

עבודת המטה במשרדי הממשלה

מבוא

עבודת מטה במינהל הציבורי-ממשלתי מטרתה לסייע לקבלת החלטות מיטביות, לניהול יעיל ומועיל של המשרד הממשלתי, ברמה הכלל-משרדית וברמת היחידה המשרדית, ולארגון מבנה השלטון המרכזי והשירות הציבורי כולו באופן שישרת היטב את יעדי השלטון ויקדם צמיחה כלכלית ויציבות חברתית במשק.

הממשלה ובעלי תפקידים במשרדי הממשלה נזקקים בעבודתם השוטפת לקבל החלטות בתחומים שונים, רבות מהן בעלות השפעה מהותית על תפקוד המשק וסדרי עדיפות בהקצאת משאבים, על זכויות וחובות הציבור, ועל אופן התארגנות והתנהלות גופים רבים במשק. ביסודם של הנושאים העומדים להחלטה עשויים לעמוד עמדות מקצועיות שונות, שיקולי מדיניות מנוגדים, וחלופות שונות להגשמת המדיניות המועדפת בידי מקבלי ההחלטות. אשר על כן, כדי להבטיח תהליך תקין של קבלת החלטות, הנסמך על מיטב המידע והשיקולים הרלוונטיים, נדרשת עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה, הכוללת איסוף מידע ונתונים שיהיו התשתית העובדתית הנחוצה לקבלת ההחלטה, פיתוח ובחינת חלופות, ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת.

בתחום הניהול של המשרד הממשלתי נדרשת עבודת מטה הכוללת, בין היתר, הליכים של תכנון אסטרטגי ותכנון לטווח קצר; הגדרת תפקידים וחלוקת סמכויות; סדרי פיקוח, בקרה והערכה על ביצועה של מדיניות ועל תכניות ופרויקטים; הליכי תכנון והפקת לקחים להגברת היעילות והחיסכון; הטמעת למידה ארגונית ותהליכי ניהול ידע; תיאום בין יחידות המשרד ותיאום בין-משרדי. לשם השגת מטרות אלה נדרשים גיבוש והטמעה של תורת ניהול, ברמה של כלל השירות וברמת המשרד, והתאמתה לנסיבות משתנות, ידע וניסיון מצטברים.

עבודת מטה עוסקת גם באבחון בעיות מבניות ובייזום שינויים ארגוניים ורפורמות במינהל הציבורי-הממשלתי, ברמת היחידה הממשלתית, המשרד הממשלתי, והשירות הציבורי כולו. בעניין זה יצוין, כי מאז שנת 1980 מצויות מדינות רבות בתהליך של תכנון וביצוע שינויים ארגוניים במגזר הציבורי-ממשלתי, שמטרותיו העיקריות הן להגביר את היעילות והתפוקות של המגזר הממשלתי; להקטין את הבירוקרטיה ולעודד תחרות, הן בתוך המערכת השלטונית והן מחוצה לה, באמצעות הליכי הפרטה וביזור, לרבות הקמת "סוכנויות ביצוע" (Executive Agencies)¹; להגביר את יכולת הגופים השלטוניים להתמקד בקביעת מדיניות, בהקצאת משאבים, בפיקוח ובבקרה. זאת באמצעות שכלול הכלים לפיתוח מדיניות ציבורית ולמעקב אחר ביצועה, ויצירת הליכים להגברת האחריות של המגזר הציבורי להשגת תוצאות ותפוקות ולהגברת היכולת למדידתם. ביסוד תהליכים אלה עומדת תפיסה לפיה

תפקוד השלטון כמעצב מדיניות מותנה ביכולתו לעסוק באיסוף ידע, בניתוח מעמיק של תהליכים ושיקולים ובראייה כוללת של צורכי המשק, הכלכלה והחברה; ובקיומם של כלים ותהליכים המבטיחים עבודת מטה במישורי התכנון, הפיקוח, התיאום וההערכה.

גם בישראל נעשתה בחינה של עבודת המטה, הניהול והארגון של המגזר הציבורי-ממשלתי והחל תהליך של תכנון שינויים ארגוניים ומבניים במגזר הציבורי-ממשלתי: ביוני 1986 מינו ראש הממשלה דאז, שמעון פרס, ושר האוצר דאז, משה ניסים, ועדה בראשות מר חיים קוברסקי ז"ל - "הוועדה הציבורית - מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה" (להלן - הוועדה או ועדת קוברסקי). המגמה הייתה לשפר את השירות לאזרח, לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולטפח את איכותו של השירות הציבורי. הוועדה הוסמכה לבחון, בין היתר, את תפיסת היסוד של שירות המדינה בישראל; את מבנה שירות המדינה ומשרדי הממשלה ואת מסלולי השירות של העובדים; את הארגון והתפקוד של משרדי הממשלה ואת חלוקת הסמכויות ביניהם; ואת דפוסי הניהול בשירות המדינה (כולל סמכויות מנכ"לים, תפקידי נציבות שירות המדינה ויחסים בין משרדים ובין גופי מטה מרכזיים).

ביוני 1989 הגישה הוועדה את הדוח לראש הממשלה דאז, יצחק שמיר, ולשר האוצר דאז, שמעון פרס, ובנואר 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונות את דוח הוועדה. המלצות הוועדה נגעו לתחום רחב של נושאים. מהן שהוגדרו כ"עקרונות וכוללות": לבחון את כלל תפקידי הממשל ועיסוקיו ולהעביר תפקידי ביצוע ושירות ממנו אל גופים אחרים, כדי לשחרר את המינהל הממשלתי ממשטמות שאינן הכרחיות אגב צמצומו; להקים מטה מקצועי ליד הממשלה; לשפר את השירות לאזרח; להרחיב את סמכויות המנכ"לים במשרדים ולעצב מחדש את פני נציבות שירות המדינה כגוף מטה המתרכז בקביעת מדיניות. המלצות נוספות נגעו לשיפור הניהול במשרדי הממשלה, ובהן: לפתח תורת ניהול, להנהיג עבודת מטה, לשפר את תכנון העבודה ותהליכי התקצוב, לקדם את נושאי התקשוב והביקורת ולבזר סמכויות אל המשרדים מיחידות הניהול המרכזיות - נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, הממונה על השכר והחשב הכללי במשרד האוצר, וכן המלצות שעניינן קידום טיב סגל העובדים בשירות המדינה.

משרד מבקר המדינה בדק, בחודשים מארס-אוגוסט 2002, היבטים מרכזיים של עבודת המטה במשרדי הממשלה - ביחידות מרכזיות, הכוללות את משרד ראש הממשלה ומזכירות הממשלה, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר (להלן - יחידות המטה המרכזיות). כמו כן נבדקו סדרי עבודת המטה בכמה משרדי ממשלה: משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים, ומשרד הבינוי והשיכון. הבדיקה עסקה בהיבטים הנוגעים לעבודת המטה לקראת החלטות ממשלה, לניהול המשרד הממשלתי ולשינויים ארגוניים בשירות המדינה, בין היתר לאור המלצות דוח ועדת קוברסקי. במסגרת הבדיקה של עבודת המטה במשרד הממשלתי, נשלח שאלון למנכ"לים שביצעו במשרדי הממשלה - משנת 1990 ואילך.

סדרי עבודת המטה - יחידות המטה המרכזיות

במבנה הארגוני של משרדי הממשלה ישנם משרדים וגופים בעלי תפקידים מרכזיים בתכנון, בתיאום ובבקרה ואף בהצעה של שינויים ארגוניים ורפורמות. משרד ראש הממשלה, כמשרד מטה-מרכזי, פועל, בין היתר, כמתאם פעולות בין-משרדיות ופרויקטים בין-משרדיים לפי החלטות ממשלה. מזכירות הממשלה עוסקת בבקרה על קיומו של תיאום בין-משרדי בתחום עבודת המטה לקראת קבלת החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען. לאגף התקציבים במשרד האוצר, תפקיד מרכזי בגיבוש חוקי התקציב השנתיים וכן בשינויי חקיקה נוספים הנלווים אליהם, בהם הצעות לייזום שינויים ארגוניים ורפורמות. ולנציבות שירות המדינה (להלן, גם - הנציבות), הוענקו סמכויות רבות מכוח החוק ומכוח החלטות ממשלה.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים מסוימים של תיאום, פיקוח ובקרה וכן יוזמות לשינויים ארגוניים ורפורמות בפעולותיהם של יחידות המטה המרכזיות, וכן היבטים של מבנה וארגון בחלק מיחידות המטה המרכזיות.

עבודת המטה במשרד ראש הממשלה

מבנה המשרד

משרד ראש הממשלה (להלן, בתת-פרק זה - המשרד) מסייע לעבודת ראש הממשלה. המשרד מתאם פעולות בין-משרדיות לפי החלטות הממשלה, ובהתאם לסדרי העדיפויות שקובע ראש הממשלה. המשרד גם מופקד על כמה גופים ממלכתיים, ובהם: רשות החברות הממשלתיות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות שירות המדינה, לשכת העיתונות הממשלתית, לשכת הפרסום הממשלתית, וגופים ביטחוניים שונים (כגון: הוועדה לאנרגיה אטומית, המוסד לתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי).

בחירת המבנה הארגוני של המשרד מעלה, שעבודת המשרד נעשית בעיקר בשלושה מוקדים אלה: לשכת ראש הממשלה; מנכ"ל המשרד; מזכירות הממשלה.

1. לשכת ראש הממשלה - ליד ראש הממשלה פועלים מנהל לשכתו ומנכ"ל המשרד. ראש הממשלה ואנשי לשכתו מטפלים בנושאים מדיניים וביטחוניים, ובנושאים הקשורים לעבודת הממשלה ולניהול המדינה. הלשכה מסייעת לראש הממשלה בעבודתו היום-יומית, ודרכה זורם המידע המועבר לעיונו של ראש הממשלה. הלשכה מעבירה את הנחיות ראש הממשלה לגורמים שונים, מתאמת פעולות הקשורות בעבודתו ומנהלת את לוח הזמנים שלו.

לראש הממשלה מזכיר צבאי שתפקידו לקשר בינו לבין צה"ל, וכן בינו לבין מערכת הביטחון. במשרד מועסקים יועצים לראש הממשלה, ובהם: יועץ מדיני, יועץ לתפוצות, יועץ לתפקידים מיוחדים, יועצי תקשורת ויועץ כלכלי. היועצים כפופים למנכ"ל המשרד, והם עובדים בתיאום עם עוזריו הקרובים של ראש הממשלה, ובהם: המנכ"ל, מנהל לשכת ראש הממשלה, המזכיר הצבאי ומזכיר הממשלה.

2. מנכ"ל משרד ראש הממשלה - המנכ"ל מנהל את המשרד וממונה מטעם ראש הממשלה על הטיפול במכלול הנושאים הכרוכים בפעולות משרדי הממשלה בתחומים האזרחיים ועל התחומים החברתיים-כלכליים. בין השאר מטפל המנכ"ל בנושאים אלה: כלכלה, פיתוח, תשתית, הפרטה,

שינויים מבניים במשק, סיוע לשכבות החלשות, טיפול במוקדי אבטלה ופרויקטים מיוחדים בתחום החינוך.

יש שהממשלה, או ראש הממשלה, ממנים את המנכ"ל לעמוד בראש ועדות או פרויקטים העולים לסדר היום ודורשים מעורבות מאומצת של המשרד. למשל: בקיץ 2002 התבקש המנכ"ל לטפל בשביתת הנכים ולהביא לסיומה.

3. מזכירות הממשלה - המזכירות אחראית לתחומים שונים בעבודתה השוטפת של הממשלה, ובכלל זה: ישיבות הממשלה וועדות שרים, מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה, קשר בין הממשלה לבין הכנסת, ודוברות הממשלה.²

עבודת המטה - משרד ראש הממשלה

משנת 1992 ואילך החל המשרד לתאם עבודת מטה בין-משרדית ענפה בתחומי תשתיות, ובהן פיתוח ארצי ואזורי בנושאי התחבורה, המים, הביוב, התעסוקה (כולל העסקת עובדים זרים), וכן בתחומי חברה ורווחה. כיום אפשר לציין את הקווים העיקריים בעבודת המשרד, כדלקמן:

1. משרד ראש הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה, שכאשר נבחר יצחק רבין ז"ל לראשות הממשלה בפעם השנייה, ביולי 1992, הוא העלה נושאים חברתיים-כלכליים לראש סדר העדיפויות בעבודת המשרד. מאז, ראש הממשלה ומנכ"ל משרדו משמשים ציר מרכזי בכל הקשור לנושאים חברתיים-כלכליים. הם מעורבים ישירות בקביעת סדר היום הציבורי בנושאים אלה, בהצבת יעדים באותם נושאים ובהשגתם. המשמעות היא, שיותר ויותר נושאים מועברים להכרעת לשכת ראש הממשלה וללשכת מנכ"ל משרדו, וגברה מעורבות המשרד בתחומי תשתית, כלכלה וחברה.

2. במהלך השנים הוקמו במשרד יחידות חדשות שמופקדות על נושאים חברתיים-כלכליים, ובהם: מטה מנכ"ל, אגף תיאום מעקב ובקרה, היועץ לתכנון ופיתוח ויועץ חברתי.

3. המשרד החל לתפקד כמשרד-על לתיאום בין משרדי הממשלה בנושאים חברתיים-כלכליים שנקבעו בידי ראש הממשלה.

4. המשרד מרכז את עבודת ההכנה של הצעות החלטה לממשלה, ונוצרו קשרי עבודה הדוקים בינו לבין מזכירות הממשלה לקביעת סדר היום של הממשלה. המשרד יזם קידום של תכניות רב-שנתיות למגזרים שונים (כגון: דרוזים וצ'רקסים; תכנית "אופק" - פיתוח כלכלי חברתי של "יישובי הטיפול הנקודתי"), אך פעל לקדם גם פרויקטים לאומיים אחרים בצד נושאים נקודתיים. משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1999 ו-2001 שניים מן הפרויקטים הללו, וממצאי הבדיקות פורסמו בדוחות השנתיים של מבקר המדינה.³

5. לצורך קידום יעדי המשרד מקיימים יועצי ראש הממשלה קשרים עם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים אחרים. הקשרים נועדו להעברת מידע, להחלפת דעות ולגיבוש החלטות באופן

2 ממצאי בדיקה על פעילות מזכירות הממשלה ראו בתת-הפרק "עבודת מטה במשרדים ובמזכירות הממשלה לפני החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען".

3 בדוח שנתי 50ב (עמ' 5-9) פורסמו ממצאי בדיקה בנושא "ערי הפיתוח בדרום הארץ", שבמסגרתה נבחנו פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל רשויות שלטוניות אחרות לצמצום פערים בין ערי הפיתוח לבין יישובים מבוססים יותר במדינה; בדוח שנתי 52ב (עמ' 5-133) פורסמו ממצאי בדיקה בנושא "מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות", שבמסגרתה נבחנו פעולותיהם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ופעולות הרשויות המקומיות של יישובי המיעוטים, בכל הקשור לתשתיות במגזר הזה.

בלתי אמצעי. ראש הממשלה, המנכ"ל, ועובדים של המשרד יוצאים לסירי עבודה כדי לעמוד מקרוב על הבעיות החברתיות-כלכליות ברשויות המקומיות בראייה לאומית. בשל מעורבותו הגוברת של המשרד פונים אליו גורמים רבים, בכללם רשויות מקומיות ואף משרדי ממשלה, בבקשות לסייע להם לפתור בעיות.

כתוצאה ממכלול הפעילויות של המשרד שנמנו לעיל, גדל משקלו הציבורי של המשרד.

אגף תיאום מעקב ובקרה

אגף תיאום מעקב ובקרה (להלן, בתת-פרק זה, גם - האגף) הוקם בשנת 1992. מהמסמכים במשרד עולה, שהקמתו נועדה לאפשר לראש הממשלה ולמנכ"ל להשפיע ולהיות מעורבים בנושאים שהטיפול בהם עד אז לא היה בעדיפות גבוהה, ובהם: ענייני פנים, חינוך, תרבות, קליטה, חברה וכלכלה. עבודת האגף הייתה אמורה להיות התשתית לעבודת המטה של המשרד.

מטרות האגף בשנים 1992-2001, כפי שעולה מניירות עבודה שכתבו ראשיו, היו: לסייע לראש הממשלה ולמנכ"ל לכוון את משרדי הממשלה לפעול לפי סדרי העדיפויות שקבעו הממשלה וראש הממשלה; לוודא שמשרדי הממשלה מיישמים את החלטות הממשלה בנושאים חשובים; לתאם את פעילות משרדי הממשלה לקידום ולביצוע פרויקטים לאומיים ופרויקטים אחרים; לפעול שמשרדי הממשלה ינצלו את מלוא תקציבי הפיתוח שלהם; לסייע לרשויות המקומיות לפתור את בעיותיהן עם משרדי הממשלה.

האגף עשה בין השאר את הפעולות האלה: קיבל הנחיות ממנכ"ל המשרד וקיים דיונים עד רמת ראש הממשלה; קיים ישיבות עבודה עם נציגים של משרדי הממשלה; העיר את הערותיו על הצעות החלטה לממשלה שהועברו למזכירות הממשלה בידי שרים, והשתתף בניסוח הצעות החלטה לממשלה; ריכז את העבודה השוטפת של ועדות מנכ"לים שבראשן עמד מנכ"ל המשרד, ואת פעילותן של ועדות בין-משרדיות.

עם הנושאים המרכזיים שבהם עסק האגף במהלך השנים עד 2001 נמנים: יישובי קו העימות בצפון; טיפול במגזר הדרוזי והצ'רקסי; טיפול ביישובי הבדואים בצפון; טיפול בפגעי אסונות טבע. כן השתתף האגף בקביעת מפת אזורי עדיפות לאומית.

1. נמצא, שלמרות התפקיד המרכזי שנועד לאגף בפעילות המשרד, לא נעשה לו "ניתוח תפקידים" ולא נקבע לאגף שיא כוח אדם. יתרה מזו, עצם קיומו של האגף לא מוסד רשמית, ונציבות שירות המדינה "אינה מכירה" בו: תפקידו של מנהל האגף מוגדר "ליועץ ראש הממשלה"; רוב עובדי האגף אינם עובדים על פי תקן אלא מוגדרים "עוזרים ליועץ ראש הממשלה" ומועסקים על פי חוזה העסקה מיוחד.

2. נמצא, שלאחר כינון ממשלתו של אריאל שרון, במאוס 2001, פחת מעמדו של האגף במשרד. למשל: מאז שמנהל האגף הפסיק את עבודתו במשרד במאוס 2002, לא מונה לתפקיד עובד במשרה מלאה, כפי שהיה מאז הקמת האגף, וניהולו הופקד בידי המשנה למנכ"ל, נוסף על שאר תפקידיו; תפקידו של סגן מנהל האגף מוגדר "עוזר ליועץ ראש הממשלה", אף על פי שהיועץ האמור כבר אינו מועסק במשרד; מספר העובדים המקצועיים באגף פחת משמונה לחמישה, לשלושה מהם ותק מועט של שנה-שנתיים בעבודה במשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המנכ"ל דהיום של המשרד, שהקמת אגף תיאום מעקב ובקרה התאימה לדרכי הפעולה של ראש הממשלה שבתקופתו הוקם האגף. המנכ"ל מתנגד להגדרות האגף שנקבעו לפני 10 שנים, והן "אינן תקפות עוד ... הגדרות התפקידים השונים במשרד ראש הממשלה משתנות מממשלה לממשלה, בהתאם לייעדיה, לצרכיה ולאופי עבודתה". המנכ"ל אינו רואה יתרון בכך שהאגף עוסק בנושאים שהמשרדים הייעודיים אמורים לעסוק, שכן נסיבות אלה גורמות

למשרדים להסיר אחריות מעצמם ולהטילה על האגף. לדבריו, הוא פועל לבטל את האחריות אשר עברה לאגף ולהחזירה לידי המשרדים.

אין חולק כי למנכ"ל סמכות לקבל החלטות בדבר ביטול אגף זה או אחר, אולם משרד מבקר המדינה העלה, שהמנכ"ל החליט על צמצום פעילות, של אגף תיאום מעקב ובקרה, ללא ניתוח ועבודת מטה ראויה. המשרד לא בחן, לרבות עם משרדי הממשלה, מה הייתה תרומת האגף, ואם ראוי לבחון חלופה אחרת לשם השגת תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי.

סדרי ניהול

מנכ"ל המשרד נדרש להתמודד עם בעיות בתחומים רבים, ולהלן חלק מהנושאים שהיו על סדר יומו בחודשים יוני-אוגוסט 2002: דיוני תקציב; עובדים זרים; רפורמה בתחום המים לחקלאות; הפרטת חברות ממשלתיות; תמיכה ליצואנים; ועדות לרפורמה במס; פרויקטים בשיטת BOT ו-PFI⁴; בתחום התשתיות - יבוא מים, פי גלילות, פיתוח הרכבת ועוד; תכניות רב-שנתיות ופרויקטים לאומיים, ובהם בדואים בדרום, תכנית ארבע-שנתית למגזר הערבי; נושאים שוטפים של רשויות מקומיות. כל זאת, נוסף על הניהול השוטף של המשרד, השתתפות בישיבות ממשלה ובישיבות הקבינט כלכלי-חברתי; ופגישות עם מנכ"לים של משרדי ממשלה.

מנכ"ל המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, שבעזרת צוות עוזריו וצוות יועצי ראש הממשלה, ובזכות היכרות אישית ויחסים טובים עם המנכ"לים ועם גורמים בכירים במשרדים השונים, ובשל בקיאותו בנושאים שהמשרד מטפל בהם, יש לו הכלים הדרושים לפעול. לדעתו, מתנהלת במשרד עבודת מטה מסודרת. כל אימת שפורץ משבר ציבורי או בעיה שהוא נדרש למצוא להם פתרון הוא פונה לעוזריו וליועציו; ניירות העמדה שהם מגישים מסייעים לו להתמודד עם הבעיות. להערכתו, כוח האדם העומד לרשותו מספיק, הן בהיקפו והן באיכותו, ואין הוא רואה מקום לשינויים מרחיקי לכת.

לעומת זאת, שני מנכ"לים לשעבר של המשרד (להלן - מנכ"ל א' ומנכ"ל ב') מסרו למשרד מבקר המדינה, שעיקר העבודה שנעשת במשרד אינה אלא בגדר "כיבוי שריפות". להערכתם, אין למשרד כוח אדם מקצועי בהיקף הדרוש, כדי להתמודד עם גופים מקצועיים גדולים, כגון אגף התקציבים במשרד האוצר ומחלקת המחקר בבנק ישראל. משום כך אין המשרד מסוגל להציג לראש הממשלה, או לממשלה עצמה, עמדות בלתי תלויות המנוגדות לאלה שמציגים לפניהם המשרדים הייעודיים.

מנכ"ל א' מסר בנובמבר 2002 למשרד מבקר המדינה, כי "במשרד ראש הממשלה אין גוף מקצועי בעל משמעות העוסק בתחום התכנון והמעקב אחר הביצוע ... משרד ראש הממשלה הוא משרד עם כלים בלתי מספיקים כדי לשרת את ראש הממשלה ... יש להעמיד לרשות ראש הממשלה והממשלה כולה מערכת תכנונית חזקה, עם סמכויות סטטוטוריות, כדי שיוכל גם לתכנן ולאחר מכן לעקוב אחרי הביצוע. מערך שיש לבססו על עובדי מנהל ציבורי מקצועיים ולא פוליטיים, אשר יבטיחו מקצועיות, המשכיות ומעקב אחר הביצוע".

עוד מסר מנכ"ל א', שבתקופת כהונתו כמנכ"ל החליטה הממשלה על ארבע תכניות ארוכות טווח, אותן יזם המשרד, בהיקפים של כ-7 מיליארד שקל. לדבריו, "היכולת האופרטיבית של משרד ראש הממשלה לעקוב אחר ביצוע תכניות בהיקפים כה גדולים וכה מורכבים היא מוגבלת ביותר. כוח האדם המקצועי במשרד ראש הממשלה העומד לרשות המשרד לצרכים אלה הוא על סף המגוון".

4 לעניין הגדרת מושגים אלו ראו בדוח "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות", עמ' 229.

אם נוסיף על כך את אותן מאות בעיות, קטנות כגדולות, המגיעות לשולחנו של ראש הממשלה ודרכן לשולחן המנכ"ל, תתקבל תמונה קשה". מנכ"ל ב' מסר, שקיים חוסר בעבודת מטה "בתחומי משק, כלכלה, חברה ונושאים כלליים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי המשימות המוטלות על המשרד ומורכבותן, יש צורך בבחינה מקצועית של יעדי המשרד והכלים העומדים לרשותו לביצוען. כמו כן, ראוי לבחון את מעמדו של המשרד ושל המנכ"ל בכל הקשור לתיאום פעולות בין-משרדיות, ולקבוע כלים וסדרים לתיאום הביצוע של פרויקטים רב-שנתיים ושל פרויקטים שמעורבים בהם כמה משרדי ממשלה, וכן לבקרה עליהם.

מסגרות לתיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי

1. משרדי הממשלה פועלים במישורים רבים המחייבים תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי. כדי להרבות את התיאום ושיתוף הפעולה, וכן לצורכי עדכון והעברת מידע, נהגו בעבר מנכ"לים של המשרד להקים ועדות שחבריהן היו מנכ"לים של משרדי ממשלה (להלן - ועדות מנכ"לים). תפקיד נוסף של ועדות המנכ"לים היה להאיץ את הטיפול בנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות הלאומי, לפעול ליישום החלטות הממשלה, ולשמש מנגנון לא-רשמי לתיאום בין משרדי הממשלה ובכך היו כלי להסרת חסמים ביורוקרטיים. כך למשל, מנכ"ל א' מינה במהלך תקופת כהונתו 16 ועדות מנכ"לים.

עבודתן של ועדות המנכ"לים נתקלה בקשיים: לוועדות המנכ"לים אין מעמד סטטוטורי ולא נקבע מעמדן ותוקף החלטותיהן. יתרה מזו, לעתים נעדרו מנכ"לים משיבות של הוועדות, והם שלחו פקידים למלא את מקומם. התוצאה הייתה שרבות מוועדות המנכ"לים לא הגישו מסקנות, או שהמלצותיהן לא יושמו. כמו כן, בעת חילופי שלטון הוקפאה עבודתן של ועדות המנכ"לים.

בתשובתו מנובמבר 2002 מסר מנכ"ל א' למשרד מבקר המדינה, ש"בגלל המצב הפוליטי הרעוע וקואליציה גדולה ומורכבת, קשה להגיע לפתרון מוסכם בנושאים רבים. מכיוון שכך מקימה הממשלה ועדות מנכ"לים, בדרך כלל בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מטרתן של ועדות אלה היא לייצר תיאום בין משרדי. ההנחה היא שראש הממשלה, מתוקף סמכותו ועוצמתו, יצליח לקרב בין הצדדים לכדי הסכמה אופרטיבית. במצב הפוליטי הרעוע, ועדות המנכ"לים הן כלי הכרחי כדי לנסות ולהגיע ל'חוף מבטחים' תוך הסרת חסמים והתגברות על בעיות סמכות ותיאום קשות". עוד מסר, ש"חילופי השלטון התכופים, הגוררים חילופי שרים ומנכ"לים⁵ כל שנה או שנתיים, יוצרים מצב בו עבודת ועדות רבות אינן מגיעות לסיכום, ואם מגיעות לסיכום הרי שבעת חילופי שלטון - עבודה רבה נפסקת או יורדת כולה לטמיון".

2. לעומת זאת, מנכ"ל המשרד בתקופת הביקורת בדעה, שכאשר הממשלה רוצה לקדם נושא, עדיף שהשר שהנושא בתחום משרדו יוביל אותו. למשרדי הממשלה יש הכלים והתקציבים הדרושים כדי להוציא לפועל תכניות שבתחום אחריותם, והם שמגישים לממשלה הצעות להחלטה.

5 באשר לחילופי מנכ"לים, ראו בדוח זה בתת-הפרק "המנהל הכללי ועבודת המטה".

לדבריו, אין טעם להקים ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, משום שלמשרד ראש הממשלה אין תקציבים, כלים וסמכויות ביצוע.

בתשובתו מדצמבר 2002 למשרד מבקר המדינה מסר המנכ"ל, ש"היום, תחת ועדות מנכ"לים, מתקיימות ועדות בין-משרדיות או מוקמים צוותים שחבריהם באים ממשרדי ממשלה שונים, לצורך ביצוע פרויקטים כפי שהדבר נקבע על ידי הממשלה. בראש ועדות/צוותים אלו מתמנה לעיתים המנכ"ל ולעיתים הגורם המקצועי המתאים, לפי העניין, במטרה לבצע את הפרויקט באופן היעיל והאפקטיבי ביותר. מטרת הקמת ועדות בין-משרדיות או צוותים אינה החלפת המנגנון הביצועי של משרדי הממשלה הייעודיים, אלא פיקוח, תיאום ובקרה, ו/או סיוע לביצוע פרויקטים שונים, ככל שהדבר נדרש ומתבקש".

משרד מבקר המדינה מעיר, שהבעיות המרכזיות שבפניהן ניצב משרד ראש הממשלה, ולמעשה הממשלה כולה על משרדיה, הן בין-משרדיות וחוצות ארגונים, ואלה דורשות שיתוף פעולה. אשר על כן, מן הראוי לקיים עבודת מטה מקיפה בנדרון ועל פיה להמליץ לפני הממשלה על שיטות התיאום, אם באמצעות ועדות מנכ"לים ואם באמצעות ועדות בין-משרדיות, ועל הכלים הדרושים לעבודתן. מן הראוי שהממשלה תבחן את סוגיית התיאום בין המשרדים ותקבע דרכי פעולה ראויות, לרבות הגוף המתאם וסמכויותיו.

צבירת ידע וניצולו

1. מטה משרד ראש הממשלה מורכב מעובדי מדינה קבועים. עם יחידות המטה של המשרד נמנות, כמו ביתר משרדי הממשלה, יחידות אלה: משאבי אנוש, חשבונות, תקציבים, ייעוץ משפטי, מערכות מידע וביקורת פנים. גם מזכירות הממשלה מורכבת מעובדי מדינה קבועים. במהלך שנות עבודתם צברו עובדי המטה של המשרד ועובדי מזכירות הממשלה ידע רב. צבירת הידע והניסיון של עובדים אלה, ניהולו וניצולו לטובת המשרד התאפשרה, בין היתר, משום שעובדי המטה ועובדי מזכירות הממשלה אינם מוחלפים חדשות לבקרים.

יועצי ראש הממשלה, שאת רובם ממנה ראש הממשלה אישית, ועליהם הוא נסמך בעבודתו השוטפת, מועסקים במשרות הפטורות ממכרז (המכונות לעתים גם "משרות אמון"). בהתחלף השלטון פורשים רוב היועצים האלה, והידע והניסיון שצברו אינם נשמרים במשרד. זאת ועוד, עם פרישת היועצים מוקפא, בדרך כלל, הטיפול בנושאים שהם היו מופקדים עליהם, בכללם נושאים דחופים, עד שימונה יועץ חדש. גם לאחר מינוי היועץ החדש יש שהוא מחליט שלא לטפל בנושא שטופל בידי היועץ הקודם.

דוגמה לתחלופה הרבה של יועצי ראש הממשלה, גם בתפקידי מפתח, אפשר למצוא באגף תיאום מעקב ובקרה. האגף הוקם לפני כעשר שנים ובמהלכן עמדו בראשו שישה מנהלים; האחרון שבהם מונה באפריל 2002 לתפקיד ממלא מקום מנהל האגף. תחלופה תכופה זו, בעיקר בשל חילופי שלטון, פוגמת בצבירת ידע וניסיון ובניצולם לטובת המשרד.

2. נציגי שירות המדינה המכהן, מסר למשרד מבקר המדינה, שחוץ מיחידות המטה ומזכירות הממשלה אין במשרד ראש הממשלה אגפים מקצועיים. יועצים ועוזרים רבים במשרד אינם עובדים מן המניין אלא מועסקים במשרות אמון, והם "באים עם ראש הממשלה ועוזבים עמו". בשל כך אין במשרד צבירת ידע וניסיון לטובת המשרד.

לדברי הנציב, הוא הציע למנכ"לים של משרד ראש הממשלה שכיהנו בשלוש הממשלות האחרונות, להמיר משרות של יועצים ועוזרים למשרות מקצועיות מן המניין - משרות קבועות - לפי המתכונת הקיימת בשאר משרדי הממשלה, שלא יושפעו מחילופי שלטון. כמו כן הציע להקים במשרד אנשים מקצועיים שעובדיהם ייבחרו במכרז. הצעתו לא התקבלה.

3. בתשובתו מדצמבר 2002 למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל המשרד, שיש "מקום לחשש, כי עובדים אשר ביצעו מדיניות של ראש ממשלה קודם, יתקשו לבצע, באותה רמה של מסירות, מדיניות שונה של ראש ממשלה חדש ... בעבודתו של ראש הממשלה קיימת חשיבות רבה למערכת יחסי האמון שלו עם יועציו ... הצבתם של גורמים קבועים בתפקידי אמון עלולה לגרום לכך ... שליד הגורם המקצועי הקבוע יתמנה יועץ שאיננו קבוע, שכן השר אינו יכול להעביר את הגורם המקצועי מתפקידו, מחד גיסא, אולם אין הוא סומך עליו, מאידך גיסא". עוד מסר, ש"אם יבחן מינויים של עובדי משרות האמון בכל מקרה לגופו, יתחוויר שהם נעשו לא רק מחמת קיומם של יחסי אמון עמם, אלא גם בהסתמך על מקצועיותם".

עוד מסר המנכ"ל, ש"אין צורך בבחינה ארגונית של מבנה משרד ראש הממשלה ואין צורך באבחנה בין צוות מקצועי למשרות אמון".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון, בשיתוף נציבות שירות המדינה, את יעדיו. על פי ממצאי הבדיקה עליהם לקבוע מבנה ארגוני למשרד, שיכלול גם צוות של עובדים מקצועיים קבועים, שלא יחלפו בעת חילופי שלטון, ויהיו היסוד לצבירת ידע וניסיון במשרד.

במשרד ראש הממשלה נעשית עבודת מטה שיש לה השפעה רבה על פעולות כלל משרדי הממשלה. אחת הפעולות המהותיות בתחום עבודת המטה היא ניהול ותיאום של פרויקטים בין-משרדיים. בתחום זה לא נעשתה עבודת מטה מקיפה שיש בה כדי לבחון ולהגדיר את ייעודו ותפקידו של המשרד. יש להגדיר את סדרי התיאום הבין-משרדיים הראויים, ובהם מי יהיה הגוף המתאם, לרבות הכלים שיש לתת לו לשם כך.

על המשרד, בשיתוף נציבות שירות המדינה, לערוך בחינה ארגונית של מבנה משרד ראש הממשלה. יש להגדיר את תקני כוח האדם במשרד ואת המבנה הארגוני שלו, אגב הבחנה בין צוות מקצועי קבוע לבין צוות יועצי ראש הממשלה המועסקים ב"משרות אמון".

עבודת מטה במשרדים ובמזכירות הממשלה לפני החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוע

1. על פי חוק יסוד: הממשלה⁶ "ראש הממשלה ינהל את עבודת הממשלה ויקבע בתקנון את סדרי העבודה וסדרי ההצבעה בממשלה ובוועדותיה". בתוקף סמכות זו נקבע תקנון הממשלה (להלן

6 כנוסחו שבתוקף בתקופת הביקורת. יצוין כי ב-18.3.01 פורסם חוק יסוד חדש הקרוי "חוק יסוד: הממשלה" (סה"ח 1780 התשס"א, עמ' 158), שיכנס לתוקפו החל בבחירות לכנסת השש עשרה, דהיינו, זו שלאחר הכנסת החמש עשרה, שכינה בתקופת הביקורת. חוק היסוד החדש מבטל את קודמו ומחיל שינוי בתוכן הסעיף המובא לעיל.

- התקנון), וכל ממשלה חדשה מאשרת בתחילת כהונתה את תקנון עבודת הממשלה, והיא מכניסה בו שינויים במידת הצורך. בהתאם לכך אושר בהחלטה של הממשלה תקנון לעבודת הממשלה ה-29 בראשות אריאל שרון. בתקנון נקבע כי ראש הממשלה יקבע את סדר היום של ישיבות הממשלה. כל חבר ממשלה רשאי להציע לראש הממשלה להעלות נושא לסדר היום של ישיבת הממשלה (להלן - הצעה לסדר יום). נוסף על כך מפרט התקנון, בין השאר, את המרכיבים שעל הצעה להחלטת הממשלה לכלול: מהות הנושא ודברי הסבר על הרקע והצורך בהצעה.

לממשלה סמכויות ביצוע נרחבות, שאותן היא מפעילה לצורכי מימוש מדיניותה. הסמכויות האלו מוצאות את ביטויין, בין היתר, בקבלת החלטות בנושאים רבים ומגוונים. האחריות לביצוען של החלטות הממשלה מוטלת על שרי הממשלה הממונים על המשרדים והמוסדות הנוגעים בדבר.

2. עבודת מזכירות הממשלה (להלן - המזכירות) מבוססת על הוראות חוק יסוד: הממשלה, חוקים שונים, התקנון, תקנון הכנסת, החלטות הממשלה ומסורת שהתגבשה במהלך השנים. המזכירות עוסקת במכלול תפקידים ומטלות במגוון רב של נושאים; בין פעולותיה: זימון ישיבות ממשלה והכנת סדר היום שלהן על פי הנחיות ראש הממשלה; זימון ועדות שרים (כ-40 ועדות) והכנת סדר היום שלהן על פי הנחיות יושבי הראש שלהן; הכנת חומר רקע לישיבות הממשלה וועדותיה והפצתו; תיאום בין השרים בעניין ההצעות המועלות להחלטת הממשלה על פי הכללים שנקבעו בתקנון; רישום מילולי (סטנוגרמי) של דיוני הממשלה; ארגון וניהול ארכיון מרכזי, הכולל את החומר הקשור לעבודת הממשלה וחומר אחר המתקבל במזכירות; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה; קישור בין הממשלה ובין הכנסת.

3. בחודשים מארס-אוגוסט 2002 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי עבודת המטה של המשרדים האלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד התשתיות ומשרד התחבורה (להלן - המשרדים שנבדקו). נבדקו עבודת המטה שערכו המשרדים להצעת החלטות לממשלה ועבודת המטה לאחר קבלת ההחלטות בממשלה, לרבות הטמעת החלטות הממשלה בעבודת המשרד, סדרי מעקב אחר ביצוע ההחלטות ודיווח לממשלה. כמו כן, נבדקו במזכירות הממשלה עבודת המטה לישיבות הממשלה והמעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה.

בין היתר, נבדקו באופן כללי כ-1,800 החלטות ממשלה שהתקבלו בתקופת כינונה של ממשלת שרון (מארס 2001-יוני 2002). באופן מפורט נבדקו במשרדי הממשלה 53 החלטות בתחום החברתי-כלכלי שקיבלו ממשלות ישראל בתקופה 2002-1995.

כאמור, משרד מבקר המדינה הפיץ שאלון בנושאי ניהול שונים ל-17 מנכ"לים של משרדי ממשלה שונים (בהם המשרדים שנבדקו) שכיהנו בתפקידם בתקופת הביקורת ול-90 מנכ"לים שכיהנו בהם בעבר (משנת 1990 ואילך; להלן - השאלון או שאלון המנכ"לים). התקבלו תשובות מ-75 מנכ"לים, כולל ה-17 שכיהנו בתפקיד בתקופת הביקורת. ממצאי הבדיקה מושתתים, בין היתר, על ניתוח התשובות.

עבודת המטה להצעת החלטות ממשלה

עבודת המטה של המשרדים ושל מזכירות הממשלה נועדה לאפשר לממשלה לקבל מידע מקיף על ההצעה המועלת לפניה, כדי שהחלטה שתתקבל תתבסס על מידע נאות, על הכרת הנושא והקשיים שהוא מעורר והעמדות השונות לגביו.

הצעות לשיפור עבודת המטה - סקירה

במשך השנים התעורר צורך לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ועבודת המטה של משרדי הממשלה. לשם כך מונו גורמים שונים לבחינת הנושא, בין השאר: צוות השרים יריב-יעקובי; פרופ' יחזקאל דרור; ועדת קוברסקי.

צוות השרים יריב-יעקובי: ביוני 1974 החליטה הממשלה ששר התחבורה ושר ההסברה יביאו לדיון בממשלה הצעות לשיפור עבודת המטה לפני קבלת החלטות בממשלה. אלה היו ההמלצות העיקריות של הצוות: הקמת יחידה לניתוח מדיניות ליד הממשלה; הצעות לסדר היום שמגשימים השרים יכללו את "פירוט האופציות והחלופות להחלטה, תוך השוואתן ההדדית וציון האלטרנטיבה העדיפה על השר המציע".

על סמך המלצת הצוות החליטה הממשלה באוגוסט 1974, שהצעות השרים לסדר היום יכללו, באותם המקרים שהדבר מתבקש, חלופות. החלטת הממשלה עוגנה בתקנון ב-1975 והופיעה בו במשך 9 שנים, עד 1984.

מזכירות הממשלה הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, ש"על אף היעדר הוראה תקנונית אי אפשר לומר כי ממשלה בכוונה להחליט בנושאים מסוימים לא עומדות בפניה חלופות לבחירה. לעיתים מוצגות החלופות בהצעות ההחלטה על ידי השר יוזם ההצעה. לעיתים מוצגת חלופה כהסתייגות להצעת החלטה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על התקנון לכלול חובה להגיש חלופות להצעות ההחלטה כדפוס חיוני בעבודת המטה של הממשלה.

בדיקת פרופ' יחזקאל דרור: בנובמבר 1984 פנה מזכיר הממשלה דאז אל פרופ' יחזקאל דרור בבקשה "לבדוק את דרכי עבודת מזכירות הממשלה ולהציע הצעות לגבי המשך עבודתה בעתיד". במאוס 1985 הגיש פרופ' דרור את טיוטת הדוח שלו למזכירות הממשלה ובה המלצות לראות במזכירות הממשלה יחידה מקצועית בנושאי תפקוד הממשלה, שבין תפקידיה לפעול לשיפור החומר המוגש בידי משרדי הממשלה, וכן המלצות בנוגע לשיפור המערכת הממוחשבת של המזכירות, כולל המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה והדיווח על ביצוען לראש הממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מזכירות הממשלה, כי ההמלצות לא הובאו לאישור הממשלה, ולכן אינן מחייבות את המזכירות.

ועדת קוברסקי: כאמור, מינו ראש הממשלה ושר האוצר דאז בשנת 1986, ועדה ציבורית בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז מר חיים קוברסקי לבדיקה כוללת של שירות המדינה. לוועדת קוברסקי היו כמה ועדות משנה, ובהן "ועדת משנה לעניין עבודת המטה והכנת חומר לשיפור דיוני הממשלה".

1. הוועדה הצביעה על הליקויים בעבודת המטה של משרדי הממשלה בכל הנוגע להכנת חומר לדיוני הממשלה וציינה, כי "מזדקרת לעין חולשה בולטת: מערכת קביעת מדיניות ומערכת קבלת ההחלטות נעדרות שיטתיות והן נשענות על תשומה מועטה בלבד של נתונים, ידע, ניתוחי מדיניות ובחירת חלופות". הוועדה המליצה "לדרוש ממשרדי הממשלה להגיש, כרקע לדיונים ולהצעות החלטה, הצעות החלטה חלופיות עם ניתוח עלות-תועלת, יתרונות מול חסרונות, תשומות, תפוקות וכד'. זאת, במועד מוקדם מספיק לפני הדיון, כדי לאפשר לשרים ללמוד את החומר ולהיוועץ בעניין".

ועדת קוברסקי המליצה "להנהיג עבודת מטה ליד הממשלה ולשפר את הכנת החומר עבורה, על ידי הקמת יחידה לניתוח מדיניות ליד מזכירות הממשלה", שתפקידה יהיה להכין לממשלה חוות דעת וניירות עמדה בשביל החלטות העיקריות. היחידה הייתה אמורה להתרכז בנושאים בין-משרדיים ובהחלטות קריטיות ולהיות משולבת במזכירות הממשלה (ראו להלן).

2. בינואר 1990 החליטה הממשלה "לאשר עקרונית" את דוח ועדת קוברסקי, אולם המלצותיה האמורות של הוועדה לא יושמו (ראו להלן).

מסקנות הוועדות דלעיל עולות בקנה אחד גם עם פסיקת בית המשפט העליון⁷ באשר לדרך קבלת החלטה מינהלית, וגם עם הנאמר בדוחות של משרד מבקר המדינה⁸. עבודת מטה מסודרת לצורך קבלת החלטות בממשלה מצריכה כמה פעולות בסיסיות חיוניות של הגורמים השלטוניים המוסמכים: (א) איסוף מידע ונתונים במטרה להציב תשתית עובדתית אמינה בטרם קבלת החלטה (להלן - התשתית העובדתית); (ב) הצגת הצעות החלטה חלופיות ובחינתן; (ג) הצבעה על החלופה המועדפת והנימוקים לבחירתה (מכלול תהליכים אלה ייקרא להלן - דפוסי עבודת מטה מסודרת).

גיבוש ההצעות במשרדים וסדרי הגשתן לממשלה

ת ק נ ו ן ע ב ו ד ת ה מ מ ש ל ה : בהתאם לתקנון, על הצעת החלטה לכלול: תיאור הנושא ונוסח ההצעה להחלטה; דברי הסבר להצעה; חתימת השר המציע.

בסעיף 5 לתקנון נקבע, כי אם "הייתה הצעת החלטה כרוכה בהוצאה או בהתחייבות כספית שאינן כלולות בתקציב המאושר להוצאה או להרשאה להתחייב, יבקש תחילה השר המציע את חוות דעתו של שר האוצר; חוות הדעת תפורט בהצעה... הייתה הצעה לסדר היום כרוכה בפעולות שר אחר או נתון לתחום סמכותו של משרד אחר, יבוא השר המציע תחילה בדברים עם השר הנוגע בדבר כדי לקבל את הסכמתו או חוות דעתו בכתב, והערותיו יפורטו בהצעה לסדר היום...".

ועדת קוברסקי ציינה, שתקנון עבודת הממשלה "חייב עבודת מטה מינימלית". גם היועץ המשפטי לממשלה, מר אליקים רובינשטיין, שהיה בעבר מזכיר הממשלה, כתב במאמר שפרסם בשנת 1996,⁹ כי "סעיף 5 לתקנון עניינו, בין השאר, קיום המידה המינימלית של עבודת מטה בממשלה".

כאמור, הממשלה החליטה אמנם לאשר עקרונית את המלצות ועדת קוברסקי, ואלה כוללות המלצות לשיפור עבודת המטה לפני הצעות החלטה של הממשלה, אך התקנון והנהלים הפנימיים של המשרדים לא שוננו או לא נקבעו מחדש כדי לעצב דפוסי עבודת מטה מסודרת יותר בעניין זה.

7 ראו את דברי נשיא בית המשפט העליון השופט שמגר בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז (3) 48, 29.

8 ראו דוחות מבקר המדינה בעניין תהליכי קבלת החלטות בממשלה - דוח שנתי 52ב, הפרק "קביעת מדיניות, הקמת מבנים אירגוניים וגיבוש דרכי פעולה", עמ' 100; דוח שנתי 52ב, הפרק "עמידה, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ - תפקוד החברה בהיעדר הסכם כולל בינה לבין הממשלה", עמ' 513-514.

9 "חוק יסוד: הממשלה המקורי - הלכה למעשה", משפט וממשל, אוניברסיטת חיפה, יולי 1996.

דרישות התקנון הן מזעריות. כך, למשל, אין התקנון מחייב חוות דעת מקצועיות כמו חוות דעת משפטית של הגורם יוזם הצעת ההחלטה. זו נחוצה כדי למנוע סתירות אפשריות בין הצעת ההחלטה ובין חוק קיים או בין הצעת ההחלטה ובין החלטה אחרת של הממשלה; התקנון לא מחייב לברוק אם ההצעה להחלטה מצריכה שינויי חקיקה כדי להוציאה מן הכוח אל הפועל; התקנון גם אינו מחייב התייחסות להיבטים כלכליים וחברתיים ולהשפעות ארגוניות-מבניות.

הנושאים בישיבות הממשלה: כבר בהצעה לשיפור עבודת הממשלה שהגישו השרים אהרון יריב וגד יעקובי ב-1974 נאמר ש"כיום עוסקות הממשלה וועדות השרים בנושאים אשר אין כל סיבה שלא ידונו בפורום אחר, ונושאים רבים נדונים בהן תוך ירידה לפרטים מקצועיים במידה יתרה". גם ועדת קוברסקי המליצה בשעתה "להעביר נושאים פורמליים-טכניים מסדר היום של הממשלה לפורום המנכ"לים ... בכך תוקל מעמסת היתר הכמותית על סדר היום של הממשלה ויתאפשר לה להתמקד בנושאים מרכזיים...".

בעניין זה כתב מר אליקים רובינשטיין במאמרו מ-1996, כי "שאלה מהותית כשלעצמה, מעבר לפורמליות של סדר היום, מהם הנושאים שאכן מובאים בפועל לדיון בממשלה. למען האמת, קשה למצוא הסבר ראוי למצב הקיים ולאפיין את הנושאים העולים לדיון".

משרד מבקר המדינה בדק את תוכנו של 40 החלטות ממשלה שנבחרו באקראי מ-461 החלטות שנתקבלו בממשלה בתקופה מארס 2001-יוני 2002 בקטגוריות "החלטות כלכליות" ו"החלטות חברתיות", לפי סיווג מזכירות הממשלה. ה"החלטות הכלכליות" עוסקות בעיקר באישורי תקציב ובתיקוניו, בכבישים, בתשתיות נוספות, בעניינים דוגמת הטיפול במיעוטים, בבעיית המים, בחיזוקה של העיר ירושלים ובאבטחת מוסדות חינוך. ה"החלטות החברתיות" עניינן בעיקר קידום מעמד האישה, טיפול בנכים, קבורה, הקמת יישובים, טיפול בנפגעי טרור, באלומות ובסמים, קצבאות רווחה, סל הבריאות, עולים והתייחסות לדוחות מבקר המדינה.

מ-40 החלטות שנבדקו עולה, שהשרים מעלים לממשלה הצעות החלטה פרטניות רבות (עד לרמת המפעל המסוים), שלא הממשלה היא בהכרח הפורום המתאים לדון בהן. רק 11 (27.5%) מ-40 ה"החלטות הכלכליות" וה"החלטות החברתיות" עניינן נושאים מערכתיים הקשורים בתשתיות או בפרויקטים לאומיים ולא עניינים נקודתיים.

חומר רקע להחלטות ממשלה: במהלך השבוע שולחת מזכירות הממשלה לשרים מסמכים הכוללים, בין היתר, סדר יום וחומר רקע לישיבת הממשלה הצפויה להתקיים ביום ראשון בשבוע שלאחר מכן.

1. בדיקת איכות המידע וחומר הרקע שהמזכירות שלחה לשרים העלתה, שפעמים רבות המשרדים לא צירפו להצעת ההחלטה חומר רקע שיסייע לקבלת החלטה מיטבית: לא נמצאו ניירות עמדה של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ולא צורפו להצעות מסמכים חשובים. לעתים חומר הרקע שצורף היה מועט, ולמעשה - חסר תועלת.

בין הדוגמאות להצעות החלטה בנושאים מורכבים שלא לוו בדברי הסבר מפורטים וחומר רקע נאות - (א) מכלול של 24 הצעות החלטה בנושא "צמצום אבטלה ועידוד תעסוקה" שהגיש משרד האוצר במסגרת תקציב 2002 (ראו להלן); (ב) הצעת החלטה בנושא "הגדלת מספר מקומות עבודה של ישראלים" שהגיש משרד המסחר והתעשייה במאי 2002, אליה לא צורף חומר רקע

ודברי ההסבר לא כללו פירוט חיוני; (ג) 14 הצעות החלטה בעניין הפעלת מיזמים ציבוריים-פרטיים¹⁰ בהיקף כספי ניכר שהגישו משרדי ממשלה הנוגעים בדבר בתקופה 2002-1996.

2. על הבעיה הנדונה ניתן ללמוד גם מהתשובות לשאלון המנכ"לים. רק 38% מהמנכ"לים שהשיבו לשאלון סבורים שהמידע שהמשרדים מעבירים לממשלה לפני קבלת החלטה כולל ניתוח נאות של סוגיות משפטיות; רק מקצת המנכ"לים סבורים שהמשרדים מגישים ניתוח ראוי של ההיבטים התקציביים ושל השפעות כלכליות ומשקיות - 20%-1-15%, בהתאמה; מנכ"לים אחדים סבורים שהמידע כולל ניתוח הולם של סוגיות חברתיות וחינוכיות ושל השפעות ארגוניות - מבניות הנוגעות למשרדים וליחידותיהם - 8%, 7%, 3%, בהתאמה. 71% מהמנכ"לים סבורים שיש להגיש לממשלה חלופות אחדות להכרעה ו-67% סבורים שיש צורך להגיש לה הערכות וניתוח של גורמי מחקר בלתי תלויים.

המסקנה היא כי מרבית המנכ"לים של משרדי הממשלה סבורים שיש מקום לשיפור איכות המידע שמוגש לממשלה לפני שהיא מקבלת החלטה.

תיאום בין משרדי

1. אחת החובות העיקריות שהתקנון מטיל על שרים בבואם להציע החלטות לממשלה, היא החובה לתאם את עמדת השר המציע עם עמדותיהם של השרים האחרים שהחלטה המוצעת נוגעת לתחומי הפעילות של משרדיהם. כאמור בתקנון: אם "הייתה הצעה לסדר היום כרוכה בפעולות שר אחר או נתונה לתחום סמכותו של משרד אחר, יבוא השר המציע תחילה בדברים עם השר הנוגע בדבר כדי לקבל הסכמתו או חוות-דעתו בכתב, והערוותיו יפורטו בהצעה לסדר היום". אם השר המציע לא נהג כן, על מזכיר הממשלה להעביר את ההצעה לחוות דעתו של השר האחר, לפני העברתה לראש הממשלה לקראת העלאתה על סדר היום של ישיבת הממשלה. אם לא השיב השר הנוגע בדבר לפניית מזכיר הממשלה תוך שבועיים או תוך מועד אחר שקבע ראש הממשלה, תועמד ההצעה על סדר היום, אם החליט על כך ראש הממשלה....". בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר, כי היו ליקויים בתיאום מראש בין השרים.

(א) רוב הצעות ההחלטה שמשרד מבקר המדינה בחן חייבו תיאום בין-משרדי לפני קבלתן בממשלה (43 מ-53); מבדיקת הצעות ההחלטה שחייבו תיאום בין-משרדי עולה, כי לרובן (35 מ-43) לא צורפו חוות דעת או הערות בכתב של השרים הנוגעים בדבר (זולת עמדת השר המציע, כפי שהיא משתקפת בהצעת ההחלטה).

(ב) אף על פי שחומר הרקע להצעות ההחלטה שהמזכירות שלחה לשרים הוכן לכאורה ללא תיאום בין השר המציע ובין השר הנוגע בדבר, הועלו ההצעות על סדר יומה של הממשלה, והיא קיבלה החלטות לגביהן.

להלן דוגמאות להצעות להחלטת ממשלה שתהליך גיבושן לא תואם עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר: (1) הצעת החלטה "אשרת לימודים לקטינים הבאים ללמוד במדינת ישראל", שהוגשה בידי משרד ראש הממשלה והשר לקליטת עלייה באוקטובר 2001, שלא תואמה עם משרד הפנים; (2) הצעות החלטה שהגיש משרד האוצר במסגרת דיוני תקציב, כגון "מכירת דירות שנבנו במסגרת בניה להשכרה" (ספטמבר 1999), "תנאי ההכרה בקופות החולים ותנאי כשרות למנהלי בית חולים"

10 פירוט בנושא ראו בדוח "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות", עמ' 229.

(ספטמבר 1997), "התייעלות במערכת הבריאות" (ספטמבר 1998), שלא תואמו עם משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות, בהתאמה.

בתשובת אחד המנכ"לים מנובמבר 2002 נאמר: "לעיתים קרובות הצעות להחלטות ממשלה מעובדות בתיאום ובהתייעצות עם משרדי ממשלה השונים ... עוד לפני ההגשה הפורמלית לממשלה. בהתייעצויות אלה נערכים שינויים בהצעות להחלטה, במגמה להגיע להסכמה באשר לנושאים השנויים במחלוקת ולמזער נקודות חיכוך אלה. דרך זו יעילה יותר מהחלפת התכתבויות באמצעות מזכיר הממשלה. לאור האמור לעיל לעיתים לא יימצא תיעוד של הערות השרים 'כנדרש בתקנון הממשלה', לא מכיוון שאין כאלה אלא מכיוון שהן כבר נכללו בנוסח המתוקן והסופי של הצעת החלטה".

משרד מבקר המדינה העיר, כי בתקנון עבודת הממשלה הנקבע בידי הממשלה הוותה הדרך לעבודת מטה, והיא פירוט בכתב של הערותיהם של השרים לסדר היום. מובן, שאין בדרך זאת לייתר מגעים בלתי פורמליים; אך במקרה של הסכמה, ראוי לציין לפני הממשלה כי ההצעה מוגשת בתיאום השרים.

(ג) יצוין, כי מניתוח תשובות המנכ"לים בעניין התיאום הבין-משרדי עולה, כי 51% מהם סבורים, שמשרדי הממשלה אינם מתאמים את הצעותיהם לסדר היום של הממשלה עם משרדים אחרים; רק 21% סבורים שיש תיאום. 57% מהמנכ"לים שהשיבו סבורים שכאשר נעשה תיאום הוא נעשה לכאורה כדי לצאת ידי חובה, שכן במשרד המקבל את המידע לא היה זמן מספיק כדי לברוק ולהגיב; 20% בלבד מקרב המנכ"לים שהשיבו סבורים שאין בעיה בנדון.

2. לפי התקנון, אם החלטה מוצעת כרוכה בהוצאה או בהתחייבות כספית שאינן כלולות בתקציב המאושר של המשרד המציע, על השר המציע (אם הוא אינו שר האוצר) לבקש תחילה את חוות דעתו של שר האוצר ולפרטה בהצעה. אם השר המציע לא נהג כן, על מזכיר הממשלה להעביר את ההצעה לחוות דעתו של שר האוצר לפני העברתה לראש הממשלה לקראת העלאתה על סדר היום של ישיבת הממשלה.

עשר הצעות החלטה שנבדקו נגעו למשרד העבודה והרווחה; חמש מהן יזמו משרדי ממשלה אחרים (לא כולל משרד האוצר). הצעות החלטה אלה היו כרוכות בהוצאות או בהתחייבויות כספיות, שלא נכללו בתקציביהם המאושרים של המשרדים המציעים. עיון במסמכי משרד העבודה והרווחה העלה, כי בשתיים¹¹ מההצעות שקדמו להחלטות לא הובאה עמדת שר האוצר. גם במסמכי מזכירות הממשלה לא נמצאו חוות דעת כאלה. אף על פי כן הועלו הצעות אלה על סדר יומה של הממשלה, והיא קיבלה החלטות לגביהן.

3. בעניין זה כתב אליקים רובינשטיין (במאמר שצוטט לעיל) כי "למרבית הצער, הצעות לסדר היום מוגשות לעיתים מזומנות על ידי שרים מבלי שקוימה החובה התקנונית להיוועץ בשר האוצר או בשר שהנושא בסמכותו. ההצעות מוגשות לעיתים כאקט פוליטי - ציבורי, או כצעד שהשר רואה בו חשיבות ביחסיו עם עובדי משרדו הלוחצים לכיוון החלטה מסוימת, או כיון שנואש מראש מן הסיכוי לתאם הצעה משותפת עם השר הנוגע בדבר. מזכירות הממשלה מעבירה אפוא את ההצעות אל האוצר או אל השר הרלוונטי, תוך קציבת שבועיים לתשובה, ולפעמים זמן קצר יותר. לעיתים

11 החלטה 605 בעניין תכנית חירום לצמצום האבטלה שהתקבלה 23.8.01 והחלטה 787 באותו נושא שהתקבלה ב-1.10.01; ההחלטות התקבלו לפי הצעות החלטה שהגיש משרד העבודה והרווחה.

נדירות מתנהל משא ומתן בין השרים, לפעמים בתיווכה של מזכירות הממשלה, והתוצאה היא הצעת החלטה מוסכמת. פעמים אין באה תגובה כלל. לעיתים התוצאה היא, כי הסעיף מועלה על סדר היום ונשאר שם כאבן שאין לה הופכין, עד שתבוא שעתו להימחק". לדבריו, "משמעותם היסודית של דברים אלו היא הודאה בחולשתה של עבודת המטה הממשלתית".

פרק הזמן לעיבוד הצעות להחלטת הממשלה

1. במהלך השנים הוצע שהשרים יקבלו את החומר בעוד מועד, כדי שיוכלו להתכונן טוב יותר לשיבת הממשלה: פרופ' דרור ציין, כי כאשר מוגש חומר רקע סמוך למועד הדיון, מרבית השרים אינם יכולים לעיין בו כראוי ולעבדו, ויש לאפשר להם לעיין בחומר יותר מ-48 שעות (הזמן שנקצב בתקנון לצורך זה). כאמור לעיל, המלצה זו לא הובאה לדיון בממשלה.

2. לפי התקנון, הצעת נושא לסדר היום לשיבה רגילה של הממשלה תוגש בכתב למזכירות הממשלה לא יאוחר מצהרי יום ד' שלפני ישיבת הממשלה. לוח זמנים זה מותר כארבעה ימים (פחות משני ימי עבודה) לעיין בהצעה לפני הישיבה. מדובר בפרקי זמן קצרים ביותר. כאשר מוגשות לממשלה הצעות החלטה בנושאים מערכתיים מורכבים, פרק הזמן הקצר שבין הגשת ההצעה לקבלת ההחלטה עלול להקשות על השרים ללמוד את הנושא ולהתעמק בו, בטרם הם מגישים את התייחסותם להצעות.

יתר על כן, מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד העבודה והרווחה עולה, כי שלוש¹² הצעות להחלטת ממשלה הוגשו בפרק זמן קצר מזה שמאפשר התקנון, ואף על פי כן התקבלו לגביהן החלטות.

3. מדי שנה, בדרך כלל בחודשים יולי-אוגוסט, מתקיימים בממשלה דיוני התקציב השנתיים; עיקרם אישור הצעת התקציב, שאותה מכין משרד האוצר, לשנה שלאחריה. משאושרה ההצעה בממשלה, היא מוגשת לכנסת כהצעת חוק מטעם הממשלה¹³.

דיון בהצעת התקציב מחייב, בשל חשיבותה ומורכבותה, הכנה ראויה מצד השרים ומשרדיהם. לשם כך החליטה הממשלה ביוני 1997, כי שרי הממשלה יקבלו את הצעות התקציב הנוגעות למשרדיהם לפחות שבעה ימים לפני תחילת הדיון בתקציבי המשרדים.

(א) החלטת הממשלה האמורה לא עוגנה בתקנון, שאינו קובע סייגים למועדי הגשת הצעות החלטה לממשלה בענייני התקציב בידי שר האוצר. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מניעה להחלטת ממשלה בעניין הסדר מיוחד בנוגע לקבלת החלטות בענייני תקציב; עם זאת, למען הסדר הטוב ראוי שהדבר יעוגן בתקנון.

12 החלטה 605 בנושא תכניות חירום הוגשה לקבינט החברתי כלכלי כהצעת החלטה ב-19.8.01, ואושרה כהחלטת ממשלה בתאריך 21.8.01; החלטה 1872 בנושא הגדלת מספר מקומות העבודה לישראלים הוגשה למזכירות הממשלה ב-20.5.02; המזכירות הפיזה את הצעת החלטה ב-21.5.02, ובו ביום היא אושרה כהחלטת ממשלה במשאל טלפוני; החלטה 1542 בנושא קליטת עובדים חדשים הוגשה למזכירות הממשלה כהצעת החלטה ב-3.3.02, ובאותו היום הועלתה על סדר היום של הממשלה והתקבלה כהחלטת ממשלה.

13 ראו ברוח זה בתת-הפרק "עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים".

(ב) בכדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד הבריאות התברר, כי שבע הצעות תקציב להחלטת הממשלה הוגשו פחות משבעה ימים לפני מועד ההצבעה עליהן: ארבע פעמים הגיש שר הבריאות למזכירות הממשלה הצעה שונה מהצעת שר האוצר יומיים בלבד לפני הדיון, ועל הממשלה היה לדון בשתי החלופות בו זמנית לדיוניה בנושאים אחרים שהוגשו לה; שר האוצר הגיש לממשלה פעמיים הצעת החלטה ארבעה ימים בלבד לפני הדיון, ופעם אחת - שישה ימים לפני הדיון. פרק זמן זה אינו מאפשר דיון מקדים מעמיק בנושאים שבהצעות החלטה.

דוגמאות אחדות לעבודת מטה מקדימה

להלן דוגמאות אחדות בדבר סדרי עבודת מטה של המשרדים לפני הגשתן של הצעות החלטה לממשלה.

החלטות בעניין צמצום אבטלה ועידוד תעסוקה: 1. בתאריך 24.12.01 התקבלו בממשלה 24 החלטות בנושא הנדון, בהסתמך על החוברת "צעדים להגברת התעסוקה ועדכון הצעת התקציב לשנת 2002 - הצעות החלטה לממשלה" שהגיש משרד האוצר למזכירות הממשלה ב-13.12.01.

לחברת לא צורפו נספחים, ניתוחים כלכליים, ניירות עמדה וכד', והיא הכילה רק את נוסח ההחלטות המוצעות ודברי הסבר קצרים.

2. ב-13.12.01 פנה שר האוצר למזכירות הממשלה וביקש להעלות את הנושא על סדר יומה של הממשלה בישיבתה הקרובה; המזכירות הפיצה את חוברת הצעות החלטה הנ"ל, המקיפות מבחינת תוכן מגוון רחב ביותר של נושאים, בקרב שרי הממשלה, מיד עם קבלתה, בציינה שיידונו בישיבת הממשלה הקרובה שנועדה להתכנס ב-16.12.01. חלק מהשרים העבירו למזכירות הממשלה הסתייגויות, ולכן היא דנה בהצעות החלטה ואישרה אותן שבוע לאחר המועד שתוכנן, ב-24.12.01. נוסח ההחלטה שנרשם בפרוטוקול: "מחליטים (22 קולות בעד; 6 קולות נגד): לאשר את ההחלטות שלהלן בעניין צעדים להגברת התעסוקה ועדכון התקציב לשנת 2002".

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם הגשתן של הצעות החלטה רבות לישיבת ממשלה אחת, בלי ניתוח וניירות רקע ובלי שניתן לשרים זמן מספיק להתעמק בהן, איפשרה עבודת מטה והכנה ראויה מצד המשרדים.

המתואר לעיל אינו משקף אירוע חד-פעמי. הצעות החלטה רבות, שיש להן השפעה ניכרת על פעילותם של המשרדים ועל תקציביהם, מוגשות מפעם לפעם בידי משרד האוצר ומופצות בקרב חברי הממשלה, לעתים זמן קצר ביותר לפני מועד הדיון בהן בממשלה, שמוכנה לדון בכולן יחד ולהעמידן להצבעה כמקשה אחת.

3. בעניין זה פנה היועץ המשפטי לממשלה פעמיים לשרי האוצר¹⁴. במכתב מ-11.8.99 בנושא "חוק ההסדרים", הוא כתב, בין השאר, כי "מזה שנים לא-מעטות, מציע משרד האוצר, יחד עם הצעת התקציב המוגשת לממשלה, שורה של תיקוני חקיקה ... כאשר עשרות רבות של הצעות לסדר

14 בעניין זה ראו בתת-הפרק "עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים".

היום מובאות בפני שרי הממשלה בעת ובעונה אחת, ימים ספורים בלבד לפני הדיון בממשלה". היועץ המשפטי הדגיש, כי הגורם לכך הוא המדיניות אשר לפיה אין זה רצוי שהצעות ההחלטה יגיעו לידי השרים ויועציהם מוקדם יותר מימים אחדים לפני הדיון. ב-28.8.01 שוב פנה היועץ המשפטי לממשלה אל שר האוצר באותו עניין. התברר, כי עד כה לא שעו משרד האוצר ואחרים הנוגעים בדבר (בין השאר, מזכירות הממשלה) להערותיו של היועץ המשפטי לממשלה בנושא.

החלטות בעניין שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות¹⁵: שותפויות ציבוריות-פרטיות הן, בדרך כלל, מיזמים ארוכי טווח המבוססים על כך שהשותף הפרטי מממן את הקמת הפרויקט ומקבל זיכיון להפעלתו לתקופה ארוכה.

נוסף על 53 ההחלטות שנבחנו, סקר משרד מבקר המדינה 16 החלטות ממשלה בעניין שותפויות ציבוריות-פרטיות. נבדקו: הכנת ניירות עמדה ודברי הסבר; בחינת קיומן של חלופות אחרות; ניתוח התשומות והתפוקות הצפויות מאימוצן של החלטות אלה וסדרי תיאום בין-משרדי. בהחלטות שנסקרו בידי משרד מבקר המדינה נכללו, בין השאר, נושאים אלה: הפרויקט להתפלת מי ים באשקלון; קו רכבת מתל אביב לכפר סבא; פרויקטים להסעת המונים בירושלים ובתל אביב; ארבעה פרויקטים בתחום התשתית התחבורתית (דרך דשנים בחיפה, כביש 431, כביש 531 והקטעים הדרומיים של כביש חוצה ישראל) ועוד. אומדן העלות של פרויקטים אלה הוא כ-12.5 מיליארד שקלים.

התברר, כי ב-14 מ-16 ההחלטות שנבחנו, לא צורפו להצעות ההחלטה ניירות עמדה ובהן ניתוח היתרונות והחסרונות של ההחלטות המוצעות ושל החלופות. לשמונה החלטות ניתנו דברי הסבר, אולם אלה היו בדרך כלל תמציתיים, ולא כללו ניירות רקע, בדיקות כדאיות כלכלית ומסמכים רלוונטיים אחרים.

סדרי התיאום הבין-משרדי: לפי הצעת משרד האוצר, במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2003 החליטה הממשלה שהקטעים הדרומיים בכביש חוצה ישראל ייסללו במימון המדינה. עוד החליטה הממשלה באותה ישיבה, להטיל על שר האוצר לקבוע במכרזים לפרויקטים שבשיתוף המגזר הפרטי את גובה התשלום שיועבר ליזם עד תום תקופת ההקמה; הסכום לא יפחת מ-50% מעלות ההקמה.

הבדיקה העלתה, כי משרד האוצר לא תיאם בעוד מועד החלטות אלה עם משרד התחבורה, וממילא לא צורפו הערותיו של משרד התחבורה בכתב להצעת ההחלטה לפני הדיון בממשלה.

החשב הכללי במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ההחלטה בעניין שיעור התשלום שישולם ליזם עד תום תקופת ההקמה היא עניין מימוני רוחבי ואינה קשורה בפעולה או בסמכות של שר אחר, וודאי לא רק בסמכותו של שר התחבורה.

משרד מבקר המדינה ציין, כי להחלטות האמורות יש השפעה מהותית על התכנון התקציבי ועל תכנון הפעולות של המשרדים המעורבים בשותפויות ציבוריות-פרטיות. לכן היה על משרד האוצר לתאם מבעוד מועד את ההחלטות עם המשרדים הנוגעים בפרויקטים האמורים.

15 בעניין זה ראו בדוח "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות", עמ' 229.

החלטות ממשלה בעניין פרויקטים לאומיים: בהחלטה תמ/1 של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-9.8.90, נקבעו הנחיות מהותיות באשר לתהליך קבלת החלטות הנוגעות לפרויקטים לאומיים. "פרויקט לאומי" מוגדר בהחלטה כפרויקט שהמאפיינים שלו הם: רב-תחומיות; הקצאת משאבים לטווח ארוך; יישום במשך תקופה ארוכה. ההחלטה קובעת, כי כל הצעה לביצוע פרויקט לאומי - למעט פרויקט ביטחוני שראש הממשלה הגדירו כסודי - תובא בידי השר הממונה על המשרד העיקרי שבמסגרתו גובשה היזמה לביצועו לידיעת יו"ר ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל. אם החליט יו"ר הוועדה כי מן הראוי לדון בפרויקט במסגרת הוועדה, יובא הנושא לאישור ועדת השרים בצירוף חוות דעת מקצועיות שיצרף המשרד יוזם ההצעה. חוות הדעת יהיו בנושאים האלה: תרומת הפרויקט למשק הלאומי; הכדאיות הכלכלית של הפרויקט למשק המדינה; עלות הפרויקט למשק המדינה; שיקולים נוספים המצדיקים את הפרויקט; דרכי התכנון והביצוע של הפרויקט.

1. לדעת משרד מבקר המדינה, מתוכן החלטות הממשלה שנסקרו במסגרת הביקורת עולה, שאחדות מהן¹⁶ אכן עוסקות בפרויקטים העומדים באמות המידה של "פרויקטים לאומיים" כהגדרתם בהחלטת הממשלה. אף על פי כן, לא נמצא כי יושמו לגביהן ההנחיות שנקבעו בהחלטת הממשלה.

2 גם החלטות בדבר שותפויות ציבוריות-פרטיות הן בחלקן בעלות מאפיינים דומים לאלה של הפרויקטים הלאומיים כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה דלעיל; מן הראוי שתתקיים עבודת מטה מקדימה בעניין הפעלתן במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה, או במתכונת אחרת שתיקבע.

יחידה לניתוח מדיניות: הממשלה נדרשת לעסוק בנושאים אזרחיים-כלליים ככדי משקל, שיש להם השפעה על עיצוב פני החברה, הכלכלה והתשתיות, והיא זקוקה לכלים שיסייעו לה בקבלת ההחלטות. לצורך זה המליצו ועדות שונות, כאמור לעיל, להקים יחידה מקצועית לניתוח מדיניות.

באפריל 1992 הטילה הממשלה על ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל לדון בהמלצות ועדת קוברסקי. ועדת השרים המליצה, בין היתר, שיש להקים צוות מקצועי, שיכין נייר עמדה מפורט על "הדרכים לאימוץ ההמלצות האמורות. הרכב הצוות ייקבע על ידי ראש הממשלה ויושב ראש וועדת השרים לענייני תיאום ומנהל וימסר לוועדת השרים. הצוות יגיש את נייר העמדה תוך שלושה חודשים מיום מינויו".

הממשלה קיבלה את המלצת ועדת השרים, ובדצמבר 1992 החליטה על צוות מקצועי שיכין נייר עמדה בעניין הקמתה של יחידה מקצועית לניתוח מדיניות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המזכירות, ש"לא ידוע אם גובשו כלל המלצות בנדון ... לא נמצאו סימוכין לפעולה כלשהיא בעניין זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהממשלה אישרה עקרונית את המלצות ועדת השרים, והחליטה באופן ספציפי לבחון את נושא הקמתה של יחידה מקצועית כאמור, היה עליה לפעול ליישום החלטתה.

16 למשל, החלטה 2485 מ-5.11.00 בנושא "תכנית אופק"; החלטה 642 מ-2.9.01 בנושא "הגברת אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים על-ידי צמצום היקף העסקת עובדים זרים".

במארס 1999 החליטה הממשלה להקים גוף מטה מייעץ - ה"מועצה לביטחון לאומי". עיקר זמנה של המועצה מוקדש לענייני ביטחון, אם כי היא עוסקת גם בנושאים אחרים - דמוגרפיה, כלכלה ופשיעה מאורגנת.

מזכירות הממשלה הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2002, כי "המועצה לביטחון לאומי משמשת בפועל כיחידת מטה לניתוחי מדיניות לא רק בתחום הביטחוני הטהור והיא עוסקת גם במרכיבים 'אזרחיים'. אשר על כן, כפי שכבר הבהרנו, אין לדעתנו מקום לכונן גוף נוסף שיעסוק בניתוחי מדיניות".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר דיון חוזר בממשלה, עומדת בעינה החלטת הממשלה לבחון את הצורך בהקמת יחידה אשר תתמקד בניתוח מדיניות בנושאים אזרחיים. מן הראוי לבחון, בין היתר, לאור ממצאי דוח זה בעניין עבודת המטה המקדימה להצעות החלטה המוגשות לממשלה, אם תפקידי המועצה לביטחון לאומי נותנים מענה הולם לטיוב הליכי קבלת ההחלטות בנושאים אזרחיים.

יישום החלטות ממשלה

משרדי הממשלה - מעקב ודיווח

סדרי מעקב ובקרה: הממשלה מקבלת מדי שנה מאות החלטות. המעקב אחר ביצוע החלטותיה והדיווח על כך מוסדרים בתקנון. כל התהליך צריך להיות מתועד היטב כדי להבטיח, בין היתר, את שקיפותו לתהליכי בקרה.

משרדי הממשלה שנבדקו לא הפעילו מערכת מידע ממוחשבת למעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה.

1. במשרד הפנים מונה מרכז החלטות הממשלה, אך אין הליך מוסדר להעברת מידע שיטתית מיחידות המשרד אליו, לעדכון שלבי הטיפול בהחלטות. לא היו לו מסמכים על מעקב אחר הביצוע ולא רוכזו אצלו כל הצעות החלטה והחלטות הממשלה. משרד הפנים אינו יוזם ואינו מנהל מעקב שיטתי אחר ביצוע החלטות הממשלה. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הציע הממונה על התחום נוהל עבודה, שיגובש באופן סופי בסיוע סמנכ"ל המשרד, ויכנס לתוקף החל בפברואר 2003.

2. במשרד הבינוי והשיכון אין אצל מרכז החלטות הממשלה ריכוז של כל הצעות החלטה והחלטות הממשלה. התברר, כי בלשכת שר הבינוי והשיכון ואצל מנכ"ל משרדו לא רוכזו החלטות ממשלה, כולל החלטות בנוגע למשרד שהתקבלו טרם כניסתו של שר הבינוי והשיכון מר נתן שרנסקי לתפקיד, שיישומן טרם הסתיים¹⁷. מצב עניינים זה גורם לפגיעה ביכולתו של השר לעקוב אחר החלטות ממשלה שהתקבלו בטרם כניסתו לתפקיד.

17 בנוהל גנוך המדינה נקבע, כי גניזת החומר נעשית עם סיום תפקידו של השר ותיקי לשכתו נחסמים; על השר המחליף לפתוח מחזור תיקים חדש. אולם, תיקים הנחוצים לשימוש יום יומי אשר סגירתם תפריע לפעולתם התקינה של הלשכה או השר, רשאי מנהל הלשכה שלא לחסום. הוראה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

מהבדיקה עולה, כי שלוש החלטות ממשלה¹⁸ שליישומן אחראי משרד הבינוי והשיכון לא היו רשומות באגף מעקב ובקרה שבמשרד, וממילא המשרד לא עקב אחר יישומן. חלקים מהחלטות ממשלה מסוימות שהיו רשומות באגף מעקב ובקרה, לא טופלו¹⁹.

אגף מעקב ובקרה במשרד הבינוי והשיכון לא רשם את פניותיו לגורמים המטפלים ולא וידא קבלת תשובות לפניותיו.

3. לעומת האמור לעיל, במשרד העבודה והרווחה מונה איש קשר בין הנהלת המשרד למזכירות הממשלה, שתפקידו לטפל בהחלטות ממשלה הקשורות למשרד ולעקוב אחר יישומן. במסגרת תפקידו ריכז העובד את הגשת הצעות ההחלטה למזכירות הממשלה. טיפולו כלל: ייזום דיונים מוקדמים בהנהלת המשרד לגיבוש עמדת השר ולניסוח ההצעה; ריכוז החלטות הממשלה שנתקבלו והעברתן בצירוף הערות ללשכות השר והמנכ"ל; העברת תגובת המשרד להצעות החלטה של משרדים אחרים הנוגעות למשרד; מעקב על שלבי היישום של החלטות הנוגעות למשרד; דיווח למזכירות הממשלה על שלבי הביצוע של ההחלטות או על קשיים בביצוען.

סדרי דיווח למזכירות הממשלה: התקנון קובע כי מזכיר הממשלה יפנה בכתב אל השרים, לא פחות מאחת לחודשיים, ויבקש דיווחים בכתב על ביצוע החלטות הנוגעות למשרדיהם; הדיווחים אמורים להימסר בתוך חודש. הדיווח על שלבי יישום החלטת הממשלה, הנשלח למזכיר הממשלה ישא את חתימתו של השר.

1. במשרדים שנבדקו לא נמצאו דיווחים סדירים למזכירות הממשלה על שלבי יישום החלטות הממשלה.

2. התברר, שהמשרדים עמדו בלוח הזמנים למתן תשובה למזכיר הממשלה רק במקרים ספורים. חלק מהדיווחים הועברו למזכיר הממשלה באיחור של עד שלושה חודשים; חלק מהדיווחים הועברו לאחר כשנה; על שלבי יישום של החלטה אחת דווח לראשונה יותר משנתיים לאחר שהתקבלה; חלק ניכר מהבקשות לדיווח לא נענו כלל. לעתים נמסרו הדיווחים בעל פה. גם אם ביצעה של החלטת ממשלה מתעכב, על המשרדים הנוגעים בדבר לקיים את התקנון ולדווח למזכירות הממשלה על ההתקדמות ועל הקשיים בביצוע.

3. בכל המקרים שבהם דיווח משרד הבינוי והשיכון על שלבי הביצוע של החלטות הממשלה לא נשאו הדוחות את חתימתו של השר אלא חתימה של עובד המשרד; גם משרד הבריאות לא הקפיד תמיד שהדיווחים יישאו את חתימתו של השר.

התברר, שלעיתים דיווחו משרדי הממשלה רק על יישום של כמה מסעיפי ההחלטה. מציאות זו משתקפת גם בתשובות המנכ"לים לשאלון. רק 9% מהמנכ"לים שהשיבו סבורים, שמשרדיהם הקפידו לדווח לממשלה על קשיים בביצוע; רק 10% מהמנכ"לים סבורים, שמשרדיהם הקפידו לדווח למזכירות על שלבי ביצוע; רק 17% מהמנכ"לים סבורים, שמשרדיהם הקפידו לדווח למזכירות הממשלה על הצורך לשנות החלטה עקב קשיים שנתגלו ביישומה או בגלל השתנות הנסיבות.

18 החלטות: מס' 4379 בעניין "מכירת דירות בבעלות ציבורית לבעליהן" שהתקבלה בתאריך 27.9.98; מס' 5022 בעניין "רכישה וניהול מלאי דירות" שהתקבלה בתאריך 29.4.99; מס' 615 בעניין "היערכות לרעידות אדמה: תחומי אחריות" שהתקבלה בתאריך 30.8.01.
19 החלטות: מס' 1543 בעניין "פתיחת ניהול מלאי הדירות לתחרות" שהתקבלה בתאריך 29.1.97; מס' 2485 בעניין "תכנית אופק לפיתוח כלכלי חברתי" שהתקבלה בתאריך 5.11.00.

4. במשרדי הממשלה שנבדקו הורגש חסרונו של נוהל לרישום ולהטמעה של החלטות הממשלה, והמעקב והדיווח על שלבי יישומן.

סדרי דיווח בעניין החלטות ממשלה הנוגעות לשותפויות ציבוריות - פרטיות: מבדיקת המעקב אחר 16 החלטות ממשלה הנוגעות לשותפויות ציבוריות - פרטיות עולים הממצאים האלה:

1. למרות התזכורות הרבות ששלחה מזכירות הממשלה למשרדים, לקבלת דיווח על ביצוע החלטות ממשלה הנוגעות לשותפויות ציבוריות-פרטיות, השיבו משרדי הממשלה על תזכורות אלה באופן חלקי. כך, למשל, מזכירות הממשלה פנתה למשרד האוצר ב-52 תזכורות הנוגעות ל-15 החלטות ממשלה - משרד האוצר השיב על 13 מהתזכורות הנוגעות ל-11 החלטות ממשלה. מזכירות הממשלה שלחה למשרד התחבורה 18 תזכורות הנוגעות לשש החלטות ממשלה - משרד התחבורה השיב על ארבע מהתזכורות שנגעו ל-4 החלטות ממשלה. מזכירות הממשלה פנתה למשרד התשתיות הלאומיות ב-14 תזכורות הנוגעות ל-5 החלטות ממשלה - המשרד השיב על שבע מהן, הנוגעות ל-5 החלטות.
2. כמו כן, התברר, כי הדיווח של משרדי הממשלה מגיע אחרי זמן רב, ברוב המקרים אחרי יותר מהזמן שנקצב לכך. משרד האוצר, למשל, השיב על תזכורת מסוימת כעבור חמישה חודשים, ומשרד התחבורה - כעבור שמונה חודשים.

קביעת לוח זמנים לביצוע החלטות הממשלה ועמידה בו

53 ההחלטות שמשרד מבקר המדינה בדק התקבלו בממשלה בשנים 1995-2002; מקצתן החלטות מורכבות שמלכתחילה נדרש זמן רב ליישומן.

1. משרד מבקר המדינה בדק את אופן יישומן של 18 החלטות (מהן שש מערכתיות) שהתקבלו עד סוף שנת 2000. ל-12 מן החלטות (מהן חמש מערכתיות) נקבע לוח זמנים לסיום. חמש מהן (אחת מערכתית) לא יושמו, שתיים (אחת מערכתית) יושמו חלקית, שתיים יושמו ושלוש (מערכתיות) היו בשלבי ביצוע. לשש החלטות לא נקבע לוח זמנים לביצוע.

2. בתקנון נקבע, שאם שר ביקש כי הממשלה תדון מחדש בהחלטה שקיבלה, יחליט ראש הממשלה אם לכלול את הנושא שוב בסדר יומה של הממשלה, אך "אין בבקשה כאמור כדי לפגוע בתוקפה של החלטת הממשלה או לדחות את ביצועה". מכאן למדים שכל עוד לא קיימה הממשלה דיון מחדש בהחלטה שקיבלה, יש לבצע אותה.

במסמכים הנוגעים להחלטות ממשלה שנבדקו ולא בוצעו בזמן, אין מסמך המעיד ששר הבינוי והשיכון, שר הבריאות ושר הפנים, ביקשו דיון מחדש בהן. למנכ"לים, בתשובותיהם לשאלון, היו עמדות שונות בנושא, מביניהן: רק 16% מהם סבורים שמשרדיהם הקפידו ליישם את החלטות הממשלה, לעומת 33% הסבורים שהמשרדים לא הקפידו על כך. הימנעות מיישום החלטות ממשלה או שהיית יישומן בלא דיון מחדש בממשלה, משמעותן היא שבמשרדים הנוגעים בדבר לא מולאה החובה לפי התקנון.

מזכירות הממשלה - מעקב ודיווח

סדרי מעקב ובקרה: כאמור, התקנון מחייב מעקב ודיווח על החלטות הממשלה. לפי התקנון, "במקרים של אי ביצוע החלטה או ביצוע חלקי או ביצוע שסטה במידה כלשהי מהחלטה, יברר מזכיר הממשלה עם השר הנוגע בדבר את הסיבות לכך ואם יש אפשרות לבצע את ההחלטה כפי שנתקבלה, או אם יש צורך לשנותה".

1. המזכירות עוקבת אחרי ביצוע החלטות הממשלה באמצעות מערכת ממוחשבת (להלן - המעקב הממוחשב). במאי 1994 קבעה המזכירות נוהל עבודה פנימי "מעקב אחרי ביצוע החלטות ממשלה" (להלן - הנוהל). הנוהל קובע, בין היתר, את החלטות הממשלה שיש לקיים מעקב אחר יישומן ואת אופן המעקב (הכנת תכנית, הודעות לשר, קליטת דיווחיו והפקת דוחות מהמערכת הממוחשבת).

במעקב הממוחשב הוגדרו 13 קטגוריות לתיאור כל אחד ואחד משלבי הביצוע של החלטות הממשלה, בלשון הנוהל "סטטוסי החלטות" (להלן - שלב ההחלטה). השלבים העיקריים הם: לא למעקב; ביצוע טרם החל; בביצוע; ברצע.

2. בדיקת סדרי המעקב העלתה את הממצאים כדלקמן:

המעקב הוא, למעשה, טכני בלבד. המזכירות פונה לשר האחראי לביצוע החלטה במכתב סטנדרטי שבו מפורטות הקטגוריות השונות של שלבי ההחלטה. כל שנדרש השר לעשות הוא לסמן X במקום המתאים, להוסיף במידת הצורך דברי הסבר ולשלחו חזרה למזכירות. אם, למשל, מציין השר שההחלטה בביצוע, אין המזכירות בודקת את מידת ההתקדמות שלו ואינה דורשת דיווח לפי קטגוריות ההתקדמות. בנוסף, מזכירות הממשלה לא קבעה, עד לאחורונה, סדרי עדיפויות לביצוע המעקב אחר החלטות הממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המזכירות, שהיקף המשימות המוטלות עליה "אינו מאפשר קיומו של מעקב עומק שאינו טכני על כל החלטות". לדבריה, "בסוגיות ממוקדות ובנושאים מסוימים נערך מעקב במימד שונה לחלוטין ועם הדגשים אחרים. למשל, מזכיר הממשלה עוקב באופן אישי אחר התקדמות דיונים בכנסת בהצעות חוק מסוימות שלממשלה עניין בקידומן ... אגף תאום מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה מבצע מעקבי עומק בנושאים כלכליים וחברתיים שראש הממשלה מוביל ... החלטות בתחום הביטחון נעקבות על ידי המזכיר הצבאי של ראש הממשלה".

יצוין, שלמעקבים שנעשים בידי מזכיר הממשלה כפי שפירטה המזכירות בתשובתה, לא נמצאו סימוכין במעקב הממוחשב. המזכירות אישרה "שראוי שתתקיים אינטגרציה בין כל סוגי המעקב וכי המידע בעניין זה ינוקז כולו למערכת הממוחשבת".

3. משרד מבקר המדינה בדק את המעקב שקיימה מזכירות הממשלה אחר הביצוע של 17 מבין 461 החלטות ממשלה שהיא כללה בקטגוריה "החלטות כלכליות" ובקטגוריה "החלטות חברתיות".

(א) ב-4 מ-17 דוחות שבמעקב האמור נמצא, שהמזכירות לא פנתה כלל לכמה מהשרים הנזכרים בהחלטת הממשלה.

(ב) ב-8 מ-17 דוחות המעקב נמצא, שהשרים לא ענו לפניות המזכירות באשר לשלב הביצוע של החלטות הממשלה; שר מסוים ענה רק תשעה חודשים אחרי הפנייה הראשונה אליו. גם במקרים אלה הסתפקה המזכירות בתזכורות חוזרות ונשנות לשרים, ולא דיווחה לממשלה על אי היענות השר.

(ג) תשובות מסוימות של שרים לא היו מספקות, ההסברים לא היו מפורטים ולעתים אף ניתנו בעל פה. על תשובות רבות לא הייתה חתימת השר כנדרש אלא חתימת אחד מעוזריו; למרות זאת, המזכירות קלטה במעקב הממוחשב את התשובות כפי שהוגשו לה. ב-2 מ-17 הדוחות קלטה המזכירות תשובות סותרות משרים שונים בקשר לאותה החלטה, ולא ביררה את פשר הסתירה.

(ד) לעתים החלטת ממשלה מורכבת ונוגעת לכמה משרדים ורשויות, ולעתים היא מחייבת הקמת ועדה והכנת דוח. התברר, שבמקרים מסוימים עקבה המזכירות אחר ביצוע החלטות ממשלה מורכבות באופן חלקי: היא עקבה אחר הביצוע במשרדים אחדים בלבד; פעמים אחדות קיימה המזכירות מעקב רק אחר כמה מסעיפי ההחלטה. מזכירות הממשלה ציינה שהחלטה "בביצוע", ללא פירוט, גם אם רק אחד מהמשרדים המוזכרים בהחלטה יישם את חלקו בה או אם התחילו לבצע רק אחד מסעיפיה.

(ה) בהחלטות רבות נקבע פרק זמן לביצוע, לכינוס ועדה או להגשת דוח. התברר, שהמזכירות לא התייחסה לפרק הזמן שנקבע בהחלטה. למשל, החלטה שנקבע שיש לבצע בתוך 30 יום נרשמה במעקב הממוחשב אחרי שנה כהחלטה בביצוע.

מתברר, שאין נוהל מסודר למעקב של מזכירות הממשלה אחר ביצוע החלטות הממשלה. לכן המזכירות איננה יכולה לתת לממשלה מידע מלא ואמין על יישום החלטותיה. כתוצאה מכך נפגעת, לדעת משרד מבקר המדינה, עבודת הממשלה.

דיווח על ביצוע החלטות ממשלה

על פי התקנון, על מזכיר הממשלה לדווח לשרים אחת לארבעה חודשים על המעקב ולמסור את דוחות הביצוע של השרים לראש הממשלה במרוכז.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הנפיקה מזכירות הממשלה דוח ממוין לפי נושאי החלטות הממשלה, שבו נתונים על ביצוען. מהדוח עולה, שב-15 חודשי כהונתה (מארס 2001-יוני 2002) קיבלה הממשלה כ-1,800 החלטות. ב-1,380 מהן ציינה מזכירות הממשלה "בוצע", וב-190 החלטות "בביצוע". המזכירות מיינה את החלטות לפי קטגוריות, כגון: "החלטות בנושא חקיקה", "החלטות כלכליות" ו"החלטות חברתיות". כאמור, המזכירות הגדירה 461 מבין 1,800 החלטות כ"החלטות כלכליות" וכ"החלטות חברתיות"; וב-160 מהן היא ציינה "בוצע" וב-170 - "בביצוע".

ממצאי הביקורת עולה, שדוח המזכירות על ביצוע החלטות הממשלה אינו משקף את המצב לאשורו:

1. משרד מבקר המדינה ביקש ממזכירות הממשלה להנפיק דוח ביצוע של החלטות הממשלה לפי משרדי ממשלה. המזכירות הנפיקה את הדוח המבוקש, אך ציינה, שנתוני הביצוע בדוח אינם משקפים את המציאות היות שיש משרדים אשר ביצעו החלטות, אך לא דיווחו על כך למזכירות.

2. על פי דוח המזכירות על שלבי היישום של החלטות הממשלה, יישם משרד המשפטים 939 מבין 963 החלטות (98%). התברר, שאלה היו בעיקר החלטות חקיקה, שלא היו אמורות להיות במעקב.

3. על פי דוח המזכירות, משרד החוץ יישם 29 מבין 30 החלטות הממשלה שנגעו לו. התברר, כי ההחלטות עסקו בעניינים טכניים-מינהליים: אישור מינוי שגרירים, אישור הסכמים והבנות בין-לאומיות, אישור נסיעות שר החוץ לחו"ל, וכיו"ב. לא יושמה ההחלטה לצמצם את נציגויות משרד החוץ.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מטרה המזכירות, שלאחר סיום הביקורת דיווח משרד החוץ על ביצוע ההחלטה לצמצם את נציגויותיו.

4. התברר, כי מזכיר הממשלה אינו מדווח לראש הממשלה ולשרים על מצב המעקב, ולכן אין להם מידע מעודכן בנושא.

עוד התברר, שמזכירות הממשלה לא קבעה לעצמה כמה זמן יימשך המעקב אחר ביצוע החלטה ומה עליה לעשות אם החלטה אינה מיושמת עד אותו מועד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמזכירות תדווח על כך לממשלה, כדי שתחליט אם לבטל את ההחלטה, לשנותה או לעמוד על ביצועה. לממשלה יש אפוא "גבנון": החלטות ממשלה רבות (כולל החלטות של ממשלות קודמות) שטרם הוחל בביצוען.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המזכירות להקפיד על דיווח מלא וענייני על ביצוע החלטות הממשלה, כדי שהממשלה תוכל ללמוד על מידת היישום של החלטותיה.

במהלך הביקורת החל מזכיר הממשלה לפעול לשיפור המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה, ובמאי 2002 הוא העלה הצעות לשיפור: אימות המידע על ביצוע החלטה "עם גורם מוסמך"; קביעת סדרי עדיפויות למעקבים; הגברת תדירות התזכורות לשרים (אחת לשבוע); הפקת דוח רלוונטי תקופתי לראש הממשלה; שילוב של גורמים נוספים, כגון: מזכירי ועדות, אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה ופורום המנכ"לים במעקב.

ני ת ו ח כ מ ו ת י נו ש א י: מזכירות הממשלה מפיקה באמצעות המערכת הממוחשבת דוחות על שלב יישום החלטה. יש לציין, כי לפי הנוהל, הפקת דוחות סטטיסטיים היא חלק מהמעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה.

התברר, שהמזכירות לא ניצלה את המערכת הממוחשבת שלה לדיווחים נוספים בנוגע להחלטות ממשלה. להלן דוגמאות לדיווחים שהמזכירות לא הפיקה, אף שניתן להפיקם: החלטות של ועדות שרים לעומת החלטות של מליאת הממשלה; החלטות בענייני חקיקה והחלטות ביצועיות; החלטות ממוינות לפי מגזרים שונים ומידת יישומן; החלטות על פרויקטים לאומיים; החלטות ממשלה דקלרטיביות; ביצוע ההחלטות בכל משרד ומשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוחות כאלו יכלו לשמש גורמי מטה כמו: מזכיר הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה וראשי ועדות שרים, לסייע לממשלה בראיית התמונה הכוללת, ואולי אף לתרום לבחינת השאלות: האם הממשלה משקיעה את רוב זמנה בטיפול בנושאים עקרוניים; האם רצוי לאצול סמכויות לדרגים נמוכים יותר כדי שיטפלו בנושאים בעלי עדיפות פחותה; באילו תחומים השיגה הממשלה את יעדיה; אילו החלטות לא בוצעו, מה הסיבה לכך והאם יש צורך לשוב ולקבל החלטות בעניינים אלה.

במהלך הביקורת, במאי 2002, החליטה המזכירות כי כל החלטה שנעשה מעקב אחר ביצועה תסווג לצורך ייעול המעקב. הסיווג ייעשה לפי תחומים: החלטות מדיניות, החלטות כלכליות, החלטות חברתיות, אישור נסיעות שרים לחו"ל, ועוד. המזכירות גם מיינה למפרע את כל החלטות ממשלת שרון בהתאם לכך.

ניתוח תהליך עבודת המטה הקודמת להצעת החלטה של הממשלה וניתוח המעקב אחר ביצוע ההחלטות מעלים ליקויים הדומים לליקויים שאותם מנה בשעתו דוח קוברסקי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תפעל לעדכון ההוראות שבתקנון עבודת הממשלה הנוגעות להצעת החלטות לממשלה, כך שתתחייב עבודת מטה מסודרת הכוללת, בין היתר, הכנת תשתית עובדתית לשם קבלת החלטה, הצגת חלופות בהצעת החלטה, הצבעה מנומקת על החלופה המועדפת.

ראוי שיהיה במשרדי הממשלה נוהל לטיפול בהחלטות ממשלה משלב יזום ההחלטה עד לשלב המעקב אחר ביצועה והדיווח עליו. נוהל כזה אמור להנחות את המשרד כיצד לטפל בהצעת החלטות לממשלה ואיך לתאם בין הגורמים השונים הקשורים להכנת הצעת החלטה ולביצועה. נוהל כזה עשוי לשפר את איכות פעילותו של המשרד ולהבטיח את רציפות הביצוע גם כאשר מתחלפים במשרד נושאי המשרות הבכירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי גם שהממשלה תבחן מחדש את משך הזמן שבין הגשת הצעה להחלטת ממשלה ובין הדיון עליה בממשלה, משום שההוראות בעניין זה נקבעו באופן כללי בלי להביא בחשבון שההצעות נבדלות זו מזו במורכבותן ובחשיבות נושאייהן. במידת הצורך יהיה עליה לעדכן את ההוראות שבתקנון עבודת הממשלה.

מממצאי הבדיקה עולה, שעדיין יש מקום לייעל תחומים מרכזיים של עבודת המשרדים ושלו מזכירות הממשלה, בין היתר לאור המלצותיהן של הוועדות השונות שפעלו במהלך 30 השנים האחרונות.

עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים

1. ראשיתו של חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת כספים מסוימת) (להלן - חוק ההסדרים)²⁰, בתכנית חירום הכלכלית לייצוב המשק בשנת 1985. מצבו הכלכלי של המשק באותה עת (אינפלציה בשיעור מאות אחוזים בשנה, גירעון בתקציב, וגירעון במאזן התשלומים) חייב תכנית חירום כלכלית. לאחר שהתכנית והחקיקה הנלווית אליה אושרו בממשלה, הועברו מהלכי החקיקה המתחייבים לאישור הכנסת כמקשה אחת, תחת הכותרת "חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, תשמ"ו-1985"²¹.

מאותו מועד הפך חוק ההסדרים לנוהל מקובל ולחלק ממערך החקיקה הישראלי, וקובץ החוקים ותיקוני החקיקה המאוגד בו מובא מדי שנה בשנה כמקשה אחת לאישור הכנסת כהצעת חוק ממשלתית יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי²² (להלן - הצעת חוק התקציב). הצעת חוק ההסדרים מורכבת מאסופה של תיקוני חקיקה בנושאים שונים, הנגזרת מהחלטות שמקבלת הממשלה בעת

20 בשנים מסוימות שם החוק שונה, דוגמת "חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה" וכיוצא ב.

21 פורסם בס"ח תשמ"ו, מס' 1159.

22 לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה, הצעת חוק התקציב תונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מששים ימים לפני תחילת שנת הכספים.

דיוניה השנתיים על תקציב המדינה, כפי שהוכנו בידי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן, בתת-פרק זה - האגף).

2. חוק ההסדרים נבדל ממרבית החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליך חקיקתו; עבודת ההכנה של חקיקה רגילה היא פרטנית, עוסקת בנושא ספציפי ובו בלבד, הדיון בחקיקה הוא על פי רוב ממושב, מעמיק וממצה, טיוטת החוק מופצת לכל משרדי הממשלה, ולכל משרד האפשרות להגיב וזמן להגיב. היוזמה לחקיקה היא בדרך כלל של השר שהחקיקה נוגעת לתחום סמכותו, או בידי משרד המשפטים. בהליכי החקיקה במסגרת חוק ההסדרים, שינויי החקיקה המוצעים מורכבים ממכלול של נושאים, הדיון בממשלה נעשה על מכלול הנושאים כמקשה אחת, לוח הזמנים הקצר מקשה על משרדי הממשלה להגיב, והיוזמה לחקיקה היא של משרד האוצר.

3. אחד התפקידים העיקריים של האגף מדי שנה בשנה הוא הכנת תקציב המדינה, כולל השינויים הנעשים בו במהלך השנה. משימה נוספת שהאגף עוסק בה במהלך השנה היא גיבוש הצעת חוק ההסדרים.

בחודשים מארס-יוני בכל שנה מכין האגף הצעה בקשר למדיניות הכלכלית וסדרי העדיפויות של הממשלה לקראת שנת התקציב הבאה. ההצעה נסמכת על כמה משתנים, ובהם אומדן ההוצאות בתקציב באמצעות מנגנון "הטייס האוטומטי", הקובע את תקרת התקציב של משרדי הממשלה לשנת התקציב הבאה²³; הצעות למדיניות כלכלית, רפורמות ושינויים מבניים במשק; וקביעת יעדים מאקרו-כלכליים, שהעיקרי בהם הוא שיעור הגירעון הכולל המתוכנן ביחס לתוצר. את עיקרי ההצעה עורך האגף במתכונת של סדרת הצעות החלטה. ההצעות עוברות באגף הליך של בחינה, הכולל ניפויים ושינויים עד לאישורן בידי שר האוצר וראש הממשלה. לאחר קבלת אישור ראש הממשלה מועברת סדרת הצעות החלטה ודברי הסבר הנלווים להן לישיבות דיוני התקציב השנתי של הממשלה.

בחודשים יולי-אוגוסט נערכים בממשלה דיוני התקציב, שעיקרם הדיונים בסדרת הצעות ההחלטה של האגף. שלב זה כולל בדרך כלל שלושה דיונים עיקריים: דיון מאקרו-כלכלי על מצב המשק; דיון לקביעת המצריים התקציביים (כגון הוצאות הממשלה הכנסותיה והגירעון הממשלתי); ודיון על סדרי העדיפויות של הממשלה במסגרת סך ההוצאה הממשלתית. בדיונים אלה מקבלת הממשלה סדרה של החלטות. לשם יישומן של חלק מהחלטות אלה נדרשים שינויי חקיקה, שהם השלד המרכזי של הצעת חוק ההסדרים באותה שנה.

אחת ההחלטות שמקבלת הממשלה מדי שנה עניינה "חקיקה ליישום החלטות", ובה מוחלט על הקמת ועדת שרים מיוחדת לשם טיפול בנושאים שמשרד האוצר מבקש לכלול בהצעת חוק ההסדרים באותה שנה (להלן - ועדת השרים המיוחדת). לדוגמה, בהחלטת הממשלה על הקמת ועדת השרים המיוחדת מאוקטובר 2001 נאמר, כי שר האוצר יכין ויגיש לוועדה הצעות חוק הכוללות את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שנתקבלו, וכי הצעות החוק יופצו להערות המשרדים זמן סביר מראש. עוד נאמר בהחלטה, כי ועדת השרים המיוחדת מוסמכת לאשר, על דעת הממשלה, את נוסח הצעות החוק, שיוגשו לכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב, וכי אם יובאו לפני

23 מנגנון זה קובע את "תקציב הגג" של כל משרד ממשלתי, ומורכב מתוספות שונות לתקציב המקורי שאושר לאותו משרד בחוק התקציב בשנה הקודמת, המהוות את כל השינויים הריאליים שאינם שינויי מחירים; בין היתר, המנגנון מורכב משינויים הנובעים מחקיקה פרטית (הרחבת חקיקה קיימת או חקיקה חדשה), מגידולים טבעיים המצריכים תוספת תקציב, מהחלטות ממשלה, ומהתחייבויות העבר של אותו משרד.

הערות משפטיות שאינן מאפשרות יישום של החלטה מאותן החלטות שקיבלה הממשלה, תובא אותה החלטה לדיון מחדש בממשלה.

שר האוצר מגיש לוועדה פרקים שונים המורכבים מתיקוני החקיקה המתחייבים מהחלטות הממשלה, ומהווים את טיוטת הצעת חוק ההסדרים, כפי שהוכנו ונוסחו ביחידת הייעוץ המשפטי של משרד האוצר. יצוין, כי לעתים מחליטה ועדת השרים המיוחדת כי פרק כלשהו בטיטת הצעת החוק כפי שהגיש משרד האוצר יטופל בהליכי חקיקה רגילים ולא במסגרת הצעת חוק ההסדרים.²⁴ לפני מועד פרסומה מועברת הצעת החוק לניסוח סופי במשרד המשפטים.

בסוף אוקטובר מתפרסמת הצעת חוק ההסדרים הכוללת דברי הסבר ברשומות, ומונחת על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה יחד עם הצעת חוק התקציב המפורטת של משרדי הממשלה. בתום הקריאה הראשונה מועברת הצעת חוק התקציב במלואה לדיון בוועדת הכספים, ובהתאם להחלטת ועדת הכנסת מועברים לוועדת הכספים פרקים מהצעת חוק ההסדרים. יצוין, כי לעתים מחליטה ועדת הכנסת, כי פרקים מסוימים יפוצלו מהצעת חוק ההסדרים, ויידונו בוועדות הכנסת האחרות שהנושא נמצא בתחום טיפולן. בתום דיוני הוועדות מוגשות הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת. מועד הקריאה השלישית של הצעת חוק ההסדרים והצעת חוק התקציב במליאת הכנסת מדי שנה בשנה הוא בדרך כלל ה-31 לדצמבר.²⁵

בשנים האחרונות נשמעים קולות הקוראים לשינוי של הליך חקיקת חוק ההסדרים במתכונתו הנוכחית. מנגד - רבים הטיעונים המושמעים בעד נחיצותו של החוק וחשיבותו כמכשיר לניהול המדיניות הכלכלית של הממשלה.²⁶

בחודשים יוני-אוקטובר 2002 בדק משרד מבקר המדינה את הליך חקיקת חוק ההסדרים בשנים האחרונות, מרגע הכנתן של הצעות ההחלטה באגף ועד הבאתן לאישור הממשלה. נבדקו כמה היבטים ניהוליים, וסדרי התיאום ושיתוף הפעולה בין משרד האוצר ליתר משרדי הממשלה. כן נבחן האם האכסניה ההכרחית למכלול הנושאים של חוקי ההסדרים היא במסגרת הצעת התקציב וחוק התקציב. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף. בדיקות משלימות נעשו במזכירות הממשלה ובמשרד המשפטים. יצוין, כי בדוגמאות המובאות להלן לא בדק משרד מבקר המדינה את הסיבות לקבלתם או לדחייתם בכנסת של תיקוני חקיקה שהוצעו בהצעת חוק ההסדרים.

תיאומן של הצעות החלטה ורפורמות עם משרדי ממשלה

1. התקנון מסדיר בין היתר את סדר היום של ישיבות הממשלה.²⁷ בעניין ייזום חקיקה שלא בידי השר הממונה נאמר בסעיף 50 לתקנון, כי: "א) שר (להלן - השר היוזם) הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר (להלן - השר הממונה), יבוא בדברים עם השר הממונה (ב) הסכימו שני השרים על עקרונות החוק שיוצעו, יופץ תזכיר-החוק, לפי הנוהל המקובל [נוהל

24 ראו לדוגמה, החלטת ועדת שרים לעניין חוק ההסדרים במשק המדינה (תקציב המדינה לשנת 2000) מיום 20.10.99, שקיבלה תוקף כהחלטת ממשלה מס' 449 (תחק/7) באותו מועד.

25 לפי סעיף 20 לחוק יסוד: הממשלה, אם לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפורתה. אין הוראה דומה בחוק ההסדרים.

26 לריכוז הטענות בעניין זה ראו "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה", נייר עמדה מס' 17, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 1999.

27 תקנון לעבודת הממשלה ה-29 בראשותו של אריאל שרון, אושר בהחלטה מס' 12 של הממשלה מ-12.3.01.

משרד המשפטים], בידי השר הממונה או אם שני השרים הסכימו לכך - בידי השר היוזם. (ג) לא הסכימו שני השרים כאמור... רשאי השר היוזם להציע את הצעתו לסדר-היום של הממשלה או של ועדת השרים שנושא ההצעה בתחום סמכויותיה, לדיון עקרוני. (ד) קיבלה הממשלה, או ועדת השרים, עקרונית, את הצעתו של השר היוזם, יופץ תזכיר-חוק בידי השר הממונה או אם שני השרים הסכימו לכך - בידי השר היוזם."

בעניין הגשת הצעות החלטה לשיבות הממשלה נאמר בסעיף 4 לתקנון, כי ההצעה תכלול בין היתר את נוסח ההצעה להחלטה שהממשלה מתבקשת לקבלה, דברי הסבר המסבירים את רקע ההצעה והצורך בה, והסתייגות או הערות המשרדים הנוגעים בדבר.

בסעיף 5 (1) לתקנון נאמר, כי "הייתה הצעה לסדר היום כרוכה בפעולות שר אחר או נתונה לתחום סמכותו של משרד אחר, יבוא השר המציע תחילה בדברים עם השר הנוגע בדבר כדי לקבל הסכמתו או חוות דעתו בכתב, והערותיו יפורטו בהצעה לסדר היום".

בהחלטת ממשלה שנתקבלה ביוני 1997 בעניין תחום עבודת המטה של הממשלה ושיפור²⁸, הוחלט בין היתר, כי שרי הממשלה יקבלו את הצעות התקציב לא יאוחר משבעה ימים לפני הדיון בממשלה, באופן שיאפשר הכנה ראויה מצד השרים, וכי "יוקפד על מילוי הוראות תקנון עבודת הממשלה, כלשונן וכוונתן. סטייה מהוראות התקנון ובמקום שהדבר מותר לפיו, תיעשה במקרים חריגים מטעמים מיוחדים".

בסיכום דיון שנערך בלשכת היועץ המשפטי לממשלה באוגוסט 1998 נאמר בין היתר, כי "...מטרתו של הסעיף בהחלטת הממשלה [ההחלטה האמורה] לאפשר הכנה ראויה מצד השרים ובכך להביא, בין היתר, ליעול הדיונים... החומר לדיונים בהמשך (לרבות לקראת חוק ההסדרים) יופץ שבעה ימים לפני הדיון, כנדרש על פי החלטת הממשלה. יוער, כי הדרישה לתיאום עם שר לגבי שינויים מתוכננים בתחומי האחריות של משרדו נובעת גם מהוראות תקנון הממשלה".

באוגוסט 1999 פנה היועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר דאז בעניין חוק ההסדרים וציין, כי "אישור הממשלה ניתן במסגרת דיוני התקציב, בשעה שעשרות רבות של הצעות החלטה מובאות בפני שרי הממשלה בעת ובעונה אחת. הצעות החלטה מופצות לשרים ימים ספורים בלבד לפני ישיבת הממשלה... ככל הנראה, לא רק מתוך אילוץ (אף כי אין חולק על כך שאנשי האוצר מקדישים עבודה רבה, תוך לחץ זמן, להכנת ההצעות), אלא כתוצאה ממדיניות לפיה אין זה רצוי שהצעות החלטה יגיעו לידי השרים ויועציהם יותר מימים אחדים לפני הדיון...".

2. בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב 107 מנכ"לים של משרדי ממשלה שניהנו בשנים 1990-2002 הסכימו רק 14% מהם, כי סדרי התיאום ושיתוף הפעולה בין המשרדים למשרד האוצר הם נאותים, ושיעור זה קטן ל-7% מהמנכ"לים בלבד כשמדובר בשיתוף פעולה בין המשרדים ובין משרד האוצר בעניין חוק ההסדרים. 90% מהמנכ"לים מסכימים, כי יש להגביר את התיאום בין משרד האוצר לבין יתר המשרדים בתחומים של ייזום רפורמות, שחלקן נכלל בהצעות של חוק ההסדרים.

3. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה וכפי שיפורט להלן, עולה, כי לעתים מביא האגף לאישור הממשלה במסגרת דיוני התקציב הצעות החלטה רבות, המתקבלות בממשלה כמקשה אחת, מהן הצעות החלטה לא מעטות לייזום רפורמות ושייטות כרוך בתיקוני חקיקה, וכל זאת ללא דיון מוקדם או תיאום נאות עם המשרד הרלוונטי, ושלא בהתאם להוראות תקנון הממשלה והחלטת הממשלה כאמור. לעתים, בניגוד להחלטת הממשלה, פרקים שונים בטיטת הצעת חוק ההסדרים אינם מופצים לשם קבלת הערותיהם של משרדי הממשלה או גופים אחרים זמן סביר מראש טרם הגשתם לוועדת השרים המיוחדת כחלק מהצעת חוק ההסדרים.

להלן דוגמאות בעניין ליקויים בסדרי שילובם של גורמים במשרדי הממשלה בהליך גיבוש פרקים ורפורמות במסגרת הצעת חוק ההסדרים:

(א) רפורמה בתחום התחבורה: ב-17.10.99 החליטה ועדת השרים המיוחדת לעניין חוק ההסדרים לשנת 2000 בעניין נתיב העדפה לתחבורה ציבורית והטלת אגרת גודש²⁹, כי "משרדי האוצר והתחבורה יקיימו הידברות ביניהם עד לשיבתה הבאה של ועדת השרים במגמה להגיע לנוסח מוסכם בעניין פרק התחבורה הציבורית". עוד החליטה הוועדה, כי אם "לא יגיעו המשרדים להסכמה כאמור לעיל - לא יוחלט על פרק התחבורה הציבורית במסגרת חוק ההסדרים ויתאפשר למשרד התחבורה, ביחד עם המשרדים הנוגעים בדבר, להגיש, עד יום 31.12.99 הצעת חוק שתאפשר הטלת אגרה... והפעלת נתיבי העדפה... כמתחייב מהחלטת ממשלה..."³⁰.

באותו יום פנתה היועצת המשפטית של משרד האוצר למזכירות הממשלה בבקשה להעלות מספר תיקוני חקיקה על סדר היום של ישיבת ועדת השרים המיוחדת, שנקבעה ל-19.10.99, ובהם התיקון בעניין נתיב העדפה לתחבורה ציבורית. מזכירות הממשלה פנתה בדחיפות לכמה שרי ממשלה, ובהם שר התחבורה, והודיעה להם על כך.

ב-19.10.99 פנתה לשכת היועץ המשפטי של משרד התחבורה למזכירות הממשלה וטענה, כי "...הנושא טרם הוצג לשר התחבורה ולפיכך אין כל הצדקה להעלאתו על סדר יומה של הוועדה היום". הלשכה הדגישה, כי דרישת משרד האוצר עומדת בניגוד להחלטת הממשלה האמורה, ויש להסיר את פרק התחבורה מסדר יומה של ועדת השרים המיוחדת. באותו יום החליטה ועדת השרים המיוחדת לאשר את הנוסח כפי שהוצע בידי משרד האוצר, בכפוף לכך ש"שר התחבורה יהיה רשאי להכניס תיקונים בנוסח המוצע", וכי "ועדת השרים מסמיכה את שר המשפטים לאשר, על דעתה, את הנוסח הסופי של נוסח ההצעה בעניין 'נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית-הוראת שעה' שיוגש על יד שר התחבורה".

ב-20.10.99 החליטה הוועדה, כי תיקוני החקיקה בנושא הקצאת נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית ייכללו במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2000³¹. בדיקה מעלה, כי התיקון האמור לא התקבל בחוק³².

הממונה על התקציבים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002, כי "...לדעתנו אין כל פגם בהבאה לדין מחדש של נושא בפני הממשלה או ועדת שרים, ובפרט, שעל פי האמור לעיל הוצגה הסתייגות לשכת היועץ המשפטי של משרד התחבורה... בפני חברי ועדת השרים. מובן מאליה שעמדה בפני ועדת השרים המיוחדת האפשרות שלא להעלות את הנושא לסדר יומה, להעלות את הנושא ולדחותו, או, כפי שבחרה לעשות, לאשרו בכפוף לתיקונים שנעשו בגוף ההחלטה..."

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה, כי האגף יקיים את החלטת ועדת השרים מ-17.10.99 ככתבה וכלשונה, ויקיים הידברות עם משרד התחבורה טרם ישיבתה הבאה של ועדת השרים, כדי להגיע עמו לנוסח מוסכם של תיקון החקיקה, האמור להיות חלק מהצעת חוק ההסדרים. חרף החלטתה הראשונה של ועדת השרים, פנה האגף באותו יום למזכירות הממשלה, כדי להעלות את פרק התחבורה האמור לדין מחדש בפני הוועדה יומיים לאחר מכן, ובטרם קיים הידברות בעניין עם משרד התחבורה.

29 החלטת ועדת השרים המיוחדת מיום 17.10.99, שקיבלה תוקף כהחלטת ממשלה מס' 447 (תחק/5).
30 החלטת ממשלה מס' 134 מיום 22.8.99.
31 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-1999, הצ"ח 68.
32 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000.

דוגמה זו ממחישה, כי בעת גיבוש רפורמות במסגרת חוק ההסדרים לא מוקצה לעתים זמן נאות והזדמנות נאותה לגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר להציג את עמדתם באשר לשינויים המוצעים.

(ב) תיקוני חקיקה בתחום החברות הממשלתיות: (1) בספטמבר 1999 פנה מנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) לוועדת השרים המיוחדת בעניין הצעת חוק ההסדרים לשנת 2000. מנהל הרשות טען, כי הוועדה קיבלה החלטה בעניין תיקונים בחוק הבזק, התשמ"ב-1982,³³ וכי "הצעת החלטה לא הועברה להתייחסותה של רשות החברות הממשלתית, כפי שמקובל בגיבוש הצעות חוק ממשלתיות, ועל כן אנו נאלצים להעביר התייחסותנו בשלב זה".

(2) באוגוסט 2000 פנה מנהל הרשות למנכ"ל משרד האוצר וציין, כי "...בימים אלה מגבש משרד האוצר החלטות שונות... במסגרת חוק ההסדרים במשק לשנת 2001", וביקש, כי בדומה לנוהג בנושא זה בעבר "...החלטות שונות הנוגעות לחברות ממשלתיות, לא יוגשו לממשלה, טרם קיום דיון מסודר... עם רשות החברות הממשלתיות".

בנובמבר 2000 פנה מנהל הרשות שנית למנכ"ל משרד האוצר וציין, כי לא נדונה עם הרשות ולו טיוטה אחת של החלטות הנוגעות לחברות ממשלתיות הכלולות בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2001,³⁴ וכי "... התהליך כפי שנוהל פוגע באופן קבלת החלטות ע"י הממשלה, שכן לא הובאה בפני הממשלה חוות דעת הרשות כמחויב על פי החוק [חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975]".

הממונה על התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי "...כל ההצעות לשינויים מבניים נדונות ומוגשות, טרם אישורן בממשלה, לראש הממשלה, ולאחר אישורו לשרים הרלוונטיים לכל תחום", וכי "... ראש הממשלה הוא השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות, כך שאין מקום לטענה כי התיקונים המוצעים לא הועברו להתייחסות רשות החברות".

לדעת משרד מבקר המדינה, למרות היותו של ראש הממשלה השר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, מן הראוי שהאגף יפנה גם לרשות החברות, שהיא הגוף הסטטוטורי המופקד על חברות ממשלתיות, טרם מועד קיום דיוני הממשלה, בעניין הצעות החלטה הנוגעות לחברות ממשלתיות, ויעביר להערותיה, טרם מועד דיוני ועדת השרים המיוחדת, את נוסח תיקוני החקיקה המוצעים בהצעת חוק ההסדרים. הפנייה לשר ולא למנהל הרשות הולכה בסופו של דבר לכך כי בהליך זה, דעתה של הרשות ומנהלה, שאינה בהכרח זהה לזו של ראש הממשלה, לא נשמעה קודם לקבלת החלטה.

4. מהאמור עולה, כי למעשה חלק מהפרקים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים, ואף מתקבל מאוחר יותר בחוק ההסדרים, לא מובא מבעוד מועד להתייחסותם של משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים. הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר בהצעות החלטה שעניינן יישום רפורמות ושינויים מבניים, שסביר לצפות כי יהיו להם התנגדויות או הצעות שונות מצד המשרד הממשלתי או הגוף שהצעת החלטה נמצאת בתחום פעילותו.

על כך עמד גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002: "...הבעיה היא בשיטה לפיה חורגים מהכלל בתקנון הממשלה, לפיו כל משרד יזום את החקיקה

33 החלטת ועדת השרים המיוחדת מיום 8.9.99, שקיבלה תוקף כהחלטת ממשלה מס' 355 (תחק/1) מ-14.9.99.

34 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשמ"א-2000, הצ"ח 55; לדוגמה: בפרק הגז הטבעי - ההגבלה על חברות בבעלות גורמים ממשלתיים לקבל רישיון הולכה וחלוקה של גז טבעי.

שבתחום אחריותו, משלבים עשרות רבות של נושאים שאינם קשורים זה לזה ומגישים אותם ביחד לממשלה, בלי יכולת לדון בכל נושא בנפרד, ומפיצים את הצעות ההחלטה זמן קצר מאד לפני ישיבת הממשלה... יש קושי רב לבחון את כולן בצורה מספקת עובר לשיבת הממשלה, אף כי משרד המשפטים עושה מאמץ גדול להידרש להצעות ולהעיר עליהן, על אף קוצר הזמן. אילו היו פועלים לפי נוהל החקיקה הרגיל הקבוע בתקנון הממשלה, ויוזמים תזכירי חוק כמקובל, תוך בחינה מוקדמת על ידי המשרדים הרלוונטיים, גם ההיבטים המשפטיים היו נבחנים כראוי.

בתשובה נוספת מדצמבר 2002 ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, כי "...יש להדגיש, כי סמכותה של ועדת השרים המיוחדת... מוגבלת לאישור נוסח תיקוני החקיקה, על מנת לוודא כי הנוסח תואם את החלטת הממשלה, ועל מנת להחליט אילו הוראות ייכללו בהצעת חוק ההסדרים ואילו ייכללו בהצעות חוק נפרדות. ועדת השרים אינה מוסמכת לסטות מהחלטות הממשלה. אין היא עוסקת במדיניות ואין היא יכולה להכריע במקרה של חילוקי דעות בין משרדים הנוגעים למהותם של התיקונים. היא רשאית להחזיר נושא לדיון בממשלה רק אם ימצא כי קיימת מניעה משפטית ליישום החלטת הממשלה... החלטת הממשלה המחייבת להפיץ למשרדי הממשלה את נוסח התיקונים זמן סביר מראש נועדה לאפשר בדיקה של התאמת הנוסח להחלטת הממשלה ופירוט בעיות משפטיות שונות. הערות המשרדים אחרי הפצת הנוסחים לא נועדו לדון בשאלה אם התיקון המוצע הוא נכון, ראוי או יעיל, שכן אלה שיקולים שהממשלה אמורה לשקול, ולא ועדת השרים...".

לעומת זאת, הממונה על התקציבים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי "...שלבי העבודה... ומגבלות הזמן הנובעות מתהליך העבודה, משפיעים הן על היכולת להעביר את הצעות ההחלטה להתייחסות הגופים הרלוונטיים וביניהם משרדי הממשלה לפני אישור ראש הממשלה, והן על מועד הגשת קובץ הצעות לעיון השרים לפני ישיבת הממשלה בנושא. עם זאת חשוב להדגיש כי למרות מגבלת הזמן, הרוב המכריע של הנושאים המופיעים בתכנית הכלכלית כל שנה, מתואמים עם המשרדים ומוכרים למשרדים לפני הדיון בממשלה. נושאים רבים, המטופלים במסגרת הצעות ההחלטה, הם נושאים אשר נבחנים באגף במשך זמן בסיוע הגורמים המקצועיים במשרדים השונים".

הממונה הוסיף בתשובתו, כי "...בנוסף לכך, חלק ניכר מהצעות המדיניות לממשלה נגזרות מתכנית העבודה של האגף המתגבשות בתחילת שנת העבודה והמהוות בסיס לעבודה שוטפת מול משרדי הממשלה במהלך השנה, ולגיבוש הצעות ההחלטה לממשלה. פעמים רבות, הסתכלותו של אגף תקציבים כגוף מטה האחראי על גיבוש מדיניות מאקרו-כלכלית רחבה, ייעול המגזר הציבורי ותרומה להגברת התחרותיות במשק, גורמת בהכרח לאי-הסכמה עם המשרד האחראי בנוגע לשינויים מבניים נדרשים ורפורמות שיש לבצע. במקרים אלה, על פי תקנון עבודת הממשלה, יש להביא את חילוקי הדעות להכרעה בממשלה. הכרעה זו מתקבלת במסגרת ישיבות הממשלה על התקציב. לפני הישיבה ובמהלכה יש באפשרות המשרדים להביע את התנגדותיהם והסתייגותיהם בפני הממשלה. דיוני הממשלה אף מלווים באופן מלא על ידי היועץ המשפטי לממשלה והערותיו נבחנות במסגרת דיוני הממשלה".

עוד הסביר הממונה על האגף, כי "חשוב להבהיר שלמרות החלטות הממשלה, הכנסת היא שקובעת בסופו של דבר את סדרי הדיון על הצעות הממשלה. הכנסת מחליטה איזה ועדות כנסת יטפלו בסעיפי החוק ומפצלת את הצעת החוק בין הוועדות במקביל לקביעה על איזה סעיפים יש לסיים את הדיון כך שיועלו להצבעה במועד ההצבעה על התקציב. הדיון באותם סעיפים בחוק ההסדרים אשר הוחלט כי יועברו לוועדת הכספים אינו נופל - הן בהיקף הזמן המוקצה להם והן בעומק הדיון - מן הדיונים המתקיימים בוועדות האחרות בענייני חקיקה, שפעמים רבות אינם נופלים בהיקף ובמידת המורכבות (וכפועל יוצא מכך - גם בהשפעתם על המשק הלאומי) מחוק ההסדרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שכאמור במסגרת דיוני הממשלה לא נעשה דיון נפרד בנוגע לכל הצעת החלטה, והדיון הכולל וההצבעה על מכלול ההצעות נעשים במאוחד, הרי שהחלטת הממשלה על קבלתו של "סל" הצעות ההחלטה של האגף מכריעה למעשה את הכף בנוגע לזהותם של אותם תיקוני חקיקה שיובאו במועד מאוחר יותר לוועדת השרים המיוחדת לשם כלילתם בהצעת חוק הסדרים. התוצאה היא, שריבוי הנושאים וקוצר הזמן שבין הפצת הצעות ההחלטה למשרדים לבין מועד הדיון בממשלה מקשה לקיים דיון מעמיק, מקצועי פרטני ובעל תרומה בכל הצעה והצעה, טרם מועד הדיון בממשלה. בכך למעשה נמנעת הצגה של עמדות מקצועיות ומהותיות שראוי שיישקלו בידי מקבלי ההחלטות.

זאת ועוד, כאמור בחוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אין בסמכותה של ועדת השרים המיוחדת, ככלל, לחרוג מהאמור בהחלטות הממשלה, ועיקר תפקידה מתמצה בהתאמתו של נוסח תיקון החקיקה להחלטת הממשלה. אשר על כן, נודע משנה חשיבות לקיום תיאום ודיון מקצועי, טרם מועד הדיון בממשלה, עם המשרד או הגורם הרלוונטי, שהצעות החלטה באשר לשינויים מבניים ורפורמות ושיישומן כרוך בתיקוני חקיקה, הועלו בעניינו. מן הראוי, כי דיון מסוג זה ייעשה מבעוד מועד, בשעה שעדיין יש סיפק בידם של אנשי המקצוע מטעם משרדי ממשלה וגורמים אחרים להביע את דעתם, וזאת לשם קבלת החלטה מיטבית בממשלה.

השימוש בהצעת חוק הסדרים כאכסניה לייזום רפורמות

1. בסיכום דיון שנערך בלשכת היועץ המשפטי לממשלה באוגוסט 1998 נאמר, בין היתר, כי "יש להימנע מלכלול בחוק הסדרים הוראות שחוק זה אינו האכסניה הראויה להן. יוקם צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד המשפטים. צוות זה ידון בהצעות שיאושרו בממשלה ויסכם - לפני הדיון בוועדת השרים - לגבי כל הצעה מהו המסלול שבו היא ראויה להידון - במסגרת חוק הסדרים או בחוק אחר". במכתבו האמור של היועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר מאוגוסט 1999 צוין, בין היתר, כי "יש חשיבות רבה לכך שהממשלה... תקפיד על הליכים תקינים של קבלת החלטות והצעת חקיקה לכנסת. אין אני אומר שלעולם אין מקום לתיקוני חקיקה נלווים לחוק התקציבי, שיידונו כמקשה אחת, וזאת כאשר קיימת זיקה ישירה והכרחית בין סעיף תקציבי פלוני לבין תיקון החקיקה המוצע. אך תיקונים שהשפעתם התקציבית היא ארוכת טווח, או המשנים עקרונות יסוד בחקיקה, צריכים להידון בדרכי החקיקה המקובלות...".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 טען המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי "... לפחות פעם אחת... לפני הישיבה המסכמת של ועדת השרים לחוק הסדרים, התקיימה ישיבה משותפת של אנשי משרד המשפטים ומשרד האוצר, בראשות שר המשפטים, בה הוחלט אלו נושאים ייכללו בחוק הסדרים ואלו נושאים יוגשו בהצעות חוק נפרדות. בשנים האחרונות, ההחלטות בדבר הכללת נושאים בחוק הסדרים התקבלו בישיבות של ועדת השרים ולא בישיבה מוקדמת... העמדה של הצוות המקצועי של משרד המשפטים רחוקה מהעמדה של אגף התקציבים במשרד האוצר, בשאלה מה ראוי להיכלל בהצעת חוק הסדרים, כך שהסיכוי להגיע לעמדה מוסכמת בישיבה של צוות מקצועי משותף אינו רב, ובכל מקרה, נדרשת החלטה של ועדת השרים (או של יו"ר ועדת השרים)".

2. להלן, בטבלה, מספר תיקוני החקיקה שהונחו על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה בהצעות חוק הסדרים לשנים 1995-2003, ומספר תיקוני החקיקה שנתקבלו בחוק הסדרים בשנים אלה.

תיקוני החקיקה שנתקבלו בחוק ההסדרים*	תיקוני החקיקה שהוצעו בהצעת חוק ההסדרים	לשנת התקציב
10	11	1995
11	12	1996
24	23	1997
35	26	1998
32	41	1999
24	30	2000
22	42	**2001
24	52	2002
34	46	2003
216	283	ס"ה

* כפי שעולה מהטבלה, בדרך כלל מספר זה נמוך ממספר תיקוני החקיקה, כפי שהוצעו בהצעת חוק ההסדרים והונחו על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה; אולם, לעתים במהלך החקיקה מתווספים תיקוני חקיקה שלא הופיעו בהצעת החוק, כך שמספר תיקוני החקיקה שנתקבלו בחוק יכול להיות גבוה יותר מאלה שהוצעו בו.

** מספר תיקוני החקיקה בשנה זו כולל את תיקוני החקיקה שהוצעו בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות), התשס"א-2001, הצ"ח 582.

מהטבלה עולה, כי בשנים האחרונות גדל באופן ניכר מספר תיקוני החקיקה המוצעים בהצעת חוק ההסדרים, ועם זה עלה שיעור תיקוני החקיקה שלא נתקבלו בחוק ההסדרים.

3. לעתים, כאשר תיקוני חקיקה שאושרו בידי ועדת השרים המיוחדת והונחו על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה לא נתקבלו בנוסחו הסופי של החוק, הביא האגף את ההצעות שנית לפני הממשלה בשנה שלאחר מכן או בשנים שלאחריה. להלן כמה דוגמאות:

- (א) ההצעה לתיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, בעניין מתן רישיון להחזקה או הפעלה של מתקן תחבורה, שהופיעה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 1999 ולא נכללה בנוסחו הסופי של החוק באותה שנה, הופיעה בשנית בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2000 ונכללה בחוק.
- (ב) הצעות לתיקוני חקיקה בפרק החקלאות, בעניין העברת סמכות הסדרת הייצוא החקלאי ממועצות ייצור חקלאיות לממשלה, ובעניין תשלום היטלים בידי מגדלים למועצות חקלאיות, שהופיעו בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2000, לא נכללו בנוסח החוק באותה שנה, הופיעו שנית בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2001 ואף בשנה זו לא נתקבלו בחוק. עניין הסדרת הייצוא החקלאי הופיע בשלישית בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2003 אולם אף בשנה זו לא נתקבל בחוק.
- (ג) ההצעה לתיקון חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, בעניין שינוי שיטת תשלום המענקים

הממשלתיים למפעלים מאושרים; ההצעה, שהופיעה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2002,³⁵ לא נכללה בנוסחו הסופי של החוק באותה שנה, הופיעה בשנית בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2003, אולם אף בשנה זו לא נכללה בחוק.

הממונה על האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי "במקרים בהם לא התקבלה הצעה שהועלתה על ידי האגף, קיים ניסיון, לעתים חוזר ונשנה, להעלות שוב את הנושא בפני מקבלי החלטות. תופעה זו נובעת מעקביות האגף ביחס לשינויים אשר הוא רואה בחשיבותם והתחומים אשר יש לטפל בהם".

4. להלן דוגמאות עיקריות למחלוקות בעניין שאלת מקומם של פרקים ורפורמות בתחומים שונים שהציע האגף לקראת הצעות חוק ההסדרים בשנים 2000-2002:

הצעת חוק ההסדרים לשנת 2000

רפורמה בשירות התעסוקה: באוגוסט 1999 הביא האגף לממשלה הצעת החלטה לתיקון חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, כך שבכל הקשור לענייני העסקת כוח אדם בשירות התעסוקה (להלן - השירות) ולתנאי עבודתם של עובדי השירות יהיה השירות כפוף לנציבות ולממונה על השכר במשרד האוצר, לפי העניין.

בדברי ההסבר להצעת החלטה נאמר, כי "...בשנים האחרונות נהג שירות התעסוקה לחרוג מהקבוע בחוק התקציב בנוגע להעסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה... ההצעה תאפשר בקרה טובה יותר על תקציב שירות התעסוקה ותמנע הוצאה ממשלתית מיותרת בגין חריגות בהעסקת כוח אדם בשירות ובתנאי עבודתם של עובדי השירות". באותו מועד אישרה הממשלה את הצעת החלטה האמורה.³⁶

החלטת הממשלה הובאה בידי האגף לפני ועדת השרים המיוחדת לשם כלילתה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2000. בתחילת ספטמבר 1999 העלה היועץ המשפטי של השירות את הסתייגויותיו מההצעה, ובסיכום דבריו הוסיף, כי "...ניכר כי הצעת חוק ההסדרים הוכנה בחופזה, ומן הראוי כי שינויים מרחיקי לכת כגון אלה, ייעשו במתינות וכהצעת חוק מיוחדת, ולא במסגרת חוק ההסדרים".

באותו חודש פנה מנהל במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה) לשר המשפטים בעניין זה. בין היתר טען, כי "1. ההצעה שבנדון... מעלה בעייתיות מן הסוג שפוסל, לדעת, את הנושא מטיפול במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה... בחוקים הרבים המקימים תאגידים ציבוריים אין הוראה דוגמת זו... מן הראוי שבהצעת חוק ממשלתית ייעשה תיקון שורש בגלוי ובמישרין ולא בדלת האחורית... אין בעובדה, כשלעצמה, שמדובר בהוראה תקדימית כדי לפסול אותה מבחינה משפטית. אלא, שממדי השינוי הם כאלה שאין מקומו של התיקון המוצע בחקיקה החפוזה של חוק ההסדרים שאינה מאפשרת דיון נאות בשאלות עקרוניות בתוך הממשלה ובציבור... מדובר בשינוי משמעותי ביחסי עבודה אשר... לא קוימה לגביו חובת ההיוועצות עם נציגות העובדים, המתחייבת על פי הדין... לא יהיה זה נכון, הן מבחינה משפטית והן מבחינת יחסי עבודה, להתקדם ביישום החלטת הממשלה האמורה"(ההדגשות במקור).

באוקטובר 1999 החליטה הוועדה לאשר את התיקון האמור, בכפוף לכמה תיקונים שנעשו בו,³⁷ והתיקון פורסם בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2000; בדיקה מעלה כי התיקון התקבל בחוק.

35 יצוין, כי בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2002, שהוגשה לכנסת לקריאה שנייה ושלישית, הופיע תיקון חלקי לתיקון שאושר בקריאה ראשונה, ונתקבל בחוק ההסדרים לשנת 2002.

36 החלטה מס' 170 של הממשלה מ-22.8.99.

37 החלטת ועדת השרים המיוחדת מס' 447 (תחק/5) מ-17.10.99.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 הסביר הממונה על האגף בין היתר, כי "דרשנו בתחילה כי הגברת הפיקוח תיעשה ע"י הכפפת השירות לממונה על השכר באוצר ולנציבות שירות המדינה, לפי העניין. ואכן לפי החוק, החל משנת 2000 יש לבצע את המינויים למשרות השונות בשירות התעסוקה לפי הכללים הקבועים למינוי עובדי המדינה, בשינויים שתחליט עליהם מנהלת השירות, באישור שרי העבודה והרווחה והאוצר (סעיף 18 לחוק)³⁸. מאוחר יותר דרשנו מינוי חשב מטעם האוצר בשירות, גם - אך לא רק - לנוכח קשיים של נציבות שירות המדינה בפיקוח על המינויים בשירות, אשר הוסיפו להתבצע שלא על פי הכללים למינוי עובדי המדינה...היות שהשינויים האמורים קשורים בתקציב ובייעול המגזר הציבורי, והם כרוכים בתיקוני חקיקה... סברנו כי המקום הראוי לביצוע השינויים הינו במסגרת הדיונים על תקציב המדינה ועל שינויים מבניים לייעול המגזר הממשלתי ובמסגרת חוק ההסדרים".

הצעת חוק ההסדרים לשנת 2002

1. **רפורמה בתחום המסחר**: בספטמבר 2001 הביא האגף לממשלה הצעה לתיקון חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, כך שתוקם רשות לסחר הוגן אשר תוגדר כיחידת סמך של משרד התעשייה והמסחר³⁹. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר בין היתר, כי לצורך קידום תחום הגנת הצרכן יש לצקת תוכן לחוק להגנת הצרכן בדמות הקמת רשות ממלכתית שתפעל למימוש החוק; ריכוז פעילויות הקשורות לתחום זה ברשות אחת יסדיר וייעל את מערך הגנת הצרכן בישראל ועשוי לתרום לקידום הנושא במידה ניכרת. באותו מועד אישרה הממשלה את הצעת ההחלטה האמורה, כחלק מאישור המדיניות הכלכלית לשנת 2002⁴⁰.

באוקטובר 2001 פנתה הנציבות למחלקת ייעוץ וחקיקה בעניין זה וציינה, בין היתר, כי "באופן עקרוני, דעתנו היא כי אין זה נחוץ ואף אין זה ראוי לקבוע מבנה ארגוני של שירות המדינה בחקיקה ראשית, שכן הדבר נוגד את כללי הפרדת הרשויות... מכאן נראה לנו שהתיקון המוצע... על כל תת-סעיפיו - מיותר".

הנציבות טענה, כי "...הוראת חוק בלשון המוצע מזמינה טענות שונות ומשונות בדבר שלילת סמכויותיהם של נציבי שירות המדינה, החשב הכללי, הממונה על השכר ואחרים כמוהם, כל אחד המפעיל סמכות בתחום עיסוקו...", וביקשה להעביר את התנגדותה זו לכל גורם הנוגע לחוק ההסדרים.

באותו מועד פנתה מחלקת ייעוץ וחקיקה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ליועצת המשפטית של משרד האוצר וליועץ המשפטי של משרד התעשייה והמסחר, וביקשה להצטרף להערות הנציבות האמורות. בין היתר ציינה המחלקה, כי "...נראה לנו שיש להקים רשות לסחר הוגן, אולם נראה לנו... שכדי לתת לה סממנים של עצמאות אין צורך בהסדרה בחקיקה".

באוקטובר 2001 אישרה ועדת השרים המיוחדת את ההצעה⁴¹; התיקון האמור פורסם בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2002⁴², אולם לא נתקבל בחוק.

38 יצוין, כי בחוק נקבע כי שינויים בתנאי העבודה ייקבעו בידי שר העבודה והרווחה ושר האוצר, בהתייעצות עם מינהלת השירות.

39 בעניין זה ראו גם בפרק "סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה".

40 החלטת ממשלה מס' 753 מ-16.9.01.

41 החלטה מס' תח/4 של ועדת השרים המיוחדת מ-21.10.01.

42 הצעת חוק ההסדרים לשנת 2002 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית ביום 4.2.02. הצעת חוק זו הוגשה כהצעת חוק ממוזגת של שלוש הצעות חוק נפרדות; באחת מהצעות חוק אלה (הצעת חוק מס' 1), שעברה קריאה ראשונה בכנסת ביום 31.10.01 נכלל התיקון האמור, הצ"ח 16.

הממונה על האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי "במסגרת הדיונים בחוק ההסדרים לשנת 2002 החליטה הכנסת לפצל את הדיון בחוק הגנת הצרכן מחוק ההסדרים וקבעה כי ועדת הכלכלה תדון בנפרד בסעיפים אלו. הוועדה קיימה מספר דיונים, בינתיים שינה משרד התעשייה והמסחר את עמדתו בנושא והדיונים לא הגיעו לכלל סיכום. לפיכך, לא הופיע התיקון בהצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית".

2. **רפורמה בתחום החינוך:** בספטמבר 2001 הביא האגף לפני הממשלה הצעות החלטה אחדות בתחום החינוך. בין היתר הובאה הצעה שעניינה תיקון חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), כך שהגדרת "חינוך חובה" תתייחס ל-15 שנות לימוד במקום 13 שנות לימוד, והצעה שעניינה הגברת הנגישות להשכלה גבוהה, כך שתתאפשר קבלה לשנת הלימודים הראשונה לתואר ראשון באוניברסיטאות לכל אדם הזכאי לתעודת בגרות.

במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר מאוגוסט 2001 ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי כאשר מדובר בהחלטות עקרוניות היוצרות שינויים מערכתיים בתחומים שלמים, אין סביר להעלותן במסגרת הדיון השנתי בממשלה על המדיניות הכלכלית וחוק ההסדרים. כדוגמה להחלטות מסוג זה ציין היועץ המשפטי לממשלה החלטות בנושאי חינוך מהותיים, כגון היקפו של חוק לימוד חובה ומדיניות הקבלה לאוניברסיטאות. היועץ המשפטי לממשלה ציין, כי "בשני נושאים אחרונים אלה אף קיימת החלטת ממשלה להתנגד להצעות המוצעות כאן, וההצעות משמען שהממשלה תשנה את עמדתה, אגב אורחא, תוך כדי הדיון בכמאה החלטות נוספות". כן הציע היועץ המשפטי לממשלה שבנושאים אלה תדון הממשלה בנפרד, במסגרת דיון שתקבע, בו תוכל לקבל את ההחלטות הראויות.

באוקטובר 2001 אישרה ועדת השרים המיוחדת את התיקון לחוק לימוד חובה⁴³, שפורסם בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2002⁴⁴. באותו מועד פנתה שרת החינוך דאז ליו"ר הכנסת בעניין חוק לימוד חובה, וטענה, כי "...חוק ההסדרים נועד בעיקרו לתקן תיקוני חקיקה דחופים הקשורים בקשר ישיר לחוק התקציב שייכנס לתקפו ב-1.1.02. התיקון בחוק לימוד חובה הוא תיקון מהותי בדיני חינוך... על כן אין מקומו של התיקון לחוק לימוד חובה בחוק ההסדרים, ואין זה נכון כי ועדת הכספים תדון בחוק זה, אלא יש לנתב את החוק שלא במסגרת ועדת הכספים, בחקיקה רגילה במסגרת דיוני ועדת החינוך של הכנסת". הבדיקה העלתה, כי התיקון האמור לא נתקבל בחוק ההסדרים לשנת 2002.

התנגדויות להיקף השימוש בחוק ההסדרים

1. באוגוסט 2001 כתב היועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר דאז, בעניין הצעות ההחלטה שהגיש משרד האוצר לאישור הממשלה בנוגע למדיניות הכלכלית לשנת 2002, כי "...מדובר במגוון רחב של נושאים, שהקשר ביניהם רופף ביותר. אין לממשלה יכולת אמיתית, בכל רצונה הטוב וחריצותה, לקיים דיון בכל אחד מהנושאים המועלים בחוברת, ולגבש מדיניות. יתרה מזאת, אם הכוונה היא, כפי שהיה לעתים בעבר, להעמיד את סדרת ההצעות להחלטה להצבעה כמקשה אחת, יימנע מהשרים להביע, באמצעות הצבעתם, את דעתם בכל נושא ונושא. במיוחד כאשר מדובר בנושאים משקיים וחברתיים מרכזיים, יש טעם לפגם בכך שהדברים מובאים לדיון במסגרת הדיון בתכנית הכלכלית, במקום לייחד לנושאים אלה דיון נפרד וממצה בממשלה או בוועדת השרים המתאימה, כפי שראוי".

43 החלטה מס' תח/4 של ועדת השרים המיוחדת מיום 21.10.01.

44 יצוין, כי ההצעה בעניין מדיניות הקבלה לאוניברסיטאות לא הובאה לפני ועדת השרים המיוחדת, ולפיכך לא נדונה בהצעת חוק ההסדרים.

2. ב-25.12.01 פנה יו"ר הכנסת לראש הממשלה (מר אריאל שרון) בעניין הצעת חוק ההסדרים לשנת 2002. בין היתר ציין יו"ר הכנסת, כי "... בכוונתי לעמוד על העיקרון על פיו לא יכלול בהצעת החוק החדשה סעיפים שאינם קשורים ישירות לתקציב המדינה לשנת 2002, זאת מתוך כוונה למנוע פגיעה בסמכויות ועדות הכנסת השונות על פי תקנון הכנסת, ופגיעה בהליך חקיקה תקין ומסודר".

באותו מועד השיב ראש הממשלה לפנייתו של יו"ר הכנסת, וציין, כי "כל הנושאים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה... הם תיקוני חקיקה הנדרשים לצורך ההתאמות התקציביות על פי החלטות הממשלה... עמדתנו היא כי כל הנושאים הכרוכים בתקציב ידונו - כבעבר - בוועדת הכספים של הכנסת".

ב-26.12.01 פנה שנית יו"ר הכנסת לראש הממשלה וציין, כי "...הריני מבקש לחזור ולהבהיר כי העברת חוק ההסדרים לדיון בוועדת הכספים היא בניגוד לכל ההבנות וההתחייבויות שהושגו בין הכנסת לבין האוצר בשנים קודמות ויש בה משום פגיעה חמורה בהליכי החקיקה...".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 ציין, כי "חוק ההסדרים הוא כלי המשמש את ממשלת ישראל, מזה שנים רבות, לעיגון בחוק של הנושאים שהינה רואה את הסדרתם בחקיקה כחיונית וכנחוצה ביותר באותה שעה, לצורך הפעילות המשקית והכלכלית של מדינת ישראל. מספר נושאים הכלולים בחוק ההסדרים אמנם אינם נוגעים ישירות לתקציב המדינה, אולם הם מתייחסים לשינויים מבניים בתקציב המדינה, ועל כן מקומם בחוק זה".

המנכ"ל הוסיף, כי "...עמדתו של יו"ר הכנסת... הייתה אכן ידועה, ועל כן העברת הנושאים וחלוקתם בין ועדות הכנסת השונות תואמה עמו באופן ישיר... הסכמה זו תואמה מראש הן ביחס לתקציב 2002, והן ביחס לתכנית החירום הכלכלית לשנת 2003. נמצא אפוא, כי ראש הממשלה ושריו התייחסו במלוא כובד הראש לפנייתו של יו"ר הכנסת ופעלו לקבל את הסכמתו מראש לכל הליכי חקיקת חוק ההסדרים".

3. בחלק מהמקרים שתוארו לעיל ובמקרים נוספים בהם הייתה מחלוקת בנוגע לכלילתם של תיקוני חקיקה שונים בחוק ההסדרים, לא שולבו התיקונים בסופו של דבר במסגרת חוק ההסדרים⁴⁵. (יועז, כי משרד מבקר המדינה לא בדק את הסיבה לכך). כנגד ההחלטה לשלב תיקונים אלה במסגרת חוק ההסדרים התנהלו התכתבויות, והובאו עמדותיהם וטיעוניהם של הגורמים הנוגעים בדבר - בהם משרד המשפטים, הנציבות ומשרד הבריאות, בדבר אי התאמתם של תיקוני החקיקה כפי שהציע משרד האוצר למסגרת חוק ההסדרים.

בין הטיעונים שעלו: היעדר קשר ישיר ומידי בין הנושאים המוצעים בחוק ההסדרים לבין חוק התקציב, או היעדר חיסכון תקציבי ברור בשנת התקציב הבאה; התיקון המוצע דורש חקיקה כוללת המצריכה דיון מקיף ומעמיק; היקף הנושאים המוצעים בחוק יוצר מצב של עקיפת סמכויות ועדות הכנסת השונות על פי תקנון הכנסת; והטיעון כי נושאים רבים קשורים בדרך זו או אחרת לתקציב, אך השאלה היא האם חייבים לדון בהם במהירות ובכפיפה אחת עם חוק התקציב ועד תום השנה. כנגד טיעונים אלה טען האגף, כי מדובר בעניינים שהם נדבך של המדיניות הכלכלית וקשורים לתקציב באופן ישיר.

4. יצוין, כי בנובמבר 2001 פורסמה ברשומות הצעת חוק-יסוד של חבר ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת⁴⁶, שנועדה לקבוע סייגים לשימוש במסגרת של חוק ההסדרים. בין היתר, נאמר בהצעת החוק, כי "חוק הסדרים לא יכלול כל הוראה שאינה קשורה קשר ישיר להוצאות הממשלה...".

45 לדוגמה, התנגדות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה להכללת מספר פרקים - הגז הטבעי, הגז הפחמימי המעובה, והנפט, בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2001.

46 הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 7) (חוק ההסדרים במשק המדינה), הצ"ח 135.

או למקורות המימון של התקציב...". בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר בין היתר, כי חוק ההסדרים כולל התייחסות לחוקים רבים באופן הבא לשנותם או לבטלם, וכי "הדבר נעשה באופן המקשה על קיום דיון עניני, תוך עקיפת רצונה של הכנסת ומניעת דיון בוועדות הכנסת אשר חוקקו את החוקים המקוריים...".

סגן הממונה על האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי נושאים ורפורמות שאינם מנותקים מחוק התקציב ושלעתים מזומנות חשיבותם עולה על זו של התקציב עצמו, מהווים את מימוש המדיניות הכלכלית של הממשלה, ומקומם בחוק ההסדרים. סגן הממונה הסכים עם זאת, כי נושאים ורפורמות המנותקים לחלוטין מחוק התקציב ומהחלטות הממשלה על מדיניות כלכלית אין מקומם בחוק ההסדרים.

הממונה על האגף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 הסביר, כי "הצעות ההחלטה המוגשות לממשלה במסגרת הכנת התקציב, וחוק ההסדרים הנגזר מההחלטות המתקבלות, מושפעים ישירות מתפקידיו של אגף התקציבים ומהקשר, מחויב המציאות, של התקציב והמדיניות הכלכלית. במסגרת תהליך העבודה של אגף התקציבים להכנת הצעת התקציב והמדיניות המאקרו-כלכלית, מטופלים במקביל נושאים תקציביים ישירים ונושאים הקשורים למדיניות הכלכלית, תוך שימוש בתקציב המגובש ככלי להשגת יעדי המדיניות...".

עוד ציינ הממונה בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "שינויי חקיקה להם משמעויות תקציביות ישירות, הבאים לידי ביטוי בהצעת התקציב, יש להעביר, בהכרח, במקביל לאישור התקציב עד סוף השנה, כיוון שאי-העברתם מרוקנת מתוכן את הצעת התקציב כולה ולא מאפשרת עמידה בגג ההוצאה שנקבע. שינויי חקיקה הנוגעים למדיניות הכלכלית הרחבה יותר מוגשים גם הם בתוך חוק ההסדרים במקביל להצעת חוק התקציב לקריאה ראשונה על מנת שיחל טיפול בהם בכנסת ומתוך כוונה שהטיפול בהם ימשך במקביל לסעיפי החוק האחרים. החלטות המדיניות והתקציב משלימים זה את זה. כל תהליך עבודה המיועד לקביעת מדיניות כלכלית שלמה ומובנית חייב להביא לכך שיושלמו הצעדים הנדרשים לקראת השנה אליה מתייחסות מכלול ההחלטות של מדיניות כלכלית זו. ניתוק הטיפול בסוגיות המדיניות מתהליך הכנתם של סעיפי התקציב השונים, יפגום בצורה משמעותית בעצם היכולת של הממשלה לנהל מדיניות מאקרו כלכלית מקיפה".

משרד מבקר המדינה אכן ער לחשיבותן של רפורמות ושינויים מבניים, ולצורך לקדם; אין חולק כי החלטות הממשלה המתקבלות במסגרת דיוני התקציב, שעיקרן ניהול מדיניות כלכלית כוללת לשם השגת סדרי עדיפויות ויעדים כפי שקבעה הממשלה, אינן ניתנות ליישום ללא תיקוני חקיקה משלימים. אולם עולה השאלה מהם סדרי התיאום ושיתוף הפעולה בין האגף למשרדי הממשלה, ומהי האכסניה המתאימה לדיון ברפורמות ובשינויים מבניים.

שיקול הדעת הבלעדי של האגף בבחירת תיקוני החקיקה, סד הזמן העומד בפני משרדי הממשלה, הממשלה והכנסת, והידיעה כי רוחב יריעת החקיקה אינו מוגבל, מקלים על האגף להרחיב את קיבולתה של הצעת חוק ההסדרים, ולכלול בה מגוון של רפורמות ושינויים מבניים שאין לכולם זיקה ישירה ומידית לחוק התקציב, ושאינן זה מן ההכרח כי הליך חקיקה זה הוא האכסניה המתאימה להן. תורמת לכך העמימות השוררת בעניין הקשר הישיר והמידי של הצעת החלטה זו או אחרת - ובאותה מידה, של תיקון חקיקה זה או אחר - לחוק התקציב, שבהיעדרו לא מתקיים החיבור ההכרחי בין שני צדדיו של אותו המטבע - חוק ההסדרים וחוק התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי בנושאים שעיקרם ייזום רפורמות ושינויים מבניים יגבש האגף תכנית רב-שנתית שתיעשה בתיאום ושיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים; תכנית כזו תסייע לאגף ליצור הפרדה ולכלול בהצעת חוק ההסדרים מדי שנה רק רפורמות שקשרן הישיר והמידי להצעת חוק התקציב אינו מוטל בספק, ושעליהן לקבל את אישור הממשלה בדיוני התקציב השנתיים בד בבד עם אישור הצעת חוק התקציב. לעומת זאת, נושאים ורפורמות שחשיבותם לניהול המדיניות הכלכלית רבה, ויש להם השפעה כלכלית ארוכת טווח, אולם קשרם הישיר להצעת חוק התקציב השנתי אינו מידי וחד-משמעי, וממילא אינם עוגנים הכרחיים ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה באותה שנה - אין מקומם בהצעת חוק ההסדרים. ראוי כי נושאים אלה ילובנו עם משרדי הממשלה והמוסדות הרלוונטיים, יובאו לאישורה הפרטני של הממשלה בנפרד מדיוני התקציב השנתיים, ויקבלו את אישורה של הכנסת בדרכי החקיקה המקובלות.

עבודת המטה במשרד הממשלתי

תורת ניהול לשירות המדינה

הצורך בתורת ניהול

1. בעולם המערבי עסקו יחידות מטה מרכזיות בהתוויית עקרונות לעיצוב המינהל הציבורי במסגרת רפורמות שלטוניות החל משנות ה-80. בבריטניה, למשל, במשרד הקבינט המופקד בין השאר על שירות המדינה, קיימת יחידה, שעיקר תפקידה הוא עיסוק במודרניזציה של שירות המדינה; היחידה הציעה מודל לשיפור היכולת לביצוע מדיניות ממשלתית והדגישה עקרונות, כמו אסטרטגיה, תפוקתיות ותיאום בין-משרדי⁴⁷.
2. בישראל, בפרקים רבים של דוח ועדת קוברסקי הדגישה הוועדה את הצורך בקיומה של תורת ניהול למגזר הממשלתי. לדעת הוועדה תפקוד נכון של שירות המדינה מחייב תורת ניהול מתאימה, ברמה של כלל השירות וברמת המשרד. הוועדה ציינה, כי אין מדובר "במיטת סדום" של דוקטרינות נוקשות, אלא בעקרונות לעיצוב המינהל הממשלתי ברמת המאקרו וברמת המשרדים. עוד ציינה הוועדה, כי נושא תורת הניהול מחייב התמודדות מתמידה, אגב התאמת תורת הניהול לנסיבות משתנות, לידע ולניסיון מצטברים.
3. עמדת מנכ"לי המשרדים, כפי שהיא עולה מהתשובות לשאלון של משרד מבקר המדינה, היא כי רובם סבורים שדרושה תורת ניהול, ויש צורך שנוצרות שירות המדינה או גורם "מטה-על" אחר, יפצו, יטמיעו ויעדכנו עקרונות מחייבים לכלל המשרדים.
4. מדוח ועדת קוברסקי, מתשובות המנכ"לים וכן מספרות מקצועית עולה, שבכמה תחומים היה ראוי שתוסדר תורת ניהול הכוללת עקרונות-על בנוגע לדרכי פעולתם של המשרדים ושל היחידות בשירות המדינה: (א) סדרי תכנון - תכנון ארוך-טווח ותכנון שנתי; קביעת יעדים ומדדים; הכנת תכניות עבודה ותכניות אסטרטגיות; (ב) סדרי פיקוח, מעקב ובקרה - בנוגע ליעדים ולהשגתם

47 ראו:

"Professional Policy Making For The Twenty-First Century", A Report By The Strategic Policy Making Team, Cabinet Office, September 1999.

ובנוגע להחלטות ממשלה; תהליכי הערכה של תכניות והפקת לקחים; (ג) מבנה וארגון הממשל - ניירות מטה המציגים, בין השאר, את הקריטריונים להקמתן של יחידות בשירות המדינה, כמו תאגידים ציבוריים, רשויות פיקוח פנים-ממשלתיות, ויחידות סמך; את המבנה שלהן ומאפייניו, ועוד; (ד) תכנון, מבנה, וארגון המשרד - הצגת אפשרויות לביצוע שינויים; הנהגת חובה לבחון תקופתית את המבנה והארגון; (ה) הגדרת תפקידיהם של המנכ"ל ושל הנהלת המשרד (לרבות סדרי חפיפה בין מנכ"לים); (ו) סדרי תיאום בין-משרדי - בתכנון, בתקצוב, בדיווח, במדידת תוצאות ובניהול פרויקטים; (ז) סדרי ייעול וחיסכון - הנהגת פעולות שמטרתן הגברת החיסכון והיעילות; (ח) ניהול ידע - למידה מניסיון משרדי, מניסיון בין-משרדי ומארגונים אחרים (Benchmarking); שימוש ביועצים ובאקדמיה.

תפקיד הנציבות בגיבוש תורת ניהול

עוד בדצמבר 1950 החליטה הממשלה כי בין תפקידי נציב שירות המדינה יהיו "להציע למשרדים ולממשלה שיטות עבודה יעילות", וכן "להנהיג תקנונים מינהליים במוסדות הממשלה". נוסף על כך, נקבעה בפרק 3 לתקשי"ר⁴⁸, בין היתר, אחריותה של הנציבות לקידום עבודת המטה בשירות המדינה.

יצוין, כי ועדת קוברסקי המליצה להקים בנציבות יחידה מקצועית "למבנה הממשל, תורת ניהול ותקשוב", אשר מתפקידה יהיה, בין היתר, לפתח תורת ניהול לשירות המדינה.

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי: (א) בשנת 1991, לאחר שהממשלה אישרה עקרונית את דוח ועדת קוברסקי, הקים נציב שירות המדינה צוותי עבודה להכנת מסמכים אופרטיביים ליישום הדוח. שניים מצוותי היישום עסקו בנושאים של תורת הניהול ועבודת המטה במשרדי הממשלה אך לא הגישו ניירות מסכמים, וממילא גם לא הוגשו המלצות אופרטיביות להקמת היחידה האמורה.

(ב) בשנת 1996 הוחל בנציבות בהקמתה של יחידה לארגון, מינהל ותקינה (להלן - אמו"ת) בראשות סגן הנציב דאז, שבין יתר תפקידיה היו פיתוח והטמעה של כלי ניהול במשרדים, פיתוח דוקטרינת מינהל ובניית מודל לתכניות עבודה בשיתוף עם המשרדים.

לכאורה, היה בהקמת אמו"ת משום יישום המלצת ועדת קוברסקי, אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי במהלך השנה שבה פעלה אמו"ת לא קודם תחום תורת הניהול במשרדים, וממילא לא גובשו ולא הועברו למשרדים תוצרים כלשהם בנושא זה. משנת 1997, ועד מועד סיום הביקורת, לא נערכה עבודת מטה שיטתית בנושאים דלעיל.

2. מבדיקת הדוחות השנתיים על פעילות הנציבות שפורסמו בשנים 1997-2002 עולה, כי למרות הקבוע בתקשי"ר, לא ציינה הנציבות את קידום עבודת המטה במשרדי הממשלה כאחד מתפקידיה, וממילא לא צוין בדוחות אלה, כי הנציבות פעלה בעניין זה.

יצוין, כי נושאים מסוימים של תורת ניהול ועבודת מטה נכללים בתקשי"ר, בפרק 60 העוסק באיכות ומצוינות, אשר הנציבות פרסמה במארכ 2001. בפרק זה פורסמו בין היתר הנחיות למשרדים ובהן דרישה לעריכת תכנית אסטרטגית ותכניות עבודה בתחום האיכות ושיפור השירות לציבור. אך משרד מבקר המדינה העלה, שאין הנציבות עצמה עומדת בדרישות שהיא קבעה למשרדי הממשלה בפרק 60: אין לנציבות תכנית אסטרטגית; ואין הנציבות עורכת תכניות עבודה באופן סדיר. כך, בשנתיים האחרונות, 2001-2002, וכן במהלך התקופה 1998-1995 לא הייתה לנציבות תכנית עבודה שנתיית ולא תכנית עבודה רב-שנתית.

3. ביולי 2001 הקים ראש הממשלה, אריאל שרון, ועדה לגיבוש הצעות לשיפור יכולות הניהול של משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - הוועדה לשיפור יכולות הניהול). נציב שירות המדינה המכהן מונה ליו"ר הוועדה ולחבריה מונו חמישה מנכ"לים וסמנכ"ל של משרדי ממשלה, החשב הכללי, הממונה על אגף התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר ומנהלת המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה. על הוועדה הוטל, בין היתר: להציע דרכים לשיפור הגמישות הניהולית בתחומי כוח אדם, תקציב, התקשורת, שכר, ועוד; לבחון העברת סמכויות למנכ"לים בתחום ניהול כוח האדם, התקציבים והשכר. בדיון הראשון של הוועדה, בספטמבר 2001, קבע נציב שירות המדינה, שעבודת הוועדה תתבסס על עבודת ועדות-משנה אשר תוצריהן יידונו במליאת הוועדה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי לא נקבע לוח זמנים לעבודת הוועדה לשיפור יכולות הניהול. למועד סיום הביקורת, שנה לאחר הקמת הוועדה, טרם גובשו מסקנות צוותי המשנה בנדון, וממילא לא הועברו למליאת הוועדה תוצרים כלשהם.

בתשובתה מנובמבר 2002 ציינה הנציבות, כי במהלך השנים היא גיבשה ופרסמה הנחיות בתחומי אחריותה במסגרת התקש"יר והודעות הנציבות. בנוסף, היו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות משרד האוצר בנושא תקציב, משק וכספים והנחיות כל משרד בתחומי הייעוץ המשפטי לממשלה, יחד, לדעת הנציבות, הם מרכיבים בתורת הניהול. עוד הוסיפה הנציבות, כי אין היא חייבת לגבש תורת ניהול כוללת למשרדי הממשלה, וכי האחריות לניהול המשרדים הוטלה על פי חוק על השרים והמנכ"לים. למשרות המנכ"לים מתמנים אנשים בעלי ניסיון ניהולי רחב, אשר אינם זקוקים לתורת ניהול, כדי לנהל כהלכה. אשר לוועדה לשיפור יכולות הניהול, מסרה הנציבות, כי לא נקבע מועד לסיום עבודת הוועדה, הואיל והנושאים שבהם היא עוסקת הם מורכבים והשפעתם רבה. בנוגע לצוותי המשנה ציינה הנציבות, כי המועד להגשת המלצותיהם נקבע תחילה ליום 30.06.02, והוארך לאחר מכן ליום 30.12.02.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתחומים רבים לא גובשו הנחיות כלל, בהם: סדרי תכנון, תיאום בין-משרדי, ניהול ידע, תפקידי המנכ"ל⁴⁹, הערכת תכניות והפקת לקחים. גם גורמים אחרים אשר עסקו בנושא עיצוב פני השלטון, כגון אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים, לא עסקו בנושא תורת ניהול לשיירות המדינה ועבודת המטה במשרדי הממשלה. האחריות לפיתוח תורת ניהול ולקידום עבודת המטה נותרה מיותרת. לכאורה, חלק מהתחומים האמורים גם לא נבחנים בידי הוועדה לשיפור יכולות הניהול. לפיכך, נוכח חשיבות הצורך בתורת ניהול אשר תנחה את פעילות משרדי הממשלה ותשפר את עבודת המטה, מן הראוי כי הנציבות תביא את עמדתה בדבר הגדרת תפקידיה לדיון בפני הממשלה, כדי שזו תחליט מיהו הגורם האחראי לטיפול בנושאים האמורים.

תכנון, בקרה, תיאום והערכה במשרד הממשלתי

עבודת מטה ותכנון נדרשים כדי לשפר את יכולת הארגון להשיג את המטרות שלמענו הוא פועל, ולהגיע ליעדים שנקבעו. לשם כך, על התכנון לכלול סדרה של מרכיבים, ובהם: הגדרת יעדים ומטרות; הגדרת המשאבים הקיימים; קביעת יעדים ומטרות ביניים בדרך להשגת היעדים הכלליים, שניתן להשיגם באמצעות המשאבים ובזמן הנדרש; הכנת תכניות פעולה ותכניות חלופיות; בחירת

49 לעניין זה ראו בדוח זה בתת-הפרק "המנהל הכללי ועבודת המטה".

התכניות לביצוע על פי סדרי העדיפויות ובהתאם ליכולת הביצוע, נוכח אילוצי משאבים, אילוצים טכניים ושיקולי עלות-תועלת של כל תכנית; קביעת מערכות פיקוח, בקרה, דיווח ותיאום.⁵⁰

בחודשים מארס-אוגוסט 2002 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי עבודת המטה בכמה משרדי ממשלה: משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרדים שנבדקו). בדיקות השלמה נערכו בנציבות שירות המדינה, במועצה להשכלה גבוהה, בחברה הממשלתית "ענבל" (בקשר לבדיקה במשרד הבריאות), ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר. נבדקו, ככלל, נושאים מרכזיים בעבודת המטה של משרדים אלה, וביניהם: מעמד המנכ"ל, תפקידיו, כלי הניהול והאמצעים העומדים לרשותו⁵¹; קיום תורת ניהול ופעילות המשרד על פיה⁵²; תכנון אסטרטגי ותכנון שנתי; תהליכים לפיתוח וארגון של עבודת מטה בתחומי מידע, נהלים והנחיות, בקרה והפקת לקחים; תיאום בין יחידות המשרד ותיאום בין-משרדי.

תורת ניהול במשרד הממשלתי צריכה להגדיר את דפוסי עבודת המטה על היבטיה השונים, ברמה הכלל-משרדית וברמת היחידה המשרדית, ובהם תכנון אסטרטגי ושנתי, תקצוב, מעקב ובקרה על ביצוע החלטות ויישום תכניות עבודה, דיווחי פעילות תקופתיים, ביקורת והערכה של תכניות, תהליכי ייעול וחיסכון, ביצוע שינויים ארגוניים, ותיאום פנים-משרדי ובין-משרדי.

כאמור, לא קיימת בשירות הציבורי הממשלתי תורת ניהול מגובשת וסדורה, אשר תגדיר את דפוסי עבודת המטה על היבטיה השונים, כפי שפורטו לעיל, ברמת המשרד הממשלתי וברמת היחידה המשרדית. מבדיקת משרד מבקר המדינה במשרד הממשלה לעיל, עולה, כי המשרדים שנבדקו לא גיבשו תורת ניהול משרדית אשר תקיף את כל ההיבטים הרלוונטיים של עבודת המטה של המשרד, ואף לא גיבשו את המרכיבים המרכזיים הדרושים ליצירתה.

תכנון אסטרטגי

תכנון עבודה ארוך-טווח חיוני למשרד הממשלתי לצורך תכנון פעולותיו ושליטה בהם, לצורך קביעת בסיס ריאלי לתקצוב וככלי חיוני המאפשר קביעת סדרי עדיפות והערכת תוצאות.⁵³ לפיכך, הומלץ בדוח ועדת קוברסקי להנהיג בכל משרדי הממשלה תכנון אסטרטגי, שיאפשר להם לעצב מדיניות בראייה כוללת, לטווח של 3-5 שנים, ולקבוע סדרי עדיפויות המביאים בחשבון התפתחויות בתחומים שונים.⁵⁴ בתהליך התכנון האסטרטגי במשרד הממשלתי תיבנה תכנית עבודה תלת-שנתית, אשר יינתן בה דגש למשימות העיקריות, בשילוב חלופות ובמסגרת גמישה. תכנית זו תעוצב בשיתוף כל רמות הניהול של המשרד בבחינת תכניות חלופיות, בהגדרת המטרות והיעדים של התכנית ובקביעת מדדים להצלחתה.⁵⁵ בדוח ועדת קוברסקי נקבע, כי היעדר תכנון עבודה רב-שנתי הוא אחד הליקויים החמורים במרבית משרדי הממשלה.⁵⁶

50 דוח ועדת קוברסקי, חלק ב', עמ' 77.

51 ראו בעניין בדוח זה בתת-הפרק "המנהל הכללי ועבודת המטה".

52 ראו בעניין בדוח זה בתת-הפרק "תורת ניהול לשירות המדינה".

53 דוח ועדת קוברסקי, חלק א', עמ' 128.

54 שם, עמ' 43.

55 שם, עמ' 128.

56 שם, עמ' 128.

כדי לממש כראוי את הפוטנציאל הטמון בתכנון האסטרטגי ולתרגם את היעדים האסטרטגיים לצעדים אופרטיביים בטווח הזמן הסביר ובאופן שיטתי, יש צורך ביצירת תכניות אסטרטגיות רציפות, בגזירת תכניות עבודה שנתיות מהתכנית האסטרטגית, ובהפעלת מנגנוני בקרה והערכה של ביצוע התכניות האסטרטגיות והשגת יעדים.

דוח ועדת קוברסקי עמד על החשיבות של פונקציה לתכנון מדיניות, אשר תפעל ליד המנכ"ל ותסייע לו בגיבוש מדיניות כלל-משרדית ברמה האסטרטגית. בדוח הומלץ "לכונן בכל משרד ממשלתי יחידה משולבת של תכנון ותקצוב ולמסד את תהליכי התכנון והניתוח, לאייש את היחידה באנשי מקצוע בעלי הכשרה מתאימה בשיטות תכנון וניתוח (כניתוחי עלות-תועלת, ניתוחי עלות - אפקטיביות ועוד), אך גם בעלי ידע בתחומי הפעולה הסובסטנטיביים של המשרד. היחידה תוכפף למנכ"ל או למשנהו"⁵⁷.

הגישה המתוארת לעיל רווחת במדינות מפותחות שונות. בבריטניה, למשל, הוקם במשרד הפנים באוגוסט 2000 "צוות למדיניות אסטרטגית". מטרת יחידה זו היא לשפר את יכולת עיצוב המדיניות במשרד ולהגביר את האפקטיביות שלה באמצעים אלה: בחינת מגמות ארוכות-טווח המשפיעות על עיצובה ויישומה של מדיניות המשרד; ביצוע ניתוחי מדיניות, באמצעות מידע הנאסף מקשת רחבה של מקורות, הכוללים משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מגזר פרטי וניסיון בין-לאומי; ייעוץ לשר, להנהלה ולראשי היחידות השונות בקביעת יעדים רצויים ודרכי מימושם, ופיתוח יוזמות ושיטות עבודה חדשות לעיצוב מדיניות אסטרטגית; הצגת תמונות מצב מערכתיות, בין-יחידתיות, לצורך קבלת החלטות; מעקב אחר תרגום המדיניות האסטרטגית לתכניות פרטניות; עריכת סמינרים ומחקרים בנושאי הפעילות של המשרד"⁵⁸.

הביקורת העלתה, שבמשרדי הממשלה שנבדקו לא נעשה תכנון אסטרטגי הכולל את תחומי הפעילות של המשרד באופן משולב. כמו כן, אין הנחיות וכללים מחייבים לתכנון אסטרטגי, לא ברמת המשרד היחיד ולא ברמת כלל משרדי הממשלה. אמנם משרדי ממשלה מסוימים החלו לפעול בנדון, אך באופן חלקי ומקוטע.

במשרד הפנים נעשה בשנים 1989-1992 ניסיון ליצירת תשתית לתכנון אסטרטגי מקיף, הן ברמת היחידה והן ברמת המשרד⁵⁹, אך מאז חל פיחות מתמשך בתכנון אסטרטגי ובשימוש בו⁶⁰;

57 שם, עמ' 90.

58 מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים הבריטי.

59 תכנית אסטרטגית לשנים 1989-1992 הוגשה בידי מנכ"ל המשרד לשר דאז, אריה דרעי. בהמשך פורסמו תכנית אסטרטגית לשנים 1991-1995 ותכנית אסטרטגית לשנים 1992-1996. בתכנית האסטרטגית נקבע, כי התכנית האסטרטגית תעודכן בהתאם לתנאים משתנים; התכנית האסטרטגית תשמש בסיס להכנת תכניות עבודה מפורטות; הוצג מודל של תכנית עבודה אופרטיבית תלת-שנתית, שעל כל יחידה לבנות, ואשר תיגזר מהתכנית האסטרטגית. נמצא, כי ככלל, למעט שנת העבודה 1989-1990, לא נגזרו תכניות עבודה שנתיות מהתכנית האסטרטגית, לא נעשה שימוש במודל תכנית העבודה האופרטיבית התלת-שנתית, ולא הופעלו מנגנוני בקרה והערכה על ביצועה.

60 לאחר שנת 1992 נפסק התכנון האסטרטגי במשרד וחודש רק בשנת 2000 במתכונת מוגבלת: ביוני 2000 גובשה תכנית עבודה דו-שנתית לשנים 2001-2002, אך חלק ניכר מהיעדים, לוחות הזמנים ושלב הביצוע, הוצגו בתכנית כהצהרות כלליות; לרוב הפעולות לא צוינו מדדי תפוקת ברורים להצלחה והתכניות השנתיות של היחידות השונות לשנת 2002, נגזרו באופן מועט בלבד מהתכנית הדו-שנתית. בתחילת שנת 2000 הגישו כמה יחידות רשימת יעדים אסטרטגיים לשנים 2002-2004, אך מסמכים אלה כללו רשימת יעדים כללית ברמה הצהרתית בלבד, ללא פירוט לוחות זמנים, שלבי ביצוע ומדדי ביצוע.

במשרד העבודה והרווחה נעשה בסוף שנת 2000 ניסיון של המנכ"ל דאז להביא לאיגוד התכניות הנפרדות של יחידות המשרד השונות לתכנית עבודה כוללת בראייה אסטרטגית ורב-שנתית, אולם ניסיון זה נפסק, בלא שהניב דבר⁶¹, עם חילופי המנכ"ל; למשרד הבריאות אין תכניות אסטרטגיות מקיפות; במשרד המשפטים ובמשרד הבינוי והשיכון לא היה במועד הביקורת תכנון אסטרטגי. זאת ועוד, לא נמצא שתהליך התכנון האסטרטגי ותוצריו, דוגמת זה שנערך במשרד הפנים, הקרינו על משרדי ממשלה אחרים ונבחנו על ידם, וכי גורם מטה מרכזי, כנציבות שירות המדינה, למד מניסיון זה כדי לפתח כללי תכנון אסטרטגי לכלל משרדי הממשלה.

תכנון שנתי

כדי להשיג את יעדיו האסטרטגיים ולממש את מטרותיו, על המשרד הממשלתי להכין תכניות עבודה שנתיים. ראוי שתכנית העבודה השנתית של המשרד תכלול, באופן אינטגרטיבי, את תכניות העבודה השנתיות של יחידותיו, אשר ייגזרו מתכנית אסטרטגית כוללת של המשרד. כדי שישמשו כלי עבודה מועיל, ראוי שהתכניות יוכנו לפי תורת ניהול אחידה, שתפתח יחידת מטה מרכזית לכלל משרדי הממשלה, ובכללה "מתכונת" של תכנית עבודה. הרוב המכריע של המנכ"לים שהשיבו לשאלון (93% סבורים, כי נחוץ לקיים תהליך סדור של הכנת תכניות עבודה שנתיים.

על תכנית העבודה השנתית להיות מדויקת ועדכנית ככל האפשר, להתבסס על שימוש מיטבי במשאבים הקיימים, לכלול תיאור של תהליכי העבודה המתוכננים ופירוט המשאבים הדרושים. תכנית העבודה השנתית אמורה לשמש, עבור הנהלת המשרד ומנהלי היחידות, בסיס למעקב אחר קצב התקדמות פעולות המשרד לקראת השגת מטרות התכנית.

לפיכך, יש להכין תכנית עבודה שנתיים לפני תחילת שנת הפעילות, וראוי שהיא תכלול: פירוט של היעדים; פירוט של הפרויקטים והפעולות, ולו העיקריים, להשגת כל אחד מהיעדים; פירוט העלות התקציבית של פרויקטים ופעולות; פירוט שלבי הביצוע ולוח הזמנים שלהם; האחראי לכל אחד מהם; ורצוי לכלול גם מדדי ביצוע להשגתו של כל יעד. ראוי שתתלווה לתכנית העבודה השנתית תכנית המפרטת את מערך הבקרה שיופעל עליה - שיטות הבקרה והדיווח ומועדי הפעלתן. בתום שנת עבודה, או בתום תקופה, כפי שייקבע, יש להכין דוח על השגת יעדי תכנית העבודה, הערכת ההישגים והפקת לקחים ליישום. הרוב המכריע של המנכ"לים שהשיבו לשאלון (93% סבורים, כי נחוץ להקפיד על דיווח שנתי בדבר הביצוע של התכניות השנתיות.

למרות החשיבות שבקיטום של תהליך סדור ושיטתי להכנת תכניות עבודה שנתיים, הועלה, כי במשרדי הממשלה שנבדקו לא הוטמע הצורך בתכנון, וכי תכניות העבודה השנתיות לא הפכו לחלק משגרת העבודה ומכלי הניהול והבקרה; אין מתכונת אחידה ואפקטיבית לתכניות העבודה השנתיות; אין נוהל מחייב להכנתן (למעט במשרד השיכון); אין הכנה קבועה וסדירה של תכניות עבודה בכל יחידות המשרדים וברמה המשרדית הכוללת, מדי שנה; אין מעקב ודיווח שיטתיים בנוגע לביצוע תכניות העבודה אל מול יעדיהן; במשרד הפנים ובמשרד הבינוי והשיכון אין הליך מסודר לשילוב החלטות הממשלה בתכניות העבודה השנתיות.

61 אמנם, בעקבות היוזמה שנקט המנכ"ל דאז, הוכנו בחלק מהאגפים תכניות רב-שנתיות לשנים 2001-2003 אך הועלה, כי לא חל שינוי ממשי במתכונתן לעומת תכניות העבודה השנתיות. ברובן הגדול לא הייתה הצגת משימות בפריסה רב-שנתית; בכולן הוצגו יעדים קבועים (שלעיתים חזרו ונשנו בכל תכנית שנתיים); והמשאבים הדרושים הוצגו על פני שנת תקציב אחת בלבד.

להלן פירוט הממצאים בהרחבה:

משרד המשפטים: משנת 1987 מכין המשרד חוברת הנקראת "תכנית עבודה" ובה תיאור מפורט של מבנה המשרד על יחידותיו ותפקידיהן. מסקירת תכניות העבודה של המשרד לשנים 1996-2002 עלה, שהמידע הכלול בהן חוזר על עצמו מדי שנה, כמעט ככתבו וכלשונו, ומתווסף אליו עדכון לתחומים נוספים או ליחידות חדשות שהוקמו במשרד; בשנים 2000 ו-2001 לא הכין המשרד תכנית עבודה כלל; יצוין, שבשנת 2000 הוציא המשרד דוח לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998⁶², במתכונת תכנית העבודה שהוכנה בשנים הקודמות. בשנת 2002 שולבה תכנית העבודה עם דוח לפי חוק חופש המידע, והיא יצאה במחצית השנייה של השנה. עוד הועלה, שאין במשרד מערכת למעקב אחר ביצוע תכניות העבודה.

יוצא, אפוא, שבכמה מהשנים שנבדקו לא הוכנו תכניות עבודה. כאשר הוכנו תכניות במתכונת שתוארה לעיל, הן לא שירתו את המטרה שלשמה נועדו, ולא יכלו לשמש כלי למעקב אחר ביצוע פעילות, כיוון שלא כללו תיאור של תהליכי עבודה מתוכננים, ומועדי ביצוע בזיקה לתקציב שהוקצה לכל יחידה. להלן דוגמאות לכך שתכנון שנתי היה עשוי לשפר את היערכות המשרד ויחידותיו ואת תפקודו.

1. במועד תכנון התקציב לסניגוריה הציבורית שהוקמה בשנת 1996, עשה משרד המשפטים הערכת תקציב. בשל רמת הביקוש שגדלה משנה לשנה, וכיוון ששכר הטרחה המשולם לסניגורים הציבוריים נקבע בתקנות, תוקצבה היחידה בחסר, ובמשך שנתיים כיסה המשרד את גירעונותיה על ידי העברת פנימיות, עד שהפער גדל ואיים על המשך הפעלתה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי "בעת הקמת הסניגוריה הציבורית לא היו בידיו נתונים אודות היקף מינוי סניגורים ציבוריים... על כן, הסניגוריה הוקמה בתהליך הדרגתי על סמך הנחות עבודה מסוימות. בהמשך, התברר כי הביקוש לסניגורים ציבוריים גבוה יותר מן ההנחות אשר הונחו, ומשרד המשפטים פנה למשרד האוצר להגדלת התקצוב. בשנתיים האחרונות הסניגוריה הציבורית אכן תוקצבה בחסר בידיעת כל הצדדים...". מתשובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה עולה, כי רק בשנת 2001, לאחר חריגה בתקציב הסניגוריה בכ-20 מיליון ש"ח, החלו משרד המשפטים ומשרד האוצר במיפוי הבעיות ובגיבוש תכנית עבודה מעודכנת, ובשנת 2002 נקטו צעדים אחדים לריסון הוצאות הסניגוריה הציבורית.

2. דוגמה נוספת היא היערכות מחלקת החנינות שבמשרד לקראת שנת היובל למדינה, בה היה צפוי גידול בהיקף פעילותה של המחלקה בשל פניות רבות לחנינה. המחלקה לא הייתה ערוכה לכך מבחינה לוגיסטית, אף שעל פי נתוני שירות בתי הסוהר שהועברו למשרד, היה צפי להיקף פעילות גדול מזה שנדרש בפועל.

משרד העבודה והרווחה: החל מאוגוסט 2000 ניכרה התקדמות ממשית ברמת הכנתן והגשתן של תכניות העבודה השנתיות, בקבלת דיווחים על ביצוען, ובקיום מעקב שיטתי של הנהלת המשרד אחר מידת ההתקדמות בביצוען. מגמה זו קודמה בתקופת כהונתו של מי ששימש כמנכ"ל המשרד באותה שנה, שהוציא הנחיות מפורטות למנהלי האגפים; קבע לוח זמנים מדויק להכנת תכניות העבודה השנתיות, להצגתן לאישור, להגשת דוחות ביצוע רבעוניים (מעקב מול ביצוע), ולדיונים עמו על מידת ההתקדמות בביצוע התכניות; והוא אף הקפיד על ביצוע כל ההנחיות הללו. יתר על כן, במאוס 2001 (לקראת תום תקופת כהונתו) הגיש מנכ"ל המשרד דאז לכל מנהלי האגפים במשרד דוח מעקב ביצוע של החלטות מנכ"ל, ובו רוכזו בטבלה החלטות המנכ"ל בנוגע לתכניות

62 סעיף 5(א) לחוק חופש המידע קובע, כי רשות ציבורית תפרסם דוח שנתי שיכלול מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה.

העבודה השנתית של האגפים לשנת 2000, סטטוס הביצוע שלהן במועד הדוח, ופירוט מה שנותר לבצע במועד הדוח - כולל לוח זמנים לביצוע.

לאחר פרישת אותו מנכ"ל, נמשך התהליך של הצגת תכניות העבודה השנתיות של האגפים (שהוכנו במתכונת אחידה) לאישורו של מנכ"ל המשרד, אולם רמת המעקב אחר ביצוע התכניות פחתה: במועד סיום הביקורת לא עמדה הנהלת המשרד על הכנת דוחות ביצוע רבעוניים מצד מנהלי האגפים, והסתפקה בקבלת דוחות ביצוע חצי שנתיים לקראת התכנון השנתי השוטף והדיונים עם מנהלי האגפים עליו. אף לא נמצא דוח מעקב תקופתי מרוכז של מנכ"ל המשרד (כדוגמת זה שנערך בידי קודמו בתפקיד).

משרד הבינוי והשיכון: נוהל המשרד מינואר 1996 מגדיר את סדרי הכנתה של תכנית העבודה השנתית. בנוהל נקבע, בין היתר, כי לצורך הכנת תכנית העבודה השנתית, על השר והמנכ"ל להציב יעדים ודגשים ולוודא קבלת מסגרת תקציבית ממשרד האוצר.

נמצא, כי בשנים 1999-2001 הוכנו במשרד הבינוי והשיכון תכניות עבודה שנתיות; תכניות אלו לא כללו יעדים מוגדרים ומדידים. לעומת זאת, לא נמצאו במשרד תכניות עבודה שנתיות לשנת 2002.

משרד הבריאות: המשרד הכין תכנית עבודה לשנת 2000, אולם הוא לא מדד באופן שיטתי את העמידה בה. התכנית כללה תכניות של היחידות השונות במשרד. מהן, שערכו את תכניתן לפי הפרמטרים האלה: יעד, משימות ליעד ולוח זמנים משוער לביצוע המשימה (ברמת דיוק של רבעון); מהן, שערכו את תכנית העבודה במתכונת אחרת, ובה לוח הזמנים המשוער לביצוע הוא כללי או שלא נקבע כלל. המשרד לא הכין תכניות עבודה לשנים 2001 ו-2002.

משרד הפנים: לקראת סוף 2001 הפיץ ראש תחום תכנון ותקצוב במינהל האמרכלות ליחידות השונות, בעקבות דיונים עם מנכ"ל המשרד על תכנית העבודה השנתית לשנת 2002; הנחיה להכנת תכנית תקציבית לשנת 2002. במסגרת הנחיה להכנת תכנית עבודה תלת-שנתית לשנים 2002-2004 נדרשו היחידות לגזור את התכנית לשנת 2002 מהתכנית הרב-שנתית שייכנו, ולכלול בה: את היעדים והפעולות לשנת העבודה הבאה, ואת אומדן העלות התקציבית של כל אחד מהם.

נבדקו תכניות העבודה לשנת 2002 של יחידות מתחומי פעילות שונים במשרד: מינהל האמרכלות והחשבות; המינהל למשק המים ברשויות המקומיות והמינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות; האגף למינהל מוניציפלי והאגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות; היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה; המינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים; ומחוז הצפון.

הועלה, כי למרות הנחיות הממונה על תחום תכנון ותקצוב, במועד הביקורת לא הגישו רוב יחידות המשרד שנבדקו תכניות עבודה תקציביות עד למחצית שנת 2002. בתכניות העבודה לשנת 2002 אשר הוגשו, קיים שוני רב במבנה, וכל יחידה גיבשה את תכנית העבודה באופן הנוח לה. ברוב תכניות העבודה השנתיות, אין לוח זמנים מפורט לביצוע, אין מדדי ביצוע, ואין אומדני עלויות לפעולות השונות. היעדר מדדי ביצוע מונע אפשרות לבצע הערכה אפקטיבית בדבר ההתקדמות בביצוע תכנית העבודה והפקת לקחים עם סיומה; היעדר לוח זמנים מפורט מקשה לבצע בקרה שוטפת על התקדמות הפרויקטים והפעולות; והיעדר אומדני עלויות מונע את האפשרות לתכנון יעיל של התקציב ולניצולו המיטבי, הן ברמת היחידה והן ברמת המשרד. בנוסף, בהיעדר אחידות במתכונתן של תכניות העבודה של יחידות המשרד נוצר פער רב ברמת המידע שהנהלת המשרד יכולה לקבל מכל תכנית; לא ניתן להעריך את איכותן של התכניות השונות, ולא ניתן ליצור כלי פיקוח ובקרה אחידים על ביצוען.

לקראת גיבוש מודל עבודה אפקטיבי לשנת 2003 יזם מנכ"ל המשרד, באפריל 2002, שלב נוסף בשיפור מתכונת תכניות העבודה התקציביות, תהליך הכנתן והמעקב אחר ביצוען - ביצוע תרגול של הכנת תכניות עבודה תקציביות, צריך היה להיעשות במחצית השנייה של שנת 2002.

מחקר

פונקציה נוספת העוסקת בטווח הארוך והמסייעת בגיבוש מדיניות, תוך כדי מחקר משווה לנעשה בעולם, היא יחידת מחקר מרכזית במשרד, אשר אחראית, בין היתר, לביצוע מחקרים בתחומי פעילות מרכזיים של המשרד, שבהם קיימות בעיות מדיניות מהותיות הדורשות פתרון. היחידה מספקת מידע מקיף, איכותי ושימושי ליחידות המשרד הנזקקות לו במהלך פעילותן.

משרד הבינוי והשיכון : במסגרת היחידה לתכנון ותיאום במשרד קיים, בין היתר, אגף מדיניות ופיתוח, ויחידת מדען ראשי. הועלה, כי משרת המדען הראשי אינה מאוישת מאז ספטמבר 2001, ומשרת מנהל אגף מדיניות ופיתוח אינה מאוישת מאז יוני 2000.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הבינוי והשיכון, כי משרת מנהל אגף מדיניות ופיתוח אינה מאוישת עקב צמצום והקפאת כוח אדם; ואילו משרת המדען הראשי אינה מאוישת כי לא נמצא מועמד מתאים לתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הבינוי והשיכון, האחראי לענף הבנייה בישראל, יעשה כל מאמץ כדי לאייש את המשרה החשובה של המדען הראשי.

משרד הפנים : בשנת 1993 נעשה ניסיון להפעיל יחידת מדען ראשי במשרד: הוקמה יחידה שכללה איש אקדמיה בכיר בתחום המינהל הציבורי ושני עובדים, אולם פעילותה הופסקה לאחר חודשים מעטים. הגוף המחקרי הפועל כיום במשרד הוא יחידת מחקר בתחום השלטון המקומי - המחלקה למחקר מוניציפלי, אשר פועלת באגף למינהל מוניציפלי בהיקף מצומצם ביותר (1.75 תקנים). המחלקה מנהלת ביצוע מחקרים, בעיקר באמצעות גופי ייעוץ ומחקר חיצוניים, בנושאי השלטון המקומי ומנהלת מאגר מידע בנושאים אלו.

המחלקה למחקר מוניציפלי אינה משפיעה באופן פעיל וממשי על תהליך גיבוש המדיניות במשרד, כפי שיחידת מחקר מרכזית אמורה לעשות. וזאת, עקב המעמד הארגוני הנמוך יחסית שלה, תחומי המחקר המוגבלים לנושאי שלטון מקומי, והיקפה המצומצם.

כוונת המנכ"ל להפוך את המחלקה למחקר מוניציפלי למחלקת מחקר מרכזית במשרד, אשר תפעל בזיקה ישירה לתכנית העבודה ולסדרי העדיפות של הנהלת המשרד, ותוצרי עבודתה ישמשו בסיס ותשתית לקביעת מדיניות וקבלת החלטות. לצורך כך הוקמה בספטמבר 2002 במשרד ועדה אשר תדון בהצעות לתכניות העבודה של המחלקה למחקר מוניציפלי - "ועדה עליונה למחקרים", בראשות המנכ"ל.

בקרה, תיאום והערכה

בקרה, תיאום והערכה הם מרכיבים חשובים בתהליך ביצוע המדיניות. כך ניתן לאתר בזמן הביצוע את הקשיים ואת החריגות ממהלך הביצוע המתוכנן, ולנקוט את הפעולות המתאימות כדי לתקנם; תיאום בין יחידות חשוב להשגת ביצוע יעיל ואפקטיבי; הערכת הביצוע והפקת לקחים מאפשרים

למעצבי המדיניות ללמוד על מידת העמידה ביעדים שהתוו, ומאפשרים לארגון על כל דרגיו להסיק מסקנות בנוגע לשיפור תפקודו בתהליכים.

מ ש ר ד הפנים : תהליכי הבקרה הקיימים כיום במשרד חלקיים ביותר. אין נוהל לבקרה ולמעקב אחר ביצוע החלטות ואחר ביצוע תכניות עבודה שנתיות. אין מעקב שיטתי ובקרה על ביצוע החלטות שמקבלים המנכ"ל וראשי היחידות במשרד.

נמצאו שני סוגי כלים המשמשים לבקרה: (1) האחד - דוח סיכום פעילות תקופתית אשר כל יחידה מגישה למנכ"ל או לראש המינהל. רוב יחידות המשרד מגישות דוח זה פעם בשנה, והוא כתוב כתיאור פעילות כללי ולא כדוח מעקב שיטתי על ביצוע תכנית העבודה השנתית, כך שלא מתאפשרת הערכה של ביצועי היחידות הללו במשך שנת העבודה. רק ביחידות ספורות נמצאו דוחות סיכום פעילות תקופתית לתקופות קצרות משנה. (2) הכלי האחר הוא - דוח מעקב אחר ביצוע החלטות ופרויקטים מוגדרים. במועד עריכת הביקורת, דוח המעקב היחיד שנמצא במסמכי לשכת המנכ"ל מאז שנת 2000 היה "מעקב החלטות תיאום מינהל האוכלוסין ומערך המחשוב" מ-6.4.00. דוח המעקב היחיד ומיעוט היחידות המגישות דוחות פעילות קצרי טווח, אין בהם כדי לאפשר מעקב שוטף ושיטתי אחר ביצוע החלטות, פרויקטים ותכניות עבודה של כלל יחידות המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הפנים, כי לאחרונה גובש במשרד, בשיתוף ההנהלה הבכירה, תיאור תפקיד לממונה על תכניות עבודה, מעקב ובקרה אשר יפעל בכפפות למנכ"ל. משרד הפנים הוסיף, כי הוא מנסה לקדם איוש משרה זו מול נציבות שירות המדינה, כדי שיהיה ניתן בשנת 2003, עם השדרוג והשינוי המתבצע בתחום תכניות העבודה, לסגור את המעגל באמצעות פונקציית מעקב ובקרה. כן ציין משרד הפנים, כי בשנת העבודה 2002 לא הייתה אפשרות תקציבית לכלול בתכנית אגף המחשוב פרויקט לבניית מערכות דיווחים ומעקבים ממוחשבות ביחידות המשרד, אך יחידת התקצוב מתארגנת למעקב רב יותר באמצעות תכניות העבודה התקציביות, ופעולתה תהיה משולבת עם הממונה על תכניות העבודה.

מ ש ר ד הבינוי והשיכון : נוהל המשרד מינואר 1996 מגדיר, בין היתר, את תהליך הבקרה על ביצוע תכניות עבודה שנתיות, שעליו מופקד אגף מעקב ובקרה. הנוהל קובע, בין היתר, כי אחת לרבעון על האגף ליזום מפגש בו יוצגו הפעילויות שבוצעו מול הפעילויות שתוכננו. בבדיקה לא נמצא, כי אגף מעקב ובקרה יזם מפגשים תקופתיים כאלה, ולא נמצא תיעוד לקיום מעקב ובקרה אחת לרבעון על הפעילויות שבוצעו מול הפעילויות שתוכננו.

הועלה, כי משרת מנהל אגף מעקב ובקרה אינה מאוישת מאז ספטמבר 2001. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הבינוי והשיכון, כי משרה זו אינה מאוישת עקב צמצום והקפאת כוח אדם.

מ ש ר ד ה ב ר י א ו ת : במשרד זה נבדקה הבקרה על נושא מקצועי מרכזי במוסדות בריאות ממשלתיים - איכות הטיפול הרפואי: ועדת נתניהו⁶³ המליצה, בין היתר, שהמשרד ייזום פעילויות בקרה על איכות הטיפול, יפתח שיטות להערכת איכות ולהבטחת איכות, יקבע סטנדרטים

63 ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, שהגישה את המלצותיה בשנת 1990.

לפעילויות אלה ויאכוף אותם על כל המערכת הרפואית. משרד מבקר המדינה עשה ביקורת על מערך מבדקי האיכות שמפעיל משרד הבריאות.

האגף להבטחת איכות במשרד ביצע מבדקי איכות בחמישה נושאים⁶⁴ בשנת 2002 ובשלושה נושאים⁶⁵ בשנת 2001. נמצא, שהאגף להבטחת איכות התקשה לעשות מבדקי איכות בנושאים מסוימים. לדברי מנהלת האגף, עשייתם של מבדקים אחדים התעכבה, ומבדקים אחרים לא נעשו כלל, בשל התנגדויות של ההסתדרות הרפואית בישראל והוראותיה לרופאים שלא לשתף פעולה עם האגף בנושאים אלה. כך, למשל, בשנת 1998 הפסיק האגף להבטחת איכות את עשייתו של מבדק איכות בנושא יחידות הטראומה וביטל את עשייתם של מבדקים בנושא המיילדות ובנושא המחלקות הפנימיות. ביוני 2000 פנה יו"ר המועצה והדירקטוריון של שירותי בריאות כללית אל שר הבריאות שלמה בניזרי במכתב ובו כתב, בין השאר, כי "המצב הוא שכיום אין למעשה כל בקרה ואין כל פעילות של בקרת איכות או הפקת לקחים או דיון מקצועי שבו רופאים צעירים וותיקים כאחד לומדים מהניסיון ומשגיאות".

פועל יוצא מהמצב האמור הוא, כי המשרד, שמתפקידו ליזום פעילויות בקרה על איכות הטיפול הרפואי, אינו מבצע את כל מבדקי האיכות המתוכננים, ואין לו בקרה מספקת על איכות הטיפול הרפואי במוסדות בריאות ממשלתיים. מצב זה אינו יכול להימשך ומחייב פתרון, כדי שיהיה בידי המשרד למלא את תפקידו.

סדרי תיאום ודיווח

תיאום פנים-משרדי: תיאום בין יחידות המשרד הממשלתי ניתן ליצור, בין היתר, באמצעות הנחיות ונהלים, פורומים קבועים בהם חברים נציגי היחידות (כוועדות לנושאים רוחביים או פורומים ניהוליים), וכן באמצעות מבנה ארגוני המקיים ערוצי תקשורת מובנים והכולל תפקידים המבטיחים אינטגרציה בין גורמים העוסקים בתחומים משיקים⁶⁶.

משרד הפנים: לא נמצאו במשרד הפנים כללים ונהלים בדבר סדרי תיאום והעברת מידע בין המינהלים השונים ובין היחידות בתוכם. המידע עובר ביניהם בעיקר באמצעות המנכ"ל בנושאים שוטפים, אך כמעט אין תיאום וזרימת מידע לצורך טיפול בנושאים ארוכי טווח ולצורך גיבוש מדיניות ברמת המינהל. עד שנת 1998 פעל במשרד סמנכ"ל לתיאום ובקרה, שהיה אמור לטפל בהיבט זה של עבודת המטה המשרדית, אך תפקידו בוטל וכיום אין גורם אחראי לכך במשרד.

לטענת גורמי ניהול בכירים במשרד הפנים קיימים מצבים, אשר בהם מנהלי יחידות אינם מעודכנים בפרטים חשובים הנוגעים לפעילות השוטפת של המשרד, וכאשר הם מייצגים את המשרד בפורומים שונים לפני גורמים חיצוניים, הם מוצאים עצמם חסרי מידע רלוונטי לצורך טיפול ראוי בסוגיות שונות, מול גורמים אלו.

64 "ועדות הלסינקי" (ניסויים בבני אדם), "שירותי פיזיותרפיה בנתי חולים", "מכוני רנטגן בקהילה", "סיעוד מורכב" ו"מאפייני מניעת זיהומים".

65 "זכויות החולה בבריאות הנפש", "מכוני רנטגן בנתי חולים" ו"פינוי פסולת רגילה ורעילה".

66 בעיות תיאום פנים-משרדי של משרד העבודה והרווחה, ראו בפרק "סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה"; על הקשר בין תיאום ואינטגרציה של יחידות המשרד הממשלתי ובין מוטת השליטה של המנכ"ל ראו בתת-הפרק "המנהל הכללי ועבודת המטה".

בעיית חוסר התיאום בין היחידות העוסקות בתחום השלטון המקומי כבר הועלתה בשנת 1992 בדוח של חברת ייעוץ חיצונית, בו נאמר: "חסר תיאום מספק בין המינהל לכספים ותקציבים והמינהל לשלטון ולמינהל מקומי. לא קיימת זרימת נתונים אופקית והצלבת מידע, הנחוצה בעיקר לנושא הבקרה ובחינת אופן התפקוד הכולל של הרשות"⁶⁷. הבעיה הוחמרה ביחידות אלה בעשור האחרון: שעה שמינהל האוכלוסין ומינהל התכנון הן יחידות אירגוניות בעלות יכולת תיאום גבוהה בין יחידותיהן הפנימיות, המינהל לשלטון ולמינהל מקומי חדל להתקיים זה כעשור שנים, ולא נותרו כל דפוסי פעילות ארגונית משותפת ליחידות מינהל זה. המצב מכביד על מוטת השליטה של המנכ"ל, שהוא הסמכות היחידה המתאמת ביניהן.

תיאום בין-משרדי: ישנן כמה רמות של תיאום בין משרדי ממשלה⁶⁸: חילופי מידע בלבד בין המשרדים; התייעצות הדדית; תיאום עמדות; ועדות וצוותי עבודה בין-משרדיים; מנגנון מובנה לתיאום בין-משרדי; יחידת מטה מרכזית הקובעת פרמטרים מחייבים לתפקוד המשרדים לצורך עבודה מתואמת; פעילות משותפת של משרדי ממשלה בנושאים מוגדרים במסגרת סדר עדיפויות.

מספר הנושאים המטופלים בידי משרדי הממשלה המחייבים תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי, הולך וגדל בעשור האחרון, כך בין יחידות המטה המרכזיות ומשרד המשפטים ובין המשרדים הייעודיים⁶⁹, ובין המשרדים הייעודיים לבין עצמם - הן ברמת המטה והן ברמת המחוז. זאת, בין היתר, בשל העלייה, בעשור האחרון, בהיקפם ובחשיבותם של פרויקטים מערכתיים חוצי משרדים, כגון: פיתוח מגזרי המיעוטים, טיפול נקודתי ביישובי פיתוח, חיזוק יישובי קו העימות, פיתוח הגליל והנגב. תיאום בין-משרדי מתחייב במקרים מסוימים מפרוצדורה הקבועה בחוק. במקרים אחרים, התיאום הבין-משרדי מתבצע על פי תכנית מגורית רב-שנתית, באמצעות הקמת ועדת מנכ"לים, הקמת מינהלת בין-משרדית⁷⁰, הכפפת הפרויקט לאגף תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה, ועוד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למעט המקרים הקבועים בחוק, אין כללים ברורים או נהלים משותפים לכל משרדי הממשלה לתיאום ולשיתוף פעולה בפרויקטים בין-משרדיים ובנושאים הדורשים שיתוף פעולה בין-משרדי. בדיקת הליכי התיאום בנושאים המחייבים שיתוף פעולה בין-משרדי הועלה, כי בחלק ניכר מהם הליכים אלו אינם שיטתיים ואינם מתקיימים כראוי, כמתואר להלן⁷¹:

67 "תפישה ארגונית מוצעת למינהל לכספים ותקציבים ולמינהל לשלטון ומינהל מקומי", מימשק בע"מ, 1992, עמ' 41.

68 ראו:

"Managing Horizontal Government - The politics of Coordination", Guy Peters, Canadian Center for Management Development, Canada, 1998.

69 ראו בעניין תיאום בין המשרד הממשלתי ובין יחידות המטה המרכזיות בממשלה, בתתי-הפרקים "תכנון והקמת מבנים ארגוניים בשירות המדינה" ו"עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים".

70 לעניין הקמת מינהלת כמנגנון לניהול ולתיאום בין-משרדי ראו בתת-הפרק "פרוגרמה לפיתוח אזורי" בפרק "צרי הפיתוח בדרום הארץ" בדוח מבקר המדינה 50ב.

71 לעניין בעיות בתיאום פעולות בין-משרדיות ראו נושאים "סדרי ניהול" ו"מסגרות תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי" בתת-הפרק "עבודת מטה במשרד ראש הממשלה"; ראו תת-הפרק "תורת ניהול לשירות המדינה"; וראו בתת-הפרק "עבודת מטה במשרדים ובמזכירות הממשלה לפני החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען".

משרד העבודה והרווחה: מבקר המדינה התריע בכמה דוחות ביקורת⁷² על ריבוי של רשויות וגופים ממשלתיים הפועלים בנושאי עבודה ורווחה, בד בבד עם למשרד העבודה והרווחה, בלא תיאום ראוי של הפעילות ביניהם, בלא חלוקת סמכויות ברורה, ובלא בקרה כוללת על טיב הפעילות והישגיה.

דוגמה בולטת לאמור לעיל מצויה בדוח שנתי של מבקר המדינה בנושא "הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות"⁷³. בדוח צוין, בין היתר: "... נושא זה של ריבוי משרדי ממשלה, תכניות ויחידות העוסקים בנוער מנותק ובנוער במצוקה נבחן במשך השנים בכמה ועדות, והן הדגישו בהמלצותיהן את הצורך בשינוי מערך הטיפול בנוער זה, הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות, ולפחות להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים העוסקים בתחום זה. גם משרד מבקר המדינה סקר והעלה כמה פעמים את בעיית ריבוי הגופים המטפלים בנוער מנותק...". תופעה זו מובילה לבזבוז משאבים, לסרבול התפקוד, ואף לביצועים לקויים של הגופים הנוגעים בדבר.

משרד הפנים: תחומי פעילות רבים של משרד הפנים משולבים בפעילויותיהם של משרדים וגופים ייעודיים אחרים, ובהם הטיפול ברשויות המקומיות (תקציבי פיתוח, פיקוח על כוח אדם ושכר, קביעת גבולות שיפוט), התכנון הפיזי, הפיקוח על הבנייה, רישוי עסקים, רישוי כלי ירייה, ושירותי חירום ברשויות המקומיות.

1. כפי שעלה מבדיקת הטיפול בהחלטות ממשלה שהמשרד היה מעורב בהן, המשרד מקיים תיאום בין-משרדי כאשר הוא מובנה בתהליך קבלת ההחלטות.

לבד ממסגרות מובנות בחוק ובהחלטות ממשלה, לשיתוף פעולה בין-משרדי, אין המשרד נוטה לזיום שיתוף פעולה בין-משרדי. נושאים אחרים אשר על משרד הפנים להוביל בהם עבודת מטה בין-משרדית, כרוב הדוגמאות לעיל, אינם מקודמים אלא עד אשר החלטת ממשלה, שגוף אחר יזום, קובעת את המסגרת הבין-משרדית לשיתוף פעולה לצורך הטיפול בנושא.

2. המשרד מוביל, במסגרת ועדות בין-משרדיות, לפי החלטות ממשלה, עבודות מטה בין-משרדיות. נמצא, כי היישום של תוצרי עבודות אלה מוגבל למרות המשאבים הרבים המושקעים בהן; עבודות אלה נמשכות בדרך כלל תקופה ארוכה, ואינן מגיעות לכדי מימוש. להלן כמה דוגמאות לכך: (א) החלטת הממשלה בתחום איחוד רשויות מקומיות⁷⁴ - להטיל על שר הפנים למנות ועדה מקצועית, אשר תבחן את האפשרויות לאיחוד רשויות מקומיות סמוכות, ותקבע קריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות. דוח הוועדה הוגש לשר הפנים דאז אליהו סויסה ב-5.7.98 וכלל המלצות לאיחוד 13 מקבצי רשויות מקומיות. עד לסיום הביקורת טרם הוקמה ועדת גבולות לאיחוד אף לא לאחד מהמקבצים המומלצים. (ב) בתחום ייעול וזירוז של הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, החליטה הממשלה ב-29.11.96 להטיל על צוות בין-משרדי בראשות נציג משרד הפנים לגבש הצעות בדבר ייעול וזירוז הליכים לשינוי של תחומי שיפוט מוניציפליים. הוועדה הגישה המלצותיה בדצמבר 1997. למרות זאת, עד לסיום הביקורת לא נעשה דבר בתחום ייעול הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, שבאחריות משרד הפנים. (ג) ביזור סמכויות לשלטון המקומי הוא יעד שנכלל בהמלצות הוועדה לרפורמה מוניציפלית (ועדת זנבר) שהוגשו

72 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 49 בנושא המחלקה למוסדות ציבור במשרד העבודה והרווחה, עמ' 285; ודוח שנתי מס' 51ב, ביקורת מערכתית בנושא עבריינות נוער, עמ' 61.

73 דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 51ב, עמ' 5 ואילך.

74 החלטת ממשלה מס' 6038 מ-27.8.95, במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנת 1996.

ביוני 1981, ופורט בתכניות האסטרטגיות מהשנים 1989-1992. גם בנושא זה היה על משרד הפנים להוביל עבודת מטה בתיאום עם משרדי ממשלה אחרים וכן בשיתוף עם הרשויות המקומיות. בתחילת שנת 2000 יזם שר הפנים נתן שרנסקי רפורמה, המציגה תפיסה חדשה של יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי, שתהיה כרוכה גם בשינויי חקיקה (לשם כך נעשה מחקר בידי היועץ המשפטי לשעבר של המשרד). כשלב מעשי ראשון, הוחלט להעניק לרשויות מקומיות שחוסנן הכלכלי ויכולתן הניהולית יימצאו מתאימים, סמכויות נוספות על הקיימות בידיהן כיום. כשנתיים לאחר שגובשה מתכונת ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות בעבודת מטה משותפת למשרד, למשרד האוצר ולרשויות המקומיות, תהליך ביזור הסמכויות בפועל מצוי רק בראשיתו ושותפות לו רשויות מקומיות מעטות בלבד ולא בהיקף המתוכנן. כדי לבצע רפורמה רחבה ביחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי, המשרד צריך להשלים את גיבוש תפיסתו הכללית בנושא תפקידיו אל מול השלטון המקומי, אשר עליה הוא שוקד למעלה משנתיים וחצי, ולקבוע את האמצעים הדרושים ליישומה המקיף.

תיאום בין-משרדי ברמת המחוז: ועדת קוברסקי המליצה, בין היתר, למסד את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה המחוזיים: "כינון מועצות מחוזיות - משותפות למנהליהן ולראשי הרשויות באזור - יאפשרו מיסוד מגעים, דיווח הדדי, היוון חוזר וראייה רחבה יותר של בעיותיו של אזור פעולתם"⁷⁵.

בהצעה⁷⁶ לארגון מחדש של יחידות המינהל לשלטון מקומי, מ-1992, נדון, בין היתר, תפקיד המחוז כדרג ביניים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. מצוין שם מעמדו הבעייתי של המחוז במבנה הארגוני הכללי של השלטון בישראל, לנוכח העובדה שאין ראייה אינטגרטיבית של כלל צורכי תושבי המחוז על ידי שיתוף כל נציגי משרדי הממשלה ברמה המחוזית בגוף כגון "מועצת המחוז"⁷⁷.

במחוז הצפון יזם הממונה על המחוז של משרד הפנים פורום של מנהלי מחוז של כל משרדי הממשלה, אשר נפגש בקביעות אחת לחודשיים-שלושה. ממונה המחוז של משרד הפנים יזם את המפגשים וקובע את סדר היום. באמצעות הפורום מושג שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה המטפלים בנושאים משותפים, ולפי הממונה על המחוז מסגרת זו יצרה קשרי הכרות ועבודה יעילים, והיא מאפשרת פעולות לפתרון בעיות מורכבות, המצריכות מתן סיוע ותשובות מכמה משרדי ממשלה. בסיועו של ארגון ג'וינט ישראל, גובשה מסגרת עבודה משותפת של פורום מנהלי המחוזות מול הרשויות המקומיות, לצורך הגברת האפקטיביות של פעולות השלטון המרכזי והשלטון המקומי ביישובים וברשויות המקומיות⁷⁸.

פורום מנהלי המחוז של מחוז הצפון הוא המסגרת היחידה מסוגה, הפועלת ברמת המחוזות, אף על פי שממונים על מחוזות נוספים שנשאלו על כך, ציינו את חשיבות קיומו של פורום כזה. הממונים על מחוז המרכז ומחוז ירושלים ציינו, כי היו בעבר ניסיונות לקיים שיתוף פעולה עם משרדים אחרים, אך קיים קושי לכנס פורום כזה בצורה התנדבותית ובלתי מחייבת.

75 דוח ועדת קוברסקי, חלק א', עמ' 39.

76 ההצעה - "תפישה ארגונית מוצעת למינהל לכספים ותקציבים ולמינהל לשלטון ומינהל מקומי", הוכנה בידי חברת הייעוץ הארגוני "מימשק" בע"מ, 1992, בתהליך התדיינות של משרד הפנים עם הנציבות, לצורך ארגון מחדש של הפונקציות המקצועיות במינהלים אלה.

77 שם, עמ' 40.

78 "מטה מול מטה: תכנית עבודה משותפת של פורום מנהלי מחוזות והנהלת הרשות המקומית", ג'וינט ישראל, 1999.

הערכה והפקת לקחים

דוח ועדת קוברסקי עמד על חשיבותה של הערכת תכניות⁷⁹: "הערכה היא אחד ממכשירי המינהל החשובים. היא כלי עזר בידי מנהלים ומדינאים להערכה של ארגונים, פעולות ותכניות ואמורה לסייע בידם בהכרעות על סדרי עדיפויות, בהקצאה של משאבים ובמאמץ להבטיח כי מטרות רצויות תושגנה. ההערכה מכוונת לאפשר השוואה של המתוכנן (מטרות, צרכים וציפיות) עם הישגים בפועל - או מה שמוערך כניתן להשגה עם מה שהושג למעשה, כבסיס להפקת לקחים ולתיקון".

ועדת קוברסקי המליצה⁸⁰, כי פעולת ההערכה במשרד הממשלתי תיעשה בידי יחידה משרדית לתכנון ותקצוב, במסגרות שנתיות ורב-שנתיות. יחידה זו תרחיב ותעמיק את פעילות ההערכה במשרד על ידי פיתוח תכניות להערכה של תכניות העבודה, סיוע למנהלי התכניות בהגדרת המטרות במושגים ומודים הניתנים לזיהוי ולמדידה, הכנת קווים מנחים ונהלים להערכה שוטפת של תכניות, הפקת לקחים מפעילות הערכה, ונקיטת יוזמה לתיקון בהתאם.

במשרדים שנבדקו אין מתקיימים, ככלל, הליכים סדורים ומתועדים של הפקת לקחים והערכת תכניות, אם כי 69% מהמנכ"לים שענו לשאלון משרד מבקר המדינה מצרדים בקיומה של הערכת תכניות, ו-90% מהם סבורים שלצורך קיום תהליכי עבודת מטה תקינים נחוץ לקיים תהליכי משוב והפקת לקחים.

משרד הבינוי והשיכון: לא נמצא שהנהלת המשרד דנה בעניין עמידת המשרד ביעדיהן של תכניות עבודה שנתיות בתום ביצוען, אגב הפקת לקחים והצעת שיפורים לעתיד. לא נמצאו במשרד נהלים המחייבים הפקת לקחים מתוצאות הביצוע של התכניות השנתיות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הבינוי והשיכון, כי הוא מפיך לקחים מתכניות העבודה באופן שוטף בדיונים רבים. משרד מבקר המדינה לא מצא פרוטוקולים המצביעים על ביצוע הערכות והפקת לקחים כאלה.

משרד העבודה והרווחה: פרט להתקדמות שהושגה משנת 2000 בתחומי התכנון והמעקב אחר ביצוע תכניות⁸¹, לא נמצא שמתקיים במשרד תהליך של הפקת לקחים, ולמעשה לא מוטלת אחריות ממשית בגין אי השגתם של יעדים מוגדרים, בגין חוסר ביצוע או ביצוע כושל של משימות מתוכננות. גם אין הליך שיטתי של הערכת ביצועים והישגים; זאת, בין היתר, בשל אי קביעתם של מדדים ראויים לבחינתם ובשל האוריינטציה הניהולית והתקציבית, אשר שמה את הדגש על תשומות (וחיסכון בהם) ולא על תפוקות.

משרד הפנים: הועלה, כי אין במשרד הפנים תהליך סדור של הפקת לקחים בתחומי פעילותו של המשרד, ואין נוהל לביצוע של הערכת תכניות.

משרד המשפטים: מתשובת המנכ"לים של המשרד לשאלון בנושא זה עולה, כי לא קיים במשרד הליך הפקת לקחים. לאחרונה ניסה המנכ"ל לשלב במשרד תוכנה למעקב אחר ביצוע החלטות, ובמועד הביקורת נמצאה תוכנה זו בבדיקה.

משרד הבריאות: הביקורת התמקדה בקיום תהליך של הפקת לקחים של משרד הבריאות מ"טעויות רפואיות"⁸² במוסדות בריאות ממשלתיים, המצויים בבעלות המשרד.

79 דוח ועדת קוברסקי, חלק ב', עמ' 139.

80 שם, עמ' 143.

81 ראו נושאים "תכנון האסטרטגי" ו"תכנון השנתי".

82 "טעות" - כישלון בהשלמת פעולה כפי שתוכננה או בחירת דרך פעולה שאיננה מתאימה להשגת היעד. ממידע שאספה המחלקה לניהול סיכונים במכבי שירותי בריאות עולה, כי 70% מהפגיעות במערכת הבריאות הן טעות, כלומר היו ניתנות, פוטנציאלית, למניעה.

במסמך שכתב מנכ"ל המרכז הרפואי ע"ש שיבא בתל השומר, אל משרד האוצר (ולגופים נוספים) בפברואר 2002, הוא ציין, כי אחד הגורמים לפגיעות חמורות או אף למוות בחולים הן טעויות במערכת הבריאות, וכשני שלישי מהטעויות הן פרי טעות אנוש או ליקוי מערכתי, ולכן היה אפשר למנוע אותן. המנכ"ל פירט את הפעולות שיש לנקוט כדי להתמודד עם בעיית הטעויות ברפואה, ובהן הקצאת משאבים למערכת ניהול סיכונים והפקת לקחים נכונה.

בשנים האחרונות, עמדו לפני המשרד שתי סוגיות הקשורות במישרין ל"טעויות ברפואה": הצורך בהקמתה של מערכת לניהול סיכונים ותביעות שהוגשו בגין רשלנות רפואית.

1. מערכת לניהול סיכונים: ניהול סיכונים הוא מרכיב של ניהול איכות הטיפול הרפואי, שמטרתו מזעור הסיכונים למטופלים, לצוות הרפואי ולארגון. יעד זה מושג בעיקר באמצעות הפקת לקחים מתוך ניתוח אירועים חריגים.

(א) ממסמכי המשרד עולה, כי כל מקרה של רשלנות רפואית נדון בנפרד, ולמעשה אין גוף שעוסק בהפקת לקחים ממכלול המידע על מקרי הרשלנות אשר נדונו ונקבעה לגביהם החלטה⁸³. המשרד בדעה, שיש להקים מערכת לניהול סיכונים במוסדות בריאות ממשלתיים לשם צמצום היקף הטעויות ברפואה, וכתוצאה מכך - גם לשם הפחתת ההוצאות של המדינה בגין תביעות על רשלנות רפואית. נוסף על כך, הושקעו משאבים רבים בבדיקת הנושא, בעיקר בארבע שנות עבודתה של ועדה לבדיקת האחריות לפגיעה בטיפול הרפואי. הוועדה הוקמה ב-1994 ותפקידה היה לבחון אפשרות לפיצוי במקרה של רשלנות רפואית. תוצאות עבודתה של הוועדה שפורסמו ב-1998 לא שימשו את המשרד. עד למועד סיום הביקורת לא הוקמה מערכת לניהול סיכונים.

לדברי המשנה למנכ"ל המשרד, אין המשרד יכול לעסוק ישירות בניהול סיכונים, משום שהוא "חובש כמה כובעים", ועוסק גם בפעולות של הטלת משמעת. בשל כך העלה המשרד לאחרונה את האפשרות שחברת ענבל⁸⁴ תעסוק בניהול הסיכונים במוסדות בריאות ממשלתיים.

2. תביעות בגין רשלנות רפואית: המשרד, כבעלים של מוסדות בריאות ממשלתיים, נדרש לשלם פיצויים שבתי המשפט פוסקים לטובת מי שהגישו תביעות בגין רשלנות רפואית נגד מוסדות בריאות ממשלתיים. חברת ענבל מנהלת קרן של החשב הכללי במשרד האוצר, ובאמצעותה היא משלמת עבור הוצאות הממשלה בגין פיצויים שנפסקו על רשלנות רפואית במוסדות בריאות ממשלתיים.

מנתוני חברת ענבל עולה, כי בשנים 1986-1998 עלה מספר התביעות בגין אירועים בשנה מסוימת ב-194%. מהנתונים לשנות ה-90 עולה, כי עלות התביעות שהוגשו עד היום לשנת אירוע מסתכמת בממוצע בכ-100 מיליון ש"ח. חברת ענבל מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, שתביעות בגין רשלנות רפואית מתאפיינות ב"זנב תביעות ארוך", כלומר פרק זמן ארוך בין האירוע לבין מועד הגשת התביעה. לכן, רק בעוד 25 שנה יהיה אפשר לדעת כמה תביעות משפטיות בגין רשלנות רפואית הוגשו כנגד מוסדות בריאות ממשלתיים, בגין אירועים מהשנה הנוכחית.

מאז שנת 1994 הוקמו שלושה פורומים לבחינת נושא התביעות בגין רשלנות רפואית, אולם הם לא הביאו לפתרון הבעיה: "הוועדה לבדיקת האחריות לפגיעה בטיפול רפואי", מונתה ביולי 1994, הגישה דוח על עבודתה רק ארבע שנים לאחר שהיא מונתה, ועיקר המלצותיה לא יושמו; ביולי 1999 הוגש למשרד הבריאות ולמשרד האוצר דוח בנושא "הצעה לשינוי דרכי מימון הוצאות בגין רשלנות רפואית במערכת הבריאות בישראל"⁸⁵. הועלה, כי גם המלצות דוח זה לא יושמו. בפברואר

83 בעניין זה ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 49 (עמ' 125) בנושא "האמנה לקידום האיכות בשירותי הבריאות".

84 "ענבל חברה לביטוח בע"מ" היא חברה ממשלתית המשמשת זרוע ביטוחית של הממשלה, ומנהלת קרן השייכת לחשב הכללי במשרד האוצר שהוקמה לצורך זה.

85 מחברי הדוח הם עו"ד ת. בן דוד ומר ד. ברודט.

2001 מינה החשב הכללי במשרד האוצר ועדה נוספת, שהוטל עליה לבדוק את מתכונת הביטוח הנוכחית, ולדון, בין היתר, בשיטת הביטוח הרצויה. הועלה, כי הוועדה התכנסה במתכונת מלאה פעם אחת, והחליטה, בין היתר, להעסיק מומחה לביטוח. עד למועד סיום הביקורת, הוועדה לא סיימה את עבודתה.

מהאמור לעיל עולה, כי למשרד הבריאות אין למעשה כלים להפקת לקחים מטעויות ברפואה במוסדות בריאות ממשלתיים - לא באמצעות מערכת לניהול סיכונים ולא באמצעות פתרון לבעיית ההוצאות בגין רשלנות רפואית. זאת, למרות החיוניות הרבה של כלים אלה למערכת הבריאות ולמרות הצהרתו של המשרד שיש לכוון פתרונות מערכתיים לבעיות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודת הפקת הלקחים בנושא פתרון לבעיית מימון ההוצאות בגין רשלנות רפואית הייתה לקויה. בניסיון להתמודד עם הנושא, מונתה ועדה אחר ועדה לבדיקת הנושא, דבר המשקף חוסר המשכיות ואי-יישום של עבודת מטה שכבר בוצעה - מצב אשר כרוך גם בכובז משאבים.

דוח ועדת קוברסקי עסק גם בעבודת המטה ברמת המשרד הממשלתי; צוין בו כי תפקידו העיקריים של המשרד בעבודת המטה צריכים להיות קביעת מדיניות, תכנון, פיקוח ובקרה, קביעת דפוסי תיאום בנושאים הנוגעים למשרד, הערכת תכניות והפקת לקחים. בהיעדר תורת ניהול אחידה לכלל משרדי הממשלה, המגדירה את דפוסי עבודת המטה בהיבטים הנ"ל, היה על משרדי הממשלה עצמם לפתח תחומים אלה - כל משרד לפי ייעודו, תפקידו ומאפייניו. למרות זאת, משרדי ממשלה שנבדקו, ומטפלים בתחומי תשתיות, מינהל, ושירותים חברתיים, לא יצרו את התשתית ואת הכלים המינהליים לקיומה של עבודת מטה תקינה בתחומים אלה.

המנהל הכללי ועבודת המטה

1. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע, כי הממשלה תמנה מנכ"ל לכל משרד, על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד. על מינוי מנכ"ל לא חלה חובת מכרז⁸⁶, החלה, למעט במקרים חריגים, על עובדי המדינה. המנכ"ל מתמנה על פי הצעת השר הממונה, והוא אמור לבצע את מדיניותו.

מנכ"ל משרד ממשלתי הוא, בפועל, הדרג המקשר בין עובדי המשרד שהוא מופקד עליהם, ובין הדרג המיניסטריאלי-פוליטי. אופן התפקוד של המערכת המשרדית תלוי במידה רבה ביכולת המנכ"ל וכישוריו, והוא נושא באחריות המינהלית הכוללת לתפקוד המשרד כולו.

86 "מכרז" כמשמעותו בסעיף 19 לחוק זה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הגדרת תפקיד המנכ"ל וסמכויותיו, סדרי חילופי מנכ"לים ומינוים וסדרי ניהול המשרד הממשלתי. הבדיקה נעשתה בניצבות שירות המדינה ובמשרדי הממשלה האלה: משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה ומשרד המשפטים. כאמור, במסגרת הבדיקה נשלח שאלון ל-17 מנכ"לים שכיחנו בעת הביקורת במשרדי ממשלה (להלן - מנכ"לים שכיחנו בתקופת הביקורת), ול-90 מנכ"לים שכיחנו במשרדי ממשלה משנת 1990 ואילך, אך פרשו לפני תחילת הביקורת (להלן - מנכ"לים שפרשו). בסה"כ הופץ השאלון ל-107 מנכ"לים, והתקבלו 75 תשובות: 17 ממנכ"לים שכיחנו בתקופת הביקורת ו-58 ממנכ"לים שפרשו.⁸⁷

תפקיד המנכ"ל וסמכויותיו

המנכ"ל אמור לנהל את המשרד באופן שיגשים את מדיניות הממשלה והשר בתחומי פעולתו בדרך היעילה ביותר. למנכ"ל נועד תפקיד מפתח בניהול המשרד. כדי שמנכ"ל יוכל לתפקד כראוי - לנהל את המשרד ביעילות, לפעול במסגרת הנורמות והחוקים החלים על השירות הציבורי, לתת שירות טוב לציבור וליצור אווירה חיובית ומפרה בתוך משרדו - עליו לקבל סמכויות מתאימות בתחומי כוח האדם, התקציב ויישום המדיניות.

1. ועדת קוברסקי ציינה, כי הגדרת תפקיד, סמכות ואחריות שלובים זה בזה, אך בפועל, לא זו בלבד שתפקיד המנכ"ל אינו מוגדר, אלא שקיים ערפול מסוים בנוגע לסמכויותיו, שאינן מפורשות בשום מקום, פרט לחוקים אשר העניקו סמכויות מסוימות למנכ"לים של משרדי ממשלה ספציפיים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למעלה מעשור מאז דוח קוברסקי אין הנחיות ברורות של הנציבות בעניין סמכויות המנכ"ל ואחריותו. בינואר 2002 פרסמה הנציבות "מדריך למנהל הכללי, עקרונות יסוד וכללי מינהל בשירות המדינה", והפיצה אותו למנכ"לים של משרדי הממשלה, לסמנכ"לים למינהל ולמשאבי אנוש ולמנהלים של יחידות סמך. המדריך כלל, בין השאר, את הנושאים האלה: מינויים למשרות בשירות המדינה; ממלכתיות השירות וטוהר המידות; התקשי"ר; תנאי העסקה של מנכ"לים ונושאי משרות מקבילות; וכללי האתיקה לעובדי המדינה. נמצא, כי המדריך לא כלל הנחיות ברורות על תחומי אחריותו של המנכ"ל, סמכויותיו ותפקידיו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול להוסיף למדריך פרק שעניינו תפקיד המנכ"ל.

נמצא, כי אי הגדרת הסמכויות מטרידה את המנכ"לים שהשיבו על השאלון. מבדיקת תשובותיהם עולה, כי כ-79% מהם סבורים שרצוי או רצוי מאד שמנכ"ל הנכנס לתפקידו יקבל הנחיות ברורות בדבר סמכויותיו, האחריות המוטלת עליו והציפיות ממנו.

87 המנכ"לים, אשר אליהם נשלח השאלון, אינם כוללים מנכ"לים שכיחנו במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה, במשרד לביטחון פנים ובמערכת הביטחון.

2. ועדת קוברסקי ציינה, כי אף על פי שמנכ"ל הוא עובד המדינה הבכיר במשרד - ידיו "קשורות" בנושאים רבים, ובעיקר אמור הדבר בכל הנוגע לניהול משאבי האנוש ותקציב המשרד. כך, למשל, סמכויות המנכ"ל בתחומים אלה אינן כוללות גיוס עובדים לפי צורכי המשרד וניהול חופשי של משאבי המשרד. הוועדה המליצה לחזק את סמכויות המנכ"ל: להעניק לו יותר חופש וגמישות בהפעלת משאבי כוח האדם והתקציב, תוך נשיאה באחריות אישית לחריגה מחוק, מתקנות, מנהלים מחייבים או מהתקציב.

(א) על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הסמכות לעשות שינויים בתקציב השנתי של משרד ממשלתי היא בדרך כלל בידי שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. בפועל, מנכ"ל המשרד מגיש לשר האוצר בקשות לפעולות שונות בתקציב המשרד, כמו למשל, העברת תקציב בין תכניות שונות ושימוש בעודפי תקציב משנה קודמת. מנכ"לים שענו על השאלונים העירו בעניין זה, כי הסמכויות המצומצמות בתחומי התקציב וניהול כוח האדם אינן מאפשרות למנכ"ל לפעול לטווח ארוך; על מנכ"לים של משרדי ממשלה מוטלת אחריות, אך אין בידיהם סמכות לשנות את סדרי העדיפויות של המשרד ולעשות שינויים בתקציב המשרד.

התשובות לשאלון מלמדות כי רובם המכריע של המנכ"לים (92%), סבורים שיש להרחיב את האוטונומיה התקציבית של המשרדים, ו-81% סבורים שיש להרחיב את האוטונומיה גם בתחומי הניהול, הניוד ותנאי השכר של העובדים; מנכ"לים שכיחנו בשנים האחרונות הרבו בטענות כאלה.

(ב) ועדת קוברסקי ציינה, שהנציבות, אגף התקציבים ויחידת הממונה על השכר במשרד האוצר מתערבים מדי בעבודת המשרדים, ואילו האחריות לתוצאות פעולותיהם חלה על הנהלות המשרדים. הוועדה המליצה לצמצם את התערבותן של היחידות האלה בעבודת המשרדים, להעניק להם אוטונומיה רבה יותר בהפעלת כוח האדם והתקציב ולשתף את המנכ"לים של משרדי הממשלה בתהליכי עיצוב המדיניות. בעקבות דוח הוועדה ואישורו העקרוני בידי הממשלה, מינה נציב שירות המדינה ביולי 1991 צוות ליישום ההמלצות בתחום מעמדם וסמכויותיהם של המנכ"ל והמשנה למנכ"ל במשרד ממשלתי. בדצמבר 1992 המליץ הצוות, בין השאר, לאצול למנכ"ל במשרד ממשלתי חלק מהסמכויות של נציב שירות המדינה בתחומי משאבי האנוש, כמו למשל תקני כוח אדם. המלצות הצוות הניבו רק ניסיון זמני, בחלק ממשרדי הממשלה, לאצילת סמכויות בתחומי משאבי אנוש בשנים 1995-1996.⁸⁸

3. גם בנייר העמדה "לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל"⁸⁹ נאמר, בין השאר, כי כדי שמנכ"ל משרד ממשלתי יוכל לתפקד כראוי ולמלא אחר ציפיות הממונים עליו, עליו לקבל סמכויות נרחבות בתחומי כוח האדם, התקציב ויישום המדיניות. צוין כי אף על פי שהמנכ"ל נטול סמכות בתחומים המרכזיים של משרדו, מוטלת עליו האחריות המלאה לניהולו. הודגש, כי מצב זה עלול לגרום בקרב המנכ"לים להיעדר מוטיבציה לרפורמה ולשינוי ולחזוק עצמתן היחסית של יחידות הניהול המרכזיות.

4. ועדת קוברסקי גם העירה, כי לעתים, מוקנות לכפופים למנכ"ל סמכויות רבות יותר מאשר למנכ"ל עצמו - למרות אחריותו הכוללת של המנכ"ל לכל הנעשה במשרדו. לדוגמה, התקשי"ר קובע, כי השר הממונה על המשרד או מי שהוסמך לכך על ידיו יגיש לנציב שירות המדינה הצעה לתקן כוח אדם של המשרד. בפועל, הסמכויות בעניין התקן, אחד הנושאים המרכזיים במשרד ממשלתי, הן פעמים רבות בידי מנהל כוח האדם של המשרד ולא בידי המנהל הכללי.

88 עוד בנושא זה ראו ברוח זה בפרק "הליכים וניסיונות להטמעת רפורמה בשירות המדינה".
89 "לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל", ד' נחמיאס, מ' דנון קרמזין, א' יראוני, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 1997.

בהיבט זה עסק גם מחקר משנת 1999⁹⁰, שציין, כי הסמכות בענייני התקן ניתנה במתכוון גם למנהל כוח האדם. הנציבות הייתה מעוניינת לשמור על מעמדו של סגן המנהל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד, הכפוף מינהלית למנכ"ל, משום שמקצועית הוא כפוף לנציב שירות המדינה. עוד צוין, כי התפתחויות רבות במינהל הציבורי בישראל מביאות לחתירה תחת מעמדו של המנכ"ל ומחזקות את מעמדם של פקידים אחרים.

משרד מבקר המדינה העלה, שבעיית הסמכות והאחריות של המנכ"ל גדלה במשרדים אשר בהם כפופים לשר הממונה ראשי יחידות שסמכויותיהן סטטוטוריות וניהולן נעשה על פי חוק, כמו במשרד המשפטים. ביחידות שונות במשרד זה (למשל, רשם החברות והסנגוריה הציבורית), שיקול הדעת בהחלטות המקצועיות הוא עצמאי ואינו מושפע ממנכ"ל או משר, ולכן הנהלת המשרד אינה יכולה לקבוע להן מדיניות כוללת אלא בנושאים מינהליים-טכניים כלליים. חוסר המעורבות המהותית של הנהלת המשרד ביחידות אלה יכול להקשות עליה להתמודד עם הנושאים המינהליים שעליהם היא מופקדת.

מהתשובות לשאלון עולה בבירור תחושת חוסר שביעות רצון ניכר של המנכ"לים מטיב היחסים שבין המשרדים ובין יחידות המטה המרכזיות, ובעיקר משרד האוצר. המנכ"לים, ובייחוד אלה שניהנו בשנים האחרונות, סבורים שיש להרחיב את האוטונומיה של משרדי הממשלה בתחומי התקציב, הניהול, הניוד ותנאי השכר של העובדים.

לפי הגישה הקיימת, עדיפה השליטה המרכזית של אגפי האוצר ושל הנציבות, הכרוכה בהגבלת כוחו של המנכ"ל ובחזוק פקידים אחרים, כאמור. אולם המצב הנוכחי מושג, כאמור, עמימות לגבי תפקידו וסמכויותיו של המנכ"ל. עניין זה מהותי וכרוך בהכנת תורת ניהול ראויה למשרד הממשלתי, ועל כן מן הראוי לדעת משרד מבקר המדינה, כי הממשלה תחזור ותדון בכך.

תחלופת מנכ"לים

משך הכהונה של מנכ"לים במשרדי ממשלה

ועדת קוברסקי בחנה, בין השאר, את מאפייני כהונתו של מנכ"ל במשרד ממשלתי. כך, למשל, היא מצאה שמנכ"לים מתמנים לתפקיד מחוץ לשירות המדינה ונוטים לפרוש יחד עם השר שמינה אותם. היא גם הסיקה כי מנכ"לים מעטים הפכו למקצוענים בניהול המשרד. התחלופה התדירה של מנכ"לים במשרדי ממשלה, גורמת, בין השאר, לביטול או להקפאה של יוזמות ותכניות שעליהן המשרד כבר שקד ואשר הושקעו בהן משאבים. פרק הזמן של תהליכי יישום תכניות חדשות בשירות הציבורי הוא ארוך, בייחוד כאשר עניינים חיצוניים למשרד, כמו למשל בחירות, מחייבים אותו לחרוג מפעילותו המתוכננת.

90 "רבדים עליונים במינהל הציבורי הישראלי: סוגים של מנהלים כלליים וסגנונות ניהול", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, פרנקנבורג ר., ירושלים 1999.

משרד מבקר המדינה בדיק את משך הכהונה של מנכ"לים. הבדיקה כללה 110 מנכ"לים ב-18 משרדי ממשלה⁹¹ בשנים 1990-2001. בטבלה א' מוצגים נתונים על זמן הכהונה הממוצע בכל אחד מ-18 משרדי ממשלה בשנים 1990-2001, לפי סדר יורד.

משך כהונה ממוצע לפי משרדים

משך כהונה ממוצע, עם פירוט מספר השנים והחודשים (בקירוב)	המשרד	משך כהונה ממוצע, עם פירוט מספר השנים והחודשים (בקירוב)	המשרד
שנתיים	חקלאות	חמש שנים	משפטים
שנה ו-11 חודשים	מדע	שנתיים ו-8 חודשים	חינוך
שנה ו-10 חודשים	תיירות	שנתיים ו-5 חודשים	פנים
שנה ו-9 חודשים	תחבורה	שנתיים ו-5 חודשים	חוץ
שנה ו-9 חודשים	כלכלה	שנתיים ו-3 חודשים	איכות הסביבה
שנה ו-8 חודשים	עבודה ורווחה	שנתיים ו-3 חודשים	בריאות
שנה ו-8 חודשים	קליטת עלייה	שנתיים ו-3 חודשים	תקשורת
שנה ו-8 חודשים	מסחר ותעשייה	שנתיים וחודש	תשתיות לאומיות
שנה ו-6 חודשים	ענייני דתות	שנתיים וחודש	בינוי ושיכון

מהטבלה ומנתונים אחרים עולה, כי משך הכהונה הממוצע של מנכ"לים ב-18 משרדי הממשלה בשנים האמורות היה כשנתיים: תשעה (8.2%) מנכ"לים כיהנו בתפקידם חודש עד שלושה חודשים, שלושה עשר (11.8%) - שלושה חודשים ועד שנה, 44 (40%) - שנה ועד שנתיים, 17 (15.4%) מנכ"לים היו בתפקיד במשך שנתיים עד שלוש שנים, ו-27 (24.6%) - שלוש שנים ויותר. יוצא, אפוא, כי מרבית המנכ"לים (60%) כיהנו בתפקידם במשך שנתיים ופחות, ורק 27% כיהנו במשך שלוש שנים ויותר. יתר על כן, בדיקה נוספת באשר ל-54 מנכ"לים שתקופת כהונתם החלה בינואר 1995, או לאחר מכן, והסתיימה לפני מועד הביקורת, העלתה, כי הם מילאו את התפקיד שנה ושבעה חודשים בממוצע. יוצא, אפוא, כי זמן הכהונה הממוצע התקצר במהלך השנים האחרונות: ממוצע הכהונה של מי ששימשו בתפקיד מ-1990 ועד היום - שנתיים, גבוה ב-25% מממוצע הכהונה של מנכ"לים שכיהנו בתפקיד מ-1995 ועד היום. התברר, כי במשרדים מסוימים זמן הכהונה הממוצע מאז 1990 ועד היום נמוך ביותר - פחות משנתיים, ורק בשני משרדים זמן הכהונה הממוצע גבוה משנתיים וחצי.

91 משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד החוץ, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבריאות, משרד התקשורת, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המדע התרבות והספורט, משרד התיירות, משרד התחבורה, משרד הכלכלה (עד 1996), משרד העבודה והרווחה, משרד המסחר והתעשייה, המשרד לענייני דתות והמשרד לקליטת העלייה.

ניתן להניח, כי בראשית תקופת כהונתו המנכ"ל הנכנס לומד להכיר את המשרד, ורק לאחר מכן הוא מתפנה לפעולות שמשמעותן ארוכת-טווח. משום כך, ספק אם מנכ"ל שמכהן בתפקידו במשך שנתיים בלבד, יכול לבצע פעולות כאלה.

על התחלופה המהירה ניתן ללמוד מהדוגמה הזאת: בשש השנים האחרונות כיהנו במשרד הפנים ארבעה מנכ"לים, כך שבממוצע, כל מנכ"ל מילא את התפקיד כשנה וחצי. שלושה מהמנכ"לים הגיעו למשרד עם השר שהיה אחראי למינוים וסיימו את תפקידם במשרד עמו. שלושה מהמנכ"לים שמילאו באותן שנים את תפקיד מנכ"ל משרד הפנים כיהנו כמנכ"לים גם במשרדים אחרים יחד עם אותו שר שעמו עבדו במשרד הפנים.

השפעתו של משך כהונה קצר

1. ועדת קוברסקי המליצה כי לאחר כניסתו לתפקיד יגיש המנכ"ל לשר הממונה מסמך בו יפורטו הדגשי עבודה, יוזמות וחידושים לארבע שנים ודרכים למימושם. כן המליצה הוועדה, שהמנכ"ל יוערך, בין השאר, גם על פי מימוש תכנית עבודתו. מתשובות המנכ"לים לשאלון עולה, כי 85% מהם סבורים שאכן ראוי להגיש מסמך יעדים, אולם בפועל אין נוהל בנושא.

2. חילופים תכופים של מנכ"לים במשרד קוטעים את הרצף הניהולי בו ועלולים לפגוע בפעילויות מתוכננות, בהן הושקעו משאבים רבים. בדיקת משרד מבקר המדינה במשרד הפנים ובמשרד המשפטים העלתה, כי מסיבה זו נפגמה עבודת המטה במשרדים אלה, ותכניות שבהן הושקעו מאמצים ומשאבים רבים לא בוצעו כראוי או לא בוצעו כלל. כך למשל, במשרד הפנים לא נעשו שינויים ארגוניים הכרחיים ביחידות העוסקות בשלטון המקומי ולא נבחנו המתכונת והמבנה הראויים של מינהל התכנון.⁹²

3. כאמור, כהונה ממוצעת של מנכ"ל במשרד ממשלתי היא כשנתיים, ובשנים האחרונות - פחות. אכן, מנכ"ל נתפס כאיש אמונו של השר. אולם כדי להבטיח רצף של אחריות ניהולית, המליצה ועדת קוברסקי למנות בכל משרד ממשלתי משנה למנכ"ל. כן המליצה, שהמשנה יתמנה במכרז לתקופה מוגדרת, ויהיה מופקד על יחידות המטה המקצועיות של המשרד, כגון היחידה לתכנון ולתקצוב.

משרד מבקר המדינה לא מצא כי קיימים כיום כללים מנחים לעניין הגדרת תפקידו של המשנה למנכ"ל, שחשיבותו רבה נוכח החילופים התכופים של מנכ"לים, וכל משרד פעל כראות עיניו: במשרד הבריאות כיהן במועד הביקורת משנה למנכ"ל, ובארבעה משרדי הממשלה הנוספים שנבדקו - משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד העבודה והרווחה, לא כיהנו משנים למנכ"ל במועד הביקורת.⁹³

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגזק הנגרם למשרד כתוצאה מחילופים תכופים של המנכ"ל, מן הראוי שתיתן הדעת לנושא זה.

92 בעניין זה ראו בדוח זה בפרק "סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה".

93 המשנה למנכ"ל משרד העבודה והרווחה פרש במאי 2002, ועד למועד סיום הביקורת - נובמבר 2002, לא מונה לו מחליף.

סדרי החלפת תפקידים בין מנכ"לים

לנוכח הממצאים על תקופת הכהונה הממוצעת של מנכ"ל במשרד, גוברת חשיבותו של הליך חילופי המנכ"לים במשרד.

1. מהתשובות לשאלון עולה, כי 68% מהמנכ"לים שהשיבו סבורים, שנחוצה העברת תפקידים מסודרת; רק 10% מהמשיבים סבורים שאין בה צורך. רק 37% מהמשיבים דיווחו, כי במשרדם התקיים הליך מסודר של העברת תפקיד. 40% מהמשיבים מסרו, שבמשרדם לא התקיימה העברת תפקיד מסודרת, והשאר (23%) מסרו, שהליכי העברת התפקיד במשרדם היו חלקיים. בשנים האחרונות, 1996-2000, גדל מספר המנכ"לים שדיווחו על העברת תפקידים סדורה.

2. התקשי"ר (פרקי משנה 63.33 ו-63.34) קובע, כי בכל יחידה מינהלית מקצועית יהיו שני עוזרים של תיק מידע הנוגע לפעולות היחידה ובו, בין השאר, החוקים והתקנות שהיחידה פועלת לפיהם; דוחות פעילות שלה, דוחות של מבקר המדינה, דוחות של המבקר הפנימי מן השנתיים האחרונות ונתונים על תקציבה. נקבע, כי עותק אחד של התיק יועבר למנכ"ל המשרד, ובכל מקרה של חילופי שרים או מנכ"לים, יהיה תיק זה אחד ממקורות המידע של בעל תפקיד חדש⁹⁴.

השאלון למנכ"לים עסק גם במידע ובמסמכים שהמנכ"ל הנכנס קיבל לידי עם כניסתו לתפקיד. 35% מהמשיבים דיווחו שלא קיבלו מידע נאות, 31% - שקיבלו מידע חלקי, ורק 34% דיווחו שקיבלו מידע נאות. כך למשל, רק 26% מהמשיבים דיווחו שהוצגו להם תכניות ופרויקטים ארוכי-טווח של המשרד; ל-33% מהם לא הוצגו תכניות כאלה כלל. רק 27% מהמשיבים דיווחו על קבלת תכניות שנתיות של המשרד; 46% מהם לא קיבלו תכניות שנתיות כלל. רק ל-27% מהמשיבים הוצגו ההוראות והנהלים של המשרד, ול-38% מהם הם לא הוצגו כלל.

מהתשובות לשאלון למידים, שבשנים האחרונות חל שיפור במידע המוצג לפני המנכ"ל הנכנס. כך למשל, 70% מהמנכ"לים שכיהנו בשנים 1996-2000, שהשיבו, ציינו שהוצגה להם הגדרת תפקידים מלאה או חלקית של הנהלת המשרד, לעומת 46% בלבד שדיווחו על הצגת חומר כאמור בשנים קודמות; 47% מהמנכ"לים שכיהנו בתקופת הביקורת ציינו, כי הוצגו להם יעדים אסטרטגיים של המשרד ושל יחידותיו, לעומת 29% מהמשיבים שפרשו מן התפקיד, שציינו כך.

תהליך מסודר של חילופי גברי אמור לסייע למנכ"ל הנכנס. כמתואר לעיל, משרדי הממשלה אינם נוהגים לפי כללים אחידים בעניין: יש שמתבצע תהליך סדור של העברת תפקידים, יש שאינם מתבצע ויש שהוא מתבצע באופן חלקי. אם כי נמצא, שבשנים האחרונות חל שיפור מסוים בהצגת המידע והמסמכים לפני המנכ"ל הנכנס, הרי שהממצאים מעידים על היעדר הליכים מסודרים לקליטתו במשרד.

94 יצוין, כי בתת-פרק 63.22 בתקשי"ר נקבעו כללים להעברת תפקידים, ובהם: הממונה הישיר ייתן לעובד, לפני כניסתו לעבודה, הסבר כללי על תפקידיו; מילוי טופס "העברת תפקידים"; וכללים למקרה בו עובד עוזב את משרתו במפתיע.

“מוטת השליטה” של המנכ“ל

משרד ממשלתי, ככל ארגון אחר, צריך לבחון את המבנה הארגוני שלו מדי פעם בפעם בשל שינויי חקיקה, שינויים בשירות לציבור, שינויים טכנולוגיים או שינויים בתפיסות ניהול. במסגרת זו עליו לבחון גם את “מוטת השליטה” של המנכ“ל. כשהיא רחבה מדי, מנהלי יחידות רבות כפופים לו ישירות, ונותר בידיו זמן מועט לניהול אסטרטגי, לטיפול בנושאים כלל-משרדיים, לגיבוש מדיניות ארוכת-טווח ולפיתוח מערכות ניהול, בקרה והערכה.

הבדיקה העלתה, שאין תהליכים מובנים בשירות הממשלתי בנוגע לבחינת מוטת השליטה של המנכ“ל. האחריות לכך מוטלת על הנציבות, שלפי הגדרת תפקידיה אחראית לאישור המבנה הארגוני במשרדי הממשלה, ומוסמכת בין היתר לאשר תקני כוח אדם של משרדי הממשלה⁹⁵. התברר, כי רק במשרד אחד - משרד הבריאות, נעשה שינוי ארגוני מקיף שסייע לפתור בעיה של כפיפויות רבות למנכ“ל. בארבעה משרדים אחרים שעניין זה נבחן בהם - משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה ומשרד המשפטים היו כפופות למנכ“ל המשרד יחידות רבות, כמפורט להלן.

1. **משרד הפנים** : במועד הביקורת היו בו 22 יחידות (לרבות שבעה מחוזות) אשר מנהליהן היו כפופים ישירות למנכ“ל⁹⁶. הכפיפויות הרבות למנכ“ל נובעות, בין היתר, מאי מינוי משנה למנכ“ל וממיעוט דרגי ביניים אחרים. אמנם כבר ב-1992 הוצע לארגן מחדש את מערך היחידות המטפלות בתחומים המוניציפליים במשרד במטרה להפחית את מספר הכפופים למנכ“ל וליצור גוף מטה מתאם בין כל המינהלים, אולם העניין לא יצא לפועל.

המשרד בנוי ברובו ממינהלים, שכל אחד מהם מרכז כמה אגפים; במועד עריכת הביקורת שתי משרות של מנהלי מינהלים - סמנכ“ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש ומנהל מינהל התכנון, לא היו מאוישות במינוי קבוע, באמצעות מכרז. בנסיבות אלה גדל מספר היחידות הכפופות למנכ“ל מ-22 ל-46⁹⁷.

כאשר המנכ“ל ממלא גם את תפקידיו של מנהל מינהל, מתרכבים העניינים שבטיפולו, וביניהם גם כאלה הדורשים מקצועיות מיוחדת. בנסיבות אלה עשוי להיפגע המדרג המקצועי ביחידות⁹⁸.

2. **משרד הבינוי והשיכון** : למשרד יש שלוש גרסאות של כפיפויות למנכ“ל: במסמכי המשרד, באתר האינטרנט שלו ובמסמכי הנציבות, ולפיהן כפופות לו 25-29 יחידות שונות, 70%-78% מיחידות המשרד. אף על פי שיש במשרד שלושה סמנכ“לים, רק תפקידו של הסמנכ“ל הבכיר לתיאום ולתכנון מצמצם את מוטת השליטה של המנכ“ל.

3. **משרד העבודה והרווחה** : כ-30 יחידות היו כפופות במועד הביקורת ישירות למנכ“ל המשרד. אמנם, כבר ב-1997 היה המשרד ער לבעייתיות הכרוכה בכך, ואף תכנן רה-ארגון, אולם לא גיבש תכנית מוסכמת ליישום.

4. **במשרד המשפטים** : כפופות למנכ“ל במישורין כ-30 יחידות. אין לו סגנים מקצועיים, למעט סמנכ“ל למינהל.

95 מתוך: שנתון הממשלה תשנ“א-תשנ“ב.

96 לא כולל את החשבות ואת יחידת הייעוץ המשפטי של המשרד.

97 על עניין הניסיון לארגון מחדש של המינהל לשלטון מקומי, ראו ברוח זה בפרק “סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה”.

98 ראו ברוח זה בפרק “סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה”.

לנציבות ולמשרדי הממשלה אין נהלים בעניין כפיפות יחידות למנכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע נהלים בעניין זה בשיתוף הנציבות. הדבר דורש גם יוזמה של המשרדים ונכונות לביצועם של שינויים ארגוניים.

כישורי המנכ"ל

בראשית ימיה של המדינה רווחו שתי גישות בעניין הגדרת מעמדו של מנכ"ל המשרד ודרך מינויו: היו שביקשו לראותו כאיש השירות הקבוע של המדינה, שיתמנה ככל עובד באמצעות מכרז; והיו שראו בתפקיד המנכ"ל פונקציה פוליטית, ובמנכ"ל - שליחו של השר. בפועל, אומצה הגישה השנייה. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 נקבע, כאמור, כי על פי הצעת השר הממונה תמנה הממשלה מנכ"ל לכל משרד. דרכי המינוי של מנכ"ל, שכרו, דרך העסקתו (בחווה מיוחדת או על פי כתב מינוי) ואופן סיום שירותו נקבעו בתקשי"ר. הליך מינויו כולל שלושה שלבים: הצעת המועמד בידי השר הממונה על אותו משרד; חוות דעתה של ועדת מינויים (בעניין ועדת המינויים ראו להלן) והחלטת ממשלה.

כללים למינוי מנכ"ל במשרד ממשלתי

על פי התקשי"ר, ראש הממשלה ממנה ועדה בהרכב נציב שירות המדינה ושמונה אישים (שאינם עובדי מדינה) שתפקידה לחוות את דעתה על מועמדים למשרת מנהל כללי ועל מועמדים למשרות אחרות שמינויים טעון אישור הממשלה⁹⁹ (להלן - ועדת המינויים). בפועל דנים בכל מינוי שלושה חברים: הנציב ושניים מן האישים; הנציב מזמין לכל דיון שניים מן השמונה. המלצות הוועדה מובאות לממשלה לפני ההצבעה בה על המינוי המוצע.

הואיל ותפקיד המנכ"ל מורכב ומחייב כישורים מסוימים, ניתן היה להניח שוועדת המינויים בוחנת מועמדים לתפקיד לפי תנאי סף ומבחנים מסוימים, כדי לוודא את התאמתם לתפקיד. אולם התברר כי לא נקבעו מבחנים ותנאי סף כאלה.

נציב שירות המדינה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי ועדת המינויים אינה מוסמכת לקבוע בעצמה מבחנים ותנאי סף למועמדים למשרת מנכ"ל במשרד ממשלתי, ולכן המלצתה היא לפי "השכל הישר" של חבריה. לדעת היועץ המשפטי לממשלה, לוועדה, כלכל גורם מינהלי, סמכויות לקבוע הנחיות ואמות מידה שינחו את שיקול דעתה, אולם אין בסמכותה לקבוע תנאי כשירות פורמליים, שיגבילו את הממשלה בהפעלת סמכותה. היועץ המשפטי לממשלה מסר למשרד מבקר המדינה, כי "עלינו לנסות בתחום זה, וכל עוד לא התקבלה החלטה בממשלה, כמשאלתנו, להגיע לאיזון הנכון שבין מגבלות הסמכות הפורמלית לבין זכותה וחובתה של רשות מינהלית לקבוע לעצמה דרכי פעולה ראויות וסבירות".

99 בסעיף 11.962 בתקשי"ר מפורטות 31 משרות כאלה, כמו למשל, פרקליט המדינה, מנהל מינהל הדלק, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וכן "כל משרה שלגביה נקבע בחיקוק שנושאה יתמנה על ידי הממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם כאשר כללי כשירות אינם מוסדרים בחוק, חייב הגוף הבוחן את המינוי להביא בחשבון שיקולים רלוונטיים למידת התאמתו של המועמד לתפקיד¹⁰⁰. גם על ועדת המינויים, ככל גוף מינהלי, היה לפעול על פי אמות מידה, שקופות וידועות מראש שקבעה לעצמה¹⁰¹, שכן קביעה כזו עומדת בבסיס עבודתה והסמכתה. אמות מידה כאלה, עשויות לשמש גם קו מנחה לשרים בבחינתם את המועמדים שמתוכם יבחרו במתאים ביותר כדי להביאו לפני ועדת המינויים, ואף לממשלה בבואה לשקול את המינוי, בלי שיהיה בכך כבילת שיקול דעתה בהפעלת סמכותה. לפיכך, מן הראוי שייקבעו בהקדם קריטריונים כאמור, בין בידי הוועדה ובין בידי הממשלה.

1. במהלך הביקורת, במאוס 2002, פנה נציב שירות המדינה לראשונה אל ראש הממשלה (מר אריאל שרון) במכתב בעניין "תנאי כשירות למשרת מנהל כללי במשרד ממשלתי". במכתב נאמר, כי מינוי למשרות מן המניין בשירות המדינה דורש השכלה וניסיון מקצועי בהתאם לסוג המשרה ולדרגה של מי שמכהן בה, ואילו למשרת מנכ"ל לא נקבעו תנאי סף כלשהם. הנציב ציין, כי "דרישות ההשכלה והניסיון הנדרשים, דרך משל, ממנהל אגף במשרד ואף מתפקיד זוטור יותר, עולים אפוא על אלו הנדרשים מן המנהל הכללי הממונה עליהם".

נציב שירות המדינה הוסיף, כי גם למינוי מנכ"לים ודירקטורים בחברות ממשלתיות ובתאגידים שהוקמו על פי חוק נקבעו בחוק תנאי כשירות מינימליים, הכוללים השכלה אקדמית במקצועות מוגדרים וניסיון ניהולי בכיר בתחום העסקי או הציבורי, וכי החוק החיל תנאים אלו גם על מינויים למשרות מנכ"לים בתאגידים סטטוטוריים. לדבריו, "הניסיון המצטבר מעלה שאף כי מנהלים כלליים רבים, שמונו במשך השנים, היו בעלי כישורים מקצועיים נאותים, הרי שהיו לא מעט מקרים בהם מונו מנכ"לים ללא השכלה מתאימה וללא ניסיון ניהולי מספיק". הוא הדגיש, כי בהיעדר תנאי סף פורמליים מתקשה הוועדה לחוות דעה בעניין כשירות המועמד לתפקיד המנכ"ל.

הנציב צירף למכתבו הצעה להחלטת ממשלה. ההצעה מבוססת על המלצות של צוות שרים בראשות שר האוצר ב-1999 (מר א' שוחט), אשר גיבש תנאים - בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הנציב - למינוי אדם למשרת מנכ"ל במשרד ממשלתי. אלה עיקרי התנאים שפורטו בהצעה: תואר אקדמאי מוכר או השכלה גבוהה מוכרת אחרת; ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בכיר או בתפקיד בכיר אחר בתחום רלוונטי לתחומי עיסוקיו העיקריים של המשרד, בשירות הציבורי או בתאגיד בעל היקף עסקים או פעילות משמעותי; במקרים חריגים ניתן למנות אדם שלא מתקיים בו התנאי הראשון - השכלה אקדמאית - אם הוא בעל ניסיון כאמור בתנאי השני, וועדת המינויים גיבשה החלטה מנומקת בעניין.

2. במאוס 2002 פנה היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה (מר אריאל שרון) והודיעו, כי הוא תומך באמור במכתבו של נציב שירות המדינה, בציינו כי לדעתו יש מקום לשיפור מתמיד של איכות המינהל הציבורי, אף כשמדובר במשרות אמון. עוד הבהיר כי לדעתו יש להביא את ההצעה להחלטת הממשלה.

3. באפריל 2002 השיב ראש הממשלה לנציב שירות המדינה במכתב שבו נאמר, בין השאר, כי אין בידו לקבל את הצעתו של הנציב. ראש הממשלה ציין, כי בהצעה האמורה יש "כדי לצמצם את חופש הבחירה של הדוג הנבחר בבחירת תפקיד אמון מובהק", וכי "שינוי כמוצע ייתכן שיישקל

100 בג"צ 6136/92 יואל אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229, 256.

101 'זמיר, הסמכות המינהלית (תשנ"ו כרך ב'), עמ' 749.

במסגרת רוויזיה רחבה יותר שתהיה בה, ככלל, מגמה להגדיל את חופש הבחירה של הדרג הפוליטי הנבחר במינויים לתפקידי מפתח.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה בשמו של ראש הממשלה, כי לדעתו הצורך בקיומם של יחסי אמון בין השר למנכ"ל גובר על הצורך לקבוע תנאי סף להבטחת רמתו האישית של המנכ"ל ומידת התאמתו לתפקיד, שכן יש לשמור על חופש הפעולה של השר למנות לתפקיד מנכ"ל אדם שיש לו בו אמון מלא, כך שיובטח ביצוע המדיניות של השר והחלטותיו בדרך היעילה ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרת מנכ"ל היא אמנם משרה פטורה ממכרז, אך ראוי שגם בנסיבות של פטור ממכרז יעמוד המועמד לתפקיד מנכ"ל, שתפקידו בצומת כה מרכזי במינהל הציבורי, בתנאי סף סבירים ויהיה בעל כישורים ראויים.

מנכ"ל הוא עובד המדינה הבכיר במשרד הממשלתי והוא החוליה המקשרת בין הדרג הפוליטי למשרד. הוא נושא באחריות לעבודת המשרד ומופקד על הרוכד העליון של עבודת המטה. הבדיקה העלתה, בין השאר, כי לא קיימת הגדרה ברורה בדבר תפקידיו וחובותיו של המנכ"ל, וכי בשל חילופים תכופים של מנכ"לים נקטע הרצף הניהולי במשרד ופעילויות מתוכננות שבהן הושקעו משאבים רבים עלולות להיפגע. כדי להתמודד עם בעיות אלה, יש להעמיד לרשות משרדי הממשלה כללים והנחיות בנוגע לעבודת המנכ"ל, כמו בעניין הגדרת תפקידיו וחובותיו, מוטת השליטה הרצויה שתהיה לו, ודרכים להבטיח רצף של אתריות ניהולית.

בחוק נקבע, כי על פי הצעת השר הממונה תמנה הממשלה מנכ"ל לכל משרד, ולקראת דיון על המינוי המוצע תובא לפני המלצה של ועדת המינויים. למנכ"ל נועד תפקיד מפתח בניהול המשרד, ולכן יש צורך בקביעת אמות מידה שקופות וברורות לבחינת מועמדים לתפקיד מנכ"ל, כדי להבטיח את בחירתו של מועמד בעל כישורים ראויים לתפקיד בכיר זה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שייקבעו קריטריונים לבחינת המועמדים לתפקיד מנכ"ל, בין בידי ועדת המינויים ובין בידי הממשלה.

סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה

1. יעילות ומועילות שירות המדינה מושפעות, בין היתר, ממבנהו, מהקמת משרדי ממשלה, מחלוקת הסמכויות בין משרדי הממשלה, ומהקמת מבנים ארגוניים נוספים בתוך המשרד הממשלתי או מחוצה לו. ארגון השלטון המרכזי עשוי ליצור חיכוך עם הדרג הפוליטי המחליט, בשל שיקוליו של זה ושאיפתו לעוצמה ולסמכויות. על כן, ההכרעות בנושא זה אינן אך ורק פרי שיקול מקצועי - ניהולי. בה בעת, תפקידו של המינהל הציבורי ומהותה של עבודת מטה הם להציע לדרג הפוליטי המחליט הצעות למדיניות כוללת בנושאים שונים ולהציג את יתרונותיהן וחסרונותיהן ולפעמים אף להשביח הצעות שיוזם הדרג הפוליטי.

לדעת ועדת קוברסקי הבעיה המרכזית של שירות המדינה בישראל היא התפתחותו באופן אקראי, ללא תכנית-אב מכוונת, ובלי ראייה כוללת ותודעת אחריות משותפת. הוועדה ציינה, כי בשל כך, בין היתר, תפח שירות המדינה; התפתחו בו תופעות של בירוקרטיזציה רבה מדי; היה עליו עומס כבד מדי כתוצאה ממשימות רבות מדי; אין בו יכולת להשתפר ולהתחדש¹⁰². אחת ההמלצות המרכזיות של הוועדה, לכן, הייתה לשחרר את שירות המדינה מכל משימה ופעילות שאין הכרח שיטילו עליו, כדי שיעסוק - ברמת הניהול המרכזי - בעיצוב מדיניות ובהכוונת הניהול.

גישתה של ועדת קוברסקי חפפה, במידה רבה, רפורמות שלטוניות במערב החל משנות ה-80¹⁰³ (להלן - הניהול הציבורי החדש). חלק חשוב ברפורמות אלה היה להציע לממשלות מדיניות ברורה באשר למבנה המגזר הממשלתי וארגונו. תפיסת היסוד הייתה שיש להפריד במגזר הממשלתי בין התפקידים של קביעת המדיניות ובין תפקידי הביצוע.

2. יחידות שירות המדינה כפופות לכללי שירות המדינה (תקשי"ר ותכ"מ¹⁰⁴). היחידה הארגונית המרכזית של שירות המדינה היא המשרד הממשלתי, לרבות לשכת נשיא המדינה, משרדי הכנסת והלשכה של מבקר המדינה. משרד ממשלתי מוגדר כחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, כיחידה בשירות המדינה שבראשה עומד שר. לבד מהמשרד הממשלתי, קיימות בשירות המדינה כמה מסגרות ארגוניות בדרגות שונות של עצמאות ארגונית, ובהן: יחידות סמך, רשויות פנים-ממשלתיות, רשויות פיקוח פנים-ממשלתיות, יחידות ביצוע ומפעלים עסקיים.

תקציב ההוצאה הממשלתית בישראל בשנת 2002 היה כ-255 מיליארד ש"ח. התקציב הרגיל, שבאמצעותו הממשלה סיפקה שירותים לאזרחיה ושילמה משכורות לעובדיה (ללא תקציב הביטחון), היה כ-112 מיליארד ש"ח. בשנת 2000 הועסקו¹⁰⁵ בשירות המדינה כ-55,000 עובדי מדינה ב-22 משרדי ממשלה וביותר מ-40 יחידות סמך. כ-70% מעובדי המדינה הועסקו באמצעות יחידות סמך, מהם כ-60% בבתי החולים הממשלתיים.

3. במהלך החודשים מארס-אוגוסט 2002 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי התכנון, הייזום והביצוע של עיצוב המבנה הארגוני של שירות המדינה ושינויים ארגוניים בו, הנוגעים לכלל המינהל הממשלתי. הבדיקה נעשתה בנציבות שירות המדינה, במשרד המשפטים, במשרד הבריאות, במשרד העבודה והרווחה, במשרד הפנים ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרדים שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמזכירות הממשלה.

תפקידה של הנציבות בעיצוב המבנה של השלטון המרכזי

1. ניהול משאבי האנוש עבור כ-55,000 עובדי המדינה מופקד בידי הנציבות אשר בראשה עומד נציב שירות המדינה המתמנה בידי הממשלה והוא אחראי לניהולה הכללי של הנציבות¹⁰⁶. ניהול משאבי אנוש הוא מרכיב מרכזי במינהל הציבורי-ממשלתי, והגוף המופקד על המשימה נושא, מטבע הדברים, באחריות רבה ומסורות בידיו סמכויות רחבות היקף. סמכויות הנציבות נקבעו בחוקים שונים הנוגעים למינהל בשירות המדינה ולניהול משאבי האנוש שלו, ואלה העיקריים: חוק

102 דוח ועדת קוברסקי, חלק א', עמ' 34.

103 ראו פרק המבוא לדוח זה.

104 תקנות כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר.

105 דין וחשבון מספר 51 לשנת 2000, משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה, עמוד 153.

106 הנציבות היא חלק ממשרד ראש הממשלה משנת 1996. במסגרתו היא פועלת כיום כיחידת סמך.

שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963; חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשל"ל-1970.

עיקר עיסוקה של הנציבות בקביעת מערך כוח האדם במשרדי הממשלה. סעיף 13 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מסמין את הנציב לאשר את הצעות התקן של משרדי הממשלה. משמעות הדבר היא כי הנציבות היא הגוף המוסמך, בין היתר, לשנות את תקן כוח האדם בכל משרד ומשרד (במגבלות שיא כוח האדם הנקבע בידי אגף התקציבים במשרד האוצר), לגייס עובדים או לפטרם, להמיר משרות, לשנות את תואריהן או את דרגותיהן וכיו"ב. עקב כך זקוקים המשרדים לאישור הנציבות בכל הנוגע לניהול השוטף של משאבי האנוש במשרד.

2. הנציבות היא, כאמור, גוף מרכזי בעל סמכויות המוחלות על מערכות שירות המדינה כולו. מעמדה זה הביא את ועדת קוברסקי לראות בה את אחד ממוקדי הרפורמה בשירות הציבורי. לדעת הוועדה, על הנציבות לתפקד כיחידת עילית מקצועית המתמקדת בעבודת מטה, בעיצוב מדיניות משאבי אנוש, בהתוויית מדיניות המינהל ובמקצועו של השירות. בעקבות זאת המליצה הוועדה, כי בנציבות תוקם "יחידה למבנה הממשל, תורת הניהול והתקשוב", שתעסוק בבדיקה מתמדת של המבנה הממשלתי ותפקודו, ובשיפור מבנה המשרדים וחלוקת העבודה ביניהם.

משרד מבקר המדינה העלה שרק במאוס 1996, כשש שנים לאחר האישור העקרוני שנתנה הממשלה להמלצות דוח ועדת קוברסקי, החלה הנציבות בהקמתה של היחידה לארגון מינהל ותקינה (להלן - אמו"ת) בראשות סגן נציב שירות המדינה דאז. היחידה הופקדה על פיתוח, עיצוב מדיניות והנחיה מקצועית בתחומי הארגון, המינהל וניהול כוח האדם בשירות המדינה. במסגרת תפקידה אמורה הייתה אמו"ת לכלול יחידות משנה לתחומים כמו מבנה הממשל, ניהול ופיתוח ארגוני ומדיניות בעניין תקני כוח אדם.

בתקופה שבה הוחל בהקמתה של אמו"ת עסקו בנושאים כמו מבנה המשרד הממשלתי, אפיון ארגוני של משרד ממשלתי והמבנה העתידי של משרדי ממשלה, בעיקר סגן הנציב דאז - שהיה ממנה על היחידה - והמדענית הראשית דאז של הנציבות, כמפורט להלן.

במאי 1996 הפיצו סגן הנציב דאז והמדענית הראשית דאז של הנציבות נייר מטה פנימי, ובו הצעה לארגון מחדש של משרדי הממשלה בהתאם לעקרונות של הניהול הציבורי החדש וברוח המלצות ועדת קוברסקי, כך שתהיה חלוקת תפקידים והפרדה בין קביעת המדיניות, הפיקוח עליה וביצועה. אולם ההצעה לא הגיעה לכלל דיון בהנהלת הנציבות. יתר על כן, בתקופתו של נציב שירות המדינה שכהן בעת הביקורת (להלן - הנציב המכהן) לא נמשך הליך הקמתה של אמו"ת ובוטל תפקידו של המדען הראשי של הנציבות. כתוצאה מכך, נפסק גם עיסוקה השיטתי של הנציבות במבנה שירות המדינה ובארגונו ברמה המערכתית.

מכאן נובע שיישום המלצת ועדת קוברסקי להקים את היחידה למבנה הממשל וארגונו לא האריך ימים. הנציבות גם לא הכינה ולא הגישה לממשלה הצעת מדיניות, שבמרכזה תכנית פעולה מקיפה לעיצוב מחדש של שירות המדינה.

בתשובתו מנובמבר 2002 הסביר נציב שירות המדינה דאז פרופ' יצחק גל-נור, כי היחידה הוקמה רק בשנת 1996, ולתפיסתו יש להתחיל קודם ברפורמה בשירות המדינה, ואחר כך לבנות את הנציבות בהתאם. אמו"ת לא הספיקה לפעול הרבה עקב פרישתו מתפקיד נציב שירות המדינה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2002 הסביר נציב שירות המדינה המכהן, עו"ד שמואל הולנדר, כי כשנכנס לתפקידו החליט לזווג ולבצע רפורמה בתחומים החשובים והרגישים ביותר בשירות המדינה המצויים בסמכות הנציבות: ממלכתיות, טוהר המינויים ומניעת מינויים פוליטיים, ומשמעת, במקום להשקיע זמן ומרץ בנושאים שאין לדעתו סיכוי להשפיע עליהם, כגון עיצוב השלטון המרכזי.

אך טבעי הוא, כי העומד בראש יחידה ממשלתית, לרבות נציב שירות המדינה, מוסמך לקבוע סדרי עדיפויות ודגשים. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, בעיצוב השלטון המרכזי נדרשת וחיונית מעורבותה של הנציבות, שהרי היא המופקדת על הניהול המרכזי של משאבי האנוש בשירות המדינה, כל עוד לא הוטלה המשימה על גורם שלטוני אחר.

מבנה המשרד הממשלתי וארגונו

דוח ועדת קוברסקי התווה את המבנה הרצוי של מטה המשרד הממשלתי: בראש המשרד - שר, וכפופים לו במישור מנכ"ל המשרד ויחידה מרכזית לניתוח מדיניות בתחומים הייעודיים של המשרד ולמתן שירותים מקצועיים לשר, למנכ"ל ולהנהלת המשרד; למנכ"ל כפופים הנהלת המשרד, הממונים על משאבי האנוש, יחידת מטה משרדית לשיפור השירות לאזרח ולטיפול בתלונות הציבור; הממונים על תקצוב וניהול המופקדים על שיטות הערכה, ביקורת והערכת תכניות, שינויים ארגוניים וייעול, תכניות עבודה ומעקב אחר ביצוען, תקציב ובקרה תקציבית, וריכוז מידע. התרשים שם דגש על פעילותן ותרומתן של יחידות מטה שתפקידן לעסוק בתכנון, בפקוח ובבקרה, ובכך לסייע למקבלי ההחלטות במשרד.

כאמור, משהנציבות או יחידת מטה אחרת לא גיבשו תכנית מקיפה ותפיסה ברורה באשר למבנה הארגוני הרצוי למשרדי הממשלה, לא היו להנהלת המשרד הממשלתי קווים מנחים לפעולה בבואה לבחון שינויים ותפקודים, ולמעשה בבואו להציע שינוי ארגוני פנים-משרדי, פעל כל משרד ממשלתי לפי תפיסת עולמו.

אמנם ייתכנו חלופות סבירות אחרות למבנה הארגוני שהציעה ועדת קוברסקי, אולם ראוי שגם במבנה ארגוני חלופי ינתן מענה לטיפול מערכתי-משרדי בנושאים של תכנון, מעקב ובקרה. משרד מבקר המדינה העלה, שהמבנה הארגוני של המשרדים שנבדקו אינו תואם את המבנה הארגוני, שוועדת קוברסקי סברה שהוא המבנה הרצוי, ולא הוכן להם מבנה ארגוני רצוי אחר. המבנים הארגוניים של מטרות המשרדים, חלקם חסרי פונקציות מטה חיוניות, באחרים - מטה המשרד מפוצל (משרד העבודה והרווחה), ובמקצתם - אין הפרדה מספקת בין פונקציות המטה ופונקציות הביצוע (משרד הבריאות ומשרד הפנים). לעתים חסר פירוט פורמלי של המבנה הארגוני ושל תפקידי היחידות ותחומי התפקידים.

להלן תיאור בעיות מבניות במשרדים שנבדקו:

משרד הבינוי והשיכון: המשרד ממונה על ייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים. המשרד כולל שלושה מינהלים מקצועיים - "מינהל לבנייה כפרית" (כולל מטה וחמישה מחוזות), "מינהל לתכנון והנדסה", ו"מינהל לאכלוס ושיקום". מרבית יחידות המשרד מאורגנות באגפים העוסקים בשיקום שכונות חברתי, בשיקום שכונות פיזי, במימון ותקציבים, במידע ובניתוח כלכלי, בפרוגרמות, בנכסים ודיוור, בתכנון ובינוי ערים. למעט ארבעה אגפים הנכללים ביחידה לתכנון ותיאום, כל האגפים כפופים ישירות למנכ"ל. נוסף על כך, למשרד שישה מחוזות הכפופים ישירות למנכ"ל ויחידת סמך¹⁰⁷ אחת - המרכז למיפוי ישראל.

107 יחידה שוועדת שירות המדינה (ומיוני 2002 - נציב שירות המדינה), לבקשת מנכ"ל משרד ממשלתי, העניקה לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה.

1. התברר, שמשרד הבינוי והשיכון ונציבות שירות המדינה לא בחנו במשך שנים רבות, את המבנה הארגוני הכולל של המשרד, ולא העלו הצעות לפתרון בעיית מוטת השליטה הרחבה של מנכ"ל המשרד.

2. כיוון שבמשרד הבינוי והשיכון אין נוהל או "תורת ניהול סדורה" המגדירים את מבנה המשרד, נבחן המבנה הארגוני שלו לפי מקורות אלה: הצעת התקציב לשנת הכספים 2002; אתר האינטרנט שלו; "מדריך מידע לעובד משרד הבינוי והשיכון" מספטמבר 2002; תרשים המבנה הארגוני שלו לפי נציבות שירות המדינה. הועלה כי קיים שוני בין גרסאות המבנה הארגוני של משרד הבינוי והשיכון במקורות שצוינו לעיל, הן מבחינת הגדרת יחידות המשנה של המשרד הן מבחינת הזיקות הפונקציונליות ביניהן.

אי-הגדרת המבנה הארגוני בנוהל מסודר וחוסר האחידות בגרסאות המבנה הארגוני שלו עלולים להטעות את הרשויות השלטוניות ואת הציבור הנוזק לשירותיו (המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יפעל ליישוב הסתירות). על משרד הבינוי והשיכון לקבוע לעצמו מבנה ארגוני רצוי, לעגנו בנהליו ולתת לו ביטוי נאות במקורות המידע השונים.

משרד העבודה והרווחה: בשנת 1977 אוחדו שני משרדים שהיו קיימים מאז הקמת המדינה, משרד העבודה ומשרד הסעד, למשרד אחד. הוגי האיחוד ראו בו ביטוי לקשר בין תפקוד שוק העבודה ובין התלות בשירותי הרווחה; בין פיתוח ההון האנושי והדאגה לעובד ובין תפקוד במשפחה ובקהילה. מטרתו הייתה לאגד משאבים במסגרת ארגונית אחת שתבטיח מדיניות מתואמת ושיתוף פעולה בין מערכות משיקות בשני המשרדים; ההנחה הייתה שהדבר יביא להתייעלות שתטיב עם מקבלי השירותים החברתיים.

כ-25 שנים אחרי האיחוד רבים מיעדיו לא הושגו: באמצע שנת 2002, במועד סיום הביקורת, היו המשרד ועובדיו בתהליך איטי ומתמשך של "איחוד וזחל", שהביא להקמתן של יחידות ספורות שהיו משותפות לשני תחומי פעילות המשרד: העבודה מזה, והרווחה מזה. האיחוד חל על יחידת הביקורת הפנימית, על יחידת הייעוץ המשפטי, על האגף למערכות מידע ועל האגף לתכנון אסטרטגי. לעומת זאת, בתחומים אחרים לא חל האיחוד.

היעדר הכרעה בדבר מבנהו הראוי של המשרד המאוחד הביא לחפיפה בלתי סבירה ולכפילות בפעילותן של יחידות רבות במשרד המאוחד, המשויות היסטורית לתחום "העבודה" או לתחום "הרווחה" (משרד הסעד לשעבר). אלה מטפלות למעשה באותם נושאים או בנושאים שקרובים מאד זה לזה. דוגמה בולטת לכפילות היא קיומן של שתי יחידות בנא"ם (בינוי, נכסים, ארגון ומשק) נפרדות; האחת מטפלת בתחום העבודה והאחרת – בתחום הרווחה. נמצאה כפילות גם בתחומי הפעילות של 14 צמדים נוספים של יחידות במשרד. בסך הכל היו כמחצית מיחידות המשרד במצב של כפילות. הוא הדין לפריסה הגיאוגרפית של סניפי המשרד: בכל אחד מהתחומים הארציים (עבודה מזה, ורווחה מזה), קיימים משרדים מחוזיים נפרדים שלהם אזורי פעילות נפרדים; וגם כאשר מבנה מחוזי אחד, למשל, מאכלס יחידות מחוזיות משני התחומים, אין כל קשר היררכי וארגוני ביניהן. כפילויות אלה מלמדות, בין השאר, על פוטנציאל הייעול והחיסכון שטרם מומש. נוסף על כך, יחידות רבות במשרד התמקדו בתחום פעילותן הצר (בין בתחום "העבודה" ובין בתחום "הרווחה") בלא שיתוף פעולה ראוי האמור להיגזר מראייה כוללת של מטרות המשרד ותפקידיו.

משרד מבקר המדינה הצביע בדוחות ביקורת קודמים על העדר תיאום ושיתוף פעולה ראוי בין יחידות של משרד העבודה והרווחה, על אי-חלוקת אחריות ברורה ביניהן ועל כפילות או חפיפה

חלקית של תחומי פעילות¹⁰⁸. דוגמה בולטת הובאה בדוח שדן בתופעת האלימות בין בני זוג¹⁰⁹. צוין בו כי בנושא אלימות בין בני זוג מטפלות במשרד בעיקר שתי יחידות: השירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לטיפול בנשים ובנערות. הטיפול ניתן באמצעות מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובאמצעות עמותות. התברר כי בבדיקה שערך הממונה לתכנון וארגון במשרד בשנת 1995 נמצא ששני השירותים האמורים פיתחו שתי מערכות טיפול נפרדות ולא מתואמות. כן היו כפילויות וחפיפה נוספות בפעילותם של שני השירותים. בשנת 1995 הציע הממונה על תכנון וארגון במשרד כמה דרכים לשינוי ארגוני ולחלוקת אחריות חדשה, אולם עד מועד סיום אותה ביקורת, יולי 2001, טרם נעשו שינויים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 הודיע מנכ"ל המשרד כי בעיני הנהלת המשרד, הפיצול הלוגיסטי והמינהלי של יחידות המשרד אכן אינו רצוי. עם זאת, ציין המנכ"ל כי איחוד יחידות המטה כרוך בקשיים מינהליים ופרסונליים רבים, ולא תמיד המאמץ והמאבק המינהלי הכרוך בו כדאי ומבטיח הישגים. לכן הנהלות המשרד נהגו בעבר לפעול לאיחוד יחידות כאשר הדבר התאפשר ונמנעו מלכפות אותו. עוד הודיע מנכ"ל המשרד כי הקים צוות "הבורדק תחומים הנושקים באגפים שונים ובודק את האפשרויות לייעל את העבודה בתחומים אלה; צוות זה אף בוחן הצעות לאיחוד יחידות המשרד".

בחוברת בשם "מדיניות משרד העבודה והרווחה לשנים 1997-2000" שפרסמה לשכת מנכ"ל המשרד במאי 1997 פורטה ההשפעה (באותה עת) של מבנה הארגוני של המשרד ושל אי-איחוד היחידות הנפרדות על עבודת המטה האמורה להתבצע במסגרתו ועל תפקודו בכלל. אלה הבעיות העיקריות המתוארות בחוברת: קשיי המשרד למלא את תפקידו כמשרד מטה הרואה ראייה כוללת, קובע יעדים לאומיים ופועל להשגתם; העדר שיתוף פעולה, פתיחות, שקיפות, ושימוש בידע מצטבר; אי-היערכות של המשרד ברמה האסטרטגית הכוללת לשינויים בסביבתו ובהם העלות הגדלה של שירותי הרווחה, השינויים במבנה הדמוגרפי של החברה הישראלית, הפערים החברתיים הגדלים, העלייה במשקלן הציבורי של הרשויות המקומיות, השינויים בהרכב כוח העבודה ובמבנה שוק העבודה ועוד. בדיקת המתרחש במשרד העבודה והרווחה בשנת 2002, העלתה כי עיקרי הדברים הללו היו תקפים גם במועד סיום הביקורת.

בשנת 1997 אמנם הצליח מנכ"ל המשרד דאז לגבש בסיוע יועץ ארגוני תכנית מפורטת לארגון מחדש כולל של מבנה המשרד. אולם התכנית לא יצאה לפועל, הן בשל אי הסכמה בנדון עם אגף התקציבים ועם הנציבות הן בשל התנגדות מצד ארגוני העובדים ומצד כמה ממנהלי האגפים במשרד. המנכ"ל שכיחן במועד סיום הביקורת הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לבצע את השינוי הארגוני הכולל במשרד בהדרגה באמצעות שינויים לפי נושאי פעילות או בפעילות של יחידות בודדות בתיאום ובשיתוף פעולה עם ארגוני העובדים, עם הסגל הבכיר של המשרד ועם הגורמים הנוגעים בדבר במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה.

מ ש ר ד פ נ י ם : אלה התחומים שעליהם מופקד המשרד: השלטון המקומי, הכולל אחריות לעיצוב השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח עליו באמצעות המינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, האגף למינהל מוניציפלי, האגף לשכר וכוח אדם ברשויות המקומיות, המחלקה לשלטון מקומי ותאגידיים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות ומינהל המים; התכנון

108 דוגמאות לכפילויות ראה בדוחות מבקר המדינה: דוח מבקר המדינה 49, "המחלקה למוסדות ציבור במשרד העבודה והרווחה", עמ' 285; דוח מבקר המדינה 51, "העסקת עובדים זרים על ידי קבלני כוח אדם", עמ' 561; ודוח מבקר המדינה 52, "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה", עמ' 751.

109 דוח מבקר המדינה 52, עמ' 771 ואילך.

הפיזי, הכולל אחריות לעיצוב תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ופיקוח על הבנייה באמצעות מינהל התכנון והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה; האוכלוסין, הכולל אחריות להסדרת המעמד הפורמלי של האוכלוסייה בישראל, לניהול הבחירות ולרישום עמותות - באמצעות מינהל האוכלוסין, המפקח על הבחירות ורשם העמותות; שירותי החירום, הכולל אחריות לפיתוח שירותי חירום והצלה, הכוונתם והפעלתם באמצעות השלטון המקומי - באמצעות המינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים ונציבות כבאות והצלה. למשרד שבעה מחוזות, שבראש כל אחד מהם עומד הממונה על המחוז. המחוז מחולק לכמה יחידות ארגוניות, הכפופות ניהולית לממונה ומקצועית ליחידות המטה המרכזיות; עשרים ושתיים יחידות (כל המחוזות וחלק ניכר מיחידות המטה) כפופות במישורין למנכ"ל.

1. בפברואר 2002 הציג מנכ"ל המשרד מסמך הצעות לשינויים ארגוניים; בתחילתו הובאו המאפיינים העיקריים של התפקוד המקצועי והארגוני הלקוי של המשרד, ובהם: אי קיום קשר בין יחידות תחומי הפעולה שלהן משותפים; עבודה אוטונומית בכל תחום, שאינה מאפשרת עבודת מטה מסודרת; השקפות שונות של מנהלים לגבי תפקידו של משרד הפנים לעומת לקוחותיו, בעיקר בתחום השלטון המקומי. אי-אחידות זו גורמת לכך שהמשרד נקלע לנטילת אחריות ללא סמכות ולהצגת עמדות בלתי מתואמות; פירמידה ארגונית בלתי מותאמת לצרכים התפקודיים של המשרד; חוסר בהירות בעניין סמכויות ותחומי אחריות של המטה לעומת המחוז.

המשרד הוא אוסף של יחידות שבין כמה מהן אין קשר נושאי ומקצועי (לדוגמה לתחום התכנון הפיזי, לתחום כלי הירייה ולתחום העמותות אין מכנה משותף)¹¹⁰. במשך השנים, ובייחוד בעשור האחרון, היקף הפעולות של יחידות המשרד גדל מאד, ונוספו להן תחומי אחריות, בעיקר למינהל התכנון, למינהל האוכלוסין ולמינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים. תהליכים אלה הולידו את הצורך לבחון את המבנה הארגוני הרשמי של משרד הפנים, את המאפיינים הארגוניים הדרושים ליחידותיו ואת הפונקציות שלהן ואת תהליכי העבודה הפנים-משרדיים. את אלה היה צריך לבחון מנקודת מבט רב-שנתית בהתאם לייעודי המשרד.

2. ארגון מחדש של תחום השלטון המקומי: אחת הבעיות המבניות המרכזיות נוגעות לעבודת המשרד מול השלטון המקומי. לפני למעלה מעשור שש היחידות המטפלות בשלטון המקומי, היו מאורגנות בשני מינהלים: המינהל לשלטון ולמינהל מקומי והמינהל לכספים ותקציבים. בשנות התשעים חדל המינהל לשלטון ולמינהל מקומי להתקיים והיחידות שהיו כלולות בו הוכפפו ישירות למנכ"ל - לפיכך אין סמכות ניהולית, למעט המנכ"ל, שתתאם ביניהן ותקדם נושאים אינטגרטיביים באופן ראוי, ואין ערוצי תקשורת והעברת מידע מובנים בין היחידות. הדבר בולט במיוחד במינהל לשלטון מקומי, שחדל להתקיים לפני למעלה מעשור כמסגרת ארגונית של מינהל, ואין מנהל למינהל. בשנת 1992 הכינה חברת ייעוץ חיצונית הצעה לתפיסה ארגונית חדשה במערך זה, אך היא לא יושמה, ובמשך השנים אף גדלו הפיצול ומספר היחידות. היחידה למשאבי אנוש וארגון בשלטון המקומי הפכה בשנת 1997 לאגף לכווץ אדם ושכר ברשויות המקומיות והחלה לקיים פיקוח ובקרה בנושאי שכר ותנאי עבודה ברשויות המקומיות; יחידת תכנון ופיתוח השלטון המקומי הפכה לאגף למינהל מוניציפלי, המנחה מקצועית את מרכזי ההדרכה המקצועית לעובדי הרשויות המקומיות, אשר מופעלים על ידי הרשויות המקומיות; פותח אגף לביקורת ברשויות המקומיות; המחלקה לשלטון מקומי ותאגידיים, הפכה ליחידת "סל" העוסקת במגוון נושאים רחב, שבמידה רבה אין ביניהם קשר מקצועי. הצעה אחרת

110 כך, למשל, תחומי האחריות והסמכויות המרוכזים במשרד הפנים בישראל, מפוצלים באנגליה בין משרדים שונים: התכנון הפיזי, התחבורה ואיכות הסביבה במשרד אחד, ומינהל האוכלוסין, רשות ההגירה והמטרה במשרד אחר (Home Office).

לשינוי המבנה הארגוני של היחידות העוסקות בנושא השלטון המקומי הוכנה בשנת 1999 בידי מנכ"ל המשרד דאז. נציבות שירות המדינה המליצה במארכ 2001 לדחות את הטיפול בנושא בשל חילופי השלטון ובחינת הצורך בשינוי הארגוני המוצע.

בחנינה ארגונית של כלל תחומי הפעילות במשרד, לרבות התחום המוניציפלי בהיבט הארגוני ובהיבט המקצועי, החלה לראשונה בתחילת 2002 על ידי המנכ"ל המכהן בתקופת הביקורת.

המינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים (להלן - המינהל לש"ח ות"מ): מורכב מכמה יחידות שזיקתן המקצועית למשרד רופפת בהשוואה לזיקתן למשרדים אחרים ולגורמים אחרים (כרשויות מקומיות). השיוך הארגוני למשרד נובע בעיקר ממצב חוקי, מנסיבות היסטוריות ומהאחריות השירותית של משרד הפנים לרשויות המקומיות. למשל: לממונה על פס"ח (פינוי סעד חללים), שתפקידו להכין ולארגן את הרשויות המקומיות לאיתור מרכזי קליטה לאוכלוסייה מפונה, חלוקת עבודה עם פיקוד העורף; הוא עוסק בתחומים שהם באחריות משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות. הממונה הארצי לשירותי החירום, המלווה את הרשויות המקומיות בהתארגנות למוכנות לחירום בזמן שגרה, עוסק בתחומים מקצועיים אשר קשורים לגורמים העוסקים במצבי חירום, כגון המשרד לביטחון פנים, מכבי אש, פיקוד העורף ומגן דוד אדום. המחלקה לרישוי כלי ירייה באגף לרישוי ופיקוח, עובדת עם המשטרה, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות; הפיקוח על אתרי רחצה באגף לרישוי ופיקוח קשור מבחינות רבות לפעולות של הרשויות המקומיות.

משרד הפנים הסכים להעביר יחידות העוסקות בנושאי חירום לרשות הכפופה למשרד לביטחון פנים כדי לרכז את כל גורמי החירום תחת קורת גג אחת, כפי שהציעה ועדה בראשות מפכ"ל המשטרה לשעבר הרצל שפיר. לפני כשנתיים הנה המועצה לביטחון לאומי בהמלצות ועדה זו, אולם בפועל לא חל כל שינוי ורשות זו לא הוקמה. לדברי ראש המינהל לש"ח ות"מ, יש למסד את נושא הסעד לאזרחים בשעת חירום (אשר כלול בתחום פס"ח) כרשות ייעודית במשרד הדתות.

מיקום המחלקה לרישוי כלי ירייה נבחן בעשור האחרון בכמה ועדות. הוועדה האחרונה¹¹¹ הגיעה למסקנה שמהבחינה הארגונית הטובה, האכסניה המתאימה ביותר למערך רישוי כלי ירייה היא מינהל האוכלוסין בכפוף לתוספת אמצעים וכוח אדם. באוקטובר 2002 נדון שוב הנושא בהנהלת משרד הפנים, והוחלט לבחון אפשרויות חדשות של שילוב מערך כלי הירייה במינהל האוכלוסין ובמחוזות. למרות זאת לא בוצע שינוי ארגוני במערך כלי הירייה.

גם בתחום חופי רחצה נבדק שיוך הסמכויות למינהל לש"ח ות"מ: האגף לרישוי ופיקוח במינהל זה הכין מסמך מפורט לשינוי ארגוני שבמרכזו ביזור סמכויות בנושאים רבים והעברתן לרשויות המקומיות.

מהאמור לעיל עולה, שהצעות ותפיסות שונות שהועלו במשרד הפנים בעשור האחרון באשר למיקומן הראוי של יחידות המינהל לש"ח ות"מ מצביעות על הצורך לבחון מחדש באופן מקיף ויסודי, את השיוך הארגוני של יחידות המינהל לש"ח ות"מ. אף על פי כן לא יזם המשרד עד מועד סיום הביקורת בדיקה ארגונית כוללת של הזיקה המקצועית של יחידות המינהל למשרד הפנים ושל הזיקה המקצועית של היחידות זו לזו. בתהליך השינוי הארגוני הנוכחי הייתה עד כה התייחסות כללית בלבד למינהל זה. במסמך "משרד הפנים - היבטים תפקודיים וארגוניים" מ-18.2.02 נאמר על תחומי הרישוי, שירותי החירום והתפקידים המיוחדים: "למעשה מדובר באוסף תחומים אשר הזיקות ביניהן קלושות, וחלקם מחייבים חשיבה והגדרה מחודשת לגבי הערך המוסף של משרד הפנים באופן הטיפול בנושאים אלה".

111 ועדה לבחינה ארגונית, מבנה וכפיפות - שילוב רישוי כלי ירייה במינהל האוכלוסין, 1998.

משרד הבריאות: המשרד נושא באחריות להבטחת בריאות תושבי המדינה תוך דאגה לארגון, הפעלה והספקה של שירותי טיפול, מניעה, אבחון, שיקום ומחקר באופן ישיר או באמצעות מוסדות רפואיים אחרים. במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-90 עסק המשרד בבחינת המבנה הארגוני שלו ובשינויים ארגוניים, שנועדו לאפשר לו למלא את תפקידיו וגיבש מחדש את מבנה מטהו, אשר לפיו המשרד מחולק לארבעה חלקים: החטיבה לענייני בריאות; מינהל הסיעוד; תחום משאבי הבריאות; ומטה מקצועי, הכולל, בין היתר, את יחידת הייעוץ המשפטי ויחידת המדען הראשי. השינויים במבנה הארגוני של המשרד הביאו, בין השאר, לצמצום מספר היחידות שכפופות ישירות למנכ"ל המשרד, ובכך סייעו לפתור בעיה של "מוטת שליטה" רחבה מדי של המנכ"ל.

1. אחת הבעיות המבניות המהותיות במשרד הבריאות היא כפל תפקידיו: מצד אחד, הוא מופקד על גיבוש מדיניות בריאות, על תיאום, על פיקוח ועל בקרה של מערכת הבריאות; מן הצד האחר, הוא מפעיל בעצמו כמחצית ממיטות האשפוז בבתי החולים, וכן שירותי מניעה אישיים. לנוכח העובדה שהממשלה היא בעלים של בתי חולים, עומד למעשה המשרד, האמור להיות גורם ניטרלי בין הספקים שונים של שירותי בריאות, במצב של ניגוד עניינים: הוא מפקח על פעילות בתי חולים שהוא עצמו מפעיל, מבקר את פעילותם ומתחרה עם בתי חולים שבבעלות גורמים אחרים, שגם הם מפקחים על ידו.

בנייר העמדה שהגיש המשרד באוגוסט 2001 לוועדה הציבורית לבחינת מערכת הבריאות ומעמד הרופא נאמר כי ריבוי תפקידים זה של המשרד פוגם ביכולתו למלא את תפקידיו הן כגורם מיניסטרילי והן כספק שירותים (בעיקר בהפעלת בתי חולים ממשלתיים), וכי אין מחלוקת שיש לנתק בין תפקידיו השונים של המשרד ולהפוך את בתי החולים הממשלתיים לארגונים עצמאיים בעלי סמכויות ואחריות.

ממסמכי המשרד עולה כי גיבוש מטרותיו ותפקידיו והשפעתם על מבנה המשרד ועל הבעלות על בתי חולים ממשלתיים מעסיקים את המשרד עוד משנות ה-70, ומפעם לפעם נעשתה עבודת מטה שבעקבותיה הועלתה הצעה חדשה לשינוי הבעלות או הצעה שכבר הוצעה בעבר, אולם עד כה אף אחת מהן לא יושמה.

לדוגמה, באפריל 1988 המליצה ועדה ציבורית לקביעת מדיניות והיערכות ארגונית ותפקודית של מערכת הבריאות להקים רשות שתאגד את בתי החולים הממשלתיים; במחצית השנייה של שנות ה-90 עסקו משרד הבריאות ומשרד האוצר בהוצאת בתי חולים ממשלתיים מחוץ לשירות המדינה, ובספטמבר 1997 קיבלה הממשלה החלטה ברוח זו¹¹², אך היא לא יושמה. בין השאר, הוחלט לקדם בדיקה ניסיונית במהלך שנת 1998 שבמסגרתה יתואגדו שני בתי חולים ממשלתיים כלליים.

גם נציבות שירות המדינה עסקה בחיפוש פתרון לסוגיית הבעלות על בתי החולים הממשלתיים, וב-1998 הציע נציב שירות המדינה להפוך את בתי החולים הממשלתיים ליחידות שירות תפעוליות-הישגיות¹¹³. לצורך זה הוא מינה צוות ביוני 1998. בינואר 1999 הבהיר מנכ"ל בית החולים שיבא, שהיה חבר בצוות, לשר הבריאות יהושע מצא כי קידום הנושא מותנה באישור שר הבריאות. השר השיב, בין היתר, כי "מאחר ואנו עומדים בפיתחם של ימי בחירות מן הראוי ומן ההגינות שנמשיך לעסוק בתכנית זו מיד לאחר הבחירות". במאי 1999 סיימה הממשלה את כהונתה, והטיפול בנושא זה הופסק.

112 החלטה מספר 2641 מ-8.9.97.

113 פירוט על יחידות שירות תפעוליות-הישגיות ראו בהמשך פרק זה, עמ' 95.

ההצעות שפורטו לעיל לא יושמו, כאמור, ובסוף שנת 1999 חזר המשרד על הצעתו משנת 1997, אשר לפיה רשות אשפוז תאגד בתי חולים, לאו דווקא את אלו שבבעלות ממשלתית. אולם הממשלה החליטה באוגוסט 1999¹¹⁴ "להטיל על שר הבריאות בתיאום עם שרי האוצר והמשפטים לפעול לכך שבית החולים תל השומר יופעל באמצעות תאגיד החל מתאריך 1.1.01 במתכונת ועל פי העקרונות שיגובשו על ידם"¹¹⁵. ההחלטה טרם יושמה.

בנייר עמדה של המשרד מאוגוסט 2001 הוצגה עמדתו אשר לפיה "בהעדר התקדמות לתאגוד יש להקים את מנהל האשפוז בשלב ראשון כניסוי לקראת הקמת רשות אשפוז, או תאגוד". ממסמכי המשרד עולה כי באותה עת הוא המשיך בגיבוש התהליך להעברת בתי החולים הממשלתיים לניהול חברות לתועלת הציבור וליציאת תוכן לפעולתם ככאלה.

התאגוד נדון גם בפרסום של "המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל"¹¹⁶, ובו נאמר, בין השאר, כי בפועל מתקיים תהליך של תאגוד זוחל גם באמצעות פעילותם של תאגידי בריאות ליד בתי החולים הממשלתיים¹¹⁷. תאגוד זוחל זה בעייתי ביותר, שכן הוא מתנהל ללא קביעת שלבי התקדמות ברורים, ללא הגדרת יעדים וללא קביעת כללי התנהגות ברורים לבתי החולים הממשלתיים.

הבעלות על בתי החולים הממשלתיים הוא אחד הנושאים המורכבים והמהותיים העומדים על סדר יומו של משרד הבריאות, וסביר להניח שמציאת פתרון בתחום זה כרוכה בעבודת מטה ממושכת. משרד מבקר המדינה בדק את הנושא ומצא כי במקרים אחדים, עבודת המטה של המשרד על הצעה מסוימת לפתרון נקטעה. כך, למשל, באוגוסט 1999, כשהמשרד דן בהקמת רשות אשפוז, קיבלה הממשלה החלטה על תאגוד של בית חולים ממשלתי ביוזמת שר האוצר וכלי שהובאה לפניה עמדתו של משרד הבריאות.

2. שירותי בריאות הציבור (להלן - שב"צ) פועלים למניעת מחלות ולקידום בריאות האדם וסביבתו באמצעות המטה, באמצעות לשכות הבריאות, הכוללות שבעה מחוזות ו-11 נפות, ובאמצעות רשת התחנות לבריאות המשפחה ושירותי הבריאות לתלמיד בבתי הספר.

בשנים 1993-1997 גיבש המשרד הצעה למבנה ארגוני חדש, ובמסגרת זו נעשתה עבודת מטה ענפה ורחבה בעניין מבנה ארגוני חדש של שב"צ, לרבות לשכות הבריאות ומקומן במבנה הארגוני של המשרד. בין השאר, הוצע להכפיף את לשכות הבריאות למשנה למנכ"ל, להפוך אותן לשלוחות אזוריות של החטיבה לענייני בריאות ולשחררן מתפקידי הביצוע. הצעה זו הייתה חלק מתכנית כוללת של המשרד לשינויים מבניים, והיא אושרה בידי מנכ"ל המשרד בעבר. נמצא, כי על אף שהנושא של מבנה המשרד וארגונו הוא בסמכות ההנהלה הבכירה של המשרד, התנגדותו של ראש שב"צ לשינוי המבני גרמה לכך שמבנה שב"צ נותר כמעט ללא שינוי, וראש שב"צ ממונה ישירות על כל היחידות בשב"צ ועל לשכות הבריאות.

מ ש ר ד ה מ ש פ ט י מ : במשרד פועלות יותר מ-30 יחידות. למשרד מבנה ארגוני ייחודי - חלק מיחידותיו כפופות למנכ"ל וחלק כפופות ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטת המדינה. החלוקה

114 החלטה מס' 172.

115 פרטים נוספים בעניין זה ראו בתת-הפרק "עבודת המטה של משרדי הממשלה לקראת החלטות ממשלה והמעקב אחר ביצוען".

116 "הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001", המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, בעריכת יעקב קופ.

117 פעולתם של תאגידי בריאות אלה, שהם קרנות מחקרים, הוסדרה בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות)(הוראת שעה) התשנ"ח-1998, שתוקפן הוארך מעת לעת ומוסדר כיום בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002.

בין בעלי סמכויות האחראים לתחומים שונים בו גורמת לכך שאין במשרד זה "הנהלה" במובן המקובל. מנכ"ל המשרד ממונה על מספר רב של יחידות, ובהן: אגף האפוטרופוס הכללי, אגף רישום והסדר מקרקעין, הרשמים (רשם החברות, רשם המפלגות, רשם המשכונות, רשם מאגרי מידע, ועוד), המרכז הארצי לגישור ויישוב סכסוכים, הרשות המוסמכת על פי חוק לאיסור הלבנת הון, ועוד. כן ממונה המנכ"ל על יחידות המטה הפנים-משרדיות הכפופות ישירות לסמנכ"ל.

1. בשנים 1998-2000 עשה המשרד אבחון ארגוני ליחידות אחדות במטרה לשנות את מבנה הארגוני, לשפר את תפקודן ולייעל את עבודתן. בפועל, חלק מהמהלכים השתבשו, ומקצת השינויים שהומלץ לעשותם לא יושמו. להלן פרטים על חלק מעבודות האבחון הארגוני:

(א) בשנת 1999 עשה המשרד באמצעות יועץ חיצוני אבחון ארגוני לפרקליטות המדינה כדי לשפר את תפקודה. במאי 1999 הגיש היועץ למנכ"ל המשרד תכנית כללית, ובה ההצעה לבנות "מודל לפרקליטות" כדי לקבוע תהליכי עבודה חדשים ולבנות מערכת של יחסי פרקליטות עם הגורמים המשיקים - משטרת ישראל ובתי המשפט. תהליך הייעוץ הארגוני הופסק. בעלי תפקידים במשרד ציינו כי כניסה של יועץ ארגוני מעוררת ציפיות, וקטיעת התהליך באבו עלולה ליצור קשיים בשיתוף פעולה עם יועץ ארגוני אחר.

(ב) בשנים 1998-2000 עשה המשרד באמצעות חברת ייעוץ בחינה ארגונית ותפעולית באגף האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי. בדצמבר 1998 הגישה חברת הייעוץ למשרד טיוטת דוח על תוצאות הבדיקה במחוז ירושלים. ביולי 2000 הגישה אותה חברה טיוטה המסכמת את הפעילות לגיבוש אסטרטגיית מחוז תל אביב והמרכז. השינוי יושם באופן חלקי בלבד.

(ג) בשנת 1999 החל באגף לסיוע משפטי "פרויקט איכות ומצוינות"; במסגרת זו שכר המשרד חברה לייעוץ ארגוני, אשר ליוותה את התהליך לייעול עבודתו של האגף. כמו כן תוכננו באגף רפורמה והוספת שעות לקבלת קהל. נוספו שעות לקבלת הקהל בלשכות ירושלים ובאר שבע בלבד; התהליך הופסק בשל חוסר אמון בין היועץ הארגוני ובין היחידה ובשל קיצוץ בכוח אדם ובשעות נוספות בלשכות אחרות. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל הגידול בעומס העבודה באגף יש חשיבות רבה יותר להתייעלות עבודתו.

(ד) רשם מאגרי המידע מתמנה בידי הממשלה על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כדי לנהל פנקס מאגרי מידע בהתאם לחוק. הוא עומד בראש יחידה שתפקידה לפקח על מאגרי המידע, על רישומם ועל אבטחת המידע בהם. בעקבות החלטת המשרד להיעזר ביועץ ארגוני ביחידה הוגשה לדיון במאוס 2000 טיוטה של "ספר ארגון" של היחידה; הספר מתאר את מבנה היחידה ותהליכי העבודה בה. המשרד לא דן בטיוטה ולא יישם אותה.

במועד הביקורת החליטה הנהלת המשרד על ייעוץ אסטרטגי בתחום הארגוני ובתחום מערכות המידע. המטרות היו קביעת חזון למשרד, קביעת יעדים ארוכי טווח, גיבוש תכניות למערכות מידע וגיבוש תרבות ארגונית. לצורך כך הכין המשרד ביולי 2002 בקשה לקבלת שירותי ייעוץ ארגוני.

התברר שבידי המשרד לא היה מידע מרוכז על הייעוץ הארגוני בו במהלך השנים ולא היו לו נתונים עדכניים באשר לעלויותיו.

מהמתואר לעיל עולה כי אף על פי שהמשרד השקיע משאבים בעבודות מטה לאבחון ושינוי ארגוני גם באמצעות יועצים ארגוניים, התהליך הופסק והשינויים לא יושמו. המשרד מתכנן, כאמור, לקבל ייעוץ אסטרטגי.

2. המשרד נדרש כחלק מיעדיו להקים לעתים יחידות חדשות או לקלוט יחידות המועברות אליו ממשרדים אחרים. לשם כך נדרשת עבודת מטה.

(א) בינואר 1999 נכנס לתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. על פי החוק הוקמה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שתפקידיה לקדם עקרונות יסוד של ולמנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות ולעודד השתלבות והשתתפות פעילה של אנשים עם מוגבלות בחברה¹¹⁸. באותו מועד נדון במשרד המבנה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ועם הקמתה באוגוסט 2000 מונתה לה נציבה ואושרו לה חמישה עובדים.. שנה וחצי לאחר הקמת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התפטרה הנציבה, לטענתה עקב "פגיעה ביכולת הנציבות למלא את משימותיה". יצוין שבמועד הביקורת הועסקו בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שני עובדים ועובדת של חברת כוח אדם. לאחר מועד הביקורת מינתה הממשלה נציבה חדשה, שהחלה בכהונתה בנובמבר 2002.

לדעת משרד מבקר המדינה מעיד מקרה זה על חוסר תכנון יעיל של שלבי הקמת היחידה שהמשרד יזם את הקמתה, ביחס לסמכויות ולתפקידים שהוטלו עליה בחוק.

(ב) על פי החלטת הממשלה (מס' 2876) מ-28.1.01, בתי הדין השרעיים והדרוזיים הועברו ממשרד הדתות למשרד המשפטים והם שויכו למשרד ולא להנהלת בתי המשפט.

הביקורת העלתה שבמועד העברתם של בתי הדין השרעיים והדרוזיים הועברו תקציבים ממשרד הדתות למשרד המשפטים על פי סעיפים ספציפיים בלבד; לא הועברו תקציבים הכלולים בסעיפים משרדיים כלליים, כגון: רכיבי שכר, אחזקה, ציוד משרדי, שירותי שמירה, עלות עבודות מטה. גם העברת התקציבים לפי הסעיפים הספציפיים נעשתה באיחור, והדבר הכביד על המשרד בכל הקשור לקליטת בתי הדין. כמו כן נמצא כי היות שההעברה לא נעשתה בצורה מתוכננת ובשל מחלוקת בין משרד הדתות למשרד המשפטים לא עודכנו אגרות בתי הדין כנדרש בתקנות.

המשרד עשה עבודת מטה לקליטת בתי הדין השרעיים, שכללה ברובה תיאומים בתחומי המחשוב, הדירור וכו', אולם לא נמצאו סימוכין לדיון או לשיקולים לשינוי של בתי הדין האלה דווקא למשרד המשפטים, ולא להנהלת בתי המשפט.

בשנת 1991 החליטה ממשלת ישראל לאשר סדרה של אמנות בין-לאומיות לזכויות אדם, שנכנסו לתוקף בשנת 1992¹¹⁹. מדינות רבות בעולם הגיעו להכרה שיש צורך בהקמת מנגנונים לאומיים שיעסקו בפעולות חינוך והסברה ובייעוץ לגופים שלטוניים בנושאים הקשורים לזכויות אדם, ועוד. בשנת 1999 הכריז שר המשפטים דאז, ד"ר יוסי ביליין, על כוונתו לקדם הקמת נציבות זכויות אדם בישראל¹²⁰. הדבר גם מצא את ביטויו בדוח שנתי של משרד המשפטים בשנת 2000, שפורסם לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. לפי הזמנת המשרד נעשה מחקר השוואתי מקיף (באחת עשרה מדינות) לגיבוש הצעה למודל מתאים לנציבות זכויות אדם בישראל. באפריל 2000 הקים המשרד ועדת היגוי לפרויקט שבראשה עמד מנכ"ל המשרד. חבריה היו משפטנים בכירים מהמשרד, נציגים מארגוני זכויות אדם ומומחים חיצוניים. באפריל 2001 הוכנה הצעה להקמת נציבות זכויות האדם בישראל, והופץ נוסח של הצעת חוק עם דברי הסבר ליועצים המשפטיים של משרד המשפטים ולגורמים נוספים. במועד הביקורת לא באו לידי ביטוי בחינת המחקר דלעיל, ועבודת מטה בעניין, לא נבחנו אפשרויות היישום, ובפועל הנושא הוקפא. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר שר המשפטים, כי הנושא לא קודם בשל העומס הגדול ובשל סדרי עדיפות וכי בעתיד יש לדון מחדש בהקמת נציבות זו.

118 ראו בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות בדוח מבקר המדינה 52, "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 135.

119 בעקבות ההכרזה הכללית לזכויות האדם של האו"ם.

120 "נציבות זכויות אדם בישראל - מחקר השוואתי ומודל מוצע", מרכז מינרבה לזכויות אדם, האוניברסיטה העברית ירושלים, תשס"א-2001.

למשרדי הממשלה קושי בסיסי לחולל שינויים ארגוניים מסוגים שונים ובהם: איחוד יחידות העוסקות בנושאים קרובים; העברת יחידות למסגרת ארגונית מתאימה יותר; הפרדה בין פונקציות מטה לפונקציות ביצוע במסגרת יחידות שונות; אבחון ארגוני כולל של התאמת כל יחידות המשרד ליעודו ולמטרותיו ושינויים יסודיים במבנה המשרד על פי מסקנותיו.

הקושי נובע, בין היתר, מכמה בעיות וכשלים מרכזיים במשרדי הממשלה - מהם פנימיים ומהם חיצוניים: הטרונגניות רבה, המקשה על קביעתם של יעדים וסדרי עדיפויות מוסכמים בהקצאת המשאבים במשרד; העדר הגדרה ברורה של המשרד הממשלתי כגוף שתפקידו לתת מענה לטיפול מערכתי כולל בנושאים של תכנון, בקרה, פיקוח והערכה של המדיניות הממשלתית בתחומו; מוטת שליטה רחבה של המנכ"ל, הכופה עליו התמקדות בעניינים שוטפים והמונעת ממנו את היכולת לעסוק כראוי בניהול שינויים ארגוניים; היעדר תיאום מספק בין יחידות המשרד הממשלתי ובין משרדי ממשלה המטפלים בנושאים משיקים; העדר גורמי מטה המבטיחים המשכיות של יוזמות לשינוי של מנהלים קודמים.

בעבודות מטה רבות אשר נעשו במשך השנים כדי להתמודד עם הליקויים המבניים במשרדי הממשלה שנבדקו הוצעו פתרונות שונים ולעתים מנוגדים; אולם עבודות אלו לרוב לא יושמו, ובכל פעם החלה מחדש עבודת מטה לבחינת הבעיות ולגיבוש פתרונות. הדבר נובע בעיקר מהיעדר רציפות שלטונית: נושאי המשרה החדשים נוטים להתנתק, ולפעמים אף להתעלם, ממה שעשו קודמיהם בתפקיד ולהתחיל מבראשית את בחינת הדרכים לטיפול בבעיות השונות שבתחום תפקידם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף סמכותו של בעל תפקיד לשנות סדרי עדיפויות ולנהוג גמישות בהחלטותיו בנסיבות המחייבות שיקול דעת חדש, ראוי להביא בחשבון גם שיקולי המשכיות, יעילות וחיסכון בפעילות המינהל הציבורי. לפיכך, מן הראוי כי בעת חילופי שלטון או חילופי תפקידים בכירים במינהל הציבורי, בטרם ישונו או יבוטלו קווי המדיניות המנחים הקודמים, יתקיים תהליך שיטתי ויסודי של בדיקת הנתונים והפתרונות שהוצעו בעבר מכל ההיבטים הרלוונטיים.

תכנון והקמה של מבנים ארגוניים בשירות המדינה

אחת ההמלצות העיקריות של דוח ועדת קוברסקי הייתה להעביר משימות משניות ותפקידי ביצוע ומתן שירותים משירות המדינה לגופים אחרים, ציבוריים ופרטיים, אגב צמצום המינהל הממשלתי והפיכתו לקומפקטי ואיכותי.

משרד המשפטים, הנציבות ובעיקר משרד האוצר עשו אמנם בעשור האחרון שינויים ארגוניים שונים ברוח המלצות דוח קוברסקי והעבירו תפקידים וסמכויות לרשויות ולגופים שונים, פנים או חוץ ממשלתיים. אולם הביקורת העלתה שפעולת משרדים אלה הייתה אקראית, ללא מיפוי ותפיסה כוללת של שירות המדינה, לעתים במגמות סותרות, ובלי שמשרדים אלה פעלו להציג לממשלה הצעה למדיניות כוללת בכל הנוגע לעיצוב שירות המדינה, כמפורט להלן:

איתור יחידות שאפשר לייעלן או להפריטן

1. באפריל 1992 החליטה הממשלה על עשרה קריטריונים ברוח המלצות ועדת קוברסקי, אשר על פיהם היא תפעל להעביר שירותים שהיא נותנת או תפקידים המבוצעים על ידי לגורמים חוץ-ממשלתיים או לבטלם, ובהם: (א) העברת השירות לגורמים מחוץ לממשלה לא תפגע בסמכויות השלטוניות של הממשלה; (ב) השירות הוא בעל אופי עסקי-מסחרי; (ג) הגורמים החוץ-ממשלתיים יתנו את השירות לכל הפחות ברמה הממשלתית; (ד) קיים אינטרס למשק הלאומי לחשוף את השירות או את התפקיד לתחרות עסקית; (ה) למשק הלאומי יתרונות מהפרטת השירות; (ו) העברת השירות או התפקיד לגורמי חוץ יסייעו להתייעלות השירות הציבורי ולחיסכון בתקציב המדינה.

בהחלטה זו קבעה הממשלה שנציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד הכלכלה והתכנון ומנכ"ל משרד האוצר יהיו אחראים להגיש לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל את מיפוי השירותים או היחידות המיועדות להפרטה (להלן - צוות א'). בדצמבר 1992 הגיש נציב שירות המדינה דאז מאיר גבאי לוועדת השרים לתיאום ומינהל נייר מטה, ובו סוכמה עבודת צוות א'; המסמך כלל, בין היתר, 26 יחידות בשירות המדינה אשר לדעת הצוות היה ראוי להעבירן למסגרות ארגוניות מחוץ לשירות המדינה, ו-12 יחידות שהיה ראוי למזגן עם יחידות אחרות. בנובמבר 1994 החליטה הממשלה על הקמת צוות נוסף בראשות "הממונה על המטה לייעול המשק הציבורי" במשרד הכלכלה והתכנון ובהשתתפות הנציבות ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים); הצוות היה אמור לדווח על ביצוע המלצות צוות א' ולעדכן¹²¹ (להלן - צוות ב').

מהדיווח של צוות ב' לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל מסוף נובמבר 1994 עולה שבהתבסס על נייר המטה של צוות א' החליטה הממשלה בשנים 1993-1994 על הפרטתן או מיזוגן של יחידות מסוימות בשירות המדינה. יש לציין, כי החלטות הממשלה נגעו רק לחלק מהיחידות שעליהן המליץ צוות א'.

2. באוקטובר 1996 החליטה הממשלה על הקמת צוות, בראשות נציב שירות המדינה המכהן ובהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר דאז והמשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז. על הצוות הוטל לבצע עבודת מטה לאיתור פעולות או יחידות אשר ניתן לבטלן או להעבירן מחוץ לשירות המדינה. עוד החליטה הממשלה, כי נציב שירות המדינה יהיה אחראי להבאת תוצאות עבודת המטה לאיזון הממשלה ויפעל מכוח ההחלטות לביצוען בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. יש לציין שהנציב המכהן מינה את ממלא מקומו לעמוד בראשות צוות בין-משרדי בהרכב דומה להרכב שעליו החליטה הממשלה, אשר אמור היה לבצע את עבודת המטה בפועל (להלן - צוות ג').

3. הדוח אשר הגיש צוות ג' באוגוסט 1997 לנציב המכהן עסק בכ-30 יחידות בשירות המדינה במשרדים אזרחיים שונים. ההמלצות היו בשני תחומים עיקריים: (א) שינוי במעמדן של יחידות בשירות המדינה: הנהגת שינויים מבניים או פורטיביים: הפרטה של אגפים ויחידות בשירות המדינה העוסקים בביצוע והתמקדות של היחידות והמשרדים בעבודת מטה, מיזוג והתייעלות של משרדים ויחידות בשירות המדינה. (ב) הקמת צוותי בדיקה למעמדן של יחידות: נקיטת צעד זה במקרים שבהם צוות ג' הגיע למסקנה כי במועד סיום כתיבת הדוח לא היה באפשרותו להמליץ על שינוי ביחידה מסוימת ונדרשת בחינה מעמיקה יותר, לרבות בחינת האפשרות להפוך כמה יחידות בשירות המדינה ל"יחידות שירות תפעוליות - הישגיות" (ראו בהמשך).

באוגוסט 1997, בדיון בהשתתפות הנציב המכהן, המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז והממונה על אגף התקציבים דאז החליטו משתתפי הדיון בהמלצת הממונה על אגף התקציבים, כי אגף התקציבים ישלב את השינויים המבניים שעליהם המליץ צוות ג', בדיוני התקציב לשנת 1998.

121 לפירוט נוסף על עבודת הצוותים א' ו-ב' ראו בדוח השירות לציבור.

בהתאם להחלטה, חלק ניכר מהמלצות צוות ג' שולבו בהצעות החלטה נוספות לייעול המגזר הציבורי שהביא אגף התקציבים לדיוני התקציב בהתאם לשיקולי משרד האוצר¹²² משנת 1998.

מהאמור יוצא, כי בשעה שהממשלה הטילה על הנציב המכהן להביא את ההמלצות לשינויים מבניים לאישור הממשלה, הוא הסכים שאגף התקציבים הוא זה שיוביל את השינויים המבניים במסגרת חוק ההסדרים לפי סדר העדיפויות שיקבע. בכך למעשה הכפיפה הנציבות, אף על פי שעברה למשרד ראש הממשלה במהלך שנת 1996, את עצמה לסדר העדיפויות של משרד האוצר וויתרה על תפקיד מרכזי שלה, הנוגע למבנה הארגוני של שירות המדינה - עיצוב המדיניות והובלת שינויים מבניים בו.

כך גדלו תפקידיו של אגף התקציבים על חשבון הנציבות. בשעתה ביטאה ועדת קוברסקי התנגדות רעיונית לכך. הוועדה¹²³ ציינה ש"... הימצאותן של יחידות אלה במסגרת משרד האוצר, מכפיף אותן לשיקול מרכזי אחד, אותו מייצג משרד האוצר: מוגבלות המשאבים. אלא ששיקולים לגיטימיים אחרים, גם הם בעלי משמעות לאומית קובעת, אינם מבוטאים בשל כך בהיקף ובעוצמה אשר הם ראויים להם - וכך נפגעות מטרות חשובות...". הוועדה אף צייטה את האמור בדוח מבקר המדינה¹²⁴, כי "אין לכפוף את היחידות המרכזיות לניהול עובדים בשירות המדינה למשרד שבו השיקולים היסודיים והמכריעים אינם מינהליים אלא פסקליים, אף על פי שיש לשמור למשרד האוצר את ההשפעה המגיעה לו מטבע הדברים...".

יש לציין, שבבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא ששיקור הצעות צוות ג', שאומצו בידי משרד האוצר ושולבו במסגרת הצעות התקציב השונות, נגעו לייעולן ולצמצומן של יחידות בשירות המדינה ולא למישורים אחרים. כך, לדוגמה, בבדיקה של הצעות התקציב בשנים 1998-2002 לא נמצא ששולבו בהן המלצות צוות ג' הנוגעות לשינוי מבנה ארגוני של יחידות ממשלתיות ליחידות ביצוע¹²⁵.

בתשובתה מנובמבר 2002 הסבירה הנציבות כי תשומותיה היו בשלב גיבוש ההצעות לשינויים מבניים. לאחר שהבהירה את השיקולים הניהוליים, הועברו הצעות אלה למשרד האוצר, ובעצם היה מדובר רק בהעברת מסמכים לצורכי ביצוע והמשך טיפול. הנציבות פעלה כך, כיוון שדפוס הפעולה המקובל בשירות המדינה היה שנושאים מסוג זה הועברו להחלטת ממשלה במסגרת דיוני התקציב וחוק ההסדרים. מה גם שמלכתחילה היה צורך בתיאום עם משרד האוצר, כיוון ששיא כוח האדם, שהוא באחריות משרד האוצר, משתנה כתוצאה מההחלטות שעניינן ייעול שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר כי הממשלה קבעה באוקטובר 1996 שהנציב המכהן יהיה אחראי להבאת השינויים לפני הממשלה. זאת ועוד, כאמור, לא כל המלצות צוות ג' אומצו בידי אגף התקציבים; לשון אחר, אגף התקציבים לא רק העביר מסמכים, אלא קבע את סדרי העדיפויות בהבאת השינויים המבניים לממשלה.

4. עוד נמצא שמרבית ההמלצות של צוות ג' לא יושמו, ובהן המלצות אשר הממשלה חזרה והחליטה עליהן במסגרת דיוני התקציב השונים, החל בתקציב 1998 (ראו להלן) ועד שנת התקציב 2002.

122 לעניין זה ראו בתת-הפרק "עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים".

123 דוח ועדת קוברסקי, חלק א', עמ' 126.

124 דוח שנתי של מבקר המדינה 11, עמ' 14.

125 לעניין עמדתו של אגף התקציבים בכל הנוגע להקמת יחידות ביצוע ראו בהמשך פרק זה, עמ' 95.

עם ההמלצות של צוות ג' שלא יושמו נמנות מרבית ההמלצות הנוגעות למשרד העבודה והרווחה¹²⁶, וביניהן כאלה שהממשלה דנה בהן וקיבלה החלטות לממשן. כך, למשל, לא יושמו ההמלצות האלה: הפיכת האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם ליחידת מטה להכשרת כוח-אדם; סגירת מרכזי ההכשרה הממשלתיים וביצוע פעולות ההכשרה בידי גורמי חוץ בפקוח האגף; סגירת בית הספר של המשרד להכשרת עובדים בשירותים החברתיים ורכישת שירותי הדרכה חיצוניים; הפיכת האגף לטיפול באדם המפגר¹²⁷ ליחידת מטה והעברת המעונות הממשלתיים למפגרים לתפעול בידי גורמים חוץ-ממשלתיים; העברת ה"מפתנים" הממשלתיים לתפעול בידי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות בפקוח המשרד וסגירת חלק מהם; מינוי צוות בין-משרדי לבחינת האפשרות של העברת הפנימיות והמעונות הממשלתיים לתפעול בידי גורמי חוץ בפקוח המשרד. אמנם, הוקם צוות בין-משרדי לטיפול בנושא; אולם חרף החלטות ממשלה בדבר סגירה הדרגתית של חלק מהם¹²⁸, הרי שבמועד סיום הביקורת כולם הוסיפו לפעול כבעבר.

לדעת מנכ"ל משרד העבודה והרווחה ובכירים נוספים, הסיבות העיקריות לאי-יישומן של ההמלצות ולהקפאת תהליך ההפרטה היו ההתנגדות של ארגוני העובדים במשרד ואי-שיתוף פעולה מצד בעלי תפקידים בכירים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, השגת שיתוף פעולה של העובדים חשובה וחיונית; ואולם הצעות לשיפור תפקודו של המנגנון הממשלתי, הגברת יעילותו והגדלת התועלת ממנו - לרבות אלה שגובו בהחלטות ממשלה חוזרות ונשנות - לא מומשו שנים רבות, והנפגעים העיקריים הם ציבור מקבלי השירותים וקופת המדינה. היה על משרד העבודה והרווחה ועל יתר הגופים הנוגעים לעניין (בכללם הנציבות ומשרד האוצר) ליזום דיון מקיף בממשלה, שבו יסקרו יעדי השינויים הארגוניים המוצעים ויובהרו הקשיים להוציאם לפועל ויוחלט על דרכי הפעולה הראויות. דבר זה לא נעשה.

תאגידים ציבוריים

"תאגיד ציבורי"¹²⁹ הוא גוף שהוא אישיות משפטית נפרדת שכוונן בחוק¹³⁰ הקובע הסדרים מהותיים עבורו. לתאגידים הציבוריים הועברו חלק מהמשימות ומהתפקידים הציבוריים של שירות המדינה.

מאז קום המדינה הוקמו בישראל יותר מ-50 תאגידים ציבוריים¹³¹. המחזור הכספי של רבים מהתאגידים הציבוריים גדול - החל בכמה מיליוני שקלים בשנה (הרשות לשיקום האסיר) וכלה במיליארדי שקלים בשנה (המוסד לביטוח לאומי). יש לציין שבשנות ה-70 וה-80 הייתה מגמה מחודשת של תאגוד והוקמו תאגידים ציבוריים גדולים, כמו רשות הדואר ורשות הנמלים והרכבות.

התאגיד הציבורי נועד לשמש זרוע ביצוע עצמאית¹³² של המדינה, אך בשונה מחברה ממשלתית אין הוא פועל למטרות רווח. תפקידם של התאגידים הוא הסדרה, פיקוח, הכוונה וניהול יעיל וחסכוני בתחומים שונים שהמדינה ראתה חשיבות להיות מעורבת ולפעול בהם, אך לא ישירות באמצעות משרדיה.

126 למעשה, כמעט כל ההמלצות הנוגעות למשרד העבודה והרווחה לא יושמו, למעט שתיים: האחת הנוגעת למכון לפיריון העבודה והייצור - המכון נסגר; והאחרת הנוגעת לסגירת היחידה להכוונה לערי פיתוח - היחידה נסגרה.

127 במועד סיום הביקורת הוא כונה: "האגף לטיפול באדם המפגר".

128 החלטת ממשלה 629 מ-11.10.96, והחלטת ממשלה 678 מ-2.9.01.

129 טיוטת דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, משרד המשפטים, ירושלים - יוני 2001, עמ' 11; המונח אינו מוגדר בחוק.

130 ישנם תאגידים ציבוריים שכווננו בצו מינהלי, או שחוק הסמיך רשות מינהלית להקיםם.

131 ראו לעניין זה דוח הביקורת על תאגידים סטטוטוריים, 1995.

132 ראו לעניין זה בדוח על תקינה חשבונאית ממשלתית, עמ' 317.

1. **מינוי המועצה:** בדוח הביקורת על תאגידי סטטוטוריים מ-1995 המליץ מבקר המדינה לפעול לגיבושו של הסדר מקיף לכל התאגידיים, שיקבע את המסגרת לפעילותם, את הכללים הראויים לדיווח ואת דרכי הפיקוח והבקרה עליהם. כדי לגבש מדיניות מקיפה ראוי היה שהממשלה תמנה גוף כלשהו אשר יבחן את הנושא ויעסוק בו; לחלופין, אפשר שתעסוק בו הנציבות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהממשלה לא מינתה גוף כזה והנציבות לא עסקה בכך.

בשנת 1992 מינה¹³³ שר המשפטים דאז, דן מרידור, מועצה לתאגידיים ציבוריים (להלן - המועצה) אשר תפקידה להציע קווי מדיניות להקמת תאגידיים ציבוריים, לדרכי פעולתם, וכל נושא אחר אשר קשור לתאגידיים אלה, בהתחשב בהיבטים הכלכליים, המשפטיים והציבוריים הנוגעים להם.

2. **שיתוף הנציבות במועצה:** העברת תפקידים ממשרדי ממשלה וגיבוש תאגידיים ציבוריים הם חלק מעיצוב השלטון המרכזי.

המועצה שמינה שר המשפטים דאז כללה כמה אישי ציבור בעלי ניסיון בשירות המדינה ובתחום העסקי, את נציב שירות המדינה לשעבר ונציגי ממשלה - שני נציגי משרד המשפטים ונציגי משרד האוצר; אולם התברר שרק בחלק מתקופת כהונתה שותף בה נציגי של הנציבות - האחראית למבנה הארגוני של שירות המדינה. הנציבות הוזמנה להשתתף בדיוני המועצה רק כשנה וחצי מאז כינוסה ועד מינויו של הנציב המכהן. יש לציין כי בזמן כהונת הנציב המכהן לא השתתף נציגי הנציבות במועצה.

מהאמור עולה ששינוי חשוב ונוסף בעיצובו ובארגונו של השלטון המרכזי נעשה בלא שהנציבות תלווה אותו באופן שוטף.

3. **דוח המועצה:** המועצה פרסמה את עיקרי עבודתה בשני דוחות; בנובמבר 1995 התפרסם דוח ביניים אשר דן בבדיקת החקיקה הנוגעת לתאגידיים ציבוריים וביוני 2001 התפרסמה טיוטת דוח סיכום (להלן - הטיוטה).

בטיוטה המליצה המועצה על חקיקת חוק מסגרת לתאגידיים הציבוריים אשר יסדיר מבנה ארגוני שלדי של כל תאגיד, לרבות מוסדותיו כגון: "מועצת התאגיד" והמנכ"ל, ודרכי הניהול המתאימות לתאגיד. כמו כן המליצה המועצה להקים רשות שתרכז ידע ומומחיות בענייני תאגידיים ציבוריים¹³⁴ אשר יאפשרו לה להפעיל פיקוח רצוף ועקבי ולאחר מוקדי בעיות.

לדעת המועצה, ראוי היה שהרשות לתאגידיים ציבוריים תפעל תחת קורת גג אחת עם רשות החברות הממשלתיות. כמו כן הציעה המועצה שהשר הממונה על רשות התאגידיים הציבוריים יהיה גם השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, כך שבידיו תהיה האחריות לפיקוח הממשלתי על מגזר התאגידיים הציבוריים. עוד המליצה המועצה כי שר זה יהיה אחראי לנציבות כדי לטפח במשרדו מומחיות בנושאי פיקוח על מערכות שונות במגזר הציבורי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבמועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר תחילת עבודתה של המועצה, טרם גובש מסמך סופי. המלצות המועצה טרם הוגשו לשר המשפטים לאישור, וממילא לא הוחל בהליך חקיקתי למימוש ההמלצות, כמוצע בטיוטה.

133 בפברואר 1994 מינה שר המשפטים דאז, דוד ליבאי, את המועצה עקב שינויים שחלו בהרכב המועצה.

134 ראו גם את המלצת מבקר המדינה לשקול את האפשרות להקים גוף מפקח, דוגמת רשות החברות הממשלתיות, בדוח הביקורת על תאגידיים סטטוטוריים, 1995.

4. **הצעות להקמת תאגידיים:** למשרד המשפטים תפקיד מרכזי בהליכי חקיקה בישראל. בשנים 2000-2003 התקבלו במשרד כ-30 הצעות להקים תאגידיים ציבוריים; הצעות אלה העביר המשרד לעיונה של המועצה. בדיון הראשון שלה, ביולי 1992, החליטה המועצה, שנוסף על הדיון בשאלות העקרוניות והכלליות הנוגעות לתאגידיים ציבוריים, היא תדון גם בהצעות להקמת תאגידיים שהופנו אליה ממשרד המשפטים. את המלצותיה הגישה המועצה לוועדת השרים לחקיקה, אשר בדרך כלל קיבלה אותן.

הביקורת העלתה, שבדרך כלל התנגדו המועצה ומשרד המשפטים לרוב ההצעות, כיוון שהן לא עמדו בקריטריונים להקמתם של תאגידיים ציבוריים שאותם קבעה המועצה בדוח הביניים משנת 1995 ובטיוטת הדוח משנת 2001. העיקרון שהנחה את המועצה בקביעת הקריטריונים היה להמעט, ככל שניתן, בהקמתם של תאגידיים ציבוריים.

הביקורת העלתה, שקודם לעיצוב הקריטריונים לא בחנה המועצה אם התועלת (לרבות תוספת תפוקות ושיפור השירות לציבור) בהקמת תאגידיים ציבוריים גדולה או קטנה מעלויות התאגיד (כמו שכר גבוה או השקעות חריגות). אף על פי שטרם גובשו הקריטריונים במסמך סופי, השפעתם על קבלת ההחלטה בנדון הייתה רבה: הצעה להקמתו של תאגיד ציבורי נבחנה בידי ועדת השרים לחקיקה, בין השאר, על סמך קריטריונים אלה. על כן ראוי היה שקריטריונים אלה, אשר שיקפו עיצוב של מדיניות כלל משרדית בכל הנוגע להקמתם של תאגידיים ציבוריים, יועברו לדיון ולהחלטת ממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 הסבירה הנציבות כי אינה מופקדת על נושא התאגידיים הציבוריים; רק כאשר מוגשת בקשה להקים תאגיד ציבורי היא מחווה את דעתה. בתשובתו מנובמבר 2002 הסביר משרד המשפטים, כי נושא התאגידיים הציבוריים טופל במשרד המשפטים כיוון שהמשרד אחראי לדיני החברות והתאגידיים האחרים. עוד הוסיף המשרד כי עיקרי מדיניותה של המועצה, המייעצת לשר המשפטים, הובהרו לוועדת השרים לחקיקה בעת מתן חוות דעת ספציפיות של משרד המשפטים שנגעו להקמתם של תאגידיים ציבוריים חדשים. באשר לעיצוב הקריטריונים, משרד המשפטים הסביר כי לא היה ניתן לבחון אם הקמת התאגידיים הציבוריים הייתה מוצלחת קודם לעיצוב הקריטריונים, שהם הבסיס לבדיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עיצוב נושא התאגידיים הציבוריים צריך להיעשות כחלק ממדיניות כוללת לעיצוב השלטון המרכזי. על כן מן הראוי שהקווים המנחים בנושא זה יובאו לאישור הממשלה וכי בגיבושם יהיה חלק לנציבות, שתפקידה לעסוק במבנה שירות המדינה, כדי שעיצוב השלטון המרכזי ייעשה מתוך ראייה כוללת. אשר לעיצוב הקריטריונים, לדעת משרד מבקר המדינה, בחינת ההצלחה של תאגידיים ציבוריים לפני גיבוש קריטריונים, כולל התועלת הצפויה למשק ולחברה, היא תנאי הכרחי.

רשויות פנים-ממשלתיות

במהלך שנות ה-90 חוקקה הכנסת חוקים אחדים שמכוחם הוקמו במסגרת שירות המדינה רשויות, אשר אינן אישיות משפטית נפרדת ולאחדות מהן מאפיינים מסוימים של תאגיד ציבורי (להלן - רשות פנים-ממשלתית). תחילה הוקמו הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, רשות ההגבלים העסקיים והרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ומאוחר יותר - הרשות למעמד האישה במשרד ראש הממשלה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ורשויות פיקוח נוספות על גז, על מים ועל ביוב.

בטרם מתקבלת החלטה על הקמת גוף ארגוני חדש בשירות המדינה, ראוי שהנציבות תעשה עבודת מטה מסודרת שבסיומה יוגדרו לו מדיניות רצויה, מבנה ארגוני ומיקום בשירות המדינה. ראוי גם שייקבעו הכפופות, דרך מתן דין וחשבון, הקריטריונים להקמה, דרכי הפיקוח ועוד. כיוון שחקיקה מעלה את ההסתברות לקשיחות ארגונית, חשוב במיוחד שתיעשה עבודת מטה מסודרת לפני כן.

1. **סוגי הרשויות הפנים-ממשלתיות**: ישנן רשויות פנים-ממשלתיות, שההבדל היחיד בינן לבין יחידה בשירות המדינה, כפי שהיא מוגדרת בתקשי"ר, היא העובדה שהרשות הוקמה לפי חוק, כמו, למשל, הרשות המוסמכת אשר הוקמה במשרד המשפטים לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000¹³⁵. ישנן רשויות פנים-ממשלתיות בעלות מבנה ייחודי (המשלב רכיבים של המבנה הארגוני של תאגיד ציבורי במסגרת שירות המדינה); לאחרות תפקיד ייחודי של פיקוח וקביעת תעריף של מונופול ספציפי, או פיקוח כללי בנושא מסוים, תפקיד אשר קודם לכן היה בידי המשרד הנוגע בדבר או בידי הכנסת. דוגמה לכך היא הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, אשר הוקמה לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - רשות החשמל, ולהלן - חוק החשמל).

2. **הוועדה הבין-משרדית**: כאמור, בעשר שנות הפעילות של של המועצה לתאגידים ציבוריים הוגשו לה הצעות שונות להקמת תאגידים ציבוריים. מרבית ההצעות נדחו בידיה. משרד המשפטים רצה לתת פתרון ארגוני חלופי למציעי הצעות חוק שעניינן הקמת תאגידים ציבוריים שנדחו בידי המועצה. ביוזמת המשרד מינה הנציב המכהן במאי 1998 ועדה בין-משרדית מייעצת לעניין הקמת רשויות על פי חוק במסגרת שירות המדינה ולעניין הקמת רשויות סטטוטוריות מחוץ לשירות המדינה (להלן - הוועדה הבין-משרדית). הוועדה הבין-משרדית עסקה במתן חוות דעת מקצועית ומינהלית כדי לסייע למקבלי ההחלטות לגבש דעה בכל הנוגע להצעות להקים רשויות פנים-ממשלתיות לפי חוק, והיה עליה לגבש הנחיות מרכזיות בנושא למשרדי הממשלה. ליושבת ראש הוועדה הבין-משרדית מונתה באוקטובר 1999 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) (להלן - המשנה). כמו כן השתתפו בה נציגים בכירים של היועץ המשפטי לממשלה, של אגף התקציבים, של החשב הכללי, של הממונה על השכר ושל הנציבות. את עבודת הוועדה ריכזה הנציבות.

משרד מבקר המדינה העלה, שבין דצמבר 1999 לנובמבר 2001 פנתה המשנה, שלוש פעמים, לנציב המכהן בבקשה לקבוע את תפיסות היסוד, העקרונות וכללי המדיניות באשר לכלל הרשויות הפנים-ממשלתיות. ממכתביה של המשנה לנציב המכהן עולה שעיקר עיסוקה של הוועדה הבין-משרדית היה מתן חוות דעת נקודתיות על הצעות חקיקה של חברי כנסת, משרדי ממשלה וגורמים אחרים.

בעקבות מכתבה האחרון של המשנה מנובמבר 2001 הודיעה הנציבות בסוף ינואר 2002, שהוועדה לשיפור יכולות הניהול¹³⁶ תדון, בין השאר, בגיבוש התשתית הרעיונית ובהנחיות הכלליות בכל הנוגע להקמת רשויות פנים-ממשלתיות. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2002, טרם גיבשה הוועדה מסקנות כלשהן. כמו כן, טרם הונחה לפני הממשלה הצעת מדיניות מגובשת בנדון, כך שבפועל, רשויות פנים-ממשלתיות מוקמות על בסיס החלטות פרטניות.

בתשובתו מדצמבר 2002 הסביר משרד המשפטים, כי הוועדה הבין-משרדית טיפלה במקרים פרטניים, כיוון שלא היה ניתן להגיע למסקנות כוללות יותר ללא עבודת מטה מקצועית, וזו לא יכלה להיעשות במסגרת ועדה שחבריה עובדי מדינה בכירים העסוקים בעבודת היום יום. הוועדה טיפלה במקרים שהובאו לפניה גם לפני קבלת הקריטריונים להחלטה, משום שהיה צורך לפתור בעיות שהובאו בפניה, ולא נמצא פורום משולב אחר שייתן דעתו על ההצעות שהועלו.

135 יש לציין, שיחידות מעין אלה הוקמו גם לפני שנות ה-90; למשל, רשות החברות הממשלתיות.
136 ועדה שהקים ראש הממשלה אריאל שרון ביולי 2001. לפירוט ראו תת-הפרק "תורת ניהול לשירות המדינה".

הרשויות הפנים-ממשלתיות פועלות בתחומים רגישים לכלכלת ישראל. במהלך ארבע שנות פעילותה התמקדה הוועדה הבין-משרדית בדיון ובמתן חוות דעת נקודתיות להצעות חקיקה של משרדי ממשלה, חברי כנסת וגורמים אחרים. הוועדה הבין-משרדית ויחידות המטה המרכזיות (הנציבות, משרד האוצר ומשרד המשפטים) לא גיבשו בד בבד מסגרת כוללת - בדומה למועצה - אשר תקבע את עקרונות היסוד ואת כללי המדיניות באשר לרשות פנים-ממשלתית, לרבות הקריטריונים להקמתה; הגדרתה המדויקת; מידת עצמאותה בשירות המדינה; המבנה הארגוני שלה ועוד. ממילא גם לא הוצגה לפני הממשלה מדיניות כוללת בנושא זה, לבד מבקשות לאישור פרטני להקמתה של רשות זו או אחרת.

רשויות פיקוח פנים-ממשלתיות

במדינות מערביות רבות פועלות רשויות שמטרתן לייצר מנגנון פיקוח על מתן שירות ציבורי אשר יתבסס על שיקולים מקצועיים ואובייקטיביים (להלן - רשויות פיקוח). בסיס הידע התיאורטי והמעשי הוא ארה"ב, שבמדינותיה פועלות רשויות מעין אלה כבר יותר ממאה שנה. בדרך כלל, רשויות הפיקוח המדינתיות אחראיות לכמה תחומים, כמו גז, חשמל, אגרות רישוי בכבישי אגרה.

1. תקציב המדינה לשנת 2002 ייחד סעיף נפרד לרשויות פיקוח בסך של כ-70 מליון ש"ח. בדברי ההסבר לתקציב הובהר שהתפקידים המיוחדים המוטלים על רשויות הפיקוח והכוונה לתת להן שיקול דעת עצמאי מצדיקים את תקצובן בסעיף תקציבי נפרד. רוב הכספים בסעיף תקציבי זה נועדו לשלוש רשויות פנים-ממשלתיות המפקחות על שירותים ונושאים החשובים לכלכלת ישראל: רשות ההגבלים העסקיים, רשות החשמל והרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב.

בישראל, אחת מרשויות הפיקוח הישראליות שבהן התגבש ניסיון רב היא רשות החשמל; לרשות זו תפקיד מרכזי בפיקוח על משק החשמל. לפי חוק החשמל, רשות החשמל אינה חלק ממשרד ממשלתי ויש לה תקציב נפרד. רשות החשמל היא שמקבלת את ההחלטות בכל הנוגע לתעריפי החשמל ולקביעת אמות מידה לטיב השירות ולאיכותו.

במסמך משנת 1996 שכותרתו "דגם חדש של יחידה ממשלתית - הרשות לשירותים ציבוריים, חשמל" ניתחה המדענית הראשית דאז של הנציבות את המבנה הארגוני של רשות החשמל כגוף ארגוני חדש, שנמצא על "קו התפר שבין יחידת סמך לבין הגבול החיצוני של שירות המדינה". במסמך העלתה המדענית לדיון שתי שאלות מרכזיות אשר חוק החשמל אינו מבהיר: (א) מידת העצמאות של הרשות בניהול עובדיה. (ב) זיקות הסמכות והפיקוח שבין הממשלה, רשות הפיקוח והצרכן. המדענית הראשית ציינה, שהחוק נתן לרשות החשמל עצמאות ניהולית רבה, כולל חריגה מהמבנה ההיררכי הרגיל של משרדי הממשלה, באשר היא אינה, כאמור, חלק ממשרד ממשלתי ואינה כפופה לשר. לדעת המדענית, עצמאות זו לא לוותה באיזונים הדרושים בגוף ציבורי ובחייב הקיום של עקרון מתן דין וחשבון¹³⁷ (Accountability) לציבור ולנציגיו.

2. **מידת העצמאות של רשות פנים-ממשלתית בגיוס עובדיה:** כאמור, העסקת עובדים בשירות המדינה מוסדרת על ידי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים). חוק המינויים מדגיש את הבלעדיות של הנציבות בגיוס העובדים לשירות המדינה, כולל קביעת שכרם; בסעיף 15 לחוק נקבע כי לא יתמנה אדם עובד מדינה אלא למשרה פנויה בתקן. כמו כן קובע סעיף 19 של חוק המינויים כי עובד המדינה לא יתמנה אלא לאחר שנציב שירות המדינה הכריז על המשרה בפומבי.

137 לעניין ההגדרה של עקרון מתן דין וחשבון, ראו ברוח על תקינה חשבונאית ממשלתית, עמ' 317.

מנגד, בחלק מרשויות הפיקוח הפנים-ממשלתיות, לרבות רשות ההגבלים העסקיים ורשות החשמל, החוק החל על כל אחת מהן מאפשר למנהל הרשות לחתום על חוזים מיוחדים עם עובדיה. כלומר, למנהל רשות החשמל - גוף בשירות המדינה - ניתנה אחת הסמכויות המרכזיות של נציבות שירות המדינה: גיוס עובדי הרשות ופיטוריהם. רשויות הפיקוח פירשו עצמאות זו ככוללת עצמאות בתחום ניהול משאבי האנוש, לרבות הסמכות לקבוע את הצורך במשרה.

הנציבות התנגדה לעמדה זו של רשות הפיקוח, כיוון שלדעתה היא הממונה על ביצוע מדיניות הממשלה בכל תחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה, בהתאם לחוק המינויים, ולכן עליה להיות הגורם המכריע בתחום. לדעתה, לא יכול להיות גוף בתוך שירות המדינה¹³⁸ הנהנה מתכונות המאפיינות גוף מחוץ לשירות המדינה.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2002 הסביר יו"ר רשות החשמל, כי המחלוקת בין הרשות לנציבות בכל הנוגע למידת העצמאות של הרשות בגיוס כוח אדם גרמו לבעיות תפקוד קשות שלה, לעיכוב בפרסום תעריפי החשמל ולפגיעה בפיקוח על חברת החשמל.

המחלוקת לעיל נדונה באפריל 2001 בישיבה בעניין עצמאות רשות ההגבלים העסקיים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. בישיבה הבהירה המשנה, שיש לנקוט פרשנות מצמצמת בעניין עצמאות רשויות הפיקוח הפנים-ממשלתיות, דהיינו, חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1998, נועד להקנות עצמאות מסוימת לרשות בקשר למדיניות כוח אדם, אולם אין בו להקנות לה עצמאות של תאגיד ציבורי. ככלל, הנציבות אחראית לכל התחומים הנוגעים לניהול כוח אדם בשירות המדינה. אשר על כן, הסדרים ספציפיים לגבי שכר, מכרזים ועוד ייעשו בחסות הנציבות, והיא תנסה להחיש את גיוס העובדים לרשות ההגבלים העסקיים ולשפר את שכרם כדי להבטיח לה גיוס כוח אדם איכותי.

בלי להכריע בסוגיות שתוארו לעיל, מאחר שמדובר בענייני מדיניות, בתפיסות יסוד באשר לעיצוב השלטון ובביזור מול ריכוזיות, מן הראוי היה, לדעת משרד מבקר המדינה, להביאם לממשלה לדיון עקרוני, אך דבר זה לא נעשה.

3. **חובת מתן דין וחשבון - Accountability**: בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם חובתה של רשות פיקוח לתת דין וחשבון אינה מוסדרת. נמצא שברשויות פיקוח העוסקות בתשתיות ההסדרים שונים מרשות לרשות. לדוגמה: (א) רשות החשמל, אשר אינה, כאמור, חלק מהמדרג המשרדי מחויבת רק באופן כללי לפרסם את שיקוליה ברבים. לא צוין בחוק למי היא חייבת במתן דין וחשבון. (ב) הרשות לפיקוח על תאגידי מים וביוב, שהוקמה לפי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - רשות המים), ואף היא אינה חלק מהמדרג המשרדי ואינה כפופה לכאורה לשר, צריכה לפרסם דין וחשבון על פעולותיה ולהפיץ אותה לשרים ולוועדת הכלכלה של הכנסת. (ג) הרשות לפיקוח אשר הוקמה לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - רשות הגז), היא חלק ממשרד התשתיות הלאומיות, ולכאורה אמורה למסור דין וחשבון רק לשר ולא לכנסת.

בעניינים דומים דן מבקר המדינה כבר בדוח הביקורת על תאגידי סטטוטוריים¹³⁹, וכבר אז הצביע על העדר סדרי דיווח. מכאן, שעוד בטרם נקבעו סדרי הדיווח של תאגידי ציבוריים, גובשו הסדרים

138 לבד ממספר גופים אשר חלים עליהם דיני עובדי המדינה, אולם סמכויות הניהול הועברו להם לפי הוראה מפורשת בחוק המינויים מהטעם של הפרדת רשויות - מבקר המדינה, הכנסת, לשכת נשיא המדינה.

139 דוח ביקורת על תאגידי סטטוטוריים, 1995, עמ' 12-18.

נוספים ולא אחידים בכל הנוגע לרשויות פיקוח בלי שהצעת המדיניות ובחינת החלופות הוצגו לפני הממשלה.

4. **הקמת רשויות נוספות:** כאמור, הקמתן של רשויות הפיקוח לא הייתה חלק ממדיניות כוללת, כך שלא נקבעו הקריטריונים שעל פיהם יש להעביר תחומים לרשויות פיקוח פנים-ממשלתיות. למרות זאת פעלו ועדות שונות ומשרדי ממשלה ובייחוד אגף התקציבים באוצר להקמתן של רשויות פיקוח שונות. להלן דוגמאות:

(א) בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002) התשס"ב-2001, הציע משרד האוצר¹⁴⁰ לתקן את חוק הגנת הצרכן כך שתוקם רשות סחר הוגן. מהצעת החוק עולה שהרשות הייתה אמורה להיות רשות פיקוח פנים-ממשלתית, והוצע שמנהל הרשות יהיה מוסמך לחתום על חוזים מיוחדים באישור שר התעשייה והמסחר ושר האוצר ובהתייעצות עם הנציבות.

אגף התקציבים קידם אפוא הצעת חוק להקמת רשות פיקוח בעלת עצמאות ארגונית בניגוד לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כפי שבוטאה בישיבה באפריל 2001.

(ב) הוועדה הבין-משרדית לבחינת מינהל התעופה האזרחית (שכללה, בין השאר, נציגים מהנציבות ומאגף התקציבים) המליצה בפברואר 2002, בין השאר, לשנות את מעמדו הארגוני של מינהל התעופה האזרחי¹⁴¹ לרשות פיקוח פנים-ממשלתית. לדעתה, רק שינוי מעמד המינהל ייצור את התנאים להחלת פיקוח אפקטיבי של המדינה על בטיחות התעופה - יעד שמינהל התעופה האזרחית, במעמדו כאגף במשרד התחבורה, אינו עומד בו כיום.

(ג) רשות הגירה - אחת מהמלצות דוח הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות ההגירה¹⁴², שהממשלה אישרה בספטמבר 2002, הייתה להקים רשות הגירה אשר תסדיר את עניין העובדים והנתינים הזרים ותפקח עליו. אחת החלופות למבנה הארגוני שהציעה הוועדה הייתה רשות פיקוח פנים-ממשלתית.

5. **איחוד רשויות פיקוח:** כאמור, אחריותן של רשויות הפיקוח בארה"ב היא בכמה תחומים. בארץ הוקמו שלוש רשויות נפרדות לשלושה שירותי תשתית מרכזיים: חשמל - בשנת 1996, מים וגז - במהלך 2002. סביר להניח, שרשות אחת לשירותי תשתית אשר תתבסס על הניסיון שכבר נצבר בפיקוח על מונופולין ברשות החשמל, תהיה מועילה יותר ואף יעילה יותר בשל החיסכון הניכר בתקורות.

בשלוש הרשויות העוסקות בנושאים קרובים, ההסדרים בחוקים הרלוונטיים הנוגעים לעצמאות הניהולית של רשות הפיקוח הם שונים. יש לציין שבכל רשויות הפיקוח העובדים הם עובדי מדינה, אולם מנהל רשות החשמל מורשה באישור שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות לחתום על חוזים מיוחדים עם עובדיו. כן קובע החוק ששירותו של עובד לא יופסק אלא באישורו של מנהל הרשות. ברשות המים - רשאי המנהל לחתום על חוזים מיוחדים רק עם הסגל המקצועי של הרשות. כל חוזה מיוחד טעון אישור של שר האוצר, וכן נדרש אישור של מועצת הרשות להפסקת שירותו של עובד סגל. לעומתן, ברשות הגז אין סעיף בחוק הרלבנטי שדן בעצמאותו של מנהל הרשות.

140 ראו בעניין זה גם תת-פרק "עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים".
 141 מינהל התעופה האזרחי הוא אגף במשרד התחבורה; מכוח סמכויות שניתנו לשר התחבורה, הסמיך השר את מנהל המינהל בתחומי רישוי ענף התעופה האזרחית ופיקוח על בטיחות התעופה.
 142 לפירוט ראו בדוח על העסקת עובדים זרים בישראל, עמ' 649.

יוצא אפוא שלרשויות הפנים-ממשלתיות העביר המחוקק סמכויות בנושאים מהחשובים ביותר לכלכלה ולחברה בישראל. אולם הנציבות, משרד המשפטים ומשרד האוצר או כל גורם אחר לא הגדירו את הנושאים והתחומים בשירות המדינה שיש להעביר לרשויות הפיקוח הפנים-ממשלתיות ולא קבעו מהי דרגת העצמאות הראויה להם כדי שיפעלו באופן ראוי ומועיל. כמו כן לא נקבעו הקריטריונים להקמת רשויות כאלה והמבנה הארגוני הראוי להן. זאת ועוד, לממשלה לא הוצגה הצעה למדיניות כוללת בכל הנוגע לרשויות הפיקוח הפנים-ממשלתיות, אלא ניתנו פתרונות פרטניים השונים זה מזה בעניינים מהותיים של סמכות, עצמאות ומבנה ארגוני. אף שממאפייני גופים שונים עשויה להיגזר מידת עצמאות שונה, הרי שהפתרונות הפרטניים שניתנו לא נגזרו מקריטריונים ברורים ושקופים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-ההסדרה של המבנה הארגוני של רשויות הפיקוח הפנים-ממשלתיות עלול לפגוע בסדרי הפיקוח הממשלתי בתחומים מרכזיים למשק הישראלי. הדבר מצביע על פגמים מהותיים בעבודת המטה של גורמי השלטון.

הקמתן של יחידות סמך

גם במסגרת יחידות סמך¹⁴³ אפשר לייעל ולקדם עשייה בתחומי פעילות מגוונים. דוגמה בולטת של יוזמה לשינוי כזה היא הניסיון להפוך את מינהל התכנון במשרד הפנים ליחידת סמך.

תהליכים שונים בעשור האחרון חייבו לבחון מחדש את העקרונות של התכנון הפיזי, את התשתית החוקית שלו, את אופן מימושה של מדיניות התכנון ואת המיקום הנכון של התכנון הפיזי במשרדי הממשלה. בין התהליכים: פיצול הסמכויות בהליכי התכנון בין משרדים וגופים שונים; תהליכים מורכבים של תכנון ארצי משולב¹⁴⁴; החלטות הקשורות לייעול הבנייה והחשתה והסרת חסמים בתכנון; עומסים בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שנכנס לתוקף ב-1.1.96¹⁴⁵. תהליכים אלה העלו לדיון שאלות לגבי מעמד מינהל התכנון, מתכונתו, תפקידו, סמכויותיו ומקומו במשרדי הממשלה.

במסגרת יוזמה לרפורמה במשרדי הממשלה הוחלט במשרד ראש הממשלה¹⁴⁶ להקים רשות לתכנון ולפיתוח¹⁴⁷. בסוף 1999 הציג משרד ראש הממשלה כי הרשות תהיה יחידת מטה וגוף מתאם של הממשלה לצורך גיבוש ומימוש של מדיניות פיתוח פיזי מנקודת מבט חברתית. לפי ההצעה, במסגרת הרשות יפעלו מינהל התכנון ומינהל מקרקעי ישראל כיחידות סמך סטטוטוריות נפרדות ועצמאיות מבחינה מקצועית ומינהלית; כן תכלול הרשות מטה ויחידה למדיניות חברתית. בדברי הרקע להצעה נאמר שהבעיה המהותית במימוש מדיניות הפיתוח נובעת מהתפיסה הסקטוריאלית של המשרדים הייעודיים, המונעת אפשרות של פעולה מערכתית כוללת. בהחלטה מיום 5.10.99 הודיעה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שהיא רואה בחיוב את ההקמה של מסגרת לתכנון לאומי אסטרטגי כולל וארוך טווח, אף כי הביעה דאגה מהיבטים רבים של ההצעה לרפורמה ו"מקבלת החלטות חפוזות". שר הפנים דאז התנגד להצעת ההחלטה בנוסח שהציע משרד ראש הממשלה

143 ראו לעיל הגדרה ליחידת סמך.

144 לדוגמה, תכנית המתאר הארצית, אשר תהליך אישורה, הנמשך כבר כמה שנים, טרם הושלם (תמ"א 35).

145 לפי מחקר הערכה אשר פרסם מינהל התכנון בשנת 1999, אשר בחן את השפעותיו של תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה על מערך גופי התכנון, שלוש שנים לאחר תחילת יישומו: "בחינה ארגונית ותפעולית במינהל התכנון בעקבות יישום תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה - דוח סיכום שלב א' - טיוטא לדיון", 24.12.99.

146 בתקופת כהונתו של אהוד ברק כראש ממשלה.

147 ראו לעיל דיון בנושא רשויות פנים ממשלתיות.

והגיש בתחילת אוקטובר 1999 הצעת החלטה חלופית לממשלה. אף על פי כן קיבלה הממשלה את הצעת משרד ראש הממשלה.

כחלק מהתארגנות ליישום החלטת הממשלה הכין מינהל התכנון בדצמבר 1999 הצעה למבנה, ארגון ותפקידים שלו כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

היוזמה להקמת רשות לתכנון ולפיתוח לא יצאה אל הפועל. כשנה לאחר מכן הציע שר הפנים דאז חיים רמון להפוך את מינהל התכנון ואת לשכות התכנון המחוזיות ליחידת סמך במשרד הפנים כשלב מקדים לארגון היחידות שיפעלו במסגרת הרשות. הצעת ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-31.12.00, אך עד מועד סיום הביקורת לא יצא השינוי הארגוני לפועל.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציינה מנהלת מינהל התכנון לשעבר כי הרעיון לשנות את מעמד מינהל התכנון ליחידת סמך במשרד הפנים הועלה במשרד הפנים כבר בשנת 1995. מינהל התכנון שאף לשפר את רמתו המקצועית, להפוך זמין, מיומן וגמיש יותר בטיפול בתכניות, החל בתכניות הארציות וכלה בתכניות שבסמכות הוועדות המחוזיות. מנהלת מינהל התכנון לשעבר ציינה שלמינהל התכנון אין היכולת לכפות את סדרי העדיפות שלו על גופים במשרד המעניקים לו שירותים חיוניים, כגון הייעוץ המשפטי והחשבונאי. מהחלופות שבחר המשרד לשינוי מעמד מינהל התכנון, לפי חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד דאז, נבחרה לקידום החלופה של יחידת סמך בתוך משרד הפנים.

המנכ"ל שכהן בתקופת הביקורת מתנגד להפיכת מינהל התכנון ליחידת סמך במשרד הפנים בשל הקשר המשולב, לתפיסתו, בין תחום התכנון הפיזי לתחום המוניציפלי. מאז מאי 2002 משמש המנכ"ל גם ממלא מקום מנהל מינהל התכנון (בשל פרישת מנהלת מינהל התכנון ואי-מינוי מחליף).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הפנים כי מנכ"ל המשרד סבר שהיה צריך לאייש את תפקיד מנהל מינהל התכנון מיד עם פרישתה של המנהלת היוצאת, אך משרד ראש הממשלה מנע זאת, ולכן נאלץ המנכ"ל לשמש בשני התפקידים בו זמנית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד ראש הממשלה כי לא הייתה מניעה למנות למינהל התכנון מנהל תוך זמן קצר.

משרד הפנים הוסיף כי בתקופה שבה המנכ"ל ממלא את מקום מנהל מינהל התכנון, בכל החלטותיו הוא הסתמך על החלטות הגורמים המקצועיים במינהל התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר הדרג המקצועי הבכיר ביותר בתחום התכנון, עלול להיווצר מצב של פגיעה בניהול תחום התכנון; כן עלול חסרונו להיות בולט, כגורם חיוני, בגיבוש עמדת המשרד באשר למסגרת הארגונית הראויה למינהל התכנון.

מאז קבלת החלטות הממשלה לעיל, שכאמור טרם מומשו, הוקם גוף תכנון חדש - "הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות", שתפעל ליד המועצה הארצית לתכנון ובניה. את ההצעה להקמת גוף תכנון זה הגיש משרד האוצר במסגרת ההצעה לחוק ההסדרים לשנת 2002¹⁴⁸. גוף התכנון הנ"ל נועד לייעל את הטיפול בתכניות לפרויקטים של תשתית לאומית¹⁴⁹. עם זאת, הוא הוקם בניגוד לעמדת משרד הפנים ומינהל התכנון.

148 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2001, הצ"ח 3043; נתקבל בכנסת ביום כ"ד בשבט התשס"ב-6.2.02.

149 כמפורט בדברי ההסבר של הצעת ההחלטה שהוגשה בידי משרד האוצר במסגרת "המדיניות הכלכלית לשנת 2002 - מצרפי התקציב ושינויים מבניים", אוגוסט 2001.

המתואר לעיל מצביע על בעיות בתהליכי מטה בין-משרדיים ופנים-משרדיים אשר קיומן מונע את השינוי הארגוני הדרוש במינהל התכנון ופוגע ביכולת משרד הפנים להשפיע על דמותם הרצויה של מוסדות התכנון, כדלקמן:

1. קיימת הסכמה נרחבת בגופים שונים העוסקים בתכנון כי יש צורך בבחינת המתכונת הנכונה של התכנון הלאומי הפיזי ומקומו הנכון בתוך משרדי הממשלה. ואכן, כפי שעולה מההצעה של מינהל התכנון המתוארת לעיל ומדברי מנהלת מינהל התכנון לשעבר, במתכונת שהייתה קיימת בעת הביקורת חסר מינהל התכנון את המבנה הארגוני הדרוש לצרכיו ולעמידה ביעדי התכנון שלו.

עבודת מטה אשר נעשתה במשרד הפנים, במשרד ראש הממשלה ובידי צוותים בין-משרדיים, ואשר הושקעו בה משאבים רבים, לא יושמה, לא הוסקו ממנה מסקנות ולא נוצר בסיס להמשכיות ולהתמודדות עם הבעיות שלשם פתרון נעשתה.

2. פעולות המטה בעניין השינויים הארגוניים של מינהל התכנון, כפי שתוארו לעיל, מתאפיינות בחוסר תיאום והסכמה בין משרד הפנים ובין גורמים אחרים בתחום התכנון הפיזי. נוסף על כך, קיים חשש שיתקבלו החלטות ארגוניות הנוגעות למינהל התכנון ללא חוות דעת של הדרג המקצועי הבכיר ביותר בתחום התכנון במשרד הפנים (משרת מנהל מינהל התכנון, שכאמור אינה מאוישת מאז סוף מאי 2002).

3. בשעה שהפעולות הבין-משרדיות לבחינת מעמד מינהל התכנון היו מעוכבות, הוקם ביוזמת משרד האוצר, בתהליך מואץ במסגרת חוק ההסדרים, גוף תכנון חדש - הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - שיצר מציאות ארגונית חדשה בתחום. הוועדה הוקמה בניגוד לעמדת מינהל התכנון, משרד הפנים וגורמי תכנון אחרים.

4. עריכת רפורמה מרחיקת לכת בתחום התכנון, נשוא החלטת הממשלה מ-5.10.00, חייבה דיון יסודי במגוון רחב של היבטים מקצועיים, סטטוטוריים ומבניים. דיון כזה חייב את השתתפות כל הגורמים הנוגעים בדבר: הגורמים המיניסטריליים, המקצועיים והציבוריים, ונדרש לו פרק זמן סביר. תהליך זה לא התקיים בשעתו במסגרת קבלת החלטות הקשורות להפיכת מינהל התכנון ליחידת סמך.

סוכנויות ביצוע (Executive Agencies)

כאמור, אחד מעקרונות הניהול הציבורי החדש היה הפרדה ארגונית בין ביצוע למדיניות: בין המיניסטריון אשר בו מתקבלות החלטות על מדיניות ובין סוכנויות ביצוע אשר אינן עוסקות במדיניות, שרכשו מומחיות בתחומן (להלן - סוכנות ביצוע או יחידה תפעולית-הישגית). סוכנויות אלה הן חלק משירות המדינה. בריטניה הייתה אחת הארצות שבהן יושמה רפורמה מקיפה החל בשנת 1988 בעידודה ובתמיכתה של ראש הממשלה דאז מרגרט תאצ'ר. ראשית הרפורמה וחלק מרכזי בה הייתה ההפרדה הארגונית כאמור, כך שבמהלך 15 השנים האחרונות הוקמו כ-140 סוכנויות ביצוע שהן כ-76% משירות המדינה הבריטי¹⁵⁰.

להלן העקרונות המרכזיים להפעלת "סוכנות ביצוע" בבריטניה: 1. בחירת הסוכנות - קודם לבחירתה של סוכנות הביצוע נדרשת בחינה של שלוש חלופות אחרות: ביטולה של הפונקציה;

הפרטתה; הוצאתה בחוזה לקבלן חיצוני. רק אם החלופות נשללו ואותר תחום פעולה מוגדר שאינו מחייב התערבות יום-יומית של השר, ניתן להתחיל בהליך הקמתה של סוכנות ביצוע. 2. מסמך מסגרת - לכל סוכנות ביצוע מסמך מסגרת אשר אינו בעל תוקף משפטי מחייב, אולם הוא קושר את מנהל היחידה ואת השר בקשר מעין חוזי. במסמך מפורטים מעמדה הפורמלי של סוכנות הביצוע, סמכויותיה בתחום השכר והתקציב וכן יעדיה ומטרותיה. 3. סוכנות הביצוע מתחייבת לפרסם דוח שנתי המשווה יעדים להישגים בפועל ולהציג תכנית עבודה חמשה-שנתית. 4. השר נעזר במועצת יועצים כדי להעריך את הישגי סוכנות הביצוע. מועצה זו מורכבת מאנשי משרדו ומאישים מהשוק הפרטי. 5. מנהל הסוכנות נבחר לתקופה קצובה, וחלק משכרו מותנה במדדי ביצוע הנקבעים מראש. 6. פיקוח תקציבי - קיימת שונות גבוהה בין סוכנויות הביצוע. מצד אחד - סוכנויות אשר להן פיקוח תקציבי מלא, ומצד אחר - סוכנויות אשר להן חופש פעולה רב בתחום ניהול התקציב, גיוס כוח אדם, תיקנון, שכר ובונוסים. העיקרון הוא שככל שהסוכנות היא בעלת אופי מסחרי יותר ופעולותיה נוגעות פחות בתחומי פעולה רגישים - כך רמת העצמאות שלה גדולה יותר. 7. למשרד הקבינט הבריטי (Cabinet Office) יחידת ייעול הכפופה ישירות לראש הממשלה, והיא זו שמלווה את ההקמה והפעלה של היחידות.

התוצאות של הרפורמה המקיפה בבריטניה¹⁵¹, כולל ההפרדה בין ביצוע ומדיניות, הביאו, בין השאר להקטנה של 30% במספר עובדי המדינה, לשיפור ניכר באיכותו של השירות לאזרחים ולצמצום ניכר בהיקף ההוצאה הציבורית השנתית. מודל זה השפיע על ארצות נוספות שהפעילו רפורמות, כמו ניו-זילנד ואוסטרליה.

גם בישראל, במסגרת דיוני מטה שונים בנציבות - בעיקר ביוזמתו של ממלא מקום הנציב המכהן - גובשה במהלך שנת 1998 הצעה לסוכנות ביצוע, בדומה למודל הבריטי, בשם "יחידת שירות תפעולית-הישגית". מרבית היחידות אשר הוצע שהמבנה הארגוני החדש יוחל עליהן, היו יחידות סמך שצוות ג' הוצע לשנות את המבנה הארגוני שלהן כדי לייעל את פעולתן. בינואר 1998 אף הוקמה ועדת היגוי בנציבות בהשתתפות נציגי האוצר ונציגי משרדי הממשלה ובראשות ממלא מקום הנציב המכהן ליישום ההצעה ולבחירת היחידות הראשונות אשר ישתתפו במודל.

במארס 1998 בישיבת ההנהלה של הנציבות אושר המודל של יחידת השירות התפעולית-הישגית. בהמשך להחלטת הנציבות התקיים במאי 1998 דיון של הנציב המכהן עם הממונה על אגף התקציבים דאז וזה התנגד למבנה ארגוני חדש בשירות המדינה. לדעתו, ניתן היה להשיג יעדים של הגברת תפוקות, חובת איוון בין הכנסות והוצאות, הפקת דוחות במסגרת המבנה הארגוני של "מפעל עסקי" (ראו בהמשך). מסיכום הדיון עולה שאגף התקציבים חשש בעיקר משינוי תנאי השכר של העובדים ביחידת השירות התפעולית-הישגית. ביוני 1998 פנה הנציב המכהן לשר האוצר דאז יעקב נאמן וביקש לקיים דיון עמו כדי לקדם את הנושא לנוכח התנגדות אגף התקציבים. במכתבו אף ציין הנציב המכהן, שבדיון עם משרד הבריאות הגיעו הנציבות ומשרד הבריאות למסקנה משותפת שמן הראוי לנסות ולבחון דגם זה בשלב הראשון בבית חולים ממשלתי שמאפייניו מתאימים ליחידת שירות תפעולית-הישגית.

הביקורת העלתה, שהנציב מינה אמנם ביוני 1998 צוות בין-משרדי בראשות ממלא מקומו כדי לגבש דגם ותכנית מפורטת להפיכת בית חולים ממשלתי ליחידת שירות תפעולית-הישגית, אולם בפועל לא הוחל בניסוי¹⁵². כמו כן, התברר שמטה הרפורמה בשירות הציבורי¹⁵³ ניסה אף הוא לקדם

151 רפורמות במגזר הציבורי "אופק 1", יעקב ויטנברג, אלכ"א, ירושלים, 1998, עמ' 6 וכן: "Overview of Recent Public Reforms in Canada, Great-Britain, Australia, New-Zealand and the United-States", Public Service Commission of Canada/ Research Directorate, Dec 2000.

152 לעניין זה ראו גם בתת-הפרק "מבנה וארגון המשרד הממשלתי".

153 לפרטים על מטה הרפורמה בשירות הציבורי ראו בפרק "ההליכים וניסיונות להטמעת רפורמה בשירות המדינה".

את הקמתן של סוכנויות ביצוע אולם עיקר עבודתו היה ניסוח אחר של מודל סוכנויות הביצוע. יש לציין שבמסגרת הוועדה לגיבוש הצעות לשיפור יכולות הניהול של משרדי הממשלה ויחידות הסמך¹⁵⁴ אשר הקים ראש הממשלה אריאל שרון ביולי 2001, הוקם צוות משנה אשר אמור לדון בנושא סוכנויות הביצוע.

מן האמור לעיל עולה, שהטיפול בנושא מבנים ארגוניים בשירות המדינה, ללא יד מכוונת, הוביל להיעדר מדיניות כוללת ומבנית: כאשר הנציבות, האחראית למבנה הארגוני של שירות המדינה, יזמה את קידומו של מבנה ארגוני חדש, התנגד אגף התקציבים באוצר ליוזמה זו, וקידם בה בעת מבנה ארגוני אחר - רשות פיקוח פנים-ממשלתית. עוד שומה להעיר, שאגף התקציבים המליץ על "מפעל עסקי" כפתרון חלופי, אך בה בעת לא פעל להגדיר ולקבוע מבחנים ולקדם מיון של יחידות ממשלתיות, שראוי לכללן במסגרת זאת¹⁵⁵ (פרטים ראו להלן).

מפעל עסקי

מפעל עסקי: בחוקי תקציב המדינה לשנת כספים נכללים מפעלים עסקיים אשר הכנסותיהם אמורות להשתוות להוצאותיהם. במגבלות מסוימות נדרשים מפעלים אלו לנהל את חשבונותיהם על בסיס מצטבר חלקי¹⁵⁶.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע שהכנסות המפעלים העסקיים אמורות להשתוות להוצאותיהם והן הסתכמו בשנת 2001 בכעשרה מיליארד ש"ח.

בתוספת השנייה לחוקי התקציב השנתיים כלולה רשימת המפעלים העסקיים. בשנת 2001 המפעלים העסקיים היו מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר: המדפיס הממשלתי ולשכת הפרסום הממשלתי, בתי החולים הממשלתיים, נמל יפו ונמל חדרה, בנק הדואר ומינהל מקרקעי ישראל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שמשרד האוצר לא עשה פעולות בשיתוף משרדי המטה לקביעת מבחנים והגדרות ולמיפוי ולאיתור מפעלים עסקיים בפוטנציה במסגרת בחינה כוללת של מבנה ארגוני זה בשירות המדינה. במידה שנעשו פעולות למיפוי ולאיתור מפעלים עסקיים ולהגברת השקיפות בפעולתם, הם היו ביוזמה מקומית. לדוגמה: משנת 1998 הוגדרו בתי החולים הממשלתיים הכלליים בחוקי התקציב כמפעלים עסקיים ביוזמת חשב משרד הבריאות; עובדה זו חייבה אותם לנהל את חשבונותיהם על בסיס מצטבר כהגדרתו בחוק יסודות התקציב¹⁵⁷.

154 לפרטים על ועדה זו ראו בתת-הפרק "תורת ניהול לשירות המדינה".

155 ראו גם בדוח זה, בפרק על תקינה חשבונאית ממשלתית, עמ' 317.

156 מפעל עסקי הוא לעיתים גם יחידת סמך, לפי הגדרתו בנציבות שירות המדינה: המדפיס הממשלתי, בתי החולים הממשלתיים הכלליים, ומינהל מקרקעי ישראל, שהם מפעלים עסקיים מוגדרים בנציבות כיחידות סמך. לעניין זה ראו גם בדוח על תקינה חשבונאית ממשלתית.

157 לעניין זה ראו בדוח על תקינה חשבונאית ממשלתית, עמ' 317.

מאז שנות ה-80 מתחולל בארצות המערב תהליך שיטתי של שינוי מבני המתבסס על עקרונות הניהול הציבורי החדש. מטרתו של שינוי זה היא שיפור היעילות והאפקטיביות של המינהל הממשלתי על ידי הפרדה בין יחידות שתפקידן ניהול מדיניות ופיקוח לבין יחידות תפעוליות נותנות שירותים. גם המלצות דוח ועדת קוברסקי היו ברוח שינויים אלה.

הממצאים מעידים שבמהלך העשור האחרון אמנם התחוללו בישראל שינויים מבניים ברוח הניהול הציבורי החדש. אולם בשום שלב לא הוצגה לפני הממשלה הצעה למדיניות כוללת בכל הנוגע לשינויים המבניים אשר ראוי לעשות בשירות המדינה. הנציבות, אגף התקציבים שבמשרד האוצר ומשרד המשפטים לא הציגו לממשלה הצעה למדיניות כוללת, ופעולתם הייתה על סמך סדר העדיפויות שלהם ונקודתית. כל זה מצביע על פגמים מהותיים בעבודת המטה של גורמי השלטון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לחזור ולדון בבעיות המתעוררות בעניינים אלה ולשקול למנות גורמים בני-סמך, אשר יציעו לה מדיניות כוללת בעניין השינויים המבניים אשר ראוי לחולל בשירות המדינה.

הליכים וניסיונות להטמעת רפורמה בשירות המדינה

כאמור, ועדת קוברסקי הוסמכה לערוך בדיקה כוללת של שירות המדינה. הוועדה הגיעה למסקנה כי שירות המדינה פועל "כמערכת - ברמה של בינוניות. אין הוא עונה לצרכים ולמשימות של בניין המדינה. הוא מאופיין בקשיי הסתגלות למשימות משתנות ולתמורות". הוועדה ציינה כי שינויים קטנים אין בהם כדי להביא לתוצאה הנדרשת והצביעה על הצורך ברפורמה מקיפה במבנה המינהל הציבורי ובתפקודו, שתביא את שירות המדינה בישראל לרמה הדרושה למילוי משימותיו ותשפר את היכולת למשול.

כאמור, בהמלצות המרכזיות של ועדת קוברסקי היו המלצות לבחון את כל תפקידי הממשל, לשפר את השירות לאזרח, לשפר הניהול במשרדי הממשלה ולעצב מחדש את פני נציבות שירות המדינה כגוף מטה המתרכז בקביעת מדיניות. מקצת ההמלצות נגעו להעלאת הרמה של סגל העובדים בשירות המדינה: הבטחת הכשרה והדרכה מתאימה לעובדים; טיפוח הסגל הבכיר; קידום מעמדם של נשים ובני מיעוטים בשירות; שיפור המשמעת והקפדה על הימנעות מפוליטיזציה של שירות המדינה וביזור סמכויות אל המשרדים מיחידות הניהול המרכזיות - נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, הממונה על השכר והחשב הכללי במשרד האוצר.

בהחלטת הממשלה מינואר 1990 לאשר עקרונות את דוח הוועדה נקבע, בין היתר, שראש הממשלה וממלא מקומו ושר האוצר יהיו מופקדים מטעם הממשלה כוועדת שרים על הכוונת יישומן של המלצות הוועדה; שרים אלה גם ימנו את "הממונה על ביצוע הרפורמה". עוד החליטה הממשלה כי ועדת השרים תנחה את הממונה על הרפורמה, תפקח עליו, תאשר המלצותיו ותגיש לממשלה הצעות להחלטה ככל שיידרשו. הממשלה אף אישרה לוח זמנים ליישום - שלוש שנים. ביוני 1990 החליטה הממשלה להטיל על ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל (להלן - ועדת השרים) לעסוק בהטמעת הדוח; נקבע גם כי בדיוני הוועדה בנושא יכהן ראש הממשלה כיו"ר שלה.

במהלך החודשים מארס-אוגוסט 2002, בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים והניסיונות, במהלך שנות התשעים ועד שנת 2002, להטמיע וליישם בשירות הציבורי את הרפורמה שעליה המליצה הוועדה. הבדיקה נערכה בנציבות שירות המדינה. בבדיקת השלמה נעשתה במזכירות הממשלה ובמשרד ראש הממשלה.

מינוי הממונה

הניסיון במדינות מערביות שהנהיגו רפורמות מלמד, כי בחירת הממונה על יישומן, נעשתה מתוך הכרה בחשיבותו של התפקיד ובצורך בתמיכתו של הרובד הפוליטי. למשל: בבריטניה הופקד יישום הרפורמה בידי יחידה מיוחדת לכך הכפופה ישירות לראש הממשלה, ובארזה¹⁵⁸ - בידי יחידה הכפופה לנשיא¹⁵⁸.

בישראל, המליצה ועדת קוברסקי כי הממשלה תמנה לפי המלצתם של ראש הממשלה ושל שר האוצר איש מקצוע בכיר ובעל ניסיון כממונה על ביצוע הרפורמה. לממונה זה יוענקו הסמכויות והכלים הנדרשים למימושה, כולל יחידה מקצועית ומינהלית. הוועדה ציינה כי לנציבות שירות המדינה תפקיד מכריע ביישום הרפורמה בכל הקשור לנושא משאבי האנוש; עם זאת המליצה הוועדה במפורש שלא להטיל על הנציבות את האחריות לביצוע הרפורמה אלא על ממונה מיוחד, מסיבות אלה: היא המליצה שגם בנציבות ייעשו שינויים מרחיקי לכת; הרפורמה חורגת בכמה ממרכיביה החשובים מתחום פעולתה של הנציבות¹⁵⁹.

ועדת קוברסקי ציינה בפרק המבוא לדוח כי "תנאי הכרחי לביצוע הרפורמה, במהירות הנדרשת, הוא נחוצות פוליטית ומתן עדיפות גבוהה ליישום עקרונותיה". בהתאם לכך, נדרשה מעורבותה של ועדת השרים בעניין.

1. במארס 1991, לאחר שחלפה יותר משנה מיום אישור דוח הוועדה, מינו ראש הממשלה דאז יצחק שמיר, שר האוצר דאז יצחק מודעי ז"ל ושר הכלכלה והתכנון דאז דוד מגן את נציב שירות המדינה דאז מאיר גבאי לתפקיד "הממונה על ביצוע הרפורמה" נוסף על תפקידו כנציב. משמע, ממונה מיוחד לא מונה.

2. בינואר 1994, לאחר פרישתו של מאיר גבאי מתפקיד נציב שירות המדינה, החליטה הממשלה בדומה לקודמתה למנות במקומו כממונה על הרפורמה את נציב שירות המדינה שבא אחריו, פרופ' יצחק גל-נור, בנוסף לתפקידו כנציב. פרופ' גל-נור מונה בהתאם להמלצתם של ראש הממשלה דאז יצחק רבין ז"ל, שר האוצר דאז אברהם שוחט, ושר הכלכלה דאז שמעון שטרית.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא מה היו השיקולים שהנחו את ראשי הממשלות והשרים הנ"ל למנות דווקא את נציבי שירות המדינה כממונים, בניגוד להמלצת הוועדה.

158 ראו:

"Overview of Recent Public Reforms in Canada, Great-Britain, Australia, New-Zealand and the United-States", Public Service Commission of Canada/ Research Directorate, Dec 2000.

159 דוח ועדת קוברסקי, חלק א', עמ' 77.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 העיר שר הכלכלה והתכנון דאז שמעון שטרית, כי לדעתו, אין לראות במינוי נציב שירות המדינה כממונה החלטה שגויה וכי "נושא מישרת נציב שירות המדינה מתאים מאוד למלא תפקיד זה בהיותו שולט במכלול הנתונים והמידע וגם עקב מעורבותו היום יומית בנושאי שירות המדינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בעצם בחירתם של נציבי שירות המדינה לתפקיד הממונה על הרפורמה - בניגוד להמלצת ועדת קוברסקי - צומצם פוטנציאל המימוש שלה: הרפורמה, כפי שציינה גם ועדת קוברסקי, חייבה שינויים מבניים ותקציביים ממשיים (הן בנציבות עצמה הן ביחידות ניהול מרכזיות אחרות במשרד האוצר דוגמת אגף התקציבים, החשב הכללי והממונה על השכר), אשר מלכתחילה היה ספק אם היה ביכולתו של נציב שירות המדינה להובילם.

3. ביולי 1996, לאחר שכבר הוחלט על פרישתו מתפקיד הנציב, הציג פרופ' גל-נור לפני ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו את הרפורמות שהנהיג בשירות המדינה ובנציבות. בהודעה לעיתונות הביע ראש הממשלה דאז את תמיכתו בהמשכן.

למרות האמור לעיל לאחר פרישתו של פרופ' גל-נור באוקטובר 1996 לא קיבלה הממשלה החלטה למנות ממונה חדש על הרפורמה, ועקב כך היא נותרה ללא ממונה. התברר כי בתקופת כהונתה של אותה ממשלה לא הייתה ועדת שרים לענייני תיאום ומינהל. בד בבד, לא נמצא כי נושא הרפורמה הועבר לטיפול של ועדת שרים אחרת.

סדרי עבודת הצוותים וועדת השרים ליישום הרפורמה

1. במהלך שנת 1991, לאחר מינויו כממונה על הרפורמה, מינה הנציב דאז מאיר גבאי עשרה צוותי עבודה (להלן - הצוותים) אשר כללו עובדי מדינה ואנשי ציבור בכירים. הצוותים הופקדו על גיבוש הצעות ליישום המלצות הדוח בתחומים כדלקמן: תכנון, תקצוב, עבודת מטה, סמכויות יחידות המטה המרכזיות, בקרה, הערכה ותיאום בין-משרדי; תפקידי הממשל ועיסוקיו וארגון מחדש של מבנה שירות המדינה; מעמדם וסמכויותיהם של המנכ"לים והמשנים למנכ"לים במשרדי הממשלה; יחסי אזרחים ומינהל (שיפור השירות לציבור); נושאים שבתחום טיפולה של נציבות שירות המדינה; דפוסים ביחסי עבודה; תקשוב המינהל הממשלתי; קידומן של נשים בשירות הציבורי; שילובם של בני מיעוטים בשירות הציבורי; הביקורת בשירות הציבורי. את עבודת הצוותים ריכזה והנחתה הנציבות.

על הצוותים היה להכין מסמכים אופרטיביים ליישום הדוח ולהגישם לנציב (הממונה על הרפורמה), אשר נדרש לדווח לראש הממשלה, לשר האוצר, לשר הכלכלה והתכנון ולוועדת השרים.

2. בבדיקת פועלם של הצוותים ושל ועדת השרים בשנים 1991-1993 העלה משרד מבקר המדינה כי:

(א) בחלק ניכר מהנושאים שביישומם ראתה ועדת קוברסקי הליך חיוני להצלחת הרפורמה (לדוגמה: בניית מחדש של הנציבות; שינוי תפקודן של יחידות הניהול המרכזיות; תכנון, תקצוב ועבודת מטה; פיתוח תורת ניהול לשירות המדינה), לא הגישו הצוותים ניירות מסכמים.

(ב) בנושאים חשובים אחרים אשר בהם עלה בידי הצוותים להגיש נייר מסכם לנציב, ובאמצעותו - לוועדת השרים (לדוגמה: ארגון מחדש של משרדי הממשלה; הרחבת סמכויות המנכ"לים של המשרדים; הביקורת בשירות הציבורי), לא קיימה ועדת השרים דיונים, וממילא לא נתקבלו החלטות ממשלה בנדון.

(ג) בנושאים אשר ועדת השרים דנה בהם והממשלה קיבלה החלטות לגביהן (לדוגמה: הקמת יחידה לניתוח מדיניות¹⁶⁰, הצעת קריטריונים להעברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ-ממשלתיים או ביטולם¹⁶¹ ושיפור השירות לציבור¹⁶²) מרבית ההחלטות שקיבלה הממשלה לא מומשו.

(ד) בכמה נושאים התקבלו כמה החלטות ממשלה ואף הוחל ביישומן, ובהם: קידומן של נשים בשירות הציבורי ושילובם של בני מיעוטים.

(ה) למרות החלטת הממשלה מיוני 1990 כאמור, לא נכחו ראשי הממשלה יצחק שמיר ויצחק רבין ז"ל, במרבית הדיונים של ועדת השרים אשר עסקו ביישום דוח ועדת קוברסקי (וממילא גם לא כיהנו כיושבי ראש שלה), ואלה נוהלו בידי שר הכלכלה והתכנון, אשר כיהן כיו"ר הוועדה דרך קבע. יוצא, שמי שעסק הלכה למעשה מטעם הממשלה בנושא היה שר הכלכלה והתכנון, ולא ראש הממשלה ושר האוצר אשר הופקדו על כך מלכתחילה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003, הסביר שר הכלכלה והתכנון דאז שמעון שטרית כי חברי ועדת השרים בראשותו העדיפו להשקיע תשומת לב לנושאים שבאופן ריאלי ניתן היה ליישם בזמן סביר, והם לא נתקלו בבעיות שהצריכו את עזרת ראש הממשלה.

בתום שלוש השנים שקצבה הממשלה ליישום המלצות דוח ועדת קוברסקי, חלק ניכר מן ההמלצות שהיו לב הרפורמה, כולל המלצות לשינויים מבניים ולביזור סמכויות, לשיפור תהליכי התכנון והתקצוב, לעיצוב תורת ניהול ולהנחלתה - לא הבשילו אף לכדי הצעות ליישום. המלצות אשר יושמו נגעו בדרך כלל לנושאים שלא הצריכו שינוי כולל, "רפורמה" - כמשמעותה המילולית.

הרפורמה בשנים 1994-1996

כאמור, בינואר 1994 מונה הנציב החדש פרופ' יצחק גל-נור (להלן - הנציב דאז) לתפקיד הממונה על ביצוע הרפורמה. הנציב דאז לא חידש את עבודת הצוותים שלא הגישו דוחות מסכמים, אלא גיבש תכנית רפורמה (להלן - התכנית) שהתמקדה בכמה תחומים מתוך המלצות דוח ועדת קוברסקי, שלדעת הנציב דאז היו "צעדים מחוללי שינוי", אשר יישום מבוקר שלהם היה אמור לדעתו להוביל לשינויים נוספים ולהביא לשיפור התרבות הארגונית והניהולית בשירות המדינה.

התכנית כללה כמה מרכיבים: אצילת סמכויות למשרדים וליחידות וחיווק הנציבות כגוף מטה בשירות המדינה באמצעות פרויקט "משרדים לדוגמא" (ראו להלן); טיפול בחקיקת חוק יסוד שירות המדינה; שיפור השירות לאזרח; הקמת מכללה למינהל ומדיניות ציבורית; שילוב מיעוטים

160 לעניין זה ראו גם בתת-הפרק "עבודת מטה במשרדים ומזכירות הממשלה לפני החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען".

161 לעניין זה ראו גם בפרק "סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה".

162 לעניין זה ראו גם בדוח העוסק בנושא השירות לציבור.

בשירות המדינה; קידום נשים בשירות המדינה; עיצוב מדיניות הסגל הבכיר מחדש. ביוני 1994 אישר שר האוצר דאז אברהם שוחט את התכנית¹⁶³.

בשיחה עם נציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2002 הסביר הנציב דאז, כי היקפה של הרפורמה הותאם לתפיסה הדרגתית לפיה ייושמו תחילה נושאים מסוימים, חלקם בידי הנציבות וחלקם בידי המשרדים, ונושאים נוספים יטופלו מאוחר יותר. עוד הסביר הנציב דאז כי נקט גישה זו לנוכח אי-ההצלחה ליישם את כל הנושאים בבת אחת, כפי שנעשה בשנים 1991-1993. הנציב דאז ציין, כי הציג את התכנית לפני ראש הממשלה דאז יצחק רבין ז"ל, שר האוצר דאז אברהם שוחט, ויור ועדת השרים דאז, שר הכלכלה והתכנון שמעון שטרית.

לדעת משרד מבקר המדינה, משמעות מהלך זה היה צמצום בפועל בהיקפה של תכנית הרפורמה. בראייה כוללת התכנית התמקדה בתחומים ספציפיים הקשורים לנציבות ולא קודמו מרכיבים אחרים ומרכזיים של הרפורמה שוועדת קוברסקי המליצה עליהם, דוגמת עבודת המטה של משרדי הממשלה.

המרכיב המרכזי בתכנית היה פרויקט ניסויי שנקרא "משרדים לדוגמא" (להלן - הפרויקט), אשר כלל שלושה נושאים - אצילת סמכויות למשרדי הממשלה, שיפור מדיניות משאבי אנוש במשרדים והטמעת שיטות ניהול מתקדמות בהם. הנציב דאז ניסה לגבש דגם של משרד ממשלתי מקצועי אשר ייהנה מאוטונומיה רבה יותר בניהול משאביו (תקציב וכוח אדם) באמצעות אצילת סמכויות מנציבות שירות המדינה ומאגפי המטה במשרד האוצר - אגף התקציבים, החשב הכללי והממונה על השכר. ההנחה הייתה כי המעבר לאוטונומיה ניהולית רחבה של משרדי הממשלה יאפשר להפוך את הנציבות ליחידת מטה, שתתמקד בקביעת מדיניות בניהול משאבי כוח אדם ובקיום מעקב ובקרה כוללים בלי להתערב בפרטי הנעשה במשרדי הממשלה ברוח המלצות ועדת קוברסקי. בסופו של דבר לא השתתפו בפרויקט אגפי המטה האמורים במשרד האוצר, והועברו למשרדים רק סמכויות הנוגעות לניהול כוח האדם.

בשנים 1995-1996 החלה הנציבות בהפעלה ניסיונית של הפרויקט ב-13 משרדי ממשלה ויחידות. על פי הסכם שעשתה הנציבות עם כל משרד ומשרד, הואצלו למשרד מרב הסמכויות לשינויים בתקני כוח אדם שלו (עד 8% בשנה), בכפוף לאמות מידה שקבעה הנציבות ולכללים בדבר דיווח, בקרה ואישור בידי הנציבות. בכך ניתנה להנהלת המשרד, לראשונה, האפשרות להשפיע באופן מסוים ומבוקר על המבנה שלו. המשרדים חויבו להשקיע מאמצים מיוחדים בפיתוח משאבי אנוש בהתחשב בצרכים ארוכי טווח ובשיפור השירות, הניהול ודרכי עבודתו של המשרד. כן נקבע שהפעלת הסמכויות תיעשה במסגרת התקציב ושיא כוח האדם של המשרד.

בד בבד להפעלת הפרויקט התקשרה הנציבות ב-1996 עם חברת ייעוץ חיצונית (להלן - חברת הייעוץ) שתעריך עבורה את המידה שבה הפרויקט משיג את יעדיו, כדי לסייע לנציבות בהכוונתו.

הרפורמה בשנים 1997-1999

באוקטובר 1996 פרש הנציב דאז מתפקידו כנציב וכממונה על הרפורמה ואולם הממשלה לא מינתה את הנציב המכהן עו"ד שמואל הולנדר או מישהו אחר לתפקיד הממונה על הרפורמה.

במאס 1997 הגישה חברת הייעוץ דוח ביניים בעניין הערכת הפרויקט. לפי הדוח, בקרב אנשי הנציבות והמשרדים הייתה תמיכה ברעיון הכללי של אצילת הסמכויות תוך כדי הבעת צורך בארגון,

163 באותה עת פעלה הנציבות כיחידה במשרד האוצר. במהלך שנת 1996 הועברה למשרד ראש הממשלה.

בסדר, בכללים ברורים, בבקרה ובפיקוח. במהלך 1997 התקיימו דיונים בנציבות בנוגע לפרויקט ולדוח הביניים. על סמך דיונים אלה החליטה הנהלת הנציבות בפברואר 1998, עוד בטרם הוגש הדוח הסופי של חברת הייעוץ, לסיים את תקופת הניסיון של הפרויקט ולהפסיק את אצילת הסמכויות בנושא התקן למשרדים ולהחזיר לנציבות. נימוקי הנציב המכהן להחלטה, כפי שפורטו במכתב שכתב אל המנכ"לים של משרדי הממשלה אשר העתק שלו נשלח לשר האוצר, ובתשובתו למשרד מבקר המדינה היו: היעדר אפשרות חוקית לאצילת סמכויות תקינה; עלויות כבדות בשכר בשירות המדינה בגלל האצילה; אי-אחידות בדרגות הצמודות לתפקידים דומים במשרדי הממשלה; שינויי תקן שבוצעו משיקולים לא מקצועיים.

יצוין כי הנציב דאז קבע הסדר זמני לתקופת הניסוי של "משרדים לדוגמא", ולפיו נותרו למעשה הסמכויות לאישור התקן בידי הנציב, בהתאם לחוק הקיים, ובמקביל הוכנה תשתית להסדרה של אצילת הסמכויות בחקיקה, אם וכאשר הניסוי יוכתר בהצלחה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הנציב המכהן, עובר להחלטתו על ביטול האצילה, לא העלה את הסוגיה לדין לפני הדרג הממונה הבכיר, דהיינו - הממשלה או ראש הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ותכנית הנציב דאז הייתה מרכיב מרכזי בהמלצות דוח ועדת קוברסקי, אושרה בידי שר האוצר, שהיה חבר בוועדת השרים, ונתמכה בידי ראשי הממשלה, היה על הנציב המכהן לפנות, טרם שפעל לביטול הפרויקט, אל הדרג שאישר קודם לכן את המהלך, ולשטוח בפניו את הקשיים שהתעוררו לדעתו, ואת עמדתו בנושא.

באפריל 1998, לאחר ביטול הפרויקט, הגישה חברת הייעוץ לנציבות דוח הערכה מסכם בנוגע לתכנית הנציב דאז. הדוח העריך כי הפעלת סמכויות התקן בידי המשרדים נעשתה על פי רוב לפי הכללים ללא ניצולם לרעה, והמשרדים סברו כי עצם המהלך היה נכון; אולם יכולת הבקרה והפיקוח של הנציבות על המשרדים לקחה בחסר; טיפוח משאבי אנוש ושיפור עבודת המשרדים לא קודמו; הנציבות נותרה שקועה בעומס העבודה הביצועית השוטפת ולא התפנתה לעיצוב מדיניות משאבי אנוש; מרבית מרכיבי התכנית לא הוגשמו, ובהם - שיפור השירות לציבור¹⁶⁴ והקמתה של מכללה למינהל ולמדיניות ציבורית. עם זאת, המסקנה הכללית של הדוח הייתה שראוי להפיק את המירב ממה שהושג ולנצל את הדינמיקה שנוצרה תוך הפקת הלקחים הראוייה. עוד הומלץ בדוח כי הנציבות תקיים דיון על הרפורמה, תפיק לקחים ותכריע מה לעשות לגבי המרכיבים האחרים של הרפורמה אשר לא קודמו.

משרד מבקר המדינה לא מצא כי הנהלת הנציבות דנה בהמלצות אלו או קיבלה החלטות כלשהן לגביהן.

לדברי הנציב המכהן, הוא הקדיש את מאמציו לתחומים אשר סבר כי בהם יש לנציבות הכוח לפעול ולשנות, כולל מינויים פוליטיים, טיפול בסגל הבכיר של שירות המדינה ובענייני משמעת. יש לציין כי נושאים אלה נכללו בהמלצות דוח ועדת קוברסקי, וחשיבותם אינה מוטלת בספק, אולם אין הם לב הרפורמה. עוד ציין הנציב המכהן כי תפקיד הממונה על הרפורמה לא הוטל עליו, ומכל מקום אין נציב שירות המדינה יכול להנהיגה. הרפורמה, לטענתו, הייתה מוטעית מיסודה, שכן לא ניתן לחולל שינוי מהותי אמיתי ללא שיתוף פעולה עם יחידות המטה במשרד האוצר.

הגם שהיה בתכנית הנציב דאז ניסיון של ממש להנהיג רפורמה, הרי למעשה היא מוקדה בתחומים ספציפיים שבאחריות הנציבות, ויישומה זכה להצלחה חלקית בלבד. עם ביטול אצילת הסמכויות למשרדים ולאחר שהממשלה לא מינתה ממונה חדש על הרפורמה, התמקדה הנציבות בהיבטים אחרים של הרפורמה, החשובים כשלעצמם. אולם במצב דברים זה, ובהיעדר גוף הממונה על הנושא נותרו נושאים מרכזיים של הרפורמה מיותמים, וממילא רוב היעדים הנוגעים להם לא הוגשמו.

הוועדה הציבורית לניהול ציבורי חדש - משרד ראש הממשלה

ניסיון נוסף לרפורמה בשירות הציבורי נעשה בפברואר 2000, כאשר ראש הממשלה דאז אהוד ברק מינה "ועדה ציבורית לניהול ציבורי חדש". הוועדה כללה בעלי תפקידים בכירים במגזר הציבורי בהווה ובעבר. על הוועדה הוטל לעצב את עקרונות הניהול הציבורי החדש ולגבש קווים לתכנית פעולה ותכנית ליישום הרפורמה. כן נקבע כי הוועדה תגיש לממשלה את מסקנותיה והמלצותיה עד אוקטובר 2000. עוד החליטה הממשלה על הקמת מטה במשרד ראש הממשלה (להלן - מטה הרפורמה) ליישום הרפורמה; המטה כלל חמישה עובדים, ובהם ראש המטה וסגנו.

משרד מבקר המדינה בדק והעלה כי בפעילותו נתקל מטה הרפורמה בקשיים; עיקר המאבק של המטה היה להשיג תקנים ותקציבים לפעילותו; הוועדה התכנסה פעמיים בלבד ולא הגישה מסקנות או המלצות.

באוגוסט 2000 פרש ראש מטה הרפורמה מתפקידו, וסגנו שימש ראש המטה בפועל תקופה קצרה. בינואר 2001 פרסם סגן ראש מטה הרפורמה ניירות עמדה בכמה נושאים: מבנה ויישום הרפורמה בשירות הציבורי; עבודת המטה הממשלתית וייעול המגזר הציבורי; החוק לניהול השירות הציבורי; ממשל מקוון בשירות הציבורי בישראל. ניירות אלה כללו בעיקרם סקירות קצרות על כל אחד מן הנושאים שלעיל לצד הצעות לקידום שגובשו בעקבות פגישות שקיימו יו"ר המטה וסגנו עם מנכ"לים של משרדי ממשלה ועם אנשי אקדמיה ולמידת הניסיונות לרפורמות בעולם המערבי. את ניירות העמדה העביר סגן ראש המטה לידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז יוסי קוצ'יק, ולאחר חילופי השלטון (פברואר 2001), גם לידי מחליפו, רפי פלד.

בפברואר 2001 הודיע יו"ר הוועדה הציבורית על פרישתו מן התפקיד. באפריל 2001 התפטר סגן ראש מטה הרפורמה מתפקידו כראש המטה בפועל, לאחר שלדבריו הגיע למסקנה כי אין בכוונת משרד ראש הממשלה, שבמסגרתו פעל המטה, להירתם לנושא ולרכז מאמץ כולל ליישומה של הרפורמה, שעליה החליטה הממשלה היוצאת.

לאחר פרישתם של יו"ר הוועדה, ראש המטה וסגנו, לא מונו אחרים במקומם, והוועדה ומטה הרפורמה חדלו מלפעול. ניירות העמדה לא התגבשו לכלל תכנית, ולא התקבלו כל החלטות לגביהם.

מהאמור עולה שעיקר התוצרים של מטה הרפורמה היו ניירות עמדה אשר מסקנותיהם היו דומות למסקנות ועדת קוברסקי שהממשלה אישרה עשור קודם לכן. ניירות עמדה אלה לא זכו לניסיונות יישום, כך שבפועל לא תרם מטה הרפורמה תרומה ממשית לקידום הרפורמה בשירות המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הנציב המכהן כי רפורמה במערכות משולבות ניתנת להטמעה רק באמצעות גוף-על המגובה בידי ראש הממשלה והממשלה. הנציב דאז פרופ' גל-נור ציין בתשובתו כי בין שהנציב הוא הממונה על הרפורמה ובין אם הממונה הוא רפורמטור העומד בראש מטה מיוחד במשרד ראש הממשלה, התוצאות המאכזבות זהות. לדעתו, כדי שרפורמה תצליח ראוי שתהיה רציפות פעולות שלא תושפע מחילופי השלטון, ומסגרת ארגונית מתאימה ליישום הרפורמה.

אי ההצלחה ביישום של הרפורמה ראשיתה בהחלטה למנות את נציב שירות המדינה לתפקיד הממונה על יישומה, בניגוד להמלצת ועדת קוברסקי. נציב שירות המדינה לבדו אינו יכול להנהיג את השינויים הנדרשים. זאת הסיבה למעבר ממהלך כולל לשינוי פני שירות המדינה לרפורמה מוגבלת, המתמקדת בתחומי אחריותה של נציבות שירות המדינה בלבד; מרבית יעדיה לא הגיעו לכדי מימוש. זאת ועוד, הרפורמה נבלמה מבלי שהקשיים ביישומה הובאו לשרים הממונים או לממשלה, ואלה מצדם לא גילו מעורבות מספקת בפיקוח על השגת יעדיה. ניסיון נוסף להנהיג רפורמה באמצעות מטה אשר הוקם במשרד ראש הממשלה, לא זכה אף הוא להצלחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אי-ההצלחה ביישום מלא ומהותי של רפורמות מ-1990 ועד תחילת שנות האלפיים, מן הראוי שהדרג המיניסטריאלי יבחן מהי המסגרת הארגונית המתאימה להפעלת רפורמה; ראוי שיהיו לה סמכויות ביצוע, ליווי של הממשלה וגיבוי מראש הממשלה.

סיכום

כדי להבטיח תהליך תקין של קבלת החלטות וביצוען בממשלה ובמשרדיה, נדרשת עבודת מטה סדורה בתחומי הניהול של המשרד הממשלתי, והתיאום בין-משרדי, לרבות אבחון בעיות מבניות, וביצוע שינויים ארגוניים ורפורמות במינהל הציבורי-ממשלתי.

סדרי עבודת המטה - גופי המטה המרכזיים

1. לעבודת המטה של משרד ראש הממשלה השפעה רבה על פעולות כלל משרדי הממשלה; השפעה שהלכה וגדלה בעשור האחרון. בפועל, משרד ראש הממשלה יזם ופעל בתחום תיאום של פרויקטים בין-משרדיים. למרות זאת, לא נוצרו במשרד ראש הממשלה שיטות עבודה סדורות, כלים מתאימים וכוח אדם מקצועי קבוע לצורך כך.

מן הראוי שהממשלה תגדיר את סדרי התיאום ושיתוף הפעולה הראויים בתחומים בין-משרדיים, לרבות את תפקידו של משרד ראש הממשלה, ואת הכלים שיש לתת לגוף מתאם למימוש התפקיד. כמו כן, יש לערוך בחינה ארגונית של מבנה המשרד בשיתוף נציבות שירות המדינה. במסגרת בחינה זו, יש ליצור הבחנה בין צוות מקצועי קבוע לבין צוות יועצי ראש הממשלה המועסקים במשרות אמן.

2. ממשלות ישראל מחליטות בתקופות כהונתן מאות ואף אלפי החלטות. הבדיקה העלתה, שתהליך קבלת ההחלטות בממשלה לא תמיד לווה בעבודת מטה סדורה: תקנון עבודת הממשלה אינו מקיף דיו והוא מחייב רענון; חומר הרקע שהגישו המשרדים ושמוכירות הממשלה שלחה לשרים, חסר לעתים את המידע הנדרש ליצירת תשתית עובדתית ורעיונית נאותה לקבלת החלטה מיטבית; הצעות להחלטה של הממשלה חייבו, לעתים, קודם להגשתן, תיאום בין-משרדי, אך פעמים רבות לא צורפו חוות דעת או הערות בכתב של השרים הנוגעים בדבר - זולת עמדת השר המציע; משך הזמן שניתן לשרים ולמשרדים לעיין בהצעות להחלטות ממשלה - טרם אישורן בממשלה, היה פעמים רבות מועט ולא הייתה שהות מספקת לשרים לגבש עמדותיהם כראוי; חסר לעתים הליך סדור ושיטתי של שילוב החלטות הממשלה בתכניות העבודה של המשרדים. החלטות ממשלה רבות לא יושמו בידי משרדי הממשלה, או יושמו אך בחלקן ואחרות חרגו מלוח הזמנים שנקבע למימושו. המעקב של מזכירות הממשלה אחר ביצוע החלטות הממשלה היה טכני וחלקי. מזכירות הממשלה לא סיפקה לממשלה מידע מלא ומפורט על מידת ביצוען של החלטותיה.

אשר על כן, ראוי לעדכן את תקנון עבודת הממשלה ולפעול לגיבושו של נוהל עבודה אחיד לכל משרדי הממשלה בבואם להציע לממשלה החלטות לאישורה, ולפעול לגיבושו של נוהל מעקב של משרדי הממשלה אחר יישום החלטות הממשלה. זאת ועוד, מן הראוי שהממשלה תבחן אם תפקידי המועצה לביטחון לאומי נותנים מענה הולם לטיוב התהליך של קבלת החלטות בנושאים אזרחיים. ובלשון אחרת - האם יחידה זו, שעיקר עיסוקה בענייני ביטחון, מספקת את הצורך בניחות מקיף של מדיניות לטווח-הארוך בתחומי החברה, הכלכלה והתשתית עמם מתמודדת מדינת ישראל; או שיש להטיל את המשימה על גורם אחר.

3. אחד מכלי המדיניות העיקריים של אגף התקציבים במשרד האוצר לעיצוב המדיניות הכלכלית ולביצוע שינויים מבניים במשק המדינה הוא גיבוש תיקוני חקיקה בנושאים שונים, אשר לדעת האגף נדרשים לשם יישומן של החלטות ממשלה המתקבלות במסגרת דיוני התקציב השנתיים. תיקוני החקיקה מאוגדים בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת כספים מסוימת), ומצטרפים מדי שנה לחוק התקציב השנתי.

עבודת המטה של אגף התקציבים, בבואו להציע לממשלה הצעות החלטה שעניינן שינויים מהותיים בחברה, בכלכלה, בתשתיות ובמינהל הציבורי לקחה לעתים בחסר: פעמים לא קיים האגף דיונים מוקדמים ותיאום נאות עם משרדי ממשלה וגופים רלוונטיים באשר להצעות החלטה שבכוונתו להביא לאישור הממשלה. פעמים הופצו הצעות החלטה למשרדים זמן קצר מאד לפני הדיון בממשלה, אף כי סביר לצפות כי יהיו להן התנגדויות מצדם. הדבר עומד בניגוד לכאורה להוראות תקנון עבודת הממשלה ולהחלטת ממשלה.

כמו כן, לעתים רפורמות ושינויים מבניים כפי שהציע האגף לא היו קשורות קשר ישיר ומידי לחוק התקציב. רפורמות אלה, הדורשות הליכי חקיקה מקיפים ודיונים מעמיקים, היה ניתן וראוי להגיש לממשלה ולכנסת בהליך חקיקה רגיל, המאפשר דיון פרטני ובמועד עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, בנפרד מלוח הזמנים הקצר של חוק התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין חולק על חשיבותם של רפורמות ושינויים מבניים למשק ולכלכלה, ואין חולק כי החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב אינן ניתנות ליישום ללא תיקוני חקיקה משלימים. מן הראוי, כי בנושאים שעיקרם ייזום רפורמות ושינויים מבניים יגבש האגף תכנית רב-שנתית, שתיעשה בתיאום ושיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים; תכנית כזו תסייע לאגף ליצור הפרדה ולכלול בהצעת חוק ההסדרים, מדי שנה, רפורמות שקשרן הישיר והמידי להצעת חוק התקציב אינו מוטל בספק, ושעליהן לקבל את אישור הממשלה בדיוני התקציב השנתיים בד בבד עם אישור הצעת חוק התקציב.

לעומת זאת, נושאים ורפורמות בעלי השפעות ארוכות-טווח, שחשיבותם לניהול המדיניות הכלכלית רבה, אולם קשרם הישיר להצעת חוק התקציב השנתי אינו מידי וחד-משמעי, וממילא אינם עוגנים הכרחיים ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה באותה שנה - אין מקומם בהצעת חוק ההסדרים. ראוי כי נושאים אלה יובאו לאישורה הפרטני של הממשלה בנפרד מדיוני התקציב השנתיים, ויקבלו את אישורה של הכנסת בדרכי החקיקה המקובלות.

עבודת המטה במשרד הממשלתי

1. הצורך בעיצוב כללים, נהלים ותורת ניהול בא לידי ביטוי בתחומי ניהול משרדי הממשלה, ובהם: תכנון לטווח ארוך; הכנת תכניות עבודה שנתיים; קביעת יעדים ומעקב אחר ביצועם; הפקת לקחים מתהליכים והערכת מועילותם של תכניות ופרויקטים; בניית תהליכים לשיפור היעול והחיסכון; גיבוש הליכים לבחינה תקופתית של מבנה וארגון המשרד הממשלתי על יחידותיו; עיצובן והגדרת תפקידן של פונקציות מטה במשרד הממשלתי.

הבדיקה העלתה, שלא גובשה תורת ניהול כוללת לשירות המדינה. נציבות שירות המדינה, וגורמים אחרים שעסקו בעיצוב השלטון, לא עסקו בפיתוח תורת ניהול, והאחריות לנושא זה נותרה מיותרת. לפיכך, לנוכח החשיבות והצורך בתורת ניהול, מן הראוי שהממשלה תחליט מיהו הגורם האחראי לטיפול בנושא זה.

2. בדיקתם של היבטים מרכזיים בעבודת המטה במשרדי הממשלה שנבדקו (משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון), העלתה פגמים מהותיים:

(א) במשרדים שנבדקו לא התבצע תכנון אסטרטגי כולל, המשלב בין תחומי הפעילות במשרד; לא היו כללי תכנון מחייבים, ברמת המשרד היחיד או ברמת כלל משרדי הממשלה; והניסיונות שנעשו לגיבוש תכנון אסטרטגי היו חלקיים ומקוטעים. תכנון עבודה ארוך-טווח חיוני למשרד הממשלתי לביצוע פעולותיו ולשליטה בהם, לקביעת בסיס לתקצוב, ולקביעת סדרי עדיפות והערכת תוצאות.

(ב) במשרדים שנבדקו, תכניות העבודה השנתיות לא שימשו תמיד כלי עבודה מועיל לקיומה של שגרת עבודת מטה תקינה: ככלל, לא הייתה מתכונת אחידה ולא היה נוהל מחייב להכנתן; לא הייתה הכנה קבועה וסדורה של תכניות עבודה ביחידות של המשרדים וברמה המשרדית הכוללת; ולא היה מעקב שיטתי אחר ביצוע תכניות העבודה לעומת יעדיהן ולא דיווח שיטתי על הביצוע. הכנת תכניות שנתיות היא כלי הכרחי שנועד לאפשר למשרד הממשלתי לקבוע יעדים ולפעול להשגתם אגב בחינת ההתקדמות אחת לשנה. כדי שתכנית העבודה השנתית של המשרד הממשלתי תהיה כלי מועיל, ראוי שתכנית תכלול, באופן אינטגרטיבי, את תכניות העבודה השנתיות של יחידות המשרד, אשר יוכנו במתכונת אחידה.

(ג) במשרדים שנבדקו, תהליכי הבקרה על ביצוע המדיניות לא היו שיטתיים, ולעיתים לא היו מוסדרים בנהלים. בקרה סדורה במשרד הממשלתי נועדה לאתר, במהלך הביצוע, את הקשיים ואת החריגות מהמתוכנן, ולנקוט בעוד מועד את הפעולות המתבקשות.

(ד) במשרדים שנבדקו, התיאום - ברמת הפנים-משרדית וברמה הבין-משרדית - התבצע באופן חלקי, ולא היה מעוגן בנוהלי עבודה ברורים. כדי להשיג ביצוע יעיל ואפקטיבי של מדיניות, נדרש תיאום סדור ברמה הפנים-משרדית - בין יחידות המשרד הממשלתי, וברמה הבין-משרדית - בין משרדי הממשלה המטפלים בנושאים משיקים.

(ה) ככלל, לא היו במשרדים שנבדקו, הליכים סדורים ומתועדים להפקת לקחים ולהערכת תכניות; לא היו נהלים להערכת ביצוע תכניות ולא מדדים ראויים לבחינת תפוקות ותוצאות, ולא היו תהליכי משוב מקרב אוכלוסיות מקבלי השירותים. הערכת תכניות ופרויקטים והפקת לקחים מאפשרים למעצבי המדיניות ללמוד על תרומתם ומועילותם ועל מידת העמידה ביעדים שהתוו, ומאפשרים לארגון על כל דרגיו להסיק מסקנות בנוגע לשיפור תפקודו בתהליכים העתידיים.

(ו) בהיעדר תורת ניהול אחידה - שאותה הייתה אמורה לפתח יחידת מטה מרכזית לכלל משרדי הממשלה - המגדירה את דפוסי עבודת המטה על היבטיה, היה על משרדי הממשלה עצמם לפתח תחומים אלה - כל משרד על פי ייעודו, תפקידו ומאפייניו. אך גם משרדי הממשלה שנבדקו לא גיבשו תורת ניהול משרדית שתקיף את הנושאים הרלוונטיים להם.

3. מנכ"ל המשרד הממשלתי הוא עובד המדינה הבכיר במשרד הממשלתי, והוא החוליה המקשרת בין הדרג הפוליטי למשרד. הוא נושא באחריות לעבודת המשרד ומופקד על הרובד העליון של עבודת המטה. למרות זאת, לא קיימת הגדרה ברורה של תפקידו וחובותיו של המנכ"ל.

(א) על פי דוח ועדת קוברסקי, יש לחזק את סמכויותיו של המנכ"ל ולהעניק לו חופש רב יותר וגמישות בהפעלת משאבי כוח אדם ותקציב. אולם הגישה הרווחת משקפת העדפת שליטה מרכזית של משרד האוצר ושל נציבות שירות המדינה והגבלת כוחו של המנכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תחזור ותחווה דעתה בנושא זה.

(ב) בשנים 1990 - 2001 כיהנו מנכ"לים כשנתיים בממוצע. יתר על כן, זמן הכהונה הממוצע התקצר במהלך השנים האחרונות. חילופים תכופים של מנכ"לים במשרד עלולים לקטוע את הרצף הניהולי בו, ועלולים לפגוע בפעילויות מתוכננות שבהן הושקעו משאבים רבים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחינתן הדעת לנושא זה וייבחנו כלים והליכים, שיהיה בהם כדי להבטיח רצף של אחריות ניהולית במשרדי הממשלה.

(ג) מוטת השליטה של המנכ"ל רחבה - מנהלי יחידות רבות כפופים לו ישירות, ולכן נותר בידיו זמן מועט לעסוק בתהליכים ארוכי-טווח. במרבית המשרדים שנבדקו היו בין 22 ל-30 יחידות שמנהליהן היו כפופים ישירות למנכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע תורה ונהלים בעניין זה בשיתוף נציבות שירות המדינה.

(ד) ועדת המינויים, הדנה בהמלצתו של שר המינויו של מנכ"ל למשרדו, פועלת בלי שנקבעו מבחנים ותנאי סף למועמדים למשרת מנכ"ל, ולכן היא ממליצה לפי "השכל הישר" של חבריה. כדי להבטיח את בחירתו של מועמד ראוי, יש צורך בקביעת אמות מידה שקופות וברורות. בפועל, קורה שמתמנים מנכ"לים ללא השכלה ראויה וללא ניסיון ניהולי מספיק. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שייקבעו קריטריונים לצורך זה, בין בידי הוועדה ובין בידי הממשלה.

סדרי תכנון וארגון של שירות המדינה

חלק חשוב במסקנות ועדת קוברסקי וברפורמות השלטוניות במערב מאז שנות ה-80, היה להציע לממשלות מדיניות ברורה באשר למבנה וארגון המגזר הממשלתי. מבנה וארגון של משרדי ממשלה כולל: תהליכי הפרטה וביזור; הקמת רשויות שלטוניות - פנים משרדיות וחוץ משרדיות; הקמת "יחידות פיקוח" ו"יחידות ביצוע" אוטונומיות; ושיפור סדרי התיאום הבין-משרדי.

1. הנציבות לא ערכה ולא הגישה לממשלה הצעת מדיניות, שבמרכזה תכנית פעולה מקיפה שעוסקת בעיצוב מחדש של שירות המדינה, ולהוציא תקופה קצרה במהלך שנת 1996 לא עסקה בבחינה שיטתית של מבנה הממשלה ושיפורו. זאת ועוד, אף על פי שנציבות שירות המדינה עברה למשרד ראש הממשלה במהלך שנת 1996, והוטל עליה בהחלטת ממשלה להביא לאישור הממשלה המלצות הנוגעות לביטול יחידות או העברתן אל מחוץ לשירות המדינה, היא הכפיפה את עצמה לסדר העדיפויות של משרד האוצר וויתרה על עיצוב המדיניות והובלת שינויים מבניים בתחום זה.

2. במהלך העשור האחרון התחוללו בשירות המדינה בישראל שינויים מבניים, שעניינם העברת תפקידים וסמכויות לרשויות ולגופים שונים, פנים-ממשלתיים או חוץ-ממשלתיים, ברוח הרפורמות השלטוניות בארצות במערב. אולם שינויים אלה היו נקודתיים; לא נעשתה בחינה מקיפה ושיטתית; לעתים גופי מטה שונים הציגו פתרונות שונים ונוגדים אשר התבססו על סדר העדיפויות שלהם; ובשום שלב לא הוצגה לפני הממשלה הצעת מדיניות כוללת בכל הנוגע לשינויים המבניים אשר ראוי לבצע בשירות המדינה.

גם ממשלות ישראל לא פעלו, מצדן, למנות גורם אשר יציע להן הצעת מדיניות כוללת בכל הנוגע לשינויים המבניים הנדרשים ויפעל לממשם. האמור לעיל מצביע על פגמים מהותיים בעבודת המטה של גורמי השלטון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לחזור ולדון בסוגיות שעולות, ובכלל זה לשקול למנות גורמים בני סמכא אשר יציעו לה הצעת מדיניות כוללת בכל הנוגע לשינויים המבניים אשר ראוי לבצע בשירות המדינה.

3. באשר למשרדי הממשלה - המבנים הארגוניים של המשרדים שנבדקו - חלקם חסרו פונקציות מטה חיוניות, בחלקם מטה המשרד פוצל (משרד העבודה והרווחה), ובחלקם לא הייתה הפרדה מספקת בין פונקציות המטה לפונקציות הביצוע (משרד הבריאות ומשרד הפנים).

במהלך השנים גיבשו המשרדים עצמם הצעות לשינויים ורפורמות בנושאים מהותיים לפעילותם. אולם, ככלל, הם לא בוצעו כראוי ולא הושלמו, למרות השקעת המשאבים בעבודת המטה. למשל: במשרד הבריאות - אף אחד מהפתרונות שגובשו במהלך 25 השנים האחרונות, לסוגיית ריבוי תפקידיו של המשרד בתחום הבעלות על בתי החולים הממשלתיים, לא יושם; השינוי הארגוני המתבצע במשרד הפנים מאז תחילת 2002, העלה כשלים מרכזיים במבנה המשרד ובתפקודו - אולם, רובם של אלה הועלו ונדונו כבר בבדיקות ארגוניות, במסמכים ובפורומים שונים בעשור האחרון, בלי שנפתרו במשך כ-25 שנים; לאחר איחוד משרד העבודה ומשרד הסעד למשרד העבודה והרווחה, עדיין לא התממשו, במידה רבה, יעדי האיחוד; חלק ניכר מהשינויים שהומלץ עליהם בעקבות אבחונים ארגוניים שנערכו במשרד המשפטים בשנים 1998-2000, במטרה לשפר ולייעל את תפקוד של יחידותיו, לא בוצעו; המבנה הארגוני של משרד השיכון והבינוי לא נבחן במשך שנים רבות, לא בידי ההנהלה שלו ולא בידי הנציבות, ולא הועלו הצעות לפתרון בעיית מוטת השליטה הרחבה של מנכ"ל המשרד.

4. המסקנה שעולה היא, שלמשרדי הממשלה קושי בבואם ליישם שינויים ארגוניים. הקושי נובע, בין היתר, מכשלים מרכזיים בעבודת המטה של משרדי הממשלה - חלקם פנימיים וחלקם חיצוניים למשרד הממשלתי, ובהם: היעדר הגדרה ברורה של המשרד הממשלתי כגוף אשר צריך להתמקד בתכנון, בבקרה, בפיקוח ובהערכה של המדיניות הממשלתית בתחומו; היעדר סיוע מספק מיחידות המטה המרכזיות בגיבוש ובביצוע השינויים הארגוניים במשרדי הממשלה; חילופים תכופים של מנכ"לים; מוטת שליטה רחבה של המנכ"ל, הכופה עליו התמקדות בעניינים שוטפים והמונעת ממנו את היכולת לעסוק כראוי בניהול שינויים ארגוניים; כן הסתמן תיאום לא מספק ברמת המשרד הממשלתי - בין יחידותיו, וברמה הבין-משרדית - בין משרדים המטפלים בנושאים משקים.

התוצאה הייתה, שעבודות מטה רבות שנעשו במשך השנים כדי להתמודד עם ליקויים מבניים במשרדי הממשלה שנברקו - המלצותיהן לא יושמו, ובכל פעם החלה מחדש עבודת מטה לבחינת הבעיות ולגיבוש פתרונות.

הליכים וניסיונות להטמעת רפורמה בשירות המדינה

בדומה למדינות רבות בעולם המערבי, בתחילת שנות התשעים, החל גם בישראל תהליך של תכנון וביצוע רפורמה שלטונית: בשנת 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונות את דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). הממשלה אישרה לוח זמנים של שלוש שנים ליישום הרפורמה. אולם עד היום - תחילת שנות האלפיים - פרקים מהותיים מהדוח לא יושמו, על אף תהליכים שהחלו ועל אף עבודת מטה שנעשתה.

אי ההצלחה ביישום הרפורמה נבע, בין היתר, מהחלטה למנות את נציב שירות המדינה לתפקיד הממונה על יישומה, בניגוד להמלצת ועדת קוברסקי; מהיעדר המשכיות במדיניות היישום של הרפורמה; מהיעדר מעורבות מספקת של השרים הממונים; ומהיעדר פיקוח של הממשלה על יישומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי ההצלחה ביישום מלא ומהותי של רפורמות, מן הראוי שהדרג המיניסטריאלי יבחן מהי המסגרת הארגונית המתאימה להפעלת הרפורמה; ראוי שיהיו לה סמכויות ביצוע, ליווי של הממשלה וגיבוי מראש הממשלה.