

משרד ראש הממשלה

פרויקט "מסע" בהובלת משרד ראש הממשלה

תקציר

רקע כללי

פרויקט "מסע" הושק בשנת 2004¹ כיוזמה משותפת של ממשלת ישראל ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית), לשם עידוד יהודים מהתפוצות בוגרי תיכון עד בני 30 להשתתף בתוכניות ארוכות טווח בישראל (להלן - פרויקט מסע). מטרתו המרכזית של הפרויקט היא לחזק את זיקתם של צעירי יהדות התפוצות למדינת ישראל, ליהדותם ולקהילותיהם, באמצעות הבאת יהודים מרחבי העולם לצורך לימודים, התמחות, עבודה או התנדבות, לתקופה של סמסטר אחד עד שנת לימודים אקדמית אחת.²

פרויקט מסע מופעל בידי "מסע: פרויקט לעידוד תכניות ארוכות בישראל לצעירי העם היהודי בע"מ" (חברה לתועלת הציבור) (להלן - חברת מסע), חברה הנמצאת בבעלות מלאה של הסוכנות היהודית³. לצורך הפעלת הפרויקט, נחתם בשנת 2004 הסכם התקשרות על ידי שלוש השותפות לפרויקט - ממשלת ישראל, הסוכנות היהודית וחברת מסע.

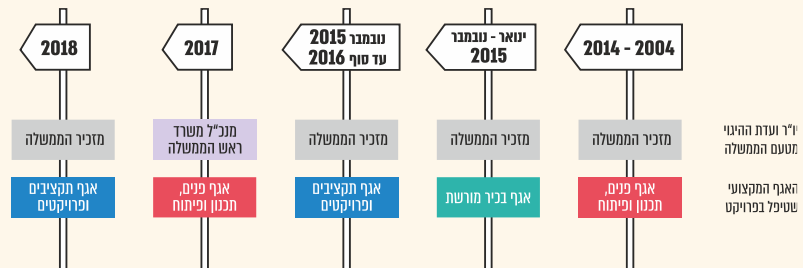
במהלך שנות הלימודים התשס"ז עד התשע"ח (ספטמבר 2006 עד אוגוסט 2018) העבירו הממשלה והסוכנות היהודית כמיליארד ש"ח כל אחת למימון הפרויקט. הכספים האלה שימשו לסיוע כספי למשתתפים ולמימון פעילות של חברת מסע.

בראש פרויקט מסע עומדת ועדת היגוי והיא בעלת הסמכות העליונה בפרויקט. בראש הוועדה עומדים במשותף מזכיר הממשלה ומנכ"ל הסוכנות היהודית, וחברים בה 16 נציגים - שמונה נציגים מהסוכנות היהודית ושמונה נציגים מהממשלה. בשנת 2017 עמד בראש הוועדה מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר במקומו של מזכיר הממשלה. משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) אחראי מטעם ממשלת ישראל לפרויקט מסע.

הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט מסע עברה לאורך השנים בין גופים שונים במשרד רה"ם. ממועד השקת הפרויקט בשנת 2004 ועד לסוף שנת 2014 היה אגף פנים, תכנון ופיתוח (להלן - אגף פנים) הגוף שטיפל בפרויקט. בסוף שנת 2014 הועברה הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט לאגף בכיר מורשת, ובשנת 2015 הועברה הסמכות לאגף תקציבים ופרויקטים עד לסוף

- 1 החלטה 2048 של הממשלה ה-30, "חינוך יהודי-ציוני בישראל לצעירי יהדות התפוצות" (13.6.04); החלטה 2924 של הממשלה ה-30, "חינוך יהודי-ציוני בישראל ליהודי התפוצות" (19.12.04).
- 2 החלטה 2924 של הממשלה ה-30, "חינוך יהודי-ציוני בישראל ליהודי התפוצות" (19.12.04); החלטה 1426 של הממשלה ה-31, "פרויקט 'מסע' - חינוך יהודי ציוני בישראל ליהדות התפוצות" (18.3.07).
- 3 הסוכנות היהודית מחזיקה ב-94% ממניות החברה במישרין וב-6% בעקיפין באמצעות חברות בנות.

שנת 2016. בשנת 2017 הוחזרה הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט לאגף פנים ובשנת 2018 הועברה שוב לאגף תקציבים ופרויקטים. להלן בלוח 1 פירוט בנוגע להעברת האחריות לטיפול המקצועי בפרויקט בין הגופים השונים במשרד רה"ם ממועד השקתו ועד מועד סיום הביקורת:



פעולות הביקורת

בהסכם נקבע כי פרויקט מסע יעמוד לביקורת משרד מבקר המדינה לפי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

בחודשים פברואר עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את ניהולו והפעלתו של פרויקט מסע על ידי הגורמים הממשלתיים המעורבים בפרויקט. בין הנושאים שנבדקו: אסטרטגיה, יעדים ובחינת אפקטיביות; ההסכם בין השותפות לפרויקט; סדרי העבודה של ועדת ההיגוי; הפיקוח והבקרה על הפרויקט; והקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה לטיפול בפרויקט. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם ובחברת מסע. בדיקות השלמה נעשו במשרדי האוצר והתפוצות.

הליקויים העיקריים

אסטרטגיה, יעדים ובחינת אפקטיביות

ועדת ההיגוי לא אישרה באופן מפורש תוכנית אסטרטגית לפרויקט, ובפרוטוקולים של דיוני הוועדה אף לא נמצא כי התקיים דיון בנושא זה וכי תוכנית כאמור אושרה. ועדת ההיגוי גם לא קיימה בחינה ודיון בנוגע לכלל הנושאים שנכללו בהצעה לתוכנית האסטרטגית שהגישה לה חברת מסע.

בשנים 2016 עד 2018 סברו גורמים הנוגעים להובלה של פרויקט מסע כי טרם ניתן מענה על כלל השאלות האסטרטגיות והמהותיות, לרבות שאלותיו של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, בדבר מטרות פרויקט מסע ויעדיו ובדבר דרכי הפעולה להשיגם, ובכלל זה מהו היקף התמריצים שיינתנו; בהינתן מגבלה תקציבית - מהי כמות המשתתפים שיש לשאוף אליה בנוגע

לקבוצות שתועדפו, ועל כמה משתתפים אפשר לוותר בקבוצות שלא תועדפו; ומהם המדדים להערכת האפקטיביות של הפרויקט.

לפרויקט מסע לא נקבעו יעדים מדידים הנגזרים מתוכנית אסטרטגית מאושרת.

משרד רה"ם לא תיקן ליקוי שהועלה בדוח קודם של משרד מבקר המדינה שפורסם בשנת 2017 (להלן - הדוח הקודם)⁴: משרד רה"ם עדיין מסתפק בבדיקות האפקטיביות הנעשות בידי חברת מסע ואינו בוחן בעצמו את האפקטיביות של הפרויקט ואף אינו מעלה בפני ועדת ההיגוי את הצורך בבדיקות הנדרשות ואת הצורך לבססן על יעדים מדידים שנקבעו מראש לפרויקט. באין יעדים מדידים להשגת האסטרטגיה, מוגבלת באופן ניכר התרומה של מחקרי הערכה שנעשים בידי חברת מסע.

פרויקט מסע פועל זה שנים בלי שנמדדה תרומתו בהיבט של הישגים לעומת יעדים שהתווה מראש ועדת ההיגוי.

ההסכם בין השותפות לפרויקט

בסוף שנת 2016 ובמהלך שנת 2017 העלו סגן מנהל אגף פנים והיועצת המשפטית של משרד רה"ם בפני גורמים שונים המעורבים בפרויקט קשיים לכאורה במתכונת ההתקשרות ובעטיים את הצורך לערוך שינויים בהסכם המשולש. לאורך שנת 2018, לא נקטה מזכירות הממשלה פעולות כלשהן לפתרון קשיים אלה. הטענות האמורות אף לא לובנו כנדרש לקראת החתימה הצפויה על ההסכם הרב-שנתי (שעל פי החלטת ועדת ההיגוי נדרשה הייתה להיעשות עד תחילת ספטמבר 2018).

נוסף על כך, עד סוף 2018 טרם גיבש משרד רה"ם את עקרונות ההסכם החדש הנדרשים לשיטתו, וממילא הם טרם הובאו בפני השותפות לפרויקט. יתרה מכך, נכון ליולי 2018, עדיין היו חילוקי דעות משמעותיים בין מזכירות הממשלה לבין החשבות והלשכה המשפטית במשרד רה"ם, שטרם לובנו לקראת החתימה הנדרשת על ההסכם הרב-שנתי.

סדרי העבודה של ועדת ההיגוי

תדירות כינוס ועדת ההיגוי ואופן קבלת החלטותיה: בשנים 2014 עד 2016 מיעטה הוועדה להתכנס. בשנת 2017 הוועדה כלל לא התכנסה, והחלטותיה בשנה זו התקבלו באמצעות אישורן בדואר אלקטרוני אף על פי שהן נגעו

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "שיתופי פעולה של ממשלת ישראל עם הסוכנות היהודית", עמ' 43.

לנושאים מהותיים ומשמעותיים. בשנת 2018 התכנסה הוועדה ארבע פעמים, והליקוי בא אפוא על תיקונו.

אפקטיביות עבודתה של ועדת ההיגוי: במהלך השנים הועלו קשיים בידי הגורמים השונים המעורבים בפרויקט מסע, הנוגעים לאפקטיביות עבודתה של ועדת ההיגוי. אולם עולה כי עד כה הממצאים בדבר סדרי העבודה הנדרשים ליעול עבודתה לא נדונו ולא נבחנו על ידי מזכירות הממשלה.

פיקוח ובקרה על פרויקט מסע

בביקורת נמצאו כשלים בעבודת הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על הפרויקט, הנובעים בין היתר משינויים תכופים בזהות היחידה המקצועית שטיפלה בפרויקט מסע.

בתחילת 2018 הטילו מנכ"ל משרד רה"ם דאז ומזכיר הממשלה על אגף תקציבים ופרויקטים את האחריות לשמש היחידה המקצועית שמטפלת בפרויקט מסע, מבלי שהועמד בפני האגף המידע הדרוש לקיום פעולות הפיקוח והבקרה על הפרויקט.

בדוח הקודם מסר משרד רה"ם בנושא הליקויים בבקרה על פרויקט מסע כי הוא שוקל לפרסם מכרז להפעלת בקרה ייעודית חיצונית, ובמרץ 2018 הודיע סגן חשב המשרד כי המשרד יפעל להתקשר עם חברת בקרה חיצונית על מנת להחיל בקרה על איכות התוכניות. עד סוף 2018, כשנה וחצי מפרסום הדוח הקודם, טרם פרסם משרד רה"ם מכרז להפעלת בקרה ייעודית חיצונית, ולדברי גורמים במשרד רה"ם לעיכוב זה יש מחיר משמעותי - המשרד אינו מבקר את הפרויקט ואינו בודק את האפקטיביות שלו.

באפריל 2016 הציג חשב משרד רה"ם לשעבר בפני היחידה המקצועית במשרד רה"ם, בדיקה מקדמית שבצע בחברת מסע בעניין ה"הוצאות הלא מלגתיות". ואולם ועדת ההיגוי טרם בחנה את מסקנותיו של החשב לשעבר במלואן, אלא דנה רק בחלק מהן.

בשנת 2007 הקימה חברת מסע חברת בת אמריקנית המרכזת את פעילות השיווק של חברת מסע בארה"ב. למשרד רה"ם אין מידע אם חברת הבת פועלת באופן חסכוני ויעיל ואם תוצריה מצדיקים את המימון הממשלתי של פעולותיה.

במשך כשנתיים (מסוף שנת 2016) דחה משרד רה"ם את השלמת ביקורת העומק שעשתה חשבות משרד רה"ם בחברת מסע, וזאת בשעה שעל השולחן הייתה מונחת טיוטת ביקורת עומק הכוללת ממצאים לכאוריים הנוגעים לפעולות החברה. משרד רה"ם לא נתן לחברה הזדמנות להגיב על ממצאים אלה במועד, והדבר מנע את קידום הטיפול בליקויים, ככל הנדרש. מדובר בעיכוב בלתי מוצדק שנמשך זמן לא סביר ומשקף ליקוי מהותי בתפקוד משרד רה"ם.

הקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה

בתחילת 2017 אישרה נציבות שירות המדינה תוספת משרת סגן מזכיר הממשלה לצורך הקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה, המיועדת לניהול פרויקטים לאומיים, לרבות פרויקט מסע. במרץ 2017 יכול היה משרד רה"ם לפרסם את המכרז לאיוש המשרה. הנציבות הדגישה בפני משרד רה"ם, כמה וכמה פעמים, שיש לאישר את המשרה המקצועית באמצעות מכרז בין-משרדי. אולם תחת זאת מצא לנכון משרד רה"ם לדחות שוב ושוב את איושה הקבוע של המשרה, וזאת על ידי ניסיונות חוזרים לבחון את האפשרות לאישר את המשרה שלא באמצעות מכרז. תפקודו של משרד רה"ם בעניין זה אינו מתיישב עם הצורך שהעלה ודחיפותו. עולה חשש כי פעולות המשרד מתחילת 2017 בעניין זה נועדו לאפשר מינוי של עובד שהוראות התקש"ר אינן מאפשרות את התמודדותו לתפקיד במכרז בין-משרדי בעת הזאת.

ההמלצות העיקריות

על ועדת ההיגוי לדון בהקדם במטרות האסטרטגיות של הפרויקט ולקבל החלטות המתמודדות עם השאלות והטענות שהעלו הגורמים השונים בשנים האחרונות, ובכללן טענות הנוגעות למיקוד האסטרטגי של הפרויקט.

על ועדת ההיגוי לקבוע מהם יעדי הפרויקט ולהתאים את מחקרי ההערכה ליעדים אלה. על משרד רה"ם לוודא כי במחקרי הערכה שנעשים בנוגע לפרויקט מסע ייבחנו פרמטרים שלגביהם נקבעו יעדים מדידים, ובאופן זה ניתן יהיה לבחון ולהעריך את מידת האפקטיביות של הפרויקט.

על מזכירות הממשלה לפעול לאלתר לגיבוש טיוטת הסכם רב-שנתי, לפי לוחות הזמנים שעליהם הוחלט בוועדת ההיגוי, ובטיטה יגולמו, ככל שנדרש, פתרונות בנוגע להפעלת פרויקט מסע.

על מזכיר הממשלה, באמצעות דו-שיח בין הממשלה לסוכנות היהודית, לבחון את הצורך בשינוי מתכונת עבודתה של ועדת ההיגוי, ולבסס דרכי עבודה שיבטיחו כי תמלא היטב את תפקידיה כבעלת הסמכות העליונה בפרויקט. כמו כן, על משרד רה"ם להבטיח שמעמדם של נציגי הממשלה בוועדת ההיגוי יאפשר להם לקחת חלק פעיל ומשמעותי בגיבוש המדיניות, ושהם אכן נוטלים הלכה למעשה חלק משמעותי בעשייה זו.

על מזכיר הממשלה לבסס מערך פיקוח ובקרה נאות על פרויקט מסע ולוודא שהוא פועל באופן מקצועי ויעיל.

על משרד רה"ם לבדוק את הנתח של ה"הוצאות הלא מלגתיות" של הפרויקט מכלל ההוצאות של פרויקט מסע. בבחינה זו, על משרד רה"ם לכלול את כל הנושאים שחשב המשרד דאז מצא כי יש מקום לטפל בהם.

יש לבחון לעומק ולאלתר את מהות פעילותה של חברת הבת האמריקנית של חברת מסע, ואת ההקצאות שמועברות אליה מחברת מסע מול המשימות והתוצרים שלה, וכן את השימוש שהיא עושה בכספי הפרויקט. על ועדת ההיגוי לנקוט את הפעולות המתחייבות מהמצאים שיועלו בביקורת העומק.

על חשבות משרד רה"ם לפעול לגיבוש בקורות עיתיות על חברת מסע במחזורי זמן שייקבעו ותוך תיחום פרקי הזמן לסיומן. על החשבות להמציא את טיטות דוחות הביקורות בסמוך ככל הניתן לסיומן, על מנת שחברת מסע תוכל לפעול בזמן אמת לתיקון הליקויים, אם וכאשר יימצאו כאלה.

אם משרד רה"ם סבור שיש מקום לאיש את משרת סגן מזכיר הממשלה, עליו לעשות כן בדרך של מכרז בין-משרדי שיפורסם לאלתר.

סיכום

מזה כ-13 שנים ממשלת ישראל והסוכנות היהודית מפעילות, באמצעות חברת מסע - חברת בת של הסוכנות היהודית - את פרויקט מסע במטרה לעודד יהודים מהתפוצות בוגרי תיכון עד בני 30 להשתתף בתוכניות ארוכות טווח בישראל. במהלך שנים אלה השקיעו הממשלה והסוכנות היהודית בפרויקט יותר ממיליארד ש"ח כל אחת. על רקע פרק הזמן הארוך שבו פועל הפרויקט וההשקעה הממשלתית המשמעותית במימונו, משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים להערכת האפקטיביות של הפרויקט ואת הפעילות הממשלתית, אותה מוביל משרד רה"ם להתוויית מדיניות הפרויקט, לפיקוח ולבקרה על הפעלתו.

רבים מהליקויים והחולשות שמפורטים בדוח זה נוגעים במישורין לתפקודה של ועדת ההיגוי ולאופן שבו מילאה את תפקידה בשנים האחרונות. היעדר אישורה את המטרות האסטרטגיות של הפרויקט, היענותה להפעיל את הפרויקט מבלי להגדיר באופן מספיק את מטרותיו ויעדיו ומבלי לקבוע יעדים מדידים לצורך בחינת האפקטיביות שלו והשגת מטרותיו המהותיות, וכן מיעוט הדיונים שקיימה בסוגיות מהותיות הנוגעות לו, פגעו גם באופן מעורבותה והשפעתה של הממשלה בגיבוש מדיניות הפרויקט ובקבלת החלטות בנושאים שבליבתו.

משרד רה"ם כשל במילוי תפקיד הפיקוח והבקרה על פרויקט מסע. החלטות המשרד שהובילו להעברה תכופה של הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט בין יחידות במשרד ועיכוב לא סביר ובלתי מוצדק בבדיקת עומק של חשבות המשרד על הפרויקט, תרמו, בין היתר, לתוצאה זו. ביטוי נוסף לכשל האמור הוא האופן שבו פעל המשרד לטיפול בממצאי ביקורת של משרד מבקר המדינה בקשר לפרויקט מסע אשר פורסמו במאי 2017. עד לספטמבר 2018 אף נדרש משרד רה"ם להביא לידי גמר חתימה על הסכם רב-שנתי חדש לצורך המשך הפעלת הפרויקט, תוך ליבון של העמדות וההסתייגויות

המקצועיות שהעלו בעניין הגורמים המשפטיים וחשבות המשרד, ואולם עד לדצמבר 2018 הדבר טרם נעשה.

על משרד רה"ם ועל ועדת ההיגוי לנקוט פעולות נחושות ומהירות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. האחריות לקידום פעולות אלה מוטלת על מזכיר הממשלה המשמש יו"ר משותף של ועדת ההיגוי, המופקד גם על היחידה המקצועית מטעם משרד רה"ם המטפלת בפרויקט מסע. הצורך לפעול כאמור מקבל משנה תוקף נוכח המשאבים הניכרים שהממשלה משקיעה בפרויקט מסע וכן היעדרה של תמונת הערכה מלאה בנוגע לאפקטיביות שלו.

מבוא



פרויקט "מסע" הושק
בשנת 2004 כיוזמה
משותפת של ממשלת
ישראל והסוכנות
היהודית לעידוד
צעירים יהודים
מהתפוצות, בוגרי
תיכון בני 30 ומטה
להשתתף בתוכניות
ארוכות טווח בישראל
- במסגרת לימודים,
עבודה או התנדבות -
כדי לחזק את זיקתם
למדינת ישראל,
ליהדותם
ולקהילותיהם

1. פרויקט "מסע" הושק בשנת 2004⁵ כיוזמה משותפת של ממשלת ישראל ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית), לשם עידוד יהודים מהתפוצות בוגרי תיכון עד בני 30 להשתתף בתוכניות ארוכות טווח בישראל (להלן - פרויקט מסע). מטרתו המרכזית של הפרויקט היא לחזק את זיקתם של צעירי יהדות התפוצות למדינת ישראל, ליהדותם ולקהילותיהם, באמצעות הבאת יהודים מרחבי העולם לצורך לימודים, התמחות, עבודה או התנדבות, לתקופה של סמסטר אחד עד שנת לימודים אקדמית אחת⁶. ההנחה העומדת בבסיס הפרויקט היא כי חיים בישראל במסגרת תוכנית משמעותית הם חוויה מעצבת שעשויה לשמש מנוף לפיתוח תודעה יהודית ולהעצמת הקשר עם מדינת ישראל ולפתיחת צוהר לעלייה של צעירים מרחבי העולם לישראל, וכן להגברת המעורבות והפעילות שלהם במסגרות יהודיות בארצותיהם כדי שישמשו עתודה של מנהיגות עבור הקהילות בעולם⁷.

2. פרויקט מסע מופעל בידי "מסע: פרויקט לעידוד תוכניות ארוכות בישראל לצעירי העם היהודי בע"מ" (חברה לתועלת הציבור) (להלן - חברת מסע) הנמצאת בבעלות מלאה של הסוכנות היהודית⁸. הסכם ההתקשרות המקורי לצורך הפעלת הפרויקט נחתם בשנת 2004 על ידי שלוש השותפות לפרויקט - ממשלת ישראל, הסוכנות היהודית וחברת מסע. בשנת 2007 נחתם על בסיסו הסכם מעודכן (ההסכם משנת 2007 ייקרא להלן ההסכם או ההסכם המשולש); בהמשך הוארך ההסכם כמה פעמים.

ההסכם קובע בין היתר את מנגנון הפעלת הפרויקט ואת הגופים המנהלים והמבצעים שלו. לפי ההסכם, חברת מסע תפעיל את הפרויקט באמצעות גופים אחרים המארגנים תוכניות שונות (להלן - גופים מארגנים). בשנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 עד אוגוסט 2018) נכללו בפרויקט כ-250 תוכניות המופעלות באמצעות כ-130 גופים מארגנים, ובהם אוניברסיטאות, ישיבות ומדרשות, תנועות נוער וארגונים פרטיים. הפרויקט כולל תוכניות אקדמיות ותוכניות לפיתוח קריירה, לפיתוח מנהיגות בקרב בוגרי תנועות נוער, להכשרה מקצועית וללימודי יהדות, וכן תוכניות הכנה לעלייה לישראל.

5 החלטה 2048 של הממשלה ה-30, "חינוך יהודי-ציוני בישראל לצעירי יהדות התפוצות" (13.6.04); החלטה 2924 של הממשלה ה-30, "חינוך יהודי-ציוני בישראל ליהודי התפוצות" (19.12.04).

6 החלטה 2924 של הממשלה ה-30, "חינוך יהודי-ציוני בישראל ליהודי התפוצות" (19.12.04); החלטה 1426 של הממשלה ה-31, "פרויקט מסע - חינוך יהודי ציוני בישראל ליהדות התפוצות" (18.3.07).

7 החלטה 1426 של הממשלה ה-31, "פרויקט 'מסע' - חינוך יהודי ציוני בישראל ליהדות התפוצות" (18.3.07). ראו גם דו"ח מסכם לשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) בנושא "הערכת תוכניות 'מסע'", דצמבר 2017.

8 הסוכנות היהודית מחזיקה ב-94% ממניות החברה במישרין וב-6% בעקיפין באמצעות חברות בנות.

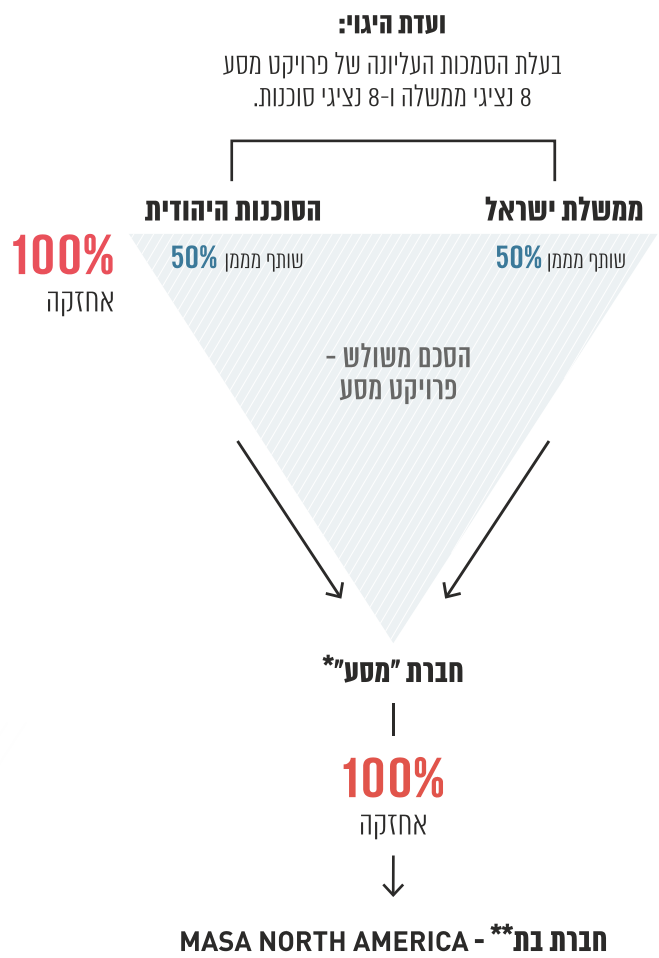


בראש פרויקט מסע
עומדת ועדת היגוי,
והיא בעלת הסמכות
העליונה לעניין
הפרויקט. בראשה
עומדים במשותף
מזכיר הממשלה
ומנכ"ל הסוכנות
היהודית, והיא מונה
16 נציגים - שמונה
נציגים מהסוכנות
היהודית ושמונה
נציגים מהממשלה.
משרד ראש הממשלה
הוא האחראי מטעם
ממשלת ישראל
לפרויקט, ובמשך
השנים טיפלו
בפרויקט כמה
מיחידות המשרד

3. בראש פרויקט מסע עומדת ועדת היגוי והיא בעלת הסמכות העליונה בפרויקט. בראש הוועדה עומדים במשותף מזכיר הממשלה ומנכ"ל הסוכנות היהודית, וחברים בה 16 נציגים - שמונה נציגים מהסוכנות היהודית ושמונה נציגים מהממשלה. הוועדה צריכה לאשר את מדיניות הפרויקט, יעדיו ותכניו החינוכיים, את תוכנית העבודה השנתית ואת התקציב השנתי, וכן לבחון את מידת העמידה של הפרויקט ביעדים ולדווח מדי שנה לממשלה ולסוכנות היהודית על התקדמותו. גוף נוסף בחברת מסע הנוגע להפעלת פרויקט מסע הוא הדירקטוריון. הדירקטוריון כולל שבעה דירקטורים לפחות - ארבעה נציגים מהסוכנות היהודית ושלושה נציגי ציבור שמינתה הסוכנות בהסכמת ועדת ההיגוי. תחת הדירקטוריון פועלות ועדות משנה שונות, ובהן ועדת שיווק ואסטרטגיה, ועדת חינוך וועדת כספים וכח אדם.
להלן בתרשים 1 מוצג מבנה ההתקשרות של פרויקט מסע:

תרשים 1: פרויקט מסע - מבנה התקשרות

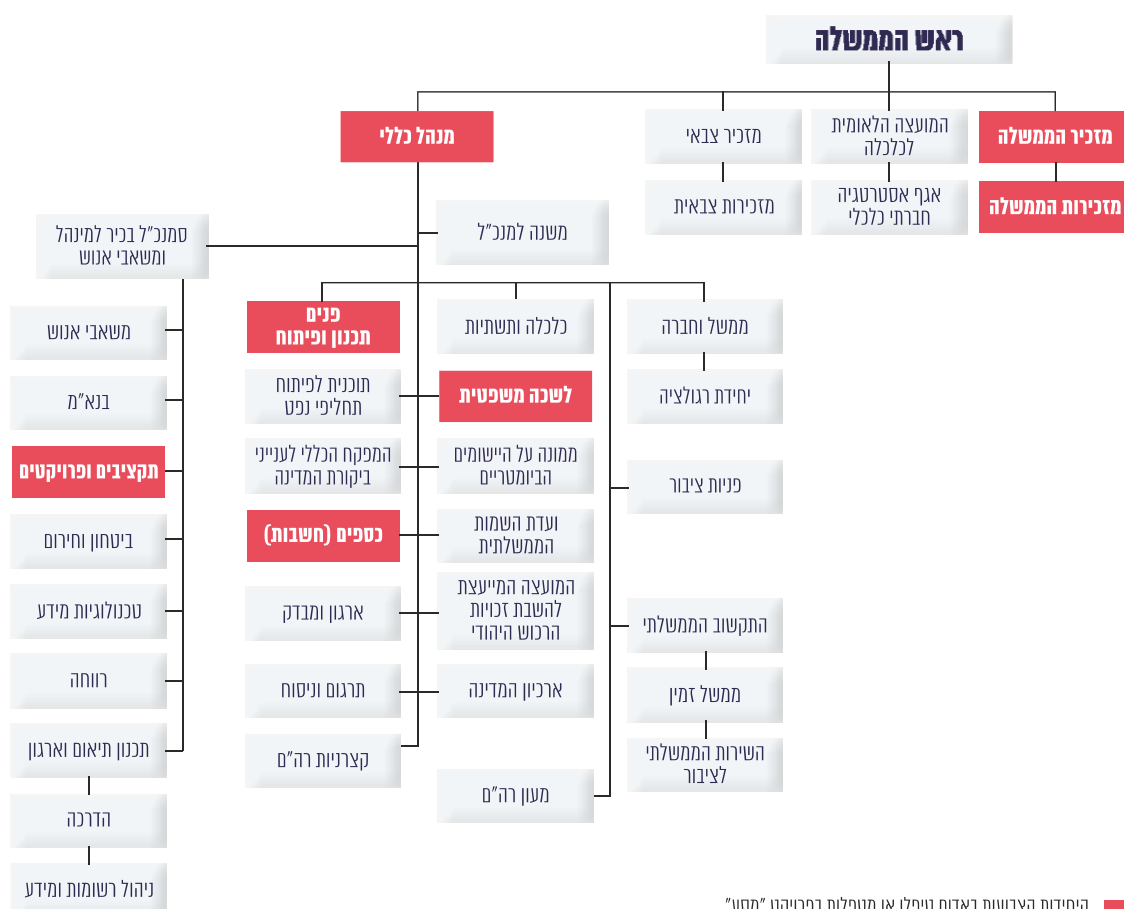
פרויקט מסע: פרויקט לעידוד תוכניות ארוכות בישראל לצעירי העם היהודי. הפרויקט פועל באמצעות כ-130 גופים מארגנים שמפעילים כ-250 תוכניות ובהן כ-12,000 משתתפים בשנה.



* דירקטוריון החברה כולל לפחות 7 דירקטורים: 4 נציגי הסוכנות היהודית ו-3 נציגי ציבור.
** חברה אמריקנית הפועלת למטרות רווח ומרכזת את פעילות השיווק של חברת מסע בארה"ב.
על פי נתוני חברת מסע ועל פי הסכם ההתקשרות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4. משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) אחראי מטעם ממשלת ישראל לפרויקט מסע. במהלך השנים עסקו בטיפול בפרויקט כמה מיחידות המשרד, במישורין או בעקיפין, ובהן מזכירות הממשלה; אגף פנים; תכנון ופיתוח (להלן-אגף פנים); אגף תקציבים ופרויקטים; חשבות המשרד; והלשכה המשפטית. להלן בתרשים 2 מוצג המבנה הארגוני של משרד רה"ם:

תרשים 2: המבנה הארגוני של משרד רה"מ*



היחידות הצבועות באדום טיפלו או מטפלות בפרויקט "מסע"

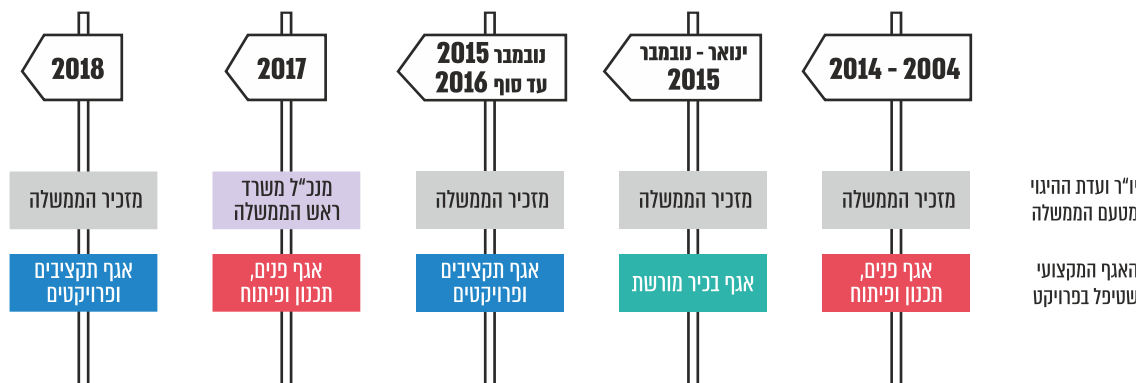
* ללא לשכת ראש הממשלה.

על פי נתוני משרד רה"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

5. כאמור, בראש ועדת ההיגוי עומדים במשותף מזכיר הממשלה ומנכ"ל הסוכנות היהודית, זאת למעט שנת 2017 שבה עמדו בראש הוועדה מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר (במקומו של מזכיר הממשלה) ומנכ"ל הסוכנות היהודית.

הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט מסע עברה לאורך השנים בין גופים שונים במשרד רה"ם. ממועד השקת הפרויקט בשנת 2004 ועד לסוף שנת 2014 היה אגף פנים הגוף שטיפל בפרויקט. בסוף שנת 2014 הועברה הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט לאגף בכיר מורשת, ובשנת 2015 הועברה הסמכות לאגף תקציבים ופרויקטים עד לסוף שנת 2016. בשנת 2017 הוחזרה הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט לאגף פנים ובשנת 2018 הועברה שוב לאגף תקציבים ופרויקטים. להלן בלוח 2 פירוט בנוגע להעברת האחריות לטיפול המקצועי בפרויקט בין הגופים השונים במשרד רה"ם ממועד השקתו ועד מועד סיום הביקורת:

לוח 2: הגופים שטיפלו בפרויקט מסע במשרד רה"ם ממועד השקתו עד מועד סיום הביקורת



פעולות הביקורת

בהסכם ההתקשרות נקבע כי פרויקט מסע יעמוד לביקורת משרד מבקר המדינה לפי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

בחודשים פברואר עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את ניהולו והפעלתו של פרויקט מסע על ידי הגורמים הממשלתיים המעורבים בפרויקט. בין הנושאים שנבדקו: אסטרטגיה, יעדים ובחינת אפקטיביות; ההסכם בין השותפות לפרויקט; סדרי העבודה של ועדת ההיגוי; הפיקוח והבקרה על הפרויקט; והקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה לטיפול בפרויקט. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם ובחברת מסע. בדיקות השלמה נעשו במשרדי האוצר והתפוצות.

מינואר 2018 משמש מזכיר הממשלה מר צחי ברוורמן י"ר ועדת ההיגוי מטעם הממשלה. בתפקיד מנכ"ל משרד רה"ם כיהן מיוני 2015 עד יוני 2018 מר אלי גרונר (להלן - מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר), ומיוני 2018 מכהן מר יואב הורביץ

כממלא מקום המנכ"ל. מספטמבר 2013 ועד מועד סיום הביקורת מכהנת גב' לירן אבישר-בן חורין כמנכ"לית חברת מסע.

בנובמבר 2018 העביר מזכיר הממשלה את תשובתו לטיטות הדוח של משרד מבקר המדינה שנשלחה למשרד רה"ם, והיא מהווה את תשובת משרד רה"ם. באותו החודש העבירה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם התייחסות נפרדת לטיטות הדוח. בדצמבר 2018 שלח משרד מבקר המדינה קטעים נוספים להתייחסות משרד רה"ם, והתקבלה התייחסות נוספת של מזכיר הממשלה, כתשובה שנייה של משרד רה"ם, והתייחסות נוספת של הלשכה המשפטית.

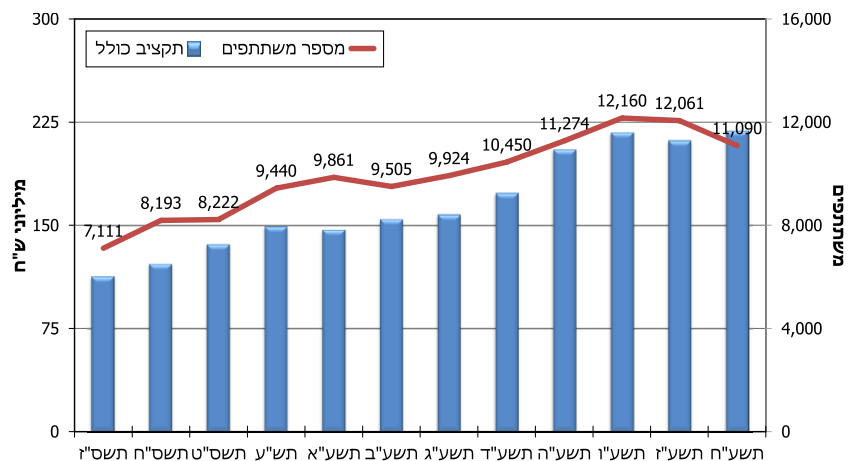


בשנות הלימודים
התשס"ז עד התשע"ח
(ספטמבר 2006 -
אוגוסט 2018) העבירו
הממשלה והסוכנות
היהודית כמיליארד
ש"ח כל אחת למימון
הפרויקט

פרויקט מסע - אסטרטגיה, יעדים ובחינת אפקטיביות

פרויקט מסע מתנהל כבר יותר מעשור. במהלך שנות הלימודים התשס"ז עד התשע"ח (ספטמבר 2006 - אוגוסט 2018) העבירו הממשלה והסוכנות היהודית כמיליארד ש"ח כל אחת למימון הפרויקט. הכספים האלה שימשו לסיוע כספי למשתתפים ולמימון פעילותה של חברת מסע. להלן בתרשים 3 מוצגים התקציב הכולל שהעבירו ממשלת ישראל והסוכנות היהודית ומספר המשתתפים שהגיעו לישראל בשנים האלה:

תרשים 3: תקציב כולל (מיליוני ש"ח) ומספר משתתפים, 2006 עד 2018



על פי נתוני חברת מסע בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת הלימודים התשס"ז עד שנת הלימודים התשע"ו (ספטמבר 2006 - אוגוסט 2016), דהיינו במשך תשע שנים, חלה עלייה הן בתקציב שהוקצה לפרויקט והן במספר המשתתפים; משנת הלימודים התשע"ו (2015 עד 2016) לא נרשמו שינויים משמעותיים בתקציב הכולל ובמספר המשתתפים.

הפעלתו של פרויקט מסע לאורך שנים תוך השקעת תשומות רבות בביצועו מחייב מטבע הדברים הגדרה של מטרות אסטרטגיות לפרויקט. כאמור, ועדת ההיגוי היא הסמכות העליונה בפרויקט, ותפקידה בין היתר להגדיר מטרות אלה.

הביקורת מלמדת כי אף שחברת מסע יזמה והובילה במהלך השנים פעולות שונות לניתוח היבטים אסטרטגיים הנוגעים להפעלת הפרויקט, עדיין נותר חסר מהותי בעניין זה כפי שיפורט להלן:

אסטרטגיה ויעדים

על פי מסמכי פרויקט מסע, גיבשה חברת מסע הצעה לתוכנית אסטרטגית לפרויקט על סמך ניתוח אסטרטגי שעשתה בשנת 2014 באמצעות חברה ששכרה לצורך זה. הניתוח האמור נעשה על רקע סוגיות הטעונות טיפול, ובהן הקושי להגדיל את מספר המשתתפים באופן יציב ומשמעותי (מעבר ל-10,000 משתתפים); הקושי להגדיר קהל פוטנציאלי של משתתפי הפרויקט; העלאת הערך המוסף של הפרויקט עבור המשתתפים; ובחינת האפשרות לקצר את משך התוכניות.

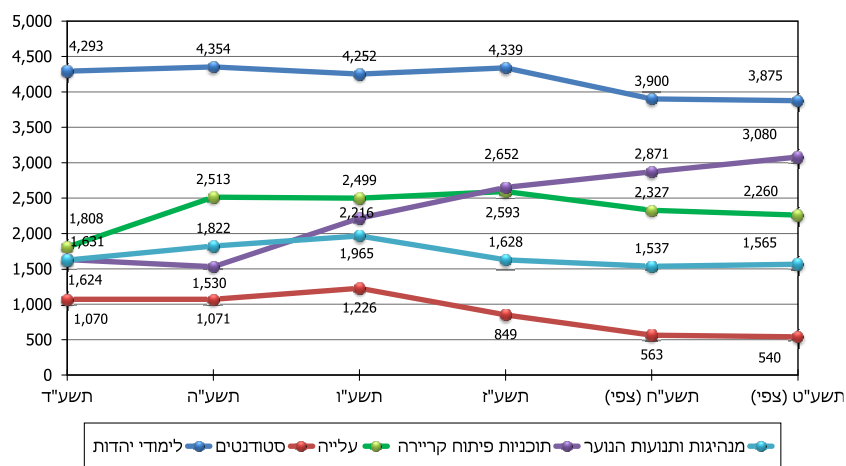
הניתוח האסטרטגי חילק את פעילותה של חברת מסע לשלוש זירות פעילות מובחנות: תוכניות ללימודי יהדות, תוכניות "אוניברסליות" לפיתוח מקצועי ואישי (פעילויות השכלה, קריירה ופיתוח אישי ברמה עולמית המתקיימות בישראל) ותוכניות שמחברות בין התרבות הישראלית לפיתוח המקצועי כבסיס לעידוד עלייה והקלת הקליטה בארץ. שלוש זירות אלה נבחנו בפוטנציאל הצמיחה שלהן ובערך המוסף שחברת מסע יכולה לתרום בהן. המסקנות העיקריות מהניתוח האמור היו שהמיקוד האסטרטגי של הפרויקט צריך להיות בתוכניות לפיתוח קריירה באמצעות כניסה לתוכניות עם מוצרים ייחודיים שלמדינת ישראל יתרון תחרותי בהם ולתוכניות קצרות של כמה שבועות, לרבות התמחות ופיתוח תוכניות לקהלים מכווני עלייה. בתוכניות ללימודי היהדות נמצא כי הפרויקט קרוב למיצוי.

על פי הניתוח האסטרטגי שעשתה, החלה חברת מסע להפעיל משנת הלימודים התשע"ו, באישור ועדת ההיגוי, תוכניות לפיתוח קריירה, לרבות תוכניות שבמסגרתן עבדו מהנדסים ומתכנתים משתתפי התוכנית בחברות ישראליות במשך שנתיים או פחות. חלק מהתוכניות לפיתוח קריירה הן תוכניות ביניים קצרות (8 עד 12 שבועות); נוסף על כך, הופעלו תוכניות לפיתוח מנהיגות עבור קהלים בעלי פוטנציאל עלייה גבוה, סטודנטים ומורים לאנגלית בבתי ספר.

להלן בתרשימים 4 ו-5 מוצגים בהתאמה מספר המשתתפים בפרויקט והסיוע הכספי שניתן להם לצורך מימון ההשתתפות בפרויקט והשהייה בארץ בשנים 2013 עד 2018, בחלוקה לפי סוגי תוכניות: לימודי יהדות; תוכניות לימודים אקדמיים לסטודנטים (לימודים במכינות קדם-אקדמיות, לימודים לתואר ראשון, לימודים לתואר שני וכו'); תוכניות הכנה לעלייה; תוכניות פיתוח קריירה (תוכניות התמחות, קידום ופיתוח מקצועיים, הכשרה מקצועית ותוכניות הביניים); ותוכניות מנהיגות ותנועות נוער (תוכניות שמטרתן לעצב רשת מנהיגים

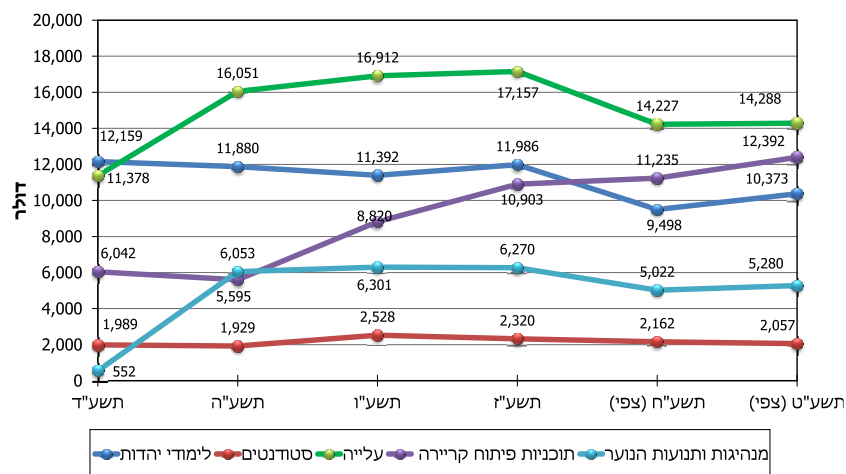
צעירים בין-לאומית. מנהיגים אלה ימלאו עם שובם לארצות מוצאם תפקידים מובילים בארגוני מפתח בעולם היהודי).

תרשים 4: התפלגות מספר המשתתפים, לפי סוג תוכנית, תשע"ד עד תשע"ט (2013 עד 2018)



על פי נתוני חברת מסע בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 5: התפלגות היקף המלגות והמענקים, לפי סוג תוכנית, תשע"ד עד תשע"ט (2013 עד 2018) (באלפי דולרים)



על פי נתוני חברת מסע בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משני התרשימים עולה כי השינויים המשמעותיים חלו בתוכניות ללימודי יהדות ובתוכניות לפיתוח קריירה. בשנים התשע"ד עד התשע"ט הוכפלו מספר המשתתפים בתוכניות לפיתוח קריירה וסכומי המלגות והמענקים שניתנו להם, וחלה ירידה קטנה במספר המשתתפים בתוכניות ללימודי יהדות ובתוכניות לפיתוח מנהיגות. נוסף על כך, סכום המלגות באותן שנים למשתתפי התוכניות ללימודי יהדות ירד בכ-15%. על אף הירידה בהיקף המלגות, מספר המשתתפים בתוכניות ללימודי יהדות הוא הגדול ביותר, ובתוכניות אלה הושקעו בשנת התשע"ח כ-22% מתקציב הפרויקט.

אסטרטגיית הפרויקט

ועדת ההיגוי, שבה חברים בין היתר גם נציגים של משרדי ממשלה מלבד משרד רה"ם, כמו משרד האוצר, משרד החוץ ומשרד התפוצות, נועדה לשמש גורם העל שיקבע את המדיניות בנוגע לפרויקט באופן ענייני ושקוף.

בשנים האחרונות אישרה הוועדה חלק מהמלצות התוכנית האסטרטגית שגיבשה חברת מסע, כגון המלצות בנוגע לתוכניות ביניים קצרות, לתוכניות לפיתוח קריירה, לתוכניות להבאת סטודנטים ולהעסקת מורים לאנגלית בבתי ספר. ואולם הוועדה לא דנה ולא קיבלה החלטות בכלל הנושאים המהותיים שהציגה חברת מסע הנוגעים לשינוי באסטרטגיית החברה ובמודל הפעלת הפרויקט (מבחינת מלגות ומימון).

בתשובתה מאוקטובר 2018 מסרה חברת מסע למשרד מבקר המדינה כי ועדת ההיגוי מורכבת מ-16 נציגים ובהיבט הזה יש קושי לנהל דיון עומק בוועדה. לדברי החברה, השפעת נציגי הממשלה אינה מתממשת במהלך דיוני הוועדה אלא בהכנתם, וכן בעובדה שהחברה אינה יכולה להעלות נושא לדיון בוועדה ללא אישור נציגי משרד רה"ם ונציגי הסוכנות. נוסף על כך, החברה שקדה על גיבוש אסטרטגיה לפעילותה, תוך איתור הפערים ומיקודם, עם שותפי מחקר וייעוץ חיצוני בעת הצורך. החברה ציינה כי שחקני הליבה, שהם גם הרוב המכריע של חברי ועדת ההיגוי, העירו ודנו על טיטת האסטרטגיה והיא הובאה לוועדת ההיגוי, והוועדה קיבלה באופן אקטיבי החלטות הנגזרות ממנה.

בתשובותיו מנובמבר 2018 ומפברואר 2019 מסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי ועדת ההיגוי אישרה את האסטרטגיה, אך ככל הנראה עקב ניסוח שגוי של פרוטוקול ועדת ההיגוי לא צוין הדבר. משרד רה"ם הוסיף כי משנת 2018 משקפים הפרוטוקולים של ועדת ההיגוי ביתר בהירות את הדיונים שמקימת הוועדה. לדברי משרד רה"ם, השותפות לפרויקט התייחסו לתוכנית האסטרטגית כתוכנית מאושרת, ובהתאם לכך הוטמעו במהלך השנים תהליכים המעידים על אימוץ מסקנות התהליך שהוצג והדרכים להשגתו. נוסף על כך, משרד רה"ם ציין כי בדיון שקיימה ועדת ההיגוי בנובמבר 2018 היא מינתה צוות משנה לדון באסטרטגיה של החברה לשנים הקרובות.



ועדת ההיגוי לא
אשרה במפורש
תוכנית אסטרטגית
לפרויקט, והיא גם לא
דנה בכלל הנושאים
שנכללו בהצעה
לתוכנית האסטרטגית
שהגישה לה חברת
מסע ולא בחנה אותם

הסוכנות היהודית מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי ועדת ההיגוי נקטה פעולות ויישמה את המלצות הניתוח האסטרטגי, למשל שינוי מודל המלגות שהיה חלק מהתוכנית האסטרטגית, קבלת אחת מהמלצות הנוגעת לתוכניות הביניים ביוני 2015 ואישור פתיחת ההרשמה במרץ 2018.

נמצא כי ועדת ההיגוי לא אשרה באופן מפורש תוכנית אסטרטגית לפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר כי אם התקבלו בוועדה החלטות הנוגעות לאישור האסטרטגיה, הן היו צריכות לקבל ביטוי בפרוטוקולים של דיוני הוועדה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ועדת ההיגוי כוללת גם נציגים של משרדי ממשלה, והמשמעות של מינויים לוועדת ההיגוי היא שיש לבחון ולהביא בחשבון את דעותיהם בנושאים האסטרטגיים. ואולם נציגים אלה לא היו חלק מצוות המשנה האסטרטגי. יתרה מזאת, הליך האישור של תוכנית אסטרטגית לפרויקט רב-שנתי שתקציבו מסתכם בכ- 200 מיליון ש"ח בשנה חייב להיות מפורש ולכלול התייחסות ברורה לכל המרכיבים המהותיים של התוכנית; ואולם דבר זה לא נעשה.

נמצא כי בשנים 2016 עד 2018 סברו גורמים הנוגעים להובלה של פרויקט מסע, לרבות ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, כי טרם ניתן מענה על כלל השאלות האסטרטגיות והמהותיות בדבר מטרות פרויקט מסע ויעדיו ובדבר דרכי הפעולה להשיגם. להלן הפרטים:

1. בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, נקבע כי פרטי המעמד של הסוכנות היהודית ואופן שיתוף הפעולה שלה עם הממשלה ייקבעו באמנה שתיכרת ביניהן. מכוח החוק נכרתה בשנת 1954 אמנה בין ממשלת ישראל ובין הסוכנות היהודית, ובשנת 1979 נכרתה אמנה חדשה שהחליפה את קודמתה. באמנה נקבע שתוקם ועדה לתיאום הפעולות בין הממשלה ובין הסוכנות היהודית (להלן - ועדת התיאום).

בנובמבר 2016 דנה ועדת התיאום, בהשתתפות ראש הממשלה, בפרויקט מסע. ראש הממשלה העלה שאלות הנוגעות לאסטרטגיה של פרויקט מסע, לתפוקות של הפרויקט ולמידת האפקטיביות שלו. כמו כן, ראש הממשלה ביקש להציג בפניו מדדים המעידים על אפקטיביות הפרויקט: כמה אנשים השתתפו בפרויקט וכמה מהמשתתפים נשארו בארץ לאחר סיומו; אם יש הלימה בין הגידול בהוצאה על הפרויקט במהלך השנים לבין מספר המשתתפים בו; ואם עלות ההשתתפות בפרויקט השתנתה לאורך השנים.

נושא נוסף שעלה באותו דיון של ועדת התיאום הוא המיקוד האסטרטגי של פרויקט מסע. ראש הממשלה אמר כי לדעתו פרויקט מסע צריך להתמקד במשתתפים שמביאים את התועלת הגבוהה ביותר לישראל, וציין כי יש להתמקד בין השאר בהבאת מהנדסים, מתמטיקאים ומומחים לרובוטקה לארץ. ראש הממשלה הוסיף כי הממשלה מוכנה לתמרץ מהבחינה



בשנים 2016 עד 2018
סברו גורמים הנוגעים
להובלה של פרויקט
מסע, לרבות ראש
הממשלה מר בנימין
נתניהו, כי טרם ניתן
מענה על כלל
השאלות
האסטרטגיות
והמהותיות בדבר
מטרות פרויקט "מסע"
ויעדיו ובדבר דרכי
הפעולה להשיגן

הכלכלית משתתפים כאלה, גם אם יהיה זה על חשבון תמריץ כלכלי למשתתפים אחרים וגם אם מספר המשתתפים בפרויקט יקטן ביותר מ-50% מהמשתתפים הקיימים.

נמצא כי בדיון ועדת התיאום ולאחריו לא ניתנו תשובות על השאלות שהעלה ראש הממשלה. בפועל, שאלות יסוד שונות נותרו ללא מענה מפורט ומספק, ובכלל זה מהו היקף התמריצים שיינתנו; בהינתן מגבלה תקציבית מהי כמות המשתתפים שיש לשאוף אליה בנוגע לקבוצות שתועדפו, ועל כמה משתתפים אפשר לוותר בקבוצות שלא תועדפו; ומהם המדדים להערכת האפקטיביות של הפרויקט. התייחסות מקצועית ומפורטת לעניינים האמורים אף לא הוצגה במסמכיהם של משרד רה"ם. כמו כן, עניינים אלה גם לא עלו בדיוני ועדת ההיגוי ולא הובילו לדיון של הוועדה בנוגע לאסטרטגיה של פרויקט מסע ומידת האפקטיביות שלו.

חברת מסע ציינה בתשובתה כי למיטב ידיעתה לא נקבע בסדר היום של ועדת התיאום דיון בעניין פרויקט מסע, ומשכך לא הוזמנו נציגיה לדיון. לדבריה, לו היו בדיון, היו נציגיה משיבים על שאלות ראש הממשלה. עוד ציינה החברה כי ראוי היה ששאלות אלה היו עולות בדיונים מסודרים מול הממשלה, אך אלה כמעט שאינם מתקיימים, וזאת על אף החלטת הממשלה ולפיה ועדת ההיגוי תדווח לממשלה מדי שנה על התקדמותו של הפרויקט.

משרד רה"ם והסוכנות היהודית מסרו בתשובתם כי ועדת ההיגוי קיבלה החלטות התואמות את הסוגיות שהעלה ראש הממשלה בדיון בוועדת התיאום, והן נותנות עליהן מענה. לדוגמה, ביוני 2018 קיבלה ועדת ההיגוי החלטה המתייחסת לתוכניות ייעודיות התואמות את חזון ראש הממשלה בנוגע לפרויקט. עוד הוסיף משרד רה"ם, כי לאחר הדיון שקיימה ועדת התיאום בסוף 2016, עברה הסמכות לטיפול בפרויקט לאגף פנים, ובשנה זו, כלומר בשנת 2017, לא התכנסה כאמור ועדת ההיגוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם התקבלו החלטות שנותנות מענה על שאלות שהעלה ראש הממשלה בדיון בוועדת התיאום, עדיין נותרו שאלות יסודיות שונות ללא מענה מפורט ומספק, לרבות משמעות הגידול בקבוצה אחת (פיתוח קריירה) והשפעתו על קבוצות אחרות, בהינתן מגבלה תקציבית.

2. בשנת 2017 טיפל אגף פנים במשרד רה"ם בפרויקט מסע, ובתחילת 2018 הועבר הטיפול בפרויקט למזכירות הממשלה (עוד על העברת האחריות על הפרויקט ראו בפרק "פיקוח ובקרה על פרויקט מסע").

בדצמבר 2017 כתב סגן מנהל אגף פנים (שהיה העובד הבכיר באגף באותה עת)⁹ מכתב לגורמים שונים במשרד רה"ם, ובהם מזכיר הממשלה, והסוכנות היהודית ובו פירט את הקשיים המרכזיים בפרויקט מסע שעלו בעקבות עבודת מטה שנעשתה באגף במהלך 2017. בפנייתו העלה סגן מנהל האגף הצעות להתמודדות עם הקשיים האלה. נוסף על כך ציין סגן מנהל האגף במכתבו את ההחלטה שקיבלו השותפות לפרויקט בפברואר 2017, ולפיה יפעלו הצדדים במגמה לגבש הסדר חדש להפעלת הפרויקט, שאם לא כן הוא ייסגר בסוף שנת הלימודים התשע"ח. סגן מנהל האגף כתב כי מכיוון שבסופו של דבר לא הגיעו הצדדים להסכמות, הוא סבור שיש לסגור את הפרויקט, ולמצער יש להפסיק את תקצובו על ידי הממשלה (בנושא זה ראו להלן בפרק "ההסכם בין השותפות לפרויקט מסע").

בתגובתו מינואר 2018 על מכתבו של סגן מנהל האגף דחה מזכיר הממשלה את הצורך לתת מענה על השאלות העקרוניות שהעלה. מזכיר הממשלה ציין במכתבו כי מעבר לסוגיה האסטרטגית של מבנה חברת מסע, יש סוגיות דחופות יותר כגון עיכוב ההרשמה של המועמדים לפרויקט לשנת הלימודים התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019) וההשלכות של עיכוב זה. יצוין כי התייחסותו של מזכיר הממשלה למכתבו של סגן מנהל האגף ניתנה ערב כניסתו של מזכיר הממשלה לתפקיד יו"ר ועדת ההיגוי ובטרם מילא תפקיד כלשהו בפרויקט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד רה"ם כי מכתבו של סגן מנהל אגף פנים חסר אסמכתאות לביסוס טענותיו (כגון אחוז המשתתפים שלהערכתו היו מגיעים גם ללא הפרויקט). ראוי לציין כי אגף פנים ריכז את הטיפול המקצועי בפרויקט מיום הקמתו עד סוף שנת 2014 ובמהלך שנת 2017. מכתב זה נמסר למזכיר הממשלה ערב קבלת האחריות לפרויקט, כאשר פתיחת ההרשמה לשנה הבאה מתעכבת במשך חודשים, תוך החלטה של סגן מנהל אגף פנים על סיום הפרויקט שהתקבלה לדבריו בחוסר סמכות ובחוסר סבירות. נוסף על כך, למזכירות הממשלה לא הועברו מסמכים כלשהם על עבודה מקצועית שנעשתה באגף פנים במהלך שנת 2017.

סגן מנהל האגף מסר בתשובתו כי ההחלטה ולפיה שנת הלימודים התשע"ט לא תיפתח וכי הפרויקט ייסגר אלא אם כן יגיעו השותפות להסכמות בנוגע להפעלתו במסגרת הסכם חדש, אושרה על ידי חברי ועדת ההיגוי. סגן מנהל האגף הוסיף כי מכתבו למזכיר הממשלה משקף החלטה זו.

חברת מסע מסרה בתשובתה כי בשנת 2017 היא פנתה לסגן מנהל האגף על מנת לדון בסוגיות הנוגעות להפסקת תוכניות מסוימות או לרמת תיעודן

9 סגן מנהל האגף מסר בתשובתו כי מילא את תפקיד מנהל האגף (המשמש כסמנכ"ל) בפועל, ואילו משרד רה"ם מסר בתשובתו כי סגן מנהל האגף ניהל את האגף בלי שהוטל עליו תפקיד הסמנכ"ל ובלי שמונה לתפקיד בפועל. משרד מבקר המדינה מבהיר כי אין בתואר המשרה כפי שיזכיר בדוח זה משום הבעת עמדה כלשהי בנוגע לתואר תפקידו של סגן מנהל האגף.

בין התוכניות, אך פניותיה לא זכו למענה. כמו כן, בשנת 2017, השנה שאגף פנים טיפל בפרויקט, החליט משרד רה"ם שלא לכנס את ועדת ההיגוי, ותחת זאת התקיימו דיונים אסטרטגיים תוך התעלמות מוחלטת מהוועדה. עם סיום טיפולו של האגף בפרויקט נדרש פרק זמן לייצבו ולהחזירו למסלול.

בפועל, הקשיים לכאורה בפרויקט מסע שהציג סגן מנהל אגף פנים גם למזכיר הממשלה במסגרת "העברת המקל" ביניהם, לא זכו לבחינה ממשית במזכירות הממשלה, לא הובאו לדיון בוועדת ההיגוי ולא הובילו לגיבוש מסקנות והחלטות ניהוליות.

3. בדיון של ועדת ההיגוי בינואר 2018 העלה מנכ"ל משרד התפוצות מר דביר כהנא, המשמש חבר בוועדת ההיגוי, שאלות מהותיות בנוגע למיקוד האסטרטגי של פרויקט מסע. הוא ביקש לבחון את המיקוד האסטרטגי של הפרויקט, לרבות קהל היעד שלו והתוצאה של הענקת כספי הסיוע למשתתפים, וציין כי העלה בעבר שאלה בדבר קהל היעד של הפרויקט וקיבל תשובה שאינה ברורה דייה. המנכ"ל הוסיף כי לדעתו יש לחתור להבאת משתתפים "פחות משויכים" לישראל מקרב הצעירים היהודים בעולם, ובשלב ראשון יש להגדיר את המושג "פחות משויכים". עוד הוסיף המנכ"ל כי יש מקום שמשרדי הממשלה עצמם יבדקו את נושא האפקטיביות של כספי הסיוע בקרב המשתתפים. הוא הוסיף: "יכול להיות שאנחנו מבזבזים פה הרבה משאבים ויכול להיות שאנחנו מאוד אפקטיביים, השאלה מה הכסף שלנו עושה. זו שאלה קריטית לסוגיה".

הביקורת העלתה כי בדיון האמור של ועדת ההיגוי בינואר 2018, וגם בשני הדיונים העוקבים לו, לא ניתנו תשובות לשאלות שהועלו על ידי מנכ"ל משרד התפוצות. בדיון במרץ 2018 ציינה אומנם מנכ"לית חברת מסע כי השאיפה היא לערוך דיון אסטרטגי בישיבות ועדת ההיגוי הקרובות, אך הדבר לא נעשה גם בדיון של הוועדה ביוני 2018. רק בדיון הוועדה שהתקיים בנובמבר 2018 אישרה הוועדה מינוי צוות לבחינת האסטרטגיה של הפרויקט והטילה עליו להציג לפניו מתווה סופי לבחינת אסטרטגיית הפרויקט לא יאחר ממרץ 2019.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי אחרי שנים רבות שבהן מופעל הפרויקט יש לבחון את הדרכים לשיפורו וייעולו - שיפור האסטרטגיה ושיפור מתן המענה בנוגע לקשיים בהפעלתו; כל זאת ייעשה תוך שיתוף פעולה בין השותפות לפרויקט. מתווה הפעולה לשנים אלה ייבחן בידי הגורמים המקצועיים במשרד רה"ם ובידי השותפות לפרויקט. עוד מסר כי ועדת ההיגוי התכנסה בנובמבר 2018 והחליטה למנות צוות משנה שידון בנושא התוכנית האסטרטגית של פרויקט מסע לשנים הקרובות. הצוות ימסור את המלצותיו לאישור ועדת ההיגוי. מנכ"ל משרד התפוצות חבר בצוות זה והערתו תילקח בחשבון. חברת מסע



לפרויקט "מסע" לא
נקבעו יעדים מדידים
הנגזרים מתוכנית
אסטרטגית מאושרת.
באין יעדים מדידים
להשגת האסטרטגיה,
מוגבלת באופן ניכר
התרומה של מחקרי
הערכה שנעשים בידי
חברת מסע

מסרה בתשובתה כי אסטרטגיית החברה לשנים 2018 עד 2021 אמורה לעלות לדיון עם השותפות לפרויקט במהלך החודשים הקרובים.

על ועדת ההיגוי לדון בהקדם במטרות האסטרטגיות של הפרויקט, ולקבל החלטות המתמודדות עם השאלות והטענות שהעלו הגורמים השונים בשנים האחרונות ותוך התמודדות עם טענות הנוגעות למיקוד אסטרטגי לפרויקט.

חסר ביעדים מדידים להשגת אסטרטגיית פרויקט מסע

על פי תורות ניהול מקובלות, קיומה של תוכנית רב-שנתית טעון הגדרה של מטרותיה והצבתם של יעדים מדידים ליישומה. קביעת היעדים נועדה לבדוק את האפקטיביות של התוכנית, ולבחון אם המשך הפעלתה מוצדק בהשוואה לחלופות הקיימות ומהם השיפורים והשינויים הנדרשים בה. הערכת תוצאות היישום של התוכנית מחייבת איסוף שיטתי של מידע מקיף ומהימן בנוגע לחלקיה השונים¹⁰.

משרד רה"ם פרסם לראשונה בשנת 2010¹¹ את המדריך לתכנון ממשלתי שנועד לשמש בין היתר כלי תכנון לתוכניות ממשלתיות ייעודיות. על פי המדריך, תוכנית ייעודית היא תוכנית המטפלת בסוגיה מוגדרת ומעורבים בה כמה שותפים מתוך הממשלה ומחוצה לה. בהתאם לכך, כפרויקט הממומן בחציו על ידי ממשלת ישראל ומעורבים ביישומו משרדי ממשלה וגורמים מחוץ לממשלה, ניתן לראות בפרויקט מסע תוכנית ייעודית שההגדרות שנקבעו במדריך התכנון הממשלתי חלות עליו.

בתהליך גיבוש של תוכניות ייעודיות יש כמה שלבים, כמפורט במדריך, ובהם הגדרת הצורך בתוכנית והבניית התהליך לגיבוש ולעיצוב של פרטי התוכנית - תרגום המדיניות למטרות וקביעת יעדים וכן פעולות הנדרשות לצורך השגתם ומדדים לבחינת מידת השגתם. קביעה מראש של יעדים לתוכנית הניתנים למדידה ומידת העמידה בהם הן הבסיס לבחינת אפקטיביות של תוכנית ייעודית ולבחינת התועלות שהיא הצמיחה מול העלויות למימושה.

לפרויקט מסע לא נקבעו יעדים מדידים הנגזרים מתוכנית אסטרטגית מאושרת. בשנת 2017 אומנם אישרה ועדת ההיגוי את מודל המלגות ואת עדכון תקנון מסע, אשר כלל גם הגדרה של תפוקות חינוכיות, ושני אלו הם ביטוי מסוים של אסטרטגיית הפרויקט. ואולם מודל המלגות ותקנון מסע אינם תחליפים להגדרת יעדי הפרויקט, כפי שיפורט להלן.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "תכנית קרב - ההובלה, הפיקוח והבקרה של משרד החינוך", עמ' 663 עד 697.

11 משרד רה"ם, האגף לתכנון מדיניות, מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספטמבר 2010.

1. **מודל המלגות:** בפברואר 2017 התבקשו חברי ועדת ההיגוי לאשר מודל מלגות ולאשר את הצעת התקציב של חברת מסע ואת תוכנית העבודה שלה לשנת הלימודים התשע"ח (2017 עד 2018). הצורך בעדכון מודל המלגות של החברה נוצר בשל שתי סיבות עיקריות: (א) היעדר הלימה בין נוסחת תשלום המלגות למשתתפים (נוסחה דיפרנציאלית) לבין הנוסחה שעל פיה הממשלה והסוכנות היהודית מתקצבות את פעילות החברה (סכום קבוע למשתתף על פי אורך שהייה בלבד). אי-ההלימה התעצמה בשנים האחרונות בשל גידול ניכר במספר המשתתפים הזכאים למלגות גבוהות, דבר שיצר חריגות מהתקציב השנתי המאושר; (ב) הרצון לעדכן את גובה המלגות כדי שיתאימו לתוכנית האסטרטגית של חברת מסע ולמיקודים האסטרטגיים, בהיבטים של פרופיל משתמשים ושל סוגי תוכניות ובהיבט הגיאוגרפי. לדוגמה, גובה המלגות והמענקים¹² למשתתפים בתוכניות אקדמיות ובתוכניות לפיתוח קריירה עלה ואילו גובה המלגות והמענקים למשתתפים בתוכניות ללימודי יהדות ירד.

חברת מסע מסרה בתשובתה כי בהינתן קיצוץ תקציבי עשתה החברה עבודת מטה מקיפה לשינוי מודל המלגות באופן שיבטא את האסטרטגיה של הפרויקט. עבודה זו נעשתה לאחר ששנתיים לפני כן ניתן לה ייעוץ אסטרטגי מטעם חברה שנשכרה לשם כך, ולאחר ניתוח רגישות בנושא המלגות. במודל המלגות נקבע העיקרון שלפיו יפעלו לעידוד הבאת קהלים לתוכניות אקדמיות ולתוכניות לפיתוח קריירה, וכן להקטנת המלגות לאוכלוסיות שמושפעות פחות מהקטנת המלגות. לדברי החברה, המודל הוא כלי מובהק המביא לידי ביטוי את המיקוד האסטרטגי ומימוש.

משרד רה"מ מסר בתשובתו כי במהלך השנים נעשו שינויים משמעותיים בפרויקט על מנת להביא לידי מקסום המטרות והיעדים, ובכלל זה אישור תוכניות ביניים ומיקוד קהלי יעד שונים וממדינות שונות. מסוף שנת 2014, ומתוך הבנה כי לפרויקט מסע חשיבות גבוהה, הניחה מזכירות הממשלה פעמים רבות על שולחן הממשלה ועל שולחן של ועדות שרים את נושא פרויקט מסע והשינויים שנעשו בו.

בביקורת נמצא כי מודל המלגות מספק כלי מעשי לתיעדוף הקצאות משאבים (מלגות), אך כלי זה אינו תחליף להגדרת יעדים מדידים הנגזרים מאסטרטגיית הפרויקט שהציגה חברת מסע. לכן, מודל זה אינו נותן מענה על שאלות הנוגעות ליעדים המספריים לשנים הקרובות בפילוח לסוגי תוכניות, וכן על שאלות הנוגעות לצמצום תוכניות בשל מגבלות תקציב, אם יש כאלה.

2. **התפוקות החינוכיות של פרויקט מסע:** בתקנון של חברת מסע שעודכן בשנת 2017 הוגדר שהחוויה החינוכית המעצבת של פרויקט מסע מושתתת על שלושה מעגלי תוכן: "ישראל כבית - חוויה אותנטית בישראל"; "לגלות

12 מענקים ניתנים למשתתפים כתלות בסוג התוכנית, שיוך גיאוגרפי, גיל ומשך שהייה של המשתתף ומלגות ניתנות גם כתלות במצבו הכלכלי של המשתתף.

את העם: יהדות ועמיות"; וצמיחה והתפתחות אישית. בכל אחד ממעגלי התוכן החינוכיים הוגדרו 17 תפוקות חינוכיות, כגון "המשתתפים יחוו תחושת זיקה ושייכות למדינת ישראל כרכיב משמעותי בזהותם האישית", "המשתתפים יכירו אירועים היסטוריים ועכשוויים" ו"המשתתפים יכירו ויבינו הישגים פוליטיים, חברתיים כלכליים ותרבותיים במדינת ישראל". חברת מסע שכרה את שירותיה של חברה להערכת תוכניות על מנת לעקוב אחר השגת התפוקות ואחר רמת שביעות הרצון של המשתתפים מהתוכניות השונות. לצורך המחקר נקבעו מדדים להשגת התפוקות האלה: 70% או יותר ממשתתפיהן יביעו שביעות רצון גבוהה מהתוכנית שבה הם משתתפים; ותוכנית תיחשב כתוכנית שהשיגה תפוקה חינוכית כלשהי, אם התפוקה הושגה בקרב לפחות 60% ממשתתפיה.

חברת מסע מסרה בתשובתה כי 17 התפוקות החינוכיות בכל אחד ממעגלי התוכן הן המדדים המאפשרים לתאר את תהליך השינוי הכולל ואת התוצאה הרצויה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי 17 התפוקות האמורות הן הישגים חינוכיים-פדגוגיים של הפרויקט, וניתן באמצעותן למדוד את המרכיב החינוכי בפרויקט. הישגים אלה אינם יעדים מדידים להשגת המטרות האסטרטגיות של פרויקט מסע.

בחינת האפקטיביות של פרויקט מסע

בחינת אפקטיביות של תוכנית רב-שנתית נבחנת על בסיס עמידתה ביעדים שנקבעו להשגת מטרותיה.

1. חברת מסע עושה מחקרי הערכה באופן שוטף באמצעות חברות מחקר. לדוגמה, בשנים 2015 עד 2018 עשתה החברה מחקרים על בוגרי הפרויקט, לרבות מחקר שבו נבחנה השפעת הפרויקט בין השאר על השתלבות הבוגרים בתפקידי הנהגה במדינות מוצאם, על מידת הסבירות לנישואי תערובת בקרב הבוגרים בהשוואה לאחרים ועל שיעורי העלייה של הבוגרים לישראל. מחקר נוסף נעשה על "הערכת התרומה הכלכלית של פרויקט מסע".

חברת מסע מסרה בתשובתה כי היא בוחנת באופן שיטתי ועקבי את האפקטיביות של פעולותיה. לדבריה, מחקרים אלה נעשים בידי חברות מהמובילות בתחום, ולהערכתה יש בהם כדי ללמד באופן מובהק על השגת מטרות הפרויקט, וכפועל יוצא על האפקטיביות שלו. החברה הוסיפה כי יש במחקרי ההערכה של הפרויקט אמירה מובהקת בעניין האפקטיביות של הפרויקט בנוגע למטרותיו - תוכניות ארוכות טווח בישראל מביאות לחיזוק הזהות היהודית, הקשר לקהילה והקשר למדינת ישראל, באופן ובשיעור שניתן ללמוד עליהם מהמחקרים.

משרד רה"ם מסתפק בבדיקות האפקטיביות שמבצעת חברת "מסע" ואינו בוחן בעצמו את האפקטיביות של הפרויקט

כאמור, חברת מסע עושה מחקרי הערכה באופן שוטף באמצעות חברות מחקר שונות, ומבחינתה מחקרים אלה נועדו לבחון את האפקטיביות של הפרויקט בדרכים שונות. מבלי לקבוע עמדה בדבר המתודולוגיה ששימשה את חברת מסע במחקרים לבדיקת האפקטיביות של הפרויקט, משרד מבקר המדינה מעיר כי באין יעדים מדידים להשגת האסטרטגיה, מוגבלת באופן ניכר התרומה של אותם מחקרי ההערכה.

על ועדת ההיגוי לקבוע מהם יעדי הפרויקט ולהתאים את מחקרי ההערכה ליעדים אלה.

2. בדוח משרד מבקר המדינה שפורסם באמצע 2017 (להלן - הדוח הקודם)¹³ הועלה כי משרד רה"ם נהג להסתמך על הבקרה העצמית שעשתה חברת מסע בכל הנוגע לאיכותן של מאות התוכניות החינוכיות. בעניין זה נכתב בדוח הקודם כי בשל הפעלתו הממושכת של הפרויקט ובשל הסכומים הגבוהים ששולמו לחברת מסע לצורך יישומו, גובר הצורך בבקרה מקיפה מטעמו של משרד רה"ם.

בביקורת הנוכחית הועלה כי משרד רה"ם לא תיקן ליקוי זה; הוא מסתפק בבדיקות האפקטיביות שנעשות בידי חברת מסע, הוא לא בוחן בעצמו את האפקטיביות של הפרויקט, ואף לא מעלה בפני ועדת ההיגוי את הצורך בבדיקות הנדרשות ואת הצורך לבססן על יעדים מדידים שנקבעו מראש לפרויקט.

בתשובתו מאוקטובר 2018 למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, שכיהן בשנת 2017 כיו"ר ועדת ההיגוי ולמשך שנה בלבד, כי בשנה זו החל משרד רה"ם במשא ומתן עם הסוכנות היהודית ועם חברת מסע במטרה לגבש קווים למתווה התקשרות חדש. מטרות המשא ומתן היו בין היתר הגדרת הכיוונים האסטרטגיים של הפרויקט שמהם ייגזרו יעדים מתאימים. אולם עד סוף 2017 לא צלח המשא ומתן, וממילא לא היה ניתן להגדיר את אופן בחינת האפקטיביות של הפרויקט.

על משרד רה"ם לוודא כי במחקרי הערכה שנעשים בנוגע לפרויקט מסע ייבחנו פרמטרים שלגביהם נקבעו יעדים מדידים, ובאופן זה ניתן יהיה לבחון ולהעריך את מידת האפקטיביות של הפרויקט.

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "שיתופי פעולה של ממשלת ישראל עם הסוכנות היהודית", עמ' 43.

פרויקט "מסע" פועל
זה שנים בלי שנמדדה
תרומתו במונחים של
הישגים מול יעדים
שהתוותה מראש
ועדת ההיגוי

תהליך תכנון פרויקט מסע החסר ביעדים למדידת העמידה במטרותיו פוגע באופן משמעותי ביכולת להסיק מסקנות בדבר האפקטיביות של הפרויקט. כמו כן, קיים קושי יסודי שעה שפרויקט עתיר משאבים כגון זה פועל מזה שנים מבלי שנמדדה תרומתו במונחים של הישגים מול יעדים שהותוו מראש על ידי ועדת ההיגוי.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי בפרוטוקול ועדת ההיגוי שהתכנסה בנובמבר 2018 צוין כי היא אישרה מינוי צוות לבחינת האסטרטגיה של הפרויקט. הוועדה החליטה שצוות זה יציג לפניו מתווה סופי לבחינת אסטרטגיית הפרויקט לא יאוחר ממרץ 2019. נוסף על כך, הוועדה אישרה את תוכנית העבודה ותקציב הפעילות של מסע לשנים 2018 - 2019. בתוכנית זו קבעה החברה יעדים מדידים שנתיים ותלת-שנתיים בנוגע למספר המשתתפים בתוכנית וכן יעדים מדידים הנוגעים לחיזוק מנהיגות הקהילות היהודיות בתפוצות.



בסוף שנת 2016
ובשנת 2017 סגן
מנהל אגף פנים
והיועצת המשפטית
של משרד רה"ם העלו
לפני גורמים שונים
המעורבים בפרויקט
קשיים לכאורה
במתכונת
ההתקשרות. בשנת
2018 לא נקטה
מזכירות הממשלה
שום פעולות לטיפול
בקשיים אלה

ההסכם בין השותפות לפרויקט מסע

בשנת 2004 נחתם כאמור לראשונה ההסכם להפעלת פרויקט מסע. בשנים 2007 ו-2016 עודכן ההסכם; ומאז 2016 נחתם מדי שנה הסכם הארכה מקוצר.

בינואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה¹⁴ ולפיה מנכ"ל משרד רה"ם יעמוד בראש ועדת ההיגוי מטעם הממשלה עד 2018, זאת לאור הסדר ניגוד עניינים של מזכיר הממשלה עקב אי-יכולתו לעסוק בגופים השייכים לסוכנות היהודית במשך שנה מתחילת תפקידו. באותו החודש החליט מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר להחזיר את הטיפול בפרויקט מסע לאגף פנים.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות משרד רה"ם לגיבוש טיוטת הסכם רב-שנתי ולעיון התיקונים במתכונת ההתקשרות, על פי עמדות מקצועיות של גורמים שונים במשרד רה"ם.

בחינה של הקשיים הנוגעים להסכם

בסוף שנת 2016 ובמהלך שנת 2017 העלו סגן מנהל אגף פנים והיועצת המשפטית של משרד רה"ם, בפני גורמים שונים המעורבים בפרויקט, קשיים לכאורה במתכונת ההתקשרות ובעטיים את הצורך לערוך שינויים בהסכם המשולש. להלן עיקרי הדברים שהעלו הסגן והיועצת המשפטית:

- 1. כספי הסיוע למשתתפים ניתנים למארגנים ולא ישירות למשתתפים בתוכניות:** מתן כספי הסיוע ישירות למארגנים עלול להוביל לשתי תוצאות לא רצויות; האחת, עלייה בעלות התוכניות עקב עלות מסוימת הכרוכה בהעברת הכספים, והאחרת היא היחלשות הזיקה בין המשתתף לבין הפרויקט.
- 2. שליטת המוגבלת של חברת מסע בתוכניות:** לרוב, הגופים המארגנים יוזמים תוכניות ופונים לחברת מסע לצורך הכרה בתוכניות כזכאיות למימון של פרויקט מסע.
- 3. תקצוב צולב של משתתפים:** הממשלה והסוכנות היהודית מקצות לחברת מסע סכום מסוים עבור משתתף בתוכנית ארוכה (חמישה חודשים ומעלה) וסכום אחר להשתתפות בתוכנית קצרה יותר. חברת מסע מקצה לגופים המארגנים סכומים שונים הנקבעים על פי משך התוכנית, מדינת המוצא של המשתתף ומצבו הכלכלי. כך נוצר סבסוד צולב בין משתתפים שעלות השתתפותם גבוהה מהתקצוב של הממשלה והסוכנות היהודית ומשתתפים שעלות השתתפותם נמוכה יותר. שיטת תקצוב זו הייתה אחת הסיבות

14 החלטה 2288 של הממשלה ה-34, "יושב-ראש ועדת ההיגוי של פרויקט 'מסע' מטעם הממשלה - תיקון החלטת ממשלה" (13.1.17).

לגירעון בהיקף של מאות אלפי דולרים שנוצר בתקציב חברת מסע בשנת 2016. קושי זה תוקן חלקית בלבד בשנת הלימודים התשע"ח באמצעות שינוי במודל המלגות. על פי חברת מסע, גם המודל החדש הנשען על סבסוד צולב הוא מודל בעייתי, והוא מקשה על קבלת החלטות לצורך ניהול הפרויקט.

בתשובתו מסר משרד רה"ם כי מכתבו של סגן מנהל אגף פנים נשלח ב-31.12.17, יממה אחת בלבד לפני העברת הפרויקט לטיפולו של מזכיר הממשלה. סגן מנהל האגף הודיע לחברי ועדת ההיגוי ולגורמים במשרד רה"ם על סגירת הפרויקט מבלי שהייתה לו סמכות לכך, והוא העביר רשימת נושאים שדורשים מענה בטווח הזמן המידי והקרוב; ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ט (2018 עד 2019) טרם החלה, וזאת למרות איחור של כמה חודשים בפתיחת ההרשמה; והעיכוב בהרשמה מנע את השתתפותם של כ-700 צעירים שנרשמו לפרויקט ואמורים היו להגיע לישראל בטווח הקרוב. לפיכך, הנחה מזכיר הממשלה את כל הגורמים הרלוונטיים לפתוח את ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ט באותה המתכונת של שנת הלימודים התשע"ח תוך הארכת ההסכם הקיים לתקופה של שנה, על מנת שיוכל ללמוד את הטענות שהועלו נגד הפעלת הפרויקט ולגבש את דעתו בנושא. משרד רה"ם ציין כי מזכירות הממשלה עסקה בבחינת טענותיו של סגן מנהל האגף וקיימה פגישות רבות עם השותפות לפרויקט מתוך ניסיון לייעל ולשפר את הפעלת הפרויקט ולמצוא פתרונות לסוגיות השונות.

חברת מסע הוסיפה בתשובתה כי היא חולקת על הטענות שהעלה סגן מנהל האגף בעניין הבעייתיות שבהעברת כספי הסיוע המיועדים למשתתפים לגופים המארגנים ולא ישירות למשתתפים, וכן על הטענות בעניין שליטת המוגבלת של חברת מסע בתוכניות הפרויקט.

4. **חשש לניגוד עניינים:** בהסכם המשולש נקבעו הוראות הנוגעות לאיסור קיום ניגוד עניינים. אחת מההוראות מגבילה את הסוכנות היהודית, כמארגנת המפעילה תוכניות, בקבלת כספים עבור עד 20% ממספר המשתתפים בתוכניות שהיא מפעילה בכל שנה. בתחילת שנת 2017 שלח אגף פנים מכתב לחברי ועדת ההיגוי, ובו צוין כי הלשכה המשפטית והחשבות במשרד רה"ם בחנו היבטים הנוגעים לסוגיית החשש לניגוד עניינים והנחו את גורמי המקצוע במשרד לבצע בהקדם האפשרי שינוי בהסכם בין השותפות לפרויקט כדי להסיר חשש זה. במכתב תואר החשש לניגוד עניינים הנובע מהיותה של הסוכנות היהודית שותפה לפרויקט מצד אחד ומהיותה הבעלים של חברת מסע המפעילה את הפרויקט והבעלים של חברה הנמנית עם המארגנים הגדולים של הפרויקט ופועלת למטרות רווח מצד שני. עוד נכתב כי בדיקת חשב משרד רה"ם העלתה כי קיים פער בין שיעור המשתתפים בתוכניות שהסוכנות מפעילה כמארגנת לבין ההוצאה הכספית בגין מתן מלגות למשתתפים אלה. על פי קביעת הלשכה המשפטית, יש למדוד את המגבלה בעניין קבלת כספים עבור עד 20% מהמשתתפים הן לפי מספר משתתפים והן לפי הסכום הכספי של המלגות. במכתב מפורטים עיקרי סיכום ישיבה שקיימו בסוף ינואר 2017 מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר ומנכ"ל הסוכנות היהודית, ובה הוחלט להסדיר

מחדש את אופן הפעלת הפרויקט. עוד צוין במכתב כי בישיבה הוחלט שמשרד רה"ם יאריך את ההסכם הקיים עד אמצע יוני 2017, וכי עד מועד זה ייקבעו ההסכמות בין השותפות בנוגע להפעלתו של הפרויקט, שיעוגנו בהסכם רב-שנתי חדש שיחול משנת הלימודים התשע"ט, בין היתר במטרה לתת מענה לניגוד העניינים האמור. נוסף על כך צוין במכתב כי הצדדים סיכמו שאם לא יחתם הסכם חדש עד אותו המועד תסתיים הפעלתו של פרויקט מסע, על כל מרכיביו, משנת הלימודים התשע"ט.

