

מבקר המדינה | דוח שנתי 70 ב | 2020



המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל

היבטים בפעילות המשרד לפיתוח
הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות
לפיתוח הנגב והגליל



היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל

רקע

בינואר 2005 החליטה הממשלה על הקמת משרד המשנה לראש הממשלה, כמשרד ייעודי, שייזום בין היתר פרויקטים לפיתוח הנגב והגליל. מטרת המשרד היא להעניק סיוע נקודתי ליישובים בנגב ובגליל וליישובים הנמצאים תחת ההגדרה של פריפריה חברתית כדי לחזק את החוסן חברתי, להגדיל את הצמיחה הכלכלית, להביא לידי צמצום בפערי הזדמנויות ולשפר את איכות החיים ביישובים אלו.

הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל הן תאגידים חקוקים (סטטוטוריים) (להלן - הרשויות לפיתוח). השר הממונה עליהן הוא השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (להלן - השר לפיתוח).

נתוני מפתח

40 מיליון ש"ח

התקציב של כל אחת מרשויות הפיתוח לשנת 2017

496 מיליון ש"ח

תקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לשנת 2017

94

מספר הרשויות המקומיות בגליל

35

מספר הרשויות המקומיות בנגב

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2017 - פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל (להלן - המשרד לפיתוח) והרשויות לפיתוח ואת יחסי הגומלין ביניהם. הביקורת התמקדה בפעולות שנעשו בנגב ובגליל, אך לא בפריפריה. משרד מבקר המדינה בדק גם את תפקוד הרשויות לפיתוח והמשרד לפיתוח בכל הנוגע למינוי מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב, להעסקת יועצים חיצוניים ולנושאי מינהל וכוח אדם. הביקורת נערכה במשרד לפיתוח וברשויות לפיתוח. בדיקות השלמה נעשו בכמה רשויות מקומיות, ברשות החברות הממשלתיות ובנציבות שירות המדינה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



א. עצמאות הרשויות לפיתוח וגיוס משאבים ממקורות חיצוניים - הרשויות לפיתוח מתבססות על מסגרות התקציב שהן מקבלות מהמשרד לפיתוח ואינן ממצות דרכים לגיוס משאבים נוספים המוקנות להן בחוק. כפועל יוצא, למרות עצמאותן כרשויות חקוקות המשרד לפיתוח מתייחס אליהן כאל אחד ממחוזותיו ומתערב בפעילויותיהן ובעבודתן השוטפת.

א. חסמים למיצוי משאבים על ידי הרשויות המקומיות בנגב ובגליל - הרשויות המקומיות אינן ממצות את המשאבים שהמשרד לפיתוח ורשויות הפיתוח מעניקים להן בשל החסמים האלו: היעדר אפשרות להגשה מקוונת של בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים; היעדר הנגשה בשפה הערבית; היעדר רשימת תפוצה להפצת הקולות הקוראים; זמן המענה על קול קורא מוגבל ואינו מאפשר לרשויות המקומיות לעמוד בזמני ההגשה והמצאת המסמכים; דרישות המימון התואם (מצי'נג) מרשויות מקומיות במעמד סוציו-אקונומי נמוך; ואיחור בהעברת התשלומים לרשויות המקומיות.

א. ביצוע פרויקטים - הוחלט להאריך מיזם משותף של המשרד לפיתוח בשנה נוספת אף שבשנה קודמת לא עמדה השותפה למיזם בתנאיו. ברשות לפיתוח הנגב אושר פרויקט אף על פי שעלה ספק בדבר הלימתו ליעדי הרשות, ובפרויקט אחר פעל אחד מעובדי הרשות להכוונת רשות מקומית לתיקון פנייתה כדי לקבל תמיכה גבוהה יותר.

א. תהליך מינוי מנכ"ל לרשות לפיתוח הנגב ב-2016 - בין חברי הוועדה התעוררה מחלוקת בנוגע לניסיון העבודה של המועמד שנבחר, בניהול מערכת בעלת היקף כספי משמעותי. יצוין כי הוועדה לבדיקת מינויים בחנה ואישרה את המינוי.

א. העסקת יועצים - ועדות המרכזים ברשויות הפיתוח בחרו בהליך מרכזי שני יועצים לקשרי ממשל ויועצת להעצמה נשית בלי שהוצג לוועדות מסמך המפרט את הצורך הנוגע להעסקתם. לשני היועצים שהועסקו ברשות לפיתוח הגליל היה רקע מקצועי במתן שירות למפלגת השר לפיתוח. כמו כן, הרשויות לפיתוח לא עשו די בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על עבודת היועצים.



באוגוסט 2017 נחתמו הסכמים בין המשרד לפיתוח לרשויות לפיתוח שעניינם השמירה על האיזון הנדרש בין עצמאותן לבין הצורך בפיקוח ובקרה עליהן; עם זאת, נמצאו הבדלים מסוימים בנוסחי ההסכמים של המשרד לפיתוח עם שתי הרשויות לפיתוח.



עיקרי המלצות הביקורת

- 🔦 על המשרד לפיתוח לשמור על האיזון הנדרש בין הצורך בשמירה על עצמאות הרשויות לפיתוח לבין הצורך בפיקוח ובקרה עליהן.
- 🔦 על המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח לאתר חסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות בנגב ובגליל ולפעול למציאת פתרונות שיגדילו את שיעור מיצוי המשאבים המוקצים לנגב ולגליל. למשל, להקל את הגשת בקשות התמיכה במענה על קולות קוראים, להתאים את זמן המענה על קול קורא למורכבות הפרויקט, להעביר את התשלומים לרשויות המקומיות במועד רלוונטי ולנקוט שיטת מימון פרוגרסיבית כדי לצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות החזקות לחלשות.
- 🔦 על השר לפיתוח ועל יתר השרים לפעול למינוי חברים במינהלות ובמועצות של הרשויות לפיתוח כנדרש בחוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"א-1991, ובחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993.
- 🔦 על היועץ המשפטי לממשלה לבחון שינוי של נוהל הגשת בקשות תמיכה באופן שיכלול הצהרה של המבקש בדבר בעלי זיקה בארגון לגוף נותן התמיכה.
- 🔦 על מועצת הרשות לפיתוח הנגב לקבוע מראש אמות מידה ברורות למתן ניקוד למועמדים לתפקידים ברשות ולבחון דרכים לשיפור עבודת ועדות האיתור והמידע הניתן להן.
- 🔦 על ועדת המכרזים ברשויות לפיתוח להקפיד לתעד בפרוטוקולים של ישיבותיה את מהלך הדיון, ובכלל זה להגדיר את הצרכים, את המסגרת התקציבית ולפרט את והנימוקים לאישור מכרז; על הרשויות לשפר את תהליכי העסקת יועצים תוך הקפדה על קבלת דיווח מהימן מהם ותוך פיקוח ובקרה על עבודתם.

סיכום

המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל הוקמו במטרה להביא לידי פיתוח כלכלי, מדעי וחברתי בנגב ובגליל, ולפעילותם אמורה להיות השפעה מהותית על יישובי הנגב והגליל ותושביהם. על המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח לפעול להסרת חסמים שונים להשתתפות של הרשויות המקומיות בנגב ובגליל בפרויקטים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח יוזמים, כדי להביא לכך שעיקר התקציבים בגין הפרויקטים יופנו לרשויות מקומיות חלשות. בנוסף עליהן לפעול בחיסכון וביעילות וליצור סדרי בקרה ראויים לגבי הפעלת פרויקטים ופעילויות.



היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל

מבוא

בינואר 2005 החליטה הממשלה על הקמת משרד המשנה לראש הממשלה, כמשרד ייעודי שייזום בין היתר פרויקטים לפיתוח הנגב והגליל. כמו כן, הוחלט להעביר ממשרד התשתיות הלאומיות למשרד המשנה לראש הממשלה את האחריות לתחומי הפעולה של הרשות לפיתוח הגליל ושל הרשות לפיתוח הנגב. בשנת 2007 שונה שמו ל"משרד לפיתוח הנגב והגליל". באוקטובר 2015, ועל פי החלטת ממשלה¹, הורחבו סמכויות המשרד ושונה שמו ל"משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" (להלן - המשרד לפיתוח). מטרת המשרד היא להעניק סיוע נקודתי ליישובים בנגב ובגליל וליישובים הנמצאים תחת ההגדרה של פריפריה חברתית ושכונות אשר הוכרו על ידי ממשלת ישראל במסגרת "שיקום שכונות" כדי לחזק את החוסן החברתי, להגדיל את הצמיחה הכלכלית, להביא לידי צמצום בפערי ההזדמנויות ולשפר את איכות החיים ביישובים אלו. מנכ"ל המשרד לפיתוח מונה בדצמבר 2016.

תקציב המשרד לפיתוח בשנת 2017 היה כ-496 מיליון ש"ח. יעדי המשרד בתחום פיתוח הנגב והגליל הם² יישומה של התוכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב ושל התוכנית האסטרטגית לפיתוח הצפון; עידוד יזמים ומשקיעים להעתיק את פעילותם הכלכלית לנגב ולגליל; קידום פרויקטים בתחומי תעסוקה, התיישבות, חינוך, תעשייה, תירות, חברה, תרבות, תשתיות; וטיפול בצורכי המגזר הלא-יהודי.

הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל (להלן ביחד - הרשויות לפיתוח) הן תאגידים חקוקים (סטטוטוריים) שהוקמו מכוח חוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991 (להלן - חוק הרשות לפיתוח הנגב) ומכוח חוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק הרשות לפיתוח הגליל), בהתאמה (להלן ביחד - חוקי הרשויות לפיתוח). מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב הנוכחי מונה בינואר 2017 ומנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל הנוכחי מונה בפברואר 2017.

1 החלטת הממשלה 1888 (4.7.07).

2 החלטה הממשלה 631 (1.11.15).

3 על פי דוח חופש המידע של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.



עד 2005 השרים הממונים על יישום חוקי הרשויות לפיקוח היו שר הכלכלה והתכנון ושר האוצר. משנת 2005, במסגרת החלטת ממשלה⁴ נקבע כי הרשויות לפיתוח יועברו לאחריות המשרד לפיתוח.

התקציב של הרשויות לפיתוח גדל באופן הדרגתי עם השנים ובשנת 2017 עמד התקציב של כל אחת מהן על כ-40 מיליון ש"ח לשנה. המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח פועלים באמצעות קולות קוראים, מכרזים ומיזמים משותפים למימוש המדיניות שלהם וליישום החלטות ממשלה הנוגעות לתחומי הנגב והגליל.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2017 - פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים באופן תפעול הרשויות לפיתוח ומעמדן החקוק, יחסי הגומלין של המשרד לפיתוח ושל הרשויות לפיתוח ופעילותם לצורך הפעלה וביצוע של פרויקטים באמצעות קולות קוראים. ביקורת זו התמקדה בפעולות שנעשו בנגב ובגליל, אך לא בפריפריה. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה בדק את תפקוד הרשויות לפיתוח והמשרד לפיתוח בכמה נושאים: מינוי מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב, העסקת יועצים חיצוניים וכן מינהל וכוח אדם. הביקורת נערכה במשרד לפיתוח וברשויות לפיתוח. בדיקות השלמה נעשו בכמה רשויות מקומיות, ברשות החברות הממשלתיות ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

בינואר 2018 שלח משרד מבקר המדינה שאלונים לכלל הרשויות המקומיות בנגב ובגליל - 35 רשויות בנגב ו-94 בגליל. עד אפריל 2018 הגיעו למשרד מבקר המדינה תשובות מ-31 רשויות בנגב ובגליל. מטרת השאלון הייתה לבדוק את מידת שביעות הרצון של הרשויות המקומיות מאופן פעולתם של הרשויות לפיתוח ושל המשרד לפיתוח.

4 החלטת ממשלה 3024 (10.1.05).



שער ראשון - פעילות הרשויות לפיתוח הנגב והגליל

יישום חוק הרשות לפיתוח הנגב וחוק הרשות לפיתוח הגליל

בדברי ההסבר לחוקי הרשויות לפיתוח נכתב שקיים צורך בהקמה של רשות אחת בעלת יכולת תכנון וביצוע, שתקבע סדרי עדיפויות ותפעל למימוש פרויקטים מרכזיים שישפיעו על הנגב והגליל, החל מעיריות הפיתוח, הקיבוצים והמושבים וכלה באוכלוסיות הערבית והבדואית.

הביקורת העלתה כמה ליקויים באופן בו הרשויות לפיתוח פועלות למימוש היעדים שלהן כפי שנקבעו בחוקי הרשויות לפיתוח.

1. משרד מבקר המדינה בדק את התקציבים לשנים 2015 - 2017 שהרשויות לפיתוח העבירו לרשויות המקומיות במטרה לסייע להן בפעילויותיהן. נמצא כי הסיוע במימון הפעילויות של הרשויות המקומיות ניתן רק לחלקן; במשך שלוש השנים שנבדקו העבירה הרשות לפיתוח הגליל, באמצעות קולות קוראים ומיזמים משותפים, תקציבים לאירועים ופעילויות ל-44 מתוך 94 הרשויות המקומיות בגליל.

מרבית היישובים בגליל הם יישובים בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים, למעט כמה חריגים. כאמור, הרשות לפיתוח הגליל העבירה סיוע רק לחלק מהרשויות המקומיות בגליל, בעוד שיישובים רבים, בעיקר החלשים שבהם, לא קיבלו סיוע במימון אירועים.

2. אחת ממטרות הרשויות לפיתוח המוגדרות בחוק היא ליזום מחקרים ולספק מידע בכל הקשור ליוזמות, לתוכניות ולמפעלים כלכליים בנגב ובגליל.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) הרשויות לפיתוח אינן מבצעות מחקרים ואינן מספקות מידע בכל הקשור ליוזמות, לתוכניות ולמפעלים כלכליים כאמור בחוקי הרשויות לפיתוח.



הרשות לפיתוח הגליל אומנם הקימה באמצע 2017 יחידה שתפעל לביצוע מחקרים וריכוז מידע כדי לספק את המידע כאמור בחוקי הרשויות לפיתוח⁵, אך עד מועד סיום הביקורת עדיין לא החלה היחידה לפעול, והיא אינה יכולה לשמש את הרשות לפיתוח הגליל לצורך קביעת תוכנית עבודה או לאפשר לה לאתר תחומים או אזורים בגליל (ואף יישובים) שיש לפתח אותם ולהשקיע בהם משאבים. עם זאת, לאחר סיום הביקורת, באפריל 2019, הודיעה הרשות לפיתוח הגליל כי מרכז המידע שהוקם פועל כיום באופן מסודר ומספק מידע על הגליל בתחומים רבים.

יצוין כי במהלך 2018 גם הרשות לפיתוח הנגב החלה בהקמת מרכז למחקר ומידע, אשר שם לו למטרה לחזק את המחקר והמידע ככלים תומכי החלטות וביצוע בנגב.

3. בביקורת התברר כי הרשות לפיתוח הגליל תמכה גם בשני פרויקטים שכלל לא התקיימו בגליל, ובכך לא רק שלא קיימה את המטרה שלשמה הוקמה וחרגה מתחומי פעילותה, אלא היא גם הוציאה כספים, שנועדו לפיתוח הגליל, לצורך מימוש מטרות ויעדים אחרים. להלן הפרטים:

א. "מסע בגליל" היא תוכנית שבמסגרתה בני נוער מבתי ספר בכל רחבי הארץ יוצאים למסע בגליל. מטרת התוכנית היא להביא בפני בני הנוער תכנים בתחום הזהות היהודית-ישראלית, תוך כדי הכרת נופי הגליל, אתרים ארכיאולוגיים, מורשת, תרבות ומורשת קרב. חשיבות נוספת היא התרומה לפיתוח כלכלי ותיירותי בגליל כמו שירותי הארחה, היסעים, מורי דרך וכניסה לאתרים. לכן, תוכנית זו מתקיימת בעיקר בתקופות "חלשות" מהבחינה התיירותית.

בביקורת נמצא כי באוגוסט 2016 לא קיימה הרשות לפיתוח הגליל את הפרויקט באזור הגליל אלא ערכה לבני הנוער סיור בנגב. הרשות הוציאה שלוש קבוצות ממסגרות חרדיות שכללו 402 בני נוער שביקשו לצאת בתקופת "בין הזמנים"⁶. מועד זה נחשב למועד שיא בעונת התיירות בגליל, ולא ניתן היה להשיג מקומות לינה בתקופה זו; על כן, החליט מנכ"ל הרשות דאז לשלוח את בני הנוער לסיור בנגב. הסיוע הכספי של הרשות בפעילות זו היה כ-80,000 ש"ח.

5 סעיף 5(5) לחוקים אלו.

6 שלושת השבועות שבין תשעה באב לראש חודש אלול.



ב. בהחלטת ממשלה 2332 (14.12.14) הוכרז על היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים כיישובים בעלי עדיפות לאומית. בהתאם לכך, החליט המשרד לפיתוח כי הרשות לפיתוח הגליל תפעל למיתוג התיירות הדרוזית בעלות של כ-900,000 ש"ח.

בביקורת נמצא כי הרשות לפיתוח הגליל פעלה גם ביישובים הדרוזיים שבכרמל, נוסף על היישובים הדרוזיים בגליל.

בתשובתה מאפריל 2019 מסרה הרשות לפיתוח הגליל למשרד מבקר המדינה כי עלות התוכנית "מסע בגליל" היא 11 מיליון ש"ח ומשתתפים בה 45,000 בני נוער; הסיור בנגב שנערך במסגרת התוכנית היה בהיקף כספי ומספרי נמוך - פחות מאחוז אחד מעלותה הכוללת. עוד מסרה כי הפעילות שנעשתה ביישובים הדרוזיים בכרמל הופסקה כבר לפני הביקורת, וזאת בעקבות הנחייתו של היועץ המשפטי של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הגליל כי הגם שמרבית הפעילויות נעשו בתחומי הגליל, יש להקפיד שכל הפעילויות ייעשו בגליל. על הרשויות להקפיד שהפעילות והעברת הסיוע הכספי יענו על הדרישות הקבועות בחוקי הרשויות לפיתוח.



על הרשויות לפיתוח לפעול למימוש המטרות שלשמן הן הוקמו ועל פי הבסיס החוקי להקמתן. משום כך, על הרשויות לפיתוח לדאוג שהתקציבים המוקצים ישמשו אךן למימוש מטרות ויעדים שיש בהם כדי לקדם ולפתח את הנגב או את הגליל, לפי העניין. על הרשויות לפיתוח לוודא שתקציביהן מחולקים, ככל שניתן, לכלל הרשויות המקומיות בתחומן, וכן לבצע מחקרים ובדיקות במטרה לקבוע יעדים מרכזיים שישמשו בסיס לבניית תוכנית העבודה על פי הקבוע בחוקי הרשויות לפיתוח.



גיוס כספים של הרשויות לפיתוח

סעיף 6 לחוקי הרשויות לפיתוח מתייחס לסמכויות של הרשויות לפיתוח, ובין היתר גם למעמד החקוק והעצמאי של הרשויות לפיתוח. הסעיף קובע כי לצורך ביצוע תפקידן עומדות בפניהן כמה אפשרויות לגיוס תקציבים - גיוס הון בישראל ומחוצה לה; הקמת תאגידי לבד או עם אחרים; יצירת קרנות לפיתוח כלכלי לנגב או לגליל; והנפקת אגרות חוב בכפוף לאמור בכל חוק.

מסעיף זה עולה כי כוונת המחוקק הייתה לאפשר לרשויות לפיתוח לפעול בעצמן לגיוס כספים במטרה לממן פרויקטים לקידום ופיתוח של הנגב והגליל, בלי שיהיו תלויים במשרדי ממשלה.

בביקורת עלה כי הרשויות לפיתוח לא ניצלו את האפשרויות האמורות, והן נותרו עם מסגרת התקציב שהן מקבלות מהמשרד לפיתוח בלבד. תקציב זה אינו מאפשר להן להפעיל פרויקטים גדולים, ולכן הן אינן יכולות לפעול באופן שיש בו כדי להשפיע באופן משמעותי על הנגב או על הגליל.

בתשובתה ממאי 2019 למשרד מבקר המדינה ציינה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז כי "לרשויות לפיתוח אפשרות לפעול להשגת מקורות מימון עצמאיים ובקשר אליהם ברור שהן עצמאיות. יחד עם זאת, בכל הנוגע לתקציב המועבר מהמשרד, הרשויות מהוות מעין 'זרוע ביצועית' של מטרות ותוכניות המשרד ואין להן עצמאות בעניין זה".

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה מאפריל 2019 (להלן - תשובת הרשות לפיתוח הגליל) כי "עקב מגבלות שהוטלו על הרשות לא יכלה הרשות לגייס משאבים". היא הוסיפה כי עם כניסתו לתפקיד של המנכ"ל הנוכחי "החלה הרשות לפעול לגיוס תקציבים בפרויקטים שונים".

בתשובתה ממאי 2019 מסרה הרשות לפיתוח הנגב למשרד מבקר המדינה: "הרשות פועלת תחת הרגולטור שהוא המשרד ואשר ממדיניותו והנחיותיו נגזרות ונשקלות אופן הפעלת הסמכויות. עד שנת 2017, מדיניות המשרד הייתה נגד גיוס כספים, כאשר בשנת 2017 הוחל בשינוי מגמה. נציין, כי המשרד מאפשר כיום גיוס כספים ובהתאם אף הוטל על יועץ חיצוני לתחום פיתוח כלכלי לקדם נושא גיוס משאבים".



משרד מבקר המדינה ממליץ למועצות המנהלים של הרשויות לפיתוח לעקוב אחר פעולות הרשויות לגיוס כספים במטרה לפעול ולקדם את המטרות שהוגדרו בחוקי הרשויות לפיתוח.

המעמד העצמאי של הרשויות לפיתוח

כאמור, הרשויות לפיתוח הן תאגידים חקוקים שהוקמו מכוח חוקי הרשויות לפיתוח ותפקידיהן בין היתר הם להכין תוכניות וליזום פעולות, הנוגעות לפיתוח הכלכלי של הנגב ושל הגליל. כמו כן, עליהן לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח הכלכלי של הנגב ושל הגליל. על פי המועצה לתאגידים ציבוריים, התאגידים החקוקים הם חלק מהשירות הציבורי אך נועדו לפעול מתוך ריחוק ועצמאות מהממשלה. התאגיד החקוק הוקם מכוח חוק המטיל עליו למלא תפקידים ציבוריים וקובע את ההסדרים המהותיים ואת הסדרי היסוד החלים עליו (כמו מטרות, מבנה, דרכי ניהול סדרי דיון וקבלת החלטות), ובראשו עומדת מועצה הקובעת את מדיניותו. עצמאותו של התאגיד החקוק אמורה לבוא לידי ביטוי במגוון דרכים, כמו אוטונומיה של מוסדותיו, הסמכות של מועצת התאגיד לפרש את מטרותיו וליצוק בהן תוכן מעשי, הסמכות לנהל בעצמו את פעילותו השוטפת, התקציב הנפרד והסמכות להעסיק עובדים ולנהל נכסים באורח עצמאי. על פי חוקי הרשויות לפיתוח, הן עצמאיות בכל הנוגע לקביעת הגופים שיפעלו למימוש תוכניותיהן לפיתוח הכלכלי והחברתי של הנגב ושל הגליל, וכן לקביעת אופן השימוש במשאבים העומדים לרשותן. זאת ועוד, בחוק הרשות לפיתוח הגליל נקבע כי בסמכותה של הרשות "לעשות כל פעולה שתידרש לביצוע סמכויותיה".

עם זאת, העצמאות של התאגיד החקוק אינה מלאה. על התאגיד ממונה שר משרי הממשלה והוא האחראי ליישום החוק שמכוחו הוקם התאגיד.

הועלה כי בכמה מקרים פגע המשרד לפיתוח במעמדן העצמאי של הרשויות לפיתוח.

מעורבות המשרד לפיתוח בתקציב הרשויות לפיתוח

בחוקי הרשויות לפיתוח נקבע כאמור כי בסמכותה של הרשות "לקבוע את השימוש במשאבים שיעמדו לרשותה". עוד נקבע בחוקי רשויות הפיתוח כי מתפקידה של מועצת המנהלים של כל אחת מהן "לאשר את תקציב הרשות" ולקבוע את מדיניותה.



תקציב הרשויות לפיתוח, שנקבע בתקציב המדינה, מועבר אל הרשויות לפיתוח באמצעות המשרד לפיתוח. נוסף על כך, סעיף 5 בחוק הרשות לפיתוח הנגב וכן לחוק הרשות לפיתוח הגליל מאפשר להן לתאם פעילויות משותפות עם משרדי ממשלה, ולצורך זה לקבל תקציב ממשרדי הממשלה הרלוונטיים⁸; משרדי הממשלה הרלוונטיים מעבירים למשרד לפיתוח את התקציב המיועד לרשויות לפיתוח, והוא מעביר להן את התקציב. למעשה, יש פעילויות רבות, בעיקר אלו שבגינן הרשויות לפיתוח מסייעות לרשויות המקומיות, שהן פעילויות בתחומים שונים הנעשות בשיתוף עם כמה משרדי ממשלה או נוגעות להם, למשל חינוך, תרבות, תעסוקה, שוויון חברתי ובריאות. נוסף על כך, הרשויות לפיתוח עוסקות בארגון, תכלול ויישום של כמה החלטות ממשלה שבהן נקבע שהרשויות לפיתוח אחראיות גם לביצוע ולא רק לתכנון. גם במקרים אלו משרדי הממשלה מעבירים את התקציבים המיועדים לביצוע הפעילויות הכרוכות בהחלטות הממשלה למשרד לפיתוח והוא מעביר אותם לרשויות לפיתוח, לפי העניין. מהאמור לעיל וכן מסעיף 6 לחוקי הרשויות לפיתוח עולה כי הרשות מוסמכת בין היתר לקבוע את השימוש במשאבים שיעמדו לרשותה. המשרד לפיתוח יכול אפוא להשפיע על התקציבים המגיעים ישירות ממנו, אך אינו אמור להתערב באופן שבו הרשויות לפיתוח משתמשות בתקציבים המגיעים ממשרדי הממשלה האחרים ובתקציבים המיועדים לביצוע פעולות הנגזרות מהחלטות הממשלה.

בביקורת עלה כי למרות עצמאותן של הרשויות לפיתוח כרשויות חקוקות, המשרד לפיתוח מתייחס אליהן כאל אחד ממחוזותיו ומתערב בפעילויותיהן ובתפקודן. המשרד לפיתוח אף התערב בפועל והשפיע על גיבוש תוכניות העבודה השנתיות שלהן ועל קביעת תקציבן השנתי. נמצא כי ברשות לפיתוח הגליל התערב המשרד לפיתוח גם לאחר גיבוש תוכנית העבודה השנתית, ולאחר אישור התקציב על ידי המועצה של הרשות לפיתוח הגליל, והוא הוסיף פעילויות לביצוע. באופן זה נוצרה במהלך השנים פגיעה מתמשכת בעצמאותן של הרשויות לפיתוח. בעניין זה אמור לחול "עקרון עצמאות שיקול הדעת המנהלי", שנקבע באחת ההלכות הראשונות שגובשו בתחום המשפט המנהלי⁹. על פי עיקרון זה, על הרשות להפעיל שיקול דעת עצמאי באמצעות הפעלת הסמכות הנתונה לה על פי חוק אם לבצע את הפעילות הנדרשת.

8 סעיף 7 לחוק.

9 בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, שר האספקה והקיצוב וא', פ"ד ד 319, 324 (1950).



יוצא אפוא שבפועל עצמאותן של הרשויות לפיתוח אינה מלאה מכיוון שהן תלויות במשרד לפיתוח לצורך קבלת תקציבים; לדוגמה, המשרד לפיתוח עלול לבקש לשנות ולהתאים את תוכניות העבודה שלהן לצרכיו. כך נוצר מתח מובנה בין עצמאות הרשויות לפיתוח לבין צורכי המשרד לפיתוח, וזאת למרות הקבוע בחוקי הרשויות לפיתוח בדבר עצמאותן לקבוע את תוכנית העבודה השנתית שלהן ולפעול כפי שהן רואות לנכון בכל הנוגע לצרכים של הנגב או הגליל.

הביקורת העלתה כי המשרד לפיתוח התערב, לאחר קביעת התקציב, גם במהלך העבודה השוטפת של הרשות לפיתוח הנגב. הוא הוסיף פרויקטים לביצוע אף שאלו לא נדונו בישיבת מועצת הרשות ולא אושרו בתוכנית העבודה השנתית. לדוגמה, המשרד לפיתוח קבע שעל הרשות לפעול עם כמה עמותות: (א) קיום מיזם משותף עם עמותה א' בתקציב של 250,000 ש"ח במהלך 2016; (ב) הפעלת יריד התיישבות בערך שיועד לציבור החרדי בתקציב של כ-100,000 ש"ח במהלך 2016. פעילות זו נעצרה בשל אי-המצאת המסמכים שנדרשו מהספק לשם העברת הצעות המחיר; (ג) סיוע לעמותה ב' הפועלת לקיום פרויקטים קולנועיים. לצורך זה תוקצבה העמותה בשנת 2016 בסכום של 680,000 ש"ח שהועברו אליה ללא שקיפות ובאופן עקיף.

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי בחינת שיקול הדעת העצמאי משמעותו שהרשות רשאית לקבל הפניה של פרויקטים מהמשרד לפיתוח, אך תפקידה הוא לבחון את הפרויקטים ולקבל החלטה אם לקדם. בהתאם לכך, הפרויקט עם עמותה א' תאם את מטרות הרשות והחל כמיזם משותף אך עקב חריגה מתנאי הוא בוטל; יריד התיישבות לא יושם משום שלא תאם את מטרות הרשות והוראות הדין הרלוונטיות; הפרויקט של עמותה ב' התקיים לאחר שהיבטיו נבחנו ונמצאו מתאימים להוראות הדין ולמטרות הרשות.

בתשובתו ממאי 2019 ציין המשרד לפיתוח כי "לאור הגידול בתקציב המשרד המוקצה לטובת הרשויות לפיתוח ולאור הגידול בהיקף הפרויקטים אותם מבצעות הרשויות לפיתוח, לרבות הפעלה של החלטות ממשלה, פנה משרד האוצר והחשב הכללי מספר פעמים בבקשה להדק את הפיקוח והבקרה על הרשויות לפיתוח".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לפיתוח כי עליו להקפיד על האיזון הראוי בין שמירת העצמאות של הרשויות לפיתוח, שכאמור הן תאגידים חקוקים, לבין הצורך בקיומם של אמצעי בקרה ופיקוח על פעילותן והתערבות בהחלטותיהן רק במקרים חריגים. על כן, בקביעת תוכנית העבודה השנתית יש למצוא איזון בין מדיניות המשרד לפיתוח לבין החלטת הרשויות לפיתוח בדבר הפעילויות שנקבעו. על רשויות הפיתוח

לפעול לצורך גיוס כספים ממקורות אחרים שאינם המשרד לפיתוח, וזאת בין היתר על מנת לצמצם את תלותן במשרד לפיתוח; כך הן יוכלו להגביר את עצמאותן ולבצע פעילויות נוספות שאינן תלויות במדיניות של משרד ממשלתי אחד.

מעורבותו של המשרד לפיתוח במהלך העבודה השוטף של הרשויות לפיתוח

בנובמבר 2015, במהלך הדיונים על תוכנית העבודה השנתית, עלו חילוקי דעות בין המשרד לפיתוח לרשות לפיתוח הגליל. המנכ"לית של המשרד לפיתוח דאז דרשה מהרשות לשמש זרוע ביצועית של המשרד לפיתוח בתחומי הגליל, דהיינו להשקיע את משאבי הרשות בפרויקטים שהמשרד לפיתוח הגדיר ולפעול לקידומם. לעומת זאת, מנכ"ל הרשות דאז טען כי יש להשקיע את המשאבים של הרשות ברעיון מוביל שיביא לידי שינוי ופיתוח אסטרטגי של הגליל ולא הסכים לפעול לקידום פרויקטים שהמשרד לפיתוח ניסה להכתיב לו.

1. בינואר 2016 פנתה מנכ"לית המשרד דאז למנכ"ל הרשות דאז והודיעה לו כי המשרד ייתן את ההנחיות ליועצים המפעילים פרויקטים שהרשות מבצעת, וזאת בשל הנחיות מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל ליועצים הסותרות את כוונת המשרד להפעלת הפרויקט. הנחיה כאמור הועברה גם ליועצים.
2. במכתב ששלחה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז, בפברואר 2016, נאמר כי כל תקציב הפרסום והשיווק בסך של 975,000 ש"ח שאושר כבר בשנת 2015 יוחזר מהרשות לפיתוח הגליל למשרד לפיתוח ופעילות הפרסום והשיווק תופעל על ידי המשרד, תוך ביטול יתר ההתחייבויות של המשרד לפיתוח אל הרשות לפיתוח הגליל בגינם.
3. בפברואר 2016 הודיעה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז למנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל כי המשרד לפיתוח מפסיק להעביר לרשות את התקציבים לצורך ביצוע התוכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 עד 2020, אשר נקבעה על פי החלטת ממשלה¹⁰. תקציב פרויקט זה היה מיליון ש"ח בכל שנה למשך שלוש שנים. במקרה זה, המשרד לפיתוח גם העביר אליו את העובד של הרשות לפיתוח הגליל, שטיפל בביצוע התוכנית. מנכ"לית המשרד לפיתוח הוסיפה כי המשרד מבטל את התחייבותו בסך 200,000 ש"ח לקיום יריד התעסוקה שבתוכנית העבודה הוחלט כי יבוצעו בידי הרשות לפיתוח הגליל.

10 החלטה ממשלה 59, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" (7.6.15).

מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז ציינה בתשובתה כי "החלטת ממשלה מספר 59 אינה קובעת כי יש להעביר לרשות לפיתוח הגליל את התקציבים שנועדו לצורך ביצוע התכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסיים... המשרד החליט, בתיאום מלא עם המשרד לשיתוף פעולה אזורי, כי כל התוכניות שאושרו ותוקצבו בהחלטה יופעלו ישירות על ידי המשרד".

העברת ביצוע פרויקטים מהרשות לפיתוח הגליל למשרד לפיתוח; העברת עובד שכיר של הרשות לפיתוח הגליל, שהיא רשות חקוקה, למשרד לפיתוח; ביטול התחייבות המשרד לפיתוח להעברת כספים לקיום ירידי תעסוקה שנקבעה בתוכנית העבודה של הרשות לפיתוח הגליל עלולים לפגוע בקידום פרויקטים אלו ובתפקוד השוטף של הרשות.

4. בפברואר 2016 הודיעה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז לרשות לפיתוח הגליל על ביטול התחייבויות כספיות שהמשרד לפיתוח אמור להעביר לרשות. משרד מבקר המדינה מציין כי משמעות הדבר היא ביטול כל הפרויקטים, האירועים, המיזמים וכל יתר הפעילויות שהרשות לפיתוח הגליל הייתה אמורה לבצע.

מנכ"לית המשרד דאז מסרה בתשובתה כי בכל הנוגע לתקציב המועבר מהמשרד לפיתוח הרשויות אינן עצמאיות והן משמשות מעין "זרוע ביצועית" למימוש המטרות והתוכניות של המשרד. היא הוסיפה כי בשנת 2016 התקבלה הודעה ממשרד האוצר על קיצוץ רוחבי של 2.5% בכוח האדם ובתקציבים, ועל כן פנתה לרשויות לפיתוח וציינה בפניהן כי הן נדרשות לבצע שינויים בתוכניות העבודה השנתיות. בשל סירובו של מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז להכין תוכנית עבודה מתאימה ותוכנית התייעלות כוח אדם, היא ציינה בפניו כי אם לא יעשה כן, המשרד לפיתוח יאלץ לחייב אותו בקיצוצים ואף לעצור את העברת התקציב; דבר שאכן קרה.

בתשובתו ממרץ 2019 למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז: "המשרד לפיתוח הנגב והגליל הוביל מדיניות חד משמעית לפיו הרשות לפיתוח הגליל הינה גוף ביצוע של המשרד ולא רשות עצמאית. ולכן כל שקל שהם מקצים לרשות הם יכתבו את ייעודו. כל ניסיונותי לערער על החלטה זו עלו בתוהו".

5. ביטוי נוסף לפגיעה ביכולת העבודה של הרשות לפיתוח הגליל היה קיצוץ בתקציבה. במרץ 2016 הודיעה המנכ"לית של המשרד לפיתוח דאז כי "לאור הקיטון שחל בהיקף פעילות ותקציב הרשות וצמצומי כוח האדם, השתתפות



המשרד בהוצאות הרשות תעמוד על 2,000,000 ש"ח לכל היותר, ובכפוף לביצוע בפועל". יש לציין כי הקיצוץ בתקציב חל רק על הרשות לפיתוח הגליל ואילו הרשות לפיתוח הנגב המשיכה לקבל את התקציב המלא שהוסכם עליו. בהודעה זו גם נאמר כי המשרד לפיתוח יעביר תקציב לצורכי שכרם של שבעה עובדים בלבד ברשות לפיתוח הגליל, ובהם המנכ"ל, מנהלת הלשכה, רואה החשבון, הרכזת האדמיניסטרטיבית ושלושה ראשי מדור. עקב כך, הרשות לא יכלה לשלם שכר ליתר העובדים, בין היתר לסמנכ"ל הרשות, והיא נאלצה לפטרם. יצוין כי התקציב השוטף של הרשות לפיתוח הגליל עמד בשנים קודמות על כ-35 מיליון ש"ח בכל שנה כשמתוכו היה תקציב התקורה כ-2.5 מיליון ש"ח, מלבד התקציב לביצוע פעילויות הנגזרות מהחלטות ממשלה.

נמצא כי עם קיצוץ תקציבה לשני מיליון ש"ח, לא יכלה הרשות לפיתוח הגליל לבצע במסגרת תפקידה כל פעילות לפיתוח הגליל ונותרה בחוסר פעילות, ושאת הקיצוץ החיל המשרד לפיתוח רק על תקציבה של הרשות לפיתוח הגליל, וקיצוץ דומה לא הוחל על תקציב הרשות לפיתוח הנגב.

מכלל האמור עולה כי יש צורך מהותי בהסדרת היחסים בין המשרד לפיתוח לבין הרשות לפיתוח הגליל.

עם סיום תפקידו ביולי 2016, כתב מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז לעובדי הרשות: "לאורך כל שנות כהונתי כמנכ"ל הרשות ניסיתי למנוע פוליטיזציה תקציבית ולעמעם עד כמה שרק ניתן את ההשפעות הפוליטיות בשיקולים התקציביים ולוודא כי תקציבי הרשות אכן יוצרים שינוי כלשהו במימד האסטרטגי. המשרד לפיתוח הנגב והגליל דרש מהרשות לשמש כזרוע הביצועית שלו בגליל ולהשקיע את משאבי המשרד בהתאם להכתבות ייעודיות ולפרויקטים מוגדרים בעוד הרשות לפיתוח הגליל טענה כל העת שהשקעת משאבים צריכה להתיישב עם רעיון מארגן מוביל".

מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז מסרה בתשובתה כי אם המשרד היה מעביר תקציב של 35 מיליון ללא כל פיקוח ושליטה מטעמו על הפרויקטים שהרשות לפיתוח הגליל מבצעת, היה מקום לטעון כי הוא נוהג בחוסר אחריות; המשרד אינו צינור להעברת כספים לרשויות הפיתוח, ומשרד האוצר אינו מעביר את התקציבים ישירות לרשויות. כמו כן, מדובר בתקציבים המועברים לרשויות לפיתוח לצורך ביצוע פרויקטים שהם חלק מתוכנית העבודה של המשרד לפיתוח. לטענתה, אין מדובר בתקציב רשויות הפיתוח אלא בחלק מתקציב המשרד שיועד למטרות פיתוח הנגב והגליל.



המשבר בין הרשות לפיתוח הגליל לבין המשרד לפיתוח, כפי שתואר לעיל, הביא לידי הבנה שיש להסדיר את יחסי העבודה בין המשרד לפיתוח לבין הרשויות לפיתוח. בהתאם לכך, החלו דיונים בין הצדדים שבסיומם הוחלט שיש לחתום על הסכם שיסדיר את אופן העבודה ואת יחסי העבודה. באוגוסט 2017 נחתמו הסכמים בין המשרד לפיתוח לבין כל אחת מהרשויות לפיתוח. ההסכמים נחתמו לתקופה של חמישה חודשים, עד סוף דצמבר 2017, וממועד זה חודש ההסכם בכל שנה. ההסכמים שנקבעו ונחתמו מסדירים את אופן העבודה שבין המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח.

בביקורת עלה כי נוסח ההסכם בין המשרד לפיתוח לבין הרשויות לפיתוח לא היה אחיד ונחתמו שני הסכמים שונים. הרשות לפיתוח הנגב חתמה על הסכם שבו היעדים והפרויקטים שיבצעו הרשויות לפיתוח יקבלו אישור מהמשרד לפיתוח. לעומת זאת, הרשות לפיתוח הגליל, בהוראת היועץ המשפטי שלה, לא חתמה על ההסכם עם המשרד לפיתוח עד שהובטח שילובן של הוראות שיבטיחו לה חופש פעולה לצורך קבלת תקציבים מגורמים שאינם המשרד לפיתוח ולביצוע פעילויות ומיזמים שאינם תלויים בתקציבים המגיעים מהמשרד לפיתוח.

על המשרד לפיתוח לשמור על האיזון הנדרש בין הצורך לשמור על עצמאותן של הרשויות לפיתוח לבין הצורך בפיקוח ובקרה עליהן. משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד לפיתוח יבחן את הצורך בהסכם אחיד ויתאים את הנוסח שנחתם עם הרשות לפיתוח הנגב להסכם שנחתם עם הרשות לפיתוח הגליל.

חסמים למיצוי משאבים על ידי רשויות מקומיות בנגב ובגליל

הקצאת משאבים על ידי המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח מתבצעת באמצעות קולות קוראים ומיזמים משותפים.

רשויות מקומיות רבות, ובייחוד רשויות במעמד סוציו-אקונומי נמוך, מתקשות לנצל ולמצות משאבים ממשלתיים היכולים לסייע להן לשפר את איכות החיים של תושביהן.



מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות, באמצעות השאלונים שנשלחו אליהן, עולים בשפתן החסמים העומדים בפניהן לצורך מימוש קולות קוראים הנוגעים לפיתוח הנגב והגליל. להלן כמה דוגמאות:

- ◆ "בעיית המאצינג שקיימת ובסכומים לא מבוטלים"; "ברוב הפעמים החסם הוא המאצינג הנדרש מהרשות"; "נושא המאצינג מעיק לפעמים על ניצול המשאבים".
- ◆ "אי-התאמה של הקולות הקוראים למציאות שבשטח, ששונה מאוד בין מועצה אזורית לעירייה"; "קולות קוראים רבים שאינם מתאימים למועצות אזוריות".
- ◆ "קרטריונים של גודל".
- ◆ "זמנים לא ריאליים להגשה".
- ◆ "עיכובים בהעברת התשלום".
- ◆ "הרשויות לא שותפות בהליך תכנון הקולות קוראים וזה נעשה בחשיבה חד צדדית".
- ◆ "מרחק הרשויות המקומיות בנגב ובגליל מהמשרד לפיתוח בתל אביב".
- ◆ "צורך בתוכניות מפורטות לשם הגשה - משימה בלתי אפשרית לרשויות קטנות".
- ◆ "חיסרון לקוטן - קשה להוציא לפועל תקציבים גדולים".

משרד מבקר המדינה בדק מהם החסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות בנגב ובגליל בעת מיצוי משאבים ממשלתיים בשלב פנייתם למשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח לקבלת תמיכה.

נטל בירוקרטי עודף בהגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים

קול קורא הוא פרסום המזמין את הרשויות המקומיות, את התאגידים העירוניים, את המוסדות האקדמיים ואת העמותות להתמודד על הקצאת כספים ממשלתית, וזאת בכפוף לעמידה בתנאי סף שהמשרד הממשלתי מגדיר לכל קול קורא.

המשרד לפיתוח נמצא בתל אביב ואין לו מחוזות גיאוגרפיים. לשכותיהם של השר¹¹ ושל מנכ"ל המשרד מצויות בתל אביב. כל פעילותו נעשית מהמשרדים בתל אביב¹² ומרבית עובדיו פועלים ממנו. המשרד לפיתוח מפרסם קולות קוראים לרשויות המקומיות בנגב ובגליל, אך תיבת המכרזים נמצאת בתל אביב.

11 לשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יש לשכה נוספת בירושלים.

12 למעט אגף פריפריה חברתית הממוקם בירושלים.



הועלה כי המשרד לפיתוח לא מאפשר הגשה מקוונת של בקשות תמיכה במענה לקולות קוראים. על מנת להגיש בקשת תמיכה, על הרשויות המקומיות בנגב ובגליל להפקיד את בקשותיהן בתיבת המכרזים הנמצאת במשרד בתל אביב. לשם כך, הנציג מטעמן צריך להגיע למשרד בתל אביב, ועליו לנסוע יותר מ-100 ק"מ בממוצע לכל כיוון¹³.

במסגרת שיחות שקיים משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת עם שבעה ראשי רשויות מקומיות בנגב ובגליל, הם טענו שהיעדר הגשה מקוונת וחיוב בהגעה פיזית למשרד לפיתוח בתל אביב הם חסם ממשי להגשת בקשות כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור ועליהן לספק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. מן הראוי שהמשרד לפיתוח המשרת ציבור המפוזר על פני שטח גדול של פריפריה גיאוגרפית, יהיה נגיש לצורך הגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים. מומלץ כי המשרד יפעל לבניית ממשק מקוון, כפי שנוהגים משרדי ממשלה אחרים, שישפר ויקל באופן ניכר על הרשויות המקומיות את הליכי הבירוקרטיה בעת הגשת בקשות כאמור, או לחלופין יאפשר משלוח בקשות באמצעות דואר או שליח.

בתשובתו ממאי 2019 ציין המשרד לפיתוח כי במהלך 2018 הוא ביצע עבודת מטה אשר כללה בין היתר כתיבת נוהל פנימי המאפשר לגורמים המקצועיים במשרד הגשה מקוונת במקרים מסוימים. כמו כן, המשרד מאפשר להגיש בקשות באופן מקוון במקרים שבהם לא נדרש לשלוח מסמכים רבים לתיבת דוא"ל ייעודית. זאת ועוד, המשרד מאפשר לרשויות המקומיות להגיש בקשות באמצעות שליח מטעמן המפקיד את הבקשה בתיבת המכרזים שבמשרד בתל אביב. בתשובתו מפרברואר 2020 הודיע המשרד לפיתוח כי: "התקן הראשון שיאושר למשרד בשנת 2020 הוא נמ"ר (מנהל מערכות מידע) אשר יעסוק, בין היתר, בנושא הגשה מקוונת וכן פיתוח טכני של אתר המשרד אשר יאפשר הנגשה בשפה הערבית. לצערנו הרב, מאחר וכידוע אין עדיין תקציב מדינה לשנה זו, לא נותר אלא להמתין".

13 על פי נתוני מדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



הנגשת המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח לאוכלוסייה הלא יהודית

בחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי נקבע ש"עברית היא שפת המדינה" ו"לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה". עוד נקבע כי "אין באמור... כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק-יסוד זה". בהתאם לכך, על גופים ומשרדים ממשלתיים, ובכלל זה רשויות מקומיות, לפרסם את כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים בעברית ובערבית, ומוכרת זכותו של הפרט לפנות אל רשויות השלטון ואל משרדי הממשלה בשפות אלו.

המשרד לפיתוח מסייע ותומך ביישובי הנגב והגליל הנמצאים בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל. באזורים אלו נמצא שיעור ניכר מהיישובים הערביים ישראל (46.8%).

לוח 1: תפרוסת היישובים והתושבים הערביים, לפי מחוזות

המחוז	מספר היישובים הערביים במחוז	מספר היישובים בכל המחוז	השיעור (באחוזים)	מספר התושבים הערביים במחוז (באלפים)	מספר התושבים בכל המחוז (באלפים)	השיעור (באחוזים)
מחוז הצפון	53	94	56.4%	752.7	1,356.1	55%
מחוז הנגב	6	32	18.8%	250.8	1,160	21%
סה"כ	59	126	46.8% (בממוצע)	1,003.5	2,516.1	39% (בממוצע)

המקור: פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אף שהקולות הקוראים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח מפיצים נועדו ליישובים שנתח גדול מהם הוא יישובים ערביים, הם אינם בשפה הערבית. הועלה כי רשויות ערביות מלינות, בין היתר, על כך שהן נמנעות מלהגיש בקשות או שבקשותיהן נפסלות כי הוגשו באופן שגוי בשל קשיים בהבנת ההוראות הכתובות בשפה העברית בלבד.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי משנת 2019 היא מפרסמת כל קול קורא בשפה הערבית ובשפה העברית. במענה על הקולות הקוראים שהופצו



בשנת 2018 הגישו יותר מ-65% מהרשויות בקשות תמיכה ומהן נפסלו שתי בקשות של רשויות לא יהודיות.

המשרד לפיתוח מסר בתשובתו כי הוא מפרסם מודעות בשפה הערבית באתר המרשתת שלו ובעיתונות הכללית.

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי השפה הרשמית של הרשויות המקומיות היא עברית. כך, כל התכתובות של הרשויות, גם במגזר הלא יהודי, נכתבות בעברית וכך גם פרוטוקולי ישיבות מליאות המועצות במגזר הלא יהודי. נוסף על כך, כבר משנת 2016 קיים מערך הנגשת קולות קוראים לרשויות הבדואיות בנגב - ישיבות עם ראשי רשויות וגזברים לצורכי הדרכה למילוי בקשות תמיכה; ומתן סיוע טלפוני ואף פיזי באמצעות גורמים רלוונטיים ברשות לרשויות המקומיות המביעות עניין ורצון למלא ולהגיש בקשות תמיכה. הרשות ציינה כי היא יוזמת ומתקצבת אירועים נפרדים המותאמים למגזר הבדואי בתחומי תיירות, תרבות ופיתוח כלכלי, ולכן השתתפות המגזר בתחומים אלו בקולות קוראים היא מועטה.

2. בדוח קודם של משרד מבקר המדינה¹⁴, שעסק באתרי המרשתת של גופים ומשרדים ממשלתיים, נקבע כי יש מקום להבטיח שוויון, לספק שירותים ראויים ולהקל את הגישה באמצעות אתר המרשתת, גם למגזר הערבי.

לנוכח ממצאי הדוח האמור לעיל קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה החלטה ביוני 2003, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה¹⁵ ביולי 2003, ולפיה אתרי המרשתת של משרדי הממשלה יכללו, משנת התקציב 2004, מידע בשפות עברית וערבית ובשפות נוספות לפי הצורך.

הרשויות לפיתוח אומנם אינן כפופות להחלטת הממשלה האמורה אך לנוכח ריבוי אוכלוסייה ערבית בתחומיהן ראוי שינהגו אף הן על פי החלטה זו.

הביקורת העלתה כי אתרי המרשתת של המשרד לפיתוח ושל הרשויות לפיתוח הם בשפה העברית בלבד.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001 (2002), "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור - אתרי מרשתת בגופי ממשלה", עמ' 210 עד 212.

15 ראו החלטת ממשלה 446 (ק/14), "מידע לציבור בשפות נוספות באתרי האינטרנט של הממשלה" (3.7.03).



הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה מפברואר 2020 כי "אתר הרשות לפיתוח הגליל כבר עלה, והוא בשפות העברית והערבית".

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת "הנחה מנכ"ל הרשות לפעול לשם הצגת המידע גם בשפה הערבית".

המשרד לפיתוח השיב בתשובתו כי מאחר שהאתר מנוהל במערכות הממוחשבות של משרד ראש הממשלה, כל עדכון ושינוי באתר מבוצע בידי יחידות המחשב. נעשתה פנייה מהמשרד בניסיון לעדכן את השפה הערבית באתר המשרד. תשובת משרד ראש הממשלה הייתה כי לא ניתן לערוך בו שינויים ותוספות מסוג זה. לאור זאת המשרד לפיתוח החל בתהליך הקמת אתר חדש כאשר הוא יכלול אתר בערבית.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הרשויות לפיתוח ואת המשרד לפיתוח על שקיבלו עליהן לפרסם את אתרי המרשתת שלהם גם בשפה הערבית. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שגם קולות קוראים יפורסמו בשפה הערבית, ומציין לטובה את הרשות לפיתוח הגליל על שהחלה בפרסום קולות קוראים גם בשפה הערבית.

יידוע הרשויות המקומיות ועדכון בדבר היוזמות והפעולות של הרשות לפיתוח הנגב

כל משרד ממשלתי או רשות חקוקה מפרסמת קולות קוראים בעיתוי אחר ובפלטפורמה אחרת. דהיינו, הרשות המקומית צריכה להיכנס לכמה אתרים ממשלתיים ולקרוא עיתונים שונים על מנת לאתר את הקולות הקוראים הרלוונטיים.

הרשות לפיתוח הנגב אינה פועלת דיה ליידוע הרשויות המקומיות בנגב ולעדכון בדבר פרסום קולות קוראים. נמצא כי רשויות מקומיות רבות בנגב כלל אינן מודעות לפרסום הקולות הקוראים ולזכאותן להגיש בקשות תמיכה כמפורט בהם.

משרד מבקר המדינה מצא כי קיימות חברות חיצוניות שהרשויות המקומיות בנגב נעזרות בהן, בתשלום, לצורך איתור קולות קוראים. החברה מאכנת קולות קוראים רלוונטיים המתפרסמים בכל אמצעי המדיה בישראל ומפיצה אותם לרשויות המקומיות.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הנגב כי עליה ליצור רשימות תפוצה שאליהן ישלחו הקולות הקוראים. מדובר בתהליך פשוט לביצוע שיקל באופן ניכר על הרשויות לדעת אילו קולות קוראים פורסמו, וזאת במקום להיכנס באופן אקטיבי לאתרי המרשתת של המשרד לפיתוח ושל הרשות לפיתוח הנגב. כמו כן, הדבר יכול למנוע בזבוז כספי ציבור של הרשויות המקומיות, בייחוד של רשויות מקומיות חלשות, בגין תשלומים מיותרים לחברות פרטיות לצורך איתור קולות קוראים כאמור, שממילא חלה החובה על המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח להביא לידיעתן את דבר פרסומם.

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי "נוכח הערת הביקורת הנחה מנכ"ל הרשות על עריכת רשימת תפוצה ביחס לקולות קוראים המפורסמים על ידי הרשות".

מתן זמן מוגבל להגשת בקשת תמיכה במענה לקול קורא

בביקורת עלה כי פעמים רבות זמן המענה לקול קורא קצר מאוד ויכולתה של הרשות המקומית לעמוד בזמני ההגשה והמצאת המסמכים הנדרשת מוגבלת, ועל כן לעיתים הן מוותרות מראש על הגשת בקשה לתמיכה.

לדוגמה, ב-23.11.16 פרסם המשרד לפיתוח קול קורא לרשויות המקומיות בנגב ובגליל להתקנת "מרחבים חכמים" בבתי ספר (כיתות בעלות ציוד טכנולוגי מתקדם), כאשר המועד האחרון להגשת הבקשה היה 8.12.16. יצוין כי דרישות הסף שהרשויות המקומיות חויבו לעמוד בהן בשלב הגשת הבקשה היו דרישות טכנולוגיות והנדסיות שבדיקת היתכנותן היא תהליך מורכב האורך כמה חודשים. במצב זה, למעט רשויות מקומיות בודדות שהחזיקו בנתונים הרלוונטיים, לא הוגשו בקשות תמיכה במענה על הקול הקורא אף שהיו כמה רשויות מקומיות שאמרו למשרד מבקר המדינה שהן היו מעוניינות לקבל תקציב לכך.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי פרק הזמן הניתן לרשויות המקומיות להגיש בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים הוא חודש ומעלה, ולדעתה הוא מספיק לצורך מילוי והגשה של בקשה כאמור.



המשרד לפיתוח מסר בתשובתו כי "בנוסח הקודם של הוראת התכ"ם¹⁶ [תמיכה בגופים אחרים', לא נקבעה דרישת מינימום בכל הנוגע למספר הימים הנדרשים בין מועד פרסום קול קורא למועד ההגשה. בהוראת תכ"ם בנוסחה מיום 23.05.18 נקבע כי 'הגשת הבקשה תבצע בהתאם ללוחות זמנים שפורסמו על ידי המשרד. ככלל על המשרד לתת לגופים לכל הפחות 45 ימים להגשת בקשות התמיכה'... המשרד מקפיד על עמידה בתנאי ההוראה ומאפשר לכל הפחות 45 ימים להגשת בקשת התמיכה".

הרשות לפיתוח הנגב ציינה בתשובתה כי "משך פרסום הקולות הקוראים ברשות הינו סביר ביותר".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות לפיתוח לבחון להאריך את פרקי הזמן להגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים, ומדי פעם בפעם לקיים הליכי משוב מול הרשויות המקומיות כדי לעמוד על הפערים בכל הנוגע להשתתפות בקולות קוראים.

מיצוי תקציב הרשויות המקומיות

תקציב הרשויות המקומיות כולל שני מרכיבים: תקציב רגיל המיועד למימון צריכה שוטפת ותקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) המיועד למימון פרויקטים של פיתוח. כדי להשתמש בתב"ר, הרשות זקוקה לפרויקטים זמינים ומתוכננים מראש שיתאימו לקולות קוראים עתידיים שמשרדי הממשלה השונים מפרסמים.

נמצא כי המשרד לפיתוח הנגב והגליל והרשויות לפיתוח אינם מפרסמים לוח זמנים צפוי לפרסום קולות קוראים, ולמעשה הרשויות המקומיות אינן יודעות להיערך מבעוד מועד לצורך הקצאה מראש של תב"רים.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הביקורת ותפרסם לוחות זמנים מיד עם אישור התקציב השנתי.

16 אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום של תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל (להלן - תכ"ם) מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. הוראות התכ"ם כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לפיתוח ולרשויות לפיתוח לפרסם לוחות זמנים בנוגע למועד פרסום קולות קוראים בטווח של כמה חודשים מראש כדי לאפשר לרשויות המקומיות להיערך מראש לצורך השתתפות בהם.

המשרד לפיתוח ציין בתשובתו כי "אין חובה חוקית לפיה על משרד ממשלתי לפרסם בטווח של מספר חודשים מראש את מועד הוצאת הקולות הקוראים". הוא מסר כי לפני פרסום קול קורא מתפרסם מרכז פומבי לבחירת ספקים. למשך זמן ההליך המרכזי ולתוצאותיו השפעה על פרסום הקולות הקוראים. אופיים הדינמי של הפרויקטים שהמשרד מפרסם, בשונה מקולות קוראים קבועים, אינם מאפשרים למשרד לפרסם כמה חודשים מראש, בטרם נבחר ספק, לוח זמנים לפרסום קולות קוראים.

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי "אכן הרשות אינה מפרסמת לוח צפוי היות וקול קורא הוא תלוי תקציב, ומשכך אין זה נכון ליצור התחייבויות כלפי הרשויות לקולות קוראים, תוך שהדבר ייצור הסתמכות של הרשויות המקומיות ויוביל לפגיעה בהן, מקום בו בסופו של יום לא יפורסם הקול קורא".

על הרשויות לפיתוח לפעול לאישור התקציב שלהן מבעוד מועד, כך שלקראת שנת התקציב הנכנסת תועבר לרשויות המקומיות רשימת הקולות הקוראים הצפויים להתפרסם, והן יוכלו להיערך מבעוד מועד לפרויקטים עתידיים.

העברת התשלומים לרשויות המקומיות

כאמור, במהלך הביקורת ביקר צוות הביקורת בשבע רשויות מקומיות בנגב וקיים כמה שיחות עם גורמים רלוונטיים. שבעת ראשי הרשויות המקומיות התלוננו בפני הצוות כי העברת הכספים מהמשרד לפיתוח ומהרשות לפיתוח הנגב אורכת זמן רב, לעיתים אף יותר משנה, והיא רוויה בקשיים בירוקרטיים. ראשי הרשויות המקומיות ציינו כי הם נאלצים לשלם עבור הפעילות שבגינה הובטח להם מימון, ועד שמתקבל המימון הם נמצאים בגירעון, והדבר מקשה על פעילותם השוטפת.

במרץ 2016 שלח מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב דאז מכתב לחשב המשרד לפיתוח ובו ציין את "צוואר הבקבוק" שנוצר בחשבות המשרד עקב בדיקת דוחות הביצוע, המביא לידי עיכובים בהעברת תשלומים לרשויות מקומיות ולמוסדות, מצב המקשה על ניהול התקציבים השוטף של גופים אלו שממילא מצויים בקשיי תזרים.



הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי "ברשות לפיתוח הגליל משולמות התמיכות תוך 60 יום לאחר הבקרה ואישור, למעט מקרים בהם ישנה בעיית דווח מצד הרשות המגישה".

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי ממוצע השהיית הכספים ברשות ממועד קבלתם מהמשרד הרלוונטי (המשרד לפיתוח) ועד מסירתם לזכאים הוא 48 יום. היא הוסיפה כי "עיקובים ככל שישנם בהעברת כספים ו/או אישור תשלומים הינם עקב התארכות ההליכים בחשבות המשרד עצמו שהינו הגורם המממן שמשחרר את הכספים לקופת הרשות לאחר ביצוע נוהל בחינה, בקרה ואישור מסורבלים, ארוכים וחוזרים על עצמם המהווים ביצוע חוזר של כלל ההליכים שמבצעת הרשות בנוגע לכל דרישת תשלום בטרם העברתה לחשבות המשרד".

משרד מבקר המדינה מציין שדחיית תשלומים מקשה בעיקר על רשויות קטנות ועל רשויות חלשות, החסרות יכולת פיננסית להמתין פרקי זמן ממושכים עד קבלת התשלום. לכן, הן נאלצות לשאת בנטל מימוני כבד ולחפש אחר מקורות מימון חלופיים עד קבלת ההחזר הכספי. על המשרד לפיתוח לבחון את סדרי העברת התשלומים ואת כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותו, ולשפר במידת הצורך את ההליכים כדי לגבש נורמת תשלומים הוגנת אשר תאפשר לרשויות המקומיות להגיש בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים ולקבל במועד את הכספים המגיעים להן.

המשרד לפיתוח השיב בתשובתו כי רק לאחרונה הוקם במשרד אגף חשבות פנימי שאינו נסמך על מיקור חוץ. דבר זה יאפשר יעילות גבוהה יותר ושיפור השירות לרשויות ככל שנדרש. באוגוסט 2018 התחלף החשב והמשרד מקווה כי הדבר יביא לידי קיצור פרק הזמן של העברת התשלום.

מימון תואם (מצינג)

חלק מהקולות הקוראים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח מפרסמים ממומנים על ידם בשיתוף עם הרשויות המקומיות בשיטת המימון התואם. דהיינו, כנגד כל סכום שהרשות המקומית משקיעה, המשרד לפיתוח או הרשויות לפיתוח משקיעים סכום מסוים (להלן - מימון תואם).

בדוח משרד מבקר המדינה משנת 2006¹⁷ הומלץ לנקוט שיטת מימון פרוגרסיבית על מנת לצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות החזקות לרשויות המקומיות החלשות, כדי שהמימון יהיה לפי יכולתה הכלכלית של כל רשות, ורשויות חלשות יקבלו מימון בשיעור גדול יותר לעומת הרשויות החזקות.

רשויות מקומיות רבות בנגב ובגליל, ובהן רוב הרשויות המקומיות הערביות, נמצאות בדירוג הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר (דירוג 1 עד 4) ומצבן הכלכלי מקשה עליהן לעמוד בתשלומי המימון התואם. כאשר רשות מקומית אינה יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת על השירות ובפועל אינה מנצלת את התקציב הפוטנציאלי שהוקצה לה.

לדוגמה, ביוני 2016 אישרה הרשות לפיתוח הגליל לשלוש מועצות מקומיות תקציב לקיום אירועים - למועצה המקומית כאבול השתתפות בסך של 30,000 ש"ח לקיום אירוע תרבות ואומנות; למועצה מקומית כעביה-חבש-חג'רה השתתפות בסך 30,000 ש"ח לקיום אירוע בדואי ארצי; ולמועצה מקומית יסוד המעלה השתתפות בסך 20,000 ש"ח לקיום אירוע מורשת ותרבות. בכל המקרים האלו לא קיימו המועצות המקומיות את האירועים ולא מימשו את האישורים שקיבלו מכיוון שלא כללו לעמוד בתשלום המימון התואם.

שיטת המימון התואם בעייתית בעיקר ברשויות הנזקקות לסיוע, שכן הן מתקשות לגייס משאבים חיצוניים, מה גם שהן נדרשות לעיתים לגייס כספים בכמה פרויקטים בעת ובעונה אחת, כמו קיום אירועי תרבות, כיתות חכמות ושיקום מבני ציבור. יוצא אפוא שהרשויות המקומיות החזקות מתחזקות והחלשות אינן מתקדמות. בעטיו של מצב כזה חלק מהרשויות המקומיות כלל אינן מגישות בקשות תמיכה בשל העלות הכרוכה במימוש הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לפיתוח ולרשויות לפיתוח כי אופן הקצאת כספים באמצעות שיטת המימון התואם עלול לגרום לחוסר שוויון בין הרשויות המקומיות ולהעמקת הפערים בין הרשויות החזקות לחלשות, ובפרט אלו הנמצאות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. על המשרד לפיתוח ועל הרשויות לפיתוח לשקול לנקוט שיטת מימון פרוגרסיבית בקולות הקוראים שהם מפרסמים לרשויות המקומיות.

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים לשנת 2005 (2007), "תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון - ממצאי מעקב", עמ' 651 עד 660.



הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה מפברואר 2020 כי "עם קבלת הערות המבקר הורד שיעור המימון התואם בקולות קוראים חדשים ל 10% וזאת עד לבחינה יסודית של האפשרות למימון פרוגרסיבי".

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי "מנגנון זה העוסק בשיעור תמיכה של הרשות בפרויקט נובע מאילוץ תקציב ותפקידו ליישם את התקציב שבידי הרשות באופן מיטבי (שיויוני ורוחבי)... בכדי לאפשר שיתוף רשויות מקומיות רבות ככל האפשר. המדובר במדיניות שהינה בהתאם לשיקול הדעת העצמאי של הרשות והינו סביר ביותר ואיננו מהווה חסם להגשה שכן בידי הרשות מבקשת התמיכה להתאים את סכום הפרויקט לו מתבקשת התמיכה לסך שביכולתה לממן".

