



תקצוב ותמחור מכרזי רכש ציבורי של שירותי רווחה: סקירה בין-לאומית של תמחור לפי ביצועים

עדי ארד יניב ריינגוורץ

עריכת לשון: רעיה דש
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

סקירה זו מומנה בסיוע משרד האוצר

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | סיוון תשפ"ב | יוני 2022

תקציר

רקע

רכש ציבורי הוא תהליך שבו גוף ציבורי קונה סחורות (למשל מחשבים וספרים), עבודות (למשל בניית כבישים או בתי חולים) או שירותים (למשל שירותי טיפול) מספקים חיצוניים. הרכש הציבורי היה 12% מהתמ"ג העולמי בשנת 2018 (OECD, 2019) והוא חלק נכבד מהוצאות הממשלה בישראל ובמדינות ה-OECD האחרות.

יש קושי מהותי במדידה ובהערכה של תפוקות וביצועים של ספקי שירותי רווחה. בשל קושי זה פעמים רבות תמחור השירותים והתשלום לספק נעשים לפי התשומות שהספק מחויב להן, ללא תלות בתפוקות, באיכות הביצועים וברמת השירות. עם זאת נעשים בעולם ניסיונות לקשור בין התשלום לביצועים, כדי ליצור תמריץ לספקים לתת שירות ברמה גבוהה ככל האפשר.

מטרות

מטרות הסקירה הן ללמוד על תמחור ותקצוב שירותי הרווחה ולהבין כיצד מתבצע הרכש של שירותי רווחה במדינות ה-OECD. בכרט, הסקירה מתמקדת במרכזי רווחה שבהם יש רכיבים המבוססים על תשלום לפי תוצאות ועל תחרות לפי מחיר.

שיטה

הסקירה מבוססת על מגוון מקורות מידע מהעולם: ספרות אקדמית עדכנית בנושא רכש ציבורי, מסמכי מדיניות, מדריכי תכנון אסטרטגי ותוכניות עבודה מהמדינות הנבחרות. הסקירה מתמקדת בעשרה מקרי בוחן בשלוש מדינות: ארצות הברית, בריטניה והולנד.

ממצאים

- מכלל האמור בסקירה עולה כי השיטות הנפוצות ביותר לרכש שירותי רווחה הן: (1) בחירת הספק לפי איכות ותשלום לפי תפוקות ו-(2) שיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית, שמשוקללים בה רכיבים של מחיר ורכיבים של איכות.
- השימוש בשיטת תשלום לפי תוצאות ברכש שירותי רווחה נמצא בעלייה אך הוא עדיין מוגבל בהיקפו.
- לפי חוקי הרכש של האיחוד האירופי, מעל סף כספי מסוים (המשתנה ממדינה למדינה) על מדינות האיחוד להשתמש בשיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית.

על פי הניסיון הבין-לאומי בשיטת התשלום לפי תוצאות, היתרונות העיקריים הצפויים משימוש בה ברכש של שירותי רווחה הם ייעול ההוצאה הציבורית והבטחת תוצאות טובות יותר עבור האזרחים. הסכנה בגישה זו היא שלעיתים דרך הפעולה שיבחר הספק להשגת התוצאה המבוקשת עלולה להיות פחות מתאימה לאוכלוסיית היעד. סכנות נוספות הן "גריפת שמנת" וניסיונות אחרים להשיג רווחים בצורה שאינה מסייעת למי שהשירותים מיועדים להם. ככלל, רכש המבוסס על תוצאות מתאים יותר כשיטה משלימה מאשר כשיטה יחידה, ומתאים יותר במקרים שבהם אפשר להעריך בדיוק יחסי את מדדי התוצאה ובמקרים שבהם יש לתוצאה מספר מצומצם יחסית של מדדים.

דברי תודה

אנו מודים לאסף דוברוביצר, רפרנט רווחה מאגף התקציבים במשרד האוצר על שיתוף הפעולה; לברוך רוזן, ראש חטיבת המערכות במכון ברוקדייל על הסיוע, התמיכה והאזן הקשבת; ולטל ארזי, ראש צוות תוצאות וחוקרת מומחית בכירה ממכון ברוקדייל, לעדי כץ, מנהלת תחום רכש חברתי ממשרד הרווחה והביטחון החברתי וליהונתן אלמוג, ראש תחום רכש חברתי ממשרד ראש הממשלה, על הערותיהם החשובות.

תוכן העניינים

1	1. מבוא
2	2. מטרות
3	3. שיטה
4	4. סקירת הספרות הבין-לאומית
4	4.1 ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית
10	4.2 תשלום בעבור תוצאות
16	4.3 מקרי בוחן
36	5. סיכום ודין
38	6. המלצות
39	מקורות

1. מבוא

סקירה זו נעשתה כדי לבחון את השיטות הנהוגות בעולם לתמחור ותקצוב מכרזי רכש ציבורי של שירותי רווחה, בדגש על שיטות תמחור המבוססות על תפוקות וביצועים. רכש ציבורי הוא תהליך שבו גוף ציבורי קונה סחורות (למשל מחשבים וספרים), עבודות (למשל בניית כבישים או בתי חולים) או שירותים (למשל שירותי רווחה) מספקים חיצוניים. הרכש הציבורי היה 12% מהתמ"ג העולמי בשנת 2018 (OECD, 2019), והוא חלק נכבד מהוצאות הממשלה בישראל ובמדינות ה-OECD האחרות. מסמך זה מתמקד ברכש שירותי רווחה. בעשורים האחרונים ניכרת – בישראל ובמדינות העולם – מגמה של הפרטת האספקה של שירותי רווחה. במקרה של שירות שהופרט אך המימון שלו נשאר בידיים ציבוריות יש חשיבות רבה לדרך שבה הרכש נעשה, כלומר לאופן שבו נכתב המכרז לאספקת השירות ובעיקר לאופן שבו השירות מתוקצב ומתומחר ולאופן שבו מתבצע התשלום לספק הפרטי של השירות.

רכש ציבורי של שירותי רווחה הוא תחום מורכב, מכיוון שרבים משירותים אלו מותאמים ספציפית לצורך שעליהם למלא ולקבוצות האוכלוסייה שהם מיועדים להן ולכן יש לשקול בכובד ראש מהו הרכש המתאים לכל שירות. המשמעות המעשית של עובדה זו היא ששירותי רווחה נרכשים באופן שונה משירותים אחרים, בכך שגוף ציבורי חייב לעמוד בעקרונות (שקיפות, יחס שווה ואי-אפליה) החלים על רכש ציבורי. יתר על כן, יש קושי מהותי במדידה ובהערכה של התפוקות והביצועים של ספקי שירותי רווחה ושל התוצאות שהם משיגים. בשל קושי זה פעמים רבות תמחור השירותים והתשלום לספק נעשים לפי התשומות שהספק מחויב להן, ללא תלות בתפוקות, בביצועים וברמת השירות. עם זאת נעשים בעולם ניסיונות לקשור את התשלום לביצועים כדי ליצור תמריץ לספקים לתת שירותים ברמה גבוהה ככל האפשר. בדוח ייסקרו ניסיונות אלו כדי להגיע לתובנות בכל הקשור ליתרונות ולחסרונות של מודלים קיימים לתמחור. הדגש העיקרי במסמך הוא על סקירת הניסיון הבין-לאומי בתקצוב לפי ביצועים, שמטרתו להבטיח הגעה למצב יעיל, כלומר מצב שבו מתקבלות התוצאות הרצויות בהשקעת מינימום משאבים. המסמך עוסק פחות בנושאי מועילות, היינו מידת ההצלחה בהגעה לתוצאות הרצויות. נושאים של מדידה והערכה הקשורים לנושא המועילות לא יפורטו במסמך.

בחלק הראשון של מסמך זה יתוארו שיטות תמחור ותקצוב מכרזים לרכש שירותי רווחה המקובלות בעולם, בהתמקדות במכרזים המבוססים על מחיר ובמכרזים המבוססים על הוכחת השגת תוצאות בשלוש מדינות: ארצות הברית, בריטניה והולנד. בחלק השני של המסמך יוצגו עשרה מקרי בוחן של מכרזים בתחומי הרווחה לפי השיטות האמורות.

כאמור, הרכש הציבורי הוא נתח משמעותי מכלל ההוצאה הציבורית. ככזה הוא מאפשר לממשלה למקסם את יתרון הגודל שלה ולצמצם עלויות. רכש שירותי רווחה הוא חשוב מאוד מבחינה זו, מכיוון שהוא עשוי להביא לתוצאות הטובות ביותר עבור האזרחים. עם זאת, כאמור, קשה למדוד ולהעריך את התפוקות והביצועים של ספקי שירותי רווחה, ובשל קושי זה לעיתים תמחור השירותים והתשלום עליהם נעשים בדרך שאינה תואמת את ביצועי הספקים בפועל. בסקירה זו ייבחנו הדרכים המתאימות ביותר לתמחור רכש ציבורי, לפי סקירת הנעשה בתחום זה בכמה מדינות.

2. מטרות

מטרות הסקירה הן ללמוד על תמחור ותקצוב שירותי רווחה ולהבין כיצד מתבצע הרכש של שירותי רווחה במדינות OECD. הסקירה מתמקדת בעשרה מקרי בוחן בשלוש מדינות: ארצות הברית, בריטניה והולנד ובפרט במקרים שבהם יש במרכזי הרווחה רכיבים המבוססים על תחרות לפי מחיר ועל תשלום לפי תוצאות.

3. שיטה

סקירה בין-לאומית של ספרות אקדמית, של מסמכים רשמיים ושל מקורות אינטרנטיים בנושא תמחור שירותי רווחה. נעשה שימוש במנועי חיפוש אקדמיים כגון Google Scholar ו-Cambridge Core לפי מילות החיפוש "public procurement", "government", "contracts in social services", "social services bids" ו-"payment by outcomes", באתר ה-OECD ובאתרים של משרדי הממשלה הרלוונטיים וברשתות של רשויות מקומיות בארצות הברית, בבריטניה ובהולנד. סקירת הספרות נעשתה באמצעות איתור מחקרים המזכרים במאמרים בתחומי הרווחה.

4. סקירת הספרות הבין-לאומית

הפרק מחולק לשלושה חלקים. חלקו הראשון (סעיף 4.1) סוקר את השיטה הנפוצה ביותר לרכש של שירותי רווחה – "ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית". יצוין כי שיטה זו אינה כוללת תשלום לפי תוצאות. חלקו השני של הפרק (סעיף 4.2) סוקר את השימוש בתשלום לפי תוצאות. לבסוף, חלקו השלישי של הפרק (סעיף 4.3) סוקר עשרה מקרי בוחן של שימוש בתשלום לפי תוצאות. שלושת חלקי הפרק מתמקדים בסקירת המדינות שנבחרו (ארה"ב, בריטניה והולנד) אף שבמידת האפשר הדיון שואב גם מהספרות הרחבה יותר שעוסקת במדינות נוספות.

4.1 ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית

הליך הרכש הציבורי באיחוד האירופי מוסדר בקפדנות על ידי חקיקה. יש כמה גישות לניהול מכרז שלפיו יינתן שירות, והנחיות האיחוד האירופי מספקות שני בסיסים שונים לבחירת ספק במכרז: המחיר הנמוך ביותר או ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית. תקנות הרכש הציבוריות החדשות הוחלו בשנת 2014 (EC/2004/17 ו-EC/2004/18) וביטלו את ההנחיות הקודמות, שאומצו על ידי האיחוד האירופי בשנת 2004 (EEC/92/50 ו-EEC/93/36 ו-EEC/93/37). חוקי האיחוד האירופי משנת 2014 קובעים כי על גוף ציבורי ליישם קריטריונים של זכייה במכרז לפי ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (Most Economically Advantageous Tender – MEAT) כאשר מדובר במכרז לרכש שירותי רווחה (European Commission, 2014).

לפי גישה זו אפשר לכלול במכרז לרכש שירותי רווחה כמה קריטריונים המשוקללים ביחס המחיר-איכות הטוב ביותר. שיטה זו מאפשרת לגוף הציבורי לשקלל מגוון אמות מידה שיש בהן היבטים איכותיים בבחירת הצד המבצע, כגון הסמכה וניסיון של צוות הספקים, שירות לאחר המכירה, מאפיינים חברתיים של העסק ותנאי האספקה.

בסקר של ה-OECD משנת 2018 נמצא כי רוב המדינות הנשאלות בוחרות ספקי ביצוע במכרז לפי קריטריונים של MEAT, ולא לפי המחיר בלבד, וכ-63% מכלל משרדי הממשלה משתמשים ב-MEAT ברוב רכישותיהם (לפחות 75% מהן) (OECD, 2019).

לפי המלצת ה-OECD, על הגוף הציבורי המבצע את הרכישה לקבוע את היחס המתאים ביותר של המחיר לעומת האיכות עבור כל רכש. לדוגמה, מכרז לרכישת ציוד משרדי ייערך על בסיס 30% איכות ו-70% עלות ואילו במכרז לרכישת שירותי טיפול ותמיכה יש לשים את הדגש על האיכות, ולא על המחיר, ולכן במקרה זה המכרז ייערך על בסיס 70% איכות ו-30% עלות.

לפי הנחיות האיחוד האירופי, כל משרד ממשלתי נדרש לציין את סדר החשיבות של הקריטריונים לבחירה לפי MEAT (Most Economically Advantageous Tender). בשנת 2014 הוגדר מחדש סדר הדוגמאות של הקריטריונים ונוספו כמה אפשרויות: איכות, מחיר, יכולת טכנית, מאפיינים אסתטיים ופונקציונליים, מאפיינים סביבתיים, עלויות שוטפות, יעילות, שירות לאחר המכירה וסיוע טכני, ותפוקת אספקה, והרשות הקבלנית נדרשה לפרט מראש את המשקל היחסי שהיא נותנת לכל אחד מהקריטריונים (United Kingdom: Cabinet Office, 2020a).

יש להדגיש כי אף שעל פי התקנות הספק אמור להיבחר על בסיס ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית, על פי רוב אפשר לבחור את הספק גם במכרז על בסיס מחיר בלבד. ברם, הדבר תלוי בסוג המכרז ומקובל יותר ברכש של מוצרים ופחות ברכש שירותים. זאת מכיוון שהצעה זולה יותר ברכש שירותים תהיה פעמים רבות בעלת היתרון הכלכלי ביותר מבחינת הגורם הממשלתי, כלומר ההצעה במחיר המשתלם ביותר עשויה להיות המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (Bovis, 2015). לעומת זאת, בשירותי רווחה קשה יותר לקבוע את איכות השירות ולכן ההצעה הזולה ביותר לאו דווקא תהיה המשתלמת ביותר. בעבר הייתה ההתמקדות ברכש הציבורי בעיקר במחיר, אך כיום התמקדות רבה מדי במחיר נחשבת גישה שלילית, שכן היא מעוררת "מרוץ לתחתית", שמיוחסת לו השפעה שלילית על איכות השירות החברתי (Knight et al., 2007). הערכת ההצעות במכרז היא השלב בתהליך הרכש שבו המשרד הממשלתי מזהה אילו מההצעות העומדות בדרישות שנקבעו היא הטובה ביותר על סמך הקריטריונים – המחיר הנמוך ביותר או הצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית, תלוי בסוג המכרז (אם הוא לרכישת מוצרים או שירותים). המועמד שהצעתו נקבעה כהצעה במחיר הנמוך ביותר או הכלכלית ביותר, לפי הצורך, זוכה בחוזה. הערכת ההצעות נעשית על ידי צוות הערכה מוסמך בהתאם לחוק הכללי ולעקרונות המפורטים להלן, הקובעים את תהליך ההערכה במכרזים: אי-אפליה: כל אפליה על בסיס לאום אסורה ואין להפלות מציעים ממדינות אחרות החברות באיחוד האירופי לטובת מציעים מקומיים.

יחס שוויוני: יש להתייחס לכל ההצעות שהוגשו באופן דומה.

שקיפות: כל ההחלטות המתקבלות חייבות להיות מתועדות.

סודיות: תהליך הערכת ההצעות במכרז חייב להתנהל בסודיות ואין לגלות מידע בנושא.

