

כל הזכויות שמורות

16 אוקטובר, 2018

לכבוד
גבי אילנה נולמן
מנהלת המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער
ויו"ר ועדת המכרזים
משרד החינוך

בדוא"ל: ilanan@mchp.gov.il

שלום רב,

הנדון: **התראה בטרם פגיעה אנושה ומיותרת בפרוייקט נעל"ה**
מכתבו של יו"ר ועד האגודה מיום 13.9.18, מכתבו של מנכ"ל המשרד מיום 14.9.18

בשם מרשתינו, האגודה לקידום החינוך, ירושלים, ע"ר (להלן: "האגודה"), אנחנו פונים אליך כדלקמן:

1. ביום 13.9.18 פנה אל מנכ"ל משרד החינוך, מר אבואב, מר יוסי אשכנזי, יו"ר האגודה, במחאה על הכוונה להעביר את פרוייקט נעלה לניהולה של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: "ההסתדרות הציונית"), וביקש "לזמן את הנהלת האגודה לפגישה דחופה במשרדך לדון בענייני הנ"ל וזאת בטרם תתקבל כל החלטה ע"י המשרד בנוגע להפעלת הפרוייקט".
2. בתשובה שהתקבלה למחרת היום מלשכת המנכ"ל, נמסר לנו כי הנושא מצוי בטיפולך.
3. עד היום לא קיבלה האגודה כל התייחסות לגופו של עניין ולא זומנה לפגישה בנושא, ועל כן, להלן פנייה זו.

העובדות

4. תכנית נעל"ה (נוער עולה לפני הורים) (להלן: "תכנית נעל"ה") יצאה לדרך בהחלטת ועדת השרים לענייני קליטת העלייה ב-1 בנובמבר 1992, וזו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה כעבור כשבועיים (18 בנובמבר 1992). בסעיף 3 בהחלטתה קבעה הממשלה שהתכנית תופעל במסגרת האגודה בהיותה "זרוע המופעלת ע"י משרד החינוך לקליטת נוער בפנימיות באיכות גבוהה". האגודה הקימה בתוכה מנהלת מיוחדת להפעלת התכנית.
5. במסגרת התכנית עולים ארצה בני נוער זכאי עלייה מכוח חוק השבות שנמצאו מתאימים לתכנית על פי מבחנים שעורכת להם האגודה. בני הנוער מגיעים ללא הוריהם, ומשתלבים בבתי הספר ובפנימיות בכיתות ט'-י"ב מכל זרמי החינוך על פי בחירת ההורים, יחד עם ליווי חינוכי ופסיכולוגי מלא של אנשי מקצוע מטעם האגודה. מטרתה של התכנית היא שבני הנוער ישיגו תעודת בגרות, יתגייסו לצבא וישתלבו בחברה הישראלית. חשיבותו הלאומית

של הפרוייקט היא כה גדולה, עד כי ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל טבע בזמנו את הביטוי כי **"אין מפעל יותר נעלה מנעל"ה**".

6. כעבור שנה (ב- 1993) הקימה הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן: **"הסוכנות היהודית"**) תכנית מקבילה שנקראה **"עלייה 16"**, וזו טופלה במסגרת מחלקת **"עליית הנוער"**.
7. ב- 1994 החליטה ועדת התיאום בין הממשלה למוסדות הלאומיים לאחד את שתי התכניות בשם **"נעל"ה 16"** ולהעביר את כל האחריות ל**"עליית הנוער"** בסוכנות היהודית.
8. אין חולק על כך שבין השנים 1992-1994, הפעילה האגודה את התכנית לשביעות רצון כל המעורבים, יחד עם ארגון **'נתיבי'** במשרד ראש הממשלה שהיה מופקד על פעילות **"נעל"ה** בארצות המוצא (ברית המועצות לשעבר).
9. לאחר הפעלה של שנה אחת בלבד על ידי הסוכנות היהודית, ב- 1995 החליטה ועדת התיאום הנ"ל להעביר את **"עליית הנוער"** מהסוכנות היהודית חזרה למשרד החינוך.
10. הסכם בעניין העברה נחתם בין הממשלה לסוכנות היהודית ב- 17 ביוני 1996, ועל פיו נותרה האחריות על פעילות **"נעל"ה** בחו"ל בלבד בידי הסוכנות היהודית. האחריות על פעילות **"נעל"ה** בארץ הועברה למשרד החינוך, וזה החזיר את הטיפול לידי האגודה שהקימה מחדש את מנהלת **"נעל"ה**.
11. מאז 1997 ועד היום, מפעילה האגודה את התכנית עבור המדינה בהתאם לחוזה שנחתמו בינה לבין משרד החינוך. שיתוף פעולה זה היה פורה לכל הצדדים המעורבים בעניין, ותמיד על כך יותר מאלף עדים הצלחתה המתמשכת של תכנית **"נעל"ה**.
12. אין חולק כי תכנית **"נעל"ה**, בהובלתה של האגודה, קצרה הישגים רבים בחינוך, בעלייה ובהשתלבות בוגרי התכנית בחברה הישראלית. בשנות פעילותה של התכנית השתתפו בה כ- 17,000 תלמידים ותלמידות אשר נשארו ברובם בארץ לאחר סיום התכנית. אחוז הזכאות לבגרות בתכנית **"נעל"ה** הגיע בממוצע ל- 90%.
13. הישגיה זכו וזוכים להערכה מקיר לקיר. כך למשל כתב יו"ר הכנסת מר יולי (יואל) אדלשטיין במכתב מיום 30.6.2015 למר ישעיהו יחיאלי (ראש מנהלת **"נעל"ה** מטעם האגודה):

"אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לתכנית החשובה של **"נעל"ה.**

כמי שהכיר עוד טרם את הצוות המצויין שהקים והוביל את התכנית, אני יכול להעיד על כי הצלחתה היתה בכך שזכיתי לפגוש, בלא מעט מקרים במסגרת תפקידי, חלק מאותם אלפי בוגרים שהשתלבו עם השנים במסגרת השירות הצבאי, האקדמיה והתעסוקה.

ראויה לציון מיוחד הרחבת **"נעל"ה לעולם המערבי, כנגד כל הסיכויים, אך בעיקר העובדה שבעקבות התכנית המוצלחת – עלו ארצה אלפי משפחות נוספות.**

אשר על כן הנני מברך את מינהלת **"נעל"ה באגודה לקידום החינוך שבראשותך, להמשך הצלחה למען המשכיות תכנית **"נעל"ה** בשנים הקרובות, לתפארת מדינת ישראל."**

- מכתבו של יו"ר הכנסת מצ"ב **כנספח 1** למכתב זה.

14. במהלך השנים צברה האגודה ניסיון רב וייחודי במכלול ההיבטים הדרושים לצורך הפעלתה המוצלחת של התכנית עבור המדינה, הכוללים בין היתר: יצירת קשרים ענפים וביצוע פעילות ענפה בקרב הקהילות היהודיות ברחבי העולם לצורך איתור המועמדים לתכנית

בשיתוף פעולה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל; מיון המועמדים השונים מבחינת התאמתם לתכנית; הכנת התלמידים במדינת מוצאם ברחבי העולם לקראת עלייתם לישראל והשתלבותם במערכת החינוך ובחברה הישראלית; מיון ושיבוץ התלמידים במוסדות הפנימייתיים המתאימים בישראל; ליווי מוסדות החינוך בהם פועלות כיתות נעליה; ליווי חינוכי, פסיכולוגי וחברתי של התלמידים לאורך תקופת שהותם בכיתות נעליה; שמירה על קשר רציף ופורה עם משפחות התלמידים במדינות מוצאם; ליווי והפעלת התלמידים בחופשות; הכנת התלמידים לקראת השתלבותם כאזרחים בוגרים בחברה הישראלית; ליווי מתמשך של בוגרי התכנית בשנים שלאחר סיום חוק לימודיהם ועוד.

15. **הלכה למעשה יצרה האגודה התמחות בהבאת תלמידים לבדם לישראל, משלב האיתור והמיון בחו"ל ועד תום שירותם הצבאי: כשבע שנים בחיי מתבגר. זו התמחות שאין לה אח ורע בארץ ובעולם, וכל הנוגעים בדבר מהללים ומשבחים את פעילות האגודה בעניין.**

16. הפעלתה של תכנית נעליה דורשת ארגון חינוכי בעל ניסיון ניכר במגוון רחב של תחומים: חינוך, הפעלת מערך בתי ספר פנימייתיים, חברה, רווחה, קליטת עלייה, היכרות מעמיקה עם יהדות התפוצות, ועוד. ייחודו של הפרוייקט טמון גם בקשרים והפריסה המיוחדת של האגודה, בארץ ובחו"ל, לשם ביצוע הפרוייקט, ואלפי הפעילים העובדים עם האגודה במדינות השונות. כך למשל כתב מר יעקב קדמי, ראש נתיב לשעבר במכתב מיום 21.6.2015 ליו"ר וועדת המכרזים של משרד החינוך (הדברים נכתבו באחת הפעמים הקודמות בהן רצו לבטל את מעמדה של האגודה כספק יחיד בהפעלת נעליה בשנת 2015):

"[...] לא יעלה על הדעת לוותר על הידע והניסיון שנצברו ולתת את התכנית לגוף אחר חסר ידע שיהיה עליו להתחיל הכול מההתחלה. ספק, אם זה יצליח, על סמך ניסיון העבר."

17. אין פלא, אפוא, כי למרות ארבעה ניסיונות לצאת למכרז (שלוש פעמים למכרז פומבי ופעם אחת למכרז סגור) באשר להפעלתה של תכנית נעליה, שלושה מכרזים בוטלו ולמעשה נכשלו. במכרז אחד זכתה האגודה משום שלא היה שום מתמודד אחר. שני המכרזים הפתוחים האחרים נכשלו בגלל פערים גדולים בהצעות. המכרז האחרון בשנת 2015 היה מכרז סגור שבו השתתפה, מלבד האגודה, רק רשת "עתיד" שהיא חברה לתועלת הציבור בבעלות חברה מסחרית בשם דומה. זו **משכה** את הצעתה והצעת האגודה נותרה יחידה. למרות זאת החליטה ועדת המכרזים לבטל את המכרז ולא לקבוע את האגודה כזוכה, מאחר שלא השתכנעה שלא תהיה תועלת במכרז נוסף.

18. יצוין כי החלטה קודמת זו סותרת התחייבות שניתנה על ידי המשרד לוועדת החינוך של הכנסת בשלהי הכנסת ה-19 שלא להוציא תכניות חינוכיות ייחודיות למכרזים פומביים אלא למכרזים סגורים או למתן פטור (כמו זה שניתן למכון סאלד ועוד) ע"פ נספח ז' ("התקשרות משרד החינוך לביצוע פרויקט חינוכי ייחודי") להוראת תכ"ס 7.3.6.2 של אגף חשכ"ל מיום 21.7.2014. משכשל המכרז הסגור, מן הצדק היה להעביר את הפעלת תכנית נעליה לפטור דומה לזה שקיבלו שלושה עמותות אחרות בהוראה הנ"ל.

19. תוצאות ארבעת המכרזים הראו בבירור שלא היה ולהבנתנו לא קיים היום שום גוף, מלבד האגודה, שיש לו הניסיון והידע המקצועי הנדרשים לצורך הפעלת פרויקט בהיקף זה. לאור האמור, בצדק הוכרה האגודה כ"ספק יחיד", והיא מפעילה את תכנית נעליה מכוח פטור ממכרז שמאושר מעת לעת בוועדת הפטור המרכזית במשרד האוצר, לאור ההיקף הכספי המשמעותי של הפרוייקט. במשך השנים היקף ההתקשרות השנתית עם האגודה עמד על מיליוני שקלים ובשנים האחרונות על יותר מ-10 מיליון ש"ח לשנה.

20. בכל הפעמים הקודמות בהן הועלה הרעיון להפעלת נעליה על ידי זוכה במכרז, כתבו אישים ראשי גופים רמי דרג מתחומי החינוך, העלייה והקליטה, והתחומים המדיניים והציבוריים מכתבי המלצה חמים לאגודה, על מנת שלא יהיה מכרז אלא שפעילותה החשובה של

האגודה תימשך. כך למשל, במכתב מיום 9.6.2015 אל ועדת המכרזים של משרד החינוך, כתב יו"ר ההסתדרות הציונית, מר אברהם דובדבני את הדברים הבאים:

"כיו"ר הסוכנות הציונית העולמית נחשפתי לפעילות נעל"ה בארץ ובעולם, והנני מתכבד להמליץ בפניכם להמשיך להפקיד את הפעלת התכנית בידיים הטובות של מנהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך בניהולו של ישעיהו יחיאלי. מנהלת נעל"ה הצליחה במשך השנים, בדבקות ובהתמדה, לבנות תכנית אתגרית גם למשתתפיה ולמשפחותיהם בחו"ל וגם לקולטים אותם בארץ, למרות קשיים רבים שנערמו בדרך. במקומות רבים בעולם ובארץ וכן בפורומים של המוסדות הלאומיים, שמעתי בעיקר שבחים על הדרך בה מתנהלת התכנית ועל הישגיה הרבים בתחומים רבים ומגוונים."

מכתב תמיכה נוסף קיבלה האגודה ממר יעקב קדמי, ראש נתיב לשעבר, ביום 21.6.2015. כך למשל כותב מר קדמי במכתבו:

"1. מ- 1992, כאשר יזמתי וניהלתי את פרויקט נעל"ה בתפקידי ב"נתיב", הייתה מנהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך האחראית על ביצועה מטעם משרד החינוך. 2. הודות לרמה המקצועית, יעילות, גמישות ומסירות, החל משלבי ההקמה וגיבושה, ובהמשך, בהפעלתה, תכנית נעל"ה הגיעה לאותם ההישגים המדהימים והייחודיים בארץ ובכל רחבי העולם היהודי."

- מכתבי תמיכה שונים שקיבלה האגודה לאורך השנים מצ"ב **כנספח 2** למכתב זה.

21. ביום 23.9.2017, דנה וועדת המכרזים של המנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך על הארכת ההתקשרות עם האגודה כספק יחיד להפעלת תכנית נעל"ה, והחליטה שבטרם תתקיים החלטה סופית בנדון, יש לפרסם RFI לבחינת קיומם של גופים נוספים.

22. ביום 27.12.2017 החליטה וועדת הפטור המרכזית של משרד האוצר על הארכת ההתקשרות עם האגודה עד ליום 28.3.2018, ובתנאי שיפורסם RFI שייבדוק את קיומם של ספקים נוספים להפעלת נעל"ה.

23. ביום 25.1.2018, פרסם RFI, ולפרסום זה התקבלה הצעה אחת של רשת החינוך "עתיד", אותה רשת שהגישה הצעה במכרז הסגור ב- 2015 ומשכה את הצעתה בזמן אמת.

24. למרות האמור, ביום 22.2.2018 הוחלט בוועדת המכרזים לפרסם מכרז פומבי.

25. לפי החלטתה של וועדת המכרזים של משרד החינוך מיום 22.2.2018 (החלטה מספר 37/2018), חודשה ההתקשרות עם האגודה לתקופה שבין 1.3.2018 ועד ליום ה- 31.8.2019. זאת, בהיקף התקשרות כולל של 17,500,000 ש"ח. אפילו בהחלטה זו של וועדת המכרזים של משרד החינוך צויין לטובה האופן בו מנהלת האגודה את פרויקט נעל"ה:

"12. הגורמים המקצועיים במשרד מציינים כי האגודה מובילה את התכנית לשביעות רצונה, וכי שיעור התלמידים אשר עולים ארצה בעקבות התכנית גבוה מאוד (כ- 90%)."

26. בישיבת וועדת הפטור במשרד האוצר מיום 11.3.2018 (סימוכין: 263672) הוחלט לאשר את ההתקשרות עם האגודה להפעלת תכנית נעל"ה, וכן הוחלט לפרסם מכרז פומבי עד ליום 30.6.2018, ולאשר בחירת זוכה עד ליום 1.11.2018.

27. האגודה סברה כי ההחלטה הינה טעות וכי בהעדר ספקים אפשריים נוספים הכשירים לבצע את הפרוייקט, אין טעם בעריכת מכרז כאמור. למרות זאת, האגודה נערכה להתמודד במכרז כזה כאשר יפורסם.
28. למרות ההחלטה המפורשת, אשר נקבה בתאריכים מפורשים לביצוע ולפרסום המכרז ובחירת זוכה, המכרז האמור לא פורסם, ומעולם לא הובאה לידיעת מרשתנו החלטה המבטלת את ההחלטה האמורה.
29. למרות ההחלטה המפורשת לצאת למכרז פומבי, בו תינתן אפשרות שווה לאגודה המפעילה את הפרוייקט שנים כה רבות, אפשרות להתמודד, נדהמה האגודה לגלות כי המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער בראשותך מקדם מתווה בו תופסק לחלוטין פעילות האגודה בפרוייקט נעל"ה, וזה יופעל ישירות על ידי ההסתדרות הציונית, וכי הבקשה מוועדת הפטור היא שלהסתדרות הציונית יינתן פטור ממכרז (!) לצורך הפעלת התכנית. זאת, מבלי שבוטלה ההחלטה המקורית ליציאה למכרז ולא התקיים כל דיון בעניין ולא נערך שימוע לאגודה.
30. לאור האמור, בוצעה פנייתו שבסימוכין של מר אשכנזי למנכ"ל המשרד, שהועברה לטיפולך.
31. יש לשוב ולהדגיש שלמרות שהאגודה מפעילה את הפרוייקט לשביעות רצונה המלא של המדינה וזוכה לתשבוחות רבות על כך, **שום גורם במשרד החינוך לא פנה לאגודה להעניק לה זכות טיעון בנדון**. מעבר להעדר החוקיות הבוטה הכרוך בכך, כפי שיפורט להלן, מדובר בפגיעה קשה באגודה, ובדרך התנהלות שאינה ראויה ומכובדת לגוף כמו המשרד.
32. המעבר החד ממצב שבו שבו האגודה מפעילה את תכנית נעל"ה במתווה של פטור ממכרז **כספק יחיד** (לאחר מספר בחינות שנערכו על ידי המשרד בעניין זה), למצב שבו הפעלת התכנית מועברת לגוף אחר – **חסר כל ניסיון וידע וללא כל תשתית פנימית בארץ** - מבלי שלאגודה תהיה אפילו אפשרות לגשת למכרז ולנסות להתמודד כנגדו, מעלה תהיות רבות באשר למניעי המהלכים ועמידתם בכללי המנהל התקין. כפי שיפורט להלן, החלטה זו, אם תתקבל, תפר כללי יסוד של מנהל ציבורי ותהיה בלתי סבירה לחלוטין. כללים אלה כוללים עקרון העדפת מכרז פומבי על פני פטור ממכרז, סבירות ומתן זכות שימוע.
33. להלן נפרוש בקצרה את הטענות המשפטיות של האגודה.

החלטה על התקשרות עם ההסתדרות הציונית סותרת החלטה קודמת של ועדת המכרזים ומחייבת חובת הנמקה ועמידה בכללי המשפט המנהלי

34. כפי שפורט לעיל, ועדת המכרזים והחשב הכללי החליטו על עריכתו של מכרז פומבי. החלטה זו כפופה למבחן סופיות המעשה המנהלי, ולא ניתן לבטל אותה, אלא בכפוף להוראות הדין בעניין.
35. כידוע, עקרון סופיות המעשה המינהלי קובע כי:

" הכלל הוא, אם כן, כי האזרח מוגן בפני דיון חוזר ונשנה בעניינו, וככלל אין להרשות לרשות לשקול שנית אותם נתונים בדיוק שהיא שקלה בהגיעה להחלטתה המקורית. החריג מופעל רק בהתקיים טעמים מיוחדים "

בג"צ 5760/93 פלונית נ' ועדת התלונות, פ"ד נ(4)194, 204 (1995).

באותו פסק דין קבע כב' הנשיא שמגר עוד, לעניין הכלל והחריגים לכלל, כי:

"השאלה היא, באילו נסיבות רשאי גוף מנהלי, ובמיוחד גוף מעין-שיפוטי, לחזור בו מהחלטתו, כאשר יש בשינוי כדי להרע את מצבו של הפרט. עומדים כאן שני אינטרסים הסותרים זה את זה: מחד גיסא, קיים האינטרס של הפרט לשמור על הזכויות שהתגבשו בידי עקב החלטתה הקודמת של הרשות. זהו עיקרון הסופיות, המגן על האינטרס לפיו יש לשים קץ להתדיינות; מאידך גיסא, עומד האינטרס הציבורי. לעיתים יהיה זה אינטרס חשיפת האמת (ראה בג"צ 66/81, המפקח הכללי של משטרת ישראל נ' שופט בית משפט השלום ברמלה, פ"ד לה(337) 4, בעמ' 349), ולעיתים יהיה זה אינטרס ציבורי אחר שהרשות מופקדת על הגנתו. על כן, ככלל, החלטה כאמור צריכה להיות סופית. האזרח זכאי לדעת היכן הוא עומד ביחסיו עם השלטון. אין לשוב ולהטרידו שוב ושוב באותו נושא. דברים אלו מקבלים משנה תוקף שעה שמדובר בגוף בעל סממנים מעין-שיפויטיים. יש טעויות בשיקול דעת של השלטון שהאזרח זכאי ליהנות ולהיבנות מהן. לגישה כללית זו יתכנו חריגים, המתירים לשנות את החלטה בנסיבות מסויימות. כך נעשית הבחנה בין תקלות בהליך כגון טעות, היסח דעת, חריגה מסמכות, שינוי נסיבות, תרמית והונאה, לבין תקלות, כגון יישום לא נכון של מדיניות (ע"א 433/80, נכסי י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, פ"ד לז(337) 1). הכלל וחריגיו חלים גם על גופים מעין-שיפויטיים, והחלטותיהם של גופים כאמור אף הן אינן מחוסנות מפני שינוי החלטתה של הרשות (ראה בג"צ 66/81 הנ"ל)."

36. בפסיקה נקבעו התנאים לביטול החלטה:

"כידוע, הכלל במשפט המינהלי הוא, שרשות מינהלית רשאית, בדרך כלל, לעיין מחדש בהחלטתה ולתקנה "מן הטעמים הבאים: תרמית, הונאה, טעות, הפתעה, היסח-הדעת, ראייה חדשה שנתגלתה, תנאים שנסתנו - בין אם עקב הוראת חוק מפורשת המעניקה את הכוח או על-פי העקרונות המשמשים את בתי-המשפט"

בג"צ 799/80 פנחס שללם נ' פקיד הרישוי לפי חוק כלי היריה, פ"ד לו(1) 317 (1981).

37. אף אחד מתנאים אלו אינו מתקיים במקרה שלפנינו ומאז החלטה הקודמת לא נשתנה דבר.

38. עוד קבעה הפסיקה כי יש לקחת בחשבון את החלטה הקודמת ותוצאותיה, את הטעם שהיה מונח ביסודה ואת הנתון החדש שנתגלה (בג"צ 195/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור רצועת עזה, פ"ד לט(1) 309, 334 (1986)). כמו כן, כל שינוי, ביטול או תיקון כפופים לחובת המידתיות (יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית** (תשנ"ו, כרך ב'), עמ' 1010).

39. לאור האמור, רשאית ועדת המכרזים לשנות את החלטה בדבר היציאה למכרז רק מטעמים מיוחדים שפורטו בפסיקה, ולנמק זאת באופן מפורט תוך שקילת החלטה הקודמת והעומד בבסיס לה.

מתן פטור ממכרז עבור ההסתדרות מנוגד לחוק חובת מכרזים ולתקנות חובת מכרזים

40. **חוק חובת מכרזים** התשנ"ב-1992 קובע מפורשות בסעיף 2(א) קובע מפורשות על המדינה, ביחד עם גופים ציבוריים אחרים, חלה חובה לבצע מכרזים פומביים. זוהי לשונו של הסעיף:

"המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו."

40.1 תקנה 1ב לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שכותרתה: "עדיפות המכרז הפומבי", קובעת באופן מפורש, גם לגבי הפטור הקיים בתקנות למכרז בשל התקשרות עם ההסתדרות הציונית, כי:

(א) גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל.
(ב) החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות בדרך של מכרז פומבי מוגבל תיעשה לפי תקנות אלה, לאחר בחינת האפשרות לערוך מכרז פומבי רגיל, וככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל.
(ג) החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות בדרך של מכרז סגור תיעשה לפי תקנות אלה, לאחר בחינת האפשרות לערוך מכרז פומבי, וככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי.
(ד) החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז, תתקבל לפי תקנות אלה לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין.
(ה) גוף ציבורי יעשה כל שניתן כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה, באופן המצריך התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(2) או באופן המצריך עריכת מכרז ממוכן מהיר לפי תקנה 19ה.

כפי שכותב עומר דקל בספרו מכרזים – כרך ראשון (2004) בעמוד 93, אחת ממטרותיה החשובות ביותר של חובת המכרזים היא:

"ליצור תנאים המאפשרים שמירה על טוהר המידות בהתקשרויותיה של המדינה עם גורמים פרטיים. בלשון כלכלית – אחת ממטרות המכרז היא לצמצם את "בעיית הנציג" המתקיימת בנסיבות שבהן פקיד ציבור הוסמך לבצע התקשרות כלכלית עבור הרשות המנהלית. התקשרות מתוך משוא פנים מעוררת קושי בשורה של הקשרים: ראשית, יש בכל כדי לימור בעיה מוסרית, שכן ההתקשרות מתוך משוא פנים מהווה הפרה של האמון שנתן הציבור ברשות המנהלית ובנציגיה. כמו כן, מדובר בבעיה חברתית, שכן חברה שכדי לשרוד בה יש צורך להכיר את הגורם המחליט או לשלם לו שוחד הינה חברה "מושחתת", שאין ביכולתה לחנך לערכים של הגינות, יושר, התנדבות ותרומה לקהילה. נוסף על אלה זוהי גם בעיה כלכלית, שכן התקשרות מתוך משוא פנים גורמת לקבלת החלטות ת-אופטימליות מבחינה כלכלית ולפגיעה כלכלית במשק ובציבור."

41. מהאמור עולה כי בחובה לקיים מכרז גלומה חשיבות ציבורית, מוסרית וכלכלית רחבה, וזו נקודת המוצא הבסיסית ממנה צריך לצאת כל גוף אשר חוק חובת מכרזים חל עליו.

הפעלת תכנית נעל"ה על ידי ההסתדרות הציונית אינה עומדת בקנה אחד עם הפירוש המצומצם לפטור של סעיף 19)3 לתקנות המכרזים

42. סעיף 19)3 לתקנות המכרזים קובע פטור מצומצם לחובה לקיים מכרז בהתקשרויות בין המדינה להסתדרות הציונית. התקנה קובעת כי:

"3. התקשרות משרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא אחת מאלה:
[...]

(19) (א) התקשרות עם הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית לביצוע מטרות ציבוריות לרבות הקמה, ביסוס או הרחבה של ישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים;

43. כאמור לעיל, פטור זה כפוף לתקנה 1ב הקובעת כי שימוש בפטור כאמור אינו ברירת המחדל ויש להעדיף מכרז פומבי, ולבחון את סבירות השימוש בפטור.

44. בכל הנוגע לפטור שניתן למוסדות הלאומיים – הרי הם הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, נראה שיש חובה לפרש את הפטור ממכרז הקבוע בתקנה 19)3 לתקנות המכרזים בצמצום רב. כך למשל נאמר בדו"ח מבקר המדינה על שיתופי פעולה של ממשלת ישראל עם הסוכנות היהודית (2017) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה") בעמודים 20-21:

"באוגוסט 2016 ביקש נציג יחידת היועץ המשפטי לממשלה מהיועצת המשפטית של משרד רה"ם לחוות את דעתה אם התקשרות הממשלה עם הסוכנות בפעולות שאינן כתובות באמנה, כגון חיזוק הזהות היהודית והזיקה לישראל ותכניות חוויה בישראל המיועדות ליהודים בתפוצות, מתיישבת עם תפקידי הסוכנות שנקבעו באמנה. זאת - כדי לקבוע אם יש מקום לפטור מחובת מכרז התקשרויות של משרדי ממשלה עם הסוכנות לביצוע פעולות כאלה על פי תקנת הפטור לסוכנות.

היועצת המשפטית של משרד רה"ם השיבה בספטמבר 2016 כי לנוכח חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש ולפיה יש לנקוט פרשנות מצמצמת בכל הנוגע לתחולת תקנת הפטור לסוכנות, דהיינו - להגביל את הפעולות הפטורות מחובת מכרז רק לאלה הנוגעות לתפקידי הסוכנות על פי האמנה - הרי שיש לפרש את לשון האמנה באופן דווקני. היא ציינה כמה סיבות עיקריות לכך: (א) אלמלא תפורש האמנה באופן דווקני, אפשר יהיה לפטור פעולות רבות מחובת מכרז לפי תקנת הפטור לסוכנות, גם אם אינן נוגעות לתפקידי המצוינים מפורשות בתקנה, אלא רק בשל היותן מטופלות בפועל על ידי הסוכנות, או בשל היותן קרובות לאחד התפקידים המנויים באמנה או נגזרות מהם. תוצאה זו עלולה להיות גורפת ולהחמיץ כליל את מטרת הקניית הפטור, והיא אינה עולה בקנה אחד עם הרציונל של חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ועם חוות הדעת האמורה.

45. בהמשך דו"ח מבקר המדינה, בעמודים 30-31, נמתחת ביקורת על כך שמתן פטור ממכרזים עבור הסוכנות היהודית פוגע בתחרות בין נותני השירותים החברתיים למשרדי הממשלה השונים, תוך מתן העדפה לא מוצדקת לסוכנות היהודית:

"1. לחובת קיום המכרז, המשמש כלי להבטחת תחרות בהתקשרות של משרד ממשלתי לקבלת טובין או שירותים, יש שלוש מטרות: יעילות וחיסכון בהוצאות של הרשות המינהלית שממנה נהנה למעשה הציבור כולו; מניעת שחיתות ומשוא פנים;

הענקת הזדמנות לכל יחיד בחברה להתמודד על ההתקשרות החוזית עם הרשות המינהלית בתנאים של שוויון והוגנות. במשך השנים התרחבו מאוד תחומי פעילותם של גורמי המגזר השלישי ופעילותו הפילנתרופית של המגזר העסקי בישראל. כך, משקיעים גורמים חיצוניים אלה במערכת החינוך ובהשכלה הגבוהה בישראל פי שלושה עד פי עשרה מגורמים חיצוניים במדינות בעלות מערכות חינוך דומות. ככלל - גופים שמעוניינים להעניק שירותים בתחומים החברתיים באמצעות התקשרות עם משרד ממשלתי נדרשים להתחרות על כך באמצעות מכרז שמפרסם המשרד.

2. הממשלה רואה בארגוני החברה האזרחית ובחברות עסקיות הפועלות למען מטרות ציבוריות שאינן כלכליות גרידא, שותפים במאמץ לבניית חברה ישראלית טובה יותר, והיא מייחסת חשיבות לחיזוק יחסי השותפות ולהעמקת חילופי הידע ביניהם באופן שיקדם את רווחה החברתית.

פברואר 2008 נקבעה מדיניות ממשלתית בכל הקשור ליחסי הממשלה עם ארגוני החברה האזרחית ועם חברות עסקיות הפועלות לקידום מטרות ציבוריות. אחד היעדים המרכזיים שקבעה הממשלה היה הרחבת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית בהפעלת שירותים חברתיים, תוך עידוד הזיאלוג בין מקבלי החלטות ובין הארגונים טרם קבלת החלטות. בהתאם להחלטת הממשלה התקיימה בשנים 2008 ו-2009 סדרת דיונים מרובי משתתפים ממשרדי הממשלה ומהציבור, ובעקבותיהם הוחלט על כמה פעולות שנועדו לתת סיוע ממשלתי לעמותות ולהעניק עדיפות לארגונים חברתיים במכרזים להספקת שירותים חברתיים.

3. גוף מהמגזר השלישי או העסקי שמבקש להתחרות עם הסוכנות על מתן שירותים למשרדי הממשלה מצוי בעמדה נחותה, משום שהמשרד פטור ממכרז ללא כל תנאים, אם יתקשר עם הסוכנות.

פרשנות מרחיבה יתר על המידה לעניין התקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות היהודית בהתאם לפטור הסוכנות עלולה לפגוע ביכולתם של גופי המגזר השלישי להתחרות על אספקת שירותים לממשלה. פגיעה כאמור ביכולת התחרות של גופים אלה עלולה לגרום גם לפגיעה ביכולתם של משרדי הממשלה להשיג את המטרות שעליהן מתבססת החובה לקיים הליך של מכרז שנקבעה בדין. (הדגשה – הח"מ).

46. נכון הדבר כי הדו"ח עסק בהתקשרויות מול הסוכנות הציונית, אולם הגיונם של דברים אלו נכון (ואולי אף ביתר שאת) להתקשרויות מול ההסתדרות הציונית.
47. הדבר מתיישב גם עם המגמה המפורשת לעודד ארגוני מגזר שלישי, דוגמת האגודה, לקבל הזדמנות לספק שירותים לממשלה. אין כל היגיון כלכלי וחברתי להפקיע את הפעלתה המוצלחת של תכנית נעלי"ה מידי האגודה ולהעבירה לידי ההסתדרות הציונית, לה יש הרבה פחות ניסיון בנדון. וודאי שפעולה כזאת נוגדת את מטרתו של חוק חובת מכרזים, ואת המגמה לפרש בצמצום את סעיפי הפטור.
48. זאת בניגוד לייזום פרויקטים חדשים, בהם אין כל עדיפות למגזר השלישי, ובהם יש יתרון מסויים לגופים הלאומיים עתירי התקציב.

גם אם הפעלת תכנית נעל"ה נכנסת לגדרי סעיף 19(3), יש לתת עדיפות למכרז פומבי או סגור

49. כאמור, תקנה 31. לתקנות חובת המכרזים קובעת כי יש להעדיף מכרזים גם כאשר קיים פטור מהתקשרות בדרך זו.

50. לאור חשיבותה הרבה של חובת המכרז, חזרו בתי המשפט פעמים רבות על הכלל כי פטור מפרסום מכרזים הוא חריג לכלל, ועל כן יש לפרשו באופן דווקני ומצמצם. כך למשל נאמר בבג"ץ 6176/93 אליקים 1986- אגודה שיתופית חקלאית להתיישבות בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד מח(2) 158 (1994):

"ברם, כפי שראינו, גישה זו בוטאה כבר בעבר בפסיקת בית-משפט זה, והיה על המינהל להיות מודע לחשיבותו של הליך המכרז ולפרשנות המחמירה בו. גם כאשר ישנן תקנות מפורשות המסמיכות גוף להתקשר בחוזה ללא מכרז, "יש לפרשן על דרך הצמצום, לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי."

וכן בעע"מ 8284/08 תעשיות אבן וסיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 26 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 13.9.2010):

"הפרשנות המצמצמת שיש לתת לתקנות הפטור בכלל, ולתקנה 3(28) בפרט, נלמדת, בין היתר, מן ההסדר הקבוע בתקנות שלפיו על הרשות להעדיף עריכת מכרז גם בנסיבות שבהן היא פטורה מכך (בעבר, היה הדבר קבוע בתקנה 42 לתקנות, בתיקון משנת 2009 נקבעה ההוראה בתקנה 31; ראו: דקל-מכרזים, 220). הצורך בנקיטה בגישה פרשנית מצמצמת בנוגע להפעלת הסמכות לפי תקנה זו עולה גם מן התכליות הכלליות העומדות ביסוד דרישת המכרז, שהוא – כאמור – "דרך המלך" לביצוע התקשרויות בין המדינה לבין גורמים פרטיים, בפרט בכל הקשור לזיכיונות הנוגעים למשאבי טבע מוגבלים."

(למגוון הפסיקה שמדגישה את העדיפות של מכרז פומבי על פני פטור ממכרז, ראו בהרחבה עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן, חבר המועצה (פורסם בנבו, 13.1.2013); בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל פסקה 36 לפסק דינה של השופטת ברון (פורסם בנבו, 14.11.2016); עת"מ (ת"א) 27476-07-17 אנט חנה אלנקרי נ' מדינת ישראל, פסקה 19 (פורסם בנבו, 31.10.2017); עת"מ (מרכז) 11884-06-17 בשארה מובארק נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 1.8.2017); עת"מ (חי) 36079-08-15 נביל קורזום נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 4.2 (פורסם בנבו, 19.10.2015); עת"מ (נצ' 59/10 כאמל אבו שאהין נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 10 (פורסם בנבו, 1.11.2010); בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3) 267 (1992); הי"פ (חי) 124/96 קיבוץ גשר נ' מנהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 4.2.1999); עת"מ (ת"א) 26748-11-16 מרמנת אירגון וניהול פרויקטים בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד החינוך - הטלוויזיה החינוכית, פסקה 14 (פורסם בנבו, 6.12.2016); עת"מ (י-ם) 17716-03-18 ציון שלום נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 6 (פורסם בנבו, 11.8.2018); הי"פ (ת-א) 200502/98 גלובל-גלובסקום אלייטק מערכות תקשורת (1997) נ' החשב הכללי; עת"מ (י-ם) 307/03 דרך הים התפלה נ' משרד האוצר (פורסם בנבו, 19.1.2003); עומר דקל בספרו מכרזים – כרך ראשון 219 (2004)).

51. מעבר לכך, בית המשפט אף הדגיש כי יש לפרש את הפטור ממכרז באופן מצמצם משום שהוא יכול להיחשב כפגיעה לא מידתית במתקשרים פוטנציאליים אחרים, וכפגיעה בזכותם של מתקשרים פוטנציאליים אלה לשוויון הזדמנויות. כך למשל כתב כבוד השופט אור בבג"ץ 1030/99 ח"כ אורון נ' יו"ר הכנסת פ"ד נו(3) 640, 660-658 (2002):

"עיקר בסיסי בזכות לחופש עיסוק המוגנת בחוק-יסוד: חופש העיסוק הוא חופש התחרות. פגיעה בחופש התחרות על-ידי התערבות בו בדרך של הענקת טובות הנאה לאחד המתחרים בלבד והעדפתו על אחרים, יש בה פגיעה בחופש העיסוק. הכלל, שלפיו בבסיס חופש העיסוק מונח חופש התחרות בין פרטים, אומץ בשורה ארוכה של פסקי-דין..."

[...]

אכן, בריח התיכון של חופש העיסוק הוא עקרון השוויון בין מתחרים. התערבות שלטונית המעניקה לאחד את אשר אינו מוענק לאחר או המצרה את צעדיו של אחד באופן שאינו מוטל על מתחרהו, מתערבת בתחרות חופשית באופן הפוגע בחופש העיסוק.

[...]

לחופש התחרות יש חשיבות הן בהיבט הציבורי והן בהיבט האישי. מבחינת ההיבט הציבורי, התכלית היא הגברת היעילות במשק. חופש התחרות תורם לשיפור טיב המוצר או השירות ולשמירה על רמת מחירים הולמת לתועלתם של הצרכנים. בהיבט האישי תכליתו היא הן לאפשר לפרט למצוא את מחייתו והן לעצב את אישיותו ומעמדו. ההיבט האישי של חופש העיסוק, הכולל את חופש התחרות, הפך לזכות חוקתית המוגנת במסגרת חוק-יסוד: חופש העיסוק."

(ר' גם בג"ץ 726/94 כלל נ' שר האוצר, פ"ד מח (5) 441, 471 (1994); בג"ץ 28/94 צרפתי נ' משרד הבריאות, פ"ד מט (3) 804, 817 (1995); בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ (3) 485, 493 (1996).

יש לציין, כי גם כאשר ועדת המכרזים הממשלתית דנה באפשרות למתן פטור ממכרז פומבי לפי סעיף 9 לתקנות המכרזים, השיקול שצריך להנחות אותה כי יש לתת עדיפות למכרז פומבי על פני פטור, וחלה עליה חובת הנמקה מיוחדת בשים לב לעקרון האמור. כך כתב זאת דקל בספרו מכרזים – כרך שני (2006) בעמוד 61 :

"על ועדת המכרזים להפעיל "חזקת סירוב", שלפיה בהיעדר הנמקה עניינית ומשכנעת מצד הפונה, דינה של בקשה לקבלת פטור מעריכת מכרז להידחות. כדי שוועדת המכרזים תאשר חריגה מחובה לערוך מכרז פומבי, הנטל צריך להיות על היחידה המזמינה לשכנע את ועדת המכרזים מדוע התקשרות שלא לפי מכרז פומבי עדיפה בנסיבות העניין על פני עריכת מכרז פומבי. עצם העובדה שבנסיבות העניין מתקיימים התנאים לקבלת הפטור – מכוח אחת מעשרות הוראות הפטור הפזורות בקובץ התקנות – אינה מספקת כדי להרים נטל זה [.]"

53. לאור המגמה המצמצמת לפטור ממכרז שהובאה לעיל, עם השנים שורה של גופים הדגישו את העובדה כי יש לפרש את הפטור הספציפי שניתן למוסדות הלאומיים באופן מצומצם. כך למשל, בהוראת תכ"ס 7.3.6.9 של משרד האוצר – אגף החשב הכללי, שעוסק בהתקשרויות עם ההסתדרות הציונית או עם הסוכנות היהודית ישנה הנחיה ברורה להעדפת מכרז פומבי.

54. סעיף 2.1.8 להוראת תכ"ס 7.3.6.9, קובע מפורשות כי הפטור שניתן למכרז הוא לא אוטומטי, ויש להעדיף מכרז פומבי. מעבר לכך, סעיף 2.3 להוראה אף קובע כי :

"יש לבחון האם קיימת היתכנות לעריכת מכרז פומבי או הליך תחרותי אחר בנושא ההתקשרות ובהתאם להוראת תקנה 1ב לתקנות חובת המכרזים תשנ"ג-1993."

55. כמו כן, בדו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת על התקשרויות משרד החינוך עם גורמים חיצוניים (מיום 1.2.2016) (להלן: "דו"ח מרכז המידע") נקבע מפורשות כי יש להעדיף עריכת מכרז פומבי רגיל גם כאשר התקנות מאפשרות התקשרות בדרך אחרת (שם, בעמוד 4).
56. מהאמור לעיל, ובפרט מהוראותיה המפורשות של תקנה 1ב. לתקנות חובת מכרזים, ברור כי אין מקום לתת להסדרות הציונית פטור אוטומטי ממכרז לצורך הפעלת תכנית נעל"ה, אלא יש להעדיף יציאה למכרז פומבי ולכל הפחות למכרז סגור. זאת במיוחד כאשר קיים גורם אחר המפעיל את הפרוייקט לשביעות רצונה המלא של המדינה, וזוכה לתשבוחות מפה לפה. כל החלטה אחרת תהיה בלתי סבירה.
57. האגודה הפעילה את פרויקט נעל"ה בהצלחה רבה במשך למעלה מ- 25 שנה, ואין מקום להעביר את הפעלתה להסדרות הציונית ללא כל מכרז. למעשה, הניסיון וההצלחה של האגודה בהפעלתו של פרויקט נעל"ה, הופכים אותה, ככל הנראה, למועמדת הטובה ביותר לזכות במכרז כזה.
58. מעבר לכך, כאמור לעיל, תכליתו של מתן הפטור ממכרז בתקנות המכרזים היא לאפשר את הקמתם של פרוייקטים חדשים. אין כל היגיון לקחת פרויקט קיים שכבר מופעל שנים רבות על ידי אגודה ציבורית, ולהעניק פטור להסדרות הציונית כדי להעביר את הפעלתו אליה ולבנות את כל הידע מחדש תוך הריסתו כפי שיפורט להלן.
59. בכל דרך שתיבחר, יש לוודא כי לאיכות ההצעה הזוכה ינתן משקל מכריע בבחירת הזוכה, שכן מטרתו של המכרז היא איתור המפעיל הטוב ביותר לפרוייקט, כאשר חסכון כספי שיבוא על חשבון רווחת הילדים המשתתפים בתכנית, בוודאי אינו עומד ביעדי הפרוייקט וטובתו.
60. כל דרך פעולה אחרת תהיה מנוגדת לחלוטין לחקיקה, לפסיקה, לתקנות ולהוראות החשכ"ל במשרד האוצר.

בנסיבות העניין, מתן פטור ממכרז עבור ההסדרות הציונית הינו בלתי סביר לחלוטין ויגרום נזק בלתי הפיך לפרוייקט ולמטרותיו

61. כלל יסוד במשפט המנהלי הוא שהחלטה של גוף ציבורי צריכה לעמוד בכללי הסבירות. כך כותב השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (1980), בפסקה 4:

"עקרון הסבירות מביא לפסילתו של שיקול-דעת מינהלי, אשר אינו נותן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות המינהלית להתחשב בהם בהחלטתה."

62. מצב קיצוני במיוחד של חוסר סבירות הוא כאשר רשות מנהלית מתעלמת כליל משיקול מסויים ולא לוקחת אותו בחשבון (ר' למשל בג"ץ 256/88 מדאינווסט מרכז רפואי הרצליה בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מד(1) 19 (1989); בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' משרד הפנים, פ"ד נ(1) 397 (1994)).

63. למען הסר כל ספק, חובת הסבירות חלה גם על רשות ציבורית בכל הנוגע להחלטה לערוך (או שלא לערוך) מכרז. כך כותב עומר דקל בספרו **מכרזים – כרך ראשון** 171-172 (2004):

"כל החלטה או פעולה של הרשות במסגרת עריכת מכרז תיבחן תחת הזכויות המגדלת של עקרונות המשפט המנהלי, המחייבים את הרשות המנהלית לפעול באופן ענייני ולהימנע משיקולים זרים, לפעול בסבירות ובמידתיות, לפעול בהגינות ובתום לב, להימנע משרירותיות, מהפליה וממשוא פנים. כל פעולה ועל החלטה של רשות ציבורית חייבת לקיים עקרונות כלליים אלה. החלטה במסגרת מכרז ציבורי אינה יוצאת מכלל זה."

בית המשפט אימץ גישה זו בנוגע לדיני מכרזים מימים ימימה, וכך כתב השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 492/79 חברה פלונית נ' משרד הבטחון, פ"ד לד (3) 706, 716 (1980):

"אך זאת יש לזכור: תהא צורת ההתקשרות אשר תהא, העקרונות המשפטיים החלים על אותה התקשרות הם אחידים: על המדינה לפעול בהגינות (מהותית ודייונית), ביושר, בסבירות, תוך שוויון, בתום לב, שלא בשרירות, שלא בדרך של ניגוד ענינים ושלא בדרך מפלה. הפעלתם של עקרונות אלה, הלכה למעשה, משתנה על-פי צורות הפעילות השונות אותו נוקטת המדינה, אך מהותם אינה משתנה."

(ר' גם דברי השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונינים בישראל, ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 10.4.1980).

64. גם האמור בתקנה 1ב לתקנות המכרזים, מחייב קבלת החלטה צודקת וסבירה בנסיבות העניין.
65. לאור האמור לעיל ולהלן, לא יכול להיות ספק כי החלטה של משרד החינוך לפיה האגודה תפסיק לנהל את תכנית נעל"ה, ואף לא לקיים מכרז בנדון בו תינתן לה אפשרות שווה להתמודד על הפעלתו, אינה החלטה סבירה בנסיבות העניין.
66. כאמור, המתכונת של תכנית נעל"ה התגלתה כהצלחה גדולה, ואף שלושה נסיונות עבר לצאת למכרז באשר להפעלתה על ידי גורם אחר לא צלחו. במשך השנים האגודה צברה ניסיון רב בניהולה של תכנית נעל"ה ואין כל היגיון בהעברת הפעלתה של התכנית לגוף אשר לו אין כמעט ניסיון רלוונטי בנדון ואין לו כל תשתית חינוכית ופנימייתית מתאימה.
67. זאת ועוד, האגודה מתמודדת עם קשיים רבים, לרבות קשיים פיננסיים הנוצרים בשל התנהלות המשרד המעכב כספים בסכומים ניכרים ביותר לתקופות ארוכות, ומעניקה מימון ביניים בסכומי עתק לפרוייקט.
68. יוזכר בעניין זה כי בין השנים 1994-1997 הופעלה התכנית, בחוסר הצלחה גמור, בידי הסוכנות הציונית, באופן שהביא אותה לבקש כי התכנית תועבר ממנה בחזרה לאגודה. בשנים אלו לא הצליחה ההסתדרות להרים את הפרוייקט ולבצעו באופן סביר. האם יש סיבה טובה לחשוב כי ההסתדרות הציונית תצליח במקום שבו הסוכנות הציונית נכשלה? נראה שלא.
69. הכישורים הייחודיים של האגודה ומנהלת נעל"ה בה, והקשרים שיצרו ברחבי העולם ובארץ מבטיחים את יכולתה את האגודה לבצע את הפרוייקט.
70. לעומת זאת, ההסתדרות הציונית, אשר אינה חסרה בכישורים וקשרים רבים בחו"ל, לרבות בנושא העליה, היא חסרת ניסיון בתחום הנוער, והחשוב מכל – אינה מחזיקה או מפעילה כל תשתית חינוכית או פנימייתית בישראל.

71. עיקר פעילותה של ההסתדרות הציונית היא בחוץ-לארץ. כך למשל, ההסתדרות הציונית מפעילה מורים שליחים, מרכזי הכנה לעלייה ופדרציות ציוניות בתפוצות. רק חלק קטן מפעולתה של ההסתדרות הציונית מתקיים בארץ, ואין לה כיום כל יכולת מוכחת בהפעלת פרויקטים חינוכיים בארץ. לעומת זאת, רוב רובו של פרויקט נעליה מתנהל דווקא בארץ (לדוגמא - שיבוץ התלמידים בבתי הספר, ליווי פסיכולוגי, מעקב פדגוגי והכנה לשירות הצבאי). **למיטב ידיעתנו אין להסתדרות הציונית כל יכולת לנהל פרויקט בקנה מידה כזה בארץ.**
72. נדגיש, למען הסר כל ספק, כי יכולת ההסתדרות אינה יכולה להסתמך על "גזלת" מנהלת נעליה ועובדיה הקיימים כיום באגודה, והסתמכות כי אלו פשוט יעברו לעבוד אצלה. עובדי מנהלת נעליה הם עובדיה של האגודה, יש לאגודה תפקידים עבורם והסכמים עימם, והאגודה לא תסכים בשום פנים ואופן להעברתם (ביחד עם הידע הדרוש לניהול פרויקט נעליה) להסתדרות הציונית. על כן, ההסתדרות הציונית (ומשרד החינוך) אינם רשאים להניח כי זהו המצב. האגודה תלחם בכל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה אם תהיה כוונה להעביר את עובדיה להסתדרות הציונית.
73. בכל מקרה, כל בחינה סבירה של מועמד אפשרי חייבת להתבסס על קיומה של יכולת ביצוע מוכחת במועד קבלת ההחלטה, וכל החלטה המתבססת על כך שיכולת זו תושג על ידי גניבת עובדי האגודה והעתקת מנהלת נעליה כפי שהיא, מלבד שהיא אינה הגונה באופן בסיסי, גם אינה מנבאת דבר ביחס ליכולת הביצוע של ההסתדרות או כל גוף אחר – לרבות בעניין היכולת והרצון לבצע מימון ביניים לפרוייקט, גם כאשר המימון ממשרד החינוך מגיע באיחור (כפי שקורה לעיתים למרבה הצער).
74. בני הנוער המגיעים לארץ במסגרת התכנית זקוקים למערך שלם הערוך לקליטתם בישראל – בין השאר למגוריהם, חינוכם ולימודיהם. מערך זה מופעל בידי האגודה, ואינו מצוי בידי ההסתדרות הציונית.
75. **אם סבר מאן דהוא כי עם המעבר להסתדרות הציונית, תעביר האגודה את כל יכולותיה, כישוריה, קשריה ומוסדותיה לניהול ההסתדרות – טעה טעות חמורה. האגודה מתכוונת להשתמש בכל נכסיה למטרותיה שלה, ואם יילקח הפרוייקט ממנה, תמצא שימוש הולם לכל המשאבים שיתפנו אצלה. יכולת קיימת אצל ההסתדרות – אין. לא ניתן להטיל סיכון כה חמור על המשכו של הפרוייקט, בתקווה כי "יהיה בסדר" וכי ההסתדרות תצליח להקים את הפרוייקט מאפס, ללא כל ניסיון קודם, ללא כל ניסיון חינוכי פדגוגי, וללא כל מערך קיים.**
76. התוצאה לגבי הפרוייקט תהיה הרסנית. ההערכות לשנת הלימודים הבאה כבר בשיאה. אין כל אפשרות מעשית כי כל גוף אחר יצליח להרים את הפרוייקט ולהפעילו, ללא מספר שנות הכנה. במצב זה, העברת הפרוייקט ומימונו לידי ההסתדרות, יביא לאובדן התקציבים ולתת ביצוע חמור של הפרוייקט במשך שנים – אם בכלל תצליח ההסתדרות להרים את הפרוייקט.
77. יש לזכור כי **די בשנה אחת של קריסת התכנית לאור העברתו להפעלת גוף אחר, כדי ליצור חשדנות וחוסר שיתוף פעולה בקהילות היעד.** יוזכר כי הפרוייקט מבוסס על הסכמת הורים כי ילדיהם היקרים יעזבו אותם ואת ארצם, ויעלו למולדתם לבדם, בגיל צעיר. הנכונות של ההורים לאפשר לילדיהם להשתתף בתכנית מבוססת אך ורק על האמון הרב לו זוכה האגודה בקרב הקהילות בחו"ל.
78. במצב זה – עלולה תקופת הסתגלות במהלכה תיכשל התכנית למחזור מסויים – להביא לסופו של הפרוייקט ולאובדן כל מה שהושקע במשך שנים, מליבם, דמם וזיעתם של אנשי האגודה, אשר עושים יומם ולילה לטובת הפרוייקט ומטרותיו.

79. זאת ועוד – הוועדה חייבת לשקול גם את ההשפעה ההרסנית של הפסקת פעילות האגודה על אלפי הנערים והנערות המשתתפים כיום בפרוייקט, אשר יאלצו לעזוב את המוסדות שהופעלו באמצעות האגודה, ולעבור למערך החלופי שיוקם על ידי ההסתדרות הציונית, תוך פגיעה קשה בהם ובקליטת בישראל.

80. מעבר לכך, לא נראה שניסיונה והצלחתה של האגודה בהפעלתה של תכנית זו שיחקו תפקיד משמעותי כלשהו בהחלטתו של משרד החינוך בבואו לקבל את ההחלטה האמורה. דבר זה לבדו הופך את ההחלטה לחסרת סבירות באופן קיצוני.

יש לתת לאגודה זכות טיעון באשר להפסקת ההתקשרות עמה, והעברת הפעלת תכנית נעל"ה לידי ההסתדרות הציונית ללא עריכת מכרז

81. בטרם קבלת החלטה על הפסקת הפעילות עם האגודה, חובה על המשרד לקיים שימוע לאגודה ולאפשר לה להשמע בפני הגוף המחליט בעניין זה.

82. כמו חובת הסבירות, גם החובה לתת זכות טיעון למי שנפגע באופן ישיר מאקט של רשות מנהלית, היא מעקרונות המשפט המנהלי. כך למשל כתבה השופטת דפנה ברק-ארז בספרה **משפט מנהלי – כרך א' 498 (2010)**:

"התכליות של זכות הטיעון דומות לתכליות הכלליות של השיתוף בהליך המנהלי. באופן ממוקד יותר, זכות הטיעון משרתת מטרה תועלתנית שעניינה השפעה על ההליך באמצעות הצגת טיעונים ועובדות שהם רלוונטיים להחלטה; היא תורמת לדמוקרטיזציה של ההליך המנהלי באמצעות שיתוף (אם כי כאן הדגש הוא על שיתוף נפגעים ישירים); נוסף על כך, היא מעניקה לפרט הנוגע בדבר תחושה של צדק והגינות באשר לתהליך קבלתה של ההחלטה."

83. בע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **תל-אביב פ"ד נב(2) 362 (1998)** כתב השופט אור, בפסקה 15, כי:

"לא פעם, הגשמתן של מטרות כלל-חברתיות רצויות על-ידי השלטון עלול להסב פגיעה קשה לפרטים החיים במעגל ההשפעה של פעולות אלה. זכות ההתנגדות מאפשרת לאותם פרטים לנקוט פעולה אקטיבית כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה בהם או להקטינה."

84. בדרך זו הלך גם השופט חשין בהתייחסותו לחשיבות לזכות הטיעון בבג"ץ 288/00 **אדם, טבע ודין-האגודה הישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673 (2001)**, בפסקה 691:

"זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגינות המוטלת על הרשות ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת-הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם, ולמותר לומר ששקיפות ההליך מבטיחה באורח מרבי את תקינות פעולתה של הרשות."

85. זכותו של הפרט להביא את טיעונו בפני הרשות המנהלית היא כה חשובה, עד שההלכה גורסת כי החלטות מנהליות שהתקבלו תוך פגיעה בזכות הטיעון בטלות (ר' ע"א 183/69

- עיריית פתח תקוה והמועצה הדתית פתח תקוה נ' אברהם טחן ממעברת "עמישב", פ"ד כג (2) 398 (1969); דפנה ברק-ארז המשפט המנהלי – כרך א' 528 (2009).**
86. אין ספק כי במקרה זה האגודה תיפגע אנושות אם אכן יוחלט להפסיק את ההתקשרות עמה, ולהעביר את תכנית נעלי"ה לידי ההסתדרות הציונית ללא עריכת מכרז פומבי בו תינתן לה האפשרות להתמודד.
87. **וידגש – במכרז כאמור תוכל להתמודד גם ההסתדרות הציונית, ועל ועדת המכרזים יהיה לבחור את ההצעה הטובה ביותר עבור הפרויקט – גם בהיבט הכספי ובמיוחד בהיבט האיכותי.**
88. כאמור לעיל, האגודה הפעילה במשך יותר מ- 25 שנה את תכנית נעלי"ה, והשקיעה בכך משאבים רבים. הפעלתה של נעלי"ה היתה בלב-ליבה של פעילות האגודה. כמו כן, רבים מעובדיה מועסקים במסגרת תכנית נעלי"ה ולא לכולם תימצא עבודה חלופית.
89. גם הטלתה העצומה שתעבור על אלפי הנערים והנערות המשתתפים כיום בתכנית, ואשר יאלצו לעקור מהפנימיות של האגודה בהם הם גרים, ולעבור למערך שיוקם על ידי ההסתדרות הציונית. על כן, מן הראוי, לכל הפחות, לתת לאגודה להשמיע את טענותיה בפני הסמכות המתאימה במשרד החינוך.
90. כאמור לעיל, לפי הפסיקה אי-מתן זכות שימוע תגרום לפסילתה של ההחלטה, ובעקבות זאת לפגיעה במשאבים ציבוריים ובפעילותה התקינה של תכנית נעלי"ה (לה יש חשיבות לאומית מן המעלה הראשונה).

סוף דבר והתראה לפני פניה לערכאות ופתיחה במאבק ציבורי נחוץ


91. במכתב זה גוללנו בפירוט את תרומתה והצלחתה של האגודה בהפעלתה של תכנית נעלי"ה. כמו כן, טענו כי החלטה להפיק מידיה של האגודה את הפעלת תכנית נעלי"ה והעברתה לידי ההסתדרות הציונית, מהווה הפרה בוטה של כללי המנהל הציבורי התקין וחוסר סבירות שאין כמוהו.
92. אין ספק כי בראשית קיומה של המדינה, להסתדרות הציונית ולסוכנות היהודית היו תפקידים משמעותיים בכל הנוגע לעלייה, לחינוך ולפיתוח הארץ. עם זאת, ברבות השנים התפתחו גופי המגזר השלישי בארץ, וכעת יש לפנות להם מקום בכל הנוגע למתן שירותים חברתיים. בזו הלשון נוקט גם דו"ח מבקר המדינה בעמוד 6:

"האמנות שחתמה הממשלה עם הסוכנות משקפות את תפקידי הסוכנות ואת החשיבות שנודעה לביצועם בתנאים ששררו באותן שנים (1954, 1979). חלפו קרוב לארבעים שנה מאז שתוקנה האמנה בשנת 1979, ומאז חלו שינויים מפליגים בשירות הציבורי והיום הוא מספק שירותים לציבור גם באמצעות מאות גופים מהחברה האזרחית. כמו כן חלו שינויים מפליגים בחקיקה, שביססו מערכים מקיפים למתן שירותים חברתיים. פרשנות מרחיבה יתר על המידה לעניין התקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות היהודית בהתאם לפטור הסוכנות עלולה לפגוע ביכולתם של גופי המגזר השלישי להתחרות על אספקת שירותים לממשלה. פגיעה כאמור ביכולת התחרות של גופים אלה עלולה לגרום גם לפגיעה ביכולתם של משרדי הממשלה להשיג את המטרות שעליהן מתבססת החובה לקיים הליך של מכרז שנקבעה בדין."

93. כפי שפורט לעיל, אין כל היגיון כלכלי או חברתי בכך שהפעלתו המוצלחת של פרוייקט נעלי"ה תלקח מהאגודה ותנתן בפטור ממכרז(!) לגוף שיש לו הרבה פחות ניסיון ואין לו כל יכולת מוכחת בהפעלת התכנית. כאשר בוחנים החלטה לקחת פרוייקט מוצלח ומעולה מהאגודה, המפעילה אותו במשך 25 שנה, עולה מייד השאלה – "למה"? שאלה מהדהדת זו לא זכתה לכל תשובה ומחייבת בחינה ציבורית מעמיקה.
94. לאור האמור הנכנס נדרשים להותיר את הפרוייקט בידי האגודה, כפי שבוצע ב- 25 שנים האחרונות בהצלחה מרובה. לחלופין בלבד, הנכנס נדרשים לקיים מכרז בנדון, בו יתאפשר לאגודה להגיש הצעתה לפרוייקט.
95. ככל שתקבל החלטה על העברת הפרוייקט בפטור ממכרז להסתדרות הציונית, הנחתה אותנו מרשתנו לנקוט בכל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה, ובכלל זה, פניה לבית המשפט המוסמך בעתירה מתאימה.
96. כמו כן, בכוונת האגודה לפתוח במאבק ציבורי נחוש, על מנת להביא בפני הציבור את הפגיעה העצומה והמיותרת שבכוונת המשרד לגרום לפרוייקט לאומי מוצלח, משיקולים שאינם ברורים לאגודה עד היום.
97. לתשובתכם המהירה נודה.
98. אין באמור במכתבנו זה, או במה שאינו אמור בו, כדי לגרוע מכל טענה, תביעה, דרישה או זכות של האגודה, או כדי למצותן.


ד"ר וחה שיכלמן, עו"ד

בכבוד רב ובברכה,


ד"ר גידון עיני

העתק:

שר החינוך, מר נפתלי בנט
מנכ"ל משרד החינוך, מר שמואל אבואב
מנכ"ל האגודה לקידום החינוך (ע"ר), מר איתן מורן
מנהל מינהל נעלי"ה, האגודה לקידום החינוך (ע"ר), מר ישעיהו יחיאלי

נספח 1 - מכתבו של יו"ר הכנסת



בס"ד

יושב-ראש הכנסת

Speaker of the Knesset

ירושלים, יום שלישי, י"ג תמוז, התשע"ה
30 ביוני 2015
סימוכין: 02570715

לכבוד ישעיהו יחיאלי,

אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לתוכנית החשובה של נעלי"ה.

כמי שהכיר עוד טרם את הצוות המצויין שהקים והוביל את התוכנית, אני יכול להעיד על כי הצלחתה היתה בכך שזכיתי לפגוש, בלא מעט מקרים במסגרת תפקידי, חלק מאותם אלפי בוגרים שהשתלבו עם השנים במסגרות השירות הצבאי, האקדמיה והתעסוקה.

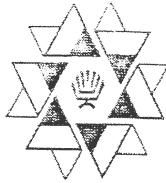
ראויה לציון מיוחד הרהבת נעלי"ה לעולם המערבי, כנגד כל הסיכויים, אך בעיקר העובדה שבעקבות התוכנית המוצלחת – עלו ארצה אלפי משפחות נוספות.

אשר על כן הנני מברך את מינהלת נעלי"ה באגודה לקידום החינוך שבראשותך, להמשך הצלחה למען המשכיות תכנית נעלי"ה בשנים הקרובות, לתפארת מדינת ישראל.

בברכה,

חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין
יושב-ראש הכנסת

נספח 2 - מכתבי תמיכה שונים שקיבלה האגודה לאורך השנים



כ"ב סיון תשע"ה
9 ביוני 2015

ב"ה

אל: ועדת המכרזים
משרד החינוך

שלום רב,

כיו"ר ההסתדרות הציונית העולמית נחשפתי לפעילות נעל"ה בארץ ובעולם, והנני מתכבד להמליץ בפניכם להמשיך להפקיד את הפעלת התכנית בידיים הטובות של מנהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך בניהולו של ישעיהו יחיאלי. מנהלת נעל"ה הצליחה במשך השנים, בדבקות ובהתמדה, לכנות תכנית אתגרית גם למשתתפיה ולמשפחותיהם בחו"ל וגם לקולטים אותם בארץ, למרות קשיים רבים שנערמו בדרך. במקומות רבים בעולם ובארץ וכן בפורומים של המוסדות הלאומיים, שמעתי בעיקר שבחים על הדרך בה מתנהלת התכנית ועל הישגיה הרבים בתחומים רבים ומגוונים. אשר למנהל, ישעיהו יחיאלי, הרי כמי שמלווה אישית את פעילותו בתחום נעל"ה מאז הקמת המנהלת, הרי שאני מעיד כי ללא מנהיגותו, יכולתו הארגונית, כישוריו המיוחדים והיצירתיים והיכולת למימוש החזון שעומד מאחורי נעל"ה, לא הייתה נעל"ה מגיעה לכלל הישגיה המרשימים.

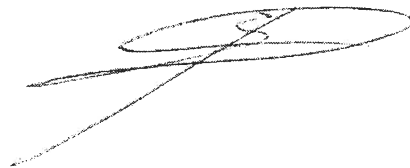
בכבוד רב,

אברהם דובדבני (דובדב)
יו"ר ההסתדרות הציונית העולמית

הנדון: מינהלת נעל"ה

1. מ-1992, כאשר יזמתי וניהלתי את הפרויקט נעל"ה בתפקידי ב"נתיב", הייתה מינהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך האחראית על ביצועה מטעם משרד החינוך.
2. הודות לרמה המקצועית, יעילות, גמישות ומסירות, החל משלבי ההקמה וגיבושה, ובהמשך, בהפעלתה, תכנית נעל"ה הגיעה לאותם ההישגים המדהימים והייחודיים בארץ ובכל רחבי העולם היהודי.
3. הניסיון הכושל, להעביר אחריות על ביצוע התכנית לגוף אחר, שנעשה בעבר מתוך שיקולים זרים, גרם נזק לתוכנית, וזה תוקן רק אחרי שהתוכנית הוחזרה לאחריות מינהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך.
4. הידע והניסיון רב השנים, הקשרים עם הגורמים המקצועיים והשלטוניים בשטחי ברית המועצות לשעבר, הינם בעלי משמעות קריטית בתוכניות מהסוג הזה, במיוחד במרחבים המורכבים והמסובכים שבהם מופעלת התוכנית. לא יעלה על הדעת לוותר על הידע והניסיון שנצברו ולתת את התכנית לגוף אחר חסר ידע שיהיה עליו להתחיל הכול מההתחלה. ספק, אם זה יצליח, על סמך הניסיון העבר. ומי יודע להעריך אלו תגובות תהיינה בצד השני כאשר יתברר להם שהמדינה העבירה את הפעלת התכנית מיד ליד משיקולים מסחריים?! בהחלט יתכן שהם יבקשו דיון על ההסכמים המאפשרים את עצם קיום התכנית.
5. רצף קשרים אישיים עם ההורים והילדים הינם בעלי חשיבות רבה להמשכה והצלחתה של התוכנית. יתכן, שתהיינה תגובות שליליות מהורים שיש להם ילדים בארץ ו/או חושבים לשלוח ילדיהם בעתיד, אם יתברר להם שאת הגוף אותו הכירו ומכירים במשך שנים, טרח מישהו להחליף כי מצא גוף אחר זול יותר...
6. עם כל הקשיים, התוכנית הינה בעלת חשיבות עליונה במערך הקשרים והיחסים בין המדינה היהודית והעם היהודי בתפוצות, ובמיוחד עם בני הנוער היהודי ומשפחותיהם. מקצועיות, ניסיון וידע הם היסוד להצלחתה של התוכנית, הרבה יותר מתחרות על המחירים.
7. בהתאם לכל האמור לעיל הנני ממליץ על מינהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך בראשותו של מר ישעיהו יחיאלי כגורם המקצועי המתאים ביותר להמשיך בהובלת ובהפעלת התכנית גם בשנים הקרובות.
8. לגבי מר ישעיהו יחיאלי, שניהל את התוכנית מתחילתה, הצלחת המינהלת ותוכנית נעל"ה בכלל, במידה רבה הודות למקצועיותו, מסירותו, איכותו, ויכולותיו בניהול וארגון, מהגבוהים שפגשתי.

בברכה



יעקוב קדמי
21.06.2015

כ' בסיוון תשע"ה.
7 ביוני 2015

לכבוד
ועדת המכרזים
המינהל לחינוך התיישבותי
משרד החינוך

שלום רב,

הנדון: המלצה על מינהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך

שנים רבות אני קשור עם "האגודה לקידום החינוך", מאז ניהלתי את הפנימיה במדרשת "עמליה" בירושלים, ועד היום, דרך רבים מהתפקידים בהם כיהנתי.

בהיותי מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, הוטלה על המשרד - בראשו עמד אז השר המנוח זבולון המר ז"ל - המשימה להקים תכנית קליטה לבני נוער מברית המועצות המעוניינים להתחנך בישראל. במשרד הוקמה ועדה היגויה, כמו גם ועדה בין-משרדית לבדיקת הרעיון. ועדות אלו פעלו במשך מספר חודשים, אך לכלל תכנית פעולה אופרטיבית לא הגיעו.

בעזרת חתן פרס ישראל מר אריה קרול ז"ל (לשעבר המשנה לראש "נתיב"), מהפעילים הבולטים שהיו בענייני יהדות ברית המועצות, איתרנו חבורה של מחנכים שעשו בשליחויות שונות בברית המועצות, וביקשנו מהם להגיש תכנית פעולה, כך שתוך כמה חודשים יגיעו ארצה ראשוני התלמידים במסגרת שכבר קיבלה את השם "נעל"ה - נוער עולה ללא הורים".

ברור היה לי כמנכ"ל המשרד, שתכנית כה מורכבת, הדורשת אחריות ממדרגה ראשונה, יחד עם גמישות ארגונית מרבית, אין מקומה בתוך המשרד אלא בעמותה הקשורה למשרד.

באופן טבעי (בטרם נחקק "חוק חובת המכרזים") פניתי להנהלת "האגודה לקידום החינוך", וביקשתי להתארגן לביצוע "פייילוט" בהיקף של עד 500 תלמידים (למרות שמקור תקציבי עוד לא היה קיים). כמו כן הצעתי להנהלת האגודה לבחון את ההצעות שהעלו החברים הנ"ל. היה זה בחודש מאי 1992, והמשימה הייתה להביא מאות תלמידים ארצה תוך כמה חודשים לשנת הלימודים הקרובה (תשנ"ג).

כך הוקמה "מינהלת נעל"ה" כיחידה ב"אגודה לקידום החינוך" שכל עניינה הקמת תכנית נעל"ה ופיתוחה. עלי לציין לשבח שהאגודה נרתמה למשימה בטרם העמדנו לרשותה משאבים כספיים, ואלה הועברו רק כעבור כמה חודשים.

האגודה התארגנה במהירות, יחד עם "נתיב - לשכת הקשר", גיבשה את קווי התכנית ופרסומה, ואח"כ ביצעה תהליך מיון בכל רחבי ברית המועצות, בחרה מוסדות חינוך לקליטת התלמידים בארץ, וגיבוש קונצפט לימודי, חינוכי וטיפולי שיבטיח הצלחה בקליטה.

בנובמבר 1992 (סמוך לפרישתו מהמשרד) הגיעו מאות תלמידים ראשונים, ומהר מאוד התברר שמתחיל "סיפור הצלחה", וראייה לדבר - הקמת תכנית מקבילה (שנקראה "עלייה 16", מייסודה

של "המחלקה לעליית ילדים ונוער" בסוכנות היהודית). כמו כן בלטה העובדה שהתכנית חדרה לכל זרמי החינוך, ע"פ הנחייתו לאפשר להורי התלמידים בחירת זרם חינוכי לילדיהם, ע"פ המחויב מ"חוק חינוך ממלכתי", למרות שהם אינם אזרחי ישראל.

מאז המשכתי לעקוב אחרי התפתחות התכנית לכל רחבי העולם היהודי. בשתי כהונותי כיו"ר ועדת החינוך והתרבות קיימנו כמה דיונים על תכנית נעל"ה ואף הקדשנו שני אירועים שנתיים של הוועדה לציון עשור לנעל"ה ואח"כ ח"י שנים לנעל"ה.

כמו כן נדרשתי לנושא נעל"ה, בעת ביקור משלחת חברי כנסת בארגנטינה. פגשנו שם הורים לתלמידי נעל"ה המתחנכים בארץ. מצאנו אנשים מאושרים, ואסירי תודה למדינת ישראל ולמשרד החינוך שלה, על ההשקעה בילדיהם, והדאגה לכל מחסורם.

כיו"ר הוועדה אף יזמתי תיקון לחוק חובת המכרזים, שבאמצעותו ניתן היה לפטור תכניות כמו נעל"ה מחובת המכרזים. לצערי החקיקה לא הושלמה ושוב נקלעה התכנית לתהליך מכרז.

בלב שלם ובנפש חפצה, הנני ממליץ להמשיך את ההתקשרות עם "האגודה לקידום החינוך", ולאפשר למינהלת נעל"ה בראשותו ישעיהו יחיאלי להמשיך במלאכת הקודש.

בענייניו של ישעיהו יחיאלי ברצוני להוסיף שמר יחיאלי ייסד וניהל את המינהלת מאז הקמתה ועשה זאת בהצלחה יתירה תוך גילוי כושר מנהיגות ניהולית מעולה, שיקול דעת חינוכי מעמיק ויכולת אירגונית וניהול תקציב באופן הראוי ביותר. למר יחיאלי יש חלק משמעותי בהגשמת יעדי הפרויקט והצלחת התנהלותו.

מן הראוי לאפשר את המשך הצלחת המינהלת בניהולה ובמתכונתה הנוכחיים, כמאמר הפתגם: "אם הוא לא שבור, אין צורך לתקנו", מה עוד שלפנינו מינהלת מתוקנת כראוי. אני מזהיר מפני העברת הפרויקט לידיים אחרות וכך להפסיד את כל הידע והניסיון העצום שרכשו המינהלת והעומד בראשה.

בכבוד רב

זבולון אורלב

רח' מנא 4 ירושלים 9371135

052-3969888, 026788440 פקס 02-6788630

Zvu.orlev@gmail.com



שר העלייה והקליטה

01 יולי 2015

י"ד תמוז תשע"ה

לכבוד

ועדת המכרזים

משרד החינוך

שלום רב,

הנדון: המלצה על מינהלת נעלי"ה באגודה לקידום החינוך

תכנית נעלי"ה מוכרת לי היטב משחר הקמתה ב-1992, כאשר אחי הצעיר נרשם למחזור הראשון של התכנית, ואני השתתפתי כאיש חינוך במחנה המיון של המועמדים שהתקיים ברוסיה.

מאז ועד היום, בכל תפקידי, אני עוקב אחר הנעשה בתכנית. כשנבחרתי לכנסת קיימתי פגישה מעמיקה עם חברי מינהלת נעלי"ה ועמדתי מקרוב על דרך העבודה של המינהלת ורמתה המקצועית, והכרתי את אנשיה, מרשימים אחד אחד.

בכנסת ה-18 כיהנתי כיו"ר ועדת משנה של ועדת העלייה והקליטה של הכנסת, לעניין קליטתם של התלמידים העולים במערכת החינוך. נושא אחד מדיוני הוועדה היה: "תכנית נעלי"ה – בחינת יישום הישגיה במערכת החינוך". במילים אחרות: מה ניתן ללמוד מהצלחת תכנית נעלי"ה על קליטת תלמידים עולים בכלל, והדברים מדברים בעד עצמם.

תשע שנים עברו מאותו דיון, ועדיין מינהלת נעלי"ה ממשיכה להוביל את תכנית נעלי"ה במתכונתה המוצלחת, הרחיבה קליטה אל כל רחבי העולם היהודי, פיתחה מסלולים למצוינים ולכאלה שלא התקבלו לתכנית, פיתחה מערכת איתור בעולם המערבי נוכח יציאת הסוכנות היהודית מפעילותה זו, ובשנים האחרונות ניכרת עלייה מתמדת במספר הנרשמים והמגיעים.

מספר מילים על צוות נעלי"ה:

כל המתואר לעיל בקצרה לא קרה מעצמו. יש אבות להצלחה, הן במשרד החינוך, והן, ובעיקר, בגוף המפעיל – מינהלת נעלי"ה באגודה לקידום החינוך, וכמובן הצוות המנוסה והמובחר בניהולו.

כשר העלייה והקליטה איני מתערב כמובן בשיקולי משרד החינוך ובהחלטותיו, אולם גם בתפקידי זה אני ממליץ בשמחה להמשיך את הפעלת התכנית החשובה הזו ברמה הלאומית בידיים הטובות בהן היא נמצאת.

יחד עם זה, כשר האחראי על עידוד העלייה אני רואה בתכנית נעלי"ה כלי נהדר לעידוד עליית בני נוער ארצה ומשפחותיהם בעקבותיהם, ולכן יש לי עניין בקידומה של תכנית נעלי"ה ופיתוחה בחו"ל. כשר האחראי על קליטת העלייה חשובה לי השתלבות בוגרי נעלי"ה בחברה הישראלית בכלל ובהשכלה הגבוהה בפרט, ומשרדי מעורב חזק בתהליכים אלו בארץ.

תהליכי עבודה רבים נוצרו עם מינהלת נעלי"ה, ואך טבעי הוא שהמדינה תמשיך להפיק את המירב והמיטב מהניסיון שהצטבר והידע שנרכש, ולא תהמר על ארגון אחר שיהיה עליו ללמוד הכול מההתחלה.

עלי לציין כי בעת הזו של התגברות משמעותית במספרי העולים המגיעים לארץ, כאשר אנחנו נמצאים אל מול חלון הזדמנויות נדיר שיכול להביא לגל עליה משמעותי מאוד, חייבים אנו להיות זהירים שבעתיים ולא לסכן את הפעלתה של אחת מתוכניות הדגל שנמצאת בלב ליבה של משימה לאומית זו. ואין ספק שהחלפת מינהלת נעלי"ה ואגודה לקידום החינוך בגוף חדש וחסר ניסיון – הינה לקיחת סיכון עצום ואינו מחושב על גבם של בני הנוער העולים לארץ.

משרד העלייה והקליטה בראשותי ימשיך בשיתוף פעולה לקידום תכנית נעלי"ה, בהיבטי עידוד העלייה ובהיבטי הקליטה בישראל.

בברכה



ח"כ זאב אלקין

שר העלייה והקליטה

40



לשכת מנכ"ל

9 ביוני 2015

לכבוד

ועדת המכרזים

משרד החינוך

הנדון: המלצה על מנהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך ועל מנהלה

שלום רב,

מנקודת מבטנו במשרד התפוצות יש לתכנית נעל"ה חשיבות עצומה, כמסלול חינוכי מרכזי ומשמעותי שמציעה מדינת ישראל לנוער יהודי מכל רחבי העולם, כדי שיבחרו לבנות את חייהם בישראל או לחזור לעמדות מנהיגות בקהילות מהן באו.

תכנית נעל"ה יצרה לעצמה שם טוב בכל רחבי העולם היהודי, ועל שמה הטוב יש לשמור מכל משמר, בין היתר, בהטחת יציבותה ויכולתה לתכנן לטווחי זמן שונים נוכח תמורות המתרחשות מעת לעת במקומות שונים בעולם.

מנהלת נעל"ה באגודה לקידום החינוך יצרה פשר מותג, ולכן סבור אני שיש לשמור עליו מכל משמר ולאפשר לה להמשיך בפעילותה המוצלחת.

לצערנו יכולתה של הסוכנות היהודית לסייע במלאכת נעל"ה בתפוצות הולכת ונחלשת, ולכן חשוב לפתח את היכולות הקיימות כבר במנהלת נעל"ה גם בתחום פעילות זה, ולא להמר על גופים אחרים שאולי יציעו הצעות זולות יותר.

את מנהל נעל"ה ישעיהו יחיאלי אני מכיר אישית שנים רבות, מדובר במנהל מקצועי מסור ואחראי אשר משימת נעל"ה הינה שליחות ערכית וציונית בעבורו ועושה לילות כימים במשך שנים רבות בדבקות ובנחישות לטובת מטרה חשובה זו.

בברכה,

דביר כהנא

דביר כהנא

מנכ"ל

א' תמוז תשע"ה, 18/06/2015

לכבוד
ועדת המכרזים
המנהל לחינוך התיישבותי
משרד החינוך

הנדון: תוכנית נעל"ה והקשר עם צה"ל

תוכנית נעל"ה מוכרת לי אישית משירותי כאל"מ במערכת החינוך והנוער של צה"ל בתפקידי של מפקד בה"ד החינוך, מפקד מרכז קידום והשתלבות ורמ"ט חיל החינוך והנוער. כחלק מאחריותי על שילוב העולים החדשים בצה"ל פעלתי גם מול מנהלת נעל"ה בתכנון הליווי של החניכים כחלק מההכנה לצה"ל, שלב המעבר לשירות והקליטה הראשונית וגם ליווי לאורך השירות במערך היחידות של צה"ל.


ההיכרות שלי עם נעל"ה נמשכה גם בהיותי מנהל תחום החינוך של קרן רש"י וכמנכ"ל World ORT (קדימה מדע) כחלק מהתוכניות שהפעלנו בפנימיות הנוער בהן השתלבו חניכי נעל"ה.

התרשמתי מאוד מאיכות הצוות המוביל, תוך גילוי רמת מחויבות גבוהה להצלחת התוכנית וגם לכל חניך. באינטראקציה עם צה"ל ידעו אנשי נעל"ה להביא את הניסיון המקצועי שצברו בעבודה עם חניכי התוכנית, תוך שמירה על הגבול הנכון בין התערבות לבין מעורבות בכל הקשור לשירות הצבאי. גם במקרים בהם היה צורך במעורבות מהירה כדי למנוע משבר, נמצאו הדרכים לפעולה אפקטיבית כולל מעורבות אישית של ההנהלה הבכירה עד מנכ"ל נעל"ה.

אני מבקש להוסיף כי בזכות הקשר המשמעותי שהתפתח, זכינו לשיתוף בידע המקצועי של נעל"ה וכך נתרמו גם עולים חדשים אחרים שהשתלבו בצה"ל, במיוחד החיילים הבודדים.

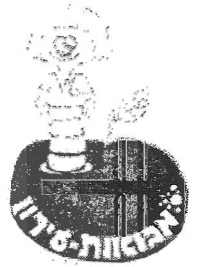
הנהלת נעל"ה הייתה מעורבת ופעילה בתהליכי הגיוס לצה"ל, החל מגיבוש המדיניות באכ"א ועד עניינים פרטניים בלשכות הגיוס וביחידות. חיל החינוך ונעל"ה פיתחו וביצעו סדנאות ייחודיות שסייעו לחניכי התוכנית בהתמודדות עם אתגרי השירות כחיילים בודדים.

אין ספק שהידע שהתפתח וההובלה של המערכת ע"י ישעיהו יחיאלי כמנכ"ל, המקרין לאחרי את האמונה בחשיבות המשימה והרתימה של הגופים השונים לדרך משותפת מהווים גורם מכריע בהצלחת התוכנית בכל הקשור לשירות איכותי של בוגרי נעל"ה. למיטב ידיעתי, קיים קשר מקצועי טוב גם בימים אלה בין צה"ל לנעל"ה ואני שמח מאד על כך.

בברכה,

אל"מ (מיל.) רוני קלינסקי

מבואות עירון עישור ארליכמן - מוסד חינוכי על יסודי אזורי

עין שמר * מענית * ברקאי * מצר * ד.נ. חפר 37845 טל. 04-6377720 פקס. 04-6372857
אתר בניהוט: www.mevont-eron.org E-mail: mazkirut@mevont-eron.org



17 יוני 2015

לכל מאן דבעי

הנדון: מכתב המלצה מנהלת נעל"ה

בית הספר מבואות עירון עובד בשיתוף פעולה מיטבי, מקצועי ומפרה עם מנהלת נעל"ה משנת 1992, שנה בה קיבלנו את קבוצת נעל"ה הראשונה.

ללא התמיכה שקיבלנו ממנהלת נעל"ה, איני רואה כיצד היינו מצליחים להתמודד עם פערי התרבות, המנטליות השונה והדרך החדשה בעבור החניכים במדינת ישראל.

במשך שנים אלה העבודה עם מנהלת נעל"ה הייתה בצמידות, במתן סיוע והכוונה לקליטה והשמה.

אחת לשבועיים מגיע אלינו צוות לקונסוליום לסדנאות, לטיפול הצוות והחניכים לעבודה שוטפת או משברית, לליווי תהליכים ומטרות ערכיות ופדגוגיות משותפות. בנוסף קיבלנו סיוע פסיכולוגי וסיוע בנושאים אדמיניסטרטיביים לקראת כל שנה חדשה וניתנה הכנה לצוות על ידי המנהלת וכמו שציינתי ליווי צמוד לאורך השנה.

אני בהחלט יכולה לומר שאנו מכירים תודה גדולה למנהלת נעל"ה על התמיכה המשמעותית שקיבלנו מהנציגים השונים ומקווה שנמשיך לקבל.

בברכה,

אילנה אבישר
מנהלת בית הספר

11.6.2015

ה מ ל צ ה

הנני מבקש להמליץ על "האגודה לקידום החינוך" כעל הגורם שיפעיל גם בעתיד את הפרוייקט החינוכי "נעל"ה".

אני מכיר את הפרוייקט הן בתוקף היותי חבר הנהלת האגודה במשך כעשור, ועל יסוד שיחות רבות שקיימתי עם מנהלי הפרוייקט הן בירושלים והן במוסדות חינוך בהם מופעלת התוכנית.

אני מתרשם שהפרוייקט מנוהל ע"י צוות אחראי, מיומן ומקצועי, ומסור מאוד לרעיון ולמשימה החינוכית שגלומה בו. אני רואה בעובדה שהפרוייקט התרחב על מנת לכלול גם קהילות באמריקה, אמריקה הלטינית ובאירופה, סימן להצלחתו ולמוניטין שיצא לו. כמו כן אני מתרשם מן העובדה שיותר ויותר אנו נתקלים בבוגרי הפרוייקט, אם בעת שירותם הצבאי, אם בגין העובדה שקרוביהם באים אחריהם כעולם ארצה, ואם בשיחות או בראיונות עם בוגרי התכנית המשתלבים בחיי החברה והמשק שלנו.

אף שלא בדקתי את העניין לעומק, התרשמתי מכך שמטה הפרוייקט פועל באורח בלתי בזבזני ובתקציב סביר (הנוטה להיות תקציב חסר). [במילים אחרות: אני מבקש להזהיר בפני גורמים מתחרים שאולי יציעו את עצמם לניהולו של הפרוייקט ברמת הוצאות נמוכה יותר, אני סבור שטיב הפרוייקט ייפגע אם תקציבו ייפגע].

לבסוף הערה כוללת: חייבת לעניות דעתי להיות סיבה טובה מאד ומשכנעת כדי להעביר ניהולו של פרוייקט מורכב ועדין מעין זה, מידי המנגנון המפעילו בהצלחה רבה (כאמור) מזה שנים רבות, לגורם אחר. הניסיון והידע שלי הביאוני למסקנה, כי פעולה חינוכית מוצלחת היא בין השאר פונקציה של המשכיות, יציבות של המסרים והנורמות, ושל רציפות הסגלים החינוכיים.

אשמח לסייע גם בעתיד להמשך התפתחותו של מפעל חינוכי מעניין, המשלב פדגוגיה הולמת בני נוער בגיל ההתבגרות הרחוקים ממשפחותיהם, עם הרעיון הציוני ומעשה העלייה.

בכבוד רב,

חיים אדלר

חיים אדלר (פרופסור אמריטוס)
האוניברסיטה העברית, ומכון "מנדל" למנהיגות חינוכית
ירושלים.