המשרד לפיתוח מסר בתשובתו כי לפי התקציב העומד לרשותו הוא קובע אמות מידה המעניקות לרשויות החלשות עדיפות. כך נוצר איזון בין הרשויות החזקות לחלשות. הוא הוסיף כי בכמה קולות קוראים הוא אכן פעל על פי שיטת מימון פרוגרסיבית.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לפיתוח ולרשויות לפיתוח לבצע עבודת מטה מקיפה לאיתור חסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות ולמציאת פתרונות שיאפשרו להגדיל את שיעור מיצוי המשאבים המוקצים לנגב ולגליל. ככול ששיעור המיצוי יהיה גדול יותר, כך תינתן לתושבי הנגב והגליל אפשרות לשפר את איכות חייהם באופן המיטבי ביותר.

ליקויים בממשל תאגידי ברשויות לפיתוח

הרשויות לפיתוח הנגב והגליל הוקמו בשנים 1991 ו-1993, בהתאמה. חוק הרשות לפיתוח הנגב וחוק הרשות לפיתוח הגליל הקנו להן מעמד של תאגידים חקוקים. כיום, התאגידים הציבוריים ובכללם הרשויות לפיתוח אינם מפוקחים על ידי רשות ממשלתית ייעודית. לעומת זאת, החברות הממשלתיות הפועלות מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, מפוקחות ומונחות על ידי רשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות).

במהלך השנים פורסמו כמה דוחות של משרד מבקר המדינה¹⁸ בעניין ליקויים

18 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידיים סטטוטוריים, מבקר המדינה, דוח שנתי 57 לשנת 2006.



בתפקוד של התאגידים הציבוריים, שהצביעו על היעדר פיקוח והסדרה מספיקים בכל הנוגע לפעילותם והומלץ לשקול הסדר לפיקוח על כלל התאגידים הציבוריים. ביוני 2003 פרסמה המועצה לתאגידים ציבוריים¹⁹ דוח מסכם בנוגע לחקיקה הנוגעת לתאגידים ציבוריים. בדוח הומלץ על קביעת הוראות ממשל תאגידי מתאימות לכלל התאגידים הציבוריים שמטרתן "להכפיף את התאגידים הציבוריים למערכת בקרה ופיקוח כוללת ויעילה יותר, הן מן ההיבט של הניהול הפנימי והן מן ההיבט של הבקרה והפיקוח החיצוניים". בשנת 2011 פורסם תזכיר חוק להצעת חוק התאגידים הציבוריים ובשנת 2013 פורסמה גרסה שנייה להצעת החוק. נכון למועד סיום הביקורת טרם נחקק חוק להסדרת הפיקוח והבקרה על תאגידים ציבוריים.

להלן הגורמים המנהלים את הרשויות לפיתוח ותפקידם: (א) לשכת המנכ"ל - המנכ"ל אחראי כלפי המועצה, המינהלה והשרים לביצוע החלטותיהם ולביצוע תפקידי הרשות; (ב) מועצת הרשות - המועצה אחראית לקביעת מדיניות הרשות, למתן ייעוץ לממשלה בכל הקשור לביצוע חוקי הרשויות לפיתוח, לאישור התקציב השנתי ולפיקוח על ביצוע תפקידי הרשות; (ג) מינהלת הרשות - המינהלת אחראית לניהול ענייני הרשות.

בביקורת עלו כמה ליקויים בממשל התאגידי ברשויות:

עצמאותם של שומרי הסף ברשויות לפיתוח

חוקי הרשויות לפיתוח אינם כוללים חובה חוקית למנות חשב, יועץ משפטי או מבקר פנימי (להלן - שומרי סף ברשויות לפיתוח). עם זאת, יש חשיבות לבעלי תפקידים אלו היכולים לשמש שומרי סף ולתרום תרומה חשובה לשמירה על תקינות פעילותם של התאגידים²⁰. כמו כן, נדרש שבעלי תפקידים כאלו יוכלו לתפקד באופן עצמאי ללא כל חשש שאם יקבלו החלטות מקצועיות שאינן מוצאות חן בעיני בעלי תפקידים ברשות, הם יפעלו להדחתם. לכן, יש לדאוג לכך שלא יהיה ניתן להדיחם באופן שרירותי ויידרש אישורו של גורם חיצוני להנהלה על הפסקת עבודתם (מועצת הרשות או מינהלת הרשות).

19 שר המשפטים דאז, מינה בשנת 1992 את המועצה לתאגידים ציבוריים.

20 חשיבות זו משתקפת בטרם תזכיר חוק התאגידים הציבוריים. כך למשל, נקבע בפרק ו' סימן ב' לתזכיר שעל מועצת תאגיד ציבורי למנות יועץ משפטי לתאגיד.



לפי המצב החוקי כיום, הגורמים המפקחים על פעולתם של שומרי הסף ברשויות לפיתוח הם מנכ"לי הרשויות, ולא נדרש כל אישור של מועצת הרשות או מינהלת הרשות על הפסקת ההתקשרות עימם.

על מנת למנוע חשש להפעלת לחצים בלתי ראויים על שומרי הסף ברשויות לפיתוח, התערבויות במהלך עבודתם המקצועית או הפסקת ההתקשרות עימם מטעמים בלתי ענייניים, יש לקבוע כי הפסקת ההתקשרות עימם תיעשה לאחר שמועצת הרשות בחנה ואישרה זאת; אישור כאמור יגביר את עצמאותם ואי-תלותם של שומרי הסף ברשויות לפיתוח.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי בעקבות "הערת הביקורת יובא שינוי בתקנון הרשות אשר יחייב אישור מנהלת הרשות להפסקת התקשרות עם שומרי הסף".

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי "עמדת מנכ"ל הרשות הינה כי יש לפעול להגנה על שומרי הסף... ומשכך בכוונת הרשות, להביא להחלטה במנהלת הרשות כבר בישיבתה הקרובה... שפיטורי שומרי סף יעשו במועצת הרשות ובכפוף לקיום רוב במועצה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב כי הרשויות לפיתוח אימצו את הערתו והחליטו לפעול להגברת עצמאותם ואי-תלותם של שומרי הסף ברשויות.

איוש חסר במינהלות ובמועצות של הרשויות לפיתוח

על פי חוקי הרשויות לפיתוח, הרשויות לפיתוח הנגב והגליל מורכבות ממועצות מנהלות. המועצות בנות 61 ו-150 חברים, בהתאמה, שבהן חברים כל ראשי הרשויות בשטחן, מנהלי משרדי הממשלה, נציגי השרים, נציגי האוניברסיטאות ובתי החולים ונציגי לשכות המסחר והתאחדות התעשיינים. בראשות כל מועצה עומד יו"ר הנבחר מבין חבריה, והיא ממנה באישור השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (להלן - השר לפיתוח) מנהל לרשות. ענייני הרשויות מנוהלים בידי מינהלות המונות 19 ו-18 חברים, בהתאמה, הנבחרים מבין חברי המועצות, ובראשן עומדים יו"רים הנבחרים מבין חבריהן. לגבי מינוים של חלק מחברי המועצה או חלק מחברי המינהלת נדרש גם אישור הוועדה לבדיקת מינויים שברשות החברות.



סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות קובע כי הוראות החוק בעניין מינוי דירקטור בחברות ממשלתיות יחולו, בשינויים המחויבים, גם על "תאגידיים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק". סעיף 18 לחוק מחייב כי החלטה של שר בנוגע למינוי מועמד לדירקטור צריכה לקבל את אישורה של ועדת המינויים. רשות החברות שולחת למשרדי השרים הרלוונטיים אחת לחודש טבלה מעודכנת עם הרכב הדירקטוריונים של כל אחת מהחברות שהם אחראים להן ומציינת בפניהם את המחסור בדירקטורים לאתנו מועד. כמו כן, בעת מינוי דירקטור חדש רשות החברות שולחת עדכון לגבי הפערים הקיימים בהרכבי הדירקטוריונים.

משרד מבקר המדינה פנה לוועדה לבדיקת מינויים וביקש לדעת מהם הפערים הקיימים בהרכבי מועצות הרשויות לפיתוח ומינהלותיהן בנוגע לחברים שנדרש עבורם אישור הוועדה.

לוח 2: איוש חברי המינהלות והמועצות של הרשויות לפיתוח, ינואר 2018

שיעור האיוש בפועל	מספר החברים שנודרש עבורם אישור	מספר החברים המכהנים בפועל שנודרש עבורם אישור	מספר החברים שנודרש עבורם אישור הוועדה	
17%	25	5	30	מועצת הרשות לפיתוח הגליל
20%	4	1	5	מינהלת הרשות לפיתוח הגליל
32%	13	6	19	מועצת הרשות לפיתוח הנגב
0%	3	0	3	מינהלת הרשות לפיתוח הנגב

המקור: נתוני הוועדה לבדיקת מינויים שברשות החברות הממשלתיות (30.1.18).

מהלוח עולה כי במינהלות ובמועצות של הרשויות לפיתוח קיים פער ניכר בין מספר החברים שלגביהם נדרש אישור רשות החברות לבין מספר החברים בפועל.



משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל האחראי לרשויות לפיתוח, וכן יתר השרים שמשרדיהם אמורים לשלוח נציגים למועצות ולמינהלות של הרשויות לפיתוח, יפעלו להשלמת מינוי חברים במינהלות ובמועצות של רשויות אלו כנדרש בחוקי הרשויות לפיתוח.

בין יתר תפקידי המועצות על פי החוק, עליהן לקבוע את מדיניות הרשויות פיתוח, לאשר את התקציב השנתי ולפקח על ביצוע תפקידי הרשויות. בהיעדר מינוי מלא של חברי מועצה ומינהלה עלולה להיפגע יכולת הפיקוח והבקרה של המועצה על הרשות.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי "איוש חברי המועצה הינו בידי משרדי הממשלה השונים. הרשות פונה למשרדי ממשלה לאיוש חברי מועצה אך למרבה הצער בהצלחה מועטה". הרשות לפיתוח הגליל הוסיפה כי: "מינויים רבים הניתנים להשלמה מתעכבים בשנה האחרונה של תקופת הבחירות הארוכה שבה מוגבלים המינויים בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי "קיים חוסר מהותי באיוש חברי מועצה כקבוע בהוראות החוק".

אישור תוכניות העבודה במהלך שנת העבודה

ממצאי הביקורת עולה כי רשויות הפיתוח מגישות באיחור את הצעות התקציב למועצת הרשות, דהיינו לאחר תחילת שנת הכספים.

לוח 3: מועדי אישור תוכניות העבודה על ידי מועצות הרשויות לפיתוח

שנת העבודה	מועד אישור תוכנית העבודה על ידי הרשות לפיתוח הנגב	מועד אישור תוכנית העבודה על ידי הרשות לפיתוח הגליל
2015	אוקטובר 2015	ספטמבר 2015
2016	ספטמבר 2016	לא ניתן אישור
2017	ספטמבר 2016	דצמבר 2017

המקור: נתוני הרשויות לפיתוח.



הגשת תוכניות עבודה לאישור המועצה באיחור רב, קל וחומר הגשתן לקראת סוף שנת הכספים, מצמצמת עד מאוד את אפשרות המועצה לחוות דעתה על התוכנית, להשפיע ולשנותה, בפרט אם נדרש צמצום בסעיפי הוצאה שונים, ומעמידה את מועצת הרשות בפני עובדות מוגמרות. למעשה, המועצה אינה יכולה לתכנן ולקבוע מראש את תוכניות העבודה ואת התקציב השנתי, ובהמשך גם נפגעת באופן ניכר יכולתה לקיים פיקוח מהותי ויעיל על ביצוען של תוכניות העבודה.

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה מפברואר 2020 כי תקציב 2018 אושר בדצמבר 2017 ותקציב 2019 אושר בינואר 2019.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי "תקציב 2019 של הרשות לפיתוח הגליל אושר לקראת סוף שנת 2018".

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את תשובת הרשות לפיתוח הגליל בכל הנוגע להקדמת מועד אישור תקציבה. על הרשות לפיתוח הנגב ועל המשרד לפיתוח לפעול לאישור התקציב השנתי כבר לפני תחילת השנה במטרה לתכנן בזמן הראוי את תוכנית העבודה.

ייצוג הולם לאוכלוסיות הלא-יהודיות במשרד לפיתוח וברשות לפיתוח הנגב

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות המדינה), קובע כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בשירות המדינה לפי יעדים שתקבע²¹. עוד קובע החוק כי בקרב העובדים בשירות המדינה בכל הדרגות המקצועיות, בכל משרד ובכל יחידת סמך יינתן ביטוי הולם לייצוג, בין השאר של בני האוכלוסייה הערבית. ליישום חוק זה אחראים נש"ם ומשרדי הממשלה השונים.

חוק שירות המדינה קובע גם הוראות מפורטות בנוגע לאופן המימוש של חובת הייצוג ההולם, כגון ייעוד משרות מיוחדות לצורך זה, הוראות ממשלה בדבר מתן עדיפות במינוי למשרות מסוימות ודיווח של משרדי ממשלה לנציב שירות המדינה. במהלך השנים התקבלו החלטות ממשלה שונות לביצוע הסעיף האמור, ובנובמבר 2007 נקבע יעד ממשלתי להעסקה של לפחות 10% ערבים, דרוזים וצ'רקסים בשירות המדינה עד 2012.

21 סעיף 15א (ב) לחוק.



נמצא כי בשנים 2016 ו-2017 הועסק במשרד לפיתוח רק עובד אחד בן האוכלוסייה הערבית מתוך 56 עובדי המדינה (לא כולל את הסטודנטים ומתמחים שאינם נכללים בתקן המשרד).

עוד נמצא כי ברשות לפיתוח הנגב, בתקופת הביקורת, לא הועסק שום עובד מהאוכלוסייה הערבית במסגרת תקן המשרד (לא כולל את הסטודנטים שאינם נכללים בתקן המשרד).

המשרד לפיתוח ציין בתשובתו מפברואר 2020 כי "כל תקן של המשרד מאושר על ידי נש"מ. כך שוועדת החריגים בנש"מ פטרה את המשרד מעמידה ביעדים על אף אי העמידה ביעדים".

על המשרד לפיתוח ועל הרשות לפיתוח הנגב לפעול למימוש עקרון הייצוג ההולם לגבי האוכלוסייה הערבית, בייחוד לנוכח הדומיננטיות של קבוצת המיעוטים באוכלוסיית הנגב.



שער שני - היבטים בפעילות המשרד והרשויות לפיתוח

בקשת תמיכה שלא מומשה שהגישה עמותה בעלת זיקה לשר לפיתוח

לפי המשפט המינהלי בישראל נדרשת עצמאות בשיקול דעתו של הדרג המקצועי של שירות המדינה, האמור לפעול לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושוויוניות ללא התערבות פרטנית של השר הממונה בעניינים המסורים בידי דרג זה.

תמיכה ממשלתית היא סיוע בכסף או בשווה כסף לגורמים חוץ-ממשלתיים במטרה לסייע במימון פעילות שהממשלה מעוניינת לעודד את עשייתה. כל בקשת תמיכה בנוגע לפריפריה, לנגב ולגליל, נבדקת על פי מבחנים הנקבעים בידי המשרד לפיתוח. על מנת לקבל תמיכה יש למלא את הטפסים הנלווים לכל מבחן ולצרף את המסמכים הנדרשים. מדי שנה קובעת ממשלת ישראל, במסגרת חוק התקציב, את הנושאים שהיא מעוניינת לתמוך בהם ואת היקף התמיכה הכולל לכל נושא. כל שר או ממונה על סעיף תקציבי שבו נקבע נושא התמיכה, קובע את מבחני התמיכה לחלוקת התקציבים הרלוונטיים. מבחן התמיכה מגדיר את תנאי הסף שהעומד בהם יהיה זכאי לקבל תמיכה.

על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים²², על שר לנהוג במילוי תפקידו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי כולם ובלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו, אף למראית עין. מחובתו של שר לנהל את ענייניו באופן שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר ובין ענייניו האישיים. בכללים אף נקבע כי עניין אישי של שר כולל גם עניין אישי של קרובו, לרבות בן זוג או צאצא. לפי הכללים, על שר להצהיר על עניין אישי שלו או של קרובו בכל פעולה או החלטה המובאת לפניו.

בקשת תמיכה כספית על ידי עמותה

באוקטובר 2015 פרסם המשרד לפיתוח פנייה לציבור להגיש בקשות למוסדות ציבור המספקים הכשרות בתחומי המחשוב וטכנולוגיות מידע בנגב ובגליל לצורך קבלת סיוע מכספי התמיכות לשנת 2016. כאמור, בנובמבר 2015, על פי החלטת

22 כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, שנקבעו לפי החלטת ממשלה 2801 (28.11.02) שבה תוקנו כללים אלו.



ממשלה²³, הורחבו סמכויות המשרד לפיתוח ושמנו שונה ל"משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל". לפיכך, נוספו לתחום פעילותו של המשרד מתן סיוע לא רק ליישובים בנגב ובגליל, כפי שעשה מאז היווסדו, אלא גם ליישובים ולשכונות הנמצאים תחת ההגדרה פריפריה חברתית.

לכן, בספטמבר 2016 פרסם המשרד לפיתוח פנייה לציבור להגשת בקשות גם למוסדות ציבור המספקים הכשרות בתחומי המחשוב וטכנולוגיות מידע בפריפריה החברתית לצורך קבלת סיוע מכספי תמיכות לשנת 2016. תיקון זה בא לאפשר להגיש בקשות תמיכה להכשרות המתקיימות בפריפריה החברתית בלבד, משום שבקשות תמיכה להכשרות המתקיימות בנגב ובגליל לשנת 2016 כבר התקבלו. את מבחני התמיכה גיבשה ועדת התמיכות, שחבריה הם מנכ"לית המשרד, נציג היועץ המשפטי של המשרד ונציג חשב המשרד (להלן - ועדת התמיכות), בשיתוף עם משרד המשפטים המאשר את המבחנים. השר לפיתוח חתם על מבחני התמיכה והם פורסמו כנדרש²⁴ בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. הטיפול בבקשות המוגשות נעשה בפורום ועדת התמיכות בלבד. סך התקציב שאושר לחלוקה עמד על 2,897,337 ש"ח.

בספטמבר 2016 הגישה עמותה א' למשרד לפיתוח בקשה לתמיכה בסך 567,996 ש"ח. יו"ר העמותה ומורשת החתימה היא בעלת זיקה א' לשר לפיתוח (להלן - בעלת זיקה א') ואינה זכאית לשכר מטעם העמותה. סמנכ"לית העמותה היא בעלת זיקה ב' לשר לפיתוח ושכרה השנתי הוא 230,000 ש"ח; הסמנכ"לית היא אחת מבין חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה. בקשת התמיכה הייתה חתומה בידי בעלת זיקה א'. בבקשה לא נדרש לציין, וממילא לא צוין, כי יש זיקה בין השר לפיתוח לבין יו"ר העמותה וסמנכ"לית העמותה. בפברואר 2017 אישרה ועדת התמיכות את הבקשה במלואה. כאמור, סמכות זו נתונה לוועדת התמיכות בלבד והשר אינו מעורב.

בעקבות בדיקה שביצעה יחידת החשב של המשרד לפיתוח נמצא שיש זיקה בין השר לפיתוח לבין בעלי תפקידים בעמותה. בתשובתו של השר לפיתוח ממאי 2019 למשרד מבקר המדינה צוין כי המנכ"ל עדכן את השר בעניין זה, והוא הנחה אותו לפנות ליועץ המשפטי של המשרד. במאי 2017 שלחה נציגת העמותה דוא"ל לוועדת התמיכות בבקשה למשוך את הבקשה.

23 החלטה ממשלה 631 (1.11.15).

24 תיקון למבחנים למתן כספי תמיכות של המשרד לפיתוח הנגב והגליל למוסדות ציבור המספקים הכשרות בתחומי המחשוב וטכנולוגיות המידע בנגב ובגליל, י"פ מס' 7325 (21.8.16), עמ' 9252; משרד המשפטים - מבחני תמיכה <https://www.justice.gov.il/Units/Tmihot/Pages/TestServies.aspx>



עוד נמסר בתשובה כי "המשרד... מפרסם בכל שנה עשרות קולות קוראים... הוא [השר] לא לקח חלק, בשום שלב, בכתבת מבחני התמיכה או בחלוקת התקציבים שכן סמכות זו נתונה אך ורק לוועדת התמיכות שחבריה הם מנכ"לית המשרד, נציג היועץ המשפטי ונציג החשב... עם הגשת הבקשה, [בעלת זיקה א'] לא עדכנה אותו על כך שהעמותה הגישה בקשה לקבלת תמיכה ועל כן השר לא הודיע לגורמים הרלוונטיים במשרד. אילו היה מודע לכוונתה של [בעלת זיקה א'] ו/או העמותה שהיא עומדת בראשה להגיש את בקשת התמיכה, ברור כי היה מודיע לגורמים הרלוונטיים במשרד ובראשם היועץ המשפטי ופועל לפי הנחייתו... הפעם הראשונה שבה נודע לשר על הגשת הבקשה הייתה רק מספר חודשים לאחר סיום תהליך הבדיקה על ידי ועדת התמיכות של המשרד עת שהמנכ"ל עדכן אותו בעניין; השר הנחה את מנכ"ל המשרד לפנות באופן מידי ליועץ המשפטי של המשרד".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות של יחידת החשב של המשרד לפיתוח כ"שומר סף" לשמירה על כללי מינהל תקין.

בעלת זיקה א' מסרה בתשובתה ממאי 2019 למשרד מבקר המדינה כי לא נפל כל דופי בהתנהלות העמותה או בהתנהלותה שלה וכי הגשת מועמדות לתמיכה היא פעולה שגרתית, והעמותה הגישה באותה תקופה עשרות מועמדות במסגרת קולות קוראים לפרויקטים שונים. נציגי הדרג המינהלי בעמותה נחשפו לקול הקורא באקראי והחליטו להגיש בקשת תמיכה, וזאת ללא מעורבותה משום שכלל לא עסקה בתפעול השוטף של העמותה. ההגשה נעשתה ללא מעורבות כלשהי מצד השר לפיתוח ואף ללא ידיעתו. עוד עולה מהתשובה כי שמה של בעלת זיקה א' צוין בגלוי בטופס הבקשה ללא שום הסתרה או טשטוש בעניין. ועדת התמיכות אישרה את הבקשה. נוהלי התמיכות אינם דורשים, כחלק מהמסמכים הנדרשים, הצהרה מצד הגוף המבקש תמיכה על קשרים עם נציגי המשרד הממשלתי. העמותה משכה את הבקשה מיוזמתה בשל פנייה מנציג המשרד לפיתוח בדבר ניגוד עניינים למראית עין.

הגם שבפועל לא הועברה תמיכה לעמותה א', משרד מבקר המדינה ממליץ ליועץ המשפטי לממשלה לבחון את טופס בקשת תמיכה ממשרדי ממשלה ואם נדרש לשלב בו הצהרה מצד מגישי הבקשה על זיקה למי מבעלי התפקידים במשרד הרלוונטי, כפי שמקובל בטפסים של נש"ם בעת גיוסי כוח אדם ובהתקשרויות עם ספקים. בבואה לדון בבקשות, ראוי שוועדת התמיכות תדון בזיקות שיועלו בבקשות. כמו כן, מומלץ כי במסגרת תהליכי גיבוש מבחני תמיכה וחתיתתם ייבחנו



הסדרי ניגוד העניינים של בעלי התפקידים במשרד הממשלתי, ובמידת הצורך יתקיים הליך היועצות מול היועץ המשפטי של המשרד אם עולה סוגיה לבירור.

פרויקטים שביצע המשרד לפיתוח או בוצעו ברשויות לפיתוח

מיזם משותף - "תכנית חרדים באקדמיה והשמת חרדים בתעסוקה"

לפי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), התקשרות משרד ממשלתי לביצוע פרויקט ללא כוונת רווח תהיה פטורה ממכרז, ובלבד שההתקשרות היא למטרות המפורטות בתקנה (או דומיהן) ונעשית עם מי שתורם ממקורותיו 50% מעלות ביצוע המיזם.

במרץ 2016 הגיש המשרד לפיתוח לוועדת המכרזים באגף החשב הכללי במשרד האוצר בקשה לאישור וסיווג התקשרות עם קרן ט' כמיזם משותף. מהות ההתקשרות המבוקשת הייתה הפעלת מיזם משותף עם הקרן שכותרתו "תכנית חרדים באקדמיה והשמת חרדים בתעסוקה". היקף ההתקשרות המבוקש עמד על 8,144,844 ש"ח מהם 4 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח והיתרה מתקציב העמותה בחלוקה לארבע שנים.

ועדת המכרזים באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר אישרה את ההתקשרות עם הקרן לפי מתווה שהציג המשרד לפיתוח כמיזם משותף הפטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים. באוקטובר 2016 נחתם הסכם התקשרות בין הקרן למשרד לפיתוח.



לוח 4: סעיפי ההתקשרות הכספית עם קרן ט'

מאות ההוצאה	סכום ההוצאה (בש"ח)
פרסום וגיוס קמפיין	200,000
כנסי הכוון	48,000
הכוון לימודי פרטני, קליטה, אבחון ומיון	400,000
מלגות וליווי	460,714
90 מלגות שכר לימוד - מחזור א' (כ-26,000 ש"ח בגין כל סטודנט)	2,331,000
110 מלגות שכר לימוד - מחזור ב' (כ-22,200 ש"ח בגין כל סטודנט)	2,442,000
כוח אדם	1,798,000
תפעול ושונות	77,280
תקורה	387,850
סה"כ	8,144,844

המקור: נתוני המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

אלו תנאי התוכנית כפי שפירט המשרד לפיתוח:

- ◆ סטודנטים חרדים בלבד.
- ◆ התוכנית תופעל בשישה יישובים שונים בנגב ובגליל שבהם ריכוז גבוה יחסית של אוכלוסיית חרדים; בכל יישוב יתבצע תהליך איתור, מיון וסינון של מועמדים בעלי פוטנציאל להשתלב בהשכלה הגבוהה.
- ◆ הלימודים יתקיימו אך ורק במוסדות האקדמיים בנגב ובגליל.
- ◆ כל הסטודנטים יתגוררו בנגב או בגליל במהלך תקופת הלימודים.
- ◆ תוכניות הלימוד יותאמו לאזורים הגיאוגרפיים ולצורכי התעסוקה באותו אזור על מנת להבטיח השמה ומגורים עם סיום הלימודים.

באחד מתנאי הסכם ההתקשרות נקבע כי על קרן ט' להעביר לאישור המשרד לפיתוח את רשימת הסטודנטים הזכאים למלגות. בסעיף 4(ג) להסכם נקבע כי התשלום בגין התמורה שהמשרד לפיתוח ישלם לקרן בתקופת ההתקשרות כולל גם תקציב מעטפת ליווי המחושב על בסיס צפי לקליטת 200 סטודנטים במסגרת התוכנית. תשלום הסעיפים האמורים הוא יחסי לפי כמות הסטודנטים שייקלטו בפועל. אם ייקלטו פחות סטודנטים מהצפוי יופחתו עלויות מעטפת הליווי על פי מנגנון שנקבע בהסכם ההתקשרות. במאי 2017 הגישה הקרן את הדיווח הראשון בגין התקשרות בסך 432,361 ש"ח עבור מלגות ל-90 סטודנטים זכאים.



משרד מבקר המדינה בדק את עמידת הקרן בתנאי הסכם ההתקשרות. להלן הפרטים:

אי עמידה בתנאי מגורים ולימודים בנגב או בגליל

בביקורת עלה כי מתוך רשימת המלגות ל-90 הסטודנטים הזכאים 54 מהם אינם גרים בנגב ו-31 אינם לומדים במוסדות להשכלה גבוהה בנגב או בגליל; קרי, רק 5 סטודנטים עומדים בתנאי התוכנית.

אי התאמת בחירת מסלול הלימוד בהתאם לשוק העבודה בנגב ובגליל

צוות הביקורת פנה למשרד לפיתוח בבקשה לקבל פרטים על מקצועות הלימוד שאושרו בגינם מלגות. אגף צעירים במשרד לפיתוח, האמון מהבחינה המקצועית על המיזם, השיב כי אין הוא מחזיק בנתונים האמורים וציין כי הגורם האחראי לטיפול בנושא הוא קרן ט'.

בביקורת עלה כי המשרד לפיתוח לא אסף מידע מקדים בדבר הצרכים הנדרשים באזורי הנגב והגליל, לא ביצע תחשיב "עלות-תועלת" של התוכנית ולא הותאמו מסלולי הלימוד להיצע המשרות הנדרשות בגליל ובנגב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לפיתוח כי כדי להתמודד עם צרכים וחוסרים המאותרים בשוק העבודה בישראל בכלל ובנגב ובגליל בפרט, היה על המשרד לפיתוח לבחון את תחומי הלימוד שבגינם יוענקו מלגות לסטודנטים מול היצע המשרות הקיימות וצורכי התעסוקה בגליל ובנגב.

משרד מבקר המדינה מצא כי למרות אי-העמידה בתנאי התוכנית אישר אגף צעירים במשרד לפיתוח את דרישת התשלום, בלי שבדק אם הסטודנטים עומדים בתנאי התוכנית, ורק בעקבות התערבות יחידת החשבונות של המשרד לא הועבר לקרן תשלום בסך 2.2 מיליון ש"ח²⁵.

יצוין כי אגף צעירים במשרד לפיתוח החליט לאשר, בניגוד לתנאי התוכנית, מלגות ל-35 סטודנטים העונים רק על אחד מהתנאים שהוגדרו בתוכנית - מגורים או לימודים ביישובי הנגב והגליל, ולא לתת משקל להתאמת מסלול הלימוד לצורכי התעסוקה בנגב או בגליל. דהיינו, ניתן אישור לתשלום כולל של 910,000 ש"ח בגין מלגות עבור סטודנטים שלא ענו על שני התנאים האמורים שהוגדרו בתוכנית.

25 בגין 85 הסטודנטים שלא עמדו בתנאי התוכנית, לפי מלגת שכר לימוד בגובה 26,000 ש"ח לכל אחד.



בדצמבר 2017 בחר המשרד לפיתוח להאריך את הסכם ההתקשרות עם קרן ט' בשנה נוספת, עד דצמבר 2018, אף שהקרן לא עמדה בתנאי הסכם ההתקשרות.

המשרד לפיתוח ציין בתשובתו כי הוא ביקש לקיים את ההסכם עם הקרן לרווחתו של הציבור המשתתף בתוכנית הזאת. מאחר שהקרן לא עמדה בתנאי שהעמיד המשרד - גיוס 150 סטודנטים לפחות עד מאי 2018 - החליט מיוזמתו לבטל לאלתר את המיזם.

על המשרד לפיתוח להקפיד על תהליכי אישור תשלומים בכפוף לבחינה של כל התנאים שקבע שנכללו בהסכם ההתקשרות למיזם המשותף. מומלץ כי בבואו להאריך הסכמי התקשרות יבחן המשרד את עמידתו עד לאותה נקודת זמן של הגורם עימו התקשר בתנאי הסכם ההתקשרות.

פרויקט למתן שירותי סיוע, ליווי ותמיכה למשפחות אבלות ברשות לפיתוח הנגב

כאמור, הרשות לפיתוח הנגב הוקמה מכוחו של חוק הרשות לפיתוח הנגב ותפקידיה הם ליזום ולהכין פעולות לפיתוח הכלכלי והחברתי של הנגב, לעודד יוזמות כלכליות לפיתוח הנגב ועוד. בדברי ההסבר להצעת חוק הרשות לפיתוח הנגב נקבע כי "הנגב חובק בתוכו אוכלוסיות שונות עם תהליכי התפתחות שונים. לפיכך, יש צורך בהקמת רשות אחת עם יכולת תכנון וביצוע שתקבע סדרי עדיפויות ותפעל למימוש פרויקטים מרכזיים שישפעו על כל הנגב החל מבירת הנגב באר - שבע, דרך עיירות הפיתוח, הקיבוצים המושבים ועד למגזר הבדואי".

בנובמבר 2017 פרסמה הרשות לפיתוח הנגב, בכפוף לאישור היועץ המשפטי לרשות, מכרז בנושא "מתן שירותי סיוע, ליווי ותמיכה למשפחות אבלות". מטרת המכרז הייתה לבחור גוף מפעיל שיפתח ממשק עבודה ותיאום מול המועצות הדתיות ביישובים בנגב, ובמסגרתו יינתן מענה וסיוע למשפחות המתמודדות עם פטירת יקיריהם ונתונות לעיתים בתחושת חוסר אונים בהקשרים הרגשיים וההלכתיים (כמו קיום מנהגי אבלות והתמודדות עם גורמי ממסד).

למכרז האמור ניגשה רק עמותה אחת, ובנובמבר 2017 היא זכתה במכרז. התמורה בהסכם ההתקשרות הייתה 929,600 ש"ח בתוספת 600 ש"ח לכל משפחה אבלה בגין 13 חודשי פעילות. בתוכנית העבודה של הרשות לפיתוח הנגב לשנת 2018, שהוגשה



לדיון במועצת הרשות לפיתוח הנגב תחת סעיף "רווחה", הוקצה סכום של מיליון ש"ח לצורך "סיוע לאבלים - ליווי משפחות בתקופת האבל".

הביקורת העלתה כי אף שהיועץ המשפטי של הרשות לפיתוח הנגב קבע כי הפרויקט עומד בדרישות החוק לפיתוח הנגב, היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח הגליל קבע עבור פרויקט דומה כי הוא אינו עומד בדרישות החוק מפאת ספק בדבר תרומת הפרויקט למטרת החוק - פיתוח כלכלי וחברתי של הנגב והגליל. כמו כן, נוסח המכרז שקבע כי המציע ישתף פעולה עם המועצות הדתיות לא נתן מענה לשירות דומה עבור האוכלוסייה שאינה יהודית.

הרשות לפיתוח הנגב ציינה בתשובתה כי "עמדת היועץ המשפטי לרשות... הינה כי הפרויקט תואם את הוראות החוק. הרשות פעלה בהתאם לחוות דעת משפטית... הרי שאין מקום להתערב בשיקול הדעת של היועץ המשפטי לרשות". הרשות הוסיפה כי "ביקשה לערוך פיילוט וזה נעשה במגזר היהודי... ניסיון לבצע את ההתקשרות בנוגע לכלל המגזרים בנגב... דינו כישלון". עוד ציינה בתשובתה מפרוואר 2020 כי הפרוייקט הופסק "עקב כך שהמועצות הדתיות סירבו לחתום על מסמכים שנדרשו על ידי הרשות אשר יש בהם כדי לוודא את הפיקוח הנדרש על פעילות הספק".

משרד מבקר המדינה מציין כי הרשות לפיתוח הנגב ביטלה את הפרויקט במהלך הביקורת, והוא ממליץ לרשות להקפיד על ייזום פרויקטים בתחומה ובאחריותה שיתנו מענה לכלל האוכלוסייה.

הקצאת כספים להילולת הרב ב'

כדי להבטיח קיומם של עקרונות השוויון, השקיפות ותקינות המינהל הציבורי, ובמטרה למנוע חלוקת תקציבים לפי שיקול דעת סובייקטיבי ובלתי מבוקר של המשרד הממשלתי או של כל גורם אחר, משרדי הממשלה מפרסמים קולות קוראים ובהם מפורטים תנאי הסף הנדרשים לקבלת תמיכה ממשלתית.

ההילולה לזכרו של הרב ב' מתקיימת בכל שנה בחודש ינואר בארגונה של עמותת מוסדות הרב ב' בנתיבות. העמותה מקבלת תקציבים להנצחת זכרו של הרב ב' ממשרדי ממשלה שונים ומעיריית נתיבות. משרד מבקר המדינה בדק את אופן תפקודם של המשרד לפיתוח ושל הרשות לפיתוח הנגב בהקצאת כספים לצורך מימון ההילולה.

ניסיון להקצאת כספים שלא כדין

ב-11.1.16 התקשרה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז לראש עיריית נתיבות והודיעה כי המשרד לפיתוח יסייע בכיסוי הוצאות הילולת הרב ב' (שנועדה להתקיים יומיים אחרי כן), וזאת באמצעות קול קורא שיפורסם בימים הקרובים.

יומיים לאחר מכן פרסמה הרשות לפיתוח הנגב "קול קורא לקידום אירועי תרבות, אומנות וספורט רבי משתתפים בנגב-2016". בקול הקורא הודגש כי לא ייתמך אירוע שהתקיים לפני פרסומו הפומבי של קול קורא זה. עוד נכתב כי הפעילות עבורה תינתן התמיכה חייב שתבצע במישרין על ידי מבקש התמיכה, וההכנסות וההוצאות בגינה יירשמו במלואן בספריו.

על פי תנאי הקול הקורא, אירוע מסווג כ"מגה אירוע" אם הוא עונה לשני תנאים מצטברים: מספר המבקרים בו לא יפחת מ-100,000 בני אדם והיקף מחזורו לא יהיה פחות מ-800,000 ש"ח. "מגה אירוע" יהיה זכאי לתמיכה מרבית של 400,000 ש"ח או 50% מתקציבו, לפי הנמוך מביניהם.

בפברואר 2016 הגישה עיריית נתיבות בקשת תמיכה בהילולת הרב ב' שכבר התקיימה כאמור יותר מחודש קודם לכן. בבקשה נכתב כי האומדן לעלות הפעילות הוא 584,000 ש"ח ומספר המבקרים "הצפוי להשתתף" באירוע הוא 50,000 בני אדם. סכום התמיכה שביקשה העירייה מהרשות לפיתוח הנגב עמד על 477,000 ש"ח.

במאי 2016 שלח עובד א' מטעם הרשות לפיתוח הנגב שטיפל בתהליך ניקוד הקול הקורא (להלן - עובד א') דוא"ל לנציגי עיריית נתיבות ובו כתב: "הגשתם דו"ח ביצוע סך העלויות הוא כ-584 אלפי ש"ח ומבחינת תנאי הקול קורא כפי שהבהרתי במייל הקודם בהיקף כזה תוכלו לקבל מקסימום 200 אלפי ש"ח (אירוע רב משתתפים). כדי לעמוד בקריטריונים של אירוע 'מגה' ולקבל תמיכה מקסימלית של 400 אלפי ש"ח, עליכם להגיש דוח ביצוע בסך 800,000 ש"ח וקהל משתתפים של 100,000 איש".

ביוני 2016 שלח עובד א' מטעם הרשות לפיתוח הנגב שני דוא"לים לנציגי עיריית נתיבות ובהן ביקש מהעירייה להגיש בקשה מעודכנת ובה תיקון הצעת התקציב ומספר המשתתפים.

בסוף יוני 2016 שוחח רואה החשבון של העירייה בטלפון עם עובד א' ושלה לראש עיריית נתיבות את הדוא"ל הזה: "אין העירייה יכולה לעשות זאת [להגדיל את התקציב] מאחר והעירייה נתנה ביטוי לכלל ההוצאות שנשאה בהם, ואין בידיה הוצאות נוספות לרישום... הוצע לנו להעמיס את הוצאות העמותה הפרטית על ספרי העירייה ולהגיש תקציב מתאים, כמו כן לתקן את מספר המשתתפים החזוי מ-50,000 איש ל-100,000 איש".



באוקטובר 2016 הודיעה הרשות לפיתוח הנגב לעיריית נתיבות כי ועדת התמיכות דחתה את בקשתה לקבלת תמיכה בהילולת הרב ב' עקב אי-עמידה במבחנים שנקבעו בקול קורא.

בעקבות דחיית בקשת התמיכה של עיריית נתיבות פנה ראש עיריית נתיבות, בנובמבר 2016, במכתב למשרד מבקר המדינה והליך על אופן תפקודם של הגופים הרלוונטיים. הוא ציין במכתבו כי "עיריית נתיבות סירבה בתוקף להצעה מטעם גורם רשמי ברשות לפיתוח הנגב להעביר דיווח ברישום כוזב או לבצע הסכם פיקטיבי עם מוסדות הרב ב' על פי בקשת המשרד וזאת כתנאי למילוי מחויבותו להעברת תקציב להילולה".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הנגב בעניין פנייתה לעירייה לתקן את בקשת התמיכה שהגישה על מנת לקבל תמיכה גבוהה יותר; הגם שבסופו של דבר בקשת התמיכה של הרשות המקומית נדחתה עקב אי-עמידה במבחני התמיכה, ראוי להימנע מלבצע פניות לרשויות המקומיות העלולות להיתפס כניסיון להשפעה על הרשות לדווח בדרך שאינה משקפת את הפעילות של הגוף שלו נועדה התמיכה.

הרשות לפיתוח הנגב ציינה בתשובתה כי הפנייה "נעשתה על ידי העובד בתום לב, שלא באישור הדרגים הבכירים ברשות, כאשר לא הייתה לעובד עצמו שאינו בכיר ברשות ואינו מתווה מדיניות או מוסמך לחייבה בהתנהגותו או בדבריו כל כוונה ליצור אפיק להעברת כספי ציבור שלא כדין". מבדיקת הרשות עלה כי כוונת העובד הייתה "כי ככל והעירייה לקחה חסות ואחריות על האירועים והם נערכו במסגרתה לרבות פעילות באמצעות העמותה מטעמה המשמשת כספק שירות לעירייה הרי שככל שכך הדבר ובכפוף לבדיקת העירייה באמצעות מנגנוניה, תתוקן הבקשה בהתאם כך שתשקף את הדברים".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הנגב כי עליה להימנע מהכוונת רשויות מקומיות העלולה לגרום בקשות לתמיכה שאינן עונות על התנאים והקריטריונים, ויש לחדד הנחיות אלו לכלל העובדים. כמו כן, מומלץ לבחון את המתכונת לתקצוב פעילות אזורית המתבצעת מראש בתחום רשות מקומית מסוימת, אם בדרך של קול קורא אם בדרך של התקשרות עם ספק יחיד או מיזם משותף, עת מדובר ברשות אחת העשויה לממש את הקול קורא.



יעילות וחיסכון בבחירת ספק לפיתוח מערכת ממוחשבת ברשות לפיתוח הנגב

1. עסקים קטנים ובינוניים חשובים ביותר לכלכלה הישראלית. בשנת 2017 היו יותר מחצי מיליון עסקים קטנים ובינוניים בישראל - כ-99.8% מכלל המעסיקים במגזר העסקי בישראל²⁶. בסקר העסקים שערכה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שבמשרד הכלכלה והתעשייה בשנת 2016, נשאלו בתי העסק על החסם העיקרי העומד בפניהם בנוגע להתפתחות העסק שלהם. החסמים המשמעותיים שהוצגו היו תחרות ומציאת לקוחות.

בפברואר 2015 פרסמה הרשות לפיתוח הנגב מרכז פומבי להקמה ותפעול של מערכת ממוחשבת לניהול והנגשה של הזדמנויות עסקיות לבתי עסק בנגב²⁷ (להלן - ביז בנגב). המערכת הממוחשבת אמורה להיות זירה עסקית שבאמצעותה יונגשו מרכזי רכש של המוסדות המרכזיים בנגב לספקים מהנגב (לרוב עסקים קטנים ובינוניים). לאחר בדיקת שתי ההצעות שהוגשו למרכז נמצא כי רק הצעתה של חברה א' עומדת בדרישות הטכניות שהעמידה הרשות לפיתוח הנגב.

תקנות חובת המכרזים, קובעות כי ועדת המכרזים רשאית לנהל משא ומתן עם המתמודדים במכרז שהצעותיהם נמצאו מתאימות כאשר מדובר בהתקשרות לביצוע מיזם בעל מורכבות טכנולוגית מיוחדת או הקשורה לרכישת טובין או שירותים בעלי תכונות מיוחדות ואפיונים לא נפוצים²⁸.

במאי 2015 החליטה ועדת המכרזים של הרשות לפיתוח הנגב לא לקבל את הצעותיהם של המגישים משום שהן היו גבוהות מהתקציב שעמד לרשותה של הרשות להקמה ותפעול של המערכת. הוועדה החליטה לבטל את המכרז ולבחור, לאחר משא ומתן עם שני המציעים במכרז, בחברה שתבצע את הקמת המערכת (בתנאי המכרז נקבע שהרשות יכולה לפנות לכל המציעים); וזאת, מאחר שסברה שאין בפרסום מכרז חדש כדי להביא תועלת, לנוכח מיעוט ההצעות שהתקבלו והתאמת מערכת אחת בלבד לדרישות הרשות. בחוות דעתו ציין היועץ המשפטי של הרשות כי בניהול המשא ומתן האמור ניתן לפנות גם לגופים נוספים שלא הגישו הצעות למכרז בניסיון להוזיל את עלויות הקמת המערכת.

26 משרד הכלכלה והתעשייה - הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "דו"ח מצב תקופתי - עסקים קטנים ובינוניים בישראל", 2017, עמ' 3 ו-7.

27 מכרז מספר 02/2015 - מכרז להקמה, תפעול ותחזוקה של מערכת הזדמנויות רכש חדשה.

