



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

י"ב אדר תש"פ
8 מרץ 2020

לכבוד
עו"ד עודד פלוס, מנכ"ל המשרד

הנדון: בדיקה מיוחדת לגבי אישור התקשרויות האגף לזהות יהודית בשנת 2019

תוכן עניינים

1.....	רקע כללי:	1.
4.....	מטרות הבדיקה:	2.
4.....	נתונים עיקריים:	3.
8.....	תכולת הביקורת:	4.
11.....	תהליך אישור ההתקשרות ואופן בדיקת קיום תקציב	5.
25.....	סיכום ליקויים והמלצות:	6.
25.....	כשלים בקשר שבין יחידה מקצועית לספקים –	6.1
32.....	כשלים בפיקוח ובקרה תקציבית במשרד בשנת 2019 ובפרט בפעילות וועדת המכרזים	6.2
42.....	סבירות התנהלות המשרד - שמירה על וודאות לגבי כסוי תקציבי	6.3
46.....	ניהול ומעקב התקשרויות, מועדי התקשרויות וסיומן ומימוש זכות ברירה	6.4
50.....	לוחות זמנים ארוכים לאישור התקשרויות, ולחתימת הסכמים והארכות עם הספקים:	6.5
62.....	סיכום ותקציר מנהלים:	7.
63.....	תגובות	8.
63.....	תגובת מנכ"ל המשרד	8.1
67.....	תגובת היחידה המקצועית	8.2
68.....	תגובת היועצת המשפטית	8.3
70.....	תגובת מנהל אגף תקצוב ותכנון	8.4
72.....	נספחים	9.

1. רקע כללי:



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

1.1. במהלך החציון הראשון של שנת 2019 דנה וועדת המכרזים המשרדית ואישרה לאגף "זהות יהודית" לבצע התקשרויות חדשות, התקשרויות בדרך של מימוש זכות ברירה ו/או הרחבת התקשרויות קיימות.

1.2. בהמשך להחלטות וועדת המכרזים הועברו עדכונים לספקים ע"י היחידה המקצועית, ובחלק מהמקרים הספקים החלו בביצוע השירותים, לכאורה קודם שנחתם הסכם ע"י המשרד ואושרה הזמנה.

במהלך חודש יוני התברר לחשבת המשרד, כי עקב הנחיית אגף התקציבים על הקפאת העברת עודפי תקציב, קיים קושי לעמוד בחלק מההתחייבויות שאושרו בתקנה התקציבית לפעולות אגף זהות יהודית.

כמו כן, נחשפו ליקויים שונים בהליכי הרכש וחוסר תיאום בין גורמים בתוך המשרד. לנוכח ממצאים ראשוניים הוחלט על דיווח לסגן החשב הכללי, עצירה מידית של ביצוע ההתקשרויות שכבר אושרו בוועדת המכרזים, עצירת חתימת הסכמים חדשים/הרחבות/מימושי אופציה, ביצוע בדיקה נרחבת והפקת לקחים, והיערכות מחדש לצורך עמידה בהתחייבויות המשרד והשלמת משימותיו בהתאם לתקציב הקיים.

מהממצאים הראשוניים עולה כי מספר גורמים הביאו למצב הבעייתי של חוסר בקרה ושל אישור התקשרויות במצב של ספק לגבי כיסוי תקציבי ובכלל זה:

- הפנייה לוועדת המכרזים נערכה, ואישור וועדת המכרזים להתקשרויות ניתן, לאחר ביצוע בדיקה לא מספקת לגבי קיום תקציב מתאים.
- לאחר אישור וועדת המכרזים, לא הייתה הקפדה בכל המקרים על ביצוע שריון תקציבי.
- ספקים החלו בביצוע עבודתם (בדרך כלל המשיכו באופן רציף, במצבים של מימוש זכות ברירה) ללא השלמת הליך החתימה על הסכם ופתיחת הזמנה מאושרת.
- עיכוב ומשך זמן ארוך להשלמת ניסוח וחתימת כלל הגורמים על פרוטוקול וועדת המכרזים.
- משך זמן ארוך להכנת ואישור הסכמים / נספח מימוש זכות ברירה עקב הליך השלמת מידע ארוך על ידי הלשכה המשפטית והיחידה המקצועית.
- משך זמן ארוך להשלמת חתימה על הסכמים תוך קבלת ביטוח וערבות כנדרש מאת הספקים.
- ביצוע שינויי תקציב בתקנה ללא עדכון מספק של כלל הגורמים.
- הספקים לא דיווחו על ביצוע ההתקשרות באופן חודשי / זו חודשי בהתאם לנדרש על פי ההסכם, באופן שהיה מאפשר בקרה נאותה והצפת בעיה במקרה הצורך.



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

הצטברות הגורמים שהוזכרו הקשתה על ביצוע מעקב תקציבי ופיקוח עליו, הביאה לחשיפת הבעה באיחור, וכן גרמה למצב של ביצוע התקשרויות (במקרים של מימוש אופציה) באופן רציף ממועד סיום תקופת ההתקשרות הקודמת, קודם לחתימת נספח הארכה כנדרש.

פתיחת פתח



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

2. מטרות הבדיקה:

- 2.1. איתור התהליכים המשרדיים והגורמים העיקריים לתקלות שהתגלו, בקיום בקרה תקציבית ואופן אישור התחייבויות תקציביות חדשות.
- 2.2. בדיקה לגבי אופן ניהול המידע לגבי ההתקשרויות שאושרו.
- 2.3. בדיקה לגבי משמעות וחומרת התופעה של אספקת שירותים למשרד טרם חתימה על הסכם.
- 2.4. בדיקה של הליכי הרכש תוך התמקדות במשך הזמן הנדרש לאישור וועדת המכרזים ולהשלמת חתימה על חוזי התקשרות ובדגש על מקרים של מימוש אופציות.
- 2.5. המלצה על דרכי פעולה שימנעו את הישנות התקלות וישפרו את בקורת המשרד.

3. נתונים עיקריים:

- 3.1. בתאריך 11.2.19 אישרה וועדת המכרזים מימוש אופציה ב-4 התקשרויות שונות בתחום הזהות היהודית בהיקף של מעל 11 מלש"ח. הספקים עודכנו על ידי היחידה המקצועית לגבי אישור וועדת המכרזים למימוש האופציות וחתימת חברי הוועדה על הפרוטוקולים. ההליכים השונים, כולל חתימה על פרוטוקולי הוועדה, הכנת נספחי ההסכם, החתמת הספקים והחזרת ההסכמים למשרד ארכו זמן רב. כלל ההסכמים, הועברו בתקופה שבין 4.2019 עד לתאריך 10.7.19, כך שנוצר פער של מספר חודשים בין מועד האישור בוועדה לבין מועד החתימה על ההסכם. בנוסף לעיכוב המשמעותי כתוצאה מהתמשכות התהליך בתוך המשרד, בחלק מהמקרים, עקב העברת ביטוח או ערבות שלא כנדרש, התבקש הספק לתקן בהתאם, ונוצר עיכוב נוסף של שבועיים שלושה. ההסכמים החדשים וכן נספחי מימוש זכויות הברירה לא נחתמו ע"י מורשי החתימה במשרד לאחר שהתברר כי קיים ספק לגבי כיסוי תקציבי. למרות שמועד ההתקשרויות הסתיים, וטרם נחתם הסכם חדש לגבי מימוש האופציה או הרחבת ההתקשרות, המשיכו חלק מהספקים בפעילותם, בעקבות הנחיית מנהל היחידה המקצועית אשר לטענתו הסתמך על האישור שניתן בוועדת המכרזים, ועל הבנתו את סמכותו ואחריותו בניהול התקציבים שהוקצו ובניהול הפעולות שבאחריות היחידה המקצועית. בעניין זה נמצא כי קיימים חילוקי דעות לגבי המעמד של התקשרות שאושרה בוועדת המכרזים אולם טרם נחתם הסכם. חשבת המשרד בתקופה שהסתיימה בשנת 2018 סבורה כי משעה שאושרה ההתקשרות ע"י גורמי הרכש במשרד, היא נחשבת התקשרות תקינה, גם אם ההסכם טרם נחתם. לדבריה



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

של החשבת, במקרה כזה לא נכון להגדיר זאת כהתקשרות בדיעבד משום שהתקשרות בדיעבד היא התקשרות שלא אושרה ע"י גורמי הרכש במשרד. לעומת זאת רוב ההתקשרויות שהוזכרו אושרו כדין אך החתימה על ההסכם התעכבה מסיבות שונות. יחד עם זה, החשבת הבהירה לביקורת, כיבמועד כהונתה הקפידה כי ספק לא יחל בעבודתו לפני חתימת הסכם וקבלת הזמנת רכש חתומה ואף הבהירה ליחידות המשרד כי ספק העובד ללא הסכם לוקח את מלוא האחריות על עצמו, וחווה לא חתום שהועבר אליו הינו כשיק ללא כיסוי. באם התקיים נוהג כזה לכאורה, הוא היה קיים אך ורק ע"י היחידה המקצועית. יועמ"ש המשרד וכן ס.חשבת והחשבת החדשה הבהירו כי מעולם לא ניתן על ידן אישור בכתב או בעל פה לפעולה באופן שכזה.

עם זאת, במסגרת ממצאים שהועברו ע"י היחידה המקצועית, ניתן לראות כי במספר רב מאוד של מקרים בעבר (ולכל הפחות 30 הסכמים שונים כפי שמפורט בנספח ד'), הועברו לספקים הסכמים באיחור רב ונחתמו זמן רב לאחר תחילת ביצוע השירותים ע"י הספק. בחלק גדול מההסכמים הוגדר בגוף ההסכם שהוא יחול רטרואקטיבית מתאריך הקודם למועד החתימה. הסכמים אלה הוכנו ע"י הלשכה המשפטית, אושרו ע"י החשבות וגם נחתמו ע"י חשבת המשרד והמנכ"ל, כך שהמדיניות שהונהגה בפועל בהובלת כלל הגורמים המעורבים, התבססה על העמדה שהוזכרה לעיל דהיינו- התקשרות בדיעבד היא רק התקשרות שלא אושרה ע"י וועדת המכרזים, ואילו התקשרות שאושרה ונחתמה באיחור, אינה התקשרות בדיעבד.

יועמ"ש המשרד, ס.חשבת והחשבת הקודמות מבהירות כי במקרים אלו משך הזמן עד לחתימת ההסכם היה קצר בהרבה מאשר במקרים שאירעו בשנת 2019 ולכן לא ניתן ללמוד מכך על מדיניות המשרד.

3.2. נחזור לתיאור הנתונים לגבי תחילת 2019 - 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. בחודשים מרץ 2019 ועד יוני 2019 אישרה ועדת המכרזים התקשרויות חדשות/הרחבות/מימושי אופציות בהיקף בסך למעלה מ 9.5 מיליון ₪.

להרחבה ראה נספח יז ונספח כ הכוללים פרוטוקולים מהתקופה מרץ עד יוני 2019

3.4. בתאריך 23.6.19, לאחר שהתברר לחשבת כי קיים ספק לגבי האפשרות לעמוד בכלל ההתקשרויות שאושרו ליחידה המקצועית בוועדת המכרזים, ובעקבות הנחייתה, עודכנו הספקים מידית בעל פה על ידי היחידה המקצועית, כי הם פועלים ללא הסכם ועל כן הם נדרשים להפסיק את הפעילות באופן מיידי. פנייה רשמית נערכה על ידי המשרד בתאריך 23.7.19. ראה נספח ח' לגבי מכתבים שהתקבלו מהספקים בעקבות ההנחיה להפסקת התקשרות.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

3.5. במקביל, פנתה החשבת אל מנכ"ל המשרד, ואל סגן החשב הכללי על מנת לעדכנו בעניין, בשל החשש לחריגה תקציבית בתקנה המחייבת דיווח בהתאם להוראת תכ"ס 1.2.0.1 "חוק התקציב השנתי", וכן בהתאם להבנתה כי המקרים בהם נמשכה הפעילות תואמים את הוראת תכ"ס 1.5.0.6 "ביצוע תשלומים ללא התקשרות" סעיף 2.3.1, הקובעת כי אישור תשלומים שבוצעו ללא התקשרות בסך העולה על 125,000 ₪ מחייב את החשב להעביר את פרטי המקרה בצירוף המלצתו לאישור סגן החשב הכללי.

3.6. מבדיקה ראשונית עולה כי במספר מקרים (ראה הרחבה בטבלה בסעיף 5.2 ובנספח ב'), אישרה וועדת המכרזים התקשרויות חדשות, מימושי זכות ברירה ו/או הרחבת התקשרות, ובדיעבד התברר כי לא היה קיים מקור תקציבי וודאי נכון למועד האישור. כמו כן, אישרו הלשכה המשפטית את טיוטת הסכמי ההתקשרות לאישור החשבות, והם נשלחו לספק לחתימה בהיעדר תקציב מתאים. הספקים חתמו על ההסכמים, אך כאשר הם חזרו אל החשבות לצורך חתימה, ההליך נעצר עקב היעדר כיסוי תקציבי.

נכון למועדי דיוני הוועדה ואישור הפרוטוקול ביצעו חברי הוועדה את בדיקתם לגבי הכיסוי התקציבי להתקשרויות שהובאו לאישור באופן הבא:

חשבת המשרד/ סגניתה בדקה את מצב התקנה הכולל התחייבויות שכבר נרשמו, בהתאם להוראת התכ"ס לגבי בדיקת התחייבויות.

תקציבן המשרד בדק מבחינתו את יתרת המזומנים בתקנה, ובחלק מהמקרים העלה את הסתייגויותיו.

היחידה המקצועית בדקה והייתה מודעת לגבי מצב ההתחייבויות בתקנה וקצב ביצוע ההתקשרויות שכבר נפתחו בתקנה, אך לא העבירה תחשיב מפורט אל מי מחברי הוועדה.

שאר חברי הוועדה (הלשכה המשפטית, הנהלת המשרד) הסתמכו לדבריהם על הבדיקות שנערכו ועל דברי היחידה המקצועית לגבי קיום כיסוי תקציבי ועל פיקוח החשבות.

ככלל, לא עמדה הוועדה על הצורך בקבלת אישור בכתב לגבי קיום מקור תקציבי מהימן.

היחידה המקצועית הסתמכה על ההנחות הבאות לגבי שנת 2019:

בסיס תקציב 2019 בתקנת זהות יהודית בסך כ- 32 מיליון ש"ח
צפי לקבלת עודפי תקציב בכלל תקנות המשרד בהתאם להחלטות הממשלה בדבר העברת עודפי תקציב ובדבר קיצוץ בתקציב, בהיקף של 88% שמשמעותו לגבי תקנת זהות יהודית הינה כ-45 מלש"ח מתוך 51 מלש"ח,
תקציב ששורין בהתחייבויות קודמות אך ניתן לשחרור בהיקף של 7.9 מלש"ח,



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

תקציב השייך לאגף זהות יהודית בסך 3 מלש"ח שהיה נכון למועד זה בתקנה אחרת.
תקציב בסך כ- 400 אלף שח שהיה מיועד לזהות יהודית, בתקנת יועצים.

במהלך חודש יוני, כאשר עלה הצורך לחתום על נספחי הארכת ההתקשרויות ולפתוח התחייבויות בהתאם, התברר לחשבת המשרד הנוכחית, כי התקציב שלכאורה היה קיים בתקנה נכון למועדי הדיון, נדרש בפועל לצורך התחייבויות שאושרו במועד קודם, ואשר עדיין לא בוצע בגינם שריון או פתיחת הזמנה חדשה, ולפיכך, התברר בדיעבד כי הבדיקה שנערכה קודם מתן האישור בוועדת המכרזים לא הייתה מספקת, ואישור ההתקשרויות הנוספות בוועדות שהתקיימו בתאריכים שבין פברואר 2019 ליוני 2019, הביא בפועל לחוסר כיסוי בתקנה בהתאם למקורות הקיימים נכון למועדי הדיון בוועדה.



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

4. תכולת הביקורת:

4.1. הביקורת כללה את כלל התקשרויות האגף לזהות יהודית שאושרו במהלך שנת 2019, ובכלל זה התקשרויות חדשות, מימושי זכות ברירה והרחבות. להלן פירוט האישורים:

מועד הדיון	גורם מאשר	סוג האישור	נושא ההתקשרות	שם העמותה	היקף האישור/ הרחבה	היקף קודם	הערות
30.1.19	וועדת מכרזים	זכייה במכרז	חיילים משוחררים	עתיד	581,353	חדש	
30.1.19	ועדת מכרזים משרדית	הרחבה	בתי מדרש לסטודנטים	לגעת ברוח	2,495,000	10,000,000	
7.2.19	ועדת פטור משרדית	הרחבה		מחנה משותף	650,000	5,364,000	
11.2.19	וועדת מכרזים	מימוש אופציה	זהות יהודית - בקהילה רכזי מתנסים	אור תורה סטון מרכז	2,945,630	=	
11.2.19	וועדת מכרזים	מימוש אופציה	זהות יהודית - בקהילה רכזי מתנסים	אור תורה סטון צפון	2,994,590	=	
11.2.19	וועדת מכרזים	מימוש אופציה	זהות יהודית - בקהילה רכזי מתנסים	איילת השחר	2,964,750	=	
11.2.19	וועדת מכרזים	מימוש אופציה	הכשרת מרצים	ערכים	1,275,000	=	



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

מועד הדיון	גורם מאשר	סוג האישור	נושא ההתקשרות	שם העמותה	היקף האישור/ הרחבה	היקף קודם	הערות
11.2.19	וועדת מכרזים	מימוש אופציה	הכשרת מנחי סדנאות	פנים אל פנים	1,284,000	=	
14.3.19	וועדת מכרזים	זכייה במכרז	בין תיכון לצבא	דרומה צפונה	1,244,750	חדש	
14.3.19	וועדת מכרזים	זכייה במכרז	בין תיכון לצבא	מרחבים	1,271,500	חדש	
14.4.19	ועדת מכרזים	תיקון טעות סופר	תכנית לסטודנטים	פנים אל פנים	2,565,000 (סה"כ 2,850,000)	1,673,000	
14.4.19	ועדת מכרזים	תיקון טעות סופר	תכנית לסטודנטים	אלול	893,250 (סה"כ 992,500)	395,638	
1.5.19	ועדת פטור משרדית	הרחבה	פרוייקט "קרוב ללב"	בית מוריה	500,000 (סה"כ 2,500,000)	2,000,000	טרם אושר הפרוטוקול
16.5.19	ועדת מכרזים	הרחבה		שומר חדש	1,500,000 (סה"כ 7,750,000)	6,250,000	טרם אושר הפרוטוקול
16.5.19	ועדת מכרזים	התקשרות המשך	ייעוץ	יגאל קליין	50,000	50,000	טרם אושר הפרוטוקול
26.6.19	ועדת מכרזים	זכייה במכרז אושר בכפוף לאישור תקציב מתאים		"אוהבים את השבת"	1,432,500	חדש	



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

מועד הדיון	גורם מאשר	סוג האישור	נושא ההתקשרות	שם העמותה	היקף האישור/ הרחבה	היקף קודם	הערות
3.7.19	ועדת מכרזים	אישור תקציב – השלמה לתיקון טעות בפרוטוקול קודם	תכנית לסטודנטים	פנים אל פנים + אלול	200,000		

4.2. בחינת מצב התקנה התקציבית (מזומנים) לאורך שנת 2019 עד למועד הדו"ח.