בפברואר 2017 אישרה כאמור ועדת ההיגוי לפתוח את שנת הלימודים התשע"ח. בהמשך קיימו נציגי משרד רה"ם ונציגי הסוכנות היהודית דיונים בנושא, על פי סיכום הדיון מינואר 2017.

משלא נחתם הסכם חדש החליטו בספטמבר 2017 השותפות לפרויקט לחתום על הסכם זמני שתוקפו שנה אחת, דהיינו עד סוף שנת הלימודים התשע"ח. ההסכם לא שינה את מבנה ההתקשרות בין השותפות ולא נתן מענה בנוגע לסוגיית ניגוד העניינים שהועלתה.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי ההסכם המשולש הסדיר את הנושא ואיפשר לסוכנות לקבל כספים כמארגן עבור תוכניותיה בהיקף כספי של עד 20% ממספר המשתתפים בפרויקט בכל שנה. בעקבות טענות של חשבות משרד רה"ם כי יש לפרש את המגבלה כמגבלה החלה הן על מספר המשתתפים והן על פי הסכום הכספי של המלגות, התקיים דיון באוגוסט 2016 בוועדת ההיגוי ובו סוכם כי "לפי לשון ההסכם, התבחין הרלוונטי הוא מספר משתתפים בפועל. לכן, ככל שקיים רצון לשנות הגדרה זו, יש לשנות את ההסכם". משרד רה"ם הוסיף כי על אף האמור מסרה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם כי הסמכות לפרש את ההסכם אינה מסורה לוועדת ההיגוי או לחשב משרד רה"ם. עוד מסר המשרד כי החשב והיועצת המשפטית לא מימשו את זכות הווטו המוקנית להם מכוח ההסכם נגד הסיכום של ועדת ההיגוי. נוסף על כך, חוות הדעת המשפטית נמסרה למזכירות הממשלה רק בתחילת 2018, ולאחר דו-שיח בין מזכירות הממשלה ללשכה המשפטית נחתם במרץ 2018 הסכם התקשרות לשנת הלימודים התשע"ט, ובו סעיף המחיל את המגבלה הן על מספר המשתתפים והן על הסכום הכספי של המלגות, כפי שסברה הלשכה המשפטית.

בתשובתה מנובמבר 2018 מסרה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי חוות הדעת המשפטית התייחסה בהרחבה להחלטת ועדת ההיגוי מאוגוסט 2016, ובמסגרת זו הובהר כי הסמכות לפרש את ההסכם מסורה לצדדים בלבד, ואילו ועדת ההיגוי אינה צד להסכם ואין לה סמכות בכל הנוגע לפרשנות ההסכם. הפרשנות של היועצת המשפטית, המחייבת את משרד רה"ם, נקבעה בחוות הדעת ואף עוגנה בהסכם לשנת הלימודים התשע"ט, אך מגבלת ניגוד העניינים שהוסדרה בהסכם זה אינה הסדר תמידי, והיא הייתה מקובלת על הלשכה המשפטית בשים לב שמדובר בהסכם לשנה בלבד, שבמהלך תקופה זו ייבחן הפרויקט ויגובש הסכם שייתן מענה מיטבי וקבוע בנוגע לנושא ניגוד העניינים.

הסוכנות היהודית וחברת מסע מסרו, כל אחת בתשובתה, כי חוות הדעת המשפטית מעולם לא נמסרה לידיהן או לידי חברי ועדת ההיגוי חרף בקשות חוזרות ונשנות לקבל אותה. לדבריהן, חוות דעת זו מנוגדת לקביעה המפורשת של ועדת ההיגוי בנושא וללשון המפורשת של ההסכם; אם מבקשים לשנות את ההסכם, השינוי יעשה בהסכם ההתקשרות בלבד ולא באמצעות פרשנות שונה של הסכם ההתקשרות. הסוכנות היהודית הוסיפה כי סוגיית ניגוד העניינים הוצגה בפני הסוכנות היהודית באופן חלקי וללא כל הסבר בדבר ניגוד העניינים הנטען, והיא חולקת על עמדתה של הלשכה המשפטית בסוגיה זו; עמדתה זו נמסרה לסגן מנהל האגף כבר בתחילת 2017. הסוכנות היהודית ציינה כי מגבלת ניגוד העניינים שהוסדרה בהסכם משנת 2018 אינה הסדר תמידי, והיא הייתה מקובלת על הסוכנות היהודית בשים לב שמדובר בהסכם לשנה אחת בלבד וכי שינוי ההסכם יכול להיעשות רק באמצעות משא ומתן בין השותפות לפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכירות הממשלה כי טענות אלה לא לובנו כנדרש לקראת החתימה הצפויה על ההסכם הרב-שנתי (שעל פי החלטת ועדת ההיגוי נדרשה הייתה להיעשות עד תחילת ספטמבר 2018 - ראו להלן). מינואר 2018 התקיימו ארבעה דיונים בוועדת ההיגוי, אך לא הועלו בהם אף לא מקצת הטענות האמורות. תשובותיהן של הסוכנות היהודית ושל חברת מסע מעידות כי עדיין יש פערים משמעותיים בין הצדדים, וגם הפתרונות שקיבלו ביטוי בהסכם לשנת הלימודים התשע"ט אינם מקובלים עליהן כפתרונות ארוכי טווח.

דחיית מועד החתימה על ההסכם

נמצא כי במשך כמעט שנתיים, דהיינו ממועד החלטת ועדת ההיגוי בפברואר 2017 לפתוח את ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ח ולגבש הסכם רב-שנתי ועד דצמבר 2018, טרם חתם משרד רה"ם על הסכם רב-שנתי חדש עם השותפות לפרויקט מסע, כפי שנדרש. להלן הפרטים:

1. לפי סיכום ישיבה שנערכה בתחילת 2017 החליטו מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר ומנכ"ל הסוכנות היהודית לפתוח את הרישום לשנת הלימודים התשע"ח, כאשר עד אמצע יוני 2017 יגיעו השותפות לפרויקט להסכמות כאמור במסגרת הסכם חדש רב-שנתי להפעלת הפרויקט משנת הלימודים התשע"ט ואילך. בפועל, המשא ומתן בין הצדדים לא הבשיל לכדי הסכם חדש.
2. בדיון של ועדת ההיגוי מינואר 2018 הוחלט כי בתוך חודשיים יש לגבש הסכם חדש שעניינו פרויקט מסע, שיאושר בידי כל הגורמים הנוגעים בדבר. החלטה זו עוגנה בהסכם שחתמו השותפות לפרויקט מסע במרץ



כמעט שנתיים -
מפברואר 2017 ועד
דצמבר 2018 - לא
חתם משרד רה"ם על
הסכם רב-שנתי חדש
עם השותפות
לפרויקט "מסע" כפי
שנדרש, ובסוף 2018
אף טרם גיבש את
עקרונות ההסכם
החדש הנדרשים
לשיטתו, ולמותר לציין
כי הם טרם הוצגו
לשותפות לפרויקט

2018, ולפיו ההתקשרות בין הצדדים לא תחול מעבר לשנת הלימודים התשע"ט אלא אם יחתם הסכם חדש להפעלת הפרויקט. עוד נקבע כי "עד יום 1 בספטמבר 2018 יחתם הסכם חדש שייתן מענה לכל הקשיים והחסמים הנוגעים לפרויקט מסע".

3. בדיון בוועדת המכרזים במרץ 2018 מסר נציגו של חשב משרד רה"ם כי הסיכום בין אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) לבין מזכירות הממשלה היה כי עד סוף אפריל 2018 ייקבעו העקרונות להסכם החדש לאחר בחינה מחודשת של הפרויקט. כמו כן, חשבות משרד רה"ם דורשת לעגן את ההסכם החדש על בסיס שלושה עקרונות: (א) ההסכם יהיה רב-שנתי לתקופה של שלוש שנים והוא יחתם רק עם הסוכנות היהודית; (ב) המועצה הלאומית לכלכלה וחשבות משרד רה"ם יקבעו תמחור אחיד למשתתף, שישקלל את עלויות הפעלת התוכניות; (ג) משרד רה"ם יממן ויפעיל חברת בקרה חיצונית לצורך פיקוח על הפעלת פרויקט מסע.

ועדת המכרזים החליטה לאשר את המשך ההתקשרות לשנת הלימודים התשע"ט כדי לאפשר ליחידה המקצועית למצות את האפשרות לבחון את ההתקשרות ולתקנה. המשך ההתקשרות משנת הלימודים התש"פ (אוקטובר 2019 - ספטמבר 2020) ואילך ייעשה לאחר בחינה מחודשת של ההסכם ועל בסיס העקרונות שייקבעו.

עד סוף 2018 טרם גיבש משרד רה"ם את עקרונות ההסכם החדש הנדרשים לשיטתו, וממילא הם טרם הובאו בפני השותפות לפרויקט. יתרה מכך, על פי תכתובת מסוף יולי 2018 בין חשבות משרד רה"ם לבין מזכירות הממשלה עדיין היו חילוקי דעות משמעותיים בין המזכירות לבין החשבות והלשכה המשפטית, שטרם לובנו לקראת החתימה הנדרשת על ההסכם הרב-שנתי. כמו כן, בדיוני ועדת ההיגוי במרץ וביוני 2018 כלל לא עלה לדיון נושא עקרונות ההסכם החדש.

בתשובתו מסר משרד רה"ם כי מזכיר הממשלה פועל במרץ רב על מנת לגבש בהקדם האפשרי הסכם רב-שנתי עם הסוכנות היהודית שייתן מענה הנוגע לכלל הקשיים בפרויקט. עם זאת, יש לזכור כי עיקר המשאבים הופנו תחילה לפתרון הבעיות המיידיות, כגון פתיחת ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ט והארכת ההסכם לתקופה של שנה כדי שמזכיר הממשלה יוכל ללמוד את הטענות שהועלו נגד הפעלת הפרויקט ולגבש את עמדתו בנושא. נוסף על כך, גם לכניסתו של יו"ר חדש לסוכנות היהודית שהחל את תפקידו באוגוסט 2018 ישנה השפעה בהכרח על לוח הזמנים הנדרש לגיבוש הסכם רב-שנתי כה מורכב. משרד רה"ם הוסיף כי מזכיר הממשלה אינו מתעלם מחילוקי הדעות עם חשבות המשרד והלשכה המשפטית במשרד, אך הוא זה שמוביל את המשא ומתן מול השותפות לפרויקט וההחלטות המקצועיות בעניין יתקבלו על ידו. כמו כן, ברור שמשרד רה"ם לא יחתום על הסכם התקשרות חדש מבלי שיקבל את האישור הנדרש, הן מהלשכה המשפטית והן מהחשבות; והכול, לפי כללי מינהל תקין.

בתשובתה מינואר 2019 מסרה הסוכנות היהודית כי מתקיים שיתוף פעולה רציף עם משרד רה"ם בנוגע לצורך לגבש הסכם רב-שנתי שישקף את העמדות המוסכמות של כל הצדדים להסכם ההתקשרות.

על מזכירות הממשלה לפעול לאלתר לגיבוש טיוטת הסכם רב-שנתי, לפי לוחות הזמנים שעליהם הוחלט בוועדת ההיגוי, ובטיטה יגולמו, ככל שנדרש, פתרונות בנוגע להפעלת פרויקט מסע.

הערות מזכירות הממשלה לטיטת ההסכם

ב-18.3.18 אישרה כאמור ועדת המכרזים של משרד רה"ם את המשך ההתקשרות של משרד רה"ם עם השותפות לפרויקט מסע לשנת הלימודים התשע"ט, ובכך ניתן "אור ירוק" לגיבוש הסכם לשנה זו.

באותו היום שלחה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם בדואר אלקטרוני טיוטת הסכם לשנת הלימודים התשע"ט להתייחסותם של נציגי חשבות משרד רה"ם, של מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים ושל ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה האחראי לפרויקט מסע מטעם מזכיר הממשלה.

למחרת שלח ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה שתי הודעות דואר אלקטרוני לאותם המכתבים ולמזכיר הממשלה. להודעה הראשונה הוא צירף את טיוטת ההסכם לשנת הלימודים התשע"ט עם הערותיו, וציין כי ייתכן שיהיו לו הערות נוספות לאחר שיתיעץ עם מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים¹⁵.

כעבור כמה דקות הוא שלח הודעת דואר אלקטרוני נוספת לאותם המכתבים ובה נכתב: "מצ"ב קובץ נוסף עם הצעתי לתיקון ההסכם". להודעה זו צורפה טיוטת הסכם הכוללת הערות נוספות¹⁶.

15 ההערות כללו מחיקה של סעיף הקובע שההתקשרות תוגבל לשנת הלימודים התשע"ט והיא לא תחול מעבר לשנה זו, אלא לפי הסכם חדש להפעלת הפרויקט; הערות נוספות כללו מחיקת הגבלות הנוגעות לניגוד העניינים של הסוכנות היהודית כמארגן.

16 ההערות מתייחסות בין היתר לכספי התרומות שחברת מסע תוכל לגייס ולביטול מועד פקיעת ההסכם כך שההתקשרות לא תוגבל לשנה.

נמצא כי הערותיו הנוספות של ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה בהודעתו השנייה נכתבו על גבי מסמך אחר, שהוא אינו טיוטת ההסכם שהעבירה נציגת הלשכה המשפטית. המסמך שנשלח היה למעשה טיוטת הסכם שקיבל מחברת מסע, שהיא צד להסכם, לאחר שזו הכניסה בה תיקונים אחדים. ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה כתב בהודעתו השנייה שאלה הערותיו לטיוטת ההסכם מבלי שהבהיר למכותבים באופן מפורש כי מדובר בטיטוטת ההסכם שהועברה אליו מחברת מסע, שהיא גורם בעל עניין בהתקשרות, והטיטוטה מגלמת תיקונים שהוכנסו על ידה.

חברת מסע מסרה בתשובתה כי ב-5.3.18 היא שלחה ביוזמתה לסוכנות היהודית ולמשרד רה"ם הצעה לטיטוטת ההסכם לשנת הלימודים התשע"ט, שהוכנה על בסיס ההסכם לשנת הלימודים התשע"ח; וזאת, במטרה לזרז את תהליך הכנת ההסכם וכהצעה בלבד על בסיס הפורמט הקיים. החברה הוסיפה כי היא לא נחשפה להתכתבויות הפנימיות במשרד רה"ם.

בתשובתו מאוקטובר 2018 למשרד מבקר המדינה מסר ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה כי עם החזרת הטיפול בפרויקט מסע למזכירות הממשלה בינואר 2018, ובמטרה לפעול למניעת הפסקת הפרויקט, פעל מזכיר הממשלה בלחץ זמנים משמעותי מול גורמי משרד רה"ם לפתיחת ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ט, וזאת משום שההרשמה הייתה צריכה להיפתח כבר בנובמבר 2017, וכן על מנת לוודא ששנת הלימודים אכן תיפתח ושמספר הנרשמים לא יהיה נמוך. לדבריו, בהחלטת ועדת המכרזים התבקשה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם להכין נוסח להסכם הארכה של ההסכם הקודם שיכלול מינימום שינויים. הוא ציין כי עקב לוח הזמנים הקצר היה צורך לקדם את ההסכם במהירות האפשרית ולצמצם עד למינימום את המחלוקות שעשויות להתגלע עקב כך. עוד ציין כי העובדה שנדרש הסכם הארכה קצר להסכם הקודם הייתה ברורה לכל הגורמים הרלוונטיים. הוא הוסיף כי בטיטוטת ההסכם שהעבירה הלשכה המשפטית היו שינויים משמעותיים שהם ליבת המחלוקות בין הצדדים להסכם, ושינויים אלה צפויים היו להביא לידי עיכוב משמעותי בחתימה על ההסכם, ואין הם תאמו את עמדת מזכיר הממשלה.

עוד מסר ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה כי לאחר שהעביר את הערותיו לטיטוטה שהכילה הלשכה המשפטית, הוא מכר בטיטוטה שהעבירה אליו חברת מסע והבחין כי עיקרה תואם למעשה את "הנוסח אליו הסכמנו כולם" - הארכת ההסכם הקודם - והיא אינה נוסח להסכם חדש הכולל סעיפים שנויים במחלוקת. הוא ציין כי מרגע שבחן את טיוטת ההסכם של חברת מסע ועשה בה שינויים הפכה לטיטוטה שלו. כמו כן, לא הייתה לו כל כוונה להסתיר את העובדה שמדובר בהערות של חברת מסע, שכן הוא השאיר בקובץ את התיקונים המקוריים; המשפטים שתוקנו בקובץ צבועים בצבעים שונים, על פי המתקן, וכל עמידה עם סמן העכבר על משפט מסוים מאפשרת לזהות את הגורם המתקן (לענייננו, חברת מסע).

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ט נפתחה באיחור רב, דבר שגרם לפגיעה במספר המשתתפים בפרויקט. מתוך רצון

למזער פגיעה זו הנחה מזכיר הממשלה לזרז את ההליכים לגיבוש ההסכם בתוך שבוע ימים במתכונת זהה ובתנאים זהים לאלה שנקבעו בשנה הקודמת. ב-19.3.18 הודיע סגנו של מזכיר הממשלה כי טיוטת ההסכם שהועברה מהלשכה המשפטית אינה משקפת את ההנחיה האמורה, ולכן הוא הנחה שלא לקדם את אותו הסכם עד שיוודא כי נוסח ההסכם תואם את הנחייתו. מזכיר הממשלה הוסיף בתשובתו, כי השתלשלות העניינים מכאן והלאה לא הייתה מוכרת לו בזמן אמת אלא הוא התוודע לה רק מקריאת טיוטת דוח זה של משרד מבקר המדינה ומבירור שעשה עם סגנו. עם זאת, עמדת סגנו מקובלת עליו והוא יכול לאשרה. המשרד הוסיף בתשובתו מפרואר 2019 כי בכל מקרה לא נגרם נזק ולא היה יכול להיגרם נזק מפעולה זו, מכיוון שההסכם מאושר בסופו של דבר על ידי הלשכה המשפטית.

הלשכה המשפטית במשרד רה"ם מסרה בתשובתה כי היא הכינה טיוטת הסכם על פי החלטת ועדת המכרזים ועל פי הבהרות של היחידה המקצועית ושל ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה בוועדה. הטיוטה כללה רק שינויים שהתחייבו מהחלטת ועדת המכרזים ומהסכמות קודמות של הצדדים, שהיה צורך להכניסם כדי שההסכם ישקף נאמנה את תנאי ההתקשרות. בנוגע לטענה כי נעשו שינויים משמעותיים בטיטת ההסכם שהעבירה ושינויים אלה צפויים היו להביא לידי עיכוב משמעותי בחתימה על ההסכם, השיבה כי השינויים נועדו לעגן הסכמות שהתקבלו בין הצדדים, והם לא שינו את מה שכבר היה ידוע ומסוכם, ולכן לא הייתה כל סיבה שהם יעכבו את החתימה על ההסכם. כמו כן, עיגון האינטרסים של משרד רה"ם המופקד על כספי ציבור ומחויב לכללי מינהל תקין, אינו יכול להקים חשש לגיטימי שיש להתחשב בו לעיכוב בחתימה על ההסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שבשעה שהגורמים המקצועיים במשרד רה"ם בוחנים את טיוטת ההסכם לצורך גיבוש העמדות המקצועיות המוסכמות לגביו, ובטרם הוצגה הטיוטה לשותפות להסכם, הערותיהם של גורמים שהם צד להסכם מועברות לגורמי המקצוע מבלי שניתן שיקוף מפורש לכך שמדובר בטיטת ההסכם שנשלחה מחברת מסע, לרבות שיקוף ברור של מקור ההערות.

ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה מסר בתשובתו כי ייתכן שבדיעבד היה מקום לציין בהודעתו השנייה בדואר אלקטרוני את מקור הקובץ, אך מדובר בחוכמה שבדיעבד. לדבריו, מהירות הטיפול בנושא הייתה מהותית, ולכן היה חשוב להעביר את הקובץ הנכון שמשקף את ההסכם שיש לקדם על פי הנחיית מזכיר הממשלה.

סדרי העבודה של ועדת ההיגוי

כאמור, על פי ההסכם המשולש לוועדת ההיגוי הסמכות העליונה בכל הקשור לפרויקט, והיא מוסמכת בין השאר לקבוע או לאשר את מדיניות הפרויקט ותכניו החינוכיים, לאשר את תוכנית העבודה השנתית ואת מסגרת תקציב הפרויקט ולבחון את העמידה ביעדי הפרויקט. עוד נקבע בהסכם, כי פרוטוקול הוועדה יהיה מפורט וישקף את עיקרי הדעות של כל חברי הוועדה, כפי שהם מובאים בדיונים, לרבות תהליך ההצבעה בוועדה.

על פי ההסכם הראשון שחתמו השותפות לפרויקט בשנת 2004 הוקמו ועדות משנה לוועדת ההיגוי, כגון ועדת חינוך, מלגות, תקציב, כספים ומינהלה ושיווק, והן עסקו בין השאר בגיבוש של עיקרי התוכנית החינוכית של הפרויקט, מדיניות המלגות והשיווק, הצעת התקציב ושינויים בתקנון. בוועדות אלה היו חברים באותן שנים גם נציגי משרד רה"ם. בהסכם המשולש (שכאמור נחתם בשנת 2007) נקבע כי ועדות המשנה יבטלו וסמכויותיהן יועברו לדירקטוריון חברת מסע. הדירקטוריון יהיה רשאי להקים ועדות משנה, והן יפעלו במסגרת הסמכויות שהוא יקבע להן.

