

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

ביזוריות לשירותך

המלצות לביזור ואצילת סמכויות
בניהול ההון האנושי ובתהליך התקצוב
בשירות המדינה

רון צור | ניסים (נסי) כהן

אוקטובר 24

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידו |
המרכז להעצמת האזרח

על המרכז להעצמת האזרח

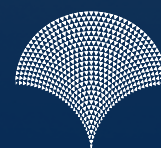
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית, ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות, ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקר וייעוץ, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורת ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם. לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנינו – מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. הצורך בחיזוק השירות הציבורי הוא תוצר של שחיקה ארוכת שנים, אשר תוצאותיה ההרסניות ניכרו בצורה גלויה אגב השבר שפקד את מדינת ישראל בעקבות ה-7 באוקטובר. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה. בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: הגברת המוביליות בשירות המדינה, חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ביזוריות לשירותך

המלצות לביזור ואצילת סמכויות בניהול ההון האנושי ובתהליך התקצוב בשירות המדינה

רון צור | ניסים (נסי) כהן

אוקטובר 24

על הכותבים

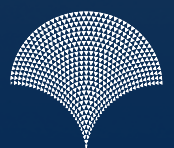
רון צור הוא מנכ"ל חברת הייעוץ קבוצת Sparks. מלווה מגוון רחב של תהליכים אסטרטגיים במשרדי הממשלה ומייעץ לחברות עסקיות מובילות במשק. שותף מייסד שותף במכון לאסטרטגיית עתיד לישראל (ISFI) ומשמש כיו"ר הוועדה המייעצת של הפורום הישראלי למנהיגות. בעברו בשירות הציבורי כיהן כראש המטה ליישום רפורמה בשירות המדינה, וקודם לכן כסמנכ"ל בכיר בוועדה לאנרגיה אטומית.

ניסים (נסי) כהן הוא פרופסור למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר המרכזיים שלו הם רפורמות במינהל הציבורי, יזמות וחדשנות במינהל הציבורי, יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים, תקצוב ציבורי ובירוקרטיה ברמת הרחוב.

תודות

אנו מבקשים להודות מקרב לב למנכ"ל המרכז להעצמת האזרח, **מר עידו פיק** על הנכונות לתת מקום לכתיבת מסמך זה במסגרת המרכז, כך גם על הליווי השוטף לכתיבה משלבי השיוטה ועד השלמתו.

אנו מבקשים להודות ל**מר אסף וסרצוג** ול**גברת יעל מבורך**, שניהם מאגף התקציבים לשעבר, ול**פרופסור ערן ויגודה-גדות** מאוניברסיטת חיפה על הערותיהם על שיוטה מוקדמת של נייר זה. יודגש כי תוכן מסמך זה מייצג את עמדת הכותבים ואינו מייצג בהכרח את עמדת הרשומים ברשימת התודות.



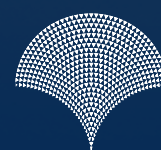
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובר. בשבילנו.

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלים
5	מבוא
9	ביזור סמכויות בשירות המדינה
12	המצב בישראל
16	המלצות לביזוריות ואצילת סמכויות – מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך
25	המלצות לביזוריות ואצילת סמכויות – ממשרד האוצר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך
33	סיכום
35	רשימת הפניות



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תקציר מנהלים

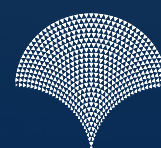
מדינת ישראל מאופיינת מאז הקמתה בריכוזיות ממשלית רבה. זאת, בין היתר, באה לידי ביטוי בתהליך התקצוב וניהול הון האנושי בשירות המדינה. לצד ריכוזיות זו, ישראל סובלת מאוד מאי־יציבות פוליטית, אתגרים ביטחוניים רבים וקשיי משילות רבים. במיוחד בולט בה היעדר תכנון אסטרטגי ארוך-טווח.

נייר זה מפרט מספר המלצות לשיפור מצבו של שירות המדינה בישראל בכל הקשור לאופן חלוקת העבודה ויחסי העבודה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבין משרדי ויחידות המטה. המלצותינו באות תוך מתן דגש ללקחים שהתקבלו אצל מדינות שעברו תהליכי ביזור נרחבים לפני מספר עשורים: מאז סוף שנות ה־80 של המאה הקודמת, וכחלק מגל הרפורמות בבירוקרטיית הציבוריות אימצו מרבית המדינות המפותחות גישה המאופיינת בביזור סמכויות. במקרים רבים התגלה כי הביזוריות שאומצה "הלכה רחוק מד". לפיכך, מאז סוף שנות ה־90 "תוקנה" מגמת הביזור בגל שני של רפורמות שעתה ביקש לחזק יכולות תיאום ושליטה מרכזית לאור תוצאות הביזור.

כבר עתה נדגיש כי כלל ההמלצות המובאות בנייר לא יצליחו לשפר את המצב מבלי קיומם של שני גורמים חשובים; הגורם הראשון הוא **אימוץ חוק היעדים הלאומיים**, אותו אנו מציגים בהרחבה בנייר נפרד שפרסמנו במסגרת המרכז להעצמת האזרח. אימוץ כל או חלק מהמלצות אלו מבלי להבטיח מנגנון שיוודא כי מדינת ישראל תקבל החלטות מושכלות לטווח־ארוך אינו דבר שעשוי לכשעצמו לקדם את איכות תהליכי הביזור שאנו מציעים כאן. הגורם השני הוא **היעדר פוליטיזציה בשירות המדינה**. כפי שנסביר להלן, כל תהליך ביזור מחייב במקביל יכולת ביצועית של משרדי הממשלה. במידה ומשרדי הממשלה ויחידות הסמך ייחלשו מבחינה מקצועית ויהיו נגועים בפוליטיזציה כל תהליך ביזור רק יפגע באיכותו ובביצועיו של שירות המדינה. כך, אימוץ כל או חלק מהמלצות הללו מבלי להבטיח במקביל את קיומם של תהליך סדור של תכנון אסטרטגי, הנעשה לצד שירות מדינה איכותי, עצמאי ומקצועי עשוי לפעול דווקא כחרב פיפיות ולא לשפר את ביצועי הממשל.

הנייר פותח בבסיס תיאורטי המפרט את התנאים הנדרשים לביזור. אנו מסבירים כי על מנת שהביזור יגדיל את היעילות ואת האפקטיביות הממשלית, לגוף המקבל צריכים להינתן הן הסמכות להגיב לביקוש המקומי והן מנגנונים הולמים לאחריות. מכיוון שהענקת סמכות ללא אחריות יכולה להוביל לשחיתות, פוליטיזציה עודפת ולהפחתת היעילות, הביזור צריך להיות מלווה ברפורמות שמגבירות את השקיפות והאחריות של הגוף שקיבל סמכויות אלו. ככל שהגוף אליו בוזרו הסמכויות מודעות יותר לצרכים הספציפיים עליהם הממשל אמור לענות, וככל שהוא מסוגל לעשות כן, כך נצפה שהשירותים שישפך יהיו איכותיים יותר. אנו מדגישים כי תהליכי ביזור מחייבים מנגנוני תיאום איכותיים שיאפשרו לתאם בין הגורמים הרבים המעורבים באספקת השירותים וכן כי חובה לשמר מנגנונים דמוקרטיים בריאים שיעזרו לפקח על הגופים המבוזרים.

מהיכרותנו את המערכת הציבורית בישראל, אנו רואים לנכון להדגיש כי לא ניתן לאמץ חלקים מההמלצות שניתנו כאן מבלי להבטיח שיתקיימו התנאים להצלחתן. למשל, לא ניתן לבזר סמכויות ניהול הון אנושי או תקצוב למשרדים וליחידות הסמך מבלי לוודא כי יש בידם הן הרצון והן היכולת לבצע את משימותיהם בצורה אפקטיבית ויעילה ומבלי שמבססים מנגנונים ברורים ושיטתיים של פיקוח עליהם ועל האחריותיות שלהם. ברוח זו, הצענו מספר המלצות הקשורות לתנאים אלו ובמיוחד להיבט הבקרה של הנציבות על הגופים להם הואצלו הסמכויות. ביזור אינו יכול לבוא ללא הכנה מתאימה וללא אחריות של הגופים אליהם בוזרה הסמכות. משכך, כל צעד לכיוון ביזור חייב להיות הפיך ובצורה מהירה במידה והתגלה כי הגוף המבוקר אינו יכול או אינו מבצע את צעדי ההתייעלות וההשתפרות הארגונית, הן בתפוקות והן בתהליכים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ברוח המלצות דוחות קודמים ובמיוחד דוח "ועדת המשילות" מלפני כעשור אנו טוענים כי הגיעה העת לקדם ארבעה תחומים מרכזיים. התחום ראשון, הנוגע ישירות לנושא בו עוסק נייר זה נוגע לסוגיית הביזור ואצילת הסמכויות. אנו ממליצים לקדם תהליכי ביזור סמכויות והטלת אחריות על משרדי הביצוע, במטרה לחזק את סמכותו ואת אחריותו על התחומים עליהם הוא מופקד. ובהתאם לכך, איזון בין גישה של הנחייה ובקרה בדיעבד ובין פיקוח ואישור מראש.

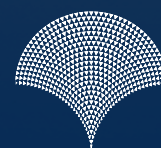
תחום שני נוגע לטענתנו כי ביזור אינו יכול להתבצע מבלי שהוא חלק מרפורמה כוללת ונרחבת יותר, כזו הרואה את כלל מרכיבי הרפורמה במבט על ויוצרת מהם תרבות ולא תערובת. לפיכך, אנו ממליצים לקדם תהליכים של בנייה, הבהרה והסדרה של תהליכי העבודה בין גופי המטה למשרדי הביצוע. זאת במטרה לצמצם את הקונפליקט, להגדיר את הציפיות ההדדיות ולייצר ודאות אצל שני הצדדים. במסגרת זאת, יש להנחיל בעבודתם של גופי המטה גם מרכיב של תפיסת שירות עבור משרדי הביצוע, בנוסף על תפקיד הבקרה והפיקוח.

תחום שלישי נגזר אף הוא מהרציונל שביזור אינו כלי העומד בפני עצמו וביזור לגופי ביצוע חלשים יפגע – ולא יחזק – את ביצועי הסקטור הציבורי בכלל ושירות המדינה בפרט. לפיכך, אנו ממליצים כי במקביל לתהליכי הביזור יתבצעו תהליכים נרחבים שתכליתם חיזוק מקצועיות המשרד, באמצעות מערכי הכשרה ויצירת כלי עבודה. חובה לבסס מנגנוני שיתוף ותיאום לצד תמרוץ המשרדים לתכנן בצורה ארוכת-טווח, לקדם תהליכי חדשנות והתייעלות ולהקפיד על יישום תוכניות טובות – גם כאשר מתחלפות ממשלות. בהקשר זה, יש לכלול גם הובלה יזומה של פיתוח תורה וידע, יצירת פורומים של בעלי מקצוע וכינון מערך של הדרכה וליווי שוטפים.

הגם שישנם תחומים ונושאים נוספים שבהם ניתן לבזר סמכויות, התמקדנו בנייר זה במספר אלמנטים חשובים שאנו מאמינים כי יש להם היתכנות פוליטית וניתן לקדם בהקדם. בכל הקשור לניהול ההון האנושי בשירות המדינה המלצנו על (1) אצילת סמכויות בתחום תקן המשרות, (2) אצילת סמכויות בתחום הגדרת התפקידים, (3) העברת סמכויות בנושא קליטת עובדות ועובדים חדשים, (4) אצילת סמכויות בתחום המבנה הארגוני (5) אצילה בהעסקת עובדים זמניים לצורך מילוי מקום (6) אצילת סמכויות בנושא אישור עבודה פרטית.

בנוסף, פירטנו מספר המלצות לביזוריות בתהליך התקצוב בכמה נושאים עיקריים: (1) צמצום בהדרגה של מספר התקנות בתקציב המדינה, (2) הגדלה הדרגתית ומבוקרת של אלמנטים של תקצוב פעולות ותפוקות בתהליך התקצוב, (3) העברת יתרות שלא נוצלו מתקציב קודם, (4) שיתוף הגופים המתוקצבים בתהליכי קבלת החלטות תוך תימרוץ תכנון משרדי ארוך-טווח (5) יצירת כללי משחק לבקרה לצד תהליך הביזור ואצילת הסמכויות התקציביות.

לבסוף, ברוח טענתנו כי פעילות תקינה בשירות המדינה אינה מצויה באחריות חד צדדית של גורם זה או אחר, ולדעתנו אין זה נכון שתתבסס על תהליכי שיטור ואכיפה בלבד, אנו ממליצים לגבש תרבות ונהלים של אחריות משותפת. אחריות זו תשב על כתפי הגורמים הבכירים ביותר – בנציבות שירות המדינה, במשרד האוצר ובמשרדי הממשלה והיחידות להן יואצלו הסמכויות. לפיכך, יש לבסס אמון ודיאלוג קבוע בין משרדי ויחידות המטה לבין הגופים המבזורים באמצעות יצירת מנגנונים פורמליים ולא פורמליים, של העברת מידע, שקיפות ושיתוף פעולה ארוך-טווח. אנו תקווה כי שעת משבר זו, בה נכתבות שורות אלו, תהיה גם שעת הזדמנות לשיפור שירות המדינה ולשגשוגה של מדינת ישראל ואזרחיה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

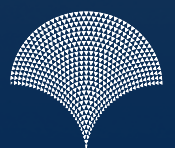
מבוא

המבנה הארגוני של יחידות הממשל ויחסי הגומלין ביניהן הם מהנושאים החשובים והמהותיים ביותר בניהול המדינה המודרנית. לסוגיית חלוקת העבודה בין יחידות הממשל השונות ובתוכן השפעה מכרעת על יכולת התפקוד של מדינה בשגרה ובחירום. בתמצית, חלוקת עבודה פירושה פיצול משימה גדולה לתת-משימות קטנות, והטלת כל תת-משימה על אדם או על יחידה ארגונית נפרדת. חלוקה זו הכרחית כי יש גבול ליכולתם של אדם או של יחידה ארגונית אחת, ומכיוון שביצוע משימה מצריך בדרך כלל מומחיות מסוגים שונים. בסוגייה זו יש לתת את הדעת על שתי שאלות מרכזיות. השאלה הראשונה היא: **מי כיום עושה מה?** שאלה זו קלה יחסית למענה. כדי לענות עליה צריך רק להביט נכוחה על המצב הנתון ולשקפו. השאלה השנייה היא: **מי צריך לעשות מה?** כאן נדרשת חשיבה על והצדקה של המצב הנורמטיבי, הרצוי, אליו צריכה המדינה לחתור.

מתוך הקשר רחב זה עולה שאלת ביזור הסמכויות (decentralization) בארגוני הממשל: **האם ראוי לבזר סמכויות בממשל? ואם כן – עד כמה וכיצד?** באופן כללי ביותר, ביזור סמכויות פירושו מתן משקל כלשהו בתהליכי קבלת ההחלטות לדרג שמתחת לדרג המבוזר. כלומר, העברת סמכויות מגוף אחד אל גוף או יחידה אחרים הנמצאים תחתיו בהיררכיה הממשלית. בתהליך זה ניתנת לגורם מסוים הרשאה או הסמכה להחליט בעניין מסוים, שהיה נתון קודם לכן בתחום סמכותו של גורם אחר והוא מחייב יכולת תיאום (coordination) בין כלל הגופים אליהם בוזרו סמכויות. מנגד, ריכוז סמכויות (centralization) משמעו צמצום סמכות ההחלטות של גורם אחד בעניין מסוים, והרחבת סמכות ההחלטה של גורם אחר באותו עניין. סוגיות אלו – תיאום, ריכוז, ביזוריות וחלוקת עבודה – עמדו ועדיין עומדות במוקד העניין של מקבלי החלטות שונים שביקשו לבצע רפורמות בבירוקרסיות ציבוריות ברחבי העולם.

כאן המקום להדגיש מספר נקודות חשובות. **הנקודה הראשונה** היא שביזור הוא אמצעי, ולא יעד ערכי בזכות עצמו. ריכוזיות, שמשמעה ההיפך מביזוריות, אינה בהכרח תמיד דבר רע. חובה לזכור זאת הן בתהליך האבחנה שאנו עושים למבנה הממשל ואופן התנהלותו והן במרשם שניתן לשיפור מצבו. הנקודה השנייה נוגעת ל"דיאגנוזה הממשלית" שנבקש לתת; לא תמיד קל לקבוע כי ארגון ממשל, יחידה ממשלתית או תהליך ממשלי אכן מתאפיינים בריכוזיות או בביזוריות. במדינה המודרנית שניהם קיימים תמיד זה לצד זה. לא פעם הם משלימים זה את זה. הנקודה השלישית נוגעת ל"פרוגנוזה הממשלית" שנבקש לתת; ביזור סמכויות אינו אמצעי לפתרון כל הבעיות שמקורן בריכוזיות. יש בעיות שלא ייפתרו גם לאחר תהליך ביזור. חשוב מכך, גם בעיות שאכן יכולות להיפתר באמצעות ביזוריות לא ייפתרו ללא תנאים משלימים או הכרחיים (למשל: הרצון או היכולת של ארגונים לקבל סמכויות כדי לשפר את תפקוד הממשל או פיקוח אפקטיבי על התנהלותם). לפיכך, תמיכה בלתי מסויגת בביזוריות (למשל, של סמכויות ממשרדי מטה מרכזיים למשרדי הממשלה ויחידות ביצוע הנושאים באחריות ביצועית) כ"תרופת פלא" לכל בעיה יכולה להתברר כדבר שגוי. פתרון ביזור סמכויות חייב אפוא להתבצע תמיד כחלק מתמונה כוללת ורחבה יותר, כשלצידו מתבצעות התאמות ושינויים נוספים בממשל – במיוחד תיאום בין-משרדי.

מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, דמוקרסיות מערביות נקטו במגוון רפורמות שתכליתן ביזור סמכויות והשטחת המבנים הביורוקרטיים המסורתיים שנהגו במשך שנים ארוכות (Peters, 1998). בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת אימצו מרבית המדינות המפותחות גישה המאופיינת בביזור סמכויות הממשל. גישה זו היא חלק מגל רפורמות המכונה: "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management) שפקד תחילה את המדינות דוברות האנגלית (ארה"ב, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה) ומשם לחלל במהירות למדינות מפותחות אחרות (כגון גרמניה, צרפת ואיטליה). בין היתר, התאפיין גל רפורמות זה בנטייה ברורה ל"תרבות המבוססת על הישגים" ול"השגת יותר בפחות" (Pollit & Bouckaert, 2017). אחת הסיבות העיקריות לפריצתו של גל זה הייתה ההקשר הכלכלי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

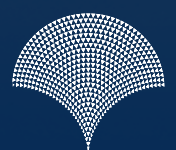
והרצון לספק שירותים איכותיים בצורה יעילה ואחראית מבחינה תקציבית. בעשורים אלו ביקשו מקבלי החלטות ברחבי העולם לפעול לצמצום המגזר הציבורי, לייעול את הארגונים הממשלתיים, והפיכתה לקשובה יותר לרצונות הציבור ולצרכיו. לצד אימוץ של רפורמות אלו, התפתחה הסכמה רחבה כי השליטה המרכזית בארגונים ציבוריים, ובכלל זה ניהול כוח האדם במשרדים, ניהול התקציב, או רכישת מוצרים ושירותים חייבת לעבור מן העולם. מקבלי החלטות בשנים אלו סברו כי התפיסה הניהולית הישנה, שהטיפה להיררכיה נוקשה וברורה – בתוך הארגונים הממשלתיים ובניהם – עלולה לעכב את התפתחותם של ארגונים הממשל ולהוביל לתפקוד לא יעיל שלהם. כך, מדינות רבות בעולם שינו את הדגש משליטה בתשומות ובתהליכי עבודה להתמקדות בתוצאות. הדגם הביורוקרטי הישן, שהתאפיין ב"מבנה אחיד" התחלף בדגם חדש, שיסודותיו הם גמישות, תוצאות, תחרות, מדדי הצלחה, איכות, לקוחות, ואחריות ציבורית. על פי הדגם החדש יש לתכנן מחדש את דרך עבודתם של כל "המעוזים הביורוקרטיים" המסורתיים של השליטה המרכזית (בנושאי תקציב, חשבות ורכישות, שכר עובדים וניהול כוח אדם), ולשנותה לדגם של ניהול מבוזר. בפשטות, הקריאה לגופי המטה המרכזיים הייתה: "תנו למנהלים לנהל" (more for less by letting the managers manage). קרי, האצילו סמכויות למשרדים, ובמקביל הטילו עליהם את האחריות להשגת היעדים.

מדינת ישראל הגיבה באיטיות רבה מאוד להתרחשויות עולמיות אלו (Cohen, 2016). על אף שועדה ציבורית חשובה ("ועדת קוברסקי", 1989) ודוחות נוספים שנכתבו בעקבותיה הטיפו לאצילת סמכויות ולביזור בשירות המדינה ובכלל, ישראל הצטרפה באיחור רב לעיסוק בנושא רפורמת ניהול ציבורי חדש בכלל – ותהליכי ביזוריות בפרט. ועדות ודוחות שונים קראו לשנות את היחסים בין המשרדים לבין יחידות הניהול המרכזיות, ובכללן נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, הממונה על השכר והחשב הכללי – במגמה להעביר יותר סמכויות למשרדים, אגב קביעת הנחיות ובקרה מטעם יחידות הניהול המרכזיות. אך בפועל, עד שנת 1994 (בה החל ניסיון לרפורמה כוללת בשירות המדינה שנכשל והופסק בשנת 1996) לא נעשה כמעט דבר בכיוון זה. ועדות שונות שקמו בשנות ה-2000 ביקשו אף הן, במישרין או בעקיפין, להתוות דרך לכיוון של ביזוריות הממשל בתחומים של תיקצוב ציבורי (ועדת המשילות, 2013), ההון האנושי בשירות המדינה (דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013), מטה ראש הממשלה ("דוח קוצניק", 2012), יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי (דוח הצוות לקידום אזורים בישראל, 2020), שיפור יכולות המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות", 2013) או ל"גמישות ניהולית" ("דוח טרכטנברג", 2011).

מאז הקמתה, מתאפיינת מדינת ישראל בריכוזיות ממשלית רבה הבאה לידי ביטוי בשלושה תחומים מרכזיים הרלוונטיים לנייר זה. תחום ראשון הוא ריכוזיות היתר המאפיינת את היחסים בין משרד האוצר (במיוחד אגף התקציבים) ונציבות שירות המדינה לבין משרדי הממשלה, יחידות הסמך וארגוני ממשל אחרים (Cohen, 2015). תחום שני נוגע למשפטיזציה ורגולציה מנהלית. מערכת הממשל עמוסה בנהלים ובהגבלות למכבי, בפיקוח מוגבר וריכוזי של יועצים משפטיים הכפופים למשרד המשפטים (Galnoor, 2011). לבסוף, תחום שלישי (בו לא נעסוק בנייר זה) הוא ריכוזיות היתר המאפיינת את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי. בדומה למחקרים ולדוחות של ועדות שהתמקדו בנושא לאורך השנים, גם אינדיקציות אחרונות מלמדות כי ישראל מאוד ריכוזית בתחום זה (לרר, 2023).¹

תהליך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מתאפיין בריכוזיות יתר. במיוחד בכל הקשור להקצאת משרות, תקינה, גיוס ואיוש משרות. בשנת 1994 פרסם נציב שירות המדינה דאז, פרופסור יצחק גלינור, תכנית ששמה "צעדים מחוללי שינוי". התוכנית נבנתה על התפיסה שמספר שינויים הניתנים ליישום בשווה הקצר יובילו להשפעה משמעותית על מבנה שירות המדינה ועל מנגנוני ניהול ההון האנושי. התוכנית התמקדה

1 חלוקת עבודה נוספת הנדונה בספרות היא בין הסקטור הציבורי לבין הסקטורים הפרטי והשלישי. מכיוון שנייר זה מתמקד בחלוקת העבודה בתוך ארגוני הממשל, לא נדון בסוגיה חשובה זו כאן.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

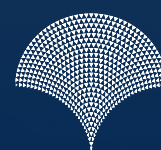
ממשל שעובד. בשבילנו.

ב"משרדים לדוגמה" ובמרכזה – הענקת אוטונומיית ניהול תוך בחינה שיטתית לבניית גמישות בניהול המכוונת לתפוקות ולתוצאות (Galnoor et al., 1998). בשלב הראשון, משרדי התחבורה, התיירות ואיכות הסביבה חתמו על הסכמי מסגרת. לאחר תהליך הערכה שמצא כי הצעדים שננקטו אכן מניבים תוצאות חיוביות, 11 משרדים ויחידות סמך נוספים הצטרפו למהלך. אלא שכאמור ניסיון זה לא צלח והרפורמה בסופו של דבר נעצרה. ביוני 1996 החליטה הממשלה לפטר את גל-נור מתפקידו כנציב שירות המדינה. במקומו מונה נציב שירות מדינה ששימש בתפקידו מאז ועד סוף שנת 2010. הנציב ביטל או לא יישם חלק ניכר מהרפורמה. עם השנים גם ניטלו הסמכויות שהוחל בהעברתן למשרדים, ומגמת הריכוזיות נשמרה. ממרחק הזמן ניתן לקבוע כי מהלכי ביזור אלו לא הובילו בפועל לשינוי במארג האחריות, הסמכות והיכולת הניהולית של משרדי הממשלה, הן בתחומים שהואצלו והן בתחומים שלא הואצלו.

בשנת 2014 פורסם דוח הרפורמה במנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אשר כלל פרק העוסק באצילת סמכויות נציב שירות המדינה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, כאשר ההישג הנדרש שהוגדר היה כי "הנהלת המשרד הממשלתי תוכל להתאים את מבנה הארגון ודרכי פעילותו לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכי הפנימיים – זאת לצורך השגת מטרותיו ויעדיו". תוכן האצילה בתחום התקן הוגדר כך; לאחר קביעת ההקצאה ואישור תקציב המשרד במסגרת חוק התקציב, תואצל למשרדים וליחידות הסמך מלוא הסמכות לשינויי פרטניים בתקן בשני ממדים: (1) שינויים רוחביים פרטניים בכל אחת משכבות הדרגות שאושרו, ללא כל הגבלה. (2) שינויים כלפי מעלה בין כל הדרגות עד וכולל מתח דרגות 41-43, בהיקף של שני אחוזים מתוך סך המשרות שבארגון, או אחוז אחר שיקבע לאותה השנה. השינויים יבוצעו על פי שיטת הניקוד הנהוגה כיום לחישוב ניצול סך ההקצאה השנתית לשינויים, אך ללא מעורבות של נציבות שירות המדינה. (3) הסמכויות וההרשאות לשינויים פרטניים שיואצלו כוללים: ביטול משרות, יצירת משרות חדשות, שינויי כפיפות המשרה, שינוי בחלקיות משרה, שינוי תואר משרות והתנאים לאיושה, שינוי סיווג בטחוני. בפועל, חלק מצומצם מאוד מאלו התממש. למרות כל הגדרות ויישום התהליכים המאפשרים אצילה, בחינות מוכנות לבעלי התפקידים במשרדים ותכניות ניסוי (פיילוט) שבוצעו בחלק מהמשרדים בשנים 2015-2016, תהליך האצילה בתחום התקן לא הושלם עם פירוק מטה יישום הרפורמה בשנת 2017, ולמעשה מנגנון השליטה והאישור לשינויים בתקן נותר בידי הנציבות.

תהליך התקצוב בישראל מתאפיין אף הוא בריכוזיות רבה. מחקרים משווים שנערכו בשנים 2003, 2007 ו-2012 מלמדים כי תהליך התקצוב בישראל ריכוזי יחסית למדינות המפותחות, ובכל אחת משלוש השנים שנבדקו ישראל נמצאת במקום השלישי או הרביעי (דהן, 2016: 50). הריכוזיות הרבה של תהליך התקצוב בישראל באה לידי ביטוי בשתי דרכים עיקריות. הראשונה היא הדומיננטיות הרבה של משרד האוצר, ובמיוחד של אגף התקציבים בו, בעיצוב התקציב (Cohen, 2015). נציין כאן בקצרה כי התקציב הוא תקציב פריטים ותוספתי מאוד בבטיסו. השנייה היא העובדה שבדרך כלל מה שהאוצר מכין מאושר על ידי הכנסת ללא שינויים רבים. לפיכך, באופן מסורתי הפער בין עיצוב התקציב כפי שהוצע על ידי אגף התקציבים לבין זה שאושר על ידי נבחרי הציבור בכנסת, אינו גדול, והיקף השינויים הכולל בדרך כלל אינו עולה על אחוזים בודדים מאוד מכלל ההוצאה. "תוכנית הייצוב" של ממשלת האחדות בשנת 1985 חיזקה את הריכוזיות הגדולה של בתהליך התקצוב. מאז אימוץ התוכנית ועד לימינו, אגף התקציבים דבק בגישתו השמרנית, שהפוליטיקאים הם בזבזנים, פופוליסטיים וחסרי אחריות. נדגיש כי לא פעם, טענה זו אכן הוכחה כנכונה. לכן, על מנת למנוע חוסר איוון תקציבי, רווחה באוצר התפיסה שיש לשלוט בחוזקה על סעיפיו השונים של תקציב המדינה ולשמר ריכוזיות חזקה מול המשרדים.

במבחן המעשה, מאז הפעלת התכנית לייצוב המשק בשנת 1985, התאפיינה המדיניות החברתית-כלכלית של ישראל על הקטנה עקבית ותוספתית של משקל סך ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר. מחד, מגמה זו אפשרה לייצב את המשק בתחומי האינפלציה



CECI

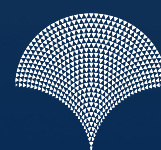
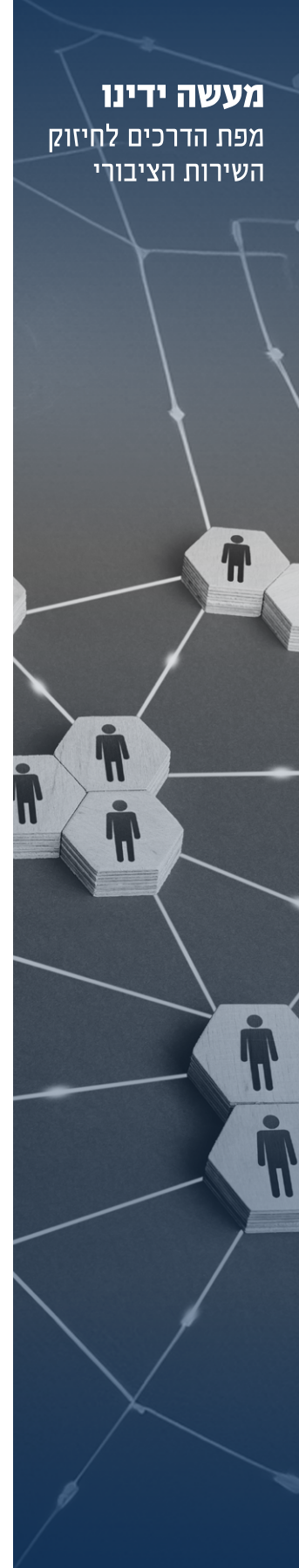
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ומאזן התשלומים, תוך הקטנת משקל החוב הציבורי, מעבר לעודף נכסים של המשק מול שאר העולם, שחרור מקורות למגזר העסקי והפעלת רפורמות משקיות. מדיניות זו הובילה לחוסן כלכלי שבא לידי ביטוי בדירוגים יפים של כלכלת ישראל, גם בעת משברים כלכליים גלובליים כמו זה שהחל בשנת 2008, משבר הקורונה וכן מלחמות כגון מלחמת לבנון השנייה או מבצעים מתמשכים וחוזרים בעזה. מאידך, מדיניות זו באה כשברקע מדינת ישראל נמצאת במקומות נמוכים בדירוגים עולמיים של עוני ופערים חברתיים וביוקר מחייה גבוה שהוביל, בין היתר, למחאה החברתית בקיץ 2011.

נייר זה מבקש להניח תשתית של המלצות לשיפור מצבו של שירות המדינה בישראל בכל הקשור לאופן חלוקת העבודה וממשקי העבודה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבין משרדי ויחידות המטה. ספציפית, נבקש להציע שינוי שיתבסס על תהליכי ביזור זהירים – אך נדרשים – בחלוקת העבודה בין נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר לבין משרדי הממשלה ויחידות הסמך. נתמקד הן בביזוריות הנדרשת בתקינה וחלקים ממנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה והן בזו הקשורה בריכוזיות היתר של תהליך התקצוב. לאורך הנייר נדגיש כי לא ניתן לאמץ חלקים מההמלצות שניתנו כאן מבלי להבטיח שיתקיימו התנאים להצלחתן. למשל, לא ניתן לבזר סמכויות למשרדים מבלי לוודא כי יש בידם הרצון והיכולת לבצע את משימותיהם בצורה אפקטיבית ויעילה ומבלי שמבססים מנגנונים ברורים ושיטתיים של פיקוח עליהם ואחריותיות שלהם.

מבנה הנייר הוא כדלהלן; בחלק השני נסקור את סוגיית חלוקת העבודה בדגש על הבנת היתרונות והחסרונות של תהליכי ביזור, ועל התנאים הנדרשים להצלחה במידה ומחליטים לבזר. בחלק זה נתאר את ההתפתחויות בנושא ברחבי העולם. בחלק השלישי נסקור את המצב בישראל, תוך התמקדות במתרחש בשני התחומים המרכזיים בהם בחרנו להתמקד: הריכוזיות בניהול ההון האנושי ובתהליך תקצוב המשרדים. בחלק הרביעי נציע מתכון לשינוי בשני תחומים אלו. נחתום בדיון קצר ובמסקנות.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ביזור סמכויות בשירות המדינה

ביזור סמכויות משמעו מתן משקל כלשהו בתהליכי קבלת ההחלטות לדרג הנמצא מבחינה היררכית מתחת לדרג המבזר. בהקשר זה, חובה להבחין בין ביזור סמכויות לבין אצילת סמכויות. ביזור סמכויות לגוף ממשלי פירושה מתן עצמאות רבה יותר מאשר אצילת סמכויות אליו. בעוד אצילת סמכויות מתוחמת לרוב בזמן או מתייחסת להיבטים מסוימים מאוד בפעילות הממשלית, ביזור סמכויות פירושו העברת סמכויות רבות יותר ולפרק זמן ארוך (במקרים רבים – לצמיתות). ביזורים בשירות המדינה היא תחום שניתן לחלקו למספר מישורים: ביזורים בתוך המשרד עצמו (כולל ביזור מהמשרד אל יחידות הסמך שלו), ביזורים של המשרד לגופים הפועלים מטעמו (כגון, רשויות סטטוטוריות או חברות ממשלתיות), ביזורים של יחידות ומשרדי מטה למשרדים השונים (למשל, מהאוצר, ממשרד המשפטים או מנציבות שירות המדינה למשרדים אחרים), וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.

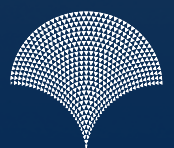
כפי שצינו במבוא, כאשר דנים בסוגיית הביזור חובה תמיד לתת את הדעת על שתי שאלות מרכזיות. כל אחת מהן עוסקת במישור אחר. השאלה הראשונה היא: מי עושה מה? ודורשת להבין את המצב הנתון. השאלה השנייה היא: מי צריך לעשות מה? כאן נתבקש לחשיבה והצדקה של המצב אליו נשאף לחתור. כדי לחולל רפורמה בחלוקת העבודה ולהוביל למציאות טובה יותר, חובה עלינו לענות על שתי שאלות אלו. בנוסף, עליו להוסיף לכל אחת מהן שאלה נוספת עליה יש לענות: **מדוע?** לאחר שמבינים מי עושה מה – ומדוע, ומי צריך לעשות מה – ומדוע, נוכל להצביע על הפער בין הרצוי למצוי ועל הסיבות לו. רק אז נוכל לשפר את הטעון שיפור.

ביזור טומן בחובו הבטחות רבות. במקרים רבים הוא נמצא כאלמנט ששיפר את תפקוד המדינה והעלה את איכות שירותיה הציבוריים. עם זאת, ביזור בפני עצמו אינו מבטיח תוצאות מיטביות. על מנת שהוא יצליח לקדם את תפקודו של הממשל חובה לאמצו במקביל להסדרים מוסדיים נוספים. קרי, יש לעמוד בכמה תנאים לפני שניתן יהיה להפיק את מלוא היתרונות של ביזור.

תנאי ראשון הוא סמכות ואחריות. כדי שהביזור יגדיל את היעילות ההקצאה והיצרנית, לגוף המקבל צריכים להינתן הן הסמכות להגיב לביקוש המקומי והן מנגנונים הולמים לאחריותיות. מכיוון שהענקת סמכות ללא אחריות יכולה להוביל לשחיתות ולהפחתת היעילות, הביזור צריך להיות מלווה ברפורמות שמגבירות את השקיפות והאחריותיות של הגוף שקיבל סמכויות אלו. בנקודה זו חובה להבין בין אחריות (responsibility) לבין אחריותיות (accountability). גוף או ארגון בעל אחריות הוא מי שתפקידו להגשים את המשימה או את הפרויקט – טרם לקבלת התוצאות הנובעות ממעשיו. אחריותיות, לעומת זאת, קשורה לתוצאה שהושגה בפועל ולאחר המעשה שביצע (או בחר שלא לבצע) אותו הגוף או האדם (Gregory, 2017). לפיכך, כאשר מבזרים ונותנים אחריות לדרג שמתחת חובה לוודא שיתקיימו מנגנונים שיאפשרו לגוף מקבל הסמכויות לתת דין וחשבון על מעשיו.

תנאי שני הוא רמה נאותה של ביזור. כאשר מבזרים, יש להעביר פונקציות לרמה נמוכה מספיק של ממשל כך שיעילות הממשל אכן תגדל כתוצאה מתהליך הביזור. ככל שהגוף אליו בוזרו הסמכויות מודעות יותר לצרכים הספציפיים עליהם הממשל אמור לענות, וככל שהוא מסוגל לעשות כן, כך נצפה שהשירותים שיספק יהיו איכותיים יותר.

אחת הדילמות העיקריות אשר כרוכות בתהליכי ביזור היא המתח שנוצר במקרים רבים בין ביזור לבין מומחיות. המבנה ההיררכי המסורתי, ברוח גישתו של מקס ובר, התבסס על התפיסה שיש לתת משקל מכריע למומחיות ולמקצועיות, ומכאן שיש לרכז סמכויות בידי המומחים הפועלים במסגרת הארגון. אלא שתהליכי ביזור מחלישים את הסמכות המקצועית של המומחים בארגון שחלק מסמכויותיו נטל ממנו. לפיכך, יש הטוענים שביזור רב מדי יוביל לאובדן המומחיות בארגון. מחקרים שנערכו בנושא אינם מספקים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

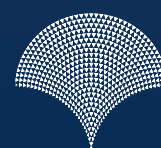
תשובה חדר־משמעתית. עם זאת, ניתן לקבוע כי באופן כללי את הדבר הבא: ריכוז סמכות בידי מומחים מוביל בדרך כלל להחלטות נכונות. עם זאת, כאשר מתרחשות טעויות – הן מתרחשות בקנה מידה עצום וקשה מאוד לתקן. מנגד, גם במקרים בהם ביזור סמכויות מגביר את הסיכון לטעויות, כאשר תתרחשנה טעויות במבנה מבוזר – הן לרוב יהיו בעלות אופי מקומי יותר, ולכן יהיה פשוט יותר לתקן. מכאן שמידה מסוימת של ביזור רצויה וצפויה לשפר את ביצועי הממשל. עם זאת, בכל הקשור להיקף של הביזור – יש לבחון כל מקרה לגופו.

תנאי שלישי הוא יכולת הגוף מקבל הסמכויות לקרוא את השטח ולתקשר איתו בצורה איכותית. לאזרחים צריכים להיות ערוצים לתקשר את העדפותיהם ולהשמיע את קולם לגוף אליו הועברו הסמכויות. אך לא די בקיומם של ערוצים כאלה. כדי להשפיע ביעילות על מדיניות ציבורית ולפקח על גופים מבוזרים, אזרחים צריכים לקבל מידע על מדיניות ופעילויות ממשלתיות. לתקשורת, בהקשר זה, יש תפקיד חשוב. מכאן, שעל מנת שתהליכי ביזור יצליחו, חובה לשמר מנגנונים דמוקרטיים בריאים שיעזרו לפקח על הגופים המבוזרים.

תנאי רביעי הוא יכולת תיאום. בעוד שממשל ריכוזי במבנה היררכי ישנה פונקציה אחת שאמורה לראות את התמונה המלאה, תהליכי ביזור מחייבים מנגנוני תיאום איכותיים שיאפשרו לתאם בין הגורמים הרבים המעורבים באספקת השירותים. לכאורה, תיאום הוא תהליך טכני פשוט. אך הוא פשוט כל עוד גופי הממשל שיש לתאם ביניהם מעוניינים בכך, כל עוד קיימת ביניהם הסכמה ביחס למטרות ולסודי העדפות, אמונה שהם ייחזקו מהתיאום, ובנוסף – כל עוד תיאום כזה אפשרי במבחן המציאות. תיאום לרוב לא יתרחש כאשר ישנם קשיים טכניים־אובייקטיביים וניגודי אינטרסים בין הגופים האמורים להיות מתואמים. "חוק התיאום הפוחח" של הכלכלן אנטוני דאונס (Downs, 1967) קובע כי ככל שהארגון גדול יותר, כן יורדת איכות התיאום בין פעולותיו. בהשאלה, ככל שהממשל גדול יותר הופכת יכולת התיאום לאתגר גדול יותר. אכן, חוקרי מינהל ציבורי טענו עוד לפני עשורים כי אחת הדרכים לבחון את בעיית הריכוז/ביזור היא לחפש שילוב מיטבי בין הדישה ליעילות, מצד אחד, לבין שליטה, מצד אחר: "אפשר להגיע ליעילות רבה יותר, אך במחיר של שליטה פחותה..." (Metcalf & Richards, 1987: 79).

מאז סוף שנות ה־80 של המאה הקודמת, וכחלק מגל הרפורמות של "ניהול ציבורי חדש" (Vigoda, 2002), אימצו מרבית המדינות המפותחות גישה המאופיינת בביזור סמכויות. גישה זו הושפעה מהמתרחש בסקטור הפרטי, שם נתפסה כתרופה יעילה לדיספונקציות ארגוניות שונות. כך למשל, חוקרים כמו פיטר דרוקר טענו ארגונים באשר הם להיות מבוזרים מכיוון שזו הדרך היחידה שלהם להיות מסוגלים לקבל החלטות מהירות, המבוססות על קירבה לביצוע, קירבה לשוק, קירבה לטכנולוגיה, קירבה לשינויים בחברה, בסביבה ובדמוגרפיה (Drucker, 1994). בדומה למגמה זו בסקטור הפרטי, ממשלות המערב אף הן הסיטו את הדגש משליטה בתשומות ובתהליכי עבודה להתמקדות בתוצאות והחלו בתהליכים שתכליתם הייתה העברת יותר ויותר סמכויות למשרדים – תוך השלת האחריות עליהם לעמוד ביעדים איכותיים.

עם זאת, מגמת הביזור שאפיינה את הביורוקרסיות הללו בשנים שלאחר אימוץ הרפורמות יצרה בעיה חדשה – **תיאום** בין גופי הממשל הרבים המעורבים באספקת השירותים והמוצרים הציבוריים. בסוף שנות התשעים ובעשור הראשון של שנות האלפיים היה נושא התיאום בין הגופים המבוזרים אחת מבעיות הניהול העיקריות של הביורוקרסיות הציבוריות במדינות המפותחות (Dietrichson, 2013). מחקר השוואתי שבחן את תגובת הממשלות לבעיית התיאום שנוצרה בעקבות תהליך הביזור ב־7 מדינות איתר 3 דפוסי תגובה עיקריים: הסתמכות של הממשל על **השוק** כגורם מתאם, הסתמכות על **רשתות** של קשרים קיימים בין קבוצות באוכלוסייה, ועיצוב מחודש של **מבנה היררכי**. מעניין לציין, שהדפוס השכיח ביותר שנמצא במחקר הוא דווקא עיצוב מחודש של מבנה היררכי. משמעות הדבר היא, שרפורמות הניהול הציבורי החדש, שבבסיסן ביזור ואצילת סמכויות, הלכו פשוט רחוק מדי, עד כדי אובדן היכולת לתאם בין המערכות המבוזרות (Bouckaert et al., 2010).



CECI

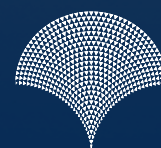
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

בעקבות הבעיות הרבות שעלו מתהליכי הביזור הנרחבים שנערכו במהלך גל הרפורמות של הניהול הציבורי החדש החלו מדינות המפותחות להבין כי ביזור נרחב אינו בהכרח התשובה הנכונה. בסוף שנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000 פקד גל שני של רפורמות את אותן המדינות בדיוק. גל זה מכונה בספרות "בתר-ניהול ציבורי חדש" (post-NPM). מטרתן העיקרית של הרפורמות שנערכו בשנים אלו ביקש "לתקן" את הביזור הנרחב ולהחזיר את השליטה הפוליטית למקבלי החלטות בכירים במינהל הציבורי, ואף לדרג הפוליטי. קרי, לרכז חלק מהסמכויות. חלק מההסברים לשינוי בתפיסה הצביע על אירועי ה-11 בספטמבר בארצות הברית: מקבלי החלטות שם הבינו כי היעדר תיאום וסוג של "יד מכוונת" מלמעלה הובילו לכך שהארגונים הממשליים השונים לא תיאמו זה עם זה ולא חלקו מידע זה עם זה שאולי יכול היה למנוע את הפיגוע הרצחני. פוליטיקאים ופקידים בכירים סברו כי בשל תהליכי הביזור שהתחוללו כחלק אינטגרלי מהרפורמות שנערכו, הם נשללו במידה רבה ביכולתם לשלוט במדינה (Althaus & Vakil, 2013). הטענה הייתה כי ביזור ביזור סמכויות הממשלה למשרדים וסוכנויות שונות הובילה לנפרדות רבה הן בתכנון ועיצוב המדיניות הציבורית והן בתהליכי יישומה וביצועה בשטח. תוכניות רבות סתרו זו את זו או פעלו בצורה כפולה. הדבר הוביל לחוסר יעילות ולבזבוז רב בהקצאת המשאבים הציבוריים (Peters, 2018).

אם גישת הניהול הציבורי החדש נועדה לבזר סמכויות ולהקנות יתר עצמאות למנהלי יחידות מינהליות, הרי שרפורמות "בתר ניהול ציבורי חדש" ביקשו לשנות את התמונה, ולהחזירה מעט את המצב לקדמותו. גישת הניהול הציבורי החדש, שהדגישה ביזוריות ואוטונומיה ארגונית, הובילה לכך שחלק מהעוצמה של מקבלי החלטות ברמות הגבוהות – פקידים בכירים ונבחרי ציבור כאחד נפגעה (Christensen & Lægheid 2007a; 2007b). בעיקר נפגעו יכולות התיאום בין הארגונים השונים בממשל, מפני שהדגש שהושם בגישת הניהול הציבורי החדש היה על יותר אוטונומיה ארגונית. כך, רפורמות בתר ניהול ציבורי חדש כווננו בחלקן לשנות ולתקן את המצב שיצר גל הרפורמות שקדם להן. אחד הדגשים החשובים של גישה זו מושם בחיזוק יכולת הריכוזיות והשליטה הפוליטית. ברפורמות אלו התמקדו המדינות יותר בתיאום ואינטגרציה רוחבית בין היחידות השונות בממשל וכן באינטגרציה טובה יותר בין ארגוני הממשל לבין ארגוני מגזר שלישי ופרטי. הנה כי כן, רפורמות הבתר-ניהול ציבורי חדש ביקשו לאמץ גישה פרגמטית יותר, שתיתן מענה לחסרונותיו של הניהול הציבורי החדש (Christensen, 2012; Cohen, 2016). בעשור האחרון הפך אתגר התיאום לאחד המרכזיים בכל הקשור ליכולותיה של המדינה המודרנית לעצב וליישם בהצלחה מדיניות ציבורית (Lægheid et al., 2015).

בנקודה זו ראוי לציין כי מקבלי החלטות ברחבי העולם המנסים לקדם רפורמה מבנית בחלוקת העבודה בממשל מושפעים מתפיסות עולם. היינו, הם יעדיפו ללכת לכיוון של ריכוזיות או של ביזור בין היתר בשל הערכים הציבוריים שתפיסתם נכונים יותר למצב הנתון. כך למשל, ערכים כמו אחריות ציבורית, עוצמה ממשלית ויעילות מעדיפים, בהכללה, ממשל ריכוזי יותר. לעומת זאת, מקבלי החלטות המבקשים לקדם ערכים כמו היענות, מעורבות וחדשנות מעדיפים מערכת ביזורית יותר. אכן, שני השיעונים המרכזיים ביותר בעד ביזוריות הנם כי ממשל ביזורי מאפשר יכולת היענות טובה יותר ומחזק היבטים של אחריות ונשיאה בדין (Faguet, 2014). עיצוב מבנה הבירוקרטיה הציבורית וחלוקת העבודה בממשל, אפוא, היא לעתים קרובות ביטוי בשטח של תפיסות ערכיות. לבסוף, נציין כי למרות שגם ריכוזיות וגם ביזור קשורים ליתרונות ברורים להשגת יעדים ערכיים ציבוריים ספציפיים – לכל גישה יש חולשות ייחודיות. הקונצנזוס ההולך וגובר בקרב חוקרי מינהל ציבורי הוא שמבנים ריכוזיים ומבוזרים תואמים ומשלימים באופן פנימי. במילים אחרות, הן מבנים ריכוזיים והן מבנים מבוזרים מתקיימים לעתים קרובות בתוך אותם הארגונים, ולעתים קרובות יוצרים מתח בין ערכים. כך, הבירוקרטיה הציבורית מתאפיינים בימינו בפרדיגמה מבנית מורכבת יותר ויותר. במבחן המעשה, נראה שמבני ממשל רבים מתפתחים לקראת מודלים חדשים שבהם נצפים בו זמנית אלמנטים של שליטה ריכוזית ומערכת מבוזרת כאחד.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

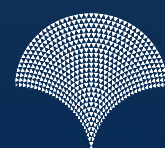
המצב בישראל

בעוד מדינות העולם המפותחות עברו תהליך ארוך מאז שנות השמונים שהחל עם גל רפורמות לכיוון של ביזוריות – ש"תוקן" בגל שני שביקש לחזק יכולות תיאום ושליטה מרכזית – מדינת ישראל נענתה באיטיות רבה להתפתחויות אלו (Cohen, 2016). עם הקמתה של מדינת ישראל, אחת השאלות המרכזיות הייתה, באיזו מידה יש לרכז את כל השירותים המינהליים של משרד ממשלתי באגף אחד, או לבזר אותם בין המחלקות השונות (פיין, 2005: 63). הכיוון שהותווה על ידי מקבלי ההחלטות בזמנו היה ריכוזי ובאופן כללי נשאר כזה לאורך השנים (כהן ומזרחי, 2017). אכן, כיום, מדינת ישראל מתאפיינת בריכוזיות ממשלית רבה מאוד. בין היתר, ריכוזיות זו מאפיינת את תהליכי ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בתהליך התיקצוב הלאומי, ביחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי וכן ביחסים בין הסקטור הפרטי לממשל, כשזה האחרון נמצא תחת גולציה מכבידה וביורוקרטיה ריכוזית ומסורבלת.

בשנת 1989 פורסם דוח ועדת קוברסקי. בין היתר, הדוח המליץ (1) להגדיר מחדש של המטרות והמשימות של שירות המדינה, (2) לקבוע גבולות ברורים למעורבות פוליטית בביורוקרטיה הציבורית, (3) לשפר את השירות לציבור על ידי צמצום מעורבות הממשלה, (4) להגביר את היכולת הניהולית של המנכ"לים של משרדי הממשלה על ידי האצלת סמכויות, הרחבת שיקול הדעת ומתן גמישות רבה יותר עבורם, ו-5) להעביר סמכויות ממשרד האוצר למשרדים, ובכך לבזר את השליטה הריכוזית המאפיינת את תהליך התיקצוב הלאומי (ועדת קוברסקי, 1989). דוח ועדת קוברסקי זכה לתמיכה בקרב חברי ממשלת האחדות בתחילת שנת 1990. במהלך השנים הראשונות לאחר פרסום הדוח נעשו מספר ניסיונות להניע את הרפורמה. הממשלה מינתה את נציב שירות המדינה בזמנו, מאיר גבאי, כמי שיקדם את יישום הרפורמה המוצעת בדוח ובמקביל להקמת צוותי עבודה ייעודיים לתחומי הרפורמה השונים. עם זאת, במבחן המעשה הביצוע היה מוגבל, הן מבחינת עומק השינויים שהוצעו והן מבחינת היקף משרדי הממשלה בהן נעשה ניסיון ליישם שינוי. בסופו של יום, רפורמה בנושא לא התרחשה (גל-נור, רוזנבלום ויראוני, 1999).

בשנת 1994 חוותה ישראל את הניסיון האמיתי הראשון לרפורמה כוללת במנהל הציבורי ובצורה שיטתית ומקיפה. בעקבות המלצות ועדת קוברסקי, יצחק גל נור, נציב שירות המדינה החדש, תכנן את תוכנית "צעדים מחוללי שינוי" לשילוב רפורמה מקיפה עם שינויים סלקטיביים קצרי-טווח (Cohen, 2023). לצורך כך, הוא אימץ את הגישה של "רדיקליזם סלקטיבי" על מנת לקדם רפורמה הזזה בתפיסתה לגלי הרפורמה של הניהול הציבורי החדש. מול ההתנגדות המסורתית של משרד האוצר החזק, נציבות שירות המדינה לבדה לא יכלה ליישם רפורמה אחידה ומכוונת מרכז (גל נור, 2003). לפיכך, אימוץ רוב ההמלצות המפורטות של דוח קוברסקי לא היה אופציה אמיתית. מכיוון שהמטרה הייתה לשנות את התרבות המנהלית של ישראל בהדרגה, ההתמקדות הראשונית הייתה בהחלפה ו/או חיזוק הדרג הבכיר בשירות המדינה באמצעות שיטות חדשות של גיוס, תגמול והשתלמויות מקצועיות ובתי ספר למדיניות. הרעיון היה שאנשי הצוות הבכיר החדש יהפכו לאחר מכן לסוכני שינוי (Galnoor et al., 1998).

בשנת 1995 החל בנימין נתניהו את כהונתו הראשונה כראש ממשלה. נציבות שירות המדינה בראשותו גל נור נתפסה כאתגר לממשל החדש (גל נור, 2003) והועברה להיות יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. במקביל, שמואל הולנדר התמנה כנציב שירות המדינה חדש. הולנדר כיהן בתפקיד זה 14 שנים ולטענת גל נור הראה עניין מועט בהמשך הרפורמות (Galnoor et al., 1998: 404). במהלך תקופה זו ממשלות ישראל, מימין ומשמאל, לא הפגינו מוטיבציה אמיתית לאמץ אסטרטגיית מכוונת מטרה שתקדם את סדר היום של הרפורמה ויעדיה. עם זאת, לאורך שנים ארוכות אלו החלו כמה ניסיונות תוספתיים שלא הבשילו למעשה. דוגמאות לכך כוללות את "מטה הרפורמה" שנוצר בתקופת ממשלתו של ראש הממשלה אהוד ברק (1999-2001), וההמלצה לאמץ את מודל השינויים מבניים שהוגש לשר האוצר בנימין נתניהו במאי 2004.



CECI

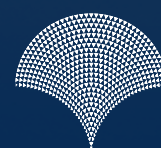
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מאז שנות ה-2000, חלו מספר התפתחויות, בעיקר יוזמות לא סדירות או שינויים ספציפיים תוספתיים (Cohen, 2023). בשנת 2004 ניתנה למשרדי ממשלה ויחידות הסמך שליטה מוגברת על תחומים לרבות ההחלטות לגבי דרגות כוח אדם, שינויים רגולטוריים, מינויים של ממלא מקום, היתרי עבודה פרטיים, אשורות לימודים בחו"ל, תגמול עובדים, העסקה לפי שעה במצבים מיוחדים וחתימה על חוזים. בשנים 2006 ו-2007 הם הורשו לנהל מכרזים פנימיים ועניינים נוספים הנוגעים למשרדיהם עד לרמה מסוימת. עם זאת, צעדים אלה היו מצטברים בעיקרם ולא חלק מרפורמה מקיפה שביקשה לגעת בצורה אמיצה באופן חלוקת העבודה והביזור הראוי בשירות המדינה. בשנת 2007, נציבות שירות המדינה הציעה מספר שינויים מבניים, כולל גישה חדשה לניהול משרדים ממשלתיים ויחידות סמך. למרות אישורו של ראש הממשלה אולמרט לחלק מהצעדים, בפועל הם לא יושמו. בשנת 2008, היועץ המשפטי לממשלה ומשרד ראש הממשלה הקימו צוות בין-משרדי לטיפול בנושאים מקצועיים ושינויים שנועדו לשפר את השירות (Cohen, 2016). אלא שכלל הניסיונות המצטברים הללו מעולם לא הבשילו לשינוי אמיתי ונרחב בשטח. בפועל, בעיות של חלוקת עבודה, תיאום ומחלוקות בין משרדי הממשלה הובילו לנזקים כבדים למדינת ישראל (מבקר המדינה, 2010). במבט לאחור, מעט מאוד סמכויות עברו מהמטה למשרדי הביצוע, ורבות מהחלטות הממשלה או מסקנות ועדות שנערכו לא בוצעו או שלא הייתה התמדה בביצוען (פראוור, 2020). דוח שפורסם לאחרונה מצא בין היתר, כי חוסר תיאום היה גורם מרכזי שהביא למשבר המים בישראל, לטיפול לקוי במפוני גוש קטיף, לתוצאות המחיריות של השרפה בכרמל, לכשל ההסברתי במלחמת לבנון השנייה ולהתמודדות לקויה עם משבר הקורונה (המרכז להעצמת האזרח ואוניברסיטת חיפה, 2023).

בשנת 2010 הצטרפה ישראל לארגון ה-OECD, מהלך שחיזק את ההבנה של מקבלי ההחלטות בישראל לגבי הצורך ברפורמה (נציבות שירות המדינה, 2013: 68-69). בקיץ 2011 חוותה ישראל גל חסר תקדים של מחאות בדרישה לשינוי מדיניות ובנייה מחדש של מדינת הרווחה. בהמשך, הקימה הממשלה את ועדת סרכטנברג לפיתוח המלצות לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת סרכטנברג, 2011: 49). כמה חודשים לאחר מכן, הוקמה ועדה ייעודית לבחינת מבנה הסגל של שירות המדינה. בהקשר של חלוקת העבודה, דוח הוועדה המליץ לתקן תהליכים ומבנים שונים במשרד ראש הממשלה ולחזק את המועצה לביטחון לאומי כצוות המקצועי המייעץ לראש הממשלה. באוקטובר 2011 החליטה הממשלה (החלטה 3756) על שינויים מערכתיים לחיזוק תכנון המדיניות, היישום והגמישות המנהלית של המדינה – ברוח המלצות דוח סרכטנברג. זמן קצר לאחר מכן הקימה הממשלה צוות לרפורמה בניהול כוח האדם בשירות המדינה ולהתאמת יכולותיו לצרכיה המשתנים של ישראל על ידי יצירת התרבות, המנהיגות והמנגנונים הדרושים (נציבות שירות המדינה, 2013: 4).

בספטמבר 2012 החל הניסיון הרציני השני בתולדות מדינת ישראל לרפורמה מקיפה בשירות המדינה. על רקע החלטת הממשלה 3993 מדצמבר 2011 בהמשך לדוח ועדת סרכטנברג, לצד נציב שירות המדינה משה דיין שהחליף את שמואל הולנדר, מונה רון צור לעמוד בראש מטה רפורמה בשירות המדינה. המשימה הראשונה של מטה הרפורמה הייתה לתאם את ועדות המשנה ולעצב את הדוח על תוכן ואופן יישום הרפורמה. כדי לשפר את סיכויי ההיתכנות ליישום התוכנית, התוכנית הסתמכה על שתי תפיסות יסוד: "יישום כתהליך" ו"גישה טלסקופית"; החל משינויים קטנים ונבנים בכל שנה לרפורמות מאתגרות יותר. השלב הראשוני התמקד ברפורמה של משרדי נחשון 4 (משרדי הפיילוט שנבחרו מלכתחילה ליישם את מרכיבי הליבה של הרפורמה). בהתבסס על התובנות שנאספו, התוכנית הותאמה והושמה על 31 משרדים נוספים. התפיסה השנייה הייתה הקמת תהליך מעגלי וספירלי, המשקף את התובנות העולות בכל שלב של התוכנית. בשימוש באסטרטגיה זו, הוועדה הכירה בצורך לתקן את היסודות הבסיסיים של שירות המדינה, לרבות ערכי היסוד, התרבות הארגונית והשפה שלו (נציבות שירות המדינה, 2013). מטה הרפורמה פעל כחידה נפרדת וככל שהתקדמו תהליכי היישום, נתקל בחילוקי דעות ובהתנגדויות שבאו ברובן מבכירים בנציבות שירות המדינה (מבקר המדינה, 2017).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

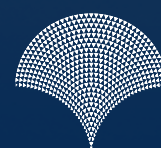
בסופו של דבר, לאחר שתי הארכות לתקופת מינוי ראש מטה הרפורמה (משלוש שנים לחמש שנים) – מטה הרפורמה פורק בשנת 2017 עם עזיבתו של צור, כאשר חלקים מיחידות המטה הוטמעו ביחידות הנציבות (כמו אגף אסטרטגיה) וחלקים אחרים נסגרו (כמו אגף תורה וניהול הידע). תפקיד נציב שירות המדינה אויש על ידי ממלא מקום במשך מספר חודשים ובספטמבר 2018 אישרה הממשלה את מינויו של דניאל הרשקוביץ לנציב שירות המדינה החדש. מאז, למעשה פסקו מאמצי יישום הרפורמה וחלקים בדוח שלא הושלם יישומם קודם לכן – לא יושמו מאז.

במקביל לעצירתה למעשה של הרפורמה, בין השנים 2019 ל-2022 חוותה ישראל חוסר יציבות פוליטי כרוני חמור (Cohen & Sabah, 2024). בתקופה זו נערכו 5 מערכות בחירות ותקציב המדינה לא אושר במשך זמן ארוך. במקביל, נדרשה המדינה להתמודד עם מצב חירום גלובלי מורכב – משבר הקורונה. בנייר מדיניות שפורסם וניתח את התמודדותה של ישראל עם משבר הקורונה נקבע בצורה ברורה: "האופן שהמדינה התמודדה עם המגפה עד כה משקף חולשה לאומית מדאיגה מאוד בניהול משברים שאינם מלחמתיים..." (צור וכהן, 2021: 11). כיום, לאור תוצאות תפקודו של שירות המדינה מאז ה-7 באוקטובר, ניתן לטעון, ובצורה ברורה, כי ישראל מפגינה חולשה רבה בניהול משברים מכל סוג ואופן חלוקת העבודה בממשל הוא חלק מהותי מחולשה מתמשכת זו. לדעתנו, חולשה זו היא ברורה והיא גם איום קיומי עבור מדינת ישראל. מדינה ללא שירות מדינה אפקטיבי לא תוכל להתמודד עם האתגרים המורכבים והרבים עמם חייבת מדינת ישראל להתמודד.

החל משנת 2016 החלה מגמת האצה בקמפיין ה"משילות" והגברת מהלכי הלחץ ושחיקה כלפי הדרג המקצועי על-ידי חברי ממשלה וברוח "מאבק" של הדרג הנבחר בפקידות. בשנים הבאות נשמעו פעם אחר פעם ביטויים בוטים של השתלחות ואיומים ברורים של נבחרי הציבור כלפי בכירים בדרג המקצועי, תוך טענה כנגדם על מגמה מכוונת לסיכול מדיניות ויצירת סדר יום אלטרנטיבי להחלטות השרים במסווה של ניטרליות ומקצועיות. מול תופעה זו, גם החלו להופיע גם תופעות לא רצויות מכוון הפקידות המקצועית הבכירה, בניסיונות עצירה או מסמוס של החלטות מדיניות שנקבעו על ידי השרים. למאבק שנוצר על רקע קמפיין זה היה משקל רב בהחלשת המערכת המקצועית, ובחולשת תפקודה בשנים הבאות.

בנימין נתניהו חזר לתפקיד ראש הממשלה בינואר 2023 לאחר הפסקה של כשנה. מיד לאחר מכן הציגה ממשלתו תוכנית מרחיקת לכת לשינויים הנוגעים ליחסי הגומלין בין הרשויות בישראל ולחיזוק כוחה של הממשלה והכנסת אל מול מערכת המשפט. שינויים אלו עמדו במוקד אי הסכמה מהותי בין שתי מחנות בחברה הישראלית כשהתומכים בה רואים בכך צמצום הכרחי בכוחה של מערכת המשפט ובמידת מעורבותה בהחלטות הממשלה והכנסת, והמתנגדים לרפורמה רואים בה כהפיכה, או מהפכה, שתקעקע את יסודותיה הדמוקרטיות של מדינת ישראל. ביולי 2023, למרות מחאות המוניות וקרע גדול מאוד שנוצר בתוך החברה הישראלית, אישרה כנסת ישראל את תיקון החוק הנוגע ל"פסקת ההתגברות". על רקע זה האמון הציבורי במערכת השלטונית וכך גם החוסן החברתי הגיעו לשפל שלא היה כמותו, עד כדי זיהויו כהזדמנות להתקפה על ידי אחד מיריביה המרים ביותר של ישראל.

ב-7 באוקטובר 2023 פתח ארגון החמאס בסדרה של התקפות רצחניות מתואמות על ישובים ובסיסים בדרום ישראל. אין זה עניינו של נייר זה לעסוק בכשלים המודיעיניים והביטחוניים, ואף לא ממשליים במובנם הרחב, אולם די לציין כי תפקודו של שירות המדינה מיום תחילת המלחמה ובשבועות שלאחר מכן היה, בלשון המעטה, לא טוב. "איפה המדינה???" נשמעו הקריאות על ידי משפחות החטופים והנרצחים, אך גם על ידי מעל מאה אלף מפונים ומתפנים, על ידי ראשי הרשויות שמצאו עצמם ללא גיבוי וסיוע מתואם על ידי אזרחים שנוזקו יותר מאי פעם לסעד, לתמיכה ולמענה נפשי, סוציאלי וקהילתי. משך תקופה ארוכה היו אלה ארגוני החברה האזרחית שנכנסו לתוך הוואקום שנוצר מהיעדרה של המדינה וסייעו בהתמודדות עם המשבר.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

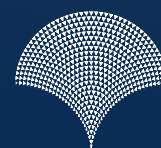
עם פרוץ המלחמה, כ־130 אלף תושבים פונו רשמית על ידי המדינה, ועל פי הערכות שונות עולה כי לאלו התווספו עוד כ־100 אלף תושבים שבחרו להתרחק מאזורי המלחמה. מתוך כך ההערכה למספר העקורים מביתם בתחילת מלחמה היא כ־230 אלף – 2.4% מהאוכלוסייה.

למעשה – לא היה לכך תקדים מאז קום המדינה. עקירת היקף כה גדול של תושבים יצר פגיעה חריפה בכל מרקם החיים שלהם – המישור הרגשי, החברתי, התעסוקתי ומה לא. אלו עוד יישאו מחירים עצומים, ארוכי טווח ולאורך שנים על היכולת התפקודית שלהם ועל יכולתם להשתלב בחיים נורמטיביים גם בחלוף המלחמה. ברמת ניהול המשבר ועבודת המטה הבין משרדית, בין היתר, בלטה מאוד סוגיית חלוקת העבודה והאחריות על ניהול האירוע והטיפול במפונים. וועדת השרים לנושאים לטיפול בנושאי העורף שמונה עם פרוץ המלחמה (הקבינט כלכלי חברתי), למעשה לא התכנס אלא פעמים ספרות בלבד. המשל"ט האזרחי שהוקם ומונה על ידי שר האוצר נסגר אחרי חודשים ספורים לאחר שראש המשל"ט התפטר בהעדר כל סמכויות ולאחר סדרת מאבקי אחריות עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה שלא הוכרעו על ידי ראש הממשלה ושר האוצר.

אמנם משה "תקומה" הוקם לצורך הטיפול בחבל יישובי עוטף עזה שנפגע עם פרוץ המלחמה, אולם בנושא יישובי קו העימות בצפון ותושביהם, בהשוואה לתכנית הממשלית אזור יישובי תקומה בדרום – בולט הפער המהותי בין שני חבלי הארץ; (1) תקציב – לחבל תקומה, שבגודלו הוא כשליש מהמרחב הצפוני, הוקצו 19 מיליארד ₪, מתוכם כ־6 מיליארד יושקעו כבר במהלך 2024. לעומת זאת לחבל הארץ הצפוני – הוקצה בשלב ראשון רק מיליארד ₪ וסה"כ כשלושה מיליארד ₪ בראיה רב שנתית (2) מנהלת תקומה בראשות מנכ"ל הועדה לאנרגיה אטומית הוקמה מיידית כמעטפת ארגונית מתכללת, כאשר לחבל הארץ הצפוני גם בחלוף כשנה מפרוץ המלחמה לא התייצב גורם מתכלל ולא גובש מענה ארגוני ראוי. (3) העדר תכנית אסטרטגית רב שנתית – בשונה מחבל תקומה בדרום, עד כה לא נדונה ולא אושרה כל תכנית אסטרטגית הנוגעת לשיקום, להחזרת תושבים וצמיחה של האזור.

לסיכום, נייר זה לא מתיימר לתת מענה לכל החולשות המבניות והנורמטיביות הקיימות במערכת השלטונית בישראל, אולם הוא יתמקד **במספר שינויים מבניים קריטיים**, אשר יש בהם לכדי לשפר מהותית את תפקוד משרדי הממשלה ולהביא ליעול תהליכי העבודה – הן ברמה עבודת המטה והן בהתייחס לתנאים ליישום המשימות בתחומי הפעולה השונים. יצוין, כי, חלק מההמלצות הופיעו בגרסה אחרת, בדוח הרפורמה בשירות המדינה, אולם לא יושמו עד כה. אלו שנרשמו בנייר זה מעודכנות לעת הזו.

לבסוף, חובה להדגיש כי כלל ההמלצות המובאות להלן לא יצליחו לשפר את המצב מבלי קיומם של שני גורמים חשובים. הגורם הראשון הוא **אימוץ חוק היעדים הלאומיים**, אותו אנו מציגים בהרחבה בנייר נפרד שפרסמנו במסגרת המרכז להעצמת האזרח. אימוץ כל או חלק מהמלצות אלו מבלי להבטיח מנגנון שיוודא כי מדינת ישראל תקבל החלטות מושכלות לטווח ארוך אינו עשוי, לכשעצמו, לקדם את איכות תהליכי הביזור שאנו מציעים כאן. הגורם השני הוא **היעדר פוליטיזציה בשירות המדינה**. כפי שנסביר להלן, כל תהליך ביזור מחייב במקביל יכולת ביצועית של משרדי הממשלה. במידה ומשרדי הממשלה ויחידות הסמך ייחלשו מבחינה מקצועית ויהיו נגועים בפוליטיזציה כל תהליך ביזור רק יפגע באיכותו ובביצועיו של שירות המדינה. כך, אימוץ כל או חלק מההמלצות הללו מבלי להבטיח במקביל את קיומם של תהליך סדור של תכנון אסטרטגי, הנעשה לצד שירות מדינה איכותי, עצמאי ומקצועי עשוי לפעול דווקא כחרב פיפיות ולא לשפר את ביצועי הממשל.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

המלצות לביזוריות ואצילת סמכויות – מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

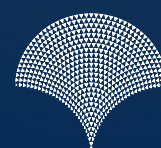
התשתית החוקית ממנה שואבים נציבות שירות המדינה והנציב העומד בראשה את סמכותם לנהל את ההון האנושי בשירות המדינה מתבססת בעיקר על שלושה חוקים עיקריים. החוק הראשון הוא **חוק שירות המדינה (מינויים)**, התשי"ט-1959. על פי חוק זה, עובדים בשירות המדינה יתקבלו לעבודה ויקודמו באמצעות מכרזים פומביים, מתוך כוונה לקדם שני עקרונות מרכזיים שוויון והזדמנויות ובחירה במועמד המתאים ביותר לתפקיד. החוק מעגן את היקף שירות המדינה ב"תקנים" – רשימת המשרות והדרגות הצמודות להן בכל משרד ממשלתי. עוד קובע החוק כי הממשלה תמנה את נציב שירות המדינה ולצדו "ועדת שירות המדינה" – שתפקידה וסמכויותיה לא פורטו, אך היא משמשת מעין דירקטוריון של הנציבות לקביעת מדיניות משאבי האנוש בשירות המדינה (גל נור, 2007). תקן, על פי קביעת סעיף 13 לחוק משמעו – רשימת משרות בשירות המדינה: תואר המשרה, כמות, שיוך מסגרותי בפירוט ליחידות המשנה, והדרגות הצמודות להן. פרק ארבע בתקשי"ר מבהיר את הכללים הקיימים לאישור תקן והגשת ההצעות לשינויו. בהתאם להוראות החוק, ניתן לערוך בפני ועדת השירות על החלטת הנציב שלא לאשר תקן, ועל החלטת ועדת השירות רשאי השר להגיש ערר לממשלה.

חוק שני הוא **חוק שירות המדינה (משמעת)**, התשכ"ג-1963. החוק קובע שנוסף על כפיפותם של עובדי מדינה לחוק האזרחי, חל עליהם גם דין משמעת. בין היתר, החוק מבקש להבטיח כי עובדי ציבור יקפידו על קיום המוטל על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה שניתן כדין ולמנוע התנהגות לא הוגנת או כזו שאינה הולמת עובד מדינה. על עברות משמעתיות אלו נשפטים עובדי המדינה בבית דין מיוחד למשמעת, שהאחריות לניהולו מוטלת על נציב שירות המדינה. משכך, לנציב שירות המדינה סמכויות ענישה נרחבות, החל מהתראה ועד לפיטורין או פסילה לצמיתות מתעסוקה בשירות המדינה. בפני מי שיימצאו אשמים ניתנת האפשרות לערער על החלטת הנציב בפני בית המשפט העליון.

חוק שלישי הוא **חוק שירות המדינה (גמלאות)**, התש"ל-1970. מטרת החוק היא להסדיר את הזכאות לגמלאות של עובדי מדינה, עובדי תאגידים ציבוריים ועובדי הוראה הפורשים מתפקידיהם ושאריהם. הזכאות לגמלאות נקבעת על ידי נציב שירות המדינה. משכך, עובד המבקש לממש את זכויותיו תלוי לחלוטין בהחלטות הנציבות ולעיתים נאלץ לשכור עורכי דין פרטיים כדי להבטיח את המגיע לו.

על שלושת חוקי אלו יש להוסיף גם את **תקנון שירות המדינה (התקשי"ר)**. זה הוא אוסף גדול של הוראות לניהול שירות המדינה ובו בין היתר הוראות חוק וחקיקת משנה שעניינן שירות המדינה וגופים ציבוריים נוספים, הסכמים קיבוציים בנושאים כגון שכר ותנאי עבודה בין המדינה לבין עובדי המדינה, הוראות ונהלים שנקבעו בידי הממשלה, נציבות שירות המדינה ומשרדי האוצר והמשפטים והוראות בעניין זכויות וחובות של העובדים. פרק ארבע בתקשי"ר מבהיר את הכללים הקיימים לאישור תקן והגשת ההצעות לשינויו.

להלן, נפרט את המלצותינו במספר תחומים עיקריים: (1) אצילת סמכויות בתחום תקן המשרות, (2) אצילת סמכויות בתחום הגדרת התפקיד, (3) אצילת סמכויות בתחום המבנה הארגוני, (4) העברת סמכויות בנושא קליטת עובדות ועובדים חדשים, (5) אצילה בהעסקת עובדים זמניים לצורך מילוי מקום, (6) אצילת סמכויות בהעסקת גמלאים, (7) אצילת סמכויות בנושא אישור עבודה פרטית. נאמנים לשענתנו לעיל כי ביזור מחייב בקרה מהגוף המבזר, לצד אחריותיות של הגוף אליו הועברו הסמכויות, נחתום עם המלצות לגבי הבקרה הנדרשת במקביל לתהליכי הביזור ואצילת הסמכויות למשרדים ויחידות הסמך.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

אצילת סמכויות בתחום תקן המשרות

הקצאת שיאי כוח אדם ותקנים משפיעים באופן ישיר על איכות ניהול המשאב האנושי ועל השגת המטרות הארגוניות. תקנים יכולים להגביל את העבודה בתקציב מסוים או במשך זמן מסוים, ובכך להשפיע על כמות העובדים הנדרשת למימוש פעילויות ארגוניות ספציפיות. ישנו קשר גורדי בין אישור התקן – מספר המשרות, תואריו, מיקומן במבנה הארגוני והדרגות הצמודות להן – ואישור המינויים למשרות שבסמכות נציב שירות המדינה, לבין ההרשאה התקציבית למספר המרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים במשרד, שבסמכות משרד האוצר.

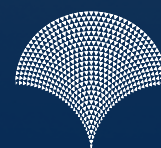
באופן עקרוני, ניתן למיין את המשרות בשירות המדינה לארבע דרגות עיקריות: מסד (עובדים זוטרים יותר), מירב (בהן נכללים מרבית העובדים, מתחת לראש אגף), תיכון (דרגות 41-43) ו"עליון" (בכירים בשירות המדינה, כולל מה שמכונה "דרג מוביל"). כל עוד נשמרת הפרופורציה בתוך "סל המשרות" בין דרגות עקרוניות אלו אין למעשה סיכון לפריצה תקציבית מהותית.

אנו מציעים לקיים תהליך מתואם ויעיל ככל הניתן בראיית הגוף אליו מבוזרות הסמכויות ובראייה מערכתית. הבסיס לתהליכי העבודה בין נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והמשרד היא מעגל התכנון השנתי שבמרכזו תכנית העבודה השנתית של המשרד או של היחידה. כל זאת, מבלי לגרוע או לשנות מסמכות נציב שירות המדינה ואגף התקציבים שהוא גורם המטה המוסמך מטעם שר האוצר ו/או הממונה על השכר והסכמי עבודה, ומהשיקולים הרחבים שמייצג כל אחד מגורמים אלו.

מאז 2015 וכחלק מיישום הרפורמה בשירות המדינה, מדי שנה וכחלק מתהליך התכנון, מציג סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש של המשרד או יחידת הסמך את הערכת המצב להון האנושי לנציב שירות המדינה או לנציג מטעמו. במעמד זה אמורות להיות מוצגות מגמות, משימות או תהליכים שעולה בהם צורך בהתאמת הארגון למשימותיו. הצגה זו חייבת להיות מגובה בנתונים עדכניים ולהתבסס על לפחות שלושה תרחישים שונים. לאור הערכת מצב זו, נדרשת להיות מוצגת לאישור תכנית העבודה השנתית, לרבות תכנית העבודה להון אנושי.

בפועל, כיום הצגת תכניות העבודה מתקיימת אך ורק לצורך "שקסי", ובסיומה לא ניתנת כל הרשאה לפעולה למשרדים. זאת בשונה מהרציונל להצגה שנקבע במסגרת דוח הרפורמה בשירות המדינה, כשתכלית הצגה זו – ליתן למשרד גמישות מלאה לפעול במסגרת אישור התוכנית השנתית וללא צורך נוסף לחזור ולאשר פרשנית כל פעולה או שינוי בפני הנציבות או מי מטעמה.

במודל הנכון אותו אנו מציעים – במסגרת תהליך אישור תוכנית העבודה השנתית יתקיים דיון משותף לנציבות שירות המדינה, לרפרנט מטעם אגף התקציבים ונציגי המשרד, שתכליתו אישור מסגרות הקצאת שיאי כוח אדם ותקניה למשרד. הדיון המשותף ייצור מסגרת התייחסות אחת הנותנת מענה מקצועי, כזה המשקף ראייה רוחבית וכוללת. בדיון ייצגו את צורכי המשרד המנכ"ל או הסמנכ"ל הבכיר למשאבי האנוש כנציגו. במסגרת תהליך אישור תכנית העבודה השנתית של המשרד או יחידת הסמך יאושר גם המבנה הארגוני ותיקבע המסגרת הארגונית לכל יחידה. הבסיס לתוכנית יהיה המבנה שאושר בשנה הקודמת. בשנה הראשונה של הליך הביזור, בסיס הנתונים יהיה המבנה הארגוני הנוכחי. מתכונת ההצגה, תוכנה ובעלי התפקידים המשתתפים בה ייקבעו על ידי הנציבות ותוך היוועצות עם משרד האוצר. נדגיש כי הדיון בפורום זה לא יגרע מסמכות נציב שירות המדינה לקביעת התקן ומהסמכויות הנתונות לאגף התקציבים לקבוע את שיאי כוח האדם, דהיינו – המספר המרבי של המשרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

לאור הדיון, יאשר נציב שירות המדינה את תקן המשרד כ"מסגרת התקנים השנתית המאושרת" בהתייחס לרשימת המשרות והדרגות הצמודות להן ואת המבנה הארגוני הכולל את המסגרות הארגוניות שהצורך בהן הוכר. ראש אגף התקציבים או הרפרנט מטעמו, יאשר עקרונית את מסגרת שיאי כוח האדם לשנה זו. בהתאמה לאישור זה תוגש הצעת חוק התקציב השנתי לכנסת, הנוגעת בהיקף שיאי כוח האדם. עם אישור התקציב תעדכן נציבות שירות המדינה מסגרת תקינה ומשרות למשרד. אם חלו שינויים בהיקף שיאי כוח האדם שיוקצו למשרד בשל שיקולי תקציב המדינה ותהליך אישורו בכנסת – המסגרות המאושרות יהיו כפופות להקצאה התקציבית המוגדרת במסגרת חוק התקציב. ככלל, לא ייפתחו משרות מעבר לשיא כוח האדם שייקבע בחוק התקציב. כחריג לעניין זה ייקבע מצב שבו אושרה הקמת מסגרת ארגונית חדשה במהלך אישור תכניות העבודה, אולם לא הוקצו לה שיאי כוח אדם תוספתיים, אלא ממקורות נידוד תקנים במשרד. למקרים אלו תתקין הנציבות הוראות ייחודיות תוך התייעצות עם משרד האוצר. הסמכות ליישום מסגרות התקינה לכל משרה ותפקיד, ומימוש הפעילות השוטפת הכרוכה בכך תואצל למנכ"ל ולאחראי במשרד.

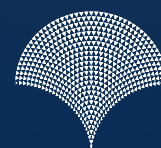
עם קביעת ההקצאה ואישור תקציב המשרד במסגרת חוק התקציב, תואצל למשרדים וליחידות הסמך מלוא הסמכות לשינויי פרטניים בתקן בשני מישורים. המישור הראשון הוא שינויים רוחביים פרטניים בכל אחת משכבות הדרגות שאושרו. כאן יהיה החופש למשרדים וליחידות הסמך לבצע את השינויים הנדרשים לפי שיקול דעתם וללא כל הגבלה. המישור השני הוא שינויים כלפי מעלה בין כל הדרגות עד וכולל מתח דרגות 41-43, בהיקף של שני אחוזים מתוך סך המשרות שבארגון, או אחוז אחר שייקבע לאותה השנה. השינויים יבוצעו על פי שיטת הניקוד הנהוגה לחישוב ניצול סך ההקצאה השנתית לשינויים, אך ללא מעורבות של נציבות שירות המדינה. נדגיש כי רציונל הביזור יהיה ממשי רק אם יינתן מרחב ממשי לשינויי תקינה. יודגש כי דרגה אישית הוא כלי המוכוון לתגמול עובדים מצטיינים או עידוד רוטציה ומעבר בין תפקידים. לכן, הקצאת דרגות אישיות לא יכללו במכסה 2% לשינויי תקינה.

הסמכויות וההרשאות לשינויים פרטניים שיואצלו כוללים: ביטול משרות, יצירת משרות חדשות, שינויי כפיפות המשרה, שינוי בחלקיות משרה, שינוי תואר משרות והתנאים לאיושה, שינוי סיווג בשחוני. עם זאת, הסמכות לשינויי תקינה לא תכלול שינויים מספריים וכמותיים בין שכבות הדרגות השונות כלפי מעלה מעבר ל-2% לשנה, לרבות מקרה של הגדלת מספר המשרות ברמת דרגות מסוימת, על חשבון צמצום במספר המשרות ברמת דרגות נמוכה יותר. בנוסף, הטיפול בסגל הבכיר יישאר באחריותה הבלעדית של נציבות שירות המדינה והמשרד או יחידת הסמך לא יורשו לבצע כל שינוי בכמות המשרות או בהגדרות משרה ספציפית בדרגה 44 ומעלה. ביטול משרות סטטוטוריות ואחרות שחובה לשמור בכל משרד (למשל, מבקר פנים, חשב או מנהל משאבי אנוש), ככל שייקבעו כאלה, יתבצעו על ידי נציבות שירות המדינה.

אצילת סמכויות בהגדרת תיאור התפקיד

הגדרת תיאורי תפקיד הוא נושא המשפיע על איכות ניהול ההון האנושי והשגת מטרות משרדי הממשלה ויחידות הסמך. הגדרה מסודרת וגמישות בתהליך ההגדרה משפיעים על ניהול עובדים מקטגוריות שונות הנדרשים למימוש פעילויות ארגוניות ספציפיות.

הנחת הבסיס של כותבי המסמך, היא שלנציבות שירות המדינה אין כל יתרון יחסי בהבנת הצרכים המשתנים של המשק בתחומי הפעולה של המשרדים השונים, וכך גם לא בתהליכי בנייה וארגון של כוח העבודה בהתאמה לכך. היתרון היחיד שנדרש להיות לנש"מ הוא החזקת גוף ידע מקצועי ותורתי, עדכני המצוי ב"Cutting edge של הידע בתחומי ארגון ותקינה, אשר קובע את העקרונות, אמות המידה ותהליכי העבודה הנדרשים לצורך ביצוע פעולות על ידי המשרדים עצמם. תהליכי האישורים הפרטניים כפי שמתקיימים כיום הם נטל בירוקרטי מיותר שמתקיים בעיקר מתוך שאיפה לשמירה



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

על ריכוזיות ועמדת כוח. בין אלו – (1) קביעת מדיניות מקצועית, (2) נורמות לרגולציה ובקרה, (3) פעולות אינטגרציה, ו(4) אופרציה – משרדי המטה המרכזיים נדרשים להיצמד רק לשלוש הראשונים, תוך הותרת האחריות לפעולות האופרציה ויישום המדיניות לגורמי השטח. הנה משל לאישור הפרטני של נש"מ כפי שמתקיים בפועל לשינויי תקינה הנוגעים למשרה, לעיסוק או ארגון מול משרדי הממשלה השונים; דומה הדבר למצב היפותטי, בו בטרם כל ניתוח המתקיים במחלקות בתי החולים מכל רחבי הארץ, יגיע טרם המנתח הראשי טרם ביצוע כל ניתוח לראש חטיבת רפואה במשרד הבריאות, יתאר את הפרוצדורה הניתוחית והשיקולים לה ביחס לכל חולה ומטופל – ויידרש לקבל את אישורה לכך כתנאי לביצוע הניתוח עצמו. הגיוני? בשונה מהמקרה התיאורטי, הלקוחות של נציבות שירות המדינה לא מתים בשל הבירוקרטיה וההמתנה לאישור הפרטני של הרגולטור, אך הם סובלים מאוד.

ההצעה לשינוי

א. ביסוד הדברים, יובהר כי ביחס לכל העיסוקים, התפקידים והמשרות בשירות המדינה ונציבות שירות המדינה תקבע כללים ועקרונות לתכנון שייקבעו במסגרת "תורת התקן". תהליך הביזור והאצלת הסמכויות יהיה כפוף לכך.

ב. אנו מציעים כי המשרות במשרדים וביחידות הסמך יחולקו לאשכולות מקצועיים לפי שתי קטגוריות: אשכולות למשרות סטטוטוריות בסדרה ארצית ואשכול לכל יתר העיסוקים והמשרות. חלוקה זו תקבע את מאפייני הטיפול ואת מסלול האישור לשינוי בתיאור המשרה ובדרישות הסף אליה.

מסלול אישור א' – אישורי שינוי בידי נש"מ בלבד; ביחס למשרות שבאשכול המשרות הסטטוטוריות ובסדרה ארצית – רק נציבות שירות המדינה תהיה רשאית לשנות את הגדרות התפקידים ותנאי הסף (לדוגמה – משרות בלשכת מנכ"ל, משרות המחלקה המשפטית, משרות אגף החשבות והרכש, או משרות באגף הון אנושי). הנציבות תהיה רשאית להכליל ולהגדיר תפקידים, ככאלו הנמנים על סדרה ארצית קיימת או חדשה.

מסלול אישור ב' – אישורי שינוי בידי משרדי מטה מקצועיים; ביחס למשרות תחת עיסוקים מקצועיים הרלוונטיים למערכים מקצועיים רוחביים, בכפוף לעקרונות תורת התקן כפי שנקבעו על ידי נש"מ, המשרד הראשי המקצועי יהיה רשאי לאשר את השינויים בהגדרות התפקידים ובתנאי הסף למשרות השייכות לעיסוקים מקצועיים הנוגעים לתחום אחריות המשרד הראשי. סמכות זו נוגעת הן ביחס למשרות המשרד הראשי והן לאלו המצויות ביחידות הסמך הכפופות לו ולעניין זה;

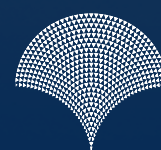
למשרד הבריאות – תואצל הסמכות לאישור שינויים בתיאורי התפקידים ובתנאי הסף לכל המשרות תחת עיסוקים הנוגעים למערכת הבריאות (רופאים, אחיות, פארא-רפואי וכד') בכל יחידות מערכת הבריאות.

למשרד הרווחה – תואצל הסמכות לאישור שינויים בתיאורי התפקידים ובתנאי הסף לכל המשרות תחת עיסוקים הנוגעים לעבודה סוציאלית ומערך הרווחה.

למשרד המשפטים – תואצל הסמכות לאישור שינויים בתיאורי התפקידים ובתנאי הסף לכל המשרות תחת עיסוקי הנוגעים לדירוג משפטים.

במערכת הביטחון – תואצל הסמכות ליחידות הסמך המרכזיות לבצע אישור שינויים בתיאורי התפקידים ובתנאי הסף לכל המשרות תחת עיסוקים הנוגעים לתחומי הליבה בתחום פעולתם.

מסלול אישור ג' – אישורי שינוי במשרה על ידי המשרדים; ביחס למשרות שאינן תחת עיסוקים מקצועיים הרלוונטיים למערכים מקצועיים רוחביים, ואינן מוגדרות כסדרה ארצית ו/או משרות סטטוטוריות – בכפוף לעקרונות תורת התקן כפי שנקבעו על ידי נש"מ, המשרד יהיה רשאי לאשר את השינויים בהגדרות התפקידים ובתנאי הסף.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

במודל דומה לפעילות וועדת מכרזים משרדית הפועלת בכפיים להוראות התכ"מ, חוק חובת המכרזים וכלל הוראות הדין הנוגעות להתקשרויות ורכש, תוקם ועדת תקינה משרדית אשר תפעל בראשות סמנכ"ל משאבי אנוש כ"אחראי" במשרד ובהרכב של נציג הלשכה המשפטית, והממונה על התקינה מאגף משאבי אנוש במשרד כמרכז הועדה. לחברי הועדה תינתן סמכות להמלצה בלבד ל"אחראי". במטרה להתאים את המשרות לפעילות המשרד ומאפייניו, האחראי במשרד, בהתייחס להמלצת חברי ועדת שינויי התקינה המשרדית, יהיה רשאי לערוך שינויים בתיאורי התפקיד למשרות, להגדיר מחדש את המשימות והתפקידים הייחודיים הנובעים מצורכי המשרה, כך גם לערוך שינויים בתנאי הסף, זאת בכפוף לתורת התקן. באופן דומה, תינתן הסמכות גם ליצירתה של משרה חדשה במשרד, בכפוף למסגרת התקנים שאושרה לאותה שנה ועקרונות תורת התקן.

אצילת סמכויות בתחום המבנה הארגוני

מערכת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מבחינה בין משרה, עיסוק ומבנה ארגוני. המבנה הארגוני מסמן מקום מוגדר ומזוהה לכל תפקיד ולכל קבוצת תפקידים בארגון, קובע את קשרי הגומלין ביניהם, וקובע תחומי סמכות ואחריות. המבנה נועד לאפשר לארגון לבצע משימות בצורה תכליתית ויעילה במסגרת אילוצים נתונים, כדי להבטיח את הגשמתן של מטרות והשגתם של יעדים שלמענם הארגון קיים ופועל. כיום, כאשר נדרש המשרד לשנות את המבנה הארגוני (מבלי להוסיף משרות או לשנות את העיסוקים הקיימים) הוא נדרש לאישור נציבות שירות המדינה. במקרים רבים, לשינוי המבנה הארגוני אין משמעות תקציבית. למשל, כאשר מבקשים להזיז אגף או אגפים מיחידה ארגונית אחת ליחידה אחרת. הגמישות לשנות את המבנה הארגוני בהתאם לצרכים המשתנים הוא כלי ניהולי חשוב שיכול לסייע למקבלי ההחלטות במשרדים וביחידות הסמך להגביר את התפוקה הארגונית.

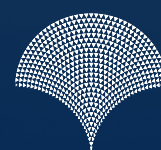
אנו מציעים כי נציבות שירות המדינה תבזר למשרדים וליחידות הסמך את האפשרות לקבוע את המבנה הארגוני שלהם בהתאם לצרכים המשתנים ומאפייני המשרד והכלל בהתאם למדיניות הנוהגת בשירות המדינה וכללי תורת התקן.

אחריות המשרד תהליך תחל משלב בחינת האפשרות לשינוי במבנה הארגוני, דרך בחינת השלכות השינויים על פי תרחישים שונים, תיעוד הרציונל לשינוי המבני והחלופות שנשקלו בהתייחס לכללי תורת התקן הנוגעים למימד הארגוני, הובלת השינוי, תיעוד תהליכי השינוי וביצוע ביקורת פנימית בדבר האפקטיביות של השינוי. בכל שנה יפרסם המשרד דוח של שינויים מבניים אלו שעשה, כמו גם את דוח הבקרה הפנימית של הארגון בדבר האפקטיביות של השינוי שנעשה, ויעבירם לנציבות שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה תנהל מעקב שנתי אחר השינויים שיתבצעו בכלל המשרדים ותפרסמם לציבור כחלק מהדוח השנתי של הנציבות. בסמכות הנציבות תהיה לבצע בקרה יזומה ככל שתחליט על כך. בכל מקרה בו חל שינוי החורג מעקרונות תורת התקן, תורה הנציבות על תיקון ואף על החזרת המצב לקדמותו.

אצילת סמכויות בהעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום

סוגיית מילוי מקום על ידי עובדים באופן זמני היא תחום חשוב שאסדרתו תקל על מלאכת ניהול ההון האנושי במשרדים וביחידות הסמך. אנו מציעים לבסס עצמאות תפקודית של המשרדים במקרים שבהם נדרש מילוי מקום זמני במשרה שהתפתחה לצורך השגת יעדים ארגוניים. זאת, תוך שמירת העקרונות הנורמטיביים שנקבעו לעניין זה בתקשי"ר. ביזור סמכויות נכון למשרדים וליחידות הסמך בתחום זה עשוי לצמצם את מספר ממלאי מקום



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ללא מכרז מחוץ לשירות המדינה ולהבטיח כי העובד שיש להחליפו יוכל לחזור לתפקידו במידה והדבר יתרום ליעדי הארגון אליו מבזרות הסמכויות בהקשר זה.

אנו ממליצים שהנציבות תפעל לצמצם ככל הניתן את הצורך בהעסקת ממלא מקום מן החוץ ללא מכרז, בין היתר, באמצעות עידוד השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד. זאת, בהתאם לפסקה 42 בתקשי"ר. נציב שירות המדינה והממונה על השכר יבחנו את השימוש במקורות התקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני בהקשר זה.

משך הזמן המרבי המוגדר כמילוי מקום זמני יעמוד על עד שלוש שנים. סמכות האישור להעסיק במילוי מקום בתפקיד בתקופה זו תהא בידי האחראי במשרד או ביחידת הסמך. במקרים חריגים מאוד, כאשר תקופת היעדרות העובד המועסק במשרה דרך קבע תימשך מעבר לשלוש שנים, יידרש אישור נציבות שירות המדינה להמשך ההעסקה במילוי מקום. בכל מקרה, לא יאושר על ידי הנציבות יותר ממקרה אחד בשנה בו תאושר המשך העסקה במילוי מקום.

האחראי מטעם המשרד או יחידת הסמך יהיה מוסמך לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה רק עד לסיום הליכי איוש המשרה במכרז פומבי ובהתקיים התנאים המפורטים בתקשי"ר לגבי דחיפות איוש המשרה באופן זמני. לפני כן, חייב הגוף אליו בוזרו הסמכויות בנושא זה להשלים את הליך המכרז הפנימי ולוודא כי הליך זה לא העלה מועמדים מתאימים. בנוסף, טרם אישור ההעסקה על ידי האחראי חובה שיפורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה דרך קבע. רק במידה וחלף המועד האחרון להגשת מועמדות למכרז זה יוכל האחראי לאשר את המשרה הזמנית. בהצטבר תנאים אלו, יוכל האחראי למנות כממלא מקום זמני אדם אשר לא יהיה מבין המועמדים במכרז הפומבי, והוא יועסק באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז הפומבי ואיוש המשרה דרך קבע או לתקופה מרבית של שנה, לפי המוקדם מבין השניים. במקרים חריגים, העסקת ממלא מקום על משרה פנויה מעבר לשנה, תהיה טעונה אישור נציב שירות המדינה.

אצילת סמכויות לאישור עבודה פרטית

מזה מספר שנים, ובעיקר לאחר מגפת הקורונה, מבנה שוק התעסוקה השתנה ולמרות שהעסקה ישירה ובמשרה מלאה היא עדיין מודל ההעסקה הנפוץ ביותר, ככל שחולף הזמן – מודל העסקה זה הולך ומצטמצם ומפנה את מקומו למודלים אחרים ובניהם – העסקה חלקית, העסקה זמנית, העסקה Off shore (כלומר "העברה אל מעבר לחוף", במשמעות של העברת גבולות הפעילות והמועסקים אל מחוץ לגבולות המדינה) ועוד.

תופעת ה־Gig economy אשר החלה בעיקר בארה"ב² ומתרחבת גם בישראל בעיקר ביחס לצעירים ומוכשרים, מבטאת נטייה לבחור על חלקם במודל העסקה חלקית וזמנית המאפשרת להם להתבסס על יותר ממקור הכנסה אחד ו/או יותר ממעסיק אחד בו זמנית.

מול תופעה זו, והשאיפה לגייס לשורות המדינה את העובדים הטובים והאיכותיים ביותר, יש לראות בעבודה פרטית של עובדי שירות המדינה כעשויה, במקרים מסוימים, לתרום למטרות הכלליות של שירות המדינה או המשרד הרלוונטי. במידה והיא נעשית בצורה נכונה, היא עשויה לקדם יעדים ארגוניים וכן להעשיר את עיסוקיהם של עובדי שירות המדינה, להגדיל את המוטיבציה שלהם ולתרום לפיתוח והגשמה עצמית ולצמצם עזיבות לא רצויות לטובת השוק הפרטי. אצילת סמכויות בנושא זה תיצור גמישות ותסייע בקבלת

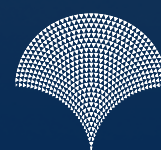
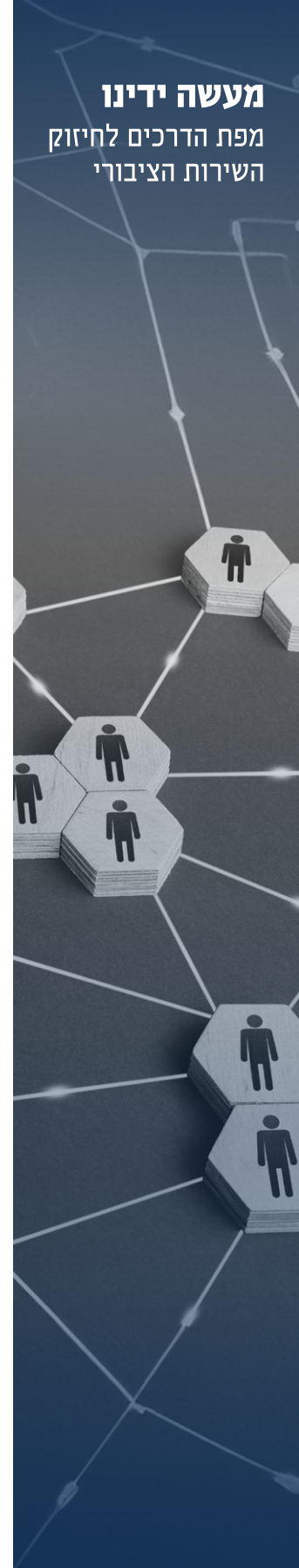
2 כלכלת ה־Gig אשר על פי הערכות עמדה בארה"ב על כ־300 מיליארד \$ ב־2022, מוערך שצמחה בשליש מגודלה לכ 455 מיליארד \$ ב־2023, וצפויה לצמוח בהיקף דומה גם ב־2024. מאפייני הגיל – 53% מעובדי הגיג בארה"ב הם בגילאי 18-34. מאפייני גיל דומים נמצאו גם במדינות אירופה. היקף התופעה – כ־39% מכוח העבודה ארה"ב עובדים כפריילנסרים כעבודה העיקרית או משלבת.



החלטות מהירה יחסית, תוך הבנת הצרכים הנדרשים בנושא בכל משרד ולגבי כל עובד. גם כאן, נדרשת בקרה לצד ביזוריות.

אנו ממליצים כי נציבות שירות המדינה תאצול מסמכותה לאחראי במשרד לאשר עבודה פרטית במסגרת שעות העבודה. שיקול הדעת של האחראי יכול שיתבסס על אחד או יותר מאלו; (א) מקרה שבהם יש למדינה עניין בקיומה של העבודה הפרטית המתבקשת על ידי עובד (ב) כאשר ללא אישור זה – העובד יבחר לעזוב את שירות המדינה לחלוטין (ג) הוראה במוסדות להשכלה גבוהה, במקצועות שבהם יש למדינה עניין. מקצועות אלו ייקבעו על ידי נציבות שירות המדינה.

אנו ממליצים כי, סמכות האישור של האחראי בעניין זה תהא מוגבלת לתקופה של עד שנה ועד שמונה שעות שבועיות (יום עבודה אחד). למען הסר ספק, בגין שעות אלו לא ישולם לעובד שכר והן לא יוכרו כשעות עבודה, ללא קשר לרמת תפקידו של העובד ובכפוף להסכמים הקיבוציים החלים על כל אוכלוסיית העובדים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

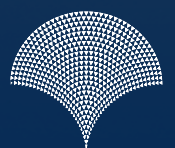
יצירת כללי משחק לבקרה לצד תהליך הביזור ואצילת הסמכויות

בנייר זה פירשנו ארבעה תנאים נדרשים לביזור. הסברנו כי כדי שהביזור יגדיל את היעילות ההקצאה והיצרנית, לגוף המקבל צריכים להינתן הן הסמכות להגיב לביקוש המקומי והן מנגנונים הולמים לאחריות. מכיוון שהענקת סמכות ללא אחריות יכולה להוביל לשחיתות ולהפחתת היעילות, הביזור צריך להיות מלווה ברפורמות שמגבירות את השקיפות והאחריות של הגוף שקיבל סמכויות אלו. הסברנו כי יש להעביר פונקציות לרמה נמוכה מספיק של ממשל כך שיעילות הממשל אכן תגדל כתוצאה מתהליך הביזור. ככל שהגוף אליו בוזרו הסמכויות מודעות יותר לצרכים הספציפיים עליהם הממשל אמור לענות, וככל שהוא מסוגל לעשות כן, כך נצפה שהשירותים שישפיק יהיו איכותיים יותר. תנאי נוסף היה תקשורת: אזרחים צריכים לקבל מידע על מדיניות ופעילויות ממשלתיות. על מנת שתהליכי ביזור יצליחו, חובה לשמר מנגנונים דמוקרטיים בריאים שיעזרו לפקח על הגופים המבוזרים. לבסוף – תיאום. תהליכי ביזור מחייבים מנגנוני תיאום איכותיים שיאפשרו לתאם בין הגורמים הרבים המעורבים באספקת השירותים. ברוח זו, נציע מספר המלצות הקשורות לתנאים אלו ובמיוחד להיבט הבקרה של הנציבות על הגופים להם הואצלו הסמכויות.

באופן עקרוני, פעילות תקינה בשירות המדינה, על פי הכללים והנורמות הנדרשות, אינה מצויה באחריות חד צדדית של גורם זה או אחר, ולדעתנו אין זה נכון שתתבסס על תהליכי שיטור ואכיפה בלבד. מדובר באחריות משותפת, היושבת על כתפי הגורמים הבכירים ביותר – הן בנציבות, דהיינו קובעי המדיניות, הכללים ומדדי הביצוע, והן במשרד, דהיינו המנכ"ל וחברי ההנהלה הכפופים לו, ובעיקר הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש כאחראי.

על הנציבות מוטלת האחריות לקביעת מדיניות, נהלים, מדדי ביצוע ונורמות בקרה, ועל המשרד מוטלת האחריות לביצוע הפעילות על פי נהלי עבודה ברורים, תיעוד, שקיפות מלאה ובקרה פנימית. היעד אליו יש לשאוף הוא ניהול והתנהלות תקינה לאחר אצילת הסמכויות, באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי נציבות שירות המדינה, הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה – קיום תהליכי התראה, בדיקה ותגובה. האחריות לתהליכי הבקרה צריכה להיבנות בראייה מערכתית, שבה הבקרה משולבת הן בפעילות נציבות שירות המדינה כמעצבת המדיניות ומתקינה תקנות ונהלים, והן כחלק בלתי נפרד מאחריות הניהולית הכוללת המוטלת על המנכ"ל. על המנכ"ל לפעול להשגת יעדי הארגון ולקיים מערך בקרה כמרכיב בפעילות השוטפת של המשרד.

כפי שהבהרנו לעיל, אין טעם לבזר סמכויות לגוף שאינו רוצה או אינו יכול לפעול בצורה אפקטיבית ויעילה. לפיכך, אצילת הסמכויות למשרד תותנה בקיומה של מוכנות תשתית לקבלת סמכויות שיואצלו. המוכנות המשרדית תכיל מוכנות תרבותית, מקצועית, ניהולית ותכנונית. רק לאחר השלמת הסמכת המשרד על ידי נציב שירות המדינה, יחל תהליך אצילת הסמכויות למשרד זה. במשרד שייבחר כמתאים למימוש תהליך האצילה תידרש נציבות שירות המדינה לקיים הכשרה לבעלי תפקידים אשר יעסקו הלכה למעשה בפעילות שתואצלו למשרד. יש לוודא ביסוס מוכנות המשרד להתמודד בהצלחה עם כל תחום וזאת טרם האצלת הסמכות באותו תחום. נדגיש כי עניין זה הוא תנאי מקדים והכרחי לכל תהליך האצלה. כחלק מכך ובנוסף חובה לקיים מערכת מידע ממוחשבת שבה ישולבו תפיסת הבקרה, הכוללת התראות חריגה בזמן אמת. מערכת זו תאפשר במידת הצורך חקירת מידע לעומק. מערכת התפעול והשליטה תכלול תצוגת לוח מחוונים לקבלת מידע ניהולי עדכני. מקבלי הנתונים וההתראות על כל חריגה יהיו הן מנכ"ל המשרד והאחראי, והן הגוף האחראי על הבקרה בתחום בנציבות שירות המדינה.



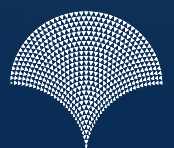
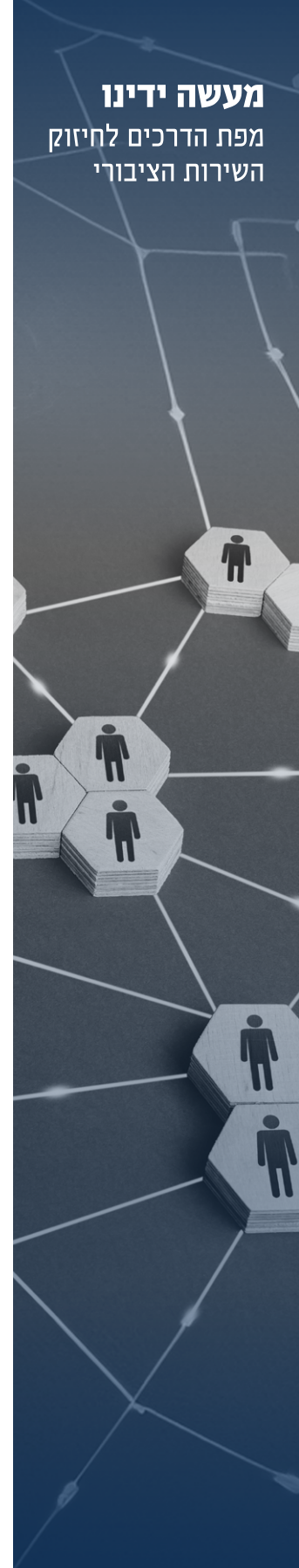
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

אנו ממליצים כי תהליך אצילת הסמכויות יתנהל על פי השלבים הבאים:

1. גיבוש הנחיות לפיקוח בכל אחד מהתחומים אותם המלצנו לבזר: אצילת סמכויות בתחום תקן המשרות, בתחום הגדרת התפקיד, קליטת עובדות ועובדים חדשים, העסקת עובדים זמניים לצורך מילוי מקום, העסקת גמלאים ואישור עבודה פרטית.
2. השמעת תרבות תכנון שנתית בגוף המטה ובגופי השטח – נציבות שירות המדינה תשתלב כגורם מנחה מקצועי במעגל התכנון השנתי ותהווה גורם מנחה ליחידות משאבי האנוש, בבניית תכנית העבודה הנגזרת מתכנית העבודה המשרדית כתשתית לאצילת הסמכויות. נדגיש כי ביזוריות ללא הכשרת הגופים אליהם יואצלו הסמכויות לא צפויה להגביר תפוקות מנהל.
3. הקמת מערכות מחשוב תומכות אצילה עם הרשאות לבעלי עניין כמפורט מעלה. מערכות אלו נדרשות להיות נוחות לתפעול ואינטואיטיביות וכן להשמיע לתוכן איסוף נתונים קפדני ותהליכי בקרה על פי אפיונים ברורים.
4. חיזוק יחידת הבקרה בנציבות שירות המדינה והכשרתה. יחידה זו נדרשת להתמחות באצילת סמכויות וביכולת לבקר בהצלחה את פעילויותיו של הגוף אליו בוזרו הסמכויות. בשונה מהיום, יחידת הבקרה לא תעסוק בשום תחום אופרטיבי ויישומי למעט קידום נושא האצילה וקיום תהליכי בקרה מעצבת.
5. הקמת מערכת הכשרה, הדרכה והסמכה. גוף הבקרה בנציבות יקבע את מדיניות הבקרה בנושאים השונים, ינחה על מנגנוני הדיווח שחלקם יהיו ממוכנים וחלקם אנושיים ויתממשו באמצעות מערך רפרנטים, יקיים תהליכי בקרה אקטיבית בשיתוף ובשילוב הרפרנט למשרדים, וימליץ על קיום תהליכי התיקון של חריגות שנמצאו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

המלצות לביזוריות ואצילת סמכויות – ממשרד האוצר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

תהליך התקצוב בישראל מורכב מ-4 שלבים עיקריים. השלב הראשון הוא הכנת התקציב באגף התקציבים במשרד האוצר לשם הנחתו לדיון על שולחן הממשלה. השלב השני הוא דיון בממשלה על התקציב ואישורו בה. השלב השלישי הוא העברת התקציב לדיון בכנסת ואישורו בה. לבסוף, השלב הרביעי הוא ביצוע התקציב ופיקוח.

אגף התקציבים פועל כיחידה מקצועית ומרכזית בתוך משרד האוצר ואחראי על גיבוש המדיניות הכלכלית של הממשלה. ככזה, מצטייר האגף לא פעם כגוף אוטונומי שלא תמיד פועל בהתאם לרוח שר האוצר עצמו.

דוגמא בולטת המשקפת את עומק המשבר היא מכתבו של שר האוצר מהתאריך 20 באוגוסט 2024 וכותרתו "מימון המשך פינוי תושבי הצפון", אשר בתוכו נכתב בין השאר כך:

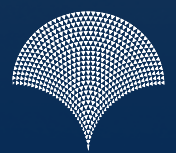
"מעת החלה המלחמה הפכת לעומתי לי, למדיניות ולגורמים רבים במשרד ובאגפיו השונים... השיטה הזו, שבה אתם מנסים למסמס את מדיניות והנחיותיי באמצעות משיכת זמן בעוד דיונים ותכתובות עד שכבר לא ניתן לעמוד בלוחות הזמנים הנדרשים ואנו ניצבים בפני שוקת שבורה, לא מקובלת עלי ולא תימשך... ככל שאינך מזדהה עם מדיניותי הכלכלית והנך סבור כי אתה מתקשה לבצע, אתה מוזמן להניח את המפתחות. כל עוד אתה ממשיך בתפקידך אתה כפוף לי ותבצע את מדיניותי והנחיותיי..."

מכתב זה, וסדרת העימותים מול אגף התקציבים בעשור האחרון לא נוצרו כ"יש מאין". למעשה תוכנית הייצוב הכלכלית יושמה בשנת 1985 בכהונתה של ממשלת ישראל העשירי ואחת, בכוונה להוריד את שיעור האינפלציה, לאזן את מאזן התשלומים ולייצב את מצב המשק. התוכנית זכתה להצלחה רבה, והיוותה נקודת מפנה במדיניות הכלכלית בישראל. הצלחת התוכנית והרצון לשמור על מסגרת תקציבית, הביאו לחיזוק ניכר במעמדו של אגף התקציבים במשרד האוצר וליצירת נוהג לצירוף חוק הסדרים לחוק התקציב על רקע אלו, וההישגים התוצאתיים של פעילותו במימוש אחריות פיסקאלית – גבר כוחו של האגף, והוא הפך לשחקן הדומיננטי בזירת המדיניות הציבורית בישראל.

האגף אחראי על הכנת תקציב המדינה, הנומרטור (התכנית התלת-שנתית), הגשת מסגרות התקציב לאישור הממשלה ובניית תקציב המדינה כהצעת חוק לאישור הכנסת, וכן קביעת פירוט אופן העברת התקציב שאושר למשרדים וליחידות הסמך עד רמת תקנות תקציב. האגף אחראי גם על הניהול השוטף של תקציב המדינה ולליווי הגופים המתוקצבים במהלך תקופת התקציב, לרבות מעקב אחר הביצוע והצרכים התקציביים ועריכת שינויים בתקציב בהתאם לצורכי השעה. לבסוף, אחראי האגף גם על עמידת הממשלה ביעדי המדיניות הפיסקאלית הקבועים בחוק – הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית. לצד זאת, מוביל אגף התקציבים גם קידום רפורמות כלכליות ומבניות במשק (כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי) הנכללות במסגרת התכנית הכלכלית השנתית. הצעות אלו מכונות "חוק הסדרים", בו נדון בהמשך.

התשתית החוקית ממנה שואב משרד האוצר את סמכות לנהל את התקציב בשירות המדינה מתבססת בעיקר על ארבעה חוקים עיקריים, שעברו בחלקם שינויים רבים לאורך השנים.

חוק יסוד: משק המדינה קובע את המסגרת הכללית של תקציב המדינה. על פי החוק, הממשלה תגבש את התקציב ותציע אותו לכנסת. החוק אף גם קובע במקרה בו הכנסת לא מאשרת את התקציב בזמן. אם לא אושר תקציב לפני תחילתה של השנה, רשאית הממשלה לפעול במסגרת תקציב המשכי. מצב זה קורה לעיתים תכופות, הן בשל חילופי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ממשלות והן במקרים בהם הממשלה לא מצליחה להעביר את התקציב בכנסת בשל היעדר תמיכה פוליטית.

חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 מגדיר את חלקי התקציב (תקציב רגיל, תקציב פיתוח, החזר חובות לבנק ישראל, ותקציב המפעלים העסקיים) ואת מבנה התקציב. על פי החוק, אסור לממשלה להוציא יותר משאושר לה בתקציב. בהיבט הזה, לא ניתן לפתוח את תקציב המדינה אלא בחקיקה חריגה. לפיכך, לכל תוכנית חדשה שרוצה הממשלה לקדם בתוך שנת תקציב, יש למצוא מקור מימון מתוך התקציב שאושר. החוק קובע גם שכל אגרה שתגבה תלך להכנסות הכוללות של המדינה ולא למימון הוצאות מותנות בהכנסה. בכך מכוון החוק את הממשלה לבצע סדרי עדיפויות במדיניותה כבר בעת הגשת התקציב.

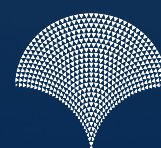
חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 מכופף את התקציב למגבלות פייסקאליות הנקבעות מראש. תקציב המדינה הוא הכלי המרכזי לעיצוב המדיניות הציבורית כפי שנקבעה על ידי מחוקקי המדינה. עם זאת, כדי לקיים מדיניות פייסקאלית אחראית ובת קיימה, כפוף התקציב למגבלות פייסקאליות, כפי שהן קבועות בחוק זה. מגבלות אלו משתנות מעת לעת, במיוחד בשעת משבר כמו תקופת הקורונה ומלחמת אוקטובר 2023.

חוק ההסדרים, או בשמו הרשמי והמלא "חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית)" נחקק לראשונה ב-1985 בתקופת המשבר הכלכלי הגדול. היה זה חוק לשעת חירום שנועד לאפשר לממשלה לנקוט צעדים קיצוניים להדברת האינפלציה ולייצוב המשק. החוק מועבר בדרך כלל יחדיו עם חוקי התקציב השנתיים (או הדו-שנתיים במקרה של תקציב לשנתיים) ומקבץ תחתיו נושאי חקיקה רבים ושונים מאוד אלה מאלה כמקשה אחת (take it or leave it), והקשר בינם לבין התקציב רופף ולעתים אף אינו קיים. למרות הביקורת הקשה על הכלי הזה, הוא משיג עבור האוצר תוצאות מהירות תוך זמן קצר, בעיקר מכיוון שהחוק עובר כמקשה אחת, ואי העברתו בכנסת משמעותו אי אמון בממשלה ופיזור – עניין שנבחרו ציבור לרוב נרתעים ממנו. הצעות אגף התקציבים לקידום רפורמות כלכליות ומבניות במשק במה שמכונה "חוק ההסדרים" כוללות בשנים האחרונות את הצעת חוק התקציב, הצעת חוק בדבר השינויים הפייסקאליים והצעת חוק בדבר השינויים המבניים. אלו יחדיו משקפים את התכנית הכלכלית לתקופת התקציב.

רבות נכתב על עוצמתו היחסית של אגף התקציבים באוצר. אחד ממקורות העוצמה העיקריים של המשרד הוא כוחם החוקי והתקנוני להתערב בנעשה בתוך תקציבי המשרדים – בהיעדר הסמכות של שאר המשרדים לשנות סעיפים או להעביר תקציבים מסעיף לסעיף אחר בתקציבם. בעוד שרבים מצביעים על ריכוזיות יתר של האוצר בתהליך התקצוב וקוראים לצמצמה בצורה מהותית, חובה לזכור כי מהלכי ביזור פיזיים עלולים לפרוץ את המסגרת הפייסקאלית ולהוביל לחריגה ממדיניות הממשלה הכוללת ולגירעון נרחב.

אכן, כל ביזור סמכויות של אגף התקציבים חייב לעשות בצורה זהירה ותוספתית. בדומה לטענתנו זו, בדצמבר 2017 המליצה וועדה ציבורית (הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, 2017) כי לאור הרצון לשמור על עצמאות האגפים ועל בלמים ואיזונים בניהול כלכלת ישראל, יש להשאיר, ככלל, את המבנה הנוכחי על כנו ולא לשנותו מיסודו. עם זאת, הוועדה הצביעה על קשיים בניהול משרד האוצר כיחידה אחת, בעיקר בשל כוחם היחסי של מנהלי האגפים בו. בין היתר, המליצה הוועדה על עיגון העצמאות המקצועית של אגפי משרד האוצר ושריונה, הבהרת התחומים שבהם יש למנכ"ל משרד האוצר אחריות וסמכות בהובלת תהליכים, עיגון אחריותו בהובלת עבודת המטה ותכלולה תוך מתן כלים לביצוע תפקידו, וקביעת מנגנוני הכרעה במחלוקות בין-אגפיות על מנת למנוע שיתוק בעבודה החיונית של משרד האוצר על אגפיו השונים.

להלן, נפרט את המלצותינו לגבי ביזוריות בתהליך התקצוב במספר תחומים עיקריים: (1) צמצום בהדרגה של מספר התקנות בתקציב המדינה, (2) הגדלה הדרגתית ומבוקרת



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

של אלמנטים של תקצוב פעולות ותפוקות בתהליך התקצוב, (3) העברת יתרות שלא נוצלו מתקציב קודם, (4) שיתוף הגופים המתוקצבים בתהליכי קבלת החלטות תוך תימרוץ תכנון משרדי ארוך-טווח ו(5) יצירת כללי משחק לבקרה לצד תהליך הביזור ואצילת הסמכויות התקציביות.

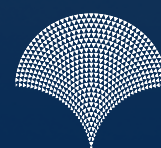
גם בחלק זה, כמו בחלק שעסק בביזור סמכויות בנושא ההון האנושי בשירות המדינה, נדגיש כי ביזור מחייב לא רק בקרה של הגוף המבזר, אלא, ואולי בעיקר, נכונות של הגוף אליו הועברו הסמכויות לקבל אחריות, ולנהוג באחריותיות. נדגיש כי בנייר מתמקדים רק בהמלצות הנוגעות לחלוקת העבודה ולביזור בתהליך חשוב זה ולא במגוון רחב אחר של נושאים (למשל, הצעות חוק פרטיות בעלות השלכות תקציביות).

צמצום בהדרגה של מספר התקנות בתקציב המדינה

חוק יסודות התקציב קובע כי התקציב יחולק לשלוש רמות: סעיף, תחום פעולה ותוכנית. החוק גם הסמיך באופן בלעדי את שר האוצר לפרוט את התקציב לרמת תקנות שאינה מובאת לאישור הכנסת. משכך, התקציב מורכב במבנה היררכי בן 4 "קומות": סעיף ראשי בין 2 ספרות, שלרוב מסמל את משרדי הממשלה. הסעיף הראשי מצוין במספר בן שתי ספרות, תחום פעולה בן 4 ספרות (שמתוכן השתיים הראשונות הן של הסעיף הראשי אליו משתייך תחום הפעולה), תוכנית המצוינת ב-6 ספרות, אשר 4 הראשונות ביניהן מסמלות את תחום הפעולה ואת הסעיף הראשי אליו היא משתייכת ותקנה המצוינת ב-8 ספרות. הסתת תקציב ברמת תכנית מחייב את אישור וועדת הכספים של הכנסת. התקציב לביצוע של המשרדים מצוי ברמת התקנה, וזו הרמה המחייבת, כאשר למשרדים אסור להוציא הקצאות תקציביות שאינן מופיעות שם. יתירה מכך, לא ניתן להשתמש בסכומים הנמצאים בתקנה מסוימת לצורכי תקנות אחרות, גם אם אותה תקנה שייכת לאותם תחום או תוכנית. למעשה, החוק הסמיך את שר האוצר לפרוט את התקציב לרמת תקנות שלא יובאו לכנסת.

מספר התקנות בסעיפי תקציב המדינה בישראל הוא מן הגדולים בעולם המערבי. בעוד במדינות מערביות שונות עומד מספר התקנות על בין 500 ל-700, בישראל המספר גדול בהרבה. ועמד בשנת 2023 על כ-2,900 תקנות (לא כולל תקנות שכר). בשנת 2013, המליץ דוח "ועדת המשילות" לצמצם את מספר תקנות ההוצאה בתקציב הישראלי של שנת 2017 עד 1,500. בפועל, מספר התקנות צומצם בכ 20%, אך במקביל גם מספר התוכניות צומצם ב-40% מכ 1380 תוכניות ב-2023 ל-826. המשמעות היא, כי כוחה של הכנסת לבקר את פעילות הממשלה צומצם משמעותית, וכמות התקנות ומעורבות אגף התקציבים לא צומצמה כנדרש.

הפירוט הרב בתקציב יוצר תלות של המשרדים באגף תקציבים, בעיקר כאשר משרד מבקש לשנות את ייעודו של סעיף הוצאה ולהסיט הקצאה תקציבית כלשהי מסעיף לסעיף. העברות תקציביות בשלוש הרמות העליונות (סעיף, פעולה ותוכנית) מחייבות את אישור ועדת הכספים של הכנסת. הפנייה לוועדה נעשית באמצעות אגף התקציבים ורק במידה והוא סבור כי ההעברה ראויה. תהליך זה מתמשך ומוביל במקרים רבים למצב של "תת-ביצוע". רמת התקנות אינה מחייבת אישור בכנסת אלא את אישורו של אגף התקציבים. גם כאן – רק במידה והוא סבור כי ההעברה מוצדקת. נוכח אי-הוודאות המאפיינת את סביבת העבודה של משרדי הממשלה, ככל שסעיפי התקציב רבים יותר – כך נדרשות העברות רבות יותר מסעיף לסעיף, וגוברת התלות של המשרדים באגף התקציבים. כדי לקבל את אישורו להעברת תקציבים מסעיף לסעיף, המשרדים מקיימים מגעים שוטפים עם הרפרנט הרלוונטי באגף התקציבים. מדי חודשיים-שלושה מרכזים את הרשימה המוסכמת ומעבירים אותה לאישור ועדת הכספים. בשנות ה-2000 נעשו אלפי העברות תקציביות בכל שנה (שוורץ, 2013: 7). הצורך לקבל את אישור הרפרנט מקנה לאגף התקציבים עוצמה רבה, שכן היא מחייבת את הגופים המתוקצבים לרצותו. הדבר יכול ליצור פתח להתערבות אפשרית של הרפרנטים באגף בנושאים שאין הם אמורים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

לקבוע בהם. משמעות הדבר, מבחינת חלוקת עבודה, היא שככל שמספר הסעיפים גדול יותר, כך גוברת הריכוזיות של אגף התקציבים ופוחתות הגמישות ויכולת הניהול של הגופים המתוקצבים.

אנו ממליצים כי רמת הפירוט בתקציב המדינה חייבת תשקף את רמת מדיניות ההקצאה בלבד על מנת לאפשר לגופים המתוקצבים יכולות עצמאיות של המשרד בניהול הקצאת המשנה. לפיכך, יש להציב יעד מחייב של לכל היותר 1,500 תקנות הוצאה בתקציב המדינה אשר יושג במהלך מדורג שיתפרש על עד 3 תקציבים או שש שנים (המוקדם מבין השניים). נציין כי יעד זה לא יכלול תקנות הנוגעות לתקציב השכר, הואיל ואלו דורשות מבנה מפורט משיקולי בקרה של משרד האוצר.

הגדלה הדרגתית ומבוקרת של אלמנטים של תקצוב פעולות ותפוקות בתהליך התקצוב

באופן כללי ביותר, ניתן לסווג תקציבים ציבוריים על קוטב הנע בין תקציב "שמרני", המבוסס על תקצוב תשומות (מה שמכונה: "תקציב פריטים") ותוספתי מטבעו, לבין דגם "ליבראלי" יותר, המבוסס על תקציב תפוקות או תוצאות, שעשוי להציע שינויים רדיקליים ביחס לשנים קודמות.

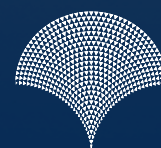
בישראל נהוג תקציב פריטים (Line-Item Budgeting). שיטת תקצוב זו שמרנית באופייה ומבססת את הוצאות הממשלה בצורה הפשוטה ביותר: הקצאת תקציב לגוף המתוקצב על פריטים ספציפיים או תשומות ברורות. אחד היתרונות המרכזיים של שיטת תקצוב זה הוא פיקוח וצמצום השימוש לרעה בכספי ציבור על ידי הגופים המתוקצבים. המוטיבציה להופעתה של שיטה זו הייתה למצוא מתודה סדורה ושיטתית שתחזק את יכולת השליטה והבקרה של הממשל. שלא בכדי, ממשלות רבות ברחבי העולם אמצו לאורך השנים – ועדיין מאמצות – שיטה זו לתקציביהן ברמה כזו או אחרת (כהן ומזרחי, 2017: 55-76). לצד יתרונותיה לשיטת תקציב פריטים גם חסרונות רבים. בין היתר, השיטה אינה כוללת מידע על תוכניות, תוצאות, תפוקות או "הישגים" כלשהם, פוגעת בגמישות הניהולית של הארגון המתוקצב ומשמרת נתק בין תהליך התקצוב לבין תהליכי התכנון והניהול.

אנו ממליצים להגביר אלמנטים של תקצוב פעולות ותפוקות בתקציבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בהדרגה ועד לכ-10 אחוזים מתקציב המשרד. מכיוון שאופי העבודה, היקף המשימות, מספרי העובדים והיעדים הארגוניים שונים ממשרד למשרד ומיחידה ליחידה, אנו מציעים כי תוקם ועדה משותפת של נציגי האוצר, משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה אשר תקבע את האחוז המתאים של תקצוב לפי פעולות או תפוקות לכל יחידה משרדית ועד לתקרה של 10 אחוזים כאמור – ובצורה הדרגתית. הגם שמעבר לכיוון זה הינו הדבר הנכון בעינינו, הוא צריך להתרחש בצורה הדרגתית ומבוקרת.

לפישוט, נשתמש בדוגמה מתחום הבריאות. הפירוט משה הוא דוגמה לתקצוב פרטים במשרד הבריאות:

תקצוב על פי פריטים

ההוצאה / הפרט	סכום באלפי ש"ח
משכורת לעובדים	40,000
ריהוט	7,000
מזגנים	22,000
ציוד מחשב	14,000
תשתית וספק אינטרנט	5,000
ספרים וספרות	9,000



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

במעבר לשיטת תקצוב פעולות, לא יפורטו כלל ההוצאות ויאושרו ספציפית לפי סוג ההוצאה, אלא המשרד יתקצב לפי פעולות ספציפיות ויוכל להחליט כיצד להקצות את ההקצאה התקציבית כדי להשיג את הפעולות הנדרשות. למשל, בצורה הבאה:

תקצוב על פי פעולות

הפעולה	סכום באלפי ש"ח
הקמת ותפעול מרכז רפואי חדש	47,000
שיפוץ ותפעול מרכז רפואי קיים	40,000

הכנסת אלמנטים של שיטת תקצוב תפוקות מבזרת עוד יותר את תהליך התקצוב. כאן, לא יפורטו כלל ההוצאות ויאושרו ספציפית לפי סוג ההוצאה וכן לא יצוינו מה הן הפעולות המחייבות. המשרד יתקצב לפי תפוקה ברורה ומדידה. למשל, בצורה הבאה:

תקצוב על פי תפוקות

התפוקה	סכום באלפי ש"ח
העלאת תוחלת החיים וצמצום פערים בריאותיים בתחום נתון	97,000

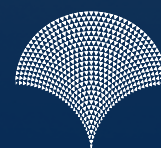
העברת יתרות שלא נוצלו מתקציב קודם

עודפי שנה קודמת (ובתקציב דו־שנתי – עודפי שנים קודמות) הנם רזרבות שנשארו בסוף תקופת התקציב מבלי שנוצלו על ידי המשרדים. אלו כוללות עודפים מחויבים ועודפים לא מחויבים. עודפים מחויבים הם תקציבי מזומן ששימשו לביצוע התחייבויות כלפי גורמים חיצוניים שבכל מקרה חייבת הממשלה לשלם אותם – בין אם כי ישנה התחייבות חוזית אליהם או שיצא מכרז מחייב לגבם (שמבחינה משפטית כמוהו כהתחייבות). עודפים לא מחויבים הם רזרבות מתקציב שאושר בשנה הקודמת אך שהמשרדים או יחידות הסמך לא ניצלו אותן מסיבות שונות. העברת הרזרבות מתבצעת בתהליך לינארי שחייב לעבור שלושה שלבים, כאשר תחילתו של כל שלב תלויה בסיומו של השלב שקודם לו. השלב הראשון הוא בקרה של החשב הכללי באוצר וזיהוי הרזרבות הקיימות. השלב השני הוא בקרה של אגף התקציבים וגיבוש המלצות לגבי הרזרבות שאמורות לעבור לגוף המתקצב לידי ועדת הכספים. השלב השלישי הוא דיון ואישור העברת העודפות בוועדת הכספים של הכנסת (במידה וועדת הכספים לא דנה בפנייה, מועבר התקציב למשרדים בתום 21 יום).

תהליך ריכוזי זה משפיע על שלבי ההכנה, החקיקה והביצוע של תקציב המדינה ובמיוחד על אפקטיביות המשרדים בתכנון ובביצוע. עודפי התקציב מתגלגלים משנה לשנה ומגיעים לאחוזים ניכרים התקציב הבסיס של היחידות המתקצבות. עם זאת, עודפים לא מחויבים לרוב אינם מוקצים בשנית למשרדים וליחידות שאושר להם להשתמש בהם בשנה הקודמת.

העברת עודפים מחויבים של שנה קודמת שלא בתחילת השנה שאחריה, שוחק את התקציב המשרדי, משום שמימון ההתחייבויות נעשה מתוך התקציב השוטף, או לחלופין – מונע מביצוע פעולות שתוכננו ו/או אושרו לביצוע. עודפים שאינם מחויבים "חוזרים" לקופת האוצר. התנהלות זו, יוצרת תמריץ להוצאה לא יעילה ולא ממוקדת בנושאים בעלי ערך ציבורי גבוה, אלא דווקא בנושאים שביצוע התקציב לגביהם פשוט מהיר ומיידי.

אנו ממליצים לשנות את חוק יסודות התקציב, כך שעודפי התקציב המחויבים יועברו באופן אוטומטי לגופים המתקצבים. נדגיש כי בסופו של יום, מלבד שנה אחת, עודפים מחויבים הועברו תמיד למשרדי הממשלה, גם אם לא במלואם על פי החלטת אגף התקציבים. עם זאת, במקרים של משבר כלכלי, מלחמתי או אירוע חריג אחר בעל



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

השלכות תקציביות, תוכל הכנסת לאשר ברוב רגיל אי העברת העודפים המחויבים או המשוריינים בשנה ספציפית.

אנו גם ממליצים להעביר, ובאופן אוטומטי, חלק ממכסת הרזרבות הלא מנוצלות של המשרדים לתקציב השנה החדשה. חלק זה יתחיל באחוזים קטנים מהרזרבות ויגדל בהדרגה עם בחינת השלכות השינוי. מכיוון שישנם הבדלים בגודלם ובאופי העבודה והיקפה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, נדרש לקיים מנגנון דיפרנציאלי בכל הקשור לאחוז הרזרבות שלא נוצלו ויוחזרו למשרדים.. תהליכי התייעלות, תכנון אסטרטגי ארוך-טווח והצגת שיפורים מדידים בתהליכים ותוצאות יהיו גורם מרכזי בהחלטה על האחוז שיועבר אוטומטית בכל תקציב.

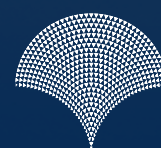
שיתוף הגופים המתוקצבים בתהליכי קבלת החלטות תוך תימרוץ תכנון משרדי ארוך-טווח

הספרות המקצועית מלמדת כי שיתוף בתהליכי קבלת החלטות, בין אם ברמה הארגונית או הציבורית, עשויה להגביר אמון במוסדות הממשל ובמנהל הציבורי, מאחר שהיא מגבירה את הידע שאזרחים (או עובדי ציבור) נחשפים אליו לגבי תהליכים שונים ואף מגבירה את הזדהותם עם המדיניות המתקבלת ועם תוצאותיה (Yankelovich, 1991). אנו מאמינים כי במידה והשיתוף לא ייתפס כשיתוף למראית עין, מחויבותם של המשרדים תגבר וקשרי העבודה בינם לבין האוצר יהיו טובים ואפקטיביים יותר. שיתוף אמיתי יגביר את המוטיבציה של המשרדים להגיש הצעות ודרישות בהכנת דפי המעבר וגיבוש התקציב. ברוח זו, מבנה נוח יותר להבנה של התקציב יגביר את יכולות הביצוע במשרדים ואת השקיפות בתהליך וייצור שפה משותפת בין גופי המטה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

אנו ממליצים להגביר את השיתוף של משרדי הממשלה בשלב תכנון התקציב וגיבוש באופן שיוכלו לשאת ביתר אחריות על שינויים נדרשים בסדרי עדיפויות בתוך מסגרת התקציב. שיתוף זה צריך לבוא במקביל ליצירת מנגנוני תמרוץ לתכנון משרדי ארוך-טווח. בתהליך זה, על האוצר לפעול לתמרץ יוזמות משרדיות לפעולות או תוכניות ארוכות-טווח ויתנה את מחויבותו להמשך תקצוב רב-שנתי של תוכניות ופעולות אלו בהמשך פעילותן. בשל חוסר היציבות הפוליטית הכרוני של ישראל, מנגנון תמרוץ זה עשוי לעודד תכנון אסטרטגי של הפקידות המקצועית במשרד ולהגדיל את הסיכוי שרפורמות או תוכניות שנדרשים שנים רבות להשלמתן לא יופסקו עם התחלפותם של הנהלות המשרד, השרים או הממשלה. שיתוף מתמשך והמשך התקצוב לאורך השנים כפי שיוסכם בין המשרדים לבין האוצר יפחית, לאורך זמן, את חששות הגופים המתוקצבים שייפגעו מיוזמות ארוכות-טווח. ביסוסם והמשכייתם של יחסי אמון אלו בין המשרדים לבין האוצר עשויים לסייע בהכנסת רעיונות חדשניים לסקטור הציבורי, לקדם רפורמות נדרשות ואף להוביל בסופו של יום לתהליכי והסכמי התייעלות של שירות המדינה.

יצירת כללי משחק לבקרה לצד תהליך הביזור ואצילת הסמכויות התקציביות

כפי שהסברנו, על מנת שתהליכי אצילת סמכויות וביזור יגדילו את היעילות ההקצאה והיצרנית, למשרדים המתוקצבים צריכים להינתן הן הסמכות להחליט והן מנגנונים הולמים לאחריות. מכיוון שהענקת סמכות תקציבית שלא מלווה ברצון טוב ובאחריות תקציבית של הגופים אליהם מועברות הסמכויות יכולה להוביל לשחיתות ולבזבז לא ראוי של כספי ציבור, הביזור צריך להיות מלווה ברפורמות שמגבירות את השקיפות והאחריות של המשרדים המתוקצבים. גם כאן, הן משרדי המטה והן האזרחים חייבים לקבל מידע על פעילות המשרד המתוקצב והחלטותיו. על מנת שתהליכי ביזור יצליחו, חובה לשמר מנגנונים דמוקרטיים בריאים שיעזרו לפקח על הגופים המבזורים ולוודא



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

שהם פועלים בסבירות ובאחריות. גם כאן, התיאום הוא אלמנט קריטי. תהליכי ביזור מחייבים מנגנוני תיאום איכותיים שיאפשרו לתאם בין הגורמים הרבים המעורבים באספקת השירותים ויודאו כי המשרדים אינם נוקטים בפעולות כפולות או שאינן מתואמות זו עם זו. להלן, נציע מספר המלצות הקשורות לתנאים אלו ובמיוחד להיבט הבקרה של גופי המטה, ובמיוחד משרד האוצר, על המשרדים להם הואצלו הסמכויות התקציביות.

גם כאן, אנו סבורים כי פעילות תקינה בשירות המדינה, על פי הכללים והנורמות הנדרשות, אינה מצויה באחריות חד צדדית של גורם זה או אחר. אין זה נכון שתהליכי הבקרה והתיאום יתבססו על תהליכי שיטור ואכיפה בלבד. מדובר באחריות משותפת, היושבת על כתפי הגורמים הבכירים במשרדים המתקצבים וביחידות המטה.

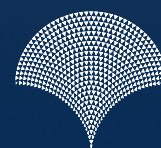
על משרד האוצר מוטלת האחריות לקביעת מדיניות, נהלים, מדדי ביצוע ונורמות בקרה, ועל המשרד המתקצב מוטלת האחריות לביצוע הפעילות על פי נהלי עבודה ברורים, תיעוד, שקיפות מלאה ובקרה פנימית. היעד אליו יש לשאוף הוא ניהול והתנהלות תקינה לאחר אצילת הסמכויות, באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי משרד האוצר ויחידות המטה, הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה – קיום תהליכי התראה, בדיקה ותגובה. האחריות לתהליכי הבקרה צריכה להיבנות בראייה מערכתית, שבה הבקרה משולבת הן בפעילות גופי המטה והאוצר והן כחלק בלתי נפרד מאחריות הניהולית הכוללת המוטלת על צמרת המשרד ובמיוחד המנכ"ל העומד בראשו.

כפי שהסברנו לעיל, אין טעם לבזר סמכויות לגוף שאינו רוצה או אינו יכול לפעול בצורה אחראית וערכית. לפיכך, אצילת הסמכויות התקציביות למשרדים וליחידות הסמך תותנה בקיומה של מוכנות תשתיתית לקבלת הסמכויות שיואצלו. המוכנות המשרדית צריכה לבוא לידי ביטוי בתרבות המשרד, במקצועיותו, ביכולתו הניהולית והתכנונית ותעשה שימוש בידע שנצבר במשרד האוצר לאורך השנים. רק לאחר השלמת הסמכת המשרד על ידי משרד האוצר, יחל תהליך אצילת הסמכויות התקציביות לאותו הגוף.

משרד האוצר יידרש לקיים הכשרה לבעלי תפקידים אשר יעסקו הלכה למעשה בפעילות שתואצלו. טרם האצלת הסמכות התקציבית, חובה לוודא כי ישנה מוכנות מיסבית של המשרד להתמודד בהצלחה עם כל תחום זה. עניין זה הוא תנאי מקדים והכרחי לכל תהליך האצלה תקציבית. כחלק מכך ובנוסף, חובה לקיים מערכת מידע ממוחשבת שבה ישולבו תפיסת הבקרה, הכוללת התראות חריגה תקציבית בזמן אמת. מערכת זו תאפשר במידת הצורך חקירת מידע לעומק. מערכת התפעול והשליטה תכלול תצוגת לוח מחוונים לקבלת מידע ניהולי עדכני. מקבלי הנתונים וההתראות על כל חריגה יהיו הן מנכ"ל המשרד והאחראי, והן הגוף האחראי על הבקרה בתחום במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה.

אנו ממליצים כי תהליך אצילת הסמכויות יתנהל על פי השלבים הבאים:

1. גיבוש הנחיות לפיקוח בכל אחד מהתחומים אותם המלצנו לבזר. הגם שאנו מציעים להחיל את המלצתינו על כל המשרדים, ייתכן ובשנה הראשונה כדאי לבחור כארבעה משרדים שהתנאים בהם מאפשרים בחינה של השלכות השינויים.
2. השמעת תרבות תכנון שנתית בגוף המטה ובגופי השטח. אגף התקציבים, נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה ישלבו כגורם מנחה מקצועי במעגל התכנון והתקצוב השנתי ויהיו גורם מנחה ומתואם ליחידות המתוקצבות. תקצוב ללא תכנון אסטרטגי עשוי להוביל לתוצאות לא רצויות ולחוסר תפקוד מיטבי.
3. הוספת רבדים נוספים תומכי אצילה במערכות המחשוב עם הרשאות לבעלי עניין כמפורט מעלה. מערכות אלו נדרשות להיות נוחות לתפעול ואינטואיטיביות וכן להטמיע לתוכן איסוף נתונים קפדני ותהליכי בקרה על פי אפיונים ברורים.

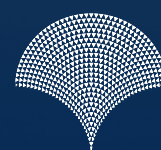


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

4. הקמת יחידת בקרה באגף התקציבים והכשרתה. לצורך אצילת הסמכויות בתחום התקצוב, ולצד תהליכי ההנחיה, ההדרכה וליווי בהשמעה, מוצע להקים יחידה מקצועית המופקדת על קיום בקרה תקציבית במשרדי הממשלה כתחום מקצועי בלתי תלוי. יחידה זו תתמחה באצילת סמכויות תקציביות וביכולת לבקר בהצלחה את פעילויותיו של המשרד. יחידת הבקרה, הצפויה לפעול מול כלל הגורמים בשירות המדינה, תוכל ליצור תמונה רוחבית על תקינות הפעילות לאור אצילת הסמכויות, בכל שירות המדינה. תמונת הרוחב, יהיה בה כדי להציף קשיים ואתגרים והיא תאפשר לגבש פתרונות מערכתיים כוללים. כמו כן, יחידת בקרה ייעודית תבטיח שימור נתח משאבי וניהולי קבוע המוקדש לתחום, על מנת לוודא כי הבקרה לא תידחק לטובת פעילויות שוטפות אחרות של משרד האוצר.
5. הכשרת החשבים המלווים במשרדי הממשלה לבצע את עבודתם על פי רוח השינויים שיאומצו. החשבים צריכים להיות מוכשרים יותר לבקרה "אסטרטגית" ופחות לבקרה "טכנית". עליהם להבין כיצד יש לפקח על פעולות המשרדים תחת מספר תקנות מצומצם יותר ותחת הגדלת אלמנטים רבים יותר של תקציב פעולות ותפוקות. זאת, תוך חיבור חזק יותר בין הפעולות המתוקצבות לבין מטרות ויעדי המשרד. על מנת שבקרה זו תהיה אפקטיבית נדרשת עבודה משותפת של אגף תקציבים עם החשב הכללי עם דיאלוג ושיח מתמשכים לאורך כל השנה.
6. הקמת מערכת הכשרה, הדרכה והסמכה. גוף הבקרה במשרד האוצר יקבע את מדיניות ההכשרה בנושאים השונים, ינחה על מנגנוני הדיווח שחלקם יהיו ממוכנים וחלקם אנושיים ויתממשו באמצעות מערך רפרנטים, יקיים תהליכי בקרה אקטיבית בשיתוף ובשילוב הרפרנטים למשרדים, וימליץ על קיום תהליכי התיקון של חריגות שנמצאו. דגש רב יינתן על תמרוץ תכנון אסטרטגי ארוך-טווח ויוזמות לרפורמות והתייעלות משרדית.
7. הקמת פורום סמנכ"לי תקצוב אשר ייפגש ליום עיון והכשרה לפחות 3 פעמים בשנה. במפגש זה יוצגו לפורום התפתחויות בתחום התקצוב ותינתן סקירה רוחבית "מבט על" על הנעשה בשירות המדינה. מלבד יצירת אחידות וחיזוק תהליכי למידה משותפים (תכנון תקציבי ותכנון תקציבי ארוך-טווח, ניהול תקציבי, שפה משותפת בהעלאת הדרישות התקציביות לרפרנטים ולרכזים באגף התקציבים, ייעול תהליכים ארגוניים ועוד), יסייעו מפגשים אלו ביצירת רשת חברתית בלתי פורמלית של מנהלים בכירים בשירות המדינה. מפגשים אלו יחזקו הן את ההון האנושי והן את ההון החברתי בצמרת שירות המדינה.
8. וידוא הבנה ויכולת תפקוד איכותית של הגופים אליהם בוזרו הסמכויות. רק לאחר השלמת הסמכת המשרד על ידי משרד האוצר ובחינת יכולותיו של הגוף אליו צפויות לעבור הסמכויות, יחל תהליך האצילה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

סיכום

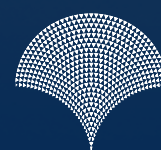
בנייר זה ביקשנו להניח תשתית של המלצות לשיפור מצבו של שירות המדינה בישראל בכל הקשור לאופן חלוקת העבודה ויחסי העבודה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבין משרדי ויחידות המטה. ספציפית, אנו מציעים מרשם לשינוי שיתבסס על תהליכי ביזור זהירים – אך נדרשים – בחלוקת העבודה בין נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר לבין משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

פתחנו בהסבר כי סוגיית חלוקת העבודה בין יחידות הממשל השונות ובתוכן השפעה מכרעת על יכולת התפקוד של מדינה בשגרה ובחירום. בהקשר רחב זה, מתקיים הדיון אודות מה ואיך כדאי לבזר. הגם שלביזור יתרונות רבים – הוא אינו חף מחסרונות. ביזור הוא אמצעי, ולא יעד ערכי בזכות עצמו. הוא כלי שיש לאמצו רק במקרים שבהם הוא צפוי לשפר את מבנה הממשל ואופן התנהלותו. בהקשר זה, הדגשנו כי כלל המלצות המובאות להלן לא יצליחו לשפר את המצב מבלי קיומם של שני גורמים חשובים: **אימוץ חוק היעדים הלאומיים** (אותו אנו מצייגים בהרחבה בנייר נפרד שפרסמנו במסגרת המרכז להעצמת האזרח) ו**היעדר פוליטיזציה בשירות המדינה**. כפי שהסברנו, כל תהליך ביזור מחייב במקביל יכולת ביצועית של משרדי הממשלה. במידה ומשרדי הממשלה ויחידות הסמך ייחלשו מבחינה מקצועית ויהיו נגועים בפוליטיזציה כל תהליך ביזור רק יפגע באיכותו ובביצועיו של שירות המדינה. לפיכך, אימוץ כל או חלק מההמלצות הללו מבלי להבטיח במקביל את קיומם של תהליך סדור של תכנון אסטרטגי, הנעשה לצד שירות מדינה איכותי, עצמאי ומקצועי עשוי לפעול דווקא כחבר פיפיות ולא לשפר את ביצועי הממשל. כך למשל, פגיעה בכוחו של אגף התקציבים בעת שבה שירות המדינה נגוע בפוליטיזציה עשוי רק לפגוע בממשל ובחברה הישראלית.

המשכנו בפירוט ארבעה תנאים נדרשים לביזור. הסברנו כי כדי שהביזור יגדיל את היעילות ואת האפקטיביות הממשלית, לגוף המקבל צריכים להינתן הן הסמכות להגיב לביקוש המקומי והן מנגנונים הולמים לאחריות. מכיוון שהענקת סמכות ללא אחריות יכולה להוביל לשחיתות ולהפחתת היעילות, הביזור צריך להיות מלווה ברפורמות שמגבירות את השקיפות והאחריות של הגוף שקיבל סמכויות אלו. הסברנו כי יש להעביר פונקציות לרמה נמוכה מספיק של ממשל כך שיעילות הממשל אכן תגדל כתוצאה מתהליך הביזור. ככל שהגוף אליו בוזרו הסמכויות מודעות יותר לצרכים הספציפיים עליהם הממשל אמור לענות, וככל שהוא מסוגל לעשות כן, כך נצפה שהשירותים שישפיק יהיו איכותיים יותר. תנאי נוסף היה תקשורת: אזרחים צריכים לקבל מידע על מדיניות ופעילויות ממשלתיות. על מנת שתהליכי ביזור יצליחו, חובה לשמר מנגנונים דמוקרטיים בריאים שיעזרו לפקח על הגופים המבוזרים. לבסוף – תיאום. תהליכי ביזור מחייבים מנגנוני תיאום איכותיים שיאפשרו לתאם בין הגורמים הרבים המעורבים באספקת השירותים.

לאורך הנייר הדגשנו כי לא ניתן לאמץ חלקים מההמלצות שניתנו כאן מבלי להבטיח שיתקיימו התנאים להצלחתן. למשל, לא ניתן לבזר סמכויות ניהול הון אנושי או תקצוב למשרדים וליחידות הסמך מבלי לוודא כי יש בידם הן הרצון והן היכולת לבצע את משימותיהם בצורה אפקטיבית ויעילה ומבלי שמבססים מנגנונים ברורים ושיטתיים של פיקוח עליהם ואחריותיות שלהם. ברוח זו, הצענו מספר המלצות הקשורות לתנאים אלו ובמיוחד הדיבט הבקרה של הנציבות על הגופים להם הואצלו הסמכויות. ביזור אינו יכול לבוא ללא הכנה מתאימה וללא אחריות של הגופים אליהם בוזרה הסמכות. משכך, כל צעד לכיוון ביזור חייב להיות הפיך ובצורה מהירה במידה והתגלה כי הגוף המבוקר אינו יכול או אינו מבצע את צעדי ההתייעלות וההשתפרות הארגונית, הן בתפוקות והן בתהליכים.

מאז סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, וכחלק מגל הרפורמות של "ניהול ציבורי חדש", אימצו מרבית המדינות המפותחות גישה המאופיינת בביזור סמכויות. בעוד מדינות העולם המפותחות עברו תהליך ארוך מאז שנות השמונים שהחל עם גל רפורמות לכיוון של ביזוריות – ש"תוקן" בגל שני שביקש לחזק יכולות תיאום ושליטה מרכזית – מדינת ישראל נענתה באיטיות רבה להתפתחויות אלו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מדינת ישראל מאופיינת מזה שנים ארוכות ריכוזיות רבה – בין היתר בתהליך התקצוב וניהול ההון האנושי בשירות המדינה. לא ניתן להתעלם מהעובדה שלצד ריכוזיות זו, ישראל סובלת מאוד מאי־יציבות פוליטית, אתגרים ביטחוניים רבים וקשיי משילות רבים. במיוחד בולט בה היעדר תכנון אסטרטגי ארוך־טווח.

ברוח המלצות דוחות קודמים ובמיוחד דוח "ועדת המשילות" מלפני כעשור אנו טוענים כי הגיעה העת לקדם ארבעה תחומים מרכזיים. התחום ראשון, הנוגע ישירות לנושא בו עוסק נייר זה נוגע לסוגיית הביזור ואצילת הסמכויות. אנו ממליצים לקדם תהליכי ביזור סמכויות והטלת אחריותיות על משרדי הביצוע, במטרה לחזק את סמכותן ואת אחריותן על התחומים עליהם הוא מופקד. ובהתאם לכך, איזון בין גישה של הנחייה ובקרה בדיעבד ובין פיקוח ואישור מראש.

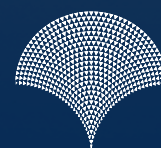
תחום שני נוגע לשענתנו כי ביזור אינו יכול להתבצע מבלי שהוא חלק מרפורמה כוללת ונרחבת יותר, כזו הרואה את כלל מרכיבי הרפורמה במבט על ויוצרת מהם תרכובת ולא תערובת. לפיכך, אנו ממליצים לקדם תהליכים של בנייה, הבהרה והסדרה של תהליכי העבודה בין גופי המטה למשרדי הביצוע. זאת במטרה לצמצם את הקונפליקט, להגדיר את הציפיות ההדדיות ולייצר דאגות אצל שני הצדדים. במסגרת זאת, יש להנחיל בעבודתם של גופי המטה גם מרכיב של שירות עבור משרדי הביצוע, בנוסף על תפקיד הבקרה והפיקוח.

תחום שלישי נגזר אף הוא מהרציונל שביזור אינו כלי העומד בפני עצמו וביזור לגופי ביצוע חלשים יפגע – ולא יחזק – את ביצועי הסקטור הציבורי בכלל ושירות המדינה בפרט. לפיכך, אנו ממליצים כי במקביל לתהליכי הביזור יתבצעו תהליכים נרחבים שתכליתם חיזוק מקצועיות המשרד, באמצעות מערכי הכשרה ויצירת כלי עבודה. חובה לבסס מנגנוני שיתוף ותיאום לצד תמרוץ המשרדים לתכנון בצורה ארוכת־טווח, לקדם תהליכי חדשנות והתייעלות ולהקפיד על יישום תוכניות טובות – גם כאשר מתחלפות ממשלות. בהקשר זה, יש לכלול גם הובלה יזומה של פיתוח תורה וידע, יצירת פורומים של בעלי מקצוע וכינון מערך של הדרכה וליזוי שוטפים.

הגם שישנם תחומים ונושאים נוספים שבהם ניתן לבזר סמכויות, התמקדנו בנייר זה במספר אלמנטים חשובים שאנו מאמינים כי יש להם היתכנות פוליטית וניתן לקדם בהקדם. בכל הקשור לניהול ההון האנושי בשירות המדינה המלצנו על (1) אצילת סמכויות בתחום תקן המשרות, (2) אצילת סמכויות בתחום הגדרת התפקיד, (3) העברת סמכויות בנושא קליטת עובדות ועובדים חדשים, (4) אצילת סמכויות בתחום המבנה הארגוני, (5) אצילה בהעסקת עובדים זמניים לצורך מילוי מקום, (6) אצילת סמכויות בהעסקת גמלאים, ו(7) אצילת סמכויות בנושא אישור עבודה פרטית.

בנוסף, פירטנו מספר המלצות לביזוריות בתהליך התקצוב בכמה נושאים עיקריים: (1) צמצום בהדרגה של מספר התקנות בתקציב המדינה, (2) הגדלה הדרגתית ומבוקרת של אלמנטים של תקצוב פעולות ותפוקות בתהליך התקצוב, (3) העברת יתרות שלא נוצלו מתקציב קודם, (4) שיתוף הגופים המתוקצבים בתהליכי קבלת החלטות תוך תימרוץ תכנון משרדי ארוך־טווח ו(5) יצירת כללי משחק לבקרה לצד תהליך הביזור ואצילת הסמכויות התקציביות.

לבסוף, ברוח טענתנו כי פעילות תקינה בשירות המדינה אינה מצויה באחריות חד צדדית של גורם זה או אחר, ולדעתנו אין זה נכון שתתבסס על תהליכי שיטור ואכיפה בלבד, אנו ממליצים לגבש תרבות ונהלים של אחריות משותפת. אחריות זו תשב על כתפי הגורמים הבכירים ביותר – בנציבות שירות המדינה, במשרד האוצר ובמשרדי הממשלה והיחידות להן יואצלו הסמכויות. לפיכך, יש לבסס אמון ודיאלוג קבוע בין משרדי ויחידות המטה לבין הגופים המבזורים באמצעות יצירת מנגנונים פורמליים ולא פורמליים, של העברת מידע, שקיפות ושיתוף פעולה ארוך־טווח. אנו תקווה כי שעת משבר זו, בה נכתבות שורות אלו, תהיה גם שעת הזדמנות לשיפור שירות המדינה ולשגשוגה של מדינת ישראל ואזרחיה.



CECI

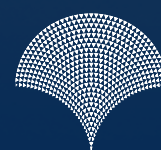
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

רשימת הפניות

ספרות

- גלינור, י. (2003). לא, אדוני הנציב! מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל. תל אביב: ידיעות אחרונות.
- גלינור, י. (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: מאגנס-אקדמון.
- גלינור, י., רוזנבלום, ד. ויראזני, א. (1999). "רפורמה במינהל הממשלתי בישראל", בתוך: נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 117-157.
- דהן, מ. (2016). אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כהן, נ. ומזרחי, ש. (2017). מבוא למינהל וניהול ציבורי [כרך ב']. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- לרר, מ. (2023). ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל. ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע.
- פיין, י. (2005). משלטון קולוניאלי מנדטורי למדינה ריבונית: הקמת מערכת הממשל הישראלית בין השנים 1947-1951. ירושלים: האוניברסיטה העברית, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה.
- פראוור, א. (2020). למה בגין לא דפק על השולחן – ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכת ממשלתית. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- צור, ר. וכהן, נ. (2021). הערכת מדיניות בשעת משבר: מודל להפקת לקחים בעקבות משבר הקורונה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שוורץ, א. (2013). תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- Althaus, C., & Vakili, T. (2013). Political transitions: Opportunities to renegotiate the public service bargain. *Canadian Public Administration*, 56(3), 478-490.
- Bouckaert, G., Peters, G. B. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations – Shifting Patterns of public management*, Palgrave Macmillan.
- Christensen, T. (2012). "Post-NPM and changing public governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics* 1(1), pp. 1-11.
- Christensen, T. & Lægveid, P. (2007a). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review* 67(6), pp. 1059-1066.
- Christensen, T. & Lægveid, P. (2007b). *Transcending New Public Management*, Ashgate, Aldershot.
- Cohen, N. (2023). Public Administration Reform and Political Will in Cases of Political Instability: Insights from the Israeli Experience. *Public Policy and Administration* 38 (4): 405-423.
- Cohen, N. (2016). Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development*, 36 (1): 20-34.
- Cohen, N. & Sabah, Y. "Public Policy in Israel". In: *Encyclopedia of Public Policy*. Editors: Minna van Gerven, Christine Rothmayr Allison & Klaus Schubert. Springer.
- Cohen, N. (2015). Bargaining and informal interactions in the national budget: A game theory analysis of the Israeli case. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1): 58-78.
- Dietrichson, J. (2013). "Coordination incentives, performance measurement and resource allocation in public sector organizations", Department of Economics, Lund University, Working Paper 2013: 26. Accessed: http://project.nek.lu.se/publicationsworkpappapersWP13_26.pdf
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- Drucker, P. (1994). *Post-Capitalist Society*, Harper Business, New York.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53(1): 2-13.
- Galnoor I. (2011). *Public Management in Israel: Development, Structure, Functions and Reforms*. London: Routledge.
- Galnoor I., Rosenbloom, D.H., & Yaroni, A. (1998) Creating new public management reforms: Lessons from Israel. *Administration and Society*, 30(4), 393-420.
- Gregory, R. (2017). "Accountability and Responsibility". In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press.



CECI

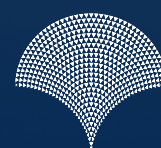
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד בשבילנו.

- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2015). Emerging coordination practices of European central governments. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 346-351.
- Metcalfe, L. and Richards, S. (1987). *Improving Public Management*, Sage, London.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of Policy Coordination. *Policy design and practice*, 1(1), 1-11.
- Peters, G. B. (1998). Managing horizontal government: The politics of coordination, *Public Administration* 76: 295-311.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into The Age of Austerity*. Oxford university press.
- Vigoda E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5): 515-528.
- Yankelovich, D. (1991). *Coming to Public Judgment: Making a Democracy Work in a Complex World*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

דוחות, פרוטוקולים ומסמכים רשמיים

- מבקר המדינה. (2017). הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. משרד מבקר המדינה, ירושלים.
- מבקר המדינה. (2010). הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות. משרד מבקר המדינה, ירושלים.
- מבקר המדינה. (2003). דוח שנתי 153 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001. משרד מבקר המדינה, ירושלים.
- הכנסת. (2016). הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה. ירושלים: הכנסת.
- הוועדה הציבורית מקצועית לבחינת ולבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). (1989). **דין וחשבון – כרך א'**. ירושלים.
- הוועדה הציבורית מקצועית לבחינת ולבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). (1989). **דין וחשבון – כרך ב'**. ירושלים.
- הוועדה לבחינת משה ראש הממשלה (2012). **דוח הוועדה לבחינת משה ראש הממשלה (דוח קוצייק)**. ירושלים.
- הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר (2017). **הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר**. ירושלים.
- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג). (2011). **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**. ירושלים.
- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (2013). **דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המסילות)**. ירושלים.
- הצוות לקידום אזרחות בישראל (2020). **הרפורמה לקידום אזרחות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דוח סקירת מצב והמלצות לממשלה**. ירושלים: משרד הפנים.
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013). **דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**. ירושלים.
- נציבות שירות המדינה. (2013). **הנחיית נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לקראת תוכנית עבודה 2014**. ירושלים.

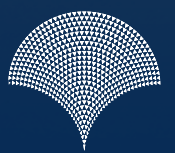


CECI

המרכז להעצמת האזרח

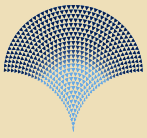
ממשל שעובד. בשבילנו.

מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח