

סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה

תקציר

רקע כללי

בספטמבר 2006 החליטה הממשלה להקים מועצה לאומית לכלכלה (להלן - המועצה), שבראשה יעמוד היועץ הכלכלי לראש הממשלה. המועצה נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, כדי לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בנושאים אלו מתוך התבססות על נתונים עדכניים ועל ניתוחים מקצועיים ומתוך חשיבה שיטתית ארוכת טווח. בהחלטת ממשלה נוספת, מאפריל 2009, נקבע כי ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, כדי שתייעץ לו ולמועצה בגיבוש המלצות למדיניות בנושאים שבטיפול. מיולי 2009 מכהן בתפקיד ראש המועצה פרופ' יוג'ין קנדל.

בשנים 2012-2014 עסקה המועצה בנושאים שונים, וזאת גם בדרך של השתתפות בוועדות שעסקו בסוגיות כלכליות וציבוריות, שאת חלקן היא יזמה. כמו כן גיבשה המועצה הערכת מצב אסטרטגית, ובה שישה נושאים מרכזיים שיש לפעול לקידומם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יוני 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילות המועצה לנוכח התפקידים שהטילה עליה הממשלה בהחלטותיה מ-2006 ומ-2009. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), ובדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים במשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

ייעוד המועצה כגוף מטה ממשלתי

השאלה אם ייעודה של המועצה הוא לשמש גוף מטה המייעץ לראש הממשלה בלבד או לממשלה כולה - היא שאלה יסודית, שיש בה כדי להשפיע ישירות על מטרות המועצה, על דפוסי עבודתה ועל תוצריה, והיא כרוכה בתפיסות היסוד של עבודת הממשלה. בתשובותיה למשרד מבקר המדינה בנוגע לטיטות דוח זה הציגה המועצה תפיסה, ולפיה ייעודה הוא לייעץ לראש הממשלה בלבד, ולא לממשלה כולה, זאת בהתבסס על הגדרה שבסעיף 1(א) להחלטת הממשלה משנת 2006.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים לשאלת ייעודה של המועצה. בבחינה זו עלו סוגיות שונות המצדיקות לדעת משרד מבקר המדינה בחינה יסודית של תפיסת הייעוד של המועצה ותרגומה הלכה למעשה.

התפיסה שלפיה ייעוד המועצה הוא לייעץ לראש הממשלה בלבד ולא לממשלה כולה אינה עולה בקנה אחד עם אחד מעקרונות היסוד של פעילות הממשלה - עקרון האחריות המשותפת. עקרון יסוד זה של פעילות הממשלה, שלפיו כל אחד מחברי הממשלה הוא שותף מלא להחלטותיה, אשר נדרש לבחינה עצמאית וביקורתית של מלוא המידע הרלוונטי, מחזק את הצורך שחוות הדעת של המועצה יובאו לפני חברי הממשלה כולה. בכך תשמם המועצה גוף מטה משמעותי, אשר תוצרי עבודתו ישרתו את ראש הממשלה ואת הממשלה כולה. תפיסה זו אף אינה מתיישבת עם הצורך בחיזוק עבודת המטה של הממשלה, צורך שכבר עמדו עליו בעבר ועדת קוברסקי¹ ומבקר המדינה בדוחות שונים שפרסם. הממשלה היא הגוף המרכזי בממשל העוסק בעיצוב מדיניות. תפקודה המיטבי מותנה ביכולת של כל אחד מחבריה להיחשף למידע ולידע, לבצע ניתוח מעמיק של תהליכים ושל השיקולים על פי ראייה כוללת של צרכי המשק, הכלכלה והחברה ולקיים תהליכים המבטיחים עבודת מטה איכותית.

בבחינה האמורה אף עלה כי בפועל הממשלה, אחד משריה או נציגי משרדיה יזמו את מרבית עבודתה של המועצה כשותפה לוועדות. גם מתכונת זו של עבודת המועצה אינה מתיישבת עם התפיסה שהציגה המועצה, ולפיה היא מייצגת לראש הממשלה בלבד ולא לממשלה.

עובדי המועצה הם עובדים מקצועיים השייכים לסגל הקבוע של שירות המדינה. התפיסה לפיה ייעודה של המועצה הוא לייעץ לראש הממשלה בלבד מעוררת קושי ועלולה לפגוע בעיקרון של אי-תלות מקצועית של הדרג המקצועי, שנדרש למלא את תפקידיו במישור המקצועי והבלתי תלוי בדרג הפוליטי. תפיסת ייעודה של המועצה טעונה בחינה גם מההיבט של הקצאת משאבי כוח האדם, שכן נוצר מצב שבו מספר הכלכלנים בסגל העובדים שפועל בתחום הייעוץ הכלכלי עבור ראש הממשלה בלבד (סגל עובדי המועצה) גדול ממספר הכלכלנים במטה הכלכלי-חברתי כולו, שהוא הגוף המקצועי במשרד רה"ם האמון על התחום הכלכלי.

אי-השלמת ההסדרה של עבודת המועצה בחקיקה

על פי החלטת הממשלה מ-2006, לאחר הקמת המועצה והפעלתה ולאור הניסיון שיצטבר ייזום ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2014, טרם הושלם במשרד רה"ם הטיפול בטיוטה של הצעת החוק שגיבשה המועצה בספטמבר 2013, והדרג המוסמך טרם אישר אותה.

1 ועדה זו קיימה בסוף שנות השמונים בדיקה כוללת של שירות המדינה. אחת מוועדות המשנה שמינתה הוועדה עסקה בנושא "עבודת המטה והכנת חומר לשיפור דיוני הממשלה".

הכנת חוות דעת מקצועיות בנוגע להצעות להחלטה של הממשלה

בהחלטת הממשלה מ-2006 נקבע כי על המועצה להכין חוות דעת מקצועיות על הצעות החלטה בנושאי כלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה. נמצא כי המועצה ממעטת להגיש את חוות דעתה על הצעות החלטה בנושאים כלכליים בכתב ובפירוט, כלומר באופן המאפשר לבחון את ההצעות לעומקן ולגבש עמדות שקולות בסוגיות הכלכליות הנדונות. ככלל, ראש המועצה נוהג להציג לפני הממשלה את עמדת המועצה בעל-פה.

הכנת חוות דעת בענייני תקציב המדינה

בהחלטת הממשלה מ-2006 נקבע כי המועצה תכין חוות דעת על הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, ותציע חלופות לפי הצורך. נמצא כי גם על הצעת תקציב המדינה אין המועצה מגישה חוות דעת כוללת בכתב. ראש המועצה נוהג להציג בעל-פה לפני הממשלה את עמדת המועצה בנוגע להיבטים מסוימים של הצעת התקציב². המועצה ממלאת אפוא את תפקידה זה באופן חלקי בלבד, והדבר נובע לטענתה גם מפרק הזמן שעומד לרשותה לצורך זה, על פי לוח הזמנים שנקבע להכנת התקציב.

המילוי החלקי של התפקיד פוגע ביכולת המועצה להשיג באופן מיטבי תכלית מרכזית שעמדה ביסוד הקמתה, על רקע התבססותו של משרד האוצר כגוף הדומיננטי בקביעת המדיניות הכלכלית בישראל: יצירת מערכת של איזונים ובלמים בתחום הכלכלי והבעת דעות בלתי תלויות בנוגע לתקציב המדינה, שיש לו תפקיד מרכזי בכלכלה ובחברה.

הועדה המייעצת למועצה ולראש הממשלה

בהחלטת ממשלה מאפריל 2009 נקבע כי ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, כדי שתייעץ לו ולמועצה בתחומי פעילותה ותסייע לו ולמועצה בגיבוש המלצות למדיניות בנושאים שבטיפולה; הוועדה המייעצת תמונה לאחר שהרכבה ודרכי עבודתה יתואמו עם היועץ המשפטי לממשלה. את עבודת הוועדה המייעצת מרכזת המועצה. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2014, טרם מונה יו"ר לוועדה המייעצת. עוד נמצא כי בשנים 2011-2013 התכנסה הוועדה המייעצת בתדירות נמוכה מזו שנקבעה בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה. נמצא גם כי בשום דיון מדיוני הוועדה המייעצת בשנים 2010-2013 (13 דיונים) לא נרשם פרוטוקול ולא סיכום.

2 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 158-159; דוח מיוחד (2014), "הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעדי הגרעון", עמ' 19-20.

ההמלצות העיקריות

ראוי כי משרד רה"ם יממש בהקדם את ההחלטה לעגן את פעילות המועצה בחקיקה ויטפל בהצעת החוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה ויקדם את המשך הטיפול בנושא. במסגרת הליכי הטיפול בהצעת החוק מוצע לקיים בחינה אשר לשאלת ייעודה של המועצה לאור הממצאים המפורטים בדוח זה.

יש מקום כי המועצה תסכם חוות דעת כתובות על הצעות ההחלטה בנושאים הכלכליים העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה. כמו כן, יש מקום כי חוות הדעת של המועצה בנוגע להצעת תקציב המדינה יגובשו במסמכים כתובים שיוגשו גם לחברי הממשלה. על ראש המועצה להעלות בכתב לפני ראש הממשלה את הקשיים שציינה המועצה ולעמוד על הצורך להסדיר מתכונת עבודה שתאפשר לה למלא את ייעודה בתחום תקציב המדינה.

על ראש המועצה ועל מי שיתמנה לתפקיד יו"ר הוועדה המייעצת לפעול לקיום עבודה סדירה ומלאה של הוועדה, לרבות תיעוד הולם, כדי שתוכל למלא את תפקידיה החשובים.

על ראש הממשלה לבחון את מעמדה, את סמכויותיה ואת תפקידיה של המועצה וכן את עמידתה ביעדים שנקבעו לה בעת הקמתה. את ממצאי הבחינה והמסקנות יש להביא לפני הממשלה לשם קבלת החלטות.

סיכום

על פי החלטת הממשלה, המועצה נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, כדי לסייע בקבלת החלטות בתחומי הכלכלה והחברה, גם באמצעות מתן חוות דעת בלתי תלויות ומתוך התמקדות בחשיבה ארוכת טווח. במועצה 11 עובדים, רובם כלכלנים, העוסקים בנושאים שונים, רובם בתחומי העשייה של משרדי הממשלה. בדוח זה, אשר נכתב כשמונה שנים לאחר הקמת המועצה, מועלות כמה סוגיות שהן בעלות השפעות מהותיות על פעילותה. סוגיות אלו ראוי כי ילובנו בהקדם.

המועצה פועלת על פי תפיסה, ולפיה ייעודה הוא לייעץ לראש הממשלה בלבד. ייעוד זה אינו עולה בקנה אחד עם אחד מעקרונות היסוד של פעילות הממשלה; עם תפיסת היסוד של השירות הציבורי, ולפיה יש להשתית אותו על סגל עובדים מקצועי, קבוע ומנוסה שאינו מתחלף כל אימת שמתחלף הדרג הנבחר; עם מקומה של המועצה במערך המקצועי של משרד רה"ם; עם חלק ממאפייני עבודתה; ואף עם האופן שבו הציגה המועצה עצמה את ייעודה במשך השנים.

המועצה פועלת, הלכה למעשה, כגוף מטה המייעץ גם לממשלה באמצעות השתתפותה בוועדות ובצוותי עבודה העוסקים במגוון של נושאים כלכליים וחברתיים. שיתוף שיטתי, מובנה ורחב יותר של חברי הממשלה בתוצרי עבודתה של המועצה עשוי לתרום לקבלת החלטות על בסיס ניתוחים מקצועיים ומתוך חשיבה שיטתית ארוכת טווח, ועל כן מוצע להבנות את פעילות המועצה הנוגעת למתן ייעוץ לממשלה כולה ולחזק פעילות זו.

ממצאי הביקורת מלמדים בין היתר כי על סמך הגדרת הייעוד בהחלטת הממשלה, לא נהגה המועצה להגיש לממשלה חוות דעת כתובות בנוגע להצעות החלטה של הממשלה ובנוגע להצעת תקציב המדינה. נושא זה טעון לדעת משרד מבקר המדינה שינוי. אשר לוועדה המייעצת - פעילותה המצומצמת ואי-תיעוד דיוניה מעוררים חשש כי אין ביכולתה להשיג את מטרותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכל אלו כדי לפגוע ביכולתה של המועצה למלא את תפקידיה באופן מיטבי.



מבוא

בספטמבר 2006 החליטה הממשלה (החלטה מס' 430) להקים מועצה לאומית לכלכלה, שבראשה יעמוד היועץ הכלכלי לראש הממשלה. המועצה נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, כדי לסייע בקבלת ההחלטות בנושאים אלו מתוך התבססות על נתונים עדכניים ועל ניתוחים מקצועיים ומתוך חשיבה שיטתית ארוכת טווח. עוד נקבע בהחלטה שהמועצה תפעל על פי הנחיות ראש הממשלה, בסיוע יחידות משרד ראש הממשלה ובתיאום עם מנכ"ל המשרד, וכי לאחר הקמת המועצה והפעלתה ולאור הניסיון שיצטבר ייזום ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה. מיולי 2009 מכהן בתפקיד ראש המועצה פרופ' יוג'ין קנדל.

1. בהחלטת הממשלה מ-2006 פורטו שלושה תפקידים של המועצה: לגבש יוזמות לצעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק מתוך צמצום הפערים הכלכליים; להכין חוות דעת על הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה ולהציע חלופות, לפי הצורך, בנושא מסגרת התקציב ובנושאים מסוימים בו; להכין חוות דעת מקצועיות על הצעות החלטה בנושאי כלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה.
2. באוקטובר 2014 הועסקו במועצה 11 עובדים, ובהם 8 כלכלנים (בכלל זה ראש המועצה).
3. בהחלטת ממשלה נוספת, מאפריל 2009, נקבע כי ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, כדי שתייעץ לו ולמועצה בגיבוש המלצות למדיניות בנושאים שבטיפול³. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012⁴ נקבע למועצה תפקיד נוסף: לשמש מוקד לעבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה.
4. בשנים 2012-2014 עסקה המועצה בנושאים שונים, וזאת גם בדרך של השתתפות בוועדות שעסקו בסוגיות כלכליות וציבוריות, שאת חלקן היא אף יזמה. בין הנושאים היו: ניהול הכנסות המדינה ממשאבי גז ונפט, קידום מדיניות לאומית לחידושו ולפיתוחו של המרחב העירוני, ניתוח עומק של צורכי הדיוור בישראל, אפיון צרכים והצעת מדיניות בנוגע למערכת החינוך הערבית וקידום השקעות בחברות ציבוריות הפועלות בתחום המחקר והפיתוח. כמו כן גיבשה המועצה הערכת מצב כלכלית-חברתית אסטרטגית, ובה הצעה לקידום שישה נושאים בטווח הארוך. לדברי המועצה, בפעילות זו היא שותפה חשובה בעיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל.
5. בחודשים פברואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילות המועצה לנוכח התפקידים שהטילה עליה הממשלה בהחלטותיה מ-2006 ומ-2009. הבדיקה נעשתה במשרד רה"ם, ובדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים במשרד האוצר.

ייעוד המועצה כגוף מטה ממשלתי

השאלה אם ייעודה של המועצה הוא לשמש גוף מטה המייעץ לראש הממשלה בלבד או לממשלה כולה - היא שאלה יסודית, שיש בה כדי להשפיע ישירות על מטרות המועצה, על דפוסי עבודתה ועל תוצריה, והיא כרוכה בתפיסות היסוד של עבודת הממשלה.

3 החלטה מס' 43 מ-26.4.09.
4 החלטה מס' 5208 מ-4.11.12.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ומפברואר 2015 בנוגע לטייט דוח זה, הציגה המועצה תפיסה, ולפיה ייעודה הוא לייצג לראש הממשלה בלבד, ולא לממשלה כולה, זאת בהתבסס על הגדרה שבסעיף 1(א) להחלטת הממשלה מ-2006. המועצה הדגישה כי "את תפקידי המועצה, כפי שנקבעו בהחלטה מס' 430 ובהחלטות הממשלה שהתקבלו לאחר מכן, יש לקרוא בהתבסס על ייעודה המפורש". המועצה ציינה כי כעובדי מדינה, מחויבים עובדי המועצה ובראשם ראש המועצה לפעול בנאמנות כלפי החלטות הממשלה.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים לשאלת ייעודה של המועצה. בבחינה זו עלו סוגיות שונות המצדיקות, לדעת משרד מבקר המדינה, בחינה יסודית של תפיסת הייעוד של המועצה ותרומה הלכה למעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התפיסה שלפיה ייעוד המועצה הוא לייצג לראש הממשלה בלבד ולא לממשלה כולה, אינה עולה בקנה אחד עם אחד מעקרונות היסוד של פעילות הממשלה (כמפורט להלן); עם תפיסת היסוד של השירות הציבורי, ולפיה יש להשתית אותו על סגל עובדים מקצועי קבוע ומנוסה, שאינו מתחלף כל אימת שמתחלף הדרג הנבחר; עם הצורך היסודי בחיזוק עבודת המטה של הממשלה; עם מקומה של המועצה במערך המקצועי של משרד רה"ם; עם חלק ממאפייני עבודתה; ואף עם האופן שבו הציגה המועצה עצמה את ייעודה במשך השנים. ליבון שאלה יסודית זו חיוני גם ליישום האמור באותה החלטת ממשלה, בנוגע לייזום הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה, לנוכח הניסיון שהצטבר מפעילותה.

אחריות משותפת

אחד מעקרונות היסוד של פעילות הממשלה הוא עקרון האחריות המשותפת. מכוחו של עיקרון זה כל אחד מחברי הממשלה הוא שותף מלא להחלטות הממשלה, בין אם ההחלטה התקבלה על ידי מליאת הממשלה ובין אם התקבלה על ידי ועדת שרים או אף על ידי ראש הממשלה או שר משרי הממשלה.⁵

הנשיאה המשותפת באחריות מביאה גם לידי הכרה בחובה העקרונית של הממשלה, ובייחוד של ראש הממשלה, לשותף את כלל חברי הממשלה בתהליך קבלת ההחלטות. לשם כך יש להבטיח לכל אחד מהשרים נגישות למידע רלוונטי, דוגמת תוצרי עבודתה של המועצה בנושאים כלכליים-חברתיים, כדי לבחון בחינה עצמאית וביקורתית את המידע המוצג לפני הממשלה.

המועצה השיבה בפברואר 2015 כי כאשר שר מציג הצעת החלטה בפני חברי הממשלה, עליו להביא את כל המידע הרלוונטי לבחינתם; כאשר רה"ם הוא יוזם ההצעה, עליו להציג את מלוא המידע הרלוונטי לשם בחינה עצמאית וביקורתית של יתר השרים. המועצה ציינה כי כך אכן פעל רה"ם בכל פעם שהציג הצעת החלטה הנסמכת על עבודת מטה של המועצה, ובכך מימש את עקרון האחריות המשותפת.

5 אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל (2005), כרך ב, עמ' 857, 860.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקרון יסודי זה של פעילות הממשלה, שלפיו כל אחד מחברי הממשלה הוא שותף מלא להחלטותיה, אשר נדרש לבחינה עצמאית וביקורתית של מלוא המידע הרלוונטי, מחזק את הצורך שחיות הדעת של המועצה יובאו לפני חברי הממשלה כולה. בכך תשמש המועצה גוף מטה משמעותי, אשר תוצרי עבודתו ישרתו את ראש הממשלה ואת הממשלה כולה.

הצורך היסודי בחיזוק עבודת המטה של הממשלה

הממשלה נזקקת בעבודתה השוטפת לקבל החלטות בתחומי המדיניות הכלכלית והחברתית, והחלטות אלו משפיעות מהותית על תפקוד המשק ועל סדרי העדיפות בהקצאת משאבים בתחומי הכלכלה, החברה והתשתיות ועל אופן התארגנותם והתנהלותם של גופים רבים במשק. ביסוד הדיונים וההחלטות אפשר שיעמדו עמדות מקצועיות שונות, שיקולי מדיניות מנוגדים, וחלופות שונות לביצוע המדיניות המועדפת על מקבלי החלטות.

על הצורך בחיזוק עבודת המטה הנוגעת לדיוני הממשלה ולהחלטותיה עמדה כבר בעבר ועדת קוברסקי. ועדה זו קיימה בסוף שנות השמונים בדיקה כוללת של שירות המדינה. אחת מוועדות המשנה שמינתה הוועדה עסקה בנושא "עבודת המטה והכנת חומר לשיפור דיוני הממשלה". ביוני 1989 הגישה הוועדה דוח לראש הממשלה ולשר האוצר דאז, ובינואר 1990 החליטה הממשלה לאשרו עקרונות.⁶

ועדת קוברסקי המליצה בין היתר להנהיג עבודת מטה ליד הממשלה ולשפר את הכנת החומר עבורה; לשם כך תוקם יחידה לניתוח מדיניות, ותפקידה יהיה להכין לממשלה חוות דעת וניירות עמדה שבביל החלטותיה העיקריות. על הצורך בחיזוק יכולותיה של הממשלה לקיים דיונים ולקבל החלטות בענייני מדיניות עמד במהלך השנים גם מבקר המדינה בדוחות שונים שפרסם.⁷

הגם שעל פי החלטות הממשלה האמורות המועצה לא נועדה לשמש כיחידה לניתוח מדיניות כאמור, הרי שביצוע תפקידיה עשוי לקדם שיפור בעבודת המטה ובהכנת החומר לקראת קבלת החלטות של הממשלה וועדותיה, ברוח המלצות ועדת קוברסקי והדוחות האמורים.

הממשלה היא הגוף המרכזי בממשל העוסק בעיצוב מדיניות. תפקודה המיטבי מותנה ביכולת של כל אחד מחבריה להיחשף למידע ולידע; לבצע ניתוח מעמיק של תהליכים ושל שיקולים על פי ראייה כוללת של צורכי המשק, הכלכלה והחברה; לקיים תהליכים המבטיחים עבודת מטה איכותית. משרד מבקר המדינה מעיר כי ייעוד המועצה כגוף המייצג לראש הממשלה בלבד אינו מתאיין עם הצרכים היסודיים בחיזוק עבודת המטה שכבר הוכרו בעבר.

6 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). דין וחשבון - דוחות ועדות המשנה, כרך ב (אוגוסט 1989). ההמלצות שנכללו בדוח לא יושמו במלואן.

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, בפרק "עבודת מטה במשרד הממשלה", עמ' 5; דוח שנתי 2015, בפרק "עבודת מטה של משרד הממשלה - ממצאי מעקב", עמ' 191-197.

ההשלכות של תפיסת ייעוד המועצה לעניין סגל עובדיה

בפברואר 2011 מינה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ועדה לבחינת מטה ראש הממשלה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר מר יוסי קוצ'יק (להלן - ועדת קוצ'יק). את ממצאיה והמלצותיה הגישה הוועדה לרה"ם באפריל 2012.

ועדת קוצ'יק עסקה במתח שבין עקרון היסוד של השירות הציבורי, המושתת על סגל עובדים מקצועי, קבוע ומנוסה שאינו מתחלף כל אימת שמתחלף הדרג הנבחר ובשל כך מבטיח המשכיות ואי-תלות מקצועית, ובין העיקרון הדמוקרטי של עליונות הדרג הפוליטי, זכותו של דרג זה לממש את המדיניות שלמימושה נבחר, וחובתו לשאת באחריות הציבורית הכרוכה בהפעלת משרדי הממשלה.

