

## סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה

### תקציר

1. משרד מבקר המדינה עושה ביקורת במשרדי הממשלה ובגופים מבוקרים אחרים המנויים בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], (להלן - החוק). הביקורת יכולה לעסוק באירוע מסוים, בתהליך ארגוני, בתהליכים בין-ארגוניים - נושאים מערכתיים שהטיפול בהם נוגע למשרדי ממשלה ולגופים מבוקרים רבים ואף דורש תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי. משרד מבקר המדינה מציינ בדוחותיו המוגשים לראש הממשלה ולכנסת ומתפרסמים לעיון הציבור שורה של ליקויים שתיקונם עשוי לתרום לשיפור המינהל הציבורי וכפועל יוצא מכך לטובת האזרחים מקבלי השירות.

2. החוק עוסק, בין היתר, בחובה של הגופים המבוקרים לדווח למבקר המדינה ולראש הממשלה על אופן טיפולם בליקויים שפורטו בדוחות שפרסם מבקר המדינה. החוק גם מחייב את ראש הממשלה להודיע למבקר המדינה על תוצאות טיפולו בליקויים. לפי החוק, בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים ובראשו המנכ"ל, ואם אין מנכ"ל - בעל תפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן - הצוות, או צוות המעקב).

אם העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר סמוך לאחר קבלת החלטות. סעיף 21ב(ב) לחוק קובע כי ראש הממשלה ידווח למבקר המדינה בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת הדוח לידיו, על תוצאות טיפולו בליקויים בפעולותיהם של הגופים המבוקרים במערכת הממשלתית. סעיף זה משקף את האחריות הכוללת שהוטלה על ראש הממשלה להביא לתיקון הליקויים.

בחודשים מרס-אוגוסט 2006 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב אחר סדרי הדיון וסדרי תיקון הליקויים במשרדי הממשלה ובידי ועדת שרים שהממשלה מינתה לעניין זה. הבדיקה התמקדה במצב הקיים של תיקון הליקויים שהועלו בשלושה נושאים מערכתיים: (א) עבודת מטה במשרדי הממשלה; (ב) הדרג המחוזי במשרדי הממשלה; (ג) רכישת שירותים חברתיים (להלן - שלושת הנושאים המערכתיים).

### ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה

זה שנים פועלת מטעם הממשלה ועדת שרים הקרויה "ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה" (להלן - ועדת השרים, או הוועדה). הוועדה הוסמכה לדון ולהחליט בעניין

הצעותיהם של השרים הנוגעות לתיקון הליקויים שמצא מבקר המדינה במשרדיהם, והיא הוסמכה גם לקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בעניינים אלה. היא הוסמכה גם לדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים.

ועדת השרים לא דנה ב-80%-90% מהנושאים שנכללו בדוחות השנתיים של מבקר המדינה 2006 - 2007 שפורסמו בשנים 2006-2007. האגף לביקורת המדינה ולביקורת הפנימית שבמשרד ראש הממשלה (להלן - האגף לביקורת המדינה), הכין הצעות רבות והגישן ליו"ר ועדת השרים, אך רק מעטות מהן עלו לדיון ולהחלטה בוועדה. משרד מבקר המדינה ממליץ בפני יו"ר ועדת השרים לקיים דיונים רבים יותר ובכך למלא את ייעודה בשיפור המינהל הציבורי.

### מעקב משרד ראש הממשלה אחר דיווחי המשרדים

האגף לביקורת המדינה דורש מהגופים המבוקרים דיווחים שוטפים על פעולותיהם, ועל פי הדיווחים שהוא מקבל הוא מכין את "הערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה". בהערות אלו כלול פרק "לקט מעקבים" (להלן - לקט או לקטים) ובו האגף מדווח על סדרי תיקון ליקויים שהעלה מבקר המדינה בשנים שקדמו לאותו דיווח שוטף.

הדיווחים על מצב תיקון הליקויים אינם כוללים את כל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה שבוקרו בשנים שקדמו לפרסום ההערות; דיווח על מצב תיקון הליקויים בנושא כזה או אחר נוגע בדרך כלל למעט מהממצאים שצוינו בדוחות מבקר המדינה; אשר לנושאים מערכתיים - נושאים שבהם קשורים כמה משרדי ממשלה - אין דיווח על תיקון הליקויים בהיבט המערכתי אלא דיווח נקודתי של משרד זה או אחר על פעולותיו; בלקטים לא מוסבר מדוע לא נאמר דבר בנוגע לממצאים האמורים, ולא נאמר אם נדחה מועד תיקונם ואם התקבל לכך אישור מראש הגוף המבוקר, דהיינו השר הנוגע בדבר; יש שהדיווחים שבלקט אינם נשענים על החלטות של צוות המעקב או של הנהלת המשרד.

### צוותים לתיקון ליקויים

על פי החוק יש להקים בכל גוף מבוקר צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מנכ"ל או בעל תפקיד מקביל לו; הצוות ידון בדרכים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה, יקבל החלטות בדבר תיקונם וידווח עליהן לראש הגוף המבוקר. הצוות רשאי לדחות תיקון של ליקוי מסוים, אולם הדחייה טעונה אישור של ראש הגוף המבוקר.

נמצא שלא כל צוותי המעקב בגופים המבוקרים לפי סעיפים (1)9 או (2)9 לחוק מתכנסים לדון בתיקון הליקויים, ומדווחים כיאות לראש הממשלה (באמצעות האגף לביקורת המדינה).

לא נמצא שהאגף לביקורת המדינה העלה את העניין האמור לפני ראש הממשלה, או לפני ועדת השרים, כדי לקרוא לסדר את המשרדים האמורים, וכן לגרום לכך שאותם

צוותים יתכנסו וידווחו לאגף על החלטות שקיבלו ועל הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה.

### הליכי תיקון ליקויים במשרדים

משרד מבקר המדינה בדק במשרדי הפנים, הרווחה, הבינוי והשיכון את אופן פעילותם של הצוותים בכל הנוגע לתיקון הליקויים בשלושה נושאים מערכתיים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה בשנים 2003-2005 - עבודת המטה במשרדי הממשלה, הדרג המחוזי במשרדי הממשלה ורכישת שירותים חברתיים.

במשרד הרווחה ובמשרד הבינוי והשיכון לא דנו צוותי המעקב אף באחד משלושת הנושאים המערכתיים האמורים. במשרד הפנים לא דנו צוותי המעקב בשני הנושאים המערכתיים (עבודת מטה והדרג המחוזי במשרדי הממשלה) שנכללו בדוחות מבקר המדינה, שבהם הייתה התייחסות למשרד הפנים.

### סדרי בחינה ותיקון של ליקויים - ברמת המערכת

בשל חשיבותם והיקפם של נושאים מערכתיים והיות שהם נוגעים לכמה גופים במערכת הממשלתית, מן הראוי שגם תיקון הליקויים בנושאים אלה ייעשה במישור מערכתי, שבו ייבחנו הסוגיות לא בכל משרד בנפרד, אלא בראייה של המערכת בכללותה וגוף מסוים ירכז את המכלול.

הועלה, שכאשר מדובר בסוגיות הנוגעות לנושאים בין-משרדיים ולמעקב אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות לסוגיות אלה, גופים ויחידות ממשלתיות עוסקים בצדדים שונים של נושאים מערכתיים הנוגעים להם, בלי שיש ביניהם חלוקת תפקידים והסדרי תיאום. כמו כן, אין גוף בקרה האחראי לרכז את הטיפול הבין-משרדי, את התיאום בין המשרדים ואת המעקב בסוגיות בין-משרדיות אלו בראייה כוללת. היעדר גוף אחראי ומרכז לטיפול בדוחות מערכתיים, או בכל דוח אחר של מבקר המדינה העוסק בנושאים בין-משרדיים, עלול לגרום לכך שהטיפול בתיקון הליקויים לא יהיה כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) יקבע נהלים ברורים לסדרי הטיפול בנושאים מערכתיים ובנושאים הקשורים לכמה ארגונים וירכז את המעקב אחר תיקון הליקויים בנושאים אלה. כל זאת מכוח היותו של משרד רה"מ, גם לדעתו, הגוף שמטפל במכלול הנושאים הכרוכים בפעילות משרדי הממשלה בתחומים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים, וכן מכוח כללי מינהל תקין.

## עבודת המטה של משרדי הממשלה

בשנת 2002 בחן משרד מבקר המדינה היבטים של עבודת המטה בכמה משרדי ממשלה (הפנים, העבודה והרווחה, המשפטים, הבריאות, הבינוי והשיכון) ובגופים וביחידות המרכזיים: משרד רה"מ, מזכירות הממשלה, נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת). ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה. בחודשים ספטמבר-נובמבר 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב הקודמת) כדי לבדוק אם תוקנו ליקויים שפורסמו באותו דוח, ובאיזו מידה תוקנו ממצאי המעקב שפורסמו בדוח שנתי 55. במעקב הנוכחי הועלה בין היתר:

### תהליכי קבלת החלטות בממשלה

בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה" נאמר כי לתהליך קבלת ההחלטות בממשלה לא תמיד קדמה עבודת מטה סדורה. הביקורת העלתה גם שתקנון עבודת הממשלה לא היה מקיף דיו, והדרישות המפורטות בו היו מזעריות.

ב-7.5.06 אישרה הממשלה (בהחלטה מס' 3) תקנון חדש לעבודתה. סעיף 4 בתקנון החדש קובע את המתכונת להכנת הצעות החלטה לממשלה: ההצעה תכלול דברי הסבר ורקע להצעה, הצורך בה ומידע בדבר ההוצאה הכספית הכרוכה ביישום ההצעה אם תתקבל; המקור התקציבי למימונה; נתונים כלכליים, לרבות השפעות כלכליות על משק המדינה; תיאור המצב המשפטי ועמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה; אזכור וצירוף של החלטות קודמות של הממשלה באותו נושא, וציון אם ההצעה באה להוסיף עליהן, לשנותן או לבטלן; פירוט חלופות אפשריות ונימוקי השר לבחירתו בחלופה מסוימת.

### פיקוח ובקרה על יישום ההחלטות

בדוח 53 צוין שהמעקב של מזכירות הממשלה אחרי ביצוע החלטות הממשלה היה חלקי, וממילא היא לא סיפקה לממשלה מידע מלא ומפורט על מידת הביצוע של החלטותיה, וכי לא היה במשרדי הממשלה נוהל לטיפול בהחלטות ממשלה משלב ייזום הצעת ההחלטה עד לשלב המעקב אחרי ביצוע ההחלטה והדיווח עליה. נוהל כזה היה אמור, בין השאר, להנחות את המשרד הממשלתי איך לטפל בהצעת החלטה לממשלה, לתאם בין הגורמים השונים הקשורים להכנת ההצעה ולביצוע ההחלטה, ולהבטיח רציפות גם כאשר מתחלפים נושאי משרות בכירים.

בעקבות דוח מבקר המדינה המליצה מליאת הכנסת במאי 2004 לפעול לגיבוש נוהל מעקב של משרדי הממשלה אחר יישום החלטות הממשלה. בנוהל ייקבע שעל השר

האחראי לדווח לממשלה על מידת ביצועה של החלטה הנוגעת למשרדו. הכנסת ציינה שהיא סבורה שעל מזכירות הממשלה לעשות מעקב שיטתי אחר יישום החלטות הממשלה ודיווח על ביצוען.

לא נמצא כי הממשלה פעלה לגיבוש נוהל שלפיו על השר האחראי לתת לממשלה דוח על מידת ביצועה של החלטה הנוגעת למשרדו.

### פיתוח תורת ניהול לשירות המדינה

בדוח 53 נאמר, שגם נש"מ וגם גורמים אחרים שעסקו בעיצוב דפוסי השלטון, כגון אג"ת ומשרד המשפטים, לא פיתחו תורת ניהול<sup>1</sup> לשירות המדינה ולעבודת המטה במשרדי הממשלה. כתוצאה מכך, האחריות לפיתוח תורת ניהול ולקידום עבודת המטה נותרה מיותרת.

ביקורת המעקב הקודמת העלתה כי במרס 2003 גיבשה נש"מ הצעת החלטה לממשלה בעניין מינוי צוות משותף, לנש"מ, למשרד האוצר ולמשרד רה"מ שיכין תכנית מסגרת לחמש שנים לשם גיבוש תורת ניהול כללית לשירות המדינה. אולם נש"מ גנזה את הצעתה ולא העלתה אותה לפני הממשלה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 המשיכה נש"מ לדבוק בדעתה כי נושא תורת הניהול אינו בתחום סמכותה ואחריותה.

דברי נש"מ מעידים שיש צורך להעלות סוגיות מעין אלה לדיון בצוות לתיקון ליקויים שהיה אמור על פי חוק לדון בתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. מבקר המדינה ממליץ שוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה תדון ותחליט על דרכי הטיפול בתיקון הליקויים.

### המנכ"ל במשרד ממשלתי

1. בביקורת הקודמת נאמר, שאין הנחיות ברורות של נש"מ בעניין תחומי אחריותו של המנכ"ל, סמכותו ותפקידו. ועדת קוברסקי המליצה באוגוסט 1989 להרחיב את סמכויות המנכ"ל ולהעניק לו יתר חופש וגמישות בהפעלת כוח האדם והשימוש בתקציב, אגב נשיאה באחריות אישית לחריגה מחוק, מתקנות, מנהלים מחייבים או מהתקציב. מבקר המדינה המליץ לשקול להוסיף ל"מדריך למנהל הכללי" פרק שעניינו תפקיד המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם תפקידי המשרדים שונים זה מזה אבל הסמכויות והכלים שבידי המנכ"ל בכמה וכמה נושאים משותפים ראוי שיהיו אחידים. יצוין כי עוד בביקורת המעקב הקודמת הועלה, שביוני 2004 החליטה הממשלה לקיים דיון

1 תפיסות ונהלים אחידים שנוגעים לסוגיות ניהוליות המשותפות למשרדי הממשלה, כגון החובה של כל משרד להכין תכנית עבודה והמתכונת שהן יוכנו.

בנושא שיפור וייעול עבודת משרדי הממשלה ובמסגרתה גם החליטה להקים בין השאר צוות עבודה שיבחן המלצות להגמיש את הניהול של המנכ"לים של משרדי הממשלה בכל הקשור להעסקת עובדים, וכי המלצות הצוות יונחו על שולחן ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה עד ליום 1.9.04. עד מועד סיום ביקורת המעקב הנוכחית לא הוגשו המלצות לוועדת השרים.

2. בביקורת המעקב הקודמת צוין שכהונה של מנכ"ל משרד ממשלתי נמשכת כשנתיים בממוצע. כתוצאה מכך נפגע הרצף הניהולי במשרד. בעקבות המלצת ועדת קוברסקי המליץ מבקר המדינה לשקול מינוי משנה למנכ"ל שיפקד על יחידות המטה המקצועיות של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנש"מ תבחן את סוגיית החילופים התכופים של מנכ"לים ותמצא לה פתרון, אם באמצעות מינוי משנה למנכ"ל מקרב הסגל הקבוע של המשרד ואם בדרכים אחרות. את הפתרונות המוצעים יש להביא לממשלה כדי שתדון בהם ותחליט.

