

שיתופי פעולה של ממשלת ישראל  
עם הסוכנות היהודית



## תקציר

### רקע כללי

הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (להלן - הסוכנות) היא התאגדות עצמאית מרצון, המורכבת מההסתדרות הציונית העולמית ומארגונים וגופים אחרים. הסוכנות הוקמה בשנת 1929 על ידי התנועה הציונית כזרוע המבצעת של ההסתדרות הציונית העולמית והנהיגה את הפעולות המדיניות, הכלכליות והביטחוניות של התנועה הציונית ושל היישוב היהודי בארץ עד קום המדינה.

לסוכנות יש מעמד ממלכתי ייחודי במדינת ישראל, והוא מעוגן בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952 (להלן - חוק המעמד). על פי חוק זה הסוכנות פועלת במדינת ישראל בתחומים שבחירה בהסכמת הממשלה, והממשלה הכירה בה כסוכנות המוסמכת לפעול לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בישראל בתחומים אלו. מכוח החוק נכרתה בשנת 1954 אמנה בין ממשלת ישראל ובין הסוכנות ונקבעו בה תפקידיה של הסוכנות ותחומי פעילותה, ובשנת 1979 נכרתה אמנה חדשה שהחליפה את קודמתה (להלן - האמנה).

בשנת 2016 היו לשישה משרדי ממשלה ושלושה תאגידים סטטוטוריים 26 התקשרויות- מהן התקשרויות רב-שנתיות - עם הסוכנות ועם חברות בת שלה<sup>1</sup>. הסכום הכולל של ההתקשרויות במועד זה היה כשלושה מיליארד ש"ח, הרוב (2.4 מיליארד ש"ח, 78%) במימון הממשלה, והשאר במימון הסוכנות (21%) או במימון של גורמים אחרים (1%). הסכום הכולל של ההתקשרויות לשנת 2016 היה כ-600 מיליון ש"ח, 70% מסכום זה מימנה הממשלה. חלקה של הממשלה במימון ההתקשרויות המשותפות היה כ-29% מתקציב הסוכנות לשנת 2016, שהסתכם בכ-1.45 מיליארד ש"ח.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים הנוגעים לשיתוף הפעולה של הממשלה עם הסוכנות<sup>2</sup>, לרבות התחומים שבהם מתקיימות הפעילויות המשותפות; החלטות של משרדי ממשלה על אישור התקשרויות עם הסוכנות בדרך של פטור ממכרז; פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה על

- 1 בחברות אלו שיעור האחזקה של הסוכנות הוא 50% ומעלה. לסוכנות אחזקה גם בחברות אחרות אך בשיעור נמוך מ-50%.
- 2 לא נבדקו פרויקטים משותפים של הסוכנות עם גופים ציבוריים אחרים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים.

התקשרויות עם הסוכנות; והיבטי מיסוי. בביקורת זו נבדקו רק פעולות משותפות שתקציבן כלל מימון ממשלתי. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד האוצר, במשרד הבינוי, במשרד החינוך, במשרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה), במשרד לשירותי דת, במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, ברשות לפיתוח ירושלים וברשות לפיתוח הנגב.

## הליקויים העיקריים

### התקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות בפטור ממכרז

כשליש מהמימון הממשלתי הניתן לפרויקטים משותפים עם הסוכנות מיועד לחיזוק הזהות היהודית בתפוצות, וכשליש ממנו - לדיור ציבורי.

בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תח"ם) נקבעה הוראה המתירה למשרד ממשלתי להתקשר עם הסוכנות או עם קרנות ומוסדות הנשלטים בלעדית בידיה ללא עריכת מכרז אם זו נעשית למטרות ציבוריות כמפורט בתקנות (להלן - פטור הסוכנות). המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה ליועמ"ש) קבעה בנובמבר 2015 כי יש לפרש את המונח "מטרות ציבוריות" בפרשנות מצמצמת, ולכן יש להגביל את פטור הסוכנות רק למקרים שבהם תחום ההתקשרות תואם לתפקידי הסוכנות לפי חוק המעמד והאמנה, ולמטרות ההתיישבות המפורטות בתקנה.

25 מתוך 26 התקשרויות של גופים ממשלתיים עם הסוכנות שהיו בתוקף בשנת 2016 נעשו בפטור ממכרז בהסתמך על הוראת הפטור האמורה. שמונה מההתקשרויות האלה משקפות לדעת משרד מבקר המדינה פרשנות מרחיבה ביותר, לעתים יתר על המידה, של תפקידי הסוכנות שנקבעו באמנה, לדוגמה - לחיזוק הזהות היהודית בתפוצות, למימון לימודים בבתי ספר יהודיים בחו"ל ולשיכון גרעיני התיישבות. שלוש משמונה ההתקשרויות האלה אף לא תאמו את תפקידי הסוכנות לפי האמנה: לצורך העמקת הזהות היהודית בקרב חיילים משוחררים; לצורך מתן הלוואות לבעלי עסקים בירושלים; ולצורך מתן תמריצים לסטודנטים לרפואה. את שלוש ההתקשרויות האלו לא היה מקום לאשר בפטור ממכרז לפי פטור הסוכנות. ככלל, יש להקפיד כי הבקשות להתקשרויות ייעשו בעתיד רק אם הן תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה וחוק המעמד.

האמנות שחתמה הממשלה עם הסוכנות משקפות את תפקידי הסוכנות ואת החשיבות שנודעה לביצועם בתנאים ששררו באותן שנים (1954, 1979). הלפו קרוב לארבעים שנה מאז שתוקנה האמנה בשנת 1979, ומאז חלו שינויים מפליגים בשירות הציבורי והיום הוא מספק שירותים לציבור גם באמצעות מאות גופים מהחברה האזרחית. כמו כן חלו שינויים מפליגים בחקיקה, שביססו מערכים מקיפים למתן שירותים חברתיים. פרשנות מרחיבה יתר על המידה לעניין התקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות היהודית בהתאם לפטור הסוכנות

עלולה לפגוע ביכולתם של גופי המגזר השלישי להתחרות על אספקת שירותים לממשלה. פגיעה כאמור ביכולת התחרות של גופים אלה עלולה לגרום גם לפגיעה ביכולתם של משרדי הממשלה להשיג את המטרות שעליהן מתבססת החובה לקיים הליך של מכרז שנקבעה בדין.

## התקשרות לצורך הקמה ותחזוקה של דיור ציבורי

בדצמבר 2015 התקשרו משרד הבינוי ואגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) עם הסוכנות לצורך הקמה ותחזוקה של 2,650 דירות שמויעדות לדיור ציבורי במשך 25 שנים עם אופציות להארכה ל-20 שנים נוספות. סכום ההתקשרות עד לתום תקופות האופציות הוא כ-1.9 מיליארד ש"ח בערכים שוטפים (מימון רב-שנתי, מעודכן לשנת 2016), ועל פי תנאי ההתקשרות, את רובו עתידה לממן המדינה.

ממצא הביקורת מעלה ספק אם ההליך שקיימו משרד הבינוי ואגף החשכ"ל הבטיח את השאת היתרונות הכלכליים למדינה, משום שלא נערכה בחינה מעמיקה של האפשרות לבצע את ההתקשרות באמצעות הליך תחרותי בין כמה מציעים, ולא נבחנו חלופות אחרות והעלויות הכלכליות הגלומות בהן, בטרם החליטו ועדות הפטור של משרד הבינוי ואגף החשכ"ל לאשר את ההתקשרות עם הסוכנות.

## פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה על ההתקשרויות עם הסוכנות

נמצא כי בשלוש מארבע תכניות שבהן התקיים שיתוף פעולה בין משרד רה"ם ומשרד החינוך עם הסוכנות והשקיעו בהן כ-200 מיליון ש"ח בשנים 2011-2015 - לא נקבעו יעדים מדידים ולא נבדקה האפקטיביות שלהן. לדוגמה: תכנית חפציב"ה (חינוך פורמאלי ציוני יהודי בברית המועצות לשעבר) פועלת במשך שני עשורים וחצי והממשלה השקיעה בה מאות מיליוני ש"ח בשנים האלה.

תכנית "מסע" מיועדת ליהודים בני 18-30 המתגוררים בחו"ל, ומטרתה להעמיק את הזהות היהודית שלהם ולחזק את זיקתם לישראל. בשנת 2015 העבירו הממשלה והסוכנות סכום של כ-100 מיליון ש"ח כל אחת למימון התכנית. נמצא כי מלבד היעד בנוגע למספר המשתתפים בתכנית מדי שנה, לא קבעו משרד רה"ם וחברת מסע יעדים מדידים בנוגע למטרות האחרות של התכנית, לרבות חיזוק הזהות היהודית של משתתפיה והקשר שלהם לישראל. העדר יעדים מדידים פוגע באפשרות למדוד את מידת האפקטיביות של התכנית. כמו כן משרד רה"ם לא בדק את כל המידע שהעבירה אליו חברת מסע במסגרת דרישותיה לתשלום, לא עמד על קבלת כל המידע שהיה עליה להעביר אליו וסמך על הבקרה העצמית שהיא עשתה בכל הנוגע לאיכות מאות התכניות החינוכיות.

האגף האחראי לתכנית "פותרים עתיד" במשרד החינוך לא קיים בקרה על יישום התכנית: לא היו בדיקו נתונים בסיסיים כמו רשימת בתי הספר שבהם פועלת התכנית ורשימה של שמות הילדים המשתתפים. האגף גם לא פיתח כלי בקרה שיטתיים לבדיקת אופן יישום התכנית ואישר את התשלום לסוכנות בלי שבדק אם הדיווחים שלה מדויקים.

משנת 2000 התקשרו משרדי ממשלה שונים עם חברת בת של הסוכנות - המכון ללימודי יהדות, להפעלת תכנית לימודים המוכרת על ידי אגף הגיוור כתכנית הכנה לגיוור. אגף הגיוור לא בחן את תקציב המכון ללימודי יהדות לעומת שיעור המתגיירים מכלל תלמידיו, ולא הציג את ממצאיו לממשלה כדי שתבדוק את יעילות פעילותו של המכון בתחום זה ואת מידת השגתם של היעדים להגדלת מספר המתגיירים כפי שנדרש לעשות על פי דוח מבקר המדינה לשנת 2013. אף על פי כן, אישר המשרד לשירותי דת את המשך ההתקשרות עם הסוכנות בשנים 2014 ו-2015.

## בקרת אגף החשכ"ל על ההתקשרויות עם הסוכנות היהודית

ב-2012 מיפתה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל את כל ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות וחברות הבת שלה ובחנה את מידת הפיקוח של חמישה משרדי ממשלה על הפרויקטים המשותפים עמן. אגף החשכ"ל העלה, בין השאר, שהמשרדים הסתמכו במידה רבה מאוד על הנתונים שהעבירה להם הסוכנות והיקף המידע שהיה בידי המשרדים על פעילות שמתבצעת בחו"ל לא היה מספק. נמצא כי אגף החשכ"ל לא העביר לידיעת חמשת משרדי הממשלה שנבדקו את ממצאי הביקורת, לצורך תיקון הליקויים שנמצאו. בינואר 2014, החל צוות מטעמו לקיים דיונים כדי להסדיר את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לסוכנות, והחליט לגבש הוראת תכ"ם (תקנון כספים ומשק) להתקשרות של משרדי הממשלה עם הסוכנות. ואולם, אגף החשכ"ל לא הפיץ הוראת תכ"ם או כל הנחייה אחרת למשרדי הממשלה להסדרת הנושא. במקום זה מינתה החשבת הכללית במאי 2015, כמעט שלוש שנים לאחר שהאגף סיכם את ממצאי בדיקתו על ההתקשרויות, צוות נוסף לבחינת הנושא.

על אף שחלפו מאז שנת 2012 כארבע שנים עדיין לא עשה אגף החשכ"ל בתחום זה שום פעולות אופרטיביות לקביעת דפוסי פעולה ולהפצת הנחיות ברורות למשרדי הממשלה לפעולה ולבקרה הנדרשת בתחום זה.

## היבטי מיסוי

חוק המעמד קובע שהסוכנות, קרנותיה ושאר מוסדותיה יהיו פטורים ממסים ומתשלומי חובה ממשלתיים אחרים לפי ההגבלות והתנאים שייקבעו באמנה. משרד האוצר טען כי החיסרון הגדול של הטבות המס נובע מהיעדר דיון ציבורי

בהן. נמצא כי מינהל הכנסות המדינה ורשות המסים במשרד האוצר, האמונים על הכנת תחזית הטבות המס לא אמדו את שווי הפטור ממסים שניתן לסוכנות ומוסדותיה. גם בידי אגף התקציבים לא היה אומדן כזה.

מנתוני רשות המסים עולה שהיא לא עמדה על כך שהסוכנות תגיש את הדוחות הכספיים כסדרם, כנדרש בפקודת מס הכנסה, במהלך השנים 2003-2011 וכן בשנת 2013. עוד עלה כי מדוחות התקציב שהסוכנות הגישה לרשות המסים לא ניתן היה לדעת אם היו לה הכנסות שבגינן היה עליה לשלם מס על פי האמנה.

## ההמלצות העיקריות

לנוכח חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד רה"ם וההנמקות המפורטות בה בדבר פרשנות תפקידי הסוכנות על פי חוק המעמד והאמנה, על היועץ המשפטי לממשלה להכריע בהקדם איזו פרשנות יש לתת לתפקידי הסוכנות על פי חוק המעמד והאמנה, כדי להנחות את משרדי הממשלה כיצד לנהוג בעת שהם נדרשים לבחון בקשות לפטור כאמור. יודגש כי אין הכוונה לבחון את מידת נחיצותן של תכניות כאלה או אחרות, אלא רק לשקול אם לצורך ביצוען יש להתקשר עם הסוכנות בפטור מחובת מכרז על פי פטור הסוכנות.

על משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד רה"ם לפעול בהקדם להבהרתם של תחומי הפעילות שבהם יינתן לסוכנות או למוסדותיה פטור ממכרז לפי התקנות האמורות. זאת - באופן שיעלה בקנה אחד עם חוות הדעת המשפטית האמורה של המשנה ליועמ"ש ועם השינויים שחלו במהלך השנים. עד השלמתה של הפעולה הזאת יש להקפיד שהפרשנות למונח "מטרות ציבוריות" בקבלת החלטות על התקשרויות עם הסוכנות בפטור ממכרז תהיה בהתאם לתפקידיה על פי חוק המעמד והאמנה ולא יותר מכך.

לנוכח עמדת משרד המשפטים בנוגע לחלות חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש על תאגידים ציבוריים, על היועץ המשפטי לממשלה להבהיר למשרדי הממשלה ולתאגידים הציבוריים את תחולת הנחיותיו בנושא זה על התאגידים.

אם תוגש בעתיד בקשה לפטור לתכנית מסע הנסמכת על תקנה 3(19), יהיה על משרד רה"ם ואגף חשכ"ל לבחון בקשה זו ולקבל החלטה בעניינה לנוכח חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד רה"ם. במסגרת בחינה זו יהיה צורך לשקול אם יש מקום לפטור את ההתקשרות ממכרז לביצוע פעולות המכוונות בעיקר ליהדות התפוצות, תוך שימוש בפטור הסוכנות או בפטור ממכרז לפי תקנה אחרת בתח"ם - אם בנסיבות העניין ממלאת הסוכנות את התנאים שנקבעו בתקנות, ולחלופין יש לבצע את ההתקשרות באמצעות הליך תחרותי.

על משרד רה"ם לוודא שאגף הגיור יקיים את הבחינה הנדרשת להתאמת התקציב הניתן למכון ללימודי יהדות לשיעור המתגיירים מכלל תלמידיו, ואף להתנות את חידוש ההתקשרות עם הסוכנות בקיום הבחינה ובמצאים המעידים על אפקטיביות מספקת עד אותה עת. כמו כן עליו לקבוע לאגף הגיור יעדים מדידים בנוגע למספר המתגיירים.

בשל הפעלתה הממושכת של תכנית מסע והסכומים הגבוהים ששולמו לחברת מסע - גובר הצורך בבקרה מקיפה של משרד רה"ם על התכנית, ובכלל זאת קבלת כל המידע הנדרש ובדיקתו גם לצורך ביצוע התשלומים. על משרד רה"ם לבצע את כל אלה, ולהקפיד לפעול על פי הוראות התכ"ם.

ועדת ההיגוי של תכנית מסע היא בעלת הסמכות העליונה בתכנית. בראש ועדת ההיגוי עומדים מזכיר הממשלה ומנכ"ל המחלקה לחינוך בסוכנות היהודית, וחברים בה נציגים של הממשלה והסוכנות. משרד מבקר המדינה מעיר לנציגי משרדי הממשלה המשמשים כחברים בוועדת ההיגוי של תכנית מסע כי יש לקבוע יעדים מדידים נוספים לתכנית ולמדוד את מידת העמידה בהם, ולעדכן לפיהם את המסקנות בנוגע לאפקטיביות של התכנית. עוד עליהם להציג אותן לפני הגורמים האחראים לתכנית מסע במשרד רה"ם ולפני ועדת הפטור באגף החשכ"ל, גם לצורך הדיון בהמשך ההתקשרות עם הסוכנות ועם חברת מסע לצורך הפעלת התכנית.

אם משרד החינוך יחליט להתקשר בעתיד עם הסוכנות לצורך המשך הפעלת תכניות חפציב"ה, חי"ל ומורשה בהתאם לפטור הסוכנות, עליו לתת את הדעת קודם לקבלת החלטה לספק בדבר היות שלוש התכניות תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה. במידת הצורך, עליו להתייעץ בנושא זה עם היועץ המשפטי לממשלה לצורך הכרעה אם יש מקום לפטור את ההתקשרויות האלה מחובת מכרז לפי פטור הסוכנות.

על משרד החינוך לבחון את מידת האפקטיביות של תכניות "פותחים עתיד" וחפציב"ה לפי יעדים מדידים שייקבעו מראש על ידי אנשי מקצוע, ולוודא שהארכת משך ההתקשרות עם הסוכנות לביצוע תכניות אלו תותנה בקיום הבחינות האלה ובמצאים המלמדים על אפקטיביות מספקת. עוד על המשרד לפתח כלי בקרה שיטתיים שיאפשרו לו לקבל מידע מקיף על יישומה של התכנית פותחים עתיד.

על המשרד לשירותי דת להקפיד להימנע מלאשר התקשרויות עם הסוכנות לפי פטור הסוכנות, לצורך ביצוע תכניות שאינן תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה.

על המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להקפיד על מתן פטור להתקשרויות, לשיפוץ ולתחזוקה של מבנים לשיכון גרעיני התיישבות ביישובים עירוניים ולמתן תמריצים לסטודנטים בגליל לפי תקנת הפטור לסוכנות. אם הדבר נדרש, עליו להיוועץ ביועץ המשפטי לממשלה לצורך הכרעה אם יש מקום לפטור התקשרויות כאלה מחובת מכרז לפי פטור הסוכנות.

