

ס"ק 24-02-65294

בית הדין האזורי לעבודה חיפה
בפני כבוד השופטת סאוסן אלקאסם
קבוע לדין ביום 19/03/24 בשעה 15:00

הסתדרות העובדים הלאומית בישראל, ח.פ. 589907914
ע"י ב"כ עו"ד יאיר דוד ו/או עו"ד יורם ברוק ואח'
מרח' מצדה 7 בני ברק
טל': 03-6114400 פקס: 03-5751414
כתובת דוא"ל: office@yd-law.co.il

המבקשת:

- נ ג ד -

מדינת ישראל - משרד הרווחה והשירותים החברתיים
ע"י פרקליטות מחוז חיפה - אזורי
מרח' שד' פלי"ם 15 חיפה 3309519 ת"ד 550
טל': 073-3921400 פקס: 02-6467069
כתובת דוא"ל: Ez_haifa@justice.gov.il

1. המשיבים:

2. בית אקשטיין- שירותי חינוך בע"מ (מקבוצת דנאל), ח.פ. 511369720

ע"י ב"כ עו"ד שלמה בכור ו/או דוד בכור
ו/או יעל בכור ו/או אורן מרל ו/או סיון קליין
מבית התעשניין, רחוב: המרד 29, תל אביב 68125
טל': 03-5103906; פקס: 03-5103905

2.

בקשה לסילוק על הסף של בקשת הצד

בהתאם להחלטת בית הדין הנכבד מתכבדת המשיבה מס' 1 – מדינת ישראל – משרד הרווחה (להלן: "המשיבה" או "משרד הרווחה" או "המדינה") להגיש בקשה לסילוק על הסף של בקשת הצד בסכסוך הקיבוצי שבכותרת (להלן: "בקשת הצד"), הכל, מהנימוקים שיפורטו במסגרת בקשה זו.

במקביל ולמען הזהירות יתבקש בית הדין הנכבד להאריך את המועד להגשת עמדת משרד הרווחה לגופו של עניין ב- 21 ימים לאחר הכרעה בבקשה זו.

ההדגשות במסמך זה אינן במקור, אלא אם נאמר אחרת.

א. מבוא

1. במסגרת בקשת הצד עותרים המבקשים כי בית הדין הנכבד יוציא צווים הצהרתיים המורים למדינה כדלקמן: א. צו הצהרתי המורה למדינה לקיים משא ומתן עם המבקשת, כקבוע בסעיף 1ח33 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957 (להלן: "חוק ההסכמים הקיבוציים"); ב. צו מניעה זמני וקבוע המונע מהמדינה התקדמות כלשהי במכרז 118/2023 להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית אשר פורסם ביום 20.3.2023 (להלן: "המכרז"), והמורה על הקפאתו המיידית של המכרז, עד להשלמתו של מו"מ שתקיים המדינה עם המבקשת כדין, בתום לב ובנפש חפצה עד לתיקון המכרז למניעת מכרז הפסד ופגיעה בעובדים; ג. צו המורה למשרד הרווחה לעדכן את תנאי המכרז כך שתנאי העסקתם של העובדים לא יפגעו וכך שהזוכים יחויבו לקלוט את כלל העובדים

הקיימים היום בתנאי העסקה שלא יפחתו מהתנאים הקיימים ותוך שמירה על הוותק הקיים וכלל הזכויות הנובעות ממנו ; ד. צו המורה למשרד הרווחה לחשוף את כלל התחשיבים, נוסחאות, חישוב השכר ותנאי התשלום הנוגעים לכוח האדם המסופק במסגרת המכרז ואופן תמחור התמורה בגין השירותים.

2. להלן נימוקי עמדת המדינה בתמצית :

א. בקשת הצד נעדרת סמכות עניינית להידון כסכסוך קיבוצי ואינה מקימה יריבות ביחס למדינה : ראשית- משרד הרווחה אינו המעסיק של עובדי המעונות, ובהתאמה, המבקשת אינה ארגון יציג במדינה ואינה צד להסכם קיבוצי מול המדינה ; שנית- המבקשת לא הוכיחה בבקשת הצד כי היא הארגון היציג של עובדי המעונות. וספק אם היא ארגון עובדים בכלל.

ב. בית הדין הנכבד נעדר סמכות עניינית לדון בטענות המופנות למשרד הרווחה נוכח העובדה כי מדובר בתקיפה ישירה שעניינה כשרותו והוראותיו של המכרז לקבלת שירותים שפרסם משרד הרווחה בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב- 1992 (להלן : "חוק חובת המכרזים"). בהתאם לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס – 2000 (להלן : "חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים") (פרט 5 בתוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים) וההלכה הפסוקה, ענייני מכרזים נתונים בדין לשיפוטו של בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים. המומחיות בכל הנוגע לדיני מכרזים נתונה לבתי המשפט המינהליים ולהם בלבד והם עושים זאת כדבר בשגרה. לראיה בימים אלה מתבררת עתירה מנהלית, בבית משפט לעניינים מנהליים בירושלים, שעוסקת בתקיפת תנאי המכרז מושא בקשת הצד.

ג. לפיכך, בנסיבות שבהן המדינה אינה המעסיקה של עובדי המעונות, ומשהטענות העולות בבקשה הצד עוסקות בתקיפה ישירה וחזיתית של תנאי מכרז לקבלת שירותים שפרסם משרד הרווחה בכובע השלטוני שלו, ומשמדובר בטענות כלכליות ומסחריות במהותן ומטיבן, שצריך שידונו באכסנייה הנכונה והמתאימה, הרי שדין בקשת הצד דחייה על הסף מפאת היעדר סמכות עניינית.

ד. ודוק. מזה שנים רבות, ובמסגרת פועלו בכובעו השלטוני הרגולטורי, משרד הרווחה מפרסם מכרזים להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים בפריסה ארצית באמצעות מיקור חוץ אותנטי. המדינה אינה מקיימת משא ומתן עם ארגוני עובדים כאלה ואחרים על תנאי מכרזים. המדובר בפעולה המצויה בליבת הסמכות השלטונית של המדינה אשר חלה עליה מערכת דינים ייחודית.

ה. המבקשת מנסה לטעון כי המכרז הינו ייחודי מסוגו, היות שהוא עוסק באספקת כוח אדם ואינו כולל לכאורה שירותי הפעלה מקצה לקצה. לכן, לשיטתה, יש לראות במשרד הרווחה כמעסיק במשותף של עובדי המעונות. ואולם, המשיבה טוען כי אין לקבל טענה זו מכמה טעמים : בתי המשפט לעניינים מנהליים דנים מזה עשרות שנים בענייני מכרזים ובכלל זה מכרזים לאספקת שירותים שמפרסמת המדינה באופן קבוע (לרבות מכרז זה). אין במכרז מושא בקשה זו, כדי להצביע על ייחודו ו/או בדלותו משאר מכרזים שעוסקים אף הם באספקת שירותים.

- ו. כפי שיבואר, ניסיון המבקשת במסגרת בקשת הצד לחייב את משרד הרווחה לנהל עימה משא ומתן כקבוע בסעיף 1ח33 לחוק ההסכמים הקיבוציים, נעדר בסיס משפטי ועובדתי, ולכן דינו דחייה על הסף.
- ז. תנאי המכרז מושא בקשת הצד נקבעו במסגרת פעילותה השלטונית של המדינה ובכובעה כמזמין שירותים. המדינה אינה המעסיק של העובדים ו/או המעסיק במשותף כפי שהמבקשת מנסה לטעון במסגרת בקשת צד. יתרה מזו, הדיון בשאלה "בדבר עצם קיומם של יחסי עובד מעסיק" יוחד בסעיף 24(א)(1) לחוק לסכסוך היחיד. זהו המעמד המשפטי המחייב ואין כל מקום לדון מחדש בשאלת זהות המעסיק ובמסקנות שהוכרעו בפסיקה, וודאי שלא במסגרת סכסוך קיבוצי.
- ח. מכל מקום, חובת ההידברות וקיום משא ומתן- הוא הסעד העיקרי המבוקש במסגרת בקשת הצד - יש להפנותו, בראש ובראשונה, למעסיקים של עובדי המעונות, הם בעלי הדברים הנכונים לניהול המגעים עם העובדים, ולא המדינה. בידי ארגון העובדים לפעול בדרכים המקובלות אל מול מעסיקים, וזאת במסגרת צעדים ארגוניים. משאלה לא מוצו ואף לא ננקטו בכלל כלפי המעסיקים, מסיבה השמורה למבקשת, ניסיונה של האחרונה לגולל את חובת ניהול המשא ומתן אל פתחו של משרד הרווחה, הפועל במסגרת כובעו השלטוני והרגולטורי, תוך פרסום מכרז לאספקת שירותים- שהינה פעולה שלטונית, לגיטימית ובעלת תוקף - אינו צודק ואינו ראוי בנסיבות העניין.
- ט. נשוב ונדגיש, פתוחה הדרך בפני עובדי המעונות למצות את דרישותיהם בדרך המלך אל מול מעסיקיהם - המפעילים, ולא אל מול המדינה הפועלת מכוח מעמדה הרגולטורי באמצעות שיטת ניהול מודרנית שבבסיסה עומד הרעיון להוציא מהארגון את תפועל הפעילויות שאין נמצאות בבסיסו ולהעבירן למפעילים - מיקור חוץ. שאם לא כן, ירוקן מתוכן עקרון הפעלת המעונות באמצעות מיקור חוץ, ובכללם, ירוקן מתוכן עקרון השוויון העומד בבסיס דיני המכרזים.
- י. בהקשר זה יצוין כי בימים אלה ועדת המכרזים עתידה לקבל החלטה מנהלית חדשה במלוא הטענות שעלו במסגרת העתירה המנהלית (ושמרביתן עלו במסגרת בקשת הצד). בנסיבות שבהן הרשות המנהלית הודיעה במסגרת העתירה המנהלית המתבררת בפני בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים, על כוונתה לקבל החלטה חדשה, על פי סמכותה, הרי שדרך המלך היא שהרשות תקבל את ההחלטה מחדש ובמידת הצורך, יוכל העותר להעמיד את ההחלטה שתתקבל למבחן בבית המשפט. שקילת טענות המבקשת לגוף העניין בעת הזו, חרף עמדת המשיבה שביקשה לשקול את העניין בשנית, הכל לשם בירור הסעד המבוקש בנסיבות אלו, משמעה יכול להיות במקרה זה כהחלפת שיקול הדעת של הרשות המנהלית בשיקול הדעת של בית המשפט.
- יא. לחילופין, מבלי לגרוע מהאמור לעיל ובכפוף לאמור בו, דין הטענות שעניינן תקיפת המכרז ותנאיו - דחייה על הסף - מפאת היותן מוקדמות, מאחר שטרם מוצו ההליכים הנדרשים בפני הרשות המנהלית המוסמכת, ומאחר שטרם נבחר זוכה במכרז- אשר לו, ולו בלבד, מסורה הסמכות לקבוע תנאי העסקתם של עובדי המעונות.

יב. לחילופין בלבד ומבלי לגרוע מאף טענה של המדינה, בנסיבות שבהן ודעת המכרזים דנה הלכה למעשה במרבית הטענות שעלו במסגרת בקשת הצד (שכן כאמור קיימת חפיפה כמעט מלאה בין הטענות בבקשת הצד ובעתירה); כפועל יוצא, טענותיה של המבקשת העולות בבקשת הצד, יידונו בפני הגורם המוסמך לקבל החלטה. לכן, טוענת המדינה כי בקשת הצד התייתרה והפכה לתיאורטית, ולכן דינה סילוק על הסף, ולו לשם קידום יעילות דיונית ולמניעת הכרעות סותרות.

3. בשים לב לטענת הסף כבדת המשקל (היעדר סמכות עניינית ו/או היות בקשת הצד מוקדמת ותיאורטית), יש מקום תחילה להכריע בה טרם ניהול ההליך לגופו של עניין. בהתאם להלכה הפסוקה, לפיה ככלל ולמעט במקרים חריגים ונדירים, עת נטען להיעדר סמכות עניינית - על בית הדין לדון ולהכריע בטענה זו, על מנת שלא יינתן פסק דין חסר תוקף.
4. וזה יהיה דרך הילוכנו: נציג את הרקע הכללי לרשות חסות הנוער ולאופן הפעלת המעונות הממשלתיים, לאחר מכן נציג את השתלשלות העובדתית הרלוונטית לענייננו, לאחר מכן נציג את הטיעון המשפטי שבגינו דין בקשת הצד דחייה על הסף, ולבסוף נתייחס לטענות נוספות שעלו במסגרת בקשת הצד.

ב. רקע כללי

5. רשות חסות הנוער (להלן: "הרשות"), כפופה למינהל שיקום מניעה וליווי במשרד העבודה הרווחה ומופקדת לפי חוק על מתן טיפול חוץ ביתי סמכותי כופה במתבגרים במצבים של נזקקות וסיכון, עבריינות וסטייה חברתית.
6. 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").
7. 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.
8. הרשות מטפלת בבני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול בהם כשלו.
9. 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.
10. מתוך 63 מסגרות של הרשות, **תשעה** מהם כוללים **מעונות נעולים** בהם שכבת הנהלת המעון הינם עובדי מדינה (ובכלל זה מנהל המעון, רכז טיפול, רכז השכלה, אמרכל ורכז לשכה). כל יתר המסגרות מופעלות על ידי גופים ציבוריים ופרטיים, בהתאם לזכיותם במכרזים שפורסמו על ידי משרד הרווחה.

11. 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.
12. צוותי המעונות פועלים לקדם את הנערים והנערות בתחום הלימודי, התעסוקתי, הטיפולי והחינוכי במטרה לשקם, לשנות את דפוסי התנהגותם ולהקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי היום-יום על מנת לאפשר את שילובם חזרה בקהילה.
13. במעונות פועלים צוותים רב-מקצועיים. במעונות בהם מתקיימת הלמידה בתוך המסגרת, פועלים בנוסף לצוותים המוזכרים לעיל, צוותים מתחומי ההשכלה וההכשרה המקצועית, ובהם מורים, מדריכים חינוכיים, מדריכים מקצועיים, מדריכי חוגים ועובדים סוציאליים. כן ניתנים במעונות שירותים פסיכולוגיים, פסיכאטריים ורפואיים בשירות קנאי.
14. מערך המעונות מחולק לרצף של שלושה מרחבים תפיסתיים כמפורט להלן:
 - 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;
 - ב. המרחב השני כולל מעונות ארוכי טווח, שבהם קיימת פעילות מגוונת של מרחבי התערבות. כך קיימים במרחב זה מעונות נעולים (מרחבי המגן) (להלן: מרחב נעול), שבהם הפעילות היא בתנאי נעילה, מעונות סגורים (מרחב קידום), בהם הפעילות היא בתנאי פנימייה כוללת, מעונות מקיפים בהם פועלות קבוצות מגן וכן קבוצות קידום, ומסגרות משלבות בקהילה (מרחב שילוב) באמצעות הוסטלים;
 - ג. המרחב השלישי עוסק במעקב אחר הבוגרים השונים ומטרתו ללוות את הבוגרים ולתמוך בהם בעת השילוב בחזרה בקהילה, בין אם באמצעות חזרה למשפחות ובין אם בשילוב בדירות בוגרים.
15. 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.
16. 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 בתחומים השונים: הלימודי, המקצועי, הטיפולי, החינוכי ושילובם בחזרה בקהילה, במטרה לשקם על-ידי מתן שירות חינוכי וטיפולי, להקנות להם השכלה, ולשנות את דפוסי התנהגותם. זאת, על מנת להקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי היום יום בחברה ועל מנת שיוכלו להשתלב מחדש בחברה.
17. 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.

18. 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.

ג. אופן הפעלת המעונות הממשלתיים

19. המעונות הממשלתיים מופעלים על ידי הרשות באמצעות שדרה ניהולית מצומצמת של עובדי הרשות, הכוללת 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 את הפעילות הטיפולית והחינוכית, שהיא בליבת העשייה של המעון.

20. יצוין כי הפעילות הטיפולית והחינוכית, נעשית כיום באמצעות התקשרות עם עובדים שאינם עובדי הרשות. 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 בית המשפט.

21. 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.

22. 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."

23. החלטה זו התקבלה בהמשך להחלטת ממשלה מספר 171 מיום 22.08.1999 ולהחלטת ממשלה מספר 677 מיום 02.09.2001, שעניינן סגירת יחידות ממשלתיות או העברתן להפעלה על ידי גורמים חוץ ממשלתיים.

24. כן נפנה להחלטת ממשלה מספר 476 מיום 12.09.2006 בדבר שיפור השירות במעונות הפנימייה במשרד הרווחה. במסגרת החלטה זו הוסכם, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2454 הני"ל, על צעדים נוספים להשלמת העברת מוסדות רווחה שונים, לרבות המעונות הנעולים ברשות חסות הנוער, לידי גורמים חוץ ממשלתיים.

25. 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.

ד. השתלשלות העניינים הרלוונטית לעניין

1.ד. ההליכים שקדמו למכרז:

26. מזה שנים, היו קיימים ליקויים של ממש בהפעלת המעונות הסגורים – מושא ההליך. 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 מידית, להם ולסביבה, למעשה מושלכים לרחוב. יודגש כי משמעות הדבר בין היתר, הינה כי המשרד לא יכול לקיים צווים שיפוטיים המופנים אליו והמורים לו לקלוט בני נוער במעונות הסגורים, בשל העדר כח אדם המאפשר לקלוט אותם.

27. 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.

2.ד. הבג"צ בעניין המחדלים בהפעלת המעונות הממשלתיים וההליכים בעקבותיו:

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

29. 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 ממתניים והן לאור הרחבת הבינוי במעונות הממשלתיים בשנים האחרונות. מגמה אשר צפויה להימשך גם בשנתיים הקרובות ונועדה להרחיב את המקומות במעונות הממשלתיים.

30. 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 ממתניים, כאשר ממוצע המתנה עמד אז על כחמישה חודשים עד לקליטה של קטין במעון, בהתאם למאפייני המסגרת והמגזר.

31. במסגרת המתווה שגיבש משרד הרווחה סוכם, בין היתר, על הרחבת בינוי ותוספת מקומות במעונות הממשלתיים, בעיקר במרחבי מגן, באופן הדרגתי בין השנים 2020 – 2025.

32. חלק מתהליכי הבינוי הושלמו זה מכבר וחלק יושלם בשנת 2024 ובשנת 2025.

33. 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 60-80 בני נוער הממתניים 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.

34. בחודשים האחרונים המשרד עד לעליה הדרגתית ברשימות ההמתנה אשר עומדות כיום על כ-100 – 120 ממתינים.
35. חלק מהאחריות להתארכות רשימת ההמתנה בחודשים האחרונים, קשורה בין היתר לסוגיות אובייקטיביות. רשימות ההמתנה גדלות לעיתים גם בשל צורך להמתין עם קליטות עקב פערי כוח אדם במעונות, דבר שלא מאפשר המשך קליטות ולמעשה עוצר את יכולת הקליטה.
36. כאמור, חוברת סיכום תהליך אסטרטגי שהתקיים ברשות חסות הנוער בשנת 2022 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 שלג".
37. כלומר, האמור התייחס להוסטלים ולא למסגרת הנמצאת בתפוסה מלאה בהן אין כל פער. המשרד, במודל הדיפרנציאלי, מעודד את הספקים לעמוד על אחוזי תפוסה גבוהים לאורך כל השנה. לא בכדי מדובר במדד איכות הנמדד ברמה החודשית.
38. יצוין כי שאלת אופי יחסי העבודה במעונות הנעולים אמנם נדונה בוועדה והסוגייה 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.
39. 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.

מצ"ב העתק הודעת עדכון מטעם המשרד שהוגשה בתיק, מסומן כנספח 1.

3.ד המכרז מכוחו ניתנים השירותים היום – מכרז פומבי 289/2017 להפעלת קבוצות במעונות

הממשלתיים:

40. ביום 19.10.2017 פורסם מכרז פומבי מספר 289/2017 להפעלה חינוכית-טיפולית של פנימיות עבור נערים או נערות במצבי מצוקה קשים בפריסה ארצית.
41. 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 מכוח 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.
42. תקופת ההתקשרות במכרז נקבעה לשנתיים עם אופציה להארכת ההסכם בשלוש שנים נוספות עד לסך כולל של חמש שנים.

43. 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: אלבוסטן, גילעם, נווה חורש, צופיה, מצפה ים ומסילה.

44. בעקבות מכרז 289/2017 התקיימו מס' הליכים משפטיים, בהם הליך ס"ק (תל אביב) 49146-12-17 **עמותת ענב – הזדמנות לשינוי נ' כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי (ע"ר)** (פורסם בנבו, 09.01.18) אשר עסק בזכות 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 האופיים המיוחד של המעונות ועל מנת למנוע נזק לנערים ולנערות החוסים במעונות. הליכים אלה, הוזכרו ע"י המבקשת בסעיפים 45-51 לבקשת הצד.

ד.4. המכרז החדש מושא הבקשה – מכרז פומבי 118/2023 להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים,

בפריסה ארצית:

45. ביום 20.3.2023 פורסם מכרז 118/2023 להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית ("המכרז").

46. כאמור בהוראת סעיף 1.2.2 למכרז, מטרת המכרז היא לאתר ארבעה גופים לצורך אספקת כוח 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 מכוח צו שיפוטי על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ו/או חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול).

47. 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.

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

49. ביום 14.6.2023, ניתן מענה המשרד לדוח שאלות הבהרה סבב א' ויחד עם מענה זה פירסם המכרז 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".

50. ביום 20.6.2023, פנתה המבקשת למשרד במכתב התראה ומיצוי הליכים, בו התבקש המשרד לבטל את המכרז, להקפיד או לפעול לעדכונו באופן שיהלום את הצורך בשמירה על זכויות עובדים ותנאי העסקתם, יאפשר קליטה סדורה של עובדים קיימים ויגלם מנגנון תמורה הוגן המאפשר תחזוקה יציבה של כח אדם.

51. לאור ריבוי שאלות ההבהרה ובעקבות פניית מציעים החליטה ועדת המכרזים, בהחלטתה מיום 22.6.23 (פרוטוקול 65/2023 החלטה מס' 39) לאפשר סבב נוסף לשאלות הבהרה.
52. 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.
53. ביום 27.6.2023, ניתן מענה המשרד לפניית ההסתדרות הלאומית מיום 20.6.2023 לפיו "ועדת המכרזים קיבלה את פנייתכם ותשיבכם עניינית בימים הקרובים. תשומת ליבכם להחלטת הוועדה למתן סבב שאלות נוסף למציעים ודחיית מועד הגשת ההצעות למכרז".
54. ביום 29.6.2023, המועד האחרון להגשת שאלות הבהרה סבב ב', התקבלו 158 שאלות.
55. מאז קבלת שאלות ההבהרה ובעקבות פניות מגורמים נוספים שהתקבלו במשרד (ביניהם ההסתדרות הלאומית), 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.
56. ביום 4.7.2023 הודיע המשרד למבקשת בעניין פנייתה כך: "לאור ריבוי השאלות שהתקבלו במשרד במסגרת סבב ב' של שאלות ההבהרה, ועדת המכרזים בהתייעצות עם גורמי המקצוע מבצעת בחינה מדוקדקת ומעמיקה של הוראות המכרז. כחלק מבחינה זו נבחנת גם פנייתכם. לאחר סיום הליכים אלו תשלח אליכם תשובה המתייחסת לכלל טענותיכם".
57. ביום 13.2.2024 פרסם המשרד את המענה לסבב ב' לשאלות ההבהרה 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 ובהם, בין היתר, פניית ההסתדרות.
58. מועד הגשת ההצעות, לאחר סבב ב', נקבע ליום 10.3.2023, 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 ההבהרה.
59. 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 ההצעות במועד.
60. ביום 18.2.2024, פנתה המבקשת במכתב "דרישה בהולה נוספת לביטול המכרז".
61. ביום 22.2.2024, פרוטוקול 33/2024 החלטה מס' 8, ניתנה החלטת ועדת המכרזים בפניית ההסתדרות.

5.ד העתירה המנהלית המתנהלת בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים:

62. ביום 28.02.24 הגישה חברת דנאל אדיר יהושע בע"מ ח.פ. 52-003756-5 נגד המשיבה עתירה מנהלית בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים (עת"מ 68533-02-24) (לעיל ולהלן בהתאמה: "חברת דנאל" ו-"העתירה המנהלית").

63. במסגרת העתירה המנהלית הועלו טענות באופן התוקף את תנאי המכרז. כך למשל נטען, בין היתר, כי: המכרז הינו גרעוני; נקבעו אמות מידה שאינן זהות ושוויוניות; שינוי מודל התשלום מתשלום קבוצתי לתשלום דיפרנציאלי (תשלום לפי מושם) יפגע בתנאי העסקתם של העובדים הקיימים במעונות הממשלתיים ובמודל העסקתם; שינוי תנאי השכר למדריכים יפגע במדריכים הקיימים; במכרז אין חובה המורה על הזוכה לקלוט את העובדים הקיימים; קיימת אפליה בהתייחס למדריכים שומרי שבת. זאת ועוד, נטען כי המכרז מפלה עובדים באופן שיש העדפה לכאורה לקליטת מדריכים שגילם מתחת לגיל 30.

מצ"ב העתק העתירה המנהלית, מסומן כנספח 2.

64. ביום 05.03.24 הגישה המשיבה תגובתה לעתירה המנהלית. במסגרת התגובה, ציינה המשיבה, בין היתר, כי טרם מוצה ההליך המנהלי מהטעם שלא הוגשה השגה טרם הגשת העתירה המנהלית, תוך שהציעה מתווה אפשרי לדיון בעתירה. נוכח המתווה המוצע, ציינה המשיבה 1 כי מתייטר הצורך לדון בצו הביניים שהגישה העותרת.

מצ"ב תגובת המשיבה 1 מיום 05.03.24 בעתירה המנהלית, מסומנת כנספח 3.

65. ביום 05.03.24 נתן בית המשפט לעניינים מנהליים החלטתו ולפיה אכן נראה כי מתייטר הצורך לדון בבקשה למתן צו הביניים שהגישה העותרת, תוך שהורה לה להגיש תגובתה למתווה המוצע.

מצ"ב העתק החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים מיום 05.03.24, מסומן כנספח 4.

66. ביום 07.03.24 הגישה העותרת התנגדותה למתווה המוצע תוך שהציעה מתווה חלופי.

67. ביום 10.03.24 ניתנה החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים. בהחלטתו, ציין בית המשפט כי בלא מתן הודעה על הארכת המועד להגשת הצעות במכרז, על המשיבה יהיה להגיש תגובתה לעתירה עד ליום 17.03.24, תוך מתן התייחסות מפורטת לכלל הטענות המועלות בעתירה.

מצ"ב העתק החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים מיום 10.03.24, מסומן כנספח 5.

68. ביום 12.03.24, הגישה המשיבה מתווה חלופי חדש, בהתאם לו, ציינה היא כי בכוונתה לדחות את המועד האחרון להגשת הצעות למכרז מושא העתירה, עד ליום 09.04.24, וכי תינתן החלטה מנהלית חדשה מטעמה בכל הטענות מושא העתירה, עד ליום 21.03.24. כך, תוכל העותרת לתקן את העתירה (ככל שתמצא לנכון לתקוף את ההחלטה החדשה), עד ליום 28.03.24. ככל שתוגש עתירה מתוקנת או בקשה לצו ביניים חדשה, תגיש המשיבה תגובה מטעמה עובר למתן החלטת בית המשפט שתינתן קודם המועד האחרון להגשת הצעות.

מצ"ב העתק הצעת המשיבה 1 למתווה חלופי שהוגשה לבית המשפט לעניינים מנהליים, מסומן כנספח 6.

69. ביום 12.03.24, נתן בית המשפט לעניינים מנהליים החלטתו לפיה המשיבה תקבל החלטה חדשה עד ליום 21.03.24, כאשר המועד להגשת תשובה מפורטת ועניינית מטעמה תוגש עד ליום 24.03.24.

מצ"ב העתק חלטת בית המשפט לעניינים מנהליים מיום 12.03.24, מסומן כנספח 7.

70. בהתאמה, ובהתאם למתווה החדש שאושר על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים, נדחה המועד להגשת הצעות במכרז עד ליום 09.04.24 בשעה 12:00. הודעה על כך פורסמה בסמוך לפני הגשת הבקשה דנן.

ה. הטיעון המשפטי:

דין הבקשה דחייה על הסף

ה.1 המדינה אינה המעסיקה של עובדי המעונות

71. המקור הנורמטיבי לקיום דיון בסכסוך קיבוצי מעוגן בסעיף 24(א) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969 (להלן: "החוק") המגדיר את סמכותו העניינית של בית הדין לדון באופן ייחודי בנושאים קיבוציים. לפי סעיף זה, נדרשים **שני תנאים מצטברים** על מנת שבית הדין יקנה סמכות: מבחן זהות הצדדים ומהות הסכסוך.
72. ניתן לדון בסכסוך קיבוצי, בין מעסיק או ארגון מעסיקים לבין ארגון עובדים, בעניינים שבהפרה של הסכם קיבוצי, הסדר קיבוצי או דין. הנחת המוצא היא שאין מחלוקת מי המעסיק ומי ארגון העובדים היציג, וניתן לברר שאלות שונות קולקטיביות שבמסגרת מערכת יחסים זו (כגון, פרשנות הוראה בהסכם קיבוצי).
73. לבירור שאלות אלו, נקבעו תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין בסכסוך קיבוצי), תשכ"ט-1969, הקובעות סדרי דין מיוחדים, שונים ופשוטים יחסית, לבירור סכסוך קיבוצי. סעיף 24(א) לחוק והתקנות שהותקנו מכוחו אינם מתאימים, ככלל, לבירור שאלות מקדמיות, כגון שאלת זהות המעסיק כבעניינו. כך גם לפי לשון הסעיף, אשר הינו שונה מנוסח הסעיף של סכסוך היחיד, המעוגן בסעיף 24 לחוק. משכך חשובה ההבחנה וההפרדה בין עילות במסגרת משפט העבודה הקיבוצי לבין אלה במסגרת משפט העבודה האישי.
74. לפי המתכונת הקיימת מזה עשרות שנים, והפסיקה הענפה בנושא, משרד הרווחה אינו המעסיק ו/או המעסיק במשותף של עובדי המעונות וההעסקה של עובדי המעונות נעשתה במסגרת מיקור חוץ אותנטי. זהו המעמד המשפטי המחייב מבחינת כל הצדדים, ואין כל מקום להטיל על המדינה חובות שאינה חבה מלכתחילה, בטענה שהיא המעסיק ו/או מעסיק במשותף, ואין כל מקום לעריכת דיון מחודש בעניין זה, או לשנות מהגדרות אלה בהליך של סכסוך קיבוצי, או בכלל.
75. בהקשר זה מופנה בית הדין הנכבד לפסיקה הענפה ממנה עולה בבירור נקודת המוצא המשפטית הנכונה, עליה מתבססים בתי הדין בפסיקותיהם, היא שעובדי המעונות אינם עובדי מדינה כי העסקתם נעשית במסגרת מיקור חוץ אותנטי.
76. ראו לעניין זה פ"ה 19-10-18588 אבידן ואח' נגד מדינת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 21.3.2023); תע"א 1735/07 יפה איתן נגד מדינת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 5.6.2013).
77. לא למותר לציין, כי הדיון בשאלה "בדבר עצם קיומם של יחסי עובד מעסיק" יוחד בסעיף 24(א)(1) לחוק לסכסוך היחיד. משזהו המעמד המשפטי המחייב, אין כל מקום לדון מחדש בשאלת זהות המעסיק ובמסקנות שהוכרעו בפסיקה, ודאי שלא במסגרת סכסוך קיבוצי.

ה. הבקשה אינה מתאימה להתברר כסכסוך קיבוצי

78. השאלה המקדמית הראשונה הניצבת בפני בית הדין הנכבד בבואו לקבוע האם המבקש יכול להיקרא "ארגון עובדים" היא האם אכן מדובר בארגון עובדים ולשם כך יש להשיב על שאלות משנה: מהו מספר העובדים החברים בו, והאם הם אכן שכירים.
79. המבקשת לא הציגה כל אישור ו/או אסמכתה כי היא בעלת מעמד כארגון יציג של עובדי המעונות לפיכך, ובהיעדר הוכחה בדבר היות המבקשת ארגון עובדים יציג, המבקשת אינה עומדת בתנאים להגשת בקשת צד, בהתאם להוראות החוק. משכך, יש לקבוע כי הבקשה אינה מתאימה להתברר כסכסוך קיבוצי ודינה סילוק על הסף.
80. גם ביחס למדינה, לצורך טענת הסף בדבר היעדר סמכות עניינית, אין חולק שההסתדרות הלאומית אינה ארגון יציג של עובדי משרד הרווחה, וגם אין לה כל מעמד כארגון יציג במדינה או כצד להסכם קיבוצי ככלי או מיוחד.
81. למען שלמות התמונה יצוין, כי בעניינים בהם מנוהל במדינה משא ומתן קיבוצי ונחתמים הסכמים קיבוציים, ההסתדרות הכללית מהווה ארגון העובדים היציג בשירות המדינה, ובכלל זה עובדי משרד הרווחה.
82. אשר על כן, מבחן זהות הצדדים לא מתקיים בענייננו, וכבר מטעם זה יש לקבוע, כי אין לבית הדין הנכבד סמכות לדון בבקשת הצד, ככל שהיא מופנית כלפי המדינה.
83. מעבר לנדרש יובהר, כי מאחר שהמבקשים לא עומדים בתנאי הראשון (זהות הצדדים) כאמור, הרי שאין מקום לבחון את התנאי השני, של מהות הסכסוך, היות ומדובר בתנאים מצטברים. מבלי לגרוע מכך, למעלה מן הדרוש, ולו למען הזהירות המשפטית, גם התנאי השני, שעניינו מהות הסכסוך, אינו מתקיים. אין ולא יכולה להיות מחלוקת ש"בקשת הצד" אינה עוסקת בהפרה של "הסכם קיבוצי" או "הסדר קיבוצי" כדרישת החוק.

ה. בית הדין הנכבד נעדר סמכות עניינית לדון בטענות שעניינן ומהותן תקיפה ישירה של תנאי המכרז

84. עיון בטענות המבקשת במסגרת בקשת הצד מעלה בצורה ברורה כי עניינן ומהותן הינו תקיפה באופן חזיתי את כשרותו או הוראותיו של מכרז אותו פרסמה הרשות המוסכמת. בהתאם לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים (פרט 5 בתוספת הראשונה לחוק זה) וההלכה הפסוקה, ענייני מכרזים נתונים בדין לשיפוט של בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים. כך לדוגמא, בבש"א (מחוזי נצ') 29/10 עיריית בית שאן נ' התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, תק-מח 7187, 7189 (1)2010 נכתב: "גדרי סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים קבועים באופן פרטני בתוספת הראשונה. מדובר ב"רשימה סגורה" אשר אין להוסיף עליה, אך גם אין לגרוע ממנה".

85. מעיון בתוספת הראשונה עולה, כי הפרטים בה נחלקים לשני סוגים: הסוג האחד עניינו **נושאים ספציפיים שהמחוקק קבע כי יידונו בבית המשפט לעניינים מנהליים**, כגון סעיף 4(ב) לתוספת, הדן בענייני כשירות ופסלות לכהונה במועצה הדתית, וכן סעיף 7, סעיף 10 וסעיפים אחרים לפיהם **מהות הסכסוך היא הקובעת את הסמכות**. הסוג השני עניינו סכסוכים הנוגעים להחלטה (לרבות מעשה או מחדל) של **גוף מסויים** המנוי בתוספת, יהא נושא ההחלטה אשר יהא, כאשר **זהות הגוף המחליט היא הקובעת את הסמכות**...."
86. ואכן, נקבע בפסיקה כי כמתחייב מפרשנות סעיף 5 לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים וסעיף 5 לתוספת הראשונה, אין סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים מתפרשת על מכרזים הנוגעים לקבלת אדם לעבודה או אי קבלתו, שכן עניינים אלה מצויים בסמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה.
87. טענות שעניינן תקיפת כשרותו או הוראותיו של מכרז שפרסמה הרשות המוסמכת, לקבלת שירותים, היא טענה משפטית המעוגנת בשדה המשפט המנהלי. המדובר בטענה שיש לברר אותה בערכאה המוסמכת (שאיננה בית הדין לעבודה), וככל שיש בה ממש- הרי שהיא מצמיחה סעדים בתחום המשפט המנהלי. אף אם היה ממש בטענה כזו או אחרת הנוגעת לפגיעה בתנאי העסקה של עובדים – המענה לה אינו במשא ומתן קיבוצי על שכר ותנאי העסקה, שזו העילה המרכזית לדיון בבית הדין לענייני עבודה, אלא לכל היותר בהסדרת תנאי המכרז והוראותיו כחלק מהפעילות הרגולטורית במישור המנהלי.
88. הנה כי כן, עניין לנו בתקיפה חזיתית של החלטה מנהלית שהתקבלה ע"י המדינה בכובעה השלטוני בכסות בקשת צד לסכסוך קיבוצי, כאשר המבקשת אינה בעלת מעמד בהליך זה עת לא הוכיחה היותה ארגון יציג של עובדי המעונות, וככלל לא ביססה את מעמדה להגיש בקשת צד כנגד המדינה.
89. מכאן, בקשת הצד שבכותרת עוסקת במכרז לקבלת שירותים שפרסם משרד הרווחה כרשות מוסמכת, אינו מתגדר בתחומי משפט העבודה הקיבוצי, אלא שולח זרועותיו אל עבר המשפט המנהלי, תחום שאינו מצוי בתחום סמכותם הייחודית של בתי הדין לעבודה, ונוגע בהיבטים כלכליים, חברתיים וציבוריים גרידא.
90. המבקשת מנסה להיבנות מכך שאחת ממטרות המכרז הינה אספקת כוח אדם כדי לייחד את המכרז מושא בקשת הצד, ולאבחן אותו מיתר ההתקשרויות והמכרזים שהמדינה מפרסמת כדרך קבע בהתאם לחוק המכרזים. ואולם, לא כך הם פני הדברים, ואין בטענה זו כדי להקים למבקשת עילת תובענה שדינה להתברר בבית דין זה. כמו גם אין בכך כדי להקים לה זכות עמידה לטעון כנגד המדינה בפני בית דין זה טענות ביחס למכרז ותנאיו. לעניין זה תפנה המדינה לפסיקה הענפה מתחום המשפט המנהלי שדנה בין היתר במכרזי אספקת כוח אדם, כלהלן.
- א. בעת"מ (תל אביב יפו) 28857-06-17 **עמותת חברות הסיעוד נ' משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 01.07.19), אשר התברר במסגרת עתירה מנהלית, פסק הדין עסק בין היתר בקשר בין תנאי העסקה של מטפלים סיעודיים לבין איכות הטיפול שמקבלים המטופלים, נכי צה"ל. כמו כן, פסק הדין עסק בהרחבה בתפקיד בית המשפט במסגרת דיני המכרזים להבטיח את זכויות עובדי הקבלן. העותרים הגישו מס' עתירות שעניינן במכרז במסגרתו מבקש משרד הביטחון להתקשר עם ספקים אשר יפעילו את מערך שירותי הסיעוד לנכים זכאי אגף השיקום.

ב. בעת"מ (תל אביב- יפו) **ביחד עטרת אבות ומוסדות נוספים נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 23.05.11), הגישו העותרות, עשרות חברות פרטיות המפעילות מוסדות אשפוז סיעודי בישראל, עתירה מנהלית כנגד מדינת ישראל, בעניין תקיפת מכרז העוסק בכוח אדם, כאשר המדינה החזיקה בתפקידי המימון והפיקוח.

ג. בעת"מ (י-ם) 38092-08-23 **כח לעובדים ואח' נ' מדינת ישראל ואח'** (פורסם בנבו, 29.08.23) **שהוגשה על ידי ארגון עובדים**, נידונה בפני בית המשפט לעניינים מנהליים תכנית "היל"ה" המהווה מסגרת חינוכית ייחודית כחלק ממערך ההשכלה של משרד החינוך שנועדה לספק מענה ייחודי לנוער שנשר ממערכות החינוך הפורמליות. העותרות מייצגות מורות ומורי היל"ה. טענות העותרות בהליך זה, היו כי תנאי השכר שנקבעו במכרז למורות ומורי היל"ה נופלים מתנאיהם של מורים ביתר מוסדות החינוך, ובכלל זה אינם כוללים זכויות כלכליות שונות, באופן הפוגע לפי הטענה בשוויון.

91. ולראיה, וכפי שפורט לעיל, ביום 29.02.2024 הגישה דנאל (שהינה חברה המספקת מזה מספר שנים את השירותים מושא המכרז וזאת מכוח מכרז קודם בו זכתה) עתירה מנהלית בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים כנגד משרד הרווחה, בעניין תנאי המכרז מושא בקשת הצד.

92. אף המבקשת בעצמה מאשרת בסעיף 126 לבקשת הצד כי הטענות שמועלות במסגרת בקשתה נטועות בעולם המנהלי וכי בית המשפט לעניינים מנהליים הוא האכסניה הנכונה לדון בהן. ואולם, לשיטתה, היות והמכרז מעלה גם טענות חמורות וקשות במישור דיני עבודה, קמה למבקשת, זכות לקיום הידברות עם המדינה בנוגע לתנאי המכרז. כבר עתה יאמר, טענות המבקשת בעניין זה נטענו בעלמא וללא כל ביסוס ונועדו, אך ורק, על מנת להיכנס לדלת אמותיו של בית דין זה ולהביא לניהול משא ומתן במסגרת הליך מכרזי מנהלי, דבר המנוגד לדין ופגוע בתקינות ההליך המכרזי.

93. מכל מקום, ומבלי לפגוע בטענות המדינה כבדות המשקל בנוגע להיעדר סמכותו העניינית של בית הדין הנכבד לדון בתנאי המכרז, תטען המשיבה כי דיון "בטענות החמורות והקשות" התייטר, בנסיבות שבהן, הלכה למעשה, טענות אלה נבחנות ע"י ועדת המכרזים שהינה הגורם המוסמך לדון בהן, וזאת במסגרת העתירה המנהלית. לאחר קבלת החלטתה של ועדת המכרזים, עתיד בית המשפט לעניינים מנהליים להכריע בטענות אלה, במסגרת סמכותו בדין, בעתירה המנהלית.

94. בהינתן האמור לעיל ומבלי לפגוע באף טענת סף העומדת למדינה, אין בידי המשיבה להתייחס, בשלב זה, לטענות שעלו במסגרת הצד העוסקות בתקיפה ישירה של המכרז, היות שכאמור מרבית טענות אלה, טרם נידונו מחדש ע"י הרשות המנהלית.

95. זאת ועוד, בשים לב למהותו האמיתית של הסכסוך ולתכלית הפנייה לערכאה השיפוטית (ע"א 9379/03 **צ'רני נגד מדינת ישראל** (נבו, 06.12.06)), הנוגעת כולה לתנאי המכרז והוראותיו, הרי שהערכאה המוסמכת לדון היא בית המשפט לעניינים מנהליים ואין סכנה כי דחיית בקשת הצד משמעה שהמבקשת תמצא עצמה ללא ערכאה מתאימה לשטוח בפניה את מלוא טענותיה. משקיים סעד חלופי, הרי שדין בקשת הצד – דחייה.

ה. 4. למבקשת אין כל זכות לקיים משא ומתן עם המדינה ביחס לתנאי המכרז

96. המבקשת נעדרת כל זכות בדין לקיים עם המדינה משא ומתן קיבוצי בכלל, לא כל שכן, בנוגע לתנאי מכרז לאספקת שירותים בפרט - שהינה פעולה המצויה בליבת העיסוק המנהלי והשלטוני של המשיבה. יאמר כבר כעת, היענות לדרישת המבקשת תרוקן מתוכן את הפעילות של המדינה בשיטת מיקור חוץ, שיטה שאושרה פעם אחר פעם בפסיקת בתי הדין.
97. מזה שנים רבות, ובמסגרת כובעו השלטוני הרגולטורי, משרד הרווחה מפרסם מכרזים להפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים בפריסה ארצית באמצעות מיקור חוץ אותנטי. במסגרת זו, פרסם משרד הרווחה את המכרז מושא בקשת הצד אשר מטרתו לאתר ארבעה גופים לצורך אספקת כוח אדם להפעלת קבוצות שתכליתן קיום תכניות חינוכיות טיפוליות במסגרת הפנימיות הפועלות במעונות הממשלתיים עבור בני-נוער בסיכון ובמצוקה.
98. המכרז, להבדיל מהסכם קיבוצי לעניין תנאי העסקה, חייב להתקיים לאור עקרונות יסוד של שוויון, שקיפות, כללי המכרז (חסיונות זהות המציעים, פתיחת וסגירת תיבת מכרזים במועד אחיד ועוד). משכך, אם ינוהל משא ומתן עם עובדי המעונות לפני פרסום המכרז, יש בכך כדי להקנות יתרון לקבוצה אחת על פני קבוצה אחרת.
99. כאמור, המדינה אינה המעסיק של עובדי המעונות. עובדי המעונות מועסקים במסגרת מיקור חוץ אותנטי בעל תוקף. זהו המעמד המשפטי המחייב שאושר פעם אחר פעם בפסיקת בתי הדין לעבודה. מכאן, טענת המבקשת לפיה קמה לה זכות לקיים משא ומתן עם המדינה בנוגע לתנאי המכרז, נעדרת כל בסיס עובדתי ומשפטי.
100. ניסיון המבקשת לטעון כי פסק דין "סופר פארם" רלוונטי לעניינו אינו יכול לעמוד שכן, אין אנו עוסקים בהסכם קיבוצי אלא במכרז למתן שירותים שכאמור חלים עליו עקרונות מוגברים של שוויון, שקיפות וטוהר המידות, ואשר מתנהל בהתאם לפרוצדורה קבועה וסדורה בדין, זאת על מנת להבטיח קיומם של עקרונות אלו. זאת ועוד, פסק דין "סופר פארם" עוסק ביחסי זכיינות, כמודל עסקי שונה וייחודי, שמעמדו טרם נדון בפסיקה. לעומת זאת בעניינו, מדובר במיקור חוץ אותנטי, אשר אושר בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה פעם אחר פעם כפעולה לגיטימית ובעלת תוקף.
101. למעלה מן הצורך, גם אם המכרז כולל התייחסות לתנאי העסקה, הרי שיש בכך כדי להצדיק קיום משא ומתן מקדים בין ארגון העובדים לבין המציע, אך בשום אופן לא קיום משא ומתן מול המשרד מפרסם המכרז.
102. מבלי לפגוע באמור בדבר היעדר הרלוונטיות של פסק דין "סופר פארם" לעניינו, הרי עיון בסוג טענות המבקשת מהותן וטיבן אף מחזק את טענת המדינה לפיה אין מקום לקיום משא ומתן בהיעדר השפעה משמעותית.
103. בחינת כל הטענות אותן מעלה המבקשת בבקשת הצד ובכללן טענת המבקשת בדבר היעדר הענקת עדיפות למדריכים הקיימים וביטול התעריף הקבוצתי מוכיחה כי בניגוד לנטען, משרד הרווחה מותיר בידי המפעיל שיקול דעת רחב ובלעדי על מנת לאפשר לו לנהל את הפונקציה כראות עיניו ובכלל זה בחירת עובדיו, וזאת במסגרת הפררוגטיבה הניהולית שלו כמעסיק.

104. יובהר כי המשרד בונה מודל תעריף לצורך תקצוב המסגרות בלבד עבור כל חניך/ מושם. תעריף זה הינו ממוצע שנבנה על בסיס מחירים הכוללים בדיקות רבות ושונות שנבנו עם השנים ונבחנות ומתקופות על בסיס קבוע ע"י השוואות בין אגפים שונים ובדיקות של ר"ח שמוזמנות ע"י המשרד. התעריף מורכב מהוצאות כוח אדם, כאשר המשרד מתקצב את כוח האדם עפ"י טבלאות שכר אחידות וקבועות לכלל מסגרות המשרד בקניית שירותים ובכלל זה המעונות הממשלתיים (מושא המרכז). לעניין זה ראו סעיף 5 לחוברת המכרז אשר צורפה וסומנה כנספח 1 לבקשת הצד, עמ' 154.
105. 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 ע"י המפעיל, לפי מדד שימור ההון האנושי. ואין בדרישה במכרז כי המפעיל ישלם לעובדים שכר מינימום הקבוע בדין כדי לרוקן מתוכן את שיקול דעתו הבלעדי של המפעיל.
106. טענות המבקשת כי משרד הרווחה הינו בעל השפעה דומיננטית, אינן נכונות ואינן עולות בקנה אחד עם התנאים שנקבעו בפסיקה בעניין זה.
107. המשיבה תשוב ותדגיש כי חובת ניהול המשא ומתן עם נציגות העובדים מוטלת, בראש ובראשונה, על המעסיק, ולא על המדינה. משהובהר כי מדובר במיקור חוץ אותנטי וכי משרד הרווחה אינו המעסיק של עובדי המעונות, הרי שאין יסוד לדרישת המבקשת כי המשא ומתן בענייננו יתנהל אל מול משרד הרווחה.
108. לא זו אף זו, אלא שהפסיקה דנה רבות בעקרון זה וקבעה כי השימוש בו יעשה במשורה, זאת בעיקר משום שהשימוש בעקרון זה טומן בחובו סיכון שכן "שימוש יתר בעקרון פריצת האוניברסליות עשוי לייצר אי ודאות משפטית באשר לזכויות המשפטיות של עובדים או מי שמבקשים להיות מוכרים כעובדים."
109. הווה ידוע, כי על המדינה המבצעת מיקור חוץ של פונקציות מוטלת אחריות מיוחדת לשמירת זכויותיהם של עובדי המעון מכוח משפט העבודה המגן וכלל מכוח היות רשות ציבורית, ואין באמור כדי להפוך את משרד הרווחה כמעסיק עובדי המעונות לצורך ניהול משא ומתן על תנאי העסקתם.

ה. 5 בקשת הצד מוקדמת ותיאורטית

110. מבלי להודות בסמכות העניינית של בית הדין הנכבד לדון בטענות העולות מבקשת הצד, תטען המשיבה כי הואיל ומרבית הטענות שנטענו בבקשת הצד שעניינן תקיפת תנאי המכרז, הובאו לפתחה של ועדת המכרזים, שעתידה לקבל החלטה מנהלית חדשה בעניין, ולא יאוחר מיום 21.03.2024, והואיל וממילא טענות אלה יידונו במסגרת העתירה המנהלית המתבררת בימים אלה, הרי שדין בקשת הצד להידחות משטרם מוצו ההליכים ברשות המנהלית ושהטענות עתידות להתברר בפני בית המשפט לעניינים מנהליים.
111. נפנה בהקשר זה לפסק דינו של כב' השופט נעם סולברג בבש"א (ירושלים) 218/08 רוני בר-און ואח' נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מטה יהודה ואח', תק-מח 12008(1), 9493 :
- "שעתה של עתירה לבית המשפט תוכל לבוא אחרי מיצוי ההליכים ברשות המינהלית פנימה. המגמה הבסיסית הינה לתקן תחילה את הטעון תיקון ברשות המינהלית, מבלי להיזקק לערכאה שיפוטית חוץ מינהלית. בית המשפט העליון עמד על ההיגיון שבגישה זו : "ראשית היא תורמת להפחתת העומס המוטל על בתי המשפט. שנית, היא מביאה ליישוב מהיר ויעיל

של המחלוקות המתגלעות בין הפרט לרשות המינהלית. שלישית, היא מאפשרת קיומה של בדיקה שנייה – רחבה, יסודית ומקצועית, של החלטות הרשות. רביעית, היא עשויה לטפח יחסים תקינים בין האזרח לשלטון" (ע"א 6365/00 בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון פ"ד נו (4) 38, 46 (2002)).

112. הדרישה למיצוי ההליכים אינה פוגעת אפוא בעותרים. אדרבא: "הגשמת התכליות והיתרונות שבמוסד הערר מחייבת הכרה בו כסעד חלופי שיש למצותו טרם הפנייה לבית המשפט. כאמור, ועדת הערר הינה חלק מהמנגנון המינהלי אשר בסמכותו לבטל את ההחלטה המינהלית נושא הערר ולתת אחרת תחתיה..."

113. בשים לב לטענת המשיבה לפיהן ועדת המכרזים עתידה לקבל החלטה בטענות המבקשת (כפי שפורט לעיל), ובשים לב לטענות הסמכות העניינית לדון בטענות אלה מסורה לבית המשפט לעניינים מנהליים, יש להורות על סילוק בקשת הצד כבר במעמד זה, ולו לשם קידום יעילות דיונית ולמניעת הכרעות סותרות.

ו. התייחסות לטענה בדבר פגיעה בחופש ההתארגנות וטענות נוספות

114. ביום 22.02.2024 שלח מר זיו גרשוני ממונה על המעונות מכתב למנכ"ל המשיבה 2 לפיו הובא לידיעתו כי המבקשת מבקשת להיכנס לחצרי מעונות חסות הנוער לצורך פגישה עם העובדים. בתוך כך, ביקש מר גרשוני ממנכ"ל המשיבה 2 לאפשר לעובדים להיפגש עם נציגי ארגון העובדים (טענה מוכחשת) במשרדי המשיבה 2, וזאת ללא שהות.

115. ביום 07.03.24 שלחה המבקשת למנכ"ל המשיבה 2 מכתב התראה בדבר הכרזה על סכסוך עבודה. במסגרת המכתב דרשה המבקשת כניסה של נציגי ההסתדרות למעונות.

מצ"ב העתק מכתב התראה טרם נקיטת הליכים, מסומן כנספח 8.

116. ביום 10.03.2024 שלחה עוה"ד שרה פומרנץ מהלשכה המשפטית של משרד הרווחה – מכתב התייחסות בעניין כניסת נציגי ההסתדרות הלאומית למעונות רשות חסות הנוער. בתוך כך, נרשם כי הוחלט לאפשר כניסת נציגי המבקשת למעונות בהתקיים התנאים הבאים: המפגש ייערך בחדרי המנוחה של העובדים; כניסת נציגי הארגון תתואם מראש עם מנהלי המסגרות במעונות; הכניסה תהיה בכפוף להצגת אסמכתאות, מבעוד מועד, כי המבקשת הינה הארגון היציג של העובדים. זאת ועוד, בתוך כך, ביקשה המשיבה כי המבקשת תציג אישור על היותה הארגון היציג של עובדי רשות המעונות.

מצ"ב העתק מכתב הרווחה מיום 10.03.24, מסומן כנספח 9.

117. עד לכתיבת שורות אלה, מכתבה של עוה"ד שרה פומרנץ לא קיבל מענה מצד המבקשת, וממילא לא הומצא למשיבה אישור בדבר היות המבקשת ארגון יציג של עובדי רשות המעונות. מכאן לא ברורה למשיבה טענות המבקשת בדבר פגיעה בזכות ההתארגנות.

118. דומה כי טענות המבקשת בהקשר זה נועדו אך ורק כדי לצבוע את הטענות המרכזיות בבקשת הצד שדין להתברר בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, על מנת להיכנס לדלת אמותיו של בית הדין הנכבד. המשיבה תדגיש כי אין בכך כדי לסייע למבקשת, הן כי המשיבה הראתה כי הטענות אינן

נכונות כלל וכלל והן לנוכח טענות המדינה כבדות המשקל בדבר היעדר סמכות עניינית לבית הדין הנכבד לדון בבקשת הצד, כפי שפורט בהרחבה במסגרת הבקשה לסילוק על הסף.

119. ביום 14.03.24 בחרה המבקשת להגיש באופן חד צדדי וללא קבלת רשות מבית הדין הנכבד הודעה ותצהיר משלים מטעמה. לא נהיר למשיבה מה המסגרת הדיונית שעל בסיסה פעלה המבקשת.

120. מבלי לפגוע באמור, יצוין כי הצגת הדברים במסגרת ההודעה חוטאת לאמת ואינה מציגה את הדברים כהויותם. ביום 13.03.24 התקיימה פגישה בין מר זיו גרשוני, הממונה על המעונות הממשלתיים ובין עובדי מעון נווה חורש. הפגישה נערכה לבקשת רכז המעון שהינו עובד של חברת דנאל שפנה למר גרשוני באישורו של מנהל המעון, מר רמי אמסלם. כאשר המטרה הייתה מתן מענה לעובדים לשאלות הנוגעות לתנאי המכרז. יש לציין שעל אף שנציג המבקשת לא זומן לפגישה (הוא לא עובד המעון), בחר הוא לעלות לפגישה בהיעדר הזמנה. כמו כן נציג המבקשת לא הזדהה עד שנשאל לזהותו ומרבית העובדים לא הבינו מאיפה הגיע והתלוננו על כך שהופיע ו"פיצץ" את הפגישה.

121. בניגוד לתמונה שהמבקשת מנסה להציג לפני בית הדין הנכבד, המדובר בפגישה שאותה יזמו עובדי מעון נווה חורש. מר גרשוני נעתר להזמנה מתוך מחויבות המשרד, כאחראי על המעונות הממשלתיים וכנציג הגוף האמון על שמירת הרציפות התפעולית והטיפולית במעונות הממשלתיים וכן מכוח היותו נציג הגוף אשר פרסם את המכרז, לפניית העובדים.

ז. מאזן הנוחות

122. שיקולים של מאזן הנוחות מטים באופן ברור את הכף לעבר דחיית הבקשה.

123. נחלת הכלל היא כי המכרז הינו מסגרת ממוסדת לניהול משא ומתן לקראת כריתתו של חוזה בדרך של תחרות בין הצעות שונות. מטרתה של מסגרת זו היא להביא להשגתן של ההצעות הטובות, המתאימות והראויות ביותר מנקודת מבטו של המזמין, הלוא הוא משרד הרווחה בענייננו, תוך שמירה על עקרונות היסוד של שוויון, הגינות וטוהר המידות.

124. בבג"צ 368/76 גוזלן נ' **המועצה המקומית בית שמש** (נבו, 30.11.76) עמד בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק על שני העקרונות המרכזיים בדיני המכרזים – האינטרס הציבורי והאינטרס העסקי. באשר לאינטרס הציבורי נכתב: "שניים הרעיונות העיקריים המונחים ביסודו של המכרז: (א) האינטרס הציבורי - היינו הבטחת ממשל תקין על-ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור. בשל אינטרס זה על הרשות לכלכל מעשיה באופן כזה שלא תעניק זכויות במתן אספקה או שירותים, אלא על-פי כללים, שנועדו להבטיח שוויון והעדר משוא-פנים וליצור אמון בשיקוליהם והוראותיהם של המופקדים על המינהל הציבורי..."

125. לפיכך, היענות בית הדין הנכבד לדרישת המבקשת, לכפות קיום משא ומתן בינה ובין משרד הרווחה, העורך מכרז מכוח סמכויות שהוקנו לו על פי הדין, תפגע פגיעה אנושה בעקרונות דיני המכרזים, ובראשם עקרון השוויון.

126. ויוטעם; אכיפת קיום משא ומתן בין נציגי עובדים קיימים ובין מזמין השירות, תהווה פגיעה אנושה בעקרון השוויון ובטוהר המידות, ואף עלולה להביא לפסילת המכרז בכללותו.

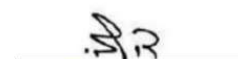
127. כאמור לעיל, פתוחה בפני העובדים כיום במעונות החוסים למצות את דרישותיהם בדרך המלך אל מול מעסיקיהם - המעפילים, ולא אל מול המדינה הפועלת מכוח מעמדה הרגולטורי באמצעות שיטת ניהול מודרנית שבבסיסה עומד הרעיון להוציא מהארגון את תפועול הפעילויות שאינן נמצאות בבסיסו ולהעבירן למפעילים – מיקור חוץ. שאם לא כן, ירוקן מתוכן עקרון הפעלת המעונות באמצעות מיקור חוץ, ובכללם, ירוקן מתוכן עקרון השוויון העומד בבסיס דיני המכרזים.
128. מכל מקום, תטען המשיבה, כי אין באכיפת קיום משא ומתן בינה לבין המבקשת, כדי להצביע כי המבקשת תישאר ללא מענה לטענותיה מן הטעם שקיים בענייננו סעד חלופי- נקיטת פעולה חוקית מול המפעיל, ופנייה לבית המשפט לעניינים מנהליים.
129. כפי שפורט בהרחבה, המכרז מושא הבקשה הוא פרי הפקת לקחים ממצב החירום בו היה נתון המשרד בכל הנוגע להפעלת המעונות נשוא המכרז. מדובר במכרז שמהותו דיני נפשות במובן העמוק ביותר. מדובר במכרז שעניינו רגיש ביותר, השירות שניתן מכוחו הינו ייחודי ביותר והוא נוגע באוכלוסייה הפגיעה והחלשה ביותר.
130. כאמור, במעונות חסות הנוער שוהים בני נוער המצויים בקצה רצף הסיכון והסכנה, מתוקף צווים שיפוטיים. מדובר באוכלוסייה המאופיינת בבעיות תפקוד קשות, ניסיונות אובדניים, התמכרויות, בעיות פסיכיאטריות, הזנחה קשה והעדר עורף משפחתי.
131. חשיבות הוצאתו לפועל של המכרז מוקדם ככל הניתן, אפוא, אינה מוטלת בספק.
132. על כן, אין חולק כי קבלת הבקשה באופן שימשיך ויעכב את הליכי המכרז, תגרום לפגיעה קשה באינטרס הציבורי ובמתן מענה הולם לצרכי הציבור.
133. אשר על כן, הן מבחינת מאזן הנוחות הנוטה לטובת המשיבה והאינטרס הציבורי שבקיום המשך הליכי המכרז והן מבחינת סיכויי הבקשה הנמוכים כמפורט לעיל – יש לדחות את הבקשה.

ח. סוף דבר

134. לאור כל המקובץ לעיל, תטען המשיבה כי דין בקשת הצד דחייה על הסף בהיעדר סמכות עניינית.
135. לבקשה זו מצורף תצהירו של מר זיו גרשוני הממונה על המעונות הממשלתיים ברשות חסות הנוער, לאימות העובדות המופיעות בבקשה דנן.
136. בשל קשיים לוגיסטיים, תצהירו של מר גרשוני מוגש ללא אימות. תצהיר מאומת יוגש במעמד הדיון.


נשרין חירי, עו"ד

סגנית בכירה א' בפרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)
ב"כ המשיבה

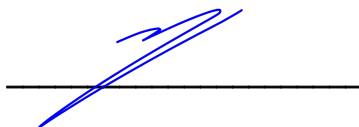

דולב רייכמן, עו"ד

בפרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)
ב"כ המשיבה

ז' אדר ב תשפ"ד
17 מרץ 2024
פמ"ח 52/00000570/24
052170/2024

תצהיר

1. אני הח"מ זיו גרשונ בעל תעודת זהות מספר 013934641 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת ואם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:
 2. אני נותן תצהיר זה לתמיכה בבקשה המוגשת במסגרת ס"ק 65294-02-24 אשר מתנהל בבית הדין האזורי לעבודה בחיפה.
 3. אני משמש כממונה על המעונות הממשלתיים במשרד הרווחה.
 4. במסגרת תפקידי והטיפול שלי בעניין ועל יסוד מסמכים שעיינתי בהם, ידועות לי העובדות המפורטות בסעיפים 5-70, 114-118, 120-121.
- זהו שמי זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



חתימת המצהיר

אישור

אני הח"מ, עו"ד נסרין חור, מאשרת בזה כי ביום 19.03.24 הופיע בפני מר זיו גרשונ, שזיהה עצמו על פי תעודת זהות _____ ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו הנ"ל וחתם עליה בפני.

חתימה

חותמת

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק הודעת עדכון מטעם המשרד שהוגשה בתיק	23
2	העתק העתירה המנהלית	40
3	תגובת המשיבה 1 מיום 05.03.24 בעתירה המנהלית	74
4	העתק החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים מיום 05.03.24	79
5	העתק החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים מיום 10.03.24	80
6	העתק הצעת המשיבה 1 למתווה חלופי שהוגשה לבית המשפט לעניינים מנהליים	81
7	העתק חלטת בית המשפט לעניינים מנהליים מיום 12.03.24	83
8	העתק מכתב התראה טרם נקיטת הליכים	84
9	העתק מכתב הרווחה מיום 10.03.24	85

בג"ץ 9511/17

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. פלוני (קטין)

2. פלונית (קטינה)

3. פלונית (קטינה)

באמצעות הסיוע המשפטי, משרד המשפטים

רחוב הסורג 1, ירושלים

טלפון: 02-6211350 פקס: 02-6467945

העותרים

נגד

1. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

2. הממונה על המעונות חסות הנוער, אגף תקון, במשרד

העבודה והרווחה והשירותים החברתיים.

3. רשות חסות הנוער, אגף תקון, במשרד העבודה

והרווחה והשירותים החברתיים.

על ידי פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

טל: 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

הודעת עדכון מטעם המשיבים

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מוגשת בזאת הודעת עדכון מטעם המשיבים 1 – 3 (להלן: **המשיבים**).

1. כזכור, בלי קשר לעניינם הפרטני של העותרים שהתייטר, במסגרת העתירה התבקש בית המשפט לתת צו שיורה למשיבים לפעול לאלתר "להשמה של כל הקטינים הנזקקים המצויים ברשימות המתנה למעונות... ואשר בעניינם תלויים ועומדים צווי בית המשפט לנוער המורים על השמה כאמור" (סעיף ב לכתב העתירה).

2. בנוסף, בית המשפט הנכבד התבקש להורות למשיבים להציג "נתונים עדכניים של רשימות המתנה (כולל זמן המתנה), לכל אחד ממעונות המשיבה 3, כולל פילוח ביחס לקטינים הממתינים להשמה בהתאם לצווים שיפוטניים של בית המשפט לנוער לפי חוק..." (סעיף ג לכתב העתירה).

3. ביום 31 בינואר 2018 התקיים דיון בעתירה ובמסגרתו נשמעו הצדדים בהרחבה. בתום הדיון, ובמעמד הצדדים, הורה בית המשפט הנכבד כי המשיבים יגישו הודעת עדכון מטעמם, תוך שלעותרים תעמוד האפשרות להגיב להודעת העדכון.
4. ביום 3 במאי 2018 הוגשה מטעם המשיבים הודעת עדכון, ולה הוגשה תגובה מטעם העותרים. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, ביום 15 בנובמבר 2018 הוגשה הודעת עדכון נוספת מטעם המשיבים. ביום 3 בדצמבר 2018 הוגשה תגובה מטעם העותרים להודעת העדכון השנייה. ביום 11 בדצמבר 2018 הורה בית המשפט הנכבד כי המשיבים יגישו מטעמם תגובה לתגובת העותרים.
5. ביום 28 בפברואר 2019 הוגשה תגובת המשיבים כאמור, ובמסגרתה עודכן בית המשפט הנכבד בדבר החלטת מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, להקים צוות באחריותו המקצועית של המשרד, בו יהיו חברים גם נציגים ממשרד האוצר והמשפטים (להלן: **הצוות**), ומטרתו לדון במצוקת המקום במעונות הממשלתיים ברשות חסות הנוער (להלן: **הרשות**).
- כן צוין כי הצוות יאסוף נתונים בכל הנוגע להיקף המקומות הקיימים במעונות הרשות בראיה צופת פני עתיד, ויגבש הערכה עתידית להיקף הביקוש למעונות הצפוי בחמש השנים הבאות. כמו כן הוטל על הצוות לבחון דרכי פתרון נוספים לפער שבין הביקוש להיצע המקומות במעונות הרשות, ובמידת הצורך, לבינוי של מעונות נוספים. בנוסף נדרש הצוות לבחון דרכי גיוס כוח האדם איכותי לעבודה במעונות וייתחם לסוגים השונים ברצף המעונות: מעונות נעולים, הוסטלים, מעונות פתוחים וחלופות מעצר.
6. לצורך גיבוש המלצותיו, וקבלת מלוא המידע האפשרי התבקש הצוות להיפגש ולשמוע בין היתר נציגים מטעם פרקליטות המדינה, בתי המשפט לנוער, הסנגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי, עו"ס ראשית לחוק הנוער, מנהלת השירות לילד ולנוער ומנהל הדיוור הממשלתי.
7. על יסוד הקריטריונים שיבדקו והנתונים שיאספו, התבקש הצוות לגבש המלצות לתכנית רב-שנתית, לחמש השנים הקרובות, המיועדת לתת מענה הולם להיקף הביקוש הצפוי למעונות.
8. כן צוין כי ביום 31 בינואר 2019 חתם מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על כתב מינוי לעבודת הצוות, ובמסגרתו התבקש הצוות להעמיד המלצות כאמור עד ליום 31 ביולי 2019. עבודת הצוות הוארכה לבקשת יו"ר הצוות עד ליום 28 בנובמבר 2019. גם לאחר מועד זה המשיך הצוות לעבוד בניסיון לגבש המלצות. בסופו של יום, וכפי שיוסבר להלן, הצוות לא הצליח להגיע להסכמות, והודעה על סיום עבודת הצוות נמסרה לחבריו ביום 29 בינואר 2020 על ידי מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

9. מכאן מוגשת הודעת עדכון זאת (לאחר דחיות מועד שהתבקשו), במסגרתה יעדכנו המשיבים תחילה בדבר מצב התפוסה ורשימת ההמתנה במעונות הממשלתיים ברשות נכון להיום; ולאחר מכן יעדכנו בדבר סיום עבודת הצוות ומתווה שגובש בין משרד הרווחה למשרד האוצר לפיתוח רב-שנתי של חסות הנוער.

