

**אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי  
תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים)**

**הצעה להחלטה**

מ ח ל י ט י ם,

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4028, מיום 25.11.2011, לחיזוק יכולות המשימות, התכנון והביצוע של הממשלה, ולהקמת צוות לגיבוש תכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה (להלן - 'ועדת משילות'):

1. לאמץ את המלצות דו"ח ועדת משילות בפרקי התקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי ואת נספחיו, אשר עיקרן:

א. בתחום התקציב -

(1) צמצום מספר תקנות ההוצאה בתקציב, במתווה שלהלן:

(i) החלת התוכנית לצמצום מספר התקנות ("חריש עמוק") על כל המשרדים בתקציב 2013-2014.

(ii) מספר התקנות בתקציב לשנת 2016 לא יעלה על 2,500 תקנות.

(iii) מספר התקנות בתקציב לשנת 2017 ואילך לא יעלה על 1,500 תקנות.

(iv) תקנות שכר יוחרגו מהגבלה זו.

(2) יישום מתווה העברת העודפים המחויבים למשרדי הממשלה:

(i) אגף החשב הכללי יבצע סגירה ראשונית של ספרי החשבונאות עד לסוף חודש ינואר.

(ii) לפי סמכותו של שר האוצר, שבוע לאחר סגירת הספרים הראשונית יעביר אגף תקציבים לוועדת הכספים של הכנסת פניה תקציבית להעברת 80% מעודפי התקציב המחויבים.

(iii) אגף החשב הכללי יבצע סגירה סופית של ספרי החשבונות עד לסוף חודש פברואר.

(iv) לפי סמכותו של שר האוצר, שבוע לאחר סגירת הספרים הסופית יעביר אגף תקציבים לוועדת הכספים של הכנסת פניה תקציבית להעברת 20% מעודפי התקציב המחויבים הנוותרים.

(3) תקציבים תוספתיים רלוונטיים ייכללו בבסיס תקציב המשרד, בתמורה להתחייבות המשרד להימנעות מהעלאת דרישות תקציביות נוספות במהלך שנת

התקציב, כמפורט בדו"ח.

(4) יעוגן מקום המשרד בתהליך הכנת התקציב, לרבות בהכנתו ובפריטת התקציב לתחומי פעולה ותוכניות, כמפורט בדו"ח.

(5) ההמלצות בסעיפים (3) ו-(4) לעיל ייושמו תחילה, כפיילוט, בארבעה משרדי ממשלה (להלן – משרדי הפיילוט). הפיילוט יחל בשנת התקציב 2015, ובסיומה תיבחן ההשפעה של עבודה זו על פעילות המשרד, וכן האפשרות להרחבתה.

(6) מינוי סמנכ"לי תקציב משרדיים, בהתאם לאמור בדו"ח, אשר בין משימותיהם יהיו:

(i) ניהול שוטף של התקציב המשרדי, ובכלל זה בניית תוכנית למימוש התקציב לאורך השנה (על פי הנחיות 'קצב התקשרויות' של החשב הכללי), ניהול רזרבות משרדיות והתמודדות עם שינויים בתקציב, הכנת פניות להעברות תקציביות ועמידה במסגרת התקציב בתיאום עם חשב המשרד.

(ii) במסגרת האחריות לניהול התקציב, יהיה אחראי סמנכ"ל התקציב על פרסום דו"ח מימוש תכנית התקציב השנתית בשיתוף סמנכ"ל התכנון וחשב המשרד על פי הנחיות משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.

(iii) בניית התקציב המשרדי, כאמור בסעיף 1.א(4) לעיל.

(iv) הכנת מתווה תקצוב לתוכניות חדשות.

(v) גיבוש ועדכון תוכניות למימוש תקציב ארוך-טווח.

(vi) תכנון ויישום תוכניות התייעלות.

(vii) ביצוע עבודת מטה לניהול מידע תקציבי, לרבות אחריות על שקיפות בניהול התקציב המשרדי.

(viii) הטמעת חשיבה פיננסית בהנהלת המשרד.

(ix) השתתפות בפורום סמנכ"לים, כאמור להלן.

(7) הקמת פורום סמנכ"לי תקציבים משרדיים במינוי ובהובלת הממונה על התקציבים במשרד האוצר. החשב הכללי יהיה חבר שותף בפורום.

(8) הפורום יפעל להעברת הנחיות שוטפות, לבניית ידע ומודלים ולניסוח כללי עבודה משותפים, ובכלל זה:

(i) פיתוח דרכי מימון חלופיות לביטוי שינויים בסדרי עדיפויות במהלך שנת תקציב.

(ii) קידום פתרונות טכנולוגיים הולמים לניהול תקציב המשרד וממשק עם אגף תקציבים.

(iii) קידום מערך הכשרה פיננסית במשרד.

(iv) פיתוח תמריצי התייעלות ומודלים של התייעלות.

(9) יצירת אפשרות להשתתפות בינמשרדית במימון פעילות משותפת באמצעות הרחבת המנגנון לניהול תוכניות ממשלתיות בין משרדיות ממשרד הרווחה לכלל

## תוכניות דומות.

(10) עידוד ותימרוץ תכניות התייעלות בעבודת המשרדים ובפרט קידום תהליכי רישום וניהול חובות וגבייתם בפועל תוך יישום מנגנוני תמריצים.

(11) בהמשך להודעת ראש אגף תקציבים במשרד האוצר לוועדת המשילות - פיתוח אמנת שירות במשרד האוצר והצגתה לממשלה תוך חצי שנה מיום אישור תקציב 2013-2014 בכנסת.

## ב. בתחום התקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) -

(1) שיפור יכולות הניהול המשרדי בתחום, לרבות באמצעות:

(i) בחינה יזומה של המבנה הארגוני של המשרד בנושא רכש, הן ביחס ליחידת הרכש המשרדית והן ביחס לתפקיד הגורמים המשרדיים האחרים המעורבים בתהליך הרכש.

(ii) פיתוח תמריצים לעידוד המשרדים לשיפור יכולות ניהול הרכש המשרדי.

(2) פיתוח תשתית מרכזית, לרבות באמצעות מיסוד גוף מרכזי באגף החשב הכללי שתפקידו: ליווי תהליכי הרכש במשרדים ומתן תמיכה וסיוע, יזום תהליכי בחינת המבנה הארגוני המשרדי בתחום, פיתוח תורת ניהול רכש, פיתוח מערכי הכשרה והתוויית מדיניות בנושא חובת הכשרה וקידום יעילות תהליכי הרכש במשרדים (בין היתר באמצעות גיבוש מדדים והובלה של פורומים מקצועיים), איסוף מידע בין-משרדי והנגשתו למשרדים, והובלה של פיתוח התשתית הנדרשת. כמו כן, יהיה אחראי על פיתוח תשתיות מרכזיות לתמיכה במשרדים, לרבות באמצעות יצירת "מכרזים סטנדרטיים", פיתוח תשתיות טכנולוגיות (בדגש על מערכת מנור"ה), פיתוח תהליכי רכש מרכזיים, ופתרון בעיות במערכת מרכב"ה.

(3) בחינה עיתית של תקנות חובת המכרזים בשים לב לסוגיות שהעלו המשרדים. לשם כך, יתווספו לצוות הרפורמה במכרזים שבמשרד האוצר נציג משרד המשפטים ושני נציגי משרדים (חשב משרדי ועורך דין מהלשכה המשפטית במשרד). הבהרה והפשטה של הוראות התכ"ס והנגשתם עבור המשתמשים במשרדים ובחינת חוזר נש"מ בנוגע להעסקת עובדים חיצוניים, על ידי נציבות שירות המדינה יחד עם החשב הכללי.

2. להורות על ביצוע הפעולות הנדרשות ליישום ההמלצות, כמפורט בדו"ח זה ובנספחיו, ובהתאם לכך לקבוע כדלקמן:

א. להטיל על אגף התקציבים לבצע את הפעולות הבאות עד למועד הקבוע לצידן:

(1) לצמצם את מספר התקנות בתקציב, כאמור בסעיף 1.א(1) לעיל.

(2) בפרט, להטיל על משרדי הממשלה שלא השתתפו בתכנית "חריש עמוק" ליישם תכנית זו עד לחודש מרץ 2014.

(3) להטיל על משרדי הממשלה להעביר לאגף התקציבים את הצעותיהם לצמצום תקנות בתקציבהם בהיקף של כ- 50% עד פברואר 2014.

(4) להקים את צוותי העבודה הנדרשים לטובת פיתוח יכולות ניהול ומתן מענה

לצרכים ניהוליים הנובעים מצמצום התקנות, כמפורט בדו"ח.

