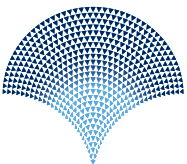


דוח מקרו

סיכום 100 דוחות מוניטור 2019-2013

תוצאות מחקר המסמן מאפשרים וחסמים
בתהליך יישום מדיניות

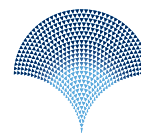
יולי 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מקרו – סיכום 100 דוחות מוניטור

2019-2013

סיכום תוצאות מחקר המסמן מאפשרים וחסמים
בתהליך יישום מדיניות

יולי 2020

קידוד וניתוח: אביב מלין, עטר ידין

ניתוח סטטיסטי: אייל בן-דוד"ר כהן

כתיבת הדוח: עדי שחר, עטר ידין

עריכה והנחיה: אוריה גפן, עינת קורן ומיכל ש. צדוק

עריכה והוצאה לאור: גל דיבון, שקד אליהו וחני שניידר

המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
5	רקע
5	תהליך העבודה
7	מתודולוגיה
7	עבודת המוניטור – מעקב אחר יישום מדיניות
7	ניתוח סטטיסטי – תהליך העבודה
9	מגבלות המחקר
10	ממצאים ודיון
17	סיכום והמלצות הצוות
18	נספח 1: אינדקס מאפיינים כלליים
19	נספח 2: אינדקס מאפשרים
20	נספח 3: אינדקס חסמים

תקציר מנהלות

תכנית 'המוניטור' של 'המרכז להעצמת האזרח' מבצעת מעקב וניטור אחר יישום של החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. בתום חמש שנות הפעילות הראשונות של הפרויקט, בחרנו לקיים ניתוח ועיבוד של המידע המצטבר מ־100 דוחות יישום (שמונה חוקים ו־92 החלטות ממשלה), לכדי מחקר כמותי המאפשר **ראיית מקרו על יכולת הממשלה ליישם את החלטותיה והתחייבויותיה לציבור**. במסגרת הניתוח נבדקה ההשפעה של שלושה סוגי מאפיינים על אחוזי היישום של החלטות. מספר גורמים נמצאו כבעלי השפעה מובהקת ועל בסיסם נוסחו המלצות לכתיבת מדיניות מיטבית.

מסמך זה הינו הראשון להשתמש בכלים סטטיסטיים כמותיים לבחינת השפעתם של גורמים שונים על יכולת היישום הממשלתית, והראשון להוכיח בצורה מבוססת נתונים תופעות ומורכבויות שהשחקנים בשטח יכולים רק להעיד עליהן מחוויותיהם האישיות. אנו תקווה, כי עבודה זו תהווה התחלה של שיחה מקצועית ומבוססת נתונים בנוגע ליכולת היישום הממשלתית.

המלצות הדוח נוגעות לשלושה תחומים: תכנון מדיניות, תכנון שותפויות ותכנון שיטות וארגון העבודה. בכל אחד מהתחומים ניתן למצוא שלוש המלצות, ובנוסף להן המלצה משותפת: אין להניח שיישום מדיניות מתרחש רק מכוח ההחלטה אלא יש להעניק לתהליך תשומת לב ניהולית.

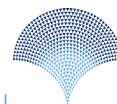


תכנון מדיניות

1. הגדרת מדדי תוצאה למציאות הרצויה.
2. יש לדאוג להקצאת המשאבים במועד ההחלטה ולכתוב מדיניות ברת יישום מבחינת סדר הגודל התקציבי. להערכתנו מדובר בהחלטות שתקציבן נע בין 30 מלש"ח ל־250 מלש"ח.
3. יש להבטיח את יכולת חלחול המדיניות מהגורם האמון עליה לאלו שצריכים ליישמה.

שיתופי פעולה

4. בחינת הצורך בשיתופי פעולה בין משרדיים.
5. יש לערב את הרשויות המקומיות מלכתחילה ולחזק את יכולת היישום שלהן.
6. יש לערב כבר במעמד ההחלטה עצמה שותפים מהמגזר השלישי ו/או העסקי הן בשלבי התכנון והן בשלבי הביצוע.



שיטות וארגון

7. יצירת מנגנון יישום בשטח – בעת כתיבת ההחלטה יש להצביע על מנגנון יישום פרקטי באמצעותו תתבצע המדיניות כגון: צוות משימה בין משרדי או הקמת ארגון האמון על יישום המדיניות.
8. בעת מינוי גורם מתכלל להחלטה יש לוודא כי מדובר בגורם אחד ולא צוות של אנשים, גם אם מדובר בשני בכירים ממשרדים שונים.
9. בהינתן צורך בהתקשרות, מומלץ להבטיח מראש את יכולת הוצאת המכרז ומציאת ארגונים שירצו לקחת בו חלק ולדאוג לניהול מיטבי של אותה התקשרות בכדי להבטיח את יישום המדיניות.

תשומת לב ניהולית

10. אין להניח כי מתן משאבים וסמכויות מספיקים להבטיח יישום מדיניות. יש להקדיש תשומת לב ניהולית, לצד שלל הכלים שהוצעו כאן, ולעקוב כל העת אחר תהליכי היישום בכדי להביא לתוצאות.

רקע

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת בתחומי הממשל, באפקטיביות המגזר הציבורי וביכולת הביצוע של הממשלה. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות במטרה להגביר את אחריות הממשלה, את יעילותה ואת יכולתה לבצע מדיניות ולקיים את התחייבויותיה לציבור. המרכז פועל במטרה לאפשר לציבור הרחב להבין ולעקוב אחר תהליכי יישום מדיניות מחד, ולהוות מקור מקצועי לידע עבור הממשלה והכנסת מאידך. כל זאת מעניינים ציבוריות, אפוליטיות וחיצוניות לממשלה תוך שמירה על שיח מקצועי והבנה שיישום מדיניות הינו אינטרס ציבורי וממשלתי כאחד.

לאור זאת, מפעיל המרכז את מיזם ה"מוניטור" במסגרתו עוסקים בצורה שיטתית ומתודית¹ עשרות תחקירנים בשנה במעקב אחר יישום של החלטות ממשלה וחוקים הנוגעים בנושאים חברתיים ובעלי עניין לציבור.² כל בדיקה שכזו מסתכמת בדוח תמציתי המתאר את תמונת היישום של ההחלטה באותה העת.³

בתום חמש שנות פעילות של תכנית "המוניטור", בחרנו לקיים ניתוח ועיבוד של המידע המצטבר מ־100 דוחות יישום (שמונה חוקים ו־92 החלטות ממשלה). דוחות אלו עוסקים בתהליכי יישום מדיניות ומציגים חסמים ומאפשרים המשפיעים על אחוזי הביצוע המשתנים של החלטות ממשלה וחוקים. כל אלו נותחו ועובדו לכדי מחקר כמותי המאפשר הסתכלות מקרו על יכולת הממשלה ליישם את החלטותיה והתחייבויותיה לציבור. הניתוח נעשה באמצעות בדיקה סטטיסטית של השפעתם של כ־30 גורמים על מידת היישום של החלטות השונות.

תהליך העבודה

שלב ראשון: בחירת מאפייני החלטה הרלוונטיים למחקר

לאחר סקירת כלל דוחות המוניטור שנכתבו לאורך חמש השנים האחרונות גובשה רשימה ראשונית של מאפיינים בעלי השפעה על יישום מיטבי של החלטות ממשלה. רשימה זו עברה תהליך של דיוק וחיידוד באמצעות עבודה עם גורמים המתמחים בעולמות היישום בתוך ומחוץ לממשלה.

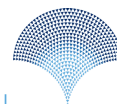
מקרב רשימה זו זוהו שלוש קבוצות מאפיינים הנוגעים הן למדיניות הנבחנת (ההחלטות עצמן) והן לממצאים שעלו מהשטח אודות יישומה בפועל של ההחלטה (דוחות המוניטור). באמצעות מאפיינים אלו סווגו (קודדו) ההחלטות ודוחות היישום שלהן לבחינת השפעת המאפיינים על יישומן:

- 1. קבוצת מאפיינים כלליים** – פרמטרים נתונים מראש כגון: תאריך קבלת ההחלטה, תאריך כתיבת הדו"ח ותחום ההחלטה (ראו אינדקס בנספח 1).
- 2. קבוצת מאפיינים שהוגדרו כ"מאפשרים"** – מנגנונים וכלים הקיימים לעיתים תכופות בתוך החלטות ומטרתם היא הבטחת יישומן, דוגמת מנגנון לדיווח, מנגנון יישום בשטח, הקצאת משאבים נדרשים וכו' (סה"כ 13 מאפשרים ראו אינדקס בנספח 2).
- 3. קבוצת מאפיינים שהוגדרו כ"חסמים"** – פרמטרים שנמצאו בתהליך בדיקת היישום של ההחלטה כסיבות להיעדר ביצוע ו/או כגורמים מפריעים ליישום, לדוגמה: חוסר בתקציב, היעדר תיאום בין משרדי, מחסור בכוח אדם וכו' (סה"כ 11 חסמים, ראו אינדקס בנספח 3).