נציין כי יש להבדיל בין רכש שירותים חברתיים, הנושא של מסמך זה, ובין רכש חברתי של שירותים. הנושא הראשון עניינו סוגיות הקשורות לרכש שירותים חברתיים (בדגש על שירותי רווחה) והדרכים לשפר את השירותים החברתיים הניתנים לאזרח. עניינו של התחום השני הוא הגדלת התועלת החברתית של רכש ממשלתי באופן כללי, ומדובר בו בעיקר על התועלת העקיפה לחברה משילוב היבטים חברתיים ברכש ממשלתי. הדגש העיקרי במסמך זה הוא על רכש שירותי רווחה, ובפרט על היבטים הכלכליים שלו. עם זאת, גם ברכש שירותי רווחה נכנסים שיקולים חברתיים, ולכן נפרט גם על רכש חברתי של שירותי רווחה, מכיוון שסוגיה זו מקבלת התייחסות הולכת ונרחבת בעולם והיא קשורה לענייננו.

4.1.1. שיטת המכרזים בבריטניה

בשנת 2017 שילם המגזר הציבורי בבריטניה כ-255 מיליארד ליש"ט לספקים חיצוניים, כשליש מההוצאה הציבורית בבריטניה באותה שנה, ובהסתכלות מפורטת יותר – רוב ההוצאה באותה שנה, 196 מיליארד ליש"ט, הייתה בעבור רכישת סחורות ושירותים, ומסכום זה שולמו 118 מיליארד ליש"ט על רכש ממשלתי; 70 מיליארד ליש"ט על רכש של השלטון המקומי ו-8 מיליארד ליש"ט על רכש של תאגידים ציבוריים (HM Treasury, 2018).

שיטת המכרזים לרכש ציבורי של שירותי רווחה בבריטניה עברה שינויים רבים; עד שנת 2014 הייתה שיטת המכרז הנהוגה בבריטניה קבלת ההצעה שמחירה הנמוך ביותר. בשנת 2014 החלה לפעול שיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (MEAT), שהוצגה כאמור על ידי האיחוד האירופי בינואר 2014 ואומצה על ידי מדינות האיחוד. בשנת 2020, עם פרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי, הוחלט לעבור משיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (MEAT) לשיטת ההצעה המשתלמת ביותר (Most Advantageous Tender – MAT). הצעה זו עדיין לא יושמה נכון למועד כתיבת דוח זה.

כאמור, עד שנת 2014 הייתה שיטת המכרז הנהוגה בבריטניה קבלת ההצעה שמחירה הנמוך ביותר. לפי שיטה זו מחיר רכישת שירות הוא הקריטריון היחיד שקובע, ללא התייחסות לאיכות השירות המוצע, ואין בה תמריץ להציע שירות טוב יותר. שיטת MEAT, לעומתה, כוללת בתוכה את המחיר הטוב ביותר, המוערך על בסיס אלמנט המחיר יחד עם קריטריונים הכוללים היבטים איכותיים וחברתיים. למגזר הציבורי במדינות אירופה הייתה אפשרות לבחור בין סוגי המכרזים ולהעדיף את הבחירה בהצעה עם המחיר הנמוך ביותר, אך האיחוד האירופי עודד את המדינות שלא לעשות זאת, אלא לבחון את ההשלכות הרחבות יותר של מדיניות הרכש החברתי שלהן ולא לפנות כברירת מחדל להצעה הזולה ביותר (United Kingdom: Cabinet Office, 2020a). למרות זאת, ובעקבות התייעצות ציבורית, החליטה ממשלת בריטניה שלא לשלול מכרזי רווחה המבוססים על מחיר בלבד.

כיום, כללי הרכש בבריטניה נדרשים לעמוד בדרישות המשפטיות של חוקי רפורמת הרכש לשנת 2014, תקנות החוזים הציבוריים לשנת 2015, תקנות הרכש לשנת 2016 והנחיות סטטוטוריות הניתנות על פי החוק ומדיניות הרכש הציבורי. לפי תקנות החוזים הציבוריים לשנת 2015, גוף ציבורי אינו רשאי לתת חוזה על בסיס המחיר הנמוך ביותר בלבד בשירותי בריאות וטיפול סוציאלי, אלא רק על בסיס איכות ומחיר גם יחד (United Kingdom: Cabinet Office, 2020a).

בדצמבר 2020, בעקבות פרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי, פרסמה ממשלת בריטניה את "הספר הירוק: שינוי הרכש הציבורי" (United Kingdom: Cabinet Office, 2020b), שמוצגים בו השינויים שהוצעו במכרזי הרכש הציבורי בכל התחומים, ובתחום הרווחה בפרט, באנגליה, וויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד. במסמך זה הוצע לבטל את תקנות החוזים הציבוריים לשנת 2015, את תקנות חוזי השירות לשנת 2016, את תקנות חוזי הזיכיון לשנת 2016 ואת תקנות החוזים הציבוריים לביטחון לשנת 2011, ולהפיק מערך אחיד של תקנות המחייבות את כלל החוזים הציבוריים, ובעצם לעבור משיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (MEAT) לשיטת ההצעה המשתלמת ביותר (Most Advantageous Tender – MAT). בשיטת ההצעה המשתלמת ביותר המטרה היא לעודד את המגזר הציבורי לשים דגש על גורמים שאינם כלכליים, כגון הערך החברתי, הניסיון הקודם של הספק והאסטרטגיה הסביבתית שלו, נוסף על המחיר. שיטה זו עדיין אינה מיושמת, וצפוי שתיושם בשנת 2023 (Osborne Clarke, 2021; GOV.UK, 2021). בעת כתיבת המסמך שיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית היא המקובלת בבריטניה.

כאמור, הרכש הציבורי הוא חלק גדול מאוד מההוצאה הציבורית בבריטניה, ולפי שיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית הממשלה יכולה להשתמש בכוח ההוצאה שבידיה כדי לממש מגוון מטרות של מדיניות ציבורית, כגון קידום עסקים קטנים ובינוניים, צמיחה מקומית וקיימות סביבתית. הגישה הרחבה של המגזר הציבורי לרכש ציבורי היא לחפש ערך תמורת כסף, ועיקרון זה מוגדר כהבטחת התמהיל הטוב ביותר של איכות ויעילות בעבור ההוצאה לאורך תקופת השימוש בסחורות או בשירותים שנקנו.

לפי הנחיות משרד האוצר של בריטניה, השגת התמורה לכסף היא באחריות הגופים הציבוריים בממשל המרכזי והמקומי. הממשל הנוכחי בבריטניה נוקט גישה מאוזנת להוצאות הממשלה, ואחת ממטרות משרד האוצר היא למקסם את כספי הציבור – להפיק את התועלת המרבית, להבטיח תמורה לכסף ולשפר את התוצאות בשירותים לציבור. הקבינט הבריטי הוא האחראי לקידום היעילות בממשלה באמצעות חדשנות, רכש טוב יותר וניהול פרויקטים על ידי שינוי אספקת השירותים (United Kingdom: Cabinet Office, 2020a).

כיום יש בחקיקה המחייבת בתחום הרכש הציבורי בבריטניה שלושה רכיבים עיקריים: עקרונות אמנת האיחוד האירופי, הוראות האיחוד האירופי והתקנות ליישומן וכללים ספציפיים לבריטניה (Crown Commercial Service, 2015), כמפורט להלן:

- עקרונות אמנת האיחוד האירופי – עקרונות כלליים החלים על הוצאה גדולה לרכש, כגון פתיחת הזדמנויות לרכש מספקים שמרכז פעילותם במדינות אחרות באיחוד האירופי;
- הנחיות האיחוד האירופי והתקנות בבריטניה ליישומן – כללים מפורטים החלים על רכש רב מעל סף כספי מסוים. אלה קובעות למשל על פי אילו נהלים יש לפעול, מה הם הקריטריונים שאפשר להפעיל לבחירת הספקים והיכן יש לפרסם הזדמנויות רכש;
- כללים ספציפיים לבריטניה – על פי רוב מדובר בבחירת הצעות וספקים במכרזים לפי שיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית.

4.1.2 שיטת המכרזים בארצות הברית

בארצות הברית לכל מדינה יש מחלקת רכש משלה ולכן גם מדיניות רכש משלה, וכך גם לכל משרד פדרלי. במקרים רבים הסמכות להתקשר עם ספק נקבעת על פי סוג השירות המבוקש. למשל, אם מדינה מעוניינת להקצות שירותי טיפול לילדים בסיכון היא תעשה זאת באמצעות משרד החינוך הפדרלי, ולעיתים קרובות תבזר את האחריות לרשויות המקומיות.

בכל שנה מוציאים פקידי הרכש הציבורי כ-1.9 טריליון דולר לרכישת סחורות ושירותים לשימוש ציבורי, החל בציוד משרדי וכלה בשירותי רווחה ובחימוש צבאי, שהם 9.4% מכלל התוצר (Open Contracting Partnership & Spend Network, 2020). חלוקת ההוצאות היא כדלהלן: כ-650 מיליארד דולר ברמת הממשלה הפדרלית, לעומת הוצאה ממשלתית ומקומית של 1.3 טריליון דולר. היקף הוצאות הרכש הציבורי מחייב את המינהל הציבורי לבחון את שיטות הרכש המתקיימות בשרשרת האספקה (Porcher, 2016; Schick, 2011).

במקום להתמקד בעלויות בלבד, פקידי הרכש הציבורי מתמקדים ברכש הטוב ביותר, והשיטה שלפיה רכש כזה מוגדר היא בחינת קריטריונים מעבר למחיר לבדו, ובהם איכות השירות ומומחיות הספקים. המכון לרכש הציבורי (NIGP) מסביר את מושג הערך הטוב ביותר כך: "אפשר לתאר את ערך הסחורות או השירותים שנרכשו כהשוואה בין העלויות לתועלת; השוואה של כלל התועלת שמקבלים ומהשימוש בהם לעומת עלויות הרכישה והשימוש. עלויות נוספות הן המשאבים הדרושים לביצוע הרכש, מחיר הרכישה, עלויות מעקב, אחסון ותחזוקה, עלויות תפעול אחרות ועלויות הכשרה" (Walton et al., 2013. P 2).

היקף הגורמים שיש להביא בחשבון ביישום עקרון הערך הטוב ביותר בעבור רכש ציבורי מעיד שיש מדדים רבים שיש להתחשב בהם בהערכת הביצועים. ההתאחדות הלאומית לפקידי רכש בארצות הברית (NASPO) מזהירה כי הכללת מדדי ביצוע רבים עלולה לפגוע באיכות הביצוע. לפי NASPO יש להדגיש חמישה מדדי ביצוע מרכזיים ברכש ציבורי (לאו דווקא של שירותי רווחה): חיסכון; חוזים שנחתמו מתוך תחרות; עסקים קטנים בבעלות נשים או בני מיעוטים; עלות הרכישה; זמן ביצוע התוכנית (Baldus & Hatton, 2020).

כאמור, השיטה המקובלת בכלל המדינות בארצות הברית היא בחירת ספק השירות לפי עקרון הערך הטוב ביותר, אך לכל מדינה יש סדר עדיפויות משלה, המתבטא בחוזה, ויתר על כן, "הערך הטוב ביותר" יכול להיות שונה ממכרז למכרז אף באותה מדינה. למשל במדינת ניו יורק הרשות הממשלתית מגדירה הצעה שיש לה "הערך הטוב ביותר" כהצעה המשלבת ומייעלת את האיכות והעלות ומתעדפת את הבחירה גם לפי עסקים קטנים בבעלות בני מיעוטים או נשים (Van Slyke, 2017). בשנת 2013 הרכיבה ממשלת ניו יורק את הגדרת הערך הטוב ביותר לבחינת הצעות גם לפי ביצועי העבר והיכולת הפיננסית של הארגון. נוסף על כך, לפי ממשלת ניו יורק יש לרכוש חוזים באופן שיבטיח שימוש נבון וחסכוני בכספי הציבור בכל אזור, שכן בחירה לפי אזור דמוגרפי חשובה בשל עלויות תפעול המשתנות על בסיס מקום, שוק ושירותים (Van Slyke, 2017).

בקובץ הכללים המחייבים של מדינת מסצ'וסטס יש פירוט רב על חוזים של שירותי רווחה, כדי שספקי שירותים יוכלו לדעת מראש אם הם זכאים להתמודד על חוזים מסוימים. בחוזה מפורטים הסיכונים של ספקי השירות (תפעוליים, פיננסיים, מוניטין וכו') וההתחייבויות שהסוכנויות הממשלתיות מצפות מספק השירותים לקיים במקרה שנותני השירותים אינם עומדים במערך המינימלי של הדרישות. על כל מנהל באגף הציבורי להגדיר את סף המינימום מבחינת הדרישות לחוזה ואת האופן שבו עליו להעריך את ההתפשרות במחיר לטובת קביעת קריטריונים שיש בהם יותר דגש על האיכות (Massachusetts Operational Services Division, 2016).

בעבר הוסדר הרכש הציבורי בארצות הברית באופן קפדני, וחוזי רכש נחתמו בדרך כלל עם מי שהצעתו הייתה הזולה ביותר (Lewis & Bajari, 2011), אך כיום, לפי תקנות הרכש הפדרליות (Federal Acquisition Regulation – FAR), אפשר לבחור רכש ציבורי לפי המחיר הנמוך ביותר רק במקרים שבהם הערך הטוב ביותר צפוי לנבוע מבחירת ההצעה המקובלת מבחינה טכנית עם המחיר המוערך נמוך ביותר. יתר על כן, בהתאם לסעיף 880 לשנת הכספים 2019, פקידי הרכש יימנעו במידת האפשר מבחירת הצעה במכרז רק לפי המחיר, ויש היתר לבחור ספק לפי המחיר הנמוך רק במקרה של רכש המיועד בעיקר לשירותים של טכנולוגיות מידע, שירותי אבטחת סייבר, שירותי הנדסת מערכות וסיוע טכני, בדיקות אלקטרוניות מתקדמות, התקני ושירותי תקשורת או שירותים מקצועיים מבוססי ידע אחרים (Baldus & Hatton, 2020).

כל גורם ממשלתי המתכנן להשתמש בחוזים לרכישת שירותים חייב להגיש תוכנית רכש לבדיקת מחלקת כוח האדם הממשלתית (United States Office of Policy and Management – OPM) ולאישורה, וכל רכישת שירותים נדרשת לעמוד בקריטריונים שנקבעו על ידי מחלקה זו (OPM, 2021). לקבלת אישור לרכש ציבורי יש לעמוד בתנאים האלה: מעל 50,000 דולר ועומד בקריטריונים של

מכרז תחרותי¹; המכרז הוא מעל שנה; מעל 20,000 דולר אך לא עומד בקריטריונים של מכרז תחרותי. OPM שמה לה למטרה להגיע לתהליך הרכש היעיל ביותר. תפקידי מחלקת כוח האדם הם: לקבוע קריטריונים לרכישת שירותים מקצועיים, להפיק דוחות בנושא רכישת שירותי רווחה ולדווח על כל הפעילויות הקבלניות בתחומי הרווחה (OPM, 2021).

4.1.3 שיטת המכרזים בהולנד

משרד הכלכלה של הולנד הוא האחראי למדיניות הרכש הכללית במדינה, תחת הוראות החקיקה העיקריות המסדירות את הרכש הציבורי: חוק הרכש הציבורי שתוקן ב-1 ביולי 2016; צו הרכש הציבורי; תקנות רכש לעבודה לשנת 2016; תקנות הרכש לענפי השירותים לשנת 2013; מדריך המידתיות לשנת 2016; חוק רכש הביטחון לשנת 2013.² [TenderNed](#) היא מערכת המכרזים המקוונת של ממשלת הולנד, שכל רשויות הקבלנות בהולנד מחויבות להשתמש בה לפרסום המכרזים הלאומיים והאירופיים שלהן.

תפקיד שירותי הרווחה בהולנד מוגדר: לתמוך באנשים עם צרכים מיוחדים הנובעים ממחלה, נכות, זיקנה או עוני. השירותים הסוציאליים עשויים להיות סיוע ביתי פשוט (ניקיון, בישול, קניות במכולת), הליכי סיעוד וטיפול אישי, סיוע והדרכה אישית, מעונות יום, ייעוץ טיפולי לאנשים עם מוגבלות שכלית וייעוץ פסיכיאטרי לאנשים עם הפרעה נפשית. במצב זה, גוף ממשלתי הוא הקונה, ושירותים סוציאליים ניתנים על ידי נותני טיפול פרטיים (Uenk & Telgen, 2019).

הולנד היא חלק מהאיחוד האירופי, ולפיכך היא כפופה לשיטת המכרזים באיחוד, והשיטה המקובלת בה היא שיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (MEAT). בהולנד מקובל כי בתחום שירותי הרווחה הממשלה יכולה ליצור הליך רכש משלה, כל עוד הוא אינו סותר את האמנה של האיחוד האירופי ואת העקרונות הבסיסיים של דיני הרכש הציבורי (שקיפות, שוויון, אחריות ומידתיות). כאשר שווי מכרז עולה על 750,000 אירו, הממשלה כפופה לחוקי הרכש של הנציבות שמפרסמת את המכרז ב-TenderNed, וההצעה בעלת היתרון הגדול ביותר מבחינה כלכלית (MEAT) מתקבלת (Uenk, 2019). כאשר שווי המכרז הוא מתחת לסף (750,000 אירו) הממשלה רשאית לנהל הליך של משא ומתן לפי ראות עיניה.

בשנת 2020, בהמשך לשיטת MEAT, המעודדת בחירה בהצעה המשלבת עלות כספית אטרקטיבית יחד עם היבטים חברתיים, הוציא האיחוד האירופי מסמך חדש בנושא ובו המלצה עבור רכש ציבורי חברתי (Socially Responsible Public Procurement – SRPP), שעניינה השגת תוצאות חברתיות חיוביות בחוזים ציבוריים. לפי מסמך זה, בעת תכנון שירות חברתי על המגזר הציבורי לבחור בדרך המתאימה ביותר לאספקת שירותים, בהפעלת שיקולים חברתיים. רכש ציבורי חברתי שואף להשפיע לטובה על המצב החברתי במדינה באמצעות רכישת סחורות ואספקת שירותי רווחה שנרכשו על ידי המגזר הציבורי עבור האוכלוסייה. באמצעות רכש ציבורי חברתי אפשר להביא לקידום הזדמנויות תעסוקה, כיבוד זכויות האדם ואספקת שירותי רווחה, בריאות וחינוך באיכות גבוהה. רשויות ציבוריות יכולות לעסוק ברכש ציבורי חברתי ברכישת מוצרים ושירותים ובניהול מכרזים ציבוריים ליצירת הזדמנויות תעסוקה, תנאי עבודה הוגנים ותנאים טובים יותר לנכים ולאנשים עם מוגבלות (European Commission, 2020). עובדה זו הופכת את הרכש הציבורי החברתי לכלי אסטרטגי להנעת מדיניות החברה והתעסוקה קדימה ביעילות.

¹ רכש תחרותי הוא תהליך שבו המדינה מחפשת את המחיר הטוב ביותר או את הערך הטוב ביותר להשגת המוצרים והשירותים הדרושים לה. אלה תנאי המכרז התחרותי: מכרז פומבי, פתוח והוגן; כל אחד יכול לראות אותו ולהגיב עליו; תהליך שקוף.

² Netherlands: Public Procurement Laws and Regulations, 2020

בהולנד נהוג רכש ציבורי חברתי, המבוסס על כללי האיחוד האירופי, והרוכשים אמורים לשקול את ההשפעה החברתית של אופן הייצור או השירות, ולבחור למשל ספק המתייחס לעובדיו בהוגנות או ספק המעסיק אנשים שמתקשים להיכנס לשוק העבודה. כאשר לחוזה יש ממד חברתי, יש לרוכשים אפשרות להעריך, כחלק מהקריטריונים לבחירת הצעה במכרז, את הניסיון הקודם של הספק בקידום הזדמנויות תעסוקה והכלה חברתית ולשלב זאת בשאר הקריטריונים לבחירה. כללי הרכש הציבורי של האיחוד האירופי לשנת 2014 מסדירים את שוק הרכש הציבורי באירופה על בסיס עקרונות ההסכם של האיחוד: שקיפות, שוויון ואי-אפליה בין המציעים. בהוראות הרכש הציבורי ההמלצה לרוכשים היא להביא בחשבון היבטים חברתיים לאורך כל מחזור הרכש.

בהולנד ננקטת כיום במכרזים לעיתים קרובות הערכה דו-שלבית (טכנית ופיננסית) כחלק מתהליך הבחירה בהצעות המשתלמות ביותר מבחינה כלכלית. בשלב ההערכה הטכנית מוקצות נקודות על בסיס קריטריונים מסוימים לבחירה (פרט למחיר), ובשלב ההערכה הכספית משווים את העלויות של הצעות הספקים, ולאחר מכן מדרגים כל הצעה לפי שקלול של איכות לעומת מחיר (European Commission, 2020).

בדוח שפרסם משרד הכלכלה של הולנד באפריל 2021 נאמד השווי הכולל המשוער של כל הליכי הרכש בהולנד בשנת 2019, מעל ומתחת לסף האירופי, ב-86.6 מיליארד אירו. 66% מסכום זה היו מתחת לסף האירופי ו-34% היו מעליו (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021).

4.2 תשלום בעבור תוצאות

השיטה הרווחת בעולם כיום ברכש שירותי רווחה היא תשלום לפי תפוקות – הסוג וההיקף של הפעילויות והאסטרטגיות שבאמצעותן שירותי הרווחה ואנשי המקצוע פועלים כדי לקדם את השגת התוצאות – ולא לפי התוצאות עצמן, כלומר ההטבות שהושגו באמצעות אותם מוצרים ושירותים. ברם ניכרת מגמה גוברת של התמקדות בתוצאות וכחות בתפוקות (Mayne, 2007):³ מה האזרחים מקבלים תמורת כספי המיסים שלהם? האם המוטבים באמת נהנים מהשירות או מהתוכנית כמצופה? חשיבה תוצאתית בשירותי רווחה מאפשרת לקובעי המדיניות לקבל מענה לשאלות אלו ועוזרת להם להגדיר את התוצאות שהם מעוניינים להשיג בשירותי הרווחה, למדוד עד כמה הושגו התוצאות המבוקשות ולתכנן את פעילותם בהתאם. בשני העשורים האחרונים יושמו בחלק ממדינות ה-OECD רפורמות חדשות, המתאפיינות בהכנסת תמריצים עסקיים לאספקת שירותים ממשלתיים, והופעלו מתווים למדידת התוצאות של תוכניות הממומנות על ידי גורם ממשלתי, שבהתאם להם הממשלות של מדינות אלו משלמות בעבור אותן תוצאות. יותר מ-70% מכלל המדינות החברות ב-OECD וכמה מדינות מפותחות נוספות אימצו שיטות שכר הקשורות לתוצאות, ובהן ארצות הברית, קנדה, ברזיל, בריטניה ומקסיקו (Cardona, 2006; Weibel et al., 2010). ההנחה שבבסיס הרעיון היא שתשלום בעבור ביצועים מגדיל הן את יעילות המגזר הציבורי (Lavy, 2007; Swiss, 2005) הן את המוטיבציה של העובדים (Propper, 2006).

³ ראו גם: המלצות המעבדה לביצועים ממשלתיים באוניברסיטת הארוורד, [.gpl_rfp_guidebook_2021.pdf \(harvard.edu\)](https://www.harvard.edu/governance/governance-reform/governance-reform-2021.pdf)

בחוזים ציבוריים מסורתיים התשלום מבוסס על כך שהקבלן מבצע פעילות מוגדרת, ובין הפעילות היא בניית כביש, אספקת ציוד משרדי או מתן שירות רווחה, הקבלן מקבל תשלום על בסיס סיום הפעילות שהוגדרה. עם זאת, בסוגים רבים של חוזים ציבוריים הקונה הציבורי (משרדי הממשלה) מעוניין יותר בתוצאות הפעילות מאשר בפעילות עצמה (Ambaw & Telgen, 2017).

חוזים בתחום שירותי טיפול ותמיכה דורשים ביצוע פעולות ספציפיות בזמנים ספציפיים, והתשלום מותנה בתשומות (משאבים) ובתפוקות (רמת השירות). הצלחת חוזה נקבעת הן לפי המידה שבה נותן השירות מספק את השירות שנקבע הן על פי התוצאה הסופית שהתקבלה. המלצת ה-OECD היא שבמידת האפשר התשלומים לספק שהצעתו נבחרה במכרז יהיו מבוססים על תוצאות השירות, שכן הדבר מעודד את הגוף הציבורי להתמקד בתוצאות שהוא רוצה להשיג במקום לקבוע בפירוט כיצד יש לספק את השירות. הגוף הציבורי נותן לספק השירות גמישות רבה יותר לפתח שירותים המתאימים לצורכי הפרט ולהציע פתרונות חדשניים ומשאבים ישירים (Curristine et al., 2007).

רכש מבוסס תוצאות נועד להעביר את המיקוד מפעילויות לתוצאות. הצלחת חוזה ברכש מבוסס תוצאות נקבעת על פי המידה שבה נותן השירות יכול להוכיח התקדמות לקראת השגת התוצאות שהוגדרו במכרז. בחוזה המבוסס על תוצאות יש לפרט את התוצאות הרצויות; ציפיות בנוגע לאופן הביצוע; אבני דרך מרכזיות שיצביעו על התקדמות התוכנית; והסדרי ניטור שיבטיחו השגת ביצועים ותוצאות (Albertson & Fox, 2018).

תשלום לפי תוצאות מייצג נוסף על האמור גם שינוי באופן הזמנת השירותים, שנועד לספק תוצאות טובות יותר לציבור, באותו מחיר או בעלות מופחתת. בחוזה מבוסס תוצאות חלק מהתשלום או כל התשלום לספקי שירות הוא לפי התוצאות שהם משיגים ולא רק לפי התשומות או התפוקות שהם מספקים (Fox & Albertson, 2011). עקב כך, המחיר שמשולם בעבור תוצאות מסוימות חשוב לזכייה בחוזה, ומשמעות הדבר היא שספקים מקבלים שכר רק לאחר שהוכחו ביצועיהם, ומכאן שהממשלה אינה משלמת את מלוא המחיר בעבור תוצאות לא מסופקות או לא רצויות. המאפיין המובהק של גישה זו הוא שהאחראי לשירות (המגזר הציבורי) מציין את התוצאה הסופית הרצויה, והתשלום ניתן לספק השירות לפי התוצאה הסופית.

המטרות העיקריות של תשלום לפי תוצאות הן:

- התחייבות לעיקרון הכללי שלפיו "עלינו לשלם רק בעבור מה שעובד";
- התמקדות בתוצאות ולא בתשומות או בתהליכי אספקה צרים;
- פוטנציאל לרמת חדשנות טובה יותר, המאפשרת שיקול דעת רב יותר לספקים;
- גיוון רב יותר של הספקים והשירותים (Murray et al., 2012).

אפשר לראות דרכים שונות של תשלום לפי תוצאות בחוזים ציבוריים ברחבי אירופה ובעולם כולו, כתגובה לצורך ביעילות רבה יותר באספקת שירותים ובהשגת ערך תמורת כסף. שיטת התשלום לפי תוצאות נפוצה בתחומים אחרים של הרכש הממשלתי, וממצאים מראים שהיא אפקטיבית בשיפור השירות לאזרח למשל בתחום שירותי הבריאות (Petersen et al., 2006).

עם זאת, גישת התשלום לפי תוצאות אינה מתאימה לכל השירותים הציבוריים; היא נוטה להצליח אם יש לסביבת התפעול תכונות מסוימות, כמו תוצאות ניתנות למדידה שאפשר לייחס אותן לפעולת הספקים. אם גישה זו מוחלטת בדרך לא נכונה, יש סיכון שאיכות השירות תיפגם. כאשר קובעי המדיניות משתמשים בשיטה זו לשירות שאינו מתאים לו באופן אידיאלי עליהם לעשות זאת ביוזעין ולנקוט צעדים שיעזרו בהתמודדות עם סיכונים שעלולים להתממש (Albertson & Fox, 2018).

חלק ממדידת התוצאות הוא שימוש במידע ובהערכת הביצועים בתהליכי התקציב. גישה זו מוכרת ומקובלת במדינות ה-OECD (Curristine et al., 2007). זהו חלק מתהליך שנועד להעביר את מוקד קבלת ההחלטות מתשומות (כמה כסף אוכל להשיג?) ותפוקות (מה אוכל לעשות עם הכסף הזה?) לתוצאות מדידות (מה אוכל להשיג בכסף הזה?). היתרונות העיקריים של מתודולוגיה זו הם: מידע טוב יותר על יעדי הממשלה, על סדר העדיפויות שלה ועל האופן שבו תוכניות שונות תורמות להשגת המטרה; עידוד דגש רב יותר על תכנון והבנה מה עובד טוב יותר.

בסקר שנערך ב-OECD בשנת 2005 (Curristine et al., 2007) דיווחו 80% מכלל המדינות המשתתפות כי פיתחו מדדי ביצוע והערכת תוכניות. יותר מ-50% מכלל המדינות האלה דיווחו כי הן משלבות מדדי תפוקות ותוצאות עבור רוב התוכנית שלהן. מהסקר עלה כי קיום נוהל לשילוב מדדי ביצוע בתהליך התקציב הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק כדי להבטיח את השימוש בו. גורמים אחרים המשפיעים על השימוש במדדי ביצוע הם איכות המידע, היכולת המוסדית של משרד האוצר והסביבה הכלכלית והפוליטית.

מכל האמור לעיל עולה שכיום, בבחירות הקשורות למדיניות חברתית, מקבלי ההחלטות במגזר הציבורי מבינים את החשיבות של מדידת תוצאות ומתמקדים יותר ויותר בראיות לכך שתוכניותיהם יוצרות יתרונות שגוברים על עלויותיהן.

4.2.1. תשלום לפי תוצאות בבריטניה

ממשלת בריטניה משתמשת יותר ויותר במערכות תשלום מבוססות תוצאות כדי לספק שירותים ציבוריים. שיטה זו מקובלת בבריטניה בתחום שירותי הרווחה למשפחות בסיכון ובשיקום אסירים (Holmes & McDermid, 2012). זו אינה גישה חדשה, אך השימוש בה התרחב בשנים האחרונות כחלק מהרפורמות החדשות של הממשלה באספקת שירותים ציבוריים, שנקבעו בשנת 2011: "תשלום לפי תוצאות הוא קריטי לאספקת שירותים ציבוריים. תשלום לפי תוצאות יעזור לבנות עוד אחריות במערכת, ייצור תמריץ להתמקד במה שעובד ויעודד ספקים למצוא דרכים טובות יותר לספק שירותים" (HM Government, 2011). במגזר הציבורי גישה זו מקובלת בנושאים חברתיים מורכבים שקשה למצוא בהם פתרונות פשוטים, כגון שיעור המועדות בקרב אסירים לשעבר. בבריטניה נהוגה גישה שיטתית יותר, שבה כל משרד ממשלתי מפתח תוכניות לכליות לשלוש שנים עם הסכמי שירות ציבוריים הכוללים יעדי ביצוע ותוצאות שנקבעים במשא ומתן שהוא מנהל הן עם משרד האוצר הן עם נתוני השירות (Albertson & Fox, 2018).

בדוח שפורסם בשנת 2015 בבריטניה (National Audit Office [NAO], 2015) נמצא כי בשנים 2011–2014 פעלו בשישה משרדי ממשלה 52 תוכניות בגישת תשלום לפי תוצאות. העלות הכוללת של תוכניות אלו הסתכמה בכ-15 מיליארד ליש"ט. תוכניות מסוג זה מופעלות כיום בבריטניה על ידי המחלקה לעבודה ופנסיה, משרד המשפטים, המשרד לקהילות ושלטון מקומי, המשרד

לפיתוח בין-לאומי, משרד החינוך ומשרד הבריאות. דוגמה לתוכנית שפועלת לפי מתודולוגיה זו היא התוכנית עבור משפחות מרקע חברתי-כלכלי נמוך הפועלת בבריטניה משנת 2012 (ר' סעיף 4.3). לשלב הראשון של תוכנית זו, שבוצע בשנים 2012–2015, הוקצו 448 מיליון ליש"ט, והוא תוכנן עבור 120,000 משפחות. יישום השלב השני החל בשנת 2015 והיה עתיד להסתיים בשנת 2020, והוקצו בו 920 מיליון ליש"ט עבור 400,000 משפחות נוספות. בינואר 2021 אושר המשך התוכנית עד שנת 2022, בעלות נוספת של 230 מיליון ליש"ט.

קשה לפעול בשיטת תשלום לפי תוצאות בתוכנית עם יעדים מרובים, ולכן ההמלצה היא לקבוע מספר מצומצם של יעדים. למשל בתוכנית עבור משפחות בסיכון (ר' סעיף 4.3), שגובשה כדי לסייע למשפחות המתמודדות עם בעיות, זיהה המשרד לקהילות ושלטון מקומי מספר קטן של אינדיקטורים שאפשר לבסס עליהם את התשלומים, כגון הבטחת תעסוקה והשתתפות הילדים בבתי הספר. באפריל 2015 הורחבו מדדי התשלום לביצוע תשלומים על בסיס "התקדמות משמעותית ומתמשכת" על פי תוכנית ויעדים מוגדרים לסייע למשפחות בסיכון. עם זאת, כאשר מדובר בתוכנית רחבת היקף עם מספר רב של תוצאות חשוב לבחור תוצאות מדידות משמעותיות, אשר יכולות להעיד על הצלחת התוכנית, שכן כאשר מתמקדים בתוצאות הקלות יותר למדידה, ולא דווקא בתוצאות המרכזיות והחשובות, עלול להיות עיוות בפעולות התוכנית. עיוות בתוצאות התוכנית בשירותי הרווחה עלול להיגרם גם עקב הפיתוי של קבלנים למקד משאבים בקהילות פגיעות פחות ונגישות יותר.

נוסף על האמור, לעיתים רמת התשלום אינה מספקת את ספקי השירות, עקב תפיסתם את העלות והסיכון שהם מקבלים על עצמם. למשל, במאי 2012 פרסם משרד המשפטים של בריטניה קול קורא לשישה ספקים עבור תוכנית שיקום אסירים בכלא לידס. אף אחד מהספקים לא נענה להצעה מכיוון שלדעתם המודל לפיילוט לא היה בר-ביצוע, אף שמשרד המשפטים נקט צעדים לפני המכרז כדי לבחון לעומק את דרישות המכרז ואת רצון הספקים לבצע את המשימה (NAO, 2015). מקרה דומה פורסם בדוח של משרד הקהילה והשלטון המקומי בבריטניה בשנת 2013 (Comptroller & Auditor General, 2013); לפי דוח זה, 43 מ-81 משיבים בסקר שנערך ברשויות המקומיות דיווחו כי התשלומים בגין השגת תוצאות לטווח הארוך יצרו עבורם תמריצים לא מספקים להשקעה נוספת, ובעצם הם העדיפו לקבל רק תשלום בעבור כל משפחה שהצטרפה לתוכנית, ללא תלות בתוצאה הסופית שתושג. נוסף על כך, שיעור התשלום לפי תוצאות הוא דינמי ומשתנה מתוכניות לתוכנית. לדוגמה: בתוכנית לשיקום אסירים של פיטרבורו 100% התשלומים מבוססים על תוצאות התוכנית, ואילו בתוכנית עזר לחינוך שיעור התשלום המבוסס על תוצאות הוא 9% בלבד (NAO, 2015).

עקב הביקוש הגובר לשימוש בשיטת התשלום לפי תוצאות פרסמה ממשלת בריטניה כמה מדריכים בנושא כדי לעזור למגזר הציבורי להחליט כמה לשלם בעבור השירותים בחוזה מבוסס תוצאות (Campbell, 2019). במדריכים נמסר מידע על הפרמטרים לקביעת התשלום, אופן העבודה, תזמון התשלום ומגבלות תקציביות, וההמלצה לקובעי המדיניות הייתה לבחון את השימוש בשיטה זו משני היבטים עיקריים: (א) ברמת התוכנית הפרטנית יעילות השיטה צריכה להיבחן לפי השגת יעדי התוכנית שעליה היא מוחלת; (ב) כמנגנון אספקת שירותים יעילות השיטה צריכה להיבחן בהשוואה ליעילות של שיטות אחרות. גופים אחרים, ובהם המעבדה לתוצאות ממשלתיות (Government Outcomes Lab) באוניברסיטת אוקספורד, פרסמו גם הם מדריכים בנושא.⁴

⁴ golab.bsq.ox.ac.uk/documents/social-outcomes-contracting-in-Europe-10052021.pdf

4.2.2. תשלום לפי תוצאות בארצות הברית

בארצות הברית מקובלות תוכניות של תשלום בעבור הצלחה (Pay for Success – PFS) הדומות באופיין לתוכניות של תשלום בעבור תוצאות הנהוגות באזורים אחרים בעולם. בשיטת PFS נקשר התשלום בעבור אספקת שירות להשגת תוצאות מדידות. לתוכניות PFS נלווה סוג של מימון חדשנות חברתית, המכונה גם איגרת חוב חברתית (SIB), שבו המשקיעים מממנים מראש את אספקת השירותים, אך התשלום נפרע רק אם השירות מביא לתוצאות חיוביות. פיתוח שיטת ה-PFS בארצות הברית הושפע הן מפיתוח כלים דומים בבריטניה הן מביצועים במגזר הציבורי (Van Dooren et al., 2015).

בנתוני שנת 2017, עשרים פרויקטים של PFS מספקים שירותים בארצות הברית ויותר מחמישים פרויקטים נוספים כאלה הם בפיתוח. רוב התוכניות עוסקות בשלושה תחומים עיקריים: שיקום אסירים, שיכון חסרי דיור וחינוך ורווחה בגיל הרך. תחומים אלו מתאימים למודל ה-PFS, שבו מסופקים מראש מקורות הון למימון שירותים של התערבות מונעת או מוקדמת במטרה לקטוע מחזורים מושרשים של תוצאות חברתיות וכלכליות שליליות ולהבטיח בדרך זו חיסכון בעלויות למגזר הציבורי (Albertson & Fox, 2018).

חוזה PFS הוא חוזה מבוסס ביצועים שבו הממשלה משתפת פעולה עם ארגון מתווך כדי לספק שירותי רווחה בתמורה לתשלום בעבור תוצאות. השותפים המתווכים מספקים שירותים שמטרתם להביא להשגת התוצאה הרצויה, והממשלה משלמת רק אם התוצאות החברתיות מושגות. SIB (איגרת חוב חברתית) היא שיטה למימון חוזה, שבה הארגון המתווך מגייס הון ממשקיעים פרטיים למימון השירותים החברתיים שנועדו להשיג את התוצאות הרצויות של החוזה. הממשלה מתחייבת לבצע תשלומים מבוססי ביצועים, והארגון המתווך משתמש בהם כדי לשלם למשקיעים בעבור השגת התוצאות בהתאם לחוזה. בתפיסה המקורית של מודל ה-PFS נכללה משיכת הון פרטי כדי לסייע במימון התוכניות. עם זאת, מכיוון שבדרך כלל התשואות הצפויות נמוכות מהתשואות הנדרשות בהתחשב בסיכון הקיים בתוכנית, על פי רוב מוטמעות בעסקה קרנות פילנתרופיות שפועלות כביטוח נגד אי-תשלום (Albertson & Fox, 2018).

יש שונות רבה בהיקף התוכניות של תשלום בעבור הצלחה, בין היתר לפי מספר המשתתפים בתוכנית, שנקבע לפי תחום השירותים המסופקים. לדוגמה, תוכניות בנושא דיור הן קטנות יחסית, כלומר מיועדות למספר קטן של משתתפים, ולעומתן תוכניות לגיל הרך מיועדות לאלפי משתתפים. יש שונות גם בסכומי התשלום, הנעים בין 2.59 מיליון דולר ל-25 מיליון דולר (Albertson & Fox, 2018). נוסף על כך יש שונות גוברת בסוגי הארגונים הממלאים את תפקידי המפתח בתוכניות של PFS; בעבר היו מדינות וערים בתפקיד המשלם, ואילו כיום יש מעורבות מוגברת של המגזר השלישי, וגם תוכניות פדרליות ומערכות בריאות ממלאות תפקיד זה (Swiss, 2005). כמו כן בעשר התוכניות הראשונות סופקו שירות רק בתחום אחד, עם מומחיות עמוקה בנושא, ואילו בשאר הפרויקטים, גם אלה שבפיתוח, מוצגת תוכנית המשלבת מספר רב של נושאים בשיתוף גופים ממשלתיים כנותני שירותים (Albertson & Fox, 2018).

יתרונות הגישה של תשלום בעבור הצלחה:

- חיטון לציבור: סכום התשלום הממשלתי בעבור ביצועים מבוסס על החיטון וההטבות למגזר הציבורי בכל רמת ביצוע. המבנה של תשלום בעבור הצלחה מביא לכך שכל השותפים מתמקדים באותם מדדי תוצאה, אלה שנבחרו, כדי לשקף את הערך הבסיסי של שיתוף פעולה.
 - גישה זו מאפשרת שימוש יעיל בכספי משלם המיסים: היא מבוססת על קבלנות ועל מימון מבוסס ביצועים ומאפשרת לממשלה לרכוש שירות המביא לתוצאות חברתיות (למשל גידול בתעסוקה) ולא לשירותי רווחה (למשל הכשרה בעבודה) שאולי לא ישיגו תוצאות רצויות.
 - קידום הידע על "מה עובד": גישה זו מעמיקה את ההבנה של הממשלה אילו התערבויות עובדות וכיצד אפשר לשכלל אותן כדי להשיג תוצאות חברתיות טובות יותר.
- עם זאת, יש לגישה זו גם חסרונות, כמפורט להלן:
- משקיעים פרטיים נוטלים על עצמם סיכון ממשי בעסקאות אלו ועשויים להעדיף לתמוך בקבוצות אוכלוסייה בסיכון נמוך במקום בקבוצות אוכלוסייה בסיכון גבוה, שאליהן הממשלה מכוונת.
 - משקיעים פרטיים עלולים להעדיף תוכניות שמניבות את שיעורי התשואה הגבוהים ביותר על אלו שמטפלות בצרכים החברתיים הדחופים ביותר.
 - תשלום בעבור הצלחה מעביר את אספקת השירותים מהמגזר הציבורי לספקי שירות פרטיים, ושינוי זה עלול לעורר חשש בכל הקשור לשקיפות, איכות ואחריות.
 - ספק פרטי עלול לפנות ל"גריפת שמנת" – מתן שירותים רק לקבוצות אוכלוסייה שקל (וזול) לספק להן שירות והימנעות ממתן שירות לקבוצות אוכלוסייה שצורכיהן מורכבים יותר.

4.2.3. תשלום לפי תוצאות בהולנד

הולנד היא מדינה מבוצרת, ולגופים הממשלתיים המבוצרים בה (12 מחוזות ו-383 רשויות מקומיות) יש אוטונומיה וסמכויות נרחבות להסדיר את ענייניהם הפנימיים. אותם גופים ממשלתיים נחשבים רשויות קבלניות המחויבות לרכוש סחורות, עבודות ושירותים בהתאם לחוק הרכש הציבורי. הגופים הממשלתיים הפועלים בתפקידם כרשויות קבלניות מפוקחים על ידי השלטון המרכזי.

עד שנת 2015 סופקו השירותים הסוציאליים בהולנד על ידי נותני טיפול פרטיים. משרדים אזוריים ייעודיים, המנוהלים על ידי סוכנויות ביטוח בתחום הרווחה, התקשרו מדי שנה עם נותני טיפול אלה על פי הנחיות רכש שנקבעו במכרז ממשלתי סטנדרטי. לא הייתה שונות במפרט המוצר, בתעריפים, בתבחיני האיכות, בתהליך הרכש ובסוגי החוזים. בשנת 2015 הגישה הפכה מריכוזית לביזורית, וכל אחת מהעיריות בהולנד נעשתה אחראית לשירות הסוציאלי לאזרחים.⁵ הרשויות בהולנד קיבלו

⁵ ובכלל זה כל סוגי שירותי הרווחה הלא-רפואיים, פרט לטיפול סיעודי.

אחריות לכל תחומי ושלבי הרווחה ולהושטת סיוע לכלל האזרחים הזקוקים לעזרה – ובכללם ילדים, צעירים ומשפחות (Uenk & Telgen, 2019).

כאמור, לכל עירייה בהולנד יש כיום חופש לגבש מדיניות משלה בתחום שירותי הרווחה, ולמעשה אין כללים קבועים להליך הרכישה הציבורית ולהתקשרות עם נותני שירות קבלניים מבחינת סוג והיקף החוזה, מספר נותני השירות שנקבעו, אופן ההחזר הכספי על טיפול סוציאלי, תשלום, קביעת קריטריונים של איכות, אופן המעקב אחר הביצועים וכו'. עקב כך עברו חלק גדול מהרשויות לשיטות מכרז חדשות, וחלקן בחרו לרכוש שירותים בשיטת התשלום לפי תוצאות, בעיקר כשמדובר בשירותים לנוער בסיכון ולאזרחים ותיקים (ר' למשל מקרה בוחן 9 ו-10, בסעיף 4.3). בתחום שירותי הרווחה לאזרחים ותיקים עברו בשנת 2015 32% מכלל העיריות (121 במספר) למכרז מבוסס תוצאות (Uenk & Talgen, 2019), והתשלום נעשה בהתאם לתוצאות השירות, הן ברמה הפרטנית הן ברמת האוכלוסייה.

בשנת 2018 חברו יחדיו 15 עיריות במחוז ריינונד בדרום הולנד להפעלת תוכנית סיוע לנוער בסיכון (בראשות עיריית רוטרדם) במודל של תשלום לפי תוצאות. עיריית רוטרדם השתמשה בהליך פתוח, והספקים נבחרו על פי קריטריונים של ידע, מומחיות וניסיון. מאחר שהתשלום כפוף לתוצאות, התבקשו המשתתפים במכרז לתאר כיצד יישמו בפועל את תוכנית הסיוע לנוער ומהן התוצאות המבוקשות, ועל פי התיאור נבחרו הספקים במכרז. העירייה פיקחה על ביצועי השירות לפי כמה מדדי ביצוע, כגון מימוש היעדים ובדיקת תלונות של מקבלי השירות באמצעות ראיונות שנתיים עם בני הנוער המשתתפים (European Commission, 2020).

המעבר משיטה ריכוזית לביזורית הביא לצמצום התקציבים לטיפול רווחה ב-11% בממוצע בשנת 2015, והפחית את התקציב ב-32% בשנת 2016 (Uenk & Talgen, 2019). רמת השירותים לא השתנתה עקב הביזור. הרציונל מאחורי הביזור הוא שהרשות המקומית, כגוף שלטוני המקורב לאזרחים, מסוגלת לארגן שירות סוציאלי המותאם היטב לצורכי הפרט ולסביבתו החברתית, ובעלות נמוכה יותר מגוף ממשלתי. כדי לעמוד ביעדים יש לעיריות חופש פעולה רב לגבש מדיניות משלהן בנושאי רווחה, הן מבחינת האופן שבו גישת האזרחים לשירות סוציאלי מוסדרת, הן מבחינת האופן שבו שירותים סוציאליים נרכשים.

4.3 מקרי בוחן

בסעיף זה נסקור עשרה מקרי בוחן של מכרזים לרכש שירותי רווחה בארצות הברית, בבריטניה ובהולנד. מקרי הבוחן נבחרו על סמך מידע זמין ברשת האינטרנט, שהיה החסם העיקרי שעמד בפני צוות המחקר במציאת מידע בנושא וניתוחו. המכרזים נעשו לפי השיטות המתוארות במסמך – ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית ותשלום מבוסס תוצאות – במגוון תחומי רווחה, כגון תמיכה בנוער בסיכון, שיקום אסירים וטיפול מונע עוני. נבחרו מקרים המדגימים היטב כיצד שיטת הבחירה פועלת בשלוש המדינות. נציין כי השירותים החברתיים הם תחום רחב שניתן בו מענה לקבוצות אוכלוסייה שונות ומגוונות. מטבע הדברים הדוגמאות עוסקות בנושאי רווחה ספציפיים ולא תמיד אפשר להסיק מתוכנית בתחום מסוים על תוכניות בתחומים אחרים.

מקרה בוחן 1 – תוכנית תמיכה במשפחות בסיכון

מדינה: בריטניה

שם התוכנית: תמיכה במשפחות בסיכון – Family support: Troubled Families

משרד ממשלתי: המחלקה לקהילות ושלטון מקומי (DCLG)

ספקים: רשויות מקומיות

מטרה: לעזור למשפחות בסיכון בבריטניה להשתלב היטב בחברה

תקציב: 448 מיליון ליש"ט במשך שלוש שנים (בתוספת 200 מיליון ליש"ט לכל שנה של תוכנית ל-400,000 משפחות נוספות)

סוג חוזה: תשלום לפי תוצאות

שיעור התשלום לפי תוצאות: 20% בשנים 2012-2013, 60% בשנים 2015-2016

רקע – מטרת התוכנית הייתה לעזור למשפחות מרקע חברתי-כלכלי נמוך להשתלב היטב בחברה. יישום התוכנית החל בשנת 2012 והיא עתידה לפעול עד שנת 2022, באמצעות המשרד לקהילות ושלטון מקומי. לפי התוכנית, משפחה מוגדרת בסיכון אם היא מתאפיינת באחד או יותר מאלה: ההורים אינם עובדים; המשפחה מתגוררת בדירה קטנה מאוד או באיכות ירודה; הורה סובל מבעיות נפשיות; הורה עם מחלה או מוגבלות ארוכת שנים; הכנסה משפחתית נמוכה ב-60% מההכנסה החצייונית; המשפחה אינה מסוגלת להרשות לעצמה קניית פריטי מזון או ביגוד.

שלבי התוכנית – השלב הראשון היה בשנים 2012–2015, ובמסגרתו ניתנה תמיכה ל-120,000 משפחות. בשלב זה הוקצו לתוכנית 448 מיליון ליש"ט. השלב השני של התוכנית החל בשנת 2015, ובו ניתנה תמיכה ל-400,000 משפחות נוספות, בעלות של 1.1 מיליארד ליש"ט עד מארס 2021. אושרה תוספת של 165 מיליון ליש"ט לשנה נוספת. עיקר התוכנית פועל בשיטת התשלום לפי תוצאות, כלומר הרשויות המקומיות דורשות תשלום תמורת העבודה עם המשפחות כאשר היא מובילה להתקדמות של ממש לפתרון הבעיות שזוהו. יש שני סוגים של תוצאות שבגינן מועבר תשלום: הראשון הוא התקדמות משמעותית ומתמשכת והשני הוא העסקה רציפה של אחד ההורים. כדי להוכיח התקדמות משמעותית על הרשות המקומית להראות שחל שיפור במצב המשפחה באחד מהקריטריונים שבגינם הצטרפה לתוכנית; כדי להוכיח העסקה רציפה על אחד ההורים למצוא עבודה לתקופה ארוכה. כל תוצאה כזאת מייצגת משפחה שחייה השתנו לטובה, וזו המטרה העיקרית של התוכנית.

תהליך הבקרה של התוכנית לתשלום לפי תוצאות מבטיח שתוכניות מקומיות עומדות בדרישות של התוכנית הלאומית. תהליך האימות כרוך בביקורים של המחלקה לקהילות ושלטון מקומי אצל הרשויות המקומיות לבחינת מערכות הנתונים המקומיות ובפגישות עם מנהלי השירות. בתהליך זה נבדק אם המשפחות זכאיות להיכלל בתוכנית, אם הפרקטיקה עומדת בכל עקרונות התוכנית ואם יש עדויות לכך שהתוצאות המבוקשות הושגו.⁶

⁶ בשנת 2020 הופסק התהליך בשל מגפת קורונה ואז החל מחדש באופן וירטואלי.

עלות התוכנית – במארכ 2015, לאחר שבקרב 106,000 משפחות נרשמה הצלחה עקב השתתפות בתוכנית, העריכה הממשלה כי נחסכו 1.2 מיליארד ליש"ט.⁷ נוסף על כך, בשנת 2016 העריכה המחלקה לקהילות ושלטון מקומי כי הושג חיסכון של 2.11 ליש"ט על כל 1 ליש"ט שהועברה לתוכנית – אך הצהירה כי אין אפשרות לייחס את החיסכון ישירות לתוכנית (Bate & Bellis, 2017).

הרשויות המקומיות מקבלות דמי הצטרפות בסך 1,000 ליש"ט עבור כל משפחה שהן מסכימות לעבוד איתה ותשלום בסך 800 ליש"ט עבור כל משפחה שמושגת איתה תוצאה. כל רשות מקבלת מענק שנתי (רוב הרשויות המקומיות מקבלות 200,000 ליש"ט בכל שנה) כדי לתמוך בהגשת התוכנית המקומית.

בדוח משנת 2020 (Loft, 2020) העריך המשרד לקהילות ושלטון מקומי של בריטניה את החיסכון בעלויות בעקבות התוכנית לשנים 2015–2020⁸ כמפורט להלן:

1. סך כל התועלת הציבורית נטו לשנים 2017–2018 נאמד בכ-366 מיליון ליש"ט, ומכאן שכל 1 ליש"ט המושקעת בתוכנית מספקת הטבות בסך 2.28 ליש"ט.

2. סך כל התועלת הפיסקלית נטו לשנים 2017–2018 נאמד בכ-147 מיליון ליש"ט, ומכאן שכל 1 ליש"ט המושקעת בתוכנית מספקת הטבות פיסקליות בסך 1.51 ליש"ט.

מודל יתר אוטונומיה – בשנת 2018 עברו 14 מ-152 הרשויות המקומיות המשתתפות⁹ למודל של מימון מקדים, כדי לבדוק אם גישת מימון אחרת תספק טוב יותר את שירותי המשפחה. מודל זה שונה מהמודל של תשלום בעבור תוצאות, שבו הרשויות קיבלו מימון לאחר שהגיעו להתקדמות משמעותית ומתמשכת. במחקר שהוזמן על ידי המשרד לקהילות ושלטון מקומי (Loft, 2020) הגיבו משיבים מטעם הרשות המקומית יותר בחיוב למודל האוטונומיה, וצינו כי הוא יוצר התייעלות מכיוון שלא נדרשת בו הצגת ראיות לתוצאות ויש לרשויות אפשרות לשלם לשותפים שלהן מראש, תוך סיוע לרשויות בתכנון ובתחזוקה. נוסף על כך, 49% מכלל המשיבים מטעם הרשויות המקומיות השיבו כי הם רואים את התשלום לפי תוצאות כאתגר מרכזי ו-50% השיבו כי הוא כרוך בבירוקרטיה רבה מדי.

ממצאי התוכנית – לפי הדוח השנתי של המשרד לקהילות ושלטון מקומי לשנת 2020 (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2021) הייתה להשתתפות בתוכנית השפעה חיובית על המשפחות בכל הקשור לאלימות בתוך המשפחה. מ-140 רשויות, 86 דיווחו על תוצאות מוצלחות של 90% ויותר, ועוד 31 דיווחו על לפחות 70% של תוצאות מוצלחות. זאת ועוד, 95% הסכימו כי התוכנית יעילה בסיוע בהשגת עבודה ו-89% הסכימו כי התוכנית מצליחה להשיג שינוי ארוך טווח למשפחות.

⁷ לפי מדגם של הממשלה – שבע מ-152 הרשויות המשתתפות.

⁸ בדוח הוערכו השפעות התוכנית על 124,000 המשפחות שהצטרפו אליה בשנת 2017 מבחינת העלויות והחיסכון לכל משפחה במשך חמש שנים.

⁹ הרשויות שנבחרו הן: בארקינג ודגנהם, ברייטון והוב, בריסטול, קמדן, צ'שייר ווסט וצ'סטר, דורהאם, אילינג, איסלינגטון, קנט, לידס, ליברפול, שפילד, סטפורדשייר ווסטמינסטר.

מקרה בוחן 2 – תוכנית מנהיגות לעובדים סוציאליים

מדינה: בריטניה

שם התוכנית: תוכנית מנהיגות לעובדים סוציאליים – Social Work Leadership CPD Programmes

מחלקה: משרד החינוך

תאריך פרסום המכרז: 7 בספטמבר 2021

אוכלוסיית יעד: עובדים סוציאליים הפועלים בתחום ילדים ומשפחות בסיכון

מקום: יורקשייר, מזרח אנגליה ולונדון

תקציב: 9,900,000 ליש"ט

תאריך תחילת החוזה: אוגוסט 2022

תאריך סיום החוזה: יולי 2024

סוג חוזה: חוזה לפי ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (40% עלות לעומת 60% איכות)

רקע – מטרת החוזה הייתה תכנון, פיתוח והעברת תוכנית מנהיגות ל-1,000 עובדים סוציאליים בכל שנת חוזה; **מטרת התוכנית** הייתה בניית מערך עובדים סוציאליים במגוון דרגים ותפקידים, מפיתוח מיומנויות לעובדים סוציאליים זוטרים עד הסמכת עובדים סוציאליים לתפקידי ניהול, במגוון קורסי למידה:

- עובדים סוציאליים: פיתוח כישורים, מיומנויות ויכולת קבלת החלטות בקרב עובדים סוציאליים העובדים עם משפחות וילדים בסיכון;
- מנהלי ביניים: עובדים סוציאליים בעלי ותק שיוכשרו לקבלת אחריות תפעולית וניהולית;
- מנהלי אזור: הסמכת עובדים סוציאליים ותיקים למנהלי אזור. כל מנהל יהיה אחראי לאזור גאוגרפי שבו הוא יפקח על התוכנית ועל העובדים הסוציאליים.

התוצאה שמשרד החינוך הגדיר לעצמו כמטרה היא שבעקבות התוכנית תתרחב התמיכה בילדים ובמשפחות בסיכון באמצעות שירותים מקומיים כך ששום ילד לא יישאר מאחור.

תהליך הרכש – משרד החינוך ינהל את תהליך הרכש באופן מקוון באמצעות פורטל הרכש המקוון. כל משרדי הממשלה, סוכנויות הביצוע שלהם וגופים ציבוריים שאינם מחלקתיים ככופים לבקרה ולדיווח בתוך הממשלה. בפרט הם מדווחים למשרד האוצר על כל הוצאה, שכן משרד האוצר קובע מדיניות ממשלתית כוללת בנושא רכש ציבורי.

לפי החוזה, משרד החינוך אינו מחויב לקבל את ההצעה שעלותה היא הנמוכה ביותר; העיקרון הוא שהמכרז יתנהל באופן שיבטיח הערכה הוגנת של ההצעות כדי לברר מהי ההצעה היעילה ביותר מבחינה כלכלית.

על פי החוזה, על כל רשות קבלנית להוכיח כי היא עומדת בקריטריונים האלה:

- א. ידע והבנה הדרושים לקיום התוכנית והבנת האתגרים הקשורים לעבודה סוציאלית עם ילדים ומשפחות;
- ב. ניסיון ומומחיות בתחום ובעבודה עם המגזר הציבורי;
- ג. ניסיון בעמידה בחוזה בהיקף ובקנה מידה דומים;
- ד. יכולת לתת שירות באיכות טובה בכל אזורי הרשות המקומית;
- ה. ניסיון בפיתוח מנגנוני אבטחת איכות;
- ו. יכולת לספק פתרונות רווחה לאוכלוסייה.

לפי החוזה שניסח משרד החינוך, על המציעים להוכיח באיזה אופן הם יעמדו בדרישות; להדגים את ההשפעה שתהיה לתוכנית הן על העובדים הסוציאליים הן על הילדים ולהגדיר ולפרט באילו אמצעים הם מתכוונים להשתמש לשם כך. כמו כן יידרשו המציעים להדגים כיצד יביאו להתעניינות בתוכנית כדי להבטיח מינימום של 1,000 משתתפים בכל שנה.

חשוב לציין כי יש בעייתיות בכך שתוכנית המתמקדת בעובדים סוציאליים הפועלים בתחום ילדים ומשפחות בסיכון גם מודדת את השפעתה שלה על מקבלי השירות (ילדים בסיכון), מכיוון שנותני השירות עלולים לקבוע מדדי תוצאה מוטים עבור אותם ילדים ולמקד משאבים בקהילות פגיעות פחות ונגישות יותר.

התנאים המפורטים ישמשו לקביעת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (לפי ניקוד):

- עמידה במפרט החוזה – 50 נקודות;
- ערך חברתי – 10 נקודות;
- מחיר – 40 נקודות.

מקרה בוחן 3 – שיקום עבריינים מבתי הכלא פיטרבורו ודונקסטר

מדינה: בריטניה

שם התוכנית: שיקום עבריינים מבתי הכלא פיטרבורו ודונקסטר – Offender rehabilitation: HMP Peterborough and HMP Doncaster pilots

משרד ממשלתי: משרד המשפטים

ספקים: מימון חברתי עם מגוון קבלני משנה מומחים (כלא פיטרבורו וכלא דונקסטר) והחברות [Catch22](#) (ארגון קהילתי העוסק בעבודה עם אסירים) ו-[Serco](#) (חברה בתחום אספקת שירותי רווחה).

מטרת התוכנית: להפחית את שיעורי המועדות של אסירים משוחררים (הרשעה נוספת)

תקציב: 8 מיליון ליש"ט במשך שש שנים (פיטרבורו), 25 מיליון ליש"ט במשך שלוש שנים (דונקסטר)

סוג חוזה: תשלום לפי תוצאות

שיעור התשלום לפי תוצאות: 100%, ו-10% מהתשלום השנתי מותנה בהשגת היעד: שיעור מועדות מופחת.

רקע – בדוח של משרד המשפטים נמצא כי מחצית מכלל האסירים ששוחררו מבתי הכלא פיטרבורו ודונקסטר ביצעו עבירה חוזרת בתוך שנה ושיעור המועדות של אסירים שריצו כחות מ-12 חודשי מאסר עלה מ-58% בשנת 2000 ל-61% בשנת 2008 (MoJ, 2010). לנוכח מצב זה הציג משרד המשפטים "מהפכת שיקום" לשבירת מעגל הפשע והכלא, ובשנת 2011 הוכרזה תוכנית ניסיונית של שיקום אסירים בשיטת תשלום לפי תוצאות. התוכנית בוצעה בשיתוף פעולה עם קרן [Catch22](#) וחברת [Serco](#) ויישומה החל ב-1 באוקטובר 2011. במקור הייתה התוכנית אמורה להימשך ארבע שנים, עד 30 בספטמבר 2015, אבל כדי להימנע מכפילות בפעילויות עם הרפורמות החדשות של משרד המשפטים הסכימו חברת [Serco](#) ומשרד המשפטים להפסיק אותה בשנת 2014. בשנת 2012 החל משרד המשפטים לקדם במקביל לתוכנית זו חשיבה בנושא שיקום וקידום אסירים וביצוע רפורמות חדשות (MoJ, 2012; MoJ, 2013). במסגרת התוכנית והרפורמה החדשה גובשו ויושמו העקרונות האלה:

- רוב האסירים המשוחררים מקבלים לפחות 12 חודשים של תמיכה וליווי.
- השוק נפתח למגוון רחב של נותני שירות חדשים בתחום.
- הופעלו תמריצי תשלום חדשים לספקים, שנועדו להבטיח תשלום רק בעבור הפחתה בשיעור המועדות.

פירוט התוכנית והתשלום בעבור תוצאות – כלא דונקסטר וכלא פיטרבורו הם בתי כלא המנוהלים על ידי [Serco](#). האסירים חולקו לארבע קבוצות על פי רמת הסיכון וחודשי המאסר. לאסירים צוותו 12 מנהלי תיקים שליוו אותם, ולכל אחד ממנהלי התיקים הוקצו בין 40 ל-60 אסירים. האסירים קיבלו תמיכה מגוונת אשר כללה ליווי מנהל תיקים לבית המשפט ולביקורי רופאים ועזרה בלימודים לפי הצורך. כאשר נשאלו האסירים בסקר משוב שנערך במהלך התוכנית על תדירות הפגישות שלהם עם מנהלי התיקים השיבו רובם שהתדירות הייתה גבוהה ובהתאם לצורך.

מטרתה העיקרית של התוכנית הייתה לבחון את ההשפעה של החלפת מספר רב של יעדים ביעד יחיד מבוסס תוצאות בשילוב תמריץ פיננסי להשגתו. המדד שנבדק היה שיעור האסירים המשוחררים שנעצרו בגין עבירה שבוצעה בתוך שנה מיום שחרורם. המדד הושווה לשיעור המקביל בשנת 2009 (שנת הבסיס),¹⁰ שהיה 58%. לפי שיטת התשלום, אם שיעור המועדות בכל שנה לא יהיה נמוך בחמש נקודות האחוז לפחות לעומת שנת 2009, משרד המשפטים יבקש מ-Serco להחזיר 10% מערך החוזה, ואם שיעור המועדות יפחת בחמש נקודות האחוז תקבל Serco את שווי החוזה במלואו. אם יפחת שיעור המועדות בשש נקודות האחוז ומעלה מהשיעור בשנת הבסיס, תקבל Serco תשלומים נוספים (עד לרמה מוסכמת מצד אחד ועד להפחתה מקסימלית של 10% מהצד השני). בפועל לא חל בעקבות התוכנית שינוי בהוצאות הממשלה לשיקום אסירים, אלא ההוצאות הוקצו מחדש ומשאבים קיימים הותאמו מחדש. השינויים המרכזיים שחלו בעקבות הכנסת חוזה של תשלום לפי תוצאות: שיתוף פעולה בין חברת Serco לקרן Catch22 כדי לעמוד בתנאי החוזה וליצור תפקידי עבודה חדשים; יישום תוכנית חדשה של ליווי אסירים; תמיכה באסירים שנידונו לפחות מ-12 חודשי מאסר – שלפני התוכנית לא קיבלו כל ליווי; תמיכה המותאמת לכל אסיר; הכנסת מתנדבים לתוכנית לצורך תמיכה נוספת באסירים.

ממצאים – שיעור המועדות לאחר שנת התוכנית הראשונה היה נמוך ב-5.7 נקודות האחוז לעומת שנת 2009, כך שהתוכנית החדשה השיגה את היעד של חמש נקודות האחוז ובשנה הראשונה לתוכנית נשמר שווי החוזה. יתר על כן, אם בודקים רק את האסירים שמרצים פחות משנה בכלא נמצא כי שיעור המועדות ירד ב-8.4 נקודות האחוז (מ-64.1% ל-55.7%) לעומת שנת הבסיס (MoJ, 2014).

עם זאת, שיעור המועדות שפורסם ביולי 2013 היה נמוך ב-3.3 נקודות האחוז לעומת שנת הבסיס, כך שהתוכנית לא השיגה את היעד בהמשך התוכנית וחברת Serco נאלצה להחזיר 10% משווי החוזה לאותה שנה (MoJ, 2014).

¹⁰ המדד הושווה לשנת 2009 מכיוון שבנוגע לשנה זו היה מערך נתונים מלא.

מקרה בוחן 4 – הערכת אסטרטגיות נכות לאומיות

מדינה: בריטניה

שם התוכנית: מתן מסגרת להערכת אסטרטגיות נכות לאומיות – National Disability Strategy

משרד ממשלתי: משרד הקבינט

תאריך פרסום: 27 באוגוסט 2021

אוכלוסיית יעד: אנשים עם נכות

תקציב: 90,000 ליש"ט

תאריך תחילת החוזה: אוקטובר 2021

תאריך סיום החוזה: יולי 2022

סוג חוזה: חוזה שירות לפי ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (40% מחיר לעומת 60% איכות)

רקע – מחלקת המוגבלות של משרד הקבינט מעוניינת לרכוש ידע לצורך פיתוח גישות חדשות לאסטרטגיית הנכות הלאומית בבריטניה. הידע הנרכש יכלול תיאוריה מקיפה לשינוי תהליך הפיתוח, תוצאות המדיניות ומתן שירותים ברחבי המדינה, וכן הצעת אמצעי ניטור ומדדי הערכה. התוצאה המבוקשת תהיה דוח שיפורטו בו שלבי פיתוח המסגרת וניתוח חוזק/חולשה של גישות חלופיות.

תהליך הרכש – ההחלטה תיעשה על בסיס תבחיני הכשרה, הערכה טכנית (60%) והערכה מסחרית (40%). חוזה ייחתם עם הספק שייבחר על בסיס ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (MEAT).

על כל מתמודד לענות על שאלון, וכל מעריך ממשרד הקבינט יבחן את התשובות על פי הקריטריונים שנקבעו להערכה וייתן לכל תשובה ציון מנומק. הציון הטכני (שיטות העבודה) יתווסף על הציון המסחרי (המחיר) כדי ליצור את הציון הסופי של כל הצעה.

מקרה בוחן 5 – תוכנית לרכישת שירותים

מדינה: קונטיקט, ארצות הברית

שם התוכנית: תוכנית לרכישת שירותים – Procurement Plan for Purchase of Services Contracts

משרד ממשלתי: מחלקת שירותי שיקום

אוכלוסיית יעד: אנשים עם מוגבלות

תקופת התוכנית: 2016-2018

סוג חוזה: רכש תחרותי

תקציב: 50 מיליון דולר

רקע – המחלקה לשירותי שיקום במדינת קונטיקט שמה לה למטרה לשלב דרישות תפעוליות שהיא עצמה מציבה עם דרישות ממלכתיות ולאומיות לצורך יצירת תהליך עקבי, פתוח, שקוף, הוגן ותחרותי לרכישת שירותים כדי לקבל את מערכת אספקת השירותים היעילה ביותר לסיוע לאנשים עם מוגבלות. המחלקה מספקת מגוון רחב של שירותים, ותכלית התוכנית, המדיניות והשיטות שהיא נוקטת היא לקדם תעסוקה, עצמאות וגישה שווה לאנשים עם מוגבלות. בשנת 2018 המחלקה לשירותי שיקום ניהלה יותר מ-13 תוכניות כאלה. כדי לתמוך בתוכניות הנוכחיות שלה היא חתמה על יותר מ-100 חוזי רכישת שירותים, בסך כולל של כ-50 מיליון דולר.

תהליך הרכש – החוזים לרכישת שירותי רווחה ניתנים ברכש תחרותי. ההחלטה על רכש תחרותי מטופלת תחילה על ידי החטיבה הספציפית במחלקה לשירותי שיקום. בין חטיבות המחלקה המפעילות תוכניות שנתמכות בחוזי תחרות: הלשכה לשירותי שיקום – שיקום מקצועי, חיים עצמאיים, טכנולוגיה מסייעת; ולשכת החינוך והשירותים לעיוורים – שירותים למבוגרים ועסקים מסחריים. כאשר נקבע שיש צורך ברכש תחרותי, צוות החטיבה האחראי לתוכנית הבסיסית יוצר קשר עם אגף הרכש, וזה מאפשר את תהליך פיתוח הרכש בשיתוף עם היחידה הקבלנית המרכזית. צוות אגף הרכש יוצר את מסמך העבודה, מבקש את האישורים הדרושים ממשרד כוח האדם (United States Office of Personnel Management – OPM) ומפרסם קול קורא להצעות בפורטל קבלנות המדינה ובפורטל המחלקה לשירותי שיקום. צוות הרכש אחראי לתהליך, למתן מענה על שאלות ולפיתוח כלי ההערכה. לאחר הגשת ההצעות, חברי צוות המחלקה בודקים אותן, מזכים כל תשובה בציון ונותנים ציון כולל לכל הצעה. ההצעה בעלת הניקוד הגבוה ביותר (שמשולבים בו מחיר וקריטריונים של איכות) מתקבלת. רכש תחרותי ביוזמת המחלקה חייב לעמוד בתקני הרכש שנקבעו בתקנון הכללי של קונטיקט.

המחלקה מפקחת על הרכש התחרותי, הכרוך במימון חדש או במימון חוזר של שירותים קיימים, כדי להבטיח שהרכש יבוצע תמיד באותו תהליך סטנדרטי, ברמת הביקורת הפנימית הנדרשת ובהתאמה לתכנון האסטרטגי הכולל. כמה גורמים חשובים מובאים

בחשבון בשיקולי המחלקה לקביעת מועד רכישת תוכנית או שירות מסוימים ואופן הרכישה, וכל תוכנית רכש לאספקת שירותי רווחה נדרשת להיות מונחית על ידי העקרונות האלה:

1. קבלת השירותים החברתיים עבור האוכלוסייה שהמחלקה משרתת כדי להבטיח מינימום של פגיעה בשירות;
 2. שימוש בשיטות מומלצות, עדכניות ויעילות במתן שירותים, שמשולבות בהן איכות וחדשנות;
 3. קביעת תוצאות מוגדרות הניתנות לבחינה על פי מדדי איכות וביצועים;
 4. תיאום פעילויות הרכש עם סוכנויות שירותים של מחלקות מדיניות אחרות.
- נוסף על האמור, תהליך הרכש צריך לשקף את שיטות העבודה המומלצות במגזר הציבורי, המושתתות על עקרונות של פתיחות, שקיפות, הוגנות ותחרות.

מקרה בוחן 6 – שיפור שיעורי התעסוקה של אסירים משוחררים

מדינה: ניו יורק, ארצות הברית

שם התוכנית: הגדלת התעסוקה ושיפור ביטחון הציבור במדינת ניו יורק – New York Increasing Employment and Improving Public Safety

מקום: הערים ניו-יורק ורוצ'סטר, מדינת ניו יורק

שנת התוכנית: 2013

משך התוכנית: חמש שנים וחצי

תחום מדיניות: משפט פלילי

תקציב: 13.5 מיליון דולר

סוג חוזה: תשלום בעבור הצלחה (100% הצלחה)

אוכלוסיית יעד: אסירים ששוחררו לאחרונה ונמצאים בסיכון גבוה לחזור לכלא

מספר משתתפים: 2,000

משלמים: משרד העבודה של מדינת ניו יורק ומשרד העבודה הפדרלי

נותן השירות: המרכז להזדמנויות תעסוקה

משקיעים: קרן רוקפלר, קרן רובין הוד ו-Bank of America Merrill Lynch

רקע – בדצמבר 2013 הושק הפרויקט המדינתי הראשון של תשלום בעבור הצלחה במדינת ניו יורק. התוכנית שמה לה למטרה לשבור את מעגל המועדות ובתוך כך להגדיל את שיעור התעסוקה בקרב 2,000 אסירים לשעבר. נקבע כי המרכז להזדמנויות תעסוקה יקבל מימון להרחבת תוכנית ההכשרה ל-2,000 אסירים נוספים שישוחררו במהלך ארבע שנים. תקציב הפרויקט היה 13.5 מיליון דולר למשך חמש שנים וחצי, וכספי התוכנית שולמו רק כפוף להשגת התוצאות הרצויות.

תיאור התוכנית – מטרת התוכנית הייתה להגדיל את שיעור התעסוקה ולהפחית את שיעור המועדות בקרב 2,000 אסירים משוחררים בניו יורק וברוצ'סטר, וכך לשפר את ביטחון הציבור. התוכנית כללה הכשרה בכישורי חיים, הציגה בפני המשתתפים את מטרת התוכנית ואת מקום העבודה והכינה אותם לריאיון, דאגה להשמה מיידית במשרה חלקית או מלאה וסיפקה תמיכה בשימור עבודה למשך שנה.

מדדי התוצאות של התוכנית – התשלומים התבססו על שלושה מדדי תוצאות: שיעור המועדות (הפחתה בשיעור המועדות למשך חמש שנים), גידול בשיעור התעסוקה ומעורבות בעבודה.

ממצאי התוכנית – בדוח משנת 2017 (Hawkins et al., 2017) נמצא כי התוכנית הפחיתה את שיעור המועדות ב-9%–12% בקרב כלל המשתתפים וב-16%–22% בקרב אסירים ששוחררו לאחרונה (בשלושת החודשים האחרונים).

מקרה בוחן 7 – שיקום נשים המכורות לסמים

מדינה: אוקלהומה, ארצות הברית

שם התוכנית: שיקום נשים המכורות לסמים – Oklahoma Women in Recovery Project

מקום: טולסה, אוקלהומה

שנת תחילת התוכנית: 2017

משך התוכנית: חמש שנים

תחום מדיניות: משפט פלילי

סוג חוזה: תשלום בעבור הצלחה

אוכלוסיית היעד: נשים מכורות לסמים עם אישומי עבירה

ספק שירותים: המחלקה לשירותי משפחה וילדים

תקציב: 10 מיליון דולר

משקיעים: George Kaiser Family Foundation

שותפים נוספים: מימון חברתי ו-BKD (ספקי סיוע טכני)

משלם: משרד הניהול והשירותים הארגוניים של מדינת אוקלהומה

תוצאות רצויות: המשתתפות בתוכנית לא חוזרות לכלא במשך ארבע שנים וחצי.

רקע – בשנת 2017 היה שיעור הכליאה של נשים באוקלהומה הגבוה ביותר בארצות הברית, 151 ל-100,000 נשים, בין היתר בגלל שיעור המעצרים של נשים בגין שימוש בסמים במדינה, שהוא גבוה במידה ניכרת מהממוצע הכללי. כליאת נשים עולה בממוצע 30,133 דולר לתקופת מאסר, לא כולל העלויות החברתיות כגון השמת ילדים באומנה ותלות מוגברת בתוכניות סוציאליות.

פירוט התוכנית – שירותי המשפחה והילדים של אוקלהומה יקבלו לטיפול מדי שנה למשך חמש שנים 125 נשים מכורות לסמים שרוצות להיגמל (625 נשים בסך הכול). במסגרת התוכנית יסופקו למשתתפות ליווי ופיקוח, טיפול בהתמכרות לסמים ובהפרעות נפשיות, הכשרה לשוק העבודה וסיוע באיחוד משפחות. התוכנית תוצע כאלטרנטיבה למאסר ותפעל לצמצום מספר הנשים הנשלחות לכלא. במסגרת התוכנית יגויסו 2 מיליון דולר מדי שנה למשך חמש שנים עבור 625 נשים כאמור.

לפי כללי התוכנית ניתן החזר עד 22,584 דולר למשקיעים בגין כל אישה שסיימה את התוכנית בהצלחה ולא חזרה למאסר. התשלום הועבר בארבעה תשלומים של 5,646 דולר; התשלום הראשון הועבר כאשר המשתתפת סיימה את התוכנית, ושאר התשלומים הועברו לאחר שנתיים, שלוש שנים וארבע שנים וחצי מיום התחלת התוכנית – אם המשתתפת לא חזרה למאסר.

מקרה בוחן 8 – תוכנית לרכישת שירותים

מדינה: קונטיקט, ארצות הברית

שם התוכנית: תוכנית לרכישת שירותים – Procurement Plan for Purchase of Services Contracts

משרד ממשלתי: המחלקה לילדים ומשפחות

אוכלוסיית יעד: ילדים בסיכון

תקופת התוכנית: 2016-2018

סוג חוזה: רכש תחרותי מבוסס תוצאות

תקציב: 30 מיליון דולר

רקע – המחלקה לילדים ומשפחות במדינת קונטיקט רוכשת מגוון רחב של שירותים מבוססי קהילה עבור ילדים שעברו התעלות או נזנחו, ילדים עם בעיות נפשיות והתמכרות לסמים וילדים שהופנו למחלקה על ידי מערכת המשפט לנוער. שירותי המחלקה מתחלקים לקטגוריות: שירותים לעבריינים צעירים; תמיכה משפחתית; שירותי תמיכה באומנה ואימוץ; שירותי בריאות הנפש; הכנה לחיים עבור ילדים ונוער; גמילה מסמים.

מבנה ההתקשרות – משנת 2016 איחדה המחלקה לילדים ומשפחות חוזים לשלוש שנים (עד שנת 2019) עם 143 נותני שירות עבור 501 תוכניות, כלומר רוב הקבלנים סיפקו יותר משירות אחד. בחוזה המאוחד היה מסמך לכל שירות בנפרד, אך פירוט התקציב הופיע יחד בחוזה לכל השירות. אם ספק הציע שירות חדש, החוזה איתו תוקן והשירות החדש נוסף לחוזה הקיים. השירותים שמומנו באמצעות חוזים אלו יועדו לרווחת ילדים ולשיפוט נוער.

תהליך הרכש – הפיקוח על תהליך הרכש היה באחריות האגף לניהול חוזים במחלקה לילדים ומשפחות.

