



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

י"ז אב תשע"ט
18 אוגוסט 2019

לכבוד

עו"ד עודד פלוס, מנכ"ל המשרד

הנדון: בדיקה בנוגע לשירותים שלכאורה סופקו למשרד ללא הסכם – ביצוע

"התקשרות בדיעבד" בתחום זהות יהודית

1. רקע כללי:

1.1. במהלך החציון הראשון של שנת 2019 דנה וועדת המכרזים המשרדית ואישרה במספר מקרים מימוש אופציה ו/או הרחבת התקשרויות קיימות בתחום הזהות היהודית. בהמשך להחלטת וועדת המכרזים הועברו עדכונים לספקים והם החלו בביצוע השירותים, ובחלק מהמקרים גם הועבר הסכם לחתימה וההסכם נחתם ע"י הספק. במהלך חודש יוני התברר כי קיים קושי לעמוד בהתחייבויות אלה ונחשפו ליקויים שונים וחוסר תיאום בין גורמים בתוך המשרד ולנוכח ממצאים ראשוניים הוחלט על ביצוע בדיקה נרחבת והפקת לקחים.

2. מטרת הבדיקה:

- 2.1. איתור הגורמים העיקריים להיווצרות התופעה של אספקת שירותים למשרד ללא הסכם.
- 2.2. המלצה על דרכי פעולה שימנעו באופן מידי את הישנות התופעה.

3. נתונים עיקריים:

3.1. בתאריך 11.2.19 אישרה וועדת המכרזים מימוש אופציה ב-5 התקשרויות שונות בתחום הזהות היהודית. הספקים עודכנו לגבי אישור וועדת המכרזים, ובהמשך גם קיבלו הסכם לחתימה, חתמו עליו והגישו למשרד את ההסכם בצירוף מסמכים מעודכנים של ערבות וביטוח. ההסכמים החתומים הגיעו לידי המשרד אולם לא נחתמו ע"י מורשי החתימה במשרד.

בתאריך 23.6.19, לאחר הנחיית החשבת, עודכנו הספקים כי הם פועלים ללא הסכם ועל כן הם נדרשים להפסיק את הפעילות באופן מידי.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

- 3.2. במספר מקרים נוספים אושרה הרחבת התקשרות, כאשר ב-4 מקרים הספק עודכן והחל בביצוע השירותים בהתאם להיקף המורחב ובחלק מהמקרים אף הועבר הסכם לחתימה והספק מצדו חתם והעביר למשרד את ההסכם בצירוף מסמכי ערבות וביטוח.
- 3.3. מבדיקה ראשונית מתברר כי לפחות בחלק מהמקרים, בעת מתן האישורים של וועדת המכרזים למימוש אופציה ו/או להרחבת התקשרות, לא היה קיים תקציב שניתן לממש אותו עבור שירותים אלה, זאת משום שהתקציב שהיה קיים בתקנה, נדרש לצורך התחייבויות קודמות.

4. תכולת הביקורת:

הביקורת כללה את ההתקשרויות שלהלן, שלכאורה פעלו ללא הסכם:

- 4.1. מימוש אופציה- תכנית להכשרת מרצים (עמותת ערכים)
- 4.2. מימוש אופציה- תכנית להכשרת מנחי סדנאות (עמותת פנים אל פנים)
- 4.3. מימוש אופציה- פרויקט זהות יהודית בקהילה (עמותת אור תורה סטון ועמותת איילת השחר)
- 4.4. הרחבת התקשרות- תכנית בתי מדרש לסטודנטים (עמותת לגעת ברוח)
- 4.5. תיקון טעות סופר- תכנית "תלמוד ומעשה" לסטודנטים (עמותת פנים אל פנים ועמותת אלול)
- 4.6. הארכת התקשרות- פרויקט "קרוב ללב" (עמותת בית מוריה)
- 4.7. הרחבת התקשרות- תכנית "אירועים במעגל השנה" (עמותת מחנה משותף)

5. סיכום ליקויים והמלצות:

5.1 מעקב אחר הימצאות תקציב כבסיס להתקשרויות:

ממצאים-

5.1.1. נמצא כי המעקב אחר הימצאות תקציב בתקנה, שאמור להתבצע ע"י היחידה המקצועית, האגף לתקצוב וחשבות המשרד, נעשה באופן חלקי בלבד ונוצר מצב שוועדת המכרזים אישרה בטעות במקרים מסוימים התקשרויות על סמך תקציב שבפועל היה חסר או לא זמין.

5.1.2. עוד נמצא כי בחלק מהמקרים, גם לאחר אישור התקשרות ע"י הוועדה, לא שוריין תקציב ייעודי עבור ההתקשרות שאושרה וכך נוצר מצב שקיים בתקנה תקציב שאינו פנוי אולם הוא מופיע כחלק מהיתרה הנמצאת בתקנה.

השלכות-



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

5.1.3. אופי ההתנהלות שתואר לעיל, עלול לגרום לחוסר שליטה בתקציב ובמקרים מסוימים גם ליצירת התחייבויות שאין להן כיסוי תקציבי.

5.1.4. בנוסף, התנהלות זו לא מאפשרת לנהל סדר עדיפות נכון בהשקעת תקציבים משום שההתחייבות בפועל נוצרת רק בעת חתימת ההסכם ולא במהלך הדיון בוועדת המכרזים.

המלצות-

5.1.5. מומלץ לקבוע בנוהל וועדת המכרזים כי בדיוני וועדת המכרזים הכוללים התחייבות תקציבית, יידרש מנהל היחידה המקצועית להציג נתונים ברורים לגבי הימצאות תקציב בתקנה.

פרוטוקול הוועדה יציין במפורש האם בוצעה הצגה כאמור.

5.1.6. מומלץ כי חשבת המשרד והתקציבן יודאו כי קיים תקציב וכי בוצע שריון תקציבי כנגד הסכום שחויב.

מומלץ לקבוע בנוהל כי לפרוטוקול הוועדה יוסף סעיף מפורש המבהיר כי נערכה בדיקה כאמור על ידי חשבת המשרד והתקציבן.

5.2. משך הטיפול בהתקשרויות מסוג מימוש אופציה או הרחבת התקשרות:

ממצאים-

5.2.1. נמצא כי תהליך הטיפול בהתקשרויות שאושרו הינו ממושך מאוד ופרק הזמן ממועד האישור בוועדה ועד להעברת הסכם לחתימת הספק, לחתימת המשרד לאחר חתימת הספק נמשך למעלה מ-50 יום ובחלק מהמקרים למעלה מ-100 יום.

5.2.2. עוד נמצא כי במרבית המקרים נקבע מועד תחולת ההסכם בהתאם לתאריך שבו אושר מימוש האופציה או ההרחבה בוועדת המכרזים.

5.2.3. בתקופת הביניים בין האישור לבין החתימה על ההסכם, היה נהוג באגף הזהות היהודית וייתכן שבאגפים נוספים במשרד, לעדכן את הספק בעל פה בכך שמימוש האופציה אושר ושההסכם לחתימה יועבר אליו תוך זמן קצר.

השלכות-

5.2.4. התארכות תהליך החתימה על הסכם יוצרת מספר בעיות הן בהיבט ניצול התקציב והן בהיבט המחויבות מול הספקים. במקרה של מימוש אופציה להמשך התקשרות עם ספק שפועל כבר בשטח, הבעיה גדולה אף יותר משום שכאשר יש אישור עקרוני להמשך הפעילות אולם לא נחתם הסכם, עומדות בפני הספק שתי אפשרויות שאף אחת מהן אינה סבירה:



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

אם יעצור את הפעילות ויפטר את העובדים, הוא פוגע באופן בלתי הפיך בהישגים של שנת העבודה הקודמת, ולא זו בלבד אלא שהוא יידרש להקים את התשתית שוב מחדש ברגע שייחתם ההסכם.

אם לא יעצור את הפעילות ולא יפטר את העובדים, הוא לוקח על עצמו סיכון תקציבי גדול.

5.2.5. המעמד המשפטי של מחויבות המשרד הינו מורכב.

במרבית המקרים שנבדקו, נמסר הסכם לחתימה לידי הספק ונציגי הספק חתמו ואף הגישו למשרד ערבות עדכנית ואישור עדכני על ביטוחים. בגוף ההסכם שנמסר לחתימה מצוין בפירוט כי ההסכם יחול למפרע מיום סיום ההתקשרות הקודמת, או במקרים של הרחבת התקשרות- מיום האישור בוועדה. הספק מצדו הסתמך על ההסכם שנחתם וגם אם הוא לא קיבל עותק חתום מהמשרד, ברור כי התמונה שהתקבלה אצלו לא רומזת על קושי ביישום ההסכם.

המלצות-

5.2.6. יש להנחות מידי שנה את מנהלי היחידות המקצועיות להימנע ממתן הנחיות לספקים באופן שאינו מתועד ואינו מתואם עם וועדת המכרזים ו/או מנכ"ל המשרד.

5.2.7. יש לקיים חשיבה נוספת לגבי נוהל החתימה על פרוטוקולים של וועדת המכרזים במטרה לקצר את משך הזמן ממועד הדיון ועד מועד החתימה הסופית על הפרוטוקול (במקרים שנבדקו התהליך נמשך בין 7 ימים ל 30 יום ואף יותר במקרים מסוימים).

5.2.8. בנוסף, יש לבחון את הגורמים לכך שניסוח ההסכם נמשך זמן רב, גם במקרה של מימוש אופציה, שהוא לכאורה הליך פשוט שאינו דורש ניסוח הסכם חדש אלא רק נספח קצר ביותר (במקרים שנבדקו נמשך תהליך ניסוח ההסכם במרבית המקרים למעלה מחודש ימים ובמספר מקרים אף למעלה מחודשיים).

5.2.9. יש לקבוע מסגרת זמן סופית, לאחר אישור פרוטוקול וועדת המכרזים, לחתימת הסכם. אם לא ייחתם הסכם עד מועד זה, על היחידה המקצועית לזמן ישיבה מיוחדת בשיתוף מנכ"ל המשרד, המחלקה המשפטית והתקציבן לליבון הבעיה ופתרונה.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

5.3. חוסר תיאום בין הגורמים הממונים על ניהול התקציב ואי הבנות לגבי החלטות

שהתקבלו:

ממצאים-

5.3.1. נמצא כי המדיניות התקציבית נוהלה במספר ערוצים מקבילים וללא תיאום נאות. תמונת המצב של האגף לתכנון ותקצוב לימדה על אחוז נמוך מידי של מימוש תקציב ובמקביל תמונת המצב בחשבות לימדה על ביצוע חורג, מה שהוביל לקידום בפועל של מדיניות תקציבית לא אחידה והעברת מסרים מנוגדים למנהלי היחידות המקצועיות.

5.3.2. בנוסף לאמור לעיל, השיתוף של מנהלי היחידות המקצועיות במידע קריטי לגבי התקציב, לא נעשה באופן סדור ובין השאר הם לא עודכנו בנוגע לקיצוצים רוחביים, הסטות תקציב וכן לגבי הנחיית חשכ"ל אודות צמצום האפשרות להחריג תקציב ב2019.

5.3.3. נמצא כי קיימת אי בהירות היוצרת אי הבנה לגבי המשמעות המשפטית של חלק מהחלטות וועדת המכרזים כגון אישור התקשרות תוך התנייה באישור וועדת פטור, או בחתימה על חוזה.

השלכות-

5.3.4. חוסר אחידות בניהול התקציב והיעדר קוהרנטיות.

5.3.5. אישור בוועדת המכרזים של התחייבויות שאינן תואמות את מדיניות ביצוע התקציב.

המלצות-

5.3.6. בפרוטוקול וועדת המכרזים מצויין **במפורש ובהדגשה כי ההתקשרות אינה תקפה ואינה מחייבת את המשרד ללא חוזה חתום.**

5.3.6.1. מומלץ להוסיף להבהרה כי חל איסור על עובדי המשרד למסור הנחייה בעל פה או בכתב לספק עד לקבלת חוזה חתום ואישור וועדת הפטור (במקרה שנדרש) וכי הנחייה שכזאת לא תכובד.

5.3.6.2. מומלץ להוסיף להבהרה כי היא תקפה אף אם מדובר בהארכה או מימוש אופציה.

5.3.6.3. מומלץ להוציא הנחייה שנתית ליחידות המשרד המבהירה כללים אלו.

5.3.7. מומלץ לקיים באופן סדור דיון תקציבי בכל רבעון בהשתתפות חשבת המשרד, התקציבן ומנהלי היחידות המקצועיות. בדיון יועברו בכתב הנחיות לניהול התקציב ויובהר הסטטוס התקציבי ונתונים נוספים המשליכים על המדיניות התקציבית.

5.3.8. החלטות על קיצוץ ו/או הסטת תקציב בין תקנות ו/או שינוי במדיניות החשכ"ל, יופצו מיידית בדוא"ל למנהלי היחידות המקצועיות.








המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

5.3.9. ביחידות מקצועיות בהן קיים צורך להוכיח היקף משמעותי של ביצוע תקציב מחד ולהימנע מהסתמכות על עודפים מאידך, מומלץ לנסח את ההסכמים כהסכמי מסגרת באופן שיאפשר להתנות את היקף ההתקשרויות של שנת התקציב הקודמת בהגעת העודפים ולא לעכב את הביצוע של תקציב השנה הנוכחית.

6. סיכום:


- 6.1. התקלה שאירעה מעלה צורך מיידי בהנחיית היחידות המקצועיות במשרד לגבי מדיניות המשרד בנושאים של אופן ביצוע התקציב, יצירת התחייבויות וניהול התקשרויות.
- 6.2. הבהרה זאת ראוי שתיעשה בדרך של נוהל פנימי מקצועי בנושא תיקצוב והתקשרויות אשר יופנה אל יחידות המשרד, יציג בבירור את אחריותן בכל שלבי ההתקשרות השונים ויקבע כללים ברורים לפעילותן ביחס להתקשרויות שבאחריותן.

נספחים

	רשימת התקשרויות לתחקיר.docx	סקירת התקשרויות	א.
	פרוטוקול מיום ה' לשנת 2019 עם.pdf	פרוטוקולים רלוונטיים	ב.
	פרוטוקול מיום זדרש לסטודנטים.pdf	פרוטוקול וועדת מכרזים וועדת פטור לאישור הרחבת התקשרות עם לגעת ברוח	
	פרוטוקול ועדת פטור מיום 7.2.19.pdf		
		פרוטוקול תיקון טעות סופר עם פנים אל פנים ואלול	
		פרוטוקול הרחבת התקשרות עם מחנה משותף	
		פרוטוקול הרחבת התקשרות עם בית מוריה	
	לוח הסכמים.pdf	לוח"ז מפורט של תהליך אישור ההתקשרות וחתימה על הסכם	ג.



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

 סיכום דיון ביצועי pdf. רבעון ראשון. 2016		ד. סיכום דיון לגבי ביצועי תקציב בתחום הזהות היהודית ה.
--	--	---

בכבוד רב,

ניצן מילר

מבקר פנים - המשרד לשירותי דת



העתק:

היועצת המשפטית
 מנהל אגף תקצוב ותכנון
 חשבת המשרד
 מרכז ועדת מכרזים
 ממונה ייעוץ משפטי