התפוסה במעונות הממשלתיים ורשימת ההמתנה

10. להלן יוצגו נתונים באשר למצב ההשמות במעונות הממשלתיים ורשימות ההמתנה הקיימות למעונות אלו. הנתונים שיוצגו הם נתונים חודשיים מחודש ינואר 2018 על פי פירוט וחלוקה לקטגוריות כדלקמן: מיטות זמינות להשמה ומושמים בפועל במעונות הממשלתיים; מצבת הממתינים בתחילת כל חודש; פירוט מצבת הממתינים כל חודש לפי מעון; מצבת מופנים בכל חודש.

11. בהקשר זה, נשוב ונזכיר (כפי שנמסר מטעם המשיבים בכתבי בית הדין הקודמים שהוגשו מטעמם) כי מחודש דצמבר 2017 החלו המשיבים לבצע רישום דיגיטלי של רשימות המופנים והממתינים ולקיים מעקב דיגיטלי שוטף אחר אופן הטיפול בהפניות, זמני הטיפול ועוד. בהמשך לכך, בראשית שנת 2019, לאחר מאמצים שהוקדשו ובשיתוף עם "ממשל זמין" ברשות התקשוב הממשלתית ואגף מערכות מידע במשרדי המשיבים, עלתה מערכת דיגיטלית מקיפה לניהול המופנים למסגרות הרשות השונות.

מערכת זו מאפשרת מדידה של הנתונים, מסייעת בקיום מעקב אחר כל מופנה, מסגרות קודמות בהם שהה, פרופיל המושם והתאמתו למסגרת הרלוונטית ברשות, כל זאת תוך שילוב וקבלת דיווחים שוטפים מכלל גורמי הטיפול הרלוונטיים. הנתונים שיוצגו להלן, מתבססים בעיקרם על המידע שנאסף במערכת הנ"ל. עתה לנתונים עצמם.

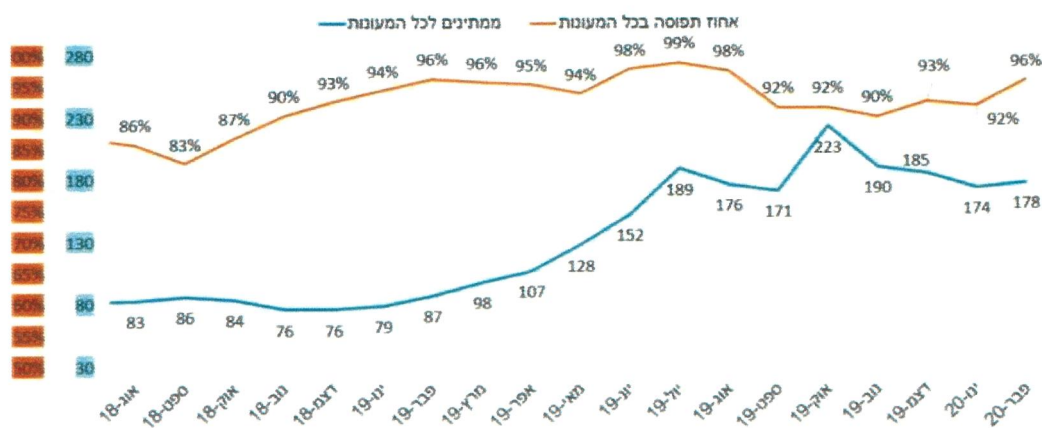
12. מיטות זמינות להשמה ומושמים בפועל במעונות הממשלתיים : על פי הנתונים שנמסרו מהמשיבים, ישנן 325 מיטות זמינות בכל המעונות הממשלתיים, כאשר בעת הנוכחית ישנם 312 מושמים בפועל. להלן פירוט חודשי של הנתונים:

מיטות זמינות להשמה ומושמים בפועל בכל המעונות (ממוצע מושמים חודשי)



13. מצבת הממתינים בתחילת כל חודש במהלך השנה האחרונה: על פי הנתונים שנמסרו מהמשיבים, נכון להיום ישנם כ- 178 ממתינים ברשימה, כאשר אחוז התפוסה הקיים למועד זה במעונות הממשלתיים עומד על כ- 96%. להלן פירוט הנתונים:

מצבת ממתינים בתחילת כל חודש



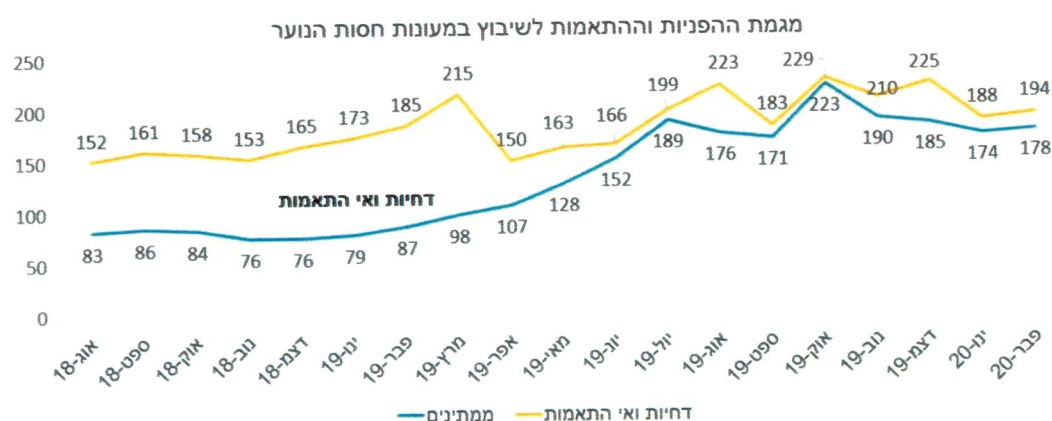
14. פירוט מצבת הממתינים כל חודש לפי מעון: בהמשך לנתונים שנמסרו לעיל בדבר מצבת הממתינים הכוללת, מצורף פירוט שנמסר מטעם המשיבים אשר מתייחס באופן פרטני למצבת הממתינים לפי כל מעון ומעון ברשות.

מצבת ממתנים בתחילת כל חודש לפי מעונות

חודש	אחזה	אל בוסתאן	בית הנער	גילעם	מסילה	מצפה ים	מנה חורש	גוף הרים	צופיה	כל המעונות
אוג-18	1	1	0	14	15	1	19	3	29	83
ספט-18	4	1	0	16	11	1	21	5	27	86
אוק-18	2	1	0	18	11	0	24	5	23	84
נוב-18	1	2	0	22	8	0	22	3	18	76
דצמ-18	1	5	0	21	9	0	21	3	16	76
ינו-19	1	6	1	23	9	0	22	4	13	79
פבר-19	1	7	2	29	8	1	21	3	15	87
מרץ-19	0	8	4	28	9	1	27	5	16	98
אפר-19	0	9	4	33	15	2	22	6	16	107
מאי-19	1	8	7	39	17	1	29	6	20	128
יונ-19	2	9	7	44	23	2	37	8	20	152
יול-19	1	10	9	44	25	2	66	5	27	189
אוג-19	2	10	9	44	24	1	52	13	21	176
ספט-19	5	2	9	44	25	1	58	2	25	171
אוק-19	2	5	11	46	27	9	76	17	30	223
נוב-19	2	3	2	49	22	9	65	10	28	190
דצמ-19	4	8	1	43	22	1	68	18	20	185
ינו-20	0	7	0	47	19	1	59	22	19	174
פבר-20	1	9	3	40	22	1	76	8	18	178

15. מצבת מופנים בכל חודש: נתונים אלו שנמסרו מהמשיבים מתייחסים למצבת הפניות שנמצאות בטיפול, מצבת הממתנים להשמה בפועל במעון ממשלתי, וסך הפניות שנמצאו לא מתאימות או נדחו מסיבות שונות. כך מהנתונים עולה כי נכון להיום, 194 פניות נמצאו כלא מתאימות או נדחו, וכ-16 פניות נמצאות כרגע בטיפול. להלן פילוח של הנתונים לפי חודשים:

מצבת מופנים בתחילת כל חודש



16. לסיכום, מצורפת טבלה המרכזת את כלל הנתונים ביחד: סטטוס המכסות, המושמים בפועל, אחוז התפוסה, הפניות בטיפול ומספר הממתנים ביחס לכל אחד מהמעונות הממשלתיים.

סטטוס מושמים ואחוזי תפוסה לפי מעונות עדכון נתונים 28 ינואר 2020

שם המעון	מיטות זמינות להשמה	מספר מושמים בפועל	אחוז תפוסה	מספר ממתנים
אחוזה	36	40	111.1%	1
אל בוסתן	24	24	100%	9
בית הנער	22	20	90.9%	3
גיל עם	44	36	81.8%	40
מסילה	33	34	103%	22
מצפה ים	24	23	95.8%	1
נווה חורש	60	58	96.7%	76
נוף הרים	22	23	104.5%	8
צופיה	60	54	90%	18
סה"כ	325	312	96%	178

סיום עבודת הצוות

17. כאמור לעיל, ביום 29 בינואר 2020 הודיע מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לחברי הצוות על סיום עבודת הצוות לאחר כ-11 חודשי עבודה, ולאחר שחברי הצוות לא הצליחו להגיע לכדי המלצות מוסכמות. מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הודיע כי בנסיבות אלו יהיה באפשרות כל אחד מחברי הצוות להגיש את מסקנותיו והמלצותיו האישיות על בסיס תובנותיו מעבודת הצוות, ביחס לנושאים בהם דן הצוות במהלך עבודתו כפי שפורטו בכתב המינוי.

בהתאם לכך, מסקנות והמלצות אלו, של חברי הצוות המעוניינים בכך, יוגשו למנכ"ל, בעת הקרובה.

מתווה משרד הרווחה ומשרד האוצר:

18. יצוין כי לאור המגמה המסתמנת לפיה חברי הצוות לא יצליחו להתכנס לכדי המלצות מוסכמות, הניע מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מספר שבועות לפני תום מועד עבודת הצוות המוארכת מהלך של התדיינות בין גורמי המקצוע במשרד לבין משרד האוצר, לצורך גיבוש מתווה רב-שנתי לרשות חסות הנוער, לשיפור תהליכי ההשמה והפיקוח במעונות הרשות, לצד הגדלת היצע המקומות, באופן שיותאם למאפיינים הייחודיים של אוכלוסיות היעד ובחלוקה הנדרשת. יובהר כי מתווה זה גובש שלא במסגרת עבודת הצוות ודיוניה ורק חלק מחברי הצוות היו שותפים לגיבושו.

19. המתווה שגובש, אושר על ידי הגורמים הנדרשים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים ובמשרד האוצר, והובא לפני השר הנכנס שאישר אותו ברמה העקרונית.

העתק מהמתווה מצורף ומסומן מש/1.

20. יצוין כי בהתחשב במגבלות התקציב ומשך הזמן הנדרש להקמת מסגרות חסות הנוער והמעונות הממשלתיים בפרט, הנהלת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים רואה במתווה האמור תכנית אב של המשרד לפיתוח רשות חסות הנוער בשנים הקרובות, ובכוונת המשרד להביאו לאישור במסגרת הסיכום התקציבי לשנת 2020 בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים.

21. אשר על כן, מוצע לאפשר למשיבים לשוב ולעדכן בעניין עד ליום 1 באוגוסט 2020 או עד למועד אחר כפי שיראה לנכון בית המשפט הנכבד.

22. הודעה זאת נתמכת בתצהיר מטעם מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ד"ר אביגדור קפלן.



רנאד עיד, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

היום, ח' בשבט תש"פ
03 בפברואר 2020

תצהיר

אני הח"מ, ד"ר אביאל קרליץ, מצהיר/ה בזאת כלהלן:

1. אני משמש/ת בתפקיד מנכ"ל משרד הבריאות, גנרל מנכ"ל משרד הבריאות
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה באמור בהודעת העדכון מטעם המשיבים בתיק בג"ץ 9511/17 (להלן – הודעת העדכון).
3. העובדות המפורטות בהודעת העדכון הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


חתימה

אישור

אני הח"מ, ד"ר אביאל קרליץ, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 3/2/2020 הופיע בפני מר/גב' אביאל קרליץ, המוכר/ת לי אישית, ולאחר שהוזהר/ה כי עליו/ה לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על התצהיר

ד"ר אביאל קרליץ, עו"ד
מ.ר. 44409

מש/1

העתק מהמתווה

מתווה חסות הנוער

1. מתווה הפתרון המוצע לבעיית רצף הטיפול וההמתנות בחסות הנוער יושבת על העקרונות הבאים:
 - א. מטרת הטיפול בחסות הנוער היא להשיב את הנער/ה לתפקוד תקין בחיק הקהילה.
 - ב. המענים הטיפולים יותאמו באופן מיטבי לנער/ה, ויעניקו לו/ה אופק טיפולי.
 - ג. על מנת להעניק את הטיפול המיטבי ולהשיב את הנער/ה לקהילה ייעשה שימוש מושכל ברצף המענים בחסות הנוער.
 - ד. השמה במסגרות נעולות הנה מוצא אחרון, ומשכך יש למעט את השימוש בהן ואת משכה למינימום הטיפולי ההכרחי.
 - ה. הגורם המפנה את הנער/ה לחסות הנוער וגורמי המטה בחסות כולם יחד וכל אחד לחוד יפעלו לשמירה על עקרונות א'-ד' לעיל לאורך הטיפול.
2. מתווה הפתרון הוא הוליסטי והיררכי. התקיימותם של כלל הרכיבים נדרשת על מנת להגיע למטרה הנדרשת, ולכן הוא אינו ניתן להפרדה או לחלוקה.

שלב א: פעולות בטווח הזמן הקצר לצמצום ההמתנות למעונות הממשלתיים

- חרף העובדה שבהיעדר הצעדים הארגוניים והמבניים עליהם יומלץ בהמשך, מקומות חדשים שייפתחו במעונות עשויים שלא לספק את המענה האופטימלי לממתינים, דחיפות העניין, זמינות המקומות, ומיידיות היישום האפשרית מצביעים על הצורך להרחיב את המקומות הזמינים כבר בשלב ראשוני זה. לכן, כפי שדווח לבג"ץ, על מנת לקצר את זמני ורשימות ההמתנה למעונות הנעולים באופן מידי, וכחכנה ליישום הצעדים הארגוניים והמבניים בהמשך, מוסכם כי:
3. בהמשך לדיווח קודם לבג"ץ, משרד הרווחה ישלים פתיחת 60 מיטות חדשות לנערים ונערות במעונות חסות הנוער עד לתום הרבעון הראשון של שנת 2020 לפי הפירוט הבא:
 - א. 36 מיטות לנערים במעון "בית הנער".
 - ב. 12 מיטות למערים במעון "מצפה ים".
 - ג. 12 מיטות לנערות במעון "מסילה".
 4. החלק המוקף חומה במעון "בית הנער" יוכרוז על ידי השר/ה כמעון נעול.
 5. משרד הרווחה יחל בשיפוץ והתאמת מעון "אחוזה" להקמת שתי קבוצות "מגן" נוספות לנערים מהמגזר הערבי במתחם הקיים והכל בכפוף לקיומו של מקור תקציבי. לכשיושלם השיפוץ, יוכרוז החלק המשופץ עבור קבוצות המגן כמעון נעול על ידי השר/ה. לאחר השלמת השיפוץ וההכרזה, המשרד ישקול הסבת קבוצת מגן אחת במעון נוף הרים (המיועד אף הוא לנערים מהמגזר הערבי) לקבוצת קידום.

שלב ב: חיזוק תשתיות הפיקוח הניהול והתקצוב לקראת הרחבת רצף המענים בחסות הנוער

הפתרון ארוך הטווח למצב חסות הנוער נטוע, כאמור, בהרחבת והעמקת תפיסת רצף המענים והתאמת הטיפול לנערים/ות. העמקת והרחבת רצף המענים בחסות הנוער דורש, בין היתר, את חיזוק מערכי הפיקוח והניהול התומכים בו מבעוד מועד. הנחת התשתית הטיפולית והפיקוחית הנאותה בשלב זה תאפשר לנתב את הנערים/ות למענה המתאים להם ביותר, לעקוב באופן אחראי ומלא אחר הטיפול הניתן להם לכל אורך השהות במסגרות חסות הנוער, ולוודא כי המקרים בהם ניתנות הפניות למענים טיפוליים הכוללים נעילה הם אך ורק המקרים בהם לא ניתן לספק כל מענה אחר. לשם כך, יש לחזק את אחריות הגורמים הקהילתיים לנערים/ות בחסות הנוער, להרחיב ולהעמיק את הפיקוח ולטייב את מנגנון ההפניות, לוודא כי הצווים השיפוטניים מהווים, במקרים בהם נדרש, חלק ממכלול הכלים הטיפוליים, ולהתאים את תשומות הטיפול במעונות למצבם הטיפולי של הנערים/ות. ליישום צעדים אלה מוסכם כי:

6. משרד הרווחה ינחה את העו"סים המטפלים ברשויות המקומיות ואת קציני המבחן, לפי העניין, כך שילוו את התהליך הטיפולי של הנער/ה לכל ארכו, ויהיו אחראים למעקב אחרי תהליך הטיפול והשיבה לקהילה. במקרה של השמה במסגרות חסות הנוער, הגורמים הרלוונטיים מהקהילה או קציני המבחן, לפי העניין, ישתתפו בוועדות הערכה המתקיימות במסגרות לכל אורך שהותה/ו של הנער/ה אותה הפנו במסגרות חסות הנוער. על משרד הרווחה להעמיד, ככל הניתן, לרשות העו"סים או קציני המבחן כלים טכנולוגיים שיסייעו להם להשתתף בוועדות אלו במידת הצורך.
7. משרד הרווחה יבחן את היחס ואת הסדרת הסמכויות שבין ועדות תכנון טיפול והערכה לבין ועדות ההערכה ולבין הממונה על המעונות, ביחס למושגים במסגרות חסות הנוער, לרבות קביעת התכנית הטיפולית, משך זמן הטיפול, מסגרת המשכית וכו'.
8. כחלק ממעורבות הרשות המקומית בטיפול בקטין ומתוך מטרה להשיבו לקהילה, משרד הרווחה יפעל מול מרכז השלטון המקומי לעדכון תע"ס 15.1 כך שתוטל על הרשויות המקומיות חובת מימון תואם (מצ'ינג) כמקובל גם על כל השמה במערך חסות הנוער מכח צו טיפול והשגחה וכל השמה ללא צו. המימון התואם עבור השמה במעונות הממשלתיים יגלם את החלק היחסי בכלל עלויות הפעלת המעונות (לרבות עלויות הפעלת הקבוצות ותחזוקת המעון) וייקבע בתיאום עם משרד האוצר.
9. משרד הרווחה יעדכן את נהלי העבודה של המסגרות הפועלות בחסות הנוער כך שלאחר קליטת כל נער/ה יחויבו המסגרת ו-ועדת ההערכה להכין תכנית טיפול מקיפה הכוללת, בין היתר, את שלבי הטיפול וההתקדמות בו, את משך הטיפול הצפוי, ואת מסגרת ההמשך הצפויה. מעורבות הקטין והוריו בגיבוש תכנית הטיפול ובהחלטת הוועדה תעשה בהתאם להוראת התקנות. החלטת ועדת הערכה תימסר לגורם המפנה. התכנית הטיפולית תדווח במערכת הממוחשבת של חסות הנוער, תוך שמירה על כללי החיסיון ביחס לנערים/ות.

10.

- א. משרד הרווחה יעדכן את הנהלים הרלוונטיים כך שוועדות ההערכה במעונות הממשלתיים ארוכי הטווח יתכנסו לראשונה בתוך חודש ימים ממועד כניסת הנער/ה למעון ולאחר מכן בתדירות שתיקבע על ידי ועדת ההערכה בהתאם למצב הילד, שתהיה לכל הפחות אחת לשישה חודשים.

בסמכות ובאחריות ועדת הערכה לדון ולקדם את התהליך הטיפולי של הנער/ה, לשנות את המלצתה מעת לעת גם באשר למשך הטיפול במעון ולעדכן את התכנית הטיפולית, הכל בהתאם לטובת הנער/ה.

ב. בנוסף להתכנסות ועדות ההערכה, לצורך מעקב אחר מצבו של הנער/ה והתקדמות התכנית הטיפולית והצורך בהמשך שהיית הנער במעון, ידון עניינו של הנער/ה בין העו"ס המטפל במעון והגורם המפנה בתדירות שלא תפחת מאחת לשלושה שבועות. ככל שיעלה הצורך יובא עניינו של הנער/ה לדיון נוסף בוועדות הערכה.

ג. על הגורם המפנה לקיים מפגש עם הנער/ה לפחות פעם אחת בתקופה שבין מועדי התכנסות ועדות ההערכה בעניינו.

ד. על מפקח ההשמה המחוזי לעקוב אחר מצבם של הנערים/ות במעון, התקדמות התכנית הטיפולית והצורך בהמשך שהיית הנער/ה במעון. ככל שיהיה צורך ועל פי שיקול דעתו, ישתתף בדיון התקופתי אודות עניינו של הנער/ה, כמפורט בס"ק ב' לעיל או יזום קשר בדרך אחרת עם אחד מהגורמים הרלוונטיים.

ה. בסמכות הגורם המפנה, מנהל המעון, והמפקח המחוזי על ההשמה, כולם יחד וכל אחד לחוד, לדרוש את כינוסה של ועדת ההערכה במעון הממשלתי תוך לא יותר משלושה שבועות מרגע הבקשה, במקרה בו מי מהם מתרשם כי יש בסיס מקצועי וטיפולי לשנות, לקדם, או לדון מחדש בעניינו של הנער/ה.

11. מערך הפיקוח על חסות הנוער יורחב כך שיכלול מעתה, בנוסף למפקחת ההשמות הארצית, ארבעה מפקחי השמות מחוזיים, אשר יהיו כפופים מקצועית לממונה על המעונות (וימונו על ידי השר כמפקחים בהתאם להוראות סעיף 43 לחוק הנוער (שפיטה וענישה)) וכפופים מנהלית לממונה המחוזי על תקן חוץ-ביתי. תוספת תקני כ"א תעשה בכפוף לקיומו של מקור תקציבי.

12. משרד הרווחה ידאג לעגן את סמכותם ואחריותם של המפקחים החדשים כך ש:

א. למפקחים בלבד תעמוד הסמכות וההרשאה להעביר הפניות למעונות חסות הנוער אל מפקח ההשמות הארצי באמצעות המערכת הממוחשבת. המפקחים יעשו זאת לאחר היוועצות עם הגורם המפנה – עו"ס לחוק נוער, עו"ס בקהילה, או קצין/ת מבחן – ובסמכותם לקיים היוועצות עם גורמים רלוונטיים נוספים בטרם יעשו כן. הגורמים המפנים יגישו למפקח ההשמה המחוזי בקשות להפניה למסגרות חסות הנוער, אליהן יצורף מכלול החומר הרלוונטי לעיונו.

ב. במצבי חירום תופעל פרוצדורה למענה מידי, בהתאם להנחיות שיקבעו ויפורסמו בנושא זה.

ג. למפקחים תואצל הסמכות להפנות נערים ונערות למגוון המענים בחסות הנוער למעט המעונות הממשלתיים. היה ויחליט המפקח המחוזי שיש צורך להמליץ על הפניה למעון ממשלתי או במקרה שהמפקח המחוזי יתקשה להכריע בנוגע להפניה האופטימלית, תעבור ההחלטה לאחריות מפקחת ההשמות הארצית.

ד. במקרה של הפניה למעון ממשלתי, מפקחי ההשמה המחוזיים בהיותם חברים בוועדות ההערכה, ינחו על המשך תהליך הטיפול בנער/ה, תוך שימת דגש על חזרתו/ה המהירה לתפקוד תקין בקהילה כך שתקופת הטיפול בתנאי נעילה תצומצם למינימום הנדרש. לשם כך, ישתתפו מפקחי ההשמות

- המחוזיים באופן פעיל בוועדות ההערכה המתקיימות במעונות הממשלתיים. משרד הרווחה יעמיד, ככל הניתן, לרשות המפקחים כלים טכנולוגיים שיסייעו להם להשתתף בוועדות הללו.
- ה. בנוסף לכל האמור לעיל, מפקחי ההשמה המחוזיים יוגדרו כמפקחים האחראים על המעונות הממשלתיים של חסות הנוער לכל דבר ועניין, בהתאם לחלוקה פנימית ביניהם שיקבע המשרד.
13. על מנת להיטיב את התאמת הטיפול לנערים/ות, הכשרת מפקחי ההשמה המחוזיים תכלול בין היתר היכרות מקיפה ופרטנית עם כלל המסגרות בחסות הנוער, על מאפייניהן הייחודיים ותחומי ההתמחות של כל אחת מהן. כמו כן, יתעדכנו המפקחים באופן שוטף במצב המסגרות והתפוסה בהן ובמאפייני הנוער המושם בהן בכל נקודת זמן.
14. במקרים בהם ועדת תכנון טיפול והערכה המליצה על הוצאת הנער/ה ממשמורת האחראי עליו/ה בצו טיפול והשגחה למסגרת של חסות הנוער, משרד הרווחה ינחה את העו"סים לחוק נוער להעביר את החומר בעניינו של הנער/ה למפקח ההשמה המחוזי של חסות הנוער על מנת שייבחן את סוג המסגרת המומלצת של חסות הנוער עבור הנער/ה (בכפוף להסכמות בנושא עם הנהלת בתי המשפט, כמפורט בסעיף 15 להלן).
- א. מפקח ההשמה יעביר לעו"ס לחוק הנוער התייחסות מנומקת בכתב, בה יצוין האם יש להפנות את הנער/ה למסגרת של חסות הנוער או לאו וכן לסוג המסגרת המומלצת ומועד קליטה מוערך.
- ב. התייחסות זו תוגש על ידי העו"ס לחוק הנוער לביהמ"ש בהליך לקביעת דרכי טיפול המתנהל בעניין הנער/ה.
- ג. התגלעה מחלוקת בין עמדת מפקח ההשמה המחוזי לבין הגורם המפנה באשר להתאמת הנער/ה למסגרות חסות הנוער, המחלוקת תובא להכרעה משותפת של מפקח ההשמה המחוזי והעו"ס המחוזי לחוק הנוער. על אף האמור לעיל, ככל שהמחלוקת היא לגבי התאמה לכניסה למעון ממשלתי, המחלוקת תובא להכרעה משותפת של מפקח ההשמות הארצי ועו"ס ראשי לחוק הנוער.
15. משרד הרווחה יבוא בדברים עם הנהלת בתי המשפט ועם גורמים רלוונטיים נוספים לשם השגת הבנות לכך שהצווים שיינתנו בעתיד יהיו צווים המציינים את סוג המסגרת הנדרשת להשמה במערך המענים של חסות הנוער, ולא למסגרת ספציפית. זאת לאור העובדה שהצווים מהווים, בין היתר, כלי תומך טיפול בעבודת גורמי הטיפול. מתן צו למעון ספציפי או מענה מסוים עלול במקרים מסוימים לצמצם את הגמישות הטיפולית והניהולית של גורמי המקצוע, ועלול להקשות במתן המענה המיטבי, במהירות הרבה ביותר, ולכן מוצע לצמצם השימוש בצווים דוגמת אלה.
16. השמה במערך המענים שאינם בתנאי נעילה בחסות הנוער תוכל להיעשות גם בלא צו, בהינתן שהפרופיל הטיפולי של הנער/ה מתאים לטיפול במסגרת זו.
17. בכדי להתאים את תשומות הטיפול והתעריך המשולם למפעילים בגין כל מושם במעונות הממשלתיים למצב הנערים/ות, משרד הרווחה יגבש מספר פרופילים בהתאם למדדים קשיחים ומדידים ביחס לנער/ה ולמצבו/ה בעת הכניסה למעון ממשלתי, על פי העקרונות המפורטים להלן:
- א. ההתקשרויות עם מפעילי המעונות הממשלתיים יעודכנו כך שהתשלום יהיה בגין כל מושם (כמקובל במרבית שירותי הרווחה) חלף תשלום בגין כל קבוצה, כפי שמשולם כיום.

- ב. ייקבעו מספר פרופילים גנריים לנערות/ות המופנים למעונות הממשלתיים על בסיס קריטריונים שייקבעו (כגון: מין, גיל, סוג הצו וכו'). מובהר כי קריטריונים אלו אינם מחייבים ומצויינים במסמך זה עבור ההמחשה בלבד).
- ג. לכל פרופיל גנרי שייקבע יוצמד תעריך דיפרנציאלי המתחלק לפי תקופות השעות, כאשר כל תקופה תהא מבוססת על שלבי התכנית הטיפולית, כפי שנקבעו על ידי גורמי המקצוע במשרד.
- ד. תקופות השעות והתעריך הדיפרנציאלי בגין כל תקופה, ייקבעו על בסיס הנתונים הקיימים ביחס לנערים/ות בעלי אותו פרופיל, המצויים בידי המשרד.
- ה. התעריפים יגובשו בשיתוף עם אגף התקציבים באוצר ויאושרו בוועדת תעריפים של משרד הרווחה.
18. בנוסף להטמעת המודל התעריפי החדש כמפורט בסעיף 17 לעיל, משרד הרווחה ואגף התקציבים במשרד האוצר יגבשו מתווה תקצוב התואם את שלבי הטיפול ואת החזרה לקהילה גם עבור תקציב התפעול השוטף של המעונות.
19. משרד הרווחה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר ואגף כלכלה וחברה במשרד ראש הממשלה, יגבש מערך מדדים סטנדרטי להערכת תפקודם של מעונות נעולים לטווח ארוך, מעונות אבחוניים ומסגרות פתוחות בחסות הנוער. המשרד יפקח וימדוד באופן שוטף את תפקוד המסגרות לפי הפרמטרים שיבחרו עבור כל סוג מסגרת.

שלב ג: חיזוק רצף המענים לנוער הסובל מתחלואה כפולה

- כיום, רצף המענים בחסות הנוער אינו מספק מענה טיפולי ייעודי לנערים בעלי פרופיל טיפולי של חסות הנוער, הזקוקים לטיפול בנעילה, וסובלים במקביל מתחלואה נפשית, מהתמכרות פעילה, או מהנמכה קוגניטיבית. כשהשלמה לרצף המענים הקיימים במשרד עבור אוכלוסיות אלה ומתוך הכרה בדחיפות הקמת המסגרות הנעולות עבורן, לאחר השלמת הצעדים המנויים בשלב ב' המבטיחים את התאמת הטיפול בתנאי נעילה לנערים/ות מאוכלוסיות אלו, מוסכם כי:
20. למערך המענים בחסות הנוער יתווספו 24 מיטות בתנאי נעילה לנערים ולנערות בעלי פרופיל טיפולי של חסות הנוער, הסובלים במקביל מהתמכרות. התקציב לבינוי וקצב הבינוי יהיה כפוף לקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים בעת בניית התקציב הבא.
21. למערך המענים בחסות הנוער יתווספו 12 מיטות בתנאי נעילה לנערים בעלי פרופיל טיפולי של חסות הנוער, הסובלים במקביל מהנמכה קוגניטיבית. התקציב לבינוי וקצב הבינוי יהיה כפוף לקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים בעת בניית התקציב הבא.
22. למערך המענים בחסות הנוער יתווספו 12 מיטות בתנאי נעילה לנערים בעלי פרופיל טיפולי של חסות הנוער, הסובלים במקביל מתחלואה נפשית. התקציב לבינוי וקצב הבינוי יהיה כפוף לקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים בעת בניית התקציב הבא.

שלב ד: השלמת רצף המענים לטיפול בנערים/ות

מעריך חסות הנוער מורכב ממגוון רחב של מענים ומסגרות. המסגרות מתאפיינות בשונות לא מעטה בפרמטרים רבים, כגון: קהל היעד, הגישה הטיפולית, השיטה הטיפולית ועוד. רק שימוש מושכל בכל מגוון המענים יבטיח את הטיפול המיטבי בנוער. שימוש כזה יכול להיעשות רק על בסיס חיזוק התיאום והמעבריות לאורך רצף המענים בחסות הנוער, התלויים בהשלמת הצעדים לחיזוק הטיפול והפיקוח המנויים בשלב ב'.

בנוסף, בטרם הרחבת המענים הטיפוליים בתנאי נעילה יש להבטיח כי בכל עת עומדת לנערים/ות הנמצאים במעונות הממשלתיים או בפתחם האפשרות לקבל טיפול מקיף, המתאים באופן אופטימלי למצבם, ואינו בתנאי נעילה. שמירה על מגוון מספק של מענים לאורך הרצף הטיפולית היא ערובה לטיפול מיטבי ולצמצום השימוש בנעילה למינימום הטיפולי ההכרחי. לצד ההגנה על זכויות הנוער, השימוש ברצף המענים צפוי גם לצמצם את מספר ההמתנות ואת זמן ההמתנה למעונות נעולים, ולאפשר לצוותי המעונות הממשלתיים מגוון רחב של אפשרויות למסגרת טיפולית המשכית המתאימות לטיפול בנער ללא שימוש בטיפול בתנאי נעילה.

