

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

תשלום עבור תוצאות

איגום משאבים, סינכרון, גמישות
ושיפור מתמיד לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי

ריטה גולשטיין-גלפרין | ירון נוידרפר

סדרת

השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



מדות נובה
מכון מחקר וחינוך

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

הקדמה

"תִּגְנִי רַבִּי שְׂמֵעוֹן בֶּן יוֹחָאי, מִשָּׁל לְבַנֵּי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵי בַסְּפִינָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהֵתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבֵרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֹּת לָכֶם לֹא תַחֲתֵי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שֶׁהַמַּיִם עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֶת הַסְּפִינָה" (ויקרא רבה ד, 1)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יחם ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב־מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגוני השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמן עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין

ראשת התוכנית

"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן

מנהלת הכנס ומנהלת המרכז

לממשל וכלכלה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



נובה מידות
אגודת המוסדות הפיננסיים

תשלום עבור תוצאות

איגום משאבים, סינכרון, גמישות ושיפור מתמיד לטובת
שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי

ריטה גולשטיין-גלפרין | ירון נויזרפר

טיוטה לדיון

תוכן העניינים

5	שירותים חברתיים ורכש חברתי בישראל
5	תשלום עבור תוצאות – תפיסת ההפעלה
7	יישום מודלים של תשלום על תוצאות
8	עקרונות להצלחת פרויקטי PFS
9	למה עכשיו יותר מתמיד?
10	סיכום והמלצות
11	רשימת המקורות

שירותים חברתיים ורכש חברתי בישראל

שירותים חברתיים מהווים תשתית חשובה רווחתם של אזרחים רבים בישראל, ובפרט של אוכלוסיות מוחלשות כגון נוער בסיכון, זקנים, אנשים עם מוגבלות ועוד. איכות השירותים החברתיים משפיעה על איכות החיים של מקבלי השירותים ועל יכולתם לממש את מלוא הפוטנציאל שלהם ולהשתלב בחברה הישראלית. בעשורים האחרונים בוחרת מדינת ישראל להפעיל שירותים חברתיים רבים באמצעות מיקור חוץ ("רכש חברתי"). עם זאת, הצורך לוודא כי שירותים אלו הניתנים על ידי גופים וארגונים שונים עומדים בסטנדרטים גבוהים של איכות, מקצועיות ויעילות נותר בעל חשיבות עליונה.

הממשלה מכירה בחשיבות שיפור השירותים החברתיים שהאזרחים מקבלים במיקור חוץ ("רכש חברתי"). בספטמבר 2016 אף אימצה את המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים והחלה ביישום המלצותיו¹. אחד מפרקי דוח ההמלצות עסק בהגדרת אמות מידה ומדידתן בתהליך המרכזי, ובהמשך לכך התכנס צוות ממשלתי שגיבש המלצות בנושא מדיניות מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ, ואלו התקבלו נוסף כהחלטת ממשלה בנובמבר 2020².

נכון לשנת 2022 היקף תקציב הרכש החברתי הסתכם בכ־12 מיליארד ש"ח, אשר שימשו לרכישת כ־240 שירותים חברתיים שונים וזאת מטעם משרדי הממשלה החברתיים, קרי הבריאות, החינוך והרווחה³.

הוצאה תקציבית על שירותים חברתיים היא מוגבלת מטבעה, ולכן בשנים האחרונות פותחו כלים משלימים למימון שירותים חברתיים. אחת הגישות המקובלות בעולם למימון שירותים חברתיים הוא תשלום עבור הצלחות (PFS – Pay For Success).

תשלום עבור תוצאות - תפיסת ההפעלה

שירות ציבורי או תוכנית חברתית המופעלת בעבור המזמין, גוף ציבורי אשר משלם על התוצאות, על ידי גופים שאינם ממשלתיים כאשר התשלום מותנה במלואו או בחלקו בהשגת תוצאות מדידות

1 החלטת ממשלה 1950 מיום 11.09.2016.

2 החלטת ממשלה 489 מיום 01.11.2020.

3 מפחח לרכש חברתי

ומוגדרות מראש.⁴ מנעד הכלים לתשלום עבור תוצאות הינו רחב וכולל חוזים מבוססי ביצועים, תעריפוני תוצאות (Outcomes Rate Card) ואגרת חוב חברתית.

למודל עבודה בשיטת PFS יש יתרונות רבים:

- **איגום משאבים** – מודל PFS מאפשר מינוף משאבים למימון תוכניות חברתיות ל"הגדלת העוגה" דרך כספים מפילנתרופיה ולעיתים מהמגזר העסקי, בנוסף למימון ממשלתי. דוגמה לכך ניתן לראות ביזמה למניעת אשפוז חוזר של קשישים במדינת ניו יורק בגיוס ומינוף תקציבים פילנתרופיים במודל תשלום על הצלחות (Eldridge & TeKolste, 2016).

- **חלוקת סיכון פיננסי** – בשונה ממודל של החזר הוצאות בעבור תפוקות, צד שלישי נושא בחלק מהסיכון לכישלון התוכנית. חלוקת סיכון זו מאפשרת לקדם חדשנות בתחום השירותים החברתיים באופן אחראי (Golden, 2014). לדוגמה, בתוכנית לחינוך לגיל הרך, קרנות פרטיות נשא בהפסד כספי בעקבות אי-עמידה ביעדים (Albertson et al., 2018).

- **הגברת אפקטיביות** – מודל PFS מחייב הגדרה ברורה של מדדי תוצאה והצלחה והוכחה שהתוכנית אכן השיגה אותם, כתנאי לתשלום ממשלתי. הדבר מאפשר עיצוב תוכניות התערבות ספציפיות להשאת תוצאות חברתיות (Liebman & Sellman, 2013). מחקרים מצאו כי בחלק מתוכניות ההתערבות לפי PFS יש הוכחה מובחנת של אפקטיביות אל מול קבוצות ביקורות וכן יש איתות לחסכון בניתוח עלות-תועלת (Lantz et al., 2016).

- **ניהול גמיש ומבוסס נתונים** – בניגוד להתקשרות מכרזית קלאסית, המאפשרת רק הרחבה ו/או הארכה של אותו השירות, מודל PFS מאפשר שינויים במהלך הדרך על בסיס נתוני ביצועי ביניים ומדדי אפקטיביות. נוסף על כך ניתן להפעיל מספר תוכניות בגישות שונות, כדי לבחון את התרומה הסגולית של כל תכנית, ולייצר מנגנון דינמי להתאמות בתנועה (Milner & Eldridge, 2016).

- **פריסה תזרימית** – בהתקשרות של מכרז קלאסי נדרש "לצבוע" את הכסף ביום הוצאת המכרז ותשלום בפועל על אבני דרך בביצוע התפוקות והפעולות השונות. אירועי הטבח של 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה מיד אחרי הביאו לצמיחה רחבה בביקוש לשירותים חברתיים ובעיה תזרימית במימון כל הצרכים כיום. תשלום על הצלחות מאפשר פריסה עתידית של ההוצאה התקציבית הממשלתית, בעוד שניתן להעניק שירות מיטבי בהווה.

● **מגמה עולמית** – שוק השקעות האימפקט העולמי נמצא בעליה מתמדת ומוערך כיום ב־1.16 טריליון.⁵ השקעות אימפקט מאפשרות לממשלות ולמשקיעים פרטיים לתתם הון פרטי לטובת אתגרים חברתיים מרכזיים כמו חינוך, בריאות וסביבה. הן יוצרות הזדמנויות למנף את שוק ההון הבינלאומי ולהגביר שיתופי פעולה בין מגזרים שונים (Murray, 2023).

יישום מודלים של תשלום על תוצאות

בשנים האחרונות עלתה הפופולריות של אג"ח חברתי בארץ וגם בחו"ל. אגרת חוב חברתית היא חוזה מבוסס תוצאות אשר משלב בתוכו העמדת משאבים על ידי משקיעים חברתיים כדי לכסות את ההון הנדרש לספק השירות להפעלת התוכנית. מטרת התוכנית היא השגת התוצאות שקבע המזמין. המשקיעים מקבלים את השקעתם בחזרה רק בהינתן שהתוצאות הושגו.⁶

בעולם הושקו 292 אגרות חוב חברתיות, שגייסו מעל ל־764 מיליון דולר ונתנו שירות למעל 2.5 מיליון אנשים. תחומי הפעילות הם מגוונים וכוללים (לפי סדר יורד מההיקף הגבוה ביותר) את תחומי התעסוקה, הבריאות, הרווחה, החינוך, חסרי הבית, פשיעה, חקלאות וסביבה ועוני.⁷ הפרויקטים פעילים במדינות רבות בעולם בדגש על בריטניה,⁸ ארה"ב,⁹ פורטוגל,¹⁰ יפן, הולנד ואוסטרליה ואף בישראל. בכדי להמחיש את היקף הפעילות להלן דוגמאות מתחום הרווחה והחינוך.

5 <https://www.impactinvest.org.uk/our-work/projects/market-sizing/>

6 <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/glossary/#r>

7 <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2>

8 למשל, בשנת 2012 משרד העבודה הבריטי (DWP) השיק את קרן החדשנות כדי לתמוך בצעירים הנמצאים בסכונן מכיוון שהם לא במסגרת לימודית, הכשרתית או תעסוקתית, וכדי לא להפוך ל־NEET (Not in education employment or training). להרחבה: <https://www.socialfinance.org.uk/assets/documents/energise-and-teens-and-toddlers.pdf>

9 למשל, בקולורדו בארה"ב מופעלת תוכנית שהחלה בדצמבר 2018, ל־840 נערות ונערים בגילאי 10-17 שברחו מביה"ס. מדינת קולורדו היא המשלמת עבור תוצאות הפרויקט. תוצאות הפרויקט הרצויות כוללות בין היתר הפחתה של מקרי פשיעה והפחתה של השמה חוץ ביה"ס. להרחבה: <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0107/>

10 בפורטוגל הושקה בשנת 2020 תוכנית שמטרתה בניית יכולות של אוריינות דיגיטלית של 430 אלף בוגרים בגילאי 45-64 שמעולם לא השתמשו באינטרנט. התוכנית היא בשיתוף משרד המדע, הטכנולוגיה וההשכלה הגבוהה הפורטוגלי. תוצאות התוכנית הרצויות הן השגת הכישורים הדיגיטליים ברמת מתחיל עבור קהל היעד.

גם בישראל ישנו ניסיון בהפעלת אג"ח חברתי, בתחום הבריאות בצמצום סוכרת סוג 2 ומניעת אשפוזים חוזרים בקרב מתמודדי נפש, או בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה לצמצום נשירה מאוניברסיטאות ומכללות ולהגברת מספר בוגרי 4 ו-5 יחידות מתמטיקה בחברה הבדואית ברהט. לכל אחד מהפרויקטים שותפים ממשלתיים או ציבוריים.

לתפיסה של תשלום על הצלחות יש מודלים נוספים מלבד אגרת חוב חברתית כגון חוזה מבוסס ביצועים הוא חוזה שבו התשלומים מבוססים על השגת מטרות כגון תוצאות, תפוקות איכות הביצוע (performance standards)¹¹ ותעריפון תוצאות, "תפריט" של תשלומים בעבור תוצאות מוגדרות שעבורן המזמין מוכן לשלם בעבור כל משתתף/קבוצה/שיפור מסוים אשר השיגו את התוצאה המוגדרת. את השגת התוצאות נדרש לתקף כדי לקבל את התמורה.¹²

עקרונות להצלחת פרויקטי PFS

במסגרת מחקר שבוצע בבריטניה בשנת 2017 פותח מודל LOUD¹³ אודות פרויקטים בגישת PFS עם משקיעים. מחקר זה מצא כי להצלחת פרויקט בגישה של תשלום עבור תוצאות, יש ארבעה עקרונות מרכזיים:

1. מנהיגות משותפת – הסכמה רחבה בקרב הנהלה בכירה על הערך והרצון להפעלת פרויקט בשיטת תשלום עבור תוצאות.
2. תוצאות מאופיינות היטב – הגדרה של קהל היעד והתוצאות שימדדו באופן ברור הינן רכיב קריטי להצלחת פרויקט. המשלם על התוצאות צריך להיות שבע רצון מהתוצאות שיושגו והתשלומים שישלם בגינן וזאת לצד ספקי השירות והמשקיעים (במידת הצורך) שנדרשים להאמין שתוצאות הפרויקט הינן ברות השגה.
3. הבנה משותפת של הסוגיה החברתית, האופן שבו מוצע לפעול כדי לתת מענה לאתגר צריכה להיות משותפת בין כלל בעלי העניין.

https://www.nyc.gov/assets/nonprofits/downloads/pdf/Guide%20to%20Performance_Based%20Contracting%20PDF.pdf

<https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/glossary/#r> 12

The Loud SIB Model 13

4. נתונים – היקף נתונים רחב נדרש כדי להעריך איזה תוצאות ניתן להשיג, באיזה היקפים ובאיזה שלב הם יושגו. כל אלה נדרשים כדי להוכיח את ההיגיון הכלכלי וכן כדי לאפשר למזמין להעריך את היקף התשלום בעבור התוצאות.

למה עכשיו יותר מתמיד?

המשבר הגדול של השנה החולפת, הקיטוב בעם, אירועי הטבח של 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה מייד אחרי מחייבים אתגור פרדיגמות ושינוי תפיסה בדרך שבה ניגשים למימון שירותים חברתיים.

הטמעת עקרונות של תשלום עבור תוצאות כעת, וכן ב"יום שאחרי", יאפשרו לסייע למדינה להגדיל את המשאבים המופנים לטובת הצרכים החברתיים הגדלים, להגדיר את התוצאות הרצויות, לתמחרן, לתמרץ את הגופים המפעילים להשיגן בצורה חדשנית ואפקטיבית. זאת תוך קידום שותפות רב־מגזרית וגמישות בהפעלה, שחיוניות כפליים בעת זו של אתגרים מתרבים ומשתנים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה וקבוצת Social Finance Israel קוראים להקמה של שותפות רב-מגזרית על מנת להתמודד עם אתגרי השעה ולמנף ולאגם את המשאבים לשיקום ובנייה מחודשת, תוך הגדרת יעדים תוצאתיים.

אנו נמצאים כבר חצי שנה אל תוך מלחמת חרבות ברזל, תקציב המדינה המעודכן לשנת 2024, נבנה סביב תחזית גירעון שנתית של 6.6%. נתוני הגירעון העדכניים מציבים את האוצר במרחק של 0.4% בלבד מהיעד לסוף השנה וזאת כבר בסוף הרבעון הראשון של 2024, כך שסביר שהגרעון ילך ויעמיק.

במקביל, הצורך בשירותים חברתיים (שירותים קיימים ושירותים חדשים לאור האתגרים שעלו בעקבות המלחמה), מענה טיפולי ושיקומי ומעטפת לחיזוק החוסן הקהילתי-חברתי-לאומי רק עולה. הקופה הציבורית תתקשה לממן את כלל השירותים והמענים הנדרשים לאוכלוסיות השונות בהתקשרויות ומכרוז ישירים לפי גישת תפוקות.