לנוכח עמדת משרד המשפטים בדבר תחולת הנחיותיו על תאגידים ציבוריים, על הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י) לקבל החלטות בדבר התקשרויות כאלה, בין היתר בהתאם להנחיות המשנה ליועמ"ש.

על משרד הבינוי ומשרד האוצר להקפיד שהחלטות בנוגע להתקשרויות עם הסוכנות בפטור ממכרז ייעשו רק לאחר בחינת החלופות והאפשרות לקיים מכרז, כדי להבטיח את השאת היתרונות הכלכליים ואת השגת מטרת דיני המכרזים.



על אגף החשכ"ל להפיץ בדחיפות כללים בנוגע להתקשרויות של משרדי הממשלה עם המוסדות הלאומיים, ובכללם הסוכנות, ולוודא שמשרדי הממשלה פועלים לפיהם.

יש מקום לחשב את שווי הפטור ממסים שניתן לסוכנות, ולהציג את היקף הפטור בתחזית הטבות המסים שתצורף לחוק התקציב השנתי. על משרד האוצר לערוך תחשיב זה ולהציגו כאמור. יודגש כי אין באמור כדי להביע דעה בדבר עצם הפטור עליו החליטה המדינה.

## סיכום

עוד לפני קום המדינה, ואף לאחר שקמה, נוטלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל חלק פעיל בקליטת העלייה, בבניין הארץ ויישובה ובתחומי פעילות רבים ומגוונים. מאז חקיקת חוק המעמד ב-1952 וחתימת הממשלה על האמנה עם הסוכנות ב-1979, חלו שינויים מפליגים הן באיתנותה של המדינה וביכולתה לספק שירותים שונים, הן בחקיקה בתחום המכרזים שנועדה, בין היתר, גם לעודד תחרות ושוויון בין מתחרים, והן בפעולות הממשלה לעידוד מעורבותם של מאות גופים בקרב החברה האזרחית בפרויקטים משותפים עם הממשלה.

בשנת 1952 העניקה המדינה לסוכנות מעמד ממלכתי ייחודי שבא לידי ביטוי גם במתן פטור ממכרז בהתקשרויות שלה עם משרדי הממשלה בתחומים שנמנו עם תפקידיה לפי האמנה, וכן במתן פטור מתשלום מסים ותשלומי חובה ממשלתיים מסוימים. הביקורת העלתה כי משרדי הממשלה התקשרו עם הסוכנות לביצוע תכניות בתחומים רבים ומגוונים, בהם תחומים שספק אם הם תואמים את תפקידי הסוכנות שפורטו באמנה, וכי כמה מההתקשרויות אף לא היה מקום לאשר בפטור ממכרז על פי תקנת הפטור הייחודית לסוכנות. הרחבה כזאת של מגוון ההתקשרויות הפטורות מחובת מכרז עלולה לפגוע בתכלית פעולות הממשלה כאמור - לעודד מעורבות של החברה האזרחית בפרויקטים בשיתוף הממשלה, והיא אף עלולה למנוע ממשרדי הממשלה להשיא את היתרונות הגלומים במכרזים פומביים.

המשך התקשרויות של משרדי ממשלה עם הסוכנות, ובהן התקשרויות החוזרות והנשנות זה שנים רבות וכן אלו שהממשלה השקיעה בהן משאבים ניכרים - מחייב לבדוק באופן סדיר ושיטתי את מידת האפקטיביות של התכניות שנכללות בהן. ואולם בכמה מקרים לא נעשו בדיקות כאלה, והמשרדים ממשיכים בהתקשרויות בלי לבדוק לעומק את התועלת שהן מביאות לציבור.

אגף החשכ"ל במשרד האוצר היה מודע עוד בשנת 2012 לחלק מהממצאים שעלו בביקורת הנוגעים לפיקוח על ההתקשרויות, והחל בפעולות ראשוניות להסדרת אופן ביצוע ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות, ואולם במשך ארבע השנים שחלפו מאז לא גיבש מערכת הנחיות לפעולה ובקרה על סמך המידע והתובנות שהעלה.

על היועץ המשפטי לממשלה להכריע בהקדם איזו פרשנות יש לתת לתפקידי הסוכנות על פי האמנה, כדי להנחות את משרדי הממשלה כיצד לנהוג כשהם נדרשים לבחון בקשות לפטור כאמור. על אגף החשכ"ל במשרד האוצר, להפיץ בדחיפות כללים להתקשרויות של משרדי הממשלה עם המוסדות הלאומיים, ובכללם הסוכנות, ולוודא שמשרדי הממשלה פועלים לפיהם.

## מבוא

1. הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (להלן - הסוכנות) היא התאגדות עצמאית מרצון המורכבת מהסתדרות הציונית העולמית ומארגונים וגופים אחרים. היא הוקמה בשנת 1929 על ידי התנועה הציונית כזרוע המבצעת של ההסתדרות הציונית העולמית והנהיגה את הפעולות המדיניות, הכלכליות והביטחוניות של התנועה הציונית ושל היישוב היהודי בארץ עד קום המדינה.
  2. לסוכנות יש מעמד ממלכתי ייחודי במדינת ישראל, והוא מעוגן בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952 (להלן - חוק המעמד). על פי חוק זה הסוכנות פועלת במדינת ישראל בתחומים שבחרה בהסכמת הממשלה. הממשלה הכירה בה כסוכנות המוסמכת לפעול לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם בישראל של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלו. עוד נקבע בחוק המעמד כי פרטי המעמד של הסוכנות ואופן שיתוף הפעולה שלה עם הממשלה ייקבעו באמנה שתכרת ביניהן. מכוח החוק נכרתה בשנת 1954 אמנה בין ממשלת ישראל ובין הסוכנות ונקבעו בה תפקידיה של הסוכנות ותחומי פעילותה, ובשנת 1979 נכרתה אמנה חדשה שהחליפה את קודמתה (להלן - האמנה).
  3. על פי פסיקת בית המשפט העליון, הסוכנות היהודית היא "גוף דו-מהותי בדרגה עליונה", דהיינו, היא בעלת מאפיינים ודרכי פעולה הן של מגזר ציבורי והן של מגזר פרטי ומקבילה מבחינה מהותית בעניינים רבים לגופי ממשל. על פי פסיקת בג"ץ, גוף דו-מהותי הוא יציר המשפט הפרטי, הנושא מאפיינים אזרחיים לצד מאפיינים ציבוריים המצדיקים את החלתן של חובות מכוח הדין המינהלי.<sup>3</sup>
  - לסוכנות יש 31 חברות בת<sup>4</sup>. התקציב השנתי שלה לשנת 2015 היה כ-1.4 מיליארד ש"ח, מהם כ-414 מיליון ש"ח (30%) ממקורות ממשלתיים והשאר מתרומות ומהכנסות עצמיות של הסוכנות וחברות הבת שלה. הסוכנות אינה גוף העומד לביקורת של מבקר המדינה.
  4. בשנת 2016 בוצעו בשישה משרדי ממשלה ושלושה תאגידים סטטוטוריים<sup>5</sup> 26 התקשרויות - מהן התקשרויות רב-שנתיות - לביצוע פעולות משותפות עם הסוכנות ועם חברות בת שלה. הסכום הכולל של ההתקשרויות במועד זה היה כ-3 מיליארד ש"ח, הרוב (2.4 מיליארד ש"ח, 78%) במימון הממשלה, והשאר במימון הסוכנות (21%) או במימון של גורמים אחרים (1%). הסכום הכולל של ההתקשרויות לשנת 2016 היה כ-600 מיליון ש"ח, ו-70% מסכום זה מימנה הממשלה (ראו להלן - לוח 1). חלקה של הממשלה במימון ההתקשרויות
- 3 ע"מ 6101/13 ימית א. בטחון (1998) בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל (פורסם במאגר ממוחשב 10.9.13).
  - 4 בחברות אלו שיעור האחזקה של הסוכנות הוא 50% ומעלה. לסוכנות אחזקה גם בחברות אחרות אך בשיעור נמוך מ-50%.
  - 5 משרד ראש הממשלה, משרד הבינוי, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, המשרד לשירותי דת והמשרד לפיתוח הפרפריה, הנגב והגליל, הרשות לפיתוח ירושלים, הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל.

המשותפות היה כ-29% מתקציב הסוכנות לשנת 2016, שהסתכם בכ-1.45 מיליארד ש"ח.

5. בחודשים פברואר-יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים הנוגעים לשיתוף הפעולה של הממשלה עם הסוכנות<sup>6</sup>, לרבות התחומים שבהם מתקיימות הפעילויות המשותפות; החלטות של משרדי ממשלה על אישור התקשרויות עם הסוכנות בדרך של פטור ממכרז; פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה על התקשרויות עם הסוכנות; והיבטי מיסוי. בביקורת זו נבדקו רק שיתופי פעולה שתקציבם כלל מימון ממשלתי. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד האוצר, במשרד הבינוי, במשרד החינוך, במשרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה), במשרד לשירותי דת, במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, ברשות לפיתוח ירושלים וברשות לפיתוח הנגב.

6 לא נבדקו פרויקטים משותפים של הסוכנות עם גופים ציבוריים אחרים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים.



התקשרות של משרד  
ממשלתי בחוזה  
לביצוע עסקה בטובין  
או במקרקעין, לביצוע  
עבודה או לרכישת  
שירותים, אינה טעונה  
מכרז, בין השאר אם  
היא אחת מאלה:  
התקשרות עם  
הסוכנות לביצוע  
מטרות ציבוריות  
לרבות הקמה, ביסוס  
או הרחבה של ישובים  
קהילתיים, כפריים או  
חקלאיים (תקנה  
3(19)(א) או  
התקשרות לביצוע  
מטרות ציבוריות עם  
קרנות ומוסדות  
הנשלטים בלעדית  
בידי הסוכנות (תקנה  
3(19)(ג)) (להלן -  
פטור הסוכנות)

## תחומי שיתוף הפעולה של הממשלה והסוכנות - רקע ונתונים

1. באמנה פורטו גם תפקידי הסוכנות, והם: ארגון פעולות העלייה בתפוצות והעברת העולים ורכושם לישראל; השתתפות בשיכונם של העולים ובקליטתם; התיישבות חקלאית; מתן שירותי בריאות לעולים אגב עלייתם וקליטתם; עליית הנוער, טיפול בנוער והכשרתו; אחזקה ותמיכה במוסדות תרבות, חינוך, מדע, דת, ספורט ומוסדות לשירותים חברתיים; תמיכה וסיוע למוסדות להשכלה גבוהה ולמכוני מחקר; טיפול בזקנים, בבעלי כשירות מוגבלת, בנכים ובנזקקים אחרים לעזרה ולשירותים חברתיים; כל פעילות, בין בעצמה ובין תוך שיתוף פעולה עם מוסדות אחרים, שמטרתה לסייע לעולים ולנזקקים להיקלט בחברה הישראלית.
2. על פי האמנה, הממשלה התחייבה לדאוג שמשרדי הממשלה והרשויות המוסמכות יעניקו לסוכנות, לקרנותיה ולשאר מוסדותיה המוגדרים בנספח לאמנה את כל ההיתרים וההקלות הדרושים על פי דין למילוי התפקידים המפורטים באמנה. בהקשר לכך, נקבע בתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 (להלן - התח"ם) כי התקשרות של משרד ממשלתי בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, בין השאר אם היא אחת מאלה: התקשרות עם הסוכנות לביצוע מטרות ציבוריות לרבות הקמה, ביסוס או הרחבה של ישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים (תקנה 3(19)(א)) או התקשרות לביצוע מטרות ציבוריות עם קרנות ומוסדות הנשלטים בלעדית בידי הסוכנות (תקנה 3(19)(ג)) (להלן - פטור הסוכנות). כמו כן נקבע באמנה כי הסוכנות ושאר מוסדותיה יהיו פטורים מכל מס ותשלום חובה על תרומות ומענקים שיקבלו וכן יהיו פטורים ממסים ותשלומי חובה המפורטים בנספח לאמנה.
3. 25 מ-26 הפרויקטים המשותפים של משרדי הממשלה ושלושה תאגידים סטטוטוריים ושל הסוכנות אושרו, נכון למאי 2016, באמצעות מתן הפטור לסוכנות. בלוח 1 מפורטים הפרויקטים, ובכלל זה פרויקטים רב-שנתיים.

לוח 1: מיפוי הפרויקטים המשותפים של משרדי הממשלה והסוכנות  
(במימון חלקי או מלא של הממשלה), מעודכן למאי 2016:

חלקה של הממשלה בסכום ההתקשרות הכולל (באחוזים)	סכום ההתקשרות הכולל (במיליוני ש"ח)	הגוף שעמו התקשר המשרד*	מספר שנות ההתקשרות	מהות ההסכם	המשרד המתקשר
76%	1,925.7	הסוכנות	**46	הקמה של 2,650 יחידות דיור חדשות לזכאי הדיור הציבורי	משרד הבינוי
100%	621.7	חברת עמי גור ניהול נכסים בע"מ (להלן - עמיגור)	6	ניהול דירות בדיור הציבורי וניהול הוסטלים לקשישים	
100%	26.0	הסוכנות	1	הכשרת מתגיירים	משרד ראש הממשלה
41%	1.2	הסוכנות	1	פיתוח תכניות ייחודיות לעידוד עלייה וקליטה בתחומי הסייבר וטכנולוגיית מידע	
50%	200.0	הסוכנות וחברת מסע	1	פרויקט מסע	משרד הקליטה
100%	3.4	הסוכנות	1	הפעלת אולפני העברית	
25%	1.5	הסוכנות	0.5	הפעלת מוקד עולמי לפניות בנושאי עלייה	
100%	62.6	הסוכנות	1	הפעלת מרכזי קליטה ליוצאי אתיופיה	
43%	15.8	הסוכנות	1	הפעלת תכניות פעולה מיוחדות לעידוד עלייה	
43%	2.2	הסוכנות	1	הפעלת תכנית לצעירים ברעננה ובקרית ים	
67%	44.4	אופק ישראלי	1	הקמת פרויקט לאומי לעידוד עלייה מכל ארצות העולם	
39%	17.8	הסוכנות	5	התאמת מרכזי קליטה לעולים קשישים במסלול שכירות ארוכת טווח	
61%	22.9	הסוכנות	1	תכנית לעידוד עלייה מצרפת ומבלגיה	
49%	1.3	הסוכנות	1	תכנית לצעירים עולים בחיפה	
65%	1.3	הסוכנות	1	תכנית לצעירים עולים בירושלים	
42%	6.6	הסוכנות	1	תכנית לצעירים עולים בתל אביב	

המשרד המתקשר	מהות ההסכם	מספר שנות ההתקשרות	הגוף שעמו התקשר המשרד*	סכום ההתקשרות הכולל (במיליוני ש"ח)	חלקה של הממשלה בסכום ההתקשרות הכולל (באחוזים)
משרד החינוך	תכנית חפציב"ה - חינוך פורמאלי ציוני יהודי בברית המועצות לשעבר	1	הסוכנות	10.1	100%
	הפעלת תכנית מורשה - קירוב סטודנטים יהודיים בתפוצות למדינת ישראל***	1	חברת עולמית בע"מ	45.7	42%
	פרויקט חי"ל - חינוך יהודים בתפוצות	1	חברת עולמית בע"מ	14.6	100%
	תכנית פותחים עתיד - מתן שירותי תמיכה לנוער במצבי סיכון	1	הסוכנות	11.0	50%
המשרד לפיתוח הנגב והגליל	שיפוץ ושיקום מרכזי קליטה בנצרת עילית לצורך אכלוס המבנה בגרעיני התיישבות	1	הסוכנות	2.7	75%
	שיפוץ ושיקום מרכזי קליטה בערד לצורך אכלוס המבנה בגרעיני התיישבות	1	הסוכנות	4.0	100%
הרשות לפיתוח ירושלים	קרון הלוואות לעסקים בירושלים	1	הסוכנות	6.4	77%
המשרד לשירותי דת	תכנית ייחודית לחיילים משוחררים בתחום הזהות היהודית	1	הסוכנות	2.0	60%
הרשות לפיתוח הגליל	תכנית לחיזוק מערכת הבריאות בגליל - פרויקט רפואנים בגליל	1	הסוכנות	1.0	43%
הרשות לפיתוח הנגב	תכנית לחיזוק מערכת הבריאות בנגב	2	הסוכנות	1.1	39%

המקור: נתוני הסוכנות היהודית, מרץ-אפריל 2016 ונתוני מערכת מנ"ף (מערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז), מאי 2016, משרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* כל הגופים הם מוסדות הפועלים ללא מטרת רווח (מלכ"ר).

\*\* על פי תנאי ההתקשרות, הקמת יחידות הדיור תאריך חמש שנים; הסוכנות מתחייבת להעמיד לרשות משרד הבינוי את הקרקעות ויחידות הדיור להשכרה שייבנו עליהן, כדי שהן יוקצו לזכאים למשך 20 שנים ממועד האכלוס; למשרד הבינוי תהיה אופציה להאריך את תקופת ההסכם ואת תקופת ההשכרה לשתי תקופות עוקבות של עשר שנים כל אחת, החל מתום תקופת האכלוס.

\*\*\* תכנית מורשה פעלה החל משנת 2007 עד לסוף שנת 2014. במאי 2016 אישרה ועדת הפטור של אגף החשכ"ל את המשך ההתקשרות עד לסוף אותה שנה.



שיתופי הפעולה בין  
הממשלה לסוכנות  
במימון ממשלתי  
שניתנו באמצעות מתן  
פטור ממכרז  
מתפרשים על פני  
מגוון תחומים  
חברתיים - חינוך,  
רווחה, דיור ציבורי,  
גיור, בריאות וקליטת  
עלייה. הם מופנים  
לעולים ולוותיקים  
כאחד. הממשלה גם  
משתפת פעולה עם  
הסוכנות בחינוך  
תלמידים בחו"ל  
ובהעמקת הזהות  
היהודית בחו"ל

מהלוח עולה כי שיתופי הפעולה בין הממשלה לסוכנות במימון ממשלתי שניתנו באמצעות מתן פטור ממכרז מתפרשים על פני מגוון תחומים חברתיים - חינוך, רווחה, דיור ציבורי, גיור, בריאות וקליטת עלייה. הם מופנים לעולים ולוותיקים כאחד. הממשלה גם משתפת פעולה עם הסוכנות בחינוך תלמידים בחו"ל ובהעמקת הזהות היהודית בחו"ל.





התח"ם קובע מגבלות על ההתקשרויות הפטורות ממכרז של משרדי הממשלה, וזאת בהתאם לעקרונות היעילות והחיסכון של ההוצאה הממשלתית, וכן בהתאם לעקרון השוויון שבבסיס מטרת דיני המכרזים. מגבלות אלה חלות על רוב תקנות הפטור בתח"ם אך אינן חלות על תקנה 3(19)

## התקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות בפטור ממכרז

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע כי המדינה וגופים אחרים שמצוינים בחוק, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה לעסוק בו.

