

יסודות

מבית פורום אירוח

עמותת מול חברות בהספקת שירותים חברתיים סקירה משווה

נוי ברנט | לירון דוד | שירן רייכנברג



מאי 2026

סקירה זו בוצעה עבור משרד הרווחה והביטחון החברתי,
אולם היא אינה מבטאת בהכרח את עמדת המשרד.

משרד הרווחה
והביטחון החברתי
חוסן חברתי לישראל



עו"ד ד"ר נוי ברינט, יועץ משפטי לארגוני מגזר שלישי, מרצה במכללה האקדמית עמק יזרעאל. עמית מחקר בפורום ארלזורוב-יסודות.

עו"ד לירון דוד, עובדת סוציאלית, תלמידת תואר שלישי בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. עמיתת מחקר בפורום ארלזורוב-יסודות.

עו"ד ד"ר שירן רייכנברג, מנהלת המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית. עמיתת מחקר בפורום ארלזורוב-יסודות.

עוזרת מחקר: **שיר גל**

אנו מבקשים להודות לאנשי משרד הרווחה והביטחון החברתי, **גב' איריס פלורנטין**, **מר עומר פיטלסון** וצוות משרד הרווחה בתחום הרכש.

המומחים שעימם ביצענו שיחות רקע:

פרופ' אבישי בניש, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית (ישראל); **פרופ' אמיר פז-פוקס**, אוניברסיטת סאסקס (בריטניה); **ד"ר עמי וטורי**, יו"ר ארגון "כוח לעובדים" (ישראל); **פרופ' רונן מנדלקרן**, ביה"ס למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב (ישראל); **גב' קתי אוונס**, Director of Policy & Influencing at NYAS, The National Youth Advocacy Service (בריטניה); **פרופ' רוב וילסון**, המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת מנצ'סטר (בריטניה); **פרופ' ליאונד פולישוק**, Higher School of Economics (קנדה); **ד"ר סוביטוליה טאפונן**, כלכלנית, מומחית מכרזים (פינלנד); **מר רוס פיליפס**, מנהל שירותי בריאות נפש בארגון Pathways Health (ניו זילנד); **ד"ר ניילס אונק**, מנהל את המרכז לחקר מכרזים ציבוריים Public Procurement Research Center (הולנד); **ד"ר אנדרס בל מורטן**, Associate Professor at Roskilde University, Senior Researcher at Oxford University, Blavatnik school of Government (דנמרק/בריטניה)

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

6	תקציר
11	מבוא: מטרת הסקירה ומתודולוגיה
12	מגבלות המחקר
13	א. מיקור חוץ של שירותים חברתיים ורכש חברתי בישראל
13	א.1. הפרטת השירותים החברתיים
14	א.2. התפתחות משטר הרכש בישראל
15	א.3. המצב בישראל כיום
19	ב. מאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים
19	ב.1. אופי השירות
19	ב.2. יצירת קשר אישי ואמון
20	ב.3. שיקול דעת מקצועי
20	ב.4. השפעה ארוכת טווח
20	ב.5. צורך בתגובה מהירה ומותאמת במצבי חירום
20	ב.6. מעורבות מקבלי השירות ("שום דבר עלינו בלעדינו")
21	ב.7. מעורבות הקהילה ובעלי העניין
21	ב.8. בעיות של כוח אדם
22	ב.9. מבנה שוק השירותים החברתיים
22	ב.10. פערי ידע וכוח
23	ב.11. פיקוח ובקרה
25	ג. הבחנה בין עמותות לחברות מסחריות: ייחודיות המודל המשפטי של עמותה
25	ג.1. רקע כללי
28	ג.2. המאפיינים המבחינים בין עמותה לחברה
28	◀ המוטיבציה שביסוד היזמות החברתית
29	◀ מנגנוני נעילת נכסים
30	◀ עקרון ההתנדבות
30	◀ בעלי הזיקה הייחודיים (תורמים ומתנדבים)

עמוד

31	מאפייני הרגולציה והפיקוח
34	ד. רגולציה של העדפת ספקים בשירותים חברתיים במדינות שונות
35	1.ד. הדירקטיבה האירופית לרכש הציבורי
40	2.ד. הספקת שירותים חברתיים בתהליכי רכש ציבורי בשוודיה
40	רקע: חקיקה והפרטה בתחום שירותי הרווחה
42	רפורמת 2015
46	3.ד. הספקת שירותים חברתיים בתהליכי רכש ציבורי בבריטניה
46	תקנות החוזים הציבוריים טרום היציאה מהאיחוד האירופי
46	יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי (2020) ותקופת המעבר
47	חוק הרכש הציבורי 2023 ותקנות הרכש הציבורי 2024
48	הצהרת מדיניות הרכש הלאומית
50	רעיון ה"ערך החברתי" במכרזים ממשלתיים
	מקרה בוחן: חוק שירותי בריאות ורווחה (ויילס) 2024: העדפת עמותות
52	בטיפול בילדים
55	סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה של רכש חברתי בבריטניה
56	מדידה, פיקוח ותמריצים ברכש חברתי באנגליה
58	4.ד. הספקת שירותים חברתיים בתהליכי רכש ציבורי בהולנד
60	שיטות מיקור חוץ של השירותים החברתיים בהולנד
62	הפרמטרים להערכת אופני הספקת השירות החברתי וטיב מודל הספקת השירות
63	הגבלת הרווחים במגזרי הרווחה והבריאות
69	ה. סיכום
69	1.ה. דיון בממצאי הסקירה
74	2.ה. המלצות לכיווני פעולה אפשריים
75	3.ה. המלצות למחקרי המשך
77	מקורות

רשימת הטבלאות

עמוד

טבלה 1: מאפייני השירותים החברתיים והאתגרים לרכש הציבורי..... **24**

טבלה 2: המאפיינים המרכזיים שמייחדים עמותות בהקשר של הספקת

שירותים חברתיים..... **33**

טבלה 3: סעיפי דירקטיבת הרכש לקידום העדפה חברתית והשלכותיהם על עמותות..... **39**

טבלה 4: סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה ברכש חברתי בשוודיה..... **45**

טבלה 5: סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה ברכש חברתי בבריטניה..... **55**

טבלה 6: סיכום החקיקה ההולנדית בנושא רכש חברתי ותפקידיה..... **66**

טבלה 7: סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה ברכש חברתי בהולנד..... **67**

איור 1: השינויים בהגדרת אחריות המדינה לשירותים והשפעתם של תהליכים

אלה על עמותות..... **18**

מבוא

**מטרת סקירה זו היא
ללמוד על השיקולים
וההשלכות של העדפה
תאגידית של עמותות
במכרזים לרכש
חברתי ועל ההיתכנות
המשפטית ליישום
העדפה כזו בישראל**

מטרת סקירה זו היא ללמוד על השיקולים וההשלכות של העדפה תאגידית^א של עמותות במכרזים לרכש חברתי ועל ההיתכנות המשפטית ליישום העדפה כזו בישראל. במסגרת הסקירה התייחסנו למצב הקיים בישראל ביחס למיקור חוץ באמצעות מכרזים של רכש חברתי, תיאורנו את המאפיינים הייחודיים של רכש חברתי ועמדנו על ההבחנות המשפטיות המיוחדות עמותות ללא כוונת רווח בהשוואה לחברות מסחריות. בהמשך, ערכנו בחינה השוואתית בין שלוש מדינות - שוודיה, בריטניה והולנד - השונות זו מזו מבחינת מבנה הממשל, מסורת המגזר השלישי ומידת ההשפעה של הדין האירופי. בחלק זה ניתחנו גם את העקרונות המרכזיים שעולים מהדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי (Directive 2014/24/EU)^ב, ובמיוחד את ההכרה באפשרותם של גופים ציבוריים לכלול שיקולים חברתיים כלכליים שונים בתהליך הרכש.

מאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים

**השירותים החברתיים
מאתגרים את מודל
הרכש הציבורי
המסורתי בשל הפער
בין עקרונות של תחרות
ויעילות כלכלית ובין
הצרכים המורכבים של
אוכלוסיות מוחלשות**

השירותים החברתיים מאתגרים את מודל הרכש הציבורי המסורתי בשל הפער בין עקרונות של תחרות ויעילות כלכלית ובין הצרכים המורכבים של אוכלוסיות מוחלשות. השירותים החברתיים דורשים גמישות, קשרים אישיים ושיקול דעת מקצועי, וכוללים תהליכים טיפוליים ושיקומיים ארוכי טווח, שקשה להבטיחם במודלי הרכש קיימים. בנוסף, שוק השירותים החברתיים סובל מכשלים מבניים, ביניהם חוסר שקיפות ותלות בספקים גדולים, המחייבים רגולציה ייחודית ומנגנוני פיקוח מותאמים, וקשיים ביציבות כוח האדם ועלייה בשחיקה על רקע פערים בתנאי ההעסקה, מה שפוגם באיכות השירות. לכן, כדי למנוע פער בין מדיניות הרווחה למימושה בפועל, נדרשת התאמה מבנית של מודל הרכש לאופיים הייחודי של השירותים החברתיים.

^א העדפה תאגידית היא הבחנה בין ספקים לפי סוג ההתאגדות שלהם (למשל עמותות לעומת חברות מסחריות).

^ב Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. Official Journal of the European Union, L 94, 65–242. European Parliament and Council.

אתגרי הרכש החברתי בישראל

מהסקירה שערכנו במסגרת עבודה זו עולה שבישראל כיום קיימים כמה אתגרים בתחום הרכש החברתי:

- **הפרטה ואחריות המדינה** - הניהול הציבורי החדש (New Public Management) ותהליכי הפרטה הרחיקו את המדינה מהספקה ישירה של שירותים והעבירו את המשקל למימון השירותים ולפיקוח עליהם, דבר שהביא לכך שמפעילי השירותים מחזיקים חלק גדול מהידע המקצועי;
- **מאפייניו הייחודיים של תחום הרווחה** - תחום הרווחה כולל תהליכים טיפוליים ושיקומיים ארוכי טווח, אשר יש קושי להתאימם למנגנונים תחרותיים קלאסיים;
- **התאמתה של התפיסה התחרותית לתחום השירותים החברתיים** - ההסתמכות על מיקור חוץ ברכישת שירותים חברתיים גורמת להרחבת ביזור השירותים, הפרטתם והכנסת נורמות שוקיות של תחרות ויעילות לזירה החברתית;
- **קושי במדידת איכות השירות** - קיים קושי בפיקוח על איכות השירותים ובמדידת איכותם, שכן מנגנוני המכרזים נוטים להתמקד במדדים כמותיים אשר עלולים שלא לתפוס את כל היבטי האיכות של השירות;
- **סיכון לשחיקת איכות השירות** - אף שרכיבי איכות מקבלים משקל בתהליכי הרכש של משרד הרווחה והביטחון החברתי, מאפייני תרבות הרכש, דפוסי ההתקשרות ותמריצים תפעוליים (כגון תמחור שעות עבודה מקצועית, אופק התקשרות והיעדר סטנדרטיזציה במדדי איכות) מייצרים סיכון לשחיקת כוח האדם המקצועי ולהשלכות על רציפות ואחידות איכות השירות בפועל.

ייחודיות הקטגוריה של עמותה ללא כוונת רווח

תהליכי הקומודיפיקציה של השירותים החברתיים והעמקת תרבות הרכש מטשטשים את ההבחנות בין עמותות לחברות מסחריות

תהליכי הקומודיפיקציה^א של השירותים החברתיים והעמקת תרבות הרכש מטשטשים את ההבחנות בין עמותות לחברות מסחריות. עם זאת, קיימת שונות רלוונטית בין המסגרות התאגידיות, המדגישה את מאפייניהן הייחודיים של עמותות ללא כוונת רווח:

- קיומה (או חוסר קיומה) של מוטיבציה חברתית ליזמות;
- מנגנונים מבניים שונים לחיזוק האמון בין הספק למקבל השירות, כגון נעילת נכסים או המעמד ההתנדבותי של ההנהלה;
- הישענות על משאבים וולונטריים וערכיים שאינם מסחריים, כגון מעורבות מתנדבים בהספקת השירות;

^א קומודיפיקציה (Commodification) הוא תהליך שבו ערכים, פעולות או משאבים, שבעבר לא היו נסחרים או נמדדים לפי ערך כלכלי, הופכים לסחורה (Commodity), כלומר למשהו שניתן לקנות, למכור או להחליף בשוק (Oliver and Robison, 2017).

- מוכנותם של תורמים להעניק משאבים כספיים ללא ציפייה לתמורה ישירה בגינם;
- כללי רגולציה ייעודיים, אשר מגבירים את השקיפות לצורך בחינה רגולטורית, לרבות מתן סמכויות יתר לרגולטורים כלפי המסגרת התאגידית של עמותה.

לתפיסתנו, חיוני שתהיה גישה רגולטורית מובחנת, המבססת את מדיניות הרכש הציבורי על התאמה בין סוג הספק ומטרותיו לרגישותו החברתית של השירות

בכל המדינות שבחנו התפתחו מודלים של רכש אסטרטגי, המאפשרים ביטוי של שיקולים חברתיים-כלכליים

ניכרת מגמה להכיר בהבדלים בין חברות מסחריות לגופים הפועלים מתוך ייעוד ערכי

במדינות רבות מתייחסים לרכש אסטרטגי ככלי לקידום ערך חברתי, המשולב בקריטריונים להעדפה במכרזים

הבחנות אלה משפיעות באופן מהותי על אופי ההפעלה של שירותים לאוכלוסיות פגיעות ועל יצירת אמון בין מקבלי השירות לספקים. על כן, לתפיסתנו, חיוני שתהיה גישה רגולטורית מובחנת, המבססת את מדיניות הרכש הציבורי על התאמה בין סוג הספק ומטרותיו לרגישותו החברתית של השירות.

הנקודות המרכזיות שעלו בסקירה השוואתית

בסקירה שערכנו נבחנו המדינות שוודיה, בריטניה והולנד, לצד הדירקטיבה האירופית בתחום הרכש הציבורי. מהממצאים עולה כי שלוש המדינות מושפעות מן הדירקטיבה הן ברמה החקיקתית והן ביישום בפועל של הליכי הרכש, וכי היא שימשה תשתית לפיתוח כלים משפטיים לשילוב שיקולים חברתיים-כלכליים במסגרת הרכש הציבורי. חרף הבדלים בין המדינות, בכולן התפתחו מודלים של רכש אסטרטגי, המאפשרים מתן ביטוי והגנה לשיקולים אלו.

עוד עולה, כי על אף שאין העדפה מפורשת לעמותות במסגרת הליכי הרכש, המסגרות הרגולטוריות מאופיינות בגמישות המאפשרת הבחנה, גם אם עקיפה, בין סוגי ספקים שונים. בתוך כך, ניכרת מגמה להכיר בהבדלים בין חברות מסחריות לגופים הפועלים מתוך ייעוד ערכי, ובהם ארגונים ללא מטרות רווח, ארגונים מבוססי רעיון וארגונים קטנים.

א. הכרה בערך החברתי (Social Value): במדינות רבות באיחוד האירופי וכן במדינות שנסקרו, מתייחסים לרכש אסטרטגי ככלי לקידום ערך חברתי, המשולב בקריטריונים להעדפה במכרזים. ההגדרות לערך חברתי אינן אחידות, ומידת היישום והאכיפה משתנה בין מדינות ובין תחומי שירות. לרוב, מדובר בהגדרה כללית של קידום מטרות חברתיות, סביבתיות וכלכליות, הנלוות להוצאה הציבורית, מעבר לערך הישיר של הסחורות והשירותים (ולא בהגדרה שנוגעת בהכרח לשירותים חברתיים). כלומר, החלטות רכש אינן מבוססות רק על מחיר או תוצרים מידיים, אלא גם על פוטנציאל ההשפעה הרחב שלהן על קהילות, החברה והסביבה. במסגרת זו ניתן לכלול מגוון מטרות, כגון שיפור רווחת פרטים וקהילות, פיתוח מענים חדשניים, עידוד תמיכה הדדית, חיזוק המרקם החברתי, קידום פרקטיקות עסקיות המקדמות את רווחת החברה ועידוד תהליכים בני-קיימא השומרים על הסביבה החברתית והפיזית.

ב. הגבלת רווח: במדינות שבחנו קיימות מגבלות מסוימות על הפקת רווחים מהפעלת שירותים חברתיים, במטרה לצמצם את ניצול פערי הכוח והמידע בין הספקים למקבלי השירותים. בשוודיה, בוויילס שבבריטניה ובהולנד, בתחומים מסוימים של שירותים חברתיים, קיימת הבחנה רגולטורית בין תאגידים בהתאם למגבלות על רווחיות, ובחלק מהמקרים מוצעות גם מגבלות על מינוף והשקעות כספיות מצד הספקים. חלק ממגבלות אלה קבועות בחקיקה וחלקן במנגנוני קביעת תנאי סף במכרזים.

ג. "חוזים שמורים" (Reserved Contracts): בהקשר של רכש ציבורי באיחוד האירופי, "חוזים שמורים" הם חוזים שהשתתפות בהם מוגבלת לסוגים מסוימים של ספקים, כאשר המטרה היא בדרך כלל לקדם מטרות חברתיות, כגון שילוב אנשים עם מוגבלויות או אנשים מקבוצות מוחלשות בשוק העבודה. מנגנון זה מאפשר לגופים ציבוריים "לשריין" חוזים, כך שרק עסקים העומדים בקריטריונים חברתיים מוגדרים יוכלו להשתתף בתהליך המכרז, כל עוד הם שומרים על עקרונות הרכש של האיחוד האירופי (שקיפות, יחס שווה ואי-אפליה) (ס' 20, 77 לדירקטיבה האירופית).

ד. "משטר המגע הקל" (Light Touch Regime): תהליך רכש פשוט וגמיש באיחוד האירופי, שהונהג בהנחיית EU/2014/24 (ס' 74-77).

תהליך זה חל באופן ספציפי על חוזי שירות מסוימים, בעיקר שירותים חברתיים בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך, שירותים בתחומי התרבות ושירותים ספציפיים אחרים המטופלים ברמה המקומית. "משטר המגע הקל" נועד להפחית את הנטל הרגולטורי ולאפשר לרשויות המתקשרות שיקול דעת רב יותר, תוך שמירה על עקרונות הרכש המרכזיים של האיחוד האירופי (שקיפות, יחס שווה ואי-אפליה).

ה. העדפת עמותות: בבריטניה, בתחומים הנוגעים להשמה של ילדים, קיימת חקיקה המגבילה את השירות רק לארגונים ללא כוונת רווח. כמו כן, תחום האימוץ כולו מוגבל רק לארגונים ללא כוונת רווח. בוויילס נחקק לאחרונה (2024) חוק המגביל את מעורבותן של חברות למטרות רווח בהשמה חוץ-ביתית של ילדים. לפי חוק זה, עד שנת 2030 יופעל תחום השמת ילדים רק באמצעות ארגונים ללא כוונת רווח.

סיכום והמלצות

השירותים החברתיים מציבים אתגרים ייחודיים בפני מודל הרכש הציבורי המסורתי בשל המתח המהותי בין העקרונות העומדים בבסיסו - תחרות, יעילות וחיסכון - ובין הצרכים המורכבים של אוכלוסיות מקבלי השירותים החברתיים ואופי השירותים. הניתוח שערכנו מבהיר, כי לעמותות מאפיינים משפטיים ותאגידיים מובהקים, אשר מבדילים אותן מחברות מסחריות: המוטיבציה החברתית ליזמות, המנגנונים המבניים שמחזקים את האמון בעמותה כגון נעילת הנכסים והנהלה מתנדבת, היכולת להישען על מנגנונים וולונטריים ערכיים שאינם מסחריים כגון גיוס מתנדבים ותורמים, וכן חובות רגולטוריות לדיווח שמגבירות שקיפות. לטעמנו, מאפיינים אלה אינם רק

במדינות שבחנו קיימות מגבלות מסוימות על הפקת רווחים מהפעלת שירותים חברתיים, במטרה לצמצם את ניצול פערי הכוח והמידע בין הספקים למקבלי השירותים

"חוזים שמורים" הם חוזים שהשתתפות בהם מוגבלת לסוגים מסוימים של ספקים במטרה לקדם מטרות חברתיות

**בעקבות התובנות שעלו
בעבודה זו, אנו ממליצים
לשלב שיקולי ערך
חברתי בקריטריונים
של מכרזים, כך שיינתן
משקל למטרות ציבוריות
ולמאפייני עמותות.
בנוסף, חשוב לחזק
מנגנוני גמישות ושיתוף
ציבור כדי לשפר את
איכות השירותים
ולהגביר את האמון
והשקיפות**

פורמליים, אלא יוצרים תשתית מוסדית השונה במהותה מהיגיון השוק, ומאפשרים לעמותות לקיים מערכת יחסים מבוססת אמון עם בעלי זיקה וקהילות, להגיב לצרכים משתנים ולממש מטרות חברתיות באופן שאינו תלוי רק בתמורה כספית. ההכרה בהבדלים אלו אינה סותרת את עקרון השוויון, אלא מחייבת עיצוב של מדיניות רכש מבוססת הבחנה, אשר תאפשר התאמה בין סוג ההתאגדות למהות השירות החברתי הנרכש.

בבחינת המודלים של רכש ציבורי לשירותים חברתיים בשלוש מדינות (שוודיה, בריטניה והולנד), תוך התייחסות למסגרת המשפטית של האיחוד האירופי והדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי, ובמטרה להעריך את הממצאים בהקשר הישראלי ולהציע כיווני מדיניות אפשריים, עלו כמה תובנות באשר לאתגרים בשילוב מנגנוני העדפה תאגידית ברכש שירותים חברתיים. בעקבות תובנות אלה אנו ממליצים לשלב שיקולי ערך חברתי בקריטריונים של מכרזים, כך שיינתן משקל למטרות ציבוריות ולמאפייני עמותות. ניתן לבחון הגבלת רווח בשירותים רגישים כדי להבטיח שהמשאבים יופנו לשיפור השירות החברתי, וליצור הסכמים שמורים או תחומי שירות שבהם רק עמותות יורשו לפעול. בנוסף, חשוב לחזק מנגנוני גמישות ושיתוף ציבור, כגון מנגנוני בקשת מידע, עריכת משא ומתן ובחירה על ידי מקבלי השירות, כדי לשפר את איכות השירותים ולהגביר את האמון והשקיפות.

מבוא:

מטרת הסקירה ומתודולוגיה

סקירה זו בוצעה עבור משרד הרווחה והביטחון החברתי, והיא מבקשת, כאמור ב"קול קורא" שפורסם על ידי המשרד, "ללמוד לגבי השיקולים וההשלכות להעדפת או אי-העדפת עמותות במכרזי רכש חברתי ולגבי היתכנות משפטית ליישום העדפה כזאת במידה ויש מקום ליישמה", במטרה לסייע בעיצוב המדיניות והעמדה של המשרד לגבי העדפה מעין זו. הסקירה בוחנת את המצב בנושא זה בישראל ובשלוש מדינות נוספות.

**בביצוע הסקירה
התמקדנו בשאלה האם
ניתן לאתר מנגנונים
הקיימים במדינות אחרות
שיכולים לסייע בקידום
מנגנוני בחירה מותאמים
לצורכי הרכש החברתי**

בביצוע הסקירה התמקדנו בשאלה האם ניתן לאתר מנגנונים הקיימים במדינות אחרות שיכולים לסייע בקידום מנגנוני בחירה מותאמים לצורכי הרכש החברתי. בנוסף, כדי להניח תשתית משפטית לסוגיה המוצגת ב"קול קורא", כתבנו סקירה משפטית-תיאורטית באשר לתכליות הייחודיות העומדות בבסיס דיני עמותות, להבדיל מדיני חברות. כפי שנדרש ב"קול קורא", החלטנו להתמקד בשלוש מדינות: שוודיה, בריטניה והולנד. הסקירה כוללת סקירת ספרות, חקיקה ופסקי דין רלוונטיים, כללי רגולציה, וכן מאמרים ומחקרים ממשלתיים ואקדמיים העוסקים ברכש ציבורי, שירותים חברתיים ומדידה והערכה של שירותים חברתיים.

כמו כן, קיימנו שיחות רבות, טלפוניות ובזום, עם מומחים וחוקרים בתחום ועם שחקנים רלוונטיים להליכי רכש חברתי שונים בארץ ובעולם, ובמיוחד במדינות הנבחרות, על מנת ללמוד ולקבל רקע כללי על אופן הפעלת השירותים החברתיים ועל הכללים המשפטיים החלים במדינות הרלוונטיות. המומחים שעמם שוחחנו הם: פרופ' אבישי בניה (ישראל); פרופ' אמיר פז-פוקס (ישראל/בריטניה); ד"ר עמי וטורי (ישראל); פרופ' רונן מנדלקרן (ישראל); גב' קתי אוונס (בריטניה); פרופ' רוב וילסון (בריטניה); פרופ' ליאניד פולישוק (רוסיה/ארה"ב); ד"ר סוביטוליה טאפונן (פינלנד); מר רוס פיליפס (ניו זילנד); פרופ' נילס אונק (הולנד); ואנדרס בל מורטן (דנמרק/בריטניה). השיחות עם גורמי העניין סייעו לנו בהבנה רחבה יותר של התחום, וכן חשפו אותנו למחקרים, לתוכניות מדיניות ולפרקטיקה בשטח במדינות שונות.

בנוסף, השתתפנו בכמה כנסים וימי עיון שעסקו בנושאים אלו, בהם: כנס "שער הכניסה להפעלת שירותים חברתיים במיקור חוץ" של משרד הרווחה והביטחון החברתי (נס ציונה); כנס האגודה למשפט וחברה בישראל (המרכז האקדמי פרס ברחובות); כנס Espanet ישראל (המכללה האקדמית תל אביב - יפו); וכנס "מכרזי רכש חברתי בראי העובדים ונותני השירותים: ממשבר לצמיחה" (אוניברסיטת תל אביב). כנסים אלה אפשרו לנו ללמוד על הנעשה בזירת הרכש החברתי בישראל וכן להשתתף בלמידה בין-מגזרית בין האקדמיה, השטח והממשלה.

בהכנת הסקירה הנוכחית נקטנו גישה השוואתית, שנועדה לבחון הסדרים משפטיים ותהליכי מדיניות הקשורים להעדפה תאגידית של עמותות בהולנד, בריטניה ושוודיה, וזאת בהשוואה לישראל. עם זאת, יש להביא בחשבון כמה מגבלות עקרוניות ומתודולוגיות, העשויות להשפיע על תוקף ההשוואה ועל היכולת להפיק ממנה המלצות מדיניות ישימות עבור ישראל.

המחקר ההשוואתי בתחום דיני המכרזים לשירותים חברתיים בין ישראל, שוודיה, הולנד ובריטניה מציב אתגרים מתודולוגיים, מוסדיים ומשפטיים. שלוש המדינות שנבחנו פועלות (או פעלו בעבר) במסגרת רגולטורית של האיחוד האירופי, אשר מכתבה כללים משותפים בתחום הרכש הציבורי. עם זאת, כל מדינה מפרשת את הדירקטיבות האירופיות באופן שונה, בהשפעת מאפיינים משפטיים, מוסדיים ותרבותיים מקומיים. פרשנויות אלו משליכות על תכליות דיני הרכש, על מנגנוני הבחירה בין ספקים ועל מקומה של העמותה או הספק הלא-מסחרי במערך ההתקשרויות הציבוריות.

כמו כן, קיימים הבדלים מהותיים במבנה מערכות הרווחה וביחסי הגומלין בין המדינה למגזר השלישי ולמגזר הפרטי. הבדלים אלו מתבטאים לא רק באידיאולוגיה של מדינת הרווחה, אלא גם באופן שבו השירותים החברתיים מתוקצבים, מוסדרים ומופעלים. כך, למשל, במדינות כמו בריטניה והולנד קיים ביזור עמוק של סמכויות הרכש לרשויות המקומיות, בעוד שבאשראלי מרבית ההתקשרויות בתחום השירותים החברתיים נעשות על ידי משרדי הממשלה עצמם. מאפיין זה של ריכוזיות ממשלתית מכתוב דינמיקת רכש שונה, שבה סוגיית ההעדפה התאגידית נבחנת במישור הארצי ולא בזירה המקומית.

בנוסף, ניכר שוני בין המדינות באופן תיעוד המידע, הנגשתו לציבור ורמת הפיתוח של גוף מחקרי ואקדמי בנוגע למדיניות הרכש החברתי. בהיעדר מאגרי מידע מסודרים או גישה חופשית למסמכי התקשרות, קשה לעיתים להסיק מסקנות מדויקות ביחס לאופן הבחירה בין ספקים, למשך ההתקשרויות או לרציונל המנחה את קובעי המדיניות. מצב זה בולט במיוחד כאשר מנסים לאפיין את מידת ההעדפה של עמותות לעומת חברות מסחריות בפועל, ולא רק לפי הטקסט החוקי או ההצהרות המדיניות.

לבסוף, יש לקחת בחשבון מגבלות מושגיות ותיאורטיות הנוגעות להגדרות עצמן: ההבחנה בין "עמותה", "ארגון חברתי" או "ספק ללא מטרת רווח" משתנה בין מדינות, ולעיתים משקפת מסורת משפטית ותאגידית שונה בתכלית. כך, ההבחנות המקובלות בישראל אינן חופפות תמיד למבנה הארגוני או התפקודי במדינות אחרות, ומכאן נובע קושי בהשוואה ישירה בין המסגרות.

מגבלות אלו מחייבות התייחסות זהירה לממצאים, והבנה שהתכלית המרכזית של ההשוואה אינה לדרג את המדינות או לקבוע את מידת "העדיפות" של מודל כזה או אחר, אלא להאיר מגמות, דפוסים מוסדיים ופרקטיקות מדיניות רלוונטיות הקיימות במדינות אלו בתחום הרכש.

**התכלית המרכזית של
ההשוואה שערכנו היא
להאיר מגמות, דפוסים
מוסדיים ופרקטיקות
מדיניות רלוונטיות
הקיימות בתחום הרכש
במדינות שנבחנו**

1. הפרטת השירותים החברתיים

משנות ה-80 של המאה ה-20 קיימת מגמה של הפרטת השירותים החברתיים בישראל, אשר נועדה לשנות את מודל הספקת השירותים מודל הספקת השירותים הציבוריים ולשפר את יעילותם באמצעות מיקור חוץ. מגמה זו מבוססת על העברת האחריות למתן שירותי רווחה, חינוך ובריאות מספקים ציבוריים לספקים פרטיים או לעמותות ללא כוונת רווח. מהלך זה נועד לאפשר גמישות ניהולית, לחסוך בעלויות ולשפר את איכות השירותים על ידי תחרות בין ספקים חיצוניים. עם זאת, תהליך ההפרטה מעלה סוגיות ערכיות, משפטיות וחברתיות מורכבות, במיוחד ביחס לאחריות המדינה להבטחת זכויותיהם של מקבלי השירותים.

תהליך ההפרטה של שירותי הרווחה בישראל החל בשנות ה-80 כחלק ממגמה רחבה של הפרטת שירותים ציבוריים שהיו באחריות המדינה או שניתנו על ידי ארגוני שטח ללא כוונת רווח שצמחו מהשדה. תהליך זה כלל הפרטה של שירותי בריאות, חינוך ורווחה, ואף הפרטה של תכנון מדיניות חברתית-כלכלית. תהליך ההפרטה עוסק בהגדרת גבולות האחריות בין המדינה, האמונה על הספקת השירותים, ובין גורמים פרטיים ואזרחיים, ביניהם המגזר השלישי והשוק הפרטי. ההפרטה יכולה לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות, ביניהן הפרטה מלאה, הפרטה חלקית באמצעות מיקור חוץ, מתן רישיונות או זיכיונות והפרטה סמויה דרך צמצום שירותי המדינה והעברת האחריות לשוק הפרטי (בניש, 2022; גל-נור ואח', 2015).

שירותי הרווחה בישראל מופעלים, רובם ככולם, באמצעות מיקור חוץ. המשמעות היא שהמדינה אינה מפעילה את השירותים בעצמה, אלא מתקשרת עם גופים חיצוניים, ציבוריים או פרטיים, באמצעות מכרזים ממשלתיים.

שירותי הרווחה בישראל מופעלים, רובם ככולם, באמצעות מיקור חוץ. המשמעות היא שהמדינה אינה מפעילה את השירותים בעצמה, אלא מתקשרת עם גופים חיצוניים, ציבוריים או פרטיים, באמצעות מכרזים ממשלתיים מכוח חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992¹. תהליך זה נשען על כמה הנחות יסוד: הכרה באחריות המדינה למתן השירות; השגת יעילות וגמישות תפעולית באמצעות מיקור חוץ; ושיפור השירותים לאזרחים על ידי עידוד תחרות הוגנת ושקופה בין ספקים (דקל, 2006). עם זאת, בניגוד לשירותים מסחריים, התחרות בתחום הרווחה באה לידי ביטוי בעיקר בשלב בחירת הספקים במסגרת המכרז ולא בתחרות ישירה מול מקבלי השירות ("הלקוחות") (מנדלקרן ושרמן, 2015). מגמה זו היא חלק מהמעבר לתפיסת הניהול הציבורי החדש, New Public Management, המדגישה שימוש בחוזים ובמכרזים, ביזור

סמכויות, הגברת תחרותיות והפעלה מבוססת מדדי ביצוע (בניש, 2012).

¹ חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992

מרציאנו וגל (Marciano and Gal, 2025) מתארות תקופות בהתפתחות משטר הרכש בישראל. בעבר פעלה בישראל "כלכלת רווחה מעורבת", שבמסגרתה סופקו שירותים חברתיים על ידי שילוב יציב של מוסדות המדינה, ארגונים ללא כוונת רווח ועסקים קטנים, לעיתים משפחתיים. בתקופה הראשונה שלאחר חקיקת חוק חובת המכרזים בשנת 1992, תחום רכישת השירותים החברתיים לא התאפיין בתחרות ממשית: חוזים רבים הוארכו כברירת מחדל, ספקים קיימים זכו לעדיפות ונוצרו קשרים ארוכי טווח ואישיים בין הספקים, שנתפסו כשותפים, ובין משרד הרווחה והביטחון החברתי. התשלום הכספי נתפס לעיתים כתמיכה ציבורית יותר מאשר כתשלום חוזי מלא, והמכרז שימש לעיתים קרובות הליך פורמלי בלבד. הבחירה בספקים נעשתה בדרך כלל על ידי יחידות מקצועיות של המשרד, שהורכבו ממומחים בתחומי טיפול כמו עבודה סוציאלית. החל מהעשור שהחל במחאה החברתית בישראל בשנת 2011, עבר משטר הרכש החברתי בישראל לתקופה חדשה, המאופיינת באכיפה קפדנית של חוק חובת המכרזים ובאימוץ עקרונות ניהוליים, שוקיים וניאו-ליברליים. כללי הכניסה לשוק הפכו לנוקשים יותר ונקבעו על ידי תנאי מכרזים תחרותיים ופתוחים למגוון סוגי ספקים, ובכך אפשרו לספקים חדשים להיכנס לשוק באמצעות זכייה בהפעלת מסגרות שירות חברתי קיימות. כללי ההשתתפות השתנו אף הם, משיטופי פעולה יציבים לתחרות שוק מורכבת, המחייבת רמה גבוהה של מקצועיות ומומחיות בהגשת מכרזים. גם זהות הגורמים הבוחרים בספקים השתנתה. בעוד שבעבר הבחירה נעשתה על ידי יחידות מקצועיות של אנשי טיפול, כיום הספקים נבחרים על ידי ועדות מכרזים ברמת מטה המשרד, המורכבות ברובן מאנשי מקצוע מתחום הניהול - כלכלה, משפטים וחשבונאות - במטרה לצמצם את שיקול הדעת הסובייקטיבי ולהעביר את הסמכות מהעובדים הטיפוליים למומחי ניהול. המדינה אף השקיעה רבות במקצועיות ניהול הרכש, תוך הסתמכות על חברות ייעוץ לניסוח מכרזים מפורטים והקצאת משאבים משפטיים לניהול הליכים של ערעורים מצד תאגידיים. הקשר המוסדי החדש הזה, אשר מדגיש תחרותיות והליכים פורמליים, מותאם ללוגיקה

התפעולית, למשאבים וליכולות הליבה של חברות עסקיות. כתוצאה מכך, הוא תורם להתחזקות כוחן המוסדי של חברות אלה ולגידול בנתח השוק שלהן בתחום הספקת השירותים החברתיים (Marciano and Gal, 2025).

**החל מהעשור שהחל
במחאה החברתית
בישראל בשנת 2011,
עבר משטר הרכש
החברתי בישראל
לתקופה חדשה,
המאופיינת באכיפה
קפדנית של חוק חובת
המכרזים ובאימוץ
עקרונות ניהוליים,
שוקיים וניאו-ליברליים**

**תהליך הרכש הקיים
כיום מדגיש תחרותיות
והליכים פורמליים
ומותאם ללוגיקה
התפעולית, למשאבים
וליכולות הליבה
של חברות עסקיות.
כתוצאה מכך, הוא
תורם להתחזקות כוחן
המוסדי של חברות אלה
ולגידול בנתח השוק
שלהן בתחום הספקת
השירותים החברתיים**

כיום, בישראל, המדינה אינה מספקת ישירות את השירותים החברתיים, אלא פועלת כמתכננת השירותים, המממנת שלהם ולאחר מכן כרגולטור המפקח על הספקתם

שירותי הרווחה כוללים אלמנטים טיפוליים ושיקומיים רגישים, וניהולם באמצעות מכרזים ממשלתיים עלול לפגוע באיכות הטיפול ובזכויותיהם של מקבלי השירותים, שכן שיקולי תחרות ומחיר עשויים לגבור על שיקולי התאמה מקצועית ואנושית

כיום, קרוב ל-60% מתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי מופנים לרכש של שירותים חברתיים במיקור חוץ בהיקף של כ-7 מיליארד ש"ח¹. מצב זה מתבטא בכך שהמדינה אינה מספקת את השירותים ישירות, אלא פועלת כמתכננת השירותים, המממנת שלהם ולאחר מכן כרגולטור המפקח על הספקתם. על פי מודל זה, המדינה שומרת על אחריותה העקרונית לניהול השירותים הציבוריים גם כאשר גורמים פרטיים אחראים להפעלתם בפועל. בהתאם, המדינה ממשיכה לקבוע את מאפייני השירותים, לבחור את ספקי השירותים ולפקח על איכותם, וזאת באמצעות מכרזים ממשלתיים, המסדירים את מערכת ההתקשרות בין המדינה לספקי השירותים. המכרזים נועדו להבטיח תחרות הוגנת, שקיפות ועילות כלכלית, אך הם גם יוצרים אתגרים משמעותיים. מאחר ששירותי הרווחה כוללים אלמנטים טיפוליים ושיקומיים רגישים, ניהול השירותים באמצעות מכרזים עלול לפגוע באיכות הטיפול ובזכויותיהם של מקבלי השירותים, שכן שיקולי תחרות ומחיר עשויים לגבור על שיקולי התאמה מקצועית ואנושית (דוד, 2020).

להפרטת שירותי הרווחה יש משמעות הן עבור מקבלי השירותים והן עבור ספקי השירותים עצמם. ממשלות ברחבי העולם עושות שימוש גובר בשווקים ציבוריים מדומים² לצורך הספקת שירותים חברתיים. שווקים אלו נועדו לעודד יעילות, תחרות ובחירה מושכלת מצד מקבלי השירותים, אולם מחקרים מצביעים על כך, שבפועל, שווקים אלה מתאפיינים בביצועים נמוכים עקב כשלים מבניים עמוקים (מדהלה-בריק וגל, 2016; Evans, 2016; Marciano and Gal, 2025). מדדים כלכליים מסורתיים, כגון אותות מחירים, שאופייניים לשווקים תחרותיים קלאסיים, אינם מצליחים לשקף את מורכבותם של השירותים החברתיים, במיוחד כאשר מדובר באוכלוסיות עם צרכים משתנים ומורכבים (Dickinson et al., 2021).

נמצא, כי הפרטת שירותי בריאות, בעיקר באמצעות מיקור חוץ, אינה תורמת לשיפור באיכות השירות, ולעיתים אף פוגעת בו. הממצאים מעידים על הפחתת מספרם של תקני כוח אדם, צמצום השירותים לאוכלוסיות מוחלשות ועלייה בתמותה שניתנת למניעה ובזיהומים במהלך אשפוז. מהסקירה עולה, כי תחרות בין ספקים אינה מבטיחה שיפור באיכות, במיוחד כאשר קיים קושי במדידתו. ממצאים אלה מחזקים את הצורך במנגנוני בקרה, המשלבים מדדי איכות בעת רכש שירותים לאוכלוסיות פגיעות (Goodair and Reeves, 2024).

¹ מפתח לרכש החברתי

² שווקים מדומים (quasi-markets) הם שווקים במימון ציבורי, המתופעלים בפועל על ידי ספקים פרטיים או ארגונים ללא כוונת רווח.

**תהליך ההפרטה
בישראל מוגדר כמיקור
חוץ "מונע צד ההיצע".
כלומר, במרבית המקרים,
מקבלי השירות אינם
יכולים לבחור את
הגורם שיספק להם את
השירותים, והמדינה
היא שקובעת מי יהיו
הספקים, מה יהיה
התעריף וכיצד יופעל
השירות**

המצב בישראל דומה. תהליך ההפרטה בישראל מוגדר כמיקור חוץ "מונע צד ההיצע". כלומר, במרבית המקרים, מקבלי השירות אינם יכולים לבחור את הגורם שיספק להם את השירותים, והמדינה היא שקובעת מי יהיו הספקים, מה יהיה התעריף וכיצד יופעל השירות (דוד, 2020; לנטו ופורזיקי, 2024; מנדלקרן ושרמן, 2015; רייכנברג ומצר, 2022). מצב זה מייצר עיוותי שוק שונים ומערער את יסודות עקרון התחרות, שכן זו מתקיימת בין ספקי השירות לרוכש יחיד - המדינה - שמעצבת את השוק לצרכיה. במונחים כלכליים ניתן לראות בשוק זה מונופסון (Monopsony), מצב שבו יש רוכש יחיד בעל כוח שוק מהותי, המשפיע על תנאי התשלום, ההעסקה וההסדרה המקצועית של השירותים (Manning, 2003; Robinson, 1933; Spagnolo, 2012). בפרט, בספרות העוסקת ברכש ציבורי עולה, כי כאשר המדינה היא הקונה המרכזית, ואף הבלעדית, בשוק של שירותים ציבוריים, היא עלולה לעצב את תנאי השוק בצורה שמייצרת כשלי מונופסון, כולל פגיעה בספקים ובאיכות השירותים (Arrowsmith, 2014; OECD, 2020).

**כאשר מחירי השירותים
נקבעים על ידי המדינה,
ללא אפשרות להתאימם
למציאות המשתנה,
עלולים מפעילי השירות
לקצץ באיכות השירותים
כדי להבטיח רווחיות**

ברבים מהליכי הרכש לשירותים החברתיים שמפעיל משרד הרווחה, המכרזים הם "מכרזי איכות", שבהם התשלום עבור השירות קבוע מראש והתחרות בין המפעילים היא על איכות השירות בלבד. גישה זו נועדה להתמודד עם הבעייתיות הטמונה בקשר שבין איכות השירות לעלותו, אך הטענה היא, שבפועל, כאשר מחירי השירותים נקבעים על ידי המדינה, ללא אפשרות להתאימם למציאות המשתנה, עלולים המפעילים לקצץ באיכות השירותים כדי להבטיח רווחיות (בריינט ואח', 2024; וולפנזון, 2025; לינדנר ולמפרט, 2024; מבקר המדינה, 2024).

**חוסר ההתייחסות
לצרכים המיוחדים של
אוכלוסיות פגיעות,
המתבטא בניסוח הגנרי
של המכרזים ובהיעדר
התאמה לצרכים אלה,
הוא אחת הבעיות
המרכזיות של מודל
מיקור החוץ בתחום
הרווחה**

כאמור, במרבית השירותים החברתיים אין למקבלי השירות אפשרות לבחור בספק המועדף עליהם, וזאת בניגוד למודלים אחרים של הפרטה לשוק החופשי. מצב זה נובע גם מכך שמדובר באוכלוסיות מוחלשות, ללא קול וכוח בהליך עיצוב המדיניות ובעיצוב השוק (דוד, 2020, 2025). כפי שנראה בפרק ג', פערי הכוח והידע בין צד ההיצע (הספקים) לצד הביקוש (מקבלי השירות) מהווים גם בסיס להבחנה בין המודלים המשפטיים של עמותות לאלה של חברות מסחריות. בנוסף, בחינת התפתחות הליכי ההפרטה בתחומים החברתיים לאורך השנים מעידה על פנייה לנתיב זה כחלק ממהלכי ההפרטה הכלליים במדינה, הכוללים את הכנסת המכרזים כחלק מדפוס העבודה של המדינה, וזאת בלי לתת את הדעת על הצרכים הייחודיים של מקבלי השירותים החברתיים. חוסר ההתייחסות לצרכים המיוחדים של אוכלוסיות פגיעות, המתבטא בניסוח הגנרי של המכרזים ובהיעדר התאמה לצרכים אלה, הוא אחת הבעיות המרכזיות של מודל מיקור החוץ בתחום הרווחה. אומנם לאורך השנים חלו שינויים בהבנת המאפיינים הייחודיים של הרכש החברתי

ונעשו פעולות לשינוי ולעיצוב מדיניות מתאימה יותר באמצעות החלטות ממשלה, מדריכי רכש ושינויים באופן שבו מעוצב התחום במשרדים החברתיים, אך המצב בשטח מעיד על חסמים רבים, על כשלי שוק שמקשים על היכולת לספק שירותים איכותיים, יציבים ורציפים וכן על מכלול של אתגרים בהספקת השירות, כפי שמעידים דוחות ציבוריים, מחקרים ואנשי השטח (בניש, 2022; דוד, 2025; טל-אביטן, 2016; מבקר המדינה, 2024; ממשלת ישראל, 2014, 2016, 2020).

המצב בשטח מעיד על חסמים רבים, על כשלי שוק שמקשים על היכולת לספק שירותים איכותיים, יציבים ורציפים וכן על מכלול של אתגרים בהספקת השירות, כפי שמעידים דוחות ציבוריים, מחקרים ואנשי השטח

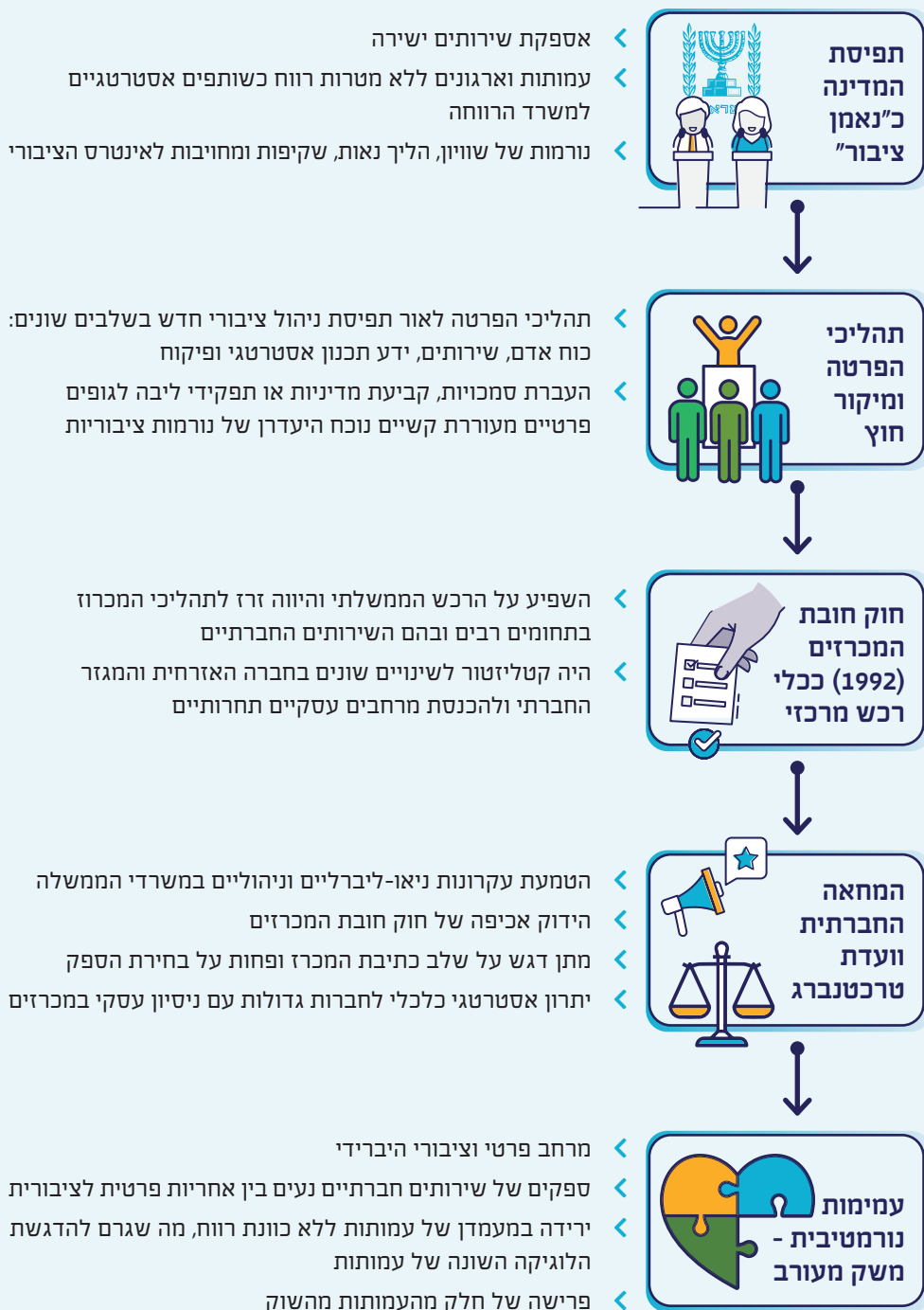
הפיכתם של המכרזים לשירותים חברתיים למנגנונים מורכבים, טכניים ויקרים לניהול דוחקים החוצה עמותות וארגונים קטנים, שלא מצליחים להתמודד עם המנגנונים עתירי הבירוקרטיה

תהליכים אלה השפיעו על הגופים המפעילים שירותים חברתיים בישראל. המנגנונים הכלכליים השוקיים העומדים בבסיס חוק חובת המכרזים אפשרו להכניס לשוק שירותי הרווחה חברות עסקיות הפועלות למטרות רווח, וכניסתן של חברות אלה לשוק השירותים החברתיים, שינוי המאזן בין ספקי שירותי הרווחה ותהליכי ההפרטה הממשלתיים יצרו מציאות של עמימות נורמטיבית (בניש, 2022, 2025; בהקשרים של מוסדות סיעודיים ראו לוסקי וגבעון, 2005).

דוח מבקר המדינה מחודש יולי 2024 סקר את תחום הרכש החברתי לגבי כמה מהשירותים הניתנים במשרד הרווחה, והראה שהקשיים העולים בתחום הרכש נובעים בעיקר משיקולים כלכליים ומשפטיים המעוגנים בחוק חובת המכרזים, לפיהם אין הבדל בין גופים למטרות רווח לגופים ללא כוונת רווח (לינדר ולמפרט, 2024; מבקר המדינה, 2024).

עם זאת, מחקר חדש של מרציאנו וגל (Marciano and Gal, 2025), שבחן את המגמות של שימוש במכרזים למיקור חוץ של שירותים חברתיים, הראה, כי לחברות למטרות רווח יש יתרונות מובנים בשוק הכלכלי העסקי, כמו יכולתן לכתוב הצעות למכרזים, לגייס יועצים כלכליים ומקצועיים, לנהל הליכים משפטיים ולקדם הזדמנויות שונות עבור השאת הרווחים. הפיכתם של המכרזים לשירותים חברתיים למנגנונים מורכבים, טכניים ויקרים לניהול דוחקים החוצה עמותות וארגונים קטנים, שלא מצליחים להתמודד עם המנגנונים עתירי הבירוקרטיה. מרציאנו וגל מציינות, כי דחיקתן של עמותות מהגישה למכרזים, לצד הגברת השפעתן של חברות פרטיות על עיצוב מדיניות הרכש באמצעים פורמליים ולא פורמליים, גרמו למיסוד היתרון המובנה של החברות, שכן ככל שהן פועלות וצוברות יכולות תפעוליות, הן הופכות לשחקן היעיל ביותר בזירה ומתאפשר להן לעצב אותה כך שתתאים לצורכיהן. איור 1 מציג את השינויים בהגדרת אחריות המדינה ובהשפעתם של תהליכים אלו על עמותות.

איור 1: השינויים בהגדרת אחריות המדינה לשירותים והשפעתם של תהליכים אלה על עמותות





מאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים

מודל הרכש של השירותים החברתיים בישראל מציב אתגרים ייחודיים בשל הפערים בין עקרונות הרכש הציבורי, המבוססים על תחרות, יעילות כלכלית וניצול משאבים, ובין הצרכים המורכבים של אוכלוסיות מוחלשות, הדורשים רציפות, איכות והתאמה אישית.

מודל הרכש של השירותים החברתיים בישראל מציב אתגרים ייחודיים בשל הפערים בין עקרונות הרכש הציבורי, המבוססים על תחרות, יעילות כלכלית וניצול משאבים, ובין הצרכים המורכבים של אוכלוסיות מוחלשות, הדורשים רציפות, איכות והתאמה אישית. ממחקרים ודוחות ציבוריים עולה באופן עקבי, כי לפערים אלה יש השפעה מכרעת על האופן שבו מעוצב שוק השירותים החברתיים. עוד מראה המחקר, כי האפקטיביות של חיסכון באמצעות מיקור חוץ היא משמעותית פחות מאשר מיקור חוץ של שירותים טכניים וטובין (בנימין, 2015; בניש, 2022; דוד, 2021, 2025; טל-אביטן, 2016; משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023; FitzGerald and Macdonald, 2024; Pue, 2023). על בסיס מקורות אלו, נציג להלן כמה מהמאפיינים המדגישים את ייחודיותם של השירותים החברתיים, על פי קטגוריות מרכזיות.

ב.1. אופי השירות

השירותים החברתיים אינם "מוצר" רגיל, אלא תהליכים אנושיים המכוונים לתכליות חברתיות

השירותים החברתיים נבדלים משירותים טכניים בכך שהם אינם "מוצר" רגיל, אלא תהליכים אנושיים המכוונים לתכליות חברתיות. הם נועדו לתת מענה לצרכים מורכבים של אוכלוסיות מוחלשות, כגון ילדים בסיכון ואנשים עם מוגבלות, ומבוססים על קשר אישי, לעיתים ארוך טווח, ולכן דורשים גמישות והתאמה אישית. דרישות אלו אינן מתיישבות עם תנאים נוקשים של מכרזים ציבוריים, המחייבים אחידות וסטנדרטיזציה.

ב.2. יצירת קשר אישי ואמון

הצלחת השירותים החברתיים תלויה ביצירת קשר אישי ארוך טווח, המבוסס על אמון בין נותן השירות למקבל השירות

הצלחת השירותים החברתיים תלויה ביצירת קשר אישי ארוך טווח, המבוסס על אמון בין נותן השירות למקבל השירות (לדוגמה, הקשר בין עובד/ת סוציאלי למשפחה המלווה חיוני להצלחת התהליך הטיפולי). בנוסף, נדרש אמון בין המדינה לספקי השירות ובין ספקי השירות לקבלני המשנה ולעובדים המקצועיים. בשל חשיבותו של הקשר האישי, שינויים תכופים במתכונת הספקת השירות, הנובעים מהעולם התחרותי של המכרזים, עלולים לפגוע ברציפות הקשר ובאיכות השירות ולשבש את תהליכי השיקום והתמיכה.

ב.3. שיקול דעת מקצועי

השירותים החברתיים דורשים אנשי מקצוע מנוסים, בעלי שיקול דעת מקצועי רחב, המסוגלים לתת מענה מותאם למקבלי השירות ולסיטואציה. עובדים מקצועיים בתחומי הרווחה, הבריאות, הטיפול והחינוך נדרשים להעריך באופן מתמשך את מצבו של כל מקבל/ת שירות ולהתאים את הפתרונות לצרכיו/ה הייחודיים. תהליך זה מצריך גמישות ודינמיות, שאינם ניתנים להגדרה נוקשה במסגרת מכרז.

ב.4. השפעה ארוכת טווח

תוצאות השירותים החברתיים באות לידי ביטוי בהדרגה ולאורך זמן, לעיתים במשך שנים (למשל, בטיפול בטרומה מורכבת של נערה השוהה במסגרת השמה חוץ-ביתית). לכן קשה למדוד אותן באופן מיידי, בניגוד לשירותים טכניים, שאפשר להעריך את יעילותם באופן כמותי ומיידי.

ב.5. צורך בתגובה מהירה ומותאמת במצבי חירום

שירותים חברתיים מספקים תמיכה חיונית לאוכלוסיות מוחלשות, ועליהם להיות ערוכים להגיב במהירות למצבי חירום, כגון מלחמות, אסונות טבע או מגפות. בנוסף, עליהם להיות מסוגלים להגיב במהירות למצבים המתרחשים באופן יומיומי ומשפיעים על אופן הפעלת השירות, כגון איומי טרור, הנחיות פיקוד העורף או התנהלות בזמן מלחמה וסגרת חירום, הכוללת אזעקות וצורך להיכנס למרחבים מוגנים. יכולת תגובה מהירה זו מחייבת גמישות תפעולית, מימון מותאם והתאמה מיידיית לצרכים משתנים. לעומת זאת, מודלים רגילים של רכש ציבורי מאופיינים בנוקשות תפעולית ובביורוקרטיה איטית, שאינן תואמות את הדינמיות הנדרשת במצבי משבר.

ב.6. מעורבות מקבלי השירות ("שום דבר עלינו בלעדינו")

התפתחות המחקר והכתיבה בשנים האחרונות, וכן החלטות ממשלה שהתקבלו בהקשר של רכש חברתי, מלמדות על צורך במעורבותם של מקבלי השירות בתכנון ובהערכת המדיניות על מנת להבטיח את התאמת השירותים לצורכיהם, וזאת בהתאם לעיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו". דבר זה נכון במיוחד לנוכח פערי הכוח הקיימים בשירותים החברתיים (טל-אביטן, 2016; מור ואח', 2016; ממשלת ישראל, 2020; משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023). תהליכי הרכש והמכרזים הקיימים אינם כוללים באופן אינהרנטי מנגנוני שיתוף ציבור, מה שעלול להוביל להדרתם של מקבלי השירות מתהליכי קבלת ההחלטות ועשוי לפגוע בזכויותיהם. הספרות מצביעה על כך שעל המדינה לעגן מנגנונים

את תוצאות השירותים החברתיים קשה למדוד באופן מיידי

על השירותים החברתיים להיות ערוכים להגיב במהירות למצבי חירום, מה שמחייב גמישות תפעולית, מימון מותאם ויכולת התאמה מיידיית לצרכים משתנים

על מקבלי השירות להיות מעורבים בתכנון ובהערכת המדיניות על מנת להבטיח את התאמת השירותים לצורכיהם, וזאת בהתאם לעיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו"

של השתתפות ושיתוף פעולה לכל אורך שלבי הרכש, שיבטיחו: 1. השתתפות פעילה בכל שלבי הרכש, החל מתכנון המדיניות, דרך עיצוב המכרזים ועד לפיקוח על הפעלת השירותים; 2. יכולת בחירה אמיתית של מקבלי השירות בספקים, הן בשלב הזכאות לשירות והן במהלך קבלת השירות עצמו, ובמקרה הצורך - יכולת להחליף את הספק; 3. מעורבות מתמשכת של מקבלי השירות בכל שלבי הרכש וההפעלה, כלומר, בשלבי תכנון המכרז, ביצוע המכרז ובחירת הספק, ולאחר מכן בניהול ההתקשרות והפעלת השירות (דוד, 2020, 2025; משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023; רייכנברג ומצר, 2022).

7. מעורבות הקהילה ובעלי העניין

מעורבות הקהילה ובעלי העניין היא רכיב מרכזי בקידום אוכלוסיות פגיעות, כגון אנשים עם מוגבלות, אנשים זקנים וילדים עם צרכים מיוחדים, ובעיצוב שירותים חברתיים מותאמים ואפקטיביים. מחקרים מצביעים על החשיבות הקריטית של שילוב קהילתי ותנועת האל-מיסוד (deinstitutionalization)¹ במגמות המתפתחות של שירותי הרווחה בישראל (הולר, 2018; מור ואח', 2016). השתתפות ושקיפות יכולות לצמצם את פערי הכוח, להעצים את מקבלי השירות ולשפר את איכות השירותים. המדינה פועלת לקידום שילוב קהילתי באמצעות חקיקה ותוכניות לצמצום מוסדות, במטרה לעודד את שילובם של מקבלי השירות בקהילה (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023). עם זאת, כדי להבטיח פיתוח שירותים איכותיים ותוצאות טובות יותר, יש להרחיב את מעורבות הקהילות ובעלי העניין באמצעות עידוד מנגנונים במסגרת הרגולציה הממשלתית, שיקדמו:

כדי להבטיח פיתוח שירותים חברתיים איכותיים יש להרחיב את מעורבות הקהילות ובעלי העניין באמצעות מנגנונים שיעודדו שיתוף פעולה רב-תחומי, שקיפות ושותפות ותכנון ומעקב קהילתי

- **עבודה בשיתוף פעולה רב-תחומי** - שילוב כוחות של בעלי עניין שונים, ביניהם מקבלי השירות, בני משפחה, אנשי מקצוע, ארגונים חברתיים ונציגי הקהילה, כדי לפתח שירותים מותאמים ורלוונטיים;
- **שקיפות ושותפות** - פתיחת השירותים לקהילה בשקיפות, תוך יצירת שותפות בין כל בעלי העניין;
- **תכנון ומעקב קהילתי** - שילוב הקהילה בתכנון המדיניות, בעיצוב השירותים ובמעקב אחר ביצועם, כדי להבטיח את התאמתם לצורכי השטח.

8. בעיות של כוח אדם

כוח האדם מהווה רכיב מרכזי בהצלחת השירותים החברתיים, שכן הקשר האישי והמקצועיות הם לב השירות. עם זאת, מודל הרכש החברתי בישראל מבוסס על תקופות זמן קצובות, משאבים מוגבלים ושכר נמוך, המובילים, בין היתר, לתנאי העסקה בעייתיים, הגורמים לתחלופת כוח

¹ אל-מיסוד הוא תהליך לשינוי ומעבר מהפעלה של מוסדות סגורים עבור אנשים הזקוקים לתמיכה לחיים של אנשים אלה בקהילה, תוך פיתוח שירותים קהילתיים המאפשרים חיים עצמאיים ובחירה אישית של האדם. תהליכי אל-מיסוד התרחשו בתחומי בריאות הנפש, אנשים עם מוגבלויות, זקנים, ילדים ועוד.

**כוח האדם מהווה
רכיב מרכזי בהצלחת
השירותים החברתיים,
שכן הקשר האישי
והמקצועיות הם
לב השירות**

אדם גבוהה ולשחיקה מקצועית. כתוצאה מכך עלולים להיפגע רציפות השירות, האיכות המקצועית והאמון הנדרשים לבניית קשרים ארוכי טווח עם מקבלי השירות. בנוסף, שחיקת העובדים פוגעת במוטיבציה שלהם ובמחויבותם המקצועית, מה שמוביל לפגיעה באיכות השירות הניתן על ידם.

מודל הרכש החברתי מבוסס על שרשרת רכש מורכבת, שבה המדינה מתקשרת עם ספקים ראשיים, שלעיתים מתקשרים עם קבלני משנה. כתוצאה מכך, השירותים מסופקים דרך מספר רב של גורמים, כאשר מקבלי השירות הם האחרונים בשרשרת זו. מבנה זה יוצר מצב שבו עיצוב השירותים, קביעת הסטנדרטים והתמחור מתבצעים מאחורי מסך של מתווכים, מבלי שמקבלי השירות, העובדים או הספקים יכולים לדעת כיצד נקבעו הקריטריונים או לבחון את התאמתם (וולפנזון, 2025; קורא ואח', 2023).

ב.9. מבנה שוק השירותים החברתיים

שוק השירותים החברתיים אינו שוק קלאסי, שבו מתקיימת תחרות פתוחה בין ספקים מרובים לצרכנים מודעים ובעלי כוח רכישה. למעשה, שוק זה מתאפיין לרוב במבנה מונופסוני או אוליגופסוני, שבו המדינה (או הרשות המקומית) היא הלקוחה היחידה או המרכזית, ומקבלי השירותים אינם מהווים גורם משפיע על הביקוש או על המחיר (Pue, 2023). מבנה שוק כזה, המכונה "שוק בלתי מושלם", מייצר עיוותים מבניים, לרבות שחיקה מתמשכת במחירים (מתחת

לעלות האמיתית), תלות גוברת במספר מצומצם של ספקים גדולים, ולעיתים אף קריסה של שירותים חיוניים כתוצאה מחוסר כדאיות כלכלית להמשיך להפעילם (חבר, 2015; מדהלה-בריק וגל, 2016; Evans, 2016). יתרה מכך, קיים קושי בהתאמת מנגנוני תמחור ויעילות שמקורם בעולם העסקי לשוק השירותים החברתיים, שכן במקרים רבים ערכם של השירותים אינו נמדד במחיר או בתפוקה, אלא ביכולת לייצר קשר, אמון ושייכות, ערכים שלשוק הקלאסי אין כלים לכמת או לתגמל (Evans, 2016). עיוותי שוק צוינו גם בדוח מבקר המדינה (2024), שהצביע על עשיית רווח והיעדר תחרות כגורמים המרכזיים לעיוותים אלה. הכתיבה על שוק השירותים החברתיים במיקור חוץ מצביעה על

בעיות עומק כתוצאה ממאפייני שוק זה, המייצרים מצב שבו עמותות וארגונים ללא כוונת רווח נאלצים להתאים את עצמם להתנהגויות של שוק מסחרי ולהשתנות בעקבות זאת (בריינט, 2020; שמיד, 2001; Marciano and Gal, 2025; Pue, 2023).

ב.10. פערי ידע וכוח

פערי הידע בין מקבלי השירות לספקים הם רכיב מהותי, ולעיתים בלתי נראה, ביחסי הכוח המובנים בשירותים החברתיים. פערים אלה נובעים מהמאפיינים של אוכלוסיות היעד, אשר לרוב נמנות עם קבוצות פגיעות ומוחלשות, החסרות כלים להעריך את טיב השירות או להשמיע קול

**ערכם של השירותים
החברתיים אינו נמדד
במחיר או בתפוקה, אלא
ביכולת לייצר קשר, אמון
ושייכות, ערכים שלשוק
הקלאסי אין כלים לכמת
או לתגמל**

**פערי הידע בין מקבלי
השירות לספקים הם
רכיב מהותי ביחסי הכוח
המובנים בשירותים
החברתיים**

**במרבית המקרים מקבלי
השירות אינם יכולים
לבחור את זהות הספק
או את אופן קבלת
השירות, ואינם יכולים
להחליפו גם כאשר
קיימת חוסר התאמה
או פגיעה מתמשכת
באיכות**

**מדידת הצלחתם של
השירותים החברתיים
היא מאתגרת הן בשל
המורכבות בהערכת
איכות התמיכה והשיפור
ברווחתם של מקבלי
השירות והן בשל
העובדה שהשירותים
החברתיים מאופיינים
בריבוי שחקנים**

במקרה של פגם או כשל (Alexeev et al., 2024). כמו כן, המורכבות המובנית של השירותים עצמם הופכת את הערכת איכותם באמצעים אובייקטיביים למשימה קשה, ולעיתים אף בלתי אפשרית. מצב זה מוחמר עוד יותר נוכח היעדר יכולת בחירה ממשית של מקבלי השירות. במרבית המקרים מקבלי השירות אינם יכולים לבחור את זהות הספק או את אופן קבלת השירות, ואינם יכולים להחליפו גם כאשר קיימת חוסר התאמה או פגיעה מתמשכת באיכותו. מצב זה מדגיש את פערי הכוח, המקשים על הפעלת מנגנוני פיקוח קלאסיים ואף מערערים על התאמתה של התפיסה הכלכלית המסורתית של "שוק", המתנהלה באמצעות היצע, ביקוש ובחירה מושכלת (Evans, 2016).

ב.11. פיקוח ובקרה

מדידת הצלחתם של השירותים החברתיים היא מאתגרת הן בשל המורכבות בהערכת איכות התמיכה והשיפור ברווחתם של מקבלי השירות והן בשל העובדה שהשירותים החברתיים מאופיינים בריבוי שחקנים - המדינה, עמותות, חברות פרטיות ואנשי מקצוע - דבר שמוביל לריבוי ממשקים, חפיפות וסבך תפעולי ורגולטורי. בניגוד לשירותים טכניים, תוצאותיהם של שירותים חברתיים אינן ניתנות למדידה כמותית בלבד, שכן איכות השירות תלויה בגורמים סובייקטיביים, כגון תחושת רווחה, מידת עצמאות, שביעות רצון ושיפור תפקודי, כך שנדרשים מדדי תוצאה מורכבים (FitzGerald and Macdonald, 2024). כמו כן, המעבר ממתן שירותים באופן ישיר לפיקוח על השירותים עצמם והשקעת משאבים המתמקדים בתהליך המכרז משפיעים אף הם על שוק השירותים (Marciano and Gal, 2025). פיקוח אפקטיבי על שירותים חברתיים מצריך רגולציה המותאמת למורכבותם ולרגישותם של השירותים בתחומים החברתיים (בניש ואח', 2018; משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023).

טבלה 1: מאפייני השירותים החברתיים והאתגרים לרכש הציבורי

הקטגוריה	מאפייני השירותים החברתיים	האתגר לרכש הציבורי
אופי השירות	תהליך אנושי, מתמשך, לא מוצר מדף	דרישת סטנדרטיזציה ואחידות, שאינה תואמת את הצורך בגמישות ובהתאמה אישית
יצירת קשר אישי ואמון	תלות במערכות יחסים ארוכות טווח בין מקבל השירות לאיש המקצוע	תחלופת הספקים עקב השימוש במכרזים פוגעת ברציפות ובאמון
שיקול דעת מקצועי	צורך בשיקול דעת מקצועי רחב, בהתאמה דינמית ובהערכה מתמשכת	הגבלות חוזיות מגבילות את שיקול הדעת הנדרש
השפעה ארוכת טווח	התוצאות נבנות בהדרגה ולאורך זמן, ואי אפשר למדוד אותן באופן מיידי	מודלים כלכליים רגילים דורשים מדדים כמותיים מיידיים
תגובה מהירה ומותאמת במצבי חירום	צורך בגמישות תפעולית ובהתאמה מהירה למצבי חירום	מערכות הרכש הציבורי איטיות ונוקשות
מעורבות מקבלי השירות ומעורבות הקהילה ובעלי העניין	העיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו", הזכות להשתתפות ובחירה, הצורך בתהליכי אל-מיסוד והכללה	אין מנגנונים שיטתיים לשיתוף מקבלי השירות בתכנון השירות ובבקרה עליו. הרגולציה הקיימת אינה מחייבת שותפות רב-תחומית, שקיפות או שיתוף בתכנון ומעקב
בעיות של כוח אדם	היעדר ביטחון תעסוקתי, תחלופה תדירה של כוח אדם ושחיקה	קושי בשימור כוח אדם איכותי, שיאפשר מתן שירות מיטבי ורציף
מבנה שוק השירותים החברתיים	שוק בלתי תחרותי: מונופסוני/אוליגופסוני, למקבלי השירות אין כוח צרכני	עיוותי שוק, היעדר תגמול לערכים לא כלכליים, שחיקה במחירים
פערי ידע וכוח	לרוב, למקבלי השירות אין ידע וכלים להביע עמדה או לערער	אי-יכולת לקיים מנגנונים של פיקוח צרכני או ביקורת
פיקוח ובקרה	איכות השירות נמדדת גם במדדים סובייקטיביים, כמו שייכות, רווחה ואמון	המערכת הרגולטורית ממוקדת במדדים כמותיים ואינה מותאמת לרגישויות מקצועיות



הבחנה בין עמותות לחברות מסחריות: ייחודיות המודל המשפטי של עמותה

**אחד ממוקדי המתח
המרכזיים הוא עקרון
השוויון בין ספקים,
המעוגן בדיני המכרזים
בישראל, מול ההכרה
באפשרות לקיומה
של "שונות רלוונטית"
בין צורות ההתאגדות,
ובעיקר בין עמותות
לחברות מסחריות**

תהליכי הקומודיפיקציה של השירותים החברתיים ותרבות הרכש באמצעות מכרזים ההולכת ומעמיקה יוצרים טשטוש גובר והולך של הגבולות בין המגזר החברתי למגזר העסקי, ומביאים להתכנסות הדרגתית של מודלים תאגידיים שונים אל תוך שפה ארגונית וכלכלית דומיננטית ואחידה, המבוססת על עקרונות השוק. במקביל, ההסתמכות ההולכת וגוברת של המדינה על מנגנוני רכש תחרותיים לצורך הפעלת שירותים חברתיים מעצימה את המתח בין ערכי היעילות, האחידות והתחרות ובין הערכים המקצועיים והחברתיים המונחים בבסיסם של שירותים אלה, כפי שהצגנו לעיל. אחד ממוקדי המתח המרכזיים בהקשר זה הוא עקרון השוויון בין ספקים, המעוגן בדיני המכרזים בישראל, מול ההכרה באפשרות לקיומה של "שונות רלוונטית" בין צורות ההתאגדות, ובעיקר בין עמותות לחברות מסחריות. הבנת הייחודיות של כל מודל משפטי-תאגידי אינה עניין תיאורטי בלבד; היא עשויה להוות כלי מרכזי

בעיצוב מדיניות ציבורית מבוססת הבחנה, אשר תדגיש את היתרונות היחסיים של כל סוג ספק בהתאם לטיב השירות החברתי הנרכש. פרק זה מבקש לתרום לדיון באמצעות ניתוח שיטתי של ההבחנות בין עמותה לחברה מסחרית בהקשר של מכרזים לרכש חברתי, וזאת באמצעות הצגת חמשת המאפיינים העיקריים המבחינים בין עמותה לחברה מסחרית: המוטיבציה ליזמות, מנגנוני נעילת נכסים, עקרון ההתנדבות, זיקת מתנדבים ותורמים ומאפייני הרגולציה והפיקוח. כל אחד ממאפיינים אלה מאיר זווית שונה של האופן שבו משפיעה מסגרת ההתאגדות על הקשר בין ספק לשירות ולמטרותיו החברתיות.

1.1. רקע כללי

**מכרזים לשירותים
חברתיים נוטים שלא
לייחס שונות רלוונטית
לסוגי ספקים**

בשנים האחרונות עובר המודל המשפטי של התאגיד תהליך מואץ של התכנסות לעבר צורה דומיננטית אחת - החברה המסחרית. תהליך זה, שחוצה מדינות ושיטות משפט, מהווה נדבך מרכזי בעיצוב מדיניות ציבורית בנושאי הסדרה ואסדרה של תאגידים (ברינט, 2020; לוסקי וגבעון, 2005; Hansmann and Kraakman, 2000). בישראל, השפעתו של תהליך זה ניכרת גם בדיני המכרזים, במיוחד אלה העוסקים ברכש חברתי. מכרזים לשירותים חברתיים נוטים שלא לייחס שונות רלוונטית

לסוגי ספקים, ואדישות זו אף זכתה לעיתים להכרה מפי בית המשפט העליון, שדן בהבחנה בין עמותות לחברות מסחריות (בג"ץ 2979/09 מפעלי אנקורי [1971] בע"מ נ' משרד החינוך [2010], פס' 9⁹; ע"מ 4363/14 מדינת ישראל משרד הרווחה והביטחון החברתי נ' עמותת אקים ישראל

⁹ בג"ץ 2979/09 מפעלי אנקורי (1971) בע"מ נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 24.11.2010)

[2015] פס' 15^ט). יתרה מכך, יש הטוענים כי ברגע שהוגדר שוק תחרותי לשירותים חברתיים הופכות העמותות לשחקניות שוק, והמדינה עצמה מעודדת אותן להתאים את עצמן למודל זה (מנדלקרן ושרמן, 2015; שמיד, 2001; Marciano and Gal, 2025).

**ההבחנה בין עמותות
לחברות מסחריות באה לידי
ביטוי מובהק כבר בשלב
הכניסה לזירת המכרזים,
ומתעצמת לאורך כל שלבי
ההתמודדות על חוזים
להספקת שירותים חברתיים**

ההבחנה בין עמותות לחברות מסחריות באה לידי ביטוי מובהק כבר בשלב הכניסה לזירת המכרזים, ומתעצמת לאורך כל שלבי ההתמודדות על חוזים להספקת שירותים חברתיים. על פי מרציאנו וגל (Marciano and Gal, 2025), השינוי במשטר הרכש החברתי בישראל, מאוריינטציה של חוזים יחסיים יציבים למערכת ממוסחרת ומנוהלת לפי עקרונות ניאוו-ליברליים, יצר תנאים מוסדיים המיטיבים עם חברות עסקיות ודוחקים את העמותות לשוליים. החברות נהנות מיתרונות מבניים, כגון משאבים פיננסיים, גמישות תפעולית, ניסיון קודם בזירות רכש ציבוריות ומערכים מקצועיים ייעודיים, המאפשרים להן להיערך מראש לדרישות המכרז, להשקיע בכתיבת

הצעות איכותיות, לשכור יועצים חיצוניים ולהפעיל מערך משפטי המותאם לערעורים ולהשפעה רגולטורית. מנגד, עמותות נאלצות להתמודד עם משאבים מצומצמים, היעדר מחלקות רכש פנימיות ודרישות ביורוקרטיות חדשות, לרבות דרישה לאישורי מלכ"ר מרשויות המס, המכבידות במיוחד על ארגונים קטנים.

יתרה מכך, בעוד שהעמותות נבנו מתוך תפיסה של שותפות עם המדינה וראו עצמן כשלוחות של השירות הציבורי, הרי שבמשטר הרכש החדש הן נתפסות כ"מתמודדות רגולטוריות", שוות בין שווים בזירה תחרותית, תוך אובדן המעמד הקודם שלהן כמפתחות שירותים בשיתוף פעולה עם המדינה. שינוי זה נתפס בקרב רבות מהעמותות כ"שבר באמון", והביא לנסיגה חלקית של חלקן מהשוק או לניסיונות הסתגלות חלקיים, לרוב תוך אימוץ חלקי של דפוסים עסקיים (Marciano and Gal, 2025).

**עמותות ניצבות בפני
שורה של חסמים מבניים
ורגולטוריים המכבידים על
השתלבותן בשוק המכרזים
לשירותים חברתיים**

עמותות ניצבות בפני שורה של חסמים מבניים ורגולטוריים המכבידים על השתלבותן בשוק המכרזים לשירותים חברתיים. כבר בשלב ההקמה נדרשת עמותה למספר רב של מייסדים^ט, אישור ניהול תקין שאינו ניתן בשנתיים הראשונות לפעילות^{יא}, מנגנוני בקרה ייחודיים כגון חתימה כפולה^{יב} על כל התחייבות והגבלת הוצאות הנהלה והוצאות כלליות^{יג}. בנוסף, עמותות נדרשות להגיש לא רק דוחות כספיים, אלא גם דוחות מילוליים מפורטים^{יד}, הן חוות תקן

^ט ע"מ 4363/14 מדינת ישראל משרד הרווחה והביטחון החברתי נ' עמותת אקים ישראל (פורסם בנבו, 12.4.2015)

^י על פי סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, עמותה חייבת בשבעה חברים לפחות כדי ליהנות מהטבות המס המוקנות לה בפקודה

^{יא} משרד המשפטים-רשות התאגידים (2017), הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ס-1980

^{יב} משרד המשפטים-רשות התאגידים (2017), הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ס-1980

^{יג} משרד האוצר-החשב הכללי (2022), הוראת תכ"ס מספר 6.1.3 - הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות

^{יד} ס' 37א' לחוק העמותות, התש"ס-1980

חשבונאי מחמיר^ט, יש בהן תקרת שכר לבכירים^ט, ויכולתן לקבל אשראי או להשקיע עודפי כספים מוגבלת מאוד^ז. מגבלות אלו נובעות מתפיסה נורמטיבית, השואפת לשמור על האופי הציבורי והבלתי-מסחרי של העמותות, אך בפועל מחלישות את כושר התחרות של עמותות מול חברות מסחריות.

**כאשר המדינה בוחרת
להפעיל שירותים
חברתיים באמצעות
מכרזים פומביים,
מתקבל שוק שבו נקודת
הפתיחה של העמותות
נחותה ביחס לגופים
מסחריים, חרף יתרון
הערכי והמומחיות
המקצועית שהן מביאות
בתחום**

בעוד שחברות פרטיות נהנות מגמישות פיננסית וניהולית, כולל חופש בהשקעות, תשלום שכר דירקטורים, העברת כספים חופשית וקבלת אשראי מבנקים, עמותות כבולות בכללים מחמירים יותר. כתוצאה מכך, כאשר המדינה בוחרת להפעיל שירותים חברתיים באמצעות מכרזים פומביים, מתקבל שוק שבו נקודת הפתיחה של העמותות נחותה ביחס לגופים מסחריים, חרף יתרון הערכי והמומחיות המקצועית שהן מביאות בתחום. הפער הרגולטורי הזה לא רק מצמצם את יכולתן של עמותות להשתתף במכרזים בהיקפים משמעותיים, אלא אף מעלה חשש לפגיעה באיכות השירות החברתי עקב דחיקה של שחקנים ייחודיים בעלי אוריינטציה חברתית-קהילתית.

גם בהתייחסות רשויות המס בישראל יש חוסר בהירות בין עקרונות השוויון והתחרות, כפי שהם נתפסים בראי דיני המכרזים, למאפייני המס הייחודיים של עמותות בפקודת מס הכנסה (מוסדות ציבור) ובחוק מס ערך מוסף (מלכ"ר). כך, לדוגמה, ההסתמכות של עמותות על תרומות והתנדבות כדי

לגשר על פערי תקציב הוכרה כמאפיין מבדיל בין פעילות מסחרית בעסק לפעילות חברתית של מלכ"ר על פי חוק המע"מ לפי הלכת בשערייך ירושלים^ט, אך מצד שני נקבע, כי בכל הנוגע להליכי מכרז, עמותות המבקשות ליהנות מהטבת המע"מ צריכות לקבל אישור מיוחד מרשות המיסים^ט. לצד תפיסה זו נשמעים גם קולות המבקשים להבדיל בין עמותות לחברות מסחריות בכל הנוגע להספקת שירותים חברתיים. במסגרת החלטת ממשלה מס' 3190 נקבע, כי יש להגביר את שילובם של ארגוני המגזר האזרחי במכרזים ממשלתיים להפעלת שירותים חברתיים^ז. החשב הכללי הנחה ועדות מכרזים לשקול במכרזים לרכש חברתי קריטריונים של איכות, כגון "ניסיון המציע בקידום מטרות ציבוריות הקשורות לשירות הנדרש ויכולתו לגייס ולהפעיל מתנדבים" במסגרת הוראת תכ"ם 7.3.1 כ"א (סעיף 2.2.4.8.3.3). גם בבית המשפט העליון נשמעות דעות, כי ייתכן יתרון משמעותי לכך ששירותים לאוכלוסיות רגישות יסופקו על ידי גוף שמטרתו קידום ענייניהן, ולא השאת רווחים^ב.

^ט המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות (2021), תקן מס' 40

^{טז} ס' 6 לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, י"פ 8480 (2021)

^י הגבלות על השקעות מפורטות בתקנות הנאמנות (דרכי השקעת כספי הקדש ציבורי), תשס"ד-2004, אשר מהוות סטנדרט השקעה לכלל העמותות והחברות לתועלת הציבור, לדוגמה בתיקון 23 לחוק החברות.

^{יח} ע"א 767/87 עמותת בשערייך ירושלים נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד מד [4] 800 [1990]

^{יט} ע"מ 6466/19 משרד הבטחון נ' עמותת חברות הסיעוד ואח', 11.10.2020

^כ החלטת ממשלה מס' 3190: יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות, 24.2.2008. ההחלטה התקבלה לאחר פרסום נייר מדיניות על ידי משרד ראש הממשלה (2008). נייר המדיניות אומץ בגופה של החלטת הממשלה.

^{כא} הוראת תכ"ם 7.3.1: מסמכי מכרז, 14.11.2024. משרד האוצר, אגף החשב הכללי.

^{כב} ע"מ 4363/14 מדינת ישראל משרד הרווחה והביטחון החברתי נ' עמותת אקים ישראל (פורסם בנבו, 12.4.2015)

**הבנת הייחודיות של כל
מודל משפטי-תאגידי
עשויה לסייע בדיונים
על ההבדלים בין סוגי
התאגדות ולתרום
לעיצוב מדיניות ציבורית,
שתדגיש את היתרונות
של כל ספק בהתאם
לשירות הנדרש במכרז**

תאגיד הוא כלי משפטי שנועד לסייע למייסדיו לקדם מטרות מוגדרות. הוא אינו המטרה עצמה, אלא אמצעי בידי יזמים להגשמת מטרותיהם. בעידן שבו הגבולות בין הציבורי לפרטי מיטשטשים (בניש, 2022), סל הכלים התאגידי מאפשר ליזם לבחור את ההסדר המתאים ביותר ליוזמתו. מבין הכלים התאגידיים הקיימים בישראל כיום, ההבחנה הראשונית והמרכזית היא בין עמותה לחברה מסחרית, והיא נעוצה בשאלת התכלית. על פי סעיף 11 לחוק החברות, תשנ"ט-1999^{כב}, החברה המסחרית פועלת להשאת רווחים כתכלית מרכזית. לעומת זאת, חוק העמותות, תש"ס-1980^{כד}, אינו מגדיר תכלית ספציפית לעמותה, אלא קובע בסעיף 1 כי עמותה תפעל למטרה חוקית שאינה כרוכה בעשיית רווחים או בחלוקתם. את הפער הזה שבין התכליות ממלאים שורה של מנגנונים משפטיים, אשר מעצבים מודל משפטי שונה לעמותות

והסדר תאגידי שונה ונבדל. הבחנה זו ממחישה את המתח בין גישת "השוויון בין ספקים" (לפי חוק חובת המכרזים) ובין "השונות הרלוונטית של צורות התאגדות" במכרזים לרכש חברתי, ובהתאם את הצורך להעמיק בהבחנות בין המודל התאגידי של עמותה לזה של חברה מסחרית. הבנת הייחודיות של כל מודל משפטי-תאגידי עשויה לסייע בדיונים על ההבדלים בין סוגי התאגדות ולתרום לעיצוב מדיניות ציבורית, שתדגיש את היתרונות של כל ספק בהתאם לשירות הנדרש במכרז.

2. המאפיינים המבחניים בין עמותה לחברה

המוטיבציה שביסוד היזמות החברתית

**בניגוד ליזמות מסחרית,
שבה התכלית שמה
דגש על היכולת להשיא
רווחים, יזמות חברתית
מונעת על ידי משימה
שמבקשת להשפיע
לטובה על החברה**

מערך המוטיבציות של היוזמה החברתית הוא המאפיין הראשון שמבדיל בין סוגי התאגידים, ועל בסיסו יבחר היזם החברתי בצורת ההתאגדות המתאימה לו. הכתיבה העכשווית רואה ביזמות חברתית שילוב של חדשנות, זיהוי צרכים חברתיים שלא טופלו ופיתוח פתרונות ברי-קיימא לצרכים אלה. בניגוד ליזמות מסחרית, שבה התכלית שמה דגש על היכולת להשיא רווחים, יזמות חברתית מונעת על ידי משימה (mission-driven) שמבקשת להשפיע לטובה על החברה (Dees, 1998; Mair and Marti, 2006; Rose-Ackermann, 1997; Young, 1983). בהקשר זה חשוב להדגיש, כי ליזמים חברתיים שונים יכולות להיות מוטיבציות שונות. לעיתים כוללת המוטיבציה מחויבות עמוקה לקידום שינוי חברתי

או יצירת ערך חברתי, ולעיתים חשיבה אינטרסנטית אישית יותר, כגון רצון לחוש תחושת משמעות, להגדיל את ההשפעה בסביבה החברתית או לבנות מוניטין אישי (Bacq and Shane et al., 2003; Gupta et al., 2020; Saebi et al., 2019; Atl, 2018).

אומנם הספרות בתחום היזמות החברתית עוסקת רבות במוטיבציה דו-ראשית, קרי מוטיבציה

^{כב} חוק החברות, תשנ"ט-1999

^{כד} חוק העמותות, תש"ס-1980

שהיא גם חברתית וגם מסחרית, שעיקרה הרצון להבטיח קיימות מיזמים לאורך זמן, אולם היא מציעה פרספקטיבה להבחנה בין יזמות מסחרית קלאסית ליזמות חברתית מגוונת. בהקשר זה, העמותה משמשת אחד ההסדרים המשפטיים המקובלים המאפשרים להרחיב את נקודת המבט של היזמות החברתית, ולא להגביל אותה להשאת רווחי בעלי המניות בלבד. כלומר, היזם החברתי, בבואו להחליט באיזה כלי תאגידי יקדם את יזמותו, ימצא בעמותה מכשיר שיכול לקדם מגוון רחב של תכליות ומטרות. זה לכשעצמו לא יהיה השיקול היחיד של היזם, אולם הוא בגדר נקודת ההתחלה של בחירתו הארגונית.

מנגנוני נעילת נכסים

**המגבלה על חלוקת
הרווחים של עמותה
("נעילת נכסים")
מאותתת לבעלי הזיקה
בעמותה, כי השימוש
בנכסי הארגון נעשה
לטובת קידום מטרות
העמותה**

כדי להגשים תכלית מובחנת לעמותות יצר המחוקק הישראלי (כמו מחוקקים במדינות אחרות) הסדר תאגידי, הכולל מנגנונים מבניים שונים מאלה הנהוגים בחברה המסחרית. הראשון והחשוב שבהם הוא "המגבלה על חלוקת הרווחים", מונח שהגה הנרי הנסמן (Hansmann, 1979), ומהווה אסטרטגיה מבנית מרכזית בחוק העמותות, סעיף 34ג(א)^כ. הספרות מלמדת שהמגבלה האמורה יוצרת חזקה של "נעילת נכסים" בארגון ומאותתת לבעלי הזיקה בעמותה (steakholder), שנכסי הארגון אינם מחולקים לחבריו, וכי השימוש בהם הוא לטובת קידום מטרות הארגון (לוסקי וגבעון, 2005; Ortmann and; 2003; Schlesinger, 1997; Steinberg and Gray, 1993). האיתות האמור נדרש, שכן המבנה המשפטי של עמותות, במהותו, נועד לטפל בכשל

שוק שמקורו בפערי מידע משמעותיים בשירותים מורכבים. שירותים אלה, כגון שירותים חברתיים שהם מושא המכרזים לרכש חברתי, שבהם מקבל השירות אינו המממן שלו או אינו כשיר להעריך את השירות ואיכותו (כגון מקבלי שירותים שהם במצב סיעודי או עם מוגבלות שכלית/תפקודית), קלים לניצול על ידי אנשים בעלי אינטרסים כלכליים. נעילת הנכסים ושליטת האינטרס השיורי בחלוקתם מקימה חזקה של אמון, שלפיה העמותה תשתמש בנכסיה לקידום מטרותיה. מובן שמדובר רק בחזקה, אולם במהותו, המבנה התאגידי של עמותה נועד להתמודד בדיוק עם עניין זה.

העיקרון של "נעילת נכסים" אינו תיאורטי בלבד. מחקרם של טור-סיני ומורג (2019) הראה כיצד עיקרון זה מתבטא בפועל. למרות שלא הוסקו מסקנות מובהקות, מהמחקר עלה כי במוסדות סיעודיים בישראל הנמצאים בבעלות ציבורית נעשה שימוש שונה בעודפים בהשוואה למוסדות סיעודיים שפועלים למטרות רווח. בחברות מסחריות, העודפים (רווחים) תורגמו לשורת רווח גבוהה פי כמה מזו שבמוסדות ללא כוונת רווח. נתון זה עשוי לרמז על הדרך שבה המבנה המשפטי מכונן את השימוש במשאבים: להשקעה חוזרת במטרה הציבורית או לחלוקה לבעלים.

^כ ס' 34ג(א) לחוק העמותות קובע ש"עמותה אינה רשאית לבצע חלוקת רווחים לחבריה, במישרין או בעקיפין, לרבות למייסד העמותה, וכל חלוקת רווחים שבוצעה על ידה תיחשב לעניין פרק זה כחלוקה אסורה".

**הרעיון העומד מאחורי
האסטרטגיה המבנית
של הנהלה מתנדבת
בעמותה הוא איתות
לבעלי הזיקה בדבר
הדבקות במטרה
החברתית והנכונות
לקדמה**

הפתרון המבני השני שמציע חוק העמותות כדי לעודד את היזם החברתי לבחור בצורת התאגדות של עמותה הוא עקרון ההתנדבות. חברי הוועד המנהל וחברי ועדת הביקורת בעמותה חייבים להיות חברי עמותה בעצמם (סעיף 33[א]1) לחוק העמותות). הם אינם רשאים לקבל גמול כספי בגין פעילותם כחברי ועד למעט כמה חריגים¹⁹, ובמיוחד אינם רשאים לספק לעמותה שירותים בשכר (סעיף 33[א]2) לחוק העמותות). לאור זאת, הדין תופס את חברי המוסדות האמורים כמתנדבים לכל דבר ועניין. בנוסף, החברות בעמותה עצמה נחשבת אישית, אינה ניתנת להעברה ואינה ניתנת להורשה (סעיף 17 לחוק העמותות). כך שעצם החברות אינה מהווה נכס.

הגם שבעמותה ניתן להעסיק כוח אדם שכיר, הרעיון העומד מאחורי האסטרטגיה המבנית של הנהלה מתנדבת בעמותה הוא איתות לבעלי הזיקה בדבר הדבקות במטרה החברתית והנכונות לקדמה, להבדיל מהצורך לקדם תכלית של חלוקת רווחים. חבר הוועד המתנדב נתפס כמי שהצטרף לעמותה מתוך רצון להשתתף בקידום מטרותיה, והישארותו בה בתפקיד ניהולי, ללא ציפייה לתמורה כספית ישירה, מקימה חזקה בדבר מחויבותה של העמותה לקידום מטרותיה (גדרון, 2011; Butler and Wilson, 2015; Arnon et al., 2023; Rainey, 2009).

בעלי הזיקה הייחודיים (תורמים ומתנדבים)

עיקר ייעודו של חוק העמותות הוא הקמת תאגיד שמאפשר לקדם מטרות תוך פיתוח אמון בינו ובין הסביבה שבה הוא פועל. לכן שימוש באסטרטגיות כגון נעילת נכסים והנהלה מתנדבת מהווים איתות לבעלי הזיקה שהעמותה מקדישה את נכסיה לטובת קידום מטרותיה, תוך הימנעות מחלוקת נכסים ועודפים לחברים בה. הבחנות אלה יוצרות, הלכה למעשה, שיח אינטרסים שונה מחברה מסחרית, כזה שמאפשר שילוב של הקהילה עצמה בפעילות הארגון, דוגמת תורמים ומתנדבים. זאת מכיוון שבעלי הזיקה שנכונים לתרום ממון ללא ציפייה לתמורה כספית ישירה או נכונים להתנדב לקידום מטרות העמותה, משתכנעים שנכוח האסטרטגיות האמורות העמותה אינה מנצלת לרעה את נדיבותם, ולכן מוכנים לתרום ולהתנדב (Speckbacher, 2003, 2008; Young, 2011; Valentinov, 2008).

תובנה זו משמשת בסיס להסדרים נוספים בדין הישראלי, המכירים במתן תרומות והקדשת התנדבות לעמותות. כך, לדוגמה, סעיף 46(א) בפקודת מס הכנסה הישראלית²⁰ מאפשר לעמותות לקבל אישור המאפשר לתורמים להן לקבל זיכוי ממס הכנסה בגין תרומתם. חוק הביטוח הלאומי

¹⁹ חברי הוועד המנהל אינם יכולים לקבל שכר בגין חברותם בוועד למעט הקבוע בתקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), תשס"ט-2009, שלפיו האספה הכללית של עמותה תהיה רשאית לקבוע גמול כספי שערכו לא משמעותי בגין ההשתתפות בישיבות ועבור החזר הוצאות.

²⁰ פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]

יכולות גיוס והפעלה של מתנדבים עשויות להוות אמת מידה של איכות שמאפשרת להעדיף ספקים במכרזים

מבטח מתנדבים שנפגעו במהלך התנדבותם^{כח}; והחשב הכללי במשרד האוצר קבע בהוראת תכ"ס 7.3.1 "מסמכי מכרז", כי יכולות גיוס והפעלה של מתנדבים עשויות להוות אמת מידה של איכות שמאפשרת להעדיף ספקים במכרזים (2.2.4.8.3.3). לוסקי וגבעון (2005) מצאו כי מוסדות ללא כוונת רווח הפועלים באזורים מוחלשים חברתית-כלכלית נוטים לגבות תעריפים נמוכים יותר מלקוחות פרטיים, ככל הנראה בזכות היכולת לגייס תרומות המאפשרות לסבסד את השירות. בנוסף, הם מציינים כי העסקת מתנדבים נפוצה יותר במלכ"רים.

מאפייני הרגולציה והפיקוח

עמותה מחויבת בשורה ארוכה של דיווחים שמטרתם הגברת השקיפות, אשר מסייעים לזהות רכיבים בפעילותה ועוזרים להעריך האם היא משקיעה את משאביה בקידום מטרותיה

מאפיין נוסף הגלום בתכנון ההסדר התאגידי של עמותה עוסק בהגברת השקיפות והפיקוח שיש למדינה על פעילותה. במובחן מחברה מסחרית, עמותה מחויבת בשורה ארוכה של דיווחים, אשר מסייעים לזהות רכיבים שונים בפעילותה ועוזרים להעריך האם היא משקיעה את משאביה בקידום מטרותיה. ההבדל בשקיפות אינו זניח, ומשפיע גם על היכולת לקיים מחקר ובקרה ציבורית. במחקר שהשווה בין מוסדות סיעודיים ציינו החוקרים במפורש את הקושי המובנה לקבל נתונים כספיים ממוסדות פרטיים שדוחותיהם חסויים, בניגוד לדוחות המלכ"רים הפומביים והנגישים לציבור דרך רשם העמותות. עובדה זו מדגישה כיצד מנגנון השקיפות של העמותות משרת לא רק את הרגולטור, אלא גם את יכולת הפיקוח של החברה האזרחית כולה (טור-סיני ומורג, 2019).

ברמה הכספית, חוק העמותות קובע שורה ארוכה של דרישות ייחודיות שהעמותה מחויבת לדווח בדיווחים הכספיים השנתיים שלה (סעיף 36 והתוספת השנייה לחוק העוסקת בדיווחים כספיים), דרישות שגובו גם בתקן חשבונאי ייחודי למלכ"רים^{כט}. לדרישות אלה אין מקבילות בדיווחים הכספיים של חברות מסחריות. דוגמה לדרישה ייחודית כאמור היא גילוי מלא של השכר שמשולם לחמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה (סעיף 36[ב] לחוק העמותות). העמותה נדרשת להגיש דוח שנתי נוסף, דו"ח מילולי, שאיננו עוסק בנתונים הכספיים, אלא בליבת פעילות העמותה לקידום מטרותיה (סעיף 37א לחוק העמותות וכן תקנות העמותות [טפסים], תשס"ט-2009^ל). כאן חובת השקיפות כוללת הן דרישות בדבר פירוט הפעילות, אירועים חריגים, יעדים ותרומות, והן פירוט עסקאות עם בעלי עניין, גמול לחברי הוועד המנהל, פירוט בעלי תפקידים וחברי מוסדות, עסקאות במקרקעין וכיצא באלה.

במישור הפיקוח, לרגולטור יש סמכות נרחבת מאוד בכל הנוגע לפיקוח על האופנים שבהם פועלת העמותה, ובכלל זאת היכולת להיכנס לחצרי העמותה, לדרוש כל מסמך ולבצע כל פעולת ביקורת נדרשת כדי לברר את מצבה, פעילותה ונכסיה של העמותה (סעיפים 339 ו-339g).

^{כח} חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ב-1995, סעיף 289

^{כט} המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, 2021, תקן חשבונאות 40, כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים

^ל תקנות העמותות (טפסים), תשס"ט-2009

**עמותות, להבדיל
מחברות, חשופות לעיני
הציבור, מה שמאפשר
לציבור הכללי לפקח
ולהפעיל ביקורת
ציבורית**

**הכרה בשונות הרלוונטית
בין מודלים תאגידיים
אינה סותרת את
עקרון השוויון, אלא
מאפשרת מדיניות
רכש ציבורי מבוססת
הבחנה, התואמת את
צורכי השירות ואת
טובת מקבליה. גישה כזו
עשויה להוביל להקצאה
יעילה וצודקת יותר של
משאבי ציבור, תוך חיזוק
הערכים החברתיים
העומדים בבסיס שירותי
הרווחה**

לחוק העמותות). להבדיל, בחברות מסחריות אין לרגולטור סמכות דומה, והוא לא רשאי לבצע פיקוח נרחב באותה מידה.

לסיום, חשוב להדגיש כי עמותות, להבדיל מחברות, חשופות לעיני הציבור, שכן כל דיווח שיגישו, כולל חמשת מקבלי השכר הגבוה, וכל אישור שיקבלו מאת רשם העמותות, מתפרסם באתר ממשלתי פתוח לציבור וניתן לגישה ללא עלות כספית כלשהי^{לא}. רכיב זה מאפשר גם לציבור הכללי לפקח ולהפעיל ביקורת ציבורית על עמותות.

לסיכום, בחינת ההבחנות בין עמותות לחברות מסחריות מגלה מערכת מורכבת של מאפיינים מבניים ונורמטיביים, המעצבים את תכליתן, את מנגנוני הפעולה שלהן ואת יחסיהן עם בעלי הזיקה. ייחודה של העמותה אינו רק בהיעדר כוונת רווח, אלא גם במנגנונים המשפטיים שנועדו לבסס אמון, למנוע ניגודי עניינים, לעודד התנדבות ולחזק את הפיקוח הציבורי והרגולטורי. מאפיינים אלו מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהפעלת שירותים לאוכלוסיות פגיעות במסגרת מכרזים לרכש חברתי. הכרה בשונות הרלוונטית בין מודלים תאגידיים אינה סותרת את עקרון השוויון, אלא מאפשרת מדיניות רכש ציבורי מבוססת הבחנה, התואמת את צורכי השירות ואת טובת מקבליה. גישה כזו עשויה להוביל להקצאה יעילה וצודקת יותר של משאבי ציבור, תוך חיזוק הערכים החברתיים העומדים בבסיס שירותי הרווחה.

טבלה 2: המאפיינים המרכזיים שמייחדים עמותות בהקשר של הספקת שירותים חברתיים

המאפיין	פירוט
המוטיבציה שביסוד היזמות החברתית	מונעות על ידי משימה חברתית (mission-driven). מאפשרות מגוון רחב של תכליות, לא מוגבלות להשאת רווחים.
מנגנוני נעילת נכסים	איסור על חלוקת רווחים ונכסים, שנועד להגברת את האמון בין העמותה, מקבלי השירות ובעלי הזיקה. מובדלת מחברה מסחרית אשר במסגרת תכליתה מקדמת את האינטרס של בעלי המניות ברווחי החברה.
עקרון ההתנדבות	הנהלה מתנדבת, המאותתת על מחויבותה למטרות חברתיות, מקטינה את החשיפה לניגודי עניינים ומגבירה את האמון של בעלי הזיקה.
בעלי הזיקה הייחודיים (תורמים ומתנדבים)	מנגנוני נעילת נכסים והנהלה מתנדבת מאפשרים גיוס תורמים ומתנדבים, המשתכנעים שהמשאבים לא ינוצלו לרווח. תרומות והתנדבות מהווים משאבים שמאפשרים להוזיל עלויות ולגשר על פערי מימון.
מאפייני הרגולציה והפיקוח	דרישות שקיפות גבוהות וסמכויות פיקוח נרחבות מגבירות את האמון הציבורי. פרסום דיווחים בגיידסטאר מאפשר ביקורת ציבורית ומחזק את המחויבות למטרות חברתיות.



רגולציה של העדפת ספקים בשירותים חברתיים במדינות שונות

בחירת המדינות נשענה

על מאפייני משטר

הרווחה והרגולציה שלהן:

שוודיה מייצגת מדינת

רווחה אוניברסלית עם

פתיחות גוברת לשילוב

גורמים לא-מדינתיים;

בריטניה מאופיינת

בהפרטה נרחבת של

שירותי רווחה, במכרז

ובהדגשת ניהול לפי

ביצועים; והולנד מציגה

מודל משולב, המבוסס

על ביזור, שיתוף פעולה

בין-מגזרי ורגולציה

מבוססת תוצאות

בחלק זה נבחן האם וכיצד מקדמות מדינות שונות העדפה תאגידית - קרי, הבחנה בין ספקים לפי סוג ההתאגדות שלהם (למשל עמותות לעומת חברות מסחריות) - במסגרת הסדרי הרכש הציבורי של שירותים חברתיים.

לצורך כך ערכנו מחקר השוואתי בין שלוש מדינות: שוודיה, בריטניה והולנד. הבחירה במדינות אלו נבעה מכמה שיקולים הקשורים לאופי מערכות הרווחה והמדיניות הרגולטורית שלהן:

שוודיה  היא דוגמה מובהקת למדינת רווחה בעלת מסורת חזקה של שירותים ציבוריים אוניברסליים, אך גם של שילוב הולך וגובר של גורמים לא-מדינתיים בהפעלת השירותים. בשנים האחרונות ניכרת בשוודיה מגמה של פתיחת שוק הרווחה לתחרות, לרבות השתתפותם של גופים מסחריים, מה שיצר שיח ציבורי ומשפטי ער על שאלת התמריצים, הפיקוח על השירותים ואיכותם. שוודיה מציעה אפוא הזדמנות לבחון כיצד מדינה בעלת מחויבות חזקה לשוויון וערכים ציבוריים מתמודדת עם סוגיית ההבחנה בין ספקים.

בריטניה  מאופיינת בשירותי רווחה שהופרטו בהיקף נרחב, במיוחד באמצעות הרשויות המקומיות, תוך שימוש נרחב במכרזים ובמתודולוגיות של ניהול לפי ביצועים. דיני הרכש בבריטניה הושפעו לאורך שנים מהדירקטיבות האירופיות, גם אם לאחר הברקזיט יש מגמה של רפורמה עצמאית, ובשנת 2025 נכנס לתוקפו חוק רכש חדש. בריטניה רלוונטית במיוחד לדיון במנגנוני העדפה תאגידית משום שהיא התמודדה עם שאלות של ריכוז שוק, תחרותיות בעייתית והבחנה בין עמותות לחברות מסחריות, במיוחד בתחום השירותים לילדים ולנשים עם מוגבלות. בוויילס גם קודמה חקיקה ספציפית להעדפת עמותות בהספקת שירותי אומנה לילדים.

הולנד  היא מדינה בעלת מודל רווחה משולב סוציאל-דמוקרטי וקורפורטיבי, עם דגש על ביזור, שיתוף פעולה בין מגזרים ורגולציה מבוססת תוצאות (outcome-based governance). הרגולציה ההולנדית משלבת בין מסורת של עמותות מבוססות קהילה ובין השתתפות גוברת של שחקנים פרטיים, והמשטר המשפטי שלה מפותח בכל הנוגע לרכש מבוסס ערכים חברתיים. בכך מהווה הולנד מקרה מעניין של מדיניות רכש המנסה לאזן בין יעילות השוק לשימור ערכים חברתיים.

בשנת 2024 פרסם מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל סקירה בין-לאומית בנושא הספקת שירותים חברתיים, תוך בחינת תפקיד המדינה בקידום שירותים חברתיים, מיפוי השחקנים המרכזיים בהספקת השירותים ובחינת המנגנונים המשמשים את המדינה ומדיניות הפיקוח עליהם (לנטו

ופורזיקי, 2024). מהסקירה עלה כי רוב המדינות שנבחנו מבחינות באמצעות חוקי רכש ייעודיים בין רכש חברתי לרכש ציבורי כללי. באוסטרליה, חוק הרכש מאפשר בחירה בין מכרז לחתימה על הסכם מסגרת או חוזה ללא הליך מכרזי, והספקת חלק מהשירותים מוסדרת בשיטה של רישיונות שאינה מחייבת חתימת חוזה מול ספק השירות. בהיבט של ריכוזיות מול ביזוריות נמצא, כי במדינות שנבחנו, מלבד ישראל ואוסטרליה, יש מגמה נרחבת של ביזוריות, כך שברובן הרשויות המקומיות הן האחראיות להספקת השירותים החברתיים, בעוד שמימון השירותים וקביעת המדיניות הכללית הם באחריות השלטון המרכזי. נקודה נוספת שעלתה מניתוח הממצאים ומראיונות שקיימו כותבי הדוח היא, כי מכרז תחרותי אינו המנגנון המרכזי לרכישת שירותים, אלא מיקור חוץ המונע מצד הביקוש (כלומר, רישיונות או הסכם מסגרת שבהם מקבלי השירות בוחרים את ספק השירות, למשל באמצעות שוברים). לגבי הפיקוח עלה, כי במרבית המדינות הפיקוח מתבצע על ידי ארגונים עצמאיים חוץ-ממשלתיים, הפועלים בשירותם של משרדי הממשלה החברתיים. מבחינת ספקי השירות, עלו מהסקירה כמה מגמות שונות: במדינות רווחה מסורתיות (גרמניה והולנד), המגמה המרכזית היא הספקת שירותים חברתיים באמצעות עמותות מהמגזר השלישי; באוסטרליה ובבריטניה המגזר העסקי הוא הספק העיקרי, כמי שיש לו את עיקר המשאבים הפיננסיים לכך; ובשוודיה, כמדינה סוציאל-דמוקרטית, המגזר הציבורי מספק את רוב השירותים, אך גם שם יש הספקת שירותים באמצעות מיקור חוץ. במסקנות הדוח הכותבים מתייחסים גם לנוווגיה, שאינה כלולה בסקירה, ובה יש העדפה לספקי שירות של המגזר השלישי. סקירה זו מהווה בסיס עובדתי ומספקת תשתית ראשונית לגבי המדינות שסקרנו בעבודה הנוכחית.

להלן נציג את המסגרת הנורמטיבית הבינלאומית, ובפרט את הדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי, המשפיעה על המדיניות והחקיקה של שוודיה והולנד וכן על הדינים שהתקיימו בבריטניה טרם פרישתה מהאיחוד. לאחר מכן נסקור את ההסדרים המשפטיים בכל אחת משלוש המדינות - שוודיה, בריטניה והולנד - תוך בחינת קיומם של מנגנוני העדפה תאגידית להבחנה בין סוגי ספקים והשלכותיהם של מנגנונים אלה על האיכות והנגישות של השירותים החברתיים.

ד.1. הדירקטיבה האירופית לרכש הציבורי

בעשורים האחרונים של המאה ה-20 ובתחילת המאה ה-21, מדיניות הרכש הציבורי באיחוד האירופי התבססה על עקרונות של תחרות חופשית, פתיחת שווקים בין-מדינתיים ומניעת אפליה בין ספקים. גישה זו, שבאה לידי ביטוי במיוחד בדירקטיבה 2004/18/EC¹² בנושא הרכש הציבורי, קידמה בחירה ב"הצעה הזולה ביותר" (lowest price) כקריטריון עיקרי, תוך הגבלת שיקול הדעת של הרשויות הציבוריות לצורך הבטחת שקיפות, אחידות וניהול תקציבי יעיל. שילוב של שיקולים חברתיים או סביבתיים נתפס לעיתים כסטייה מעקרונות אלה ונחשב בעייתית מבחינת עמידה בכללי השוק האחיד (Bovis, 2005, pp. 1-4).

בעשורים האחרונים של המאה ה-20 ובתחילת המאה ה-21, מדיניות הרכש הציבורי באיחוד האירופי התבססה על עקרונות של תחרות חופשית, פתיחת שווקים בין-מדינתיים ומניעת אפליה בין ספקים. גישה זו קידמה בחירה ב"הצעה הזולה ביותר" כקריטריון עיקרי

¹² Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. Official Journal of the European Union, L 134, 114-240.

בתחום עיצוב המדיניות החברתית קיים מתח בתחום הרכש, שכן מחד גיסא עומדת השאיפה ליצירת שוק אחיד, המבוסס על חופש תנועה, אי-אפליה ותחרות חופשית; ומאידך גיסא עומד רצון של המדינות לשמר מרחב שיקול דעת לגיבוש מדיניות חברתית ייחודית, בהתאם להקשר הלאומי, הכלכלי והתרבותי. לאורך השנים עלו שאלות של האם ואיך מדינות יכולות להציב דרישות חברתיות במכרזים ציבוריים - כגון תנאי עבודה הוגנים, העדפת תעסוקה מקומית או קידום אוכלוסיות מוחלשות - מבלי שמהלכים אלה ייחשבו כהפרה של דיני האיחוד (Bovis, 2005, p. 5).

בשנת 2014, דירקטיבת הרכש הציבורי החדשה הכירה בכך שהרכש הציבורי אינו רק כלי לניהול תקציבי, אלא גם מנגנון לקידום מדיניות ציבורית. מסגרת השיקולים המותרים לבחירת הספקים הורחבה, תוך עידוד הרשויות הציבוריות להפעיל את קריטריון "ההצעה בעלת היתרון הכלכלי הרב ביותר", המאפשר לשקלל פרמטרים כמו איכות, תנאים סביבתיים, חדשנות, יחס עלות-תועלת ואף שיקולים חברתיים

בשנת 2014, חקיקת דירקטיבת הרכש החדשה של האיחוד האירופי, 2014/24/EU, סימנה תפנית רגולטורית משמעותית. דירקטיבת הרכש הציבורי החדשה הכירה בכך שהרכש הציבורי אינו רק כלי לניהול תקציבי, אלא גם מנגנון לקידום מדיניות ציבורית. היא הרחיבה את מסגרת השיקולים המותרים לבחירת הספקים, תוך עידוד הרשויות הציבוריות להפעיל את קריטריון "ההצעה בעלת היתרון הכלכלי הרב ביותר" (most economically advantageous offer). קריטריון זה מאפשר לשקלל פרמטרים כמו איכות, תנאים סביבתיים, חדשנות, יחס עלות-תועלת ואף שיקולים חברתיים. בכך, הדירקטיבה תרמה להתבססות גישה רגולטורית של רכש מבוסס ערכים חברתיים, הרואה ברכש הציבורי אמצעי לקידום קיימות, הגנה על זכויות עובדים ושיפור השירותים הניתנים לאוכלוסיות מוחלשות (Bovis, 2005, pp. 5-6). משמעות הדבר היא שהרשויות הציבוריות אינן חייבות לבחור בהצעה הזולה ביותר מבחינה כספית, אלא יכולות להעדיף הצעות שמשלבות איכות ותכליות נוספות.

במסגרת זו, הרכש הציבורי אינו נתפס עוד רק ככלי להשגת יעילות כלכלית צרה, אלא ככלי מדיניות רב-תכליתי, שנועד גם לקדם מטרות ציבוריות רחבות, ובהן תעסוקה הוגנת, הגנה על זכויות עובדים, קיימות סביבתית ושיפור השירותים לאוכלוסייה (Arrowsmith, 2014; European Commission, 2020, 2021a). הדירקטיבה שמה דגש על תחרות הוגנת, שקיפות ויעילות בהליכי המכרז, ומאפשרת למדינות האיחוד לעצב מדיניות רכש שמאזנת בין שיקולים כלכליים לערכים חברתיים ואתיים (European Commission, 2021b; European Trade Union Confederation, 2021).

הדירקטיבה כוללת סעיפים המגדירים הליכי רכש אחראים חברתית (Socially Responsible Public Procurement), למשל סעיף 18(2), העוסק בהתחשבות בסוגיות של אחריות חברתית; סעיף 20, העוסק ב"הסכמים שמורים" לאוכלוסיות מסוימות; סעיף 76 המעניק משקל לערך ציבורי; וסעיף 76(2), המכוון ליצירת הזדמנויות תעסוקה, תעסוקה הוגנת, קידום נגישות, קיימות, קידום עובדים עם מוגבלות, קידום עסקים קטנים ובינוניים ומתן שירותים חברתיים באיכות גבוהה.

בדירקטיבה גם מנגנונים המאפשרים גמישות ושיקול דעת בבחינת רכיבי איכות שונים במכרזים, השמים דגש על ערך חברתי. סעיפים 74-77 לדירקטיבה והנספח לה מפרטים את השירותים המוגדרים משטר קל (Light Touch Regime) לרכש ציבורי. לפי הדירקטיבה, חובת המכרז תחול במקרים אלה רק על שווי התקשרות בסכום מסוים (כיום, 750 אלף אירו), ולרשות תהיה גמישות בהליך המכרז. החובה היא רק לפרסום הכוונה להתקשרות ופרסום תוצאות ההליך, אולם אין חובה לפרסם את כל פרטי ההליך כמו במכרזים אחרים. הסדר זה נותן מקום לשיקולים של איכות השירות, חיבור לקהילה ויכולת לקדם אוכלוסיות מוחלשות.

משמעות המשטר הקל היא הכרה בייחודיות של הליכי רכש חברתיים, בין היתר בתחומי הרווחה והבריאות. הסדר זה הוא ייחודי לדיני הרכש הציבורי, והוא כולל התייחסות לכך שרשויות רשאיות להפעיל גמישות בתהליכים של חוזים והסכמים ציבוריים עבור שירותים בתחומים חברתיים מוגדרים

משמעות המשטר הקל היא הכרה בייחודיות של הליכי רכש חברתיים, בין היתר בתחומי הרווחה והבריאות. הסדר זה הוא ייחודי לדיני הרכש הציבורי, והוא כולל התייחסות לכך שרשויות רשאיות להפעיל גמישות בתהליכים של חוזים והסכמים ציבוריים עבור שירותים בתחומים חברתיים מוגדרים (בריאות, חינוך, רווחה, תרבות ומשפט) (נספח XIV לדירקטיבה 2014/24/EC). סעיפים אלה מאפשרים מתן הקלות רגולטוריות מסוימות על הליכי התקשרות במכרזים ציבוריים. עיקרי ההסדר כוללים גמישות בעיצוב ההליך התחרותי, לדוגמה, בפרסום, בלוחות הזמנים ובקריטריונים לבחירה, אף שהוא עדיין מחייב עמידה בעקרון השוויון, השקיפות ואי-אפליה. העיקרון מבוסס על ההנחה ששירותים מסוג זה הם לרוב מקומיים, מותאמים קהילתית ורוויי שיקול דעת, ולכן נדרשת גישה רגולטורית רכה יותר, ומטרתו היא לאזן בין הצורך בניהול תקין והוגן של משאבים ציבוריים ובין הצורך בשירותים רגישים, הדורשים התאמה גבוהה ויכולת תגובה גמישה.

סעיפים 20 ו-77 מתמקדים ב"הסכמים שמורים" (Reserved Contracts). סעיף 20 מאפשר הקצאת מכרזים למסגרות תעסוקה מוגנת (Sheltered

Workshops) ולארגונים כלכליים שמטרתם העיקרית היא שילוב חברתי ומקצועי של אנשים עם מוגבלויות או אנשים עם מוביליות נמוכה. המדינות רשאיות לקבוע שהסכמים במסגרות אלה יבוצעו במסגרות תוכניות תעסוקה מוגנת, ובלבד ש-30% מעובדי הארגון הם עם מוגבלות או מוביליות נמוכה.

סעיף 77 בדירקטיבה נועד לקדם יעדים חברתיים ושירותים ציבוריים על ידי מתן אפשרות להענקת חוזים מועדפת לארגונים העומדים בקריטריונים ספציפיים הקשורים למטרתם, להשקעה מחדש של רווחיהם ולמבנה הניהולי שלהם. הארגונים שיכולים לזכות בתעדוף זה עונים למאפיינים הבאים:

1. מטרתם היא ציבורית-חברתית;
2. רווחיהם מושקעים מחדש במטרה להשיג את מטרות הארגון, וכאשר הם מושקעים מחדש עליהם להתבסס על שיקולי השתתפות ובעלות משותפת (כאמור בסעיף 3 להלן);
3. מבני ההנהלה והבעלות על הארגון הם שיתופיים, או דורשים השתתפות פעילה של עובדים, משתמשים או בעלי עניין אחרים;
4. הארגון לא זכה בחוזה לשירות המסוים בשלוש השנים האחרונות;

5. הסכמים לחוזים אלה מוגבלים לשלוש שנים כדי לא לפגוע בעקרון התחרות.

מנגנונים נוספים בדירקטיבה הם העדפה של עסקים קטנים ובינוניים ומתן דגש על קריטריונים המשלבים ערכים חברתיים וסביבתיים (Recital, 75-97, 124).

האתגרים בהטמעת עקרונות אלה כוללים את השונות הגדולה בין מדינות האיחוד, בין השאר הפערים הכלכליים והטכנולוגיים בין המדינות, שמציבים אתגרים משמעותיים באכיפה אפקטיבית של ההנחיות (European Court of Auditors, 2023). כשני שלישים מהמדינות החברות באיחוד הטמיעו בחקיקה המדינתית שלהן חקיקה או אסטרטגיות לקידום היישום של קריטריונים של אחריות חברתית בהליכי רכש (Socially Responsible Public Procurement, SRPP). דוגמאות לקידום SRPP במדינות אפשר למצוא בקידום הנחיות ממשלתיות ורגולטוריות, ועדות פנים-משרדיות להכללת היבטים חברתיים בהליכי רכש תוך תיאום יישום ההנחיות בנוגע ל"חוזים שמורים" לארגונים בתחומים החברתיים, וכן קוד התנהגות לרכש אחראי חברתית עבור ספקי שירותים (European commission, 2021b, p. 9-10).

יתרה מכך, בית הדין הגבוה לצדק של האיחוד האירופי פרסם בעשור האחרון כמה פסקי דין המפרשים את הדירקטיבה ביחס לרכש חברתי. שניים מפסקי הדין הבולטים בהקשר זה הם פאלק פארמה וטריקונן⁷, אשר החריגו שיטות רכש מסוימות מחובת המכרזים האירופית, כמו שיטת הבית הפתוח, שיטה במודל רישיונות, שבה הרשות מאשרת לכל ספק העומד בתנאי סף לספק את השירות, ונותנת לכל מקבל שירות את הזכות לבחור מאיזה ספק יקבל את השירות.

טבלה 3 שלהלן מרכזת את המנגנונים המרכזיים המעוגנים בדירקטיבת הרכש 2014/24/EU, המאפשרים לרשויות ציבוריות לשלב שיקולים חברתיים בתהליכי התקשרות, לצד ההשלכות שיש למודל הזה על עמותות. לכל מנגנון מוצג תיאור, הסעיפים הרלוונטיים בדירקטיבה וכן ההשלכות האפשריות עבור עמותות וארגונים ללא כוונת רווח הפועלים כספקי שירותים חברתיים.

⁷ Court of Justice of the European Union (CJEU). (2016, June 2). Falk Pharma GmbH v. DAK-Gesundheit (Case C-410/14), ECLI:EU:C:2016:399; Court of Justice of the European Union (CJEU). (2018, March 1). Tirkkonen v. Maaseutuviirasto (Case C-9/17), ECLI:EU:C:2018:142.

טבלה 3: סעיפי דירקטיבת הרכש לקידום העדפה חברתית והשלכותיהם על עמותות

השלוכות על עמותות	עיקרי ההסדר	סעיף בדירקטיבה	רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות
מחזק את מעמד העמותות כספקים לגיטימיים ברכש ציבורי, בעיקר כשמדובר באחריות חברתית.	מחייב גופים ציבוריים להתחשב באחריות חברתית וסביבתית ברכש.	Article 18(2)	סעיף 18(2) - חובת רכש אחראי
נותן לעמותות יתרון תחרותי במכרזים ייעודיים אם הן מעסיקות לפחות 30% עובדים עם מוגבלויות, חסמים תעסוקתיים או מוביליות מוגבלות בשוק העבודה.	מאפשר לרשויות ציבוריות לשמור הסכמים ולתעדף השתתפות במכרזים של גופים שמעסיקים לפחות 30% אנשים עם מוגבלויות (כגון מפעלים מוגנים), וזאת כדי לקדם שוויון תעסוקתי והכלה חברתית.	Article 20	סעיף 20 הסכמים שמורים (Reserved) (Contracts)
מאפשר גישה גמישה לעמותות למכרזים של שירותים חברתיים מקומיים, עם דרישות רגולטוריות מותאמות.	מאפשר גמישות בעיצוב מכרזים לשירותים חברתיים, בריאותיים וקהילתיים.	Articles 74-77	סעיפים 74-77 - Light Touch Regime
מאפשר שמירה של חוזים לעמותות העומדות בתנאים חברתיים מסוימים, ובכך מעניק להן יתרון תחרותי.	מאפשר להקצות מכרזים לארגונים חברתיים ייעודיים, בכפוף לקריטריונים מגבילים.	Article 77	סעיף 77 - הסכמים שמורים (Reserved) (Contracts)
תורם להכרה באיכות השירות של עמותות ולא רק במחיר, מה שיכול להיטיב איתן בשלב הבחירה.	מעניק משקל לשירותים שמציעים ערך ציבורי מעבר למחיר בלבד, כולל קיימות, חדשנות ותנאים סביבתיים-חברתיים.	Article 67; Recital 92	סעיף 67 - הצעה מיטבית וקריטריונים איכותיים
פותח פתח לשילוב דרישות המותאמות לערכי עמותות, כמו העסקה הוגנת או גיוס אוכלוסיות מודרות.	מאפשר הכללה של דרישות לתנאי העסקה הוגנים, תעסוקה לאוכלוסיות מוחלשות ועוד.	Recitals 75-97	שילוב קריטריונים חברתיים וסביבתיים במכרז

רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות	סעיף בדירקטיבה	עיקרי ההסדר	השלכות על עמותות
העדפת עסקים קטנים ובינוניים (SMEs)	Article 20; Recital 124	מעודד הנגשת מכרזים לעסקים קטנים דרך התאמות כמו הקלה בדרישות סף.	יוצר תמריץ לעמותות להשתלב ברכש ציבורי בזכות הקלות שיכולות להוזיל עבורן את עלות ההשתתפות.
החרגת שיטות רכש לא מכרזיות כשיטת רישיונות (שיטת הבית הפתוח)	פסקי דין פאלק פארמה וטריקונן	מחריג מחובת מכרזים שיטות רכש חלופיות כשיטת רישיונות.	מאפשר גמישות לארגונים שונים לספק שירותים.

ד.2. הספקת שירותים חברתיים בתהליכי רכש ציבורי בשוודיה

רקע: חקיקה והפרטה בתחום שירותי רווחה

בשוודיה, המדינה אחראית בעיקר על סוגיות הקשורות בחוק וסדר, המחוזות אחראים על מערכת הבריאות ואילו הרשויות המקומיות אחראיות על מערכת החינוך, סיעוד, תרבות, ספורט, שירותי רווחה ושירותים מוניציפליים רגילים

שוודיה מחולקת ל-17 מחוזות ול-290 רשויות מקומיות, והספקת השירותים החברתיים מחולקת למענים הניתנים מהמדינה, מהמחוזות ומהרשויות המקומיות, כאשר כל רשות אחראית על תחום אחר. המדינה אחראית בעיקר על סוגיות הקשורות בחוק וסדר (משטרה, שירותי חירום וכו'), המחוזות אחראים על מערכת הבריאות ואילו הרשויות המקומיות אחראיות על מערכת החינוך, סיעוד, תרבות, ספורט, שירותי רווחה ושירותים מוניציפליים רגילים. חוק שירותי הרווחה (Socialtjänstlagen)¹⁷ (SoL), שנחקק בשנת 1982, מסדיר את מתן השירותים החברתיים בשוודיה, כולל טיפול בקשישים, תמיכה באנשים עם מוגבלויות, הגנה על ילדים ובני נוער, סיוע במקרי אלימות במשפחה, תמיכה במכורים ושיקום נזקקים (Socialtjänstlag, 2001:453). החוק קובע את אחריותן של הרשויות המקומיות להבטיח רמת חיים סבירה לכל תושב/ת ולספק תמיכה לאנשים הזקוקים לעזרה סוציאלית (Välfärdsutredningen, 2016). בשנת 1992, כחלק מתהליך רחב של רפורמות כלכליות ורפורמות

בשירות הציבורי, נחקק חוק הרכש הציבורי (Lag om offentlig upphandling, LOU)¹⁸, אשר הגדיר את אפשרותן של 290 הרשויות המקומיות להפריט את שירותי הרווחה למיקור חוץ באמצעות מכרזים תחרותיים לבחירת הספקים, וזאת במטרה לייעל את השירותים ולהתאימם לצרכים המשתנים של האוכלוסייה (Lag, 1992:1528). החוק שופר והורחב וגרסה מעודכנת שלו

¹⁷ Socialtjänstlagen (SOL) (The Social Services Act). SFS 2001:453. Sveriges riksdag

¹⁸ Lag om offentlig upphandling. Sveriges riksdag

**בשנת 1992 נחקק חוק
הרכש הציבורי, אשר
הגדיר את אפשרות
של הרשויות המקומיות
להפריט את שירותי
הרווחה למיקור חוץ
באמצעות מכרזים
תחרותיים לבחירת
הספקים, וזאת
במטרה לייעל את
השירותים ולהתאימם
לצרכים המשתנים של
האוכלוסייה**

**בשנת 2008 נחקק
חוק מערכת הבחירה
במגזר הציבורי, אשר
קובע כללים לתהליך
ההתקשרות בין הרשויות
לספקי שירותים
בתחומי הרווחה, החינוך
והבריאות, באופן
שמאפשר למקבלי
השירות בחירה חופשית
בספק במקום להיות
כפופים לספק יחיד
שנבחר על ידי הרשות
המקומית**

נכנסה לתוקף בשנת 1994. חוקי הרכש השוודיים מבוססים אומנם על תקנות האיחוד האירופי, אך פרק 19 ב-LOU מסדיר מכרזים החורגים בחלקם או במלואם מתקנות האיחוד, ובכלל זה מכרזים הקשורים לשירותים חברתיים (Lag, 2007:1091). תהליך המכרז קובע תחרות על בסיס קריטריון של מחיר, והוא בעל אופי משפטי. החוזים מוגבלים לתקופות של 3-6 שנים וניתנים להארכה פעם אחת, לרוב למשך שנתיים נוספות. הרשויות אינן רשאיות להביא בחשבון ניסיון קודם עם ספק בעת מכרז חדש, אלא מחויבות להסתמך על המסמכים שהוגשו במכרז בלבד (Isaksson et al., 2018).

בשנת 2008 נחקק חוק מערכת הבחירה במגזר הציבורי (Lag om valfrihetssystem, LOV), אשר קובע כללים לתהליך ההתקשרות בין הרשויות לספקי שירותים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות, באופן שמאפשר למקבלי השירות בחירה חופשית בספק במקום להיות כפופים לספק יחיד שנבחר על ידי הרשות המקומית (Bröchner et al., 2016; Lag, 2008:962). בדומה לסמכות הניתנת לרשויות לקבוע האם לספק את השירותים החברתיים בעצמן או באמצעות מיקור חוץ, הרשויות יכולות להחיל את מערכת הבחירה על חלק מהשירותים ועל אחרים לא, בהתאם לשיקוליהן.

הפרטת השירותים החברתיים בשוודיה בשנות ה-80 הובילה בעיקר לכניסה של עסקים קטנים לתחום שירותי הרווחה, לרוב בבעלות אנשי מקצוע שהיו פעילים בעבר במגזר הציבורי. שינוי במימון מוסדות מגורים טיפוליים מרמת המדינה והמחוזות לרמת הרשויות המקומיות שהוחל בשנות ה-90, הקל על כניסתם של תאגידים גדולים והקשה על יכולתן של חברות קטנות ומשפחתיות להתחרות (Shanks et al., 2021). בשנת 2000, שיעור העסקים למטרות רווח מכלל ספקי שירותי הרווחה עמד על 8.7%, ועד 2013 הגיע ל-19.2%, כלומר עליה יותר מפי שניים (Sivesind, 2017). בניגוד לצמיחה המהירה של ספקים פרטיים הפועלים למטרות רווח, מעורבותם של ארגונים ללא מטרת רווח בשירותי הרווחה נשארה מוגבלת, ואלה היוו במהלך השנים 2000-2020 כ-2.5%-3.5% מכלל הספקים של השירותים החברתיים בשוודיה (Shanks et al., 2015; Sivesind, 2017; 2021). מצב זה נובע, בין היתר, מכך שרמת החיים הגבוהה בשוודיה ופעילות המדינה בתחום שירותי הרווחה החברתית שהוקמו בראשית המאה ה-20 הפכו חלק גדול מפעילותם של ארגוני המגזר השלישי למיותרת, ואלה לא התפתחו כפי שהן התפתחו במדינות אירופיות אחרות (Olsson et al., 2005).

¹⁷ The Act on Systems of Choice in the Public Sector (LOV). Upphandlingsmyndigheten

**בתחילת שנת 2015,
בתגובה לביקורת
ציבורית על ההפרטה
המתרחבת בשירותי
הרווחה, הקימה ממשלת
שוודיה ועדה ציבורית
להערכת מערך הרכש
הציבורי לשירותים
חברתיים במדינה.
הבדיקה העלתה כמה
נימוקים לצמצום היקף
פעילותן של חברות
פרטיות למטרות רווח,
בדגש על תאגידים**

בתחילת שנת 2015, בתגובה לביקורת ציבורית על ההפרטה המתרחבת בשירותי הרווחה, הקימה ממשלת שוודיה ועדה ציבורית להערכת מערך הרכש הציבורי לשירותים חברתיים במדינה. מטרת הוועדה הייתה לשפר את הליכי הרכש, ובפרט לתת מענה לסוגיות חברתיות וסביבתיות, תוך שמירה על תחרותיות ויעילות כלכלית (Välfärdsutredningen, 2016). הבדיקה העלתה כמה נימוקים לצמצום היקף פעילותן של חברות פרטיות למטרות רווח, בדגש על תאגידים, ביניהם:

- מגמת ריכוזיות בבעלות, כלומר קבוצות גדולות ורכשות שחקנים קטנים יותר ומרחיבות את פעילותן לרשויות ולמחוזות מרובים, מה שמוביל לאחידות בין השירותים הטיפוליים באופן שמצמצם את הגיוון וההתאמה המדויקת לצורכי המטופלים;
- אינדיקציות לכך שחברות למטרות רווח מחזיקות בכוח אדם מצומצם יותר בהשוואה לספקים אחרים, מה שפוגע באיכות השירות הניתן למטופלים;
- העדפה של חברות למטרות רווח למשוך מטופלים "קלים", כלומר כאלה שהמורכבות והעלות של הטיפול בהם נמוכות יחסית;

- העדפה של חברות למטרות רווח לפעול באזורים שבהם ריכוז האוכלוסייה גדול יותר, דבר היוצר פער בין השירות הניתן למטופלים בערים מרכזיות לזה הניתן באזורי פריפריה.

דוח הוועדה התייחס לממצאי מחקר של המועצה הלאומית לבריאות ורווחה בשוודיה, אשר הצביע על הבדלים קטנים בין שירותי הסיעוד הניתנים באמצעות חברות למטרות רווח לאלה הניתנים באמצעות חברות שאינן למטרות רווח (Socialstyrelsen, 2012). למשל, נמצא שבארגונים שאינם למטרת רווח היה יחס גבוה יותר של מספר מטופלים למטופל, וחברות למטרת רווח קיבלו ציונים מעט גבוהים יותר עבור מדדי תהליך מסוימים, כגון מעקב אחר תוכנית ההטמעה. בדוח הוועדה הוזכרה גם מטא-סקירה שהשוותה בין פעילותם של בתי אבות המנוהלים על ידי ארגונים למטרת רווח וארגונים שלא למטרת רווח (רובם בארה"ב), שבה נמצא כי 50% מכלל 956 מהמאמרים שנבחנו בסקירה הראו תוצאות מובהקות סטטיסטית לכך שבתי אבות שאינם למטרות רווח סיפקו טיפול טוב יותר, שבא לידי ביטוי באיכות כוח האדם במוסד ובשכירות נמוכה יותר של פצעי לחץ בקרב המטופלים (Comondore et al., 2009)¹⁷.

¹⁷ מחקר אחר (שלא הוזכר בדוח הוועדה) הציע שהשילוב בין חוק מערכת הבחירה (LOV), המאפשר לרשויות המקומיות להחיל את מודל הבחירה רק על חלק מהשירותים החברתיים ומאפשר למקבלי השירות לבחור את הספק, ובין התחזקותם של ארגונים פרטיים למטרות רווח תורם לתהליכי סגרגציה חברתית. תהליכים אלה מובילים לכך שרק אוכלוסיות ממעמד כלכלי-חברתי גבוה נהנות מגישה לשירותי רווחה איכותיים יותר, בעוד שמקבלי שירותים ממעמד נמוך נאלצים להסתפק בשירותים באיכות ירודה (Blomqvist, 2004).

הדוח הסופי של הוועדה הציג כמה המלצות מרכזיות:

1. קביעת תקרת רווח של 7% לארגונים למטרות רווח במערכת הרווחה הציבורית;
2. הכנסת קריטריונים חברתיים וסביבתיים לרכש הציבורי של שירותים חברתיים;
3. תמיכה בארגונים ללא מטרת רווח בתהליכי רכש.

**בעקבות המלצות
הוועדה הוכנסו בהדרגה
תיקונים לחוק הרכש
הציבורי לקידום רכש
אחראי חברתית.
תיקונים אלו הקלו
על השתתפותם של
ארגונים ללא מטרת
רווח במכרזים ציבוריים,
במיוחד בתחום הרווחה -
"ארגונים מבוססי רעיון"**

בעקבות המלצות הוועדה הוכנסו בהדרגה תיקונים לחוק הרכש הציבורי (LOU) לקידום רכש אחראי חברתית. תיקונים אלו הקלו על השתתפותם של ארגונים ללא מטרת רווח במכרזים ציבוריים, במיוחד בתחום הרווחה. ארגונים אלו זכו לשם "ארגונים מבוססי רעיון" (Ideburen välfärd), תוך שימת דגש על התמקדותם במשימות חברתיות. בפסקה הבאה נפרט את התיקונים שהוכנסו בעקבות המלצות הוועדה, ובפסקה שאחריה נציג דוגמאות למכרזי רכש שנערכו בעקבות החקיקה החדשה.

העדפת "ארגונים מבוססי רעיון" במכרזים לרכש חברתי

החל מינואר 2023 נכנסו לתוקפם התיקונים לחוק הרכש הציבורי (LOU) ולחוק חופש הבחירה (LOV), במטרה לחזק את מעמדם של ארגונים מבוססי רעיון במכרזים ציבוריים (Regeringen, 2022). תיקונים אלו מאפשרים לרשויות המזמינות לשריין את זכות ההשתתפות במכרזי רכש של שירותי רווחה מסוימים, כגון שירותים חברתיים, עבור ארגונים

מבוססי רעיון ("מכרז שמור"). בנוסף, הוקמה רשות רישום לארגונים מבוססי רעיון (Lag, 2022:900) תחת הסוכנות השוודית לשירותים משפטיים, פיננסיים ומנהליים (Kammarkollegiet). יוזמה זו נועדה להגדיל את נראותם של ארגונים מבוססי רעיון בשירותי רווחה במימון ציבורי ולהבדיל אותם מגורמים אחרים. הרישום הוא וולונטרי, ועל ארגון המעוניין להיות זכאי לרישום לעמוד בדרישות הבאות: ישות משפטית שמטרתה היחידה היא שירות ציבורי, כפי שמצוין בתקנון או במסמך דומה; חברה בע"מ, אגודה כלכלית, קרן או עמותה ללא מטרת רווח, אך לא עסק עצמאי (כלומר ישות משפטית נפרדת); על הארגון לספק, או להיות בעל כוונה לספק, שירותי רווחה במימון ציבורי; הארגון לא יכול להיות תחת שליטה משפטית של מדינה, מחוז או רשות מקומית; אם הארגון מורכב מאגודות מקומיות, כל אחת מהן חייבת להגיש בקשה נפרדת; תקנון הארגון חייב לכלול סעיף שמבטיח טיפול נכון בנכסים הנותרים בעת פירוק (למעט קרנות שוודיות, הפטורות מכך); העברות ערך יכולות להתבצע רק לארגונים מבוססי רעיון רשומים אחרים ולמחקר, ולא יכולות להתרחש דרך פשיטת רגל או פירוק (Kammarkollegiet, 2023).

**הממשלה הדגישה את
החשיבות של הורדת
הסף והסרת חסמים
על מנת לנצל טוב יותר
את הפוטנציאל הייחודי
והערך המוסף של
ארגונים מבוססי רעיון,
ופיתוח תמיכה שתקל על
השתתפותם במכרזים
ציבוריים**

בדצמבר 2023 אישרה ממשלת שוודיה את מכתב ההקצאה של רשות הרכש לשנת 2024 (Upphandlingsmyndigheten, n.d.), אשר הטיל על הרשות משימות לשיפור התחרות ולפישוט הליכי הרכש הציבורי עבור עסקים קטנים וארגונים מבוססי רעיון. הרשות הוסמכה לשפר מודלים להערכה, לזהות חסמים ולפתח אמצעים להקל על ההשתתפות.

בנוסף, הממשלה הורתה להנחות רשויות מקומיות וארגונים מבוססי רעיון בנוגע לכללי הרכש עבור שירותי דיור מוגן. הממשלה הדגישה את השימוש המועט בהזדמנויות הקיימות לתמיכה בארגונים מבוססי רעיון (Regeringen, 2023). במאי 2024 הזמינו השר למנהל ציבורי ושר הרווחה נציגים מהחברה האזרחית וארגונים מבוססי רעיון לשולחן עגול. הממשלה הדגישה את החשיבות של הורדת הסף והסרת חסמים על מנת לנצל טוב יותר את הפוטנציאל הייחודי והערך המוסף של ארגונים מבוססי רעיון, ופיתוח תמיכה שתקל על השתתפותם במכרזים ציבוריים (Regeringen, 2022).

דוגמאות למכרזי רכש במסגרת החקיקה החדשה

בשנת 2023 קיימה עיריית Göteborgs Stad הליך רכש ראשון השמור לארגונים מבוססי רעיון במכרז, אשר יועד לשירותי הוספיס לטיפול פליאטיבי, המכסים כ-32,000 ימי טיפול במשך חמש שנים. המהלך קיבל תמיכה מ-Fremia, ארגון מעסיקים של ארגונים מבוססי רעיון (Axelsson, 2023). באותה שנה יזמה מועצת מחוז סטוקהולם הליך רכש ייעודי לארגונים מבוססי רעיון עבור בית האבות והסיעוד Hornskroken, מוסד לטיפול בחולי דמנציה הכולל 53 דירות. עם זאת, ההליך בוטל באוגוסט 2023 לאחר שהמתמודד היחיד במכרז, Stockholms Sjukhem, שהיה הגוף המפעיל במקום מאז 2021, נפסל מאחר שלא עמד בדרישות כוח האדם (Mårtensson, 2023). במאי 2024 הושלם המכרז הראשון שהוקצה לארגונים מבוססי רעיון עבור אחת המרפאות של מחוז סטוקהולם בבית החולים Ersta. ההקצה לתקופה של שנתיים, עם אפשרות להארכה, הוענקה ל-Ersta Diakoni, והייתה מתוכננת להתחיל עם פתיחת הפעילות, במטרה לקבל את המטופלים הראשונים בספטמבר 2024 (Axelsson, 2024).

ביוני 2024 השלימה עיריית אופסלה "מכרז שמור" עבור הפעלת בית האבות והסיעוד Ferlin החל מחודש ינואר 2025 (Mårtensson, 2024a). תהליך המכרז, שהחל באוקטובר 2023, כלל התייעצויות עם ארגונים מבוססי רעיון ורשויות מקומיות. בדומה לסטוקהולם, גם במכרז זה זכתה Ersta Diakoni, אשר החליפה את Förenade Care שתפעלה את המוסד. ארגון התעשייה והמעסיקים Vårdföretagarna הביע התנגדות למכרז השמור מטעם ארבע חברות בארגון שלא יכלו להתמודד במכרז. החברות עתרו לבית המשפט המנהלי באופסלה לבטל את הזכייה במכרז ולקבוע כי על העירייה לבצע את הליך הרכש מחדש (Mårtensson, 2024b). במאי 2025 דחה בית המשפט את העתירה וקבע כי העירייה פעלה בהתאם לחוק, וכי מכרז שמור אינו סותר הוראות ה-LOU, והשאיר את הזכייה בתוקף. תיק זה מהווה למעשה תקדים משפטי לקבלה של מכרזים שמורים לפי הוראות החוק¹⁷.

לסיכום, נכון למועד כתיבת מסמך זה, השימוש במכרזי רכש השמורים לארגונים מבוססי רעיון נמצא בשלביו הראשונים, כאשר הרשויות המקומיות בשוודיה מתמודדות עם מיעוט משתתפים במכרזים אלו.

כיום, השימוש במכרזי רכש השמורים לארגונים מבוססי רעיון נמצא בשלבי הראשונים עקב מיעוט המשתתפים במכרזים אלו, התואם את המספר הנמוך יחסית של ארגוני רווחה ללא מטרות רווח הפעילים במדינה ואת התנגדותן של חברות למטרות רווח, אשר רואות עצמן נפגעות מההעדפה זו

¹⁷ Förvaltningsrätten i Uppsala. (2025, May 9). Judgment in cases no. 3923-24, 3931-24, 3932-24, and 3933-24.

מיעוט המשתתפים תואם את המספר הנמוך יחסית של ארגוני רווחה ללא מטרת רווח הפעילים במדינה ואת התנגדותן של חברות למטרת רווח, אשר רואות עצמן נפגעות מההעדפה זו.

טבלה 4: סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה ברכש חברתי בשוודיה

השלכות על עמותות	עיקרי ההסדר	רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות
פחות מעורבות ישירה, אך העמותות עשויות להשתלב כקבלניות משנה או להפעיל שירותים במימון ציבורי	הסדרת מתן שירותי הרווחה; הטלת אחריות על הרשויות המקומיות לספק שירותים ולשמור על רמת חיים סבירה לתושבים	חוק שירותי הרווחה (SoL), 1982
חייבות להתחרות עם חברות למטרת רווח, קושי במתן עדיפות לעמותות	מתן אפשרות לרשויות להפריט שירותים למיקור חוץ באמצעות מכרז תחרותי על בסיס מחיר	חוק הרכש הציבורי (LOU), 1992
אפשרות להיכנס לשוק, אך חיוב עמידה בדרישות רגולטוריות ויכולת להתחרות בשוק פתוח	מתן אפשרות למקבלי השירות לבחור בין ספקים; יישום שיטת בחירה חופשית בתחומי רווחה, חינוך ובריאות	חוק חופש הבחירה (LOV), 2008
פוטנציאל להעדפה במכרזים; הקמת ארגונים מבוססי רעיון והתמקדותם במשימות חברתיות	בדיקת הריכוזיות והביקורת הציבורית על חברות למטרת רווח; המלצות לקביעת תקרת רווח; העדפת עמותות	רפורמת הרכש 2015
העדפה מובהקת לארגונים ללא מטרת רווח; הטלת חובה לרשום את הארגון במאגר ממשלתי; תמיכה בכניסה של ארגונים מבוססי רעיון לשוק הרווחה	מתן אפשרות למכרזים השמורים לארגונים מבוססי רעיון בלבד, בהתאם לשיקול הדעת של הרשות המקומית; הקמת רשות רישום לעמותות	תיקונים ל-LOU ול-LOV (ינואר 2023)
הקלה על היכולת להשתתף במכרזים	שיפור מודלים, פישוט תהליכים לעמותות קטנות ובינוניות	הנחיות רשות הרכש 2024

ד.3. הספקת שירותים חברתיים בתהליכי רכש ציבורי בבריטניה

הספקת השירותים החברתיים בבריטניה נעשית במסגרת משפטית כלכלית מורכבת, שמעוצבת על ידי תחום הרכש, על תקנותיו והרגולציה העומדת בבסיסו, ומשפיעה על האיכות והנגישות של השירותים החברתיים.

עד לפרישת בריטניה מהאיחוד האירופי בשנת 2020, נשען משטר הרכש הציבורי בבריטניה על הדירקטיבה האירופית 2014/24/EU, שעגינה עקרונות של תחרות הוגנת, שקיפות ושוויון, לצד אפשרות לרכש אסטרטגי הכולל מטרות חברתיות וסביבתיות (Arrowsmith, 2014; Martin-Ortega and O'Brien, 2019).

תקנות החוזים הציבוריים טרום היציאה מהאיחוד האירופי

תקנות החוזים הציבוריים משנת 2015 פישטו את הליכי הרכש הציבורי במטרה לקדם שוויון, שקיפות, תחרות פתוחה וניצול יעיל של כספי ציבור ולשקול שיקולים סביבתיים וחברתיים ומגנני ערעור וסעדים

תקנות החוזים הציבוריים משנת 2015 מיסדו בבריטניה את עקרונות דירקטיבת הרכש הציבורי האירופית. מטרתם הייתה להסדיר את אופן ההתקשרות של גופים ציבוריים עם ספקים לצורך רכישת סחורות, שירותים ועבודות כחלק מהטמעת הדירקטיבה האירופית. תקנות אלה פישטו את הליכי הרכש הציבורי, מתוך מטרה לקדם תהליכים אלה בשוויון, שקיפות, תחרות פתוחה וניצול יעיל של כספי ציבור, לצד האפשרות לשקול שיקולים סביבתיים וחברתיים ומגנני ערעור וסעדים (Public Contracts Regulation, 2015^ט). התקנות חייבו שקיפות ותחרות פתוחה באמצעות פרסומים של חלק מהחוזים לציבור לפי קוד שקיפות של השלטון המקומי. התקנות גם אפשרו הכנסת קריטריונים של איכות להערכת מכרזים (Arrowsmith, 2014). בין החידושים הבולטים בתקנות נכלל "משטר המגע הקל" (Light Touch Regime), החולש על שירותים שבהם יש עניין מוגבל לרכש בין-מדינתי, כגון שירותי רווחה, חינוך ותרבות. משטר זה מאפשר גמישות רגולטורית ניכרת, לרבות בחירה בפרוצדורות המותאמות לצורכי הרשות, תוך שמירה על עקרונות של שקיפות ושוויון (Public Contracts Regulations 2015, Schedule 3). בנוסף, לפי סעיף 77 הנשען על סעיף דומה בדירקטיבה האירופית, ניתן לייצר "חוזים שמורים" ולהגביל מכרזים לארגונים שעומדים בתנאים מסוימים, כמו פעילות שלא למטרות רווח, מבנה ארגוני מבוסס השתתפות של העובדים והיעדר זכייה בשלוש השנים הקודמות (Crown Commercial Service, 2016).

יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי (2020) ותקופת המעבר

לאחר עזיבת בריטניה את האיחוד האירופי (Brexit) ב-31 בינואר 2020, החלה הממשלה הבריטית בתהליך רפורמה במדיניות הרכש הציבורי. בדצמבר 2020 פורסם המסמך Green

^ט Public Contracts Regulations 2015, SI 2015/102 (UK). UK Government

Paper: Transforming Public Procurement, שהציג שינויים משמעותיים במערכת הרכש הציבורי, במטרה לפשט ולייעל את התהליכים, להגביר את התחרותיות ולתמוך בעסקים קטנים ובינוניים (SMEs) (Cabinet Office, 2021).

חוק הרכש הציבורי 2023 ותקנות הרכש הציבורי 2024

תחום הרכש בבריטניה עובר עיצוב מחדש ושינויים משמעותיים

תחום הרכש בבריטניה עובר עיצוב מחדש ושינויים משמעותיים. חוק הרכש הציבורי 2023, שנכנס לתוקפו בפברואר 2025 (Procurement Act 2023)^מ, להלן: חוק הרכש הבריטי) משקף רפורמה רחבה בדיני הרכש של בריטניה באמצעות איחוד של חלקי חקיקה נפרדים למסגרת סטטוטורית אחידה (Sanchez-Gerales, 2025; Watt et al., 2023). החוק החדש שומר על עקרונות ומנגנונים קיימים, אך מעגן גם אפשרויות חדשות לקידום תכליות כלכליות וחברתיות בהתאם לסדרי עדיפויות לאומיים. בבסיס חקיקת הרכש עומדת תכלית התחרות והיעילות.

עם זאת, מסקירת מכלול דברי החקיקה והמנגנונים הרגולטוריים בבריטניה ניתן להצביע על מנגנונים וסעיפים בחקיקה ובהנחיות המנהליות, המדגישים את ייחודיותם של השירותים החברתיים ומאפשרים גמישות רגולטורית, כמפורט להלן.

מסקירת מכלול דברי החקיקה והמנגנונים הרגולטוריים בבריטניה ניתן להצביע על מנגנונים וסעיפים המדגישים את ייחודיותם של השירותים החברתיים ומאפשרים גמישות רגולטורית

בחוק החדש נותר בעינו **סעיף "משטר המגע הקל"** (Light Touch Regime), שעוגן בתקנות 2015. הוא מוגדר בסעיף 9 לחוק, המסמיק את הרשות המתאימה לקבוע בתקנות אילו שירותים ייכללו בו (Procurement Act 2023; Procurement Regulations 2024^{מא}).

תחום הבריאות, המעוגן ב-The Health and Care Services Act-

הוצא מתחולת המשטר הכללי של הרכש הציבורי והוסדר בנפרד באמצעות מנגנון בחירת ספקים (Public Selection Regime - PSR), המעוגן בתקנות רגולטוריות מכוח חוק שירותי בריאות^{מב}. מנגנון זה מעניק לרשויות המקומיות גמישות רבה בבחירת ספקים, לרבות העדפת ספקים קיימים, התאמה לצרכים האישיים של מקבלי השירות והפחתת העומס הבירוקרטי (Watt et al., 2023). השירותים הנכללים ב-PSR כוללים שירותי בריאות, בריאות הנפש, שירותים קהילתיים וטיפול בריאות ראשוניים, לצד שירותים מקומיים נוספים, כגון טיפול בהתמכרויות ובריאות נשים. מנגד, שירותים כגון תרופות, ציוד רפואי ושירותים סוציאליים למבוגרים אינם נכללים ב-PSR וניתנים בהסדרה נפרדת לפי חוק הרכש 2023.

תחום הטיפול בזקנים (Adult Social Care), המצוי תחת חוק הטיפול (Care Act 2014)^{מג}, מאפשר גמישות רגולטורית רחבה יחסית הודות ליכולת לשקול את העדפות האדם או

^מ Procurement Act 2023, c. 42 (UK). UK Government

^{מא} The Procurement Regulations 2024, SI 2024/692 (UK). UK Government

^{מב} The Health Care Services (Provider Selection Regime) Regulations 2023; SI 2023/1348 (UK). UK Government

^{מג} Care Act 2014, c. 23 (UK). UK Government

העדרפות המטפל בו ואת חשיבות המשכיות החוזים עקב חשיבות רצף הטיפול. החוק מהווה מסגרת לתכנון, עיצוב ופיקוח על השירותים לזקנים, אף שאינו עוסק ברכש עצמו, המוסדר בחקיקה נפרדת. פרק 4 לחוק הטיפול מתייחס למגוון עקרונות מנחים העוסקים באיכות השירותים המוזמנים, ובכלל זה מתמקד בתוצאות הרווחה, קידום איכות הטיפול ושכר כוח האדם, הבטחת משאבים מספקים, יכולת בחירה ושותפות עם מקבלי השירות וגורמי קהילה.

סעיף 33 לחוק הרכש הבריטי מאפשר לרשויות לאפשר השתתפות במכרזים מסוימים רק **לגופים ציבוריים קואופרטיביים**, המנוהלים על ידי עובדיהם, לתקופה של עד חמש שנים. סעיף זה מתייחס לקטגוריה Reservable Light Touch Services, ומאפשר הליך תחרותי גמיש (Competitive Flexible Procedures).

מבחן "בחירת המשתמש", המעוגן בסעיף 15 לחוק הרכש הבריטי, מחייב את הרשות לשקול את עמדות המשתמשים בשירות או את עמדות המטפלים שלהם טרם בחירת ספק. מבחן זה חל לגבי הסכמים הכלולים במסגרת "משטר המגע הקל" או שירותים שבבסיסם הטבה לפרט (למשל שירות חברתי שמקדם את המשתמש), או שירותים שהרשות מחויבת לשקול בהם את עמדת האדם או המטפל בו לגבי זהות נותן השירות (User Choice Contract). מבחן זה מעוגן גם בחוק הטיפול 2014 (Care Act 2014), שלפיו הרשות המקומית שמפעילה את מנגנוני המכרזים מחויבת להיות קשובה לצורכי מקבלי השירות, השקפותיו, רצונותיו, רגשותיו ואמונותיו. לכן, ניתן להעניק הסכמי השמה פרטניים ללא תחרות כאשר מקבל השירות או המטפל בו הביעו העדפה לגבי ספק ספציפי.

ההצעה בעלת היתרונות הרבים ביותר: סעיף 19 לחוק הרכש הבריטי קובע, שחוזים יוענקו על בסיס ההצעה בעלת היתרונות הרבים ביותר (Most Advantageous Tender) ולא על בסיס ההצעה הכלכלית הטובה ביותר בלבד (Most Economically Advantageous Tender). סעיף זה נועד לתגמל ספקים המציעים ערך מוסף חברתי ושירותים ייחודיים (ס' 19 לחוק הרכש 2023) (Procurement Act 2023, Schedule 5).

משטר ההרחקה (Exclusion Regime), המעוגן בסעיפים 55-61, מבסס מנגנון אחיד ומורחב להרחקת ספקים שאינם עומדים בדרישות הסף. המנגנון מבחין בין עילות הרחקה מחייבות (למשל, הרשעות פליליות חמורות) ובין עילות שבשיקול דעת (למשל, כישלון חוזר בקיום חוזים קודמים). רשימת הרחקה מרכזית (Debarment List), בניהול משרד הקבינט, יכולה למנוע השתתפות של ספקים בעייתיים לתקופה של עד חמש שנים. מנגנון זה נועד לחזק את אמון הציבור ולשמור על תקינות הליכי הרכש הציבורי.

הצהרת מדיניות הרכש הלאומית

הצהרת מדיניות הרכש הלאומית (National Procurement Policy Statement, NPPS), שפורסמה ב-13 בפברואר 2025, מתווה את העקרונות האסטרטגיים של ממשלת בריטניה בנוגע לרכש ציבורי בהתאם לחוק הרכש החדש. מטרתה להפוך את הרכש הציבורי לכלי לקידום מדיניות חברתית, כלכלית וסביבתית, תוך הקפדה על שקיפות,

הצהרת מדיניות הרכש הלאומית מתווה את העקרונות האסטרטגיים של ממשלת בריטניה בנוגע לרכש ציבורי בהתאם לחוק הרכש החדש. מטרתה להפוך את הרכש הציבורי לכלי לקידום מדיניות חברתית, כלכלית וסביבתית, תוך הקפדה על שקיפות, הגינות ומקצועיות

הגינות ומקצועיות. ההצהרה מדגישה כי לפני תחילת הליך רכש, על הממשלה לבחון האם השירות אכן מתאים למיקור חוץ, או שמא עדיף שיבוצע על ידי המדינה עצמה (in-house).

ה-NPPS הונחה בפני הפרלמנט בהתאם לסעיף 13(3)(c) לחוק הרכש 2023, והחוק מחייב את כלל הרשויות המתקשרות (contracting authorities) "לשקול" (have regard to) את ההצהרה בעת מימוש סמכויות הרכש שלהן. החובה חלה על כל הרשויות המוגדרות בסעיף 2 לחוק, למעט חריגים המפורטים בסעיף 13(10), כגון תאגידים פרטיים בתחום השירותים הציבוריים, חוזים במסגרת הסכמים קיימים או שווקים דינמיים, ורשויות מווילס ומצפון אירלנד הפועלות תחת הסדרים ספציפיים שלהן. המשמעות המשפטית של "have regard to" היא שעל הרשויות להוכיח כי שקלו את העקרונות והעדיפויות המופיעים ב-NPPS כחלק מתהליך קבלת ההחלטות שלהן. אי-ציות עשוי לחשוף את הרשות לביקורת ציבורית ואף לעתירות משפטיות מצד ספקים או בעלי עניין אחרים. למרות שההצהרה אינה נחשבת לחקיקה מחייבת במובן של חקיקה ראשית, אי-התחשבות בה עלולה להוות עילה לביקורת שיפוטית, במיוחד אם לא תועד שיקול הדעת או אם ההחלטות אינן עומדות בעקרונות ההצהרה.

להלן העקרונות המרכזיים בהצהרה:

- 1. השאת ערך מיטבי (Value for Money):** מתן דגש על יעילות, איכות ותוצאות ארוכות טווח, תוך מניעת התקשרויות שמובילות לשירותים באיכות ירודה. מודגש גם השימוש בשקיפות כאמצעי לאופטימיזציה.
 - 2. קידום צמיחה כלכלית:** העדפת עסקים קטנים ובינוניים (SMEs) וארגונים ללא כוונת רווח (VCEs), חיזוק שרשראות הספקה, יצירת מקומות עבודה איכותיים וקידום חדשנות מבוססת אתגרים.
 - 3. הפקת ערך חברתי וכלכלי:** שילוב שיקולי ערך חברתי בכל שלבי הרכש, תוך שותפות עם מקבלי השירות, עובדים וקהילות. ההצהרה כוללת מחויבות לאתיקה עסקית, מניעת שחיתות, קידום קיימות סביבתית ותשלום הוגן לספקים.
 - 4. ניהול מסחרי אפקטיבי ובניית יכולת מקצועית:** חיזוק יכולתן של רשויות הרכש לנהל חוזים ביעילות, תוך שיתוף פעולה בין רשויות וביצוע הכשרות ייעודיות לצוותים. מודגשת חשיבותה של הבנה רגולטורית עמוקה לצורך קבלת החלטות מושכלות.
 - 5. שיתופי פעולה בין רשויות:** עידוד שימוש בהסכמי רכש שיתופי (Collaborative Procurement Agreements), התואמים את צורכי הרשות והשוק, תוך שמירה על שקיפות, תנאי התקשרות הוגנים ועמידה בדרישות החוק.
- ההצהרה מהווה מסגרת מנחה למימוש מדיניות ציבורית רחבה דרך מערך הרכש, ומחייבת כל רשות ציבורית לבחון את תרומת הרכש למימוש סדרי עדיפויות לאומיים ומקומיים כאחד (National Procurement Policy Statement 2025^מ).

**חוק השירותים
הציבוריים (ערך חברתי)
מחייב רשויות ציבוריות
לבחון, כבר בשלב
התכנון של הליך הרכש,
כיצד אפשר לקדם ערך
חברתי, סביבתי וכלכלי
בתחום הרכש וכיצד
הרכש עשוי לתרום לכך.
זוהי הרחבה של עקרונות
הרכש הכללי, המדגישה
חדשנות, מעורבות
קהילתית ותכליות
חברתיות**

חוק השירותים הציבוריים (ערך חברתי) 2012 (Public Services (Social Value) Act 2012)^{מח} מחייב רשויות ציבוריות לבחון, כבר בשלב התכנון של הליך הרכש, כיצד אפשר לקדם ערך חברתי, סביבתי וכלכלי בתחום הרכש וכיצד הרכש עשוי לתרום לכך. זוהי הרחבה של עקרונות הרכש הכללי, המדגישה חדשנות, מעורבות קהילתית ותכליות חברתיות של תוכניות ומדידת איכותן קיימים גם תחת משטר זה (Lonsdale and Mesurier, 2024), החקיקה בנוגע לערך חברתי מסייעת לקידום אוכלוסיות מוחלשות באמצעות הגדרות מכרזים המקדמות אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה, אוסרות על אפליה בהעסקה ומקדמות הנגשה של שירותים ומבנים (FitzGerald and Macdonald, 2024). בכך נוצרת העדפה מסוימת לארגונים שפעולתם עולה בקנה אחד עם עקרונות הערך החברתי (Boeger, 2017; Lonsdale and Mesurier, 2019; Thurairajah et al., 2024). אחד הממצאים המרכזיים בספרות העדכנית על רכש ציבורי הוא כי יצירת ערך חברתי איננה תולדה של הוראות רגולטוריות בלבד, אלא של תהליכי תרגום, פרשנות ותיווך המתקיימים בזירה הארגונית והקהילתית. מחקר השוואתי שנערך

ב-17 רשויות מקומיות וארגוני בריאות בבריטניה מדגיש, כי ערך חברתי אינו נתפס כתוספת חיצונית למכרזים, אלא כעיקרון שיש לשלב בליבת האסטרטגיה הארגונית, תוך התאמה לצרכים ולמאפיינים מקומיים (Selviaridis et al., 2023). החוקרים מראים כי עמותות וארגוני מגזר שלישי ממלאים תפקיד חיוני בקידום ערך חברתי, אך יכולתם להשתתף במכרזים ולהיבחר כספקים תלויה במנגנוני תרגום, שמסייעים להם לנסח את תרומתם החברתית במונחים ניתנים למדידה, התואמים לשפת הרכש הציבורי. לפיכך, העדפת עמותות איננה רק עניין של זהות משפטית, אלא גם של היכולת המוסדית להעריך ולשקלל תרומות שאינן נמדדות על ציר המחיר בלבד, אלא כוללות השפעות על תעסוקה, שוויון חברתי ופיתוח קהילתי.

**להשלמת החוק פורסמה
בשנת 2025 הנחיה
במסגרת מדיניות הרכש
הממשלתית: "הטמעה
חברתית בתהליכי
מכרזים ממשלתיים"**

להשלמת החוק פורסמה בשנת 2025 הנחיה במסגרת מדיניות הרכש הממשלתית: "הטמעה חברתית בתהליכי מכרזים ממשלתיים"^{מח}. עיקרי ההנחיה הם: 1. כל מכרז ממשלתי הכפוף להנחיה חייב לכלול שיקולי ערך חברתי; 2. על משרדי הממשלה להקצות לערך חברתי משקל של לפחות 10% בקריטריונים של הערכת מכרזים; 3. השימוש נעשה לפי "מודל הערך החברתי" (Social Value Model). יצוין כי מנגנונים אלה, המעוגנים בהנחיות, הם מנגנוני תעדוף וולונטריים ואין חובה ליישם.

^{מח} Public Services (Social Value) Act 2012, c. 3 (UK). UK Government

^{מח} Procurement Policy Note (PPN) 002: Taking account of social value in the award of central government contracts. UK Government

**ממשלת בריטניה
הוציאה מסמך המתאר
מודל לקידום ערך
חברתי ברכש, הקובע
תחומי ערך מרכזיים
לשילוב במכרזים
ציבוריים. המסמך כולל
גם מנגנוני מדידה ובקרה
לאורך חיי ההתקשרות
במטרה להבטיח מימוש
התחייבויות חברתיות**

ממשלת בריטניה הוציאה מסמך המתאר מודל לקידום ערך חברתי ברכש^{מז}. מסמך זה מנסח מסגרת ברורה להערכת השפעות חברתיות, סביבתיות וכלכליות של התקשרויות ממשלתיות. בהתאם למודל, כל התקשרות מעל סף כספי מסוים מחייבת הכללה מפורשת של קריטריונים הקשורים לערך חברתי כחלק ממנגנון ההערכה הכולל, תחת העיקרון "ההצעה בעלת היתרונות הרבים ביותר" (Most Advantageous Tender). המודל קובע חמישה תחומי ערך מרכזיים (missions) לשילוב במכרזים ציבוריים: 1. האצת הצמיחה הכלכלית באמצעות קידום עבודה הוגנת, פיתוח מיומנויות וחיזוק שרשראות הספקה; 2. הפיכת בריטניה למובילה באנגריה נקייה באמצעות פרקטיקות רכש בנות-קיימא; 3. חיזוק הביטחון בקהילה ותמיכה בצמצום פשיעה; 4. פירוק חסמים להזדמנויות באמצעות העסקה והכשרה של אנשים מקבוצות מוחלשות ויצירת מסלולי קריירה לגיוון תעסוקתי; 5. חיזוק מערכת הבריאות באמצעות שיפור הפיריון ותמיכה ברווחה הפיזית והנפשית של עובדים וקהילות.

בנוסף, המודל כולל מנגנוני מדידה ובקרה לאורך חיי ההתקשרות במטרה להבטיח מימוש התחייבויות חברתיות. שימוש במודל זה משתלב ברפורמה הרחבה בתחום הרכש בבריטניה, השואפת להפוך את ההוצאה הציבורית לכלי משמעותי בקידום מטרות חברתיות, תוך שמירה על תחרות, שקיפות ויעילות.

חוק נוסף הנוגע לשירותים חברתיים והספקתם הוא חוק שירותי בריאות ורווחה, 2012 (Health and Social Care Act 2012^{מח}). בהתאם לסעיף 76 לחוק זה פורסמה בשנת 2013 רגולציית רכש "בחירת המטופל ותחרות" מס' 2, המאפשרת, במקרים מסוימים, התנהגות "אנטי תחרותית" כאשר היא משרתת את טובת מקבלי השירות. הנחיה זו זכתה לביקורת, שכן היא עומדת בסתירה מסוימת עם עקרונות התחרות החופשית באיחוד האירופי^{מט}. יחד עם זאת, גם בבריטניה יש קריאה לשימוש במודלים גמישים יותר להספקת שירותים, דבר שמתחדד מאוד בזמני חירום, כגון תקופת הקורונה (Sanchez-Graells, 2015, 2020).

בתחום האימוץ, החוק המרכזי בבריטניה הוא Adoption and Children Act 2002^{מז}. סעיף 148 לחוק קובע, כי רק גופים המוגדרים כ-adoption societies רשאים לעסוק בסידורי אימוץ. ההגדרה כוללת גופים ציבוריים וארגונים וולונטריים, כלומר, גופים שפועלים ללא כוונת רווח. הסדר משפטי זה מבטא מדיניות מוצהרת, שלפיה אימוץ יבוצע רק על ידי גופים שאינם בעלי אינטרס כלכלי, מתוך מטרה להבטיח את טובת הילדים ואת תקינות ההליך.

^{מז} The social value model 2025

^{מח} Health and Social Care Act 2012, c. 7 (UK). UK Government

^{מט} Devonshires Solicitors (2022). The National Health Service (Procurement, Patient Choice and Competition) (No. 2) Regulations 2013

^{מז} Adoption and Children Act 2002, c. 38 (UK). UK Government

מקרה בוחן: חוק שירותי בריאות ורווחה (ויילס) 2024: העדפת עמותות בטיפול בילדים

**חוק שירותי הבריאות
והרווחה בוויילס, שנכנס
לתוקפו ב-2025, נחקק
כחלק ממדיניות כוללת
של ממשלת ויילס
לצמצם את מעורבות
המגזר הפרטי בטיפול
בילדים ובבני נוער
בסיכון באמצעות
הוצאתן של חברות
פרטיות מהתחום עד
שנת 2030, ולבטל את
האפשרות להפקת רווח
מהשמת ילדים במסגרות
אומנה או בהשמה
חוץ-ביתית אחרת**

**הסקירה שהזמינה
ממשלת ויילס הצביעה
על כך שספקים למטרות
רווח נוטים להציע
שירותים פחות יציבים,
מרוחקים יותר מבית
הילד ובאיכות
נמוכה יותר**

חוק שירותי הבריאות והרווחה בוויילס משנת 2024 (The Health and Social Care [Wales] Bill)^{נא}, שנכנס לתוקפו ב-2025, נחקק כחלק ממדיניות כוללת של ממשלת ויילס לצמצם את מעורבות המגזר הפרטי בטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון באמצעות הוצאתן של חברות פרטיות מהתחום עד שנת 2030, ולבטל את האפשרות להפקת רווח מהשמת ילדים במסגרות אומנה או בהשמה חוץ-ביתית אחרת. החוק גם מאפשר להרחיב את האוטונומיה של מקבלי שירותי בריאות, שהם אנשים עם מוגבלות, באמצעות הסדרים של מימון ישיר.

הרקע לחקיקה: ביקורת ציבורית ותפיסה ערכית

החקיקה התבססה על ביקורת ציבורית נרחבת בנוגע לתפקוד שוק שירותי האומנה לילדים באנגליה ובוויילס. הצעת החוק הוולשית לביטול רווחיות במערך הפנימיות והאומנה לילדים התבססה על שילוב של ביקורת ציבורית נרחבת ותפיסה ערכית ברורה. סקירה שהזמינה ממשלת ויילס בחנה את ההשפעות של הפעלת שירותי אומנה לילדים בידי ספקים למטרות רווח בהשוואה לספקים ללא מטרות רווח (Ablitt et al., 2024). הסקירה הצביעה על כך שספקים למטרות רווח נוטים להציע שירותים פחות יציבים, מרוחקים יותר מבית הילד ובאיכות נמוכה יותר. ממצאים אלה חיזקו את הביקורת הציבורית שהתמקדה ביוקר השירותים, במחסור במסגרות, ברווחיות מופרזת ובפגיעה בזכויות הילדים.

בדברי ההסבר לחוק נאמר:

"The Welsh Government does not believe there should be a market for care for children, or that profits should be made from caring for children facing particular challenges in their lives." (section 3.28 p. 11 in health bill memorandum, Welsh Government, 2024)^{נב}

עוד הודגש, כי על המדינה לספק לילדים שבאחריותה טיפול המושתת על צורכיהם וזכויותיהם, ולא על שיקולים כלכליים או תמריצים שוקיים (Welsh Parliament, 2024, p. 26).

^{נא} Health and Social Care (Wales) Act 2025 (UK). Welsh Government

^{נב} "ממשלת ויילס אינה סבורה שצריך להתקיים שוק בתחום הטיפול בילדים, או שיש להפיק רווחים מהטיפול בילדים המתמודדים עם אתגרים מיוחדים בחייהם."

^{נא} Welsh Government. (2024). Health and Social Care (Wales) Bill: Explanatory memorandum

הסדרים בתחום ההשמה החוץ-ביתית: מעבר לשירותים ללא מטרות רווח

החוק קובע כי החל מחודש אפריל 2026, רק גופים ללא מטרות רווח - עמותות, חברות לתועלת הציבור, אגודות שיתופיות וכיוצא באלה - יורשו לפעול כספקים של מסגרות מגורים, אומנה ושירותים לילדים הנמצאים בהשגחת הרשויות המקומיות. ספקים למטרות רווח לא יורשו לפעול בשוק זה, ועד אפריל 2030 ייאסר להציב ילדים במסגרות המופעלות על ידי ארגונים למטרות רווח, אלא באישור חריג. הרשויות המקומיות מחויבות להבטיח היצע מספק של שירותים, ולדווח מדי שנה על תוכניות ההיערכות ונתוני ההשמות.

דוחות של הפרלמנט הוולשי ושל המרכז למדיניות ציבורית בוויילס (WCP) הביעו תמיכה במהלך, אך גם הזהירו מפני אתגרי היישום. נטען כי המערכת הקיימת איננה מתפקדת כראוי, אך ביטול נושא הרווח לבדו לא צפוי לפתור את בעיות היסוד בה. הדוחות הדגישו את הצורך בתכנון זהיר, בהשקעה בשירותים ובהבטחת רציפות תפקודית (Bristow et al., 2024; Welsh Parliament, 2024, p. 7).

החוק קובע כי החל מחודש אפריל 2026, רק גופים ללא מטרות רווח - עמותות, חברות לתועלת הציבור, אגודות שיתופיות וכיוצא באלה - יורשו לפעול כספקים של מסגרות מגורים, אומנה ושירותים לילדים הנמצאים בהשגחת הרשויות המקומיות

החלטות הממשלה בוויילס נתמכו גם במחקר דלפי¹¹ איכותני שנערך בקרב מומחים בתחום, ובחן את ההשלכות האפשריות של ביטול רכיב הרווח. במחקר נמצא, כי קיימת הסכמה עקרונית על פוטנציאל השיפור באיכות השירות והפניית משאבים לטובת הילדים, לצד חשש ממחסור בכוח אדם וסגירת מסגרות. המומחים הדגישו את הצורך בצעדי מדיניות משלימים, ובהם תקשורת שקופה, הקצאת תקציב מתאים, חיזוק שירותי מניעה והתערבות מוקדמת ותמיכה באיחוד משפחות. בהקשר רחב יותר צוין, כי המהלך עשוי לתרום ליציבות מערכת הרווחה, אך יישומו דורש תכנון מוקדם והתמודדות עם אתגרים רגולטוריים ותפעוליים (Alma Economics, 2024).

בנוסף להסדרים בתחום האומנה, החוק כולל חלק משמעותי נוסף, הנוגע למימון הישיר של שירותים רפואיים לאנשים עם מוגבלות. מטרתו היא לאפשר קבלת שירותים על פי בחירה אישית, תוך הפחתת תלות בגורמים מתווכים. המהלך נועד להעצים את מקבלי השירותים ולאפשר להם שליטה רחבה יותר בעיצוב חייהם (Welsh Parliament, 2024). מבחינת איכות השירות, הרגולטורים לא מצאו פערים עקביים בין ספקים למטרות רווח ובין ספקים שאינם למטרות רווח, אך מחקר אורך מצא שספקים למטרות רווח נטו להפר יותר תקנים ולקבל יותר המלצות לתיקון, מה שמחזק את הצורך בפיקוח יעיל ובמנגנוני בקרה (Welsh Parliament, 2024, art. 7.27).

¹¹ מחקר דלפי: שיטת מחקר איכותנית-כמותית לחיזוי, הערכה או גיבוש הסכמה בין מומחים. שיטת מחקר זו מבוססת על סדרה של סבבים אנונימיים של שאלונים או סקרים בקרב קבוצת מומחים בתחום מסוים. לאחר כל סבב, החוקרים מסכמים את התשובות ומחזירים את הממצאים לקבוצה, כדי לאפשר למומחים לשקול מחדש את עמדותיהם לאור עמדות האחרים. התהליך חוזר כמה פעמים עד שמתקבלת מגמה ברורה או קונצנזוס. השיטה שימושית במיוחד בנושאים מורכבים או עתידיים שבהם הידע האמפירי מוגבל.

**אחד המנגנונים לקידום
שיתוף ציבור ובקרת
איכות בוויילס הוא
פעילותו של הארגון
הציבורי העצמאי Llais,
"קול" בוולשית, המשמש
כמנגנון לשמיעת קולות
הציבור, איסוף משוב
וקבלת המלצות לשיפור
השירותים בתחומי
בריאות ורווחה**

בתחום הבריאות, סעיף 47 לחוק שירותי הבריאות הממלכתי של ויילס משנת 2006 ("National Health Service [Wales] Act 2006"), מסמך את השר לקבוע רגולציה ייחודית לרכש שירותים לשם הבטחת התאמה, הוגנות, שקיפות ומניעת ניגודי עניינים (סעיף A10). לחוק זה מצטרף חוק רכש שירותי הבריאות (ויילס) 2024, שנועד לאפשר התאמה מקומית למדיניות הרכש הבריטית החדשה. החוק מעניק לממשלת ויילס סמכות להחריג שירותי בריאות מהחוק הבריטי, בתנאי שקיימים בעניינם הסדרים רגולטוריים חלופיים. החקיקה החדשה משקפת גישה גמישה, שאינה מבוססת רק על תחרות, אלא גם על שימור ידע מקצועי, בניית אמון עם ספקים ותמיכה ברציפות השירות.

אחד המנגנונים לקידום שיתוף ציבור ובקרת איכות בוויילס הוא פעילותו של הארגון הציבורי העצמאי "Llais" ("קול" בוולשית), המשמש כמנגנון לשמיעת קולות הציבור, איסוף משוב וקבלת המלצות לשיפור השירותים בתחומי בריאות ורווחה.

ביקורת ואתגרים בעניין המעבר להספקה על ידי עמותות בלבד בתקופת המעבר

הביקורת על המהלך מתייחסת לכך שהוא עלול לשבש את השוק ולהוביל למחסור בשירותים. המכון המלכותי למימון ציבורי (CIPFA) הביע ספקות בנוגע ליכולתה של המדינה להבטיח היצע מספק ללא המגזר הפרטי, תוך הדגשת הצורך במשאבים, תיאום וליווי מקצועי. מתנגדי החקיקה טוענים, שהיא מונעת ממניעים אידאולוגיים ולא ממחקר אמפירי, ומתריעים מפני פגיעה בכוח העבודה, יציאה לא מתואמת של ספקים למטרות רווח ומחסור במסגרות השמה, במיוחד בתקופת המעבר. הם מציינים, כי יש להבחין בין "רווח" ל"רווח עודף", וטוענים שהחקיקה לא מכירה בהבדלים הקיימים בין תאגידים גדולים עם רווחים מופרזים ובין עסקים קטנים, המנוהלים בידי אנשי מקצוע המשקיעים בעסק חזרה את רוב רווחיהם (Welsh Parliament, 2024, pp. 29-30, 51-55, 60).

חקיקה משלימה: שותפות חברתית ורכש אחראי

חוק השותפות החברתית והרכש הציבורי של ויילס (2023) (Social Partnership and Public Procurement [Wales] Act, 2023)¹¹ משלים את הרפורמה ומקדם מודל של רכש ציבורי אחראי. החוק מחייב שיתוף פעולה עם נציגי עובדים, קביעת מטרות רווחה משותפות ואימוץ פרקטיקות של רכש מקדם זכויות בתחומי הבריאות והרווחה. אף שחלקו השלישי טרם נכנס לתוקף, הוא מהווה תשתית נורמטיבית חדשנית, שעשויה לשמש השראה למדינות נוספות.

¹¹ National Health Service (Wales) Act 2006, c. 42 (UK). UK Parliament

¹² Who we are. Llais Wales

¹³ Social Partnership and Public Procurement (Wales) Act 2023 (UK). Welsh Government

סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה של רכש חברתי בבריטניה

לסיכום, החקיקה בתחום הרווחה והרכש הציבורי בבריטניה משקפת מגמה ברורה של מעבר לשירותים מונעי ערכים, תוך הפחתת תמריצים מסחריים, חיזוק הפיקוח הציבורי והשתתפות האזרחים והרחבת הבחירה והשליטה של מקבלי השירותים. מגמה זו מספקת תובנות חשובות למדינות המבקשות לאזן בין יעילות כלכלית לשמירה על זכויות חברתיות. מכיוון שמדובר ברפורמה מתהווה, חשוב להמשיך לעקוב אחר יישומה בפועל, לבחון את השפעתה על האיכות והנגישות של השירותים, וללמוד ממנה לצורכי עיצוב מדיניות עתידית.

הטבלה שלהלן מסכמת את המאפיינים המרכזיים של הרגולציה והמדיניות בבריטניה בתחום הרכש הציבורי והשירותים החברתיים, תוך התמקדות בהשפעה האפשרית על עמותות. הטבלה כוללת את עיקרי ההסדרים הרגולטוריים ואת השלכותיהם על עמותות בהקשר של השתתפות במכרזים.

טבלה 5: סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה ברכש חברתי בבריטניה

רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות	עיקרי ההסדר	השלכות על עמותות
תקנות החוזים הציבוריים (2015)	הטמעת עקרונות של שקיפות, תחרות, שיקולים חברתיים וסביבתיים; Light Touch Regime לשירותים חברתיים; סעיף 77 לחוזים שמורים לארגונים קואופרטיביים למטרה חברתית	אפשרות להשתתפות מועדפת בשירותים מסוימים, גמישות רגולטורית
חוק הרכש הציבורי (2023) ותקנות (2024)	איחוד מסגרות; שמירה על Light Touch, סעיף 33: שמירת מכרזים לגופים קואופרטיביים; סעיף 19: הצעה מיטבית (ולא רק זולה); סעיף 15: העדפות משתמש	הזדמנות להעדפה בזכייה, היכולת להתמודד בזכות קידום תכליות חברתיות ואיכות ולא רק מחיר
מנגנון PSR לשירותי בריאות (2022)	בחירת ספקים גמישה בשירותי בריאות ונפש; העדפת ספקים קיימים והתאמה אישית	אפשרות לבחירה ישירה של מקבלי השירות את ספק השירות; חוזים ארוכי טווח; פחות תחרותיות מחייבת; גמישות בתהליך
הצהרת מדיניות הרכש הלאומית (2025)	בדיקת כדאיות מיקור חוץ, קידום ערך חברתי, שיתופי פעולה בין-רשויות	הכרה בתרומה החברתית וקליטה במכרזים מתאימים
חוק הערך החברתי (2012) והנחיות PPN 002 (2025)	הכללת ערך חברתי בכל מכרז ממשלתי; משקל של לפחות 10% בקריטריונים	חיזוק יתרון יחסי לעמותות בתחום החברתי והתעסוקתי

רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות	עיקרי ההסדר	השלכות על עמותות
חוק שירותי בריאות ורווחה (ויילס, 2024)	איסור רווח בשירותי אומנה ודיור חוץ-ביתי לילדים; החל משנת 2030, איסור לספק שירותים על ידי גופים למטרות רווח בלבד	עדיפות מוחלטת לעמותות בתחום הילדים בוויילס
חוק רכש שירותי בריאות בוויילס (2024)	יכולת החרגה מהחוק האנגלי; שמירה על שיקול דעת מקומי, חיזוק מקצועיות וספקים קיימים	אפשרות לחוזים ישירים של הרשויות עם ספקים מסוימים ללא תחרות בהליך מכרזי רגיל, שמירה על רציפות ומומחיות
חוק השותפות החברתית והרכש הציבורי בוויילס (2023)	חובת שיתוף עובדים, מטרות רווחה משותפות, אימוץ רכש חברתי	מסגרת חוקית תומכת לשיתוף עמותות וספקים חברתיים
חוק האימוץ (2002)	רק גופים ללא מטרות רווח רשאים לפעול כסוכנויות אימוץ בכל רחבי אנגליה	בלעדיות בפעילות אימוץ לגופים ללא כוונת רווח

מדידה, פיקוח ותמריצים ברכש חברתי באנגליה

שילוב מנגנוני פיקוח והערכה אפקטיביים ברכש חברתי הוא תנאי מרכזי להבטחת איכות השירותים ולחיזוק אחריותיות הספקים

במסגרת הסקירה על בריטניה נחשפנו לכמה מחקרים שבחנו את איכות השירותים. הפרטת שירותים חברתיים לגופים למטרות רווח לוותה בביקורת גוברת בבריטניה בשל עדויות מחקריות לכך שההפרטה אינה מביאה בהכרח לשיפור באיכות או להפחתת עלויות. מחקרים הראו כי מסגרות טיפול למטרות רווח נוטות לקבל דירוגי איכות נמוכים, נסגרות בשיעורים גבוהים, ולעיתים פוגעות ביציבות וברצף השירות, בעיקר בתחומי דיור מוגן לזקנים, טיפול סוציאלי לילדים והשמות חוץ-ביתיות^{נח}.

שילוב מנגנוני פיקוח והערכה אפקטיביים ברכש חברתי הוא תנאי מרכזי להבטחת איכות השירותים ולחיזוק אחריותיות הספקים. באנגליה

^{נח} הספרות האמפירית בבריטניה מראה כי מיקור חוץ והפרטת השירותים החברתיים לא השיג בעקביות את יעדי - חיסכון ושיפור האיכות - ולעיתים אף נקשר להידרדרות בתוצאות (Bach-Mortensen et al., 2024a, 2024b; Goodair et al., 2024). במחקר שנערך בסקוטלנד נמצא, שהשירותים שניתנו על ידי ספקים ציבוריים וספקי המגזר השלישי היו איכותיים יותר מאלה שניתנו על ידי ארגונים למטרות רווח, שהוערכו בתדירות גבוהה יותר כסיכון בינוני-גבוה (Bach-Mortensen and Montgomery, 2019). בתחום הדירור המוגן לזקנים, 804 מתוך 816 המקומות שנסגרו ביוזמת ה-CQC בשנים 2011-2023 היו של מסגרות למטרות רווח, שנוטות לקבל ציוני איכות נמוכים יותר (Bach-Mortensen et al., 2024a). בשירותי השמה חוץ-ביתית לילדים, ארגונים למטרות רווח זכו לדירוגי איכות נמוכים יותר, הפרו דרישות רגולטוריות רבות יותר ונקשרו לריבוי השמות מחוץ לרשות ולפחות יציבות במהלך השנים 2011-2022; בוויילס נמצאו עדויות לריחוק גדול יותר מהבית ולפגיעה ברצף וביציבות במסגרות עם כוונת רווח (Bach-Mortensen et al., 2022; 2023; Welsh Parliament, 2024).

**בשנים האחרונות פיתחה
הוועדה לאיכות הטיפול
בבריטניה מסגרת
הערכה אחידה, הכוללת
חמישה ממדים מרכזיים
- בטיחות, יעילות, יחס
מכבד, תגובתיות וניהול
תקין - המתורגמים ל-34
הצהרות איכות מדידות,
הנשענות על שישה
מקורות ראיות שונים,
לרבות חוויות מקבלי
השירות וצוותי השטח**

**במקביל התפתחו לאורך
השנים מודלים של
רכש מבוסס תוצאה,
המחברים בין מנגנוני
תשלום ובנוסטים ובין
השגת תוצאות חברתיות
מוגדרות, כגון שיפור
במדדי בריאות נפשית
או ירידה במספרם של
חסרי הבית**

פועלת הוועדה לאיכות הטיפול (Care Quality Commission, CQC), אשר קובעת סטנדרטים מחייבים לצורך הכרה בספקים ציבוריים. לצד זאת, חוק השירותים הציבוריים (ערך חברתי) משנת 2012 מחייב את הרשויות לשקול לא רק את עלות השירות, אלא גם את תרומתו החברתית. המכון הלאומי למצוינות בבריאות ובטיפול (NICE) מספק קווים מנחים התומכים בתהליך קבלת החלטות במכרזים. בשנים האחרונות פיתחה הוועדה לאיכות הטיפול מסגרת הערכה אחידה, הכוללת חמישה ממדים מרכזיים - בטיחות, יעילות, יחס מכבד, תגובתיות וניהול תקין - המתורגמים ל-34 הצהרות איכות מדידות, הנשענות על שישה מקורות ראיות שונים, לרבות חוויות מקבלי השירות וצוותי השטח (CRC, Assessment Framework; Quality Statement^ט).

במקביל התפתחו לאורך השנים מודלים של רכש מבוסס תוצאה (Outcome-Based Contracting, OBC), המחברים בין מנגנוני תשלום ובנוסטים ובין השגת תוצאות חברתיות מוגדרות, כגון שיפור במדדי בריאות נפשית או ירידה במספרם של חסרי הבית (FitzGerald and Macdonald, 2024). גישה זו שואפת להבטיח התאמה טובה יותר בין השירותים הניתנים לצרכים בשטח, תוך קידום שיתופי פעולה בין מגזרים שונים. עם זאת, קיימים אתגרים משמעותיים ביישום הגישה: נטייה ל"תיעדוף" אוכלוסיות שקל יותר להראות הצלחה בשירותן (Creaming, ראו להלן), קושי לקבוע מדדים שיבטאו איכות ולא רק תפוקה וסכנת סטייה ממטרות מדיניות רחבות עקב מדידה מצומצמת. כמו כן העברת הדגש לאישור תשלום עבור "תוצאה" עלולים לערער רכיבים שמערכת ציבורית מתקשה לוותר עליהם: סטנדרטים מקצועיים, רציפות טיפול, חובות שקיפות ופיקוח מותאם אוכלוסיות פגיעות (FitzGerald and Macdonald, 2024).

מחקר אמפירי רחב שערכה טומקינסון (Tomkinson, 2016) מחדד את הקשיים שביישום חוזים מבוססי תוצאה בשירותים החברתיים. אף כי חוזים אלה הצליחו פעמים רבות להביא לשיפור במדדים שנקבעו כתנאי

לתשלום, מדדים אלו לא תמיד שיקפו את טובת מקבלי השירות או את יעדיהם האמיתיים של מקבלי ההחלטות. יתרה מזו, נמצא כי חלק מהספקים נטו לסנן אוכלוסיות עם סיכויי הצלחה נמוכים (מונח המכונה Creaming, כלומר לקחת את מי שיספקו אימפקט גבוה יותר בפחות משאבים), ולעיתים אף להפעיל פרקטיקות שנוגדות את רוח השירות. המחקר מצביע גם על כך, שמבני תמרוץ נוקשים לא בהכרח הובילו לחדשנות, אלא לעיתים גררו סטנדרטיזציה מוגזמת ופגיעה באוטונומיה המקצועית של הצוותים.

הקשר בין מבני תמרוץ, ניהול חוזים ושוק תחרותי נבחן לעומק במחקרה של מור (Moore, 2024), המבוסס על ניתוח של 34,961 חוזים מתוך מאגר של למעלה מ-178,000 חוזי רכש שירותים ציבוריים שפורסמו בבריטניה בין השנים 2006-2019. המחקר בחן את השפעתם של תמריצים חוזיים, חוזי יחס

^ט CRC, Assessment Framework

(המאפשרים קשר ארוך טווח ומנגנוני יציאה והכונה עיתיים) וקשרים קודמים עם ספקים על החלטתם של הספקים המיועדים להשתתף במכרז וכיצד אלה משפיעים על רמות התחרות בשוק. ממצאי המחקר מדגישים את המתח שבין טיפוח קשרים ארוכי טווח עם ספקים ובין שמירה על פתיחות השוק וריבוי שחקנים. ממצאי המחקר מצביעים על כך שניהול חוזים מיטבי וניהול שווקים תחרותיים אינם משימות נפרדות, אלא מערכות של יחסים הדדיים, ולעיתים סותרים. חיזוק קשרים עם ספקים, שימוש בתמריצים מבוססי ביצועים וניהול חוזים גמיש ומוותאם - כל אלה עשויים להוביל בטווח הארוך לפגיעה בתחרות, לצמצום נגישותם של ספקים חדשים ולהתבססותם של ספקים ותיקים. מצד שני, הגדלת התחרות והפעלת לחצים שוקיים עשויים להביא לנוקשות ניהולית, לפגיעה באמון ובקשרים עם ספקים ולעלויות ניהול גבוהות.

מדידה והערכה ברכש חברתי דורשות איזון עדין בין שאיפה לתוצאות מדידות ובין שמירה על ערכים חברתיים רחבים. שילוב בין רגולציה אפקטיבית, תמריצים מבוססי ביצועים ומנגנוני פיקוח גמישים עשוי לקדם שירותים איכותיים, מותאמים ומבוססי אמון מבלי לפגוע בתחרות ולהבטיח שהשירותים יינתנו לאוכלוסיות הזקוקות להם ביותר

לכן, מעצבי מדיניות העוסקים ברכש חברתי נדרשים לאזן באופן מושכל בין טיפוח קשרים עם ספקים איכותיים ובין שמירה על פתיחות השוק והוגנותו. לטענת מור, מומלץ לבחון מחדש את מבני התמריצים, את אופני פרסום המכרזים ואת הקריטריונים להערכת הצעות, כך שיאפשרו גמישות ניהולית מבלי לפגוע בשקיפות ובתחרות. יש להכיר בכך שקידום יעדים חברתיים דרך הרכש אינו יכול להתבסס רק על עקרונות של תחרות, אלא מחייב גם פיתוח יכולות ניהול חוזים מורכבים ויחסים ארוכי טווח המבוססים על אמון, לצד שמירה על ריבוי שחקנים בזירה (Moore, 2024).

לסיכום, מדידה והערכה ברכש חברתי דורשות איזון עדין בין שאיפה לתוצאות מדידות ובין שמירה על ערכים חברתיים רחבים. שילוב בין רגולציה אפקטיבית, תמריצים מבוססי ביצועים ומנגנוני פיקוח גמישים עשוי לקדם שירותים איכותיים, מותאמים ומבוססי אמון מבלי לפגוע בתחרות ולהבטיח שהשירותים יינתנו לאוכלוסיות הזקוקות להם ביותר.

ד.4. הספקת שירותים חברתיים בתהליכי רכש ציבורי בהולנד

בשני העשורים האחרונים עוברת מדיניות הספקת השירותים החברתיים בהולנד שינוי, ממדינת רווחה ריכוזית לתפיסות מבוזרות יותר, שעיקרן הספקת שירותי הבריאות על ידי חברות ביטוח והספקת שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות

מבחינה היסטורית, שירותי הרווחה בהולנד סופקו בעיקר על ידי אנשים פרטיים, אזרחים מאוגדים וכנסיות, אשר פעלו על בסיס התנדבותי ואידיאולוגי (קתולי, פרוטסטנטי, ליברלי) וסיפקו מגוון רחב של שירותים. יחד עם זאת, במהלך המאה הקודמת, מדינת הרווחה ההולנדית נטלה על עצמה את משימת הספקת השירותים. בשני העשורים האחרונים עוברת מדיניות הספקת השירותים החברתיים בהולנד שינוי, ממדינת רווחה ריכוזית לתפיסות מבוזרות יותר, שעיקרן הספקת שירותי הבריאות על ידי חברות ביטוח והספקת שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות.

ארגונים אזרחיים עדיין מהווים שחקן בשדה הספקת השירותים החברתיים, אולם היקף השתלבותם אינו גדול. בשדה הספקת

**בהולנד, היזמות האזרחית
משתלבת במדיניות
ציבורית המכונה "הזכות
לאתגר", המעוגנת בחוק
התמיכה החברתית,
ומאפשרת לאזרחים
וליוזמות חברתיות
להציע חלופות לביצוע
שירותים ציבוריים,
מתוך הנחה שהם יכולים
לעשות זאת באופן חכם,
זול או יעיל יותר**

**נכון להיום, מיקור החוץ
של שירותי הבריאות
מוסדר במסגרת השלטון
המרכזי, אך עיקר נטל
הספקת השירותים
החברתיים נופל על כתפי
הרשויות המקומיות**

השירותים החברתיים אפשר למצוא כיום קואופרטיבים, ארגוני מתנדבים (שבדרך כלל מנהלים מרכזים קהילתיים) ויוזמות אזרחיות, אולם פעילותם של אלה כבר איננה בגדר נדבך מרכזי. בהקשר זה חשוב לציין, כי בהולנד היזמות האזרחית משתלבת במדיניות ציבורית המכונה "הזכות לאתגר" (Right to Challenge), המעוגנת בחוק התמיכה החברתית (Social Support Act [WMO 2015]), ומאפשרת לאזרחים וליוזמות חברתיות להציע חלופות לביצוע שירותים ציבוריים, מתוך הנחה שהם יכולים לעשות זאת באופן חכם, זול או יעיל יותר (Bouwman, 2022).

תהליך ביזור הסמכויות בדיון ההולנדי החל בשנת 2007, ומאז עוברות עוד ועוד משימות של הספקת שירותים חברתיים לידי הרשויות המקומיות (Manunza and Telgen, 2017). תהליך זה מגובה בשורה ארוכה של דברי חקיקה: חוק הנוער מיום 1 במרץ 2014 (Jeugdwet 2014^{טו}) בנושא כללים לגבי האחריות המוניציפלית למניעה, תמיכה, סיוע וטיפול בצעירים והוריהם עם בעיות גדילה וחינוך, בעיות פסיכולוגיות והפרעות; חוק התמיכה החברתית (Wmo 2015) מיום 9 ביולי 2014, הקובע כללים בנושא תמיכה מוניציפלית בתחום העצמאות, השתתפות בחברה ודיוור מוגן; חוק העבודה והסיוע מיום 9 באוקטובר 2003 (WWB 2003^{טז}), הקובע כללים בנושא תמיכה בהשתלבות בעבודה ומתן סיוע על ידי הרשויות המקומיות, ואשר הוחלף ביום 1 ינואר 2015 בחוק השתתפות (Participatiewet^{טז}); וחוק הסיוע העירוני בהתמודדות עם חובות מיום 9 בפברואר 2012 (Wgs 2012^{טז}), המחיל על הרשויות המקומיות את האחריות לסיוע בהסדרת חובות וכיוצא באלה. למעשה, נכון להיום, בעוד שמיקור החוץ של שירותי הבריאות מוסדר במסגרת השלטון המרכזי, עיקר נטל הספקת השירותים החברתיים נופל על כתפי הרשויות

המקומיות, והן האחראיות לספק סיוע ותמיכה לתושביהן הפגיעים, כגון קשישים, אנשים עם מוגבלות, בעיות פסיכיאטריות או פסיכו-סוציאליות כרוניות, צעירים ופליטים.

החוקים שפירטנו לעיל מאפשרים לרשויות המקומיות לספק בעצמן את השירותים החברתיים או להתקשר עם ספקים במיקור חוץ לצורך כך. אם בעבר השירותים החברתיים שסופקו על ידי ספקים פרטיים מומנו בעיקר באמצעות סובסידיות (תמיכות מתקציב הציבור), הרי שבעשור האחרון המצב השתנה.

דיני הרכש ההולנדיים הוסדרו תחת חוק הרכש הציבורי משנת 2012, הקובע את עקרונות הרכש, ובכלל זה רכש חברתי. כאן יש להדגיש, כי הרכש החברתי הוחרג באופן מסוים מהדירקטיבה האירופית תוך שימוש ב"משטר הרך" שמעוגן בה ואשר מעניק חופש פעולה

^ט Social Support Act 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo 2015) (2014). The Netherlands

^{טא} Jeugdwet (Wet van 1 maart 2014, Stb.2014, nr. 105) (Youth Act 2015)

^{טב} Work and Social Assistance Act of 2003 (Wet werk en bijstand, WWB) (2003). The Netherlands

^{טג} Participation Act (Participatiewet) (2015). The Netherlands

^{טד} Municipal Debt Counseling Act of 2012 (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Wgs) (2012). The Netherlands

מסוים למדינות, כפי שהצגנו בפרק העוסק בדירקטיבה של האיחוד האירופי. פסקי הדין פאלק פארמה וטריקון (אשר מוצגים בתת-הפרק העוסק בדירקטיבה) השפיעו על אופן הספקת השירותים בהולנד, שכן לאחריהם נמצא במחקר שבחן את הליכי הרכש שמבוצעים על ידי הרשויות המקומיות בהולנד, כי למעלה מ-90% מהליכי רכש שבוצעו בהתאם לכללי המכרזים האירופיים, המחמירים מדיני הרכש ההולנדיים, כלל לא היו צריכים להתבצע בשיטה זו (Telgen et al., 2014, Uenk et al., 2015).

בפועל, נכון לשנים 2017-2018, למעלה מ-61% מתקציב הרשויות המקומיות נוצל למימון השירותים החברתיים בהתאם לחוק הנוער וחוק התמיכה החברתית. הרשויות המקומיות משתמשות בשלל מכשירים משפטיים לביצוע מיקור חוץ של שירותים חברתיים, כגון חוזה ממשלתי (מכרז), זיכיון, רישיון או סובסידיה, אלא שקיים חוסר סדר ובלבול מושגים בין רשויות שונות, אין האחדה של הכלים ורשויות שונות עושות שימושים מגוונים באותם כלים (Uenk et al., 2018, Uenk and Wind, 2020).

שיטות מיקור חוץ של השירותים החברתיים בהולנד

בהולנד, הרשויות המקומיות משתמשות בשלל מכשירים משפטיים לביצוע מיקור חוץ של שירותים חברתיים, כגון חוזה ממשלתי (מכרז), זיכיון, רישיון או סובסידיה, אלא שקיים חוסר סדר ובלבול מושגים בין רשויות שונות, אין האחדה של הכלים ורשויות שונות עושות שימושים מגוונים באותם כלים

1. מכרז פומבי: השיטה הסטנדרטית בהולנד היא שיטת המכרז על פי

חוק המכרזים משנת 2012. שיטה זו חלה הן על השלטון המרכזי והן על השלטון המקומי. בהתאם לחוק, הרכש מבוצע בדרך של מכרז פומבי, והבחירה נעשית על פי קריטריונים מוגדרים. בשירותים חברתיים יש נטייה להעדיף שיטות אחרות על פני המכרז הפומבי, בעיקר פרקטיקות הסכמיות (ראו סעיף 3 להלן), אולם רשויות מקומיות מבצעות מכרזים פומביים כאשר סכום המכרז עולה על 750 אלף אירו, כאשר יש צורך לבחור בין כמה ספקים או כאשר קיים תחום שבו יש רצון לערוך בחירה מושכלת בספק (להבדיל משיטות שבהן כל הספקים יכולים להיבחר באותה מידה).

2. מכרז ניהולי: הליך חדשני לרכש שירותים, שפותח במקור עבור

רשויות מקומיות בהולנד בשנת 2009, ונועד להתאים את שיטת המכרזים למורכבותם של השירותים החברתיים. לשיטה זו כמה עקרונות מיוחדים: 1. התמקדות בדיאלוג ובמשא ומתן בין הרשות לספקים במקום מכרז קלאסי, שבו הרשות מכתיבה את התנאים. המכרז הניהולי שם דגש על דיאלוג ושיתוף פעולה בין הרשות לספקי השירותים הקיימים והפוטנציאליים, כשמטרת הדיאלוג היא לדון בצרכים, בתפיסות, ביעדים ובאינטרסים של כל הצדדים כדי

להגיע להסכמה משותפת לגבי השירותים הנדרשים והתעריפים; 2. התחשבות בדעותיהם של בעלי הזיקה המשפיעים על המכרז, וזאת כדי להבטיח לגיטימציה ולשקף את צורכי הלוקוחות; 3. חוזה גמיש (אמנה), המאפשר התאמות ושינויים לאורך זמן; 4. הכרה בהבדלים בין הספקים, מתוך הבנה כי הספקים אינם קבוצה הומוגנית, ולכן יש לקיים משא ומתן פרטני עם כל ספק לאחר גיבוש אמנה כללית; 5. התאמה לדירקטיבה האירופית לאור העובדה ששירותי עזרה ביתית אינם נחשבים שירותים שחובה לערוך אותם במכרז קלאסי. שיטה זו

שונה משיטת המכרז הקלאסי הנוקשה ומהמודל הזיילנדי (ראו בהמשך), שבהם כל ספק שעומד בתנאים ובמחיר יכול להשתתף (Robbe, 2011). יש לציין, כי השימוש במודל זה צומצם לאור חילוקי דעות באשר להתאמתו לדירקטיבה האירופית ולדיני הרכש הציבורי בהולנד שתוקנו בעקבותיה.

3. פרקטיקות הסכמיות: לצורך יישום הדירקטיבה האירופית משנת 2014 נקבעו בחוק המכרזים ההולנדי (2012) סעיפים 2.38 ו-2.39, שבהם הוראות מוגבלות ותמציתיות בכל הנוגע להליכי המכרז לשירותים חברתיים. כתוצאה מכך התפתחו פרקטיקות הסכמיות, הנהוגות כיום במיקור חוץ על ידי רשויות מקומיות, כמפורט להלן (Uenk at el., 2015; Uenk at el., 2019; Uenk and Wind, 2020):

א. רכש מוכוון ביצועים (Prestatie-inkoop): הליך שבו הרשות מגדירה את התוצאות הרצויות באופן פונקציונלי, ומאפשרת לספקים להציע פתרונות חדשניים להשגתן. ההליך כולל לעיתים ראיונות עם אנשי מפתח כחלק מקריטריוני האיכות.

ב. התקשרות מוכוונת דיאלוג (Dialooggericht contracteren): הליך המבוסס על דיאלוג משותף עם כלל הספקים כדי לגבש יחד את תנאי ההסכם.

ג. המודל הזיילנדי (het Zeeuws model): מודל שפותח במחוז זיילנד, שבו הרשות קובעת מראש את כל תנאי ההתקשרות (כולל תעריפים), וכל ספק שעומד בתנאים ומוכן להם יכול להצטרף להסדר.

ד. הליך משא ומתן בתחום החברתי (OSD): הליך המאפשר משא ומתן פרטני (אחד על אחד) עם ספקים שעברו שלב סינון ראשוני.

שלושה מתוך ארבעה נהלים אלה (התקשרות מוכוונת דיאלוג, המודל הזיילנדי והליך משא ומתן בתחום החברתי) דומים במאפייניהם לשיטת "הבית הפתוח", כלומר לא מתבצעת בחירה מתוך ספקים. בנוסף, משא ומתן על תנאי ההסכם בין הרשות המקומית לספק (כיחיד או כקבוצה), מהווה חלק חשוב ברוב פרקטיקות הרכש הלא מוסדרות הללו.

4. חוזים שמורים (ס' 2.82a לחוק הרכש ההולנדי): סעיף זה בחוק ההולנדי מתבסס על סעיף 77 בדירקטיבה האירופית, ומאפשר לרשויות ציבוריות לשריין את זכות ההשתתפות בהליכי רכש מסוימים רק לארגונים אשר עונים לכמה תנאים מוגדרים (Bouwman, 2022):

א. הארגון נותן מענה למגוון מצומצם של שירותים חברתיים המוגדרים על פי חוק כציבוריים, כגון שירותי בריאות, שירותים חברתיים ושירותים קשורים; שירותי חינוך והכשרה; שירותי ספריות, ארכיונים, מוזיאונים ושירותי תרבות; שירותי ספורט וכיוצא באלה.

ב. מטרת הארגון: מטרת הארגון מספק השירות היא להגשים את המשימה של הספקת השירות הציבורי הספציפי.

ג. מדיניות הרווחים של הארגון: רווחי הארגון חייבים להיות מושקעים מחדש בקידום מטרותיו הציבוריות, או שהם מחולקים מחדש על בסיס עקרונות של שותפות (participatory principles). כלומר, מנגנון חלוקת הרווחים של הארגון אינו מיועד להעשיר בעלי מניות חיצוניים, אלא משרת את חברי הארגון עצמם, למשל, עובדי הארגון המשתמשים בשירות הארגון או חברים אחרים בקהילה המעורבים בארגון.

ד. המבנה הניהולי והשליטה: מבני הניהול והשליטה של הארגון מבוססים על בעלות עובדים או עקרונות של השתתפות פעילה של עובדים, משתמשים או בעלי עניין.

ה. **היעדר רציפות:** הרשות המזמינה לא העניקה לאותו ארגון חוזה עבור אותם שירותים בשלוש השנים האחרונות.

ו. **מגבלת תקופה:** חוזה ההתקשרות לא יהיה לתקופה ארוכה יותר משלוש שנים רצופות. לאחר מכן יש תקופת צינור של שלוש שנים לפני שהארגון יוכל לקבל שריון חדש להתקשרות על פי סעיף זה בחוק.

הפרמטרים להערכת אופני הספקת השירות החברתי וטיב מודל הספקת השירות

**טיב ארגון הספקת
השירות החברתי בהולנד
נמדד לפי ארבעה
פרמטרים: סבירות
כלכלית; נגישות -
חופש הבחירה של
הלוקח; איכות; ומניעת
הונאות טיפול**

בדין ההולנדי אין החרגה ישירה בחוק הרכש מהליך מכרזי, וזאת על אף מסורת של הספקת שירותים חברתיים על ידי ארגוני מגזר שלישי. הדין ההולנדי כפוף לדין האירופי, אשר מבחינתו, עצם היכולת של גוף לבצע פעילות כלכלית בשוק מכפיפה אותו לדיני המכרזים. חוק המכרזים של הולנד אימץ אומנם את חובת המכרזים של הדיקטיבה, אולם ביחס לשירותים חברתיים, החובה אומצה באופן מוגבל וגמיש באמצעות סעיפים 2.38 ו-2.39 לחוק המכרזים 2012. במסגרת זו, לא הובהר איזה מרחב פעולה יש לעיריות ובאילו גבולות עליהן לפעול. בסעיף 2.38(1) לחוק המכרזים 2012 נקבע, כי עבור שירותים חברתיים ושירותים ספציפיים אחרים יכולות רשויות מקומיות ליישם את ההליך בדרכים גמישות יותר (תהליך שכונה SAS). במילים אחרות, חוק הרכש ההולנדי מאפשר בנסיבות מסוימות לעצב הליכי רכש גמישים לשירותים חברתיים תוך הכרה באופיים הייחודי של שירותים אלו.

טיב ארגון הספקת השירות החברתי בהולנד נמדד לפי ארבעה פרמטרים (Bouwman, 2022):

1. **סבירות כלכלית** (Betaalbaarheid van het stelsel)

פרמטר זה בוחן באיזו מידה תורם כל כלי משפטי לשמירה על עלויות סבירות במערכת הרווחה, דוגמת אתגרים דמוגרפיים כמו הזדקנות האוכלוסייה ועלייה מתמדת בהוצאות הבריאות והרווחה. הליך הביזור של הספקת שירותי הרווחה בהולנד לווה בקיצוץ תקציבי, בהנחה שהרשויות המקומיות יוכלו לספק את השירותים באופן יעיל וחסכוני יותר. לכן, מנגנון הספקת השירות נמדד ביחס לאופן שבו ישפיע על יכולת הרשות לשלוט בעלויות ולעמוד במסגרות התקציב, מבלי לפגוע באיכות השירות.

2. **נגישות: חופש הבחירה של הלוקח** (Toegankelijkheid: keuzevrijheid)

פרמטר זה מתמקד במידת חופש הבחירה הניתנת למקבל השירות (הלוקח) בבחירת ספק השירותים שלו. חופש הבחירה הוא ערך המושרש עמוק בתרבות ההולנדית ומאפשר לאזרחים לבחור ספק בהתאם לתפיסת עולמם ולהערכת איכות השירות שיקבלו.

3. **איכות** (Kwaliteit)

לאחר הליך ביזור הספקת השירותים לרשויות מקומיות, האחריות להגדרת סטנדרטים של איכות הועברה במידה רבה לרשויות המקומיות, למעט כמה תקנים לאומיים בסיסיים. בהולנד מתקיים

דיון ציבורי בשאלת סטנדרטיזציה של איכות השירות, אך הוחלט להימנע מכך כדי לשמור על הגמישות והאוטונומיה של הרשויות המקומיות לפתח פתרונות מותאמים וחדשניים.

בהקשר זה חשוב לעמוד על המדיניות הציבורית למדידה, המכונה "אומדן מבוסס תוצאה" (resultaatgericht indiceren). גישה זו רווחת ברשויות המקומיות והיא מבקשת להגדיר את התוצאה הרצויה או את המטרה שיש להשיג, במקום להכתיב את התהליך או את הפעולות הספציפיות לביצוע. גישה זו מעניקה לספקים חופש פעולה לבחור את הדרך היעילה והחדשנית ביותר להשגת התוצאה. לדוגמה, במקום להקצות ללקוח מספר שעות ספציפיות של עזרה במשק בית, העירייה מגדירה את התוצאה הנדרשת - "בית נקי וראוי למגורים" - ומשאירה לספק השירות את האפשרות להחליט כיצד להשיג מטרה זו.

4. מניעת הונאות טיפול (Tegengaan van zorgfraude)

ריבוי הספקים מוביל את הרשויות ההולנדיות לעסוק במאבק בניצול לרעה של כספי ציבור המיועדים לרווחה. המונח "הונאת טיפול" (zorgfraude) מתואר כמונח גג לכל שימוש לא תקין בכספי רווחה, החל מדיווחים כוזבים על טיפולים שלא ניתנו ועד להזנחת מטופלים על ידי ספקים ששמים את הרווח הכספי לפני טובת המטופל (Rekenkamer IJsselstein, 2023).

הגבלת הרווחים במגזרי הרווחה והבריאות

**הגבלת הרווחים
בסקטורים הממומנים
בכספי ציבור אינה
תופעה חדשה בהולנד,
אלא נושא מרכזי
ורב-שנים בדיון
הציבורי והפוליטי**

הגבלת הרווחים בסקטורים הממומנים בכספי ציבור אינה תופעה חדשה בהולנד, אלא נושא מרכזי ורב-שנים בדיון הציבורי והפוליטי. היסטורית, עקרון היסוד היה למנוע זליגה של כספי ציבור המיועדים לטיפול לכיסם של משקיעים פרטיים, במיוחד במגזרים שבהם הממשלה נשאה בעבר בסיכונים פיננסיים משמעותיים. עם זאת, עיקרון זה לא יושם באופן אחיד והרגולציה התאפיינה בטלאים-טלאים, עם כללים שונים לסוגי טיפול שונים (Kroneman, 2018). כתוצאה מכך קיימים מהלכי חקיקה להסדרת הנושא, אשר נמצאים בעיצומם לקראת חקיקת חוק חדש, שיגביל את רווחי הספקים שמספקים שירותים חברתיים.

החקיקה המרכזית שהייתה בתוקף עד שנת 2022 הייתה "חוק רישוי מוסדות בריאות" (WTZi)^{סה} שקבע איסור כללי על חלוקת רווחים למוסדות המספקים טיפול הממומן במסגרת "חוק ביטוח בריאות". האיסור חל בעיקר על טיפול במסגרות אשפוז, כגון בתי חולים, מוסדות טיפוליים ומוסדות סיעודיים. המגבלה על חלוקת רווחים נבעה מתפיסת המדיניות הציבורית כי המדינה אחראית לעלויות ההון של מוסדות אלה, ומאחר שהמוסדות לא נשאו בסיכון ההוני המלא, חלוקת רווחים נתפסה כבלתי הולמת. אף על פי שהשיטה השתנתה בשנת 2008, ומוסדות הפכו אחראים באופן מלא לסיכונים ההון שלהם, האיסור נותר ברובו על כנו.

^{סה} Health Care Institutions (Licensing) Act (Wet toelating zorginstellingen, WTZi) (2005). The Netherlands

בינואר 2022 נכנס לתוקפו "חוק הצטרפות ספקי טיפול", שמטרתו להגביר את השקיפות והאחריות בקרב ספקי השירותים ולהרחיב את הפיקוח על ספקים חדשים הנכנסים לשוק

בימים אלה נמצא בתהליכי חקיקה "חוק היושרה של ספקי שירותי בריאות וטיפול נוער" ומטרתו היא לחייב ספקים לנהל עסקים ביושר ולקדם אינטרסים חברתיים, כגון איכות, נגישות ומחירים סבירים

ביום 1.1.2022 נכנס לתוקפו חוק חדש שהחליף את WTZi: "חוק הצטרפות ספקי טיפול" (WTZa)¹⁰. מטרת החוק החדש הייתה להגביר את השקיפות והאחריות בקרב ספקי השירותים ולהרחיב את הפיקוח על ספקים חדשים הנכנסים לשוק. יחד עם זאת, החוק לא כלל מגבלות זהות על חלוקת רווחים. הסיבה לכך היא מהלך רוחב בקרב מעצבי המדיניות הציבורית בהולנד, אשר שמו להם למטרה לקבוע חקיקה חדשנית ומחמירה יותר לגבי יכולתם של ספקים בשדה השירותים החברתיים לחלק רווחים.

מטרתה של הצעת חקיקה חדשה, אשר נמצאת בתהליכי חקיקה בימים אלה ומכונה בשם "חוק היושרה של ספקי שירותי בריאות וטיפול נוער" (WIBz)¹¹, היא לחייב ספקים לנהל עסקים ביושר ולקדם אינטרסים חברתיים, כגון איכות, נגישות ומחירים סבירים. להצעת החוק החדשה יש כמה רכיבים:

◀ הגברת הפיקוח החיצוני, אכיפה וקביעת עילות לסירוב ולביטול רישיון כדי לעצור את השימוש לרעה בכספי ציבור. הצעת החוק מאפשרת לרגולטור לפקח על הפעילות העסקית של ארגונים המספקים שירותים חברתיים, בין היתר באמצעות בקשת מסמכים פיננסיים במקרים שבהם איכות הטיפול ירודה במידה משמעותית, למנהלי הספקים יש עבר פלילי או שנראה שקיימים סיכונים פיננסיים מכוונים בארגון.

◀ האיסור על חלוקת רווחים בשירותים חברתיים יישאר בתוקפו ויוחמר. הטלת ההגבלות על חלוקת רווחים הן גם ברמת הספק הראשי וגם ברמת ספקי המשנה, וכן קיים איסור על חלוקת רווחים במצב שבו הספקים אינם מספקים טיפול איכותי. כמו כן מוטל איסור על משיכת כספים במצב פיננסי לא איתן.

◀ מגבלות על סיכונים פיננסיים, המקשות על הספקים ליטול אשראי או לבצע השקעות בכספיהם.

על פי נוסח הצעת החוק החדשה, WIBz, החוק צפוי להשפיע על כמה חוקים קיימים ולהוביל לאיחוד של חלק מההסדרה הפיננסית בתחום הבריאות והטיפול:

◀ **חוק הסדרת שוק הבריאות (WVG):** חוק זה משמש כחוק מסגרת להסדרת השוק, התמחור והתעריפים. הצעת החוק WIBz מעבירה אליו את כללי חלוקת הרווחים שנקבעו בעבר בחוק WTZi (שאינו בתוקף היום), ובכך מאחדת את ההסדרה הפיננסית תחת חוק מרכזי אחד.

¹⁰ Healthcare Providers Admission Act ([Wet toetreding zorgaanbieders](#), WTZa) (2022). The Netherlands

¹¹ Health Care and Youth Care Providers (Integrity of Business Conduct Act) ([Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders](#), WIBz) (2025). The Netherlands

הצעת החוק עלתה לדין מקדמי בוועדת חקיקה של הפרלמנט ההולנדי ביום 18.6.25.

◀ **חוק רישוי ספקי טיפול (WTZa) משנת 2022:** בהתאם להצעת חוק WIBz, מתן רישיון על פי החוק יהווה מכשיר אכיפה מרכזי. בנוסף, יתווספו עילות חדשות לסירוב או לשלילת רישיון, ובפרט על בסיס חוסר יושרה מצד הספק או מנהליו.

◀ **חוק הנוער (Jeugdwet):** חוק זה מסדיר את הטיפול בנוער. הצעת החוק WIBz מציעה להחיל על ספקים הפועלים לפי חוק הנוער מגבלות חדשות על חלוקת רווחים.

בנוסף, חשוב להוסיף כי עיריות מוסיפות תנאים שונים למפרטי הטיפול שהן מפרסמות, העוסקים, בין היתר, בהגבלת יכולת הרווח של הספק. הגבלה זו איננה מתייחסת אך ורק לשירות הספציפי מושא המכרז/ההתקשרות עם הרשות הציבורית, אלא מגבלת רווח כללית שחלה על הספק עצמו.

כך, לדוגמה, בשנת 2023 ניתן פסק דין של בית הדין לערעורים ארנהם-לייוורדן, שבו נדונה תביעה שהגישה ספקית שירותי רווחה מסחרית נגד שבע עיריות¹⁰⁰. הרקע לסכסוך היה מכרז שפרסמו העיריות, אשר כלל, בין היתר, תנאים המגבילים את יכולת הספק להרוויח, באופן שלטענת הספק היה בלתי מידתי. סוגיית הגבלת הרווח נקבעה ב"מפרט הדרישות" (Programma van Eisen, PvE) שפרסמו העיריות, ונקבעה בו מגבלת רווח כללית של 8% על הספקים המציעים. הספק טען למידתיות, והוסיף שתנאי זה אינו קשור לנושא המכרז. עיקר טענת הספק נגעה לכך שספקים גדולים פועלים בתחומים מגוונים, וחלק מרווחיהם עשויים לנבוע מפעילויות שאינן קשורות כלל למכרז הספציפי, ולכן הגבלת הרווח הכוללת של החברה ל-8% בשל חוזה זה בלבד פוגעת בהם.

בית הדין דחה טענה זו, וקבע כי מטרת ההגבלה על רווחים היא מניעת רווחים מופרזים מביצוע פעילות המבוססת על כספי ציבור. השופטים אומנם סייגו את המגבלה, כך שאם יוכיח הספק שעיקר הרווח הגבוה נובע מפעילויות אחרות, הרשות לא תוכל להפעיל את הסנקציות בהתאם לסמכותה. יחד עם זאת, בית הדין קיבל את עמדת העיריות כי ההסדר החוזי מהווה כלי נוסף, לצד הפיקוח הציבורי הקיים, למאבק בהונאות וברווחים מופרזים במערכת הבריאות, נושא הנמצא בראש סדר היום הפוליטי והציבורי.

¹⁰⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. (2023, 7 februari). Stichting Zorggroep Noordwest-Veluwe Zorg v. Gemeente Elburg, et al. (Zaaknummer 200.319.055). <https://uitspraken.rechtspraak.nl>

טבלה 6: סיכום החקיקה ההולנדית בנושא רכש חברתי ותפקידיה

קיצור שם החוק	שם החוק בהולנדית	שם החוק בעברית	תפקיד וחשיבות	סטטוס
WIBz	Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders	יושרה בניהול עסקי של ספקי שירותי בריאות וטיפול בנוער	הצעת חוק חדשה שמטרתה לחדש ולהחמיר את כללי הרווח והיושרה	בהליכי חקיקה
WTZi	Wet toelating zorginstellingen	רישוי מוסדות בריאות	חוק היסטורי שקבע את האיסור המקורי על חלוקת רווחים. הוחלף ברובו על ידי חוק WTZa וכן בהצעת חוק WIBz	לא בתוקף החל משנת 2022
WMG	Wet marktordening gezondheidszorg	הסדרת שוק הבריאות	החוק המרכזי להסדרת השוק, תעריפים וביצועים. הצעת החוק WIBz תטמיע את כללי הרווח החדשים בתוכו	בתוקף
WTZa	Wet toetreding zorgaanbieders	רישוי ספקי טיפול	החוק הנוכחי המסדיר כניסת ספקים חדשים, וקובע רישיון חובה, שהצעת חוק WIBz מתכוונת להשתמש בו כמנוף אכיפה	בתוקף
Jeugdwet	Jeugdwet	חוק הנוער	חוק המסדיר את הטיפול בנוער, שהאחריות עליו בידי הרשויות המקומיות. ספקים תחת חוק זה יהיו כפופים לתנאים החדשים של WIBz	בתוקף

לסיכום, ניכר שההולנדים מעוניינים מאוד להגמיש את הנוקשות האופיינית לדיני המכרזים. קיים מתח תמידי בין הדין האירופי לדין ההולנדי, כאשר למרות שהדין האירופי עצמו הקל על דרישות המכרז ברכש חברתי, הדין ההולנדי מעוניין להקל עוד יותר. השיטה המבוזרת ההולנדית (הספקת שירותים בעיקר על ידי הרשויות המקומיות), בצירוף העובדה שחופש הבחירה בספק מצד מקבל השירות הוא עקרון-על, מייצרים מסגרת שונה מזו הישראלית, שבה קיימת בחירה מצומצמת, אם בכלל, בין ספקים

וששירותים מסוימים מוסדרים בה דרך השלטון המרכזי. סף הכניסה לחוק חובת המכרזים בישראל הוא נמוך מאוד בהשוואה לאירופי. בהולנד, הרשויות המקומיות חופשיות כמעט לחלוטין לבחור את דרך ההתקשרות עם הספק ברכישת שירותים בהיקף כספי של עד 750 אלף אירו, ובכך מתאפשרים מודלים של התקשרות שאינם תחת שיטת המכרזים הקלאסית.

בהולנד, הרשויות המקומיות חופשיות כמעט לחלוטין לבחור את דרך ההתקשרות עם הספק ברכישת שירותים בהיקף כספי של עד 750 אלף אירו, ובכך מתאפשרים מודלים של התקשרות שאינם תחת שיטת המכרזים הקלאסית

טבלה 7: סיכום מאפייני הרגולציה המרכזיים להעדפה ברכש חברתי בהולנד

השלכות על עמותות	עיקרי ההסדר	רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות
אין הבחנה בין עמותות לעסקים; מחויבות לעמוד בתנאי רישוי ולהתחרות עם ספקים פרטיים	העברת האחריות להספקת שירותי רווחה לרשויות המקומיות	חוק הנוער (2014), חוק התמיכה החברתית (2015), חוק ההשתתפות (2003), וחוק הסיוע העירוני בהתמודדות עם חובות (2012)
אין הבחנה בין עמותות לעסקים; מתן אפשרות לעמותות להשתתף במיקור חוץ, אך התחרות עם חברות מסחריות על בסיס מחיר מקשה עליהן	קביעת עקרונות לרכש ציבורי, כולל רכש חברתי, תוך החרגה חלקית מדרישות המכרזים האירופיות באמצעות "משטר המגע הקל"	חוק הרכש הציבורי (2012)
אין הבחנה בין עמותות לעסקים; הקלה על כניסת ספקים לשוק, אך חיוב עמידה בתנאי רישוי ויכולת להתמודד עם תחרות בשוק פתוח	פסקי דין אלו קבעו כי שיטות רכש מסוימות, כגון מודל "הבית הפתוח", אינן נחשבות כלל ל"חוזת ציבורי" הכפוף לדירקטיבת הרכש האירופית. כתוצאה מכך, שיטות אלה פטורות מחובת המכרזים	פסקי דין פאלק פארמה וטריקונן (2016, 2018)

רכיב רגולטורי / רכיב מדיניות	עיקרי ההסדר	השלכות על עמותות
מכרז ניהולי (2009)	שיטת רכש חדשנית, המבוססת על דיאלוג, שיתוף פעולה וחוזים גמישים עם ספקים, תוך התחשבות בצורכי הלקוחות	אין הבחנה בין עמותות לעסקים; מתן אפשרות לספקים להשתלב בתהליכי רכש באמצעות דיאלוג ושיתוף פעולה. השימוש בשיטה צומצם עקב חוסר התאמה לדירקטיבה האירופית
פרקטיקות הסכמיות (2014 ואילך)	פרקטיקות המאפשרות גמישות ברכש, הכוללות רכש ביצועים, חוזים מונחי דיאלוג, המודל הזיילנדי והליך משא ומתן בתחום החברתי	אין הבחנה בין עמותות לעסקים; הקלה על ספקים קטנים להשתתף במיקור חוץ, במיוחד בשיטות דמויות "הבית הפתוח", אך התחרות פתוחה לעסקים ועמותות כאחד
הצעת חוק היושרה של ספקי שירותי בריאות וטיפול נוער (WIBz, 2025)	חיוב ספקים לנהל עסקים ביושר, הגברת הפיקוח, הגבלה משמעותית של האפשרות לחלק רווחים ואיסור על חלוקתם במקרים של טיפול לא איכותי, הטלת מגבלות על סיכונים פיננסיים	העדפה עקיפה של עמותות לאור המגבלות המותאמות לספקים שהם מלכ"ר
מדיניות למאבק בהונאות טיפול (2019 ואילך)	קביעת דרישות כשירות, בדיקות מקצועיות, שימוש בחקיקה למניעת הונאות וזיהוי מאפייני הונאה כמו חוסר מקצועיות או שיווק אגרסיבי	חיוב עמותות להוכיח מקצועיות ושקיפות, אך סיוע בהגנה עליהן מפני תחרות לא הוגנת של ספקים לא מהימנים

ה.1. דיון בממצאי הסקירה

בסקירה זו ביקשנו לבחון את האפשרויות להעדפה מוסדית של עמותות על פני חברות מסחריות בהספקת שירותי רווחה במיקור חוץ. בחלקו הראשון של הנייר סקרנו את המאפיינים הייחודיים של השירותים החברתיים. מצאנו כי השירותים החברתיים מציבים אתגרים ייחודיים בפני מודל הרכש הציבורי המסורתי בשל הפער המהותי בין העקרונות העומדים בבסיסו - תחרות, יעילות וחיסכון - ובין הצרכים המורכבים של אוכלוסיות מקבלי השירותים החברתיים ואופי השירותים. השירותים החברתיים נדרשים לספק מענה מותאם אישית, רגיש לצרכים משתנים וגמיש, הנשען על קשרים אישיים, שיקול דעת מקצועי ולעיתים על תהליכים שיקומיים או טיפוליים מתמשכים. מאפיינים אלו אינם תואמים את מנגנוני הרכש התחרותיים הקלאסיים, אשר נוטים להעדיף קריטריונים כמותיים ויכולת תמחור ברורה על פני התאמה איכותית ומקצועית.

עם השנים הורחב תחום המכרזים גם לשירותים החברתיים, מה שהוביל לטשטוש הגבולות בין עמותות לחברות מסחריות ולהתרחקות מן המהות המשפטית הייחודית של העמותה, תוך היעדר הבחנה רגולטורית ברורה בין שני סוגי הספקים. עקב טשטוש זה, נדרשת התאמה מבנית של מודל הרכש הציבורי ושל הכלים הרגולטוריים והניהוליים אשר נעשה בהם שימוש במסגרתו, על מנת להתאימם לאופי הייחודי של השירותים החברתיים, הן במישור המעשי והן במישור העקרוני (כגון הערך האנושי והטיפול המגולם בשירות חברתי). התאמה זו תועיל לצמצום הפער בין מדיניות הרווחה המוצהרת ובין היבטים מסוימים של מימושה בפועל באמצעות, בין היתר, הסדרה תאגידית.

בחלקו השני של הנייר בחנו את השאלה האם ניתן להתייחס לייחודיות של ארגונים ללא כוונת רווח (מלכ"ר) מהזווית המשפטית התיאורטית, בדגש על השיטה הישראלית, כדי לעגן התייחסות שונה לארגונים העוסקים בשירותים חברתיים. עמדנו על ההבדלים בין עמותות לחברות מסחריות, ובחנו את השאלה האם קיימת שונות רלוונטית ביניהן לעניין הספקת שירותים חברתיים. הממצאים העלו, כי קיים מתח בין עקרון השוויון

בין ספקים, המעוגן בדיני המכרזים, ובין הצורך בהכרה ב"שונות רלוונטית" בין עמותות לחברות מסחריות, במיוחד בהקשר של הספקת שירותים חברתיים. התרבות האחידה של שוק הרכש הציבורי ותהליכי הקומודיפיקציה של השירותים החברתיים מטשטשים את הגבולות בין המגזרים ומובילים להחלת עקרונות ניהוליים וכלכליים אחידים, שאינם תואמים את הערכים הייחודיים של שירותים המכוונים לטובת אוכלוסיות פגיעות וכן את המאפיינים המשפטיים של עמותות.

**עקב טשטוש הגבולות
בין עמותות לחברות
מסחריות נדרשת
התאמה מבנית של מודל
הרכש הציבורי ושל
הכלים הרגולטוריים
והניהוליים אשר נעשה
בהם שימוש במסגרתו,
על מנת להתאימם
לאופי הייחודי של
השירותים החברתיים,
הן במישור המעשי והן
במישור העקרוני**

**הניתוח המשפטי
שערכנו מבהיר, כי
לעמותות מאפיינים
משפטיים ותאגידיים
מובהקים, אשר מבדילים
אותן מחברות מסחריות**

**ההכרה בהבדלים
בין חברות לעמותות
מחייבת עיצוב מדיניות
רכש מבוססת הבחנה,
אשר תאפשר התאמה
בין סוג ההתאגדות
למהות השירות
החברתי הנרכש**

**למרות שאין בשיטות
המשפט של המדינות
שנסקרו העדפה
מובהקת וברורה של
עמותות בהליכי רכש
ציבורי, קיימת גמישות
רגולטורית והסדרתית,
המאפשרת פרקטיקות
שונות, שמשקפות, בין
היתר, גם הבחנה עקיפה
בין סוגי הספקים**

הניתוח המשפטי שערכנו מבהיר, כי לעמותות מאפיינים משפטיים ותאגידיים מובהקים, אשר מבדילים אותן מחברות מסחריות: המוטיבציה החברתית ליזמות, המנגנונים המבניים שמחזקים את האמון בעמותה כגון נעילת הנכסים והנהלה מתנדבת, היכולת להישען על מנגנונים וולונטריים ערכיים שאינם מסחריים כגון גיוס מתנדבים ותורמים, וכן חובות רגולטוריות לדיווח שמגבירות שקיפות. לטעמנו, מאפיינים אלה אינם רק פורמליים, אלא יוצרים תשתית מוסדית השונה במהותה מהיגיון השוק, ומאפשרים לעמותות לקיים מערכת יחסים מבוססת אמון עם בעלי זיקה וקהילות, להגיב לצרכים משתנים ולממש מטרות חברתיות באופן שאינו תלוי רק בתמורה כספית. ההכרה בהבדלים אלו אינה סותרת את עקרון השוויון, אלא מחייבת עיצוב מדיניות רכש מבוססת הבחנה, אשר תאפשר התאמה בין סוג ההתאגדות למהות השירות החברתי הנרכש. מהלך כזה יחזק את הקשר בין תכליות הרווחה לאופן ביצוען, תוך שמירה על עקרונות של צדק, יעילות ואחריות ציבורית. לשם כך ניתן לשקול להבחין במכרזים לשירותים חברתיים בין עמותות לחברות מסחריות, שכן לעמותות יש מאפיינים ותכליות ייחודיים המקדמים ערכים חברתיים.

בחלקו השלישי של הנייר בחנו מודלים של רכש ציבורי לשירותים חברתיים בשלוש מדינות (שוודיה, בריטניה והולנד), תוך התייחסות למסגרת המשפטית של האיחוד האירופי והדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי, במטרה להעריך את הממצאים בהקשר הישראלי ולהציע כיווני מדיניות אפשריים. מהסקירה ההשוואתית עולות כמה תובנות באשר לאתגרים בשילוב מנגנוני העדפה תאגידית ברכש שירותים חברתיים. ראשית, עולה שאלה יסודית על האיזון הראוי בין יעילות כלכלית להגשמת ערכים חברתיים, אשר חוצה גבולות ושיטות משפט. מודלים של רכש המבוססים על תחרות מחירים ומתן שירות מדיד נועדו, בראש ובראשונה, להבטיח שקיפות וניהול תקציבי אחראי. במדינות שנסקרו יש בחקיקת הרכש התייחסות אחידה לעמותות ולחברות למטרות רווח. עם זאת, סוגיית עשיית הרווח של ספקים בשירותים החברתיים מעלה שאלות בכל המדינות שנסקרו, שכן רווח נתפס כרכיב בעייתי בתחום השירותים החברתיים. בהקשרים אלה, בשוודיה ובהולנד נדונו (ובהולנד גם יושם) הגבלות רווח, ובבריטניה נקבעו תחומי שירות שמהם מודרו לחלוטין ארגונים למטרת רווח וניתנה העדפה בלעדית לעמותות (אימוץ בבריטניה, השמה חוץ-ביתית של ילדים בוויילס).

למרות שאין בשיטות המשפט של המדינות שנסקרו העדפה מובהקת וברורה של עמותות בהליכי רכש ציבורי, קיימת גמישות רגולטורית והסדרתית, המאפשרת פרקטיקות שונות, שמשקפות, בין היתר, גם הבחנה עקיפה בין סוגי הספקים. בשלוש המדינות שנסקרו יש ניסיון לתת ביטוי להבדלים בין חברות מסחריות לגופים שיש להם ערכים נוספים, כגון ארגונים מבוססי רעיון, ארגונים ללא מטרת רווח, ארגונים קטנים ועוד.

**הדירקטיבה האירופית
לרכש ציבורי מאפשרת
גמישות מסוימת בכל
הנוגע לרכש של
שירותים חברתיים**

**מהסקירה ההשוואתית
למדנו, כי קיימים
מודלים גמישים יותר
בהשוואה לקיים
כיום בישראל, כגון
מכרזים שמורים,
שיטות התקשרות לא
מכרזיות (כגון מודל
"הבית הפתוח"), קיום
משא ומתן עם מציעים
במהלך ההליך, וכן
שילוב שיקולים שאינם
רק תחרותיים, כגון ערך
חברתי וכיוצא בזה**

מהסקירה למדנו, כי הדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי מאפשרת גמישות מסוימת בכל הנוגע לרכש של שירותים חברתיים. ברוב המדינות, הרכש החברתי מתבצע ומוסדר בעיקר על ידי רשויות מקומיות ואזוריות, מה שמאפשר מידה מסוימת של שינויים והתאמה של הליכי הרכש להקשרים קהילתיים, אך גם יוצר אי-אחידות בפרשנות ובאופן היישום. מודלים אלו מבוססים על ביזור רגולטורי, שמקנה לרשויות המקומיות שיקול דעת רחב. בישראל, לעומת זאת, המצב מורכב: הרגולציה על הרכש נקבעת באופן ריכוזי על ידי משרדי הממשלה, והספקת השירותים בפועל נחלקת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, שגם הוא מספק שירותים חברתיים באמצעות רכש ומתאפיין בביזוריות ובשונות רבה בין רשות לרשות. בנוסף, דיני המכרזים בישראל מאופיינים ברמת קשיחות גבוהה, הן בדרישות ההליך והן בדרכי פרשנותם. מהסקירה ההשוואתית למדנו, כי קיימים מודלים גמישים יותר במדינות ההשוואה, כגון מכרזים שמורים, שיטות התקשרות לא מכרזיות (כגון מודל "הבית הפתוח"), קיום משא ומתן עם מציעים במהלך ההליך, וכן שילוב שיקולים שאינם רק תחרותיים, כגון ערך חברתי וכיוצא בזה. בנוסף, שיטות אלו משלבות מגבלות רגולטוריות אשר מעצבות את סדר הספקת השירותים, כגון מגבלות על היכולת לחלק רווחים.

בנוסף, סף הכניסה הראשוני לחובת המכרזים הוא גבוה מאוד בשירותים בתחומי הבריאות, הרווחה, החינוך, התרבות וכיוצא באלה (לפי הדירקטיבה, 750 אלף אירו), והמשמעות היא מרחב גמישות רב למדינות מתחת לסכום זה. זאת בשונה מישראל, שבה חוק חובת המכרזים מאפשר פטור ממכרז ברף של 100 אלף ש"ח (נכון לשנת 2025, מדובר על 50 אלף ש"ח). מצב זה מגביל את הגמישות של הרשות הציבורית,

שכן כמעט כל השירותים ברווחה עוברים את הרף הזה, כך שתחת חוק חובת המכרזים חוסים רבים משירותי הרווחה.

ממצאי מחקרים מהעולם מצביעים על נטייה לאיכות שירות גבוהה יותר של עמותות בתחומי הרווחה והבריאות, המבוססת על קשר טיפולי ושירותים ארוכי טווח (Bach-Mortensen and Montgomery, 2019; Goodair et al., 2024), כך, למשל, במסגרות טיפול והשמה של ילדים (Bach-Mortensen et al., 2022; Sosinsky et al., 2007) ובמוסדות לזקנים (et al., 2024a, 2024c; Barron and West, 2017; Comondore et al., 2009).

כמו כן, קיימים גם שיקולים המצביעים על מגבלות להעדפת עמותות על פני חברות למטרות רווח. ראשית, בהתבסס על דיני המכרזים הנהוגים בישראל, אין הכרה משפטית בשונות שבין עמותות לחברות בכל הנוגע להספקת שירותים חברתיים, ומכאן שהעדפה כאמור עשויה להיחשב כפסולה ונוגדת את עקרון השוויון בין מציעים. שנית, השיטה הכלכלית ויצירת שוק תחרותי להספקת שירותים חברתיים דרך שיטות "רכש חברתי" מובילה את הספקים לתהליך של התכנסות באופני ההתנהלות ולצמצום ההבחנות בין צורות ההתאגדות, כאשר הנטייה היא לייחס לכל ספק באשר הוא את אותה התנהגות תאגידית. כמו כן, ייתכן שהעדפה כזו תצמצם

את מספר הספקים הפועלים בשוק השירותים החברתיים, ובכך עשויה להיפגע התחרות. עם זאת, בהקשר זה, פרשנות שונה של רכיבי התחרות והשוויון ומעבר למדידת איכות עשויים להפחית אתגרים אלה.

יש להדגיש, כי ברוב שיטות המשפט, גם בישראל, קיימת הבחנה מוסדית ומשפטית בין עמותות לחברות. הבחנה זו נוגעת למוטיבציה היוזמת, למטרות ההתאגדות, למבנה הבעלות או השליטה, למנגנוני קבלת ההחלטות ושיח האינטרסים בין בעלי הזיקה, ליכולת לחלק רווחים ולמקסם הכנסות, למנגנוני הממשל התאגידי, לשקיפות, לאחריותיות וליחסי הגומלין עם תורמים, מתנדבים והציבור בכללותו. הבחנות אלו אינן זוכות לביטוי מספק בדיני הרכש הציבורי בישראל, אך ניתן לשקול את שילובן במדיניות רכש עתידית, למשל בתנאי סף, אמות מידה לבחינת איכות במכרזים או תמריצים מוסדיים, כמו גיוס תרומות, גיוס מתנדבים או מטרות ציבוריות. יש לציין, כי בשוק ניא-ליברלי המקדם תחרות ונורמות עסקיות מונעות רווח, אנו רואים שהעמותות הולכות והופכות לבעלות מגבלות בזירה במקום יתרונות, והן נתונות ללחצים מוסדיים, כך שהן מאבדות את היתרונות היחסיים שלהן מכוח המהות התאגידית.

ההשוואה הבינלאומית מצביעה על כך שיצירת הבחנה רגולטורית בין עמותות לחברות מסחריות אינה מחייבת בהכרח העדפה מוצהרת, אלא יכולה להתבסס על מנגנונים עקיפים המובילים לתוצאה דומה, כגון הגבלות רווח ותנאי סף מוסדיים (קריטריונים העוסקים במהות הארגון ובקידום מטרות חברתיות, גיוס מתנדבים וגיוס תרומות), קריטריונים איכותיים שמרבית העמותות עומדות בהם, ושקיפות ציבורית ורגולטורית, אשר מאפשרת להכיר לעומק את הכנסותיו והוצאותיו של הספק. כדי לעשות זאת, תידרש המדיניות הציבורית להתמודד עם העקרונות שמאפיינים את הדוקטרינה המשפטית של דיני מכרזים בישראל, המבוססת על עקרונות של שוויון, שקיפות ואי-אפליה בהליכי

מכרז, עקרונות אשר הפרשנות הניתנת להם לרוב אינה מאפשרת חריגה משיקולים תחרותיים פורמליים. כדי לממש יעד מוצע כאמור, מומלץ ליצור מסד נתונים אמין, המספק מידע על איכות השירותים בפועל לפי סוג הספק, שיאפשרו להצדיק מתן העדפה באופן מבוסס.

באשר לקידום תכליות חברתיות, במדינות שנסקרו ובאיחוד האירופי יש מודלים המאפשרים שילוב שיקולים חברתיים בהליכי הרכש הציבורי. התפיסה כי ניתן לשקול במכלול שיקולי הרכש גם תכליות נוספות של איכות, יזמות, חדשנות ויעדים חברתיים ציבוריים וכלכליים נקראת "רכש אסטרטגי". המשמעות במקרים אלה היא שהרכש אומנם מיועד לתחום מסוים, אולם דרכו ניתן להשיג תכליות נוספות, כגון קידום עסקים מקומיים, קידום שילוב אוכלוסיות מוחלשות, העסקת אנשים עם מוגבלות, קידום נשים וכדומה. לדוגמה, במגזר הציבורי, רכש אסטרטגי עשוי לבוא לידי ביטוי בכך שמכרז להפעלת שירות תעסוקה לאנשים

ההבחנות בין עמותות לחברות אינן זוכות לביטוי מספק בדיני הרכש הציבורי בישראל, אך ניתן לשקול את שילובן במדיניות רכש עתידית, למשל בתנאי סף, אמות מידה לבחינת איכות במכרזים או תמריצים מוסדיים, כמו גיוס תרומות, גיוס מתנדבים או מטרות ציבוריות

ההשוואה הבינלאומית מצביעה על שימוש בהגבלות רווח ותנאי סף מוסדיים, קריטריונים איכותיים שמרבית העמותות עומדות בהם, ושקיפות ציבורית ורגולטורית

התפיסה כי ניתן לשקול במכלול שיקולי הרכש גם תכליות נוספות של איכות, יזמות, חדשנות ויעדים חברתיים ציבוריים וכלכליים נקראת "רכש אסטרטגי"

עם מוגבלות לא יתמקד רק בעלות למשתמש, אלא גם ברמות ההשמה בפועל, בשביעות רצון המשתמשים, ביצירת מקומות עבודה מתמשכים ובשיתופי פעולה עם מעסיקים, ולעיתים אף תינתן עדיפות לעמותות עם מומחיות ייחודית.

ייתכן שאפשר להכיר בסוגי שירותים ייחודיים שבהם יינתן משקל מוגבר לאופיו הציבורי של הספק או לקבוע מדדים איכותיים ייעודיים אשר יגולמו במנגנוני ההתקשרות. מודלים אלה עשויים לאפשר מעבר הדרגתי ומבוסס ידע למדיניות המבחינה בין סוגי ספקים בלי לפגוע בעקרון השוויון ותוך עמידה בדרישות דיני המכרזים. יתרה מכך, יש מקום להכיר בפרשנות רחבה יותר של עקרון השוויון והתחרות העומדים ביסוד המכרזים הציבוריים, ובכך לתת מקום לשלל היבטים מהותיים שמתחשבים באופיו הייחודי של השירות החברתי.

להלן מודלים שנסקרו בעבודה זו ומטמיעים תפיסות אלה:

**יש מקום להכיר
בפרשנות רחבה יותר
של עקרון השוויון
והתחרות העומדים
ביסוד המכרזים
הציבוריים, ובכך לתת
מקום לשלל היבטים
מהותיים שמתחשבים
באופיו הייחודי של
השירות החברתי**

א. הגדרה של "ערך חברתי": במדינות רבות, רכש אסטרטגי משמש ככלי לקידום ערך חברתי, כלומר, למימוש תכליות חברתיות, סביבתיות וכלכליות כחלק מהוצאה ציבורית אחראית. הגדרות הערך החברתי משתנות ממדינה למדינה, אך בכולן הן מתייחסות להשפעה הרחבה של הרכש על החברה והקהילה, מעבר למחיר ולתוצאה הישירה. במסגרת זו ניתן לשלב יעדים, כגון חיזוק קהילות, העסקת אוכלוסיות מודרות, פיתוח מענים חדשניים ותמיכה בקיימות.

ב. הגבלת רווח של ארגונים המספקים שירותים חברתיים: אחד המאפיינים המרכזיים שנמצא בסקירה הוא הגבלת הרווח כמנגנון תחליפי או משלים להעדפה מוסדית. החשש מפני ניצול פערי הכוח והידע בשדה השירותים החברתיים מביא מדינות שונות להטיל מגבלות פורמליות או מעשיות על אפשרותם של ספקים לגרוף רווחים מהפעלת שירותים חברתיים ולהשקיע את עודפיהם באפיקים ברמת סיכון משתנה. כך, באנגליה, ויילס והולנד קיימת הבחנה בין תאגידיים על בסיס מגבלות רווח בחקיקה הנוגעת לילדים בסיכון, גם אם לא מתקיימת העדפה מוצהרת לעמותות. בהולנד, לאחר שהחוק המקורי אשר הטיל הגבלה על רווח, בעיקר על מיקור חוץ של שירותי בריאות, הוחלף בשנת 2022 בחוק אחר, מונחת על שולחנו של המחוקק ההולנדי הצעת חקיקה, אשר מרחיבה את המגבלות על עשיית רווח, מרחיבה את תחולת האיסור גם לשירותי רווחה לנוער, ומטילה על ספקי שירותים חברתיים מגבלות על מינוף והשקעות כספיות. בישראל, לעומת זאת, למרות שהתקינה החשבונאית מבחינה בין עודפים שנצברים על ידי עמותה לרווחים של חברה מסחרית, אין בפועל הבחנה בין סוגי תאגידיים ברמה הרגולטורית ואין מנגנון הבדוק כיצד הרווח מושקע מחדש בשיפור השירות. בישראל ובמדינות ההשוואה הולכת ומתעצמת הביקורת הציבורית על תופעת "עשיית רווח" ממקורות ציבוריים במכרזים לשירותים רגילים, במיוחד לאור מורכבות השירותים, א-סימטריות במידע ופערי הכוח בין הספקים למקבלי השירות.

ג. "חוזים שמורים": בהקשר של רכש ציבורי באיחוד האירופי, חוזים שמורים הם חוזים שהשתתפות בהם מוגבלת לסוגים מסוימים של ספקים, בדרך כלל כדי לקדם מטרות חברתיות, כגון שילוב אנשים עם מוגבלויות או אנשים מקבוצות מוחלשות בשוק העבודה.

מנגנון זה מאפשר לגופים ציבוריים "לשריין" חוזים, כך שרק עסקים העומדים בקריטריונים חברתיים מוגדרים יוכלו להשתתף בתהליך המכרז, כל עוד אלה שומרים על עקרונות הרכש באיחוד (שקיפות, יחס שווה ואי-אפליה). חוזים שמורים מסוג זה מצויים בדירקטיבה האירופית וכן בחקיקה האנגלית.

ד. "משטר המגע הקל": מודל זה מקנה יכולת גמישות רבה יותר בתחומים החברתיים. בדירקטיבה האירופית קיימים סעיפים המאפשרים, בתחומים מסוימים, יותר גמישות ופחות מגבלות בירוקרטיה כדי לאפשר למדינות מרחב שיקול דעת וגמישות להפעיל שירותים חברתיים באופן התואם את התרבות, הצרכים והמאפיינים המוסדיים המדינתיים.

ה. פרקטיקות חוץ-מכרזיות: מהסקירה ההשוואתית למדנו, כי קיימים מודלים גמישים יותר, כגון שיטות התקשרות חוץ-מכרזיות (למשל מודל "הבית הפתוח"), רף כניסה גבוה לחובת המכרזים, קיום משא ומתן עם מציעים במהלך ההליך, וכן הוספת שיקולים שאינם תחרותיים, כגון ערך חברתי.

2. המלצות לכיווני פעולה אפשריים

להלן כמה המלצות לכיווני פעולה אפשריים, החל משינויי חקיקה, התאמות רגולטוריות והנחיות מקצועיות ועד קביעת אמות מידה חדשות במכרזים. לצד זאת, ניתן לשקול שימוש במגוון כלים נוספים מארגז הכלים הרגולטורי, כגון תמריצים מוסדיים, מנגנוני פיקוח ובקרה או עידוד שיתוף ציבור, שיכולים לסייע בבחינת חלופות מדיניות ובהתאמתן לאופיים הייחודי של השירותים החברתיים.

1. הכנסת רכיבים של ערך חברתי לשיקולי מדיניות בתחום הרכש החברתי (כפי שקיים בדירקטיבה האירופית, בחוק האנגלי ובשוודיה): בהשוואה לעמותות, שמטרותיהן הן ציבוריות, חברות הפועלות במטרה להשיא רווח מוגבלות ביכולתן לקדם מטרה חברתית. ניתן להתמודד עם מצב זה באמצעות חקיקה שתאפשר העדפה על בסיס ערך חברתי וקריטריונים הנוגעים לאלמנטים המצויים בבסיס עבודת העמותה כתאגיד המקדם מטרות חברתיות. דרך נוספת היא באמצעות הנחיות רגולציה אחרות, כגון הוראות תכ"מ, בחינת איכות במכרזים או הנחיות נוספות של הרשויות או היחידות העוסקות ברכש חברתי.

2. הגבלות על עשיית רווח: ניתן לבחון מודל רגולטורי של הגבלת רווח, עד כדי מניעתו ממש במקרים מסוימים (אימוץ ילדים באנגליה), בארגונים המספקים שירותים חברתיים, זאת בהינתן שהמחיר שמשלם רוכש השירות מאפשר כיסוי מלא של ההוצאות שנדרשות עבור שירות איכותי. המדיניות המתגבשת בהולנד מציעה להטיל מגבלות על יכולת עשיית רווח, וכל עודפי ההכנסות ינוצלו לקידום מטרות הפעילות. בישראל, במצב כיום ולהבדיל מהתקינה החשבונאית והרגולציה החלה על עמותות, בחברות מסחריות קשה לפקח פיננסית על הפניית משאבים כלכליים, שכן הן אינן חושפות את הדוחות הכספיים שלהן ואינן מייחדות את דוחותיהן לפעילותן הספציפית. לכן, כדי לעמוד בדרישה זו, צריך יהיה להקים מערך פיקוח ובקרה איכות ופיננסים. בנוסף לכך, במקרה הישראלי עולה חשש, כי הגבלת רווח תמנע שיפור של חלק מהשירותים ככל שהתמחור במכרז לא ייתן מענה הולם לדרישות השירות, מה שיתרום לשחיקת השירותים גם אם יוגבל הרווח.

3. "הסכמים שמורים": יצירת מנגנוני תיקון והעדפה המאפשרים מתן עדיפות בהסכמים להפעלת שירותים חברתיים לארגונים מסוימים, המקדמים מטרות ייחודיות או בנויים מבחינה מוסדית באופן

המאפשר יצירת ערך חברתי משמעותי (למשל, הנהגה מתנדבת, קידום מטרות חברתיות, יכולת גיוס מתנדבים). כמו כן, שמירת הסכמים לאוכלוסיות ייחודיות, כגון אנשים עם מוגבלות, עסקים באזורי פריפריה וכדומה.

4. העדפת עמותות בתחומים מסוימים: במקרים מסוימים ניתן לקבוע כי שירותים חברתיים יופעלו רק על ידי עמותות, משום שהמבנה המשפטי והחברתי שלהן מבטיח קשר הדוק יותר בין זהות הספק לאיכות השירות. בכך אפשר יהיה להבטיח מיקוד במטרות חברתיות, שקיפות ואמון ציבורי, רכיבים שהם חיוניים בשירותים רגישים.

5. חיזוק מנגנונים קיימים: קיימים מנגנונים שיכולים לאפשר מעורבות רבה של מקבלי השירות, ארגונים חברתיים וספקים ולאפשר גמישות ושקיפות, כגון מנגנוני בקשת מידע (RFI), משא ומתן במכרז המתאפשר באמצעות חוק חובת המכרזים במקרים מסוימים, מנגנוני שיתוף ציבור בכל הליך הרכש וקידום רגולציה שתאפשר למקבלי השירות לבחור את השירות המתאים להם.

ה.3. המלצות למחקרי המשך

המחקר הנוכחי התמקד בבחינה של מדיניות ההעדפה של עמותות בהליכי רכש חברתי, תוך השוואה בין ישראל לשוודיה, בריטניה והולנד. על בסיס ממצאי הסקירה אנו ממליצים לקדם מחקרים נוספים, אשר ירחיבו את ההבנה של ההשלכות והאפשרויות המדיניות הקיימות, כדי לסייע בגיבוש מדיניות מותאמת לצורכי השירותים החברתיים בישראל.

1. בחינת מדיניות הנוגעת ליישום רעיון ה"ערך החברתי" בשירותים החברתיים: בחינת מדיניות משפטית ומדיניות ציבורית לקידום ערך חברתי באמצעות תמריצים כלכליים לארגונים המקדמים ערך חברתי בתהליכי רכש; הצעת תנאי סף לאיכות, המבוססים על מדידה והערכה של מדדי תוצאה ברורים; חיזוק האמון בין המדינה לספקי השירות, למשל באמצעות מכשירים משפטיים כדוגמת חוזי יחס (חוזים ארוכי טווח ומורכבים, המבוססים על יחסים בין הספק לרוכש השירות), מנגנוני שיתוף ציבור והעדפת מאפיינים תאגידיים (כגון מגבלה על חלוקת רווחים) במכרזים.

2. השוואת מדדי איכות של ספקים מסוגים שונים: בחינת איכות השירותים החברתיים הניתנים על ידי עמותות לאלה הניתנים על ידי חברות פרטיות, לצורך גיבוש מדיניות העדפה מבוססת נתונים.

3. מחקר מדיניות כלכלית בנוגע להגבלת רכיב הרווח בשירותים החברתיים: ניתוח כלכלי של השלכות הגבלת רווח בשירותים החברתיים ובחינת אפשרות להטמעת מנגנוני פיקוח פיננסיים מתקדמים.

4. הרחבת בסיס ההשוואה הבינלאומי: מחקר המשך שיבחן כלים להעדפת עמותות במדינות נוספות, כולל מדינות מחוץ לאיחוד האירופי; מדינות המספקות שירותים באופן ישיר (לא הפרטה); מדינות באפריקה ואסיה שבהן המערכת שונה מהמערכת האירופית והאמריקאית.

5. בחינת ההצדקות לשונות בין טיפוס ספקים: מחקר משפטי וכלכלי שיבחן את ההצדקות להבחנה בין חברות לעמותות במכרזים, במיוחד כשמדובר בשירותים לאוכלוסיות פגיעות, ויבחן פרשנות משפטית אחרת ל"מטרות אסטרטגיות" ברכש חברתי בישראל.

6. סקירת כלים חלופיים למכרזים: מחקר שיבחן את האפשרות להרחיב את השימוש בכלים חלופיים למכרזים, ובמיוחד שימוש בפטורים ממכרז ורישוי כללי להגברת הגמישות ובחירה בין שירותים.

7. שקיפות והשתתפות ציבורית בהליכי רכש: פיתוח מודלים להגברת מעורבות הציבור והקהילה בתהליכי הרכש (כלל שלבי הרכש, לא רק המכרז) ככלי לדמוקרטיזציה של ההליך ושיפור איכות השירותים.

- ◀ בנימין, א' (2015). רכש שירותים חברתיים כממגדר תנאי העסקה: המשא ומתן בין המדינה למעסיקים זוכי מכרזים. ביטחון סוציאלי, 98, 39-62.
- ◀ בנש, א' (2022). משילות ורגולציה של שירותי רווחה במיקור חוץ: אזרחות חברתית בעידן המדינה הרגולטורית. בתוך: הזכות לרווחה טובה. מכון חרוב, קרן מנומדין, האוניברסיטה העברית.
- ◀ בנש, א' (2025). מיקור חוץ של שירותי רווחה בישראל. בתוך: שמיד, ה' וצבע, ק' (עורכים), מנהיגות וניהול בשירותי הרווחה בישראל: תיאוריה מחקר ופרקטיקה. הוצאת רסלינג.
- ◀ בנש, א' (2012). שירותי רווחה במאה ה-21: מגמות ואתגרים. ביטחון סוציאלי, 90, 5-22.
- ◀ בנש, א', הלוי, ד' ושפיר, ש' (2018). גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי הרווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער. חברה ורווחה, לח, 119-138.
- ◀ ברינט, נ', דוד, ל' ורייכנברג, ש' (2004). תחרות לתחתית - על כשלי ביקורת המדינה בדו"ח רכישת השירותים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה. המשפט ברשת: זכויות אדם, זרקור, 6, 1-23.
- ◀ ברינט, נ' (2020). תהליך ההתכנסות בדיני תאגידים והשלכותיו על המסגרת המשפטית של ארגוני המגזר האזרחי. חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה.
- ◀ גדרון, ב' (2011). קידום חברה אזרחית בארגוני המגזר השלישי באמצעות דפוסי ניהול משתפים. חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, 3(2), 29-47.
- ◀ גל-נור, י', פז-פוקס, א' וציון, נ' (2015). מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- ◀ דוד, ל' (2020). מכרזים לרכש חברתי בישראל ככלי מאסדר של הקשר הטיפולי שיקומי - המקרה של תחום השיקום בבריאות הנפש. מחקרי משפט, לב, 3, 989-1048.
- ◀ דוד, ל' (2025). מכרזים לשירותים חברתיים - מתחים ודילמות במכרזים לרכש חברתי. בתוך: שמיד, ה' וצבע, ק' (עורכים), מנהיגות וניהול בשירותי הרווחה בישראל: תיאוריה מחקר ופרקטיקה. הוצאת רסלינג.
- ◀ דקל, ע' (2006). מכרזים. הוצאת בורסי.
- ◀ הולר, ר' (2018). לימודי מוגבלות: אתגרים וסוגיות. תיאוריה וביקורת, 50, 475-492.
- ◀ וולפנזון, א' (2025). תנאים לרווחה: התמודדות עם משבר כוח האדם בשירותי הרכש החברתי. קרן ברל כצלסון וכוח לעובדים.
- ◀ חבר, ש' (2015). תיאוריות כלכליות פוליטיות של ההפרטה. בתוך: י' גל-נור, י' פז-פוקס, א' וציון, נ' (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (עמ' 61-86). מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד.
- ◀ טור-סיני, א', ומורג, א' (2019). הקשר בין האופי המשפטי-כלכלי של מוסדות סיעודיים בישראל לבין מאפייני התנהלותם הכלכלית. גרונטולוגיה וגריאטריה, מו, 125-148.

- ← טל-אביטן, ה' (2016). דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ. משרד ראש הממשלה.
- ← כורם, א' (2023). רכש ציבורי ירוק: לקחים ומסקנות לבאות. פורום עיוני משפט, מו, 1-39.
- ← לוסקי, ע' וגבעון, י' (2005). יעילות ואיכות בבתי אבות סיעודיים: מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים. בתוך: קופ, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. מרכז טאוב.
- ← לינדנר, ר' ולמפרט, ה' (2024). ניתוח כלכלי מבוסס נתונים: מאמר תגובה למאמר הסוקר את דו"ח מבקר המדינה בעניין מכרזי הרכש החברתי של משרד הרווחה. המשפט ברשת: זכויות אדם, צייד-גייסט, 6, 1-13.
- ← לנטו, ט' ופורזיקי, ו' (2024). אספקת שירותים חברתיים: סקירה בין-לאומית. מכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל.
- ← מבקר המדינה (2024). רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי. דוח מבקר המדינה.
- ← מדהלה-בריק, ש' וגל, ג' (2016) מיקור חוץ של שירותי הרווחה: מגמות ותמורות. בתוך: וייס, א' (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות. מרכז טאוב.
- ← מור, ש', זיו, נ', קנטר, א', איכנגרין, א' ומזרחי, נ' (עורכים) (2016). מקראה ללימודי מוגבלות. מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- ← ממשלת ישראל (2014). החלטת ממשלה מס' 2034: מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים.
- ← ממשלת ישראל (2016). החלטת ממשלה מס' 1950: אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ.
- ← ממשלת ישראל (2020). החלטת ממשלה מס' 489: מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ.
- ← מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך: גל-נור, י', פז-פוקס, א' וציון, נ' (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (עמ' 265-280). מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד.
- ← משרד הרווחה והביטחון החברתי (2023). דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות.
- ← משרד ראש הממשלה (2008). ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות. מסמך מדיניות.
- ← קורא, מ', סיני גלזר, ח' ותרשיש, נ' (2023). "אני לא יכולה לעשות את העבודה שלי": תובנות על משבר כוח האדם בשירותים החברתיים בעת שגרה וחירום. חברה ורווחה, מג (4), 491-494.
- ← רייכנברג, ש' ומצר, ר' (2022). המכרז כחזות הכל? חוק חובת המכרזים ומסגרות השמה חוץ ביתיות לבני נוער במצבי סיכון. חוקים, יז, 9-62.
- ← שמיד, ה' (2001). הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח המספקים שירותי טיפול בית. ביטחון סוציאלי, 60, 10-90.

- Ablitt, J., Jimenez, P., and Holland, H. (2024). *Eliminating profit from children's residential and foster care: Evidence review*. GSR report No. 34/2024. Welsh Government.
- Alexeev, M., Dedyukhin, I., and Polishchuk, L. (2024). *Ownership, asymmetric information, and quality of care for the elderly: Evidence from US nursing homes during the COVID-19 pandemic*. CAEPR Working Paper No. 2024-006. Indiana University Bloomington, Center for Applied Economics and Policy Research.
- Alma Economics (2024). *Eliminating profit from the care of looked after children: Delphi study*. Welsh Government, GSR report number 63/2024.
- Arnon, L., Almog-Bar, M., and Cnaan, R. A. (2023). *Volunteer engageability: A conceptual framework*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 52(6), 1633–1659.
- Arrowsmith, S. (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK* (3rd ed., Vol. 1). Sweet & Maxwell.
- Axelsson, O. (2023). *Göteborg först att reservera*. *Upphandling24*, 4.5.2023.
- Axelsson, O. (2024). *Ideburen upphandling i mål*. *Upphandling24*, 3.5.2024.
- Bach-Mortensen, A. M., Goodair, B., and Barlow, J. (2022). *Outsourcing and children's social care services: an observational longitudinal analysis of inspection outcomes among English children's homes and local authorities*. *Lancet*, 400 (1), S14.
- Bach-Mortensen, A. M., Goodair, B., and Barlow, J. (2023). *For-profit outsourcing and its effects on placement stability and locality for children in care in England, 2011–2022: A longitudinal ecological analysis*. *Child Abuse & Neglect*, 144, 106245.
- Bach-Mortensen, A., Goodair, B., and Degli Esposti, M. (2024a) *Involuntary closures of for-profit care homes in England by the Care Quality Commission*. *Lancet Healthy Longev*, 5(4), e297–e302.
- Bach-Mortensen, A., Goodair, B., and Corlet Walker, C. (2024b). *A decade of outsourcing in health and social care in England: What was it meant to achieve?* *Social Policy & Administration*, 58(6), 938–959.
- Bach-Mortensen, A. M., Goodair, B., and Degli Esposti, M. (2024c). *Does outsourcing enable the survival of good care homes? A longitudinal analysis of all care homes in England, 2011–2023*. *BMJ Public Health*.
- Bach-Mortensen, A. M., and Montgomery, P. (2019). *Does sector matter for the quality of care services? A secondary analysis of social care services regulated by the Care Inspectorate in Scotland*. *BMJ open*, 9(2), e022975.
- Bacq, S., and Alt, E. (2018). Feeling capable and valued: A prosocial perspective on the link between empathy and social entrepreneurial intentions. *Journal of Business Venturing*, 33, 333–350.

- Barron, D. N., and West, E. (2017). The quasi-market for adult residential care in the UK: Do for-profit, not-for-profit or public sector residential care and nursing homes provide better quality care? *Social Science & Medicine*, 179, 137–146.
- Blomqvist, P. (2004). The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s. *Social policy & administration*, 38(2), 139–155.
- Boeger, N. (2017). [Reappraising the UK social value legislation](#). *Public Money & Management*, 37(2), 113–120.
- Bouwman, G. (2022). *Instrumenten voor het uitbesteden van diensten in het sociaal domein: Scheidslijnen tussen de overheidsopdracht & de subsidie, vergunning, concessie en het openhousemodel*. Doctoral dissertation, Utrecht University.
- Bovis, C. (2005). *Public Procurement in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Bristow, D., Lloyd, A., Notman, G., Palá, A., and Phillips, R. (2024). [Expert opinion on eliminating profit from the care of children looked after](#). Wales Centre for Public Policy.
- Bröchner, J., Camén, C., Eriksson, H., and Garvare, R. (2016). [Quality and legal aspects in public care procurement](#). *The TQM Journal*, 28(4), 648–663.
- Butler, R., and Wilson, D. C. (2015). *Managing Voluntary and Non-Profit Organizations: Strategy and Structure*. Routledge.
- Cabinet Office (2021). [Transforming public procurement: Government response to consultation](#). HM Government.
- Comondore, V. R. et al. (2009). [Quality of care in for-profit and not-for-profit nursing homes: Systematic review and meta-analysis](#). *British Medical Journal*, 339.
- Crown Commercial Service (2016). [Guidance on the new light-touch regime for health, social, education and certain other service contracts](#). UK Government.
- Dees, J. G. (1998). [The meaning of social entrepreneurship](#). Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership.
- Dickinson, H., Carey, G., Malbon, E., Gilchrist, D., Chand, S., Kavanagh, A., and Alexander, D. (2021). [Should we change the way we think about market performance when it comes to quasi-markets? A new framework for evaluating public service markets](#). *Public Administration Review*, 82(5), 897–901.
- European Commission (2021a). [Commission notice: Buying social – A guide to taking account of social considerations in public procurement, C\(2021\)3573](#).
- European Commission (2021b). [Report from the commission: Implementation and best practices of national procurement policies in the internal market](#).
- European Commission (2020). [Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases](#). Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises.

- European Court of Auditors (2023). *Special report no. 28/2023: Public procurement in the EU — Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021*.
- European Trade Union Confederation (2021). *Social clauses in the implementation of the 2014 Public Procurement Directives*. Syndicat European Trade Union.
- Evans, K. (2016). Public service markets aren't working for the public good... or as markets. In: Pell, C., Wilson, R., and Lowe, T. (eds.), *Kittens are Evil: Little Heresies in Public Policy*. Newcastle University.
- FitzGerald, C., and Macdonald, J. R. (2024). *Public Contracting for Social Outcomes*. Cambridge University Press.
- Goodair, B., McManus, A., Esposti, M. D., and Bach-Mortensen, A. (2024). *How outsourcing has contributed to England's social care crisis*. *BMJ*, 387, e080380.
- Goodair, B., and Reeves, A. (2024). *The effect of health-care privatisation on the quality of care*. *The Lancet Public Health*, 9(3), e199–e206.
- Gupta, P., Chauhan, S., Paul, J., and Jaiswal, M. P. (2020). Social entrepreneurship research: A review and future research agenda. *Journal of Business Research*, 113, 209–229.
- Hansmann, H. B. (1979). *The role of nonprofit enterprise*. *The Yale Law Journal*, 89, 835–901.
- Hansmann, H. B. (2003). The role of trust in nonprofit enterprise. In: Anheier, H. K. and Ben-Ner, A. (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches* (pp. 115–122). Springer US.
- Hansmann, H., and Kraakman, R. (2000). *The end of history for corporate law*.
- Isaksson, D., Blomqvist, P., and Winblad, U. (2018). Privatization of social care delivery – how can contracts be specified? *Public Management Review*, 20(11), 1643–1662.
- Kammarkollegiet (2023). *Frequently asked questions about the register of idea-based organisations*.
- Kroneman, M. (2018) *State of affairs in profit distribution by (inpatient) healthcare providers*. Health Systems and Policy Monitor.
- Lonsdale, C., and le Mesurier, N. (2024). Learning to do good: Developing capabilities to deliver social value from public procurement within English public authorities. *International Journal of Public Sector Management*, 37(6), 729–747.
- Mair, J., and Marti, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight. *Journal of World Business*, 41(1), 36–44.

- Manning, A. (2003). *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*. Princeton University Press.
- Manunza, E., and Telgen, J. (2017). *Zorg inkoop kan anders dan aanschaf rioolbuizen*. Staatscourant.
- Marciano, R., and Gal, S. (2025). *Marketization in public purchasing as a route to business corporations' institutional power: The case of outsourcing social services in Israel*. *Policy Studies Journal*.
- Martin-Ortega, O., and O'Brien C. M. (2019). *Public Procurement and Human Rights*. Edward Elgar Publishing.
- Mårtensson, F. (2023). *Grusade förhoppningar för pionjär*. *Upphandling24*, 30.8.2023
- Mårtensson, F. (2024a). *Första kommunen i mål*. *Upphandling24*, 7.6.2024.
- Mårtensson, F. (2024b). *Fokus Uppsala om nya lagen*. *Upphandling24*, 25.11.2024.
- Moore, A. (2024). *The relationship between government contract management and competition*. Doctoral dissertation, University College London.
- OECD (2020). *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*. OECD Publishing.
- Oliver, J. R., and Robison, L. J. (2017). *Rationalizing inconsistent definitions of commodification: A social exchange perspective*. *Modern Economy*, 8(11), 1314–1327.
- Olsson, L. E., Nordfeldt, M., Larsson, O., and Kendall, J. (2005). *The third sector and policy processes in Sweden: A centralised horizontal third sector policy community under strain*. Third Sector European Policy Working Paper 3. London School of Economics and Political Science.
- Ortmann, A., and Schlesinger, M. (1997). Trust, repute and the role of non-profit enterprise. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 8(2), 97–119.
- Pue, K. (2023). Comparing government social welfare service acquisition in Canada and England: Implications for social equity and innovation. *Public Management Review*.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. John Wiley & Sons.
- Regeringen (2022). *Idéburen välfärd*. *Regeringen*, 10.2.2022.
- Regeringen (2023). *Förenkla deltagandet för företag och idéburen sektor i offentlig upphandling*. *Regeringen*, 22.12.2023.

- Rekenkamer IJsselstein (2023). *Tegengaan van zorgfraude: Rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdzorg in IJsselstein* (p. 21).
- Robbe, T. H. G. (2011). *Bestuurlijk aanbesteden: Waar komt het vandaan, mag het, wat is het en waar gaat het naar toe*. Robbe Adviesbureau/Robbe & Partners.
- Robinson, J. (1933). *The Economics of Imperfect Competition*. Macmillan.
- Rose-Ackerman, S. (1997). Altruism, ideological entrepreneurs and the non-profit firm. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 8(2), 120–134.
- Saebi, T., Foss, N. J., and Linder, S. (2019). Social entrepreneurship research: Past achievements and future promises. *Journal of Management*, 45(1), 70–95.
- Sanchez-Graells, A. (2015). *Competition law and public procurement*. Forthcoming in Moreno Molina, J. A. and Diaz Bravo, E. (eds), *Contratación Pública Global: Visiones Comparadas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- Sanchez-Graells, A. (2020). *Procurement in the time of COVID-19*. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 71, 81.
- Sanchez-Graells, A. (2025). *The Procurement Act 2023's kaleidoscopic view of the public interest*. *Legal Studies*, 1–21.
- Selviaridis, K., Luzzini, D., and Mena, C. (2023). *How strategic public procurement creates social value: Evidence from UK anchor institutions*. *Public Management Review*.
- Shane, S., Locke, E. A., and Collins, C. J. (2003). Entrepreneurial motivation. *Human resource management review*, 13(2), 257–279.
- Shanks, E., Backe-Hansen, E., Eriksson, P., Lausten, M., Lundström, T., Ranta, H., and Sallnäs, M. (2021). *Privatisation of residential care for children and youth in Denmark, Finland, Norway, and Sweden*. *Nordisk Velfärdsforskning. Nordic Welfare Research*, 6(3), 128–141.
- Sivesind, K. H. (2017). *The changing roles of for-profit and nonprofit welfare provision in Norway, Sweden, and Denmark*. In: Sivesind, K. H. and Saglie, J. (eds.), *Promoting Active Citizenship: Markets and Choice in Scandinavian Welfare* (pp. 33–74). Palgrave Macmillan.
- Socialstyrelsen (2012). Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? *Artikelnummer*, 30.5.2012.
- Socialstyrelsen (2015). *Äldre Och Personer Med Funktionsnedsättning – Regiform År 2014*.

- Sosinsky, L. S., Lord, H., and Zigler, E. (2007). For-profit/nonprofit differences in center-based child care quality: Results from the national institute of child health and human development study of early child care and youth development. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 28(5–6), 390–410.
- Spagnolo, G. (2012). *Reputation, competition, and entry in procurement*. Stockholm Institute of Transition Economics, Working Paper No 14.
- Speckbacher, G. (2003). The economics of performance management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 13(3), 267–281.
- Speckbacher, G. (2008). Nonprofit versus corporate governance: An economic approach. *Nonprofit Management and Leadership*, 18(3), 295–320.
- Steinberg, R., and Gray, B. H. (1993). “The Role of Nonprofit Enterprise” in 1993: Hansmann revisited. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(4), 297–316.
- Telgen, J., Uenk, N., and Lohmann, W. (2014). Gemeenten als opdrachtgever. *Lucide*, 2014(3), 59–63.
- Thurairajah, N., Muchena, J., and Xiao, H. (2019). *Challenges to embedding Social Value Act 2012 in the strategic and operational processes of public sector construction projects*. pp. 71–80. Paper presented at ARCOM 2019: 35th Annual Conference – Leeds, UK, Leeds, United Kingdom.
- Tomkinson, E. (2016). *Outcome-based contracting for human services*. *Evidence Base: A journal of evidence reviews in key policy areas*, (1), 1–20.
- Uenk, N., van Eijkel, R., and van Ommen, W. (2015). *Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper binnen het sociaal domein*. Public Procurement Research Center.
- Uenk, N., Wind, M., and Telgen, J. (2018). *Monitor gemeentelijke zorginkoop 2018: Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet* (PPRC en NJi, i.o. van PIANOo). Bijlage bij *Kamerstukken II*, 34 477, nr. 38.
- Uenk, N., Wind, M., and Telgen, J. (2019). *Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019: Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet* (PPRC, i.o. van het ministerie van VWS). Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2018/19, 34 477, nr. 70.
- Uenk, N., and Wind, M. (2020). *Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020: Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet* (PPRC, i.o. van het ministerie van VWS). Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2019/20, 34 477, nr. 74.
- Valfärdsutredningen (2016). *Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)*. Regeringskansliet.
- Valentinov, V. (2008). The economics of nonprofit organization: In search of an integrative theory. *Journal of Economic Issues*, 42(3), 745–761.

- Watt, E., Brunning, S., and Callahan-Page, A. (2023). [All change for commissioning health and social care](#). *Local Government Lawyer*, 29.11.2023.
- Welsh Government (2024). [Health and Social Care \(Wales\) Bill: Explanatory memorandum: Incorporating the regulatory impact assessment and explanatory notes](#). PRI-LD16500-EM.
- Welsh Parliament (2024). [Health and Social Care \(Wales\) Bill: Stage 1 report \(CR-LD16727\)](#). Health and Social Care Committee.
- Young, D. R. (1983). *If Not for Profit, for What?* Lexington Books.
- Young, D. R. (2011). The prospective role of economic stakeholders in the governance of nonprofit organizations. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(4), 566–586.

יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון מחקר ומדיניות מייסודן של התנועה הקיבוצית ותנועת המושבים, הפועל לקידום עקרונות היסוד של הציונות החברתית - סולידריות ומעורבות המדינה במשק - מתוך אחריות לרווחה ולשגשוג של כלל האזרחים וחיזוק הפעילות הקואופרטיבית.

מכון יסודות פועל כחלק מ**פורום ארלוזורוב**, מכון מחקר לשינוי מדיניות מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, שפועל להעלאת רמת חייהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות. מטרת החיבור הייתה לייצר כוח סוציאלי-דמוקרטי משמעותי, המייצג רבדים רחבים ומגוונים בחברה הישראלית.

רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נתנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil



סקירה זו בוצעה עבור משרד הרווחה והביטחון החברתי, והיא מבקשת, כאמור ב"קול קורא" שפורסם על ידי המשרד, "ללמוד לגבי השיקולים וההשלכות להעדפת או אי-העדפת עמותות במרכזי רכש חברתי ולגבי היתכנות משפטית ליישום העדפה כזאת במידה ויש מקום ליישמה", במטרה לסייע בעיצוב המדיניות והעמדה של המשרד לגבי העדפה מעין זו.

בחלק הראשון של הסקירה אנו סוקרים את התפתחות מיקור החוץ בארץ, מתארים את המאפיינים הייחודיים של רכש חברתי ומדגישים את ההבחנות המשפטיות בין עמותות לחברות מסחריות. לאחר מכן אנו בוחנים את הרגולציה של העדפת ספקים בשלוש מדינות - שוודיה, בריטניה והולנד - המדגימות דרכי פעולה שונות בהתאם למסגרת הממשל, למסורת האזרחית ולהשפעת הדין האירופי. מההשוואה שערכנו עולה קשת של פתרונות המאפשרים גמישות: רכש אסטרטגי המשלב ערך חברתי, חוזים שמורים, משטרי רגולציה גמישים והגבלות רווח סקטוראליות. על בסיס הממצאים אנו מציעים בחלק האחרון של העבודה צעדים ליישום בישראל - עיגון ערך חברתי בחקיקה, פיקוח על רווחיות בשירותים רגישים וייעוד תחומים מסוימים לעמותות - במטרה להעלות את איכות השירות, להרחיב את הגמישות הפרוצדורלית ולשתף בתהליך את המשתמשים בשירותים החברתיים.