## הדרג המחוזי במשרדי הממשלה

בשנת 2003 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים של מעמד המחוז. הבדיקה נעשתה במשרדי הרווחה, הפנים והבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), בדיקות משלימות נעשו בנש"מ, במשרד האוצר ובמשרד רה"מ. ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח שנתי 254. במעקב הנוכחי הועלה:

### המבנה הארגוני והמעמד של המחוז

1. בדוח צוין כי המבנה הארגוני של המחוז והתפקידים שהוטלו עליו כמעט לא השתנו מאז קום המדינה. כמה החלטות ממשלה וועדות עסקו בעיקר בחלוקת המדינה למחוזות כדי ליצור אחידות בין משרדי הממשלה בעניין החלוקה למחוזות. בחינה מקיפה יותר של מכלול הנושאים הנוגעים לדרג המחוזי נעשתה בידי ועדה בין-משרדית בשנת 1997 אך לא הביאה לגיבוש דוח סופי והמלצות.

ביקורת המעקב העלתה, כי מאז הביקורת הקודמת לא החליטו ההנהלות של שלושת המשרדים האמורים לעשות שינויים מבניים, או להרחיב את סמכויות המחוזות, לפי העניין, וגם לא קבעו הגדרות חדשות של המבנה הארגוני והסמכויות של המחוזות.

2. בדוח צוין כי לפי החלטת ממשלה מספטמבר 1997 הוקמה ועדה בין-משרדית לבדיקת פריסת המחוזות ויחידות הסמך של משרדי הממשלה (להלן - הוועדה לפריסת המחוזות, או הוועדה). על הוועדה הוטל להגיש לממשלה את המלצותיה עד סוף אותה שנה. הביקורת הקודמת העלתה שהוועדה הכינה טיוטת דוח ראשונית בלבד ועבודתה הוקפאה ביוני 1999 בשל אי-תקצוב פעילותה. ועדה בין-משרדית

אחרת עסקה בשנת 1997 בחלק מנושאים אלה וגיבשה דוח ראשוני בלבד, שלא היה לו המשך בעבודת מטה בין-משרדית מקיפה, המשותפת ליחידות המטה המרכזיות (משרד האוצר, נש"מ ומשרד רה"מ) ולמשרדים בעלי דרג מחוזי.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה כי לא חל שינוי בפריסה למחוזות ויחידות הסמך של משרדי הממשלה וכי משרד האוצר ונש"מ לא פעלו לחידוש עבודתה של הוועדה לפריסת מחוזות.

### שיתוף פעולה אזורי ותיאום בין-משרדי בדרג המחוזי

הביקורת הקודמת העלתה כי לא היה כמעט שיתוף פעולה בין-משרדי ממוסד בדרג המחוזי. להלן כמה מהגורמים לכך: סמכויותיהם המעטות של מנהלי המחוזות של משרדי הממשלה בתחומי התקציב והחוזים; היעדר גוף שתפקידו להוביל פעולות משותפות של משרדי הממשלה; חלוקה גיאוגרפית שונה של מחוזות המשרדים.

בעקבות הביקורת הקודמת החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, באפריל 2004, להטיל על המנכ"לים של משרדי הממשלה שבהם פועלים מחוזות לשם מתן שירותים לציבור להכין בתוך שישה חודשים מסמכי עמדה בסוגיית מטה-מחוז, ובהן סוגיות שעליהן הצביע מבקר המדינה. בהחלטה נקבע שמסמכי העמדה יועברו לאגף לביקורת המדינה במשרד רה"מ ויובאו לדיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה.

מאז ועד מועד סיום ביקורת המעקב עברו יותר משנתיים וחצי אך ההחלטה לא בוצעה. רק משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה העבירו מסמכי עמדה לאגף לביקורת המדינה, אך הם לא נדונו. שאר המשרדים, בכללם משרד הפנים, משרד הרווחה ומשרד השיכון לא העבירו מסמכים כאמור וממילא לא נדונו עמדותיהם.

### משרד הרווחה

הביקורת הקודמת העלתה כי במערך הפיקוח יש בעיות בסיסיות: מפקח עוסק במגוון רב של תפקידים ובשל כך מתקשה למלא את תפקידיו באופן ממצה וכל מפקח מחליט באילו תחומים להתמקד; אין הגדרה אחידה של תפקיד המפקח: כל אחד מהשירותים במטה הגדיר אחרת את תפקיד המפקחים שהוא מעסיק; אין שיתוף פעולה ואיגום משאבים בפיקוח המחוזי לצורכי פעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים; הדבר מביא לכפילויות ולפיצול בעבודת המפקחים. הצעות שהעלו ועדות שונות לשנות את המבנה הארגוני של מערך הפיקוח או את המתכונת של עבודת המפקחים, קיבלו תשומת לב מועטה של הנהלות המשרד.

המעקב העלה, שאף שעברו שלוש שנים ממועד הביקורת הקודמת, עדיין לא נקבעו ולא הוגדרו חד-משמעית סמכויות הפיקוח של המפקחים בדרג המחוזי, ולא הוכנו תכניות עבודה מתואמות בין המפקחים לבין עצמם, ובין המפקחים לרשויות המקומיות.

## משרד הפנים

מסוף שנות השמונים יש למשרד הפנים מדיניות מוצהרת בדבר חיזוק מעמד המחוז בתחום השלטון המקומי. הביקורת הקודמת העלתה כי בשנות התשעים לא הורחבו תפקידיו ותחומי אחריותו של הדרג המחוזי ולא חוזקו תשתיותיו הארגוניות והמקצועיות. גם ניסיון שעשה מנכ"ל המשרד, בראשית שנת 2002, להתוות קווים מנחים לארגון מחדש של המטה והמחוזות במטרה לבזר סמכויות למחוזות לא הביא לשינוי במעמד המחוז, והפעילות ברוב הנושאים העיקריים בתחום השלטון המקומי המשיכה להיות מרוכזת ביחידות המטה. אמצעים שקבעה הנהלת המשרד להגברת שיתוף המחוזות בתהליכי קבלת החלטות בתחום המוניציפלי לא ננקטו: לא הוקמה מערכת מידע על הרשויות המקומיות בניהולו של המחוז; לא נקבע תהליך עבודה משותף למטה ולמחוז להכנת תכנית עבודה שנתית.

בביקורת המעקב הנוכחית לא נמצא שמאז הביקורת הקודמת דנה הנהלת המשרד בסוגיית הסמכויות והמשימות שיש להעביר לדרג המחוזי ובהגברת שיתוף המחוז בתהליכי קבלת החלטות, חרף העובדה שכבר נקבעו האמצעים להגברת השיתוף האמור.

## משרד הבינוי והשיכון

מבנהו הארגוני של המשרד נקבע בעיקרו בסוף שנות השישים. במהלך השנים עברו תפקידי המשרד שהמחוזות עוסקים בהם - בתחומי התכנון, הבינוי, האכלוס והשיקום - שינויים ניכרים במהותם ובהיקפם. הביקורת הקודמת העלתה, שהמשרד לא בחן כראוי אם המחוזות פועלים באופן המבטיח עמידה ביעדי המשרד אגב ניצול חסכוני, יעיל ואפקטיבי של משאביו.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה, כי צוות משרדי לביצוע שינויים ארגוניים במבנה מחוזות המשרד שמונה בידי מנכ"ל המשרד פעל בחודשים אוקטובר-דצמבר 2004 והגיש את המלצותיו בינואר 2005. אולם לא נמצא שהמשרד דן בהמלצות אלה והחליט לאמץ. יוצא שמאז הביקורת הקודמת דן משרד השיכון בסוגיית שהעלתה הביקורת, ובמשך כשלוש שנים לא הגיע לסיכום ולהחלטה.

## רכישת שירותים חברתיים

בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה במשרדי הרווחה, הבריאות והשיכון את סדרי ההתקשרות עם גופים ציבוריים ופרטיים לרכישת שירותים חברתיים, את סדרי הפיקוח והבקרה עליהם ואת תהליך קבלת החלטות בדבר העברת פעולות מסוימות למגזר הלא ממשלתי. ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח שנתי 255ב בפרק "רכישת שירותים חברתיים". במעקב הנוכחי הועלה:

## שיתוף ידע בין משרדי הממשלה

בדוח 555 צוין לגבי משרדי הרווחה, הבריאות והשיכון שחשוב שיהיו ביניהם חילופי ידע שצברו בתחומים דומים, למשל בנוגע לאופן ההתקשרות עם תאגידי, לנושאים שיש לכלול בחוזים עמם ולמנגנוני הפיקוח בתחום התפעולי-מקצועי ובתחום הכספי-חשבונאי.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה שלא חל שינוי במצב, ואין חילופי ידע בין המשרדים בתחומים האמורים.

## כוח אדם לפיקוח על רכישת שירותים

בדוח 555 צוין כי הגידול שחל במספר המסגרות הלא-ממשלתיות שנותנות שירותים בעלי אופי ציבורי, במקביל להקפאה או צמצום במספר המסגרות הממשלתיות העוסקות במתן שירותים כאלה, מגביר את חשיבות הפיקוח ודורש את הגדלת היקפו. אפשר להגדיל את מספר משרות הפיקוח, למשל על ידי הסבת משרות של עובדי מדינה ממשרות של נותני שירותים למשרות פיקוח. המעבר מתפקידי ביצוע לרכישת שירותים מחייב שגם המשרדים המעורבים בתהליך וגם נש"מ יבחנו את תקני כוח האדם ובמידת הצורך ישקלו לארגן מחדש את מבנה המשרד.

עוד צוין בדוח האמור כי משרד הרווחה לא יזם בחינה של המבנה הארגוני שלו, וכי גם נש"מ לא בחנה את המבנה הארגוני של משרד הרווחה ואת התאמת מספר משרות הפיקוח בו למגמת ההתרחבות ברכישת שירותי רווחה מידי עמותות וחברות.

בביקורת המעקב לא נמצא שהגופים הנוגעים בדבר - משרד הרווחה, משרד האוצר ונש"מ - בחנו במשותף את המבנה הארגוני של משרד הרווחה ואת התאמת משרות הפיקוח בעקבות ההתרחבות האמורה, וממילא גם לא קיבלו החלטות מעשיות בעניין זה.

## תקציב לבקרה חשבונאית

בדוח 555 צוין שמשרד הרווחה השקיע 0.02% מתקציבו בשנת 2004 על בקרה חשבונאית. באותו דוח צוין, כי לנוכח העובדה שרכישת שירותים חברתיים היא מטלה של המדינה, מן הראוי שהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) יקבע את שיעור התקציב גם לבקרה על רכישת שירותים חברתיים. יצוין שהחשכ"ל קבע כי תקציב הבקרה על התמיכות יהיה בשיעור 0.5% מתקציב התמיכות.

ביקורת המעקב העלתה שהחשכ"ל לא קבע את שיעור התקציב לבקרה האמורה.



## מבוא

1. משרד מבקר המדינה עושה ביקורת במשרדי הממשלה ובגופים מבוקרים אחרים המנויים בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], (להלן - החוק). הביקורת יכולה לעסוק באירוע מסוים, בתהליך ארגוני, בתהליכים בין-ארגוניים - נושאים מערכתיים שהטיפול בהם נוגע למשרדי ממשלה ולגופים מבוקרים רבים ואף דורש תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי. משרד מבקר המדינה מציינ בדוחותיו המוגשים לראש הממשלה ולכנסת ומתפרסמים לעיון הציבור שורה של ליקויים שתיקונם עשוי לתרום לשיפור המינהל הציבורי וכפועל יוצא מכך לטובת האזרחים מקבלי השירות.

בשנים האחרונות הרחיב משרד מבקר המדינה את המגמה של עשיית ביקורת מערכתית, ובמסגרת זו נבדקו בין השאר הנושאים האלה: (א) "עבודת המטה במשרדי הממשלה"<sup>2</sup>; (ב) "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה"<sup>3</sup>; (ג) "רכישת שירותים חברתיים"<sup>4</sup>.

2. החוק עוסק, בין היתר, בחובה של הגופים המבוקרים לדווח למבקר המדינה ולראש הממשלה על אופן טיפולם בליקויים שפורטו בדוחות שפרסם מבקר המדינה. החוק גם מחייב את ראש הממשלה להודיע למבקר המדינה על תוצאות טיפולו בליקויים.

לפי סעיף 21א<sup>5</sup> לחוק, בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים ובראשו המנכ"ל, ואם אין מנכ"ל - בעל תפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן - הצוות, או צוות המעקב).

לפי החוק, אם העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר סמוך לאחר קבלת ההחלטות.

סעיף 21ב(ב) לחוק קובע כי ראש הממשלה ידווח למבקר המדינה בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת הדוח לידי, על תוצאות טיפולו בליקויים בפעולותיהם של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1) או 9(2). סעיף זה משקף את האחריות הכוללת שהוטלה על ראש הממשלה להביא לתיקון הליקויים.

3. בפועל, ראש הממשלה מדווח למבקר המדינה על תיקון הליקויים בדוחות הקרויים "הערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה". דוחות אלה מתפרסמים פעמיים בשנה, בד בבד עם פרסום דוחות מבקר המדינה<sup>6</sup>.

האגף לביקורת המדינה ולביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה (להלן - האגף לביקורת המדינה) מופקד בין היתר על מעקב אחר הטיפול של משרדי הממשלה ושל המפעלים והמוסדות של המדינה בתיקון הליקויים שהצביע עליהם מבקר המדינה; מכין את "הערות ראש הממשלה" לדוחות מבקר המדינה; ומכין את החומר הדרוש לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה לצורך דיון וקבלת החלטות.

4. בחודשים מרס-אוגוסט 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר סדרי הדיון וסדרי תיקון הליקויים במשרדי ממשלה ובידי ועדת שרים שהממשלה מינתה לעניין זה. הבדיקה התמקדה במצב הקיים של תיקון הליקויים שהועלו בשלושת הנושאים המערכתיים שפורטו לעיל (להלן - מעקב, או ביקורת מעקב). בין היתר, נבדק במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), אם טיפולו של המשרד, ובכלל זה מזכירות הממשלה והאגף לביקורת המדינה ולביקורת הפנימית

2 דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 5.

3 דוח שנתי 54 של מבקר המדינה, עמ' 5.

4 דוח שנתי 55 של מבקר המדינה, עמ' 721.

5 סעיפים 21א ו-21ב הוספו לחוק על פי תיקון לחוק משנת 2001.

6 הכוונה ל"דוחות שנתיים" לפי סעיף 15 לחוק, על גופים מבוקרים לפי סעיף 9(1) או 9(2).

במשרד רה"מ, הביא לתיקון הליקויים במשרדי הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

## ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה

זה שנים פועלת מטעם הממשלה ועדת שרים הקרויה "ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה" (להלן - ועדת השרים, או הוועדה). לאחרונה במאי 2006 מינתה הממשלה ועדת שרים בראשות השר איתן כבל; הוועדה הוסמכה לדון ולהחליט בעניין הצעותיהם של השרים הנוגעות לתיקון הליקויים שמצא מבקר המדינה במשרדיהם. הוועדה גם תקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בעניינים אלה. כמו כן הוסמכה הוועדה לדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה.

