

מכתב הסבר גורם מקצועי -

התקשרות לצורך תקצוב ניהול שותפויות, תכנון והקמת שירותי רווחה באשכולות האזוריים

רקע

האשכולות האזוריים של הרשויות המקומיות הוקמו במטרה לרכז ולתכלל שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות בתחומים משותפים – כגון רווחה, חינוך, תחבורה, איכות סביבה, תרבות ותיירות – במטרה לשפר את איכות השירותים לתושבים, לייעל את השימוש במשאבים וליצור יתרון לגודל. האשכולות פועלים תחת רגולציה של משרד הפנים.

לאשכולות מעמד ייחודי כתאגיד ציבורי המאגד רשויות מקומיות, ובכך הם מהווים גורם טבעי, יחיד ומוסמך לביצוע פרויקטים אזוריים החוצים גבולות מוניציפליים. קיימים היום 12 אשכולות איזוריים.

להלן הסבר אגף בכיר פיתוח איזוריות במשרד הפנים:

אשכול מוקם על פי חוק איגודי ערים, תשט"ו – 1955 לפי פרק א'1 – "אשכול רשויות מקומיות", מכוח של צו שר הפנים ובכפוף לבקשת והסכמת הרשויות המקומיות המאוגדות בו. בדומה לאיגודי ערים אחרים, לאשכולות מעמד חוקי דומה לרשות המקומית (חוק הפרשנות סעיף 3). אך עם זאת – לאשכולות בשונה מאיגודי ערים חד-תחומיים ניתנה הסמכות לעסוק בכלל הנושאים המקדמים את העשייה האזורית, ניתן לאצול סמכויות לאשכול מהרשויות המקומיות ולערוך מכרזים עבור הרשויות החברות או עבור חלקן בנושאים שונים.

המשרד רואה את תפקיד האשכולות האיזוריים ביכולת לאגם משאבים לטובת שירותי רווחה ברשויות מקומיות קטנות, פריריאליות ולחזק יכולות ביצוע ויצירת שותפויות בכלל הרשויות המאושכלות. לאשכולות האיזוריים תפקיד משמעותי בפיתוח רצף שירותי רווחה בפריסה גיאורפית רחבה ונגישה.

במאי 2021 חתמו משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד הרווחה הסכם לפיילוט בו משרד הרווחה יתקצב תקן של מפתח שירותים חברתיים בכל אחד מהאשכולות האיזוריים, שיעסוק בפיתוח שירותי רווחה איזוריים. כמו כן התחייב המשרד להעמיד תקציבי תימרוץ לטובת פעולות לפיתוח שירותי רווחה באשכולות.

לעניין העסקת מפתח שירותים חברתיים באשכולות - מאז חתימת ההסכם המשרד קיבל לידיו בהדרגה את האחריות להעסקת מפתחי השירותים החברתיים וכיום מתקצב את העסקתם באשכולות. המשרד ביסס את הקשר עם האשכולות האיזוריים, הגדיר את הקשר בין האשכול למחוזות והאשכולות מקיימים שגרות עבודה מוגדרת וקבועות על המחוזות. אחת לרבעון המשרד מקיים יום למידת עמיתים למפתחי השירותים החברתיים וובינרים נוספים לאורך השנה שנועדו. כמו כן המשרד מקיים שגרות להצגה ומעקב אחר תכניות העבודה של מפתחי השירותים החברתיים באשכולות.

לעניין תקציבי התימרוץ לאשכולות – המשרד תיקצב עד כה באמצעות העברה תקציבית למשרד הפנים. משרד הפנים פנה לאשכולות וניהל מולם את התהליך כולו. את הפעימה השנייה של תקצוב המשרד החליט המשרד לדחות ולהסדיר את העברת התקציב באופן ישיר מהמשרד לאשכולות בפיקוח מלא של המשרד.

העברת תקציב של מהמשרד לאשכולות לצורך פיתוח שירותים חברתיים – המשרד מעוניין לתקצב הפעלת שירותי הרווחה האיזוריים, אך בחינה מעמיקה העלתה מספר אתגרים משמעותיים מאוד ביכולת של המשרד לתקצב את האשכולות, העיקריים שבהם:

- **מנגנוני התקצוב** במשרד מכוונים לתקצוב הרשויות בצורה שוויונית ואחידה ככל הניתן. הוספת האשכולות למערכות התקצוב דורשת הגדרת סמל רשות לאשכול ודורשת הסדרה מערך מקיף של הגדרת קריטריונים והקצאות בהסכמה רחבה ונמצאת בתהליך ארוך של הסדרת היכולת של המשרד לתקצב או להעביר תקנים לאשכולות.
- **תעריפים מותאמים לאשכולות** – תעריפי השירותים המופעלים על ידי הרשויות המקומיות (בעצמן או במיקור חוץ) מותאמים להפעלה באמצעות הרשות המקומית. הם לא כוללים הוצאות שהן ייחודיות לאשכול כמו מבנים שאין בבעלות אשכול, הסעות לשירות אזורי או כוח אדם נוסף לתפעול מורכב של שותפויות בין רשותיות.

לצורך פתרון סוגיות אלו יצא המשרד בהתקשרות עם חברת EY לבניית מנגנוני עבודה של המשרד מול האשכולות. התהליך החל לפני מעל שנה ונמצא בעיצומו. בטווח הרחוק יותר ככל שיתקדם התהליך להסדרת מנגנוני התקצוב לא יהיה צורך בתקצוב האשכולות דרך התקשרות בהסכם. הפנייה לוועדת המכרזים מתואמת ומאושרת על ידי מינהל תקצוב וכלכלה.

נכון להיום, המשרד התחייב להעמיד את התקציבי התמרוץ אך עדיין לא מצא דרך טובה להעמיד אותם, מפתחי השירותים החברתיים בפועל עובדים ללא תקציב פעולה ייעודי המאפשר להם לקדם ולפתח שירותי רווחה אזוריים כפי שמצופה מהם.

ההתקשרות המבוקשת מוועדת המכרזים הינה התקשרות בפטור עם האשכולות האזוריים כספק יחיד (כל אחד מהאשכולות ספק יחיד ברשויות החברות בו) באמצעותה יוכל המשרד להקצות תקציב לטובת תכנון, פיתוח והקמה של שירותי רווחה אזוריים שאינם מתוקצבים באופן אחר על ידי המשרד ויגבירו את היכולת למצות את הפוטנציאל האדיר הטמון בשירותי הרווחה האזוריים למתן שירותי רווחה בפריסה גיאוגרפית רחבה.

מנגנון ההתקשרות – אבני דרך ומעקב ביצוע

עם אישור ההתקשרות, יוגדר לוח זמנים לאשכולות להגשת תכנית עבודה שתאושר על ידי מנהל הנפה במחוז ועל ידי נציגת מינהל אסטרטגיה. רק לאחר אישור כלל הגורמים יוכל האשכול להתחיל בביצוע.

הדיווח יתבצע אחת לרבעון בהתאם להוצאות האשכול ויכלול דו"ח המפרט את הביצוע בהתאם לתכנית העבודה, הגשת התוצר הנדרש ואסמכתאות להוצאות. במידה ונדרש שינוי לתכנית העבודה, הוא יוגש לאישור המחוז ומינהל אסטרטגיה טרם ביצעו.

תנאי סף:

- המגיש הינו אשכול איזורי
- אישור העסקה של מפתח שירותים חברתיים

היקף ההתקשרות

סה"כ תקציב: 2 מיליון ש"ח, התקציב יחולק באופן שווה בין כל האשכולות האזוריים.

תוקף ההתקשרות:

מיום 31.12.2025 ועד 31.12.2026

פעולות מאושרות

הערות ייחודיות	תוצר	פעולה
בכפוף לתעריפי נש"מ לא יהיה יותר מ-30% מהתקציב המאושר	מסמך סיכום לפורום האזורי או למפגשי ההכשרה	ניהול וקידום שיתופי פעולה אזוריים: - ניהול פורומים אזוריים - שולחנות עגולים - הכשרות ייעודיות - ועדות היגוי - ליווי מקצועי לצוותים.
יתקיימו באישור ושותפות המחוז ובהלימה לתהליכי התכנון במשרד ולמדיניות המשרד.	תוצר כתוב לתהליך המיפוי/ התכנון	תכנון שירותי רווחה אזוריים: - תהליכי תכנון לצורך הקמת שירות איזורי וגיוס משאבים - מיפוי ובניית תכנית לפיתוח שירות רווחה - תכנון פיזי של שירותי רווחה (תכנון אזורי של מבנים נדרשים לשירותי רווחה) – בתיאום והלימה לתהליך המשרדי . העלות מוערכת בכ-20,000 ₪ כל רשות שיש בה מעל 15,000 תושבים.
- יתוקצבו רק רכיבים שאינם חלק מרכיבי התעריף של אותו שירות. - בהקמת שירות בעל אופי מתמשך – אין להגיש פעולות לתקצוב שירותים ללא מקור מימון המשכי לשנתיים נוספות לכל הפחות.	בהתאם לתכנית עבודה שתוגש ותאושר ובהתאם לסכומים המקובלים במשרד.	הקמה והפעלת שירותי רווחה: - תקצוב רכיבים איזוריים בשירות רווחה ייעודי בעל ערך ייחודי בהפעלה אזורית.

הנחיות כלליות נוספות

- בכל תחום פעולה ישתתפו לפחות **3 רשויות מקומיות** באשכול.
- אישור מנהל הנפה במחוז נדרש לכל תכנית עבודה ולכל דיווח.
- בכל תחום הפעולה המבוקשת תצטרך להיות מסונכרנת ומתואמת עם הנחיות הגורם המקצועי הרלוונטי במשרד.

אבני דרך לתשלום: את הדיווח ניתן להגיש על פי ההנחיות אחת לרבעון בכפוף לסיום אבן הדרך, דו"ח ביצוע, אסמכתאות ותוצרים.

נספח – פנייה לאשכולות האיזוריים

לכבוד

מנהלי/ות האשכולות האיזוריים

שלום רב,

הנדון: קול קורא – הגשת תכניות עבודה לשנת התקציב לצורך ניהול שותפויות, תכנון והקמת שירותי רווחה

משרד הרווחה והביטחון החברתי מתכוון להעמיד תקציב בסך כולל של 2 מיליון ₪ לטובת ניהול שותפויות, תכנון, הקמה והפעלה של שירותי רווחה איזוריים באמצעות האשכולות.

התקציב מיועד למימון הפעולות הבאות:

פעולה	תוצר	הערות ייחודיות
ניהול וקידום שיתופי פעולה איזוריים: - ניהול פורומים איזוריים - שולחנות עגולים - הכשרות ייעודיות - ועדות היגוי - ליווי מקצועי לצוותים.	מסמך סיכום לפורום האיזורי או למפגשי ההכשרה	בכפוף לתעריפי נש"מ לא יהיה יותר מ-30% מהתקציב המאושר
תכנון שירותי רווחה איזוריים: - תהליכי תכנון לצורך הקמת שירות איזורי וגיוס משאבים - מיפוי ובניית תכנית לפיתוח שירות רווחה - תכנון פיזי של שירותי רווחה (תכנון איזורי של מבנים נדרשים לשירותי רווחה) – בתיאום והלימה לתהליך המשרדי. העלות מוערכת בכ-20,000 ₪ כל רשות שיש בה מעל 15,000 תושבים.	תוצר כתוב לתהליך המיפוי/ התכנון	יתקיימו באישור ושותפות המחוז ובהלימה לתהליכי התכנון במשרד ולמדיניות המשרד.
הקמה והפעלת שירותי רווחה: - תקצוב רכיבים איזוריים בשירות רווחה ייעודי בעל ערך ייחודי בהפעלה אזורית.	בהתאם לתכנית עבודה שתוגש ותאושר ובהתאם לסכומים המקובלים במשרד.	- יתוקצבו רק רכיבים שאינם חלק מרכיבי התעריף של אותו שירות. - בהקמת שירות בעל אופי מתמשך – אין להגיש פעולות לתקצוב שירותים ללא מקור מימון המשכי לשנתיים נוספות לכל הפחות.

היקף התקצוב:

התקציב יחולק באופן שווה בין כלל האשכולות: 166,000 ₪ לכל אשכול.

לצורך בחינת הבקשות, יש להגיש עד ליום _____ את המסמכים הבאים:

- תכנית עבודה לפי תחומי פעולה בנספח המצורף
- פירוט תקציבי לכל תחום פעולה.
- אישור מנהל הנפה במחוז על התכנית.

אנו רואים באשכולות האזוריים שותף אסטרטגי מרכזי בפיתוח שירותי רווחה חדשניים ורחבי היקף, ומזמינים אתכם לנצל הזדמנות זו כדי להרחיב את שיתופי הפעולה לטובת שירותי רווחה אזוריים.

ההתקשרות תהיה בתוקף עד ל-31.12.2026.

לשאלות נוספות ניתן לפנות לאסנת לאון ספראי במייל osnatl@molsa.gov.il.

בברכה,

איריס פלורנטין

סמנכ"לית בכירה מינהל אסטרטגיה, תכנון כלכלי, מחקר ורגולציה

משרד הרווחה והביטחון החברתי

10.11.25 165/2025 ת"מ 9 ת"מ 10.11.25

501400618	איגוד ערים אשכול רשויות גליל מערבי	20001041
501400667	איגוד ערים אשכול רשויות גליל והעמקים	20001046
501400642	איגוד ערים אשכול רשויות השרון	20001047
501400626	איגוד ערים אשכול רשויות בית הכרם	20001048
501400634	איגוד ערים אשכול רשויות נגב מערבי	20001051
501400675	איגוד ערים אשכול רשויות המפרץ	20001056
501400659	איגוד ערים אשכול שורק דרומי	20001076
501400683	איגוד ערים אשכול רשויות נגב מזרחי	20001086
501400691	איגוד ערים אשכול רשויות הכנרת	20001087
501400709	איגוד ערים אשכול רשויות גליל מזרחי	20001091
501400717	א.ערים אשכול רשויות יהודה ושומרון	20001181
501400725	א. ערים אשכול רשויות מישור החוף	20001226

10.11.25 פרוטוקול 165/2025 פאטע מ"ה 9 מ.א. 10.11.25

משרד הרווחה
והביטחון החברתי



י' אלול תשפ"ה

03.09.2025

לכבוד ועדת המכרזים:

הנדון: אישור תקציבי עבור פעולות באשכולות

• תקופה מאושרת: (ממועד בתאריך X עד מועד בתאריך Y) : 01.11.2025 - 31.12.2027.

• תקנה תקציבית: 23012055 – תוכניות רווחה
מותנה בקיום תקציב בפועל ובאישור חוק התקציב. לא תתבצע התקשרות עם הספק כל עוד לא נחתם חוזה ו/או כתב הזמנה חתום כדין.

• יתרה בתקנה :
סך של 3.5 מיליון ₪.

• היקף תקציבי :
בשלב זה נדרש סך של 2 מיליון ₪.

• חישוב לאומדן היקף התקציב (במידה ויש / כמות ממוצעת * תעריף / הסבר לאומדן :
בהתאם לתוכנית עבודה שתוגש לגורם המקצועי במינהל אסטרטגיה.

• דוחות ביצוע
לא רלוונטי. מדובר בבקשה לאישור בהתקשרות עם פטור ממכרז.

יהודית גרומן,

תקציבנית מטה, רשו"מ, פיקוח ובקרה במינהל אסטרטגיה

אל: ועדת המכרזים

הנדון: חוות דעת מקצועית במסגרת כוונה להתקשר עם ספק יחיד/ספק חוץ

הבקשה מסתמכת על תקנה ☒ 3(29) / ☐ 3(31) (סמן את התקנה המתאימה) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 ועל הוראות תכ"ם, "פטור מחובת המכרז" מ' 7.6.1.

תיאור מהות ההתקשרות (רקע ופירוט התכונות של הטובין/השירות/העבודה)
מינהל אסטרטגיה תכנון מחקר ורגולציה במשרד הרווחה יצא בפרויקט לתקצוב ייעודי ממשרד הרווחה לניהול שותפויות, תכנון והקמת שירותי רווחה אזוריים. במסגרת הפרוייקט יתקצבו הרכיבים הבאים: ניהול וקידום שיתופי פעולה אזוריים, תכנון שירותי רווחה איזוריים, הקמה והפעלת שירותי רווחה באמצעות תקצוב רכיבים איזוריים בשירות רווחה ייעודי בעל ערך ייחודי בהפעלה אזורית. אספקת שירותי הרווחה מוקנית לרשויות המקומיות ועל כן גוף שיתוקצב לצורך מתן שירותי הרווחה האיזוריים צריך להיות איגוד ערים אשר הוקם לבקשת והסמכת הרשויות המאגדות בו, והוכר על פי חוק איגודי ערים, תשט"ו – 1955 לפי פרק א'1 – "אשכול רשויות מקומיות", מכוח של צו שר הפנים. קיימים 12 אשכולות אזוריים בארץ, כל אשכול הוא ייחודי לרשויות אשר חברו יחד להקמת האשכול לטובת אספקת שירותים איזוריים.

האם קיים בנושא ההתקשרות מכרז חשכ"לי ☐ כן ☒ לא
סוג ההתקשרות: (סמן X במקום המתאים)

☒ שירותים ☐ טובין

ספק - סמל רשות במרכבה	שם	מספר מזהה	תקציב מבוקש	תקופת התקשרות מבוקשת
20001041	איגוד ערים אשכול רשויות גליל מערבי	501400618	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001046	איגוד ערים אשכול רשויות גליל והעמקים	501400667	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001047	איגוד ערים אשכול רשויות השרון	501400642	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001048	איגוד ערים אשכול רשויות בית הכרם	501400626	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001051	איגוד ערים אשכול רשויות נגב מערבי	501400634	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001056	איגוד ערים אשכול רשויות המפרץ	501400675	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001076	איגוד ערים אשכול שורק דרומי	501400659	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001086	איגוד ערים אשכול רשויות נגב מזרחי	501400683	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001087	איגוד ערים אשכול רשויות הכנרת	501400691	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001091	איגוד ערים אשכול רשויות גליל מזרחי	501400709	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001181	א. ערים אשכול רשויות יהודה ושומרון	501400717	166666.7	1.1.26-31.12.26
20001226	א. ערים אשכול רשויות מישור החוף	501400725	166666.7	1.1.26-31.12.26

2000000

סה"כ

נימוקים כי הספק הוא ספק יחיד או כי הטובין הם טובין חוץ

המשרד נמצא בקשר ישיר עם כל האשכולות האזוריים ועם משרד הפנים שמכוח סמכותו הוכרו האשכולות האזוריים. המשרד יוצא מדי שנה במבחן תמיכות להעסקת עובד בתחום פיתוח השירותים החברתיים ומקיים שגרות מעבודה שוטפות, הכוללות קשר עבודה רציף מול המחוזות, ימי למידת עמיתים לכלל מפתחי השירותים החברתיים באשכולות האזוריים, הצגת תכניות עבודה ושייבות סטטוס חצי שנתי.	
כי נכון להיום קיימים 12 אשכולות אזוריים, כל אחד מהם ספק יחיד בתחום הגיאוגרפי וברשויות שהסכימו על הקמתו. המשרד מתכוון להתקשר עם כולם ולחלק באופן שוויוני את התקציב בין כולם, בהתאם לתכנית עבודה שתוצג ותאושר:	
שם 1	מספר מזהה
איגוד ערים אשכול רשויות גליל מערבי	501400618
איגוד ערים אשכול רשויות גליל והעמקים	501400667
איגוד ערים אשכול רשויות השרון	501400642
איגוד ערים אשכול רשויות בית הכרם	501400626
איגוד ערים אשכול רשויות נגב מערבי	501400634
איגוד ערים אשכול רשויות המפרץ	501400675
איגוד ערים אשכול שורק דרומי	501400659
איגוד ערים אשכול רשויות נגב מזרחי	501400683
איגוד ערים אשכול רשויות הכנרת	501400691
איגוד ערים אשכול רשויות גליל מזרחי	501400709
א. ערים אשכול רשויות יהודה ושומרון	501400717
א. ערים אשכול רשויות מישור החוף	501400725
לאחר בדיקה, לא קיימים גופים נוספים אשר הוקמו על ידי הרשויות המקומיות והוכרו על ידי משרד הפנים כגוף שתפקידו אספקת שירותים אזוריים.	
3. לפרויקט חשיבות רבה לקידום שירותי רווחה ברשויות קטנות, בינוניות או פריפריאליות.	

חוות דעתי זו ניתנת מתוקף היותי הסמכות המקצועית לנושא זה. בכבוד רב,

אסנת לאון	מנהלת תחם פרויקטים מינהל אסטרטגיה, תכנון, מחקר ורגולציה	אסנת
-----------	--	------