

פרוטוקול וועדת המכרזים המשרדית לרכישות טובין ושירותים מיום 18.6.2024חברים

גב' נטלי ליאון, יו"ר הוועדה  
 גב' צופיה דידי, סגנית חשב המשרד  
 עו"ד תהילה פוגל, נציגת היועצת המשפטית

הנושא על סדר היום

מכרז פומבי 118/2023 – הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית – החלטת ועדת המכרזים  
 בחליכים המשפטיים המתנהלים ביחס למכרז דנא

א. רקע כללי

- א.1. רשות חסות הנוער (להלן: "הרשות"), כפופה למינהל שיקום ליווי ומניעה במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומופקדת לפי חוק על מתן טיפול חוץ ביתי סמכותי כופה במתבגרים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במצבים של נזקקות וסיכון, עבריינות וסטייה חברתית.
- א.2. הרשות מפעילה מסגרות חוץ ביתיות לקטינים במצוקה ובסיכון, ובהן מסגרות לבני נוער שעברו על החוק. ההשמה במעונות הרשות נעשית באמצעות צו בית משפט לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, (להלן: "חוק הנוער שפיטה") או לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן: "חוק הנוער טיפול").
- א.3. רוב האוכלוסייה המטופלת במסגרת הרשות היא אוכלוסיית מתבגרים בגילאי 12 – 18 הנמצאים במצבי סיכון וסכנה, והופנו למעון בגין עבירות ו/או להגנתם, בין אם על פי צו בית משפט לפי חוק הנוער שפיטה ובין אם לפי חוק הנוער טיפול.
- א.4. הרשות מטפלת בבני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול בהם כשלו.
- א.5. הרשות מפעילה כ-63 מסגרות לטובת למעלה מ-1,200 מתבגרים בשנה. מסגרות חסות הנוער השונות כוללות, בין היתר, תשעה מעונות ממשלתיים, הוסטלים, פנימיות, דירות מעבר, חלופות מעצר וחוות חקלאיות.
- א.6. מתוך 63 מסגרות של הרשות, תשעה מהם כוללים מעונות נעולים בהם שכבת הנהלת המעון לרבות מנהל המעון הינם עובדי מדינה (ובכלל זה רכז טיפול, רכז השכלה, אמרכל ורכז לשכה). כל יתר המסגרות מופעלות על ידי גופים ציבוריים ופרטיים, בהתאם לזכייטם במכרזים שפורסמו על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- א.7. מעונות חסות הנוער פועלים 365 ימים בשנה, כאשר חופשות בני הנוער קצובות בהתאם לתקנות ולעיתים אף מוגבלות מעבר לכך בעקבות צווים שיפוטניים. המעונות נדרשים לקבל כל מתבגר המופנה אליהם על ידי בתי המשפט.
- א.8. צוותי המעונות פועלים לקדם את הנערים והנערות בתחום הלימודי, התעסוקתי, הטיפולי והחינוכי במטרה לשקמם, לשנות את דפוסי התנהגותם ולהקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי היומיום על מנת לאפשר את שילובם חזרה בקהילה.
- א.9. במעונות פועלים צוותים רב-מקצועיים. במעונות בהם מתקיימת הלמידה בתוך המסגרת, פועלים בנוסף לצוותים המוזכרים לעיל, צוותים מתחומי ההשכלה וההכשרה המקצועית. בצוות קיימים

- מורים, מדריכים חינוכיים, מדריכים מקצועיים, מדריכי חוגים ועובדים סוציאליים. כן ניתנים במעונות שירותים פסיכולוגיים, פסיכיאטריים ורפואיים בשירות קנוי.
- א.10. מערך המעונות מחולק לרצף של שלושה מרחבים תפיסתיים כמפורט להלן:
- א.10.א. המרחב הראשון כולל מעונות בהם מרחבי התערבות קצרי טווח. מעונות אלו הם למעשה שער כניסה ראשוני למערך המעונות בחסות. מרחב זה מורכב ממעונות לאבחון והתערבות במשבר, חלופות מעצר מוסדיות;
- א.10.ב. המרחב השני כולל מעונות ארוכי טווח, שבהם קיימת פעילות מגוונת של מרחבי התערבות. כך קיימים במרחב זה מעונות נעולים (מרחבי המגן) (להלן: "מרחב נעולי"), שבהם הפעילות היא בתנאי נעילה, מעונות סגורים (מרחב קידום), בהם הפעילות היא בתנאי פנימייה כוללנית, מעונות מקיפים בהם פועלות קבוצות מגן וכן קבוצות קידום, ומסגרות משלבות בקהילה (מרחב שילוב) באמצעות הוסטלים;
- א.10.ג. המרחב השלישי עוסק במעקב אחר הבוגרים השונים ומטרתו ללוות ולתמוך בבוגרים בעת השילוב בחזרה בקהילה, בין אם באמצעות חזרה למשפחות או בשילוב בדירות בוגרים.
- א.11. כפי שניתן להתרשם, המסגרות השונות נבדלות ברמת ההגנה ובדפוסי הטיפול. זאת, על מנת ליצור מבנה תפיסתי ותפקודי המאפשר נידום של בני נוער ממסגרת אחת לאחרת לפי הצורך הטיפולי-חינוכי ושיקומי.
- א.12. הממונה על המעונות (להלן: "הממונה"), ממונה על ידי שר הרווחה (להלן: "השר") מתוקף סמכותו לפי סעיף 43 לחוק הנוער שפיטה. תפקידו של הממונה לפעול לקידום הנערים והנערות בתחום הלימודי, המקצועי, הטיפולי, החינוכי ושילובם בחזרה בקהילה, וזאת במטרה לשקם על-ידי מתן שירות חינוכי וטיפולי, הקניית השכלה, ושינוי דפוסי התנהגותם. זאת, על מנת להקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי היום יום בחברה ועל מנת שיוכלו להשתלב מחדש בחברה.
- א.13. סמכויות הממונה מפורטות בחוק הנוער שפיטה וכן בתקנות השונות, לרבות תקנות חסות הנוער (מעונות) התשט"ו – 1955 (להלן: "תקנות חסות הנוער"). בין סמכויותיו השונות של הממונה, הסמכות להקים מעונות, לפקח עליהם ולקבוע כללים והוראות בנוגע לניהולם, לדאוג להכשרת עובדי המעונות ולפקח על עבודתם המקצועית, לדאוג לטיפול מתאים בחוסים הקטינים, לשיקומם ולהכשרתם, לנהל רישום של מקומות פנויים ותפוסים, אם לפי סוגי מעונות וסוגי חוסים ואם בדרך אחרת.
- א.14. בנוסף, חוק הנוער שפיטה מקנה סמכויות לממונה להעביר חוסים בין מעונות נעולים ולא נעולים, וכן לפנות לבית המשפט לנוער בבקשה להעביר קטין ממעון נעול לבית הסוהר ועוד.

## **ב. אופן הפעלת המעונות הממשלתיים**

- ב.1. המעונות הממשלתיים מופעלים על ידי הרשות באמצעות שדרה ניהולית מצומצמת של עובדי מדינה הכוללים את מנהל המעון, רכז טיפול, רכז השכלה, אמרכל ורכז לשכה. לצד האמור, מרבית הפעילות במעון מתבצעת באמצעות התקשרויות שונות מול עובדים שאינם עובדי הרשות. פעילות זו כוללת שירותי אחזקה, מטבח, גינון, אבטחה וביטחון, חינוך (באמצעות משרד החינוך) וכן התקשרות לפעילות הטיפולית והחינוכית, שהיא בליבת העשייה של המעון.
- ב.2. יצוין כי הפעילות הטיפולית והחינוכית, נעשית היום באמצעות התקשרות עם עובדים שאינם עובדי

מדינה. התקשרות זו נעשית כיום במודל לפיו נקבע צוות ההפעלה לכל קבוצה של עד 12 נערים/ות, כאשר בהיעדר אספקת צוות מצד הגוף המפעיל לא ניתן להפעיל קבוצה, מה שמונע קיום צווי בתי המשפט.

3. ב. שיטת הפעלה זו של המעונות הממשלתיים הונהגה מאז תחילת שנות ה-90, בהתאם למדיניות הממשלה אז, להעביר את המעונות שהופעלו בעבר על ידי הממשלה, להפעלה בידי גורמים חוץ ממשלתיים, וזאת בשל מה שנתפס אז כשיקולי התייעלות ושיפור השירות. יצוין כי שיטת הפעלה זו עלתה בזמנו בקנה אחד עם התפיסה המקצועית של המשרד.

4. ב. יצוין כי מדיניות זו מצאה ביטוי במספר החלטות ממשלה. כך נפנה למשל להחלטת ממשלה מספר 2454 מיום 15.8.2004 בדבר העברת יחידות לגופים חוץ ממשלתיים, במסגרתה הוחלט:

”1. להטיל על שר הרווחה להמשיך בתהליך הפרטת מוסדות רווחה המופעלים על ידי הממשלה, ולהעביר את התקציבים שיתפנו כתוצאה מכך למימון שירותי רווחה: ... ג. להעביר עד ליום 31 בדצמבר 2005 את מעונות אחווה, בית הנער ונווה חורש שברשות חסות הנוער להפעלה על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים.”

5. ב. החלטה זו התקבלה בהמשך להחלטת ממשלה מספר 171 מיום 22.8.1999 ולהחלטת ממשלה מספר 677 מיום 2.9.2001, שעניינן סגירת יחידות ממשלתיות או העברתן להפעלה על ידי גורמים חוץ ממשלתיים.

6. ב. כן נפנה להחלטת ממשלה מספר 476 מיום 12 בספטמבר 2006 בדבר שיפור השירות במעונות הפנימייה במשרד הרווחה. במסגרת החלטה זו הוסכם, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2454 הנ"ל, על צעדים נוספים להשלמת העברת מוסדות רווחה שונים, לרבות המעונות הנעולים ברשות חסות הנוער, לידי גורמים חוץ ממשלתיים. כאמור בהחלטה, תקציבים אשר היו צפויים להתפנות כתוצאה מהעברת מוסדות הרווחה להפעלה על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים, ישמשו למימון שירותי רווחה, לרבות הגדלת מספר החוסים במעונות, שיפור בשירות הניתן להם והרחבת מערך הפיקוח של משרד הרווחה.

7. ב. לצד האמור, בשל הרגישות הכרוכה בהפעלת המעונות, ולאור הסמכויות הסטטוטוריות השונות הקיימות בדין (אחריות המדינה ומנהל המעון המעוגנות בתקנות הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971), הוחלט להותיר את האחריות הכוללת לגבי הניהול והפיקוח על פעילות המעון בידי עובדי מדינה.

## ג. השתלשלות העניינים הרלוונטית

### ג.1. ההליכים שקדמו למכרז

ג.1.א. מזה שנים, היו קיימים ליקויים של ממש בהפעלת המעונות הממשלתיים – מושא העתירה. המצב חמור בעיקר לנוכח העובדה כי נערים/ות רבים/ות היו מצויים ברשימת המתנה בציפייה למקום פנוי במעונות בעוד המעונות מצויים בתת-תפוסה, אך בשל היעדר כח אדם מתאים לא ניתן היה לקלוט אותם. מצב דברים זה מביא לכך שנערים/ות המצויים בסכנה מיידית, להם ולסביבה, ולמעשה מושלכים לרחוב. יודגש כי משמעות הדבר בין היתר הינה כי המשרד לא יכול לקיים צווים שיפוטניים המופנים אליו והמורים לו לקלוט בני נוער במעונות הסגורים, בשל היעדר כח אדם המאפשר

לקלוט אותם.

ג.1.ב. מצב דברים זה מביא לאי מילוי חובתו של המשרד לספק מסגרות מתאימות לבני נוער רבים המצויים במצבי סיכון קיצוניים – כמו למשל בני נוער העוסקים בזנות, משתמשים בסמים, עוסקים בפעילות עבריינית חמורה, קורבנות לתקיפות מיניות, ניסיונות אובדניים, שוטטות והזנחה קשה. בני נוער אלו מוצאים עצמם, במקרים רבים, מושלכים, הלכה למעשה, לרחוב.

## ג.2. הבג"צ בעניין המחדלים בהפעלת המעונות הממשלתיים וההליכים בעקבותיו

ג.2.א. בתחילת חודש דצמבר 2017 הוגשה עתירה לבג"צ (בג"צ 9511/17 פלוני ואח' נ' מר חיים כץ – שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ואח'). מושא העתירה "השמת קטינים נזקקים, המצויים ברשימות ההמתנה למעונות נעולים אבחוניים וקהילות טיפוליות של רשות חסות הנוער, ושבעניינם תלויים ועומדים צווי בית משפט לנוער שטרם בוצעו".

ג.2.ב. כאמור במענה לשאלות ההבהרה, רשימות ההמתנה אכן צומצמו מאז הגשת הבג"צ וביתר שאת בין השנים 2019 – 2023. הדבר התאפשר הן בשל תקנים ייעודיים שהתקבלו לניהול מקצועי ויעיל יותר של תחום ההשמות של קטינים ממתינים והן לאור הרחבת הבינוי במעונות הממשלתיים בשנים האחרונות. מגמה אשר צפויה להימשך גם בשנתיים הקרובות ונועדה להרחיב את המקומות במעונות הממשלתיים.

ג.2.ג. כחלק מרכיבי המענה לבג"צ 9511/17, גיבש המשרד, מענה שנועד לגשר על הפערים בין רשימות ההמתנה הארוכות, אשר עמדו לפני כארבע שנים על מאות קטינים ממתינים, כאשר ממוצע המתנה עמד אז על כחמישה חודשים עד לקליטה של קטין במעון, בהתאם למאפייני המסגרת והמגור.

ג.2.ד. במסגרת המתווה שגיבש המשרד סוכם, בין היתר, על הרחבת בינוי ותוספת מקומות במעונות הממשלתיים, בעיקר במרחבי מגן, באופן הדרגתי בין השנים 2020 – 2025.

ג.2.ה. חלק מתהליכי הבינוי הושלמו זה מכבר וחלק יושלם בשנת 2024 ובשנת 2025.

ג.2.ו. בשלוש השנים האחרונות, באמצעות דגש ניהולי וטיוב תהליכי ההשמה, לצד השלמת חלק מתהליכי הבינוי והרחבה במעונות הממשלתיים, צומצמו רשימות ההמתנה באופן ניכר כך שלרוב ממוצע רשימת ההמתנה עומדת על בין 60-120 בני נוער הממתינים להשמה, כאשר זמן ההמתנה הממוצע, על פי רוב, עומד על כ-28 ימים (מצוקה רבה יותר קיימת במעונות המיועדים לקטינים מהחברה הערבית וזו משפיע על זמן ההמתנה הממוצע הכללי). ככלל, ההמתנה היא למעונות הממשלתיים המספקים מרחבי מגן ואבחון.

ג.2.ז. בחודשים האחרונים המשרד עד לעליה הדרגתית ברשימות ההמתנה אשר עומדות כיום על כ-100 – 130 ממתינים.

ג.2.ח. חלק מהאחריות להתארכות רשימת ההמתנה בחודשים האחרונים, קשורה בין היתר לסוגיות אובייקטיביות. רשימות ההמתנה גדלות לעיתים גם בשל צורך להמתין עם קליטות עקב פערי כח אדם במעונות, דבר שלא מאפשר המשך קליטות ולמעשה עוצר את יכולת הקליטה (כפי שקורה בזמן כתיבת שורות אלו במעון צופיה).

ג.2.ט. כאמור, חוברת סיכום תהליך אסטרטגי שהתקיים ברשות חסות הנוער בשנת 2022 (להלן: "חוברת תהליך אסטרטגי") הינה בגדר המלצות של צוותי העבודה שלא כולן אומצו ע"י המשרד. ההתייחסות בעמוד 30 בחוברת אשר ממליצה לשנות את מודל התשלום, מציינת במפורש את מטרת השיטה כדלקמן:

"לעודד את המפעיל לשאוף לתפוסה גבוהה ולפעול למען שיפור יכולת ההחזקה וההכלה של בני הנוער במעון. מנגד, ברגע שהמעון נמצא בתפוסה נמוכה, נוצרת הכנסה נמוכה למפעיל וזאת למרות העלויות הקבועות להפעלה שנותרו בעינין. הכנסה נמוכה כתוצאה מתפוסה נמוכה יוצרת "כדור שלגי".

ג.2.י. כלומר, האמור התייחס להוסטלים ולא למעונות הממשלתיים לגביהן הביקוש גבוה. המשרד, במודל הדיפרנציאלי כפי שנקבע במכרז, מעודד את הספקים לעמוד על אחוזי תפוסה גבוהים לאורך כל השנה. לא בכדי מדובר במדד איכות הנמדד ברמה החודשית.

ג.2.יא. יצוין כי שאלת אופי העבודה במעונות הנעולים אמנם נדונה בוועדה והסוגיה אף מופיעה בדוח הוועדה. דא עקא שבמכלול הנושאים בהם עסקה הוועדה היה זה אך נושא שעלה כבדרך אגב ומכל מקום לא היו תוצאות אופרטיביות בסוגיית אופי יחסי העבודה במעונות הנעולים.

ג.2.יב. עם זאת יאמר, כי כתוצאה מעבודת הוועדה גובש מתווה למתן מענים ברשות חסות הנוער. המתווה גובש על ידי חלק מהגורמים שהיו שותפים לוועדה והוא זה אשר הוגש לבג"צ ובחלקו כבר יושם.

### ג.3. המכרז מכחו ניתנים השירותים היום – מכרז פומבי 289/2017 להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים

ג.3.א. ביום 19.10.2017 פורסם מכרז פומבי מספר 289/2017 להפעלה חינוכית-טיפולית של פנימיות עבור נערים או נערות במצבי מצוקה קשים בפריסה ארצית.

ג.3.ב. מטרת המכרז הייתה לאתר עד תשעה גופים, ציבוריים או פרטיים, לצורך הפעלה חינוכית – טיפולית של פנימיות עבור בני-נוער, בגילאי 12 עד 20 שנים, במצבי מצוקה קשים, הזקוקים לטיפול סמכותי כופה מחד, ומאידך להגנה על חייהם, כל זאת מכח צו שיפוטי. במסגרת הפנימייה מסופקים השירותים הבאים – שמירה על שלומם הפיזי, הרגשי והנפשי של החניכים, ניהול שגרת היום יום בפנימייה, הקניית הרגלי סוציאליזציה, פיתוח כישורי חיים, ייזום וביצוע פעולות העשרה וכן מתן מענה טיפולי, פרטני וקבוצתי עבורם.

ג.3.ג. תקופת ההתקשרות במכרז נקבעה לשנתיים עם אופציה להארכת ההסכם בשלוש שנים נוספות עד לסך כולל של חמש שנים.

ג.3.ד. חברת בית אקשטיין, מקבוצת דנאל, הינה המפעילה של 6 מתוך 9 המעונות הממשלתיים של חסות הנוער בהתאם לזכייתה במכרז להפעלת המעונות (מכרז 289/2017) - ואלו הם: אלבוסתן, גילעם, נווה חורש, צופיה, מצפה ים ומסילה.

ג.3.ה. בעקבות מכרז 289/2017 התקיימו מסי' הליכים משפטיים, בהם הליך ס"ק 49146-12-49

17 עמותת ענב – הזדמנות לשינוי נ' כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי (ע"ר) (פורסם בנבו, 09.01.18) אשר עסק בזכויות השביתה עליה הכריז ארגון העובדים היציג של העובדים בעמותת ענב, אשר הפעילה בזמנים הרלוונטיים מעונות לבני נוער בסיכון. משרד הרווחה צורף להליך זה כמשיב פורמלי בלבד. המדינה הגישה בר"ע 24659-01-18 מדינת ישראל נגד כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי ואח' (ע"ר) (פורסם בנבו 11.01.2018) כנגד החלטת בית הדין האזורי בכל הנוגע למידתיות השביתה ולא בכל הנוגע לעילתה. בית הדין הארצי קיבל את בקשת הערעור ושינה את מתכונת השביתה נוכח האופי המיוחד של המעונות וזאת על מנת למנוע נזק לנערים ולנערות החוסים במעונות. הליכים אלה, הוזכרו על ידי ההסתדרות בסעיפים 45-51 לבקשת הצד שהוגשה על ידה.

ג.4. המכרז החדש מושא הבקשה – מכרז פומבי 118/2023 להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית:

ג.4.א. ביום 20.3.2023 פורסם מכרז 118/2023 להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית (להלן: "המכרז").

ג.4.ב. כאמור בהוראת סעיף 1.2.2 למכרז, מטרת המכרז היא לאתר ארבעה גופים לצורך אספקת כח אדם להפעלת קבוצות שתכליתן קיום תכניות חינוכיות-טיפוליות במסגרת הפנימיות הפועלות במעונות הממשלתיים עבור בני-נוער בסיכון ובמצוקה ו/או בעלי מאפיינים פוסט אישפוזיים ללא מחלות נפש פעילות ועם אינטליגנציה תקינה ו/או בסיכון מוגבר, וסובלים מטראומה מורכבת, הזקוקים לטיפול סמכותי כופה מחד, ומאידך להגנה על חייהם, אשר שוהים בפנימייה במעון ממשלתי מכח צו שיפוטי על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ו/או חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול).

דרישת המכרז היא כי במסגרת הפעלת התוכנית במעון יש לספק את השירותים הבאים – שמירה על שלומם הפיזי, הרגשי והנפשי של החניכים, ניהול שגרת היום יום במעון, הקניית הרגלי סוציאליזציה, פיתוח כישורי חיים, ייזום וביצוע פעולות העשרה וכן מתן מענה טיפולי-חינוכי, פרטני וקבוצתי עבור החניכים כאשר מדובר בשירות רגיש לאוכלוסיית קצה.

ג.4.ג. ביום 17.4.2023, המועד האחרון להגשת שאלות הבהרה סבב א', התקבלו במשרד 301 שאלות.

ג.4.ד. ביום 14.6.2023, ניתן מענה המשרד לדוח שאלות הבהרה סבב א' ויחד עם מענה זה פירסם המשרד כי "המשרד ער לדיונים שהיו בנושא זכויות העובדים והיה קשוב לדיון הציבורי והדברים קיבלו ביטוי בתנאי המכרז, המשרד היה ותמיד יהיה קשוב לכל פניה ולכל פונה ובפרט בנושאים אלו".

ג.4.ה. לאור ריבוי שאלות הבהרה ובעקבות פניות מציעים החליטה ועדת המכרזים, בהחלטתה מיום 22.6.2023 (פרוטוקול 65/2023 החלטה מס' 39) לאפשר סבב נוסף לשאלות הבהרה.

ג.4.ו. מועד הגשת השאלות לסבב ב' נקבע ליום 29.6.2023. כמו כן, קבעה ועדת המכרזים בהחלטתה מיום 22.6.2023, כי מועד הגשת ההצעות יידחה וכי המועד החדש שייקבע לא יפחת מ-14 יום ממועד מסירת תשובות המשרד.

- ג.4.ז. ביום 29.6.2023, המועד האחרון להגשת שאלות הבהרה סבב ב', התקבלו 158 שאלות.
- ג.4.ח. מאז קבלת שאלות הבהרה ובעקבות פניות מגורמים נוספים שהתקבלו במשרד, קיים המשרד דיונים רבים, מתוך מטרה לדייק ולטייב מכרז רגיש זה העוסק בדיני נפשות לטובת מתן מענה מיטבי ומקיף למקבלי השירות שהינם אוכלוסיית היעד למכרז זה.
- ג.4.ט. ביום 13.2.2024 פרסם המשרד את המענה לסבב ב' לשאלות הבהרה ובנוסף צירף מסמך ריכוז מענים לנוחות המציעים ומתוך מטרה להבהיר באופן מסודר את החלטות המשרד בנוגע לסוגיות המרכזיות ולתת מענה אחוד מסודר ושקוף לכלל הפניות שהתקבלו.
- ג.4.י. מועד הגשת הצעות, לאחר סבב ב', נקבע ליום 10.3.2024, משמע 26 יום לאחר פרסום התשובות (והרבה מעבר ל-14 יום אליהם התחייב המשרד). זאת, על אף כי ככלל, במכרזי המשרד ניתנים למציעים שבועיים עד שלושה שבועות (ולעיתים אף פחות) להגשת הצעות מיום מתן התשובות לשאלות הבהרה.
- ג.4.יא. יודגש כי במכרז זה ניתן פרק זמן ארוך מהרגיל להגשת הצעות, זאת על מנת לאפשר גם למציעים שלא נרשמו לקבלת עדכונים במכרז, להתמודד בו. לעמדת המשרד מדובר בפרק זמן מספק ביותר להיערכות מתאימה להגשת הצעות במועד.

- ג.5. **עיקר ההשתלשלות העובדתית והחלטות ועדת המכרזים ביחס לשלושת ההליכים המשפטיים**
- להלן תובא עיקר ההשתלשלות העובדתית והחלטות ועדת המכרזים ביחס לשלושת ההליכים המשפטיים.
- כבר ייאמר כי השתלשלות האירועים תובא בפרק זה על ידי ועדת המכרזים בתמצית ללא תיאור מקיף של כלל הבקשות וההחלטות הרבות שהובאו במסגרת ההליכים המשפטיים.
- ג.5.א. ביום 15.2.2024 פנתה חברת דנאל אדיר יהושע (להלן: "דנאל") בבקשה לסבב שאלות נוסף (שלישי במספר) וכן בבקשה לדחיית מועד הגשת הצעות למכרז.
- ג.5.ב. ביום 18.2.2024, פנתה למשרד הסתדרות העובדים הלאומית בישראל (להלן: "הסתדרות") בטענות ביחס למכרז דנאל.
- ג.5.ג. ביום 19.2.2024, דחתה ועדת המכרזים את פניית דנאל בעניין זה והכל מהנימוקים המפורטים בהחלטתה (פרוטוקול 23/2024 החלטה מס' 22).
- ג.5.ד. ביום 22.2.2024, ניתנה החלטת ועדת המכרזים לפניית ההסתדרות (פרוטוקול 33/2024, החלטה מס' 8).
- ג.5.ה. ביום 26.2.2024 פנה ארגון כוח לעובדים-ארגון עובדים דמוקרטי (להלן: "כוח לעובדים") במכתב התראה טרם נקיטת הליכים משפטיים.
- ג.5.ו. ביום 28.2.2024 הגישה דנאל נגד המשרד בקשה לצו ביניים ועתירה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבימ"ש לעניינים מינהליים (עת"מ 68533-02-24). (להלן: "העתירה של דנאל" או "העתירה"). בו ביום הגישה ההסתדרות בקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי לבית הדין האזורי בחיפה (ס"ק 65294-02-24) (להלן: "בקשת הצד").
- ג.5.ז. ביום 3.3.2024, השיב המשרד במייל לכוח לעובדים כי הפנייה בטיפול ועדת המכרזים וכי התייחסות תועבר ביום 4.3.2024.
- ג.5.ח. ביום 4.3.2024 ניתנה החלטת ועדת המכרזים בה התייחסות לטיעוני כוח לעובדים.

- ג.5.ט. ביום 4.3.2024 נשלחה מודעת דחיית מועדים לכלל המציעים לפיה מועד הגשת ההצעות למכרז נדחה ליום 24.3.2024.
- ג.5.י. ביום 12.3.2024, פרסם המשרד הודעה באתר מינהל הרכש הממשלתי, אתר המשרד ובמייל למציעים הפוטנציאלים שנרשמו לקבלת עדכונים, כי הוגשה בקשה לצו ביניים וכן עתירה ע"י דנאל בהתאם להחלטת ביהמ"ש מיום 10.3.2024. כך גם באותו היום, הודיע המשרד על דחיית מועד הגשת ההצעות ליום 9.4.2024 ועל כך שוועדת המכרזים תקבל החלטה חדשה עד ליום 21.3.2024.
- ג.5.יא. ביום 18.3.2024 הגישה כוח לעובדים עתירה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (עת"מ 40028-03-24) וכן בקשה לאיחוד הדיון בעתירה עם עתירת דנאל. המשרד הודיע לביהמ"ש לעניינים מנהליים כי אינו מביע התנגדות לאיחוד והותיר את ההחלטה לשיקול דעת ביהמ"ש. ביום 21.3.2024 הורה ביהמ"ש לעניינים מנהליים בהחלטתו בין היתר על איחוד הדיון.
- ג.5.יב. ביום 19.3.2024 התקיים דיון בביה"ד האזורי בחיפה בבקשת הצד שהוגשה על ידי ההסתדרות.
- ג.5.יג. ביום 21.3.2024, ובהמשך לדיון שהתקיים בביה"ד בבקשת הצד ולהודעות הצדדים, נתן בית הדין האזורי לעבודה בחיפה החלטה לפיה הצדדים יפגשו וכי אין באמור כדי לחוות דעה בשאלת הסמכות העניינית.
- ג.5.יד. ביום 27.3.2024 התקיימה פגישה בין נציגי המשרד לנציגי ההסתדרות וכוח לעובדים אשר פרטיה הובאו לידיעת ביה"ד וביהמ"ש לעניינים מנהליים.
- ג.5.טו. ביום 31.3.2024, ניתנה החלטת ועדת המכרזים לדחיית מועדי המכרז בעקבות הודעת המדינה בהליכים המשפטיים המתנהלים ביחס למכרז זה, עד ליום 9.6.2024, בנוסף נמסר כי ועדת המכרזים תגבש החלטות בעניין המכרז עד ליום 5.5.2024.
- ג.5.טז. ביום 6.5.2024, ולאחר הודעת המדינה בעניין לביה"ד וביהמ"ש לעניינים מנהליים, ניתנה החלטת ועדת המכרזים לדחיית מועד הגשת ההצעות ליום 14.7.2024, בהתאמה נמסר כי ועדת המכרזים תקבל החלטה ביחס לכלל הסוגיות עד ליום 6.6.2024.
- ד. ועדת המכרזים בחנה את הטענות שעלו במסגרת ההליכים המשפטיים לרבות המסמכים שצורפו להם ולהלן תובא החלטתה, בהתאם לסדר הדברים כפי שהועלו בעתירות/ בקשת הצד:
- ד.1. התייחסות לטענות בבקשה לצו ביניים והעתירה – עת"מ 68533-02-2024 - דנאל אדיר יהושע נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי:
- ד.1.א. התייחסות לפרק 4 לעתירה – הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים – רקע לעניין
- ד.1.א.1. מדובר במכרז תעריף, בו ועדת התעריפים המשרדית קובעת את התעריפים שיינתנו עבור השרות הנדרש במכרז. לפיכך, המציעים אינם מתחרים על המחיר (בניגוד למכרזי הצעות מחיר) אלא על רכיבי האיכות בלבד.
- ד.1.א.2. השירותים מושא המכרז יינתנו בתשעה מעונות ממשלתיים המפורטים בהוראת סעיף 2.2.1 למכרז.
- ד.1.א.3. כאמור בהוראות המכרז כפי שפורסמו לאחר סבב ב' לשאלות ההבהרה

(להלן: "המכרז שפורסם"), הזכייה במכרז תיקבע בהתאם לציון האיכות בלבד, משמע, ההצעה שתנוקד בציון האיכות הגבוה ביותר באשכולות (קבוצת) המעונות אליו ניגש מציע, תיבחר כהצעה הזוכה לאשכול זה.

4.1.1.ד. המכרז שפורסם קבע כי ההפעלה תחולק בהתאם לאשכולות, כך שכל מציע רשאי להגיש הצעה במענה למכרז זה להפעלת קבוצת מעונות אחת או יותר, אולם לא תתאפשר במסגרת מכרז זה זכיה בהפעלה של יותר מקבוצת מעונות אחת על ידי אותו ספק. מכאן כי הספק יהיה מוגבל להפעלת בין שניים לשלושה מעונות (בהתאם לאשכול הנבחר). החלטת המשרד בעניין זה מקורה במספר סיבות אובייקטיביות, בין היתר, הגדלת התחרות, טיוב השירות וכן מתוך הבנה שיש שוני מהותי בין המעונות השונים המצריך ידע ויכולות מותאמים (כך לדוגמא - מעונות המיועדים לנוער ערבי אל מול נוער יהודי, מעונות קצרי טווח ומעונות ארוכי טווח, מעונות לנערים אל מול מעונות לנערות ועוד).

5.1.1.ד. זאת ועוד החשיבה המקצועית שעמדה בהחלטת החלוקה במכרז ל-4 אשכולות המיועדים למינימום 4 מפעילים שונים הייתה להבטיח כי יוגשו הצעות לכלל המעונות, בדגש על המעונות המאתגרים יותר (מסילה, גילעם ומצפה ים) ולא רק לאלה שנחשבים "פחות מורכבים" ובהם גם תחלופה מתמדת של החוסים ועל כן נחשבים יותר כלכליים (מעונות האבחון).

6.1.1.ד. יחד עם זאת, לאחר בחינה נוספת של הגורמים המקצועיים ולאחר שנשקלו הטענות הוחלט כי על אף האמור לעיל, החלוקה לאשכולות שנקבעה במכרז שפורסם תבוטל וכי חלף כך יקבע מנגנון הגבלת זכיה של עד ארבעה מעונות ממשלתיים, בהתאם לתיעודף המציעים המתמודדים במכרז ולמנגנון הזכיה שיעודכן במכרז.

יצוין כי החלטת הגורמים המקצועיים לביטול החלוקה לאשכולות נועדה לאפשר למציעים להגיש הצעותיהם למעון/מעונות אותם הם מעוניינים להפעיל ללא קביעת אשכול מובנה מגביל.

מגבלת הזכיה המרוככת יותר שנקבעה חלף החלוקה לאשכולות נועדה לעודד כניסת מפעילים חדשים לשוק לצד מתן מענה מיטיבי לאוכלוסיות היעד במעונות השונים באמצעות מתן אפשרות לספק לגשת למעונות שבתחום מומחיותו. תשומת הלב כי במכרז כפי שפורסם, יכל מציע לזכות ב-2-3 מעונות (בהתאם לאשכול שניגש) וכעת יוכל לזכות בעד 4.

כך גם תשומת הלב למנגנון הקיים בסעיף 4.3.4 למכרז אשר נועד לתת מענה לחשש המשרד שלא יבחר זוכה למעון מסוים.

#### התכנית החינוכית הטיפולית:

7.1.1.ד. בהתאם להוראות סעיף 2.5 למכרז שפורסם, הספק יידרש לספק כח אדם מתאים להפעלת התוכנית החינוכית-טיפולית במעון ממשלתי עבור מרחבי "המגן" (אשר מורכב משני שלבים נפרדים – מגן קצה ומגן) ועבור

מרחב ה"קידום". הספק יהיה אחראי במסגרת המכרז על שמירה על שלומם הפיזי, הרגשי והנפשי של בני הנוער, זאת לצד ניהול שגרת היום-יום במעון, הקניית הרגלי סוציאליזציה, הפנמת גבולות וקבלת סמכות, פיתוח כישורי חיים ותחושת מסוגלות, ייזום וביצוע פעולות העשרה וכן מתן מענה טיפולי, פרטני וקבוצתי עבורם.

8.א.1.ד.

בהתאם להוראות המכרז, הספק יידרש לספק שירותים בתחום החינוכי (לא כולל השכלה), שירותים בתחום הטיפולי, שירותים בתחום הטיפוח וההיגיינה, שירותים בתחום ריכוז עבודת הקבוצה והצוות בה, ושירותי ריכוז עבודת/פעילויות המעון.

9.א.1.ד.

כאמור בסעיף 2.5.10 למכרז שפורסם, הרציונל בהתאמת מנגנון שיפוי משתנה על פני ציר הזמן (מגן קצה, מגן, קידום) נועד לתת מענה לשתי סוגיות מרכזיות: הראשונה, הינה נגזרת מההבנה שבני הנוער אשר מגיעים למעונות הממשלתיים הינם במצבי משבר קיצוני, הם אינם יודעים גבולות, הם נמצאים במצבי סיכון מוגבר לעצמם ולסביבה, דפוסי ההתנהגות הינם אנטי סוציאליים עד כדי ייצוג של תרבות עבריינית, והם אינם מקבלים סמכות. לאור זאת, בשלב הקליטה ובחודשים הראשוניים נדרשים תשומות מוגברות בכדי להבטיח מוגנות, לייצר תהליך של הפנמת גבולות, קבלת סמכות, תפקוד בסביבה נורמטיבית ויצירת מוטיבציה ראשונית לבחור בתהליך חינוכי-טיפולי במסגרת פתוחה ונורמטיבית יותר (מרחב קידום במעון ממשלתי או מסגרת אחרת כגון פנימייה או הוסטל). השנייה, הינה נגזרת של תפיסת ההתערבות של רשות חסות הנוער הגורסת כי יש לצמצם את זמן השהייה של בני הנוער במרחבים נעולים למינימום הכרחי.

10.א.1.ד.

לאור האמור לעיל, מודל תהליך השהות של החניך במעון ממשלתי נקבע במכרז שפורסם כדלקמן:

(א) שלב ראשון - "מגן קצה":

התקופה הראשונה של כניסתם של החניכים למעון מהווה תקופה קריטית של הסתגלות, אימוץ סדר יום קבוע, השלכת אסטרטגיות התמודדות מהעבר, כגון: שימוש בסמים, שיחזורי טראומה ואלומות. בתקופה זו נדרשת מהצוות עבודה אינטנסיבית ביותר על מנת להקל על בני הנוער את המעבר למעון, להכיל התנהגויות קשות ומזיקות ולפעול מתוך מקצועיות ומוגנות בעבודתם. שלב זה ימשך כ-4 חודשים.

(ב) שלב שני - "מגן":

בשלב זה, התנהגויות הקצה מתמתנות, אך עדיין קיימות התנהגויות הדורשות שימוש בכלים ואסטרטגיות של המרחב הנעול. בשלב זה, יש להכין את הנער/ה למעבר למרחב הקידומי ולסייע לו לפתח אסטרטגיות של התמודדות במרחב שאינו נעול, כגון: לקיחת אחריות, יכולת להשתמש בצוות על מנת שלא להגיע לתגובות קצה,

יכולת לשמור סדר יום ושגרה וכד'. שלב זה ימשך כ-4 חודשים.

(ג) שלב שלישי – "קידום":

השלב האחרון טיפולית, שלב זה הינו שהיה של החניך במרחב סגור ותחום שאינו נעול המאופיין במידה רבה יותר של עצמאות, אחריות ובחירה אישית. בני הנוער המשולבים במרחבי הקידום הם אלה שלהם רמה גבוהה יותר של אמון במערכת, בעלי יכולת לקיום דיאלוג מצמיח ומקדם עם הצוות במקום, והם נדרשים לתהליכי שינוי והתפתחות שיטתיים ומתוכננים. בבסיס ההתערבות החינוכית טיפולית במרחב זה עומדת ההנחה כי בני הנוער זקוקים למערך מובנה ומוגדר של משימות ואתגרים, שבהם עליהם לעמוד תחת הכוונה ופיקוח של צוות מקצועי ומיומן. לאחר ששיגו את אבני הדרך שסיפקו להם יציבות וביטחון ביכולתם להתנהל נורמטיבית ואדפטיבית, יוכלו לתרגל יכולות אלה תוך כדי שהם נחשפים בהדרגתיות לקהילה הסובבת אותם ונהנים מ"רשת ביטחון" במרחב הקידום. זמן שהייה בשלב זה נקבע על פי תוכנית הטיפול שנקבעה לנערה. אין זמן קצוב לסיום שלב הקידום היות והסיום הינו בהתאם לתוכנית הטיפולית שנקבעה לנערה, תכנית הטיפול יכולה להימשך חצי שנה-שנה ואף יותר. סיום שלב זה מתבצע בשתי דרכים:

**האחת**, הנערה סיים/ה את תוכנית הטיפול בהתאם להגדרות המסגרת וחזרה לקהילה כבוגרת אחראית המסוגלת לנהל חיים עצמאיים, או לחילופין לתוכנית המשך בקהילה.

**השנייה**, מעבר למסגרת המשך פתוחה יותר כגון פנימייה או ההוסטל, כחלק מהמשך תוכנית הטיפול שנקבעה לנערה.

**מובחר כי בכל מקרה סיום השהייה של הנערה במעון הינה בהתאם ובכפוף לאישור בית המשפט.**

לעמדת הגורמים המקצועיים, מוביליות של מושמים ומעבר שלהם לקהילה או למענים ארוכי טווח פתוחים תאפשר את מימוש תפיסת ההתערבות הטיפולית של רשות חסות הנוער המוכוונת לשילובם של המושמים בחברה הישראלית כאזרחים נורמטיביים תורמים ונתרמים בקהילה. לשם כך, עמדת הגורמים המקצועיים הינה, כי פרק זמן השהייה של המושמים במרחבים הנעולים נדרש להיות לפרק הזמן המינימלי הכרחי.

עוד יצוין, כי לעמדת הגורם המקצועי, ההזדמנות לעבור ממעון ממשלתי למסגרת ארוכת טווח יוצרת מוטיבציה בקרב המושמים להתגייסותם להליך הטיפולי בשל הידיעה כי בכך יהיה להם אופק טיפולי ארוך טווח, התקדמות ושחרור מהמרחב הנעול במעון הממשלתי.

11.א.1.ד. עבור כל שלב כאמור ישולם לספק תעריף בהתאם למנגנון התשלום

המפורט בסעיף 5 להסכם ההתקשרות המצורף כנספח יח' למפרט המכרז.

ד.1.א.12. יודגש, כי בהתאם לאמור בסעיף 5.1.1.2 למכרז, ובהתאם למענה המשרד לשאלה 4 בדוח שאלות הבהרה סבב ב', הובהר כי סיום שלב מרחבי המגן (מגן קצה/ מגן) בהיבטי התעריף יהיה אוטומטי בתום 4 חודשים. עם זאת, הובהר, כפי שמובהר אף כעת, כי במקרים חריגים, ניתן יהיה להאריך את שהות הנערה/ה במרחבי המגן מעבר ל-8 חודשים באישור ועדה בראשות הממונה על המעונות או מי מטעמו.

ד.1.א.13. בבסיס ההחלטה, עמד שיקול מקצועי לתימרוץ הספקים למתן טיפול איכותי וממוקד אשר יזרז את מעבר הנערה/ה למרחבים פתוחים יותר, בכדי לאפשר קליטת נערים ונערות מרשימת ההמתנה תוך מימוש תפיסת ההתערבות הטיפולית של רשות חסות הנוער הדוגלת בהכנת הקטינים לקראת השתלבותם חזרה בחברה.

ד.1.א.14. עוד יובהר, כי כאמור לעיל, תשלום תעריפי המגן הינו אוטומטי, 4 חודשים מגן קצה ו-4 חודשים מגן. לכן, ככל ומעבר הנערה/ה יתבצע בטרם סיום שמונת החודשים הראשונים מהקליטה, המפעיל יקבל תעריפים אלו עד לסיום שמונת החודשים הראשונים על אף שהנערה/ה יעברו למרחב קידום.

ד.1.ב. התייחסות לפרק ג לבקשה לצו ביניים – לפיו התמורה על פי המכרז היא גרעונית מיסודה, אינה כוללת רווח וצפויה לגרום לזוכים בו הפסדים מצטברים של מיליוני שקלים מידי שנה

ד.1.ב.1. התעריף

(א) מכרזי המשרד להפעלת מסגרות דיור הינם על פי רוב מכרזי תעריף בהם מתקיימת תחרות על איכות ללא תחרות על מחיר. במסגרת זו, בונה המשרד מודל תעריפי לצורך תקצוב המסגרות בלבד. מודל התעריף מתבסס על ממוצע שנבנה על בסיס מחירים והנחות רבות ושונות שהתגבשו ונבחנו עם השנים ואשר מתוקפים באופן שוטף ע"י השוואות בין אגפים שונים ובדיקות פנימיות של רו"ח שמוזמנות ע"י המשרד.

(ב) התעריף במכרז דנא מורכב מהוצאות כח אדם כאשר המשרד מתקצב את כח האדם עפ"י טבלאות שכר אחידות וקבועות לכלל מסגרות המשרד בקניית שירותים, ובכלל זה המעונות הממשלתיים.

ד.1.ב.2. תשלום בגין שכר העובדים

(א) מדובר בטבלת שכר משרדית המשמשת לרכישת שירותים על פיה המשרד קובע את התעריף לכלל מסגרות הרווחה המצויות בהתקשרות עם המשרד והן אינן גרעוניות.

(ב) טבלת השכר נקבעת על בסיס פרופיל עובד למשרה ובהתאם להסכמים שונים במגזר הציבורי.

(ג) רמות השכר נקבעו לצורך תקצוב בלבד כך שבפועל כל מסגרת יכולה לייצר דיפרנציאליות בשכר ובלבד שיסופקו התקנים המפורטים במודל. יחד עם זאת, כאמור אין כל מניעה כי המעסיק יישמר את זכויות העובדים במסגרת המודל התקציבי שנקבע במכרז.

(ד) המשרד מפעיל מסגרות חוץ ביתיות באמצעות מכרזים המבוססים על טבלת שכר.

(ה) יצויין כי למכרז מצורפים מודלים תקציביים הכוללים עלויות שכר לכל תפקיד ותפקיד.

אשר על כן, למפעיל קיים שיקול דעת מסוים בקביעת גובה השכר ומתן תוספות שעשויות להשפיע באופן משמעותי על תנאי העסקתו של עובד המעון והחלק של משרד הרווחה הינו לדאוג שתנאי העסקה לא יפחתו מהקבוע בהוראות הדין וכן לבדוק את טיב השירותים המסופקים על ידי המפעיל, לפי מדד שימור ההון האנושי.

### התייחסות לטענה בפרק ג.1 - האיסור על קבלת הצעות גרעוניות וחובת הכללת רכיב

ד.1.ג.

#### רווח בתמורה

ד.1.ג.1. בהתייחס לטענת דנאל בדבר היות המכרז מכרז גרעוני, יובהר כי לעמדת המשרד, טענה זו אינה תואמת את הנתונים בפועל, כפי שפורטו בנספח השוואת תעריפי מכרז 118/2023 לעומת תעריפי מכרז 289/2017 (להלן: **"נספח ההשוואה"**) המצ"ב כנספח א'.

יובהר, כי בנספח ההשוואה העמודות המתייחסות למכרז 289/2017 מציגות תעריפים קבוצתיים בהתאם למודל הקבוצתי שהוחל במכרז זה, בעוד שהעמודות המתייחסות למכרז 118/2023 מציגות תעריף למושא בהתאם למודל הדיפרנציאלי.

עם זאת, מנספח ההשוואה, ניתן ללמוד כי המכרז מושא העתירה, לא רק שאינו גרעוני, אלא אף נותן שיפוי גבוה יותר לעומת מכרז 289/2017 בהתאם לרכיבים הבאים:

(א) תעריף חדש "מגן קצה" אשר גבוה משמעותית הן מתעריף מגן במכרז 289/2017 והן מתעריף מגן במכרז שפורסם.

(ב) השוואת תעריף רכז קבוצה לתעריף עו"ס בכיר.

(ג) תוספת מובנית של 4%.

ד.1.ג.2. זאת ועוד, לאחר בחינה נוספת של הגורמים המקצועיים הוחלט לשלב לצד המודל הדיפרנציאלי מנגנון השלמת תפוסה לפיו המשרד ישלים למפעיל תמורה של עד 70% ממכסות הקבוצה ולכל היותר עד 2 מכסות.

ד.1.ג.3. בנוסף לכך, במכרז שפורסם ניתנו תמריצים למפעילים ולמדריכים כלהלן:

(א) תמריץ למפעיל בסך של 2,500 ₪ בגין קליטת עובד שיועסק בתנאים זהים לכל הפחות חצי שנה.

(ב) נוהל גמול מדריך מוסמך לעובדי הדרכה אשר יכול להסתכם בסכום

של עד 25,000 ₪ בשנה.

(ג) נוהל התמדה לגיוס ושימור עובדים אשר יכול להסתכם בסכום של עד 12,000 ₪ בשנה ועד למקסימום שנתיים.

4.ג.1.ד. יודגש, כאמור לעיל, כי בהתאם לאמור בסעיף 5.1.1.2 למכרז שפורסם, ובהתאם למענה המשרד לשאלה 4 בדוח שאלות הבהרה סבב ב', הובהר כי סיום שלב מרחבי המגן (מגן קצה/ מגן) בהיבטי התעריף יהיה אוטומטי בתום 4 חודשים. עם זאת, הובהר כי במקרים חריגים, ניתן יהיה להאריך את שהות הנערה/ה במרחבי המגן מעבר ל-8 חודשים באישור ועדה בראשות הממונה על המעונות או מי מטעמו.

בבסיס ההחלטה, עמד שיקול מקצועי לתימרוץ הספקים למתן טיפול איכותי וממוקד אשר יזרז את מעבר הנערה/ה למרחבים פתוחים יותר, בכדי לאפשר קליטת נערים ונערות הממתינים למקום במעון וכן בכדי לממש את תפיסת ההתערבות הטיפולית של רשות חסות הנוער הדוגלת בהכנת הקטינים לקראת השתלבותם חזרה בחברה.

עוד יובהר, כי כאמור לעיל, תשלום תעריפי המגן הינו אוטומטי, 4 חודשים מגן קצה ו-4 חודשים מגן. לכן, ככל ומעבר הנערה/ה יתבצע בטרם סיום שמונת החודשים הראשונים מהקליטה, המפעיל יקבל תעריפים אלו עד לסיום שמונת החודשים הראשונים על אף שהנערה/ה יעברו למרחב קידום.

5.ג.1.ד. ביחס לטענות הנוגעות לרכיב התוספת בשיעור של 4%, הפעלת המעונות מכח המכרז שפורסם חולקה לכתחילה לאשכולות, כך שכל מפעיל הוגבל בהפעלת מספר מעונות, ולפיכך נדרשו 4 מפעילים שונים. נוכח האמור, החליט המשרד לאחר תהליכי חשיבה ודיונים, לרבות שיתוף ציבור, כי על מנת לוודא כמות מציעים פוטנציאליים שתוכל לתת מענה להפעלת כלל אשכולות המכרז, יש צורך בהוספת תעריף פרטי עבור גופים החייבים במע"מ עפ"י דין, וכן בתוספת מובנית של רכיב 4% לתקורה או כרווח.

כלומר, המשרד כמזמין השירות, נתן תוספת מובנית של 4%, שלא הייתה במכרז הקודם ואשר מיטיבה עם המפעילים, כאשר בתוספת זו ישתמש כל ספק בהתאם לצרכיו.

6.ג.1.ד. יודגש, כי על אף שחלוקת האשכולות בוטלה כאמור בהחלטה דנן, והוחלפה במגבלת זכייה של עד 4 מעונות למפעיל, הוחלט להותיר את תוספת 4%, שלא הייתה במכרז הקודם.

ד.1.ד. התייחסות לטענה בפרק 2.ג לבקשה לצו ביניים – גרעוניות המכרז כפי שעולה מחוות דעת מומחה

1.ד.1.ד. ראשית יובהר, כי חוות דעת המומחה התבססה אך ורק על שלושה מתוך ארבעת האשכולות הכלולים במכרז, משמע התחשיב בחוות הדעת לקח בחשבון רק ששה מתוך תשעת המעונות הממשלתיים.

יובהר כי בחוות דעת המומחה, בהערת שוליים 9, נכתב במפורש כי **"בחתאם לבקשת מזמינת העבודה, לא הבאתי בחישוביי בחוות דעתי את**

**האשכול הערבי (מעונות אחווה, נוף הרים ואלבוסתן)** זאת על אף שכתב המומחה באותו עמוד כי **"בהתאם, לתנאי המכרז, כל מפעיל יכול לזכות באשכול אחד בלבד הכולל 2 מעונות"** [ההדגשות אינן במקור]. מכאן, כי התחשיב בחוות דעת המומחה אינו מציג את תמונת המצב המלאה של תנאי מכרז המעונות הממשלתיים, קרי- התחשיב נעשה באופן מצומצם, שגוי ומטעה(!!) כאשר מבנה ההפעלה במכרז מחולק לארבעה אשכולות, שלושה מהם כוללים קבוצה של 2 מעונות ואחד מהם כולל קבוצה של שלושה מעונות.

ד.ת.1.2. עוד יצוין כדלקמן :

(א) כפי שעולה מנספח א', חוות הדעת התבססה, בין היתר, על שיחות ופגישות שהתקיימו עם דנאל וכן, על חומרים ומידע שהתקבלו מדנאל בלבד, ומכאן כי אין מדובר בהכרח בנתונים הרלוונטיים לכלל המציעים ולהליך המכרזי בכללותו.

(ב) הטענה לפיה המכרז גרעוני מעצם הגדרתו אינה נכונה שכן כפי שהובהר לעיל, מודל התמורה כולל תוספת מובנית של 4%, אשר לא **חייתה במכרז הקודם**. במידה והעותרת סבורה שהמכרז גרעוני, הרי שהבחירה בידיה לא לגשת למכרז זה.

יובהר כי לעמדת המשרד, המכרז אינו גרעוני. היקף ההתקשרות המכרזי הכולל עומד על 85,287,788 ₪ (לא כולל תמריצים למפעיל ולמדריכים כפי שפורטו לעיל) לעומת היקף ההתקשרות של מכרז 289/2017 שעמד על 81,579,074 ₪. עוד יובא לראיה כי המכרז אינו גרעוני, העובדה כי לעתירה לא הצטרפו מציעים פוטנציאליים נוספים.

(ג) לעמדת המשרד ובניגוד לאמור בחוות דעת המומחה, העיוות נמצא דווקא במודל הקבוצתי שהיה קיים במודל מכרז 2017 ולא במודל הדיפרנציאלי שמיושם בהצלחה במרבית מכרזי המשרד והכל כפי שיפורט בהמשך. יצוין, כי במודל הדיפרנציאלי, בניגוד למודל הקבוצתי, התמורה תשולם למפעיל בהתאם לכמות המושמים בפועל, כך שהתמורה שתשולם למפעיל תהיה בהתאם לתפוסה בפועל ותעודד את המפעיל להיות בתפוסה מלאה.

זאת ועוד, המעבר לתעריף דיפרנציאלי מאפשר למשרד כמזמין השירות, בקרה ופיקוח יעילים ואפקטיביים על המפעילים באמצעות מעקב על אפקטיביות תהליכי הטיפול המשתקפים בתהליך מוביליות החניכים מהמעונות הממשלתיים למעונות פתוחים ארוכי טווח ויכולתם להחזיק בהם לאורך זמן.

מכאן, כי התעריפים הדיפרנציאליים יוצרים מחויבות של המפעיל למימוש תהליכים טיפוליים-חינוכיים יעילים לבני הנוער, התלויים בגיוס כח אדם מתאים ושימורו, אשר יאפשרו מוביליות תוך שילוב המפעיל בתהליך הטיפולי של בני הנוער, לצד שאיפה של המפעיל

להיות בתפוסה מקסימלית.

(ד) הטענה לפיה התפוסה המקסימלית האפשרית במעונות עומדת על כ- 94% מתבססת על המרחב הפיזי הקיים במעונות, שגויה מכל וכל. כפי שגם נכתב בעתירה, נתון זה התבסס על נתוני התפוסה הממוצעת במעונות הממשלתיים בשנת 2023. כלומר, הטענה המתבססת על מבנה המרחב הפיזי של המעונות אינה רלוונטית. יובהר, כי שיעור התפוסה הממוצע במעונות הממשלתיים עמד על כ- 94% מאחר ובחלק מהמעונות, המפעיל לא העמיד את מצבת כח האדם הנדרש בהתאם לתנאי המכרז. היעדר הצבת כח האדם כנדרש, לא רק שאילץ את המשרד לעצור קליטות, שכן לא היה ניתן לספק את המוגנות הנדרשת, אלא גם שמפעילים אלו קיבלו תמורה מלאה על אף שבפועל לא העמידו את מצבת כח האדם המלאה אשר בגינה שולמה התמורה, דבר שאינו תקין. הדבר אף הגדיל את רשימות ההמתנה של בני נוער למעונות, על אף מאמצי המשרד האינטנסיביים לצמצם אותן. עוד יצוין, כי בזמן כתיבת שורות אלו, ולבדיקת הגורם המקצועי במשרד, התפוסה בחלק מהמעונות הינה מעל 100% (למשל במעון נוף הרים שלא הובא בחשבון במסגרת חוות דעת המומחה ונמצא בזמן כתיבת שורות אלו על תפוסה של שלוש קליטות מעבר למכסה), כך שאינה נכונה הטענה שהמבנה מוגבל במרחבו הפיזי.

עוד יצוין, כי בהתאם לאמור בשאלה 56 לדו"ח שאלות הבהרה סבב ב' כאמור בסעיף 2.9.10 למכרז "אם היקף השירותים יגדל (או יפחת) ביחס לאמור לעיל, יחולו שינויים בהתאם, גם בהיקף העסקת כח- האדם באופן יחסי למפורט להלן) למעט משרת רכז קבוצת המעונות שתישאר כמוגדר בטבלה, שבמקומה יגדיל הספק באופן יחסי משרה אחרת לפי הנחיות המשרד) כל שינוי מחייב אישור מראש של מנהל הרשות או מי מטעמו". בהתאם לסעיף זה נראה כי הטענה בחוות דעת המומחה לפיה מבנה ההפעלה מגלם סט קשיח של הוצאות קבועות שיוצאו גם אם הקבוצה לא מכילה 12 חניכים, אינה נכונה.

(ה) באשר לטענת המומחה בחוות הדעת בנוגע להשתתפות העובדים בישיבות הצוות השבועיות, הדרכות והכשרות. ראשית יצוין, כי המומחה הסתמך בתחשיבו על בדיקה שערכה דנאל עם מנהלי המעונות. בהקשר לכך, יובהר כי תנאי המכרז הם המתווים והמחייבים את אופן הפעלת השירות במכרז בעוד שמנהלי המעונות כפופים להוראות המכרז.

המודלים התעריפיים בקבוצות מגן וקידום כוללים משרת מדריך מלווה בהיקף מספק הכולל תגמול עבור משמרות המדריך המלווה לביצוע תפקידו, ליוויים לבתי המשפט, שעות לטובת השתתפות

בישיבות צוות שבועיות ואף שעות לטובת השתתפות במודולה 1. אשר להדרכה והכשרה - המדריכים מקבלים הדרכות פנימיות במסגרת עבודתם במעונות על ידי הגורמים המטפלים – עו"סים, פסיכולוגים וכו'.

בנוסף, המשרד מממן מתקציבו מערך שלם של הדרכות המבוססות על אנשי מקצוע וטיפול מנוסים הניתנים לרכז המעון, לרכז הטיפול, לרכזי הקבוצות ולעו"סים, שהם כולם עובדי המפעיל (מדובר בעלויות של מיליוני ₪ בשנה). כלל ההדרכות מתקיימות במעון במסגרת שעות העבודה של העובדים. מכאן כי הטענה לפיה נדרשת תוספת שכר בגין שעות עבודה תוספתיות איננה נכונה.

בנוסף לכך, המשרד מממן קורסים והכשרות בשווי מיליוני שקלים עבור אנשי הצוות של המפעיל כאשר השתתפות המדריכים ואנשי הצוות נכללת במימון בחלק מהקורסים בעוד שאת חלקם יבצעו המדריכים על חשבונם.

הטבה נוספת במכרז מושא עתירה זה, הינה קביעת נוהל גמול מדריך מוסמך, לפיה יוכלו המדריכים לקבל תוספת של עד 25,000 ₪ בשנה, על השלמת המודולות שהוגדרו בנוהל.

להלן פירוט השעות והתגמול שיקבל מדריך לאחר כל מודולה:

i. 30 שעות לימוד קורס בסיסי, תגמול בסך 931 ₪ לחודש כולל עלויות מעביד, על חשבון שעות המודל (מדריך מלווה ורכז).

ii. 10 ימי פעילות שטח, תגמול בסך 931 ₪ לחודש כולל עלויות מעביד, השעות על חשבון המשמרות בתקן.

iii. 100 שעות קורס מדריך מוסמך, תגמול בסך 1,241 ₪ לחודש כולל עלויות מעביד, על חשבון המדריך.

כל הכשרה מתגמלת את המדריך בנפרד.

סך התגמול הישיר לעובד הדרכה בניכוי עלויות מעביד יעמוד על סך של עד 25,000 ₪ לשנה.

בנוסף המשרד מממן את כלל ההכשרות והקורסים ואף חלק משעות ההשתתפות של המדריכים במסגרת מודל התעריף. מכאן, כי המשרד לוקח חלק מהותי במימון הכשרות המדריכים ואף במימון שעות ההשתתפות בהכשרות המדריכים, בדרך לקבלת הסמכה ומענק כספי חודשי מתגמל, כאשר מקובל לרוב כי אנשים המבקשים להתקדם בשוק העבודה נדרשים לממן בעצמם את השכלתם ובהתאם לכך, לעתים, שכרם מתוגמל בהמשך.

(ו) באשר לטענה לפיה יש לתמחר את שעת החפיפה בחילופי המשמרות, יובהר כי כאמור במענה לשאלה 67 בדוח שאלות הבהרה סבב ב', "חפיפה לא מתוקצבת במודל כרכיב בפני עצמו. עם זאת, כיוון שיש 2 - 3 מדריכים בכל משמרת (כתלות במרחב מגן או

**קידום) מנהל המעון יסנכרן את המשמרות כך שתהיה חפיפה של שעה בין משמרת למשמרת..” – כלומר, עמדתו של המשרד הינה כי חפיפה בת שעה בין המשמרות מספקת ולא נדרש לתמחר את רכיב החפיפה בנפרד. זאת ועוד, יש לשים לב כי המשרד מממן שתי משרות בכל משמרת על מנת לייצר את החפיפה המתבקשת.**

(ז) אשר לטענה הנוגעת לשיעור עלויות סוציאליות למפעיל פרטי, יובהר כי המשרד משלם שיעור של 27.25% לעומת מפעיל ציבורי לגבי משלם המשרד שיעור של 34.75%. ההפרש נובע מ-7.5% מס שכר שכן ידוע שבמסגרת התעריף למפעיל הפרטי, המשרד משפה תוספת של 17% מע"מ על כל מרכיבי המודל ולפיכך תעריף זה גבוה מהתעריף למפעיל הציבורי בהפרש מול שיעור מס שכר העומד על 7.5%.

יצוין כי בהמשך לאמור, לא ברור מדוע במסגרת חוות דעת המומחה, נלקח בחשבון שיעור עלויות סוציאליות למפעיל פרטי של 27% ולא של 27.25%. נראה כי גם כאן נעשה ניסיון לעגל את התחשיב כלפי מטה.

3.ד.1.ד. מכאן, וכפי שפורט בפרק זה, עולה כי לא רק שהמכרז אינו גרעוני, אלא שתנאי המכרז החדש אף משופרים ומיטיבים לעומת המכרז הקודם (289/2017).

ד.1.ה. **התייחסות לטענה בפרק ד לבקשה לצו ביניים לפיה המכרז כולל תנאי הנוגע לאמות המידה לניקוד ההצעות, שהינו למעשה תנאי סף; אמות המידה לפיהן ינוקדו ההצעות למכרז אינן שוויוניות; קיימות אמות מידה שונות וניקוד שונה למציעים בעלי מאפיינים שונים המפלים לרעה מציעים כמו דנאל**

ד.1.ה.1. ראשית יצוין כי נוסחו של סעיף שביעות הרצון אינו ייחודי למכרז זה ולא נועד להפלות לרעה מציעים כמו דנאל, כפי שמבקשת דנאל לטעון. מדובר בנוסח גנרי של אמת מידה אשר הוטמע בשנים האחרונות במכרזי המשרד למתן שירותים חברתיים.

ד.1.ה.2. ועדת המכרזים דוחה את טענת דנאל לפיה, היה על המשרד להכליל דרישה זו במסגרת תנאי הסף ולא ניתן לכלול אותה במסגרת אמות המידה. ועדת המכרזים סבורה כי הדרישות לעניין זה מצויות במקומן, ונפרט:

ד.1.ה.3. הניקוד באמת המידה הנוגע לשביעות רצון על בסיס ניסיון של לקוחות שאינם המשרד (אמת מידה 1.3.1) הינו 10 נק'. כך גם, הניקוד הניתן בגין ניסיון קודם עם המשרד (אמת מידה 1.3.2), הינו 10 נק', והכל בהתאם לפרמטרים ולהוראות הקבועות במכרז לעניין זה (סעיפים 4.2.9.6 וכן 4.2.9.7).

ד.1.ה.4. הוראת סעיף 4.2.9.7.5 למכרז, המתייחסת לניסיון הקודם עם המשרד קובעת כי:

"מציע אשר קיבל פחות מ-60% מהניקוד באמת מידה זו 6)

(נקודות), יקבל 0 נקודות באמת מידה זו."

הוראת סעיף 4.2.9.7.6 למכרז, המתייחסת לניסיון הקודם עם המשרד קובעת כי :

"המשרד יהיה רשאי, לפי שיקול דעתו הבלעדי, לפסול את הצעתו של מציע אשר במסגרת אמת מידה זו ניתנו לו פחות מ-5 נקודות באמת מידה זו ו/או שבשל היעדר שביעות רצון מהמציע, ההתקשרות עמו הופסקה באמצע תקופת ההתקשרות ו/או לא הוארכה, וכל זאת בתוך חמש השנים האחרונות הקודמות למועד האחרון להגשת הצעות. בטרם יוחלט על פסילת ההצעה כאמור בסעיף 4.2.9.7.6 לעיל, תינתן למציע זכות טיעון בפני ועדת המכרזים כאמור בהוראת סעיף 4.2.9.7.7 למכרז."

5.1.ה.1. מכאן, כי מדובר באמת מידה שמטרתה לנקד את איכות המציע בנוגע לשביעות רצון המשרד או לקוחות קודמים ואשר רק בהתקיים **תנאים מסוימים וחריגים ביותר** (הניקוד שיינתן בה יפחת מ-5 נקודות, ו/או במקרה שבשל היעדר שביעות רצון מהמציע, ההתקשרות עמו הופסקה באמצע תקופת ההתקשרות ו/או לא הוארכה, וכל זאת בתוך חמש השנים האחרונות), אשר ייבחנו בזehירות הראויה, אזי יהיה **רשאי** המשרד לפסול את הצעת המציע וזאת לאחר מתן זכות טיעון.

6.1.ה.1. בדומה, ראו הוראת סעיף 4.2.1 הנכללת בפרק "בדיקת ההצעות והערכתן" ולפיה **"המשרד רשאי לפסול כל הצעה אשר ציון האיכות הכולל שלה לא יעלה על 70 נקודות, מובחר כי במקרה שקבוצת המציעים חסופית עבור קבוצת מעונות מסוימת תקטן מ-2 מציעים ציון הסף ירד ל-60 נקודות עבור אותה קבוצת מעונות.."** גם כאן מדובר בהוראה המופיעה במסגרת פרק איכות ההצעה (ולא תנאי הסף), ובה נקבע כי במקרים חריגים בהם ניקוד האיכות יורד מרף מסוים שהציב המשרד, יהא רשאי המשרד לפסול את ההצעה.

7.1.ה.1. לעמדת המשרד וועדת המכרזים, אין בהוראת אמת המידה משום פגיעה בעיקרון השוויון ומדובר בתנאי מידתי. דרישת הסעיף הינה עניינית, לגיטימית ורלוונטית ביתר שאת למכרז, כאשר המשרד מחויב לבחור את המפעיל הטוב והאיכותי ביותר אשר יספק את מיטב השירות והטיפול הנדרש לאוכלוסיית היעד אשר בתחום אחריותו של המשרד ונפרט :

(א) תקנה 22 לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, קובעת כי אמת מידה אפשרית הינה **"המלצות אודות המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות"**. העובדה כי התקנה מונה אמת מידה זו, מייטרת את הצורך להצדיק

את הכללתה של אמת המידה בתנאי המכרז.

(ב) ידוע כי מעצב המכרז רשאי לכלול במכרז אמת-מידה של "שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות", אם הוא סבור כי יהיה בכך כדי לסייע לוועדת המכרזים לבחור את הספק הטוב ביותר. כאמור בספר "מכרזים"<sup>1</sup>: "ככלל, ראוי כי אמת-המידה בדבר 'מידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות' תיכלל בין אמות-המידה להכרעה במכרז, ואף תקבל משקל משמעותי בשיקוליה של ועדת המכרזים. כאמור, התקשרות עם ספק טוב ואמין, גם אם מעט יקר יותר, תהיה בדרך כלל יעילה יותר (וזולה יותר) מהתקשרות עם ספק זול שאמינותו ואיכותו שניים במחלוקת".

ובהמשך: "מכל מקום, ראוי כי אמת-המידה בדבר ביצועי העבר של המציעים תהווה אמת מידה מרכזית להכרעה במכרז ולבחירת הזוכה במכרז. כפי שצוין לעיל, יישומה של אמת מידה זו משרתת שתי מטרות בעלות חשיבות ראשונה במעלה: ראשית, יש בו כדי למנוע התקשרות עם ספק כושל וכדי לאפשר התקשרות עם ספק ראוי, שנית, יש בו כדי להוות כלי ניהולי היוצר תמריץ משמעותי עבור הספק להצטיין בביצוע החוזה".

(ג) סעיף 2.5.1.4 להוראת תכ"ם 7.4.1.4 מתייחס לקביעת רכיבי אמות המידה ולפיו "המלצות על אודות המציע, אם אלו נדרש ולפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות על דיו".

(ד) ועדת המכרזים והמשרד שקלו ומצאו כי אמת מידה זו רלוונטית בכלל וביתר שאת למכרז זה, כאשר מדובר במכרז שמהותו דיני נפשות במובן העמוק ביותר. אין מדובר במכרז לרכישת ציוד או לקבלת שירותים שגרתיים, אלא מדובר במכרז שעניינו רגיש ביותר ועוסק בדיני נפשות ממש ומכאן כי המשרד מחויב לבחור את המפעיל הטוב והאיכותי ביותר, שמבטיח כי יספק את מיטב השירות והטיפול הנדרש.

(ה) הסעיף נועד לשמר שוויון מבחינה מהותית, לעודד ספקים חדשים להתמודד במכרז וכן לתמרץ ספקים קיימים לתת שירות טוב יותר במהלך ההתקשרות, כאשר ספק שמעניק שירות טוב יתוגמל בציון טוב במכרז.

התיקון שמבצע המשרד כך שציון המקסימום עבור מי שאין לו ניסיון עם המשרד או עבור מי שאין לו ניסיון עם לקוחות אחרים, נדרש לצורך השמירה על עקרון השוויון, שאם לא כך היה, הרי שספקים להם רק ניסיון עם המשרד או רק ניסיון עם לקוחות אחרים היו אז מופלים לרעה ומאבדים 10 נקודות רק בשל עובדה זו. יחד עם זאת, מציעים אשר להם

ד.1.1.8.

<sup>1</sup> עומר דקל, מכרזים, כרך ראשון תשס"ד, עמ' 311.

ניסיון קודם הן עם המשרד והן עם לקוחות קודמים לא ייפגעו ככל וניסיונם הקודם הוא טוב.

### התייחסות לטענות העולות בפרק ה' לבקשה לצו ביניים :

ד.1.1.

#### ד.1.1.1. התייחסות לטענות הנוגעות לקביעת מודל התשלום הדיפרנציאלי (חלף הקבוצת)

(א) כאמור במסמך ריכוז המענים ובמענה לדוח שאלות ההבהרה (סבב ב'), חוברת סיכום תהליך אסטרטגי שהתקיים ברשות חסות הנוער בשנת 2022 הינה בגדר המלצות של צוותי העבודה שבחלקן התקבלו ע"י המשרד.

(ב) התייחסות בעמוד 30 בחוברת אשר ממליצה לשנות את מודל התשלום, מציינת במפורש את מטרת השיטה כדלקמן: "לעודד את המפעיל לשאוף לתפוסה גבוהה ולפעול למען שיפור יכולת ההחזקה וההכלה של בני הנוער במעון. מנגד, ברגע שהמעון נמצא בתפוסה נמוכה, נוצרת הכנסה נמוכה למפעיל וזאת למרות העלויות הקבועות להפעלה שנתרו בעינן. הכנסה נמוכה כתוצאה מתפוסה נמוכה יוצרת "כדור שלג"."

יצוין כי, התייחסות שצוטטה התייחסה בעיקר להוסטלים, שחלקם נמצאים באחוזי תפוסה נמוכים (חלקם מתחת ל-50%). כלומר, במסגרת הנמצאת בתפוסה מלאה (כגון המעונות הממשלתיים), או כמעט מלאה, אין כל פער. המשרד, במודל הדיפרנציאלי, מעודד את הספקים לעמוד על אחוזי תפוסה גבוהים לאורך כל השנה, היות שיש לכך יתרונות טיפוליים משמעותיים עבור המטופלים.

(ג) כאמור, במודל התעריף הקבוצתי, לעיתים נאלץ המשרד עצמו לעצור קליטות, אף לתקופות ממושכות, וזאת בשל חוסר איוש תקני עובדים על ידי המפעיל שהובילו לחוסר יכולת לשמר מוגנות במעון.

(ד) לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד, מודל התעריף הקבוצתי שהיה נהוג לאורך שנים במעונות הממשלתיים לא פתר את תחלופת המדריכים הגבוהה ולפיכך המשרד סבור שאין קשר בין התעריף הקבוצתי לתעריף פר חניך בהקשר זה, ואף נאמר, שלהבנת הגורם המקצועי, ההיפך הוא הנכון. כאמור, יש לא מעט גופים אשר מפעילים מסגרות שונות ברשות חסות הנוער, המצליחים לשמר את אנשי הצוות למספר שנים בתעריף הדיפרנציאלי פר חניך, כך שהדבר אפשרי ומוכח הלכה למעשה.

(ה) בנוסף, כאשר התעריף הינו תעריף קבוצתי, הרי שקיים חשש לכך שמתקיים הלכה למעשה ניגוד אינטרסים מובנה של המפעיל, משום שלצד מתן שירותים בתנאי המכרז, המפעיל מעוניין למקסם רווחים כלכליים, ומכאן שיתכן ובמודל זה יעדיף לא לקלוט נערים (משום

שהתשלום הינו בכל מקרה עבור קבוצה, בין אם היא מלאה ובין אם לא) ולא לאייש את תקינת אנשי צוות (בתואנות שווה כאלה ואחרות), כפי שקורה בפועל. לאור האמור, אין מדובר בהנחה שאינה מבוססת כפי שדנאל מבקשת לטעון בטיעוניה, אלא בקביעה המבוססת על ניסיון רב שנים של גורמי המקצוע במשרד.

(ו) התעריף הדיפרנציאלי (פר נער ולא פר קבוצה) אושר כאמור בוועדת תעריפים בה נכחו גם נציגי אגף תקציבים במשרד האוצר והוא חלק ממתווה בג"צ 9511/17. בניגוד לתעריף הקבוצתי, התעריף הדיפרנציאלי יבטיח השקעה ישירה בבני הנוער ולא בצרכים אחרים של המפעילים. מה גם שלאורך השנים בהם הופעל המודל הקבוצתי, הייתה תפוסה מלאה במעונות הממשלתיים לצד רשימות המתנה דבר שמחזק את עמדת גורמי המקצוע במשרד לעניין הצורך בשינוי המודל.

(ז) התעריף הדיפרנציאלי המשתנה לאורך זמן (4 חודשים) נועד לייצר מודל כלכלי המתמרץ למוביליות של בני נוער ממרחבים נעולים למרחבים פתוחים, מתוך עיקרון של צמצום השהייה של בני נוער במרחבים נעולים למינימום הכרחי, המשרד עומד מאחורי אמירה זו וסבור שמודל זה הוא נכון כלכלית. המשרד סבור שתהיה למפעיל וודאות כלכלית ככל שהמפעיל יעבוד נכון מקצועית וישמר את אנשי הצוות, מה שיביא לידי כך שתהיינה קליטות תמידיות לצד תנועה של חוסים למרחבי קידום ולמסגרות פתוחות יותר במיקור חוץ.

(ח) כך גם יובהר כי הטענה לפיה המודל הדיפרנציאלי יביא לפגיעה בעובדים - אינה נכונה. גורמי המקצוע במשרד קיימו פגישות "שיתוף ציבור" כחלק מההליך המכרזי בהם נפגשו עם המפעילים הנוכחיים, מפעילים פוטנציאליים ובעלי עניין במכרז לרבות עובדים מהמעונות הממשלתיים וארגוני עובדים על-מנת לדייק את המענים.

(ט) מכאן כי המשרד עשה כל שעל ידו במסגרת ההליך המכרזי בכדי לשמוע את קולם של כל הצדדים העשויים להיות מושפעים מתנאי המכרז, הן באופן ישיר והן באופן עקיף.

(י) פעילות זו נעשתה על ידי המשרד מעצם היותו של המשרד רשות ציבורית הפועלת בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי ומבקשת להבטיח מענה מיטבי עבור מקבלי השירות.

(יא) כאמור, המשרד יעשה את כל המוטל עליו לקיום הוראות כל דין ככתבם וכלשונם, וככל שיש רלוונטיות לשמירת זכויות עובדים הרי שהדברים אמורים גם ביחס לכך.

(יב) ביחס לטענה כי לעיתים מנהלי המעונות דואגים לכך שהתפוסה בקבוצות לא תהיה מלאה, וזאת במטרה להיערך לקליטת חירום של בני נוער הזקוקים לכך, יצוין כי קליטות חירום הינן היוצא מן הכלל ולא הכלל ולא קיימת כל הנחיה או ציפייה כי ישמר מקום לקליטות

חרום. ככל ויידרשו קליטות חירום, המושמים ייקלטו במעונות גם אם התפוסה תחרוג מ- 100% (כפי שקיים בזמן כתיבת שורות אלו במעון נוף הרים ולא פעם מתקיים גם במעון אלבוסתן). כלומר, כל זמן שמצבת כח אדם שיעמיד המפעיל תהיה מלאה אזי תפוסת המושמים במעונות תהא מקסימלית, שכן קיים ביקוש גבוה לקליטה ולא אחת הוזכר שישנן רשימות המתנה.

(יג) באשר לטענה כי המודל הדיפרנציאלי יגרום לעלויות יותר גבוהות לספק, עקב הצורך "לכווץ ולהרחיב" את מצבת כח האדם בהתאם לקליטות, יודגש כי ההפך הוא הנכון, שכן כפי שצוין לא אחת, ככל והספק יעמיד את מצבת כח האדם המלאה, התפוסה במסגרת תהיה מלאה שכן כאמור הביקוש גבוה באופן תמידי ולפיכך לא יידרש הספק לכווץ ולהרחיב את מצבת כח האדם. כאמור, עמדת הגורם המקצועי הינה כי עצירת הקליטות לא נעשתה לאור ירידה בביקוש, אלא נוכח אילוף המשרד ומתוך דאגה למוגנות המושמים בהיעדר כח אדם מספק, ולראיה, לאורך כל השנים האחרונות היו עשרות ממתנינים בכל רגע נתון (נכון לעת כתיבת שורות אלה ישנם 120 בני נוער ממתנינים למקום פנוי במעונות הממשלתיים).

(יד) יחד עם זאת, לאחר בחינה נוספת של הגורמים המקצועיים הוחלט לשלב לצד המודל הדיפרנציאלי מנגנון השלמת תפוסה לפיו המשרד ישלים למפעיל תמורה של עד 70% ממכסות הקבוצה ולכל היותר עד 2 מכסות.

(טו) כיוון שמדובר במסגרות ייחודיות עם מוביליות גבוהה מאד, שבחלקה תלויה בתיאום מורכב בין גורמים רבים לקראת כל השמה (עו"ס לחוק/קצינת מבחן, הורי הנער, לעיתים שב"ס ועוד), רואה לנכון המשרד לשלב במודל את מנגנון השלמת תפוסה זה.

2.1.1.ד. **התייחסות לטענות הנוגעות לביטול הסדר חלוקת השוק לאשכולות, אשר**

**מונע מזוכה איכותי לקבל כמות גבוהה יותר של אשכולות**

האמור אינו עומד בסתירה לתנאי הסף ואמות המידה כפי שמבקשת העותרת לטעון שכן מגבלת הזכייה נועדה להגשים כאמור מספר מטרות עבור המשרד והכל כפי שפורט לעיל בסעיף 6.א.1.ד.

3.1.1.ד. **התייחסות לטענות הנוגעות לפגיעה בשכר המדריכים**

(א) ביחס לטענות הנוגעות לשכר המדריכים והחשש לפגיעה בשכרם, במכרז 289/2017 נכתב בנוגע לשכרו של המדריך: "יובהר כי שכרו של כל מדריך שיועסק על ידי הספק לצורך הספקת שירותים נשוא המכרז לא יפחת משכר המינימום בתוספת 30%".

(ב) במסגרת ההליך המכרזי החדש, לאחר בירור שנערך ע"י הגורמים הרלוונטיים במשרד, התברר כי במכרז 289/2017 הנוסח לעיל לא היה בהיר דיו שכן שכר המינימום בתוספת 30% מתייחס לרכיבים שונים כגון: תוספת ישירה מעבר לשכר המינימום, משמרות, ביגוד,

הבראה ונסיעות (חופשי חודשי). לאור האמור לעיל, מהנוסח במכרז 289/2017 ניתן היה להבין כי שכרו הבסיסי המתומחר של מדריך הינו שכר מינימום פלוס 30% - דבר שכאמור אינו מדויק ולפיכך בוטלה לכתחילה הוראה זו. יודגש כי טענת העותרת לפיה המשרד "מתפלפל בטיעונים" כאילו מכרז 289/2017 לא כלל מחויבות לתשלום זה חסרת שחר שהרי הדברים הובאו כהווייתם.

(ג) בהתייחס לטענת דנאל לפיה המשרד לא מסר נתונים אודות שכר המדריכים, ראשית יובהר כי אין ברשות המשרד נתונים אלו שכן הוא אינו המעסיק ודווקא דנאל המעסיקה עובדים ב- 6 מתוך 9 המעונות הממשלתיים, היא אשר תוכל להעיד היטב על שכרם בפועל.

(ד) בהתייחס לטענת דנאל באשר לתרחיש שלילי במסגרתו יפוטרו העובדים הקיימים וייקלטו חדשים במקומם, יובהר כי המשרד עושה את כל המוטל עליו לקיום הוראות כל דין ככתבם וכלשונם, וככל שיש רלוונטיות לשמירת זכויות עובדים הרי שהדברים אמורים גם ביחס לכך. זאת ועוד, על מנת לתמרץ מפעילים לקלוט את העובדים הקיימים, החליט המשרד כאמור על תמריץ המפעילים בסך של 2,500 ₪ על קליטת כל עובד קיים בתנאים זהים לתקופה שלא תפחת מחצי שנה.

(ה) בפועל, ביטול ההוראה בדבר תשלום שכר מינימום + 30% לא מובילה להרעה או שינוי באופן חישוב שכר המדריכים ואף קיימת מגמת עליה מתמדת, הן מבחינה נומינלית והן ביחס לשכר המינימום, שכן השכר המתומחר מתעדכן מעת לעת בהתאם למבנה סל השירותים, כך שלמפעיל קיימים מקורות מימון כפי שהיה במכרז הקודם, ועל כן שכר המדריכים לא אמור להיפגע.

(א) יחד עם זאת, לפני משורת הדין ומתוך שאיפה של המשרד לתמרץ העסקת כח אדם איכותי, הוחלט להשיב את ההוראה שבוטלה, בנוסחה המקורי כדלקמן- "יובהר כי שכרו של כל מדריך שיועסק על ידי הספק לצורך הספקת שירותים נשוא המכרז לא יפחת משכר המינימום בתוספת 30%", זאת לצד ההבהרה כי תוספת 30% מתייחסת לרכיבים שונים כגון: תוספת ישירה מעבר לשכר המינימום, משמרות, ביגוד, הבראה ונסיעות (חופשי חודשי) כפי שהובהר במניפסט ובדוח שאלות הבהרה סבב ב'. מכל מקום המעסיק מחויב לשלם לעובדים שכר על פי דין.

כמו כן, יובהר כי אין שינוי לעניין המודל התקציבי.

(ב) בנוסף לכך, במכרז שפורסם הוסיף המשרד מענק התמדה של 12 אש"ח בשנה למשך שנתיים וכן מענק תגמול עבור הסמכה ל"מדריך מוסמך" המגיע ל-25 אש"ח בשנה, למדריך אשר ישלים את כלל המודולות שהוגדרו.

מודל התימחור של המשרד לצורך קבלת השירותים מעמיד לרשות הספק את מקורות המימון הנדרשים כפי שהיה במכרז הקודם וכפי שהמשרד פועל בכל מכרז שהוא. כמו כן, עידכון התעריפים מעת לעת נקבע על ידי ועדת התעריפים המשרדית ולוקח בחשבון, בין היתר, שינויים בשכר המינימום במשק.

4.1.1.ד.

**התייחסות לטענות הנוגעות לאי הכללת חובה במכרז לקליטת העובדים הקיימים ושמירה על תנאייהם, או לכל הפחות קביעת אמת מידה במסגרתה המחויבות של מציע לקליטת עובדים כאמור תהיה נדבך משמעותי בניקוד ההצעה**

(א) במכרז שפורסם נוסף מענק חד פעמי בסך 2,500 ₪ למפעיל חדש המחליף מפעיל קודם אשר יקלוט עובד קיים בתנאי העסקה זהים לכל הפחות למשך שישה חודשים. מענק זה נועד לתמרץ את הספק לקלוט עובדים קיימים ולשמרם.

בנוסף לכך, במכרז שפורסם נוספו תמריצים לעובדים אשר באים לידי ביטוי באמצעות נהלי החסות - נוהל בקשה לקבלת מענק כספי בגין עובדי הדרכה מוסמכים עבור מסגרות בסמל מסגרת של רשות חסות הנוער (להלן: "נוהל גמול מדריך מוסמך") ונוהל תמרוץ לגיוס ושימור עובדים לעבודה בחסות הנוער (להלן: "נוהל התמדה").

(ב) יודגש כי איכות כח האדם ואיכות המענה הניתן לבני הנוער עומדים לנגד עיני המשרד ולכן ניתנו במכרז שפורסם מנגנונים שונים לשימור כח האדם.

(ג) עם זאת, בנסיבות בהן המשרד איננו מעסיק אלא רק מקבל השירות, האמור במכרז הוא המענה האידיאלי, המקסימלי והנכון לסוגיה זו וחזקה על נתן השירות שיפעל כך.

(ד) זאת ועוד, לעמדת גורמי המקצוע במשרד, המשתנים שיביאו להפחתה משמעותית של תחלופת המדריכים הינם התעריף הדיפרנציאלי וכן מענקי גמול מדריך מוסמך וההתמדה למדריכים מוסמכים. בנוסף המשרד משקיע סכומים משמעותיים בפיתוח המקצועי של העובדים במעונות (הכשרות וקורסים), וכן פעילויות מגוונות שנועדו לחזק את תחושת השייכות למקצוע ולעשייה במסגרות הרשות.

(ה) כאמור, המשרד עושה את כל המוטל עליו לקיום הוראות כל דין ככתבם וכלשונם, וככל שיש רלוונטיות לשמירת זכויות עובדים הרי שהדברים אמורים גם ביחס לכך.

5.1.1.ד.

**התייחסות לטענה בדבר ביטול "משמרת ארוכה" ו"משמרת שבת"**  
התפיסה המקצועית של גורמי המקצוע במשרד הינה כי שהות 2 מדריכים ערים בלילה על פני מדריך ער ומדריך ישן, תוביל למוגנות טובה יותר של הנערים החוסים במעון אשר זקוקים להשגחה מוגברת בשעות הלילה. אירועים חריגים רבים, חלקם חמורים, התרחשו בשעות הלילה במעונות

והשינוי במשמרות הלילה נועד להגביר את המוגנות בשעות רגישות אלו.

**ד.1.1. התייחסות לטענה העולה בפרק ו לבקשה לצו ביניים לפיה תנאי המכרז כוללים אפליה אסורה של מבוגרים, בניגוד לדין**

המשרד בוחן את הטענה וימסור החלטתו בעניין בנפרד.

**ד.1.1. התייחסות לטענה בפרק ז לבקשה לצו ביניים לפיה במסגרת המכרז לא גולה למציעים מידע רלוונטי ופרטים מהותיים ביותר הדרושים להם לצורך הצעתם, תוך שלילת האפשרות מהמציעים לגבש הצעה מייטבית והותרתם בחוסר ודאות**

ד.1.1.1. באשר לטענה בדבר אי גילוי של הנתונים לעניין שכר העובדים הקיימים, יובהר כי התעריף למושם אותו משלם המשרד למפעיל, הן במכרז הקודם והן במכרז מושא העתירה, מוסדר, שקוף ומפורט בתנאי המכרז. שכר העובדים המועסקים במסגרת הפעלת הקבוצות במעונות הממשלתיים נקבע על ידי המפעיל ועל כן, מאחר והמשרד אינו המעסיק של העובדים, אין ביכולתו להעיד על נתונים שאינם ברשותו. זאת ועוד, יודגש כי דנאל, אשר מעסיקה עובדים ב-6 מתוך 9 המעונות הממשלתיים, תוכל להעיד היטב על שכרם בפועל ולפיכך, תמוהה דרישתה.

ד.1.1.2. באשר לטענה בדבר אי גילוי של הנתונים ו/או התחשיב שעמדו בבסיס קביעת ה"תמריץ" בסך של 2,500 ₪, יובהר כי החלטת המשרד לתמרוץ המפעילים הינה לפני משורת הדין וניתנת בנוסף למודל התקציבי. החלטת המשרד נועדה לתמרץ את המפעיל כך שעבור כל קליטת עובד קיים בתנאים זהים למשך חצי שנה לפחות יקבל סך של 2,500 ₪. סכום התמרוץ מתבסס על שיקול דעת הגורמים הרלוונטיים במשרד בהתאם למגבלות התקציב הקיימות ומהווה בנוס למפעיל.

ד.1.1.3. באשר לטענה בדבר אי פירוט של מנגנון השיפוי במכרז יובהר, כאמור לעיל, כי המשרד אינו משאיר מקומות פנויים מראש לטובת קליטות חירום שכן, קליטות חירום הינן היוצא מן הכלל ולא הכלל. ככל ויידרשו קליטות חירום, המושמים ייקלטו במעונות גם אם התפוסה תחרוג מ-100%. כלומר, כל זמן שמצבת כח אדם שיעמיד המפעיל תהיה מלאה אזי תפוסת המושמים במעונות תהא מקסימלית שכן קיים ביקוש גבוה לקליטה ולא אחת הוזכר שישנן רשימות המתנה.

זאת ועוד, במקרים בהם התפוסה אינה עומדת על 100%, הסיבה הרווחת לכך הינה היעדר העמדת מצבת כח אדם מלאה מצד המפעיל, דבר שאילץ ומאלץ את המשרד לעצור קליטות של מושמים חדשים (כפי שקורה בזמן כתיבת שורות אלו במעון צופיה ובמעון מסילה, שני מעונות המופעלים על-ידי דנאל). במודל הדיפרנציאלי, בניגוד למודל הקבוצתי, התמורה תשולם למפעיל בהתאם לכמות המושמים בפועל וכפוף להעמדת תקינת כח אדם כנדרש, מה שמיטיב עימו שכן, במקרים בהם יהיו מושמים מעל המכסה, התמורה שתשולם למפעיל תהיה בהתאם לתפוסה בפועל ותעודד את המפעיל להיות בתפוסה מלאה.

בהמשך לאמור לעיל, טיעון דנאל דווקא מצדיק את הרציונאל במודל הדיפרנציאלי פר נער, שכן הינו מיטיב עם המפעילים כך שמצבת כח האדם אינה קשיחה פר קבוצה אלא נדרשת בהתאם לכמות המושמים. כך למשל, כיום, במעון נוף הרים ישנה מכסה ל-24 נערים בלבד אך התפוסה בפועל עומדת על 27 נערים עקב 3 קליטות חירום שנדרשו.

ד.1.1.4. לאור האמור, תמוהה טענת דנאל כי בהיעדר תפוסה מלאה לא ישופה המפעיל, שכן ככל וכך, המשרד לא ישית עלויות עבור תפוסה מלאה. כלומר, אין באמור בכדי למנוע מהמפעיל לגשת למכרז ואין בכך חוסר וודאות אלא ההפך, המודל הדיפרנציאלי מעניק תמורה בהתאם לכמות הקליטות בפועל. ככל שהמפעיל יטיב לגייס עובדים לפי התקינה ולשמרם, הרי שלאור רשימות ההמתנה אין סיבה שלא יהיה בתפוסה מלאה.

ד.1.1.5. לעמדת המשרד, כלל הפרטים והנתונים הנדרשים ונחוצים למפעילים לצורך בחינת הגשת מועמדותם למכרז, שוקפו ונכתבו כהווייתם. ראו בנוסף האמור בסעיפים ד.1.1.1(יד) – ד.1.1.1(טו) לעיל.

## ד.2. התייחסות לטענות בבקשה לדיון בסכסוך קיבוצי – ס"ק 65294-02-24 הסתדרות העובדים הלאומית נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי

### ד.2.א. התייחסות לטענה כי המדינה הינה המעסיקה של עובדי המעונות

לעניין זה ראו עמדת המשרד כפי שהובאה ב"בקשה לסילוק על הסף של בקשת הצד" (ובכלל זה בפרק ה.1 לבקשה) אשר הוגשה ביום 17.3.2024 על ידי המדינה בתיק ס"ק 65294-02-24 הסתדרות העובדים הלאומית בישראל נ' משרד הרווחה ואח'. מצ"ב בקשה מיום 17.3.2024 לסילוק על הסף של בקשת הצד כנספח ב'.

### ד.2.ב. התייחסות לטענה כי מדובר במכרז כח אדם

ד.2.ב.1. תשתית הפעלת המעונות הממשלתיים מבחינה ארגונית היא מבנה ייחודי אשר מורכב בחלקו הקטן מעובדי מדינה, בפרט בדרג ניהולי, ומכח אדם שאינו עובדי מדינה בדרג שאינו ניהולי.

ד.2.ב.2. מעל לכל ספק ניתן לקבוע כי אין שום קשר בין הניסיון להיבנות מהפרשנות של ההסתדרות בהיבט של אופי יחסי העבודה בין משרד הרווחה לעובדי המעונות אשר כאמור דינה להידחות על הסף מכל וכל, לבין טענה כזאת או אחרת באשר להצדקת מתן צו כזה או אחר של בית הדין בעניין המכרז, הן לגופו של עניין ובוודאי בהיבט של סמכותו העניינית.

ד.2.ב.3. יאמר עוד, משרד הרווחה מחויב לכל דין ובכלל זה לזכויות עובדים. על כן, ככל שעלתה שאלה בדבר אפשרות פוטנציאלית להשלכה בעקיפין של תנאי כזה או אחר של המכרז על זכויות העובדים, אז על אף שכאמור המשרד אינו המעסיק, הוא עסק גם בסוגיה זו בטרם פורסם המכרז וזאת על מנת שהמעסיק לא יתקל בשום קושי הנובע מתנאי המכרז בבואו

- לקבוע את תנאי העסקת העובדים. על כן דין טענות אלו להידחות.
- 4.ב.2.ד. יאמר, כי ההסתדרות רשאית לסבור אחרת מהמשרד ביחס לסוגיות אלו, אולם גם אז אין בכך בכדי להקים לה זכות עמידה ביחס למכרז שכן עדיין היריבות של ההסתדרות היא עם המעסיק ומכח ההסכמים בלבד.
- 5.ב.2.ד. עם זאת, מדובר במכרז שעניינו מתן שירות ע"י גופים כאלו ואחרים למשרד הרווחה עבור אוכלוסיית המשרד.

ד.2.ג. **התייחסות לטענה בדבר העדר יישום העקרונות המנחים להפעלת המעונות כפי שפירסם המשרד עצמו, וכן התייחסות לטענה כי מודל התשלום הדיפרנציאלי יפגע בתנאי העסקתם של העובדים ועלול להביא לפיטוריהם (פרק ה.3 ופרק ו.3 לבקשה):**

- 1.ג.2.ד. לעניין טענות ההסתדרות בהקשר לחוברת סיכום תהליך אסטרטגי שהתקיים ברשות חסות הנוער בשנת 2022, ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיפים ד.1.ו.1.1(א) – ד.1.ו.1.1(ג) לעיל.
- 2.ג.2.ד. לעניין הטענות הנוגעות למודל הדיפרנציאלי, ראו האמור בסעיפים ד.1.ו.1.1(ד) – ד.1.ו.1.1(ז) לעיל.

ד.2.ד. **התייחסות לטענה הנוגעת לביטול שכר מינימום למדריכים (פרק ו.1 לבקשה)**

לעניין הטענות הנוגעות לשכר מינימום + 30% למדריכים, ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיפים ד.3.ו.1.1(א) – ד.3.ו.1.1(ב), וכן ד.3.ו.1.1(ה) – (ב).

ד.2.ה. **התייחסות לטענה בדבר חסמים וקשיים בקליטת העובדים הקיימים ע"י הספקים הזוכים (פרק ו.2 לבקשה)**

- לעניין הטענות בפרק זה, ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיפים ד.4.ו.1.1(א) – ד.4.ו.1.1(ה) לעיל.

ד.2.ו. **התייחסות לטענה בדבר היעדר שיפוי בגין גידול בעלויות העסקה מתוקף הדין (פרק ו.4 לבקשה)**

- 1.ו.2.ד. לא ברורה טענת ההסתדרות בהקשר זה.
- 2.ו.2.ד. אין שינוי במנגנון עדכון התעריף. התעריף מתעדכן מעת לעת בהתאם לעלויות המשתנות במגזר הציבורי. כמו כן, המשרד מעדכן את המודלים מעת לעת בהתאם להסכמי השכר במגזר הציבורי הנוגעים לעלויות העובדים. לפיכך, המשרד עדכן בהתאם את התעריפים במכרז הקודם וכך ימשיך לעשות במכרז הנוכחי.
- 3.ו.2.ד. יצוין כי המשרד כתב במפורש, כפי שאף ציינה ההסתדרות, כי "ככל שיחולו שינויים כאמור המשרד יעדכן את התעריפים בהתאם וכנדרש", ומכאן כי אין כל עמימות בעניין, והמשרד ישפה את נותן השירותים בהתאם לשינויים בשכר הרלוונטי.

ד.2.ז. **התייחסות לטענה בדבר ביטול משמרת לינה (פרק ו.5 לבקשה)**

לעניין הטענות הנוגעות לפרק זה, ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיף ד.5.ו.1.1 לעיל.

ד.2.ח. **התייחסות לטענה בדבר היעדר תגמול בגין ליווי טיולים ונסיעות חיצוניות (פרק ו.6 לבקשה)**

1.2.n.1. התייחסות לטענה בדבר היעדר תגמול בגין ליווי טיולים ונסיעות

חיצוניות (פרק ו.6 לבקשה)

2.2.n.2. לאור הטענות שעלו בנושא, לאחר בדיקה נוספת שקיימה ועדת המכרזים ולאחר בירור שערכה מול אגף תקציבים בעניין, עולה כי נפלה סתירה בניסוח המענה הנידון בין המכרז שפורסם, לדוח שאלות הבהרה סבב ב' ומסמך ריכוז המענים כפי שיפורט להלן:

3.2.n.3. במכרז שפורסם נכתב בסעיף 5.1.1.4 להסכם ההתקשרות: "בנוסף על האמור עבור כל חניך ישולם סל חודשי של 217 ₪ שיכלול נסיעות וליווי".

4.2.n.4. דוח שאלות הבהרה סבב ב', במענה לשאלה 40 נכתב: "מדובר בסכום נוסף מעבר לתקינת המדריך המלווה והוא נועד לכיסוי נסיעות ואש"ל בזמן ליווי לבית משפט".

5.2.n.5. במסמך ריכוז המענים נכתב: "המשרד הוסיף סל בסך 217 ₪ למושם לחודש, שנועד לכסות את החזרי הנסיעות עבור נסיעה למשמרות המתקיימות במועדים בהם אין תחבורה ציבורית נגישה למעונות או לחלקם, כגון בשעות הלילה, בשבתות ובחגים".

6.2.n.6. יובהר כי סל המסגרת מתייחס לנסיעות וליווי למושם ויעמוד על סך של 217 ₪ למושם לחודש במסגרת התעריף.

7.2.n.7. במהלך תקופת ההתקשרות, יבצע הגורם המקצועי במשרד בדיקה סטטיסטית של היקף הנסיעות והליווי של המושמים בפועל. בהתאם לממצאים שיעלו, ייבחן המשרד את הצורך בגיבוש סל נסיעות ייחודי לכל מסגרת, בכפוף לנהלי המשרד.

8.2.n.8. הסעות צוות - המעון יהיה אחראי לנסיעות צוות בזמנים בהם לא קיימת תחבורה ציבורית, בשעות הלילה, בשבתות וחגים, הסעות אילו ימומנו מתקציב המעון הממשלתי.

9.2.n.9. יצוין כי המשרד עתיד לפרסם בקרוב מכרז לצורך מתן שירותי הסעות וליווי להסעות, עבור בני נוער, נערים ונערות, המצויים בטיפול רשות חסות הנוער, הזקוקים, לפי קביעת רשות חסות הנוער, להסעה עם ליווי מתחנות משטרה, בתי מעצר או מקומות אחרים כפי שאלה יוגדרו בזמן אמת, בחזרה אל מסגרות הנמצאות בפיקוח הרשות. לעניין זה יובהר כי לא יינתן מענה לצורך זה במסגרת המכרז דנן.

2.2.n.ט. התייחסות לטענה כי משרד הרווחה "פועל במחשכים" ונמנע במפגיע מחשיפת נתונים

והטענה למכרז הפסד (פרק ז' לבקשה)

לעניין טענות ההסתדרות בפרק זה, ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיפים 1.1.ב.1(א) – 2.1.ב.1(ה) לעיל.

2.2.n.י. התייחסות לטענה בדבר אחריותו של המשרד כמעסיק וחובתו לקיים משא ומתן

כמפורט בחוק הסכמים קיבוציים (פרק ח' לבקשה)

- ד.2.י.1. המשרד אינו "מעסיק במשותף" ואינו "מעסיק" בכלל אלא נותן השירותים במכרז הוא המעסיק.
- ד.2.י.2. כאמור לעיל מדובר בשירותים שהופרטו מכח החלטות ממשלה ומדובר בהתנהלות בפועל מזה שנים. עובדי המעונות מועסקים במסגרת מיקור חוץ אותנטית בעל תוקף. זהו המעמד המשפטי המחייב שאושר פעם אחר פעם בפסיקת בית הדין לעבודה.
- ד.2.י.3. ההסתדרות מנסה לקיים במסגרת הליך זה דיון בשאלה עקרונית על אופי העסקת העובדים במעונות הממשלתיים. למותר לציין שגם ללא קשר לעמדת המדינה בסוגיה זו, הרי שבוודאי אין מקום לבקש מבית הדין לפעול בצורה כזו או אחרת בעניין המכרז נשוא בקשה זו, הן מחמת העובדה שהדבר אינו בסמכותו, והן לנוכח העובדה שככל ולטענת ההסתדרות קיים קושי במתכונת הפעלת המעונות, הרי שהדבר היה ידוע לה זה מכבר. אין מדובר בחידוש כתוצאה ממכרז זה, וככל שלדעתה קיים קושי בהיבט של אופי העסקה, הרי שומה היה עליה לפנות בעניין זה, זה מכבר, ללא שום קשר לתנאי המכרז, שכן ידוע ידעה היטב המבקשת שלכל הפחות, המדינה אינה רואה עימה עין בעין ביחס לשאלת קיומם של יחסי עובד מעביד.
- ד.2.י.4. ככל שההסתדרות ידעה על מחלוקת זו, שומה היה עליה להעמיד אותה זה מכבר על המדוכה מול המדינה ומול בית הדין ולא להמתין עם סוגיה זו לאחר שלא קיבלה את המענה למבוקשה מול המדינה בהליך שמבוסס על הבנתה זו המוטעית אלא שכל עוד הניחה שתקבל את מבוקשה נוח היה לה להימנע מלתקוף סוגיה זו באופן ישיר, ורק כעת לאחר שלא נחה דעתה מתנאים כאלו ואחרים במכרז היא מעלה את טענתה בדבר זהות המעסיק כעומדת בפני עצמה.
- ד.2.י.5. כידוע סוגיות מעין אלה לא יכולות להיבחן בהליכים זמניים ועל כן לכל הפחות, דין בקשתה ביחס למכרז להידחות גם לא רק מחמת טענת הסמכות שכן גם לו בית דין נכבד זה קנה סמכות, מה שהמשרד כמובן טוען שלא כך, הרי שעדיין לא יעלה על הדעת לקיים דיון בתנאי המכרז כאשר ליבת המחלוקת היא בשאלה האם אכן מדובר ביחסי עובד מעביד אך להסתיר זאת וגם לקיים זאת בסד זמניים כה קצר.
- ד.2.י.6. בנוסף, ראו עמדת המשרד בעניין זה כפי שהובאה בפרק ה.4 ל"בקשה לסילוק על הסף של בקשת הצד" אשר הוגשה ביום 17.3.2024 על ידי המדינה בתיק ס"ק 65294-02-24 הסתדרות העובדים הלאומית בישראל נ' משרד הרווחה ואח'.

ד.2.יא. התייחסות לטענה כי משרד הרווחה מחוייב בהגנה על זכויות עובדים גם בכובעו

#### כרשות שלטונית

- ד.2.יא.1. משרד הרווחה כרשות ציבורית אמון על הערכים אשר מעוגנים בחוקי העבודה ובפרט באלו אשר אי אפשר להתנות עליהן. למותר לציין כי

זכויות עובדים באשר הם, בין אם הן חקוקות עלי ספר ובין אם לאו, עומדות כנר לרגליו של משרד הרווחה. נזכיר כי משרד הרווחה היה בעבר גם משרד העבודה ועל אף החלוקה המחודשת המחוייבות לנושאים אלו נשארה טבועה גם במשרד הרווחה.

ד.2.יא.2. על המדינה המבצעת מיקור חוץ מוטלת אחריות מיוחדת לשמירת זכויותיהם של עובדי המעון מכח משפט העבודה המגן וכלל מכח היותה רשות ציבורית, ואין באמור כדי להפוך את המשרד למעסיק של עובדי המעונות.

ד.3. **התייחסות לעתירת כוח לעובדים - ארגון עובדים דמוקרטי נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי (עת"מ 40028-03-24):**

להלן פירוט התייחסות לטענות בדבר הפגמים במכרז כפי שהובאו בפרק ו' לעתירה המנהלית:

ד.3.א. **התייחסות לטענה בדבר שינוי במודל התקצוב ללא תשתית עובדתית**

ד.3.א.1. ראו דיון והחלטת ועדת המכרזים בסעיפים ד.1.ו.1(ד) – ד.1.ו.1.ז(ז) לעיל לעניין המודל הדיפרנציאלי, וכן החלטת ועדת המכרזים בסעיפים ד.1.ו.1.יג(יג) וד.1.ו.1.יד(יד) לעיל לעניין מודל השלמת התפוסה.  
ד.3.א.2. אשר לטענה הנוגעת לסל הנסיעות ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיף ד.2.ח לעיל.

ד.3.ב. **התייחסות לטענה לפיה המכרז פוגע בזכויות העובדים כיום**

ד.3.ב.1. בכל הנוגע לטענות בדבר ביטול ההוראה הנוגעת לשכר המדריכים, ראו החלטת ועדת המכרזים בפיסקאות ד.3.ו.1(א) – (ב) לעיל.  
ד.3.ב.2. ביחס לחוות הדעת של רואת החשבון יודגש כי המשרד בונה את המודל התקציבי בהתאם לטבלאות שכר נורמטיביות לכל סוג משרה, אשר מגלמות בתוכן את חובותיו החוקיות של המשרד. עם זאת, המשרד אינו המעסיק ואינו קובע את השכר שישולם בפועל לכל עובד.  
ד.3.ב.3. מבדיקה שערך מינהל התקצוב במשרד עולה, כי כלל התוספות המתחייבות על פי חוק כפי שהוצגו בחוות הדעת החשבונאית נכללות במודל התקציבי של המשרד. זאת ועוד, השכר הנורמטיבי כפי שמתומחר על ידי המשרד זהה כמעט באופן מוחלט לשכר המוצג בתחשיב רואת החשבון.

ד.3.ב.4. לעניין הטענות בנוגע לאורך המשמרות והטענה לפיה שעות נוספות אינן נכללות במודל, יצוין כי המכרז במתכונתו כולל 2 משמרות ל-8 מדריכים כך שיעבדו את שעות עבודתם הבסיסיות ללא צורך בהארכת משמרות ולכן לא תוקצבה עבודה נוספת וגמול עליה.

ד.3.ב.5. ביחס לטענה בדבר ביטול משמרות הכוננות בלינה ומעבר למשמרות לילה בערות בלבד ראו התייחסות הוועדה בסעיף ד.1.ו.1.5 לעיל.

ד.3.ג. **התייחסות לטענה לפיה המכרז יביא לגל עזיבה המוני ולפגיעה במטרה המוצהרת של שימור הון אנושי**

לעניין פרק זה ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיפים ד.1.ו.1.4(א) – ד.1.ו.1.4(ה) לעיל.

ד.3.ד. התייחסות לטענה כי הוראת המכרז לפיה מענקי התמדה יינתנו לעובדים צעירים בלבד

מהווה פגיעה בלתי חוקתית בשוויון

לעניין פרק זה ראו התייחסות ועדת המכרזים בסעיף ד.1.1.ז לעיל.

ד.3.ה. התייחסות לטענה לפיה נוהל ההכשרות מהווה תוספת שכר פיקטיבית ורווי ערפל

אסדרתי

ד.3.ה.1. לעניין הטענות בפרק זה יובהר כי על הספק לפעול בהתאם לנוהל תמרוץ

לגיוס ושימור עובדים צעירים לעבודה בחסות הנוער, ובהתאם לנוהל

בקשה לקבלת מענק כספי בגין מדריכים/ות מוסמכים עבור מסגרות

בסמל מסגרת של רשות חסות הנוער וכפי שיתעדכנו מעת לעת.

ד.3.א. התייחסות לטענה בדבר פגיעה בזכות ההתאגדות

לעניין טענות הנוגעות לחלוקת האשכולות ראו החלטת ועדת המכרזים בסעיפים

ד.1.א.1 – ד.6.א.1 לעיל.

לעניין הטענות הנוגעות לפגיעה בחופש ההתאגדות ראו התייחסות לאורך החלטת

הוועדה.

ד.3.ב. התייחסות לטענה לפגיעה בזכויות העובדים המוגנות

לעניין הטענות בפרק זה ראו התייחסות שניתנה לאורך החלטת הוועדה.

ד.3.ג. התייחסות לטענה כי הוראות המכרז מנוגדות לתשתית העובדתית ולמטרות המכרז

ד.3.ג.1. לעניין הטענות בפרק זה וכפי שכתב לאורך החלטת הוועדה, המכרז נכתב

לאחר חשיבה רבה, שיתוף ציבור ודיונים רבים של הגורמים המקצועיים,

מינהל התקצוב, חשבות ולשכה משפטית.

ד.3.ג.2. יודגש כי המשרד מעצם היותו של המשרד רשות ציבורית הפועלת בהתאם

לעקרונות המשפט המינהלי ומבקש להבטיח מענה מיטבי עבור מקבלי

השירות.

ד.3.ג.3. המשרד כאמור קיים דיונים רבים, מתוך מטרה לדייק ולטייב מכרז רגיש

זה העוסק בדיני נפשות לטובת מתן מענה מיטבי ומקיף למקבלי השירות

שהינם אוכלוסיית היעד למכרז זה.

ד.3.ג.4. המשרד יעשה את כל המוטל עליו לקיום הוראות כל דין ככתבם וכלשונם.

ד.3.ד. התייחסות לטענה כי מדובר בהחלטות שרירותיות ובלתי סבירות

ד.3.ד.1. תנאי המכרז עומדים במבחנים של ענייניות, סבירות ומידתיות.

ד.3.ד.2. כלל השיקולים שעמדו לנגד עיני המשרד הובהרו בכלל ההחלטות

שהתקבלו ובהחלטה דנא.

ה. לאחר שקילת מכלול ההיבטים, להלן ריכוז העדכונים כפי שיבוצעו במכרז 118/2023:

ה.1. ערבות הצעה חדשה –

- ה.1.א. מאחר והליכי המכרז נמשכו מעבר לצפוי, נדרשת ערבות הצעה עדכנית.
- ה.1.ב. ערבות ההצעה תוגש כערבות הצעה דיגיטלית בשל עדכון רוחבי שעורך המשרד החל מראשית חודש יולי 2024, הודעה מסודרת בעניין תופץ בהקדם.
- ה.1.ג. גובה ערבות ההצעה יהא בסך של 50,000 ₪ לכל מציע, ללא קשר לכמות המעונות אליהם יגש.
- ה.1.ד. תוקף ערבות ההצעה ייקבע ליום 14.10.2024. יודגש כי ככל והליכי המכרז ימשכו פרק זמן נוסף, ייתכן והמשרד ידרוש לתקף את ערבות ההצעה בהתאמה.

## ה.2. ביטול אמת מידה 2.2 ועדכון אמת מידה 2.1 -

אמת המידה 2.2 תבוטל, הניקוד שלה יועבר לאמת מידה 2.1, כמו כן אמת מידה 2.1 תעודכן כך שתידרש הגשת תוכנית נפרד עבור כל "סוג ראשי" של מעון בהתאם לפירוט שיתווסף בסעיף 1.2.3 למכרז (קצר טווח, חברה ערבית, ארוך טווח – נערים וארוך טווח – נערות) וזאת בהתאם למעונות הכלולים בפועל בהצעתו של המציע. מטרת החלטה זו, הינה לאפשר למציעים לקבל ניקוד בהתאם למומחיותם.

## ה.3. עדכון טווח השנים לעניין אמת מידה 1.2 כחלק מעדכון רוחבי של מכרזי המשרד.

### ה.4. ביטול החלוקה לאשכולות

לאחר בחינה נוספת של הגורמים המקצועיים ולאחר שנשקלו הטענות הוחלט כי על אף האמור לעיל, החלוקה לאשכולות שנקבעה במכרז שפורסם תבוטל וכי חלף כך יקבע מנגנון הגבלת זכייה של עד ארבעה מעונות ממשלתיים, בהתאם לתיעודף המציעים המתמודדים במכרז ולמנגנון הזכייה שיעודכן במכרז.

יצוין כי החלטת הגורמים המקצועיים לביטול החלוקה לאשכולות נועדה לאפשר למציעים להגיש הצעותיהם למעון/מעונות אותם הם מעוניינים להפעיל ללא קביעת אשכול מובנה מגביל. מגבלת הזכייה המרוככת יותר שנקבעה חלף החלוקה לאשכולות נועדה לעודד כניסת מפעילים חדשים לשוק לצד מתן מענה מיטיבי לאוכלוסיות היעד במעונות השונים באמצעות מתן אפשרות לספק לגשת למעונות שבתחום מומחיותו. תשומת הלב כי במכרז כפי שפורסם, יכל מציע לזכות ב-2 מעונות (בהתאם לאשכול שניגש) וכעת יוכל לזכות בעד 4.

כך גם תשומת הלב למנגנון הקיים בסעיף 4.3.4 למכרז אשר נועד לתת מענה לחשש המשרד שלא יבחר זוכה למעון מסוים.

## ה.5. מנגנון השלמת תפוסה

לאחר בחינה נוספת של הגורמים המקצועיים הוחלט לשלב לצד המודל הדיפרנציאלי מנגנון השלמת תפוסה לפיו המשרד ישלים למפעיל תמורה של עד 70% ממכסות הקבוצה ולכל היותר עד 2 מכסות.

## ה.6. שכר מדריכים

לפנים משורת הדין ומתוך שאיפה של המשרד לתמרץ העסקת כח אדם איכותי, הוחלט להשיב את ההוראה שבוטלה, בנוסחה המקורי כדלקמן- "יובהר כי שכרו של כל מדריך שיועסק על ידי הספק לצורך הספקת שירותים נשוא המכרז לא יפחת משכר המינימום בתוספת 30%", זאת לצד ההבהרה כי תוספת 30% מתייחסת לרכיבים שונים כגון: תוספת ישירה מעבר לשכר המינימום, משמרות, ביגוד, הבראה ונסיעות (חופשי חודשי) כפי שהובהר במניפסט ובדוח שאלות הבהרה סבב ב'.

מכל מקום המעסיק מחויב לשלם לעובדים שכר על פי דין.

כמו כן, יובהר כי אין שינוי לעניין המודל התקציבי.

#### ה.7. סל נסיעות

סל המסגרת במכרז 118/2023 מתייחס לנסיעות וליווי למושם ויעמוד על סך של 217 ₪ למושם לחודש במסגרת התעריף.

במהלך תקופת ההתקשרות, יבצע הגורם המקצועי במשרד בדיקה סטטיסטית של היקף הנסיעות והליווי של המושמים בפועל. בהתאם לממצאים שיעלו, ייבחן המשרד את הצורך בגיבוש סל נסיעות ייחודי לכל מסגרת, בכפוף לנהלי המשרד.

הסעות צוות - המעון יהיה אחראי לנסיעות צוות בזמנים בהם לא קיימת תחבורה ציבורית, בשעות הלילה, בשבתות וחגים, הסעות אילו ימומנו מתקציב המעון הממשלתי.

יצוין כי המשרד עתיד לפרסם בקרוב מכרז לצורך מתן שירותי הסעות וליווי להסעות, עבור בני נוער, נערים ונערות, המצויים בטיפול רשות חסות הנוער, הזקוקים, לפי קביעת רשות חסות הנוער, להסעה עם ליווי מתחנות משטרה, בתי מעצר או מקומות אחרים כפי שאלה יוגדרו בזמן אמת, בחזרה אל מסגרות הנמצאות בפיקוח הרשות.

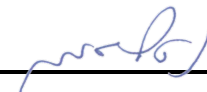

לעניין זה יובהר כי לא יינתן מענה לצורך זה במסגרת המכרז דנן.

#### ה.8. מגבלת הגיל בנוהל תמרוץ והתמדה

המשרד בוחן את הטענה וימסור החלטתו בעניין בנפרד.

הוועדה מנחה את אגף הרכש לפרסם את המכרז המעודכן עם השינויים כפי שפורטו בהחלטת הוועדה.

חתימות

  
נטלי ליאון, יו"ר  
גב' צופיה דידי, סגנית חשב  
תהילה פוגל, עו"ד