בדוח הקודם הועלה כי מאחר שנציגי הממשלה אינם חברים בדירקטוריון חברת מסע ובוועדות המשנה שלו, העברת האחריות להקמת ועדות משנה מוועדת ההיגוי של פרויקט מסע לדירקטוריון החברה צמצמה את השפעתה של הממשלה על גיבוש מדיניות בנושאים שבליבת הפרויקט, למשל נושאי חינוך, תקציב ומלגות. בדוח הקודם נכתב כי נוכח היקפו הרחב של המימון הממשלתי לפרויקט מסע ושנות פעילותה הרבות של הממשלה, על משרד רה"ם לבסס את מעמדם של נציגיו בוועדות של פרויקט מסע באופן שיאפשר להם לקחת חלק פעיל ומשמעותי בגיבוש של מדיניות הפרויקט בהיבטים השונים, לרבות ההיבטים החינוכיים והשיווקיים.

1. **תדירות כינוס הוועדה:** בהסכם המשולש נקבע כי הוועדה תקיים ישיבה אחת לשלושה חודשים לפחות.

בדוח הקודם הועלה כי בשנת 2013 התכנסה ועדת ההיגוי שלוש פעמים - בשנת 2014 פעמיים ובשנת 2015 פעם אחת בלבד. משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה באותה עת כי "אי-כינוסה של ועדת ההיגוי אינו מעיד על חוסר מעורבות של גורמי המשרד, שכן מנהלי התכנית נפגשים עם אנשי המשרד באופן שוטף ורציף, ואם ניהול התכנית ייעשה רק בכינוסי ועדת ההיגוי, הוא ייפגע; כשעולים נושאים דחופים **שאינם מורכבים במיוחד** הטעונים הכרעה של ועדת ההיגוי - מתקבלת החלטה של חברי ועדת ההיגוי במשאל טלפוני" (ההדגשה אינה במקור).

בביקורת הנוכחית עלה כי גם בשנים 2016 עד 2017 הייתה תדירות דיוניה של ועדת ההיגוי נמוכה באופן ניכר בהשוואה לנדרש על פי ההסכם המשולש. בשנת 2016 התקיימו שני דיונים ובשנת 2017 לא התקיים אף לא דיון אחד של הוועדה, והחלטותיה התקבלו באמצעות אישורן בדואר אלקטרוני.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, ששימש כאמור יו"ר ועדת ההיגוי בשנת 2017, כי מיעוט הישיבות בתקופה האמורה נבע מהמתנה לגיבוש הסדר חוזי חדש, לאור משא ומתן שנוהל מול הסוכנות היהודית וחברת מסע.

בדיון הוועדה מינואר 2018 הוחלט כי הוועדה תתכנס בכל שלושה חודשים, ונכון לסוף 2018 היא התכנסה ארבע פעמים, והליקוי בא אפוא על תיקונו.

2. **אופן קבלת החלטות בשנת 2017:** בהסכם המשולש נקבע כי סדר היום של דיוני הוועדה יימסר לחברי הוועדה שבעה ימי עסקים לפחות לפני המועד המתוכנן של הישיבה; ליו"ר הוועדה נתונה הסמכות לקצר מועד זה לארבעה ימים במקרים דחופים בלבד שלא ניתן לצפותם מראש.

בשנת 2015 החליטה ועדת ההיגוי לבחון את מודל המימון של התוכניות בפרויקט מסע ואת מקורותיו התקציביים והוצאותיו כדי לאפשר את צמיחתו.

א. בפברואר 2017 העבירה לשכת מנכ"ל משרד רה"ם לחברי ועדת ההיגוי טיוטת תקציב של פרויקט מסע לשנת הלימודים התשע"ח, וכן את ההצעה למודל מימון חדש של התוכניות ושל הסיוע הכספי למשתתפים. לשכת מנכ"ל משרד רה"ם הפיצה את המסמכים לחברי הוועדה ב-16.2.17 בשעה 12:30 לערך, וביקשה מהם לאשר את סכומי הסיוע המוצעים על פי המודלים החדשים המוצעים, את הצעת התקציב לשנת הלימודים התשע"ח ואת פתיחת שנת הפעילות הזאת. הלשכה ציינה בפניהם: "נוכח דחיפות הזמנים לפתוח את הרישום, אנו מבקשים לקבל את החלטתכם במייל חוזר, עוד היום, עד לשעה 18:00".

בתשובתו מסר משרד רה"ם כי הנושאים שהועברו לאישור ועדת ההיגוי היו מוכרים לרוב חברי הוועדה מדיונים מוקדמים בין השותפות לפרויקט, ותהליך אישור ההחלטות בוועדת ההיגוי בוצע באופן שתואר בשל העובדה שהיה צורך באישור מהיר ודחוף בגלל המועד המאוחר בדיון על פתיחת ההרשמה לפרויקט.

חברי ועדת ההיגוי התבקשו אפוא לאשר בתוך שעות ספורות, באמצעות דואר אלקטרוני, שורה של החלטות מהותיות ומשמעותיות - אישור פתיחת ההרשמה לשנת הלימודים התשע"ח, אישור התקציב השנתי של הפרויקט ואישור מודלים חדשים למימון התוכניות והסיוע הכספי למשתתפים. חלק מחברי הוועדה אישרו כמבוקש, דהיינו בתוך כמה שעות, ואחרים בתוך פרק זמן של עד ארבעה ימים. תהליך זה נעשה בניגוד לעקרונות שנקבעו בהסכם ובאופן שאינו מתיישב עם כללי מינהל תקין.

ב. מנכ"ל משרד התפוצות הגיב על הבקשה האמורה באותו היום באמצעות דואר אלקטרוני לנציגי משרד רה"ם בוועדת ההיגוי. הוא התייחס בתגובתו לבקשה לאשר את המבוקש בדואר אלקטרוני ללא דיון וכן לפרק הזמן הקצר שניתן לחברי הוועדה כאמור. הוא ציין כי יש לקיים דיון משמעותי בוועדת ההיגוי, בפרט לאור הערותיו של ראש הממשלה בדבר המטרות והמיקוד האסטרטגי של הפרויקט, שהועלו במסגרת ישיבת ועדת התיאום בנובמבר 2016. הוא הוסיף כי שני המודלים הוא מהותי לפרויקט וחברי הוועדה נחשפים אליהם לראשונה, לכן עליהם לשקול אותם בכובד ראש ולשמוע את דעת המומחים שגיבשו אותם. גם נציגת הוועדה מטעם "נתיב"¹⁷ השיבה ללשכת המנכ"ל כי היא מצרה על הדרך שבה נעשתה הפנייה לחברי ועדת ההיגוי, דהיינו בקשה לקבל את אישורם בדואר אלקטרוני מבלי לקיים דיון מסודר בנושא.

נמצא כי נציגי משרד רה"ם בוועדת ההיגוי, לרבות מנכ"ל המשרד דאז, לא הגיבו על פנייתם של מנכ"ל התפוצות ושל נציגת "נתיב". בחלוף ארבעה ימים (פרק הזמן המינימלי שנדרש במקרים דחופים שלא ניתן לצפותם מראש) הודיעה לשכת המנכ"ל לחברי הוועדה כי פתיחת שנת הלימודים התשע"ח אושרה.

3. **אפקטיביות עבודתה של הוועדה:** במכתבו האמור של סגן מנהל אגף פנים למזכיר הממשלה ולנציגים של הסוכנות היהודית בוועדת ההיגוי מדצמבר 2017, הוא התייחס גם ל"העדר האפקטיביות של ועדת ההיגוי". סגן מנהל האגף כתב כי הפרויקט מנוהל באמצעות ועדת היגוי מרובת משתתפים, וההיקף הגדול של המשתתפים והצורך לאשר בדיון אחד עניינים שונים הנוגעים לפרויקט הופכים את הדיונים לבלתי יעילים, והם אף "גורם מעכב בעבודה השוטפת של חברת "מסע". הצורך לכנס את ועדת ההיגוי יוצר סרבול ועיכובים, ולעניין זה יש לתת את הדעת על המועדים המאוחרים שבהם תוכנית העבודה השנתית מאושרת מדי שנה".



במשך השנים העלו
גורמים שונים
המעורבים בפרויקט
"מסע" קשיים
לכאורה, הנוגעים
לאפקטיביות של
עבודת ועדת ההיגוי.
אולם במועד סיום
הביקורת מזכירות
הממשלה עדיין לא
דנה בממצאים בדבר
סדרי העבודה
הנדרשים לייעול
עבודתה של ועדת
ההיגוי

חברת מסע ציינה בתשובתה כי ועדת ההיגוי מתכנסת אחת לכמה חודשים לפרק זמן מוגבל וקצר והיא מרובת משתתפים. במובן זה, יש קושי לנהל דיוני עומק בוועדה, משום שהיא גוף שאליו מובאת התוצאה, לאחר שנעשתה עבודת מטה בהרכב מצומצם הבנוי מנציגי משרד רה"ם ומנציגי הסוכנות היהודית.

בתשובתו מאוקטובר 2018 מסר משרד העלייה והקליטה כי יש לשלב את נציגי משרדי הממשלה השונים בתהליכי גיבוש ההחלטות ובקביעת מדיניות הפרויקט, וזאת בשונה מהמצב הקיים שלפיו חברי ועדת ההיגוי מזומנים לעיתים ברגע האחרון או במקרים דחופים.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי ועדת ההיגוי מתכנסת לאחר עבודת מטה מקיפה שנעשתה במשרד רה"ם ותוצריה מובאים לוועדת ההיגוי לאישור הנדרש; הוועדה מקבלת את כל החומרים הרלוונטיים די זמן מראש על מנת שתוכל ללמוד אותם; הדיונים בוועדה יעילים בייחוד לאור העובדה שנעשה "סיעור מוחות" ונשמעת בהם עמדתם של משרדים שונים הרלוונטיים להפעלת הפרויקט.

הקשיים לכאורה שהועלו בידי הגורמים השונים המעורבים בפרויקט מסע, מחייבים בדיקה מעמיקה ומציאת האיוון הנכון בין קבלת החלטות יעילה לבין קבלת החלטות שנעשית לאחר שנשמעת עמדתם של כלל המשרדים הרלוונטיים להפעלת הפרויקט. אולם עולה כי עד כה הממצאים בדבר סדרי העבודה הנדרשים לייעול עבודת ועדת ההיגוי לא נדונו ולא נבחנו על ידי מזכירות הממשלה.

בתשובתו מסר משרד רה"ם כי מזכירות הממשלה בוחנת בימים אלה את הרכב ועדת ההיגוי ומספר חבריה ואת הכלים לחיזוק מעמדה ולקביעת סדרי עבודה שישפרו את עבודתה. בין היתר, נבחנת גם האפשרות להקמת ועדות משנה.

על מזכיר הממשלה, באמצעות דו-שיח בין הממשלה לסוכנות היהודית, לבחון את הצורך בשינוי מתכונת עבודתה של ועדת ההיגוי, ולבסס דרכי עבודה שיבטיחו כי תמלא היטב את תפקידיה כבעלת הסמכות העליונה בפרויקט. כמו כן, על משרד רה"ם להבטיח שמעמדם של נציגי הממשלה בוועדת ההיגוי יאפשר להם לקחת חלק פעיל ומשמעותי בגיבוש המדיניות, ושהם אכן נוטלים הלכה למעשה חלק משמעותי בעשייה זו.

פיקוח ובקרה על פרויקט מסע

1. בהסכם המשולש נקבעו סמכויות הפיקוח והבקרה על פרויקט מסע והוגדרו שלושה גורמי פיקוח ובקרה של משרד רה"ם על בדיקת אופן קיום ההסכם: (א) חשב המשרד או מי שמונה מטעמו רשאים לעיין בכלל הנתונים והחומרים המצויים ברשותה של חברת מסע או בשליטתה; (ב) מבקר הפנים של המשרד; (ג) חברת מסע מתחייבת לשתף פעולה באופן מלא עם המשרד ועם מי מטעמו ולמסור על פי דרישה כל מידע שברשותה או בשליטתה.
 2. לפי תקנון חברת מסע, החברה נדרשת להפעיל מטעמה מערך בקרה שתפקידו "לעמוד על ביצוע התכניות בהתאם לתכנון ובהתייחס לסטנדרטים החינוכיים, המנהליים והכספיים של החברה". מערך זה כולל בקרה על תוכן התוכניות, לרבות עמידתן בסטנדרטים החינוכיים והמנהליים; בקרה על התוכניות מהבחינה הכספית, שמטרתה לבחון את קבלת הסיוע הכספי למשתתף ואת התשלום המועבר למארגן וכן את נאותות הדיווחים הכספיים של המארגנים; ובקרה על נוכחות המשתתפים בתוכניות השונות.
 3. משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הקודמת ובביקורת הנוכחית את הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על חברת מסע. במשרד רה"ם פועלים שני גורמים האחראים לפיקוח ולבקרה על פרויקט מסע: היחידה המקצועית המטפלת בפרויקט וחשבות משרד רה"ם האחראית להעברת חלקו של משרד רה"ם במימון הפרויקט.
- הפיקוח והבקרה על פרויקט מסע מחייבים בחינה פרטנית בכל אחד מהתחומים האלה: ניהול שיתוף הפעולה עם הסוכנות היהודית לצורך הפרויקט; יישום החלטות ועדת ההיגוי במשרד רה"ם; קידום תוכניות ספציפיות של הממשלה במסגרת פרויקט מסע; דוחות הביצוע של חברת מסע על הפרויקט והשוואתם לתוכנית העבודה שאישרה ועדת ההיגוי, אישורם והעברתם להמשך טיפול אגף החשבות במשרד רה"ם לצורך העברת התשלומים; ומתן מענה שוטף בנוגע לבקשות ושאלות של חברת מסע. הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על הפרויקט מתבטא בין השאר בשותפותו באישור תוכנית העבודה בוועדת ההיגוי ובבקרה תקציבית ומקצועית על דרישות התשלום של חברת מסע במטרה לבחון אם הפרויקט עומד בתוכנית העבודה שאושרה.

שינויים בזהות היחידה המקצועית במשרד רה"ם המטפלת בפרויקט

כאמור, משרד רה"ם הוא המשרד האחראי מטעם ממשלת ישראל לפרויקט מסע. לקיומה של תשתית מקצועית חזקה במשרד רה"ם יש השפעה מכרעת על אופן ניהול הפרויקט ועל הבקרה עליו. כמפורט להלן, הטיפול המקצועי בפרויקט מסע במשרד רה"ם, עבר לאורך השנים בין יחידות שונות במשרד.

1. ממועד הקמתו בשנת 2004 ועד לסוף שנת 2014 היה אגף פנים הגוף הביצועי שטיפל בפרויקט מסע, ומזכיר הממשלה שימש יו"ר ועדת ההיגוי של הפרויקט. בסוף שנת 2014 החליט מזכיר הממשלה דאז, בתיאום עם מנכ"ל משרד רה"ם דאז, שהיחידה המקצועית שתטפל בפרויקט תהיה אגף בכיר מורשת. אגף בכיר מורשת כפוף למזכיר הממשלה ואינו חלק מהמטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם.

2. בשנת 2015 הועבר אגף בכיר מורשת ממשרד רה"ם למשרד ירושלים ומורשת במסגרת יישום הסכם קואליציוני. לכן, בהסכמה של מנכ"ל משרד רה"ם דאז, החליט מזכיר הממשלה דאז כי היחידה המקצועית שתטפל בפרויקט מסע בשנת 2016 תהיה אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם.

3. בינואר 2017 הוחלט כאמור כי מנכ"ל משרד רה"ם יעמוד בראש ועדת ההיגוי מטעם הממשלה למשך שנה. באותו החודש החליט מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר להטיל על אגף פנים את הטיפול בפרויקט מסע. על פי תשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בדוח הקודם, הטלת האחריות לטיפול בפרויקט מסע על אגף פנים נעשתה כדי לרכז ביחידה אחת את כלל הטיפול בתוכניות חינוכיות של משרד רה"ם המיועדות ליהדות התפוצות.

4. בינואר 2018 החל מזכיר הממשלה הנוכחי לשמש יו"ר משותף של ועדת ההיגוי של פרויקט מסע. באותו מועד שוב ניטלה הסמכות של אגף פנים לטפל בפרויקט מסע, ובהמשך השנה, לפי סיכום בין מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר למזכיר הממשלה, היא שוב ניתנה לאגף תקציבים ופרויקטים.

בתשובתו ציין משרד רה"ם כי ההחלטה להשיב את הטיפול בפרויקט לאגף תקציבים ופרויקטים התקבלה מכמה סיבות, לרבות מכתבו של סגן מנהל אגף פנים ולפיו יש לסגור את הפרויקט, שנשלח למזכיר הממשלה כמה שעות לפני שהאחריות לפרויקט הוחזרה אליו (ראו לעיל).



בביקורת נמצאו
כשלים בעבודת
הפיקוח והבקרה של
משרד רה"ם על
הפרויקט, שמקורם
בין היתר בשינויים
תכופים בזהות היחידה
המקצועית שטיפלה
בפרויקט "מסע"

כשלים בעבודת הפיקוח והבקרה של היחידה המקצועית

בביקורת נמצאו כשלים בעבודת הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על הפרויקט, הנובעים בין היתר משינויים תכופים בזהות היחידה המקצועית שטיפלה בפרויקט מסע. להלן הפרטים:

1. כאמור, הטיפול המקצועי בפרויקט מאז הקמתו ועד שנת 2014 היה באגף פנים. בשנת 2016 ובמהלך שנת 2018 טיפל בפרויקט אגף תקציבים ופרויקטים. בדוח הביקורת הקודם הועלה בנוגע לפיקוח ולבקרה של אגף תקציבים ופרויקטים כי הוא "אישר את תשלומי המשרד ב-2016 בלי שבדק את נכונות הנתונים והדיווחים אפילו באופן מדגמי". בתשובה לממצאי הדוח הקודם מסרה מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים למשרד מבקר המדינה כי משרד רה"ם לא ביקר את איכות התוכניות שחברת מסע מפעילה והחברה מפקחת עליהן בעצמה.

בחודשים ינואר-מרץ 2018 הייתה זו מזכירות הממשלה עצמה שטיפלה בפרויקט מסע, ובכלל זה הייתה אחראית לבקרה על דרישות התשלום של חברת מסע ולפיקוח על הפרויקט. נמצא שבתקופה זו לא ביקרה מזכירות הממשלה את פרויקט מסע, ובין השאר היא לא בחנה ואישרה את דוחות הביצוע של חברת מסע הנוגעים לתוכנית העבודה שאישרה ועדת ההיגוי, והדוחות לא הועברו לטיפול אגף החשבות במשרד רה"ם לצורך העברת התשלומים. חברת מסע פנתה בדחיפות לחשבות משרד רה"ם בבקשה להעביר לה כספים על מנת שלא לפגוע בחברה, במשכורות לעובדיה ובתשלומים לספקיה. בהיעדר אישורה של היחידה המטפלת בפרויקט את דוחות הביצוע של חברת מסע שילמה החשבות לחברת מסע, ללא הבדיקות המתחייבות, כ-36 מיליון ש"ח כמקדמות, דהיינו 90% מהסכום המבוקש. משרד רה"ם שילם אפוא עשרות מיליוני שקלים מבלי לבדוק את דוחות הביצוע, מבלי שוידא שהפעילויות שבגינן נדרשו התשלומים נעשו על פי תוכנית העבודה של הפרויקט, ומבלי שבדק אם מספר המשתתפים שעליו דיווחה החברה הוא מספר המשתתפים בפועל.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי בתקופה האמורה שבה לא פעלה יחידה מקצועית שיכלה לבצע את הבדיקות האמורות, ועל מנת למנוע פגיעה בחברת מסע, בעובדיה ובספקיה, שולמו הסכומים האמורים; הוא הוסיף כי שיקוליה של החשבות היו מקצועיים ונעשו תוך הפעלת שיקול דעת נכון.

2. באפריל 2018 שוב הוטל על אגף תקציבים ופרויקטים לשמש היחידה המקצועית שמטפלת בפרויקט מטעם משרד רה"ם, וזאת על פי החלטה של מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר ומזכיר הממשלה. משרד רה"ם מסר בתשובתו



בתחילת שנת 2018
הטילו מנכ"ל משרד
רה"ם לשעבר ומזכיר
הממשלה על אגף
תקציבים ופרויקטים
את האחריות לשמש
היחידה המקצועית
שמטפלת בפרויקט
"מסע", וזאת בלי
שהועמד לרשות
האגף המידע הדרוש
לקיום פעולות הפיקוח
והבקרה על הפרויקט

מפברואר 2019 כי אגף זה מנהל פרויקטים בהיקפים גדולים, ולפיכך הוא מתאים למשימה.

מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי חסרים כלים לבחון את ביצוע הפרויקט לפי תוכניות העבודה שאושרו, ואף הבהירה שאם תהיה הפרה כלשהי של ההסכם מצד חברת מסע או מצד הגופים המארגנים של התוכניות במסגרת הפרויקט, לא תוכל היחידה המקצועית במשרד רה"ם לדעת על כך. משרד רה"ם מסר בתשובתו מפברואר 2019 כי האגף ניהל את הפיקוח על הפרויקט, ובכלל זה את אמצעי הבקרה עליו כפי שהיו נהוגים במשך השנים.

נמצא כי כאשר שוב הוטלה האחריות על אגף תקציבים ופרויקטים לא נעשתה "העברת מקל" מסודרת - מנהלת האגף לא הכירה את עבודת אגף פנים במהלך 2017, ואף לא הכירה את הקשיים והבעיות לכאורה שהציג סגן מנהל אגף הפנים למזכיר הממשלה ואת הקשיים שעלו בדיונים בוועדת ההיגוי.

מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר ומזכיר הממשלה הטילו אפוא את האחריות על אגף תקציבים ופרויקטים מבלי שהועמד בפניו המידע הדרוש לקיום פעולות הפיקוח והבקרה על הפרויקט.

3. במסגרת תשובתו של משרד רה"ם לדוח הקודם בנושא הליקויים בבקרה של אגף תקציבים ופרויקטים על פרויקט מסע נמסר כי האגף מקיים בחינה של אופן ניהול הפרויקט, ומשרד רה"ם שוקל לפרסם מכרז להפעלת בקרה ייעודית חיצונית. במרץ 2018, במהלך הביקורת הנוכחית, הודיע סגן חשב משרד רה"ם כי בעקבות תשובת מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים להערות שצוינו בדוח הקודם יפעל המשרד להתקשר עם חברת בקרה חיצונית על מנת לתקן את האמור ולהחיל בקרה על איכות התוכניות.

עלה כי עד סוף 2018, כשנה וחצי מפרסום הדוח הקודם ויותר מחצי שנה לאחר הודעתו של סגן החשב כאמור, טרם פרסם משרד רה"ם מכרז להפעלת בקרה ייעודית חיצונית. מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי לעיכוב בפרסום המכרז יש מחיר משמעותי - משרד רה"ם אינו מבקר את הפרויקט ואינו בודק את האפקטיביות שלו.



בסוף שנת 2018,
כשנה וחצי לאחר
שפורסם דוח קודם
בנושא ויותר מחצי
שנה לאחר שהודיע
סגן החשב כי המשרד
יפעל להתקשר עם
חברת בקרה חיצונית
על מנת להחיל בקרה
על איכות התוכניות,
טרם פרסם משרד
רה"ם מכרז להפעלת
בקרה ייעודית
חיצונית. לעיכוב
בפרסום המכרז יש
מחיר משמעותי -
משרד רה"ם אינו
מבקר את הפרויקט
ואינו בודק את
האפקטיביות שלו

בדוח הקודם, שפורסם כאמור באמצע 2017, נמתחה ביקורת על ליקויים בעבודת הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על פרויקט מסע. משרד רה"ם הצהיר על פעולות שבכוונתו לבצע לצורך תיקון הליקויים, לרבות הפעלת בקרה באמצעות חברת בקרה חיצונית, אך הוא לא פעל על פי הצהרתו הוא. בביקורת הנוכחית, כשנתיים לאחר הביקורת הקודמת, נמצא כי הליקויים לא תוקנו ונדמה שחומרתם אף גברה. היעדר פעולה מצידו של משרד רה"ם משקף כשל ניהולי בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על פרויקט מסע.

בתשובתו מסר משרד רה"ם כי הוא צפוי לפרסם מכרז לקבלת שירותי פיקוח ובקרה עד סוף נובמבר 2018, אך מהביקורת עולה כי נכון לתחילת ינואר 2019 טרם פורסם מכרז כזה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר יחידה מקצועית במזכירות הממשלה ראוי היה שהעברת הטיפול בין האגפים השונים תיעשה לאחר בחינת היכולות של כל אגף לטפל בפרויקט, לרבות פעולות פיקוח ובקרה אפקטיביות עליו - דבר שלא נעשה. התחלופה הגבוהה ביחידות המקצועיות השונות, בנוגע לטיפול בפרויקט מסע, פגעה ביכולת לנהל באופן מיטבי את הפרויקט ולפקח עליו.

על מזכיר הממשלה לבסס מערך פיקוח ובקרה נאות על פרויקט מסע ולוודא שהוא פועל באופן מקצועי ויעיל.

הפיקוח והבקרה של חשבות משרד רה"ם

חשבות משרד רה"ם אחראית להעברת התשלומים לחברת מסע על פי חלקו של המשרד במימון פרויקט מסע. ההסכם קובע כי חברת מסע תפעיל את הפרויקט באופן מקצועי, מיומן, יעיל ואחראי. אחת לארבעה חודשים תצרף חברת מסע למשרד רה"ם דוח ביצוע כספי מפורט הכולל את ההכנסות וההוצאות של הפרויקט לתקופת הדוח; בין היתר, יכלול הדוח מאזן בוחן עדכני ודוחות מילוליים על ביצוע הפרויקט לפי תוכנית העבודה המאושרת.

לפי הוראות התכ"ם¹⁸, לצורך הבקרה מהבחינה הכספית פועלות בחשבות שתי זרועות שתפקידן לוודא כי התשלומים המועברים לחברת מסע מתקציב המדינה מנוצלים כראוי וניתנים רק לפי הצורך, כפי שאישרה ועדת ההיגוי. הזרוע האחת

18 תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל המפורסם מתוקף חוק נכסי המדינה, התש"א-1951. הוראות התכ"ם כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלה.

היא בקרה שוטפת על דוחות הביצוע באמצעות בדיקות תקופתיות ומדגמיות של הוצאות שונות ואישור התשלומים. הזרוע האחרת היא ביקורת בנושאים ייחודיים הנעשית אחת לתקופה על פי סקר סיכונים ותוכנית עבודה שנתית של חשבות משרד רה"ם¹⁹.

בקרה שוטפת

1. בינואר 2016 התבקשה ועדת ההיגוי של פרויקט מסע לאשר סגירה של פער תקציבי שעמד על כמיליון דולר. אחת מהחלטות הוועדה הייתה כי חשבות משרד רה"ם והיחידה המקצועית המטפלת בפרויקט יבדקו את "כלל ההוצאות הלא מוגתיות של החברה", דהיינו ההוצאות שאינן למימון ישיר של התוכניות. בעקבות ההחלטה קיימו במרץ 2016 חשב משרד רה"ם דאז ומנהלת אגף תקציבים ופרויקטים פגישה עם נציגי חברת מסע. במהלך הפגישה הם סקרו את מאזן הבוחן של החברה, חלק מכרססת הנהלת החשבונות המפורטת בנושאים שונים וכן דוחות מפורטים על שכרם של עובדי החברה.

באפריל 2016 כתב חשב משרד רה"ם לשעבר למנהלת אגף תקציבים ופרויקטים, ששימש באותה עת היחידה המקצועית שטיפלה בפרויקט, על ממצאי הסקירה המדגמית. הוא ביקש שמסקנותיו יוצגו בדיון ועדת ההיגוי הקרוב במטרה לקבל החלטות בנוגע לכל אחת מהן. מסקנות החשב היו בין השאר כי יש להסדיר את תמריצי השיווק ששולמו לחברת בת של חברת מסע, שהיא גם אחד הגופים המארגנים הגדולים בפרויקט מסע ופועלת למטרות רווח (בנוגע לחברת הבת, ראו לעיל), ולהקטין את פעילותה של אותה חברה בהדרגה ל-10% מהיקף המשתתפים ומההיקף הכספי; יש לבחון לעומק את האירועים השנתיים שחברת מסע מקיימת ולהגדיר מהו התשלום הסביר לצורך זה; יש לצמצם את תקציב הרווחה לעובדי חברת מסע באופן שלא יעלה על הנהוג בשירות המדינה; יש להגביל את שכרם של העובדים הבכירים של חברת הבת בניו יורק הולמות את פעילותה; ויש לבדוק את סבירות ההוצאות של תקציב השיווק ואם הוא מנוהל באופן יעיל ואפקטיבי. החשב שלח העתקים ממכתבו למשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז ששימש באותה עת כממלא מקום יו"ר ועדת ההיגוי, ליועצת המשפטית של משרד רה"ם וליועץ של מזכיר הממשלה.

חברת מסע מסרה בתשובתה מינואר 2019 כי לאחר הפגישה שהתקיימה במרץ 2016 לא נדרשה החברה להשלמת בדיקה כלשהי, וכי ההתכתבויות הפנימיות במשרד רה"ם לא הובאו לידיעתה.

ועדת ההיגוי טרם
בחנה במלואן את
מסקנות הבדיקה
המדגמית שביצע
חשב משרד רה"ם
לשעבר בחברת
"מסע" בעניין
ה"הוצאות הלא
מלגתיות" ודנה רק
בחלק מהן

בלי לקבוע עמדה בדבר מסקנותיו של חשב משרד רה"ם לשעבר נמצא כי מסקנותיו אלה טרם נבחנו במלואן: בהמשך למכתבו האמור של החשב דנה ועדת ההיגוי בחלק מהמסקנות בדיון שקיימה באוגוסט 2016, ובהן הסדרת תמריצי השיווק ששולמו לחברת הבת של חברת מסע והקטנת היקף פעילותה. המסקנות האחרות שהועלו במכתבו של החשב לא נדונו בדיון האמור ולא בדיונים עוקבים, למשל בחינה לעומק של אירועים שנתיים שחברת מסע מקיימת, צמצום תקציב הרווחה לעובדי חברת מסע, הגבלת שכרם של העובדים הבכירים, הוצאותיה של חברת הבת בניו יורק ובדיקת סבירות ההוצאות לשיווק.

2. נושא ה"הוצאות הלא מלגתיות" הועלה גם במכתבו של סגן מנהל אגף פנים מסוף דצמבר 2017 למנכ"ל משרד רה"ם, למזכיר הממשלה ולאחרים. הוא כתב כי היקף ה"הוצאות הלא מלגתיות" של פרויקט מסע גבוה, דבר המלמד על פוטנציאל להתייעלות ארגונית של חברת מסע.

תשובתה של חברת מסע על טענה זו הייתה שוועדת הכספים של דירקטוריון החברה בוחנת באופן שוטף את תקציבי התפעול, המינהל והתקורה של החברה, וכי יו"ר ועדת הכספים קבע כי הוצאות התפעול וההוצאות הכלליות סבירות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הוסיפה חברת מסע כי גם רואה החשבון של החברה בדק את הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות בשנת 2017 והגיע לידי מסקנה כי מדובר באחוז נמוך המעיד על יעילות מהבחינה התפעולית. נוסף על כך, לא רק הוצאות המלגות הן הוצאות ישירות, אלא גם כלל פעולות החברה שנמצאות בליבתה של העשייה ומטרתן הגדלת מספר המשתתפים המגיעים לישראל.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי ה"הוצאות הלא מלגתיות" נבחנו במסגרת הדיונים מול חברת מסע בתהליך גיבוש מודל המלגות, ובדיון של ועדת ההיגוי באוגוסט 2016 הוחלט לקצץ 1.2 מיליון דולר בהוצאות אלה. כמו כן, פעל משרד רה"ם לצמצום הוצאות התפעול של החברה והפחית מהן מיליון דולר לקראת שנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 עד אוגוסט 2017). כאמור, בינואר 2017 עברה הסמכות לטיפול המקצועי לאגף פנים, ובאותה שנה ועדת ההיגוי לא התכנסה.

על משרד רה"ם לבדוק את הנתח של ה"הוצאות הלא מלגתיות" של הפרויקט מכלל ההוצאות של פרויקט מסע. בבחינה זו, על משרד רה"ם לכלול את כל הנושאים שחשב המשרד דאז מצא כי יש מקום לטפל בהם.

3. לחברת מסע יש חברת בת בשם Masa North America. מדובר בחברה אמריקנית הפועלת למטרות רווח הנמצאת בבעלותה המלאה של חברת מסע. חברת הבת הוקמה בספטמבר 2007 במטרה לרכז את פעילות השיווק של חברת מסע בארה"ב, ומועסקים בה 14 עובדים שהם כ-20% מכל עובדי חברת מסע בארץ ובעולם. חלק מתקציב פרויקט מסע, שכאמור



בשנת 2007 הקימה
חברת "מסע" חברת
בת אמריקנית
המרכזת את פעילות
השיווק של חברת
"מסע" בארה"ב. אין
בידי משרד רה"ם
מידע אם חברת הבת
פועלת באופן חסכוני
ועיל ואם תוצריה
מצדיקים את המימון
הממשלתי של
פעולותיה

מחציתו ממומנת על ידי משרד רה"ם, מועבר בכל שנה לחברה זו למימון פעילותה. למשל, בשנים 2015 ו-2016 העבירה לה חברת מסע כ-10.83 מיליון ש"ח ו-8.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

במהלך התקופה מאז הוקמה חברת הבת בשנת 2007 לא נערכה במשרד רה"ם בחינה בנוגע לעצם המצב שבו חברת מסע, שהיא חברה הפועלת שלא למטרות רווח, מקצה את תקציב הפרויקט המועבר אליה מהמדינה למימון פעילותה של חברה אמריקנית המאוגדת כחברה פרטית למטרות רווח.

מניתוח הדוחות הכספיים המבוקרים של חברת הבת שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי בשנת 2016 חלה ירידה ניכרת בהיקף הוצאות השיווק ויחסי הציבור מתוך סך ההוצאות התפעוליות, ובשנת 2017 חלה עלייה ניכרת של הוצאות השכר לעומת 2016²⁰. כאמור, כבר בשנת 2016 העלה חשב משרד רה"ם שאלות הנוגעות לפעילות חברת הבת של חברת מסע שנותרו ללא בחינה וללא מענה.

חברת מסע מסרה בתשובתה כי רישומה של חברת הבת כחברה הפועלת למטרות רווח הוא רישום פורמלי והוא נעשה משיקולים משפטיים וחשבונאיים. בפועל, מדי שנה חברת הבת מסיימת את שנת הכספים באיזון תקציבי וללא רווח. עוד מסרה חברת מסע כי הירידה בהיקף הוצאות השיווק ויחסי הציבור נבעה ממעבר לפעילות שיווק דיגיטלית לישראל מטעמי יעילות תפעולית וניצול יעיל של משאבים. העלייה בהוצאות השכר מקורה בעזיבתו של מנכ"ל החברה הקודם בשנת 2015 עד גיוסו של מנכ"ל חדש בשנת 2017.

עצם קיומה של חברת בת היה טעון בחינה יסודית כבר בעת הקמתה בשנת 2007 וגם לאורך שנות פעילותה. הבחינה היסודית נדרשה הן לעניין המתכונת התאגידית שעל בסיסה מקיימת חברת מסע את פעילותה, הן לעניין עמידה על תפקידיה ופעולותיה של חברת הבת והן לצורך ניתוח ההוצאות של חברת מסע.

באפריל 2016 פנה חשב משרד רה"ם דאז למנהלת אגף תקציבים ופרויקטים וביקש לבדוק בין היתר אם בהיבט המקצועי חברת הבת עומדת במטרות וביעדים שהוגדרו לה ואם פעילותה הולמת את רמת ההוצאות שלה. גם משימה חשבות משרד רה"ם ביקורת עומק על חברת מסע, כפי שיפורט להלן, זו נעשתה בשנת 2016, לא נכללו בה בדיקות הנוגעות לכספים שהועברו לחברת הבת ולשימושים שנעשו בהם. משכך, למשרד רה"ם אין מידע אם חברת הבת פועלת באופן חסכוני ועיל ואם תוצריה מצדיקים את המימון הממשלתי של פעולותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי יש לבחון לעומק ולאלתר את מהות פעילותה של חברת הבת ואת ההקצאות שמועברות אליה מחברת מסע מול המשימות והתוצרים שלה, וכן את השימוש שהיא עושה בכספי הפרויקט. על ועדת ההיגוי לנקוט את הפעולות המתחייבות מהמצאים שיועלו בביקורת העומק.

ביקורת עומק

לפי הוראות התכ"ם, בכל חשבות יפעל מבקר כספים הפועל על פי תוכנית עבודה שנתית הנקבעת על ידי חשב המשרד וחטיבת הביקורת של החשב הכללי. תוכנית העבודה השנתית של מבקר הכספים מורכבת מחלק אחד - ביקורות בנושאים זהים לכל המשרדים, וחלק ייחודי - ביקורות שהותאמו לכל משרד לפי הסיכונים המאפיינים אותו כפי שעלו בסקר סיכונים או בשאלון מונחה סיכונים.

עוד נקבע בהוראות התכ"ם כי מבקר הכספים אחראי בין היתר להכנת תוכנית עבודה שנתית לביקורת כספים בחשבות. במסגרת קביעת נושאי הביקורת בתוכנית העבודה עליו להסתמך על הערכת סיכונים שבה יביא בחשבון את יעדי החשבות, את סביבת הבקרה ואת הביקורות שנעשו בעבר. תוכנית זו יש להגיש ליחידת הביקורת באגף החשכ"ל, חתומה בידי חשב המשרד, והיא אמורה להציג את היקף הזמן המשוער בכל שלב.

חשבות משרד רה"ם ערכה בפעם האחרונה ביקורת כספים על פעילות חברת מסע בשנת 2009. בשנת 2013 נערך סקר סיכונים בחשבות, ולאחריו נקבעה תוכנית הביקורת הרב-שנתית לשנים 2014 עד 2018; על פי תוכנית זו נדרשת בדיקה של פרויקט מסע בשנת 2014. לאחר בקשה מאגף החשכ"ל הוחלט לתעדף ביקורת בנושא אחר ולדחות את ביקורת העומק על פרויקט מסע לאמצע 2014. לאחר סיום בדיקת הנושא האחר, באמצע 2014, החליטו אגף החשכ"ל וחשבות משרד רה"ם שוב לתעדף ביקורות בנושאים אחרים ולדחותה לשנת 2015; בשנת 2015 שוב הוחלט לדחותה לשנת 2016.

ביקורת העומק של חשבות משרד רה"ם על פרויקט מסע החלה בשנת 2016 באמצעות משרד רואי חשבון חיצוני (להלן - משרד א'), והיא עסקה בנושאים משמעותיים הנוגעים לפעילות חברת מסע, כגון אישור תוכניות הפרויקט, ניהול תקציבי, מענקים ומלגות למשתתפים ועמידה בהסכם ההתקשרות. את טיוטת דוח ביקורת העומק ממאי 2016 הגיש משרד א' לחשבות משרד רה"ם באוגוסט 2016 (להלן - הטיוטה הראשונה). בסוף יוני באותה השנה ביקשה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם להרחיב את הביקורת ולכלול בה את נושא ההתקשרויות של חברת מסע. לצורך כך ביצע משרד א' בדיקות השלמה, ובדצמבר 2016 הגיש לחשבות טיוטה שנייה של דוח ביקורת העומק (להלן - הטיוטה השנייה).



במשך כשנתיים
(מסוף שנת 2016)
דחה משרד רה"ם את
השלמת ביקורת
העומק שביצעה
חשבות משרד רה"ם
בחברת "מסע", וזאת
אף שהייתה מונחת
בפניה טיטת דוח
ביקורת הכוללת
ממצאים לכאוריים
הנוגעים לפעולות
החברה. מדובר
בעיכוב בלתי מוצדק
שנמשך זמן לא סביר
ומשקף ליקוי מהותי
בתפקוד משרד רה"ם

בעת בחינת הטייטה השנייה גילתה מבקרת הכספים במשרד רה"ם כי בשנת 2014 נחתם הסכם בין משרד רה"ם, הסוכנות היהודית וחברת מסע, ולפיו חברת מסע, באמצעות גוף שנקרא "מוקד הידע ITC" (להלן - ITC), תפעיל תוכנית ייעודית לתחום הסייבר בתיאום עם מטה הסייבר במשרד רה"ם. לאור האמור הוחלט בחשבות משרד רה"ם לבדוק גם את ITC. בשל חשש לניגוד עניינים הודיע משרד א' כי הוא אינו יכול לבקר את ITC; עקב הודעתו נדרש לפרסם מכרז לצורך בחירת ספק אחר לביצוע הביקורת על ITC. ביוני 2017 נבחר משרד רואי חשבון אחר להשלים את ביקורת העומק בנושא זה, והוא סיים את עבודתו במרץ 2018.

הביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה כי בניגוד לנדרש על פי הוראות התכ"ם, תוכנית ביקורת העומק שאושרה בשנת 2016 וההרחבה שעליה הוחלט בשנים 2016 ו-2017 אושרו ללא תיחום היקף הזמן המשוער לכל שלב וללא תיחום היקף הזמן המשוער של כלל הפרויקט.

רק ביוני 2018, כשנתיים וחצי לאחר תחילת ביקורת העומק שעשה משרד א', נשלחה טייטה מאוחדת של ביקורת העומק להתייחסותה של חברת מסע, כשהיא כוללת את שני חלקיה: תהליכי פרויקט מסע ותהליכי מוקד הידע ITC (להלן-הטייטה המאוחדת). ביולי 2018 השיבה חברת מסע לחשבות משרד רה"ם על הטייטה המאוחדת.

בבחינת הטייטה המאוחדת על ידי משרד מבקר המדינה עלה כי חלקו הראשון של הדוח עסק בבדיקת ליבת העיסוק של החברה; בחלק זה כמעט לא נעשו שינויים במהלך התקופה הממושכת שבין סיכום הטייטה השנייה מסוף 2016 לבין מועד שליחתה לתגובת המבוקרים ביוני 2018.

יצוין כי הטייטה הראשונה שהוגשה לחשבות המשרד באוגוסט 2016 כללה ממצאים לכאורה הנוגעים לפעולות החברה, בלי שניתנה לחברה הזדמנות להתייחס אליהם במועד, והדבר מנע את קידום הטיפול בליקויים, ככל הנדרש. בנובמבר 2018 הגיש משרד א' למשרד ראש הממשלה את הדוח הסופי, לאחר הטמעת תשובת חברת מסע. מהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין הטייטה המאוחדת שנשלחה לחברת מסע לבין הדוח הסופי עולה כי חלק מהליקויים אינם מופיעים בדוח הסופי, ובנוגע לחלק מהם צוינה בדוח תשובתה של חברת מסע ולפיה הם תוקנו.

דחיית השלמת ביקורת העומק במשך כמה שנים, שבמהלכן אישרה החשבות העברת תשלומים לחברת מסע בהיקף כספי של כ-800 מיליון ש"ח, וכל זאת בשעה שעל השולחן מונחת טיטת ביקורת עומק הכוללת ממצאים לכאוריים הנוגעים לפעולות החברה, היא בגדר עיכוב בלתי מוצדק שנמשך זמן לא סביר. תפקוד זה משקף ליקוי מהותי בתפקוד משרד רה"ם.

בתשובתה מינואר 2019 מסרה חברת מסע כי החברה לא קיבלה מעולם את טיטת הדוח הסופי של הביקורת שנערכה בשנת 2009. לעניין ביקורת העומק שנערכה בשנת 2016 ציינה חברת מסע כי עם קבלת הטייטה המאוחדת, רק לאחר כשנתיים וחצי מתחילת ביצוע ביקורת העומק, פעלה החברה בתיאום

מלא עם משרד רה"ם לליבון הנושאים שהועלו. החברה מצאה כי רבים מהממצאים שהועלו בטייטה המאוחדת איבדו רלוונטיות, מכיוון שהם תוקנו על ידי החברה במהלך השנים וביוזמתה. בעקבות התייחסות החברה לטייטה זו הועמדו על דיוקן עובדות שונות, ולכן ניכר פער משמעותי בין הטייטה המאוחדת שנשלחה לחברה לבין דוח ביקורת העומק הסופי.

בתשובתו מספטמבר 2018 מסר חשב משרד רה"ם שס"ח בשנת 2016 למשרד מבקר המדינה כי מבחינתו ביקורת הכספים על חברת מסע החלה בשנת 2016, שבע שנים לאחר ביקורת הכספים האחרונה, והסתיימה באותה השנה, זאת מכיוון שעד סוף 2016 הייתה טייטה סופית של דוח ביקורת העומק על פרויקט מסע. לדבריו, מאחר שמשאבי הביקורת הפנימית מוגבלים ויש צורך לתעדף בין מספר עצום של נושאים שחשבות משרד רה"ם מטפלת בהם, מחזור ביקורת עומק בתוך שבע שנים הוא זמן סביר. הוא הוסיף כי חשבות משרד רה"ם היא האגף היחיד במשרד שפעל בכל כוחו לבצע פיקוח ובקרה על הפרויקט, זאת תחת מגבלות ועומסים רבים.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ההערה בדבר הימשכות תהליכי ביקורת העומק במשך שנתיים. לדבריו, העיכוב בסיום הטיפול נבע משיקולים מקצועיים ואילוצים שונים.

נוכח הכשלים שנמצאו משרד מבקר המדינה מעיר כי על חשבות משרד רה"ם לפעול לגיבוש בקורת עיתיות על חברת מסע במחזורי זמן שייקבעו ותוך תיחום פרקי הזמן לסיומן. על החשבות להמציא את טיטות דוחות הביקורות בסמוך ככל הניתן לסיומן, על מנת שחברת מסע תוכל לפעול בזמן אמת לתיקון הליקויים, אם וכאשר יימצאו כאלה.

הקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה

1. באוגוסט 2015 פנה מזכיר הממשלה לשעבר לנציב שירות המדינה לשעבר בבקשה לבצע שינוי ארגוני במזכירות הממשלה. מזכיר הממשלה לשעבר הסביר שהמבנה הקיים אינו נותן מענה בנוגע למשימות המצויות באחריותו הישירה של מזכיר הממשלה, ובכלל זה ניהול פרויקטים לאומיים, לרבות פרויקט מסע, והובלת נושאים שהטיל ראש הממשלה עליו לאורך השנים - אם בשל הצורך בטיפול אינטנסיבי ותכופ, אם בשל רגישות הנושא והרצון לשומרו בקרבת הדרג המדיני ואם בשל הצורך לתיאום מול כמה גורמים ממשלתיים. לדברי מזכיר הממשלה לשעבר, המבנה הנוכחי של המזכירות לא נתן מענה בשלושה היבטים: (א) שימור ידע - העובדה כי מזכיר הממשלה ועוזרו אינם עובדי מדינה קבועים והם מתחלפים עם תחלופת הממשלה; (ב) סמכות ביצוע - הגבלת פעילותם של עובדים המועסקים במשרות אמוך; (ג) היקף כוח האדם העומד לרשות מזכירות הממשלה. בפנייתו האמורה ביקש מזכיר הממשלה לשעבר להקים יחידה מקצועית בתוך מזכירות הממשלה ובה יועסקו שלושה עובדי מדינה קבועים (דהיינו, עובדים שאינם במשרות אמוך).

בספטמבר 2015 השיב נציב שירות המדינה לשעבר למזכיר הממשלה לשעבר כי בקביעת מבנה ארגוני יש לוודא כי נשמר ההיגיון העומד בבסיס המבנה הארגוני הקיים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2012, שהסדירה את מבנה מטה ראש הממשלה (ראו להלן); זאת, על מנת למנוע כפילויות פנים-ארגוניות וחוסר בהירות לגבי תחומי האחריות של יחידות שונות במשרד רה"ם. הנציב דאז הציע שתי חלופות: האחת, הגדרת משרת אמוך נוספת למזכיר הממשלה, והאחרת הגדרת משרה מקצועית של ראש תחום בכיר (פרויקטים לאומיים) שאינה מוגדרת כמשרה בכירה (מתח דרגות 41 עד 43) שתאויש באמצעות מכרז. הוא ביקש לקבל את עמדתו של מזכיר הממשלה בנוגע לחלופה המועדפת. על פי מסמכי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), מזכיר הממשלה לשעבר לא פעל עוד לקידום השינוי במבנה הארגוני עד סיום כהונתו.

2. בסיכום התקציבי של משרד רה"ם לשנת 2019 שנחתם במרץ 2018 בידי משרד רה"ם ובידי אגף תקציבים במשרד האוצר, נכתב כי בשנים 2019 ו-2020 יתוגבר בסיס תקציב השכר של משרד רה"ם בשתי משרות "עבור הקמת יחידה ביצועית במזכירות הממשלה". לדברי ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה, יחידה זו עתידה לטפל גם בפרויקט מסע.

איוש משרת סגן מזכיר הממשלה כחלק מהיחידה המקצועית

מזכיר הממשלה לשעבר ביקש כאמור בשנת 2015 להקים יחידה מקצועית במזכירות הממשלה. כשנתיים לאחר מכן, בפברואר 2017, עם כניסתו של מזכיר הממשלה המכהן לתפקידו, סוכם בין נציב שירות המדינה דאז ובין מזכיר הממשלה על יצירת משרה מקצועית - סגן בכיר למזכיר הממשלה, שירכו את הטיפול במשימות המוטלות על מזכיר הממשלה ואינן קשורות בעבודת מזכירות הממשלה, וכן סוכם שאיוש המשרה יהיה באמצעות מכרז. במרץ 2017 כתבה נש"ם למנהלת אגף משאבי אנוש במשרד רה"ם כי גובש תיאור תפקיד למשרת סגן בכיר למזכיר הממשלה, ו"מאחר שמזכיר הממשלה מבקש ליצור משרה מקצועית שתשתלב במערך הקבוע של המשרד, המינוי לה יעשה באמצעות מכרז, כמקובל". משרה זו הוגדרה כמשרה בכירה²¹ במתח דרגות 42 עד 44 בדירוג המח"ר. כפי שיובהר להלן, המשרה הזאת לא אוישה במינוי קבוע עד מועד סיום הביקורת.

1. באוגוסט 2017 פנה משרד רה"ם לנש"ם בבקשה לשדרג את משרת סגן בכיר למזכיר הממשלה (שאמור להיות אחראי לנושאים המקצועיים) למשרת משנה למזכיר הממשלה ולהעלות את מתח הדרגות ל-43 עד 45 בדירוג המח"ר, ו"לשנמך" את משרת המשנה הקיימת (המשנה אחראי לריכוז פעילותה של מזכירות הממשלה) ממתח דרגות 43 עד 45 בדירוג המח"ר למתח דרגות 42 עד 44.

נש"ם סברה בעניין זה כי אין מקום להיענות לבקשה זו והוסיפה: "ככל שידוע לי המשרד מבקש לשנות את רמת המשרה למשנה למזכיר הממשלה, בין היתר על מנת לאפשר את המינוי בפטור מחובת מכרז". בתשובתה למשרד רה"ם כתבה נש"ם כי לא ניתן לאשר את השינויים שהוא מבקש לעשות בשתי המשרות האמורות, משום שמזכירות הממשלה אחראית לתחומים שונים בעבודת הממשלה לפי חוק יסוד הממשלה ולפי תקנון עבודת הממשלה; המשנה למזכיר הממשלה מלווה את המזכיר בהיבטים מקצועיים ומחליפו בהיעדרו, ויש חשיבות רבה לכך שהמשרה המקצועית הבכירה במזכירות תהיה בכירה דייה כדי להתמודד עם האתגרים הכרוכים במילוי התפקיד. משרת סגן מזכיר הממשלה לתחומים הנוספים נקבעה לפי רמת משרות מקבילות במשרד רה"ם והשינוי המבוקש יפר איזון זה.

2. בנובמבר 2017 הגיש מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר לוועדת שירות המדינה²² בקשה לפטור חד-פעמי ממכרז למשרת סגן בכיר למזכיר הממשלה,

21 משרות בכירות הן משרות במתח דרגות 42 עד 44 בדירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) או במתח דרגות מקביל בדירוגים אחרים בשירות המדינה.

22 ועדה שנועדה לשמש גוף מקצועי-ציבורי המוסמך להחליט או להמליץ על החלטה בנושאים עקרוניים, מערכתיים ורגשיים, ובהם הענקת פטורים ממכרזים וקביעת סוג הפטור. בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה וחבריה הם מנכ"לים של משרדי ממשלה וכן נציגי ציבור.

מטעמים של דחיפות באיוש המשרה נוכח המשימות המרכזיות המונחות לפתחה של מזכירות הממשלה.

לשאלת נש"ם בדבר האפשרות לאייש את המשרה באמצעות מכרז בלוח זמנים מהיר ובכך לתת מענה על הצורך באיוש מהיר, ובדבר האפשרות לאייש את המשרה באמצעות מינוי בפועל עד סיום הליכי המכרז, השיב משרד רה"ם בשלילה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מענה זה של משרד רה"ם לנש"ם אינו מתיישב עם התכתבויות פנימיות בנש"ם המלמדות כי במשך כשנה וחצי מאז אישרה נש"ם את המשרה (במרץ 2017) לא פעל משרד רה"ם לאיושה.

לצורך הדיון של ועדת שירות המדינה בבקשתו האמורה של משרד רה"ם חיוותה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) (להלן - המשנה ליועמ"ש) את דעתה בבקשה וכתבה: "לא קיימת דחיפות שיש בה כדי להצדיק מתן פטור ממכרז למשרה מקצועית כזו שבענייננו". זה יותר משנתיים שמשרד רה"ם מקיים שיח מול נש"ם על אופייה של משרה נוספת במזכירות הממשלה, וזה קרוב לשנה שאף שהמשרה אושרה ותוקנה אין פועלים לאיושה; כל זאת, על אף הדחיפות הרבה שקיימת לכאורה באיוש המשרה והחשש כי לעיכוב באיושה יהיו "משמעותיות בלתי הפיכות" כמצוין בבקשת מנכ"ל משרד רה"ם. המשנה ליועמ"ש סיכמה כי לא ניתן לאשר פטור מחובת המכרז מטעמי דחיפות, כמבוקש.

3. בדצמבר 2017 החליטה ועדת שירות המדינה לדחות את הדיון בבקשה האמורה לשיבתה הבאה, לאור עמדתה של המשנה ליועמ"ש כאמור. עוד החליטה הוועדה כי בתקופה זו תבוא נש"ם בדברים עם מזכיר הממשלה על מנת לבחון חלופות לאיוש המשרה בדחיפות. בינואר 2018 אישרה נש"ם לאייש את המשרה באמצעות מילוי מקום, וציינה שיש לפעול בהקדם לאיוש המשרה באופן קבוע באמצעות מכרז בין-משרדי. באותו החודש פרסם משרד רה"ם הליך תחרותי לבחירת ממלא מקום למשרת סגן בכיר למזכיר הממשלה. על פי הפרסום, איוש המשרה בדרך זו הוא למשך שנה או עד איוש קבוע, המוקדם מביניהם. בסוף פברואר 2018 נבחר לתפקיד מי שכיהן כיועץ למזכיר הממשלה במשרת אמון מיולי 2013, שעל פי הוראות התקשי"ר אינו זכאי בעת הזאת להתמודד במכרז בין-משרדי²³.

4. בינואר 2018 פעל משרד רה"ם לגיבוש בקשה נוספת לוועדת שירות המדינה לפטור ממכרז את משרת סגן מזכיר הממשלה ולאיישה באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. אולם בקשה כזאת לא הועברה לוועדה ומאז מועד זה לא נדרשה עוד ועדת השירות לנושא.

23 לפי הוראות התקשי"ר, "עובד במשרת אמון בלשכת מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל אשר התמנה מחוץ לשירות המדינה אינו ראוי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים בשירות המדינה". עם זאת, עובד במשרת אמון העונה על כמה תנאים מצטברים זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, ובהם עובד ש"השלים שש שנות כהונה רצופות בתפקיד".



על אף עמדתה
העקבית והנחרצת של
נציבות שירות המדינה
שיש לאיש את
משרת סגן מזכיר
הממשלה כדין
וכמקובל באמצעות
מכרז בין-משרדי,
משרד רה"ם מצא
לנכון לדחות שוב
ושוב את איושה
הקבוע של המשרה.
עולה חשש כי פעולות
המשרד בעניין זה
נועדו לאפשר מינוי
של עובד שהוראות
התקשי"ר אינן
מאפשרות את
התמודדותו לתפקיד
במכרז בין-משרדי
בעת הזאת

5. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מבחינתה הושלם הטיפול בפרטי המכרז, והמשרד יכול אפוא לפרסמו. אולם הביקורת העלתה כי משרד רה"ם טרם פעל כנדרש לפרסום המכרז. ביולי 2018 כתב משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בדבר אותה משרה כי "הדרך הנכונה לאיושה, אם בדרך של הליך מכרזי או בדרך אחרת העומדת בכללי התקשי"ר והמנהל התקין, נבחנת עתה על ידי הנהלת משרד רה"ם והגורמים המקצועיים".

משנת 2015 פועל אפוא משרד רה"ם להקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה, ובתחילת 2017 אישרה נש"ם תוספת משרה לצורך זה. נש"ם הדגישה באותה עת בפני משרד רה"ם, ושבה והדגישה מאז עוד כמה פעמים, שיש לאיש את המשרה המקצועית באמצעות מכרז בין-משרדי. משרד רה"ם פעל פעמיים לשדרוג מעמד המשרה הזאת: בתחילת 2017 נש"ם נענתה לבקשתו ואישרה שדרוג למשרה בכירה, ובסוף השנה דחתה בקשה שנייה שלו לשדרג פעם נוספת את המשרה, בד בבד עם הורדת מתח הדרגות המוצמד למשרת משנה למזכיר הממשלה. בנובמבר 2017 ביקש מנכ"ל משרד רה"ם דאז לפטור את המשרה הזאת מחובת מכרז בטענה כי יש צורך דחוף לאיושה, אך ועדת השירות לא אישרה את הבקשה. בפברואר 2018 מונה היועץ למזכיר הממשלה לתפקיד ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה, המכהן במשרת אמון ולמשך שנה לכל היותר. במסגרת משרה זו שימש בעל תפקיד משמעותי בנוגע לפרויקט מסע, כמפורט לעיל.

כבר במרץ 2017 יכול היה משרד רה"ם לפרסם את המכרז לאיוש משרת סגן מזכיר הממשלה. ניתן היה לצפות כי נוכח הטענה שהעלה בדבר הדחיפות באיוש המשרה ידרז משרד רה"ם ויפרסם את המכרז שנש"ם אישרה ויביא לידי השלמתו של ההליך בתוך חודשים ספורים. אולם תחת זאת מצא לנכון משרד רה"ם, חרף עמדתה העקבית והנחרצת של נש"ם שיש לאיש את המשרה כדין וכמקובל באמצעות מכרז בין-משרדי, לדחות שוב ושוב את איושה הקבוע של המשרה.

בתשובתו מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה ציין משרד רה"ם כי העיכוב בקידום הקמת היחידה המקצועית במזכירות הממשלה מקורה באי-מינוי של מזכיר ממשלה במהלך רוב 2016, ורק בסמוך לכניסתו לתפקיד החל מזכיר הממשלה הנוכחי בקידום הנושא. בקשתו של מזכיר הממשלה מנש"ם באוגוסט 2017 לשדרג את משרת סגן בכיר למזכיר הממשלה, האחראי ליחידה המקצועית, למשרת משנה למזכיר הממשלה נבעה מכך שהמשנה הקודם אמור היה לסיים את תפקידו, לאור כך שמזכיר הממשלה סבר שיש לעשות חשיבה מחודשת על המבנה הארגוני במזכירות הממשלה ובשל היקף העבודה של היחידה המקצועית במזכירות. הדחיפות במינוי האמור נעוצה בהיקף המשימות ובעובדה שלא מונה מזכיר במינוי קבע בשנת 2016, ועמדתה של המשנה ליועמ"ש שדחתה את הבקשה מטעמים של דחיפות לא הייתה מקובלת על מזכיר הממשלה, והוא אף פנה ליועץ המשפטי לממשלה בנדון. על מנת לבחון

דרך חלופית לאיוש המשרה בדרך המהירה ביותר ביקש מזכיר הממשלה לבחון חלופה של איוש באמצעות ועדה לאיתור מועמדים, אך נוכח חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד רה"ם החליט שלא לקדם חלופה זו.

תפקודו של משרד רה"ם בעניין זה אינו מתיישב עם הצורך שהעלה ודחיפותו. ממכלול המידע שלעיל עולה חשש כי פעולות משרד רה"ם מתחילת 2017 בעניין זה נועדו לאפשר מינוי של עובד שהוראות התקשי"ר אינן מאפשרות את התמודדותו לתפקיד במכרז בין-משרדי בעת הזאת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם משרד רה"ם סבור שיש מקום לאייש את המשרה, עליו לעשות כן בדרך של מכרז בין-משרדי שיפורסם לאלתר.

בתשובתה מדצמבר 2018 מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי האחריות ליישום הליכי המכרז לאיוש המשרה הבכירה נתונה בידי משרד רה"ם, אך היא תעשה כל שביכולתה לזירוז ההליך באמצעות מכרז. לצורך כך, ולאור הנסיבות שנוצרו, יוציא נציב שירות המדינה בקשה מסודרת בכתב למשרד רה"ם לפתיחת הליכי המכרז באופן מיידי.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי בכוונת מזכיר הממשלה לפעול בתקופה הקרובה מול נש"ם להקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה ולמינוי קבע של משרת סגן בכיר למזכיר הממשלה, וזאת נוכח הניסיון הקצר שנצבר מאז שהמשרה מאוישת במילוי מקום.

סיכום

מזה כ-13 שנים ממשלת ישראל והסוכנות היהודית מפעילות, באמצעות חברת מסע - חברת בת של הסוכנות היהודית - את פרויקט מסע במטרה לעודד יהודים מהתפוצות בוגרי תיכון עד בני 30 להשתתף בתוכניות ארוכות טווח בישראל. במהלך שנים אלה השקיעו הממשלה והסוכנות היהודית בפרויקט יותר ממיליארד ש"ח כל אחת. על רקע פרק הזמן הארוך שבו פועל הפרויקט וההשקעה הממשלתית המשמעותית במימונו, משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים להערכת האפקטיביות של הפרויקט ואת הפעילות הממשלתית, אותה מוביל משרד רה"ם להתוויית מדיניות הפרויקט, לפיקוח ולבקרה על הפעלתו.

רבים מהליקויים והחולשות שמפורטים בדוח זה נוגעים במישרין לתפקודה של ועדת ההיגוי ולאופן שבו מילאה את תפקידה בשנים האחרונות. היעדר אישורה את המטרות האסטרטגיות של הפרויקט, היענותה להפעיל את הפרויקט מבלי להגדיר באופן מספיק את מטרותיו ויעדיו ומבלי לקבוע יעדים מדידים לצורך בחינת האפקטיביות שלו והשגת מטרותיו המהותיות, וכן מיעוט הדיונים שקיימה בסוגיות מהותיות הנוגעות לו, פגעו גם באופן מעורבותה והשפעתה של הממשלה בגיבוש מדיניות הפרויקט ובקבלת החלטות בנושאים שבליבתו.

משרד רה"ם כשל במילוי תפקיד הפיקוח והבקרה על פרויקט מסע. החלטות המשרד שהובילו להעברה תכופה של הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט בין יחידות במשרד ועיכוב לא סביר ובלתי מוצדק בבדיקת עומק של חשבות המשרד על הפרויקט, תרמו, בין היתר, לתוצאה זו. ביטוי נוסף לכשל האמור הוא האופן שבו פעל המשרד לטיפול בממצאי ביקורת של משרד מבקר המדינה בקשר לפרויקט מסע אשר פורסמו במאי 2017. עד לספטמבר 2018 אף נדרש משרד רה"ם להביא לידי גמר חתימה על הסכם רב-שנתי חדש לצורך המשך הפעלת הפרויקט, תוך ליבון של העמדות וההסתייגויות המקצועיות שהעלו בעניין הגורמים המשפטיים וחשבות המשרד, ואולם עד לדצמבר 2018 הדבר טרם נעשה.

על משרד רה"ם ועל ועדת ההיגוי לנקוט פעולות נחוצות ומהירות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. האחריות לקידום פעולות אלה מוטלת על מזכיר הממשלה המשמש יו"ר משותף של ועדת ההיגוי, המופקד גם על היחידה המקצועית מטעם משרד רה"ם המטפלת בפרויקט מסע. הצורך לפעול כאמור מקבל משנה תוקף נוכח המשאבים הניכרים שהממשלה משקיעה בפרויקט מסע וכן היעדרה של תמונת הערכה מלאה בנוגע לאפקטיביות שלו.