בתח"ם נקבע כי "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל, גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל"; החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי, תתקבל לפי תקנות אלה לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין. ממכלול הוראות החוק והתח"ם עולה כי דרך המלך היא קיום מכרז פומבי ויש לראות בהוראות הפטור מקרה חריג.

## בחינת תחומי ההתקשרויות הפטורות ממכרז לעומת תפקידי הסוכנות על פי האמנה

האמנות שחתמה הממשלה עם הסוכנות משקפות את תפקידי הסוכנות ואת החשיבות שנודעה לביצועם בתנאים ששררו באותן שנים (1954, 1979). על כך אפשר ללמוד גם מדברים שנשא במאי 1952 ראש הממשלה דאז דוד בן גוריון, בעת שהציג לפני הכנסת את הצעת חוק המעמד. הוא הסביר כי חוק זה משלים את חוק השבות והוא משקף את ייחודה וייעודה של מדינת ישראל; מדינת ישראל היא מדינה ריבונית וסמכותה חלה בתחומה ועל תושביה, ורק עליהם, והיא הפכה למכשיר העיקרי המגשים את החזון הציוני ומאחד את העם היהודי, ועל התנועה הציונית להכיר בעליונותה של המדינה. הוא הדגיש את חשיבות השותפות של העם היהודי כולו בבניין הארץ ובקליטת העלייה, והתייחס למעמדה ולתפקידיה של ההסתדרות הציונית שכללה אז גם את הסוכנות היהודית: "בתוך מדינת ישראל מוסיפה ההסתדרות הציונית לפעול בסמכות מיוחדת ובמעמד מוכר מטעם המדינה - לפיתוח הארץ וישובה ולקליטת עולים מהתפוצות".

## תחולת תקנת 3(19) לתח"ם

ככלל, התח"ם קובע מגבלות על ההתקשרויות הפטורות ממכרז של משרדי הממשלה, וזאת בהתאם לעקרונות היעילות והחיסכון של ההוצאה הממשלתית, וכן בהתאם לעקרון השוויון שבבסיס מטרת דיני המכרזים. מגבלות אלה חלות על רוב תקנות הפטור בתח"ם אך אינן חלות על תקנה 3(19). למשל, התקנה הזאת אינה מתנה את ההתקשרות בביצוע הליך פרסומי לציבור, שלא כמו כמה תקנות פטור

אחרות, המחייבות לפרסם בציבור את המידע בדבר הענקת הפטור ממכרז, וכך מאפשרות למתחרים פוטנציאליים להגיב על מתן הפטור. נוסף על כך, תקנה 3(19) אינה מחייבת את הסוכנות בבואה להתקשר עם המשרד הממשלתי להתקשר עם צדדים שלישיים לפי הכללים שנקבעו בתח"ם.

משנת 2012 ואילך נדון נושא היקף תחולת התקנה בתח"ם - פטור הסוכנות, המאפשרת למשרדי הממשלה להתקשר עם הסוכנות<sup>7</sup>. הדיונים עסקו בשתי סוגיות: הפרשנות של המונח "מטרות ציבוריות" בתקנה זו וכנגזרת מכך פרשנות תפקידי הסוכנות המפורטים באמנה. לתוצאות הדיונים האלה עשויה להיות השפעה רבה על היקף הפעולות והפרויקטים המשותפים למשרדים ולסוכנות הפטורים מחובת מכרז. להלן יובאו חוות הדעת המשפטיות הקובעות את תחולת הפטור וכן בדיקה של כמה מהפרויקטים המשותפים של משרדי הממשלה והסוכנות בעקבות חוות הדעת האלה.

1. בפברואר 2012 העבירה לשכת היועצת המשפטית במשרד רה"ם למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) דאז, חוות דעת משפטית בנוגע לפרשנות המונח "מטרות ציבוריות" בתקנת הפטור לסוכנות, לצורך מתן פטור ממכרז למשרדי הממשלה שמעוניינים להתקשר עם הסוכנות. בחוות הדעת נכתב כי הפטור שניתן להתקשרויות אלה בתח"ם מתבסס על היותן התקשרויות "לביצוע מטרות ציבוריות", ואולם מחוקק המשנה לא הגדיר מונח זה ובכך השאיר פתח לפרשנות מרחיבה. בחוות הדעת נקבע: "יש לנקוט בגישה דווקנית ביחס למטרות הציבוריות, שעבורן ניתן להתקשר עם המוסדות בפטור ממכרז, ולהגבילן לתפקידי המוסדות שנקבעו בחוק המעמד ובאמנות, ולמטרות ההתיישבות המפורטות בתקנה - הקמה, ביסוס, הרחבה של יישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים". כן נקבע כי פרשנות זו מתבקשת, בין השאר, בשל הפרשנות המצמצמת שיש לתת לתקנות הפטור ממכרז לנוכח הוראות חוק חובת המכרזים, "כוונת המחוקק" כפי שבאה לידי ביטוי בדיוני ועדת המשנה בכנסת, הרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי, ההלכה השיפוטית ועקרונות היסוד של השיטה.

בתגובתה על חוות הדעת הזאת קבעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) (להלן - המשנה ליועמ"ש) בנובמבר 2015, כי היא מקבלת את העמדה המוצגת בחוות הדעת של לשכת היועצת המשפטית במשרד רה"ם, ולפיה יש לפרש את המונח "מטרות ציבוריות" בפרשנות מצמצמת. המשנה ליועמ"ש הוסיפה, כי פרשנות מרחיבה של מונח זה המתעלמת מהתפקידים המפורטים באמנה, מאפשרת הטלת ביצוע של תפקידים כלשהם על הגופים האמורים בפטור ממכרז באופן החורג בעליל מהמנדט המקורי שהתכוונו לתת להם, ללא הצדקה הנראית לעין, וללא עיגון בתכלית המקורית של מתן הפטור לגופים בחוק המעמד ובאמנה. היא ציינה כי כך למשל יכולה פרשנות מרחיבה לאפשר התקשרות בפטור ממכרז עם גופים מסוימים לביצוע משימות ותפקידים שאינם

7 הדיון בנוגע לתחולת הפטור נגע גם להתקשרויות משרדי הממשלה עם ההסתדרות הציניתי, ובכלל זה חוות הדעת המשפטיות שיפורטו להלן, ואולם פרטי ההתקשרויות האלה אינם נדונים בדוח ביקורת זה.

נוגעים לנושאי הליבה שהגופים הללו עוסקים בהם, ואין כל יתרון או הצדקה להעדתם על פני גופים אחרים.

2. באוגוסט 2016 ביקש נציג יחידת היועץ המשפטי לממשלה מהיועצת המשפטית של משרד רה"ם לחוות את דעתה אם התקשרות הממשלה עם הסוכנות בפעולות שאינן כתובות באמנה, כגון חיזוק הזהות היהודית והזיקה לישראל ותכניות חוויה בישראל המיועדות ליהודים בתפוצות, מתיישבת עם תפקידי הסוכנות שנקבעו באמנה. זאת - כדי לקבוע אם יש מקום לפטור מחובת מכרז התקשרויות של משרדי ממשלה עם הסוכנות לביצוע פעולות כאלה על פי תקנת הפטור לסוכנות<sup>8</sup>.

היועצת המשפטית של משרד רה"ם השיבה בספטמבר 2016 כי לנוכח חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש ולפיה יש לנקוט פרשנות מצמצמת בכל הנוגע לתחולת תקנת הפטור לסוכנות, דהיינו - להגביל את הפעולות הפטורות מחובת מכרז רק לאלה הנוגעות לתפקידי הסוכנות על פי האמנה - הרי שיש לפרש את לשון האמנה באופן דוקני. היא ציינה כמה סיבות עיקריות לכך: (א) אלמלא תפורש האמנה באופן דוקני, אפשר יהיה לפטור פעולות רבות מחובת מכרז לפי תקנת הפטור לסוכנות, גם אם אינן נוגעות לתפקידים המצוינים מפורשות בתקנה, אלא רק בשל היותן מטופלות בפועל על ידי הסוכנות, או בשל היותן קרובות לאחד התפקידים המנויים באמנה או נגזרות מהם. תוצאה זו עלולה להיות גורפת ולהחמיץ כליל את מטרת הקניית הפטור, והיא אינה עולה בקנה אחד עם הרציונל של חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ועם חוות הדעת האמורה. (ב) עיקר פעילותה של הסוכנות על פי חוק המעמד והאמנה אמור להתבצע בארץ, בעוד חלק הארי של הפרויקטים המשותפים של משרדי הממשלה והסוכנות נעשים בעיקר בחו"ל או מיועדים ליהודי התפוצות. (ג) אחד מתפקידי הסוכנות על פי האמנה הוא ארגון פעולות העלייה בתפוצות. התפקידים המנויים באמנה בהקשר של עלייה חלים על העלייה גופא ולא על פעילויות בתפוצות, ואף זאת רק בקשר להיבטים מסוימים שהם טכניים במהותם. לפיכך, הוסיפה היועצת המשפטית, תפקידים אלו אינם כוללים פעולות לעידוד העלייה, בייחוד כאשר הן נעשות בחו"ל.

הסוכנות פירטה את עמדתה בנוגע לתחולת תקנת הפטור לסוכנות בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016. הסוכנות ציינה כי יש לה השגות רבות על חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש. היא כתבה שככל שהממשלה החליטה בהחלטת ממשלה או בהסכם בינה ובין הסוכנות, להטיל על הסוכנות לבצע תכנית שאינה בגדר התפקידים המפורטים באמנה, הרי שמדובר למעשה בעדכון בהסכמה של תפקידי הסוכנות שנקבעו בשנת 1979. היא הוסיפה כי מאז 1979 ועד היום נוצר דפוס עקבי וברור של התנהגות שהממשלה והסוכנות היו שותפים לו בהתפתחות של תפקידי הסוכנות לאורך השנים. לפיכך הסוכנות אינה מקבלת את הקביעה בחוות הדעת של המשנה ליועמ"ש המגבילה את יכולת הממשלה להתקשר עמה בפטור ממכרז, אך ורק לרשימת התפקידים שפורטה באמנה. הסוכנות הוסיפה כי לאחר שחוות הדעת צמצמה את פרשנות

8 בקשת משרד המשפטים עלתה על רקע עבודת צוות לבחינת ההתקשרויות עם המוסדות הלאומיים, כפי שיפורט להלן.



המשנה ליועמ"ש  
קבעה כי יש לפרש  
את המונח "מטרות  
ציבוריות" בתקנת  
פטור הסוכנות  
בפרשנות מצמצמת.  
קביעה זו מחייבת  
אפוא את משרדי  
הממשלה לבחון  
בקשות לפטור  
התקשוריות עם  
הסוכנות מחובת מכרז  
ולקבל החלטות  
בעניינן על פי  
הפרשנות המצמצמת  
הזאת. על היועץ  
המשפטי לממשלה  
להכריע בהקדם איזו  
פרשנות יש לתת  
לתפקידי הסוכנות על  
פי חוק המעמד  
והאמנה, כדי להנחות  
את משרדי הממשלה  
כיצד לנהוג כשהם  
נדרשים לבחון בקשות  
לפטור כאמור

המונח "מטרות ציבוריות" לרשימת התפקידים המפורטים באמנה ובחוק המעמד, הרי שלכל הפחות יש לתת להם פרשנות תכליתית התואמת את תפקידי הסוכנות לפי האמנה לאור השינויים שחלו בתפקידיה בפועל. בתשובה נוספת מינואר 2017 ציינה הסוכנות כי היא חולקת מכול וכול על כל קביעת היועצת המשפטית של משרד רה"ם, שממנה ניתן ללמוד כי תפקידי הסוכנות אינם כוללים פעולות לעידוד העלייה, והוסיפה כי עמדה זו אינה מתיישבת כלל עם תפקידי ההיסטורי של הסוכנות ועם ייעודה.

בתגובה על עמדתה של הסוכנות מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים על דעת המשנה ליועמ"ש, כי האמנה שבין ממשלת ישראל ובין הסוכנות יונקת את כוחה מחוק המעמד, והיא אינה בגדר חוזה רגיל בין שני צדדים. בחוק נקבע גם (בסעיף 10) מנגנון ולפיו כל שינוי או תיקון באמנות, בהסכמת הצדדים, ייכנס לתוקפו אך ורק מיום פרסומו ברשומות. ואולם, האמנה עצמה לא תוקנה באופן האמור מאז כניסתה לתוקף בשנת 1979. עם זאת, אין לשלול את האפשרות כי התפתחויות שחלו מאז שנכנסה האמנה לתוקף ילקחו בחשבון לצורך הפרשנות של תפקידי הסוכנות באמנה, באופן שישפיע על היקף פריסתה של עילת הפטור לסוכנות.

מהאמור לעיל עולה כי המשנה ליועמ"ש קבעה כי יש לפרש את המונח "מטרות ציבוריות" בתקנת פטור הסוכנות בפרשנות מצמצמת. קביעה זו מחייבת אפוא את משרדי הממשלה לבחון בקשות לפטור התקשוריות עם הסוכנות מחובת מכרז ולקבל החלטות בעניינן על פי הפרשנות המצמצמת הזאת. אשר לפרשנות לעניין תפקידי הסוכנות על פי האמנה ניתנה חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד רה"ם, ולפיה בעניין זה יש לאמץ פרוש דווקני. היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו טרם נקטו עמדה בסוגיה זו. יצוין כי במהלך הביקורת וגם לאחר סיומה עסק בסוגיה זו צוות בין-משרדי בראשות סגן החשבת הכללית במשרד האוצר (ראו להלן).

בדוח זה יפורטו כמה מההתקשוריות של משרדי הממשלה עם הסוכנות שלגביהן ניתן פטור מחובת מכרז על סמך תקנת הפטור לסוכנות באופן שמעניק פרשנות מרחיבה של תפקידי הסוכנות שבאמנה. לנוכח חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד רה"ם וההנמקות המפורטות בה - על היועץ המשפטי לממשלה להכריע בהקדם איזו פרשנות יש לתת לתפקידי הסוכנות על פי חוק המעמד והאמנה, כדי להנחות את משרדי הממשלה כיצד לנהוג כשהם נדרשים לבחון בקשות לפטור כאמור. יודגש כי אין הכוונה לבחון את מידת נחיצותן של תכניות כאלה או אחרות, אלא רק לשקול אם לצורך ביצוען יש להתקשר עם הסוכנות בהתאם לפטור הסוכנות.

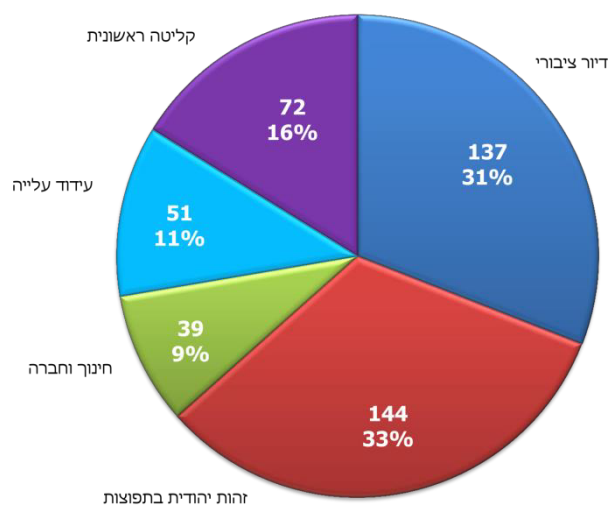
  
 רוב המימון הממשלתי  
 הניתן לפרויקטים  
 משותפים עם  
 הסוכנות מיועד לחיזוק  
 הזהות היהודית  
 בתפוצות ולדיור ציבורי

## תחומי ההתקשרויות הפטורות ממכרז בחלוקה לתחומי הפעילות

חלפו קרוב לארבעים שנה מאז שתוקנה האמנה בשנת 1979, ומאז חלו שינויים מפליגים בשירות הציבורי והיום הוא מספק שירותים לציבור גם באמצעות מאות גופים מהחברה האזרחית, ובהם עמותות העוסקות בתחומי החינוך והרווחה ואף באמצעות גופים מהמגזר העסקי<sup>9</sup>. כמו כן חלו שינויים מפליגים בחקיקה, שביססו מערכים מקיפים למתן שירותים חברתיים בידי הממשלה ובידי גורמים אחרים<sup>10</sup>.

בתרשים 1 מוצג סכום המימון השנתי הממשלתי להתקשרויות שהיו בתוקף במאי 2016, לפי שווי התכנון כפי שנקבעו בהסכמים שחתמו משרדי הממשלה עם הסוכנות.

**תרשים 1: פילוח המימון הממשלתי השנתי בהתקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות לפי תחומי הפעילות במיליוני ש"ח ובאחוזים**



המקור: נתוני הסוכנות היהודית, מרץ-אפריל 2016 ונתוני מערכת מנ"ף של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים האמור עולה כי רוב המימון הממשלתי הניתן לפרויקטים משותפים עם הסוכנות מיועד לחיזוק הזהות היהודית בתפוצות ולדיור ציבורי.

9 ראו לדוגמה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2012** (2012), מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך, עמ' 629; מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), התקשרות משרד החינוך עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק, עמ' 987.

10 לדוגמה, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

## שיתופי פעולה שמיועדים ליהודים בתפוצות

תפקידי הסוכנות על פי האמנה כוללים בעיקר פעולות בתחומי מדינת ישראל. אשר לפעילויות הנעשות בקרב יהדות התפוצות מחוץ לישראל, הוגדרו לסוכנות תחומי הפעילות הבאים: ארגון פעולות עלייה בתפוצות, העברת עולים ורכושם לישראל ועליית הנוער.

בספטמבר 2008 החליטה הממשלה לפעול לגיבוש מדיניות לחיזוק הזהות היהודית בתפוצות ולהעצמת הקשר שבין יהודי העולם ובין ישראל<sup>11</sup>. בהמשך קיבלה הממשלה החלטות אופרטיביות להקצות סכומים נוספים בעבור חיזוק הזהות היהודית בתפוצות. ציון כי ההחלטות האלה לא קיבלו ביטוי באמנה, ותפקידי הסוכנות שצוינו בה נותרו כפי שנקבעו ב-1979. נכון למאי 2016, 33% מהמימון הממשלתי השנתי שנועד לשיתוף פעולה עם הסוכנות, הופנו כאמור לחיזוק הזהות היהודית בתפוצות.

1. תכנית "מסע" מיועדת ליהודים בני 18-30 המתגוררים בחו"ל, ומטרתה להעמיק את הזהות היהודית שלהם ולחזק את זיקתם לישראל. זאת, באמצעות שהייה בישראל ללימודים או להתנדבות, לתקופה שבין סמסטר אחד לשנת לימודים, במימון משותף של ממשלת ישראל, הסוכנות ומשתתפי התכנית<sup>12</sup>. התכנית פועלת באמצעות הסכם משולש בין הממשלה, באמצעות משרד רה"ם, הסוכנות ו"חברת מסע: פרויקט לעידוד תכניות ארוכות בישראל לצעירי העם היהודי בע"מ" (חברה לתועלת הציבור) הנמצאת בבעלות מלאה של הסוכנות, ומפעילה את התכנית (להלן - חברת מסע). הסכם ראשון נחתם ב-2004 והסכם שני - ב-2007. לביצוע התכנית חברת מסע מתקשרת בהסכמים עם כ-150 גופים אחרים המארגנים את הפעילות בכ-250 תכניות לימודים שונות. מאז החלה התכנית לפעול ב-2004 ועד סוף שנת 2015 השתתפו בה כ-100,000 אנשים. התקשרות המשרד עם חברת מסע נעשתה בפטור ממכרז לפי תקנה 3(19)ג) לתח"ם - התקשרות לביצוע מטרות ציבוריות עם קרנות ומוסדות הנשלטים בלעדית בידי הסוכנות היהודית. בשנת 2015 העבירו הממשלה והסוכנות סכום של כ-100 מיליון ש"ח כל אחת למימון התכנית. מטרותיה של תכנית מסע כפי שנוסחו במסמכי ההתקשרות ובמסמכי התכנית הן: העמקת הזהות היהודית של המשתתפים בתכנית, חיזוק הקשר לישראל ועידוד עלייה.

2. בדצמבר 2015 אישרה ועדת הפטור במשרד רה"ם את ההתקשרות עם הסוכנות ועם חברת מסע בפטור ממכרז על פי תקנה 3(19)ג) לשנים 2016-2017. בפרוטוקול הוועדה נכתב שקיימת זיקה בין המטרות של פרויקט מסע ובין עידוד העלייה למדינת ישראל, ולכן היא מאושרת גם לפי תפקידי הסוכנות בהתאם לאמנה וגם לפי המטרות של חברת מסע בהתאם לתקנונה. באותו חודש אישרה גם ועדת הפטור באגף החשכ"ל את ההתקשרות. שתי הוועדות - זו של משרד רה"ם וזו של אגף החשכ"ל סברו כי ההתקשרות מתאימה להגדרת "מטרה ציבורית" כמפורט בחוות הדעת המשפטית של המשנה ליועמ"ש ולכן אפשר לפטור אותה מחובת מכרז על פי התקנה האמורה.

11 החלטה מספר 4135 מ-28.9.08.

12 החלטות הממשלה 2048 מ-13.6.04 ו-2924 מ-19.12.04 בנושא "חינוך יהודי ציוני בישראל ליהודי התפוצות". החלטת הממשלה 1426 מ-18.3.07 בנושא "פרויקט מסע - חינוך יהודי ציוני בישראל ליהודי התפוצות".

על פי חוות הדעת האמורה של היועצת המשפטית של משרד רה"ם מספטמבר 2016 - התפקידים המנויים באמנה בקשר לעלייה חלים כאמור על העלייה גופא - ולא על הפעילות בתפוצות, ואף זאת רק בהיבטים מסוימים שהם טכניים במהותם, העוסקים בצדדים הארגוניים של הנסיעה מחו"ל לישראל ובקליטת העולים. על פי חוות הדעת, הפעילות המוזכרת באמנה אינה עוסקת כלל בחיזוק הזיקה לישראל או בחיזוק הזהות היהודית או ביצירת משאב לעלייה או בעידוד לעלייה. בחוות הדעת הזאת נכתב גם כי הואיל ועידוד עלייה אינו נכלל בין המטרות המפורשות באמנה, ובשל העובדה שהוא מתבצע בחו"ל, ואילו האמנה עוסקת בעיקרה בפעילות בארץ - לא היה נכון לכלול פעילויות אלה במסגרת המטרות הציבוריות המוכרות לעניין מתן פטור הסוכנות.

על פי חוות הדעת האמורה של היועצת המשפטית של משרד רה"ם מספטמבר 2016, עידוד עלייה אינו נכלל במפורש בין תפקידי הסוכנות על פי האמנה.

היועצת המשפטית של משרד רה"ם השיבה למשרד מבקר המדינה כי הפרשות בנוגע לתקנה 3(19) לתח"ם והשפעתה על פרויקטים משותפים למשרדי הממשלה ולסוכנות מצויה בתהליך של לימוד וגיבוש עם משרד המשפטים ובמסגרת צוות בין-משרדי בראשות אגף החשכ"ל לבחינת ההתקשרויות עם המוסדות הלאומיים (על כך ראו להלן), וכי ההתקשרות עם חברת מסע החלה עוד קודם לתחילת התהליך הזה. בהקשר לכך היא הוסיפה מאפיינים של התכנית שהם רלוונטיים לדעתה למתן הפטור: תכנית מסע פועלת בישראל ולא בחו"ל ונתוניה מראים שכ-20% ממשתתפיה עולים לישראל.

הסוכנות ציינה בתשובתה כי התפקיד "ארגון פעולות העלייה" כרוך בין השאר בשמירה על זיקתם של זכאי חוק השבות לעם ישראל ולמדינת ישראל, באמצעות פעולות ותכניות עומק ארוכות שנים בקהילותיהם בתפוצות.

אם תוגש בעתיד בקשה לפטור לתכנית מסע הנסמכת על תקנה 3(19), יהיה על משרד רה"ם ואגף חשכ"ל לבחון בקשה זו ולקבל החלטה בעניינה לנוכח חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד רה"ם. במסגרת בחינה זו יהיה צורך לשקול אם יש מקום לפטור את ההתקשרות ממכרז לביצוע פעולות המכוונות בעיקר ליהדות התפוצות, תוך שימוש בפטור הסוכנות או בפטור ממכרז לפי תקנה אחרת בתח"ם - אם בנסיבות העניין ממלאת הסוכנות את התנאים שנקבעו בתקנות, ולחלופין יש לבצע את ההתקשרות באמצעות הליך תחרותי.

3. חוק המעמד קובע כאמור כי הסוכנות פועלת במדינת ישראל בתחומים שבחרה בהסכמת הממשלה; הממשלה הכירה בה כסוכנות המוסמכת לפעול בין השאר בקליטת עולים מהתפוצות.

א. משרד החינוך מפעיל מאז שנת 1990 את תכנית חפציב"ה - חינוך פורמאלי ציוני יהודי בברית המועצות לשעבר בבתי ספר מקומיים במדינות חבר העמים. מטרות התכנית הן בין השאר, טיפוח זהות יהודית ומורשת ישראל בקרב תלמידים ובני משפחותיהם בקהילה היהודית. במרץ 2009 החליטה הממשלה להמשיך את הפעלת התכנית. ועדת הפטור של משרד החינוך

החליטה כמה פעמים כי ההתקשרות תיעשה בפטור ממכרז באמצעות תקנה 3(19)(א) לתח"ם. בספטמבר 2015 החליטה גם ועדת הפטור של אגף החשכ"ל לפטור את ההתקשרות עם הסוכנות מחובת מכרז באמצעות אותה תקנה. בשנים 2009-2015 הוציא המשרד בעבור תכנית זו כ-69 מיליון ש"ח (בממוצע - 11.5 מיליון ש"ח לשנה).

בספטמבר 2016 אישרה ועדת המכרזים של משרד החינוך התקשרות נוספת להפעלת תכנית חפציב"ה וציינה כי לדעתה מטרת ההתקשרות תואמות את תפקידי הסוכנות, והפנתה לחוות דעת משפטית של הסוכנות שעסקה בכך.

ב. משנת 1999 מפעיל משרד החינוך, על פי החלטת הממשלה<sup>13</sup>, את תכנית חי"ל - תכנית לחינוך יהודי-ציוני בתפוצות בארצות המערב באמצעות הסוכנות, בעלות שנתית של כ-11 מיליון ש"ח. לצורך זה התקשר המשרד עם חברת "עולמית" - חברה בבעלותה המלאה של הסוכנות, בהליך של פטור ממכרז לפי תקנה 3(19)(ג) לתח"ם. במסגרת ההתקשרות התבקשה החברה, בין השאר, לסייע לבתי ספר יהודים בהפעלת תכניות לימוד בנושא הזהות היהודית, ולחלק מלגות לתלמידים בבתי הספר הנכללים בתכנית, כדי למנוע נשירת תלמידים מבתי ספר יהודיים.

ג. תכנית "מורשה" החלה לפעול בשנת 2007 במטרה לקרב סטודנטים יהודיים בתפוצות בגילאי 17-30 למדינת ישראל ולעם היהודי, להעמיק ולחזק את זיקתם ליהדות ולמנוע את התבוללותם<sup>14</sup>. עיקרה של התכנית הוא הבאת המשתתפים לסיור בישראל. משנת 2011 מופעלת התכנית על פי החלטות ממשלה, ולפיהן התכנית משותפת לממשלה ולסוכנות ובמימון משותף (ביחס שווה)<sup>15</sup>. לשם הפעלת התכנית אישר משרד החינוך בדצמבר 2015 (לאחר מועד פרסום חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש), להתקשר עם חברת "עולמית" בהליך של פטור ממכרז לפי תקנה 3(19)(ג), ונימק זאת בכך שמדובר במטרה ציבורית. במאי 2016 אישרה ועדת הפטור של אגף החשכ"ל את ההתקשרות בנימוק שהיא עולה בקנה אחד עם האמור באמנה בהתאם לחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך. ההוצאה השנתית הממוצעת של משרד החינוך בגין התכנית הסתכמה בכשישה מיליון ש"ח.

הסוכנות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כל הפרויקטים המשותפים שלה עם הממשלה הנוגעים להגברת הזיקה לישראל ולטיפוח הזהות היהודית של יהודי התפוצות, הם גורמים מעודדי עלייה ולכן לדעתה, הם חלק מתפקידי הסוכנות לפי חוק המעמד והאמנה. הסוכנות הוסיפה כי ארגון פעולות העלייה מחייב טיפול שורשי ביצירת זיקה לעם ולארץ בהתאם למאפיינים הייחודיים של כל קהילה. משרד החינוך השיב כי תכניות חפציב"ה וחי"ל אושרו על פי סעיף מסוים באמנה, לפיו אחד מתפקידי הסוכנות הוא אחזקה ותמיכה של מוסדות חינוך, וכי מאז ניתנה חוות הדעת

13 החלטת ממשלה מ-13.10.98 מס 4405.

14 במשך כמה חודשים ב-2016 התכנית לא פעלה.

15 החלטת ממשלה מס' 3818 מ-16.11.11; מס' 4962 מ-22.7.12; מס' 2329 מ-14.12.14.





אחד מתפקידי  
הסוכנות על פי  
האמנה הוא ארגון  
פעולות עלייה  
לישראל בתפוצות.  
הרחבה של התפקיד  
הזה גם לפעולות  
לקירוב יהודים  
מהתפוצות למדינת  
ישראל ולעם היהודי,  
ובכלל זה החזקה של  
מוסדות חינוך בחו"ל  
ותמיכה בהם, היא  
הרחבה ניכרת של  
תפקידי הסוכנות לפי  
האמנה

של המשנה ליועמ"ש, המשרד מקפיד לפעול לפיה כאשר מוגשת לו בקשה להתקשר עם הסוכנות.

תכנית חפציב"ה ותכנית חי"ל מיועדות אפוא לבתי ספר יהודיים בתפוצות, ותכנית "מורשה" מיועדת לסטודנטים יהודיים בתפוצות. אחד מתפקידי הסוכנות על פי האמנה הוא ארגון פעולות עלייה לישראל בתפוצות. הרחבה של התפקיד הזה גם לפעולות לקירוב יהודים מהתפוצות למדינת ישראל ולעם היהודי, ובכלל זה החזקה של מוסדות חינוך בחו"ל ותמיכה בהם, היא הרחבה ניכרת של תפקידי הסוכנות לפי האמנה. לפיכך, וכן לנוכח חוות הדעת האמורה של היועצת המשפטית למשרד רה"ם, לפיה יש לפרש את לשון האמנה בדבר תפקידי הסוכנות באופן דווקני, ספק אם התכניות האלה תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה.

אם משרד החינוך יחליט להתקשר בעתיד עם הסוכנות לצורך המשך הפעלת תכניות חפציב"ה, חי"ל ומורשה בהתאם לפטור הסוכנות, עליו לתת את הדעת קודם לקבלת ההחלטה לספק האמור בדבר היות שלוש התכניות תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה. במידת הצורך, עליו להתייעץ בנושא זה עם היועץ המשפטי לממשלה לצורך הכרעה אם יש מקום לפטור את ההתקשרויות האלה מחובת מכרז לפי פטור הסוכנות.

## העמקת הזהות היהודית בקרב חיילים משוחררים

במאי 2015 התקשר המשרד לשירותי דת עם הסוכנות כדי להפעיל תכנית שמטרתה להעמיק את הזהות היהודית בקרב חיילים משוחררים המעוניינים להשתתף בתכנית בד בבד עם עבודתם המועדפת בבתי מלון. יובהר כי תכנית זו אינה מיועדת דווקא לחיילים שהם עולים חדשים. ההיקף הכספי של התכנית הוא עד שני מיליון ש"ח בשנה, 60% מהם (1.2 מיליון ש"ח) במימון המשרד והשאר במימון הסוכנות. יעדי התכנית כפי שצוינו בהסכם הם, בין היתר - הגברת השותפות של צעירים בתהליכי חשיבה חברתיים וציבוריים והעצמת תודעת הזהות היהודית של אזרחי המדינה. בדצמבר 2014 אישרה ועדת הפטור של המשרד לשירותי דת את ההתקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(19)(א) לתח"ם.

יצוין כי בישראל פועלים כמה גופים שעוסקים בתחום הזהות היהודית כמו מדרשות ליהדות, ופנייה לשורה של גופים באמצעות מכרז הייתה יכולה לשפר את איכות השירות ולהפחית עלויות, וכן להבטיח את קיומו של עקרון השוויון שעליו מתבסס חוק חובת המכרזים.

המשרד לשירותי דת השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי הפרויקט מקדם ערכי חינוך ותרבות והוא מתיישב עם תפקידי הסוכנות לפי האמנה בסעיף - "החזקה ותמיכה של מוסדות תרבות, חינוך, מדע, דת, ספורט ומוסדות למתן שירותים חברתיים". הסוכנות השיבה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה תכנית זו משתלבת בהגדרה: "כל פעילות, בין בעצמה ובין תוך שיתוף פעולה עם מוסדות אחרים, שמטרתה לסייע לעולים ולנזקקים להיקלט בחיי החברה בישראל". היא הוסיפה כי



העמקת הזהות  
היהודית בקרב חיילים  
משוחררים אינה נמנית  
עם תפקידי הסוכנות  
על פי האמנה, והיא  
משקפת הרחבה  
ניכרת יתר על המידה  
של תפקידי הסוכנות,  
ובעקבות כך את  
הרחבת תחולת תקנת  
הפטור האמורה  
מחובת מכרז

המחוקק הכיר בחיילים משוחררים כאוכלוסייה הזקוקה לסיוע מסוגים שונים כדי להיקלט בחברה הישראלית.

העמקת הזהות היהודית בקרב חיילים משוחררים אינה נמנית עם תפקידי הסוכנות על פי האמנה, והיא משקפת הרחבה ניכרת יתר על המידה של תפקידי הסוכנות, ובעקבות כך את הרחבת תחולת תקנת הפטור האמורה מחובת מכרז.

על המשרד לשירותי דת להקפיד להימנע מלאשר התקשרויות עם הסוכנות בפטור הסוכנות, לצורך ביצוע תכניות שאינן תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה.

## שיכון גרעיני התיישבות

חוק המעמד קובע כי בין תחומי הפעולה של הסוכנות בישראל נכלל גם הסעיף לפעול לפיתוח הארץ וליישובה. תקנה 3(19) בתח"ם קובעת כי התקשרות עם הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית לביצוע מטרות ציבוריות לרבות הקמה, ביסוס או הרחבה של יישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים - אינה טעונה מכרז.

באוגוסט 2010 הורתה הממשלה למשרד לפיתוח הנגב והגליל לאתר באזורי הנגב והגליל מבנים נטושים או בלתי מאוכלסים בבעלות ציבורית, לפעול להכשרם ולשפצם כדי שישמשו למגורים בעבור קבוצה התיישבותית<sup>16</sup>, כדי לעודד התיישבות בנגב ובגליל. באוקטובר 2010 הורתה הממשלה למשרד לחזק ולהרחיב את פעילותם של גרעיני ההתיישבות ביישובי הנגב והגליל<sup>17</sup>.

בשנת 2011 התקשר המשרד לפיתוח הנגב והגליל עם הסוכנות לביצוע מיזם של שיפוץ מבנים במרכז קליטה בנצרת עילית, וכן בשנת 2012 לביצוע מיזם של שיפוץ מבנים במרכז קליטה בערד הנמצאים בבעלותה והסבתם למגורים בעבור גרעיני התיישבות. עלות שתי ההתקשרויות הסתכמה ב-6.6 מיליון ש"ח, מהם 0.6 מיליון ש"ח במימון הסוכנות. ההתקשרויות נעשו בפטור ממכרז לפי תקנה 3(19)(א) לתח"ם.

הסוכנות השיבה למשרד מבקר המדינה, כי משרד ממשלתי רשאי להתקשר עמה בפטור ממכרז כאשר ההתקשרות נעשית למטרות ציבוריות לרבות הקמה, ביסוס או הרחבה של יישובים קהילתיים. היא הוסיפה כי ההתקשרות נכנסת להגדרת תפקיד הסוכנות "לפיתוח הארץ ויישובה" בחוק המעמד.

16 החלטת ממשלה מס' 2210 מיום 12.8.10.

17 החלטת ממשלה מס' 793 מיום 12.10.10.



מחלקת ייעוץ וחקיקה  
במשרד המשפטים  
מסרה למשרד מבקר  
המדינה בינואר 2017  
כי ייתכנו נסיבות  
שבהן ראוי שגם  
תאגידים ציבוריים  
יפעלו על פי הנחיות  
היועץ ועקרונותיהן. על  
התאגידים הציבוריים  
להביא בחשבון את  
השיקולים שעליהם  
מתבססת פרשנותו  
של המשנה ליועמ"ש  
לעניין תקנה 3(19)  
לתח"ם על ואת  
הרציונלים המפורטים  
בה

ספק אם מתן שירותי שיפוף ותחזוקה של מבנים לצורך שיכון גרעיני התיישבות ביישובים עירוניים מתאים להגדרה של תפקיד הסוכנות באמנה "לבסס או להרחיב ישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים" או לאמור בחוק המעמד בדבר "פיתוח הארץ ויישובה". על המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להקפיד על מתן פטור להתקשרויות כאלה לפי תקנת הפטור לסוכנות. אם הדבר נדרש, עליו לפנות בנושא זה ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הכרעה אם יש מקום לפטור התקשרויות אלה מחובת מכרז לפי פטור הסוכנות.

## מתן תמריצים לסטודנטים לרפואה בגליל

בספטמבר 2015 התקשרה הרשות לפיתוח הגליל שהיא תאגיד סטטוטורי<sup>18</sup> עם הסוכנות לביצוע תכנית של חלוקת מלגות לסטודנטים לרפואה בשלב הלימודים ובשלב ההתמחות. מטרת תכנית זו לחזק את הגליל מבחינה כלכלית, חברתית ותרבותית ולחזק את מערכת הבריאות שלו. תקופת ההתקשרות היא לשנה, ועלותה לרשות הסתכמה ב-420,000 ש"ח. באוגוסט 2015 אישרה ועדת המכרזים של הרשות את ההתקשרות על פי תקנה 3(19)(א) לתח"ם.

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, חל על תאגידים ציבוריים. ככלל, נוכח השיקולים שעליהם מתבססות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והרציונלים המפורטים בהן, ייתכנו נסיבות שבהן ראוי שגם תאגידים ציבוריים יפעלו על פי הנחיות היועץ ועקרונותיהן. על התאגידים הציבוריים להביא בחשבון את השיקולים שעליהם מתבססת פרשנותו של המשנה ליועמ"ש לעניין תקנה 3(19) לתח"ם על ואת הרציונלים המפורטים בה.

חיזוק של חבל ארץ מסוים ושל מערכת הבריאות שבו, וכן מתן מלגות לסטודנטים - אינם תואמים את תפקידי הסוכנות על פי האמנה.

הרשות לפיתוח הגליל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההתקשרות האמורה הינה למטרות ציבוריות כהגדרתן בתח"ם והתקשרות זו תואמת את תפקידי הסוכנות באמנה של תמיכה במוסדות להשכלה גבוהה.

לנוכח עמדת משרד המשפטים, יש מקום שהמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשות לפיתוח הגליל יקפידו שהתקשרויות עם הסוכנות באמצעות פטור הסוכנות יתבצעו רק אם התכניות האמורות תואמות את תפקידי הסוכנות על פי האמנה. על היועץ המשפטי לממשלה להבהיר למשרדי הממשלה ולתאגידים הציבוריים באיזה אופן חלות הנחיותיו בנושא זה על התאגידים.

18 הרשות לפיתוח הגליל היא תאגיד סטטוטורי שהוקם על פי חוק הרשות לפיתוח הגליל, תשנ"ג-1993. מטרתו, בין היתר, ליזום פעולות לפיתוח הכלכלי והחברתי והמדעי טכנולוגי של הגליל ולתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח הגליל.

## שיתוף פעולה לצורך מתן הלוואות לבעלי עסקים

בפברואר 2016 חתמה הרשות לפיתוח ירושלים<sup>19</sup> (להלן - הרל"י), זרוע ביצוע של המשרד לירושלים ומורשת<sup>20</sup>, על הסכם התקשרות עם הסוכנות להקמת קרן הלוואות לעסקים בירושלים. מטרת ההתקשרות היא לסייע לבעלי העסקים להתמודד עם הירידה בהיקפי הפעילות בעקבות המצב הביטחוני בעיר. ועדת המכרזים של הרל"י אישרה בדצמבר 2015 את ההתקשרות בפטור ממכרז, על פי תקנה 3(19)(א). בפרוטוקול נימקה הוועדה את מתן הפטור להתקשרות זו בניסיונה של הסוכנות בהפעלת קרן הלוואות לעסקים באמצעות בנק.

תפקידי הסוכנות שנמנו באמנה אינם כוללים מתן הלוואות לבעלי עסקים או תמיכה בהם.

הרל"י השיבה בנובמבר 2016 כי אינה משרד ממשלתי אלא תאגיד שהוקם בחוק, ולכן ההנחיות החלות על משרדי ממשלה אינן מוחלטות באופן אוטומטי גם עליה. הרל"י ציינה כי היא לא הייתה מודעת לקיומה של חוות הדעת המשפטית האמורה של המשנה ליועמ"ש, והחלטתה התקבלה לאחר קבלת ייעוץ משפטי בעניין. הסוכנות השיבה כי אמנם מתן הלוואות לבעלי עסקים או תמיכה בהם אינם נמנים באמנה כתפקידי הסוכנות, ואולם בפרשנות מרחיבה ניתן לראות בהן "טיפול במזקקים לעזרה ולשירותים חברתיים" וכסיוע "להיקלט בחיי החברה בישראל".

ההתקשרות להקמת קרן הלוואות לעסקים בירושלים אינה תואמת את תפקידי הסוכנות לפי האמנה. לפיכך לא היה מקום שהרל"י תאשר התקשרות זו בפטור ממכרז לפי תקנת פטור הסוכנות. לנוכח עמדת משרד המשפטים בדבר תחולת הנחיותיו על תאגידים ציבוריים, על הרל"י לקבל החלטות בדבר התקשרויות כאלה גם בהתאם להנחיות המשנה ליועמ"ש.

## פגיעה בתחרות בין נותני שירותים למשרדי הממשלה בתחומים חברתיים

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

19 תאגיד סטטוטורי שהוקם על פי חוק הרשות לפיתוח ירושלים, תשמ"ח-1988. מטרותיו, בין היתר, לזיום פעילות, לעודד יזמות לפיתוח הכלכלי של ירושלים ולתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח ירושלים.

20 על פי החלטת ממשלה מס' 46 מ-31.5.15.



פרשנות מרחיבה יתר על המידה לעניין התקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות היהודית בהתאם לפטור הסוכנות עלולה לפגוע ביכולתם של גופי המגזר השלישי להתחרות על אספקת שירותים לממשלה. על משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד ה"ם לפעול בהקדם להבהרתם של תחומי הפעילות שבהם ייתן לסוכנות או למוסדותיה פטור ממכרז לפי התקנות האמורות

ומשוא פנים; הענקת הזדמנות לכל יחיד בחברה להתמודד על ההתקשרות החוזית עם הרשות המינהלית בתנאים של שוויון והוגנות<sup>21</sup>.

במשך השנים התרחבו מאוד תחומי פעילותם של גורמי המגזר השלישי ופעילותו הפילנתרופית של המגזר העסקי בישראל. כך, משקיעים גורמים חיצוניים אלה במערכת החינוך ובהשכלה הגבוהה בישראל פי שלושה עד פי עשרה מגורמים חיצוניים במדינות בעלות מערכות חינוך דומות<sup>22</sup>. ככלל - גופים שמעוניינים להעניק שירותים בתחומים החברתיים באמצעות התקשרות עם משרד ממשלתי נדרשים להתחרות על כך באמצעות מכרז שמפרסם המשרד.

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

בפברואר 2008 נקבעה מדיניות ממשלתית בכל הקשור ליחסי הממשלה עם ארגוני החברה האזרחית ועם חברות עסקיות הפועלות לקידום מטרת ציבוריות. אחד היעדים המרכזיים שקבעה הממשלה היה הרחבת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית בהפעלת שירותים חברתיים, תוך עידוד הדיאלוג בין מקבלי ההחלטות ובין הארגונים טרם קבלת ההחלטות. בהתאם להחלטת הממשלה<sup>23</sup> התקיימה בשנים 2008 ו-2009 סדרת דיונים מרובי משתתפים ממשרדי הממשלה ומהציבור, ובעקבותיהם הוחלט על כמה פעולות שנועדו לתת סיוע ממשלתי לעמותות ולהעניק עדיפות לארגונים חברתיים במכרזים להספקת שירותים חברתיים.

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

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



21 דקל עומר, **מכרזים** כרך ראשון (2004), עמ' 40.  
 22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62ב** (2012), מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך, עמ' 629.  
 23 החלטה מס' 3190 מיום 24.2.08.

מהאמור לעיל עולה כי שמונה התקשרויות של משרדי ממשלה או גופים מטעמם עם הסוכנות בוצעו בפטור הסוכנות, ורובן ככולן משקפות פרשנות מרחיבה יתר על המידה של תפקידי הסוכנות שנקבעו באמנה. שלוש מההתקשרויות של משרדי ממשלה או גופים מטעמם אף לא תאמו את תפקידי הסוכנות לפי האמנה. לפיכך לא היה מקום לאשר התקשרויות אלו בפטור ממכרז לפי פטור הסוכנות.

היועצת המשפטית של משרד רה"ם השיבה כי מאחר שלאמנה יש תוקף של הסכם בין הצדדים לה, ככל שהצדדים לאמנה יהיו מעוניינים לעדכן את מטרותיה - פתוחה הדרך בפניהם לעשות כן בדרך הסכמית. ככל שהפעולות שהמדינה מעוניינת להתקשר בגינן עם הסוכנות בפטור ממכרז שונות מהפעולות המקוריות שהוגדרו באמנה, ראוי להגדירן באופן מפורש וברור. דרך זו תבטיח מודעות מלאה של המדינה למשמעות ולתוכן של הפטור, לרבות המטרות שהמדינה מעוניינת לקדם אותן שייבחרו לאחר שהמדינה תפעיל שיקול דעת ותגבש החלטות בעניין. כך גם בנוגע לעדיפות שהיא מעוניינת לתת לסוכנות על פני גופים אחרים, כאשר יש גופים אחרים הפועלים באותם תחומים.

משרד המשפטים ומשרד רה"ם השיבו למשרד מבקר המדינה כי פרשנות התפקידים המנויים באמנה עדיין נמצא בתהליך של גיבוש ולימוד שבהם עוסק הצוות שהוקם באגף החשכ"ל בהשתתפות משרד רה"ם.

בשל כל העובדות שתוארו לעיל, על משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד רה"ם לפעול בהקדם להבהרתם של תחומי הפעילות שבהם יינתן לסוכנות או למוסדותיה פטור ממכרז לפי התקנות האמורות. זאת - באופן שיעלה בקנה אחד עם חוות הדעת המשפטית האמורה של המשנה ליועמ"ש ועם השינויים שחלו במהלך השנים. עד השלמתה של הפעולה הזאת יש להקפיד שהפרשנות למונח "מטרות ציבוריות" בקבלת החלטות על התקשרויות עם הסוכנות בפטור ממכרז תהיה בהתאם לתפקידיה על פי חוק המעמד והאמנה ולא יותר מכך.

## התקשרות להקמה ותחזוקה של דיור ציבורי

כ-90% מהכספים שמקצה הממשלה למימון הפרויקטים המשותפים שלה עם הסוכנות מיועדים לכמה תכניות להקמה ולתחזוקה של דיור ציבורי - כ-2 מיליארד ש"ח בערכים שוטפים (מימון רב-שנתי מעודכן לשנת 2016). את ההתקשרויות האלו ביצעו משרד הבינוי ואגף החשכ"ל וכן משרד הקליטה.

1. בדצמבר 2015 התקשרו משרד הבינוי והחשכ"ל עם הסוכנות להקמה ותחזוקה של דירות שמיועדות לדיור ציבורי. מטרת הפרויקט להבטיח קורת-גג לזכאים לדיור ציבורי, ובייחוד קשישים ויחידים או זוגות המתגוררים בדירות גדולות, בהנחה שיוכלו להסתפק בדירות קטנות יותר. שליש מהדירות מיועדות לזכאי דיור ציבורי מטעם משרד הקליטה ושני שלישים לזכאים מטעם משרד הבינוי.

תנאי הפרויקט שנקבעו במסמכי ההתקשרות שגיבשו ואישרו אגף התקציבים במשרד האוצר, החשכ"ל ומשרד הבינוי הם: בניית 2,650 יחידות דיור חדשות על גגות של מבנים קיימים שבבעלות הסוכנות, או סמוך להם; הדירות ייבנו על חלקות בבעלות הסוכנות; תקופתה הכוללת של ההתקשרות תכלול כמה תקופות משנה, ובהן תקופת הקמת המבנים ותקופת השכרתן, ובסך הכול תארך ההתקשרות 25 שנים, מתחילת שנת 2016 ועד סוף שנת 2040 (להלן - תקופת האכלוס); כמו כן ניתנו למדינה אופציות להארכת ההתקשרות בשתי תקופות נוספות של 20 שנים בסך הכול, ולכל היותר עד סוף שנת 2060<sup>24</sup> (להלן - תקופות האופציה); הקמת הדירות ואכלוסן צפויים להסתיים בשנת 2020; סכום ההתקשרות הוא כ-1.9 מיליארד ש"ח בערכים שוטפים (מהם 0.4 מיליארד ש"ח בתקופת האופציה), והוא כולל את עלויות הקמת הדירות וכן את השתתפות הממשלה בתשלום שכר הדירה לסוכנות במהלך תקופת ההתקשרות. שכר הדירה מגלם גם את עלויות ניהולן ותחזוקתן של הדירות בתקופת השכירות; עלות הקמת הדירות מסתכמת ב-1.06 מיליארד ש"ח; המדינה תשתתף בעלות ההקמה לפי העלות בפועל ולא יותר מ-200,000 ש"ח ליחידת דיור ו-530 מיליון ש"ח בסך הכול; הסוכנות תממן את היתרה באמצעות הלוואה בנקאית ואת החזר ההלוואה (קרן וריבית) באמצעות חלק משכר דירה שישלמו לה הממשלה והשוכר; שכר הדירה לשוכר הזכאי לדיור ציבורי יהיה 1,800 ש"ח ליחידה בתקופת האכלוס, והוא יתחלק בין המדינה - 1,500 ש"ח ובין השוכר - 300 ש"ח. בתקופת האופציה תשלם המדינה שכר דירה מופחת; שכר הדירה יגלם את כלל העלויות של הפעלת הדירות, לרבות תחזוקה, ניהול, מימון ושיפוצים; מתוך כלל דמי השכירות שתקבל הסוכנות בתקופת האכלוס היא תקצה עד 90 מיליון ש"ח בעבור שיפוץ הדירות והתשתיות המשמשות את הדירות, כדי לאפשר את המשך השימוש בהן על ידי משרד הבינוי בתקופת האופציה; הסוכנות תשתמש ברווחים שיוותרו לאחר הקצאת 90 המיליון לפרויקטים אחרים של דיור ציבורי שבבעלותה ובניהולה, לרבות רכישה או הקמה של דירות בבעלותה, לפי רשימה שתצורף להסכם ניהול הדיור הציבורי שבין המדינה לחברת עמיגור<sup>25</sup>, והכל בתיאום מלא עם משרד הבינוי<sup>26</sup>; כלל הרווחים שיצטברו בידי הסוכנות בתקופת האופציה ייוותרו בידיה "למילוי מטרותיה הכלליות ללא הגבלה כלשהי"; הדירות שייבנו יהיו בבעלותה.

יצוין כי הקרקעות הנכללות בפרויקט ההקמה והתחזוקה של הדיור הציבורי מצויות בעיקרן באזורים שבהם קיים ביקוש גבוה לדיור - בין נתניה בצפון לקריית גת ואשקלון בדרום, לרבות תל אביב, ירושלים והרצליה.

2. החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי, יש לקבל כאמור לפי תח"ם, לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין. לפי תח"ם, ועדת פטור משרדית שחבריה הם מנכ"ל המשרד הממשלתי, חשב המשרד והיועץ המשפטי של המשרד - רשאית לאשר התקשרות בפטור ממכרז, אם שווה אינו עולה על

24 אופציה מ-1.1.41-31.12.50 (11 שנים) ואופציה נוספת מ-1.1.51-31.12.60 (11 שנים).

25 חברת עמי גור ניהול נכסים בע"מ היא חברת בת בבעלות מלאה של הסוכנות.

26 על פי מסמכי ההתקשרות יוגדר ייעוד הרווחים באמצעות ועדה שבה חברים חשב משרד הבינוי, מנהל אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי ושני נציגי הסוכנות.

**משרד הבינוי והחשכ"ל לא בדקו לעומק את האפשרות לבצע את ההתקשרות באמצעות מכרז, כלומר בהליך תחרותי**

ארבעה מיליון ש"ח; ועדת הפטור שחבריה החשב הכללי או נציגו והיועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו מוסמכת לאשר התקשרות בפטור בסכום גבוה יותר.

ועדת הפטור של משרד הבינוי אישרה את ההתקשרות האמורה בדצמבר 2015 בפטור ממכרז לפי תקנה 3(19)(א), וכך נימקה את החלטתה: הסוכנות ביצעה פרויקטים דומים בשתי ערים תוך התחשבות בקשישים שמתגוררים במבנים תוך כדי ביצוע הבנייה; נכון להיום אין גוף מלבד הסוכנות שיכול להציע היקף דומה של קרקעות זמינות לבנייה ופתרונות דיור בלוח הזמנים ובעלויות שהמודל הזה מציע - זמינות, מיקום, מענה לצרכים קיימים ועתידיים, יכולת ביצוע, ורגישות לקשישים בביצוע הבנייה; השימוש בקרקעות שמרביתן מוחכרות לסוכנות או מטעמה<sup>27</sup> חוסך למדינה תשלום בגין עלויות הקרקע והתבססות על תשתיות של בתי דיור לקשישים; הוא מביא לידי חיסכון ניכר בעלויות כספיות, בזכות ניצול תשתיות קיימות ויתרונות הגודל. כעבור שלושה ימים אישרה גם ועדת הפטור של החשכ"ל את ההתקשרות, ונימקה את החלטתה באותם נימוקים.

נמצא כי במשא ומתן שהתקיים בין משרד הבינוי לסוכנות אמרו נציגי אגף החשכ"ל כי על פי מודלים כלכליים שהציגה הסוכנות, צפוי לה "רווח משמעותי" מהפרויקט בתקופת האכלוס, כלומר במהלך 25 השנים הראשונות, ובתקופות האופציות, לאחר תום החזר ההלוואה, צפוי רווח של כ-600 מיליון ש"ח בסך הכול. נציג אגף החשכ"ל ציין כי לדעתו הרווח אינו סביר. בעקבות זה נעשו כמה שינויים בהסכם, ובכללם נקבע שכר דירה נמוך יותר בתקופת האופציה (גובה שכר הדירה בתקופת האכלוס נותר ללא שינוי), נקבעו הגבלות נוספות לשיעור ההשתתפות של המדינה בהקמת יחידות הדיור, וכן הוארכה תקופת האופציה והסוכנות התחייבה להקצות סכום של 90 מיליון ש"ח לשיפוץ עמוק של הדירות לקראת תום עשרים השנים הראשונות.

3. נמצא כי משרד הבינוי והחשכ"ל לא בדקו לעומק את האפשרות לבצע את ההתקשרות באמצעות מכרז, כלומר בהליך תחרותי. בכלל זה לא בדקו את האפשרות להתקשר באמצעות גורמים אחרים, ואת החיסכון הכספי הנובע משימוש בקרקעות מוחכרות לעומת החיסכון האפשרי מקבלת הצעות במסגרת תחרותית, וכן את העלויות הכלכליות הגלומות בחלופות - בטרם החליטו לאשר את ההתקשרות עם הסוכנות. זאת - אף על פי שפרויקט דומה נעשה ב-2011 באמצעות התקשרות של משרד הקליטה, באישור ועדת הפטור של החשכ"ל, עם ארבע רשויות מקומיות ועם חברת עמיגור להקמת כ-1,100 דירות, וממנו ניתן ללמוד שגורמים נוספים עשויים להתחרות על ביצוע הפרויקט.

27 על פי נתוני רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) בחלק מהקרקעות האלה החכירה הייתה רשומה על שמן של המגבית היהודית בארה"ב והמגבית היהודית בקנדה. בנוגע לנכסים אלה דיווחה הסוכנות למשרד הבינוי באוקטובר 2015 כי היא רשאית לפעול באופן מלא, כפי שקבעה כל אחת מהמגביות, ליישום פרויקט הדיור הציבורי.



אגף החשכ"ל במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי ההסכם של משרד הבינוי עם הסוכנות התחיל במשא ומתן שהתקיים בין אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד הבינוי ובין הסוכנות, על יסוד תקציב שייעד אגף התקציבים להגדלת היצע הדיור בכלל והדיור הציבורי בפרט. אגף החשכ"ל ציין כי בחן שלושה ניתוחים כלכליים של הפרויקט המוצע וביצע ניתוח רגישות שלו, והחשבת הכללית הבהירה שיש צורך בקיומם של טעמים ונימוקים מהותיים המצדיקים את אישור הפטור, וששיעור הרווח שיוותר בידי הסוכנות חייב לעמוד במבחן הסבירות. הוא הוסיף כי בהסכם ההתקשרות של משרד הבינוי עם הסוכנות גלומים מספר יתרונות ומאפיינים ייחודיים שלא ניתן להשיג בדרכים אחרות. לפיכך יש קושי בעריכת השוואה פשוטה בין ההסכם לחלופות אחרות. הוא ציין עוד כי בחינה מעמיקה של נימוקי משרד הבינוי לאישור ההסכם מצביעה על קיומן של תועלות מובהקות בעבור משרד הבינוי ושווקי הדיור והמקרקעין בכללם, והם מצדיקים את האישור של עריכת ההתקשרות בפטור ממכרז. החשכ"ל ציין כי בשל נימוקי משרד הבינוי ואגף התקציבים בנוגע לפרויקט שהובאו לפניו, ועל אף שהתקשה להשוות את הפרויקט לפרויקט מ-2011, הוא השתכנע שההסכם הסופי שנחתם עם משרד הבינוי עדיף מבחינת השאת התמורה למדינה, ומתאים יותר למטרות משרד הבינוי, ועל כן הסכים לאשר את ההתקשרות בפטור ממכרז.

משרד הבינוי השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי במהלך בדיקת המודל הכלכלי של הפרויקט המוצע נערכו שלוש בדיקות של הפרויקט. הן כללו, בין היתר, ניתוחי רגישות בנוגע להשפעה של גובה סבסוד המדינה על שכר הדירה בפרויקט וכן בנוגע להשפעת גובה השתתפות הממשלה בעלות ההקמה על שיעור התשואה של הפרויקט. המשרד הוסיף כי בחן את הפרויקט האמור לעומת הפרויקט שבוצע על ידי משרד הקליטה, ובחינה זו העלתה שהפרויקט הנדון חסכוני יותר מהפרויקט הקודם בכל הנוגע לגודל הדירות ולמשך העמדת הדירות לרשותה של המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל ולמשרד הבינוי כי בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, מחייבת גם בדיקת חלופות לתכנית המוצעת, ואין להסתפק בבדיקת פרטי התכנית המוצעת בלבד.

4. 2,650 הדירות שייבנו כאמור באמצעות מימון ממשלתי, יהיו בבעלות הסוכנות ועליה להשתמש בתשלומים בעבור שכר הדירה שהיא תקבל בתקופת האכלוס, בניכוי החזרי ההלוואה, הוצאות האחזקה וכן 90 מיליון ש"ח שיוועדו לשיפוץ הדירות, לרכישת דיור ציבורי בבעלותה. המדינה התחייבה להשתתף במימון רוב שכר הדירה, כך שמימון זה והשתתפות השוכר בתשלום יתרת שכר הדירה, יכסו את מלוא החזר ההלוואה שנוטלת הסוכנות (קרן וריבית).

יצוין כי בשנת 1999 רכשה המדינה מהסוכנות 11,000 דירות המיועדות לדיור ציבורי שהסוכנות ניהלה בעבור הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי עליו להבטיח שהמדינה לא תרכוש מהסוכנות בעתיד את הדירות הנכללות בפרויקט האמור, כולן או חלקן, בשעה שהיא עצמה מימנה את רוב העלויות של הקמתן ותחזוקתן, באופן שבו המדינה תשלם שוב עבור נכסים שהיא מימנה.



האמור לעיל מעלה ספק אם ההליך שקיימו משרד הבינוי ואגף החשכ"ל הבטיח את השאת היתרונות הכלכליים למדינה, משום שלא נערכה בחינה מעמיקה של האפשרות לבצע את ההתקשרות באמצעות הליך תחרותי בין כמה מציעים, ולא נבחנה חלופות אחרות והעלויות הכלכליות הגלומות בהן, בטרם החליטו ועדות הפטור של משרד הבינוי ואגף החשכ"ל לאשר את ההתקשרות עם הסוכנות.

בחינת חלופות כאמור נדרשה ביתר שאת בהתחשב בהיקף הפרויקט - הן מבחינת תקופת ביצועו, והן מבחינת עלותו לאוצר המדינה, מאפייני הדירות והאזורים שבהם יוקמו, והרווחים הצפויים ממנו. על משרד הבינוי ומשרד האוצר להקפיד שהחלטות בנוגע להתקשרויות עם הסוכנות בפטור ממכרז ייעשו רק לאחר בחינת החלופות והאפשרות לקיים מכרז, כדי להבטיח השאת היתרונות הכלכליים והשגת המטרות של דיני המכרזים.

## יישום עקרונות השקיפות

1. תקנה 3(29) לתח"ם קובעת כי משרד רשאי להתקשר בפטור ממכרז עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב בפועל הוא היחיד שמסוגל לבצע את ההתקשרות (בתקנות אלה - ספק יחיד), בהתקיים התנאים להתקשרות עם ספק יחיד בתקנה 3א(א) בתח"ם: "ביקשה יחידה מזמינה להתקשר עם ספק יחיד לפי תקנה 3(29)... (1) תביא היחידה המזמינה את הבקשה לאישור ועדת המכרזים לאחר שעשתה את כל אלה: (א) בעל הסמכות המקצועית במשרד, חיונה את דעתו בכתב לעניין ההתקשרות כי המתקשר הוא ספק יחיד או כי הטובין או השירותים הם טובי חוץ או שירותי חוץ; (ב) פרסמה באתר האינטרנט לתקופה של עשרה ימי עבודה לפחות, ושלחה לכל מי שהוא מנוי על קבלת הודעות... (1) הודעה על כוונתה להתקשר עם מי שלפי דעתה הוא ספק יחיד, או עם ספק חוץ לרכישת טובי חוץ, לפי העניין, ואת עיקרי ההתקשרות; (2) את חוות הדעת לפי פסקת משנה (א) או את עיקריה; (3) הודעה על האפשרות לפנות אליה כאמור בפסקה (א)2, והתקופה שבה ניתן לפנות כאמור"; "אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל לבצע את ההתקשרות, רשאי לפנות ליחידה המזמינה, בתוך התקופה שקבעה היחידה המזמינה ושלא תפחת מארבעה עשר

הפעולות שנדרש  
משרד ממשלתי  
לעשות כדי לקבל  
פטור מחובת מכרז  
בשל היות הספק  
המוצע ספק יחיד  
משקפות, אפוא,  
עקרונות העומדים  
ביסודו של מכרז  
פומבי לרכישת  
שירותים: שקיפות,  
שוויון והשאת  
היתרונות למשרד  
הממשלתי. פעולות  
אלה אינן נדרשות  
ממשרד שמבקש  
להתקשר עם  
הסוכנות בפטור  
מחובת מכרז על פי  
התקנה שיוחדה  
להתקשרויות עמה

ימי עבודה, החל במועד פרסום ההודעה, ולהודיע לה כי קיים ספק אחר או ספק ישראלי, לפי העניין, המסוגל לבצע את ההתקשרות".

הפעולות שנדרש משרד ממשלתי לעשות כדי לקבל פטור מחובת מכרז בשל היות הספק המוצע ספק יחיד משקפות, אפוא, עקרונות העומדים ביסודו של מכרז פומבי לרכישת שירותים: שקיפות, שוויון והשאת היתרונות למשרד הממשלתי. פעולות אלה אינן נדרשות ממשרד שמבקש להתקשר עם הסוכנות בפטור מחובת מכרז על פי התקנה שיוחדה להתקשרויות עמה.

בשלושה מקרים נמצא שוועדות מכרזים אישרו את הפטור להתקשרויות עם הסוכנות לפי סעיף 3(19)(א) בנימוק שהם ראו בה ספק יחיד: (א) בספטמבר 2015 אישרה ועדת המכרזים של המשרד לשירותי דת את ההתקשרות עם הסוכנות לפי תקנה 3(19)(א) לתח"ם להפעלת מכון גיור. מתשובה שמסר משרד רה"ם האחראי מאז יולי 2015 על התקשרות זו, עלה שאחד הנימוקים לכך היה שאין גוף אחר העוסק במגוון רחב של עיסוקים רלוונטיים להתקשרות כמו הסוכנות; (ב) ועדת הפטור של משרד הבינוי אישרה התקשרות עם הסוכנות בפטור כאמור להקמת 2,650 דירות לדיר ציבורי וכתבה בנימוקיה למתן הפטור כי באותה עת רק הסוכנות הייתה יכולה להציע היקף כזה של קרקעות זמינות; (ג) ועדת הפטור של משרד החינוך נימקה את מתן הפטור לתכנית פותחים עתיד בהסתמך על חוות דעת של גורם מקצועי ולפיה ככל הידוע למשרד, לא קיימים גופים נוספים שניתן להתקשר אתם לקבלת שירותים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי, למשרד רה"ם ולמשרד החינוך כי במקרים שבהם מבוססת ההחלטה לפטור בין היתר על ההנחה שהסוכנות היא ספק יחיד, על ועדת הפטור לוודא שאין ספקים אחרים שיכולים לבצע את ההתקשרות, ובכך יוגשמו העקרונות שעליהם מתבססת חובת המכרז הפומבי.

2. לפי תקנה 1ג(א) לתח"ם, על גוף ציבורי שהחליט לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז לפי תקנות אלה<sup>28</sup>, לפרסם את החלטתו המנומקת באתר האינטרנט בתוך חמישה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה. על פי ההוראות של תקנון כספים ומשק (תכ"ם), ייעשה הפרסום באתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר. הפרסום נועד לצורכי בקרה ושקיפות, שמירה על טוהר המידות ותקינות ההליך המינהלי.

נמצא כי משרד הקליטה לא פרסם את הפטור ממכרז שהעניק בשנת 2015 לשש התקשרויות שלו עם הסוכנות כנדרש, והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לא פרסם את הפטור שניתן להתקשרות אחת כאמור<sup>29</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה ולמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל כי עליהם לפרסם כל החלטה על התקשרות עם הסוכנות בפטור ממכרז כנדרש.

29 משרד הקליטה: התקשרויות להפעלת אולפנים ללימוד עברית; להפעלת תכנית לצעירים עולים בחיפה, תכנית לצעירים עולים בירושלים, תכנית לצעירים עולים ברעננה ובקרית ים, תכנית לצעירים עולים בתל אביב ותכנית לשיפור המענה הכללי עולמי לפניית בנושאי עלייה. המשרד לפיתוח הנגב והגליל: התקשרות לשיפוץ ולשיקום מרכזי קליטה בערד לצורך אכלוס המבנה בגרעיני התיישבות.

## פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה על ההתקשרויות עם הסוכנות

### בדיקה של עמידה ביעדים ואפקטיביות

על פי תורות ניהול מקובלות, קיומה של תכנית רב-שנתית טעון הגדרה של מטרותיה והצבת יעדים מדידים ליישומה. קביעת היעדים נועדה לבדוק את האפקטיביות שלה, כלומר את מידת עמידתה ביעדים, ולבחון אם המשך הפעלתה מוצדק בהשוואה לחלופות הקיימות, וכן - מהם השיפורים והשינויים הנדרשים בה. הערכת תוצאות היישום של התכנית מחייבת איסוף שיטתי של מידע מקיף ומהימן בנוגע לחלקיה השונים<sup>30</sup>.

בלוח שלהלן מוצג מידע על קביעת יעדים מדידים ובדיקת האפקטיביות של ארבע תכניות שבהן פעלו משרד רה"ם ומשרד החינוך עם הסוכנות במשך יותר מחמש שנים.

לוח 2: קביעת יעדים ובדיקת אפקטיביות של תכניות שפעלו יותר מחמש שנים

שם התכנית	שם המשרד שהתקשר עם הסוכנות או עם חברת בת שלה	מספר השנים שבהן מופעלת התכנית	סך ההוצאה שאושרה למשרד הממשלתי בגין התכנית בשנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)	האם נקבעו יעדים מדידים לתכנית	המועדים שבהם נבדקה האפקטיביות של התכנית לאחרונה
מסע	משרד רה"ם	12	342	כן	שנת 2015
הכנה לגיור	משרד רה"ם	16	110	לא	האפקטיביות לא נבדקה
חפציב"ה	משרד החינוך	16	68	לא	האפקטיביות לא נבדקה
פותחים עתיד	משרד החינוך	6	26	לא	האפקטיביות לא נבדקה

מקור: נתוני מערכת מנו"ף, בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשלוש מארבע התכניות שפורטו שבהן השקיעו משרדי הממשלה כ-200 מיליון ש"ח במשך חמש שנים, לא נקבעו יעדים מדידים ולא נבדקה האפקטיביות של התכניות הללו. להלן הפרטים:

1. משרדי ממשלה שונים התקשרו מאז שנת 2000 עם חברת בת של הסוכנות - המכון ללימודי יהדות באמצעות החברה הארצית לחינוך, פיתוח ולקליטה בע"ם (חל"צ), להפעלת תכנית לימודים המוכרת כתכנית הכנה לגיור על ידי אגף

30 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 62ב (2012), תכנית קרב - ההובלה, הפיקוח והבקרה של משרד החינוך.



אגף הגיור הגדיר את  
מטרות התכנית והציב  
יעדים מדידים  
להשגתן, אולם לא  
כלל בין היעדים  
האלה יעד מרכזי  
הנוגע למספר  
המתגיירים

הגיור. ההתקשרות נעשתה בפטור ממכרז לפי תקנות 3(19)(א) ו-3(19)(ג) לתח"ם. במועד הביקורת פעל מערך הגיור במשרד רה"ם, ובדצמבר 2015 נחתם הסכם להמשך התקשרות עם הסוכנות לתקופה של שנה בעלות כספית שנתיית של 17 מיליון ש"ח.

א. בהסכם שחתם אגף הגיור עם המכון ללימודי יהדות בשנים 2014 ו-2015 צוינו מטרות המכון ויעדיו, ובהם: להגיע לכל האזרחים ותושבי הקבע בישראל, זכאי חוק השבות שאינם יהודים ובני משפחותיהם מדרגה ראשונה, ולהציג לפנייהם את האפשרות להכיר את עולם היהדות. להסכם משנת 2014 צורפה תכנית העבודה של המכון לשנים 2014-2016 שבה נקבעו יעדים מדידים בנוגע למספר הלומדים בתכנית ולשיעור הנושרים ממנה.

אגף הגיור הגדיר את מטרות התכנית והציב יעדים מדידים להשגתן, אולם לא כלל בין היעדים האלה יעד מרכזי הנוגע למספר המתגיירים.

ב. בדוח מבקר המדינה בשנת 2013 נכתב כי על אגף הגיור לבחון את התקציב הניתן למכון ללימודי יהדות יחסית לשיעור המתגיירים מכלל תלמידיו, ולהציג את ממצאיו לממשלה. זאת - כדי שתבדוק אם אופן הפעולה יעיל ומביא לידי השגת היעדים להגדלת מספר המתגיירים<sup>31</sup>.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אגף הגיור לא קיים את הבחינה האמורה. אף על פי כן, אישר המשרד לשירותי דת את המשך ההתקשרות עם הסוכנות בשנים 2014 ו-2015. לאחר מכן עבר אגף הגיור למשרד רה"ם.

על משרד רה"ם לוודא שאגף הגיור יקיים את הבחינה הנדרשת, וכמו כן עליו להתנות את חידוש ההתקשרות עם הסוכנות בביצוע הבחינה ובכך שממצאיה יעידו שהאפקטיביות שלה עד אותה עת מספקת. כמו כן על המשרד לקבוע יעדים מדידים לאגף הגיור בנוגע למספר המתגיירים.

2. הסוכנות מפעילה את תכנית חפציב"ה מאז שנת 1990 ואת תכנית "פותרים עתיד" - מאז שנת 2009.

נמצא כי משרד החינוך לא קבע מהם יעדי התכנית "פותרים עתיד", וכיצד יש למדוד את מידת העמידה בהם ואת מידת האפקטיביות של התכנית בכללותה. עוד נמצא כי המשרד החליט להרחיב את התכנית מארבעה יישובים ל-23 יישובים בשנת 2014, אף על פי שלא בחן את מידת האפקטיביות שלה. עוד נמצא כי משרד החינוך קבע מטרות לתכנית חפציב"ה, ואולם לא קבע יעדים מדידים למימוש מטרות התכנית. מכאן שאי אפשר לדעת מהי מידת האפקטיביות של תכנית חפציב"ה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי על אף שלא נקבעו מראש יעדים מדידים ואמות מידה, נקבעו לפרויקטים יעדים כלליים ונבדקה מידת ההשפעה או ההצלחה של כל פרויקט במהלך פנימי של צוותי ההדרכה והמטה במשרד.

תכנית חפציב"ה פועלת במשך שני עשורים וחצי, והממשלה השקיעה בה מאות מיליוני ש"ח, ותכנית "פותרים עתיד" פועלת במימון ממשלתי זה כשבע שנים, והממשלה השקיעה בה עשרות מיליוני ש"ח. בחינה מקיפה לאורך זמן של הישגי תכנית מחייבת הגדרת יעדים מדידים ובחינת האפקטיביות של כל מרכיביה. על משרד החינוך לבחון את מידת האפקטיביות של התכניות לפי יעדים מדידים שייקבעו לפעילותן. על המשרד לוודא שהמשך ההתקשרות עם הסוכנות יותנה בקיום בחינות מקצועיות כאלה ובממצאים המלמדים על אפקטיביות מספקת.

