

לומדים ממשל עם ממשלה- מפגש קידום מדיניות.

עו"ד עינת פישר לאלו, מנכ"ל"ת המרכז להעצמת האזרח

על מה אנחנו מדברים כשמדברים על מדיניות:



חוק (חקיקה ראשית)- משפיע וחל על כלל מדינת ישראל. מאושר בכנסת בהליך של שלוש או ארבע קריאות (ע"פ סוג ההצעה).

חקיקת משנה- (בצורה של תקנות, כללים צווים וכו'). חקיקת המשנה חלה גם היא על כלל אזרחי המדינה ונשענת על חקיקה ראשית. תפקידה של חקיקה זו הוא לפרט סעיפים מסוימים בחוק הראשי, לכדי כללים פרקטיים וישימים. כך למשל יכול החוק הראשי לקבוע כי על מדינת ישראל לפקח על מעונות היום לפעוטות, אבל התנאים הבטיחותיים, התברואתיים והחינוכיים עליהם יש לפקח, ייקבעו ע"י השר בתקנות (כך שבעצם ללא התקנות המורות על תנאי הפיקוח אין משמעות פרקטית למרבית סעיפי החוק הראשי). במקרים רבים, החוק מטיל על השר הממונה על התחום לקבוע תקנות באישור של הועדה הרלוונטית בכנסת.

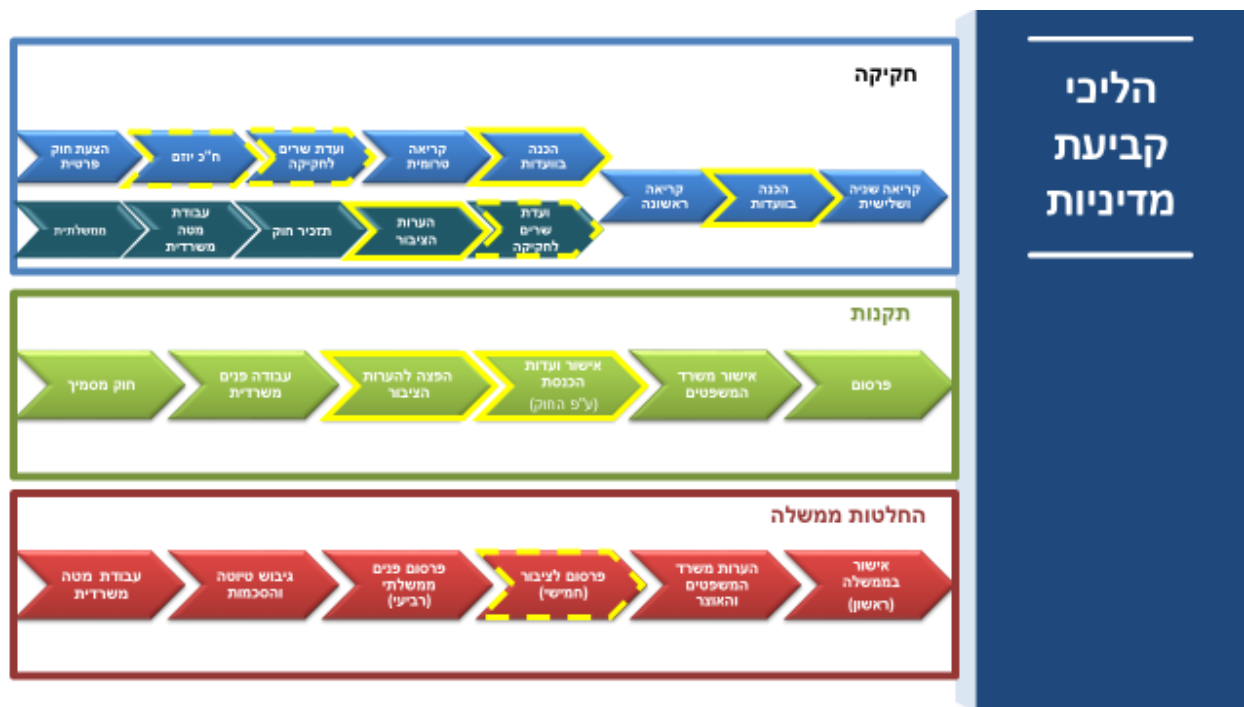
נכון להיום, קיימות עשרות תקנות שהחוק מחייב לפרסם אך בפועל הן אינן מתוקנות ומותרות סעיפי חוק רבים ללא יישום. נושא זה עלה בדו"ח חמור של מבקר המדינה, נידון בוועדה לביקורת המדינה בכנסת ובממשלה ומבוצע עליו מעקב ארוך שנים של מספר ארגונים, בהובלת המרכז להעצמת האזרח.

החלטת ממשלה- בניגוד לחקיקה, החלטת הממשלה אינה חלה ישירות על האזרחים אלא מחייבת את שרי ומשרדי הממשלה. בהמשך לכך, ההחלטה מתקבלת בישיבת הממשלה ולא בכנסת. עם זאת, להחלטות הממשלה יש לא אחת השפעה משמעותית על אזרחי המדינה, שכן הן קובעות את סדרי העדיפויות עבור משרדי הממשלה ומשליכות על הציבור כולו. תוקפן של החלטות ממשל, עקרונית, גם במעבר בין ממשלה לממשלה אך אין כל סנקציה חוקית ופורמלית במקרה שהמשרדים בוחרים שלא ליישם את החלטותיה של הממשלה הנוכחית או הקודמת.

חוזר מנכ"ל- מפורסמים על ידי מנכ"ל של משרד ספציפי ותקפים בהתאם לסמכויותיו של אותו השר ולכפופים לו. מדובר בנוהל פנים משרדי.

תכניות עבודה- מסמך פנים משרדי אשר מצביע על המטרות והיעדים השנתיים של המשרד (ראו מפגש מס 1)

הליכי קידום מדיניות:



דגשים:

הצעת חוק פרטית

ניסוח והגשת ההצעה - מוגשת ע"י חבר/ת כנסת. נכון להיום לחברי הכנסת אפשרות להגיש מספר רב של הצעות במגוון תחומים. בהמשך לכך, לעיתים קרובות דרך טובה להתחיל תהליך השפעה ציבורית היא באמצעות איתור ח"כ העוסק בנושאים הרלוונטיים וניסיון לרתום אותו לקידום החקיקה הרצויה.

ועדת השרים לחקיקה - הוועדה מנוהלת על ידי שר/ת המשפטים וקובעת את **עמדת הממשלה והקואליציה** לגבי כל הצעת חוק המונחת על שולחן הכנסת (פרטית או ממשלתית). בשונה מכל שאר שלבי החקיקה, המתקיימים בכנסת, דיוני ועדת השרים לחקיקה אינם שקופים לציבור. סדר היום של הוועדה מפורסם מראש לציבור וההחלטות מפורסמות כהחלטות ממשלה (בחלוף שבועיים).

הדיון בוועדת השרים איננו חלק פורמלי מתהליך החקיקה, כי אם מקום שבו הממשלה מחליטה מה עמדתה לגבי כל הצעות החוק הצפויות לעלות לדיון. גם אם הוחלט בדיון כי הממשלה מתנגדת, הליך החקיקה בכנסת ממשיך ומתקדם, אך החלטת הוועדה תכריע לגבי עמדתה של הקואליציה בדיוני המליאה.

לצד משרד המשפטים, המנהל את הוועדה, קיימת משמעות רבה גם לעמדת משרד האוצר בוועדה, ואם יש התנגדות תקציבית לחוק היא תעלה בשלב זה.

ועדת שרים מתכנסת ביום ראשון והנושאים לדיון מתפרסמים לציבור בימי רביעי. **בזמן שבין פרסום סדר היום לשיבת הוועדה, מעבדים יועצי השרים החברים בוועדה את החומרים ומגבשים המלצות לעמדות השרים. שלב**

זה הינו הזדמנות עבור הארגונים, אשר איתרו הצעה עליה הם רוצים להגיב, ליצור קשר עם היועצים הרלוונטיים ולהציג עמדה מקצועית ומדויקת, במטרה להשתלב ולהשפיע על התהליך.

שלב הדיונים בוועדות הכנסת- (אחרי קריאה טרומית –הכנה לקריאה ראשונה, ואחרי קריאה ראשונה – הכנה לקריאה שניה ושלישית). דיוני וועדות הכנסת הם מקום רלוונטי ומרכזי להשמיע קול מקצועי מצד נציגי הארגונים והציבור. סדר היום וחומרי הרקע מפורסמים לציבור בצורה זמינה ומאוד מומלץ להגיע לדיונים. לפני הדיון מומלץ מאד ליצור קשר עם הגורמים הרלוונטיים (חברי הוועדה, יועמ"ש הוועדה, עוזרים וכו') ולהעביר נתונים וידע בצורה מקצועית ומסודרת מבעוד מועד.

במסגרת דיוני הוועדה נקרא ונידון כל סעיף וכל תת סעיף מהחוק המוצע וההצבעה היא על כל סעיף ונפרד. המשמעות היא כי יש מרחב גדול להשפיע, גם באותיות הקטנות.

