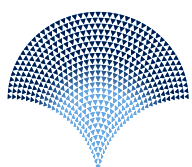


דוח מעקב ועדת המשילות פברואר 2023

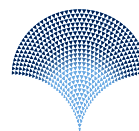
אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות
הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות
המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות")
על בסיס החלטת ממשלה 482 מיוני 2013



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל 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 שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דוח מעקב ועדת המשילות פברואר 2023

אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה
ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות
המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות")
על בסיס החלטת ממשלה 482 מיוני 2013

הדוח נכתב על ידי עידן פרנקו בהנחיית ניר לוי מנהל פרויקט מוניטור
המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלים
5	טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע המלצות מרכזיות בדו"ח ועדת המשילות
7	רקע
10	פירוט סעיפי המלצות הוועדה המרכזיים וסטטוס יישומם
16	מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

תקציר מנהלים

ההסכמות החברתיות אשר מאפשרות חיים תקינים וחברה משגשגת הן שהציבור נותן בידי הנהגתו סמכויות לעשות שימוש במשאביו. בתמורה לכך המדינה מחויבת לספק לאזרחיה סדר חברתי, אכיפה של החוק ושירותים שונים, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות גופים ציבוריים או פרטיים שהוסמכו לכך.

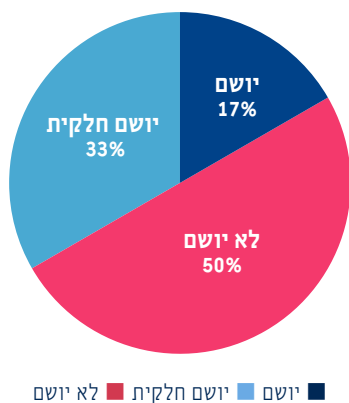
"משילות" (governance) היא מונח המתאר את יכולתה של הממשלה להצליח למלא את תפקידיה וליישם את מדיניותה בצורה טובה ויעילה על בסיס המשאבים שניתנו לה על ידי הציבור. על פי הדוח ממרץ 2013 של הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, משילות היא האופן שבו פועל הממשל - משלב התכנון, דרך הביצוע וכלה במדידה ובמעקב של הביצוע.

דוח זה עוסק באופן יישום הסעיפים ומרכיבי תכנית הפעולה השונים שנקבעו על ידי "ועדת המשילות". מטרת הוועדה הייתה להגביר את יכולות יישום המדיניות של הממשלה. בין היתר, באמצעות מתן גמישות ניהולית וחיזוק יכולות תכנון המדיניות ושיוב הסנכרון והתיאום של עבודת הממשלה.

ביוני 2013, אימצה ממשלת ישראל את המלצות הוועדה, במסגרת החלטת ממשלה מספר 482. המלצות הוועדה אומצו בסוגיית התקציב, הרכש וההתקשרויות, תוך דגש על הגברת החופש הניהולי של משרדי הממשלה בקביעה ויישום מדיניות וביצוע תקציבים. החלטה 482 הינה החלטת המדיניות העדכנית והמתקדמת ביותר עד כה בכל הנוגע לעיסוק בשאלת המשילות ויכולת הביצוע של הממשל הישראלי.

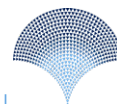
בבחינת יישום מסקנות הוועדה, למעלה משמונה שנים לאחר שאומצו בהחלטת ממשלה עולה תמונת מצב קשה לגבי יישום המסקנות והוצאתן אל הפועל.

רק כ-50% מהסעיפים האופרטיביים בהחלטה נמצאים ביישום מלא או יישום חלקי: 2 סעיפים יושמו באופן מלא (17%), 4 יושמו באופן חלקי (33%) ו-6 סעיפים לא יושמו כלל (50%).



הנושא עלה לאחרונה על סדר היום הציבורי לאחר שבמסגרת עדותו של ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו, בוועדת החקירה לבדיקת האסון בהר מירון ציין ח"כ נתניהו, לאחר שנשאל על החלטת הממשלה בנושא הבטיחות בהר מירון אשר לא יושמה כי: **"25% מהחלטות הממשלה אינן מיושמות ואינן מתבצעות ... אתם מסתכלים על גרגר של חול, אבל יש הר".**

בידי המרכז להעצמת האזרח נתונים דומים לנתונים שצוינו על ידי ח"כ נתניהו בעדותו. בנוסף, סוגיית המשילות באה לידי ביטוי גם בשיעור יישום ההסכמים הקואליציוניים וקווי יסוד הממשלה. לפי מדד הביצוע של ההסכמים



הקואליציוניים שמבצע המרכז להעצמת האזרח, אחוז היישום של הממשלה ה־34 עמד על כ־1,64% ואילו בממשלה ה־36, אחוז היישום עמד על כ־2.65%.

לטעמנו מדובר בנתונים שהם לא פחות ממדהימים. הם המשקפים למעשה מציאות בה אומדן שבין רבע לשליש מכלל המדיניות הממשלתית המוצהרת אינו מיושם בפועל, הלכה למעשה.

מהן ההשלכות? מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, הראל לוקר, אשר עמד בראשות הוועדה שעסקה בנושא טען כי בעיית המשילות הביאה לכך "שהשירות הציבורי נחלש עד כדי איום ממשי על הדמוקרטיה".³

ומה קרה עם הרפורמות שאמורות היו לטפל בבעיה הזאת? אהוד פראוור שהיה ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה (תפקיד שהוסב בהמשך לסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה) בין השנים 2006-2018 תיאר בספרו "מדוע בגין לא דפק על השולחן?" מה עלה בגורלן של ניסיונות להניע רפורמה ביכולת הביצוע של המגזר הציבורי בישראל, הנמשכים כבר קרוב לארבעה עשורים:

"... לא הרבה השתנה. יחסי הכוחות לא השתנו באופן משמעותי. תהליכי הביזור שנעשו, ככל שנעשו, נגעו בעיקרו של דבר לתחומים שבהם נוצר עומס רגולטורי גדול גם על השומרים, כזה שאינו פרופורציונלי למשמעות הכלכלית או הערכית של הנושא. במבט לאחור, מעט מאוד סמכויות עברו מהמטה למשרדי הביצוע, ורבות ממסקנות הוועדות לא בוצעו או שלא הייתה התמדה בביצוען.."⁴

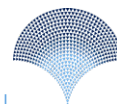
הצורך בדיון מקצועי בסוגיית המשילות מתחדד נוכח הצהרות גורמים רבים מהדרג הפוליטי על הצורך לחזק את המשילות ולהביא למימוש גבוה יותר של מדיניות הממשלה. בהקשר זה, ניתוח של העדר היישום של חלק ניכר מהחלטת הממשלה לאימוץ המלצות ועדת המשילות מעלה מספר תובנות מרכזיות המוצגות בדו"ח זה ושאר לטעמנו חיוני כי יילקחו בחשבון כחלק מהדיון הציבורי-פוליטי בסוגיה זו.

דו"ח זה מטרתו להציף את הנושא לציבור ולממשל כאחד, מתוך מטרה לשפר את השיח הציבורי בסוגיית המשילות וביכולות הביצוע של הציבורי עבור האזרח ועל מנת לסייע בזיהוי כשלים ופתרונות לחיזוק המגזר הציבורי. כאמור, לקיומו של תהליך זה חשיבות מכרעת ביציבותה ושגשוגה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולתפקודה המיטבי עבור אזרחיה.

1. מדד ביצוע הסכמים קואליציוניים ממשלת ה־36, המרכז להעצמת האזרח.
2. מדד ביצוע הסכמים קואליציוניים ממשלת ה־34, המרכז להעצמת האזרח.
3. מוטי בסוק, "לוקר: השירות הציבורי נחלש עד כדי איום ממשי על הדמוקרטיה" 10 באפריל 2012, דה מרקר.
4. אהוד פראוור, "למה בגין לא דפק על השולחן", עמ' 22.

טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע המלצות מרכזיות בדו"ח ועדת המסילות

הסעיף בהחלטה	עיקרי הסעיף	סטטוס יישום (2022)	פירוט
1.א.	ביצוע פיילוט עם 4 משרדי ממשלה בתקציב 2015 להגברת עצמאות המשרדים בניהול התקציב	 לא יושם	הפיילוט עליו סוכם לקראת תקציב 2015 לא יצא אל הפועל. מאז ועד היום, המלצה זו לא יושמה, כולל במסגרת תקציב 2021-2022.
2.א.	מעקב במשרדי הפיילוט אחר התחייבויות תקציביות עתידיות	 יושם	החל משנת 2017 נעשה שימוש בכלי פיסקלי הקרוי "נומרטור תקציבי" שמטרתו לעקוב אחר התחייבויות תקציביות עתידיות.
3.א.	בדיקה פרטנית על מבנה התקציב וניהול תקציב לאורך השנה מול משרדי הפיילוט	 לא יושם	המיפוי התקציבי לא נעשה היות שהליך הפיילוט לא הוסדר. הפחתות רוחביות שכן מתקבלות נעשות בלי שנבחנת השפעתן המצטברת של ההפחתות מהשנים הקודמות.
1.ב.	צמצום מספר התקנות בתקציב המדינה ל-1500 עד לתקציב 2017	 יושם חלקית	ב-2021, עדיין קיימות כ-3,400 תקנות.
3.ב.	קיצור לוחות הזמנים להעברת העודפים המחויבים למשרדי הממשלה במרץ-פברואר 2015	 לא יושם	מתווה קיצור הזמנים להעברת תקציבים עודפים לא עוגן בחקיקה.
3.ב.	הרחבת המנגנון לתקצוב תכניות ממשלתיות בין משרדיות בשנת 2014	 יושם חלקית	המודל יושם רק בשני מקרים בודדים: התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ומערך הדיגיטל הלאומי. עם זאת, פותח מנגנון חדש המכונה "פורטל/מערכת ההשתתפויות"
1.ג.	מינוי סמנכ"ל תקציבים משרדיים	 יושם חלקית	בחודש דצמבר 2022 פרסמה נציבות שירות המדינה חוזר במטרה להסדיר את עניין זה.
2.ג.	מיסוד פורום סמנכ"ל תקציב עד מרץ 2014 שמטרתו העברת הנחיות שוטפות, בניית ידע ומודלים וניסוח כללי עבודה משותפים	 לא יושם	כיום הפורום אינו מתכנס באופן רשמי.
3.ג.	פיתוח מודלים של התייעלות על ידי פורום הסמנכ"לים והכללה של תכניות התייעלות בתהליך התקצוב	 לא יושם	כפועל יוצא מאי-כינוס הפורום, גם סעיף זה לא יושם.
4.ג.	פיתוח אמנת שירות (SLA) במשרד האוצר עד נובמבר 2013	 לא יושם	לא פותחה אמנת שירות עם קריטריונים למדידת משך הטיפול של משרד האוצר לבקשות שמעבירים לו משרדי הביצוע.



הסעיף בהחלטה	עיקרי הסעיף	סטטוס יישום (2022)	פירוט
ד.	הסרת חסמים בתחום הרכש וההתקשרויות לאור המלצות הוועדה	 יושם	פורסם מסמך תפקוד חדש לתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה ובמסגרתו נבנו עיסוקים ארציים חדשים. פותחו מערכות ופלטפורמות רכש חדשות. חרף פיתוח מכרזים חדשים ושינויים בתקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם, טרם נכנסו צעדים הנדרשים בתחום השקיפות ושיתוף הציבור בהליכי הרכש הממשלתי.
ה.	סקר הערכת שירות שנתי למשרדי המטה בדצמבר 2013	 יושם חלקית	הסקר הופץ בפעם השנייה לכלל עובדי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנובמבר 2020, וכן במהלך 2021 הופצו סקרי המשך.

רקע

ממבט על מבנה הממשל בישראל ניתן ללמוד במהירות על הפער המובנה בין סמכות לאחריות הנוצר בתוך מבנה הממשלה, המתבטא בכך שסמכויות מרכזיות מופקדות בידי גופי המטה ולא בידי משרדי הביצוע הנושאים באחריות על גיבוש ויישום מדיניות הממשלה. כך כמובן גם לגבי השרים העומדים בראשות משרדים אלו הנושאים באחריות על עבודתם. ישנם מספר גופי מטה מרכזיים סמכויות וכוח רב ומפעילים מנגנוני בקרה ופיקוח עוצמתיים על משרדי הממשלה, אך לא בהכרח נושאים באחריות בכל הנוגע ליישום המדיניות וודאי גם לא טיב היישום. גופים אלו הינם אגפי הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר ונציגיו במשרדי הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ונציגיו במשרדי הממשלה וכן נציבות שירות המדינה. מכאן נובע כי מבנה הכוח בממשלה מוביל לקונפליקט מובנה, שכן נבחרי הציבור והדרג המקצועי הבכיר במשרדי הממשלה, תלויים בגופי המטה בהוצאת מדיניות אל הפועל בכל הקשור לתקציב, רכש, כוח אדם, קידום חקיקה והסדרים רגולטוריים, פרשנות החוק וייצוג בפני בתי המשפט.

על בסיס הבחנה זו, ניתן לזהות שונות חשובה שמתקיימת בין השיח הפוליטי לבין השיח המקצועי סביב מושג המשילות. הראשון מתמקד באופן כמעט בלעדי במארג היחסים שבין הדרג המקצועי לדרג הנבחר.

לעומת זאת, השיח המקצועי בנושא עוסק לא פחות מכך ביחסי הכוחות בין גופי המטה לבין משרדי הביצוע. הסוגיה המכונה "סמכות ללא אחריות ואחריות ללא סמכות" מדגימה יפה את אותו המתח; משרדי ביצוע כגון משרד הבריאות, החינוך, התחבורה והרווחה סופגים חיצי ביקורת לעתים קרובות בטענה שהם המשרדים "האחראיים" למדיניות הקיימת, אלא שסוגיות רבות אינן נמצאת כלל בסמכותן. למשל, החלטות הקשורות להיבט תקציבי, רכש, שנוגעות לכוח אדם, וכמובן גם חקיקה, פרשנות של החוק וגיבוש עמדת המדינה בפני ערכאות. כל אלו מצויות דווקא במסגרת סמכותם של גופי מטה דוגמת החשב הכללי במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה. מן הצד השני, בידי אותם גופי מטה מופקדות סמכויות רבות ללא עין הביקורת שנגזרת מעיקרון "האחריות" (Accountability).

בתוך כך, התמזגו אל תוך הדיון סביב מושג המשילות בזירה הפוליטית מחלוקות הקשורות הן ביישום מדיניות בתוך משרדי הממשלה עצמם והן ביחסי הגומלין שבין הרשויות ובראשן הרשות השופטת.

כמעט ולא קיימת מחלוקת כי המבנה המורכב של יחסים אלה מייצר מכושלים רבים בפני גורמי הביצוע הן מהדרג הנבחר והן מהדרג המקצועי במגזר הציבורי, ומונעים ממדיניות להתבצע, או לכל הפחות מגבילים את האופן שבו היא אמורה להתבצע וכמובן גם מגדילים את זמני היישום והמשאבים המושקעים בהליך הביצוע.

הקושי לאזן בין הצורך במנהל תקין לבין העומס, ההאטה והמורכבות שיוצרת שמירת הסף לכל פעולה ממשלתית, היה נושא לשלושה גלי ניסיונות רפורמות:

ניסיון ראשון נעשה בדו"ח ועדת קוברסקי, שמונתה ביוני 1986 על ידי ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר משה ניסים לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים בתקציב המדינה.

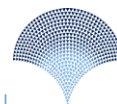
ניסיון שני נעשה בידי רענן דינור כמנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר הביא למינוי שתי ועדות שעסקו בנושא: ועדת אברמוביץ' (שהיה מנכ"ל משרד המשפטים) בנושא היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, וועדת אריאב (שהיה מנכ"ל משרד האוצר) בנושא רכש.

ניסיון שלישי הגיע בעקבות המחאה החברתית על ידי ועדת טרכטנברג, שהמליצה על שיפור במארג הסמכויות במערכת הציבורית. וועדת המשילות שהוקמה בעקבותיה.⁵

בדצמבר 2011 הוקמה "ועדת המשילות", בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הראל לוקר, במטרה 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 והתקשרויות המשרד הממשלתי". בפועל, הממשלה אימצה

5. אהוד פראוור, "למה בגין לא דפק על השולחן", עמ' 22.



את המלצות הוועדה בסוגיית התקציב, הרכש וההתקשרויות, 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. דו"ח זה מטרתו להציף את הנושא לציבור ולממשל כאחד, מתוך מטרה לשפר את השיח הציבורי בסוגיית המשילות וביכולות הביצוע של הציבורי עבור האזרח ועל מנת לסייע בזיהוי כשלים ופתרונות לחיזוק המגזר הציבורי. כאמור, לקיומו של תהליך זה חשיבות מכרעת ביציבותה ושגשוגה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולתפקודה המיטבי עבור אזרחיה.

המשילות בישראל

כאמור, לדוח ועדת המשילות קדמו מספר דוחות שעסקו בסוגיות דומות. דוח ועדת קוברסקי (1989) המליץ לקיים דיוני עומק ממשלתיים בנושאים לאומיים; להנהיג עבודת משה טובה יותר במקביל לעבודה הכוללת של הממשלה ולשפר את הכנת החומר עבורה; לחזק ולהרחיב את מעמדו וסמכותו של המנכ"ל במשרדי הממשלה; לבנות מחדש את נציבות שירות המדינה, לשפר את איכות עובדיה ולגבש סגל מנהל בכיר בנציבות; ולהימנע מפוליטיזציה של שירות המדינה. דוח ועדת אברמוביץ (2009) עסק בהגדרת תפקידים של היועצים המשפטיים בגופים ציבוריים, והמליץ שלא לשנות את מבנה השירות המשפטי ומודל הכפיפות הקיים – מנהלית למנכ"ל המשרד ומקצועית ליועץ המשפטי לממשלה – בנימוק שזהו המודל האופטימלי. בין המלצות דוח אברמוביץ: קצבת כהונת היועץ המשפטי לגוף ציבורי לתקופה אחת של 7 שנים; שיפור הליך המינוי למשרה באמצעות שכלול הליך המינוי במרכז בין-משרדי; הגדרת תפקיד היועץ לייעץ ביישום מדיניות, אך גם להבהיר את הגבולות החוקיים לפעולת המשרד שיחייבו אותו, תוך מציאת פתרונות משפטיים שיאפשרו את ביצוע מדיניות המשרד. דוח ועדת טרכטנברג (2011) הצביע 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... לחיזוק יכולות תכנון המדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה"**. דו"ח הוועדה לבחינת משה ראש הממשלה (2012) המליץ לתקן את כללי התקשיר; להבנות משה כלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה; להוסיף לתקנון הממשלה סעיף הקובע כי מחלוקות בין משרדיות, בהן הוסמך מנכ"ל משרד ראש הממשלה על ידי הממשלה, להכריע, תקבלנה תוקף של החלטת ועדת שרים; ולקבוע מכסה לעובדים במשרות אמן במטה ראש הממשלה. דו"ח ועדת קוצ'יק (2017), המליץ למנוע פוליטיזציה של משרד האוצר ולהגן על הדרג המקצועי; להגדיר נוהלי עבודה ותנאי סף לאיוש תפקידים. באופן ספציפי, הדוח קורא לאיסור על זיקה פוליטית בין המנכ"ל וראשי האגפים לשר הנבחר; להגן על הדרג המקצועי תוך שמירה על עצמאות האגפים וקביעת מסלול מפקח למינויים; לקבוע נהלים מפורשים תוך הגדרת סדרי העבודה הקיימים והנהוגים כיום; וכן שרשות המסים לא תהיה הגוף שמוביל את עיצוב מדיניות המס, אלא יתרכז בעיקר באכיפה וגבייה. למותר לציין כי חלק מהמלצות וועדות אלה לא יושמו.

על רקע זה, ועל בסיס החלטת הממשלה מספר 428, מיום 25.11.2011, לחיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה, הוקם "הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה", בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הראל לוקר. הוועדה 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. הקמת הוועדה ביטאה את הניסיון המתקדם ביותר עד אז לבחון באופן רחב ומקיף את תפיסות ושיטות הפעולה הממשלתיות.

6. דו"ח ועדת קוברסקי: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/helek1>

7. דו"ח: לא לשנות את מודל כפיפות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, נועם שרביט, גלובס, 4.2.09.

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000422993>

לצורך גיבוש ההמלצות, חולקה ועדת המשילות לפי נושאי ליבה מרכזיים המשפיעים על עבודת הממשלה:

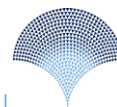
- תקציב
- ייעוץ משפטי
- מכרזים והתקשרויות
- עבודת רוחב בין משרדית והכרעה במחלוקות

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 הוועדה 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.

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 והתקשרויות הממשלתי". בפועל, הממשלה אימצה את המלצות הוועדה בסוגיית התקציב, הרכש וההתקשרויות, 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. בפועל, המלצות הוועדה שהוכללו במסגרת החלטת הממשלה הופנו בעיקר למקומו של משרד האוצר ולסוגיות שונות הנוגעות לריכוזיות של המשרד בתהליך גיבוש התקצוב, הן בניהולו 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 פיסקאלית; (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 תפקידים של משרדי הביצוע עצמם בתהליך התקצוב, זאת תוך שמירה על סמכותו הבלעדית של האוצר בקביעת מסגרת התקציב הכוללת, ובפרט הגגות התקציביות 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.

סטטוס: לא יושם

הפיילוט עליו סוכם לקראת תקציב 2015 (עם משרד אחד בלבד – משרד החקלאות) לא יצא אל הפועל, על רקע פירוק הממשלה ה-33 ואי אישור תקציב 2015 במועדו. עיכוב יישום הפיילוט בא כתוצאה ממעצרו של מנכ"ל משרד החקלאות שנקשר לפרשת שחיתות באותה השנה וכן מאי האצלת סמכויות בהליך תקצוב המדיניות על ידי משרד האוצר. לאחר הקמת הממשלה ה-34 ולקראת תקציב 2016 התקיימו דיונים בין משרד האוצר לבין משרדים נוספים לחידוש מודל הפיילוט, אולם גם אלה הסתיימו ללא סיכום על פיילוט חדש. מאז ועד היום, המלצה זו לא יושמה, כולל במסגרת תקציב המדינה לשנים 2021-2022.

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.

סטטוס: יושם

בשנת 2014 נקבע על ידי משרד האוצר כי יחל שימוש בכלי פיסקלי קרוי "נומרטור תקציבי" (מונה תקציב) שיביא למעקב שוטף אחר התחייבויות המדינה, במטרה לבצר את מדיניות הריסון התקציבי של הממשלה ו"לאכוף" אותה על החלטות שהממשלה מקבלת לשווה הארוך. הפעלתו החלה ב-2017, במסגרת חוק הנומרטור, שקבע כי על הממשלה לפרסם פעמיים בשנה את ההוצאה הממשלתית הצפויה, מגבלת ההוצאה המותרת והגירעון המותר.⁸

8. תיקון מס' 49 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 – תכנית תקציב תלת-שנתית תשע"ו-2015

3. ניהול תקציב לאורך השנה – תוספות תקציביות, תקציב 'על שינויי' 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: לא יושם

לא נעשה מיפוי תקציבי היות והליך הפיילוט לא הוסדר נכון למועד זה. התבצעו הפחתות רוחביות אך הן מתקבלות בלי שנבחנת השפעתן המצטברת של ההפחתות מהשנים הקודמות. מקבלי ההחלטות במשרד האוצר אינם מקבלים מידע על מאפייני התקציב הפנים-משרדיים, ובכלל זה על מידת גמישותם של תקציבי התחומים והפעילויות בכל משרד.

ב. גמישות ניהול במסגרת התקציב

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

חוק יסודות התקציב קובע כי חלוקת התקציב מתבצעת בשלוש רמות: סעיף, תחום פעולה ותכנית. התקציב המדינה כולל בפועל גם רמה נוספת – תקנות – שסמכות ניהולן נתונה בידי שר האוצר.

בהקשר זה, קובעת החלטת הממשלה אודות 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 המשרדים לאגף התקציבים.
- משרדי הממשלה יחויבו בהגשת דוחות ביצוע תקציב ברמה מפורטת מרמת התקנות.

סטטוס: יושם חלקית

בשנת 2014 פחת מספר התקנות לכדי 3,913. התהליך התחיל בהובלת משרד האוצר עוד לפני החלטת הממשלה, והמשכו סוכם במסגרת ההחלטה, כשהיעד הוא 1,500 תקנות בשנת 2017. המגמה החיובית של צמצום התקנות על ידי משרד האוצר נשמרה גם בשנת 2021, אולם היעד הסופי נותר רחוק מלהיות מושג, עם הפחתה לכדי 3,400 תקנות בלבד.

2. יישום מתווה העברת עודפים מחויבים למשרדי הממשלה

על פי חוק יסודות משק המדינה, שר האוצר רשאי להעביר למשרד עודפי תקציב משנה קודמת, ולכן נוצרת הקפאה בפועל של תקציב השנה הנוכחית בגובה ההתחייבויות משנה קודמת שטרם נפרעו, היינו "העודפים המחויבים". כמו כן, העברת העודפים, ככל שינוי בתקציב, מחייבת את אישור ועדת הכספים של הכנסת. 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 ו-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: לא יושם

נכון להיום, מתווה קיצור הזמנים להעברת תקציבים עודפים לא עוגן בחקיקה ומשרד האוצר מגיש לוועדת הכספים מאות רבות של בקשות להעברות תקציביות. העברות אלה מובילות לשינויים לא מבוססים (בהיקף של מיליארדי ש"ח) באופן חלוקת התקציב, בהשוואה לחלוקה הפנימית שנקבעה בחוק התקציב המקורי שאושר בכנסת. בשנת 2015 משרד האוצר קבע נוהל עבודה חדש מול ועדת כספים בנושא מנגנוני העברות תקציביות בוועדת הכספים שתכליתו לטייב את תהליך הביקורת ולהביא לשימוש זהיר וסביר בכלי העברות התקציביות. עם זאת, חשוב להדגיש כי אופן הטיפול בהעברות התקציביות בממשלה ובכנסת ראוי לשיפור.

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 בירוקרטי רב, ובסופו של דבר מונע מהם להניע תכניות משותפות. החלטת הממשלה קבעה כי יש 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 הוועדה על פיתוח מנגנונים שיאפשרו העברת תקציב בין משרדים בפרויקטים משותפים ביתר קלות. זאת, על בסיס הניסיון המצטבר משנת 2013 במשרד הרווחה והרחבת המנגנון בשנת 2014 למשרדים נוספים.

סטטוס: יושם חלקית

בפועל, המודל יושם רק בשני מקרים בודדים: התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ומערך הדיגיטל הלאומי. ממשרד ראש הממשלה נמסר כי הואיל ואין מקרים רבים שבהם הכנסת או אגף התקציבים האצילו את סמכות הקצאת המשנה למשרד ממשלתי אחר, לא נעשה שימוש רחב במודל זה ומשום כך לא הוטמע במקרים אחרים. עם זאת, בשל מורכבות המנגנון ורמת הסרבול שלו, גובש מנגנון המכונה "פורטל/מערכת ההשתתפות", פותח במערכת מרכב"ה ועלה לאוויר לפני כשנתיים. הוא נוגע להעברות כספים בין משרדים במקרים קטנים ונפוצים הרבה יותר. בשונה מהמודל הראשון, במקרים אלה לא מדובר בהחלטה מרכזית שבמסגרתה משרד מוביל אחד מרכז את ההחלטה ומספר משרדים אחרים מבצעים חלקים ממנה, אלא ביחסים של "אחד לאחד": למשרד יש אחריות על נושא מסוים, ויש לו משרד אחר שמבצע עבורו משימה נדרשת.⁹

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. 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.

9. מענה משרד ראש הממשלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 19 בינואר 2022.

סטטוס: יושם חלקית

בבחינה ממרחק של שמונה שנים וחצי מאז פרסום דו"ח המשילות, ניתן לקבוע כי מינוי סמנכ"לי תקציבים ואפיון התקן המנציבות לא התבצע. רק בחודש דצמבר 2022, פרסמה נציבות שירות המדינה חוזר שמטרתו להסדיר את תפקיד זה סמכויות ותחומי אחריותו. אך פרסום זה הוא ראשוני בלבד, ועוד דורש עבודת מטה.

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

בהחלטה נקבע כי לשובת 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: לא יושם

תחילה הפורום התכנס אחת לרבעון, והתקיים בו שיתוף ידע, בעיקר על בסיס הרצאות. כיום הוא אינו מתכנס באופן רשמי לשובת הסדרת ממשקי העבודה בין משרד האוצר לסמנכ"לי המשרדים, ולכן לא מתבצעת העברת הידע וההנחיות השוטפות שאמורים להעצים את מנהלי התקציבים במשרדים ולהעניק להם את כלי עבודה אופרטיביים לתכנון ולניהול התקציב באופן עצמאי.

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: לא יושם

כפועל יוצא מאי-כינוס הפורום, גם סעיף זה לא יושם.

4. פיתוח אמנת שירות (SLA)

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

סטטוס: לא יושם

קיים פיילוט של אמנת השירות שמתקיים מול משרד הקליטה, אך בפועל לא הייתה כוונה ליישמו מצד משרד האוצר מול משרדים נוספים. הנושא מצוי במחלוקת ממושכות ולכן טרם הורחב ליתר משרדי הממשלה. בפועל, לא פותחה אמנת שירות עם קריטריונים למדידת משך הטיפול של משרד האוצר לבקשות שמעבירים לו משרדי הביצוע. לפיכך, אגף התקציבים במשרד האוצר פועל בהיבט זה ללא יכולת בקרה ומעקב אחר תפקודו.

תחום הרכש וההתקשרויות

תחום הרכש וההתקשרויות מנוהל על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. בתחום זה, מיפתה ועדת המשילות 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 הוועדה מתמקדות בשיפור יכולות הניהול במשרד תוך פיתוח תמריצים חיוביים ושלייליים שיעודדו משרדים לקחת חלק בכך, יצירת תשתית מרכזית ע"י אגף החשב הכללי ותיקון תקנות והוראות התכ"ם.

המלצות הוועדה כוללות:

1. ארגון מבני של המשרד בנושא רכש.
2. מיסוד תהליכי עבודה משרדיים.
3. הגדרת יעדים משרדיים להתמשכות וניהול תהליכי רכש.
4. מיסוד גוף מרכזי באגף החשב הכללי וליווי משרדים בתהליכי רכש, פיתוח תורת ניהול רכש, גיבוש מערך הכשרות והתוויית מדיניות בנושא חובת הכשרה, קידום יעילות, איסוף מידע פיתוח תשתיות.
5. פיתוח תשתיות מרכזיות – יצירת "מרכז סטנדרטי", פיתוח תשתיות טכנולוגיות בדגש על המשך פיתוח מערכת מנור"ה, פיתוח הליכי רכש מרכזיים ופתרון בעיות במערכת מרכבה.
6. 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: יושם

בנוגע לסעיפים 1-4: בשנת 2018 החליט נציב שירות המדינה להקים צוות חשיבה להסדרת כוח האדם בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בראשות סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד רה"מ ובהשתתפות נציגי נש"מ,

נציגי משרד האוצר ומנהלי אגפי רכש, נכסים ולוגיסטיקה כנציגי משרדים.

המלצות הצוות נכתבו בדו"ח שהוצג לנציב שירות המדינה ונשענו על ארבעה עקרונות מפתח: ביסוס תחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה כפרופסיות מקצועיות והעלאה משמעותית של רמת ההתמקצעות בתחומים אלו; עידוד התמחות בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה ויצירת מבנים ארגוניים מבוססי-התמחות; שימוש בטכנולוגיה ככלי לשיפור היכולות בתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה; שיפור השותפות בין אגפי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה ליחידות המקצועיות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

המלצות הדו"ח תורגמו למסמך תפקוד חדש לתחומי הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה ובמסגרתו נבנו עיסוקים ארציים חדשים, גובשו עקרונות מנחים לשלבי המיון ונבנתה מעטפת לליווי ופיתוח מקצועי של העובדים והיחידות במטרה לשדרג את פרופסיות הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה, מתוך הכרה בחשיבותן המכרעת לחיזוק יכולות הביצוע של הממשלה.

יצוין כי במסגרת יישום התפקוד, משרדי הממשלה נתבקשו לגבש תפיסת הפעלה ובכלל זה הצעה למבנה ארגוני תומך בהתאם לעקרונות התפקוד, אופן איוש המשרות, תפיסת שירות, הכשרה מקצועית, מענה לסוגיות פרטניות ועוד.¹⁰ תהליך ההטמעה המלא של מסמך התפקוד בכלל משרדי הממשלה טרם הושלם ועודנו נמצא בתהליך יישום.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מקדם בשיתוף עם נציבות שירות המדינה, הרחבה של מערך הכשרות והדרכות, הכולל הכשרות מקצועיות ויעודיות לנושאי המשרה. בנוסף, הושלם פיתוח של מכרזי מאגר חדשים ופורסם להערות הציבור

תזכיר חקיקה הכולל שינויים בתקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ס. נוסף על כך תוקנו הוראות תכ"ס הנוגעות בהליך תכנון רכש מקוצר של בקשה לקבלת הצעות עד 50 אלש"ח¹¹, בהיערכות לתכנון רכש שנתי במסגרת תכונות העבודה¹² ובתוכניות העבודה לשדרוג הרכש החברתי¹³. כמו כן, בפיתוח מערכות רכש חדשניות הוקמו מכרזי אתגר למציאת פתרונות ייחודיים ודיגיטליים לשירותים מסוימים, מעין זירת חדשנות, פותח מערכת יהל"ם לביצוע הליכי רכש מקוצרים, מערכת תיחורים דיגיטלית, לביצוע תיחורים עבור שירותים שונים בתשלום לפי תפוקות. בשנת 2021 פורסם מסמך מדיניות שקבע אמות מידה וקריטריונים לסטנדרטיזציה של תהליכי רכש¹⁴: טיוב ופישוט נהלי עבודה, עיצוב הליכי רכש יעילים, תשתית דיגיטלית מסונכרת, גמישות ואדפטציה בשלבי ההתקשרויות השונים וחיזוק הידע והמקצועיות בקרב אנשי הרכש.

נוסף על כך, ביוני 2022 משרד האוצר פרסם תיקון לתקנות חובת המכרזים, השינויים העיקריים הינם: צמצום תנאי הסף המחייבים להגשת הצעות, ביטול תצהירים נדרשים והאפשרות להחזר הוצאות בביצוע פיילוט, הרחבת סמכויות ועדות המכרזים והפטור המשרדיות, הגדלת הסכום הפטור ממכרז בהיקפים נמוכים, מ-50,000 ₪ ל-100,000 ₪¹⁵.

עם זאת, טרם הוסדרו מנגנוני שקיפות ושיתוף בעלי עניין מקצועיים בהליכי רכש ממשלתיים.

ה. סקר הערכת שירות שנתי

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 – מי הם הנסקרים ומיהו הנמען לסקר, והשאירה זאת בידי מפתחי הסקר.

סטטוס: יושם חלקית

עד היום, הסקר הופץ פעמיים בסך הכל, כך שהפעם השנייה הייתה בנובמבר 2020. עקב מערכת הבחירות לכנסת ה-24 וחילופי הממשלה, הוחלט להמתין עם הפצת הסקר בפעם השלישית. משרד ראש הממשלה נמסר כי דחיית ההפצה נעשתה כדי לוודא שתקציב המדינה אכן יעבור ומתוך רצון למדוד את המשרדים והמנכ"לים העומדים בראשם בתום שנה מכניסתם לתפקיד. במהלך 2021 הופצו סקרי המשך שבמסגרתם נמדדו שלושה גורמי מטה רוחביים בממשלה.¹⁶

11. הוראת תכ"ס מס' 3.8.3 התקשרות בהליך מקוצר

12. הוראת תכ"ס מס' 7.1.2.2 היערכות ותכנון רכש שנתי

13. מסמך המלצות מדיניות רכש חברתי: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ עוגן בהחלטת הממשלה 489 של הממשלה מיום 01.11.2020

14. מסמך מדיניות הרכש הממשלתי עקרונות מנחים מינהל הרכש הממשלתי משנת 2021.

15. הודעה לעיתונות משרד האוצר מוביל רפורמה בתקנות חובת המכרזים מיום 15.06.2022

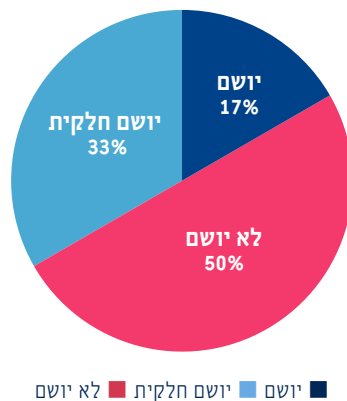
16. מענה משרד ראש הממשלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 19 בינואר 2022.

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, אחרי למעלה משמונה שנים, מעלה תמונת מצב בעייתית לגבי יישום המסקנות והוצאתן אל הפועל. יישומן החלקי של המסקנות מתחדד 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:

בחלוף כשמונה שנים ממועד פרסום החלטת הממשלה, דוח מעקב זה בוחן את אופן יישום הסעיפים ומרכיבי תכנית הפעולה השונים, תוך ניסיון לייצר תמונת מצב עדכנית ומפורטת לעת הזו, בשילוב ניתוח הגורמים שמנעו או איפשרו את יישום ההחלטה. התמונה שעולה מהדו"ח היא כי יישום ההחלטה לא התרחש ברובו.

רק כ-50% מהסעיפים האופרטיביים בהחלטה נמצאים ביישום מלא או יישום חלקי: 2 סעיפים יושמו באופן מלא (17%), 4 יושמו באופן חלקי (33%) ו-6 סעיפים לא יושמו כלל (50%).



מניתוח סעיפי ההחלטה עולות המסקנות הבאות:

חוסר היציבות הפוליטי והשלכותיו על תקציב המדינה ויכולת הביצוע של רפורמת המשילות בפרט ויישום מדיניות בכלל



לצד מרכיבי המשילות הביצועית בהן עסקו המלצות הוועדה, לא ניתן להתעלם מהשלכותיה של אי היציבות השלטונית על יכולת הטיפול בסוגיית המשילות הקשורה בקשר הדוק בשיטת הממשל בישראל, והמבנה חילופי שלטון תכופים. בעיית המשילות נובעת בין היתר משיטת הממשל. לא ניתן לטפל בבעיות כה סבוכות ללא מחויבות פוליטית של ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים לעסוק בנושא ולפעול באופן רציף ועקבי ליישום מלא של החלטת הממשלה במשך קדנציה מלאה.

קיים קשר הדוק בין סוגיות היציבות והמשילות, המקשים על תהליכי הביצוע במשרדי הממשלה. הביטוי המובהק לכך היה השיתוק התקציבי שנכפה על מערכות הממשל כתוצאה מחילופי השלטון. תחילה בשנת 2015, אשר ייצר חסם משמעותי במימוש החלטות ותהליכי מדיניות אותם קבעה הממשלה. על רקע התפרקות הממשלה ה-33, אושר תקציב המדינה לשנים 2015-2016 רק בנובמבר 2015. כיוון שהמלצות ועדת המשילות עוסקות בעיקר ברפורמות ותהליכים שונים בתקציב וניהול – הביאו חילופי הממשלות לחסימה משמעותית ביישום מרכיבי החלטת הממשלה שנועדה לחזק ולטיב את עבודת הממשלה.

מובן שחוסר היציבות הפוליטית והשלכותיה רק החמירו בין השנים 2019-2022: ארבעת סבבי הבחירות הרצופים שיתקו לחלוטין את תהליך אישור תקציב המדינה, וזה נותר כתקציב המשכי בלבד. בעיה זו צפויה לחזור על עצמה במסגרת התקציב ההמשכי הצפוי לכל הפחות במהלך החציון הראשון לשנת העבודה 2023. סוגיה זו לא נבחנה בדו"ח וועדת המשילות ובהחלטת הממשלה הנידונה בדו"ח זה. אולם היא נבחנת לעומק במסגרת פעילות המרכז להעצמת האזרח ואנו מציעים מענים מקיפים לנושא זה במסגרת מסמך מחקרי מקיף בנושא שמטרתו הגברת היציבות לצורך שיפור יכולת הביצוע של המגזר הציבורי.¹⁷

אי הכללת נושא הייעוץ המשפטי בהחלטת הממשלה



ועדת המשילות עסקה בחוסר הסימטריה בין משרדי המטה למשרדי הביצוע המספקים את השירותים הממשלתיים. אחד ממשרדי המטה המרכזיים בהקשר זה 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 למעשה התנגדותו הנחרצת של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לעצם עיסוק הוועדה בעבודתו ועל אחת כמה וכמה לפתרונות שהציעה הוועדה. התנגדות זו הביאה את היועץ המשפטי לממשלה להטיל את כובד משקלו על מנת להביא להוצאת כלל ההמלצות העוסקות בייעוץ המשפטי מהדו"ח המסכם ומהחלטת הממשלה.

חשוב לציין בהקשר זה כי לאורך השנים, עולות טענות מקצועיות באשר למגמה מתמשכת של טשטוש הגבולות בין התחום המשפטי לתחומי המדיניות וכי המודל שהוגדר במדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה¹⁸, לוקה בקשיים מהותיים בקשר להגדרת תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כגורם מעצב מדיניות בכל הנוגע להיותו גורם מדיניות בכל הקשור לדברי חקיקה תשתיתיים הנמצאים תחת סמכות שר המשפטים. זאת, נוסף לכך שמראיונות עם גורמים מקצועיים ומשפטיים רבים בממשלה עולה שמודל "הרמזור" המייצר הבחנה בין סוגיית המוגדרות כ-"מניעה משפטית", "קושי משפטי" ו-"עמדת מדיניות" אינו מיושם בהקשר זה, הלכה למעשה.

כך גם באשר להיררכיה הקיימת בין מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לבין היועצים המשפטיים במשרדים: בניגוד ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, העובדה שמערך הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מקבל פעמים רבים החלטות ללא דיון של ממש מול גורמי המקצוע מייצר חסמים עצומים בפני גורמי המקצוע. הדבר נכון ביחס גם לעבודת המחלקה מול יחידות מקצועיות אחרות במשרד המשפטים, כאשר נמנע לא פעם מיחידות מקצועיות בתוך משרד המשפטים ומחוצה להם, לקדם סוגיות הדורשות תיקון, גם אם לא מדובר בהכרח בסוגיות משפטיות עקרוניות. המציאות שנוצרת בשטח נוכח המתואר לעיל והעומס העצום בו מצוי כל פרנסט, ראש אשכול ובוודאי משנה במערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הינה התמשכות חריגה של הליכי החקיקה הממשלתיים ויצירת הסדרים המשפטיים הנדרשים ליישום החקיקה, הימנעות מלקדם חקיקה נדרשת וניסיון למתוח את הפרשנות התכליתית של הוראות החוק עד הקצה, כמו גם פרסום תזכירי חוק בהשמטת חלקים, בשל חוסר יכולת לקבל מענה סופי מענף זה או אחר של המחלקה ואי התאמה

17. לקריאת המלצות המרכז להעצמת האזרח להגברת היציבות ויכולת הביצוע הממשלתית באמצעות שינויים בשיטת הבחירות ודרכי פירוק והרכבה של הממשלה: https://changethesystem.co.il/?gclid=Cj0KCQjw_vjWBhD8ARIsAH1mCd7uiH74

18. המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה: https://www.gov.il/he/Departments/General/legislation_guide

של חוקים רבים לעידן הדיגיטלי – כולן תוצאות קשות והרסניות בפן יכולת הביצוע של הממשלה בשם המומחיות והעליונות המשפטית של המחלקה.¹⁹

סוגיות אלו יצרו חסמים ועיכובים גדולים ביכולת יישום המדיניות של הגורמים המבצעים בכל הדרגים. לכן, אנו מבקשים להדגיש את החשיבות העצומה הגלומה בדיון והגדרה פורמאלית בכל הנוגע לסמכויות היועצת המשפטית לממשלה ונציגיה בסוגיות מדיניות שאינן משפטיות. זאת, נוסף להקפדה על הבחנה ברורה יותר בין סוגיות החוסות תחת הגדרת ה"מניעה משפטית" לבין כאלו שאינן.

העובדה שהמלצות ועדת המשילות בנושא המשפטי לא נכללו בסופו של דבר בהחלטת הממשלה מבטאת את עומק הפער והמחלוקת הנושא זה, ולא פחות מכך, את העובדה שנושא זה נשאר כנושא "פתוח", המזמן מאבקים חריפים ומשמעותיים יותר בעתיד.

יש מקום לשער כי ההדיפה הגורפת של ההמלצות אשר הייתה כוונה להמליץ בכל הנוגע למערך הייעוץ המשפטי לממשלה במסגרת סיכומי ועדת המשילות תרמה בין היתר, ומבלי להמעיט בגורמים כבדי משקל נוספים, לגילויי הביקורת הנוכחיים כלפי מערכות אלה, רמת האמון הציבורי הנמוכה כלפיהן, ולגיבושן של יוזמות חדשות ומרחיקות לכת לשינוי במעמדן.

העדר מחויבות פוליטית מהותית ומתמשכת לסוגיית המשילות



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 הציבורי – פוליטי בלבד, בעיקר ברמת הצהרות הפוליטיות ואינו עובר לפן היישום המקצועי. העיסוק הנוכחי בסוגיית המשילות אינו מרחיב עצמו לכדי נושאי ליבה מרכזיים המהווים חסמים מרכזיים בעבודת הממשל, ואשר אובחנו היטב במסגרת עבודת ועדת המשילות. על רקע זה, שיעור הביצוע של מרכיבי החלטת הממשלה להגברת המשילות הינו נמוך ואינו משנה באופן עמוק את יכולות הביצוע.

חוסר תיאום בין משרדי



הגברת העצמאות של משרדי הביצוע בניהול תקציבם ותכנון מדיניות תקציבית 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 שהדירה שמדגימה את הצורך לבניית אמון בין משרד האוצר לבין המשרדים והצורך לבחון שינויים אלו באופן מדוד ומבוקר. יחד עם זאת, העובדה שמהלך מרכזי זה הסתכם בפיילוט אחד בלבד, ובמשרד קטן בגודלו, היקף תקציבו והיקף סמכויותיו באופן יחסי מבין משרדי הממשלה, 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. לראייה, בשנים שלאחר מכן ועד ימינו אנו לא סוכמה אף מסגרת פיילוט חדשה או חלופית לתהליך עליו הוחלט בהחלטת הממשלה. נראה 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.

19. הדברים לקוחים בין היתר מרשימותיה של עו"ד רבקי דבש, לשעבר מנהלת היחידה הממשלתית לחופש המידע אשר עבדה שנים רבות במערך הייעוץ המשפטי לממשלה:

<https://rivkidvash.co.il/2022/06/28/%D7%99%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%95%D7%97/>

התמשכות תהליכי רכש ואפיון צרכי השירות



בניגוד לפרק הייעוץ המשפטי אשר הוצא בסופו של דבר בהחלטת הממשלה, פרק ההמלצות של הוועדה בתחום הרכש וההתקשרויות נכלל בהחלטה, ויישומו התממש בניגוד להמלצות בתחום התקציב. בפועל, פרק זה, העוסק בתחום סבוך אשר מהווה חסם מהותי ביישום מדיניות, קודם במידה ניכרת ונראה כי המחויבות לביצוע הייתה גבוהה. על רקע המורכבות של תחום הרכש וההתקשרויות והיותו במידה רבה תחום "אפור" שממעיטים לעסוק בו, ועדת המשילות היוותה מנוף לקפיצת מדרגה בטיפול היבט ממשלתי זה. עם זאת, טרם קודם שקיפות ושיתוף ציבור בעלי עניין במערכות הרכש הממשלתיות. ואכן, זיהינו כי התבצעו שינויים והתקדמות מסוימת בדמות פיתוח מכרזים חדשים ושינויים בתקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם.

