

מבקר המדינה | דוח שנתי 70 ב | 2020



משרד ראש הממשלה

ענייני מינהל במשרד
ראש הממשלה



ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה

רקע

משרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) הוא משרד מטה המסייע לפעילות ראש הממשלה ומתאם פעולות בין-משרדיות בתחומים שונים, לפי החלטות הממשלה וסדרי העדיפויות שקובע ראש הממשלה. בראש המינהל של משרד רה"ם עומד סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש (הסמנכ"ל למינהל), והוא אחראי לפעילותם של כמה אגפים ויחידות.

נתוני מפתח

793 מיליוני ש"ח

הסכום שבו רכש משרד רה"ם טובין ושירותים בשנת 2018

1.7 מיליארד ש"ח

התקציב של משרד רה"ם (על השינויים שחלו בו) לשנת 2018

1,000 עובדים

במשרד רה"ם בשנת 2019

12%

מהרכש במשרד בשנת 2018 התבצע באמצעות מכרז

25%

מהרכש במשרד בשנת 2018 התבצע באמצעות התקשרויות עם גופים ממשלתיים

44%

מהרכש במשרד בשנת 2018 היה בהתקשרויות הפטורות ממכרז בהתאם לחוק, רובן התקשרויות המשך או התקשרויות עם קרנות של הסוכנות היהודית

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה כמה סוגיות בתחום המינהל במשרד רה"ם: אי-איוש משרות בכירות, תהליך הרכש והחלטות בדבר פטור של רכש מחובת מכרז. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (נש"ם) ובמשרד האוצר - במינהל הרכש הממשלתי שבאגף החשב הכללי (אגף החשכ"ל).



תמונת המצב העולה מן הביקורת

משרת סמנכ"ל למינהל - במשך כשלוש שנים לא אייש משרד רה"ם את משרת הסמנכ"ל למינהל, שהיא משרה חיונית לתפקוד מלא ויעיל של המשרד, אף לא באופן זמני. אי-איוש התפקיד לפרק זמן ממושך מונע ממשרד רה"ם לקבל מנש"ם סמכויות ביצוע וניהול בתחום ניהול ההון האנושי במסגרת הרפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

משרת סמנכ"ל (מבצעים ונכסים) - העובד שמילא את התפקיד הושעה, ובמשך שלוש שנים עד לפרישתו לא אייש המשרד את המשרה, אף לא באופן זמני. בדצמבר 2018 מונה סמנכ"ל נכסים, ואולם העסקתו הייתה זמנית, במינוי בפועל.

יחידת רכש מרכזית - אף שכבר בשנת 2016 הועלו קשיים בניהול הרכש במשרד רה"ם ומנכ"ל המשרד דאז החליט להקים יחידת רכש מרכזית, רק בשנת 2019 הציג המשרד לנש"ם את המבנה הארגוני של יחידת הרכש המרכזית, לרבות את תיאור התפקיד של ראש היחידה ואת סמכויותיו, ובפברואר 2020 פרסם משרד רה"ם מכרז לאיוש מנהל היחידה.

ריכוז סמכויות בתחום הרכש - במשך השנים הטילו הנהלות המשרד את הטיפול בנושאים שונים הנוגעים לתהליך הרכש במשרד רה"ם על מנהלת אגף תקציבים, האמונה על ניהול תקציבי המשרד, על ניהול פרויקטים ועל ניהול יחידת הרכש, ואף משמשת יו"ר ועדת המכרזים המשרדית ומורשית חתימה. מבחינה זו משרד רה"ם ייחודי. הסמכויות רוכזו בידי מנהלת אגף תקציבים, בין היתר, בתקופות שבהן לא אוישו משרות סמנכ"לים. על רקע זה נוהל הבקרה במעונות לא יושם במלואו: מנהלת אגף התקציבים שימשה הן גורם מתפעל, ישירות מול אב הבית, והן גורם מאשר, בהיותה אחראית לתחום הרכש (כפי שהוטל עליה לעשות), זאת שלא בהתאם לנוהל. כמו כן לא הוסדרה בקרה חלופית.

בחינת עומק של תהליכי הרכש במשרד - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת משרד רה"ם לבחינת עומק של תהליכי הרכש המתנהלים בו.

עבודתה של ועדת הפטור המשרדית - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינוי שעשה משרד רה"ם בעבודת הוועדה לנוכח ממצאי הביקורת - בינואר 2020 החלה הוועדה להתכנס לדיונים משותפים בהתאם להוראות התכ"ם.

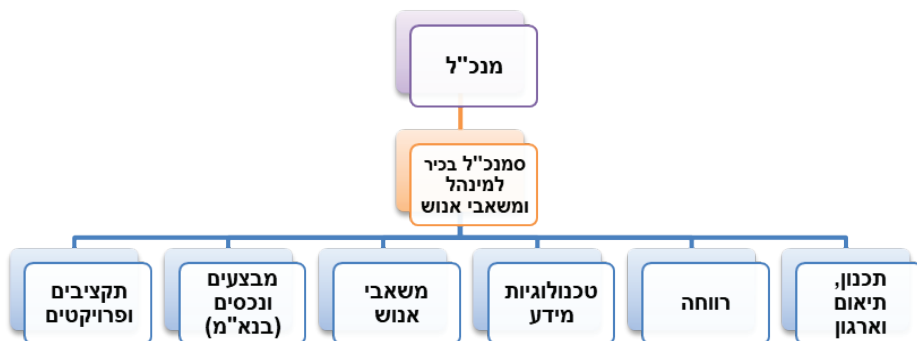
עיקרי המלצות הביקורת

- על משרד רה"ם לפעול לאיזוש משרת הסמנכ"ל למינהל, בהתאם להנחיות נש"ם. לאחר המינוי, על נש"ם לבחון את האפשרות לאצול למשרד סמכויות בהתאם למתווה הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- על ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לפעול מול נש"ם לעדכון תיאור התפקיד ודרג המשרה של סמנכ"ל נכסים, אם הדבר נדרש, כדי שהמשרד יוכל לאייש באופן קבוע את המשרה.
- על משרד רה"ם ונש"ם להשלים את הליכי איזוש משרתו של ראש אגף הרכש ואת הליכי כינונה של יחידת הרכש המרכזית, על מנת שזו תיתן מענה ראוי לעבודת המשרד בתחום זה.
- אשר לריכוז הסמכויות בתחום הרכש כאמור, עד לאיזוש משרות סמנכ"ל למינהל וראש אגף הרכש, על משרד רה"ם לבחון חלופות לבקרה ולהפרדת התפקידים, בהתאם להחלטת נציב שירות המדינה בעניין האחיות לתחום הרכש. כמו כן יש לפעול ליישום מלא של נוהל בקרת המעונות. מומלץ לבחון מדרג סכומים בעניין נוהל בקרת המעונות.

סיכום

משרד ראש הממשלה הוא משרד מטה מרכזי המופקד על ניהול פעילות הממשלה, על נושאי רוחב חברתיים-כלכליים מרכזיים, על פרויקטים כבדי משקל ועל סיוע לפעילותם של משרדי הממשלה. לצורך כך המדינה מעסיקה כ-1,000 עובדים במשרד ורוכשת שירותים ומוצרים בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח בשנה. במשך כמה שנים משרד ראש הממשלה לא אייש שתי משרות בכירות מרכזיות במטה המשרד, ובהן סמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש. ראוי כי הליקויים שהועלו בדוח זה יתוקנו בראש ובראשונה באמצעות איזוש תפקידים מרכזיים במערך המינהלי של המשרד ובאמצעות יישום ההחלטה להקמת יחידת רכש מרכזית, כדי להסיר קשיים העלולים להיווצר עקב ריכוז סמכויות בידי גורם אחד.

המבנה הארגוני של המינהל במשרד רה"ם



המקור: משרד ראש הממשלה.

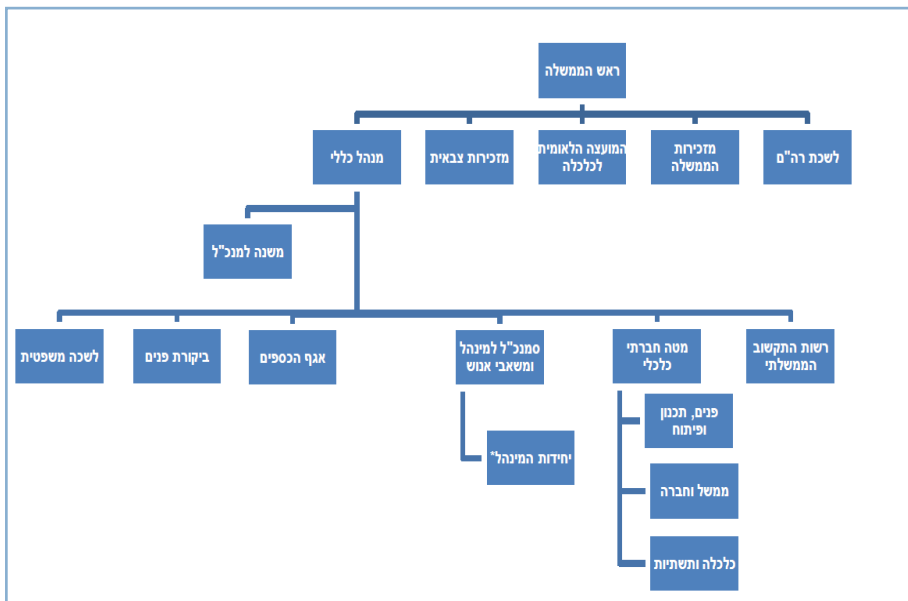
ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה

מבוא

משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) הוא משרד מטה המסייע לפעילות ראש הממשלה ומתאם פעולות בין-משרדיות בתחומים שונים, לפי החלטות הממשלה וסדרי העדיפויות שקובע ראש הממשלה. המשרד אחראי, בין היתר, לקביעת סדר יום לישיבות הממשלה, לניהולן, לתיאום פעילותם של משרדי הממשלה והשרים, לביצוע פרויקטים בתחום התפוצות, לקידום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, להנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה ולהפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על הציבור. דוח זה עוסק במשרד רה"ם ללא יחידות הסמך שלו.

תרשים 1 מתאר את המבנה הארגוני של חלק מיחידות משרד רה"ם, למעט יחידות הסמך שלו.

תרשים 1: המבנה הארגוני של משרד רה"ם

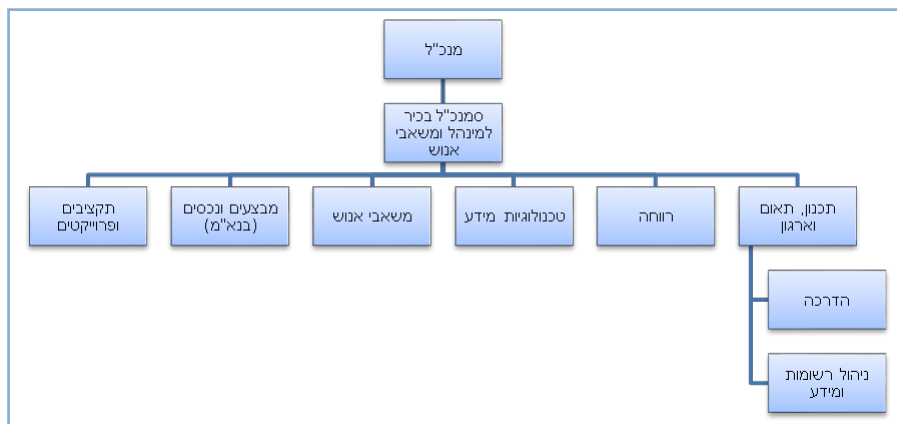


* ראו פירוט בתרשים 2 להלן

המקור: משרד ראש הממשלה

במשרד רה"ם כ-1,000 עובדים, כ-250 מהם משמשים מאבטוחים¹. בראש המינהל של משרד רה"ם עומד סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"ל למינהל), והוא אחראי לפעילותם של כמה אגפים ויחידות ובהם כ-150 עובדים. תרשים 2 מתאר את המבנה הארגוני של המינהל במשרד רה"ם.

תרשים 2 - המבנה הארגוני של המינהל במשרד רה"ם



המקור: משרד ראש הממשלה

בלוח 1 שלהלן נתונים על תקציב הרכש במשרד רה"ם, בשנים 2016 - 2018:

לוח 1: תקציב הרכש במשרד רה"ם לעומת הביצוע, במיליוני ש"ח, בשנים 2016 - 2018

השנה	תקציב המשרד (על השינויים שבזו)	התקציב שנוצל ושיעור הביצוע	תקציב הרכש	תקציב הרכש שנוצל ושיעור הביצוע
2016	1,503	1,192 (79%)	1,036	786 (76%)
2017	1,743	1,391 (80%)	1,161	865 (75%)
2018	1,696	1,347 (79%)	1,069	793 (74%)

1 מאבטוחים הם עובדי משרד ארעיים ושכרם נקבע על פי מספר שעות עבודתם.

