

תמצית מנהלים

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
תחומי אחריות האגף מול גופים בעדה הדרוזית (3.7)	לא גובש מסמך הקמה של המחלקה הדרוזית באגף, המאשר על ידי גורמים המוסמכים, ממנו אפשר ללמוד על תחומי האחריות של המחלקה אל מול הגופים האחרים בכל הקשור בטיפול בעדה הדרוזית.	על האגף לגבש מסמך הקמה המסדיר את התנהלותו מול הגופים השונים העדה הדרוזית.	המחלקה הדרוזית אינה מטפלת בגופים האחרים בעדה אלא תפקידה להעסיק את המאזניים הדרוזים ועובדת בשיתוף פעולה בתחומים המקצועיים והספציפיים עם בתי הדין והמועצה הדתית.	הביקורת מציינת כי יש לפרט בנהל סביב אלו נושאים יש שיתופי פעולה עם בתי הדין והמועצה הדרוזית ומהן חלוקת הסמכויות והתפקידים.
הקשר של האגף אל מול המועצה הדתית הדרוזית העליונה בנושא פעילות חינוך והסברה (3.10)	לא נמצא תיעוד/מסמך בקשה לפניית של המועצה לביצוע שיתופי פעולה עם האגף בין היתר סיבות הפעולה, תוצרים, שיתוף יתרונות הפעולה, עלויות וכדו'.	יש לגבש תהליך עבודה מוסדר בכל הקשור לביצוע שיתופי פעולה של האגף עם גופים אחרים, כולל פירוט הסמכויות החוקיות לצורך עמידה ביעדים בתכנית העבודה וביצוע הלכתי בקרה.	תגובת ראש האגף - קיים נוהל ברור של העסקת עובדים ונוהל בחינות, בו הגדרות ברורות לשיתוף פעולה בעיקר בתחום בחינות, קליטת מאזניים והערכתם הנוהל שהביקורת מציינת בעניין פעילויות חינוך יעודן.	מלבד נוהל העסקת המאזניים ובחינות יש ליצור מסמך המפרט הפעילויות התברורות בתחומי חינוך כולל אופן הקצאת התקצוב לפעילויות אלו.
טיפול בפניות המועצה הדתית הדרוזית והגדרת הגורמים באגף המוסמכים לעבוד מול המועצה הדרוזית (5.4, 5.6)	קיים אי סיכורו משמעותי בין הוראות הנוהל להתנהלות האגף הלכה למעשה בכל הקשור לטיפול בפניות המועצה הדרוזית העליונה. הקשר מול המועצה הדתית הדרוזית מבוצע על ידי מנהל האגף בלבד ולא על ידי מנהל תחום דרוזים כמפורט בנהל לדעת הביקורת, ריכוז כל (או מירב) סמכויות הטיפול במועצה הדרוזית בידי מנהל האגף ולא על ידי מנהל תחום דרוזים פוגם בתפקידו של מנהל תחום דרוזים ועלול להסיר ממנו משמיות ואף עלול לרוקן את תפקידו מתוכן. כמו כן רכיב הבקרה הניהולית ועיקרון השניה"י נפגם, יש, אפוא, לעגן בכתובים בידי מי הסמכות לנהל את הקשר מול המועצה הדרוזית וכיצד התנהלות זו תבוצע הלכה למעשה.	א. יש לעדכן בנהלי האגף את הגורם המוסמך לטפל מול העדה הדרוזית, לרבות בפניות חברי המועצה הדתית, וכן יש לפרט מהו תהליך הטיפול בפניות הנגועות מהמועצה הדתית הדרוזית העליונה (כיום בנהל מצוין רק שיש לבצע בדיקות טכניות מן הפונה). ככל שהאגף סבור שאין זה מתפקידו לטפל בפניות המועצה הדרוזית בשוטף יש לשנות את נוהל העבודה מול המועצה הדרוזית העליונה שאושר ביום 15.5.11. ב. אין להשאיר נהלים בלתי מעודכנים באתר האינטרנט המשרד. ג. יש לתעד את הנושאים העולים בישיבות מול המועצה הדרוזית העליונה כדי ליצור המשכיות טיפול בנושאים השונים ולבצע בקרה על התקדמות הפרויקטים ששוכמו.	א. המועצה הדתית דרוזית הינה גוף עצמאי סטוטורי המנוהלת באופן עצמאי ואחריות על התנהלותה - אגף לעדות אינו אחראי על ניהול המועצה הדתית. נוהל העבודה היה נכון בשעתו למי כניסת המרכבה, אך לאחר כניסת המרכבה השתנו הנהלים ואנו נפעל לעדכנם בהתאם. ב. המועצה הדתית דרוזית אינה כפופה למנהל המחלקה הדרוזית, הכוונה בנהל למנהל מחלקת עדות היא למנהל האגף ולא למנהל המחלקה. כמו כן, ראש המועצה הדתית הינו ראש העדה הדרוזית ולכן הוא פועל מול מנהל האגף ולא מנהל המחלקה. האגף יפעל לעדכן הנהל. ג. תבוצע פניה לאגף המחשוב המשרדי על מנת להסיר את הנהלים שאינם בתוקף.	הערות הביקורת: א. העובדה שמערכת המרכבה המאפשרת שימור ותחליכים נכונה לשמור באגף, אין בה כדי להפחית מהצורך להסדרת דרכי העבודה בכל הקשור לפניות המועצה הדרוזית העליונה מעבירה לאגף. ב. הביקורת סבורה חגם שיש מקום לקשר ישיר בין ראש העדה לראש האגף יש לשלב בכל הישיבות את תחום דרוזים ולקבוע במפורש מהן סמכויותיו.
תקציב המועצה הדתית הדרוזית העליונה - הגשת הצעת תקציב ע"י המועצה הדרוזית העליונה	הביקורת לא מצאה הצעת תקציב שמכינה המועצה הדרוזית העליונה שאותו היא מגישה למשרד הפנים כקבוע בסעיפים 4.5.3 ו-4.5.4 בנהל האגף. האגף אינו מכצע	יש לבצע בקרה על ניהול תקציבי המועצה כקבוע בתקנות המועצה הדרוזית.	תגובת ראש האגף - תקציב המועצה הדתית דרוזית מאושר ע"י האוצר בסעיף תקציבי נפרד, בו מוגדר גובה התקציב עבורם. האגף לעדות אינו מאשר תקציב למועצה הדתית.	הביקורת מודעת לעובדה שראש אגף הוא מאשר את התקציב אך יש לבצע מספר שלבים טרם הגשת הצעה לאוצר לאשרור.

משרד הפנים - אגף בכיר לביקורת פנימית - דוח ביקורת פנימית האגף לעדות לא יהודיות - 2016

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
(6.8, 6.7)	בקרה על ניהול תקציב המועצה, הסטות בין סעיפי התקציב וכן אישור חריגות מתקציב.			
תקציב המועצה הדתית הדרונית העליונה - מסמכים הנדרשים לצורך אישור תקציב המועצה (6.10, 6.11, 6.12)	בניגוד לאמור בנהלי האגף, לא נמצא תיעוד כדלקמן לשנים 2013-2016: הצעת התקציב של המועצה הדתית לשנה העוקבת לצורך אישור האגף. תיעוד לאישור בקשת תקציב המועצה על ידי האגף. תיעוד לאישור התקציב על ידי הממשלה/משרד האוצר כנדרש בנהלי האגף. לא נמצא תיעוד על כך שהמועצה מעבירה את המסמכים הנדרשים טרם העברת התקציב השוטף על פי מסמך "כתב התחיבות משרד הפנים למועצה הדתית הדרונית העליונה בישראל לשנת הכספים XXX-ש"ף" לאגף או לחשבות המשרד. על פי נתוני התקציב, שאושר על ידי משרד הפנים אל מול נתוני הדוחות הכספיים של המועצה, נמצא בביקורת, שהועברו למועצה, בשנת 2014, כספים ביתר (בסך של כ-2,666 אלפי ₪). נמסר לביקורת, על ידי ראש תחום תקציבים, באגף שיתכן ואושרו במהלך השנה תקציבים נוספים למועצה מעבר לתקציב הראשוני לשנת 2014 שאושר ביום 20.02.14 כמו כן, בשנת 2015 נמצא פער, כאמור, בסך 3,392,376 ₪. לאחר אישור התקציבים באגף העביר לביקורת שני מסמכים ממערכת המרכבה על העברת 3,100,000 ₪ אולם ללא אסמכתא על בקשה לתוספת תקציבית ומהות הבקשה. לא נמצא באגף תיעוד לאישור העברות התקציביות הנוספות.	כל תוספת תקציבית שאושרה במהלך השנה חייבת להיות מעוגנת במסמכים מאת הגורם המאשר את התוספת וכן יש לציין את גובה התוספת והנימוקים למתן התוספת. העברת תקציבים שלא באופן מתועד עלולה להעלות חשש של מינהל בלתי תקין יש לקבוע ממשק עבודה ברור בין אגף החשבות במשרד לבין האגף לעדות, לרבות האחריות והסמכות. יש לקבוע מפורשות מינהל הגוף שעליו מוטלת האחריות לבקר את ההתנהלות הכספית והניהולית של המועצה הדתית הדרונית ולהקפיד שאכן ביקורת זו תבוצע הלכה למעשה ולא תהא בבחינת אות מתה בנוהל. יש לוודא קבלת כל המסמכים מהמועצה הדתית הדרונית כנדרש על פי מסמך כתב ההתחייבות של משרד הפנים למועצה הדתית הדרונית בגין אישור תקציב. ככל שתבדוק מתבצעת ע"י חשבות משרד הפנים יש לפרט זאת בנהל. ראו לעיל המלצה אי לתיוחם האחריות.	תגובת ראש האגף - התקציב השוטף של המועצה הדתית אינו ריאלי ואינו מספיק לפעילות השוטפת של המועצה. על כן, האגף יחד עם התקציבנית של המשרד ובאישור המנהלית מונים לפרנט של האוצר ומקבלים בדרך כלל תוספת תקציב אשר נכנסת לסעיף התקציבי של המועצה הדתית ומשולמת בהתאם. יעידו על כך המכתבים הרבים אשר שלח ראש העדה בהודמנויות השונות לבחינת והגדלת התקציב של המועצה. תוספת התקציב המאושרת מופיעה בבניה התקציבית, משרד האוצר אינו מוציא מסמך בנדון. האגף לעדות שולח פעם ב-3 שנים, בערך ביקורת מטעמו לבקר את ההתנהלות של המועצה הדתית וועדי הנאמנים וועד העדה השומרונית ומעבר לזה הדוחות הכספיים של המועצה נשלחים אלינו ומעוברים לחשבות. מסמך הדרישות יועדכן בהתאם לדרישות עד שנת 2014 כל המסמכים שנתבקשו ע"פ המסמך, התקבלו והועברו לעיון החשבות. מאז 2014, עקב כניסת המרכבה ביקשנו מסמכים מחייבים ע"פ מרכבה בלבד. הביקורת על פעילות המועצה הדרונית תתבצע אחת לשלוש שנים וזה אכן מתקיים בשנה זו מתקיימת ביקורת נוספת ונרצע אנו נמצאים בתהליך.	הביקורת מציינת שאינה מתייחסת לנוכח התקציב המועבר אלא לתהליך העברת התקציב אשר אינו מבוצע ע"י הנהלים ולא נדרשים המסמכים המחייבים טרם העברת התקציב. הביקורת מעירה שבקשת האגף לתוספת תקציבית כולל הנימוקים לכך חייבת ממוסמכת. הביקורת מציינת כי מבדיקה הדוח הסתבר שלא נבדקו כל הנושאים אותם היה חייב ר"ח לבקר כגון: התנהלות ע"י דיני המכרזים (ראו חרבה בהמשך). הביקורת מציינת שיש להזין למרכבה את המסמכים שנדרשו בנהל ואין להקל ראש בהליך בקרה נוסמיות עורכי מציינים שביקורת כספים יש לערוך כל שנה ולהקפיד לבדוק את כל הפרמטרים שנקבעו בנהל.
העברת תקציב	לא האגף	ככל שתהליך העברת	תגובת ראש האגף - בשנת 2012 יש לעדכן זאת	רח' שלומציון המלכה 1 ירושלים, ת.ד. 1333 ירושלים 91012, טלפון: 02-6293356 פקס: 02-6293332 אתר המשרד: www.moin.gov.il כתובת מייל: irisna@moin.gov.il

משרד הפנים - אגף בכיר לביקורת פנימית - דוח ביקורת פנימית האגף לעדות לא יהודיות - 2016

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
המועצה הדתית העליונה מעימות (6.13)	בשנים 2014-2015 למועצה הדתית את התקציב מידי חודש כנדרש על פי סעיף 4.5.8 לנוהל התקציב הועבר ב-4 מעימות בשנים 2014-2015.	הכספים השתנה יש לעדכן זאת.	הוחלט ע"י חשב המשרד ומונהל האגף לעדות, שהתקציב השוטף של המועצה הדתית וועדי הנאמנים וועד העדה השומרונית יועבר כל רבעון ולא כל חודש כך שיהא נכון יותר לעבוד כל רבעון.	בנוהל
התקשרויות המועצה הדתית העליונה (7.2, 7.3, 7.5, 7.6)	האגף אינו מעורב בתהליכי עבודה של המועצה הדתית, לרבות בתהליך קבלת החלטות בכל נושא התקשרויות של המועצה הדתית ואופן ההתקשרות או קבלת דיווח על התקשרויות אותן ביצעה המועצה הדתית. יש לציין, שמצב זה אינו תואם את הרישוי בנוהל על האגף, כפי שיבואר להלן, לבצע בקרה על פעילות המועצה הדתית באמצעות מינוי רואה חשבון מבקר האמור לבקר את פעילות המועצה בין היתר עמידה בהנחיות והוראות חוק והתקנות הביקורת האחרונה שבוצעה על פעילות המועצה היתה בשנת 2012 והדוח הסופי הוגש ב-31.10.2013 מהאמור לעיל עולה, שדוח המבקר התייחס לתהליך העבודה הנהוג במועצה בכל הקשר להתקשרויות עם קבלנים, אך לא הייתה התייחסות בדוח האמור לגבי המסד המשפטי בו מחויבת המועצה בכל הקשר להתקשרויות עם ספקים בכלל (ולאו דווקא קבלנים) והאם בפועל המועצה עומדת ופועלת על פי ההנחיות. תיאור מצב קיים ללא השוואה לעומת הנדרש אינו עומד בקריטריון של בקרה ובדיקה. הביקורת מצאה שאין מעקב סדור אחת לתקופה מסוימת (רצוי כל שנה) חגם שמועברים מיליוני ₪ בכל שנה לפעילויות המועצה הדתית העליונה.	על האגף לקבל דיווחים על ההתקשרויות אותן מבצעת המועצה מידי שנה כנדרש בנוהל או לחלופין לעדכן את הנחיות הנוהל בינתיים, ככל שהנוהל אינו רלוונטי, יש להגדירו לאתגר מאתגר האינטרנט המשרדי. על האגף לבצע בקרה על הליך התקשרויות המועצה בהתאם לחוק חובת המכרזים, התקנות והנהלים או לחלופין לבצע באמצעות רואה חשבון שימונה על ידי האגף לבדיקת התנהלות המועצה הדתית, כנדרש בנוהל. על האגף לקבוע הליכי בקרה וביקורת מסודרים וברורים להתנהלות המועצה הדתית העליונה וליישם. לדעת הביקורת אין זה נכון, שהאגף משמש רק כצינור להעברת כספים, אם זו הייתה המציאות הנדרשת הרי שהכספים היו עוברים ישירות מהאוצר.	התקבלו דיווחים עד לשנת 2014. האגף דרש מהמועצה להמשיך לקבל שוב את המידע, החל משנת 2017 יבוצע שוב מעקב אחר ההתקשרויות והאגף יקבל את המסמכים הנדרשים הדברים יבואו לידי ביטוי בנוהל המעודכן נושא ההתקשרויות בשנים 2015-2016 יבדק על ידי הביקורת של דיווח שתתקיים אחת ל-3 שנים. תבוצע חשיבה, ויגובש מסמך בהתאמה הנושא יוסדר עם עדכון הנוהל.	הביקורת סבורה שבאחר שמדובר בתקציב גדולה יש לבצע כל שנה בדיקה על ידי ר"ח.
דיווחים שנתיים המועצה הדתית	האגף אינו דורש, וממלא אינו מקבל, את הדיווחים המפורטים בנוהל.	על האגף לוודא קבלת המסמכים הנדרשים מהמועצה הדתית, כנדרש בנוהל בסעיף 4.10 לנוהל.	תגובת ראש האגף - האגף פועל כבר לעדכון הנוהל בהתאם.	

רח' שלומציון המלכה 1 ירושלים, ת.ד. 1333 ירושלים 91012, טלפון: 02-6293356, פקס: 02-6293332
אתר המשרד: www.moin.gov.il
כתובת מייל: irisna@moin.gov.il

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
העליונה לאגף (8.2, 8.3)	ובכך האגף אינו מבצע הליכי פיקוח ובקרה כנדרש בנוהל אותו האגף גיבש. ישנם מספר מסמכים אותם האגף מקבל וזאת מתוקף הדרישה לקבלתם בגין בקשות התמיכה אותם מגישה המועצה לאגף לצורך אישור-מסמכים אלו מתועדים במערכת "המרכבה".	או לחלופין לעדכן את הנוהל. להתנות את העברת התקציבים למועצה הדרונית בקבלת כל המסמכים הנדרשים על פי הנוהל ו/או דרישות האגף מהם. מוצע שבמסגרת 40 התקנים שאושרו לאגף על ידי האוצר יוקצה תקן קבוע באגף שמתפקידו יהיה לבצע פיקוח ובקרה בנושא ובין השאר יעמוד על קבלת המסמכים הנדרשים. בכל אופן אין להעביר כספים ללא פיקוח על הנעשה בהם.		
פעילות האורגנים של המועצה הדרונית העליונה (9.5)	הרשימה של פרטי ההתקשרות עם חברי המועצה הדתית מעודכנת לאפריל 2011, כך שבפועל אין תיעוד על מעקב אחר חברי מועצה שפרשו אחרים שמונו תחתם כחברי מועצה חדשים כנדרש על פי נהלי האגף. נמסר לביקורת, על ידי מנהל האגף שבעת הפסק כהונה של חבר מועצה, לא נעשה מינוי חדש מתחתיו. יש לציין שאי מינוי חבר מועצה דתית חדש תחת חבר מועצה דתית שפרש הנו בניגוד להוראות התקנות.	על האגף לוודא קיום כתב מינוי המאושר על ידי שר הפנים של כל 75 חברי המועצה הדתית. על האגף לפעול לאלתר למינוי חברי מועצה דתית כנדרש על פי הוראות התקנות או לחלופין לזרז את המינויים המתבצעים ע"י הלשכה המשפטית ועוזרי השר. על האגף לתחזק באופן שוטף רשימה עדכנית של חברי המועצה הדתית ולוודא שבכל פרישה של חבר המועצה הדתית ימונה נציג חדש תחתיו על פי הוראות התקנות. ככל שהאגף סבור שאין חשיבות למספר חברי המועצה המכהנים בפועל, עליו לפעול לשנות את התקנות בהתאם.	תגובת ראש האגף - מינוי חבר המועצה הדתית דרונית, מתבצע פעם בחמש שנים ע"פ התקנות. מי שאחראי על המינויים זה היועץ המשפטי של המשרד, האגף אינו מעורב בהליך זה. מינוי המועצה האחרונה התקיים בשני שלבים: בשלב א' מונו הסאיסים ונציגי הרשויות המקומיות ובשלב השני, מאוחר יותר מונו נציגי השר - לכן זו הסיבה שקיימות שתי רשימות. יש לציין, שהאגף אינו אחראי על מינוי חברי המועצה, גם בשלבים המאוחרים יותר. לא נראה לי שהגוף המקצועי אינו מעורב בהליך מינוי חברי המועצה וזה מתבצע ע"י עוזרים פוליטיים (שיופיע בסיכום). נמסר לביקורת בישיבת אימות מיום 29.11.16 אצל ראש האגף, שיועמי"ש המשרד הוציא מסמך/נוהל העוסק בתהליך מינוי חברי המועצה הדתית הדרונית. לדברי ראש האגף הוא לא היה שותף לתהליך הני"ל בכל הקשור לבחירת הסאיסים ולא קיבל את הנוהל / מסמך לעיונו.	התייחסות הביקורת סבורה הביקורת סבורה הגם שישנה כוונה למנוע השפעות כלשהן, על האגף להיות שותף לתהליך בחירת הסאיסים. ניתן להגביל מידת ההשפעה בכך שהאגף הוא לא הגוף שיעביר את שמות המומלצים.
בקרה פעילות המועצה הדרונית (10.8)	מסקירת הנחיות נוהל עבודה של האגף מול המועצה הדתית עולה שהאגף אמור לשמש כגוף מפקח ומבקר על פעילות המועצה הדתית, כך לדוגמה: בקבלת מסמכים ודוחות מהמועצה הדתית. בביצוע בקרה על פעילות המועצה הדתית באמצעות מינוי רואה חשבון מבקר. אישור תקציב המועצה הדתית. פיקוח על התקשרויות של המועצה הדתית ועוד. לדעת הביקורת, יש לגבש את מדיניות האגף ולהגדיר את	יש לקבוע את תדירות ביצוע הבקרה על ידי רואה חשבון הממונה על ידי האגף. יש לקבוע בנהלי האגף את פרק הזמן לביצוע תיקון הליקויים שעלו מהביקורת הקודמת. על חשבות המשרד לבצע בקרה על הגשת המסמכים הנדרשים מהמועצה הדתית כנדרש על פי הנחיות החשבות. - על האגף לקבוע את היקפי הביקורת על פעילות המועצה וטיבה, ולדרוש בעקבות הדוחות שהוא עורך, תהליך תיקון ליקויים מהמועצה.	א. האגף יבקר את הגופים אחת לשלוש שנים ב. האגף יגדיר לוח זמנים לתיקון הליקויים ג. רואה החשבון, המבקר מטעם המשרד אחראי לפי כתב ההתחייבות לבקר ולבדוק את תיקון הליקויים שנתגלו בדו"ח, בלוח זמנים מוגדר וזה מופיע בדרישת הביקורת הנוכחית.	הביקורת סבורה שבקרה תקציבית יש לבצע כל שנה במיוחד לאור היקפי התקציב הגדול המועבר למועצה הדרונית העליונה בכל שנה.

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
מתן אשרות כניסה לאנשי דת נוצריים (12.6, 12.11, 12.13, 12.13.3)	תחומי האחריות בכל הקשור בנושא הטיפול בעדה הדרוזית בין המועצה הדרוזית העליונה לבין האגף לעדות ולעדכן את נהלי האגף בהתאם. באגף אין מאגר נתונים של הבקשות שנתקבלו באגף ובהמשך אושרו או נדחו על ידי. לבקשות הביקורת, האגף אסף את הנתונים שהוצגו לעיל על פניו המדובר בהערכה שכן ניתנו נתונים עם מספרים עגולים. הביקורת כחנה מדגם של 38 בקשות לאשרה. להוציא חמישה מקרים מרבית הבקשות שנבדקו אושרו תוך 10 ימים. הביקורת לא מצאה רשימה של מוסדות הדת הנוצריים המאושרת ע"י הגורמים המוסמכים. הביקורת לא מצאה תיעוד לבדיקות אותן נדרש האגף לבצע על איש הדת נשוא הבקשה, טרם מתן ההמלצה כנדרש בנהלים.	יש לבדוק/לכונן ובחמשך לתחוק רשימה של כל הבקשות שהוגשו לאשרה האגף, כולל משך הטיפול בכל בקשה. יש לתעד את הבקשות שדחו על ידי האגף והסיבות לדחייה, כל דחייה שאינה מנומקת עולה ליצור חשש לאי תקינות תהליך קבלת החלטות והשפעות זרות שאינן ממוקדעניין. יש לעדכן את נוהל האגף/הנוהל הבינמשרדי לגבי הגורם המוסמך להמליץ על מתן אשרה לאנשי דת מאחר שהרשות האוכלוסין הינה רשות נפרדת הדי שגם אם אין המדובר בנוהל בינמשרדי יש לשמור את עקרונותו. יש לבדוק רשימה של מוסדות הדת הנוצריים המוכרים על ידי משרד הפנים ולאשרם אצל היועץ המשפטי כנדרש על פי הנהל הבינמשרדי. יש לוודא ביצוע בדיקות של הבקשות ותיעוד הבדיקות טרם מתן ההמלצה כנדרש על פי נהלי רשות האוכלוסין וההגירה. יש לוודא תיעוד לאישורים הנדרשים בעת מתן אשרה לאנשי דת ממדינות ערב (אישור שב"כ ושה).	תגובת ראש האגף- הביקורת קיבלה רשימה מרוכזת (קיימת) של כל האשרות לפי סוג ולפי מוסד דת שהמליצו ע"י האגף לשנים 2015-2016. אין למשרד מעקב אחרי בקשות שמסורבות ע"י רשות האוכלוסין, מכיוון שאין לו גישה למערכת אביב שברשות לקבלת מידע. לגבי נוהל האשרות אשר הוצג לביקורת ע"י עובדת המחלקה הנוצרית- אנו לא פועלים לפיו, זהו נוהל ישן שהיה קיים בעת כפיפות האגף למשרד לשירותי דת. כיום קיים נוהל מעודכן למתן אשרות, שאינו בינמשרדי אלא נוהל פנימי של האגף. כמו כן, אנו לא פועלים ואין מעורבות בהליך האשרות אל מול הקבי"ט והלשכה המשפטית. הנוהל הוא פנימי ובאחריות האגף. א. האגף יבין טבלה למעקב אחרי הצעת בקשות הכולל תאריכים ועלבי טיפול. ב. המשרד מתעד את הבקשות שהוא בעצמו דחה, אך אין יכולת לעדכן את הבקשות שנדחות ע"י רשות אוכלוסין. ג. נוהל האגף הבין משרדי אינו רלוונטי ולא קיים כיום, אלא זה היה קיים לפני מעבר האגף למשרד הפנים. ד. אין מעורבות של הקבי"ט והלשכה המשפטית, בהליך האשרות. ה. קיימת רשימה של כל מוסדות הדת הנוצריים המקבלים אשרות. ו. מנהל המחלקה הנוצרית מבצע בדיקות מעבירות תוך הכרה אישית של כל המוסדות וראשי המוסדות, מקבלי השירות. ז. קיים תיעוד לכל הבקשות המועברות לגורמי הביטחון והשר לקבלת אשרה, המשרד הכין טבלה מרוכזת של כל הבקשות, המתעדכנת בהתאם.	הערות הביקורת סבורה שלצורך הבנת הסיבות לדחייה של בקשות אשרה אנשי דת שבוצעה ע"י מנהל האוכלוסין יש מקום לבקש נתונים אלו כדי שבעתיד יהיה ברור לצובדי האגף מהן הסיבות לדחייה ולא יתרחו להגיש בקשות שברור מראש תדחנה. הביקורת סבורה לאור הרגישות הביטחונית יש מקום למעורבות הקבי"ט של הביקורת סבורה שאין להסתפק בבדיקה של גורם אחד לאור הרגישות הביטחונית.
ניהול אירועים- כללי (13.8.2.4)	האגף יוזם פעילויות בין דתות במטרה להגביר את הסובלנות ושיתופי הפעולה בין הדתות השונות, ישנן פעילויות המתקיימות בבתי ספר שמטרתן חיזוק הקשר והחיים המשותפים לצורך הכרה וקבלת השונה. המשרד משתתף במימון אירועים בשני אופנים: 1) המשרד מארגן מבצע וממן			

משרד הפנים- אגף בכיר לביקורת פנימית- דוח ביקורת פנימית האגף לעדות לא יהודיות- 2016

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
	את האירוע (2) המשרד משתתף במימון האירוע המאורגן ומבוצע ע"י העדה. אירוע אחד לכל עדה בסכום שלא יעלה על 100,000 ש"ח. הביקורת בחנה את התיקים של אירוע שבת האור 2015. אירוע קבלת הפנים בבית הנשיא 2015 ואירוע שבירת הצום 2016. הביקורת מצאה שהאירועים בוצעו לפי נהלי האגף וכן בוצעה הפקת לקחים בעקבות כל אירוע. ממצאים בדבר ההתקשרויות:			
ניהול אירועים (13.8.2.4)- אירועי שבירת הצום (13.8.2.6)	לא נמצאה התאמה בין הצעת המחיר הזולה שנתקבלה עבור הזמנת אוטובוס לאירועי שבירת הצום לבין ההזמנה. כמו כן, לא ברור בהצעות המחיר האם ההצעה כוללת מע"מ. שתי הצעות המחיר שהתקבלו עבור שירותי הצילום התקבלו מאותו מבשרי השעה, דבר המעלה חשד שהמדובר באותו ספק. האגף לא בדק שלאולם בו נערכה סעודת שבירת הצום היה היתר בניה כדין.	ככל שההזמנה הינה ע"י מכרז חשכ"ל שקבע זוכה, מדוע בכל זאת נלקחו שלוש הצעות? - במקרים כגון זה המצוין בסעיף 13.8.2.6 על עורכי המכרז לבצע את כל הנידרשים הנדרשים לבדוק מדוע שתי הצעות התקבלו מאותו פקס. - על האגף לוודא שהוא עורך אירועים באולמות עם היתר בניה.	תגובת ראש האגף- הזמנת אוטובוסים מתבצעת דרך מכרז חשכ"ל והחברות שזכו במכרז מחולקות לפי אזורים גיאוגרפיים. אין אפשרות להזמין אוטובוסים, להוביל אנשים מאזורי חלוקה שמיקומם/אזוריהם הגיאוגרפי שונה. כמו כן, הצעת המחיר נשלחת ישירות לחשבונות המשרד, להבא יוקפד על בדיקת ההצעות. - במכתב של ראש האגף מיום 11.07.2016 למוכ"לית משרד הפנים, מצוין ראש האגף שהתקבל רישיון עסק בתוקף לאולם האירועים, לאור נתון זה לא הייתה בקשה של האגף לקבל בנוסף מאולם האירועים, בו התקיים האירוע, גם אישור היתר בניה, ומתוך הנחה ש"הרשות לא תעניק אישור רישיון עסקים לאולם לא חוקי, להבא הנושא יבדק בחקירה יתרה.	אם מראש בוחרים חברת אוטובוסים עפ"י חלוקה גאוגרפית יש לציין זאת במימון שמה לא יתפרש שיש העדפה לחברה מסוימת משקולים זרים
ניהול אירועים- אירועי הנשיא (13.9.2.1)	לא נמצאו הצעות מחיר לביצוע האירוע בבית הנשיא	לקבל אישור ועדת המכרזים וחשיבות המשרד כל אימת שעולה הצורך להתקשר עם ספק יחיד.	תגובת ראש האגף- אירוע קבלת פנים בבית הנשיא- המשרד מעביר התהליכות לבית הנשיא, כאשר כל ההזמנות והצעות המחיר נעשות ע"י בית הנשיא ולא ע"י האגף. בית הנשיא מחשב את העלויות התפעול ומטיל על הגוף המבצע לקיים את האירוע בבית הנשיא. לכן לא מדובר כאן על ספק יחיד. האירוע בבית הנשיא לא מחויב בתחור של 3 הצעות מחיר אלא נעשה ע"י בית הנשיא, כלומר בית הנשיא מעסיקים ספקים/קבלנים שזכו אצלם במכרז פנימי לאור הרגישות הביטחונית בבית הנשיא, שלא כל ספק אפשר להעסיק.	הביקורת מעירה ככל שאין מדובר על ספק יחיד על עובד האגף המטפל בנושא לדעת מידע זה הביקורת מזהלת את ההתייחסות לגבי ניהול ותשלום האירועים בבית הנשיא
ניהול אירועי שבת האור (13.11.5)	ועדת המכרזים מציינת בפרוטוקול: "במסגרת המכרז לא נקבעו אמות מידה של איכות..."	במסגרת כל מכרז יש לקבוע אמות מידה (הבחנים) גם לפי האיכות. היה ולא מוצאים לעבור לקבוע אמות מידה כגיל, יש לציין זאת במפורש בפרוטוקול ולנמק מדוע	תגובת ראש האגף- א. להבא יוקפד על בדיקת ההצעות.	לענין ארגון שבת האור הביקורת סבורה שיש מקום לשלב במכרז גם אמות מידה של איכות ולא רק מחיר.

נישוא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
המבנה הארגוני של המחלקה המוסלמית (4.6.1-4.6.6)	למחלקה המוסלמית למעשה אין בפועל מנהל מחלקה אלא שני מנהלי תחומים, כאשר מנהל העל הוא מנהל האגף מר [REDACTED] במצב זה נמצא חולשה ביכולתו של מנהל תחום מוסלמים לאכוף בשטח מדיניותו כאשר בשטח נוכחים מפקחים הכפופים למנהל תחום אחר, ולא אליו. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות השת"פ השוטף, ומנתונים שהתקבלו בשירות עם מנהל התחום מוסלמים ומנהל תחום פיקוח עולה כי תדירות המפגשים בין שניהם אינה שבועית ואינה קבועה ומשתנה מידי חודש. אי לכך, תכנית העבודה השוטפת של תחום הפיקוח אינה מגובשת באופן קבוע בתאום עם מנהל תחום מוסלמים. לעיתים קרובות המפקח הארצי נדרש לתת תשובה ברמת השטח לשאלות ניהוליות או דתית וכן להעיר לאימאם על נוכחותו, רמת הדרשה או השיעור וכו'. פעולות אלה לא נעשות מתוקף סמכות והנחיה של מנהל תחום מוסלמים, דבר המחליש את סמכותו הניהולית והמקצועית. גם בתחום קידום דרגות וחישוב התוספת המותנית נושאים שיפרטו בהרחבה בהמשך הדוח, עדיין משקל המלצתו של מנהל תחום מוסלמים בציון הסופי הוא חלקי ולא תמיד מכריע (ראה/י) כנספח ד' - צילום לדוגמה של דפי הערכה תקופתית של אנשי דת). בפועל, מנהל תחום מוסלמים מעורב חלקית בניהול שוטף של האימאמים והכרוזים, וגם פחות	לא נקבעו אמות מידה שיש איכות. הביקורת סבורה כי קיים צורך להגדיר באופן ברור יותר את מידת סמכותו המקצועית של מנהל תחום מוסלמים, במצב בו אין מנהל מחלקת מוסלמים ולמעשה מנהל האגף משמש כמנהל המחלקה המוסלמית בעיקר בנושאים ניהוליים ואישי, משמעת תכנית עבודה (וכן) הביקורת סבורה כי בעיקר יש להגדיר באופן ברור כלפי המפקח הארצי והמפקחים הכפופים לו, את חובתם לדווח ולהתייעץ עם מנהל תחום מוסלמים בכל שאלה הנוגעת לתחומי אחריותו המקצועית. יש להנחות את מנהל תחום מוסלמים והמפקח הארצי לעבוד בשיתוף פעולה הדוק יותר לטובת תפקיד האימאמים ושיפור מקצועיותם.	לעשותו של מנהל האגף "מנהל תחום בכיר מוסלמים עוסק בכל התחום המקצועי שבאחריותו ויש לו מרווח פעולה עצום לפעול, בכל תחום שקשור למחלקה המוסלמית ולשיתוף הפעולה עם המחלקות האחרות. אכן יש צורך בקיום ישיבות תיאום תכופות בין מנהל תחום בכיר מוסלמים ובין המפקח הארצי וזה אכן מתקיים. אך צריך להקפיד על תדירות הנדרשת, מינימום פעם בשבועיים. לגבי חוות הדעת התקופתית, "חוות דעת תקופתית בנויה מפרמטרים מקצועיים רבים ושונים חלקם מיועדים למילוי ע"י המשרד, קרי מנהל משאבי אנוש, מנהל המחלקה המוסלמית וע"י המפקחים האזורי והארצי המשקל שניתן למנהל תחום בכיר במחלקה המוסלמית בהחלט ריאלי והוא יותר גבוה מהציון שנתיים המפקחים הציון של מנהל תחום בכיר במחלקה המוסלמית לא צריך להיות מכריע - מה שמכריע זה שקלו של כל הפרמטרים ביחד". מנהל האגף נוסר שחשוב לו מאוד להיות מעורב בכל הקשור לפעילות המחלקה המוסלמית בשל הרגשות הביטחוניים הגבוהה, ורצונה של המערכת שלא יצטרפו לחסות המדינה אימאמים המשתייכים לזרמים דתיים קיצוניים ולכן פיצל את הסמכות של מנהל תחום מוסלמים.	הביקורת סבורה שלאור בקיאותה הרבה בתחום הפדגוגי והדתי יש מקום לאפשר ששקול דעתו יכריע במקרה של מחלוקת.

נושא + הסעיף בדוח	מצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
תהליכי קליטה, הכשרה וקידום אימאמים וכרוזים במחלקה - מיפוי צרכים ותיעדוף אזורים (5.3.6)	נוכח בשטח ובא במגע שוטף ויומיומי עם האימאמים.	המלצות הביקורת: הביקורת סבורה כי יש להשקיע מאמצים באיוש משרות באזורים בהם שיעור הנוכחות של האימאמים עובדי המדינה הוא נמוך משאר האזורים, ראשית במשולש הצפוני ובנגב ולאחר מכן בגליל התחתון. יש להגדיר תפיסה לגבי איוש אימאמים בפזורה הכדאית שם נוכחות אנשי דת מקרב עובדי המשרד אינה גבוהה.	התייחסות האגף: למשרד יש חוסר נתונים לאיוש מסגדים ומצליח לאיוש בקושי 50% מכלל המסגדים. כמו כן, לא כל מסגד [REDACTED] נסכימו למנות אימאם עובד המשרד ומכאן נובע האיוש הנמוך באזור המשולש והנגב. קיימת תכנית פרטנית לאיוש משרות חדשות שהוגשה למנכ"לית, ולמועצה לביטחון לאומי. כמו כן, קיים נוהל וקריטריונים לאיוש משרות חדשות.	הביקורת סבורה שלאור העובדה שיש חוסר בתכנים יש לקבוע סדרי עדיפויות מטומקים באלו אזורים יש לספק קידום גם בהילקח בחשבון נסיבות בשטח של [REDACTED]
תהליכי קליטה, הכשרה וקידום אימאמים וכרוזים במחלקה - הליך הבחינות (5.4.9)	נושא הבחינות של האימאמים נכלל כתנאי בקבלת הפטור ממכרז, במסגרת החלטת הממשלה מסי 1997, כפועל יוצא מכך, נדרש להבטיח ברמה גבוהה את תקינות ואמינות תהליך הבחינה, דבר שאכן מוקפד בד"כ באגף לעדות דתיות. יחד עם זאת, הביקורת סבורה שיש מקום לחזק את אבטחת הבחינות, באופן שיבטיח סודיות ואנונימיות מלאה של שאלון הבחינה לכל נבחן, כך שאפילו הסיכוי הנמוך לזליגת שאלון לידי מועמד - לא יתקיים.	המלצות הביקורת: מומלץ להגדיר נוהל מיון מפורט גם לתפקיד הכרוז ולכלול בו בדיקה מסודרת של יכולת הביטוי והתמצאותו בהעברת תפילה שכן לא אחת הוא נדרש להחליף את האימאם. מומלץ להגדיר תהליך חדש של העברת טפסי בחינה, שיבטיח שאף גורם לא יוכל להשפיע על אנונימיות טופס הבחינה ולמשל ע"י העברת מעטפה עם 4 שאלונים שונים לבוחנים אשר ישלפו באקראי את אחד הטפסים, מבלי שיהיה ידוע מראש איזה טופס ייבחר. הביקורת ממליצה לבחון התסשרות עם חברה המתמחה בביצוע בחינות, ואשר יש בידיה כלים לשמירה על אנונימיות טופסי בחינה ולמשל ע"י ערבול של שאלות כך שכל טופס בחינה שונה.	התייחסות האגף: לדברי מנהל האגף, "הנוהל של קיום הבחינות הינו נוהל טוב ומאובטח ואין חשש לזליגת טפסי הבחינה לנבחנים. לפני הבחינה, צוות הבחינות עבר השתלמות ולאחר מכן רענון באוניברסיטה הפתוחה בנושא הבחינות. עם זאת המשרד התחיל להכין עוד מספר דוגמאות לבחינה נוספים על החמישה הקיימים. האגף מוכן לבחון אפשרויות של קיום נוהל אשר יבטיח בחירה אנונימית לחלוטין של טופס הבחינה, ע"י שליפה אקראית של הטופס במקום הבחינה. מתוכננת פגישה עם צוות הבחינות לרענון טופסי הבחינות במסגרת הפגישה יועלה נושא אקראיות הבחינות.	
תהליכי קליטה, הכשרה וקידום	לא קיימת רשימה מסודרת של עובדי המחלקה לפי	המלצות הביקורת: מומלץ לגדל רשימה מסודרת של כל ההכשרות	התייחסות האגף: קיימת רשימה לכל השתלמות שעברו העובדים, אך אין רשימה	

נושא + הסעיף בדוח	מצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
אימאמים וכרוזים במחלקה-השתלמויות והכשרות (5.5.3)	הכשרותיהם. לצורך הביקורת התבקשה רשימה האימאמים וההכשרות שהם עברו, והסתבר כי רשימה מרוכזת שכוללת לא קיימת ונתונים אלו לא קיימים במערכת המרכזית המנהלת את משאבי האנוש.	שעברו האימאמים והכרוזים במהלך השנים, מבלי שיהיה צורך לבחון בתיקו האישי של כל עובד אילו הכשרות הוא עבר, כך גם לתקבל תמונה כללית מסודרת של מידת הכשרתם של כלל אנשי הדת במחלקה, וכפוף שמרבית אנשי הדת יסיימו את מוסדות ההשתלמויות, כך תבנה הכשרה העשרה בנושאים נוספים.	מדיניות של כלל ההשתלמויות. האגף יכין רשימה מסודרת של כל העובדים עם כל ההשתלמויות שעברו.	
תהליכי קליטה, הכשרה וקידום אימאמים וכרוזים במחלקה-הערכת העובדים (5.6.6)	מבדיקה מדגמית נמצא כי קיימת הקפדה על הגשת חוות דעת וקבלת החלטה של הוועדה באופן מסודר לגבי כלל העובדים, אך תהליך זה נפרד מהאופן שבו מתבצעת הערכת כל עובדי משרד הפנים, אשר מתקיימת בו כיום רפורמה מקיפה. נמצא כי טופסי חו"ד התקופתית, גם בפרק של "מקצועיות", מועילת מנהלית טכנית בלבד על פעילות אנשי הדת (בעיקר כמה פעילויות ביצוע), מבלי שמיוחד מקום בטופס חו"ד להעריך את הרמה המקצועית והדתית של אנשי הדת, למשל: מבחינת רמת הדרשות שניתנות, בקיאותם הדתית, רלוונטיות הדרשות, איכות פעולות הלימוד וכד'. בבדיקות המדגמיות שערכה הביקורת נמצא כי לא קיימת הקפדה על מילוי חלקו האחרון של "טופס הערכת האימאם" הכולל התייחסותו של האימאם לגבי הערכה שהוא קיבל וחתימתו על הטופס. הביקורת התרשמה כי מילוי טופסי ההערכה לא נעשה תמיד מול המוערך במסגרת שיחת משותף, כשם שמחייבות הוראות התקשייר לגבי מילוי חו"ד לעובד (ראה פרק 9.3.11 לתקשייר).	המלצות הביקורת: הביקורת מעירה כי יש לקיים את עקרונות הוראות התקשייר ולערוך את חוות הדעת התקופתית לאימאמים בשיחה פנים מול פנים של המפקח האזורי, הכוללת משותף דיון על ההערכה. הביקורת סבורה כי יש לתת בחוות הדעת דגשים לגבי יעדים אישיים לכל אימאם אשר יבדקו בחוות הדעת העתידיות, וכלל לשתף אותם באופן פעיל בניגוש אותם יעדים יש לאפשר מתן תגובה רשומה וחתימה על ידם לחוות הדעת, כפועל יוצא מזכויותיו של כל עובד	התייחסות האגף: בשנת 2014 התקיים משותף לכל העובדים הכולל שיחה אישית, ע"פ הנהל בשנים 2015-2016 לא התקיים, בשנת 2017 יחזרו לקיים הנהל נוהל האגף למילוי חוות דעת מנכ"ל את השלבים הכוללים שיחת משותף ואנו נקפיד לקיים אותו. כמו כן, כל הערות המופיעות בטופס חוות הדעת שהבין האגף	הביקורת נקווה שאכן בשנת 2017 חוות הדעת לאימאמים יינתנו גם בשיחה פנים מול פנים בהתאם לתהליך הרפורמה בערכת עובדים החל על כלל עובדי המשרד
תהליכי קליטה, הכשרה וקידום אימאמים	הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של תכונות העבודה ודיווחי ביצוע של	המלצות הביקורת: ערכה	התייחסות האגף: אזור הפיקוח של גליל מערבי מתוגבר בפיקוח ע"י המפקח הארצי. כמו כן, לאחרונה נעשו	

נושא+ הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
וכרויים במחלקה- דיווחי המפקחים האזוריים על תכנית העבודה (5.13)	המפקחים לחודשים ינואר, מרץ ומאי 2016. הביקורת מצאה כי בד"כ קיימת רמה גבוהה של דיווח ע"י המפקחים, וכי הם מקפידים להעביר תכנית עבודה ולדווח בצורה מפורטת בסוף החודש על עמידתם בתכנית ועל מצב בשטח באחידותם. יחד עם זאת, בדיווח המדגמית לא הגיש כלל תכניות עבודה וסיכומים לשלושת התקופות שנבדקו. המפקח זה זומן לבירור בתאריך 29 באוגוסט 2016 בפני מנהל האגף, והועלה להמשך טיפול לסמנכ"ל משרד המניס, מתוך כוונה להפסיק את העסקתו. אזור הפיקוח שלו סוכל מזה זמן רב מהיעדר פיקוח, מבלי שנעשו צעדים תקינים ומחירים יתרי להסדרת המצב. נמצא כי לא קיימת הקפדה מלאה על העברת דיווחים על כל ביקור שוטף במסגד ע"י המפקחים. נמצא כי מרבית המפקחים ממלאים את הדיווח החודשי במעבד תמלילים במחשב. הביקורת סבורה שיש כדאיות לבנות מערכת דיווחים מבוססת אינטרנט כאמצעותה יעבירו המפקחים את הדיווחים השוטפים והחודשיים, בתבניות דיווח קבועות, ובאופן שיאפשר מעבר מהיר ולמספר מכותבים בו זמנית של הדיווחים, שמירתם בארכיון דיגיטאלי, ואפשרויות של שליפה מהירה של דיווחים בעת הצורך למשל: כאשר מכינים את החוות הדעת התקופתית על האימאמים נמצא כי נוהל מס' 06-00-04 בנושא	מומלץ לבחון מחשוב תהליך הדיווח השוטף והחודשי של המפקחים. מומלץ על בניית אפליקציה אינטרנטית שתוכל להעביר דיווחים זמן אמת, בתבניות קבועות, ובתפוצה רחבה. ניתן לצורך כך להתבסס על העובדה כי למרבית המפקחים שליטה טובה במחשב. לדעת הביקורת, ניתן לצייד את המפקחים בטאבלט או מחשב נייד לצורך כך יש לקיים את הנחיות נוהל דיווח השעות של המפקחים (נוהל 06-00-04) לגבי דיווח באמצעות נייד על מיקום וזמן עבודה. ניתן לשכב צורך זה במחשוב של הדיווחים השוטפים. בכל שבועות שונות הנוהל שהנוהל אינו רלוונטי יש להודיעו מאתר האינטרנט עד לכתיבת נוהל חלופי. יש להקפיד שהמפקחים האזוריים יכתבו חוות הדעת לאחר כל ביקור במסגד. לדעת הביקורת על מנהל האגף להזמין חיווי קשרי העבודה וקיום מגישות התאום החודשיות בין מנהל תחום מוסלמים למנהל תחום פיקוח.	בהקשר לדיווח השוטף: "היה ניסיון עם אגף מחשוב, מערכות מידע וממשל זמין, להכין טפסי דיווח דיגיטליים לדיווח מיידי אחרי הביקור, אך עקב תקלות וקשיים טכניים לא הצליחו לממש את התוכנית". בהקשר לדיווח שעות עבודה: "דיווחי המפקחים דרך הטלפון היו מיועדים לפרק זמן של חצי שנה על מנת לבדוק את כמות הקימ שהם נסעים בחודש ולבחון עבורם הצמדת רכב ממשלתי. הניסוי הסתיים מזמן ואושרו רכבים לכל המפקחים". הנוהל של קיום ישיבות שוטפות בין המפקח ומנהל המחלקה חודד בפני שניהם, מעתה יקוימו ישיבות קבועות פעם בשבועיים.	

נושא+ הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
	דיווח ובקרה על שעות העבודה של המפקחים, מבוצע באופן חלקי לגבי הדיווחים החדשיים הידניים בלבד. תפעול הבקרה הטלפונית על זמן ומקום הימצאותו של המפקח, אינו נעשה נכון למועד הביקורת. נמצא כי תדירות הישיבות המשותפות בין מנהל תחום מוסלמים ומנהל תחום פיקוח ארצי, אינה בהתאם להגדרות נוהל מסי 06-00-10 "שיתוף פעולה ותאום בין מנהל תחום דתי למנהל תחום פיקוח", היא נמוכה מפעם בחודש ואינה מאפשרת יצירה של תיאום ראוי בין התחומים.			
הקצאות ותמיכות כספיים למבני דת ובתי עלמין מוסלמים (6.3.13)	מבדיקה מפורטת של נתוני הבקשות לשנים 2014-2015, הביקורת מצאה כי קיים הליך מסודר של בדיקה וטיפול בבקשות להחל בתמיכות. נמצא כי קיימים שני קשיים מרכזיים בתהליך התמיכות בעמותות: (1) חלק מהעמותות מתקשות לעמוד בתנאי הסף לקבלת תמיכה, הן מצד הבעלות של העמותה על הקרקע (במקרים רבים מוקמים מבני דת מוסלמים על קרקע שנתרמה ע"י תושבים פרטיים לטובת הקמת המסגד, שהוסדרו העברות הבעלות לטובת עמותה) והן מצד הניהול הכספי התקין (בעיקר משום שהעמותות מתקשות לעמוד ביחס המותר שנקבע להוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות של העמותה); (2) חלק לא מבוטל מהעמותות שאושרה להן תמיכה, מתקשות לנצל את התמיכה עקב קשיים בהשגת יתרת הכספים התואמים מגורמים נוספים, או עקב קשיי בקבלת התרי בנייה.	הביקורת סבורה שיש צורך לבצע מידע שנה ניתוח של אפקטיביות פעילות התמיכות, ע"י ניתוח של נתונים כספיים ואיכותיים, בהם: מידת הניצול של תקציבי התמיכות לאורך השנים וכמה לבסוף נוצל מתקנה של שנה מסוימת). ניתוח של המקרים בהם לא נוצלו כספי התמיכות לעומת המקרים בהם כן נוצלו, מה גובה התמיכה הממוצעת לסוג של פרויקט/שיפוץ/רכישה. כיצד נוצלו הכספים בפועל- התוצאות בשטח ועוד. הביקורת ממליצה לקצוב את המועד לניצול התמיכות התקציביות כדי שהכספים בסופו של יום ינוצלו עד תום. לתת בידו מנהל תחום תקציבים אמצעים ולמשל כלי (BI) והכשרה לביצוע של ניתוחים שנתיים של נתונים התמיכות וההקצבות, מעבר לפעילות השוטפת. בעניין תבחנים לתמיכות הביקורת ממליצה כן לבצע התייעצות נוספת עם המחלקה המשפטית במשרד בדבר תבחנים אשר יאפשרו ביטחון לכך שבספי התרומות של המדינה עבור הקמה ושיפוץ מבני דת, יינתנו רק לעמותות שאינן כשהתפתות בפעילות או בהסתה כנגד המדינה.	לגבי הקשיים המרכזיים בתהליך התמיכות בעמותות, "הקושי מובן ונכון, העמותות מתבקשות להגיש בקשות ולקבל תמיכות. הנוהל של התמיכות הוא נוהל של החשב"ל ולא נוהל פנימי, משרדי. אני ערערת בפני גורמי החשבות על סוגיות בתמיכות שמועכבות אותנו, אך הנוהל הוא אחד לגבי ניתוח האפקטיביות של פעילות התמיכות. "בסוף כל שנה נבדקות התחייבויות שלא נוצלו ומטופלות באופן פרטני יש לציין, שהסעיף התקציבי הראשוני וההתחייבות הינה לשלוש שנים מקובל על האגף שיש לצייד ולהכשיר את מנהל תחום תקציבים בכלי ניתוח נתונים לגבי נושא תבחנים לתמיכות "יבחנה הסוגיה והיא אינה עומדת בבחיץ".	

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
	למרות שקיים תיעוד ורישום של התמיכות באופן פרטני, קיים קושי בקבלת נתונים כוללים על פעילות זו. לוקח זמן רב עד שכספי התמיכות מנוצלים בפועל. נכון לאוגוסט 2016 נוצלו רק כ- 53% מכספי התמיכות לשנת 2014, אשר החלו להיות מחולקים מאמצע 2015. מנתונים מפורטים נראה כי עד למועד פקיעת תוקף התמיכות (התמיכות ניתנות לניצול בתוך 3 שנים), לא ינוצלו חלק מסכומי תמיכות. (הערה: האגף אינו מרכז נתונים על כך). האגף אינו מבצע באופן שוטף בקרה כוללת על מצב התמיכות, כך למשל לא מופקים דוחות המרכזים את היקף התשלומים שבוצעו מתוך תקנות לאורך השנים, כדי לעקוב אחר שיעור ביצוע ביחס להקצאות, ואילו מהתמיכות אכן לבסוף נוצלו. ממצא ביקורת זה נכון גם לגבי כספי ההקצבות לרשויות המקומיות.			
הקצאות ותמיכות כספיים למבני דת ובתי עלמין מוסלמים (6.4.11)	לא נמצא מסמך של סקר מבני דת ובתי עלמין ברשויות המוניציפאליות במגזר המוסלמי, אשר מנתח את המצב הקיים, והצרכים העתידיים של האוכלוסייה, בנקודת בסיס להערכה של הצורך האמיתי העולה מהבקשות שמוגשות לרשויות, ובכספים לקבלת החלטות של מדיניות לגבי סדרי עדיפויות כספי ההקצאות, בהתאם לתעדוף ולצורך תחוקה. כפי שהוועדה המשרדית מנהלת הליך סדור לגבי אישור תמיכות בעמותות ויש פרוטוקול מפורט כדי יש לנהוג גם במקרה של הקצאות לרשויות המקומיות.	המלצות: יש לבצע סקר מבני דת ובתי עלמין ברשויות המוניציפאליות במגזר המוסלמי, אשר מנתח את המצב הקיים, והצרכים העתידיים של האוכלוסייה, בנקודת בסיס להערכה של הצורך האמיתי העולה מהבקשות שמוגשות לרשויות, ובכספים לקבלת החלטות של מדיניות לגבי סדרי עדיפויות כספי ההקצאות, בהתאם לתעדוף ולצורך תחוקה. כפי שהוועדה המשרדית מנהלת הליך סדור לגבי אישור תמיכות בעמותות ויש פרוטוקול מפורט כדי יש לנהוג גם במקרה של הקצאות לרשויות המקומיות.	התייחסות האגף: קיים סקר של בתי עלמין שנערך ע"י חברת [REDACTED] ביוזמת המשרד ואנו משתמשים בממצאים של הסקר לצורך ההקצאות. לא ניתן לערוך סקר מבני דת היות ומבנה הדת אינו בבעלות המדינה אלא בבעלות העדה ולכן אין לנו הסמכות לבצעו. מינהל התכנון הבין מפרט בסיסי למבני דת והוא נמצא בהכנה, נכון לעכשיו.	הביקורת נערכה ככל שישנו סקר או מפרט בסיסי על האגף לקבוע מזהם סדרי העדיפויות בתקצוב בתי העלמין ובנייה מסגדים חמשאבים המצומצמים.

נושא + הסעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות האגף	הערות הביקורת
	כל פרוטוקול מסודר לגבי הקצאות לרשויות מקומיות (כמו זה המופיע בנספח ו' לגבי עמותות).			
תפקיד מנהל התקציבים באגף עדות (6.5)	כל נושאי התמיכות והקצבות מטופלים באגף לעדות דתיות ע"י עובד בודד, שהוא מנהל תחום תקציבים. העובד מכין את הקולות הקוראים, מקבל את הבקשות וממין אותן מיון ראשוני, ומרכז את כל החומרים לוועדות השונות, שלאחריהן הוא מוציא פרוטוקולים לשיבות ומטפל בהוצאת התחייבויות לגורמים הרלוונטיים. מנהל התחום מבצע גם חלק גדול מהבקרה בשטח על ביצוע הפרויקטים. במהלך ביצוע הביקורת נצפה כי קיים לחץ עבודה רב על מנהל תחום התקציבים באגף.	המלצות הביקורת: הביקורת סבורה כי תוספת כ"א מקצועי באגף תאפשר למנהל התחום לבנות זמן לביצוע פעולות של בחינה וניתוח אפקטיביות פעולות התמיכות והקצאות הנעשות מידי שנה.	התייחסות האגף: ההערה נכונה ובמקומה, יש צורך בלתגבר בכ"א את מנהל תחום התקציבים	

משו"ד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים
דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

פרק ב': תמצית מנהלים - ממצאים, המלצות הביקורת ותגובת הנוגעים בדבר

הערות וממצאים	המלצות הביקורת	תגובת הנוגעים בדבר	הערות הביקורת
תקציבי הוצאה שוטפים (שנתיים)			
גידול תקציבי תאגף: בין השנים 2003 ל-2017 חל גידול משמעותי בתקציב האגף מ-30 מלש"ח ב-2004 לעומת 75.7 מלש"ח ב-2016. ראה נספחים א' ו-ב'. בשנים אלו לא חל גידול משמעותי בכח האדם בפועל, הגם שיש צורך ממשי להגדיל את אחוז המסגדים שיאושו ע"י עובדי המדינה, במיוחד בעת הזו של הקצנה והסלמה בעמדות תנועות ואסלאמיות במסגדים. (ב-2016 תקציב השכר עמד על כ-55 מלש"ח, רק כ-50% מכלל המסגדים מאושים באיממים ו/או כרוזים שהם עובדי האגף).	הביקורת ממליצה לאחר איתור צרכים במסגדים ובאזורים בהם יש צורך דחוף, ולאחר תיעוד המיפוי לפרוס צרכים אלו וחשיבותם הביטחונית בפני הנציבות והאוצר, מומלץ כי סמנכ"ל המשרד ביחד עם האגף יפעל מול האוצר והנציבות להגדלת משרות האיממים במסגדים.	תגובת אגף עדות – האגף קלט את המחלקה הדרונית בתאריך 11/3/2011 כמו כן היה נוהל העסקה חדש לעובדים בשנת 2008 אשר שיפר את שכר אנשי הדת. לדברי מנהל האגף הוא ביקש במשך שנים תוספת תקני אנשי דת לאיוש מסגדים אך טרם נענית. תגובת החשבות – לא באחריות החשבות.	הביקורת ממליצה לבחון את צרכי האגף אל מול כוח האדם הקיים וכן אל מול היתרונות הביטחוניים בהעסקת האיממים מטעם משרד הפנים.
מרכיבי התקציב התוספתי: חלק גדול מתקציב האגף אינו בבסיס תקציב האגף אלא תוספתי ומתקבל במהלך השנה. האגף אינו מצליח לנצל את התקציב התוספתי באחוזים גבוהים. ב-2016 הניצול התקציבי של אגף לעדות עמד על כ-62%. להרחבה ראה טבלאות ריכוז תקציבי האגף על שינויי בשנים 2013-2016 שנלקחו ממערכת המרכבה בעמודים 31-34.	הביקורת ממליצה כי בעת דיוני התקציב המשרדיים, עוד טרם פניה לאוצר בנושא יילקחו בחשבון צרכי אגף לעדות ותהא הסדרה כך שרוב תקציב האגף לא יחא תוספתי בעיקרו. עוד מומלץ לקיים ישיבות בנושא עם האוצר ולהבהיר כי שיטת עבודה זו אינה מאפשרת עבודה סדורה ומתוכננת של פעילות האגף ופוגמת ביכולת ניצול התקציב ובמטרותיו. הביקורת ממליצה כי יש לבצע עבודה מקיפה ריאלי של תקציב האגף על רביבו השונים לרבות תקציבים שוטפים ותקציבי פיתוח.	תגובת אגף עדות – האגף מתריע רבות בשנים, אולם זה תלוי במשרד האוצר בלבד. תגובת החשבות – יש לפעול לכך שהתקצוב בבסיס התקציב ולא כתוספתי. כמו כן – אם מגיע תקציב תוספתי יש לפעול לכך שיגיע בתחילת שנת התקציב ואל בסופה. תגובת התקציבנית – למה הכוונה ב"ניצול תקציב"? – התקציב מנוצל במלואו (אלא אם היה מקרה יוצא דופן). ביצוע המזומן לעיתים נמוך. דובן הגדול של תוספות התקציב מתבצע לפי החלטות ממשלה ומ.האוצר ניהג רחבית לתקצב ה.מ. כתוספתי, לרוב ביצוע התוספת לאגף מתבצעת לקראת סוף השנה מסיבות שונות. לאור דרישתי חסרת הפשרות, בבניית תקציב 2017-2018 לראשונה תוקצבו 43% מהחלטות הממשלה לאגף בבסיס התקציב.	הביקורת מציינת לטובה את עבודתה של תקציבנית המשרד, שפעלה כדי להכניס את החלטות הממשלה הנוגעות לאגף לבסיס התקציב. יחד עם זאת, עדיין חלק ניכר מתקציב האגף הינו תוספתי. יש לפעול להעברת התקציב התוספתי לתקציב בסיס (כפי שממליצה גם חשבות המשרד) וכן ממליצה הביקורת לבצע עבודה מקיפה בנוגע לתקנון ריאלי של תקציב האגף.

דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

מאחר שכל הגורמים הנוגעים בדבר, קרי האגף והחשבונות מסכימים כי יש לקבוע את אופן התייעדוף הרי שיש לבצע זאת הלכה למעשה.	תגובת אגף עדות – כל פעולות האגף בהיבט התקציבי מתואמות עם תקציבנית המשרד הגבי' כמנהל האגף, אני אוסף את צרכי הגורמים השונים ובתיאום עם תקציבנית המשרד פונים לאוצר לבקשת הגדלות בתקציב. לא היתה בחינה לפעילות ותקציב האגף בצורה ריאלית גם כשעבר האגף למשרד הפנים ממשרד הדתות ולמרות בקשותי הרבות בנושא. בכל דיוני התקציב הפנימיים של משרד הפנים בכל השנים שהאגף שוי למשרד הפנים לא היתה כל התייחסות או בקשת תקציב עבור האגף לעדות ולא ענינו אף אחד, המנכ"לים אמרו אגף עדות יסתדר לבד מול האוצר. תגובת החשבונות – מוסכם. יש לקבוע את אופן התייעדוף בשיתוף הנהלת המשרד, תקציבני המשרד, האגף לעדות והחשבונות.	מלבד עבודת תיקון מקיפה יש לקיים דיון/היוועצות פנימית נקודתית לאיתור הצרכים שלא יתקבל חלילה רושם כי מדובר בבקשות שרירותיות של האגף לתוספות תקציב.	היעדר דיון לגבי נחיצות התוספת וחלוקתה: הביקורת מצאה כי, לעתים ישנו תוספות תקציביות שהאגף מבקש לטובת תקנה מסוימת. לדוגמא: לטובת המועצה הדתית הדרוזית והוא מקבל בגינה תוספות ולא ברור מה חסיבה לבקשת התוספות והאם נעשה תיעדוף ודיון באגף לגבי נחיצות התוספות לתקנות מסוימות וגובה ההקצבה התוספתית הנדרשת לכל תקנה. ראה נספחים ב'3-1.
כפי שחלק מהנוגעים בדבר הדגישו הרי שישנן גם פניות וסיכומים בעל-פה מול האוצר. מצב זה יש למנוע וחשוב לתעד את כל דיוני האגף הפנימיים והחיצוניים מול האוצר.	תגובת אגף עדות – לא מדויק. הצגתי בפני הוועדה את בקשות תוספת התקציב והצרכים לדוגמא: 1. פניות ראש העדה הדרוזית לשר הפנים כמעט כל שנה ובקשתו המפורטת לתוספת תקציב המועצה הדתית הדרוזית. 2. בקשת תוספת תקציב לצורך איחוד כריזה במסגדים. 3. בקשה תוספת תקציב לצורך מצלמות אבטחה במקומות הקדושים. 4. בקשה וספת תקציב לצורך סגירת הוואקום שנוצר בעקבות הוצאת התנועה האסלאמית מחוץ לחוק. 5. בקשה לתוספת תקנים עם תכנית מפורטת בגיבוי חוות דעת מקצועית. 6. בקשה לתוספת ששה תקנים להעסקת מטיפות מוסלמיות. 7. ועוד... 8. התקנות הייעודיות של תפעול ואחזקה דואר ורכב הן מנוהלות באופן ישיר דרך המשרד הראשי ובתיאום עם ראש האגף. 9. תקציב פעולות האגף מיועד לקיים את הפעילות השוטפת של האגף בהתאם לתכנית העבודה השנתית המאושרת בדי"כ ע"י הנהלת משרד הפנים וכוללת בין היתר השתלמויות פעילות בין דתית ופעילות למען סובלנות. 10. כל הזמנה שמוציא האגף עוברת את כל האישורים הדרושים של מחלקת בנאים והחשבונות. האגף אינו מוציא הזמנות לעצמו. 11. מכרו מערכות הכריזה היה מכרו פומבי. הוארך כחוק בוועדת המכרזים, והביקורת קיבלה לידה את החלטות הוועדה להארכה לא ברור לי לפה התערה כדוח	יש לפרט את חסיבות בגינן מבוקשות הקצאות תקציביות תוספתיות אשר מתקבלות במהלך השנה, כדי להוכיח שיש ייעוד לכל תקציב.	היעדר פניה מסודרת ומנומקת לקבלת תקציב תוספתי: הביקורת לא מצאה כי מתקיימת פניה עקבית וסדורה בכתב לבקשת תוספות תקציביות לגבי הוצאות שוטפות בקשר לכל בקשות התוספת והנימוקים לבקשות.

	תגובת החשבות – יש כפעול לפעילות מסודרת ומתועדת. תגובת התקציבנות – כל תוספת תקציבית מלווה בפניות לשינוי תקציבי מול האוצר ואכן לעיתים ההסבר הוא שמדובר בסיוכום בע"פ מול האוצר. כמו כן, לעיתים יוצא מכתב סיוכום מגישה/פירוט דרישת ראש האגף לגבי התוספת.		
הביקורת מבקשת להדגיש את ההבחנה בי מראה הנכונה הינה סך כספים שמועברים פר עדה ולא בחינה מהו התקציב הנמצא בכל תקנה ובמראה נכונה זו, יש לבחון את התקציב הדיפרנציאלי, זאת ועוד, כפי שהודגש בדוח הביקורת אינה מתייחסת בהערה זו להחלטות הממשלה.	תגובת אגף עדות – ההערה אינה מדויקת: 1. התקציב מחולק לפי סעיפים תקציביים ולא לפי עדות. 2. התקציב המגזרי נגזר מהחלטות ממשלה ויעודיות למגזרים שונים, החלטות ממשלה בדואים צפון, החלטות ממשלה דרוזים וצירקסים והחלטות ממשלה יישובי רמת הגולן, כל יתר התקציב מחולק לפי נוהלי המשרד בהתאם לקריטריונים. 3. אין גוף או ישות הנקרא העדה הנוצרית או העדה המוסלמית שצריך לתקצב אותו על כן התקצוב כפי שהסברתי קודם.	מלבד בקשות האגף על רכיביו השונים לתקציבים שוטפים ותקציבי פיתוח ובנוסף לקיום דיון פנימי, יש לנמק לא רק את הסיבות לבקשה אלא יש לנמק את הסיבות שבגינן עדה מסוימת מקבלת תוספת תקציבית שלא במסגרת החלטות ממשלה, כדי שחלילה עדה מסוימת לא תבוא בתלונות קיפוח על פני עדה אחרת.	היעדר נימוקים כתובים באשר לכל תיקצוב דיפרנציאלי של העדות השונות ולא בכל המקרים היו הנמקות מסודרות לתוספות השונות: הביקורת לא מצאה ולא קיבלה הסבר כלשהו לתיקצוב דיפרנציאלי של העדות הלא-יהודיות השונות.
הביקורת מבקשת לחדד את המלצתה כי אין המדובר בהיבט טכני אלא חוזרת על המלצתה כי יקבעו נהלים המסדירים את מה מותר ומה אסור להוציא מכוח כל תקנה ולמעשה תהיה תכנית עבודה לאגף המקושרת לתקציב. הביקורת סבורה, שיש הבדל משמעותי בין התקנות הנ"ל משום שיש לעשות הבחנה בין פעילות עצמו האגף לפעילות הגופים הדתיים הנתמכים ע"י ו/או מתחזקים האגף ברמה התפעולית. הלשכה המשפטית מבבלת תקציב שוטף לפיתוח, בגוף הדוח הביקורת הסבירה שהוצאות בגין צילום, כריזה, עצי זית ואירוח במעברי גבול לאנשי דת נוצריים בוצעו מהתקציב השוטף ואין לכך קשר	תגובת אגף עדות – מנהל אגף לעדות לא יהודיות מסר כי אינו עוקב אחר "שחרור" הכספים בפועל ומאיוזה תקנה הכספים יוצאים, בפועל לאחר אישור ההתחייבות וכן שאר האישורים הכספיים יוצאים מהתקנות הרלוונטיות. תגובת החשבות הפעילות מתבצעת לפי החוק, תקנות, הוראות תכ"ס וכללי הרכש. תגובת התקציבנות – תיאור התקנה קובע את מהותה ובהתאם לכך מופקות ההחייבויות התקציביות. ישנו הוצאות שניתן לשייך ליותר מתקנה אחת (תפעול/פעולות). התייחסות הלשכה המשפטית: נדרש הסבר כיצד ומה נעשה עם ההוצאות בתקציב השוטף שהופיע בדוח כך למשל: כיצד בוצע הליך השתתפות בתשלום מים במסגרת סידנא עלי (האם במסגרת תמיכה)? הביקורת הבהירה שמדובר בתקציב שוטף ולא תקציב תמיכה. כמו כן, הוצאות בגין צילום על סך כ- 130 מליון ₪ בשנת 2016 לא ברורה מטרתן ומה נעשה עמו. הביקורת הבהירה בגוף הדוח הוא כי מדובר בטקס שבת האור. באשר למערכת כריזה והגברה למסגדים - איך מחלקים את הסיוע ועל פי אילו כללים ונהלים וכיצד הדבר מתיישב עם חלוקת התמיכות והתקצוב. רכישת עצי זית – כיצד התבצעה חלוקת עצי הזית ותעדופם שירותי אירוח VIP (מעבר ירדן) - למי ניתנים השירותים ועל פי אלו כללים.	הביקורת ממליצה לגבש בנוהל עבודה סדור את פעילויות האגף מול הקצאת משאביו ולהגדיר אלו הוצאות יוצאו מהתקנות הייעודיות לפעילות האגף ואלו יוצאו בגין אחזקה ותפעול. יש ליצור הבדל ברור בין התקנות השונות.	היעדר נהלים המסדירים את פעילות האגף בעיקר בתקציב השוטף: הביקורת לא מצאה נהלים המסדירים מה מותר ומה אסור להוציא מכוח כל תקנה תקציבית. לדוגמא: מתקנה תקציבית: "אחזקה ותפעול" (6220110) בשנים המבוקרות יצאו סכומים בגין רכישת מערכות כריזה, מערכות הגברה למסגדים, כיבוד, שתיה, רכישת עצי זית, אירוח וכד'. וחלק מאותם נושאים כמעט יצאו גם מתקנה תקציבית נוספת הנקראת: "פעילות האגף" (6220111). ראה טבלה של ביצועי התקציב השוטף על סמך נתונים ממערכת המרכבה בעמוד 28 לדוח. זאת ועוד, הביקורת מצאה כי שהמכרז לרכישת מערכות כריזה מ-2009 הוארך מעבר ל-4 שנים כקבוע במכרז ובהסכם מכלי שיערך דיון לגבי נחיצות רכישתה. ראהנספח 2-1.

לתמיכות שמקורן בתקציב פיתוח.			
הביקורת מסכימה שלכל מנהל ביחידה מקצועית ישנו שיקול דעת לקבוע את הוצאות היחידה ויחד עם זאת כיון שמדובר בהוצאות גדולות ומשתנות, יש לעגן בנחל מול הלשכה המשפטית מהם הרכישות המרכזיות שהאגף מוסמך לבצע.	תגובת אגף עדות – 1. האגף לא קיבל לידיו מהנהלת משרד הפנים שום נוהל לפיו יעבוד האגף מול גורמי המשרד למרות בקשות חוזרות ונשנות שלי כמנהל האגף. 2. האגף ביוזמתו הכין נוהל משותף עם החשבונות לתשלומים שוטפים של האגף הוצג לחשב והועבר ליועצת המשפטית לאישור. 3. תקציב פעילות האגף מנוהל בהתאם למשימות ותוכנית העבודה השנתית. 4. מקובל עלי שיש צורך בכיצוע עבודה מקיפה בתקנון ריאלי של תקציב האגף. 5. העבודה בחדר הסעודה האחרונה שהוא באחריות ישירה של האגף בוצעה בשיתוף כל גורמי המשרד ומעורבות הקב"ט והמנכ"ל. הותקנו מצלמות אבטחה בחדר הסעודה בעלות כוללת של 240 אש"ח. לא נתבקשו להציג לביקורת את הסיכומים של הדיונים כולל תמונות של כל מצלמה וזוויות השליטה שלה. תגובת החשבונות – הפעילות מתבצעת לפי החוק, תקנות, הוראות תכ"ט וכללי הרכש. תגובת התקציבנית – כמו לכל יחידה מקצועית, למנהל האגף שיקול דעת לקבוע את ההוצאות בתקציב האגף, ובלבד שמדובר בגופים הרלוונטיים למשרד האגף ועומדים במבחן החוצאה הסבירה.	הביקורת ממליצה לגבש נוהל עבודה ו/או בתכנית העבודה התחומים והנושאים שבגינם האגף יוציא כספים לקידום פעילות הסובלנות. לביקורת ברור כי אין כל אפשרות לדת לרזולוציות פרטניות בכל רכישה ובכל זאת כדי למנוע מחלוקות ברמת מדיניות האס יש לרכוש מערכות כריזה אס לאו ומה סדר גודל המתנות שיש להעניק לאנשי דת לקידום הסובלנות יש לתחום זאת במסגרת תקציבית ברורה ולפעול מכוח נוהל שיחבר האגף ביחד עם הלשכה המשפטית.	היעדר נתלים המסדירים את פעילות האגף בעיקר בתקציב השוטף: הביקורת מצאה כי ישנן הוצאות העלויות להיות שנויות במחלוקת כדוגמת רכישת עצי זית בשווי 35,000 ₪ בשנת 2016, פרחים בשווי 6,000 ₪ בחודש 9.2015, קערה + יין וממתקים בשווי 7,434 ₪ בחודש 12.2014, מערכות כריזה, מערכת הגברה למסגדים בשווי מאות אלפי ₪ בשנת 2014, שילוט וקאפה לחדר הסעודה האחרונה בשווי 21,240 ₪ בחודש 12.2014, שלא התקיים דיון לגבי אישור בקרב הגורמים המוסמכים לכך. ראה נספח ד' 9-1.

תקציב פיתוח (הרשאה להתחייב)

לביקורת ברורה בצורה מובהקת ההבחנה בין תמיכות של עמותות לבין תמיכות "לגופים אחרים" (ראה טבלה בעמודים 38-39 המחדדת את ההבדלים). כאשר התבדל המרכזי בתמיכות לעמותות לפי צא' העמותה חייבת להדאות שיש לה 10% מימון עצמי ואין לשלם יותר מ-90%. כמו כן בעניין עמותות יש לבדוק תנאי סף ומסמכי גוף רבים, מה שאין בתמיכות לגופים אחרים. דוח זה לא ביקר את נוהל התמיכה בעמותות אלא את אופן ביצועו הלוקה בחסר.	תגובת אגף עדות – 1. המבקר ערוב את התמיכות של העמותות עם תמיכה ברשויות וגופים אחרים. 2. האגף אינו אחראי על הקמה של פרויקטים מההתחלה עד הסוף. האגף תומך ומשתתף בהקמת הפרויקטים. 3. האגף פועל ע"פ נוהל תמיכות בעמותות ונוהל אחר של תמיכה בגופים אחרים. 4. נוהל התמיכה בעמותות נכתב יחד עם הלשכה המשפטית, החשבונות ומשרד המשפטים. אושר ע"י שר הפנים ופורסם ברשומות. 5. קיימת ועדת תמיכות משרדית ממונה ע"י שר הפנים ופועלת בהתאם להוראות חש"ל, עם תיעוד לכל הפרוטוקולים של הדיונים, וחתימים עליהם כל חברי הוועדה. נוהל תמיכה בגופים אחרים רשויות מקומיות ועדי נאמנים ומועצה דתית הדרונית, שונה מנוהל תמיכה בעמותות. הנוהל נכתב ע"י האגף לעדות הלשכה המשפטית וחשבות המשרד ומתעדכן מדי פעם להתאימו לנחלים החדשים, כל	הביקורת רואה בחומרה יתרה את ההתנהלות האגף בניגוד לכל החוקים והנהלים הנ"ל. על המשרד לקבל החלטות אופרטיביות ומידיות כיצד ימשיכו התמיכות להתנהל. זאת ועוד, בדוח הביקורת משנת 2016 המליצה לבחון את נחלי האגף ולעדכןם. הביקורת הוציאה ביום 26.6.17 מהפורטל המשרדי את כל נחלי האגף ונמצא כי, אין עדכון בנחלים מאז חודש 5.2011 למעט נוהל תמיכות במבני דת שעודכן ביום 21.2.16. הביקורת רואה זאת בחומרה ושבה	אי קיום למעלה מ-70% מההוצאות בכל הכללים במצטבר: בשנים המבוקרות 2013-2016, הן לעניין תמיכות מכוח סעיף 3 א' לחוק יסודות התקציב התש"ח – 1985 והן מכוח תמיכות "לגופים אחרים". הביקורת מצאה כי הוקצו תמיכות שלא על פי ובניגוד לחוק יסודות התקציב התש"ח, 1985, בניגוד להנחיות יועמ"ש 1.2005, ובניגוד להוראות תכ"מ 6.2.1 מיום 1.1.09 בדבר תמיכות "לגופים אחרים" ובכלל רשומ"ק וועדי נאמנים ובניגוד לנהלי והוראות האגף עצמו המופיעות בנחל ועדת תמיכות 3א מיום 20.4.15 ונהל קריטריונים להקצאת תקציב פיתוח למקומות קדושים ובתי עלמין לא יהודיים מיום 5.5.2015. להלן "נוהל הקצאה" ונוהל האגף מיום 21.16.16 (ראה נספחים ה' ו-יא').
---	---	--	---

משרד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

הביקורת אינה מקבלת את הנחת האגף כי כל תמיכה הינה "פרויקט בפני עצמו" וברור לכל בר דעת שבשל היקף התמיכה הנמוך הרשויות "מנפחות" ומגדילות בכל שנה את התקציב הראשוני כמאות אחוזים, גם כאשר מדובר באותו הפרויקט. יש לקבל באופן מובהק כיצד המשרד יפעל בעניין.	הבקשות נבדקות ע"י ועדה מקצועית של תקציבן אגף עדות וחשבות המשרד השנה הוסיפו לצוות יועצת משפטית, הבקשות נבדקות בצורה ישודית ע"י הצוות המקצועי לפני כינוס ועדת התמיכות אשר עוברת שוב על כל הבקשות ומאשרת בהתאם לנוהל, חברת תפן פועלת על הכנת נוהל תמיכות חדש החל משנת 2018.	ממליצה לבחון מחדש והקריטריונים להקצאת תקציבי פיתוח למקומות הקדושים ולבתי העלמין הלא-יהודים. בנוסף יש להקפיד על ממשקי העבודה הכתובים בנוהל בין האגף לחשבות.	הוקצו תמיכות ביתר לחלק מהגופים בשל שינויי העלות הכוללת בכל שנה, כמעט בכל המקרים שהביקורת דגמה נמצאו סטיות מהעלות הכוללת המדווחת של הפרויקט לצורך קבלת אחוזי תמיכות גבוהות יותר, כך שהזכר חשוד כשיטה להשגת תקציבים.
הביקורת לא מצאה שנוהלי האגף אושרו על ידי הגורמים המוסמכים וביניהם הלשכה המשפטית וכפי שנכתב על ידי הביקורת, ב-6.2017 הופיעו הנהלים הקודמים ולא מעודכנים באתר המשרד. היועצת המשפטית החדשה שמונתה לאגף ביקשה לקיים דיונים שהאגף יזום סביב כל הנהלים ועדכונם.	ע"פ נוהל התמיכה כל בקשה היא פרויקט בפני עצמו וסך ההקצאה אינו יכול לעבור את הסכום המבוקש, זה נבדק בקפידה, המקרה שהציגה הביקורת של תמיכה ביתר התייחסה של תמיכת הפרויקט מתקציבי הפיתוח של השלטון המקומי לא מתמיכת האגף ואין לי שליטה עליו.	יש צורך לבצע מדי שנה ניתוח של אפקטיביות פעילות התמיכות ע"י ניתוח של נתונים כספיים ואיכותיים ובכללן מידת הניצול של תקציבי התמיכות לאורך השנים (כמה נוצל מר תקנה בכל שנה ובסה"כ).	לא נבדקו ואומתו תמיכות המשרד בגוף המניש ב-3 שנים אחרונות והתחייבות לגבי תמיכות לפי 3א' - לא נבדק כי למבקש התמיכה יש 10% מעלות הפעילות שבעדה הוא מבקש תמיכה.
לעניין בדיקת המהנדס, הביקורת הדגישה את החשיבות שהאומדן הראשוני לכל פרויקט שיאושר וייחתם על ידי המהנדס.	כל נהלי האגף הוסרו מהאתר ונכתבו מחדש ועודכנו לאחר הביקורת הראשונה. בחלקם בשיטות עם החשב של המשרד, ביקשתי בכתב פעמיים מהיועץ המשפטי והסמנכ"ל שיגדיר מי מאשר את הנהלים הפנימיים אך לא קיבלתי תשובה, לאחרונה העברתי את כל הנהלים ליועצת המשפטית של האגף לאישור, עותק מהנהלים הועבר למבקרים לא ברור לי למה ההערה נמצאת בדוח.	מהו גובה התמיכה הממוצעת לכל סוג של פרויקט רכישה/שיפוץ/בנייה. מטרת המלצה זו להביא ליועץ ושדרוג אופן ניצול התקציב בהתאם למטרות אותם מקדם האגף. במקביל להחליט בשנים מסוימות האם יש להגביל את סוגי התמיכות לבניה והרחבה או בשנים אחרות רק לשיפוץ כדי שסכום התמיכה יהא משמעותי יותר.	בחלק מהמקרים והאגף התקשה להשיג מסמכי בעלות על הקרקע של הרשות המקומית. הבקשות לתמיכה לפי 3א' לא נבדקו עפ"י לוחות הזמנים המופיעים בנוהל האגף. קולות קוראים לרשויות לא יצאו במועדים שנקבעו.
הביקורת מקווה שהאגף יהיה עקבי בהנחיותיו ואכן יבדוק בפועל שעד סוף שנת 2017 התחייבויות שניתנו לפני 3 שנים ולא נוצלו עד סוף 2017 - יבוטלו.	הבקשות של העמותות עבור שיפוץ יכולות לקבל תמיכה שלוש שנים ברצף ולאחר מכן בשנה הרביעית לא מקבלות תמיכה. זה נבדק ונאכף בוועדות חלק מהבקשות נפסלו הסיבה לכך תמיכה שלוש שנים ברצף.	על תקציבן האגף וגורמי המקצוע בחשבות להקפיד לאשר תמיכות על פי ההנחיות השונות במסלולים: תמיכות לעמותות ע"י 3א' ותמיכות "לגופים אחרים".	עפ"י סעיף 14 לנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן שפורסם ב-2013 (תמיכות לפי 3א') נתברר למשרד כי מוסד ציבור מסר דיווח לא נכון, ולפיו ניתנו למוסד כספי תמיכה בעד פעילות מסוימת. יפעל המשרד לגביות הכספים ששולמו למוסד ביתר או את מלוא הסכומים בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

משרד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

במועד מאוחר יותר מהקבוע בנוהל. לעניין תמיכות – האגף לא תמכה שהתקבל בגין שיפוט המסגד אלא הביקורת קיבלה דיווח כי הערתה נלקחה בחשבון ובסופו של יום החשבות דחתה את "כפל התמיכה" בעת התשלום. הביקורת סבורה כי יש לנסח נוהל שיבדוק באופן עקבי ושיטתי בקשות שהוגשו במצב של "כפל תמיכות" מצב זה עוד בזמן הבקשה ולא רק בזמן התשלום.	סכום ההתחייבויות יחסית לגודל הפרויקט יחסית קטן, היות וההתחייבות בהרשאה להתחייב המשרד אישר לגופים לצבור שלוש סכום יחסית גדול זו אחת הסיבות שלא ביטלנו התחייבויות. סיבה שניה התקציב של האגף לפיתוח מאד מצומצם ביטול התחייבות בהרשאה משמעו החזרת הכסף לאוצר, לפני חצי שנה הוצאתי מכתב לכל ראשי הרשויות לניצול התחייבויות ישנות עד סוף אוגוסט השנה, כרגע אנו בודקים סטאטוס התחייבויות כאשר בסוף שנה התחייבויות שלא ינוצלו וענ תוקפם יבוטלו. 13. קולות קוראים לעמותות פורסמו בזמן, נוהל הטיפול בוועדת התמיכות גם אם חרג מהלוח נתקבל על כך אישור החשב הכללי. 14. טיפול בבקשות של הרשויות והגופים האחרים התעכב עקב כך שהתקציב מהאוצר מגיע בחודש דצמבר, לא ניתן לסיים את הטיפול ללא תקציב בסעיף הייעודי בכפ השנים של הביקורת המשרד הצליח להוציא התחייבויות על כל תקציב הפיתוח למרות לחץ הזמנים. הנוהל גמיש כלוחות הזמנים עקב מגבלת קבלת התקציב. 15. אכן בעמותות מבקשות התמיכה בוצעו ביקורות עומק ע"י רואה חשבון מטעם החשב הכללי בחלק, ממצאי ביקורות העומק ידועו בוועדת התמיכות אשר בחלק מהמקרים פנתה לאישור החשב הכללי ובחלקם ביצעה קיווה לתקציב העמותה ואף בחלקם נדרשו להחזיר תקציב. 16. ועדות התמיכה מעולם לא תמכו כפל תמיכות בפרויקט הדוגמה שהביקורת הציגה לגבי מסגד קיבלה תשובה במקום אף ראו את זה במערכת שאחת מההתחייבויות מבוטלת. 17. נאמר קודם ואני אחזור שוב כל בקשה כל שנה היא פרויקט בפני עצמו ומתייחסים לאומדן של אותו פרויקט כי ההתחייבות מגדירה כמה היא תומכת באתה שנה לא ניתן לבדיקת אומדן ראשוני, מה עוד האומדן הראשוני יכול להתעדכן עם התקדמות הפרויקט, לא ניתן לחבר את תמיכת האגף עם תמיכת השלטון מקומי ולהצביע על תמיכה ביתר. 18. המשרד פועל צמצום מספר הבקשות המוגשות ע"י הרשויות וגופים אחרים כדי שיתוקצב סכום משמעותי יחסית לפרויקטים שניתן לקדם אתו את הפרויקט השנה אף הגבלנו את מספר הבקשות ומאות הבקשות לבניה חדשה, נגישות ומפגעים בטיחותיים לא תקצבו שיפוט. לגבי עמותות צומצמו מספר הבקשות בגלל הברוקדטורה והדרישות המוגזמות מהעמותות עד אישור הבקשות מעדיפים לא	על אגף לעמוד בנהליו ולהקפיד לבצע את הבדיקות של עמידה בתנאי סף, במיוחד לבדוק "כפל תמיכות" והאם המבקשים קיבלו תמיכות מלשון מיחידות המשרד ומגופים אחרים במדינה, כאשר התמיכה המבקשת מעל 20,000 ₪. יש להקפיד ולרכז את התמיכות המשרדיות לתקנה תקציבית אחת כפי שקבע היועמ"ש לממשלה בהנחיה 1.2.2005. אין בשום אופן לקבל אומדן עלות כוללת ללא בדיקת מהנדס לסבירות האומדן. האגף לא יכול לעצום עין בגידול של כ-250% מסך העלות הכוללת ולא לבדוק את הסיבות לכך. בתמיכות לעמותות לפי 3א יש לוודא 10% מימון עצמי שכן הודאת החוק בעניין היא קוגנטית ולא ניתן להתנות עליה אלא בשינוי חקיקה. (לגבי תמיכה ברשויות אפשר לוותר על תנאי זה כפי שהאגף הוריד אותו החל משנת 2015). רשויות מקומיות המדווחות מצגי שווא בדיווחיהן ואו לא מפרטות את התמיכות שקיבלו בעבר יש לנקוט כלפיהן סנקציות. על האגף בוחד עם החשבות ותקציבנית המשרד לבצע חשיבה מקפת ולאתר את החסמים בגינן מספר מגישי הבקשות הלך והצטמצם ולמצוא להם פתרונות. כך למשל: יש לערוך השתלמויות לר"ח	המשרד לא אכף אף פעם הנחיה זו. מספר העמותות והרשויות המקומיות שהגישו בקשות לתמיכה הלך והצטמצם ומרבית התמיכות הוגשו ע"י רשויות מקומיות ולא ע"י עמותות שהתמיכה בהן לפי 3א. נמצאו מספר מקרים שאושרו בהן "כפל תמיכות" בניגוד לנוהל האגף מיום 21.2.16 ובניגוד להנחיה 1.2.2005 של היועמ"ש לממשלה "תמיכות המדינה במסדות ציבור – עמותות לפי סעיף 3א לפי יסודות התקציב" (ראה נספח ו'). בסעיף 8.1 הבחיר היועמ"ש כי "כפל תמיכה" מתבטא בשני מצבים: האחד שניתנת תמיכה משתי תקנות שונות ויותר המהוות תמיכה ביתר והשני שהתמיכה אומנם לא חורגת מעלות הפעילות המותרת במימון אך מקורה בתמיכות ע"י אנפים ויחידות שונות מאותו משרד ובכך נפגם עקרון השוויון בין מגישי הבקשות שלא יכולות להיתמך תמיד ע"י מספר יחידות. להלן הפירוט: <u>תקציב ביתר עקב הצגת מצגי שווא של אומדנים בגין עלות הפרויקט הכולל וללא בדיקת האומדנים ע"י מהנדס:</u> בשנים המבוקרות 2013-2016 נמצאו מספר פעמים שפרויקטים תוקצבו בפועל בסכום הגבוה באופן משמעותי מהאומדן הראשוני שהוצג, כך שבפועל המשרד מימן יותר מ-100% מהעלות הראשונית, כך שבפועל המשרד יצר התחייבות הראשית שהינה יותר מ-100% מהעלות הראשונית. גם אם לוקחים בחשבון טעויות בלתי צפויות מתוכננות (בצ"מ), הרי שהן אמורות להיות כאחוזים נמוכים ולא בהיקפים של 250%. (ראה להלן מקרה לבניית מרכז
--	---	--	---

משרד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

תרבות שהוסב גם לבית לווייתן שבו אומדן התקציב הראשוני עלה מ-350 אלף ש"ח ל-2.3 מלש"ח). בנוסף, הביקורת מצאה כי התקציבים אינן מנוצלים במשך 3 השנים לפיהן הן אושרו. זאת ועוד, נמצא כי ישנו כפל תמיכה לגבי אותו פרויקט בין אישור תב"רים לבין אישור תקציב פיתוח שמעביר האגף לרשויות המקומיות.

להלן מספר דוגמאות:

• **בניית בית לווייתן** – בשנת 2014 אומדן עלות הפרויקט הכולל הייתה 1,397 אלפי ש"ח. בשנת 2016 האומדן האמיר לסכום של 3.3 מלש"ח (ראה נספח ה' -5). בטופס הבקשה לבניה אין הסברים לגידול של כ-250%!! (ראה נספח יב' 1-3).

• **בניית בית הלווייתן**

הביקורת מצאה כי, אושרו "כפל תמיכות" למרות הנחיה שתהא תמיכה אחת עבור כל פרויקט. תמיכה אחת ניתנה באמצעות מחוז צפון בגין אישור תקציב פיתוח שאישר מחוז צפון ותמיכה נוספת ניתנה ע"י האגף לעדות. בשנת 2013 צוין בבקשה שהיקף עלותו הכוללת הינה כ-350 אלף ש"ח ואילו בשנת 2015, הרשות המקומית ציינה כי הסכום הכולל להקמת מרכז התרבות הינו 3.2 מלש"ח!! במקרה זה המשרד שילם רבה מעבר ל-100% העלות הכוללת הראשונה!! זאת ועוד, כל הגורמים שאישרו את ההתחייבויות והעברת הכספים בהתאם לא שמו לב שניתנו שמות שונים לאותו פרויקט: פעם מרכז תרבות ופעם בית לווייתן.

במהלך השנים, למרות שלא מומשו הסכומים שאושרו בשלוש שנים, האגף המשיך לאשר בניגוד להקצאות שתהיה תמיכה אחת עבור כל פרויקט. (ראה נספח יג' 1-11).

• **שיפוץ והרחבת בית העלמין** – בשנת 2013 העלות

העמותות לצורך הסבר מארכבים המסמכים למרכבה וכפי שהוראת נוהל האגף מיום 21.2.16 קובעת במפורש ולא קרימה.

על האגף להוציא הנחיה חד משמעית שללא מימוש התחייבויות שניתנו למעלה מ-3 שנים לא תאושר כל תמיכה נוספת.

הביקורת מודעת לכך שתנאי תמיכות לפי 3א' רבים, מסורבלים ונוקשים ושינויים דורש שינוי חקיקה מקיף, אך יחד עם זאת קביעת מרבית תנאי התמיכות לגופים אחרים שאינם עמותות יכולים להיקבע ע"י האגף עצמו והחשבות ובאישור יועמ"ש המשרד, כך שבמסלול זה מתאפשר לקבוע מבחנים פחות נוקשים ובלבד שהם לא חורגים מהוראת

תכ"מ 6.2.0.1. ככל שהאגף לעדות והחשבות סבורים שהתנאים לקבלת תמיכות על ידי רשויות מקומיות בלתי ישימים עליהם לחבר נוהל המאזן מחד השמירה על השוויון והשקיפות בין הגופים המגישים ומאידך מאפשר ליותר גופים הזקוקים לתמיכה במבני דת לנצל תמיכות אלו.

להגיש בקשות, מה עוד סך כל תקציב העמותות למבני דת 2.1 מלש"ח.

19. אין מצב של ניסיון לעבוד על הועדה או להגיש נתונים מטעים ואם במקרה היה זה טעות שאינה מכוונת.

20. ועדת התמיכות מקפידה על הפסקה אחרי שלוש שנים תמיכה בשיפוץ עמותת [REDACTED] שהוזכרה קיבלה תמיכות בשנת 2011, 2013, 2014, 2015, 2017 בשנים 2012, 2016 לא נתמכה העמותה ע"י לקיים את התנאי של שלוש שנים ברצף.

21. המשרד בתיאום עם החשב של המשרד הזמין שירות של מהנדס לבדיקת האומדנים של בקשות שנת 2017 א עד סוף 2016 לא היו בדיקות אומדנים ע"י מהנדס מטעם המשרד.

22. מקרה בית לווייתן [REDACTED]

שהוזכרו שלושת מדו"ב בבניה חדשה עם היתר בניה מאושר ובתוקף. שוב אנחנו מתייחסים בוועדה של האומדן לאותה שנה שהוגש עם בקשת הפרויקט ולא על אומדן כולל של כל הפרויקט, לכן הבקשות אושרו בהתאם לנוהל, עד שנת 2010 המשרד היה מבקש אומדן כולל של הפרויקט וכל שנה מקיז את התמיכה שניתנה לו, זה גרם לבלבול בקרב הגופים הנתמכים ותסבוכת גדולה לכן הוחלט עם החשב שכל בקשה הינה פרויקט בפני עצמו בלי קשר לבקשות יל שנים עברו וכך פעלנו מאז.

בפרויקט מתמשך מהנדס הפרויקט שולח עם הבקשה את סטאטוס התקדמות הפרויקט.

23. מימוש התחייבויות שלוש שנים ויותר בוטל בנוהל החדש עקב הבעייתיות של המימוש שהזכרתי קודם.

24. אין ספק שהמרכבה גרמה לקושי רב לגופים והעמותות להגיש בקשות במיוחד בשנים הראשונות של הכנסת המרכבה והמשרד היה מודע לכך והל לקראת הגופים באישור הבקשות. כמו כן ערכנו להם השתלמויות בעיקר לעמותות והגופים האחרים, היום יש להם יותר מודעות ומיומנות לעבודה במרכבה.

25. עיריית [REDACTED] תגיש חשבוניות על שחרור סכום ההתחייבות בתוספת 10%, במידה ולא יוגשו חשבוניות בסכום שווה יקוזז מתשלום ההתחייבות 10% כך פועלת השיטה ואין מצביעים על 10% כאת הגשת הבקשה.

26. מסגד [REDACTED] זה מסגד בבניה חדשה לכן האומדן שהוגש מבחינת הועדה היה סביר ולא היה נוהל של בדיקת אומדנים ע"י מהנדס מטעם המשרד.

27. תמיכה אחת לכל פרויקט מדובר

משרד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

הכוללת הייתה 1,395 אלש"ח ובשנת 2016 העלות הכוללת עלתה ל-1,692 אלש"ח מה שמצוי בסבירות שמדובר בתמיכה לגופים אחרים נדרשה עיריית [REDACTED] להציג 10% מקורות מימון עצמי הנם שבתמיכה לבטסלות ל"גופים אחרים" (ראה נספח יד-6-1).	בתמיכה אחת בשנה ואין מניעה לתמוך בו כל שנה כשהפרויקט בבניה ושלוש שנים ברצף פרויקט בשיפוצ, לא מדובר בתמיכה פעם אחת בחיים הרי הוזכר שהסכומים שהמשרד מקצה נמוכים יחסית ואינם מסוגלים לסיים את הפרויקט במהלך שנה אחת.
השלמת עבודות במסגד גם בפרויקט זה המוא"ז משגב "ניפחה" את העלות הכוללת, ללא כל בדיקת סבירות האומדן ע"י האגף. בשנת 2013 אומדן העלות הכוללת גדלה ל-7 מלש"ח מ-4 מלש"ח בשנת 2012. אשרה התחייבות בשנת 2016 בגובה 173,882 ש"ח למוא"ז [REDACTED] על אותו פרויקט שאושר בגינו בשנים קודמות סך של 1,168,000 ש"ח (משנת 2009-2016). (ראה נספח טו-4-1).	28. ביצוע התחייבויות הוא באחריות הרשויות והגופים הנתמכים והרשויות, הוזכר קודם שהגופים מעדיפים לצבור מספר התחייבויות ולפרסם מכרז על סכום יחסית גדול, לא תמיד יוצא להם לבצע על כן המשרד מדרבן אותם ומוציא להם מכתבים למימוש התחייבויות אף ערבנו את המחויבות לעזור מול הרשויות למימוש התחייבויות והאופציה האחרונה היא ביטול התחייבויות לא מוצלחות, אנחנו בפתח השלב האחרון של ביטול התחייבויות עם כל הצער בכך.
	תגובת החשבונות יש להבחין בין תמיכות 3 א מכת יסודות התקציב, לבין תמיכות ברשויות (גופים אחרים). בדיקת מהנדס- החשבונות תומכת בקיום בדיקה הנדסית מטעם המשרד בטרם אישור ההתחייבות. עם זאת- הנושא טעוי בדיון מול הנחלת המשרד. נכון לחיום- קיים מודל דיפרנציאלי לבדיקת מהנדס בשלב תשלום החשבון ניתן לאתר ליקויים בשלב זה. לדוגמא:
	בניית בית הלוויות אכן – הרשות הגישה את הבקשה לקבלת התחייבות, על פני מספר שנים, ושני אגפים שונים במשרד מינהל לשלטון מקומי והאגף לעדות. אין תיאום בין שני המסלולים. אולם- ניתן לראות כי מתוך כלל הבקשות שאושרו- שולמה רק אחת בהתחייבות מס' 1000537276. כל השאר לא שולמו עדיין. בתאריך 31.8.2017 אף נדחתה בקשת לתשלום בגין אי התאמות בין הבקשה לתב"ר. התייחסות הלשכה משפטית: אבקש שהאגף לעדות יזמן דיונים לכל נוהל בנפרד בהם ייטלו חלק כלל הגורמים הרלוונטיים לרבות החשבונות על מנת לבחון את ההיבטים המשפטיים והמקצועיים.
אי בדיקת מימוש כל ההתחייבות בשלוש שנים טרם מתן תמיכה: הביקורת מצאה כי, לא מקוים סעיף 4 (4) למבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד הפנים לצורך בניה, פיתוח ושיפוצ מבני דת של עדות לא יהודיות (נוהל ההקצאה) לפי חוק יסודות התקציב האומץ כי, תנאי הסף לקבלת התמיכה הוא: "המוסד מימש את כל ההתחייבויות הקודמות של המשרד	תגובת אגף עדות המשרד לא נתן אפשרות לרשויות למימוש התחייבויות ישנות ולא ביטל אותם מהסיבות שהוזכרו קודם. 1. תקציבי הפיתוח של האגף קטנים ולא רוצים להחזיר מהם לאוצר. 2. לאפשר לגופים הנתמכים לצבור מספר התחייבויות ולצאת למכרז יחסית גדול. 3. המשרד ביטל דרישה זו בנוהל החדש. 4. בחודש אפריל הוצאתי מכתב בתיאום עם החשב לכל הגופים שלרשותם התחייבויות ישנות וביקשתי לנצל התחייבויות ישנות
	הביקורת ממליצה לבדוק את נושא ההתחייבויות הפתוחות ולבדוק את הרלוונטיות שלהן ובהתאם לפעול למימושן או למחיקתן. הביקורת שבה ומדגישה את הצורך בתמיכה לפי נוהלי האגף

12

משרד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

נוהל תמיכה בעמותות אושר ע"י כל הגורמים ונכתב בהתאם להוראות התקשיר. בועדת התמיכות חברים כל גורמי המקצוע חשבות ולשכה משפטית וחשב משקיף מטעם חשכ"ל והכל מתנהל בהתאם לנוהל כל הבקשות המאושרות לא נתמכות ביותר מ-90% הבקשה לאותה שנה, שוב מדגיש שכל בקשה בכל שנה הינה פרויקט בפני עצמו ומקבלת תמיכה לא יותר מ-90% ואין קשר עם התמיכה של שנים קודמות כך פועל הנהל. הביקורת מתמקדת בשנים 2013-2016 לא ברור למה חזרה לשנת 2011 יחד עם זאת כפי שעיינתי קודם העמותה בשנת 2012 לא נתמכה ובשנת 2016 לא נתמכה עקב שלוש שנים ברצף ושוב כל שנה זה פרויקט נפרד שהאומדן שלו והעלויות נפרדות מהפרויקט של שנה לפני. תגובת החשבות - האומדן משתנה בין השנים הפרויקט יכול להשתנות. ניתן לבקש שינויים במידה וקיים הסבר. קיימת הקפדה על תמיכה בגובה של עד 90%.	מסלול תמיכה מכא 3א לבין תמיכה לגופים אחרים - רשויות מקומיות. על האגף להקפיד הקפדה יתרה ולקיים את הוראות החוק הקובעות מפורשות שסכום התמיכה בעמותות לא יעלה על 90% מעלות הפעולות שבעבורן מבקש המוסד הציבורי את התמיכה. אילו האגף היה מנהל מעקב פשוט אחר כל התמיכות שהעביר לאורך כל השנים בגין אותו פרויקט מן הסתם היה הייתה נמנעת התנהלות זו שאינה תקינה.	בניגוד לנוהל האוצר משנת 2013, הוראת תכ"ס מספר 6.1 ונוהל האגף משנת 2015: עמותת [REDACTED] עמותה זו שנוסדה בשנת [REDACTED] למען קידום מטרות חינוכיות ותרבותיות בקרב המתפללים בטייבה ביקשה תמיכה בגין שיפוף מסגד [REDACTED] בשנת 2011, אומדן על פי המהנדס היה 400 אלש"ח, והאגף אישר 102 אלש"ח, בשנת 2012 אומדן העלות הכוללת עלה ל-472 אלש"ח, העמותה ביקשה 100% תמיכה (בניגוד לנהלים) וקיבלה 82 אלש"ח, בשנת 2013 העלות הכוללת של שיפוף המסגד עלתה ל-504,922 ₪ - בשנה זו העמותה ביקשה רק 90% מימון וקיבלה בפועל 106 אלש"ח, בשנת 2016 העלות הכוללת עלתה שוב חזרה אלש"ח, העמותה שוב חזרה לבקש 100% מימון ואושר לה 113 אלש"ח. סיכום כל הסכומים שאושרו עד כה הינו 403 אלש"ח וסכום זה הינו מעל 100% מהסכום הראשוני שבוקש בגובה 400 אלש"ח. (ראה נספח י"ח 1-2).	
הביקורת מציינת שמנהל האגף לעדות טועה כאשר הוא סבור כי אין חובה לפרסם את סכום התמיכה בקול הקורא. ברור כי לאגף ישנה בעיה לפרסם נתון זה הואיל והאגף מקבל את התקציב התוספתי סמוך לסוף שנה, על כן הביקורת בראשית הדוח, הבליטה את הצורך לעדכן את התקציב בבסיסו.	תגובת אגף עדות - קולות קוראים לתמיכה בעמותות 3-א מתפרסמים לפי הוראות חשכ"ל במועד 15/10 כל שנה. קולות קוראים של התמיכה בגופים אחרים לא חל עליהם מועדי הפרסום של חשכ"ל ובד"כ התפרסמו בסוף אפריל. להזכיר שהתקציב התוספתי מגיע בד"כ בסוף שנה. בנוהל החדש הגדרנו לוחות זמנים ופרסום קולות קוראים בסוף פברואר ונעמוד בלוח"ז שהגדרנו בנוהל הקול קורא מצייין את הסעיף התקצובי ולא את הסכומים כי התקציב אינו בטוח בעת הפרסום של הקולות הקוראים כך שנוצר בלבול בין קולות קוראים 3-א לבין קולות קוראים לתמיכה בגופים. הקושי בחלוקה אינו נובע מקולות קוראים אלא מקבלת התקציב מהאוצר בשבוע האחרון של השנה 1. הנוהל אינו מחייב פרסום הסכום, רק תקנה תקציבית ויעוד התמיכה וזה מפורסם בתיאום עם החשב של המשרד. 2. הסכום הסופי של תקציב התקנה נקבע רק לאחר קבלת התקציב התוספתי מהאוצר ובאטור מגיע בסוף שנה. תגובת החשבות - באם מדובר בתמיכות לפי 3א הרי כי אין חריגה במועדים, ואם קיימת, הרי שהיא באישור החשכ"ל. לגבי גופים אחרים- בעבר לא היה מועד לפרסום, כעת בעקבות סיכומים בין	יש לפרסם קולות קוראים במועדים הנקובים בנהלי האגף וההוראות התכ"מ הרלבנטיות וכן את התקנות התקציביות וסכומים. על כל איחור במועד הפרסום יש לבקש אישור החשב הכללי.	פרסום קולות קוראים רק לקראת סוף שנה ולא סכומי התמיכות: הביקורת מצאה כי בפועל הקולות הקוראים אינם מפורסמים בתחילת השנה אלא לקראת סופה, דבר המקשה על חלוקת התמיכות באותה שנה. במבחני התמיכה שפורסמו באתר המרשתת (האינטרנט) של המשרד נמצא כי לא פורסם הסכום המיועד לחלוקה לתמיכות על פי התקנה התקציבית הרלוונטית לכל סוג תמיכה, שלא כנדרש בנוהל שר האוצר.

דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

	החשבות לאגף, הפרסום מתבצע לפני סוף שנה.		
הביקורת מקוה שאכן קיום היתר בניה בתוקף ייבדק לפחות בעת התשלום ויחד עם זאת היא שבה ומעידה שמדובר על תנאי סף לרישום התחייבות שיש לבדוק בדאשית התהליך ולא בסופו.	תגובת אגף עדות – - הועדה מקפידה מאד על היתר בניה למי שנדרש והוכחת בעלות בקרקע גם בעת ההקצאה וגם בעת התשלום. - הוצגו בפני הביקורת מקרים רבים שהתמיכה לא אושרה בגלל אי הוכחת בעלות של הגוף. - הדרישה היא הוכחת בעלות לבתי תפילה בלבד א בשנת 2016 הורחבה הדרישה לכל הקולות קוראים, ובגלל זה ההתחייבויות עדיין לא נחתמו לגופים. - הבקשה של מו"צ היתר הבניה בעת הגשת הבקשה היה בתוקף, ניתן לחדש תוקף של היתר בניה אחרי פקיעת התוקף שלו, ובכל מקרה לשחרור כספי התמיכה נדרש היתר בתוקף. תגובת החשבות – כאשר אין היתר בניה בתוקף, הועדה מתקצבת לפי שיפוט ולא בניה. במקרה של מו"צ משגב, בעת הגשת הבקשה היה היתר בתוקף, גם בעת התשלום ייבדק קיום היתר בתוקף.	הביקורת סבורה הגם שרכיב הבעלות מקשה על תמיכה לבניה אין אפשרות להציג שהעמותה או הרשות מורשי פעולה בלבד. הביקורת ממליצה לחשיבה מחדש על רכיב זה ו/או חלופות מניחות את הדעת (בהתאם למוצע בנוהל האוצר), כך שלא יועברו כספים לעמותות שהבעלות על הקרקע אינה של הרשומ"ק. על האגף להקפיד שבאשר ניתן היתר בתנאים ע"י הוועדה המקומית לת"ב – תוקפו הוא לשנה בלבד!!! ואין לאשר תמיכה מעבר לשנה כאשר אין היתר מאושר.	בדיקת תנאי הסף: אי הקפדה על אישור זכויות במקרקעין ו/או היתר בניה: הביקורת מצאה כי, סעיף 8 א' (ב) לנוהל וקריטריונים להקצאת תקציבי פיתוח למקומות קדושים ובתי עלמין לא יהודיים לפני לגבי בתי תפילה ויידרש מסמך המוכיח כי הזכות בקרקע עליה בנוי בית התפילה הינו של הרשות המקומית והיתר הבניה לבניית בית התפילה ניתן על שם הרשות המקומית – אינו מקוים בחלק מהמקרים. לדוגמא: האגף לעדות אישר למו"צ בשנת 2016 התחייבות בגובה 173,882 ₪ הגם שתוקפו של היתר הבניה פקע היות שחלפו 3 שנים מיום שהונפק. (ראה נספח י"ט).
הביקורת סבורה שיש לבצע בקרה הנדסית בכל השלבים כפי שגם חשבות המשרד סבורה.	תגובת אגף עדות – - בפרויקטים של שיפוט יש הצהרה של מהנדס הפרויקט. - שארן צורך בהיתר בניה לפרויקט הנדרש. - לפרויקט בבניה נדרש היתר בניה בתוקף וזה נבדק ע"י הועדה. - הפרויקט של המשך בניה מחייב היתר בניה שלא חייב להיות בתוקף, וזה נבדק. תגובת החשבות – כאמור לעיל החשבות תומכת בבקרה הנדסית בכל השלבים בשלבי התשלום קיימת בקרה לפי נוהל.	הביקורת ממליצה לשלב את בדיקות המהנדס בכל אחד מן השלבים החל מבדיקת סבירות אומדני סכומי הבקשה עובר לאישור ובסוף לבדיקת ביצוע טרם שחרור הסכום האחרון בבקשה וזאת באופן מדגמי כדי למנוע הכבדה על האגף וועדת תמיכות.	היעדר בדיקת מהנדס במיוחד לגבי פרויקטים ארוכי טווח: הביקורת מעירה כי, לא נמצא שמתקיימת בדיקה כלשהי על ידי גורם מטעם המשרד לגבי האבחנה אם מדובר בתמיכה לבניה, הרחבה או שיפוץ. יודגש כי, לפי המבחנים לחלוקת כספי התמיכות בניה מקבל פי 3 ניקוד משיפוט ועל כן בדיקה זו הינה מחויבת המציאות ולכאורה אין להישען על ידי אפיון הבקשה כפי שמתקבל על ידי מגיש הבקשה. זאת ועוד, עד מועד כתיבת הדוח (ובדגש על השנים המבוקרות 2013-2016) לא

דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

מונה מהנדס מטעם המשרד אשר בדק את סבירות האומדנים של הפיתוח ואת ביצוע העבודות לפני שחרור אחרון של הכסף.	מאחר שרק חלק מיזערי מהיפיק הבדיקות ההנדסיות שהאגף קבע נערכות, יש להוציא למיקור חוץ עם לוח קשיח גם את הבדיקות מתחת ל-200 אלש"ח שהיה אמור לבצע תקציבן האגף. לתקציבן המשרד מטלות רבות ויש להסיר ממנו תפקיד זה על מנת שיבוצע כראוי. יש לקבוע את שיעורי הבדיקות המדגמיות שיבצע המהנדס כאחוז מסך כל הבקשות שאושרו בשנה מסוימת.	בקרה הנדסית חלקית ולא לפי נהלי האגף: הביקורת מצאה כי נוהל ההקצאה של האגף לתמיכה בגופים אחרים מיום 5.5.15 לא יושם במספר רכיבים וביניהם: • סעיף 19 א' לנוהל קובע כי "תבוצע בקרה הנדסית ע"י חברה חיצונית בעדיפות בהתחייבות מעל 200 אלפי ש"ח" – לא נמצא כי מבוצע! • סעיף 19 ב' לנוהל קובע "תבוצע ביקורת שטח ע"י האגף לעד 40% מהפרויקטים בין 100 אלש"ח ל-200 אלפי ש"ח – לא נמצא תיעוד לביקורת זו ככל שהינה קיימת. • סעיף 19 ג' לנוהל קובע כי "תבוצע ביקורת מדגמית ע"י האגף לפרויקטים קטנים מ-100 אלפי ש"ח – לא נמצא תיעוד לביקורת זו ככל שהינה קיימת. • סעיף 19 ד' לנוהל קובע כי "האגף בכיר לעדות לא יהודיות יוציא דיווח שנתי בפורמט קבוע לפי המצ"ב בנוהל לביקורות שנערכו" (ראה נספח י"א-9). אמנם תקציבן האגף הגיש לביקורת טבלה המרכזת את מועדי הביקור בפרויקטים הנתיכים, אולם לא הוצג לביקורת מהות הבדיקה ו/או צילומים לכל הצילומים שנעשו.
תגובת אגף עדות – ההערה אינה מדויקת, ואינה במקומה 1. כל הבקשות מעל 200,000 ₪ נבדקות ע"י חברת הנדסה חיצונית ויש תיעוד לכל הבדיקות. 2. התקציבן של האגף בודק את הבקשות עד 200,000 ₪ כולל צילום. בפגישה האחרונה עם הביקורת בדקו את התיק. 3. למרות שהביקורת מעמיסה מאד על התקציבן אך הביקורת מתבצעת ובחלק מהמקרים מתבצעת פעמים לפני התקצוב ולפני התשלום. 4. קיימת טבלה שנתי מרכזת לכל הביקורות שבוצעו ע"י האגף. 5. נציג הביקורת ראה את תיק תיעוד הבדיקות ובכל זאת השאיר את ההערה. תגובת החשבות – בעת התשלום בקרות האגף יש להפנות את השאלה לאגף.	תגובת אגף עדות – 1. כל הבקשות נבדקות ע"י צוות מקצועי תקציבן המשרד והנציגה של חשב משרד הפנים, ולפעמים היועצת משפטית. 2. מתקיים תיאום מול החשבות כולל פגישות עבודה בין נציגי האגף ונציגי החשב. 3. התשלום מתבצע מול החשבות כאשר כל החומר שרוק במערכת ע"י הגוף המתקצב. 4. לפני התשלום כל החומר נבדק בקפדנות. 5. כתבתי נוהל עבודה עם החשבות 6. לעבודה על השוטף בתיאום עם החשב ונמצא באישור היועצת המשפטית כמו כן נוהל התמיכה בגופים אחרים שנכתב אחרי הפ"ע עם החשב ואושר ע"י כל גורמי המקצוע מגדיר את אחריות העבודה	בדיקת תנאי הסף של הבקשות וסנכרון עבודת אגף ועבודת החשבות: הביקורת מצאה כי טופס "העברת תשלום לחשבות" – בזמן שחרור אבן דרך אינו ממלא כראוי על ידי תקציבן האגף ולא מסומן כי נבדקו המסמכים הרלוונטיים לדוגמא לא מסומן במסמך הנ"ל כי: • צורף דוח מהמוסד הנתמך המאשר ע"י מבצע התקציב. • הוצגו חשבוניות מקוריות וצורפו העתקיהן והוכחת תשלום כנדרש. • הכמות/ הנושא והמטרה תואמות לפרוטוקול אישור הוועדה.
הביקורת שבה ומציינת שלאור הפניות טיטוט הדוח לאגף ורק לאחר שהוסבה תשומת לב האגף להערה בדבר היעדר תיעוד של בדיקות הנדסיות שביצע האגף עד סיום של 200 אלש"ח, האגף הציג לביקורת טבלה שנתי של כל הביקורות שבוצעו.	הביקורת מקווה שמהלך זה יישנה ויתמיד.	הביקורת מודעת לעובדה שיש שני שלבים בתמיכות: שלב ההתחייבות ושלב התשלום ועם זאת היא מבקשת להדגיש כי יש מקום ליצור את ההתחייבות רק לאחר כלל הבדיקות לאור הנהלים, ההתחייבות והכללים ולא ליצור מעין "צ'קים פתוחים" ולהמתין לביצוע בקורת מחייבות בשלב התשלום.

משרד הפנים – אגף בכיר לביקורת פנים דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

הביקורת שבה ומדגישה את הצורך בסינכרון מלא של אגף עדות לבין אגף החשבות בבדי ליצור סביב עבודה מיטבית. הביקורת מבקשת לציין כי נדרש לאשר את נותל העבודה ולעבור לפיו. הביקורת מדגישה שהיעדר הסנכרון היה בעיקר בשלב בדיקת תנאי הסף.	ולוחות הזמנים של העבודה הפנימית. 7. לוחות הזמנים שהוגדרו בפרסום קול קורא ותקופת הפרסום ובדיקות מקצועיות, אך העיכוב בגלל הגעת התקציב בסוף שנה. תגובת החשבות: לדעתנו יש חוסר הבחנה בסעיף זה בין שלב ההתחייבות לבין שלב התשלום. התייחסות הלשכה המשפטית: נדרש הסבר כיצד הייתה ההתנהלות עד כה וכיצד צוות הביקורת מסביר את הצורך לדרישה להגביר את הסנכרון. האם היו הליכים בהם לא היה סנכרון?	ביום 20.2.13 וזאת בין השאר כדי למנוע צווארי בקבוק לקראת סוף שנה אשר המקשים תהליך העבודה התקין.	ראה נספח כ"א-1). זאת ועוד, כסיכום ישיבה מיום 20.2.13 שהוציא חשב המשרד דאז, מר הוחלט כי, תקציבן האגף ביחד עם ממונת כספים וחשבוניות באגף החשבות, הגבי יערכו נהלי עבודה+ לוחות זמנים בין החשבות לאגף והדבר לא מבוצע כפועל. אומנם נוהל האגף מיום 21.2.16 קובע את המועדים לישיבה של הוועדה המקצועית וועדת התמיכות אך הביקורת לא מצאה שהן מתקיימות ולא נמצאו כל פרוטוקולים של החלטות. (ראה נספח כ"א-2).
הביקורת מבקשת להבהיר את המלצתה כי את תנאי הסף יבדקו נציג מהיחידה המקצועית ובנוסף נציג מהחשבות ונציג מהמחלקה המשפטית.	תגובת אגף עדות: 1. כל מסמכי הגוף נבדקים ע"י התקציבן ומאשרים אחרי בדיקות קפדניות ע"י נציגי החשב וכל נציג מקצועי בודק את התחום שלו. 2. כל הבדיקות של הצוות המקצועית מאושרות בוועדה עם פרוטוקול חתום ע"י כל חברי הוועדה. תגובת החשבות: האם מדובר על מסמכי גוף או על תנאי סף? זה לא אותו דבר. את מסמכי הגוף של הרשויות מאשרת הממונה במינהל שלטון מקומי. את העמותות בודקת רוי"ח חיצונית וממליצה בדבר אישור.	הביקורת ממליצה כי, את תנאי הסף של מגישי הבקשות יבדוק נציג מהיחידה המקצועית ויתווסף אליו נציג מחשבות המשרד.	הצורך בבדיקת תנאי הסף ע"י נציג האגף ביחד עם נציג חשבות: הביקורת מצאה כי את התקיימות תנאי הסף בודק תקציבן האגף בלבד הגם שעוד בשנת 2013 קבע חשב המשרד דאז שאת מסמכי הגוף על החשבות לבדוק. (ראה נספח כ"א-2).
הביקורת מדגישה את הממצאים כי ישנם קריטריונים שאינם נבדקים. הביקורת שבה ומדגישה את ההכרח לעבוד לפי הנהל שגובר ולבדוק את כל הקריטריונים שנקבעו וזאת לצורך שקיפות ושוויוניות בפני כלל מגישי הבקשות. העובדה כי ישנם תצהירים אינה מיתרת את הבדיקה המזערית הנדרשת. ככל שהאגף סבור כי ישנם בדיקות שאינן נדרשות יואיל לתקן את הנהל וכל עוד שלא תוקן הנהל – אזי כי יש לעבוד לפיו כהוויתו.	תגובת אגף עדות: 1. מגיש הבקשה ממלא את הבקשה עם כל הנתונים בהתאם לטופס הבקשה. 2. התקציבן מזין את הנתונים במערכת בעת מילוי הטבלאות. 3. מנהל האגף בודק ומאשר שוב את הנתונים בעת מילוי הערכת נחיצות הפרויקט. 4. חלק מהנתונים וזן אוטומטית מנתוני הלשכה לסטטיסטיקה כמו מספר תושבים ודירוג סוציו אקונומי. הפרמטרים האלו נכתבו ואושרו ע"י כל גורמי המקצוע כולל משרד המשפטים ואישור מנכ"לית משרד הפנים. 5. אני לא רואה כל בעיה בבדיקת הנתונים כי יש לנו בסיס הערכה לגודל האוכלוסייה וגודל המתפללים. 6. קבלת סיוע מהמדינה בשנים עברו נבדק ומקבל ניקוד בהתאם, ומופיע בטבלה המזינה את כל נתוני הבקשה. תגובת החשבות: המסמכים מגובים בתצהירים. על סמך תצהירים חתומים מאושרות תמיכות. כמו כן, האגף אחראי על אישור הנתונים.	הביקורת ממליצה לבצע חשיבה מחודשת לגבי קבלת מהגוף המבקש תמיכה בלבד וכלל שאין אפשרות להצליב נתונים לדרוש לפחות תצהיר חתום ממגיש הבקשה בדבר נכונות הנתונים שמסר לאגף.	אימות רכיבי נתונים שמגישים מבקשות: הביקורת קיבלה את הטבלה העקרונית (נספח ב' לבקשה) "מבחינת לחלוקת כספי התמיכות" לפי 3'א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ממנה עולה כי ישנם קריטריונים שלא ברור אם וכיצד הם נבדקים. (ראה נספח ז, א-8). לדוגמא: "מספר המתפללים בתפילה המרכזית" – לא מאומתים הנתונים ולו במדגם מזערי. "שטח מבנה הדת יחסית לגודל האוכלוסייה" – לא נבדק. "קבלת סיוע מהמדינה בשנים עברו בגובה 20 אלפי ש"ח לפחות" – לא נבדק כלל.

דוח ביקורת בנושא תקציב האגף לעדות לא יהודיות

מתן כפל ניקוד	כעניין הכפול על "הרחבה"	ניקוד
מבדיקה מדגמית של תחשיבים לחלוקה עולה כי קיים מושג של "הרחבה" וניתן לו ניקוד כפול משיפוט וזאת בניגוד לנוהל ולמבחנים לחלוקה כפי שאושרו, המדבר על שיפוט ובניה וקובע כי: "סכום התמיכה הכולל, הקבוע בתקנה התקציבית, יחולק לבניה ולשיפוצים (לרבות ציוד קבע) באופן שהיקף הסיוע הממוצע לבקשת הבניה יהיה פי שלושה מהיקף הסיוע הממוצע לבקשת שיפוצ".	הגם שיש הגיון להעניק להרחבה שכוללת תוספת חיצונית ולא פנימית תשלום כפול – לא מצאנו תימוכין בנורמה חוקית לשינוי נוהל זה וכן את הקריטריונים המגובים בהערכת מהנדסה לקביעה מה נחשב בניה ומה נחשב "הרחבת בניה" (ראה נספח כ"ב-1).	הביקורת מצאה כי, מסמך החלוקה להקצאת התמיכות מנוהל ברמת קובץ אקסל, הנתונים בו מוזנים על ידי תקציבנית המשרד, הגבי והנוסחה לחלוקה כמו גם נכונות הנתונים אינם נבדקים ע"י שום גורם מוסמך נוסף, יודגש שהעבודה שהוצגה לביקורת נראית ומקיפה ראה נספח כ"ב-1-2
תגובת אגף עדות – ההערה אינה מדויקת: 1. הוצג לביקורת את הסעיף בנוהל המטפל בהמשך בניה וכל ניקוד ובכל זאת ההערה נשארה בדו"ח. 2. הסעיף הוכנס בסיכום עם חשב המשרד לאחר סיור בשטח והבנת הבעיה ובצדק, בשנת 2016 עד אז לא היה סעיף המשך בניה. 3. הקצאות המשך בניה ע"פ הנוהל המאושר. 4. קיימת בקרה על טבלאות התקציבנית ע"י מנהל האגף לבדוק את נכונות הנתונים, ובקרה נוספת בחשבות לקראת אישור ההתחייבות ואישורה. תגובת החשבות – יש לעגן בנוהל. התייחסות הלשכה המשפטית: עניין זה נדרש לבחינת במסגרת עבודה משותפת של כלל הגורמים (לדעתי בראשות הסמנכ"ל).	הביקורת מציינת לטובה את העבודה התחשיבית המאומצת שעורכת תקציבנית המשרד בכל שנה על מנת לקבוע את הסיוע הממוצע שניתן בכל שנה ואת גובה הסיוע הפרטני שיינתן לכל גוף נתמך. תגובת אגף עדות – 1. טבלת הנתונים של החלוקה נבדקת פעמיים בפעם הראשונה ע"י מנהל האגף כטייטא לפני הפצה, ובדיקה שנייה ע"י נציג חשבות בעת אישור הבקשה להוצאת התחייבות 2. בדיקת התחייבויות נעשית שוב באגף לפני הוצאת התחייבויות לרשויות. תגובת חשבות – חלק מהנתונים נבדקים. חלק נבדק מדגמית. ההערה מקובלת.	הביקורת מציינת לטובה את העבודה התחשיבית המאומצת שעורכת תקציבנית המשרד בכל שנה על מנת לקבוע את הסיוע הממוצע שניתן בכל שנה ואת גובה הסיוע הפרטני שיינתן לכל גוף נתמך. יחד עם זאת, הביקורת ממליצה כי תחשיב החלוקה מנוהל ברמת גיליון אקסל יבדק על ידי גורם מוסמך נוסף בחשבות המשרד בשני מישורים: נכונות הנתונים המוזמנים וכן הנוסחאות וההקצאה ורישום ההתחייבויות בפועל. המלצה זו נובעת לצורך חיזוק הבקרה בלבד.

סיכום

א. פעולות שבהן נוקט אגף לעדות לא יהודיות מבלי שיש סמכות חוקית כלשהיא לפעולות ויש צורך לקבל החלטה האם להפסיק או להסדיר:

1. נישואין כולל שמירת מסמכי נישואין ואישור של אדם מסוים לבצע טקסי נישואין:

■ סמכויות הנציב העליון לפי פקודה הנישואין להוות הרשות הרושמת את הנישואין הועברה לשר הדתות וסמכויות שר הדתות כסמכות שיורית שלא נקבע לגביה אחרת, הועברו עם פירוק משרד הדתות לראש הממשלה (י"פ תשס"ד מס' 5266 מיום 21.1.2004 עמ' 1642). סמכויות ראש הממשלה, הועברו לשר לשירותי דת בכל הנוגע לנישואין ולשרת המשפטים בכל הנוגע לגירושין, למעט בכל הנוגע לעדות דתיות (י"פ תשע"ד מס' 6871 מיום 7.9.2014 עמ' 7890). לפיכך, הסמכות לפי פקודה זו לגבי העדות דתיות נותרה בסמכות ראש הממשלה. אישור של מנהל האגף לכהן העדה השומרונית לערוך טקסי נישואין, אינה מהוגנת בסמכות חוקית. אישור מעת לעת של מנהל המחלקה הנוצרית למרשם התושבים, לגבי זהותו של כומר עורך טקס הנישואין, נעשית ללא סמכות חוקית. גם הפעולות של מסירת פנקסים של טופסי רישום נישואין ושמירה אצל האגף של תעודות נישואין, אינה בסמכות האגף.

יש צורך להסדיר מקור סמכות לאגף לפעילות זו או לקבל החלטה על הפסקתה.

2. ועדי הנאמנים המוסלמים - ועד הנאמנים המוסלמי הינו תאגיד הפועל מכח סעיף 29ג' לחוק נכסי נפקדים- התש"י. בהתאם לתקנות נכסי נפקדים (ועדי נאמנים), התשל"ה-1975, בתחילת כל שנה על ועדי הנאמנים להגיש לאישור הממשלה, באמצעות שר האוצר, את הצעתם לתקציב לאותה שנה.

■ משרד הפנים אינו בעל כל סמכות שבדין לגבי ניהול ועדי נאמנים והסמכות בעניין זה הוקנתה לשר האוצר ולממשלה. ישנו סעיף תקציבי למתן סיוע תקציבי שוטף לוועדי הנאמנים שנמצא ומופעל על ידי משרד הפנים במסגרת סעיפי התקציב ועל פי חוק התקציב. כמו גם, מתאפשר לוועדי הנאמנים בהיותם גופים שבסמכותם מתן שירותי דת, להגיש בקשה לקבלת תקציבי פיתוח מהסעיפים הרלבנטיים הנוגעים להם מסעיפי הסיוע והתמיכה של המשרד.

יש צורך לקבוע את מדיניות המשרד בנושא זה ולהגדיר נוהל בשיתוף משרד האוצר לגבי סמכותו ואחריות של המשרד כגורם שמתקצב ומפקח על ניצול התקציב של ועדי הנאמנים המוסלמים.

3. מתן אשרות כניסה לאנשי דת/הקלות לאנשי דת במעברי גבול - בהתאם לנוהל העבודה של רשות האוכלוסין וההגירה (נוהל טיפול מספר 5.9.0001 - מתן אשרת כניסה/ מתן רישיון ישיבה / הארכת רישיון הישיבה לאנשי דת) ובמסגרת הליך הטיפול, נדרשת "המלצת המחלקה לענייני דתות שאיש הדת המוזמן ימלא תפקיד דתי במוסד דת מוכר על ידי המחלקה לענייני דתות".

כפי שעולה, הנוהל מדבר בכלליות על המחלקה לענייני דתות, שהפכה כבר לפני שנים לא מעטות לאגף לענייני דתות. בהתאם לכך ולאור רגישות הנושא ומשמעות המלצה זו לגבי קבלת מעמד שהינו בעל ערך לא מובטל.

יש לשוב ולבחון עם רשות האוכלוסין וההגירה את ההליך שנקבע על ידם ואת מקומו של האגף לעדות במסגרתו. ככל שיוחלט כי נכון להמשיך עם מעורבות האגף, יש צורך לעדכן או לכתוב מחדש את הנוהל שנקבע לעניין זה הן על ידי רשות האוכלוסין וביתר דגש על משרד הפנים. לרבות בכל הנוגע לזהותו של הגורם שיוסמך

לכך באגף לעדות ואמות המידה שישמשו על ידו לגיבוש המלצות ומערכי בקרה ומעקב אחרי הפעלת הסמכות דרך הפעלתה".

בבדיקה הראשונה הביקורת מצאה שהאגף אינו מתנהל עפ"י הנוהל שהופיע באתר המרשות: לא היה לאגף מאגר נתונים על בקשות שאושרו/ נדחו, לא נמצאה רשימת מוסדות נוצריים המאושרת ע"י הגורמים המוסמכים ולא נמצא כל תיעוד לבדיקות אותן נדרש האגף לבצע על איש הדת נשוא הבקשה, טרם מתן ההמלצה.

4. קבורה - אין מקור סמכות לאגף. אין הסדרה חוקית לסוגיית הטיפול בקבורה למי שאינם יהודים ואשר אינה נכללת בחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית ובכלל זאת, אין הסדרה בחקיקה ראשית של הגופים המוסמכים לפעול בתחום זה.

האגף באישור מהווה כגוף ממליץ מקצועי למוסד לביטוח לאומי, לצורך התקשרות עם גוף הקבורה המקומי. יש צורך לעגן מערכי בקרה וביקורת מובנים על המלצות האגף לביטוח לאומי לנופים שונים לעסוק בקבורה.

5. אישורים חריגים לטאבו - הביקורת עודכנה כי נעשו בעבר פעולות של העברת אישורים רשמיים של המחלקה הנוצרית לטאבו, לגבי זהותם של בעלי העניין בנכסים של גורמים דתיים נוצריים בארץ. לא נמצאו בבדיקה האקראית בתיקיות המחלקה מסמכים שכאלו.

בתשובתו לדוח הטייטה מסר מנהל האגף כי בעקבות נוהל הטאבו שהפיץ משרד המשפטים, שהעביר אליו את האחריות בנושא זה, האגף אינו מוציא עוד אישורים לטאבו.

מכאן שסמכות זו אינה מוקנית לאגף ואין להוציא שום אישורי טאבו!

6. סמכות האגף להעניק הטבה הנוגעת להחזרי מיסים בגין רכישת רכבים לעדות דתיות:

במסגרת מטן חטבות לרכישת רכב לראשי עדות דתיות, עוד לפני כעשור עלו מספר סוגיות שלא באו על פתרונן באופן סופי. כך למשל: האם האגף יכול לתת הכרה של הטבה זו לראשי עדות שלא הוכרו לפי סעיף 2 לדבר המלך במועצה. עוד בשנת 2008 משרד המשפטים אישר לאגף לעדות, רק כהוראת שעה, לתת סיוע גם לראשי עדות לא מוכרות (כדוגמת העדה הלותרנית), כאשר משרד הפנים נדרש לקבוע במהלך שנת 2008, מתווה לתקצוב רכישת רכבים לראשי העדות הנוצריות באופן שיעלה בקנה אחד עם עקרונות השוויון לכל העדות הלא מוכרות בישראל. עד היום טרם גובש נוהל שכזה ואין לאתרו באתר האגף המציג את הנבלים על פיהם פועל האגף.

יש צורך לקבוע נוהל שיבטיח הטבה שוויונית ברכישת רכבים לכלל ראשי העדות כפי שדרש משרד המשפטים לעשות עוד בשנת 2008.

ב. פעולות שהאגף נוקט ומבוצעות בסמכות:

"תהליכי קליטה, הכשרה ונשיאת דרשות של אימאמים כרוזים ומאדונים - מכח חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, וכן עפ"י החלטת ממשלה מס' 1993 מיום 28.08.2014 "פטור מחובת מכרז למשרות של אנשי דת מוסלמיים באגף לעדות דתיות במשרד הפנים והוראה דומה נקבעה גם לגבי דרוזים בהחלטת ממשלה מס' 1994.

"תמיכה בפיתוח ושימור תשתיות דת והקמה ופיתוח של בתי עלמין - במסגרת חוק יסודות התקציב נקבעו סעיפי תקציב והקצאות שקבע המחוקק לכל עדה, העברת כספים לגופים

מתוקצבים צריכה להעשות בהתאם להוראת תכ"מ 6.2 הקובעת שהמנכ"ל והיועמ"ש יקבעו מבחני תמיכה שיפורסמו באתר המרשתת. האגף פירסם נוהל תמיכות שעודכן ביום 21.2.16 אבל אינו פועל על פי כל ההנחיות שבו. (פירוט בדוח אגף בכיר לביקורת פנים על התקציב).

ג. פעולות מבוצעות בסמכות אך יש לנסח נהלים ו/או לחדדם:

" פעילות הסברתית לעידוד סובלנות בבתי ספר - חלק מסמכות העזר ליישום תחום הפעולה של מתן שירותי דת. יש לנסח נוהל הקובע אמות מידה להקצאה שקופה ושוויונית בין העדות.

" ביצוע ומימון אירועים דתיים - (סעודת שבירת צום הרמאדן, חגיגות נבי שועיב, חלוקת ספרי קוראן, צילום "שבת האור", ישנה סמכות כחלק מיישום הפעולות של מתן שירותי דת- פעולות שהועברו למשרד הפנים עם פירוק המשרד לדתות ועל פי החלטת ממשלה מיום 4.2.2007. יש לקבוע נוהל המתייחס לכלל האירועים בהם תומך האגף (לא רק שבירת צום הרמאדן), כאשר על הנוהל לבצע את ההקצאות ומימון האירועים באופן שקוף תוך שמירה על עקרונות השוויון לגבי כלל העדות. כמו כן על האגף לוודא שאין כפל תמיכות בין תקצוב העדה למימון אירועים הקשורים באותה עדה.

" ליווי וסיוע טכני לוועדה הבוחנת רישוי מוהלים לבני הדת המוסלמית:

בעקבות הליך בבית המשפט העליון, נקבע שתקום וועדה שתבחן את המבחנים שעל המוהלים לעבור. לאחר דיונים שהתקיימו ובאישורו של שר הפנים באותה עת, נקבע, כי הסיוע הטכני הנדרש לעבודתה של וועדה, יינתן כפתרון ביניים, על ידי האגף לעדות במשרד הפנים וזאת עד למציאת פתרון של קבע והטלת התפקיד האמור על גורם אחר במשרדי הממשלה. **פעילות זו נעשית במסגרת סמכותה השיורית של הממשלה ובשים לב להיותו של משרד הפנים אחראי על תחום הפעולה של העדות דתיות.**

ההרכב המוצע של הוועדה הציבורית כולל: שופט בית משפט בדימוס שהינו בן הדת המוסלמית שימנה שר הפנים, שני קאדים בדימוס שימנה נשיא בית הדין השרעי לערעורים, שני רופאים שימנה שר הבריאות ושני מוהלים בני הדת המוסלמית בעלי וותק וניסיון בביצוע בריתות שימנה שר הפנים.

יש לערוך נוהל בעניין הסיוע והלווי הטכני הנדרש לעבודתה על ידי האגף לעדות ולקיים מערכי תיעוד, בקרה וביקורת על הפעילות בתחום זה.