## פיקוח ובקרה על פעילות תכנית מסע

בהחלטת ממשלה מ-2007 נקבע כי תכנית מסע מיועדת לחזק את זיקתם של צעירי יהדות התפוצות למדינת ישראל, ליהדותם ולקהילותיהם. בהחלטה נקבע גם יעד מדיד לתכנית מסע: מדי שנה, החל בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014), ישתתפו בתכנית מסע 20,000 צעירים. עוד נקבע כי ועדת ההיגוי תבחן את העמידה ביעדי התכנית יחסית למספר המשתתפים. מתוקף ההסכם בין הממשלה ובין הסוכנות וחברת מסע בודקת החברה את מידת האפקטיביות של התכנית באמצעות מחקרי הערכה ובבדיקות פרטניות של התכניות החינוכיות שהיא מקיימת.

במהלך השנים 2012-2015 חלה עלייה מתמדת במספר המשתתפים בתכנית מסע, ואולם, בשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) השתתפו בתכנית 12,300 צעירים. חברת מסע העריכה כי בשנת הלימודים התשע"ז (2016-2017) ישתתפו כ-13,500 צעירים.

נמצא כי מלבד היעד המדיד בנוגע למספר המשתתפים בתכנית מדי שנה, לא קבעו משרד רה"ם וחברת מסע יעדים מדידים בנוגע למטרות האחרות של התכנית, לרבות חיזוק הזהות היהודית של משתתפיה והקשר שלהם לישראל. בהיעדר יעדים מדידים נפגעת האפשרות למדוד את מידת האפקטיביות של התכנית.

חברת מסע השיבה כי החלטת הממשלה שהתקבלה ב-2007 כעשור טרם מועד סיום הביקורת, הגדירה יעדים מספריים ושיעורי צמיחה שנתיים לא ריאליים, נוכח ראשוניותו של הפרויקט והיעדר ידע קודם לגבי שיעורי ההיתכנות, והם אכן לא התממשו. החברה ציינה שהיא מסכימה שיש לעדכן את היעדים המספריים שנקבעו בהחלטת הממשלה. לדעתה, בהתחשב בתחרות בשוק התכניות הבינלאומיות, המחויבות של המשתתף מבחינת מימון התכנית ואורכה והמצב הביטחוני בארץ - הרי שחברת מסע משיגה שיעורי צמיחה מרשימים. החברה הוסיפה שהיא עסקה בפיתוח כלי הערכה לבחינת האפקטיביות של הפרויקט ומידת השפעתו, ותוצאות ההערכה מעידות כי התכנית העמיקה את זיקתם של המשתתפים לישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציגי משרדי הממשלה בוועדת ההיגוי של תכנית מסע (ראו להלן), כי יש לקבוע יעדים מדידים נוספים לתכנית, למדוד את מידת העמידה בהם, ולעדכן לפיהם את המסקנות בנוגע לאפקטיביות של התכנית. מסקנות אלה יש להציג לפני הגורמים האחראים על תכנית מסע במשרד רה"ם ולפני ועדת הפטור באגף החשכ"ל, גם לצורך הדיון בהמשך ההתקשרות עם הסוכנות ועם חברת מסע להפעלת התכנית.

## בקה על פעילות החברה המפעילה את תכנית מסע

בתכ"ם נקבע בנוגע לאופן הפיקוח על העבודות המתבצעות מכוח התקשרות, כי אותה יחידה במשרד שהזמינה את העבודה, תפקח באופן שוטף על איכות העבודה ועל העמידה בדרישות ההתקשרות<sup>32</sup>.

במסגרת תכנית מסע מתקיימות מאות תכניות חינוכיות. מאז 2014 התחלף פעמיים הגורם האחראי מטעם משרד רה"ם לתכנית מסע: עד נובמבר היה אגף פנים תכנון ופיתוח אחראי לה; לאחר מכן עברה האחריות לאגף בכיר מורשת לאומית והנצחה במשרד רה"ם. במועד הביקורת היה אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם הגורם האחראי במשרד לתכנית מסע וגם הגורם המאשר את התשלומים לחברה.

על פי ההסכם, הצהירה חברת מסע כי היא מקיימת מנגנון פיקוח על דיווחי המארגנים על אודות מספר המשתתפים, אופן הוצאת הכספים על ידי המארגנים, ועמידת המשתתפים בתכנית שאושרה על ידי החברה. בהסכם נקבע גם שאחת לארבעה חודשים תצרף חברת מסע לדוח ביצוע כספי מפורט שתגיש למשרד רה"ם ולסוכנות, גם דוח מילולי על ביצוע הפרויקט בהתאם לתכנית העבודה המאושרת



של החברה שמתייחס לדיווח הכספי. דוח כזה מאפשר לקיים בקרה רבעונית, אפילו כללית, על התקדמות התכנית ומידת העמידה ביעדיה במהלך הרבעון.


בשנת 2015 העבירו הממשלה והסוכנות סכום של כ-100 מיליון ש"ח כל אחת למימון התכנית. חשבות משרד רה"ם נוהגת לערוך בקרה כספית על דרישות התשלום של חברת מסע. נמצא כי אגף תקציבים ופרויקטים במשרד אישר את תשלומי המשרד לחברה ב-2016 בלי שבדק את נכונות הנתונים והדיווחים אפילו באופן מדגמי. ראשת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה למשרד מבקר המדינה כי המשרד לא ביקר את איכות התכניות שמפעילה חברת מסע, כי החברה עושה את הבדיקות האלה בעצמה. כמו כן נמצא כי במשך כשנה וחצי, מינואר 2015 עד מאי 2016, חברת מסע העבירה רק חלק מהדוחות המילוליים הנדרשים על פי ההסכם, ומשרד רה"ם אף לא דרש לקבל את הדוחות שלא הועברו.

משרד רה"ם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מפקח על חברת מסע, בין היתר, באמצעות ועדת ההיגוי שהוא משתתף בה, ובאמצעות ועדת משנה שלה שהוקמה לאחרונה. עוד ציין המשרד בתשובתו כי הוא הקים, בהתאם להסכם עם חברת מסע, ועדה לבחינת ניגודי עניינים המוסמכת לבדוק היבטים של חשש לניגוד עניינים בין הסוכנות לבין החברה, בין היתר בנוגע לבקשות של החברה לרכישת שירותים של הסוכנות או חברות הבת שלה. המשרד הוסיף כי לפי ההסכם עם החברה, באחריותה לבדוק ולבקר את התכניות השונות המופעלות על ידי המארגנים השונים, ולכן לא בדק זאת בעצמו.

בינואר 2017 השיב משרד רה"ם כי הטיפול בתכנית מסע הועבר בתחילת החודש לאגף פנים, תכנון ופיתוח במשרד רה"ם במטרה לרכז את כלל הטיפול בתכניות חינוכיות ליהדות התפוצות שבאחריות המשרד ביחידה אחת; האגף מקיים בחינה של אופן ניהול תכנית מסע והבקרות עליה, ובכלל זאת לומד את ממצאי הביקורת בעניינה. המשרד הוסיף שכדי לשפר את הבקרה הוא שוקל לפרסם מכרז להפעלת חברת בקרה ייעודית חיצונית.

חברת מסע השיבה למשרד מבקר המדינה שהיא מבוקרת ומפוקחת על ידי גורמים רבים. ביניהם: מבקר פנים של החברה ומשרד רה"ם המשמש כוועדת ביקורת, חברות בקרה חיצוניות שהפעיל משרד רה"ם ב-2009 וב-2016 וכן ביקורת שוטפת של המשרד במסגרת העברת התשלומים החודשיים לחברה כנגד דוחות ביצוע. החברה הוסיפה שהיא מפעילה מערכי ביקורת חיצוניים על מארגני התכניות החינוכיות, בקרת נוכחות של המשתתפים בהן וכן בקרת איכות ובקרה מינהלתית על פעילות המארגנים.

משרד רה"ם לא בדק את כל המידע שהעבירה אליו חברת מסע במסגרת דרישותיה לתשלום, לא עמד על קבלת כל המידע שהיה עליה להעביר אליו וסמך על הבקרה העצמית שהיא עשתה בכל הנוגע לאיכותן של מאות התכניות החינוכיות.

  
 בשל הפעלתה  
 הממושכת של  
 התכנית והסכומים  
 הגבוהים ששולמו  
 לחברה - גובר הצורך  
 בבקרה מקיפה של  
 משרד רה"ם על  
 תכנית מסע, ובכלל  
 זאת קבלת כל המידע  
 הנדרש ובדיקתו גם  
 לצורך ביצוע  
 התשלומים

בשל הפעלתה הממושכת של התכנית והסכומים הגבוהים ששולמו לחברה - גובר הצורך בבקרה מקיפה של משרד רה"ם על תכנית מסע, ובכלל זאת קבלת כל המידע הנדרש ובדיקתו גם לצורך ביצוע התשלומים. על משרד רה"ם לבצע את כל אלה, ולהקפיד לפעול על פי הוראות התכ"ם.

## השתתפות הממשלה בגיבוש מדיניות תכנית מסע

על פי החלטות הממשלה וההסכם שחתם משרד רה"ם עם הסוכנות וחברת מסע להפעלת התכנית, ועדת ההיגוי היא בעלת הסמכות העליונה בתכנית. בראש ועדת ההיגוי עומדים מזכיר הממשלה ומנכ"ל המחלקה לחינוך בסוכנות היהודית, וחברים בה נציגים של הממשלה והסוכנות. תפקידי ועדת ההיגוי לאשר את מדיניות התכנית, יעדיה ותכניה החינוכיים; לאשר את תכנית העבודה השנתית ואת התקציב השנתי; לקבוע תבחינים ותנאים לזכאות להשתתף בתכנית; ללוות את התכנית, לבחון את מידת העמידה ביעדיה ולדווח מדי שנה על התקדמותה לממשלה ולסוכנות. לשלושה עובדים בכירים של הממשלה ולשלושה עובדים בכירים של הסוכנות ניתנה על פי ההסכם זכות וטו על כל אחת מהחלטות ועדת ההיגוי.

בהסכם נקבע שבדירקטוריון של חברת מסע יכהנו לפחות שבעה דירקטורים, מהם ארבעה נציגי הסוכנות ושלושה נציגי ציבור שממונים על ידי הסוכנות בהסכמת ועדת ההיגוי. נציגי ממשלה יכולים להשתתף בישיבות הדירקטוריון או בוועדותיו רק כמשקיפים<sup>33</sup>. לפי החלטת הממשלה וככתוב בהסכם, הדירקטוריון יטפל בתפעול השוטף של החברה; הדירקטוריון יקבע את הצעת התקציב של התכנית ובכלל זה הוצאות המינהל, התמריצים למארגני תכניות הלימודים והוצאות השיווק, ויביא אותה לאישור ועדת ההיגוי.

1. על פי ההסכמים שחתמו שלושת הגופים השותפים בתכנית ב-2004, הוקמו ועדות משנה לוועדת ההיגוי, ובהן ועדת חינוך, ועדת מלגות, ועדת תקציב, ועדת כספים ומינהלה. הוועדות עוסקות, בין השאר, בגיבוש עיקרי התכנית החינוכית של התכנית, בגיבוש מדיניות המלגות והשיווק, בגיבוש הצעת התקציב ובגיבוש שינויים בתקנון. בוועדות אלה היו חברים באותן שנים גם נציגי משרד רה"ם. בהסכם שחתמו הגופים השותפים ב-2007 נקבע, כי ועדות המשנה האלה יבוטלו, וכי סמכויותיהן של ועדות המשנה יועברו לדירקטוריון החברה, והוא יהיה רשאי להקים ועדות משנה אשר יפעלו במסגרת הסמכויות שהדירקטוריון יקבע להן בתחום סמכויותיו.

2. על פי ההסכם מ-2007 על ועדת ההיגוי להתכנס אחת לשלושה חודשים, כלומר ארבע פעמים בשנה.

33 משרד רה"ם הסביר כי נציגי הממשלה אינם יכולים להיות חברים בדירקטוריון חברת מסע ובוועדותיו, הואיל והם מנועים מלהיות מעורבים במסדות חברה פרטית בכלל, ובחברה שהממשלה התקשרה עמה לביצוע פרויקט בפרט.



העברת האחריות על  
ועדות המשנה מועדת  
ההיגוי של תכנית  
מסע לדירקטוריון  
החברה גורמת  
לצמצום השפעתה  
של הממשלה בגיבוש  
מדיניות בנושאים  
שבליבת התכנית  
למשל - נושאי חינוך,  
תקציב התכנית  
ומלגות

ואולם נמצא כי בשנת 2013 התכנסה ועדת ההיגוי שלוש פעמים, ב-2014 - פעמיים, ובשנת 2015 - פעם אחת בלבד. יוצא שהגוף שבאמצעותו אמורה הממשלה להשתתף בקביעת המדיניות של חברת מסע ותכניותיה החינוכיות והכספיות ולפקח על פעילותה - התכנס בשנים האלה רק במחצית הפעמים מהנדרש. היות ונציגי הממשלה אינם חברים בדירקטוריון ובוועדות המשנה - העברת האחריות על ועדות המשנה מועדת ההיגוי של תכנית מסע לדירקטוריון החברה גורמת לצמצום השפעתה של הממשלה בגיבוש מדיניות בנושאים שבליבת התכנית למשל - נושאי חינוך, תקציב התכנית ומלגות.

חברת מסע השיבה כי המשך צמיחתה של החברה מחייב הכנסת שינויים במודל ההפעלה ובמודל המימון, בתקנון ובמגוון התכניות המוצעות. כל הנושאים הללו ועוד רבים אחרים, מגיעים לדיון ולאישור של נציגי הממשלה. ואולם מדובר בפעילות המערבת כמה יחידות ותהליכים, וועדת ההיגוי איננה מתכנסת לפני השלמתה של עבודת מטה מקדימה שאורכת זמן רב. אי-כינוס הוועדה הוא ליקוי הטעון תיקון מיידי, משום שהדבר מקשה על פעילות החברה. לאחרונה הקימה ועדת ההיגוי צוות משנה ובו מיוצגים גורמי הבקרה המרכזיים של הסוכנות ושל הממשלה לדון בכל הנושאים שעל הפרק. החברה ציינה כי מהלך זה ייעל את עבודת המטה באופן ממש.

משרד רה"ם השיב כי האסטרטגיה של תכנית מסע נקבעת על ידי ועדת ההיגוי ובה חברים גם נציגי המשרד, והמשרד מעורב בניהול הפרויקט גם בוועדת המשנה של ועדת ההיגוי שהוקמה לאחרונה. הוא הוסיף כי אי-כינוס ועדת ההיגוי אינו מעיד על חוסר מעורבות של גורמי המשרד, שכן מנהלי התכנית נפגשים עם אנשי המשרד באופן שוטף ורציף, ואם ניהול התכנית ייעשה רק בכינוסי ועדת ההיגוי, הוא ייפגע; כשעולים נושאים דחופים שאינם מורכבים במיוחד הטעונים הכרעה של ועדת ההיגוי - מתקבלת החלטה של חברי ועדת ההיגוי במשאל טלפוני.

בתגובה לטענתה של חברת מסע כי אי-כינוס ועדת ההיגוי טעון תיקון מיידי, שכן הדבר מקשה על פעילות החברה, השיב משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי עליו לבחון כל נושא שחברת מסע מעוניינת להביא לפתחה של ועדת ההיגוי באופן יסודי. המשרד הוסיף כי פעמים רבות חברת מסע אינה מעבירה להם נושאים לדיון בעוד מועד, כך שכל המידע הרלוונטי יהיה בידי חברי ועדת ההיגוי לפני שיגבשו את עמדתם. המשרד ציין כי ועדת ההיגוי מוסמכת לקבל החלטות אסטרטגיות בנושאים שמעלה החברה, אך אינה מנהלת את הפרויקט, ותוצרי הצוות האסטרטגי בוועדת המשנה של ועדת ההיגוי שהוקם לאחרונה, מאפשרים לוועדת ההיגוי לקיים דיונים מעמיקים לאחר עבודת מטה מקיפה שנעשית בשיתוף חברת מסע והסוכנות. בחינות מורכבות אלו, כתב המשרד, מטבע הדברים שהן אורכות זמן רב. עוד ציין כי מדובר בתהליך שבו משתתפים שלושה גורמים שונים, ונציגי הממשלה משקיעים רבות בפרויקט כדי לסייע לחברה להביא להצלחתו.

לנוכח היקפו הרחב של המימון הממשלתי לתכנית מסע ושנות פעילותה הרבות, על משרד רה"ם לבסס את מעמדם של נציגיו בוועדות של תכנית מסע באופן שיאפשר להם לקחת חלק פעיל ומשמעותי בגיבושה של מדיניות התכנית בהיבטים השונים, לרבות ההיבטים החינוכיים והשיווקיים. על משרד רה"ם לעשות כל מאמץ כדי שוועדת ההיגוי תתכנס בתדירות הנדרשת על פי ההסכם.

## בקרה על תכנית "פותחים עתיד"

לצורך קבלת תשלום בעבור הפעלת התכנית, הסוכנות מגישה למשרד החינוך בקשות לתשלום ומציינת בהן, בין השאר, את סוגי הפעילויות שבוצעו, מספר התלמידים שהשתתפו בכל פעילות ועלותן הכספית. על פי הוראות התכ"ם, על נציג משרד החינוך מוטל לוודא לפני מתן האישור לתשלום, כי השירותים או הטובין התקבלו.

נמצא כי האגף האחראי לתכנית במשרד החינוך לא קיים בקרה על יישום התכנית: לא היו בידיו נתונים בסיסיים כמו: רשימת בתי הספר שבהם פועלת התכנית; רשימה של שמות הילדים המשתתפים או שהשתתפו בה; ומידע על זהות החונכים הפועלים במסגרת התכנית בבתי הספר. האגף גם לא פיתח כלי בקרה שיטתיים לבדיקת אופן יישום התכנית. עוד נמצא כי האגף אישר את התשלום לסוכנות בלי שבדק אם הדיווחים שלה מדויקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי בעקבות הביקורת קיבל את פירוט התשלומים בעבור כל המשתתפים בתכנית ובדק את אמתותם, ורק לאחר מכן שילם לסוכנות.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הפעולות של משרד החינוך לתיקון הליקוי. על משרד החינוך לפתח כלי בקרה שיטתיים שיאפשרו לו לקבל מידע כוללני על יישום התכנית.

## בקרת אגף החשכ"ל על ההתקשרויות עם הסוכנות היהודית

### בדיקת יחידת הביקורת באגף החשכ"ל

אגף החשכ"ל במשרד האוצר אחראי, בין היתר, לקביעת מדיניות ותהליכים בתחום הרכש; להפעלת ועדות מכרזים בין-משרדיות בנושאים שונים; לאישור כל הוצאה כספית של משרד ממשלתי; ולביצוע ביקורת פנימית ביחידות החשבות והכספים של משרדי הממשלה על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. אגף החשכ"ל פועל באמצעות חשבים מטעמו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם ובין השאר גם באמצעות חטיבת הביקורת של האגף.


1. ב-2012 מיפתה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל את כל ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות וחברות הבת שלה ובחנה את מידת הפיקוח של חמישה משרדי ממשלה על הפרויקטים המשותפים עמן<sup>34</sup>. מטרת הבחינה הייתה לבחון את ניהול ההתקשרויות, לרבות הפיקוח המשרדי עליהן ואת ביצוען בפועל. אגף החשכ"ל ריכז את הממצאים שהעלה בעניין ההתקשרויות במסמך באוגוסט 2012: היו התקשרויות שבהן המשרד מזמין העבודה, לא היה מעורב בקביעת התכנים; לא הייתה מדיניות אחידה בנוגע לבקרה על ההתקשרויות; היו מקרים שבהם יחידות שונות באותו משרד ביצעו פעילויות בעלות אופי זהה; נמצאה הסתמכות גבוהה מאוד של משרדים על הנתונים שהעבירה להם הסוכנות, והועלה חשש שאיכות הבקרה של המשרד נפגעה; היו מקרים שבהם הליך בדיקת ההתחשבות היה לא מספק; היקף המידע הקיים בידי המשרד על פעילות שמתבצעת בחו"ל לא היה מספק.

בעקבות ממצאיו המליץ אגף החשכ"ל למנות גורם ממשלתי מיוחד שירכז את ניהול ההתקשרויות עם הסוכנות ועם חברות הבת שלה; לפרסם נוהל לחשבי המשרדים ובו, בין השאר, כללים בנוגע למתן פטור מחובת מכרז למשרד שמתקשר עם הסוכנות או עם חברת בת שלה; להגדיר ציוני דרך ומדדים לבחינת יעילותן ומימושן של מטרות הפעילות; ולמעקב ובקרה על ההתקשרות. עוד הציע אגף החשכ"ל להחריג את חברת עמיגור מתקנות הפטור בתח"ם להתקשרות עם הסוכנות או חברות הבת שלה, כיוון שמצא כי תחומי פעילותה מאפיינים עוד חברות רבות בשוק.

נמצא כי אגף החשכ"ל לא העביר לידיעת חמשת משרדי הממשלה שנבדקו את ממצאי הביקורת, לתיקון הליקויים שנמצאו.

2. כעבור שנה וחצי ממועד גיבוש המלצותיו של אגף החשכ"ל, בינואר 2014, החל צוות מטעמו (להלן - צוות א) לקיים דיונים עם נציגי משרד רה"ם ומשרד

34 משרד רה"ם, משרד החינוך, המשרד לשירותי דת, משרד הקליטה ומשרד הבינוי.


  
 בהמשך החליט אגף  
 החשכ"ל באפריל  
 2014 לגבש הוראת  
 תכ"ם להתקשרות של  
 משרדי הממשלה עם  
 הסוכנות, במטרה  
 ליצור מתכונת אחידה  
 של כללים ברורים  
 להתקשרות

הקליטה וכן עם נציגי הסוכנות כדי להסדיר את שיתוף הפעולה בין משרדי  
 הממשלה לסוכנות. בהמשך החליט אגף החשכ"ל באפריל 2014 לגבש הוראת  
 תכ"ם להתקשרות של משרדי הממשלה עם הסוכנות, במטרה ליצור מתכונת  
 אחידה של כללים ברורים להתקשרות. ביולי 2014 הפיץ אגף החשכ"ל למשרד  
 רה"ם ולמשרד החינוך מסמך שמרכז את הבעיות העיקריות שהועלו עד אותה  
 עת בנוגע לעבודת משרדי הממשלה עם הסוכנות, לרבות בעיות שהועלו  
 בבדיקה משנת 2012 וכן פתרונות אפשריים לבעיות, כדי לקבל את הערותיהם.

ואולם, נמצא כי אגף החשכ"ל לא הפיץ הוראת תכ"ם או כל הנחייה אחרת  
 למשרדי הממשלה להסדרת הנושא, ולו רק בהיבט הכספי שלו. במקום  
 זה מינתה החשבת הכללית במאי 2015, כמעט שלוש שנים לאחר שהאגף  
 סיכם את ממצאי בדיקתו על ההתקשרויות, צוות נוסף לבחינת הנושא,  
 כמפורט להלן.

## הצוות לבחינת ההתקשרויות עם המוסדות הלאומיים

באפריל 2015 העביר היועץ המשפטי לממשלה לחשבת הכללית וליועצים  
 המשפטיים במשרדי הממשלה הנחיות הנוגעות לפרצות הקיימות בתחומי התמיכות  
 והמכרזים ומצביעות על היבטים הטעונים הסדרה. היועץ קבע כי יש לבצע בקרה  
 שוטפת של משרדי האוצר והמשפטים על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרויות של  
 משרדי ממשלה עם המוסדות הלאומיים, ולבצע תיקוני חקיקה כדי להבטיח את קיום  
 המכרזים בהתקשרויות משנה של הסוכנות.

בעקבות מכתבו האמור של היועץ המשפטי לממשלה, מינתה החשבת הכללית במאי  
 2015 את צוות ב' לבחינת ההתקשרויות עם המוסדות הלאומיים בראשות סגנה  
 הבכיר. בצוות חברים נציגי משרד רה"ם, נציגי משרד המשפטים ונציגי אגף  
 התקציבים במשרד האוצר. הצוות התבקש לבחון את החלתם של כללים מסוימים  
 על התקשרויות עם המוסדות הלאומיים, ולהגיש את המלצותיו עד סוף שנת 2015.

מהמסמכים עולה כי סיכום עבודת צוות א' משנת 2014 היה הבסיס לדיוני צוות ב'.  
 צוות ב' התכנס שלוש פעמים במשך שנה, מאז שהוקם במאי 2015 עד מועד סיום  
 הביקורת ביוני 2016, באוקטובר ובנובמבר 2015 וכן באפריל 2016. בנובמבר 2015  
 גיבש הצוות המלצות שתאמו באופן כללי את המלצות צוות א' משנת 2014, וכן קבע  
 כי יש להנחות את כלל הגורמים הרלוונטיים שעליהם לוודא, לפני ביצוע התקשרויות  
 חדשות או התקשרויות המשך, שאין כפילות בפרויקטים המשותפים של משרדי  
 הממשלה והסוכנות, וכן לוודא שהפרויקטים השונים הם מבוקרים. באפריל 2016  
 נפגש הצוות עם נציגי הסוכנות והציג לפניהם את המלצותיו. בדצמבר 2016 מסר  
 נציגי אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הצוות גיבש מסקנות והן מעובדות  
 במטרה לקבוע הנחיות למשרדי הממשלה.



על אף שחלפו מאז  
כבר כארבע שנים  
עדיין לא עשה אגף  
החשכ"ל בתחום זה  
שום פעולות  
אופרטיביות לקביעת  
דפוסי פעולה ולהפצת  
הנחיות ברורות  
למשרדי הממשלה  
לפעולה ולבקרה  
הנדרשת בתחום זה

מהאמור לעיל עולה כי אגף החשכ"ל שב ובחן את סוגיית ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות ואף הגיע למסקנות מסכמות המחייבות לכאורה נקיטת פעולות של הסדרה והנחיה. ואולם, על אף שחלפו מאז כבר כארבע שנים עדיין לא עשה אגף החשכ"ל בתחום זה שום פעולות אופרטיביות לקביעת דפוסי פעולה ולהפצת הנחיות ברורות למשרדי הממשלה לפעולה ולבקרה הנדרשת בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי עליו להפיץ בדחיפות כללים בנוגע להתקשרויות של משרדי הממשלה עם המוסדות הלאומיים, ובכללם הסוכנות, ולוודא שמשרדי הממשלה פועלים לפיהם.

## היבטי מיסוי

מנתוני רשות המסים  
עולה שהיא לא עמדה  
על כך שהסוכנות  
תגיש את הדוחות  
הכספיים כסדרם,  
במהלך השנים 2011-  
2003 וכן בשנת 2013  
כנדרש בפקודת מס  
הכנסה

1. חוק המעמד קובע שהסוכנות, קרנותיה ושאר מוסדותיה יהיו פטורים ממסים ותשלומי חובה ממשלתיים אחרים באותן ההגבלות ובאותם התנאים שייקבעו באמנה. באמנה האחרונה שאושרה ב-1979 נקבע, כי "כל התרומות, המתנות, המענקים, והעזיבונות הניתנים לסוכנות היהודית, לקרנותיה ולשאר מוסדותיה, המוגדרים בנספח לאמנה זו, כולם או מקצתם, פטורים מכל מס או תשלום חובה. כן יהיו הסוכנות היהודית, קרנותיה ושאר מוסדותיה, כאמור לעיל, פטורים מכל מס ומכל תשלום חובה ממשלתי אחר כמפורט בנספח לאמנה זו, בכפוף לאותם ההגבלות והתנאים, המפורטים בו".

בנספח לאמנה פורטו קרנותיה ושאר מוסדותיה של הסוכנות. כן פורטו בנספח המסים ותשלומי חובה ממשלתיים אחרים שמהם יהיו פטורים הסוכנות ומוסדותיה, המוטלים מכוח החוקים האלה: (א) מס רכוש וקרן פיצויים, לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961<sup>35</sup>; (ב) אגרות לפי תקנות המקרקעין (אגרות), תשל"ה-1975; (ג) מס שבח מקרקעין ותוספת מס, לפי חוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ד-1963; (ד) מלוות המוטלים על פי דין; (ה) מס הכנסה ומס רווחי הון, לפי פקודת מס הכנסה, וכל מס אחר שמוטל על הכנסה<sup>36</sup>; (ו) אגרות מסוימות לפי תקנות החברות (אגרות וטפסים), תשל"ו-1976; (ז) מס בולים לפי חוק מס בולים על מסמכים, תשכ"א-1961; (ח) אגרת רישיון לפי פקודת התעבורה, לכלי רכב של הסוכנות היהודית ומוסדותיה שאינו רכב מנועי פרטי.

יצוין כי הסוכנות וחברות הבת שלה חייבות בארנונה ובהיטל השבחה אלא אם כן הן עונות על תנאי הפטור הקיימים בחוקים הרלוונטיים. כן מסרה הסוכנות כי היא מוגדרת כמכל"ר לענייני מע"ם, וכך גם רוב חברות הבת שלה.

2. מנתוני רשות המסים עולה שהיא לא עמדה על כך שהסוכנות תגיש את הדוחות הכספיים כסדרם, במהלך השנים 2011-2003 וכן בשנת 2013 כנדרש בפקודת מס הכנסה. עוד עלה כי מדוחות התקציב שהגישה הסוכנות לרשות המסים לא ניתן היה לדעת אם היו לה הכנסות שבגינן היה עליה לשלם מס על פי האמנה.

הסוכנות מסרה למשרד מבקר המדינה כי בתיאום עם רשות המסים, היא הגישה לה דוחות תקציב ולא דוחות כספיים לשנים 2011-2003 וכן לשנת 2013. עוד מסרה הסוכנות שעל פי סיכום מ-2015 עם פקיד שומה ירושלים, היא תגיש דוחות כספיים החל בשנת 2013 ואילך. היא ציינה בתשובתה למשרד מבקר

35 הפטור ניתן לנכסי הסוכנות המשמשים למטרותיה כשאין עמם הכנסה, או כשכל ההכנסה מהם משמשת את מטרותיה.

36 ובלבד שהפטור לא יחול על הכנסה מדיבידנד או מריבית על אגרות חוב ששולמו לסוכנות היהודית על ידי חברה העוסקת במסחר, במלאכה או בעסק, אלא אם אותה חברה עוסקת במסחר, במלאכה או בעסק שנועד ליישובה של הארץ או לקליטת עולים.



המדינה שהיא עמדה בכל הדרישות של רשות המסים בעניינה. לאחר סיום הביקורת, בינואר 2017, הודיעה הסוכנות למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר ובדצמבר 2016 היא הגישה לרשות המסים דוחות כספיים הנוגעים לשנים 2013 ו-2015.

3. סעיף 2(ב) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע כי לחוק התקציב השנתי תצורף גם תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים<sup>37</sup>. על פי משרד האוצר, הטבות מס הן חלופה להוצאה תקציבית המיועדת להשגת יעדים ממשלתיים. משרד האוצר מגדיר הטבת מס כהפסד הכנסות הנובע מפטורים או מהנחות במסים הניתנים לקבוצות שונות של אזרחים או לסוגים שונים של פעילות כלכלית, והוא רואה בהטבות מס ויתור על הכנסות.

הגופים המרכזיים המופקדים על גיבוש מדיניות המסים במשרד האוצר הם: רשות המסים (שהיא יחידת סמך של המשרד), אגף הכלכלן הראשי, מחקר, מינהל הכנסות המדינה ויחסים בינלאומיים (להלן - מינהל הכנסות המדינה) ואגף התקציבים במשרד. מינהל הכנסות המדינה אחראי, בין היתר, גם לחיזוי הצמיחה והכנסות המדינה כחלק מתהליך בניית תקציב המדינה. הוא מכין גם את הנספח להצעת חוק התקציב השנתי הכוללת את תחזית הטבות המס לשנת הכספים הקרובה.

בתחזית ההטבות לשנת 2015 ציין משרד האוצר כי השאיפה היא שדיווח על הטבות מס יכלול מספר מרכיבים (ככל שיש על כך מידע) לרבות העלות של כל הטבה<sup>38</sup> והנהנים ממנה. עוד ציין משרד האוצר כי החיסרון הגדול של הטבות המס נובע מהיעדר דיון ציבורי בהן. כן צוין כי קיים קושי לכמת את עלותן של חלק מההטבות, למשל - פטור ממס הכנסה למלכ"רים.

4. הביקורת העלתה כי מינהל הכנסות המדינה ורשות המסים האמונים על הכנת תחזית הטבות המס, לא אמדו את שווי הפטור ממסים שניתן לסוכנות ולמוסדותיה. גם בידי אגף התקציבים לא היה אומדן כזה.

הכלכלן הראשי והממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בין-לאומיים במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי מינהל הכנסות המדינה שואף להציג לציבור את עלותן של הטבות המס, אך כל זאת בהתחשב במגבלות בסיסי הנתונים. הוא הוסיף כי ככל שיתרחב הדיווח של הסוכנות לרשות המסים - אפשר יהיה לאמוד גם את עלותן של ההטבות האלו.

הסוכנות השיבה כי הפטור ממסים ניתן לסוכנות בשנת 1952 בחוק המעמד בשל ההכרה של מדינת ישראל בתפקידה ובמעמדה המיוחד ולא כתוצאה מהחלטה על מדיניות של מתן פטור ממסים במקום הוצאת תקציב ישירה. היא

37 על פי חוק יסודות התקציב, "הטבות מסים" הן פטורים, הקלות או הנחות ממסים, אגרות ותשלומי חובה אחרים המשתלמים לאוצר המדינה.

38 הטבות המס מחושבות כהפרש שבין המס התאורטי החל על הכנסות חברה רגילה ובין המס ששולם בפועל על הכנסות החברה. במונח "עלות" הכוונה לווייתור על המס שהיה חל לולא ניתנה הטבת המס.

ציינה כי עצם הטענה שיש לבדוק את הכדאיות התקציבית של הפטור שניתן לה, במסגרת גיבוש מדיניות המסים של משרד האוצר על פי חוק יסודות התקציב - אינה משקפת את מטרת הפטור ויש בכך כדי להפחית מהמעמד ומהתפקיד המיוחד שלה.

יש מקום לחשב את שווי הפטור ממסים שניתן לסוכנות ולהציג את היקף הפטור בתחזית הטבות המסים שתצורף לחוק התקציב השנתי. הדבר מתחייב נוכח הצורך בשקיפות ההוצאות וההכנסות של הממשלה, ובכלל זה היקף הטבות במסים, וכן נוכח הוראות חוק יסודות התקציב החל על כל הטבות המס לסוגיהן. על משרד האוצר לערוך תחשיב זה ולהציגו כאמור. יודגש כי אין באמור כדי להביע דעה בדבר עצם הפטור שעליו החליטה המדינה.

## סיכום

עוד לפני קום המדינה, ואף לאחר שקמה, נוטלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל חלק פעיל בקליטת העלייה, בבניין הארץ ויישובה ובתחומי פעילות רבים ומגוונים. מאז חקיקת חוק המעמד ב-1952 וחתימת הממשלה על האמנה עם הסוכנות ב-1979, חלו שינויים מפליגים הן באיתנותה של המדינה וביכולתה לספק שירותים שונים, הן בחקיקה בתחום המכרזים שנועדה, בין היתר, גם לעודד תחרות ושוויון בין מתחרים, והן בפעולות הממשלה לעידוד מעורבותם של מאות גופים בקרב החברה האזרחית בפרויקטים משותפים עם הממשלה.

בשנת 1952 העניקה המדינה לסוכנות מעמד ממלכתי ייחודי שבא לידי ביטוי גם במתן פטור ממכרז בהתקשרויות שלה עם משרדי הממשלה בתחומים שנמנו עם תפקידיה לפי האמנה, וכן במתן פטור מתשלום מסים ותשלומי חובה ממשלתיים מסוימים. הביקורת העלתה כי משרדי הממשלה התקשרו עם הסוכנות לביצוע תכניות בתחומים רבים ומגוונים, בהם תחומים שספק אם הם תואמים את תפקידי הסוכנות שפורטו באמנה, וכי כמה מההתקשרויות אף לא היה מקום לאשר בפטור ממכרז על פי תקנת הפטור הייחודית לסוכנות. הרחבה כזאת של מגוון ההתקשרויות הפטורות מחובת מכרז עלולה לפגוע בתכלית פעולות הממשלה כאמור - לעודד מעורבות של החברה האזרחית בפרויקטים בשיתוף הממשלה, והיא אף עלולה למנוע משרדי הממשלה להשיא את היתרונות הגלומים במכרזים פומביים.

המשך התקשרויות של משרדי ממשלה עם הסוכנות, ובהן התקשרויות החוזרות והנשנות זה שנים רבות וכן אלו שהממשלה השקיעה בהן משאבים ניכרים - מחייב לבדוק באופן סדיר ושיטתי את מידת האפקטיביות של התכניות שנכללות בהן. ואולם בכמה מקרים לא נעשו בדיקות כאלה, והמשרדים ממשיכים בהתקשרויות בלי לבדוק לעומק את התועלת שהן מביאות לציבור.

אגף החשכ"ל במשרד האוצר היה מודע עוד בשנת 2012 לחלק מהממצאים שעלו בביקורת הנוגעים לפיקוח על ההתקשרויות, והחל בפעולות ראשוניות להסדרת אופן ביצוע ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם הסוכנות, ואולם במשך ארבע השנים שחלפו מאז לא גיבש מערכת הנחיות לפעולה ובקרה על סמך המידע והתובנות שהעלה.

על היועץ המשפטי לממשלה להכריע בהקדם איזו פרשנות יש לתת לתפקידי הסוכנות על פי האמנה, כדי להנחות את משרדי הממשלה כיצד לנהוג כשהם נדרשים לבחון בקשות לפטור כאמור. על אגף החשכ"ל במשרד האוצר, להפיץ בדחיפות כללים להתקשרויות של משרדי הממשלה עם המוסדות הלאומיים, ובכללם הסוכנות, ולוודא שמשרדי הממשלה פועלים לפיהם.