ככלל, שירות המדינה הוא מקצועי, קבוע ובלתי תלוי בחילופי שלטון, ואולם יכולים ראש הממשלה, השרים וסגניהם למנות ללשכותיהם עובדים על פי שיקול דעתם ועל פי מידת האמון האישי שהם רוחשים להם, זאת במסגרת משרות המכונות "משרות אמון". לצד ההכרה בחיוניות של משרות אמון במטה ראש הממשלה, בהיקף ובסטנדרט מקצועי מוגדר, סברו חברי הוועדה כי יש לדבוק, ככלל, במודל השירות הציבורי המקובל בישראל. זהו מודל ציבורי וא-פוליטי, המבטיח את אמון הציבור, את רצף השלטון ואת הזיכרון הארגוני של ממשלות בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה התפיסה ולפיה ייעודה של המועצה, שעובדיה הם עובדים מקצועיים השייכים לסגל הקבוע של שירות המדינה, הוא לייצג לראש הממשלה בלבד מעוררת קושי ועלולה לפגוע בעקרון אי-התלות המקצועית של הדרג המקצועי, שנדרש למלא את תפקידיו במישור המקצועי ללא תלות בדרג הפוליטי. אימוץ תפיסה זו ויישומה במשך זמן ביחידה מקצועית שלמה עלולים ליצור הבחנה שאינה רצויה בין עובדי משרד רה"ם (שאינם במשרות אמון), שכל עיסוקם מכוון לייצג לראש הממשלה בלבד, ובין העובדים העומדים לרשות משרד רה"ם (ובראשו ראש הממשלה), אשר פועל לקידום מכלול נושאים כלכליים, ובכלל זה גיבוש המדיניות הכלכלית, בין היתר עבור עבודת הממשלה כולה.

מקום המועצה במערך המקצועי של משרד ראש הממשלה

1. במטה ראש הממשלה, שבו עסקה ועדת קוצ'יק, נכללים בין היתר: לשכת רה"ם, לשכת מנכ"ל המשרד, המטה לביטחון לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה. ועדת קוצ'יק המליצה להבנות מחדש אגפים מקצועיים במשרד רה"ם, כדי להתמודד עם עומס המשימות המוטלות על ראש הממשלה. ברוח נכתב כי אחת ממטרות האגפים המקצועיים הכפופים למנכ"ל רה"ם היא לספק לרה"ם את הרקע ואת החלופות השונות לפתרון הסוגיות המובאות לפתחו. על בסיס המלצות הוועדה החליטה הממשלה באוקטובר 2012 להקים מטה כלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, ויהיו בו שלושה אגפים מקצועיים; אחד מהם יהיה "אגף כלכלה ותשתיות", ובראשו יעמוד סמנכ"ל. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי תפקידיו של המטה הכלכלי-חברתי יהיו, בין היתר, ייזום והובלה של פרויקטים לאומיים שעל סדר יומם של ראש הממשלה ושל הממשלה והובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי. בהחלטה נקבע כי המטה הכלכלי-חברתי יפעל בתיאום עם המועצה ובהתאם לסמכויותיה כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2006.

בעקבות דוח ועדת קוצ'יק הוקם מערך מקצועי כולל לצורך חיזוק יכולתו של ראש הממשלה להתמודד עם עומס המשימות, ולשם סיוע להנחת תשתית מקצועית נאותה לעבודת הממשלה כולה. בנוגע לממשק העבודה שבין המועצה לבין המטה הכלכלי-חברתי נקבע בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2012, כי המטה הכלכלי-חברתי יפעל בתיאום עם המועצה בהתאם לסמכויותיה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 430. עוד נקבע בהחלטה כי המועצה הלאומית לכלכלה, שהיא גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, תכין תכנית עבודה ארוכת טווח ורב-שנתית לעבודתה, אשר תעודכן מדי שנה ותאושר על-ידי ראש הממשלה ועל דעת מנכ"ל משרדו.

באוקטובר 2014 הועסקו כאמור במועצה 11 עובדים, ובהם 8 כלכלנים (בכלל זה ראש המועצה). במטה הכלכלי-חברתי של משרד רה"ם (ראו להלן) הועסקו באותה העת 18 עובדים, ובהם 6 כלכלנים.

בהמלצות הוועדה ובהחלטת הממשלה שהתקבלה על בסיסן גלומה תפיסה של שני מערכים מקצועיים העוסקים בתחום הכלכלי ובתחום החברתי - המועצה והמטה הכלכלי-חברתי - אשר נדרש תיאום ביניהם. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי וחיוני כי תוצרי עבודתם המקצועית של שני המערכים המקצועיים הללו, הנדרשים לעבוד בתיאום, ישמשו לא רק את ראש הממשלה, אלא גם את הממשלה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי תפיסת ייעוד ולפיה על המועצה לייעץ לראש הממשלה בלבד, טעונה בחינה גם מההיבט של הקצאת משאבי כוח האדם, שכן בסגל העובדים שפועל בתחום הייעוץ הכלכלי עבור ראש הממשלה בלבד יש שבעה כלכלנים (סגל עובדי המועצה), ואילו בסגל העובדים המקצועיים במטה הכלכלי-חברתי כולו, שהוא הסגל המקצועי של משרד רה"ם בתחום הכלכלי, פועלים חמישה כלכלנים בלבד.

2. המועצה כתבה בתשובתה, כי לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, נגיד הבנק הוא היועץ לממשלה כולה בעניינים כלכליים, ולכן החליטה הממשלה למקד את ייעוד המועצה ביועץ לראש הממשלה בלבד.

בנוגע לתפקיד המועצה נוכח תפקידו של נגיד בנק ישראל כיועץ לממשלה בעניינים כלכליים, משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי לבדוק היבט זה במסגרת בחינת ייעודה של המועצה. כמו כן לבדוק אם יש מניעה, עקב תפקידי בנק ישראל, שתשומות עבודתה של המועצה יוצגו לממשלה על מנת שתשמע מגוון של דעות מקצועיות בלתי תלויות, שיש בהן כדי לשפר את תהליך קבלת ההחלטות שלה. ככלל, הידע המקצועי שנצבר במועצה עשוי להיות בעל חשיבות לעיסוק בנושאים הכלכליים, ולכן ראוי שיובא לפני חברי הממשלה. הדבר גם עולה בקנה אחד עם תכלית הקמתה של המועצה.

החלטות הממשלה בקשר לעבודת המועצה

נמצא כי לפי החלטה נוספת שקיבלה הממשלה בנובמבר 2012 בנושא "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", המועצה נדרשת למלא תפקידים עבור

הממשלה כולה. כך למשל נקבע בהחלטה זו כי בהמשך להחלטת הממשלה מ-2006 בדבר הקמת המועצה לכלכלה, יש להקים במסגרתה אגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית שייעודו להיות מוקד לעבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התפקיד האמור שהטילה הממשלה על המועצה בהחלטתה משנת 2012 צריך לקבל ביטוי בהגדרת הייעוד של המועצה במכלול תפקידיה.

תפיסת המועצה את ייעודה במהלך השנים

1. עוד בשנת 2009 הציגה המועצה לפני הוועדה המייעצת את תפיסתה בדבר מעמדה וייעודה. על פי תפיסה זו, במהלך השנים התבסס משרד האוצר כגוף הדומיננטי בקביעת המדיניות הכלכלית בישראל, ונדרשת מערכת של איזונים ובלמים בתחום הכלכלי; זאת מכיוון שריכוזיות יתר גובה מחיר גבוה, הן בטיב הגיבוש של מדיניות, והן במתחים שנוצרים מהשתרשות גישה הנתפסת לעומתית כלפי הסביבה האזרחית והפוליטית-שלטונית. לתפיסת המועצה, עבודתה יכולה לשמש מערכת מאזנת, בהיותה גוף מקצועי חזק העומד לרשות ראש הממשלה והממשלה כולה, גוף המסוגל להביע דעות בלתי תלויות בתחומי הכלכלה והחברה, וזאת מתוך שימת דגש על ראייה אסטרטגית וארוכת טווח.
2. תפיסה דומה באה לידי ביטוי גם באתר האינטרנט של המועצה. באתר נכתב כי תפקידיה כוללים "ייעוץ לראש הממשלה ולממשלה בנושאים כלכליים חברתיים"⁸.
3. יצוין כי בטיטה ראשונית של הצעת חוק שגיבשה המועצה לצורך הסדרת פעילותה מספטמבר 2013 (ראו להלן) נכתב, כי מתפקידיה של המועצה לפעול להעמקת הידע של שרי הממשלה והמידע שעומד לרשותם בנושאים כלכליים ולהעמדת כלי ניתוח ומידע מקצועי ועדכני לרשות הממשלה בישיבותיה.

דברים אלו מלמדים כי המועצה ראתה בעצמה גוף מקצועי, חזק ובלתי תלוי שעומד גם לרשות הממשלה ושנועד להציג דעות נוספות על אלה של משרד האוצר.

עבודות ביזמת הממשלה

בביקורת עלה כי עבודת המועצה, הלכה למעשה, משולבת בעבודת הממשלה ובעבודת משרדי הממשלה:

כאמור, המועצה עסקה במגוון נושאים בדרך של השתתפות עובדיה בוועדות או בצוותי עבודה בין-משרדיים העוסקים במגוון רחב של נושאים כלכליים. חלק ניכר מנושאים אלה, אשר הוצגו לפני משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, מצויים בתחומי אחריותם של משרדי ממשלה שונים. ברוב

8 מתוך אתר האינטרנט של המועצה:

<http://pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Pages/about.aspx>

המקרים השתתפו נציגי המועצה בוועדות או בצוותי עבודה שהובילו גופים אחרים בממשלה, ובשאר המקרים - המועצה היא שהובילה. המועצה ראתה את עיסוקה בכלל הנושאים האלה כמימוש תפקידה, על פי החלטת הממשלה, לגבש יוזמות לצעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק מתוך צמצום הפערים הכלכליים.

מסקירה של 21 ועדות שהמועצה הייתה שותפה להן או הובילה את עבודתן בשנים 2011-2014 עולה, שהיא מונתה ל-18 מהן בידי הממשלה או בידי שר או בידי עובד בכיר בשירות המדינה, ורק ל-3 מהן היא מונתה בידי ראש הממשלה עצמו.

המועצה השיבה שהיא רואה את עיסוקה בנושאים אלה כמימוש תפקידה על פי החלטת הממשלה, לגבש יוזמות לצעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק, תוך צמצום הפערים הכלכליים. היא הוסיפה כי אין בכך כדי להצביע על ייעודה.

הממשלה, אחד משריה או נציגי משרדי הממשלה יזמו את מרבית עבודתה של המועצה כשותפה לוועדות. לדעת משרד מבקר המדינה, מתכונת זו של עבודת המועצה אינה מתיישבת עם תפיסה לפיה ייעוד המועצה הוא לייצג לראש הממשלה בלבד, ולא לממשלה.

השוואה למודל העבודה של המטה לביטחון לאומי

המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) הוא במובנים מסוימים מעין מקבילה של המועצה הלאומית לכלכלה. פעמים רבות במשך השנים העלו מדינאים, מומחים, מלומדים וועדות ציבוריות שונות את הצורך בייעוץ קבוע לרה"ם ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בתחומי הביטחון הלאומי, וזאת בעיקר באמצעות הכנת דיונים על בסיס כתיבתם של מסמכי יסוד ומחקרים ובאמצעות הכנה רצופה של חומר רקע לדיוני הממשלה בנושאים שוטפים שעל סדר היום. מטרת הייעוץ היא לתת בידי מקבלי ההחלטות מידע שיסייע להם בהכנת הדילמות והסוגיות העומדות לדיון ויאפשר להם בקרה ופיקוח טובים יותר על רשויות הביטחון השונות. בהמשך הועלה הצורך להכין עבודת מטה לממשלה ולעומד בראשה⁹.

בעקבות דוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון ב-2006 (ועדת וינוגרד), שפורסם בינואר 2008, הוקם צוות היגוי בראשות רא"ל (במיל') אמנון ליפקין-שחק ליישום המלצות הוועדה. צוות ההיגוי קבע בהמלצותיו מיוני 2007, כי ליד הממשלה ורה"ם יפעל מטה לביטחון לאומי - גוף מטה קבוע בתחומי הביטחון הלאומי. ביולי 2007 הוגשה הצעת חוק בנושא המטה לביטחון לאומי, וכעבור שנה חוק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008¹⁰.

בחוק זה עוגן מעמד המל"ל כגוף מטה לרה"ם ולממשלה בענייני חוץ וביטחון. ראש המל"ל משמש יועצו של רה"ם לענייני ביטחון לאומי וכפוף לו ישירות. רה"ם הוא הממנה אותו, בפטור ממכרו ובאישור הממשלה. בהתאם לכך תפקידי המל"ל כוללים גם ריכוז עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון, הגשת הצעות לרה"ם לסדר יום בענייני ביטחון לאומי ובחינת מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני והצגתם לממשלה.

9 מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (ספטמבר 2006).

10 מבקר המדינה, דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי (יוני 2012).

בנוגע להשוואה שבין המועצה למל"ל השיבה המועצה, כי אינה רואה סתירה בין תפקידה כיועץ כלכלי לרה"ם בכל הנוגע להצעות החלטה לממשלה והצעת תקציב המדינה, ובין תפקידה בייזום צעדי מדיניות, בהם היא משתפת פעולה עם כלל משרדי הממשלה.

המל"ל משמש גוף מטה הן לראש הממשלה והן לממשלה כולה. העובדה כי בה בעת ראש המל"ל כפוף לראש הממשלה ומשמש יועצו, אין בה כדי לפגוע בתפיסת התפקיד הכוללת של המל"ל כגוף המייעץ לממשלה.

אי-השלמת ההסדרה של עבודת המועצה בחקיקה

על פי החלטת הממשלה מ-2006, לאחר הקמת המועצה והפעלתה ולאור הניסיון שיצטבר ייזום ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה. משרד מבקר המדינה הצביע בשנת 2011 על כך שהצעת חוק כאמור לא קודמה¹¹. במרץ 2014 העבירה המועצה למשרד מבקר המדינה טיוטה של הצעת חוק שגיבשה בספטמבר 2013, ובמועד סיום הביקורת מסרה כי במשרד רה"ם טרם הושלם הטיפול בטיוטה זו, והדרג המוסמך טרם אישר אותה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם, כי משהוחלט לעגן את פעילות המועצה בחקיקה, ראוי לעשות זאת. מקומה של המועצה בהליך קבלת ההחלטות של הממשלה ושל ראש הממשלה בתחומי החברה והכלכלה עשוי להתבסס בעקבות הסדרת מעמדה החוקי, ובכלל זה הסדרת סדרי עבודתה, סמכויותיה וקשרי הגומלין שלה עם יתר גופי הממשל (ובייחוד עם משרד האוצר). הצורך בהסדרה זו עולה גם מממצאי הביקורת, כפי שיפורט להלן. על כן ראוי כי משרד רה"ם יפעל על פי החלטת הממשלה - יעגן בהקדם את פעילות המועצה בחקיקה ויטפל בהצעת החוק, ובכלל זה יסדיר את מעמדה של המועצה, סמכויותיה ותפקידיה. במסגרת הליכי הטיפול בהצעת החוק מוצע לקיים בחינה אשר לשאלת ייעודה של המועצה לאור הממצאים המפורטים בדוח זה.

הכנת חוות דעת מקצועיות על הצעות החלטה של הממשלה

בהחלטת הממשלה מ-2006 נקבע כי על המועצה להכין חוות דעת מקצועיות על הצעות החלטה בנושאי כלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה. על חשיבותה של חוות דעת כזו אפשר ללמוד מפסיקת בית המשפט העליון¹², שעל פיה תהליך קבלת ההחלטה המינהלית צריך

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "דרך הכנתו ועדכוננו של תקציב המדינה", עמ' 137-138.
 12 ראו דברי נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מאיר שמגר, בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 48, 29 (12.6.83).

לכולל כמה שלבים: (א) איסוף המידע והנתונים המשמשים בסיס להחלטה; (ב) עיבוד הנתונים וגיבוש חלופות שונות; (ג) שקילת החלופות באופן שיטתי ויסודי ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת.¹³

על החשיבות שבהצגת חלופות לפני הממשלה לשם קבלת החלטותיה עמדה עוד בשנת 1989 ועדת קוברסקי. הוועדה המליצה לדרוש ממשרדי הממשלה להגיש, כרקע לדיונים בהצעות להחלטת הממשלה, הצעות החלטה חלופיות הכוללות ניתוחי עלות-תועלת, יתרונות וחסרונות.

1. **התברר כי ראש המועצה ממעט להגיש חוות דעת כתובות בנוגע להצעות החלטה, וככלל הוא נוהג להציג בישיבת הממשלה את עמדת המועצה בעל פה. לדברי ראש המועצה, הוא נהג באופן זה בין היתר נוכח הגדרת ייעודה של המועצה בהחלטת הממשלה כגוף המייעץ לראש הממשלה בלבד.**

ראש המועצה גם מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי להכנת חוות דעת כתובה נדרש זמן רב, ואולם המועצה מקבלת בדרך כלל את ההצעות ימים ספורים לפני הדיון בממשלה (לרוב בימי רביעי אחר הצהריים לקראת הדיון ביום ראשון בבוקר). לפיכך אין היא יכולה לתת חוות דעת כתובה ברמה המקצועית הראויה בדבר נושאים שאינה מעורבת בהם. ראש המועצה הוסיף כי לנושאים מסוימים, לאחר עבודה מהירה ומאומצת במועצה, הוא מתייחס בעל-פה בישיבת הממשלה.

ראש המועצה ציין שכאשר הממשלה דנה בנושאים שהמועצה הייתה מעורבת בהם בעבודת מטה מוקדמת, לדוגמה בדרך של השתתפות בוועדה, הוא מציג את עמדתה המקצועית של המועצה בדיון הממשלה בדרך כלל בעל-פה, ותמיד עמדה זו באה לידי ביטוי בדוח הוועדה. לדעתו, המועצה צריכה לתת חוות דעת בנוגע לכל הנושאים שהשפעתם מקרו-כלכלית, שהייתה מעורבת בהם ושגיבשה עמדה מקצועית עליהם. הוא הוסיף כי המועצה אינה צריכה לחוות את דעתה בנושאים כלכליים נקודתיים, אלא אם כן ביקשו זאת הממשלה או העומד בראשה.

2. ראש המועצה טען כי המועצה ממעטת לתת חוות דעת כתובות על הצעות להחלטת הממשלה גם משום שהן משמשות לעתים כלי לניגוח ההצעה באמצעות הדלפה מכוונת לתקשורת. הדלפה כזו מסכנת את קידום ההצעה בממשלה ומקשה במידה רבה על התקדמות הדיונים בהצעה.

המועצה ממעטת אפוא להגיש את חוות דעתה על הצעות החלטה בנושאים כלכליים ככתב וכפירוט באופן המאפשר לבחון את ההצעות לעומקן ולגבש עמדות שקולות בסוגיות הכלכליות הנדונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה המועצה: "בהתאם להחלטת הממשלה המחייבת כיום, וכל עוד לא תשונה, לא עומדת לנו חובה להגיש חוות דעת כתובות ביחס לכל הצעת החלטה המוגשת לממשלה, אלא רק ביחס להצעות החלטה שראש הממשלה מבקש שהמועצה תכין עבורן חוות דעת כתובה עבור הממשלה כולה או כשמדובר בהצעת החלטה שראש הממשלה יוזם, אשר מתבססת על עבודת מטה של המועצה". עוד השיבה המועצה, כי פעמים רבות יש תועלת רבה יותר בייעוץ בעל-פה, בייחוד כאשר הנמען הוא ראש הממשלה, וכי אין יכולת

13 הלכה זו הובאה בדוחות קודמים של מבקר המדינה, ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, עמ' 16.

מעשית להכך חוות דעת כתובה לכל הצעת החלטה, בהתחשב בסדרי עבודת הממשלה, במבנה הארגוני של המועצה ובכוח האדם העומד לרשותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הממשלה משנת 2006 לא החריגה הצעות להחלטה בנושאים כלכליים מסוימים או רק במקרים בהם ראש הממשלה ביקש את חוות הדעת מהמועצה. לכן יש מקום כי המועצה תגיש חוות דעת כתובות על הצעות החלטה בנושאים כלכליים העומדים על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה. הצגת חוות דעת מקצועית על הצעת החלטה במסמך כתוב, מגובש ובהיר - הכולל מידע מקיף, לרבות נתונים, ניתוחים כמותיים ואיכותניים וחלופות - יאפשרו שיקול דעת ראוי בנוגע לעמדת המועצה. דרך פעולה כזו תשיג כמה מטרות: קיום הליך סדור ומקצועי של קבלת ההחלטות, שימורו של הזיכרון הארגוני ברציפות, לטווח הקצר והארוך¹⁴, וביסוס מעמדה של המועצה כגוף מומחה מקצועי, נוסף למשרדי הממשלה הכלכליים, המביא דעות בלתי תלויות ותורם ליצירת איזונים ובלמים בתחום הכלכלי.

על ראש המועצה להעלות את הקשיים בנושא זה לפני ראש הממשלה, כדי להסדיר מתכונת עבודה שתאפשר למועצה למלא את תפקידה בנושא.

הכנת חוות דעת בענייני תקציב המדינה

אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) מופקד על הכנתה של הצעת תקציב המדינה והבאתה לאישור הממשלה. להלן לוח הזמנים המתוכנן לנושא תקציב המדינה - לדיונים, להחלטות ולאישור. לעתים חלים שינויים בלוח זמנים זה מסיבות שונות, בהם שינויים ניכרים ביותר, גם בשל מועדי הבחירות לכנסת.

ככלל, על פי לוח הזמנים העקרוני שמפרסם אג"ת, הכנת הצעת התקציב מתחילה בחודש מרץ בהכנת דפי מעבר¹⁵ לקראת גיבוש תקציב המדינה לשנה העוקבת ולאחר שאג"ת הן עם כל אחד ממשרדי הממשלה על מסגרת ההוצאה שתיקבע לו. במאי-יוני אג"ת מגבש הצעה למסגרת תקציב המדינה. מסגרת זו מבוססת על תחזיות הצמיחה של המשק¹⁶, על אומדן הכנסות המדינה ממסים, על תחזית הכנסות אחרות¹⁷ ועל חישוב מגבלת ההוצאה של הממשלה ותקרת הגירעון בתקציב המדינה¹⁸. לאחר שגובשו הנתונים המצרפיים האלה, אג"ת מציג אותם בחודש יוני לפני ראש

- 14 ראו בעניין זה גם מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), "החלטות בתחום המסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 145.
- 15 דפי המעבר מבטאים את ההערכה של סך כל הגידול בהתייבויות הממשלה לשנת התקציב העוקבת שנובעות מחקיקה, מפסיקה ומהחלטות הממשלה. מתוך אתר אגף תקציבים במשרד האוצר: <http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/PlanningBudget.aspx>
- 16 תחזית הצמיחה נבנית על סמך תחזיות שונות, בהן תחזיות אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר ותחזיות בנק ישראל בדבר שיעור הצמיחה הריאלי של התוצר המקומי הגולמי ורכיביו, שערי החליפין ושיעור האינפלציה. מתחזית הצמיחה נגזרת התחזית של הכנסות המדינה ממסים.
- 17 המרכיבים העיקריים בתחזית הכנסות אחרות הם מלוות מהמוסד לביטוח לאומי, מענקים מחו"ל, הכנסות מתמלוגים ומריבית ורווחים ותקבולים שונים.
- 18 מסגרת ההוצאה המותרת לפי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. בחוק זה נקבע, מצד אחד, השיעור המותר של גידול ההוצאה משנת תקציב אחת לזו שאחריה, ומצד אחר - שיעור הגירעון המרבי המותר.

הממשלה ולפני שר האוצר לשם אישור מסגרת התקציב. ככלל, הצעת מסגרת התקציב מובאת לפני חברי הממשלה בסוף יוני, ובמהלך יולי הממשלה דנה בהצעה. באוגוסט-ספטמבר אג"ת משנה את מסגרת התקציב על פי החלטות הממשלה ומגבש תקציב מפורט. באוקטובר הצעת התקציב המפורטת מוגשת לחברי הכנסת¹⁹. לצד ההצעה הזאת, הממשלה מביאה לאישור הכנסת את חוק הסדרים, שמאגד חוקים ותיקוני חקיקה הנדרשים ליישום מדיניות ותכניות הכלכליות של הממשלה לעידוד צמיחה כלכלית ולהגברת התחרות במשק.

1. בהחלטת הממשלה מ-2006 נקבע כי המועצה תכין חוות דעת על הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים מסוימים בו, ותציע חלופות לפי הצורך. יוצא אפוא שהיא נדרשת להגיש את חוות דעתה לפני סוף יוני.

כאמור, מדברים שהציגה המועצה לפני הוועדה הדיינית עוד בשנת 2009 עלה כי המועצה יכולה לשמש מערכת מאזנת לזו של משרד האוצר, בהיותה גוף מקצועי חזק העומד לרשות ראש הממשלה והממשלה כולה, אשר מסוגל להביע דעות בלתי תלויות בתחומי הכלכלה והחברה, וזאת מתוך שימת דגש על ראייה אסטרטגית וארוכת טווח.

נמצא כי גם על הצעת תקציב המדינה אין המועצה מגישה חוות דעת כוללת בכתב. ראש המועצה נוהג להציג בעל-פה לפני הממשלה את עמדת המועצה בנוגע להיבטים מסוימים של הצעת התקציב.

ראש המועצה מסר במהלך הביקורת כי הנתונים הדרושים למועצה לגיבוש חוות הדעת על הצעת התקציב אינם נמסרים לה במועד מוקדם די הצורך, ולוח הזמנים לדיוני התקציב מאוחר וצפוף. לפיכך המועצה מתקשה לגבש חוות דעת כוללת בכתב, כנדרש בהחלטת הממשלה מ-2006, וחוות דעתה בדבר היבטים שונים של הצעת התקציב ניתנת בעל-פה בדיונים עם משרד האוצר, לרבות בדיונים שמתקיימים עם ראש הממשלה²⁰.

עוד טען ראש המועצה, כי המועצה ממעטת לתת חוות דעת כתובות על הצעת התקציב, בין השאר, משום שהן משמשות לעתים כלי לניגוחה של ההצעה באמצעות הדלפה מכוונת לתקשורת.

2. עוד במרץ 2012 העלה סגן ראש המועצה דאז לפני סגן הממונה על אג"ת דאז את הצורך לשנות את לוח הזמנים לדיונים כך שיתאפשר למועצה לבחון את הצעת התקציב בעבודת מטה מקצועית ובלוח זמנים סביר. בין היתר הוא ביקש לקבל מידע מוקדם יותר על הנתונים המצרפיים שעליהם מבוסס תקציב המדינה וכן על השינויים המבניים במשק שהממשלה מבקשת לקדם.

ראש המועצה מסר במהלך הביקורת שבקשת המועצה, כפי שהובאה במכתבו של סגן ראש המועצה דאז, לא נענתה. לדבריו, לא זו בלבד שלא הוקדמו דיונים מסוימים כפי שביקשה המועצה, הם אף התקיימו במועדים מאוחרים יותר כך שלוח הזמנים בפועל צפוף יותר. עוד מסר כי בקשות של משרד רה"ם ושל המועצה לקבל מאג"ת מידע במועד מוקדם נענות בתשובה: "עדיין איננו מוכנים". עוד הוא מסר כי המועצה סבורה שאג"ת אינו "חושף קלפים"

19 המידע על תהליך הכנת התקציב לקוח מאתר אגף תקציבים במשרד האוצר, <http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/PlanningBudget.aspx> ;

ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2005 ב55, (2005), "תקציב המדינה תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 206-207. 20 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2013 א64, (2013), "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 145, 158-159; דוח מיוחד (2014), "הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעדי הגירעון", עמ' 19-20.

עד לזמן קצר לפני הדיון הראשון של הממשלה במסגרת התקציב, אשר המועד המתוכנן לו הוא בדרך כלל יולי. כלומר, מתחילת אפריל ועד יולי המועצה יכולה לקבל מעט מאוד נתונים ומידע החיוניים לה לשם גיבוש חוות דעת על תקציב המדינה.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה את הדברים האלה: ככלל, היכולת לרווח את לוח הזמנים של הכנת תקציב המדינה מוגבלת, ועם זאת, בעקבות מכתבו האמור של סגן ראש המועצה הוא רווח מעט; ככלל, אג"ת מעביר למועצה את המידע והנתונים שהיא מבקשת; ראש המועצה מעורב בדיונים על הנתונים המצרפיים שבהצעת התקציב ואף בדיונים שנערכים במשרד האוצר. עוד כתב אג"ת כי המועצה מקבלת בחודש מאי את רשימת הרפורמות המתוכננות, וכי לאחר שראש הממשלה מאשר את הצעת התקציב, המועצה מקבלת את מלוא המידע עליה, כשלושה שבועות לפני הדיון בה בממשלה.

3. ראש המועצה הוסיף כי המועצה עוסקת בעיקר בהיבט אחד של התקציב - הכנסות המדינה. בעניין זה היא מחווה את דעתה, אם התחזיות בנוגע לשיעור הצמיחה ולהכנסות המדינה הגלומות בהצעת התקציב הן הגיוניות. לדבריו, המועצה אינה עוסקת ברוב השינויים המבניים שבהצעת חוק ההסדרים, אלא רק בנושאים מהותיים שכבר גיבשה עליהם דעה בעבר.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה כי סדרי העבודה בכל הנוגע לאישור תקציב המדינה, הנתונים בפועל לקביעת משרד האוצר, אינם מאפשרים למועצה לתת בכל סוגיה חוות דעת כתובה. היא הדגישה: "בלוחות הזמנים הקיימים דה פקטו בתהליך קבלת החלטת התקציב נפגעת יכולתנו למלא גם את התפקיד שהוטל על המועצה באופן מיטבי". המועצה הוסיפה, כי ראש המועצה ועובדיה שותפים לדיונים ומציגים בהם את עמדת המועצה, ובמקרים המתאימים, בכפוף למבחן עלות-תועלת ולמסגרת הזמנים, מוגשת חוות דעת כתובה. המועצה הוסיפה כי בשנת 2014 היא קיבלה את רשימת הרפורמות המתוכננות רק ביולי, והצעת התקציב הועברה אליה רק בתחילת אוקטובר - ארבעה ימי עבודה לפני הדיון בממשלה.

אג"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ להגביר את שיתוף הפעולה עם המועצה, וחוות דעתה היא חלק אינטגרלי מהליך גיבוש הצעת התקציב ומהצעדים המקודמים במסגרת התכנית הכלכלית. הוא הוסיף כי המועצה תורמת תרומה רבה לתהליך גיבוש התקציב, והעצמת שיתוף הפעולה הפורה בין הגופים יתרום רבות לשיפור התהליך.

עולה אפוא כי המועצה ממלאת את תפקידה בהכנת חוות דעת על הצעת תקציב המדינה באופן חלקי בלבד, והדבר נובע לטענתה גם מפרק הזמן שעומד לרשותה לצורך זה, על פי לוח הזמנים שנקבע להכנת התקציב. מילוי התפקיד באופן חלקי פוגע ביכולת המועצה להשיג באופן מיטבי תכלית מרכזית שעמדה ביסוד הקמתה: יצירת מערכת של איוונים ובלמים בתחום הכלכלי, והבעת דעות בלתי תלויות בתחום מרכזי של הכלכלה והחברה - תקציב המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום כי חוות דעת של המועצה בנוגע להצעת תקציב המדינה תגובשנה במסמכים כתובים שיוגשו גם לחברי הממשלה. על ראש המועצה להעלות בכתב לפני ראש הממשלה את הקשיים שציינה המועצה ולעמוד על הצורך להסדיר מתכונת עבודה שתאפשר לה למלא את ייעודה בתחום תקציב המדינה.

הוועדה המייעצת לראש הממשלה ולמועצה

באפריל 2009 החליטה הממשלה לתקן את החלטתה מספטמבר 2006 וקבעה כי ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, כדי שתייעץ לראש הממשלה ולמועצה בתחומי פעילותה ותסייע לו ולמועצה בגיבוש המלצות למדיניות בנושאים שבטיפולה²¹; ראש הממשלה ימנה את יו"ר הוועדה המייעצת מקרב נציגי הציבור בוועדה.

1. **נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2014, טרם מונה יו"ר לוועדה המייעצת.**

2. בהחלטות הממשלה מ-2006 ומ-2009 נקבע עוד כי הוועדה המייעצת תמונה לאחר שהרכבה ודרכי עבודתה יתואמו עם היועץ המשפטי לממשלה, וזאת בשים לב, בין היתר, להיבטים המשפטיים הכרוכים בנושא. את עבודת הוועדה המייעצת מרכזת המועצה. סגן ראש המועצה מסר במהלך הביקורת כי נעשה תיאום כנדרש, ובכלל זה נקבע שהוועדה תתכנס שש פעמים בשנה.

ממסמכי המועצה עלה כי בשנת 2010 קיימה הוועדה המייעצת עשר ישיבות, בשנת 2011 - ישיבה אחת, בשנת 2012 - שתי ישיבות, ובשנת 2013 - ישיבה אחת. יוצא אפוא שבשנים 2011-2013 התכנסה הוועדה המייעצת בתדירות נמוכה מזו שנקבעה בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.

ראש המועצה מסר כי ב-2011 פרשו מהוועדה המייעצת כמה חברים בשל מינויים לתפקידים אחרים. נוצרו קשיים במינוי חברים חדשים לוועדה, והם נתמנו רק בתחילת יולי 2014. על פי תשובת המועצה, כחלק מתהליך הפקת לקחים קיימה הוועדה המייעצת דיון בסוף נובמבר 2014.

3. בפסיקות בג"ץ נקבעו עקרונות יסודיים המחייבים את המינהל הציבורי בהנמקה, בדיווח, בתיעוד ובגילוי, לרבות חובת התיעוד באמצעות רישום פרוטוקולים. בפסק דין של בג"ץ מדצמבר 2004²² נקבע, כי שורשי החובה לכתוב פרוטוקול הם במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל.

בתקנון שירות המדינה (התקש"ר) נקבעו כללים לעניין עבודת ועדות בשירות המדינה: לאחר שהובעו דעותיהם של חברי ועדה בדיון, יסכם היו"ר את הנושא וינסח את הסיכום, ונוסח הסיכום יירשם בפרוטוקול, לפי הצורך. אפשר להסתפק בשלב זה בניסוח הקווים המנחים או הנקודות העיקריות של הסיכום, והניסוח הסופי ייעשה בשלב מאוחר יותר. אשר להחלטות, להמלצות או לסיכום אחר - אלה יירשמו בנוסח מדויק. כן יירשמו שמות הנוכחים בכל ישיבה, הנושאים שנדונו בה, ולפי הצורך - עיקרי הדעות שהושמעו במהלך הדיון²³.

נמצא כי בשום דיון מדיוני הוועדה המייעצת (13 דיונים) לא נרשם פרוטוקול ולא סיכום.

21 החלטת הממשלה מס' 43 מ-26.4.09.

22 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נט(3) 807 (22.12.04).

23 תקש"ר, סעיפים 64.148 ו-64.161.

סגן ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה כי דיונים אלה נועדו לאפשר לראש הממשלה ולמועצה לשמוע מגוון דעות, הלכי רוח והיזון חוזר במגוון רחב של נושאי מדיניות כלכלית, וכל זאת מקבוצה הטרוגנית ובאופן בלתי אמצעי ככל האפשר. הדיונים לא תועדו כדי להבטיח כי חברי הוועדה יאמרו את דעתם באופן חופשי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי סדרי המינהל התקין מחייבים את הוועדה המייעצת לתעד את פגישותיה ואת דיוניה, המשמשים בסיס להבניה של שיקול הדעת של המועצה ושל ראש הממשלה²⁴. כדי להבטיח שחברי הוועדה יביעו את דעותיהם באופן חופשי, אפשר לנקוט בישיבותיה את האמצעים המתאימים לתיעוד נושאים רגישים, למשל לתמצת את הדברים הנאמרים ולהשמיט את שמות הדוברים²⁵.

בתשובת המועצה מפברואר 2015 צוין כי בדיון שקיימה הוועדה בנובמבר 2014, נרשמו עיקרי הדיון בפרוטוקול. המועצה הוסיפה: "לא ניתן למנות כעת יו"ר לוועדה המייעצת בשל תקופת בחירות בה אנו מצויים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הממצאים שהועלו בפרק זה בנוגע לעבודת הוועדה המייעצת מעוררים חשש כי טרם הושגה תכלית הקמתה: פעילותה בשנים האחרונות הייתה מצומצמת ביותר; לא מונה לה יו"ר; דיוניה ומסקנותיה אינם מתועדים, כנדרש מעבודת מטה יעילה וסדורה, מה שפוגע אף בעקרון שקיפות המינהל.

על ראש המועצה ועל מי שיתמנה לתפקיד יו"ר הוועדה המייעצת לפעול לקיום עבודה סדירה ומלאה של הוועדה, לרבות תיעוד הולם, כדי שתוכל למלא את תפקידיה החשובים.

סיכום

על פי החלטת הממשלה, המועצה נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, כדי לסייע בקבלת החלטות בתחומי הכלכלה והחברה, גם באמצעות מתן חוות דעת בלתי תלויות ומתוך התמקדות בחשיבה ארוכת טווח. במועצה 11 עובדים, רובם כלכלנים, העוסקים בנושאים שונים, רובם בתחומי העשייה של משרדי הממשלה. בדוח זה, אשר נכתב כשמונה שנים לאחר הקמת המועצה, מועלות כמה סוגיות שהן בעלות השפעות מהותיות על פעילותה. סוגיות אלו ראוי כי ילובנו בהקדם.

24 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2012, 363, "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים", עמ' 346-347. עוד על החשיבות שבתיעוד הדיונים וברישום פרוטוקולים ראו בג"ץ 954/97, 1917, 3000 כהן, עו"ד נ' ראש לשכת עורכי-הדין, פ"ד נב(3) 486 (4.8.98).

25 עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4), 217 (19.1.06).

המועצה פועלת על פי תפיסה, ולפיה ייעודה הוא לייעץ לראש הממשלה בלבד. ייעוד זה אינו עולה בקנה אחד עם אחד מעקרונות היסוד של פעילות הממשלה; עם תפיסת היסוד של השירות הציבורי, ולפיה יש להשתית אותו על סגל עובדים מקצועי, קבוע ומנוסה שאינו מתחלף כל אימת שמתחלף הדרג הנבחר; עם מקומה של המועצה במערך המקצועי של משרד רה"ם; עם חלק ממאפייני עבודתה; ואף עם האופן שבו הציגה המועצה עצמה את ייעודה במשך השנים.

המועצה פועלת, הלכה למעשה, כגוף מטה המייעץ גם לממשלה באמצעות השתתפותה בוועדות ובצוותי עבודה העוסקים במגוון של נושאים כלכליים וחברתיים. שיתוף שיטתי, מובנה ורחב יותר של חברי הממשלה בתוצרי עבודתה של המועצה עשוי לתרום לקבלת החלטות על בסיס ניתוחים מקצועיים ומתוך חשיבה שיטתית ארוכת טווח, ועל כן מוצע להבנות את פעילות המועצה הנוגעת למתן ייעוץ לממשלה כולה ולחזק פעילות זו.

ממצאי הביקורת מלמדים בין היתר כי על סמך הגדרת הייעוד בהחלטת הממשלה, לא נהגה המועצה להגיש לממשלה חוות דעת כתובות בנוגע להצעות החלטה של הממשלה ובנוגע להצעת תקציב המדינה. נושא זה טעון לדעת משרד מבקר המדינה שינוי. אשר לוועדה המייעצת - פעילותה המצומצמת ואי-תיעוד דיוניה מעוררים חשש כי אין ביכולתה להשיג את מטרותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכל אלו כדי לפגוע ביכולתה של המועצה למלא את תפקידיה באופן מיטבי.

על ראש הממשלה לבחון את מעמדה, את סמכויותיה ואת תפקידיה של המועצה וכן את עמידתה ביעדים שנקבעו לה בעת הקמתה. את ממצאי הבחינה והמסקנות יש להביא לפני הממשלה, לשם קבלת החלטות.