מהערות ראש הממשלה לדוחות השנתיים של מבקר המדינה 52 עד 56, ומהניתוח שעשה משרד מבקר המדינה בנדון עולה, כי ועדת השרים לא דנה ב-80%-90 מהנושאים שבהם עסקו אותם דוחות, וכי האגף לביקורת המדינה הכין הצעות רבות והגישן ליו"ר ועדת השרים, אך רק מעטות מהן הועלו לדיון ולהחלטה בוועדה.

עם הנושאים שנדונו בדוחות מבקר המדינה האמורים ולא נדונו בוועדת השרים, נמנו נושאים עקרוניים ומהותיים<sup>7</sup> ונושאים מערכתיים ובהם:

1. "עבודת המטה במשרדי הממשלה"<sup>8</sup>. בדוח על הנושא האמור הושם דגש, בין היתר, על הצורך בגיבוש ובהטמעה של תורת ניהול למגזר הממשלתי, לרבות נהלים בין-משרדיים; סדרי פיקוח, מעקב ובקרה בנוגע ליעדים שיש להגדיר ולדווח על השגתם ובנוגע להליכים הכרוכים בהצעת החלטות לממשלה; מבנה וארגון הממשל על יחידותיו השונות; הנהגת בחינה מתמדת של השינויים הנדרשים לפי הנסיבות; סדרי תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות המשרד וכן תיאום בין המשרדים, בייחוד בסוגיות בין-משרדיות הנוגעות לארגונים שונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-7.1.07, מסר מנכ"ל משרד רה"מ, כי בתקופה שבה היה מר חיים רמון יו"ר ועדת השרים לביקורת המדינה היו כמה דיונים בנושא עבודת המטה שבהם השתתפו ראשי האוצר בנושא תקציב המדינה, לרבות בשיטת התקצוב. בדיונים אלה העירו המשתתפים בעניין סדרי הדיון בממשלה, שקיפות בהצגת הנתונים, רפורמה בתהליך התקצוב והטיפול בשינויים מבניים בגופים ממשלתיים. מנכ"ל משרד רה"מ ציין בתשובתו כי לא התקבלו החלטות בנושא האמור.

מהתשובה האמורה עולה כי נדון רק נושא אחד מבין הנושאים הרכים הנוגעים לעבודת המטה במשרדי הממשלה שפורטו בדוח מבקר המדינה. מכל מקום, גם דיון זה לא הניב תוצאות, שכן לא התקבלו בו החלטות.

7 ככללם "שימוש מסחרי בקרקעות המינהל" (דוח שנתי 53, עמ' 302); "תכנית אב לפיתוח משק המים בישראל והשבת קולחים" (דוח שנתי 53, עמ' 815); "תכנון והקמה של יישובים חדשים" (דוח שנתי 55 ב, עמ' 155); "הפיקוח על ניסויים רפואיים בבני אדם" (דוח שנתי 55, עמ' 496). משרד מבקר המדינה לא עשה מעקב אחר תיקון הליקויים בנושאים אלה, בדוח זה.

8 פורסם בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 5; ממצאי ביקורת מעקב פורסמו בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה, עמ' 191.

2. נושא אחר שלא נדון בוועדת השרים הוא "רכישת שירותים חברתיים"<sup>9</sup>. הדוח בנושא זה נוגע להתקשרויות של משרדי ממשלה ובראשם משרד הרווחה, וכן משרדי הבריאות והשיכון, לשם רכישת שירותים חברתיים. בדוח נאמר שעל המשרדים הנוגעים בדבר לתת את דעתם על סוגיות מרכזיות בחוזה, כגון הצורך בקביעת יעדים מדידים, מנגנון לתמרוץ הספק, חילופי ידע והפקת לקחים בין-משרדיים. כמו כן צוין הצורך של כל משרדי הממשלה להכשיר עובדים לניהול התקשרויות ולפיקוח עליהן, וכן חילופי ידע בין המשרדים.

בתשובתו מסר מנכ"ל משרד רה"מ, כי האגף לביקורת המדינה מכין תמצית מנהלים של הנושאים שמעלה מבקר המדינה ומגיש אותה ליו"ר ועדת השרים. האגף מכין גם המלצות, שראויות לדעתו להידון בוועדת השרים. מנכ"ל משרד רה"מ ציין בתשובתו כי האגף מכין טיוטות של הצעות להחלטה בנושאים הנדונים בדוח מבקר המדינה ומגישן ליו"ר ועדת השרים וכי "ועדת השרים ריבונית וסוברנית להחליט אלו מן הנושאים יובאו לדיון בוועדה".

משרד מבקר המדינה אינו חולק על כך כי ועדת השרים ריבונית להחליט אלו מן הנושאים יובאו לדיון בוועדה. יחד עם זאת משרד מבקר המדינה ממליץ בפני יו"ר ועדת השרים לקיים דיונים רבים יותר ובכך למלא את ייעודה בשיפור המינהל הציבורי. הדיון בוועדת השרים הוא בעל משקל מכריע בהטמעת חשיבות ביקורת המדינה והצורך בתיקון הליקויים שנמצאו במשרדי הממשלה. לפיכך, מן הראוי שוועדת השרים וכן הממשלה עצמה ינחו את השרים הנוגעים בדבר, להקפיד על תיקון הליקויים ולדווח על כך לוועדה בהתאם.

השר איתן כבל, יושב ראש ועדת השרים, הודיע למבקר המדינה ביום 13.2.07, כי מאז נכנס לתפקידו כינס את הוועדה מספר פעמים וכי יעשה את המיטב כדי לקדם את תיקון הליקויים ולעקוב אחר הביצוע כמתבקש.

### מעקב משרד ראש הממשלה אחר דיווחי המשרדים

כאמור, על מלאכת הכנת הערות ראש הממשלה ופרסומן מופקד האגף לביקורת המדינה. האגף דורש מהגופים המבוקרים דיווחים שוטפים על פעולותיהם, ועל פי הדיווחים שהוא מקבל הוא מכין את "הערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה". בהערות רה"מ האמורות כלול פרק "לקט מעקבים" (להלן - לקט או לקטים) ובו האגף מדווח על סדרי תיקון ליקויים שהעלה מבקר המדינה בשנים שקדמו לאותו דיווח שוטף. עיון בהערות העלה כדלקמן:

1. הדיווחים על מצב תיקון הליקויים אינם כוללים את כל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה שבוקרו בשנים שקדמו לפרסום ההערות. לדוגמה, בהערות לדוח 56 של מבקר המדינה לא דווח כלל על הגופים האלה<sup>10</sup>: משרד התשתיות הלאומיות, משרד התחבורה ונש"מ.
2. דיווח על מצב תיקון הליקויים בנושא כזה או אחר נוגע בדרך כלל למעט מהממצאים שצוינו בדוחות מבקר המדינה.
3. אשר לנושא הנוגע לכמה גופים - יש שמדווח על משרד מסוים שדיווח, ולא על כלל המשרדים או על סוגיה מערכתית שהועלתה. להלן דוגמה:

9 פורסם בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה, עמ' 721.

10 אי-הדיווח על הגופים האמורים נוגע להערות לדוח 56 ואין פירוש הדבר שגם בדוחות קודמים לא היה דיווח עליהם.

הדוח בנושא המערכת "עבודת המטה במשרדי הממשלה" שכאמור פורסם בדוח 563 של מבקר המדינה לשנת 2002 נוגע לגופים האלה: משרד רה"מ, משרד האוצר, נש"מ, משרד הפנים, השיכון, הבריאות, הרווחה והמשפטים. אך בהערות רה"מ שפורסמו מאז פרסום הדוח ועד מועד סיום ביקורת המעקב, מדווח על ארבעה גופים בלבד: משרד רה"מ, משרד המשפטים, משרד הפנים ונש"מ.

בדוח האמור צוין בנוגע למשרד רה"מ, כי לוועדות המנכ"לים אין מעמד סטטוטורי ולא נקבע תוקף החלטותיהן. כמו כן, כל אימת שהתחלף השלטון הוקפאה עבודתן של הוועדות הללו.

הועלה, שבהערות רה"מ בנוגע למצב תיקון הליקויים במשרדו, שעליהם דווח מאז פורסמו הנושאים האמורים בדוח מבקר המדינה ועד למועד סיום ביקורת המעקב, לא נאמר דבר בעניין זה.

4. בלקטים לא מוסבר מדוע לא נאמר דבר בנוגע לממצאים האמורים, ולא נאמר אם נדחה מועד תיקונם ואם התקבל לכך אישור מראש הגוף המבוקר, דהיינו ראש הממשלה. יצוין, שככלל אין בלקטים פרטים כאלה כשאין דיווח על מצב תיקון הליקויים.

5. יש שהדיווחים שבלקט אינם נשענים על החלטות של צוות המעקב או של הנהלת המשרד, הנובעות מהדיווח על הליקויים. להלן דוגמאות:

בלקט שבהערות לדוח 54 מדובר על מצב תיקון הליקויים במשרד הפנים בנושא המערכת "עבודת המטה במשרדי הממשלה": בביקורת הקודמת צוין לגבי משרד הפנים כי אין משרד הפנים נוטה ליזום שיתוף פעולה בין-משרדי. בעניין זה צוין בלקט, כי "משרד הפנים יוזם עבודות מטה בין-משרדיות במקרים בהם נדרשת עבודת מטה כזו". זאת אמירה כללית ואין בלקט מידע אחר כגון החלטה של הנהלת המשרד להגביר את שיתוף הפעולה הבין-משרדי, ובכלל זה הוראת נוהל לשיתוף הפעולה האמור.

בנושא המערכת "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה", שפורסם כאמור בדוח 54ב, צוין כי משרד השיכון לא עשה במהלך השנים בחינה כוללת של מבנה הארגוני, הכולל את מחוזותיו. בלקט שבהערות לדוח 55א<sup>11</sup> ובלקט שבהערות לדוח 57א<sup>12</sup> צוין שהנהלת המשרד דנה בנושא המבנה הארגוני המיטבי של המשרד במסגרת "משרד הבינוי והשיכון לאן?". בדיווחים לא צוינו החלטות וממילא לא דווח על ביצוען.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי ביקורת המעקב בדבר אופן הטיפול בתיקון הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה מחייבים שהגופים והגורמים המטפלים בנושא, ובהם ראש הממשלה, משרדו, ועדת השרים והאגף לביקורת המדינה, ינקטו צעדים הכוללים אמצעי אכיפה נגד גופים שאינם פועלים כנדרש לתיקון הליקויים.

## צוותים לתיקון ליקויים

כאמור, על פי החוק יש להקים בכל גוף מבוקר צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מנכ"ל או בעל תפקיד מקביל לו; הצוות ידון בדרכים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה, יקבל החלטות בדבר תיקונם וידווח עליהן לראש הגוף המבוקר. הצוות רשאי לדחות תיקון של ליקוי מסוים, אולם הדחייה טעונה אישור של ראש הגוף המבוקר.

11 פורסם באוקטובר 2004.

12 פורסם בדצמבר 2006.

נמצא, שלא כל צוותי המעקב בגופים המבוקרים לפי סעיפים (1)9 או (2)9 לחוק מתכנסים לדון בתיקון הליקויים ומדווחים כיאות לראש הממשלה (באמצעות האגף לביקורת המדינה). כך למשל, בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 2006 דווח שצוותי המעקב בחמישה גופים לא התכנסו כלל בשנת 2005<sup>13</sup>; בהערות לדוח שנתי 2007 דווח כי צוותי המעקב בשישה גופים לא התכנסו כלל בשנת 2004<sup>14</sup>, ומההערות לדוח שנתי 2007 עולה שגם בשנת 2003<sup>15</sup> לא התכנסו צוותי המעקב בשישה גופים מבוקרים.

לא נמצא שהאגף לביקורת המדינה העלה את העניין האמור לפני ראש הממשלה, או לפני ועדת השרים, כדי לקרוא לסדר את המשרדים האמורים, וכן לגרום לכך שאותם צוותים יתכנסו וידווחו לאגף על החלטות שקיבלו ועל הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל משרד רה"מ, כי האגף לביקורת המדינה מקיים פגישות עם המנכ"לים של משרדי הממשלה ומפנה את תשומת לבם לנושאים שעדיין לא טופלו, ואם תיקון הליקויים נעשה "ללא סיוע" צוות המעקב, האגף אינו נוהג להעיר על כך למשרדים השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הקמת צוותי המעקב על פי החוק נועדה לתת מסגרת נאותה לתיקון הליקויים שהצביע עליהם מבקר המדינה, וכן מתן שקיפות לפעילותו של הגוף המבוקר בתיקון הליקויים. לפיכך, על האגף לביקורת המדינה לעמוד על כך שהליך דיון וקבלת החלטות בעניין תיקון הליקויים יהיה לפי החוק כאמור. זאת ועוד, עם הגופים שבהם לא התכנסו צוות המעקב נמנה משרד רה"מ, ואמנם ביקורת המעקב העלתה שפעילותו של המשרד בתיקון הליקויים בנושאים מערכתיים כגון "עבודת מטה במשרדי הממשלה" לא הייתה רצופה, ושיטתית (ראו גם להלן).

## הליכי תיקון ליקויים במשרדים

משרד מבקר המדינה בדק במשרדי הפנים, הרווחה, והשיכון את אופן פעילותם של הצוותים בכל הנוגע לתיקון הליקויים בשלושה נושאים מערכתיים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה בשנים 2003-2005 - עבודת המטה במשרדי הממשלה, הדרג המחוזי במשרדי הממשלה ורכישת שירותים חברתיים. להלן פרטים:

- |    |                                                                                             |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13 | משרד רה"מ, משרד החוץ, המשרד לקליטת העלייה, משרד התקשורת ושירות התעסוקה.                     |
| 14 | משרד רה"מ, משרד החוץ, המשרד לקליטת העלייה, משרד הבריאות, משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט.     |
| 15 | משרד רה"מ, משרד הבריאות, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד הרווחה, משרד התיירות והנהלת בתי המשפט. |

**משרד הפנים**

בנושא "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה" שפורסם בדוח 54 בפורטו בהערות ראש הממשלה יותר מ-20 ממצאים הנוגעים למשרד האמור, ובהם: (א) יש פער ניכר בין הסמכויות הפורמליות של המחוז בתחום השלטון המקומי וההצהרות של המשרד כי יש לחזקו לבין מעמדו ומידת מעורבותו בתחום זה; (ב) בנושאים מרכזיים בתחום התקציב שבאחריות שר הפנים, עיקר התפקידים והפעילות מרוכזים במטה המשרד, ואילו למחוזות יש מעורבות מעטה; (ג) שיתוף הפעולה של המחוזות עם מרכזי הדרכה לרשויות מקומיות מועט ביותר, למעט בנושאים מסוימים; (ד) הפורומים המשותפים למטה ולמחוז התכנסו פעמים מעטות ולא הניבו תוצאות; (ה) לא נעשו פעולות לשינוי המבנה הארגוני של מערך היחידות המטפלות בשלטון המקומי. ממצאים כבדי משקל פורטו גם בנושא "עבודת המטה במשרדי הממשלה" שפורסם בדוח 53ב.

הועלה כי מאז פרסום הדוחות האמורים לא דנו צוותי המעקב במשרד הפנים בשני הנושאים שצוינו לעיל. במסמכי משרד הפנים ובמסמכי האגף לביקורת המדינה אין הסבר מדוע לא דנו.

**משרד הרווחה**

בשלושת הנושאים המערכתיים שצוינו לעיל ופורסמו בדוחות מבקר המדינה בשנים 2003, 2004 ו-2005, הועלו ממצאים הנוגעים למשרד הרווחה. בהערות לדוח 55ב, מובא "ריכוז ממצאי הביקורת" בנושא "רכישת שירותים חברתיים" ובו כ-30 ממצאים הנוגעים למשרד הרווחה. אולם עד מועד סיום המעקב, אוגוסט 2006, לא דנו צוותי המעקב במשרד אף באחד משלושת הנושאים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 מסר משרד הרווחה, כי נושא "עבודת המטה במשרדי הממשלה" לא הועלה בדיוני הצוות, מפני שהפעולות שננקטו במשרד לתיקון אותם ליקויים היו מספקות ולא דרשו החלטות נוספות של הצוות. משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד הרווחה לא דיווח לראש הממשלה ולמבקר המדינה<sup>16</sup> על הפעולות שנעשו, כפי שקובע החוק.

בנושא "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה" מסר המשרד, כי "הצוות לתיקון ליקויים אינו יכול לבוא במקום נכונות אמיתית של מקבלי החלטות בדרג הבכיר במשרד להתמודד עם נושא מורכב זה של סוגיית פיקוח ומחוזות על כל הטלטלות הארגוניות והמקצועיות הנובעות מכך". לדעת משרד מבקר המדינה, היות שבראש הצוות עומד בעל התפקיד הניהולי הבכיר ביותר - מנכ"ל המשרד - אם אין ביכולתו של הצוות לתקן ליקויים, ודאי שעליו לדווח על כך לשר.

בנושא "רכישת שירותים חברתיים"<sup>17</sup> מסר המשרד, כי בעקבות ביקורת המעקב קיים הצוות דיון בנושא ב-11.9.06. יצוין שממועד פרסום הדוח - אמצע שנת 2005 - ועד מועד הדיון עברו יותר משנה וחצי.

16 לפי סעיף 21ב(א) לחוק.

17 ראו גם בדוח שנתי זה, בפרק רכישת שירותים חברתיים, ממצאי מעקב, עמ' 000.

### משרד הבינוי והשיכון

במשרד הבינוי והשיכון נמצאו ליקויים בשלושת הנושאים האמורים. לפי "ריכוז ממצאי הביקורת" שהובא בהערות לדוח 2017 בנושא "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה", היו בנושא האמור 11 ממצאים הנוגעים למשרד.

הועלה שצוות המעקב במשרד לא דן בשלושת הנושאים המערכתיים האמורים. עוד הועלה, שעד למועד ביקורת המעקב לא התכנס הצוות באופן סדיר כדי לדון ולקבל החלטות בנוגע לתיקון הליקויים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה אודות משרד השיכון.

לדבריה של מי שהייתה עד למועד הביקורת הנוכחית ממלאת מקום של יו"ר הצוות, התבקשו גורמים מסוימים במשרד להעביר לצוות את תגובותיהם בעניין הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה והצוות דן בתגובות אלה והנחה את יחידות המשרד כיצד לפעול. יצוין שלא תועדו דיונים של ישיבות הצוות בפרוטוקולים ולכן אין לדעת מה החליט (אם החליט) בדבר תהליך תיקון הליקויים.



לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלפי החוק בראש צוות המעקב עומד המנכ"ל - הדרג הניהולי הבכיר ביותר בגוף המבוקר הכפוף לשר - אם אין ביכולתו של הצוות לקבל החלטה בנושא זה או אחר, בכלל זה בנושא הדורש בדיקה, בחינה או חשיבה זמן רב מן הסביר, שומה עליו להפנות את הסוגיות לשר הנוגע בדבר.

### סדרי בחינה ותיקון ליקויים ברמת המערכת

להלן ממצאים שהעלה המעקב אחר סדרי תיקון הליקויים בנושאים מערכתיים וכן הדגמה של סדרי תיקון הליקויים בשלושה נושאים מערכתיים: (א) עבודת המטה במשרדי הממשלה; (ב) הדרג המחוזי במשרדי הממשלה; (ג) רכישת שירותים חברתיים. המעקב התמקד בליקויים הנוגעים ליותר מגוף אחד ואשר תיקונם מצריך שיתוף פעולה בין-משרדי.

### ריכוז הטיפול בנושאים מערכתיים

בשל חשיבותם והיקפם של נושאים מערכתיים והיות שהם נוגעים לכמה גופים במערכת הממשלתית, מן הראוי שגם תיקון הליקויים בנושאים אלה ייעשה במישור מערכתי, שבו ייבחנו הסוגיות לא בכל משרד בנפרד, אלא בראייה הכוללת את המערכת וגוף מסוים ירכז את המכלול.

הועלה, שכאשר מדובר בסוגיות הנוגעות לנושאים בין-משרדיים ולמעקב אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות לסוגיות אלה, גופים ויחידות ממשלתיות עוסקים בצדדים שונים של נושאים מערכתיים הנוגעים להם, בלי שיש ביניהם חלוקת תפקידים והסדרי תיאום. כמו כן, אין גוף בקרה שאחראי לרכז את הטיפול הבין-משרדי, את התיאום בין המשרדים ואת המעקב בסוגיות בין-משרדיות אלו בראייה כוללת. עם הגופים והיחידות הללו נמנים: האגף לביקורת המדינה, נש"מ, מזכירות הממשלה (בנוגע ליישום החלטות הממשלה) והנהלת משרד רה"מ.

היעדר גוף אחראי ומרכז לטיפול בדוחות מערכתיים, או בכל דוח אחר של מבקר המדינה העוסק בנושאים בין-משרדיים, עלול לגרום לכך שהטיפול בתיקון הליקויים לא ייעשה כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד רה"מ יקבע נהלים ברורים לסדרי הטיפול בנושאים מערכתיים ובנושאים הקשורים לכמה ארגונים וירכו את המעקב אחר תיקון הליקויים בנושאים אלה. כל זאת מכוח היותו של משרד רה"מ, גם לדעתו, הגוף שמטפל במכלול הנושאים הכרוכים בפעילות משרדי הממשלה בתחומים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים, וכן מכוח כללי מינהל תקין.

## עבודת המטה של משרדי הממשלה

עבודת המטה של משרדי הממשלה ושל מזכירות הממשלה נועדה לאפשר לממשלה לקבל מידע מקיף על ההצעה המועלית לפניה, כדי שהחלטה שתקבל תתבסס על מידע נאות, המקיף את הנושא, הקשיים שהוא מעורר, והעמדות השונות בעניינו. עבודת המטה במשרדי הממשלה נועדה גם לסייע לקבלת החלטות מיטביות ולניהול יעיל ומועיל של הנהלת המשרד הממשלתי, וסיוע לכל אחת מיחידות המשרד.

בשנת 2002 בחן משרד מבקר המדינה היבטים של עבודת המטה בכמה משרדי ממשלה (הפנים, העבודה והרווחה, המשפטים, הבריאות, הבינוי והשיכון) ובגופים וביחידות המרכזיים: משרד רה"מ, מזכירות הממשלה, נש"מ ואגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת). ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 53ב.

במאי 2004 אישרה הכנסת את סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדוח האמור במגוון נושאים ובהם סדרי עבודת המטה במשרדי הממשלה.

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב הקודמת) שנועדה לבדוק באיזו מידה תוקנו ליקויים שפורסמו באותו דוח<sup>18</sup>.

## תהליכי קבלת החלטות בממשלה

לממשלה סמכויות ביצוע נרחבות שהיא מפעילה לצורך יישום מדיניותה. הסמכויות הללו באות לידי ביטוי, בין היתר, באמצעות קבלת החלטות בנושאים רבים ומגוונים. האחריות לביצוען של החלטות ממשלה מוטלת על שרי הממשלה, שהם הממונים על משרדי הממשלה ומוסדות שלטוניים אחרים הנוגעים בדבר.

בדוח שנתי 253 של מבקר המדינה, בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה" נאמר כי לתהליך קבלת ההחלטות בממשלה לא תמיד קדמה עבודת מטה סדורה, וכי יש שחברי הממשלה מניחים לפניה הצעות החלטה שלא צורפו להן חוות דעת משפטיות, או שלא נאמר בהן דבר בעניין היבטים כלכליים וחברתיים הנובעים מההצעות. גם חומר הרקע שהשרים ומזכירות הממשלה מגישים לממשלה ולשרים לקראת הדיון, יש שהוא חסר ליצירת תשתית עובדתית נאותה, המאפשרת קבלת החלטה מיטבית. הביקורת העלתה גם שתקנון עבודת הממשלה לא היה מקיף דיו, והדרישות המפורטות בו היו מזעריות. כך למשל, הן לא כללו חובה להגיש לממשלה חלופות להצעות ההחלטה, לציין את החלופה המועדפת ולפרט את הנימוקים להעדפתה.

הכנסת קראה בהחלטה שלה ממאי 2004 לעדכן את תקנון עבודת הממשלה על פי המלצות מבקר המדינה ולפעול לגיבוש נוהל עבודה אחיד לכל משרדי הממשלה בנוגע להגשת הצעות החלטה לממשלה.

ב-7.5.06 אישרה הממשלה (בהחלטה מס' 3) תקנון חדש לעבודתה. סעיף 4 בתקנון החדש עוסק במתכונת להכנת הצעות החלטה לממשלה: ההצעה תכלול דברי הסבר המפרטים את הרקע להצעה, הצורך בה ומידע בדבר ההוצאה הכספית הכרוכה ביישום ההצעה אם התקבל; המקור התקציבי למימונה; נתונים כלכליים, לרבות השפעות כלכליות על משק המדינה; תיאור המצב המשפטי ועמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה; אזכור וצירוף של החלטות קודמות של הממשלה באותו נושא, וציון אם ההצעה באה להוסיף עליהן, לשנותן או לבטלן; פירוט חלופות אפשריות ונימוקי השר לבחירתו בחלופה מסוימת.

המשנה למזכיר הממשלה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2006, כי 40 הצעות החלטה, מבין 78 שהוגשו לממשלה מיום כינונה ב-4.5.06 ועד 22.7.06, כבר הוכנו במתכונת שנקבעה בתקנון, וכי 38 ההצעות שלא הוגשו על פי המתכונת עסקו במינוריים, אישור הצעות חוק ואישור אמנות. המשנה למזכיר הממשלה הוסיף כי מזכירי ועדות השרים שוקדים להנחות את לשכות השרים להחיל את הנוהל החדש גם על הצעות החלטה המוגשות לוועדת השרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן יש התקדמות בנושא הגשת הצעות החלטה לממשלה אך עדיין יש להקפיד על ביצוע מדוקדק בנדון. להלן דוגמה להצעת החלטה מהותית שהוגשה שלא במתכונת הנדרשת.

ב-13.8.06, ביממה האחרונה של הלחימה בצפון, קיבלה הממשלה החלטה בנושא "קביעת סדרי עדיפות בתקציב 2006 - מימון הוצאות הלחימה בצפון". לפי החלטה זו יש להפחית מבסיס התקציב לשנת 2006 סך כ-2 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה סקר את אופן הצגת ההחלטה לממשלה והעלה:

1. בנושאים מערכתיים ומורכבים, בוודאי אם הם נוגעים למשרדי ממשלה אחדים ושהיקפם הכספי גדול, סביר שיוצגו לממשלה חלופות. אולם שר האוצר, שהגיש את ההצעה, ציין בסעיף "חלופות להצעת ההחלטה" שאין חלופות להצעה.
2. בסעיף "נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה" ובסעיף "עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם" ציין שר האוצר ש"הדבר אינו רלוונטי".
3. על פי התקנון לעבודת הממשלה, מזכיר הממשלה לא יפיץ הצעת החלטה ולא יעמידה על סדר יומה של הממשלה אם, לדעתו, השר יוזם ההצעה לא מילא את הדרישות הנקובות בתקנון, כולן או מקצתן. במקרה כזה עליו לפנות לשר יוזם ההצעה ולהצביע לפניו על המידע והנתונים החסרים ולבקשו להגיש נוסח מתוקן של ההצעה. יצוין, כי על פי סעיף 4(ה)(3) לתקנון הממשלה ראש הממשלה רשאי במקרים מיוחדים או בשל דחיפות העניין להורות למזכיר הממשלה להעמיד על סדר יומה של הממשלה גם הצעה שלא מולאה על פי הדרישות הנקובות בתקנון, כאמור.

לא נמצא שהצעת ההחלטה האמורה הוגשה על פי סעיף 4(ה)(3) לתקנון הממשלה.

מזכיר הממשלה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי לדעתו, על רקע הנושא שבהצעה שעניינה מימון הוצאות הלחימה בצפון, בעוד הלחימה שם נמשכת, ובנסיבות שבהן הגיעה ההצעה למזכירות הממשלה, ועל רקע הצורך הדחוף בקבלת ההחלטה הוא פעל בהתאם לתקנון לעבודת הממשלה המאפשר חריגה מן הכללים והוא החליט להפיצה לשרים. עוד ציין מזכיר הממשלה כי בטרם הוחלט להגיש את ההצעה לממשלה, התקיימו דיונים בין ראש הממשלה לשר האוצר, יחד עם הגורמים המקצועיים, וגובשה דרך הפעולה המתאימה. לדעת מזכיר הממשלה, סמכותם ואחריותם של ראש הממשלה ושר האוצר לבחור שלא להציג חלופה אחרת "בוודאי כאשר מדובר על מדיניות כלכלית, מסור להם שיקול דעת אם להציג חלופה אחת נבחרת בלבד". מזכיר הממשלה הוסיף כי "כאשר ראש הממשלה ושר האוצר מבקשים להתמיד במדיניות כלכלית מסוימת... היה זה רק סביר לפרט רק את החלופה הנבחרת ולא חלופות אחרות, בוודאי לא כאלה שאינן תואמות את המדיניות אותה הם מבקשים לקדם...". מזכיר הממשלה הסביר מדוע החלופה שנבחרה עדיפה מכל חלופה אחרת וציין שהחלטת הממשלה התקבלה פה אחד. עוד ציין מזכיר הממשלה כי שיעורי ההפחחה שהובאו לאישור הממשלה, נקבעו לאחר בחינה מקיפה של חלופות אפשריות, ולפני קביעת שיעור ההפחחה התקיימו דיונים הן אצל שר האוצר והן אצל ראש הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, את הסבריו אלה של מזכיר הממשלה היה ראוי שמגיש ההצעה יפרט בהצעת ההחלטה לממשלה, במקום לציין שאין חלופות אחרות ואין השפעה על משק המדינה וכי עמדת השרים האחרים אינה רלוונטית. לדברי מזכיר הממשלה ההחלטה התקבלה לאחר שנעשתה אצל שר האוצר וראש הממשלה, בחינה מקיפה של חלופות אפשריות, לפיכך היה מקום להציג את החלופות לפני מליאת הממשלה בלי לעכב את קבלת ההחלטה. זאת ועוד, יש לקדם עבודת מטה ראוייה לפני הגשת הצעת החלטה לממשלה ויש להקפיד לסקור את הנושא ולתת לממשלה מידע דרוש במסגרת הצעת החלטה.

## פרק הזמן לעיבוד הצעות להחלטת הממשלה

משרד מבקר המדינה ציין עוד בדוח שנתי 253 כי לפי התקנון לעבודת הממשלה, הצעת נושא לסדר היום לישיבה רגילה של הממשלה תוגש בכתב למזכירות הממשלה לא יאוחר מצהרי יום ד' שלפני הישיבה. לוח זמנים זה מותיר פרק זמן קצר מאוד של כארבעה ימים בלבד (פחות משני ימי עבודה) לעיון בהצעה לפני הישיבה. כאשר מוגשות לממשלה הצעות החלטה בנושאים מערכתיים מורכבים, פרק הזמן הקצר הזה עלול להקשות על השרים ללמוד את הנושא ולהתעמק בו בטרם יגישו את חוות דעתם של ההצעות. בעקבות הדוח האמור קראה הכנסת לממשלה להקפיד לתת לשרים ולבעלי תפקידים העוזרים להם פרק זמן הולם לעיון בהצעות להחלטות הממשלה טרם אישורן, כדי שיגבשו את עמדותיהם כראוי.

**בדיקת התקנון החדש לעבודת הממשלה ממאי 2006 העלתה שלא שונה מועד הגשת הצעה לסדר היום לישיבה רגילה של הממשלה.**

מזכיר הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007, כי המלצת מבקר המדינה בעניין פרק הזמן הראוי בין מועד הפצת הצעה להחלטה ובין מועד הדיון בה, נבחנה. עוד הודיע מזכיר הממשלה, כי על סמך הניסיון המצטבר ולנוכח צורכי העבודה השוטפת של הרשות המבצעת "הגענו למסקנה שיש להשאיר בתקנון לעבודת הממשלה את ההוראה לפיה הצעה להחלטה לממשלה תוגש למזכיר הממשלה עד ליום ד' בשבוע לשם הפצתה לקראת הדיון בממשלה ביום א' שלאחר מכן".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן ראוי היה שמזכיר הממשלה יעלה נושא זה בפני ראש הממשלה או יושב ראש ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה לדיון, במיוחד לאור החלטת הכנסת בעניין זה.

## פיקוח ובקרה על יישום החלטות

### ועדת שרים למעקב אחר משימות הממשלה

לעבודת המטה של משרד רה"מ יש השפעה רבה על פעולות כלל משרדי הממשלה. בביקורת הקודמת הועלה, כי משרד רה"מ ריכז ותיאם פרויקטים בין-משרדיים, וכי אופן הפעילות השתנה מפעם לפעם, על פי גישתו של כל מנכ"ל שניהן באותה העת במשרד. אולם במשרד רה"מ לא קבעו, באמצעות עבודת מטה מקיפה, שיטות ונהלים שיאפשרו תיאום בביצוע פרויקטים רב שנתיים ופרויקטים שמעורבים בהם כמה משרדי ממשלה.

ביולי 2003 החליטה הממשלה להקים ועדת שרים למעקב אחר משימות הממשלה. תפקידי הוועדה יהיו, בין היתר: "לעקוב אחרי יישום משימות ויעדים שנקבעו למשרדי הממשלה השונים; לקבל דיווחים על קצב ההתקדמות בביצוע המשימות והיעדים שנקבעו להם; לפעול להסרת מכשולים ולפתור בעיות שיתעוררו במהלך הביצוע. באמצעות דיווחים חודשיים יקיים משרד רה"מ בקרה על ההתקדמות להשגת היעדים".

ב-30.5.05 הודיע ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנושא עבודת המטה במשרד רה"מ, כי "כהפקת לקחים מהביקורת נעשתה בשנתיים האחרונות, בהוראתי, עבודה חסרת תקדים בנוגע לשיטות העבודה של הממשלה... אני רואה את תפקידו [של משרד רה"מ] בהובלה ובסיוע לגיבוש תכניות אסטרטגיות למדינת ישראל, במגוון

תחומים... משרד ראש הממשלה מפעיל ומתאם את זרועות הממשלה השונות ליישום אסטרטגיות אלו. כמו כן אני סבור שיש לבור סמכות תכנון וביצוע כאשר המעקב והבקרה הם מרכזיים... גישת היעדים' כפי שהיא מכונה, הפכה למרכיב מרכזי בדרך הפעולה של הממשלה. 'גישת היעדים' גורסת כי כל משרד ממשלתי חייב להציג את יעדיו לשנים הקרובות... לאורך השנה מבצע משרד ראש הממשלה עבודת מטה רציפה מול המשרדים, לבקרה על ביצוע והסרת חסמים. מדי תקופה מדווחים השרים על התקדמות הטיפול במשימות שהוצבו ועל החסמים הקיימים. כך ניתן לעקוב אחר התקדמות הפרויקטים ופעילות המשרדים".

בימי כהונתו של מר אריאל שרון בתפקיד ראש הממשלה הוא עמד בראש ועדת שרים למעקב אחר "יישום משימות הממשלה" והוחל ביישום השיטה לבקרה על ההתקדמות להשגת היעדים באמצעות דיווחים למשרד רה"מ. בממשלה כיום, שכוננה במאי 2006, לא פועלת ועדת שרים למעקב אחר יישום מדיניות הממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007, מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה מטעם ראש הממשלה, כי משרד ראש הממשלה הוביל במהלך החודשיים האחרונים עבודה מאומצת לטיפול והכנת תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2007. מנהלי המשרדים התכנסו לכנס בן יומיים בסוף ינואר 2007 בו הציג כל משרד את יעדיו לשנת 2007 ובמהלך שנת 2007 יערוך משרד ראש הממשלה מעקב אחר ההתקדמות ביישום התכניות ובביצוע המשימות. כמו כן ראש הממשלה יקיים מעקב אחר השגת היעדים. מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוסיף, כי לאור מעבר הממשלה לשיטת העבודה שתוארה, הוחלט שלא למנות ועדת שרים למעקב אחר משימות הממשלה ובמהלך המעקב אחר ההתקדמות במשימות של שנת 2007, ייבחן בין היתר אם נדרשים מנגנוני בקרה נוספים.

משרד מבקר המדינה יעקוב אחר יישום שיטת המעקב החדשה.

### מזכירות הממשלה

1. מזכירות הממשלה עוסקת בתפקידים ובמטלות במגוון רב של נושאים, בכללם הכנת חומר רקע לשיבות הממשלה וועדותיה והפצתו, מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה, קישור בין הממשלה ובין הכנסת. בדוח 53 צוין כי המעקב של מזכירות הממשלה אחרי ביצוע החלטות הממשלה היה חלקי, וממילא היא לא סיפקה לממשלה מידע מלא ומפורט על מידת הביצוע של החלטותיה, וכי לא היה במשרדי הממשלה נוהל לטיפול בהחלטות ממשלה משלב ייזום הצעת ההחלטה עד לשלב המעקב אחרי ביצועה והדיווח עליה. נוהל כזה היה אמור, בין השאר, להנחות את המשרד הממשלתי איך לטפל בהצעת החלטה לממשלה, לתאם בין הגורמים השונים הקשורים להכנת ההצעה ולביצוע ההחלטה, ולהבטיח רציפות גם כאשר מתחלפים נושאי משרות בכירים.

ביקורת המעקב הקודמת העלתה, כי מזכירות הממשלה בשיתוף משרדי הממשלה או כל גורם שלטוני אחר לא קבעו למשרדים נוהל ברבר סדרי ייזום הצעת החלטה לממשלה, סדרי התיאום המשרדי והבין-משרדי לפני הצעת ההחלטה לממשלה ואחריה, סדרי הפיקוח והדיווח על ביצועה. בשל היעדר נוהל אחיד למשרדי הממשלה יצר כל משרד כלי מעקב משלו, מקצתם ידניים ומקצתם ממוחשבים. מצב זה מעיד על הצורך בתורת ניהול אחידה בהליכים דומים שאמורים להינקט במשרדי הממשלה. כאשר הליכים אלה נוצקים לנוהל אחיד, בשינויים הנדרשים, מתאפשר תיאום ושיתוף פעולה.

אשר למעקב של מזכירות הממשלה, המשנה למזכיר הממשלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2006 כי "בעיקרו נשאר המעקב המתנהל על ידי מזכירות הממשלה במישור הטכני-דווחי כפי שהיה בעת פרסום דוח הביקורת לפני כשלוש שנים". עם זאת הודיע מנכ"ל משרד רה"מ

בתשובתו מנובמבר 2006 כי מזכירות הממשלה מעבירה לאגף תיאום מעקב ובקרה את משימות המעקב המורכבות, ארוכות הטווח והבין-משרדיות.

2. בעקבות דוח 53 המליצה מליאת הכנסת במאי 2004 לפעול לקביעת נוהל מעקב של משרדי הממשלה אחר יישום החלטות הממשלה. בנוהל ייקבע שעל השר האחראי לדווח לממשלה על מידת ביצועה של החלטה הנוגעת למשרדו. הכנסת ציינה שהיא סבורה שעל מזכירות הממשלה לעשות מעקב שיטתי אחר יישום החלטות הממשלה והדיווח על ביצוען.

**לא נמצא שהממשלה פעלה לקביעת נוהל שלפיו על השר האחראי לתת לממשלה דוח על מידת ביצועה של החלטה הנוגעת למשרדו.**

מזכיר הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי בכוונת מזכירות הממשלה לגבש נוהל בנושא האמור, וכי "הנוהל האמור יתייחס גם להיבטים הקשורים בדרכי המעקב והדיווח של השרים על ביצוע החלטות הממשלה".

### פיתוח תורת ניהול לשירות המדינה

הממשלה על משרדיה צריכה להתנהל כמערכת מתואמת הפועלת בשיתוף פעולה להשגת יעדים ובהם יעדים משותפים לכמה משרדים. כדי שהממשלה על משרדיה יפעלו כמערכת יש צורך בתורת ניהול - תפיסות אחידות ונהלים אחידים שנוגעים לסוגיות ניהוליות המשותפות למשרדי הממשלה, כגון החובה של כל משרד להכין תכניות עבודה והמתכונת שהן יוכנו (להלן - תורת ניהול).

בדוח 53 נאמר, שגם נש"מ וגם גופים אחרים שעסקו בעיצוב דפוסי השלטון, כגון אג"ת ומשרד המשפטים, לא פיתחו תורת ניהול לשירות המדינה ולעבודת המטה במשרדי הממשלה. לדוגמה: אין נוהל אחיד המנחה את משרדי הממשלה בעניין סדרי ייזום, פיקוח, תיאום פנים-משרדי ובין-משרדי וסדרי ביצוע החלטות הממשלה, מעקב אחר ביצוען ודיווח על כך. כתוצאה מכך, האחריות לפיתוח תורת ניהול ולקידום עבודת המטה נותרה מיותרת.

ביקורת המעקב הקודמת העלתה כי במרס 2003 גיבשה נש"מ הצעת החלטה לממשלה בעניין מינוי צוות משותף, לנש"מ, למשרד האוצר ולמשרד רה"מ שיכין תכנית מסגרת לחמש שנים לשם קביעת תורת ניהול כללית לשירות המדינה. אולם נש"מ גנזה את הצעתה ולא העלתה אותה לפני הממשלה. בתשובתה מדצמבר 2004 למשרד מבקר המדינה הסבירה נש"מ, כי לדעתה הנושא תורת ניהול אינו בסמכותה ואינו באחריותה, וכי יש לצמצם את הריכוזיות ביחידות המטה המרכזיות, ולהעביר את מרכז הכוח למשרדי הממשלה, באמצעות ביזור ואצילת סמכויות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 המשיכה נש"מ לדבוק בדעתה כי הנושא תורת ניהול אינו בתחום סמכותה ואחריותה.

יצוין, כי לפי החלטת הממשלה מדצמבר 1950 ולפי המלצות ועדת קוברסקי מאוגוסט 1989<sup>19</sup>, הנושא תורת ניהול נמצא לכאורה בתחום סמכותה של נש"מ. אולם אם נש"מ סבורה אחרת עליה להעלות זאת בפני ראש הממשלה.

19 ועדה לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה. דוח הוועדה אושר עקרונית בממשלה בינואר 1990.

דברי נשי"מ מעידים שיש צורך להעלות סוגיות מעין אלה לדיון בצוות לתיקון ליקויים שהיה אמור על פי חוק לדון בתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. מבקר המדינה ממליץ שוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה תדון ותחליט על דרכי הטיפול בתיקון הליקויים.

## תכנון שנתי ורב-שנתי

כאמור, אחד הרכיבים החשובים של תורת הניהול הוא קביעת יעדים וסדרי עדיפויות שנתיים ורב-שנתיים. קביעת מערכת כלים והליכים לבניית תכנית עבודה שנתי ורב-שנתית, לרבות מנגנוני בקרה ומעקב לצורך דיווח על התקדמות הביצוע ועל השגת המטרות שנקבעו. בדוח ועדת קוברסקי נקבע, כי ייעדר תכנון עבודה רב-שנתי הוא אחד הליקויים החמורים במרבית משרדי הממשלה.

בדוח 53 צוין, כי במשרדי הממשלה שנבדקו לא הוטמע הצורך בתכנון וכי תכניות העבודה השנתיות לא הפכו לחלק משגרת העבודה ומכלי הניהול והבקרה. עוד צוין שלא נעשה תכנון אסטרטגי ארוך-טווח שיגדיר יעדים, יציע שינויי מבנה-ארגון, הדגשים וכו'.

לפי החלטת ועדת השרים מאפריל 2004, שהתקבלה בעקבות דוח שנתי 54 של מבקר המדינה, הפרק "ניהול פרויקט שיקום שכונות" (עמ' 325-337), הוטל על צוות בין-מוסדי לקבוע סדרי עדיפויות ותכנית רב-שנתית לשיקום שכונות. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה זו יפה גם לנושאים אחרים, קל וחומר לקביעת סדרי עדיפויות ותכנית רב-שנתית למשרד ממשלתי.

בדיקת המעקב בארבעה משרדים העלתה כי עדיין לא הוטל על המשרדים להכין תכניות עבודה שנתי ורב-שנתיות. להלן פרטים:

**משרד הבריאות:** המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 כי משנת 2004 הוא עושה עבודת מטה סדורה לקביעת יעדים שנתיים ותכניות עבודה בכל יחידות המשרד, וכי יש תכנית עבודה שנתי של כלל המשרד, המאושרת בידי המנכ"ל, ובכל שנה נעשה מעקב אחר יישום תכניות העבודה. כמו כן, בשנת 2005 החל המשרד בפרויקט לקביעת יעדים רב-שנתיים למערכת הבריאות.

