

RFD לאיתור פתרונות טכנולוגיים לניהול, בקרה ומעקב אחר תשלומים והתקשרויות בפרויקטים ממשלתיים, כולל פיילוט בתשלום עם ספקים נבחרים.

1. מבוא ורקע כללי

מטרת המסמך:

איתור פתרון טכנולוגי אשר יספק יכולת מעקב, בקרה ופיקוח על תשלומים והתקשרויות בפרויקטים הממומנים מתקציב המדינה.

רקע על הגורם המפרסם:

חטיבת דאטה, חדשנות ודיגיטל באגף החשב הכללי במשרד האוצר מקדמת כלים ופתרונות דאטה ודיגיטל מתקדמים בתהליכי העבודה עליהם אחראי החשב הכללי בממשלה ובכלל פעילות הממשלה, במטרה לייעל את תהליכי העבודה בממשלה ולקדם תרבות קבלת החלטות מבוססת נתונים. אתגר זה מתפרסם במסגרת פעילות החטיבה בהובלת מהלכי חדשנות לייעול ושיפור עבודת הממשלה.

רקע על האתגר:

הממשלה מתקשרת, תומכת ומעבירה תקציבים לגורמים שונים, כגון, חברות ניהול, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, עמותות ועוד, לצורך הוצאה לפועל של פרויקטים שונים. גורמים אלה יוצרים התקשרויות מצידם עם קבלנים וספקי משנה.

שרשרת העבודה הזאת מציבה, מטבעה, אתגר לממשלה לעקוב לאורך כל שרשרת התשלומים וההתקשרויות על מנת שתהיה לממשלה דרך פשוטה לוודא שהכסף שהועבר, מימש את הייעוד לשמו הוא הועבר. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בשלבים בתהליך שאינם מנוהלים ישירות על ידי המדינה — לדוג', תשלומים לקבלנים ולספקי משנה. במצב זה, מצד אחד, הממשלה מעוניינת לתת לגורם המקבל את המימון את היכולת לבצע את העבודה, גם אם באמצעות קבלני משנה. מצד שני, מעוניינת הממשלה לוודא כי המימון שהעבירה ישמש לייעוד לשמו הוחלט להעבירו ובלוחות הזמנים שנקבעו. כיום, הוקמו מנגנוני בקרה על תהליך התשלומים. ואלה מטילים, פעמים רבות, את נטל הבקרה על הגופים המבצעים עצמם, לעיתים ללא הכלים או המשאבים הנדרשים לכך. הדבר גורם לכך שהיכולת של הממשלה עצמה לזהות חריגות ולוודא שהתקציבים ממומשים כנדרש, נפגעת. לפיכך, שואף החשב הכללי לבחון פתרון טכנולוגי שיאפשר מעקב אפקטיבי, מקצה לקצה, אחר זרימת הכספים ווידוא כי הגיעו ליעדם.

תופעה לא רצויה נוספת שמבקשת הממשלה למנוע היא התקשרות עקיפה עם גורמים עבריינים. הממשלה בודקת לעומק את הגופים איתם היא מתקשרת או מעבירה מימון באופן ישיר. לעומת זאת, אין לממשלה מידע על קבלני המשנה אליהם עובר המימון בהמשך ולמעשה, מעוניינת הממשלה למנוע אפשרות שבה, חלילה, המימון יעבור, גם אם לא בכוונה של מקבל המימון, לגורמים עבריינים או לא לגיטימיים. לכן, מבוקש למצוא פתרון טכנולוגי שיסייע ביצירת שקיפות במעבר הכספים מהממשלה לבין הגורמים השונים עד לביצוע המטרה שלשמה הועבר המימון.

2. תיאור המצב הקיים – פערים ואתגרים

המנגנון שבו עובדת הממשלה במקרים שכאלה:

- משרד ממשלתי מתקצב פרויקט ומפיץ "קול קורא" לגורם נתמך (לדוג' רשויות מקומיות, עמותות וכו') (להלן: "הגורם הנתמך").
- הגורם הנתמך שזכה בקול קורא מקבל אישור תקציב ומפרסם מכרזים לבחירת גוף מבצע) קבלן).
- לאחר בחירת הזוכים במכרזים, הגוף הנתמך חותם על חוזה מול הגוף המבצע.
- הגוף המבצע מבצע את העבודה בשטח ומתקשר עם ספקי משנה.
- הממשלה מעבירה את התקציב לגוף הנתמך לאחר בדיקה כי אכן בוצע החלק שבמימונה.
- הגוף הנתמך משלם לגוף המבצע לאחר ביצוע העבודה בפועל, בהתאם לתנאים שהוגדרו בחוזה.

דוגמאות למקרי בוחן אפשריים לצורך המחשת האתגר:

א. מקרה בוחן – העברת תקציב להקמת בית ספר חדש ברשות מקומית

הממשלה מאשרת תקציב להקמת מוסדות חינוך חדשים ברשויות המקומיות.

התהליך: הממשלה מתקצבת את היוזמה ומפרסמת קול קורא ← רשויות מקומיות מגישות בקשות לבינוי בית הספר, הכוללות תכנון, תקציב ולוחות זמנים ← הרשות הנבחרת מקבלת את התקציב בהתאם לאבני דרך שנקבעו ← הרשות מוציאה מכרזים לקבלן מבצע ולספקים נוספים ← הקבלן המבצע מתקדם בפרויקט בשיתוף עם קבלני משנה ← התשלומים מבוצעים בהתאם להתקדמות בפועל ולחוזים המאושרים.

אתגרים מצד הממשלה בהקשר של פרויקטים מסוג זה:

- מורכבות של המעקב אחרי מועדי ומסלולי התשלומים מהממשלה לרשות ומהרשות לקבלנים.
- מורכבות של אימות הביצוע בשטח לפני שחרור תשלומים.
- היעדר תיעוד אחיד של התקשרויות עם קבלני משנה.
- פיזור נתונים בין מערכות של הממשלה, הרשות, והקבלנים. דבר שמקשה על הפקת לקחים ובדיקת אימפקט לאורך זמן.
- קושי במעקב רציף אחר עמידה בלוחות זמנים ובסטנדרטים תכנוניים וביצועיים.

ב. מקרה בוחן – העברת תקציב תמיכה לרשויות מקומיות עבור הפעלת מסגרות לפעוטות

בסיכון

במסגרת קול קורא של משרד ממשלתי, מציע המשרד תמיכה לרשויות מקומיות להפעלת מסגרות טיפול לפעוטות בסיכון, לעיתים באמצעות גופים מפעילים חיצוניים.

התהליך: המשרד הממשלתי מתקצב את הפרויקט, מגדיר מבחן תמיכה (בהתאם לכללים) ומפרסם קול קורא ← הרשות המקומית (הגוף הנתמך) מגישה בקשה הכוללת מסמכים, רישיונות ודוחות נדרשים ← הרשות המקומית מתקשרת עם גוף מפעיל חיצוני (אם רלוונטי) ← הרשות המקומית אחראית על ביצוע הפעילות והעברת דיווחים תקופתיים למשרד הממשלתי ← הכספים מועברים מהמשרד הממשלתי לרשות המקומית בהתאם לדיווחי פעילות מאומתים ואישורים תקופתיים שמוגשים על ידי הרשות המקומית.

אתגרים:

- קושי של הממשלה לעקוב אחרי המועד ומצב העברת התשלום מהרשות לגוף המפעיל.
- קושי באימות ביצוע בפועל לפני התשלום.
- פיזור מידע בין מערכות שונות (ממשלה, רשות, גוף מפעיל).
- היעדר תיעוד רציף של ההתקשרויות והתשלומים.

ג. מקרה בוחן – פרויקט סלילת כביש (כולל גשר רכבת)

במסגרת פרויקט סלילת כביש, הממשלה אישרה תקציב לפרויקט הכולל סלילת כביש והקמת גשר רכבת ליצירת הפרדה מפלסית באמצעות שיקוע הכביש. הפרויקט כולל עבודות הנדסה מורכבות, תיאום נרחב בין גופים שונים (לדוג' נתיבי ישראל, רכבת ישראל ורשויות מקומיות), והעברת כספים בהיקפים גדולים בין המדינה, הרשויות, הקבלנים המבצעים וספקי המשנה.

התהליך: המשרד הממשלתי עורך התקשרות עם חברה מבצעת ← החברה המבצעת (לעיתים - חברת תשתיות ממשלתית) בוחרת קבלן מבצע בתהליך מכרזי ← נחתמים חוזים מול הקבלן הזוכה והוא מול ספקי משנה רבים אשר בעצמם לרוב מפעילים קבלני משנה מטעמם ← הפרויקט מבוצע בפועל כולל עבודות כביש, הקמת גשר רכבת ומעקף מסילה זמני ← התשלומים מועברים לקבלנים בכפוף ללוחות זמנים ולאבני דרך שהוגדרו.

אתגרים של הממשלה בתהליך:

- קושי במעקב אחרי מועדי ומסלולי התשלומים מהמדינה לרשות ומהרשות לקבלנים/ספקי משנה.
- העדר מנגנון אחיד ושיקוף לתיעוד התקשרויות ותשלומים בין הקבלן לספקי המשנה.

- חשיפה לסיכונים כגון עיכובים, תקלות בהעברת תשלומים והוצאות בלתי צפויות.
- היעדר תיעוד אחוד של התקשרויות עם קבלני משנה.
- קושי בניהול ומעקב אחר תשלומים בין הגופים הרבים המעורבים (לדוג' נתיבי ישראל, רכבת ישראל, רשויות וקבלנים) וספקי המשנה אשר עובדים תחתם.
- צורך במעקב ובקרה מדויקת אחר עמידה בלוחות זמנים ואבני דרך שנקבעו במכרז.
- קושי באימות הוצאות בפועל מול תקציבים מאושרים וחריגות אפשריות.

האתגרים המרכזיים אותם אנו מעוניינים לפתור מצד הממשלה:

- וידוא העברת תשלום עבור שירות אשר התבצע בפועל ו/או התקיים בשטח.
- תיעוד חלקי של תהליך המימון; התיעוד אינו כולל את ההתקשרויות בין הקבלן לספקי המשנה.
- היעדר מידע מפורט על ספקי המשנה של הקבלן.
- פיזור נתוני התשלומים בין מספר מערכות (מערכות פיננסיות, בנקים, חוזים).
- חשיפה מוגברת להונאות, חריגות תקציביות וזליגת כספים לגורמים לא לגיטימיים/עבריינים.
- קושי בקישור בין התשלומים לביצוע העבודות/משימות בשטח.
- היעדר מעקב אחר השימוש בכספי המדינה המועברים לרשויות מקומיות עד לרמת ספקי המשנה, דבר המקשה על מאבק בפשיעה והלבנת הון.
- צורך בניהול שינוי תרבותי לצורך הטמעת פתרונות דיגיטליים בנושאי תשלומים.

3. דרישות מרכזיות מהפתרון

מטרת הפתרון הטכנולוגי:

הצעת פתרון טכנולוגי מתקדם שיאפשר מעקב מלא, רציף ואוטומטי לאורך כל שרשרת התשלומים וההתקשרויות בפרויקטים ממשלתיים, החל מהעברת התקציב ועד לתשלום לספקי המשנה הסופיים, תוך יצירת שקיפות מלאה של כלל הספקים וספקי המשנה. הפתרון נדרש להתממשק באופן מלא עם מערכות קיימות בגופים המעורבים, לרבות מערכות ERP נפוצות כגון SAP, וכן עם מערכות נוספות שעשויות להשתנות בין רשות לרשות או בין גורמי ביצוע שונים.

פתרון מלא יכול לכלול שלושה רבדים:

1. תיעוד ותחקור של שרשרת התשלומים – מערכת המאפשרת תיעוד ברור, שקוף וזמין של כל שלבי ההתקשרויות והתשלומים;
2. בקרה על עמידה באבני דרך – יכולות ניטור בזמן אמת של התקדמות הפרויקט בהתאם לאבני הדרך שהוגדרו;
3. ביצוע ואימות תשלומים בפועל – כולל אינטגרציה עם מערכות תשלומים קיימות וביצוע תשלומים מותנים באימות הביצוע.

כל מענה יכול לכלול פתרון מלא או חלקי, אך עליו לציין במפורש באילו מהרבדים הפתרון עוסק, ומהי מידת הכיסוי והמענה בכל רובד.

דרישות עיקריות:

- זיהוי ואימות ספקים: מנגנון קפדני לאימות זהות כלל הגורמים בשרשרת (כולל ספקי משנה) וחשבונות בנקאיים במידת הצורך.
- שקיפות ומעקב מלאים: הצגה מפורטת של כל ההעברות הכספיות בזמן אמת, מהמדינה ועד למגוון של ספקי משנה ומגוון של גורמים בשרשרת התשלומים, כולל תיעוד מועדי התשלומים.
- וידוא ביצוע לפני תשלום: המוצר ישלב תהליך המאמת את ביצוע העבודה כתנאי לתשלום, באמצעות מידע או אישורים תפעוליים. יכולת זו עשויה להוות יתרון במסגרת הפיילוט.
- ממשקים ואינטגרציה: יכולת התממשקות למערכות קיימות ברשויות ובמדינה (SAP ERP, מערכות פיננסיות, בנקים וכו').
- התראות ואיתור חריגות: יכולת זיהוי של הונאות בזמן אמת ובדיעבד, חריגות תקציביות ואירועים בלתי תקינים, וכן הצגת SLA של ביצוע התשלומים, הכולל עמידה בזמנים מוגדרים ותיעוד סטטוס העברת הכספים בזמן אמת.
- קלות הטמעה וידידותיות למשתמש: הפתרון יהיה נוח ופשוט לשימוש ולא יעמיס על משתמשי הקצה ברשויות ובקרבת הספקים (כולל ספקי משנה).
- אבטחת מידע ופרטיות: עמידה מלאה בסטנדרטים הממשלתיים המחמירים לאבטחת מידע, הגנת סייבר ורגולציה.

הפתרון נשוא ה-RFD אינו מיועד לגוף ממשלתי בלבד. הוא צפוי לשמש גם את הגופים הנתמכים (כגון רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות או עמותות), וכן את הקבלנים והספקים המעורבים ביישום

הפרויקטים. לכן, יש להתחשב במסגרת המענה, שונות ביכולות ובמאפייני המשתמשים לאורך כל שרשרת הפעולה.

4. היבטים רגולטוריים ואבטחת מידע

הפתרון הטכנולוגי חייב לעמוד בכל הדרישות הרגולטוריות לניהול תקין של כספי ציבור, תוך הקפדה על סטנדרטים מחמירים של אבטחת מידע, הגנת סייבר ופרטיות. במידה שהפתרון מבוסס ענן, עליו לפעול במסגרת פרויקט נימבוס או לתמוך באופן מלא בדרישות ובתקני האבטחה והרגולציה של נימבוס, בהתאם לשלב היישום שבו יימצא במועד המענה.

5. דגשים לבחינת המענים (RFD)

על המענים לכלול התייחסות ברורה לנקודות הבאות:

- כיצד הפתרון מבטיח מעקב שקוף ושלם אחר כל שלב בתהליך התשלומים וההתקשרויות?
- כיצד יובטח שהתשלומים יגיעו אך ורק לגורמים מאושרים ומאומתים?
- כיצד יבוצע חיבור ואינטגרציה למערכות הקיימות בלי ליצור עומס על משתמשי הקצה (הרשויות, קבלנים וספקים)?
- אילו כלים קיימים במערכת לזיהוי חריגות כספיות והונאות בזמן אמת ו/או בדיעבד?
- כיצד תבוצע ההתממשקות למערכות קיימות (ERP, מערכות פיננסיות, בנקים וכיו"ב), לרבות סטנדרטים של API, אבטחה, תחזוקה והתאמה למגוון מערכות?

6. תהליך בחירת הפתרון

עם קבלת המענים תבוצע הערכה ראשונית של כלל המענים המוצעים (RFI- Request For Information), לפי הקריטריונים שיפורטו להלן. לאחר בחינת המענים שהוגשו, יבחרו מענים שמי שהגיש אותם יוזמנו לראיון. מענים שיעברו את שלב הראיון בהתאם להתרשמות כללית ומידת העמידה בהתאמת הפתרון לאתגר, יוזמנו לשלב של הפיילוט.

שלב 1 – בחינת המענים ובחירת הפתרונות שיעברו לשלב ראיון על בסיס הקריטריונים הבאים:

- רלוונטיות הפתרון והיקף ההתאמה לדרישות במסמך זה.
- ניסיון קודם מוכח בפיתוח, הטמעה ותפעול של פתרונות דומים במגזר הציבורי או הפרטי.
- היקף השימוש בפועל במערכת על ידי לקוחות אחרים (מספר לקוחות פעילים, תחומי פעילות, עולמות תוכן דומים).
- יכולות התממשקות עם מערכות קיימות והיקף הגמישות הארגונית.
- קלות הטמעה וחווית משתמש.
- עמידה בדרישות אבטחת מידע ורגולציה.

שלב 2 – ראיון עם מגישי המענים הנבחרים וככל שהמשרד יהיה מעוניין הוא יבחר בשלב זה מענים שיעברו לשלב הפיילוט על בסיס הקריטריונים הבאים:

- התרשמות כללית מהמענה המוצע והמגישים, לרבות מידת החדשנות של המענה.
- יכולת זמינות המשיב לבצע את הפיילוט ולתת תמיכה מלאה לאורך כל תקופת הפיילוט.
- עלויות כוללות ויחס עלות-תועלת.

שלב 3 – הפיילוט והתמורה בגין ביצוע הפיילוט והצגת הפתרון

בשלב זה, יוכל המשרד להזמין עד 3 פונים נבחרים מתוך המענים שהוגשו, להצגת תכלית (- RFD Request For Demonstration) במסגרת פיילוט לצורך הדגמת יכולות המערכת.

הפיילוט יכלול 3 חלקים מרכזיים:

1. הגדרת תכולת הפיילוט ובעל ענין בשיתוף עם מגישי המענה הנבחר.
2. ביצוע הפיילוט עצמו.
3. פגישת סיכום הפיילוט והפקת תובנות כתובה עם מגישי המענה הנבחר ובעלי הענין הרלבנטיים לפיילוט.

במידה והאופציה של יציאה לפיילוט תמומש, יבצעו המשרד והפונים הגדרה של POC בהתאם ליכולות שיציג המשיב ולצורך של המשרד. התמורה בגין הפיילוט תעמוד על סכום של עד 100,000 ₪, לא כולל מע"מ, בכפוף לקיומו של תקציב במועד הרלבנטי.

התמורה בגין הפיילוט

אבני הדרך לתשלום יקבעו במסגרת הגדרת הפיילוט בו יגדירו הצדדים את אבני הדרך ליישום לתקופת הפיילוט לפי השלבים הבאים: שלב הדיסקברי על התהליך הקיים, תכנון ה-POC - HIGH+LOW LEVEL DESIGN; שלב יישום והתאמת המערכת, פיילוט ובדיקות בשטח; מסקנות.

במידה והאופציה של יציאה לפיילוט תמומש, יבצעו המשרד והמשיבים הגדרה של POC בהתאם ליכולות שיציג המשיב ולצורך של המשרד (להלן: "הגדרת הפיילוט").

התמורה בגין הפיילוט תעמוד על עד 100,000 ₪, לא כולל מע"מ, בכפוף לקיומו של תקציב במועד הרלבנטי. אבני הדרך לתשלום יקבעו במסגרת הגדרת הפיילוט בו יגדירו הצדדים את אבני הדרך ליישום לתקופת הפיילוט לפי השלבים הבאים: א. שלב הדיסקברי על התהליך הקיים. ב. תכנון ה-POC - HIGH+LOW LEVEL DESIGN; שלב יישום והתאמת המערכת. ד. פיילוט ובדיקות בשטח; מסקנות. תיתכן גמישות למשרד בהגדרת השלבים המוגדרים לפיילוט, בהתאם לפתרון המוצע ולפיילוט שיבחר.