כאשר זוהה צורך בשירות ננקטו הצעדים האלה:

1. הערכת הצורך ברכישת שירותים חדשים לעומת האפשרות לתת שירותים במסגרת תוכניות קיימות של המחלקה;
2. הערכת האפשרות לשאת ולתת על שינויים קלים בשירותים קיימים בחוזה כדי לתת מענה לצורך המבוקש;
3. בקשת מידע מספקים על האופן שבו הם מתכוונים להוציא לפועל את התוכנית;
4. פיתוח מודל לוגי לחיזוי תוצאות רצויות של השירות המבוקש;
5. בדיקת החוזה כדי לוודא שנכללים בו כל הסעיפים הדרושים והוא עומד בדרישות הטכניות;
6. פרסום קול קורא לקבלנים וסיוע למחלקה לילדים ומשפחות בהפצת מידע למציעים פוטנציאליים;
7. הערכת ההצעות שהוגשו;

8. בחירת קבלן;

9. מעקב אחר ביצועי הקבלן והערכתם.

המחלקה יישמה עבור השירותים מערכת רכש מבוססת תוצאות למדידת יעילות התוכניות. בכל החוזים פורטו התוצאות הרצויות לצורך הערכת היעילות של כל תוכנית. מערכת הדיווח של המחלקה סיפקה נתונים על ביצועי הקבלן במסגרת השירותים שהוא אמור היה לספק לפי החוזה.

נוסף על האמור, תהליך הרכש שיקף את השיטות המקובלות לבחירה ברכש הטוב ביותר לפי העקרונות של פתיחות, שקיפות, הוגנות, תחרות וסטנדרטיזציה.

גישת התכנון – צוות מהמחלקה ניהל את תוכנית הרכישה החדשה של השירותים ופיקח עליה. בשירותים הממומנים באמצעות חוזים עבור נותני שירות נכללו שירותי התנהגות, רווחת ילדים, גמילה מסמים ותמיכה בקבוצות אוכלוסייה שהמחלקה מחויבת לשרת. המחלקה משתמשת בשנת 2021 בחוזה "מאסטר" שבו כל התוכניות (עד 40 במספר) הממומנות בנפרד כלולות בחוזה אחד עם אותו ספק. חוזים אלה עבור כל ספק נעים בטווח בין שנה לחמש שנים, עם תאריכי סיום שונים, כדי להבטיח שלא כל החוזים יפוגו באותו פרק זמן.

בשנת 2008 החלו צוותי יחידת החוזים של מחלקת ילדים ומשפחות בתהליך מתמשך לבדיקת היקף השירותים הדרושים עם מנהלי המשרדים של המחלקה עבור כל שירות שהמחלקה רוצה לרכוש ולבדיקת התוצאות המצופות משירות זה. סוגי השירותים קיבלו עדיפות לפי גודל (מספר הספקים ו/או סך המימון).

מקרה בוחן 9 – שירותי סיוע לצעירים בסיכון

מדינה: הולנד

שם התוכנית: שירותי סיוע לצעירים בסיכון – Action programme Youth Care

מיקום: רוטרדם

קבלן השירותים: עיריית רוטרדם

ספקים: Enver

אוכלוסיית היעד של התוכנית: נוער בסיכון

מטרה חברתית: סיוע לנוער בסיכון המתקשה במציאת עבודה

סוג חוזה: תשלום לפי תוצאות

תקציב: 50 מיליון אירו

רקע – בשנת 2014 נחקק חוק חדש בהולנד לביזור שירותי הנוער מטעם הרשויות כדי לספק גישות רווחה מקומיות חדשות במקום גישה כללית אחת לכלל האוכלוסייה בהולנד. הרשויות המקומיות בהולנד קיבלו אחריות לכל שלבי התמיכה והטיפול הסוציאלי בכלל האזרחים, כולל ילדים, צעירים ומשפחות הזקוקות לעזרה. בעקבות זאת חברו יחד 15 עיריות באזור ריינמונד בדרום הולנד להקמת תוכנית סיוע לנוער בראשות עיריית רוטרדם. בשנת 2018 הוחלט להשתמש במודל של תשלום לפי תוצאות כדי להעביר את המיקוד מהתשומות לתוצאות וכך לתמרץ את הקבלנים ליטול על עצמם אחריות רבה יותר לתוצאות, ולעודד חדשנות. משך התוכנית נקבע לשלוש שנים, ואפשר היה להאריך את יישומה פעמיים, בכל פעם בשנה אחת.

התוכנית – עיריית רוטרדם השתמשה בהליך פתוח, והספקים נבחרו על פי קריטריונים של ידע, מומחיות וניסיון. מאחר שהתשלום התבצע רק בעבור תוצאות התבקשו משתתפי המרכז לתאר כיצד בכוונתם ליישם את הסיוע לנוער, וההצעות הוערכו בסולם מספרי בין 0 ל-5 (בטווח מגרוע עד מצוין). עוד היה על המשתתפים במרכז להסכים לכלול בחוזה סעיף של תשואה חברתית כתנאי שאי-מימושו מביא לקנס בשווי 25% מהסכום שלא מומש.

בהתערבות נכללו סדנאות, אימון אישי, התמחות וגישה לאנשי מקצוע, והכוונה הייתה שצעירים יוכלו להקים חברות משלהם, למצוא עבודה בשכר או להירשם לתוכנית הכשרה.

אימות – כדי להוכיח את יכולתם לספק את התוכנית (כולל התשואה החברתית הנדרשת), על המשתתפים במרכז היה לספק ראיה מתוכנית דומה שהושלמה לא יותר משלוש שנים לפני הצעתם בחוזה הנוכחי. עיריית רוטרדם פיקחה על ביצועי השירות בארבעה מדדים: שביעות הרצון של הלקוחות, מימוש יעדים, כישלון וזמני ביצוע.

נוסף על כך, נקבע כי לפי התוכנית ייבדקו ביצועי ספק השירות שנבחר מדי רבעון בארבעה מדדי ביצוע נוספים: משוב מהצוות המקומי; בדיקת תלונות של בני הנוער הנעזרים בשירות באמצעות ראיונות שנתיים עימם; מספר הצעירים שטופלו והמחיר הממוצע ללקוח.

ערך חברתי – מדי שנה היה על הספק להגיש דוח כספי לחישוב התשלום על בסיס סך התקציב המוקצה לתוכנית, והיה עליו לדווח גם על מילוי סעיף התשואה החברתית. הרשות המקומית סיפקה פרוטוקול תשואה חברתית, ובו פורטה העלות של פעילויות חברתיות. לדוגמה: העסקת אדם המקבל דמי אבטלה נחשבה כ-30,000 אירו לשנה כתרומה הסוציאלית של הספק, ועשויה הייתה להגיע עד 35,000 אירו לשנה אם מדובר באדם שהיה מובטל יותר משנה.

יתרונות התשואה החברתית – מציאת עבודה למובטלים עקב השינויים בשוק העבודה ברוטרדם; בעבר הועסקו בנמל רוטרדם הרבה אנשים לא מיומנים, אך בשל אוטומציה ושינויים אחרים בשוק העבודה כבר אין כמעט מקומות עבודה כאלה. בעזרת התוכנית והתשואה החברתית הכלולה בה הועסקו באזור 2,519 אנשים שהיו קודם לכן מובטלים.

מקרה בוחן 10 – סיוע לאזרחים ותיקים

מדינה: הולנד

תוכנית: סיוע לאזרחים ותיקים – Professional Social Care Services for Adults

קבלן השירותים: עיריות

אוכלוסיית היעד של התוכנית: אזרחים ותיקים

תחילת התוכנית: 2018

מטרת התוכנית: סיוע סוציאלי לאזרחים ותיקים

סוג חוזה: תשלום לפי תוצאות

רקע – עד שנת 2015 סופקו שירותי הרווחה למבוגרים בהולנד על ידי נותני שירות פרטיים.¹¹ משרדים אזרחיים ייעודיים המנהלים על ידי סוכנויות ביטוח מתחום הבריאות התקשרו מדי שנה עם נותני שירות על פי הנחיות רכש שנקבעו במכרז ממשלתי סטנדרטי. לא הייתה שונות במפרט, בתעריפים, בתבחיני האיכות, בתהליך הרכש ובסוגי החוזים. ארגון מרכזי אחד היה אחראי להעריך את הזכאות של אזרחים ותיקים לסיוע סוציאלי, על פי בקשה, ולהקצות זכויות לשירותי רווחה.

הרפורמה החדשה – כאמור, בשנת 2015 הפכה הגישה למתן שירותי רווחה בהולנד לביזורית, ועל כל אחת מ-383 הרשויות המקומיות במדינה הוטל לארגנם עבור תושביה.¹² בשנת 2015 התקשרה כל אחת מ-383 הרשויות המקומיות בהולנד עם נותני שירותים בתחום הרווחה, במקרים רבים בשיתוף פעולה עם רשויות אחרות. כל רשות החלה לרכוש שירותי רווחה מסוגים שונים והתקשרה עם נותני שירותים לצורך מתן שירות, וכמעט כל רשות יישמה את הרעיון של צוות קהילה חברתי כנקודת ההתחלה עבור אזרחים הזקוקים לשירותי רווחה (Oude Vrielink et al., 2014). אזרח הזקוק לסיוע סוציאלי שולח בקשה לצוות הקהילה החברתי בעירו, וצוות זה, לאחר הערכה, מחליט אם הוא זכאי לקבל שירות. צוותי הקהילה החברתיים בחלק מהרשויות אחראים גם לפיקוח על הביצועים של נותני השירות, מנהלים תיקי לקוחות ולפעמים מספקים שירותי רווחה קלים בעצמם.

אף שצוותים קהילתיים חברתיים אלו עשויים להיות שונים זה מזה מבחינת המבנה הארגוני והיקף המשימות והאחריות, הם כולם אחראים באופן כללי להערכת הזכאות של תושבי הרשויות המקומיות לקבלת שירותי רווחה. במילים אחרות, צוותי הקהילה החברתיים הם שער הכניסה לשירותי רווחה לאזרחים שהרשות מחויבת לתת להם שירות. מאז שנת 2015 יש לכל רשות חופש ליצור מדיניות משלה בתחום שירותי הרווחה, ולמעשה אין כללים קבועים להליך הרכישה הציבורית מנותני שירות קבליים מבחינת

¹¹ בשירותי הרווחה כלולים שירותי סיוע ביתי פשוטים (ניקיון, בישול, קניות במכולת וכו'), הליכי סיעוד וטיפול אישי (כגון עזרה במקלחת), מעונות יום, ייעוץ טיפולי לאנשים עם מוגבלות שכלית (קלה) וייעוץ פסיכיאטרי.

¹² ובכלל זה כל שירותי הרווחה הלא-רפואיים למעט טיפול סיעודי.

סוג החוזה והיקפו, מספר נותני השירות שנקבעו, אופן התשלום לנותני שירות על שירותי רווחה, תשלום, הגדרת קריטריונים של איכות, אופן המעקב אחר הביצוע וכו', וכל רשות עושה את הבחירות שלה בכל אחד מהממדים הללו (Uenk & Talgen, 2019).

תשלום בעבור תוצאות – עד שנת 2015 רוב שירותי הרווחה בהולנד סופקו באמצעות חוזים של תשלום בעבור שירות ("חוזה מבוסס התנהגות"). נותן הטיפול סיפק את השירות המבוקש וקיבל תשלום בעבורו, תוך חיוב שירות הטיפול לפי התעריף הנלווה לחוזה עד לסף התקציב המוסכם. משנת 2015 הרשויות המקומיות רשאיות לבחור בעצמן את השירותים, את התעריפים, את סוג החוזה ואת שיטת התשלום. 261 מ-383 הרשויות המקומיות בהולנד (68%) בחרו להישאר במכרזים מבוססי התנהגות, ו-122 רשויות (32%) בחרו לעבור למכרז מבוסס תוצאות (Uenk & Talgen, 2019).

התוצאות הרצויות מוגדרות בחוזים באחת משתי רמות – ברמה האינדיווידואלית של האזרח (לדוגמה: הוא מסוגל לפתוח ולקרוא את הדואר שלו, לשלם את חשבונותיו ולנהל שיחה עם זרים), או ברמת האוכלוסייה (לדוגמה: 75% מכלל אוכלוסיית היעד של השירות עדיין יכולים לגור בבית משלהם עם תמיכת מטפל). מ-34 המכרזים החלים על חוזים מבוססי תוצאות 29 הם כאלה שהתוצאות מוגדרות בהם ברמה האינדיווידואלית, ובחמישה התוצאות מוגדרות ברמת האוכלוסייה שהשירות מיועד לה (Uenk & Talgen, 2019).

לוח 1 שלהלן מסוכמים כלל מקרי הבוחן המתוארים במחקר.

לוח 1: פירוט מקרי בוחן

מקרה בוחן	שם התוכנית	מדינה	מטרת התוכנית	אוכלוסיית יעד	סוג החוזה	תקציב
1	תמיכה במשפחות בסיכון	בריטניה	לעזור למשפחות בסיכון להשתלב בחברה	משפחות בסיכון	תשלום לפי תוצאות (20% בשנים 2012-2013, ואז 60%)	1.6 מיליארד ליש"ט
2	תוכנית מנהיגות לעובדים סוציאליים	בריטניה	בניית מערך עובדים סוציאליים בדרגים ובתפקידים שונים	ילדים ומשפחות בסיכון	ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (40% מחיר לעומת 60% איכות)	9.9 מיליון ליש"ט
3	שיקום עבריינים בבתי הכלא פיטרבורו ודונקסטור	בריטניה	להפחית את שיעור המועדות	אסירים משוחררים	תשלום לפי תוצאות (100%)	33 מיליון ליש"ט
4	הערכת אסטרטגיות נכות לאומיות	בריטניה	רכישת ידע לפיתוח גישות חדשות	אנשים עם מוגבלות	ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית (40% מחיר לעומת 60% איכות)	90,000 ליש"ט

מקרה בחן	שם התוכנית	מדינה	מטרת התוכנית	אוכלוסיית יעד	סוג החוזה	תקציב
5	תוכנית לרכישת שירותים	קונטיקט, ארצות הברית	אספקת מערכת השירותים היעילה ביותר	אנשים עם מוגבלות	הצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית	50 מיליון דולר
6	שיפור שיעור התעסוקה של אסירים משוחררים	ניו יורק, ארצות הברית	הרחבת מעגל התעסוקה ושיפור ביטחון הציבור	אסירים משוחררים	תשלום בעבור הצלחה (100%)	13.5 מיליון דולר
7	שיקום נשים המכורות לסמים	אוקלהומה, ארצות הברית	הפחתת שיעור המועדות בקרב נשים מכורות	נשים מכורות לסמים עם אישומי עבירה	תשלום בעבור הצלחה (100%)	10 מיליון דולר
8	תוכנית לרכישת שירותים	קונטיקט, ארצות הברית	אספקת מערכת השירותים היעילה ביותר	ילדים בסיכון	רכש תחרותי מבוסס תוצאות	30 מיליון דולר
9	שירותי סיוע לצעירים בסיכון	הולנד	מציאת עבודה לנוער בסיכון	נוער בסיכון	תשלום לפי תוצאות	50 מיליון אירו
10	סיוע לאזרחים ותיקים	הולנד	מתן שירות סוציאלי לאזרחים ותיקים	אזרחים ותיקים	תשלום לפי תוצאות	p

5. סיכום ודין

מטרת המחקר הייתה לבחון את התמחור והתקצוב של שירותי רווחה במדינות ה-OECD ולהגיע לתובנות בכל הקשור למנגנוני הרכש החברתי בהן, ובפרט ללמוד היכן יש במרכזי הרווחה רכיבים המבוססים על תחרות לפי מחיר ועל תשלום לפי תוצאות, בהתמקדות בעשרה מקרי בוחן משלוש מדינות.

רכש ציבורי, שמחקר זה מתמקד בו, הוא אחת הדרכים של המגזר הציבורי לנהל את השירות הציבורי בדרך הטובה ביותר למען האזרחים. ההגדרה המסורתית ביותר של מטרת הרכש הציבורי היא "השגת התמורה הטובה ביותר לכסף" (European Commission, 2018). מטרת המרכזים שהרכש הציבורי נעשה באמצעותם היא להשתמש ביעילות הרבה ביותר בכספי הציבור לצורך רכישת מוצרים, שירותים והתקשרויות, ביחס הטוב ביותר בין המחיר לאיכות (Pekkala & Pohjonen, 2015). הרכש הציבורי במדינות שנסקרו אינו מתמקד רק במחיר השירות אלא מתבסס על מגוון רחב של פרמטרים, שכן הסתמכות רק על המחיר שהספק מציע עלולה להביא עימה "מרוץ לתחתית" ולהשפיע לרעה על איכות שירותי הרווחה.

מכלל האמור במחקר עולה שהשיטות הנפוצות ביותר כיום ברכש הציבורי הן בחירת הספק לפי איכות ותשלום לפי תפוקות ושיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית, שמשוקללים בה רכיבים של מחיר לעומת רכיבי איכות. השימוש בשיטת התשלום לפי תוצאות עבור רכש שירותי רווחה נמצא בעלייה, אך עדיין מוגבל בהיקפו. בהשוואה בין שיטות אלו אפשר להצביע על יתרונות וחסרונות בכל אחת מהשיטות. המצדדים בתשלום לפי תוצאות מתארים שיטה זו בדרך כלל כדרך לייעל את ההוצאה הציבורית ולהבטיח תוצאות טובות ואמינות יותר עבור האזרחים, מכיוון שנהוגים בה תהליכי ניטור והערכה קפדניים יותר (הן פנימית על ידי נותני השירות הן חיצונית על ידי הגוף הציבורי) (Ng et al., 2009; Outcomes Based Healthcare and Capsticks, 2014). לעומת חוזה רגיל, שמצוין בו כיצד על הקבלן לעמוד בהסכם, בחוזה לתשלום לפי תוצאות מוגדרות רק התוצאות שעל הקבלן להשיג, והחוזה משאיר לו גמישות לקבוע את הדרך הטובה ביותר בעיניו להשיג את התוצאות המבוקשות (Van Mossel & Van der Valk, 2008). שיטה זו מעודדת יצירתיות וחדשנות בשל הצורך להשיג תוצאות במיוחד בסביבות מאתגרות יותר שבהן הגישות הסטנדרטיות לא פעלו (Rosenthal et al., 2004).

עם זאת, רכש המבוסס על תוצאות מתאים יותר לנסיבות מסוימות מאשר לאחרות. שיטה זו מתאימה בכרט לחוזה שיש בו מספר מצומצם יחסית של יעדים, והם ניתנים לכימות ולמדידה בטווח הקצר או הבינוני ולייחוס לפעולות הספק. לדוגמה, כאשר מדובר בחוזה שיש בו מספר רב של מדדים לא תמיד מומלץ להשתמש בשיטת תשלום זו, ואם משתמשים בה, על קובעי המדיניות לתעדף את התוצאות והמדדים כדי לקבל את השירות הטוב ביותר עבור האוכלוסייה. אתגר נוסף שעלול לנבוע מתשלום המבוסס על תוצאות בשירותי הרווחה הוא הפיתוי של קבלנים לפנות ל"גריפת שמנת", כלומר למקד משאבים בקהילות פגיעות פחות ונגישות יותר (ראו למשל: Koning & Heinrich, 2013). "גריפת שמנת" היא אחת המניפולציות שספק שירות עלול לנקוט כדי לעמוד ביעדי התוצאות שהוגדרו לו תוך פגיעה בשירות שניתן לאוכלוסיית היעד.

אחד מלקחי המקרים שנסקרו הוא שיישום שיטת התשלום לפי תוצאות עשוי לשמש רכיב משלים או תוספתי לצד שיטות תמחור אחרות. יש לכך כמה סיבות; ראשית, תשלום לפי תוצאות בלבד עלול להביא את ספקי השירות לפשיטת רגל אם לא עמדו בתוצאות שהוגדרו. מצב זה מסוכן לא רק לחברות העסקיות, אלא גם למקבלי השירות – שלא יקבלו מענה עד לבחירת ספק שירות חדש – ולכן הוא אינו רצוי. שנית, תשלום מלא לפי תוצאות מגביר במידה ניכרת את התמריץ למניפולציה, עקב הסכנה העסקית העומדת לפתחו של ספק השירות. לבסוף, תשלום מלא לפי תוצאות אינו מתאים לשירותי בסיס שהם חלק מהאחריות והמחויבות של המדינה לאזרחיה, שכן אם ספק השירות אינו מגיע לתוצאות שהוגדרו הוא אינו מקבל תשלום, ופירוש הדבר הוא שהמדינה הסירה את האחריות שלה למתן שירות זה. מכל הסיבות האלה נהוג להנהיג תשלום לפי תוצאות כשיטה משלימה ולא בלעדית, או כרכיב תוספתי המגדיר את שולי הרווח של ספק השירות או משמש בונוס. הנהגת תשלום לפי תוצאות כשיטה משלימה תאפשר להנות מיתרונות השיטה, ובהם תמרוץ הספק להשגת תוצאות ויצירת קשר בין גובה התשלום לבין מדדי תוצאה. במקביל, השימוש בשיטה זו כשיטה משלימה יקטין את החסרונות, ובהם הסיכון לגריפת שמנת, חשש למניפולציה ועוד.

6. המלצות

על בסיס הממצאים התיאורטיים מהספרות הבין-לאומית ומקרי הבוחן שנבדקו מפורטות להלן כמה המלצות למדיניות:

- השימוש התדיר בשיטת ההצעה המשתלמת ביותר מבחינה כלכלית מרמז כי כדאי לכלול במרכז לשירותי רווחה נוסף על המחיר גם כמה קריטריונים המשוקללים ביחס המחיר-איכות הטוב ביותר, כגון היבטים חברתיים והיבטי איכות (למשל הסמכה וניסיון של צוות הספקים, ביצועיהם בעבר, מאפיינים חברתיים של העסק ותנאי האספקה).
- בדיונים על שיטת תמחור חדשה מומלץ לבחון מהי הדרך המועילה ביותר למימון שירותי רווחה; ובפרט לבחון שילוב של שיטות. כך למשל ניתן לשלב הערכה על בסיס איכות הספק יחד עם הערכה כספית של עלות הספק, כפי שנעשה לעיתים בהולנד.
- יש ליישם תשלום לפי תוצאות רק כאשר אפשר למדוד ולכמת באופן אובייקטיבי את התוצאות המצופות, ולכן מומלץ לכלול בחוזה המבוסס על תוצאות פירוט התוצאות הרצויות; ציפיות בדבר אופן הביצוע; אבני דרך מרכזיות שיצביעו על התקדמות התוכנית והסדרי ניטור שיבטיחו השגת ביצועים ותוצאות כמצופה.
- תשלום לפי תוצאות מומלץ במקרים שבהם התוצאות המצופות הן בטווח הקצר והבינוני, שכן קשה לתגמל את הספק לפי תוצאות טווח ארוך, בשל הפער הגדול בין עלויות הספק ובין קבלת התשלום.
- תשלום לפי תוצאות הוא מוצלח יותר ככל שמתמקדים במספר מצומצם של תוצאות מבוקשות. עם זאת, כאשר מדובר בתוכנית רחבת היקף עם מספר רב של תוצאות חשוב לבחור תוצאות מדידות שעשויות להעיד על הצלחת התוכנית, שכן כאשר מתמקדים בתוצאות הקלות יותר למדידה, ולא דווקא בתוצאות המרכזיות והחשובות, עלול להיות עיוות בפעולות התוכנית.
- מומלץ לקובעי המדיניות לבחון את השימוש בשיטה של תשלום לפי תוצאות משני היבטים עיקריים: (א) ברמת התוכנית הפרטנית רצוי לבחון את יעילות השיטה לפי השגת יעדי התוכנית שעליה היא מוחלת; (ב) כמנגנון אספקת שירותים רצוי להשוות את היעילות של שיטה זו ליעילות של שיטות אחרות.
- בתשלום לפי תוצאות יש לשקול יישום חלקי של שיטה זו, כלומר בהיקף מוגבל מסך התשלום לספק.

- Albertson, K., & Fox, C. (2018). *Payment by results and social impact bonds: Outcome-based payment systems in the UK and US*. Policy Press.
- Ambaw, B.A. & Telgen, J. (2017). The practice of performance-based contracting in developing countries' public procurement: the case of Ethiopia. *Journal of Public Procurement*, 17(3), 402-431. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-03-2017-B005>
- Baldus, B. J., & Hatton, L. (2020). US chief procurement officers' perspectives on public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(1), 100538.
- Bate, A., & Bellis, A. (2017). *The troubled families programme* (England).
- Bovis, C. (2015). *The law of EU public procurement*. Oxford University Press.
- Campbell, P. (2019). How Outcomes-Based Pricing Helps You Understand Where Your Customers See Value. [Outcomes-Based Pricing: Understand Where Customers See Value \(profitwell.com\)](https://www.profitwell.com/outcomes-based-pricing-understand-where-customers-see-value)
- Cardona, F. (2006). Performance related pay in the public service in OECD and EU member states. *Programme SIGMA de l'OCDE*. Paris.
- Comptroller and Auditor General. (2013). *Programmes to help families facing multiple challenges*, Session 2013-14, HC 878, National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10254-001-Troubled-families-Book.pdf>
- Currstine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007). Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities. *OECD journal on budgeting*, 7(1), 1-41. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art6-en>
- European Commission. (2020). Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552>
- Fox, C., & Albertson, K. (2011). Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy?. *Criminology & Criminal Justice*, 11(5), 395-413. <https://doi.org/10.1177/1748895811415580>

- GOV.UK (December 6, 2021). Transforming Public Procurement – Government response to consultation. <https://www.gov.uk/government/consultations/green-paper-transforming-public-procurement/outcome/transforming-public-procurement-government-response-to-consultation>
- Hawkins, R., Mitra-Majumdar, M., McClure, D., & Paddock, E. (2017). *Using pay for success in criminal justice projects*. Urban Institute. https://www.urban.org/sites/default/files/publication/94736/using-pay-for-success-in-criminal-justice-projects_0.pdf
- HM Government. (2011). *Open public services white paper*. Cm 8145. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255288/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf
- HM Treasury. (2018). *Whole of Government Accounts, 2016 to 2017*. <https://www.gov.uk/government/publications/whole-of-government-accounts-2016-to-2017>
- Holmes, L., & McDermid, S. (2012). *Understanding costs and outcomes in child welfare services: A comprehensive costing approach to managing your resources*. Jessica Kingsley Publishers. [Understanding Costs and Outcomes in Child Welfare Services: A Comprehensive ... - Lisa Holmes, Samantha McDermid - Google ספרים](#)
- Knight, L., Harland, C., Telgen, J., Thai, K. V., Callender, G., & McKen, K. (Eds.). (2007). *Public procurement: International cases and commentary*. Routledge. [Public Procurement: International Cases and Commentary - Google ספרים](#)
- Koning, P., & Heinrich, C. J. (2013). Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483.
- Lavy, V. (2007). Using performance-based pay to improve the quality of teachers. *Future Child*, 17(1), 87-109. <http://www.jstor.org/stable/4150021>
- Lewis, G., & Bajari, P. (2011). Procurement contracting with time incentives: Theory and evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(3), 1173-1211. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr026>
- Loft, P. (2020). *The troubled families programme* (England).
- Mayne, J. (2007). Challenges and lessons in implementing results-based management. *Evaluation* 13(1),87-109. <https://doi.org/10.1177/1356389007073683>
- Massachusetts Operational Services Division (2016). <https://www.mass.gov/orgs/operational-services-division>
- Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. (2021). *Public Procurement Monitoring Report of the Netherlands*. file:///C:/Users/RevitalAm/Downloads/Public_Procurement_Monitoring_Report_of_the_Netherlands.pdf

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2021). *Improving families' lives: annual report of the Troubled Families Programme 2020 to 2021*. <https://www.gov.uk/government/publications/improving-families-lives-annual-report-of-the-troubled-families-programme-2020-to-2021>

MoJ. (2010) *Breaking the Cycle: Effective Punishment, Rehabilitation and Sentencing of Offenders*.

MoJ. (2012) *Punishment and Reform: Effective Community Sentences: Government Response*.

MoJ. (2013) *Transforming rehabilitation: A strategy for reform*.

MoJ. (2014) *Peterborough Social Impact Bond HMP Doncaster: Payment by Results pilots – final re-conviction results for cohorts 1*.

Murray, D., Jones, J., Pearce, S., & Hichens, E. (2012). *Findings and lessons learned from the early implementation of the HMP Doncaster payment by results pilot*. Ministry of Justice Research Series 18, 12. <file:///C:/Users/RevitalAm/Downloads/Findings-and-lessons-learned-from-the-early-implementation-of-the-hmp-doncaster-payment-by-results-pilot.pdf>

NAO (National Audit Office). (2015). *Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results*. [Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results - National Audit Office \(NAO\) Report](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Outcome-based-payment-schemes-government-s-use-of-payment-by-results-National-Audit-Office-NAO-Report)

Netherlands: Public Procurement Laws and Regulations 2020.

Ng, I. C. L., Williams, J., & Neely, A. (2009). *Outcome-based contracting: changing the boundaries of B2B customer relationships: an executive briefing*. Advanced Institute of Management Research.

OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

Open Contracting Partnership & Spend Network. (2020). *How governments spend: Opening up the value of global public procurement*. <https://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/>

United States Office of Policy and Management (February 24, 2021). *Understanding State Procurement Authorities and Processes*. <https://portal.ct.gov/-/media/OPM/Fin-General/Understanding-State-Procurement-Authorities-and-Processes.pdf>

Osborne Clarke (December 16, 2021). *UK government signals shape of upcoming public procurement reforms*. <https://www.osborneclarke.com/insights/uk-government-signals-shape-upcoming-public-procurement-reforms>

- Oude Vrielink, M., van der Kolk, H., & Klok, P. J. (2014). *De vormgeving van sociale (wijk) teams*. Platform 31.
- Outcomes Based Healthcare and Capsticks. (2014). *Contracting for outcomes: A value-based approach*. https://www.outcomesbasedhealthcare.com/Contracting_for_Outcomes.pdf
- Pekkala, E., & Pohjonen, M. (2015). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Printon.
- Petersen, L. A., Woodard, L. D., Urech, T., Daw, C., & Sookanan, S. (2006). Does pay-for-performance improve the quality of health care?. *Annals of internal medicine*, 145(4), 265-272.
- Porcher, S. (2016). Neither market nor hierarchy: Concurrent sourcing in water public services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4), 800–812. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw037>
- Propper, C. (2006). Are public sector workers motivated by money. University of Bristol *CHERE Distinguished Lecture*. [Are public sector workers motivated by m20160804-8317-137u8k2-with-cover-page-v2.pdf \(d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net\)](https://www.cloudfront.net/are-public-sector-workers-motivated-by-money-20160804-8317-137u8k2-with-cover-page-v2.pdf)
- Rosenthal, M. B., Fernandopulle, R., Song, H. R., & Landon, B. (2004). Paying for quality: Providers' incentives for quality improvement. *Health Affairs*, 23(2), 127–141. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.23.2.127>
- Schick, R. (2011). Government contracting: From the perspectives of management, ethics, and governance. *Public Administration Review*, 71(4), 665–667. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02403.x>
- Swiss, J. E. (2005). A framework for assessing incentives in results-based management. *Public Administration Review*, 65(5), 592-602. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00486.x>
- Uenk, N. (2019). *Commissioning of Social Care Services: Municipal commissioning approaches for social care services-evidence from a countrywide live experiment*. Doctoral dissertation. Universiteit Utrecht.
- Uenk, N., & Telgen, J. (2019). Managing challenges in social care service triads – Exploring public procurement practices of Dutch municipalities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(1), 5-17. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.08.001>
- United Kingdom: Cabinet Office. (2020a). *Transforming public procurement*.
- United Kingdom: Cabinet Office. (2020b). *Green paper: Transforming public procurement*.
- United Kingdom: Crown Commercial Service. (2015). *Public procurement policy*.
- United Kingdom: National Audit Office. (2015). *Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results*.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Van Mossel, H. J., & Van der Valk, W. (2008). Securing customer satisfaction through component service specifications: Purchasing maintenance services for social rented housing. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14(4), 241–252. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2008.06.005>

Van Slyke, D.M. (2017). *Finding the Best Value - Review of International Experiences on the Procurement of Social Services*. Syracuse University, USA

Walton, J. M., Innocenti, P. M., Lucas, T., Roberson, H. A., & Parker T. T. (2013). Best value in government procurement: Concepts and practices. In B. Maas (Ed.), *Position Paper*. NIGP, The Institute for Public Procurement.

Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for performance in the public sector – Benefits and (hidden) costs. *Journal of public administration research and theory*, 20(2), 387-412.