**משרד השיכון:** בתשובתו מספטמבר 2006 הודיע המשרד שיש לו תכניות עבודה בתחומים רבים, כגון: פיתוח תשתיות, שיווק, תכנון, מוסדות ציבור, שכונות ותיקות ושיקום שכונות. המשרד ציין כי תקציביו אינם מאושרים במסגרת רב-שנתית, דבר המקשה לעשות מעקב ולדווח בנוגע למידת יישום התכניות. לדעת המשרד, הכנת תכנית רב-שנתית ללא תקציב רב-שנתי לביצועה עלול להיות "תרגיל סרק" שאין בו תועלת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל משרד להכין תכנית שנתי ותכנית רב-שנתית שיקבעו את יעדיו לפי סדרי עדיפויות. תכנית רב-שנתית תיתן ביטוי לצורכי המשרד בטווח הארוך, ותשמש בסיס להכנת התקציב השנתי, על פי סדרי העדיפויות.

משרד הרווחה: מנכ"ל המשרד הודיע בתשובתו מספטמבר 2006 שאין תכנית עבודה מאושרת לשנת 2006 וכי המשרד הכין מסמך יעדים "כלל משרדי" לשנת 2007. עוד הודיע כי לפני שנתיים החל המשרד בהכנת תכנית רב-שנתית, אך תהליך זה הופסק עם סיום כהונתו של המנכ"ל הקודם וחילופי השרים במשרד.

**משרד הפנים:** לא נמצא כי למשרד היו תכניות עבודה שנתיים ורב שנתיים.

מנכ"ל משרד רה"מ הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי למשרדי הממשלה ניתנו הנחיות להכנת תכניות עבודה שנתיים (ראו גם בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנש"מ תדון ותסכם את סוגיית תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, ואם לא נש"מ, על הממשלה למצוא לכך מסלול חלופי. לכל משרד צריך שתהיה תכנית שנתית שתיבנה במתכונת אחידה, ותשמש כלי ניהולי. כמו כן על נש"מ או על הגוף החלופי שייקבע במקומו, לדון בצורך בתכנית רב-שנתית המתווה יעדים ומחייבת למדוד באיזו מידה הושגו, כל זאת במסגרת תקציב רב-שנתי, וכן לדון בכל יתר הסוגיות הדורשות בחינה ופעולה משרדית ובין-משרדית.

## המנכ"ל במשרד ממשלתי

המנכ"ל אמור לנהל את המשרד באופן שיגשים את מדיניות הממשלה והשר בתחומי פעולתו בדרך היעילה ביותר. למנכ"ל יש תפקיד מפתח בניהול המשרד. כדי שמנכ"ל המשרד יוכל לתפקד כראוי, עליו לקבל סמכויות מתאימות בתחומי כוח האדם, התקציב ויישום המדיניות.

1. בביקורת הקודמת נאמר, שאין הנחיות ברורות של נש"מ בעניין תחומי אחריותו של המנכ"ל, סמכותו ותפקידו. ועדת קוברסקי המליצה להרחיב את סמכויות המנכ"ל ולהעניק לו יתר חופש וגמישות בהפעלת כוח האדם ובשימוש בתקציב, אגב נשיאה באחריות אישית לחריגה מחוק, מתקנות, מנהלים מחייבים או מהתקציב. משרד מבקר המדינה המליץ לשקול להוסיף ל"מדריך למנהל הכללי" פרק שעניינו תפקיד המנכ"ל.

נש"מ ציינה בתשובתה מאוגוסט 2006, כי בשל ההבדלים בין המשרדים ונוכח העובדה שסמכויות המנכ"ל ותפקידיו נקבעים בידי השר הממונה, החלטות הממשלה והחוקים הרלוונטיים, אין מקום ואין אפשרות לקבוע תיאור אחיד לתפקיד המנכ"לים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם תפקידי המשרדים שונים זה מזה אבל הסמכויות והכלים שבידי המנכ"ל בשורה של נושאים משותפים ראוי שיהיו אחידים. יצוין כי עוד בביקורת המעקב הקודמת הועלה, שביוני 2004 החליטה הממשלה לקיים דיון בנושא שיפור ויעול עבודת משרדי הממשלה ולהקים צוות עבודה בראשות נציב שירות המדינה ומנכ"ל משרד המשפטים שיבחן המלצות להגדיל את גמישות הניהול של המנכ"לים של משרדי הממשלה בכל הקשור להעסקת עובדים. באותה החלטה נקבע כי המלצות הצוות יונחו על שולחן ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה עד ליום 1.9.04. עד מועד סיום ביקורת המעקב לא הוגשו המלצות לוועדת השרים וממילא לא התקבלו החלטות בנושא.

2. בביקורת המעקב הקודמת צוין שכהונה של מנכ"ל משרד ממשלתי נמשכת כשנתיים בממוצע. כתוצאה מכך נפגע הרצף הניהולי במשרד. בעקבות המלצת ועדת קוברסקי המליץ מבקר המדינה לשקול מינוי משנה למנכ"ל שיופקד על יחידות המטה המקצועיות של המשרד.

נש"מ הודיעה בתשובותיה מדצמבר 2004 ומאוגוסט 2006 כי היא מעוררת מינוי משנים למנכ"לים במשרדי הממשלה כדי לפתור את בעיות הרציפות והיציבות הנדרשים בעקבות תחלופת מנכ"לים. עם זאת אין ביכולתה לכפות מינויים מסוג זה במשרדים שהשר העומד בראשם סבור שהדבר אינו דרוש.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שנש"מ תבחן את התוצאות הנובעות מהחילופים התכופים של המנכ"לים ותציע פתרונות, אם באמצעות מינוי משנה למנכ"ל מקרב אנשי הסגל הקבוע של המשרד ואם בדרכים אחרות. את הפתרונות המוצעים יש להביא לממשלה כדי שתדון בהם ותחליט.



משרד מבקר המדינה חוזר ומציין כי בשל חילופים תכופים של מנכ"לים נקטע הרצף הניהולי במשרדי הממשלה ועלולות להיפגע פעילויות מתוכננות שהושקעו בהן משאבים רבים. כדי להתמודד עם בעיות אלה יש לקבוע למשרדי הממשלה כללים והנחיות בעניין עבודת המנכ"ל, הגדרת תפקידיו וחובותיו, "מוטת השליטה" הרצויה שתהיה לו, ודרכים להבטיח רצף של אחריות ניהולית, גם כאשר יש חילופי מנכ"לים תכופים.

## מבנה משרד ראש הממשלה

1. ברוח שנתי 53 צוין שהממשלה קיבלה עוד בדצמבר 1992 את המלצת ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל להקים צוות מקצועי שיכין נייר עמדה בעניין הקמת יחידה מקצועית לניתוח מדיניות. משרד מבקר המדינה הביע אז את דעתו, כי החלטת הממשלה לבחון את הצורך בהקמת יחידה שתתמקד בניתוח מדיניות בנושאים אזרחיים עומדת בעינה, משום שלא התקיים דיון חוזר בממשלה בנושא זה בעקבות הקמת המועצה לביטחון לאומי.

ב-10.9.06 החליטה הממשלה להקים מועצה לאומית לכלכלה שתפעל במסגרת הארגונית של משרד רה"מ, על פי הנחיות ראש הממשלה. על המועצה יוטל, בין היתר, ליזום צעדי מדיניות המיועדים לעודד את הצמיחה במשק, אגב כך לצמצם את הפערים הכלכליים בין שכבות האוכלוסייה השונות; להכין חוות דעת בעניין הצעת תקציב המדינה לפני הגשת ההצעה לממשלה, ובמידת הצורך להציע חלופות, הן למסגרת התקציב והן בנושאים תקציביים מסוימים ולהכין חוות דעת מקצועיות בנוגע להצעות החלטה בתחומי הכלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה וועדותיה.

הקמת מועצה לאומית לכלכלה, ברוח המלצת מבקר המדינה, היא בבחינת התקדמות, ופעילותה כגוף מטה מקצועי והגשת ניתוחים בנושאי מדיניות כלכלית-חברתית, עשויות להעלות את רמת הדיונים בממשלה בנושאים אלה.

2. בשל ריבוי המשימות המוטלות על משרד רה"מ ומורכבותן המליץ מבקר המדינה בדוח שנתי 253, כי יש לעשות בחינה מקצועית של יעדי המשרד וכלי הביצוע העומדים לרשותו. כמו כן ראוי לבחון את מעמדו של המשרד ושל המנכ"ל שלו בכל הקשור לתיאום פעילויות בין משרדים, ולקבוע סדרים וכלים שיאפשרו תיאום בביצוע של פרויקטים רב שנתיים ושל פרויקטים שמעורבים בהם כמה משרדי ממשלה, ואת הבקרה עליהם.

הכנסת סמכה את ידה על המלצת מבקר המדינה והחליטה שעל הממשלה לקבוע את סדרי התיאום ושיתוף הפעולה הראויים בתחומים בין-משרדיים, לרבות תפקידו של משרד רה"מ, ואת הכלים שיש לתת לגוף מתאם לצורך מימוש תפקידו של המשרד.

ביקורת המעקב הקודמת העלתה כי משרד רה"מ ומשרדי הממשלה האחרים לא עשו עבודת מטה משותפת, וממילא גם לא הגישו לראש הממשלה הצעות לחלופות שנועדו לקבוע תורת ניהול שתסדיר את עבודת משרדי הממשלה עם משרד רה"מ, בכל הנוגע לפרויקטים בין משרדיים ושיתוף פעולה בין-משרדי.

מנכ"ל משרד רה"מ הודיע בתשובתו כי נעשו צעדים אחדים שיש בהם כדי לשפר את עבודת המטה של משרד רה"מ, בכלל זה מתן הנחיות למשרדי הממשלה להכין תכניות עבודה שנתיות. לאחר אישור תקציב המדינה לשנת 2007 יתקיים כנס של יומיים, בהשתתפות ראש הממשלה והמנכ"לים של משרדי הממשלה, ובמהלכו יציגו המנכ"לים את תכניות העבודה של משרדיהם וילבנו סוגיות משותפות. כמו כן, אחת לשלושה חודשים יידרשו המשרדים להציג לפני ראש הממשלה דיווח על תוצאות עבודתם על פי מדדים ויעדים שאושרו.

## תכנון והקמה של מבנים ארגוניים בשירות המדינה

מאז שנות ה-80 מתרחש בארצות המערב תהליך שיטתי של שינוי מבני שמטרתו להגביר את היעילות והאפקטיביות של המינהל הממשלתי על ידי הפרדה בין יחידות שתפקידן ניהול מדיניות ופיקוח לבין יחידות תפעוליות שנותנות שירותים.

בדוח 253 צוין, כי במהלך העשור האחרון התחוללו בשירות המדינה בישראל שינויים מבניים, שעניינם העברת תפקידים וסמכויות לרשויות ולגופים ממשלתיים מסוימים או לגופים לא ממשלתיים, ברוח הרפורמות השלטוניות בארצות במערב. אולם שינויים אלה היו נקודתיים; לא נעשתה בחינה מקיפה ושיטתית; יש שגופי מטה שונים הציגו פתרונות שונים ונוגדים שהתבססו על סדרי העדיפויות שלהם; ולא הוצגה כלל לפני הממשלה הצעת מדיניות כוללת בכל הנוגע לשינויים המבניים שראוי לעשות בשירות המדינה.

ביקורת המעקב הקודמת העלתה, כי עד לסיומה לא הוגשה לממשלה הצעת מדיניות כוללת כאמור. עם זאת, במסגרת הוועדה לשיפור איכות הניהול במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, שהקימה הממשלה ב-2001, הוקמה ועדת משנה להקמת סוכנויות ניהול, בראשות הממונה על השכר (דאז) במשרד האוצר, ובהשתתפות נציגים של נש"מ, אג"ת, החשכ"ל, משרד המשפטים ועוד (להלן - ועדת המשנה). דוח ועדת המשנה הוגש לשר האוצר (דאז) במאי 2004, והוצג בו דגם של סוכנות ניהול שתיצור הפרדה ברורה בין המשרד הקובע מדיניות ובין סוכנות הניהול, ואף הוגשו המלצות על שלושה דגמים של סוכנויות שיישומם יוחל בכמה יחידות חלוץ. עוד העלה המעקב, כי אמנם הוקם צוות היגוי ליישום המלצות ועדת המשנה, ונעשו צעדים ראשוניים להקמת סוכנות ניהול במשרד המשפטים, אולם בזה התמצתה הפעילות ליישום המלצות ועדת המשנה.

במעקב הנוכחי התברר, כי במהלך השנים 2004-2005 הכין צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים ובהשתתפות הממונה על השכר (דאז) ונציגי גופים אחרים, תכנית להפיכת אגף הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר שבמשרד המשפטים (להלן - אגף הפטנטים) - אשר צבר פיגור ניכר ברישומי פטנטים - לסוכנות ניהול עצמאית, בהתבסס על הדגם הארגוני הפועל בבריטניה זה כ-20 שנה בכ-70% מהשירות הציבורי. הצוות הכין מסמך מפורט בנושא ומשרדי המשפטים והאוצר הגישו הצעה בנדון לממשלה.

על בסיס עבודת ההכנה האמורה החליטה הממשלה במרס 2006 להקים במשרד המשפטים רשות פטנטים, שתאגד את הפעילויות, את כוח האדם ואת המשאבים של אגף הפטנטים, תהיה בעלת גמישות ניהולית ותקציב עצמאי ותפעל ככפיפות ישירה לשר המשפטים. עוד החליטה הממשלה, כי הרשות תפעל לפי דגם של סוכנות ניהול עצמאית (Executive Agency), שפרטיו יהיו כפי שיוסכם מפעם לפעם בין משרד המשפטים למשרד האוצר.

משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 כי רשות הפטנטים פועלת במתכונת החדשה זה כחמישה חודשים, והיא בגדר פרויקט מבחן ("פיילוט") לבחינת נושא סוכנויות הניהול למשך שלוש שנים. בתום שלוש השנים ייבחנו התוצאות שהושגו ויופקו לקחים ואז יוחלט אם ליישם את הדגם האמור במשרדי ממשלה נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הממשלה בדבר הקמת פרויקט "פיילוט", לפי הדגם של סוכנות ניהול עצמאית, היא צעד מבורך אולם אין בו משום תחליף לדיון מקיף בממשלה על המבנה והארגון הראויים של המגזר הממשלתי.

## הדרג המחוזי במשרדי הממשלה

חלוקת שטח המדינה לאזורים באה לידי ביטוי ביצירת מחוזות שלטוניים. המחוז יש שהוא משמש שלוחה של השלטון המרכזי לצורך פיקוח ובקרה על ביצוע מדיניותו ויש שהוא משמש גוף שלטוני-אזורי בעל סמכויות שמאפשרות לו לקדם את העניינים הכוללים של כלל תושבי האזור.

בישראל המחוז הוא שלוחה של השלטון המרכזי ותפקידו לאפשר ביצוע יעיל ואפקטיבי של מדיניותו. המחוז כפוף להנהלת המשרד הממשלתי, שואב ממנה את סמכויותיו ופועל על פי סדרי עדיפויותיה. אין הנהלת מחוז אחת לכל משרדי הממשלה, אלא בכל מחוז כמה מנהלי מחוזות, שכל אחד מהם מייצג משרד ממשלתי מסוים וכפוף למדיניות משרדו בלבד. הדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה נבדלים זה מזה, בין היתר, בהיקף סמכויותיהם, במספר המחוזות ובגבולותיהם הגיאוגרפיים.

בשנת 2003 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים של מעמד המחוז. הבדיקה נעשתה במשרדי הרווחה, הפנים והשיכון, בדיקות משלימות נעשו בנש"מ, במשרד האוצר ובמשרד רה"מ. ממצאי הבדיקה פורסמו ברוח שנתי 54 של מבקר המדינה, עמ' 5-52.

## המבנה הארגוני והמעמד של המחוז

1. ברוח צוין, כי מבנה המחוז והתפקידים שהוטלו עליו כמעט לא השתנו מאז קום המדינה. עם זאת, זה שנים שוררת בממשלה על משרדיה הכרה שיש בעיות במבנה המחוז, בתפקידיו ובסמכויותיו. כמה החלטות ממשלה וועדות עסקו בעיקר בחלוקת המדינה למחוזות כדי ליצור אחדות בין משרדי הממשלה בעניין החלוקה למחוזות. בחינה מקיפה יותר של מכלול הנושאים הנוגעים לדרג המחוזי נעשתה בידי ועדה בין-משרדית בשנת 1997 אך לא הביאה לגיבוש דוח סופי והמלצות; ברוב המשרדים שנבדקו לא חלו שינויים ארגוניים מהותיים, אף כי הדבר נחוץ. בנוגע למשרדי הפנים, הרווחה והשיכון שהדוח דן בהם, צוין שיש להם קשיים ניכרים בקביעת מדיניות בעניין המחוז, בהגדרת תפקידיו ובשיתופו בהשגת יעדי המשרד.

**ביקורת המעקב הנוכחית העלתה, כי מאז הביקורת הקודמת לא החליטו ההנהלות של שלושת המשרדים האמורים לעשות שינויים מבניים ולא קבעו הגדרות חדשות של המבנה הארגוני והסמכויות של המחוזות (פרטים ראו בהמשך).**

2. ברוח צוין, כי לפי החלטת ממשלה מספטמבר 1997<sup>20</sup> הוקמה ועדה בין-משרדית לביקורת פריסת המחוזות ויחידות הסמך של משרדי הממשלה (להלן - הוועדה לפריסה המחוזות), בעניין זה צוין בדוח: "זה שנים קיימת בממשלה הכרה בבעיות שונות במבנה, בתפקידים ובסמכויות של הדרג המחוזי במשרדי הממשלה ובסדר השתלבותו בעבודת המשרד הממשלתי... היבטים מרכזיים של מבנה הדרג המחוזי, של חלוקת הסמכויות בינו ובין משרד המשרדים ושל שיתוף הפעולה הבין-משרדי בדרג זה נבחנו ונדונו באופן מועט בלבד". עם חברי הוועדה נמנו נציגים בכירים של נש"מ, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה ומשרד השיכון. על הוועדה הוטל להגיש לממשלה את המלצותיה עד סוף אותה שנה.

הביקורת הקודמת העלתה, כי הוועדה הכינה טיוטת דוח ראשונית בלבד ועבודתה הוקפאה ביוני 1999 בשל אי-תקצוב פעילותה<sup>21</sup>. ועדה בין-משרדית אחת עסקה בשנת 1997 בחלק מנושאים אלה וגיבשה דוח ראשוני בלבד, שלא היה לו המשך בעבודת מטה בין-משרדית מקיפה, המשותפת ליחידות המטה המרכזיות (משרד האוצר, נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה) ולמשרדים בעלי דרג מחוזי.

**ביקורת המעקב הנוכחית העלתה כי לא חל שינוי בפריסה למחוזות ויחידות הסמך של משרדי הממשלה וכי משרד האוצר ונש"מ לא פעלו לחידוש עבודתה של הוועדה לפריסת מחוזות.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-8.8.06 מסרה נש"מ כי הפעילות שלה ושל משרד האוצר הביאו להחלטת הממשלה ממאי 2004 בעניין הדרג המחוזי וכי הוועדה ל"גיבוש הצעות משרד האוצר לשינויים מבניים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך", בראשותו של המשנה לנציב שירות המדינה (להלן - הוועדה לשינויים מבניים), שמונתה במרס 2004, הגישה את המלצותיה ביולי 2004 גם למשרד האוצר לצורך טיפולו, והמליצה לצמצם את מספר המחוזות של המשרדים לשלושה-ארבעה בלבד. הוועדה לשינויים מבניים גם המליצה להקים ועדה ליישום המלצות בתחום התקציב לשנים

20 החלטה מס' 2592 מ-8.9.97.

21 הוועדה הייתה זקוקה לסיוע ולקבלת חוות דעת מקצועית מחברת ייעוץ חיצונית, ובקשתה מאג"ת לקבל תקציב לצורך זה לא אושרה.

2005 ו-2006. נש"מ הוסיפה, כי הנושא טופל ברציפות ומשום כך אין מקום ליוזמות חדשות בעניין זה.

המלצות הוועדה לשינויים מבניים לא יושמו וממועד הגשתן באמצע שנת 2004 ועד למועד סיום ביקורת המעקב לא נעשה דבר בעניין.

### שיתוף פעולה אזורי ותיאום בין-משרדי בדרג המחוזי

הצורך בפיתוח מסגרות אזוריות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות עלה בשנות השמונים והתשעים וצוין בכמה מסמכים רשמיים, המבטאים את עמדת הממשלה והאקדמיה. גם במשרד הפנים, האחראי לשלטון המקומי, גברה ב-20 השנים האחרונות ההכרה, שלצורך פתרון הבעיות בשלטון המקומי יש לקדם שיתוף פעולה אזורי ולקבוע את תפקיד המחוז בתחום זה.

הביקורת הקודמת העלתה כי הצעתן של הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר משנת 1981) והוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי משנת 1989) להקים פורום משותף למנהלי המחוזות של משרדי הממשלה ולראשי הרשויות המקומיות במחוז לשם דיון בנושאים אזוריים ("מועצה מחוזית") לא יושמה, אף על פי שההמלצות של ועדות אלה אומצו עקרונית בהחלטות הממשלה<sup>22</sup>. ברוב משרדי הממשלה שיש להם דרג מחוזי לא הוקמו מסגרות אזוריות לשיתוף פעולה. גם משרד הפנים לא עשה מספיק כדי להטמיע במחוזות את ההכרה בצורך בחיזוק שיתוף הפעולה האזורי, לא קבע דפוסי עבודה בתחום זה ולא העניק למחוזות סמכויות שיאפשרו להם לסייע בפתרון בעיות אזוריות.

עוד העלתה הביקורת הקודמת כי לא היה כמעט שיתוף פעולה בין-משרדי ממוסד בדרג המחוזי. להלן כמה מהגורמים לכך: סמכויותיהם המעטות של מנהלי המחוזות של משרדי הממשלה בתחומי התקציב והחזוים; היעדר גוף שתפקידו להוביל פעולות משותפות של משרדי הממשלה; חלוקה גיאוגרפית שונה של מחוזות המשרדים.

בעקבות הביקורת הקודמת החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, באפריל 2004, להטיל על המנכ"לים של משרדי הממשלה שבהם פועלים מחוזות לשם מתן שירותים לציבור להכין בתוך שישה חודשים מסמכי עמדה בסוגיית מטה-מחוז, ובהן סוגיות שעליהן הצביע מבקר המדינה, כדלקמן:

1. מבנה התקציב, הארגון והסמכויות של הדרג המחוזי של כל משרד ממשלתי.
2. שיתוף הפעולה האזורי בין משרדי הממשלה.
3. תורת ניהול.
4. הגדרת תפקידים וסמכויות של יחידות המטה בהתאמה לתפקידי המחוז.
5. מדיניות הביזור של סמכויות לשלטון המקומי.
6. אפשרות לרכישת שירותים והפרטה.
7. הקשרים שבין המחוז, הציבור ומטות המשרדים.

22 החלטה מס' 641 מיום 9.6.85 והחלטה מס' 1240 מיום 14.1.90.

בהחלטה נקבע שמסמכי העמדה יועברו לאגף לביקורת המדינה במשרד רה"מ ויובאו לדיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה.

מאז ועד מועד סיום ביקורת המעקב עברו יותר משנתיים וחצי אך ההחלטה לא בוצעה. רק משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה העבירו מסמכי עמדה לאגף לביקורת המדינה, אך הם לא נדונו. שאר המשרדים, בכללם משרדי הפנים, הרווחה והשיכון לא העבירו מסמכים כאמור וממילא לא נדונו עמדותיהם.

בתשובתו מ-7.1.07 מסר משרד רה"מ כי המשרד בוחן את פריסת המחוזות בכל משרדי הממשלה, "קביעת גבולות אחידים במחוזות לכל משרדי הממשלה ובמידת הצורך צמצום המחוזות לצורך ביטול כפילויות". כמו כן ציין בתשובתו כי על פי עקרונות אלה הנחה מנכ"ל המשרד להכין תכנית עבודה לכל אחד ממשרדי הממשלה.

יצוין כי בתשובתו של מנכ"ל משרד רה"מ לא נקוב לוח זמנים להכנת תכנית עבודה כאמור ולביצועה.

## משרד הרווחה

### המבנה הארגוני של המחוז ותפקידיו

משרד הרווחה פועל באמצעות מטה, ובו שישה אגפים מקצועיים שכל אחד מהם מספק כמה שירותים, ובאמצעות ארבעה מחוזות, שפועלות בהם יחידות מקבילות למרבית יחידות המטה. המחוז הוא הגוף העיקרי העוסק בהשגת יעדי המשרד ובביצוע תפקידיו.

מטה המשרד מתווה את המדיניות הכוללת של שירותי הרווחה וקובע הנחיות ליישומה. מחוזות המשרד מפקחים באופן שוטף על השירותים ברשויות המקומיות, באמצעות מפקחים מחוזיים. הרשויות המקומיות נותנות את מרבית שירותי הרווחה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, ואת מיעוטם משרד הרווחה מספק בעצמו במסגרת שירותים ממלכתיים הניתנים בעיקר על ידי המחוז.

הביקורת הקודמת העלתה כי למשרד הרווחה אין הגדרה פורמלית של תפקידי המחוז, תחומי סמכותו ואחריותו; גם קשרי הגומלין בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובין המחוז אינם מוגדרים בבהירות. תחומי האחריות והסמכויות של המחוז והמטה קצתם מטושטשים: בתחומים מסוימים מטפלים גם המטה וגם המחוז. המשרד לא קבע את תחומי האחריות המקצועית של מנהל המחוז ומידת שיתופו בקביעת יעדי המשרד.

בבדיקת המעקב הנוכחית לא נמצא שהמשרד פעל לבחינה ולהגדרה של השינויים המתבקשים מהאמור לעיל. מאז הביקורת הקודמת ועד מועד סיום המעקב לא החליטה הנהלת המשרד החלטות יישומיות וממילא לא נקבעו הוראות נוהל בדבר שינויי המבנה של המחוזות וסמכויותיהם.

### מעריך הפיקוח במחוזות

הביקורת הקודמת העלתה כי במעריך הפיקוח יש בעיות בסיסיות: מפקח עוסק במגוון רב של תפקידים ובשל כך מתקשה למלא את תפקידיו באופן ממצה וכל מפקח מחליט באילו תחומים

להתמקד; אין הגדרה אחידה של תפקיד המפקח: כל אחד מהשירותים במטה הגדיר אחרת את תפקיד המפקחים שהוא מעסיק; אין שיתוף פעולה ואיגום משאבים בפיקוח המחוזי לצורכי פעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים; הדבר מביא לכפילויות ולפיצול בעבודת המפקחים. הצעות שהועלו לשינוי המבנה הארגוני של מערך הפיקוח או לשינוי המתכונת של עבודת המפקחים בידי ועדות שונות, קיבלו תשומת לב מועטה של הנהלות המשרד.

משרד רה"מ ציין בהערותיו לדוח שנתי 54ב, שהדוח מעמיד על סדר היום את הבעיות העיקריות שמערכת שירותי הרווחה מתחבטת בהן ולהערכת המנכ"ל דאז של משרד הרווחה, פרופ' דב גולדברגר, עד סוף שנת 2004 יקבע המשרד עמדה בעניין הנושאים שיתמקד בהם כדי לשנות תפיסה ודרך בטיפול בנושאים שונים ויקבע מתכונת פעולה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 כלל מנכ"ל משרד הרווחה, מר משה שיאון, את דברי מנהל האגף למחקר תכנון והכשרה ולפיהם המשרד הטיל על קבוצה גדולה של עובדים בכירים להכין מסמך מטה בנושא הפיקוח, סמכויותיו והגדרת תפקידיו וכי המסמך יהיה מוכן ביוני 2007.

מן האמור לעיל עולה שאף שעברו שלוש שנים ממועד הביקורת הקודמת עדיין לא נקבעו ולא הוגדרו חד-משמעית סמכויות הפיקוח של המפקחים בדרג המחוזי, ולא הוכנו תכניות עבודה מתואמות בין המפקחים לבין עצמם, ובין המפקחים לרשויות המקומיות.

## משרד הפנים

הממונים על המחוזות מטעם משרד הפנים (להלן - הממונים או הממונה) כפופים ישירות למנכ"ל המשרד ואחראים פורמלית לביצוע רוב תפקידי המשרד בקשריו עם הרשויות המקומיות הכלולות במחוז. תפקיד הממונה על המחוז כמעט לא השתנה מאז קום המדינה. עם זאת, תהליכים שונים בשני העשורים האחרונים גרמו לצמצום בפועל של תפקיד המחוז, בעיקר בתחום השלטון המקומי, לריכוז סמכויות במטה ולקיום קשר ישיר בין המטה ובין הרשויות המקומיות.

מסוף שנות השמונים יש למשרד הפנים מדיניות מוצהרת בדבר חיזוק מעמד המחוז בתחום השלטון המקומי. הביקורת הקודמת העלתה כי בשנות התשעים לא הורחבו תפקידו ותחומי אחריותו של הדרג המחוזי ולא חוזקו תשתיותיו הארגוניות והמקצועיות. גם ניסיון שעשה מנכ"ל המשרד, בראשית שנת 2002, להתוות קווים מנחים להתארגנות חדשה של המטה והמחוזות במטרה לבזר סמכויות למחוזות לא הביא לשינוי במעמד המחוז, והפעילות ברוב הנושאים העיקריים בתחום השלטון המקומי המשיכה להיות מרוכזת ביחידות המטה. אמצעים שקבעה הנהלת המשרד להגברת שיתוף המחוזות בתהליכי קבלת החלטות בתחום המוניציפלי לא ננקטו: לא הוקמה מערכת מידע על הרשויות המקומיות בניהולו של המחוז; לא נקבע תהליך עבודה משותף למטה ולמחוז להכנת תכנית עבודה שנתית.

לא נמצא שמאז הביקורת הקודמת דנה הנהלת המשרד בסוגיית הסמכויות והמשימות שיש להעביר לדרג המחוזי ובהגברת שיתוף המחוז בתהליכי קבלת החלטות, חרף העובדה שכבר הוגדרו האמצעים להגברת שיתוף המחוזות, כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 הודיע משרד הפנים, כי מינואר 2005 החל תהליך של ביזור סמכויות למחוזות, וכי הועברו לטיפול המחוזות כמה תחומים: (1) עבודה עם הרשות

המקומית לקביעת תקציבה השנתי הרגיל; (2) אישור תקציב פיתוח (תב"ר)<sup>23</sup>; (3) מתן אישור לאשראי לזמן קצר.

עוד הודיע משרד הפנים בתשובתו, כי הדרג המחוזי מעורב דרך קבע בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד, בין שמדובר בהחלטות פיננסיות בנוגע לפעילות הרשויות המקומיות ובין שמדובר במדיניות כוללת וקביעת סדרי עדיפויות לפעילות המשרד; נקבעו ישיבות פעמיים בשבוע עם פורום הממונים כדי לדון בבעיות מן השטח ולשתף את הממונים בעבודת המשרד השוטפת. המשרד ציין, כי רוב החלטותיו בעניין פעילותן של הרשויות המקומיות נעשות בתיאום עם הממונים ובהמלצתם. לצורך זה הדרג המקצועי מקיים התייעצויות שוטפות עם קציני המחוז<sup>24</sup> ועם הממונים בנושאים שעל סדר היום במשרד, כגון: הסכמי הבראה, מתן אשראי לרשויות מקומיות ונושאים תכנוניים.

מהמסמכים שהמציא משרד הפנים למשרד מבקר המדינה לא עולה שהנהלת המשרד קיבלה החלטות, נתנה הנחיות וקבעה הוראות נוהל מעשיות לשיתוף הדרג המחוזי בקבלת ההחלטות במשרד בשנים קודמות לביקורת המעקב הנוכחית למעט דיון שהתקיים בתחילת יולי 2006. בדיון האמור, שהמשרד מכנה "פורום ממונים על המחוזות", שהתקיים בראשות מנכ"ל המשרד, סוכמו נושאים אחדים הקשורים למעמדו של המחוז ולשיתופו בתהליכי קבלת ההחלטות במטה המשרד.

מן הראוי לציין, כי בהערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה שפורסמו מאז שנת 2004 ועד מועד סיום ביקורת המעקב לא נאמר דבר על מצב תיקון הליקויים שנמצאו במשרד הפנים.

### משרד הבינוי והשיכון

משרד השיכון ממונה על ייזום וביצוע מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים. במשרד חמישה מחוזות לפי חלוקה גיאוגרפית, אך עשרה משרדים מחוזיים: חמישה מטפלים בבנייה העירונית (מחוזות עירוניים) וחמישה מטפלים בבנייה הכפרית (מחוזות כפריים). המחוזות ממונים על ביצוע מדיניות המשרד באזורים שבתחום אחריותם.

1. המבנה הארגוני של המשרד נקבע בעיקרו בסוף שנות השישים. במהלך השנים עברו תפקידי המשרד שהמחוזות עוסקים בהם - בתחומי התכנון, הבינוי, האכלוס והשיקום - שינויים ניכרים במהותם ובהיקפם.

הביקורת הקודמת העלתה שהמשרד לא בחן כראוי אם המחוזות פועלים באופן המבטיח עמידה ביעדי המשרד אגב ניצול חסכוני, יעיל ואפקטיבי של משאביו.

בתשובת המשרד מספטמבר 2006 צוין כי המשרד "עוסק בימים אלה בהערכות מקיפה לקביעת דרכי פעולה ומבנה ארגוני עתידי".

גם משרד רה"מ דיווח במסגרת "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 57א" מדצמבר 2006, כי משרד השיכון בוחן מחדש את תפקידו בראייה אסטרטגית במסגרת התכנית "משרד הבינוי והשיכון לאן", ובחינה מקפת זו כוללת את הקשרים שבין המטה למחוזות.

23 תקציב בלתי רגיל.

24 עוזרים של הממונה לנושאים מוגדרים, כגון תקציבים ומיעוטים.

יצוין שתשובה ברוח זו הובאה עוד לפני כשנתיים בדיווח של משרד רה"מ במסגרת "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 55א" מאוקטובר 2004, ובה צוין כי באפריל 2004 דנה הנהלת המשרד בנושא המבנה הארגוני המיטבי של המשרד, במסגרת "משרד הבינוי והשיכון לאן?".

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה, כי צוות משרדי לביצוע שינויים ארגוניים במבנה מחוזות המשרד שמונה בידי מנכ"ל המשרד פעל בחודשים אוקטובר - דצמבר 2004 והגיש את המלצותיו בינואר 2005. אולם לא נמצא שהמשרד דן בהמלצות אלה.

**יוצא שמאז הביקורת הקודמת דן משרד השיכון בסוגיות שהעלתה הביקורת, אולם במשך כשלוש שנים לא הגיע לסיכום והחלטה.**

2. בדוח שנתי 54ב צוין, כי במשרד השיכון פועלים אגפים ומחוזות שמטפלים בנושאי פרוגרמות, תכנון, פיתוח ואכלוס ביישובים עירוניים, ואגפים ומחוזות שמטפלים בנושאים הללו ביישובים כפריים וביישובים קטנים. קיומן של מסגרות מקבילות זו לזו אינה יעילה ואינה מוצדקת, מה גם שאין שיתוף פעולה שיטתי בין המחוזות הכפריים והעירוניים.

**בתשובתו מספטמבר 2006 הודיע משרד השיכון, כי הנהלת המשרד החליטה שמחוזות העוסקים בבנייה הכפרית יהיו כפופים למחוזות העוסקים בבנייה העירונית ובכך יתבטלו מחוזות הבנייה הכפרית.**

## רכישת שירותים חברתיים

מדינת ישראל מספקת מגוון שירותים חברתיים לאוכלוסיות נזקקות בתחומי הרווחה, החינוך הבריאות והשיכון. רוב השירותים האלה ניתנו בעבר ישירות מידי רשויות ממשלתיות. מהמחצית השנייה של שנות התשעים של המאה ה-20 מתגברת המגמה של רכישת שירותים ממקורות חוץ, פרטיים וציבוריים. את השירותים מספקים גורמים חוץ ממשלתיים, והמשרדים הממשלתיים מתמקדים בעיקר בקביעת מדיניות, בהסדרה (רגולציה), בהכוונה, בקביעת סדרי עדיפויות, בהקצאת משאבים תקציביים וכן בפיקוח על נותניהם.

בדוח שנתי 55ב, בפרק "רכישת שירותים חברתיים", עמ' 721-760, הובאו ממצאי בדיקה שנעשתה במשרדי הרווחה, הבריאות והשיכון ובמסגרתה נבדקו סדרי ההתקשרות עם גופים ציבוריים ופרטיים לרכישת שירותים חברתיים, סדרי הפיקוח והבקרה עליהם ותהליך קבלת ההחלטות בדבר העברת פעולות מסוימות למגזר הלא ממשלתי. להלן ממצאי ביקורת המעקב העיקריים הנוגעים לשיתוף הפעולה הבין-משרדי בתחומים האמורים (ממצאים מפורטים ראו בעמ' 000).

## שיתוף ידע בין משרדי הממשלה

בדוח 55ב צוין לגבי משרדי הרווחה, הבריאות והשיכון שחשוב שיהיו ביניהם חילופי ידע שצברו בתחומים דומים, למשל בנוגע לאופן ההתקשרות עם תאגידים, לנושאים שיש לכלול בחוזים עמם ולמנגנוני הפיקוח בתחום התפעולי-מקצועי ובתחום הכספי-חשבונאי.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה שלא חל שינוי במצב, ואין חילופי ידע בין המשרדים בתחומים האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד רה"מ, בתור משרד על, ידאג להכנת נוהל לחילופי ידע בין משרדי הממשלה שתחומי הפעולה שלהם דומים.

## כוח אדם לפיקוח על רכישת שירותים

1. בדוח הקודם צוין הגידול שחל במספר המסגרות הלא-ממשלתיות שנותנות שירותים בעלי אופי ציבורי, ובד בבד היו הקפאה או צמצום של מספר המסגרות הממשלתיות העוסקות במתן שירותים כאלה, גידול זה מגביר את חשיבות הפיקוח ודורש את הגדלת היקפו. אפשר להגדיל את מספר משרות הפיקוח, למשל על ידי הסבת משרות של עובדי מדינה משרות של נותני שירותים למשרות פיקוח.

על פי תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) מתפקידו של נציב שירות המדינה לאשר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין היחידות המינהליות ולהציע למשרדים ולממשלה שיטות עבודה יעילות כך שהמבנה הארגוני של משרד ממשלתי יותאם לשינויים בעבודת המשרדים. המעבר מתפקידי ביצוע לרכישת שירותים דורש שגם המשרדים המעורבים בתהליך וגם נש"מ יבחנו את תקני כוח האדם ובמידת הצורך ישקלו לארגן מחדש את מבנה המשרד.

בדוח 55ב צוין כי משרד הרווחה לא יזם בחינה של המבנה הארגוני שלו, וכי גם נש"מ לא בחנה את המבנה הארגוני שלו ואת התאמת מספר משרות הפיקוח בו למגמת ההתרחבות ברכישת שירותי רווחה מידי עמותות וחברות.

בביקורת המעקב לא נמצא שהגופים הנוגעים בדבר - משרד הרווחה, משרד האוצר ונש"מ - בחנו במשותף את המבנה הארגוני של משרד הרווחה ואת התאמת משרות הפיקוח בעקבות ההתרחבות האמורה, וממילא גם לא קיבלו החלטות מעשיות בעניין זה.

2. על פי חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, שר הבריאות ושר הרווחה ימנו מקרב עובדי משרדיהם מפקחים שיפקחו על מעונות יום שיקומיים.

בדוח 55ב המליץ מבקר המדינה שמשרדי הרווחה והבריאות יתאמו ביניהם את הפיקוח על המעונות, גם כדי שלא להכביד יתר על המידה על המעון המפוקח.

בביקורת המעקב הנוכחית הועלה, כי משרדי הרווחה והבריאות תיאמו ביניהם את הפיקוח כאמור.

## תקציב לבקרה חשבונאית

בדוח האמור צוין כי משרד הרווחה השקיע 0.02% מתקציבו בלבד בשנת 2004 על בקרה חשבונאית. באותו דוח צוין כי לנוכח העובדה שרכישת שירותים חברתיים היא מטלה שהמדינה מחויבת בה, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע את שיעור התקציב גם לבקרה על רכישת שירותים חברתיים. יצוין שהחשכ"ל קבע כי תקציב הבקרה על התמיכות יהיה בשיעור 0.5% מתקציב התמיכות.

ביקורת המעקב הנוכחית העלתה שהחשכ"ל לא קבע את שיעור התקציב לבקרה האמורה.



דוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה מטרתם שהגופים המבוקרים ובהם משרדי הממשלה יפיקו לקחים ויפעלו בשיטתיות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. במרס 2001 אף התקבל כנסת תיקון לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] שנועד לחזק ולשפר את המנגנונים לתיקון הליקויים שנמצאו בגופים המבוקרים במערכת הממשלתית.

בעניין סדרי תיקון הליקויים שהועלו בביקורות שעשה משרד מבקר המדינה נמצאו פגמים, ובכלל זה פגמים מערכתיים, כדלקמן:

1. זה שנים פועלת ועדת שרים הקרויה "ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה" אשר הוסמכה לדון ולהחליט בעניין הצעותיהם של השרים הנוגעות לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה במשרדיהם, לדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון ליקויים שהעלה ולקיים מעקב אחר יישום החלטותיה. ועדת השרים לא דנה ב-80%-90% מהנושאים שבהם עסקו דוחות מבקר המדינה בשנים 2002-2006.

משרד מבקר המדינה אינו חולק על כך כי ועדת השרים ריבונית להחליט אלו מן הנושאים יובאו לדיון בוועדה. יחד עם זאת משרד מבקר המדינה ממליץ בפני יו"ר ועדת השרים לקיים דיונים רבים יותר ובכך למלא את ייעודה בשיפור המינהל הציבורי. הדיון בוועדת השרים הוא בעל משקל מכריע בהטמעת חשיבות ביקורת המדינה והצורך בתיקון הליקויים שנמצאו במשרדי הממשלה. לפיכך, מן הראוי שוועדת השרים וכן הממשלה עצמה ינחו את השרים הנוגעים בדבר, להקפיד על תיקון הליקויים ולדווח על כך לוועדה בהתאם.

2. האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה מופקד בין היתר על מעקב אחר הטיפול של הגופים המבוקרים במערכת הממשלתית לשם תיקון הליקויים שהצביע עליהם מבקר המדינה. האגף מופקד על הכנת הערות ראש הממשלה ופרסומן במקביל לפרסום הדוח השנתי של מבקר המדינה. נמצא כי הדיווחים על מצב תיקון הליקויים אינם כוללים את כל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה שבוקרו בשנים שקדמו לפרסום ההערות. בדיווחים אין הסבר מדוע הם אינם נסובים על כל הליקויים, בכלל זה אם נדחה מועד תיקונם ואם התקבל לכך אישור מראש הגוף המבוקר, דהיינו השר הנוגע בדבר, כנדרש.

3. דוחות מבקר המדינה עוסקים לפעמים בתהליכים ובליקויים הנוגעים לכמה משרדי ממשלה ולנושאים בין-משרדיים. בסוגיות הנוגעות לנושאים בין משרדיים ולמעקב אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות לסוגיות אלה הועלה שגופים ויחידות ממשלתיות עוסקים בהיבטים שונים של נושאים מערכתיים הנוגעים להם, בלי שיש ביניהם חלוקת תפקידים והסדרי תיאום. כמו כן, אין גוף בקרה האחראי לרכז את הטיפול הבין-משרדי, את התיאום בין המשרדים ואת הטיפול בסוגיות בין-משרדיות אלו בראייה כוללת. עם הגופים והיחידות העוסקים בנושאים מערכתיים נמנים: האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה, מזכירות הממשלה (בנוגע ליישום החלטות הממשלה) והנהלת משרד ראש הממשלה. היעדר גוף אחראי ומרכז לטיפול בדוחות מערכתיים, או בכל דוח אחר של מבקר המדינה העוסק בנושאים בין-משרדיים, עלול לגרום לכך שהטיפול בתיקון הליקויים לא ייעשה כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי ביקורת המעקב בדבר אופן הטיפול בתיקון הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה מחייבים שהגופים והגורמים המטפלים בנושא, ובהם ראש הממשלה, משרדו, ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה והאגף לביקורת המדינה, ינקטו צעדים הכוללים אמצעי אכיפה נגד גופים שאינם פועלים כנדרש לתיקון הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה.