



רכש חברתי



משרד הרווחה והשירותים

סיכום מפגש 8 - 4.1.21

השתתפו:

חבריות/ות הנבחרות ממשרד הבריאות, זרוע רווחה וזרוע עבודה מוזמנים נוספים מהמשרדים (לשון המומחים) חברת/ת הצוות של משרד ראש הממשלה חברות הצוות של ג'וינט אלכא

מטרות המפגש:

- למידה והתייעצות עם מומחים סביב סוגיות הנוגעות למכרז
- התנעת גיבוש תכנית עבודה לקידום הסוגיות המהותיות המתעוררות סביב המודל

מעיקרי המפגש:

❖ **התייעצות בנושא היבטים מכרזיים עם אלון קינסט, מנהל מחלקת כלכלה ומדיניות במנהל הרכש הממשלתי**

מנהל הרכש הממשלתי עוסק בנושאי רוחב הנוגעים ברכש חברתי, ב-2 היבטים: ביצועי ורגולטורי. הביצועי עוסק בכתיבת מכרזים והרגולטורי בפרסום הוראות חקיקה. במחלקת כלכלה ומדיניות 2 צוותים: צוות מדיניות שעוסק בהוראות תכ"מ, תקנות, מדריכים לביצוע רכש... צוות כלכלי שפועל לשיפור הרכש, תורת המכרזים. צוות זה מתמקד ב: א'. נתונים וניתוח נתונים ב'. בניית מודלים כלכליים למכרזים ג'. מיפוי קדם מכרזי -תהליך מקדים לפרסום מכרזים שנחלק ל: ניתוח שוק והערכת צורך.

****להלן תיעוד השאלות והתשובות בקווים כלליים כפי שתועדו ע"י הדס בשל האופי המקצועי-משפטי של הדברים יתכנו אי-דיוקים ואין להתבסס על תיעוד זה כמשקף נאמנה את מלוא התשובות שניתנו.**

▪ שאלות להתייעצות:

בריאות -מוסדות לסייעודיים צעירים

1. ככל הנראה המסגרת שתיפתח תהייה מסגרת שמשלבת אוכלוסייה הטרוגנית אשר תצרוך שירותים שונים שלא בהכרח ניתן לצפות מראש (לדוגמה אוכלוסייה קשה יותר תצרוך יותר שירותים רפואיים כדי לשמר את היכולות ואוכלוסייה קלה יותר תהייה מעוניינת בשירותים נוספים כגון תעסוקה והשכלה).

- א'. כיצד לבנות מודל גמיש למתן שירותים שיאפשר התאמה של תמהיל והיקף השירותים וצרכים בפועל
- ב'. כיצד להביא את זה לידי ביטוי במודל התמורה/הצעת מחיר?



רכש חברתי



משרד רשות המסמכים

תשובה:

חשוב לבחון את:

- א'. מבנה עלות הספק- רק מה שנותן לנו ערך
- ב'. מבנה התמריצים של הספק- לייצר תמריצים שהספק מפיק מהם ערך

לגבי שירותים מגוונים- חשוב לשאול האם זה באמת מה שרוצים, שכן זה עלול להעמיס עלויות על הספק. חשוב "לנער את העץ" ולהשיל ממנו כל מה שלא חשוב. לגבי מה שכן חשוב, צריך לשאול שאלות שישפיעו על מבנה העלות. למשל: "האם צריכים כל הזמן?", "האם רק ע"פ דרישה?" האם אפשר באופן מקוון?"

חשוב לייצר סל תמריצים לסיכונים. חשוב לנתח את גודל הסיכון ובהתאם לכסות הכל או בקירוב.

2. הביקוש למסגרות לא מובטח ויכול להיות מצב שהמוסדות יהיו ריקים חלקית בתקופה הראשונה. מצב זה עלול להביא לחוסר כדאיות כלכלית מצד המפעילים (הכוונה לפתוח 5 מסגרות).

כיצד יהיה חכם לפתוח אותן בצורה טובה? האם בהדרגתיות? כיצד ניתן להבטיח כדאיות למפעיל ?

תשובה:

אם יודעים להעריך שהכדאיות תהיה נמוכה, אז זו עלולה להיות נקודת פתיחה גרעונית לספק- וזו נקודת פתיחה לא טובה. אפשר לשלם לו עבור עלות ההקמה: לתת אבן דרך שנותנת לו אוויר לנשימה, מענק הקמה, תשלום הולם אחת לתקופה, מנגנון של הגנה על מינימום. בנוסף, חשוב לחשוב אם כבר החל מהיום הראשון צריך את כל השירותים, או להתפשר ולהכניס רק מה שחייבים.

מנגנון התשלום חייב לפצות בצורה טובה ובפרט בתחילת הפעילות. עם זאת, חשוב שההגנה לא תהיה גבוהה מידי שלא תכניס את הספק לשאננות כך שלא ייצר תפוקות. צריך להגן עליו אבל להשאיר אותו גם קצת "רעב".

רווחה - יציאת נשים מזנות

1. יש הרבה מומחיות בשטח בקרב המפעילים ואנו רוצים לתת גמישות מסוימת בהפעלה. לא להכתיב הכל מראש. לאפשר למפעילים לפעול בדרכים שונות על מנת להביא לתוצאות ולא לגרום ל"ייבוש" של היצירתיות הקיימת. מאידך, הרבה מהתוצאות עמומות, השגתן לא לינארית ויכול לקחת זמן רב עד שיושגו. כך שתשלום עבור התוצאות הוא בעייתי.

א. כיצד בונים מרכז שנותן מקום רב למומחיות של המפעילים ולהצעות שלהם לדרכי פעולה ?

ג'. כיצד בונים תמחור שמאפשר גמישות בהפעלה ?



רכש חנותי



משרד רשות המסוייג

ג'וינט אלכא | JDC



החממה 2
למכרזים פורצי דרך

תשובה:

"מודל סוכן-מנהל"- לא תמיד המנהל רואה את כל מה שהסוכן עושה. לכן, צריך לבנות את החוזה כך שיכיל תמריצים שידרבנו את הסוכן לפעול יותר טוב. צריך להגדיר מה הפעולות ואיך לעקוב אחריהן-כדי לוודא שנותן את התוצר המצופה.

במכרז יש 2 שלבים עם סט אחר של כלים:
א'. שלב הגשת ההצעות- צריך להתנהל פה בחכמה.

אם סבורים שיש הרבה מומחיות בשטח- חייבים לתת לה לבוא לידי ביטוי בשלב ההצעות. לאפשר בחינה גם של דברים שקשה למדוד. למשל: חדשנות. אפשר להציג את התוצר המצופה ולבקש מהמציעים שיגישו תכנית. לטובת זאת חשוב צוות חזק שידע לבחון את התוכנית.
אפשר מכרז דו שלבי. בשלב ראשון לבקש הצעה למתן פתרון/מענים, ובשלב הבא לתמחר אותה ולתת הצעת מחיר.

ב'. שלב ההתקשרות- להניע את הספק באמצעות מבנה תמריצים הולם. הספק רואה לנגד עיניו שורת רווח, היקף פעילות, הכנסות- ואת היצירתיות שלו הוא יכול לבטא שם. התמריצים יכולים להוות גורם מניע משמעותי ליצירתיות אם הספק יראה בה מרכיב רווח.
נושא התמריצים מחייב ניהול מבוסס נתונים למדידת היצירתיות.

2. לרוב מעדיפים במשרד שלא לעבוד עם קבלני משנה מחשש לפגיעה באיכות ולקשיים בהפעלה. מדובר בשירות שעתידי להיות ארצי ונדרשת פריסה רחבה שעלולה להקשות על מפעיל יחיד לספק שירות בצורה טובה .

א. האם נכון יהיה לאפשר לגוף המפעיל לעבוד דרך קבלני משנה בחלק מהמקרים?
(למשל היכן שיש מספר קטן של מקבלות שירות באזור מסוים)

ב. מהם היתרונות והחסרונות בהפעלת קבלני משנה ?

תשובה:

לעבודה עם קבלני משנה מספר חסרונות: מייקר את ההצעה, מהווה חסם להשתתפות של ספקים קטנים ומונע כניסה של חדשים, מייצר כל מיני קשיים בדרך.

השאלה המהותית היא אם יש למשרד את התשומות הנדרשות לניהול ההתקשרות. אם יש למשרד את התשומות הנדרשות אזי ניתן לפיצול לפי סלים, אזורים וכד' ולפצל בין מספר זכיינים.

אפשר שתהיה סנקציה גם מול קבלני המשנה. החוזה צריך להיות שקוף להם, שידעו מה נדרש מהקבלן הראשי.

בקרב קבלני משנה יש לייצר אבחנה בין חברות/עמותות לבין הפריילאנס. אם לזכיון יש נותני שירותים שחלקם עובדים שלו וחלקם פריילאנסרים- לא כדאי לפסול. היום השוק יותר ויותר נוטה לזה.



רכש חברתי



משרד רשות המסמכים

עבודה- הכשרות מקצועיות

1. הצרכים והתנאים בשטח משתנים ודינמיים ואנו רוצים מסגרת גמישה שתאפשר הוספה של קורסים בתחומים חדשים שלא חשבנו עליהם מראש וגריעה של קורסים אחרים. אך יש אילוצים שמגבילים אותנו כיום. למשל, במסלול הירוק החדש יש חברה שמנהלת את מערך הקורס. היא עובדת לפי תעריף שעת הוראה לפי תחומים, והחברה מאפשרת למי שעומד בתעריפים לתת את הקורס. אם רוצים לתת קורס בתחום חדש שלא נקבע לו תעריף - צריכים לצאת מחדש להליך תחרותי בין מציעים.

איך אפשר לייצר יותר גמישות בהפעלת קורסים בתחומים חדשים? אין ניתן לקצר את ההליכים הביורוקרטיים ולאפשר התאמות מהירות לצרכים?

תשובה:

חשוב לחזור לעקרונות. כשעושים בחירה שוויונית ובוחרים בספק הטוב ביותר לפי דרישה ל- X ובפועל נדרש ל- Y – זה לא אפקטיבי. אפשר להכניס סעיפים שמפרטים מה נדרש-שמגדירים תפוקות+ סעיף של אופציה להרחבת ההתקשרות. חלופה נוספת: לייצר מנגנון יעיל ומהיר יחסית שמאפשר לבחור ספקים תוך כדי התקשרות. לייצר הפרדה בין תשתית קבוע לדינמי. אפשר היבט מינהלתי- של גוף שיכול להיות לכל אורך המכרז, מישהו שמנהל את המערך והיבט טכני- הקורסים עצמם, באופן שמאפשר ריענון, וזה באמצעות המנגנון המהיר. מכרז מסגרת לניהול ספקים .

2. אנו פועלים בין היתר באמצעות נכסי מדינה (מרכזי הכשרה ממשלתיים). הנכסים מנוהלים על-ידי גופים מפעילים אשר מבצעים בהם הכשרות מקצועיות מתוקצבות במסגרת המכרז. כיום, לא ניתן אישור על-ידי מנהל הדיור לשימוש בנכסים לצורך הפעלת קורסים עסקיים, בנוסף לקורסים המתוקצבים (תוך התחייבות להעביר אחוז מסוים של ההכנסות למדינה). הדבר מגביל את היכולת לתת למפעיל גמישות שתאפשר לו למקסם רווחים, להפחית עלויות ולמקסם את השימוש בנכס לטובת המדינה .

האם יש דוגמאות לשימוש בנכסי מדינה לטובת פעילות עסקית, כאשר הדבר מביא למקסום התועלת למדינה?

תשובה

מינהל הדיור לא ששים לפתרונות מהסוג הזה. מעלה סוגיות כגון תשלומי הארנונה. עם זאת מוזמנים לפנות אליהם ולקדם שיח בנושא.

לסיכום:

- א'. בעולם המכרזים יש הרבה מה ללמד ויש הרבה כלים אבל אין פתרונות קסם. כל מכרז מצריך את ההתאמות והפתרונות הייחודיים לו.
- ב'. מאד חשוב לבנות מודלים וסימולציות כדי לראות את התמונה הכוללת של ההתקשרות. הצוות הכלכלי של אלון עובד בליווי מכרזים. אם יעלה צורך בקרב הנבחרות, מוכן לבחון פניות של הצוות שלו לסייע (חשיבה על המודל הכלכלי, סימולציות...). נבחרת שמעוניינת יכולה לפנות לשירה/הדס.



רכש חנודי



מסודר רשות המסוייט

ג'וינט אלכא | JDC



החממה 2
למכרזים פורצי דרך

❖ **התייעצות בנושא היבטים משפטיים עם עו"ד כוכבית נצח-דולב- פרקליטת מחוז ירושלים**

העיסוק המרכזי בפרקליטות בתחום האזרחי הוא בתיקים אזרחיים ומינהליים. נפגשים גם עם עתירות בנושאים מכרזיים. מומחיות בדיני מכרזים.

****להלן תיעוד השאלות והתשובות בקווים כלליים כפי שתועדו ע"י הדס בשל האופי המקצועי-משפטי של הדברים יתכנו אי-דיוקים ואין להתבסס על תיעוד זה כמשקף נאמנה את מלוא התשובות שניתנו.**

▪ שאלות להתייעצות:

בריאות – מוסדות לצעירים סיעודיים

1. מהם השיקולים המשפטיים במתן אפשרות למקבלי שירותים במסגרת ציבורית להוסיף תשלום מעבר לגובה ההשתתפות העצמית כדי לקבל שירותים נוספים? למשל, שהסיעודיים הצעירים יוכלו להוסיף כסף כדי לקבל חדר פרטי.

תשובה:

זו לא שאלה שחונה בדיני מכרזים. המשרד צריך לשקול שאלות הנוגעות בסמכות של המשרד, בשוויון... יש חשש שתשלום נוסף ייצר "מעמדות" לפי יכולת כלכלית (ולא לפי פרמטרים רלוונטיים). זה עלול לייצר תמריץ שלילי לנותן השירות לתת העדפה על חשבון אחרים.

2. האם ואיך ניתן למנוע מספק שיש עמו ניסיון קודם גרוע לגשת למכרז? לא תמיד אמות המידה בבחינת האיכות יכולות לסנן את רמת הביצועים בפועל של הספקים, או שאם הספק זול אמות המידה לא מספיקות למנוע ממנו את הזכייה. האם יש כלים משפטיים נוספים מעבר לניקוד האיכות?

תשובה:

לא ניתן למנוע. נהפוך הוא, מטרתם של דיני החוזים למנוע מצב של SHAMING, של פסילת חברות מלהתחרות. שיטת המכרזים סומכת על המכרז שידע לסנן את מי שהיה ניסיון רע איתו. ניתן לעשות זאת באמצעות 3 כלים:

- א'. קביעת אמות מידה
- ב'. משקולות לאמות מידה
- ג'. ציון מינימום

עלתה הצעה להוסיף סעיף של שביעות רצון מניסיון קודם עם הספק. מתחת לאחוז מסוים לא יכול להתקבל. ההצעה טובה רק לקחת בחשבון שעלולה לעלות טענה של "כפירת פסילה".



רכש חברתי



משרד רישום המסחר

3. לעיתים הספקים מאוגדים בארגון אחד או שניים שמטרתו לייצג את האינטרסים של נותני השירותים. בפועל ארגונים אלה מסכלים כל ניסיון ליציאה למכרזים חדשים או לשינוי הנהלים או לתיקון תנאים בהסכמים. נראה כי הדבר נובע, בין היתר, מהרצון למנוע כניסה של שחקנים חדשים לתחרות ומהרצון להכתיב למשרד את כללי ההתקשרות. **האם ישנם כלים משפטיים להתמודדות עם התופעה?**

תשובה:

מומלץ לייצר שיח אמיתי עם הספקים. לשבת איתם, להציג את המטרות, להתייעץ, להבין את הגבולות שלהם. כשיש שיח כזה זה משיג 3 מטרות:
א'. הכרות בין הצדדים ולמידה משותפת
ב'. רתימה של הספקים לקדם את המטרות של המשרד, כולל פתיחת השוק
ג'. חיזוק סבירות ההליך למקרה שיגיע לתביעה משפטית

עבודה – הכשרות מקצועיות

1. שוק העבודה דינמי ואנו שואפים להשאיר מרחב לגמישות בהפעלת השירות מבחינת היקף, סוג הקורסים, אופן ביצוע ההכשרה וכדומה. מטרת הגמישות היא מתן מענה מהיר ואפקטיבי לצרכים בשטח.

מהם המנגנונים לשינוי מהותי, מהן הגבולות לשינוי מהותי (ומתי מומלץ לא לשנות) ומתי יש לצאת למכרז חדש ?

תשובה:

אין תשובה חד משמעית. יש שיקולים שצריך להפעיל. לחשוב אם הכיוון של שינוי/הרחבת החוזה היא האופציה העדיפה אלינו. זה מפתה כי כך יותר קל, אבל לפעמים עדיף לצאת למכרז חדש כי זה מאפשר הכנסה של שחקנים חדשים, טכניקות חדשות...

לגבי כלל הספקים- בתי המשפט לא אוהבים התקשרויות ארוכות ובפרט ארוכות שכוללות בתוכן שינויים. זה בעיקר פוגע בשוויון, שזו מטרת דיני המכרזים. החוזה הוא נספח לחוברת המכרז. הוא חלק ממנו. המהות היא שמי שחושב שיכול לתת בתנאי Y- יכול לגשת למכרז. ברגע שעושים שינוי בחוזה זה פוגע בשוויון, כי משנים את כללי המשחק וזה פוגע במציעים פוטנציאליים (שיטענו שלא הכירו את כל הקלפים).

מתי ניתן לשנות?

א'. כשהשינוי הגיוני ואינו משמעותי בהתייחס להתקשרות.
ב'. כשהחוזה מגדיר מראש אופציה לשינויים.
ג'. המלצה: לא למהר ולהכניס הרבה סעיפים לא הכרחיים על גמישות כי זה מייקר את המכרז. עמימות וחוסר וודאות עולים כסף.



רכש חנותי



משרד רישת המטטת

ג'וינט אלכא | JDC



החממה 2
למכרזים פורצי דרך

2. האם וכיצד ניתן לתת חופש פעולה למפעיל במקסם רווחים באמצעות פעולות נוספות תוך שימוש בנכסי מדינה? (למשל, הפעלת קורס פרטי בנוסף לקורסים המתוקצבים, תוך שימוש בנכסי המדינה והעברת חלק מההכנסות למדינה).

תשובה:

שימוש בנכסים זו הטבה, וזה מעלה את העניין השוויוני. המדינה לא יכולה לחלק משאבים מבלי שעושה זאת באופן שוויוני. מציעה לא לערבב את זה עם דיני המכרזים. המכרז צריך לאפשר תחרות על איכות ומחיר. לגבי הנכס- לאפשר לעוד גופים לפנות לגבי הנכס. צריך גם לקחת בחשבון השלכות נוספות כגון: נזקים לנכס, למשתתפים...

רווחה – יציאת נשים מזנות

1. האם מתן שירות באמצעים טכנולוגיים, כולל טיפול "ללא מגע יד אדם" באמצעות בוט צ'אט ואפליקציה לניהול תיק באופן עצמאי, כרוך בהיבטים משפטיים ייחודיים? (הדבר חשוב במיוחד לנשים שאינן רוצות קשר עם גורם מטפל).

תשובה:

שימוש בטכנולוגיה מגדיל את האחריות של המשרד (בקשר עם בני אדם יש יותר שליטה). בהתייחס לסוגיה זו חשוב לבחון היבטים הנוגעים ל: פגיעה בפרטיות, אבטחת מידע, אחריות.

2. מהן המגבלות המשפטיות על ביצוע פעולות לאיתור וליישוג נשים בזנות באמצעות כלים של בינה מלאכותית (AI), תוך פנייה יזומה לנשים להצעת שירות ?

תשובה:

אם עושים יישוג באופן פיזי, ניתן גם באמצעים הללו. בהתייחס לסוגיה זו חשוב לבחון היבטים הנוגעים לפגיעה בפרטיות. מומלץ להתייעץ בנושא עם ראש הרשות לפרטיות.

3. לרוב מעדיפים במשרד שלא לעבוד עם קבלני משנה מחשש לאיכות ולקשיים בהפעלה. מדובר בשירות שעתיד להיות ארצי ונדרשת פריסה רחבה שעלולה להקשות על מפעיל יחיד לספק שירות בצורה טובה .

א. האם נכון יהיה לאפשר לגוף המפעיל לעבוד דרך קבלני משנה בחלק מהמקרים? (למשל היכן שיש מספר קטן של מקבלות שירות באזור מסוים)

ב. מהם היתרונות והחסרונות בהפעלת קבלני משנה ?



רכש חברתי



משרד רשות המסחר

תשובה:

יש מספר אפשרויות לעבודה עם קבלני משנה:
א'. מכרזים בהם המזמין מבקש מהמזיע לפרט מיהם קבלני המשנה ופירוט הפרמטרים (זה חלק מאמות המידה שמנקדות את ההצעה). החיסרון הוא שלפעמים צריך להחליף את קבלן המשנה במהלך ההתקשרות ולפעמים זה כובל את המזיע.
ב'. מכרזים שמעבר לפירוט קבלני המשנה והניקוד שלהם, לקבלן המשנה יש גם התחייבות כלפי המזמין לגבי העמידה שלו בתנאים (כתב ערבות למשל). חשוב שבמסגרת החוזה הקבלן הראשי יישא בכל הפגמים והמחדלים של קבלן המשנה.

4. האם יש לך רעיונות לתנאי סף ואמות מידה שהמטרה שלהם היא לפתוח את השוק לשחקנים חדשים?

תשובה:

לא תמיד שנות הניסיון הן כל כך משמעותיות ביחס לפרמטרים אחרים. צמצום הדרישה יכולה לאפשר כניסה לגופים צעירים יותר.
אם רוצים חדשנות, טכנולוגיות חדשות... יש לתת לזה ביטוי בטבלת הניקוד, ציון נוסף.

כללי

1. עלתה שאלה לעניין הדרישה לאישור ניהול תקין, שאינה מאפשרת לגוף בן פחות משנתיים לגשת למכרז. האם יש כיוון לשינוי?
2. קיים בג"ץ בנוגע להשוואת הצעות בין גופים עסקיים ובין עמותות, בסוגיית המע"מ. הצעה של חברה עסקית תהיה יקרה יותר כיוון שכוללת מע"מ, בעוד שלעמותה אין מע"מ. האם יש הנחיה ברורה בעניין?

סוכם:

ז'ניה תפנה את השאלות לכוכבית במייל שתבדוק זאת מול קיווייתי במשרד המשפטים. הנבחרות יעודכנו בממצאי הבדיקה.

2. עלתה שאלה נוספת:

האם בדומה למבחני תמיכות ניתן גם במכרז "להפריט" לספק את עבודת ועדת המכרזים? לתת לו את אמות המידה והמשקולות והוא יבחן את ההצעות לפיהן?

תשובה:

במקרה כזה הספק יהיה חייב לשמור על כל דיני המכרזים בתהליך הבחירה שלו. יחילו את זה גם על החולייה המקשרת בין המשרד לבין הספק וגם על הבחירה של הספקים. לא ממליצה להעביר לגוף שספק אם יצליח לעמוד במשימה זו. בכל מצב זה יטיל על המשרד את חובת הפיקוח, לוודא שעמד בזה, וייתכן שלא יהיה כדאי למשרד.

❖ **עבודת הנבחרות על בניית תכנית עבודה לפיצוח הסוגיות**
בידי המובילות מצויה תכנית העבודה שהחלה להתגבש.



רכש חנוחי



ג'וינט אלכא | JDC



❖ **הצגת ממצאי משוב האמצע**
מפורטים במצגת המצורפת

❖ **הצגת צעדי ההמשך**

עבודת הנבחרת:

- כתיבת תוכנית עבודה לפיצוח והכרעה של כלל הסוגיות
- התנעת העבודה על תקציב, מודל כלכלי ומודל מכרזי
- כתיבת מסמך מודל שירות ראשוני לאור האילוצים הידועים בשלב זה
-

עבודה עם היועצים:

- פגישת התנעה עם חברת EY לשלב ב' - סוגיות כלכליות
- המשך עבודה עם נובה – סגירת תיאוריית שינוי ומודל לוגי

רשמה: הדס ברזילי