בהתאם לכך, על מנת להביא לידי יישום מלא של הרחבת רצף המענים וטיוב הטיפול, מוסכם כי בהמשך לשלב ב':

23. משרד הרווחה יפרסם פירוט כל מסגרות חסות הנוער, שיכלול פרטים כגון סוג מסגרת, מיקום, שם המפעיל, מספר מיטות, קהל יעד, מאפיינים יחודיים ועוד, למעט ביחס למסגרות בהן ימצא שיש בחשיפה זו פגיעה בפרטיות או פגיעה אחרת בקטינים.
24. משרד הרווחה יחל בגביית המימון התואם (מצי"ג) מהרשויות המקומיות בפועל, בהתאם להוראות תע"ס 15.1, בין אם בנוסח הקיים כיום ובין אם בנוסח שיעודכן כמפורט בסעיף 8 לעיל.
25. הפנימיות וההוסטלים הכוללניים בחסות הנוער יקלטו קטינים גם בצו פיקוח מעצרים, ויהיו חלופות מעצר כחלק אינהרנטי מכלל מסגרות החסות, זאת בנוסף להפעלת חלופות מעצר מוסדיות ייעודיות.
26. על מנת לספק רצף טיפולי גם בתוך המעון הנעול, ובכדי לאפשר לנערים להתקדם בתוכו, מעונות ממשלתיים נעולים יכללו לכל הפחות קבוצת קידום אחת, למעט המסגרות המנויות בשלב ג' ("תחלואה כפולה").
27. ההשלכות הנובעות מסגירת מסגרת של חסות הנוער מורכבות יותר מאשר סגירת מסגרות אחרות. על כן, על אף שהסכמי ההתקשרות מאפשרים הפסקת התקשרות עם ספק תוך מתן הודעה מוקדמת של 30 ימים מראש, הפסקת התקשרות עם ספק של חסות הנוער, לרבות בתום תקופת חידוש התקשרות ובתום תקופת המכרז, תיעשה בהודעה מוקדמת של 60 יום מראש בטרם מועד סיום ההתקשרות המתוכנן ולאחר פגישה עם נציגי המפעיל שתתקיים קודם למתן ההודעה המוקדמת. על אף האמור לעיל, במקרים חריגים, סגירת מסגרות תתאפשר מוקדם יותר בכפוף לאישור המנכ"ל ולאחר היועצות עם הלשכה המשפטית.
28. על מנת שהרחבת רצף המענים תבטיח את התאמת הטיפול למטופל ואת צמצום הנעילה למינימום ההכרחי, ולא תרחיב את השימוש בנעילה בשלב הראשון, לא זו בלבד שיש להשלים את כלל הצעדים המנויים לעיל בטרם התחלתה, אלא יש לבצעה באופן היררכי על פי הסדר הבא:

29. על מנת להרחיב את מגוון המענים העומדים בפני הנערה וגורמי הטיפול, ועל מנת לספק אלטרנטיבות רבות ככל האפשר לטיפול בתנאים של נעילה, בנוסף על 9 הפנימיות הפועלות כיום תובאנה בפני ועדת המכרזים של משרד הרווחה בקשה לפרסום מכרזים חדשים להפעלת פנימיות חדשות כך שתוספת המקומות לסוג מסגרות זה תעמוד על 108 מקומות נוספים; אשר לחלופת המעצר הפעילה כיום תובא בפני ועדת המכרזים בקשה לפרסום מכרזים חדשים לצורך הפעלת חלופות מעצר מוסדיות חדשות כך שתוספת המקומות לסוג מסגרות זה תעמוד על 40 מקומות נוספים (כולל מסגרת חלופת מעצר המיועדת לנערים מהמגזר הערבי); אשר להוסטלים הכוללניים, בנוסף ל-8 הפועלים כיום, תובא בפני ועדת המכרזים בקשה לפרסום מכרזים חדשים לצורך הפעלת הוסטלים כוללניים נוספים כך שתוספת המקומות לסוג מסגרות זה תעמוד על 48 מקומות נוספים. מובהר כי בקשות הארכת התקשרויות קיימות ופרסום מכרזים חדשים תהיינה בכפוף לאישור ועדת המכרזים ובכפוף להוראות כל דין ובכלל זה ההוראות הנוהגות לגבי קיומו של תקציב המשכי. למען הסר ספק, אין באמור בסעיף זה בכדי לקבוע לגבי המשך התקשרויות להפעלת מסגרות אחרות כאלו או אחרות בחסות הנוער.
30. משרד הרווחה יפתח פנימיות והוסטלים כוללניים נוספים, בין אם בדרך של מכרז חדש ובין אם בדרך של עיגון האפשרות לדרוש תוספת מקומות במהלך תקופת ההתקשרות על פי תנאי המכרז ובין אם בדרך אחרת והכל בהתאם לדיני המכרזים, בהינתן ששיעור התפוסה בכל אחת מסוגי המסגרות הנ"ל יעלה על 85% מהמכסה הקבועה בהתקשרויות לאורך 45 יום ברצף וזאת בהתאם ובכפוף למגבלות התקציב. ההרחבה כאמור, תיעשה ככל הניתן בטווח זמן של עד שלושה חודשים מתום 45 יום הנ"ל.
31. במהלך שנת 2020, ועד לתחילת הפעלתן בפועל של המסגרות האמורות בסעיף 29 והתייצבות מחדש של השמת הנערים/ות במגוון המענים על רצף המענים בחסות הנוער, כל אחד ואחת לפי המענה המתאים לו/ה ביותר (המאוחר מביניהם), ימנע משרד הרווחה מסגירת מסגרות בחסות הנוער ביוזמתו, ויפעל להארכת ההתקשרויות הקיימות. במקרים חריגים, סגירת מסגרות בחסות הנוער במהלך תקופה זו תיעשה באישור מראש של מנכ"ל המשרד בלבד. כמו כן, שינוי במודל ההפעלה של אחד מסוגי המסגרות של חסות הנוער במהלך תקופה זו, יעשה לאחר היוועצות עם אגף התקציבים. מובהר כי בקשות הארכת התקשרויות קיימות ופרסום מכרזים חדשים תהיינה בכפוף לאישור ועדת המכרזים ובכפוף להוראות כל דין ובכלל זה ההוראות הנוהגות לגבי קיומו של תקציב המשכי.
32. משרד הרווחה יפרסם מכרז חדש/יעדכן את המכרז הקיים להפעלת המעונות, כך שישקף את השינויים המפורטים בסעיף 17 לעיל בפועל, ויעבור לשיטת תשלום לספקי השירות בהתאם למספר המושבים חלף המצב כיום בו התשלום ניתן על פי מספר הקבוצות. פרסום מכרז חדש או הרחבה של התקשרות קיימת יהיה בכפוף לאישור ועדת המכרזים של המשרד, כאמור לעיל.
33. מתוך הכרה כי ניתן לצמצם את הנעילה בתקופת האבחון עבור חלק מנערי/ות חסות הנוער, משרד הרווחה יגבש מודל אבחוני חדש שאינו בתנאי נעילה, על בסיס מודל המסגרות הפתוחות בחסות הנוער, ויביא בפני ועדת המכרזים בקשה לפרסום מכרז להפעלתו. בנוסף, יפתח משרד הרווחה מודל אבחון מקוצר גם במידה ונדרש אבחון בתנאי נעילה במסגרת ממשלתית, זאת על מנת לאפשר נעילה לזמן קצר מ-70-90 יום במקרים שמאפשרים זאת.

34. בהשלמת רצף המענים כנ"ל יש, בכדי לקדם את הפתרון לבעיית ההמתנות הקיימות בנקודת זמן זו. יחד עם זאת, הגידול הצפוי באוכלוסייה מחייב להיערך גם להרחבת המענים הנעולים, ולכן בתום השלמתו ובהמשך אליה:
35. למערך המענים בחסות הנוער יתווספו 36 מיטות בתנאי נעילה לנערות בעלות פרופיל טיפולי של חסות הנוער. התקציב לבינוי וקצב הבינוי יהיה כפוף לקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים בעת בניית התקציב הבא.
36. לאחר השלמת תוספת המיטות לעיל, יתווספו למערך המענים בחסות הנוער יתווספו 36 מיטות בתנאי נעילה לנערים בעלי פרופיל טיפולי של חסות. התקציב לבינוי וקצב הבינוי יהיה כפוף לקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים בעת בניית התקציב הבא.
37. יישום מתווה זה כפוף להמשך שיטת הפעלת המעונות הממשלתיים באמצעות מיקור חוץ.
38. הצעדים המנויים בסעיפים 3,5,11,17,18,20,21,22,29,30,32,33,35,36 מצריכים העמדת מקור תקציבי לביצועם. לאור זאת שמתווה זה סוכם בתקופה של תקציב המשכי, הרי שעד לאישור תקציב המדינה לשנת 2020 כל האמור במתווה זה וכל ההקצאות התקציביות המופיעות בו כפופות להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולמנגנוני האישורים שנקבעו ליישומו, ובכלל זה, להוראות סעיף 49ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולהוראת תכ"מ 1.2.0.6 בעניין "פעילות כאשר התקציב אינו מאושר במועד".

נחתם היום, 29 בפברואר 2024.

**בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים**

עת"מ 24-02-68533

בעניין:

דנאל אדיר יהושע בע"מ ח.צ. 52-003756-5

מרחוב אבא הלל 12, רמת-גן
באמצעות ב"כ עוה"ד דן פרידמן (מ.ר. 19831) ו/או יואב זטורסקי (מ.ר. 48851)
ו/או עוז קינן (מ.ר. 78491) ממשד פרידמן, יונגר ושות', עורכי-דין
דרך מנחם בגין 144 (מגדל מידטאון, קומה 38), תל אביב
טל': 03-6114977; פקס: 03-6114978
דוא"ל: office@fylaw.co.il

העותרת

- נ ג ד -

מדינת ישראל - משרד הרווחה והביטחון החברתי

באמצעות פרקליטות מחוזי ירושלים (אזרחי)
רחוב מח"ל 7, ירושלים
טל': 073-3920000; פקס: 02-6468053
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

המשיב

עתירה מנהלית

מוגשת בזאת עתירה מנהלית מטעם העותרת, דנאל (אדיר יהושע) בע"מ (להלן: "דנאל"), במסגרתה מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הסעדים שלהלן:

א. להורות למשיב, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן גם: "משרד הרווחה"), לשנות את תנאי מכרז פומבי מספר 118/2023 ל"הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית" (להלן: "המכרז") שפורסם על ידו, באופן שבו התמורה המשולמת בהתקשרות מושא המכרז לא תהיה גרעונית ותכלול רווח סביר בשיעור של 4% כמפורט להלן ובחוות הדעת המצורפת כנספח 16 לעתירה;

ב. להורות למשרד הרווחה לבטל את תנאי הסף המפלה שנכלל בפרק אמות המידה שבמכרז, המאפשר למשרד הרווחה לפסול מציע שקיבל ציון נמוך באמת המידה של ניסיון קודם עם משרד הרווחה, וכן לקבוע אמות מידה זהות ושיוויוניות לכלל המציעים הפוטנציאליים במכרז, באופן שלא יפלה לרעה את דנאל, הן ביחס לאמות המידה עצמן והן ביחס לניקוד שניתן למציעים השונים עבור כל אמת מידה.

ג. להורות למשרד הרווחה לתקן תנאים במכרז אשר פוגעים בבני הנוער אשר זקוקים לשירותים מושא המכרז ובעובדי המעונות הממשלתיים ובפרט בקבוצת המדריכים אשר אמורים לספק מטעם הזוכה שירותים אלה כמפורט להלן, לרבות:

(1) **שינוי מודל התשלום** הדיפרנציאלי חזרה למודל התשלום הקבוצתי כקבוע במכרז הקודם;

(2) **ביטול חלוקת השוק** בין הזוכים באמצעות הגדרת ארבעה אשכולות שניתן לזכות רק באחד מהם וחלף זאת לקבוע מנגנון תחרותי במכרז המאפשר למפעילים האיכותיים ביותר להפעיל מספר גדול יותר של מעונות (יותר מאשכול אחד);

(3) החזרת התנאי הקיים במכרז הקודם של **תשלום שכר של 30% מעל שכר המינימום למדריכים** ;

(4) קביעת **חובה** על הזוכה בכל מעון **לקלוט את העובדים הקיימים** באותו מעון ולשמור על תנאי העסקתם (תוך תקצוב העניין בהתאם), או לחלופין לקבוע אמת מידה במסגרתה **נדבך עיקרי** בניקוד ההצעות במכרז יהיה התחייבות המציע לעשות כן ;

(5) הותרת ההסדרים שבמכרז הקודם המאפשרים **משמרת "ארוכה"** (מ- 16:00 עד 9:00) או **משמרת שבת** לעובדים שומרי שבת (מכניסת שבת ועד יציאת שבת), אשר מאפשרים אספקת שירות איכותי לנוער בסיכון תוך שמירה על תנאי העסקה הללו של המדריכים ומניעת אפליה של מדריכים שומרי שבת ופגיעה בהם .

ד. להורות למשרד הרווחה לתקן את תנאי המכרז הכוללים **אפליית עובדים מבוגרים** וזאת באמצעות מתן מענקים לעידוד העסקת עובדים חדשים מתחת גיל 30 על פני עובדים מבוגרים, בניגוד לדין.

ה. להורות למשרד הרווחה לספק למציעים הפוטנציאליים **פרטים מהותיים** שנשמטו מהמכרז ואשר דרושים להם לצורך הגשת הצעה מיודעת ומושכלת, ובכלל זאת עלות העסקת העובדים הקיימים במעונות הממשלתיים, הדרך בה חושב הסכום בסך 2,500 ₪ שנקבע כתמריץ לקליטתם והמשך העסקתם באותם תנאים ופירוט מלא של מנגנון התאמה של תקן כוח האדם ו/או מנגנון שיפוי במקרה של **תפוסה חלקית** בקבוצות אותן יפעילו הזוכים במכרז.

ו. להאריך את המועד להגשת הצעות למכרז כך שזה יחול 45 יום לאחר תיקון הוראות המכרז בהתאם לסעדים א'-ה' לעיל ;

ז. ליתן כל צו או החלטה אחרים אשר הוא רואה לנכון בנסיבות העניין ואשר יאפשרו לקיים את הוראות המכרז (המתקנות) וביצועו באופן שוויוני והוגן בהתאם לדיני המכרזים ;

בנוסף יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את משרד הרווחה בהוצאות דנאל בגין עתירה זו וכן בשכ"ט ע"ד.

הערות :

א. בד בבד עם הגשת עתירה זו מוגשת בקשה למתן צווי ביניים וצווים ארעיים. הואיל ונספחי הבקשה הנ"ל ונספחי עתירה זו זהים, ועל מנת לא להכביד על תיק בית המשפט ואלא אם בית המשפט הנכבד יורה אחרת, יצורפו הנספחים לבקשה הנ"ל בלבד, ובית המשפט מתבקש לראות בהם כאילו צורפו גם לעתירה.

ב. ההדגשות בציטוטים שלהלן הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין מפורשות אחרת.

ואלה נימוקי העתירה:

א. מבוא

1. עסקינן במכרז **מורכב, בהיקף משמעותי ביותר** וחשוב מכל – מכרז בעל **חשיבות אדירה** באשר הוא עוסק הלכה למעשה בחייהם של בני נוער (קטינים) הזקוקים לשהייה במסגרות חוץ ביתיות מסיבות שונות, לרבות בשל עבריינות, סטייה חברתית ובשל הצורך להגנה על חייהם. יצוין, כי ההשמה במעונות מושא המכרז נעשית על-פי צו בית משפט (מכוח הוראות חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 ומכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960). יודגש, כי מסגרת המעונות הממשלתיים הינה מסגרת ייחודית במשרד הרווחה, שכן מעונות אלה מופעלים באופן משותף על ידי מפעיל חיצוני ומשרד הרווחה, אשר עובדיו (עובדי מדינה) מהווים את שדרת הניהול של המעונות. עובדי המדינה כאמור הם – ורק הם – הגורמים היחידים להם הסמכות להחליט על כניסה ויציאה של בני נוער ממעונות אלה ומעבר בין הקבוצות במסגרתם. עובדים אלה אף אחראיים על אספקטים תפעוליים מהותיים רבים במעונות, ובכל מקרה להם "המילה האחרונה" והחלטתם היא זו שקובעת (אף אם המפעיל מציע או סבור אחרת). אי לכך, יש לבחון את המכרז בפרספקטיבה זו, ולא תוך השוואתו למכרזים של מסגרות אחרות במשרד הרווחה, שאינן דומות למעונות הממשלתיים (ומכאן, כפי שנראה להלן, ברור מאליו כי טיעונים רבים שמעלה משרד הרווחה בקשר לשינויים שבוצעו במכרז – פשוט אינם רלוונטיים).
2. למעשה, עתירה זו עוסקת, לכל דבר ועניין, **בחיי אדם**. לא יעלה על הדעת שבמכרז חשוב זה יתקיימו פגמים כלשהם, לא כל שכן פגמים **יסודיים ומהותיים המשפיעים באופן ישיר על איכות השירות שינתן על ידי הזוכים במכרז, תוך פגיעה קשה בבני הנוער הזקוקים לשירות מושא המכרז, פגיעה במפעיל ועובדיו המסורים ופגיעה באינטרס הציבורי**. ויודגש, מכרז זה משנה **באופן מהותי את מודל ההפעלה הקיים והמופעל לפי המכרז הקודם (כהגדרתו להלן)**, כאשר במסגרתו שונה מודל התשלום ממודל תשלום קבוצתי למודל תשלום דיפרנציאלי, וזאת בניגוד ובסתירה למסקנות שגובשו במחקר מעמיק שבוצע על ידי גורמים מקצועיים מומחים עבור המכרז, לבקשת משרד הרווחה עצמו, ופרסמו חודשים בודדים לפני פרסום המכרז (להלן: "מחקר הגורמים המקצועיים").
3. בנוסף לשינוי מודל התשלום כאמור, הסדרים עיקריים נוספים במכרז, כמו ביחס לשימור ההון האנושי במעונות הממשלתיים, נקבעו באופן המנוגד וסותר את מחקר הגורמים המקצועיים – ונראה כי דחיית ההמלצות נועדה אך ורק **לשם חסכון כספי והפחתת העלויות של משרד הרווחה בהפעלת המעונות וזאת על חשבון קידום, טיפול ושיקום של הנוער בסיכון**, דהיינו: **תוך פגיעה למעלה מן הצורך ובאופן בלתי סביר בתכלית המכרז ובאינטרס הציבור**.
4. עניינו של המכרז קא עסקינן בהפעלת קבוצות שתכליתן קיום תוכניות חינוכיות וטיפוליות במסגרת מעונות סגורים ממשלתיים **"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"** (כלשון מפרסם המכרז), וזאת באמצעות כוח אדם מקצועי ומיומן שיועסק על ידי הזוכה (להלן: "השירותים"). יצוין, שדנאל מספקת כיום למשרד הרווחה שירותים דומים לשירותים מושא המכרז, וזאת מכח מכרז קודם שנערך בו זכתה.

5. עניינה של העתירה זו בלא פחות **מחמישה** פגמים **שאינו יסודיים מהם** הקיימים במכרז, אותם מתבקש בית המשפט הנכבד לרפא:

5.1. **הפגם הראשון** הוא, כי המכרז דנא הינו **מכרז גירעוני מיסודו**, קרי: התמורה המשולמת בו לזוכים במסגרת ההתקשרות בו, בהגדרה, **נמוכה מעלויות נותן השירות**. בנוסף, על פי הודאת משרד הרווחה עצמו, המכרז **כלל אינו כולל מרכיב רווח**. למעשה, וכפי שנראה להלן וגם מחוות דעת המומחה שתצורף להלן, **התמורה במכרז גירעונית ביותר וצפויה לגרום לזוכים הפסד מצטבר של מיליוני שקלים בכל שנה!**

5.2. **הפגם השני** הוא, כי אמות המידה שנקבעו במכרז לבחירת הזוכים בו פגומות. נראה להלן, כי אמות מידה אלו כוללות, באופן פסול, תנאי סף, לפיו ציון נמוך בקריטריון של ניסיון עם משרד הרווחה יכול להביא **לפסילה** של הצעת מציע – על אף שהדבר לא פורט בפרק תנאי הסף במכרז (אלא בפרק אמות המידה), על אף שככלל **חל איסור** לקבוע תנאי מעין זה כתנאי סף ועל אף שמדובר בתנאי **שאינו שיוויוני ומפלה לרעה מציעים כמו דנאל** (שכן הוא חל רק על מציעים להם יש ניסיון קודם עם משרד הרווחה, בעוד מציעים שאינם בעלי ניסיון שכזה אינם חשופים לפסילה בגינו). כן נראה, כי המכרז כולל אמות מידה שונות למציעים שונים, להם אף נקבע ניקוד מירבי שונה, הכל תוך **פגיעה בשיוויון ואפליה לרעה** דווקא של מציעים אשר להם ניסיון קודם בהפעלת מעונות ממשלתיים, בדומה לדנאל.

5.3. **הפגם השלישי** הוא למעשה שורת פגמים בדמות תנאים שנקבעו במכרז, אשר עומדים **בסתירה חזיתית** לתנאים הקיימים במעונות הממשלתיים כפי שהוגדרו במכרז הקודם ולמסקנות שנקבעו במחקר מעמיק שבוצע על ידי גורמים מומחים מקצועיים שונים (קרי: במחקר הגורמים המקצועיים), ואשר הותרתם על כנס תגרום לפגיעה קשה **בבני הנוער אשר זקוקים לשירותים מושא המכרז וכן בתנאי העסקתם של עובדי המעונות הממשלתיים ומודל ההעסקה שלהם, ובפרט בקבוצת המדריכים** אשר אמורים לספק מטעם הזוכה את השירותים. ברי כי פגיעה כזו בתנאי המדריכים ומודל העסקתם תוביל בתורה לפגיעה ביכולת לשמר את ההון האנושי הקיים ולגייס הון אנושי איכותי לרבות לתחלופה גבוהה שלהם, דבר אשר יפגע קשות בבני הנוער במעונות, הזקוקים לדמויות יציבות וקבועות בחייהם.

בהקשר זה נציין כבר עתה את הפגמים הבאים (ונרחיב בהמשך ביחס לכל פגם):

(א) שינוי **מודל התשלום הקבוצתי** (תשלום לפי קבוצה) הקיים במכרז הקודם ונקבע כמודל שיש להחיל במעונות הממשלתיים במסגרת מחקר הגורמים המקצועיים, **למודל התשלום הדיפרנציאלי** (תשלום לפי חניך);

(ב) הסדר **חלוקת השוק** שנקבע במכרז זה (בניגוד לאופן שבו פועלים כיום המעונות הממשלתיים), במסגרתו המעונות חולקו לארבעה אשכולות שווים ככלל בגודלם בהם יזכה כל אחד מארבעת המציעים הזוכים, ללא הותרת כל מנגנון תחרותי במכרז המאפשר **למציעים הזוכים האיכותיים** ביותר אפשרות להפעיל מספר גדול יותר של מעונות מאשר זה הקיים בתוך כל אשכול (אחד);

(ג) ביטול התנאי הקיים במכרז הקודם של תשלום שכר של 30% מעל שכר המינימום למדריכים ;

(ד) אי הכללת חובה במכרז לפיה על כל זוכה לקלוט את העובדים הקיימים במעונות הממשלתיים ולשמור על תנאיהם (תוך תקצוב העניין בהתאם), או לכל הפחות לקבוע אמת מידה במסגרתה נדבך עיקרי בניקוד ההצעות במכרז יהיה התחייבות לעשות כן ;

(ה) ביטול ההסדרים שבמכרז הקודם המאפשרים משמרת "ארוכה" (מ- 16:00 עד 9:00) או משמרת שבת לשומרי שבת (מכניסת שבת ועד יציאת שבת), ואשר מאפשרים אספקת שירות איכותי לנוער בסיכון תוך שמירה על תנאי העסקה הללו של המדריכים ומניעת פגיעה ואפליה של מדריכים שומרי שבת.

5.4. הפגם הרביעי הינו כי בניגוד לכללים הקבועים בדין בדבר מניעת אפליה על-פי קריטריון של גיל, משרד הרווחה כולל במכרז הסדרים להעדפת העסקת צעירים מתחת לגיל 30, ללא כל הצדקה עניינית ותוך פגיעה למעלה מן הצורך (ובעצם ללא כל צורך) ובאופן בלתי סביר בהעסקת מבוגרים.

5.5. הפגם החמישי הינו, כי משרד הרווחה נמנע מלספק למציעים הפוטנציאליים פרטים מהותיים בקשר למכרז, אשר דרושים להם לצורך הגשת הצעה מיועדת ומושכלת, ואשר חובה היה על משרד הרווחה לכלול במכרז.

6. פגמים אלה, בנוסף להיותם עומדים בניגוד לדין, לפסיקה, לתכלית המכרז ולקביעות במחקר הגורמים המקצועיים, יגרמו לפגיעה בבני הנוער, באיכות השירותים הניתנים על פי המכרז, בזכויות עובדים, באינטרס משרד הרווחה עצמו, ובאינטרס הציבורי. בנסיבות קיצוניות אלה, יתבקש בית המשפט להתערב ולתקן את הדרוש תיקון.

7. להלן יפורטו הטענות הנזכרות בתמצית לעיל, דבר דבור על אופניו.

ב. רקע עובדתי

ב.1. הצדדים

8. העותרת הינה חברה ציבורית ונמנית (יחד עם חברות נוספות מקבוצת דנאל) על הגופים הגדולים, המובילים, הוותיקים ובעלי המוניטין בישראל בתחומי מתן שירותים בתחום הרווחה לרבות שירותי חינוך, דיור ותעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות, סיעוד ורפואה פרטית וכן משאבי אנוש, גיוס והשמת עובדים. מזה עשרות שנים מספקת דנאל מגוון רחב של שירותים בתחומי פעילותה בכל רחבי הארץ למגזר הפרטי, המגזר הציבורי ומוסדות רבים. דנאל זוכה פעם אחר פעם במכרזים שונים במגזר הציבורי למתן שירותים שרמתם ואיכותם הן מהגבוהות מסוגם. לקוחותיה של דנאל נותנים בה את אמונם פעם אחר פעם, וזאת נוכח שביעות רצונם מהשירותים הניתנים ורמתם הגבוהה. כאמור, בין היתר, מספקת דנאל מזה מספר שנים את השירותים מושא המכרז וזאת מכוח מכרז קודם בו זכתה אודותיו נפרט בהמשך.

9. המשיב, משרד הרווחה, הינו הגורם הממשלתי האחראי, בין היתר, על המעונות הממשלתיים מושא המכרז, אותם הוא מפעיל באמצעות גופים חיצוניים.

ב.2. הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים – המכרז הקודם

10. במהלך אוקטובר 2017 פרסם משרד הרווחה את מכרז פומבי מספר 289/2017 ל"הפעלה חינוכית – טיפולית של פנימיות עבור נערים או נערות במצבי מצוקה קשים, בפריסה ארצית" (להלן: "המכרז הקודם") – הוא המכרז שעל פיו מופעלים המעונות כיום. במסגרת המכרז הקודם, משרד הרווחה ביקש להתקשר עם נותני שירותים שיספקו את השירותים מושא המכרז הקודם ל- 9 מעונות.

❖ הוראות המכרז הקודם מצ"ב כנספח 1

11. אף שבהתאם לסעיף 3.3.2 להוראות המכרז הקודם, וככלל, ספק אחד יכול היה לזכות לכל היותר בהפעלה של שלושה מעונות, באופן התואם את הוראות המכרז הקודם ומדיניות משרד הרווחה, זכתה דנאל בהפעלה של 7 מעונות. ואולם, בעקבות הליך משפטי בו נקטה אחת מן המציעות¹, זכתה דנאל בסופו של דבר בהפעלה של 6 מעונות, אותם היא מפעילה מכוח זכייתה במכרז הקודם עד היום (לרבות את שלושת המעונות המוגדרים על-יד משרד הרווחה כמעונות המאתגרים והמורכבים יותר: מסילה, גילען ומצפה ים).

12. יצוין כבר עתה: דנאל מספקת את השירותים מושא המכרז הקודם בהצלחה רבה (וכאמור לעיל, רק לאחרונה הצליחה דנאל להעמיד 3 קבוצות חדשות לנערות במעון מסילה ובמעון אל בוסתן), תוך עמידה מלאה ביעדי משרד הרווחה ותוך שדנאל זוכה לשבחים רבים בגין פעילותה. הלכה למעשה, דנאל שיקמה את המעונות החל מהמועד שהחלה לספק את השירותים, כאשר טרם תחילת מתן השירותים על ידי דנאל, ניתנו השירותים באופן בלתי מספק (לשון המעטה) על ידי ספקים אחרים.

ב.3. הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים – רקע לעניין השינויים שחלו בנוסחו המקורי של המכרז שפורסם, עד לגרסה הנוכחית

13. ביום 20.3.2023 פרסם משרד הרווחה את המכרז (כהגדרתו לעיל).

❖ העתק המכרז, בנוסחו כפי שפורסם ביום 20.3.2023, מצ"ב כנספח 2

14. במסגרת הוראות המכרז כאמור נקבע, כי המועד האחרון להגשת שאלות הבהרה על ידי המציעים הינו 17.4.2023; המועד האחרון לפרסום תשובות לשאלות ההבהרה על ידי משרד הרווחה הינו 8.5.2023; והמועד האחרון להגשת הצעות למכרז הינו 29.5.2023.

¹ עת"מ (מינהלים י-ם) 54959-01-18 ענב הזדמנות לשינוי (ע.ר.) נ' מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (נבו, 29.6.2018)

15. בהתאם להוראות המכרז, ביום 17.4.2023 הגישה דנאל את שאלות ההבהרה מטעמה. יצוין, כי בנוסח המכרז נמצאו על ידי דנאל פגמים קשים הנוגעים, בין היתר, לנושאים משמעותיים ביותר ובין היתר, ביחס לאפליה בין מציעים, להיות המכרז "תפורר" למלכ"רים לגירעוניות התמורה, ועוד ועוד. נציין כבר עתה, כי בגרסה העדכנית של המכרז – בעניינה מוגש ההליך דנן – ניתן מענה אך לחלק קטן מן הפגמים שהוצגו בשאלות ההבהרה מטעם דנאל.

❖ שאלות ההבהרה ששלחה דנאל ביום 17.4.2023 מצ"ב **כנספת 3**.

16. ביום 9.5.2023, **לאחר שחלף המועד האחרון** לפרסום תשובות לשאלות ההבהרה מטעם משרד הרווחה, פרסם משרד הרווחה "הודעה על עדכון מועדים" במסגרתה נטל לעצמו משרד הרווחה פרק זמן נוסף לפרסום התשובות לשאלות ההבהרה עד ליום 22.5.2023 (תוך דחיית המועד להגשת ההצעות בהתאמה). זאת, "בשל כמות ומורכבות השאלות".

❖ ההודעה בדבר עדכון המועדים מיום 9.5.2023 מצ"ב **כנספת 4**.

17. ביום 23.5.2023, **שוב לאחר שחלף המועד האחרון** לפרסום תשובות לשאלות ההבהרה מטעם משרד הרווחה, פרסם משרד הרווחה **פעם נוספת** "הודעה על עדכון מועדים" במסגרתה נטל לעצמו משרד הרווחה פרק זמן נוסף לפרסום התשובות לשאלות ההבהרה וזאת עד ליום 5.6.2023 (תוך דחיית המועד להגשת ההצעות בהתאמה). זאת, פעם נוספת, "בשל כמות ומורכבות השאלות".

❖ ההודעה בדבר עדכון המועדים מיום 23.5.2023 מצ"ב **כנספת 5**.

18. ביום 6.6.2023, גם הפעם **לאחר שחלף המועד האחרון** לפרסום תשובות לשאלות ההבהרה מטעם משרד הרווחה, פרסם משרד הרווחה **בפעם השלישית** "הודעה על עדכון מועדים" במסגרתה נטל לעצמו משרד הרווחה פרק זמן נוסף לפרסום התשובות לשאלות ההבהרה וזאת עד ליום 12.6.2023 (תוך דחיית המועד להגשת ההצעות בהתאמה). זאת, פעם נוספת ושלישית, "בשל כמות ומורכבות השאלות".

❖ ההודעה בדבר עדכון המועדים מיום 6.6.2023 מצ"ב **כנספת 6**.

19. אף שמשרד הרווחה נטל לעצמו הארכות פעם אחר פעם, הוא לא פעל בהתאם למועדים שהוא עצמו קבע ואך ביום 14.6.2023 פרסם משרד הרווחה קובץ מענה לשאלות ההבהרה (להלן: "**קובץ ההבהרות הראשון**") וכן נוסח מתוקן של הוראות המכרז כנובע מהשינויים שבוצעו כתוצאה משאלות ההבהרה שהתקבלו (להלן: "**התיקון הראשון לנוסח המכרז**"). בהתאם לתיקון הראשון לנוסח המכרז, נדחה המועד להגשת ההצעות למכרז ליום 5.7.2023.

❖ קובץ ההבהרות הראשון (מיום 14.6.2023) מצ"ב **כנספת 7**.

❖ התיקון הראשון לנוסח המכרז מצ"ב **כנספת 8**.

20. לאחר פרסום קובץ ההבהרות הראשון והתיקון הראשון לנוסח המכרז, פרסם משרד הרווחה ביום 22.6.2023 הודעה, לפיה בעקבות פניות מציעים ולאחר בחינה מחודשת הוחלט כי תינתן אפשרות לסבב שאלות הבהרה נוסף, אשר תישלחנה עד ליום 29.6.2023. כן נקבע, כי מועד הגשת ההצעות למכרז יידחה, כאשר על המועד החדש תצא הודעה נפרדת עם פרסום התשובות לסבב הנוסף של שאלות ההבהרה כאמור.

❖ ההודעה מיום 22.6.2023 בדבר סבב נוסף של שאלות הבהרה ודחיית המועד להגשת הצעות מצ"ב **כנספח 9**.

21. בהתאם להודעה הנוכחת לעיל, ותוך עמידה בפרקי זמן קצרים ביותר, שלחה דנאל שאלות הבהרה נוספות מטעמה ביום 29.6.2023.

❖ שאלות ההבהרה הנוספות ששלחה דנאל ביום 29.6.2023 מצ"ב **כנספח 10**.

22. רק בחלוף **כ-8 חודשים (!!!)** מהמועד בו נשלחו שאלות ההבהרה הנוספות כאמור, פרסם משרד הרווחה ביום 13.2.2024 את קובץ המענה לשאלות הבהרה אלו (להלן: "**קובץ ההבהרות השני**"), יחד עם מסמך שכותרתו "**ריכוז התייחסות לסוגיות מרכזיות**" (להלן: "**מסמך ריכוז ההתייחסות**"), אשר מתמצת את תשובות משרד הרווחה באשר למספר עניינים שעלו בקובץ ההבהרות השני. כן פורסם באותו המועד נוסח מתוקן של הוראות המכרז, כנובע מהשינויים שבוצעו כתוצאה בו בהמשך לשאלות ההבהרה הנוספות (להלן: "**התיקון השני לנוסח המכרז**").

❖ קובץ ההבהרות השני (מיום 13.2.2024) מצ"ב **כנספח 11**.

❖ מסמך ריכוז ההתייחסות מצ"ב **כנספח 12**.

❖ התיקון השני לנוסח המכרז מצ"ב **כנספח 13**.

23. מעיון בקובץ ההבהרות השני ובמסמך ריכוז ההתייחסות התברר, כי על אף תיקונים מסוימים שבוצעו בנוסח המכרז, עדיין קיימים נושאים מהותיים ביותר, אשר יפורטו להלן, לגביהם ביקשה דנאל הבהרות – ואשר משרד הרווחה סירב לתקנם או ליתן את התייחסותו העניינית אליהם.

24. אי לכך, פנתה דנאל באמצעות באי כוחה למשרד הרווחה כבר ביום 15.2.2024, ציינה כי המועד המעודכן שנקבע להגשת ההצעות (10.3.2024) הנו מוקדם מדי בכל קנה מידה ויש לדחותו, וכן ציינה כי יש לאפשר סבב נוסף לשאלות הבהרה. ברם, בהחלטת ועדת המכרזים שנשלחה לב"כ דנאל ביום 19.2.2024 סירבה הוועדה לשתי הבקשות הנ"ל.

❖ מכתב ב"כ דנאל למשרד הרווחה מיום 15.2.2024 ותשובת משרד הרווחה מיום 19.2.2024 למכתב זה מצ"ב, שניהם, **כנספח 14**.

25. בנסיבות אלה, לא נותרה לדנאל כל ברירה אלא להגיש את העתירה דנא והבקשה לצו ביניים בבד בבד עימה (המוגשות במהירות האפשרית בכל קנה מידה, וודאי נוכח מורכבות והיקף הסוגיות של הפרק). להלן נפרט את הפגמים הקשים והיסודיים הקיימים במכרז ונראה כי פגמים אלו מחייבים את מתן הסעדים המבוקשים לעיל.

26. להשלמת התמונה יצוין, כי עוד קודם למועד פרסום המכרז, במהלך יולי 2022, פרסם משרד הרווחה את מחקר הגורמים המקצועיים (כהגדרתו לעיל), שכותרתו "סיכום תהליך אסטרטגי רשות חסות הנוער – תוצרי צוותי העבודה והמלצותיהם". מחקר זה נערך על ידי צוותי עבודה מקצועיים המומחים בתחומם וכולל גורמים מקצועיים רבים מרשות חסות הנוער, ממשרד הרווחה עצמו, ממשרד המשפטים ממנהלת שירות המבחן, מהמועצה לשלום הילד, מנהלי מעונות, גורמים בעמותות שונות בתחום ועוד (להלן: "מחקר הגורמים המקצועיים"). צוותי העבודה הרבים הנ"ל, שהינם גורמים מקצועיים שעמלו רבות במשך תקופה ארוכה וביצעו מחקר מעמיק בקשר עם הפעלת המעונות הממשלתיים, נתנו את המלצותיהם על מנת שהמכרז החדש יישם אותן. ואולם, למרבה הצער והתמיהה, המלצות עיקריות הכלולות במחקר הגורמים המקצועיים כלל לא נכללו במסגרת המכרז ולא יושמו. חמור מכך, הוראות רבות שפורטו במכרז מנוגדות לממצאי מחקר הגורמים המקצועיים.

❖ מחקר הגורמים המקצועיים מיולי 2022 מצ"ב כנספח 15.

27. להלן נפרט את הדברים, לאחר שנסקור בפרק הבא מספר הוראות עקרוניות במכרז (כנוסחו בהתאם לתיקון השני לנוסח המכרז).

4.ב. הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים – רקע לעניין הוראות המכרז בגרסתו הנוכחית

28. כמפורט למשל בסעיף 1.2.6² להוראות המכרז, הזכיה במכרז תקבע "בהתאם לציון האיכות" - בלבד. דהיינו, ההצעה שנוקדה בציון האיכות הגבוה ביותר תיבחר כהצעה הזוכה לפי המכרז. יצוין, כי התמורה במכרז נקבעה באופן חד צדדי על ידי משרד הרווחה והמציעים לא נדרשים ליתן הצעת מחיר כלשהיא.

29. במסגרת המכרז נקבעו מספר עקרונות ביחס לאופן ניהול הליכי המכרז, ובין היתר העקרונות שלהלן:

29.1. סעיף 1.2.3 – השירותים מושא המכרז ינתנו ב- 9 מעונות (להלן: "המעונות") שונים, כאשר בכל מעון קיים מספר משתנה של קבוצות (בין 2 ל- 5 קבוצות) אשר בכל אחת מהן עד 12 חניכים;

29.2. סעיף 1.2.6 – המעונות חולקו על ידי משרד הרווחה ל- 4 קבוצות מעונות (המכונות על ידי משרד הרווחה גם "אשכולות"), כאשר המציעים רשאים להגיש הצעה לגבי כל אחת מן הקבוצות (קרי – האשכולות);

29.3. סעיף 1.2.7 – לא תתאפשר זכיה של מציע מסויים ביותר מקבוצת מעונות אחת (אשכול אחד), אלא במקרים חריגים.

² ההתייחסות מכאן ואילך להוראות המכרז הן להוראות כנוסחן בתיקון השני לנוסח המכרז (היינו, גרסתו האחרונה הנוכחית), אלא אם יצוין מפורשות אחרת.

30. הפעלת המעונות מנוהלת על ידי "רשות חסות הנוער" (להלן: "**הרשות**") שבמשרד הרווחה, באמצעות שדרה ניהולית של עובדי הרשות ו/או משרד הרווחה, כאשר מרבית הפעילויות במעונות מתבצעות באמצעות התקשרויות אל מול ספקים שונים במיקור חוץ. ספקים אלה מעסיקים באופן ישיר עובדים (**שאינם** עובדי הרשות ו/או משרד הרווחה) ומספקים שירותים שונים, בכלל זה שירותי אחזקה, ביטחון והפעלת קבוצות שתכליתן קיום תוכניות חינוכיות, טיפוליות, שיקומיות וחברתיות לבני הנוער השוהים במעון (הוא השירות מושא המכרז).

31. כמפורט בסעיף 2.5 להוראות המכרז (על תתי סעיפיו), הספק שיזכה במכרז יפעיל את הקבוצות (במעונות הכלולים באשכול האחד בו יזכה) באמצעות עובדים שיעסיק. הפעלת הקבוצות הינה לאורך כל פרק הזמן שבו יהיו הנערים במעון, החל משלב קליטת בני הנוער ועד לשחרורם מהמעון. במהלך תקופת שהייתם במעון, עוברים בני הנוער מספר שלבים אשר לכל אחד מהם מאפיינים ייחודיים **ועלות שונה של הפעלה בהתאם לדרישות המכרז** (יודגש, כי התשלום לספק הזוכה אינו נגזר מהקבוצה שבה נמצאים בני הנוער בפועל, אלא בהתאם להגדרות שנקבעו בעניין סעיף 1.3 למכרז (עמ' 12), המשקפות את המודל התאורטי הרצוי על ידי משרד הרווחה בקשר למעבר של בני הנוער בין הקבוצות), כדלקמן:

31.1. השלב הראשון מכונה "מגן קצה" (להלן: "**מגן קצה**") – שלב קריטי של תקופת הסתגלות ואימוץ סדר יום קבוע. בתקופה זו נדרשת עבודה מאומצת תוך הכלה של התנהגויות קשות. שלב זה אמור להימשך כ- 4 חודשים;

31.2. השלב השני מכונה "מגן" (להלן: "**מגן**") – שלב זה מהווה שלב ביניים שמטרתו לסייע לבני הנוער השוהים במעון לפתח אסטרטגיות של התמודדות במרחב שאינו נעול, לקיחת אחריות וכד'. שלב זה אמור להימשך כ- 4 חודשים;

31.3. השלב השלישי מכונה "קידום" (להלן: "**קידום**") – זהו השלב האחרון המאופיין בעצמאות, אחריות ובחירה אישית של בני הנוער. משכו של שלב זה הינו אישי ותואם לכל נער בהתאם לתוכנית טיפול אישית.

32. כמפורט בסעיף 5.1 להסכם אשר צורף למכרז (עמ' 123 לחוברת המכרז), התמורה במכרז נקבעת בהתאם לתעריף קבוע שינתן עבור **כל חניך** שיטופל חודש שלם, בהתאם לשלבים השונים ועל-פי התקופות התיאורטיות שנקבעו במכרז לשהייה בכל שלב (וזאת, כאמור לעיל, כמוגדר בסעיף 1.3 למכרז וללא קשר למצב הטיפולי/שיקומי/חינוכי/חברתי בפועל של כל נער ונערה והצרכים הטיפוליים / שיקומיים / חינוכיים / חברתיים הספציפיים בפועל של כל נער ונערה): (1) עבור חניך בקבוצת מגן קצה ישולם לספק שהינו "מפעיל פרטי"³ סך של 19,470.77 ₪; (2) עבור חניך בקבוצת מגן ישולם לספק שהינו מפעיל פרטי סך של 17,577.86 ₪; (3) ועבור חניך בקבוצת קידום ישולם לספק שהינו מפעיל פרטי סך של 15,486.53 ₪.

33. כעת, על רקע האמור לעיל, נפרט את הפגמים **הקשים והיסודיים** הקיימים במכרז ונראה כי פגמים אלו מחייבים את מתן הסעדים המבוקשים לעיל.

³ יוער, כי במכרז קיימת הפרדה לעניין תשלום התמורה בין "מפעיל ציבורי", שככלל אינו מחויב במע"מ (מלכ"ר), לבין "מפעיל פרטי", המחויב במע"מ. הפרדה זו לא הייתה קיימת בנוסח קודם של המכרז ובאה, בין היתר, בהמשך לשאלות הבהרה ששלחה דנאל. הואיל ודנאל הינה "מפעיל פרטי", נתייחס במסגרת עתירה זו אך לתעריף של "מפעיל פרטי"

ג. התמורה על פי המכרז היא גירעונית מיסודה, אינה כוללת רווח וצפויה לגרום לזוכים בו הפסדים מצטברים של מיליוני שקלים מדי שנה

- 1.ג. **רקע כללי – האיסור על קבלת הצעות גרעוניות וחובת הכללת רכיב רווח בתמורה**
34. מושכלות יסוד הן, **שחל איסור** על רשות ציבורית לאפשר זכיה של מציע כאשר הצעתו הפסדית/ גרעונית וממילא קיים איסור לרשות ציבורית לפרסם מכרז גירעוני (שכן התוצאה מפרסום מכרז שכזה הינה כי כל המציעים יציעו הצעות גרעוניות אותן הרשות אינה יכולה לקבל). בעניין זה ראו למשל את הקבוע בע"מ 3499/08 **רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה** (נבו, 18.1.2009), שם נקבע כי על רשות ציבורית המפרסמת מכרז חל איסור לקבל הצעה גרעונית, גם במקרה שבו ההצעה הגרעונית הינה ההצעה הזולה מבין הצעות שהתקבלו. ראו גם את הקבוע בע"מ 8409/09 **חופרי השרון בע"מ נ' א.י.ל. סלע (1991) בע"מ** (נבו, 24.5.2010) (להלן: **"עניין חופרי השרון"**).
35. כמפורט לעיל בתמצית, וכפי שנפרט עוד להלן, המכרז דן הינו, בהגדרה, מכרז **גרעוני**, קרי: מכרז שהתמורה המשולמת בו אינה מכסה את ההוצאות הכרוכות במתן השירות מושא המכרז ותוביל את הזוכה להפסדים מצטברים של מיליוני שקלים מדי שנה.
36. בהקשר זה יצוין, כי בהתאם לנוסח המכרז המקורי וכן על פי התיקון הראשון לנוסח המכרז, התמורה במכרז לא כללה תוספת מע"מ למציע החייב במע"מ (כך שמציע כאמור היה אמור לשלם את המע"מ החל עליו מתוך התמורה שפורטה במכרז), וכן **לא** כללה רכיבי **תקורות ורווח**. בנוסחו הנוכחי של המכרז, בהמשך לשאלות ההבהרה שהוגשו, תוקן העניין **באופן חלקי**, לאחר שהתווסף רכיב מע"מ למציע שחייב במע"מ (מכונה במכרז "מפעיל פרטי"), וכן רכיב תקורה בשיעור 4% - ראו לעניין זה: מסמך ריכוז ההתייחסות, סעיפים 1 ו-9; קובץ ההבהרות השני, התייחסות לסעיפים 1 ו-47 (יצוין, כי חרף העובדה שמשרד הרווחה הבהיר במספר מקומות שונים שיתווסף לתמורה רכיב "תקורה" **ולא** "רווח", בטבלאות שבסעיף 8.1 להסכם ההתקשרות שצורף למכרז צוין המונח "רווח", אך לאור האמור לעיל במסמך ריכוז ההתייחסות ובקובץ ההבהרות השני ברור כי מדובר בתקורה, ולא ברווח).
37. יובהר, שגם אם יסווג רכיב "התקורה" כרכיב "רווח" וזאת בניגוד לעמדת משרד הרווחה עצמו כפי שפורט על ידו במספר רב של מקומות שונים **ובכתב**, הרי שבמקרה כזה לא יהיה קיים רכיב תקורה בתמורה **מאחר שהוסף רק רכיב אחד מבין השניים**. כמו כן, ומאחר ששיעור שני הרכיבים **זהה** ועומד על 4%, הרי שאין משמעות ל"כותרת" הרכיב מבחינה כספית.
38. לאור האמור, גם לאחר תיקונים אלה, התמורה במכרז עדיין אינה כוללת רכיב של **רווח**. דהיינו לא זו בלבד שהמכרז הנו גירעוני (אינו מכסה את ההוצאות הכרוכות במתן השירות) משרד הרווחה עצמו קובע מפורשות שהמכרז **אינו כולל מרכיב רווח** וזאת בניגוד לפסיקה המפורשת גם בעניין זה.
39. מושכלות ראשונים הם שעל עורך מכרז לכלול מרכיב רווח לגופים עמם הוא מתקשר. בעניין זה נקבע למשל בעת"מ (מנהליים ת"א) 2724/07 **ביחד עטרת אבות ומוסדות נוספים נ' מדינת ישראל** (נבו, 23.5.2011), ככלל (ללא חריג), כי על המדינה חלה חובה לכלול רכיב של רווח בתמורה המשולמת לספק **שזכה מכוח מכרז**, בין היתר על מנת להבטיח רמת שירות גבוהה, כדלקמן:

"על כן, כאשר מדובר בהפרטת שירותי רווחה, המחיר שהמדינה משלמת לגוף הפרטי צריך לגלם עלות שירות המאפשר קיום מינימלי בכבוד, ועלות רווח סביר לגוף הפרטי ספק השירות. ככל שמרכיב הרווח לא נלקח בחשבון במסגרת התעריפים שנקבעו במכרז, התוצאה היא שעלות הרווח תופחת בסופו של יום מעלות השירות שניתן למאושפז, והתוצאה היא פגיעה ברמת השירות. מבחינה עקרונית, המשמעות של כך היא התנערות המדינה מתפקידיה בטכניקה של החצנת עלויות לספקי השירותים (ד' ברק-אריז "מדינת-הרווחה בישראל – בין החקיקה לביורוקרטיה" עבודה, חברה, משפט ט' (תשס"ב) 175, עמ' 184-185 (להלן: ד' ברק-אריז, מדינת הרווחה בישראל))."

40. ובהמשך:

"חובת המדינה לשאת בעלויות הרווח של הגוף הפרטי נותן השירות, נגזרת גם מדיני המכרזים. כאמור, מכרזים, ומכרזי הפרטה בפרט, אינם נבחנים רק על פי שיקולי יעילות כלכלית, אלא בראש ובראשונה הם נבחנים על פי מידת התאמתם למטרות חברתיות. מחירי הפסד במכרזי הפרטה פוגעים ברמת השירות, ולכן הם קשורים קשר הדוק להפרת זכויות הציבור מקבל השירות וציבור העובדים"

41. עניינו הרואות: לא זו בלבד שלמשרד הרווחה קיימת חובה לשלם גם רכיב של רווח לתמורה במכרז על מנת להבטיח רמת שירות גבוהה (ונוכח – בעניינו מדובר בחיי אדם ממש, כך שרמת השירות הגבוהה מתחייבת), תשלום רווח גם הכרחי להבטחת הגנה על זכויות ציבור העובדים שהינה מטרה חשובה כשלעצמה.

42. בהקשר זה נקבע גם בעניין חופרי השרון כי כאשר עסקינן בעולם העסקי, הרי שהמטרה הבסיסית הינה השאת רווחים, כאשר על הרשות לקדם מטרה זו מטעמים ברורים:

"שהרי בסופו של דבר בעולם העסקי עסקינן, והמטרה הבסיסית היא השאת רווחים. כשההצעה אינה רווחית, השאלה הנשאלת היא האם המציע יוכל לעמוד בהצעתו, שכן החשש במקרים מסוג זה הוא כי המציע אינו איתן מבחינה פיננסית, ולא יוכל לעמוד בהשלמת העבודה לה התחייב, או כי זו תהיה באיכות ירודה, ואף דברים אלה אינם בלתי אפשריים בנסיון החיים."

43. הנה כי כן, המכרז דנן הינו גרעוני וסותר את חובתו הבסיסית של משרד הרווחה בתשלום רכיב רווח כחלק מהתמורה במכרז.

2. ג. גרעוניות המכרז דנן, כפי שעולה מחוות דעת המומחה

44. על אף שדי למעשה באמור לעיל על מנת שבית המשפט הנכבד יורה למשרד הרווחה לתקן את תנאי המכרז, ומבלי לגרוע מן האמור, נפרט להלן תחשיבים שנערכו במסגרת חוות דעת המומחה מטעם דנאל, ר"ח יצחק עידן (להלן, בהתאמה: "המומחה" ו-"חוות דעת המומחה"), אשר מפרטים את גירעוניות המכרז.

❖ חוות דעת המומחה מצ"ב כנספח 16.

45. כפי שניתן לראות מחוות דעת המומחה, המומחה ערך תחשיבים מפורטים המפרטים מצד אחד את כל ההכנסות הצפויות והמפורטות במסגרת מסמכי המכרז, ומצד שני את כל ההוצאות הצפויות בהתאם למסמכי המכרז, תוך הבאה בחשבון של הוצאות שלא נלקחו בחשבון במסמכי המכרז. בסיכום והשוואה בין כל ההכנסות לבין כל ההוצאות בהתאם להוראות המכרז עולה כי ההוצאות עולות על ההכנסות וכי הלכה למעשה התמורה במכרז הינה גרעונית. כך למשל, משרד הרווחה לא לקח בחשבון הוצאות צפויות הקיימות בהתאם להתחייבויות הספק שיזכה במכרז והמפורטות בהסכם ההתקשרות שצורף כנספח י"ח למכרז (להלן: "**הסכם ההתקשרות**"), ולעניין זה נפנה לתחשיב בעמ' 11 לחוות דעת המומחה.

46. להלן נביא מספר דוגמאות מתוך חוות דעת המומחה, אשר ממחישות כי לא רק שהמכרז גרעוני מעצם הגדרתו, הואיל והוא אינו כולל רכיב של רווח (כמוסבר לעיל), אלא שלאור עניינים אותם לא הביא משרד הרווחה בחשבון במסגרת תחשיביו והנחותיו, גרעוניות התמורה אך תגדל ותתעצם.

47. כך למשל, עולים מחוות דעת המומחה, בין היתר, העניינים הבאים :

47.1. עניין מודל התשלום הדיפרנציאלי, הנזכר בין היתר בסעיף 4 למסמך ריכוז ההתייחסויות (שנקבע במכרז בניגוד למודל התשלום הקבוצתי הקיים לפי המכרז הקודם ובניגוד להמלצות בעניין זה במחקר הגורמים המקצועיים), יגרום בהכרח לירידה בהכנסות הזוכים במכרז. במסגרת המכרז הקודם, התשלום לזוכה התבצע לפי **קבוצה**, קרי: הזוכה קיבל תשלום על כל קבוצה שהפעיל, ללא קשר לשאלת התפוסה בה (מלאה או חלקית). בגרסה של המכרז כיום שונה מודל התשלום כאמור, כך שהזוכה יקבל תשלום עבור כל **חניך**, ולא עבור כל קבוצה. אמנם התפוסה בקבוצות במעונות הינה גבוהה ועומדת על כ-94%, אך עדיין מדובר בהפחתת התמורה על פי המצב הנוכחי (שהינה לפי תפוסה של 100%). המדובר בהפחתה של **לכל הפחות** 6% מהתמורה המשולמת לספק, ומדובר בשיעור נכבד ביותר. לעניין הפגיעה בבני הנוער מקבלי השירות ובמדריכים כתוצאה מעניין התשלום הדיפרנציאלי כאמור ראה פרק ה(1) להלן.

זאת ועוד, וכפי שניתן לראות בהקשר זה בחוות דעת המומחה (פרק 2.4), חישובי התעריפים המוצגים במסמכי המכרז נשענים על הנחה של 100% תפוסה בכל זמן נתון וכמות של 12 נערים בכל קבוצה, הנחה שאינה סבירה ואשר יוצרת עיוות בתחשיב.

47.2. אין במכרז התייחסות לשעות העבודה של המדריכים בהן על המשרד לשאת ואשר נדרשות להכשרת המדריכים (כמו אוריינטציה, קורסי ליבה ברשות חסות הנוער וקורס עזרה ראשונה; ראו סעיף 2.9.5.4 למכרז) ו/או ישיבות צוות שבועיות ו/או השתלמויות ייעודיות ועוד (ראו: פרק 2.3). מבדיקה שערכה דנאל עם מנהלי המעונות, כמו גם מתנאי המכרז עצמם (ראו: סעיפים 2.9.5 ו-2.9.5.2) עולה, כי יהיה צורך בקיום ישיבות הצוות וההדרכה כאמור, כפי המתכונות כיום. כך למשל, לא ניתן יהיה לוותר על ישיבות צוות שבועיות בהשתתפות **כל** חברי הצוות וכפועל יוצא מכך, יהיו עובדים שיהיה צורך שיגיעו **במיוחד** לאותן ישיבות, תוך שתוספת השכר שיידרש הספק לשלם לעובדים בגין ישיבות אלו צפוי להגיע, לפי הערכה שמרנית, ל-109,439 ₪ **מדי חודש** **לאשכול ממוצע** כמשמעותו בחות דעת המומחה (ראו: פרק 3.2). עלות זו כאמור לא הובאה בחשבון במסמכי המכרז, ומדובר בעלות שנתית של למעלה מ-1,300,000 ₪ לאשכול אחד!

47.3. אין כל התייחסות במכרז לתקורות (ישירות) אותן המפעיל צריך להקצות בכדי לספק את השירותים מושא המכרז (כגון: חשבות שכר, הנהלת חשבונות, גיוס עובדים וכיו"ב), ואף אין בו כלל התייחסות להעמסת תקורות בהן נושא המפעיל. בהתאם למפורט בפרק 3.2 לחוות דעת המומחה, עסקינן בתקורות ישירות נוספות בסך של 31,000 ₪ מדי חודש לאשכול ממוצע בהן ייאלץ המפעיל לשאת, אשר לא הובאו בחשבון במסגרת המכרז. כמו כן, השירותים מושא במכרז דורשים תשומות ניהול ותקורות נוספות, אשר עולות לסך של 28,800 ₪ מדי חודש לאשכול ממוצע. המדובר בסך של מעל ל-700,000 ₪ בשנה, לאשכול ממוצע כאשר יחד עם העלות הנזכרת בסעיף הקודם לעיל מדובר בהוצאות בסך של **למעלה מ-2,000,000 ₪ (!)** אשר לא הובאו בחשבון במסגרת המכרז.

47.4. ודוק: אף אם לא מביאים בחשבון את ההוצאות הנוספות כאמור בסעיף 47.2 לעיל וכן את התקורות הישירות והתקורות הנוספות כאמור בסעיף 47.3 לעיל, **שלא קיבלו** ביטוי במסמכי המכרז, אזי שכאמור בסעיף 3.2 לחוות דעת המומחה המכרז הינו גרעוני גם ללא הוצאות אלו, כאשר הגרעון השנתי הישיר המובנה במכרז עומד על **למעלה מ-800,000 ₪ מדי שנה** לאשכול ממוצע. הגרעון הצפוי כולל ההוצאות הנוספות כאמור עומד על סך של **כ-2,800,000 ₪ לשנה** – **ומדובר בגירעון מהותי מאוד.**

48. יוער, כי לאור הגרעוניות הברורה של המכרז, כפי שהיא עולה מחוות דעת המומחה, לא היה צורך להיכנס במסגרתה לדוגמאות ועניינים נוספים, שאף בהם יש לגרום לגרעוניות **נוספת** של המכרז, ובין היתר כמפורט להלן:

48.1. דוג' לעניין נוסף כאמור הוא הצורך לשלם שכר בכפל עבור שעות שבהן מבצעים המדריכים חילופי משמרות. נסביר: המעונות קובעים נהלי חילופי משמרות מסודרים הדורשים מהמדריכים לבצע חפיפה בין המדריך שסיים משמרת לבין המדריך שמתחיל משמרת. ביצוע החפיפה אורך בד"כ **כשעה**, שבה שני המדריכים עובדים במקביל ומשולם לשניהם שכר (במקום אך לאחד מהם). חרף האמור, ואף שמדובר בנהלי חפיפה הידועים למשרד הרווחה היטב, משרד הרווחה ציין מפורשות כי חפיפה **לא מתקצבת** במודל כרכיב בפני עצמו, כאשר הפתרון שלו לסוגיה זו הינה, כי מנהל המעון (שאינו עובד של הספק, אלא של הרשות / משרד הרווחה) יסנכרן את המשמרות באופן שתהיה רציפות מתמדת וחפיפה בין המדריכים ללא צורך בתוספת שעות עבור חפיפה (ראו: תשובה מספר 67 לקובץ ההבהרות השני). המדובר ב"פתרון" שאינו תואם למציאות, ושאינו מביא בחשבון אירועים חריגים או התרחשויות בלתי צפויות, כאשר בנדון דידן האירועים וההתרחשויות כאמור אינם כה חריגים ובלתי צפויים (והדברים ידועים למשרד הרווחה).

48.2. דוגמא נוספת היא חישוב עלויות המעסיק, כפי שבוצע בסעיף 8.1.2 לנספח י"ח למכרז (עמ' 147 לחוברת המכרז). בהקשר לחישוב זה נשאלה שאלת הבהרה, כאשר בתשובה לשאלה מס' 21 בקובץ ההבהרות השני ציין משרד הרווחה כי שיעור העלויות הסוציאליות למפעיל פרטי הינו 27.25%. שיעור זה אינו כולל את כל התנאים הסוציאליים הקוגנטיים אותם יש לשלם לפי דין, אשר אמורות לעמוד על כ-35%. יודגש, כי בחוות דעת המומחה נלקחו בחשבון עלויות סוציאליות בשיעור של 27% (ראו: סעיף 3.2(6)), וגם בשיעור מופחת זה מגיע המפעיל לגירעון בסכומים גדולים ביותר. ברור, אפוא, כי סכום הגירעון בפועל צפוי להיות גדול יותר, וכי הגירעון השנתי בהתאם לחוות דעת המומחה **היא על הצד הנמוך.**

49. לסיכום עניין זה, וכעולה מחוות דעת המומחה (סעיף 1.5), בסיכום כלל ההוצאות השנתיות ביחס לכל ההכנסות הצפויות מהסכם ההתקשרות עולה, כי בכל אחד מאשכולות המעונות שבהם ניתן לזכות במכרז קיים הפסד שנתי צפוי של **כ- 2.8 מיליון ₪ בשנה** לכל אשכול ממוצע לכל הפחות (שכן הפסד שנתי זה עשוי לעלות גם לסך של כ-4.5 מיליון ₪ - וראו בהקשר זה סעיף 1.5 לחוות דעת המומחה), ובסה"כ הפסד צפוי שנתי מעל 10,000,000 ₪ בכל האשכולות יחדיו מדי שנה.

50. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להתערב בעניין התמורה הקבועה במכרז ולהורות למשרד הרווחה לשנות את מודל התמורה ואת היקף התמורה, באופן שבו התמורה תכלול רווח סביר בשיעור של 4% ובסך הכול תוספת של כ-20.5% על התעריפים הנקובים במכרז (בהתאם לחישוב שבפרק 4 לחוות דעת המומחה), כך שהתמורה במכרז תהיה רווחית ולא יהיה מדובר במכרז גרעוני.

ד. 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

51. סעיף 4.2.9.7.6 למכרז, העוסק ב**ניקוד** (כביכול) שיינתן למציע בגין ניסיון קודם עם משרד הרווחה, קובע 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..."

52. מקריאת התנאי הנ"ל, אשר מאפשר למשרד הרווחה **לפסול** מציע שלא עומד בו, ברי כי עסקינן בתנאי סף, ולא בתנאי העוסק באמות מידה לפיהן תנוקדנה הצעות המציעים. ודוק: תנאי זה נמצא תחת סעיף 4.2 למכרז, שכותרתו **"הערכה של איכות ההצעה"**, כאשר מיד לאחר כותרת זו מצוין בסעיף 4.2.1 כי: **"הצעות, שעמדו בכל תנאי-הסף הנדרשים, יעברו לשלב זה של בדיקת איכות ההצעות"**. משמע, התנאים שבסעיף 4.2 למכרז, על תנאי-סעיפיו, עוסקים באיכות ההצעה וניקודה, לאחר שנקבע כי המציע עמד בתנאי הסף, ועל כן ברור כי הם אינם יכולים להיות תנאי סף.

53. מנגד, תנאי הסף במכרז פורטו בסעיף 3 למכרז, תחת הכותרת **"תנאי סף"** – ופורטו בפירוט רב, יש לומר (על פני 7 עמודים – עמ' 43-50 לחוברת המכרז). בין היתר, נקבע בסעיף 3.2.1 למכרז תנאי סף ספציפי לגבי איתנות פיננסית, לפיו על המציע לקבל בהקשר זה ציון של לפחות 50 מתוך 100, ללמדך כי כאשר עורך המכרז רצה לקבוע ציון מסוים כתנאי סף – הוא עשה כן בצורה מפורשת.

54. הנה כי כן, כל תנאי סף שרצה עורך המכרז לקבוע – שומה היה עליו לכלול אותו במפורש בסעיף 3 למכרז, על מנת שיהיה ברור שהוא כזה. משעורך המכרז בחר שלא לעשות כן לגבי סעיף 4.2.9.7.6 למכרז, ברי כי סעיף זה אינו יכול להוות תנאי סף, ועל כן יש להורות למשרד הרווחה לבטל את "אמת המידה" שהינה הלכה למעשה **תנאי סף** ולכלל הפחות לתקן תנאי זה, באופן שהוא יוכל אך להשפיע על ניקוד המציע, אך לא להביא לפסילת הצעתו. להבחנה בין 'תנאי סף' ל'אמות מידה' והחובה החלה על עורך המכרז להפריד בצורה ברורה בין השניים ראו למשל: עת"מ (מנהלי מרכז) 64561-05-16 **רשת עמל 1 נ' ראש עיריית אל טירה** (נבו, 10.7.2016).

55. חשוב לציין, כי אין כל הצדקה לסיווג הניסיון הקודם עם משרד הרווחה כתנאי סף גם לגוף העניין. המדובר בקריטריון אמורפי וסובייקטיבי, שאינו כולל אמות מידה אותן ניתן למדוד בצורה אובייקטיבית, באופן שהלכה למעשה מאפשר למשרד הרווחה **לפסול** בגין אי-עמידה בתנאי הנ"ל כל מציע בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי – וכמובן שלא ניתן לקבל זאת לגבי תנאי המהווה תנאי סף. כפי שנקבע בפסיקה, עורך המכרז אינו יכול לקבוע תנאי סף כאוות נפשו, אלא עליהם להיות לתכלית לגיטימית ולעמוד במבחן הענייניות, הסבירות והמידתיות, כאשר פסילת מועמד בגין ניסיון שלילי עימו הינה **החריג שבחריג**, והכלל הוא שיש להביא בחשבון את הניסיון כאמור במסגרת אמות המידה (קרי: ניקודו). ראו לעניין זה: עת"מ (מנהליים חי') 7667-04-10 Pullman Power LLC נ' חברת החשמל לישראל (נבו, 25.5.2010).

56. ואם באמור לעיל לא די, התנאי בסעיף 4.2.9.7.6 גם פוגע בשיוויון בין מציעים להם יש ניסיון עם משרד הרווחה, לבין מציעים להם אין ניסיון כאמור. **לא יעלה על הדעת שמציע שאין לו כלל ניסיון עם משרד הרווחה לא יהיה כפוף כלל לאפשרות של פסילת הצעתו**, לעומת מציע שיש לו ניסיון קודם עם המשרד (כמו העותרת – דנאל) שיהיה כפוף לאפשרות כאמור. הנה כי כן, עסקינן בתנאי המפלה לרעה בין מציע לו יש ניסיון עם משרד הרווחה לבין מציע שאינו כזה, ללא הצדקה.

57. כידוע, הלכה היא כי עקרון השיוויון הינו **עקרון על** בדיני המכרזים וכי עקרון זה הינו "נשמת אפו" של המכרז ולמעשה העיקרון החשוב ביותר בדיני מכרזים. מעקרון השיוויון נגזרת החובה של בעל המכרז לאפשר תחרות הוגנת בין המתחרים במכרז, לקבוע תנאי מכרז אחידים ולא מפלים ועוד. האמור לעיל נקבע בשורה של פסקי דין, וכדוגמא בלבד נציין את בג"ץ 368/76 אליהו גוזלן נ' המועצה המקומית בית-שמש, פ"ד לא(1); עע"מ 5853/05 אחים כאלדי בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ (נבו, 16.1.2007); עע"מ 7357/03 רשות הנמלים (לשעבר רשות הנמלים והרכבות) נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרויקטים (נבו, 27.9.2004) שם נקבע כי "אמות מידה היוצרות חוסר שוויון בין מתחרים בכוח ... הן פסולות". התנהלות לא שוויונית גורמת להעדפה פסולה ואסורה, ודי בכך שנוצר רושם להעדפה כאמור.

58. אי השיוויון כאמור מתבטא, בנוסף, גם בכך שקיימות במכרז **אמות מידה שונות וניקוד שונה למציעים בעלי מאפיינים שונים**. כך, סעיף 4.2.8 להוראות המכרז (עמ' 52 לחוברת המכרז), המפרט את אמות המידה לפיהן ינוקדו ההצעות במכרז, מציין, בין היתר, את אמות המידה הבאות: אמת מידה מס' 1.3.1, הבודקת את הניסיון עם לקוחות שאינם משרד הרווחה, אשר תיבדק בהתאם לסעיף 4.2.9.6 למכרז; ואמת מידה מס' 1.3.2, אשר בוחנת את הניסיון הקודם עם משרד הרווחה, ושתיבדק בהתאם לסעיף 4.2.9.7 למכרז.

59. ברם, על אף שהוראות המכרז מפרידות בין שני סוגים שונים של ניסיון, בפועל הדבר לא בא לידי ביטוי בניקוד ההצעות, שכן העדר אחד מסוגי הניסיון כאמור אינו משפיע על הציון לו יזכה המציע. לעניין זה קובע סעיף 4.2.9.3 להוראות המכרז (עמ' 56 לחוברת המכרז) מנגנון, לפיו במקרה שבו למציע מסוים שלו **אין** ניסיון קודם עם משרד הרווחה, הרי שאמת המידה "לא תיכלל במסגרת שיקלול הניקוד" ובמקרה זה ציון המקסימום עבור אותו מציע יהיה 90 נקודות בלבד, אשר יחושבו כ- 100 נקודות, כדלקמן:

4.2.9.3" מובהר כי ככל ולמציע יש רק המלצות מטעם לקוחות קודמים (שאינם המשרד) (סעיף 4.2.9.6) – יינתנו לו נקודות רק בהתאם לסעיף זה, ואמת המידה של "ניסיון קודם עם המשרד" לא תיכלל במסגרת שיקלול הניקוד. ציון המקסימום עבורו במקרה זה יהיה 90 נקודות אשר יחושבו כ-100 נקודות."

60. להשלמת התמונה יצוין, כי סעיף 4.2.9.4 להוראות המכרז הינו סעיף הקבוע מנגנון זהה אך הפוך, קרי, הנוגע למקרה שבו למציע מסויים קיים ניסיון עם משרד הרווחה, אך לא קיים ניסיון עם לקוחות קודמים שאינם משרד הרווחה, שאז **"ציון המקסימום עבורו במקרה זה יהיה 90 נקודות אשר יחושבו כ-100 נקודות"**.

61. מנגנון זה יוצר אי שוויון בין המציעים השונים בנושא קריטי ביותר – ניקוד ההצעות – **ואפליה לרעה דווקא של המציעים שיש להם גם ניסיון קודם עם משרד הרווחה וגם ניסיון קודם עם לקוחות אחרים**, כמו דנאל (לא למותר לציין, כי חרף הבקשה לתקן עיוות זה ואפליה זו במסגרת שני סבבי שאלות ההבהרה – משרד הרווחה סירב לתקן את המעוות, ללא נימוק ממשי). וידגש - חוסר השוויון הוא כפול:

61.1. **ראשית**, אין זה שוויוני לנקד הצעות של מציעים מסויימים בהתאם לאמות מידה שאינן רלוונטיות למציעים אחרים. אמות המידה לפיהן ינוקדו ההצעות צריכות להיות זהות ביחס לכלל המציעים, ללא כל שינוי;

61.2. **שנית**, **המנגנון לפיו הציון המקסימלי של מציעים מסויימים יהיה 100 ושל מציעים אחרים יהיה 90 אשר יחושבו כ-100 נקודות**, מביא הלכה למעשה לכך שהניקוד המרבי של כל יתר אמות המידה של המציעים שלהם אין ניסיון קודם עם משרד הרווחה **יהיה גבוה יותר**.
נסביר: על מנת לחשב 90 נקודות כאילו הם 100 נקודות ידרש משרד הרווחה להוסיף 11% לכל נקודה שיקבלו המציעים שלהם אין ניסיון קודם עם משרד הרווחה. כך לדוגמא, אמת המידה הראשונה העוסקת ב"ניסיון באספקת שירותים טיפוליים..." והניקוד המרבי עבורה הינו 20 נקודות עבור מציע שלו קיים ניסיון קודם עם משרד הרווחה ישונה עבור מציע שלו **לא** קיים ניסיון קודם עם משרד הרווחה כך שהניקוד המקסימלי עבורו יהיה 22 נקודות (ולא 20 נקודות) ושתי הנקודות יתווספו באופן אוטומטי ל-20 הנקודות.

62. ובמילים אחרות: לא זו בלבד שהמנגנון המופיע בסעיפים 4.2.9.3 ו-4.2.9.4 להוראות המכרז **מבטל** אמות מידה מסויימות למציעים מסויימים בלבד (**ולא** מבטלן ביחס למציעים אחרים), אלא שהוא גם משנה את ה"ניקוד המרבי" בכל יתר אמות המידה שלא בוטלו עבור המציעים שלהם אין ניסיון קודם עם משרד הרווחה או עם לקוחות שאינם משרד הרווחה (לפי העניין). המדובר בחוסר שוויון מובהק באחד מהנושאים החשובים והקריטיים ביותר הקיימים במכרז, שיש בו השפעה ישירה על זהות הזוכים במכרז. לאי שוויון זה לא ניתן לתת יד.

63. כאן המקום להדגיש, כי הזכייה במכרז כמפורט בסעיף 1.2.6 להוראות המכרז תיקבע "בהתאם לציון האיכות" - **בלבד**. דהיינו, ההצעה שנוקדה בציון האיכות הגבוה ביותר תיבחר כהצעה הזוכה לפי המכרז, כאשר אין כלל תחרות על "המחיר" היות והתמורה במכרז נקבעה באופן חד צדדי על ידי משרד הרווחה והמציעים לא נדרשים ליתן הצעת מחיר כלשהי. **משמעות הדבר הינה, שהאפליה הבלתי מובנת לרעה דווקא של המציעים להם יש ניסיון קודם גם עם משרד הרווחה וגם ניסיון קודם עם לקוחות אחרים (כמו דנאל) הינה קריטית ועלולה לגרום לאי זכייתם במכרז.**

64. יצוין, כי שאלה מס' 156 לקובץ ההבהרות הראשון (נספח 7 לעיל) דנה באי שוויון זה, ואולם משרד הרווחה בחר לענות בלקוניות לשאלה זו כי: **"הבקשה אינה מתקבלת. אין בסעיף זה משום פגיעה בשוויון ואו אפליה"**. לא בכדי נמנע משרד הרווחה מלהתמודד עם הטענות שבשאלה הנ"ל לגופן, אלא אך דחה אותן בלקוניות וללא הנמקה כלשהי, שכן אין בידיו כל תשובה בעניין. לעניין הפגיעה בשוויון אין לנו אלא להפנות לפסקי הדין שהובאו בסעיף 57 לעיל. במסגרת התשובה לשאלת הבהרה מס' 108 לקובץ ההבהרות השני ציין משרד הרווחה בהקשר זה כי: **"אין מדובר באפליה לרעה, שכן לא יופחת ניקוד ממזיע שאין לו ניסיון עם המשרד, אלא ניקוד זה לא ילקח בחשבון, כך שהמזיע יוכל לקבל ציון מקסימלי גם בלעדיו, בהתאם לניקוד ביתר אמות המידה (מתבצע תיקון)"**.

תשובה זו אך מדגישה את הפגיעה בשוויון והאפליה לרעה של מציעים להם יש ניסיון הן עם משרד הרווחה והן עם לקוחות אחרים, כמו דנאל.

65. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשרד הרווחה לשנות את טבלת אמות המידה, באופן שבו היא תהיה אחידה ושוויונית לכל המציעים, הן ביחס לאמות המידה עצמן והן ביחס לניקוד שניתן למציעים השונים עבור כל אמת מידה.

ה. תנאי המכרז פוגעים בבני הנוער אשר זקוקים לשירותים מושא המכרז ובצוות העובדים במעונות הממשלתיים, ובפרט במדריכים אשר אמורים לתתו מטעם הספק, תוך שנשמטו מהם פרטים מהותיים הנחוצים על מנת שהמציעים יוכלו להגיש הצעה מיועדת ומושכלת

66. כאמור לעיל, המכרז דן עוסק הלכה למעשה בחייהם של בני נוער (קטינים) הזקוקים לשהייה במסגרות חוץ ביתיות מסיבות שונות, קרי: עסקינן **בדיני נפשות ממש**. אי לכך, לא יעלה על הדעת שבמכרז חשוב זה יתקיימו פגמים כלשהם, לא כל שכן **פגמים יסודיים ומהותיים המשפיעים באופן ישיר על איכות השירות שינתן על ידי הזוכים במכרז**.

67. דא עקא, וכפי שנראה להלן בפרק זה, במכרז דן נפלו גם נפלו פגמים כאמור. אי לכך, יש להורות על תיקונם של פגמים אלה, על מנת למנוע פגיעה קשה בבני הנוער הזקוקים לשירותים מושא המכרז ובצוות העובדים במעונות, ובפרט במדריכים מטעם הספק אשר אמורים לספקם (והדברים שלובים האחד בשני).

68. יצוין, כי הפגמים כאמור מובילים בסופו של דבר להפסדים כספיים לנותן השירות, קרי: לכך שהמכרז יהיה גרעוני. בפרק זה אמנם לא נעסוק בעניין הגרעוניות, אשר נדון לעיל, אלא בפגיעה הצפויה כאמור במקבלי ונותני השירותים, אולם חשוב לזכור כי הדברים קשורים האחד לשני, וכי בסופו של יום הפגמים אשר יפורטו להלן משליכים גם על גרעוניות המכרז.

69. בפרק זה נדון להלן בפגמים הבאים:

(1) שינוי מודל התשלום הקבוצתי הקיים במכרז הקודם, ואשר נקבע כמודל שיש להחיל במעונות הממשלתיים במסגרת מחקר הגורמים המקצועיים, למודל התשלום הדיפרנציאלי;

(2) הסדר **חלוקת השוק** שנקבע במכרז זה (בניגוד לאופן שבו פועלים כיום המעונות הממשלתיים), במסגרתו המעונות חולקו לארבעה אשכולות שווים ככלל בגודלם בהם יזכה כל אחד מארבעת המציעים הזוכים (דהיינו אפשרות זכיה באשכול אחד בלבד), ללא הותרת כל מנגנון תחרותי במכרז המאפשר **למציעים הזוכים האיכותיים** ביותר אפשרות להפעיל כמות גדולה יותר של מעונות מאשר זו הקיימת בתוך כל אשכול;

(3) ביטול התנאי הקיים במכרז הקודם של תשלום **שכר של 30% מעל שכר המינימום למדריכים**;

(4) אי הכללת **חובה** במכרז על כל זוכה **לקלוט את העובדים הקיימים** במעונות הממשלתיים ולשמור על תנאיהם (תוך תקצוב העניין בהתאם), או לכל הפחות לקבוע אמת מידה במסגרתה **נדבך עיקרי** בניקוד ההצעות במכרז יהיה התחייבות לעשות כן;

(5) ביטול ההסדרים שבמכרז הקודם המאפשרים **משמרת "ארוכה"** (מ- 16:00 עד 9:00) או **משמרת שבת** לשומרי שבת (מכניסת שבת ועד יציאת שבת), ואשר מאפשרים אספקת שירות איכותי לנוער בסיכון תוך שמירה על תנאי העסקה הללו של המדריכים ומניעת פגיעה ואפליה של מדריכים שומרי שבת;

יצוין, והדברים יפורטו להלן, כי הפגמים כמו שינוי מודל התשלום מהמודל הקבוצתי למודל הדיפרנציאלי והפגיעה בהון האנושי במעונות הממשלתיים אלו, נקבעו באופן המנוגד וסותר את מחקר הגורמים המקצועיים – ונראה כי דחיית ההמלצות נועדה אך ורק **לשם חסכון כספי והפחתת העלויות של משרד הרווחה בהפעלת המעונות, וזאת על חשבון קידום, טיפול ושיקום של הנוער בסיכון**. משמע, עסקינן בפגיעה למעלה מהצורך ובאופן בלתי סביר בתכלית המכרז ובאינטרס הציבור.

(1) קביעת מודל התשלום הדיפרנציאלי (חלף הקבוצתי)

70. כמפורט בסעיף 6.2 להוראות המכרז, התמורה עבור מתן השירותים פורטה בסעיף 5 להוראות הסכם ההתקשרות, כאשר מנגנון התשלום, תנאי התשלום ופירוט הרכיבים מהם מורכבת התמורה, פורטו בנספח להסכם ההתקשרות, החל מעמ' 146 למסמכי המכרז.

71. מהשוואה בין סעיף 5 להסכם ההתקשרות (במכרז דנא) לבין סעיף 5 להסכם שצורף למכרז הקודם (משנת 2017, נספח 1 לעיל) (להלן: "**ההסכם הקודם**") עולה הבדל **מהותי** במנגנון התמורה. כך, בעוד שעל פי ההסכם הקודם שולמה תמורה כוללת לכל **קבוצה** אותה מפעיל הספק, **ללא כל קשר לשיעור התפוסה בה** (לדוגמא: שולמה תמורה זהה לספק הן במקרה בו בקבוצה קיימים 9 בני נוער והן במקרה בו קיימים בה 11 בני נוער) – מה שמכונה מודל התשלום **הקבוצתי** – במכרז הנוכחי תשלום התמורה הינו לפי כל **חניך** שיטופל במשך חודש שלם, מה שמכונה מודל התשלום **הדיפרנציאלי**.

72. הטעם למנגנון התשלום הקבוצתי שנקבע בהסכם הקודם הוא פשוט, סביר ובעל היגיון מסחרי – על הספק להעסיק מספר זהה של בעלי תפקידים בכל מקרה, וללא קשר לשיעור התפוסה בקבוצה. מאידך, במודל התשלום הדיפרנציאלי, על אף שההוצאות של הספק זהות בהפעלת הקבוצה (ללא כל קשר לשיעור התפוסה בה), יקבל הספק תמורה נמוכה יותר במקרה של תפוסה שאינה מלאה.

73. מודל התשלום הדיפרנציאלי גורם למספר בעיות קשות, כפי שיפורט להלן. הדברים ידועים ואף מקובלים על גורמי מקצוע רבים במשרד הרווחה וברשות, ולא בכדי מחקר הגורמים המקצועיים (נספח 15 לעיל) המליץ לשנות את מודל התשלום הדיפרנציאלי אף במעונות מיקור החוץ (מעונות שאינם המעונות הממשלתיים). כך, בעמ' 30 למחקר הגורמים המקצועיים, אשר עסק בהמלצות הנוגעות (בין היתר) למעונות, נכתבו הדברים הבאים תחת הכותרת "**שינוי שיטת התשלום הדיפרנציאלי למעונות במיקור חוץ**": "שיטת התשלום שנהוגה כיום היא דיפרנציאלית, קרי, התשלום למפעיל הוא בהתאם לכמות בני הנוער השוהים במעון. . . המלצת הצוות היא **קביעת מרכיבי תשלום קבועים למפעיל שיאפשרו תפעול שוטף של המעון גם במקרים של תפוסה נמוכה. לדוגמה, תשלום שכ"ד הינו מרכיב קבוע שאינו תלוי בתפוסת בני הנוער במעון, על כן יש לשפות את התשלום ללא קשר לכמות המושמים**".

74. הנה כי כן, גורמי מקצוע רבים במשרד הרווחה וברשות, לאחר עבודה מעמיקה, המליצו **נגד** שיטת התשלום הדיפרנציאלי והגיעו למסקנה הפוכה מהמסקנה לה טוען משרד הרווחה כיום. **ודוק: אין בפנינו כל הסבר לכך מטעם משרד הרווחה**. כל שטען משרד הרווחה בהקשר זה, בלקוניות, הוא כי מחקר הגורמים המקצועיים כולל המלצות, שלא כולן אומצו, וכי המטרה היא לתמרץ את המפעיל לשאוף לתפוסה גבוהה במעונות (ראו למשל: סעיף 1 למסמך ריכוז ההתייחסות). ברם, לא ניתן על ידי משרד הרווחה כל הסבר **מדוע** לא אומצו ההמלצות, שכאמור, גובשו עבור המכרז ובסמוך לפרסומו, כאשר ברי כי רק נימוקים משכנעים וכבדי משקל צריכים להצדיק סטייה מהמלצות אלו ושינוי המצב הקיים. להלן נראה כי טענות משרד הרווחה בהקשר זה אינן משכנעות, בלשון המעטה.

75. בהקשר להתערבות בית המשפט בתעריף שנקבע במכרז נפנה למשל לעת"מ (י-ם) 1315/04 **איגוד נותני שירות סיעוד נ' המוסד לביטוח לאומי** (נבו, 3.7.2005), שם הבהיר בית המשפט כי כאשר שאלת התעריף במכרז היא קריטית – כבענייננו – יש מקום להתערבות. הדברים מקבלים משנה תוקף עת במקרה דנן ה"תעריף" המדובר – קרי: מודל התשלום הדיפרנציאלי (וגם אי-תשלום שכר של 30% מעל שכר המינימום) – לא רק שלא נקבע על ידי מומחים לדבר, אלא שהוא נקבע **בניגוד** לעמדת המומחים לדבר (והכוונה למחקר הגורמים המקצועיים). נפנה גם לאי-סבירות תעריפי המכרז כפי שהיא עולה גם מחוות דעת המומחה, כאשר כתוצאה מאי-סבירות זו צפוי המפעיל לגרעון של מיליוני שקלים מדי שנה.

76. לגופם של דברים, הטענה העיקרית של משרד הרווחה היא, כאמור, כי המודל הדיפרנציאלי אמור לתמרץ את המפעיל לשאוף לתפוסה גבוהה במעונות. ברם, **וכפי שמודה משרד הרווחה עצמו** (ראו: תשובה 27 לקובץ ההבהרות השני), בפועל הייתה לאורך השנים **תפוסה מלאה** במעונות הממשלתיים. הדבר אף עולה ממחקר הגורמים המקצועיים, שם צוין בעמ' 26 כי התפוסה הממוצעת במעונות הממשלתיים עומדת על 94% (לעומת כ-70% בממוצע בהוסטלים ופנימיות, לשם השוואה). הנה כי כן, מדובר בשינוי שנועד לפתור כביכול בעיה שאינה קיימת – אבסורד של ממש.

בנוסף, ולהבדיל ממסגרות אחרות ברשות בהן המפעיל הוא זה שמוסמך לאשר קליטת והוצאת בני נוער מהמסגרת, **במקרה של המעונות הממשלתיים מנהל במסגרת המנהל הוא עובד מדינה (ולא עובד של המפעיל)**. אי לכך, המפעיל כלל אינו שולט במי נכנס לקבוצות (קרי: בתפוסתן), והדבר נתון להנהלת המעון, כך שממילא קליטת או אי-קליטת נערים אינה מצויה בשליטת המפעיל, ולכן כל הרצון "לתמרץ" אותו לקלוט יותר על ידי תשלום דיפרנציאלי פשוט אינו רלוונטי.

עוד חשוב לציין, כי לעיתים מנהלי המעונות דואגים לכך שהתפוסה בקבוצות לא תהיה מלאה, וזאת במטרה להיערך לקליטת חירום של בני נוער הזקוקים לכך. בכך שונה המסגרת של המעונות ממסגרות אחרות של משרד הרווחה, בהן מתקיים מודל דיפרנציאלי, שכן מדובר במסגרת כוללת, שחייבת להיות תמיד בתקינה מלאה של כוח אדם ובעל מוכנות לקליטת חירום. אין זה אפשרי ל"כווץ" ו-"להרחיב" את כמות העובדים בהתאם לתפוסת בני הנוער בכל רגע (מקרי) נתון.

וידוגש, ההחלטה במסגרת המכרז להחליף את המודל הקבוצתי במודל הדיפרנציאלי, כאשר במחקר הגורמים המקצועיים הומלץ להחליף את המודל הדיפרנציאלי במודל הקבוצתי גם במעונות במיקור חוץ, עלולה לגרום לפגיעה קשה בפעילות המעונות הממשלתיים ובתפוסה שלהם, ובכך לפגיעה קשה בנוער. זאת הואיל והמודל הדיפרנציאלי יחייב את הספקים לשאוף לצמצם כוח אדם, וכל זאת כאשר נדרשת היערכות מיידית במעונות לקליטת בני נוער בסיכון.

עם כל הכבוד – מודל התשלום הדיפרנציאלי נדון לכישלון. העובדים אינם משאב אשר באבחת יד ניתן לצמצמו או להגדילו משל היו "אקורדיון". החלת המודל תביא בהכרח לפגיעה ביכולת לגייס ולשמר כוח אדם איכותי, פגיעה בתנאי העסקה של העובדים ופגיעה בגמישות המתחייבת באספקת השירותים במעונות הממשלתיים (ובוודאי פגיעה בלתי סבירה ובלתי מוצדקת בעובדים).

77. טענה נוספת של משרד הרווחה היא, כי המודל הקבוצתי מקים חשש מובנה לניגוד עניינים של המפעיל, שכביכול שיעדיף לא לקלוט נערים הואיל והתשלום קבוע בין אם הקבוצה מלאה ובין אם ריקה (ראו: תשובה 27 לקובץ ההבהרות השנלי). ברם, וכמוסבר לעיל, מדובר בטענה שהוכחה אמפירית כשגויה, שכן התפוסה הממוצעת במעונות הממשלתיים הייתה לאורך השנים גבוהה (ועל כך אין מחלוקת) ולנותן השירות אין כל שליטה עליה. כלומר, מדובר בחשש ערטילאי, שהמציאות במשך שנים הראתה כי לא התממש.

78. עוד טענה שמעלה משרד הרווחה הינה, כי מודל התעריף הקבוצתי שהיה נהוג לאורך שנים במעונות הממשלתיים לא פתר את בעיית תחלופת המדריכים הגבוהה, וכי משרד הרווחה סבור שאין קשר בין התעריף הקבוצתי לתעריף פר חניך בהקשר זה, "ואף נאמר, שלהבנת הגורם המקצועי, ההיפך הוא הנכון" (ראו: תשובה 27 הנ"ל). טענה זו אינה ברורה, שכן כפי שכבר ראינו לעיל, מחקר הגורמים המקצועיים – אשר נערך על ידי אנשי מקצוע **רבים** – הגיע למסקנה **הפוכה** מאותו גורם מקצועי עלום שבציטוט לעיל. בכל מקרה, מדובר באמירה ריקה מתוכן, שכן לא ניתן כל הסבר איך שיטת התשלום הדיפרנציאלית תסייע, כביכול, בפתרון בעיית תחלופת המדריכים. בפועל, ההיפך הוא הנכון. במצב בו התפוסה בקבוצות לא תהיה מלאה, אזי שבשיטה הדיפרנציאלית תיגרם פגיעה בהכנסה לספק, מה שייאלץ אותו לבצע שינויים בהעסקת העובדים ו/או בהיקף משרתם. דבר זה, מטבע הדברים, אך **יגדיל** את תחלופת המדריכים – ולא בכדי לא ניתן על ידי כל משרד הרווחה כל הסבר מדוע הדבר כביכול יקטין אותה.

79. הנה כי כן, המודל הדיפרנציאלי הוא בעל חסרונות רבים ויגרום לבעיות, כאמור לעיל, תוך פגיעה במדריכים, בספק נותן השירותים, ובעיקר – בבני הנוער מקבלי השירות, שיסבלו מכך. יודגש, כי מעבר להפסד התמורה לספקים, המודל הדיפרנציאלי יגרום גם לעלות **הרבה יותר גדולה** לספקים, שכן מעבר להפחתת התמורה לספקים, על מנת לצמצם או להגדיל כוח אדם יידרשו הספקים לעלויות נוספות משמעותיות, כמו עלויות סיום העסקה של עובדים ועלויות גיוס של עובדים.

80. אשר על כן, ברי כי אין כל בסיס להחלטה לשנות את מודל התשלום למודל הדיפרנציאלי, ויש לקבוע כי התשלום יבוצע לפי המודל הקבוצתי.

(2) ביטול הסדר חלוקת השוק לאשכולות, אשר מונע מזוכה איכותי לקבל כמות גבוהה יותר של מעונות ביחס לזוכה פחות איכותי

81. במסגרת הוראות סעיפים 1.2.3-1.2.7 למכרז חולקו המעונות לארבעה אשכולות שווים ככלל בגודלם, כאשר כל אחד מארבעת המציעים הזוכים יזכה בהפעלה של אשכול אחד בלבד, ללא הותרת כל מנגנון תחרותי במכרז המאפשר למציעים הזוכים **האיכותיים ביותר** אפשרות להפעיל כמות גדולה יותר של מעונות מאשר זו הקיימת בתוך כל אשכול. כפי שנראה להלן, הדבר יפגע בטיב ואיכות השירותים שיינתנו, כאשר ניתן למנוע זאת **מבלי לבטל** את עצם ההגדרה במכרז לפיה יקבעו ארבעה זוכים.

82. ההסדר הנזכר לעיל במכרז אינו מביא בחשבון את האיכות של כל מציע שיזכה, אלא כולל הסדר של "חלוקת שוק", לפיו כל ארבעת הזוכים יקבלו נתח שווה של מעונות להפעלה. ברי כי האינטרס הראוי הוא לאפשר למציעים האיכותיים לספק שירותים לכמות גדולה יותר של מעונות, על חשבון המציעים הפחות טובים.

83. ויודגש, גם אם משרד הרווחה מעוניין להכניס מפעילים חדשים לשוק על-ידי קביעתו כי יקבעו 4 זוכים, אין הדבר מצדיק חלוקה שווה של השוק בין כל הזוכים כאמור. הדבר אף חוטא למטרות המכרז, שכל עניינו הוא תחרות על **טיב ואיכות הספקים והשירותים שישופקו על ידם** (שהרי, המכרז כלל אינו כולל תחרות על המחיר).

84. במסגרת הניסיון של משרד הרווחה ליתן מענה לטענות שהועלו על-ידי המציעים במסגרת שאלות ההבהרה בנוגע לסוגית האשכולות הנ"ל, ציין משרד הרווחה במסגרת תשובה 113 לקובץ ההבהרות השני כי: **"מכיוון שמאפייני המעונות שונים בתכלית האחד מהאחר הן בייעוד (קצר טווח/ארוך טווח, אבחון והתערבות בשעת משבר אל מול מסגרת טיפולית-חינוכית ארוכת טווח), והן בסוג אוכלוסייה (נערים/נערות, יהודים/ערבים, צוים אזרחים / צוים פלילים), המשרד סבור שהחלוקה נכונה ותאפשר הן בחירת מפעילים בעלי ניסיון רלוונטי ומצטבר בעבודה עם האוכלוסייה הייעודית והן התמקצעות בתחומים אלה"**.

85. תשובה זו של המשרד, עם כל הכבוד, עומדת בסתירה לתנאי הסף ולקריטריונים שנקבעו לבחינת **טיב ואיכות המציעים**, שכן לו המשרד היה רוצה לבחור ספקים בעלי ניסיון ספציפי במאפייני המעונות (כמו למשל קצר טווח או ארוך טווח; אבחון והתערבות בשעת משבר מול מסגרת טיפולית-חינוכית) היה עליו להגדיר תנאי סף של ניסיון רלוונטי להגשת ההצעה לאשכול/קבוצת המעונות הכוללת את המאפיין הייחודי, או לכל הפחות להגדיר **קריטריון איכות** הנותן ניקוד גבוה יותר למציע שיש לו את הניסיון הרלוונטי. כך גם לגבי מאפייני סוג האוכלוסייה - לו המשרד היה רוצה לבחור ספקים בעלי ניסיון ספציפי באותו סוג של אוכלוסייה (נערים או נערות; יהודים או ערבים; צוים אזרחיים או צוים פליליים) היה עליו להגדיר תנאי סף של ניסיון רלוונטי להגשת ההצעה לאשכול/קבוצת המעונות הכוללת את מאפיין הייחודי של סוג האוכלוסייה, או קריטריון איכות המנקד ניסיון כאמור בהתאם.

86. ברם, משרד הרווחה בחר **שלא** להגדיר כל תנאי סף כאמור או קריטריון איכות כאמור, על אף שנדרש לעשות כן במסגרת שאלות ההבהרה (ראו למשל שאלה ותשובה מס' 104 לקובץ ההבהרות השני), ומכאן שההסבר של המשרד בייחס לרציונאל של החלוקה לאשכולות נותר ריק מתוכן. הפועל היוצא של החלטה בלתי סבירה זו הינה הפגיעה בטיב ואיכות השירותים שישופק לנערים/נערות, כמפורט לעיל.

(3) פגיעה בשכר המדריכים

87. ככל והיה ספק לאחר האמור בפרקים הקודמים לעיל כי מניעת תחלופת המדריכים אינה נושא שקיבל דגש במסגרת המכרז (בלשון המעטה), על אף שאין מחלוקת כי לדבר חשיבות עליונה עבור בני הנוער (כפי שצוין במחקר הגורמים המקצועיים), בא עניין הפגיעה בשכרם ומראה זאת באופן סופי. ובמה דברים אמורים?
88. במכרז הקודם נקבע, כי שכר המדריכים יעמוד על 30% מעבר לשכר המינימום. הסדר זה אינו קיים בנוסח הנוכחי של המכרז.
89. בהתאם להסבר של משרד הרווחה (ראו למשל: סעיף 2 למסמך ריכוז ההתייחסות), נוסח הסעיף הרלוונטי במכרז הקודם לא היה בהיר דיו, הואיל והכוונה הייתה לכך ששכר המינימום בתוספת 30% מתייחס לרכיבים שונים (כגון: תוספת ישירה מעבר לשכר המינימום, משמרות, ביגוד, הבראה וכו'). כלומר, לשיטת משרד הרווחה לא הייתה במכרז הקודם חובה לשלם שכר מינימום פלוס 30%, אלא דובר בטעות בניסוח ממנה היה ניתן להבין זאת, ולכן הסעיף הוסר במכרז הנוכחי. עם זאת, לשיטת משרד הרווחה – לה לא הובא תימוכין כלשהו – הדבר לא יביא לכל פגיעה בשכר המדריכים, ובפועל שכרם ימשיך לעלות והתנאים שלהם על פי המכרז הנוכחי מיטיבים עימם לעומת המכרז הקודם.
90. המדובר בטענה שהועלתה לראשונה על ידי משרד הרווחה, ואשר לא הובא לה כל תימוכין מספרי (מעבר לאמירות בעלמא) – ולא בכדי.
91. לא רק שמשרד הרווחה לא הביא כל תימוכין לטענה זו, אלא שהיא סותרת חזיתית את עמדת הגורמים המקצועיים. כפי שניתן לראות בעמ' 50 למחקר הגורמים המקצועיים, אלה ציינו כי "**חשוב ומתבקש**" לשפר את תנאי העסקתם של המדריכים, על מנת שלא יעזבו או ישקיעו פחות בעבודתם עקב תחושת חוסר הוגנות. במסגרת זו, עמדת הגורמים המקצועיים הייתה, כי יש לשלם למדריכים **שכר שעתי שיעלה ב-30% על שכר המינימום**.
92. והנה, מתברר כי משרד הרווחה מתנער מהמלצה זו (כפי שהתנער מההמלצה לתשלום קבוצתי ובחר בתשלום דיפרנציאלי, כמוסבר לעיל) ומתפלפל בטיעונים כאילו המכרז הקודם לא כלל מחוייבות לתשלום שכר למדריכים בסכום של לפחות שכר המינימום בתוספת 30%.
93. כך או כך, במכרז זה ובניגוד למכרז הקיים ולהמלצה במחקר הגורמים המקצועיים – אין כל חובה על הספקים לשלם למדריכים שכר מינימום בתוספת 30% כאמור, וכלל לא ברור האם הדבר מתקצב במכרז בהתאם. לכן, העניין עובר לשיקול דעת המפעיל.
94. בהקשר זה חשוב להדגיש, כי על אף שהתבקשו נתונים על שכרם הנוכחי של המדריכים, על מנת שניתן יהיה לשקלל נתון זה ביתר ההוצאות הצפויות של הזוכים ולבחון את ההלימה שלו אל מול התקצוב במכרז, נתונים אלה לא נמסרו על ידי משרד הרווחה. אי לכך, לא ברור האם הסכום שישולם לספק על פי המכרז הנוכחי אכן מגלם את שכר העובדים הקיימים, ושיקול הדעת של המפעיל האם להמשיך להעסיקם אם לאו ימומש רק לאחר הזכייה.

95. הדבר צפוי להוביל לתרחיש שלילי, בו מפעילים קיימים לא יוכלו להותיר את העובדים הקיימים בתנאי השכר הנוכחיים שלהם, ולכן יפטרו אותם ויקלטו עובדים חדשים במקומם, או לחלופין יפחיתו בשכרם (מה שכנראה יוביל להתפטרותם); ואילו מפעילים חדשים לא יקלטו את העובדים הקיימים בתנאים השכר הנוכחיים שלהם או שיקלטו עובדים בתנאים הקיימים כדי להימנע משינויים, ובהמשך יפגעו בזכויות העובדים הואיל ומדובר בהעסקה גרעונית. כך או כך, מדובר בפגיעה קשה בתנאי העובדים הקיימים ובתנאים שניתן יהיה להציע לעובדים חדשים, וכפועל יוצא מכך – פגיעה בהון האנושי שיספק את השירותים במעונות ובשירותי שיינתן לבני הנוער, הכל בניגוד ובסתירה להמלצות שבמחקר הגורמים המקצועיים.

96. לא למותר לציין, כי הביטול של משרד הרווחה את מחויבות הזוכה לשלם שכר של מעל 30% משכר המינימום כאמור הוא מפורש, והוא בא לידי ביטוי גם במסגרת התשובה לשאלה מס' 141 בקובץ ההבהרות השני, שם ציין משרד הרווחה כי: **"עלויות השכר של המודל מבוססות ממוצעים ומטרתן לאפשר חישוב תעריף, בפועל יש לספק גמישות מלאה בקביעת השכר לעובדיו"**.

97. לא למותר לציין, כי גם הסתדרות העובדים הלאומית בישראל סבורה כי חובה לקבוע תשלום שכר של מעל 30% משכר המינימום, וכי אי-קביעת שכר כאמור במסגרת תנאי המכרז תפגע בעובדים, בתנאי העסקתם ובביטחונם התעסוקתי – הכל כמפורט במכתב בא כוחם מיום 18.2.2024. עוד יצוין, כי משרד הרווחה דחה את טענות ב"כ הסתדרות העובדים וסירב לבצע תיקונים כלשהם במכרז בהמשך לטענות אלו. זאת ועוד, "כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי" פנה אף הוא למשרד הרווחה במכתב באי כוחו מיום 26.2.2024 ויצא כנגד אי-קביעת של תשלום כאמור מעל שכר המינימום במכרז, כמו גם כנגד תנאים נוספים במכרזים הנזכרים בעתירה דנן.

❖ מכתב ב"כ הסתדרות העובדים הלאומית בישראל מיום 18.2.2024 ומכתב ב"כ "כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי" מיום 26.2.2024 מצ"ב, בהתאמה, **כנספחים 17א ו-17ב**.

98. זאת ועוד, וכפי שנודע לעותרת, אתמול (ביום 28.2.2024) הגישה הסתדרות העובדים הלאומית לבית הדין האזורי בחיפה בקשה לדיון בסכסוך קיבוצי בקשר עם המכרז דנא וכן בקשה בהולה למתן צו מניעה כנגד קידום הליכי המכרז. היום (29.2.2024) ניתנה החלטה בבקשה הנ"ל, במסגרתה נקבע ההליך הנ"ל לדיון ליום 5.3.2024.

❖ העתק הבקשה הנ"ל מיום 28.2.2024 של הסתדרות העובדים הלאומית (ללא נספחיה) והעתק ההחלטה הנ"ל מהיום (29.2.2024) מצורפים, בהתאמה, **כנספחים 18א ו-18ב**.

99. אי לכך, יש להורות כי תנאי המכרז יקבעו כי שכר המדריכים יעלה ב-30% על שכר המינימום, כפי המלצת מחקר הגורמים המקצועיים.

(4) אי-הכללת חובה במכרז לקליטת העובדים הקיימים ושמירה על תנאיהם, או לכל הפחות קביעת אמת מידה במסגרתה המחויבות של מציע לקליטת עובדים כאמור תהווה נדבך משמעותי בניקוד ההצעה

100. אין מחלוקת, כי שמירה על סגל העובדים במעונות, ובכלל זה המדריכים במעונות וצמצום התחלופה שלהם, חשובה מעין כמותה לבני הנוער. כך צוין בהקשר זה בעמ' 47 למחקר הגורמים המקצועיים:

"אנשי הצוות ... מלווים את בני הנוער בכל שעות היממה ויוצרים עבורם סביבה המאפשרת טיפול, שיקום, חינוך והעשרה. על אף חשיבותו הגדולה של אנשי הצוות החינוכי-טיפולי במסגרות חסות הנוער, לטיפול בנערים ובשיקומם, תחלופת אנשי הצוות במסגרות אלה גבוהה מאוד, והדבר פוגע באיכות המענים הניתנים לבני הנוער. קיימת חשיבות ליצירת בסיס בטוח ומוגן עבורם, בסיס הנבנה על קביעות אובייקט וקשר לאורך זמן עם אנשי הצוות במעונות.

על פי תאוריית ההתקשרות (זעירא ועמיתים, 2012) קשר עקיב וממושך של הילדים עם דמות מיטיבה יסייע לשקמם מפגיעותיהם ומהווה חלק מהבסיס התיאורטי של תפיסת ההתערבות בחסות הנוער. עם זאת, הספרות המקצועית מראה מידת שחיקה גבוהה בקרב אנשי הצוות החינוכי-טיפולי בפנימיות לילדים ונוער בסיכון, בשל לחצי העבודה שהם חשופים להם ובשל אינטנסיביות העבודה בהן (דביר, 2007). תחלופת הצוות התדירה בפנימיות לילדים ונוער בסיכון היא בעיה חמורה שהפנימיות בארץ ובעולם מתמודדות עמה (גרופר, 2012). מסגרות אלו רוויות לחצים המספקים קרקע פורייה לשחיקה נפשית ולתחלופת צוות. תחלופת הצוות פוגעת הן בחינכי הפנימיות, הן בצוות הממשיך לעבוד בארגון והן בארגון עצמו"

לא למותר לציין, כי במחקר הגורמים המקצועיים הוקדש **פרק שלם** – פרק 4 – לעניין "שימור הון אנושי ופיתוחו". כעולה מהאמור בעמ' 47 למחקר הגורמים המקצועיים, משימת הצוות שהוקם לצורך מטרה זו היא: "הגדרת נושאי הליבה אשר מימושם יביא לשיפור היכולת לשמר הון אנושי במסגרת חסות הנוער, באופן שישפיע על מקצועיות אנשי הצוות, שימורו יציבותו והתפתחותו".

101. גם משרד הרווחה מכיר בחשיבות העניין, ולכן קבע במסגרת סעיף 2.9.4 למכרז "תמריץ" שנועד **"על מנת לעודד קליטת עובדים איכותיים קיימים"**. דא עקא, ה"תמריץ" כאמור שנקבע הוא תשלום מענק חד פעמי בסך 2,500 ₪ לספק חדש בלבד עבור כל עובד קיים שייקלט על ידי הספק, כולל שימור תנאי העסקתו, במשך חצי שנה ברציפות.

102. ראשית, לא ברור מדוע משרד הרווחה **מפלה** בין ספק קיים לספק חדש ולא משלם את אותו מענק גם לספק **קיים** המחליט לשמר עובד קיים. שנית, ה"תמריץ" כאמור בסך 2,500 ₪ הינו לעג לרש, ומשרד הרווחה כלל לא מסביר כיצד סכום זה – אשר אמור לשפות את הספק החדש בגין העלות העודפת של העובד הקיים בעל תנאי ההעסקה המיטיבים – מהווה שיפוי ראוי עבורו. למעשה, על אף שמשרד התבקש מפורשות במסגרת שאלות ההבהרה ליתן הסבר לכך ולספק את התחשיב העומד בבסיס סכום המענק שנקבע – הוא סירב לעשות כן ואף ציין, כי כלל לא מדובר בשיפוי עבור קליטת העובד הקיים, אלא במענק חד פעמי שנועד לתמרץ מפעיל חדש לקליטת עובדים קיימים והעסקתם במשך חצי שנה לפחות (ראו: תשובה 53 לקובץ ההבהרות השני).

103. לא רק שמשרד הרווחה מסרב לתת נתונים בקשר לסכום המענק שנקבע על ידו, אלא שכפי שצוין בפרק הקודם לעיל – הוא אף מסרב ליתן נתונים על שכר העובדים הקיימים, כך שלמציעים אין כלל את הנתונים הרלוונטיים על מנת להעריך את יכולתם הכלכלית לקלוט את העובדים הקיימים. עניין זה הועלה בפני משרד הרווחה, אשר התחמק מכך בלקוניות, תוך שהוא מציין כי הוא **"רואה בחיוב"** רצף העסקה של עובדים, אך **"עם זאת המשרד אינו המעסיק של העובדים ועל כן פרט לנושאים המוסדרים בחוק או בכל דין ככאלו שעומדים לפתחו כמקבל שירות אין הוא מתערב בתנאי ההעסקה של העובדים"** (ראו: תשובה 9 לקובץ ההבהרות השני).

104. עוד נטען בפני משרד הרווחה, כי העדר חובה במכרז לקלוט עובדים שמעוניינים להמשיך לעבוד במעונות באותם תנאי העסקה עשויה שלא לעבוד במבחן שיפוטי⁴. לכך השיב משרד הרווחה בלקוניות ובעמימות, כי הוא "יעשה את כל המוטל עליו לקיים הוראות כל דין ככתבם וכלשונם, וככל שיש רלוונטיות לשמירת זכויות עובדים הרי שהדברים אמורים גם ביחס לכך" (ראו: תשובה 8 לקובץ ההבהרות השני).

105. הנה כי כן, על אף על אף שהמטרה המוצהרת, שעל חשיבותה אין מחלוקת, היא לשמר צוות העובדים הקיימים במעונות ובכללם המדריכים, ולמנוע את תחלופתם, משרד הרווחה מתנער לחלוטין מהעניין תוך מתן הצהרות לקוניות ועמומות, ולמעשה הדבר היחיד שמשרד הרווחה עושה לשם כך הוא קביעת מענק חד פעמי בסך 2,500 ₪, מבלי לספק כל נתונים שיאפשרו לספק לבחון את העניין מן הצד הכלכלי.

106. יודגש, כי המענק הנזכר לעיל כלל אינו רלוונטי למפעיל קיים (אשר כבר מעסיק את העובדים ועל כן אינו צריך לקלוט אותם), ועל כן ברי כי הוא ממילא לא יקבלו.

107. מכל מקום, וכפי שניתן לראות מחוות דעת המומחה, עסקין במכרז גרעוני באופן מהותי, כאשר גם המענק כאמור אינו משנה זאת, והוא לא מכסה כלל את פער העלויות הצפוי לספק בין העסקת עובד קיים בתנאים מיטיבים לבין פיטוריו והעסקת עובד חדש במקומו (בתנאים פחות מיטיבים).

108. **בשורה התחתונה**, התנאים שקובע משרד הרווחה במכרז גורמים להפך המוחלט מהמטרה המוצהרת של שימור העובדים. מדובר בין היתר בתמריץ הנזכר לעיל למפעיל חדש (בלבד) לקליטת עובדים קיימים, שנקבע במקום קביעת חובה לקליטת עובדים או לחלופין קביעת תמריץ אמיתי ורציני, כדוגמת מתן ניקוד גבוה יותר לספק שיתחייב לשמור על תנאי העובדים; אולם, התמריץ אינו חזות הכל, וגם אי-קביעת החובה בדבר תשלום שכר של 30% מעל שכר המינימום צפויה לפגוע בתגמול לעובדים (כמפורט לעיל), כמו גם ביטול "משמרת ארוכה" ו"משמרת שבת" (ועל כך להלן) וכן החלפת המודל הקבוצתי במודל התשלום הדיפרנציאלי (כמפורט לעיל), שכמוסבר לעיל צפוי לגרום לצורך לשנות תכופות את מצבת כוח האדם במעונות, תוך פגיעה בביטחונם התעסוקתי.

109. **הצטברות האמור לעיל מביאה לכך שתנאי העובדים וביטחונם התעסוקתי של העובדים צפויים להיפגע קשות כתוצאה מתנאי המכרז החדש, מה שיוביל לתוצאה של הגברת התחלופה שלהם, חרף הקטנתה** – כפי שגם סבורה הסתדרות העובדים הלאומית בישראל ו"כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי", כעולה ממכתבי באי כוחם של הנ"ל מיום 18.2.2024 ומיום 26.2.2024 (נספחים 17א ו-17ב לעיל).

110. אשר על כן, ובנוסף ליתר הסעדים שהתבקשו לעיל, יש להורות למשרד הרווחה לקבוע תנאי במכרז, לפיו תהיה חובה על הזוכה לקלוט עובדים אלה ולשמור על תנאיהם (תוך תקצוב העניין בהתאם), או לחלופין לקבוע אמת מידה במסגרתה נדבך עיקרי בניקוד ההצעות במכרז יהיה התחייבות לעשות כן.

⁴ בהקשר זה יוער, כי לאחר שהוגש הליך ס"ק 49146-12-17 בבית הדין האזורי לעבודה בת"א, שעסק בסכסוך עבודה קיבוצי בקשר עם עובדי המעונות, הושגה הסכמה בין משרד הרווחה ודנאל, לפיה דנאל תקלוט לפחות 80% מכוח האדם שהיה קיים באותה העת במעונות, מבלי לפגוע בתנאי העסקתם (שהיו מיטיבים לעומת תנאי המכרז הקודם) – ואכן כך היה.

(5) ביטול "משמרת ארוכה" ו"משמרת שבת" (ובכך פגיעה נוספת במדריכים ואפלייה לרעה של המדריכים שומרי שבת)

111. אם לא די באמור לעיל, הפגיעה הקשה במדריכים באה לידי ביטוי גם בביטול ההסדרים שבמכרז הקודם המאפשרים **משמרת "ארוכה"** (מ- 16:00 עד 9:00) או **משמרת שבת** לדתיים (מכניסת שבת ועד יציאת שבת). משמרות אלו אפשרו אספקת שירות איכותי לנוער בסיכון, תוך שמירה על תנאי העסקה של המדריכים ומניעת פגיעה ואפליה של מדריכים דתיים.
112. "משמרת ארוכה" ו"משמרת שבת" אפשרו הן תגמול גבוה יותר למדריכים, שאיפשר בתורו גיוס מדריכים איכותיים יותר, שימורם וצמצום התחלופה שלהם. המשמרת הארוכה בשבת אפשרה גם למדריכים דתיים לבצע משמרות במהלך השבת.
113. על אף האמור לעיל, משרד הרווחה דחה את הדרישה להותיר משמרות אלו על כן ולכלול אותן במסגרת תנאי המכרז – ראו: תשובות לשאלות 139 ו-140 לקובץ ההבהרות השני. דחייה זו נעשתה מבלי שמשרד הרווחה נתן כל הסבר ממשי המצדיק את הפגיעה בתנאים הקיימים של המדריכים, המאפשרים כיום "משמרת ארוכה" ו"משמרת שבת", ובכך פעל משרד הרווחה גם בניגוד להמלצות שבמחקר הגורמים המקצועיים לשימור העובדים הקיימים.
114. לאור האמור לעיל, יש להורות למשרד הרווחה להותיר במכרז את ההסדרים אשר מאפשרים משמרת ארוכה ומשמרת לילה, תוך שמירה על תנאי העסקה של המדריכים ואי-אפליית מדריכים דתיים.

ו. תנאי המכרז כוללים אפליה אסורה של מבוגרים, בניגוד לדין

115. כותרתו של נספח יח'1 למכרז (עמ' 163 לחוברת המכרז) הינה "נוהל תמרוץ לגיוס ושימור עובדים צעירים לעבודה בחסות הנוער". בהתאם לנספח זה, זכאים מדריכים שיעבדו בתפקידי הדרכה במסגרות הרשות למענקים – הראשון לאחר 12 חודשי עבודה והשני לאחר 24 חודשי עבודה – כאשר גובה כל אחד מהמענקים כאמור למדריך במעון ממשלתי הינו 12,000 ₪ (להלן: "**המענקים**").
116. ברם, המענקים לא ניתנים לכל עובד, אלא רק לעובד צעיר, אשר מוגדר במכרז כעובד שגילו בין 22 ל-30. כלומר, עובדים מבוגרים יותר אינם זכאים למענקים, בהגדרה.
117. הואיל ומדובר הלכה למעשה באפליה של מבוגרים, נתבקש משרד הרווחה לשנות תנאי זה במכרז ולקבוע כי מבוגרים לא יהיו פסולים מלקבל את המענקים. אולם, כפי שניתן לראות מקריאת תשובה מס' 22 לקובץ ההבהרות השני, משרד הרווחה אינו מוכן לתקן עניין זה, כאשר לשיטתו מתן המענקים אך ורק לעובדים **קיימים** מעל גיל 30 הינו די והותר, כאשר לגבי עובדים **חדשים** שהינם מעל גיל 30 (או שגילם יעלה אל מעל 30 במהלך תקופת העבודה) אין מקום לתיקון כלשהו. במילים אחרות, משרד הרווחה סבור כי אפשר להפלות עובדים בתפקידי הדרכה ברשות מחמת גילם.
118. יצוין, כי במסגרת תשובה 22 הנ"ל נתבקש משרד הרווחה להמציא חוות דעת משפטית של גורם מוסמך לפיה תשלום המענקים כאמור הינו בהתאם להוראות הדין, ולחלופין להתחייב לשפות את הספק ככל וייתבע על ידי עובד מחמת אפליה. זאת הואיל וכידוע, אפליית עובדים מחמת גילם הינה אסורה. כך, מורה אותנו סעיף 2(א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 כי מעסיק לא יפלה בין עובדיו מחמת שורה ארוכה של קריטריונים, כאשר **גיל** הינו אחד מהם. ברם, משרד הרווחה התעלם לחלוטין מעניין זה בתשובתו הנ"ל ולא נתן כל הסבר מדוע התנאי כאמור אינו מפלה ואינו פסול.

119. ודוק: מטרת משרד הרווחה בקביעת תנאי המענקים הינה לעודד צעירים בתחילת דרכם לעבודה בתפקידי הדרכה ברשות. ברם, מטרה זו אין יכולה להצדיקה אפליית של עובדים מבוגרים. ברי כי השיקול היחיד בשלילת המענקים מעובדים מבוגרים הוא תקציבי – רצונו של משרד הרווחה לחסוך כספים. שיקול זה אינו יכול להצדיק אפליה של מבוגרים, בפרט כאשר יש הצדקה לתמרוץ עובדים מבוגרים להישאר ברשות.

120. הנה כי כן, התנאי המפלה עובדים מבוגרים מקבלת המענקים הינו בלתי סביר, ולא ניתן להותירו על כנו. אי לכך, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשרד הרווחה לקבוע תנאי זה באופן שיהיה שיוויוני ועומד בהוראות הדין.

ז. במסגרת המכרז לא גולה למציעים מידע רלוונטי ופרטים מהותיים ביותר הדרושים להם לצורך הצעתם, תוך שלילת האפשרות מהמציעים לגבש הצעה מיטבית והותרתם בחוסר וודאות

121. בהתאם להלכה הפסוקה, על עורך המכרז חלה חובה לציין במסמכי המכרז את כלל המידע המצוי ברשותו ורלוונטי לנסיבות ההתקשרות, אלא אם קיים טעם ענייני המצדיק הימנעות מכך (ובענייננו לא ניתן כל טעם, לא כל שכן ענייני, לאי-מתן המידע באשר לתנאי העסקת העובדים הקיימים וסכום התמריץ שנקבע). ראו לעניין זה: עע"מ 5487/06 סופרמאטיק בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (נבו, 12.4.2009); פרופ' עומר דקל מכרזים, כרך ראשון, בעמ' 476.

122. בניגוד לחובתו כאמור למסור למציעים את כל המידע שעשוי להיות רלוונטי להצעתם, משרד הרווחה מסרב לגלות למציעים מידע רלוונטי ומהותי ביותר המצוי אצלו, על אף שנתבקש מפורשות לעשות כן, תוך שבכך הוא שולל מהם את האפשרות לגבש הצעה מיטבית, מידעת ומושכלת ומותיר אותם בחוסר וודאות – הן ביחס לתמורה אותה יקבלו כתוצאה מההתקשרות במכרז, והן לגבי ההוצאות הצפויות כתוצאה ממתן השירותים מושא המכרז.

123. אין זה סביר שמציעים במכרז כה מהותי, שהשירותים הניתנים בו הם בבחינת דיני נפשות, יגישו הצעה "על עיוור", ללא יכולת אמיתית להעריך את היתכנותה הכלכלית.

124. להלן נפרט את הדברים.

(1) אי גילוי של הנתונים לגבי שכר העובדים הקיימים

125. על מנת לאפשר למציעים לשקול את קליטת העובדים הקיימים, שכמוסבר לעיל הינה בעלת חשיבות עליונה להצלחה של ההפעלה של המעונות הממשלתיים והשגת מטרות המכרז בדבר קידום, טיפול ושיקום של הנוער בסיכון, הכרחי כי משרד הרווחה יגלה בפני המציעים הפוטנציאליים את תנאי ההעסקה של העובדים הקיימים. ללא נתונים אלה, המציע כלל לא יוכל להעריך את יכולתו הכלכלית לקלוט את העובדים הקיימים.

126. על אף שעסקינן בדרישה בסיסית, בחר משרד הרווחה להימנע מפרסום הנתונים הללו, מבלי שנתן הסבר מספק כלשהו לסירובו, אלא אך התחמק מהעניין בלקוניות תוך טענה כי הוא אינו המעסיק של העובדים ואין הוא מתערב בתנאי העסקתם (ראו שאלות ותשובות מס' 9 ו-64 לקובץ ההבהרות השני).

(2) אי גילוי של הנתונים ו/או התחשיב שעמדו בבסיס קביעת ה"תמריץ" בסך 2,500 ש"ח

127. כמוסבר בפרק ה. (4) לעיל, משרד הרווחה סבור כי הפתרון לקליטת עובדים קיימים על ידי ספק חדש הינו על ידי מתן "תמריץ" בסך 2,500 ₪ לכל עובד שייקלט על ידי הספק החדש ויועסק למשך חצי שנה לפחות. כאמור לעיל, ה"תמריץ" כאמור בסך הינו לעג לרש, ומשרד הרווחה כלל לא מסביר כיצד סכום זה – אשר אמור לשפות את הספק החדש בגין העלות העודפת של העובד הקיים בעל תנאי ההעסקה המיטיבים – מהווה שיפוי ראוי.

128. כפי שצוין בפרק ה. (4) לעיל, משרד התבקש מפורשות במסגרת שאלות ההבהרה ליתן הסבר לכך ולספק את התחשיב העומד בבסיס סכום המענק שנקבע – אך סירב לעשות כן. במקום להסביר את הסכום ו/או לספק תחשיב מתאים, ציין משרד הרווחה כי כלל לא מדובר בשיפוי עבור קליטת העובד הקיים, אלא במענק חד פעמי שנועד לתמריץ מפעיל חדש לקליטת עובדים קיימים והעסקתם במשך חצי שנה לפחות – כאמור, מבלי לתת כל נתונים בעניין (ראו: תשובה 53 לקובץ ההבהרות השני).

(3) אי-פירוט של מנגנון שיפוי במכרז

129. כפי שפורט לעיל, על אף אחוזי התפוסה הגבוהים בד"כ במעונות הממשלתיים, זו לא עומדת לרוב על 100% (בין היתר מתוך כוונה להשאיר מרווח לקליטת מקרי חירום בצורה מהירה, במקרה הצורך).

130. במודל התשלום הקבוצתי התשלום הינו ככלל עבור קבוצה מלאה, ובכך קיימת הערכות מתמדת לקליטות חירום מיידיות בכל עת, וזאת עד למיצוי מלא של התפוסה בקבוצות. אולם, במודל הדיפרנציאלי שפורט לעיל, תפוסה שאינה 100% (כמו למשל תפוסה של 94% הקיימת כיום במעונות, כמפורט במחקר הגורמים המקצועיים), תגרום לבעיה קשה לספק, שהכנסתו תיפגע כתוצאה מכך (וכאמור, הספק ייפגע כלכלית עוד יותר בשל העלויות הנוספות שיהיו כרוכים בפיטורים וגיוס של עובדים בהתאם לרמת התפוסה - וראו בהקשר זה האמור בסעיף 79 לעיל).

131. הבעייתיות כאמור לא נעלמה מעיני משרד הרווחה, ובסעיפים 4.2 ו-4.3 לנספח יח'3 להוראות המכרז כלל משרד הרווחה הוראות שתכליתן מנגנון "שיפוי" לספק במקרה של תפוסה חלקית בקבוצות (וממילא תשלום חלקי לספק שיזכה), כדלקמן:

"4.2 ככלל, כוח האדם לטיפול ולמתן שירותים למושמים במסגרת נחלק לשני סוגים: האחד תלוי בתפוסת המושמים במסגרת והשני אינו תלוי בה.

4.3 הגורם המקצועי במטה המשרד, הרלוונטי למסגרת כהגדרתו לעיל, יקבע בהתבסס על האמור בסעיף 4.2 לעיל את נוסחת ההתאמה של תקן כוח האדם לאחוזי התפוסה על פי דיווח. הגורם המקצועי יאשר למפעיל המסגרת בכתב את תקן כוח האדם הנדרש והמותאם לשיעור התפוסה (להלן: "תקן כוח אדם המותאם לתפוסה" או "המודל הפיקוחי המותאם לתפוסה")."

132. נפנה בהקשר זה גם לקבוע בסעיף 2.9.10 למכרז, בו פורטו תקני כוח האדם הנדרשים מהספק לצורך אספקת השירותים והיקפי המשרה ביחס לכל קבוצה בה 12 חניכים. בסעיף זה צויין כי "אם היקף השירותים יגדל (או יפחת) ביחס לאמור לעיל, יחולו שינויים בהתאם, גם בהיקף העסקת כוח-האדם באופן יחסי למפורט להלן (למעט משרת רכז קובצת 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".

133. כפי שניתן לראות: ראשית, אין המדובר במנגנון של תוספת תמורה במקרה של תפוסה חלקית, אלא במנגנון לפיו יהיה על הספק לפטר עובדים במקרה של תפוסה חלקית ("התאמה של תקן כוח האדם" וכן "יחולו שינויים בהתאם, גם בהיקף העסקת כוח-האדם...") ולגייס עובדים חדשים כאשר התפוסה בקבוצות תעלה. דהיינו, משרד הרווחה קבע מנגנון שיביא הלכה למעשה לפיטורי עובדים באופן שכיח בהתאם לתפוסה של הקבוצות – שהינה דינאמית ביותר – ובכך מובטח לנערים צוות לא קבוע בניגוד לצרכים שלהם; שנית, ולא פחות חמור, ה"מנגנון" שאמור לפתור את תקלת התמורה במקרה של תפוסה חלקית, שזהו המקרה השכיח ביותר בהתאם למחקר הגורמים המקצועיים וכן בהתאם לניסיונה של דנאל (כספקית השירותים מושא המכרז בחמש השנים האחרונות), טרם נקבע.

134. למעשה, וכפי שניתן לראות מהציטוטים לעיל, משרד הרווחה מודה כי "הגורם המקצועי במטה המשרד" טרם קבע את "נוסחת ההתאמה של תקן כוח האדם" והוא "יקבע" זאת בעתיד, וזאת בהתאם לשיקול דעתו. ובמילים אחרות, על המציעים להגיש הצעות מבלי שהם יודעים מראש את התמורה שתקבל אצלם במהלך מתן השירותים ומבלי שהם יודעים מראש את היקף כוח האדם שיהיה עליהם להעסיק בתקופת ההסכם.

135. זאת ועוד, התאמת כוח האדם כאמור נתונה לשיקול דעתו של משרד הרווחה, אשר עלול במקרה זה או אחר לסבור כי אין מקום להקטין את היקף כוח האדם ובהתאם לא לאשר זאת, כאשר הספק ימצא עצמו מול שוקת שבורה – מחד, ללא תמורה נוספת בגין הקטנת כמות החניכים, ומאידך ללא יכולת להקטין את כוח האדם.

136. תקלות חמורות אלה במסמכי המכרז צוינו במסגרת הליך ההבהרות ובמסגרת שאלה 299 לקובץ ההבהרות הראשון התבקש משרד הרווחה להבהיר וליתן את דעתו בעניין, כדלקמן:

"המנגנון הקבוע בסעיף 4 לנספח יח'3 למכרז, לפיו בכוונת המשרד לשקול קביעת מנגנון להתאמת תקנים עבור תפוסה חסרה, אינו נותן מענה. האירוע הסביר לפיו יידרש הספק לנהלים צוותים בתפוסה חלקית, הנו קרדיאלי עבור המציעים על מנת להבין את כדאיות ההתקשרות. המציעים אינם יכולים להגיש הצעה מחייבת במכרז, כאשר קיים חשש ממשי שההתקשרות מושאו הנה גרעונית, וזאת מבלי להבין את הפתרונות הרלוונטיים והקונקרטיים מטעם המשרד.

לכן, כבר בשלב זה, על המשרד לעדכן את מודל התמורה לזה שנקבע במכרז 2017. לחילופין, להבהיר כהלכה את מודל עדכון התקנים החלקי ובמקרה זה – להבהיר וליתן את הדעת גם לכל אלה:

א. מהו תקן כוח האדם בקבוצת מגן קצה לתפוסה של חניך אחד, של שני חניכים וכך הלאה עד לתפוסה מלאה. כן מתבקש להבהיר האם יש הבדל בתקינה בין קבוצת מגן קצה של נערו וקבוצה של נערים.

ב. מהו תקן כוח האדם בקבוצת מגן לתפוסה של חניך אחד, של שני חניכים וכך הלאה עד לתפוסה מלאה. כן מתבקש להבהיר האם יש הבדל בתקינה בין קבוצת מגן של נערות וקבוצה של נערים.

ג. מהו תקן כוח האדם בקבוצת קידום לתפוסה של חניך אחד, של שני חניכים וכך הלאה עד לתפוסה מלאה. כן מתבקש להבהיר האם יש הבדל בתקינה בין קבוצת קידום של נערות וקבוצה של נערים.

להבהיר את פרקי הזמן הנדרשים להיערך לתנודות הגיוס/גריעה של צוותי כוח האדם המחייבים, לדוגמא, מתן עד 45 ימי הערכות לכל תוספת של חניך לקבוצה ומתן 35 ימי הודעה מוקדמת לכל הפחתה של חניך בקבוצה.

137. ואולם, גם לאחר שאלה מפורטת זו, בחר משרד הרווחה שלא ליתן פירוט למנגנון השיפוי ו/או מנגנון כוח האדם הנדרש במקרה של תפוסה חלקית. במענה לשאלה זו הפנה משרד הרווחה לתשובתו לשאלה 287 לקובץ ההבהרות הראשון, כדלקמן:

"במקרים בהן [השגיאה במקור, הח"מ] תהיה חסרה תקינה ובתיאום ואישור מוקדם של המשרד, ניתן יהיה במקום לקזז את התשלום לפי התקינה בפועל, להסיט את היתרה לטובת כיסוי של נושאים כגון זה. בנוסף, הנושא מגולם במשרת המדריך המלווה שאינו מגיע לבתי המשפט בתקופה זו"

138. הנה כי כן, בהתאם לתשובה הנ"ל, קבע משרד הרווחה אפשרות (המותנית באישור מראש של משרד הרווחה) לפיה במקרה שבו הספק לא יעסיק את מלוא כוח האדם הנדרש בהתאם להוראות המכרז לא יקוזזו התשלומים לספק בגין כוח האדם שלא יועסק, תוך שהתמורה העודפת, כביכול, תכסה "נושאים כגון זה". ברם, בנוסח הנוכחי של המכרז הודיע משרד הרווחה כי מנגנון אי-הקזוז כאמור, כפי שהוצג בקובץ ההבהרות הראשון, **מבוטל** (ראה: תשובה 39 לקובץ ההבהרות השני).

139. לאור האמור לעיל, במסגרת הנוסח הנוכחי של המכרז נראה, כי ה"פתרון" שמציע משרד הרווחה למצבים כאמור הוא אך ורק התאמת היקף כוח האדם. כך, במסגרת שאלה מס' 26 לקובץ ההבהרות השני נתבקש משרד הרווחה כדלקמן:

"לאור האמור, יש להוסיף למכרז מנגנון שיאפשר שיפוי של המפעיל במקרה ששינויים שונים במודל הפיקוח ידרשו תוספת תשומות מצידו. לא ניתן לקבל מצב בו המשרד מודיע מראש שמדובר בשירותים שדורשים התאמות שונות תוך כדי עבודה, ושלא ניתן לתת מענה מראש לכל הצרכים שעשויים להתעורר במהלך אספקת השירותים – ובו זמנית מסרב בתוקף לכל בקשה לייצר מנגנון שיפוי למפעיל במקרה שהדבר יידרש"

לכך השיב משרד הרווחה כי:

"הבקשה אינה מתקבלת ... במקרים חריגים בהם יידרשו התאמות במסגרת המודל הפיקוחי, הם ייבחנו אך ורק במסגרת התקציבית המאושרת לאספקת השירותים ולא ישיטו על הספק עלויות ותשומות נוספות שלדעת המשרד אין בהן הכבדה בלתי סבירה על המפעילים ואשר אינן מגולמות בתעריף"

140. כן ראה שאלה מס' 42 לקובץ ההבהרות השני :

"כפי שצינו שוב ושוב, המודל המוצע במכרז זה אינו ישים. אין דרך מעשית לבצע התאמה של כח האדם בפועל לכוח האדם המתקצב על פי המודל. ככל והמשרד סבור שניתן לתפעל את המעונות באופן זה, נבקש לפרט מראש את מודל הפיקוח המדויק שיידרש עבור כל סוג קבוצה בהתאם למספר הנערים המוצבים בה... אנחנו צריכים לקבל את כל המידע הרלוונטי לפני ההגשה. במכרז מקובל לספק את כל המידע מראש, ולא לקיים שיח לגבי אופן ביצוע השירותים לאחר בחירת הזוכה. רוצים לקבל מראש את כל המידע באופן ברור ומפורט"

לשאלה זו השיב משרד הרווחה כדלקמן :

"מודל תקינת כח האדם מפורט במכרז בסעיף 2.9.10 הן לקבוצה במרחב קידום והן עבור מרחב מגן. כאמור בסעיף זה, ניתן לבצע התאמה של המודל בהתאם לצורך באישור מראש של הפיקוח ושל מטה הרשות, כאשר כל מקרה ייבחן לגופו, בהתאמה לעלויות כוח האדם המפורטות במודל התעריף המצורף כנספח להסכם".

כך גם ציין משרד הרווחה בתשובה מס' 56 לקובץ ההבהרות השני, ללא כל הסתייגות (משל עסקינן בסיטואציה תקינה), כי :

"מובהר כי לאור זאת שהמודל התעריפי הוא דיפרנציאלי פר נער הרי שמחוייב להתקיים שיח לגבי המודל הפיקוחי גם בהיבטים כלכליים ולא רק בהיבט של מוגנות".

141. מכל האמור לעיל ניתן לראות בבירור, כי משרד הרווחה לא פירט את **"נוסחת ההתאמה של תקן כוח האדם"**, כאמור בסעיף 4.3 לנספח יח'3 למכרז, כפי שהוא נדרש לעשות, אלא אך קבע כי **במקרים חריגים, ייבחן כל מקרה לגופו ומשרד הרווחה יחליט – בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי – אם להתיר התאמה של תקינת כוח האדם.**

142. למותר לציין, כי הדבר מוביל לחוסר וודאות אינהרנטי באשר לתמורה שיקבל הספק בהתאם למכרז ואף באשר להוצאותיו הצפויות. לא ניתן לקבל מצב מעין זה באף מכרז, לא כל שכן במכרז מורכב דוגמת המכרז דנן, העוסק בעניינים כה רגישים.

143. מכל מקום, ברי כי בנסיבות אלה, שמשרד הרווחה ודאי **לא פרסם את "מרב הפרטים" הנחוצים** לגיבוש הצעה מטעם המציעים (כחובתו בהתאם לפסיקה שצוטטה לעיל), כאשר משרד הרווחה אף לא ציין במסגרת הוראות המכרז ואף לא במסגרת שאלות ההבהרה חלק מהותי ביותר במנגנון התמורה. ובמילים אחרות: למציעים אין אפשרות לדעת מה תהיה התמורה המלאה שתתקבל אצלם, ככל שיזכו, ואף אין באפשרותם לדעת את הוצאותיהם הצפויות (שכן ההחלטה האם להתיר צמצום תקינת כוח האדם נתונה למשרד הרווחה בלבד, ולא ניתן לדעת האם במקרה ספציפי הדבר יאושר אם לאו). הסתרת מידע הכרחי זה מהמציעים וודאי שלא יכול לעמוד, והלכה למעשה יגרום למציעים רבים שלא לגשת למכרז ו/או לגשת למכרז ב"עיניים עצומות". למותר לציין, כי הדבר עלול לגרום בנקל לכך שמתן השירות על ידי מציע יהיה גרעוני, מה שכאמור אסור בהתאם לפסיקה.

144. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשרד הרווחה לספק למציעים הפוטנציאליים פירוט מלא של נוסחת ההתאמה של תקן כוח האדם במקרה של תפוסה חלקית, ולחלופין ליצר מנגנון שיפוי במקרה של תפוסה חלקית של הקבוצות (כפי שצפוי להיות).

(4) סיכום

145. אשר על כן, ולאור המפורט בתתי-פרקים (1) עד (3) לפרק זה, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשרד הרווחה למסור למציעים את מלוא הנתונים בדבר עלות העסקת העובדים הקיימים במעונות הממשלתיים ואת הדרך בה חושב הסכום בסך 2,500 ₪ שנקבע כתמריץ לקליטתם והמשך העסקתם באותם תנאים, וכן להורות למשרד הרווחה לקבוע מנגנון התאמה מפורט של תקן כוח האדם ו/או מנגנון שיפוי במקרה של **תפוסה חלקית** בקבוצות אותן יפעילו הזוכים במכרז.

ח. יש להאריך את המועד להגשת הצעות למכרז

146. כעולה מהאמור לעיל, נוכח מורכבותו של המכרז יש צורך בפרק זמן של 45 יום מרגע שיפורסם נוסחו האחרון, בהמשך לעתירה דנן, לשם עריכת והגשת הצעות במסגרתו.

147. לפיכך, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על הארכת המועד להגשת הצעות, כך שזה יחול בתוך 45 יום ממועד פרסום נוסחו הסופי של המכרז לאחר ההכרעה בעתירה.

ט. סיכום

148. לאור כל האמור לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה דנן וליתן סעדים כמפורט ברישא לה.

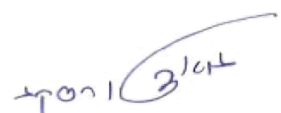
149. כמו כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את משרד הרווחה בהוצאות דנאל בגין הגשת עתירה זו (והבקשה לצו ביניים שהוגשה בד בבד עימה), לרבות בשכר טרחת עורכי דינה.

150. לבית המשפט הנכבד סמכות עניינית לדון בעתירה זו מכוח חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, וכן סמכות מקומית מכוח תניית השיפוט שבסעיף 5.14 למכרז.

151. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר אילן יושעי, ע. מנכ"ל והממונה על פרויקט מעונות חסות הנוער בדנאל.

היום 29 בפברואר, 2024


ב/עוז קינן, עו"ד


יואב זטורסקי, עו"ד
פרידמן, יונגר ושות', עורכי דין
ב"כ דנאל


דן פרידמן, עו"ד

59\13\8\ד

תצהיר

אני החתום מטה, אילן יושעי, נושא ת.ז. 032229288, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה לאמור:

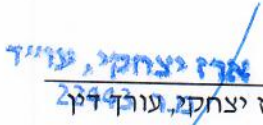
1. הנני ע. מנכ"ל וכן הממונה על פרויקט מעונות חסות הנוער בדנאל אדיר יהושע בע"מ (להלן: "דנאל"), ואני מטפל מטעם דנאל בכל הנוגע למכרז פומבי מספר 118/2023 ל"הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית" (להלן: "המכרז"), אשר פורסם ע"י משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "משרד הרווחה").
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעתירה המנהלית המוגשת על ידי דנאל כנגד משרד הרווחה בקשר עם המכרז (להלן: "העתירה"), ולאומות האמור בה.
3. האמור בעתירה נכון למיטב ידיעתי ואמונתי, כאשר המקור לידיעתי ואמונתי כאמור הינו מעורבותי האישית בהליכי המכרז, מסמכים בהם עיינתי (לרבות מסמכי המכרז) וטענות משפטיות המבוססות על ייעוץ משפטי שקיבלתי.

אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.


אילן יושעי

אישור

אני הח"מ, ארז יצחקי, עו"ד, מ.ר. 22443, מאשר בזה כי ביום 28.2.2024 הופיע בפני מר אילן יושעי, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.


ארז יצחקי, עו"ד
ארז יצחקי, עו"ד 22443

52\13\8\7

עת"מ 68533-02-24

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים
בפני כבוד השופט רם וינוגרד

מועד אחרון להגשה: 06 מרץ 2024
מועד החתימה על המסמך: כ"ה אדר א תשפ"ד, 05 מרץ 2024
בעניין:

העותרת

דנאל אדיר יהושע ח.צ. 520037565
באמצעות ב"כ עוה"ד דן פרידמן (מ.ר. 19831) ו/או יואב זטורסקי (מ.ר. 48851) ו/או עוז קינן (מ.ר. 78491) ממשרד פרידמן, יונגר ושות', עורכי דין
דרך מנחם בגין 144 (מגדל מידטאון, קומה 38), תל אביב
טל': 03-6114977 ; פקס: 03-6114978
דוא"ל: office@fylae.co.il

-נגד-

המשיב

מדינת ישראל – משרד הרווחה והביטחון החברתי
מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ת"ד 49333, ירושלים 9149301
טלפון: 073-3920000, פקס: 02-6468053
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

תגובה והודעה מטעם המשיב

המשיב מתכבד להגיש הודעה מטעמו באשר לדחיית המועד להגשת הצעות במכרז ליום 24.3.2024, לנוכח הגשת העתירה שבנדון בשהוי וללא מיצוי ההליך המנהלי. דחיית המועד להגשת הצעות במכרז מייתרת את בקשת העותרת למתן צו ביניים, ובית המשפט הנכבד מתבקש לדחותה תוך חיוב העותרת בהוצאות.

1. **אי מיצוי ההליך המנהלי.** העתירה שבנדון הוגשה ללא ניסיון כן למצות את ההליך המנהלי, ללא הקדמת פנייה למשיב טרם הגשת העתירה, וזאת למרות שהמכרז מושא העתירה פורסם לפני כשנה (ביום 20.3.2023), ומתן תשובות ההבהרה בסבב השני והאחרון היה ביום 13.2.2024.
2. הטענות בדבר גרעוניות המכרז (פרק ג לבקשה), נטענו באופן האמור בפעם הראשונה רק במסגרת עתירת העותרת. חוות הדעת שהגישה העותרת, המצורפת כנספח 16 לכתב העתירה, נחתמה ביום 28.2.2024, הינו ערב הגשת העתירה לבית המשפט הנכבד. מדובר בחוות דעת מקצועית שמעולם לא הוצגה למשיב ולפיכך לא נדונה בפניו.
3. גם חלק מהטענות שהועלו בבקשה הורחבו (מעבר לשאלות שהוגשו במסגרת הליך שאלות ההבהרה) ולא הובאו במלואן בפני המשיב. בנסיבות אלה ברור כי מדובר בטענות שלא מוצה בעניינן ההליך המנהלי והדין מחייב את דחייתן.
4. **שהוי.** העתירה הוגשה בשהוי נכבד (בהתחשב בקבועי הזמן הקצרים שנקבעו בפסיקה לעניין שהוי בעתירות מכרזים), כשבוע בלבד לפני המועד האחרון להגשת הצעות למכרז (שהיה קבוע ליום 10.3.2024).
5. **אי צירוף משיבים רלוונטיים.** בנוסף, העותרת הייתה צריכה לצרף לעתירה את כל החברות המעניקות שירותים דומים למשיב במסגרת המכרז הקיים הנוכחי. זאת ועוד,

העותרת גם יודעת שיהיה על המדינה לפרסם את דבר הגשת העתירה לכלל המציעים הפוטנציאליים שישקלו האם בכוונתם להצטרף לעתירה אם לאו (וזאת בנוסף לנותני השירותים כיום). ברור לכל שהחובה לצרף משיבים רלוונטיים צפויה לעכב את בירור העתירה, וברור עוד יותר שאי צירוף נותני השירותים במסגרת המכרז היום מנוגדת לדין המנהלי המחייב צירוף משיבים רלוונטיים.

6. בנסיבות אלו, לעמדת המשיב יש לדחות את העתירה על הסף מחמת שהוי, מחמת אי מיצוי ההליך המנהלי ומחמת אי צירוף משיבים רלוונטיים (לרבות מציעים פוטנציאליים).

7. עם זאת, והגם שהמשיב סבור שמדיניות משפטית ראויה מחייבת לדחות את העתירה כבר בשלב זה, ועל מנת לאפשר לבית המשפט הנכבד להפעיל ביקורת שיפוטית על נוסח המכרז, נכון המשב לדון בעתירה כאילו היא הוגשה לו ככתב השגה, וליתן החלטה מנהלית בטענות האמורות, יפרסם המשיב הודעה על דבר הגשת העתירה, ויאפשר למשיבים פוטנציאליים להצטרף כמשיבים לעתירה.

8. בנסיבות אלה, פרסמה המשיבה הודעה באתר המכרז באינטרנט על דחיית המועד האחרון להגשת הצעות למכרז, עד ליום 24.3.2024 בשעה 12:00.

העתק המודעה על דחיית המועד להגשת הצעות למכרז מצורף בזאת ומסומן מש/1.
9. בפרק הזמן שנותר עד ליום 24.3.2024 יתן המשיב החלטה מנהלית בשאלות שבעתירה שבעניין לא מוצה ההליך המנהלי. ההחלטה המנהלית תומצא לעותרת ולתיק בית המשפט, ולעותרת יתאפשר להגיש השלמת טיעון קצרה בעניין ההחלטה המנהלית החדשה תוך שני ימי עבודה בלבד. כל זאת על מנת שלא יעלה בידי העותרת לסכל את הגשת הצעות גם במועד הנדחה החדש.

10. בנסיבות אלה, ברור כי התייטר הצורך במתן צו כלשהו למשיב.
11. בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר את המתווה הדיוני האמור לעיל.
12. בית המשפט הנכבד מתבקש לחייב את העותרת להמציא את כתב העתירה לכלל נותני השירותים כיום במכרז הנוכחי ולצרפם כמשיבים לעתירה.
13. בנוסף, בית המשפט הנכבד מתבקש לחייב את העותרת בהוצאות משפט בגין התנהלותה.



ב/

יעקב פונקלשטיין, עו"ד
פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק המודעה על דחיית המועד להגשת הצעות למכרז	5

נספח 1

העתק המודעה על דחיית המועד
להגשת הצעות למכרז

עמ' 5

מדינת ישראל משרד הרווחה והביטחון החברתי

מודעה בדבר דחיית מועדים נוספת מכרז פומבי מספר 118/2023 - הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית

ביום 20.03.23 פורסם מכרז פומבי מספר 118/2023 - הפעלת קבוצות במעונות הממשלתיים, בפריסה ארצית המועדים שנקבעו במסגרת ההליך המכרזי:

- מועד הגשת ההצעות נקבע עד ליום 10.03.2024 עד השעה 12:00.

במסגרת הליכים משפטיים שהוגשו נגד המשרד נטענו טיעונים חדשים אשר מבוססים על חוות דעת רואה חשבון. ע"מ לאפשר דיון ראוי לשאלה שבהגדרה מחייבת פרק זמן נוסף כדי לבחון אותה מתוך כבוד לזמן שיפוטי, מחליטה הועדה לדחות את מועד הגשת ההצעות עד ליום 24.3.2024 בשעה 12:00.

אגף רכש, מכרזים והתקשרויות
רחוב ירמיהו 39, מגדלי הבירה, ירושלים |
www.molsa.gov.il | michrazim@molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 68533-02-24 דנאל אדיר יהושע בעמ נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים- המשרד הראשי

לפני כב' השופט רם וינוגרד

העתק החלטת בית משפט מיום כ"ה אדר א' תשפ"ד 05 מרץ 2024

לנוכח האמור בהודעה נראה כי אכן אין עוד צורך לדון בבקשה למתן צו ביניים. העותרת תתייחס לאמור ב"תגובה והודעה" עד ליום 10.3.24.

לעיון ביום 11.3.24.

**** בכל מקרה, הנוסח המחייב הוא זה שבהחלטה החתומה על ידי השופט



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 68533-02-24 דנאל אדיר יהושע בעמ נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים- המשרד
הראשי

לפני כב' השופט רם וינוגרד

העתק החלטת בית משפט מיום ל' אדר א' תשפ"ד 10 מרץ 2024

1. לאחר עיון בתגובת המשיבה ובתשובה לה נראה שיש טעם בטענה כי תגובת המשיבה מעורפלת למדי, ולוח הזמנים שהוצע בה אינו ריאלי. עם זאת, גם לוח הזמנים המרווח עד מאוד שמציעה העותרת אינו נראה כהולם את נסיבות העניין.
2. לפיכך, וככל שהמשיבה לא תודיע על כוונתה לדחות את המועד להגשת ההצעות בפרק זמן נוסף על זה שנקבה בו בהודעתה, היא תגיש תגובה עניינית ומפורטת לבקשה לצו ביניים עד ליום 17.3.24. בתגובה תתייחס המשיבה גם להליך בבית הדין לעבודה. אם התגובה לא תוגש עד לאותו מועד אניח כי המשיבה מסכימה למתן צו הביניים המבוקש.
3. עד ליום 12.3.24 תפעל המשיבה להביא לידיעת נותני השרותים הנוכחיים והמציעים הפוטנציאליים את עובדת הגשת העתירה. אם אלה יודיעו עד ליום 17.3.24 על כוונתם להצטרף כצד להליך, תובאנה הודעות אלה בחשבון לצורך קביעת המתווה לדיון בהליך.
4. לעיון ביום 18.3.24.

**** בכל מקרה, הנוסח המחייב הוא זה שבהחלטה החתומה על ידי השופט

עת"מ 24-02-68533

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים
בפני כבוד השופט רם וינוגרד

מועד אחרון להגשה: 17 מרץ 2024
מועד החתימה על המסמך: ב' אדר ב תשפ"ד, 12 מרץ 2024
בעניין:

העותרת
דנאל אדיר יהושע ח.צ. 520037565
באמצעות ב"כ עוה"ד דן פרידמן (מ.ר. 19831) ו/או יואב זטורסקי (מ.ר. 48851) ו/או עוז קינן (מ.ר. 78491) ממשרד פרידמן, יונגר ושות', עורכי דין
דרך מנחם בגין 144 (מגדל מידטאון, קומה 38), תל אביב
טל': 03-6114977; פקס: 03-6114978
דוא"ל: office@fylae.co.il
-נגד-
המשיב
מדינת ישראל – משרד הרווחה והביטחון החברתי
מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ת"ד 49333, ירושלים 9149301
טלפון: 073-3920000, פקס: 02-6468053
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

הודעה ובקשה מטעם המשיב

המשיב מתכבד להודיע לבית המשפט הנכבד על כוונתו לדחות את המועד האחרון להגשת הצעות למכרז מושא העתירה, עד ליום 9.4.2024.

לנוכח האמור המשיב מודיע כי הוא יתן החלטה מנהלית חדשה עד ליום 21.3.2024. לפיכך, תוכל העותרת לתקן את העתירה (ככל שתמצא לנכון לתקוף את ההחלטה החדשה), עד ליום 28.3.2024. ככל שתוגש עתירה מתוקנת או בקשה לצו ביניים חדשה, יגיש המשיב תגובה מטעמו עובר למתן החלטה מתאימה של בית המשפט שתנתן קודם המועד האחרון להגשת הצעות. כל זאת על מנת שהמשיב לא יאלץ לדחות את המועד האחרון להגשת הצעות למכרז פעם נוספת.

1. עניין העתירה הינו בדרישת העותרת למשיב לתקן את המכרז הפומבי 118/2023 ל"הפעלת קבוצות במעונות ממשלתיים, בפריסה ארצית" (להלן: **המכרז**).
2. ביום 1.3.2024 הגישה העותרת עתירה ובקשה למתן צו ביניים להקפאת הליכי המכרז מושא העתירה, וזאת לנוכח המועד האחרון להגשת הצעות למכרז (דאז) – 10.3.2024. העתירה הוגשה מבלי למצות את ההליך המנהלי כדין, תוך שמצורף לה נספח כלכלי שנחתם ערב הגשת העתירה לבית המשפט הנכבד מבלי שיומץ קודם לכן למשיב.
3. ביום 5.3.2024 הגיש המשיב הודעה על דחיית המועד להגשת הצעות למכרז, עד ליום 24.3.2024. כמו כן, המשיב ביקש מבית המשפט הנכבד לדחות את בקשת העותרת למתן צו הביניים על הסף, נוכח אי מיצוי ההליך המנהלי מטעמה; שיהוי בהגשת העתירה דנן; ואי צירוף משיבים רלוונטיים.
4. ביום 7.3.2023 הגישה העותרת תגובה להודעת ותגובת המשיב.
5. ביום 10.3.2024 נתן בית המשפט החלטה, שעולה ממנה שנדרש לרווח את לוחות הזמנים.

6. לנוכח החלטת בית המשפט הנכבד מיום 10.3.2024, המשיב מתכבד להודיע לבית המשפט הנכבד כי בכוונתו להודיע על דחיית המועד האחרון להגשת הצעות למכרז עד ליום 9.4.2024.
7. בנוסף, המשיב מתכבד להודיע לבית המשפט הנכבד כי עד מחר (12.3.2024), הוא ימסור הודעה לכלל המציעים בדבר הגשת העתירה, כפי שהורה בית המשפט הנכבד בהחלטתו מיום 10.3.2024.
8. לנוכח דחיית המועד האחרון להגשת הצעות למכרז, מתבקש בית המשפט הנכבד, לאשר את המתווה המוצע ברישא בקשה זו. כדי לאפשר לכל הצדדים לערוך את כתבי בי הדין מטעמם (ככל שהחלטה החדשה תתקף וככל שתוגש בקשה חדשה לצו ביניים), באופן שלא יאלץ את המשיב לדחות פעם נוספת את המועד האחרון להגשת הצעות במכרז.
9. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.



ב/

יעקב פונקלשטיין, עו"ד
פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 68533-02-24 דנאל אדיר יהושע בעמ נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים- המשרד
הראשי

לפני כב' השופט רם וינוגרד

העתק החלטת בית משפט מיום ב' אדר ב' תשפ"ד 12 מרץ 2024

1. לנוכח הודעת המשיב לפיה נדחה המועד להגשת הצעות עד ליום 9.4.24 וכי הוא יקבל החלטה חדשה עד ליום 21.3.24, אני מורה על דחיית המועד להגשת התשובה המפורטת והעניינית מטעמו (כפי שנקבע בפסקה 2 להחלטה מיום 10.3.24) עד ליום 24.3.24.
2. אמתין עד למועד העיון טרם שאקבע מועד לדיון. מאליו מובן שניתן יהיה לבטל דיון זה אם כתוצאה מההחלטה החדשה לא יהיה עוד צורך בדיון.

**** בכל מקרה, הנוסח המחייב הוא זה שבהחלטה החתומה על ידי השופט

האגף למשפט ויחסי עבודה

7.3.2024

לכבוד,
מר יגאל נחתומי- מנכ"ל בית אקשטיין,

-מבלי לפגוע בזכויות-
באמצעות מייל: yigaln@edanel.co.il

א.נ.

הנדון: התראה אחרונה בטרם הפעלת סכסוך עבודה בחברת בית אקשטיין – מקבוצת דנאל עובדי חסות הנוער

בהמשך למכתבינו מיום 21.2.2024 ו- 29.2.2024, הריני לפנות אליך בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. מכתבנו האחרון בעניין שבנדון טרם נענה לגופו של עניין, יתרה מכך התקבל מענה תוקפני, מתלהם ואף חורג מסמכויות, זאת על אף שנוהגת ההסתדרות הלאומית מתחילת הדרך באורך רוח עם חברת בית אקשטיין.
2. חברת בית אקשטיין ומשרד הרווחה ממשיכים בפעולותיהם החד צדדיות ומונעות כניסת נציגי ההסתדרות לאומית בניגוד להוראות הדין.
3. בהקשר זה נבקש לציין את ההפתעה והאכזבה מהעובדה כי החברה ומשרד הרווחה מונעות מהעובדים לקבל מידע הכרחי לצורך מיצוי זכויותיהם.
4. נוכח האמור לעיל, ולמען הסר ספק ובתום לב מוחלט, נבהיר כי ככל ולא תתקבל תגובה מידית ולא תתאפשר כניסה של נציגי ההסתדרות הלאומית נאלץ להפעיל את סכסוך העבודה מיום 22.2.2024 סכסוך העבודה בקרב עובדי חסות הנוער ואת כל הכלים העומדים לרשותנו בהתאם להוראות הדין, לרבות עיצומים ואף שביתה.
5. אין באמור במכתב זה כדי לגרוע מזכויות העובדים ו/או כדי למצות את טענותיהם.
6. התראה נוספת לא תשלח!


בכבוד רב,
אוראל אזון אלל, עו"ד

העתק:

מר חי לופטון- סמנכ"ל אגף גיוס ההסתדרות לאומית.



ל באדר א' תשפ"ד
10 במרץ 2024

לכבוד
עו"ד אוראל אוזן אלל,
האגף למשפט ויחסי עבודה
ההסתדרות הלאומית

שלום רב,

הנדון: התייחסות לפנייתך למר נחתומי, מנכ"ל בית אקשטיין, בעניין כניסת נציגי ההסתדרות הלאומית

סימוכין: מכתבך מיום 7.3.2024

בהמשך למכתבו של עו"ד ישי אילן, המשנה ליועמ"שית המשרד, מיום 25.2.2024 וכן בהמשך לפנייתך מיום 29.2.2024 ומיום 7.3.2024 להלן התייחסות המשרד.

א. רקע עובדתי

ביום 3.7.2024, הועבר מכתב מטעמך למר נחתומי, מנכ"ל בית אקשטיין, ובו נטען על ידך כי "חברת בית אקשטיין ומשרד הרווחה ממשיכים בפעולותיהם החד צדדיות ומונעות כניסת נציגי ההסתדרות הלאומית בניגוד להוראות הדין".

להלן יבקש משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה/המשרד) להתייחס לטענה זו וליתר הטענות העולות ממכתבך.

1. ראשית, יובהר כי בשום אופן משרד הרווחה לא הוציא הנחיה להתעלם מהוראות הדין, ואף אין בכוונתו לעשות כן. ההיפך הוא הנכון:

- במכתב שהועבר לחברת בית אקשטיין (להלן גם: **החברה**) ביום 22.2.2024, התייחס המשרד להוראת החוק העוסקת בהכנסת ארגון עובדים לחצרי המעסיק,¹ ובהתאם, ביקש מהחברה כי לאור האיוון המתבקש בין זכויות העובדים להיפגש עם נציגות העובדים מחד גיסא, וכן בהתחשב בצנעת הפרט והמאפיינים הייחודיים של מעונות חסות הנוער, ובסיטואציה הרגישה בה אנו מצויים מאידך גיסא, **תדאג החברה לכך כי יתאפשר לעובדים להיפגש עם נציגי ארגון העובדים במשרדה ללא שהות.**

- כך, גם במכתב המענה שנשלח אליך ביום 25.2.2024, הדגיש עו"ד אילן, כי איננו מקלים ראש כלל ועיקר בזכויות העובדים, אלא להיפך, וכי אין בכוונת מי ממשרד הרווחה לפגוע בצורה כזו או אחרת בהתארגנות, או בזכויות של עובדים או בכל זכות באשר היא. בצד זאת תוך הסביר עו"ד אילן בצורה מכבדת, מדוע לא ניתן לאפשר את כניסת הנציגים למעון, **וזאת לאור שמירה על טובת הנערים**, וציין כי הוא משוכנע שניתן להסדיר פגישה, כבקשתכם, בצורה שלא תיפגע בשלום הנערים, וכי כל פתרון, בו לא תהיה פגיעה כאמור – יתקבל בברכה. כמו כן צוין במכתב כי האפשרות המפגש עם עובדיכם גם מחוץ לכתלי המעון, תשיג את המטרה כדבעי.

¹ סעיף 33 ט לחוק ההסכמים הקיבוציים, תשי"ז-1977



ב. רקע נורמטיבי

2. הוראת החוק הרלוונטית, קבועה בסעיף 33 לחוק ההסכמים הקיבוציים, תשי"ז-1977 (להלן: **חוק ההסכמים הקיבוציים**):

"33. מעסיק לא ימנע מנציג של ארגון עובדים להיכנס למקום עבודה שבו מועסק עובד, לשם קידום הזכות כאמור בסעיף 33 ולשם קידום עניני עובדים, וזאת בהתחשב בצורכי העבודה ובצנעת הפרט."

3. כלומר, גם לפי לשון החוק, ישנו סייג לאותה חובת מתן כניסה, לפיה יש להתחשב בצורכי העבודה **ובצנעת הפרט**.

בהקשר זה יצוין, כפי שפורט בהרחבה במכתבו הנ"ל של עו"ד אילן, כי במעונות רשות חסות הנוער שוהים חוסים אשר הופנו מתוקף צו בית משפט, חלקם אף שוהים בחלק הנעול של המעון. המדובר בקטינים אשר על פי דין זהותם חסויה ויש להגן עליה. ככלל, המעונות מאפשרים כניסתם של מי שאמורים להיות בהם מחמת הצורך במתן מענה לנערים, או לצרכים אחרים המחייבים את שהותם. מי שאינו עונה על הגדרה זו אינו אמור להיכנס.

4. גם הפסיקה הכירה באפשרות לפיה, לאור האיזון הנדרש העולה מלשון סעיף 33 לחוק הסכומים הקיבוציים, אין להתיר כניסה למקום העבודה:

"ועוד נציין, כי גם סעיף 33 לחוק הסכמים קיבוציים מורה כי 'זכות הכניסה' תאוזן למול צורכי העבודה. כלומר, גם 'זכות הכניסה' של ארגון העובדים למקום העבודה צריכה ויכולה להיות מאוזנת למול אינטרסים אחרים. כך הוא הנכון ביתר שאת במקרה הנוכחי, שבו נאסרה באותה עת כניסת אזרחים לתחנות כיבוי אש, בשל מגיפת הקורונה, שהיתה בעת הרלוונטית בגדר אירוע שהשבית את העולם בכללותו".
(ס"ק (אזורי חי') 43163-08-20 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - מדינת ישראל - המשרד לביטחון פנים - הרשות הארצית לכבאות והצלה (נבו 23.06.2022))

5. עוד יצוין, כי לרשות הארגונים והעובדים עומדות דרכים חלופיות פרקטיות למפגש, מחוץ לכותלי מקום העבודה. וכך מובא במאמר של כב' נשיא ביה"ד הארצי לעבודה (בדימוס), אדלר ושל כב' רשמת ביה"ד הארצי לעבודה, אפרת קוקה:

"...בנסיבות שבהן הנחלת המפעל אינה משתפת פעולה בעניין תיאום ביקורים או כניסה למפעל, רשאי ארגון העובדים לפנות לבית הדין האזורי לעבודה בעתירה מתאימה. יש לציין כי בתי הדין לעבודה לא נדרשו עד כה לדיונים מרובים בסוגיה זאת. ייתכן שהסיבה לכך נעוצה בין היתר באמצעי התקשורת האלקטרוניים שעומדים לרשות ארגוני העובדים, שמייטרים פעמים רבות את הדיון בסוגיה, כמו גם בעובדה שהתארגנות נעשית פעמים רבות באמצעות נציגים שהם עובדי המעסיק ונמצאים ממילא במקום העבודה..."

(סטפן אדלר, אפרת קוקה, "הזכות להתארגן בראי תמורות יחסי העבודה בישראל" (281))

ג. פתרון המשקף את האיזון הראוי

6. לאור כלל האמור, ומתוך רצון להגיע לפתרון שיבטא את האיזון הראוי בין מתן אפשרות כניסה לנציגי העובדים לשמירה על טובת הנערים ודאגה לכך שלא ייפגעו מהאירוע, גורמי המקצוע במשרד שקלו את



כבוד ראש את ההצעה שבמכתבך מיום 29.2.2024, והוחלט לאפשר כניסת נציגי הארגון בהתקיים התנאים שהועלו במכתבך: א. המפגש ייערך בשעות ההפסקה; ב. המפגש ייערך בחדרי המנוחה של העובדים. ועל כך נוסף שני תנאים: ג. כניסת נציגי הארגון תתואם מראש עם מנהלי המסגרות במעונות; ד. הכניסה תהיה בכפוף להצגת אסמכתאות, מבעוד מועד, כי הנכם הארגון היציג של העובדים.

7. לעניין התנאי הרביעי- הצגת אישור להיותכם הארגון היציג:

ראשית, נודה על קבלת אישור כאמור, ללא קשר לשאלת הכניסה למטרת התארגנות או קידום ענייני עובדים, אלא משכבר הוגשה מטעמכם תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה בשם העובדים, ובה העליתם טענות ספציפיות לגופו של עניין, נבקש לדעת כי מרשתך מייצגת את העובדים. כמו כן, לעניין כניסת נציגי הארגון למעון, אמנם בלשון הוראת החוק לא מופיע תנאי כאמור, יחד עם זאת, היות שכפי שפורט לעיל, מדובר בניסיון למציאת פשרה שתבטא את איזון האינטרסים הראוי, ומשאין המדובר בהתארגנות ראשונית, נבקש לוודא כי הנכנסים למעון הם נציגי הארגון היציג, ולטעמנו יש בכך מידתיות מתבקשת. יתר על כן, שעה שאין המדובר בהתארגנות ראשונית (בהתאם לטענתכם כי הנכם הארגון היציג), הרי שנקודת האיזון נעה לטובת אינטרסים אחרים, במקרה הזה - שמירה על טובת החוסים.

יפים לעניין זה דבריו של ביה"ד הארצי לעבודה בפסק דינו בעניין פלאפון (ההדגשות אינן במקור):

"ההתנגשות החזיתית בין זכויות הצדדים ליחסי העבודה, ניכרת במלוא עצמתה בנסיבות של התארגנות ראשונית במקום העבודה, טרם כינון יחסי עבודה קיבוציים בין ארגון העובדים לבין המעסיק..."

...
ודוק. במקום עבודה שאינו מאורגן, בנסיבות של התארגנות ראשונית אין מדובר בוואקום משפטי בזכויותיהם של הצדדים ליחסי עבודה. זכויות המעסיק לקניין ולחופש ביטוי בנוגע לנעשה בחצריו, וזכויות העובדים לחופש חבטתי ולתארגנות בארגון עובדים, קיימות כל העת. עם זאת, הויתור החדדי הנדרש בין הזכויות הללו, מידת ההגנה עליהן, בחינת משקלן והאיזון האופקי ביניהן. אלה ייעשו לאור תכליתה של ההתארגנות הראשונית ובהתחשב בעצמת ההתנגשות המוגברת ביניהן בשלב ההתארגנות הראשונית עד לכינון ארגון יציג במקום העבודה. לאחר כינונו של הארגון היציג ובכניסת הצדדים לשלב המשא ומתן הקיבוצי, נתון מערך האיזונים בין זכויותיהם של הצדדים לשינוי."

...
הוסיף המחוקק ובהוראת סעיף 33 לחוק אשר המחוקק על המעסיק למנוע כניסתם של נציגי ההתארגנות למקום העבודה, תוך שנקבעה חירות התנועה של נציגי ההתארגנות במקום העבודה לשם קידום זכות ההתארגנות "ולשם קידום ענייני העובדים ... בהתחשב בצורכי העבודה ובצנעת הפרט". אף בהוראה זו, המעגנת איזון אופקי בין זכויות תת חוקתיות בהתארגנות בכלל ובהתארגנות ראשונית בפרט, נסוגה זכות הקניין של המעסיק במקום העבודה, מפני זכות ההתארגנות ומימושה באמצעות זכות התנועה של נציגי ארגון עובדים בחצרי המעסיק.

...
במשוואת איזון הזכויות, מתחייב צמצום היקף ההגנה על חופש הביטוי של המעסיק בהתארגנות ראשונית, לאור חזקת ההשפעה הבלתי הוגנת בהתבטאות המעסיק בנוגע להתארגנות והשלכותיה



כך למשל מובא בהמשך לעניין איזון האינטרסים של חופש הביטוי של המעסיק לעומת זכות ההתארגנות:

"היקף ההגנה על חופש ההתבטאות של המעסיק רחב יותר, ממועד כינון יחסים קיבוציים, במשא ומתן ובהסכם או הסדר קיבוצי

היקף ההגנה על חופש ההתבטאות של המעסיק רחב יותר בשלב המתקדם של ההתארגנות הראשונית, לאחר ההכרה בארגון העובדים כיציג במקום העבודה. עם הבשלת התנאים לשיח קיבוצי, יוצאת ההתארגנות הראשונית ממעמדה השברירי ונעמדת על רגליים איתנות של בר שיח מוגן במגעיו עם המעסיק בשלב הטרור קיבוצי. עם כינונו של ארגון העובדים היציג, אף פוחת משקל ההשפעה של התבטאות המעסיק, על מימוש זכות העובדים להתארגנות. למן אותו מועד ואילך, ההתמודדות בין המעסיק לבין עובדיו עוברת ממישור היחסים האישיים, למישור הארגוני הקיבוצי. או אז, משתנה האיזון בין הזכויות המתנגשות ומשוואת הכוחות בשיח הקיבוצי במקום העבודה מוגנת ומאוזנת יותר, ואין מתקיימת עוד החזקה לפיה כל התבטאות של המעסיק בדבר עמדתו בנוגע להתארגנות משפיעה על ההתארגנות ופוגעת בה.

בהתאם, בשלב שלאחר כינון יציגות ארגון עובדים, זכות המעסיק לביטוי בנוגע להתארגנות העובדים במקום העבודה, רחבה יותר. בתוך כך, בידי המעסיק להשמיע בפני העובדים עמדותיו בכל הנוגע להשפעת דרישותיו של ארגון העובדים על האינטרסים של מקום העבודה והשלכותיה, לרבות הבאת נתונים ומידע בקשר לכך, וכל כיוצ"ב. ובלבד שההתבטאויות מבחינת תוכן ואופן הצגתן נעשות בתום לב, בהגינות, בשקיפות ומבלי לפגוע במימוש הזכות להתארגנות עובדים ובעקרונות יסוד וזכויות העובדים במישרין או בעקיפין."

(עסק (ארצי) 25476-09-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - האגף להתאגדות עובדים נ' פלאפון תקשורת בע"מ)

סיכום

מכלל האמור עולה כלהלן:

מתוך ניסיון למצוא פתרון מידתי שיעלה בקנה אחד עם הוראות הדין, ושיקף את והאיזון הראוי בין מתן אפשרות כניסה לנציגי העובדים לבין סיכול כל אפשרות פגיעה בנערים, המשרד יאפשר כניסת נציגי ההסתדרות בהתקיים ארבעת התנאים להלן:

- א. המפגש ייערך בשעות ההפסקה;
- ב. המפגש ייערך בחדרי המנוחה של העובדים. ועל כך נוסף שני תנאים:
- ג. כניסת נציגי הארגון תתואם מראש עם מנהלי המסגרות במעונות;
- ד. הכניסה תהיה בכפוף להצגת אסמכתאות כי הנכם הארגון היציג של העובדים.

בברכה,
שרה פומרנץ, עו"ד



העתק :

מר ינון אהרוני, מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי
גבי מרי יוסף, סמנכ"לית בכירה, מינהל ההון האנושי, משרד הרווחה והביטחון החברתי
עו"ד ישי אילן, משנה ליועצת המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
עו"ד רינת וייגלר, יועצת משפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי