

מדיניות ממשלתית למדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1950 מיום 11 בספטמבר 2016 שעניינה 'אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ' (להלן- החלטת ממשלה 1950) והחלטת ממשלה מס' 4753 מיום 24 בנובמבר 2019 שעניינה 'הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה'.

מחליטים,

לאמץ את עקרונות דו"ח הצוות הממשלתי בנושא 'מדיניות מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ' מחודש יוני 2020, במטרה לשפר את האיכות ואת האפקטיביות של השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ (להלן: רכש חברתי), שעיקרן:

א. הגדרת מדיניות ממשלתית למדידה והערכה ברכש החברתי;

ב. יצירת תשתיות ותהליכים להבטחת יישום המדיניות.

1. "המשרדים החברתיים", "שירות חברתי" ו"שירות חברתי במיקור חוץ" לצורך החלטה זו, יהיו כפי שהוגדר בהחלטת ממשלה 1950.

הגדרת מדיניות ממשלתית למדידה והערכה ברכש החברתי

2. להטיל על המשרדים החברתיים לפעול לקידום היישום של המלצות הצוות הממשלתי לטובת ייעול ושיפור תהליכי המדידה וההערכה ברכש החברתי, באופן שיביא לשיפור השירות המוענק באמצעותם לאזרח, כולל מימוש העקרונות הבאים:

א. תכנון סדור ומוכוון תוצאות של השירות החברתי באמצעות תיאוריית שינוי ומודל לוגי, תוך למידה מהניסיון המעשי ומהחדשנות של מפעילי השירות בשטח.

ב. תכנון וניהול התקשרות השמים דגש על מועילות (אפקטיביות):

(1) הגדרה ברורה ומפורטת של המדדים שעל-פיהם יבחנו השירות ומפעילי השירות, כולל מדדי התוצאה, תוך מיקוד במספר מדדים מרכזיים. זאת על מנת לאפשר ניהול איכותי ואפקטיבי ותוך מאמץ להגדיר מדדים משותפים לשירותים עם מטרות דומות.

(2) ניהול אקטיבי ורציף של ההתקשרות עם מפעילי השירות על בסיס נתונים ותוך מתן דגש לשיח מוכוון למידה ושיפור.

(3) יכולת לעדכן ולשנות את השירות ולהתאימו לשינויים בשטח ולממצאי המדידה וההערכה, בכפוף לדיני המכרזים, ולאילוצים תקציביים.

4) התנסות במכרזים בהם הממשלה מגדירה את התוצאות הרצויות ורכיבי מפתח בשירות והמפעילים מציעים את מודל השירות (RFP), במקרים המתאימים.

ג. איסוף ושימוש בנתונים לצורך ניהול, למידה ושיפור של השירותים ושל המדיניות הממשלתית כתכלית עיקרית. החצנה של ממצאי המדידה תיעשה במקרים שהיא משרתת תכלית זו, תוך הימנעות מדרכי פעולה המקדמות ביוש ותוך איזון בין השאיפה לשקיפות מלאה לבין החשש מפירוש מוטעה וממניפולציה של הממצאים ומיצירת תמריצים שעלולים לפגוע באיכות ובאפקטיביות השירות. לפרסום מושכל של הממצאים לציבור חשיבות יתרה במקרים שבהם הלקוח יכול לבחור את מפעיל השירות.

ד. התייחסות ומתן מענה לנטל שמשתיה המדידה על מפעילי השירותים ולצורך בפיתוח יכולותיהם המקצועיות בתחום.

3. להטיל על משרד ראש הממשלה, יחד עם המשרדים החברתיים ועם משרד האוצר, לפרסם 'מדריך למדידה והערכה ברכש החברתי' עד ליום 01.06.2021. המדריך יכלול הנחיות ליעול ולשיפור תהליכי המדידה וההערכה ברכש החברתי, על-בסיס המלצות הצוות הממשלתי.

4. להטיל על משרד ראש הממשלה, יחד עם המשרדים החברתיים, לפרסם 'מדריך לשיתוף ברכש החברתי' עד ליום 01.06.2021 וזאת בשל ההיבטים הייחודיים של ביצוע שיתוף ציבור במסגרת תהליכים של מיקור חוץ. המדריך יתייחס לשיתוף עם מקבלי השירות ובני משפחתם, מפעילי השירותים (הקיימים והפוטנציאליים), רשויות מקומיות ועוד. המדריך יתייחס גם לאופן שבו ניתן לשתף את הקהלים המוגדרים לעיל בנושא מדידה והערכה של השירות החברתי.

יצירת תשתיות ותהליכים להבטחת יישום המדיניות

5. בהמשך לסעיף 6 בהחלטת ממשלה 1950 בנושא פרסום תכניות עבודה לשדרוג הרכש החברתי במשרדים החברתיים, להטיל על המשרדים החברתיים לפעול במשותף עם משרד ראש הממשלה מידי שנה, החל מיום קבלת החלטה זו, לטובת:

א. הכנה ופרסום של תכנית עבודה שנתית לשדרוג הרכש החברתי בכל אחד מהמשרדים. תכנית העבודה תכלול, בין היתר, פעולות ליישום המלצות המדריך לרכש ממשלתי שפורסם ביולי 2016, המדריך למדידה והערכה ברכש החברתי, והמדריך לשיתוף ברכש החברתי (בכפוף לפרסומם לפי סעיף 3 ו-4 בהחלטה זו בהתאמה).

ב. מדידה ופרסום של מידת היישום של ההמלצות המובאות בהחלטה זו ובהחלטת ממשלה 1950, בכל אחד מן המשרדים החברתיים, באתר הרכש החברתי.

6. להטיל על כל אחד מן המשרדים החברתיים, בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה:

- א. לגבש מערכי מדידה לבחינת איכות ואפקטיביות השירות בלפחות 2 מכרזי רכש חברתי המופיעים בספר השירותים החברתיים בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו ובלפחות 4 מכרזים בתוך שנתיים מיום קבלת החלטה זו.
- ב. לבצע ניהול התקשרות מבוסס נתונים, בהתאם למערך מדידה כאמור לעיל, בלפחות 8 שירותים המופיעים בספר השירותים החברתיים עד ליום 1.12.2024.
7. לרשום את הודעת מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי בהמשך לסעיף 6(ד) בהחלטת ממשלה 1950 בנושא פרסום תכניות עבודה לשדרוג הרכש החברתי במשרדים החברתיים, תוחל התכנית במדורג על כלל השירותים החברתיים במיקור חוץ במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
8. להטיל על המשרדים החברתיים לגבש יחד עם משרד ראש הממשלה, בתוך 180 יום מיום פרסום המדריך בהתאם לסעיף 3, תהליכים להכשרה ולפיתוח מקצועי של בעלי התפקידים המעורבים ברכש החברתי במשרדי הממשלה, לצורך הטמעת התורה למדידה והערכה ברכש החברתי, וכן לקיים הכשרות מתקדמות לבעלי תפקידים המובילים מדידה והערכה ברכש החברתי ולהפעיל פורום קבוע למדידה והערכה ברכש החברתי.

דברי הסבר

רקע כללי

באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה את הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ("וועדת טרכטנברג"). פרק 7 בדו"ח הוועדה עוסק בהרחבה במיקור חוץ של השירותים החברתיים ועומד על הקשיים והבעיות הכרוכים בכך. הדו"ח קובע כי:

"מיקור חוץ של חלק מהשירותים החברתיים הינו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים".

בהמשך לדו"ח טרכטנברג ועל מנת להביא לשיפור באיכות השירותים החברתיים, יזמה הממשלה את החלטה מס' 2034- "מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים". במסגרתה נקבע כי תגובש תוכנית לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ שהיקפם הכולל עומד על כ-10 מיליארד ש"ח. החלטת ממשלה מס' 1950 מיום 11 בספטמבר 2016 אימצה את המלצות הצוות הממשלתי שעסק בנושא. החלטה 1950 הטילה על המשרדים החברתיים לקיים ביחד עם משרד ראש הממשלה תהליך למידה בנושא קביעת מדדי תוצאה עבור שירותים חברתיים במיקור חוץ. בעקבות זאת, פעל בשנה האחרונה **צוות ממשלתי לגיבוש מדיניות למדידה והערכה בשירותים חברתיים**. הצוות הוביל על-ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וכלל נציגים ממשרדי החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והאוצר. דוח הצוות מצורף.

כרקע לעבודת הצוות, ערך משרד ראש הממשלה מיפוי מדגמי של המדידה וההערכה בשירותים החברתיים במיקור חוץ במשרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הבריאות והחינוך (ב-166 מתוך כ-250 שירותים). המיפוי התבסס על דיווח עצמי של גורמי המקצוע. מהמיפוי עולה כי יש מקום רב לשיפור בתחום המדידה וההערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ:

10%	35%	10%	50%
פרסמו את הממצאים בפומבי	השתמשו בממצאים אל מול המפעילים	שיתפו מקבלי שירות בהגדרת המדדים	הגדירו מדדים במכרז (רק 16% מדדי תוצאה)

עבודת הצוות הממשלתי כללה מספר נדבכים:

1. **רקע מחקרי ובינה של פרקטיקות מיטביות מהעולם:** לצד העמדת תמונת המצב, בחן הצוות את הניסיון הבין-לאומי בתחום של מדידה והערכה של שירותים חברתיים בכלל ושל רכש חברתי בפרט. בפני הצוות הונחו ניירות רקע וסקירות. כמו כן, נערך סיור למידה בגופי ממשל, מגזר שלישי ואקדמיה מובילים בארה"ב.

2. **ליווי שישה שירותים בבניית תוכנית מדידה :** במהלך עבודתו הצוות ליווה שישה שירותים חברתיים ממשרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הבריאות והחינוך. שירותים אלה קיבלו ליווי של מומחים בבניית תוכניות מדידה. תהליך הבנייה, האתגרים והתוצרים הוצגו בפני הצוות ואפשרו למידה מעשית מהשטח.
 3. **היועצות עם מפעילי שירותים חברתיים :** נעזרנו בצוות מלווה, לצוות הממשלתי, שכלל את נציגי החברה האזרחית בשולחן העגול הבין-מגזרי במשרד ראש הממשלה. וזאת על מנת לדון בנושאי המדידה וההערכה מנקודת מבטם ובהשפעה הצפויה על הפעלת השירותים. בנוסף, בחודש נובמבר 2019 התקיים מפגש היועצות על טיטות המלצות המדיניות שבו השתתפו עשרים מפעילי שירותים חברתיים במיקור חוץ.
 4. **היועצות עם מומחי מדידה והערכה :** בנוסף למומחי המדידה וההערכה שליוו את עבודת הצוות באופן שוטף, התקיים בחודש נובמבר 2019 מפגש היועצות על טיטות המלצות המדיניות שבו השתתפו ארבע עשרה מומחי מדידה והערכה.
- טובתם של מקבלי השירותים החברתיים היוותה שיקול חשוב בגיבוש ההמלצות. בעקבות יישום ההמלצות, מקבלי השירותים עתידים להשתתף באופן פעיל יותר בעיצוב השירותים ובמידתם. הם כמובן גם יהיו הנהנים העיקריים משיפור האיכות והאפקטיביות של השירותים החברתיים במיקור חוץ, בעקבות שיפור תהליכי הרכש ולאור תהליכי הלמידה והשיפור עליהם ממליץ הצוות.
- מפעילי השירותים החברתיים במיקור חוץ גם עתידים להיתרם מיישום ההמלצות. מעורבותם בעיצוב השירותים ומערכי המדידה תגדל, תוך מינוף היתרון היחסי שלהם בהבאת חדשנות ותובנות מהשטח ובמקרים מסוימים אף הרחבת הגמישות ומרחב הפעולה שלהם. המפעילים ייהנו מבהירות ושיקפות רבה יותר ביחס לנתונים שיש לאסוף ולשימוש שייעשה בהם, תוך שהם לוקחים חלק פעיל בשיח מקצועי מוכוון למידה ושיפור. כמו כן, מפעילים אפקטיביים ייהנו מהיכולת להציג את הישגיהם באופן סדור ומובנה. ההמלצות מתייחסות גם לנטל שיושג על המפעילים בכל הקשור למדידה והערכה, לצורך להפחית אותו ככל שניתן ולתת לו מענה ממשלתי כשנדרש.
- להלן עיקרי השינוי שצריך לעבור שירות על-מנת להפוך את המכרזים לאפקטיביים יותר.



סעיף 1:

"המשרדים החברתיים", "שירות חברתי" ו"שירות חברתי במיקור חוץ" לצורך החלטה זו, יהיו כפי שהוגדר בהחלטת ממשלה 1950 :

- המשרדים החברתיים : משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- שירות חברתי : שירות חינוכי או שירות טיפולי (לרבות נפשי, סוציאלי, רפואי ופרא-רפואי) הניתן על-ידי המשרדים החברתיים, במישרין או בעקיפין.

- שירות חברתי במיקור חוץ: שירות הניתן באמצעות מפעיל חיצוני לממשלה, שהממשלה רוכשת אותו, תוך מימונו באופן מלא או חלקי, ואחראית על אספקתו, אסדרתו ולפיקוח על ביצועו, ושאינו ממומן באמצעות תמיכה.

הגדרת מדיניות ממשלתית למדידה והערכה ברכש החברתי

סעיף 2:

תכנון סדור ומוכוון תוצאות

על מנת לספק לאזרח שירות מקצועי המותאם לצרכיו, יש להגדיר את קהלי היעד ואת הבעיות שהשירות מבקש לתת להן מענה, לתעדף ביניהן, לקבוע מהן התוצאות הרצויות ולתכנן דרכי פעולה להשגתן. זהו תהליך שבו מגובשת "תאוריית השינוי" של השירות המתייחסת לדרך שבה השירות, ודרכי הפעולה שנקבעו, יביאו להשגת התוצאות הרצויות בקרב קהלי היעד. התוצאות הרצויות צריכות להיות מוגדרות היטב כדי לשמש בסיס איתן למדידתן. עיקרי תיאוריית השינוי יוצגו באופן גרפי באמצעות 'מודל לוגי', שהינו כלי תכנוני מקובל ובעל שימוש נרחב בשדה החברתי¹.

בתהליך גיבוש תיאוריית השינוי תיערך היוועצות עם מקבלי השירות ובני משפחתם, מפעילי השירותים (הקיימים והפוטנציאליים), אנשי המקצוע בשדה, מומחים, רשויות מקומיות ועם הציבור הרחב (כשרלוונטי). כל זאת במטרה לקדם פתרון העונה לצרכים האמתיים שקיימים בשטח ותוך הבאת ניסיון מעשי וחדשנות מהשטח.

הגדרה ברורה של המדדים המרכזיים

על מנת לאפשר ניהול מבוסס נתונים של השירותים, תגובש לכל שירות חברתי במיקור חוץ תכנית למדידה שוטפת על בסיס המודל הלוגי שלו. בתכנית המדידה יוגדרו מדדי התשומה, התפוקה והתוצאה שיימדדו באופן שוטף, מדוע הם נבחרו (הרציונל) ומהי הנוסחה המפורטת לחישובם. הגדרת דרך חישוב הממד, כפי שיפורט בנוסחה, היא בעלת חשיבות רבה בהתייחס למדדים המרכזיים, שבהם נדרשת הקפדה יתרה על שקיפות ודיוק מרביים על מנת ליצור הבנה מלאה בקרב כל בעלי העניין. עוד יפורט בתכנית המדידה מהם מקורות המידע, כיצד יאספו הנתונים, על-ידי מי ומתי. המדידה השוטפת תאפשר לבחון עד כמה השירות שניתן לאזרח איכותי ואפקטיבי כבסיס לניהול השירות ולקבלת החלטות.

יובהר, כי תוכנית המדידה תגובש בשים לב להיבטי הפרטיות ובכפוף להוראות חוק הגנת הפרטיות. הנתונים שיאספו וממצאי המדידה, המפורסמים לציבור, לא יאפשרו באמצעים סבירים את זיהויו של האדם שקיבל את השירות החברתי במיקור חוץ.

בתכנית המדידה יסומן מספר מצומצם של מדדים מרכזיים, על מנת לאפשר ניהול של השירות על בסיסם (בדרך כלל 4-7 מדדים). הניסיון הבין-לאומי מצביע על כך שריבוי מדדים אמנם נותן תמונה מלאה ומקיפה יותר, אך מקשה על ניהול אפקטיבי מבוסס נתונים בבחינת מרוב עצים לא רואים את היער.

כמו כן, יעשה מאמץ לקבוע מדדים משותפים לתוצאות דומות ולשירותים דומים. המדדים המשותפים יאפשרו השוואה זהירה בין שירותים ולעיתים, גם סְכִימָה של נתונים. זאת תוך מתן מירב תשומת הלב להבדלים בין קהלי היעד, מקבלי השירות בפועל, היקף ואיכות השירותים המסופקים, השפעות של גורמים חיצוניים וכדומה.

ניהול אקטיבי ורציף של ההתקשרות

מדידה ואיסוף נתונים לכשעצמם אינם מביאים בהכרח לשיפור השירותים החברתיים במיקור חוץ. השימוש בנתונים לניהול ההתקשרות הוא המפתח לשיפור השירותים. אך הצוות מצא כי גם בשירותים שבהם מתקיימת מדידה, לרוב לא מתקיים עם המפעילים שיח שוטף על אודות הממצאים והתובנות העולות מהם. חלק משמעותי של האינטראקציות נסוב סביב הפרות של תנאי ההתקשרות או אירועים חריגים הדורשים התייחסות מיוחדת ולא סביב הניהול השוטף.

¹ ישנם מודלים נוספים לתכנון, אך מצאנו כי שילוב של תאוריית שינוי מלאה ומודל לוגי מהווה מצע תכנוני טוב, על-אף המגבלות שקיימות בכל כלי. מומלץ להשתמש בתבנית ובהנחיות המובאות ב**מדריך לרכש חברתי**.

על מנת להביא לשינוי מצב זה, המשרדים החברתיים יקדמו ניהול אקטיבי ורציף של ההתקשרות עם המפעילים על בסיס נתונים ותוך מתן דגש לשיח מוכוון למידה ושיפור. מנהלי השירותים ישתפו את מפעילי השירותים באופן שוטף בממצאים ובתובנות מהמידה של כל המפעילים ויקיימו עימם מפגשים תקופתיים לדיון על ממצאי המדידה. מפגשים אלה לא יוקדשו לדיון במקרי חירום או סוגיות בוערות בלבד, אלא לדיון רחב על המדדים, תוך גיבוש מפת דרכים לגבי היבטים לשימור והיבטים לשיפור.

חשוב להדגיש כי הצוות מצא כי בשירותים החברתיים המתקדמים בתחום מדידה בארה"ב הדגש בשימוש בממצאים הוא על שיח מוכוון למידה ושיפור. השימוש בתמריצים 'קשים', כגון: סנקציות או תגמולים כספיים, הוא ממוקד ומצומצם ויש ניסיון לא להשתמש בנתונים לביוש (Shaming). הגישה הבסיסית היא של אמון ומטרה משותפת, אלא אם הוכח אחרת. דוגמה לגישה זו היא מודל שפותח באוניברסיטת הרווארד לניהול התקשרות אקטיבי (ACM - Active Contract Management)². גישה זו של שיח רציף מוכוון שיפור, מצריכה חיזוק משמעותי של היכולת של המשרדים לנהל באופן אקטיבי את ההתקשרות לאחר סיום המכרז והחתימה על החוזה, מתוך הבנה שאיכות ואפקטיביות השירותים אינה נקבעת רק בשלב המכרזי.

יכולת לעדכן ולשנות את השירות

היכולת לעדכן ולהתאים את השירות לממצאי המדידה ולצרכים המשתנים בשטח היא הכרחית לצורך שימוש אפקטיבי בנתונים. אך ההקשר המכרזי והחוזה יכול להיתפס כמגביל ונוקשה. לאור זאת, המשרדים החברתיים יפעלו במידת האפשר להכניס לחוזה ההתקשרות עם מפעילי שירותים חברתיים סעיפים המאפשרים ביצוע של שינויים והתאמות, מתוחמים ומוגדרים היטב, לאורך תקופת ההתקשרות.

לצורך כך, יגובש יחד עם המשרדים החברתיים נוסח שישמש כבסיס, תוך התאמת הנוסח הסופי לאופי המכרז, השירותים והמציעים הפוטנציאליים במכרז. השינויים בהסכם, שיבוצעו לאחר הזכייה במכרז, יבוצעו בהתאם למנגנון הגמישות שנקבע מראש בהסכם ובהסכמה בין המשרד לכל מפעיל ככל שמדובר בשינויים מהותיים. מנגנון הגמישות יאפשר גמישות (מוגבלת) בהיקף ובהרכב השירותים ובאופן אספקתם. ככל שיידרשו שינויים נרחבים ומהותיים בתקופת ההתקשרות, יתכן שיהיה צורך בפרסום מכרז חדש.

התנסות במכרזים ממוקדי תוצאות

ברוב המכרזים של המכרזים אין עדיין הגדרה ברורה ושיטתית של התוצאות הרצויות ושל מדדי התוצאה. מצב דברים זה, פוגע ביכולת של בעלי העניין השונים, ובכלל זאת מפעילי השירותים, להבין באופן ברור את מהות השירות ואת תוצאותיו הרצויות. לעומת זאת, במכרזים רבים ניתן למצוא פירוט רב לגבי התשומות והתפוקות הנדרשות. פירוט זה אינו מאפשר למציעים להציע מודלים חדשניים להפעלת השירות ולהשגת התוצאות הרצויות על בסיס ניסיונם המקצועי והחיכוך שלהם עם השטח.

מהניסיון הבין-לאומי עולה שבשל המורכבות של שירותים חברתיים חל בשנים האחרונות שינוי בשיטת המכרז מתחרות על מחיר או איכות עבור שירות שהמדינה מגדירה לפרטי-פרטים (RFQ/Bid) להגדרה של התוצאות הרצויות וקבלת הצעות מהמפעילים הפוטנציאליים למודלים למתן השירות אשר יאפשרו השגה של התוצאות שהוגדרו במסגרת התקציב שהוקצה

² Harvard Kennedy School Government Performance Lab. Active Contract Management: How Governments Can Collaborate More Effectively with Social Service Providers to Achieve Better Results. https://govlab.hks.harvard.edu/files/govlabs/files/active_contract_management_brief.pdf

(RFP). חשוב לציין שנשמרת האפשרות של המשרדים להגדיר רכיבים שחייבים להיכלל במודל השירות (למשל, טיפול רפואי זמין 24/7 על-ידי רופא מומחה)³.

אנלוגיה לגישה זו היא כי המשרד הממשלתי אינו מגדיר פרטי פרטים את ה'מתכון' המבוקש ל'עוגה' ומחפש קונדיטורים אשר יכינו עבורו את העוגה במחיר או באיכות הטובים ביותר, אלא מגדיר כי הוא מעוניין ב'עוגת שוקולד טעימה' והמתמודדים במכרז מציעים את המתכונים הטובים ביותר, במגבלות שהוגדרו. גישה זו מתאימה כאשר המשרד אינו מניח כי המתכון הטוב ביותר נמצא ברשותו, אלא שיש מקום לקבלת הצעות מהקונדיטורים הטובים ביותר הפועלים בשטח.

"מודל העוגה" מסייע להביא חדשנות והתאמה טובה יותר לצרכים בשטח ומגביר את האחריות של המפעילים להשגת התוצאות הרצויות באמצעות המודל שהוצע על-ידם. לצד זאת, הוא מחייב את המשרד לפתח יכולת לבחון מודלים שונים שמוצעים ולתעדף ביניהם. הוא גם מחייב מערך מדידה מפותח, על מנת שלמשרד יהיו הכלים לעקוב אחר המידה שבה מושגות התוצאות.

על מנת לקדם שימוש בגישה זו גם במכרזים מתאימים לשירותים חברתיים בישראל, המשרדים החברתיים יתנסו בפרסום RFP במספר מכרזי רכש חברתי ולאור התובנות והלקחים תישקל הרחבה של השימוש בגישה זו לכלל השירותים המתאימים.

איסוף ושימוש בנתונים לצורך ניהול, למידה ושיפור

מדידה והערכה של השירותים החברתיים במיקור חוץ נועדה בראש ובראשונה לאפשר למידה וניהול מיטבי של השירותים, כדי לשפר את האיכות ואת האפקטיביות שלהם ובכך לתרום למימוש אחריות הממשלה לאספקתם של שירותים חברתיים מיטביים לאזרחים. יש להבטיח שהחצנה של הממצאים והדרך שבה הם מפורסמים לא יפגעו בהשגת תכלית זו. חוקרים מובילים בתחום מדעי החברה, כגון דונאלד קמפבל, מצביעים על הצורך באיזון בין השאיפה לשקיפות מלאה לבין החשש מפירוש מוטעה ומניפולציה של הממצאים ויצירת תמריצים שעלולים לפגוע באיכות ובאפקטיביות השירותים⁴. נוסף על כך, המרכז שהוקם באוניברסיטת הרווארד לפני כעשור לשיפור הרכש החברתי, ממליץ לא להשתמש בממצאים לפיוש (Shaming) מפעילי שירותים חברתיים ולהתמקד בלמידה ושיפור⁵. מדיניות דומה קיימת בשירותים המתקדמים במדידה בארה"ב שבהם הדגש בשימוש בממצאים הוא על שיח מוכוון למידה ועל תהליכי שיפור.

מענה לנטל שמשיתה המדידה על מפעילי השירותים

במכרזים רבים לא מוגדר תקציב ייעודי למדידה שוטפת והערכה והנושא מגולם בסעיפי התקציב השונים, אם בכלל. בנוסף, לרוב אין התייחסות מספקת לנטל התקציבי שמשיתה המדידה על המפעילים, ובכלל זאת לעלויות של איסוף הנתונים והדיווח. מצב זה פוגע ביכולת לבצע מדידה איכותית וברת קיימה.

³ Harvard Kennedy School Government Performance Lab. Results-Driven Contracting: An Overview. https://hwpi.harvard.edu/files/govlabs/files/results_driven_contracting_overview.pdf

⁴ Campbell, D. T. (1979). Assessing the impact of planned social change. Evaluation and program planning, 2(1), 67-90.

⁵ Harvard Kennedy School Government Performance Lab. Six tools for implementing active contract Management. https://govlab.hks.harvard.edu/files/govlabs/files/six_tools_for_implementing_active_contract_management.pdf

על כן, בעת תקצוב השירות תינתן הדעת לתקציב הריאלי שהמשרד יכול להקצות לנושא אל מול העלויות הצפויות, כך שייווצר איזון סביר בין הדרישות הנחוצות לניהול אפקטיבי של ההתקשרות לבין התקציב המוקצה. בחישוב העלויות יש לקחת בחשבון גם את הנטל שמשתה המדידה על המפעילים ואת הצורך במימון של הוצאות אלה, בדומה למימון מרכיבי השירות האחרים.

במרבית השירותים החברתיים המפעילים אינם מנוסים עדיין במדידה ולכן יש צורך בהקצאת תקציב גם לבניית היכולות של המפעילים בתחום זה. מאמץ זה נדרש על מנת להטמיע את המדידה בעבודתם באופן שיקדם מדידה איכותית ואמינה ושימוש מיטבי בממצאים. בנוסף, עבור מפעילים קטנים הנדרשים לבניית יכולות משמעותית, יש לשקול מתן הגנת ינוקא על מנת לאפשר התקדמות הדרגתית לעמידה במלוא הדרישות.

סעיף 3:

מדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ דורשת מומחיות והבנה, הן בתחום המדידה וההערכה והן בתחום של השימוש בכלים אלה בעולם המכרזי. כיום אין בנמצא תורה מגובשת ובניית יכולות שיטתית המסייעים לעובדי הממשלה ברכישת מומחיות בנושא. מומחיות זו היא קריטית להכנת מכרז מקצועי ולניהול אפקטיבי של שירותים הניתנים במיקור חוץ באופן המקדם שירות מיטבי לאזרח.

לכן, הממשלה תגבש ותפרסם 'מדריך למדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ'. המדריך יתבסס על הספרות הקיימת, על התובנות והלמידה מהניסיון הנצבר בשטח ומחידושים בפרקטיקה הבינלאומית. המדריך ייועד לכל השותפים בממשלה לתהליכים של מיקור חוץ, ובכלל זה האגפים המקצועיים ומפקחיהם, אנשי הרכש, יועצים משפטיים, חשבים ואנשי ועדת המכרזים. המדריך יתבסס על ההמלצות המובאות בדו"ח הצוות הממשלתי וירחיב ויפרט על הסוגיות השונות, שלבי העבודה, השיקולים להחלטות, תבניות העבודה המומלצות ועוד. המדריך יכתב על-ידי משרד ראש הממשלה ביחד עם המשרדים החברתיים ומשרד האוצר.

סעיף 4:

כמעט שלא מתנהלים עדיין תהליכים שיטתיים לשיתוף ציבור בעת גיבוש תיאוריית השינוי, הגדרת התוצאות ומדדי השירות. מבדיקה מדגמית של 166 שירותים במיקור חוץ, עולה כי 41% ממנהלי השירותים מעידים כי שיתפו את המפעילים בהגדרת המדדים ורק 10% מעידים שביצעו שיתוף של מקבלי השירות. היעדר השיתוף נובע, בין השאר, מהעדר היכרות מספקת של מנהלי השירותים עם הכלים לשיתוף ועם האפשרויות להבניית תהליך שיתוף שיביא ערך ממשי העולה על תשומות הזמן והכסף הנדרשות. סיבה נוספת היא חששות שקיימים במקרים מסוימים על רקע היסטוריה של יחסים עכורים או ניסיונות עבר לא מוצלחים.

כתוצאה, חסר למנהלי השירותים מידע חשוב על הצרכים, העמדות והתפיסות של בעלי העניין המרכזיים (כגון מקבלי השירות, בני המשפחה, המפעילים, אנשי המקצוע בשדה). לעיתים, מכרזים נכשלים בשל טעויות שניתן היה לתקן במידה והיה מגיע מידע ומשוב רלוונטי על הכיוונים שמתווה המכרז כבר בשלב החשיבה והתכנון.

בשל ההיבטים הייחודיים של ביצוע שיתוף ציבור במסגרת תהליכים של מיקור חוץ, משרד ראש הממשלה יכין ויפרסם מדריך לשיתוף ציבור ברכש החברתי. המדריך יוכן בשיתוף עם המשרדים החברתיים ויתבסס על הניסיון הקיים בביצוע שיתוף ציבור ברכש החברתי ועל הניסיון הבין-לאומי. המדריך יתייחס להיבטים הייחודיים שבביצוע שיתוף ציבור בכל אחד מהשלבים של מעגל ההתקשרות, כגון הכללים להיוועצות עם המפעילים (קיימים ופוטנציאליים), תוך שימת לב לניגוד העניינים המובנה שטמון בה והצורך בהקפדה יתרה על עקרונות השקיפות והשוויון. המדריך ישים דגש על האופן שבו ניתן לשתף את הקהלים המוגדרים לעיל בנושא מדידת והערכת השירות החברתי.

יצירת תשתיות ותהליכים להבטחת יישום המדיניות

סעיף 5:

סעיף 6 בהחלטת ממשלה 1950 מיום 11 בספטמבר 2016 קובע את הפרסום של תכניות עבודה לשדרוג הרכש החברתי בכל אחד מהמשרדים החברתיים. במסגרת זאת פורסמה תכנית עבודה תלת-שנתית לשנים 2017-2020 אשר התעדכנה באמצעות תכניות עבודה שנתיות.

על מנת לקדם את יישום החלטת הממשלה הנוכחית, המשרדים החברתיים יפעלו במשותף עם משרד ראש הממשלה, מידי שנה, על מנת לפרסם תכנית עבודה שנתית לשדרוג הרכש החברתי בכל משרד, אשר תכלול, בין היתר, פעולות ליישום המלצות המדריך לרכש ממשלתי שפורסם ביולי 2016, המדריך למדידה והערכה ברכש החברתי והמדריך לשיתוף ברכש החברתי (בכפוף לפרסומם לפי סעיף 3 ו-4 בהחלטה זו בהתאמה).

נוסף על כך, המשרדים החברתיים יבצעו מדידה של מידת היישום של ההמלצות המובאות בהחלטת ממשלה זו ובהחלטת ממשלה 1950 בנושא טיוב השירותים החברתיים במיקור חוץ ויפרסמו את הנתונים מידי שנה, במשותף עם משרד ראש הממשלה, באתר הרכש החברתי.

סעיף 6:

מעבר לפרסום הנתונים, בהחלטה זו נקבעו יעדים לגיבוש מערכי מדידה במרכזי רכש חברתי ולביצוע ניהול אקטיבי, רציף ומבוסס נתונים של ההתקשרות, על בסיס מערכי המדידה שיפותחו. חשוב לציין בהקשר זה שתהליך ההכנה של מכרז חדש אורך כשנה ולעיתים אף יותר. נוסף על כך, תקופת ההתקשרות עומדת בדרך כלל על מספר שנים ולכן משך הזמן בין פרסום מכרזים לאותו שירות יכול לעמוד על 5 שנים ואף יותר. כך למשל, במשרד החינוך ניתנים 76 שירותים חברתיים במיקור חוץ, אך בשנת 2021 צפויים להתפרסם מכרזים רק ל-7 מהם. לאחר גיבוש מערך מדידה במסגרת פרסום מכרז, נדרש זמן להיערכות, למידה והתנסות בשטח על מנת לבצע ניהול התקשרות מבוסס נתונים הלכה למעשה. לאור זאת, היעדים שנקבעו משקפים שינוי משמעותי אך ריאלי בתהליכי הרכש וניהול ההתקשרויות.

סעיף 7:

סעיף 6(ג) בהחלטת ממשלה 1950 מיום 11 בספטמבר 2016 קבע כי תכניות העבודה לשדרוג הרכש החברתי במשרדים החברתיים יחולו תחילה על יחידות מרכזיות המקיפות חלק ניכר של מיקור החוץ החברתי במשרדים. ביחס למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נקבע כי תכנית העבודה תחול על המינהל לשירותים חברתיים ואישיים. סעיף 6(ד) בהחלטת ממשלה קבע כי עם השלמת התוכנית התלת שנתית לשדרוג הרכש החברתי, יבחן מנכ"ל משרד

העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כיצד להחיל את התוכנית על שאר השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ במשרד.

כעת, עם השלמת התוכנית התלת שנתית לשדרוג הרכש החברתי, נרשמת הודעת מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי תכנית העבודה תוחל על כלל השירותים החברתיים במיקור חוץ במשרד, כולל זרוע העבודה. בזרוע העבודה השירותים החברתיים יוגדרו בהסכמה.

סעיף 8:

היישום של המלצות הצוות הממשלתי מצריך תהליך של הכשרה ופיתוח מקצועי של בעלי התפקידים המעורבים ברכש החברתי במשרדי הממשלה. בניית היכולות היא קריטית להכנת מכרז מקצועי ולניהול אפקטיבי של שירותים הניתנים במיקור חוץ באופן המקדם שירות מיטבי לאזרח.

בארצות הברית ובמדינות אירופאיות מתקיימת פעילות ענפה של ארגונים ממשלתיים ולא ממשלתיים העוסקים בבניית יכולות הממשל והשלטון המקומי בתחום. דוגמה לכך היא ארגון GovEx באוניברסיטת "ג'ונס הופקינס" בארה"ב, שעוסק בבניית יכולות מדידה בממשל כמשימתו העיקרית. דוגמה נוספת היא ארגון Results for America שעוסק במיפוי יכולות המדידה והשימוש בנתונים של הממשל ומעודד המשך פיתוח של התחום.

על מנת להבטיח רכישת ידע וכלים בתחום המדידה וההערכה בקרב בעלי העוסקים ברכש החברתי, המשרדים החברתיים יגבשו ביחד עם משרד ראש הממשלה תהליכים להכשרה ולפיתוח מקצועי לצורך הטמעת התורה למדידה והערכה ברכש החברתי על בסיס המדריך בנושא שיפורסם בהתאם לסעיף 3 בהחלטה זו. דגש יינתן ללמידה מבוססת פרויקט אשר תעסוק בנושאים, כגון: העלאת המודעות לחשיבות ולתועלות בשימוש בנתונים בקבלת החלטות; ניתוח נתונים והסקת מסקנות; חיבור המדידה למכרז ועוד. נוסף על כך, יבוצעו הכשרות מתקדמות לבעלי תפקידים המובילים מדידה והערכה ברכש החברתי ויופעל פורום למידה ושיתוף קבוע עבורם.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הגברת האפקטיביות והיעילות של פעולות הממשלה בתחום השירותים החברתיים

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - מסכים

שר הבריאות - מסכים

שר החינוך - מסכים

שר האוצר - מסכים

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1950 מיום 11 בספטמבר 2016 'אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ'

החלטת ממשלה מס' 4753 מיום 24 בנובמבר 2019 'הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה'.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

סיווגים*

סיווג ראשי : 01 ביצועי

סיווג משני :

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

ג' בחשון התשפ"א
21 באוקטובר 2020



ירושלים, ג' חשוון, התשפ"א
21 באוקטובר, 2020
סימוכין: 3630724211

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: אימוץ המלצות הצוות הממשלתי בנושא מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מס' 1950 מיום 11.9.2016, שעניינה 'אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ' (להלן – החלטה 1950), נקבע, בין היתר, כי המשרדים החברתיים שנמנו בהחלטה (משרדי החינוך, הבריאות, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, להלן – המשרדים החברתיים) יקיימו ביחד עם משרד ראש הממשלה תהליך למידה בנושא קביעת מדדי תוצאה עבור שירותים חברתיים במיקור חוץ. בעקבות זאת, פעל בשנה האחרונה צוות ממשלתי לגיבוש מדיניות למדידה והערכה בשירותים חברתיים (להלן – הצוות).

הצעת ההחלטה הנוכחית מציעה לאמץ אף העקרונות שבדו"ח הצוות האמור, ומיועדת להביא לשיפור האיכות והאפקטיביות של השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ (להלן - רכש חברתי) באמצעות הגדרת מדיניות ממשלתית למדידה והערכה ברכש החברתי ויצירת תשתיות ותהליכים להבטחת יישום המדיניות.

הגדרת מדיניות ממשלתית למדידה והערכה כוללת היבטים של תכנון סדור ומכוון תוצאות; הגדרה ברורה של המדדים המרכזיים; ניהול אקטיבי ורציף של ההתקשרות, ויכולת לעדכן ולשנות את השירות בהתאם לצרכים המשתנים ולממצאי המדידה וההערכה, בכפוף לדיני המכרזים ולאילוצים התקציביים (כאשר מובן כי ככל שיידרשו שינויים נרחבים ומהותיים בתקופת ההתקשרות, יתכן שיהיה צורך בפרסום מכרז חדש); התנסות במכרזים ממוקדי תוצאות; איסוף ושימוש בנתונים לצורך ניהול, למידה ושיפור של השירותים ושל המדיניות הממשלתית כתכלית עיקרית, כפי שמפורט בהרחבה בהצעה ובדברי ההסבר לה; והתייחסות ומתן מענה לנטל שמשתיה המדידה על מפעילי השירותים ולצורך בפיתוח יכולותיהם המקצועיות בתחום.

עוד מוצע להטיל על הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפרסם מדריך למדידה והערכה ברכש החברתי ומדריך לשיתוף ברכש החברתי.

לאחר פרסומו של המדריך למדידה והערכה מוצע להטיל על הגורמים הנוגעים בדבר לגבש תהליכים להכשרה ולפיתוח מקצועי של בעלי התפקידים המעורבים ברכש החברתי במשרדי הממשלה, לצורך הטמעת התורה למדידה והערכה ברכש החברתי, וכן לקיים הכשרות מתקדמות לבעלי תפקידים המובילים מדידה והערכה ברכש החברתי ולהפעיל פורום קבוע למדידה והערכה ברכש החברתי.

בנוסף, מפורטות בהצעה הפעולות שייעשו לטובת יצירת תשתיות ותהליכים להבטחת יישום המדיניות. פעולות אלו כוללות הכנה ופרסום של תכנית עבודה שנתית לשדרוג הרכש החברתי במשרדים החברתיים וכן מדידה ופרסום של מידת היישום של המלצות המובאות בהחלטה זו ובהחלטת ממשלה 1950, בכל אחד מן המשרדים החברתיים.

מעבר לפרסום הנתונים, בהחלטה זו נקבעו יעדים לגיבוש מערכי מדידה במכרזי רכש חברתי ולביצוע ניהול אקטיבי, רציף ומבוסס נתונים של ההתקשרות, על בסיס מערכי המדידה שיפותחו.



היועצת המשפטית

יישום ההצעה ייעשה בהתאם לכל דין החל על העניין, לרבות דיני המכרזים ודיני הפרטיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הלשכות המשפטיות של משרדי הבריאות, החינוך, האוצר והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מסרו כי אין להם הערות להצעה בהיבטיה המשפטיים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית



משרד ראש הממשלה
אגף ממשל וחברה



המלצות מדיניות: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ

יוני 2020 | סיון תש"פ



רכש חברתי

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





רכש חברתי



משרד ראש הממשלה
אגף ממשל וחברה

המלצות מדיניות:

מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ

מחבר: יהונתן אלמוג

עורכים: אורן כהן
ד"ר הילה טל-אביטן

צילומים:

עמוס בן גרשום (תמונה עליונה), משה מילנר (תמונה תחתונה) | מתוך אוסף התצלומים הלאומי | לשכת העיתונות
הממשלתית
עומרי חיו (תמונה אמצעית) | ויקיפדיה

5	הגדרות
6	רקע ומתודולוגיה
6	הרקע להקמת הצוות
7	תהליך העבודה
8	מבוא
10	הרכב הצוות
12	תובנות והמלצות
12	1. מדידה, הערכה ונתונים
12	1.1 תיאוריית השינוי ואסטרטגיית המדידה וההערכה
13	1.2 תכנית למדידה שוטפת
14	1.3 מתווה למחקר הערכה
15	1.4 חיבור לתהליכי הפיקוח והבקרה
15	1.5 שיתוף מקבלי השירותים ומפעיליהם בהגדרת התוצאות והמדדים
16	1.6 שימוש במסדי נתונים אינטגרטיביים
17	2. חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש
17	2.1 פירוט המודל הלוגי והמדדים במכרז
18	2.2 הגדרת אופן השימוש בממצאים
20	2.3 פיתוח מערכות מידע
21	2.4 עלויות ומימון
22	3. הובלת השינוי
22	3.1 יצירת תורה והטמעתה
22	3.2 יצירת תפקידים חדשים
23	3.3 גיבוש תמונה רוחבית
24	סיכום
26	נספחים
26	נספח א': טבלה מסכמת של ההמלצות

לצורכי דו"ח זה:

תאוריית שינוי: מסגרת מושגית המתייחסת לדרך שבה השירות אמור להביא להשגת התוצאות הרצויות בקרב קהלי היעד, באמצעות מערכת של הנחות וטענות המתארות, מסבירות ומנמקות את דרכי ההתמודדות עם בעיה במציאות. תאוריית השינוי מתארת את הרציונל העומד בבסיס השירות ומסבירה כיצד ומדוע השירות אמור להשיג את תוצאותיו.

מודל לוגי: כלי מובנה לייצוג חזותי תמציתי של תאוריית השינוי של השירות. המודל מציג את היחסים המתוכננים בין מה שאנחנו משקיעים (תשומות), מה שאנחנו עושים (תפוקות) והשינוי שאנו מבקשים לחולל בעקבות הפעילות (תוצאות). במודל מתוארת גם אוכלוסיית היעד של השירות והמאפיינים שלה וכן הנחות היסוד שעומדות בבסיסו.

מדד/סמן: הגדרה אופרציונלית של התוצאה/תפוקה/תשומה המאפשרת לבחון את מידת השגתה.

תכנית מדידה: מגדירה עבור כל רכיב במודל הלוגי שנבקש למדוד (תשומה/תפוקה/תוצאה), מהם המדדים, מהו הרציונל לבחירתם, מהו מקור המידע ושיטת איסוף המידע וכן את תזמון ותדירות איסוף המידע.

יעד: יעד מספרי המגדיר את הרמה הרצויה או השינוי שנרצה לראות במדד בתקופה מוגדרת.

מדידה שוטפת לעומת מחקר הערכה: שתי האסטרטגיות נועדו לבחון את אופן אספקת השירות ואת המידה שבה הוא משיג את מטרותיו. מדידה שוטפת מבוצעת באופן סדיר ומתמשך, בדרך כלל על-ידי מפעיל השירות. היא אינה מתאימה לרוב לפיתוח של מערך מחקרי מורכב, ועל כן היקף המדידה ועומקה הם מוגבלים יותר. לצד זאת, המידע מידי זמין יותר ומסייע לניהול השוטף של השירות. מחקר הערכה נערך בדרך כלל על-ידי חוקרים חיצוניים באופן תקופתי ונבחנת בו תקופת זמן מוגדרת ומוגבלת. משך הזמן המוגבל, והביצוע על ידי מומחים חיצוניים, מאפשר על פי רוב היקפי עומק נרחבים יותר ביחס למדידה השוטפת. לעתים הערכה מאפשרת גם ייחוס של התוצאות לתוכנית והסקה בנוגע לסיבתיות. ניתן לדמות את המדידה השוטפת ללוח המחוונים ברכב, אשר נותן אינדיקציה שוטפת על מצבו, ואת מחקר ההערכה לבדיקה תקופתית של הרכב במוסך. שתי האסטרטגיות משלימות האחת את השנייה ושילוב בניהן יאפשר מתן מענה מיטבי לצרכי המדידה וההערכה של השירות.



הרקע להקמת הצוות

מאז שנות השמונים (של המאה ה-20) ובעקבות מדינות אחרות בעולם, החל בישראל תהליך רחב היקף של מיקור חוץ של שירותים חברתיים. למיקור חוץ של שירותים חברתיים מטרות שונות. מיקור חוץ מבקש להביא לחיסכון בעלויות לצד שמירה על איכות השירות או שיפורו. למיקור חוץ מספר יתרונות: מרחב גמישות בהפעלה, הרחבת והעשרת מגוון נותני השירות, פוטנציאל להרחבת החדשנות ולשיפור האפקטיביות².

באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ("ועדת טרכטנברג"). פרק 7 בדו"ח הוועדה עוסק בהרחבה במיקור חוץ של השירותים החברתיים ועומד על הקשיים והבעיות הכרוכים בכך. הדו"ח קובע כי:

"מיקור חוץ של חלק מהשירותים החברתיים הינו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים".

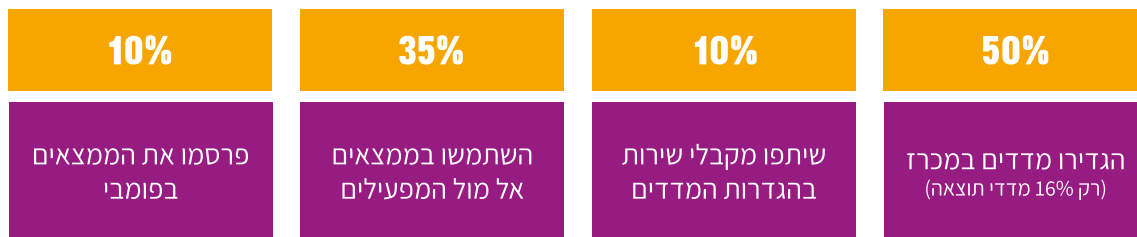
בהמשך לדו"ח טרכטנברג ועל מנת להביא לשיפור באיכות השירותים, יזמה הממשלה את החלטה מס' 2034 - "מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים". במסגרתה נקבע כי תגובת תוכנית לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ. הצוות הממשלתי שהוקם לצורך גיבוש התוכנית פעל במהלך שנת 2016 והגיש המלצות. החלטת ממשלה מס' 1950 אימצה את המלצות הצוות. במסגרת יישום החלטה 1950 בוצעו מספר צעדים: נכתבה תורת ממשלתית לרכש חברתי, פורסמו תוכניות עבודה משרדיות וספר השירותים החברתיים במיקור חוץ, הותאמו הוראות תכ"ם לרכש חברתי, אוישו תקני מובילי רכש חברתי במשרדים החברתיים (העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בריאות, חינוך), הוקם צוות עבודה לפיתוח תבנית מכרז אחידה, התבצעה תוכנית הכשרה למובילי שינוי ברכש החברתי ומתקיימת חממה למכרזים פורצי דרך. בנוסף, החלטה 1950 הטילה על המשרדים החברתיים לקיים ביחד עם משרד ראש הממשלה תהליך למידה בנושא קביעת מדדי תוצאה עבור שירותים חברתיים במיקור חוץ. במסגרת זאת פעל בשנה האחרונה צוות ממשלתי לגיבוש מדיניות למדידה והערכה בשירותים חברתיים.

הצוות הובל על-ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וכלל נציגים ממשרדי החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והאוצר. באחד המפגשים השתתף נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. חברי הצוות השתייכו לפרופסיות שונות ובינם ניהול שירותים חברתיים, רכש, תקציבים, חשבונות, אסטרטגיה, פיקוח, ייעוץ משפטי ומדידה והערכה. בדיני הצוות לקחו חלק גם מומחים חיצוניים בתחום המדידה וההערכה וחברי השולחן העגול הבין-מגזרי מטעם החברה האזרחית. הצוות לוהה מקצועית על ידי ארגון "נובה". דו"ח זה מפרט את ממצאי, תובנות והמלצות הצוות.

לצוות הוגדרו המטרות הבאות:

1. הגדרת התורה לביצוע מדידה ברכש חברתי.
2. זיהוי חסמים והצעות להתמודדות עמם.
3. יצירת תשתית להבטחת הטמעת התורה באופן רחב ואפקטיבי.

נקודת המוצא לעבודת הצוות הייתה פרק המדדים במדריך לרכש חברתי שפורסם בשנת 2016 וכולל תפיסות עקרוניות בתחום המדידה וההערכה. בנוסף, כרקע לעבודת הצוות, אגף ממשל וחברה ערך ביוני 2018 מיפוי מדגמי של המדידה וההערכה בשירותים החברתיים במיקור חוץ במשרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הבריאות והחינוך (ב-166 מתוך כ-250 שירותים). המיפוי התבסס על דיווח עצמי של גורמי המקצוע.



תהליך העבודה

צוות המדדים התכנס ל-6 מפגשים לאורך תקופת פעילותו. עבודת הצוות כללה מספר נדבכים:

- 1. רקע מחקרי ו-Best Practices מהעולם:** לצד העמדת תמונת המצב בחן הצוות את הניסיון הבינלאומי בתחום של מדידה והערכה של שירותים חברתיים בכלל ושל רכש חברתי בפרט. בפני הצוות הונחו ניירות רקע בעניין, אשר הוכנו על ידי ארגון "נובה" שליווה את עבודת הצוות.
- 2. סיור למידה בארה"ב:** בחודש אפריל 2019 נסעה משלחת חברים וחברות מצוות המדדים לארה"ב, בשיתוף משרד החוץ ומחלקת המדינה של ארה"ב. המשלחת ביקרה בגופי ממשל, מגזר שלישי ואקדמיה העוסקים בתחום המדידה ושימוש בנתונים בשירותים חברתיים. תובנות מרכזיות מסיור הלמידה מהוות בסיס חשוב להמלצות דו"ח זה.
- 3. ליווי שישה שירותים בבניית תוכנית מדידה:** במהלך עבודתו הצוות ליווה שישה שירותים חברתיים ממשרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הבריאות והחינוך. שירותים אלה קיבלו ליווי של מומחים בבניית תוכניות מדידה. תהליך הבנייה, האתגרים והתוצרים הוצגו בפני הצוות ואפשרו למידה מהשטח בצורה של "bottom-up".
- 4. היועצות עם מפעילי שירותים:** נעזרנו בצוות מלווה, לצוות הממשלתי, שכלל את נציגי החברה האזרחית בשולחן העגול הבין-מגזרי במשרד רה"מ, שחלקם מפעילים שירותים חברתיים. וזאת על מנת לדון בנושאי המדידה וההערכה מנקודת מבטם ובהשפעה הצפויה על הפעלת השירותים. בנוסף, בחודש נובמבר 2019 התקיים מפגש היועצות על טיוטת המלצות המדיניות שבו השתתפו עשרים מפעילי שירותים חברתיים במיקור חוץ.
- 5. היועצות עם מומחי מדידה והערכה:** בנוסף למומחי המדידה וההערכה שליוו את עבודת הצוות באופן שוטף, התקיים בחודש נובמבר 2019 מפגש היועצות על טיוטת המלצות המדיניות שבו השתתפו ארבע עשרה מומחי מדידה והערכה.

בגוף הדו"ח מוצגים בהרחבה ממצאינו המתארים את הקשיים העומדים בפני הממשלה בתכנון וביישום מדידה והערכה שתענה באופן יעיל ואפקטיבי על הצרכים של השירותים החברתיים במיקור חוץ. בהתייחס לממצאים, מובאות המלצות מדיניות אשר נועדו לתת מענה לקשיים אלה. במהלך עבודת הצוות, התבהר לנו שכדי להביא לשינוי הנדרש בשירותים החברתיים יש להתייחס למשתנים המתוארים בנוסחה הבאה:

$$\text{שירותים אפקטיביים יותר} = \left[\text{רכש} \times \left(\text{מדידה והערכה} + \text{נתונים} \right) \right]^{\text{הובלת שינוי}}$$

הדבר דומה לנוסחה, שכן לא ניתן לוותר על אף אחד מהמשתנים על מנת להגיע לתוצאה המבוקשת. בהתאם לכך, ההמלצות מתחלקות לשלושה פרקים עיקריים:

1. מדידה והערכה של שירותים חברתיים והנתונים הנדרשים לשם כך;
2. חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש החברתי;
3. התשתיות והתהליכים הדרושים להובלת השינוי.

יש לציין כי חלק מהשינויים הנדרשים נוגעים לתחום המדידה וההערכה של שירותים חברתיים באופן כללי, אך ישנן גם סוגיות ייחודיות לשירותים במיקור חוץ, שעולות מתהליך הרכש עצמו, כדוגמת השימוש בנתונים כבסיס לניהול ההתקשרות. בנוסף, זיהינו כי יש צורך בהמלצות הנוגעות לתשתיות ולתהליכים הנדרשים להובלת השינוי, כולל יצירה של תורה ממשלתית והטמעתה ויצירה של תפקידים חדשים, אשר יאפשרו את ביצוע השינוי.

חשוב להדגיש שדו"ח זה מתמקד במדידה והערכה של תיאוריית השינוי של השירותים החברתיים במיקור חוץ בדגש על התפוקות והתוצאות העיקריות. אך דו"ח זה אינו מתמקד בסטנדרטים הנוגעים לתנאים הבסיסיים, אשר נועדו להבטיח את בטיחותו ואת כבודו של מקבל השירות. סטנדרטים אלו נוגעים בדרך כלל לתשתית של אספקת השירות, דוגמת המבנה, הניקיון והמזון ברמתם הבסיסית. על-פירוב, סטנדרטים אלה כבר נקבעו באופנים שונים: ברישוי, בחקיקה שמתוקפה השירות מופעל או מפקח, בנוהלי המשרד, בתע"ס (תקנון העבודה הסוציאלית), או בחוזרי מנכ"ל והם נתונים לפיקוח ולבקרה של המשרד.

בעת גיבוש ההמלצות עמדו לנגד עינינו - מקבלי השירותים. בעקבות יישום ההמלצות, מקבלי השירותים עתידים להשתתף באופן פעיל יותר בעיצוב השירותים החברתיים ובמדידתם. הם כמובן גם יהיו הנהנים העיקריים משיפור האיכות והאפקטיביות של השירותים החברתיים במיקור חוץ, בעקבות שיפור תהליכי הרכש ולאור תהליכי הלמידה והשיפור עליהם ממליץ הצוות.

מפעילי השירותים החברתיים במיקור חוץ גם עתידים להיתרם מיישום ההמלצות. מעורבותם בעיצוב השירותים ומערכי המדידה תגדל, תוך מינוף היתרון היחסי שלהם בהבאת חדשנות ותובנות מהשטח ובמקרים מסוימים אף הרחבת הגמישות ומרחב הפעולה שלהם. המפעילים ייהנו מבהירות ושקיפות רבה יותר ביחס לנתונים שיש לאסוף ולשימוש שייעשה בהם, תוך שהם לוקחים חלק פעיל בשיח מקצועי מכוון למידה ושיפור. כמו כן, מפעילים אפקטיביים ייהנו מהיכולת להציג את הישגיהם באופן סדור ומובנה.

יש לציין, כי אנו ערים לנטל שיושג על המפעילים בכל הקשור למדידה והערכה. הדבר נלקח בחשבון ובא לידי ביטוי לאורך הדו"ח, הן בתכנון מערכי המדידה והן במימונם.

להלן עיקרי השינוי שצריך לעבור שירות על-מנת להפוך את המכרזים לאפקטיביים יותר.

שירותי דור ב'	שירותי דור א'	
תאוריית שינוי בהירה ותכנון מוקדם של המדידה וההערכה	אין תאוריית שינוי ואסטרטגיית מדידה והערכה	מדידה, הערכה ונתונים
היועצות עם בעלי העניין לקבלת החלטות טובות יותר	אין שיתוף של מקבלי השירותים ושל המפעילים בהגדרת התוצאות והמדדים	
גישה למסלולים מהירים, נגישים וזמינים למסדי נתונים אינטגרטיביים	גישה מוגבלת למסדי נתונים חיצוניים רלוונטיים ואינטגרטיביים	
מינוף יתרונות יחסיים: חזון וסטנדרט מקצועי מהמטה וניסיון מעשי וחדשנות מהשטח	הגדרה מפורטת של תשומות ותהליכי עבודה	חיבור לתהליכי הרכש
חתימה לאפקטיבית: בקרה, לצד הבטחת איכות השירות ומדידת התוצאות	מדידה ובקרה של התשומות "לא חוסכים על חשבון האזרח"	
ניהול מבוסס נתונים המבוסס על שיח רציף עם המפעילים	אין יכולת לדעת שהשירות משיג את תוצאותיו ומממש את תכליתו	
יכולת לעדכן ולשנות בהתאם לשינויים בשטח ולמצאים	שיח לא רציף/מוגבל ומבוסס אנקדוטות עם המפעילים	
	הסכם קשיח, ללא יכולת להתאמה ושינוי במהלך ההתקשרות	

האחריות להובלת שינוי זה, ברמת השירות החברתי הספציפי, היא בראש ובראשונה של מנהלות ומנהלי השירות המקצועי. לצידם עומדים בעלי תפקידים נוספים החשובים להובלת השינוי, כגון: אנשי מערכות המידע, שיתוף הציבור, התכנון והאסטרטגיה וכמובן כלל השותפים לצוות ההתקשרות ובהם החשבות, הייעוץ המשפטי, אגף התקציבים המשרדי, הרכש ובעלי התפקידים החדשים שאנו ממליצים ליצור – מוביל המדידה וההערכה ואנליסט הנתונים.

לסיום, חשוב לציין, שלחלק מההמלצות המובאות להלן יש משמעות תקציבית וישומן יהיה כפוף למציאת מקור תקציבי בחוק יסודות התקציב.

חברות וחברים בצוות הממשלתי (לפי סדר הא-ב של שמות המשפחה)

יעל אגמון	רכזת רווחה וביטוח לאומי, אגף התקציבים	משרד האוצר
עפרה אוסטין	ראש תחום רכש חברתי	משרד הבריאות
יהונתן אלמוג	ראש תחום אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ, אגף ממשל וחברה	משרד ראש הממשלה
אליסף אסולין	מנהל אגף תקציב ומינהל, המינהל הפדגוגי	משרד החינוך
אורית אפרתי לב	מנהלת אגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה	משרד הבריאות
נתנאל אשרי	רפרנט רווחה וביטוח לאומי, אגף התקציבים	משרד האוצר
רייצ'ל ברנר שלם	סגנית סמנכ"ל לתכנון אסטרטגי וכלכלי	משרד הבריאות
חגית גליקמן	מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך	משרד החינוך
נמרוד דגני	מנהל תחום ממשל ומדיניות חינוך, תכנון ואסטרטגיה	משרד החינוך
רונית דודאי	ממונה שיקום ארצי, אגף בריאות הנפש	משרד הבריאות
טלל דולב	ראש מטה היישום לשילוב יוצאי אתיופיה	משרד ראש הממשלה
נעמה הולצמן	יועצת מנכ"ל	משרד ראש הממשלה
מיכל טביביאן מזרחי	סמנכ"לית תכנון ואסטרטגיה	משרד החינוך
הילה טל אביטן	ראש תחום בכיר חברה, אגף ממשל וחברה	משרד ראש הממשלה
אורן כהן	סמנכ"ל ממשל וחברה	משרד ראש הממשלה
עדי כץ	ראש תחום רכש חברתי, מינהל שירותים חברתיים ואישיים	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
אופיר להב	סמנכ"ל תכנון מדיניות תקצוב ומחקר	משרד העלייה והקליטה
גל לנדו	מנהל תחום חינוך, רווחה ומגזר שלישי, החשב הכללי	משרד האוצר
אירית לקסר	ראש אגף גריאטריה	משרד הבריאות
סיביל סירקיס	מנהלת תחום תאום וארגון, אגף בריאות הנפש	משרד הבריאות
אלה סלמן	ראש אגף פיקוח ובקרה שירותים חוץ ביתיים, מינהל איכות פיקוח ובקרה	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
יבגניה פיכמן בנר	עו"ד ממונה רכש חברתי, אגף שירותים חברתיים ואישיים	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
איריס פלורנטין	סמנכ"לית בכירה, אגף שירותים חברתיים ואישיים	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
מירב קדם	סגנית בכירה לחשב הכללי, החשב הכללי	משרד האוצר

מרכזת הצוות: שירה צחור, רפרנטית חברה, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

נשות המקצוע בששת השירותים החברתיים המלווים על ידי הצוות

מאירה אביר	מפקחת ארצית האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים, שירות קדם עתידים	משרד החינוך
רקפת בן גיא	סגנית ראש מינהל שירותים חברתיים ואישיים, מנהלת השירות ילד ונוער חוץ ביתי	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
קרן גולדמן	מרכזת בכירה אלכוהול והתנהגות ממכרת, האגף לב־ריאות הנפש	משרד הבריאות
לינדה דגן	מפקחת ארצית סמך מקצועי	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
רונית דודאי	ממונה שיקום ארצי, סלי שיקום למתמודדים, אגף בריאות הנפש	משרד הבריאות
חמה ישראלי שמייסר	מפקחת ארצית פנימיות, שירות ילד ונוער חוץ ביתי	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
גילה כהן דרעי	סגנית מנהלת האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים לענייני מינהל ותקצוב	משרד החינוך
פאולה רושקה	מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות, האגף לבריאות הנפש	משרד הבריאות

צוות מלווה מהחברה האזרחית

הלה הדס	מנכ"לית	עמותת "אנוש"
צביקה גולדברג	מנכ"ל לשעבר	ארגון "בעצמי"
עידית מני איקן	מנהלת מחלקת מחקר	מכון הנרייטה סאלד

ייעוץ וליווי מקצועי לצוות על ידי ארגון "נובה"

רוני בירמן	ראשת תחום מגזר חברתי	
הדס גבאי לרום	מנכ"לית	
אורי גופר	ראש תחום מגזר ציבורי	
ענת הלוי	יועצת בכירה לתחום האסטרטגיה והכלכלה ההתנהגותית	
טל כהנא	יועצת בכירה לתחום המדידה וההערכה	
נילי זינגר	מנהלת תחום Data & BI	

1. מדידה, הערכה ונתונים

1.1. תיאוריית השינוי ואסטרטגיית המדידה וההערכה

למדנו ש:

1. על מנת לספק לאזרח שירות מקצועי המותאם לצרכיו, יש להגדיר את קהלי היעד ואת הבעיות שהשירות³ מבקש לתת להן מענה (ולתעדף ביניהן), לקבוע מהן התוצאות הרצויות ולתכנן דרכי פעולה להשגתן. זהו תהליך שבו מגובשת "תאוריית השינוי" של השירות המתייחסת לדרך שבה השירות, ודרכי הפעולה שנקבעו, יביאו להשגת התוצאות הרצויות בקרב קהלי היעד.

2. מערך המדידה מבוסס על תיאוריית השינוי של השירות ונועד לתת מענה לשאלות, כגון: האם דרכי הפעולה מיושמות על-פי התכנון ובאיכות הנדרשת? האם מושגות התוצאות הרצויות? באיזו מידה דרכי הפעולה שנבחרו תורמות להשגת התוצאות? לכן, הגדרת תאוריית השינוי היא בסיס הכרחי לגיבוש מערך המדידה. מדריך הרכש החברתי שפורסם בשנת 2016 ממליץ על הגדרת תיאוריית שינוי לשירותים חברתיים במיקור חוץ ופיתוח מערך מדידה על בסיסה. אך בפועל, במרבית השירותים עדיין לא נוסחה תיאוריית השינוי.

3. ברוב השירותים מתבצעים תהליכים כלשהם של מדידה והערכה, אך במקרים רבים הם אינם מבוססים על אסטרטגיה יזומה ומגובשת של המשרד. בחלק מהמקרים תהליכים אלה מתבצעים מכוח התפתחויות היסטוריות בשטח ולעיתים, לאור החלטות נקודתיות על מאמץ כזה או אחר ולא מתוך ראייה כוללת. מצב זה עלול להביא לחוסר יעילות בהקצאת המשאבים של המשרדים וליצור מענה שאינו מיטבי לצרכי המשרד.

4. מחקרי הערכה תקופתיים ומדידה שוטפת הם אסטרטגיות משלימות. לכל קטגוריה יש מאפיינים שונים וחוזקות ייחודיות (ראו פרק הגדרות).

אנו ממליצים ש:

1. לכל שירות חברתי במיקור חוץ תגובש תיאוריית שינוי בהירה ומוגדרת היטב. את תיאוריית השינוי יש לגבש מתוך הסתכלות על רצף השירותים המיועדים לאוכלוסיית היעד, תוך גזירת תיאוריית השינוי הספציפית מתיאוריית השינוי הרחבה יותר ביחס לאוכלוסייה זו ותוך הלימה בהגדרת התוצאות הרצויות.

2. מידת ההשקעה בפיתוח תיאוריית השינוי תשתנה משירות לשירות - בהתאם למרכזיותו, למידה שבה קיימות שאלות מהותיות או רצון לרפורמה ובהתאם לאילוצי זמן ותקציב. כך למשל, גיבוש תיאוריית שינוי לשירות מסוים יכולה לכלול תהליך קצר שבו הצוות המקצועי כותב את תיאוריית השינוי על בסיס הידע והניסיון הקיים. לעומת זאת, בשירות אחר, ניתן לערוך תהליך אינטנסיבי שבו משתפים אנשי מקצוע ומומחים חיצוניים, עורכים סקירות השוואתיות בינלאומיות ומגבשים תיאוריית שינוי מעודכנת ומפורטת לשירות.

3. התשומות, התפוקות והתוצאות יוצגו באופן גרפי באמצעות 'מודל לוגי', שהינו כלי תכנוני מקובל ובעל שימוש נרחב בשדה החברתי⁴. המודל יהווה את הבסיס לפיתוח מערך המדידה של השירות. יש להבחין במודל הלוגי בין תפוקות ותוצאות שהינן באחריותו העיקרית של מפעיל השירות, לבין תפוקות ותוצאות שהינן באחריות גורמים אחרים ובהם המשרד או מפעילים של שירותים משיקים אחרים. לדוגמה: בשירות המיועד לתלמידים עם בעיות התנהגות, אפשר שהמפעיל אחראי לאספקת לימודי מיומנויות שליטה, בעוד שהמשרד אחראי על איתור והפנייה של תלמידים מתאימים לשירות. כמו כן, בשירות האשפוזיות לגמילה מחומרים ממכרים, אפשר שהמפעיל הוא האחראי העיקרי לתוצאה של גמילה מהתלות הפיזיולוגית בחומרים רעילים, בעוד ששירותים נוספים, כגון מרכזי מתדון וקהילות שיקומיות, שותפים לאחריות על התוצאה ארוכת הטווח של גמילה מהתנהגויות ומחומרים ממכרים. לכל שירות במיקור חוץ תפותח

3 המושג 'שירות' מתייחס לאורך המסמך להתערבויות ולמענים שמסופקים במסגרת מכרז לאספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ, ולא ליחידה הארגונית במשרד, אלא אם צוין אחרת.

4 ישנם מודלים נוספים לתכנון, אך מצאנו כי שילוב של תיאוריית שינוי מלאה ומודל לוגי מהווה מצע תכנוני טוב, על-אף המגבלות שקיימות בכל כלי. מומלץ להשתמש בתבנית ובהנחיות המובאות במדריך לרכש חברתי.

אסטרטגיית מדידה והערכה, אשר בה יוגדרו מטרות המדידה, העקרונות העומדים בבסיסה, הפעולות העיקריות שישומו והקווים המנחים לשימוש בממצאים וניהול מבוסס נתונים. הגדרת המטרות תכלול את השימוש בממצאים למדידה ולקבלת החלטות, כולל שיפור השירותים והסטת משאבים בין שירותים במקרה הצורך. האסטרטגיה תתייחס, בין היתר, גם לפעולות העיקריות שבאמצעותן ייבחן המודל הלוגי של השירות, כולל מידת השגת התוצאות שנקבעו. בפיתוח האסטרטגיה יש לתת את הדעת לשתי פעולות משלימות - מדידה שוטפת ומחקרי הערכה (ראה ההמלצות להלן).

1.2 תכנית למדידה שוטפת

למדנו ש:

1. בתכנית המדידה השירות צריך להגדיר את מדדי התשומה, התפוקה והתוצאה שיימדדו באופן שוטף. אך לפי ממצאי הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ, מרבית מכרזי הרכש הממשלתיים מגדירים מדדי תשומה בלבד. חלקם מגדירים גם מדדי תפוקה, ומעטים מהם מגדירים גם מדדי תוצאה⁵.
2. היעדרם של מדדי תפוקה ותוצאה מייצר מציאות, שבה לא ניתן לבחון במידה מספקת האם השירות ניתן על-פי התכנון (מבחינת היקף ואיכות הפעילות) ולא ניתן לקבוע אם הוא השיג את תוצאותיו הרצויות. מצב זה מקשה על ניהול אפקטיבי של ההתקשרות ועל יישום תהליכים לשיפור השירות. היעדר המדדים גורם במקרים רבים לניהול ספציפי (Micro-Management) מבוסס תשומות.
3. גם במקרים שבהם הוגדרו מדדים, פעמים רבות הם מוגדרים בתהליך עצמאי ומנותק בכל שירות לחוד. בשל כך, תפוקות ותוצאות דומות עלולות להימדד בדרכים שונות, אף אם אין לכך הצדקה מקצועית. מצב זה מקשה הן על השוואה בין שירותים והן על סכימה של הנתונים (אגרגציה). אמנם, השוואה בין שירותים מצריכה זהירות רבה בשל השונות ביניהם, אך היא עשויה לספק מידע חשוב ומועיל. על המגמה של חתירה למדדים משותפים למדנו גם ממנהלים בשירותים החברתיים בעיריית ניו-יורק וגם מהספרות המקצועית⁶.
4. גם הגדרה של מספר רב של מדדים מקשה על ניהול אפקטיבי. כך למשל, הממשל הפדרלי בארה"ב [הגדיר 7 תוצאות](#) [12-1 מדדי תוצאה](#) בלבד בתחום רווחת הילד שעל בסיסם מתנהל השיח עם המדינות ביחס להישגים ושיפורים הנדרשים. גם ב- [GPL Government Performance Lab](#) בבית הספר "קנדי" לממשל באוניברסיטת הרווארד, בה עוסקים בשדרוג מכרזי רכש חברתי, ממליצים על הגדרת מספר מצומצם של מדדים כדי למקד את ניהול ההתקשרות בדברים החשובים ביותר.
5. ככל שתכנית המדידה מתייחסת לאיסוף מידע אישי ממקבלי השירותים, יש צורך בהסכמתם לשימוש בנתונים לצורך שיפור השירות, כולל בחינת האפקטיביות שלו וגיוש מדיניות עתידית. אך אין כיום מדיניות ממשלתית לגבי אופן קבלת ההסכמה ובפועל יש שונות רבה בין השירותים. כך לדוגמה, ישנם שירותים עם דרישות מחמירות המקשות על השימוש בממצאים לצורך שאינו ניהול ישיר של השירות, בעוד שבשירותים אחרים הדרישות מקלות יותר.

אנו ממליצים ש:

1. תגובש תכנית למדידה שוטפת לכל שירות במיקור חוץ, אשר תתבסס על המודל הלוגי שלו. על תכנית המדידה להגדיר את מדדי התשומה, התפוקה והתוצאה שיימדדו באופן שוטף, מדוע הם נבחרו (הרציונל), מהי הנוסחה לחישובם, מהם מקורות המידע, כיצד יאספו הנתונים, על-ידי מי ומתי. תכנית המדידה תתמקד במספר מדדים מצומצם ככל שניתן, על מנת לאפשר ניהול איכותי ואפקטיבי באמצעותם (בדרך כלל 4-7 מדדים). כל מדד יכול להיות מורכב ממספר פריטים.
2. רוב מדדי התוצאה יתמקדו בטווח הזמן הרלוונטי לתקופת ההתקשרות שבמכרז, על מנת לאפשר ניהול מבוסס נתונים של ההתקשרות. עם זאת, ניתן ואף רצוי למדוד תוצאות בטווח הארוך יותר, על מנת לבחון את האפקטיביות הכוללת של השירות. לדוגמה: רוב מדדי התוצאה של שירות לשיפור ההישגים הלימודיים של תלמידי ביה"ס יסודי הנמצאים בסיכון יתמקדו בהישגים לימודיים בחינוך היסודי, כגון - ציונים במבחני קריאה בכיתה ד'. אך בנוסף לכך, על מנת לבחון את אפקטיביות השירות בטווח הארוך, ייבחנו גם הישגי התלמידים בבגרות ובהרשמה למוסדות להשכלה גבוהה.

דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ, 2016.
אלמוג וחביב. (2013). מדידה משותפת של תוצאות בתחום החברתי.

3. בגיבוש המדדים יעשה ניסיון להישען על מדדים קיימים בספרות, תוך מאמץ לשלב בין מקורות מידע שונים כגון מוטבים, אנשי פיקוח ובקרה, מפעילים, בני משפחה (היכן שרלוונטי) וכדומה. איסוף מידע ישירות ממוטבי השירות, שלא בתיווך מפעילי השירותים, חשוב במיוחד.
4. בהכנת תכנית המדידה יילקח בחשבון הנטל שיושג על המשרד, המחוזות, המפעילים, מקבלי השירות ובעלי עניין נוספים. תכנית המדידה צריכה להיות ריאלית ולשקף איוון בין התועלת שתצמח מאיסוף הנתונים לנטל הכרוך באיסופם. יש יתרון בהקשר זה למדדים הנשענים על נתונים שנאספים כבר ממילא ולא מצריכים איסוף נתונים חדשים.
5. יעשה מאמץ לקבוע מדדים משותפים לתוצאות דומות ולשירותים דומים. חשוב להתייחס בהקשר זה גם להגדרה אחידה של המדדים וגם לשיטה אחידה לחישובם. המדדים המשותפים יאפשרו השוואה זהירה בין שירותים ולעיתים, גם סכימה של נתונים. זאת תוך מתן מירב תשומת הלב להבדלים בין קהלי היעד, מקבלי השירות בפועל, היקף ואיכות השירותים המסופקים, השפעות של גורמים חיצוניים וכדומה.
6. בעת גיבוש מדדי התפוקה, חשוב לאזן בין מדדים המתייחסים להיקף השירות (כגון: מספר המטפלים, מספר שעות הטיפול וכדומה) לבין מדדים שמתייחסים לאיכות השירות (כגון: איכות הצוות המטפל ואיכות הטיפול). האיזון צריך לבטא את הדגשים של השירות, ולאפשר לו לבחון עד כמה מדיניות זו (ביחס להיקף ולאיכות השירות) אכן מיושמת בפועל.
7. ייקבעו יעדים למדדים השונים, כולל מדדי התוצאה, ככל שקיים מידע המאפשר קביעת יעדים ריאליים וברי השגה (כגון מדידה קודמת, השוואה לשירותים דומים, ביסוס מחקרי וכדומה). רצוי להיזהר מקביעת יעדים ללא ביסוס מספק. במקרים בהם צפויה שונות משמעותית בין אוכלוסיות, אזורים וכדומה יש לקבוע יעדים דיפרנציאליים. היעדים יכולים להיקבע במונחים של היקף השינוי הרצוי (למשל, עלייה של 10% במספר הזכאים לתעודת בגרות בשנה) או במספרים מוחלטים (למשל, 10,000 זכאים לבגרות בשנה). ניתן גם להגדיר יעדים במונחים יחסיים (למשל, זכאות לבגרות העולה ב-10% על ממוצע הזכאות הארצי או שיפור של 10% בזכאות לבגרות ביחס לנתוני המפעיל לפני שנה).
8. ייקבעו קווים מנחים ביחס לקבלת הסכמה לשימוש במידע אישי ממקבלי השירותים, אשר יאזנו בין שיקולי פרטיות לבין הצורך בשימוש בנתונים לשיפור השירותים החברתיים. הקווים המנחים ייקבעו מדרגים שונים על בסיס שיקולים כגון רגישות המידע, פוטנציאל השימוש לרעה במידע, מאפיינייה של אוכלוסיית המוטבים וכדומה.

1.3. מתווה למחקר הערכה

למדנו ש:

1. ממיפוי מדגמי של המדידה וההערכה בשירותים החברתיים במיקור חוץ, עולה ש-75% ממנהלי השירותים מעידים, כי לא נעשה מחקר הערכה על השירות. גם היכן שמבוצע מחקר הערכה, כמחצית ממנהלי השירותים אינם יודעים לדווח על שיטת המחקר או על מערך המחקר. מכך עולה שהשימוש במחקרי הערכה אינו מאוד רווח וכי גם היכן שהם מבוצעים, מנהלי השירותים אינם מכירים את מערך המחקר באופן שיאפשר להם להבין האם הוא נותן מענה לשאלות המחקר שמעסיקות אותם.

אנו ממליצים ש:

1. בביצוע מחקרי הערכה, בהתאם לאסטרטגיית המדידה וההערכה שנקבעה, יינתן דגש להערכה הבוחנת גם את תוצאות השירות, ולא רק את אופן ואיכות הפעלת השירות. בבחינת התוצאות ייעשה מאמץ לבודד את השפעת השירות, כאשר מתאים ורלוונטי, באמצעות מערכי מחקר ניסויים (Experimental) ודמוי-ניסויים (Quasi-Experimental)⁷.

מחקר ניסויי: שיטת מחקר מדעית לבדיקת השערה בדבר קשר סיבתי בין הגורמים הנחקרים, על ידי השוואה בין שני מצבים אליהם מוקצים הנבדקים באופן אקראי-קבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת. מחקר דמוי-ניסוי: מספר מערכי מחקר אשר חולקים רבים מהמאפיינים של מערך מחקר ניסויי, אך ללא הקצאה אקראית של הנבדקים לקבוצת טיפול וקבוצת ביקורת. למידע נוסף-

<https://www.gate2evaluation.org/research-types>

2. מעבר לכך, שאלות מחקר וסוגיות מחקריות שונות דורשות שימוש בגישות שונות להערכה, תוך שימוש בשיטות מחקר מגוונות. כך למשל, מחקר איכותני יכול לסייע מאוד במתן הסבר ופרשנות לממצאים ובמתן ביטוי לנקודות המבט של קבוצות שונות. על כן, בראייה כוללת יש מקום לגיוון בשיטות המחקר ולשימוש ביותר משיטה אחת באותו מחקר.
3. בשירותים חדשים או בשירותים שעוברים תהליך של רפורמה מקיפה, יש חשיבות מיוחדת לתכנון מחקר ההערכה כבר כחלק מהשלבים הראשונים של תכנון השירות. הדבר יסייע בעיצוב השירות, בחידוד שאלות המחקר ובהפעלת השירות באופן שיאפשר מענה מיטבי על שאלות המחקר.
4. כבר בשלב תכנון המחקר תהיה התייחסות לאופן שבו המשרד מתכוון להשתמש בממצאיו, כולל הגדרה של מנגנונים ותהליכים להפקת לקחים ולקבלת החלטות על בסיסו.

1.4. חיבור לתהליכי הפיקוח והבקרה

למדנו ש:

1. מפקחים ובקרים של שירות, ארציים ומחוזיים כאחד, חיוניים בתהליכי הגדרת תיאוריית השינוי, המודל הלוגי והמדדים הן בשל היכרותם הנרחבת והבלתי אמצעית עם השירות בשטח והן בשל תפקידם האפשרי באיסוף חלק מהנתונים הנדרשים. זאת מעבר לתפקידם בפיקוח ובבקרה על הסטנדרטים הנוגעים לתנאי הקיום והטיפול הבסיסיים, אשר נועדו להבטיח את בטיחותו ואת כבודו של מקבל השירות, ואינם המוקד של דו"ח זה.
2. עם זאת, כיום המפקחים והבקרים אינם משולבים מספיק בשלבי התכנון של השירות ושל מערך המדידה ולפעמים אף אינם מכירים מספיק את אסטרטגיית המדידה וההערכה של השירות ואת חלקם הייחודי בתוכה. מצב זה מקשה על פיקוח ובקרה מתוך ראייה הוליסטית, המשלבת בין תהליכים אלה לבין תהליכי המדידה וההערכה באופן אשר מונע כפילות או אף סתירה בין התהליכים. זאת עד כדי מצב שבו המפעילים בשטח מתמודדים עם שני קולות שאינם בהלימה זה עם זה. כפילות וסתירה מעין אלה מקשות על ניהול אפקטיבי של ההתקשרות, מביאות לבזבז משאבים ויוצרות בלבול וקושי בקרב מפעילי השירותים.

אנו ממליצים ש:

1. הגורם המקצועי ישתף את המפקחים והבקרים בשירות בתהליכים לגיבוש תיאוריית השינוי, המודל הלוגי והמדדים של השירות וגם יוודא שהם מכירים היטב כיצד אלה שולבו לבסוף במכרז.
2. תפיסת הפיקוח והבקרה של השירות תהיה בהלימה לאסטרטגיית המדידה וההערכה, כאשר המפקחים והבקרים בשירות יהוו מקור מידע חשוב היכן שנדרש. הגורם המקצועי ישלב את מפקחי ובקרי השירות בתהליכי השיח והלמידה מבוססי הנתונים עם מפעילי השירותים.

1.5. שיתוף מקבלי השירותים ומפעיליהם בהגדרת התוצאות והמדדים

למדנו ש:

1. כמעט שלא מתנהלים עדיין תהליכים שיטתיים לשיתוף ציבור בעת גיבוש תיאוריית השינוי, הגדרת התוצאות ומדדי השירות. כך למשל, מבדיקה מדגמית של 166 שירותים במיקור חוץ, עולה כי 41% ממנהלי השירותים מעידים כי שיתפו את המפעילים בהגדרת המדדים ורק 10% מעידים שביצעו שיתוף של מקבלי השירות.
2. היעדר השיתוף נובע, בין השאר, מהעדר היכרות מספקת של מנהלי השירותים עם הכלים לשיתוף ועם האפשרויות להבניית תהליך שיתוף, שיביא ערך ממשי העולה על תשומות הזמן והכסף הנדרשות וגם מחששות שקיימים במקרים מסוימים על רקע היסטוריה של יחסים עכורים או ניסיונות עבר לא מוצלחים.
3. כתוצאה, חסר למנהלי השירותים מידע חשוב על הצרכים, העמדות והתפיסות של בעלי העניין המרכזיים (כגון מקבלי השירות, בני המשפחה, המפעילים, אנשי המקצוע בשדה). לעיתים, מכרזים נכשלים בשל טעויות שניתן היה לתקן במידה והיה מגיע מידע ומשוב רלוונטי על הכיוונים שמתווה המכרז כבר בשלב החשיבה והתכנון.

1. תיערך היוועצות ביחס להיבטים כגון תאוריית השינוי, מרכיבי המודל הלוגי, המדדים, היעדים ואופן השימוש בממצאים עם מקבלי השירות ובני משפחתם, מפעילי השירותים (הקיימים והפוטנציאליים), אנשי המקצוע בשדה, מומחים, רשויות מקומיות ועם הציבור הרחב (כשרלוונטי). ההיוועצות יכולה להיות פתוחה או להתמקד בדילמות שלגביהן יש התלבטות קונקרטית. היא יכולה לספק מידע חדש וכיווני חשיבה מגוונים, לסייע בזיהוי מוקדם של בעיות וחסמים, לסייע בתיאום ציפיות, לחזק את האמון ולהגביר את הלגיטימציה להחלטות שיתקבלו. חשוב להדגיש כי אין כוונה להעביר בתהליך השיתוף את הסמכות והאחריות לקבלת ההחלטות לקהלים אלו. מקבלי ההחלטות נשארים עצמאיים להחליט אחרת מהעמדות והדעות שהושמעו בפניהם.
2. היקף ההיוועצות והמוקד שלה תלוי בצרכים ובמטרות שמוגדרים על-ידי המשרד ובמשאבי הזמן והתקציב שעומדים לרשות התהליך. בתהליכים מורכבים מומלץ לבחון את האפשרות להיעזר בחברה המתמחה בתחום שיתוף הציבור באמצעות המכרז המרכזי לתכנון וביצוע תהליכי שיתוף בעבודת משרדי הממשלה.
3. בשל ההיבטים הייחודיים של ביצוע שיתוף ציבור במסגרת תהליכים של מיקור חוץ, משרד ראש הממשלה יכין ויפרסם מדריך לשיתוף ציבור ברכש החברתי. המדריך יוכן בשיתוף עם המשרדים החברתיים ועם משרד האוצר ויתבסס על הניסיון הקיים בביצוע שיתוף ציבור ברכש החברתי ועל הניסיון הבין לאומי. המדריך יתייחס להיבטים הייחודיים שבביצוע שיתוף ציבור בכל אחד מהשלבים של מעגל ההתקשרות, כגון הכללים להיוועצות עם המפעילים (קיימים ופוטנציאליים),

1.6. שימוש במסדי נתונים אינטגרטיביים

למדנו ש:

1. שירותים במיקור חוץ זקוקים פעמים רבות למידע המצוי בידי גופים ציבוריים אחרים על מנת לתכנן ולנהל טוב יותר את השירותים ועל מנת לבחון את האפקטיביות שלהם. אך בפועל יש קושי רב בקבלת מידע מגופים אחרים בשל מורכבות התהליך, משך הזמן הכרוך בכך ולעיתים דחיית הבקשות או הצבת התניות המקשות על העברת המידע או על השימוש בו.
2. בנוסף, לצורך שימוש מיטבי בנתונים, יש לבצע ניתוחים והצלבות של המידע שהתקבל ממספר גופים וגם לחבר אותו עם נתוני השירות עצמו ברמת הפרט. לכן, קבלת מידע מִצָּרְפִי (אגרגטיבי) מהגופים מגבילה ולא תמיד מספקת. גוף המרכז נתונים ממספר מקורות הוא הלמ"ס, אך חסר כיום תהליך פשוט ומהיר לקבלת הנתונים והשימוש באפיק זה נמוך מאוד ביחס לפוטנציאל.
3. קיימת מגמה בין-לאומית של שיפור הנגישות למידע משולב ממספר משרדים ויצירה של תשתיות מידע אינטגרטיביות לצורך שיפור השירותים החברתיים. על מגמה זו ניתן ללמוד [מאסטרטגיית הנתונים](#) של ה- Department of Health and Human Services בארה"ב ומיוזמות להקמת מאגרי מידע אינטגרטיביים לצרכי מחקר ושיפור השירותים החברתיים, כמו יוזמת [RIPL \(Research Improving People's Lives\)](#) במדינת רוד איילנד בארה"ב או יוזמות ה- [Data Labs](#) וה- [ADR \(Administrative Data Research\)](#) בבריטניה.

אנו ממליצים ש:

1. יופעלו מסלולים מהירים, נגישים וזמינים לקבלת נתונים מהלמ"ס לצורך תכנון, ניהול ובחינת האפקטיביות של השירותים החברתיים במיקור חוץ. זאת כחלק מהמאמץ הרחב יותר להגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה. המידע מהלמ"ס יאפשר לבצע ניתוח של נתונים ממספר משרדים, באמצעות גוף אחד בעל המומחיות והתשתיות הנדרשות. ההקמה המתוכננת של מאגר מידע מינהלי אחד (Data Lake) בלמ"ס תהיה תשתית תומכת חשובה אשר תאפשר ביצוע של ניתוחים אינטגרטיביים בקלות וביעילות. תשתית זו תסייע גם בקידום שימוש נרחב יותר במערכי מחקר ניסויים ודמו-ניסויים.
2. כחלק מהחלטת ממשלה מס' 4753, מיום 24 בנובמבר 2019, בנושא "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה", יבוצע פיילוט במשרדים חברתיים לצורך גיבוש המסלולים מהירים, במטרה לאפיין את הצרכים של המשרדים ולבחון את האפשרויות ואת החסמים הקיימים לשימוש במידע. במסגרת הפיילוט, ייבחנו גם דרכים לעידוד השימוש בערוצים אלה על-ידי המשרדים וייבחן מנגנון המעורבות של מפעילי השירותים בהגדרת הנתונים הנדרשים, בקבלת הנתונים ובשימוש בהם.

2. חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש

2.1. פירוט המודל הלוגי והמדדים במכרז

למדנו ש:

1. כאמור, ברוב המכרע של המכרזים אין עדיין הגדרה ברורה ושיטתית של התוצאות הרצויות ושל מדדי התוצאה. מצב דברים זה, פוגע ביכולת של בעלי העניין השונים, ובכלל זאת מפעילי השירותים, להבין באופן ברור את מהות השירות ואת תוצאותיו הרצויות.
2. לעומת זאת, לעיתים ניתן למצוא פירוט רב לגבי התשומות והתפוקות הנדרשות. במצב זה, מרחב הפעולה והגמישות שנותר למפעיל הינו מינימלי וההפריה והחדשנות מהשטח מוגבלות.
3. הגדרת התשומות והתפוקות לפרטי פרטים נובעת מהתפיסות הבאות:
 - א. למשרד הממשלתי יש ההבנה והידע לגבי כלל המרכיבים של השירות המבוקש וכל שנדרש הוא לשקף את הדרישות למפעילים הפוטנציאליים
 - ב. חשש שכל היבט שלא הוגדר יכול להיות מנוצל לרעה על-ידי המפעילים באופן שיפגע במקבלי השירות. במיוחד כשמדובר פעמים רבות בקטנים ובחסרי ישע.
 4. ההגדרה של התשומות והתפוקות בדרך כלל קשיחה ולא ניתנת כמעט לשינוי ועדכון במהלך תקופת ההתקשרות. התפיסה היא שהשירות מעוצב בתהליך המכרזי ושהסכם ההתקשרות נועד להבטיח מילוי של התנאים שנקבעו מראש. בשל זאת, היכולת לתת מענה לצרכים משתנים או לתובנות מהותיות שעלו מהפעלת השירות - מאוד מוגבלת.

אנו ממליצים ש:

1. תיאוריית השינוי והמודל הלוגי של השירות יעודכנו בתהליך הכנת המכרז וישולבו במסמכי המכרז. תיאוריית השינוי תסייע ביצירת הבנה משותפת של כל המעורבים ביחס לרציונל שעומד מאחורי השירות המבוקש ותסייע להבחין בין עיקר לתפל. מומלץ להציג במסמכי המכרז את המודל הלוגי בשלמותו, אך היכן שמתאים, ניתן להציג עיקרים ממנו, כגון התוצאות המרכזיות. לעיתים מיקור החוץ של שירות חברתי מתבצע באמצעות מספר מכרזים נפרדים לרכיבים שונים של השירות הרחב יותר. במקרים אלה יש לגבש מודל לוגי לשירות הכולל ולגזור ממנו מודל לוגי מצומצם יותר לכל אחד מהמכרזים. יש לכלול במסמכי המכרז את המודל הלוגי המצומצם וגם להפנות למודל הלוגי המלא, כדי לספק למפעילים הפוטנציאליים את ההקשר הרחב יותר שבו הם עתידים לפעול.
2. ייבחן באופן תקופתי הצורך בעדכון של המודל הלוגי ושל המדדים, כדי לתת מענה לצרכים משתנים בשטח או לתובנות מהותיות שעלו מהפעלת השירות (במידה והדבר מצריך עדכון בהסכמה של הסכמי ההתקשרות, ראו סעיף 5(ב), להלן).
3. מכרזים יכללו הגדרה ברורה של מדדי תשומה, תפוקה ותוצאה מרכזיים שעל-פיהם יבחן השירות ועל בסיסם ימדדו מפעילי השירות (בכפוף לשאיפה לשמור על גמישות, ראו להלן).
4. ניתן להגדיר במכרז מדדים ניסיוניים, שעשוי להיות צורך בתיקון ובהתאמה שלהם במהלך תקופת ההתקשרות. בעוד שההגדרה של התפוקה/התוצאה הנמדדת תישאר קבועה לאורך תקופת ההתקשרות, יקבעו צמתיים מוגדרים מראש לתיקון הניסוח של המדדים ושל כלי המדידה. העיקרון הוא יצירת ודאות בקרב המפעילים לגבי המהות של מה שרוצים למדוד, ושמירה על גמישות מסוימת לגבי הדרך שבה הדבר יימדד בפועל. כמו כן, תקבע תקופת היערכות והסתגלות של המפעילים להגדרה המתקנת של המדדים, כאשר יש בכך צורך.
5. יפותחו מודלים להגדלת מרחב הפעולה והגמישות של המפעילים, הן בשלב המכרזי והן בתקופת ההתקשרות:
 - א. בשלב המכרזי, יפותחו מודלים כדוגמת "מודל העוגה", באמצעות ביצוע פיילוטם בכל אחד מהמשרדים. לפי מודל זה, המשרד הממשלתי אינו מגדיר לפרטי פרטים את ה'מתכון' המבוקש ל'עוגה', אלא מגדיר כי הוא מעוניין ב'עוגת שוקולד טעימה'⁸. המתמודדים במכרז מציעים את המתכונים הטובים ביותר, במגבלות שהוגדרו. השירות יכול לבחור מתכון אחד או מספר מתכונים. כלומר, לפי גישה זו, המשרד מגדיר את התוצאות הרצויות מהשירות ורכיבים מסוימים של התפוקות והתשומות שיש עניין להבטיח (למשל, טיפול רפואי זמין 24/7 על-ידי רופא מומחה) ואילו

מרחב הגמישות יכול להיות רחב יותר או פחות בהגדרה של איזו עוגה רוצים, מהם רכיבי החובה, הקווים האדומים וכדומה.

המפעילים הפוטנציאליים מציעים מודלים שונים למתן השירות שנראה בעיניהם כאפקטיבי ביותר להשגת התוצאות במסגרת התקציב שהוגדר. בגישה זו התפוקות במודל הלוגי אינן מוכתבות במלואן מראש על-ידי המשרד, אלא מתעצבות כחלק מההליך המרכזי. "מודל העוגה" מסייע להביא חדשנות ותובנות מהשטח ומגביר את האחריות של המפעילים למודל הלוגי שהוצע על-ידם. לצד זאת, הוא מחייב את המשרד לפתח יכולת לבחון מודלים שונים שמוצעים ולתעדף ביניהם. הוא גם מחייב מערך מדידה מפותח, על מנת שלמשרד יהיו הכלים לעקוב אחר המידה שבה מושגות התוצאות. גישה זו למיקור חוץ של שירותים חברתיים זוכה לשימוש גובר בארה"ב.

ב. בהתקשרויות ארוכות טווח או כאשר צפויים מראש שינויים במודל (לאור למידה וניסיון מההפעלה של השירות בשטח, שינויים טכנולוגיים, שינויים בקהלי היעד וכדומה), יוכנסו לחוזה סעיפים המאפשרים ביצוע של שינויים והתאמות, מתואמים ומוגדרים היטב, לאורך תקופת ההתקשרות. לצורך כך יגובש נוסח גנרי לשימוש המשרדים החברתיים. השינויים יבוצעו בהסכמה בין המשרד לכל מפעיל ויאפשרו גמישות (מוגבלת) בהיקף ובהרכב השירותים ובאופן אספקתם. השינויים יתנו מענה לצרכים משתנים בשטח או לתובנות מהותיות שעלו מהפעלת השירות על מנת להבטיח את היכולת לשמור על האפקטיביות של השירות בתנאים משתנים. במידת הצורך, המודל הלוגי והמדדים יתוקנו בהתאם. ככל שנדרשים שינויים נרחבים ומהותיים בתקופת ההתקשרות, יתכן שיהיה צורך בפרסום מכרז חדש.

2.2. הגדרת אופן השימוש בממצאים

למדנו ש:

1. גם בשירותים שבהם מתקיימת מדידה, לרוב לא מתקיים עם המפעילים שיח שוטף על אודות הממצאים והתובנות העולות מהם. חלק משמעותי של האינטראקציות נסוב בעיקרו סביב הפרות של תנאי ההתקשרות או אירועים חריגים הדורשים התייחסות מיוחדת.

2. לפי ממצאי הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ, רק מיעוט קטן מהמכרזים כולל מדרג של סנקציות ותגמולים ורק ב-4% מן ההתקשרויות הופעלו סנקציות הלכה למעשה.

3. בשירותים המתקדמים במדידה בארה"ב הדגש בשימוש בממצאים הוא על שיח מכוון למידה ושיפור. השימוש בתמריצים 'קשים', כגון: סנקציות או תגמולים כספיים, הוא ממוקד ומצומצם ויש ניסיון לא להשתמש בנתונים לבייש (Shaming). הגישה הבסיסית היא של אמון ומטרה משותפת, אלא אם הוכח אחרת.

אנו ממליצים ש:

1. המכרז והסכמי ההתקשרות יכללו הגדרה ברורה של השימוש שיעשה בממצאי המדידה וההערכה על-ידי המשרד. הגדרה זו תכלול התייחסות לאפשרות לפרסום הנתונים, לתהליכי העבודה שבהם יעשה שימוש בממצאים ולהשלכות האפשריות על המפעיל (כגון תשלום, תגמולים וסנקציות, בחירת מפעילים במכרזים הבאים וכדומה).

2. ההחלטה ביחס להשלכות של הממצאים עבור המפעילים, תנסה לאזן בין הרצון ליצור שיח פתוח עם המפעילים לצורך למידה ושיפור מתמיד של השירות, לבין הצורך ביצירת תמריצים (חיוביים ושליילים) כדי להבטיח שירות נאות, איכותי ואפקטיבי (ראו להלן).

3. שימוש מרכזי בממצאים יהיה לצורך ניהול השירות באמצעות תהליכי שיח מובנה מכוון למידה ושיפור עם מפעילי השירותים. הזרימה של הנתונים היא לא חד צדדית - מהמפעילים למשרד ולא נועדה רק כדי לאפשר שליטה מרכזית של המשרד. כדי לשפר, זרימת הנתונים והתובנות חייבת להיות דו-סטרתית ולשמש גם את אנשי המקצוע בשטח. על מנת לקדם שיח מכוון שיפור עם המפעילים, יש לשתף אותם באופן שוטף בממצאים ובתובנות מהמדידה של כל המפעילים ולקיים עימם מפגשים תקופתיים לדיון על ממצאי המדידה. מפגשים אלה לא יוקדשו לדיון במקרי חירום או סוגיות בוערות בלבד, אלא לדיון רחב על המדדים, תוך גיבוש מפת דרכים לגבי היבטים לשימור והיבטים לשיפור. הדגש בדיון מסוג זה הוא על יצירת אווירת למידה כנה ופתוחה המכוונת לשיפור, מתוך תחושה של מטרה משותפת ואחריות משותפת. זאת להבדיל מגישה היררכית נוקשה של ספק-לקוח (דוגמה טובה היא מודל שפותח באוניברסיטת הרווארד - ניהול התקשרות אקטיבי [\(Active Contract Management- ACM\)](#)). גישה זו של שיח רציף מכוון שיפור, מצריכה חיזוק משמעותי של היכולת של המשרדים לנהל באופן אקטיבי את ההתקשרות לאחר סיום המכרז והחתימה על החוזה, מתוך הבנה שאיכות ואפקטיביות השירותים אינה נקבעת כמובן רק בשלב המכרזי.

4. חשוב לציין שהשוואה בין המפעילים היא חשובה ואף מתבקשת. יש לנסות לתעל אותה למידה הדדית וליצירת מוטיבציה להמשך שיפור ולהימנע, ככל שניתן, מבייש (Shaming) ומחזוק המוטיבציה להסתרה. יש להכיר בכך שהשוואה בין מפעילים היא מורכבת וצריכה להיות זהירה ולהתחשב בהרכב שונה של אוכלוסיית המוטבים ו/או בהבדלים אחרים באופן אספקת השירות.

5. שימוש נוסף בממצאים יהיה לצורך מתן תמריצים 'קשים':

א. תגמולים וסנקציות: דגש מיוחד יינתן לתגמולים, כולל תגמול כספי ישיר או אמצעים אחרים כגון הגדלה של מכסות או פרסום ההישגים של המפעילים (במיוחד במקרים שבהם המוטבים יכולים לבחור בין מפעילים). לצורך תגמול, ניתן לאמץ למשל גישה של סלי איכות, המופעלת באגף הגריאטריה במשרד הבריאות. לפי גישה זו, מפעיל אשר מספק לאזרח סטנדרט שירות באיכות הגבוהה מהדרישות המחייבות במכרז, מקבל על כך תגמול על-פי מדרג שנקבע מראש. בכל מקרה, חשוב שהתגמול יהיה מעבר לעלויות הבסיסיות כך שמפעילי השירותים לא יגיעו למצב של הפסד בהיעדר תגמול. זאת מתוך ההבנה כי הפסד של מפעיל על פי רוב יגולגל אל מקבל השירות או אל העובדים הזוטרים. ניתן לשלב גם סנקציות על המפעילים, במיוחד לאחר שניתנה תקופה מספיקה ללמידה ולשיפור מבוסס נתונים ללא הפעלת סנקציות. בעיצוב הסנקציות רצוי ליצור מדרג שייתן למשרד כלים להתמודדות עם רמות שונות של בעיות והפרות של הדרישות מצד המפעילים. מדרג זה הופך את ההפעלה של הסנקציות לריאלית במגוון רחב יותר של מקרים ועדיין מהווה איתות משמעותי כלפי המפעילים לצורך תיקון של הבעיות וההפרות שנמצאו. גם כאן, חשוב לוודא שהסנקציות יפחיתו רק מהרווח ולא יפגעו במימון העלויות הבסיסיות, כך שמפעילי השירותים לא יגיעו למצב של הפסד.

ב. תשלום עבור תוצאות: סוג מיוחד של תגמול, שכמעט אינו בשימוש כיום, הוא תשלום עבור תוצאות. תשלום עבור התוצאות מגביר את המוטיבציה של המשרד להבטחת מדידה איכותית ומדויקת ומגדיל את המיקוד של כל הצדדים בתוצאה הנמדדת. על מנת להפחית את המוטיבציה של המפעילים למניפולציה בנתונים (Gaming) וכדי למנוע מיקוד עודף בהשגת היעדים על חשבון מיקוד במהות שעומדת בבסיס (Goal Displacement) - רצוי לקשור רק עד 5% מהתשלום במידת השגת התוצאות⁹. היקף זה גם מגדיל את הסיכוי לקיום של שיח אמיתי ופתוח המכוון לשיפור השירות וגם מצמצם את האפשרות להפסד של המפעיל, שעלול לפגוע בסופו של דבר בשירות הניתן לאזרח. תשלום עבור תוצאות מתאים בשירותים שלהם תוצאות ברורות ומדדים תקפים ומהימנים. בכל מקרה, יש לעקוב אחר השלכות השימוש במנגנון זה וליצור מנגנונים המפחיתים את הסיכוי להשלכות שליליות, כגון גריפת שמנת (Cream Skimming) - ברירת המקרים הקלים לטיפול על מנת להגיע לתוצאות טובות יותר בהשקעה פחותה של משאבים.

ג. שימוש בממצאים במכרז עתידי לאותו השירות או במכרזים אחרים: תמריץ נוסף הוא שימוש בממצאים כמקור מידע חשוב בבחירת המפעילים במכרזים עתידיים. השימוש יכול להיות כתנאי סף או כאמת מידה לצורך בחירת הזוכים. ניתן לבחון גם את האפשרות לשימוש במידע להחלטות על היקף השירותים, משך ההתקשרות, גובה הערבות, אופי והיקף הפיקוח וכדומה. בעת שימוש מסוג זה בממצאים, יש להתייחס בנפרד למפעילים חדשים שאין לגביהם את הנתונים הנדרשים ולהבטיח שהדבר לא יהיה חסם לכניסתם לשוק¹⁰. בחשיבה על התמריצים על המשרד לקחת בחשבון שככל שהגדיר בעצמו, במסגרת המכרז, את התשומות והתפוקות באופן מפורט וקשיתי, כך היכולת של המפעילים להשפיע על מידת השגת התוצאות מוגבלת יותר. לכן, במקרים אלה התמריץ צריך להתמקד יותר בציות לדרישות המכרז ביחס לתשומות ולתפוקות ופחות במידת השגת התוצאות. לעומת זאת, ככל שהמשרד לא הכתיב מראש למפעילים את התשומות והתפוקות הנדרשות (כגון "מודל העוגה"), כך ניתן להתמקד יותר בתמריץ עבור השגת תוצאות. במקרים אלה, מפעילים אשר יישמו מודל, שעושה שימוש בתשומות ובתפוקות באופן יעיל ואפקטיבי יותר, יזכו בתגמול.

9 בתכניות ניסיוניות (פילוטמים), שבהן המטרה היא לבחון היתכנות של מודל פעולה ואת האפקטיביות שלו, בטרם הפצה רחבה, ניתן ליישם מודלים של תשלום רחב יותר עבור תוצאות, כמו מודל האג"ח החברתי.

10 במקרים אלה, יש לפטור אותם מתנאי הסף, וכן, ככל שהתחרות היא רק על איכות, לא לנקד אותם באמות המידה הרלוונטיות (ובכך לתת משקולות גדולות יותר לאמות המידה האחרות). במקרים שבהם התחרות היא גם על מחיר, ניתן לפעמים לתת ניקוד אפס, מתוך הנחה שהמפעיל יכול לפצות על כך בהצעת מחיר נמוכה יותר לצורך כניסתו לשוק. אך יש לוודא שהניקוד על אמות המידה הרלוונטיות לא יהיה גבוה מדי ובכך למעשה יהווה חסם לכניסת מפעילים חדשים לשוק.

4. ככלי משלים, ישולבו גם תמריצים 'רכים'. תמריצים כאלה מסמלים שהתגמול על הצלחה אינו נמדד רק בכסף, אלא גם בתדמית ציבורית, בהערכה ובהוקרה של ההצלחה בקידום המטרות המשותפות, על בסיס ערכים משותפים. דוגמה לכך יכולה להיות פרס הוקרה, חשיפה ציבורית וכדומה. כמובן שגם תמריצים רכים צריכים להינתן תוך הפעלת שיקול דעת ועל בסיס תהליכים סדורים ככל הניתן.

5. בנוסף לשימושים אלה, הממצאים ישמשו גם ככלי מרכזי להפקת לקחים ותובנות במסגרת תהליך התכנון והגיבוש של מכרז חדש לאותו שירות או לשירות דומה.

6. ההחלטה על פומביות הממצאים (או על חלקם) תאזן בין השאיפה לשקיפות מלאה של הממצאים לציבור לבין החשש מפירוש מוטעה ומניפולציה של הנתונים ויצירת תמריצים שעלולים לפגוע באיכות ובאפקטיביות השירות. להנגשה מושכלת של הממצאים לציבור חשיבות יתרה במקרים שבהם הלקוח יכול לבחור את מפעיל השירות.

7. ייעשה שימוש בנתונים גם לצורך הטיפול שניתן במסגרת השירות, ולא רק לניתוח של האיכות והאפקטיביות שלו בדיעבד. ניתן למשל להשתמש בנתונים לחיזוי (Predictive Analysis) כדי לספק שירות מותאם אישית, באופן אשר מגדיל את סיכויי ההצלחה של ההתערבות.

2.3. פיתוח מערכות מידע

למדנו ש:

1. מערכות המידע הן התשתית לתהליכי המדידה. הן משמשות לאיסוף, אחסון, ניתוח והפצת המידע. המערכות יכולות להיות פיתוח של המשרד, מוצר מדף שנרכש על-ידי המשרד ו/או מערכות של המפעילים או שילוב של הדברים. פעמים רבות, לא מדובר בהחלטה אסטרטגית שהתקבלה אלא בהתפתחויות היסטוריות שהשתרשו. מצב זה מביא, לעיתים, לריבוי וחפיפה לא הכרחי של מערכות, חוסר תקשורת בין מערכות, קושי בנגישות למידע ועוד.

2. תכנית המדידה מעוצבת ברובה בשלב גיבוש המכרז. אך תכניות העבודה המשרדיות לפיתוח מערכות המידע ותשתיות המחשוב לא בהכרח מסונכרנות עם המועדים שבהם נכתבים המכרזים. כך שנוצר קושי להוציא לפועל באופן מיטבי את תכנית המדידה שבה מעוניין השירות. מעבר לכך, השירותים לא תמיד מודעים למערכות שכבר קיימות במשרד ולפוטנציאל השימוש בהן לצורכיהם.

אנו ממליצים ש:

1. בעת הכנת המכרז תגובש אסטרטגיה ביחס למערכות המידע הקיימות והעתידיות מתוך מגמה לייעל את ההשקעה במערכות ולאפשר ניהול ממוכן אפקטיבי של השירות. מיקוד במספר מצומצם של מדדים ושימוש במדדים משותפים בין שירותים יקל על פיתוח מערכות מידע פשוטות ועל שימוש באותן מערכות בשירותים דומים, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות. הדבר יקל גם על הגופים המפעילים ויאפשר להם להתמקד במתן השירות למוטבים. האסטרטגיה צריכה להתייחס גם למקרים שבהם לחלק מהמפעילים יש מערכות מידע עצמאיות ולחלקם אין מערכות מידע, תוך בחינת האפשרות לשאיבת מידע אחיד מהמערכות הקיימות ומתן פתרונות למפעילים שאין ברשותם מערכת עצמאית.

2. בעת גיבוש תכנית העבודה המשרדית בנוגע לפיתוח מערכות המידע, יילקחו בחשבון המכרזים שצפויים להתפרסם בשלוש השנים העוקבות והם יקבלו תיעוד, תוך התחשבות בקריטריונים האחרים הנהוגים בכל משרד.

3. תינתן הדעת לגבי הבעלות על מערכות המידע המשמשות את השירות. בין אם מערכות המידע הן של המפעיל ובין אם הן של המשרד, במסמכי ההתקשרות יוגדר כי המידע שנאסף שייך למשרד ותהיה לו גישה אליו במהלך תקופת ההתקשרות ואחריה.

4. בשירותים שבהם נאסף מידע ברמת הפרט, יש לפעול לקיום מזהה אחיד (תעודת זהות), לכל פרט, כך שניתן יהיה לעקוב אחר המשתתפים הנוגעים אליו בין מערכות המידע השונות ואף לקבל עליו מידע נוסף, ממקורות אחרים, הרלוונטיים לתכנון, תפעול ומדידת השירות. שמירת מידע זה והנגישות אליו תהיה כפופה למגבלות של אבטחת מידע ושמירה על פרטיות בהתאם לכללים ולנהלים.

1. במכרזים רבים לא מוגדר תקציב ייעודי למדידה שוטפת והערכה והנושא משולב בסעיפי התקציב השונים, אם בכלל. בנוסף, לרוב אין התייחסות מספקת לנטל התקציבי שמשתנה המדידה על המפעילים, ובכלל זאת לעלויות של איסוף הנתונים והדיווח. מצב זה פוגע ביכולת לבצע מדידה איכותית וברת קיימה.
2. מדידה והערכה באיכות גבוהה מצריכים השקעה לא מבוטלת של משאבים. טווח בין-לאומי מקובל הוא 5%-10% מהתקציב הכולל של השירות, אך היקף זה תלוי במשתנים רבים כמו מורכבות השירות, מורכבות המדידה, ההיקף התקציבי של השירות ועוד¹¹. בהסתכלות על העלויות יש להבחין בין עלויות חד-פעמיות כגון פיתוח המערכות לבין עלויות שוטפות כגון איסוף וניתוח הממצאים, ביצוע עדכונים ושדרוגים, הבטחת איכות ועוד.

אנו ממליצים ש:

1. כבר בשלב גיבוש אסטרטגיית המדידה וההערכה תינתן הדעת לתקציב הריאלי שהמשרד יכול להקצות לנושא אל מול העלויות הצפויות, כך שיווצר איזון סביר בין הדרישות הנחוצות לניהול אפקטיבי של ההתקשרות לבין התקציב המוקצה. בהקשר זה יש להתייחס בנפרד לעלויות החד-פעמיות, שלהן ניתן לעיתים למצוא מקורות תקציביים מיוחדים ולעלויות השוטפות המהוות חלק בלתי נפרד מתקציב השירות השוטף.
2. בחישוב העלויות יש לקחת בחשבון גם את הנטל שמשתנה המדידה על המפעילים ואת הצורך במימון של הוצאות אלה, בדומה למימון מרכיבי השירות האחרים.
3. במרבית השירותים החברתיים המפעילים אינם מנוסים במדידה ולכן יש צורך בהקצאת תקציב גם לבניית היכולות של המפעילים בתחום זה. מאמץ זה נדרש על מנת להטמיע את המדידה בעבודתם באופן שיקדם מדידה איכותית ואמינה ושימוש מיטבי בממצאים. בנוסף, עבור מפעילים קטנים הנדרשים לבניית יכולות משמעותית, יש לשקול מתן הגנת ינוקא על מנת לאפשר התקדמות הדרגתית לעמידה במלוא הדרישות.
4. מימון המדידה יכול גם לתקציב לביצוע בקרה שוטפת על איכות הנתונים הנאספים, ובמידת הצורך גם לתימון איסוף איכותי של נתונים. חשוב לזכור שההשקעה הניכרת במדידה יכולה לרדת לטמיון במידה שהנתונים שנאספים אינם מדויקים.

מדובר בהערכה גסה על בסיס הניסיון המצטבר. יש שכוללים בחישוב רק תקציב להערכה חיצונית ויש שכוללים בו גם את התקציב המוקצה למדידה שוטפת. אך גם אלה שכוללים בחישוב מדידה שוטפת, לא בהכרח מתייחסים לכלל המרכיבים כמו פיתוח ואחזקה של מערכות המידע שמשמשות פעמים רבות גם לצרכים אחרים של השירות כמו אדמיניסטרציה וניהול הכספים. ראו למשל: [Benchmarks for Spending on Evaluation](#) ו- [Evaluation & Financing Monitoring](#).

3. הובלת השינוי

3.1. יצירת תורה והטמעתה

למדנו ש:

1. מדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ דורשת מומחיות והבנה, הן בתחום המדידה וההערכה והן בתחום של השימוש בכלים אלה בעולם המכרזי. כיום אין בנמצא תורה מגובשת ובניית יכולות שיטתית המסייעים לעובדי הממשלה ברכישת מומחיות בנושא. מומחיות זו היא קריטית להכנת מכרז מקצועי ולניהול אפקטיבי של שירותים הניתנים במיקור חוץ באופן המקדם שירות מיטבי לאזרח.

2. בארצות הברית מתקיימת פעילות ענפה של ארגונים ממשלתיים ולא ממשלתיים העוסקים בבניית יכולות הממשל והשלטון המקומי בתחום. התרשמונו לדוגמה, מארגון [GovEx](#) באוניברסיטת "ג'ונס הופקינס" בארה"ב, שעוסק בכך כמשימתו העיקרית. ערוץ פעולה עיקרי הוא למידה מבוססת פרויקט, אשר מתמקדת בבעלי התפקידים שעובדים עם הנתונים באופן שוטף, ומנחה אותם בשדרוג מערך המדידה שלהם. בסיום שלב ההכשרה והליווי האינטנסיבי מגובשת מפת דרכים להמשך התקדמות ושיפור. דוגמה נוספת הוא ארגון [Results for America](#) שעוסק במיפוי יכולות המדידה והשימוש בנתונים של הממשל ובפעולות סינגור לקידום התחום.

אנו ממליצים ש:

1. הממשלה תגבש ותפרסם 'מדריך למדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ'. המדריך יתבסס על הספרות הקיימת, על התובנות והלמידה מהניסיון הנצבר בשטח ומחידושים בפרקטיקה הבינלאומית. המדריך ייועד לכל השותפים בממשלה לתהליכים של מיקור חוץ, ובכלל זה האגפים המקצועיים ומפקחיהם, אנשי הרכש, יועצים משפטיים, חשבים ואנשי ועדת המכרזים. המדריך יתבסס על ההמלצות המובאות במסמך זה וירחיב ויפרט על הסוגיות השונות, שלבי העבודה, השיקולים להחלטות, תבניות העבודה המומלצות ועוד. המדריך יכתב על-ידי משרד ראש הממשלה ביחד עם המשרדים החברתיים ומשרד האוצר.

2. לצורך הטמעת התורה יתקיימו תהליכים לבניית היכולות של בעלי התפקידים הרלוונטיים. דגש יינתן ללמידה מבוססת פרויקט אשר תעסוק בנושאים, כגון: העלאת המודעות לחשיבות ולתועלות בשימוש בנתונים בקבלת החלטות; ניתוח נתונים והסקת מסקנות; חיבור המדידה למכרז ועוד.

3.2. יצירת תפקידים חדשים

למדנו ש:

1. בשנים האחרונות ניתן לראות חיזוק של יכולות המשרדים בתחום מערכות המידע, ניתוח הנתונים ושימוש בנתונים למדיניות. אך גם כיום, לרוב היחידות המקצועיות עדיין אין את המומחיות הדרושה לקידום אפקטיבי של מדידה והערכה בתהליך הכנת המכרז וניהול ההתקשרות. הן מתקשות בהגדרת צורכיהן ובתרגומם ליחידות הרלוונטיות (כגון: המחשוב ומערכות המידע) ובהובלה מושכלת של התהליכים הנדרשים ליישום המדידה בפועל ולניצול המידע. עקב כך, נפגעת היכולת והרצון ליזום ולהוביל מהליכים משמעותיים בתחום ולנצל את היכולות והמשאבים שכבר קיימים בממשלה באופן יעיל.

2. מהניסיון במגזר הציבורי והעסקי עולה, כי קיים ערך מוסף משמעותי להיכרות טובה של אנליסט-נתונים עם עולם התוכן הרלוונטי ועם דרך הפעולה של המערכת. כך לדוגמה, העסקה של אנליסטים במיקור חוץ, ללא היכרות וללא הבנה מעמיקה דיה, הביאה לחוסר יעילות בהפעלתם ולתוצאות לא מספקות וזאת למרות מומחיותם בתחום ניתוח הנתונים.

3. בארצות הברית זיהו צורך בתפקידים חדשים אשר יביאו לקידום משמעותי של יכולות הממשל ויתנו מענה לצורך הגובר. במסגרת זאת, חוק ה- [Foundations for Evidence-Based Policymaking](#), שאושר בינואר 2019, קבע מספר תפקידים חדשים, כגון: Chief Data Officers ו-Evaluation Officers. לדוגמה, [האסטרטגיה](#) של משרד הבריאות והרווחה בארה"ב (Department of Health and Human Services) לשנת 2018 מתייחסת לצורך בהתמחויות חדשות ויכולות חדשות של ההון האנושי בתחום המדידה וההערכה.

4. גם היכולת לבצע התקשרויות עם מומחים חיצוניים לפיתוח מערכי מדידה וגיבוי תשתיות נתונים למכרזים מוגבלת בהיעדר תשתית מרכזית להתקשרויות מסוג זה. יש קושי של היחידות המקצועיות בגיבוי הדרישות בהיעדר מומחיות מספיקה בתחום וכן קושי בביצוע התקשרות בלוחות הזמנים הדרושים לפרסום המכרז עבור השירות החברתי.

אנו ממליצים ש:

1. לשם יישום מדיניות המדידה וההערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ, ייִוצְרו בכל אחד מן המשרדים החברתיים, עליהם חלה החלטת ממשלה 1950 בנושא הרכש החברתי (בראות, חינוך ורווחה), תפקידים של מוביל מדידה והערכה ברכש החברתי ושל אנליסט נתונים. בעלי תפקידים אלה יכירו היכרות עמוקה את תכני השירותים החברתיים ברכש החברתי, על מנת שידעו לסייע ליחידות המקצועיות בתכנון ובביצוע מדיניות המדידה והערכה שלהן.

א. מוביל המדידה וההערכה יסייע בידי היחידות המקצועיות ביישום התורה הממשלתית ויהיה אמון על ביצוע התפקידים הבאים ביחס לשירותים במיקור חוץ: זיהוי הצרכים של היחידות המקצועיות; סיוע בגיבוי אסטרטגיית מדידה והערכה; תיווך הצרכים לאנשי המחשוב ומערכות המידע, אנשי המחקר והאסטרטגיה, אנשי הרכש וגורמים נוספים במשרד ומחוצה לו; ליווי היחידות המקצועיות בתכנון ובביצוע תהליכי מדידה והערכה כולל סיוע בגיבוי המודל הלוגי, המדדים, תכנית המדידה, המתווה למחקר הערכה, מבנה התמריצים, אפיון מערכות המידע; אחריות לתהליכי בניית יכולות ולביצוע הכשרות; הובלת תהליכי למידה מתמשכת על אפקטיביות המדידה וכדומה.

ב. אנליסט הנתונים יסייע ביישום תכנית המדידה, יקדם עבודה מבוססת נתונים ויהיה אמון על ביצוע התפקידים הבאים: טיוב וניתוח נתונים; בקשת מידע ועיבוד נתונים מגורמים חיצוניים לרבות הלמ"ס (ראה סעיף 1.6); הצפה אקטיבית של סוגיות לבחינה ושל תובנות; עיבוד כלל הממצאים לקראת הצגה ודיון עם מפעילי השירותים (ראה סעיף 2.2 ניהול התקשרות אקטיבי-ACM); ביצוע הכשרות בנושא איסוף ושימוש בנתונים לגורמים הרלוונטיים הן במשרד החברתי והן בקרב מפעילי השירותים; סיוע באפיון מערכות המידע, ליווי ההטמעה והסרת חסמים; מעקב שוטף אחר יישום אסטרטגיית המדידה ועוד.

2. תפקידים אלה לא נועדו להחליף בעלי תפקידים נדרשים אחרים במשרדים, כגון: חוקרים, סטטיסטיקאים, מדעני נתונים, אנשי מערכות מידע וכו'. התפקידים החדשים מהווים תפקידים משלימים המתווכים בין כלל הגורמים ומשרתים את צרכי המדידה וההערכה הספציפיים לתחום הרכש החברתי.

3. על מנת לתמוך מקצועית בבעלי התפקידים החדשים, ייערכו הכשרות ייעודיות ויגובש פורום מדידה והערכה ברכש החברתי שבו ייקחו חלק העוסקים בתחום ואשר ייפגש באופן תקופתי ללמידה ההדדית, העשרה חיצונית וקידום פרויקטים משותפים. את הפורום ירכז משרד ראש הממשלה.

4. יפורסם מִכְרָז מְרָכְזִי לשירותי מחקר ונתונים, אשר יהווה תשתית תומכת זמינה לפיתוח מערכי מדידה בשירותים חברתיים. תשתית זו תאפשר למובילי המדידה וההערכה להסתייע במומחים חיצוניים היכן שנדרש ובלוחות זמנים הרלוונטיים לתהליך המִכְרָזִי.

3.3. גיבוי תמונה רוחבית

למדנו ש:

1. אין כיום נתונים סדורים על מאמצי המדידה והערכה בשירותים החברתיים במיקור חוץ. לא ניתן לדעת בכמה ובאילו שירותים מתקיים מחקר הערכה, בכמה ובאילו מכרזים משולבים מדדי תוצאה, באילו מכרזים קיים תשלום עבור תוצאות וכדומה. מצב זה מקשה על הבנת המצב הקיים וגיבוי תכנית מבוססת נתונים לקידום התחום. בנוסף, היעדר המידע מקשה על למידה מהניסיון הקיים מכיוון שלא ניתן לאתר בקלות מקרים שבהם נעשה שימוש בכלים שונים כגון תימרוץ על בסיס תוצאות, מכרז עוגה וכדומה.

אנו ממליצים ש:

1. יבוצע מיפוי שנתי של יישום ההמלצות של דו"ח זה בנושא מדידה והערכה במכרזים לרכש חברתי באמצעות אתר השירותים החברתיים במיקור חוץ. על בסיס הנתונים שייאספו יגובש לוח מחוונים למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ. מיפוי זה ישמש את מובילי הרכש, מובילי המדידה וההערכה ובעלי עניין רלוונטיים נוספים במשרדים ככלי עבודה.

דו"ח זה עוסק באחת מן הסוגיות המורכבות בתחום הרכש החברתי - מדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ. אך יחד עם זאת, זוהי אחת מן הסוגיות המשמעותיות ביותר בבואנו לשפר את האיכות, היעילות והאפקטיביות של השירותים החברתיים.

לאור מורכבות זו, החלטת ממשלה 1950 הטילה על המשרדים החברתיים לקיים ביחד עם משרד ראש הממשלה תהליך למידה בנושא קביעת מדדי תוצאה עבור שירותים חברתיים במיקור חוץ. במסגרת זו פעל בשנה האחרונה צוות ממשלתי לגיבוש מדיניות למדידה והערכה בשירותים חברתיים.

דיוני הצוות העלו כי לצד הסוגיות הכלליות הנוגעות למדידה והערכה של כל שירות חברתי, ישנן גם סוגיות ייחודיות לשירותים במיקור חוץ, אשר עולות מתהליך הרכש עצמו, כדוגמת השימוש בנתונים כבסיס לניהול ההתקשרות עם המפעילים. בנוסף, זיהינו כי יש צורך בהמלצות הנוגעות לתשתיות ולתהליכים הנדרשים להובלת השינוי כולו בממשלה שיאפשרו הטמעה מיטבית של מדידה והערכה בכלל השירותים החברתיים המסופקים במיקור חוץ. בהתאם לכך, ההמלצות מתחלקות לשלושה פרקים עיקריים:

1. מדידה והערכה של שירותים חברתיים והנתונים הנדרשים לשם כך;

2. חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש החברתי;

3. התשתיות והתהליכים הדרושים להובלת השינוי.

מדידה, הערכה ונתונים

בתחום זה, המלצותינו מתמקדות בתכנון סדור של מערך המדידה והערכה של השירותים, על בסיס שלושה תוצרים מרכזיים - תאוריית שינוי ומודל לוגי, אשר מגדירים כיצד השירות אמור להביא להשגת התוצאות הרצויות בקרב קהלי היעד; תכנית למדידה שוטפת המגדירה מה יימדד, מדוע וכיצד; מתווה למחקר הערכה (כשרלוונטי), בדגש על בחינה של תוצאות השירות. אנו ממליצים לשלב את המפקחים והבקרים של השירות החל משלבי התכנון וכן להיוועץ עם מקבלי שירותים, מפעילים ובעלי עניין נוספים. בשל ההיבטים הייחודיים של ביצוע שיתוף ציבור במסגרת תהליכים של מיקור חוץ, אנו ממליצים על פרסום מדריך לשיתוף ברכש החברתי.

נוסף על כך, הצוות מצא כי השירותים זקוקים, פעמים רבות, למידע המצוי בידי גופים ציבוריים אחרים כדי לתכנן ולנהל טוב יותר את השירותים וכן על מנת לבחון את האפקטיביות שלהם. לפיכך, מומלץ כי יופעלו מסלולים מהירים, נגישים וזמינים לקבלת נתונים מהלמ"ס וכי לצורך גיבוש המסלולים, יבוצעו פיילוטם בכל אחד מהמשרדים החברתיים. זאת במטרה לאפיין את הצרכים של המשרדים ולבחון את האפשרויות ואת החסמים הקיימים לשימוש במידע. חשוב לציין בהקשר זה כי ההקמה המתוכננת של מאגר מידע מינהלי אחוד (Data Lake) בלמ"ס תהיה תשתית תומכת חשובה אשר תאפשר ביצוע של ניתוחים אינטגרטיביים בקלות וביעילות.

חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש

אנו ממליצים על שינוי פרדיגמה: מדגש על תשומות ותהליכי עבודה, גמישות נמוכה ושיח תגובתי מבוסס אנקדוטות או משברים - לדגש על אפקטיביות, יכולת לעדכן ולשנות בהתאם לשינויים בשטח ולממצאים, מינוף יתרונות יחסיים של המפעילים (דוגמת ניסיון מעשי וחדשנות מהשטח) וניהול אקטיבי ורציף של ההתקשרות על בסיס נתונים.

לאור זאת, המלצותינו עוסקות בהרחבת ההתייחסות לנושא המדידה והשימוש בממצאים במרכז, ובכלל זאת להגדרה ברורה של מדדי התשומה, התפוקה והתוצאה המרכזיים. עוד אנו ממליצים על קיום שיח מובנה מוכן למידה ושיפור עם מפעילי השירותים במהלך תקופת ההתקשרות. תוך הבנה כי הדבר מצריך חיזוק משמעותי של היכולת של המשרדים לנהל באופן אקטיבי את ההתקשרות.

לצד שיח עם המפעילים, אנו ממליצים על הגדרת תמריצים (במיוחד חיוביים), כדי להבטיח שירות נאות, איכותי ואפקטיבי. השאיפה היא ליצור מדרג שייתן למשרד החברתי כלים להתמודדות עם רמות שונות של בעיות והפרות של הדרישות מצד המפעילים ולמתן תגמול הולם על הישגים.

תשתית חשובה לקידום המדידה וההערכה במסגרת המכרז היא מערכות המידע. לכן המלצתנו היא - כי תכניות העבודה המשרדיות יתנו עדיפות לפיתוח או שדרוג מערכות מידע למכרזים שצפויים להתפרסם. במסגרת זאת, צריכה להתקבל החלטה מודעת ומכוונת לגבי הבעלות על מערכות המידע המשמשות את השירות (מערכות של המשרד או של המפעילים). בכל מקרה, המידע שנאסף שייך למשרד וחייבת להיות לו גישה אליו במהלך תקופת ההתקשרות ואחריה.

מימון המדידה וההערכה הוא נושא מרכזי נוסף. מעבר ליצירת איזון סביר בין הדרישות הנחוצות לניהול אפקטיבי של ההתקשרות לבין מגבלות התקציב, אנו ממליצים לקחת בחשבון את הנטל שמשתיה המדידה על המפעילים ואת הצורך במימון של הוצאות אלה, בדומה למימון מרכיבי השירות האחרים. נוסף על כך, במקרים מסוימים צורך בהקצאת תקציב גם לבניית היכולות של המפעילים על מנת לאפשר מדידה איכותית ושימוש אפקטיבי בממצאים.

הובלת השינוי

הצוות מצא כי על מנת להטמיע את השינויים הנדרשים, נדרשות תשתיות של תורה מקצועית, הון אנושי ותמונת מצב רוחבית.

בסיס חשוב להטמעת המלצות המדיניות המובאות בדו"ח זה, הוא תרגומן למדריך יישומי למדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ. בהמשך לכתיבת תורה זו, יתקיימו תהליכים לבניית היכולות של בעלי התפקידים הרלוונטיים.

בנוסף, לצורך הטמעה אפקטיבית של ההמלצות, אנו ממליצים כי לכל אחד מן המשרדים החברתיים עליהם חלה החלטת ממשלה 1950 בנושא הרכש החברתי (בריאות, חינוך ורווחה), יתווספו תפקידים של מוביל מדידה והערכה ברכש החברתי ושל אנליסט נתונים, אשר יכירו היכרות עמוקה את תכני השירותים החברתיים ברכש החברתי. תפקידים אלה יובילו את קידום התחום, תוך שהם מתווכים בין כלל הגורמים ומשרתים את צרכי המדידה וההערכה הספציפיים לתחום הרכש החברתי. לרשות המובילים יעמוד מכרז מרכזי לשירותי מחקר ונתונים, אשר יאפשר להם להסתייע במומחים חיצוניים כאשר הדבר נדרש.

ולבסוף, על מנת ליצור תמונת מצב רוחבית ברורה, בכל שנה ימופו המכרזים על מנת לבחון את מידת יישום ההמלצות בנושא מדידה והערכה ברכש החברתי.

ההמלצות המובאות בדו"ח זה משקפות צורך בשינוי תרבותי עמוק, שינוי המצריך פיתוח וחיזוק של יכולות ודורש מאמץ ניכר. אנו מאמינים כי מימוש המלצותינו יביא לשיפור ניכר ביכולת לתכנן ולנהל את השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ באופן אפקטיבי ובכך לממש את אחריות הממשלה לאספקתם של שירותים חברתיים מיטביים לאזרחים.

נספח א': טבלה מסכמת של ההמלצות

1. מדידה, הערכה ונתונים

נושא	המלצה	דגשים
תיאוריית שינוי ואסטרטגיית מדידה והערכה	לכל שירות חברתי במיקור חוץ תגובש תיאוריית שינוי בהירה ומוגדרת היטב. את תיאוריית השינוי יש לגבש מתוך הסתכלות על רצף השירותים המיועדים לאוכלוסיית היעד, תוך גזירת תיאוריית השינוי הספציפית מתיאוריית השינוי הרחבה יותר ביחס לאוכלוסייה זו ותוך הלימה בהגדרת התוצאות הרצויות.	מידת ההשקעה בפיתוח תיאוריית השינוי תשתנה משירות לשירות בהתאם למרכזיותו, למידה שבה קיימות שאלות מהותיות או רצון לרפורמה ובהתאם לאילוצי זמן ותקציב.
	התשומות, התפוקות והתוצאות יוצגו באופן גרפי באמצעות 'מודל לוגי', שהינו כלי תכנוני מקובל ובעל שימוש נרחב בשדה החברתי. המודל יהווה את הבסיס לפיתוח מערך המדידה של השירות.	יש להבחין במודל הלוגי בין תפוקות ותוצאות, שהינן באחריותו העיקרית של מפעיל השירות, לבין תפוקות ותוצאות שהינן באחריות גורמים אחרים ובהם המשרד או מפעילים של שירותים משקים אחרים.
	לכל שירות במיקור חוץ תפותח אסטרטגיית מדידה והערכה, אשר בה יוגדרו מטרות המדידה, העקרונות העומדים בבסיסה, הפעולות העיקריות שיישמו והקווים המנחים לשימוש בממצאי המדידה ולניהול מבוסס נתונים.	בפיתוח האסטרטגיה יש לתת את הדעת לשתי פעולות משלימות- מדידה שוטפת ומחקרי הערכה
תכנית למדידה שוטפת	תגובש תכנית למדידה שוטפת לכל שירות במיקור חוץ, אשר תתבסס על המודל הלוגי שלו.	על תכנית המדידה להגדיר את מדדי התשומה, התפוקה והתוצאה שיימדדו באופן שוטף, מדוע הם נבחרו (הרציונל), מהי הנוסחה לחישובם, מהם מקורות המידע, כיצד יאספו הנתונים, על-ידי מי ומתי
		תכנית המדידה תתמקד במספר מדדים מצומצם ככל שניתן, על מנת לאפשר ניהול איכותי ואפקטיבי באמצעותם (בדרך כלל 4-7 מדדים). כל מדד יכול להיות מורכב ממספר פריטים

<p>רוב מדדי התוצאה יתמקדו בטווח הזמן הרלוונטי לתקופת ההתקשרות שבמכרז, על מנת לאפשר ניהול מבוסס נתונים של ההתקשרות. עם זאת, ניתן ואף רצוי למדוד תוצאות בטווח הארוך יותר על מנת לבחון את האפקטיביות של השירות בסך הכל</p>		
<p>בהכנת תכנית המדידה יילקח בחשבון הנטל שיושת על המשרד, המחוזות, המפעילים, מקבלי השירות ובעלי עניין נוספים</p>		
<p>בגיבוש המדדים יעשה מאמץ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • להגדיר מדדים משותפים לשירותים דומים • להישען על מדדים קיימים בספרות • לאזן בין מדדים המתייחסים להיקף השירות לבין מדדים שמתייחסים לאיכות השירות • לשלב בין מקורות מידע שונים כגון מוטבים, אנשי פיקוח ובקרה, מפעילים, בני משפחה וכדומה 		
	<p>ייקבעו יעדים למדדים השונים, ככל שקיים מידע המאפשר קביעת יעדים ריאליים וברי השגה.</p>	
<p>הקווים המנחים ייקבעו מדרגים שונים על בסיס שיקולים כגון מידת הפגיעה בפרטיות, רגישות המידע, פוטנציאל השימוש לרעה במידע, היכולת של המוטבים להסכמה מדעת (במקרים כגון: מגבלה שכלית-התפתחותית חמורה) וכדומה.</p>	<p>ייקבעו קווים מנחים ביחס לקבלת הסכמה לשימוש במידע אישי ממקבלי השירותים, אשר יאזנו בין שיקולי פרטיות לבין הצורך בשימוש בנתונים לשיפור השירותים החברתיים.</p>	

נושא	המלצה	דגשים
מתווה למחקר הערכה	בביצוע מחקרי הערכה, יינתן דגש להערכה הבוחנת גם את תוצאות השירות, ולא רק את אופן ואיכות הפעלת השירות.	יש מקום לגיוון בשיטות המחקר ולשימוש ביותר משיטה אחת באותו מחקר.
		בשירותים חדשים או בשירותים שעוברים תהליך של רפורמה מקיפה, יש חשיבות מיוחדת לתכנון מחקר ההערכה כבר כחלק מהשלבים הראשונים של תכנון השירות.
		כבר בשלב תכנון המחקר תהיה התייחסות לאופן שבו המשרד מתכוון להשתמש בממצאיו.
חיבור לתהליכי הפיקוח והבקרה	הגורם המקצועי ישתף את מפקחי ובקרי השירות בתהליכים לגיבוש תיאוריית השינוי, המודל הלוגי והמדדים של השירות וגם יוודא שהם מכירים היטב כיצד אלה שולבו לבסוף במכרז.	
	תפיסת הפיקוח והבקרה של השירות תהיה בהלימה לאסטרטגיית המדידה וההערכה ומפקחי ובקרי השירות יהוו מקור מידע חשוב, היכן שנדרש.	הגורם המקצועי ישלב את מפקחי ובקרי השירות בתהליכי השיח והלמידה מבוססי הנתונים עם מפעילי השירותים.
שיתוף מקבלי השירותים ומפעיליהם בהגדרת התוצאות והמדדים	תיערך היוועצות ביחס למרכיבי המודל הלוגי, למדדים, ליעדים ולמבנה התמריצים עם מקבלי השירות ובני משפחתם, מפעילי השירותים (הקיימים והפוטנציאליים), עובדיהם, מומחים, רשויות מקומיות ועם הציבור הרחב (כשרלוונטי).	היקף ההיוועצות והמוקד שלה תלוי בצרכים ובמטרות כפי שיוגדרו על-ידי המשרד וכן במשאבי הזמן והתקציב שעומדים לרשות התהליך.
	בשל ההיבטים הייחודיים של ביצוע שיתוף ציבור במסגרת תהליכים של מיקור חוץ, משרד ראש הממשלה יכין ויפרסם בשיתוף המשרדים החברתיים ומשרד האוצר מדריך לשיתוף ציבור ברכש החברתי.	

2. חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש

נושא	המלצה	דגשים
פירוט המודל הלוגי והמדדים במכרז	תיאוריית השינוי והמודל הלוגי של השירות יעודכנו בתהליך הכנת המכרז וישולבו במסמכי המכרז.	מומלץ להציג במסמכי המכרז את המודל הלוגי בשלמותו. עם זאת היכן שמתאים, ניתן להציג עיקרים ממנו, כגון: התוצאות המרכזיות.
	מכרזים יכללו הגדרה ברורה של מדדי התשומה, התפוקה והתוצאה המרכזיים שעל-פיהם יבחן השירות ועל בסיסם ימדדו מפעילי השירות.	המודל הלוגי יעודכן בצמתים שייקבעו מראש ובהסכמה של כל הצדדים להסכם ההתקשרות
	יפותחו מודלים להגדלת מרחב הפעולה והגמישות של המפעילים, הן בשלב המכרזי והן בתקופת ההתקשרות.	ניתן להגדיר במכרז מדדים ניסיוניים שיתכן שיהיה צורך בתיקון ובהתאמה שלהם במהלך תקופת ההתקשרות. בעוד שההגדרה של התפוקה/התוצאה הנמדדת תישאר קבועה לאורך תקופת ההתקשרות, ייקבעו צמתים מוגדרים מראש לתיקון הניסוח של המדדים ושל כלי המדידה.
	המכרז והסכמי ההתקשרות יכללו הגדרה ברורה של השימוש שיעשה בממצאי המדידה וההערכה על-ידי המשרד.	בשלב המכרזי, יפותחו מודלים כדוגמת מודל ה'עוגה', באמצעות ביצוע פיילוטם בכל אחד מהמשרדים.
	שימוש מרכזי בממצאים יהיה לצורך שיח מובנה מוכון למידה ושיפור עם מפעילי השירותים. על מנת לקדם שיח כזה, יש לשתף אותם באופן שוטף בממצאים ובתובנות מהמדידה ולקיים עימם מפגשים תקופתיים לדיון עליהם. גישה זו של שיח רציף מוכון שיפור, מצריכה חיזוק משמעותי של היכולת של המשרדים לנהל באופן אקטיבי את ההתקשרות.	בהתקשרויות ארוכות טווח, יוכנסו לחוזה סעיפים המאפשרים ביצוע של שינויים והתאמות, מתוחמים ומוגדרים היטב, לאורך תקופת ההתקשרות. לצורך כך יגובש נוסח גנרי לשימוש המשרדים החברתיים.
הגדרת אופן השימוש בממצאים	הדגש בדיון מסוג זה הוא על יצירת אווירת למידה כנה ופתוחה המכוונת לשיפור, מתוך תחושה של מטרה משותפת ואחריות משותפת, להבדיל מגישה היררכית נוקשה של ספק-לקוח (דוגמה טובה היא מודל שפותח באוניברסיטת הרווארד - ניהול התקשרות אקטיבי Active Contract Management-ACM).	ההחלטה ביחס להשלכות של הממצאים עבור המפעילים, תנסה לאזן בין הרצון ליצור שיח פתוח עם המפעילים לצורך למידה ושיפור מתמיד של השירות, לבין הצורך ביצירת תמריצים כדי להבטיח שירות נאות, איכותי ואפקטיבי.

	<p>השוואה בין מפעילים היא חשובה ואף מתבקשת. יש לנסות לתעל אותה ללמידה הדדית וליצירת מוטיבציה להמשך שיפור ולהימנע, ככל שניתן, מביוש (Shaming) ומחזוק המוטיבציה להסתרה. יש להכיר בכך שהשוואה בין מפעילים היא מורכבת וצריכה להיות זהירה ולהתחשב בהרכב שונה של אוכלוסיית המוטבים ו/או בהבדלים אחרים באופן אספקת השירות.</p>	
<p>דגש מיוחד יינתן לתגמולים, כולל תגמול כספי ישיר או אמצעים אחרים כגון הגדלה של מכסות או פרסום ההישגים של המפעילים (במיוחד במקרים שבהם המוטבים יכולים לבחור בין מפעילים). חשוב שהתגמול יהיה מעבר לעלויות הבסיסיות כך שמפעילי השירותים לא יגיעו למצב של הפסד בהיעדר תגמול.</p>	<p>שימוש נוסף במקצאים יהיה לצורך מתן תמריצים 'קשים' (כגון סנקציות ותגמולים).</p>	
<p>ניתן לשלב גם סנקציות על המפעילים, במיוחד לאחר שניתנה תקופה מספיקה ללמידה ולשיפור מבוסס נתונים ללא הפעלת סנקציות. חשוב לוודא שהסנקציות יפחיתו רק מהרווח ולא יפגעו במימון העלויות הבסיסיות, כך שמפעילי השירותים לא יגיעו למצב של הפסד.</p>		
<p>סוג מיוחד של תגמול, שכמעט אינו בשימוש כיום, הוא תשלום עבור תוצאות. ככל שעושים שימוש בכלי זה, רצוי לקשור רק עד 5% מהתשלום למידת השגת התוצאות. תשלום עבור תוצאות מתאים יותר בשירותים שלהם תוצאות ברורות ומדדים תקפים ומהימנים.</p>		
<p>יש לקחת בחשבון שככל שהמשרד הגדיר בעצמו את התשומות והתפוקות באופן מפורט וקשיח, כך היכולת של המפעילים להשפיע על מידת השגת התוצאות מוגבלת יותר.</p>		
<p>תמריץ נוסף הוא שימוש בממצאים במכרז עתידי לאותו השירות או במכרזים אחרים</p>		

2. חיבור המדידה וההערכה לתהליכי הרכש

נושא	המלצה	דגשים
פירוט המודל הלוגי והמדדים במכרז	ככלי משלים, ישולבו גם תמריצים רכים המסמלים שהתגמול על הצלחה אינו נמדד רק בכסף, אלא גם בתדמית ציבורית, בהערכה ובהוקרה של ההצלחה בקידום המטרות המשותפות, על בסיס ערכים משותפים.	
	ההחלטה על פומביות הממצאים (או חלקם) תאזן בין השאיפה לשקיפות מלאה של הממצאים לציבור, לבין החשש מפירוש מוטעה ומניפולציה של הנתונים ויצירת תמריצים שעלולים לפגוע באיכות ובאפקטיביות השירות.	
	ייעשה שימוש בנתונים גם כחלק מהטיפול שניתן במסגרת השירות ולא רק לניתוח של האיכות והאפקטיביות שלו בדיעבד. ניתן למשל להשתמש בנתונים לחיזוי (Predictive Analysis) כדי לספק שירות מותאם אישית באופן אשר מגדיל את סיכויי ההצלחה של ההתערבות.	
פיתוח מערכות מידע	בעת הכנת מכרז תגובש אסטרטגיה ביחס למערכות המידע הקיימות והעתידיות מתוך מגמה לייעל את העבודה ולאפשר ניהול אפקטיבי של השירות.	תתקבל החלטה מודעת ומכוונת לגבי הבעלות על מערכות המידע המשמשות את השירות. בין אם מערכות המידע הן של המפעיל ובין אם הן של המשרד, המידע שנאסף שייך למשרד וחייבת להיות לו גישה אליו במהלך תקופת ההתקשרות ואחריה.
	בעת גיבוש תכנית העבודה המשרדית בנוגע לפיתוח מערכות המידע, יילקחו בחשבון המכרזים שצפויים להתפרסם בשלוש השנים העוקבות והם יקבלו תיעודף בתכנית העבודה המשרדית, תוך התחשבות בקריטריונים נוספים הנהוגים בכל משרד.	
	בשירותים שבהם נאסף מידע ברמת הפרט, יש לפעול לקיום מזהה אחיד (תעודת זהות), לכל פרט, כך שניתן יהיה לעקוב אחר המשתנים הנוגעים אליו בין מערכות המידע השונות ואף לקבל על הפרט מידע מנהלי נוסף, ממקורות אחרים, ככל שרלוונטי לתכנון, תפעול ומדידת השירות.	

<p>בחישוב העלויות יש לקחת בחשבון את הנטל שמשתה המדידה על המפעילים ואת הצורך במימון של הוצאות אלה, בדומה למימון מרכיבי השירות האחרים.</p>	<p>כבר בשלב גיבוש אסטרטגיית המדידה וההערכה תינתן הדעת לתקציב הריאלי שניתן להקצות לנושא אל מול העלויות הצפויות, כך שייווצר איזון סביר בין הדרישות הנחוצות לניהול אפקטיבי של ההתקשרות לבין התקציב המוקצה.</p>	<p>עלויות ומימון</p>
<p>במרבית השירותים החברתיים המפעילים אינם מנוסים במדידה ולכן יש צורך בהקצאת תקציב גם לבניית היכולות של המפעילים בתחום זה.</p>		
<p>עבור מפעילים קטנים הנדרשים לבניית יכולות משמעותית, יש לשקול מתן הגנת ינוקא על מנת לאפשר התקדמות הדרגתית לעמידה במלוא הדרישות.</p>		
<p>מימון המדידה יכלול גם תקציב לביצוע בקרה שוטפת על איכות הנתונים הנאספים, ובמידת הצורך גם לתימרוץ איסוף איכותי של נתונים.</p>		

3. הובלת השינוי

נושא	המלצה	דגשים
יצירת תורה והטמעתה	הממשלה תגבש ותפרסם 'מדריך למדידה והערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ.	
	לצורך הטמעת התורה יתקיימו תהליכים לבניית היכולות של בעלי התפקידים הרלוונטיים.	
יצירת תפקידים חדשים	לשם יישום מדיניות המדידה וההערכה של שירותים חברתיים במיקור חוץ, ייווצרו בכל אחד מן המשרדים החברתיים עליהם חלה החלטת ממשלה 1950 בנושא הרכש החברתי (בריאות, חינוך ורווחה) תפקידים של מוביל מדידה והערכה ברכש החברתי ושל אנליסט נתונים. בעלי תפקידים אלה יכירו היכרות עמוקה את תכני השירותים החברתיים ברכש החברתי, על מנת שידעו לסייע ליחידות המקצועיות בתכנון ובביצוע מדיניות המדידה והערכה שלהן.	תפקידים אלה לא נועדו להחליף בעלי תפקידים נדרשים אחרים במשרדים כגון חוקרים, סטטיסטיקאים, מדעני נתונים, אנשי מערכות מידע וכו', אלא מהווים תפקידים משלימים המתווכים בין כלל הגורמים ומשרתים את צרכי המדידה וההערכה הספציפיים לתחום הרכש החברתי.
		על מנת לתמוך מקצועית בבעלי התפקידים החדשים, ייערכו להם הכשרות ייעודיות יגובש פורום מדידה והערכה ברכש החברתי.
	יפורסם מכרז מרכזי לשירותי מחקר ונתונים אשר יהווה תשתית תומכת זמינה לפיתוח מערכי המדידה במכרזים. תשתית זו תאפשר למובילי המדידה וההערכה להסתייע במומחים חיצוניים היכן שנדרש ובלוחות זמנים הרלוונטיים לתהליך המכרזי.	
גיבוש תמונה רוחבית	בכל שנה ימופו המכרזים על מנת לבחון יישום ההמלצות בנושא מדידה והערכה ברכש החברתי, כגון: קיום מודל לוגי ותימרוץ על בסיס מדדים.	



משרד ראש הממשלה

אגף ממשל וחברה

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6706127, פקס: 02-6513131

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6706127, Fax: +972 (2) 6513131

شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6706127, فاكس: 02-6513131

www.pmo.gov.il