בלוח 2 מפורטים עיקרי המרכיבים בתקציב משרד רה"ם בשנים 2016 - 2018.

לוח 2: עיקרי המרכיבים בתקציב משרד רה"ם (על שינויו) במיליוני ש"ח, בשנים 2016 - 2018

2018	2017	2016	תקנות תקציביות עיקריות/השנה
405	382	333	רכיבי שכר
245	278	240	הפרויקטים "מסע" ו"תגלית"
53	70	37	ארכיון המדינה
91	105	82	מערך הגיור
83	85	73	תחזוקה ופיתוח של הכותל
62	73	32	נסיעות לחו"ל
350	312	219	רשות התקשוב הממשלתי ומערך הסייבר הלאומי
407	438	487	מרכיבים אחרים
1,696	1,743	1,503	בסך הכול

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות בתחום המינהל במשרד רה"ם: אי-איוש משרות בכירות; תהליך הרכש; והחלטות בדבר פטור של רכש מחובת מכרז. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובמשרד האוצר - במינהל הרכש הממשלתי (להלן - מינהל הרכש) שבאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל).

יצוין כי בשנת 2019 התקיימו שתי מערכות בחירות לכנסת ה-21 ולכנסת ה-22, ובמהלכן כיהנו ממשלות מעבר. במשרד רה"ם התחלפו מנכ"לים, וכיום מכהן ממלא מקום מנכ"ל. לכל אלה עשויה להיות השפעה כלשהי על עבודת המשרד ובכלל זה על מינויי כוח אדם בכיר.

אי-איוש משרות בכירות ביחידות המינהל

הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) קובעות כי כאשר עומדת להתפנות משרה בתקן המשרד², והכרחי לאייש אותה, יש לטפל בכך בעוד מועד כדי שכל

2 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי תקן הוא רשימת המשרות בשירות המדינה והדרגות הצמודות להן.



שלבי הטיפול יסתיימו, במידת האפשר, בד בבד עם התפנות המשרה. דרך המלך למינוי בעל תפקיד בשירות הציבורי היא באמצעות מכרז, שתכליתו בחירת האדם המתאים ביותר למשרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים.³

עוד קובעות הוראות התקשי"ר כי אם המשרה התפנתה באופן בלתי צפוי או באופן צפוי אך לא נבחר עובד לאישיה במינוי קבוע, המשרד יכול לפעול באחת משלוש דרכים: (א) להטיל את התפקיד באופן זמני על עובד מדינה אחר נוסף על תפקידיו הרגילים; (ב) למנות עובד למילוי התפקיד בפועל לתקופה שלא תעלה על שנה⁴, ובלבד שכבר הוחל בתהליכים למילוי קבוע של המשרה (להלן - מינוי בפועל); (ג) בתנאים מסוימים להעסיק באופן זמני אדם שאינו עובד מדינה כממלא מקום (להלן - מילוי מקום)⁵. בשלוש הדרכים האמורות מתאפשר לאישיש משרות עד שיושלם הליך המכרז, והמשרד יכול להמשיך בעבודתו, בייחוד כשמדובר במשרות בכירות שהן חיוניות מטבען.⁶

אי-איוש משרת סמנכ"ל למינהל

לפי הוראות התקשי"ר בעלי התפקיד שיוגדרו "אחראים" הם, בין השאר, מנכ"ל המשרד, הסמנכ"ל למינהל, או בעל תפקיד אחר שמנכ"ל המשרד מינה אותו ל"אחראי". הגורם האחראי בגופי הממשלה נושא באחריות הכוללת לניהול משאבי האנוש בגוף, ובין היתר נתונות בידי סמכויות לגיבוש תקן כוח האדם, העסקת עובדים וטיפול בעבירות משמעת ועבירות פליליות של עובדים, והוא משמש זרועה הארוכה של נש"ם לעניין זה⁷. במשרד רה"ם, כמו במרבית משרדי הממשלה, הסמנכ"ל למינהל משמש אחראי כהגדרתו בתקשי"ר.

על פי הגדרת התפקיד של הסמנכ"ל למינהל, הוא נושא באחריות כוללת לניהול מערך המינהל וההון האנושי בארגון על כל היבטיו, והוא בעל הסמכות המקצועית

3 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), 111 (1998).

4 משרד ממשלתי רשאי לאשר מינוי בפועל למשך שנה לכל היותר, ולצורך הארכת התקופה נדרש אישורה של נציבות שירות המדינה.

5 מינוי ממלא מקום למשרה בכירה פנויה מותנה באישור נש"ם.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 א66 (2016), "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173. משרות בכירות הן משרות במתח דרגות 42 עד 44 בדירוג המח"ר או במתח דרגות מקביל בדירוגים אחרים בשירות המדינה. לפי הנתונים המעודכנים לאוקטובר 2015, כ-2.5% מהמשרות של עובדי המדינה הוגדרו כמשרות בכירות.

7 על פי הוראות התקשי"ר, האחראי כפוף במישרין מהבחינה המינהלית למנכ"ל המשרד, כפוף מהבחינה המקצועית לנציב שירות המדינה ומקבל ממנו הנחיות בנושאים הנוגעים לסמכויות נציב שירות המדינה.

העליונה במשרדו לנושא האמור. הסמנכ"ל מופקד על התוויית המדיניות ועל תהליכי העבודה המשרדיים לניהול ההון האנושי, לתכנון האסטרטגי של מערך ההון האנושי, לתכנון, להקמה, לניהול ולשיפור של התשתית הארגונית והתהליכים בארגון ועוד. משרה זו מאוישת באמצעות מכרז.

הסמנכ"ל למינהל (האחראי) במשרד רה"ם אמון על מערכים תפקודיים כגון ניהול התקציב המשרדי; ניהול משאבי האנוש; ניהול הרכש; וניהול פרויקטים ונכסים. משרד רה"ם אחראי גם לפעילות היחידות לניהול משאבי אנוש בארבעה משרדים ממשלתיים נוספים - משרד ירושלים ומורשת, משרד התפוצות, משרד למודיעין והמשרד לנושאים אסטרטגיים - שבהם מועסקים כ-100 עובדים⁸, ובפועל מיום הקמתם של משרדים אלו, הופקדו על תחום זה מנהלת משאבי האנוש במשרד או מי מטעמה. בסך הכול, אחראי המשרד על ניהול משאבי אנוש בחמישה משרדים שבהם כ-1,100 עובדים.

באוקטובר 2016 סיים הסמנכ"ל למינהל דאז של משרד רה"ם את תפקידו; וממועד עזיבתו ועד ינואר 2020, במשך יותר משלוש שנים, משרד רה"ם לא אייש את המשרה, אף לא באופן זמני. חלק מן הסמכויות הועברו לגורמים אחרים, והשאר היו באחריות המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה בדק בקרב 78 הגופים הממשלתיים בשירות המדינה באיזו מידה שכיח מצב ובו משרת מנהל אגף בכיר או סמנכ"ל (להלן בפרק זה - משרה בכירה) אינה מאוישת במשך יותר משנה, ובאיזו מידה שכיח אי-איוש משרת הסמנכ"ל למינהל.

1. על פי נתוני נש"ם לאוקטובר 2019, בעשרים משרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים לא אוישו במשך יותר משנה 28 משרות בכירות, וזאת בלי שהחל הליך מכרזי לאיוש המשרה, בלי שמונה עובד למילוי המשרה באופן זמני או בלי שהוחלט לבטל את המשרה או להקפיאה (להלן - משרות שלא אוישו ללא הסבר)⁹. בחינת התפלגות המשרות לפי משרדי הממשלה מעלה כי למועד זה רק בשלושה מאותם משרדים, לא אוישו יותר משתי משרות בכירות, כמפורט בלוח 3.

8 על פי נתוני נש"ם, אוגוסט 2019.

9 בניתוח לא נכללו משרות שלא אוישו מהסיבות האלה: במשרה כיהן עובד במינוי זמני; החל הליך מכרזי לאיוש המשרה; המשרד החליט לבטל את המשרה או להקפיאה; משרות שלא אוישו בשל הגבלות שמקורן בתקופת בחירות וממשלת מעבר (על פי הנחיית היועמ"ש לממשלה).

לוח 3: משרדי ממשלה שבהם לא אוישו יותר משתי משרות בכירות
במשך יותר משנה

שם המשרד	מספר המשרות במשרד (לרבות מנהלים)	מספר המשרות הבכירות במשרד	מספר המשרות הבכירות שלא אוישו במשך יותר משנה
משרד רה"ם	1,007	37	3
משרד המשפטים	5,052	325	3
רשות המסים בישראל	6,355	90	3

מהלוח עולה אפוא כי במשרד רה"ם מספר המשרות הבכירות שאינן מאוישות במשך יותר משנה גדול יחסית למספר המשרות הבכירות במשרד וכן יחסית למספר המשרות במשרד.

על פי תשובות משרד המשפטים ונש"ם, משרד המשפטים ביקש מנש"ם לשנות את הגדרת העיסוק בשתיים משלוש המשרות האמורות, בעקבות צורך ארגוני שהעלה המשרד; למשרה אחת פורסם מרכז בנובמבר 2019. על פי תשובות רשות המסים בישראל ונש"ם, משרה אחת ברשות המסים לא תאוּש בשלב זה כיוון שהרשות, בשיתוף נש"ם, בוחנת את המבנה הארגוני של היחידה; שתי המשרות הנוספות אוישו בנובמבר 2019 באופן זמני באמצעות הטלת התפקידים על עובדים נוסף על תפקידם.

2. משרד מבקר המדינה בדק גם את סטטוס ההליכים לאיוש משרת הסמנכ"ל למינהל במשרדים שבהם המשרה לא אוישה יותר משנה.

הבדיקה העלתה כי שניים מהגופים שבהם משרת הסמנכ"ל למינהל אינה מאוישת במשך יותר משנה נמצאים בהליך מרכזי לאיוש המשרה. בגוף נוסף מונה סמנכ"ל למינהל במינוי זמני, ומרכז שתוכנן לתחילת שנת 2019 מתעכב בשל הבחירות לכנסות ה-21 וה-22. ב-75 הגופים הנוספים משרת הסמנכ"ל למינהל הייתה מאוישת. יוצא אפוא כי רק במשרד רה"ם משרת הסמנכ"ל למינהל לא הייתה מאוישת במשך יותר משנה, אף לא במינוי זמני, והמשרד אף לא החל בהליכים מוקדמים לפרסום מרכז.

דרישות ממשרד רה"ם לאייש את משרת הסמנכ"ל למינהל

1. כאמור, הסמנכ"ל למינהל משמש כאמור זרועה הארוכה של נש"ם לניהול משאבי האנוש בגוף הממשלתי. כמה פעמים נש"ם פנתה למשרד רה"ם בדרישה לאייש את משרת הסמנכ"ל למינהל:

א. באוקטובר 2017 העלתה נש"ם לפני מנכ"ל משרד רה"ם דאז את הצורך לפרסם מכרז בין-משרדי לאיוש משרת הסמנכ"ל למינהל.

ב. ביולי 2018 הבהיר ממלא מקום נציב שירות המדינה לשעבר לממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי יש לפרסם מכרז לאיוש המשרה באופן מידי.

ג. בינואר 2019 בקשה נש"ם ממנהלת אגף משאבי אנוש במשרד רה"ם הסבר לעיכוב הליך איוש משרות במשרד רה"ם, לרבות משרת הסמנכ"ל למינהל, אולם בתשובת משרד רה"ם לא ניתן מענה בעניין הסמנכ"ל למינהל.

ד. בהמשך אותה שנה דרש מנהל מינהל הסגל הבכיר בנש"ם שלוש פעמים מממלא מקום המנכ"ל דאז לקדם את איוש משרת הסמנכ"ל למינהל. כמו כן, במרץ 2019 הבהירה נש"ם כי המשרד מתבקש לעשות ככל הנדרש על מנת לאייש את המשרה כדין בהקדם האפשרי.

2. ביוני 2018 פנתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), המופקדת בין השאר על ליווי משפטי של משרד רה"ם ושל נציבות שירות המדינה¹⁰, למנכ"ל המשרד דאז, וציינה כי שלוש משרות בכירות אינן מאוישות במינוי של קבע, ובהן משרת הסמנכ"ל למינהל (אשר למשרה נוספת שהוזכרה - משרת סמנכ"ל משאבים חומריים ומבצעיים - ראו להלן), וכי הדבר גורם קשיים משמעותיים בעבודת המשרד, וייתכן שאף עלול לפגוע בתפקודו ובניהולו הרציף והתקיין. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ציינה כי לפיכך, יש לפעול בהקדם לאיוש המשרות האמורות.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי סמכויות הסמנכ"ל למינהל פוצלו בין גורמים ניהוליים שונים במשרד על מנת שעבודת המשרד השוטפת תימשך כסדרה.

לעניין איוש משרת הסמנכ"ל למינהל, נדרשה מעורבות והחלטה של מנכ"ל המשרד. בפועל על אף הפניות החוזרות ונשנות של נש"ם בדבר איוש המשרה וכן מכתבה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בנושא - בחודשים אוקטובר 2016 עד ינואר 2020 לא ננקטו הפעולות הדרושות לאיוש המשרה.