(5) לבחור ארבעה משרדי פיילוט, בשיתוף מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל המשרדים הרלוונטיים, לטובת יישום סעיפים 1.1(3)-א.1(5) לעיל עד ליום 30 ספטמבר 2013.

(6) למנות את חברי פורום סמנכ"ל התקציב, עד ליום 30 באוקטובר 2013.

(7) להקים את צוותי העבודה המוטלים על הפורום ולגבש את תוכנית העבודה, הכוללת בין היתר את המשימות האמורות בסעיף 1.1(7) לעיל - עד ליום 30 במרץ 2014.

(8) לפתח הגדרת תפקיד סמנכ"ל תקציבים משרדי, לרבות תהליך מינוי ומבנה ארגוני במשרדים, בשיתוף נציבות שירות המדינה - עד ליום 30 במאי 2014.

(9) למפות תקציבים תוספתיים מתמשכים במשרדי הממשלה - עד ליום 30 דצמבר 2013.

(10) להציג מסקנות ממנגנון ההשתתפות בתקציב בפעילות בינמשרדית ואת מתווה הרחבתה לתוכניות ומשרדים נוספים כאמור בסעיף 1.1(9) לעיל עד ליום 30 בפברואר 2014.

ב. להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להפעיל סקר שירות ומשוב שנתי, בשיתוף נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר - עד ליום 31 בדצמבר 2013.

ג. להטיל על החשבת הכללית לבצע את הפעולות הבאות עד למועד הקבוע לצידן:

(1) להתאים את ההוראות לחשבים במשרדים למבנה התקציב לאחר צמצום מספר התקנות עד ליום 31 באוקטובר 2013.

(2) לפתח תמריצים למשרדים לעידוד רישום, ניהול וגביית חובות כאמור בסעיף 1.1(10), בשיתוף עם הממונה על התקציבים.

(3) למסד תשתיות מרכזיות, לרבות מיסוד גוף מרכזי באגף החשב הכללי, כאמור בסעיפים 1.1(2) - 1.1(2) לעיל - עד ליום 31 בדצמבר 2013, ובפרט:

(i) לבחון באופן יזום את המבנה הארגוני של המשרדים בתחום הרכש, כאמור בסעיף 1.1(1)(i) לעיל, בשיתוף נציבות שירות המדינה.

(ii) לפתח תמריצים חיוביים ושלייליים לעידוד המשרדים לקחת חלק פעיל ביישום ההמלצות, כאמור בסעיף 1.1(1)(ii).

(iii) להוביל המשך בחינה של תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ס, כמו גם הבהרתן והנגשתן למשרדים, כאמור בסעיף 1.1(2) לעיל, ובשיתוף צוות משפטי כאמור בדו"ח.

(4) מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה אחראי על מעקב ויישום המלצות הדו"ח.

(5) בכל הנוגע לנושאים שבאחריותם, יהיו שותפים לצוות היישום הממונה על התקציבים והחשבת הכללית. לצוותי היישום בנושאים הספציפיים יצורפו שני

מנכ"לים ממשרדי הביצוע.

(6) מנכ"ל משרד ראש הממשלה יעקוב אחר יישום המלצות הדו"ח באופן שוטף, ובפרט אחר עבודת הפורומים המשותפים לגופי המטה וגופי הביצוע, קיבוץ התורה והידע כפי שיעלה מן הפורומים וכינוסם למסכת אחת, קידום תהליכי המחשוב הרוחביים וכינונם של המערכים התומכים באגפי המטה ליישום המלצות אלה.

3. להאריך את עבודתה של הוועדה ב-90 יום נוספים מיום קבלת החלטה זו לטובת סיום העבודה בנושא הייעוץ המשפטי והבאת המלצות לממשלה.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בהחלטת הממשלה לאימוץ המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (וועדת טרכטנברג, החלטה מספר 3756 מיום 9.10.2011) נקבע כי יעל הממשל לפעול לטיפול מערכתי... לחיזוק יכולות תכנון המדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה... (הדגשה במקור).

בהמשך לכך, החליטה הממשלה (החלטה 4028, מיום 25.11.2011) על הקמת צוות ייעודי לגיבוש תכנית לשיפור עבודת משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (וועדת המשילות). בצוות היו חברים עוד מנכ"לים של משרדי ממשלה, מנהלים של גורמים מרכזיים בממשלה ושני נציגי ציבור.

הוועדה החלה את דיוניה בחודש מאי 2012 ודנה בארבעה נושאים מרכזיים: תקציב, ייעוץ משפטי, התקשרויות (רכש ומכרזים) ורוחב והכרעה במחלוקות. בארבעת הנושאים הללו התמקדה הוועדה במיסוד של מנגנונים ניהוליים בעבודת משרדי הממשלה והבנייה והסדרה של יחסי העבודה של גופי המטה בממשלה עם משרדי הביצוע. בשלושה מבין ארבעת הנושאים הגיעה הוועדה להמלצות המצורפות בדו"ח המפורט של הוועדה המוגש לממשלה יחד עם החלטה זו. ההמלצות בנושא תקציב והתקשרויות (רכש ומכרזים) מאושרות בהחלטה זו.

להלן עיקרי ההמלצות המופיעות בדו"ח:

### בנושא התקציב

הוועדה הדגישה בהמלצותיה שלושה עקרונות: (א) הקשחה והבהרה של מסגרות תקציב, להבטחת יציבות פיסקאלית; (ב) גמישות ועצמאות למשרד בניהול התקציב, בכפוף לבקרה ולהטלת אחריות על המשרדים; (ג) העצמת יכולות המשרד לניהול תקציב, תוך הבניה נוספת של מערך היחסים בין משרד האוצר למשרדים. להלן עיקרי המלצות הוועדה בנוגע לכל אחד מהעקרונות:

א. המלצות הוועדה בנוגע להקשחת מסגרות תקציביות כוללות:

1. מעקב אחר התחייבויות תקציביות עתידיות:

יצירת מסגרת תקציב רב-שנתית (נומרטור'), בהתאם לכללי ההוצאה והגרעון, ובהתחשב בתחזיות צמיחה ומדיניות מס (צפי הכנסות), אשר תשמש לבקרה על התחייבויות תקציביות עתידיות בממשלה ובכנסת. החלטה בעניין זה תובא לאישור הממשלה בהמשך.

2. ניהול תקציב לאורך השנה – תוספות תקציביות, תקציב יעל שינויי והפחתות רוחביות:

העדפת תקצוב במסגרת בסיס התקציב על פני תוספות תקציב לאורך השנה. לשם כך לבצע

מיפוי מיפוי תקציבים תוספתיים מתמשכים במשרדי הממשלה, ויציאה לפיילוט עם ארבעה משרדים (להלן - 'משרדי הפיילוט') להכללת תקציבים תוספתיים רלוונטיים בבסיס התקציב, בתמורה להתחייבות המשרד להימנעות מדרישות תוספתיות במהלך שנת התקציב. בתום הפיילוט תבחן השפעת עבודה זו ואפשרות הרחבתה.

בנוסף, פורום סמנכ"לי התקציב ואגף תקציבים יפעלו ליצירת דרכי מימון חלופיים להפחתות רוחביות והצעת דרכים אלה לממשלה.

ב. המלצות הוועדה בנוגע לגמישות ניהול במסגרת התקציב כוללות:

1. הפחתה של מספר התקנות ל-1,500 (מ-7,400 תקנות כיום):

הפחתה זו תפרסם עד לתקציב 2017, על פי אבני הדרך שלהלן:

(א) במהלך 2013 – תורחב תוכנית "חריש עמוק" לכלל משרדי הממשלה, לצורך הטמעת תהליך צמצום התקנות באותם משרדים שלא שולבו בתוכנית כבר במעבר לתקציב 2014.

(ב) במהלך 2015 – תבחן השפעת השינוי שבוצע על תפקוד המשרדים וניהול התקציב הכולל. בתקציב 2016 יפחת מספר תקנות ההוצאה המרבי ל-2,500.

(ג) במהלך 2016 – תבחן השפעת השינוי שבוצע על תפקוד המשרדים וניהול התקציב הכולל לקראת תקציב 2017. בתקציב 2017 ייקבע יעד מחייב של לכל היותר 1,500 תקנות הוצאה.

לצורך כך, יפותחו כלים טכנולוגיים תומכי ניהול לתקציב במבנה החדש, כמו גם קריטריונים לשקיפות ופומביות מבנה ההוצאות המשרדי, כמפורט בדו"ח.

2. עודפים מחויבים:

עיגון מחייב של תהליך סגירת הספרים בתום שנה כך שפנייה לוועדת הכספים להעברת 80% עודפים מחויבים, תתבצע בשבוע הראשון של פברואר וה-20% הנותרים בשבוע הראשון של מרץ. זאת במטרה ש-80% מכספי העודפים יועברו למשרדים תוך שישה שבועות מתחילת שנת הכספים (במחצית פברואר) והיתרה עד עשרה שבועות מתחילת שנת הכספים (במחצית חודש מרץ).

3. פעילות בין-משרדית:

פיתוח מנגנונים שיאפשרו העברת תקציב בין משרדים בפרויקטים משותפים ביתר קלות. זאת, על בסיס הניסיון המצטבר ב-2013 במשרד הרווחה והרחבת המנגנון בשנת 2014 למשרדים נוספים.

4. עידוד תכניות התייעלות ברמת המשרד:

לקבוע כמדיניות שהמשרד יהיה נשכר מחיסכון כתוצאה מהתייעלות, לקדם תמריצי התייעלות (כולל תקציבים ייעודיים ואפשרות להסטת תקציבים מתקני כוח אדם לתקציב פעילות), פיתוח מודלים של התייעלות והכללה של תכניות התייעלות בתהליך התקצוב ופרסומן.

ג. המלצות הוועדה בנוגע לחיזוק יכולות (אחריות וסמכות) המשרד בניהול תקציבו כוללות:

1. מינוי סמנכ"ל תקציבים משרדי:

חיזוק יכולות ניהול התקציב בכל משרד ומשרד, על בסיס תפקיד סמנכ"ל התקציבים המשרדי. לשם כך, יבצעו אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה מיפוי של המצב הקיים וימליצו על מבנה ארגוני והגדרות תפקידים. בהתאם לכך, יתוקנו יחידות התקציב המשרדיות.

2. עיגון תפקיד המשרד בתהליך התקצוב:

חיזוק תפקידו של המשרד בתהליך התקצוב, זאת באמצעות (א) הגשה של טיוטת תקציב משרדי בהתבסס על תקציב השנה הנוכחית וזאת על פי הנחיות אגף התקציבים למשרדים. טיוטה זו תהווה בסיס לדיאלוג בין המשרדים לאגף התקציבים בל הנוגע לשינויים בבסיס תקציב המשרד לשנה הבאה. (ב) על בסיס מסגרות התקציב המאושרות בממשלה, ועל בסיס הנחיות האוצר, יעבירו משרדי הביצוע הצעת תקציב מפורטת (תחומי פעולה ותכניות) לקראת הגשתו לכנסת.

יש לציין, כי קביעה סופית של הצעת התקציב ומסגרות התקציב המשרדיות ('גגות המשרדים') לממשלה, הינה בסמכותו הבלעדית של משרד האוצר.

על מנת לאפשר למידה והתאמה של התהליך, ייבחן השינוי בפיילוט עם ארבעת משרדי הפיילוט.

3. דגשים נוספים בתפקיד סמנכ"ל התקציב המשרדי:

תכנון תקציבי רב שנתי, הגשת דו"ח שנתי של מימוש התקציב והטמעת חשיבה פיננסית בהנהלת המשרד.

4. יחסי העבודה של סמנכ"ל התקציב עם משרד האוצר:

מיסוד פורום סמנכ"ל תקציבים ויצירת תכנית עבודה שנתית עבורו - שימונה על ידי הממונה על התקציבים וייפגש באופן רשמי לכל הפחות פעם ברבעון. הפורום יעסוק בשלושה תחומים: העברת הנחיות שוטפות, בניית ידע ומודלים וניסוח כללי עבודה משותפים.

בפרט, ראש אגף התקציבים יציג תוך חצי שנה בפני הממשלה, אמנת שירות של משרד האוצר עבור משרדי הממשלה.



**נושא ההתקשרויות והרכש המשרדי**

המלצות הוועדה מתמקדות בשיפור יכולות הניהול במשרד (ופיתוח תמריצים חיוביים ושלייליים שיעודדו משרדים לקחת חלק בכך), יצירת תשתית מרכזית על ידי אגף החשב הכללי, ותיקון תקנות והוראות תכ"ס.

המלצות הוועדה כוללות:

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

להלן תמצית ההמלצות והאחריות ליישומן מתוך הנספח לדו"ח:

### נושא התקציב

| <u>תחום</u>  | <u>המלצת הצוות</u>   | <u>גורם אחראי ליישום</u>   | <u>זמן מירבי לביצוע</u>  |
|--|--|--|--|
| צמצום מספר תקנות   | הפחתה של מספר התקנות ל- 1,500 עד לתקציב 2017                             | משרד האוצר   | לפי אבני הדרך: הרחבת חריש עמוק לקראת תקציב 2013. לכל היותר 2,500 תקנות בתקציב 2016, ולכל היותר 1,500 תקנות בתקציב 2017 |
| עודפים מחויבים   | קיצור לוחות הזמנים להעברת העודפים המחויבים                               | משרד האוצר, משרד ראש הממשלה (שיתוף כנסת)                         | יישום בתקציב 2015  |
| פיתוח פיילוט עם ארבעה משרדים ליישום ובחינת ההמלצות   | בדיקה פרטנית על מבנה תקציב, תוספות והפחתות                               | משרד האוצר, משרד ארבעה פיילוט                                    | לקראת תקציב תקציב 2015   |
|  | הגדרת תפקיד סמנכ"ל ומבנה ארגוני במשרדים, תהליך מינוי                     | נציבות שירות המדינה, בשיתוף משרד האוצר                           | שנה  |
|  | עיגון מעורבות המשרד בתהליך התקצוב  | משרד משרדי הפיילוט, פורום סמנכ"לים                               | לקראת תקציב 2015   |
| מיסוד פורום סמנכ"לי תקציב, שמטרתו העברת הנחיות שוטפות, בניית ידע ומודלים וניסוח כללי עבודה משותפים | יצירת תכנית עבודה שנתית (לכלל הנושאים שבדו"ח שבפיתוח הפורום)             | משרד האוצר, פורום סמנכ"לים                                       | חצי שנה  |
|  | פיתוח דרכי מימון חלופיות שיבטאו שינוי בסדרי עדיפויות                     | משרד האוצר, פורום סמנכ"לים                                       | מרץ 2014   |
|  | פיתוח פתרונות טכנולוגיים הולמים לניהול תקציב המשרד וממשק עם אגף התקציבים | מטה התקשוב הממשלתי, אגף התקציבים, אגף החשב הכללי, פורום סמנכ"לים |  |
| דו"ח שנתי משרדי  |  | משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, פורום סמנכ"לים                      | רבעון ראשון 2014   |

|                            |  |   |   |
|----------------------------|--|---|---|
| שנה                        | משרד האוצר, פורום סמנכ"לים                   | מערך הכשרה פיננסית במשרד  |   |
| שנה                        | משרד האוצר, פורום סמנכ"לי תקציב              | פיתוח תמריצי התייעלות ומודלים של התייעלות   |   |
| בחינה ב-2013 ויישום ב-2014 | משרד האוצר, פורום סמנכ"לי תקציב              | הרחבת המנגנון לניהול תוכניות ממשלתיות בין משרדיות ממשרד הרווחה לכלל התוכניות הדומות |   |
| חצי שנה                    | אגף תקציבים                                  | הצגת אמנת שירות של משרד האוצר בפני הממשלה   |   |
| לקראת תקציב 2015           | משרד האוצר, בשיתוף תקציבי המשרדים            | מיפוי תקציבים תוספתיים מתמשכים במשרדי הממשלה  | ניהול תקציב לאורך השנה - תוספות ועל שינויים והפחתות רוחביות |
|                            | משרד הממשלה, נציבות שירות המדינה, משרד האוצר | סקר הערכה שנתי  |   |

**נושא הרכש וההתקשרויות**

| <b>תחום</b>                                | <b>המלצת הצוות</b>  | <b>גורם אחראי ליישום</b>  | <b>זמן מירבי לביצוע</b> |
|--|---|---|-------------------------|
| שיפור יכולות הניהול של המשרד               | בחינה יזומה של המבנה הארגוני של המשרדים ובחינת הקמת גוף ייעודי במשרדים  | אגף החשב הכללי, נציבות שירות המדינה   |                         |
|  | פיתוח תמריצים חיוביים ושליילים לעידוד המשרדים לקחת חלק ביישום ההמלצות   | אגף החשב הכללי  |                         |
| יצירת תשתיות מרכזיות על ידי אגף החשב הכללי | מיסוד גוף מרכזי באגף החשב הכללי לליווי משרדים בתהליכי רכש, פיתוח תורת ניהול רכש ומערכי הכשרה והדרכה, קידום יעילות, איסוף מידע ופיתוח תשתיות             | אגף החשב הכללי  |                         |
|  | פיתוח תשתיות מרכזיות - דוגמת יצירת "מכרז סטנדרטי", פיתוח תשתיות טכנולוגיות, פיתוח הליכי רכש מרכזיים ופתרון בעיות במערכת מרכביה                          | אגף החשב הכללי  |                         |
|  | המשך בחינה של תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ס בהתחשב בסוגיות שעלו, כמו גם הבהרתן והנגשתן למשרדים.<br><br>בחינת הוראות נש"ם בנושא העסקת עובדים חיצוניים | משרד האוצר, וצוות ייעודי כאמור בדו"ח<br><br>נציבות שירות המדינה, אגף החשב הכללי |                         |

על מנת לוודא את יישום ההמלצות, המליצה הוועדה כי:

1. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה אחראי על מעקב אחר יישום דו"ח זה.
  2. בכל הנוגע לנושאים שבאחריותם, יהיו שותפים לצוות היישום הממונה על התקציבים והחשבת הכללית. לצוותי היישום בנושאים הספציפיים יצורפו שני מנכ"לים ממשרדי הביצוע.
  3. בפרט, יעקוב מנכ"ל משרד ראש הממשלה, באמצעות צוותו, אחר נושאי הרוחב המופיעים בנספח:
- א. הקמתם של הפורומים המשותפים לגופי המטה עם גופי הביצוע ועבודתם השוטפת;
- ב. קיבוץ התורה והידע כפי שיעלה מתוך הפורומים וכינוסו למסכת אחת;
- ג. בניית סקרי המשוב, יחד עם נציבות שירות המדינה, והגופים הנסקרים;
- ד. קידום תהליכי המחשוב הרוחביים, בשיתוף עם מטה התקשוב הממשלתי ומשרד האוצר;
- מעקב אחר כינונם של המערכים התומכים לטובת יישום ההמלצה, בחשב הכללי (רכש ומכרזים), ומערך המדידה.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין צפי להשלכות על תקציב המדינה.

#### תקציב

ביישום ההחלטה לא כרוכים שינויים ישירים על התקציב. ככל שיצטרכו שינויים כאלה, יכריע מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, על השינויים הנדרשים.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

ביישום ההחלטה לא כרוכים שינויים ישירים על מצבת כח האדם. ככל שיצטרכו שינויים כאלה, יכריע מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, על השינויים הנדרשים.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה 4028, מיום 25.12.2011 'חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה' שבה הוקם הצוות.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

צורף.

**סיווגים**

סיווג ראשי: 05ממשלה;

סיווג משני: תחום פעולה עיקרי: 06המגזר הציבורי;

מוגש על ידי ראש הממשלה  
ועל ידי שר האוצר

י"ח בתמוז התשע"ג  
26 ביוני 2013



## היועצת המשפטית

ירושלים, י"ח בסיון התשע"ג  
 26 ביולי 2013  
 תיק: 07 - החלטות ממשלה כללי  
 מזהה מלי: 337510D

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

נושא הצעת ההחלטה: אימוץ המלצות ועדת משילות בנושא תקציב והתקשרויות (רכש ומכרזים)

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

רקע

ביום 25.11.2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4028) על הקמת צוות ייעודי לגיבוש תכנית לשיפור עבודת משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ('ועדת המשילות'). הוועדה דנה בארבעה נושאים עיקריים והם תקציב, התקשרויות (רכש ומכרזים), הכרעה במחלוקות וייעוץ משפטי, והגישה את המלצותיה ביחס לשלושת הנושאים הראשונים. בהצעה זו מוצע לאמץ את המלצות הוועדה בנושא תקציב ובנושא התקשרויות (רכש ומכרזים).

תמצית ההצעה

בתחום התקציב, הוועדה הדגישה בהמלצותיה שלושה עקרונות, והם הקשחה והבהרה של מסגרות תקציב, להבטחת יציבות פיסקאלית; מתן גמישות ועצמאות למשרד בניהול התקציב, בכפוף לבקרה ולהטלת אחריות על המשרדים וכן העצמת יכולות המשרד לניהול תקציב, תוך הבניה נוספת של מערך היחסים בין משרד האוצר למשרדים. בהתאם לזאת, עיקרי ההמלצות הם צמצום מספר תקנות התקציב במתווה הדרגתי, יישום מתווה העברת העודפים המחויבים למשרדי הממשלה, קביעת תקציבים תוספתיים מתמשכים בתקציב המשרד בתמורה להתחייבות המשרד להימנע מדרישות תקציביות נוספות במהלך השנה, עיגון מקום המשרד בהליך הכנת התקציב, מינוי סמנכ"לי תקציב משרדיים והקמת פורום סמנכ"לי תקציב, עידוד ותמרוץ תכניות התייעלות בעבודת המשרדים ופיתוח אמנת שירות במשרד האוצר והבאתה לממשלה בתוך חצי שנה.

בתחום ההתקשרויות (רכש ומכרזים), המליצה הוועדה, בין היתר, על שיפור יכולות הניהול המשרדי בתחום, פיתוח תשתית מרכזית באגף החשכ"ל לתמיכה במשרדים, בחינה עיתית של תקנות חובת המכרזים, הבהרת הוראות התכ"ס, הפשטתן והנגשתן לציבור המשתמשים ובחינת חוזר נציבות שירות המדינה בנוגע להעסקת עובדים חיצוניים.

לשם יישום ההמלצות מוצע להטיל על אגף התקציבים במשרד האוצר, על החשבת הכללית במשרד האוצר ועל מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבצע פעולות שונות המפורטות בהצעה.

כמו כן, מוצע להאריך את עבודתה של הוועדה ב-90 יום נוספים לשם סיום עבודתה בנושא הייעוץ המשפטי.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

טרם התקבלה עמדת הלשכה המשפטית במשרד האוצר.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:**

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,



אורלי פישמן אורן, עו"ד

ממונה (ייעוץ משפטי)





## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 4028 של הממשלה מיום 25.12.2011.

חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון

4028.

מ ח ל י ט י ס, בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"):

### מבנה הממשלה ועבודת המטה

1. להקים צוות לגיבוש תכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד המשפטים, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה, החשבת הכללית ומזכיר הממשלה או נציגיהם ושני נציגי ציבור, שימונו על ידי ראש הממשלה.

2. הצוות יגיש לאישור הממשלה, בתוך 120 יום, המלצות אופרטיביות, לרבות לעניין שינויי החקיקה הדרושים, בנושאים הבאים:

- א. חיזוק סמכויות משרדי הביצוע תוך יצירת מתאם בין סמכות לאחריות.
- ב. בחינת סדרי העבודה והדרכים לייעול וקיצור תהליכי העבודה בין משרדי הממשלה לבין גופי המטה המלווים, תוך שמירה על מערכי בקרה אפקטיביים.
- ג. בחינת מבנה הממשלה ובפרט צמצום ואיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים.
- ד. כלים ומנגנונים אפקטיביים ליישוב מחלוקות בין משרדות ולשיתופי פעולה.

3. הצוות יוועץ במומחים וגופי מחקר העוסקים בנושא, כפי שימצא

לנכון.

4. הצוות יפעל תוך תיאום עם צוות ההובלה לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית כפי שמונה ע"י ראש הממשלה ושר האוצר.

עבודת התכנון של משרדי הממשלה

1. להטיל על משרדי הממשלה לפעול לפי מעגל התכנון השנתי כפי שמפורסם ב"מדריך התכנון הממשלתי". ככל שיידרשו, ייעשו התאמות הנדרשות בלוחות הזמנים לצורך התאמה לתהליכים השנתיים של יחידות המטה. יחידות ומשרדי הממשלה יבססו את פעולתם על תכניות עבודה שנתיות אשר תשמשנה כלי תכנוני המפרט את אופני המימוש של יעדי ומדיניות הממשלה ככלי ניהולי בידי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי היחידות. משרדי הממשלה יעדכנו באופן שוטף את תכניות העבודה המשרדיות בהתאם להחלטות ממשלה ביצועיות שיתקבלו במהלך שנת העבודה. משרד ראש הממשלה בסיוע יחידת "ממשל זמין" יקדם הטמעת מערכת ממוחשבת במשרדי הממשלה לשם ניהול תכניות העבודה ולמעקב אחר ביצוען.
2. להטיל על משרדי הממשלה, בליווי אגף התכנון במשרד ראש הממשלה, לפתח יחד מדדי תוצאה כמותיים לעבודתם, אשר יתנו ביטוי הולם למטרות המרכזיות של תכניות העבודה המשרדיות.
3. להטיל על משרד ראש הממשלה, בתיאום עם השר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור, לגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם, כפי שימצאו לנכון. זאת, במטרה להגביר את מעורבות האזרח בנעשה במרחב הציבורי לתרום לתהליכי קבלת החלטות, לשיפור ביצוע מדיניות הממשלה ולחיזוק הקשר והאמון שבין הציבור לממשלה.