

המרכז הישראלי להעצמת האזרח (ע"ר)
CITIZENS' EMPOWERMENT CENTER IN ISRAEL



ממצאי סקר:

הערכת תפקוד הממשל ביישום מדיניות ובביצוע

(אפריל 2016)

- הסקר נערך זו השנה השנייה, עבור המרכז להעצמת האזרח על-ידי מכון הסקרים "מדגם", בהובלת פרופ' מינה צמח.
- מטרת הסקר הייתה לבחון את התפקוד של גופי הממשל ביישום ומימוש מדיניות הממשלה, וכן להצביע על מאפיינים וחסמים שונים בעבודת הממשלה, כפי שזו נתפסת על ידי הדרג המקצועי הבכיר במערכת.
- הסקר מהווה חלק מתהליך פיתוח הידע המתבצע במרכז להעצמת האזרח בנושא תפקוד מערכות הממשל, איכות תהליכי הביצוע וזיהוי חסמים מרכזיים במנגנוני היישום הציבוריים.



אוכלוסיית היעד

- ממצאי הסקר מבוססים על תגובות נדגמים בקרב אוכלוסיית היעד של המחקר: נושאי תפקידים בכירים לשעבר במשרדי ממשלה, אשר פרשו מתפקידם בשנים האחרונות.
- הבחירה באוכלוסיית יעד זו נבעה מתוך הצורך להגיע לנסקרים אשר מחד-הינם "יודעי דבר" ומכירים מקרוב את דרכי הפעולה של המערכת הציבורית, ומנגד - יכולים להביע עמדה ולהתבטא באופן פתוח וחופשי בנושאי הסקר.
- המדגם הכיל 130 ראיונות עומק והוא נערך בין החודשים אוגוסט-נובמבר 2015.



פילוח אוכלוסיית היעד

חלוקת אוכלוסיית הנשאלים על-פי משרדים/גופי ממשל:

משרדים	אחוז נשאלים	משרדים	אחוז נשאלים	משרדים	אחוז נשאלים
משרד הכלכלה	11.50%	משרד המשפטים	3.10%	משרד מבקר המדינה	1.50%
משרד האוצר	10.80%	המשרד לביטחון פנים	3.10%	משרד החקלאות	1.50%
משרד ראש הממשלה	10.00%	משרד התקשורת	2.30%	משרד התיירות	1.50%
משרד החינוך	8.50%	משרד המדע והטכנולוגיה	2.30%	המוסד לביטוח לאומי	0.80%
משרד הביטחון	4.60%	משרד הקליטה	2.30%	בנק ישראל	0.80%
משרד הבינוי והשיכון	3.80%	משרד התרבות והספורט	2.30%	משרד להגנת העורף	0.80%
משרד הפנים	3.80%	משרד הבריאות	2.30%	נציב שירות המדינה	0.80%
משרד לפיתוח הנגב והגליל	3.10%	משרד להגנת הסביבה	2.30%	מרכז השלטון המקומי	0.80%
משרד האנרגיה והמים	3.10%	משרד התחבורה	2.30%	משרד לנושאים אסטרטגיים	0.80%
משרד התשתיות	3.10%	משרד החוץ	2.30%	לשכת נשיא המדינה	0.80%

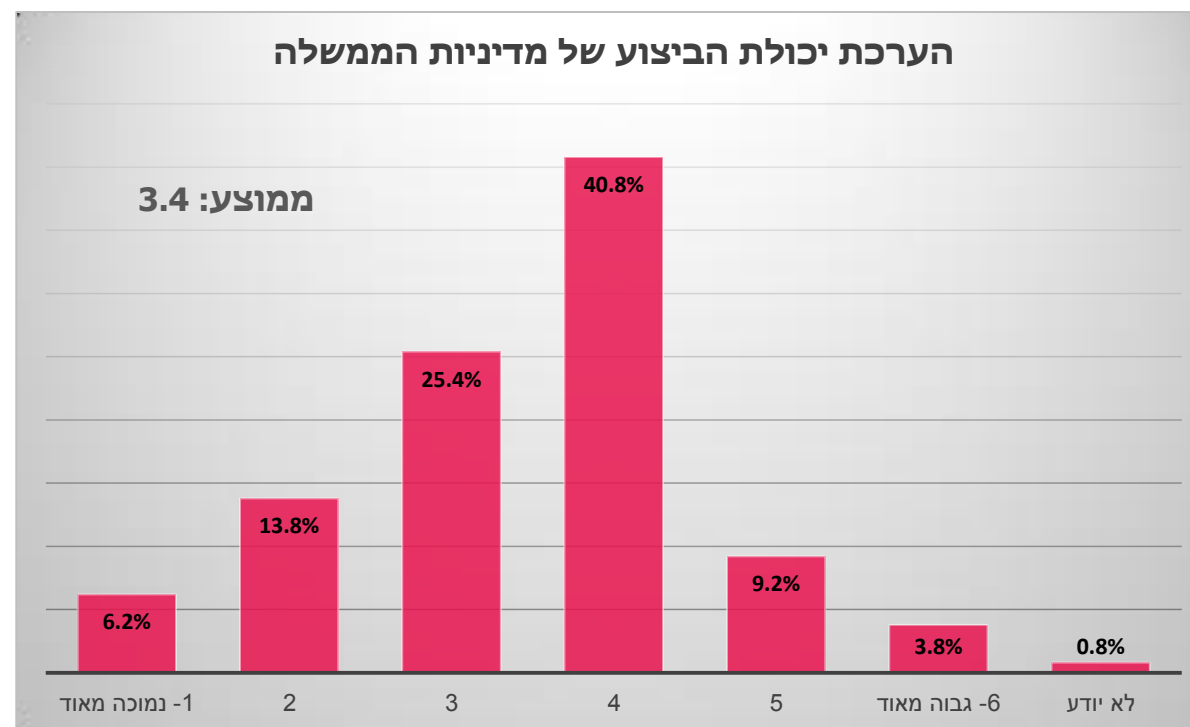
ממצאי הסקר

ממצאים מרכזיים



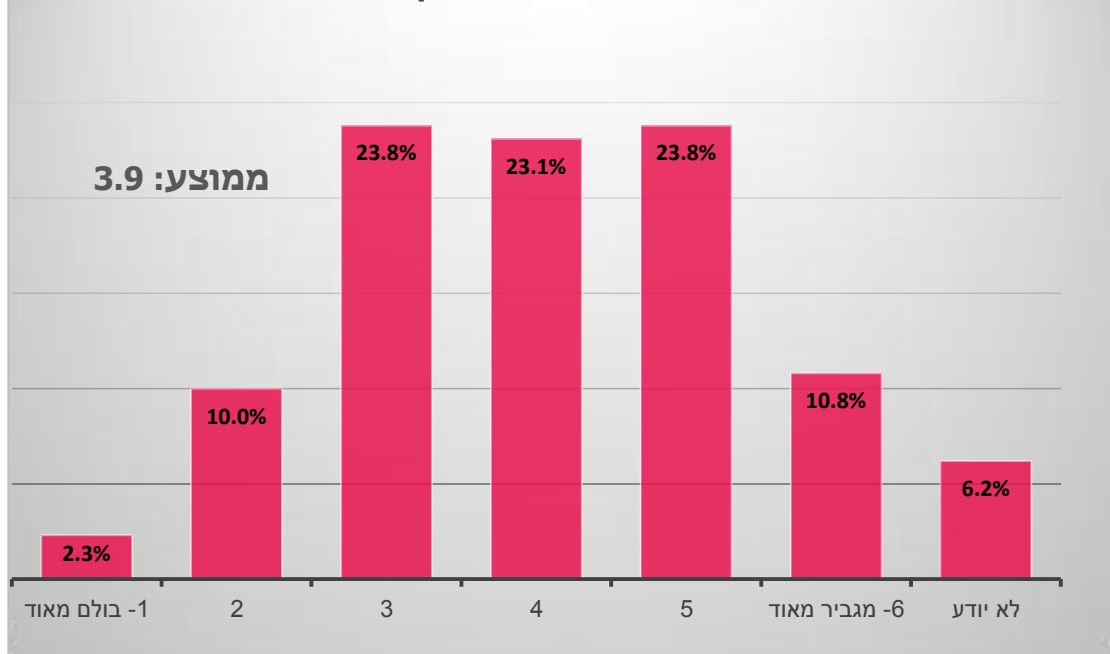
ממצאי הסקר

המרוויינים התבקשו להעריך את יכולתו של המגזר הציבורי בישראל לבצע את מדיניות הממשלה ולהעריך עד כמה משפיעה יכולת הביצוע של המגזר הציבורי על הצמיחה הכלכלית במשק ועל אי-השוויון החברתי בישראל. התשובות ניתנו בסולם של 1-6.

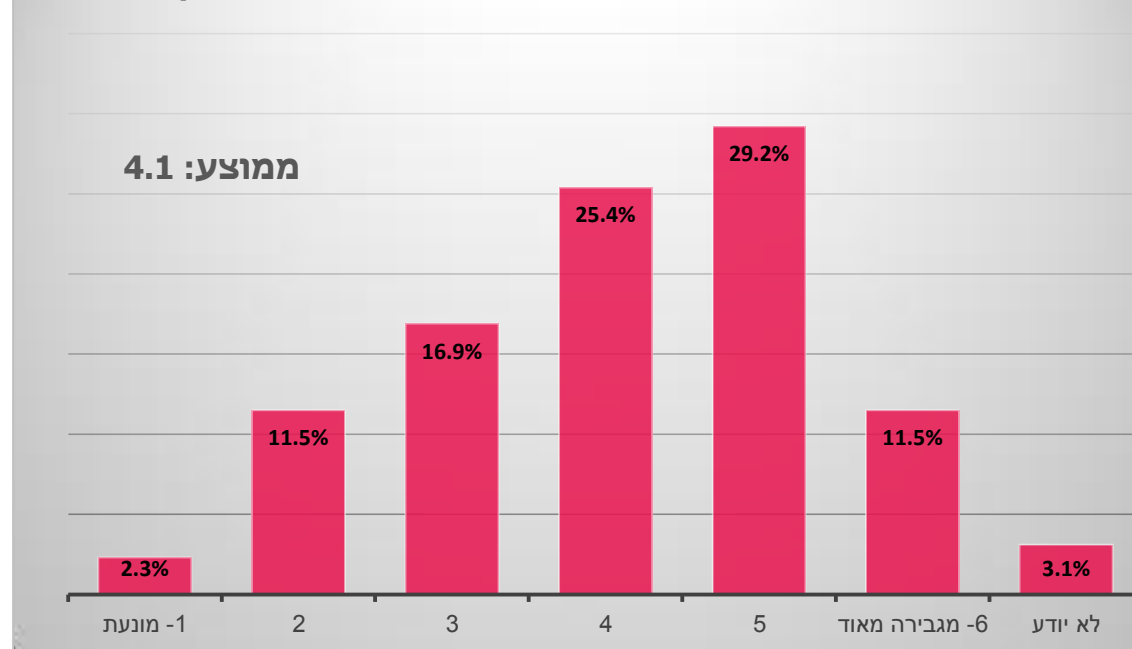


ממצאי הסקר

השלכות יכולת הביצוע על אי השוויון החברתי בישראל



השלכות יכולת הביצוע על הצמיחה הכלכלית במשק



ממצאי הסקר

סיכום הערכות הבכירים את יכולת ביצוע המדיניות:

ממוצע	
3.4	הערכת יכולת הביצוע של מדיניות הממשלה
4.1	השלכות יכולת הביצוע על הצמיחה הכלכלית במשק
3.9	השלכות יכולת הביצוע על אי השוויון החברתי בישראל

- ❖ ההערכות ליכולת הביצוע של גופי הממשל כמעט ונחצות בין שלושת הציונים הגבוהים ביותר לשלושת הציונים הנמוכים ביותר, כאשר 2/3 (65%) מהמרוויינים העריכו את יכולת הביצוע בשתי הדרגות האמצעיות (3 ו-4).
- ❖ תרומת יכולת הביצוע של גופי הממשל לצמיחה הכלכלית - 2/3 מהמרוויינים (66%) העריכו כי יכולת הביצוע של גופי הממשל תורמת צמיחה הכלכלית לעומת כ-1/3 (31%), שהעריכו כי יכולת הביצוע של גופי הממשל מונעת את הצמיחה הכלכלית.
- ❖ השלכות יכולת הביצוע של גופי הממשל על אי השוויון החברתי - 58% מהמרוויינים חשבו שיכולת הביצוע של משרדי הממשלה מגבירה את אי השוויון החברתי לעומת 36% שחשבו כי היא בולמת אותו.

ממצאי הסקר

תרומתם של גופים שונים לביצוע מדיניות הממשלה:

המרוויינים התבקשו להעריך את מידת הסיוע או ההפרעה של גופים שונים ביישום מדיניות הממשלה בסולם 1-6, כאשר 6 פירושו שהגורם מסייע מאוד לממשלה ו-1 בולם מאוד את הממשלה ביישום מדיניותה.

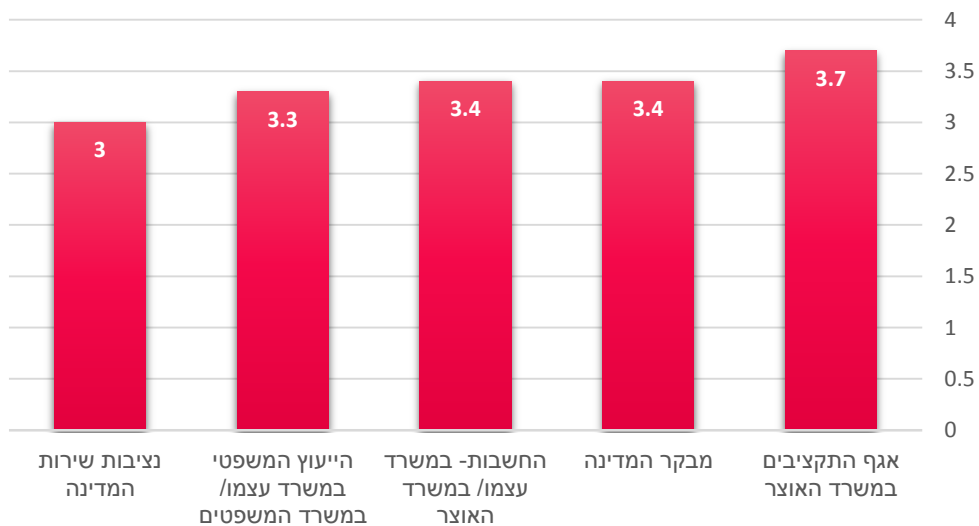
הגופים אליהם התייחסה השאלה היו:

שחקנים מוסדיים	שחקנים פוליטיים ומפלגתיים	שחקנים חוץ ממשלתיים
אגף התקציבים במשרד האוצר	השר במשרד בו שרתו	ארגוני מגזר שלישי/ עמותות/ מלכ"רים/ ארגוני מתנדבים
החשבות- במשרד עצמו/ משרד האוצר	הדרג המקצועי במשרד בו שרתו	כלי התקשורת
יועץ משפטי- במשרד עצמו/ משרד המשפטים	כנסת ישראל	ארגוני עובדים
נציבות שירות המדינה		חברות עסקיות הפועליות תחת חוזה ממשלתי
מבקר המדינה		קבוצות אינטרס עסקיות

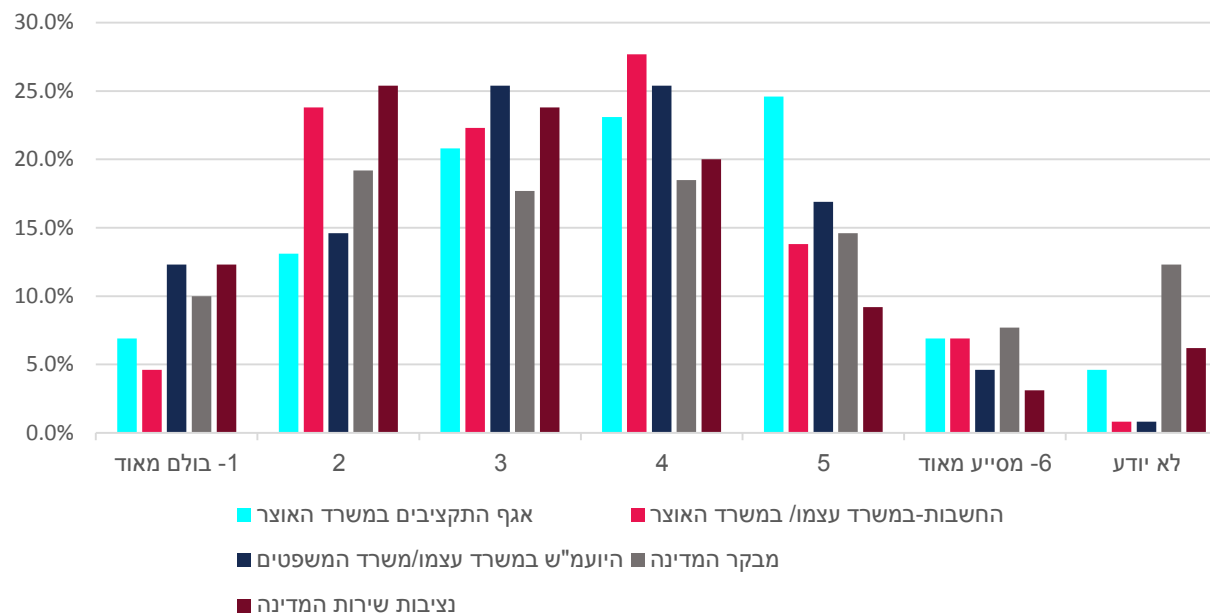


ממצאי הסקר

ממוצע



תרומתם של השחקנים המוסדיים ליישום מדיניות הממשלה



ממצאי הסקר

אגף התקציבים במשרד האוצר, נתפס על-ידי הבכירים משתתפי המדגם, כשחקן המוסדי המסייע ביותר ליישום מדיניות הממשל, כאשר למעלה ממחצית מהנשאלים (כ-55%) העריכו את תרומתו בשלושת הקטגוריות 4-6. ההערכה הנפוצה ביותר לה זכה האגף היה הציון 5, אשר ניתן לו על-ידי 24.6% ממשתתפי המדגם.

תפקיד **החשבות במשרד עצמו או במשרד האוצר**, נתפס ע"י הבכירים כפחות מסייע לעומת אגף התקציבים- אמנם 27.7% מהמשתתפים העריכו את תרומתו בקטגוריה 4, אולם מאידך 23.8% מהמשתתפים דרגו את החשבות בקטגוריה 2.

היועץ המשפטי נתפס על-ידי הבכירים כשחקן אשר נוטה יותר לסייע באופן יחסי, כאשר שתי בקטגוריות השכיחות ביותר בהערכתו היו 3 ו-4 עם 25.4% בכל קטגוריה.

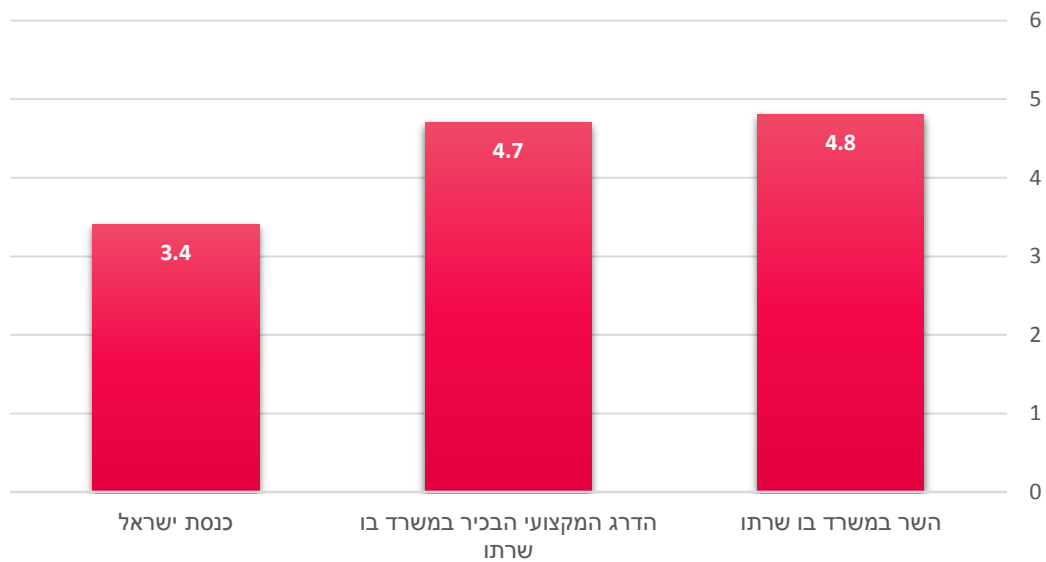
ההערכות של **מבקר המדינה**, לא חצו את רף ה-20% באף אחת מהקטגוריות, מה שמצייר תמונה עמומה ביחס לתרומתו לקידום או בלימת מדיניות הממשל. קביעה זו מתחזקת לאור העובדה ש- 12.3% מהמשתתפים בחרו בקטגוריה "לא יודע" ביחס לתרומתו.

נציבות שירות המדינה הוערכה על-ידי הבכירים כשחקן הבולם ביותר, באופן יחסי ליתר השחקנים המוסדיים והקטגוריה השכיחה ביותר להערכתו הייתה 2 (25.4%).

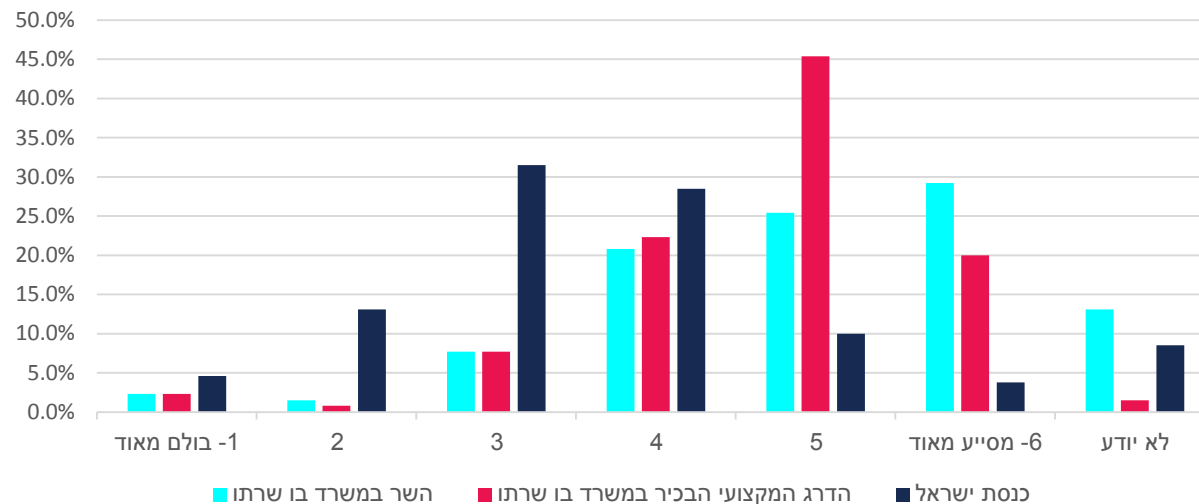


ממצאי הסקר

ממוצע



תרומתם של שחקנים פוליטיים ומפלגתיים ליישום מדיניות הממשלה



ממצאי הסקר

כאשר התבקשו הנשאלים לדרג את תרומתם של השחקנים הפוליטיים והמפלגתיים ליישום מדיניות ממשל, התשובות שהתקבלו ציירו תמונה ברורה יותר: **הדרג המקצועי הבכיר הוא זה אשר מוביל תהליכי יישום, אחריו השרים הממונים, ולעומתם הכנסת נתפסת כגורם בולם.**

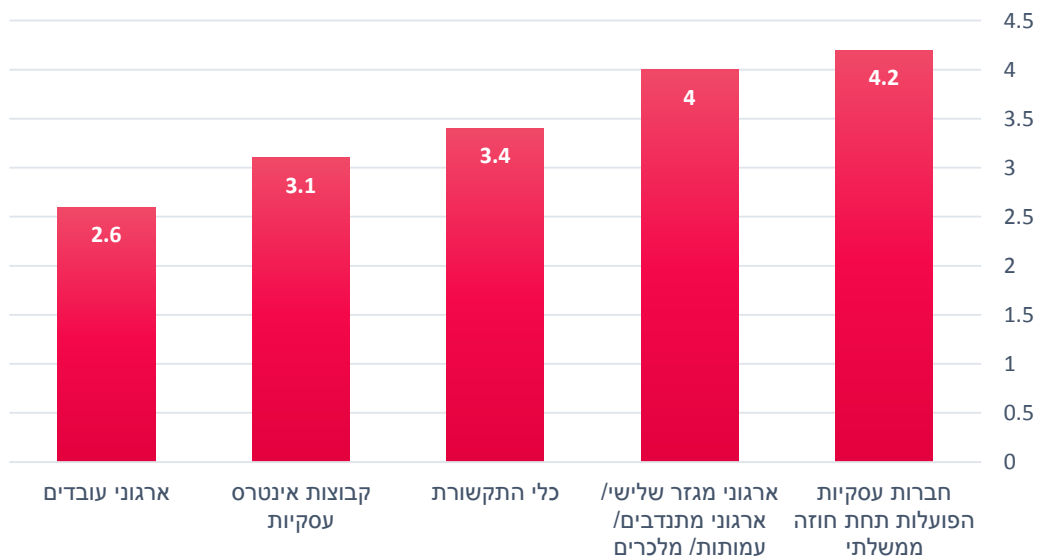
בכירי המגזר הציבורי, אשר היוו למעשה את אוכלוסיית הסקר, דרגו את הדרג המקצועי הבכיר, כשחקן המרכזי ביישום מדיניות ממשל (87.7% מהנשאלים דרגו את הדרג המקצועי הבכיר בקטגוריות 4-6), אולם סימנו גם את השרים כדמויות המסייעות ומובילות תהליכי מדיניות (75.4% דירגו את השר בקטגוריות אלו). נקודה מעניינת נוספת, היא העובדה כי 13% מהנשאלים ענו "לא יודע" לשאלת תרומת השר ליישום המדיניות.

הכנסת, לעומת זאת, מצטיירת כשחקן הבולם ביותר בקטגוריה, כאשר רק 42.3% מהנשאלים דרגו אותה בקטגוריות הגבוהות ביותר, וכך זכתה לציון 3 ("די בולם") כציון נפוץ ביותר.

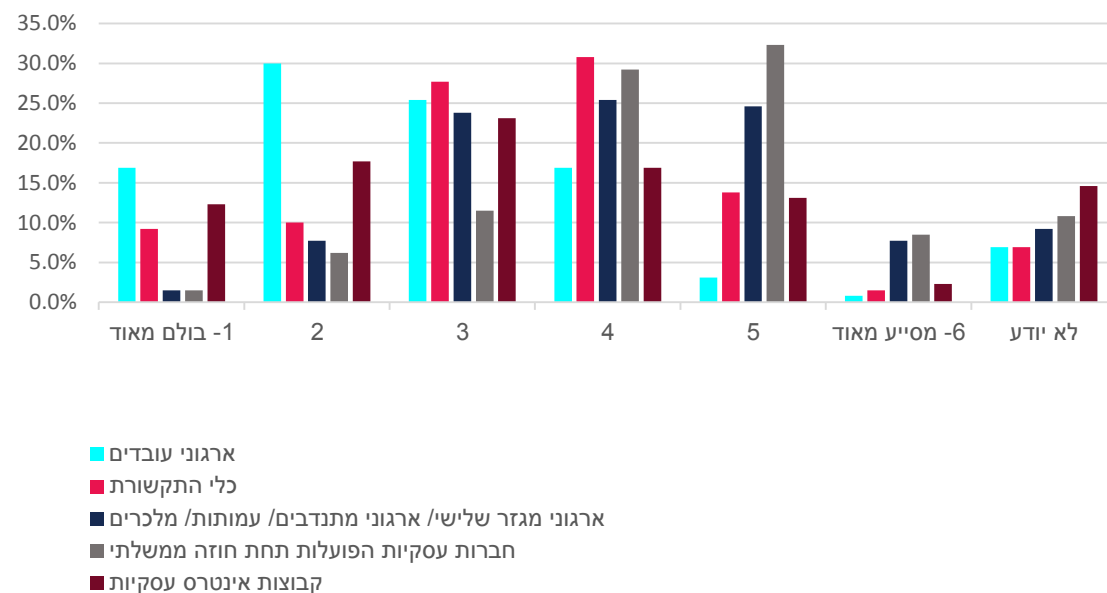


ממצאי הסקר

ממוצע



תרומתם של שחקנים חוץ ממשלתיים לביצוע מדיניות הממשלה



ממצאי הסקר

סקר הבכירים מצייר תמונה חדה וברורה לגבי תרומתם של ארגוני העובדים ליישום מדיניות ומציג אותם **ככוח בולם** ולא מסייע. כ-47% מהנשאלים דרגו את תרומתם בקטגוריות 1-2, בעוד רק כ-20.8% דירגו אותם בקטגוריות 4-6.

באופן מעניין, הצביעו הבכירים על **כלי התקשורת כשחקן אשר תורם** ליישום מדיניות הממשל, בניגוד לתפקידם המסורתי כגוף מבקר. על-פי נתוני הסקר הקטגוריות השכיחות ביותר לדירוג תרומתם על-ידי משתתפי המדגם היו 3 ו-4 (כ-59%).

חברות עסקיות וארגוני מגזר שלישי דורגו על-ידי הנשאלים בסקר כגורמים המסייעים ביותר לקידום מדיניות הממשלה. 70% מהנשאלים דרגו את החברות העסקיות בשלושת הקטגוריות הגבוהות ביותר (4-6), בעוד 57.7% מהנשאלים דרגו את ארגוני המגזר השלישי באותן הקטגוריות. נתונים אלו לא מפתיעים ועולים בקנה אחד עם הספרות העדכנית והתפיסה כי בעידן הנוכחי המשילות מבוצעת הלכה למעשה ע"י גופים אלו.

קבוצות האינטרס העסקיות שהפכו להיות מטרה קבועה של הדיון הציבורי לגבי נושא הקצאת משאבים ומדיניות ציבורית, זכו בקרב הבכירים להערכות מעורבות, ולציון ממוצע נמוך יחסית העומד על 3.1.



ממצאי הסקר

המאפיינים הארגוניים-מוסדיים של פעילות הממשלה ותרומתם ליישום מדיניות:

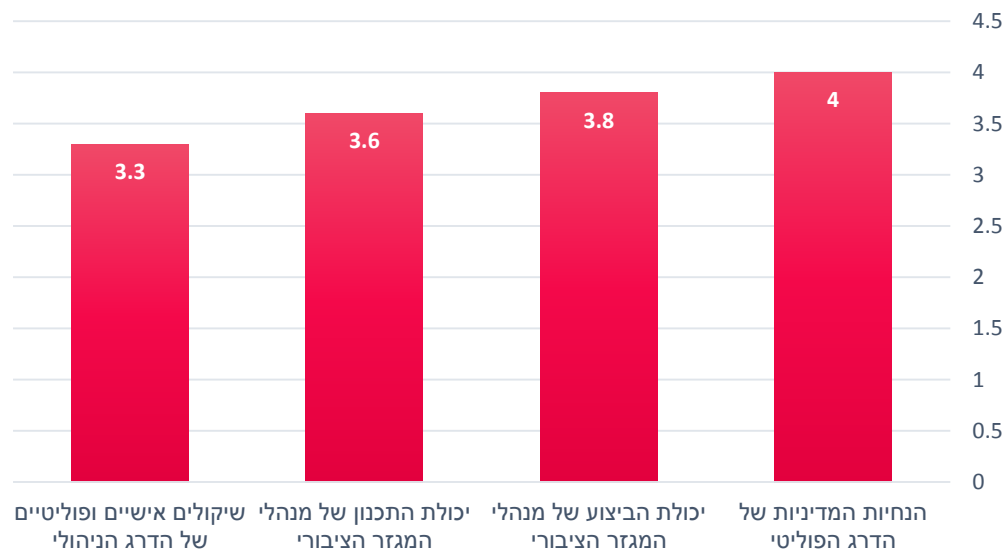
המרוויינים התבקשו לדרג את תרומתם של המאפיינים הארגוניים הבאים, ואת השפעתם על יכולתו של המגזר הציבורי לבצע את מדיניות הממשלה. הדירוג בוצע בסולם של 1-6, כאשר 1 מציין השפעה שלילית הגורמת לכך שמדיניות הממשלה לא תבוצע ו-6 מציין השפעה חיובית הגורמת לכך שהמדיניות תבוצע בוודאות.

דרגים בכירים	סביבה מנהלית	משאבים
ההנחיות המדיניות של הדרג הפוליטי	שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה	הסכמי העסקה במגזר הציבורי
שיקולים אישיים ופוליטיים של הדרג הניהולי	כמות שלבי האישור הנדרשים לביצוע פעילות ממשלתית	טכנולוגיה/ רמת התקשוב הקיימים במשרדי הממשלה
יכולת התכנון של מנהלי המגזר הציבורי	היבטי תקציב בביצוע הפעילות	הריכוזיות הכלכלית במשק
יכולת הביצוע של מנהלי המגזר הציבורי	חוות הדעת הניתנת ע"י יועמ"ש המשרד	רמת המקצועיות של העובדים
התאמת כח האדם הנדרש לטובת פעילות		

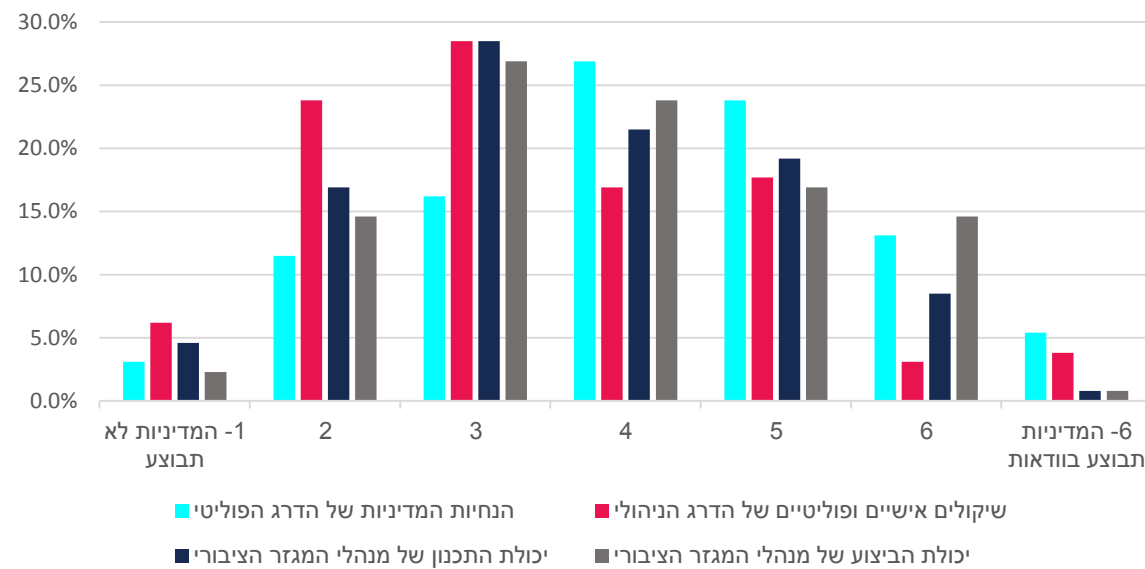


ממצאי הסקר

ממוצע



הדרגים הבכירים ויישום המדיניות



ממצאי הסקר

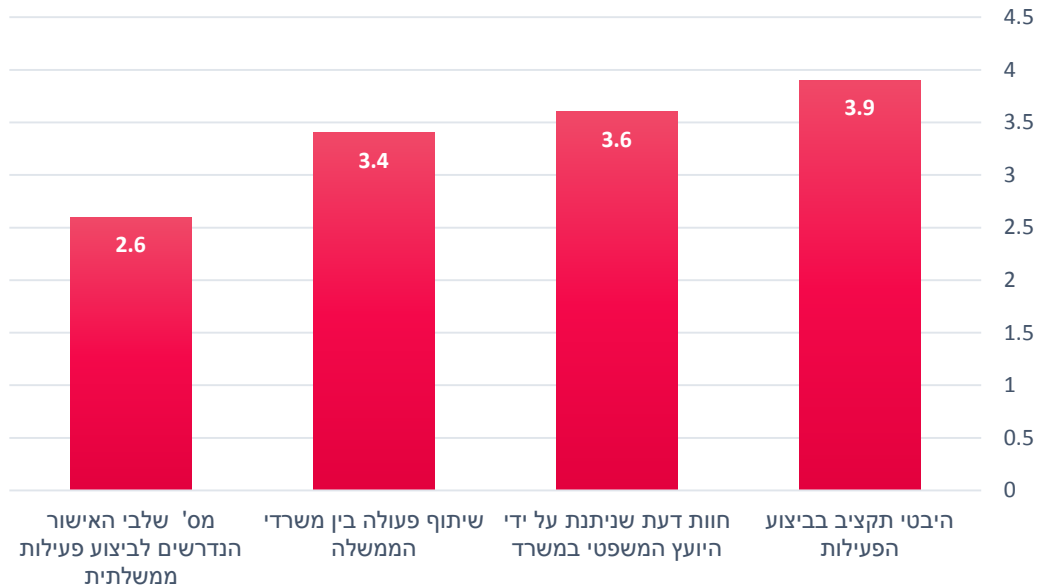
על-פי התמונה העולה מנתוני הסקר ניתן להסיק בוודאות, כי **הנחיות השר במשרד** מסייעות להשגת מטרת המדיניות של הממשל, בעוד השיקולים האישיים והפוליטיים של הדרג הניהולי נתפסו ע"י הנשאלים כגורם בולם. 63.8% מהנשאלים העריכו את הנחיות השר בקטגוריות הגבוהות 4-6, בעוד 58.5% מהם העריכו את השיקולים האישיים והפוליטיים בקטגוריות 1-3.

יכולת התכנון של מנהלי המגזר הציבורי ויכולת הביצוע של מנהלי המגזר הציבורי הוערכו ע"י משתתפי הסקר כמסייעות מאוד ליישום מדיניות הממשל, כאשר הקטגוריות בהן התרכזו התשובות היו 3-5 (69% ליכולת התכנון ו-67% ליכולת הביצוע). הסקר מצביע למעשה על שילוב מוצלח בהנהגות של משרדי הממשלה, בין שרים אשר מסוגלים לתת הנחיות מדיניות ברורות לבין דרג ניהולי המסוגל לתכנן ולהוציא אותה אל הפועל.

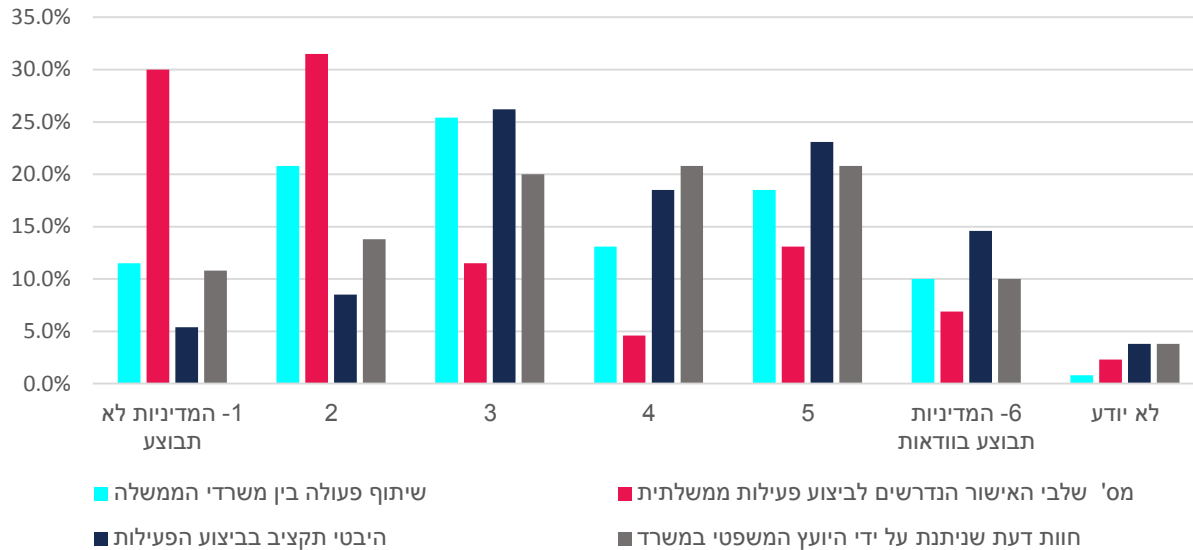


ממצאי הסקר

ממוצע



סביבה מנהלית קרובה ביישום מדיניות



ממצאי הסקר

בבחינת ההיבטים הארגוניים המשפיעים על ביצוע מדיניות הממשל, עולה בצורה חד משמעית, כי **כמות שלבי האישור הנדרשים לביצוע מהווה גורם בולם** ליישום מדיניות הממשל כאשר 30% מהמשתתפים דרגו את שלבי האישור בקטגוריה 1 ו-31.5% מהבכירים בחרו בקטגוריה 2.

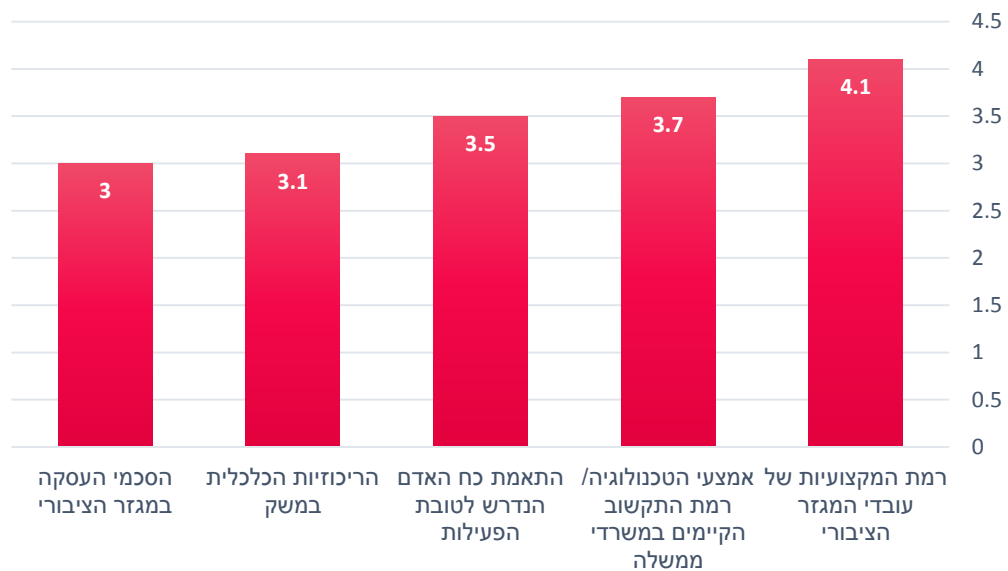
גם **שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה** זוהה על-ידי משתתפי הסקר כגורם המציע רמת סיוע נמוכה ליישום המדיניות, כאשר 46% מהבכירים העריכו אותו בקטגוריות 2 ו-3.

היבטי התקציב וחוות הדעת הניתנת על-ידי היועץ המשפטי במשרד הוערכו על-ידי הבכירים כגורמים המסייעים ליישום, כאשר הקטגוריות השכיחות ביותר היו 3-5 (מעל ל-60% בכל אחד מהמאפיינים). מה שמצביע על העובדה שהבעיות בתהליך היישום נובעות יותר מתיאום ותפעול ארגוני מאשר מהגבלות תקציביות ומשפטיות.

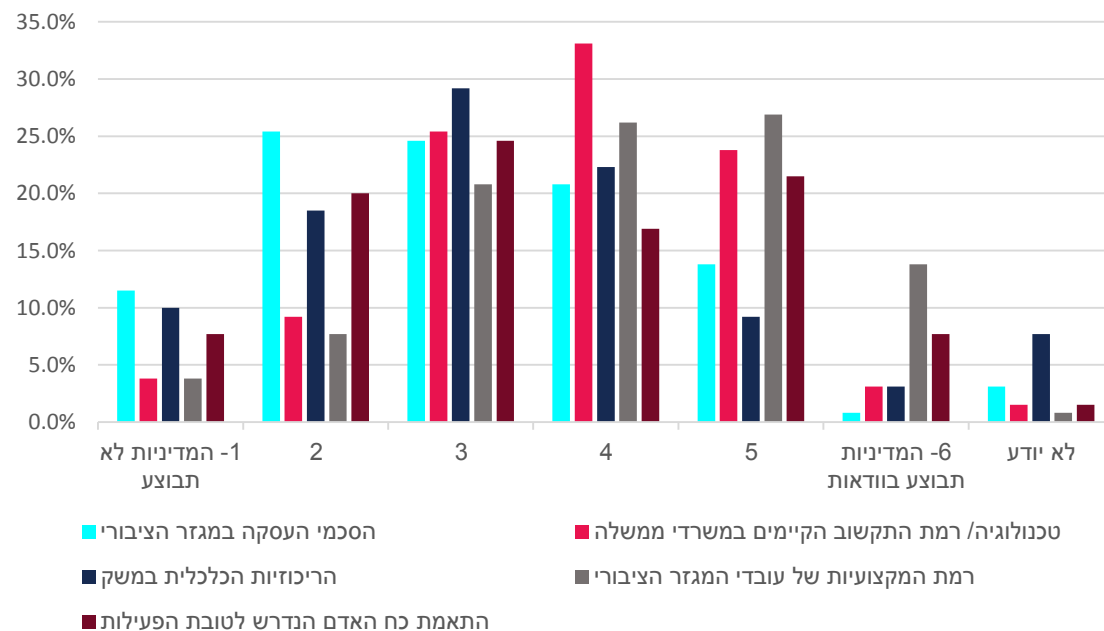


ממצאי הסקר

ממוצע



משאבי הסביבה המנהלית והשפעתם על יישום המדיניות



ממצאי הסקר

בהתאמה להערכת הבכירים את ארגוני העובדים כגורם המפריע ליישום מדיניות הממשל, גם **הסכמי ההעסקה במגזר הציבורי** נתפסים כגורם הבולם יישום מדיניות: 25.4% מהבכירים העריכו את ההסכמים בקטגוריה 2 ו-24.6% בקטגוריה 3. להערכת הבכירים, התאמת כוח האדם לטובת הפעילות מקשה על יישום בפועל של מדיניות הממשלה. 52.3% מהם דרגו אותה בקטגוריות 1-3.

הריכוזיות הכלכלית במשק הוערכה על-ידי משתתפי המדגם כגורם הבולם במידת מה את יישום המדיניות כאשר 57.7% מהבכירים דרגו אותה בקטגוריות 1-3.

המשאבים אשר הוערכו כתורמים ליישום המדיניות היו **אמצעי הטכנולוגיה/רמת התקשוב הקיימים במשרדי הממשלה**, אשר דורגו על-ידי 60% מהבכירים בקטגוריות 4-6 ו**רמת המקצועיות של עובדי המגזר הציבורי**, אשר דורגו על-ידי 67% ממשתתפי הסקר בקטגוריות הגבוהות 4-6.



מבט השוואתי – ממצאי הסקר ביחס לסקר קודם

בשנת 2014 ערך המרכז את סקר הבכירים הראשון "תפיסות ועמדות לגבי יכולת היישום והביצוע ברשות המבצעת". במסגרת הסקר נבחנו עמדות והשקפות כלפי התנהלות הביצועית של המערכת הממשלתית ויכולתה לקבל החלטות וליישמן בקרב 100 בכירי ממשל. בין השאר, התבקשו המרואיינים להתייחס ל"משפחות" חסמים ולציין את מידת השפעתם השלילית על יישום החלטות הממשל.

להלן דירוג החסמים העיקריים למימוש החלטות במערכת הממשלתית על-פי ראייתם של משתתפי הסקר בשנת 2014:

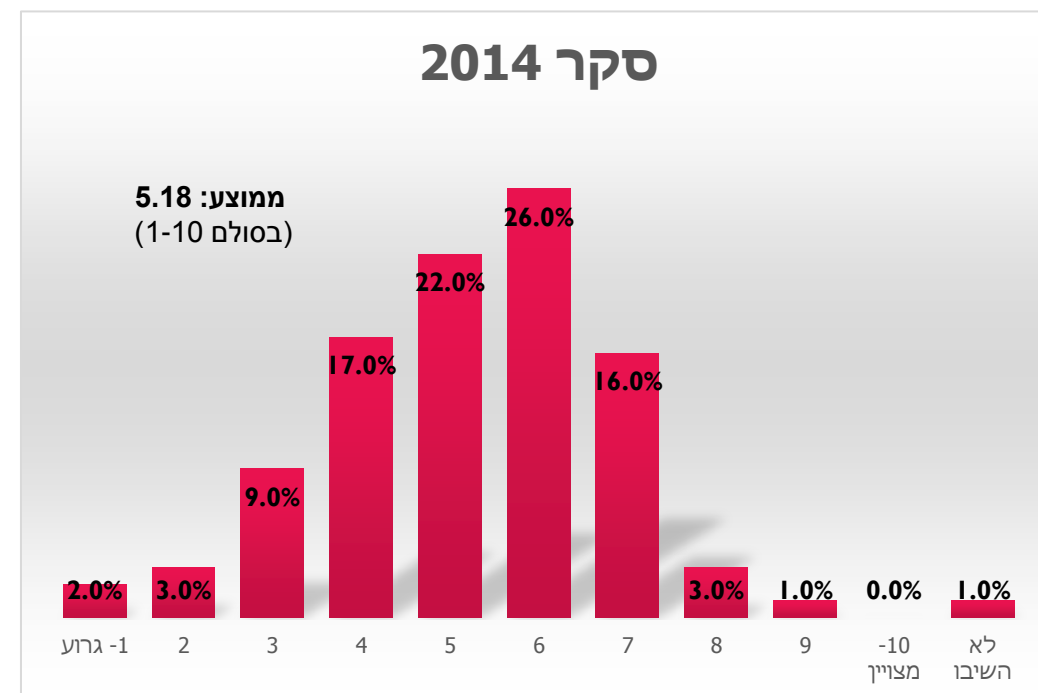
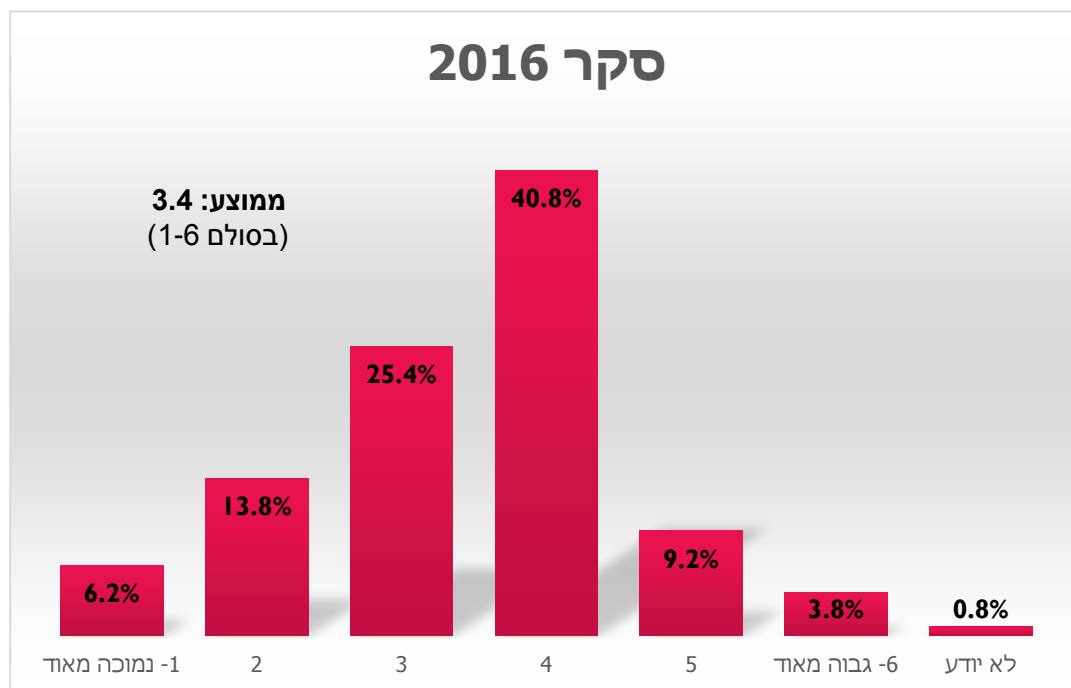
	חסמים
77%	עניינים משפטיים
71%	ענייני תקציב
66%	נושאי כוח אדם
60%	ענייני בירוקרטיה
57%	עניינים בין משרדיים
29%	תקשוב וטכנולוגיה
19%	קשר בין הדרג הניהולי לדרג הפוליטי



מבט השוואתי – ממצאי הסקר ביחס לסקר קודם

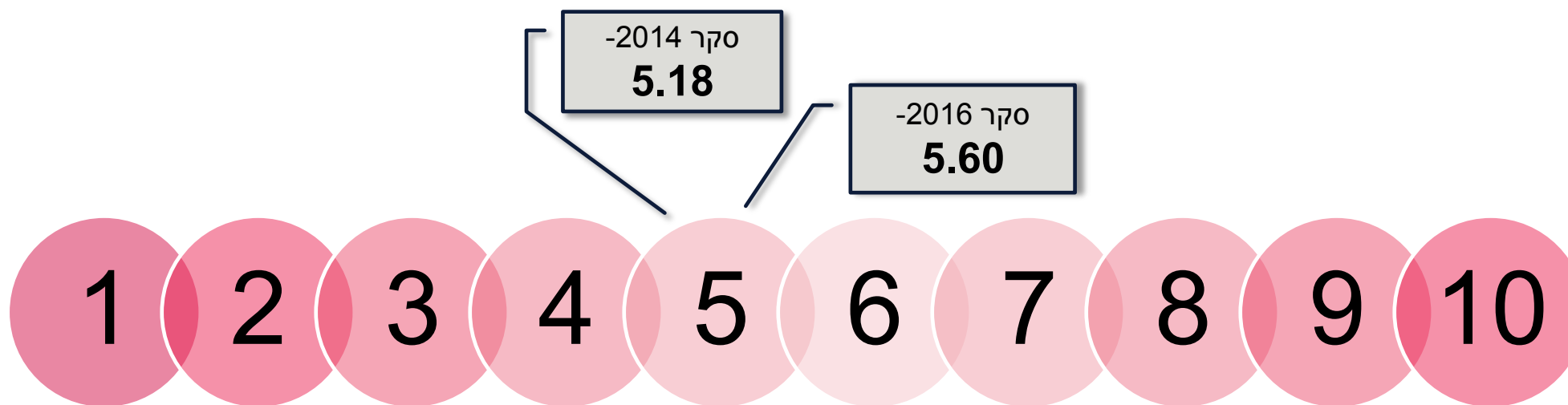
כ-65% מהנשאלים בשני הסקרים העריכו את יכולתה של הרשות המבצעת לממש בפועל החלטות, בקטגוריות האמצעיות של הסולם וממוצע התשובות נשק לחציון.

(בסקר 2014, דורגו התשובות בסולם 1-10, כאשר 1 פירושו יכולת גרועה ו-10 מצוינת, בעוד בסקר 2016, התבקשו הנשאלים לדרג את תשובותיהם בסולם 1-6).



מבט השוואתי – ממצאי הסקר ביחס לסקר קודם

על אף הדמיון בין שני הסקרים, מעיד הסקר האחרון על מגמת כללית של שיפור ביכולתה של הרשות המבצעת לממש החלטות, כפי שעולה מתשובותיהם של הבכירים אשר השתתפו בסקר. (התשובות הותאמו באופן יחסי לסולם 1-10)



מבט השוואתי – ממצאי הסקר ביחס לסקר קודם

כפי שניתן לראות, **בניגוד לתוצאות המדגם הנוכחי**, המעריכות את היבטי התקציב וחוות הדעת הניתנת על ידי היועץ המשפטי כגורם מסייע ליישום מדיניות (למעלה מ-60% מהבכירים העריכו את תפקיד היועמ"ש והיבטי התקציב בקטגוריות הגבוהות 3-5), **דרגו המשתתפים בסקר הבכירים הקודם את הייעוץ המשפטי בראש רשימת החסמים**, כאשר 77% מהמשתתפים דרגו אותו במקום הראשון או השני.

בסקר 2014 **ענייני התקציב דורגו במקום השני**, כאשר הטענה שחזרה על ידי נושאי התפקידים הייתה, כי למשרדים אין כמעט גמישות בתכנון התקציב. האוצר מכתוב ושולל מהם את היכולת ליישום נכון של התקציב.



מבט השוואתי – ממצאי הסקר ביחס לסקר קודם

החסמים הנוספים אשר הוגדרו בסקר הבכירים של 2014 עולים בקנה אחד עם התוצאות שהתקבלו בסקר הנוכחי:

- ❑ **נושאי כוח אדם**, אשר הופיעו במקום השלישי ברשימת החסמים, צוינו גם בסקר הנוכחי כמקשים במידה מסוימת על יישום המדיניות (קטגוריית התאמת כוח האדם לטובת הפעילות שדורגה על-ידי 52.3% מהבכירים בקטגוריות 1-3).
- ❑ **ענייני בירוקרטיה**, אשר דורגו הסקר הקודם במקום הרביעי, זכו לביקורת גם בסקר הנוכחי, כאשר 61.5% ממשתתפי המדגם דרגו את כמות שלבי האישור הנדרשים לביצוע בקטגוריות 1 ו-2.
- ❑ 57% ממשתתפי הסקר הקודם דרגו את **העניינים בין משרדיים כחסם** בעוד בסקר הנוכחי, 46% מהבכירים העריכו את **שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה**, כגורם המציע רמת סיוע נמוכה ליישום המדיניות.