10 משרד המשפטים, דוח ייעוץ וחקיקה לשנת 2018.



משרד המשפטים כתב בתשובתו מדצמבר 2019 כי בכוונתו לשוב ולפנות למשרד רה"ם כדי לחזור ולהציג את עמדתו בנושא ולעמוד שוב על הצורך באיוש המשרות האמורות.

3. בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה¹¹, חלות מגבלות על מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה בתקופת בחירות. מגבלות אלה אינן חלות על מינוי עובדים למשרות בכירות המאוישות באמצעות מכרז, שאותן ניתן לאייש בתקופת בחירות כיוון שמינויים אלה מבוססים על אמות מידה שוויוניות ושקופות ועל מנגנוני בחינה והערכה מקצועיים ואסורה בהם ממילא מעורבות הדרג הפוליטי, זאת אלא אם כן נציב שירות המדינה החליט לדחות את הליכי המכרז בנסיבות מיוחדות.

נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2020 כי אף שבשנים שעברו מאז עזיבתו של הסמנכ"ל למינהל הקודם במשרד רה"ם היא העלתה דרישות חוזרות ונשנות ממשרד רה"ם לאייש את המשרה, הרי שבחצי השנה האחרונה השתנו הנסיבות האמורות: כיוון שבפעם השנייה ברציפות מונה למשרד רה"ם מנכ"ל שאינו קבוע, אלא ממלא מקום, ונוסף על כך אנו נמצאים בתקופת בחירות מתמשכת וכהונת ממשלת מעבר, נש"ם סבורה כי לעת הזאת אין למנות ועדת בוחנים לצורך איוש משרת הסמנכ"ל למינהל.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה, כי לנוכח מרכזיותו וחשיבותו של תפקיד הסמנכ"ל למינהל, ראוי כי מנכ"ל במינוי קבע הוא שיפעל לאייש תפקיד זה. המשרד ציין כי בדצמבר 2018 החלה תקופת בחירות, ובכוונת המשרד לקדם פרסום מכרז לאיוש תפקיד הסמנכ"ל למינהל לאחר הרכבת הממשלה.

איוש משרת סמנכ"ל למנהל במשרד רה"ם חיוני לתפקוד מלא ויעיל של המשרד (כפי שיפורט להלן). משרה זו אינה מאוישת זה יותר משלוש שנים, ואף לא מונה ממלא מקום לאיושה. על משרד רה"ם, לפעול לאיוש המשרה בהתאם להנחיות נש"ם.

שלילת סמכויות ממשרד רה"ם עקב אי-איוש סמנכ"ל למינהל

משנת 2013 מיישמת נש"ם רפורמה בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. אחד המרכיבים המרכזיים ברפורמה הוא אצילת סמכויות נש"ם למשרדי הממשלה וליחידות הסמך. אצילת הסמכויות מאפשרת למשרד הממשלתי לבצע מגוון רחב של

11 הנחיה 1.1501, "מינויים בתקופת בחירות", שעודכנה לאחרונה ביולי 2019.



פעולות בלי להזדקק לאישורה של נציבות שירות המדינה ובכך לפעול באופן מהיר ויעיל יותר¹².

עד יוני 2019 נש"ם אצלה לכ-75% ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך סמכויות בתחום הפרט, ובהן הסמכות לקלוט עובדים, להאריך שירות של עובדים ולאשר איוש משרות באמצעות ממלאי מקום. כמו כן, נש"ם אצלה לכרבע ממשרדי הממשלה סמכויות גם בתחום התקינה, ובהן הסמכות לבצע במהלך השנה שינויים בתקן המשרד, בלי שאלה יצריכו אישור פרטני של הנציבות¹³. אותם משרדי ממשלה שלא נמצאו ערוכים לקבל לידיהם את הסמכויות נזקקים לאישור נש"ם לביצוע כל אחת מהפעולות האמורות.

בהיעדר סמנכ"ל למינהל משמש מנכ"ל משרד רה"ם כ"אחראי". בדצמבר 2016, כחודשיים לאחר עזיבתו של הסמנכ"ל למינהל דאז, אָצַל מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר את סמכויותיו כ"אחראי" למנהלת אגף משאבי אנוש, למעט סמכויות שאינן ניתנות לאצילה על פי הוראות התקשי"ר ובהן הסמכות לטפל בעבירות פליליות ובעבירות משמעת, להגיש בקשות להשעיית עובד ולעסוק בחוזים מיוחדים. לנוכח זאת, מנהלי האגפים והיחידות ביחידות המינהל שהיו כפופים לסמנכ"ל למינהל כפופים ישירות למנכ"ל.

נמצא כי נש"ם לא אצלה למשרד רה"ם סמכויות בתחום הפרט, ונוסף על כך היא לא אצלה לו סמכויות בתחום התקן. נש"ם הודיעה לממלא מקום המנכ"ל לשעבר כי לא אצלה סמכויות למשרד משום שלא מכהן בו סמנכ"ל למינהל. אי-איוש התפקיד במשך פרק זמן ממושך מונע אפוא ממשרד רה"ם לממש נדבך מרכזי ברפורמה שמובילה הממשלה בתחום ההון האנושי ולקבל לידיה סמכויות ביצוע וניהול בתחום זה בדומה למרבית משרדי הממשלה.

לאחר שתאויש משרת הסמנכ"ל למינהל במשרד רה"ם, על נש"ם לבחון את האפשרות לאצול למשרד סמכויות בהתאם למתווה הרפורמה בכל הנוגע לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי לאחר מינוי סמנכ"ל למינהל הוא יפעל מול נש"ם לכך שיואצלו למשרד כלל הסמכויות האמורות.

12 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד (2017), "הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה", עמ' 3 - 84.

13 ראו בדוח זה בפרק "הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", עמ' 517.



אי-איוש משרת מנהל אגף בכיר (מבצעים ונכסים)

1. תפקיד בתקן בשירות המדינה טעון אישור נש"ם ומוגדר באמצעות תיאור התפקיד. עדכון תיאור התפקיד טעון אף הוא אישור נש"ם. על פי הוראות התקשי"ר אין לשבץ במשרה עובד, אלא אם כן יבצע הלכה למעשה את המטלות המפורטות בתיאור התפקיד המאושר של המשרה.

על פי תיאור התפקיד המאושר של מנהל אגף בכיר (מבצעים ונכסים) (להלן - סמנכ"ל נכסים)¹⁴ במשרד רה"ם, הוא אחראי לכמה תחומים, ובהם: (1) בינוי ותחזוקה, לרבות הכנת פרוגרמות הבינוי והתחזוקה של מבני המשרד, תוכניות בנייה, שיפוצים, שירותי תחזוקה וניקיון; (2) ריכוז הרכש - בהתאם לצורכי יחידות המשרד, לסדרי העדיפויות ולתקציב. בכלל זאת, הוא שותף בהכנת המפרטים, בפרסום המכרזים ובהשתתפות בישיבותיהן של ועדות המכרזים; (3) ניהול מלאי ותחזוקת המחסנים; (4) ניהול כלי הרכב של המשרד; (5) תמיכה לוגיסטית בכל הנוגע למטלות ולמבצעים מיוחדים הקשורים לפעילות הממשלה והעומד בראשה.

2. באוקטובר 2015 הושעה עובד משרד רה"ם שכיהן כסמנכ"ל נכסים במשרד רה"ם, ובספטמבר 2018 הוא פרש לגמלאות. מתחילת תקופת ההשעיה חלק מתחומי הפעילות שבהם עסק הועברו לסמנכ"ל למינהל של המשרד דאז, עד לסיום תפקידו באוקטובר 2016. בדצמבר 2018 אוישה המשרה באופן זמני במינוי בפועל של עובד שהועבר ממשרד ממשלתי אחר, ובספטמבר 2019 הוחלט לסיים את תפקידו ולהטיל את התפקיד על ראש אגף בכיר לטכנולוגיות ומידע במשרד (ראו להלן). בינואר 2020 הועבר מהמשרד ממשלתי אחר עדיין משמש בתפקידו כסמנכ"ל נכסים במינוי בפועל, עקב הליך משפטי שמתקיים בנושא.

משרד מבקר המדינה בדק אם סמכויות סמנכ"ל נכסים הועברו לאחריות גורם אחר במשרד: נמצא כי מאוקטובר 2015 עד אוקטובר 2016 הסמנכ"ל למינהל, הממונה על סמנכ"ל נכסים, היה אחראי לביצוע תפקידיו של סמנכ"ל נכסים; במאי 2016, לקראת עזיבתו של הסמנכ"ל למינהל, הוא אצל את האחריות לחלק מתפקידי סמנכ"ל נכסים - "כל עבודת הקניינות" - למנהלת אגף תקציבים ופרויקטים (להלן - מנהלת אגף תקציבים), שמתח הדרגות של משרתה מקביל לזה של סמנכ"ל; יתר תפקידי סמנכ"ל נכסים לא הוטלו רשמית על איש, ובפועל עסקו בהם מנהלת אגף תקציבים וסגן מנהל אגף מבצעים ונכסים; בדצמבר 2018 נכנס כאמור סמנכ"ל נכסים לתפקיד האמור בפועל, אך לא נמסרו לו סמכויות בתחום הרכש.

14 מנהל אגף בכיר בשירות המדינה הוא עובד בדרג של סמנכ"ל.



משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי בניגוד לאמור, "תחום הרכש אינו מצוי במלואו תחת סמנכ"ל נכסים ומעולם לא היה" (ראו פירוט להלן). עולה אפוא כי במשך השנים (גם לפני שמונה סמנכ"ל נכסים בפועל לתפקידו), המשרד לא הטיל על ממלאי התפקידים בתחום הרכש את המשימות שנקבעו בתיאור התפקיד שאישרה נש"ם.

על משרד רה"ם להקפיד לפעול על פי תיאור התפקיד המאושר, כנדרש בתקשי"ר, ואם הדבר נדרש - עליו לפעול לעדכונו.

3. על פי הוראות התקשי"ר, אם המשרה התפנתה באופן בלתי צפוי, המשרד יכול להטיל את התפקיד באופן זמני על עובד מדינה אחר נוסף על תפקידיו הרגילים, או למנות בתנאים מסוימים עובד לתפקיד במינוי זמני. עוד נקבע בתקשי"ר כי המשרד מוסמך למנות בפועל עובד של המשרד למשרה שבה משובץ עובד הנעדר מעבודתו (בין שהוא מקבל משכורת ובין לאו). לבקשת משרד מבקר המדינה, נש"ם הבהירה את הכלל האמור בכל הנוגע לעובד מושעה מתפקידו: כל בקשה למינוי זמני בתקופה השעיה נבחנת לגופו של עניין.

במשך כשנתיים חלק מתפקידי סמנכ"ל נכסים, לא הוטלו אפוא באופן רשמי על שום גורם במשרד רה"ם.

איוש זמני של המשרה

בספטמבר 2018 - כשלוש שנים לאחר שהמשרת סמנכ"ל נכסים לא הייתה מאוישת בפועל ובסמוך לאחר פרישתו לגמלאות של סמנכ"ל נכסים לשעבר, אשר היה מושעה כאמור - התפנתה המשרה, והמשרד יכול היה לאיישה במינוי קבוע באמצעות מכרז. בנובמבר 2018 פנה משרד רה"ם לנש"ם בבקשה לאייש את המשרה באמצעות מינוי בפועל החל מדצמבר 2018. נש"ם אישרה את הבקשה ל-30 יום, והאישור הותנה בהתחלת ביצועו של הליך מכרזי במהלך תקופה זו. בדצמבר 2018 אוישה המשרה באופן זמני במינוי בפועל של עובד שהועבר ממשרד ממשלתי אחר.

ואולם משרד רה"ם לא החל בהליך מכרזי לאיוש המשרה בהתאם להוראות נש"ם: בסוף דצמבר 2018 ובמשך כל חודש מאז ועד יוני 2019 פנה המשרד שוב ושוב לנש"ם בבקשה להאריך את המינוי הזמני, ובכל



אחת מהפעמים נש"ם נעתרה לבקשות ואישרה את הארכת המינוי ב-30 יום נוספים בכפוף לפרסום מכרז. המשרד נימק את בקשותיו החוזרות ונשנות בצורך לבחון את תיאור המשרה ואת המבנה הארגוני של יחידות המינהל במשרד.

במועד סיום הביקורת נש"ם נתנה ארכה למשרד רה"ם להתחיל בהליך מכרזי לאיוש המשרה עד אמצע יולי 2019, וזאת לאחר שמשרד רה"ם התחייב, בשם ממלא מקום המנכ"ל, כי עד מועד זה יפורסם מכרז לאיוש משרה זו. גם לאחר מועד זה, שבה נש"ם והאריכה את האישור למינוי בפועל בשבועיים עד חודש בכל פעם, אף על פי שמשרד רה"ם טרם פרסם מכרז. באוגוסט 2019 אישרה נש"ם, לבקשת משרד רה"ם, שינויים ארגוניים במערך המינהל של המשרד, ובין השאר הבהירה כי תחום הרכש ינוהל בנפרד מתחום התקציבים והפרייקטים (בנוגע להפרדה זו - ראו להלן).

בתחילת נובמבר 2019 השיבה נש"ם בחיוב לבקשת ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם להטיל את תפקיד סמנכ"ל נכסים על ראש אגף בכיר לטכנולוגיות ומידע במשרד, נוסף על תפקידו זה. נש"ם הבהירה כי בתום תקופת הבחירות לכנסת ה-22 יהיה על המשרד לפרסם מכרז בלא דיחוי נוסף. על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, תקופת הבחירות לעניין זה מסתיימת עם כינון ממשלה חדשה.

במשך שלוש שנים, אשר בחלקן סמנכ"ל נכסים במשרד רה"ם היה מושעה, המשרד לא אייש את משרת סמנכ"ל נכסים, ולו באופן זמני. מדצמבר 2018 הועסק סמנכ"ל נכסים - במתכונת של מינוי בפועל - ואולם העסקתו הוארכה שוב ושוב במשך שנה כמעט. עד סוף שנת 2019 המשרד טרם החל ביישום השינויים במבנה הארגוני שאישרה נש"ם (לרבות הפרדה בין תחום התקציבים לתחום הרכש) וטרם נקט פעולות ראשוניות לאיוש קבע של משרת סמנכ"ל נכסים.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי מאז מינויו הזמני של הסמנכ"ל פעל המשרד על מנת להתאים ולעדכן את תיאור התפקיד בהתאם לצרכים העדכניים של המשרד; המשרד סבור כי הקמת אגף רכש מרכזי תביא לשינוי בתיאור התפקיד של סמנכ"ל נכסים וייתכן אף שתביא לשינוי ברמת המשרה, ועל כן יש להמתין עם מינוי הקבע עד להשלמת התהליך כאמור.

על ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לפעול מול נש"ם לעדכון תיאור התפקיד ורמת המשרה, אם הדבר נדרש, כדי שהמשרד יוכל לאייש באופן קבוע את משרת סמנכ"ל נכסים.

תחום הרכש

רכש של טובין או שירותים הוא מרכיב מרכזי בפעילות הממשלתית, שנועד לאפשר למשרדי הממשלה למלא את תפקידם, ליישם את תוכניות העבודה ולהשיג את היעדים שהגדיר כל משרד בתחומו. מערך רכש יעיל שמנוהל כהלכה אף עשוי לתרום תרומה מכרעת למניעת בזבז של כספי ציבור¹⁵.

1. התקשרויות של גוף ממשלתי עם ספקים לצורך רכש של טובין או שירות כפופות להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות)¹⁶ ולהוראות תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל (להלן - הוראות תכ"ם) שמפרסם אגף החשכ"ל. רכש ממשלתי נעשה באחת מהדרכים האלה, על פי מאפייני הרכש וסכום הרכישה ובהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993: מכרז פומבי¹⁷; קבלת הצעות מחיר מכמה ספקים בכוח (תיחור)¹⁸; ורכישה בפטור ממכרז.

2. בתהליך הרכש בגוף ממשלתי מעורבים ככלל הגורמים האלה: דורש הרכש - היחידה שמבקשת לרכוש לצרכיה; קניין שמזין את פרטי הזמנת הרכש המבוקש למערכת הממוחשבת (מרכב"ה); הגורם שמאשר את נחיצות הטובין או השירות שדורש הרכש מבקש לרכוש, והוא בעל סמכות לייצג את המדינה בעסקאות רכש ולחתום על מסמכים הנוגעים להן על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - חוק נכסי המדינה); אגף הכספים שקובע אם לאשר את ביצוע ההזמנה, ובהמשך מחליט אם לאשר את התשלום לספק; גורם המאשר שהטובין או השירות שנרכשו סופקו כנדרש. בתרשים 3 שלהלן מוצג הליך לאישור הזמנת רכש בגוף ממשלתי, שעקרונותיו נקבעו בחוק, בתקנות ובהוראות התכ"ם.

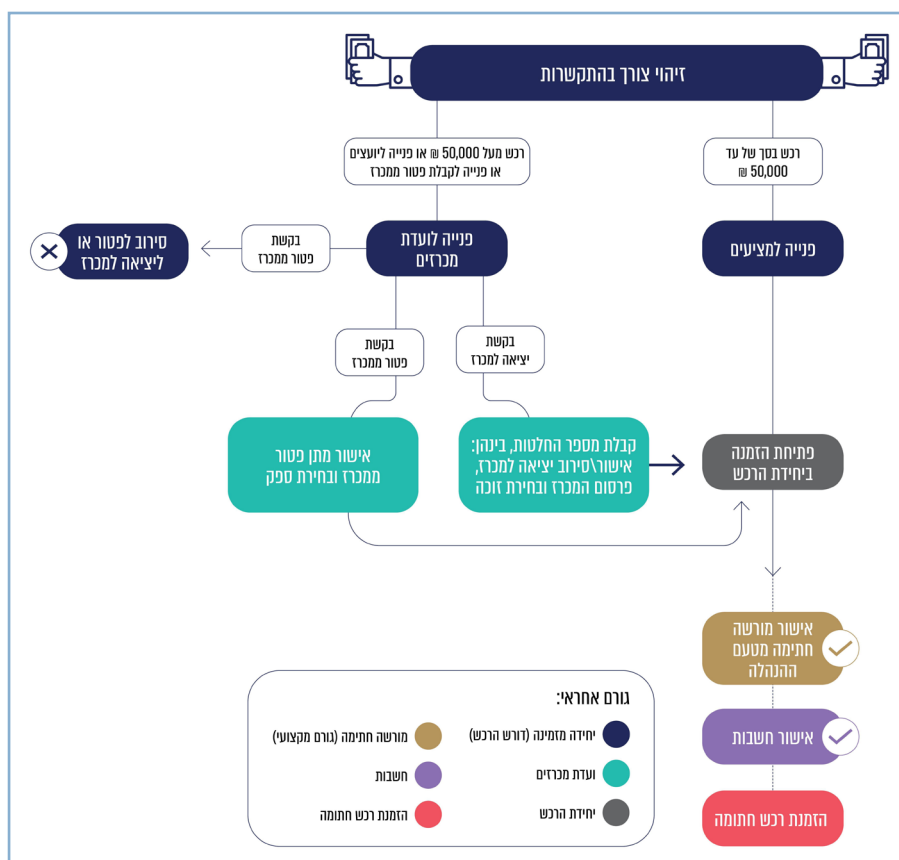
15 הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, דוח "ועדת המשילות" (2013), עמ' 33.

16 למעט מערכת הביטחון, שעליה חלות תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993.

17 סעיף 2 לחוק חובת המכרזים.

18 על פי הוראות תכ"ם "התקשרות בפטור ממכרז" מס' 7.3.6.3, התקשרויות ששוויין המרבי 50,000 ש"ח יבוצעו בהתאם למדרגות רכישה בהליך מקוצר.

תרשים 3: הליך לאישור הזמנת רכש ממשלתי



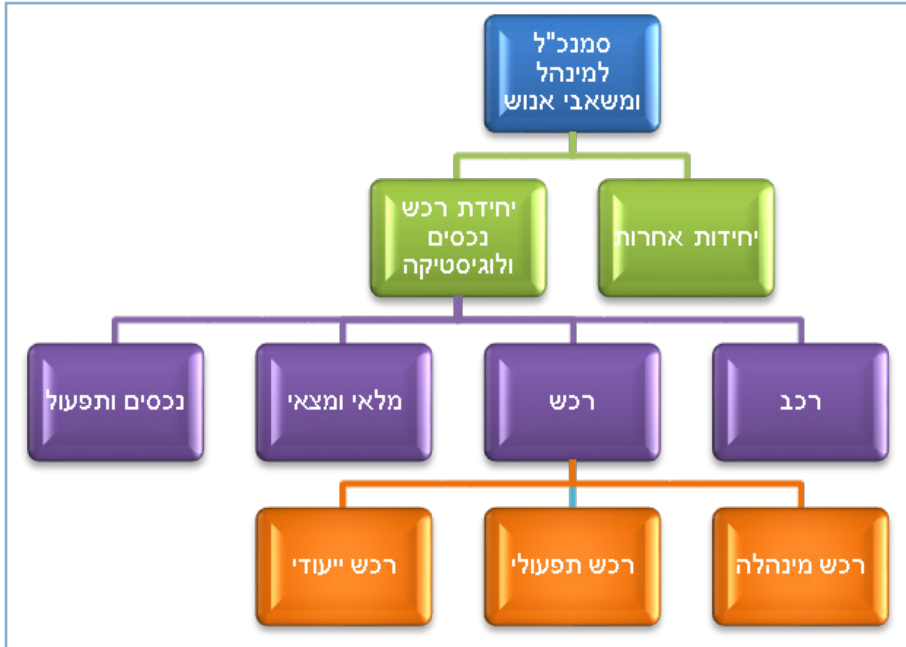
כאמור, תהליך הרכש מגלם כמה עקרונות של מינהל תקין: הפרדה בין הגורם שדורש את הרכש לבין הגורם הרוכש והגורם שמאשר אותו, שאמור לבקר את הדרישה ולוודא שהיא נחוצה וגם שהיא זו שתוקצבה; הגורם שמאשר את הרכש בהיבט הפורמלי מוסמך להתחייב בשם המדינה לשלם תמורת הרכש, על פי מדרג של סכומים, בהתאם להוראות חוק נכסי המדינה; התשלום לספק יבוצע רק אחרי שהגורם המתאים אישר שהטובין או השירות שנרכש סופקו כנדרש, ובכלל זה ביצע את הבדיקות הנדרשות לצורך כך; הגורם שמאשר סופית הן את ההזמנה קודם לביצועה והן את התשלום הוא אגף הכספים, ובראשו חשב המשרד, שהוא עובד אגף החשכ"ל. מעקרונות אלה נובעים, ככלל, תהליכי הרכש בשירות המדינה, מבנה יחידות הרכש ומקומן במבנה הארגוני של הגוף הממשלתי. יצוין כי מנהל מינהל הרכש הממשלתי אישר באוקטובר 2019 את העקרונות האמורים.

על פי חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית של משרד רה"ם מאוגוסט 2017, הליך מינהלי תקין מחייב הפרדת תפקידים מוחלטת בין דורש הרכש לבין מבצע הרכש ובין דורש הרכש לבין מאשר הרכש (ראו להלן).

נש"ם היא המופקדת כאמור על אישור המבנה הארגוני של משרדי ממשלה. בשנת 2009 גיבשה נש"ם מסקנות בדבר יחידות רכש ומקומן במבנה הארגוני של משרדי הממשלה, על סמך ניתוח קשיים בתחום הרכש וניהול נכסי המדינה. הקשיים שעליהם עמדה נש"ם מקורם בביזור תחום הרכש בין יחידות שונות במשרד, אשר אין זה תחום התמחותן העיקרי. ביזור הרכש באופן הזה גורם לכמה כשלים מערכתיים, ובהם: אי-ניצול יתרון לגודל; עיסוק יתר באדמיניסטרציית רכש; רמה מקצועית ירודה; וקושי של גופי מטה באגף החשב הכללי לעבוד באופן שוטף מול גורמים רבים. נש"ם המליצה לרכז את הרכש בגוף בעל מומחיות מקצועית בתחום הרכש, ולשלב אותו במבנה הארגוני, על פי אחת משתי חלופות, כפי שיוצג בתרשים 4 שלהלן¹⁹.

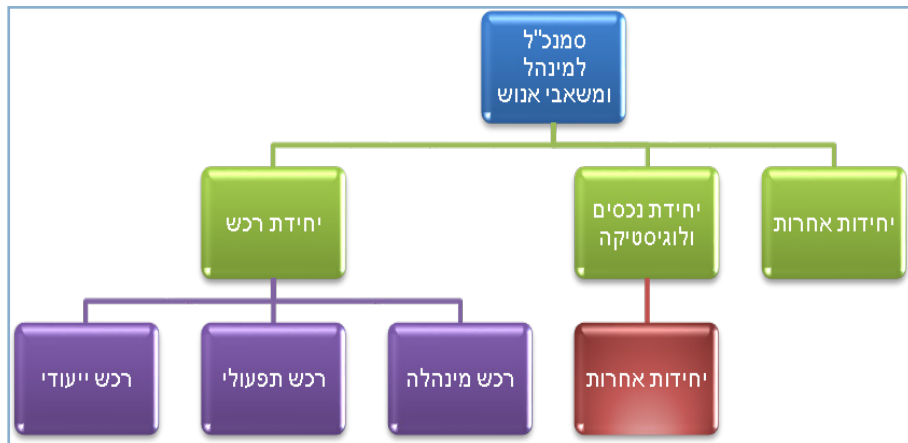
תרשים 4: חלופות למבנה ארגוני וכפיפות תחום הרכש

חלופה א': תחום הרכש בתוך יחידת רכש, נכסים ולוגיסטיקה



19 חוזר נש"ם מס' 6/2009, "תפקוד הרכש והלוגיסטיקה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך" (מאי 2019), עמ' 2 - 5.

חלופה ב': יחידת רכש נפרדת בכפיפות לסמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש



המקור: חוזר נש"ם (2009).

גם בדוח "ועדת המשילות" משנת 2013²⁰, שהממשלה אימצה את המלצותיו²¹, הומלץ שנש"ם ואגף החשכ"ל יבחנו את האפשרות להקים בכל גוף ממשלתי יחידת רכש מרכזית שתשמש במשרד גורם מרכזי לניהול תהליכי רכש²². יצוין כי באוגוסט 2018 הקים ממלא מקומו של נציב שירות המדינה לשעבר צוות חשיבה להסדרת כוח האדם בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה, לרבות המבנה הארגוני הרצוי ליחידות הרכש (להלן - צוות החשיבה בנושא הרכש). בינואר 2020 סיים הצוות את עבודתו והגיש את המלצותיו בנושא לנציב שירות המדינה. בלוח 4 שלהלן יוצגו נתונים על מיקום תחום הרכש במבנה הארגוני, של 42 גופים ממשלתיים - משרדי ממשלה ויחידות הסמך שלהם²³:

20 הוועדה הוקמה בעקבות החלטת ממשלה 3756 מאוקטובר 2011 (החלטה בדבר אימוץ עיקרי המלצותיו של דוח ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות "המחאה החברתית" בשנה זו).

21 החלטת ממשלה מס' 482 מיוני 2013.

22 הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, דוח "ועדת המשילות" (2013), עמ' 35.

23 דוח הצוות להסדרת כוח האדם בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה, ינואר 2020.



לוח 4: מיקום תחום הרכש במבנה הארגוני של 42 משרדי ממשלה ויחידות הסמך

מס' הגופים הממשלתיים ושיעורם מסך כל הגופים	מיקום תחום הרכש במבנה הארגוני
22 (52%)	בכפיפות לסמנכ"ל למינהל או למנהל אגף משאבי אנוש ²⁴
18 (43%)	באגף רכש, נכסים, לוגיסטיקה ותפעול
2 (5%)	ביחידות תכנון, פיתוח אסטרטגי ותקצוב
42 (100%)	סה"כ משרדי ממשלה ויחידות סמך

המקור: משרד רה"ם

יוצא אפוא כי ב-95% ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך שנכללו בסיכום של צוות החשיבה, פועלות יחידות הרכש בכפיפות לסמנכ"ל למינהל, למנהל אגף משאבי אנוש, או לאגף רכש, נכסים, לוגיסטיקה ותפעול. בשני משרדים - משרד האוצר ומשרד רה"ם, יחידת הרכש כפופה לגורמים אחרים.

משרד האוצר מסר בתשובתו מדצמבר 2019, כי בעת גיבוש תפקיד המשנה לסמנכ"ל במשרד הוחלט להקנות לו את הסמכויות בתחום הרכש והלוגיסטיקה, וכי גם נש"ם אישרה מבנה זה. נש"ם מסרה בפברואר 2020 כי נוסף על האמור לעיל, לשני משרדי ממשלה קטנים במיוחד, גם בהיבט הרכש, אין יכולת להקצות משרות נפרדות לניהול הרכש ולניהול התקציבים ולכן גורם אחד עוסק ברכש ובתקציבים.

לעניין מבנה יחידת הרכש ומקומה, צוות החשיבה בנושא הרכש המליץ בין היתר על ריכוז תחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה ביחידה מרכזית במטה המשרד בהתאם לחוזר הנציבות משנת 2009, לצד בחינת הצורך באנשי רכש או לוגיסטיקה ביחידות קצה מרוחקות מבחינה גיאוגרפית, או במקרים שבהם נדרשת מידת עצמאות חריגה, אשר יקבלו הנחיה מקצועית מהיחידה המרכזית.

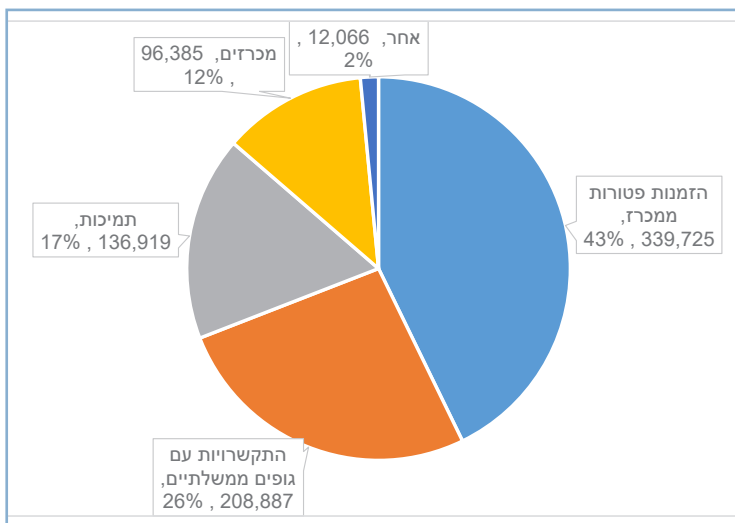
תחום הרכש במשרד רה"ם

בשנת 2018 רכש משרד רה"ם טובין ושירותים בסך של כ-793 מיליון ש"ח. 44% מהרכש התבצע באמצעות הליכי פטור ממכרז. בתרשים 5 שלהלן מוצגת התפלגות הרכש שבוצע בשנת 2018, לפי סוגי ההתקשרויות.

24 בשני משרדי ממשלה פוצל תפקיד הסמנכ"ל למינהל לשניים: סמנכ"ל הון אנושי וסמנכ"ל תפעול, רכש ולוגיסטיקה, המופקד גם על תחום הרכש.



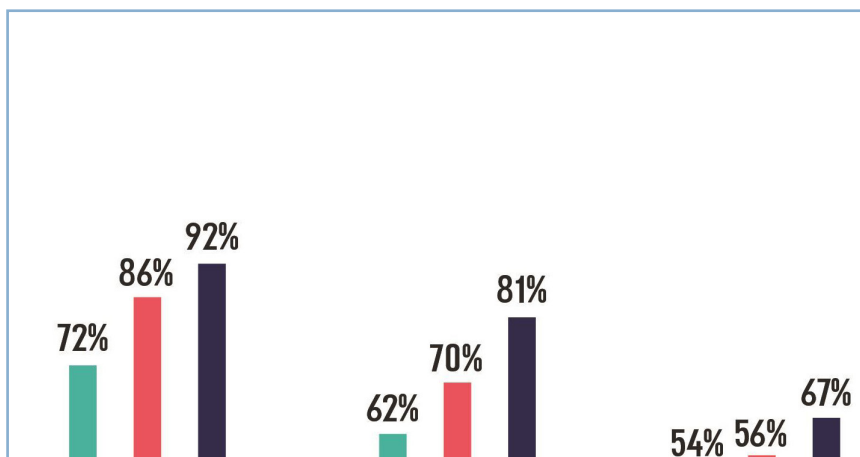
תרשים 5: התפלגות הרכש בשנת 2018, לפי סוג ההתקשרות (אלפי ש"ח)



המקור: נתוני משרד רה"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי שלושת סוגי ההתקשרויות העיקריים של משרד רה"ם הם התקשרויות הפטורות ממכרז, התקשרויות עם גופים ממשלתיים ותמיכות. בתרשים 6 שלהלן מוצגת התפלגות הרכש שבוצע בשנת 2018, באותם סוגי התקשרויות:

תרשים 6: התפלגות ההזמנות שהיו פטורות ממכרז בשנת 2018, לפי סוג הפטור (אלפי ש"ח)



המקור: נתוני משרד רה"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה



על פי התרשים, 75% מההתקשרויות הפטורות ממכרז הן התקשרויות המשך או התקשרויות עם קרנות של הסוכנות היהודית. כ-90% מההתקשרויות אלו נוגעות לשני פרויקטים הנוגעים ליהדות התפוצות.

על פי המבנה הארגוני הרשמי של משרד רה"ם, תחום הרכש נמצא באחריות אגף מבצעים ונכסים, לצד תחומי הנכסים והלוגיסטיקה, בדומה למבנה שנש"ם הציעה בחלופה א' שלעיל (תרשים 4). ואולם במשך השנים גם גורמים אחרים טיפלו בפועל בתחום הרכש, לרבות מנהלת אגף תקציבים, כמפורט להלן.

יודגש כי תחומי האחריות של אגף תקציבים נקבעו הלכה למעשה בידי מנהלת משרד רה"ם ולא בידי מנהלת אגף התקציבים.

מיקום יחידת הרכש במבנה הארגוני של משרד רה"ם

כאמור, בין אוקטובר 2015 לדצמבר 2018 לא אוישה משרת סמנכ"ל נכסים, וממועד זה היא מאוישת במינוי בפועל. באוקטובר 2016 סיים הסמנכ"ל למינהל את תפקידו, ומאז סיום תפקידו טרם אוישה גם משרה זו. מאוקטובר 2015 (מועד אי-איוש משרת סמנכ"ל נכסים) ועד אוקטובר 2016 (המועד שבו סיים הסמנכ"ל למינהל את תפקידו), היה הסמנכ"ל למינהל אחראי לביצוע חלק מהמשימות שנמצאות ככלל באחריותו של סמנכ"ל נכסים, הכפוף לו.

1. עד שנת 2012 חשבות משרד רה"ם היא שריכזה את הטיפול בנושאי הרכש. משנת 2012, עם המעבר לעבודה במערכת המרכב"ה, האחריות לתחום הרכש במשרד רה"ם נחלקה בין האגפים כלהלן: אגף תקציבים היה אחראי לרכש מוצרים שההוצאות לרכישתם קשיחות ומתוכננות (כגון מים, חשמל וארנונה), להתחייבויות עבור משרדי ממשלה, להתקשרויות עם חברת הנסיעות הממשלתית ולהתקשרויות לרכישת פרסומים. אגף מבצעים ונכסים היה אחראי לשאר הרכש במשרד. במאי 2016, לקראת עזיבתו, העביר הסמנכ"ל למינהל דאז את האחריות ליחידת הרכש, לרבות לשמונה מעובדיה, אל מנהלת אגף תקציבים.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי משנת 2012 תחום הרכש במשרד מאופיין כתחום מבוזר הן בחלוקה בין יחידות המשרד המבצעות רכש באופן עצמאי והן בחלוקה לנושאי טיפול; החל מאמצע שנת 2013, במענה על פניית סמנכ"ל נכסים דאז ובהתאם להמלצת החשב דאז, הועברה לאגף תקציבים גם האחריות לטיפול בהתקשרויות עתירות כוח אדם (לרבות שירותי ניקיון, הסעדה וגינון) בכל הנוגע לעבודת הקניין. ניהול ההתקשרות בפועל מול ספקי השירותים ואישור



החשבונות לתשלום נותרה באחריות סמנכ"ל נכסים. המשרד הוסיף כי אגף תקציבים ביצע את מרבית פעילות הרכש בשנים אלו.

2. בשנת 2016 ביצע אגף הביקורת הפנימית במשרד רה"ם ביקורת בנושא תהליך הרכש המשרדי (להלן - דוח הביקורת הפנימי), והעלה ליקויים בניהול הרכש במשרד, בייחוד בעבודת היחידות שדורשות רכש. בין היתר נכתב בדוח כי את הרכש במשרד רה"ם מבצעים קניינים רבים ביחידות הדורשות, אשר עובדים ללא ההכשרה הנדרשת בתחום²⁵.

בדוח הביקורת הפנימי הומלץ להנהלת המשרד להותיר את תחום הרכש מבוזר ולייעלו או להקים יחידת רכש מרכזית והמליץ על שלוש חלופות למיקומה: האחת - להכפיפה לסמנכ"ל למינהל; השנייה - להכפיפה לסמנכ"ל נכסים; השלישית - להכפיפה למנהלת אגף תקציבים. על פי הדוח, אגף הכספים ומנהלת אגף תקציבים סברו כי המשרד צריך לפעול להקמת יחידת רכש מרכזית.

באוקטובר 2016 דנה הנהלת משרד רה"ם בדוח הביקורת הפנימי, ומנכ"ל המשרד דאז החליט על הקמת יחידת רכש מרכזית באגף תקציבים. כפי שיובהר להלן, על פי עמדת נציבות שירות המדינה מנובמבר 2018 הקמת היחידה באגף זה אינה אפשרית לביצוע (ראו להלן).

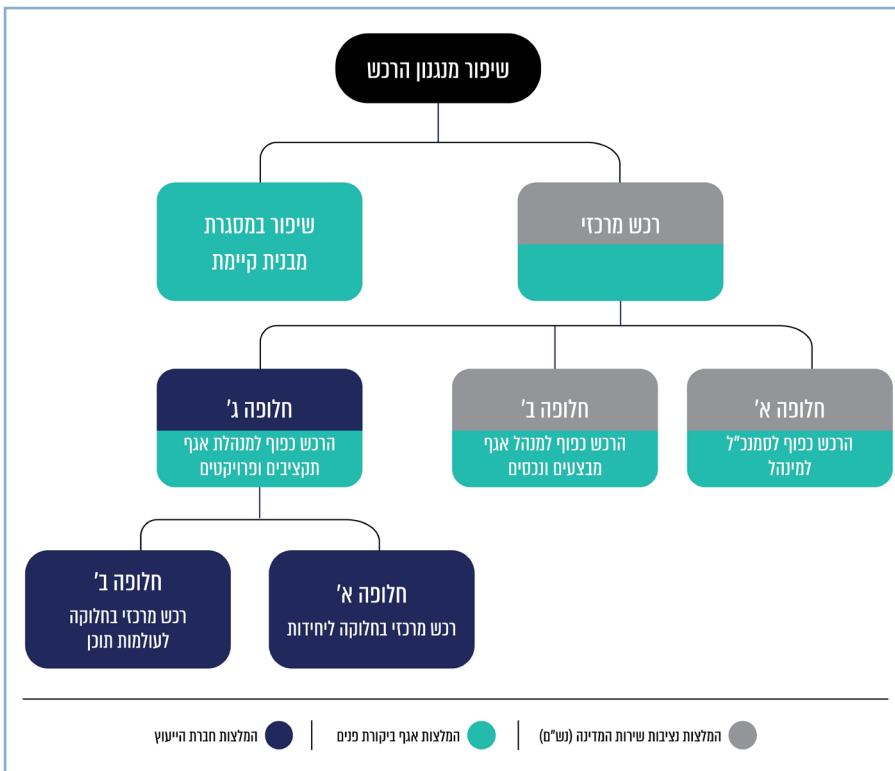
3. בעקבות השלמת דוח הביקורת הפנימי שכר משרד רה"ם את שירותיה של חברת ייעוץ לצורך בחינת תהליכי הרכש במשרד ושיפורם, לרבות הגדרת תחומי סמכות ואחריות והקמת מבנה ארגוני למערך הרכש. על פי הנחיית משרד רה"ם לחברה באוגוסט 2017, שניתנה לצורך הבחינה, יחידת הרכש נכללת באגף תקציבים ויש לבצע את הסקר על סמך המצב הקיים. בהתאם לכך פעלה חברת הייעוץ, ובאוקטובר 2018 היא הגישה דוח ובו ממצאיה והמלצותיה, ובכל אחת מהחלופות שהוצגו בדוח הוכפפה יחידת הרכש לאגף תקציבים, ולא הוצגו חלופות לכפיפות²⁶.

בתרשים 7 מוצגות החלופות שהציגה נש"ם בחוזר משנת 2009, המלצות דוח הביקורת הפנימי בדבר מיקום יחידת הרכש במבנה הארגוני וכן המלצות חברת הייעוץ בנוגע למבנה יחידת הרכש המרכזית.

25 אגף הביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה, דוח ביקורת בנושא תהליך הרכש המשרדי (אוקטובר 2016).

26 Deloitte, שיפור תהליך הרכש במשרד ראש הממשלה (אוקטובר 2018), עמ' 74 ו-80.

תרשים 7: המלצות בדבר מיקום יחידת הרכש



4. בנובמבר 2019 כתב משרד רה"ם לנש"ם כי על אף כל הדיונים שהתקיימו בנושא ואף שעבר זמן רב, המשרד פועל ללא יחידת רכש מרכזית והדבר פוגע בתפקודו, וכי כל תהליכי גיוס כוח האדם לרכש ושינויי התקינה בתחום אינם מטופלים.

חשב משרד רה"ם מסר בתשובתו מדצמבר 2019 כי תחום הרכש חשוב מאוד ומחייב הסדרה מהירה באמצעות הקמת גוף רכש מרכזי שייתן מענה יעיל ומקצועי לכלל גופי המשרד.

נש"ם מסרה בינואר 2020 כי במסגרת גיבוש המבנה הארגוני של האגף כולו היא אישרה את תיאור התפקיד של ראש היחידה, בשלב ראשון בכפיפות למ"מ מנכ"ל המשרד, והוא יהיה מוכן לפרסום בשבועות הקרובים, במסגרת האישור הכולל של השינוי במבנה יחידות הרכש בממשלה, בהתאם להמלצות צוות החשיבה בנושא הרכש. נש"ם הוסיפה כי מקומה הסופי של יחידת הרכש במדרג הארגוני יקבע לאחר מינוי מנכ"ל קבוע ובחינה כוללת של המבנה הארגוני, וכי נש"ם מבקשת לפעול



להפרדת תחום המינהל מתחום ההון האנושי במשרד זה ולאייש שתי משרות בכירות - האחת בתחום ההון האנושי והשנייה בתחום הרכש, התפעול והלוגיסטיקה, וזאת בדומה למהלכים שנעשו במשרדים גדולים ומורכבים.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי עם כניסתו של ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לתפקידו ביוני 2019 הוא החליט לבצע פיילוט במשרד על פי ההמלצות האמורות של צוות החשיבה בנושא הרכש; יחידת הרכש תוקם כיחידה עצמאית באחריות הסמנכ"ל למינהל, ובהיעדרו - בכפיפות למנכ"ל; משרד רה"ם הציג לנש"ם את המבנה הארגוני של יחידת הרכש המרכזית, לרבות את תיאור התפקיד של ראש היחידה ואת סמכויותיו. בפברואר 2020 פרסם משרד רה"ם מכרז לאיש תפקיד ראש אגף הרכש. עוד מסר משרד רה"ם בתשובתו מפברואר 2020 כי מנהלת אגף תקציבים ישמה את ההמלצות שבדוח הביקורת הפנימי כאמור.

כשלוש שנים לאחר השלמתו של דוח המבקר הפנימי כאמור וקבלת החלטתו של מנכ"ל המשרד דאז להקים יחידת רכש מרכזית, היא טרם הוקמה ולפיכך טרם ניתן מענה לחלק מהקשיים שהעלה המבקר הפנימי של משרד רה"ם במערך הרכש כבר בשנת 2016.

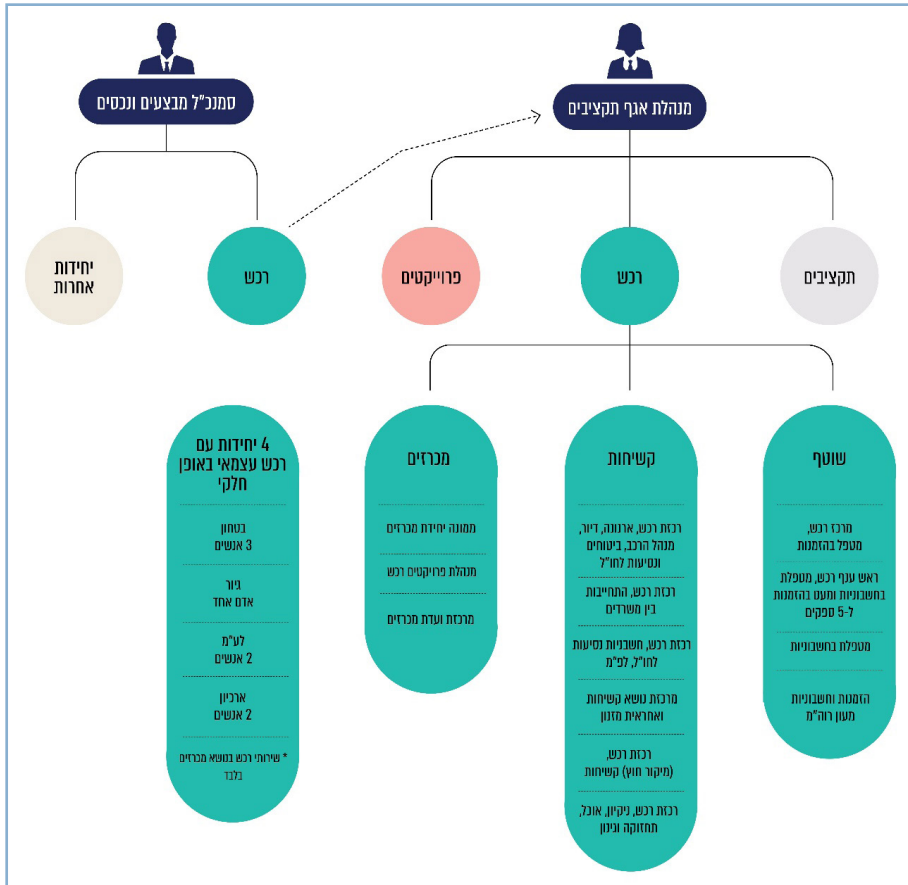
משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת משרד רה"ם לבחינת תהליכי הרכש ואת פעולותיו של המשרד לקדם הקמת יחידת רכש מרכזית. על משרד רה"ם ונש"ם להשלים את הליכי איוש משרת ראש אגף הרכש וכינונה של יחידת הרכש המרכזית, על מנת שזו תיתן מענה ראוי לעבודת המשרד בתחום זה.



חלוקת אחריות וביזור סמכויות בתחום הרכש

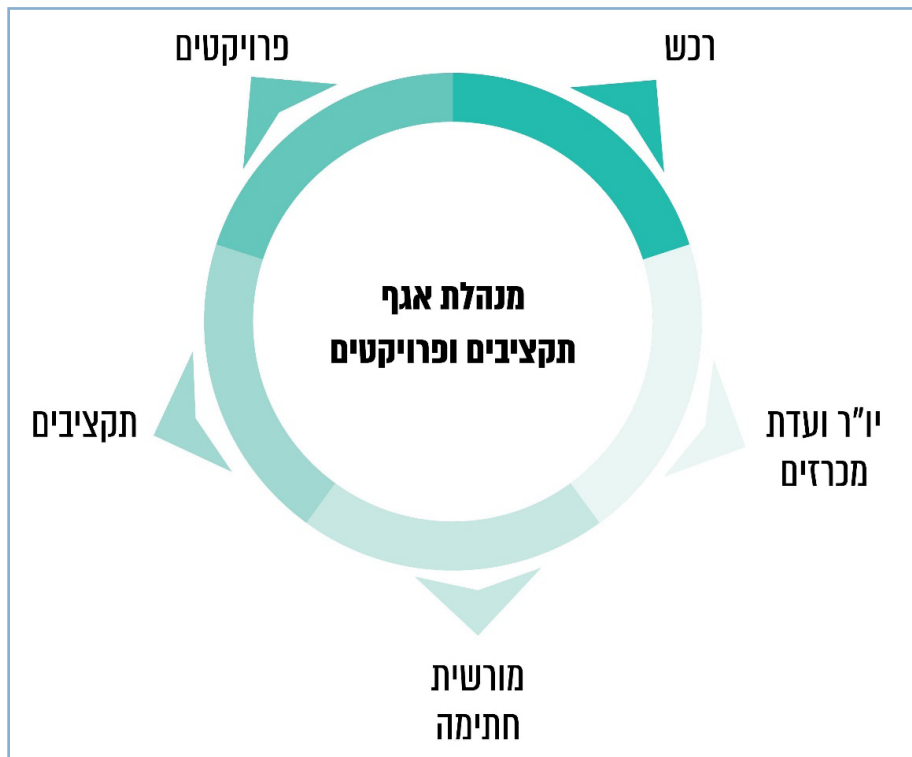
בתרשים 8 תוצג חלוקת הסמכויות לטיפול בתחום הרכש באופן המתבצע הלכה למעשה במשרד רה"ם, לפי הנתונים המעודכנים לספטמבר 2019:

תרשים 8: חלוקת סמכויות הטיפול בתחום הרכש במשרד רה"ם



1. בתהליך הרכש, כפי שתואר לעיל, משתתפים כמה בעלי תפקידים: דורש הרכש; מאשר הרכש (מורשה חתימה) מטעם ההנהלה ומטעם החשבות; ויחידת הרכש, אשר נמצאת הלכה למעשה באחריות אגף תקציבים. בתרשים 9 שלהלן מוצגים תחומי האחריות של מנהלת אגף תקציבים בתהליך הרכש, שאותם הטילו עליה הנהלות המשרד במשך השנים.

תרשים 9: השלבים בתחום הרכש הנמצאים באחריות מנהלת אגף תקציבים



א. **הכנת תקציב המשרד וניהולו:** אגף תקציבים מופקד על גיבוש הצעת המשרד לתקציב, לרבות ריכוז כלל הבקשות של יחידות המשרד למשאבים - לכווח אדם ולרכש, גיבוש סדרי העדיפויות הפנים-משרדיים בשיתוף הנהלת המשרד, ועבודה מול אגף התקציבים במשרד האוצר לצורך אישור התקציב²⁷.

27 מדריך התכנון הממשלתי, עמוד 18.



ב. **תחום הפרויקטים:** אגף תקציבים אחראי לקביעת מדיניות, לתכנון, לתקצוב ולפיקוח כדי לוודא שהמשרד עומד בלוח הזמנים בכל הנוגע לפרויקטים העיקריים שלו, כגון ניהול רחבת הכותל הדרומית ("עזרת ישראל"), שיפוץ חלקת גדולי האומה ותוכנית "מסע" - הפרויקט הגדול ביותר של משרד רה"ם מבחינת תקציבו בשנת 2018 (כ-15% מתקציב הרכש של המשרד). לעיתים האגף, כיחידה מקצועית, משמש דורש רכש עבור פרויקטים שבטיפולו.

ג. **רכש:** כאמור לעיל, אגף תקציבים מופקד הלכה למעשה על תחום הרכש במשרד, ועם עובדיו נמנים גם קנייני הרכש ומרכזות ועדות המכרזים.

ד. **ועדת מכרזים:** בינואר 2019 מינה ממלא מקום מנכ"ל המשרד לשעבר את מנהלת אגף תקציבים ליו"ר הוועדה²⁸ ואת סמנכ"ל נכסים (בפועל) וראש אגף בכיר לטכנולוגיות מידע לממלאי מקום יו"ר הוועדה. תפקיד הוועדה הוא להחליט אם לאשר התקשרויות של המשרד או יחידה במשרד באמצעות מכרז או פטור ממכרז²⁹. מנהלת אגף תקציבים משמשת גם אחראית למרכזות הוועדה, אשר עוסקות בניהול עבודת הוועדה, לרבות קביעת סדר היום של הוועדה ותיעוד דיוניה³⁰. על פי כתבי המינוי של חברי ועדת המכרזים, יו"ר הוועדה לא ידון בבקשות שהוא מגיש או בבקשות שמגישה היחידה שבראשה הוא עומד או בנושא שבטיפולו.

ה. **הרשאת חתימה:** מנהלת אגף תקציבים מוסמכת לייצג את המדינה בעסקאות בסכום של עד 500,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך באיזו מידה שכיח ריכוז הסמכויות המפורטות לעיל בידי גורם אחד: ניהול תקציבי המשרד, ניהול פרויקטים, ניהול יחידת רכש, כהונה כיו"ר ועדת מכרזים ושימוש כמורשה חתימה³¹. נמצא כי משרד רה"ם ייחודי בנושא זה. מצב זה מעורר קשיים, בין היתר, בשל אי-איוש משרות סמנכ"לים, עקב הנסיבות שפורטו לעיל וכפי שיפורט להלן.

28 מנהלת האגף משמשת כיו"ר ועדה החל משנת 2017 ובשנים 2012-2016 שימשה כממלא מקום יו"ר.

29 למעט התקשרויות שנעשות בפטור ממכרז ואינן דורשות סיווג, דוגמת התקשרויות שסכומן אינו עולה על 50,000 ש"ח. זאת, על פי סעיף 2.3 להוראת תכ"ם מספר 7.2.1.1 התקשרויות ורכישות, ועדות מכרזים ועבודתן.

30 הוראת תכ"ם מספר 7.2.1.1 התקשרויות ורכישות, ועדות מכרזים ועבודתן.

31 נספח ב' לדו"ח הצוות להסדרת כוח האדם בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה, 2019, עמוד 39-40.



2. באוקטובר 2018 ביקש אגף משאבי אנוש במשרד רה"ם מנש"ם לעדכן את תפקיד סמנכ"ל נכסים באופן שתיגרע ממנו האחריות לתחום הרכש, ולהכפיף את התחום הזה לאגף תקציבים. נש"ם השיבה בנובמבר כי על פי מדיניותה, אין להכפיף את תחום הרכש ואת תחום התקציבים זה לזה, כיוון שבעלי תפקידים אלו אמורים לבקר זה את זה. בנובמבר 2018 ביקשה גם מנהלת אגף תקציבים מנש"ם לאשר את הכפפת יחידת הרכש לאגף תקציבים ופרויקטים.

בדצמבר 2018 כתב נציב שירות המדינה לממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי נש"ם בחנה את בקשת המשרד להעביר את תחום הרכש לאחריות אגף תקציבים ופרויקטים ואף התייעצה עם גורמים בכירים באגף החשכ"ל ובאגף התקציבים במשרד האוצר, וכי בסיכומה של הבחינה נציב שירות המדינה החליט שלא להיענות לבקשת ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם, בשל שיקולי ניגוד עניינים מוסדי ושמירה על איזונים.

נוסף על כך, נש"ם הודיעה למשרד רה"ם שצוות חשיבה עוסק בנושא הרכש, ולכן הטיפול בבקשת המשרד לקדם את הקמתה של יחידת רכש מרכזית במשרד יארך זמן ארוך מהרגיל.

3. בדצמבר 2018 אוישה משרת סמנכ"ל נכסים במינוי בפועל, ותחום הרכש נכלל, על פי תיאור תפקידו, בתחום אחריותו. בינואר 2019 ביקש סמנכ"ל נכסים (בפועל) ממנהלת אגף משאבי אנוש שתחום הרכש יועבר לתחום אחריותו, על פי המבנה הארגוני, אולם זו השיבה כי המבנה הארגוני המאושר ליחידות המינהל הוא ישן, וכי המנכ"ל טרם הכריע בנוגע למיקום יחידת הרכש.

בנובמבר 2019 קבעה נש"ם, בנוגע להטלת תפקיד סמנכ"ל נכסים על ראש אגף בכיר לטכנולוגיות ומידע במשרד, כי הדבר מותנה בין היתר בהפרדה בין תחום התקציבים לתחום הרכש ובגיבוש הסדר שיבטיח כי אין חשש לניגוד עניינים מוסדי.

4. כמה עובדים בכירים במשרד רה"ם מוסמכים לשמש כמורשה חתימה בהתאם לחוק נכסי המדינה. בספטמבר 2017 החליט מנכ"ל משרד רה"ם דאז לבזר את סמכויות הרכש. המנכ"ל קבע כי על מנת להימנע מריכוז סמכויות בידי אגף תקציבים, סגן מנהל אגף מבצעים ונכסים יוסמך לשמש מורשה חתימה³², וכי מדובר בפתרון זמני בלבד, הנובע מאי-איוש משרת מנהל אגף זה ומשרת הסמנכ"ל למינהל, ובהמשך תאוחד כלל פעילות הרכש ביחידה אחת בכפיפות

32 ביזור הסמכויות על פי החלטת המנכ"ל, התבסס על חלוקת האחריות שהייתה נהוגה עד למאי 2016, בתקופת עבודתו של הסמנכ"ל דאז, דהיינו רכש הוצאות קשיחות ומתוכננות יבוצע באגף תקציבים ורכש לפעולות שוטפות יבוצע באגף בנא"ם.



למנהל בדרגת סמנכ"ל. מיד לאחר שהתקבלה החלטת המנכ"ל דאז החל המשרד לפעול למתן הרשאת חתימה לסגן ראש אגף מבצעים ונכסים, לפי חוק נכסי המדינה, משרד האוצר אישר זאת בסוף אוקטובר 2017, ובדצמבר 2017 האישר עוגן בהחלטת ממשלה³³.

בינואר 2018 החליט מנכ"ל המשרד דאז לבטל את הרשאת החתימה של סגן מנהל אגף מבצעים ונכסים ואשר על כן לא הופקה לו תעודת הנדרשת לצורך מימוש סמכות החתימה שלו. ההרשאה של סגן מנהל האגף בוטלה רשמית כעבור כמה חודשים³⁴ בלי שהוסמך גורם חלופי אחר. מכאן עולה שמחד גיסא נותר על כנו ריכוז הסמכויות בתחום הרכש, ומאידך גיסא לא נקבע מורשה חתימה אחר, במגבלות ההרשאה, בנושאים שבתחום אחריותה של מנהלת אגף תקציבים.

5. להלן שתי דוגמאות להיעדר בקרה עקב ריכוז הסמכויות בתחום הרכש, בנסיבות שבהן לא הושלם איוש של משרות הסמנכ"ל למינהל וסמנכ"ל נכסים באופן קבוע:

א. אי-יישום מלא של "נוהל להסדרה ויישום מערך בקרה פנימית בפעילות בית ראש הממשלה (המעון הרשמי והבתים הפרטיים)" (להלן - נוהל הבקרה במעונות), נוהל אשר נקבע בשנת 2013 על מנת לשפר את הבקרה הפנימית על תהליכי הרכש עבור המעונות³⁵.

בנוהל הבקרה במעונות נקבעו שני גורמים. **סמנכ"ל נכסים**: הגורם המתפעל, באמצעות אב הבית הכפוף לו, אשר אחראי לדרוש את הרכש, לבצע את הזמנת הרכש ולאשר את החשבוניות, במסגרת תהליך בקרה שמטרתו לוודא שבוצע הליך רכש תקין³⁶; **הסמנכ"ל למינהל** אחראי לאשר את הזמנות הרכש, על בסיס הפנייה של סמנכ"ל נכסים.

יצוין כי כאמור מאוקטובר 2016 משרת הסמנכ"ל למינהל אינה מאוישת, וכי מאוקטובר 2015 עד דצמבר 2018 משרת סמנכ"ל נכסים לא אוישה בפועל.

33 פרוטוקול החלטות הממשלה מיום 28.12.2017, 3303 (חק/2776).

34 ישיבת ועדת שרים ביוני 2018.

35 משרד רה"ם, אגף הכספים, הנוהל "הסדרה ויישום מערך בקרה פנימית בפעילות בית ראש הממשלה (המעון הרשמי והבתים הפרטיים)" (2013).

36 נספח א' לנוהל הבקרה במעונות.



נמצא כי בפועל נוהל הבקרה במעונות לא יושם במלואו: מנהלת אגף תקציבים שימשה הן כגורם מתפעל, ישירות מול אב הבית, והן כגורם מאשר, בהיותה אחראית לתחום הרכש (כפי שהוטל עליה לעשות), זאת שלא בהתאם לאמור בנוהל. כמו כן לא הוסדרה בקרה חליפית.

ב. באוגוסט 2017 קבעה היועצת המשפטית של משרד רה"ם, בחוות דעת משפטית שהוגשה למנכ"ל המשרד דאז, כי עובד מנוע מלשמש יו"ר ועדת מכרזים או ממלא מקומו כאשר הוא דן בנושאים הנמצאים בתחום סמכותו או בטיפולו של יו"ר הוועדה. זאת על מנת לשמור על שיקול הדעת העצמאי והבלתי תלוי של כלל חברי הוועדה ולהפריד בין דורש הרכש לבין יו"ר הוועדה שדנה בדרישה ומחליטה אם לאשרה, ואם כן - באיזה אופן. בדצמבר 2017 קבע גם מנכ"ל המשרד דאז כי יו"ר ועדת מכרזים לא ידון בבקשות שהגיש או בבקשות שהגישה יחידה שכפופה לו.

בעקבות השלמת דוח הביקורת הפנימי פעל משרד רה"ם כלהלן: באוגוסט 2017 הגישה חברת ייעוץ למנהלת אגף תקציבים ולמנהלת אגף תכנון, תיאום וארגון הצעה לביצוע עבודה לשיפור מערך הרכש במשרד³⁷. בתגובה על ההצעה ציינה מנהלת אגף תקציבים במכתבה לחברת הייעוץ ולאחרים, בין היתר, את מתווה עבודת הייעוץ המבוקשת, את מטרותיה, את המתודולוגיה לביצוע עבודת הייעוץ ואת הגדרת התוצרים של עבודת הייעוץ שבכוונת המשרד לרכוש. כעבור ארבעה חודשים החליט משרד רה"ם לשכור את שירותיה של החברה לצורך בחינה מעמיקה של תהליכי הרכש במשרד.

במאי 2018 אישרה ועדת המכרזים בקשה של אגף תכנון, תיאום וארגון, לרכוש את השירותים האמורים מחברת הייעוץ, לצורך בחינת חלופות למודל הרכש במשרד וקבלת החלטה בדבר מודל מועדף, וכן לצורך שיפור תהליכי עבודה מהבחינה הטכנולוגית. מנהלת אגף תקציבים שימשה יו"ר הוועדה, וחברי הוועדה היו מנהלת אגף תכנון, תיאום וארגון, סגן חשב המשרד ומנהלת מחלקה בכירה באגף הייעוץ המשפטי. מנהלת אגף תכנון, תיאום וארגון מסרה למשרד מבקר המדינה כי הפרויקט בוצע ביוזמת אגף תקציבים, אשר בפועל עסק כאמור גם ברכש. נמצא כי מנהלת אגף תקציבים היא אשר גיבשה את הבקשה, וכי מנהלת אגף תכנון, תיאום וארגון היא

37 חברת הייעוץ נכללת במאגר של חברות שעימן התקשר אגף החשכ"ל, לצורך מתן שירותי ייעוץ להתאמת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה למשרדי ממשלה וליחידות סמך.

שהגישה אותה לוועדת המכרזים. כאמור, באוקטובר 2018 הגישה חברת הייעוץ דוח ובו ממצאיה והמלצותיה. יצוין כי החלטת ועדת המכרזים פורסמה כנדרש באתר מינהל הרכש הממשלתי של משרד האוצר.

נמצא כי אף על פי שאגף תכנון, תיאום וארגון הוא שהפנה לוועדת המכרזים את הבקשה לרכוש את השירות האמור, מנהלת אגף תקציבים היא שגיבשה את הבקשה. יוצא אפוא כי מנהלת אגף תקציבים שימשה יו"ר ועדת המכרזים בעת שדנה בבקשה שהיא עצמה גיבשה.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי מנהלת אגף תכנון, תיאום וארגון היא הגורם האחראי להתקשרויות עם חברת הייעוץ עבור כלל יחידות המשרד, וכי נציגי הייעוץ המשפטי והחשב שהשתתפו בדיון בוועדת המכרזים לא הביעו התנגדות לכך שמנהלת אגף תקציבים שימשה יו"ר הוועדה שדנה בבקשה מהגישה מנהלת אגף תכנון, תיאום וארגון.

על פי הנחיית מנכ"ל המשרד וחוות הדעת של היועצת המשפטית עובד מנוע מלשמש יו"ר ועדת מכרזים כאשר הוא דן בנושאים הנמצאים בתחום סמכותו או בטיפולו. לפיכך היה על מנהלת אגף תקציבים להימנע מלשמש יו"ר ועדת מכרזים שדנה בבקשה שהיא גיבשה, וזאת ללא קשר לתגובת חברי הוועדה האחרים. חברי הוועדה האחרים אף לא קיבלו מידע על מעורבותה בנושא במסגרת הבקשה שהובאה להחלטתם.



במשך שלוש שנים, שבהן משרד רה"ם לא אייש שתיים מהמשרות הבכירות ביותר - משרת סמנכ"ל למינהל ומשרת סמנכ"ל נכסים, האחראיות לתחום הרכש הוטלה בידי הנהלת המשרד על מנהלת אגף תקציבים במשרד, אשר היקף תפקידיה, בנסיבות אלו, גדול מהנהוג בעשרות משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. הדבר מעורר שני קשיים: האחד - צמצום משאבי ניהול בכיר הלכה למעשה בשעה שיש צורך לרכז מאמץ ניהולי להשגת השיפור הנדרש בתחום הרכש במשרד, והשני - היווצרות מצב ובו גורם אחד במשרד ממלא שני תפקידים: ניהול התקציבים וניהול הרכש, שלא בהתאם להוראת נציב שירות המדינה.



סגן החשב הכללי השיב כי ריכוז סמכויות הרכש והתקציב במשרד בידי גורם אחד הוא מצב שיש לפעול לשינויו; חשב משרד רה"ם השיב ציין כי ריכוז הרכש והתקציב בידי גורם אחד יוצר מצב של ניגוד עניינים, מונע בקרות מתחייבות ופוגע בכללי מינהל תקין; היועצת המשפטית במשרד רה"ם השיבה כי הפקדת סמכויות בתחום הרכש בידי מנהלת אגף תקציבים במשרד גרמה ניגוד עניינים מוסדי, לא איפשרה לבצע את הבקורות הנדרשות על תהליך הרכש ופגעה במינהל התקין. משרד רה"ם מסר בתשובתו כי בעת הזאת, לאחר שהוחלט להקים יחידת רכש נפרדת, אין מקום להעברת הטיפול באופן זמני לגורם אחר במשרד, שכן עקב זמן הלמידה הנדרש העברה זו תפגע בעבודת המשרד השוטפת.

בתגובה על תשובת משרד רה"ם משרד מבקר המדינה מציין כי ההחלטה להקים יחידת רכש מרכזית התקבלה לראשונה באוקטובר 2016, ובשנת 2019 משרד רה"ם אף עדכן את תפיסתו בדבר הקמתה. עקב כך התניית ביטול ריכוז הסמכויות בתחום הרכש בהקמת היחידה, שמועד הקמתה אינו ידוע, עלולה להותיר על כנם את הקשיים האמורים, לרבות את ניגוד העניינים המוסדי, לפרק זמן נוסף שמשכו לא ידוע.

על משרד רה"ם לאייש את משרת הסמנכ"ל למינהל ואת משרת מנהל אגף הרכש, כפי שציין שיעשה. עד לאיוש יש לבחון דרכים חלופיות לביצוע בקרה ולהפרדת התפקידים, בהתאם להחלטת נציב שירות המדינה בעניין האחריות לתחום הרכש. כמו כן יש לפעול ליישום מלא של נוהל בקרת המעונות. מומלץ לבחון מדרג סכומים בעניין נוהל בקרת המעונות.

ועדת הפטור המשרדית

על פי תקנות חובת המכרזים, במקרים שפורטו בתקנות אפשר לפטור רכש טובין או שירות מחובת מכרז. ככלל, פטור רכש ממכרז מתבצע כלהלן: ועדת מכרזים מסווגת את ההתקשרות כפטורה ממכרז לפי אחד מסעיפי הפטור המובאים בתקנות³⁸; לאחר מכן, בהתאם לסכום ההתקשרות המתוכנן ולתנאים נוספים, הבקשה לפטור מובאת לפני אחת מוועדות הפטור - ועדה משרדית או ועדה במשרד האוצר. חברי ועדת הפטור המשרדית הם: מנכ"ל המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי של

38 למעט פטור ממכרז לפי סעיפים 1(3), 1(2) ו-1(8) לתקנות חובת המכרזים.



המשרד³⁹. תפקידי הוועדה הם לדון בבקשה לפטור ולקבל החלטה בעניינה, במסגרת סמכויותיה. בתכ"ם נקבע כי הוועדה תקבל החלטות רק בנוכחות כל חבריה, וכי החלטותיה יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה⁴⁰.

למעשה, ועדת הפטור משמשת מעין גורם בקרה על החלטות ועדת המכרזים או ועדת היועצים לפטור רכש של טובין או שירות מחובת מכרז. הוועדה רשאית לקבוע אם לאשר התקשרויות בפטור ממכרז, שעליהן המליצה ועדת המכרזים המשרדית: התקשרות בפטור ממכרז בסך של 150,000 ש"ח עד 4 מיליון ש"ח; התקשרות עם בעל מקצוע מומחה בעקבות פנייה תחרותית לקבלת הצעות מחיר בשווי של 300,000 ש"ח עד 4 מיליון ש"ח; והתקשרות במכרז סגור בשווי של 300,000 ש"ח עד 4 מיליון ש"ח⁴¹.

מנתונים שהעבירה היועצת המשפטית של משרד רה"ם עולה כי ועדת הפטור המשרדית קיבלה בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019 כ-50 החלטות במוצע, הנוגעות גם להחלטות ועדות המכרזים של רשות התקשוב הממשלתית, של ועדת מכרזים העוסקת בתחום המחשוב של המשרד וועדות של משרדים המקבלים כאמור שירותים ממשרד רה"ם.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בחודשים אוגוסט 2018 עד מאי 2019, דהיינו במשך תשעה חודשים, קיבלה ועדת הפטור המשרדית במשרד רה"ם 24 החלטות בסכום כולל של כ-13 מיליון ש"ח הנוגעות להחלטות שקיבלו ועדות המכרזים או ועדות היועצים המשרדיות בלבד. כל ההחלטות התקבלו בלא שהוועדה התכנסה אלא באמצעות סבב חתימות, וכולן התקבלו פה אחד.

יצוין כי באתר מינהל הרכש הממשלתי פורסמו, כנדרש, כל החלטות ועדת המכרזים בדבר פטור מחובת מכרז, מלבד החלטות שוועדת המכרזים סבורה שלא ניתן לפרסם אותן, מטעמים של ביטחון המדינה, יחסי חוץ וכו' (בהתאם לתקנות חובת המכרזים).

היועצת המשפטית למשרד רה"ם מסרה למשרד מבקר המדינה כי ועדת הפטור המשרדית אינה מתכנסת אלא נוהגת לקבל את החלטותיה באמצעות חתימה

39 סעיף 10א לתקנות.

40 הוראה 7.2.1.2 "ועדות מכרזים ועבודתן".

41 הוראה 7.2.1.2, "ועדות מכרזים ועבודתן".



פרטנית בסבב. אופן קבלת החלטותיה כאמור מתחייב מהעובדה ששלושת חברי ועדת הפטור המשרדית הם הגורמים הבכירים ביותר במשרד וקשה ביותר לתאם ישיבות ביניהם בתדירות הנדרשת לאישור החלטות ועדות המכרזים. זאת ועוד, לוח הזמנים של מנכ"ל המשרד, המשמש יו"ר הוועדה, מושפע מלוח הזמנים של ראש הממשלה ומאירועים בלתי מתוכננים ואף תלוי בהם. הימנעות מקבלת החלטות בכתב והמתנה לכינוס הוועדה היו עלולות לפגוע קשות בעבודתו השוטפת של המשרד ולגרום לעיכובים ולתקלות. היועצת המשפטית הוסיפה כי החלטת ועדת הפטור מנומקת תמיד ונסמכת על תיאור הדיון המפורט בפרוטוקול ועדת המכרזים ועל נימוקי החלטתה; כי ההחלטה המנומקת משמשת בסיס לתיאום עמדותיהם של חברי ועדת הפטור שיכולים להוסיף להנמקות ההחלטה או לשנותן; היא מקפידה לעיין באופן מעמיק בהנמקות העובדתיות והמשפטיות המפורטות בפרוטוקול ועדת המכרזים, לפני חתימתה על פרוטוקול ועדת הפטור, ולא אחת היא מחזירה את הנושא לבחינה נוספת של חברי ועדת המכרזים או דורשת הבהרות ותשובות; אירע לא אחת שוועדת המכרזים חזרה ודנה בנושא, שינתה את החלטתה בעקבות הבריורים האלה או הוסיפה על בדיקותיה העובדתיות או על הנמקותיה לשם ביסוס החלטתה; במקרים מורכבים היא אף משוחחת עם מנכ"ל המשרד או עם חשב המשרד. לדבריה, דרך זו מאפשרת לקבל החלטות מבוססות כדבעי, להשיג את המטרה שלשמה פועלת ועדת הפטור בהיבטי ביקורת ובקרה ובד בבד לאפשר תפקוד רציף ותקין של המשרד.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי אי-התכנסותה של ועדת הפטור אינה פוגעת במהות ההחלטות ובאיכותן, וכי חברי הוועדה מקפידים על קריאת הפרוטוקולים המקדימים ומעלים שאלות וקשיים המתעוררים.

על פי תשובת משרד רה"ם, ממלא מקום מנכ"ל המשרד הנחה לכנס את ועדת הפטור באופן ניסיוני על פי הצורך. היועצת המשפטית אף ציינה בינואר 2020 כי הוועדה התכנסה לדיון משותף שהיה מועיל ופורה, אולם עדיין מוקדם לקבוע מסקנות בנוגע להיתכנות הפרקטית של התכנסות הוועדה בלוח זמנים שלא יפגע ביעילות עבודתו של המשרד.

דרך המלך לקיום הוראות התכ"ם היא התכנסות של כלל החברים לצורך דיון וקבלת החלטות. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינוי שעשה משרד רה"ם בעבודת הוועדה. עם זאת, מוצע כי משרד רה"ם יבחן את תוצאות השינוי בדרך פעילות הוועדה. אם יבחר משרד רה"ם לחזור ולפעול בדרך של קבלת החלטות בסבב חתימות, מומלץ לקבוע, בתיאום עם החשב הכללי, אמות מידה שרק בהתקיימן תוכל ועדת הפטור המשרדית לקבל החלטות ללא התכנסות, וזאת לאחר שכלל חברי הוועדה אישרו אותן בדואר האלקטרוני.



סיכום

משרד ראש הממשלה הוא משרד מטה מרכזי המופקד על ניהול פעילות הממשלה, על נושאי רוחב חברתיים-כלכליים מרכזיים, על פרויקטים כבדי משקל ועל סיוע לפעילותם של משרדי הממשלה. לצורך כך המדינה מעסיקה כ-1,000 עובדים במשרד ורוכשת שירותים ומוצרים בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח בשנה.

במשך כמה שנים משרד ראש הממשלה לא אייש שתי משרות בכירות מרכזיות במטה המשרד, ובהן סמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש. על הרקע הזה רוכזו סמכויות רבות בידי גורם אחד - ניהול תקציבי המשרד, ניהול פרויקטים, ניהול יחידת רכש, ראשות ועדת מכרזים והרשאת חתימה על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. משתי הבחינות האמורות - תפקוד במשך כמה שנים ללא איוש משרת מפתח וריכוז סמכויות בתהליך הרכש - משרד רה"ם נבדל משאר משרדי הממשלה. ראוי כי הליקויים שהועלו בדוח זה יתוקנו בראש ובראשונה באמצעות איוש תפקידים מרכזיים במערך המינהלי של המשרד ובאמצעות יישום ההחלטה להקמת יחידת רכש מרכזית, כדי להסיר קשיים העלולים להיווצר עקב ריכוז סמכויות בידי גורם אחד.