28 תקנה 7(א) לתקנות, ס"ק (1), (7).

ביצוע סקר שוק ופנייה לגופים נוספים שלא הגישו הצעות לצורך ניהול משא ומתן יכולים להביא לידי הוזלת עלויות הקמת המערכת ולחיסכון בכספי ציבור. מאחר שהרשות מפרסמת מכרזים רבים מומלץ לבחון הכנת נוהל לתהליך משא ומתן בנסיבות של ביטול מכרז.

הרשות לפיתוח הנגב השיבה בתשובתה כי נשלח מכתב פנייה לחברות, לרבות לחברה א', לבחינת האפשרות לאספקת המערכת הנדרשת, אך בגלל עזיבת סמנכ"ל הרשות לא ניתן לאתר את המסמכים.

2. בנובמבר 2015 נחתם הסכם התקשרות בין הרשות לפיתוח הנגב לחברה א' לתקופה של שנה עם אופציה להארכה בשנתיים נוספות, ובסך הכול לתקופה של שלוש שנים. במסגרת ההתקשרות הייתה חברה א' רשאית לגבות מהספקים 99 ש"ח מדי חודש במהלך שנת ההתקשרות הראשונה ו-150 ש"ח מדי חודש במהלך שנות ההתקשרות הנוספות. בדצמבר 2016 האריכה ועדת המכרזים ברשות את ההתקשרות עם חברה א' עד פברואר 2017.

על פי תקנות חובת המכרזים ניתן להתקשר בפטור ממכרז עם ספק שירותים יחיד. המונח "ספק יחיד" משמעו מציע שהוא היחיד שמסוגל לבצע את העבודה, בהיעדר ספקים מתחרים אחרים. בתקנות אלו ובהוראות התכ"ם נקבע כי בעל הסמכות המקצועית במשרד יכתוב חוות דעת מנומקת שהספק הוא ספק יחיד ויפרט את מקורות המידע ואת הכלים שבאמצעותם נערכו בדיקות לאיתור ספקים נוספים. הוראות התכ"ם אף קובעות כי ידע, מומחיות וניסיון שנצברו במהלך ההתקשרות עם המשרד לא ייחשבו בשום מקרה ככאלה ההופכים ספק לספק יחיד.

במרץ 2017 אישרה ועדת המכרזים ברשות לפיתוח הנגב התקשרות בפטור עם חברה א' לשנה נוספת בנימוק שהחברה היא "ספק יחיד". בחוות דעת שהגישה לוועדת המכרזים שברשות קבעה מנהלת הפרויקט כי חברה א' היא ספק יחיד: "אין עוד חברות בשוק המציעות מערכת דומה... כמו כן ערכתי חיפוש אינטרנטי נוסף לאיתור חברות בתחום ולא נמצאו חברות נוספות. לראייה ניתן לראות כי במכרז שהתקיים לפני כשנה ניגשו שתי חברות, ביניהן חברה א' - כאשר השנייה נפסלה עקב אי עמידה בדרישות הפונקציונאליות".

במרץ 2017 נחתם הסכם התקשרות חדש עם חברה א' ולפיו תשלם הרשות לפיתוח הנגב לחברה סכום שנתי של 960,000 ש"ח.

בעניין זה יש לציין כי באוגוסט 2017 פרסמה הרשות לפיתוח הגליל מכרז פומבי להקמה, תפעול ותחזוקה של מערכת רכש ממוחשבת הזזה במהותה למערכת



ביז בנגב. למכרז ניגשו שתי חברות - חברה א' וחברה ב'. שתי ההצעות התפרסו על תקופה של ארבע שנים כאשר הצעתה של חברה א' עמדה על 4,740,840 ש"ח והצעתה של חברה ב' הייתה 617,760 ש"ח.

לאחר בדיקה שערכו היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח הגליל וחשב הרשות, נוסף על סיועו של יועץ מקצועי בתחום, החליטה ועדת המכרזים ברשות לפיתוח הגליל לקבל את הצעתה של חברה ב' משום שהיא אינה הצעה הפסדית או תכסיסנית. נכון למועד סיום הביקורת הקימה חברה ב' אתר ייעודי במרשתת והתחילה בביצוע הפרויקט.

ניתן להיווכח כי בסופו של דבר הצעתו של המציע מכוח מכרז פומבי שנבחר ברשות לפיתוח הגליל הייתה זולה באופן ניכר מההצעה הראשונית בפטור ממכרז. אשר על כן, משרד מבקר המדינה ממליץ לעודד מכרזים פומביים על פני התקשרויות בפטור ממכרז.

בחירת מנכ"ל לרשות לפיתוח הנגב

האורגנים העיקריים של הרשות לפיתוח הנגב הם מועצת הרשות ומינהלת הרשות. תפקידי מועצת הרשות ומינהלת הרשות נקבעו בחוק הרשות לפיתוח הנגב. תפקידי המועצה הם קביעת מדיניות הרשות; ייעוץ לממשלה בכל הקשור בביצוע חוק זה; ואישור תקציב הרשות ופיקוח על מילוי תפקידי הרשות. כן נקבע בחוק כי "ענייני הרשות ינהלו בידי מינהלה מבין חברי המועצה".

בחוק הרשות לפיתוח הנגב נקבע כי "המועצה באישור השרים, תמנה מנהל לרשות". כלומר, לאחר אישור המועמד על ידי המועצה יש לקבל את אישור השרים (שר האוצר והשר הממונה על הרשות לפיתוח הנגב) לאחר שהתייעצו עם הוועדה לבדיקת מינויים של רשות החברות.

במאי 2016 הסתיימה כהונתו של מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב. לפיכך, בדצמבר 2015 פנה יו"ר מועצת הרשות אל מועצת הרשות בבקשה להקים ועדה לאיתור מועמדים. במכתבו מ-21.12.15 למועצת הרשות כתב יו"ר המועצה כי "חוק הרשות אינו קובע את המנגנון למינוי מנכ"ל, ואולם לפי דין יש צורך בהליך תחרותי שוויוני ושקוף, ועל כן, ככלל, הדרך למינוי מנכ"ל לתאגיד סטטוטורי הינה באמצעות ועדה לאיתור מועמדים". מינהלת הרשות קבעה מי יהיו חברי ועדת האיתור והעלתה הצעתה בפני מועצת הרשות, וזו אישרה את חברי הוועדה. חברי ועדת האיתור שנבחרו הם מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז, ראש עיריית אופקים,



ראש מועצת חורה, מנהל בית החולים סורוקה ומנהל מחוז דרום במשרד הכלכלה. את עבודת ועדת האיתור ליוו היועץ המשפטי דאז של הרשות לפיתוח הנגב והיועץ המשפטי דאז של המשרד לפיתוח.

ועדת האיתור קיבלה 43 בקשות. לאחר כמה תהליכי סינון על פי אמות המידה החליטה הוועדה בישיבתה במרץ 2016 לזמן לראיונות שמונה מועמדים שקיבלו את הניקוד הגבוה ביותר, בדומה לנהוג בוועדת בוחנים של נש"ם. הוועדה בחרה במועמד א' שקיבל את הניקוד הגבוה ביותר, אך היה בפער קטן מהמועמד שדורג במקום השני (הפרש של 0.3 נקודות בלבד).

בנוסח המכרז לבחירת המנכ"ל לרשות לפיתוח הנגב צוין בתנאי הסף להגשת המועמדות כי על המועמד להיות "בתפקיד בכיר בתחום הניהול הציבורי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי". לצורך ניקוד המועמד נקבעו אמות מידה כמו ניסיון בעבודה מול גופים ממשלתיים, ניהול עובדים, ניסיון בניהול מערכת בעלת היקף פעילות כספית משמעותית, ניסיון בהפעלת פרויקטים בתחומי החברה והכלכלה, השכלה רלוונטית נוספת, המלצות לפי שיקול דעת חברי הוועדה ומועמד תושב הנגב. ועדת האיתור קבעה כי המועמד לתפקיד יקבל ניקוד בגין ניסיון של חמש שנים בניהול מערכת בעלת היקף פעילות כספית משמעותית כדלהלן: ניסיון בניהול מערכת בהיקף העולה על 75 מיליון ש"ח - 13 נקודות; ניסיון בניהול מערכת בהיקף העולה על 50 מיליון ש"ח - 9 נקודות; וניסיון בניהול מערכת בהיקף העולה על 25 מיליון ש"ח - 5 נקודות.

בטופס המועמדות שהגיש המועמד שנבחר הוא ציין כי מאז 2009 ועד הגשת המועמדות הוא ניהל מתנ"ס השייך לחברה העירונית למתנ"סים באשדוד (להלן - החברה העירונית) ולה היקף כספי בסך 160 מיליון ש"ח. במהלך הריאיון שקיימה הוועדה עם המועמד שנבחר הוא הצהיר כי ההיקף הכספי שניהל בתור מנהל המתנ"ס עמד על 18.5 מיליון ש"ח בלבד. יובהר כי ניהול תקציב של 18.5 מיליון ש"ח כלל לא היה מזכה את המועמד בניקוד כאמור.

בשל הפער בין הצהרת המועמד שנבחר בדבר גובה התקציב שרשם בטופס הגשת המועמדות (160 מיליון ש"ח) לבין הצהרתו במהלך הריאיון (18.5 מיליון ש"ח) עלה ספק בעיני הוועדה בדבר התאמתו לתפקיד והיא ביקשה ממנו הבהרה. ביוני 2016 הגיש המועמד שנבחר מכתב הבהרה שבו אישר מנכ"ל החברה העירונית כי המועמד שימש מנהל מתנ"ס נווה יהונתן באשדוד והוא גם היה "חבר בפורום מנהלים של החברה העירונית לתרבות ומרכזים קהילתיים שדן ושותף בניהול התקציב בהיקף של למעלה מ-30 מיליון ש"ח מתוך תקציב כולל של כ-188 מיליון ש"ח".

ב-3.7.16 הגיש המועמד שנבחר מכתב מטעמו ובו הבהיר כי "ציון סך של 160 מיליון ש"ח (לשנת 2014) בהיקף כספי של הארגון התייחס להיקף הכספי של החברה



העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד בע"מ. מאחר והחברה העירונית לתרבות הינה חברה הכוללת בה את כל מוסדות התרבות והפנאי באשדוד. מתנ"ס נווה יהונתן אינה ישות משפטית נפרדת אלא חלק מהחברה העירונית". הוא הוסיף כי נוסף על ההיקף הכספי של המתנ"ס, שאותו הוא מנהל ישירות, הוא מעורב ושותף באופן ישיר בפעילות כספית של יותר מ-30 מיליון ש"ח.

יום לאחר קבלת מכתב ההבהרה קיימה ועדת האיתור דיון בנושא ובמהלך הדיון התגלעה מחלוקת בין חלק מחבריה לבין היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח הנגב דאז. מסיכום הישיבה לא ניתן ללמוד על העמדות שהוצגו. היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח הנגב ביקש לתקן את סיכום הישיבה כך שיוספו הנימוקים לפרשנות שהציג המועמד לוועדה בעניין היקף הכספים; לגישת המועמד, התקציב שהוא נטל חלק בניהולו במסגרת פורום מנהלי המתנ"סים נמוך מ-50 מיליון ש"ח. לא ברור מהו אותו פורום שבו חבר המועמד ועד כמה ניתן לייחס לחבר בו ניהול תקציב נוסף של 30 מיליון ש"ח. יצוין כי ניקוד המועמד לפי הפרשנות המקלה יותר, לעמדת היועמ"ש דאז, היה מזכה את המועמד בניקוד של חמש נקודות בלבד.

לאור יציאתו של היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח לחל"ת החליטה הוועדה באותה ישיבה לדחות את המשך הדיונים בוועדה עד לאחר שימונה ממלא מקום ליועץ המשפטי של המשרד לפיתוח. יצוין כי הסכם ההתקשרות של הרשות לפיתוח הנגב עם היועץ המשפטי של הרשות דאז הגיע לסיומו בסמוך למועד הישיבה.

ב-11.8.16 הגיש המועמד לוועדה מכתב הבהרה נוסף מטעם מנכ"ל החברה העירונית הממוען אליו שבו נכתב: "[אתה] משמש כמנהל מתנ"ס נווה יהונתן בעירנו ומכוח תפקידך הנך חבר בפורום המנהלים של החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד שדן ושותף בקבלת החלטות בהנהלת החברה". במכתב זה ציין המנכ"ל של החברה העירונית כי תקציב החברה בכללותו עמד על 180 מיליון ש"ח (בשנת 2016). יודגש כי בניגוד להבהרה הקודמת לא ציין המנכ"ל באיזה חלק מתוך התקציב היה המועמד שותף לניהולו.

בישיבת ועדת האיתור שהתקיימה ב-16.8.16 הציג ממלא מקום היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח את פרשנותו המשפטית לעניין: "לאור הסכמות שהושגו בדבר היותו של המועמד חבר בפורום המנהלים, אנו יכולים לקבל את מכתב זה כמכתב מבהיר ומקובל בדבר גובה התקציב שמנוהל. לפיכך, ממליץ לוועדה לקבל את המכתב ואת גובה התקציב ולפיכך על הוועדה לדון בנושא זה ולא לבצע שינוי בניקוד". הוא ציין כי שאלת היותו של המועמד בתפקיד בכיר הוסכמה על ידי היועצים המשפטיים של הרשות לפיתוח הנגב ושל המשרד לפיתוח, והשאלה היחידה שנותרה ללא מענה היא מהו גובה התקציב שניהל המועמד. הוא הוסיף כי מכתב ההבהרה שהתקבל מניח את דעתו.



בעקבות הפרשנות המשפטית האמורה החליטה ועדת האיתור להעניק למועמד את הניקוד המקסימלי וכך הפך למועמד בעל מרב הנקודות. ברוב של שלושה מחברי החליטה הוועדה להמליץ בפני מועצת הרשות על המועמד שנבחר לתפקיד מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב. להחלטה התנגד חבר ועדה שסבר כי מאחר שהמועמד העיד על עצמו בריאיון כי ניהל בפועל סכום הנמוך מהסכום שהצהיר עליו, אין לקבל את הפרשנות המשפטית ואת מכתבי ההבהרה, ולכן הוא אינו יכול להיבחר לתפקיד. ההחלטה התקבלה בהיעדרו של חבר אחר מחברי הוועדה.

במהלך ישיבתה בספטמבר 2016 דנה מועצת הרשות בהמלצות של ועדת האיתור כאמור ואישרה ברוב קולות את המינוי של המועמד לתפקיד מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב. בדצמבר 2016 דנה הוועדה לבדיקת מינויים במינוי של המועמד הנבחר לתפקיד המנכ"ל. לוועדת המינויים הוגשה חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח שלפיה ההליך בוועדת האיתור היה תקין, והוא אינו רואה כל מניעה לאשר את המינוי. כמו כן, הוגשה לוועדה הודעה של אחד מחברי המועצה שהתנגדו למינוי. בהודעה הועלו טענות בנוגע לאי-עמידתו של המועמד בתנאי הכשירות משום שאין לו ניסיון בניהול מערכת בעלת היקף כספי משמעותי. הוועדה ביקשה את התייחסותו של המשרד לפיתוח להודעה האמורה ופנתה גם למועמד לקבלת הבהרות. הוועדה קבעה ברוב קולות כי המועמד עומד בתנאי הכשירות הנדרשים לפי סעיף 37(ג) לחוק החברות הממשלתיות, ועמידתו בתנאי הסף נבחנה בקפידה על ידי ועדת האיתור, ובהתאם אין מקום להתערב בהליך. דעת המיעוט הייתה כי המועמד אינו עומד בדרישה של ניסיון ניהולי בכיר, ועל כן אין להמליץ על מינויו.

בתשובתו ממאי 2019 מסר היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח (שכיהן במועד המדובר כממלא מקום של היועץ המשפטי) למשרד מבקר המדינה כי פרשנותו המשפטית הסתמכה על ההבהרה שהתקבלה מהחברה העירונית באוגוסט 2016: "לאחר קבלת הבהרה זו ובחינתה נחה דעתי כי המועמד ממלא אחר תנאי הסף והניקוד שיקבל שכן מנכ"ל החברה והממונה באותו עת על המועמד הבהיר את תפקידו של המועמד וכן את היקף הפעילות של החברה העומד על 180 מיליון ש"ח... הפרשנות המשפטית במקרה זה היא כי המועמד משמש בנוסף לתפקידו כמנהל מתנ"ס כחלק מצוות ניהולי של החברה העירונית". הוא הוסיף: "דעתי היא כי ועדת האיתור אינה משמשת כגוף חוקר ואין זה נדרש לפנות לחברה".

מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז ציינה בתשובתה כי היא פעלה "לפי כל כללי המנהל התקין בבחינת המועמדות של מועמד א' ושל שאר המועמדים". היא מסרה כי במהלך הריאיון עימו נשאל המנכ"ל הנבחר על היקף התקציב שניהל. בתשובתו הוא ציין סכום שלא תאם את הכתוב במסמכים שהגיש. על פי מכתבי ההבהרה שמסר המועמד החליטה ועדת האיתור, בגיבוי של היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח, להתייחס למועמד כאל מי שניהל תקציב בהיקף של 180 מיליון ש"ח ולהשאיר לו את הניקוד הגבוה.



מהאמור עולה כי בין חברי הוועדה התעוררה מחלוקת בדבר הניסיון של המועמד שנבחר בניהול מערכת בעלת היקף כספי משמעותי, וזאת אף שהוועדה קבעה את אמות המידה.

במקרה זה היה מצופה מהוועדה לבצע בירור מעמיק בבואה להכריע בסוגיות במחלוקת, בפרט לאור מכתבי ההבהרה השונים והפרשנויות המשפטיות השונות.

מתוך הדוחות הכספיים לשנים 2015 ו-2016 של המתנ"ס ושלוחותיו שאותם ניהל המועמד שנבחר עולה כי מחזורי הפעילות הישירים בשנים אלו הסתכמו ב-2.9 מיליון ש"ח (בשנת 2016) ו-3 מיליון ש"ח (בשנת 2015). במכתב של מנכ"ל החברה העירונית לתרבות וספורט ומרכזים קהילתיים אשודד בע"מ מ-3.2.2020 צוין כי, תשלום המשכורות במתנ"ס עליו היה המועמד אמון בוצעו החל מחודש ינואר 2013 לעובדי החוגים ומינואר 2015 לעובדי מטה המתנ"ס על ידי הנהלת החברה. עוד עלה כי:

1. תקציב החברה העירונית בסך 188 מיליון ש"ח כולל את כל פעילות התרבות העירונית של העירייה, כגון מוזיאונים, אירועי תרבות, גיל הרך, צהרונים, מתנ"סים ופעילות התזמורת האנדלוסית; תקציב המתנ"סים מסתכם בכ-35 מיליון ש"ח בלבד.
2. פורום המנהלים שותף לדיונים הנוגעים לתקציב המשויך לו העומד על 35 מיליון ש"ח, ולא ניתן לייחס למי מהחברים הרבים באותו "פורום" ניהול של כלל תקציב החברה העירונית - 188 מיליון ש"ח.
3. הדיונים בפורום מנהלי מתנ"סים שבו היה המועמד חבר בזמנו הם דיונים מקצועיים המתרכזים בפעילויות המתנ"סים והחוגים המתקיימים בהם.
4. לפורום זה אין כל מעמד משפטי בחברה העירונית וחבריו לא הצביעו בישיבות הנהלה או בדיוני תקציב או בדיונים על תקציב החברה העירונית כולה.

מן הדברים עולה, כי המועמד ניהל מתנ"ס וכמה שלוחות נוספות והיה חבר בפורום המנהלים שדן בפעילויות המתנ"סים העירוניים. לא נמצא כי השתתף בישיבות הנהלה ובדיונים על תקציב החברה העירונית בכללותה.



בתשובתה ממרץ 2019 למשרד מבקר המדינה ציינה יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים כי "הוועדה מבקשת להדגיש כי היא אינה רשות חוקרת והחלטותיה מתקבלות על סמך החומר המובא לפניה - בין אם ביוזמת הגורם הממנה ובין אם לבקשתה". היא הוסיפה כי במועד מתן התשובה, יותר משנתיים לאחר אישור המינוי, אין מקום לשנות את החלטת הוועדה.

תהליך איתור מנכ"ל בתאגיד חקוק צריך לעמוד באמות מידה ובעקרונות שנקבעו בדיני המכרזים. חילוקי הדעות בין חברי הוועדות השונות שעסקו באישור המינוי, כמו גם ממצאי הביקורת בכל הנוגע לתהליך בחירת המנכ"ל, מחזדים את הצורך שמועצת הרשות לפיתוח הנגב תקבע מראש אמות מידה נהירות לניקוד מועמדים לתפקיד מנכ"ל הרשות, ובאופן ברור שלא יותיר ספק כלשהו. כמו כן, עליה לבחון אילו מסמכים מאמתים על המועמדים להמציא עם הגשת מועמדותם, שכן מינוי מנכ"ל אמור להיעשות בתהליך מובנה היטב, מבוסס כישורים ושקוף. זאת ועוד, מומלץ לבחון את הניסיון הקודם הנדרש מהמועמד בכל הנוגע לניהול כספי, וזאת בהלימה להיקף התקציב של הגוף שהמועמד עתיד לנהל.

בחירת יועץ לקשרי ממשל לרשות לפיתוח הנגב ובקרה על עבודתו

בפברואר 2017 פרסמה הרשות לפיתוח הנגב מכרז בנושא "קבלת שירות לקשרי ממשל מקצועיים וקשרי רשויות" (להלן בפרק זה - יועץ לקשרי ממשל).

עם פתיחת תיבת המכרזים התברר כי תשעה הגישו מועמדות. מועמד אחד נפסל ונקבע כי שמונה מועמדים יעברו לשלב הריאיון עם מנכ"ל הרשות. באפריל 2017, לאחר הראיונות עם המנכ"ל, אישרה ועדת המכרזים של הרשות את הבחירה בחברה לייעוץ קשרי ממשל, ובתחילת מאי 2017 נחתם עימה הסכם התקשרות.

הצורך בשירותי יועץ לקשרי ממשל

1. על פי הוראות התכ"ם, כאשר גוף ציבורי או ממשלתי מעוניין לרכוש ציוד או שירותים מסוימים, עליו להכין מסמך המסביר את הצורך ברכישה זאת שישמש במקרים המתאימים גם את ועדת המכרזים.



בסעיף 2 למכרז היועץ לקשרי ממשל ברשות לפיתוח הנגב נקבע כי מטרת המכרז היא "קבלת שירותי ייעוץ וקשרי ממשל מקצועיים עם משרדי ממשלה ויחידות סמך, לטובת הרחבת הפעילות לפיתוח הנגב וכן ניהול קשרי הרשות אל מול הרשויות המוניציפליות בנגב". נמצא כי הרשות לפיתוח הנגב לא הגישה לוועדת המכרזים מסמך שהסביר את הצורך בגיוס יועץ לקשרי ממשל והציג את העלויות הנדרשות לכך. מפרוטוקול הוועדה לא עולה כי לוועדה הוצג באופן מפורט מהן ציפיות הרשות מהיועץ, מה עליו לבצע ובאילו תחומים הוא אמור לעסוק ומהי העלות התקציבית הנדרשת להעסקתו. כמו כן, לא נרשמו בפרוטוקול הנימוקים לאישור המכרז, וזאת אף שהאישור שניתן להעסקת היועץ עמד על כ-435,000 ש"ח לשנה (בעוד התקציב השוטף השנתי של הרשות מגיע לכ-30 מיליון ש"ח). בפועל היועץ ניצל כ-200,000 ש"ח במצטבר בשתי שנות התקציב.

הרשות לפיתוח הנגב מסרה בתשובתה כי ועדת המכרזים דנה לעומק בצורך שבקבלת שירותים לפני פרסום ההליך, והוצגו לה הגדרת הצרכים, המסגרת התקציבית ואופן ההתקשרות. הפרוטוקול משקף רק את עיקרי הדברים.

על ועדת המכרזים לדרוש בכל דיון על התקשרות עם ספק מסמך צורך, בהתאם להוראות התכ"ם האמורות, שיכלול נתונים מפורטים ומידע רלוונטי הנוגעים להתקשרות המבוקשת. על הוועדה להקפיד לתעד בפרוטוקולים של ישיבותיה את מהלך הדיון, לרבות הגדרת הצרכים, המסגרת התקציבית והנימוקים לאישור מכרז.

2. הביקורת העלתה כי הרשות לפיתוח הנגב לא העסיקה את היועץ לקשרי ממשל למטרה שלשמה הועסק - מתן שירותי ייעוץ וקשרי ממשל מול משרדי ממשלה, יחידות סמך ורשויות מקומיות בנגב.

משרד מבקר המדינה בדק את מסמך סיכום הפעילות לשנת 2017 שהמציאה הרשות לפיתוח הנגב על עבודתו של היועץ לקשרי ממשל. מהמסמך עולה כי עבודתו הסתכמה בעיקר בפעילות פנים-ארגונית של הרשות כמו חזון הרשות לפיתוח הנגב, מבנה ארגוני ותהליכי עבודה.

נמצא כי הרשות לפיתוח הנגב העסיקה את היועץ לקשרי ממשל שלא למטרות שהוצגו במכרז, ובדיווח על פעילותו הוצגה בעיקר פעילות פנים-ארגונית. מומלץ כי הרשות לפיתוח הנגב תבחן את נחיצותו של התפקיד ואת מתכונת האיוש הרצויה. כמו כן, יש להקפיד על בקרה ופיקוח על פעילות יועצים תוך בחינה עיתית בדבר נחיצותם.



בחירת יועץ לקשרי ממשל לרשות לפיתוח הגליל ובקרה על עבודתו

ביוני 2015 פרסמה הרשות לפיתוח הגליל מרכז לתפקיד "יועץ לקשרי ממשל מקצועיים וניהול ובקרה של הליכי התקשרות ומכרזים" (להלן בפרק זה - יועץ לקשרי ממשל). דרישות התפקיד במרכז כללו פעילות מול משרדי ממשלה שונים הנושקים לפעילות המשרד לפיתוח, פעילות מול גופים נוספים הפועלים לקידום הגליל ברחבי הארץ, כמו מוסדות, עמותות ומגזר שלישי, וכן פעילות מול המשרד לפיתוח לצורך קידום פרויקטים. עם פתיחת תיבת המכרזים התברר כי שבעה הגישו מועמדות ונקבע שכולם יעברו לשלב הריאיון בוועדת המכרזים של הרשות. בין המתמודדים במרכז התמודד מועמד (להלן - מועמד ב') שעד שלושה חודשים לפני פרסום המכרז הועסק במטה ההסברה של מפלגת השר לפיתוח. לאחר הראיונות עם המועמדים החליטה ועדת המכרזים לבחור במועמד ב' כזוכה במכרז. פער הניקוד בין הזוכה לשני המועמדים שדורגו אחריו היה מזערי (מועמד ב' הזוכה קיבל 94.26 נקודות, למועמד אחר שנבחר כזוכה שני היו 93.8 נקודות ולמועמד שדורג במקום השלישי היו 93 נקודות).

הצורך בשירותי יועץ לקשרי ממשל

כאמור, על פי הוראות התכ"ם, בעת רכישת ציוד או שירותים יש צורך במסמך המסביר את הצורך ברכישה, שישמש במקרים המתאימים גם את ועדת המכרזים. דרישת המסמך האמור מתחזקת לנוכח עלות העסקתו של היועץ שהגיעה לכ- 120,000 ש"ח בשנת 2015 ולכ- 380,000 ש"ח בשנת 2016. בדיון שקיימה ביוני 2015 החליטה ועדת המכרזים של הרשות לפיתוח הגליל (מנהל הרשות, סמנכ"ל הרשות, חשב הרשות והיועץ המשפטי של הרשות) לצאת במכרז לקבלת שירותים של יועץ לקשרי ממשל.

נמצא כי ועדת המכרזים קיבלה את החלטתה בלי שהוגש לה מסמך המסביר את הצורך ביועץ לקשר ממשל ומפרט מהו התוצר שהוא אמור לספק ומהי העלות הנדרשת לשם כך.

על ועדת המכרזים לדרוש בכל דיון על התקשרות עם ספק מסמך צורך שיכלול נתונים מפורטים ומידע רלוונטי הנוגעים להתקשרות המבוקשת. על הוועדה להקפיד לתעד בפרוטוקולים של ישיבותיה את מהלך הדיון, לרבות הגדרת הצרכים, המסגרת התקציבית והנימוקים לאישור מכרז.



בתשובתו ממרץ 2019 מסר מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז למשרד מבקר המדינה כי "ההחלטה על היציאה למכרז, הכנת מסמכי המכרז, התנאים והכישורים הנדרשים מנושא המשרה הוכתבו על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל לרשות".

מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז מסרה בתשובתה כי למיטב זיכרונה מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז קיבל בברכה את הדרישה למינוי יועץ כאמור, והוא היה זה שכתב את מסמכי המכרז.

בתשובתו של השר לפיתוח צוין כי "על מנת למלא חובתו כשר בממשלה וכשר הממונה על הרשויות לפיתוח, מצא השר לנכון כי יש למנות יועץ לקשרי ממשל ברשויות, כל זאת במטרה להגשים את המדיניות שמטרתה קידום ופיתוח הרשויות לפיתוח אל מול המשרד ומשרדי הממשלה השונים... כשר, הוא אינו נוטל חלק בהליך מינוי העובדים, יועצים או רכישת שירותים ברשויות לפיתוח". עוד צוין כי השר אינו מוצא פסול ברכישת שירותים מאדם שהעניק בעבר שירות מקצועי למפלגה, בפרט שתהליך הבחירה נעשה באופן מקצועי וללא מעורבות של השר.

עמידה בתנאי הסף של המכרז

1. אחד מתנאי הסף להשתתפות במכרז ליועץ לקשרי ממשל היה המצאת ערבות בנקאית בסך 1,000 ש"ח. בכל המכרזים של הרשות לפיתוח הגליל נקבע כי מתמודד שלא יצרף ערבות בנקאית ליתר מסמכי המכרז לא יוכל להשתתף במכרז והצעתו לא תיבחן. דרישת הערבות הבנקאית היא מהותית ולא ראייתית, ולפיכך לא ניתן להשלימה במועד מאוחר יותר. על כן, אי-המצאת ערבות בנקאית במועד הגשת מסמכי המכרז תגרום לפסילת ההצעה באופן מיידי.

נמצא כי במסמך שריכז את נתוני המועמדים ואת מסמכי המכרז שהוגשו היה מסומן כי מועמד ב' המציא ערבות בנקאית, אך בבדיקת תיק המכרז של מועמד ב', שזכה במכרז, לא נמצאה הערבות הבנקאית הנדרשת, בניגוד לשאר המועמדים.

הרשות לפיתוח הגליל מסרה בתשובתה כי הערבות הבנקאית לא נמצאת בארכיון הרשות אך מדובר בעניין בסיסי ביותר, וככל הזכור לחשב הרשות כל המועמדים צירפו ערבות בנקאית.

2. בין תנאי הסף המוקדמים להשתתפות במכרז הייתה דרישה להציג ניסיון מוכח של שנה לפחות בעבודה מול המגזר הציבורי, תוך מתן עדיפות למועמד בעל ניסיון בעבודה מול משרד ממשלתי.



הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי "על פי הפירוט שבקורות חייו למועמד הזוכה היה ניסיון משמעותי בעבודה מול משרדי ממשלה".

מעיון בקורות החיים של מועמד ב' עלה כי לא היה לו ניסיון בעבודה מול המגזר הציבורי או מול משרד ממשלתי, ועיקר ניסיונו המקצועי הוא כאיש תקשורת בערוצי הכבלים והלוויין, כמנהל ושותף בקרן גידור, ובשנת 2015 כיועץ בקמפיין הבחירות של מפלגת השר לפיתוח. למרות זאת, העניקה לו ועדת המכרזים את הניקוד המרבי שניתן לקבל בגין תנאי מוקדם זה.

עבודת חברי ועדת המכרזים

1. הרשות לפיתוח הגליל קבעה בסעיף ההשכלה כי תואר ראשון עם עדיפות להשכלה במשפטים יזכה ב-30 נקודות. הרשות לא עשתה הבחנה בין מועמדים בעלי תואר ראשון בלבד לבין מועמדים בעלי תארים מתקדמים. באמות המידה לא נמצאו הנימוקים מדוע נקבעה עדיפות לבעלי תואר בלימודי משפטים. נמצא כי למועמד ב' תואר ראשון במשפטים.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי היא סברה כי תואר מתקדם אינו בעל משקל בתפקיד של יועץ קשרי ממשל, אלא ניסיונו בתחום זה ויכולותיו המוכחות.

2. מהמסמכים שהגישו המועמדים למכרז עלה כי למועמד שהגיע למקום השני היה ניסיון רחב יותר מאשר למועמד ב' שזכה - ניסיון רב יותר במגזר הציבורי ממשלתי, והוא אף כיהן בעברו כמנכ"ל משרד העלייה והקליטה. בדומה לכך, גם בתחום המכרזים היה למועמד שהגיע למקום השני ניסיון רב יותר מאשר למועמד שזכה - הוא ניהל מכרזים גדולים ומשמעותיים הן במגזר הציבורי והן מול משרדי ממשלה. לדוגמה, הוא ניהל מכרז ליועץ אסטרטגי לכתובה וניהול של המכרז להעברת צה"ל לנגב לעיר הבה"דים ומכרז ליועץ אסטרטגי לכתובה וניהול של המכרז להקמת מרכז הדרכה ארצי של משטרת ישראל. זאת ועוד, המועמד שהגיע למקום השני עסק בגיבוש קריטריונים לתמיכות במסגרת המועצה הישראלית לתרבות ואמנות, וכן בניהול פרויקט מינהל ציבורי בשלטון המקומי. נמצא כי ועדת המכרזים העניקה לשניהם ציון שווה בסעיף הניסיון (מלוא הנקודות).

מטרתם העיקרית של דיני המכרזים היא להבטיח כי גופים ציבוריים יתקשרו עם נותני שירותים על בסיס כישוריהם וייבחר המועמד



המתאים ביותר לתפקיד. על ועדת המכרזים להקפיד לפרט ולתעד את החלטותיה בעניין הניקוד למועמדים. כמו כן, על הרשות לפיתוח הגליל להקפיד לבחור בעלי תפקידים ויועצים על בסיס המיומנויות הנדרשות וכישורי המועמדים.

תהליך הארכת ההתקשרות עם היועץ

בדצמבר 2015 התכנסה ועדת הכספים של הרשות לפיתוח הגליל ואישרה להרחיב, לשנת 2016, את היקף שעות העבודה של היועץ לקשרי ממשל ב-80 שעות נוספות לחודש, כלומר 180 שעות ייעוץ בחודש. לא נמצאו מסמכים המעידים על הצורך בהרחבת שעות הייעוץ שאישרה ועדת הכספים של הרשות לעומת נושאים אחרים שנדונו באותה ישיבה ונומקו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הגליל כי מפרוטוקול הוועדה לא נמצא שוועדת הכספים של הרשות קיבלה הסבר בדבר הפרויקטים שעליהם עבד היועץ לקשרי ממשל ולא פורטו הסיבות לצורך בהרחבת היקף שעות הייעוץ. על הרשות לתעד כנדרש את הצורך בהרחבת ההתקשרות עם היועץ.

פיקוח ובקרה על עבודתו של היועץ

1. בביקורת עלה כי הרשות לפיתוח הגליל לא קבעה ליועץ לקשרי ממשל תוכנית עבודה מסודרת או יעדים מדידים לביצוע. על פי יומן העבודה של מנכ"ל הרשות, במהלך 2016 הוא נפגש עם היועץ לקשרי ממשל חמש פגישות של עד שעה כל אחת.

דיווחי היועץ שנמצאו ברשות לפיתוח הגליל כללו דרישות תשלום חודשיות עבור שעות עבודה שביצע, וברוב המקרים עבור מלוא שעות העבודה שאושרו לו. בדיווחים צוין אם העבודה נעשתה במשרד או במסגרת פגישות עבודה ללא ציון מטרותיהן או הנוכחים בהן. מלבד זאת, ברשות לפיתוח הגליל לא נמצאו תוצרי עבודה של היועץ, כגון דוחות על פעילות, ניתוחים מקצועיים, סיכומי פגישות עם גורמי ממשל או כל מסמך אחר, שיש בהם כדי לשקף אילו פרויקטים ביצע היועץ ומהם תכני עבודתו ברשות.



יתרה מזאת, מפגישות של צוות הביקורת עם מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז, עם החשב דאז ועם עובדים נוספים עלה כי הם לא ידעו לפרט מה היו תכני עבודתו של היועץ לקשרי ממשל, ולמרות זאת דרישות התשלום שלו אושרו ושולמו על ידי הרשות.

כמו כן, נמסר כי בתחילת עבודתו, באוגוסט 2015, שלחה המנהלת האדמיניסטרטיבית של הרשות ליועץ לקשרי ממשל מכתב ובו טענה כי הדיווח שלו אינו תקין ואינו מספיק, והוא צריך לפרט עם מי הוא נפגש ובאיזה נושא ולהעביר מידע בדבר הכנת חומרים וכדומה. אולם היועץ לא ענה על דרישתה והמשיך לדווח ללא הפירוט הנדרש וללא הסבר על תכני עבודתו עבור הרשות, והרשות המשיכה לשלם לו מדי חודש.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי היועץ העביר דיווחים מדי חודש בחדשו וכולם אושרו על ידי מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז. בתקופת העסקת היועץ לא נדרשו היועצים לדווח פרטנית עם מי נפגשו ומתי אלא להעביר דיווח כללי על עבודתם. היא הוסיפה כי "מאז נכנס המנהל הכללי הנוכחי לתפקידו קיימת הקפדה בעניין זה".

2. בהגדרת התפקיד שעבורו נבחר היועץ לקשרי ממשל, כפי שפורט במכרז, היה עליו לסייע לרשות בין היתר בפתרון הבעיות שלה מול המשרד לפיתוח. יש לציין כי בתקופת העסקתו של היועץ חלה התדרדרות ביחסי הרשות לפיתוח הגליל עם המשרד לפיתוח, דהיינו עם הגורם שמעביר לרשות את תקציבה. בתקופה זו הפסיק המשרד לפיתוח להעביר לרשות את התקציבים לפעילויותיה השונות. יתרה מזאת, המשרד לפיתוח גם טען שמאחר שהרשות כמעט שאינה פעילה, אז יש להפסיק להעביר לה גם את התקציב בגין ההחזקה השוטפת של משרדי הרשות. המשרד לפיתוח אף דרש מהרשות להפסיק לאלתר את העסקתם של כמה בעלי תפקיד בכירים בה; וכך היה, הרשות הפסיקה את העסקתם של סמנכ"ל הרשות ושל בכירים אחרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2019 ציין היועץ לקשרי ממשל דאז כי "כאשר נכנס לתפקיד היועץ היה נתק נוראי בין מנכ"לית המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ובין מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל, ובשל נתק זה שהלך והחריף האטה מנכ"לית המשרד את תקציבי הרשות עד לעצירה כמעט מוחלטת". לטענתו, הוא "ניסה מספר פעמים לגשר בין הצדדים ניסיונות אלו לא צלחו".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הגליל כי עליה להקפיד ולפקח על עבודת היועצים שהיא מעסיקה ועל מספר שעות העבודה היומיות ועיתוי ביצוען במשך יום העבודה. כמו כן, על הרשות לבחון



מדי פעם בפעם את מילוי ייעוד תפקידם של היועצים ואת הצורך בהמשך העסקתם. על הרשות גם לקבוע ליועצים תוכנית עבודה מסודרת או יעדים מדידים לביצוע, ולעקוב מקרוב אחר עבודתם, לרבות פגישות שוטפות של היועצים עם דרגי הניהול ברשות. על היועצים השונים מוטלת החובה להגיש, לצד דרישות התשלום, דיווחים מפורטים על תוצרי עבודתם, על פרויקטים שהם מבצעים ועל שעות עבודה לפי ביצוע בפועל.

דיווחי היועץ על עבודתו

בביקורת נמצא כי על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לשנת 2016, שהה היועץ לקשרי ממשל פעמיים בחו"ל. נמצא כי עבור תקופות אלו הוא הגיש דרישות תשלום וקיבל תשלום מהרשות כאילו עבד למענה. באפריל ובאוקטובר 2016 נסע היועץ לחו"ל. בימים ששהה בחו"ל, בשתי נסיעותיו, הוא דיווח כי עבד באופן רציף עבור הרשות לפיתוח הגליל. הוא אף ציין שקיים פגישות (בישראל) בנושא הגליל בכל יום בשעות 09:00 עד 18:00 ובנסיעתו השנייה אף עד 19:00.

היועץ לקשרי ממשל דאז ציין בתשובתו כי ב-6.10.16 הוא יצא לחו"ל בשעה 14:10 כך שבפועל יכול להיות שעבד כמה שעות באותו יום. כמו כן, הוא שב לישראל ב-10.10.16 בשעה 03:40, כך שבפועל הוא עבד ביום זה באופן רגיל. לגבי שאר הימים ששהה בחו"ל, ובכלל זה בימים 12 עד 15 באפריל 2016 שלגביהם דיווח שעבד, הוא מבקש לציין כי הדבר נעשה בטעות ובתום לב בשל חוסר ניסיונו.

עניין זה מצביע על כך שהרשות לפיתוח הגליל לא פיקחה על עבודת היועץ לקשרי ממשל ושילמה לו כפי שביקש בלי שהייתה מודעת או מעורה בדבר עבודתו.

מהאמור עולה כי היועץ לקשרי ממשל קיבל תשלומים ביתר בשל דיווחים שגויים לרשות לפיתוח הגליל, ועליה לפעול להשבת תשלומים אלו. על הרשות לפיתוח הגליל לבחון את הצורך לחדד את הכללים בעניין העסקת יועצים, לרבות פיקוח ובקרה על עבודתם.



בחירת יועצת להעצמה נשית לרשות לפיתוח הגליל ובקרה על עבודתה

באוגוסט 2015 פרסמה הרשות לפיתוח הגליל מכרז לתפקיד "העצמת נשים בקהילה" (להלן - יועצת להעצמת נשים). עם פתיחת תיבת המכרזים התברר כי ארבע נשים הגישו מועמדות וכולן עמדו בתנאי הסף. שתיים מתוכן היו רלוונטיות ובעלות ניסיון בתחום ונקבע כי הן יעברו לשלב הריאיון עם מנכ"ל הרשות דאז. לאחר הראיונות הוחלט באוקטובר 2015 לבחור כזוכה במכרז במועמדת שעבדה קודם לכן כיועצת תקשורת של מפלגת השר לפיתוח.

הצורך בשירותי יועצת להעצמה נשית

כאמור, בעת שקיים צורך ברכישת ציוד או שירותים נדרש להכין מסמך המנמק את הצורך לרכישה ולא יזו מטרה היא נחוצה. מסמך המסביר את הצורך להעסקת היועצת הוא הכרחי גם לנוכח עלות העסקתה שהגיעה בפועל לכ-250,000 ש"ח לשנה.

נמצא כי ועדת המכרזים אישרה בישיבתה באוגוסט 2015 את פרסומו של המכרז לקבלת שירות של יועצת להעצמה נשית, וזאת בלי שהוגש מסמך שהסביר מדוע יש צורך ביועצת כזו ופירט מהי מהות תפקידה ומהו התקציב המוקצה לשם כך.

מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז ציין בתשובתו כי הדרישה לצאת למכרז ליועצת להעצמה נשית הונחתה על ידי ראש ענף גליל במשרד לפיתוח והרשות רק פרסמה אותו.

השר לפיתוח ציין בתשובתו כי "הצורך ביועצת להעצמה נשית נבע משיקול מקצועי שמטרתו העצמת נשים בקהילה".

על ועדת המכרזים לדרוש בכל דיון על התקשרות עם ספק מסמך צורך שיכלול נתונים מפורטים ומידע רלוונטי להתקשרות המבוקשת. על הוועדה להקפיד לתעד בפרוטוקולים של ישיבותיה את מהלך הדיון, לרבות הגדרת הצרכים, המסגרת התקציבית והנימוקים לאישור מכרז.



עבודת חברי ועדת המכרזים

הרשות לפיתוח הגליל קבעה בתנאי המכרז אמות מידה לקביעת הניקוד של המועמדים המתמודדים לתפקיד ולא עשתה הבחנה בפערים בהשכלה בין מועמדים בעלי תואר ראשון לבין מועמדים בעלי תארים מתקדמים. המועמדת שזכתה היא בעלת תואר ראשון.

ממסמכי המכרז עלה כי למועמדת השנייה שהגיעה לשלב הראיונות היה יותר ניסיון מאשר למועמדת שזכתה. בסעיף הניסיון נתנה ועדת המכרזים ציון שווה לשתיהן, ולמעשה לא ביטאה את הפער ביניהן בניקוד שניתן להן בסעיף הניסיון.

הרשות לפיתוח הגליל ציינה בתשובתה כי הרשות "סברה כי תואר מתקדם איננו בעל משקל בתפקיד של יועץ קשרי ממשל, אלא ניסיונו של היועץ בתחום זה ויכולותיו המוכחות".

מטרתם העיקרית של דיני המכרזים היא להבטיח כי גופים ציבוריים יתקשרו עם נותני שירותים על בסיס כישוריהם ויבחר המועמד המתאים ביותר לתפקיד. על ועדת המכרזים להקפיד לפרט ולתעד את החלטותיה בעניין הניקוד למועמדים. כמו כן, על הרשות להקפיד לבחור בעלי תפקידים ויועצים על בסיס המיומנויות הנדרשות וכישורי המועמדים.

פיקוח ובקרה על עבודתה של היועצת

בביקורת עלה כי הרשות לפיתוח הגליל לא קבעה ליועצת להעצמה נשית תוכנית עבודה מסודרת או יעדים מדידים לביצוע. הרשות קבעה כי ראשת תחום תעשייה ותעסוקה תעבוד מול היועצת ותהיה אשת הקשר שלה ברשות, אך לא ניתנו לה סמכויות כלשהן לצורך פיקוח על היועצת. לדוגמה, בשיחה של נציגי משרד מבקר המדינה עם ראשת תחום תעשייה ותעסוקה עלה כי היא דיווחה פעמים מספר במהלך 2017 למנכ"ל הרשות כי היועצת להעצמה נשית לא ביצעה את שסוכם עימה וכי היא אינה מתייחסת לבקשותיה, אך לא קיבלה כל תגובה מהמנכ"ל.

נוסף על כך, נמצא כי היו מקרים שהיועצת להעצמה נשית פעלה באופן ישיר מול המשרד לפיתוח בטרם הביאה את הנושא לידיעת הרשות לפיתוח הגליל, אף שהרשות היא זו המשלמת את שכרה. לדוגמה, בנושא כנס נשים בפריפריה (כנ"ף) שבו טיפלה היועצת היא דיווחה לראשת תחום תעשייה ותעסוקה כי החומר כבר נשלח ללשכת השר לפיתוח, וזאת לפני שתוכן הכנס נשלח אליה.



הדיווחים השוטפים היחידים של היועצת שנמצאו ברשות לפיתוח הגליל היו בדרישות לתשלום שהגישה בכל חודש, שכללו דרישת תשלום עבור עד 180 שעות עבודה, בדרך כלל משעות הבוקר עד שעות הערב. הדיווחים, שאושרו על ידי הרשות, היו סתמיים ללא כל ציון פעילויותיה של היועצת והפרויקטים שעבדה עליהם, עם מי נפגשה ולאיזו מטרה.

היועצת להעצמה נשית מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממרץ 2019 כי דיווחה לפי ההוראות ובאמצעות הטפסים שקיבלה מהרשות לפיתוח.

1. משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים של היועצת להעצמה נשית בחודשים ינואר-מרץ 2017. נמצא כי היועצת דיווחה בתקופה זו על 12 ימי עבודה, בהיקף של 14 עד 16 שעות עבודה בכל פעם, שאינם קשורים לנושא הגליל. בדיווחים על ימים אלו לא ציינה היועצת מה הייתה פעילותה. ביום אחר היא דיווחה על פגישות ברשות לפיתוח הגליל, בעוד שביומן העבודה של הרשות לא נמצא כל רישום בדבר פגישות אלו.

מדיווחיה של היועצת להעצמה נשית עלה כי בחלק מהימים שעליהם דיווחה היא השתתפה בכנס שלא היה קשור לעבודתה עבור הרשות לפיתוח הגליל, וביקשה על כך תשלום של 16 שעות עבודה בכל יום.

2. הביקורת העלתה כי היועצת להעצמה נשית פעלה לארגון כנס נשים בבאר שבע. לצורך זה, היא עבדה בבאר שבע וקיימה שם פגישות מספר ודרשה מהרשות לפיתוח הגליל תשלום בגין עבודתה זו, ואף קיבלה אותו. בעניין זה טען החשב של הרשות לפיתוח הגליל שעל פי ההסכם עם היועצת להעצמה נשית הוא אינו מורשה לשלם עבור הפעילות בבאר שבע, וזאת גם בהתבסס על חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות שקבע כבר בשנת 2016 כי אסור לרשות לשלם עבור פעילויות מחוץ לגליל.

כאמור לעיל, בביקורת נמצא כי בנוגע לכנס בבאר שבע דיווחה היועצת להעצמה נשית לרשות לפיתוח הגליל, בחודשים ספטמבר-דצמבר 2017, לפחות שמונה פעמים על עבודה הנוגעת לכנס. יש לציין כי הכנס בבאר שבע נערך בחסות המשרד לפיתוח, והוא אף פרסם אותו באתר המרשתת של המשרד. בכנס השתתף מנכ"ל המשרד לפיתוח, אך לא השתתפו בו נציגים מהרשות לפיתוח הגליל.



הדיווחים על עבודה שעשתה עבור המשרד לפיתוח בשיתוף הרשות לפיתוח הנגב או על עבודה הנוגעת לנושאים שאינם קשורים לרשות לפיתוח הגליל, מעלים את החשש לכאורה כי עיסוקה בפועל של היועצת להעצמה נשית לא היה רק עבור הרשות לפיתוח הגליל, אלא גם עבור המשרד לפיתוח ישירות. מהדיווחים עולה כי היועצת להעצמה נשית דיווחה לרשות לפיתוח הגליל על עבודה שנעשתה עבור משרד הפיתוח וקיבלה תשלומים ביתר.

3. במסגרת הביקורת נבחנו התקופות בשנת 2017 שבהן שהתה היועצת להעצמה נשית בחו"ל מול דיווחיה בדרישות לתשלום שהגישה לרשות בגין אותן תקופות.

משרד מבקר המדינה בדק את הרישומים במרשם האוכלוסין וההגירה ומצא כי בשנת 2017 שהתה היועצת להעצמה נשית פעמיים בחו"ל. למרות זאת, היא דיווחה לרשות לפיתוח הגליל על שעות עבודה רבות, ודרשה וקיבלה תשלומים מהרשות בגין תקופות אלו. במאי ובדצמבר 2017 נסעה היועצת לחו"ל. בנוגע לנסיעתה הראשונה דיווחה כי בשלושה ימים מתוך ימי נסיעתה לחו"ל היא עבדה באופן רציף עבור הרשות לפיתוח הגליל במשך 10 עד 12 שעות בכל יום. אשר לנסיעתה השנייה, היא דיווחה כי יומיים מתוך ימי הנסיעה לחו"ל היא עבדה עבור הרשות במשך 13 שעות בכל יום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תפקידה של היועצת להעצמה נשית היה לפעול מול הרשות לפיתוח הגליל ולא באופן עצמאי וללא דיווח לרשות. כאמור, לאחר הביקורת דרשה הרשות לפיתוח הגליל מהיועצת להחזיר את התשלומים ששילמה לה עבור העבודה על הכנס בבאר שבע כי הרשות סברה שפעילות זו לא נעשתה עבורה.

היועצת מסרה בתשובתה בנוגע לנסיעתה לחו"ל שארכה כשבועיים, דרשה תשלום רק בעד יומיים בהם התקיים הכנס. ההשתתפות בכנס הביאה לחבירה למשקיע ולפגישות עבודה. על אף כל האמור הכסף הוחזר לרשות לפיתוח הגליל במלואו, לפי דרישתם. כמו כן, הרשות דרשה החזר כספים גם בגין עבודה שלטענת הרשות לא נעשתה עבורה. הכספים הוחזרו על אף שלדעת היועצת לא היה מקום להחזירם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הגליל כי אופן העסקתה של היועצת להעצמה נשית מחדד את הקושי בביצוע עבודה גם עבור הרשות וגם עבור המשרד לפיתוח. על הרשות ועל המשרד לפיתוח להקפיד כי עובדים המגויסים למתן שירות לרשות יבצעו את תפקידם רק ברשות ומול הגורם הממונה עליהם ברשות.

4. במכרז שפורסם בנושא העסקת יועצת להעצמה נשית וכן בהסכם ההתקשרות שנחתם עם היועצת שנבחרה נקבע כי "היקף ההתקשרות יהיה עד 120 שעות חודשיות. ניתן יהיה לחרוג מהיקף השעות הנ"ל רק אם יינתן לכך אישור מראש ומכתב על ידי נציג הרשות".

בביקורת נמצא כי למרות האמור בהסכם, בנובמבר 2016 (כשנה לאחר המכרז) החלה היועצת להעצמה נשית לדווח ולקבל תשלום עבור 180 שעות עבודה בכל חודש. תשלום זה ניתן ליועצת בלי שוועדת המכרזים של הרשות לפיתוח הגליל קיימה דיון ובלי שאישרה את הגדלת מכסת שעות העבודה. לדברי חשב הרשות לפיתוח הגליל, התשלום בוצע על פי הנחיה בעל פה ממנכ"ל הרשות דאז, אף שהיה בכך חריגה משמעותית מהסכם ההתקשרות ובלי שניתן אישורה של ועדת המכרזים לכך.

כפי שיובא להלן, הרשות לפיתוח הגליל הייתה מודעת לתפוקות הנמוכות של היועצת להעצמה נשית לעומת היקף ההתקשרות ועלותה, אך היא לא בחנה באופן ממשי את הצורך והנחיצות שבהמשך ההתקשרות עם היועצת, ואף אישרה בספטמבר 2017 להאריך את הסכם ההתקשרות עד סוף 2018.

5. הביקורת העלתה כי הרשות לפיתוח הגליל לא פיקחה על פעילותה של היועצת להעצמה נשית ולא עקבה אחר ביצועה. כמו כן, לא נמצאו פעילויות שביצעה היועצת להעצמה נשים עבור הרשות לפיתוח הגליל מאז תחילת עבודתה ועד סוף 2016. למרות זאת, היא דיווחה לרשות וקיבלה תשלום מצטבר בגין תקופה זו בסך כ-280,000 ש"ח.

בביקורת עלה כי בשנת 2017 ביצעה היועצת עבור הרשות לפיתוח הגליל שתי פעילויות בלבד:

- ♦ ארגון כנס נשים בצפת לאיתור נשים מתאימות להשתתף בקורס מרשתות כנ"ף (כוח נשים בפריפריה).
 - ♦ קידום תוכנית פיילוט לקורס מנהיגות נשים לשיפור מעמדן של נשים ולהובלת מהלכים ברשויות מקומיות. יש לציין כי עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2018 עדיין לא החלה פעילות זו.
- הרשות לפיתוח הגליל מסרה בתשובתה כי לאחר מועד סיום הביקורת החלה פעילות בהתאם לתוכנית שהכינה היועצת.



מנכ"ל הרשות לפיתוח הגליל דאז ציין בתשובתו כי לאחר בחירתה של היועצת שזכתה במשרה פועלה לקידום תחום העצמה נשים "היה מינורי בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח הגליל כי עליה להקפיד ולפקח על עבודת היועצים שהיא מעסיקה ועל מספר שעות העבודה היומיות ועיתוי ביצוען במשך יום העבודה. כמו כן, על הרשות לבחון מדי פעם בפעם את הצורך בהמשך העסקתם. על הרשות גם לקבוע ליועצים תוכנית עבודה מסודרת או יעדים מדידים לביצוע ולעקוב מקרוב אחר עבודתם, לרבות פגישות שוטפות עם דרגי הניהול ברשות. על היועצים השונים מוטלת החובה להגיש, לצד דרישות התשלום, דיווחים מפורטים על תוצרי עבודתם, על פרויקטים שהם מבצעים ועל שעות פעילותם לפי ביצוע בפועל.

בעקבות הביקורת הופסקה עבודתה של היועצת להעצמה נשית בספטמבר 2018.

תהליך איוש משרת ראש אגף ארגון, מינהל ומשאבים במשרד לפיתוח

אי-איוש משרת ראש אגף ארגון, מינהל ומשאבים במשך זמן רב

אגף משאבי אנוש במשרד לפיתוח אמון בין היתר על מכרזים, נידוד בין תפקידים, קידום מקצועי, הערכת עובדים וביצועים, ניהול שוטף של תנאי שכר, יחסי עבודה, תביעות משפטיות, משמעת, הפסקת עבודה ופרישה של עובדי המשרד.

ביולי 2009 תוקננה משרת ראש אגף ארגון, מינהל ומשאבים במתח דרגות 41 עד 43, למתן שירותי מינהל לשני משרדים: המשרד לפיתוח והמשרד לשיתוף פעולה אזורי (להלן - משרד לשתפ"א). המשרה אוישה באמצעות הליך מכרזי מאוגוסט 2011 עד דצמבר 2013.

על פי הוראות התקשי"ר, כאשר מתפנה משרה בתקן ויש הכרח למלא אותה, המשרד צריך לטפל מבעוד מועד בתהליכים הקשורים לאיושה. יש מקרים שאין צורך לאייש את המשרה במינוי קבוע חדש מכיוון שהמשרה התפנתה באופן זמני. בשאר המקרים יש לאייש את המשרה באמצעות מינוי קבוע חדש.

מהביקורת עולה כי המשרד לפיתוח והמשרד לשתפ"א לא פרסמו הליך מרכזי לאיוש קבע של המשרה במשך כשלוש שנים.

מינוי זמני של משרת ראש אגף ארגון, מינהל ומשאבים

על פי הוראות התקשי"ר, אם משרה התפנתה באופן זמני או באופן בלתי צפוי או אם המשרה התפנתה באופן צפוי אך לא נבחר עובד לאישה במינוי קבוע, יכול המשרד לפעול באחת משלוש דרכים: (א) הטלת התפקיד באופן זמני על עובד מדינה אחר, נוסף על תפקידיו הרגילים; (ב) מינוי עובד מדינה לתפקיד במינוי בפועל; (ג) העסקה זמנית של אדם שאינו עובד מדינה כממלא מקום.

ביולי 2014 ביקשה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז מנש"ם לאשר את מינויו של קב"ט המשרד, העובד ש', למשרת ראש אגף ארגון מינהל ומשאבים במינוי בפועל לתקופה של שישה חודשים.

באוגוסט 2014 השיבה נש"ם בשלילה לבקשה האמורה ונימקה כי "בהתאם לתפיסת התפקיד (אחראי למינהל ומשאבי אנוש) בשירות המדינה, מדובר במשרה ניהולית ומקצועית שביצועה מחייב איוש המשרה בחלקיות מלאה, על מנת לעמוד במכלול המשימות שהוגדרו... כי תפקיד מנהל יחידת הביטחון הינו תפקיד מטה חיוני... גם לתפקיד זה נדרשת משרה מלאה הממוקדת במילוי המשימות הייעודיות". לכן, קבעה נש"ם כי אין הצדקה לאשר את המינוי בפועל לשני התפקידים האמורים, ויש לאיש את המשרה הפנויה בהליך מרכז כמקובל.

באוקטובר 2014 ביקשה מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז מסגן נציב שירות המדינה למנות סמנכ"ל למינהל במשרד לפיתוח ובמשרד לשתפ"א. בפגישה בדצמבר 2014 בין מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז עם נציב שירות המדינה דאז וצוותו סוכם כי "בשל עיתוי הבקשה והחובה הכללית לריסון ואיפוק בתקופת בחירות לא ניתן לאשר בעת הזו את המבוקש. יחד עם זאת ולאור חיוניות התפקיד לתפקודו השוטף של המשרד בסמכות מנכ"לית המשרד לפעול להטלת תפקידים אשר בסמכות האחראי על עובד/ת המשרד, בנוסף על תפקידו".

מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז ומנכ"לית המשרד לשתפ"א בחרו להטיל על העובד ש' לשמש ראש אגף מנהל, ארגון ומשאבים, מינואר 2015, נוסף על תפקידו כראש אגף החירום והביטחון. העובד ש' מילא את התפקיד עד פברואר 2018.

מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז ציינה בתשובתה כי "המינוי בפועל התארך לאור קיומו של הליך מקביל של [ה]שינוי המבנה האירגוני של המשרד ובניית תקן של סמנכ"ל למינהל, אשר הפך את היציאה למרכז ללא יעילה בעליל. הארכת המינוי בפועל



נעשתה בהתאם לשיקול דעתה המקצועי... ומטעמי יעילות חיסכון יש דווקא לשבח אותה... ההחלטה בדבר המינוי בפועל והארכתו התקבלה בשיתוף עם מנכ"ל המשרד לשיתוף פעולה אזורי."

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לפיתוח כי דרך המלך לאיוש משרות היא באמצעות מכרז פומבי, ומומלץ למעט באיוש שאינו קבוע, לרבות בדרך של "תפקיד נוסף" או "מינוי בפועל".

הליך מכרזי למינוי סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל

במאי 2016 אישרה נש"ם תקן של סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל וביטלה את תקן ראש אגף ארגון, מינהל ומשאבים. ביוני 2016 פורסם מכרז בין-משרדי לסמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל במשרד לפיתוח.

בשלב הראשון התייצבו 50 מועמדים במכון המיון החיצוני (אבחון אישיותי). ביולי 2016 התקבלו ממרכז ההערכה הציונים בתחומים השונים ונש"ם קבעה קו חתך (להלן - קו החתך הראשון). באוגוסט 2016 קיבל העובד ש' מכתב מנש"ם ולפיו הוא לא עבר את שלב המיון ולא עלה לשלב הראיונות שכן ציונו נמוך מקו החתך הראשון.

באותו החודש הגיש העובד ש' בקשה למנהלת אגף בכיר בחינות ומכרזים בנש"ם לשקלל את ההערכות והמשובים שקיבל בשנתיים האחרונות מהמומנים עליו, דהיינו בשנתיים שבהן כיהן בתפקיד ראש אגף ארגון, מינהל ומשאבים נוסף על תפקידו כראש אגף החירום והביטחון. עוד ביקש שבעת שקילת בקשתו יעוכב הליך המכרז.

בספטמבר 2016 הגיש העובד ש' השגה לנש"ם באמצעות עורך דין מטעמו בדבר פגמים קשים בתהליכי המיון והמכרז לתפקיד, וביקש להורות לנש"ם על הרחבת רשימת המועמדים שעברו את שלב המיון ולהכלילו בשלב האחרון של המכרז (להלן - מכתב ההשגה).

במכתב ההשגה ציין עורך דינו של העובד ש' כי העובד משמש ראש אגף החירום והביטחון וגם סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל במשרד לפיתוח. בנספחים שצורפו למכתב ההשגה צורפה המלצה ממנכ"ל המשרד לשתפ"א דאז מ-1.6.16 ובה ציין המנכ"ל דאז כי העובד ש' משמש בשנה האחרונה ממלא מקום סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל וקב"ט המשרד.



בפברואר 2017 השיבה נש"ם לעובד ש' כי לא נמצא פגם בהליך המכרזי, לרבות בעבודת המיון של המכון, ולכן אין מקום להרחיב את רשימת המועמדים ולזמן אותם לוועדת הבוחנים.

במרץ 2017, כשמונה חודשים לאחר קביעת קו החתך הראשון, עקב התמשכות הטיפול של נש"ם בהשגה שהגיש העובד ש', הסירו כמה מתמודדים את מועמדותם לתפקיד. בעקבות זאת, ולפי נהליה הפנימיים, תיקנה נש"ם את קו החתך הראשון וקבעה קו חתך חדש. קו החתך החדש איפשר לעובד ש' לעלות לשלב הראיונות. רק במרץ 2017, כעשרה חודשים לאחר פרסום המכרז, כונסה ועדת הבוחנים ובחרה בעובד ש' לתפקיד.

נש"ם השיבה בתשובתה כי "התארכות המכרז נבעה בשל מורכבות הפניה והטענות שהועלו בה, כמו גם ריבוי הגורמים שלקחו חלק בבדיקה. במקביל בחודש דצמבר 2016 הוחלפו מנכ"לי המשרד, הליך שגרם לעיכוב נוסף במסגרת בחינת הפניה. מיד עם סיום הטיפול נקבעה ועדת בוחנים למרץ 2017. מאחר וחלק מהמועמדים הסירו את מועמדותם, אגף בכיר בחינות ומכרזים פעל בהתאם לנהליו הפנימיים והוריד קו חתך במטרה להגדיל את פוטנציאל הבחירה ולהבטיח כי כמות המועמדים שתופיע בפני ועדת הבוחנים (8 מועמדים) תהיה בהתאם להוראות התקשיר. בסופו של תהליך, בפני ועדת הבוחנים הופיעו 7 מועמדים והבחירה במועמד מ' [הכוונה למועמד ש'] הייתה ברוב קולות".

התארכות בחינת השגה של אחד המועמדים גרמה לפרישתם של כמה מועמדים. על נש"ם לבחון את הליך המכרז ולהפיק לקחים בכל הנוגע להגשת השגות ומשך הטיפול בהן בדרך שתייעל את ההליך ותמנע פרישת מועמדים באמצע ההליך המכרזי.



סיכום

המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל הוקמו במטרה להביא לידי פיתוח כלכלי, מדעי וחברתי בנגב ובגליל, ולפעילותם יכולה להיות השפעה מהותית על יישובי הנגב והגליל ותושביהם. אולם בביקורת התגלו ליקויים בדרך העבודה של המשרד לפיתוח ושל הרשויות לפיתוח הנגב והגליל, שעיקרם הוא חוסר איזון בין עצמאות הרשויות לפיתוח לבין תלותן במשרד לפיתוח, שאף הביא לידי פגיעה בפעילותן השוטפת ובהתקשרויותיהן עם ספקים שונים.

על המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח לפעול להסרת חסמים שונים להשתתפות של הרשויות המקומיות בנגב ובגליל בפרויקטים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח יוזמים, כדי להביא לכך שעיקר התקציבים בגין הפרויקטים יופנו לרשויות מקומיות חלשות.

הליקויים שצוינו בדוח זה בנושאי מינהל וגיוס כ"א לרשויות וכן בנושאי פיקוח ובקרה על עבודתם מחדדים את הצורך בשמירה על סדרי מרכזים, על עקרונות החיסכון והיעילות ועל סדרי בקרה ראויים במשרד לפיתוח וברשויות לפיתוח. על המשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח להפיק לקחים מממצאי דוח זה ולטייב את פעילותם.