בעת משבר יש צורך בסינכרון בין העשייה הממשלתית לזאת הפילנתרופית, סינכרון זה יאפשר יצירת מכפילי כוח בהשפעה וכן ימנע בזבז משאבים על ידי השקעת יתר בתחום אחד או לחלופין השקעת חסר בתחומים אחרים. כמו כן, שיטת תשלום עבור תוצאות מאפשרת למידה מיטבית על מה שעובד ומה לא עובד כך שהרכש החברתי הבא יהיה יעיל יותר, זאת כיוון שבתהליך נאסף ונמדדים נתונים בהיקף נרחב.

סיכום והמלצות

הטמעת עקרונות PFS יאפשרו לסייע למדינה להגדיל את המשאבים המופנים לטובת הצרכים החברתיים המתרבים, להגדיר את התוצאות הרצויות, לתמחרן, לתמרץ את הגופים המפעילים להשיגן בצורה חדשנית ואפקטיבית, והכל תוך קידום שותפות רבי-מגזרית וגמישות בהפעלה, שחיונית כפליים בעת זו של אתגרים מתרבים ומשתנים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה וקבוצת Social Finance Israel קוראים להקמה שותפות רב מגזרית על מנת להתמודד עם אתגרי השעה ולאגם את המשאבים לשיקום ובנייה מחודשת.

בנוסף, אנו מבקשים להקים צוות עבודה עם כלל בעלי העניין הרלוונטיים – בממשלה ושותפים נוספים בחברה האזרחית והפילנתרופיה – כדי למפות את החסמים וההזדמנויות בקידום מודלים של 'תשלום על הצלחות' (PFS – Pay for Success) במטרה להנגיש ולהגדיל את השימוש בהם בישראל.

רשימת המקורות

Albertson, K., Fox, C., O'Leary, C., & Painter, G. (2018). Payment by Results and Social Impact Bonds: Outcome-based Commissioning in the USA and UK.

Costa, K., & Shah, S. (2013). Government's role in pay for success. *Community Development Innovation Review*, (01), 091-096.

Eldridge, M., & TeKolste, R. (2016). Results-based financing approaches. *Washington DC: Urban Institute*.

Golden, M. (2014). Pay-for-success financing: A new vehicle for improving population health. *Pop Health News*, 1(1), 1-3.

James, N., Lawson, K., & Acharya, Y. (2020). Evidence on result-based financing in maternal and child health in low-and middle-income countries: a systematic review. *Global health research and policy*, 5(1), 1-15.

Lantz, P. M., Rosenbaum, S., Ku, L., & Iovan, S. (2016). Pay for success and population health: early results from eleven projects reveal challenges and promise. *Health Affairs*, 35(11), 2053-2061.

Liebman, J., & Sellman, A. (2013). Social impact bonds: A guide for state and local governments. *Cambridge, MA: Harvard Kennedy School Social Impact Bond Technical Assistance Lab*.

Milner, J., & Eldridge, M. (2016). From evidence to outcomes: Using evidence to inform pay for success project design.

Murray, E. (2023). Leveraging private capital to attain SDG Goals and the role of Impact Investment to engage with the private sector.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהנה במגוון תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת הנספחות הכלכלית של ישראל בארגון OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה"; יזמת חברתית ומרצה לחדשנות חברתית באוניברסיטת חיפה.

ירון נוידרפר הוא מייסד (משותף) ומנכ"ל קבוצת Social Finance Israel, המקדמת התנהלות מונחית תוצאות במגזר הציבורי והחברתי במגוון כלים וצורות מימון. כיהן בתפקיד סמנכ"ל הכספים הגלובלי של הסוכנות היהודית ובתפקידים שונים ובכירים במשרד האוצר, לרבות בהנפקת החוב של מדינת ישראל בשוק ההון האמריקאי. חבר בחבר הנאמנים של האוניברסיטה העברית בירושלים ויו"ר המשרד הישראלי של הליגה נגד השמצה.

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה