

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



משרד הרווחה והביטחון החברתי

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי



רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

רקע

שירות חברתי במיקור חוץ הוא שירות חינוכי או טיפולי שהממשלה רוכשת והוא ניתן על ידי מפעילים חיצוניים לממשלה - חברות פרטיות או עמותות. שירות כזה ממומן באופן מלא או חלקי על ידי הממשלה, והיא אחראית לאספקתו, לאסדרתו ולפיקוח על ביצועו (רכש חברתי). שירותי הרווחה האישיים שמספק משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) הם חלק מהשירות החברתי שנרכש במיקור חוץ, והם נחלקים לשני סוגים עיקריים: שירותים בקהילה, שבהם מקבלי השירות אינם לנים במבנה שבו ניתן השירות (לדוגמה הפעלת מועדוניות לילדים בסיכון), ושירותים חוץ-ביתיים הניתנים במסגרות בהן חיים מקבלי השירות באורח קבוע או בפרק זמן מסוים מחוץ לביתם (לדוגמה מעון לאנשים עם מוגבלות). על מתן השירותים בקהילה אמונות הרשויות המקומיות, ועל השירותים החוץ-ביתיים אמון משרד הרווחה, הוא גם שבוחר במכרזי הרכש חברתי, את הספקים שייתנו את השירותים החברתיים במיקור חוץ.

דוח זה עוסק ברכישת שירותים חברתיים חוץ-ביתיים של משרד הרווחה במינהל מוגבלויות, מינהל שירותים חברתיים ואישיים (שח"א) ומינהל שיקום, ליווי ומניעה (של"ם). מרכזיות של רכש בתחום 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 המשרד בשנה זו. משרד הרווחה מפעיל את השירותים החוץ-ביתיים באמצעות המציעים הזוכים במכרזים. בשנת 2022 סיפקו 254 מפעילים חיצוניים (מפעילים) שירותי רווחה חוץ ביתיים במיקור חוץ.

מיקור חוץ של שירותי רווחה טומן בחובו יתרונות כמו האפשרות לשפר את רמת השירות, זמינותו ונגישותו. 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.



נתוני מפתח

3.5
מיליארד
ש"ח

היקף ההוצאה השנתית בשנת 2022 של משרד הרווחה על רכישת שירותים חברתיים חוץ-ביתיים מ-254 מפעילים במינהל מוגבלויות; מינהל שירותים אישיים וחברתיים (שח"א); ומינהל שיקום, ליווי ומניעה (של"ם)

פי 2.5

היחס בין שיעור הרווחיות הממוצע בשנת 2021 של חברות פרטיות המפעילות מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה (9.7%) לבין שיעור הרווחיות שנקבע בתעריף של משרד הרווחה (3.8%)

למעלה
מ-200%

שיעור העודפים המצטברים (בסך 393 מיליון ש"ח), אצל מפעילי מסגרות שהן עמותות, ביחס למחזור ההכנסות של 20% מהן, שמרבית הכנסותיהן מהפעלת שירותים חוץ-ביתיים עבור משרד הרווחה

כ-512
מיליון ש"ח

אומדן התקציב שמשרד הרווחה משלם למפעילים על משרות שאינן מאוישות

רק 2 - 3
ביקורים
במקום
13 - 18

מספר הביקורים השנתי החציוני של מפקחים במסגרות חוץ-ביתיות בהשוואה להמלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ משנת 2016

89%

מסך התשלומים עבור אספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים משלם משרד הרווחה למפעילים עם ותק של 17 שנה או יותר במתן שירותים למשרד הרווחה (כ-3.1 מיליארד ש"ח)

68%

שיעור ההצעות במכרזי משרד הרווחה לרכש שירותי רווחה מתוך אלו שעברו את תנאי הסף שקיבלו ציון מרבי באמת המידה בנוגע להמלצות (273 מתוך 401 הצעות)

כ-60%

שיעור המכרזים של משרד הרווחה לרכש שירותי רווחה בשנים 2013 - 2022 בהם כל הצעה שעוברת את תנאי הסף זוכה במכרז, כלומר מכרזים בהם אין תחרות ממשית (74 מ-128 מכרזים)



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 של"ם במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נערכו ברשות התחרות, במשרד ראש הממשלה, באגפי הכלכלן הראשי והתקציבים במשרד האוצר וברשות התאגידים שבמשרד המשפטים. יודגש כי הביקורת התמקדה בניהול הרכש החברתי במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ולא בדקה את אופן ההתנהלות והפעילות של נותני השירותים.

לצורך ניתוח ההליך המכריז של רכש חברתי, ובהיעדר מאגר מידע של משרד הרווחה, אסף צוות הביקורת בנוגע לכל המכרזים של רכש חברתי בעשר השנים 2013 - 2022 את מסמכי המכרז ואת הפרוטוקולים של הוועדות שדנו בהצעות שהוגשו ובחרו את ההצעות הזוכות, ריכז נתונים מרכזיים מתוך מסמכי המכרזים וקודד אותם למשתנים כמותיים, כדי לנתח אותם בכלים סטטיסטיים מתקדמים כגון רגרסיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

יתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות - בשנת 2022 משרד הרווחה רכש שירותים חברתיים חוץ-ביתיים בכ-3.5 מיליארד ש"ח, מ-254 מפעילים. "יתירות" בקרב המפעילים שהם חברות פרטיות נוצרת כאשר ההכנסות של המפעילים עולות על ההוצאות כך שהן מותרות להם שולי רווח; ובקרב עמותות כאשר נוצרת להם יתרת עודפים ביחס למחזור ההכנסות. מנתונים מצרפיים שהתקבלו מאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר עולה כי בקרב 84 החברות הפרטיות המספקות שירותים חברתיים למשרד הרווחה שיעור הרווחיות הממוצע בשנת 2021 גבוה פי כ-2.5 משיעור הרווחיות מתוך ההכנסות בתעריף שקבע משרד הרווחה (אומדן הפער הוא כ-106 מיליון ש"ח). כאשר הניתוח נעשה רק ביחס למפעילים שלפחות 70% ממחזור ההכנסות שלהם הוא מהפעלת שירותים חוץ ביתיים עבור משרד הרווחה נמצא ששיעור הרווחיות שהתקבל גבוה פי 2.3 משיעור הרווחיות בתעריף (אומדן הפער במקרה זה הוא כ-88 מיליון ש"ח). מניתוח הנתונים מהדוחות הכספיים של כלל העמותות שלפחות מחצית מהכנסותיהן מקורן בהפעלת מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה (67 עמותות) עלה גם כי בקרב 38% מהעמותות יתרת העודפים עולה על 100% ממחזור ההכנסות של העמותה ומסתכמת בכ-725 מיליון ש"ח, ובקרב 20% מהעמותות יתרת העודפים עולה על 200% ומסתכמת בכ-393 מיליון ש"ח.



רמת הדינמיות של שוק שירותי הרווחה - בביקורת עלה כי רמת הדינמיות בשוק השירותים החברתיים החוץ-ביתיים נמוכה, שכן למרות הסממנים לשיעור הרווחיות הגבוה שאמור למשוך לשוק שחקנים חדשים, הוא נשלט באופן כמעט מוחלט על ידי מפעילים שהוותק שלהם כנותני שירות עבור משרד הרווחה הוא מעל 17 שנה. מפעילים אלה הם 76% מכלל מפעילי המסגרות (192 מ-254 מפעילים), וכ-89% מסך התשלומים בשנת 2022 עבור אספקת שירותי רווחה חוץ ביתיים הועברו אליהם (כ-3.1 מיליארד ש"ח). מצב של חוסר תחלופה של מפעילים במסגרות הקיימות וחוסר כניסה של מפעילים למסגרות חדשות שנפתחות, מעלה חשש 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.

ניתוח ההליך המרכזי של משרד הרווחה לרכישת שירותים חברתיים ממפעילים חיצוניים

- **מידת התחרות במכרזים** - שוק מכרזי הרכש החברתי במיקור חוץ במשרד הרווחה הוא ייחודי, שכן תעריף השירות המסופק קבוע מראש וידוע לכל המציעים, והתחרות היא רק על איכות השירותים ולא על המחיר לאספקתם. בשיטת המכרזים הנהוגה באספקת שירותי רווחה התחרות בין המפעילים היא בשלב המכרז. עלה כי התחרות בשוק שירותי הרווחה במיקור חוץ היא מוגבלת, שכן בכ-60% מהמכרזים בשנים 2013 - 2022 (ב-74 מתוך 128 מכרזים) 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.
- **השפעת הוותק של המפעיל על העמידה בתנאי הסף** - עמידה בתנאי הסף 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. ההסתברות שמציע ותיק (מציע שקיימת לו התקשרות עם משרד הרווחה משנת 2005 או לפניו) יעמוד בכל תנאי הסף במכרזים ויעבור לשלב הבא גבוהה בכ-10 נקודות האחוז לעומת מציע חדש (מציע שקיימת לו התקשרות עם משרד הרווחה לאחר שנת 2005, או שלא קיימת לו התקשרות עם משרד הרווחה כלל). 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.
- **אמות מידה לבחינת ההצעות להפעלת מסגרות חוץ-ביתיות** - אמות המידה הן המקור העיקרי להבחנה באיכות ההצעות להפעלת מסגרות חוץ ביתיות. עלה כי 68% מההצעות שעברו את תנאי הסף קיבלו את הציון המרבי באמת המידה בנוגע להמלצות, ו-77% קיבלו את הציון המרבי באמת המידה בנוגע לניסיון המציע. משמעות הדבר היא כי בפועל אמות מידה אלה לא שימשו ככלי לדירוג ההצעות על פי איכותן. עוד עלה כי מפקחי משרד הרווחה אינם מקבלים מידע על תוכן ההצעות שזכו במכרזים ועל מאפייניהן. גם 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. כללי משחק אלו מקנים יתרון למציעים ותיקים שמכירים את הפגמים בהליך המכרזי ובמנגנוני הפיקוח ומודעים לכך שלא בהכרח יידרשו לממש את הצעותיהם במכרז.

מעורבות רשות התחרות באסדרת שוק אספקת שירותי הרווחה החוץ-ביתיים לצורך הגברת התחרות - רשות התחרות פועלת מכוח חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 ומופקדת על שמירת התחרות החופשית במשק ועל קידומה. בביקורת עלה כי רשות התחרות לא בחנה לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה. הגם שבפברואר 2017 נוצר קשר בעניין בין משרד הרווחה לרשות התחרות לצורך ייעוץ בנוגע למכרזים מסוימים, הוא לא הבשיל לכדי שיתוף פעולה כולל ובחינה מעמיקה של מידת התחרות בשוק.

קביעת התעריפים למסגרות חוץ-ביתיות - על מנת להבטיח רמת שירות נאותה שתסופק למקבלי השירותים החברתיים, הגדיר משרד הרווחה תעריף לאספקת שירותי רווחה המשולם למפעילי המסגרות על מנת לשקף את העלויות המשוערות של התשומות שהם נדרשים לספק על פי ההסכמים עם משרד הרווחה, עבור כל מקבל שירות. בביקורת עלה כי מנגנון התעריף אחיד ואינו דיפרנציאלי ואינו מותאם למבנה ההוצאות בפועל של המפעיל, דבר הגורם לעיוותים רבים ומהווה תמריץ שלילי עבורם שלא לספק את כל השירותים שעליהם הם מתחייבים בהתקשרותם עם משרד הרווחה: כך לדוגמה, שכר האחים והרופאים בשיטת התעריף (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 החציוני בשירות הציבורי (19,000 ש"ח ו-29,000 ש"ח, בהתאמה); רכיב שכר הדירה בתעריף מבוסס על העלות הממוצעת של שכר הדירה ולכן עשוי להיות נמוך מדי במחוזות במרכז הארץ וגבוה מדי במחוזות בפריפריה; משרד הרווחה לא שינה את שיעור הרווחיות שמחושב בתעריף והשיעור נותר קבוע במשך יותר מ-25 שנה (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 יותר ומכיוון שנדרשת מהם השקעה חדשה בתשתיות מבנה בתחילת ההתקשרות.

הפעלת סנקציה כנגד מפעילי המסגרות באמצעות קיזוזים מהתעריף בגין מחסור בהקצאת כוח אדם - נוהל אכיפה מאפשר למשרד הרווחה לקזז סכומים מתשלומים שהיו מגיעים למפעילי המסגרת על פי ההסכם עמם, לו לא עמדו במלוא התחייבויותיהם. ואולם אף שמשרד הרווחה ער למחסור בהיקף כוח האדם שמקצים מפעילי המסגרות (לדוגמה מחסור של 42% בעובדים סוציאליים), 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 לפגיעה בקופה הציבורית, מאפשר משרד הרווחה למפעילים לתת שירות באיכות נמוכה יותר למקבלי השירותים, ללא הפעלת סנקציה כלפיהם.



פיקוח משרד הרווחה על המסגרות החוץ-ביתיות - בתקן כוח אדם של משרד הרווחה נקבע שיהיו 485 משרות פיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות, בפועל המשרד מעסיק 453 מפקחים, כלומר 32 משרות פיקוח אינן מאוישות. תמהיל עבודת הפיקוח שנקבע מורכב מ-50% בקרה ואכיפה ו-50% משימות ייעוץ. 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; המפקחים אינם מקבלים מידע על ההצעות שזכו במכרזים ועל התכניות הטיפוליות לגבי המסגרות שהם מפעילים והם אינם מוודאים כי השירות שניתן למושמים תואם בפועל את ההצעה שלה התחייבו המפעילים כדי לשפר את איכות השירות. בנוסף לכך, היקף הפיקוח המצומצם של המשרד על המסגרות החוץ ביתיות (חציון ביקורים שנתי של 2-3 ביקורים שנתיים לעומת המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ משנת 2016 ל-13-18 ביקורים שנתיים) מקשה על המפקחים לזהות ליקויים ופערים לגבי השירות שניתן לשהים במסגרות אלה, כמו תקינה חסרה של צוות טיפולי ותנאי מחיה ירודים. מעבר לכך, עלה כי בשנים 2020 - 2022, עצר המשרד השמות של מושמים במסגרות בכ-40 מקרים של הפרות הסכמים על ידי מפעילי המסגרות, וכי זו הייתה הסנקציה העיקרית שננקטה, וכי לא הוטלו קנסות כספיים על מפעילי מסגרות. כמו כן, 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 למפעילים.

הבקרה הכספית של משרד הרווחה על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות - בקרה כספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות נועדה לוודא שהמפעילים של מסגרות 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. נמצא, כי משרד הרווחה אינו מבצע בקרה על ההתנהלות הכספית של המפעילים. כך, למעט בשלב הראשוני של ההתמודדות במכרז, המשרד אינו מבקש ממפעילי המסגרות המאוגדים כחברות פרטיות למסור לו דוחות כספיים ואינו מנתח את הדוחות הכספיים של המפעילים המאוגדים כעמותות, אף שאלו מפורסמים באתר משרד המשפטים. כך למעשה 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 (שולי רווח ועודפים) משמעותית בקרב מפעילים; המשרד גם אינו מבצע ביקורת פיננסית מעמיקה, כדי לבחון אם המפעילים משתמשים בתקציבים שהוא העביר להם לצרכי המושמים, בהתאם לתנאי ההסכמים שחתם עימם.

תנאי הסף הנוגעים למבנה - רכיב מרכזי בהפעלת מסגרות חוץ-ביתיות הוא קיומו של מבנה המתאים למגורים של מקבלי השירות. תנאי הסף הנוגע למבנה היווה חסם משמעותי במיוחד למציעים חדשים שלא הפעילו מסגרות חוץ-ביתיות בעבר. 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. 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. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההחלטה של משרד הרווחה להקל בתנאי סף זה, שיש בה כדי לסייע לכניסת מתמודדים חדשים לשוק.

עיקרי המלצות הביקורת

ניתוח ההליך המכריזי - כדי להגביר את התחרות על איכות השירותים החברתיים, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגדלת מספר ההצעות באמצעות בחינת מתן "הגנת ינוקא" (מתן הגנה למציעים חדשים מפני כוחם של מפעילים דומיננטיים הפועלים שנים רבות בשוק) 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 המפקחים על ההצעות שזכו במכרזים, כדי שהם יוכלו לפקח על יישום התחייבויות המפעילים.

אמות מידה לבחינת ההצעות להפעלת מסגרות חוץ-ביתיות - כדי שאמות המידה ישמשו כמסגרת ההתחייבות של המציעים הזוכים לאיכות השירות שהם נותנים, ועל מנת שההליך המכריזי ייצור תחרות על איכות השירותים; מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי המפקחים מקבלים את המידע על תוכן ההצעות הזוכות במכרז ובודקים כי המפעילים עומדים בהם; וכן יקפיד כי לאגף פיקוח ובקרה יועבר המידע על התוכניות הטיפוליות ועל הצוות שהציעו הזוכים במכרז.

תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ ביתיים - 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.

היקף הפיקוח על המסגרות החוץ-ביתיות - כדי להבטיח את הפיקוח האפקטיבי של משרד הרווחה על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות; 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. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי המפקחים מכירים את ההתחייבויות של מפעילי המסגרות בהתאם להסכמים שחתמו עם המשרד ולהצעות שהציגו במסגרת ההליך המכריזי ויטיל סנקציות במקרים של הפרות חוזרות ונשנות שלהם. בנוסף, 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 (גוף הפיקוח בבריטניה) שעוסק בבקרה ואכיפה בלבד.

בקה כספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות - מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר את ביצוע הבקרה הפיננסית על מפעילי המסגרות, הן באמצעות קבלת דוחות כספיים מהמפעילים באופן שוטף והן באמצעות בקרה מעמיקה על ההתנהלות הכספית של המפעילים אחת לתקופה באופן מדגמי או בהתבסס על שיקולים של ניהול סיכונים.

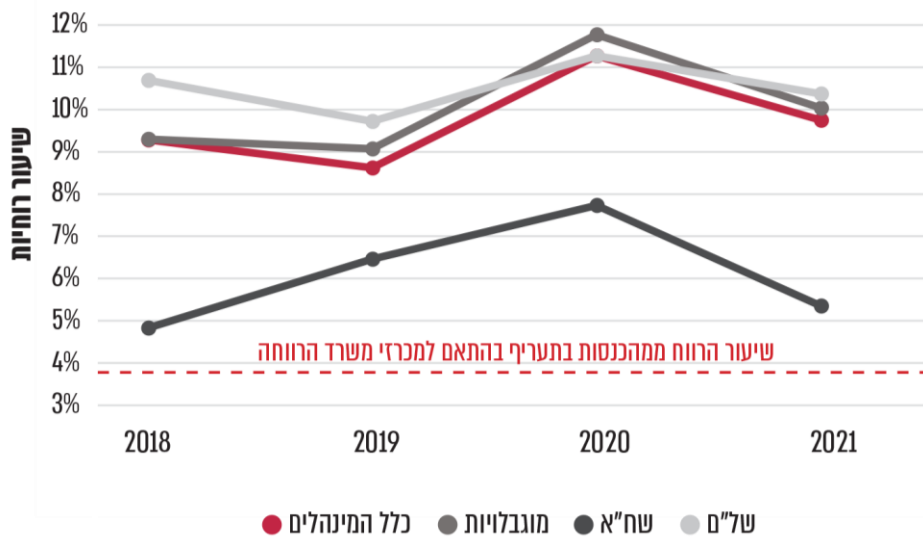


הצורך בבחינה מחדשת של שיטת אספקת שירותי הרווחה - בעולם קיימות כמה שיטות מקובלות לאספקת שירותים חברתיים, לרבות שירותי רווחה, המייצגות רמות שונות של תחרות בין הספקים על מתן שירותי הרווחה. את התמהיל המדויק של השיטות ואת מספר השירותים הניתנים בכל שיטה קובע הגורם המאסדר, בהתייחס לאופי השירות הניתן ולמאפייני מקביליו: בשיטת "השווקים המשוריינים" ניתנים רישיונות לחברות שפועלות לא למטרת רווח, וקיימת תחרות מוגבלת בלבד; בשיטת "המכרזים המשלבים מחיר ואיכות" התחרות נעשית בהתבסס על קריטריונים המשלבים התייחסות למחיר ולאיכות; בשיטת "הלקוח במרכז" התקציב בגין השירות החברתי מועבר ישירות לצרכני השירותים, והם שבחרים את הספקים שמהם יקבלו את השירות; בשיטת "הרישיונות" ניתנת אפשרות בחירה למקבל השירות, כך שהתחרות בין הספקים היא על ליבו של הלקוח. בהתאם לכך, 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. 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.





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





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. בשנת 2022 הוציא משרד הרווחה כ-36% מסך תקציבו על רכישת שירותים חברתיים חוץ-ביתיים במיקור חוץ (כ-3.5 מיליארד ש"ח). תמונת המצב לגבי מאפייני שוק הרכש החברתי במיקור חוץ של משרד הרווחה מלמדת על סממנים ליתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהמנגנון המכרזי אינו מייצר בפועל מצב של תחרות ממשית, שכן בכ-60% מהמכרזים כל הצעה שעוברת את תנאי הסף זוכה במכרז; ומוביל 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 שיש להם ותק של 17 שנה ואף יותר באספקת השירותים למשרד. מצב זה נובע מתנאי הסף במכרזים המשמשים חסם כניסה למציעים חדשים, למשל של דרישות מינהליות שמציעים חדשים מתקשים לעמוד בהן וכן מאמות המידה אשר אינן משקפות בהכרח את איכות השירות שיינתן בפועל, ולכן מקנות יתרון למפעילים הוותיקים. ממצאי הביקורת מעלים כי מבנה התעריף שמשלם משרד הרווחה למפעילי המסגרות החוץ-ביתיות אינו מותאם למבנה ההוצאות בפועל שלהם, וכי המשרד אינו מקזז את הכספים ששילם לספקים עבור שירותים שבפועל הם לא סיפקו; מדובר בסכום של יותר מחצי מיליארד ש"ח. כמו כן, משרד הרווחה מתקשה לבצע פיקוח אפקטיבי על איכות השירותים שהוא מספק.

מכלל האמור לעיל עולה, כי שיטת המכרזים שמפעיל משרד הרווחה לניהול ורכישת שירותי רווחה במיקור חוץ אינה מיטבית, ולא מניבה את התוצאה הרצויה של מבנה שוק בו קיימת תחרות בין מפעילים אשר מובילה 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 מתן "הגנת ינוקא" או בכל דרך אחרת; וישקול להתאים את תנאי הסף שבהם נדרשים המציעים לעמוד במסגרת התמודדותם במכרזים מבלי לפגוע באיכות ההצעות; יידע את המפקחים אודות ההצעות שזכו במכרזים; יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים; ויקזז את התעריף בגין אי איוש מלא של תקן כוח האדם. עוד מומלץ כי המשרד יבצע ניתוח עיסוקים לתפקיד המפקח ויבחן האם יש צורך לעדכן את אופי התפקיד בדומה למודלים אחרים בעולם. בראיה 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.