4.3. בחינת פרוטוקולים של וועדת המכרזים שבהם אושרו ההתקשרויות.

4.4. מעקב אחר מצב המקורות הכספיים המדויק, בכל מועדי הדיונים בהם אישרה וועדת המכרזים את ההתקשרויות, כולל שקלול כלל הנתונים, התקשרויות שאושרו אך טרם בוצע שיריון תקציבי כלשהו בגינן, כל מקור תקציבי רלוונטי וצפוי, ובכלל זה: העברות עודפים, פניות תקציביות, קיצוץ תקציבי, צפי והסתמכות של היחידה המקצועית לגבי קצב וסיכויי מימוש התקשרויות שאושרו בעבר וסגירת הזמנות שלא מומשו במלואן.

4.5. בחינת מצב המקורות הכספיים כפי שנעשה בוועדת המכרזים.

ראה נספח ב' "מעקב יתרות בתקנת זהות יהודית"

4.6. ביצוע ראיונות עם הגורמים הבאים, וכן העברת בקשות להתייחסות וסימוכין.

4.6.1. מנכ"ל המשרד, יועמ"ש, חשבת נוכחית, חשבת קודמת, ס.חשבת קודמת, ראש אגף תקצוב, מנהל האגף לזהות יהודית, רכזת וועדת המכרזים, אחראי פיקוח תקציבי בחשבות.

4.7. שאלות העומדות במוקד הביקורת:

4.7.1. אופן ביצוע בקרה תקציבית והאחראי לקיומה בוועדת המכרזים ומחוץ לה.

4.7.2. סבירות ההתנהלות התקציבית של המשרד, והשלכותיו, ונקודות לשיפור.

4.7.3. ביצוע התקשרויות בהיעדר הסכם חתום, תקינות, סבירות והשלכות.



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

5. תהליך אישור ההתקשרות ואופן בדיקת קיום תקציב

5.1.1. רקע – שלבי התהליך לאישור התקשרויות עד לפתיחת התחייבות

- 5.1.1.1. ליחידה המקצועית מוקצה תקציב בהתאם לתכנית העבודה ולמגבלות התקציב, ע"י אגף תכנון ותקצוב. (בדוח זה – תקנה ייעודית לפעילות היחידה המקצועית)
- 5.1.1.2. היחידה המקצועית יוזמת התקשרות חדשה או המשך התקשרות קיימת ומביאה את בקשתה לאישור וועדת המכרזים.
- 5.1.1.3. ועדת המכרזים דנה ומאשרת את ביצוע ההתקשרות.
- 5.1.1.4. מרכזת וועדת המכרזים מנסחת את הפרוטוקול ומפיצה אל חברי הוועדה.
- 5.1.1.5. חברי הוועדה חותמים על הפרוטוקול.
- 5.1.1.6. היחידה המקצועית פונה ללשכה המשפטית בבקשה להכין הסכם התקשרות בצירוף הפרוטוקול, ההסכם המקורי לתקופה הראשונה, ובמידת הצורך לגבי נספחים נוספים שיש לעדכן בהסכם.
- 5.1.1.7. הלשכה המשפטית מכינה ומאשרת את הסכם ההתקשרות.
- 5.1.1.8. החשבות מאשרת את נוסח ההסכם ואת העברתו אל הספק.
- 5.1.1.9. חתימת הספק על ההסכם והעברתו בתוספת מסמכי ערבות וביטוח ליחידה המקצועית.
- 5.1.1.10. חתימת הגורמים במשרד על ההסכם.
- 5.1.1.11. פתיחת הזמנת רכש עי קניין הרכש ואישורה במרכב"ה.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

5.2. ניתוח תקציבי לפי לוח זמנים של דיוני וועדת המכרזים לאישור התקשרויות

במסגרת הניתוח נבחנה השאלה האם במועדי הדיון בוועדת המכרזים היה קיים מקור תקציבי מספק לאישור ההתקשרות ואשר בוודאות גבוהה ימנע חריגה אפשרית ממסגרת התקציב.

לצורך כך, בוצע ניתוח של היתרות בכל אחד ממועדי הדיון של וועדת המכרזים, באופן שמציג את התמונה המלאה שהייתה אמורה להיות מוצגת בפני ועדת המכרזים, והיעדרה הוא שככל הנראה גרם לכשל של אישור התקשרויות בהיקף שעלול להביא לחריגה תקציבית. הניתוח מוצג להלן בטבלה.

הנחות נוספות שאינן באות לידי ביטוי בטבלה לגבי התנהלות היחידה המקצועית:

היחידה המקצועית הסתמכה בפעילותה, ככל הנראה, על קבלת עודפי תקציב צפויים בהיקף של 88% בהתאם להחלטות הממשלה בשנת 2018 לגבי העברת עודפים וקיצוץ בתקציבי המשרדים.

בפועל, נכון למועד הדוח, הועברו למשרד רק 68% מעודפי התקציב במהלך סוף הרבעון השני של שנת 2019.

בתקנת "זהות יהודית" הסתכמה העברת עודפי התקציב בכ-35 מלש"ח מתוך 51 מלש"ח. הפער שנוצר בשל הקפאת 20% מהעודפים ע"י אגף התקציבים, הוא בהיקף של כ-10 מלש"ח.

כמו כן בוצע קיצוץ תקציבי נוסף, שהתבטא בתקנת "זהות יהודית" בהיקף של כ-8 מלש"ח נוספים במהלך הרבעון השני והשלישי.

אלו יצרו פער בסך 18 מיליון שח שפגע בדעיכת בהחלטות הועדה בחודשים שבין ינואר 2019 ליוני 2019.

יצויין כי היחידה המקצועית לא עודכנה מבעוד מועד על הקפאת העודפים ועל הקיצוץ, אף שגורמים אחרים במשרד ידעו שתהליכים אלה צפויים להתרחש.

הטבלה מציגה את היתרות הבאות:

1. היתרה במערכת המרכבה – מצב המזומנים בתקנה.
2. יתרה לאישור התחייבויות חדשות המשקללת החרגה בגין 60% עודפי תקציב צפויים, בהתאם להנחיית החשב הכללי.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

3. יתרה המשקללת בנוסף לנ"ל, התחייבויות שאושרו בוועדות מכרזים קודמות אך לא השפיעו על מצב המזומנים בתקנה כיוון שטרם נרשם בגינם שריון תקציבי או התחייבות כספית. זו יתרה הרלוונטית לדיון בוועדה במצב של תהליך עבודה מסודר, שבו יש הקפדה על שריון לאחר אישור התקשרות או מיפוי עדכני של התקשרויות שאושרו וטרם חויבו, או במצב שבו המידע על קיצוצים והקפאות עודפים היה צריך שיהיה ידוע לה במועד קיום הדיון.

במסגרת הדיון על יתרה זו, ככל שהיא מצויה בחריגה, מעבר להחרגה המותרת, על הוועדה לקבל את הסברי היחידה המקצועית והתקציב, לגבי היקף צפוי למימוש ההתקשרויות הקיימות ולגבי היקף התקציב שצפוי שישוחרר מהן מיידית על מנת שאישור הוועדה לא יינתן תוך חריגה.

תחשיבי היחידה המקצועית

4. יתרה המשקללת בנוסף לנ"ל מקורות תקציביים צפויים ו/או שניתנים למימוש אך לא קיבלו ביטוי בתקנה: תקציב הצפוי לחזור לתקנה ע"י תקציבן המשרד בהיקף 3 מלש"ח לאחר שהועבר מהתקנה בשנת 2018.

תקציב ששוריין או נמצא בהזמנה שלא נוצלה בהיקף של 7.9 מלש"ח.

5. יתרה המשקללת בנוסף לנ"ל מקורות תקציביים הניתנים למימוש באופן של צמצום פעילות בהתקשרויות קיימות תוך מתן התראה של 30 יום.

6. יתרה המשקללת בנוסף לנ"ל מקורות תקציביים הניתנים למימוש באופן של עצירת פעילות בכלל ההתקשרויות תוך מתן התראה של 30 יום.

הטבלה המוצגת בדוח ממוקדת במצב התקנה נכון למועד הדיונים בוועדת המכרזים.

(*) לגבי חלק מההתקשרויות התקיים דיון וניתן אישור עקרוני בוועדה, אך הפרוטוקול טרם נחתם והאישור הותנה בקיום תקציב.

(הערה זו באה להבהיר את הצורך בביצוע שריון מיד עם אישור עקרוני להתקשרות, אך היא לא באה להכשיר בשום אופן את ההתנהלות שבה ניתנה לספקים הודעה בעקבות הדיון בוועדה, להמשיך בפעילותם).

לצורך הצגת התמונה של כלל האישורים שניתנו לאגף, ההתקשרויות מופיעות בטבלה כהתקשרויות שיש לפתוח התחייבויות בגינן, אולם בפועל עדיין אינן מחייבות את המשרד ולכן לא מחייבות כרגע כיסוי תקציבי.

רשימת ההתקשרויות שטרם נחתם הפרוטוקול לגביהן:

הרחבה – בית מוריה - בהיקף 500,000 ₪. מועד הדיון: 1.5.2019



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

הרחבה – השומר החדש - בהיקף 1,500,000 ₪. מועד הדיון: 16.5.2019
יגאל קליין – בהיקף 50,000 ₪. מועד הדיון: 16.5.2019
הנתונים המלאים מצויים בנספח ב' "מעקב יתרות בתקנת זהות יהודית".

פטר פטר

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתחייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	יתרה לאחר התחייבויות חדשות	יתרה משוקללת כולל: התחייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח, תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
		1	2	3	4	5	6	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית
שנת 2018	אושרו 5 התקשרויות בדצמבר 2018 שטרם שוריינו		13,366,571							
יתרה ל- 31.12.2018	עודפים מחויבים	-51,156,946.98								
	תקציב	31,944,000.00								
יתרה ל- 22.01.2019		-19,252,546.98	11,441,621	13,366,571	-1,924,950	8,975,050	18,975,050			

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתחייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	יתרה לאחר התחייבויות חדשות	יתרה משוקללת כולל: התחייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח, תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
		1	2	3	4	5	6	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית
30.1.19	ועדת מכרזים עתיד. זכייה במכרז חיילים משוחררים		581,353							
30.1.19	ועדת מכרזים משרדית לגעת ברוח. הרחבה		2,495,000							
7.2.19	מחנה משותף. הרחבה		650,000							
יתרה ל- 10.02.2019		-19,252,573.38	11,441,595	17,092,924	-5,651,329	5,248,671	15,248,671			

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתחייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	יתרה לאחר התחייבויות חדשות	היתרה הרלוונטית לדיון בוועדה	יתרה משוקללת כולל: התחייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח, תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	תחשיב היחידה המקצועית	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
11.2.19	פנים אל פנים מימוש אופציה הכשרת מנחי סדנאות		1,284,000								
14.2.2019	רישום התחייבויות- השומר, תבור, עתיד	-11,930,533	-11,930,533								
יתרה ל- 14.02.2019		-31,187,318.38	-493,150	16,626,361	-17,119,511	-6,219,511	3,780,489				
6.3.2019	רישום התחייבויות- סוכנות	-1,526,392	-1,526,392								

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתחייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	יתרה לאחר התחייבויות חדשות	יתרה משוקללת כולל: התחייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח, תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
		1	2	3	4	5	6	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית
14.3.19	דרומה צפונה. זכייה במכרז בין תיכון לצבא		1,244,750							
14.3.19	מרחבים. זכייה במכרז בין תיכון לצבא		1,271,500							
יתרה ל- 24.03.2019		-33,107,255.05	-2,413,087	<u>17,616,219</u>	-20,029,306	-9,129,306	870,694			
4.4.19	סגירת התחייבויות נטו - שחרור תקציב	48,790								
14.4.19	פנים אל פנים תיקון ט"ס		2,565,000							
14.4.19	אלול תיקון ט"ס		893,250							

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	יתרה לאחר התייבויות חדשות	יתרה משוקללת כולל: התייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח,	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
		1	2	היתרה ללא שריון התייבויות חדשות	סה"כ נצבר	היתרה הרלוונטית לדיון בוועדה	תקציב משוריינ בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית
		1	2	היתרה ללא שריון התייבויות חדשות	סה"כ נצבר	היתרה הרלוונטית לדיון בוועדה	תקציב משוריינ בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית
יתרה ל- 28.04.2019		-33,058,465.05	-2,364,297	היתרה ללא שריון התייבויות חדשות	סה"כ נצבר	היתרה הרלוונטית לדיון בוועדה	תקציב משוריינ בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	תחשיב היחידה המקצועית	תחשיב היחידה המקצועית
1.5.19	בית מוריה הרחבה			500,000 (*)					
13.5.19	סגירת התייבויות	68,317							
יתרה ל- 13.05.2019		-32,990,148.05	-2,295,980	21,574,469 (21,524,469)	-23,870,449 (-21,820,449)				
16.5.19	שומר חדש הרחבה			1,500,000 (*)					

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתחייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	יתרה לאחר התחייבויות חדשות	יתרה משוקללת כולל: התחייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח, תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
		1	2	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
		1	2	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
		1	2	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
16.5.19	יגאל קליין ייעוץ				50,000 (*)					
יתרה ל- 27.05.2019		-32,990,148.05	-2,295,980	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
		-32,990,148.05	-2,295,980	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
16.06.2019	קבלת עודפי תקציב	35,145,000.00		היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
" יתרה ל- 16.06.2019		2,144,664.95		היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
		2,144,664.95		היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
17.06.2019	הסטת תקציב	-5,900,000		היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)
		-5,900,000		היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו /	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	10 מלש"ח (נוספים)

תאריך	פעילות	יתרה במערכת	יתרה פנויה להתחייבות לאחר החרגה 60% עודפי תקציב (כ30 מלש"ח)-	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	יתרה לאחר התחייבויות חדשות	יתרה משוקללת כולל: התחייבויות חדשות, תקציב שצפוי לעבור ליחידה – 3 מלש"ח, תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	יתרה קודמת כולל צמצום התקשרויות קיימות (ב10 מלש"ח)	יתרה במצב חירום – עצירת פעילות (10 מלש"ח נוספים)
		1	2	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	נוספים)
		1	2	היתרה ללא שריון התחייבויות חדשות	סה"כ נצבר	חדשות שטרם שוריינו / סה"כ נצבר	התחייבויות חדשות	תקציב משוריין בהזמנות שטרם נוצל- 7.9 מלש"ח	קיימות (ב10 מלש"ח)	נוספים)
	שריון התקשרויות אור תורה	-4,772,513	-4,772,513							
יתרה ל 26.08.2019		592,319.44		19,493,456 (17,453,456)			-18,901,137 (-16,851,137)	-15,901,137	-5,901,136.56	4,098,863.44



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

6. סיכום ליקויים והמלצות:

6.1. כשלים בקשר שבין יחידה מקצועית לספקים –

הפעלת ספקים ללא הסכם חתום, ועדכון ספקים לגבי החלטות פנימיות במשרד

רקע

אגף זהות יהודית, הפועל להשגת היעד שהוגדר כחלק מיעדי המשרד- "העמקת ההיכרות של כלל החברה הישראלית עם תכנים מאוצר הרוח היהודי", מפעיל מספר רב של ספקים המבצעים המבצעים ביוזמת המשרד פרויקטים חינוכיים. בפעילות הספקים קיימת חשיבות גבוהה לרצף הפעילות, מבחינה חינוכית ולוגיסטית כולל הפעלת מערך עובדים ומתנדבים.

פגיעה ברצף הפעילות מסכנת את הפעילות ועלולה להביא לביטול מלא שלה.

לצד מחויבויות שיש לספקים למערך, שבחלקו הגדול הינו פועל יוצא של ההתקשרויות שיש להם, הספקים עובדים כספקים של המשרד ומתוקף חובתו של המשרד להפעיל את תכנית העבודה שהוגדרה במטרה לעמוד ביעדים שהוגדרו. הספקים עובדים באופן שוטף מול אגף זהות יהודית ולמעשה מוציאים לפועל את מדיניותו ואת מערך הפרויקטים שהוא יוזם ומוביל, בניהולו, תוך פיקוח הדוק מטעמו על פעילותם.

לא מדובר בפעילויות שהספקים מקיימים בכל מקרה, כאשר המשרד הוא מקור המימון, אלא מדובר בפרויקטים שהמשרד יזם והספקים הקימו באופן שתואם את דרישות המשרד כפי שהוגדרו במסמכי המכרז.

מסיבות אלה קיים צורך בקשר רציף ויומיומי בין אגף זהות יהודית לבין הספקים, אשר כולל עדכון שוטף בין הגורמים לגבי אופן ביצוע הפעילות.

ממצאים-

6.1.1. נמצא כי במספר התקשרויות, שבהן אושר מימוש אופציה או הרחבת ההתקשרות, פעילות הספקים נמשכה בהנחיית היחידה המקצועית, תוך התבססות על אישור עקרוני שניתן ע"י הגורמים המקצועיים במסגרת החלטת וועדת המכרזים, אך ללא ידיעת / אישור רשמי פורמלי של הגורמים המקצועיים במשרד, למרות שמועד ההתקשרות הקודמת עבר וטרם נחתם נספח למימוש אופציה או להרחבת ההסכם.

מנהל היחידה המקצועית הנחה את הספקים להמשיך בפעילותם באופן רציף. לביקורת נמסר מהיחידה המקצועית כי להבנתה, וכפי שהוגדר במקרים קודמים ע"י החשבות וכפי שהונהג בפועל גם ע"י הלשכה המשפטית, במקרה של הארכת אופציה, הסכמת וועדת המכרזים מהווה למעשה המועד שבו חל בפועל מימוש האופציה, ובפרט, כשמדובר בהתקשרויות שבהן יש להקפיד על ביצוע רציף של ההתקשרות



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

משום שעצירת הפעילות אף לפרק זמן מסוים תגרום נזק גדול לתשתיות שהוקמו ולאמון שנוצר בקרב משתתפי הפעילות וצוות ההדרכה החינוכי ובמקרים מסוימים צפוי להיגרם נזק גם לאמון שנוצר מול רשויות מקומיות וארגונים מקומיים שעימם סוכם על שיתוף פעולה רציף ומתמשך.

חשבת וסגנית החשבת הקודמות מסרו לביקורת כי אף אם מועד אישור ההתקשרות ע"י גורמי הרכש במשרד הוא המועד הקובע לתחילת ביצוע השירותים ואף אם התארכות החתימה על ההסכם לא הופכת את ההתקשרות להתקשרות בדיעבד, מעולם לא ניתן על ידן אישור לספקים לעבוד ללא הסכם חתום וללא הזמנת רכש חתומה ומאושרת במרכב"ה.

סקירה של מועד ההתקשרויות המאושר בפרוטוקולי וועדת המכרזים העלתה מקרים רבים, (למעלה מ-30 מקרים שונים), גם בשנים קודמות, של רצף תקופתי של חוזי ההתקשרויות, ושל דוחות ביצוע המצביעים על רצף בפעילות, אף שהסכם ההתקשרות נחתם לאחר מועד סיום תקופת ההתקשרות הראשונה, ותחילת תקופת האופציה, זאת משום שהליך ניסוח וחתימת ההסכם החדש נשלם רק מספר שבועות ולעיתים מספר חודשים לאחר תום תקופת ההתקשרות הראשונה.

לביקורת נמסר מהחשבת וסגנית החשבת אשר שימשו בתפקידן בשנים קודמות, כי לא הייתה בעבר פעילות ללא אישור וועדת המכרזים וללא הסכם ברוב ההתקשרויות של זהות יהודית, למעט מקרים בודדים שלגביהם הועברה בקשה אל מר [REDACTED] סגן בכיר לחשבת הכללית, בעיקר עקב עיכובים באישור ההתקשרויות בוועדות הפטור בחשכ"ל. (ראה נספחים יט אישורי התקשרויות בדיעבד).

מסמכים לגבי אישורים אלה מצויים בידי היחידה המקצועית ובמרכב"ה, וכן נערך קובץ אקסל לגבי תשלומים שבוצעו ללא התקשרות ודווח בסוף כל שנה תקציבית אל [REDACTED] וצוותו כנדרש. בהוראת התכ"ם 1.5.0.6 ביצוע תשלומים ללא התקשרות סעיף 2.3 – אישור תשלום – בסמכות סגן החשב הכללי, וסעיף 2.5 – דיווח על תשלומים, לגבי אישור תשלומים בגין התקשרויות שלא בהסכם. (ראה נספחים יט אישורי התקשרויות בדיעבד ודיווחים לחשב הכללי).

מבירור שערכה הביקורת עולה כי במשרד וכפי הנראה גם במשרדי ממשלה אחרים, במקרים של מימוש אופציה, ההסכמים שומרים על רצף תקופתי, אף אם לא נחתמו במועד שקודם לתחילת התקופה החדשה, אלא רק אושרו בוועדת המכרזים, והספקים



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

ממשיכים בפעילות מתוך הנחה שלהם שאישור ועדת המכרזים יביא בוודאות גבוהה לאישור ההסכם תוך זמן קצר.

הנוהג המקובל הוא כי אישור התשלומים נעשה רק לאחר חתימה על הסכם, והם לא נחשבים כתשלומים "בדיעבד" גם אם הם בגין תקופה שבה טרם נחתם החוזה, כל עוד הם בתוך התקופה המאושרת על פי ההסכם.

ראה נספח ד' לגבי הסכמים שנחתמו באיחור בשנים קודמות.

לביקורת נמסר כי להבנת היחידה המקצועית, הגדרת תשלום "בדיעבד" הטעון אישור מיוחד של החשב או של סגן החשב הכללי, מתייחסת להתקשרויות שבוצעו ללא אישור ועדת המכרזים או ועדת הפטור.

חשבת המשרד הקודמת, החשבת הנוכחית ויועמ"ש המשרד הבהירו לביקורת כי השלמת חתימת הסכם לאחר תחילת התקופה סבירה רק כאשר האיחור מצומצם עד לתקופה של כחודש, אך במקרים המוזכרים בדו"ח ושאירעו בשנת 2019 האיחור היה חריג.

יחד עם זה, הנתונים העובדתיים מצביעים על כך שדווקא במקרים המוזכרים בדו"ח, בכל המקרים (בהם נחתם הסכם), למעט ההסכם עם עמותת "לגעת ברוח", האיחור היה פחות מחודש (פירוט בנספח ג') ואילו במקרים שאושרו במהלך השנים האחרונות היו לא פחות מ-25 מקרים שונים שבהם הסכמים נחתמו באיחור של למעלה מחודש (פירוט בנספח ד').

מכל מקום לדברי החשבת והיועמ"ש, האיחור במקרים המוזכרים בדו"ח היה לא סביר ולפיכך לא היה מקום לאשר את מימוש זכויות הברירה בהתאם לתקופה הנקובה ללא קבלת אישור סגן החשב הכללי.

עמדת יועמ"ש המשרד היא כי האישור בוועדה לשלעצמו אינו סיום ההליך, ומשנתגלה כי קיימת בעיה של כיסוי תקציבי, הרי שהחלטת ועדת המכרזים אינה נשענת על בסיס חוקי עד לקבלת תקציב, ולכן אישור תשלום במקרה של המשך רציף בביצוע הפעילות הינו תשלום בגין התקשרות שאושרה בדיעבד. כל שכן, שבהסכמים האמורים אין מקום לאשר ביצוע ההתקשרות קודם לחתימת נספחי מימוש האופציה, אשר מציינים את מפרט ההתקשרות המדויק, ואת היקף הערבות והביטוח הנדרשים, ומשמשים לפיכך, לצורך בקרת התשלום הנעשית ע"י החשבות.

לדעת הביקורת, נוהג זה, של המשך פעילות בתקופה שבין אישור ועדת המכרזים לבין חתימת ההסכם, אינו תואם את הוראות התכ"ם ואינו תקין, ולכן חשבת המשרד פעלה כנדרש כאשר הביאה את המקרה לאישור סגן החשב הכללי.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

ליחידה המקצועית ולספקים קיימת בבירור אחריות תורמת לכשל שהתרחש. עם זאת, מכיוון שמבדיקת הביקורת עולה כי נוהג זה התקיים במשרד ובמספר משרדי ממשלה נוספים, וייתכן שבכולם, המשמעות היא שהוראת התכ"ס אינה ברורה או שאינה תואמת את המציאות הנוהגת, ועל חשבות המשרד להבהיר את הכללים באופן חד משמעי, באמצעות נוהל עבודה ולקבל את הבהרות אגף החשב הכללי.

בהתאם לטענת הלשכה המשפטית - חוות דעתה שהובעה בדיון שנערך לאחר מעשה, ולהבהרות החשבות עולה כי ליחידה המקצועית ולספקים יש אחריות תורמת למצב שנוצר.

הספקים לא העבירו דיווחים וחשבוניות מדי חודש וחודשו בהתאם להוראות ההסכם המקורי שחלו בתקופת ההתקשרות הקודמות, ובמקרה של המשך התקשרות היה עליהם להמשיך ולדווח. דיווח סדיר על ביצוע ההתקשרות והוצאת דרישת תשלום מידי חודש, היו מביאים להצפת העובדה כי לא נרשמה הזמנת רכש בזמן והכשל היה מתגלה באופן מיידי.

יחד עם זה, ממסמכים שהוצגו ע"י היחידה המקצועית עולה כי הספקים דיווחו אל היחידה המקצועית באופן שוטף על הפעילות, באופן שמוכיח כי הם אכן היו משוכנעים שההתקשרות נמשכת. יודגש כי הדיווח ליחידה המקצועית נעשה באופן סדיר בשני מישורים - מישור אחד הוא הקשר השוטף באמצעות מיילים, פגישות שוטפות, עדכונים והתייעצויות בשיחות טלפון, ספורים של נציגי היחידה המקצועית וכיו"ב. כל אלה נעשים בתדירות גבוהה והם נמשכו גם בתקופה שבה לא היה הסכם חתום. המישור השני הוא העברת דיווחים תקציביים מפורטים לצורך העברת התמורה ע"י המשרד. **דיווחים אלה נדחו ע"י היחידה המקצועית בתקופה שבה לא היה הסכם חתום והיחידה המקצועית הנחתה את הספקים להמתין ולא להגיש את הדיווחים, משום שלא ניתן היה לקבלם ולטפל בהם כל עוד ההסכם לא נחתם.**

לדעת הביקורת, מכיוון שהעיכוב בחתימת ההסכם היה משמעותי, היחידה המקצועית לא פעלה באופן תקין בעניין זה, והיה על היחידה המקצועית לפנות ולעדכן את חשבות המשרד לגבי דיווחי ביצוע שהועברו אליה ולדון בכך עם חשבת המשרד.

6.1.2. עדכון ספקים לגבי פרוטוקולים פנימיים של וועדת המכרזים

נמצא כי בשנת 2019 היחידה המקצועית בתיאום ואישור החשבות והלשכה המשפטית העבירה לספקים הסכמים לחתימה בהם צוין בפירוש כי וועדת המכרזים אישרה את



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

המשך ההתקשרות וכי הספקים הבינו מתוך ההסכם שהפעילות צפויה להיות מוכרת ע"י המשרד באופן רטרואקטיבי.

בנוסף לכך, היחידה המקצועית העבירה אל הספקים, **על דעת עצמה**, פרוטוקולים של ועדת המכרזים על מנת ליצור אצלם וודאות לפיה ניתן להמשיך כרגיל בביצוע פעולותיהם.

העברת הפרוטוקולים נעשתה ע"י היחידה המקצועית וללא תיאום עם גורמים נוספים במשרד.

כתוצאה מכך, הבינו הספקים כי המשרד מחויב לתמוך בהמשך הפעילות, ומשהועברה הוראה לעצירת הפעילות, פנו חלק מהספקים בדרישה למימוש התחייבויות המשרד.

מחשבת המשרד ששימשה בתפקיד לפני שנת 2019 מסרה לביקורת, כי "אין זה נוהג משרדי ולא היה כך בעבר. הפרוטוקולים הינם מסמכים פנימיים וידוע לחברי הוועדה שאסור להוציאם מחוץ למשרד. ככל שהיחידה המקצועית נהגה כך, היה זה ארך ורק על דעת עצמה ולא כנוהג משרדי. במקרים ספורים שהיו בעבר, נזפו עובדים במשרד על הדלפות חומרים מועדות פנימיות, כך שלא ייתכן שהיה נוהג כזה מקובל".

השלכות-

6.1.3. פעילות ספקים בהיעדר הסכם חתום מנוגדת למינהל תקין, עלולה לפגוע ביכולתו של המשרד לממש את מטרותיו וביכולת חשב המשרד לפקח על ביצוע התקציב.

עם זאת יש לציין כי בוצעו פעולות לצמצום רמת והיקף הסיכון:

1. בהוראות התכ"ס, ובהסכמים עליהם חותם המשרד מצוין בפירוש כי אין תוקף להתקשרות ללא הסכם חתום.

2. בהסכמי המשרד מצוין כי ניתן להפסיקם בכל עת או לצמצמם על ידי הודעה מוקדמת של 30 יום.

6.1.4. הוצאת מסמכים פנימיים והחלטות של המשרד לגורמים חיצוניים, שלא באמצעות הגורם שנקבע לכך, תוך מתן פרשנות לא מדויקת לגבי משמעותם, וקודם שקיבלו תוקף ביצועי, מנוגדת למנהל תקין.

יצירת נורמה של עירוב גורמים חיצוניים בפעילות המשרד עלולה לפגוע במטרות ומשימות המשרד ובתדמיתו.

6.1.5. הוצאת ההסכמים שבהם מצוינת החלטות ועדת המכרזים תוך העברת פרוטוקול הוועדה, עלולים ליצור הסתמכות אצל הספקים ובכך לפגוע במעמד המשרד במקרה



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

של דיון משפטי. יתירה מכך, היא חושפת את המשרד לסיכונים משפטיים ולתביעות. יצוין כי במקרים אלו הספק עלול שלא לבצע הארכת ביטוח כנדרש כך שפוטנציאל הנזק מול המשרד גדול ביותר.

המלצות-

6.1.6. הביקורת רואה בחומרה הוצאת מסמכים פנימיים של המשרד לגורמי חוץ, ועדכון

גורמים חיצוניים שלא בדרך המקובלת.

בפרט, כאשר מדובר בהליך שאינו סופי, וכרוך בהוצאת מידע פנימי של המשרד ו/או של צדדים נוספים כגון ספקים שהשתתפו במכרז.

כמו כן, בחלק מההתקשרויות נדרש אישור מוועדת הפטור, כך שהחלטת וועדת המכרזים וודאי שלא הייתה סופית.

פרסום פרוטוקול פנימי של המשרד עלול לגרום נזקים למשרד.

גם לו היה ניתן אישור המשרד להוצאת פרוטוקול, נדרשת בדיקת המשרד ולעתים אף השחרת חלק מהמידע.

עם זאת, יש לציין נקודות מקלות לגבי התנהלות מנהל היחידה:

1. המידע (אך לא הפרוטוקול עצמו) בדבר החלטות וועדת המכרזים לגבי זכייה במכרז, מועבר ממילא במסגרת ההסכם שמועבר לחתימה ובתחילתו מופיע המידע במלואו. כמו"כ מועבר מידע על ידי מרכז וועדת המכרזים אל הזוכה לאחר חתימת פרוטוקול הוועדה. עם זאת, יצוין כי פניית מרכז הוועדה אל הספק בצירוף הפרוטוקול לא נעשית במקרים של מימושי אופציות, וכן כי במכתב הזכייה נכתב במפורש כי בעתיד ייצור המשרד קשר עם הספק לצורך הזכייה.
2. במקרים של התקשרות בדרך של פטור, המידע בדבר החלטות וועדת הפטור המשרדית אף מפורסם, לאחר החתימה, במערכת המנו"ף. (יש לציין שבחלק מהמקרים היה פער עד לחתימה על פרוטוקול הוועדה ולפיכך עד לפרסום.)
3. במקרים בהם עוסק הדוח, מדובר במימושי אופציות/הרחבות, כאשר מנהל היחידה המקצועית פועל באופן שוטף לעדכון הדדי מול הספקים העובדים עימו, ובייחוד במקרים בהם קיימת חשיבות להמשך רציפות ההתקשרות.
4. מנהל היחידה הוא שעומד בקשר עם הספק לצורך חתימה על ההסכם, העברת מידע על ההתקשרות והעברת ערבות וביטוח. הספקים מפעילים התקשרות מול צדדים שלישיים, והפסקת הפעילות כוללת פיטורי עובדים ועלולה לגרום נזק גדול עד כדי גדיעה מלאה של התקשרות, אשר כבר הושעו בה משאבים רבים.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

מומלץ כי המשרד ייבחן האם לבצע עדכון בנוהל התקשרויות ובנוהל וועדת המכרזים המאפשר ליחידה המקצועית או מרכז/ת וועדת המכרזים לעדכן את הספקים בהחלטות ועדת המכרזים שאינן מתייחסות לזכייה במכרז אלא לאישור התקשרויות המשך, הרחבות והחלטות בדבר היקף תקציבי להתקשרות.

לדעת הלשכה המשפטית עדכון כאמור אינו תקין שכן מדובר על אישור וועדה פנים משרדית.

מומלץ כי ככל שלדעת הנהלת המשרד קיימת בעייתיות בעניין, הוא **יֵאסר במפורש**.

מומלץ כי מנכ"ל המשרד יערוך בירור בעניין ויעיר לאחראי במידת הצורך.

6.1.7. יש להדגיש בפרוטוקול כי מימוש אופציות /הרחבות מהווה התקשרות נפרדת המחייבת חתימת חוזה והוצאת הזמנה ככל התקשרות חדשה.

6.1.8. יש לוודא כי קיים בנוסח החוזים המשרדי סעיף לפיו כל מימוש אופציה או הרחבה מכח ההסכם המקורי, טעונה חתימה מחודשת על חוזה, ואינה מחייבת את המשרד עד אז גם אם גורם מתוך המשרד הודיע להם בעל פה או בכתב להמשיך לעבוד.

6.1.9. יש להחתים את מנהלי היחידות המקצועיות מידי שנה כי הם מודעים לכללים ולנהלים לביצוע התקשרויות עם ספקים ומבינים את תפקידם ואחריותם בקשר לביצוע ההתקשרויות.

6.1.10. יש לבצע ישיבת היערכות לקראת סוף כל שנה לגבי הסכמים שבגינם נדרשת הארכה ולהוציא מידע מרוכז אל הלשכה המשפטית ואל וועדת המכרזים.

6.1.11. בפרוטוקול וועדת המכרזים מצוין במפורש ובהדגשה כי ההתקשרות אינה תקפה ואינה מחייבת את המשרד ללא חוזה חתום.

יש להוסיף להבהרה כי חל איסור על עובדי המשרד למסור הנחייה בעל פה או בכתב לספק עד לקבלת חוזה חתום וכי הנחייה שכזאת לא תכובד בהיעדר חוזה חתום.

יש להוסיף להבהרה כי היא תקפה אף אם מדובר בהרחבת התקשרות, הארכה או מימוש אופציה.

יש להוציא הנחייה שנתית ליחידות המשרד המבהירה כללים אלו וכלל הפקת הלקחים מהמקרה ולקיים ישיבה לצורך עדכון והטמעת הכללים.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

6.2. כשלים בביקוח ובקרה תקציבית במשרד בשנת 2019 ובפרט בפעילות וועדת המכרזים

רקע

אחריות התקציבן

תקנות התקציב במשרד אמורות להיות מנוהלות על ידי תקציבן המשרד, אשר בידו אמור להיות המידע המקיף לגבי מצב התקציב בתקנות המשרד והצפי לשינויים בו. הביקורת תופסת את אחריות התקציבן, בין היתר, כאחראי על עדכון גורמי המשרד הרלוונטיים לגבי שינויי תקציב ובכלל זה:

עדכון יחידות המשרד בגין קיצוצים צפויים בתקנות שתחת אחריותן, עדכון היחידות המקצועיות ביתרות התקציב המוקצה להן באופן שוטף, עדכון ובדיקה מול חשב המשרד לפני העברת קיצוצים על מנת לוודא שאין פגיעה בהתקשרויות שאושרו, וביצוע שריונים במרכבה בגין התקשרויות שאושרו.

אחריות החשבות

בהתאם להוראת תכ"ם 1.2.4 פיקוח ובקרה תקציבית, מוטלת על חשבי המשרדים החובה לפקח על הביצוע התקציבי ולהציג את הדיווח להנהלת המשרד מידי חודש.

ההוראה מתייחסת לבקרה המשווה בין הביצוע בפועל לבין התקציב השנתי המאושר.

הוראת תכ"ם 7.2.1.1 ועדת המכרזים קובעת את סמכות החשב לקבוע בענייני תקציב אך אינה מתייחסת במפורש לתפקיד התקציבן כאחראי לבקרה מפורטת, מלבד הדרישה מהיחידות המקצועיות לתאם עם התקציבן מקור תקציבי לפעילות המבוקשת.

אחריות היחידה המקצועית

לאגף זהות יהודית הוקצתה תקנה תקציבית נפרדת.

כמו כן הוקצתה קניינית רכש נפרדת וכן ניתנו הרשאות צפייה במערכת מרכבה למנהל אגף זהות יהודית. מתוקף אלו באחריות מנהל האגף להקפיד כי יבוצע רישום הזמנות הרכש וההתקשרויות במרכבה ובזמן.

אחריות היחידה המקצועית להקפיד לקבל פרוטוקולים חתומים של הועדות וכן הסכמים מהלשכה המשפטית מיד עם אישור ההתקשרויות.

מנהל האגף ניהל באופן שוטף את כלל ההתקשרויות שבתקנה מול ועדת המכרזים ומול הספקים ובכלל זה היה בידו מידע על אופן וקצב מימוש ההתקשרויות, ויתרות הזמנות שנפתחו.

נהלי המשרד מתייחסים לנדרש מהיחידה המקצועית לגבי פניות אל ועדת המכרזים לאישור מכרזים והתקשרויות אך אינם מתייחסים לפירוט תפקידי היחידה המקצועית לגבי פיקוח ומעקב על ביצוע ההתקשרויות.

אחריות ועדת המכרזים



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

הוראת תכס 7.2.1.1 ועדת מכרזים מחייבת קבלת [טופס אישור וסיווג התקשרויות](#) הכולל סעיף לגבי ציון המקור התקציבי להתקשרות. ועדת המכרזים אחראית לרענון נהלי העבודה הנדרשים על ידה והפצתם ליחידות המשרד.

ממצאים-

6.2.1. ליקויים עקב היעדר נהלי עבודה ועקב הוראות תכס לא מפורטות

נמצא כי הוראת התכ"ס 1.2.4 לגבי פיקוח ובקרה תקציבית, והוראת התכ"ס 1.3.6 מעקב התחייבויות והוראת תכ"ס 7.2.1.1 ועדת המכרזים אינן מספקות מענה מלא למצבים כדוגמת התקלה שבמוקד דוח זה ולאופן העבודה המעשי של משרדי הממשלה.

הוראה 1.2.4 מחייבת בקרה לבדיקת היתרה בתקנה כולל התחייבויות שנרשמו במערכת, ומותירה לשיקול דעתו של החשב את האפשרות ליזום דיון לגבי בדיקותיו החודשיות.

הוראה 1.3.6 "מעקב התחייבויות" מטילה על חשב המשרד ליצור נוהל עבודה ולבצע בדיקות שונות לגבי יתרת התחייבויות שכבר נרשמו, אולם אין בה התייחסות למקרים שבהם אושרה התקשרות בוועדת המכרזים אך טרם נרשמה התחייבות בגין האישור.

על פי הנוהג הקיים, ייתכנו אישורים בוועדת המכרזים במקרים בהם תקנה תקציבית נמצאת לכאורה בגירעון, או בצפי קבלת תקציב אולם החשב וועדת המכרזים מקבלים החלטה לאישור מותנה בתקציב, בעיקר לפרסום מכרזים חדשים.

הנוהג שהיה קיים במשרד בשנת 2019, היה כי סגן החשב וועדת המכרזים אינם מקבלים פירוט כתוב של תחשיב כאמור.

הנוהג לגבי פיקוח סגן החשב על קיום כיסוי תקציבי, מתמצה, בהתאם להוראות התכ"ס, בבדיקת יתרת התקנה הכוללת את ההתחייבויות שנרשמו, ובמקרה שעולה הצורך, בתיאום עם היחידה המקצועית לגבי תקציב שניתן "לשחרר" בדרך של סגירת התחייבויות.

ההוראות אינן מתייחסות לפיקוח תקציבי במסגרת וועדת המכרזים, ואינן מחייבות את תקציבן המשרד ו/או חשב המשרד ו/או ועדת המכרזים לקבל, לצורך אישור התקשרות חדשה, תחשיב עדכני בכתב הכולל התקשרויות שאושרו ושטרם נרשמה התחייבות בגינן.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

ההוראות לא מטילות על החשב לוודא כי הבקרה התקציבית שביצע כוללת התקשרויות שאושרו אך טרם בוצע שריון עבורם או פתיחת התחייבות.

כמו כן, ההוראה מתייחסת רק לבדיקה חודשית, ואינה מחייבת מעקב הדוק המתעדכן באופן מיידי לאחר מתן אישור להתקשרות בוועדת המכרזים.

ההוראות אינן מטילות על אגף התקציבים, או על תקציבן המשרד חובה לעדכן את החשבות ואת מנהלי היחידות המקצועיות לגבי שינויי תקציב צפויים ולאפשר להם להתריע ב מצב שבו קיצוץ יביא את התקנה לחריגה.

בפועל, קיימים מצבים רבים על פיהם נהג המשרד עד כה, בהם תקנה תקציבית נמצאת לכאורה בגירעון, אולם, קיימת אפשרות החרגת עודפים עד לקבלתם, או אישור היחידה המקצועית לגבי תקציב שטרם נוצל והאפשרות "לשחרר" מהתקשרויות שלא בוצעו במלואן.

נמצא כי ההוראה אינה מציינת את האופן שבו אחראים וועדת המכרזים / תקציבן המשרד ו/או חשב המשרד לקבל הבהרות מהיחידה המקצועית לגבי ניהול התקציב שהוקצה לה, ומותירה זאת לשיקול דעת המשרד ולנהלים פנימיים.

חשבות המשרד מציינת כי נדרשה מהיחידות המקצועיות להתכנס לתקציב שהוקצה להן תוך ביצוע סדרי עדיפויות פנימיים בתקציביהם.

ההוראה לא מטילה על החשב, על המשרד או על גורם כלשהו את החובה לבצע בקרה תקציבית מלאה ובכתב, הכוללת לא רק את מצב המזומנים בתקנה כפי שהוא מוצג במערכת מרכב"ה, אלא את המצב המדויק, ומשקללת כל אישור שניתן לביצוע התקשרות, וכל תקציב שעתיד להתווסף או להיגרע לתקנה או שניתן לפנות מהזמנות קיימות.

התוצאה בשנת 2019 הנובעת ממכלול העובדות –

נמצא כי לא נקבע במשרד מי האחראי למעקב מלא אחר קיום תקציב בתקנה כולל התייחסות להתחייבויות שטרם נרשמו ולשינויי תקציב צפויים, וכי תקציבן המשרד והיחידה המקצועית לא קיימו מעקב מלא הכולל את כל המידע הרלוונטי לגבי התקנה.

נמצא כי לא קיים נוהג אחיד לגבי תדירות ביצוע מעקב התחייבויות בחשבות.

נכון ל 2019 הביקורת לא קיבלה מאף אחד משלושת הגורמים – תקציבן, חשבות, היחידה המקצועית דוגמה לדוח מעקב התחייבויות שנערך באופן שוטף.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

נמצא כי תחשיבי התקציבן והיחידה המקצועית לגבי כיסוי תקציבי, ככל שהם נערכים, אינם מועברים לחשבות, או אחד לשני לצורך עדכון וביצוע בקרה עליהם. היחידה המקצועית ביצעה ככל הנראה מעקב שוטף על יתרת ההתחייבויות וקצב ביצוען, אך לא העבירה אותו לבדיקת התקציבן או החשבות. נמצא כי המעקב שנערך בשנת 2019 על ידי היחידה המקצועית, והתקציבן ככל שנערכו, היה חסר מהסיבות הבאות:

- היעדר עדכון מיידי לגבי שינויי תקציב צפויים.

- אי ניהול מעקב אחר התקשרויות שאושרו וטרם חויבו.

תגובת חשבת המשרד שכיחנה עד לתקופה 9.2018 : על אף שהוראת התכס אינה מטילה אחריות על חשב המשרד לבצע בקרה, בהיותי בעבר מנהלת אגף תכנון ותקצוב אני מכירה היטב את כל הדוחות והבקורות ובעצמי בצעתי אותן עד כל השנים עד סוף שנת 2018. בצעתי בקרה תקציבית שוטפת על כל תקנה ותקנה במשרד לרבות ישיבות ברמה שבועית עם מנהלי כלל היחידות המקצועיות במשרד ועם התקציבן, מדי שבוע הודפסו דוחות BW, עליהם התווספו עמודות של קיצוצים, תוספות, עודפים, ודאגתי שלמול כל התקשרות חדשה יירשמו שריונים /הזמנות רכש זמניות עד לקבלת פרטי ספק אמיתי. כמו כן הודפסו דוחות התקשרויות לתקנות ודוחות ממערכת התקציב של אגף תקציבים כדי להקיף את מכלול השינויים הצפויים בכל תקנה. במקרים של מצבי סיכון הועברו דיווחים למכל ולתקציבן מיידי ובהתקיימו שיחות או ישיבות בנדון. היתה שליטה וניהול מלא של החשבת וסגניתה על כל הוצאה צפויה. למרות שהסגנית ישבה בוועדות המכרזים הכרתי כל התקשרות והיא נוהלה בתיאום איתי. יש להביר כי מעולם לא הסתמכנו על תקציב עתידי, כן הסתמכנו על עודפים בהתאם לאחוז המאושר עי חשב כללי. כך נוהלה תקנת הזהות היהודית גם, בשנים 2013-2018 והיו לא מעט שנים קשות ללא תקציב ושנות בחירות, אולם הכל היה תחת שליטה וניהול.

עקב היעדר עדכון הדדי, המידע המלא אינו קיים בידי אף אחד מ-3 הגורמים.

לתקציבן המשרד מידע לגבי פניות תקציביות, קיצוצים ושינויי תקציב קרובים אך לא לגבי ביצוע וצפי למימוש התחייבויות קיימות ולגבי התקשרויות שאושרו בוועדת המכרזים וטרם חויבו.

ליחידה המקצועית מידע לגבי אישור התקשרויות חדשות וקצב מימוש התחייבויות קיימות כולל פעולות שבוצעו אך טרם חויבו, אך לא לגבי שינויי תקציב צפויים.

לחשבות מידע לגבי אישור התקשרויות ורישום התחייבויות, אך לא לגבי שינויי תקציב ולגבי קצב מימוש התקשרויות.

וועדת המכרזים אישרה התקשרויות תוך הסתמכות על שלושת הגורמים והביאה בכך לחריגה בתקנה ולמצב בו נוצר הצורך לעצור ולא לממש התקשרויות או מימושי אופציות שאושרו.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

תגובת החשבת הקודמת: עד סוף שנת 2018 הסגנית ואני נהגנו לקבל אקסל מהיחידות המקצועית עם תכנית העבודה אל מול התקציב והשווינו אל מול התקציב באופן שוטף. כמו כן עדכנו את היחידות בקיצוצים צפויים ככל שהמידע היה בידנו והם ערכו בהתאם תיקונים בתוכנית העבודה ובאקסל. ברוב המקרים הסגניות ישבו בוועדת מכרזים, ובכל זאת לפני כל ועדת מכרזים הדפסנו ממרכבה דוח בקרה תקציבית ודוח הזמנות רכש לתקנה כדי לבחון את מצב התקציב מעודכן ליום הועדה. במקרים של חסר תקציבי לא אישרנו ההתקשרויות, במקרים חריגים אישרנו מותנה בקבלת תקציב (היערכות למכרז עד לקבלת תקציב ורק אז פרסומו).

6.2.2. אופן הצגת התקציב

נמצא כי לא קיים במשרד נוהל עבודה פנימי כתוב לגבי אופן ניהול התקציב ואופן הצגת תמונה תקציבית עדכנית ומדויקת של התקנה להנהלת המשרד, ליחידה המקצועית ולוועדת המכרזים.

חשבת המשרד הקודמת, מבהירה כי בתקופת כהונתה, במהלך שנת 2018, קיימה ישיבות שוטפות עם היחידה המקצועית ועם תקציבן המשרד.

6.2.3. מדיניות תקציבית, נמצא כי קיימים לחצים מנוגדים על היחידות המקצועיות לגבי הצורך במימוש תקציב (על מנת להימנע ממצב של אי ביצוע וצמצום תקציבי המשרד) ומצד שני בהיבט חשבתי, לבצע שריונים ולנקוט בשמרנות בקצב הביצוע באופן שימנע חריגה תקציבית, מובילים לקידום מדיניות לא אחודה ולקבלת מסר מנוגד. ראה הרחבה בנספח ו' לגבי עמדת ההנהלה בנושא כיסוי תקציבי.

חשבות המשרד ויועמ"ש המשרד מבהירות כי במסגרת תפקידן הן עומדות על ביצוע התקציב בהתאם לחוק ולכללים הנדרשים וכי אין תפקידן לקבוע את קצב הביצוע, כל עוד הוא מתקדם בהתאם לקיום תקציב ובהתאם לכל הכללים לגבי אופן הוצאתו.

6.2.4. נמצא כי לא קיים נוהל עבודה פנימי למשרד או לחשבות המשרד העוסק באופן ביצוע הבקרה התקציבית.. לדעת החשבת הקודמת לא קיים צורך בנוהל כזה כי חלק מתפקידם של החשב והתקציבן הינו לבצע בקרה תקציבית שוטפת, כפי שבוצע לאורך השנים במהלך כהונתה.

6.2.5. ליקויים בפעילות החשבות לצורך פיקוח התקציב

נמצא כי בשנת 2019 בוצעו רק בחלק מהמקרים שריונים תקציביים בשלב שבין אישור וועדת המכרזים לבין פתיחת הזמנה לאחר חתימת הסכם. כפי שהיה ראוי שיעשה ע"י תקציבן המשרד ו/או חשבות המשרד.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

עד שנת 2019, ובחלק מהמקרים בשנת 2019, נעשה ע"י החשבות מעין שריון (המפחית מתקציב התקנה) בדרך של פתיחת הזמנות שנפתחו וטרם אושרו. כגון ההתקשרות עם "עלמא". ראה גם נספח יח – התקשרויות שאושרו והזמנות שנפתחו לצורך שריון) אך טרם אושרו.

מאחר ולא בכל המקרים נפתחו שריונים, לא הייתה בקרה שיכולה למנוע אישור תקציבים בסכומים שבסופו של דבר יחרגו מעבר לתקציב הקיים בתקנה.

לדברי ס.חשבת ש.ש. ולאחריה חשבת המשרד א.א. הן הקפידו על בדיקת התקנה באופן שוטף, וכן לפני ואחרי ישיבות וועדת המכרזים, ועל בדיקה ותיאום עם היחידה המקצועית לגבי ביצוע התקשרויות קיימות: אולם, מידע בדבר פניות תקציביות ושינויי תקציב צפויים לא הועבר לידן במועד אלא לאחר מעשה וגם זאת לא באופן מלא..

לדברי החשבת ס.פ. אכן המידע לא הועבר גם לידה אולם היא נהגה לבדוק בעצמה במערכת אגף תקציבים, אבל המידע שניתן לראות הינו רק לאחר שהפניות הועברו לוועדת הכספים.

6.2.6. ליקויים בפעילות התקציבן לצורך ביצוע בקרה תקציבית

נמצא כי לא קיים נוהל עבודה פנימי לתקציבן העוסק באופן ביצוע הבקרה התקציבית והבטחת כיסוי תקציבי.

נמצא כי תקציבן המשרד אינו מבצע שריוני תקציב בעקבות אישור התקשרויות בוועדת המכרזים.

ניהול מרכז קרנות-תקציבן – **נמצא** כי תקציבן המשרד מנהל בכל תקנה תקציבית מרכז קרנות המאפשר לו לבצע מעין שריון, לצורך ניהול התקציב, כולל היערכות לקיצוצי תקציב, או להעברת תקציב לנושאים שונים בהתאם לסדר העדיפויות המשרדי.

באופן זה, מובטח אמנם כי לא תיפתח התחייבות חדשה מתוך תקציב זה, אולם התקציב אינו נגרע מיתרת התקנה.

עם זאת, ההעברה למרכז קרנות זה אינה מהווה שריון תקציבי הגורע מתקציב התקנה.

ניהול מרכז קרנות נוסף ללא עדכונים שוטפים של היחידה המקצועית והחשבות לגבי הסיבות לסיווג והצפי לשימוש בתקציב שבמרכז הקרנות "של התקציבן", מטעה את היחידה המקצועית ואת חשבות המשרד אשר אינם מתייחסים לסיווג זה, ומתייחסים לתקנה (בעת הצורך) כאילו תקציב זה זמין לשימוש.

לביקורת נמסר מתקציבן המשרד כי הוא נוקט בשיטה זאת עקב הנחיות מנכ"ל המשרד האחרונים, והתנגדותם לנוהל עבודה שהציע הכולל שריון.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

תקציבן המשרד הציג שתי הצעות שהוצעו על ידו לנוהל, המתייחסות בין השאר לשריון התקציבי, אך לא נמצא תיעוד לפניית התקציבן למנכ"ל המשרדים ומעולם נוהלים אלו לא פורסמו במשרד.

נקודת הבקרה של התקציבן חשובה ומוסיפה לאיכות הבקרה התקציבית, ביחד עם בקורת היחידה המקצועית והחשבות, וחשוב שהיא תתבטא גם בשקיפות מול שאר הגורמים באופן שיסייע לפיקוח ההדדי ויצמצם תקלות.

במסגרת תפקידו, היה על התקציבן לבצע שריונים כנגד הקיצוצים על מנת להבטיח לכשיעבור הקיצוץ יהיה כנגדו תקציב.

אי שיתוף מידע לגבי התקציב

נמצא כי תקציבן המשרד לא ביצע באופן מידי ומלא שיתוף של החשבות ושל מנהל היחידה המקצועית במידע קריטי לגבי התקציב ב-2019 - ובין השאר לא בוצע עדכון בנוגע לקיצוצים **צפויים** והסטות תקציב מיד עם קבלת הידיעה וקודם שהגיעו לידי החלטה סופית של אגף התקציבים על מנת שיוכלו להתריע על בעיות שעלולות להיווצר ו/או לפעול מיידית לפתרון.

לביקורת נמסר מתקציבן המשרד כי מבוצע עדכון מידי לחשבות וליחידה המקצועית, ככל שקיים מידע סופי לגבי קיצוץ או שינוי תקציבי.

לדעת הביקורת אין זה סביר למסור את המידע רק לאחר ביצוע הקיצוץ או ההעברה בפועל, יש לאפשר ליחידות המקצועיות ולחשבות להיערך ולתכנן את התקציב מראש. לביקורת טרם נמסרו אסמכתאות מאגף התקצוב.

ליקויים בפעילות היחידה המקצועית בביצוע פיקוח ומעקב על ביצוע תקציבי

6.2.7. **נמצא** כי מנהל היחידה המקצועית הסתמך לצורך ניהול הפעולות שבסמכותו על מקורות תקציביים צפויים שקבלתם אינה וודאית.

6.2.8. **נמצא** כי מנהל היחידה המקצועית ביצע מעקב תקציבי שאינו מלא ואינו כולל את כלל ההתקשרויות המאושרות והמתוכננות ואת היקף ביצוע התקציב המדויק.

כמו כן, הוא לא דיווח לתקציבן המשרד ולחשבות באופן מפורט על המעקב שבוצע.

נמצא כי מנהל היחידה המקצועית לא הקפיד בחלק מהמקרים כי דיווחי ביצוע מהספקים יתקבלו בהתאם למועד ולמשך תקופת הדיווח הנדרשת על פי ההסכם. ראה הרחבה בהמשך בחלק העוסק בניהול ומעקב התקשרויות, וכן ראה נספח ט"ז.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

השלכות אפשריות בשנת 2019-

- 6.2.9. יצירת התחייבויות ללא כיסוי תקציבי.
- 6.2.10. המידע העומד בפני וועדת המכרזים אינו מלא ומספק לקבלת החלטות נכונה בהתאם לסדר העדיפויות ולאילוץ התקציב.
- 6.2.11. וועדת המכרזים אישרה התקשרויות בשנת 2019 תוך הסתמכות על עודפי תקציב.
- 6.2.12. חוסר אחידות בניהול התקציב והיעדר קוהרנטיות.
- 6.2.13. אישור התחייבויות באופן שאינו תואם את מדיניות ביצוע התקציב.

לסיכום הנושא -

לו אחד מ-4 הגורמים (יחידה מקצועית / תקציבן / חשבות/ וועדת המכרזים) היה עורך בקרה מלאה אחת לחודש, ולו הספק היה מגיש דיווחים כנדרש אחת לחודש, ככל הנראה התקלה הייתה מתגלה כבר במהלך חודש 2.2019 והוועדה לא הייתה ממשיכה לאשר התקשרויות נוספות במהלך החודשים מרץ עד יוני 2019.

המלצות-

- 6.2.14. יש להוציא עדכון ליחידות המשרד לגבי התקלה שהתגלתה וחומרתה, ולגבי האיסור לקדם את פעילותן שלא בהתאם לתקציב הנוכחי תוך הסתמכות על צפי לקבלת תקציב עתידי. (הבהרה זו תצורף לנוהל התקשרויות משרדי).
- 6.2.15. יש להבהיר בנוהל עבודה כי האחראי לביצוע הבקרה התקציבית הוא תקציבן המשרד, כאשר חשבות המשרד מבצעת בקרה משלימה בנוסף לפעילות התקציבן.
- 6.2.16. יש להבהיר בנוהל עבודה, כי תקציבן המשרד אחראי למסירת מידע מדויק לוועדת המכרזים לגבי מקור תקציבי לביצוע התקשרויות ובכלל זה הוא אחראי על קיום בקרה תקציבית שוטפת על ידו או על ידי גורם אחר שיפוקח על ידו, הכוללת רישום שריון מיידי לגבי אישור התקשרויות, ולגבי קיצוצים כאשר חשבות המשרד מבצעת בקרה משלימה בהתאם להוראות התכ"ס ובנוסף לפעילות התקציבן ולא במקומו.
- 6.2.17. יש לחייב בנוהל עבודה הכנת מסמך מעקב תקציבי לכל תקנה המשקלל כל מידע נוכחי ועתידי הרלוונטי לתקנה, ואשר יעודכן מיידית לאחר דיון בוועדת המכרזים. האחריות לניהול רישום הזמנות הרכש עי הקניין בתקנה תוטל על היחידה המקצועית שפעולותיה מתקצבות במסגרת התקנה. כמו כן באחריות היחידה המקצועית לבצע מעקב ולקדם את הפרוטוקולים וההסכמים לחתימה.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

במקרים של תקנה המשמשת יותר מיחידה מקצועית אחת, תנוהל הבקרה התקציבית על ידי תקציבן המשרד.

מסמך הבקרה התקציבית המעודכן יוגש לוועדת המכרזים עי התקציבן לפני אישור כל התקשרות מעל לסך 50,000 ₪, כולל במקרים של מימוש אופציה, הרחבה או התקשרות המשך.

פרוטוקול הוועדה יציין במפורש האם הוצג מסמך בקרה תקציבית לוועדה וכי הוא נבדק על ידי תקציבן וחשב המשרד.

חובת עדכון

יש לקבוע בנוהל עבודה כי על תקציבן המשרד לעדכן את חשבות המשרד והיחידה המקצועית לגבי קיצוצים צפויים ולקבל את חוות דעתם קודם שידון בעניין עם אגף התקציבים.

יש לקבוע כי על תקציבן המשרד לעדכן בכתב את החשבות ואת מנהל היחידה המקצועית האחראי על הבקרה התקציבית בתקנה, לגבי כל שינוי תקציבי צפוי בתוך 3 ימים מיום שנודע לו על כך.

6.2.18. יש לקבוע בנוהל כי לא ייחתם פרוטוקול וועדת המכרזים המאשר ביצוע התקשרות חדשה לאחר זכייה במכרז/מימוש או אופציה/הרחבת התקשרות קיימת/התקשרות המשך, ע"י החשבות או ע"י תקציבן המשרד ללא ביצוע שריון תקציבי.

6.2.19. יש לקיים באופן סדור דיון תקציבי לכל הפחות בכל חודש בהשתתפות חשבת המשרד, התקציבן ומנהלי היחידות המקצועיות. בדיון יועברו בכתב הנחיות לניהול התקציב ויובהר הסטטוס התקציבי ונתונים נוספים המשליכים על המדיניות התקציבית. כפי שבוצע עד לסוף שנת 2018 עי החשבת הקודמת.

6.2.20. דיון זה יקיים בכל מקרה, ובנוסף לביצוע ישיבות שוטפות הנדרשות במקרה הצורך.

6.2.21. יש לקבוע כי החלטות על קיצוץ צפוי ו/או הסטת תקציב בין תקנות ו/או שינוי במדיניות החשכ"ל, יופצו מיידית בדוא"ל למנהלי היחידות המקצועיות.

6.2.22. על מנת לאזן בין הצורך בשמרנות ושריון תקציבי ובין הצורך בהוכחת היקף ביצוע, על המשרד לשקול שימוש רב יותר בהסכמי מסגרת באופן שיאפשר דינמיות בהיקף ביצוע התקשרויות ישנות, ללא שריון תקציב גבוה בנקודת ההתחלה, תוך פינוי תקציב להתקשרויות חדשות.

עם זאת, במקרה כזה, יש לגבש מנגנון רשמי של מעקב תקציבי תקופתי אחר תכנית העבודה, והוצאות הזמנות מעת לעת מול התפתחות מקורותיה והצגתו להנהלת המשרד.

6.2.23. על חשבות המשרד להשלים הכנת נהלי עבודה בהתאם לנדרש לפי הוראות התכ"ס, ולפנות במידת הצורך אל אגף החשב הכללי בבקשת הבהרות לגבי הוראות התכ"ס או תיקון.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

6.2.24. ביצוע שריון תקציבי

יש לקבוע בנוהל עבודה ביצוע שריון תקציבי מיד לאחר אישור התקשרות בוועדת המכרזים באחריות גורם שיקבע ע"י הנהלת המשרד.
במקרים בהם לא שוכנעה הוועדה כי קיים תקציב המאפשר ביצוע שריון, יבוצעו הבאים:

- יצוין בפרוטוקול וועדת המכרזים כי אישור ההתקשרות תלוי בקיום תקציב,
- יצורף לפרוטוקול מסמך הבקרה התקציבית הכולל צפי מנומק לקבלת התקציב.
- יצוין האחראי למעקב ולעדכון הוועדה בדיון נוסף על קבלת תקציב מתאים.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

6.3. סבירות התנהלות המשרד - שמירה על וודאות לגבי כיסוי תקציבי

רקע

6.3.1. תפקידה המרכזי של הנהלת המשרד ושל מנהלי היחידות המקצועיות הינו לקדם את מימוש מטרות המשרד בהתאם להגדרות ולסדר עדיפויות שנקבע במסגרת מקורותיו התקציביים.

6.3.2. בהתאם לחוק, אחריות הנהלת המשרד הינה לפעול באופן שמרני על מנת למנוע מצב של היעדר כיסוי תקציבי.

6.3.3. מציאות תקציבית ייחודית:

תקציב המשרד מתאפיין במציאות ייחודית, שבה תקציב הבסיס שלו שונה מהותית מתקציבו על שינויו, וזאת עקב שינויים רבים ובכלל זה סיכומים עם אגף התקציבים, סיכומים קואליציוניים, ותוספות בתקציב על שינויו. .
העברות התקציב מתרחשות ברוב מהמקרים בסוף שנה.
כתוצאה נוצרות למשרד הבעיות הבאות:

- מצג של אחוז ביצוע תקציב נמוך במשרד (ומסייעת למשרדים אחרים להציג אחוז גבוה יותר). כתוצאה מכך התקציב על שינויו גבוה בלמעלה מ-100% מהתקציב המקורי.
- העודפים רבים וגבוהים וכתוצאה, נוצר חוסר בתקציב השוטף עקב כך שהעודפים מוחזרים בסוף שנה לקופת האוצר, ומושבים למשרד במהלך השנה באופן שבו עד קבלתם נוצר חוסר בתקציב השוטף, ולמעשה לא מאפשר את קיום פעילות המשרד בצורה רציפה.
- קיצוצים בעודפי התקציב – מאחר שלמשרד התחייבויות גבוהות שעוברות בעודפים הקיצוצים בעודפים פוגעים ביכולתו של המשרד להוציא לפועל התקשרויות שאושרו.

6.3.4. מתוך תפקידים ונסיבות אלו, עולה שאלת סבירות התנהלות המשרד באישור התקשרויות. על הנהלת המשרד לאזן בין הבטחת כיסוי תקציבי מחד, לבין מימוש מטרותיו תוך ניהול סיכונים מושכל, במצב שבו קיימים גורמי אי וודאות כגון הבאים:

6.3.4.1. פגיעה בהעברת עודפים.

6.3.4.2. אי עמידה בסיכומים תקציביים.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

- 6.3.4.3. קיצוצי תקציב.
- 6.3.4.4. מגבלות על החרגות והוצאת כספים שטרם התקבלו.
- 6.3.4.5. אילוצים משרדיים המחייבים הסטת כספים בהתאם לשיקולי המשרד ביחס לסדר העדיפויות.
- 6.3.4.6. אירועים לא צפויים אחרים.
- 6.3.5. עולה מן האמור כי מדובר בסוגיה מורכבת, אשר לא נקבעו לגביה הוראות חוקיות כלשהן לרבות הוראות תכ"ם.
- 6.3.6. הביקורת קיבלה ממנכ"ל המשרד וממנהל היחידה המקצועית את עמדתם בנושא, ראה נספח ו'.
- 6.3.7. הביקורת קיבלה ממנהל היחידה המקצועית את חישוביו ביחס למעקב תקציבי בתקופה 1.1.2019 – מועד הדוח.
- 6.3.8. הביקורת בחנה את עמדת הנהלת המשרד, ביחס להשלכות אופן מימושה במקרים שלפנינו.
- 6.3.9. נסיבות ייחודיות למשרד ולשנת 2019 :
- 6.3.9.1. בוצע קיצוץ תקציבי של 11.7% בעודפים.
הקפאת 20% עודפי תקציב אופן יוצא דופן, ושלא בהחלטת ממשלה כד שאחוז העודפים שהועבר נכון למועד הדוח היה 68% בלבד.
בחמש השנים האחרונות שקדמו לשנת 2019, החלטות הממשלה לגבי החזרת עודפי תקציב עמדו על לפחות 88%-92%
עודפים אלו הועברו בכל שנה לאחר קיצוץ אולם בשנת 2019 הקיצוץ היה כבד במיוחד והקפאת 20% הייתה מהלך ייחודי.
היקף הקיצוצים הנוסף, עמד בדרך כלל על היקף נמוך יותר מבשנת 2019.
היקף הקיצוץ/עיכוב התקציב שנת 2019 היה חריג בלמעלה מ- 20% נכון למועד 7/2019 לעומת חמש השנים הקודמות.
- 6.3.9.2. חילופים בנציג החשבות בועדת המכרזים
החל מאוגוסט 2018, פעלה חשבת המשרד במקביל במשרד נוסף, אך המשיכה להגיע למשרד ליומיים מלאים בשבוע, בספטמבר 2018 מונתה ס. חשבת במילוי מקום במשרה מלאה.
בחודש 3.2019 מונתה חשבת חדשה. חילופים אלו נקבעו ע"י אגף החשב הכללי.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

יש להבהיר כי הוכן תיק חפיפה ובוצעה חפיפה מלאה בנושאי החשבות ובתוך זה בנושא זהות יהודית. בנוסף לחפיפה עמדה החשבת הקודמת לרשות החשבות לטובת התייעצויות טלפוניות.

עם זאת, ניכר כי ס. החשבת והחשבת שהחליפו את החשבת הקודמת נהגו באופן שונה כפי שנכתב לעיל, ולא פתחו באופן מידי הזמנות (לא מאושרות) לגבי התקשרויות שאושרו בוועדת המכרזים

ממצאים

6.3.10. נמצא, באופן תקין, כי בהתאם לעמדת הנהלת המשרד, הסכמי המשרד אכן מאפשרים הפסקת פעילות בהתקשרויות שנבדקו תוך מתן הודעה מוקדמת של 30 יום ולפיכך מקבלת הביקורת את עמדת ההנהלה כי קיימת גמישות המאפשרת ניהול סיכונים מבחינה תקציבית.

6.3.11. נמצא, באופן תקין, כי מנהל היחידה המקצועית ביצע מעקב תקציבי אחר מימוש ההתקשרויות שבאחריותו, תוך ניהול סיכונים לגבי קצב מימוש ההתקשרויות ואף הכנת תכנית חירום המאפשרת הפסקת חלק מהפעילויות תוך שמירה על כיסוי תקציבי בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע, גם במצב החריג שנוצר בשנה זו.

6.3.12. מנכ"ל המשרד, היחידה המקצועית, וחשבות המשרד הסתמכו, בהתאם לנוהג שהיה קיים, על עודפי תקציב שיתקבלו, (רק בהתאם להנחיות החשב הכללי לגבי ביצוע החרגות), ועל ניהול תפעולי ותקציבי של ההתקשרויות על ידי מנהל היחידה המקצועית בכדי לקבל וודאות לגבי כיסוי תקציבי להתקשרויות שאושרו.

נמצא כי במסגרת הבקרה שבוצעה, לא הוגש מסמך בקרה תקציבית מפורט הכולל את מצב כלל תכנית העבודה, כולל היקף הביצוע בהתקשרויות הישנות והיקף ההתקשרויות המתוכנן שאושר.

6.3.13. בהתחשב בנסיבות הייחודיות שצוינו, ובהבהרות הנהלת המשרד והיחידה המקצועית, ניתן לקבוע כי במישור התקציבי, הם פעלו תוך הסתמכות על הנחות סבירות ותוך ניהול סיכונים.

עם זאת, יש לתקן את הכשלים שהתגלו באופן ביצוע הבקרה התקציבית ובאופן ניהול ההסכמים וההתקשרויות כולל דיווחי הספקים.

6.3.14. הביקורת לא השתכנעה מעמדת הנהלת המשרד לפיה אין הכרח לבצע שריון תקציבי עד לחתימת ההסכם.

לדעת הביקורת, הכשל שעלה מבהיר כי על מנת להשיג בקרה תקציבית מלאה שתשקף את האישורים שניתנו בוועדת המכרזים, אף אם עדיין לא נחתם הסכם, יש לבצע שריון מיד לאחר אישור וועדת המכרזים למימוש ביצוע התקשרות



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

חדשה/מימוש אופציה/הרחבה/התקשרות המשך, ואף אם חתימת פרוטוקול הוועדה מתעכבת.

הביקורת מסכימה עם עמדת הנהלה כי אין צורך לבצע שריון לתקופת אופציות שטרם אושרה.

הביקורת מסכימה עם עמדת הנהלת המשרד כי בסמכות מנהל היחידה המקצועית לפעול לצמצום או הפסקת פעילות קיימת על מנת לפנות תקציב לפעילויות אחרות בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע.

המלצות-

6.3.15. על הנהלת המשרד לקבוע מדיניות לגבי נושא השיריון התקציבי אשר תבטיח קיום בקרות תקינות.

6.3.16. על המשרד לקבוע נוהל עבודה בהתאם.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

6.4. ניהול ומעקב התקשרויות, מועדי התקשרויות וסיומן ומימוש זכות ברירה

ממצאים-

6.4.1. נמצא כי ניהול ומעקב ההתקשרויות במשרד לא בוצע במהלך שנת 2019 באופן מרכזי

והיה נתון לרצונם הטוב של מנהלי היחידות המקצועיות, ללא אחריות גורם מרכזי.

6.4.2. חשבת המשרד הקודמת, ס.פ, מבקשת לציין כי בשנת 2018 (שאינה בתקופת הדו"ח),

בוצע ניהול ומעקב ע"י ממונה פיקוח תקציבי בחשבות וכי לא היו מקרים שבהם נשכחו

התקשרויות או לא נרשמו.

לא מבוצעת במלואה הוראת התכ"ס 7.6.3.1 שימור ידע והפקת לקחים. לפי ההוראה

יש לקבוע אחראי אשר ינהל תיק התקשרויות במקום ידוע ונגיש, הכולל נתונים לגבי

וועדת המכרזים, המכרזים ותוצאותיהם, הסכמי ההתקשרות, דוחות סיכום

התקשרות וכל מידע רלוונטי אחר.

(מרכזת וועדת המכרזים מנהלת בהתאם לתפקידה את הנתונים הנוגעים לוועדת

המכרזים, אך היא לא הוגדרה כאחראית לניהול תיקי התקשרויות בהתאם להוראה).

6.4.3. נמצא כי לא יועד תקן ייחודי במשרד למרכז וועדת מכרזים.

קביעת תקן כאמור תביא למינוי מרכז קבוע, תאפשר לו פינוי זמן לפעילות באופן

מקצועי.

מרכז כאמור, יפעל בהתאם לנוהל מסודר ויקדם את חתימת הפרוטוקולים לרבות

קביעת דד ליין באופן שבו פרוטוקול שלא ייחתם בתוך זמן סביר, הנושאים שבו יועברו

לדיון בוועדה הבאה.

6.4.4. נמצא כי לא מבוצע מעקב התקשרויות מרכזי לגבי מועד סיום התקשרות והצורך

במימוש אופציה. לדברי החשבת ס.פ לגבי סיום התקשרות, "הדבר נעשה על ידי מנהל

רכש ותחום התקשרויות שמתריע ליחידות, בנוסף הקניינים מקבלים התרעות

ממערכת מרכבה על סיום התקשרות סיום מועד ביטוח ערבות.

לגבי קידום מימוש אופציות - זו אחריות היחידה המקצועית במידה והיא רוצה

להמשיך בפרויקט לדאוג למימוש האופציה. עוד אוסיף כי לאגף זהות היהודית יש

קניינית רכש שיכולה בכל עת לראות את מצב התקציב, ההתקשרויות שנרשמו ועוד,

ומקבלת התרעות ממרכבה. כמו כן למנהל האגף לזהות יהודית יש הרשות צפייה

במרכבה וגם הוא יכול לראות בכל עת את מצב התקציב. ביחידה יודעים את מצב

התקנה והתקשרויות שנרשמו בה בכל רגע נתון, וזכור לי שהם גם מקפידים לבדוק

ומשתדלים להביא בקשות לוועדה בזמן".



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

למרות פנייה של מרכזות וועדת המכרזים לפני כחצי שנה, בבקשה להשלמת המסמכים והנתונים לגבי ההתקשרויות שבתוקף, לא הגיבו מנהלי היחידות המקצועיות במשרד לגבי ההתקשרויות שבאחריותם עד למועד דוח זה.

יש לציין עם זאת, כי מבדיקה של מועדי ישיבות וועדת המכרזים עולה, כי מנהל מינהלת זהות יהודית מקפיד בדרך כלל לפנות אל וועדת המכרזים, זמן סביר של 3 חודשים ואף יותר מכך, קודם לסיום תקופת התקשרות הנוכחית, על מנת לאשר מימוש זכות ברירה / הרחבת היקף התקשרות או התקשרות המשך.

נוהל העבודה המשרדי לגבי וועדת המכרזים מחייב פנייה חודש אחד בלבד קודם תחילת התקשרות.

6.4.5 דוחות ביצוע ומעקב אחר קצב מימוש ההתקשרות

נמצא כי בחלק מהתקשרויות אגף זהות יהודית מועברים דוחות הביצוע מהספק בתדירות העולה על התקופה שנקבעה בהסכם.

כמו כן נמצאו מקרים שבהם הדיווחים הועברו זמן רב לאחר המועד שנקבע לדיווח. כך נוצרת למעשה התחייבות כספית משמעותית לתשלום, באופן שמקשה על הפרקטיקה של ניהול יתרת ההזמנה ועלול לפגוע בפיקוח על פעילות הספק.

לדעת הביקורת היה על היחידה המקצועית לעמוד על קבלת דוחות ביצוע באופן חודשי או דו חודשי כפי שנדרש בהסכמים שנחתמו ובמועד סמוך לביצוע, לצורך העברתם לתשלום בחשבות, כפי שמופיע במפורש בהסכמים

לדברי היחידה המקצועית מדובר בגופים גדולים ומורכבים בעלי פעילות בלמעלה ממאה מוקדים, אשר על הגוף לקבל מהם דיווחים. הדיווחים שהם מעבירים הם מהימנים ודרישת דיווח חודשי תקשה עליהם באופן לא סביר.

במקרים שנדונים בדוח, ניתן לראות כי דיווח חודשי או לכל הפחות דו חודשי בהתאם לנדרש עפ"י ההסכמים, היה מציף את הבעיה מוקדם בהרבה, מקטין את הסיכון ואת מחויבות המשרד לתשלום במקרים אלו.

לכן, לדעת הביקורת, יש חשיבות גבוהה ביותר להקפדה על כללים אלו.

על היחידה המקצועית האחראיות לניהול תקין של ההתקשרות לרבות פיקוח ובכלל זה מועדי הדיווח.

יתירה מכך, אם לדעת יחידה מקצועית קיים צורך בזמן דיווח שונה, יש לעגן זאת בהסכמים הנחתמים עם הספקים.

לא ניתן להתעלם מחובת המשרד לפקח על הפעילות באופן שהוגדר, חרף אי הנוחות הכרוכה בכך מול הספקים, בפרט שמדובר כאשר הספקים היו מודעים לתנאי הדיווח בעת שניגשו למכרז.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

ראה נספח ט"ז.

6.4.6. נמצא כי לא קיים הליך טיפול מיוחד במשרד במקרה של התמשכות ההליכים לאחר

ישיבת וועדת המכרזים.

על מרכזת וועדת המכרזים לקבוע כללי טיפול ומעקב למקרים אלו.

השלכות-

6.4.7. היעדר מעקב מרוכז אחר מועדי סיום התקשרויות הטעונות הארכה/מימוש זכות ברירה, והיעדר הוצאת התראות בהתאם, עלול לגרום פנייה באיחור אל וועדת המכרזים, ולקביעת סדר עדיפויות וניהול זמן שגוי עקב חוסר מודעות, ע"י הגורמים האחראים ובפרט הנהלת המשרד והלשכה המשפטית.

6.4.8. דרישת דיווחי ביצוע על פני תקופה ארוכה מחודש, יוצרת תמונה לא מדויקת ומקשה על מעקב אחר מימוש ההתקשרות הן מבחינה תקציבית והן מבחינת בקרה על עצם הפעילות.

המלצות-

6.4.9. התאמת נוהל וועדת המכרזים המשרדי לנושא ניהול מעקב ההתקשרויות.

6.4.10. קביעת אחראי לניהול תיק ההתקשרויות של כלל אנפי המשרד בהתאם להוראת התכ"ם.

6.4.11. הטמעת נוהל לפיו וועדת המכרזים לא תדון בהתקשרויות המשך/מימוש זכות ברירה/הרחבה, בהתקשרויות שלא תועדו כנדרש ולא קיבלו את אישור האחראי.

6.4.12. **טיפול משמעותי** במנהל יחידה שלא ידווח על ניהול התקשרויותיו בהתאם לדרישות האחראי.

6.4.13. נוהל כתוב לפיו קנייני המשרד יזינו במרכב"ה את מועדי ההסכמים באופן שיעלה התרעות ממוחשבות על סיום התקשרות והצורך בהארכתה, וכן לגבי ערבויות וביטוחים.

בדיקה טכנית האם ניתן לצרף להתרעות את היחידה המקצועית, לחשבות ולמרכזת וועדת המכרזים.

6.4.14. פנייה בבקשה לשילוב המשרד בפילוט מערכת נוע"ם.

6.4.15. דוחות ביצוע – יש להוסיף לנוהל וועדת המכרזים דיון של הוועדה באופן הדיווח הנדרש בהתקשרות. מנהל היחידה ידווח לוועדה וינמק בכל מקרה שבו תקופת הדיווח הנדרשת עולה על חודש. על חשבות המשרד להוסיף את נושא תקופת דוחות הביצוע לבדיקות שהיא עורכת לפני אישור הסכמי המשרד.



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

6.5. לוחות זמנים ארוכים לאישור התקשרויות, ולחתימת הסכמים והארכות עם הספקים:

רקע

הליך אישור וביצוע ההתקשרויות כולל מספר שלבים. מניתוח המקרים שנעשה לצורך הביקורת, עולה כי בחלק מהמקרים התקיימה תופעה של משך זמנים לא סביר להשלמת הליך אישור ההתקשרות וחתימה עם הספק. לצורך הפקת לקחים ומיקוד בשלבים הקריטיים יוצג פילוח של העיכובים. יש לציין כי במקרים רבים עולות שאלות בעקבות הדיון בוועדת המכרזים המביאות לעיכוב באישור הפרוטוקול.

ברוב ההתקשרויות המוזכרות בדוח (11 מתוך 17) מדובר במימוש זכות ברירה של התקשרויות שהרצף משמעותי לפעילות תקינה.

פירוט השלבים שנסקרו וההנחה שנלקחה לגבי משך סביר מקסימלי לביצועם:

1. מועד דיון וועדת המכרזים ביחס לתום תקופת ההתקשרות האחרונה שבתוקף. ההנחה – קיום דיון במועד של 3 חודשים קודם סיום ההתקשרות האחרונה.
 2. משך הזמן שבין מועד הדיון בוועדת המכרזים לבין הפצת הפרוטוקול לחתימת חברי הוועדה ולאישור מנכ"ל המשרד והתקציבן. הנחה לגבי משך זמן סביר – עד שבועיים.
 3. משך הזמן שנדרש לקבלת אישור הלשכה המשפטית לפרוטוקול. הנחה לגבי משך זמן סביר – עד שבועיים.
 4. משך הזמן שנדרש להכנת ההסכם עי הלשכה המשפטית והעברתו אל החשבות. הנחה לגבי משך זמן סביר – עד חודש. במקרה של מימוש אופציה – עד שבוע.
 5. אישור החשבות להסכם והעברתו לספק – עד שבוע.
 6. חתימה על ההסכם לאחר החזרתו מהספק באופן תקין הכולל ביטוח וערבות מתאימים – עד שבועיים.
- סיכום השלבים מביא למסקנה שמשך זמן סביר (בהנחה מקלה) להשלמת ההליך הינה 3 חודשים, במקרה המסובך ביותר, ופחות מכך במקרים רגילים יותר. בהתאם נקבעה ההנחה לגבי המועד הראוי לדיון בוועדת המכרזים.

ממצאים-

6.5.1 נמצא כי תהליך הטיפול באישור ההתקשרויות ובחתימת הסכמים היה ממושך במקרים רבים מעבר לסביר ואף מעבר להנחות המקלות שנעשו לצורך הבדיקה. התקשרויות האגף אמנם מורכבות וכוללות פרטים ושינויים רבים גם בחלק מהמקרים בהם בוצע מימוש אופציות.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

עקב כך בחלק מהמקרים נדרשו השלמות פרטים מהיחידה המקצועית ו/או בחינה משפטית מעמיקה, פעולות שהביאו בחלק מהמקרים למשך הטיפול הארוך, הן באישור החלטת וועדת המכרזים והן בהכנת הסכם ההתקשרות.

הסבר זה יכול להניח את הדעת לגבי התקשרויות חדשות.

לשאלת הביקורת מהו הצורך שהביא למשך הזמן הארוך שנדרש לבחינת הסוגיות המשפטיות במקרים של מימושי אופציה ללא שינוי בהיקף הפעילות, קיבלה הביקורת מהלשכה המשפטית הסבר כי אף במקרים של מימושי זכות ברירה, נדרשו השלמות ופירוטים, במקרים של שינויי מפרט פנימיים ברכיבי ההתקשרות לעומת תקופות התקשרות קודמות.

בדיקת הביקורת העלתה כי בהארכות ההתקשרויות המוזכרות, באגף זהות יהודית, אכן עלו בחלק מהמקרים דרישות של היחידה המקצועית לשינויים במפרט ההתקשרות ולעתים אף צורך בהרחבה, באופן שחייב את הלשכה המשפטית לבצע בדיקות נוספות ולדרוש השלמות והבהרות מאת היחידה המקצועית.. יחד עם זה בחלק מהמקרים (במימושי האופציה עם ערכים, פנים אל פנים, אור תורה סטון ואיילת השחר) לא נעשו שינויים לעומת שנת הפעילות הקודמת וההתקשרות המשיכה לפעול באותה מתכונת בדיוק כפי שפעלה קודם לכן.

להלן נתונים לגבי מספר המקרים שנמצאו בהם עיכובים מעבר להנחות הסבירות שהוזכרו, בפילוח לשלבי האישור השונים ובהתאם להנחות הסבירות שנקבעו:

מועד וועדת המכרזים ביחס לסיים התקשרות קודם	זמן להפצת הפרוטוקול לחתימה לחברי הוועדה מעל שבועיים ממועד הדיון	אישור כלל הגורמים לפרוטוקול מעל שבועיים ממועד הפצת הפרוטוקול	משך הכנת הסכם מאז החתימה על הפרוטוקול - מעל חודש	משך הזמן לקבלת אישור חשבות להסכם - מעל שבוע	משך לקבלת ההסכם מהספק חתום, בצירוף ערבות וביטוח - תקינים - מעל שבועיים
2 מתוך 11 - פחות מ-3 חודשים	5 מתוך 17	8 מתוך 17	5 מקרים מתוך 17	1	3

להלן ניתוח משך הזמן שעבר לצורך שלבי האישור השונים :

שם הספק	סיום התקשרות קודמת	דיון אישור בוועדה	הפצת הפרוטוקול לחתימה	השלמת חתימות כולל לשכה משפטית	העברת הפרוטוקול ופניית היחידה המקצועית ללשכה המשפטית	הכנת הסכם והעברה לחשבות	אישור החשבות להסכם	קבלת ההסכם מהספק חתום, בצירוף ערבות וביטוח תקינים	ערכים
	24.3.19	11.2.19	17.2.19	18.3.19	3.4.19	17.4.19	18.4.19	21.4.19	6
פא"פ מנחי סדנאות	30.4.19	11.2.19	17.2.19	18.3.19	3.4.19	29.4.19	7.5.19	27.5.19	6
אור תורה מחוז מרכז	14.5.19	11.2.19	17.2.19	18.3.19	3.4.19	21.5.19	26.5.19	17.6.19	6
אור תורה	3.6.19	11.2.19	17.2.19	18.3.19	3.4.19	21.5.19	23.5.19	17.6.19	6

שם הספק	סיוס התקשרות קודמת	דיון אישור בוועדה	הפצת הפרוטוקול לחתימה	השלמת חתימות כולל לשכה משפטית	העברת הפרוטוקול ופניית היחידה המקצועית ללשכה המשפטית	הכנת הסכם והעברה לחשבות	אישור החשבות להסכם	קבלת ההסכם מהספק חתום, בצירוף ערבות וביטוח תקינים		
תיקון ט"ו						תקציבי מהחשבות		המשרד הורתה שלא להפיץ את ההסכם.		
אלול אשכול ג' תיקון ט"ו	20.10.19	14.4.19	30	14.5.19	21	5.6.19	45	3.7.19	טרם הועבר בשל העדר אישור תקציבי תקציבי מהחשבות	כנ"ל. אין אישור תקציבי. יועמ"ש הורתה לא להפיץ.

שם הספק	סיום התקשרות קודמת	דיון אישור בוועדה	הפצת הפרוטוקול לחתימה	השלמת חתימות כולל לשכה משפטית	העברת הפרוטוקול ופניית היחידה המקצועית ללשכה המשפטית	הכנת הסכם והעברה לחשבות	אישור החשבות להסכם	קבלת ההסכם מהספק חתום, בצירוף ערבות וביטוח תקינים
בית מוריה	31.3.19	1.5.19	7.5.19	50	27.6.19	אשר ביום 26.6.19 לאחר שימוע מול הספק	טרם הועבר, בהוראת יועמ"ש המשרד	כנ"ל
שומר חדש	20.1.20	16.5.19	27.5.19	8	לא אשר			כנ"ל
עמיד	חדש	30.1.19	31.1.19	4	4.2.19	12.2.19	14.3.19	לא יתחילו בפעילות עד להבהרת המצב התקציבי

שם הספק	סיוס התקשרות קודמת	דיון אישור בוועדה	הפצת הפרוטוקול לחתימה	השלמת חתימות כולל לשכה משפטית	העברת הפרוטוקול ופניית היחידה המקצועית ללשכה המשפטית	הכנת הסכם והעברה לחשבות	אישור החשבות להסכם	קבלת ההסכם מהספק חתום, בצירוף ערבות וביטוח תקינים
						היחידה להסכם.		
דרומה צפונה	חדש	14.3.19	12	26.3.19	7	3.4.19	4.7.19	ממתינים להבהרת המצב התקציבי
מרחבים	חדש	14.3.19	12	26.3.19	7	3.4.19	4.7.19	ממתינים להבהרת המצב התקציבי
אור החיים	חדש	26.6.19	13	9.7.19	9	18.7.19		ממתינים להבהרת המצב

שם הספק	סיום התקשרות קודמת	דיון אישור בוועדה	הפצת הפרוטוקול לחתימה	השלמת חתימות כולל לשכה משפטית	העברת הפרוטוקול ופניית היחידה המקצועית ללשכה המשפטית	הכנת הסכם והעברה לחשבות	אישור החשבות להסכם	קבלת ההסכם מהספק חתום, בצירוף ערבות וביטוח תקינים
								התקציבי ולהנחיית היועמ"שית כיוון שקיימת עתירה.
יגאל קליין	30.5.2019	16.5.19			אין אישור בוועדת המכרזים		1	



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

נמצא כי במקרים מסוימים, פרק הזמן הכולל ממועד האישור בוועדה ועד להעברת הסכם לחתימת הספק, נמשך למעלה מ-50 יום ובחלק מהמקרים למעלה מ-100 יום.

להרחבה ראה נספח ג' "לוחות זמנים בתהליך חתימת הסכמים .

6.5.2. נמצא כי במרבית המקרים של מימוש זכות ברירה, נקבע מועד תחולת ההסכם במועד שבו נקבע חידוש האופציה בהסכם הראשוני, ובפועל ברצף מהתקופה הקודמת, גם במקרים שבהם נחתם ההסכם לאחר תחילת תקופת האופציה הנוספת.

6.5.3. נמצא כי בתקופת הביניים שבין אישור הוועדה לבין החתימה על ההסכם, היה נהוג באגף הזהות היהודית, לעדכן את הספק לגבי אישור הוועדה וחתימת הפרוטוקול בכך שמימוש האופציה אושר ושההסכם לחתימה יועבר אליו תוך זמן קצר.

6.5.4. מועד הפנייה לוועדת המכרזים

נוהל העבודה קובע כי יש לפנות אל מרכז הוועדה חודש ימים לפני המועד המיועד לתחילת ההתקשרות או לפני מועד הארכת התקשרות באופן שיאפשר טיפול בהליכים הנדרשים עד להכנת הסכם התקשרות חדש.

נמצא כי מנהל היחידה המקצועית דאג לבקש את אישור וועדת המכרזים במועד.

נמצא כי המועד המצוין בנוהל העבודה המשרדי אינו סביר ואינו מספק.

בפרט, מכיוון שבהתקשרויות האגף לזהות יהודית נערכים לפרקים שינויים והרחבות, גם אם מדובר במימוש זכות ברירה של התקשרויות קיימות, נדרשים הליכים של בדיקה מעמיקה של הלשכה המשפטית וועדת המכרזים ולפיכך היה על היחידה המקצועית להקפיד על פנייה מוקדמת לוועדת המכרזים.

6.5.5. ציון מועד חתימת חברי וועדת המכרזים על הפרוטוקול

נמצא כי המועד המצוין בראש הפרוטוקול הינו מועד כינוס הוועדה וכי לא מצוין מועד חתימת חברי הוועדה על הפרוטוקול כפי שנדרש בטפסים שפורסמו בהוראת התכ"ם לוועדת המכרזים לגבי פרוטוקולים של פעילותה.

6.5.6. נמצא כי לא קיים הליך טיפול מיוחד במקרה של התמשכות ההליכים לאחר ישיבת וועדת המכרזים.

השלכות-

6.5.7. התארכות משך אישור הפרוטוקולים והחתימה על ההסכמים, הביאו במקרים שבדוח זה לגילוי מאוחר של הבעיה התקציבית שנגרמה, כפי שנכתב לעיל עקב חוסר בקרה תקציבית נאותה. קיצור משך האישור היה מביא לגילוי הבעיה במועד מוקדם יותר



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

ולכן במצב טוב יותר מבחינת ההיקף התקציבי שכבר בוצע ומחייב את המשרד לעומת היקף התקציב הפנוי.

עם זאת, התמשכות ההליכים כאמור, אינה הסיבה לבעיה העיקרית והמהותית של אישור ההתקשרות בוועדת המכרזים ללא מקור תקציבי.

6.5.8. התארכות אישור ההתקשרויות והכנת הסכמים מקשה על מימוש ההתקשרויות המשרד בהתאם לתכנית העבודה תוך עמידה בכללי מינהל תקין, ומקדמת נוהג בעייתי של המשך פעילות באופן לא רשמי, ועיכוב בדיווח על פעילות הספק עד להשלמת החתימה על ההסכם.

במקרה של מימוש אופציה להמשך התקשרות עם ספק שפועל כבר בשטח, ושיש בפעילותו חשיבות לרצף העבודה, 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:

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

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

6.5.9. חוסר הקפדה על משך זמנים סביר, מאפשר ועלול לתמרץ התנהלות בעייתית של הסכמה בשתיקה להמשך פעילות ספקים, תוך השלמה עם עיכוב בהעברת הסכם חתום ומסמכי ביטוח וערבות, על מנת "להתגלגל" ולהמשיך בפעילות תוך הסתמכות על מקורות תקציביים שעדיין אינם קיימים וייתכן שיגיעו בהמשך.

6.5.10. אי ציון מועד החתימה האמיתי על הפרוטוקול מקשה על חשיפת ליקויים ועל הפקת לקחים לגבי ביצוע מהיר של הליכי הרכש.

6.5.11. סיכון ביצירת מחויבות משפטית של המשרד ללא הסכם.

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 בפירוש 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.

עם זאת, יש לציין כי הסיכון למשרד מוגבל באמצעים שנקטו:

בהסכמים עליהם חותם המשרד מצוין בפירוש כי אין להמשיך בפעילות ללא הסכם חתום, וכי ניתן להפסיקם בכל עת תוך הודעה מוקדמת של 30 יום.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

המלצות-

6.5.12. להקפיד על קבלת **טופס, "בקשה לאישור וסיווג התקשרות"**, באופן מלא, ולפני **קיום ישיבת וועדת המכרזים. כולל במימוש אופציה.**

6.5.13. יש לקבוע בנוהל מועד פנייה לוועדת המכרזים של 3 חודשים לפחות קודם סיום ההתקשרות הנוכחית במקרים של מימוש אופציה/ הארכת או הרחבת הסכם.

6.5.14. בהתאם לסעיפים קודמים על המשרד להקפיד על ניהול מסודר של ההתקשרויות. יש לקבוע כי על היחידה המקצועית לבצע מעקב אחר התקשרויותיה ולדווח למרכזת וועדת המכרזים לגבי מועד סיום ההתקשרות הצפוי, אפשרויות למימוש אופציה, ותנאים כגון ערבויות וביטוחים, וכי לא יטופלו על ידי החשבות והלשכה המשפטית התקשרויות אשר לא דווח כאמור וקיבלו את אישור מרכזת הוועדה לגבי הדיווח.

6.5.15. 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 ולחתימים על התחייבות שלא להנחות את הספקים להמשיך בהתקשרות קודם חתימה על הסכם/נספח הארכה, וכן להודיע לספקים מיידיית לעצור את פעילותם במקרה של עיכוב בחתימת הסכם או בהעברת מסמכי ערבות וביטוח מתאימים.

6.5.16. על המשרד לפעול לשילובו בפילוט מערכת נוע"ם או להקמת מערכת לניהול ולמעקב ממוחשב על פעילות וועדת המכרזים והחלטותיה משלב הדיון ועד לשלב החתימה, הכולל תיעוד זמני התגובה של כל גורמי האישור בכל מקרה.

6.5.17. עד להקמת מערך ממוחשב, על חברי וועדת המכרזים לבצע הפקת לקחים כל אחד בתחומו, וליצור נוהל עבודה אשר יכלול אמנת שירות לגבי זמן התגובה המקובל, כללים לתיעודף המענה במקרים דחופים וניהול ידע שיביא לצמצום הזמן הנדרש מהם לטיפול במכרזים חדשים בנושא שעסקו בו בעבר, ובמימושי אופציה והתקשרויות המשך.

6.5.18. על המשרד לוודא קיום מאגר מידע מסודר ונגיש לגבי התקשרויות הכולל כל מידע שעשוי להידרש לצורך אישור התקשרויות חדשות/מימוש זכות ברירה או התקשרויות המשך.

6.5.19. על הלשכה המשפטית לבחון את הגורמים לכך שניסוח ההסכם נמשך זמן ארוך, גם במקרה של מימוש אופציה, שהוא לכאורה הליך פשוט שאינו דורש ניסוח הסכם חדש אלא רק נספח קצר ביותר.

יש לציין כי משך הזמן שחושב להכנת ההסכמים כלל בתוכו פעולות שבחלקן אינן בשליטת הלשכה המשפטית, כגון משך הזמן שבין מועד החתימה על פרוטוקול וועדת המכרזים לבין העברת הבקשה להכנת הסכם מאת היחידה המקצועית אל המחלקה



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

המשפטית, וכן משך הזמן שלקח ליחידה המקצועית להעברת פרטים והבהרות שנדרשו בחלק מהמקרים ע"י המחלקה המשפטית.

במקרים שנבדקו נמשך הליך הכנת ההסכם הכולל במרבית המקרים למעלה מחודש ימים ובמספר מקרים אף למעלה מחודשיים.

המחלקה המשפטית הבהירה כי מדובר בתכנון זמן של הלשכה לאור עומס של התקשוריות שהובאו באותו מועד וכן כי מועד ההסכם פג בסמוך למועד בו הוכן ההסכם.

על הלשכה המשפטית לקבוע הנחיות והגדרות לגבי מועדי הגשת הבקשות להכנת ההסכם ולגבי הפרטים אותם נדרשת היחידה המקצועית להעביר, לצורך אישור משפטי להתקשרות, באופן שיביא לצמצום משך הזמנים ולקביעת סטנדרט של בירור הפרטים הנדרשים קודם הדיון בוועדת המכרזים, ובהתאם, אישור מיידי לאחר דיון בוועדת המכרזים.

6.5.20. יש לקבוע מסגרת זמן סופית לאישור פרוטוקול וועדת המכרזים של עד שבוע, ובלבד

שנמצאים בפני ועדת המכרזים והלשכה המשפטית כל הנתונים ונמסרו לה ההשלמות הנדרשות לצורך מתן אישור להתקשרות וכן למסגרת זמן סופית לחתימת הסכם.

אם לא ייחתם הסכם עד מועד זה, על היחידה המקצועית לזמן ישיבה מיוחדת בשיתוף מנכ"ל המשרד, ובשיתוף הגורם הרלוונטי (לשכה משפטית/חשבות/תקציבן) לליבון הבעיה ופתרונה.

6.5.21. על התקציבן למסור מידע ליחידה המקצועית לפני הדיון בוועדה ולהקים שריון

תקציבי בגובה אומדן ההתקשרות לפני דיוני הוועדה. במידה והוועדה לא אישרה יימחק השריון, המידה וההתקשרות אושרה השריון יוחלף בהזמנת רכש לכשייבחר ספק זוכה. על התקציבן להקפיד להגיע לדיוני הוועדה ולמסור מידע תקציבי מעודכן.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

7. סיכום ותקציר מנהלים:

7.1. האירועים שקרו בשנת 2019 והליקויים שהתגלו, מעלים צורך מידי בהפקת לקחים ובשינוי נהלים ותהליכי עבודה במשרד, ובכלל זה: קביעת הנחיות ברורות ליחידות המקצועיות במשרד לגבי מדיניות וכללי המשרד בנושאים של אופן ביצוע וניהול התקציב, יצירת התחייבויות וניהול התקשרויות והסכמים.

7.2. מומלץ כי יעודכנו נהלי עבודה פנימיים מחייבים בנושאי תיקצוב והתקשרויות אשר יקבעו בבירור ובאופן מעשי את תחומי אחריותם ואת משימותיהם של מרכז/ת וועדת המכרזים, תקציבן המשרד, החשבות, הלשכה המשפטית והיחידות המקצועיות בכל שלבי ההתקשרות השונים ויקבעו כללים ברורים לפעילותן ביחס להתקשרויות שבאחריותן.

7.3. להלן תקציר התחומים בהם התגלו כשלים:

7.3.1. אופן התקשורת והעדכון בין יחידה מקצועית לספקים.

7.3.2. בקרה תקציבית לא מספקת ובכלל זה מקרים של אי ביצוע שריון תקציבי.

7.3.3. תקציב המשרד – מדיניות המשרד לגבי קיום כיסוי תקציבי, היעדר שקיפות ושיתוף מידע במשרד.

7.3.4. אופן פעילות וועדת המכרזים – משך הפעילות הנדרש לוועדה לביצוע פעולותיה, אופן המעקב וניהול הוועדה.

7.3.5. ניהול מרכזי ומעקב אחר התקשרויות, שמירת פרטי ההתקשרות והיקף הביצוע שלהן.

7.4. להלן תמצית המלצות:

7.4.1. בקרה תקציבית

- קביעת נוהל לביצוע שריון תקציבי
- קביעת אחראי ושיטה לביצוע ודיווח בקרה תקציבית ברמת התקנה.
- קביעת נוהל לעדכון של התקציבן את היחידות המקצועיות על שינויי תקציב. בקרה תקציבית תאפשר קבלת החלטות מיטבית, עמידה בתכנית העבודה המשרדית ובסדרי העדיפויות, וניהול סיכונים במימוש תקציב המשרד. אחראים – תקציבן, הנהלת המשרד, יחידה מקצועית.

7.4.2. דיוני וועדת המכרזים

עדכון והפצת נוהל עבודה בהתאם להוראות תכ"ס. לא יתקיים דיון ללא:

7.4.2.1. הצבעה על מקור תקציבי (ושיריון),

7.4.2.2. אישור על השלמת דרישות הלשכה המשפטית,

7.4.2.3. אישור התקציבן,



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

- 7.4.2.4. אישור החשבות,
- 7.4.2.5. הסבר על שיטת הדיווח של הספק ליחידה המקצועית ודיון עליו בוועדה.
- 7.4.2.6. חתימה על אמנת שירות לגבי אישור הפרוטוקול בתוך שבוע.
- 7.4.2.7. שיטת מעקב במקרה של עיכוב בחתימה.
- אחראי – מרכז/ת וועדת מכרזים.
- 7.4.3. ניהול הסכמים והתקשרויות
- 7.4.3.1. קביעת נוהל לריכוז ומעקב אחר הסכמים.
- 7.4.3.2. הנחיות לגבי תקשורת היחידה המקצועית עם הספקים.
- באחריות מרכז וועדת מכרזים.
- 7.4.4. עדכון נהלי הלשכה המשפטית
- 7.4.4.1. כללים לתיעודף המשימות, ולשיטת העמידה בלוי"ז.
- 7.4.4.2. מכרזי רכש – הגדרת כל הבירורים הנצרכים וההשלמות הנדרשות מהיחידות המקצועיות – תופץ הנחייה ליחידות המקצועיות בצמוד לדרישות מרכז וועדת המכרזים והוראות התכ"ם.
- 7.5. על אגף זהות יהודית לבצע הפקת לקחים ולהסדיר נוהל עבודה פנימי מול וועדת המכרזים ומול הספקים, בהתאם להמלצות שיאומצו ע"י הנהלת המשרד.
- 7.6. מבנה תקציב ייחודי
- על הנהלת המשרד ותקציבן המשרד ליזום דיון עם אגף התקציבים על שיטת מדידת שיעור הביצוע התקציבי במשרד ועל אופני ההתחייבות והביצוע התקציבי המתאימים למשרד בהתחשב באיפיון הייחודי שלו ובמסמך ההבהרות שהעביר המנכ"ל לגבי רמת הכיסוי התקציבי.
- 7.7. על הנהלת המשרד לקיים דיון מסכם שבו יוצגו המסקנות וההחלטות בעקבות הפקת הלקחים, לוודא חתימת כלל הגורמים לרבות מנהלי האגפים במשרד על החלטות אלו, ולבצע מעקב על עדכון הנהלים ועל הפקת לקחים ככל שתידרש.

8. תגובות

8.1. תגובת מנכ"ל המשרד



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים



תגובת מנכל
המשרד.pdf

1. שנת 2019, בה עוסק הדו"ח הינה שנה מורכבת, שספק אם יש והיה לה אח ורע לאורך שנים לאחר, כאשר המורכבות נוגעת לשתי נקודות עיקריות:

א. שתי מערכות בחירות לכנסת בשנה אחת, באפריל 2019 ובספטמבר 2019, שהביאו לשיתוק כמעט כללי של עבודת ועדת כספים, שתפקידה לאשר פניות תקציביות (העברות מסעיף לסעיף, העברת עודפים, מימוש סיכומים תקציביים, העברות ממשרדי ממשלה אחרים וכו').

בנוסף, שתי מערכות בחירות בטווח זמן כה קצר, פגמו בעבודת המשרדים והזהות היהודית- שהמקורות התקציביים שלה, מבוססים אך ורק על כסף קואליציוני ועל העברות ממשרדים אחרים - הינה חוליה חלשה בהקשר הנדון.

ב. המהלכים החד צדדים והמפתיעים שננקטו על ידי האוצר, על שני אדניו הראשיים – אגף תקציבים ואגף החשב הכללי – החל ממאי-יוני - על רקע התחזיות הכלכליות המורכבות - הטילו מגבלות חריפות בכל הקשור לעודפים, להעברת פניות לוועדת הכספים ולהסתכלות הרוחבית על כלל תקנות המשרד, כעל חטיבה מאוזנת אחת.

2. הפועל היוצא של שתי הנקודות שנימנו לעיל הינו כדלקמן:

א. פנייה בסכום של כ- 15 מלש"ח, שתלויה ועומדת מזה זמן וטרם עברה.

ב. פנייה בסכום של כ- 25 מלש"ח, (לאחר פשרות מול אגף תקציבים) שהיה ויש קושי לגבש אותה.

ג. החלטת ממשלה שמיעדת כספים לזהות יהודית לא מקודמת וכן הוגבלה היכולת להעביר כספים קואליציוניים, שעד היום הועברו כדבר שבשגרה, כאשר היה צורך, בשל החשיבות שמייחסים גורמים בקואליציה לנושא זהות יהודית ולצורך להפנות משאבים אליה.

ראוי לציין בהקשר זה את מנהל היחידה, שיודע בשנה רגילה, לבצע השלמות תקציב, ככל שעולה צורך, במהלך השנה או לקראת סוף השנה, עובדה שעד היום אפשרה פעילות סדירה לאורך השנים ללא תקלות.

הבעיה עד היום בזהות יהודית לא הייתה חוסר במקורות תקציביים אלא דווקא ניצול תקציבי נמוך, פועל יוצא מעיכובים בנקודות שונות לאורך הציר.

ד. ההחלטה החריגה על הקיצוץ דרמטי, של 11.7% בעודפים ובהמשך הקפאת 20% נוספים, בלא לתת תאריך צפוי להעברת הכסף.

בזהות יהודית מדובר על התחייבויות מגובות בהסכמים, בסדרי גודל של למעלה מ- 45 מלש"ח, בכל זמן נתון, הסכמים שעוברים משנה לשנה ומייצרים עודפים, עובדה שנותנת משנה שמעות לפגיעה בעודפים.

ה. הוראת החשב הכללי בנוגע לחובת איזון בין תקנות המשרד, כדי לוודא שהמשרד בהתנהלותו הכוללת, לא מייצר גרעון תקציבי.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

3. שנה מסוגה של שנת 2019, אכן הציפה ליקויים בהתנהלות, כפי שמעלה המבקר, שיש לפעול לתיקונם ויש אולי לברך על קיומה של שנה מורכבת כדי להציף כשלים ושיטות עבודה לקויות שהתקבעו לאורך שנים ואיש לא חשב שיש לשנותן, מאחר ובסופו של יום, נמצאו פתרונות, הכסף הגיע והפעילות נמשכה בהתאם להתקשרויות השונות.
4. חשוב להדגיש וראוי שהדבר יקבל ביטוי בדו"ח, אף לא אחד מהליקויים שהוצגו, נובע חלילה מעצימת עיניים, מחריגה מכוונת ממניחה תקין, מכוונה להטעות או להציג מידע חסר, לא מצד היחידה המקצועית ולא מצד היחידות העוטפות.
- מדובר היה לאורך כל הדרך ברצון לבצע, במחויבות למשימות ולחשיבות הפעילות, זאת הסיבה לבעיה שנקלענו אליה ולא אחרת.
5. הבאתי במקביל את עמדתי בנוגע לנושא "ניהול הסיכונים והמשאבים" ומכתבי בעניין זה, צורף כנספח לדו"ח וממנו עולה הגמישות שיש לייצר, כדי לאפשר פעילות רציפה.
- לאור האמור, אני לא מעוניין לאשר נוהל הדוק, כדי שלא נמצא את עצמנו מסונדלים לנוהל ועוצרים ביצוע.
- מנגד אני מסכים שלא ניתן להשאיר את הנושא פרוץ וברוח מה שכתבתי בנספח, יש לבנות מערך של ניהול סיכונים ומשאבים, שימנע מצב של פעילות בחוסר שליטה תקציבי.
6. היחידה המקצועית הרלוונטית, שולטת בניהול התקציב ויתכן שמערכות הבקרה סמכו כי ברגע שמגיע לוועדת מכרזים ובהמשך לחתימה, חוזה או מימוש אופציה שקשור לזהות יהודית, יש לו גיבוי תקציבי.
- יש לאור הממצאים, לייצר בקרות על היחידה המקצועית, הן מצד אגף תקצוב ותכנון והן מצד החשבות, מעקב רבעוני בישיבה משותפת של שלוש הגורמים, שיבחנו את כלל ההתקשרויות הן אלה שתלויות ועומדות והן אלה החדשות (לרבות מימושי אופציות והרחבות) וידעו בזמן אמיתי שיש כיסוי תקציבי להתקשרויות, ברוח האמור במכתבי המצורף.
- חשוב בישיבות אלה, לנהל נכון סיכונים ומשאבים והעובדה שנתקלנו בבעיה ב 2019, אין משמעה, שמרגע זה ההתנהלות היא שמרנית או אולטרא שמרנית.
- התנהלות אולטרא שמרנית תמנע אולי חריגה תקציבית ומנגד עלולה לייצר מצב של ניצול תקציבי בשיעור נמוך, על כל המורכבות שיש בהקשר זה, הן מול אגף תקציבים בפניות תקציביות והן בכל הקשור לעודפים, לצד בעיות נוספות, כמו יכולת לקיים פעילות סדירה, עמידה במחויבות חוזית וכל כיוצ"ב.
7. הצפייה שלי כמנכ"ל כי גורמי הבקרה, שנוטלים חלק בוועדת המכרזים, יהיו ערניים לניהול התקציב. זאת המטרה והמהות של ההשתתפות המשמעותית שלהם בוועדה, אני כמנכ"ל בוטח באותו משולש יחידה מקצועית – תקצוב – חשבות, שיעקבו ויביאו לדיון לוועדה התקשרויות מגובות מתקציב, במנגנון של ניהול סיכונים ומשאבים, שמהווה מבחינתי מסלול התנהלות ראוי ומנחה.
8. הצפייה שלי כמנכ"ל כי הלשכה המשפטית תקצר זמנים בכל הקשור להתקשרויות חדשות.
- כמו"כ יש לצמצם למינימום את הזמן ממועד הישיבה של ועדת מכרזים עד הוצאת פרוטוקול. זה אמור לצאת במידי ולא יתכן שאחרי שהתקבלה החלטה, מתחילים לבדוק ולחשוב.
- בדיקה וחשיבה צריכות להעשות לפני ולא אחרי. למעט חריגים.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

על הלשכה המשפטית בכל הקשור למימושי אופציה, לייצר מנגנון פשוט.

לטעמי לא צריך להיות הסכם למימוש אופציה, אלא הודעה של היחידה המקצועית לספק, לאחר אישור ועדת המכרזים והוצאת הזמנה מאושרת ע"י חשבות המשרד, שמגדירה את היקפה הכספי של ההתקשרות.

כל זה כמובן אם מימוש האופציה, לא הכניס שינויים בהתקשרות.

9. אני מקבל את הערות המבקר, בכל הקשור לדרך הבאת נושאים לוועדת מכרזים. לרבות מסמכים נלווים, מועד הבאת עניינה של אופציה, בשים לב לתום תקופת ההתקשרות וכיוצ"ב.

10. לצד כל אלה, אנחנו חייבים לראות מול עיינינו את עניינו של הספק ואת חשיבותה של הפעילות, במיוחד כאשר מדובר על מימוש אופציות, שממשיכות התקשרות קיימת, שנבחנה עד דק, קודם להוצאתה לדרך.

הציפיה שלנו מהספק היא להמשיך בפעילות סדירה ורצופה, שבגינה מחויב הספק להעסיק עובדים ולשריין מרכיבי הוצאה והערכות נוספים, פועל יוצא מנספח השירותים בהתקשרות המסוימת ויש לעובדה הזאת משמעויות ונפקויות.

אל לנו לראות את התמונה רק בעיניים תקציביות ומנקודת המבט שלנו כמשרד.

אפשר וחשוב לתת מספר דוגמאות בהקשר זה ואסתפק באחת.

יש למשרד התקשרות הכרחית עם חברת אבטחה.

איש לא חושב שאם יש עיכוב במימוש אופציות או בעיה תקציבית נקודתית, שלא מאפשרת לממש את האופציה, בשל עיכוב בהעברות תקציביות או אי העברת עודפים, ראוי שההסכם יתבטל והמשרד ישאר ללא אבטחה.

גם החשב הכללי מבין זאת והוא יודע לבצע החרגה וליטול סיכונים.

מדוע הדם של חברת האבטחה או המשרד בהקשר זה, סמוק מפעילות זהות יהודית או פעילות אחרת.

הצורך בקיום הפעילות, אמינות המשרד שמשפיעה במקרים רבים על המחיר (פרמיית הסיכון שהספק לוקח על אי עמידה מצד המשרד בהתחייבויות שלו) ועוד, חשובים שיעמדו גם הם מול עיינינו.

11. ככלל אני מברך על הביקורת ומבקש בעקבותיה מהיחידות הרלוונטיות לגבש לאור הדברים שנכתבו, נוהלי עבודה שיוגשו לי לבחינה ואישור, שיתנו מענה לבעיות שצפו ועלו באספקלריא של הצורך לבצע ולא לקפוא ולעצור, בשל החששות התקציבים או בשל החשש לבצע טעויות.

תפקידו של המשרד ותפקידנו כמנהלים ועובדים לבצע ולא להתכנס למוד של זהירות יתר שימנע ביצוע וקידום המשימות, שאנחנו אמונים ואחראיים עליהם. לבצע בזהירות ובשמירה על עקרונות תקציב והוראות מינהל ונוהל, אבל לבצע!!!



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

8.2. תגובת היחידה המקצועית

אני מברך על התחקיר המקיף והמעמיק. אני לוקח אחריות מלאה על התקלות והשגיאות האישיות שלי. הלקחים הופקו וחלקם כבר מיושמים. בתקופה הקרובה נמשיך לעסוק בלימוד ויישום הלקחים הנוגעים אלינו.

. אני מקווה שבמקביל ללקיחת האחריות מצדי, יהיו גורמים נוספים במשרד שייקחו אחריות על החלק שלהם בליקויים, ואני מקווה שכלל המעורבים יגשו אל דו"ח הבדיקה בהבנה שמדובר בהזדמנות עבור כולנו ללמוד, להפיק לקחים ולהשתפר ולשם כך דרושה נכונות לבחון את עצמנו ולהכיר כל אחד בשגיאותיו והליקויים שנעשו תחת אחריותו.

לגופו של עניין לגבי התחקיר עצמו ומסקנותיו, לגופו של עניין לגבי התחקיר עצמו ומסקנותיו, ברצוני להעיר, כי לעניות דעתי, לצד ההרחבה והשיפור של נהלים והגבלות שונות, שנועדו למנוע התחייבויות תקציביות שגויות, יש להרחיב ולשפר את הנהלים שיאפשרו למשרד להשיג את יעדיו.

הקפדה מופרזת על בטוחות תקציביות, עלולה לשתק את המשרד או לפגוע אנושות בתהליכים ממושכים שהמשרד מקדם. מרבית הפרויקטים הפועלים כיום בתחום הזהות היהודית, כחלק מהמאמצים לעמוד ביעדי המשרד פועלים בפריסה ארצית תוך ממשק עם אלפי ובחלק מהמקרים עשרות אלפי משתתפים קבועים. הפעילות כוללת תשתיות נרחבות של כח אדם, שיתופי פעולה, ידע מקצועי, מנגנוני הכשרת כח אדם, פרסום ושיווק, פיתוח קהילות של משתתפי הפעילות ועוד.

לצורך המחשה, אם בשנים האחרונות הייתי מקפיד כמנהל יחידה מקצועית לוודא את עצירת הפעילות של הספקים בכל מצב של עיכוב טכני, זמני, בחתימת הסכם מימוש אופציה, הייתי מוביל במו ידי לפיטורי עשרות עובדים ופירוק תשתיות נרחבות שהוקמו ע"י המשרד במספר רב של מקרים (לפחות 30 מקרים שונים, כפי שמופיע בנספח שהגשתי לצורך התחקיר). מיד אח"כ כשהושלם ניסוח ההסכם, הייתי צריך במו ידי להפיח רוח חדשה בנציגי נותני השירותים ולגרום להם לשוב ולהקים את התשתיות שהם פירקו אך לפני מס' ימים או שבועות. הייתי צריך לשקם את האמון שנפגע מול משתתפי הפעילות, לנסות להחזיר את כח האדם המקצועי שגויס, הוכשר, הופעל ופוטר בהתראה קצרה יחסית ומיד עם חתימת ההסכם מחדש, הוא הוזעק שוב וכעת הוא נדרש לשחזר את ההישגים כדוגמת שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות, פעילויות ארוכות טווח עם קהלי יעד קבועים, מרצים, אמנים וכיו"ב. אני מניח שלכל בר-דעת זה נשמע לא סביר ומאידך כל אדם הגיוני מבין שסביר ומוצדק להשהות לפחות לפרק זמן מסוים, את הצעד הדרמטי של עצירת הפרויקט, אם ידוע וברור שהאישור העקרוני להמשך הפעילות כבר ניתן והסכם נמצא בשלבי ניסוח ו/או חתימה.

לכן, אני מקבל במלואן את מסקנות התחקיר, אבל אני סבור שעלינו לתת את הדעת לכך שיהיו גם בעתיד מקרים בהם לא נספיק להשלים את הכנת ההסכם בזמן (כפי שקרה עד היום בלמעלה מ-60% מההתקשרויות בתחום הזהות היהודית, גם אם הנושא הוגש לוועדת המכרזים 3 או 4 חודשים מראש).



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

אני סבור שהאחריות על מימוש תפקידו של המשרד ועמידה ביעדיו היא חובה שמוטלת על כולנו לא פחות מהאחריות על מניעת חריגות. ניתן לומר שעל כולנו מוטלת האחריות שכוללת הקפדה על "מצוות עשה" וגם "מצוות לא תעשה". כלומר, באותה מידה שבה מקפידים על האיסור לחרוג מחוקים, נהלים, כללים, סמכות, תקציב וכדו' – באותה מידה ואולי ביתר שאת, יש להקפיד על החובה לעשות כל שביכולתנו שהמשרד ישיג את יעדיו ויוביל לצמיחה והתפתחות בתחום הזהות היהודית ובתחומים נוספים שנמצאים באחריותו. לכן, לעניות דעתי לצד תיקון הליקויים והפקת הלקחים, יש להיערך לכך שגם בעתיד יהיו לצערי מקרים חריגים בהם הגורמים השונים לא הספיקו להשלים את ניסוח ההסכם בזמן ואני לא בטוח שנכון יהיה בכל מחיר להחריב פרויקט במצב כזה. אני מצפה מנציגי החשבות והלשכה המשפטית לקחת אחריות ולהיות שותפים במאמצים למציאת פתרונות במצבים אלה, באופן שימנע את הפגיעה האנושה בפעילות. בעיני, המקצועיות של נציג לשכה משפטית או חשבות, אמנם באה לידי ביטוי גם במקרים בהם הוא מציב תמרור עצור בפני מנכ"ל המשרד או מנהל יחידה מקצועית ואין ספק שזו חובתו, אולם הרמה המקצועית הגבוהה שלו, תבוא לידי ביטוי באופן משמעותי יותר דווקא אם הוא יעשה מאמצים כבירים לאיתור פתרונות יצירתיים שיאפשרו לקדם את יעדי המשרד ולעמוד בהם גם לנוכח מציאות מאתגרת שבה מוערמים קשיים רבים בדרכו של המשרד להשגת המטרה. ללא ספק זהו אתגר מקצועי גדול, אבל אני בטוח שאנשי המקצוע הנבחרים ע"י המדינה לתפקידים בכירים הם בעלי יכולת באיתור פתרונות ולא רק בציטוט סעיפי חוק לקוניים שמגבילים את פעולת המשרד.

אני מקווה שנשכיל כולנו למצוא את האיזון ואולי אפילו נמצא את השילוב ההרמוני בין הקפדה על נהלים שהם בבחינת "לא תעשה", לבין הנכונות לשאת באחריות ולפעול ללא ליאות להשגת יעדי המשרד שהם בבחינת "עשה".

8.3. תגובת היועצת המשפטית

יישר כח על העבודה המקיפה. להלן התייחסותי הכללית:
הדוח מצביע על כשל שמקורו הראשוני הוא תקציבי. וועדת המכרזים קבלה החלטה כאשר בתקנה לא היה תקציב מספיק למימון הפעילות שאושרה על ידי וועדת המכרזים. המדובר במידע שהלשכה המשפטית לא יכלה להתריע עליו כיוון שהוא לא בחזקתה אלא בחזקת גורמים אחרים – חשבות ו/או תקציב ו/או יחידה מקצועית.

1. לאחר מועד הדיון בוועדה, ניתנו הוראות בעל פה לספקים להמשיך לעבוד. ההנחיה לעבוד ללא הסכם איננה מקובלת על הלשכה המשפטית ולא תואמה מולה. אכן, כאשר נערך הסכם האו נערך ממועד תום ההסכם הקודם כדי ליצור רצף. ואולם, במקרה הזה היה איחור לא סביר בהפצת והעברת הפרוטוקול, מה שגרם להעברת ההסכם באיחור של חודשיים ואף



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

- למעלה מכך. נוצר מצב בו בחלק מהזמן, פעל הספק ללא הסכם ובלא שדיווח על הפעולות שהוא עשה, כפי שהוא נוהג לדווח כאשר יש הסכם. אילו היו נמסרים דיווחים על הפעילות והיו מוגשים חשבוניות אחת לחודש, כפי שקבוע בהסכמים שהספק חתם עליהם, הכשל והטעות היו מתגלים במועד מוקדם יותר.
2. חשוב לציין כי מאז התגלה הכשל המפורט בדוח, הלשכה המשפטית פעלה ללא לאות כדי ליצור מעין הסדר נושים בין הספקים נוכח המצוקה התקציבית אליה נקלע המשרד. הלשכה המשפטית תמכה בתשלומים בדיעבד, תמכה בהצעת מחליטים בענין, תאמה מול הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות ומשרד המשפטים על מנת לגבש חוות דעת ומסקנות שיאפשרו למשרד להמשיך ולהתנהל מול הספקים תוך המשך שמירת הפעילות בהיקף מצומצם.
3. מבדיקה שנערכה עולה, כי זמן הפקת ההסכם הוא סביר. העיכובים בהכנת ההסכמים נובעים מכך שרק בתחילת חודש אפריל 2019 הועברו ללשכה המשפטית פרוטוקולים חתומים ומאושרים בגין דיונים של וועדת המכרזים שאירעו בחודש פברואר. ריכוז וועדת המכרזים איננו באחריות הלשכה המשפטית!!!
4. עוד עלה, כי היו מקרים בודדים של עיכובים בהכנת ההסכמים, זאת לפחות בשלושה מקרים שנצפו על ידינו. הסיבה לכך נובעת מהעובדה שמאז שנערכו שינויים במבנה הארגוני של הלשכה המשפטית, ערכנו תיעודף מחדש של נושאים, לאור העומסים שנוצרו בלשכה. כמו כן, הוכשר עורך דין נוסף לטפל בהכנת הסכמים. כיוון שהליך הכשרה אורך זמן, חלק מההנחיות הפנימיות שלנו היו לתעדף חוזים בהתאם לתאריך פג התוקף של ההסכם הקודם. הבדיקה של מועד הפצת ההסכמים צריכה להיעשות על פי המדד הזה ואם היו עיכובים מעבר לתאריך פג התוקף הם היו נקודתיים.
5. לבסוף, ביקורת הינה תהליך חשוב שניתן להפיק ממנו תועלת. ניתן כיום לומר שאותו כשל עליו מצביע הדוח, הוא הזדמנות ליצור תיקון של תהליכי עבודה הנוגעים לכלל היחידות המקצועיות, לרבות הלשכה המשפטית.
6. אנו מציעים הצעות ליעול ואולם לצורך מימושם נדרש שיתוף פעולה מטעם כמה מספר גורמים מקצועיים לרבות הנהלת המשרד :
7. ראשית, חידוד הנהלים בכל הנוגע להפצת הפרוטוקולים מטעם רכזת הוועדה והליכי העבודה מול רכזת הוועדה לרבות הכנת החומר מולה לפני דיוני הוועדה.
8. שנית, הגעה לוועדה מטעם יחידה מקצועית שתבצע לאחר שכל המידע הרלוונטי הועבר לרכזת הוועדה תוך זמן מספק לפני תום תקופת ההסכם, בכדי שכלל הגורמים יגיעו מוכנים לוועדה.
9. שלישית, הלשכה המשפטית תכין הסכמי מימוש אופציה גנריים /או נספחי מימוש אופציה קצרים.
10. רביעית, מעתה ואילך, לא יבוצעו הסכמי הרחבה יחד עם הסכמי מימוש אופציה. הרחבות ההסכמים גורמים לסרבול ועבודה רבה בשלב ניסוח הסכמי האופציה וניסוח הפרוטוקול. הסכמי הרחבה ינוסחו בנפרד מהסכמי האופציה והם יחולו רק ממועד החתימה ואילך ולא ממועד קבלת החלטה על ידי הוועדה. ההפרדה בין סוגי ההתקשרויות תיצור סדר בעבודת



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

הוועדה, תקדם את הפרוטוקול באופן בו התקשרויות פשוטות והארכות אופציה יזכו "למענה הסכמי" מהיר יותר. כמו כן, היא תטיל אחריות על היחידה להיות מוכנה לוועדה במועד ותמנע אפשרות להתחיל עבודה מול הספק לפני הסדרת ההסכם.

8.4. תגובת מנהל אגף תקצוב ותכנון

אל: ניצן מילר – מבקר המשרד

הנדון: התייחסות להתקשרויות ביתר של מנהלת זהות יהודית – פנייה ליובל רז

בהמשך לפגישתנו בשבוע שעבר ומה שהצגתי בפניך בישיבה להלן התייחסותי:

1. פניתי בעבר מספר פעמים למנכ"ל המשרד ולחשבת המשרד, יחד ולחוד, על מנת לאפשר לי לקיים את נוהל התחייבויות בתקציב המשרד שנכתב עוד בתקופת המנכ"ל אביגדור אוחנה. הנוהל מדבר על כך שיש צורך באישור/שריון תקציבי מראש ובכתב מאגף התקציבים של המשרד לפני כל התקשרות שהיא לרבות התקשרויות הטעונות אישור ועדת מכרזים.
2. מועד נוסף שבו הצגתי את הצורך בקיום נוהל זה, היה כאשר הגב' [REDACTED] – סמנכ"לית מנהל ומשאבי אנוש, כתבה נוהל התקשרויות מטעמה, במשרד לשירותי דת ולא התייחסה כלל להיבטים התקציביים. מיד פניתי ביחד ולחוד, לכל המכותבים למייל זה שיש לקיים את הנוהל שהצגתי. בנוסף הצגתי בפני המנכ"ל וחשבת המשרד את העובדה כי מוניתי בעבר לשמש ע"י מחלקת הדרכה של מנהל הרכש הממשלתי, כמדריך מטעמו בנושא תקציב עבור עובדי חשבות וקניינים חדשים. תקופתי כמדריך במנהל הרכש קדמה לכניסתו לתפקיד של המנכ"ל הנוכחי. במצגת הוצג בבירור כי לפני כל התקשרות יש חובה לקבל אישור תקציבי.
3. דעתי היא, שמטעמי אגו בלבד, נוהל זה לא יושם למרות חוות דעתי המקצועית לגורמים אלו.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

4. מיד עם כניסתה של החשבת החדשה למשרד הועלתה דרישה מצדה בתאום איתי, לקבל אישור תקציבי בכתב לפני פניה לוועדת מכרזים.

5. לעניין מנהלת זהות יהודית: בשנת 2018, הגיע תקציבה המבוסס על כספים קואליציוניים, לכ – 90 מלש"ח. בפועל, הביצוע בתקציב זה עמד על כ – 30 מלש"ח בלבד.

משמעות הדבר הינה: עודף התחייבויות על ביצוע, כלומר, ההתחייבויות גדולות באופן מהותי מכפי שהמנהלת מסוגלת לבצע בפועל.

הנחת העבודה היא שניתן לסגור לפחות מחצית מההתחייבויות של המנהלת שלא בוצעו, לטובת התקשרויות חדשות ולפנות כסף בחזרה לתקנה. הטעות שנעשתה היא, שבעקבות אי קיום הנוהל, לא נבדק נושא ביטול התקשרויות קודם לביצוע ההתחייבויות וההתקשרויות החדשות.

6. בעקבות יישום המדיניות החדשה שהובילה החשבת הנוכחית, מצב זה לא יישנה בעתיד, מאחר וכל התקשרות נדרשת מראש ובכתב לאישור תקציבי. לפני כל התקשרות/מכרז מבצע האגף שריון תקציבי על בסיס תקציב פנוי לא מחוייב. ככל שמדובר בסכום שלא עולה על 50 אש"ח ומדובר בהתקשרות בפטור, תוקם מיד הזמנת רכש באישור האגף ואין צורך בשריון תקציבי.

מפאת התקלה בחיפוש במייל, אין באפשרותי לאתר את התאריכים המדויקים להשתלשלות האירועים שלעיל.

מצ"ב: מצגת הדרכה של מינהל הרכש הממשלתי

נוהל אישור תשלומים במשרד כפי שנכתב בתקופת אביגדור אוחנה



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

9. נספחים

בכבוד רב,
ניצן מילר
מבקר פנים - המשרד לשירותי דת

העתק:

היועצת המשפטית
מנהל אגף תקצוב ותכנון
חשבת המשרד
מרכזת ועדת מכרזים
מנהל האגף לזהות יהודית
ממונה ייעוץ משפטי