1. אנא ראו פרק מתודולוגיה.

2. בכל שנה נבחרות החלטות וחוקים אשר אינם עוסקים בנושאי ביטחון וסחר חוץ והם יישומיים ובעלי השלכות על הציבור (לא עוסקים בהחלטות הצהרתיות, של מינויים כאלו ואחרים או אישורי נסיעה וכו'). להרחבה ראה פרויקט המוניטור באתר המרכז להעצמת האזרח.

3. שם.



שלב שני: בדיקה סטטיסטית של השפעת המאפיינים על יישומן של החלטות ממשלה

כלל המאפיינים משלושת הקבוצות נותחו סטטיסטית ונבדקה השפעתם על אחוזי היישום של ההחלטות. מתוך המאפיינים שנמצאו כבעלי השפעה מובהקת על היקף היישום הוסקו מסקנות והמלצות לטובת כתיבת מדיניות מיטבית בהמשך הדרך.

מתודת העבודה במסמך זה גובשה תוך כדי התייעצות עם אנשי מקצוע מתחום המדיניות ומתחום העיבוד הסטטיסטי. על אף מורכבות המתודה, מחקר זה מהווה צעד ראשון בבחינה כמותית של תהליכי יישום מדיניות ממשלתית בשטח.

מתודולוגיה

עבודת המוניטור – מעקב אחר יישום מדיניות

מידי שנה נבחרות, במסגרת תכנית המוניטור, החלטות ממשלה אחריהן מבצעים התחקירנים תהליך מעקב וכתובת דוח אודות יישומן.

ההחלטות נבחרות על ידי צוות המרכז להעצמת האזרח על-פי מספר קריטריונים:

- **החלטה יישומית:** החלטה אשר כוללת משימות לביצוע על ידי גורמי ממשל ולא רק דברי הצהרה.
- **פרק זמן היישום:** החלטה אשר יישומה ניתן לבדיקה בעת הנוכחית.
- **השפעה על הציבור:** ההחלטה עצמה ויישומה הן בעלות השפעה ישירה, או עקיפה על הציבור בישראל ו/או על עבודת הממשלה.

• **עוסקת בנושאים חברתיים כלכליים:** המוניטור עוסק בכל תחומי התוכן האזרחיים בהם עוסקת הרשות המבצעת כגון: חינוך, בריאות, תשתיות, רווחה, תעסוקה, קיימות, מנהל ציבורי, אך אינו עוסק בנושאי ביטחון או חוץ.

המעקב אחר ההחלטות שנבחרו נעשה על ידי תחקירני המוניטור באמצעות מתודולוגיית עבודה סדורה. שיטת העבודה כוללת פירוק לסעיפי יישום, איתור הגורמים האחראים לביצוע וסימון התקציבים הנדרשים ולוחות הזמנים הקבועים בהחלטה. המידע אודות יישום ההחלטות נאסף ממקורות ציבוריים גלויים ומפניות מקצועיות למשרדי הממשלה. הדוח המסכם סוקר את סטטוס היישום של כל אחד מסעיפי ההחלטה ואת החסמים והמאפשרים שהקשו או סייעו לתהליך. הדוח נכתב בפורמט אחיד, מפורסם לציבור באתר האינטרנט של המרכז להעצמת האזרח ומופץ למשרדי הממשלה הרלוונטיים ולכלי התקשורת השונים.

עבודת המוניטור ושיטת העבודה היוו את מקור המידע עליו מתבסס מחקר זה.

כלל הנתונים תואמים לעת פרסום דוח המוניטור המקורי.

ניתוח סטטיסטי – תהליך העבודה

הבחינה הסטטיסטית נעשתה על-ידי אייל בן-דוד"ר כהן, ומטרתה לזהות מתוך ניתוח הנתונים של 100 הדוחות שנבדקו, מהם החסמים והמאפשרים שבעזרתם ניתן לנבא את היקף יישומה של מדיניות, בדגש על יישומן של החלטות ממשלה. כפי שתואר לעיל, טרם הבחינה הסטטיסטית, סווגו ההחלטות על-ידי צוות המרכז לפי מאפיינים שונים: מאפשרים, חסמים ומאפיינים כלליים. בעת הבחינה הסטטיסטית נבחנו המאפיינים משלושת הקבוצות, כפרמטרים לניבוי סיכויי הצלחת ההחלטה/חקיקה וכפרמטרים כלליים ללא שיוך לקבוצה.

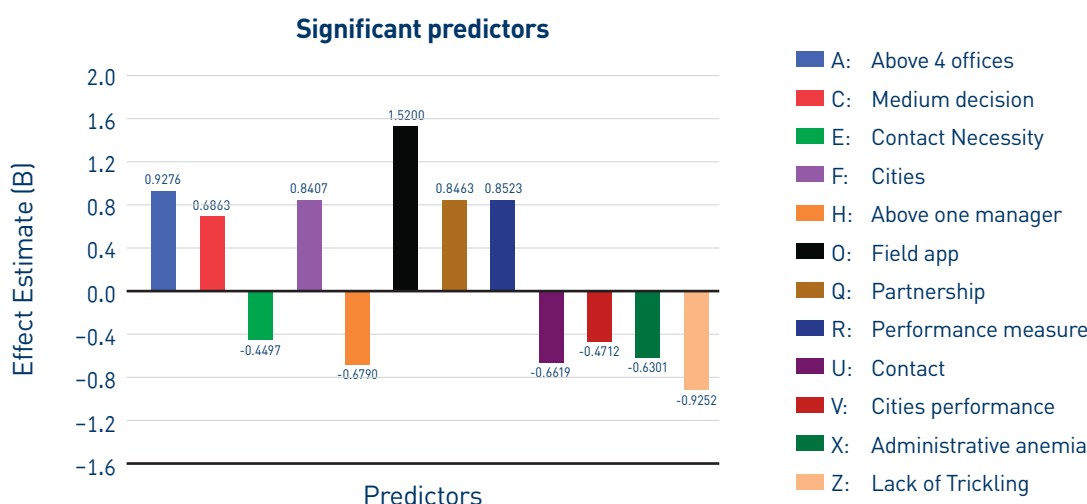
כשלב מקדים נבחן האם אחוז יישום ההחלטות מתפלג נורמלית בכדי לבחור את שיטת הבחינה. במקרה דנן התגלה, כי אחוז יישום ההחלטות מתפלג באופן לא נורמלי. לכן, שאר הבחינות נעשו במבחנים א-פרמטריים וכן, נבחרה שיטת הדירוג ("Ranking method") המתאימה למקרים מסוג זה. הדירוג נעשה לכל 100 ההחלטות שנבחרו (מוצגות בציר ה-Y בתמונה 1). ההחלטות חולקו לשלוש קבוצות לפי אחוז היישום: קבוצה 1 הוגדרה "יישום נמוך" (0%-30%), קבוצה 2 הוגדרה "יישום בינוני" (30%-70%) וקבוצה 3 הוגדרה "יישום גבוה" (70%-100%).

בשלב הבא נעשתה בדיקת קורלציות (מתאם). הקורלציה שנבדקה היא בין הגורמים שנבחרו (הפרמטרים שהוצגו לעיל – מאפשרים, חסמים ומאפיינים) לבין אחוז היישום של ההחלטה. כל גורם נבדק ביחס לכל אחת ממאה ההחלטות שנבחרו. מטרת הבדיקה היא לנבא את השפעת כל אחד מהפרמטרים על הגברת אחוז סיכויי יישום ההחלטה.

