

## לומדים ממשל עם הממשלה - 9.1.2020: מפגש מס' 1: תכניות עבודה ממשלתיות

מרצה: רועי דרור, ראש צוות ממשל, אגף חברה וממשל, משרד ה"מ

סיכמה: מיכל שטרנברג

נקודות מרכזיות:

### 1. שיתוף ציבור:

- ממשלת ישראל מתייעצת עם הארגונים על נושאים שונים, אנחנו חושבים שאנחנו צריכים להתייעץ אתכם, כדי להגיע לידע טוב יותר בקשר להחלטות שהממשלה מקבלת. וכולם מזמנים לקחת חלק. למשל ממש כרגע ישנו תהליך התייעצות לגבי מדיניות הנקה.
- לקחת חלק בתהליך שיתוף ציבור זו דרך ללמוד את המדיניות והשחקנים בתחום שתמצאו לקחת חלק בו.
- בשיתוף ציבור יש כמה כלים מרכזיים: שולחנות עגולים קבועים וחד פעמיים, סקרים ועוד. אנחנו מאמצים כלים חדשים, כמו ארחות ערב אזרחיות שכרגע נמצא בפיילוט ב-3 תחומים, ובו כל אזרח יכול לנהל ולקחת חלק בשיתוף הציבור.
- ישנה עליה משמעותית בהשתתפות הציבור ב-4-5 שנים האחרונות, ואנחנו גם המדינה הראשונה ממדינות ה-OECD שתמדוד את השפעת הציבור על המדיניות הממשלתית.

[דף פייסבוק "משתפת ציבור"](#)

[אתר האינטרנט לשיתוף ציבור ממשלתי](#)

### 1. תכניות עבודה (רקע):

- התחלנו לעבוד עם מתודולוגיה ממשלתית לתכניות עבודה בשנת 2006 אחרי מלחמת לבנון השנייה. כאשר היה ניסיון לשקם את הישובים שנפגעו מהמלחמה באמצעות סכומי כסף גדולים, אך לא הייתה מתודת עבודה סדורה וללא שיתופי פעולה עמוקים עם הישובים והקהילה בשטח. מכאן נולד הרעיון לבניית תכניות עבודה סדורות ואחידות לכלל ממשלת ישראל ומכאן יצאנו לדרך.

### 2. השפעה על תכניות עבודה:

- חלק מהמטרה של תכניות עבודה הוא לייצר "חיכוך", מקום לנהל בו דיון ולהשפיע על מדיניות ממשלתית. יש לכך גיבוי מראשי הממשלה והמנכ"לים המנהלים את משרד ראש הממשלה מאז תחילת דרכה של העבודה הזו והם מודעים לכך שנפגשים על כך עם עמותות וארגוני חברה אזרחית. יש פה מגוון אנשים שרוצים להשפיע על תכניות העבודה בצורה אחרת. חלק רוצים תמיכה וחלק רוצים לשנות את מדיניות הממשלה.

- 3. **תכניות העבודה בשנה הנוכחית (2020):** כרגע עובדים על פי תכנית של 2019. לא עושים שום דבר חדש חוץ מתהליכי חשיבה והרצה של דברים שנמצאים בצנרת. ספר תכניות העבודה לשנת 2021 יפורסם בתחילת השנה.

#### 4. ספר תכניות העבודה הממשלתי:

- לכל משרד יש אינטרס שאותו הוא מייצג, אינטרסים שאותו הוא מכיל בתוכו. תכניות העבודה היא דיאלוג בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי. היא מורכבת ממטרות ויעדים.

#### 5. שינוי בתכניות העבודה במעבר בין שר/ מנכ"ל: בין ממשלה לממשלה ישנו שינוי בתכניות העבודה

של בערך 75% (כך ש- 25% מהתכנית נשאר זהה). כשמתווסף יעד חדש זה אומר שיש שינוי מדיניות שהשר והמנכ"ל הכניסו לאג'נדה המשרדית. (במהלך השנה הזו (2020) זה הולך לקרות בערך במהלך החודשים יולי- אוגוסט). מרבית שינויי המדיניות ברמת הדרג הנבחר שנכנס קורים במהלך חצי השנה הראשונה של הקדנציה. משרד ממשלתי הוא ארגון גדול, שקשה ללמוד וקשה עוד יותר לשנות. כאשר שר או מנכ"ל נכנסים לתפקידם יש להם רעיונות ראשוניים לגבי מה ירצו לשנות. אך את המדיניות הרצינית והגדולה לוקח זמן ללמוד ובטח שלשנות. **לכן הזמן הכי משמעותי להשפעה על שינוי בשנה של החלפת דרג נבחר הוא ב-3 חודשים הראשונים של השר ולאחר מינוי המנכ"ל.** יש 3 חודשים משמעותיים להשפיע כדי לשנות תפיסה ולהכניס מדיניות.

#### 6. תהליך קביעת מדיניות: 10-20 הסמנכ"לים המקצועיים של כל משרד קובעים את המטרות והיעדים

המרכזיים של המשרד. זה יוצר בתחילת כהונה אג'נדה די סגורה למשך כל הכהונה. העדכונים בשנים הבאות הם לא כל כך גדולים. התיקונים החדשים מצטמצמים ככל שעובר הזמן. - ממשלת מעבר באופן כללי, יכולה לקבל מעט החלטות. בהיות הממשלה זמנית, הדרג המקצועי ובראשו המנכלים הם בעלי השפעה במשרדים. זה לא הזמן האידיאלי לשנות מדיניות, אלא מיום בו הממשלה מושבעת. טענה שנשמעה מהקהל בזמן השיחה הייתה שהזמן הכי טוב לקדם מדיניות הוא שבועיים- שלושה לפני הקמת הממשלה, כאשר השרים מחפשים מה להכניס להסכמים הקואליציוניים, תגובתו של רועי הייתה שהסכמים קואליציוניים הם בעייתיים בפני עצמם אך עדיין כר פורה לקידום מדיניות.

#### 7. תקציב ומדיניות: במלך שנה זו (2020) הממשלה קודם כל תחליט על התקציב ואז תעשה מדיניות.

רוב המדיניות לא תלויות תקציב, מאחר ולרוב התקציב קיים בתוך המשרד. התקציב הממשלתי עומד על 400+ מיליארד שקל. השאלה המרכזית היא מה הממשלה עושה עם התקציב הקיים (השינויים קטנים). הכנסה לתכנית העבודה לא אומרת כלום על בסיס התקציב. הוא נסגר בין התקציב במשרד לאגף התקציבים באוצר.

#### 8. תהליכי שינוי מדיניות: תהליכי מדיניות משמעותיים לוקחים זמן. חקיקה יכולה לקחת שנתיים

וקביעת תקנות יכולים להגיע ל-6 שנות עבודה. בתוך תכנית העבודה יופיע בכל שנה רק שלב אחד בתהליך קידום המדיניות. נניח השנה יופיע אישור תיקון חקיקה= חלק אחד. תכניות עבודה הן משהו שנתי, אם הצלחנו להכניס דברים לתכנית, אי אפשר להתייחס לזה בלבד כהצלחה. תכניות העבודה מאפשרות לשקף כל הזמן איפה הממשלה נמצאת ולאן היא הולכת. באיזה שלב נמצאים ולוודא ששינוי המדיניות נעשה בצורה כוללת.

9. **שני פרמטרים למדיניות מאומצת:** איך זה נתפס: מוניטין ברמה הפוליטית, איך נבחר ציבור נתפס כשהוא מתעסק בזה. ברמה מקצועית: כמה זמן ייקח לי, כמה קשה זה יהיה. לעשות שינויים במודלים מורכבים יכולים לקחת שנה, ואפילו מספר שנים על מנת לשנות מדיניות.
10. **הצורך במקצועיות:** המונחים מאוד חשובים באיך הממשלה מדברת כל פעם. המקצועיות של ארגון המעוניין לקחת חלק בתהליך המדיניות מתבטאת בהסברה איך השינוי גם עושה דברים טובים אבל גם לזהות שותפים ולראות איך הם חושבים על מדיניות. חשוב להגיע עם נתונים, דוגמאות השוואתיות עוזרות. זאת הפריזמה הממשלתית. אם אתם לא באים עם ממצאים, זה או הצלחה או כשלון. מי שבא לקדם מדיניות צריך להפוך את הנתונים ליותר ראליים. ככה יותר יקשיבו לכם. כמה שיותר מודלים וכמה שיותר דוגמאות.. צריך להבין שבצד השני יש מנהל סיכונים והתפקיד של מקדם המדיניות הוא לצמצם עבורו את הסיכונים באמצעות וודאות ומקצועיות.
11. **הצורך בעיגון המדיניות שלכם:** הממשלה עובדת על פי כללי מסגרת המשקפים שינוי מדיניות. ככלי המסגרת כוללים: חוקים, תקנות, החלטות ממשלה ונהלים. כללי מסגרת מעגנים את המדיניות לאורך זמן אך אינם משתקפים בהקצאה תקציבית. המנכלים יכולים לבטל הקצאה תקציבית, אך הם לא יכולים לשנות לבד חוק, החלטת ממשלה וגם נהלים פנימיים דורשים דיון. בסוף הממשלה רוצה לייצר וודאות לעמותות, עסקים ואזרחים...רוצים לוודא יציבות של תכניות העבודה. אם דיברתם על משהו, והממשלה אומרת שזאת החלטה ממשלתית זה אומר שהיא רוצה לשנות את המדיניות.
12. **תוצאות מול תפוקות:** המדינה יכולה לדבר במונחי תשומה (כמה כסף אשים) ותפוקה (מה אני עושה עם הכסף) והיא יכולה לדבר במונחי תוצאה (אני מעוניינת להביא לשינוי הזה בקרב האזרחים). העדיפות היא לחתור יותר לתוצאה. זה אומר שהמשרד מסכים אתכם על תמונת הניצחון, על המקום אליו נרצה להגיע ביחד. התפוקות זה אומר שהמשרד מסכים אתכם רק על הצעד הבא (על לשים קצת כסף על משהו). אם רוצים לראות תכנית עבודה מסוימת מבוצעת נשאף לנהל דיון ברמת התוצאות. כשהגענו לתוצאות זה אומר שהסכמנו מה התועלת החברתית האזרחית שאתם עושים. שלישי מתוכנית העבודה מורכב מתוצאות. חשוב להגיד, גם אם שיניתם את המסגרת, אם זה לא תורגם ליעד מסוים, אז הממשלה הסכימה אתכם שצריך לעשות משהו אבל לא מחויבת למטרה הסופית. אם המשרד לא מציף לציבור את התוצאות, יכול להיות שהתכנית מוטמעת ביחידה הספציפית אבל זה לא מגיע לשולחן ההנהלה. אם התוצאה כן נכללת בתכנית השנתית זה אומר שיש מישהו שמוודא שהדברים מתקדמים. מה שנכנס לחוברת העבודה, זה אומר שהמשרד עושה חשבון נפש עם מה שהוא הציב לעצמו.
13. **שימוש בנתונים לטובת שינוי מדיניות:** יש נתונים על כל דבר. אם המשרד מסכים לבחון את הנתונים ולהצליב זה אומר שהוא מוכן להתמודד עם התוצאות. הוא רוצה לראות שאנשים מטמיעים את ההשפעה של המדיניות. זה המקום שאתם רוצים להיות בו.
14. **יישום תכניות העבודה:** שינוי מדיניות (גם אם בטוב וגם אם ברע) שנכנס לתכנית העבודה סביר להניח שיושם. במשרד רה"מ ישנו צוות שמוודא שזה קורה מול המשרד הרלוונטי ועובר לתוכנית של שנה הבאה. **לכם חשוב שאם הכנסתם משהו לתכנית העבודה גם אם זה לוקח הרבה זמן.**

**75% שזה יבוצע ויעבור משנה לשנה. אי אפשר לעשות שינוי מדיניות בפחות מ-3 שנים. אין קיצורי דרך. לא צריכים להיות קיצורי דרך.** אבל צריך לדבר עם המשרדים עצמם ולא עם משרד ראש הממשלה. בכל המשרדים היום יש סמנכ"ל תכנון מדיניות, כי מדיניות לא נעשית טוב בריכוזיות אלא בפיזור. צוות ממשל במשרד ראש הממשלה עושים בקרה ואתם צריכים ללמוד לעבוד מול המשרדים עצמם. הצוות, במשרד ראש הממשלה, לא יכול להכניס משהו לתכניות העבודה. זה רק המשרדים עצמם. חשיבות המפגש הזה היא במודעות שהממשלה יודעת שמישהו מסתכל על תכניות העבודה ושואל על זה שאלות.

15. **האם יש תכניות עבודה בכל המשרדים באותו הסטנדרט?** יש משרדים שעובדים על פי תכניות העבודה ויש כאלה שפחות.

16. **האם יש כוונה לייצר סטנדרט באיכות תכניות העבודה?** תכניות העבודה של ממשלת ישראל היו בסטנדרט נמוך עד 2009. היום צוות ממשל במשרד ראש הממשלה בדיאלוג עם המשרדים על תכנית העבודה ומה נדרש לשדרוג. אם משרד עושה משהו כמו שצריך הוא לא צריך את משרד ראש הממשלה. תכניות העבודה משפרות את עבודת המשרד באופן כללי. יש התקדמות עם הצבת הסטנדרט, אבל זה לא מושלם. העבודה היא עם מדדים בינלאומיים. יש מעקב של הצוות אחרי שיטות דרך ה-OECD ובודקים האם המדד הוא מספיק שאפתי.

17. **מה קורה כאשר המשרדים הרלוונטיים מתנערים מתחום מסוים:** במקרה כזה, אחרי שפונים למשרדים הרלוונטיים ונתקלים בדלת סגורה, משרד ראש הממשלה, יכול לפנות למשרד ולבדוק איתם מול תכנית העבודה ולמה משהו לא נכלל בתכנית העבודה. אבל צריך לפנות קודם למשרדים עצמם. אנחנו כן עוסקים בנושאים שנפלו בין הכיסאות. יש ויכוח שמשדרים מתייחסים לנושאי מדיניות בצורה טובה אחרי שפונים אליהם. ההתערבות של הצוות פחות מקצועית ממה שהמשרדים עצמם יכולים לתרום.

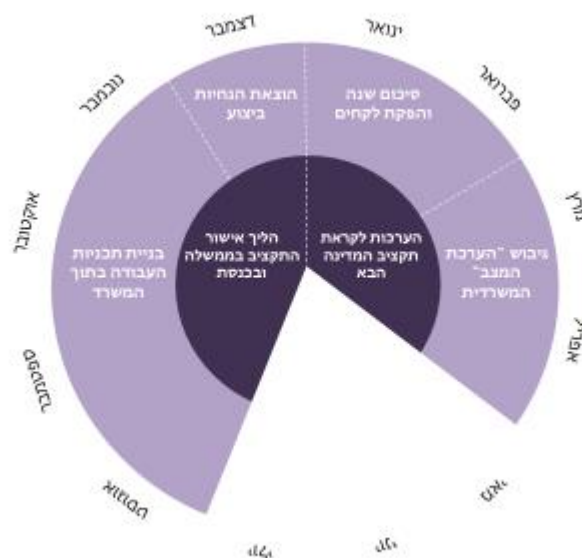
18. **תאום בין משרדי:** רוב הנושאים וההחלטות תלויים ביותר ממשרד אחד. משרד ראש הממשלה הקים יחידות מקצועיות לתחום התכנון. זו עבודה עם המון תאגידים וועדות, אז רוב הפעולות לא נוגעות רק למשרד אחד. צריך לוודא מי המשרדים המובילים ולהתמקד באחד בכל אחד יש סמנכ"לים שיודעים לשתף פעולה. היום חסם משמעותי הוא שיתופי פעולה. הסמנכ"לים המקצועיים עוברים גם הכשרות בתוך הממשלה. צריך לסמן את שני המשרדים המרכזיים לנושא שלכם, ולפנות אליהם. אל תנסו לסדר את כל העולם. צריך למצוא את שני הקצוות. זה יותר קל... זה מאוד מורכב לעשות את הקישורים בין 9 משרדים שונים. איפה התוצאות המרכזיות נמצאות? לצמצם ל-2 ארגונים ולא לעבוד עם כל הממשלה. זה מבטיח שלא רק משרד שלא כל כך אפקטיבי יענה לכם.

19. **מה הדרך האפקטיבית לגרום שמהו יכנס לתכניות העבודה?** לדבר את השפה המקצועית. צריך סף לזה. היום עושים קפיצת מדרגה למדיניות יעילה יותר. אם משהו לא מקצועי, זה בגדר השיתוף ציבור. אם תבואו בלי מודלים ודוגמאות, שחקנים בשטח, זה לא עובר את תנאי הסף. אם אתם ממש חזקים תצליחו. אבל לרוב לא תצליחו להיכנס למשרד. הדבר השני, לאיזה גורמים פונים? זה במידה רבה לטוב ולרע יכריע את ההצלחה של המהלך שלכם. הפקיד האמון על המדיניות לא ייתן לכם

לקבוע מדיניות מעל הראש שלו מול השר. גם אם תצליחו הפקיד יכול להתווכח עם השר, ולא לקדם את המדיניות. אם תיגשו לדרג המקצועי זה יעבוד יותר טוב בדרך כלל, הדרג המקצועי ינהל איתכם דיון ולרוב ימקצע את הפתרון שתציעו. אם אתה רוצה לעשות שינוי מדיני גדול, אתה חייב להבין בתחום. יש ידע מקצועי נדרש בכדי לקחת חלק בדיון. כשאתה בא לממשלה בלי הידע הזה, הממשלה תחסום אותך. זה לא קשור לתהליך ספציפי. יש הבדל בין תהליך המדיניות לבין שקיפות. יש מלא כלים שיגרמו לכל אחד לדעת את תהליך המדיניות, כל אחד יכול... אם זה תחום מומחיות שנדרש תואר דוקטור, אז כן הייתי ממליץ לבוא לממשלה עם הבנאדם הכי מקצועי. אתם צריכים שפה מקצועית וגם של מדיניות. אם לא תבואו עם פרטים ומושגים מקצועיים אתם יכולים להיתקל בזלזול.

20. מעגל תכניות העבודה הממשלתי (מצב תרשים):

### מעגל התכנון השנתי



המעגל מתחיל ביוני, לקראת הממשלה שצריכה לקום, יש תכניות עבודה ל-2020 לכל המשרדים והיא לא תפורסם (למרות שאין ממשלה, עדיין יש עבודה). השר הנכנס והמנכ"ל יקבלו את הערכת המצב המשרדית של האתגרים וההזדמנויות לקראת הקדנציה הקרובה. כשיש שר ומנכ"ל חדש, הם קובעים אג'נדה וקובעים תקציב ביוני - יולי. אם התקציב שלכם הוא משהו משמעותי, אתם צריכים לגשת ממש בהתחלה (מעל 100 מיליון שקל). אם לא, אפשר לא בלחץ וכל אחד תלוי הקשר. מעגל המדיניות הוא שתוך חודש יהיו מטרות ויעדים. עד נובמבר יש עיבוד של תכניות העבודה. זה תהליך מקצועי עם הרבה אנשים שחושבים יחד איזה שיפורים הם רוצים להכניס. רוב מה שאתם מתעסקים בו זה כבר בטיפול הממשלה. הבקרה על תכנית העבודה היא חשובה. היא מפורסמת כל שנה וזאת ההזדמנות שלכם לקרוא מה הממשלה אומרת על הנושא שלכם. זה נותן כיוון לבדוק מה קרה בזמן די קרוב למציאות. צוות ממשל מנסה לשפר את טווחי הזמן, כדי שיהיה אפשר לעבוד עם זה מול הממשלה. הדוח בקרה על תכניות העבודה של 2019 תפורסם בחודש מרץ כי יש חשיבות לדיאלוג.

תכניות עבודה ל-2020 לא פורסמה מאחר והממשלה לא הורכבה ולא נכפה על הממשלה הבאה תכניות עבודה כי זו פגיעה בעיקרון הדמוקרטי. נתאים את לוחות הזמנים לממשלה החדשה. זה יהיה תהליך אינטנסיבי ונעדכן מתי זה יתפרסם.

21. **האם רשויות מקומיות מפרסמות תכניות עבודה?**: רשויות מקומיות מפרסמות את התכניות באופן וולונטרי, גם חברות ציבוריות. זה צריך להיות לא וולנטרי, הממשלה מחויבת לפרסם.

22. **מושגים מרכזיים בתכניות העבודה (מצ"ב תרשים)**: יש טרמינולוגיה ממשלתית בצורה פשוטה (מטרות יעדים ומשימות) אם לא שמנו משימות זה אומר שלא עשינו משהו כדי לקדם את המדיניות, אם זה רק במשימות זה אומר שנעשה דברים, אבל לא הסכמנו על מדיניות. **תוצאה**: ערך לאזרחים במשהו שאני לא שולט בו. פרטי או ציבורי, אם אתה עושה מוצר חדש בתחבורה ציבורית, כמות האנשים שעולה על התחבורה הציבורית תלויה בציבור. יש לנו השערה, אבל אנחנו לא יודעים סופית וזה לא בשליטתנו...אנחנו יכולים להשפיע על תוצאות אבל אין לנו יכולת לקבוע את התוצאה...

23. **שינוי מדיניות באמצעות תהליכי מדידה**: לממשלה יש תהליכי מדידה קיימים. להמציא תהליך מדידה חדש זה קשה. יותר קל לכם לדבר על התאמת המדידה לצורך שלכם מאשר לעשות מדידה שונה או חדשה. כשרואים מדד חדש בלי נתונים והגדרות, זה אומר שייקח שנתיים שלוש עד שהמשרדים יוכלו לעשות עם זה משהו. יש הרבה מדדים למדידה. היום יש מספיק מדדים ומספיק ידע על הרבה נושאים שאפשר להשתמש בהם. יותר קל להבין מה המדדים ולעשות להם תיקון מאשר להגיד צריך למדוד משהו חדש. זה מביא אפקטיביות הרבה יותר מהר.

24. **לסיכום**: התכניות מתפרסמות [באתר משרד ראש הממשלה](#). ישראל היא מדינה אחת מהבודדות שמפרסמות את התכניות העבודה לציבור. אנחנו שמחים לקבל על כך פידבק ולנהל באמצעותו שיח עם הציבור. בכל משרד ממשלתי יש גורמי מקצוע שאמורים להקפיץ את יכולת שיפור המדיניות הציבורית. עדיף לבקש ממשרד ספציפי להכניס סעיף לתוך מדיניות קיימת, מאשר תכנית חדשה לחלוטין. לא בטוח שלא יקבלו את התכנית שלכם אם תבואו עם תכנית חדשה, אבל תמיד יותר קל להשתמש במשהו קיים, במיוחד במדידה. יש עוד כלים חוץ מתכניות העבודה שהם יותר מוקדמים. צריך להבין מה מתאים לתכניות עבודה ובאיזה שפה צריך לדבר כדי לתקשר עם הממשלה.

## מרכיבי תכנית העבודה

- ההישגים הרחבים אליהם אנו מכוונים**
- מתייחסות לטווח הזמן הארוך
  - מתארות עתיד רצוי
  - עומדות בראש היררכיית המדיניות – אין מעליהן הישג נוסף

### מטרות

- הישגי הביניים המקרבים אותנו להשגת המטרה**
- מתייחסים לטווח הזמן הבינוני
  - מתארים את השינוי הנדרש
  - מבחינת השערת המדיניות – יובילו למימוש המטרה

### יעדים

- הפעולות שאנו מבצעים כדי להשיג את היעדים שהוגדרו**
- מנוסחות באופן ביצועי – מה עושים ולא מה משיגים
  - ספציפיות ובעלות תוצר מוגדר וברור
  - כפופות ליעד ומקדמות את מימושו

### משימות

## מדדים

- השינוי בסביבה החיצונית, המשקף את הערך ואת תכלית הפעילות.**
- מושפעים מהעשייה שלנו, אך נתונים לעתים גם להשפעות חיצוניות.

### מדדי תוצאה

על מה נשפיע?

**תוצרי הפעילות, המהווים את "ליבת העשייה".**

- לרוב נמצאים בסמכותנו המלאה.
- משקפים פעולות המכוונות להשגת תוצאה נוספת בעתיד ואינן "עומדות בפני עצמן".

### מדדי תפוקה

מה נעשה?

- פעולות של "מאחורי הקלעים", הנדרשות לצורך יצירת התפוקה.**
- מסייעים לפריסת לוחות הזמנים הדרושים ליצירת התפוקה.
  - לרוב נמצאים בסמכותנו המלאה.

### שלבי התארגנות

איך ניערך?