



דוח מבקר המדינה

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

סיוון התשפ"ד | יוני 2024



רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מבוא

שירות חברתי הוא שירות חינוכי או טיפולי הניתן על ידי משרדי הממשלה במישרין או בעקיפין (להלן - שירות חברתי). שירות חברתי במיקור חוץ הוא שירות שהממשלה רוכשת, והוא ניתן על ידי מפעילים חיצוניים לממשלה (חברות או עמותות). שירות כזה ממומן באופן מלא או חלקי על ידי הממשלה, והיא אחראית לאספקתו, לאסדרתו ולפיקוח על ביצועו¹ (להלן - רכש חברתי). משרדי הממשלה העיקריים שעוסקים ברכש חברתי הם משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - המשרדים החברתיים).

ההוצאה הממשלתית בישראל על שירותים חברתיים היא בין ההוצאות המשמעותיות ביותר של המדינה. שיעור ההוצאה בישראל על שירותים חברתיים מכלל התוצר בשנת 2021 הוא כ-18%, נמוך משיעור ההוצאה הממוצע מהתוצר במדינות ה-OECD - 21%².

התפיסה שעומדת בבסיס רכישת שירותים חברתיים ממקורות חוץ היא להותיר בידי המדינה סמכויות חקיקה, קביעת מדיניות (רגולציה), הכוונה, קביעת סדרי עדיפויות, הקצאת משאבים תקציביים וכן פיקוח ובקרה, ולהעביר את הביצוע של השירותים החברתיים לגורמים חוץ-ממשלתיים בעיקר משיקולי יעילות וחסכון³, במטרה לייצר תחרות בין גורמים המתמחים בתחום הידע, ובכך לשפר את השירות לאזרח.

תהליכי הרכש הממשלתי מוסדרים בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), שקובע כי כל רכש ממשלתי יבוצע באמצעות מכרז. תקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות), מפרטות את הכללים לביצוע מכרזי הרכש הממשלתי. החוק והתקנות אינם מבדילים בין רכש של שירותים "כלליים", למשל רכש של שירותי הסעות, לבין רכש של שירותים חברתיים למשל שירותי דיור לאנשים עם מוגבלות. הדבר יוצר לעיתים מתח בין ערכי השוויון והתחרות העומדים ביסודה של חובת המכרזים לבין שיקולים וצרכים אחרים כגון הצורך ביציבות, והקשיים שעלולים להיגרם לשוהים במסגרות החוץ-ביתיות עקב תחלופה גבוהה של ההון האנושי המועסק בהן⁴.

המדיניות הממשלתית לשיפור השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ

ניהול הרכש החברתי עוצב על ידי כמה החלטות ממשלה והמלצות של צוותים וועדות שעסקו בנושא הרכש החברתי במשך השנים, כמפורט להלן:

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג): ועדת טרכטנברג קבעה בספטמבר 2011 כי מיקור חוץ של חלק מהשירותים החברתיים הוא לגיטימי ורצוי, כדי להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך ובתכנון מושכל, תוך שימת דגש לא רק על העלות, אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים.

¹ החלטת הממשלה 1950 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (11.9.16).

² ישראל נמצאת במקום ה-18 מתוך 36 מדינות ה-OECD בהוצאה על שירותים חברתיים מתוך התוצר. מקור: אתר ה-OECD, כניסה 6.1.23.

³ מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, רכישת שירותים חברתיים, עמ' 726.

⁴ לעניין התאמת חוק חובת מכרזים לרכש חברתי ראו גם ד"ר עו"ד שירן רייכנברג ועו"ס רועי מצר, "המכרז כחזות הכל: חוק חובת המכרזים ומסגרות השמה חוץ ביתיות לבני נוער במצבי סיכון", חוקים (להלן - "המכרז כחזות הכל?").



החלטת הממשלה על קביעת מדיניות בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים (להלן - החלטת הממשלה 2034)⁵: ב-2014 הממשלה החליטה על גיבוש תוכנית לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ.

הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (להלן - הצוות הממשלתי משנת 2016): בהמשך להחלטת הממשלה 2034 הוקם בשנת 2016 צוות ממשלתי לצורך גיבוש תוכנית והמלצות לטיוב אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ, במטרה להביא לשיפור באיכות של שירותים אלה. המלצות הצוות כללו שיפור וייעול של תהליך הרכישה וההפעלה של השירותים החברתיים כאמור, חיזוק מערך הפיקוח והבקרה לשם הבטחת איכות השירות, קביעת אמות מידה לשירות החברתי ולאיכותו והגברת התחרות והלימה בין תוכן ההתקשרות לבין עבודת הפיקוח⁶.

החלטת הממשלה בנושא "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (להלן - החלטת הממשלה 1950)⁷: המלצות הצוות הממשלתי משנת 2016 אומצו בשנה זו במסגרת החלטת הממשלה 1950, וחלקן יושמו, כמו כתיבת ספר השירותים החברתיים המסופקים באמצעות מיקור חוץ, פרסום המדריך לרכש חברתי ביולי 2017, התאמת הוראות תכ"ם⁸ לרכש חברתי ואיוש המשרות של מובילי רכש חברתי במשרדים החברתיים.

החלטת הממשלה בנושא "מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ" (להלן - החלטת הממשלה 489)⁹: החלטת הממשלה 489 אימצה את המלצות הצוות הממשלתי משנת 2016 לגיבוש מדיניות למדידה והערכה לגבי שירותים חברתיים במיקור חוץ בהובלת אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). ההחלטה הטילה על המשרדים החברתיים לפעול לייעול ושיפור של תהליכי המדידה וההערכה בנוגע לרכש החברתי באופן שיביא לשיפור השירות המוענק לאזרח, ובכלל זה הגדרת מדדים שעל פיהם ייבחנו מפעילי השירות; ניהול ההתקשרות עם מפעילי השירות על בסיס נתונים; ויכולת לעדכן ולשנות את השירות ולהתאימו לשינויים בשטח ולמצאים.

⁵ החלטת הממשלה 2034, "מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים" (14.9.14), עמ' 39.
⁶ "דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (ספטמבר 2016).
⁷ החלטת ממשלה 1950 מיום 11.9.16.
⁸ בהוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק) מרוכזות הוראות החשב הכללי לביצוע התקשרויות, תשלומים, מכרזים וכיו"ב.
⁹ החלטת ממשלה 489 מיום 1.11.20.



להלן בתרשים ריכוז של הפעולות הממשלתיות לשיפור הרכש החברתי.

תרשים 1: ריכוז הפעולות הממשלתיות לשיפור הרכש החברתי



רכש חברתי במשרד הרווחה והביטחון החברתי

שירותי הרווחה האישיים (שירותים הממוענים למקבל שירות מסוים) שמספק משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה או המשרד) נחלקים לשני סוגים עיקריים: שירותים בקהילה, ושירותים חוץ-ביתיים. שירותים בקהילה הם שירותים בהם מקבלי השירות אינם לנים במבנה שבו ניתן השירות. לעומת זאת, שירותים חוץ-ביתיים ניתנים במסגרות חוץ-ביתיות (להלן - מסגרות חוץ-ביתיות או מסגרות) בהן חיים מקבלי השירות (להלן - מושמים) באורח קבוע או בפרק זמן מסוים מחוץ לביתם.

על מתן השירותים בקהילה אמונות הרשויות המקומיות¹⁰. חלק מהשירותים הללו מסופקים על ידי הרשויות עצמן, וחלק באמצעות מיקור חוץ¹¹. לעומת זאת, השירותים החוץ-ביתיים הם באחריות משרד הרווחה שמפעיל מעט מסגרות בעצמו - תשעה מעונות של חסות הנוער ו-13 מסגרות במינהל מוגבלויות או בוחר את הספקים במיקור חוץ שייתנו שירותים אלו באמצעות מכרזים של רכש חברתי (להלן - המכרזים)¹². המשרד משפיע על מידת התחרות בשוק, על התחלופה של השחקנים בו וכן על הרווחיות שלהם בשוק זה בכך שהוא הגורם האחראי על תכנון תנאי המכרז, הקריטריונים לזכייה, התשלום למפעילים ורמת הפיקוח על המסגרות.

בתרשים שלהלן מוצגת ההוצאה על שירותי רווחה אישיים, בחלוקה לפי שירותים בקהילה ושירותים חוץ-ביתיים.

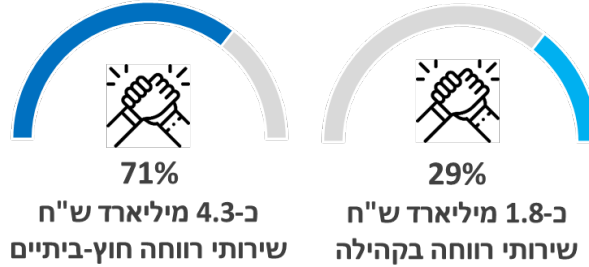
¹⁰ קיימים גם שירותים בקהילה שמשרד הרווחה מספק אותם באמצעות מיקור חוץ, למשל מרכזי יום, סמך מקצועי ואבחון תעסוקתי.

¹¹ לפירוט על רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ ברשויות המקומיות ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022**, "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 951 - 1057.

¹² מימון השירותים מתבצע באמצעות שיטת המימון התואם (matching). לפי שיטה זו, משרד הרווחה נושא ב-75% מההוצאות על שירותי רווחה אישיים, והרשויות המקומיות נושאות ב-25% מההוצאות.



תרשים 2: שיעור ההוצאה השנתית הממוצעת על שירותי רווחה קהילתיים וחוף-ביתיים, 2017 - 2020¹³



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפעלת המסגרות החוף-ביתיות מתבצעת בארבעת המינהלים המקצועיים של המשרד: בשלושה מהם - מינהל מוגבלויות¹⁴, מינהל שירותים אישיים וחברתיים (להלן - שח"א)¹⁵, ומינהל שיקום, ליווי ומניעה (להלן - שלי"ם)¹⁶ מתבצע עיקר הרכש החברתי - כ-92%¹⁷ וברביעי - מינהל אזרחים ותיקים מתבצע 8% מהרכש החברתי. דוח זה יעסוק בעיקר הרכש החברתי, זה הנוגע לרכש החוף-ביתי של משרד הרווחה במינהל מוגבלויות, מינהל שח"א ומינהל שלי"ם. מרכזיותו של רכש זה משתקפת בהיקפו הכספי - בשנת 2022 הוציא משרד הרווחה כ-3.5 מיליארד ש"ח על מיקור חוץ במינהלים אלו, שהם כ-36% מכלל התקציב של המשרד¹⁸. שיעור ניכר זה מצביע גם על תפקידם המרכזי של המפעילים באספקת שירותי הרווחה בישראל ומחזק את החשיבות שבהבנת מאפייניו של מבנה שוק מיקור החוץ והמשמעויות שלו.

ניהול הרכש החברתי מבוזר¹⁹ במשרד הרווחה בין כמה גורמים: התכנון והכתיבה של המכרז מתבצעים במינהלים המקצועיים (מוגבלויות, שח"א, ושלי"ם); ניהול ההליך המכרזי מתבצע במינהל רכש, תשתיות ותפעול; וקביעת התעריפים המשולמים למפעילי המסגרות נעשית בוועדת התעריפים של המשרד²⁰. אגף איכות, פיקוח ובקרה (להלן - אגף הפיקוח) מופקד על הפיקוח על מפעילי המסגרות, ועבודת הפיקוח בפועל נעשית על ידי המפקחים המחוזיים של המשרד והיא אמורה להשפיע על תכנון המכרזים הבאים. שלבי הרכש החברתי מוצגים בתרשים שלהלן.

13 נתונים מתוך הדוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022, "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 951 - 1057.

14 מינהל מוגבלויות אחראי על מתן שירותים לאנשים עם מוגבלות.

15 מינהל שח"א אחראי על מתן שירותי רווחה אישיים וחברתיים ליחידים בכל הגילים, למשפחות, לאוכלוסיות מיוחדות ולקהילות עולים ושכונות.

16 מינהל שלי"ם אחראי על מתן שירותי טיפול לאוכלוסייה במצוקה, הנמצאת בקצה הרצף הטיפולי - חינוכי.

17 בהתאם לנתונים המופיעים באתר "מפתח לרכש החברתי" בנוגע לשנת 2021.

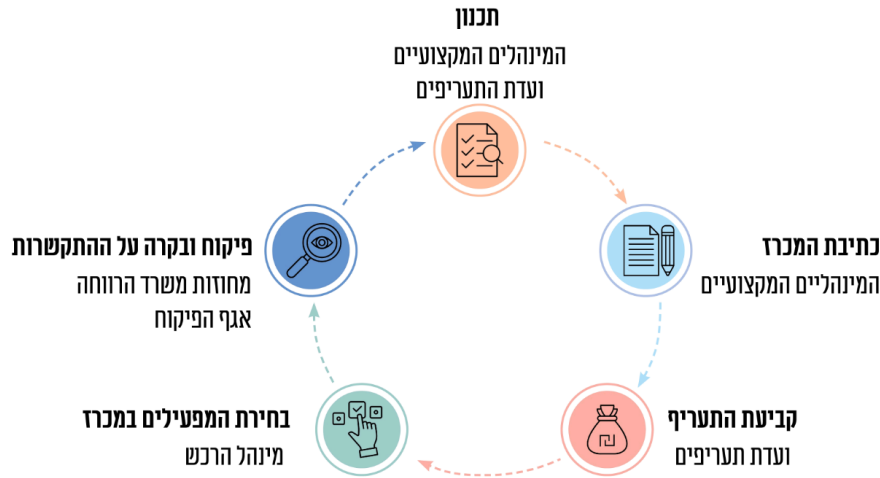
18 מחלקת המידע והמחקר של הכנסת, "מבט על התקציב" (2021).

19 בדצמבר 2022 נחתם הסכם בין נציבות שירות המדינה לבין משרד הרווחה המסדיר את טיוב תהליכי הרכש של משרד הרווחה. לפי ההסכם, בכל מינהל במשרד יפעל צוות רכש חברתי מקצועי, שיהיה אחראי לטיפול הכולל במכרזי הרכש "מקצה לקצה" (למעט הפיקוח והבקרה).

20 ועדה בין-משרדית עצמאית ובלתי תלויה שתפקידה לקבוע את התעריפים המשולמים למסגרות. ראו פירוט בפרק "תכנון פריסת מסגרות חוף ביתיות בשוק שירותי הרווחה".



תרשים 3 : ניהול הרכש החברתי במשרד הרווחה



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, הרכש החברתי במשרד הרווחה מבוצע באמצעות מכרז ממשלתי המזמין גופים להתחרות על חוזה להפעלת השירות לתקופות זמן קבועות מראש. המשרד מפרסם מכרזים בכמה מצבים: בעת פתיחת מסגרת חדשה; מכרז חדש בתום חמש שנים ממועד ההתקשרות הקודם עבור מסגרת קיימת²¹; וכן מכרז בנסיבות שבהן הופסקה ההתקשרות עם מפעיל קיים במהלך תקופת ההפעלה, בהתאם לנוהל כלי אכיפה שקיים במשרד²².

משרד הרווחה מפעיל את השירותים החוץ-ביתיים באמצעות המציעים הזוכים במכרזים (להלן - שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים). חלק מהזוכים הם חברות עסקיות הפועלות להשיא את רווחיהן²³, וחלקם הם עמותות שמבקשות לקדם מטרות חברתיות.

עיקר הרכש החברתי החוץ-ביתי, כ-2.5 מיליארד ש"ח (71% מכלל ההוצאה על רכש חברתי חוץ-ביתי במשרד הרווחה), נעשה במינהל מוגבלויות. מינהל מוגבלויות אחראי ל-57% מכלל המסגרות החוץ-ביתיות של משרד הרווחה, מספר המפעילים שמספקים לו שירות הוא הרב ביותר - 154 מ-254 מפעילים (61%), ומספר המושמים במינהל הוא הגדול ביותר - כ-16,000 מכ-24,300 איש (66%). בתרשימים שלהלן מרוכזים כמה מאפיינים של שוק זה: מפעילי השירותים, מספר המסגרות, מספר המושמים במסגרות והכספים ששולמו למפעילים (במיליוני ש"ח) בשלושת המינהלים מוגבלויות, מינהל שירותים אישיים וחברתיים (שח"א), ומינהל שיקום, ליווי ומניעה (של"ם).

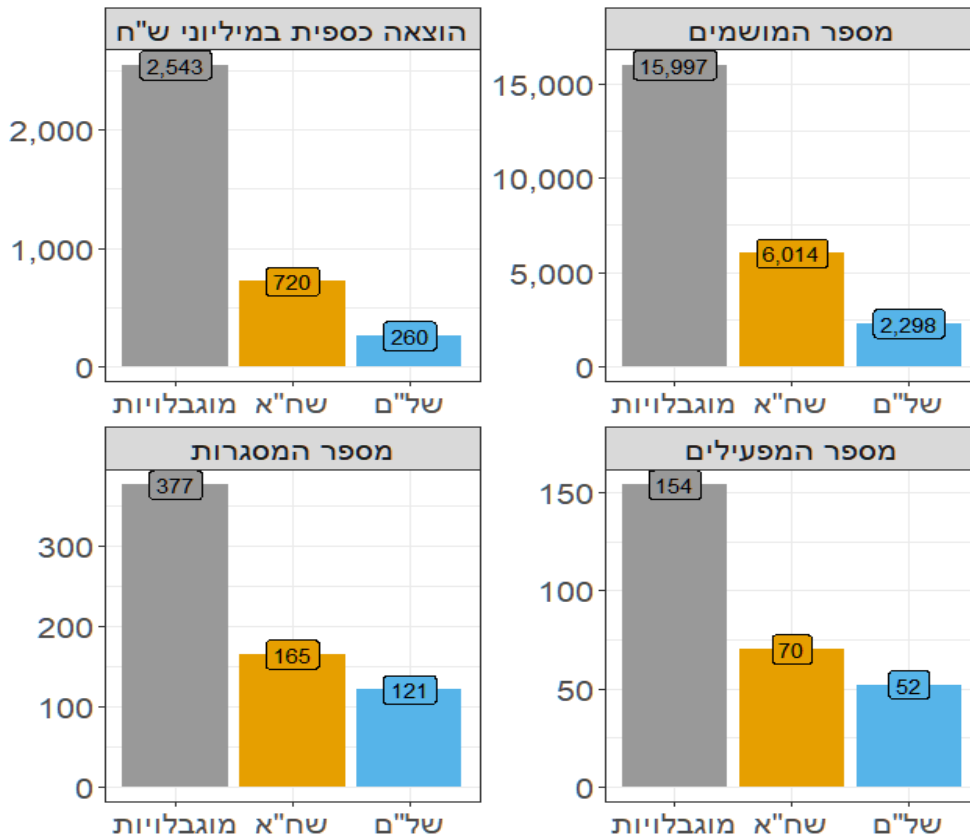
21 במקרה של מסגרות שבהן שוהים המושמים באופן קבוע לכל ימי חייהם ("בתיים לחיים"), הסכמי ההתקשרות הם ל-20 שנה.

22 ראו בפרק בנושא "הפיקוח על נותני השירותים".

23 בהתאם לחוק החברות, התשנ"ט-1999.



תרשים 4: תיאור שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים בשנת 2022²⁴



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מיקור חוץ של שירותי רווחה טומן בחובו יתרונות כמו האפשרות לשפר את רמת השירות, זמינותו ונגישותו על ידי גמישות הפעלה ופיתוח מומחיות, מקצועיות וחדשנות. מנגד, הוא יוצר אתגרים רבים, ובהם מגבלות ביכולות הפיקוח והאכיפה והיעדר מיומנות ומומחיות בניהול המכרזים. כמו כן, עולה החשש מ"שבי רגולטורי" - כלומר, תלות ניכרת של הגורם המאסדר במפעילי המסגרות, הבאה לידי ביטוי בין היתר בקבלת החלטות מוטות של המאסדר לטובת המפעילים, וכן בקושי בהכוונת פעילותם.

העוצמה שבה האתגרים השונים במיקור החוץ של השירותים החברתיים יתממשו מושפעת במידה רבה מפעולותיו של משרד הרווחה כמאסדר של הרכש החברתי בשלבים שונים של הרכש: גיבוש המכרזים לבחירת מפעילי המסגרות; דירוג המציעים ובחירת המפעילים; עיצוב ההסכמים בין המשרד למפעילים; והניהול השוטף של ההתקשרות, לרבות היקף הפיקוח והבקרה על המסגרות ומפעיליהן.

24 ללא מסגרות המופעלות על ידי רשויות מקומיות וללא מסגרות ממשלתיות, הנתונים נכונים ל-31.12.22. חלק מהמפעילים נספרים פעמיים בתרשים, מכיוון שהם מפעילים מסגרות ביותר ממינהל אחד. לכן אין הלימה בין סך כל המפעילים, לבין סכימת המפעילים על פי מינהלים.



פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הרווחה לרכישת שירותי הרווחה במיקור חוץ. בביקורת נבדקו המאפיינים של מבנה שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים; התעריפים לאספקת שירותי רווחה; הפיקוח על נותני השירותים; והתכנון של היצע שירותי הרווחה החוץ-ביתיים. הביקורת נערכה במינהל מוגבלויות, מינהל שח"א ומינהל שלי"ם במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נערכו ברשות התחרות, במשרד רה"ם, באגפי הכלכלן הראשי והתקציבים במשרד האוצר וברשות התאגידים שבמשרד המשפטים. יודגש כי הביקורת התמקדה בניהול הרכש החברתי במיקור חוץ שעושה משרד הרווחה והביטחון החברתי ולא נבדקה בביקורת זו ההתנהלות והפעילות של נותני השירותים.

כבכל ביקורת של משרד מבקר המדינה, גם ביקורת זו בוצעה באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ומסמכים שנאספו מכל המקורות הרלוונטיים לנושא המבוקר. ואולם לצורך ניתוח ההליך המכרזי, ובהיעדר מאגר מידע של משרד הרווחה, אסף צוות הביקורת בנוגע לכל מכרז של רכש חברתי בעשר השנים 2013 - 2022 את מסמכי המכרז ואת הפרוטוקולים של הוועדות שדנו בהצעות שהוגשו ובחרו את ההצעות הזוכות, ריכו נתונים מרכזיים מתוך מסמכי המכרזים וקודד אותם למשתנים כמותיים, כדי לנתח אותם בכלים סטטיסטיים מתקדמים כגון רגרסיות²⁵.

תיאור שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים

שוק מכרזי הרכש החברתי במיקור חוץ במשרד הרווחה הוא ייחודי, שכן תעריף השירות המסופק במסגרת כל המכרזים מסוג זה, הוא קבוע מראש וידוע לכל המציעים, והתחרות היא על איכות השירותים ולא על המחיר לאספקתם. כפועל יוצא מכך למכרזים ולהתקשרויות עשויות להיות השפעות ייחודיות על מבנה שוק הרכש החברתי. לדוגמה, במצב של ריכוזיות וצבירת כוח רב בידי מספר מצומצם של שחקנים, הבא לידי ביטוי ברווחיות עודפת ובתחלופה נמוכה של מפעילים, נוצר חשש לפגיעה באיכות השירות המסופק (בשונה משווקים רגילים שבהם החשש במצב זה הוא מפני עליית מחירים).

סממנים ליתירות (שולי רווח ועודפים) של מפעילי מסגרות רווחה חוץ-ביתיות של משרד הרווחה

סוגי התאגדויות של מפעילי המסגרות

המכרזים שמפרסם משרד הרווחה להפעלת מסגרות רווחה חוץ-ביתיות פתוחים להתמודדות של חברות (פרטיות או ציבוריות)²⁶ ושל עמותות²⁷ (להלן - המפעילים). גופים אלה שונים במהותם; שכן, תכלית של חברה היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיה²⁸ בעוד, שעמותה היא תאגיד שהוקם לקידום מטרה חברתית ואינו מיועד לחלוקת רווחים בין חבריו²⁹. למרות שונות זו, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים קבע כי תשלום מרכיב הרווח לחברות בלבד עולה לכדי פגיעה בשוויון, והורה על השוואת מרכיב הרווח המשולם לחברות ולעמותות על ידי משרד הרווחה במסגרת המכרזים שהמשרד מפרסם³⁰.

²⁵ רגרסיה היא מתודולוגיה מקובלת לאמידת הקשר הסטטיסטי בין משתנים מסבירים פוטנציאליים לבין התופעה שמעוניינים לבחון.

²⁶ 99% מהחברות המפעילות שירותי רווחה חוץ ביתיים הן חברות פרטיות.

²⁷ מפעילי שירותים המאוגדים בחברות לתועלת הציבור (חל"ץ) נכללו בדוח זה תחת ההגדרה "עמותות".

²⁸ חוק החברות, תשנ"ט-1999.

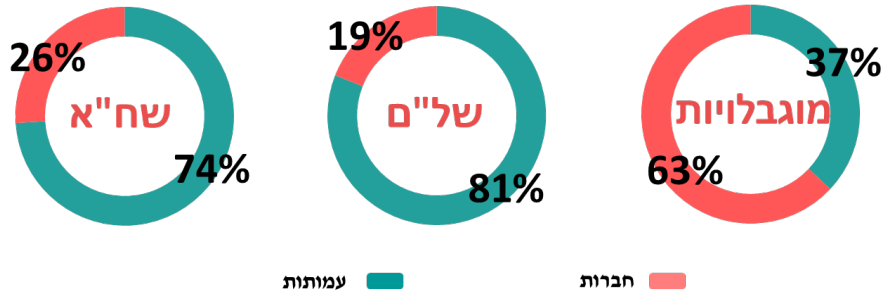
²⁹ חוק העמותות, התש"ם-1980.

³⁰ עע"מ 4363/14, מדינת ישראל נ' עמותת אקי"ם ואחרים, (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.15).



בתרשים שלהלן ניתן לראות את נתח השוק של חברות לעומת עמותות במינהל מוגבלויות, מינהל של"ם ומינהל שח"א בשנת 2021.³¹

תרשים 5: שיעור ההוצאות על מסגרות חוץ-ביתיות במינהלים השונים בשנת 2021, בחלוקה לחברות ועמותות

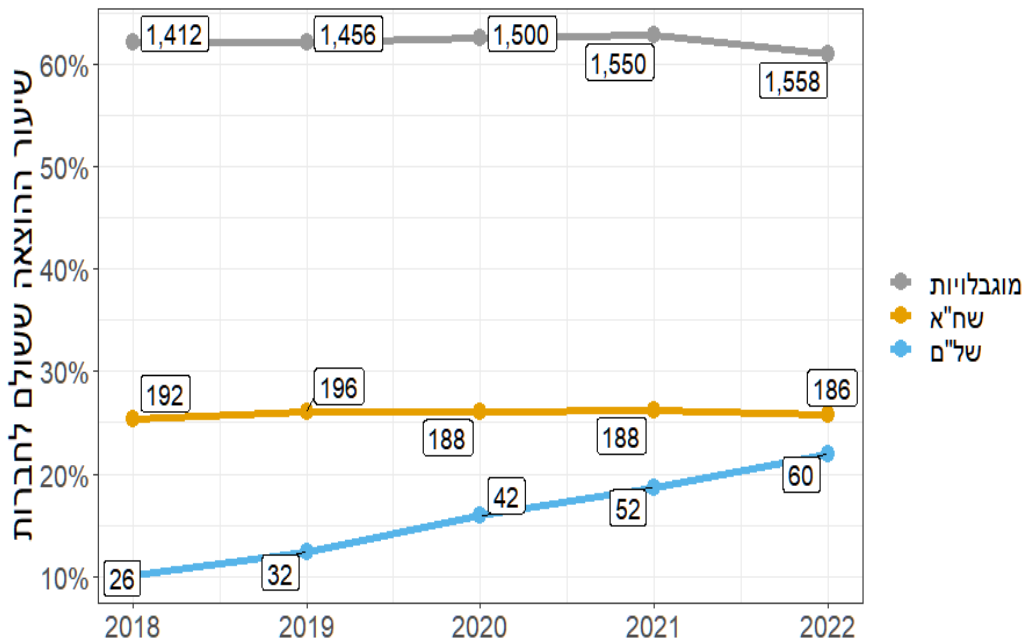


על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעוד שבמינהל מוגבלויות החלק המשולם לחברות עבור מסגרות חוץ-ביתיות הוא יותר מ-60% מכלל הוצאה זו, במינהלים של"ם ושח"א הוא 19% ו-26% בהתאמה.

בתרשים שלהלן מוצג שיעור התשלום לחברות מסך הסכום ששולם למפעילי מסגרות חוץ-ביתיות בשנים 2018 - 2022 במינהלים מוגבלויות, של"ם ושח"א.

תרשים 6: שיעור התשלום לחברות מסך הסכום ששולם למפעילי מסגרות חוץ-ביתיות וסך התשלום במיליוני ש"ח של משרד הרווחה לחברות בשנים 2018 - 2022, בחלוקה למינהלים



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שנת 2021 נבחרה מכיוון שזו השנה המאוחרת ביותר שלגביה קיימים נתונים ממס הכנסה לגבי רווחיות החברות.



מהתרשים עולה כי שיעור ההוצאה על מסגרות המופעלות בידי חברות במינהל מוגבלויות ומינהל ש"ח א נותר קבוע בשנים 2018 - 2022 (כ-63% ו-26% בהתאמה), ואילו במינהל של"ם שיעור זה יותר מהוכפל (מ-10% בשנת 2018 ל-22% בשנת 2022). עוד עולה כי סך ההוצאה של משרד הרווחה על מסגרות שמפעילות חברות במינהל מוגבלויות הוא הגבוה ביותר והגיע בשנת 2022 לכ-1.6 מיליארד ש"ח, לעומת המינהלים של"ם וש"ח א שבהם סך ההוצאה של משרד הרווחה על מסגרות שהפעילו החברות במינהלים אלה בשנת 2022 הגיע ל-60 ו-186 מיליון ש"ח בהתאמה.

מתודולוגיה לבחינת יתירות

יתירות בקרב המפעילים נוצרת כאשר ההכנסות של המפעילים עולות על ההוצאות כך שהן מותירות להם שולי רווח (להלן - יתירות). היות והמכרזים להפעלת שירותי רווחה במיקור חוץ הם מכרזים על איכות שבהם התשלום עבור השירות נקבע מראש והתחרות בין המפעילים היא על איכות השירות שהם מספקים ולא על המחיר; יתירות ניכרת בקרב המפעילים שעיקר פעילותם היא מהפעלת שירותים חוץ ביתיים של משרד הרווחה עשויה ללמד על פגיעה באיכות השירותים שהם מספקים.

בחינת היתירות של המפעילים של המסגרות החוץ ביתיות מחייבת ניתוח עומק של ההוצאות הכרוכות בהפעלת המסגרות וכן ניתוח הדוחות הכספיים של המפעילים כדי לוודא שהם עושים שימוש בתקציבים שמעביר אליהם משרד הרווחה בהתאם לתנאי המכרז שהם התחייבו לצורך מתן טיפול מיטבי למושמים; ואולם משרד הרווחה אינו אוסף את הדוחות הכספיים מהמפעילים ואינו מבצע ניתוח עומק שלהם (פירוט בעניין זה ראו בפרק על הבקרה הכספית של המפעילים).

להלן יוצגו סממנים ליתירות של מפעילי המסגרות החוץ ביתיות של משרד הרווחה כפי שניתח אותם צוות הביקורת. הניתוח בוצע באופן הבא:

1. בקרב מפעילים שהם חברות - צוות הביקורת קיבל וניתח נתונים מצרפיים³² מאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר על שיעורי הרווחיות הממוצעים (רווח לפני מס ביחס למחזור ההכנסות) של כל החברות הפרטיות המפעילות מסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה³³. מתודולוגיה זו, שימשה גם את אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר לבחינת הרווחיות בשוק המזון³⁴.
2. בקרב מפעילים שהם עמותות - נבחנה יתרת העודפים ביחס למחזור ההכנסות של כל עמותה³⁵.

סממנים ליתירות של מפעילים שהם חברות

בשנת 2021 יותר משליש (38%) ממפעילי המסגרות החוץ ביתיות של משרד הרווחה היו חברות, ונתח השוק שלהן היה 52% מסך ההוצאה של משרד הרווחה להפעלת מסגרות חוץ-ביתיות.

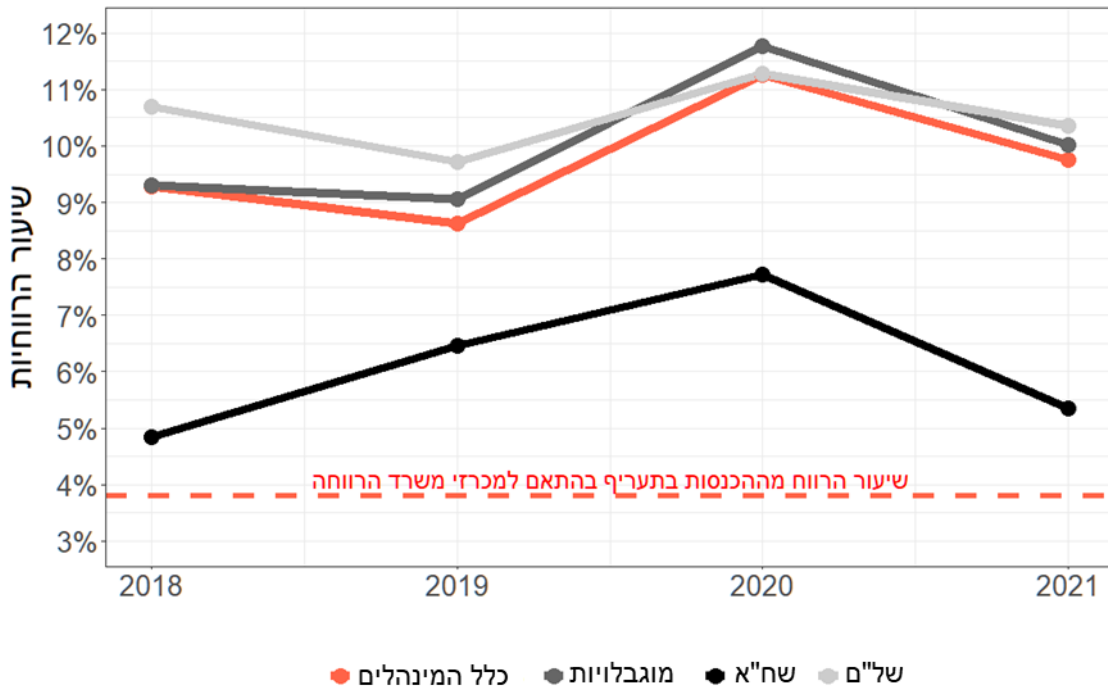
משרד הרווחה משלם למפעילי המסגרות תעריף חודשי בגין כל מושם, הכולל בין היתר רכיב של רווח בשיעור של 4% מאומדן ההוצאות של המפעיל שמשמעותו שיעור רווח של כ-3.8% מכלל הכנסות המפעיל³⁶ (להלן - שיעור הרווחיות בתעריף מתוך ההכנסות)³⁷.

32 ללא אפשרות לשייך נתונים לחברה ספציפית.
 33 נתונים אלו מבוססים על נתוני רשות המיסים.
 34 משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית, רווחיות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה.
 35 הנתונים התקבלו מהדוחות הכספיים הזמינים המאוחרים ביותר הקיימים באתר רשם העמותות, יחידה ברשות התאגידיים שבמשרד המשפטים.
 36 לדוגמה אם במודל של משרד הרווחה אומדן ההוצאות של מפעיל מסגרת הוא 100 ש"ח, המשרד יוסיף על כך רווח של 4% וישלם לו בסה"כ 104 ש"ח. כלומר שיעור הרווח מתוך ההכנסות הוא $4/104=3.8\%$. שיעור זה אינו תלוי באומדן ההוצאות שחושב. לשם פשטות, בשאר הדוח נתייחס לשיעור הרווחיות כ-4%.
 37 ראו בפרק בנושא "תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים."



חברות פרטיות אינן נדרשות לפרסם דוחות כספיים לציבור. עם זאת, הן מגישות לרשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים) דוח על רווחיהן לצורכי מס³⁸, וממנו ניתן ללמוד על רמת הרווחיות של החברות. צוות הביקורת ניתח את הרווחיות של כל 84 החברות הפרטיות שהפעילו מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה³⁹ בשנים 2018 - 2021, וכן בחן את שיעור הרווח לפני מס מתוך מחזור הפעילות על בסיס הדיווח לרשות המיסים במינהלים השונים. יצוין כי לרוב, הרווח החשבונאי גבוה מהרווח לצורכי מס, כלומר הניתוח שהוצג הוא ניתוח שמרני שכן התייחסות לשיעור הרווח החשבונאי הייתה מעלה עוד יותר את שיעור הרווחיות שהתקבל ואת הפער בינו לבין שיעור הרווחיות בתעריף מתוך ההכנסות.

תרשים 7: שיעור הרווח הממוצע לפני מס של כל החברות הפרטיות שהפעילו מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה בשנים 2018 - 2021, בחלוקה למינהלים*



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* חברות פרטיות המספקות שירותים ביותר ממינהל אחד נספרו בכל מינהל בנפרד.

מהתרשים עולה כי קיימת יתירות בקרב חברות פרטיות המפעילות מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה, הבאה לידי ביטוי בשיעור רווחיות ממוצע של כ-9.7% בשנת 2021. שיעור זה גדול פי כ-2.5 משיעור הרווחיות (3.8%) בתעריף מתוך ההכנסות. במונחים כספיים, אומדן הרווח בשנת 2021 לפני מס של כל המפעילים המאוגדים בחברות הוא כ-174 מיליון ש"ח⁴⁰. אומדן זה גבוה בכ-106 מיליון ש"ח מאומדן הרווח המבוסס על שיעור הרווחיות בתעריף מתוך ההכנסות. אשר לשנת 2020, יצוין שהייתה זו שנת קורונה שבה ירדה רמת הפעילות הכלכלית במשק, שיעור הרווחיות הגיע בשנה זו לשיא של כ-11%. עוד עולה כי בשנים 2018 - 2021 הרווחיות של מינהל של"ם ומינהל מוגבלויות הייתה גדולה מהרווחיות של מינהל שח"א. למשל, בשנת 2021 הרווחיות של החברות במינהל שח"א הייתה כ-5%, במינהל של"ם ובמינהל מוגבלויות - כ-10%.

38 רווח לצרכי מס נגזר מהרווח לפני מיסים שאליו נוספות או מוחסרות הוצאות/הכנסות שאינן מוכרות לצרכי מס וכן מחושבת ההשפעה על האינפלציה מכוח חוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה) התשמ"ה-1985.

39 נבחרו חברות שהיו פעילות בשנת 2021. אגף הכלכלן הראשי מסר כי חברה אחת נגרעה מהחישוב בשל הפסד חריג שייתכן שנובע מניכוי פחת בגין השקעה. הנתונים מבוססים על נתוני רווח לפני מס ומחזור הכנסות שהתקבלו מדוחות שהוגשו למס הכנסה.

40 החישוב מתבסס על הכפלת שיעור רווחיות של 9.7% בסך התשלומים שהעביר משרד הרווחה עבור שירותים חוץ-ביתיים בשנת 2021 לכלל המפעילים המאוגדים בחברות (כ-1.8 מיליארד ש"ח).



על פי אגף הכלכלן הראשי, שיעור החברות הפרטיות שמפעילות מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה והמציגות הפסד היה אפסי בשנת 2021. בתגובתו על ממצאי הביקורת מינואר 2024 ציין הכלכלן הראשי כי בכלל החברות במשק השיעור הממוצע של החברות המפסידות הוא 40%.

מהנתונים שהציג אגף הכלכלן הראשי עולה שהרווחיות העודפת של החברות בשוק שירותי הרווחה אינה נובעת מהצורך לפצות על רמת סיכון גבוהה.

מפעילי מסגרות המאוגדים כחברות מסרו למשרד מבקר המדינה כי הסבר אפשרי לשיעור הרווחיות הגבוה בקרב חלק מהחברות המפעילות את המסגרות החוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה הוא הבעלות על המבנה שבו ניתן השירות - חברות שהמבנה הוא בבעלותן נהנות מהתשלום של משרד הרווחה עבור השכירות, אך אינן משלמות על המגורים בפועל.

בניתוח נוסף שבוצע באגף הכלכלן הראשי ביחס למפעילים שלפחות 70% ממחזור ההכנסות שלהם הוא מהפעלת שירותים חוץ-ביתיים עבור משרד הרווחה (המהווים כ-53% מהמפעילים שנכללו בניתוח המקורי), נמצא ששיעור הרווחיות הממוצע בשנת 2021 עבור מפעילים אלו הוא כ-8.7%. שיעור זה נמוך בנקודת אחוז אחת מהשיעור בניתוח המקורי, אך עדיין גבוה פי 2.3 משיעור הרווחיות בתעריף (3.8%). על פי ניתוח זה, אומדן הפער בין הרווחיות בפועל לרווחיות הצפויה על פי התעריף בשנת 2021 הוא כ-88 מיליון ש"ח⁴¹.

סממנים ליתירות בקרב מפעילים שהם עמותות

עמותה היא תאגיד המוקם למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו⁴². בהתאם לכך, נקבע בהנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ס-1980 (להלן - ההנחיות לניהול עמותה) כי על עמותה להשתמש במשאביה לצורך קידום מטרותיה, וכי עמותה המעוניינת באישור ניהול תקין לא תורשה לצבור, באופן בלתי סביר, נכסים או הון לתקופה ממושכת, בלי להשקיעם בקידום מטרות מוגדרות⁴³. האיסור על צבירת עודפים באופן בלתי סביר נובע מהנחת היסוד שגופים או תורמים מעבירים כספים לעמותה לצורך קידום ישיר של מטרותיה בתוך פרק זמן סביר. עוד נקבע בהנחיות לניהול עמותה כי ככלל, צבירת עודפים בהיקפים כספיים ניכרים, למשל יותר מ-200% ממחזור ההכנסות במשך שלוש שנים רצופות, תיחשב תקינה רק כאשר קיים הסבר שיצדיק זאת.

גם נוהל שר האוצר לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור⁴⁴ מתייחס לצורך לבחון יתירות וקובע כי שיעור יתרת הנכסים נטו⁴⁵ לשימוש בעבור פעילויות שלא יועדו⁴⁶ של מוסד ציבור נתמך מכלל מחזור הכנסותיו, בשנה שקדמה לשנת התמיכה לא יעלה על 100%.

צוות הביקורת אסף וניתח נתונים מהדוחות הכספיים של כלל העמותות שמרבית מהכנסותיהן (מעל 50% מהכנסות) מקורן בהפעלת מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה (67 עמותות)⁴⁷. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות עמותות אלו לגבי שיעור יתרת העודפים מכלל המחזור הכספי שלהן בהתאם לדוח הכספי האחרון שפרסמו לציבור⁴⁸.

41 החישוב מתבסס על הכפלת ההפרש בין 8.7% (שיעור הרווחיות שהתקבל מאגף הכלכלן הראשי של חברות ש70% מההכנסות שלהן הן מהפעלת מסגרות חוץ-ביתיות) לבין 3.8% (שיעור הרווחיות בתעריף) בסך ההכנסות של המפעילים המאוגדים כחברות מהפעלת שירותים חוץ-ביתיים עבור משרד הרווחה.

42 חוק העמותות, התש"ס-1980.

43 רשות התאגידיים, הנחיות להתנהלות עמותות, בהתאם לחוק העמותות, תש"ס - 1980, עדכון אחרון ממרץ 2017.

44 נוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

45 נכסים נטו הם ההפרש בין הנכסים ובין ההתחייבויות בדוחות הכספיים.

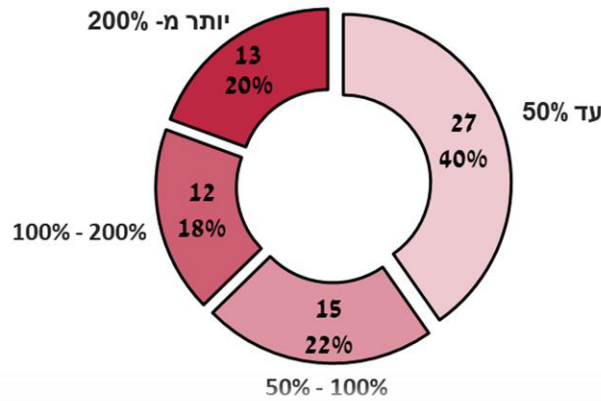
46 נכסים נטו שלא הוקצו לשימוש מסוים על ידי העמותה.

47 על פי הנתונים הכספיים של משרד הרווחה.

48 הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים המופיעים באתר גיידסטאר, על פי הדוח הכספי המעודכן ביותר של כל עמותה. כל הדוחות מתייחסים לשנת 2020 או לשנת 2021 או לשנת 2022.



תרשים 8: התפלגות 67 העמותות לפי שיעור יתרת העודפים מכלל המחזור הכספי שלהן, על פי הדוח הכספי האחרון שפורסם לציבור



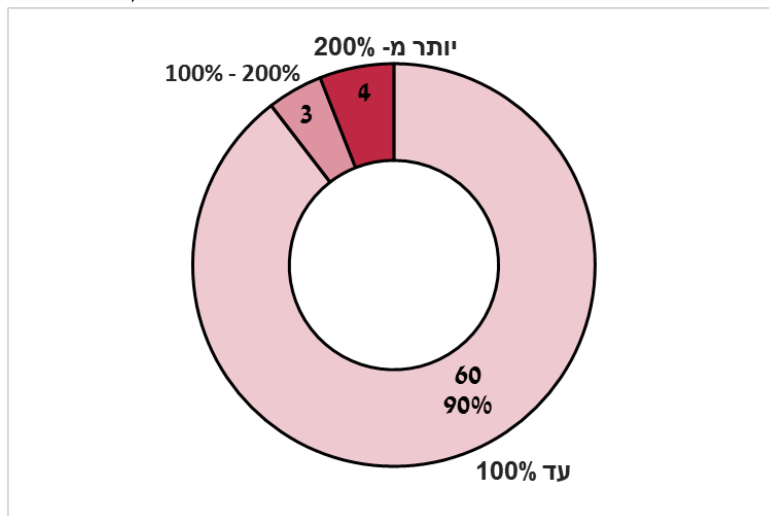
המקור: הדוחות הכספיים שפרסם רשם העמותות.

מהתרשים עולה כי ב-25 מתוך 67 מהעמותות שנבדקו (38%) קיימת יתירות הבאה לידי ביטוי בשיעור יתרת הנכסים נטו שאינם בעלי הגבלה (להלן - עודפים מצטברים) של יותר מ-100% ממחזור ההכנסות של העמותה, וכי בכ-20% מהעמותות שנבדקו השיעור אף גדול מ-200%. יצוין, כי סך העודפים המצטברים של 25 העמותות בהן שיעור העודפים המצטברים מתוך מחזור ההכנסות עולה על 100% הוא כ-725 מיליון ש"ח ומתוכם, סך העודפים המצטברים של 13 העמותות בהן שיעור העודפים המצטברים מתוך מחזור ההכנסות עולה על 200% הוא כ-393 מיליון ש"ח.

רשות התאגידים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי בהתאם למדיניות יחידת העמותות ברשות התאגידים, חישוב העודפים של עמותות כולל רק יתרת נכסים נטו ששימשו לפעילויות, ללא יתרות ששימשו לרכישת רכוש קבוע.

התרשים שלהלן מציג את יתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילויות בהתאם לחישוב שהציגה רשות התאגידים בתשובתה.

תרשים 9: התפלגות 67 העמותות לפי שיעור יתרת העודפים נטו מכלל המחזור הכספי שלהן בשנת 2021 (ללא יתרות ששימשו לרכישת רכוש קבוע)



על פי תשובת רשות התאגידים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

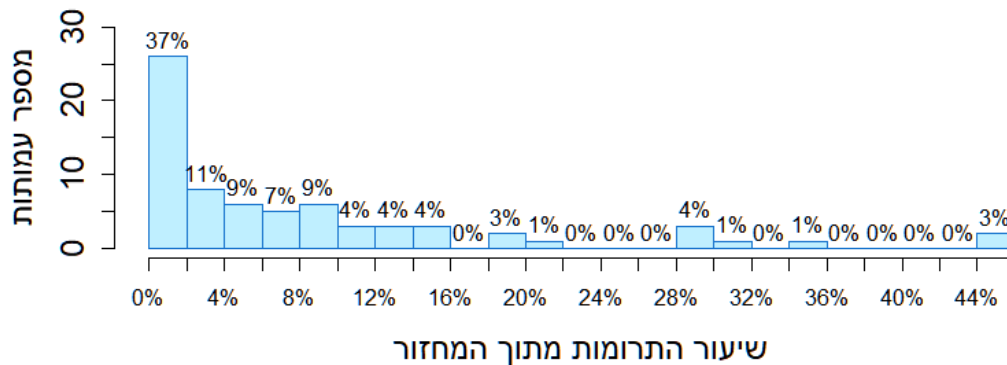


מהתרשים עולה כי על פי חישוב יתרות העודפים נטו כפי שביצעה רשות התאגידים, בשנת 2021 הציגו שבע מ-67 העמותות שנבדקו (10%) יתרת עודפים של יותר מ-100% ממחזור הפעילות; יתרת העודפים של ארבע מהן הייתה באותה שנה גדולה מ-200% ממחזור הפעילות.

הפער העולה בין שני הניתוחים המוצגים בתרשימים 8 ו-9 נובע משיטת החישוב של יתרת העודפים נטו - עם הכללה או בלי הכללה של יתרת הנכסים נטו ששימשו לרכישת רכוש קבוע. רק בדיקה פרטנית של כל נכס תאפשר ללמוד אם הוא רכוש קבוע המיועד לשיפור איכות השירות או מיועד לשימושים אחרים.

המקורות הכספיים העיקריים של עמותות כוללים כספים המתקבלים ממשרדי הממשלה השונים, ובפרט משרד הרווחה, עבור השירותים שהן מספקות, וכן כספי תרומות. בתרשים שלהלן מוצגת ההתפלגות של העמותות אשר מרבית הכנסותיהן מקורן בהפעלת שירותי רווחה חוץ-ביתיים לפי שיעור התרומות מסך ההכנסות בשנת 2022, כפי שצוין בדוחות הכספיים האחרונים שהן פרסמו⁴⁹.

תרשים 10: התפלגות שיעור התרומות מסך ההכנסות של עמותות המפעילות שירותי רווחה בשנת 2022



על פי נתוני רשם העמותות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בחלק גדול מהעמותות (כ-48%) המספקות שירותי רווחה חוץ-ביתיים, שיעור התרומות מההכנסות אינו עולה על 4%. כלומר, מלבד המשאבים שעמותות אלה מקבלות מהמדינה, כמעט ואין להן משאבים נוספים כדי להפעיל את השירותים שהן מספקות. נוסף על כך, נמצא כי אין מתאם סטטיסטי מובהק בין גובה העודפים הצבורים בעמותה לבין שיעור התרומות שהועברו אליה בשנת 2022, ולכן לא ניתן לקשר בין העודפים הצבורים לבין התרומות שהתקבלו.



מכלל האמור לעיל עולים סממנים לקיומה של יתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות של משרד הרווחה, הן אלו המאוגדים בחברות והן אלו המאוגדים כעמותות. בקרב החברות שלפחות 70% מסך הכנסותיהן נובע מהפעלת שירותים חוץ ביתיים, שיעור הרווחיות הממוצע בשנת 2021 גבוה פי כ-2.3 משיעור הרווחיות בתעריף מתוך ההכנסות (אומדן הפער מסתכם בסכום של כ-88 מיליון ש"ח); בקרב 38% מהעמותות שמרבית הכנסותיהן נובעות מהפעלת שירותים חוץ-ביתיים עבור משרד הרווחה, יתרת העודפים עולה על 100% ממחזור ההכנסות של העמותה ומסתכמת בכ-725 מיליון ש"ח, ובקרב 20% מכלל העמותות יתרת העודפים עולה על 200% ומסתכמת בכ-393 מיליון ש"ח.

⁴⁹ הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים המופיעים באתר גיידסטאר, על פי הדוח הכספי המעודכן ביותר של כל עמותה. כל הדוחות מתייחסים לשנת 2020, 2021 או 2022.



נוכח הסממנים לקיומה של יתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ ביתיות של משרד הרווחה, מומלץ כי משרד הרווחה יבצע בחינה מעמיקה כדי לבחון את המקור לה - האם היתירות נובעת מהתנהלות יעילה של המפעילים או שהיא נובעת מרמה נמוכה של איכות שירות שהם מספקים למושמים במסגרות. אשר לעמותות שמפעילות את המסגרות החוץ-ביתיות, מומלץ שמשרד הרווחה יבדוק אם הנכסים שלהן משמשים כרכוש קבוע המיועד לשיפור איכות השירות או שיש בהם כדי להצביע על יתירות של שולי רווח ועודפים.

רמת הדינמיות של שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים

שוק המאופייין בשיעור רווחיות גבוה וברמת סיכון נמוכה הוא שוק אטרקטיבי שאמור למשוך אליו שחקנים חדשים ששואפים להשיא את רווחיהם. לפיכך מצופה כי בשוק כזה רמת הדינמיות תהיה גבוהה, כלומר תהיה במשך השנים כניסה של שחקנים חדשים רבים לשוק; הנחה זו מתחזקת נוכח העובדה שמשרד הרווחה משלם למפעילי המסגרות תעריף קבוע בגין כל מושם, ובכך מובטח למפעילי המסגרות זרם הכנסות חסר סיכון מקופת המדינה⁵⁰.

מצב של חוסר תחלופה של מפעילים במסגרות הקיימות וחוסר כניסה של מפעילים למסגרות חדשות שנפתחות, עלול לגרום לצבירת כוח רב בידי המפעילים, ולשימוש בשיטות טיפול לא עדכניות. הצוות הממשלתי משנת 2016 ציין כי התקשרויות ארוכות טווח מעלות את החשש ליצירת שבי רגולטורי מול מפעילי השירותים ולקיפאון באיכות השירות. עם זאת, הפעלת מסגרות במשך תקופה ממושכת מאפשרת למפעיל לצבור ידע ומומחיות בטיפול במושמים במסגרות החוץ-ביתיות ומבטיחה להם יציבות. בהנחה שאחת ממטרות מיקור החוץ של השירותים החברתיים היא ליצור תחרות בין גורמים שונים, ובכך להביא לייעול ולשיפור של השירות - מידת התחלופה של מפעילים ועידוד כניסתם של מפעילים חדשים לשוק הן סוגיות מרכזיות שיש לבחון אותן.

בתגובת משרד רה"ם על ממצאי הביקורת מפברואר 2024 (להלן - תשובת רה"ם) ציין משרד רה"ם כי לדעתו, יש לקבוע מנגנונים להתמודדות עם החשש ליצירת שבי רגולטורי, לרבות יצירת מערך תמריצים וקביעת נקודות יציאה.

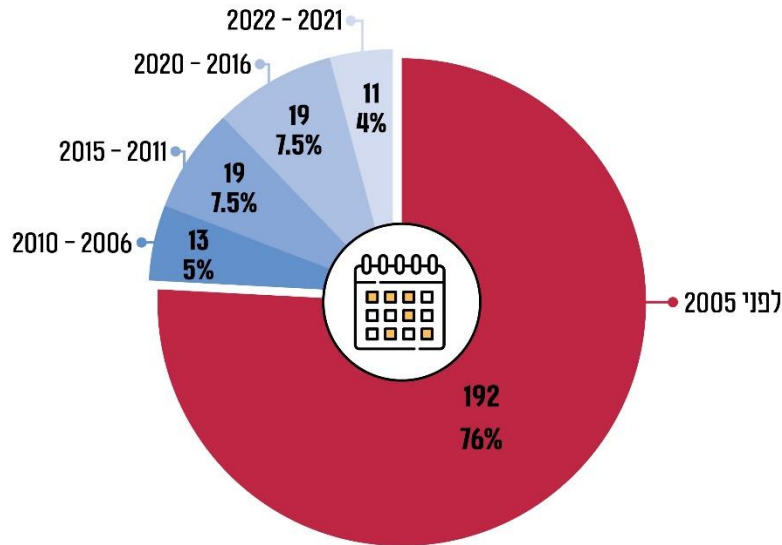
כניסה של מפעילים חדשים

התרשים שלהלן מציג את התפלגות מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות בשנת 2022, לפי מועד ההתקשרות הראשון שלהם עם משרד הרווחה.

⁵⁰ ראו מבקר המדינה, "טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות" על מיעוט המעברים של מושמים בין מסגרות.



תרשים 11 : מועד ההתקשרות הראשון של מפעילי מסגרות חוץ-ביתיות עם משרד הרווחה בשנת 2022

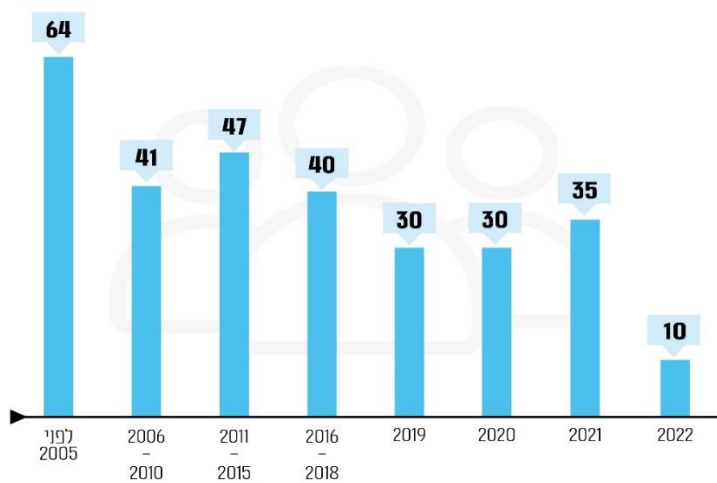


על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 192 מ-254 (76%) מפעילי מסגרות חוץ-ביתיות במשרד הרווחה החלו את התקשרותם עם המשרד בשנת 2005 או קודם לכן. מכאן, שהוותק של מרבית המפעילים נכון לשנת 2022 הוא יותר מ-17 שנה. עוד עולה כי משנת 2006 ועד לשנת 2022 התווספו בסך הכול 62 מפעילים, בממוצע פחות מארבעה מפעילים חדשים בכל שנה.

מספר המושמים במסגרות לפי ותק מפעיל המסגרת : התרשים שלהלן מציג את מספר המושמים הממוצע השוהים במסגרות של מפעילים עימם קשור המשרד בשנת 2022, ביחס למועד ההתקשרות הראשוני של המפעילים עם משרד הרווחה.

תרשים 12 : מספר המושמים הממוצע במסגרות של המפעילים בשנת 2022, לפי שנת ההתקשרות הראשונה של אותם המפעילים



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

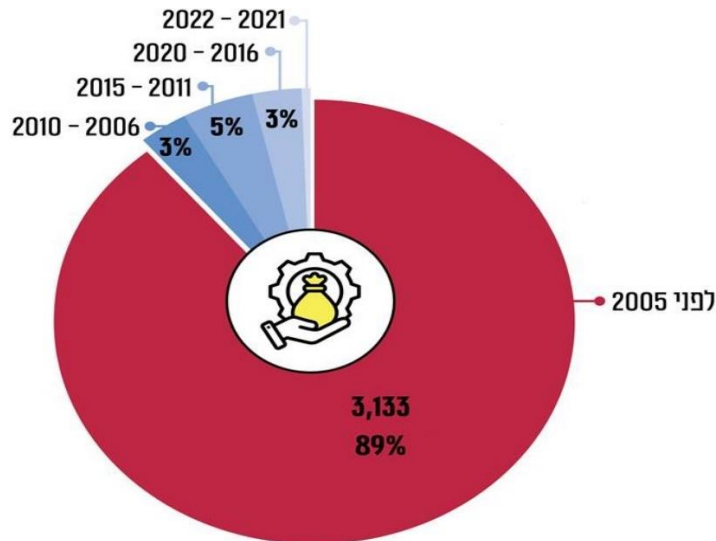
מהתרשים עולה מתאם חיובי בין הוותק של מפעילי המסגרות לבין המספר הממוצע של המושמים בהן. לדוגמה, בשנת 2022 מספר המושמים הממוצע של מפעילי מסגרות ותיקים (יותר



מ-17 שנה) היה 64, לעומת עשרה מושמים בממוצע למפעילי מסגרות שהתחילו את התקשרותם עם משרד הרווחה בשנת 2022, פער של 54 מושמים.

התפלגות התשלומים של מפעילי המסגרות: בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות התשלום שהעביר משרד הרווחה למפעילי המסגרות בשנת 2022, על פי השנה שבה התחילה ההתקשרות עם המפעיל.

תרשים 13: התפלגות התשלומים שהעביר משרד הרווחה למפעילי המסגרות בשנת 2022 (במיליוני ש"ח), על פי תחילת ההתקשרות של המשרד איתם



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור ניכר (89%, כ-3.1 מיליארד ש"ח) מסך התשלומים עבור אספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים משלם משרד הרווחה למפעילים שהחלו את התקשרותם עימו בשנת 2005 או קודם לכן. התשלומים שמעביר משרד הרווחה למפעילים שהחלו את התקשרותם עימו בשנים 2022 - 2016 מסתכמים לכ-4% (כ-131 מיליון ש"ח) מסך התשלומים שהוא משלם על שירותים חוץ-ביתיים.

בתגובת משרד הרווחה על ממצאי הביקורת מפברואר 2024 (להלן - תשובת משרד הרווחה) צוין לגבי המסגרות החוץ-ביתיות שמופעלות במינהל מוגבלויות, כי שיטת המכרזים שהייתה נהוגה בשנים 2010 - 2015 ביקשה לשמור על רצף טיפולי ולמנוע מהדיירים מעבר בין מסגרות, לכן היא איפשרה רק למפעילים קיימים להיכנס לרשימת המציעים. משרד הרווחה הוסיף כי שילוב של שיטה זו עם העובדה שמדובר במכרזים ארוכי טווח "הנציח את השליטה הכמעט בלעדית" של הספקים הוותיקים שמפעילים מסגרות דיור עוד משנות התשעים של המאה העשרים "ופגע בתחרות בשירות זה". משרד הרווחה ציין כי מדיניות מינהל מוגבלויות, המעמידה את האדם במרכז ומדגישה את ראיית האדם על פי צרכיו ועל פי התמיכה שהוא זקוק לה, מחייבת את המינהל לגבש תפיסה מעודכנת לגבי מסגרות הדיור.



מכלל התרשימים שלעיל עולה תמונה של חוסר דינמיות בשוק השירותים החברתיים החוץ-ביתיים. שכן למרות הסממנים לשיעור הרווחיות הגבוה שאמור למשוך לשוק שחקנים חדשים, הוא נשלט באופן כמעט מוחלט על ידי מפעילים שהוותק שלהם מעל 17 שנה. מפעילים אלה הם 76% מכלל מפעילי המסגרות, וכ-89% מסך התשלומים עבור אספקת שירותי רווחה חוץ ביתיים מועברים אליהם.



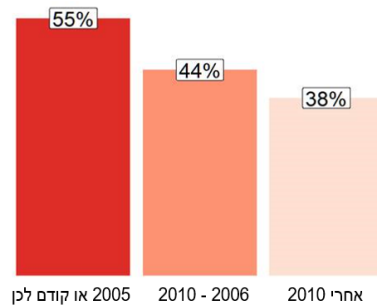
השפעת הוותק של המפעיל על הסתברות הזכייה

בשנים 2013 - 2022 פרסם משרד הרווחה 128 מכרזי רכש חברתי חוץ-ביתי במינהל מוגבלויות, מינהל שלי"ם ומינהל שח"א (להלן - המכרזים או מכרזי הרכש). המכרזים היו להפעלה של 390 מסגרות חוץ-ביתיות, וניגשו אליהם 248 מתמודדים שונים.

צוות הביקורת אסף לגבי כל מכרז את מסמכי המכרז והפרוטוקולים של הוועדות שדנו בהצעות שהוגשו ובחרו את ההצעות הזוכות, ריכז נתונים מרכזיים מתוך מסמכי המכרזים וקודד אותם למשתנים כמותיים, כדי לנתח אותם בכלים סטטיסטיים. המידע שהתקבל כולל נתונים על 658 הצעות שהוגשו על ידי מתמודדים עבור כלל המסגרות שלגביהן פורסמו המכרזים. לגבי כל הצעה נאספו נתונים שונים בנוגע למכרז (המינהל הרלוונטי, משך ההתקשרות, תנאי הסף במכרז⁵¹, אמות המידה והמשקל שניתן להן⁵²), נתונים על המסגרת שלגביה פורסם המכרז (המקום שבו המסגרת נמצאת; מספר המושמים שהיא יכולה לקלוט) וכן נתונים על ההצעות שהוגשו (זהות הגורם המציע; אם המציע נפסל באחד מתנאי הסף, ובאיזה תנאי; ציון בכל אמת מידה; אם ההצעה זכתה).

בתרשים שלהלן מוצגת הסתברות הזכייה של המציעים לפי רמת הוותק שלהם, כלומר הקשר בין ותק המציע לבין התוצאה בפועל של ההצעה שהגיש (אם זכתה או לא).

תרשים 14: הסתברות הזכייה במכרזים של רכש חברתי חוץ-ביתי, לפי שנת ההתקשרות הראשונה עם משרד הרווחה⁵³



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הסתברות הזכייה במכרזים תלויה בוותק המציע ועולה ככל ושנת ההתקשרות הראשונה של המציע עם משרד הרווחה מוקדמת יותר. כך לדוגמה, הסתברות הזכייה של מציע שהחל את התקשרותו עם המשרד בשנת 2005 או קודם לכן (לפני לפחות 17 שנה) היא 55% וגבוהה מהסתברות הזכייה של מציע שהחל את התקשרותו לאחר שנת 2010 (לפני לפחות מ-13 שנה) שהיא 38%.

בדיקת השפעה השולית של הוותק על הסתברות הזכייה: מתודולוגיה מקובלת לאמידת הקשר הסטטיסטי בין משתנים מסבירים פוטנציאליים לבין התופעה שמעוניינים לבחון היא רגרסיה. צוות הביקורת בחן באיזו מידה הסתברות הזכייה במכרזים מושפעת מוותק המציע גם באמצעות רגרסיה, תוך בקרה על משתני רקע של מאפייני המציע והמכרז⁵⁴. לצורך הניתוח הוגדרו מציע ותיק כמציע שקיימת לו התקשרות עם משרד הרווחה משנת

51 דרישות ראשוניות המפורטות במכרז.

52 ראו הסברים מפורטים בהמשך בפרקי המשנה "תנאי סף" ו"אמות מידה".

53 בעמודה "אחרי 2010" נכללו גם מציעים שלא הייתה להם התקשרות כלשהי עם משרד הרווחה נכון למועד סיום הביקורת.

54 הבדיקה נעשתה באמצעות רגרסיה לינארית כאשר משתני הרקע הם סוג המציע (חברה או עמותה); משך ההתקשרות; גודל המסגרת (תפוסה מרבית של מושמים). ראו את תוצאות הרגרסיות המלאות בנספח.



2005 או לפניו, ומציע חדש כמציע שקיימת לו התקשרות עם משרד הרווחה לאחר שנת 2005, או שלא קיימת לו התקשרות עם משרד הרווחה כלל.

בניתוח הרגרסיה נמצא כי הסתברות הזכייה במכרז של מציע ותיק גבוהה בכ-14 נקודות האחוז⁵⁵, לעומת מציע חדש⁵⁶, גם בהינתן מאפייני רקע וסוג מכרז זהים, כאשר ההבדל בין סוגי המציעים נמצא מובהק סטטיסטית⁵⁷.

יוצא אפוא כי למפעילים ותיקים יתרון ניכר בהתמודדות במכרזים על הפעלת המסגרות וכתוצאה מכך התחלופה בקרב מפעילי המסגרות היא נמוכה. לחוסר התחלופה והיעדר הדינמיות בשוק מחיר גבוה, הבא לידי ביטוי בתלות גבוהה של משרד הרווחה במספר מצומצם וקבוע של מפעילי מסגרות. תלות זו עשויה לשמר את כוחם של המפעילים הוותיקים ולהוביל לכך שהמשרד יימנע משינויים רגולטוריים שיחלישו אותם ובכך יחזק את כוחם עוד יותר מול משרד הרווחה.



תמונת המצב של שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים מציגה סממנים של יתירות בקרב מפעילי המסגרות, שכן שיעור הרווחיות של חברות פרטיות המפעילות מסגרות חוץ ביתיות עבור משרד הרווחה (8.7%) גדול פי 2.3 משיעור הרווחיות הניתן להם בתעריף (3.8%), וכן בכ-38% מהעמותות שרוב הכנסותיהן נובע מהפעלת מסגרות כאלו, קיימת יתרת עודפים של 100% או יותר (בסך כולל של כ-725 מיליון ש"ח). כמו כן תמונת המצב ממחישה את ההסתברות הנמוכה של מציעים חדשים לזכות במכרזים, שנמוכה בכ-14 נקודות אחוז מההסתברות של מציעים ותיקים, וכתוצאה מכך את נתח השוק הנמוך שלהם (כ-11% בלבד מסך התשלומים עבור אספקת שירותי רווחה חוץ ביתיים).

היתירות בקרב המפעילים וחוסר הדינמיות יכולים לשקף שיווי משקל תחרותי בשוק; שכן היתירות עשויה לנבוע מיעילות המפעילים והזכייה החוזרת ונשנית של המפעילים הוותיקים יכולה לנבוע מהיתרון היחסי שלהם, ממומחיותם ומהניסיון שצברו בהפעלת מסגרות אלו. מנגד, ייתכן שהיתירות נובעת מאיכות שירות נמוכה המסופקת למושמים במסגרות, וחוסר הדינמיות נגרם כתוצאה מפערי מידע שמונעים ממתמודדים חדשים לגשת למכרזים או מחסמים טכניים שמקשים על מתמודדים חדשים לעמוד בדרישות המינהליות של המכרזים.

תמונת מצב זו מחייבת להעמיק את הבדיקה כדי לבחון אם היא משקפת שווי משקל תחרותי בשוק, כתוצאה מרמת תחרותיות גבוהה במכרזים לבחירת המפעילים, תעריף שמשקף את הוצאותיהם בפועל, חשיפה של המתמודדים למלוא המידע ופיקוח יעיל ואפקטיבי; או לחילופין מעלה את החשש לפגיעה באיכות השירותים כשרכיבים אלו אינם מתקיימים. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הגורמים ליתירות ולחוסר הדינמיות בשוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים.

בהיעדר בחינה של משרד הרווחה ביחס לגורמים ליתירות ולחוסר הדינמיות, ניתח צוות הביקורת את סיבות השורש לתמונת המצב שהוצגה, תוך התייחסות לרמת התחרות במכרזים, לבחירת המפעילים, לתעריפים המשולמים להם ולפיקוח על השירותים המסופקים.

⁵⁵ כמו כן נמצא כי הסתברות הזכייה של מפעיל שקיימת התקשרות קודמת כלשהי בינו לבין משרד הרווחה גדולה בכ-24 נקודות אחוז, לעומת מציע ללא התקשרות כזו כלל.

⁵⁶ ראו את תוצאות הרגרסיה המלאות בנספח.

⁵⁷ תוצאות הרגרסיה נותרו דומות גם כאשר שנת הייחוס להפרדה בין מפעילים ותיקים למפעילים חדשים הייתה 2010 או 2015.



ניתוח ההליך המכרזי

ניהול המידע על מכרזי הרכש החברתי

ניהול כלל המכרזים, ובפרט מכרזי רכש חברתי, במשרד הרווחה מתבצע באגף הרכש של המשרד. אגף הרכש מרכז את מסמכי הרכש, הכוללים את המכרזים עצמם כפי שפורסמו לציבור; פרוטוקולים של ועדות המכרזים הדנות בהצעות⁵⁸, מדרגות אותן ובחירות את ההצעות הזוכות; וההסכמים שנחתמים עם הזוכים במכרז. החלטת הממשלה 489 הטילה על משרד הרווחה לנהל את התקשורת עם מפעילי המסגרות למיקור חוץ על בסיס נתונים.

עלה כי אין למשרד הרווחה מערכת ממוחשבת לניהול המכרזים. על כן הוא שומר את מאות המסמכים הקשורים למכרזי הרכש החברתי החוץ-ביתי כקובצי מלל (טקסט) וקובצי תמונה בתוך תיקיות ממוחשבות במערכת המידע שלו, וללא הבחנה בין מכרזי הרכש החברתי למכרזים אחרים. הדבר מקשה מאוד לנתח את המידע הכלול במסמכים ופוגע בניהול ההתקשורת ובמעקב אחריהן, ולא ניתן להסיק מהן תובנות רוחביות לצורך ייעול התהליך.

עוד עלה כי ממסמכי המכרזים לא ניתן לזהות אם מדובר במכרז לפתיחת מסגרת חדשה או במכרז להמשך הפעלה של מסגרת קיימת. לפיכך לא ניתן לדעת אם המפעיל הנוכחי של המסגרת זכה בהפעלתה לתקופת זמן נוספת, או שמדובר במפעילים חדשים.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להקמת מערכת מידע ממוחשבת שתשמש לניהול מכרזי הרכש החברתי בנפרד ממכרזים אחרים; תרכז את המידע הכמותי שייאסף מהמכרזים, כגון מועד המכרז, האם מדובר במסגרת קיימת או חדשה, מספר המושמים במסגרת שהמכרז עוסק בה, מספר המתמודדים שניגשו ומאפייניהם, הצעותיהם והניקוד שקיבלו; ותאפשר ניתוח כמותי ואיכותי של המכרזים כתשתית לקבלת ההחלטות.

בתשובתו ציין משרד רה"ם כי לדעתו, לצורך הגברת האפקטיביות של איסוף המידע יש להוסיף למערכת המידע שתוקם גם פרטי מידע נחוצים, כמו סיום לא מתוכנן של ההתקשרות, סנקציות או תגמולים שניתנו.

בתשובת משרד הרווחה צוין כי הוא רואה חשיבות רבה בהסדרת ניהול המידע ובייעול תהליכי העבודה המתוקשבים בתהליך הרכש. משרד הרווחה הוסיף שבעשור האחרון הוא אפיין מערכת ייעודית שתאפשר ניהול, בקרה וניתוח לגבי תהליך הרכש, לרבות ניתוח כמותי ואיכותי של המכרזים, והדבר ישמש תשתית לקבלת ההחלטות. תהליך ההטמעה של המערכת החל ברבעון הראשון של שנת 2024, אך טרם הושלם.

תחרותיות מוגבלת בשוק שירותי הרווחה החוץ-ביתי

בספרות הכלכלית קיימים כמה מדדים מקובלים לבחינת רמת התחרות בענף מסוים⁵⁹. מדדים אלו בוחנים את פיזור כוח השוק בין ספקים המתחרים ביניהם על לקוחות (שוק הבנקאות, שוק המזון ועוד). לצורך השימוש במדדים אלו יש להגדיר ראשית את השוק הרלוונטי על בסיס איתור מוצרים תחליפיים⁶⁰. בשיטת המכרזים הנהוגה באספקת שירותי רווחה כמעט לא מתקיימת תחרות על מושמים, שכן למושמים כמעט ואין אפשרות בחירה בין מסגרות, והתחרות בין המפעילים היא

⁵⁸ ועדת המכרזים של משרד הרווחה היא קבועה ומורכבת מנציגים של יחידות המשרד: הגזברות, אגף התקציבים, הייעוץ המשפטי ויחידת מינהל ומשק. בחלק מהמכרזים קיימות ועדות משנה, והנציגים המקצועיים משמשים בהן יועצים מקצועיים או משקיפים, ראו גם "המכרז כחזות הכל?".

⁵⁹ המדדים העיקריים הם מדד CR_n ומדד הרפינדל-הירשמן (HHI). ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "בחינת השינוי ברמות הריכוזיות והתחרותיות בענפי כלכלה" (דצמבר 2021) וכן מבקר המדינה, ניתוח הריכוזיות בענף הרכב, אדר התשפ"ב - מרץ 2022.

⁶⁰ ראו רשות התחרות, הגדרת שווקים באמצעות מודלים אקונומטריים של ביקוש, 2019.



בשלב המכרז⁶¹. כלומר, לא קיימים מוצרים תחליפיים, ולפיכך לא ניתן להגדיר שוק רלוונטי. עקב כך השימוש במדדים הבוחנים את כוח השוק על סמך פיזור הלקוחות אינו מתאים למדידת התחרותיות בקרב ספקי הרכש החברתי, ולכן מקובל להתבסס על נתונים הקשורים להליך המכרזי, כגון מספר המתמודדים, הניקוד שקיבלו, אמות המידה לבחירת הזוכים וכדומה⁶².

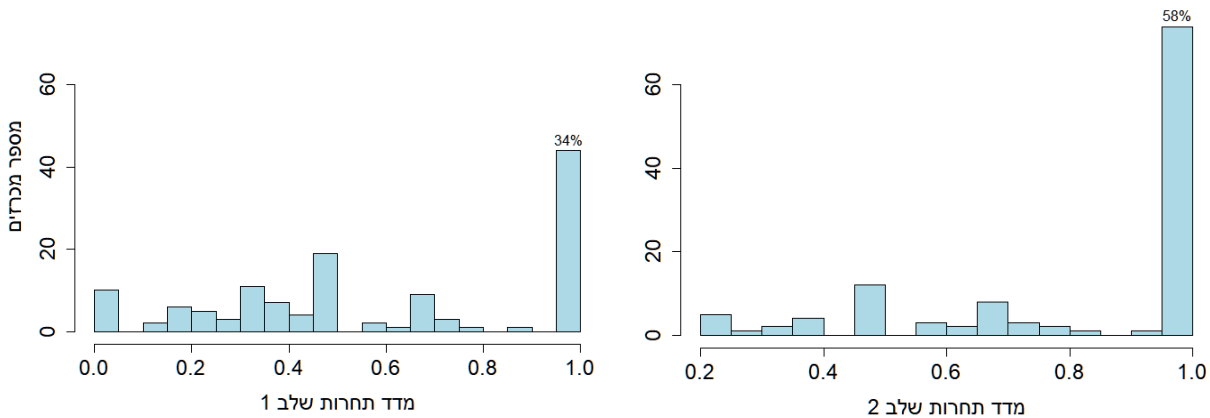
מידת התחרות במכרזים: הסתברות הזכייה במכרז יכולה להצביע על מידת התחרות בו, שכן ככל שהסתברות זו גבוהה ושואפת ל-1, משמעות הדבר היא כי למתמודד אין מתחרים, וכל הצעה שיגיש קרוב לוודאי תזכה. לעומת זאת, ככל שהסתברות נמוכה יותר ומתקיימת תחרות בין מתמודדים רבים יותר, נדרש להציע הצעה איכותית יותר כדי לזכות במכרז. כיוון שבחלק מהמכרזים התמודדו מציעים על הפעלה של מספר מסגרות, תיתכן אפשרות שיוגשו למכרז מספר הצעות, אך עדיין לא תתקיים תחרות, כיוון שמספר ההצעות שווה למספר המסגרות שעל הפעלתן מתמודדים המציעים.

צוות הביקורת חישב עבור כל מכרז שני מדדים:

- מספר ההצעות הזוכות במכרז ביחס לכלל ההצעות שהוגשו בו (להלן - מדד תחרות שלב 1);
- מספר ההצעות הזוכות במכרז ביחס לכלל ההצעות שעמדו בתנאי הסף (להלן - מדד תחרות שלב 2).

התרשימים שלהלן מציגים את התפלגות שני המדדים⁶³ לגבי מכרזי הרכש:

תרשים 15: התפלגות מדדי התחרות במכרזי הרכש



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי בכשליש מהמכרזים (44 מ-128, 34%) הסתברות הזכייה של כלל ההצעות (מדד תחרות שלב 1) היא 100%, קרי כל הצעה שמוגשת עוברת את תנאי הסף וזוכה במכרז. כאשר ההסתברות מחושבת לגבי ההצעות שעמדו בתנאי הסף (מדד תחרות שלב 2), השיעור עולה ל-58% (74 מ-128 מכרזים). כלומר, עולה כי התחרות בשוק שירותי הרווחה במיקור חוץ היא

⁶¹ ראו גיוני גל, שביט מדהלה-בריק, **מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות** (2016); וכן מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות".

⁶² ראו OECD, "Competition in Bidding Markets" (2006), בו מצוין כי מדדי ריכוזיות כגון HHI אינם קשורים למדידת כוח שוק בשוק המתנהל באמצעות מכרזים ומוצגת מתודולוגיה של שימוש בנתוני מכרזים לבחינת ריכוזיות.

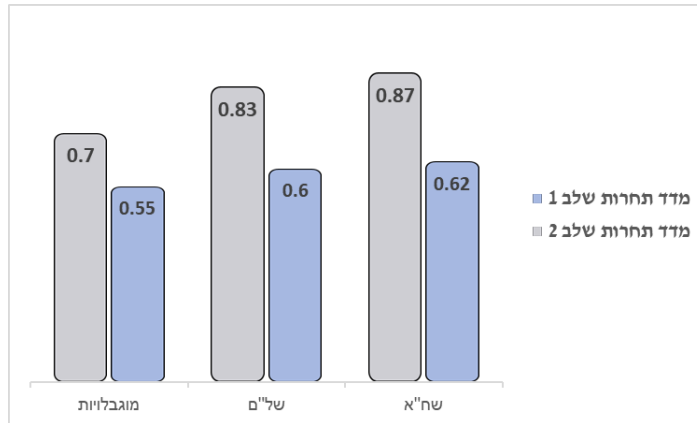
⁶³ לצורך חישוב מדד תחרות שלב 2 הושמטו שמונה מכרזים שבהם אף הצעה לא עברה את תנאי הסף.



מוגבלת, שכן בכ-60% מהמכרזים אין תחרות בין ההצעות שהוגשו למשרד הרווחה, וכל הצעה שעוברת את תנאי הסף זוכה במכרז. כך למעשה, במרבית המקרים המנגנון המכרזי אינו מייצר בפועל מצב של תחרות ממשית.

התרשים שלהלן מציג את מדד תחרות שלב 1 הממוצע ואת מדד תחרות שלב 2 הממוצע במינהל מוגבלויות, מינהל שח"א ומינהל של"ם.

תרשים 16: מדד התחרות הממוצע על פי המינהל



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מדד התחרות במינהל מוגבלויות הוא הנמוך ביותר, קרי במינהל זה רמת התחרות היא הגבוהה ביותר מבין המינהלים. ואילו במינהל שח"א מדד התחרות הוא הגבוה ביותר ועומד על 0.62 בשלב הראשון ו-0.87 בשלב השני, כלומר רמת התחרות היא הנמוכה ביותר.

על מנת לשפר את רמת התחרות במכרזים ולעודד כניסה של מתמודדים חדשים, יש לפעול להעלאת מספר ההצעות המתמודדות במכרז. אחת הדרכים להגביר את התחרות בשוק מסוים ולעודד כניסת מציעים חדשים, היא מתן הגנה למציעים חדשים מפני כוחם של מפעילים דומיננטיים הפועלים שנים רבות בשוק (להלן - הגנת ינוקא)⁶⁴. לפיכך, קבע משרד האוצר כי ניתן לשקול הגנת ינוקא לתקופה מסוימת במקרים שבהם ההערכה היא שבלעדיה לא תתבצע כניסה לשוק של שחקנים חדשים⁶⁵. יצוין שההמלצה על מתן הגנת ינוקא למפעילים חדשים מופיעה גם במדריך לרכש חברתי, שבו מוצע לאמץ מנגנון זה במקרה של הקמת מסגרת חדשה⁶⁶.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגביר את התחרות ולעודד כניסת מציעים חדשים במכרזים למסגרות חוץ ביתיות בכל דרך שימצא לנכון, מבלי לפגוע באיכות ההצעות, לרבות באמצעות מתן הגנת ינוקא למציעים חדשים אשר מגדילה את הכדאיות להתמודדות במכרז עבור מתמודדים חדשים לתקופה מוגבלת, או בכל דרך אחרת.

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי מינהל שח"א פרסם מכרז פורץ דרך, וזה איפשר את פתיחת השוק לתחרות. זאת באמצעות שינוי תנאי הסף, ובכלל זה קביעה שספקים שלא נתנו שירות עד למועד המכרז, יוכלו לגשת אליו. נוסף על כך, מינהל מוגבלויות מוביל תהליך שיאפשר למפעילים חדשים להיכנס לשוק ספקי המסגרות החוץ-ביתיות, ובכך להרחיב את התחרות.

64 ראו גם Aaron S. Edlin, "Stopping Above-Cost Predatory Pricing", *The Yale Law Journal* Vol. 111, No 4 (2002), pp. 941-991.

65 ראו משרד האוצר, מתודולוגיה לפיקוח על המחירים, מסמך קווים מנחים כלליים, ספטמבר 2016, עמ' 39.

66 אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, המדריך לרכש חברתי (יולי 2017).



בחירת מפעילים של מסגרות חוץ-ביתיות

תקנות חובת המכרזים מסדירות את ההליך המכרזי וקובעות כי ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתנאים ענייניים, לרבות תנאים הנוגעים לניסיון והמלצות. כמו כן, התקנות מפרטות את אמות המידה לבחירת ההצעה המיטבית במכרז: בהתאם לכך, ההליך המכרזי במשרד הרווחה כולל שני שלבים עיקריים:

בחירת העמידה בתנאי הסף: שלב זה הוא שלב מסנן שבו נבחן האם המציעים שהגישו הצעותיהם למכרז, עומדים בתנאי הסף שנקבעו במכרז. תנאי הסף נוגעים למשל, למבנה שבו תופעל המסגרת, לכוח האדם שיועסק בה, לאיתנות הפיננסית של המציע ועוד. מציעים שלא עמדו בכל תנאי הסף נפסלים ואינם יכולים להמשיך לשלב הבא.

דירוג המתמודדים בהתאם לאמות המידה: דירוג נעשה בהתאם לאמות מידה שנקבעו במסמכי המכרז והמשקל שניתן לכל אמת מידה. כל הצעה שעמדה בתנאי הסף מקבלת ציון בכל אמת מידה, ולפי הציון המשוקלל נקבע דירוג ההצעות ונבחרת ההצעה הזוכה.

לצורך ניתוח ההליך המכרזי של הרכש החברתי ובהיעדר מידע זמין ומערכת ממוחשבת לניהול המכרזים אסף צוות הביקורת את מסמכי המכרזים ואת הפרוטוקולים של הוועדות שדנו ב-658 ההצעות שהוגשו ל-128 מכרזי הרכש החברתי, המהווים את כלל ההצעות והמכרזים בשנים 2013 - 2022. להלן הפרטים:

תנאי הסף

תנאי הסף המפורטים במכרז נוגעים למשתתפים הבאים:

- איתנות פיננסית:** הצגת דוחות כספיים ומסמכים פיננסיים נוספים, לצורך בחינת איתנותם הפיננסית של המציעים.
- מבנה המגורים:** הצגת המבנה שבו תופעל המסגרת שבעניינה מתקיים המכרז. המכרזים נבדלים ביניהם ברמת הדרישות מהמבנה בכל הנוגע למקום הגיאוגרפי, דרישות הבטיחות, המרחק מהמסגרות האחרות, מאפייני המבנה ועוד.
- המציע:** דרישות הנוגעות לניסיון המקצועי של המציע בין אם בהתקשרות עם משרד הרווחה, ובין אם במסגרת ניסיון אחר.
- הצוות:** דרישות הנוגעות להשכלה ולניסיון המקצועי של כוח האדם שיועסק במסגרת, לרבות המדריכים, העובדים הסוציאליים, הפסיכולוג, הצוותים הרפואיים והפרה-רפואיים ומנהל המסגרת. נוסף על כך, הצוות נדרש לעמוד בדרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין⁶⁷.
- דרישות מינהליות:** למשל אישור על מורשי חתימה בתאגיד וגילוי נאות על קרבה משפחתית בין המציע לבין משרד הרווחה.

השפעת הוותק של המפעיל על העמידה בתנאי הסף

צוות הביקורת בחן באמצעות רגרסיה באיזו מידה העמידה בתנאי הסף של המכרזים מושפעת מוותק המציע. אמידת הרגרסיה נעשתה תוך בקרה על משתני רקע הנוגעים למאפייני המציע ולמאפייני המכרז⁶⁸. ההבחנה ברגרסיה הייתה בין מפעיל ותיק למפעיל חדש.

ברגרסיה נמצא כי ההסתברות שמציע ותיק יעמוד בכל תנאי הסף במכרזים ויעבור לשלב הבא גבוהה בכ-10 נקודות האחוז לעומת מציע חדש, כאשר ההבדל בין סוגי המציעים - ותיק או חדש,

⁶⁷ החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א - 2001.

⁶⁸ משתני הרקע הם סוג המציע (חברה או עמותה); משך ההתקשרות; גודל המסגרת (תפוסה מקסימאלית של מושבים). ראו את תוצאות הרגרסיה המלאות בנספח.

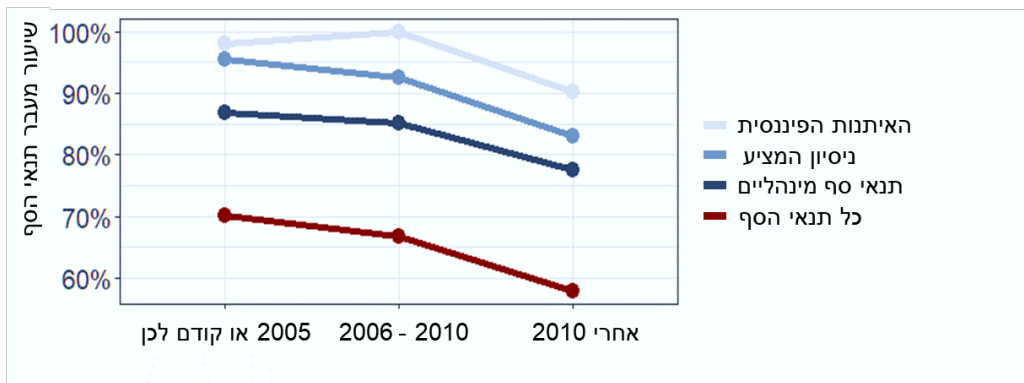


נמצא מובהק, כלומר למציע ותיק הסתברות גבוהה יותר, ביחס למציע חדש, לעבור את תנאי הסף ולהגיע לשלב השני במכרז.

ברגסיות שבדקו את ההשפעה של סוג המציע על ההסתברות להיפסל בכל תנאי סף בנפרד, נמצא כי קיים קשר מובהק בין ותק המציע לפסילה בתנאי סף הנוגעים לניסיון המציע, איתנות פיננסית, ותנאי סף מינהליים (ירידה של 11, 6 ו-8 נקודות האחוז בהתאמה בהסתברות להיפסל של מציעים ותיקים לעומת מציעים חדשים⁶⁹).

בתרשים שלהלן מוצג שיעור העמידה בשלושה תנאי הסף שההסתברות של מציע ותיק לעמוד בהם לעומת מציע חדש, גבוהה יותר באופן מובהק: ניסיון המציע, יציבות פיננסית ותנאי סף מינהליים. כן מוצג שיעור העמידה של המציעים בכלל תנאי הסף בהתאם לוותק המציע.

תרשים 17: שיעור העמידה בתנאי הסף במכרזים, על פי ותק המציע*



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בעמודה של "אחרי 2010" נכללו גם מציעים שלא הייתה להם התקשרות כלשהי עם משרד הרווחה נכון למועד סיום הביקורת.

מהתרשים עולה שכ-70% מהמציעים שהתקשרו עם משרד הרווחה בשנת 2005 או לפני כן, עמדו בכל תנאי הסף, לעומת כ-58% מהמציעים שהתקשרו עם משרד הרווחה בשנת 2010 או לאחר מכן. הדבר מלמד שאחת מסיבות השורש לחוסר הדינמיות בשוק השירותים החברתיים ולצבירת הכוח של המפעילים הוותיקים היא תנאי הסף במכרזים, שמהווים חסם כניסה למציעים חדשים. הדבר בולט במיוחד לגבי הדרישות המינהליות המשמשות כחסם טכני, אשר מתמודדים חדשים מתקשים לעמוד בהן.

תנאי הסף הנוגעים למבנה

רכיב מרכזי בהפעלת מסגרות חוץ-ביתיות הוא קיומו של מבנה המתאים למגוריים של המושמים. תנאי הסף הנוגע למבנה מהווה חסם משמעותי במיוחד למציעים חדשים שלא הפעילו מסגרות חוץ-ביתיות בעבר. הסיבות לכך הן הדרישה להוכחת בעלות על מבנה כבר בשלב מוקדם במכרז, שבו המציעים עדיין נמצאים בחוסר ודאות לגבי זכייתם בו, וכן גם בשל כך שאם מציע זוכה במכרז, לעיתים עובר זמן רב עד לתחילת ההפעלה של המסגרת, ובינתיים הזוכה נאלץ לשלם דמי שכירות ללא שיפוי של משרד הרווחה.

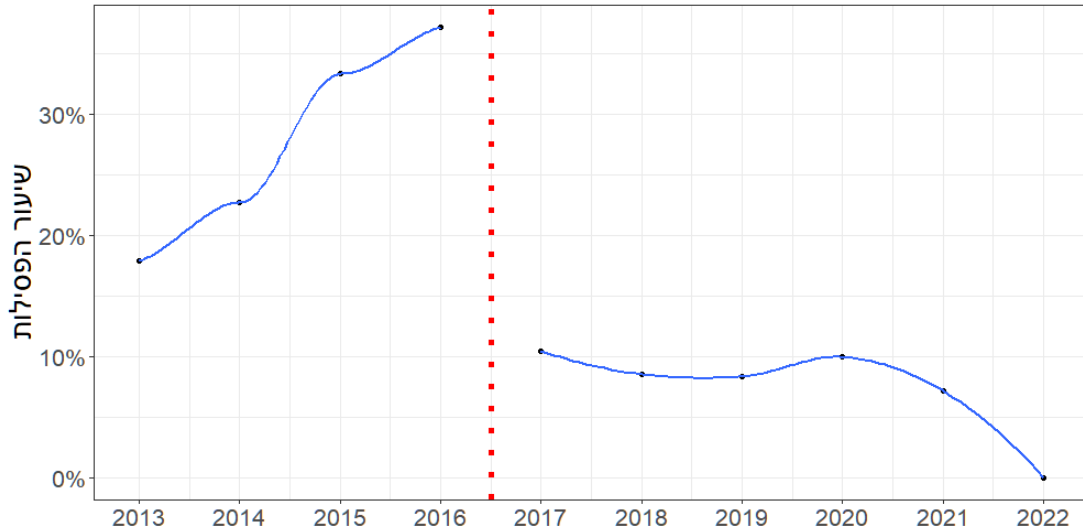
עד לשנת 2016 נדרשו המציעים להוכיח בעלות על מבנה כבר בשלב הראשון כחלק מתנאי הסף. כדי להקל על המציעים בנושא זה וכדי להרחיב את התחרות, החליט משרד הרווחה שלא לדרוש הוכחת בעלות על מבנה לתקופה ארוכה משנה. כמו כן, המשרד מאפשר להציג מסמך המעיד על זכויות במבנה שניתן לממש תוך שלושים יום ממועד הזכייה.

⁶⁹ כלל הרגסיות בוצעו תוך בקרה על משתני רקע של המציע ושל המכרז. משתני הרקע הם סוג המציע (חברה או עמותה); משך ההתקשרות; גודל המסגרת (תפוסה מרבית של מושמים). ראו את התוצאות המלאות של כלל הרגסיות בנספח.



להלן בתרשים שיעור הפסילות של הצעות במכרזים בתנאי הסף המתייחס למבנה בין השנים 2013 - 2022.

תרשים 18: שיעור הפסילות בשל אי-עמידה בתנאי הסף בנוגע למבנה בשנים 2013 - 2022*



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הקו המקווקו מסמן את מועד שינוי מדיניות משרד הרווחה לגבי הדרישה להוכחת בעלות על מבנה.

בתרשים ניתן לראות כי בשל שינוי המדיניות של משרד הרווחה בשנת 2016 בנוגע להוכחת בעלות על מבנה במכרזים, חלה ירידה ניכרת בשיעור המציעים שנפסלו בשל אי-עמידה בתנאי סף זה (מכ-37% בשנת 2016 לכ-10% בשנת 2017). מבקר המדינה מציין לחיוב את ההחלטה של משרד הרווחה להקל בתנאי סף זה, שיש בה כדי לסייע לכניסת מתמודדים חדשים לשוק.

אמות מידה

השלב השני בבחינת ההצעות להפעלת מסגרות חוץ-ביתיות במסגרת ההליך המכרזי הוא שלב מיון ההצעות על פי איכותן - ההצעות נבחנות בהתאם לאמות המידה והמשקלים להן כפי שנקבעו במכרז. תוצאת שלב זה היא רשימה מדורגת של ההצעות על פי איכותן בהתאם לציונים שניתנו להן. שלב זה הוא עיקר ההליך המכרזי ומהווה את זירת התחרות בין ההצעות.

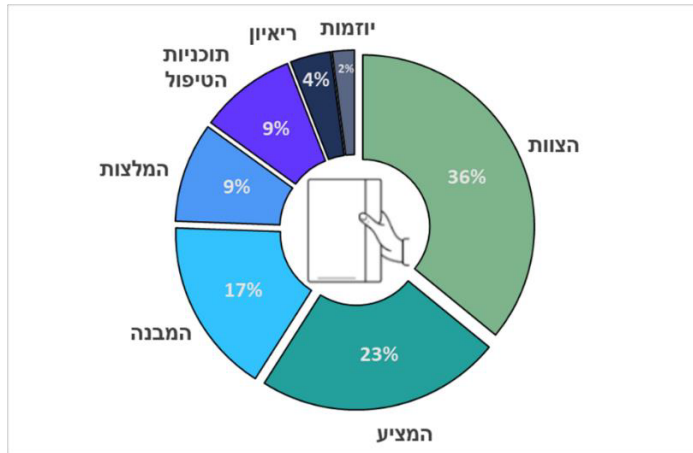
אמות המידה המרכזיות במכרזים הן אלה:

- 1. הצוות:** ניקוד על סמך ההשכלה והניסיון המקצועי של כוח האדם שיועסק במסגרות. הניקוד ניתן לכל תחום עיסוק (מדריכים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, וכדומה) בנפרד.
- 2. המציע:** ניקוד על סמך הניסיון המקצועי של המציע.
- 3. תוכניות הטיפול המוצעות:** ניקוד על סמך האיכות והמגוון של תוכניות הטיפול המוצעות, לרבות תוכניות לטיפול פרטני, קבוצות טיפוליות ותוכניות העשרה.
- 4. יוזמות עצמאיות של המציעים:** ניקוד על סמך תוכניות ויוזמות עצמאיות המוצעות, מעבר לדרישות המכרז.
- 5. מבנה:** ניקוד על סמך מאפיינים של המבנה שבו מתוכננת הפעילות להתקיים, בהתבסס על ביקור פיזי במבנה המוצע ועל חוות דעת מקצועיות.
- 6. ריאיון:** זימון נציגי המציעים ומנהל המסגרת המוצע לריאיון לפני ועדת מכרזים, לצורך התרשמות מניסיונם ויכולותיהם.
- 7. המלצות:** ניקוד על סמך המלצות ושביעות הרצון מהתקשרויות קודמות.



בתרשים שלהלן מוצג המשקל היחסי הממוצע שניתן במכרזים לכל אמת מידה.

תרשים 19 : המשקל היחסי הממוצע של אמות המידה

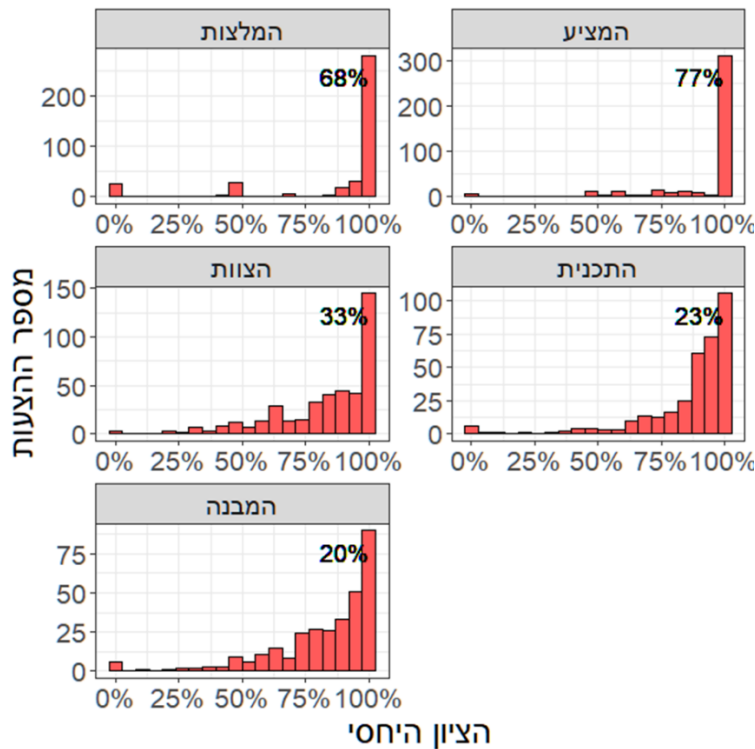


על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי המשקל הגבוה ביותר במכרזים ניתן לאמות המידה הנוגעות לצוות (36%), למציע (23%), למבנה (17%) ולהמלצות ולתכנית טיפול (9% כל אחת).

להלן התפלגות הציונים היחסיים⁷⁰ שקיבלו כלל ההצעות שעברו את תנאי הסף של המכרז בחמש אמות המידה בעלות המשקלים הגבוהים ביותר.

תרשים 20 : התפלגות ציוני ההצעות לפי חמש אמות המידה בעלות המשקלים הגבוהים ביותר



על פי מסמכי משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁷⁰ הציון היחסי בכל אמת מידה חושב כחס בין הציון שקיבלה ההצעה באותה אמת מידה לציון המרבי שניתן לקבל באמת המידה האמורה.



מהתרשימים עולה כי 68% מההצעות שעברו את תנאי הסף קיבלו את הציון המרבי באמת המידה בנוגע להמלצות (273 מתוך 401 הצעות), ו-77% קיבלו את הציון המרבי באמת המידה בנוגע למציע (311 מתוך 404 הצעות). משמעות הדבר היא כי בפועל אמות מידה אלה כמעט ולא השפיעו על דירוג ההצעות על פי איכותן.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי עדכן את תנאי הסף במכרזים, כדי לאפשר למפעילים נוספים לעמוד בהם⁷¹. המשרד ציין כי הגדרת אמות מידה רלוונטיות לאספקת שירותים חברתיים היא אתגר משמעותי העומד לפתחו של המשרד, וכי לצורך כך הוא הקים במינהלים צוותים מקצועיים שיבחנו את מדדי האיכות במכרזים ויעדכנו אותם, כדי שהם יהיו אפקטיביים ומדידים.

המידע על תוכן הצעות המציעים בנוגע לתוכניות הטיפוליות ולצוות: עולה מהתרשימים כי אמות המידה הנוגעות לצוות המוצע, למבנה ולתוכנית הטיפולית הן כלי משמעותי להבחנה באיכות ההצעות: זאת, הן משום שסך המשקל הניתן להן במכרזים הוא גבוה - 62% במוצע, והן מכיוון שקיימת שונות בציון שההצעות השונות קיבלו באמות מידה אלו.

בביקורת עלה כי מפקחי משרד הרווחה מכירים את תנאי הסף שנקבעו במכרזים והם בודקים אם המפעילים עומדים בהם. ואולם, המפקחים אינם מקבלים מידע על תוכן ההצעות שזכו במכרזים ועל מאפייניהן. נוסף על כך, לאגף פיקוח ובקרה במשרד הרווחה אין מידע על התוכניות הטיפוליות ועל הצוות שהציעו הזוכים במכרזים, ולפיכך האגף אינו מסוגל לוודא כי השירות שניתן למושמים תואם בפועל את ההצעה שלה התחייבו המפעילים. משמעות הדבר היא כי אמות המידה שהן המקור העיקרי להבחנה באיכות ההצעות, לא משמשות כמסגרת ההתחייבות של המציעים הזוכים לאיכות השירות שהם יתנו בפועל וכי ההליך המכרזי שנועד ביסודו ליצור תחרות על איכות השירותים, יוצר תחרות "על הנייר" בלבד - אמות המידה משמשות אומנם כלי ממיין ומדרג אך לא מצפן בקרה לאיכות השירות שהמציע נותן בפועל בהתאם להתחייבותו במסמכי המכרז.

כללי משחק אלו מקנים יתרון לשחקנים ותיקים שמכירים את הפגמים בהליך המכרזי ובמנגנוני הפיקוח ומודעים לכך שלא בהכרח יידרשו לממש את הצעותיהם במכרז. בהתאם לכך, שחקנים אלו עלולים לדעת כיצד לנסח הצעות שסיכויי הזכייה שלהן גבוהים, לעומת הצעות של מתמודדים חדשים שאינם מודעים לכך שמשרד הרווחה אינו בוחן את יישומן, והדבר מהווה חסם נוסף לפתיחת השוק לתחרות.

מומלץ כי משרד הרווחה יודא שהמפקחים מקבלים את המידע על תוכן ההצעות הזוכות במכרז ובודקים כי המפעילים אכן עומדים בהם; עוד מומלץ שהמשרד יודא שלאגף פיקוח ובקרה במשרד יועבר המידע על התוכניות הטיפוליות ועל הצוות שהציעו הזוכים במכרז. באופן הזה ניתן יהיה להבטיח שהשירות שניתן למושמים תואם בפועל את הצעות המפעילים במכרז, ושאות המידה שנקבעו ישמשו כמסגרת להבטחת התחייבות המפעילים לאיכות השירות שהם נותנים.

היזון חוזר בין ההליך המכרזי לבין איכות השירותים

כדי לשפר את איכות השירות שניתן למושמים במסגרות החוץ-ביתיות, נדרש כי יתקיים היזון חוזר בין תהליך הבחירה של מפעילי המסגרות, ובפרט דירוג ההצעות על פי אמות המידה שנקבעו, לבין איכות השירותים שמספקים מפעילי המסגרות למושמים. מצד אחד תובא בחשבון איכות השירות שסיפקו המציעים בעבר, בין היתר תוך הסתייעות בדוחות הפיקוח ובהיכרות של המפקחים עם מפעילים קיימים של מסגרות; ומצד שני, הבקרה על ההתקשרות תיעשה על סמך הצעת המפעיל במכרז וההסכם שנחתם עימו.

⁷¹ משרד הרווחה ציין לדוגמה שני מכרזים במינהל מוגבלויות משנת 2017 ואת מכרז הפנימיות במינהל שח"א משנת 2018. נוסף על כך ציין המשרד כי ב-15 מ-16 מכרזים שפרסם מינהל שלי"ם בשנת 2023 לא הופיעה דרישה למבנה כתנאי סף, וב-13 מהמכרזים האמורים לא הופיעה דרישה לכוח אדם כתנאי סף (בניתוח שביצע צוות הביקורת לא נכללו מכרזים משנת 2023).



חשיבות ההיזון החוזר באה לידי ביטוי גם בהחלטת הממשלה 1950 אשר קבעה שכדי לחזק את האפקטיביות של הבקרה על שירותים חברתיים במיקור חוץ, תתקיים הלימה בין תוכן ההתקשרות לבין עבודת המפקח והבקרות; וכן בהמלצות הצוות הממשלתי משנת 2016, שכללו המלצה על שילוב המפקחים בתהליכי השיח והלמידה עם מפעילי השירותים⁷².

נמצא כי לוועדות המכרזים אין מידע סדור ושיטתי המתקבל מהמפקחים של המשרד בשטח על איכות השירות של מציעים שהיו להם התקשרויות קודמות עם המשרד. גם הוועדה הציבורית לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות, בראשות השופטת (בדימוס) שלומית דותן, שהתפרסמו במרץ 2023 (להלן - ועדת דותן) ציינה כי בתהליך המכרז לא נכללה לרוב היוועצות משמעותית עם עובדי המשרד שנמצאים בשטח, ובראשם המפקחים, וכי ניתוק בין תהליך הפיקוח ובין המכרזים והחוזים הופך את המכרזים וההתקשרויות לפורמליים בלבד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי החיבור בשלבי כתיבת המכרז בין גורמי המקצוע במינהלים לבין הפיקוח הוא חיוני ודורש העמקה וכן הבניה של תהליך שיטתי כלל-משרדי. בהקשר זה ציין משרד הרווחה באפריל 2024 כי הוא החל בתהליך זה שמטרתו לשלב את תחומי הפיקוח בתהליך המכרז.



ניתוח שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים מצביע על תחרות מוגבלת, שכן בכ-60% מהמכרזים אין תחרות בין ההצעות שהוגשו למשרד הרווחה, וכל הצעה שעוברת את תנאי הסף זוכה במכרז; הניתוח מצביע גם על חוסר דינמיות בשוק, המתבטא בכניסה מועטה בלבד של מפעילי מסגרות חדשים ובשליטה כמעט מוחלטת של מפעילים ותיקים (89% מסך ההוצאה על שירותי רווחה חוץ ביתיים הועברו למפעילים שנכנסו לשוק לפני שנת 2005, תשלומים אלו מסתכמים ב-3.1 מיליארד ש"ח). כך, גם כאשר שחקן חדש מנסה להיכנס לשוק, הסתברות הזכייה שלו במכרזים נמוכה במידה ניכרת מזו של שחקן ותיק. ניתוח תהליך המכרזי במשרד הרווחה מלמד כי מצב זה נובע מקיומם של חסמי כניסה המקנים יתרון ניכר לשחקנים ותיקים ומביאים לכך ששיעור הפסילות שלהם בתנאי הסף קטן יותר. נוסף על כך, אמות המידה המשמשות לדירוג איכות ההצעות מקנות יתרון לשחקנים ותיקים, המנוסים בכתיבת הצעות בעלות פוטנציאל זכייה גדול להפעלת מסגרות והמודעים לכך שמשרד הרווחה אינו בוחן את יישומן. עניין זה מהווה חסם בפני שחקנים חדשים ומקשה עליהם להיכנס לשוק.

כדי להגביר את התחרות על איכות השירותים החברתיים, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגדלת מספר ההצעות באמצעות בחינת מתן הגנת ינוקא במכרזים או בכל דרך אחרת, כדי לשפר את רמת התחרות בשלב הראשון; ישקול להתאים את תנאי הסף שבהם נדרשים המציעים לעמוד במסגרת התמודדותם במכרזים כך שיתאפשר ביתר קלות גם למציעים חדשים לעמוד בתנאי הסף הנדרשים ולהרחיב את התחרות גם בשלב השני וכן ידרג באופן אפקטיבי את ההצעות על פי איכותן.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה יחזק את הממשקים בין שלב הבחירה של מפעילי המסגרות ובין שלב הפיקוח והבקרה עליהן, הן באמצעות דירוג אפקטיבי של ההצעות בהתבסס על הניסיון הנצבר עם המציע, והן באמצעות יידוע אגף פיקוח ובקרה והמפקחים על ההצעות שזכו במכרזים ובפרט בדבר התוכניות הטיפוליות והצוות המוצע, כדי שהם יוכלו לפקח על יישום התחייבויות המפעילים.

72 משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, המלצות מדיניות: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ, יוני 2020, עמ' 15.



מעורבות רשות התחרות באסדרת שוק אספקת שירותי הרווחה החוץ-ביתיים

רשות התחרות פועלת מכוח חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות), ומופקדת על שמירת התחרות החופשית במשק ועל קידומה. רשות התחרות מיעצת לגופי ממשלה ולכנסת על מנת לאפשר את התחרות החופשית והתועלות שהיא טומנת בחובה לרווחת הציבור ולטובת הצמיחה הכלכלית והרווחה החברתית⁷³.

תמונת המצב שעולה מממצאי ניתוח שוק שירותי הרווחה ומההליך המכרזי לבחירת ספקים הוצגה בדיונים של רשות התחרות עם משרד רה"ם ומשרד הרווחה בפברואר 2017, ובכלל זה בעיות בנושא מיקור החוץ של השירותים. לדוגמה, צוין כי מיקור החוץ בנוי טלאים-טלאים, בין השאר בשל התקשרויות שנכשלו והיה צורך לפרסם בעקבותיהן מכרזים שלמעשה נתפרו לספק מסוים; וכי אין חיץ ברור בין משרד הרווחה כמאסדר ובין הספקים, שכן המשרד עדיין לא התרגל למעמד המאסדר, והוא רואה עצמו יותר במעמד של מפקח-מדריך, עד כדי הדרכת ספקים כיצד לגשת למכרזים.

בשל סכומי העתק (3.5 מיליארד ש"ח) שמשלמת המדינה עבור שירותי הרווחה ובשל האחריות החברתית לביטחונם ורווחתם של מקבלי השירותים החברתיים שאינם מסוגלים להשמיע את קולם, היה מצופה כי רשות התחרות תבחן דרכים לשיפור התחרות בין המפעילים, כדי לשפר את איכות השירות הניתן⁷⁴.

עם זאת, בביקורת עלה כי רשות התחרות לא בחנה לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה. אומנם נוצר קשר בפברואר 2017 בעניין בין משרד הרווחה לרשות התחרות לצורך ייעוץ בנוגע למכרזים מסוימים, אך הוא לא הבשיל לכדי שיתוף פעולה כולל ובחינה מעמיקה של מידת התחרות בשוק.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי פנה לרשות התחרות בנושא התחרות באספקת שירותי הרווחה, אולם הנושא לא הוסדר. משרד רה"ם הוסיף שלדעתו, חשוב לתת את הדעת לנושא זה בהסתכלות רוחבית⁷⁵.

בתשובת רשות התחרות ממאי 2024 (להלן - תשובת רשות התחרות) היא מסרה כי אומנם בשנת 2022 נוצר קשר בין משרד רה"ם לרשות התחרות בנוגע למכרז מסגרת, ורשות התחרות הביעה עניין להביא את זווית הראייה התחרותית, אך התהליך לא קודם.

טיפול יסודי בכשלים בעניין התחרות כפי שעלו מניתוח שוק שירותי הרווחה במיקור חוץ ומההליך המכרזי, יאפשר מתן שירות איכותי יותר. על כן מומלץ כי הממונה על רשות התחרות יפעל מכוח חוק התחרות ויבחן מעת לעת את מכרזי הרכש החברתי במשרד הרווחה. כמו כן, מומלץ כי רשות התחרות, בשיתוף משרד האוצר, משרד רה"ם ומשרד הרווחה, תשקול לגבש צוות בין-משרדי אשר יבחן לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה במיקור חוץ ואת המנגנון המיטבי למינוף היתרונות המובנים של התחרות, לשם שיפור איכות השירותים למקבלי שירותים אלה, המשתייכים לאוכלוסיות הראויות ביותר לקידום בחברה הישראלית.

תכנון פריסת מסגרות חוץ-ביתיות בשוק שירותי הרווחה

תכנון שיטתי הוא חלק ממחויבותיה של הממשלה, ונועד לשפר את תפקודה. מדריך התכנון הממשלתי⁷⁵ קובע כי כדי לגבש תמונת מצב לשם קביעת מדיניות אפקטיבית, על קובעי המדיניות לאסוף ולנתח את המידע אשר יסייע בזיהוי סיבות השורש למצב הנוכחי ויאפשר צמיחה של רעיונות שיהיו מנופי שינוי. תכנון שוק השירותים החברתיים החוץ-ביתיים כולל בחינה של היצע

⁷³ חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988; אתר רשות התחרות.

⁷⁴ ראו התייחסות למידת המעורבות של רשות התחרות גם במבקר המדינה, "ניתוח הריכוזיות בענף הרכב", אדר התשפ"ב - מרץ 2022.

⁷⁵ מדריך התכנון הממשלתי (2010) עמ' 108.



המסגרות הקיים, לעומת הדרישה למקומות במסגרות מצד מקבלי השירות, על פי צורכי האוכלוסייה. לפיכך פתיחה או הרחבה של מסגרת חוץ-ביתית צריכות להתבצע לאחר ניתוח שוק הן מצד ההיצע והן מצד הביקוש, כדי לוודא שהמסגרות נותנות את המענה המיטבי לאוכלוסייה.

ועדת התעריפים היא הוועדה האחראית במשרד הרווחה לאשר פתיחה של מסגרות חדשות ואת התעריף המוצמד אליהן. זו ועדה בין-משרדית עצמאית ובלתי תלויה שבה חברים נציגי משרד הרווחה, משרד האוצר והשלטון המקומי. תהליך הגשת הבקשות לוועדת התעריפים מוסדר בנוהל פנימי של המשרד (להלן - נוהל ועדת תעריפים). על פי הנוהל, ועדת התעריפים דנה בפעילויות חדשות שטרם נקבע להן תעריף ובשינוי תעריפים לפעילויות קיימות.

בקשה לשינוי תעריף קיים או לקבלת תעריף חדש מוגשת לדיון בוועדה. התעריף נבנה בהתאם לקריטריונים ועקרונות תמחור אחידים ושוויוניים שמגובשים לכל שירות בנפרד. בשלב הראשון המינהל הרלוונטי למתן השירות שבו מדובר מגדיר את מטרת השירות ואת התשומות שיש להפנות לצורך אספקתו. בשלב הבא מינהל תקצוב וכלכלה בוחן את השירות, תוך השוואה לכלל השירותים הניתנים במשרד. לבסוף נבנה מודל תעריפי שמבוסס על תשלום לכל מושם בכל חודש ומורכב מתשומות כוח אדם והוצאות אחזקה.

נוהל ועדת התעריפים קובע כי בקשה לשינוי תעריף קיים או לקבלת תעריף חדש תכלול ניתוח נתונים כחומר רקע להתכנסות הוועדה. לגבי הביקוש, נדרש לבחון למשל את שיעורי התפוסה במסגרות הקיימות; לבצע השוואה רב-שנתית של מספר המושמים; לנתח את התפלגות המושמים על פי רשות מקומית; ולנתח נתונים בדבר קליטות ועזיבות של מושמים במסגרות. כמו כן, יש להביא בחשבון את צפי הביקוש העתידי בהתאם לקצב הגידול של האוכלוסייה שבה מדובר. לגבי ההיצע, נדרש לסקור את מספר המסגרות ומקומן לעומת התפלגות האוכלוסייה הפוטנציאלית להשמה.

בביקורת עלה כי בשנים 2021 - 2022 התכנסה ועדת התעריפים במשרד הרווחה שבע פעמים⁷⁶, ובמסגרת ההתכנסויות נבחנו תעריפים לעשרה סוגים של מסגרות חוץ-ביתיות⁷⁷.

נמצא כי החומרים שהעבירו המינהלים המקצועיים לוועדת התעריפים בשנים 2021 - 2022 כללו פירוט של אוכלוסיית היעד ותיאור הצורך בשירות חדש המוצע, ואולם הם לא כללו ניתוח של היצע המקומות הפנויים במסגרות, לעומת הביקוש הפוטנציאלי. למרות זאת, ועדת התעריפים אישרה פתיחת מסגרות חדשות או שינוי תעריף למסגרות קיימות, בלי שהביאה בחשבון את כמות המקומות הפנויים במסגרות הקיימות, שלא בהתאם לנוהל התעריפים.

כדי לתכנן באופן מיטבי את שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערכת מידע שאליה יקלטו הנתונים הרלוונטיים על היצע המקומות הפנויים במסגרות ועל הביקוש הפוטנציאלי. תשתית מידע זו תסייע לוועדת התעריפים בתהליך ההחלטה על פתיחה, הרחבה, צמצום וסגירה של מסגרות, תוך בחינת נתוני השמות בפועל לעומת הקיבולת של המסגרות. כך פריסת המסגרות תיעשה באופן יעיל ותשרת את כלל האוכלוסייה הנזקקת להן.

תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים

שיטת התעריף לתשלום על שירותי רווחה

על מנת להבטיח רמת שירות נאותה שתסופק למקבלי השירותים החברתיים, ולמנוע מצב שבו הספק הזוכה מציע מחיר נמוך מדי שלא ניתן לספק בו שירות הולם, הגדיר משרד הרווחה תעריף לאספקת שירותי רווחה - תשלום חודשי למפעיל מסגרת על בסיס העלות התקנית של כל התשומות

⁷⁶ הוועדה התכנסה בנובמבר 2021, במרץ 2022, במאי 2022, באוגוסט 2022, בנובמבר 2022, ופעמיים בדצמבר 2022.

⁷⁷ בשנים 2020 - 2021 התכנסה ועדת התעריפים פעם אחת, היות שהתקציב אושר רק בנובמבר 2021. יצוין כי לא ניתן לכנס את הוועדה בתקופה בה התקציב המשכי.



הנדרשות למתן שירות לכל מושם במסגרת (להלן - תעריף). התעריף המשולם למפעילי המסגרות נקבע על מנת לשקף את העלויות המשוערות של התשומות שהם נדרשים לספק על פי ההסכמים עם משרד הרווחה, עבור כל מושם.

התעריף החודשי מחושב על מנת להתאים את התשלום בגין כל מושם למבנה העלויות בפועל של המפעיל, כך שהוא יוכל לשלם על השירות הבסיסי שנקבע במכרז ותוך מתן גמישות למפעיל לקבוע את הוצאותיו בהינתן התעריף. שיטה זו מפחיתה את הסיכון הכלכלי למפעילי המסגרות שזכו במכרזי הרכש החברתי, מאחר שהמשרד מחויב לשלם להם את העלויות ולהבטיח לו מראש רווח, כפי שנקבע במכרז.

התעריף פועל בשיטת הממוצעים, כלומר, עבור כל מרכיב בתעריף משולמת העלות הממוצעת. אם מפעיל נאלץ מסיבה מסוימת לשלם על אחד המרכיבים יותר מהעלות הממוצעת, הוא יכול לחסוך בהוצאותיו על מרכיב אחר, וכך סך העלויות שלו עדיין נשאר קרוב לתעריף שמשלם לו משרד הרווחה.

יתרונה של שיטת התעריף הוא בפשטותה, היא אינה דורשת מעקב ובקרה אחר חשבוניות, וכן היא מתמצת את המפעיל להתייעל היות והתשלום קבוע וכל חיסכון בעלויות מגדיל את היתירות שלו. מנגד, היא מקטינה את מעורבות המדינה במדידת היקף השירותים שניתנים בפועל ומגדילה את תלותה הכמעט מוחלטת בספקי השירותים. הידע הנצבר על פונקציית הייצור של השירותים החברתיים נותר בידי הספקים עצמם, ולא בידי המדינה. תופעה זו מכונה "מהפך העוצמה", והיא משקפת תלות כמעט מוחלטת של המדינה בספקי השירותים⁷⁸.

קביעת התעריפים למסגרות חוץ-ביתיות

תעריף משרד הרווחה למסגרות חוץ-ביתיות כולל שלושה רכיבים מרכזיים: תשומות כוח אדם, הוצאות אחזקה ורווח בשיעור של 4% המחושב כשיעור מתוך סכום שני הרכיבים האחרים.

1. **תשומות כוח אדם**: רכיב תשומות כוח האדם מתבסס על טבלת שכר משרדית של בעלי תפקידים הרלוונטיים לטיפול באוכלוסיות הרווחה שהמשרד מטפל בהן. הטבלה מתעדכנת לפי שינויים בשכר במגזר הציבורי. תשומות אלו כוללות את בעל התפקיד שמטפל במושמים במסגרת ואת היקף המשרה שבו נדרש להעסיק אותו. במסגרת התעריף המפורסם במכרז יש גמישות מסוימת המאפשרת למפעילים לבצע סבסוד צולב בתוך סעיפי השכר, באמצעות העלאת הוצאות השכר בתחום מסויים, על חשבון הפחתתן בתחום אחר⁷⁹. תעריף השכר גבוה יותר עבור מפעילים המאוגדים כעמותה, מכיוון שמובא בחשבון המס שעמותות נדרשות לשלם⁸⁰.

2. **עלויות אחזקה**: תשומות האחזקה במסגרות חוץ-ביתיות מבוססות על שיפוי עלויות אחזקה ממוצעות של מסגרת בגין רכיבים שונים, כגון כלכלה, כביסה וביגוד. כמו כן, העלויות כוללות תשלומי מיסים ואגרות על הנכס ותשלומי הסעות. אשר למסגרת המכילה מספר רב של מושמים (יותר משישה), נוסף על שיפוי בגין עלויות האחזקה במסגרת, מודל התעריף למושם כולל גם תשלומי שכר דירה בגין המבנה (להלן - שכ"ד). תשלום שכ"ד למושם במסגרות גדולות נע בין ש"ח ל-1,008 ש"ח לחודש, כאשר רוב התעריפים הם 800 - 850 ש"ח לחודש למושם. כאשר המסגרות קטנות (שישה מושמים או פחות), תשלום שכ"ד למסגרת מתבצע בנפרד מהתעריף ומחושב לפי 1,061 ש"ח למושם או לפי הסכם שכ"ד, הנמוך מביניהם.

⁷⁸ "המכרז כחזות הכלי", עמ' 14, 22.

⁷⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מסגרות רווחה חוץ ביתיות לילדים ונוער - אופן התקצוב ותמחור העלויות** (פברואר 2017).

⁸⁰ על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, עמותות משלמות מס שכר. שיעורו של המס נכון לשנת 2023 הוא 7.5%.



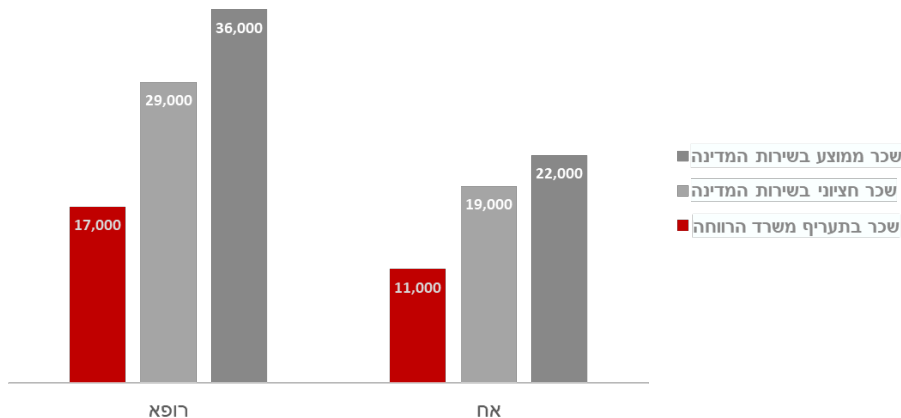
3. **רווח**: הרווח לספק נגזר מתשומות כוח האדם ומעלויות האחזקה שמשלם משרד הרווחה עבור מושמים במסגרת, ושיעורו מכלל העלויות הוא 4%. רווח זה מתווסף לתעריף, כך שלאחר תשלום כל ההוצאות צפוי לספק, בין שהוא עמותה ובין שהוא חברה, רווח של 814%.

הנחת היסוד בקביעת התעריף היא שהתעריף החודשי למושם במסגרת, אמור לשקף את אומדן הוצאות המסגרת בגין אותו מושם. משרד מבקר המדינה בחן את כל אחד ממרכיבי התעריף של משרד הרווחה לאספקת שירותי רווחה, כמפורט להלן:

מרכיב תשומות כוח אדם בתעריף

שכר הצוות הרפואי: אחד המרכיבים המרכזיים שבו עולה פער בין העלות לפי תעריפי המשרד לבין ההוצאות בפועל של המפעילים הוא שכר הצוות הרפואי. בתרשים שלהלן מוצג השכר הממוצע והחציוני של אחים ורופאים⁸² בשירות הציבורי, על פי דוח הממונה על השכר⁸³, ולעומתם השכר המוצע בתעריף של משרד הרווחה.

תרשים 21: השכר הממוצע והחציוני בשירות המדינה לצוות רפואי בשנת 2021 והשכר המוצע בתעריף משרד הרווחה בשנת 2023



המקור: נתוני משרד הרווחה והממונה על השכר.

מהתרשים עולה כי בשנת 2021 היה שכר האחים והרופאים בשיטת התעריף של משרד הרווחה (11,000 ש"ח ו-17,000 ש"ח, בהתאמה) קטן במידה ניכרת מהשכר הממוצע שלהם (22,000 ש"ח ו-36,000 ש"ח, בהתאמה), והוא קטן ביותר מ-40% משכרם החציוני⁸⁴ בשירות הציבורי (19,000 ש"ח ו-29,000 ש"ח, בהתאמה). תעריף שכר שקטן מהשכר הממוצע והחציוני לאותו מקצוע עלול לגרום לקשיים בגיוס עובדים ולירידה באיכות העובדים המגויסים. נוסף על כך, כיוון שלמפעיל יש גמישות מסוימת המאפשרת לו לבצע סבסוד צולב בתוך סעיפי השכר, ייתכן מצב שבו כדי לממן שכר גבוה יותר לצוות הרפואי הוא יפחית עלויות העסקה של עובדים אחרים. יתרה מזאת, בחלק מהמקרים נדרש מהמפעילים להעסיק רופא שהוא פסיכיאטר כך שהפער בין השכר האלטרנטיבי שלו לשכר בתעריף גדול אף יותר; שכן שכר הפסיכיאטרים בבתי החולים מגיע בממוצע לכ-39,000 ש"ח בחודש⁸⁵.

81 עעי"מ 4,363/14, מדינת ישראל נ' עמותת אק"ם ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.15).

82 התעריף קובע שכר זהה לכל סוגי הרופאים.

83 דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הבריאות בבתי החולים הציבוריים לשנת 2021.

84 השכר החציוני מייצג את רמת השכר אשר מחצית מהעובדים (האחים והרופאים בעניין זה) משתכרים יותר ממנה ומחציתם - פחות ממנה). המשמעות היא שבניגוד לשכר הממוצע, בשכר החציוני רמות השכר

הקיצוניות - הנמוכות והגבוהות (למשל שכר הבכירים במערכת הבריאות), אינן מטות את בחינת רמות השכר.

85 דין וחשבון על הוצאות השכר במערכת הבריאות בבתי החולים הציבוריים לשנת 2021.



הפעלת סנקציה לקיזוזים מהתעריף בגין מחסור בכוח אדם

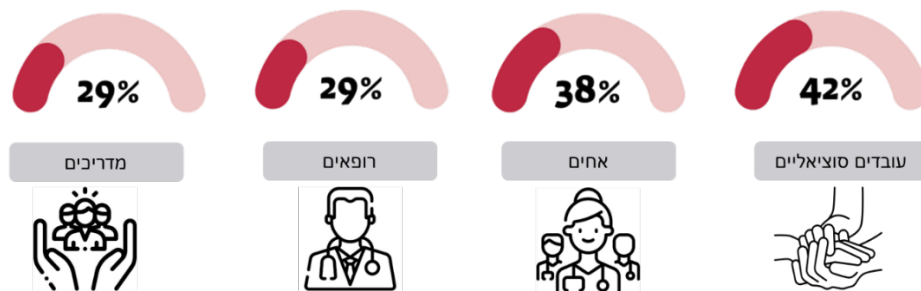
כדי לוודא שמפעילי המסגרות עומדים בהסכם שעליו חתמו עם משרד הרווחה ומספקים את אשר התחייבו לספק, פרסם משרד הרווחה במרץ 2019 נוהל "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם על ידי בעלי התפקידים במחוז ובמטה" (להלן - נוהל אכיפה). הנוהל מפרט את כלי האכיפה שעומדים לרשות המשרד בנוגע לתהליכי אכיפת תיקון הליקויים במסגרת ואת הסנקציות על המפעילים שאינם עומדים בהסכם. הנוהל מאפשר למשרד הרווחה לקזז סכומים מתשלומים שהיו מגיעים למסגרת על פי ההסכם עימה, לו לא עמדה במלוא התחייבויותיה. למשל, אם חסרה משרה של עובד סוציאלי אחד, המשרד יקזז על פי הנוהל את שכרו היחסי בתעריף מכל מושם בכל חודש שבו התקן לא היה מלא.

בהקשר לכך קבע משרד הרווחה בנוהל פיקוח ובקרה על תשומות כוח אדם במסגרות חוץ-ביתיות מיולי 2021 כי עמידה של מפעיל מסגרת בכל התחייבויותיו, ובכללן התחייבותו להעמיד כוח אדם במספר, בהיקף ובאיכות בהתאם לצורך, היא תנאי הכרחי לאספקת שירותי רווחה איכותיים לנזקקים להשמה במסגרות חוץ-ביתיות בהתאם לסטנדרטים המקצועיים שקבע המשרד; וכי הנחת היסוד בקביעת התעריף היא שהתעריף החודשי למושם משקף את הסכום שהמשרד משלם למפעיל המסגרת בגין כל התחייבויותיו כלפי המשרד שנקבעו בהסכם ההתקשרות עימו.

ההנחיות שצוינו לעיל מתבטאות גם בהסכמים שחותם משרד הרווחה עם המפעילים. בהסכמים מתחייבים המפעילים למסור דוח חודשי המפרט את מצבת כוח האדם לאותו חודש. אם הספק אינו עומד במצבת כוח האדם בהתאם לדרישות משרד הרווחה, המשרד אמור להפחית מהתמורה החודשית בגין כל אחד מהמושמים סכומים יחסיים, בהתאם לחלק החסר מתוך התקן הנדרש, בהתאם לעלותו במודל כפי שאושר על ידי ועדת התעריפים, ובהתאם לפרק הזמן שבו לא עמד המוסד בדרישות.

בתרשים שלהלן מובאים שיעורי החוסרים במקצועות הליבה של שירותי הרווחה החוץ-ביתיים: מדריכים, רופאים, אחים ועובדים סוציאליים ואחים, כפי שהתקבלו ממשרד הרווחה, על פי המידע שהיה ברשותו נכון לתחילת שנת 2023.

תרשים 22: שיעור כוח האדם החסר במקצועות הליבה של המסגרות החוץ-ביתיות* נכון לשנת 2023



המקור: נתוני משרד הרווחה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים אינם כוללים את שירותי נוח"ם (נוער חרדי מנותק).

מהתרשים עולים פערים של 29% עד 42% בין היקף כוח האדם המתחייב בהסכמים עם משרד הרווחה לבין המצב בפועל במסגרות החוץ-ביתיות. קרי, יש מחסור של כשליש מכוח האדם הנדרש לטיפול במסגרות. הדבר ניכר בייחוד בקרב העובדים הסוציאליים.

משרד מבקר המדינה חישב את אומדן התקציב המשולם ממשרד הרווחה למסגרות עבור כלל המשרות החסרות. החישוב התבצע על פי עלות שכרם של מי שהיו אמורים לאיש את המשרות החסרות, בהתאם לטבלאות השכר העומדות בבסיס מודל התעריף. על פי אומדן זה, התקציב



עבור איוש המשרות החסרות הוא כ-512 מיליון ש"ח בשנה⁸⁶, שהם כ-15% מסך התקציב של שירותי הרווחה החוץ-ביתיים במשרד הרווחה. נמצא כי בשל המחסור במטפלים ומדריכים, לעיתים המפעילים משלמים לכוח האדם הקיים במסגרות עבור משמרות כפולות, וכי משמרות אלה גורמות לשחיקה ולתחלופה של כוח האדם.

עוד נמצא כי אף שמשרד הרווחה ער למחסור בהיקף כוח האדם, הוא אינו מפעיל את נוהל האכיפה בכל הנוגע לשימוש בקיזוזים. משמעות הדבר היא כי מתוך הסכום שנאמד בכ-512 מיליון ש"ח בשנה, משרד הרווחה משלם למפעילים על משרות שאינן מאוישות. דבר המצביע על חשש לפגיעה בקופה הציבורית.

היעדר השימוש של משרד הרווחה בסנקציה של הקיזוזים והמשך התשלום של המשרד עבור שירותים שהוא אינו מקבל הם למעשה העלמת עין מצד משרד הרווחה כלפי מפעילים המפירים את החוזה שנחתם עימו, ומצביעים על תלותו במפעילים אלה. כך, מעבר לחשש לפגיעה בקופה הציבורית, מאפשר משרד הרווחה למפעילים לתת שירות באיכות נמוכה יותר למושמים, ללא הפעלת סנקציה כלפיהם.

בתשובתו הנוספת של משרד הרווחה ממאי 2024 (להלן - תשובתו הנוספת של משרד הרווחה) הוא מסר, כי הוא נמצא בתהליך פיתוח של מערכת ממוחשבת שתאפשר לבדוק פערי איוש ובהמשך לכך - קיזוז מתאים; עוד הוסיף כי בכוונתו לבצע פיילוט לבחינת התהליך במספר מסגרות.

הכשרות מקצועיות וליווי מקצועי

המדריכים הם הצוות המטפל באופן ישיר במושמים במסגרת. הם הראשוניים שאמורים להגיב על כל אירוע חריג המתרחש בין כותלי המסגרת ולתת את המענה הטיפולי הראשוני למושמים - אנשים עם מוגבלות, נוער בסיכון, שורדות זנות וכד'. מכיוון שמדובר באוכלוסייה עם קשת רחבה של אתגרים, על הצוות המטפל לקבל הכשרות מקצועיות מתאימות לפני תחילת העבודה ובמהלכה, וכן לקבל ליווי במשך כל תקופת ההעסקה. הכשרה וליווי מקצועיים יכולים גם לתרום למניעת שחיקה של הצוותים ולהגביר את המוטיבציה שלהם. דרישה זו מתבטאת בהסכמים שהמפעילים חתמו עליהם עם משרד הרווחה, שבהם התחייבו לספק הדרכה והשתלמויות מקצועיות לצוות שהם מעסיקים, לשם שמירת רמתו המקצועית וקידומה.

בביקורת עלה כי משרד הרווחה אומנם דורש ממפעילי המסגרות בהסכמים להכשיר וללוות את הצוותים אך הוא אינו משלם בעבור פעילות זו - מרכיב כוח האדם בתעריף כולל רק תשלומי שכר ואינו כולל מרכיב הכשרה וליווי מקצועיים של הצוות. בכך ניתן תמריץ למפעיל שלא לעמוד בתנאי הסכם ולא להכשיר וללוות את הצוות או לחלופין לספק הכשרות וליווי אבל במקביל לכך - לפגוע בשירות אחר שהמפעיל מספק.

עוד עלה כי בתעריף משרד הרווחה לא קיים מנגנון לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה. כפועל יוצא מכך תיתכן תחלופה רבה של הצוות המטפל במסגרות⁸⁷. הדבר פוגע בצבירת הידע ובניסיון של הצוות המטפל ועלול לפגוע באיכות השירות הניתן למושמים.

בתשובת משרד רה"ם הוא מסר כי בפועל ניתן לשלם שכר לצוותים על פי רמת הכשרתם, וכך עובד שעבר הכשרה מתקדמת יקבל שכר גבוה יותר.

משרד הרווחה מסר בתשובתו הנוספת כי הוא משקיע משאבים רבים ומגבש תמריצים להכשרה, הדרכה והשתלמויות של הצוותים המטפלים. כך למשל נקבעו במינהל מוגבלויות ובחסות הנוער מנגנוני דיווח ושיפוי לתמרוץ שהוא נוסף על התשלום לפי התעריף, עבור מטפלים מוסמכים המקבלים הכשרות וכן לשימור עובדים קיימים.

⁸⁶ המחסור הוערך בכ-3,700 משרות, שעלותן נאמדת בכ-512 מיליון ש"ח בשנה.
⁸⁷ דוח שנתי 2020, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה", עמ' 1371 - 1437.



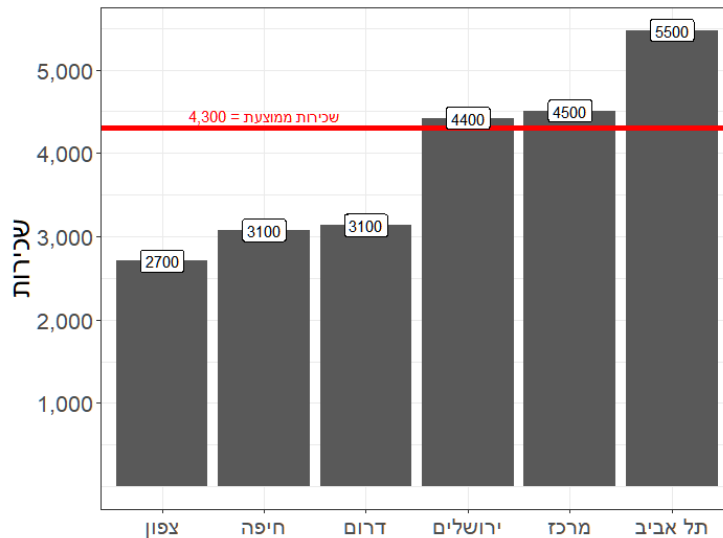
לגבי תשובות משרד רה"ם ומשרד הרווחה, יצוין כי מדובר בתמריץ מוגבל לעידוד הכשרה, שכן הוא ניתן רק בחלק מהמינהלים - למשל הוא לא ניתן במינהל שח"א, כמו כן, הוא ניתן רק לחלק מבעלי התפקידים - למשל הוא לא ניתן לכוח אדם רפואי.

מרכיב עלויות אחזקה בתעריף

תשלומי שכר דירה

על פי משרד הרווחה, מחיר הגג עבור שכירות למושם במסגרות קטנות נגזר מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) על העלות הממוצעת של שכירות, לפי מספר החדרים בדירה, כאשר החישוב הוא בערך של חדר לכל מושם⁸⁸. למשל, בדירה שבה מתגוררים שישה דיירים עלות השכירות הממוצעת לדירה של שישה חדרים על פי הלמ"ס ברבעון האחרון של שנת 2022 הייתה כ-6,000 ש"ח, ולכן תשלום של 1,061 ש"ח למושם בממוצע אמור להספיק. היתרונות של חישוב כזה הם הפשטות, האחידות והשקיפות של התעריף. ואולם לשיטה זו יש גם חסרונות, הנובעים מהדיפרנציאליות של ההוצאות בפועל של המסגרות. בתרשים שלהלן ניתן לראות את עלות השכירות הממוצעת (לדירות בכל הגדלים) על פי אזורים בארץ, לעומת העלות הממוצעת הכוללת.

תרשים 23: עלות השכירות הממוצעת על פי אזורים, הרבעון השלישי של שנת 2022



על פי קובץ מחירי שכר דירה של הלמ"ס, אוקטובר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שונות ניכרת בעלות שכ"ד במחוזות השונים בארץ. מכאן, שתשלום למסגרות על פי העלות הממוצעת של שכ"ד עשוי להיות נמוך מדי במחוזות במרכז הארץ שבהם שכר הדירה גבוה (ירושלים, תל אביב ומרכז) וגבוה מדי במחוזות בפריפריה שבהם שכר הדירה נמוך (צפון, דרום וחיפה). כלומר, למפעילים יש תשלום יותר לפתוח מסגרות במחוזות בפריפריה מאשר במחוזות במרכז ובירושלים.

תשלום שמתבצע על פי העלות הממוצעת וללא התחשבות במקום שבו נמצאת המסגרת עשוי להיטיב עם מפעילים גדולים שמפעילים כמה מסגרות באזורים גיאוגרפיים שונים, דבר המאפשר להם לבצע סבסוד צולב ממסגרת בפריפריה למסגרת במרכז. תשלום באופן כזה עלול

⁸⁸ החישוב אינו מדויק, אלא מתבצע בדיקה שעלות הגג מקיימת אותו סדר גודל של שכירות ממוצעת לפי מספר המושמים.



לפגוע בתחרות בין המפעילים ולהביא לכך שאיכות השירות וזמינותו במסגרות באזורים גיאוגרפיים יקרים עלולות להיפגע.

מרכיב הרווח בתעריף

הכדאיות הכלכלית של הפעלת מסגרות חוץ ביתיות תלויה בעלות האלטרנטיבית שלהם, המושפעת מגורמים מאקרו כלכליים כמו ריבית. בנק ישראל ומהרווח הצפוי להם בענפי תעסוקה קרובים. על כן היה מצופה כי במטרה לעודד כניסת מפעילים חדשים משרד הרווחה ישנה את שיעור הרווחיות המחושב בתעריף, בהתאם לשינויים בריבית או לשינויים ברווחיות בענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים במשך השנים. זאת מכיוון ששינויים אלה משפיעים על התמריצים להשקעה בהפעלת מסגרות חוץ-ביתיות, ובהתאם לכך גם על שיעור הרווחיות שהמפעילים מצפים לקבל. שיטת פעולה דומה נהוגה בקביעת מחיר מפוקח של מוצרים, אשר מתעדכן מפעם לפעם בהתאם לשינויים בסביבה הכלכלית⁸⁹.

עלה כי משרד הרווחה לא שינה את שיעור הרווחיות שמחושב בתעריף, בהתאם לשינויים בריבית או לשינויים ברווחיות בענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים, והשיעור נותר קבוע במשך יותר מ-25 שנה. עוד עלה כי אין למשרד הרווחה תחשיב לקביעת שיעור הרווחיות שנבנה במסגרת התעריפים למסגרות חוץ-ביתיות, ואין הסבר לשימוש בשיעור הרווחיות שנבחר - 4%. בסביבת ריבית גבוהה שיעור רווחיות של 4% אינו מעודד שחקנים חדשים להיכנס לשוק השירותים החברתיים, מכיוון שהם אינם מודעים לכך שהרווחיות בפועל גבוהה הרבה יותר⁹⁰ ומכיוון שנדרשת מהם השקעה חדשה בתשתיות מבנה בתחילת ההתקשרות. הדבר מהווה חסם נוסף לכניסת מפעילים חדשים לשוק.



מנגנון התעריף נועד לקבוע את התשלום המועבר למפעילי המסגרות בגין כל מושם בצורה שקופה ואחידה. ואולם המנגנון אחיד ואינו דיפרנציאלי, ואינו מותאם למבנה ההוצאות בפועל של המפעילים, דבר הגורם לעיוותים רבים: שכר האחים והרופאים בשיטת התעריף קטן במידה ניכרת מהממוצע ואף מהחציון של שכרם בשירות הציבורי; רכיב שכר הדירה בתעריף מבוסס על העלות הממוצעת של שכר הדירה ולכן עשוי להיות נמוך מדי במחוזות במרכז הארץ וגבוה מדי במחוזות בפריפריה; שיעור הרווחיות שמחושב בתעריף לא השתנה ונותר קבוע במשך יותר מ-25 שנה; עיוותים אלו מהווים תמריץ שלילי עבור המפעילים שלא לספק את כל השירותים שעליהם הם מתחייבים בהתקשרותם עם משרד הרווחה. נושא זה מקבל משנה תוקף, היות שמשרד הרווחה אינו מקיף את התעריף בגין כוח אדם חסר, בהיקף שנאמד בכ-512 מיליון ש"ח. כך למעשה, בכסות של מנגנון אחיד ושקוף נוצר מצב של פגיעה באיכות השירות מצד המפעילים והעלמת עין מצד משרד הרווחה, כתופעה שמייצגת את "מהפך העוצמה" ואת תלותו הכמעט מוחלטת של משרד הרווחה בספקי השירותים.

מנגנון כזה אף יוצר חסמי כניסה למפעילים חדשים. זאת מאחר שכאשר חברה או עמותה שאינה מכירה את שוק שירותי הרווחה מבקשת להציע הצעה במכרז, היא נרתעת מהתעריף הנמוך לעומת ההוצאות הצפויות לה בפועל ומשיעור הרווחיות הנמוך המוצע לה. כפועל יוצא מכך היא אינה ניגשת מלכתחילה למכרז, נוכח הקשיים לעמוד בהסכם עם משרד הרווחה. מנגד, המפעילים הקיימים ניגשים למכרז כזה, מאחר שמניסיונם הקודם הם יודעים שניתן לא לספק את כלל השירותים, היות שמשרד הרווחה אינו עומד על אספקתם ואינו נוקט כלפיהם סנקציות כספיות. בנוסף, המפעילים הקיימים ערים לכך ששיעורי הרווחיות בפועל גבוהים מ-4% שהוא שיעור הרווח המוצע בתעריף שמציע משרד הרווחה במכרז. כך פוחתת התחרותיות בשוק אספקת השירותים.

⁸⁹ משרד האוצר, מתודולוגיה לפיקוח על המחירים: מסמך קווים מנחים כלליים (2016).

⁹⁰ ראו בפרק "סממנים ליתירות (שולי רווח ועודפים) של מפעילי מסגרות רווחה חוץ ביתיות של משרד הרווחה".



לשם שיפור וטיוב של השירות בשוק שירותי הרווחה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים ויעמוד על דרישתו שמפעילי השירותים ייתנו את מלוא השירותים הנדרשים; ישלב בתעריף מנגנון תמרוץ למפעילים לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה; יקזז את התעריף בגין כוח אדם חסר; ויתאים אחת לכמה שנים את שיעור הרווחיות לשינויים בסביבה הכלכלית, כמו שינויים בריבית בנק ישראל או ברווחיות של ענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים.

הפיקוח על נותני השירותים

תהליך מיקור החוץ אינו מסתיים עם בחירת הזוכה במכרז, שכן נדרש לבצע פיקוח ובקרה במשך ההתקשרות כולה⁹¹. תהליכי פיקוח ובקרה הם כלים מרכזיים במנגנון אסדרתי של שירותי רכש חברתיים⁹², ונועדו להבטיח שירות איכותי תוך עמידה בתנאי המכרז ובדרישותיו מצד נותן השירות לצד שיפור מתמיד באיכות השירותים⁹³. נוהל האכיפה שפרסם משרד הרווחה בשנת 2019 קובע כי הבקרה היא כלי לקידום העבודה המקצועית ולהבטחת איכות השירותים, ולקידום וחיזוק של עבודת המסגרות והמחלקות לשירותים חברתיים לפי סטנדרטים ברורים⁹⁴.

מערך בקרה סדור ושיטתי על מסגרות המספקות שירותים חברתיים נחוץ במיוחד בשל כך שהמסגרות הללו מיועדות, בראש וראשונה, לאוכלוסיות ראויות לקידום ופגיעות אשר לא פעם מתקשות לעמוד על זכויותיהן ולהתריע על שירותים שהן לא מקבלות כלל או שירותים באיכות ירודה. על חשיבות זו עמד גם מבקר המדינה בדוח משנת 2013 שעסק באסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ⁹⁵, ובו צוין כי יש משנה חשיבות לפיקוח ולבקרה כאשר מדובר במסגרות לנוקמים, שכן הנוקמים משתייכים בדרך כלל לאוכלוסייה חלשה שמתקשה בשמירה על זכויותיה.

אגף הפיקוח במשרד הרווחה מופקד על הפיקוח על מפעילי השירותים החברתיים במשרד הרווחה ואמון על פעולות הפיקוח והבקרה הן על שירותים בקהילה והן על מסגרות חוץ-ביתיות. עבודת הפיקוח מבוצעת באמצעות מפקחים מחוזיים, כזרוע הארוכה של אגף הפיקוח, אשר עבודתם מוסדרת בשורה של נהלים⁹⁶. המפקחים המחוזיים כפופים מקצועית וניהולית לממונים המחוזיים האחראים לתפעול מערך הפיקוח והבקרה בכל מחוז, על פי המדיניות וההנחיות של אגף הפיקוח והמאפיינים המקצועיים של מסגרות הדיוור במינהלים השונים. בנוהל שפרסם המשרד בשנת 2022 ואשר עסק בתיעוד פעולות הפיקוח, צוין כי לפיקוח המחוזי יש תפקיד מרכזי במערך האסדרה של משרד הרווחה, וכי הוא נועד לוודא את שלומם ובטיחותם של מקבלי השירות ולהבטיח את איכות השירותים המסופקים.

החלטת הממשלה 1950 משנת 2016⁹⁷ קבעה כי יש לחזק את מערך הפיקוח והבקרה על השירותים החברתיים במיקור חוץ, לצורך הבטחת איכות השירות. עוד קבעה החלטת הממשלה כי כדי לחזק את האפקטיביות של הבקרה על השירותים החברתיים במיקור חוץ, על הבקרה לכלול מספר רכיבים. להלן לוח המשווה את רכיבי הפיקוח שנקבעו בהחלטת הממשלה לאכיפה והבקרה של משרד הרווחה על המסגרות החוץ-ביתיות בפועל.

דוח הצוות הממשלתי משנת 2016, עמ' 28.	91
משרד הרווחה, דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיוור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות (28.2.23).	92
דוח הצוות הממשלתי משנת 2016, עמ' 29.	93
משרד הרווחה, "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם על ידי בעלי התפקידים במחוז ובמטה" (17.3.19); עדכון אחרון ב-17.5.23.	94
מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), "אסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ", עמ' 1428.	95
משרד הרווחה והביטחון החברתי, דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיוור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות (28.2.23).	96
החלטת הממשלה 1950, "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (11.9.16).	97



לוח 1: רכיבי הבקרה בהתאם להחלטת הממשלה 1950, לעומת המצב בפועל

המצב בפועל	רכיב הבקרה הנדרש לפי החלטת הממשלה 1950
תדירות מועטה של ביקורים במסגרות	תדירות מוגברת של בקרה
היעדר הלימה	הלימה בין תוכן ההתקשרות לעבודת המפקח והבקרות
שיעור ניכר מממצאי הפיקוח המוזנים למערכת הפיקוח מוזנים כטקסט חופשי שאינו מאפשר השוואה*	מדדים ברי השוואה
מבנה דוחות הבקרה הוא קבוע ומאפשר השוואה, אך שיקוף הדוחות לציבור מועט	דוחות בקרה ברי השוואה
קיים נוהל אכיפה המפרט מדרג סנקציות	כלי גמול וסנקציות מדורגים ומנגנון ברור ושיקוף להחלטתם
היעדר מנגנון ברור להחלת הסנקציות	מעקב אחר תיקון ליקויים
לא קיים	בקרה מקיפה הרואה את המוסד, עובדיו, מקבלי השירות ומשפחותיהם
היקף מצומצם של בקרה שאינה כוללת עמידה על מידת שביעות הרצון של המושמים ובני משפחותיהם*	

* לעניין נושאי הפיקוח, ראו גם בדוח בנושא "טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות".

מהלוח עולה כי מרבית רכיבי הבקרה על השירותים החברתיים במיקור חוץ המפורטים בהחלטת הממשלה 1950 אינם מתקיימים או מתקיימים באופן חלקי בלבד במשרד הרווחה. כך לדוגמה, אין הלימה בין תוכן ההתקשרות לבין עבודת המפקחים ולא קיים מעקב אחר תיקון הליקויים; מנגד, מבנה דוחות הבקרה הוא קבוע ומאפשר השוואה וקיים נוהל אכיפה המפרט מדרג סנקציות.

היקף הפיקוח ותיעדוף ביקורי פיקוח במסגרות החוץ-ביתיות

אחד המרכיבים החשובים ביותר בפיקוח אפקטיבי על מסגרות חוץ-ביתיות הוא הגעה פיזית למסגרות, במטרה לבדוק אם איכות השירות המסופק תואמת את ההסכמים שנחתמו עם המפעילים. כדי להבטיח פיקוח אפקטיבי כאמור, מצופה היה כי הבקרה על המסגרות החוץ-ביתיות תקיף את כל המסגרות ותיעשה בתדירות הולמת⁹⁸. תדירות הביקורים בכל מסגרת מושפעת מכמה גורמים: מספר משרות הפיקוח בתקן; האיוש של המשרות שנקבעו בתקן; תיעדוף הביקורים במסגרות על סמך המאפיינים הייחודיים לכל מסגרת.

משרד הרווחה קבע בנוהל שפרסם בשנת 2019 בעניין תוכנית העבודה של המפקחים המחוזיים כי תוכנית הפיקוח השנתית והחודשית של מפקח תתבסס בין היתר על תדירות הביקורים המזערית הנדרשת במסגרות ובמחלקות שיקבע אגף הפיקוח, בתיאום עם התחום או השירות הרלוונטי במטה המשרד, ולתמהיל המסגרות שבאחריות המפקח, וכי תדירויות הביקורים הנדרשות יפורסמו על ידי האגף.

למרות זאת, בביקורת עלה כי משרד הרווחה לא קבע את תדירות הביקורים הנדרשת של המפקחים במסגרות החוץ-ביתיות בהתחשב במספר המושמים בהן. אי-קביעת תדירות הפיקוח אינה מאפשרת למשרד הרווחה לבחון את עומס העבודה המוטל על המפקחים ולתעדף את ביקורי המפקחים במסגרות במטרה להבטיח פיקוח אפקטיבי, כפי שיפורט להלן.

98 מבקר המדינה, דוח 555 (2005), "רכישת שירותים חברתיים", עמ' 721 - 760.



תקינה ואיוש של משרות פיקוח

עבודת הפיקוח על השירותים שמספק משרד הרווחה מושפעת באופן ישיר מהתקן ומהאיוש של משרות הפיקוח על המסגרות החוץ-ביתיות שנקבעו בו. להלן נתונים על התקן והאיוש של משרות הפיקוח במחוזות השונים של משרד הרווחה.

לוח 2: התקן והאיוש של משרות הפיקוח, יולי 2023

מחוז	משרות בתקן	האיוש בפועל	הפער
מחוז ירושלים	98	92	-6
מחוז דרום	77	73	-4
מחוז תל אביב והמרכז	155	141	-14
מחוז חיפה והצפון	155	147	-8
סה"כ	485	453	-32

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה אי-איוש של 32 משרות פיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות במשרד הרווחה, שהן כ-6.5% מכלל משרות הפיקוח במשרד הרווחה. בולט ביותר הוא אי-איוש של 14 משרות פיקוח במחוז תל אביב והמרכז (9%). מנהלת מחוז זה הסבירה כי אי-האיוש במחוז נובע מאפשרויות עבודה וקידום רבות יותר במרכז הארץ, דבר הבא לידי ביטוי גם בתחלופה גבוהה של עובדות סוציאליות ברשויות המקומיות במחוז.

מפתח תקינה: כדי לבחון אם היקף המשרות בתקן מספיק לפיקוח אפקטיבי על המסגרות שמפעיל משרד הרווחה, מצופה היה שהמשרד יקבע תקן לגבי תדירות הפיקוח במסגרות הדור בהתאם למאפייניהן ויגזור מכך את מספר המסגרות שיהיו באחריותו של כל מפקח, בהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו.

הצוות הממשלתי משנת 2016 ציין כי בסקר מדגמי שערך נמצא כי ב-60% מההתקשרויות בוצעה רק בקרה אחת בשנה או אף פחות מכך. הצוות הממשלתי הציע לקבוע מפתח תקינה המחשב את היחס הנדרש בין המפקחים לכמות המסגרות המפוקחות. לעניין מסגרות חוץ-ביתיות הציע הצוות את מפתח התקינה שלהלן⁹⁹:

הוסטלים ומעונות - יותר מ-30 שוהים: הצוות הממשלתי קבע כי נדרשות שש שעות פיקוח אחת לשלושה שבועות. כלומר, נדרשים 18 ביקורים¹⁰⁰ של שש שעות בשנה, קרי 108 שעות פיקוח שנתיות.

דירות - פחות מ-30 שוהים: הצוות הממשלתי קבע כי נדרשות שלוש שעות פיקוח אחת לארבעה שבועות. כלומר, נדרשים 13 ביקורים¹⁰¹ בני שלוש שעות בשנה, קרי 39 שעות פיקוח שנתיות.

בביקורת עלה כי משרד הרווחה לא קבע תקן לתדירות הנדרשת של הפיקוח במסגרות הדור. בהיעדר תקן לתדירות ביקורי הפיקוח הנדרשת לא ניתן לקבוע באופן מבוסס מה תקן המפקחים הנדרש וכמה ביקורים על כל מפקח לבצע. הסוגיה עלתה גם בוועדת דותן, אשר ציינה כי המשרד לא השכיל במשך השנים לקבוע אמת מידה ברורה לגבי תקן תדירות ביקורי הפיקוח הנחוץ.

⁹⁹ נוסף על כך, הצוות קבע מפתח תקינה למסגרת יומית ותוכניות בקהילה של מפקח אחד לכל 43.5 מסגרות (על בסיס שלוש שעות פיקוח אחת לשמונה שבועות).

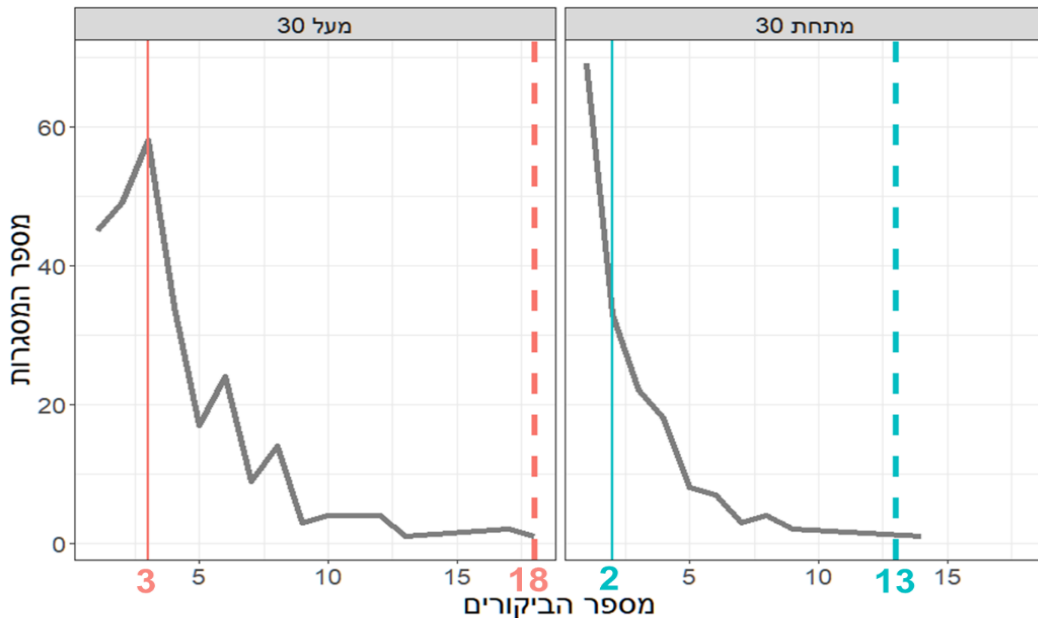
¹⁰⁰ ביקור בכל שלושה שבועות במשך 52 שבועות בשנה.

¹⁰¹ ביקור כל ארבעה שבועות הנפרסים לאורך 52 שבועות בשנה.



משרד מבקר המדינה בחן את תדירות ביקורי הפיקוח של המפקחים¹⁰² בכ-440 מסגרות חוץ-ביתיות שהפעיל משרד הרווחה בשנת 2022, בחלוקה למסגרות שבהן שוהים יותר מ-30 מושמים ולמסגרות שבהן שוהים פחות מ-30 מושמים¹⁰³.

תרשים 24: מספר הביקורים של מפקחים במסגרות בשנת 2022



קו שבור - המלצות הצוות הממשלתי משנת 2016 לפיקוח במסגרות בהתאם למספר המושמים בהן. קו רציף - חציון הביקורים בפועל (במסגרות שבהן יותר מ-30 מושמים - שלושה ביקורים; במסגרות שבהן פחות מ-30 מושמים - שני ביקורים). על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי תדירות הביקורים של המפקחים במסגרות נמוכה במידה ניכרת מהתדירות שעליה המליץ הצוות הממשלתי בשנת 2016: חציון הביקורים במסגרות בהן שוהים למעלה מ-30 מושמים הוא שלושה ובמסגרות בהן שוהים פחות מ-30 מושמים - שניים. בשתי מסגרות בלבד מתוך כ-440 המסגרות שנבדקו בוצעו ביקורים בהתאם להמלצות הצוות (18 ביקורים שנתיים במסגרות שבהן שוהים יותר מ-30 מושמים, ו-13 ביקורים שנתיים במסגרות שבהן שוהים פחות מ-30 מושמים)¹⁰⁴. תדירות נמוכה כל כך של ביקורי מפקחים במסגרות אינה אפקטיבית ואינה מאפשרת למפקחים לאתר ליקויים משמעותיים במסגרות ולעקוב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורים קודמים.

בתשובת משרד הרווחה צוין כי על פי נתוני המשרד, מפקח מגיע במוצע יותר משמונה פעמים בשנה לכל סמל מסגרת.

משרד מבקר המדינה מציין כי הנתונים של משרד הרווחה ולפיהם מפקח מגיע במוצע יותר משמונה פעמים בשנה לכל סמל מסגרת, כוללים גם ביקורים המוגדרים ביקורי ייעוץ או הטמעה וכן ביקורים אשר לא מתועד בהם סמל המסגרת שבה ביקר המפקח. לכן לא ניתן להחשיב ביקורים אלו כביקורי פיקוח במסגרת המסוימת. מכל מקום, גם לפי גישת משרד הרווחה, מפקחי המשרד אינם עומדים בתדירות הביקורים שעליה המליץ הצוות הממשלתי בשנת 2016.

102 לא נלקחו בחשבון ביקורי ייעוץ וביקורים בהם לא הוגדרה סיבת הביקור.
 103 מבוסס על כ-440 מסגרות שבהן בוצעו ביקורי פיקוח (ולא ייעוץ), ואשר ניתן היה לבצע לגביהן הצלבה בין מערכת המידע "מסר" למערכת המידע "נתיב" במשרד הרווחה.
 104 זאת אף אם נניח כי אורכו של כל ביקור עמד בהמלצת הצוות הממשלתי (ביקור של שש שעות במסגרות שבהן יותר מ-30 מושמים, וביקור של שלוש שעות במסגרות קטנות יותר).



כדי להבטיח פיקוח אפקטיבי על המסגרות, מומלץ כי משרד הרווחה ישלים את המשרות החסרות של המפקחים בהתאם להמלצות הצוות הממשלתי, מאחר שיש בכך כדי להשפיע על העומס המוטל על המפקחים ועל תדירות הביקורים שלהם במסגרות. כמו כן מומלץ כי משרד הרווחה יקבע תקן לתדירות הפיקוח במסגרות השונות בהתאם למאפייניהן ויגזור מכך את מספר המסגרות שבאחריותו של כל מפקח בהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו וכן מספר המפקחים הנדרש.

בתשובת משרד הרווחה צוין כי המשרד נמצא בעיצומו של תהליך לקביעת תקן לגבי תדירות ביקורי הפיקוח לפי מודל תמהיל העיסוק, וכי בשנת 2024 מתוכננת הטמעה של התהליך.

הפעלת סנקציות על מפעילי המסגרות ומעקב אחר תיקון ליקויים

מבקר המדינה עמד בעבר על החשיבות בהפעלת סנקציות על מפעילי המסגרות וקבע כי כשמקיימים פיקוח ובקרה ללא הפעלת מדרג של סנקציות שבכוון להחיש את תיקון הליקויים - נפגעת האפקטיביות של הפיקוח¹⁰⁵; וכי מועילות הפיקוח קשורה קשר הדוק לקיומם של כלי אכיפה הניתנים ליישום בידי עורך המכרז; כך שללא כלי אכיפה הולמים לא יוכל עורך המכרז לאכוף את תנאי המכרז וההסכם על נותן השירותים וכתוצאה מכך גם אם יאותרו ליקויים עשוי להתעכב תיקונם זמן רב¹⁰⁶.

נוהל אכיפה, מפרט את כלי האכיפה עבור מסגרות שהן בהתקשרות ישירה של המשרד ועבור מסגרות שהן בהפעלת הרשות המקומית ובהם: עצירת השמות חדשות או אי הארכתן; קיזוז תשלומים; הפסקת התקשרות עם הארגון המפעיל או אי חידוש הסכם; אי חידוש רישיון או שלילתו.

במכרזי הרכש החברתי החוץ ביטי שהמשרד פרסם בשנים 2013 - 2022, הוא הוסיף התייחסות לעניין הפעלת הסנקציות על מפעילי המסגרות וציין כי ככל והמפעילים לא ימלאו את התחייבותם ולא יתקנו את הפרתם בתוך הזמן שיקבע מראש, רשאי המשרד לקזז את ההוצאות שנגרמו לו בשל ההפרה מהתשלומים המגיעים להם; לבטל את ההסכם עימם בהודעה בכתב; וכן להוציא את כל הדיירים או חלקם ולהעבירם למקום מתאים אחר. המשרד גם זכאי לגבות פיצוי בגין הפרת ההתחייבויות בהתאם לפירוט המופיע בהסכמים¹⁰⁷.

עלה כי במערכת הממוחשבת של משרד הרווחה שמתעדת את פעולות הפיקוח (נתיב) לא נרשמות סנקציות שהופעלו על המסגרות וכן אין מנגנון שיאפשר מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח; המשמעות היא שלאגף הפיקוח אין תמונת מצב על סנקציות שהוטלו על המפעילים, כך שלא ניתן לזהות ליקוי שכיח ולמקד בקרה עליו או לחלופין לתת מענה למניעתו ולא ניתן לזהות מפעיל שנוטה לפעול באופן לא תקין.

בהיעדר תיעוד לאגף הפיקוח על הפעלת הסנקציות פנה צוות הביקורת למחוזות הפיקוח של משרד הרווחה במטרה לאסוף מהם מידע על סנקציות שהטילו המפקחים בשל הפרות הסכמים מצד מפעילי המסגרות בשנים 2020 - 2022. מתוך כך עלה, כי בכ-40 מקרים של הפרות עצר המשרד השמות וכי זו הייתה הסנקציה העיקרית שננקטה; המשרד מסר לצוות הביקורת כי באותה התקופה לא הוטלו קנסות כספיים על מפעילי מסגרות.

במטרה להגביר את האפקטיביות של הפיקוח, מומלץ כי משרד הרווחה יפתח יכולת במערכת נתיב אשר תאפשר לרכז את המידע על סנקציות שנוקטים המפקחים בנוגע להפרות מצד מפעילי המסגרות החורגות מהקבוע בהסכמים שנחתמו עימם ויטיל סנקציות במקרים של הפרות

105 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "היבטים פיזיים של מסגרות רווחה חוץ-ביתיות", עמ' 1202.

106 מבקר המדינה, התשפ"ב-2022, "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות".

107 בביקורת נבחנו כל מכרזי הרכש החברתי החוץ ביטי שפרסם המכרז בין השנים 2013 - 2022 (כ-130 מכרזים).



חוזרות ונשנות שלהם; מומלץ גם שתהיה למשרד יכולת מעקב ובקרה אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורים.

בתשובתו ציין משרד רה"ם כי לדעתו, אין להסתפק רק בסנקציות שיופעלו במקרים של הפרת הסכם, אלא יש לגבש מערך לתמרוץ חיובי ותגמול שיופעל בהתאם להחלטת הממשלה 489 בנושא "מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ"¹⁰⁸ ויעודד את שיפור איכות השירות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו ממאי 2024 כי הוא מתכנן להטמיע במערכת הממוחשבת שלו מודול דיווח ומעקב אשר יאפשר למפקחים לעקוב אחר ההחלטות ואחר תיקון הליקויים ולהנהלת המשרד לעקוב גם באופן תדיר אחר תיקון הליקויים.

ניהול סיכונים ותיעדוף הביקורים במסגרות החוץ-ביתיות

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות, וכן מסייעת להפנות את המשאבים ולמקד אותם בסיכונים הגבוהים ביותר (להלן - ניהול סיכונים)¹⁰⁹. ארגון ה-OECD קבע כי ניהול סיכונים הוא אחד מ-11 העקרונות של פרקטיקה מיטבית בפיקוח על שירותים בכלל, ובהם שירותים חברתיים, ובאכיפת הדרישות¹¹⁰. אשר למסגרות החוץ-ביתיות, מיפוי שלהן לפי רמות סיכון מאפשר לחלק ביעילות את משאבי הפיקוח, להפנות יותר משאבים למקומות שבהם רמת הסיכון גבוהה ולהפחית משאבים במקומות שבהם רמת הסיכון נמוכה.

ניהול סיכונים בהשוואה בין-לאומית: ארגון הפיקוח האנגלי CQC (Care Quality Commission) הוא גוף פיקוח עצמאי הפועל בחסות משרד הבריאות והשירותים החברתיים האנגלי ואמון על הפיקוח לגבי מתן שירותי הבריאות והרווחה באנגליה. הארגון מביא בחשבון את הוותק של השירות ואת הציון שהתקבל בביקור הפיקוח האחרון, כדי לקבוע את רמת הסיכון של המסגרת ולפיה לקבוע את תדירות ביקורי הפיקוח. ארגון הפיקוח בסקוטלנד, ה-CIS (Care Inspectorate Scotland), ניתח מקרים שבהם היה צריך לסגור מסגרות בשל תפקוד לקוי. זאת כדי לבסס רשימה של איתותים המעידים על כך שמסגרת נמצאת ברמת סיכון גבוהה¹¹¹.

הצוות הממשלתי משנת 2016 ציין כי בשירותים רבים המפקחים קובעים בעצמם את סדר העדיפות של הנושאים הנבדקים. הצוות הוסיף כי תדירות הבקורות והיקף הגשת הדוחות משתנים, ולא קיימת תוכנית עבודה קבועה לעבודת הפיקוח. הדבר מקשה להעריך את השינוי באופן הטיפול ולעקוב כראוי אחר ההתנהלות של מפעיל השירות. הצוות המליץ על הנהגת תוכנית עבודה שנתית לכל מפקח שבה ייקבעו תדירות הבקורות במסגרות, הדוחות שעל המפקח להפיק, שיטות הבקרה שהוא נדרש להפעיל, אופן המעקב אחר תיקון הליקויים ומדדי תפוקה והצלחה לעבודת המפקח. גם ועדת דותן ציינה את היעדר תפיסת התיעדוף וניהול הסיכונים במשרד הרווחה.

בביקורת עלה כי במחוזות של משרד הרווחה נקבעים קריטריונים שונים, עיתיים, לתיעדוף ולניהול של בקורות הפיקוח, וכי במשרד לא קיימת תורה סדורה לסיווג מסגרות בהתאם לרמת הסיכון בהן. בהתאם לכך תוכנית העבודה של המפקחים נקבעת על ידי מחוזות המשרד בהתאם לאמות מידה שקבע כל מחוז לעצמו. מיפוי הסיכונים במסגרות במחוזות גם אינו מדויח למטה המשרד. עקב כך אין למטה המשרד תמונת מצב כוללת ועדכנית לגבי רמת הסיכון בכל מסגרת, אשר יש בה כדי להשפיע על תיעדוף הפיקוח והיקפו במסגרות השונות ולאפשר למידה לצורכי תכנון ופיתוח בראייה צופה פני העתיד.

108 החלטת הממשלה 489 מ-1.11.20.

109 מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, ניהול סיכונים בפיקוח על שירותים חברתיים: עקרונות של פרקטיקה מיטבית, סקירה בין-לאומית (פברואר 2021).

110 ש.ם.

111 מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, ניהול סיכונים בפיקוח על שירותים חברתיים: עקרונות של פרקטיקה מיטבית, סקירה בין-לאומית (פברואר 2021).



כדי להבטיח שהפיקוח של משרד הרווחה על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות יהיה אפקטיבי וכדי לוודא שהמפעילים נותנים את השירות שהם התחייבו לו בהסכמים עם המשרד, מומלץ כי המשרד יגבש תורה סדורה לסיווג המסגרות בהתאם לרמת הסיכון בהן; יגדיר את תדירות הביקורים של המפקחים במסגרות; יפעל לאיוש תקני הפיקוח; ויקבע כללים אחידים לתיעוד הביקורים במסגרות, בין היתר על בסיס מספר השוהים במסגרת ובהתאם לניהול הסיכונים ולמצאים קודמים שהתגלו בה במסגרת הפיקוח.

יצוין כי בשנת 2022 החל משרד הרווחה לפתח כלי לניהול סיכונים שמטרתו לשמש את המפקח בתכנון עבודתו ולסייע לו להחליט בין היתר בדבר תדירות הביקורים במסגרות, ההיקף והעומק של הבקרה ונושאי הבדיקה.

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2023 כי הוא החל להשתמש בכלי לניהול סיכונים, וכי נדרשים כמה שינויים והתאמות בכלי, אולם ביצועם מתעכב בשל מלחמת "חברות ברזל". בתשובתו הנוספת ממרץ 2024 ציין משרד הרווחה כי על המפקח יהיה לנהל את ביקורי הפיקוח בכפוף לתמהיל עיסוקי המפקח שבנה כל אגף ולכלי לניהול סיכונים שהמשרד פיתח. משרד הרווחה הוסיף שהכלי נמצא בשימוש בעיקר במחוז תל אביב של המשרד ובמינהל מוגבלויות.

ציון המסגרות במערכת "נתיב": משרד הרווחה הכיר בחשיבות של כלי פיקוח ממוחשב והקים מערכת ממוחשבת לניהול הפיקוח במסגרות - מערכת "נתיב". על פי הנוהל שפרסם המשרד בשנת 2022, מערכת "נתיב" מיועדת לשימוש שוטף של בעלי התפקידים במטה ובמחוזות, ולצד תיעוד פעילויות הפיקוח המערכת מאפשרת למידה ממצאי הפיקוח, לצורך תכנון, תקצוב, פיתוח, התאמת המדיניות וכדומה. במערכת מתועדים ביקורי המפקחים במסגרות השונות, הנושאים שנבחנו בביקורים והמצאים שעלו בביקורים. בהתאם לכך, ניתן להפיק מהמערכת באופן אוטומטי ציון למסגרת. הפקת הציון נעשית באמצעות שקלול התשובות שניתנו על השאלות השונות באותו ביקור על פי המשקל שנקבע לכל שאלה ולכל סוג תשובה¹¹².

עלה כי הציון שניתן למסגרות שבמערכת הפיקוח הממוחשבת של המשרד אינו משמש את המפקחים בנוגע לתיעוד הביקורים במסגרות. זאת מכיוון שהציון בסיומו של כל ביקור מחושב אך ורק על סמך הנושאים והשאלות שנבחנו באותו ביקור, ולא מובאים בו בחשבון ממצאים שעלו בביקורים קודמים, תחומים שלא נבדקו באותו ביקור, וכן שאלות שהמפקח בחר שלא לשאול באותו ביקור. לדוגמה, אם המפקח בדק באחד הביקורים את נושא התשתיות והציוד אך לא בחן את נושא כוח האדם במסגרת, הציון יחושב על בסיס ממצאי המפקח בתחום התשתיות והציוד בלבד. נוסף על כך, הציון אינו מקושר לתיעוד המסגרות שמבוצע במחוזות השונים, ובין היתר אינו מביא בחשבון מצבים שבהם המחוז סיווג מסגרת כבעלת סיכון גבוה.

משרד הרווחה ער לבעייתיות שבקביעת הציון למסגרות ומסר למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוקם צוות שאמור לפתח אלגוריתם נכון יותר לקביעת ציון למסגרות. משרד הרווחה הוסיף כי כחלק מהתוכנית שלו יעודכן המודול של ציון המסגרות לאחר הטמעת מודול המעקב אחר ליקויים ומודול האכיפה, כדי שהתמונה שלפיה מחושב ציון המסגרת במערכת תהיה מלאה.

איכות הפיקוח

ביקורת אפקטיבית על מסגרות הדיור מחייבת בראש ובראשונה כי משרד הרווחה יעביר למפקחים מידע על ההתחייבויות של המפעילים במסגרת המכרזים, ההצעות שהם הגישו וההסכמים שחתמו עם משרד הרווחה. מניתוח ההליך המכרזי עלה כאמור כי המפקחים אינם מקבלים מידע על ההצעות שזכו במכרזים ומאפייניהן, ולפיכך אינם יכולים לוודא כי השירות שניתן בפועל עומד בהתחייבויות המפעילים.

112 משקל התשובות נקבע לפי המפתח הזה: 1=תקין; 0.5=תקין באופן חלקי; 0=לא תקין.



בשונה מכמה מדינות בעולם, לדוגמה מהנעשה בבריטניה, שם ה-CQC הוא גוף אסדרתי עצמאי שעוסק בפיקוח ואכיפה בלבד, בישראל עבודת המפקחים המחוזיים עוסקת נוסף על פיקוח ואכיפה גם בייעוץ; בהתאם, נוהל משרד הרווחה על תפקיד המפקח המחוזי קובע, כי תמהיל עבודת הפיקוח הוא 50% בקרה ואכיפה, שהן הליבה של עבודת הפיקוח, ו-50% משימות ייעוץ¹¹³.

בדוח של מבקר המדינה בנושא טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות¹¹⁴ הוצגו ליקויים נוספים לגבי הנושאים שבדקים המפקחים. באותו דוח צוין כי הפיקוח של המשרד מתקשה לוודא כי השירותים לאנשים עם מוגבלות נותנים מענה הולם לצורכיהם, תוך שמירה על שלומם, כבודם ורווחתם. דוח אחר של מבקר המדינה בנושא השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ הצביע על היקף מצומצם של פיקוח ובקרה בעניין תיקי ילדים השהים באומנה, אשר התבטא בכך שבינואר 2021 עד אפריל 2022 בדקו מפקחות האומנה כ-3% בלבד מכלל התיקים של ילדים אשר שהו באומנה בתקופה זו¹¹⁵.

עלו פערים בתהליכי הפיקוח במשרד הרווחה: כאמור, היות והמפקחים אינם מקבלים מידע על ההצעות שזכו במכרזים ועל התכניות הטיפוליות לגבי המסגרות שהם מפעילים הם אינם מוודאים כי השירות שניתן למושמים תואם בפועל את ההצעה שלה התחייבו המפעילים כדי לשפר את איכות השירות. נוסף על כך, היקף הפיקוח המצומצם של המשרד על המסגרות החוץ ביתיות (חציון ביקורים שנתי של 2 - 3 ביקורים שנתיים לעומת המלצות הצוות משנת 2016 ל-13 עד 18 ביקורים שנתיים) מקשה על המפקחים לזהות ליקויים ופערים לגבי השירות שניתן לשהים במסגרות אלה, כמו תקינה חסרה של צוות טיפולי ותנאי מחיה ירודים.

מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי המפקחים מכירים את ההתחייבויות של מפעילי המסגרות בהתאם להסכמים שחתמו עם המשרד ולהצעות שהציגו במסגרת ההליך המכרזי. נוכח היקף הפיקוח המצומצם של המשרד על המסגרות החוץ-ביתיות ותמהיל המשימות שבאחריות המפקח, הכולל גם משימות ייעוץ נוסף על משימות הבקרה והאכיפה, מומלץ כי המשרד יבצע ניתוח עיסוקים לתפקיד המפקח ויבחן האם יש צורך לעדכן את אופי התפקיד בדומה למודלים אחרים בעולם כמו למשל ב-CQC שעוסק בבקרה ואכיפה בלבד.

בקרה כספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות

בקרה כספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות נועדה לוודא שהמפעילים של מסגרות כאלה משתמשים בתקציבים שמעביר אליהם משרד הרווחה בהתאם לתנאי המכרז שהם התחייבו למלא ולצורך מתן טיפול מיטבי לדיירים; וכן להגביר את השקיפות ואת הפיקוח על מצבם הכספי של המפעילים. הבקרה הכספית מאפשרת לאתר בין היתר את סימני האזהרה לגבי מפעילים שיש סיכון להמשך קיומם עד כדי קריסתם, ומנגד לזהות שיעורי רווחיות חריגים של מפעיל שיכולים להצביע על כוח שוק משמעותי שהוא צבר וכן על פגיעה אפשרית באיכות השירות שהוא מספק¹¹⁶. על כן לבקרה זו יש חשיבות רבה, ויש לעשות אותה במחזוריות סבירה¹¹⁷.

בדוח קודם משנת 2009 ציין מבקר המדינה כי יש חשיבות רבה לבחינת מידת הניצול של התקציב המיועד להוצאות על השירותים לחוסים, שכן מאחר שמשרד הרווחה מבצע פיקוח חלקי על איכות השירות במעונות, כלי הפיקוח היחיד שנשאר בידו הוא על כך שהתקציב אכן מנוצל למטרה שלשמה הוא נועד¹¹⁸. ועדת דותן ציינה אף היא כי במשך השנים המשרד כמעט לא ביצע בקרות

113 כגון פיתוח תכניות חדשות, יזום תהליכי למידה ופיתוח ידע וליווי ויעוץ בנושא היערכות לשעת חירום.

114 מבקר המדינה, "טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות".

115 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2023**, "השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ", עמ' 338 - 339.

116 ראו לדוגמה מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 25 - 181; וכן רשות התחרות, גילוי דעת 2/19 בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי (21.7.19).

117 מבקר המדינה, **דוח שנתי 355** (2005), "רכישת שירותים חברתיים", עמ' 722.

118 מבקר המדינה, **דוח שנתי 359** (2009), "מעונות לאנשים עם פיגור שכלי - הליכי הפרטה וסדרי בקרה - ממצאי מעקב", עמ' 953.



תקציביות במסגרות הדיור וכי בקרה תקציבית שיטתית הייתה יכולה להראות אם נעשה שימוש בתקציב המועבר למפעילים, ועד כמה שימוש זה עולה בקנה אחד עם תנאי המכרז, עם החוזה החתום ועם יעדי איכות החיים והטיפול שהמשרד הציב לעצמו.

ניתן לבצע בקרה כספית על מפעילי המסגרות בשני אופנים. האופן האחד - באמצעות איסוף דוחות כספיים של המפעילים, כדי לעמוד על מידת האיתנות הפיננסית שלהם ועל שיעורי הרווחיות שלהם או העודפים שצברו. בהקשר זה החלטת הממשלה בנוגע לגופים נתמכים קבעה בין היתר שיש לעשות ביקורת כספית בכל שנה, וכי הביקורת הכספית תתבצע בהתבסס בין השאר על ספרי החשבונויות והדוחות הכספיים של המוסד המבוקר. בהחלטת הממשלה נאמר כי קביעות אלו יחולו גם לגבי רכישת שירותים ממלכ"רים¹¹⁹. האופן השני - ביצוע בקרה כספית מעמיקה יותר על ההתנהלות הכספית ומבנה ההוצאות של המפעילים, כדי לבחון אם הכספים מוצאים בהתאם להתחייבות המפעיל ולצורך מתן טיפול מיטבי לשוהים במסגרות. ביקורת עומק זו יכולה להיעשות באופן מדגמי או על פי מודלים של ניהול סיכונים, ולצורך ביצועה ניתן להסתייע ברואי חשבון חיצוניים.

בהסכמים שחותם משרד הרווחה עם מפעילי המסגרות נקבע כי נציגי המשרד מוסמכים לעיין בכל מסמך הרלוונטי להפעלת המסגרת בתחום הטיפול, בתחום הכספי ובכל תחום רלוונטי אחר. כמו כן, נקבע כי המפעיל מתחייב להיענות לדרישה של נציגי המשרד למסור לו דוחות כספיים מבוקרים על ידי רואי חשבון, אם דוחות כאלה מצויים בידו. כמו כן, בעת קביעת תעריף חדש, נוהל ועדת תעריפים קובע כי יש לבצע בחינה מדגמית וניתוח של דוחות כספיים של המסגרות.

בביקורת עלה כי משרד הרווחה אינו מממש את הבקרה הכספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות. אף שההוצאה השנתית של המשרד בשנת 2022 על הפעלת מסגרות אלו הסתכמה בכ-3.5 מיליארד ש"ח, הוא אינו מבצע בקרה על ההתנהלות הכספית של המפעילים. כך, למעט בשלב הראשוני של ההתמודדות במכרז, המשרד אינו מבקש ממפעילי המסגרות המאוגדים חברות פרטיות למסור לו דוחות כספיים ואינו מנתח את הדוחות הכספיים של המפעילים המאוגדים כעמותות, אף שאלו מפורסמים באתר משרד המשפטים. משכך, המשרד אינו בוחן באופן שוטף את האיתנות הפיננסית של המפעילים, כדי לאתר את סימני האזהרה לגבי אלו שיש סיכון להמשך קיומם ככל שישנם; או לזהות יתירות משמעותית בקרב מפעילים, שיכולה להתבטא בשיעורי רווחיות גבוהים בקרב חברות, ויתרת עודפים צבורים גבוהה בקרב עמותות; המשרד גם אינו מבצע ביקורת פיננסית מעמיקה, כדי לבחון אם המפעילים משתמשים בתקציבים שהוא העביר להם לצורכי המושמים, בהתאם לתנאי ההסכמים שחתם עימם.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי נעשה ניסיון לביצוע בקרות חשבונאיות על ידי חברות חיצוניות, וכי שיתוף הפעולה עם חברות אלו הופסק לזמן מה. משרד הרווחה הוסיף כי התעורר חשש לגבי יכולת הבקורות לספק למשרד את המידע הנדרש, ולכן המשרד ממשיך בפיתוח כלים לבקורות כספיות מקיפות.

יצוין כי משרד הרווחה ניסה לקבל ממפעילי מסגרות לטיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית ומאוטיזם מידע ומסמכים, לצורך ביקורת חשבונאית וביקורת כוח אדם במסגרות. ואולם המשרד נענה בסירוב ואף קיבל מכתבים מגורמים משפטיים שבהם מובעת התנגדות עזה של המסגרות למשלוח המידע, בשל החשש לפגיעה בסודות מסחריים ומקצועיים של מפעילי המסגרות ובשל החשש לזליגתו של המידע, ואף בטענה כי הבקשה אינה עולה בקנה אחד עם הסכם ההפעלה עם מפעילי המסגרות. סירוב זה של מפעילי המסגרות למסור מידע למשרד הרווחה הוא סממן נוסף למצב של שבי רגולטורי ולכוח המוגבל של משרד הרווחה מול המפעילים, הבא לידי ביטוי בחוסר יכולתו לקבל מהם מידע חיוני לצורך בקרה עליהם.

בשל הוצאה הממשלתית הגבוהה של משרד הרווחה, סכום עתק של כ-3.5 מיליארד ש"ח בשנת 2022, בהפעלה של מסגרות חוץ-ביתיות לאוכלוסיות ראויות לקידום; מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר את ביצוע הבקרה הפיננסית על מפעילי המסגרות, הן באמצעות קבלת דוחות כספיים

119 החלטת הממשלה 291, ייעול מערך התמיכות הממשלתי (7.99).



מהמפעילים באופן שוטף והן באמצעות בקרה מעמיקה על ההתנהלות הכספית של המפעילים אחת לתקופה באופן מדגמי או בהתבסס על שיקולים של ניהול סיכונים. זאת כדי לבחון את איתנותם הפיננסית ועמידתם בתנאי ההסכמים שנחתמו עימם, ובכלל זה בחינת שיעורי הרווחיות שנקבעו בהסכם עימם (4%)¹²⁰ לעומת הרווחיות בפועל ובחינת העודפים הצבורים, וכדי לעמוד על סימני אזהרה לגבי איכות השירות שהם מספקים, וכן לצורך טיוב מודל התעריף ותנאי המכרזים.¹²¹

הנגשת דוחות הבקרה לציבור

עקרון השקיפות נועד להבטיח את תקינות פעילותו של המינהל הציבורי. הגברת השקיפות של תהליך מייעלת את עבודת כל הגורמים המעורבים בו ואף מגבירה את אמון הציבור בתהליך¹²². הצוות הממשלתי משנת 2016 ציין כי לשקיפות דוחות הבקרה יש משקל רב בנוגע למידת האפקטיביות שלהם, וכי היא מאפשרת בקרה גם על ידי הציבור הרחב, מחייבת את מפעיל השירות לעמוד בסטנדרט בקרה גבוה ומניעה אותו לשפר את שירותו. הצוות המליץ כי דוחות הבקרה על השירותים יוגשו לציבור הרחב, בין היתר לצורך הגברת האחריות של נותני השירותים לגבי איכותם ומתן יכולת לצרכני השירותים ומשפחותיהם להשוות את איכות השירותים הניתנים על ידי המפעילים השונים ולבחור את המפעיל המיטבי עבורם. חוסר השקיפות של דוחות הפיקוח לציבור, לרבות הדיירים במסגרות חוץ-ביתיות ובני משפחותיהם, צוין אף על ידי ועדת דותן.

החלטת הממשלה 1950, אשר אימצה את המלצות הצוות הממשלתי משנת 2016, הטילה על המשרדים החברתיים לפרסם באתר המרשתת המשרדי מתום שנת 2019 את דוחות הבקרה על כל השירותים המוסדיים במיקור חוץ. כך, באתר משרד הבריאות ניתן למצוא את דוחות הבקרה שמפרסם האגף לגריאטריה על איכות הטיפול במוסדות האשפוז הגריאטריים לסוגיהם. האגף מפרסם אף את הציון שניתן לכל מוסד גריאטרי, אשר משפיע בין היתר על ההמלצה הניתנת לגבי משך הרישוי של המוסד¹²³.

עלה כי בנובמבר 2021, יותר מחמש שנים לאחר מועד החלטת הממשלה 1950, כינס משרד הרווחה צוות בנושא הטמעת מהלך לשיקוף דוחות הבקרה. עד מועד סיום הביקורת פרסם משרד הרווחה באתר המרשתת שלו 11 דוחות פיקוח על מסגרות בלבד, הנוגעים לבקורות שביצע במסגרות בחודשים אפריל עד נובמבר 2022, אף שבפרק זמן זה תועדו ב"נתיב" יותר מ-2,000 ביקורי מפקחים במסגרות (כלומר, שיעור דוחות הביקורת שפורסמו מכלל ביקורי המפקחים היה 0.5%). יצוין כי הדוחות נוגעים לנושאים שונים, ובהם תשתיות, תזונה, בטיחות, תפוסה וכוח אדם. עם זאת, היות שלא כל הנושאים נבדקים בכל ביקור, כל דוח כולל מידע על השאלות שנשאלו באותו ביקור בלבד, ללא התייחסות ליתר הנושאים. נוסף על כך, הדוח אינו כולל את הציון שהופק על ידי מערכת "נתיב" למסגרת בעקבות ביקור המפקח.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בהתאם להחלטת הממשלה 1950 וינגיש את כלל דוחות הפיקוח באתר המרשתת שלו לציבור הרחב, תוך שמירה על חוקי הגנת הפרטיות. זאת כדי לאפשר למושמים ולבני משפחותיהם לבחור את המסגרת המתאימה ביותר עבורם, וכן לצורך עידוד המפעילים לשמר את איכות השירות הניתנת למושמים ולעמוד בהתחייבויותיהם בהתאם להסכמים שחתמו עם משרד הרווחה.

120 ראו בפרק בנושא "תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים".

121 ממצאי הבקורות רלוונטיים גם לצורך החלטות הנוגעות להארכות והרחבות של התקשרויות, גיבוש מכרזים חדשים, ניתוח השוק עבור שירותים אחרים בעלי מאפיינים דומים וכד'.

122 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות", עמ' 1082 - 1084.

123 ראו באתר משרד הבריאות:

<https://www.health.gov.il/Subjects/Geriatrics/prof/supevision/Pages/default.aspx>

וכן התייחסות לשיקוף הדוחות על ידי אגף הגריאטריה במשרד הבריאות בדוח הצוות הממשלתי משנת 2016.



משרד הרווחה מסר בתשובתו ממרץ 2024 כי הדוחות עתידים להיות מונגשים לציבור, לאחר שהליך הטמעה מקיף ופיתוח כלי דיגיטלי מותאם.



מבנה שוק נותני שירותי הרווחה שמצביע על סממנים ליתירות (שולי רווח ועודפים) של מפעילי המסגרות החוץ ביתיות וחוסר הדינמיות של שוק שירותי הרווחה, בנוסף על תחרות מוגבלת של נותני השירותים ועל תעריפים שאינם משקפים את ההוצאות בפועל שיש בהם כדי להצביע על חשש לפגיעה באיכות השירות - כל אלה מחדדים את החשיבות של פיקוח אפקטיבי של משרד הרווחה על המסגרות החוץ-ביתיות.

עם זאת, ממצאי הביקורת מלמדים כי הלכה למעשה המשרד מתקשה לבצע פיקוח אפקטיבי על איכות השירותים שהוא מספק ואינו מקיים מרכיבים בסיסיים בעבודת הפיקוח; הוא אינו משתמש די הצורך בכלים שעומדים לרשותו כדי לוודא מתן שירותים מיטבי לאוכלוסיות הנזקקות לכך; הוא טרם החל בשימוש יעיל ואפקטיבי בכלי הפיקוח שפיתח לצורכי מעקב, כדי לזהות פערים, לנהל סיכונים וליצור תמונת מצב; הוא לא קבע תקן בעניין תדירות הביקורים של המפקחים במסגרות; הוא אינו פועל בשקיפות ואינו מנגיש את כל דוחות הפיקוח שלו לציבור; הוא אינו משתמש בדוחות הפיקוח כדי לטייב את ההליך המכרזי; והוא אינו מבצע בקרה כספית ואינו דורש מהמפעילים למסור לו דוחות כספיים.

בהיעדר פיקוח אפקטיבי של משרד הרווחה על המסגרות החוץ-ביתיות וכדי להבטיח את איכות השירות לאוכלוסיות הנזקקות לכך; ונוכח היקף הפיקוח המצומצם של המשרד על המסגרות החוץ-ביתיות ותמהיל המשימות שבאחריות המפקח, מומלץ כי המשרד יגביר את הפיקוח על המסגרות החוץ ביתיות ויבצע ניתוח עיסוקים לתפקיד המפקח ויבחן האם יש צורך לעדכן את אופי התפקיד בדומה למודלים אחרים בעולם כמו למשל ב-CQC שעוסק בבקרה ואכיפה בלבד.

הצורך בבחינה מחודשת של שיטת אספקת שירותי הרווחה

מיקור חוץ של שירותי רווחה טומן בחובו יתרונות רבים: הוא מאפשר גמישות רבה יותר בפתיחה וסגירה של מסגרות ובניידות של עובדים; מאפשר אימוץ שיטות מתקדמות של טיפול וניהול; ומייעל את הקצאת המשאבים. עם זאת, מיקור חוץ עלול לגרום למעבר של מוקד הידע המקצועי מהגורם הממשלתי לספקי השירותים; לירידה באיכות השירות משיקולי רווחיות; לפגיעה בהמשכיות הטיפול; ולצבירת כוח והשפעה רבים בקרב הספקים, עד כדי מצב של שבי רגולטורי. אופן האסדרה של שירותי הרווחה והשיטה שנבחרה למימושה קובעים במידה רבה עד כמה היתרונות שלה יבואו לידי ביטוי, ועד כמה הם יצמצמו את הנזק הטמון בחסרונותיה.

שוק שירותי הרווחה שונה משווקים אחרים, בעיקר בשל התלות הרבה של מקבלי השירותים במפעילים, תלות שלעיתים היא מוחלטת. שירותי הרווחה בישראל ניתנים על ידי מפעילים חיצוניים שנבחרו בהליך מכרזי בהתאם לחוק חובת מכרזים ותקנותיו, אשר מטרתו להבטיח הגשת הצעות מתאימות רבות ככל האפשר שמהן ניתן יהיה לבחור את ההצעה הטובה ביותר, וכן לעודד תחרות הוגנת בתנאים של שוויון, הגינות וטוהר מידות¹²⁴.

בשוק שירותי הרווחה מטרת שיטת המכרזים היא לגרום לתחרות בין מפעילי המסגרות, ובכך להביא לשיפור השירות הניתן למושמים. ואולם ממצאי הביקורת המצוינים בדוח זה מלמדים על רמת תחרות נמוכה במכרזים, המתבטאת בכך שברוב המכרזים (60%) כל מציע שעובר את תנאי הסף זוכה במכרז; דירוג הצעות במכרזים על פי מדדים שאינם מבטיחים איכות; ופיקוח לקוי על איכות השירותים בפועל. כל אלו מעמידים בספק את מימוש תכלית חוק חובת המכרזים בשוק אספקת שירותי הרווחה. יתרה מכך, היכולת של מפעילים להפעיל את השירותים, ואף

¹²⁴ בג"ץ 292/61 בית אריזה רחובות נ' שר החקלאות, פ"ד טז 20, 27 (1961); גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", משפט וממשל ב (התשנ"ה), עמ' 461; בג"ץ 118/83 אינוסט אימפקט בע"מ נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד לח(1) 729, 735 (1983).



להרוויח מכך, בשוק עם תעריפים נמוכים, תלויה במידע המוקדם שיש להם בעניין הפיקוח הלקוי, שמאפשר להם שלא לספק את כלל השירותים שהתחייבו להם בחוזה. עקב תעריף נמוך לרבות שיעור רווחיות נמוך המגולם בו וכן עקב היעדר שקיפות ומידע בנוגע לרווחיות האמיתית בשוק, שחקנים חדשים כמעט אינם נכנסים לשוק שירותי הרווחה, ולפיכך מתאפשר ריכוז כוח רב בידי מפעילים קבועים, עד כדי מצב של שבי רגולטורי.

מכלל האמור לעיל עולה כי שיטת המכרזים שמפעיל משרד הרווחה לניהול ורכישה של שירותי רווחה במיקור חוץ אינה מיטבית ואינה משיגה את התכלית של חוק חובת המכרזים ותקנותיו - מבנה שוק שבו קיימת תחרות בין מפעילים אשר מביאה לשיפור השירות הניתן למושמים. בכך עולה הצורך בחשיבה מחודשת באשר לדרך המטבית להפעלת המסגרות.

צוות הביקורת סקר שיטות מקובלות לאספקת שירותים חברתיים בעולם שאימוץ שלהן בישראל עשוי לתת מענה לליקויים שהוצגו בדוח זה¹²⁵:

מכרזים (Tenders) המשלבים מחיר ואיכות - שיטת המכרזים נפוצה במדינות רבות, ובהן פינלנד, אסטוניה, ספרד, אנגליה וכאמור גם ישראל. בשיטה זו נבחרים ספקים של שירותים חברתיים באמצעות מכרזים תחרותיים. ואולם לעומת ישראל, שבה המציעים מתחרים רק על איכות, על פי הוראות האיחוד האירופי לרכש חברתי, המציעים במכרזים מתחרים הן על מחיר והן על איכות, וההצעה הזוכה נבחרת על פי הקריטריון של יעילות (The most economically advantageous tender)¹²⁶.

היתרון של שילוב מחיר ואיכות בהצעות למכרזים הוא בכך שכאשר הצעה לסל שירותים צמודה למחיר שבו מוכן המציע לספק אותם, הוא לא יוכל בדיעבד לומר שהמחיר שנקבע נמוך מדי ואינו מאפשר לו לספק את השירותים שהבטיח. נוסף על כך, סוג כזה של מכרז מאפשר הצעות באיכות גבוהה מאוד, מכיוון שהוא אינו מוגבל למחיר אחיד.

שווקים משוריינים (Reserved markets) - שוק משוריין הוא שוק שבו ניתנת גישה רק לספקים העומדים בקריטריונים מסוימים. על פי הנחיית האיחוד האירופי¹²⁷, ניתן לאפשר חוזים משוריינים לחברות שלא למטרת רווח לתקופה מוגבלת בלבד. שיטת השווקים המשוריינים נפוצה באוסטריה, נורווגיה, צרפת, ספרד ואיטליה.

היתרונות של שיטה זו הם אלה: רמה גבוהה של ביטחון לספק, שיכול לתכנן לטווח זמן מוגדר; ביטחון של מקבלי השירות ושל הצוות המטפל בהמשכיות הטיפול; הבטחת רף בסיסי של איכות. ואולם לשיטה זו יש גם כמה חסרונות: מיעוט ספקים שמקבלי השירות יוכלו לבחור מהם את הספק המועדף; תחרות מוגבלת בין ספקים, שגורמת ליעילות מוגבלת ולחוסר שקיפות.

מודל הלקוח במרכז (User-centered models) - על פי מודל זה, התקציב בגין השירות החברתי מועבר ישירות לצרכני השירותים, והם בוחרים את הספקים שמהם יקבלו את השירות, ולעיתים גם את הרכב השירותים שבו הם מעוניינים. בכך מועברת אפשרות הבחירה אל מקבל השירות. יש שתי דרכים נפוצות בעולם לממש את "מודל הלקוח במרכז":

מתן תקציב אישי (Personal budget): הממשלה מעבירה תקציב לכל פרט שעומד בקריטריונים מסוימים לקבלת שירות, והפרט בוחר כיצד לנצל את התקציב בצורה הטובה ביותר

EASPD (European Association of Service providers for Persons with Disabilities), 125
"Alternatives to public procurement in social care" (2019).
המאמר סוקר גם שיטה רביעית של מימון פרטי, אך היא אינה רלוונטית למקרה הישראלי, ולכן אינה מפורטת כאן.

"DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL 126
of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC"

The EU Public Procurement Directive (2014), "Article 77 - reserved contracts for certain 127
services"



עברו. שיטה זו נפוצה באנגליה¹²⁸, בסקוטלנד¹²⁹, בהולנד¹³⁰, בפלנדריה שבבלגיה ובשוודיה¹³¹. מחקר בין-לאומי שבדק את האפקטיביות של מודל התקציב האישי לגבי אנשים עם מוגבלות מצא כי מקבלי התקציב האישי היו שבעי רצון, ואיכות החיים שלהם עלתה עקב קבלת התקציב האישי¹³², בהשוואה למצב בו השירותים ניתנים על ידי סוכנות ממשלתית ששולטת ברוב ההיבטים של השירות, לרבות ההחלטה מי יספק את השירות¹³³.

מערכת שוברים (The voucher system): על פי שיטה זו, מימון השירותים החברתיים מתבצע באמצעות שובר שמקבל כל אדם שזכאי לקבל שירות חברתי. מקבל השירות יכול לבחור את נותן השירות, ונותן השירות שנבחר מקבל ישירות את הכסף הממשלתי. שיטה זו פועלת בפינלנד¹³⁴ משנת 1990 וכן בישראל בנוגע למימון הכשרות מקצועיות לזכאים¹³⁵.

שיטת הרשימות: הגברת אפשרויות הבחירה של המושם מחייבת היצע רחב של מסגרות רלוונטיות הנותנות מענה לצרכיו. אחת הדרכים להרחבת אפשרויות הבחירה היא מתן רישיון לפתיחת מסגרות למציעים אשר יעמדו בתנאי סף שיקבע משרד הרווחה, כמו במודל "הבית הפתוח" (Open house model), שמיושם בעיקר בהולנד. על פי מודל זה, הרשויות קובעות סטנדרטים מסוימים של איכות, וכל ספק של שירותים חברתיים שעומד בסטנדרטים האלו נכנס למאגר של מפעילים פוטנציאליים לאספקת שירותים חברתיים¹³⁶.

שירותים המתאימים לשיטת הרשימות הם שירותים שבהם חסמי הכניסה נמוכים יחסית, ועקב כך מתאפשר ליוזמים להציע את השירות ולהתחרות על מושמים ללא צורך בהשקעה גדולה בכניסה לשוק. תנאי נוסף לשירות כזה הוא יכולת בחירה מודעת של המושם או של משפחתו, שתאפשר לו ולמשפחתו לבחור את השירות האיכותי ביותר עבורו. דוגמה לשירות שעונה על תנאים אלו היא שירותי הדיוור החוץ-ביתי בקהילה לאנשים עם מוגבלות. מדובר על דירות שיכולות להכיל עד שישה דיירים, ולצורך הפעלתן נדרש להעסיק צוות מצומצם ולשכור דירה קטנה יחסית למעון או להוסטל. עקב כך סף הכניסה למפעילים חדשים בשירות זה הוא נמוך. נוסף על כך, שירות זה ניתן למושמים שלעיתים קרובות יש להם מעטפת משפחתית וחברתית חזקה, שיכולה לסייע להם לבחור את השירות המותאם להם ביותר.

בשנת 2021 פרסם משרד הרווחה "מכרז רשימה" לשירותי דיוור למושמים הנמצאים על הרצף האוטיסטי ובמסגרתו התמודדו 105 מציעים. במכרז זה, כל הצעה שעברה את תנאי הסף נכנסה לרשימה, כך שהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות יוכלו לבחור מתוכה מפעילים להפעלת שירותי דיוור ברשות המקומית, כאשר יראו צורך בכך. 97 ספקים שעברו את תנאי הסף נכנסו לרשימה. מכרז זה דומה לשיטת הרשימות, שבה ניתן רישיון לכל מפעיל שעבר את תנאי הסף. עם זאת, אפשרות הבחירה במכרז הרשימה נותרת בידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אשר בוחרות ספקים מתוך הרשימה שנבחרה, ואינה עוברת למושם¹³⁷. כך

¹²⁸ Care Act 2014, UK Public General Acts

¹²⁹ Social Care (Self-directed Support) (Scotland) Act 2013

¹³⁰ The Long-term Care Act (WLZ 2015); The Social Support Act (WMO 2015); The Youth Act (Jeugdwet 2015); The Health Insurance Act (ZVW) Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional (1993)

¹³¹ VAPH, FLANDERS' "shift towards a personal finance system for the support of People with a disability" (2016)

¹³² Pike et al., "Individualised budgeting for social care services for people with a disability: International approaches and evidence on financial sustainability," (2016)

¹³³ פירוט החוק נמצא באתר החקיקה הממשלתי בפינלנד, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>

¹³⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 71ב (2021), "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה", עמ' 305 - 414.

¹³⁵ EASPD (European Association of Service providers for Persons with Disabilities), "Alternatives to public procurement in social care" (2019)

¹³⁶ ראו מבקר המדינה, "טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות".



נמנעת ממקבל השירות האפשרות לבחור מסגרת שמתאימה להעדפותיו, ועקב כך התחרות על איכות אינה באה לידי ביטוי.

נמצא כי "מכרז הרשימה" שפרסם משרד הרווחה בשנת 2021 לא איפשר את הרחבת אפשרויות הבחירה הניתנות למושמים, שכן אפשרות הבחירה של המסגרת נותרה בידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

הלוח שלהלן מרכז את השיטות שנסקרו, את היתרונות והחסרונות הגלומים בהן ואת המדינות המיישמות כל שיטה.

לוח 3: סיכום השיטות הנפוצות בעולם לאספקת שירותים חברתיים

שיטת הרישיונות	מודל הלקוח במרכז	שווקים משוריינים	מכרזים על מחיר ואיכות	
<ul style="list-style-type: none"> מתן בחירה למקבלי השירות תחרות על איכות 	<ul style="list-style-type: none"> מתן בחירה למקבלי השירות תחרות ברמת הלקוח 	<ul style="list-style-type: none"> יציבות הבטחת רף בסיסי של איכות 	<ul style="list-style-type: none"> תחרות ברמת המאסדר יעילות חיסכון 	יתרונות
<ul style="list-style-type: none"> מתאימה רק במקרה שלמושם או לבני משפחתו יש יכולת בחירה מודעת 	<ul style="list-style-type: none"> חוסר ביטחון במתן השירות לטווח הארוך מתאימה רק במקרה שלמושם או לבני משפחתו יש יכולת בחירה מודעת 	<ul style="list-style-type: none"> מיעוט ספקים חוסר תחרות 	<ul style="list-style-type: none"> אין בחירה למקבל השירות 	חסרונות
<ul style="list-style-type: none"> הולנד (מודל "הבית הפתוח") 	<ul style="list-style-type: none"> פינלנד הולנד אנגלייה פלנדריה (בלגיה) סקוטלנד שוודיה 	<ul style="list-style-type: none"> אוסטרייה נורווגיה ספרד צרפת איטליה 	<ul style="list-style-type: none"> פינלנד אסטוניה ספרד אנגלייה סקוטלנד 	מדינות ומקומות שבהם השיטה נפוצה

השיטות שנסקרו בדבר הנהוג במדינות העולם מייצגות רמות שונות של תחרות על אספקת שירותי רווחה. בשיטת השווקים המשוריינים (הנוהגת באוסטרייה, נורווגיה, צרפת, ספרד ואיטליה) לא קיימת כלל תחרות, בשיטת המכרזים (הנוהגת בפינלנד, אסטוניה, ספרד, אנגלייה וסקוטלנד) התחרות מוגבלת לשלב בחירת הספקים על ידי המאסדר, ובשיטת הלקוח במרכז ובשיטת הרישיונות (הנוהגות בהולנד) ניתנת אפשרות בחירה למקבל השירות, כך שהתחרות בין הספקים היא על ליבו של הלקוח. התמהיל המדויק של השיטות ומספר השירותים הניתנים בכל שיטה נקבעים על ידי הגורם המאסדר בכל מדינה, תוך התייחסות לאופי השירות הניתן ולמאפייניהם של מקבליהם.

מומלץ כי משרד הרווחה יסקור את השיטות המקובלות בעולם לטיוב אספקת שירותי הרווחה החוץ-ביתיים כדי שיוכל לבחור בשיטה שתבטיח שירות מיטבי תוך התאמתה לאוכלוסייה בישראל. לדוגמה ישקול במקרים המתאימים לשלב במכרזים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים קריטריונים של מחיר לצד קריטריונים של איכות כך שתתאפשר זכייה של הצעות הכוללות יוזמות חדשניות שדרוש להן תערוף גבוה יותר; בשירותים בהם נדרשת ודאות לטווח ארוך ושיטת המכרזים אינה מתאימה, ישקול המשרד ליישם עקרונות משיטת השווקים המשוריינים, כך שאספקת השירותים הללו תתבצע על ידי עמותות ללא מכרז, בליווי תנאים



המבטיחים גיוס תרומות ומתנדבים לעמותה בהיקף נרחב; בשירותים בהם חסמי הכניסה הם נמוכים ויכולת הבחירה של המושם או בני משפחתו היא גבוהה, מומלץ כי משרד הרווחה ישקול ליישם עקרונות משיטת "הלקוח במרכז", שבה התקציב המיועד למושם או למשפחתו מועבר ישירות למסגרת שבה בחרו. לחילופין כדי לאפשר למושם ולמשפחתו לבחור את השירות האיכותי ביותר עבורו על פי קריטריונים שחשובים לו מומלץ כי הוא ישקול לאמץ עקרונות משיטת הרישיונות ולהעביר את התחרות על איכות השירותים אל צרכני השירותים בפועל ולא להותירה בשלב בחירת המפעילים על ידי המשרד בלבד. בעניין זה יצוין, כי תנאי הכרחי לבחירה מושכלת ומבוססת העדפות הן בשיטת הלקוח במרכז והן בשיטת הרישיונות הוא שיקוף מדדי איכות מגוונים של המסגרות והנגשתם למושמים.

החשב הכללי במשרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2024 כי יש להקים צוות חשיבה בין-משרדי לצורך בחינת מודלים נוספים לאספקת שירותי הרווחה, כפי שהוגדר והומלץ בדוח. החשב הכללי הוסיף כי הוא רואה בחיוב את הגברת התחרות בין הספקים, בין היתר בעזרת ניתוח מחדש של התהליכים המרכזיים והגדלת היקף הפיקוח והבקרה.



בשוק שירותי הרווחה פועלים שלושה שחקנים בשיווי משקל: משרד הרווחה, שנושא באחריות לאספקת שירותי רווחה לאוכלוסייה שנוזקת לכך ותלוי במפעילים שמספקים לו את השירות; המפעילים, שתלויים במדינה שמממנת אותם; ומקבלי השירות, שנמנים עם האוכלוסיית הראויות לקידום ותלויים במפעילים שמספקים להם את השירות.

ממצאי הביקורת על שיטת המכרזים הנהוגה במשרד הרווחה לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים מלמדים כי השיטה אינה מיטבית ואינה משיגה את התכלית של חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ומחדדים את הצורך לבחינה מעמיקה של שיטה זו. מומלץ כי הגופים הממשלתיים הרלוונטיים - משרד הרווחה, משרד רה"ם, רשות התחרות ומשרד האוצר - יקימו צוות בין-משרדי לבחינת אופן אספקת השירותים, בהשוואה לשיטות השונות הנהוגות בעולם, כדי לשפר את איכות השירות שניתן לאוכלוסיות הנזקקות לכך. במסגרת זו יש להביא בחשבון את השונות הקיימת במגוון השירותים שמשרד הרווחה מספק ובאופי של מקבלי השירות, המתבטאים בין היתר ביכולת הבחירה של המושמים, משך הזמן של המענה שהם זקוקים לו והמעטפת המשפחתית שלהם.

משרד רה"ם מסר בתשובתו שבמסגרת יישום תוכנית העבודה שלו לשנת 2024 החל אגף ממשל וחברה שבמשרד בעבודת מטה לבחינת אופן אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ. משרד רה"ם הוסיף כי על פי ההמלצות שיינתנו בעקבות עבודת המטה הוא יבחן, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בממשלה, צעדי מדיניות שיש לנקוט.

רשות התחרות מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מעוניינת ליטול חלק בצוות אשר יבחן לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה במיקור חוץ.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי הוא מברך על הביקורת המעמיקה שנעשתה בנושא חשוב זה.



סיכום

אספקת שירותי הרווחה בישראל מוסדרת בחוק חובת המכרזים ותקנותיו, שמטרתם להבטיח שיוגשו די הצעות שיאפשרו לבחור מהן את ההצעה הטובה ביותר ולהבטיח תחרות הוגנת ושוויונית. שוק הרכש החברתי במיקור חוץ של משרד הרווחה הוא ייחודי - המציעים אינם מתחרים על מחיר השירות המוצע אלא על איכות השירות. בשנת 2022 הוציא משרד הרווחה כ-3.5 מיליארד ש"ח על רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ, שהם כ-36% מתקציב משרד הרווחה. סכום ניכר זה מצביע על תפקידם המרכזי של המפעילים לאספקת שירותי רווחה בישראל, ומחזק את החשיבות בהבנת המאפיינים של מבנה שוק זה, כדי שהוא יופעל ביעילות ובמועילות. עוד ייחודיות שיש לשוק זה היא החשש משבי רגולטורי - התלות המשמעותית של הגורם המאסדר - משרד הרווחה - במפעילי המסגרות, אשר באה לידי ביטוי בין היתר בקבלת החלטות מוטות של המאסדר ובקושי שלו להכווין את פעילות מפעילי המסגרות.

תמונת המצב של מאפייני שוק הרכש החברתי במיקור חוץ של משרד הרווחה מצביעה על סממנים ליתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות המאוגדים הן כחברות והן כעמותות. ניתוח השוק מעלה כי סיבות השורש ליתירות בשוק זה נובעות ממבנה שוק הרכש החברתי, מההליך המרכזי לבחירת המפעילים, מהתעריפים המשולמים להם ומהפיקוח על השירותים המסופקים. ממצאי הביקורת מצביעים כי המנגנון המכרזי אינו מייצר בפועל מצב של תחרות ממשית, שכן בכ-60% מהמכרזים כל הצעה שעוברת את תנאי הסף זוכה במכרז. המנגנון המופעל מביא גם לחוסר דינמיות בשוק השירותים החברתיים החוץ-ביתיים, אשר נשלט באופן כמעט מוחלט על ידי מפעילים ותיקים. כך, 89% (3.1 מיליארד ש"ח) מהתשלומים עבור שירותים אלה משלם משרד הרווחה למפעילים שלהם יש ותק של 17 שנה ואף יותר באספקת השירותים למשרד. מצב זה נובע מתנאי הסף במכרזים, המשמשים חסם כניסה למציעים חדשים, למשל בדרישות מינהליות שמתמודדים חדשים מתקשים לעבור וכן מאמות מידה אשר אינן משקפות בהכרח את איכות השירות שיינתן בפועל, ולכן מקנות יתרון למפעילים הוותיקים, שערים לכך שלא יידרשו בהכרח לממש את ההצעות שהגישו במכרז.

ממצאי הביקורת מעלים כי מבנה התעריף שמשלם משרד הרווחה למפעילי המסגרות החוץ-ביתיות אינו מותאם למבנה ההוצאות שלהם בפועל ומייצר תמריץ שלילי עבורם שלא לספק את כל השירותים שהם צריכים לספק על פי התחייבותם למשרד הרווחה - תופעה שמייצגת את "מהפך העוצמה" וכן את התלות הכמעט מוחלטת של משרד הרווחה בספקי השירותים. התלות של משרד הרווחה בספקים מתבטאת בין היתר בכך שהמשרד אינו מקיז את הכספים ששילם לספקים עבור שירותים שבפועל הם לא סיפקו. כספים אלה הסתכמו בשנת 2022 ביותר מחצי מיליארד ש"ח (כ-512 מיליון ש"ח). מנגנון כזה יוצר חסמי כניסה עבור מפעילים חדשים למסגרות. כך, כאשר חברה או עמותה שאינה מכירה את שוק שירותי הרווחה שוקלת להציע הצעה במכרז, היא עלולה להירתע מהתעריף שנמוך ביחס להוצאות הצפויות לה בפועל וכן משיעור הרווחיות הנמוך המוצע, ואולם היא לא תמיד מודעת לכך שלמעשה בממוצע שיעור הרווחיות גבוה יותר. נוסף על כך, משרד הרווחה מתקשה לבצע פיקוח אפקטיבי על איכות השירותים שהוא מספק: הוא טרם החל להשתמש באופן יעיל ואפקטיבי בכלי הפיקוח שפיתח, והוא אינו מנגיש את כל דוחות הפיקוח שלו לציבור, אינו משתמש בדוחות הפיקוח כדי לטייב את ההליך המכרזי ואינו מבצע בקרה כספית על המפעילים.

מכלל האמור לעיל עולה כי שיטת המכרזים שמפעיל משרד הרווחה לניהול ורכישה של שירותי רווחה במיקור חוץ אינה מיטבית, אינה משיגה את התכלית של חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ואינה מניבה את התוצאה הרצויה של מבנה שוק - קיום תחרות בין מפעילים אשר מביאה לשיפור השירות הניתן למושמים בפועל.

כדי להגביר את התחרות על איכות השירותים החברתיים בטווח הקצר, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגדלת מספר ההצעות במכרזים באמצעות בחינת מנגנון למתן הגנת ינוקא במכרזים או בכל דרך אחרת; וישקול להתאים את תנאי הסף שבהם נדרשים המציעים לעמוד במסגרת התמודדותם במכרזים, בלי לפגוע באיכות ההצעות, כדי שיתאפשר ביתר קלות גם למציעים



חדשים לעמוד בתנאי הסף הנדרשים. נוסף על כך, מומלץ שמשרד הרווחה יידע את המפקחים על ההצעות שזכו במכרזים, יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים, יעמוד על דרישתו לקבל את מלוא השירותים ממפעילי המסגרות ויקזז את התעריף בגין אי-איוש מלא של תקן כוח האדם. עוד מומלץ כי המשרד יבצע ניתוח עיסוקים לתפקיד המפקח ויבחן אם יש צורך לעדכן את אופי התפקיד בדומה למודלים אחרים בעולם, למשל ב-CQC שבו המפקח עוסק בבקרה ואכיפה בלבד.

בראייה אסטרטגית על שוק הרכש החברתי של משרד הרווחה במיקור חוץ בטווח הארוך, מומלץ כי רשות התחרות בשיתוף עם משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד הרווחה יגבשו צוות בין-משרדי אשר יבחן לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה במיקור חוץ ואת המנגנון המיטבי למינוף היתרונות המובנים של תחרות, תוך בחינת מודלים אחרים לאספקת שירותי רווחה המקובלים בעולם, זאת כדי להבטיח שירות איכותי למקבלי השירותים המשתייכים לאוכלוסיות הראויות ביותר לקידום בחברה הישראלית.



נספח

תוצאות הרגרסיות

אומדן המקדמים:

זכייה במכרז	מעבר כל תנאי הסף	פסילה בתנאי סף של ניסיון המציע	פסילה בתנאי סף של איתנות פיננסית	פסילה בתנאי סף של צוות	פסילה בתנאי סף מבנה	פסילה בתנאי סף מינהלי
חותר	0.43	0.028	0.127	0.29	0.351	0.251
עמותה	0.159	0.027	0.011	-0.079	-0.109	0.017
מציע ותיק	0.142	0.105	-0.11	0.006	-0.013	-0.081
ודל המסגרת	0.001	0.002	-0.001	-0.0001	-0.001	-0.001
חוזר במכרז	0.045	0.039	-0.023	-0.016	-0.025	0.013

- חיובי רמת מובהקות 5%
- חיובי רמת מובהקות 10%
- שלילי רמת מובהקות 5%
- שלילי רמת מובהקות 10%
- לא מובהק

משוואות הרגרסיה והמודל הנאמד:

קשר בין הוותק להסתברות הזכייה
המודל הנאמד:

$$winner_i = \beta_0 + \beta_1 Amuta_i + \beta_2 old2005_i + \beta_3 Capacity_i + \beta_4 Contract_period_i + \varepsilon_i$$

כאשר לכל הצעה i :

Winner - משתנה בינארי שמקבל 1 אם ההצעה זכתה או 0 אחרת

Amuta - משתנה בינארי שמקבל 1 אם המציע הוא עמותה ו-0 אחרת

Old2005 - משתנה בינארי שמקבל 1 אם למציע קיימת התקשרות עם משרד הרווחה משנת 2005 או קודם לכן, ו-0 אחרת

Capacity - גודל המסגרת עליה מתמודדים במכרז (מבחינת כמות מושמים)

Contract_period - משך החוזה במכרז

ε - טעות דגימה

להלן תוצאות אמידת המודל בשיטת OLS:



<i>Dependent variable:</i>	
	Winner
Amuta	0.159 ^{***} (0.043)
old2005	0.142 ^{***} (0.040)
Capacity	0.001 ^{**} (0.001)
Contract_period	0.045 ^{***} (0.014)
Constant	0.120 [*] (0.065)
Observations	627
R ²	0.063
Adjusted R ²	0.057
Residual Std. Error	0.486 (df = 622)
F Statistic	10.525 ^{***} (df = 4; 622)
<i>Note:</i>	* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

קשר בין הוותק למעבר תנאי סף

המודל הנאמד:

$$Pz_i = \beta_0 + \beta_1 Amuta_i + \beta_2 old2005_i + \beta_3 Capacity_i + \beta_4 Contract_{period}_i + \varepsilon_i$$

$z \in \{1,2,3,4,5,6\}$

כאשר לכל הצעה i , ולכל ספציפיקציה z :

P_1 - ההסתברות לעבור את כל תנאי הסף

P_2 - ההסתברות להיפסל בתנאי סף של נסיון המציע

P_3 - ההסתברות להיפסל בתנאי סף של איתנות פיננסית

P_4 - ההסתברות להיפסל בתנאי סף של צוות

P_5 - ההסתברות להיפסל בתנאי סף מבנה

P_6 - ההסתברות להיפסל בתנאי סף מינהלי

Amuta - משתנה בינארי שמקבל 1 אם המציע הוא עמותה ו-0 אחרת

Old2005 - משתנה בינארי שמקבל 1 אם למציע קיימת התקשרות עם משרד הרווחה משנת 2005 או קודם לכן, ו-0 אחרת

Capacity - גודל המסגרת עליה מתמודדים במכרז (מבחינת כמות מושמים)

Contract_period - משך החוזה במכרז

ε - טעות דגימה

להלן תוצאות אמידת המודל בשיטת OLS:



רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

Dependent variable:

	pass_to_staged2 (1)	Disqualification_Supplier (2)	Disqualification_Financial_stability (3)	Disqualification_Team (4)	Disqualification_Building (5)	Disqualification_Administration (6)
Amuta	0.027 (0.041)	0.050** (0.024)	0.011 (0.018)	-0.079** (0.034)	-0.109*** (0.033)	0.017 (0.031)
old2005	0.105*** (0.038)	-0.110*** (0.023)	-0.059*** (0.017)	0.006 (0.032)	-0.013 (0.031)	-0.081*** (0.030)
Capacity	0.002*** (0.001)	-0.001 (0.0003)	-0.0001 (0.0003)	-0.001 (0.0005)	-0.001* (0.0005)	-0.001* (0.0004)
Contract_period	0.039*** (0.013)	-0.023*** (0.008)	-0.016*** (0.006)	-0.011 (0.011)	-0.025** (0.011)	-0.013 (0.010)
Constant	0.430*** (0.062)	0.208*** (0.037)	0.127*** (0.028)	0.290*** (0.052)	0.351*** (0.050)	0.251*** (0.048)
Observations	627	625	625	625	625	625
R ²	0.037	0.064	0.035	0.013	0.028	0.021
Adjusted R ²	0.031	0.058	0.029	0.006	0.021	0.015
Residual Std. Error	0.462 (df=622)	0.277 (df=620)	0.207 (df=620)	0.387 (df=620)	0.370 (df=620)	0.355 (df=620)
F Statistic	5.969*** (df=4, 622)	10.652*** (df=4, 620)	5.667*** (df=4, 620)	2.017* (df=4, 620)	4.418*** (df=4, 620)	3.346** (df=4, 620)

Note:

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