כפי שצוין לעיל, הנתונים לא התפלגו בצורה נורמלית ולכן מבחן הקורלציה שנבחר הוא Spearman, הבוחן קורלציה בין הפרמטר לאחוז היישום.⁴ בסך הכול, מתוך 33 פרמטרים שנבחנו לאור הקורלציה, 12 מהם נמצאו מתאימים באופן מובהק. ביחס לאותם 12 פרמטרים נבחנו הרגרסיה, מודל המאפשר ניבוי, אשר לפיו ניתן יהיה לנבא מהם החסמים והמאפשרים ליישום אפקטיבי של החלטות ממשלה.⁵ כלומר, אילו מבין הפרמטרים מעלים את הסיכוי ליישום גבוה של החלטה ואילו מעכבים את היישום שלה.⁶

בתמונה 1 מוצגים שני צירים, ציר ה-Y, נקרא "Effect estimate", המציג את התוספת של גורם המשפר את התוצאה או פוגע בה, כתלות בכיוון ההשפעה. לדוגמה, עישון הוא גורם שפוגע בבריאות לעומת ספורט שמשפר את הבריאות. בדוגמה הזו, כל פעולת עישון היא יחידה כלפי מטה וכל פעולת ספורט היא יחידה כלפי מעלה. היות ואנחנו מדברים על אחוז יישום, אז ציר ה-Y שלנו, היחידה שאנו מודדים, היא אחוזים.

כמו כן, בתמונה ניתן לזהות את מספר המשפיעים המובהקים ואת "המשקולות" – דהיינו גודל ההשפעה וכיוונו של כל גורם כמגדיל או מפחית את סיכויי היישום של החלטות.



תמונה 1

אחוז היישום המוצג לעיל מציג את השפעתם של 12 פרמטרים על יישום החלטות הממשלה שנבחרו. כל גורם משפיע באופן שלילי או חיובי על סיכויי היישום. על מנת להגדיל את אחוזי היישום של החלטות ממשלה עתידיות יש לכלול בגופן את הגורמים המאפשרים שהוצגו לעיל ובו בזמן להימנע מהחסמים.

לאחר הנפקת פלט הנתונים המצורף נבחנו אינטראקציות בין צמדים מסוימים. את הצמדים שנבדקו בחר הצוות של המרכז בהתאם לעניין שבחיבור ביניהם. הצמדים שנבחרו כללו מאפשרים וחסמים שנראה היה כי יוכלו לענות האחד על הבעיה של השני. לדוגמה, נבחר לבדוק האם "חוסר תיאום בין משרדי" הנבדק כחסם שיכול להביא ליישום נמוך

4. אחוז היישום נקבע על פי $p < 0.05$.

5. בכדי לבנות מודל רגרסיה לינארית, יש לבחון קודם אם מרחק השיירים של החלטות מקו הרגרסיה של המודל מתפלג נורמלית. בדיקת אופי ההתפלגות של השיירים מקו הרגרסיה נעשה בעזרת מבחן Kolmogorov-Smirnov. נמצא שההתפלגות נורמלית ולכן נעשה שימוש במודל רגרסיה לינארית ולא לוגיסטית.

6. באמצעות הרגרסיה הליניארית התקבלה מפה המחלקת את הפרמטרים ל**כיווניות** ממנה ניתן היה להסיק אם גורמים הם מעכבים או מאפשרים, ולאחר מכן ניתן היה לבחון גם את **גודל ההשפעה** של כל גורם על היישום. יש לציין את מדד שיב ההתאמה של הניבוי למקרה, כלומר, כמה מהשונות של יישום החלטות ממשלה מוסבר ע"י המודל. נראה כי אם הערך הוא 0.98 למשל זה אומר שהמודל מסביר כ-98%. ככל שהמספר גבוה יותר המודל צפוי לנבא טוב יותר. במקרה שלנו, מתוך הגורמים המשפיעים על הצעות ממשלה נוכל לנבא כ-76% מהם המשתנים המסבירים והמשפיעים ולא גורם אחר. יש לציין כי מדובר במבחן אי-פרמטרי מפני שהנתונים מתפלגים באופן לא נורמלי, לכן ערך ה-y שהתקבל נחשב גבוה. ראה תמונה 2 בפרק 'נספחים'.

של החלטה הופך לפחות משפיע כאשר ישנו "גורם מתכלל" שיכול להביא ליותר תיאום ובכך לנטרל את החסם "חוסר תיאום בין משרדי". בסופו של דבר לא נמצאו אינטראקציות מתאימות מבחינה סטטיסטית.

מגבלות המחקר

מחקר זה הינו ראשון מסוגו, במובן שהוא שם לעצמו למטרה לייצר ערך כמותי עבור יכולת היישום הממשלתית, באמצעות ניתוח סטטיסטי של דוחות ביצוע החלטות ממשלה וחוקים. אנו תקווה כי המחקר יהווה צעד ראשון ותשתית ראויה לבניית כלי עזר עבור גופי התכנון הממשלתיים, אשר יסייע בקביעת מדיניות בעלת יכולת יישום גבוהה. בנוסף, אנו מקוות כי התובנות העולות ממחקר זה יאירו את הזרקור על הכלים המסייעים בבנייתה של מדיניות אפקטיבית ועל הצורך במעקב אחר יישומה, וזאת כחלק מהדיון הער המתקיים כיום לגבי התמצקות כלי המדיניות הממשלתית. במחקר עתידי, יש להתחשב במגבלות שעלו ממחקר זה:

ההחלטות שנבחרו למעקב: הדוחות שנבחנו במחקר זה מתבססים על תמהיל ההחלטות שבחר צוות המרכז להעצמת האזרח עבור פרויקט המוניטור, על בסיס קריטריונים קבועים מראש.⁷ שיקול דעת זה, מונחה בהתאם לצרכי המרכז, שהינו ארגון אזרחי השומר לעצמו את הזכות לעקוב אחר מדיניות בעלת עניין לציבור. עם זאת, כלל הדוחות שהיו קיימים באותו הזמן קודדו ונותחו ולא נעשה כל סינון בהקשר זה. שנית, בעוד המרכז להעצמת האזרח מורכב מאנשי מקצוע בתחום המדיניות, עובדי המרכז אינם מומחים בכל אחד מתחומי התוכן בהם מבצע המרכז מעקב מדיניות.

בנוסף, **בדיקת יישום המדיניות** נעשית על פי יחידת המדיניות הקטנה ביותר המוצגת לציבור: סעיפים ליישום בהחלטה כפי שקבעו אותם כותבי ההחלטה או החוק. חלוקת ההחלטה לסעיפים הינו תהליך חלוקה שרירותי, מאחר והמשימות שמכיל כל סעיף משתנות בגודלן ובמשמעותן מסעיף לסעיף ומהחלטה להחלטה. כך שסעיף ליישום בהחלטת ממשלה או בחוק יכול להיות פשוט וקטן כדוגמת שינוי בחוזר מנכ"ל או כינוס צוות עובדים ולעומתו סעיף אחר יכול להיות מורכב ועצום כמו להטיל על תריסר משרדי ממשלה לשנות באופן מהותי את צורת עבודתם. למרות השונות הגדולה בין סעיפי ההחלטות, בדיקת היישום נעשית על פי יחידה זו מאחר והיא, כאמור, היחידה הקטנה ביותר המוצגת לציבור בהחלטות אלו ואין יחידה אחרת הניתנת להשוואה בין כל ההחלטות.

בנוסף, יש להדגיש כי המרכז להעצמת האזרח עוסק בבדיקת יישום המדיניות אל מול הממשלה עצמה, כך שמרבית דוחות הבדיקה הינם בהתאם להצהרת הממשלה לגבי עבודתה ואינם עוסקים בממצאי יישום בשטח. מלבד זאת, ניתוח המדיניות בכל אחד מהדוחות מהווה תמונת מצב נכון לעת הוצאת הדוח ולא לעת העבודה המוצגת בדוח זה. השפעת עת פרסום ההחלטה ועת בדיקתה נבדקו כנגד אחוזי היישום ונמצאו כלא משפיעים על אחוזי יישומה.

בהתייחס לבחינה הסטטיסטית, ראשית יש לציין, כפי שמפורט בגוף הפרק היות ומדובר בהתפלגות אינורמלית נדרש היה להשתמש בשיטות רלוונטיות בהתאם.⁸ בנוסף, נבחנו 100 החלטות באמצעות 33 פרמטרים שעשויים להשפיע על אחוז הביצוע של ההחלטה. כלל הפרמטרים נתפסים כבעלי השפעה מהותית על ביצוע החלטה כדוגמת סדר גודל תקציבי ומספר משרדים מעורבים.

7. ראו פרק: עבודת המוניטור – מעקב אחר יישום מדיניות.

8. ראו פרק: ניתוח סטטיסטי – תהליך העבודה.

ממצאים ודיון

בפרק זה נסקור כל מאפיין שנמצא כמשפיע באופן מובהק על הפחתת או העלאת פוטנציאל יישום ההחלטה ונבחן כיצד הוא בא לידי ביטוי בהחלטות או בדוחות היישום שלהן וזאת בכדי לגבש המלצות לבניית מדיניות בעלת יכולת יישום גבוהה שיפורטו בפרק הבא.

מאפשרי יישום

כלל המאפיינים אשר נמצאו כמעלים את פוטנציאל היישום של ההחלטה, בין אם נבחנו ככאלה מלכתחילה (בעצם הגדרתם כמאפשרי יישום) ובין אם נבחנו כמאפיינים כלליים, או כחסמים.

א. מנגנון יישום בשטח (פרמטר 0 מעלה את סיכוי היישום ב־1.5%). פרמטר זה נמצא כגורם בעל הפוטנציאל המרבי להעלאת אחוזי היישום של החלטות. המאפיין מתייחס להגדרה מראש של מנגנון באמצעותו תבוצע ההחלטה ופרסומו במעמד אישורה. החלטות שסווגו כבעלות מנגנון יישום בשטח כוללות החלטות בהן נמצאו:

- **צוותי משימה** בעלי סמכויות לביצוע ההחלטה כמו בהחלטות ממשלה ^{9,2070}, ^{10,1902}, ^{11,1057}, ^{12,2579}.
- **הקמה של מערך** ליישום המדיניות בשטח כמו בהחלטות ממשלה ^{13,1972}, ^{14,1736}.

• **מנגנון פנים משרדי הכולל בעלי תפקיד** האמונים על יישום המדיניות כמו בהחלטה ^{15,1300}, בחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים שמינה ממונה על יישום החוק במשרד הבריאות¹⁶ או החוק לקידום התחרות בענף המזון, התשע"ד 2014 שמקנה לרשויות הממונות כלים לאכיפה יישום החוק.

- **הטלת יישום ההחלטה על ארגון אחד** כמו רשות מקומיות במקרה של החלטה ^{17,3015}.

ב. החלטת ממשלה המערבת 4 משרדים ומעלה (פרמטר A מעלה את סיכויי היישום ב־0.92%). פרמטר זה נבחן כחלק מקבוצת הפרמטרים הכלליים שלכאורה לא היו אמורים להשפיע על אחוזי היישום אלא רק לאפיין את ההחלטות השונות. אולם, ממצאי הבחינה הסטטיסטית העלו כי החלטה המערבת ארבעה משרדים ומעלה בביצוע ו/או בקבלת אחריות על יישום ההחלטה, הינה בעלת פוטנציאל יישום גבוה יותר. הסבר אפשרי הינו שכל נושא כולל לפחות משרד אחד האמון עליו ועוד שני משרדי מטה (אוצר ורה"מ לדוגמה), בעוד מעורבותו של משרד רביעי כבר נחשבת לשיתוף פעולה. השערת המחקר הייתה, כי הצורך בשיתוף פעולה בין משרדי יהווה חסם מדיניות והנושא נבחן סטטיסטית אך לא נמצא בעל השפעה מובהקת. לאור הממצא, הנחת צוות המחקר היא כי דווקא החלטות המערבות יותר משרדים דורשות עבודת הכנה ומחשבה מקדימה ונשענות על משאבים רבים יותר ולכן, אחוזי היישום שלהן גבוהים יותר.

9. תיעודף שירות לאומי של אנשים עם מוגבלות ועידוד תעסוקתם
10. אימוץ המלצות הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור
11. "ממשלה ירוקה" – ייעול התפעול של משרדי הממשלה
- דו"ח מוניטור ממשלה ירוקה
12. ייצוג הולם לבני האוכלוסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה
- דוח מוניטור – דו"ח מוניטור לייצוג הולם בשירות המדינה
13. מערך למניעת אלימות ופשעה נגד ילדים ובני נוער ברשת (מערך מאו"ר)
14. תכנית עידוד עלייה ממדינות אירופה, היתר לקבלת תרומה ופריקט לאומי לעידוד עלייה מכלל ארצות העולם
- דו"ח מוניטור – עידוד עלייה
15. גיבוש תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית
- דו"ח מוניטור – קידום שילובם של יוצאי אתיופיה
16. חוק קידום התחרות בענף המזון
- דו"ח מוניטור – קידום התחרות בענף המזון
17. הקמת יישוב ואתר מגורים זמני למפוני עמונה במועצה האזורית משה בנימין

נבחנו שתי קבוצות של החלטות:

• **החלטות המערבות פחות מארבעה משרדים** כמו בהחלטות ממשלה 148¹⁸, 167¹⁹, 1107²⁰, ונחשבות החלטות קטנות במובן זה.

• **החלטות גדולות המערבות למעלה מארבעה משרדים** כדוגמת החלטות 352²¹, 37²², 442²³.

ג. הגדרת מדדי תוצאה (פרמטר R מעלה את סיכויי היישום ב־0.85%). מדדי תוצאה הינם מדדים המצביעים על המציאות הרצויה בשטח לעומת מדדי תפוקה המשקפים את הפעולות והמשאבים המוקצים לשם השגת המטרה. פרמטר זה מצביע על כך שמדיניות שמציבה מדדי תוצאה בניגוד למדדי תפוקה, מאפשרת יישום גבוה יותר כמו בהחלטות ממשלה 442²⁴, 1401²⁵, 482²⁶, 2579²⁷, 638²⁸. יעדי התוצאה יכולים להופיע בהחלטה כמספרים אבסולוטיים או כאחוזים. יעדי התוצאה מוגדרים הן עבור משרדי הממשלה והן עבור שינויים חברתיים המושפעים ממדיניות ממשלתית.

ד. החלטת ממשלה המבוססת על רשויות מקומיות (פרמטר F מעלה את סיכויי היישום ב־0.84%). בראשית הדרך נבחן פרמטר זה כמאפיין כללי ונייטרלי והחלטות ממשלה בהן הוגדרה מעורבותן של רשויות מקומיות במעמד קבלת ההחלטה, קודדו בנפרד. בבחינה הסטטיסטית נמצא כי זהו פרמטר המעלה את פוטנציאל היישום באופן מובהק, בקבוצה זו ניתן לראות החלטות העוסקות ב:

• **פיתוח ברשויות מקומיות** ספציפיות כמו בהחלטות ממשלה 1846³⁰, 2178²⁹.

• החלטות העוסקות **בעבודת השלטון המקומי** כמו החלטה 167³¹.

18. תכנית "יוצאים לעבודה"
- דו"ח מוניטור – תכנית "יוצאים לעבודה"
19. שקיפות בתקציבי החינוך
- דו"ח מוניטור – שקיפות בתקציבי החינוך
20. שיפור כושר התחרות של הספנות הישראלית
- דו"ח מוניטור – שיפור כושר התחרות של הספנות הישראלית
21. האצת השימוש בגז טבעי בתעשייה וצמצום זיהום האוויר ותיקון החלטת ממשלה
- דו"ח מוניטור – יישום מדיניות הממשלה במשק הגז הטבעי
22. שיפור מסד הנתונים הממשלתי אודות שוק הנדל"ן
23. אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)
- דו"ח מוניטור – יישום מדיניות הממשלה במשק הגז הטבעי
24. אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח) – סעיף 3 – קביעת מכסה לייצוא
- דו"ח מוניטור – יישום מדיניות הממשלה במשק הגז הטבעי
25. הקמת כפרי הסטודנטים בנגב ובגליל והרחבתם
- דו"ח מוניטור – הקמת כפרי הסטודנטים בנגב ובגליל והרחבתם/ הקמת כפר סטודנטים בשדרות, סעיף 5
26. אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות")
- דו"ח מוניטור – יישום המלצות "ועדת המשילות" (סעיף 11).
27. ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה
- דוח מוניטור – דו"ח מוניטור לייצוג הולם בשירות המדינה (סעיף 1)
28. שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנשל הביטחוני והכלכלי
- דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה לאימוץ המתווה לשותפות (סעיף 9)
29. הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ותשעת המבנים בעופרה וסיוע לתושבים
- דו"ח מוניטור – הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ותשעת המבנים בעופרה וסיוע לתושבים
30. תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015-2016, ומענה לצרכים מידיים עקב מבצע "צוק איתן"
- דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב
31. שקיפות בתקציבי החינוך
- דו"ח מוניטור – שקיפות בתקציבי החינוך

- במדיניות ממשלתית שהיישום שלה דורש **הישענות על התשתית המקומית** כמו בהחלטות ³⁴707, ³³2487, ³²1484.
- **ה. שותפות בין מגזרית** (פרמטר Q מעלה את סיכויי היישום ב־0.84%). פרמטר נוסף בעל פוטנציאל להגדלת אחוז יישום ההחלטה מתייחס להחלטות המשלבות שיתוף פעולה בין מגזרי עם המגזר העסקי ו/או השלישי. שיתוף הפעולה בא לביטוי כך:
 - שיתוף בהליך **ההיוועצות/תכנון כמו בהחלטות** ³⁶3708, ³⁵1300.
 - **ביצוע באמצעות המגזר הנוסף** למשל: עמותה מקימה ומבצעת כמו בהחלטות ³⁹3708, ³⁸1041, ³⁷1091.
 - הקמת קרן בבעלות פרטית כמו בהחלטה ⁴⁰551.
- **ו. תקציב בינוני 30-250 מלש"ח** (פרמטר C מעלה את סיכויי היישום ב־0.92%). בתחילה נבחן וקודד הפרמטר התקציבי כמאפיין כללי שאיננו מהווה בהכרח מאפשר או חסם. ההחלטות סווגו לשלוש קבוצות של גודל התקציב:
 - **החלטות קטנות** – החלטות עד 30 מלש"ח כמו בהחלטות ⁴³1605, ⁴²1008, ⁴¹167.
 - **החלטות בינוניות** – בין 30 ל־250 מלש"ח כמו בהחלטות ⁴⁶2178, ⁴⁵707, ⁴⁴1091.

- 32. סקירת המשרד לשירותי דת בנושא קבורה אזרחית
- דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה בנושא קבורה אזרחית
- 33. תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל
- דו"ח מוניטור – מדיניות הממשלה לטיפול ב"מחסני הילדים" בדרום ת"א
- 34. תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל
- דו"ח מוניטור – תכנית לאומית למניעה ולצמצום זיהום אוויר בישראל
- 35. גיבוש תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית
- דו"ח מוניטור – קידום שילובם של יוצאי אתיופיה
- 36. תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסיה הבדואית
- דו"ח מוניטור – תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים
- 37. תוכנית לאומית למניעת התאבדויות
- דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה למניעת התאבדויות (סעיף 11)
- 38. הקמת כפרי הסטודנטים בנגב ובגליל והרחבתם
- דו"ח מוניטור – הקמת כפרי הסטודנטים בנגב ובגליל והרחבתם/ הקמת כפר סטודנטים בשדרות
- 39. תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסיה הבדואית
- דו"ח מוניטור – תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים
- 40. קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה
- דו"ח מוניטור – קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים
- 41. שקיפות בתקציבי החינוך
- דו"ח מוניטור – שקיפות בתקציבי החינוך
- 42. העמדת ערוץ תקשורת מקוון לציבור לפנייה אל הממשלה כחלופה לפקסימיליה
- דו"ח מוניטור – העמדת ערוץ תקשורת מקוון לציבור לפנייה אל הממשלה כחלופה לפקסימיליה
- 43. העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים
- דו"ח מוניטור – העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים
- 44. תוכנית לאומית למניעת התאבדויות
- דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה למניעת התאבדויות
- 45. תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל
- דו"ח מוניטור – תכנית לאומית למניעה ולצמצום זיהום אוויר בישראל
- 46. הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ותשעת המבנים בעופרה וסיוע לתושבים
- דו"ח מוניטור – הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ותשעת המבנים בעופרה וסיוע לתושבים

• **החלטות גדולות** מעל ל-250 מלש"ח כמו בחלטות 47,546⁴⁷, 3708⁴⁸ ורפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים.⁴⁹ לאחר הבדיקה הסטטיסטית נמצא כי החלטות שתקציבן בינוני הן בעלות פוטנציאל היישום הגבוה ביותר. הסבר אפשרי הוא שהחלטות להן מוקצה תקציב בינוני של בין 30 ל-250 מלש"ח הן החלטות בעלות חשיבות רבה ועל-כן זוכות להקצאת משאבים משמעותיים ומאידך, לא מסורבלות וגדולות מידי ליישום ולכן, בעלות אחוזי יישום גבוהים יותר.

חסמי יישום

כלל המאפיינים אשר נמצאו כחסמי יישום מדיניות בין אם נבחנו ככאלה מלכתחילה (בעצם הגדרתם כחסמים) ובין אם נבחנו כמאפיינים אובייקטיביים או כמאפשרים ושינו פניהם במהלך המחקר.

א. חוסר חלחול לדרגים נמוכים או מפוקחים (עמודה Z סיכוי היישום פוחת ב-0.92%) נמצא שהפרמטר המשפיע ביותר באופן שלילי על אחוזי היישום הוא הקושי של מעבר מדיניות מהגורם המנחה לגורמים המבצעים. חוסר החלחול בא לידי ביטוי בשלושה אופנים:

- **אנכי** – בין המשרד שאמון על המדיניות לגופים הכפופים לו או המפוקחים על ידו, כפי שנמצא לדוגמה בדוח העוסק בהחלטה 4088⁵⁰ או בדוח העוסק ביישום רפורמת הסייעת השנייה בגן.⁵¹ בשתי ההחלטות ניתן לראות כיצד המשרד הממשלתי מתקשה בהנחלת המדיניות ובפיקוח על יישומה בקרב הארגונים עליהם הוא אמון.
- **אופקי** – הקושי במעבר בין המשרד המתווה מדיניות לבין שאר משרדי הממשלה (או גורמים השווים לו) האמונים על ביצוע ההחלטה. למשל, דוח יישום החלטת ממשלה 1008⁵², שקורא לכל משרדי הממשלה להציב חלופות למכונת הפקס או הדוח העוסק ביישום תיקון תקנות הנגישות מתוך החלטת ממשלה 2588⁵³.
- **אנכי + אופקי** – חוסר חלחול בשני האופנים כדוגמת הדוח העוסק בהעסקה ישירה במגזר הציבורי,⁵⁴ בו ניכר כי המדיניות לא הוטמעה במלואה במשרדים שונים, כמו גם בארגונים המפוקחים על ידי משרדי ממשלה כדוגמת הרשויות המקומיות.

ב. צוות מתכלל (פרמטר H סיכויי היישום פוחת ב-0.67%). הנחת המחקר הראשונית הייתה כי מינוי גורם האמון על יישום ההחלטה במלואה – "גורם מתכלל", בכל תצורה, יהווה פרמטר מאפשר שיביא לעליה ביישום ההחלטה. אולם, לאחר בחינת כלל ההחלטות בהן נמצא גורם מתכלל הוחלט לחלק את הפרמטר לשתי תתי-קטגוריות: החלטות בהן הוצב גורם יחיד (בעל תפקיד או דמות מסוימת) לבין החלטות בהן מונה צוות תכלול המונה יותר מדמות בכירה אחת האמונה על יישום ההחלטה. הפרדה זו הביאה לשינוי תוצאות הבחינה הסטטיסטית ונמצא כי

47. אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב

48. תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית דו"ח מוניטור – תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים

49. רפורמת הסייעת השנייה דו"ח מוניטור – רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים

50. שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) דו"ח מוניטור – שבע שנים למחאה החברתית (סעיף 3)

51. רפורמת הסייעת השנייה דו"ח מוניטור – רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים

52. העמדת ערוץ תקשורת מקוון לציבור לפנייה אל הממשלה כחלופה לפקסימיליה דו"ח מוניטור – העמדת ערוץ תקשורת מקוון לציבור לפנייה אל הממשלה כחלופה לפקסימיליה

53. צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו דו"ח מוניטור – יישום מדיניות הממשלה בטיפול בנגישות

54. דו"ח מוניטור – העסקה ישירה במגזר הציבורי

החלטות ממשלה הכוללת יותר מגורם מתכלל אחד הן בעלות פוטנציאל נמוך יותר ליישום. ניתן לראות זאת למשל בהחלטות בהן:

- **צוותים מתכללים עם יותר מיו"ר אחד** ^{55,791}.
- כאשר ישנה **מחלוקת בין משרדים האחראים ליישום משותף** של סעיפים בהחלטות ממשלה בהן לא מפורט מיהו הגורם המכריע כדוגמת החלטות ^{56,546}, ^{57,697}, ^{58,1606}.
- צוות המחקר מבקש להדגיש כי להערכתו גם בהינתן גורם מתכלל אחד בהחלטה, חשוב שיהיה זה **גורם בעל כוח ומשקל מספקים** על-מנת ליישמה, כפי שמוצע בדוח היישום של החלטות הממשלה הנוגעות בקידום יישובי הדרום ^{59,2025}.

ג. קשיים בקיום התקשרויות (פרמטר U סיכוי היישום פוחת ב־0.66% ופרמטר E סיכוי היישום פוחת ב־0.44%). פרמטר ההתקשרויות נבדק פעמיים: הן כמאפיין כללי הבודק את עצם קיום הצורך בהתקשרויות, והן כחסם בדוחות היישום. בשני המקרים נמצא כי התקשרויות הינן גורם מובהק לירידה ביישום ההחלטה. להלן מספר דוגמאות לדוחות בהם פרמטר זה סומן כחסם:

- **המכרז לא נכתב או פורסם** כמו בהחלטות ^{60,1958}, ^{61,1091}.
- **המכרז נתקל בבעיות משפטיות** ^{62,1958}.
- לאחר שאויש המכרז **החברה הזוכה לא ביצעה את הנדרש ממנה** ^{63,2318}.
- פורסם מכרז אך **אין זכיין העומד בדרישות ו/או זוכה** ^{64,2025}, ^{65,546}, ^{66,776}.

-
- 55. שנת התנדבות של אזרחים ותיקים
 - דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה לקיום שנת התנדבות
 - 56. אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב
 - דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב (סעיף 15)
 - 57. צמצום האלימות נגד סגלים רפואיים
 - דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה לצמצום האלימות נגד
 - 58. רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל
 - דו"ח מוניטור – שבע שנים למחאה החברתית – רפורמת "הקורנפלקס" ליבוא מזון
 - 59. תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום (סעיף 53)
 - דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב (סעיף 122)
 - 60. מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית – אימוץ המלצות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה
 - דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה ליישום המלצות הצוות למיגור (סעיף 42)
 - 61. תוכנית לאומית למניעת התאבדויות
 - דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה למניעת התאבדויות (סעיף 4)
 - 62. מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית – אימוץ המלצות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה
 - דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה ליישום המלצות הצוות למיגור (סעיף 43)
 - 63. שדרוג תשתיות, שיפוץ, שימור והנגשה לציון קבר התנא ר' יונתן בן עוזיאל בעמוקה, קבר רבי עקיבא והרמח"ל בשבריה
 - דו"ח מוניטור – שדרוג תשתיות, שיפוץ, שימור והנגשה לציון קבר התנא ר' יונתן בן עוזיאל בעמוקה, קבר רבי עקיבא והרמח"ל בשבריה
 - 64. תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום
 - דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב (סעיף 10)
 - 65. אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב
 - דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב (סעיף 1, 5, ג')
 - 66. הקמת מפעל ייצור אמוניה במישור רותם
 - דו"ח מוניטור – יישום החלטת הממשלה להעברת מפעל האמוניה מחיפה לנגב

ד. אנמיה ניהולית (פרמטר X סיכויי היישום פוחת ב־0.65%). תחת פרמטר זה קודדו כלל ההחלטות בהן דוח היישום הצביע על כך **שלמרות שגורמי הביצוע הם בעלי הסמכות, האמצעים והזמן ליישום הסעיפים, העבודה לא נעשתה**. מאפיין זה נמצא בשימוש בשיח אודות חסמי יישום ממשלתיים, אך הגדרתו מעט חמקמקה. הפרמטר נמצא כבעל השפעה מובהקת על אחוזי יישום נמוכים ובא לידי ביטוי כפי שניתן לראות בדוגמאות הבאות:

- **היעדר עבודה פנים ממשלתית או אי עמידה בזמנים** ⁶⁷481.

- **חוסר יכולת להקים ועדה בין־משרדית** ⁶⁸150.

- **חוסר יכולת לקדם מדיניות** כמו במקרה של הדוחות בהם **החוק לא תוקן** ⁶⁹172, ⁷⁰361 או **לא גובשה תכנית ייעודית** ⁷¹165.

ה. חוסר ביצוע של הרשויות המקומיות (עמודה V סיכויי היישום פוחת ב־0.47%). סעיף ד' ברשימת המאפשרים לפרק זה עוסק בכך שהישענות החלטת ממשלה על עבודת הרשויות המקומיות היא מאפשר מובהק המביא לאחוזי יישום גבוהים יותר. עם זאת, הנחת המחקר הייתה כי הרשויות מהוות לעיתים חסם ליישום מדיניות ממשלתית ואכן נמצא כי, במקרים בהן לא הצליחו הרשויות המקומיות למלא את חלקן בהחלטה, היווה כישלון זה חסם מובהק שהביא לירידה בסיכויי היישום של ההחלטה כולה. קשוי היישום של הרשות באים לידי ביטוי בשלושה אופנים:

- **חסם תכנון ובנייה** ⁷²4088.

- **חוסר יישום תקציבי** ⁷³2487, ⁷⁴2025.

- **חוסר סמכות של הרשויות** – מגמה מצומצמת שבאה לידי ביטוי למשל בהחלטה ⁷⁵1827.

פרמטרים שנבחנו אך לא נמצאו כבעלי השפעה מובהקת:

בראשית המחקר גובשו הנחות רבות לגבי הגורמים המשפיעים על יישום ההחלטה, כגון מאפיינים כלליים להחלטה, מאפשרי יישום הנמצאים בתוך ההחלטה עצמה וחסמים שנמצאו בתהליך הבדיקה. השערת המחקר הייתה כי לכלל המאפיינים תהיה השפעה כלשהי, אולם הבחינה הסטטיסטית הראתה אחרת.

מאפיינים כלליים כגון:

- שנת ההחלטה (מתייחס לממשלה שקיבלה את ההחלטה).

- שנת פרסום הדוח והקשר בין מועד פרסום ההחלטה למועד בדיקת היישום.

⁶⁷ דוח הוועדה לשיפור ניהול הון האנושי בשירות המדינה

דו"ח מוניטור – יישום הרפורמה בהון האנושי (מספר 2)

⁶⁸ מיצוי כושר השתכרות כתנאי להנחה בארנונה על פי מבחן הכנסה

דו"ח מוניטור – יישום ההחלטה לשינוי תנאי קבלת הנחה בארנונה על בסיס מבחן הכנסה

⁶⁹ ייעול ההליך השיפוטי בבתי המשפט

דו"ח מוניטור – ייעול ההליך השיפוטי בבתי המשפט

⁷⁰ כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות

דו"ח מוניטור – כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות

⁷¹ עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים

דו"ח מוניטור – עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים

⁷² שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)

דו"ח מוניטור – שבע שנים למחאה החברתית (מעונות יום – סעיף 3, 5)

⁷³ תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל

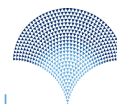
דו"ח מוניטור – מדיניות הממשלה לטיפול ב"מחסני הילדים" בדרום ת"א

⁷⁴ תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום

דו"ח מוניטור – תמונת מצב ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב (סעיף 56)

⁷⁵ ארנונה על מבני מגורים שאינם בשימוש – הוראת שעה ל-5 שנים

דו"ח מוניטור – ארנונה על דירות רפאים



- החלטות חדשות – העוסקות בנושאים שלא התקבלו בעניינם החלטות קודמות או **החלטות המשך** בנושאים אשר להם היסטוריה ארוכה של החלטות ממשלה וחקיקה.

מאפשרי יישום כגון:

- הקצאת משאבים נדרשים.
- מנגנון מדידה והערכה.

חסמי יישום כגון:

- חוסר תכנון תקציבי.
- חוסר תיאום בין משרדי – אשר נחשב על פי רוב לאחד החסמים המרכזיים בעבודת הממשלה נמצא הפעם כפחות משמעותי.
- כוח עליון (פורס מז'ור) – מתייחס לרוב למצב של בחירות, מחקר זה עוסק בדוחות שנכתבו על יישום מדיניות עד שנת 2019. חסם זה יכול להיות בעל השפעה גדולה יותר בתהליכי יישום במהלך שנת הבחירות, ואף להשפיע ביתר שאת בתקופת בחירות מתמשכת, כמו זו שהתרחשה בישראל במהלך שנת 2019-2020 או במהלך ההתמודדות עם נגיף הקורונה. מחקר עתידי שישווה בין תקופות יישום שונות יכול למצוא מאפיין זה כבעל השפעה גדולה יותר.

סיכום והמלצות הצוות

מחקר זה גיבש את המידע שהצטבר במרכז להעצמת האזרח בעקבות הוצאתם לאור של 100 דוחות מעקב אחר יישום מדיניות, ועיבד אותו לכדי מבט מקרו אודות יכולתה של ממשלת ישראל ליישם את המדיניות שקבעה. בהתבסס על תוצאות מחקר זה וחמש שנות בחינה איכותנית של יישום מדיניות ממשלת ישראל, נמליץ כי כתיבת מדיניות בעתיד תעשה לאור התובנות הבאות שנמצאו כמובהקות סטטיסטית:

1. יצירת מנגנון יישום בשטח – בעת כתיבת ההחלטה יש להצביע על **מנגנון יישום פרקטי** באמצעותו תתבצע המדיניות כגון: צוות משימה בין משרדי או הקמת ארגון האמון על יישום המדיניות.
2. בחינת הצורך ב**שיתופי פעולה בין משרדים**.
3. הגדרת **מדדי תוצאה** למציאות הרצויה.
4. יש לערב את **הרשויות המקומיות** מלכתחילה ולחזק את יכולת היישום שלהן.
5. יש לערב כבר במעמד ההחלטה עצמה **שותפים מהמגזר השלישי ו/או העסקי** הן בשלבי התכנון והן בשלבי הביצוע.
6. יש לדאוג להקצאת המשאבים במועד ההחלטה ולכתוב **מדיניות ברט יישום מבחינת סדר הגודל התקציבי**. להערכתנו מדובר בהחלטות שתקציבן נע בין 30 מלש"ח ל-250 מלש"ח.
7. יש להבטיח את **יכולת חלחול המדיניות** מהגורם האמון עליה לאלו שצריכים ליישמה.
8. בעת מינוי **גורם מתכלל** להחלטה יש לוודא כי מדובר ב**גורם אחד** ולא צוות של אנשים, גם אם מדובר בשני בכירים ממשרדים שונים.
9. בהינתן צורך בהתקשרות, מומלץ להבטיח מראש את יכולת הוצאת המכרז, למצוא ארגונים שירצו לקחת בו חלק **ולנהל באופן מיטבי את ההתקשרות** לכל אורכה.
10. אין להניח כי מתן משאבים וסמכויות מספיקים להבטיח יישום מדיניות. יש להקדיש **תשומת לב ניהולית**, לצד שלל הכלים שהוצעו כאן, ולעקוב כל העת אחר תהליכי היישום בכדי להביא לתוצאות.

נספח 1: אינדקס מאפיינים כלליים


1. **מספר ההחלטה:** לכל החלטת ממשלה יש מספר סידורי מארגן, לחוקים אין.
2. **שם ההחלטה/חוק.**
3. **שנה וחודש קבלת ההחלטה.**
4. **שנה וחודש פרסום דוח המוניטור.**
5. **תחום עיסוק מתוך רשימה נתונה מראש:** זכויות אזרח, מקרו כלכלה, בריאות, חקלאות, עבודה ותעסוקה, חינוך, סביבה, אנרגיה, הגירה, תחבורה, חוק פשע וענייני משפחה, רווחה חברתית, דיור ותכנון בנקאות ומסחר מקומי, בשחון, מדע טכנולוגיה ותקשורת, סחר חוץ, יחסים בין לאומיים, פעולות הממשלה, תכנון קרקעות ומים, תרבות זהות וחברה, הגדה המערבית ורצועת עזה.
6. **החלטת המשך / החלטה ראשונה בתחום:** האם מדובר בהחלטה הראשונה שהתקבלה בממשלה בתחום זה או האם ישנה היסטורית החלטות.
7. **מדיניות כללית/ספציפית:** האם מדובר בתכנית הכוללת מספר היבטים של אותה בעיה או רק טיפול בבעיה מבחינה אחת בלבד.
8. **החלטה רבת משתתפים (מעל 4 משרדים) / החלטה עם מעט משתתפים (פחות מ-4 משרדים)**
9. **החלטה קטנה מבחינה תקציבית עד 30 מלש"ח / החלטה בינונית מבחינה תקציבית 30-250 מלש"ח / החלטה גדולה מבחינה תקציבית מעל 250 מלש"ח**
10. **צורך בהתקשרות / מכרז ליישום ההחלטה.**
11. **שותפות של השלטון המקומי:** כאשר השלטון המקומי הינו שחקן בביצוע או בתכנון.
21. **החלטה בעלת היבטים שמצריכים חלחול לדרגים נמוכים / ארגונים מפוקחים:** כאשר ישנו צורך בהעברה של הוראות פעולה לארגונים מפוקחים או למשרדים אחרים.

נספח 2: אינדקס מאפשרים

1. **לוח זמנים מחייב:** קודד כמאפשר רק כאשר לכל סעיף בהחלטה היה לוח זמנים מחייב לביצוע. הדיווח מתבצע אל השר, ועדת שרים, מנכ"ל משרד ועוד. סעיף זה אינו מדבר על לוח זמנים של תקצוב אלא אם כן ההחלטה עוסקת בהעברה תקציבית בלבד. 
2. **צוות מתכלל:** המתכלל יכול להיות משרד, או צוות היגוי בין משרדי לו יותר מיו"ר אחד. באחריותו לעקוב אחר ביצוע ההחלטה ולקדם יישומה. 
3. **גורם מתכלל יחיד:** כאשר ממונה אדם, בעל תפקיד ספציפי לתכלול העבודה. יכול להיות גם צוות מתכלל לו ממונה יו"ר יחיד. באחריותו לעקוב אחר ביצוע ההחלטה ולקדם יישומה. 
4. **מנגנון דיווח / בקרה:** בתוכן ההחלטה מצויין כי על האמונים על יישום ההחלטה יש לדווח לגוף מוסמך, כמו למשל, כנסת, ועדת שרים ועוד. 
5. **מנגנון מדידה והערכה:** בהחלטה מצויין כי יבוצע תהליך הערכה מלווה, באמצעות מחקר או מנגנון מדידה של ההחלטה בשטח. 
6. **מנגנון ביקורת חיצונית:** כאשר על ביצוע החלטת ממשלה יש גורם חיצוני לצוות, המבצע תהליך ביקורת. כמו למשל מועצה חיצונית המתכנסת לבחון את טיב יישום וביצוע ההחלטה. 
7. **משאבים נדרשים:** בגוף ההחלטה כתוב את גובה התקציב המוקצה ליישום ההחלטה כמו גם על מקורותיו של התקציב. 
8. **מעורבות של מספר דרגים בתהליך:** כאשר מספר דרגים מעורבים בתהליך ובביצוע. כמו למשל, כאשר בהחלטה מעורבים ועדת היגוי, צוותי עבודה, צוות בינמשרדי ושר. 
9. **מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה:** בגוף ההחלטה ישנם סעיפים, שבכל אחד מהם מצויין מי אחראי על ביצוע ומה היא המשימה. 
10. **מנגנון יישום בשטח:** כאשר נמצא כי ההחלטה מצהירה על משרותיה אך גם מצביעה על האופן שבו הן יבוצעו. 
11. **גורם מכריע:** מצוין בהחלטה מיהו הגורם המכריע בהינתן מחלוקת בין המעורבים ביישום. 
12. **שותפות בין מגזרית:** כאשר בהחלטה ישנו שיתוף פעולה בין מגזרים שונים המעורבים בתכנון או בביצוע. כלומר, מעורבות מגזר שני או מגזר שלישי (עסקים או עמותות). 
13. **מדדי תוצאה:** כאשר בהחלטה מצויינים מדדים המצביעים על העתיד הרצוי אך שאחן למיישמי ההחלטה השפעה ישירה עליהם. 


נספח 3: אינדקס חסמים


- 1. חוסר תיאום בין משרדי:** כאשר בהחלטה נדרשת עבודה משותפת של מספר משרדים שונים. במהלך תהליך היישום קיימות מחלוקות והעבודה המשותפת איננה מתבצעת. בנוסף, חוסר תיאום בין משרדי מתרחש כאשר בשלב היישום ניתן לראות כי הצוות הבין משרדי לא הוקם.



- 2. חוסר תכנון תקציבי:** בגוף ההחלטה לא הוקצה תקציב מיועד ושאינו מצוין מהו המקור התקציבי ליישום ההחלטה (מאיזה משרד יצא, מאיזה סעיף תקציבי).



- 3. חוסר ביצוע תקציבי:** כאשר התקציב מוקצה אך תקוע בתהליכי העברות אל הגורם הייעודי.


- 4. התקשרויות:** כאשר נדרש ביצוע התקשרות לביצוע ההחלטה. תהליך ההתקשרות יכול להיות חסם בכך שלא פורסם מכרז, שהוא נתקל בקשיים משפטיים או שההתקשרות לא קרתה.



- 5. עבודת הרשויות המקומיות:** כאשר יישום ההחלטה באחריות הרשות המקומית, כמו למשל: הקצאת שטחים, תכנון וניהול, העברת כספים ומיצויים, "matching", הוצאת מכרזים. כמו כן, חסם של הרשות המקומית יכול לנבוע מהיעדר סמכות לרשות לטפל בנושא.



- 6. פורס מזיז:** כאשר התרחש אירוע פתאומי ולא צפוי ברמה הלאומית שלא ניתן היה לצפות מראש. למשל, בחירות, נפילת הממשלה, החלפת שר ומגפה.



- 7. משפטי:** כאשר ישנו ליקוי ביישום החלטה עקב סוגיות משפטיות. למשל, טרם בוצע על ידי הגורמים המשפטיים, ישנו חסם משפטי, חקיקה תקועה בשל בעיות משפטיות.

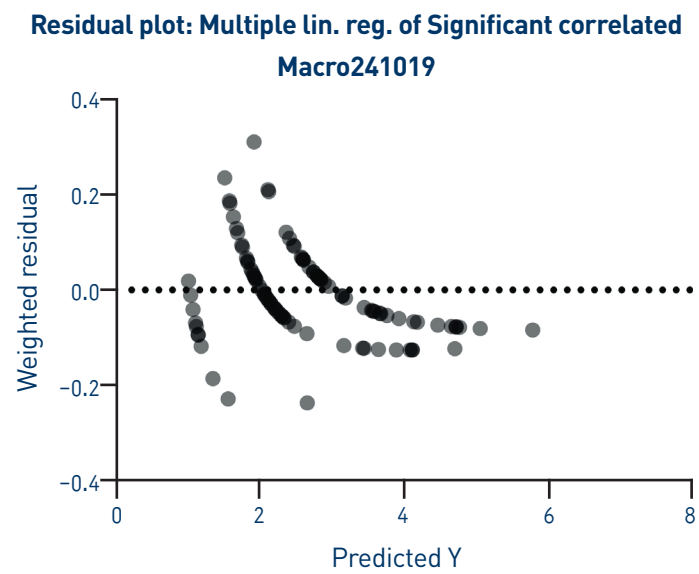

- 8. אנמיה ניהולית:** כאשר בעלי התפקיד האמונים על יישום ההחלטה הם בעלי האמצעים והסמכות ליישמה אך הדבר בכל זאת לא עולה בידם.


- 9. כוח אדם:** כאשר לא נמצא כוח האדם ליישום ההחלטה או כאשר האמונים על כוח האדם בשירות המדינה אינם מבצעים את עבודתם.


- 10. מדיניות צבועה:** כאשר ההחלטה מצביעה על מדיניות שכבר קיימת בשטח ובשל כך ההחלטה לא מצליחה לייצר את השינוי הנדרש בשטח.

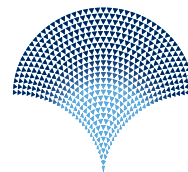
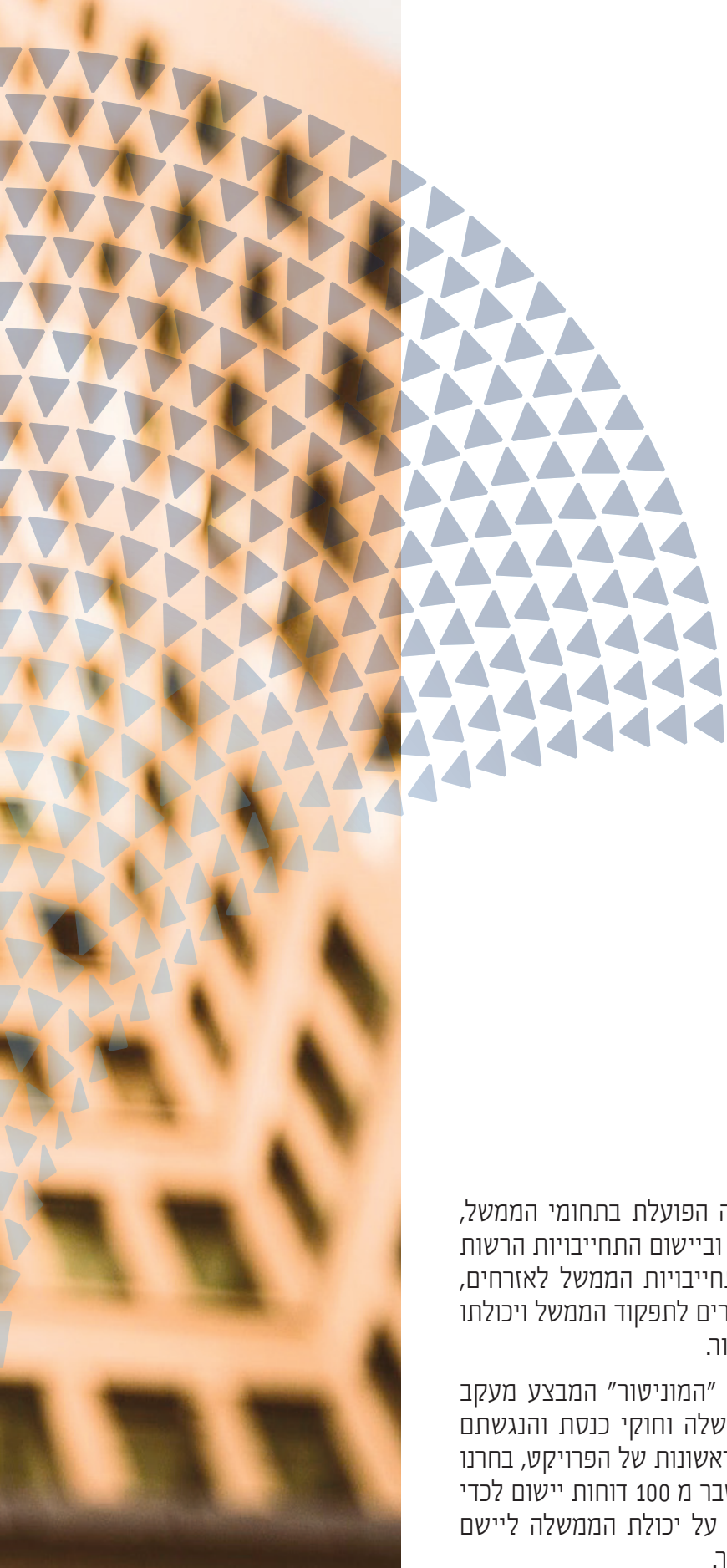

- 11. חוסר חלחול לדרגים נמוכים / גופים מפוקחים:** כאשר הסעיפים ליישום בהחלטה לא עוברים מהמשרד הממונה אל הארגונים המפוקחים או המובלים על ידו.





תמונה 2: אחוז ניבוי המודל

על סמך 100 החלטות הממשלה המודל לעיל נבנה והוא מנבא ב-68% את הגורמים המשפיעים על אחוז ביצוע החלטות ממשלה.



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטובד. בשבילנו.

CECI

המרכז להעצמת האזרח הינה עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי וביישום התחייבויות הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בקיום התחייבויות הממשל לאזרחים, יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור.

במסגרת זו מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" המבצע מעקב וניטור אחר יישום של החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. בתום חמש שנות הפעילות הראשונות של הפרויקט, בחרנו לקיים ניתוח ועיבוד של המידע המצטבר מ 100 דוחות יישום לכדי מחקר כמותי המאפשר ראיית מקרו על יכולת הממשלה ליישם את החלטותיה והתחייבויותיה לציבור.