



המרכז הישראלי
להעצמת האזרח (ע"ר)

CITIZENS'
EMPOWERMENT
CENTER IN ISRAEL

דו"ח מעקב:

יישום המלצות "ועדת המשילות"

**על בסיס החלטת ממשלה 482 מיום 30.6.2013
לאימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה
ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה**

פברואר 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב:

יישום המלצות "ועדת המשילות"

**על בסיס החלטת ממשלה 482 מיום 30.6.2013
לאימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה
ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה**

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

פברואר 2016

הדו"ח נכתב ע"י רביב פייגנבאום וורד קונסטנטיני, תחקירניות בפרויקט המוניטור ובהנחיית נועה
רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.

הקדמה – משילות משרדי הממשלה

בשנים האחרונות, ובפרט על רקע הקמת הממשלה הנוכחית, שב ועולה השיח אודות הימצאותה של ישראל במשבר משילות עמוק. המושג "משילות" (Governance) עוסק במסוגלותה של הממשלה להוציא מדיניות אל הפועל, ומכיל במסגרתו היבטים שונים הנוגעים לאופן תפקודו של הממשל, החל משלבי התכנון ועיצוב המדיניות, המשך בהליכי היישום והביצוע, וכלה בפיקוח, מעקב ובקרה.

חקר המשילות מרבה לעסוק בניתוח המרכיבים השונים המשפיעים על ביצועי הממשלה, ובבחינת מרחב הפעולה הציבורי, הפוליטי והמינהלי המשפיע על ביצועים אלה. בבסיס החקר מונחת התובנה כי הממשלה אינה פועלת בחלל ריק, וכי מוטלות עליה מגבלות כוח רבות עוצמה, המייצרות איזונים ובלמים על פעילותה. מקורן של מגבלות אלה מעוגן בהסדרים ציבוריים שונים, כגון חקיקה ותקנות, החלטות ממשלה והחלטות בית המשפט, המגדירות את יחסי הכוחות במערכות הממשל, וכן ביחסי פיקוח נוספים על הממשלה מצד גורמים נוספים, כגון הכנסת, בית המשפט העליון, מבקר המדינה וכן אמצעי התקשורת. לצד אלה, מושפעת המשילות גם ממאפייניו של המבנה הפוליטי, בחלוקת הכוח והיחסים שבין המפלגות השונות, ובקיומן המורכב של קואליציות, אשר כפי שמתאפיין במקרה הישראלי, כוללות פעמים רבות אינטרסים סותרים, המקשים על עיצוב מדיניות והוצאתה אל הפועל.

מבנה הממשל בישראל מדגים היטב את מגבלות הכוח החלות על הממשלה באמצעות אופן חלוקת הסמכות והאחריות בתוך מבנה הממשלה, המתבטא בכך שסמכויות מרכזיות בניהול משאבי הממשל מופקדות בידי גופי מטה, ולא בידי משרדי הביצוע. גופי המטה המרכזיים סמכויות אלה ומפעילים מנגנוני בקרה ופיקוח על משרדי הממשלה הינם: אגפי הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, מערך הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים ונציגיו במשרד הממשלה וכן נציבות שירות המדינה. מכאן נובע כי מבנה הכוח בממשלה מוביל פעמים רבות לקונפליקט מובנה, שכן נבחרי הציבור והפקידות הבכירה במשרד הממשלה, תלויים בגופי המטה בהוצאת מדיניות אל הפועל בכל הקשור לתקציב, כוח אדם ופרשנות החוק. כשלי המשילות, המתבטאים ביישום חלקי של המדיניות ובתפקוד נמוך של משרדי הממשלה, כרוכים אפוא בקשר ישיר לעוצמתם של גופי המטה המרכזיים ולמערכת היחסים שבינם לבין משרדי הביצוע. המבנה המורכב של יחסים אלה מייצר סדרה של חסמים העומדים כמכשול בפני הרשות המבצעת, ומונעים ממדיניות להתבצע, או מגבילים את האופן שבו היא אמורה להתבצע.

מתוך כוונה לחולל שינוי מהותי במצב המשילות בישראל ולהביא לשיפור בעבודת הממשלה הוקמה בדצמבר 2011 "ועדת המשילות", בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הראל לוקר. ועדה זו שמה למטרה לאתר את החסמים המרכזיים בעבודת המטה ויכולות הביצוע של הממשלה, ולאחר עבודה ממושכת הגישה המלצותיה לממשלה.

בתאריך 30 ביוני 2013 קיבלה הממשלה ה-33 את החלטה 482 – תחת הכותרת "אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשוריות הממשלתי". בפועל, הממשלה אימצה את המלצות הוועדה בסוגיית התקציב, הרכש וההתקשוריות, תוך דגש על הגברת החופש הניהולי של משרדי הממשלה בקביעת ויישום מדיניות והשימוש בתקציב. החלטה זו ביטאה למעשה את אימוצם של פרקים נבחרים מתוך המלצות הוועדה, ושיקפה בכך את המהלך הממשלתי העדכני והמתקדם ביותר לעיסוק בשאלת המשילות ובתפקודו של הממשל.

מתוך הבנה כי המלצות ועדת המשילות מהוות את תחילתו של תהליך שינוי ארוך בסוגיית המשילות בישראל, הוחלט במרכז להעצמת האזרח לכלול את החלטת הממשלה המאמצת את מסקנות הוועדה במיזם "המוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות. תוצרי המעקב אשר בוצע במהלך השנה האחרונה, מוצגים במסמך זה.



תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי עבודת מעקב אזרחית ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. תוצרים אלה נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת איסוף מידע, שיחות עם גורמי ממשל ואנשי מקצוע חוץ ממשלתיים.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לציבור ולממשל כאחד, מתוך מטרה לשפר את השיח הציבורי בסוגיית המשילות ובתפקוד הממשל וכן לסייע בזיהוי כשלים ופתרונות לחיזוק המגזר הציבורי. כאמור, לקיומו של תהליך זה חשיבות מכרעת ביציבותו של המשטר הדמוקרטי בישראל ולקיומם של תהליכים המשפיעים בסופם על כל אזרחי ישראל.

המלצות ועדת המשילות

ועדת טרכטנברג, אשר הוקמה לאחר המחאה החברתית בקיץ 2011, הצביעה על חמישה כשלים מבניים בשירות המדינה: מימוש וביצוע מדיניות; בירוקרטיה מכבידה; ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה; היעדר ראייה מערכתית ושיתופי פעולה רוחביים; יכולת החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה. באוקטובר 2011 אימצה הממשלה את המלצות ועדת טרכטנברג בה נאמר כי "על הממשל לפעול לטיפול מערכתי... לחיזוק יכולות תכנון המדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה". בהמשך להמלצות הועדה, ועל בסיס החלטת הממשלה מספר 4028, מיום 25.12.2011, לחיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה, הוקם "הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (להלן "ועדת המשילות"), בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הראל לוקר. הועדה הוקמה כוועדה ממשלתית פנימית, אשר הורכבה מנציגי כלל גופי המטה המרכזיים בממשל (משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה, אגף תקציבים באוצר, החשב הכללי, המועצה הלאומית לכלכלה, מזכירות הממשלה), מנכ"לים של משרדי ביצוע מרכזיים, וכן מספר נציגי ציבור. יצוין, כי עוד קודם להקמת הועדה הוצפה בעיית המשילות במסגרות שונות, בעיקר פנים-ממשלתיות, אולם הקמתו של צוות זה ביטאה את הניסיון המתקדם ביותר עד אז לבחון באופן רחב ומקיף את תפיסות ושיטות הפעולה הממשלתיות. לצורך גיבוש ההמלצות, חולקה ועדת המשילות לפי נושאי ליבה מרכזיים המשפיעים על עבודת הממשלה:

■ תקציב

■ ייעוץ משפטי

■ מכרזים והתקשרויות

■ עבודת רוחב בין משרדית והכרעה במחלוקות

ועדת המשילות הכירה בקונפליקט המובנה שבין גופי המטה למשרדי הביצוע, והסיקה כי קיים פער בין סמכות משרדי הממשלה לאחריותם, שכן משרדי המטה, המהווים "שחקני וטו", מקשים על עבודתם העצמאית והשוטפת של המשרדים. יחד עם זאת, הוועדה קבעה כי הפער זה בין סמכות לאחריות, אינו ניתן לפתרון. על כן, יש לפתח גישה ניהולית של "ניהול קונפליקט" ולא של הבאתו לכדי פתרון. על רקע זה פיתחה הועדה ארבעה עקרונות לניהול הקונפליקט בעבודת הממשלה:

1. ביזור סמכויות והטלת אחריות על משרדי הביצוע, במטרה לחזק את סמכותם ואת אחריותם על התחומים עליהם הם מופקדים.
2. הבנייה, הבהרה והסדרה של תהליכי העבודה בין גופי המטה למשרדי הביצוע.
3. חיזוק מקצועיות המשרד, באמצעות מערכי הכשרה ויצירת כלי עבודה.
4. ביסוס האמון ויצירת דיאלוג קבוע.

דו"ח הוועדה מחולק לארבעה פרקים, בהתאם לסוגיות שנידונו בוועדה: תקציב, ייעוץ משפטי, נושאי רוחב והכרעה במחלוקות וכן פרק העוסק בסוגיית התקשרויות הממשלתיות (רכש ומכרזים). יחד עם זאת, החלטת הממשלה 482 מתייחסת אך ורק לאימוץ מסקנות הוועדה בנושאי התקציב ובסוגיית ההתקשרויות. בכל הנוגע לייעוץ משפטי והכרעה במחלוקות, לא הוכללו מסקנות הוועדה במסגרת החלטת ממשלה, וזאת בשל התנגדויות, בעיקר מצד משרד המשפטים בכל הקשור לפרק זה.

בפועל, אם כן, המלצות הוועדה שהוכללו במסגרת החלטת הממשלה הופנו בעיקר למקומו של משרד האוצר ולסוגיות שונות הנוגעות לריכוזיותו של המשרד, הן בתהליך גיבוש התקצוב, הן בניהול השוטף התקציב והן ביכולת לממשו הלכה למעשה. בפועל, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי הינם הכתובת העיקרית ליישום סעיפי החלטת הממשלה, המכוונים להפחתת הריכוזיות הרבה של משרד האוצר, ולמתן אוטונומיה מסוימת למשרדי הממשלה בניהול התקציב ותפעולו.



פירוט סעיפי המלצות הוועדה המרכזיים וסטטוס יישומם

תחום התקציב

הוועדה הדגישה בהמלצותיה בנושא התקציב שלושה עקרונות מרכזיים: (א) הקשחת המסגרות התקציביות, ככלי להבטחת יציבות פיסיקאלית; (ב) גמישות ומתן עצמאות למשרד ככל הניתן בניהול התקציב, בכפוף לבקרה סדורה ולהטלת אחריות על המשרדים; (ג) העצמת היכולות המשרדיות לניהול תקציב תוך הבניה נוספת של מערך היחסים בין משרד האוצר למשרדים השונים.

לאור זאת המליצה הוועדה:

א ביצוע פיילוט להגברת עצמאות משרדי הביצוע בתקציב (תחילה כפיילוט ב-4 משרדים)

1. עיגון מיקום המשרד בתהליך הכנת התקציב

תהליך גיבוש התקציב מנוהל באופן ריכוזי במשרד האוצר. בהתאם לכך, נקבע בהחלטת הממשלה לאור המלצות הוועדה, כי יש צורך בחיזוק תפקידם של משרדי הביצוע עצמם בתהליך התקצוב, זאת תוך שמירה על סמכותו הבלעדית של האוצר בקביעת מסגרת התקציב הכוללת, ובפרט הגגות התקציביים הניתנים למשרדים. במסגרת זו צוין כי תפקיד המשרד הוא לקבוע את מדיניותו באמצעות תכנון תקציבו, זאת כמובן בכפוף למדיניות הכלכלית-חברתית שקבעה הממשלה ברמה הרוחבית. הוועדה קבעה כי על מנת לאפשר למידה והתאמה של התהליך, ייבחן השינוי בפיילוט עם ארבעה משרדי ממשלה. בתום הפיילוט תבחן השפעת עבודה זו ואפשרות הרחבתה.

2. מעקב אחר התחייבויות תקציביות עתידיות

החלטת הממשלה קבעה כי יש צורך ביצירת מסגרת תקציב רב-שנתית, בהתאם לכללי ההוצאה והגרעון, ובהתחשב בתחזיות צמיחה ומדיניות מס (צפי הכנסות), אשר תשמש לבקרה על התחייבויות תקציביות עתידיות בממשלה ובכנסת.

3. ניהול תקציב לאורך השנה – תוספות תקציביות, תקציב 'על שינוי' והפחתות רוחביות

החלטת הממשלה קבעה את העיקרון לפיו תינתן עדיפות לתקצוב במסגרת בסיס התקציב על פני תוספות תקציב לאורך השנה. לשם כך, ימופו תקציבים תוספתיים מתמשכים במשרדי הממשלה, (כאמור, ראשית כפיילוט עם ארבעה משרדים), להכללת תקציבים תוספתיים רלוונטיים בבסיס התקציב, בתמורה להתחייבות המשרד להימנעות מדרישות תוספתיות במהלך שנת התקציב. במקביל, פורום סמנכ"ל התקציב ואגף התקציבים יפעלו ליצירת דרכי מימון חלופיות להפחתות רוחביות והצעת דרכים אלה לממשלה.

סטטוס

לקראת תקציב 2015 סוכם על פיילוט בניהול תקציב "עצמאי" עם משרד אחד בלבד – משרד החקלאות. משרד האוצר ביצע מול משרד זה את התהליך המתוכנן של הכנת תקציב שנתי מראש והכנסת תקציבים תוספתיים לבסיס תקציב המשרד. פיילוט זה לא יצא בסופו של דבר אל הפועל, על רקע פירוק הממשלה ה-33 ואי אישור תקציב 2015 במועדו. בנוסף לכך, פרשיית השחיתות שנחשפה במעורבות מפלגת "ישראל ביתנו", הביאה גם למעצרו של מנכ"ל משרד החקלאות.

לאחר הקמת הממשלה ה־34 ולקראת תקציב 2016 התקיימו דיונים בין האוצר לבין משרדים נוספים לחידוש מודל הפיילוט, אולם גם אלה הסתיימו ללא סיכום על פיילוט חדש, ולמעשה המלצה זו איננה מתקיימת כלל נכון להיום.

ב גמישות ניהול במסגרת התקציב

1. הפחתה של מספר תקנות הוצאה בתקציב ל־1,500

חוק יסודות התקציב קובע כי את חלוקת התקציב לשלוש רמות: סעיף, תחום פעולה ותכנית. התקציב בישראל כולל בפועל גם רמה נוספת – תקנות – שסמכות ניהולן הוא בידי שר האוצר. בשנת 2012 עמד מספר התקנות, לא כולל הוצאות שכר, על למעלה מ־6,000, כאשר כל הסטה תקציבית ביניהן הייתה זקוקה לאישור משרד האוצר. לפירוט זה השלכה משמעותית על יכולת משרדי הממשלה לנהל את תקציבם באופן עצמאי, משום שהפירוט הרב בתקציב יוצר תלות של המשרדים באגף התקציבים בכל הסטת תקציב פנים־משרדית. פירוט היתר בתקציב, הוביל את אגף התקציבים, עוד לפני שהוקמה ועדת המשילות, להניע תהליך של שינוי מבנה התקציב באמצעות צמצום מספר התקנות. תהליך זה מכונה "חריש עמוק" ובגינו צומצם מספר התקנות כבר בשנת 2013 ל־3,981. מגמה זו אמורה להביא למצב שבו התקנות ישקפו את הרמה האסטרטגית של התקציב ויאפשרו מידה ראויה של בקרה. יתרה מכך, יתאפשר למשרד להשתמש בתקציבו בהתאם למדיניותו, מבלי להזדקק לאישור אגף התקציבים.

על מנת לבסס ולהעמיק את התהליך שהחל בתקציב 2013, ובמקביל לתת מענה לקשיים שהציפו המשרדים בכל הנוגע לצרכי תפעול, בקרה ושקיפות נקבעו בהחלטת הממשלה הצעדים הבאים:

- קביעת יעד מחייב של לכל היותר 1,500 תקנות הוצאה בתקציב 2017.
- הפחתת מספר תקנות ההוצאה בתקציב 2016 ל־2,500.
- בחינת השפעת השינוי שבוצע על תפקוד המשרדים וניהול התקציב הכולל במהלך שנת 2015.
- מטה התקשוב הממשלתי יפתח פתרונות הולמים לניהול תקציבי ברמת המשרד ולממשק העבודה בין המשרד לאגף התקציבים.
- משרדי הממשלה יחויבו בהגשת דוחות ביצוע תקציב ברמה מפורטת מרמת התקנות.

סטטוס

החל מתחילת יישום תכנית "חריש עמוק" ישנה הפחתה מתמדת במספר התקנות. בשנת 2014 פחת מספר התקנות לכדי 3,913. כאמור, התהליך התחיל בהובלת משרד האוצר עוד לפני החלטת הממשלה, והמשכו סוכם במסגרת ההחלטה, כשהיעד הוא 1,500 תקנות בשנת 2017. הנתונים אודות תקציב 2015-2016 טרם פורסמו. דהיינו, קיימת מגמה חיובית בהתאם להחלטת הממשלה, לצמצום התקנות ע"י משרד האוצר, אולם היעד הסופי טרם הושג.

2. יישום מתווה העברת עודפים מחויבים למשרדי הממשלה

על פי חוק יסוד משק המדינה, תקציב המדינה הינו תקציב שנתי. בנוסף, קובע החוק כי שר האוצר רשאי להעביר למשרד עודפי תקציב משנה קודמת. נהוג להבחין בין שני סוגים של עודפים: עודפים מחויבים ועודפים לא מחויבים. עודפים מחויבים הינם תקציבי מזומן ששימשו לביצוע התחייבות כלפי גורמים מסוימים. כלומר, תקציב שלא בוצע אך מיועד לתוכנית מוגדרת שכבר אושרה.



מכיוון שהחוק מגדיר כי שר האוצר רשאי, אך לא חייב, להעביר את העודפים, אזי לא זו בלבד שהמשרד מנוע מלהשתמש בתקציבו, אלא אך שאין לו ודאות האם ומתי יגיעו אליו העודפים המחויבים. כך, יוצר חוק יסודות התקציב הקפאה בפועל של תקציב השנה הנוכחית בגובה ההתחייבויות משנה קודמת שטרם נפרעו, היינו "העודפים המחויבים". המשרדים העידו כי תלות זו היוותה גורם מרכזי בתכנון המשרדי ובעיכוב הביצוע. כמו כן, העברת העודפים, ככל שינוי בתקציב, מחייבת את אישור ועדת הכספים של הכנסת.

בשנים האחרונות, גברה ההכרה במשרד האוצר בהשלכות העברת העודפים המאוחרת על יכולת הביצוע של המשרדים, ועל כן ניכר מאמץ בהעברה מהירה של העודפים המחויבים למשרדים. משרד האוצר נוהג להעביר כ-80% מן העודף המחויב בסביבות חודש מרץ על בסיס טיוטת דוחות החשב הכללי, ואת שאר העודפים בסביבות מחצית השנה. אך על פי כן, טענו המשרדים בפני הועדה, כי גם המצב הנוכחי מטיל מגבלה חמורה על יכולת הביצוע של התקציב. לטענתם, בעיית העודפים היא אחת הבעיות הקשות ביותר במימוש התקציב וביצוע תכנית העבודה.

על כן, החלטת הממשלה קבעה לעגן את תהליכי העבודה בתוך הממשלה ומול הכנסת כך שתקציבי העודפים המחויבים יעברו במועדים הבאים: עיגון מחייב של תהליך סגירת הספרים בתום שנה כך שפנייה לוועדת הכספים להעברת 80% עודפים מחויבים, תתבצע בשבוע הראשון של פברואר וה-20% הנותרים בשבוע הראשון של מרץ. המטרה היא ש-80% מכספי העודפים יועברו למשרדים תוך שישה שבועות מתחילת שנת הכספים (במחצית פברואר) והיתרה עד עשרה שבועות מתחילת שנת הכספים (במחצית חודש מרץ).

סטטוס

מאחר ותקציב 2015 עבר באיחור ניכר (19.11.2015), לא מומש המתווה במהלך 2015. לגבי שנת 2016, קיימת כוונה ליישם את מתווה העודפים המעודכן, כך שהעודפים המחויבים יועברו למשרדי הממשלה ברבעון הראשון של שנת 2016.

3. יצירת אפשרות לשיתוף פעולה בין-משרדי במימון פעילות משותפת

רבים מן הפרויקטים של משרדי הממשלה מחייבים שיתוף פעולה בין מספר משרדים. במסגרת שיתוף הפעולה, נדרשת העברה תקציבית בין המשרדים, כאשר תקציב הפעילות נמצא במשרד מסוים ואילו ביצוע המשימה נעשה על ידי משרד אחר. לפיכך, נדרש המשרד המשלם להעביר תקציב למשרד המבצע. כיום קיימים שני מנגנונים להעברת הכספים, אך המשרדים מעידים כי סרבולם של תהליכים אלה מקשה עליהם לשתף פעולה, מטיל עומס בירוקראטי רב ובסופו של דבר, מונע מהם מלהניע תוכניות משותפות. החלטת הממשלה קבעה להרחיב את המנגנון לפיו המשרד המוביל של התכנית יכול לאפשר למשרד שותף להתחייב מתוך תקנה הנמצאת בסעיף שבאחריות המשרד המוביל. מנגנון זה נבדק באופן מצומצם עם משרד הרווחה במסגרת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. על כן, המליצה הועדה על פיתוח מנגנונים שיאפשרו העברת תקציב בין משרדים בפרויקטים משותפים ביתר קלות. זאת, על בסיס הניסיון המצטבר בשנת 2013 במשרד הרווחה והרחבת המנגנון בשנת 2014 למשרדים נוספים.

סטטוס

קיים איחור ניכר מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה. משרד ראש הממשלה קיים מספר דיונים בנושא עם גורמים המנהלים את התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, בה נבחן המנגנון. על סמך המסקנות אשר עלו בדיונים אלה, קיימת כוונה להטמיע את המודל, באופן חלקי, במשרדים

נוספים במסגרת תקציב 2017, בפיקוח החשבת הכללית באוצר. בפועל, מרכיב זה מצוי באיחור ניכר מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ולמרות סדרת דיונים בעניין, אינו מיושם עדיין.

ג חיזוק יכולות (אחריות וסמכות) המשרד בניהול תקציבו כוללות

1. מינוי סמנכ"ל תקציבים משרדי

החלטת הממשלה קבעה לחזק את יכולות ניהול התקציב בכל משרד ומשרד, על בסיס תפקיד סמנכ"ל התקציבים המשרדי. לשם כך, הוחלט כי אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה יבצעו מיפוי של המצב הקיים וימליצו על מבנה ארגוני והגדרות תפקידים. תפקיד זה אמור להוות מוקד הידע המקצועי בכל הקשור לשיקולים התקציביים המגולמים במדיניות המשרד. הוועדה ראתה לנכון להמליץ על חיזוק יכולות ניהול התקציב בכל משרד, על בסיס תפקיד סמנכ"ל התקציבים המשרדי, אשר יהווה עוגן להטמעת השינויים המומלצים בתהליך התקצוב וחיבור תהליכי התכנון והתקצוב בשיתוף עם סמנכ"ל התכנון. דגשים נוספים בתפקיד סמנכ"ל התקציב המשרדי: תכנון תקציבי רב-שנתי, הגשת דו"ח שנתי של מימוש התקציב והטמעת חשיבה פיננסית בהנהלת המשרדים.

סטטוס

בחלק ממשרדי הממשלה קיבלו בעלי התפקידים המיועדים תקן של סמנכ"לים. במשרדים אחרים לא היה צורך בשינוי מאחר וכבר היה קיים סמנכ"ל תכנון ותקצוב. יחד עם זאת, לא ידוע אם הושלם מינוי הסמנכ"לים בכלל משרדי הממשלה כפי דרשה ההחלטה.

2. מיסוד פורום סמנכ"לי תקציב משרדיים ויצירת תכנית עבודה שנתית עבורו

בהחלטה נקבע כי לטובת יחסי העבודה בין משרד האוצר לסמנכ"לי המשרד ימונה פורום אשר ייפגש באופן רשמי פעם ברבעון ויעסוק בתחומים הבאים: העברת הנחיות שוטפות, בניית ידע ומודלים וניסוח כללי עבודה משותפים, יפתח דרכי מימון חלופיות לביטוי שינויים בסדרי עדיפויות במהלך שנת התקציב, יקדם פתרונות טכנולוגיים הולמים לניהול תקציב המשרד וממשק עם אגף תקציבים, יקדם מערך הכשרה פיננסית במשרד, יפתח תמריצי התייעלות ומודלים של התייעלות.

סטטוס

הפורום מתכנס אחת לרבעון, ומתקיים בו שיתוף ידע, בעיקר על בסיס הרצאות. כמו כן, הפורום פורק לצוותי משנה במטרה להתמקצע (ר' להלן).

3. עידוד תוכניות התייעלות ברמת המשרד (במסגרת פורום סמנכ"לים)

החלטת הממשלה קבעה כי יש לקדם תמריצי התייעלות, לפתח מודלים של התייעלות, להכליל תוכניות התייעלות בתהליך התקצוב ולפרסמן. בהמשך נקבע כי תוכניות אלו יפותחו במסגרת פורום הסמנכ"לים.

סטטוס

כאמור, הפורום מתכנס אחת לרבעון, ומתקיים במסגרתו שיתוף ידע, אך אינו עוסק בפיתוח התמריצים והמודלים להתייעלות כפי שהוחלט. כמו כן, הפורום פורק לצוותי משנה במטרה להביא להתמקצעות. הסיבה העיקרית לחלוקת הפורום לצוותי משנה הינה פערי ההתמקצעות בין המשתתפים השונים והצורך ב"יישור קו". בשורה התחתונה, הפורום לא ממלא את ייעודו באופן מלא, שכן איננו עוסק בפיתוח דרכי מימון ויצירת תוכניות התייעלות.



4. פיתוח אמנת שירות (SLA)

החלטת הממשלה קבעה כי משרד האוצר יפתח אמנת שירות (SLA) ויציגה לממשלה תוך חצי שנה מיום אישור תקציב 2013-2014 בכנסת, (כלומר עד נובמבר 2013). מטרת אמנת השירות היא לחייב את האוצר בבחינת משך התגובה לבקשות שמעבירים לו משרדי הממשלה להעברת כספים, וכן ליצור שקיפות בתקנות, כדי לאפשר בקרה ציבורית.

סטטוס

קיים פיילוט של אמנת השירות שמתקיים מול משרד הקליטה, וישנה כוונה ליישמו ולהטמיעו מול משרדים נוספים, אך הנושא מצוי במחלוקת ממושכות ולכן טרם הורחב ליתר משרדי הממשלה. בפועל, מרכיב זה בהחלטה מצוי באיחור ניכר מלוח הזמנים שנקבע בהחלטה והרחבתו אינה מיושמת.

תחום הרכש וההתקשרויות

ד

תחום הרכש וההתקשרויות מנוהל ע"י החשב הכללי במשרד האוצר. בתחום זה, ועדת המשילות מיפתה את החסמים הבאים: ריבוי גורמים בתהליך הרכש וחוסר מקצועיות בקרב משרדי הממשלה, העדר תורה מרכזית של ניהול תהליך הרכש עבור כל משרדי הממשלה, ריבוי מערכות טכנולוגיות לניהול הרכש המייצרות סרבול, קושי וריבוי הוראות תכ"ם (תקנות כספים משק וכלכלה) וקושי בהתקשרויות עם קבלני שירותים, קבלני כוח אדם ויועצים.

המלצות הועדה מתמקדות בשיפור יכולות הניהול במשרד תוך פיתוח תמריצים חיוביים ושלייים שיעודדו משרדים לקחת חלק בכך, יצירת תשתית מרכזית ע"י אגף החשב הכללי ותיקון תקנות והוראות התכ"ם.

המלצות הועדה כוללות:

- א. ארגון מבני של המשרד בנושא רכש.
- ב. מיסוד תהליכי עבודה משרדיים.
- ג. הגדרת יעדים משרדיים להתמשכות וניהול תהליכי רכש.
- ד. מיסוד גוף מרכזי באגף החשב הכללי וליווי משרדים בתהליכי רכש, פיתוח תורת ניהול רכש, גיבוש מערך הכשרות והתויות מדיניות בנושא חובת הכשרה, קידום יעילות, איסוף מידע פיתוח תשתיות.
- ה. פיתוח תשתיות מרכזיות – יצירת "מרכז סטנדרטי", פיתוח תשתיות טכנולוגיות בדגש על המשך פיתוח מערכת מנור"ה, פיתוח הליכי רכש מרכזיים ופתרון בעיות במערכת מרכבה.
- ו. המשך בחינה של תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם בהתחשב בסוגיות שעלו, כמו גם הבהרתן והנגשתן למשרדים וכן בחינת הוראות נציבות שירות המדינה, על ידי הנציבות ויחד עם החשב הכללי בנושא העסקת עובדים חיצוניים.

סטטוס

על אף ששורת המלצות של ועדת המשילות בתחום הרכש נכללו בהחלטת הממשלה, ניכר כי נושא זה נדחק לשוליים בכל הנוגע למחויבות ליישמו. בפועל, ההמלצות בתחום הרכש וההתקשרויות לא הגיעו לכדי מימוש ותיקון הוראות התכ"ם לא נעשה. בשורה התחתונה, פרק מרכזי זה מתוך המלצות ועדת המשילות נותר כאות מתה.

סקר הערכת שירות שנתי

ה

על מנת לסייע בהנחלת תפיסת השירות למשרדי המטה, הוחלט לבצע אחת לשנה, החל מדצמבר 2013, סקר משוב והערכת שירות עבור גופי המטה. בהחלטת הממשלה נקבע כי על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להפעיל סקר זה בשיתוף נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר עד ליום 31 בדצמבר 2013. הוועדה לא הכריעה בעניין מאפייני היסוד של הסקר – מיהם הנסקרים ומיהו הנמען לסקר, והשאירה זאת בידי מפתחי הסקר.

סטטוס

הסקר לא בוצע. הטענה לעיכוב נעוצה בשני גורמים: הראשון, היא טענה של משרדי המטה כי אין טעם להוציא את הסקר אל הפועל כל עוד לא הוטמעו בפועל מסקנות ועדת המשילות. והשני, קשור במשרד המשפטים, ולעובדה כי מלכתחילה, החלטת הממשלה לא כללה את הייעוץ המשפטי כנדבך בהחלטה. אי לכך, לא עתיד להיות מבוצע על משרד המשפטים סקר.



טבלה מסכמת – סטטוס ביצוע המלצות מרכזיות בדו"ח ועדת המשילות

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/>	סוכם על פיילוט אחד בלבד עם משרד החקלאות לקראת תקציב 2015, אך משום שלא אושר התקציב הפיילוט לא בוצע. לא סוכמו פיילוטים לתקציב 2016.	ביצוע פיילוט עם 4 משרדי ממשלה בתקציב 2015 להגברת עצמאות המשרדים בניהול התקציב	1.א.
<input checked="" type="checkbox"/>	לא בוצע מאחר ולא התקיים הפיילוט.	מעקב במשרדי הפיילוט אחר התחייבויות תקציביות עתידיות	2.א.
<input checked="" type="checkbox"/>	לא בוצע מאחר ולא התקיים הפיילוט.	בדיקה פרטנית על מבנה התקציב וניהול תקציב לאורך השנה מול משרדי הפיילוט	3.א.
<input checked="" type="checkbox"/>	מתקיימת הפחתה מתמדת במספר התקנות באמצעות תהליך "חריש עמוק".	צמצום מספר התקנות בתקציב המדינה ל-1500 עד לתקציב 2017	1.ב.
<input checked="" type="checkbox"/>	לא בוצע במועד בשל אישור מאוחר של תקציב 2015. לוח הזמנים הנוכחי מתוכנן למרץ 2016.	קיצור לוחות הזמנים להעברת העודפים המחויבים למשרדי הממשלה במרץ-פברואר 2015	2.ב.
<input checked="" type="checkbox"/>	איחור משמעותי בלוח הזמנים. קיימת כוונה להטמיע את המודל באופן חלקי במסגרת תקציב 2017.	הרחבת המנגנון לתקצוב תכניות ממשלתיות בין משרדיות בשנת 2014	3.ג.
<input checked="" type="checkbox"/>	מונו בחלק מהמשרדים או שהוגדרו מלכתחילה כסמנכ"לי תכנון ותקצוב. אין תמונת מצב מלאה.	מינוי סמנכ"לי תקציבים משרדיים	1.ג.
<input checked="" type="checkbox"/>	הפורום מתכנס אחת לרבעון, מתקיים שיתוף ידע אך הפורום משמש בעיקר להרצאות.	מיסוד פורום סמנכ"לי תקציב עד מרץ 2014 שמטרתו העברת הנחיות שוטפות, בניית ידע ומודלים וניסוח כללי עבודה משותפים	2.ג.
<input checked="" type="checkbox"/>	לא פותחו תמריצי התייעלות.	פיתוח מודלים של התייעלות ע"י פורום הסמנכ"לים והכללה של תכניות התייעלות בתהליך התקצוב	3.ג.
<input checked="" type="checkbox"/>	קיים פיילוט מול משרד הקליטה בלבד. לא הורחב לכלל משרדי הממשלה.	פיתוח אמנת שירות (SLA) במשרד האוצר עד נובמבר 2013	4.ג.
<input checked="" type="checkbox"/>	המלצות הועדה בתחום זה לא קודמו כלל.	הסרת חסמים בתחום הרכש וההתקשרויות לאור המלצות הועדה	ד.
<input checked="" type="checkbox"/>	לא התקיים סקר.	סקר הערכת שירות שנתי למשרדי המטה בדצמבר 2013	ה.

מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

ועדת המשילות נועדה לחזק את יכולות תכנון המדיניות, להגביר את יכולות הביצוע של משרדי הממשלה ולאפשר להם גמישות ניהולית שתטיב את עבודת הממשלה. בחינת יישום מסקנות הוועדה, כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטת הממשלה, אחר למעלה משנתיים וחצי, מעלה תמונת מצב בעייתית לגבי יישום המסקנות והוצאתן אל הפועל. יישומן החלקי של המסקנות מתחדדת נוכח הצהרות הממשלה והדרג הפוליטי על הצורך לחזק את המשילות ולהביא למימוש גבוה יותר של מדיניות הממשלה. ניתוח תהליכי היישום של החלטת הממשלה לאימוץ המלצות ועדת המשילות מעלה מספר תובנות מרכזיות:

1 העדר מחויבות פוליטית למשילות ביצועית

הקמת ועדת המשילות ואימוץ המלצותיה מהווים אבן דרך משמעותית במחויבות הממשלתית לעסוק בשיפור וחיזוק יכולותיה פנימה. רבות מדובר על הצורך בשיפור וייעול ביצועי הממשל בישראל, בעיקר בכל הקשור ליכולות יישום המדיניות, ואין עוררין כי שינויים נדרשים אלה מביאים עימם בשורה לאיכות החיים של אזרחי ישראל. על רקע הצהרות הממשלה והדרג הפוליטי בדבר משבר המשילות בישראל והצורך באימוץ פתרונות לחיזוק המשילות, הייתה מתבקשת מחויבות פוליטית כנה ומתמשכת ליישום המלצות ועדת המשילות. מחויבות זו עשויה הייתה להביא להרחבת מסקנות הוועדה, להכללתם של הפרקים הנוספים בהחלטת הממשלה, וחשוב מכל, לפיקוח ובקרה קבועים ובלתי מתפשרים על מרכיבי ההחלטה. אולם נראה כי העיסוק המוגבר במשילות נותר במישור הפוליטי בלבד, ומתמקד ביחסי הכוחות שבין המפלגות וסיעות הקואליציה. עיסוק זה אינו מרחיב עצמו לכדי סוגיות ליבה מרכזיות המהוות חסמים מרכזיים בעבודת הממשל, ואשר אובחנו היטב במסגרת עבודת הוועדה. על רקע זה, שיעור הביצוע של מרכיבי החלטת הממשלה להגברת המשילות הינו נמוך ואינו משנה באופן עמוק את יחסי הכוחות הפנים-ממשלתיים.

2 חוסר היציבות הפוליטי והשלכותיו על תקציב המדינה

לצד מרכיבי המשילות הביצועית בהן עסקו המלצות הוועדה, לא ניתן להתעלם מהשלכותיה של אי היציבות השלטונית על יכולת המשילות הפוליטית, הקשורה בקשר הדוק בשיטת הממשל בישראל, והמבנה המפלגתי-קואליציוני המייצרים חילופי שלטון תכופים. בעיית המשילות הפוליטית, הנובעת משיטת הממשל, איננה נבחנת בהחלטת הממשלה הנידונה בדו"ח זה. עם זאת, קיים קשר הדוק בין שני המרכיבים הללו, המקשים על הימשכות תהליכים במשרדי הממשלה. הביטוי המובהק לכך הינו השיתוק התקציבי שנכפה על מערכות הממשל כתוצאה מחילופי השלטון, ומייצר חסם משמעותי במימוש החלטות ותהליכי מדיניות אותם קבעה הממשלה. במקרה של המלצות ועדת המשילות והחלטת הממשלה, ניכרת פגיעה ברורה ביכולות היישום של המלצות אלה על רקע פיזור הממשלה ה-33 ואי-אישורו של תקציב 2015. כתוצאה מחילופי הממשלות, אושר תקציב המדינה לשנים 2015-2016 רק בנובמבר 2015. כיוון שהמלצות ועדת המשילות עוסקות בעיקר ברפורמות ותהליכים שונים בתקציב וניהולו – הביאו חילופי הממשלות לחסימה משמעותית ביישום מרכיבי החלטת הממשלה שנועדה לחזק ולטיב את עבודת הממשלה.

3 אי הכללת נושא הייעוץ המשפטי בהחלטת הממשלה

ועדת המשילות עסקה בחוסר הסימטריה בין משרדי המטה למשרדי הביצוע האזרחיים. אחד ממשרדי המטה הללו הוא משרד המשפטים. בדו"ח המסכם של הוועדה נכתב כי "מכיוון שהדיונים עם הייעוץ



המשפטי לא הגיעו לכלל סיום, ועל אף שהייעוץ המשפטי הינו חלק מתפיסת הרוחב והנושאים המשותפים, לא מובאות להלן ההשלכות המשותפות על הייעוץ המשפטי". מאחורי אמירה זו עמדה התנגדותו הנחרצת של משרד המשפטים והייעוץ המשפטי לממשלה לפתרונות שהציעה הוועדה.

העובדה שהמלצות ועדת המשילות בנושא המשפטי לא נכללו בסופו של דבר בהחלטת הממשלה מבטאים את עומק הפער והמחלוקות הפנים-ממשלתיות בנושא זה, ולא פחות מכך, את העובדה שנושא זה נשאר כנושא "פתוח", המזמן מאבקים חריפים ומשמעותיים יותר בעתיד. ניתן להעריך, כי הדיפת ההמלצות כלפי מערכות המשפט והייעוץ המשפטי במסגרת סיכומי ועדת המשילות תרמה בין היתר, לביטוי הביקורת הנוכחיים כלפי מערכות אלה, ולגיבושן של יוזמות חדשות ומרחיקות לכת לשינוי במעמדן.

סוגיית הפיילוט

4

הגברת העצמאות של משרדי הביצוע בניהול תקציבם מהווה, במידה רבה, את אחד ממרכיביה המרכזיים של החלטת הממשלה להגברת המשילות. סוגיה זו נידונה בהרחבה במהלך הוועדה ויישומה במשרדים אמור היה לסמן אבן דרך מרכזית לביטוי עקרונות הוועדה. הבחירה בביצוע דרך מודל פיילוט הינה בחירה זהירה שמדגימה את הצורך לבניית אמון בין האוצר לבין המשרדים והצורך לבחון שינויים אלו באופן מדוד ומבוקר. יחד עם זאת, העובדה שמהלך מרכזי זה הסתכם בפיילוט אחד בלבד, ובמשרד קטן ומשני בחשיבותו מחלישה עד מאוד את "בשורת המשילות". יתרה מכך, לאחר ביטול הפיילוט על רקע העדר התקציב ופרשיית השחיתות שנחשפה במשרד החקלאות, ניכר כי המחויבות הממשלתית למימוש תהליך זה נרפתה, ולראייה, ב־2016 לא סוכמה אף מסגרת פיילוט חדשה או חלופית לתהליך עליו הוחלט בהחלטת הממשלה.

נראה, אפוא, כי הבחירה בפיילוט חלקי ומוגבל במרכיב כה מרכזי בהחלטת הממשלה הייתה ראויה להיבחן מחדש, תוך גיבוש מתווה ישים ומחייב יותר בהגברת העצמאות התקציבית של המשרדים.

הקושי לעסוק בתחום הרכש

5

בניגוד לפרק הייעוץ המשפטי אשר הוצא בסופו של דבר בהחלטת הממשלה, פרק ההמלצות של הוועדה בתחום הרכש וההתקשרויות נכללו בהחלטה, ויישומו היה צריך להתממש לצד ההמלצות בתחום התקציב. בפועל, פרק זה, העוסק בתחום סבון, אשר מהווה חסם מהותי ביישום מדיניות מוסמס כמעט בכללותו, וניכר כי המחויבות לביצועו הייתה פחותה. על רקע המורכבות של תחום הרכש וההתקשרויות והיותו במידה רבה תחום "אפור" שממעייטים לעסוק בו, היוותה ועדת המשילות הזדמנות לייצר קפיצת מדרגה בטיפול בהיבט ממשלתי זה. נראה כי נדרש עיסוק מחדש בנושא זה, לצד הגברת המחויבות מצד גורמי המקצוע הבכירים לעשות בו שינוי של ממש.