חשוב לציין כי לעיתים דיונים שהחלו בהכנה לקריאה ראשונה ימשיכו גם בהכנה לקריאה שניה ושלישית (עצם אישור החוק בקריאה ראשונה לא אומר שלא יחולו שינויים בהמשך).

במקרה של הצעות חוק ממשלתיות, בהן אין קריאה טרומית, דיון הוועדה להכנה לקריאה שניה ושלישית הוא משמעותי, שכן שם פוגשת הממשלה לראשונה את נציגי הציבור.

הצעת חוק ממשלתית

גיבוש ההצעה – הצעת חוק ממשלתית נולדת לרוב בתוך המשרד הרלוונטי, בליווי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ובעבודת מטה ממושכת שאמורה לכלול גם את המשרדים הנוספים הרלוונטיים לחוק.

ישנן כמה דרכים להשפעה על הצעת חוק ממשלתית: מול המשרד בעת ההכנה, בשלב תזכיר החוק להערות הציבור, בדיוני הוועדות בהכנה לקריאות.

תזכירי חוק: כל הצעת חוק ממשלתית מופצת להערות הציבור באמצעות "תזכיר חוק" עוד לפני ועדת השרים לחקיקה והליך החקיקה בכנסת. זהו שלב חשוב מאד בתהליך כיוון שהחוק נמצא עדיין בהליכי גיבוש והמשרדים מחויבים לדון בהערות שמתקבלות. נכון להיום, מעט מאד אזרחים וארגונים לוקחים חלק בתהליך ומנצלים את ההזדמנות להשפיע.

החל מהחודשים האחרונים, ניתן לקבל התראות על תזכירי חוק ולהגיב עליהן ישירות באמצעות אפליקציית **איזיגוב** של המרכז להעצמת האזרח. ההנחה היא כי ככל שהציבור יגיב באופן נרחב ומשמעותי יותר לתזכירים, כך גם ההתייחסות אליהם תהיה רצינית יותר במשרדים עצמם.

תקנות

מפרטות את החוק הראשי לכדי פרטים חשובים וקטנים, המאפשרים את יישומו בפועל. גם בהינתן חוק עליו עבדנו רבות, בהעדר התקנות המפרטות אותו, אין דרך לאכוף את החוק והוא עלול להפוך בפועל ל"אות מתה".

נכון להיום ישנה כמות גדולה של תקנות שפרסומן מתעכב, וכתוצאה מכך חוקים רבים אינם מיושמים.

הליך אישור התקנות קבוע בחוק הראשי אליו הן מתייחסות. בחלק גדול מן המקרים הליך אישור התקנות ע"י השר ידרוש גם אישור של ועדת הכנסת האחראית על הנושא. משמעות הדבר היא שבכל הנוגע לתקנות, לוועדות הכנסת יש תפקיד חשוב של גורם מאשר, וזאת בשונה מתהליכי החקיקה, בהן הן מהוות זירה לדיון והחלטותיהן כפופות לאישור המליאה.

החלטות הממשלה

עקרונית, הליך גיבוש החלטת ממשלה אמור להתחיל בעבודת מטה משרדית ובגיבוש הסכמות עם כל המשרדים הרלוונטיים. לרוב נובעות ההחלטות מתוך צורך בעבודה משותפת בין משרדית, מתן מענה על צורך השעה, מתן סמכות למשרד לעסוק בנושא שלא בסמכותו הרגילה, או צורך בהצהרה מסודרת כלפי הממשלה והציבור.

תהליך הפצת ההחלטות מתבצע בתוך מערכת ממוחשבת פנים ממשלתית שנקראת "המעטפה". סדר היום מופץ בד"כ למשרדי הממשלה ביום חמישי בבוקר וזמן קצר לאחר מכן מופץ גם לציבור באתר משרד ראש הממשלה. ישיבת הממשלה, בה מתקבלות ככלל החלטות הממשלה, מתקיימת לרוב ביום ראשון ב-10 בבוקר. בין מועד ההפצה למועד הישיבה, עובדים השרים, באמצעות היועצים וגורמי המקצוע, על גיבוש העמדות בנוגע להחלטות.

לרוב, עד יום שני תפורסם באתר משרד ראש הממשלה "הודעת מזכיר הממשלה" בה ייכלל גם נוסח כל ההחלטות שהתקבלו, וביום חמישי יפורסמו ההחלטות באופן רשמי.

תהליך גיבוש ההחלטה יכול להיות מהיר מאוד או לקחת חודשים רבים, בהתאם לצורך ולמבנה ההסכמות הנדרש ובכדי לקחת חלק בתהליך זה צריך להיות בקשר עם גורמי המקצוע בתוך המשרדים. אפשרות ההשפעה על ההחלטה לאחר שהופצה ועד למועד אישורה ביום ראשון היא מצומצמת, בשל טווח הזמנים הקצר. מאידך ניתן תמיד לנסות ולשנות את ההחלטה שהתקבלה, וישנן כמה דוגמאות להחלטות שעברו שורה ארוכה של שינויים.

כללי: בכל תהליך עליו נרצה להשפיע, עלינו להיות ממוקדים, רציניים, מקצועיים ומתוזמנים היטב.

השפעה על מדיניות



הוצאות תקציביות:

בחלק זה לא מדובר על התכנון התקציבי המגיע בצורה של "תקציב המדינה" אלא על תהליך הוצאת הכסף בפועל ובארבעת ערוצי הביצוע שבאמצעותם הממשלה ממשת את המדיניות שלה. לרוב גם בהנתן תקציב ממשלתי למטרה זו או אחרת נרצה להיות מעורבים גם בתהליך הוצאת התקציב: התנאים, ארגונים, קריטריונים שבאמצעותם ממומש התקציב בפועל.



איך כסף יוצא בפועל



1. מרבית התקציב הממשלתי יוצא על פעולות ממשלתיות כגון עובדי מדינה שמעניקים שירותים לאוכלוסייה.
2. תקצוב: הינו תהליך שבו הממשלה מתקצב ארגון אחר שהוא "ידה הארוכה" כמו תקצוב למוסדות חינוך ממלכתיים, לרשויות מקומיות או למוסדות ממשלתיים אחרים. ישנם ארגוני חברה אזרחית שהם מתוקצבים אך זה תהליך על פי חוק כמו במקרה של "יד ושם" המתוקצב על ידי המדינה באמצעות חוק יד ושם. אלו הם מקרים יוצאי דופן שאינם מעידים על הכלל. תהליך שבו ארגון חיצוני למדינה ושלוחותיה שהופך להיות ארגון מתוקצב הוא נדיר ביותר, ערוץ זה מיועד לארגונים ממשלתיים בעיקר.
3. תמיכה: כספי תמיכה הינם כספים שתומכים בפעילות חיצונית לממשלה שאין היא מחויבת בה. כספים אלו מגיעים בצורה של תקנות תמיכה המגדירות את הפעילות שהמדינה מעוניינת לתמוך בה (אין תמיכה לארגון כי אם לפעילות העונה על מטרה מסוימת) וקריטריונים המגדירים את הארגונים היכולים לבקש ליהנות מכספי התמיכה. בתקנה ישנה כמות מסוימת של כסף והוא מחולק באופן שוויוני לכל העומדים בקריטריונים ועושים את אותה פעילות מוגדרת. מטרת תקנת התמיכה היא להבטיח חלוקה שוויונית שאיננה נותנת העדפה לאף גורם כזה או אחר. תקנות תמיכה הן כר פורה לשיתוף פעולה בין מגזרי ובין ארגוני החברה האזרחית, במטרה להבטיח הכרה וקידום של קבוצת ארגונים העוסקים באותו התחום. דוגמה מוצלחת לקידום מדיניות באמצעות תקנת תמיכה ניתן לראות בהקמה של תקנת "ארגוני הנוער" (בניגוד לתנועות הנוער) שבאמצעות התארגנות משותפת של ארגונים "מתחרים" הצליחו להביא להכרה של המערכת בהם כארגונים ייחודיים המצעים שירות ייחודי ולתקצב את התמיכה בהם.
4. רכישת שירותים: סיטואציה בה המדינה מעוניינת ששירות שהיא מחויבת לתת או מעוניינת לתת ניתן באמצעות גורם חיצוני לה. במקרה זה מחויבת המדינה במכרז על פי חוק חובת המכרזים. ישנן סיטואציות של פתור ממכרז אך הן קיצוניות ונהיות יותר ויותר נדירות. פתור ממכרז דורש אישור של

ועדת פתור משרדית) (עד 4 מלש"ח התקשרות) וועדת פתור בחשב הכללי (מעל 4 מלש"ח התקשרות).

- **מכרה:** על פי חוק חובת המכרזים כל רכישת שירות של המדינה מגורם חיצוני לה חייבת להתרחש במכרז שקוף ושוויוני בו מבקשת המדינה הצעות להפעלת השירות וארגונים שונים מציעים את אותה פעולה במחיר שונה ובאיכות שונה.
- **ספק יחיד:** הינה סיטואציה בה מוכיחה המדינה (בצורה משפטית) כי אין צורך במכרז עבור מתן שירות כלשהו בשל היות הספק "ספק יחיד" ואין אף ארגון אחר היודע לתת את אותו השירות באותה צורה. כיום ישנם פחות ופחות ספקים יחידים בין היתר בשל התפתחות החברה האזרחית ויכולותיהם של ארגונים שונים לתת מענה לאותה הבעיה.
- **מיזם משותף:** הינה סיטואציה חשבית- משפטית של פתור ממכרז בגין שני תנאים: ראשית על הארגון הנהנה מהמיזם המשותף להביא 50% מכלל המשאבים המושקעים במיזם המשותף; ושנית על הארגון להוכיח ייחודיות על ארגונים אחרים העוסקים באותה עשייה.
- **אחרים:** לכל זאת ישנם יוצאים מן הכלל כגון חברות ממשלתיות ומוסדות לאומיים להם תנאי התקשרות שונים משאר הארגונים.

טיפים אישיים מנאלו שהצליחו:

- מהפכות לוקחות זמן, צריך להתאזר בהרבה בסבלנות.
- "מקסימום תצליחו" - לא לפסוח על אף הזדמנות להשמיע קול, מול כל הגורמים הרלוונטיים בתוך מהערכת, ומול כל הכתבים וכל הפלטפורמות התקשורתיות.
- חשוב להיות בחדרים בהם מתקבלות ההחלטות, אם אתם מוזמנים ואם אתם לא מוזמנים...
- חשוב למפות את השחקנים הרלוונטיים.
- לעיתים יותר קל להניע נבחרי ציבור, כי אכפת להם מדעת הקהל וממה שאומרים או כותבים עליהם בתקשורת. אין צורך להיות אגרסיביים או אישיים, אבל כן כדאי לפנות ישירות לדמויות שמשפיעות עליהם.
- תהיו חברים של כולם, בלי אגו ותהיו ענייניים ללא קרבות מיותרים. חשוב להבין מה חשוב לאנשים ומה מניע אותם. גם ח"כים הם בני אדם. יש להם רגשות, הם יכולים להיפגע, יש להם מטרות וכיו"ב..
- חשוב לשלוח חומרים מסודרים לפני מועד הדיונים בוועדות. לוודא שכולם מגיעים מוכנים ומכירים את העמדה שלכם.
- להיות מדויקים ולסמן את השינוי הרצוי בעולם. לא להביע עמדה מקצועית בתחום שאיננו בסמכותכם או שאין לכם מומחיות לגביו.
- תתמידו במה שעובד ומצליח עבורכם.
- התארגנות של קבוצת ארגונים במטרה להניח ביחד תשתית מסודרת ורצינית, היא מפתח להצלחה, בניגוד לארגון אחד המחפש את טובתו האישית. עבודה בקואליציה של ארגונים בעלי עניין משותף היא קריטית וכדי שזה יעבוד מול המשרד צריך להסדיר אותה פנימית. הרגולטור צריך ארגון וכן אדם אחד לעבוד מולו ולא מלא אנשים שונים. גם אם זה כולל הוצאת כסף של דמי חברות.
- ישנם ארגונים המעדיפים תרבות של בלאגן ו"גניבת סוסים". יש יתרונות לשיחה רשמית מול הגורמים המקצועיים ולהסדרה פורמלית של העבודה.

- אם יש כבר תקדים או מדיניות דומה (תקנה שתומכת בארגונים אחרים, או צורת הסדרה אחרת שדומה תחום אחר) כדאי להישען עליהם ולא "להמציא גלגלים חדשים".
- אפשר לגרום למשרד לחשוב שיש לנו יותר כוח ממה שיש לנו בפועל...
- מומלץ לנהל כל הזמן שיחה עם הרגולטורים והמשרדים, גם כשלא צריך מהם כלום. עצם השיחה ומערכת היחסים חשובה.
- עבור קואליציה או ארגון גג המארגן קבוצה של ארגונים דומים, מערכת היחסים שלך עם הרגולטור זה אחד הכוחות המרכזיים שלך.
- חשוב לתת "פרסים" וכבוד לפקידים כשהם פועלים למען המטרה, אבל גם חשוב לראות בהם שותפים. ההצלחות שלנו הן לרוב 100% מקצועיות ו-100% מזל.
- מאבקים מושפעים מהאנשים שמובילים אותם.
- כשמובילים שינוי, חשוב להשפיע על נוסח המדיניות, עד לפרטים הכי קטנים.
- תבחרו את המלחמות שלכם.