



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## מסגרות רווחה חוץ ביתיות לילדים ונוער

- אופן התקצוב ותמחור עלויות -

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

ו' בשבט תשע"ז

**כתיבה: אילנית בר, כלכלנית**

2 בפברואר 2017

אישור: אליעזר שוורץ, ראש תחום במחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, לקראת ישיבה בנושא תעריפי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עבור מסגרות לילדים ונוער שהוצאו מבתייהם. הישיבה היא המשך לישיבה שקיימה הוועדה ב-19 בדצמבר 2016 בנושא המשבר ב"אור שלום", בה העלו נציגי הארגון את הקושי הכלכלי בהמשך הפעלת מסגרותיו, לטענתם בשל תקצוב בחסר של המשרד את המסגרות החוץ ביתיות בכלל ואת מודל הפעילות הייחודי של מסגרות "אור שלום" בפרט. במסמך מוצגים פירוט של מנגנון התקצוב של המשרד להפעלת המסגרות החוץ ביתיות והתעריפים שנקבעו, קשיים שהעלו מנהלי המסגרות בהפעלת המסגרות בתעריפים אלו ועמדת המשרד בנושא. **נדגיש כי לא מדובר בבדיקה חשבונאית של עלויות בפועל אל מול התקצוב של המשרד. מטרת המסמך להציג את אופן פעילות ותקצוב מערך המסגרות החוץ ביתיות לילדים ונוער ולבחון האם אכן קיים תקצוב בחסר ולא לנתח את הפעילות של הגורמים המפעילים מסגרות.** עם זאת, לבקשת הוועדה, המסמך מתייחס נקודתית גם לנקודות השונות שהועלו בישיבת הוועדה בהתייחס ל"אור שלום".<sup>1</sup>

## 1. רקע – מסגרות חוץ ביתיות לילדים ונוער

מסגרות חוץ ביתיות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן "המשרד" או "משרד הרווחה") נותנות מענה לילדים ונוער אשר הוחלט להוציאם מבתייהם מסיבות המסכנות אותם או את התפתחותם התקינה. קיימים סוגים שונים של מסגרות חוץ ביתיות, ביניהם משפחות אומנה, פנימיות (מסוגים שונים), הוסטלים, דירות בקהילה ועוד. העברה של ילד למסגרת חוץ ביתית ("השמה חוץ ביתית") נעשית בהתאם להמלצה של גורמי המקצוע ברשות המקומית, לאחר דיון בשותפות ההורים, בוועדת תכנון טיפול והערכה, או החלטה של בית משפט.<sup>2</sup> לאחר קבלת ההחלטה המקצועית, נדרשת הרשות המקומית להעביר למשרד הרווחה "טופס השמה", עליו חתומים מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות, גזבר הרשות והמסגרת הקולטת. לאחר קבלת הטופס מוזנת ההשמה במערכת של המשרד (מס"ר - מערכת מסגרות רווחה).

במסמך זה נתמקד במסגרות החוץ ביתיות הכוללות את משפחות האומנה, פנימיות טיפוליות, פנימיות שיקומיות ופנימיות פוסט-אשפוזיות. מסגרות אלה מופעלות באמצעות גופים פרטיים או ציבוריים ומתקצבות ומפוקחות על-ידי משרד הרווחה. להלן תיאור המסגרות השונות:

**משפחת אומנה** - מסגרת טיפולית בה זוג הורים מגדל במסגרת המשפחתית ילד אחד או מספר אחים, שהוצאו מביתם לתקופה קצרה או ארוכה. השמת ילד במשפחת אומנה כוללת תכנית טיפולית-שיקומית לילד ולהוריו, תוך שמירה על הקשר בין הילד לבין הוריו הביולוגיים ככל הניתן. יש שני סוגים של אומנה – **אומנה רגילה**, המיועדת לילדים עד גיל 18, עם עדיפות להשמה של ילדים עד גיל 12 וקטינים חסרי עורף משפחתי; **אומנה פוסט-אשפוזית**, המיועדת לילדים אחרי אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז לילדים עד גיל 12. משרד הרווחה נושא בעלויות האחזקה של ילדים שהושמו במשפחות אומנה.<sup>3</sup>

**פנימיות** - הפנימיות הפועלות במסגרת משרד הרווחה מסווגות למספר סוגים לפי אופי החניכים השוהים בהן. במסמך נתייחס לפנימיות משלושה סוגים: **פנימיות שיקומיות** הן מסגרות לחניכים עם ליקויי למידה או פער לימודי ניכר או חסכים רגשיים שאובחנו כבעלי פוטנציאל התפתחות תקין; **פנימיות טיפוליות** הן מסגרות לחניכים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים, כאשר רוב הילדים לומדים במסגרות החינוך המיוחד; **פנימיות פוסט-אשפוזיות** הן מסגרות לחניכים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז ומניעתו. בפנימיות אלו מושמים גם חניכים עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות שאינם נקלטים בפנימיות הטיפוליות.

<sup>1</sup> נציין כי טיוטה של מסמך זה הועברה להתייחסות הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה ונציגים של מנהלי המסגרות השונות לרבות נציגי "אור שלום".

<sup>2</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **ילדים ונוער בסיכון**, ינואר 2017.

<sup>3</sup> שם.



נציין כי נוסף על הפנימיות השיקומיות והטיפוליות מופעלות מסגרות טיפול קטנות יותר (מעונות משפחתיים) המופעלות בעיקר על-ידי "אור שלום". עם זאת, במשרד הרווחה לא קיימת כיום הבחנה בין מסגרות אלו למסגרות גדולות יותר, והן נחשבות כפנימיות לעניין תעריף התקצוב (כפי שיפורט בפרק 4 להלן).

בשנת 2015 הושמו כ-10,597 ילדים ובני נוער עד גיל 18 במסגרות חוץ ביתיות. בטבלה 1 להלן נתונים על מספר הילדים במסגרות השונות כפי שמפרסם משרד הרווחה. נציין כי נתונים אלה הינם נתונים מצטברים ולא ממוצע שנתי, ולכן המספר הממוצע בפועל של ילדים במסגרות החוץ ביתיות בזמן נתון נמוך מנתונים אלו.

**טבלה 1 – ילדים ובני נוער במסגרות חוץ ביתיות (2015)<sup>4</sup>**

מסגרת	מספר מסגרות	מספר ילדים	משקל
פנימייה <sup>5</sup>	121	7,419	70%
משפחות אומנה	1,562	2,315	22%
משפחות אומנה פוסט-אשפוזיות	270	444	4%
אחר <sup>6</sup>	21	419	4%
<b>סך הכול</b>		<b>10,597</b>	<b>100%</b>

מנתוני הטבלה עולה שבשנת 2015 כ-10,597 ילדים ובני נוער (נתונים מצטברים) שהו במסגרות חוץ ביתיות. 7,419 ילדים ובני נוער (כ-70% מהמושמים) שהו ב-121 פנימיות; 2,315 ילדים ובני נוער (כ-22% מהמושמים) נקלטו ב-1,562 משפחות אומנה; 444 ילדים ובני נוער (כ-4% מהמושמים) נקלטו ב-270 משפחות אומנה פוסט-אשפוזיות, המופעלות באמצעות שתי עמותות; 419 ילדים ובני נוער שהו במסגרות אחרות.

תקציב השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה עמד בשנת 2015 על כ-1.5 מיליארד ש"ח. כ-53% מהתקציב (כ-768 מיליון ש"ח) הועבר למימון הטיפול במסגרות החוץ ביתיות, והיתר למסגרות הטיפול בקהילה. מתוך התקציב שהופנה למסגרות החוץ ביתיות, כ-133 מיליון ש"ח הועברו למימון תחום האומנה, והיתר לפנימיות.<sup>7</sup>

## 2. תקצוב מסגרות חוץ ביתיות על-ידי משרד הרווחה

השירותים החוץ ביתיים לילדים ובני נוער מסופקים בעיקר על-ידי גופים פרטיים או ציבוריים לא ממשלתיים, כאשר משרד הרווחה מעביר תקציבים למימון הטיפול בילדים ומפקח על פעילות הגופים. התקציב מועבר מהמשרד למוסד בו שוה הילד, לאחר שההשמה נקלטת במערכת המשרד. שיטת התקצוב היא לא לפי מוסדות אלא לפי ילדים. כל ילד שנקלט במוסד "מביא" איתו את התעריף שנקבע למימון השהות במוסד הרלוונטי.

אמנם המשרד מעביר את מלוא התקציב לעמותות המפעילות בהתאם לתעריפים שנקבעו, אך המימון מתקציב המשרד הוא בשיעור של 75% מהעלויות ואת 25% הנותרים הוא גובה מהרשויות המקומיות בהן מתגוררים הילדים שהושמו במסגרת חוץ ביתית.<sup>8</sup> התקציב הניתן במסגרות השונות אינו אחיד ומבוסס על צרכי החניכים בהתאם לרמת הטיפול הנדרשת בהם.

<sup>4</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2015, ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, נובמבר 2016.

<sup>5</sup> חישוב מספר הילדים ששהו בפנימיות נעשה לפי שנת הלימודים תשע"ה, שכן לרוב ההשמה מתבצעת בסמוך לתחילת שנת הלימודים. מספר הילדים בפנימיות כולל גם את הילדים במסגרות הקטנות יותר כמפורט להלן.

<sup>6</sup> מרכז חירום – יחידות אינטרניות וקהילה טיפולית.

<sup>7</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2015, ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, נובמבר 2016.

<sup>8</sup> נציין, כי במקרים מסוימים רשאית הרשות המקומית לגבות השתתפות מהורי הילדים בהתאם לרמת הכנסתם. להרחבה ראו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראת תע"ס 8.4 . השתתפות הורים בסידור חוץ-ביתי ובפנימיות יום לילדים עד גיל 18](#), 28 באוגוסט 2014. לסכומי ההשתתפות העדכניים ראו: נספח א' להוראה 8.4 בתע"ס: [טבלת השתתפות הורים בפנימיות ובמשפחות אומנה לשנת הלימודים תשע"ו](#), 1 בספטמבר 2015.



בשנים האחרונות המשרד החל בהליך של פרסום מכרזים להפעלת השירותים במסגרות השונות, במסגרתם נקבעים השירותים אותם הזוכים צריכים לספק והתעריף של המשרד בגין השמת ילד בכל מסגרת. פרסום המכרזים החל לפני כשלוש שנים ונעשה באופן הדרגתי, ומסגרות שטרם פורסם לגביהן מכרז מתוקצבות לפי התעריף האופטימלי שנקבע בדו"ח "הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון" (ועדת גדעון) משנת 2012.<sup>9</sup>

ועדת גדעון הוקמה במאי 2011 כדי לבחון את הרכב וגובה תעריפי האחזקה של הפנימיות בשירות לילד ולנוער. הוועדה הוקמה בשל אתגרים מקצועיים, ארגוניים וכספיים שמערכת הפנימיות התקשתה לעמוד בהם במסגרת התקציבית שהייתה קיימת. בדוח הוועדה נקבע מודל תעריף אופטימלי לפנימיות הטיפוליות ולפנימיות השיקומיות, והוחלט שכל הפנימיות יעבדו על פי מודל זה. הוועדה קבעה כי התעריף הקיים לפנימיות הפוסט-אשפוזיות מספק ולכן לא קבעה מודל חדש לפנימיות אלו.<sup>10</sup> משרד הרווחה מציין כי במסגרת דיוני ועדת גדעון, זומנו נציגי הפנימיות למספר פגישות ואף העבירו לוועדה דוח של ר"ח מטעמם. לדברי המשרד, עם סיום הכנת הדוח, הוא הועבר למנהלי הפנימיות ומסקנותיו היו מקובלות עליהם. שינוי התעריפים עליהם הוחלט במסגרת הוועדה נעשה בשלוש פעימות ולדברי המשרד רק לאחר שהושלמו כל התוספות לפנימיות מתוקף מסקנות הוועדה, פנו הפנימיות למשרד בנוגע לרכיבים שלדבריהם לא נכללו במסגרת הוועדה. במשרד סבורים שמן הראוי היה כי כל הטענות היו מועלות בפני הוועדה לפני סיום עבודתה או לכל המאוחר מיד לאחר קבלת הדוח הסופי.<sup>11</sup>

נכון להיום, הפנימיות הפוסט-אשפוזיות ומסגרות האומנה פועלות מכוח מכרזים שפורסמו על-ידי המשרד ונבחרו זוכים להפעלתם. באוגוסט 2015 פרסם המשרד מכרז להפעלת פנימיות שיקומיות. מכרז זה בוטל לאחרונה בפסק דין של בית המשפט המחוזי לאחר שהוגשה עתירה של כמה גופים שטענו לליקויים במכרז כפי שיפורט בהמשך. מכרז להפעלת פנימיות טיפוליות עדיין לא פורסם כיוון שהליך פרסום המכרזים תוכנן להיערך באופן הדרגתי, ומכרז זה צפוי היה להתפרסם אחרי סיום המכרז לפנימיות שיקומיות.

בסעיפים הבאים נפרט את דרישות המשרד ממפעילי המוסדות השונים ואת התעריפים הניתנים בגינם. התעריף של המשרד לאחזקת ילד כולל תשלום בגין כוח-אדם, מזון, דלק, אחזקת בית ואחזקת חניך. בנוסף, מתקצב המשרד סל הוצאות נלוות (חלקו כנגד הצגת חשבונות ולאחר אישור של הפיקוח מטעם המשרד) בגין סל אישי, אגרות בית ספר, נסיעות לחופשה, שיעורי עזר, שכר דירה ושמירה. לכל רכיב בסל ההוצאות תקרת הוצאה, כך שסכום גבוה יותר אינו מתוקצב על-ידי המשרד. ככלל, התעריפים השונים נקבעים בוועדת התעריפים במשרד, המתבססת בין היתר על טבלאות שכר ועלויות שונות שמפרסם משרד האוצר.

## 2.1. תעריף משרד הרווחה לפנימיות שיקומיות

באוגוסט 2015 פרסם המשרד מכרז (106/2015) להפעלת פנימיות שיקומיות. כמה מוסדות, המפעילים פנימיות שיקומיות, הגישו עתירה לבית משפט לביטול המכרז, בין היתר בטענה של חוסר שקיפות של המשרד בקשר למבנה התעריף והעלויות שקבע המשרד לכל רכיב בתעריף, ובשל חוסר התאמה בין דרישות המשרד לבין התעריף המשולם על ידו. לטענת העותרים התעריף שנקבע במכרז לא מכסה את העלות בפועל הנדרשת לאספקת השירותים הנדרשים במכרז. כאמור, בית המשפט הורה על ביטול המכרז.<sup>12</sup>

בטבלה 2 להלן מוצג פירוט של כוח האדם הנדרש לטיפול ב-120 חניכים בפנימייה שיקומית והתעריף המעודכן, כפי שקבע משרד הרווחה למשרות השונות, נכון לחודש יולי 2016. תעריפי השכר נקבעים לפי טבלאות השכר של משרד האוצר. משרד הרווחה מעדכן לעיתים את השכר, לאחר אישור ועדת התעריפים, כאשר הוא מוצא שתעריף השכר אינו תואם את השכר בשוק.<sup>13</sup> השכר המוצג בטבלה לא כולל תנאים סוציאליים.

<sup>9</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דו"ח הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון, יולי 2012.

<sup>10</sup> שם.

<sup>11</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 1 בפברואר 2017.

<sup>12</sup> עת"מ 15-10-22194, כפר ילדים ונוער "אהבה" עמותה לקידום ילדים, נוער וצעירים בסיכון ואחרים נגד מדינת ישראל - משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 6 באפריל 2016.

<sup>13</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 27 בדצמבר 2016.



**טבלה 2 – דרישות כוח אדם בפנימיות השיקומיות ותעריפי משרד הרווחה (ש"ח לחודש)<sup>14</sup>**

תחום	תפקיד	מספר תקנים	עלות לתקן אחד	עלות כוללת
הנהלה	מנהל/ת פנימייה	1	11,055.00	11,055.00
	אב/אם בית	1	8,358.00	8,358.00
	רכז חינוך	1	7,426.95	7,426.95
	מנהל הוראה	0.33	8,653.50	2,855.66
כוח אדם טיפולי	מדריך/ה	12	7,432.09	89,185.08
	מדריך/ה לילה	2.64	9,978.16	26,342.34
	מטפלת	12	7,324.41	87,892.92
	אחות	1.2	10,157.44	12,188.93
	פסיכולוג/ית	2	6,163.30	12,326.60
	עו"ס	2.46	9,187.25	22,600.64
	עובד פרא רפואי	1.2	7,437.13	8,924.56
מנהלי	אמרכלית	1	5,944.40	5,944.40
	מזכיר/ה	1	5,944.40	5,944.40
	מנהל/ת חשבונות	1	5,944.40	5,944.40
מנהלה, שירותים ומזון	עובדי שירותים	12.7	5,864.62	74,480.67
<b>סך הכול ללא עלות מעסיקים</b>		<b>52.53</b>		<b>381,470.55</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי תעריף השכר לפנימייה שיקומית ששוהים בה 120 ילדים הוא 381,470 ש"ח לחודש, **ללא עלות מעסיקים**.

עלות המעסיקים של גופים פרטיים שונה מעלות המעסיקים של גופים ציבוריים, שכן גופים ציבוריים משלמים מע"מ על השכר, ולכן יש הבדל בין התעריף שניתן לשני סוגי המפעילים, כפי שמפורט בטבלה 3 להלן. עלות המעסיקים לגופים פרטיים היא כ- 26.45% מהשכר ולגופים ציבוריים כ- 33.95%.

**טבלה 3 – עלויות שכר בגופים ציבוריים ובגופים פרטיים לפנימייה שיקומית עם 120 חניכים<sup>15</sup>**

עלות	גוף פרטי	גוף ציבורי
שכר ללא עלות מעסיקים	381,470.55	381,470.55
עלות מעסיקים	100,898.96	129,509.25
סך הכול שכר	482,369.51	510,979.80
<b>עלויות שכר לילד</b>	<b>4,019.75</b>	<b>4,258.17</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התעריף לילד בפנימייה שיקומית של גוף פרטי בגין עלויות שכר הוא 4,019.75 ש"ח ובפנימייה שיקומית של גוף ציבורי הוא 4,258.17 ש"ח.

בנוסף לעלויות השכר, התעריף של המשרד לפנימיות בגין כל ילד כולל הוצאות אחזקה, כמפורט בטבלה 4 להלן.

<sup>14</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל 16 בינואר 2017. יש לציין כי דרישות התפקיד המופיעות במכרז שפורסם תואמות את הנתונים המוצגים בטבלה, פרט למנהל הוראה בתקן של 0.33, אשר לא הופיע במכרז שפורסם ופירוט נרחב יותר במכרז של עובדי המינהלה, שירותים ומזון.

<sup>15</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017 ו- 17 בינואר 2017.



**טבלה 4 – תעריף הוצאות אחזקה בגין ילד בפנימייה שיקומית (ש"ח לחודש)<sup>16</sup>**

תעריף	הוצאה
90.07	דלק
142.07	אחזקת תלמיד
565.97	מזון
172.79	אחזקת בית
<b>970.90</b>	<b>סך הכול</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התעריף של המשרד בגין הוצאות אחזקת ילד בפנימייה שיקומית הוא 970.90 ש"ח בחודש.

התעריף של משרד הרווחה כולל את עלויות השכר ועלויות האחזקה. לתעריף זה מוסיפים 4% לרווח ומע"מ. נציין כי לדברי משרד הרווחה התעריף בגין הוצאות אחזקה עודכן בעקבות המלצות ועדת גדעון בשיעור של כ-10%.<sup>17</sup> כאמור, אופן חישוב המע"מ שונה בין גופים פרטיים וציבוריים כיוון שהגופים הציבוריים משלמים מע"מ על השכר (ולכן עלות המעסיקים שלהם גבוהה יותר). כך, לאחר החישוב הכללי הם משלמים מע"מ רק על ההוצאות האחרות שלהן. גופים פרטיים משלמים מע"מ על כל התעריף. נציין כי משרד הרווחה החל בתשלום מרכיב הרווח לגופים ציבוריים החל בשנת 2016 בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט בנושא התעריפים, ובה נטען בין היתר כי אין להפלות בין גופים פרטיים לציבוריים לעניין מרכיב הרווח בתעריף.<sup>18</sup>

בטבלה 5 להלן סיכום התעריף הניתן לילד בפנימייה שיקומית בגוף פרטי ובגוף ציבורי.

**טבלה 5 – תעריף משרד הרווחה לילד בפנימייה שיקומית (ש"ח לחודש)<sup>19</sup>**

תעריף לילד	גוף פרטי	גוף ציבורי
הוצאות שכר	4,019.75	4,258.17
הוצאות אחזקה	970.90	970.90
רווח	199.63	209.16
מע"מ	882.35	165.05
<b>סך תעריף לילד</b>	<b>6,072.63</b>	<b>5,603.28</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התעריף לילד בפנימייה שיקומית המופעלת על-ידי גוף ציבורי הוא 5,603.28 ש"ח בחודש, ובפנימייה המופעלת על-ידי גוף פרטי הוא 6,072.63 ש"ח בחודש.

הפירוט שהוצג לעיל, בהתבסס על המופיע במכרז, הוא כוח האדם הנדרש לפנימייה שיקומית המונה 120 ילדים. לפי תנאי המכרז (שכאמור, בוטל) במידה ומספר הילדים בפנימייה יגדל (או יפחת), יחולו בהתאם שינויים בכוח האדם הטיפולי והחינוכי באופן יחסי למפורט בטבלה. בכל מקרה, משרת המנהל לא תפחת ממשרה אחת לפנימייה, ובהיקף כוח האדם האחר יחולו שינויים בהתאם להמלצת המשרד.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017.

<sup>17</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, שיחת טלפון, 2 בפברואר 2017.

<sup>18</sup> עת"מ 10-15-22194, **כפר ילדים ונוער "אהבה" עמותה לקידום ילדים, נוער וצעירים בסיכון ואחרים נגד מדינת ישראל - משרד הרווחה והשירותים החברתיים**, 6 באפריל 2016.

<sup>19</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017 ו- 17 בינואר 2017.

<sup>20</sup> מכרז פומבי 106/2015, **הפעלת פנימיות שיקומיות מלאות ופנימיות יום במבנה ארגוני קבוצתי או משפחוני עבור ילדים ובני נוער, מכל המגזרים, בפריסה ארצית**, אוגוסט 2015. המכרז בוטל בהחלטת בית משפט. נציין כי הנתונים המוצגים במסמך הם הנתונים המעודכנים לחודש יולי 2016, השונים מעט מהתעריפים שפורסמו במכרז שנבנה בשנת 2015.



לדברי משרד הרווחה, ניתן לעשות שינויים בהרכב כוח האדם הלא טיפולי, לאחר קבלת אישור מהפיקוח של המשרד.<sup>21</sup> בפועל, הארגונים השונים המפעילים פנימיות מעסיקים לעיתים כוח אדם בהיקפים שונים (בכפוף לאישור המשרד), ובכך ניתנת להם הגמישות להתאים את העלויות למודל הטיפולי שלהם.

## 2.2. תעריף משרד הרווחה לפנימיות טיפוליות

כאמור, משרד הרווחה לא פרסם עדיין מכרז להפעלת פנימיות טיפוליות, כיוון שהליך המכרז של הפעלת הפנימיות תוכנן להיעשות באופן מדורג. התעריפים הניתנים לפנימיות הטיפוליות על-ידי המשרד הם לפי התעריף האופטימלי שנקבע בוועדת גדעון.

בטבלה 6 להלן פירוט כוח האדם הנדרש לטיפול ב-60 חניכים בפנימייה טיפולית, התעריף המעודכן לכוח האדם כפי שקבע משרד הרווחה, נכון לחודש יולי 2016. תעריפי השכר נקבעים לפי טבלאות השכר של משרד האוצר. משרד הרווחה מעדכן לעיתים את השכר, לאחר אישור ועדת התעריפים, כאשר הוא מוצא שתעריף השכר אינו תואם את השכר בשוק.<sup>22</sup> השכר המוצג בטבלה לא כולל תנאים סוציאליים.

**טבלה 6 – דרישות כוח אדם בפנימיות הטיפוליות ותעריפי משרד הרווחה (ש"ח לחודש)<sup>23</sup>**

תחום	תפקיד	מספר תקנים	עלות לתקן אחד	עלות כוללת
הנהלה	מנהל/ת פנימייה	1	11,055.00	11,055.00
	אב/אם בית	1	8,358.00	8,358.00
	רכז חינוך	1	7,426.95	7,426.95
	מנהל הוראה	0.33	8,653.50	2,855.66
כוח אדם טיפולי	מדריך/ה	9	7,432.09	66,888.81
	מדריך/ה לילה	1.32	9,978.16	13,171.17
	מטפלת	11	7,324.41	80,568.51
	אחות	0.6	10,157.44	6,094.46
	פסיכולוג/ית	1.5	6,163.30	9,244.95
	עו"ס	2.46	9,187.25	22,600.64
	עובד פרא רפואי	1	7,437.13	7,437.13
	מנהלי	אמרכלית	2.10	5,944.40
מנהלה, שירותים ומזון	עובדי שירותים	5.7	5,864.62	33,428.33
<b>סך הכול ללא עלות מעסיקים</b>		<b>38.01</b>		<b>281,612.85</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי תעריף השכר החודשי לפנימייה טיפולית ששוהים בה 60 ילדים הוא 281,612 ש"ח, ללא עלות מעסיקים.

עלות המעסיקים של גופים פרטיים שונה מעלות המעסיקים של גופים ציבוריים, ולכן יש הבדל בין התעריף שניתן לשני סוגי הגופים, כפי שמפורט בטבלה 7 להלן. עלות המעסיקים לגופים פרטיים היא כ-26.45% מהשכר ולגופים ציבוריים כ-33.95%.

<sup>21</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה, 27 בדצמבר 2016.

<sup>22</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה, 27 בדצמבר 2016.

<sup>23</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017.



**טבלה 7 – עלויות שכר בגופים ציבוריים ובגופים פרטיים לפנימייה טיפולית עם 60 חניכים<sup>24</sup>**

עלות	גוף פרטי	גוף ציבורי
שכר ללא עלות מעסיקים	281,612.85	281,612.85
עלות מעסיקים	74,486.60	95,607.56
סך הכול שכר	356,099.45	377,220.41
<b>עלויות שכר לילד</b>	<b>5,934.99</b>	<b>6,287.01</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התעריף לילד בפנימייה טיפולית של גוף פרטי בגין עלויות שכר הוא 5,934.99 ש"ח ובפנימייה שיקומית של גוף ציבורי הוא 6,287.01 ש"ח. בנוסף לעלויות השכר, התעריף של המשרד לפנימיות כולל הוצאות אחזקה כמפורט בטבלה 8 להלן.

**טבלה 8 – תעריף הוצאות אחזקה בגין ילד בפנימייה טיפולית (ש"ח לחודש)<sup>25</sup>**

הוצאה	תעריף
דלק	90.07
אחזקת תלמיד	142.07
מזון	565.97
אחזקת בית	172.79
<b>סך הכול</b>	<b>970.90</b>

מהנתונים עולה כי התעריף של המשרד בגין הוצאות אחזקת ילד בפנימייה טיפולית הוא 970.90 ש"ח בחודש. התעריף של משרד הרווחה כולל את עלויות השכר ועלויות האחזקה. לתעריף זה מוסיפים 4% לרווח ומע"מ. כאמור, אופן החישוב של המע"מ שונה בין גופים פרטיים וגופים ציבוריים.<sup>26</sup> בטבלה 9 להלן סיכום התעריף הניתן לילד בפנימייה טיפולית בגוף פרטי ובגוף ציבורי.

**טבלה 9 – תעריף משרד הרווחה לילד בפנימייה טיפולית (ש"ח לחודש)<sup>27</sup>**

תעריף לילד	גוף פרטי	גוף ציבורי
הוצאות שכר	5,934.99	6,287.01
הוצאות אחזקה	970.90	970.90
רווח	276.24	290.32
מע"מ	1,220.96	165.05
<b>סך תעריף לילד</b>	<b>8,403.09</b>	<b>7,713.28</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התעריף לילד בפנימייה הטיפולית המופעלת על-ידי גוף ציבורי הוא 7,713.28 ש"ח בחודש, ובפנימייה המופעלת על-ידי גוף פרטי הוא 8,403.09 ש"ח בחודש.

הפירוט שהוצג הוא כוח האדם הנדרש לפנימייה טיפולית המונה 60 ילדים. כוח האדם משתנה באופן יחסי למספר הילדים השוהים בפנימייה ובהתאם להמלצת המשרד, ובכל מקרה משרת המנהל לא תפחת ממשרה אחת

<sup>24</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017 ו- 17 בינואר 2017.

<sup>25</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017.

<sup>26</sup> כאמור, משרד הרווחה החל בתשלום מרכיב הרווח לגופים ציבוריים החל בשנת 2016 בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט בנושא התעריפים, ובה נטען בין היתר כי אין להפלות בין גופים פרטיים לציבוריים לעניין מרכיב הרווח בתעריף.

<sup>27</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017 ו- 17 בינואר 2017.





לפנימייה. לדברי משרד הרווחה ניתן לעשות שינויים בהרכב כוח האדם הלא טיפולי, לאחר קבלת אישור מהפיקוח של המשרד.<sup>28</sup>

### 2.3. תעריף משרד הרווחה לפנימיות פוסט-אשפוזיות

הפנימיות הפוסט-אשפוזיות פועלות מתוקצבות מכוח מכרזים שפורסמו על-ידי המשרד ובהם נבחרו מפעילי פנימיות לקליטת ילדים שהופנו למסגרת חוץ ביתית פוסט-אשפוזית. כאמור, במסגרת הבחינה של ועדת גדעון את הרכב וגובה תעריפי האחזקה של הפנימיות בשירות לילד ולנוער, לא נבחנו הפנימיות הפוסט אשפוזיות. הוועדה קבעה כי התעריף הקיים לפנימיות הפוסט-אשפוזיות מספק ולכן לא קבעה מודל חדש לפנימיות אלו.<sup>29</sup>

בטבלה 10 להלן פירוט דרישות כוח האדם בפנימיות הפוסט-אשפוזיות. מספר התקנים תלוי במספר הילדים השוהים בפנימייה. לעיתים, בשל יתרונות לגודל, התקנים נשארים קבועים ממספר ילדים מסוים ומעלה. התקן המרבי בטבלה מתייחס לפנימייה בה 120 ילדים. משרד הרווחה לא סיפק נתונים בנוגע לפירוט העלות של כל תקן, אלא רק את העלות הכוללת לילד בגין הוצאות שכר ואחזקה. שכן, לפי המשרד אופן העדכון של תעריפי הפנימיות הפוסט-אשפוזיות שונה מאופן עדכון הפנימיות האחרות. המשרד מפריד בין חלק השכר וחלק האחזקה בתעריף ומעדכן את תעריף השכר בכללותו לפי עדכון השכר הממוצע במשק, ואת תעריף האחזקה לפי עדכון המדד.<sup>30</sup>

**טבלה 10 – דרישות כוח אדם בפנימיות הפוסט-אשפוזיות<sup>31</sup>**

תפקיד	תקן	תקן מרבי ל-120 ילדים
מנהל + כונן	1.33	1.33
אם בית מרכזית	0.33 לכל 10 ילדים	1.33
רכז חינוך	משתנה: 0.25 לפנימייה בה 10 ילדים	1.0
מדריך/מדריך מחליף	2.50 לכל 10 ילדים	30.00
מזכיר	0.5 עד 40 ילדים	1.00
מטפל	2.00 לכל 10 ילדים	24.00
טבח	0.33 לכל 10 ילדים	4.00
אח	משתנה: 0.25 לפנימייה בה 20 ילדים	1.00
פסיכולוג	0.75 לכל 10 ילדים	9.00
עובד סוציאלי	0.75 לכל 10 ילדים	9.00
עוזר טבח	משתנה: 0.2 לפנימייה בה 10 ילדים	2.00
אמרוכל/מנהלן	משתנה: 0.1 לפנימייה בה 10 ילדים	1.00
מנהל חשבונות	0.1 לכל 10 ילדים	1.00
עובד שירותים וניקיון	בין 0.3-0.4 לכל 10 ילדים	4.00
רכז קניות/נהג	0.10 לכל 10 ילדים	1.00
תופר/מחסנאי	בין 0.1-0.2 לכל 10 ילדים	2.00
חצרן	0.1 לכל 10 ילדים	1.2
פסיכיאטר	0.25 לכל 10 ילדים	1.0
מטפל באומנות/דיבור בעיסוק	מ-0.25 לפנימייה בה 10 ילדים	1.00
מדריך לילה	משתנה: 1.00 לפנימייה בה 40 ילדים	4.00

<sup>28</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה, 27 בדצמבר 2016.

<sup>29</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דו"ח הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון, יולי 2012.

<sup>30</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 22 בינואר 2017, שיחת טלפון, 23 בינואר 2017.

<sup>31</sup> [מכרז פומבי מספר 228/2013 - הפעלת קבוצות פוסט-אשפוזיות בפנימיות, במבנה ארגוני קבוצתי, לעד 700 חניכים \(בנים ובנות\) בגילאי 5 עד 19 שנים, במגזר העצמאי-חרדי, בזרם הממלכתי, בזרם הממלכתי-דתי ובמגזר הערבי בכל הארץ](#), דצמבר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מספר התקנים לפי דרישות משרד הרווחה במכרז נע בין כ-12 בפנימייה בה 10 ילדים לכ-100 בפנימייה בה 120 ילדים. התעריף לגופים הציבוריים עבור שכר ואחזקה בפנימיות פוסט-אשפוזיות, הוא 9,013 ש"ח (מעודכן לנובמבר 2016)<sup>32</sup> והתעריף לגופים הפרטיים הוא 10,306 ש"ח (מעודכן לינואר 2016).<sup>33</sup>

#### 2.4. תעריף משרד הרווחה למשפחות אומנה<sup>34</sup>

תחום האומנה פועל מתוקף מכרזים שפרסם משרד הרווחה. הגופים שזכו במכרזים אחראים לגייס משפחות אומנה, להכשיר אותן ולבצע השמות של ילדים במשפחות. כמו כן, הם אחראים להנחות את המשפחות, להכין תכנית טיפולית לילדים ולבצע אותה, לטפל בקשר בין בילד למשפחתו הביולוגית ולנהל רשומות. תחום האומנה נחלק לשני סוגים, אומנה רגילה ואומנה טיפולית.

**אומנה רגילה** - התעריף בגין אחזקת הילד במשפחות האומנה הרגילה מועבר ישירות ממשרד הרווחה למשפחות האומנה בסכום של כ-2,000 ש"ח לחודש. נוסף על הסכומים המועברים ישירות למשפחות האומנה בגין הילדים, משרד הרווחה מתקצב הוצאות מיוחדות של ילדים המושמים באומנה דרך הגופים שזכו במכרז. תקציב המשרד הוא סכום קבוע בסך 763 ש"ח בחודש לילד (1,150 ש"ח לילד עם צרכים מיוחדים) בגין הוצאות מיוחדות אותן קבע המשרד (כ-23 הוצאות). הגופים המנהלים את מערך האומנה מאשרים את ההוצאות בפועל ומבצעים החזר הוצאות לכל ילד באופן ייחודי. כלומר, הגופים מעבירים את התעריף לא באופן אחיד לכל ילד אלא לפי ההוצאות שמשפחות האומנה דיווחו עליהן בפועל. הגופים מעבירים מידי חודש למשרד הרווחה פירוט של חלוקת התעריף בגין ההוצאות המיוחדות בפועל לפי סעיף ההוצאה והילד אליו הועבר התשלום. במידה וברמה השנתית אין ניצול מלא של התעריף, ההפרש מועבר בחזרה למשרד ולא ניתן להשתמש בסכום זה למימון הוצאות אחרות.

בנוסף, תעריפי המשרד לגופים המפעילים את מערך האומנה כוללים מספר מרכיבים: תעריף ליווי בסך 785 ש"ח לחודש בגין ילד, תעריף חד פעמי על סך 1,964 ש"ח לגיוס והכשרת משפחת אומנה חדשה ו-228 ש"ח להשמת ילד חדש במשפחת אומנה.

הרכב כוח האדם הנדרש מהגופים להפעלת מערך האומנה הרגילה הוא: מנהל פרויקט במשרה מלאה, מנחה/מנחת אומנה בעלת תואר ראשון לפחות בעבודה סוציאלית ומדריכים. היקף ההעסקה של מנחה האומנה ושל המדריכים בהתאם לדרישות מתן השירות.

**אומנה טיפולית** – באומנה הטיפולית, המיועדת לילדים פוסט-אשפוזיים או בעלי קשיים בהשמה, אופן התשלום שונה מזה שבאומנה הרגילה. משרד הרווחה מעביר לגופים הזוכים במכרז תעריף בגין השמה וליווי ותעריף בגין סלים (עבור ההוצאות המיוחדות). תעריף המשרד לגוף ציבורי לחודש עבור השמה וליווי לכל ילד הוא 3,877 ש"ח והתעריף עבור הסלים הוא 2,729 ש"ח. לגוף פרטי התעריף עבור השמה וליווי הוא 4,715 ש"ח והתעריף עבור הסלים הוא 2,729 ש"ח. מתוך התעריף המועבר לגופים, עליהם להעביר למשפחות האומנה דמי אחזקה בסך 3,200 ש"ח, וכן דמי הוצאות מיוחדות לפי הטיפול הפרטני בכל ילד. בשונה מהאומנה הרגילה, הגופים לא נדרשים להעביר למשרד דיווח על אופן הקצאת תעריף הסלים.

הרכב כוח האדם הנדרש מהגופים להפעלת מערך האומנה הטיפולית הוא: מנהל פרויקט במשרה מלאה, מנחה/מנחת אומנה לכל 12 ילדים, פסיכולוג בהיקף של חצי משרה לפחות ופסיכיאטר בהיקף של חצי משרה לפחות.

<sup>32</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 16 בינואר 2017.

<sup>33</sup> [מכרז פומבי מספר 166/2016](#), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, יוני 2016.

<sup>34</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה, 27 בדצמבר 2016; אורן מודעי, סמנכ"ל כספים ותפעול ב"אור שלום", שיחת טלפון, 24 בינואר 2017; [מכרז פומבי 205/2014 - מתן שירותי השמה וטיפול בילדים ובוגרים במשפחות אומנה וילדים במשפחות קלט חירום](#), נובמבר 2014; [מכרז פומבי 174/2013 - השמה וטיפול במשפחות אומנה לילדים פוסט אישפוזיים, חלפת אשפוז וקשים להשמה במחוז הדרום](#), ספטמבר 2013.



## 2.5. תקצוב עלויות נוספות על-ידי משרד הרווחה<sup>35</sup>

תקצוב משרד הרווחה לפנימיות כולל את התעריף לילד שנקבע לכל פנימייה כמפורט בסעיפים הקודמים, וכן תשלום בגין הוצאות נוספות באמצעות סלים, חלקם כנגד הצגת חשבוניות וחלקם אחידים. תשלום עבור הוצאות אלו מוגבל לתעריף מרבי אותו המשרד מתקצב. חלק מהסלים ניתנים לפנימיות הפוסט-אשפוזיות בלבד כיוון שהם לא מתומחרים במסגרת התעריף של הפנימייה.

בטבלה 9 להלן פירוט ההוצאות הנכללות בסלים, התעריף המרבי ואופן קבלת התשלום בגינן.

### טבלה 9 – פירוט סלי ההוצאות והתעריף המרבי לילד (ש"ח לחודש)<sup>36</sup>

תשלום	תעריף מרבי	סל
משולם בגין כל ילד ללא קשר למספר הנסיעות בפועל	16 נסיעות בשנה מהפנימייה הביתה בתחבורה ציבורית	נסיעות
מגישים קבלות של חצי שנה, המשרד מבצע ממוצע עד הסכום המרבי האפשרי	פוסט אשפוזי – עד 100 ש"ח שיקומי – עד 50 ש"ח טיפול – עד 50 ש"ח	תרופות
ללא קבלות	215/240/264 ש"ח תלוי בגיל הילד	ביגוד וציוד <sup>37</sup>
כנגד קבלות	350 ש"ח	חוגים
לפי אישור של הפיקוח ללא קבלות	64/119 ש"ח	שיעורי עזר
ללא קבלות	28 ש"ח	אירוח
ללא קבלות	לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך ללא תל"ן (תוכנית לימודים נוספת)	אגרות בית ספר
סלים נוספים בפנימיות פוסט אשפוזיות :		
באמצעות העברת תלוש שכר/חשבונית כאשר מעוניינים להוסיף/לעדכן את הסל	75% משרה לעשרה ילדים	עובד סוציאלי
כנגד קבלה, לפי טבלאות שכר של משרד האוצר	75% משרד לעשרה ילדים	פסיכיאטר
באמצעות העברת תלוש שכר/חשבונית כאשר מעוניינים להוסיף/לעדכן את הסל	מטפל אחד ל-25 ילדים	מטפל לילה

בנוסף להוצאות הסלים, מתקצב המשרד את הפנימיות בהוצאות גלובליות אחרות כמפורט להלן:<sup>38</sup>

**הוצאות שכר דירה** – כל פנימייה ששוכרת את המבנה בו היא פועלת מקבלת החזר שכר דירה כנגד הצגת חוזה שכירות וקבלה על תשלום שכר דירה. גובה החזר הוא הנמוך מבין שכר הדירה בפועל לבין 700 ש"ח בחודש עבור כל ילד בפנימייה גדולה ו-900 ש"ח בחודש עבור כל ילד בפנימייה קטנה.

<sup>35</sup> להרחבה ראו: עדו אבגר, [תקצוב החזקת חניכי הפנימיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביוני 2016.

<sup>36</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 17 בינואר 2017, שיחת טלפון, 17 בינואר 2017.

<sup>37</sup> סל זה כולל הוצאות טיפול רפואי -21 ש"ח, טיולים במסגרת-31 ש"ח, דמי כיס-60/80/100 ש"ח, קייטנה-18 ש"ח, בגרות-0/5/9 ש"ח, ביגוד וציוד-85 ש"ח.

<sup>38</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, שיחת טלפון, 23 בינואר 2017.



**רכז ספורט** – משרד הרווחה מעודד את הפנימיות להעסיק רכז ספורט בחצי משרה (אך לא מחייב את העסקתו). המשרד מחזיר הוצאות שכר של רכז ספורט בחצי משרה בכפוף להצגת תלוש שכר, בניכוי 1,500 ש"ח שהם השתתפות הפנימיות בהוצאה.<sup>39</sup>

**פסיכיאטר לפנימיות טיפוליות ושיקומיות** – המשרד מחזיר הוצאות שכר בגין טיפול של פסיכיאטר בפנימייה כנגד הצגת חשבוניות. תקרת ההוצאה משתנה בין הפנימיות השונות.

**שמירה** – המשרד מחזיר ההוצאות של הפנימיות על שמירה כנגד חשבוניות. קב"ט מטעם המשרד קובע את מספר השומרים ומספר השעות הדרושות לשמירה בכל פנימייה, בהתאם למיקום הפנימייה, יציאת הילדים למוסדות לימוד, בטיחות הפנימייה וקריטריונים נוספים. המשרד משלם את הוצאות השמירה בהתאם לקביעת הקב"ט וכנגד חשבוניות. תקרת ההוצאה לשמירה היא 57.55 ש"ח כולל מע"מ לשעת שמירה, והמשרד מגדיר לפנימיות חברות שמירה אשר ניתן לשכור את שירותיהן בתעריף של המשרד.

### 3. הצגת עמדות הצדדים באשר לשיטת התקצוב הקיימת והתאמתה לעלות הפעילות בפועל

כאמור, בשנים האחרונות חלו שינויים באופן התקצוב של משרד הרווחה את המסגרות החוץ ביתיות לילדים ובני נוער. במסגרת זו הוקמה "ועדת גדעון" שבחנה את התעריפים השונים, והמליצה על שינויים בתעריפי חלק מהמוסדות, וכן הוחל בהליך של יציאה למכרזים לנותני השירות. בוועדת גדעון נבחנו תעריפי הפנימיות השיקומיות והטיפוליות ונקבעה מסגרת תקציבית אחידה לכל סוג פנימייה לפי תקן של 60 או 120 ילדים בהתאמה.

עם זאת, בעקבות השינויים שחלו באופן התקצוב, עלו טענות של מפעילי המסגרות החוץ ביתיות באשר לגובה תעריפי משרד הרווחה ואופן ההתקשרות עם המשרד, כפי שעלה בין היתר בדיון שקיימה הוועדה בנושא "אור שלום". לצורך הכנת המסמך ובירור הטענות השונות, שוחחנו עם נציגי משרד הרווחה ועם מנהלי פנימיות טיפוליות, שיקומיות ופוסט-אשפוזיות מהמגזר הציבורי ומהמגזר הפרטי וכן עם נציגי "אור שלום". בין היתר, נטען כי דוח הוועדה לא מצא מקום להמליץ על שינויים בהתייחס למסגרות הפוסט-אשפוזיות, אך לנוכח הזמן שחלף מעבודת הוועדה יש כיום מקום לבחון גם את הרכב התעריף של פנימיות אלו. כמו כן, דוח הוועדה לא כלל התייחסות מיוחדת למסגרות קטנות, כדוגמת מעונות "אור שלום", למרות שמסגרות אלו פועלות ומוכרות כבר עשרות שנים. לאור זאת, תקצוב המסגרות הקטנות נעשה כיום במסגרת התעריפים שנקבעו לפנימיות גדולות ומבחינת משרד הרווחה לא ניתן לחרוג מתעריף זה.

להלן עיקר הטענות שהועלו על-ידי מפעילי המסגרות.

#### 3.1. שקיפות מרכיבי התעריפים

נכון להיום, משרד הרווחה מעביר למנהלי המוסדות פירוט של הדרישות להפעלת פנימייה מכל סוג, כולל דרישות כוח אדם, דרישות מבנה ואחזקה, ובמקביל את התעריף שמשלם המשרד בגין כל ילד לפי סוג המסגרת. **המשרד מחשב את התעריף הנדרש להפעלת הפנימייה לפי דרישותיו ומפרסם רק את התעריף הסופי ללא פירוט בנוגע לכל רכיב בנפרד.** לדברי מנהלי המוסדות בשל חוסר הפירוט והשקיפות אין להם את היכולת להבין את מבנה התעריף והאם יש הוצאות שלא מתומחרות באופן נכון על-ידי המשרד, כך שיוכלו לפנות בנושא למשרד בבקשה לעדכון.

כאמור, כמה מוסדות הגישו עתירה כנגד המכרז להפעלת פנימיות שיקומיות שפרסם משרד הרווחה, בין היתר בשל העדר פירוט זה, ובהחלטת בית המשפט מכרז זה בוטל. במסגרת הדיון בעתירה, העביר משרד הרווחה לבית המשפט פירוט של הרכב התעריף, והתחייב להעביר פירוט מסוג זה במסגרת המכרזים הבאים שיפורסמו.

<sup>39</sup> השתתפות הפנימייה בעלויות של רכז ספורט היא על חשבונה ולא מתקזזת מהתשלום המשולם לה בגין חוגים כמפורט בטבלה 9.



במסמך זה הצגנו פירוט של תעריפי השכר ותעריפי האחזקה אותם העביר אלינו משרד הרווחה בנוגע לפנימיות הטיפוליות והשיקומיות, בהתבסס על מרכיבי התעריף כפי שהועברו לבית המשפט ועדכוני המחירים שחלו מאז.

תעריף הפנימיות הפוסט-אשפוזיות כפי שפורסם במכרז מתעדכן באופן שונה מתעריפי הפנימיות הטיפוליות והשיקומיות. בידי משרד הרווחה אין נתוני שכר עדכניים לכל משרה בנפרד, אלא מבוצע עדכון כללי של תעריף השכר על החלק של עלויות השכר לפי השכר הממוצע, ועדכון של חלק האחזקה בתעריף בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן. נראה כי בתחום הפנימיות הפוסט-אשפוזיות חוסר המידע והעדר השקיפות הנובע מכך גדולים יותר.

עלויות האחזקה כוללות, בין היתר, תעריף לאחזקת תלמיד ולאחזקת בית. משרד הרווחה לא מפרט מה כוללים תעריפים אלו, כך שלא ניתן לבחון האם התעריפים המשולמים בפועל אכן תואמים את הוצאות המוסדות, והאם עדכון התעריפים משקף את עלויות המחירים במשק. כך לדוגמה, לא ברור איזה חלק מהתעריף הוא עבור הוצאות חשמל, הוצאות מים וכדומה ולא ניתן לבחון את עדכון התעריפים ביחס לשינויים במשק. כאמור, לדברי חלק ממפעילי המסגרות השונות תשלומים אלו אינם מכסים את כל עלויות האחזקה בפועל.

### 3.2. ההתאמה בין מרכיבי העלות בתעריפי המשרד לעלויות המשולמות בפועל על ידי המפעילים

כאמור, תעריפי המשרד נבנים על בסיס תמחור הדרישות של המשרד ממפעילי המסגרות. לטענת מפעילי המסגרות החוץ ביתיות, תעריפי משרד הרווחה לילד במסגרת חוץ ביתית לא תואמים את הדרישות של המשרד, והם נאלצים לממן חלק מהדרישות מכספיהם באמצעות תרומות, מימון בנקאי או הלוואות בעלים. לדברי חלק מהמפעילים, בפנימיות הפוסט-אשפוזיות תעריפי משרד הרווחה מתאימים יותר לפעילות הנדרשת, והיקף המימון העצמי נמוך יותר.<sup>40</sup> נציין כי לדברי "אור שלום", ניסיונם מראה כי הפנימיות הפוסט-אשפוזיות היו גרעוניות יותר לאורך השנים, גם ברמה הכללית וגם במונחי "גרעון לילד".<sup>41</sup>

לדברי משרד הרווחה, התעריף שהמשרד קבע הוא תעריף מלא הנקבע בין היתר על-פי טבלאות שכר המגיעות ממשרד האוצר ואמור לממן את כל הדרישות של המשרד מהמפעילים. למשרד אין סמכות לשנות את טבלאות השכר, אך כאשר הוא מבחין שהשכר המופיע בטבלה לגבי משרה מסוימת אינו תואם את השכר בפועל, הוא מבקש אישור מוועדת המחירים להעלות אותו בתעריף. ברמה העקרונית, עמדת משרד הרווחה היא כי גופים ומפעילי הפנימיות הניגשים למכרזים שמפרסם המשרד צריכים לבדוק מראש האם התעריף מתאים למבנה הארגוני ואופי הפעילות שלהם. בנוסף, גם במסגרת התעריף המפורסם במכרז ישנה גמישות מסוימת המאפשרת למפעילים לעשות סבסוד צולב בתוך סעיפי השכר באמצעות שינויים בהיקף כוח האדם בתחומים השונים, בכפוף לאישור הגורם המקצועי במשרד. לדוגמה, התעריף שקבע המשרד כולל שכר לחצרן. במידה ואין בפנימייה חצר ומשרה זאת לא נדרשת, ניתן להשלים סבסוד של משרה אחרת באמצעות התקציב שניתן עבורה.<sup>42</sup> כמו כן, כל מפעיל החושב שהתעריפים המשולמים על ידי המשרד אינם משקפים את העלויות בפועל יכול לפנות לגורם המקצועי במשרד שיבדוק את הטענות, ובמידת הצורך יפנו לוועדת התעריפים המשרדית לעדכון התעריפים. בהקשר זה נציין כי לדברי חלק ממנהלי הפנימיות, בשנים האחרונות חלה עלייה בעלות המעסיקים בגין הפרשות פנסיוניות, ללא עדכון מקביל בתעריפי השכר. בימים אלו עורך משרד הרווחה בדיקה של התעריפים למסגרות החוץ ביתיים, באמצעות משרד רו"ח הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות'. הבדיקה נערכת בקרב עשר מסגרות

<sup>40</sup> נציין, כי חלק מהמפעילים של מסגרות פוסט-אשפוזיות טענו כי שיעור המימון העצמי יכול להגיע עד 10% מהעלות בפועל. מנגד, אחד ממפעילי המסגרות טען כי הוא מפעיל את המסגרת בהתאם לתעריפים המשולמים על ידי המשרד, אם כי הוא אינו מעסיק עובדי מינהל כפי שמופיעים בתעריף, ומבצע את עבודות המנהלה בעצמו. כמו כן, הוא לא משלם שכר דירה שכן המבנים בהם פועלות המסגרות הם בבעלות העמותה.

<sup>41</sup> לאה גולן, מנכ"לית "אור שלום", מכתב: 29 בינואר 2017.

<sup>42</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה: 27 בדצמבר 2016.



המפעילות פנימיות כדי לבחון האם יש צורך לעדכן את התעריפים של משרד הרווחה. לאחר קבלת הנתונים ייבחנו במשרד את השינויים הנדרשים בהתאם למסקנות.<sup>43</sup>

לאור הטענות שהועלו ביחס לפער בין תעריפי המשרד לעלויות בפועל, בסעיף זה ננסה לבחון האם תעריף השכר של משרד הרווחה (לפי טבלאות השכר של האוצר) תואם את השכר בפועל למשרה. כדי לבחון את השכר בפועל למשרה בדקנו את השכר הממוצע למשרה בדו"ח הממונה על השכר במשרד האוצר. אמנם, הנתונים לא משקפים בהכרח את השכר בפועל למשרה שכן ייתכן וקיימים הבדלים גם במאפייני המשרה, אך ניתן להתייחס אליהם כהערכה כללית או כאמת מידה מסוימת לשכר הנהוג במשק למשרה מסוג מסוים. בשל מחסור בנתונים לא בחנו את השכר לכל התפקידים הנדרשים. נתוני השכר המוצגים להלן הם נתוני השכר החודשיים ברוטו ללא עלות מעסיקים.

**פסיכולוג** – השכר החודשי לתקן של פסיכולוג בתקצוב של משרד הרווחה הוא **6,163 ש"ח**. לפי דוח הממונה על השכר לשנת 2014, שכר פסיכולוגים ממוצע בשירות המדינה נע בין 7,612 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הנמוך ביותר ל-20,367 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הגבוה ביותר. השכר הממוצע לפסיכולוגים בשירות המדינה בשנת 2014 היה 12,003 ש"ח.<sup>44</sup>

**עובד סוציאלי** – השכר לתקן של עובד סוציאלי בתקצוב של משרד הרווחה הוא **9,187 ש"ח**. לפי דוח הממונה על השכר לשנת 2014, שכר העובדים הסוציאליים בשירות המדינה נע בין 8,342 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הנמוך ביותר ל-20,270 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הגבוה ביותר. השכר הממוצע לעובדים סוציאליים בשירות המדינה בשנת 2014 היה 13,250 ש"ח.<sup>45</sup> יש לציין, ששכר המינימום הענפי לעובדים סוציאליים הוא 7,207.97 ש"ח לא כולל החזר הוצאות נסיעה, הבראה וכו'.<sup>46</sup>

**אח** - השכר לתקן של אח בתקצוב של משרד הרווחה הוא **10,157 ש"ח**. לפי דוח הממונה על השכר לשנת 2014, השכר לאחים בשירות המדינה נע בין 11,889 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הנמוך ביותר ל-27,293 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הגבוה ביותר. השכר הממוצע לאחים בשירות המדינה בשנת 2014 היה 18,608 ש"ח.<sup>47</sup>

**עובד פארה רפואי** - השכר לתקן של עובד פארה רפואי בתקצוב של משרד הרווחה הוא **7,437 ש"ח**. לפי דוח הממונה על השכר לשנת 2014, השכר לעובד פארה רפואי בשירות המדינה נע בין 6,536 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הנמוך ביותר ל-15,543 ש"ח בקרב 10% בעלי השכר הגבוה ביותר. השכר הממוצע לעובד פארה רפואי בשירות המדינה בשנת 2014 היה 10,059 ש"ח.<sup>48</sup>

**מנהל פנימייה** – השכר לתקן של מנהל פנימייה בתקצוב של משרד הרווחה הוא **11,055 ש"ח**. בנתוני הממונה על השכר אין נתונים על שכר מנהלי פנימיות. עם זאת, לצורך בדיקת נתוני השכר הנחנו כי תפקיד מנהל בית ספר דומה במידה מסוימת לתפקיד מנהל פנימייה, בכל הקשור לניהול מוסד לילדים. למרות שקיימים הבדלים משמעותיים בין המשרות, נראה שנתוני השכר למנהל בית ספר עשויים לשמש כנקודת ייחוס לשכר מנהל פנימייה. במסגרת הסכם "אופק חדש" נקבע כי שכר מנהל בית ספר תלוי ברמת המורכבות של בית הספר ובוותק המנהל. השכר ההתחלתי של מנהל בבית ספר ברמת מורכבות הנמוכה ביותר (בית ספר בו עד 6 כיתות) הוא 14,032 ש"ח.<sup>49</sup>

<sup>43</sup> איריס פלורנטין, סמנכ"ל בכירה (שירותים אישיים וחברתיים), פגישה: 10 בינואר 2017.

<sup>44</sup> משרד האוצר, אגף שכר והסכמי עבודה, [ד"ן וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2014](#), דצמבר 2015.

<sup>45</sup> שם.

<sup>46</sup> איגוד העובדים הסוציאליים, [תנאי שכר מינימליים של עובדות ועובדים סוציאליים בעמותות וספקי שירותים – 2016](#).

<sup>47</sup> משרד האוצר, אגף שכר והסכמי עבודה, [ד"ן וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2014](#), דצמבר 2015.

<sup>48</sup> שם.

<sup>49</sup> הסתדרות המורים, [טבלאות שכר למנהלים אקדמאים מיום 1.1.2015](#).



בדוח הממונה על השכר אין פרסום רשמי של שכר ממוצע למשרה בהתייחס למשרות האחרות הנדרשות בפנימיות, ועל-כן קיים קושי לבחון האם קיימים פערים בין התקצוב של משרד הרווחה לבין עלויות השכר בפועל. לגבי בעלי התפקידים אותם בחנו לפי דוח הממונה על השכר, נראה כי תעריפי המשרד נמוכים מהשכר הממוצע למשרה בשירות המדינה. בחלק מהמשרות, תעריפי משרד הרווחה תואמים את ממוצע השכר של 10% מבעלי השכר הנמוך ביותר. העסקה של בעלי תפקידים בשכר נמוך מהשכר במשק עשויה לגרום להעסקה של עובדים בעלי ניסיון תעסוקתי נמוך ולתחלופה גבוהה של הגורמים המקצועיים.

כדי לבחון האם קיימים פערים בין תקצוב משרד הרווחה לבין השכר המשולם בפועל, יש צורך בקבלת נתוני שכר בפועל ממנהלי הפנימיות ולהשוות אותם לתעריפי המשרד. שכן, כאמור, קיימת גמישות מסוימת בתעריפים, וייתכן והשכר המשולם בפועל גבוה מהתעריף על חשבון משרות מוקצבות אחרות שאינן מאוישות. כאמור, משרד הרווחה החל לערוך בדיקה כזאת בעשר מסגרות המפעילות פנימיות וצפוי לסיים את בדיקתו בעוד כשלושה חודשים.<sup>50</sup>

בנוסף, ציינו מנהלי הפנימיות שהמשרד לא מתקצב הוצאות נסיעה של בעלי התפקידים בפנימייה. עובדים סוציאליים, מנהלים ואנשי צוות נדרשים לבצע נסיעות במסגרת תפקידם, אך נסיעות אלו הן לא חלק מתעריפי משרד הרווחה ולא ניתן בגינן פיצוי.

### 3.3. חוסר התאמה בין התפקידים המקצועיים הנדרשים להפעלת המסגרות לתקנים של משרד הרווחה

בדוח ועדת גדעון נקבעו תקנים נדרשים לבעלי תפקידים נדרשים במסגרות השונות, בין היתר למדריכי לילה. מנהלי פנימיות איתם שוחחנו טענו שהתקן שנקבע לא מספיק, ופעמים רבות הם מעסיקים מדריכי לילה נוספים על חשבון משרות אחרות או כהוצאה ללא תקצוב של המשרד. במשרד הרווחה מסכימים עקרונית שיש צורך לעדכן את מספר מדריכי הלילה שנקבע בוועדה.<sup>51</sup>

עוד טענים מנהלי הפנימיות כי תעריפי המשרד כוללים הוצאות בגין משרות שלא נדרשות כמו תופרת, חצרן ובעלי תפקידים אחרים שלא בהכרח נדרשים בחלק מהפנימיות. עם זאת, משרד הרווחה מאפשר למסגרות לבצע המרות של הסכום המוקצה למשרות אלו בעבור משרות אחרות. לדברי מנהלי הפנימיות על משרד הרווחה לתקצב את כלל הדרישות שלו ואת כלל העלויות הנוספות של הפנימיות הנדרשות בגין הפעלתן. לאור זאת, ייתכן שעל משרד הרווחה לבחון שוב את התקנים הנדרשים בהפעלה אופטימלית של הפנימיות ולבצע תמחור נכון של העלויות שלהם כך שמנהלי הפנימיות לא יאלצו לבצע המרות בין המשרות כדי לספק את השירותים הנדרשים.

בנוסף, מפעילי הפנימיות טוענים שעליהם להשתמש בשירותים מקצועיים נוספים כגון: רו"ח לצורך הוצאת דוחות כספיים ובשירותי עו"ד לצרכים השונים של הפנימיות. לדבריהם, תקנים אלו אינם מתוקצבים על-ידי המשרד.

### 3.4. כיסוי חלקי של ההוצאות הנכללות בסלים ועלויות נוספות שאינן מתוקצבות

כאמור, בנוסף לתעריף שמשלם המשרד בגין השמת ילד בפנימייה, מתקצב המשרד את הפנימיות בסלי הוצאות, חלקם כנגד הצגת חשבונות וחלקם ניתנים בגין כל הילדים באופן אחיד, ללא תלות במתן השירות. מנהלי הפנימיות ציינו שתי נקודות הקשורות לסלי הוצאות: הראשונה, תקרת הסלים אינה מכסה את העלויות בפועל בחלק גדול מהסלים. השנייה, יש הוצאות נוספות שאינן מתוקצבות על ידי המשרד למרות שהן חלק הכרחי בהפעלת הפנימייה.

<sup>50</sup> איריס פלורנטין, סמנכ"ל בכירה (שירותים אישיים וחברתיים), פגישה, 10 בינואר 2017.

<sup>51</sup> שם.



יש לציין שלדברי מנהלי המוסדות מאז עדכון התעריפים לפי מסקנות דו"ח ועדת גדעון חלה הרעה בשקיפות המידע המועבר אליהם מהמשרד ביחס לסלי ההוצאות. לפני יישום הדוח, משרד הרווחה העביר למנהלי המוסדות מידי חודש פירוט של כל אחד מסלי ההוצאות בנפרד. לאחר יישום הדוח, המשרד מעביר את סכום ההוצאות הכולל ללא פירוט של כל סל בנפרד. עוד נטען כי חלק מהמרכיבים הנכללים בסלים הם למעשה רכיבי שכר (פסיכולוג, עו"ס ומדריך לילה בפנימיות הפוסט-אשפוזיות), ותקצובם במסגרת הסלים לא כולל בהכרח את עלויות המעביד, רווח ומע"מ. להלן תיאור של עיקרי ההוצאות הנכללים בסלים, והטענות השונות שהועלו.

**שכר דירה** - מנהלי הפנימיות ציינו שתקרת שכר הדירה שנקבעה במשרד הרווחה לא עולה בקנה אחד עם עלויות שכר הדירה בפועל. בנוסף, לדבריהם מרכיב שכר הדירה אינו כולל את כלל העלויות בגין התאמת המבנה ותחזוקתו השוטפת, וכן אינו מביא בחשבון את הפערים בשכר הדירה בין האזורים השונים בארץ. בהקשר זה נציין כי מרכיב שכר הדירה משולם רק בגין מסגרות המופעלות במבנים שכורים ולא בגין מסגרות המופעלות במבנים בבעלות המפעיל. לטענת חלק ממנהלי המסגרות אין מקום להבחנה בין מסגרות הפועלות במבנים בבעלות למסגרות הפועלות במבנים שכורים. במשרד הרווחה ציינו שלאחרונה הם הגדילו את תקרת ההוצאה לשכר דירה מ-600 ש"ח לילד ל-700 ש"ח לילד.<sup>52</sup> יש לבחון תוספת זו אל מול השינויים בתעריפי שכר הדירה בפועל.

**נסיעות** – כאמור, המשרד מתקצב לכל ילד 16 נסיעות בתחבורה הציבורית מהפנימייה הביתה, ללא תלות בביצוען בפועל. מנהלי הפנימיות ציינו שבשל הרצון לקדם את הקשר עם המשפחות הביולוגיות, מאפשרים לילדים יותר נסיעות הביתה, אותן מפעילי הפנימיות מממנים מכספם. בנוסף, חלק מהילדים לא יכולים לנסוע לבד ולכן יש צורך בצירוף מלווה לנסיעה, אשר נסיעתו אינה מתוקצבת על ידי המשרד. במקרים רבים, כשרוב הילדים לא מסוגלים לנסוע לבד בתחבורה הציבורית, הפנימיות מוציאות את הילדים בהסעה, אשר עלותה גבוהה יותר מעלות נסיעה בתחבורה הציבורית.

**תרופות** – רוב מנהלי הפנימיות טוענים שההוצאה בפועל לתרופות גבוהה מתקצוב משרד הרווחה לסעיף זה וכי המנגנון באמצעותו משולם הסעיף לקוי. לדבריהם, לעיתים משרד הרווחה לא מתקצב חלק מהתרופות אותן נוטלים הילדים כי הן לא חלק מהתרופות המאושרות בתעריף המשרד. לדברי משרד הרווחה, סל זה כולל תרופות פסיכיאטריות בלבד. במסגרת סל ביגוד וציוד, יש סעיף הכולל תרופות נוספות בסך של 21 ש"ח לילד.<sup>53</sup>

**אגרות בית ספר** – תקצוב משרד הרווחה את אגרות בית הספר נעשה לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך ללא תל"ן (תוכנית לימודים נוספת). חלק ממנהלי הפנימיות מציינים שהתשלומים אותם הם נדרשים לשלם בפועל גבוהים יותר מתקצוב המשרד, שכן תשלומים עבור טיולים שנתיים, פעילויות מחוץ לשעות בית הספר ושירותים נוספים, נגבים בבתי הספר באמצעות התל"ן שאינה מתוקצבת כאמור בתעריף משרד הרווחה. מנהלי פנימיות שרוצים שילדי הפנימייה ישתתפו בפעילויות אלו נאלצים לשלם את התשלום ללא קבלת תקצוב מתאים. במשרד הרווחה מציינים שמבדיקה שהם ערכו עולה שהתשלום שהפנימיות מעבירות בפועל לבתי הספר נמוך מהתקציב שניתן להם על-ידי המשרד.<sup>54</sup>

**עלויות שלא מתוקצבות במסגרת המשרד** – מנהלי הפנימיות טוענים שתקצוב משרד הרווחה לא כולל הוצאות נוספות החיוניות לתפעול הפנימיות, אך לא הובאו בחשבון בקביעת התעריפים, לרבות: רכישת ספרי לימוד, עלויות הכשרות והדרכות לצוות, ציוד ותוכנות, התאמה של המבנה ועוד. לדברי משרד הרווחה רכישת ספרי

<sup>52</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, שיחת טלפון, 17 בינואר 2017.

<sup>53</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 1 בפברואר 2017.

<sup>54</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, שיחת טלפון, 17 בינואר 2017.





לימוד מתוקצבת בסל ביגוד וציוד, ועלויות הכשרה והדרכה לצוות תוקצבו באמצעות תוספת של 6% משרת עו"ס בכיר.<sup>55</sup> להלן פירוט של חלק מהדרישות שלטענת מנהלי המסגרות לא מתוקצבות על-ידי המשרד:

**הסעות לבתי ספר** – הסעות לבתי ספר מתוקצבות על-ידי משרד החינוך באמצעות הרשויות המקומיות. הזכאות להסעות לבית הספר היא לתלמידי החינוך המיוחד בלבד. עבור תלמידי החינוך הרגיל, במידה ויש צורך בשירותי הסעה הם ממומנים על-ידי מפעילי הפנימייה. ההבחנה בזכאות להסעות לבתי הספר בין תלמידי החינוך המיוחד לתלמידי החינוך הרגיל עשויה להביא להעדפה של מנהלי הפנימייה לשלוח ילדים לחינוך המיוחד, גם אם אין בכך הכרח. לדברי משרד הרווחה, סוכם עם משרד החינוך שההסעות לבתי הספר יתוקצבו באמצעותו.<sup>56</sup>

**נסיעות אחרות** – פרט לנסיעות לבית הילד אותן המשרד מתקצב, מציינים מנהלי הפנימייה שיש נסיעות נוספות שמשרד הרווחה לא מתקצב כלל כגון: נסיעות לקופת חולים, בתי חולים וטיפולים שונים.

**דרישות בטיחות וביטוחים** – במסגרת המכרזים שמפרסם משרד הרווחה להפעלת פנימייה, יש דרישות בטיחות ומיגון נרחבות, החל מדרישות כיבוי אש, מיגון, ביטוחים וכדומה. דרישות אלו אינן מתומחרות בתעריפים של המשרד להפעלת הפנימייה, ולכן העלויות מושתות על מפעילי הפנימייה. לדברי מנהלי הפנימייה, יש עלייה מתמדת בהוצאות לקבלת רישוי לניהול מעון, אשר אינן משופות על-ידי המשרד. כך לדוגמה, הנחיות מכבי אש מתעדכנות באופן תדיר, שינוי שלטענתם משפיע על הוצאות המוסדות, אך אינו מתוקצב על-ידי המשרד. לדברי משרד הרווחה החל מינואר 2016 התווסף סכום של 35 ש"ח כולל מע"מ לחודש עבור ילד בגין ביטוחים וכדומה.<sup>57</sup>

**הוצאות נוספות** – חלק ממפעילי המסגרות ציינו כי ישנן הוצאות נוספות המוטלות עליהם שאינן מתוקצבות על-ידי המשרד במסגרת התעריפים והסלים, כך לדוגמה: עלויות הדרכה והכשרה של הצוות, מענה לילדים נעדרים עורף משפחתי בזמן חופשות והוצאות ביטוח.

### 3.5. הערות נוספות

נוסף על הטענות שהועלו בנוגע לפערים בין דרישות המוסד והתעריף שנקבע לבין הפעילות בפועל והעלויות הנגזרות ממנה, העלו מנהלי המוסדות איתם שוחחנו הערות נוספות לגבי תקצוב בחסר הנובע מהיבטים טכניים של הליך ההשמה של ילדים במסגרות חוץ ביתיות ואופן התקצוב כמפורט להלן.

**פנימייה בתפוסה לא מלאה** – התקצוב של משרד הרווחה לפנימייה ניתן בעבור כל ילד המושם בפנימייה. תקצוב זה כולל הן את העלויות המשתנות והן את העלויות הקבועות לתפעול הפנימייה. כאשר מספר הילדים בפנימייה קטן בגלל השמה נמוכה של משרד הרווחה והרשויות המקומיות במוסד זה, העלויות הקבועות נשארות ברמתן המקורית (לדוגמה: שכר הדירה) ואילו התקצוב של המשרד בגין עלויות אלה קטן בהתאם למספר הילדים המושמים בפועל בפנימייה. יש לציין, שגם חלק מהעלויות המשתנות, כמו כוח אדם, לא ניתן לשנות באופן מיידי עם שינוי במספר הילדים המושמים בפנימייה.

**עיכוב בתשלומים** – ההתקשרות בין הרשות המקומית ומשרד הרווחה למסגרות המספקות את השירותים נעשית באמצעות טופס "הועדה". הרשות המקומית אחראית על מילוי הטופס וחתומים עליו מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, גזבר הרשות המקומית והמסגרת הקולטת. התקצוב בגין הילד מועבר למסגרות רק אחרי שהטופס נקלט במערכת מס"ר (מערכת מסגרות רווחה) במשרד הרווחה. קליטת הטופס במערכת עשויה להתעכב בגלל טעויות טכניות כמו טעות בהקלדה או בגלל שגזבר הרשות המקומית מעכב את החתימה על הטופס.<sup>58</sup> פרק הזמן

<sup>55</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים אישיים וחברתיים, דוא"ל, 1 בפברואר 2017. נציין שסל ביגוד וציוד עומד על 85 ש"ח לילד.

<sup>56</sup> ש.ם.

<sup>57</sup> ש.ם.

<sup>58</sup> כאמור, עלויות השמת ילד במסגרת חוץ ביתית ממומנת ב-75% על-ידי משרד הרווחה, ו-25% על-ידי הרשות המקומית. חתימת הגזבר על טופס ההועדה, מחייבת את הרשות המקומית בנשיאה ב-25% מעלויות ההשמה, ולכן ייתכן כי במקרים בהם הרשות נמצאת במצב תקציבי קשה יהיו עיכובים בחתימה על הטופס



מרגע קליטת הילד במסגרת ועד קליטת הטופס עשוי לארוך שלושה חודשים. בתקופה זו, הילד נמצא במסגרת אך לא מתקבל תשלום ממשרד הרווחה בגין עלויות הטיפול בו. בתקופת הביניים עלויות אלו ממומנות על ידי המוסדות. אחרי קליטת הטופס, **משרד הרווחה מעביר תשלום רטרואקטיבי בגין הילד, אך תשלום זה לא כולל החזר בגין עלויות המימון של המסגרת הקולטת עבור התקופה בה לא הועבר תשלום מהמשרד.** בחלק מהמוסדות, העיכוב בתשלומים מאלץ אותם לקחת מימון בנקאי שיש בגינו עלויות ריבית ועמלות שונות, אשר משולמות מכספי המוסד.

מידי שנה מועברת לרשויות המקומיות רשימת "עוזב/נשאר". רשימה זו נועדה למנוע תשלום בגין ילדים שהוצאו מהמסגרות, אך לא דווח על כך למשרד הרווחה. הרשויות המקומיות נדרשות לסמן ברשימה אלו ילדים נשארים במסגרת החוץ ביתית. בשל ליקויים בהליך זה ברשויות מקומיות רבות, נוצר מצב שילדים רבים אשר נמצאים במסגרות החוץ ביתיות נמחקים מהמערכת, ולכן לא מתקבל בגינם תשלום עד הסדרת הנושא ורישום מחדש במערכת. גם במקרים בהם נדרש חידוש תוקף צו בית משפט להוצאת ילד מביתו, נדרשים המוסדות לעיתים להמתין לקליטה מחודשת של הילד במערכת בגלל בעיות טכניות ובירוקרטיות.

מנהלי פנימיות מעידים שבמהלך מספר חודשים בשנה הם מקצים כוח אדם ייעודי לטיפול בהליך הבירוקרטי מול הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה, כדי לנסות למנוע מחיקה מהמערכת של ילדים הנמצאים במוסד שלהם. לדעתם, נטל ההוכחה להימצאות הילד בפנימייה מוטל עליהם במקום שיהיה מוטל על הרשות המקומית.

במשרד הרווחה ציינו שבשנה הקרובה המערכת תפעל בצורה ממוחשבת ועדכנית יותר, כך שיתקבל במשרד דיווח ומעקב אחר הטפסים. לדבריהם, מהלך זה יצמצם חלק מפערי הזמן בין השמת הילד בפועל לבין התשלום בגינו. בנוסף, במקרים חריגים בהם העיכוב ברישום במערכת נובע מעיכוב של הרשות המקומית בחתימה על הטופס הנדרש, הרי שבידי המשרד הסמכות "לעקוף" את הרשות המקומית ולקלוט את הילד במערכת, כפי שאכן נעשה בפועל גם בשנה האחרונה. עוד מציינים במשרד שמשפחות אומנה יכולות לקבל מקדמות בגין עלויות הטיפול בילד שהועבר אליהן עוד לפני שטופס ההשמה נקלט במערכת.<sup>59</sup>

#### 4. מסגרות "אור שלום"

##### 4.1. רקע כללי

"אור שלום" הוא ארגון ללא מטרת רווח הפועל למעלה משלושים שנים ומפעיל כמה סוגים של מסגרות לילדים שהוצאו מבתייהם בפריסה גאוגרפית רחבה יחסית. הארגון מטפל בכ-1,200 ילדים ומעסיק כ-420 עובדים, מתוכם כ-120 עובדים סוציאליים.<sup>60</sup> להלן פירוט של חלק מהמסגרות אותן מפעילה הארגון בתקצוב משרד הרווחה:<sup>61</sup>

- **משפחות אומנה** – "אור שלום" היא אחד מהגופים הזוכים במכרז משרד הרווחה לתפעול מערכת משפחות האומנה. העמותה מטפלת במסגרת זו בכ-850 ילדים ב-560 משפחות אומנה.
- **אומנה טיפולית** – למשפחות האומנה הטיפולית מועברים ילדים שהוצאו מבתייהם בצו חוק נוער ואשר חוו טראומות חוזרות בבית משפחתם הביולוגית ובקשר עם הוריהם. הילדים מגיעים למשפחות האומנה הטיפולית מאשפוזים פסיכיאטריים, מרכזי חירום, בתי ילדים ופנימיות אחרות. הארגון מטפל במסגרת זו בכ-180 ילדים ב-110 משפחות אומנה טיפולית.

<sup>59</sup> דניאל שיימס ויפית קבסו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה, 27 בדצמבר 2016.

<sup>60</sup> "אור שלום", מכתב ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 13 בדצמבר 2016.

<sup>61</sup> לאה גולן ואורן מודעי, "אור שלום", פגישה, 26 בדצמבר 2016; אורן מודעי, סמנכ"ל כספים ותפעול "אור שלום", דוא"ל, 26 בדצמבר 2016.



- **פנימיות פוסט-אשפוזיות** – "אור שלום" הוא אחד מהגופים הזוכים במכרז משרד הרווחה. הארגון מפעיל שתי פנימיות טיפוליות פוסט-אשפוזיות לילדים ונוער הסובלים מבעיות התנהגות קיצוניות כתוצאה מהתעללויות קשות וטראומות. מעון רעות – פועל בשכונת מלחה בירושלים ומטפל ב-24 בנים בגילאי 8-14. בית גולדשמידט – פועל במבשרת ציון ומטפל ב-12 בנות בגילאי 11-14. בשני המוסדות פועל בית ספר ייעודי עבור הילדים.

- **מעונות משפחתיים טיפוליים ("מסגרות קטנות")** – "אור שלום" מפעיל 21 מעונות משפחתיים טיפוליים המטפלים בכ-200 ילדים. בכל מעון מטפלים ב-7-11 ילדים שהוצאו מבתיהם. המודל של אור שלום שונה ממודלים אחרים של פנימיות. המעון מתנהל כמסגרת משפחתית בה מתגוררים זוג הורים עם ילדיהם הביולוגיים והילדים שהושמו במעון. המעונות נמצאים בקהילה והילדים המתגוררים בהם הולכים לבתי הספר באזור ומנהלים חיי חברה נורמטיביים.

ב-19 בדצמבר 2016 התקיים דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא "המשבר ב"אור שלום". הדיון נערך בעקבות הודעת "אור שלום" מה-30 בנובמבר 2016 על כוונתו לסגור את המסגרת הפוסט-אשפוזית "רעות" בגלל קשיים כלכליים. עוד קודם לישיבה זו, במסגרת שאילתה שהעלה במליאת הכנסת ח"כ מיקי לוי ב-14 בדצמבר באשר לסגירת מעון "רעות", ציין שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שהסיבות למשבר בארגון קשורות בין היתר לשכר הדירה הגבוה אותו משלם הארגון בגלל המיקום של המעון בשכונת מלחה בירושלים. בנוסף, ציין השר שלארגון יש נטל אשראי גבוה הנובע מגירעון תקציבי מתמשך בהפעלת 21 המעונות המשפחתיים ("מסגרות קטנות") ופער בין מספר הילדים השוהים בפועל במסגרות הארגון לבין התשלומים שמעביר המשרד בהתאם לנתונים המאושרים במערכות.<sup>62</sup>

בישיבת הוועדה הציגו נציגי הארגון חלק מהגורמים שלדבריהם הביאו לגירעונות הארגון ולסכנה להמשך הפעלת פנימיית רעות. בסיכום ישיבה זו פנה יו"ר הוועדה למרכז המחקר והמידע של הכנסת כדי לבחון את הנתונים שהוצגו בישיבה. בזמן שחלף מאז ישיבת הוועדה נמסר לנו ממשרד הרווחה כי הם פועלים מול "אור שלום" כדי לבחון חלופות זולות ויעילות יותר שיאפשרו את המשך הפעלת פנימיית רעות. עם זאת, במידה והארגון יחליט שעקב המצב הכלכלי הוא יסגור את הפנימיה, הרי שהמשרד ערוך למציאת פתרון לילדי פנימיית רעות.

#### 4.2. נתונים כספיים

בטבלה 10 להלן נתונים מהדוחות הכספיים של "אור שלום" לשנים 2012-2014.

**טבלה 10 – נתונים מהדוחות הכספיים לשנים 2012-2014 (אלפי ש"ח)<sup>63</sup>**

2014		2013		2012		נתון
שיעור	סכום	שיעור	סכום	שיעור	סכום	
100%	68,240	100%	62,504	100%	59,149	סך הכנסות
						מתוכם:
75.8%	51,757	75.3%	47,045	77.2%	45,658	משרד הרווחה
5.3%	3,606	4.7%	2,919	5.0%	2,964	משרד החינוך
0.3%	176	0.0%		0.0%		משרד הבריאות

<sup>62</sup> פרוטוקול ישיבת מליאת הכנסת, [ישיבה מאה שבעים ושמונה של הכנסת ה-20](#), 14 בדצמבר 2016.

<sup>63</sup> אור שלום – למען ילדים ונוער בסיכון בע"מ (חל"צ) – דוחות כספיים, שנים שונות; ר"ח אברמזון, יורם ושות', טיוטת דוח ביקורת על מעונות ילדים עבור משרד הרווחה, אוקטובר 2015.



2014		2013		2012		נתון
שיעור	סכום	שיעור	סכום	שיעור	סכום	
89.3%	60,948	89.5%	55,938	88.2%	52,184	סך עלות הפעילות
44.9%	30,623	45.3%	28,313	44.1%	26,103	מתוכם: הוצאות שכר ונלוות
11.4%	7,780	10.2%	6,371	11.8%	6,965	הוצאות הנהלה וכלליות
0.39%	266	0.35%	216	0.42%	247	הוצאות מימון
-	-1,353	-	-21	1.76%	1,042	עודף/גרעון

מנתוני הטבלה עולה כי ההכנסות של "אור שלום" עלו בתקופה שבין 2012-2014 בשיעור של כ-15%, מכ-59.1 מיליון ש"ח לכ-68.2 מיליון ש"ח. מנתונים שהועברו על-ידי "אור שלום", בשנת 2015 ההכנסות גדלו ל-74.1 מיליון ש"ח. כ-76% מההכנסות בשנת 2014 היו ממשרד הרווחה וכ-5.3% ממשרד החינוך והיתר ממקורות אחרים לרבות תרומות.

משקל הוצאות הנהלה וכלליות ירדו משיעור של 11.8% מסך ההכנסות בשנת 2012 לשיעור של 10.2% בשנת 2013 ועלו לשיעור של 11.4% בשנת 2014. לדברי "אור שלום" הוצאות אלו ירדו בשנת 2015 ל-9.8%. הוצאות המימון בשנת 2014 היו בשיעור של 0.39% מסך ההכנסות.

"אור שלום" ציינו כי בשנים 2015-2016 החלו בצעדי התייעלות שכללו בין היתר סגירת מעונות, צמצום כוח אדם, קיצוץ בשכר הנהלה, צמצום הוצאות ועוד. להערכתם, צעדי התייעלות שנקטו יביאו לחיסכון שנתי בהוצאותיהם בסך של 2.8 מיליון ש"ח.<sup>64</sup>

#### 4.3. טענות "אור שלום"

##### 4.3.1. עיקרי הטענות

בסעיף זה נתייחס לטענות הארגון כפי שעלו מפגישה שערכנו עם מנהלת הארגון ועם סמנכ"ל הכספים והתפעול של הארגון וכן מסמכים שהועברו על ידם למרכז המחקר והמידע של הכנסת.

טענות "אור שלום" נוגעות לשלושה תחומים עיקריים:

1. **תעריף משרד הרווחה** עבור מסגרות חוץ ביתיות נמוך מהדרישות של המשרד לתפעול המסגרות. טענה זו הושמעה כאמור גם על-ידי מפעילים אחרים כפי שפורט לעיל.
2. **עיכוב בתשלומים של משרד הרווחה** הנובע משיטת ההועדות ומרשימות עוזב/נשאר (כפי שפורט בסעיף 3 לעיל), גורם לעלויות מימון גבוהות של הארגון שלוקח הלוואות לצורך המשך הפעלת המסגרות בתקופת הביניים עד קבלת התשלום מהמשרד. לפי הנתונים שהוצגו לעיל, באחריות "אור שלום" נמצאים כיום למעלה מ-1,250 ילדים בתוכניות שונות.<sup>65</sup> תעריף האחזקה עבור ילדים המושמים באומנה הרגילה מועברים ישירות למשפחות האומנה. יתר התעריפים הכוללים את תעריפי הליווי וההוצאות המיוחדות באומנה הרגילה והטיפולית, תעריף האחזקה באומנה הטיפולית והתעריפים לילדים המושמים במעונות ובפנימיות הפוסט אשפוזיות, מועברים לארגון רק במידה והילדים נמצאים במערכות המחשוב של המשרד. במהלך התקופה בה, כתוצאה מהליכים בירוקרטיים, הילדים נמצאים בפועל במוסדות, אך אינם רשומים במערכות, הארגון מממן את כל עלויות הטיפול והליווי באמצעות אשראי בנקאי. לאחרונה, בעקבות המשבר הכלכלי

<sup>64</sup> "אור שלום", מכתב ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 13 בדצמבר 2016.

<sup>65</sup> לאה גולן, מנכ"לית "אור שלום", מכתב: 29 בינואר 2017.



אליו נקלע הארגון, משרד הרווחה "עקף" את הבעיות הביורוקרטיות ולדבריו העביר סכום של 1.6 מיליון ש"ח בגין חובותיו. העלויות של "אור שלום" בגין האיחור בתשלום כוללות גם עלויות מימון, שאינן משופות על-ידי המשרד. וכן, עלויות של כוח אדם שפועל מול המועצות המקומיות ומול המשרד כדי למנוע עיכובים בתשלום. ארגון "אור שלום" טוען שסכום זה אינו מספק לכסות את הפער כיוון שיש ילדים נוספים שלא הובאו בחשבון ועדיין יש חובות עבר של המשרד. לדברי משרד הרווחה, הארגון לא העביר רשימה של ילדים אלו.

3. **מסגרות "אור שלום" הן ייחודיות, שמיקודן יצירת מסגרת משפחתית קטנה (כ-10 ילדים במסגרת) שתיתן מענה לטיפול בילדים שהוצאו מבתיהם.** תעריפי משרד הרווחה נקבעו לפי מסגרת של 60 ילדים או 120 (לפנימייה שיקומית או טיפולית בהתאמה). משיחות עם נציגי "אור שלום" ועם נציגי משרד הרווחה עולה כי לפני שהמשרד עבר לתקצוב אופטימלי לפי המלצות וועדת גדעון ולפני פרסום המכרזים להפעלת מסגרות חוץ ביתיות, המשרד העביר תעריפים שונים למסגרות השונות על-פי קריטריונים שנקבעו. בוועדת גדעון קבעו שהתעריפים למסגרות יהיו אחידים, וכתוצאה מכך, לטענת המשרד, לא ניתן לתת תעריף שונה למוסדות "אור שלום". כאמור, הפריסה הגאוגרפית של מוסדות "אור שלום" רחבה יחסית ולדברי הארגון עובדה זו מהווה קושי נוסף בהתבססות על התעריף הקיים שכן לעיתים נדרש תשלום גבוה יותר לגיוס כוח אדם באזורים מרוחקים יותר.

הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה מסכימים שיייתכן ויש יתרונות בהפעלת מסגרות קטנות לילדים שהוצאו מבתיהם. עם זאת, התקציב של משרד הרווחה מוגבל, ולכן יש לבחון את התועלת מהפעלת מסגרות קטנות לעומת העלות שלהן. משרד הרווחה מנסה בימים אלו לבחון את הסוגיה הזו, ולטענתו במידה ותהיה תמיכה מחקרית שהתועלת גבוהה מהעלויות יבחנו פרסום מכרז המיועד למסגרות כאלו. ההחלטה בדבר קביעת תעריפים שונים להפעלת מסגרות קטנות אמורה להתקבל בקרב אנשי המקצוע במשרד הרווחה לאחר בחינת הנושא.

#### 4.3.2. **ביקורות שנערכו על פעילות "אור שלום"**

כחלק מההתמודדות עם הגירעונות שנוצרו, פנתה "אור שלום" למשרד רו"ח "דלויט, בריטמן, אלמגור זוהר" כדי לבחון האם יש מקום להתייעלות בהפעלת המסגרות של הארגון. במסגרת הבחינה נבדקו תקני כוח האדם לפי דרישות משרד הרווחה לעומת תקני כוח האדם במסגרות אור שלום, וההוצאות לשכר, מזון, אחזקה וסלי הוצאות לפי תמחור משרד הרווחה לעומת העלויות בפועל.

בסעיף זה נציג מספר נתונים שעולים מהבדיקה שנערכה, אשר מהם ניתן לעמוד על הפערים בין תקצוב משרד הרווחה את מסגרות "אור שלום" לבין העלויות בפועל. נציין כי נתוני תקני כוח האדם והעלויות בפועל לא נבחנו על-ידינו, וכל האמור מבוסס על טיוטת דו"ח הבדיקה של משרד רו"ח שהועברה אלינו באמצעות "אור שלום". מנתוני הדוח עולות שתי נקודות עיקריות:

- תעריף משרד הרווחה למסגרות החוץ ביתיות חושב על-פי מודל בו 60 ילדים בפנימייה טיפולית ו-120 ילדים בפנימייה שיקומית. לעניין התקצוב של משרד הרווחה, המעונות המופעלים על-ידי "אור שלום", מוגדרים כפנימיות אך מספר הילדים בהם קטן. כתוצאה מהמבנה השונה של המעונות, אשר פועלים במבנים נפרדים ומתנהלים באופן עצמאי, תמהיל כוח האדם המועסק בהם שונה מהתמהיל שנקבע במשרד הרווחה לפנימיות הגדולות, וכתוצאה מכך עלויות השכר שונות. **יש קושי בחישוב הפערים בשכר בין שני המודלים כיוון שדרישות כוח האדם שונות.** בדוח המוזכר לעיל, ביצעו תקנון של המשרות הנדרשות לכאורה על-ידי המשרד (עבור שישים ילדים) ל-21 מעונות בהם עשרה ילדים והעלויות בגינן. חישוב זה הוביל לכך שעל-פי התחשיב המוצג תעריפי משרד הרווחה לא מכסים את הוצאות השכר למשרות אותן הם דורשים, בפער של כ-2.5 מיליון ש"ח ברמה השנתית עבור 196 ילדים. כאמור, לדעת מרכז המחקר והמידע של הכנסת כדי לבחון את הפערים, על אנשי המקצוע במשרד הרווחה לקבוע את התקנים הדרושים להפעלת מעונות קטנים מבחינה מקצועית,



ולבחון את עלויות השכר בגינם ולא להחיל דרישות כוח אדם של מודל אחד (פנימיות) על מסגרות שלדברי הארגון עצמו שונות במהותן.

- ההוצאות בפועל (ללא הוצאות השכר) גבוהות מההוצאות המתוקצבות בתעריף משרד הרווחה. בטבלה 11 להלן פירוט של תקצוב משרד הרווחה את ההוצאות בפנימיות הפוסט-אשפוזיות ובמעונות לעומת המצב בפועל לפי נתוני אור שלום. הנתונים נכונים לשנת 2015.

**טבלה 11 – תקצוב הוצאות אחזקה וסלים משרד הרווחה לעומת עלויות בפועל ב"אור שלום", 2015<sup>66</sup>**

הוצאה	תקצוב משרד הרווחה	הוצאות בפועל	הפרש	שיעור
<b>פנימיות פוסט אשפוזיות</b>				
מזון	262,404	503,082	-240,678	-48%
אחזקה ודלק	178,932	574,068	-395,136	-69%
שכ"ד	364,080	502,221	-138,141	-28%
סלים	1,368,572	794,390	574,182	72%
<b>סך הכול</b>	<b>2,173,988</b>	<b>2,373,761</b>	<b>-199,773</b>	<b>-8%</b>
<b>מעונות</b>				
מזון	1,390,032	2,010,904	-620,872	-31%
אחזקה ודלק	947,856	2,187,854	-1,239,998	-57%
שכ"ד	1,200,000	2,188,328	-988,328	-45%
סלים	3,986,160	2,858,878	1,127,282	39%
<b>סך הכול</b>	<b>7,524,048</b>	<b>9,245,964</b>	<b>-1,721,916</b>	<b>-19%</b>

מנתוני הטבלה עולה שההוצאות בפועל למזון, אחזקה ושכר דירה גבוהות מתקצוב המשרד, ואילו ההוצאות בפועל בגין סלים נמוכות מהתקצוב. בפנימיות הפוסט אשפוזיות ההפרש הכללי בין תקצוב המשרד לעלויות בפועל הוא 199,773 ש"ח בשנה ובמעונות ההפרש הוא 1,721,916 ש"ח בשנה. כדי להגיע למסקנות בנוגע לתקצוב של המשרד את הוצאות האחזקה והסלים יש לבחון האם פערים אלו קיימים גם בהוצאות של המוסדות האחרים. כאמור, חלק ממנהלי המוסדות העידו בפנינו כי קיימים פערים בהוצאות במוסדותיהם, אך לא בחנו את הנתונים בפועל. גם בהוצאות עבור סלים יש פערים בתקצוב (עודף תקצוב), ייתכן כי על משרד הרווחה לבחון גם את גובה ההוצאות בסעיפים השונים ולהתאימם להוצאות בפועל.

מטיטת דוח ביקורת של משרד רו"ח אברמזון יורם ושות' עבור משרד הרווחה עולה כי בשנת 2013 תקני כוח האדם בפנימיות הפוסט-אשפוזיות של "אור שלום" היו גבוהים מכפי שנקבע בתקן של משרד הרווחה, וסך השכר המשולם בפועל עבור סך התקנים היה גבוה מסך התשלום בגין שכר על-ידי משרד הרווחה. בשנת 2013 ההפרש עמד על כ-1.5 מיליון ש"ח שנבעו בעיקר מפערים בגובה השכר המשולם בפועל לעומת השכר שנקבע בתעריף. לפי טיטת הדוח, גם בעלויות הסלים קיימים הבדלים בין העלויות לפי סל משרד הרווחה לבין העלויות בפועל של "אור שלום". הפער בשנת 2013 עמד על כ-4 מיליון ש"ח.

בהתייחס לפעילות המשפחתונים של "אור שלום", הדוח מעלה כי בשנת 2013 תקני כוח האדם בפועל היו גבוהים מהתקנים שנקבעו בהנחיות המשרד. עוד עולה מטיטת הדוח כי בשנת 2013 עלויות הסלים במשפחתוני "אור שלום" בפועל היו גבוהות בכ-4 מיליון ש"ח מעלויות השירות לפי סל משרד הרווחה.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> בחינת פעילות אור שלום – טיוטה לדיון, נובמבר 2016, הועבר בדואל על ידי אורן מודעי, סמנכ"ל כספים ותפעול באור שלום. נציין שטיטת זאת מתבססת על ממצאי הדוח של משרד רו"ח ששכר הארגון.



לדברי "אור שלום", הממצאים העולים מטיטת דוח רו"ח מצביעים על הפער בין עלויות התפעול בפועל להיקף התקציבים המועברים ממשד הרווחה. נתונים אלו מצביעים על תקצוב בחסר של המשרד את המסגרות השונות.<sup>68</sup> הערותיהם הועברו למשרד הרווחה אך לדבריהם טרם קיבלו התייחסות.

**לאור נתונים אלו יש לבחון האם הפער אכן נובע מתקצוב בחסר, או מהוצאות מעבר לנדרש מצד הארגון, בין היתר על שכר.**

## 5. סיכום ומסקנות

מהנתונים שהוצגו במסמך זה ובהתבסס על דוחות וחומרים נוספים שהועברו אלינו, עולה כי לפחות בחלק מהמסגרות היקף ההוצאות בפועל גבוה מסך התשלומים המועברים ממשד הרווחה. כאמור, במסמך זה לא נערכה בדיקה פרטנית ומקיפה של הדוחות הכספיים של הגופים המפעילים ואופי פעילותם, כך שלא ניתן לקבוע האם הפערים נובעים רק מתקצוב בחסר של המשרד או שיש גורמים נוספים, לרבות החלטות המפעילים ביחס לסל השירותים הניתן, רמת השכר של בעלי התפקידים השונים ועוד. עם זאת, ביחס לחלק מהנושאים שהועלו ישנה לכאורה הסכמה בין הצדדים כי ייתכן וחלק מהתעריפים הקיימים אינם מספקים ונדרשת בחינה מחודשת ובמידת הצורך עדכון של התעריף. להלן סיכום הנקודות העיקריות כפי שפורטו לעיל.

**שקיפות לא מספקת** – משרד הרווחה מפרסם מכרזים במסגרתם נקבעים התעריפים המועברים למנהלי המוסדות. עמדת משרד הרווחה היא כי גופים ומפעילי הפנימיות הניגשים למכרזים שמפרסם המשרד צריכים לבדוק מראש האם התעריף מתאים למבנה הארגוני ואופי הפעילות שלהם. **בהעדר נתונים המפרטים את מבנה התעריף ואופן התחשיב של המשרד את התעריף, הגופים מתקשים לקבל החלטות מושכלות באשר להשתתפות במכרזים ויכולת עמידה בתעריפי המשרד.** טענה זו הוצגה בפירוט גם בפסק הדין של בית המשפט שהוזכר לעיל. בסיכום פסק הדין נכתב:<sup>69</sup>

"נוכח הפגמים המשמעותיים שהוכחו בקביעת תעריף האחזקה, כמפורט לעיל; מאחר שהמשיב לא הרים את הנטל, שעבר אליו, להוכיח את התאמת עלות השירותים הנדרשת במכרז לעלות השירותים עליהם ביססה ועדת גדעון את המלצותיה; ולנוכח המטריה בה עסקינן, שהיא הגנה על זכויותיהם של ילדים ונערים בעלי צרכים מיוחדים, הזכאים לכך שבחירת המדינה להפריט את שירותי הרווחה המסופקים להם לא תפגע בהיקף השירותים – בהצטרף כל השיקולים הללו יחד, סבורני שהכף מכריעה לתוצאה של ביטול המכרז ופרסום מכרז חדש המפרט את כל המרכיבים של התעריפים הנכללים בו, תוך הלימה של העלות בפועל של כל מרכיב אל מול התמורה הכספית אותה מתחייב המשיב לשלם לזוכים במכרז".

כאמור, משרד הרווחה הודיע כי במכרזים העתידיים יפורטו מרכיבי התעריף. בהתייחס לנתונים שנדרשו למסמך זה, משרד הרווחה לא העביר את פירוט השכר לכל תקן במסגרות הפוסט-אשפוזיות שכן לדבריהם שיטת התמחור במסגרות אלו שונה מהפנימיות האחרות.

**תקצוב בחסר** – כפי שהוצג לעיל, עיקר הטענות של המפעילים השונים היא כי תקצוב משרד הרווחה אינו תואם את העלויות בפועל הן בשל תקצוב בחסר של תחומים מסוימים, בעיקר שכר עובדים ושכר דירה, והן בשל היעדר תקצוב לחלק מהפעילויות. בהתייחס לעלויות השכר, מהנתונים שהוצגו עולה כי במשרות שנבדקו **תעריפי השכר של משרד הרווחה לכאורה נמוכים מהתעריפים במשק. כדי לקבל תמונה רחבה ונכונה יש לבחון את הוצאות השכר בפועל של מפעילי המוסדות (בהנחה שתואמים את דרישות הסף לתפקיד) וכן לבחון את שיעור התחלופה של בעלי התפקידים במשרות אלה.** שכן, שכר נמוך מהשכר במשק עשוי להוביל לתחלופה גבוהה של עובדים

<sup>67</sup> אברמזון יורם ושות', טיטת דוח ביקורת על מעונות ילדים ונוער, אוקטובר 2015.

<sup>68</sup> תגובת "אור שלום" לטיטת דוח ביקורת על מעונות ילדים ונוער, 3 בנובמבר 2015.

<sup>69</sup> עת"מ 15-10-22194, **כפר ילדים ונוער "אהבה" עמותה לקידום ילדים, נוער וצעירים בסיכון ואחרים נגד מדינת ישראל - משרד הרווחה והשירותים החברתיים**, 6 באפריל 2016.



והעסקת עובדים לא מנוסים מספיק למסגרות מסוג זה. משרד הרווחה החל בבחינה זו באמצעות משרד רו"ח הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות'.

בהתייחס לעלויות הנוספות נדרשת בדיקה של משרד הרווחה האם כל הדרישות הנכללות במכרז ופעילויות חיוניות אחרות אכן מתוקצבות במסגרת התעריף ובסכום התואם את העלות בפועל.

**התאמת תקנים** – בוועדת גדעון נקבעו תקני כוח האדם להפעלת הפנימיות הטיפוליות והשיקומיות. ועדת גדעון לא דנה בפנימיות הפוסט-אשפוזיות. מהנתונים עולה שהמשרות בפועל לא בהכרח תואמות את תקני כוח האדם כפי שהומלצו בדוח הוועדה. כתוצאה מכך, התעריפים של משרד הרווחה לאיוש התקנים לא בהכרח תואמים את ההוצאות בפועל של המפעילים שלעיתים נדרשים להוסיף תקנים לפי הצורך בפועל. **יש לבחון האם הבדיקה הנוכחית של משרד הרווחה כוללת גם עדכון של התקנים כך שיתאימו לצרכים של המסגרות השונות.**

**היבטים טכניים** – יש לבחון האם ניתן לייעל את אופן הרישום והקליטה של הילדים במערכות וכן את אופן העדכון השנתי. בהקשר זה נציין כי אמנם חובת הדיווח מוטלת על הרשויות המקומיות, אך המפעילים הם אלו שנדרשים לשאת בעלויות בגין עיכובים בדיווח. היות וההתקשרות של משרד הרווחה עם המפעילים היא ארוכת טווח, ניתן ליישם פתרונות שונים כמו תשלום על בסיס דיווחי המפעילים והתקזזות לאחר קבלת הדיווח הרשמי מהרשויות ולא גריעה אוטומטית של הילדים והזנתם מחדש במערכת. לחלופין, ייתכן וניתן להעמיד מימון ביניים לטובת המפעילים כדי שלא ידרשו לפנות לגורמי מימון חיצוניים ולשאת בעלויות המימון.

כמו כן, מכיוון שמסגרות רבות פועלות סביב שנת הלימודים, יש לבחון האם ירידה במספר הילדים המושמים במסגרת במהלך השנה צריכה להביא להפחתה מיידי בתשלומים של משרד הרווחה או שייתכן וניתן להמשיך בתשלום חלקי בגין הוצאות קבועות שאינן בהכרח פוחתות באופן מיידי עם הירידה במספר המושמים.

**תעריף למסגרות קטנות** – כאמור, בימים אלו בוחן משרד הרווחה האם היתרון לכאורה בהפעלת מסגרות קטנות מוכח מחקרית ביחס לעלויות הנובעות מכך. ההחלטה בנושא צריכה להתקבל מהגורמים המקצועיים בתחום וכאמור תשפיע בעיקר על המסגרות המופעלות על-ידי "אור שלום".

לאחר סיום הבדיקות שנערכות כעת על ידי משרד הרווחה והתאמת התעריפים למצב בפועל ניתן יהיה לבחון האם שינויים אלו הביאו לפתרון הבעיות הפיננסיות של המפעילים או שיש מקום לבחון היבטים אחרים באופן הפעילות של העמותות והארגונים השונים. עם זאת, מהנתונים שהוצגו במסמך עולה כי לכאורה קיימים פערים בין דרישות המשרד ממפעילי המסגרות לתקצוב המועבר אליהן. לדברי מנהלי המסגרות פער זה מומן במהלך השנים באמצעות תרומות וגיוס הון, כך שלמעשה המדינה לא תקצבה באופן מלא את פעילות המסגרות. מצב זה תרם לבעיות הפיננסיות של חלק מהמפעילים ואף לסגירת מסגרות, לצד בעיות אפשריות אחרות באופן הניהול. אם אכן בדיקת המשרד תעלה כי התקצוב היה חסר ביחס לחלק מהמרכיבים, ברי שלכאורה נדרש לבחון כיצד ניתן לסייע בפתרון הבעיות הפיננסיות של המפעילים שנוצרו בין היתר בגין מצב זה.

