



# הכנס לבכירי המדינה הצעירים

המדינה הצעירים  
בעידן של שינויים  
חברתיים וכלכליים

## ניירות עמדה

ימים שלישי-רביעי,  
ט"ו-ט"ז באייר תשס"ה

**במאי 2005** **25-24**

מרכז הקונגרסים  
ירושלים



**אנכא**  
האגודה לפיתוח  
כח אדם בשירותים  
חברתיים בישראל

עמותת הסגל הבכיר  
בשירות הציבורי  
בוגרי אלכא

מדינת ישראל  
נציבות שירות המדינה

**מדינת ישראל**  
**נציבות שירות המדינה**



כ"ב בניסן התשס"ה  
 1 במאי 2005

סב 707-2005

**השתתפות יקר/ה**

בצד הישגים לא מבוטלים של השירות הממשלתי והציבורי, אל לנו להתעלם מלא מעט קולות באשר לרמה ואיכות השירות הניתנים על ידי המינהל הציבורי לאזרחים במדינת ישראל.

בין הדעות הללו ניתן לשמוע הערות והתייחסויות להיבטים שונים כמו: העדר תכנון, חולשה בתהליכי בקרה, סירבול בנהלים ובתהליכים, פערים גדולים בין אחריות וסמכות, גמישות ניהולית מעטה, העדר הסדרת יחסי גומלין ראויים ורצויים בין גופי המטה המרכזיים לבין משרדי הממשלה ויחידות סמך, בין המגזרים עצמם, המגזר הממשלתי העיסקי והמגזר השלישי, מחסור בכח אדם איכותי המוכן לשרת לאורך זמן ועוד.

תהיינה הסיבות לקולות אלה אשר תהיינה, אין לי ספק שאנו חייבים להיות לא רק קשובים לקולות אלה, אלא, עלינו לחשוב ולדון יחדיו ברעיונות ובמודלים האפשריים אשר בסופו של תהליך זה, עשויים לסייע לנו ברצוננו לפעול בכל כוחנו והאמצעים העומדים לרשותנו, לתיקון המצב.

מסיבה זאת, החלטנו ליזום כנס זה, לו, אנו מייחסים חשיבות רבה בעיקר לאור העובדה כי הפעם, החלטנו להתמקד ולדון במספר סוגיות מרכזיות כמפורט להלן, אשר על הסף נראה לנו כי אם נצליח להגיע להסכמות באשר לפתרונות הראויים ולו באורח חלקי, נוכל לשפר, לטייב ולייעל לא מעט תחומי הפעילות של המגזר הממשלתי והציבורי גם יחד.

סוגיות מרכזיות העוסקות בשמירה על המשאב האנושי במגזר הממשלתי והציבורי עם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, בצורך בתכנון לאומי רצוי רב שנתי, במדידת ביצועים ככלי מובנה בהערכת מנהלים ועובדים למול תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות, בשיפור ייעול ובמידת הצורך, אף שינוי בדפוסי עבודת המטה בין גופי המטה השונים בממשלה, בתוך המשרדים הממשלתיים, בעיצוב המדיניות ובכלל זה, מיסוד מערכת היחסים ושיתופי הפעולה הרצויים בין המגזר הממשלתי והמגזר השלישי נמנים על אותם התחומים המחייבים ליבון ודיון מקצועי ברמה הגבוהה ביותר, כנס זה אמור לאפשר לנו זאת.

הפעם, אנו כמארגני הכנס החלטנו לא להסתפק אך ורק בקיום הדיונים במסגרת ימי הכנס, אלא שמנו לעצמנו מטרה נוספת והיא, להמשיך ביישום הלכה למעשה של הרעיונות והסיכומים כפי שיתגבשו במהלך ימי הכנס, באמצעות צוותי עבודה שיוקמו במיוחד לצורך מטרה זאת.

בהזדמנות זאת, לא אוכל שלא להביע תודתי האישית העמוקה לאלכ"א – גוינט שותפנו בארגון הכנס, לראשי שלושת הצוותים והחברים בהם אשר עמלו על הכנת ניירות העמדה שיוצגו בפניכם במהלך הכנס, למרצים שיופיעו בכנס ולספונסורים אשר ללא הסיוע של כולם, לא יכולנו להגיע עד הלום.

לבסוף, הרשו לי לאחל לעצמנו כנס מהנה, מקצועי, ענייני ופורה תוך תקווה שכל משתתף/ת ימצא/תמצא בתכני הכנס התחום המקצועי שעשוי להיות רלבנטי לגביו/ה תוך השתתפות פעילה בדיונים עצמם.

בברכה,

**יעקב ברג**

המשנה לנציב שירות המדינה  
 וממונה על מערכת הביטחון  
 ויו"ר וועדת ההיגוי של הכנס



**אנכא**  
האגודה לפיתוח  
כח אדם בשירותים  
חברתיים בישראל

## השתתפות יקר/ה

אנו מתכבדים לפרוס לפניך את תוצרי עבודת צוותי ההכנה המקצועיים לכנס, על פיהם נקבעה מתכונת הכנס. כתשתית מקצועית לכנס, ובעיקר לפעילויות המשכיות ליישום בעקבותיו, הוקמו שלושה צוותים בהרכב של בכירי השירות הציבורי והמגזר ההתנדבותי והעסקי. הצוותים מיפו והמליצו על כיווני פעולה בנושאים הבאים:

- הובלת שינויים מערכתיים רוחביים – יו"ר הצוות מר רענן דינור, מנכ"ל משרד התמי"ת
  - שינויים מערכתיים תוך ארגוניים – יו"ר הצוות מר אהרון אברמוביץ, מנכ"ל משרד המשפטים
  - בירור ועיצוב יחסי הגומלין בין המגזרים – יו"ר הצוות מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר
- העבודות מביאות לידי ביטוי חשיבה וניסיון של חברי הצוותים, מתוך כוונה להשפיע וליישם.

הכנס הנו תולדה של מסורת רבת שנים בפיתוח הסגל הבכיר. המגזר הציבורי עומד בעת הנוכחית בעיצומם של שינויים מרחיקי לכת לנוכח המגמות החברתיות והכלכליות בחברה ובמשק בישראל.

המערכת הציבורית נדרשה לצמצם את משאביה, לכווץ בהיקפי כח אדם ולשנות דפוסים קיימים. נציבות שירות המדינה, אלכ"א – גיוינט ישראל ועמותת הסגל הבכיר חברו לקיים את הכנס, מתוך ראיית חשיבות פיתוחו של הסגל הבכיר כתנאי לאיכות ואפקטיביות. אנו באלכ"א, רואים בכנס מרכיב נוסף וחשוב בהתוויית וטוויית האתוס של הבכירים בשירות הציבורי ההולך ונרקם לאורך השנים.

הכנס השנה מאופיין בשני מימדים עיקריים.

**1. התמקדות בתהליכים ובעשייה בתוך המינהל הציבורי**, אשר ישרתו את החשיבה והעשייה של הסגל הבכיר באתגרים הניצבים בפניו. המנהיגות והניהול הם "הבריה התיכון" לקידום ושינוי במערכות.

האתגר המוצב בפני בכירי המערכת הציבורית, מושפע ומתמקד בשלוש זירות פעולה מרכזיות:

1. הסביבה החיצונית הרחבה – תהליכים ומגמות בחברה ובמשק בישראל.

2. האופי והתהליכים במערכת הציבורית.

3. המערכת עליה מופקד או בה משרת המנהל הבכיר.

מתפיסה זו נגזר "המנדט" לשלושת הצוותים, כשכל צוות עוסק בסוגיה מתוחמת יחסית: יחסי הגומלין בין המגזרים, שינויים מערכתיים חוצי משרדים ושינויים מערכתיים תוך משרדיים.

2. המימד השני המאפיין את הכנס מתמקד ב"אוריינטציה לפעולה". תכני הכנס ברובם מכוונים לפעולה. חשוב לנו לזהות ולסלול נתיבים ברי התכנות. הנחנו כי רפורמות ושינויים מקיפים בישראל ובמינהל הציבורי מוגבלים בעת הנוכחית מסיבות שונות.

שם המשחק להערכתנו הנו "המהפכה הצנועה" או "צניעות השינוי". אנו מניחים ואף יודעים כי המינהל הציבורי משופע ביוזמות ובנסיונות לקידומו. השינויים אפשריים תוך למידה הדדית, באורח מדורג והשענות על הצלחות קיימות ועל איכות ונסיון האנשים.

הסגל הבכיר הוא המנוף המרכזי להנעת והובלת השינויים, ומכאן ההשקעה והמאמץ של נציבות שירות המדינה ושל אלכ"א

להפוך את הכנס למסגרת מפרה ומלמדת.

זו הזדמנות לעורר שיח על מינהל ציבורי אחר בעת הנוכחית, הנשען על העשייה ועל ההצלחות הקיימות.

אנו מזמינים אותך לקחת חלק פעיל בשאלות ובהתייחסות הן במהלך הכנס והן לאחריו, (באמצעות דפי התייחסות שיופצו במושבם), מתוך כוונה לאסוף ולמפות את ההתייחסויות לכיווני פעולה בהמשך.

בשורות האחרונות, ברצוננו להודות לכל התורמים מזמנם ומנסיונם להצלחת הכנס. ליושבי הראש של הצוותים, לחברי הצוותים, לחברי ועדת ההיגוי והועדות המכינות ולמרצים, ולבסוף – **לשותפינו בנציבות שירות המדינה, מר יעקב ברגר, המשנה לנציב שירות המדינה, שיזם ופעל לקידום הכנס. תודה והמשך שותפות פוריה ומועילה.**



**שלומית עמיחי**  
מנכ"לית אלכ"א



**יעקב גרינולד**  
ראש הועדה המכינה  
וראש התחום הממשלתי, אלכ"א

## תוכן עניינים

8	ועדת ההיגוי .....
8	הועדה המכינה .....
8	הועדה המקצועית .....
9	מטרות ורציונל הכנס .....
11	נייר עמדה – שינויים מבניים מערכתיים במינהל הציבורי .....
39	נייר עמדה – הובלת שינויים מערכתיים במשרד ממשלתי .....
48	נייר עמדה – הסדרת היחסים בין המגזרים בישראל: הצעה למודל עבודה .....

### וועדת ההיגוי (עפ"י סדר א'-ב')

יו"ר: **מר יעקב ברגר**, משנה לנציב שירות המדינה

**מר אהרון אברמוביץ**, מנכ"ל משרד המשפטים

**מר אופיר בניהו**, מנהל אגף הדרכה, השכלה ורווחה, נציבות שירות המדינה

**מר יאיר בר-קול**, יו"ר עמותת הסגל הבכיר בשירות הציבורי

**מר ראובן גולדברג**, יו"ר הסתדרות המח"ר

**מר רענן דינור**, מנכ"ל משרד התמ"ת

**גב' שלומית עמיחי**, מנכ"לית אלכ"א

**פרופ' שאול שאשא**, מנהל ביה"ח נהריה



### הוועדה המכינה

יו"ר: **מר יעקב גרינולד**, ראש התחום הממשלתי, אלכ"א

**מר יעקב ברגר**, משנה לנציב שירות המדינה

**גב' שלומית עמיחי**, מנכ"לית אלכ"א

**גב' שירה סורקיס ווייל**, מנהלת תוכניות, אלכ"א

**גב' רבקה שרגא**, יעוץ תקשורת ויחסי ציבור

**מר וידל קדוש**, וידל הפקות

**גב' אלישבע בראון לפידות**, דוברת גוינט ישראל



### הוועדה המקצועית\*

יו"ר: **מר יעקב גרינולד**, ראש התחום הממשלתי, אלכ"א

**גב' שירה סורקיס ווייל**, מנהלת תוכניות, אלכ"א

**מר יעקב ויטנברג** – יועץ צוות, מכון להבה

**ד"ר ישראל כץ** – יועץ צוות, מכון צפנת למחקר, פיתוח ויעוץ ארגוני

**מר תני כץ** – יועץ צוות, מכון מנהיגות - יעוץ לארגונים לומדים

\* תודה לסיועם ועזותיהם של מר מוטי טליאס, מכון צפנת למחקר, פיתוח ויעוץ ארגוני ומר מוטי שפירא, מנכ"ל לשכת העצמאיים בישראל

# חטרות ורציונל הכנס

## מטרות הכנס

- יצירת הזדמנות לערוך שיח על "מינהל ציבורי אחר" בישראל בעידן הנוכחי.
- מינוף השיח והרעיונות בכנס לכיווני פעולה לשינוי.
- תרומה לחיזוק האתוס של הסגל הבכיר.

## הנחות יסוד

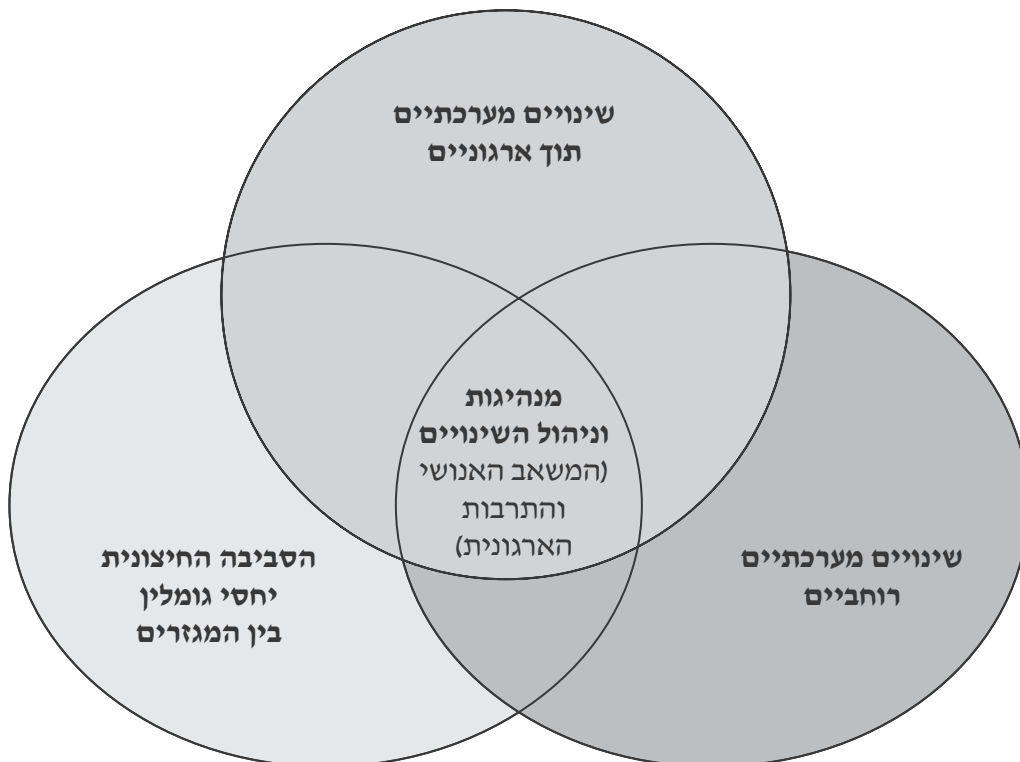
- הכנס כמרכיב למידה נוסף ברצף המרכיבים של פיתוח הסגל הבכיר.
- לא ניתן להסתפק בצמצומי כ"א ומשאבים – דרוש משהו נוסף ואחר.
- לא לרפורמות כוללות, כן להשענות על שינויים ברי היתכנות.
- השענות על מנופים והצלחות קיימות.

## מה חדש השנה?

- התמקדות בתהליכים מערכתיים בתוך המינהל הציבורי, המשרתים את העשייה של הסגל הבכיר
- השענות על מנופים והצלחות קיימות
- אוריינטציה לפעולה – "המהפכה הצנועה"
- בניית מתכונת הכנס על תשתית הכנה מקצועית

## הרעיון המארגן

לאור המטרות והנחות היסוד ולאור המגמות במשק ובחברה, בחרנו להתמקד בתהליכי השינוי הנדרשים מהמינהל הציבורי בתוך הממשל, המשרתים ואשר ישרתו את החשיבה והעשייה של הסגל הבכיר באתגרים הניצבים בפניו בעת הנוכחית.



## התשתית המקצועית לכנס

- הוקמו שלושה צוותים מקצועיים אשר זיהו וליבנו את התכנים הרלוונטים להצגה במושב הכנס.
1. שינויים מערכתיים בין ארגונים הנדרשים מהשירות הציבורי, בהובלת **מר רענן דינור**, מנכ"ל משרד התמ"ת.
  2. שינויים אסטרטגיים תוך ארגוניים הנדרשים מהשירות הציבורי, בהובלת **מר אהרון אברמוביץ**, מנכ"ל משרדהמשפטים.
  3. יחסי הגומלין בין המגזר הציבורי למגזר השלישי ולמגזר העסקי, בהובלת **מר דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר.
- כל צוות הפיק נייר עמדה המופיע בחוברת ואשר משמש כמצע המרכזי לדיון והתייחסות בכנס. ניירות העמדה יוצגו ע"י היו"רים בפתיחת כל מליאה.

## ההנחה ברקע עבודת הצוותים - המצב הרצוי

הממשלה הנבחרת, בתוקף אחריותה, היא הגורם המרכזי, המתכנן, הקובע סדרי עדיפויות והמוביל תהליכים שיעדם חברה בעלת חוסן לאומי חברתי.

כגורם מרכזי נשענת הממשלה על מינהל ציבורי מקצועי, אפקטיבי, בעל אתוס מושרש, המכיר ביכולותיו ויתרונותיו והפועל "בשילובי זרועות" עם כלל מגזרי החברה בישראל.



# שינויים מבניים מערכתיים במינהל הציבורי

## נייר עמדה

### חברי הצוות:

- יו"ר הצוות: מר רענן דינור - מנכ"ל משרד התמ"ת.
- מר איתן ברושי - ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל.
- גב' אורנה גייל - יועצת משפטית באגף השכר והסכמי עבודה.
- מר דב פסט - סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש במשרד הבריאות.
- מר חיים אנגיוני - מנהל אגף לדייג ולחקלאות מים במשרד החקלאות.
- מר יוסי ענבר - סמנכ"ל תעשיות במשרד לאיכות הסביבה.
- מר יורם גבאי - יו"ר קבוצת "פעילים".
- מר יעקב ברגר - משנה לנציב שירות המדינה.
- פרופ' שאול מ. שאשא - מנהל ביי"ח נהריה.
- מומחה תוכן: מר מוטי טליאס, מכון צפנת למחקר, פיתוח ויעוץ ארגוני.
- יועץ הצוות: מר תני כץ, יועץ ארגוני, מכון מנהיגות – יעוץ לארגונים לומדים.
- מרכז הצוות: מר ישי צור, מכון מנהיגות – יעוץ לארגונים לומדים.



### תרמו חנסיונם ומומחיותם לגיבוש הנייר:

- אלוף (מיל.) גיורא איילנד, ראש המועצה לביטחון לאומי
- פרופ' יצחק גל-נור, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית
- פרופ' דוד נחמיאס, ביה"ס לממשל, המרכז הבינתחומי בהרצליה
- מר יוסי קוצייק, יו"ר קבוצת מנפאואר

## תוכן

14	תקציר המלצות הצוות
16	הקדמה: הרקע לצמיחתם של שינויים
16	חזון המינהל הציבורי
17	הנחות היסוד שבבסיס השינויים
17	מיקוד שאלות העבודה של הצוות
17	הצעות לשינויים מבניים
19	שיפור היכולות והתהליכים להתווית מדיניות ולתכנון
21	שיפור היכולות ותהליכי הביצוע
23	שיפור יכולות הניהול והפיתוח של המשאב האנושי
24	ניהול תהליך השינוי במינהל הציבורי
	<b>נספחים</b>
30	נספח 1: דעת מיעוט של פרופ' שאול מ. שאשא
32	נספח 2: עבודת הצוות
34	נספח 3: רקע תיאורטי לעבודת הצוות
38	מקורות



## תרשימים

15	תרשים 1: מכלול השינויים והרשות מחוללת השינוי במינהל הציבורי
18	תרשים 2: ליבת העשייה של המשרדים - תמונת המצב הנוכחית והמציאות העתידית הרצויה
19	תרשים 3: מודל ארבע הרמות של התווית המדיניות והתכנון
22	תרשים 4: מודל העבודה בהוצאת הביצוע מידיים ממשלתיות

## תקציר החלצות הצוות

כהכנה לכנס של המינהל הבכיר בשירות הציבורי שיעסוק בשינויים במגזר הציבורי עסק הצוות הנוכחי בשינויים מבניים-מערכתיים, בין-משרדיים, הדרושים לשיפור תפקודו של המינהל הציבורי.

כמהלך ראשון בעבודתו ניסח הצוות חזון מנחה למהלכי שינוי במינהל הציבורי בישראל שכותרתו: "לאפשר לממשל למשול, למען ישראל טובה יותר"<sup>1</sup>. על מנת שניתן יהיה לממש את החזון זיהה צוות החשיבה צורך בשינויים מרחיקי לכת בשלושה תחומים מרכזיים:

### 1. שיפור היכולות והתהליכים להתוות מדיניות ולתכנן:

בהקשר זה ישנו צורך ביצירת מסגרת לתכנון לאומי (כגון הקמתה של רשות לתכנון לאומי), שתעסוק בתכנון ארוך טווח וביצירת תשתית לקביעת מדיניות לאומית. לצד חיזוק התכנון ברמה הלאומית, מוצע לנקוט בצעדים לחיזוק התכנון ארוך הטווח ברמה המשרדית ולהדגשת היעדים שבתחום סמכותם. בהקשר זה מוצע שינוי במערכת היחסים בין האוצר למשרדים היעודיים, שיתבסס על כך שאגף התקציבים יספק מחד מסגרת תקציבית בשלושה סעיפים (הוצאות שכר, תקציב פעולות ותקציב פיתוח), ומאידך יחוייבו המשרדים לעמוד בתפוקות עליהן יתחייבו מראש.

### 2. שיפור היכולות והתהליכי הביצוע:

על מנת לתמוך ולבסס את מעמדם של משרדי הממשלה כמעצבי מדיניות, נדרשת פעולה משמעותית להוצאת מרכיבי אספקת השירות מידיהם לגורמים שיתמחו בביצוע, באופן שיצור תחרות ויביא לשיפור התהליכים, ולייעול השירות. על מנת לבצע מהלך זה בהצלחה, נדרשים המשרדים לפתח את יכולות הבקרה, הפיקוח, הרגולציה וניהול הידע שלהם.

### 3. שיפור יכולות הניהול והפיתוח של המשאב האנושי:

כחלק משלים ותומך בשינויים שהוצגו עד כה, קורא הצוות למימוש פוטנציאל המנהיגות הבכירה במינהל הציבורי. זאת באמצעות יצירת תנאים ומסגרות הדורשות מן המנהלים הבכירים להציב לעצמם יעדים ותפוקות עליהם יימדדו, ויצירת מערכות שיאפשרו לתמוך בהם ולבנות את יכולותיהם בהקשרים אלו.

ניתוח העבר מראה כי ניסיונות כוללניים להובלת שינויים דומים בהתנהלותו של המינהל הציבורי בישראל נחלו הצלחה חלקית בלבד. לימוד ניסיון זה הוביל את הצוות להציע דרכים אלטרנטיביות (לא קונבנציונליות) גם באופן הובלת השינויים. אנו מציעים בהקשר זה לקדם שינויים באופן אינקרמנטלי, נקודתי ולא כוללני, וכן לקדם שינויים שינועו לא רק מלמעלה למטה, אלא יידחפו גם מלמטה כלפי מעלה. כמו כן, על מנת להיות בלתי תלויים בגורם פוליטי זה או אחר, אנו מציעים להקים מנגנון על-קדנציאלי שינהל ויקדם את מכלול השינויים האפשריים בכל נקודת זמן ספציפית. ביסוס וחיזוק לתפיסה זו ניתן למצוא בשינויים שכבר מתחוללים בחלקים שונים של המערכת הציבורית על פי יוזמות מקומיות.

לפיכך, מסמן הצוות ארבעה צעדים משמעותיים ראשוניים אשר להערכתו הינם ישימים ואשר בכוחם להניע את השינוי המערכתי הכולל:

#### 1. הנחת תשתית לפעולת המערכת בכפוף לביצועים ותפוקות בכל תחומי העשיה:

התשתית (נהלים, חקיקה, כלים) תקדם את המעבר לשימוש בביצועים, בתפוקות ובמדדים בעבודת משרדי הממשלה, ותאפשר לשנות את אופי הדיאלוג בינם לבין משרד האוצר. המשרדים והיחידות בתוכן יחוייבו להציב לעצמם יעדים לביצוע שיותאמו למדיניות כללית, לציין לויז מוגדר לביצוע, ומדדים לפיהם יימדד הביצוע.

#### 2. הפרדת התכנון מהביצוע: קידום דרכים אלטרנטיביות לאספקת שירותים ציבוריים, ובדגש על הקמת סוכנויות ביצוע:

ככלל, אנו ממליצים לקדם ולנהל את נושא הוצאת הביצוע על מגוון המודלים האפשריים שלו, באופן מרוכז. בהקשר זה אנו ממליצים לקדם בפרט את נושא סוכנויות הביצוע תוך ניצול והתבססות על עבודת המטה היסודית שנעשתה על ידי הצוות שעסק בכך בראשותו של הממונה על השכר באוצר, מר יובל רכלבסקי.

1. בהקשר זה ראו דעת מיעוט של פרופ' שאול שאשא בנספח 1.

**3. פיתוח שכבת הניהול הבכיר:**

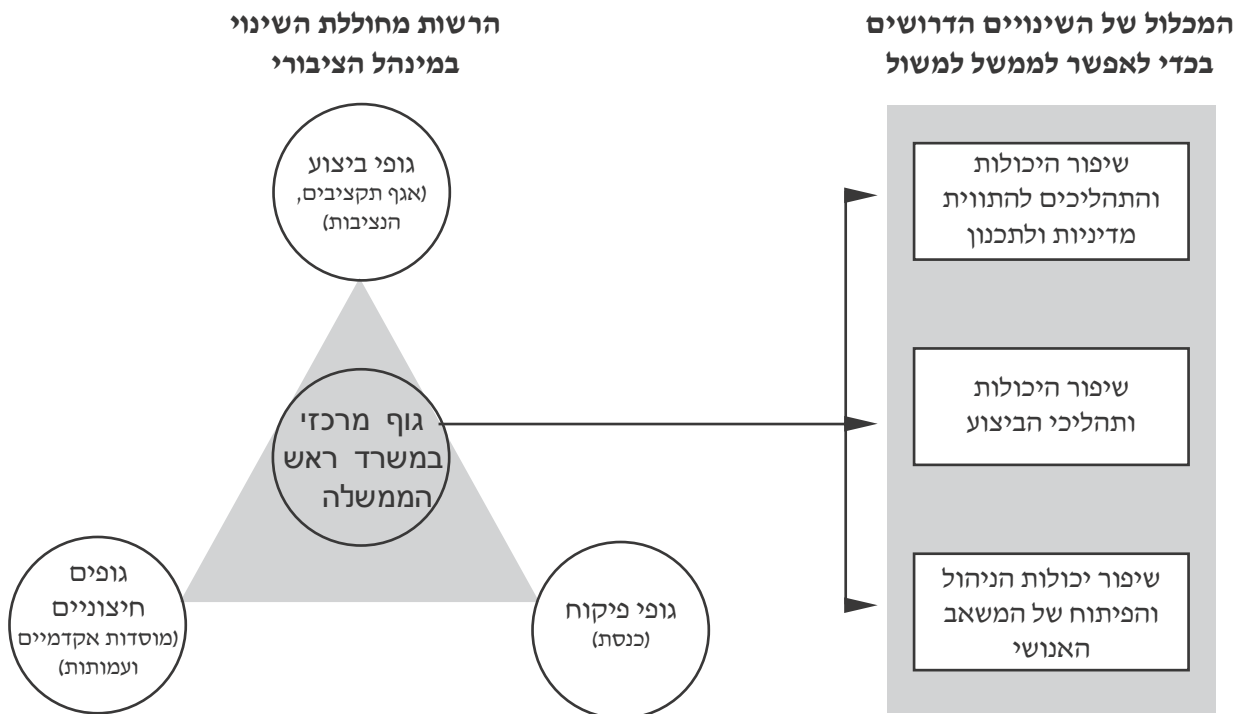
אנו ממליצים לעגן את חווי ההעסקה האישיים למנהלים הבכירים בדרישה מחייבת להציג חזון, יעדים ועיקרי תכנית עבודה סמוך לכניסתם לתפקיד, ומדידתם בסיום הקדנציה כתנאי מחייב לפני חידוש חוזה, וכבסיס להצגת יעדים להמשך בקדנציה הבאה.

**4. הקמת רשות לשינויים מבניים-מערכתיים במינהל הציבורי:**

על מנת לקדם ולנהל את תהליכי השינוי במינהל הציבורי אנו ממליצים על הקמת רשות לשינויים מבניים-מערכתיים. הרשות תורכב מגוף מרכזי שימוקם במשרד ראש הממשלה, ויתבסס על מספר גופי ביצוע קבועים במערכת הציבורית (באגף התקציבים ובנציבות), גופי פיקוח במערכת הציבורית (בכנסת), וגופים תומכים חיצוניים. לרשות תוקם מועצת מנהלים שתורכב בין היתר מנציגי פורום המנכ"לים, והיא תתפקד כמינהלת שינוי על-קדנציאלית שתפקידה לקדם ולסייע בהובלת תהליכי השינוי במנהל הציבורי לאורך זמן.

**על מנת להמשיך בעבודת המטה, בגיבוש ובעיקר בקידום וביישום ההמלצות המופיעות במסמך יש להקים צוות/וועדת היגוי שיעסוק בכך עד להקמתה של הרשות, והעברת המקל אליה.**

**תרשים 1: מכלול השינויים והרשות החוללת השינוי במינהל הציבורי**



## א. הקדמה - הרקע לצמיחתם של שינויים<sup>2</sup>:

המכנה המשותף, בין כל המדינות שבחרו לקדם שינויים במינהל הציבורי<sup>3</sup>, היה ועודנו חוסר שביעות רצון מן השירותים שהמדינה מספקת ומתפקודם של שירותים אלו. חוסר שביעות הרצון מתייחס לממדים כגון: איכות שירות, יעילות, אפקטיביות וחסכון. בעוד העולם הארגוני נע במהירות ומנצל התפתחויות טכנולוגיות וכלכליות כדי לפרוץ קדימה, נותר השירות הציבורי בחלקו מאחור ומציע שירות ירוד, מערכות מסורבלות וריכוזיות הפועלות על בסיס תגובתי וללא תכנון ארוך טווח, ועלויות הפעלה אדירות.

בקרב אזרחים מן השורה, נבחרי ציבור, כמו גם בקרב אנשי המעשה ומומחים מהאקדמיה, רווחת התחושה כי המינהל הציבורי חייב לעבור שינוי על מנת למלא את ייעודו בהצלחה. תחושה זו היא שהניעה לבסוף את המערכות הציבוריות במדינות רבות לשינוי יסודי. גם בישראל נעשו מספר ניסיונות, לבצע שינויים במינהל הציבורי, אולם אלו נותרו ברובם בגדר הצעות, ולא תורגמו לידי מעשה. בנספח 3 לנייר עמדה זה מובא תיאור מפורט של הנסיבות שהניעו את השינוי במינהל הציבורי ואופיים של השינויים שבוצעו, בארץ ובעולם.

חשוב לציין כי למרות שהניסיונות לשינויים כוללניים במינהל הציבורי לא נחלו הצלחה יתרה, ניתן להבחין כיום בנסיבות חיצוניות ופנימיות שמעודדות ומקדמות את האפשרות לבצע בו שינויים. הלחצים הכלכליים בהם נתונה ישראל, כמו כל מדינות המערב, מחייבים יותר מבעבר התייעלות. נראה כי גם האזרחים בישראל מודעים כיום יותר לזכותם לקבל שירות טוב ויעיל יותר. במקביל גם בקרב הסגל הבכיר במנהל הציבורי ישנה מודעות הולכת וגוברת לצורך בשינויים.

אינדיקציות לנסיבות החדשות לביצוע שינויים ניתן למצוא בסדרה של שינויים מבניים שקודמו בשנים האחרונות, בשוק ההון (בורסה) ובתחום הבנקאות, במערכת הפנסיה, במערכת ההשכלה הגבוהה, עם פתיחתן של המכללות, ועוד. גם בתחום התשתיות מתחולל שינוי יסודי, והמרכזי שבהם הוא אמנם בתחום התחבורה (אל על, רכבת ישראל, תחבורה ציבורית ולאחרונה בתחום נמלי ישראל), אם כי ניתן למצוא אינדיקציות חזקות גם במשקי האנרגיה והתקשורת.

גם השירות הציבורי איננו קופא על מקומו וגם בו מתרחשים שינויים מהותיים בשנים האחרונות. חלקם של שינויים אלה מבניים כגון איחוד אגפי המס לרשות למיסים; חלקם קשור בתחום תקשורת, כגון פרויקט "ממשל זמין"; בתחום שירות - כגון הרפורמה בשירות התעסוקה; וחלקם קשור באספקת שירותים על ידי מערכות חיצוניות, דוגמת הפעלת תוכנית ויסקונסין. השלטון המקומי נמצא גם הוא בתנופה של שינויים הכרוכים בהחדרה של שיטות כלכליות לניהול מוניציפלי. ביניהם ניתן למנות הקמת חברות עירוניות, הקמת פארקים לתעשייה, הנפקת אג"ח עירוניות, מיקור חוץ של שירותים, ועוד.

## ב. חזון המינהל הציבורי:

### "לאפשר להחישל לחשול, להען ישראל טובה יותר"

כמסגרת מארגנת לעבודת הצוות הנוכחי, הוצע על ידי יו"ר הצוות לגבש חזון לשירות הציבורי. החזון שהוצע והוסכם עליו<sup>4</sup> לאחר דיון היה "לאפשר לממשל למשול, למען ישראל טובה יותר", והוא נוסח כדלהלן:

**מנהל ציבורי המאפשר לממשלות שנבחרות באופן דמוקרטי להתוות מדיניות ולממשה, על מנת לספק לאזרחים את השירות המיטבי ולהבטיח חוסן כלכלי, חברתי, מדיני ובטחוני בטווח הארוך. כל זאת תוך:**

- יצירת תמונה אינטגרטיבית המאפשרת פעולה מאוזנת ומתואמת בכל המישורים (יחידות ומגזרים).
- יצירת המשכיות ושיפור בכל תחומי העשייה, בין מערכות תכנון האמונות על הקצאה, בקרה ורגולציה, ובין מערכות ביצוע האמונות על אספקת שירותים איכותיים ויעילים לאזרחים, תוך הקפדה על עקרון השקיפות.
- שמירת רצף על פני זמן בין מענים ותפוקות קצרות טווח ותפוקות ארוכות טווח.
- התאמת המבנה וההערכות לשינויים בסביבה, ויצירת מבנה גמיש היכול להגיב לסביבה ולהשתנות על פי צורך ביתר קלות.
- יצירת תרבות של מינהל ציבורי אקטיבי ויוזם, ולא רק מאפשר.
- מערכת לומדת ומפיקה לקחים מתוך העשייה בארץ ומתוך מודלים מוצלחים בעולם.

2. לסקירה תאורטית נוספת ראו נספח 3.

3. מגוון מושגים משמשים בעברית לתיאור המערכת הציבורית, לדוג': מגזר ציבורי, שירות המדינה, מינהל ציבורי ושירות ציבורי - כאשר לא תמיד ברורה ההגדרה, ההבחנה והגבולות ביניהם. היות ונייר העמדה עוסק ברפורמות מינהליות, קרי רפורמות במנגנון הניהול והשירות של המערכת הציבורית, בחרנו לעשות שימוש חלופי בשני המושגים המטיבים לדעתנו לתאר את זירת השינוי הנדרש והם: מינהל ציבורי ושירות ציבורי.

4. פרט לדעת מיעוט של פרופ' שאול מ. שאשא שמוצגת בנספח 1.

## ג. הנחות היסוד שבבסיס השינויים:

לאור הקשיים שהיו בעבר בהובלת שינויים במינהל הציבורי בישראל (ואשר מפורטים בנספח 3), אנו סבורים כי יש ליצור מערכת חדשה של הנחות יסוד שיעמדו בבסיס התהליך. להלן מפורטות הנחות יסוד שעמדו בבסיס השינויים הכוללניים בשירות הציבורי בישראל בעבר, והנחות יסוד חדשות עליהן מבוסס נייר העמדה.

הנחות יסוד בבסיס השינויים המוצעים בנייר העמדה	הנחות יסוד שעמדו בבסיס השינויים הכוללניים בשירות הציבורי בישראל בעבר
בהיעדר יציבות שלטונית, נדרשים מהלכים אלטרנטיביים (לא קונבנציונאליים), מוכנות ובשלות להובלת מהלך ממוקד.	על מנת ליישם שינויים נדרשת מחויבות פוליטית גבוהה ופניות מתמשכת.
ניתן לפרק את המהלך וליישם אותו בצורה מתמשכת ואינקרמנטלית.	מתחייב יישום מלא של השינויים: "הכל או לא כלום".
דינמיקה מתמדת בין השינויים המונחלים מלמעלה למטה, לבין תהליכים הנדחפים מלמטה כלפי מעלה.	השינוי מונחל במהותו מהרמה הממונה כלפי מטה.
יש להפריד בין תכנון השינוי לניהולו. נדרש גוף ציבורי קבוע, שינהל את השינוי, יעקוב אחר תהליכי העבודה ויצף לממשלות המכהנות פערים והזדמנויות.	הן התכנון של השינוי והן ניהולו בידי הממשלה (מוגבל לקדנציות).

## ד. מיקוד שאלות העבודה של הצוות:

לאור החזון והנחות היסוד שהוסכמו על ידי הצוות, נוסחו שאלות העבודה כדלהלן:

1. מהם השינויים המבניים הנדרשים בשירות הציבורי, שיקדמו באופן משמעותי וארוך טווח את "יכולתו של הממשל למשול" מחד, ושהם ניתנים למימוש רחב ואיכותי, בסבירות גבוהה, במציאות הפוליטית, החברתית והכלכלית הקיימת מאידך?

2. בהתבסס על לקחי התנעת שינויים מהארץ ולקחי הטמעה מהעולם מה צריך להיות אופן הובלת השינוי?

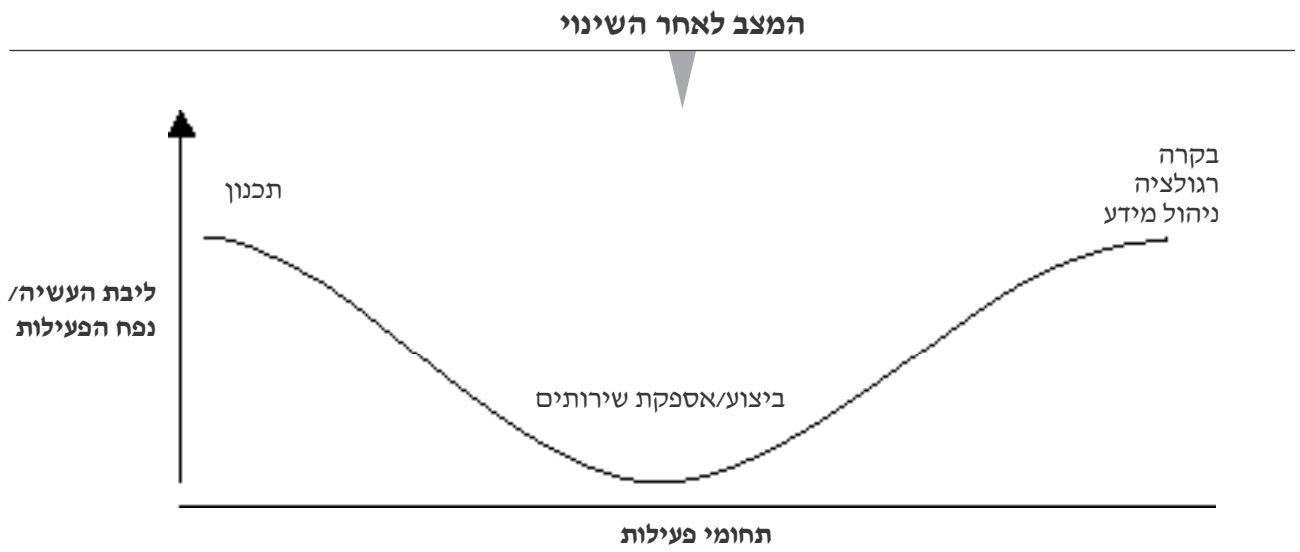
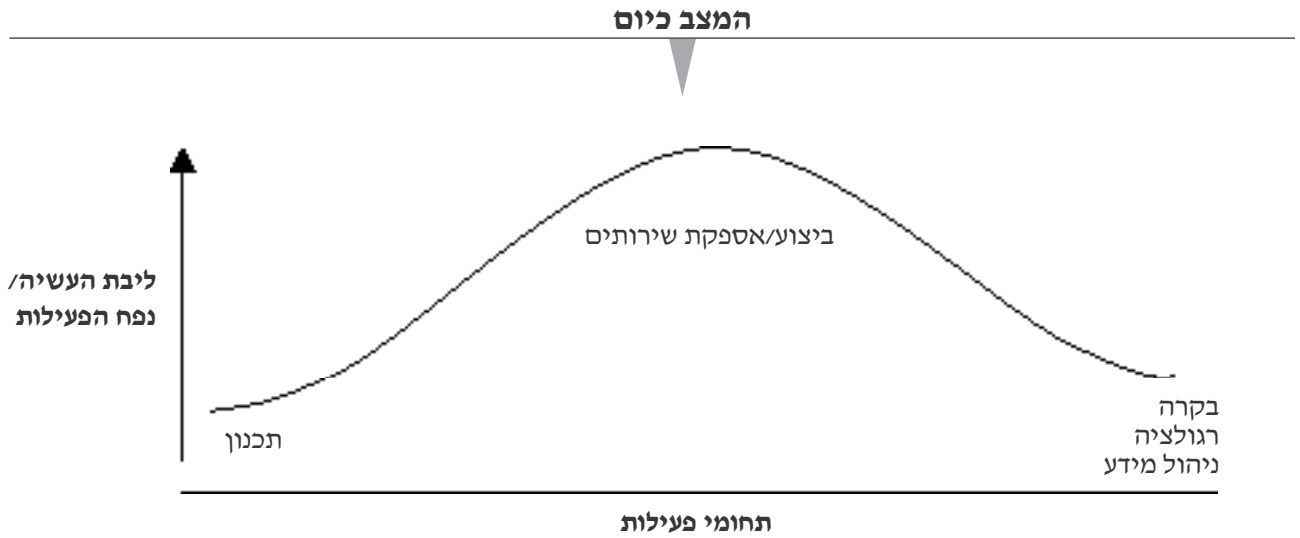
## ה. הצעות לשינויים מבניים:

במהלך דיוני הצוות ועבודתו<sup>5</sup> עלו מגוון רעיונות והצעות לשינויים מבניים אפשריים במטרה לקיים את חזון השירות הציבורי "לאפשר לממשל למשול, למען ישראל טובה יותר". ככלל, השינויים הללו מכוונים להשגת שיפורים בשלושה תחומים - שיפור היכולות והתהליכים להתוודות מדיניות ולתכנון, שיפור היכולות ותהליכי הביצוע, ושיפור יכולות הניהול והפיתוח של המשאב האנושי.

השינויים בשני התחומים הראשונים עוסקים בעיצוב מחדש של תפקידי המיניסטריון תוך הדגשת ובניית יכולות התכנון והבקרה, והפרדתן מיכולות הביצוע ואספקת השירותים אותן מוצע להוציא מידיים ממשלתיות. בתרשים 2 שלהלן מוצגת תמונת המצב כיום לפיה עיקר המאמץ מושקע בתהליכי הביצוע ואספקת השירותים, אל מול המציאות העתידית הרצויה, בה עיקר המאמץ מושקע בתכנון, בקרה, רגולציה וניהול ידע. למעשה, מדובר במעבר מניהול המבוסס על תהליכים ותשומות, שמשפק שליטה ובקרה דרך המעורבות השוטפת בביצוע, לניהול המבוסס על תכנון, מדדים, תפוקות, ובקרה. השינויים בתחום השלישי מכוונים לשיפור יכולות הניהול והפיתוח של משאבי האנוש כמנוף להתחדשות במינהל הציבורי וליצירת תאימות בין יעדי "המיניסטריון החדש" לבין הסגל המקצועי הבכיר המנהל אותו.

5. הרחבות נוספות לגבי עבודת הצוות ראו בנספח 2.

**תרשים 2: ליבת העשייה של המשרדים - תמונת המצב הנוכחית והמציאות העתידית הרצויה**



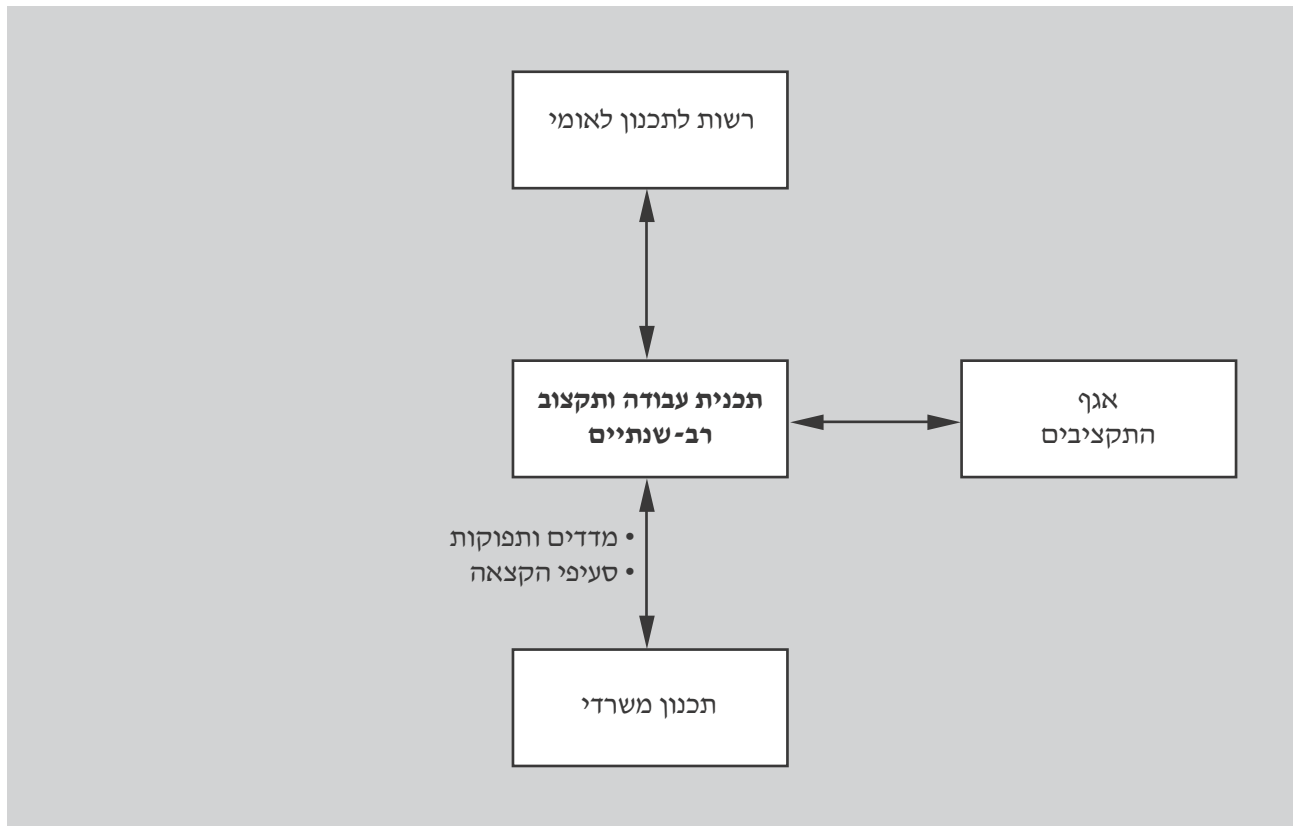
כעת נפרט את תפיסתנו לגבי כל אחד משלושת התחומים שהוצגו לעיל, ואת מכלול השינויים הדרושים במסגרתו. בנוסף ובהתאם להנחת היסוד שלנו כי יש לקדם את השינויים באופן הדרגתי ומצטבר, אנו מציגים שינוי אחד אותו אנו ממליצים לקדם בנקודת הזמן הנוכחית.

## 1. שיפור היכולות והתהליכים להתווית חדיניות ולתכנון:

שיפור יכולתה של הממשלה בישראל למשול מחייב יצירת מציאות תכנונית חדשה. במציאות זו נקבעים יעדים וסדר עדיפויות לאומי, ישנה הסדרה של מערכת היחסים בין המשרדים למטה, השיח מתנהל במונחים של תפוקות ותוצאות, ונעשה קישור בין תקצוב לתפוקות ולתוצאות. תהליך התווית המדיניות והתכנון צריך להתנהל בארבע רמות:

- **התווית המדיניות ברמה הלאומית:** מדובר בהתווית מדיניות וחזון ברמה הלאומית, בקביעת סדר עדיפויות לאומי ובדגשים שעל פיהם כל המשרדים צריכים לעבוד. זהו תכנון אינטגרטיבי, רב-שנתי וארוך טווח (עד 20 שנה). יש לציין, כי כיום, מלבד במקרים ספוראדיים ועל בסיס מינוי קצוב בזמן ומשימתי (כגון לאחרונה ועדת דברת), אין תכנון קבוע ומוסדר ברמה הלאומית, ואין גוף שזהו תפקידו.
- **התווית תכנית רב-שנתית ומסגרת הקצאת המשאבים:** מדובר בתכנית רב-שנתית בטווח של עד 5 שנים. בשלב זה, אגף התקציבים קובע את המסגרת התקציבית שתוקצה לכל תחום ולכל נושא.
- **קביעת התכנית האסטרטגית ברמה המשרדית והבין-משרדית (אשכולות תחומיים):** ברמה זו, המשרדים גוזרים מתוך המדיניות הלאומית את המטרות והיעדים שהם מציבים לעצמם, קובעים את התוצאות והתפוקות להן הם מחוייבים, וקובעים את אופן ההתנהלות שלהם בתוך המסגרת התקציבית, על מנת להשיג את המטרות והיעדים שהציבו לעצמם. במסגרת זו נעשה חיבור בין משרדים שונים שמשיקים בתחומים מסויימים. למשל, אם מתקבלת החלטה שאחד מהדברים שעומדים בראש סדר העדיפויות הוא העלאת יהודי אתיופיה, יוחלט על חיבור בהקשר זה בין משרד הקליטה, משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד השיכון ומשרד האוצר - ובהתאם תפותח תוכנית אסטרטגית משותפת בנושא זה. כמו כן, יהיה חיבור לגופים חוץ ממשלתיים רלוונטיים, כגון הסוכנות היהודית, עמותות, וכו'.
- **קביעת תכנית הביצוע האופרטיבית ברמת יחידת הביצוע (כגון השלטון המקומי):** יחידת הביצוע, כגון סוכנות ביצוע או לחילופין השלטון המקומי, קובעת את התכנית השנתית האופרטיבית שתאפשר לה לעמוד בתוצאות ובתפוקות שהוגדרו על ידי המשרדים.

## תרשים 3: מודל ארבע הרמות של התווית המדיניות והתכנון





### על מנת לקדם את המציאות התכנונית המתוארת לעיל ישנו צורך במספר שינויים:

- **הקמת רשות לאומית לתכנון** - זו תוכפף למשרד ראש הממשלה, ותהיה מורכבת מגורמי התכנון הלאומיים. רשות זו תהיה אמונה על תכנון וקביעת סדר עדיפויות לאומי, רב-שנתי ארוך טווח.
- **שינוי מערכת היחסים בין האוצר למשרדים ובמנגנון הקצאת המשאבים** - יש ליצור מציאות בה אגף התקציבים יפתח תכנית רב-שנתית שתגדיר את המסגרת התקציבית. מדיניות ההקצאה תבוסס על שלושה סעיפי הוצאה בלבד - הוצאות שכר, תקציב פעולות ותקציב פיתוח. לאור זאת, מעורבות האוצר תוגבל להקצאת משאבים, לקביעת סדרי עדיפויות ברמת המאקרו, ולבקרה, באופן שיאפשר למשרדים גמישות תקציבית ומרחב לקבלת החלטות ולתכנון מדיניות ארוכת טווח להשגת יעדי. אגף התקציבים באוצר צריך לעבור מעמדה של שליטה לעמדה של בקרה.
- **תכנון בראיה של תפוקות ותוצאות** - על מנת לקדם זאת יש לפתח מערכות למדידת הביצועים של המשרדים, לפתח כלי דיווח ובקרה, וליצור קישור בין התקצוב לתפוקות ולתוצאות. לפיכך, המשרדים אמנם יקבלו גמישות תקציבית (כאמור לעיל בסעיף ב') אולם יהיו מחוייבים לעמוד ביעדים שהציבו לעצמם, וימדדו ויתוקצבו בהתאם לתפוקות שלהם.
- **הקמה או חיזוק פונקציות תכנון מקצועיות, הן ברמה המשרדית והן ברמה הבין-משרדית** (יצירת אשכולות עבודה לניהול משימות מערכתיות בין-משרדיות).
- **יצירת איזון בין ראייה מקומית לראייה לאומית בתהליכי תכנון וקביעת מדיניות ציבורית.**
- **מעבר לתכנון ולתקציב רב-שנתי.**

## החלצת הצוות: הנחת תשתית לפעולת המערכת בכפוף לביצועים ותפוקות בכל תחומי העשייה

הדבר נובע מתוך התפיסה שתנאי הכרחי לכל שינוי של הדיאלוג בין האוצר למשרדים ולשינוי שיטת ההקצאה הוא מעבר לשימוש במדדים של ביצועים ובתפוקות. הרעיון הוא להניח תשתית (חקיקה, נהלים, כלים) שתחייב את משרדי הממשלה והיחידות הציבוריות להציב לעצמם יעדים לביצוע שיותאמו למדיניות כללית, לצייץ לויז מוגדר לביצוע, ומדדים לפיהם יימדד הביצוע. כפועל יוצא מכך ניתן יהיה להשיג מספר דברים:

- הכנסת משרדי הממשלה למתווה של תוכנית שיפור ויעול וחשיבה ותכנון לטווח ארוך.
- החדרת פיתוח ושימוש במדדי ביצוע.
- הגברת שקיפות ודיווח על פעילות.
- מעבר של האוצר מבקרה על תשומות לבקרה על תפוקות.

הדבר דומה לתכנית הבריטית שנקראת PSA (Public Service Agreement). תכנית זו מתמקדת בשיפור הפעילות של משרדי הממשלה והיא נעשית בהובלה של האוצר. היא מבוססת על חתימה של מעין חוזה בין האוצר לבין המשרדים השונים, להשגת יעדים מוסכמים במסגרת זמן מוגדרת, ועל סמך מדדים ברורים. על בסיס החוזה, כל משרד מגיש תוכנית עבודה, ודו"ח על ביצוע בפועל בסוף כל שנה. במקרים בהם מדובר במשימות מערכתיות חוצות משרד, המשרד מציין שהדברים ייעשו בשיתוף פעולה. במקרים בהם מדובר בנושאים מערכתיים על סדר היום הציבורי (לדוג': עוני, התמכרויות או הגירה) נחתמים חוזים עם מספר משרדים בו זמנית, כשתפקידו של כל משרד ותרומתו לנושא הכולל מוגדרת (לרבות תפוקותיו הרלוונטיות למשרדים האחרים).

## 2. שיפור היכולות ותהליכי הביצוע:

שיפור היכולת של הממשלה בישראל למשול כרוך ביכולתו של המינהל הציבורי להפחית עומסים ניהוליים ולהתמקד באותם תחומים שלממשל אין תחליף: מדיניות, תכנון, תקצוב, בקרה ורגולציה. הנחת היסוד לפיה על הממשל לטפל באופן ישיר בכל היבט ציבורי בחייו של האזרח - החל מדרכון או רישיון נהיגה, איסוף אשפה ועד לאספקת בטחון ואיכות סביבה - קרסה כאשר התברר כי הדבר יוצר מערכת מסורבלת, יקרה וקשה לניהול. התוצאה היתה חיפוש ופיתוח מנגנונים שיאפשרו מצד אחד שימור הסמכות והאחריות הציבורית לצד יצירת גמישות ניהולית, בעיקר בתחומי הביצוע.

השירות הציבורי הלך במקרה זה בעקבות המערכת העסקית, שמוזה שנים פועלת על פי העיקרון של אסטרטגיית מיקוד. לפיה, יש לשמר את הליבה העסקית המייצרת את היתרון התחרותי ולהעביר להפעלה חיצונית את כל פונקציות התמיכה. על בסיס עקרון זה התפתחו מגוון אמצעים להפעלה חיצונית.

הפתרונות להפעלה חיצונית כוללים טווח שלם של אמצעים, כאשר העיקרון המנחה לבחירה ביניהם קשור בגורמים כגון היכולת להגדיר תפוקות, רגישות השירות והמרכזיות של מרכיב המדיניות בהפעלתם. חלק מן האמצעים חדשים, כגון סוכנויות ביצוע ושותפות ממשלה ועסקים, וחלק נמצאים בשימוש מזה זמן רב (לדוג' מתן זכויות או מיקור חוץ).

הפעלה חיצונית מעניקה מספר יתרונות מובהקים התומכים במשותף בשיפור הכושר למשול:

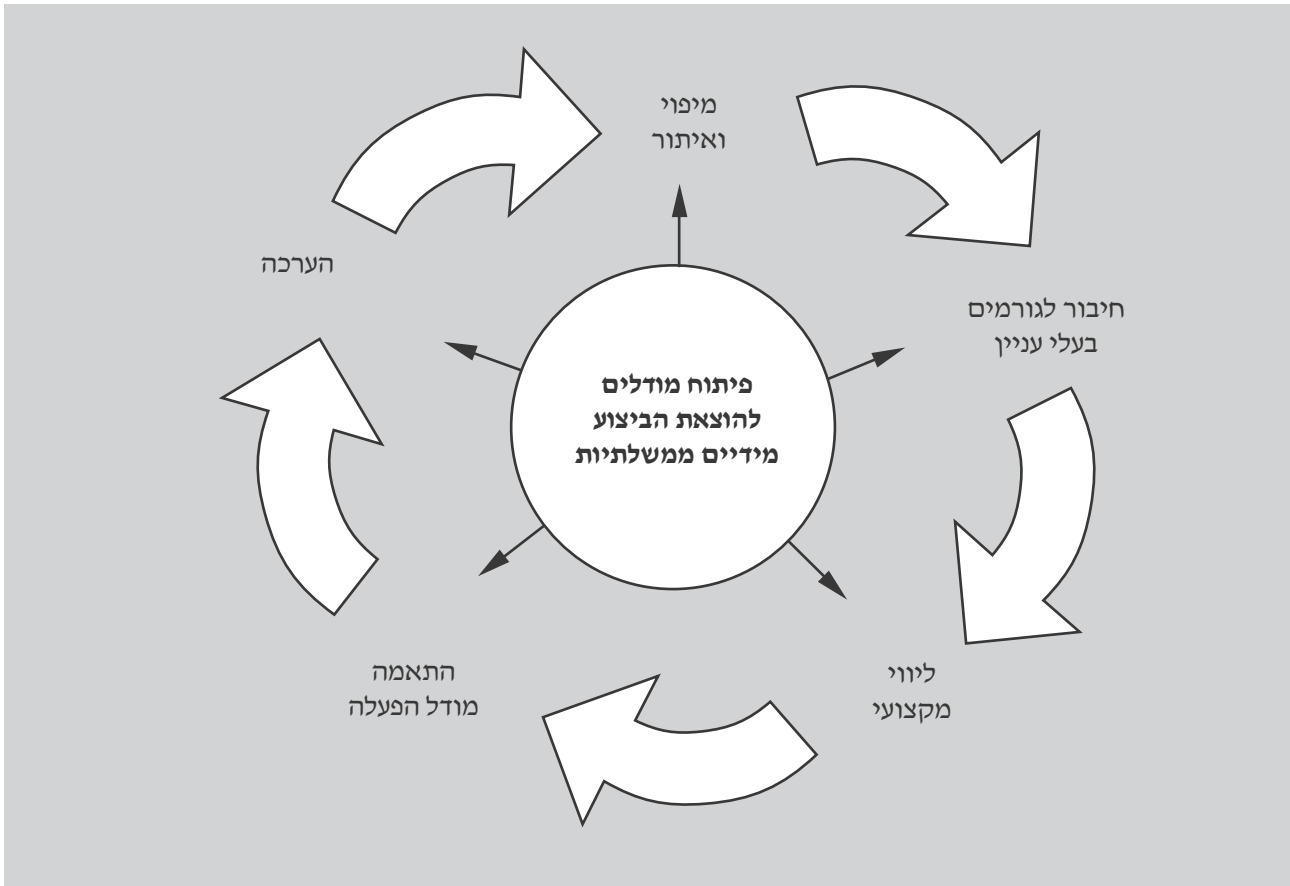
- מניעה למיפוי מתמשך של שירותים ציבוריים, בדיקת נחיצותם ומעמדם הארגוני הרצוי.
- מפנה את המערכות הציבוריות הקורסות תחת נטל הביצוע השוטף לעסוק בתכנון, קביעת מדיניות, פיקוח, בקרה ורגולציה.
- מניעה את המערכת הציבורית לעבור ממיקוד בתשומות ותהליכים לכיוון של תפוקות ותוצאות.
- מאפשרת גמישות ניהולית, הרחבה וגיוון שירותים ושיפור שביעות רצון האזרח.

קידום תהליך ההפרדה בין קביעת מדיניות לביצוע בישראל, כמו במקומות אחרים, מותנה ביכולת ליצור תשתית נחוצה של ידע, כלים ומסגרת מדיניות תומכת.

### על מנת לקדם את המציאות המתוארת לעיל ישנו צורך במספר שינויים:

- **פיתוח גוף ידע ותורת הפעלה של אספקת שירותים חיצונית** - איגום ניסיון מצטבר מהארץ והעולם בנושא הפעלת שירותים חיצונית. אילו שירותים מתאימים להפעלה חיצונית, באיזו שיטת הפעלה, מהם היתרונות והחולשות של כל שיטה, ומה משמעות ההערכות מבחינת הגורם הציבורי הרלוונטי בכל שיטה.
- **פיתוח מודלים של הפעלת שירותים חיצונית** (סוכנויות ביצוע, BOT, מיקור חוץ, מתן זיכיונות, וכו').
- **מיפוי שירותים שמתאימים להפעלה חיצונית** - בדיקה וסריקה מתמשכת של שירותים ציבוריים בישראל והתאמתם להפעלה חיצונית, תוך בדיקה והשוואה לאופן הטיפול בהם במקומות אחרים בעולם, ופנייה בהצעה למקבלי החלטות (מנהלים ונבחרי ציבור) לקדם זאת.
- **ליווי ותמיכה בפיילוט של הפעלה חיצונית** - בשלבים ראשונים, ועד לצבירת ניסיון וידע מספק בהוצאת שירותים להפעלה, יש לתמוך ולסייע למערכות ציבוריות המעוניינות להוציא שירותים. הליווי כמובן יתרום לפיתוח וגיבוש גוף הידע.
- **חיזוק המערכות התומכות הנדרשות להוצאת הביצוע לידיים חיצוניות** - התווית מדיניות ותכנון מפורט ברמה של תוצאות, בקרה ופיקוח, רגולציה ואכיפה, ניהול ידע.
- **יצירת תשתית ציבורית נורמטיבית לפעילות הממשל באמצעות גורמי ביצוע חיצוניים** - קידום החלטות ממשלה, דיונים בוועדות שרים רלוונטיות, הכנת חקיקה וכתבת תקנות המסדירים פעולה של מערכות ציבוריות באמצעות גורמים מפעילים.
- **חיזוק הרשות המקומית כמודל של סוכנות ביצוע אינטגרטיבית.**
- **פיתוח מערכות מדידת ביצועים וכלים לבקרה ופיקוח** - פיתוח מנגנון מלווה להפעלה מוצלחת של שירות על ידי גורמים חיצוניים כולל חוזים, מסמכי מסגרת, מדדים להערכת תוצאות, פורמטים לדיווחים תקופתיים, אמנות לאיכות שירות, משוב לקוחות, ועוד.

**תרשים 4: מודל העבודה בהוצאת הביצוע מידיים ממשלתיות**



**החלצת הצוות: הפרדת התכנון מהביצוע - קידום דרכים אלטרנטיביות לאספקת שירותים ציבוריים ובדגש על הקמת סוכנויות ביצוע**

ככלל, אנו ממליצים לקדם ולנהל את נושא הוצאת הביצוע על מגוון המודלים האפשריים שלו, באופן מרוכז, ע"י גורם מתמחה. אנו מציעים שגורם מתמחה כזה יתמקד בשלב ראשון בקידום נושא "סוכנויות הביצוע", כמודל שפותח בהצלחה במספר מדינות שונות להפרדת מרכיבי הביצוע. מדובר ביחידות הממוקדות באספקת שירותים ציבוריים ברמת עצמאות גבוהה ובזיקה משתנה למערכת הציבורית. בהקשר זה מוצע להתבסס כנקודת מוצא על עבודת ההכנה היסודית שביצע הצוות במינוי שר האוצר בנימין נתניהו ובראשותו של הממונה על השכר באוצר, מר יובל רכלבסקי.

אנו מצביעים בנוסף על הרגישות הכרוכה במהלך כזה לנושאים של אתיקה מקצועית ומינויים פוליטיים. מהניסיון העולמי ניתן ללמוד שהפעלה חיצונית של שירותים ציבוריים פותחת פתח להעדפת אינטרסים כלכליים על פני אינטרסים ציבוריים ולפוליטיזציה של המערכת. לכן, לצד וכחלק מפיתוח הכלים להפעלה חיצונית, יש לחזק את המנגנונים לשימור האתוס הציבורי והעיקרון של ניהול ציבורי מקצועי.

### 3. שיפור יכולות הניהול והפיתוח של המשאב האנושי:

שיפור יכולתה של הממשלה בישראל למשול דורש את פיתוחו של המשאב האנושי. ברם, הטיפול בנושא כוח אדם בשירות הציבורי כבול מאז הקמתו בהסדרים קשיחים ומפורטים (בנושאי מכרזים, קביעות, דרגות, סולמות שכר וכד'), המעוגנים בהסכמים מחייבים עם ארגוני העובדים, והסמכויות והאחריות לניהול מרוכזים בידי נציבות שירות המדינה. נוקשותם של ההסכמים והתקנון המרכזי במסגרת התקשי"ר עד אחרון העובדים לא איפשרו למשרדים ולמנהלים בתוכם להתאים את כוח האדם לצרכיהם ואת תנאי העבודה לכישורים ולביצועים הייחודיים של כל עובד. באופן דומה, לא איפשרו ההסכמים לנהל את כוח האדם באופן כלכלי ולבסס אגורה ותרבות של הישגיות ומצוינות. גם בהשוואה לשוק הפרטי התקשה המינהל הציבורי להתחרות בגיוס ושימור כוח אדם איכותי, בעיקר לאור השינוי שחל עם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. העדר דרגות החופש לניהול העובדים קיבעו את ההתייחסות לעובדים כאל כוח אדם ולא כאל משאב הניתן לפיתוח, לטיפול ולמינוף. יתרה מזאת, התייחסות זו תיעלה את המנהלים להתפתח בערוצים המקצועיים ולצמצם את תפקודם כמנהיגים הן בהיבט האנושי והן בהיבט הארגוני-יחידתי.

הגישות המתקדמות לניהול המשאב האנושי כמשאב מרכזי בארגון המחובר ישירות להצלחה העסקית, לצד התפתחות המשק לכיוון של כלכלת שוק, הביאו לקריאה נרחבת לצמצום בהיקף השירות הציבורי ולשינוי חד בתפיסה ובתרבות הניהולית. שינויים נדרשו בארבעה מישורים עיקריים:

- צמצום ההיקף של כוח אדם המועסק בשירות הציבורי.
- העמקת הגמישות ויצירת דרגות חופש למשרדים לניהול וניוד העובדים.
- הפיכת העובדים למשאב מרכזי במערכת באמצעות מערכות תגמול והכשרה.
- ניהול רוחבי ומרכזי של הסגל הבכיר ועובדי מפתח.

ארבעת הכיוונים הללו עולים בקנה אחד עם השינויים שהוצגו קודם לכן בעבודת הצוות. הקריאה לשינוי בשיטת ההקצאה התקציבית, כדי לאפשר חופש תכנוני למשרדים, צריכה להעביר את האחריות לתכנון כוח אדם למשרדים עצמם. באופן משלים, גם הקריאה להקטנת המעורבות הממשלתית בביצוע ואספקה ישירה של שירותים תיצור בכל אחד מהמודלים השונים גמישות רבה יותר בניוד, פיתוח וטיפול של העובדים, וברתימתם להצלחת המשימות ושיפור בתוצאות. מהלכים גדולים אלה מחייבים הרחבת מעגל העובדים.

לגבי הנקודה הרביעית, מספר כיווני פעולה נדרשים על מנת ליישמה, וחלק מהם נמצאים כבר במימוש מסויים כפי שמפורט להלן:

- **ניהול ממוקד של הסגל הבכיר** - בתסריט המתואר ליבו של המינהל הציבורי ייבנה סביב הסגל הבכיר אשר יופקד על היבטי התכנון, עיצוב המדיניות, הפיקוח, ההנחיה וניהול הידע לאורך ולרוחב המינהל. על מנת להבטיח את פיתוחו, שימורו וניהולו לרוחב הארגון מתחייב מיקוד גבוה יותר של נציבות שירות המדינה כגוף המופקד על ניהול משאבי האנוש של המינהל הציבורי בסגל הבכיר. היחידה לסגל הבכיר צריכה לתפוס נפח גדול יותר מעבודת הנציבות בעתיד, על חשבון הטיפול בנושאי כוח אדם שוטפים ובדרגים הזוטרים, כולל גיוס כוח אדם בכיר מהמערכות העסקיות, פיתוח מסלולי ניוד וקידום, מיצוב תפקיד המנהל הבכיר בשירות הציבורי, פיתוח אתוס ציבורי, בניית מסלולי הכשרה וניהול הידע לרוחב המערכת. תוכניות אלו בשלב זה אינן נתמכות במסגרת מארגנת כפי שנהגתה בעבר להקמת בית ספר מרכזי למינהל ציבורי ברוח המוסד הצרפתי (ENA) ו/או ברוח התוכנית האמריקאית לפיתוח הסגל המינהלי הבכיר (Senior Executive Service - SES) - אולם יתכן שיש מקום לשוב ולשקול אותן. כדי להדגיש את מקומה והתמחותה של הנציבות בפיתוח הסגל הבכיר, יש מקום לשקול הפרדת הנציבות ממשרד האוצר כפי שהציעה כבר בשעתה ועדת קוברסקי. מודל אפשרי אחד הוא שייכות למשרד ראש הממשלה.
- **פיתוח עתודת סגל בכיר** - לצד מימושו ההדרגתי של התסריט המתואר, נעשות פעולות מתמשכות לפיתוח משאבי הניהול ולשינוי בדפוסי הניהול, הן בתוך משרדים והן לרוחב המינהל הציבורי. כתוצאה מדו"ח נרחב שנכתב על ידי חברת היעוץ מקינזי החלה דחיפה חיצונית (ביוזמתו של איציק דבש ובניהולה הנוכחי בעמותת "עתידים") של תוכנית להזרמת "כוח אדם צעיר ואיכותי" למינהל הציבורי. התוכנית שגובשה, וששמה "Wings of Change", מקבלת את גיבויה המלא מנציבות שירות המדינה ומאגף התקציבים באוצר.
- **תוכניות הכשרה לסגל הבכיר** - תוכנית עמותת "עתידים" נותנת מענה לנקודה הראשונה בדוח מקינזי, והיא הכנסת כוח אדם צעיר ואיכותי לתוך המגזר הציבורי. אולם גם הנקודות האחרות מקבלות מענה, לפחות חלקי. הנקודה השנייה בדו"ח העוסקת במימוש פוטנציאל הבכיר הקיים מקבל מענה על ידי מערכות הכשרה. ברוח הדברים האמורים מושקעים משאבים לא מבוטלים בפיתוח פוטנציאל הניהול הקיים באמצעות אלכ"א (ג'וינט ישראל) ובתוכניות הכשרה

של קרן וקסנר באמצעות ביה"ס לממשל על שם קנדי באוניברסיטת הרוורד. נקודה נוספת בדוח נוגעת בתגבור מאגר המנהלים על ידי גיוס מנהלים בכירים מהמשק (ו/או מיהדות העולם). למרות מורכבותה של נקודה זו הרי שגם היא מקבלת מענה חלקי.

- **עיצוב חזון ויצירת מחויבות לתוצאות** - על מנת להמשיך ולמנף את המשאבים המושקעים בפיתוח הסגל הבכיר ועל מנת להתחבר למהלכים המבניים שילכו ויקרמו עור וגידים, מחוייבת הנציבות לנצל כל הזדמנות כדי להטמיע תרבות ניהולית אחרת. על פניו נראה כי מנגנון החוזים האישיים הנהוג בלמעלה מ-50% מעובדי הסגל הבכיר יוכל להוות נקודת כניסה טובה. מוצע כי כל מנהל בכניסה לתפקיד יתבקש לגבש ולהציג בפני מנהליו חזון ויעדים עיקריים לתקופת הכהונה. יעדים אלו יהיו בסיס להערכה, כבר בשלב תקופת הניסיון. לאחר מכן, הם ישמשו בהערכות תקופתיות בהן תיבחן ההתקדמות, ומידת ההצלחה ויתקבלו החלטות לקראת חידוש החוזה. לבסוף, הם יהוו גם בסיס להפקת לקחים והצבת יעדים לשיפור, במידה ויוחלט על הארכת החוזה. המחוייבות לתוצאות ולהישגים לצד התאמת משאבי ההדרכה והליווי האישי לתהליך המתואר, יגרמו לשיפור בהישגים האישיים ובהמשך לשיפור בתפקוד המערכתי הכולל. שכן הצלחתם של מנהלים בכירים תלויה במידה רבה ביכולתם לרתום ולהניע את המערכת למימוש הפוטנציאל האישי והמערכתי. יש להניח גם כי שיפור בביצועים האישיים והטמעת תרבות של מדידה תוביל גם לשינוי חיובי בהתייחסות לסגל הבכיר ובאטרקטיביות התפקידים. אנו מניחים כי התהליך יהווה מנוף להמשך מימוש תפקידה של הנציבות בניוד, בפיתוח ובתמיכה בסגל הבכיר כמפורט לעיל.

**על בסיס הסקירה לעיל ניתן לסכם את המהלכים הנדרשים לשיפור כושר הממשל למשול בתחום ניהול כוח האדם במינהל הציבורי בסדרת הנקודות הבאות:**

- הפרדה מבנית בין האוצר לנש"מ המדגישה את מרכזיותו של ניהול ההון האנושי.
- גיוס כוח אדם איכותי כעתודה ניהולית.
- גיוס מנהלים מסקטורים אחרים.
- הגברת תחלופת וניוד כוח אדם בתוך המערכת תוך קביעת מסלולי שירות.
- פיתוח שכבת הניהול הבכיר.
- גיבוש תכניות הערכה וקידום אישיות.
- גמישות מערכות העסקה ותגמולים.
- הסדרה וייצוב של מערכת היחסים בין הממשלה להסתדרות

#### החלצת הצוות\*: פיתוח שכבת הניהול הבכיר

אנו סבורים כי ניתן לפתח את האוכלוסייה הקיימת של דרג הניהול הבכיר. בהסתמך על העובדה כי מרביתם מועסקים בחוזה אישי, אנו ממליצים להפוך את החתימה על החוזה הראשון, כמו גם את חידושו לבעלי משמעות. לשם כך, אנו ממליצים לעגן את חוזה ההעסקה שלהם בדרישה מחייבת להצבת יעדים, חזון ומדדים עם כניסתם לתפקיד, ומדידתם לאור ביצועיהם כתנאי מחייב לקראת חידוש החוזה. תהליך זה יהווה גם בסיס להצבת יעדים חדשים והמשכיים לקראת הקדנציה הבאה שלהם עם חידוש החוזה. בנוסף, יש לערוך מעין תהליך פנימי של שימוע ציבורי, ואת התהליך בכללותו יש לחבר למערכות הכשרה קיימות וחדשות שיתמכו וילוו אותם בתהליך זה.

#### 4. ניהול תהליך השינוי במינהל הציבורי:

על מנת לנהל את כל השינויים שהוצגו לעיל ולאור הנחות היסוד החדשות שניסח הצוות, הוצע לבחון הקמתו של גוף על-קדנציאלי שתפקידו יהיה לעקוב אחר תהליך הבנייה ההדרגתי של כלל השינויים, להציף לממשלה פערים והזדמנויות, לנהל ולקדם את תהליכי השינוי.

\* הצעה זו מבוססת על נייר עמדה קודם בנידון שגובש על ידי מאיר שירת, מכון מנהיגות – יעוץ לארגונים לומדים

## החלצת הצוות: הקמת רשות לשינויים חבניים מערכתיים לקידום וניהול תהליכי השינוי והתייעלות של המינהל הציבורי, כמפורט להלן:

### ייעוד ומטרות הרשות:

קידום וניהול תהליכי השינוי והתייעלות של המינהל הציבורי באופן שיביא לשיפור מתמיד ביכולתו של הממשל למשול. זאת באמצעות:

- בניית תוכנית שינוי רב-שנתית המבוססת על תחומי השינוי המרכזיים הנדרשים כדי לאפשר לממשל למשול.
- בחירת נושאים אותם ניתן לקדם בנקודת הזמן הנוכחית (למשל, סוכנויות ביצוע).
- איתור יוזמות מקומיות, הפיכתן לפיילוטס וסיוע בהשלמתן.
- מיפוי ואיתור מקומות נוספים בהם ניתן לקדם את הנושא.
- איתור המנופים שיאפשרו את השינויים, ואיתור החסמים שימנעו אותם.
- תכנון תהליך השינוי, תוך למידה מניסיונות שנעשו בעולם.
- פיתוח כלים מסייעים ותומכים בקידום השינויים.
- קידום חקיקה ונהלים שיתמכו ויסייעו בהטמעת השינויים.
- ניהול הידע המצטבר בתהליך והפצתו לכל הגורמים הרלוונטיים, באמצעות אתר אינטרנט, מנגנוני הכשרה, כנסים וכלים.

### הגדרת הרשות ואופן ניהולה:

- הרשות תתפקד כמינהלת שינוי.
- לרשות תוקם מועצת מנהלים שתורכב בין היתר מנציגי פורום מנכ"לים.
- הרשות תעבוד בשיתוף פעולה צמוד עם אגף התקציבים, הממונה על השכר באוצר, נציבות שירות המדינה, וגופי התכנון הלאומיים (עד להקמת גוף תכנוני מוביל ואינטגרטיבי).

### מיקומה של הרשות במרחב הפוליטי:

אחת השאלות המרכזיות לגבי גוף מסוג זה היא מיקומו. גוף שמצד אחד צריך לאפשר לו סמכות ומנדט מסויימים, כך שתהיה בידיו העוצמה הדרושה להניע את האג'נדה שלו, ומצד שני, לאפשר לו אי-תלות בגורם פוליטי מסויים, על מנת שלא יהיה רגיש לזעזועים פוליטיים ולחילופי תפקידים במערכת הפוליטית. ככלל, ניתן לעשות בהקשר זה טיפולוגיה לאורך שני צירים:

**מיקום הרשות ביחס למערכת הפוליטית** - גוף פנימי שהוא חלק מן המערכת או גוף חיצוני למערכת.

**מידת הקירבה של הרשות ויכולת השפעה שלה על מרכזי הכוח של המערכת הפוליטית** - האם זהו גוף מרכזי או גוף פריפריאלי.

### מבנה הרשות:

נראה לנו כי יש צורך ליצור מנגנון, שמחד, יהיה מקורב למרכזי הכוח של המערכת הפוליטית, כך שיהיה ביכולתו להניע שינויים. ומאידך, ייתמך על ידי מסגרות פריפריאליות וחיצוניות שיאפשרו לו להיות על-קדנציאלי, ולשרוד זעזועים פוליטיים. לפיכך, אנו ממליצים להקים רשות שתורכב מגוף אחד מרכזי, שימוקם במשרד ראש הממשלה ויתבסס על גופים מבצעים קבועים במערכת הציבורית (באגף התקציבים ובנציבות), גופי פיקוח במערכת הפוליטית (בכנסת), וגופים תומכים חיצוניים (עמותה, אקדמיה). בנוסף, הגוף יתבסס על חיבורים אד-הוק לגופים באמצעותם ניתן לקדם נושאים ספציפיים (פורום המנכ"לים, מבקר המדינה, ההסתדרות, המועצה לביטחון לאומי). להלן פירוט של מבנה הרשות המוצע:

## ◀ הגוף המרכזי במשרד ראש הממשלה:

פונקציה זו תהיה אמונה על קידום תהליכי השינוי וההתייעלות של המינהל הציבורי. העובדה שהיא תפעל מטעמו של ראש הממשלה ובחסותו תעניק לה את העוצמה הדרושה להובלת מהלכים אלו. בהקשר זה יש לשקול מספר חלופות:

**שר בלי תיק במשרד ראש הממשלה:** הגדרת שר בלי תיק שיהיה אמון על נושאים אלו. רצוי שהשר יהיה מקורב לראש הממשלה, אם כי ברור שהאדם בתפקיד זה לא יהיה קבוע.

**מנכ"ל משרד ראש הממשלה:** מחד, מהווה מרכז כוח חשוב, ומאידך, ישנו ספק לגבי מידת הפניות שלו לטיפול בנושאים אלו.

**אגף התכנון:** חיזוק אגף התכנון במשרד ראש הממשלה, והעברת הטיפול בנושא לסמכותו.

**מינוי איש מקצוע בתוך משרד ראש הממשלה:** גיוס ומינוי איש מקצוע בכיר מהשירות הציבורי או מהמגזר העסקי כדי לעמוד בראש הרשות ולהוביל אותה.

## ◀ הגופים המבצעים הקבועים:

### משרד האוצר ואגף התקציבים:

אנו סבורים שהיתרון שמעניק החיבור למשרד האוצר בכלל, ולאגף התקציבים בפרט, הוא בכך שמדובר במקום שמהווה מרכז כוח ומנוף לשינוי, ושכוחו מושפע במידה מועטה מזעזועים פוליטיים.

בהקשר זה יש לשקול מספר חלופות:

**הקמת תת-גוף קבוע באגף התקציבים או בחשכ"ל שיהיה אמון על הוצאת הביצוע:** היתרון של מהלך כזה הוא כאמור החיבור למרכז כוח על-קדנציאלי. יתר על כן, יש לזכור שמשרד האוצר בכלל, ואגף התקציבים והחשכ"ל בפרט, כבר החלו בקידום האג'נדה של הוצאת הביצוע וצמצום המגזר הציבורי.

**נציגות של פקידי אוצר בכירים בגוף המרכזי במשרד ראש הממשלה:** יש לשקול נציגות קבועה של פקידי האוצר הבכירים בגוף המרכזי שישב במשרד ראש הממשלה, על מנת לחבר אותם למהלכים כבר משלב ההחלטה.

**הצעה נוספת שעלתה היא להקים את הגוף המרכזי להובלת תהליך השינוי באגף התקציבים:** הרציונל של הצעה זו הוא ההכרה בכך שאגף התקציבים מהווה מרכז כוח על קדנציאלי, שעוסק בראייה ארוכת טווח. על מנת למנוע את ההסתכלות דרך פריזמה מוניטרית צרה, יתוגבר הגוף באנשי מקצוע שלא מגיעים מתחום הכלכלה.

## ◀ נציבות שירות המדינה:

הנציבות היא גוף שתפקידו לנהל את תחום משאבי האנוש במגזר הציבורי, לכן הוא גוף שצריך להוביל ולהיות מקושר לנושאים שקשורים לניהול המשאב האנושי. היתרון בכך הוא שבנציבות ניתן ליצור גוף על-קדנציאלי של אנשי מקצוע מומחים בתחום.

בהקשר זה יש לשקול הקמת גוף קבוע בנציבות שיהיה אחראי על תכנון צרכי כח אדם ועל קידום הנושאים הקשורים לניהול המשאב האנושי. אפשרות אחרת היא לחזק ולהרחיב את יחידת הסגל הבכיר כגורם הקבוע בנציבות שיהיה אמון על כך.

## ◀ גופי הפיקוח הקבועים:

### הכנסת:

אנו ממליצים להקים תת-גוף קבוע בכנסת שיקיים בקרה ופיקוח על עבודת המשרדים והתקדמותם בנושאים השונים, סמכותו תעוגן בחקיקה. הגוף גם יהיה אחראי לפעול לעיגון כל התקדמות שתושג בחקיקה. היתרון של גוף כזה הוא בהיותו גוף קבוע ומתמשך, ויש לו חשיבות גם בהיבטים של שקיפות. בהקשר זה יש לשקול מספר חלופות:

**הסתמכות על וועדות קיימות:** כל משרד יהיה מחוייב להציג את עבודתו ולדווח לוועדה הרלוונטית לגביו.

**הקמת ועדה או תת-ועדה שתיוחד לנושא זה:** כל המשרדים יציגו את עבודתם לוועדה או לתת-וועדה זו.

**◀ ממשקים עם גופים נוספים:****גוף חיצוני:**

הקמה או חיבור לגוף חיצוני קבוע, שמטרתו תהיה לקדם ולתמוך בכלל הנושאים מבחוץ. הוא יערוך מחקרים ויכין ניירות עמדה בתחומים הרלוונטיים לעבודתה של הרשות ולנושאים אותם יחליט לקדם. היתרון שלו הוא היותו בלתי תלוי במערכת הפוליטית וחסיך לזעזועים פוליטיים.

בהקשר זה יש לשקול מספר חלופות:

**חיבור לגוף קיים:** כגון המכון לדמוקרטיה, או מוסד אקדמי כלשהו, כגון המרכז הבינתחומי.

**הקמת גוף חדש:** הקמת עמותה שתיוחד לקידום הנושא.

**פורום המנכ"לים:**

החיבור לפורום המנכ"לים חשוב מפני שהם אלו שיצטרכו ליישם רבים מן השינויים.

בהקשר זה יש לשקול שתי חלופות:

**ייצוג קבוע של נציגי הפורום בגוף המרכזי ובתתי הגופים.**

**חיבור לנציגי הפורום הרלוונטיים לקידום נושאים ספציפיים.**

**הקמת פורום כדוגמת ועדת השירות -** בה יש נציגות של מנכ"לים מכהנים, ומנכ"לים לשעבר או נציגי ציבור בכירים.

**מבקר המדינה:**

החיבור עם משרד מבקר המדינה חשוב משום הידע הרב שברשותו לפיתוח מנגנונים שונים הקשורים ביישום השינויים, ומשום היותו מכשיר חשוב, באמצעות הביקורות שהוא מבצע, לבקרה אחר ביצוע השינויים.

**ההסתדרות:**

חשוב לשלב אותה בקידום נושאים להם יש השלכות על מעמדם וזכויותיהם של עובדי המגזר הציבורי.

**הג'וינט והמועצה לביטחון לאומי:**

יש לבחון חבירה לגופים אלו ופעילות במסגרתם, או קידום אד-הוק של נושאים ספציפיים במשותף איתם.

---

**▶ על מנת להמשיך בעבודת המטה, בגיבוש, בקידום וביישום ההמלצות המופיעות במסמך יש להקים צוות/וועדת היגוי שיעסוק בכך עד להקמתה של הרשות, והעברת המקל אליה.**

---



## נספחים

## נספח 1: דעת היעוץ של פרופ' שאול ה. שאשא

### השירות הציבורי - לאן? שאול מ. שאשא

השירות הציבורי שלנו עומד בפני פרשת דרכים בכל הקשור למהותו, יעדיו ותפקודו. העשורים האחרונים התאפיינו בירידה משמעותית בשביעות רצון האזרחים ממנו, וגם בסטנדרטים בינלאומיים, למשל במדדי ה- Transparency International קיימת ירידה מתמשכת. הדבר מחייב, בלי ספק, לעצור ולשאול "אנה אנו באים?".

אני נוטה להסכים עם רוב הדברים שכתבו חברי כאן בכל הקשור לתפקודו של השירות הציבורי. ההמלצות שגובשו באות "לחולל שינוי" בשירות כפי שהוא היום. לי נדמה שלא יהיה בכך כדי לשנות את פניו ולהביאו למה שהתפישות המודרנית של שירות ציבורי מבקשות לראות בו. כדי להגיע לכך עלינו לא "לחולל שינוי" אלא לבדוק את "רעיונו מיסודו" ולחפש "שינוי מחולל" שיביא למהפכה בשירות. לעניות דעתי אלו הנקודות המחייבות דיון והכרעה:

1. חזון השירות הציבורי בכללו אינו יכול להיות "לאפשר לממשל למשול". מחזון זה עולה קונוטציה של שירות השלטון, ולא חשוב איזה סייפא מוסיפים לו, ולא זו מטרת השירות הציבורי. במאה האחרונה, חלו שינויים מפליגים בתפישת המדינה ותפקידיה. בעידן "מדינות הלאום" המדינה היוותה ערך מקודש בפני עצמו העולה על כל יתר הערכים, כולל ערך הקיום והחיים. השינוי הבולט שחל במאה האחרונה הוא בתפישת הגורסת שמדינה היא ארגון חברתי הפועל למען "חבריו", היינו האזרחים. הנאמנות היא לא של האזרחים לשלטון, אלא של השלטון לאזרחים. בראייה זו תפקידו של השירות הציבורי ובמיוחד של שירות המדינה הוא לשרת נאמנה את **האזרחים**. שירות המדינה חייב לתת שירות נאמן, מלא, זמין, נגיש ואיכותי לכל האזרחים, ובכך הוא נבחן. לכן עדיף בעיני לקבוע שחזונו של השירות הציבורי הוא "לתת לאזרחי המדינה שירות מיטבי למען חברה טובה יותר"

2. שאלה נוספת היא היחס בין הדרג הפוליטי לשירות המדינה. אין ספק שהמדיניות נקבעת ע"י הדרג הפוליטי הנבחר, ועל שירות המדינה לקיימה. אולם יש ליצור את החיץ בין "שירות המדיניות" ל"שירות המדינאים". חייבת להיות הפרדה מלאה בין הדרג הפוליטי לשירות, שצריך להיות Civil Service אמין וענייני. השירות צריך להיות מקצועני, מיומן, איכותי השואף למצוינות מקצועית ולאיכות בהגשת השירותים (למושגים אלה יש הגדרות מדויקות, מדידות וברורות השוואה ומן הראוי שהכנס יעסוק בהם, בהגדרתן ובאמצעי מדידתם). יש להגדיר מחדש ובאופן ברור מיהו הדרג הציבורי בשירות המדינה ומיהו הדרג הפוליטי, דבר שעל פניו נראה מעורבב לא מעט אצלנו. כך למשל מנכ"ל של משרד ממשלתי, סמנכ"לים וראשי אגפים צריכים להיות דרגים מקצועיים ולא פוליטיים, ואינם קשורים לשר. לכן מנויים צריך לענות על אמות מידה מקצועיות, והם אינם מתחלפים בחילופי שרים. הדרג הפוליטי במיניסטרונין הם השר ועוזריו, ודרג האימון המתחלף עם השר בנוסף להם הוא גם מזכיר/ה ומנהל/ת לשכה.

3. יש להחיל אותו דין על השלטון המקומי, ושוב לקבוע בו קריטריונים מהו הדרג ה"פוליטי" ומהו הדרג המקצועי. מנכ"ל העירייה הוא דרג מקצועי, ויועצי ראש העיר הם דרג "פוליטי". כן יש לקבוע אלו שירותים נותן השלטון המקומי ואלו לא.

4. עניין אחר בעל חשיבות מרבית הוא השאלה במה עוסק השירות הציבורי ובמה הוא אינו צריך לעסוק. כאשר המדינה נתפשה כחזות הכל, ובוודאי בעידן המדינה הסוציאליסטית שגרסה שבכוחה לתת לאזרחיה הכל וברמת שוויוניות מירבית, היה מקובל שהיא מספקת גם צרכים בעלי אינטרס שלטוני מובהק (בטחון, מדיניות חוץ, כלכלה) וגם צריכה פרטית מובהקת (מזון, לבוש וכו'). התפישת המודרנית של המדינה גורסת שהיא צריכה לעסוק בנושאים בעלי אינטרס שלטוני מובהק, ברגולציה, בקביעת מדיניות, בפקוח ובבקרה. אין היא צריכה לעסוק במתן שירותים היכולים להינתן בצורה יעילה וטובה יותר ע"י גורמי שוק. בישראל עדיין רווח הנוהג של אספקת שירותים ישירות לצרכנים ע"י המדינה, אם באופן מלא או חלקי, כמו שירותי בריאות, בתי ספר, השמת כ"א וכו'. לדעת הח"מ אחד השינויים הנדרשים מיידיית הוא להגדיר מחדש את תפקיד המדינה, תוך העברת כל השירותים האזרחיים לגורמי שוק. כל שירות ינתן ע"י גורם עיסקי (ארגון הפועל למטרות רווח), או גורם מלכ"רי (ארגון חברתי הפועל בלא כוונות רווח). המדינה תיתן שירותים באחת מאלו:

1. השירות הוא בעל עניין שלטוני ברור (בטחון חוץ ופנים, מדיניות חוץ, כלכלה).
2. אם אין גורם אחר הנותן את השירות (ברמה ארצית או אזורתית).
3. נושאים הדורשים השקעות כבדות כמו תשתיות.

5. נושא אחר שמן הדין לדון בו, בראייה הנ"ל, הוא גודלו של השירות הצבורי. אם מקבלים את התפישה שאין זה מתפקידו לתת שירותים שגורמי שוק יכולים לתיתם, אזי יש להוציא ממנו את כלל בתי החולים (בוודאי הממשלתיים), את בתי הספר, את לשכות התעסוקה וכו'. גודלו בוודאי יצומצם במידה ניכרת. גם ההתפתחות הטכנולוגית הענקית הקיימת והצפויה תאפשרנה הקטנה משמעותית של השירות. בד בבד צריך יהיה לשאוף להתמקצעות ניכרת, הגברת היעילות והאיכות. קיצורו של דבר, השירות יהיה קטן יותר וחכם יותר ועתיר טכנולוגיה יותר.
6. זה יחייב גם בדיקה מחדש של כללי האתיקה לעובדי השירות וביסוס אתיקה ארגונית חדשה הלוקחת בחשבון את השינוי המתבקש, והשמה במרכז הוויתו של השירות הציבורי את האזרח ולא את השירות או את המדינה.
7. הנושא ה"עתיק" של רוטציה בתפקידים הבכירים, ארכה ודרכי ההמשכיות בשירות גם היא נושא לדיון.
8. אני נוטה להסכים שעבודתו של ממסד רגולטורי מחייבת הפרדה בין הביצוע לתכנון. יש להצטער שברוב המשרדים ובשלטון המקומי אין אגפי תכנון (אג"ת), והגיעה העת להקים.
9. סיכומו של דבר: יש לשאוף לשינוי פניו של השירות הציבורי והשתתתו על עקרונות חדשים תוך הגדרה מחדשת של תפקידו, הפרדתו המוחלטת מהדרגים הפוליטיים והבאתו לביצועים מקצועניים, איכותיים ויעילים בהגשת השירות לאזרחי המדינה, למען ישראל טובה יותר.

## נספח 2: עבודת הצוות:

### א. פגישות עבודה

במהלך העבודה על נייר העמדה קויימו שתי פגישות מרוכזות של כלל חברי הצוות, בהן פותחו ועובדו הסוגיות וההמלצות המופיעות במסמך זה. במקביל, נערכו פגישות אישיות עם חברי הצוות שנבצר מהם להיות נוכחים בפגישות אלו. בנוסף לכך, נערכו פגישות עם מספר אישים שנראה היה לנו כי יוכלו לתרום מניסיונם לעבודת הצוות:

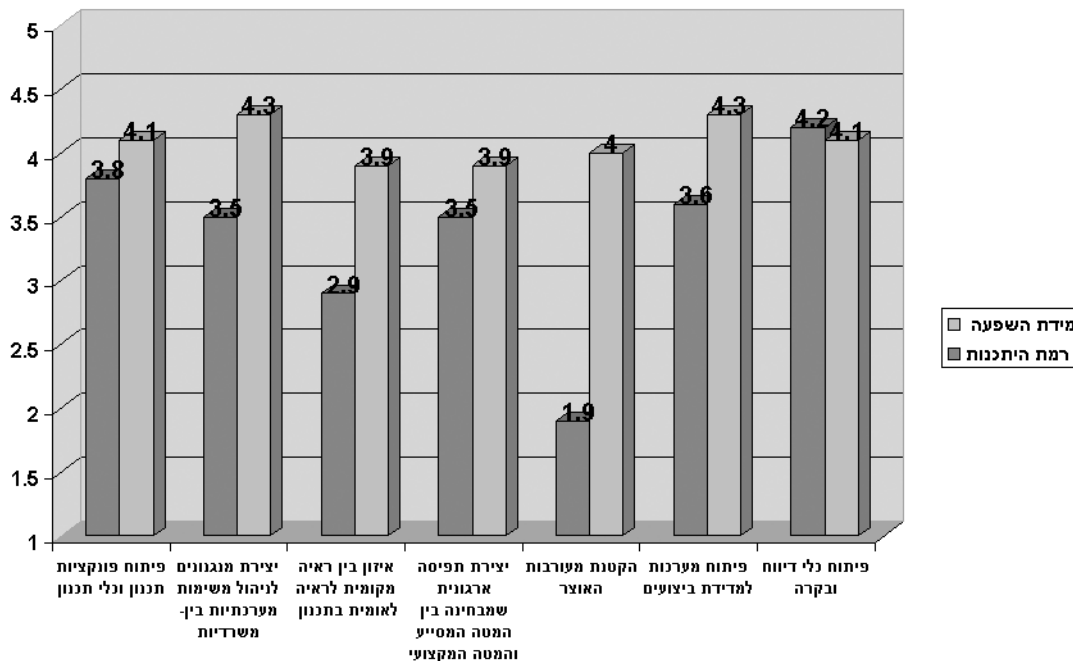
1. אלוף (מיל.) גיורא איילנד - ראש המועצה לביטחון לאומי.
2. פרופ' יצחק גל-נור - החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית. בעבר נציב שירות המדינה, שבמהלך כהונתו קידם את תכנית "צעדים מחוללי שינוי", שהתמקדה בקידום שינויים בנושאים שבאחריותה של הנציבות.
3. פרופ' דוד נחמיאס - ביה"ס לממשל, המרכז הבינתחומי בהרצליה. לשעבר עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה במסגרתו פעל לקידום שינויים במינהל הציבורי בישראל.
4. מר יוסי קוצ'יק - כיום יו"ר מנפאואר, ובעברו מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתקופת כהונתו של אהוד ברק, בה הוקם מטה הרפורמה, שניסה לקדם שינויים כוללים במינהל הציבורי בישראל.

אנו מודים להם על היענותם ועל הזמן שהקדישו לנו.

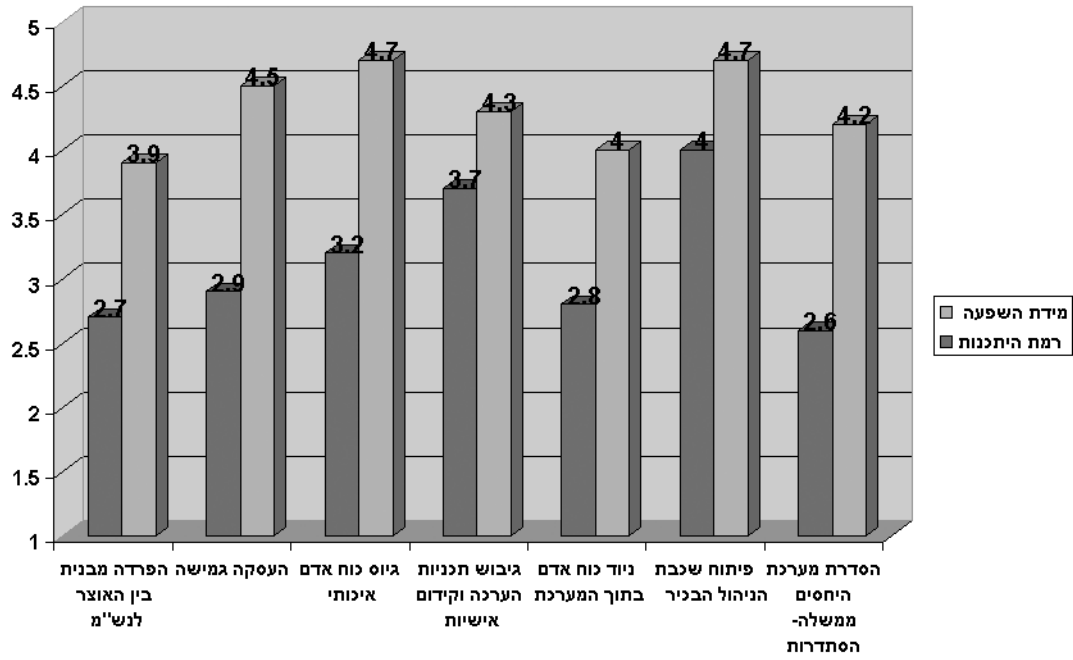
### ב. שאלון

במסגרת העבודה על נייר העמדה, מיפה הצוות את רשימת מכלול השינויים המבניים המערכתיים הנחוצים, ואלו חולקו לאשכולות נושאים ולכיווני פעולה אפשריים. על מנת למקד את עבודת הצוות התבקשו חבריו, וכן משתתפי קורס סגל ב' לדרג מתוך הרשימה את כיווני הפעולה שהם בעלי החשיבות הגדולה ביותר מחד, וברי היתכנות מאידך. להלן מוצגים הגרפים שהתקבלו:

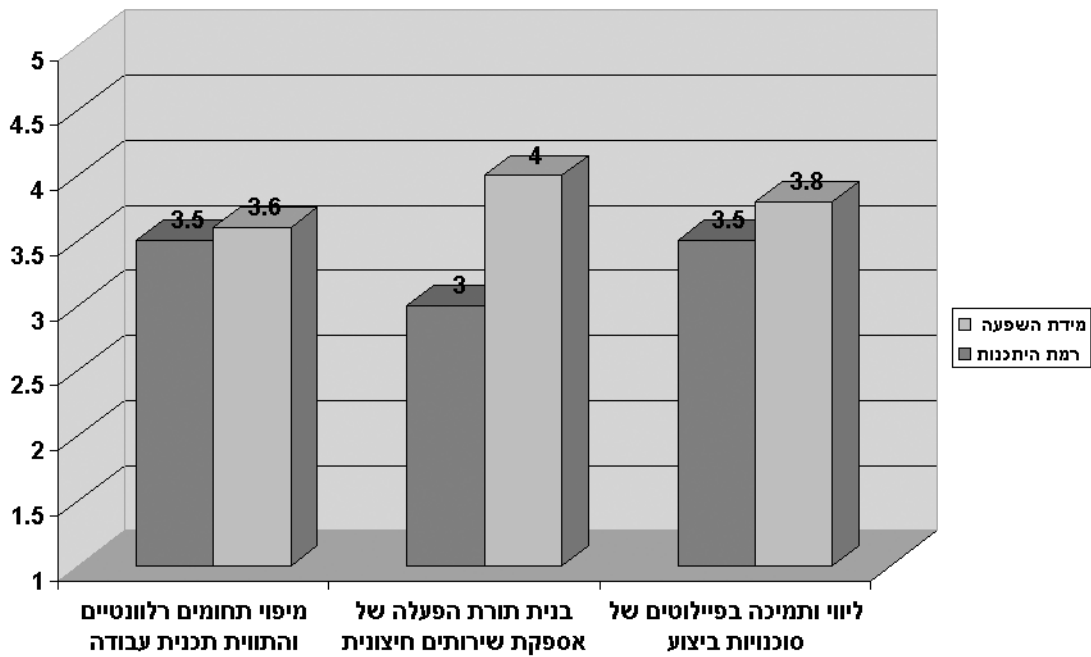
שיפור היכולות והתהליכים להתוית מדיניות ולתכנון



**שיפור יכולות הניהול והפיתוח של המשאב האנושי**



**שיפור היכולות ותהליכי הביצוע**



## נספח 3: רקע תאורטי לעבודת הצוות<sup>6</sup>:

### א. הרקע לתהליכי השינוי במגזר הציבורי:

ניתן להצביע על מספר גורמים שהניעו והאיצו את תהליכי השינוי במגזר הציבורי:

#### 1. השתנות התנאים והנסיבות בסביבה החיצונית:

עם השנים חלו שינויים בעולם שגרמו לכך שחלקים מן המודל הבירוקרטי המסורתי הפכו פחות רלוונטיים ופחות מתאימים:

- **תהליכים פוליטיים:** עם השנים נחלשו אידיאולוגיות פוליטיות ריכוזיות, והוחלפו בתפיסות ליברליות, ביזוריות ודמוקרטיות יותר. במקביל, ניתן לראות התגברות של תביעות האזרחים במשטרים דמוקרטיים לשותפות רבה יותר בממשל, ולקבלת שירות טוב יותר בזירה המינהלית.
- **מהפיכת התקשורת:** ההתקדמות המהירה בתחום טכנולוגיית המידע מאפשרת להעביר מידע בין ובתוך מדינות במהירות הבזק. הדבר גורם לכך שמידע מגיע לאזרח לעיתים מהר יותר מאשר המידע הרישמי עולה במעלה הסולם הבירוקרטי המסורבל.
- **הופעתן של תורות ניהול חדשניות:** בעוד שהתפיסה שהבירוקרטיה המסורתית נסמכת על בסיס רציונלי-חוקי, החלו להופיע עם השנים תפיסות ניהוליות חדשות שמייצגות אמונה בהחדרתן של מתודות מדעיות ו"יצרניות", כמו גם הכרה בחשיבות שילובם של העובדים ורתימתם למאמץ מתוך שותפות ותמריצים מתאימים גם יחד. בנוסף לכך, בתפיסות אלו הושם דגש רב על הענות לצרכים הספציפיים של כל לקוח, שרק הבליט עוד יותר את הנוקשות של הבירוקרטיה שמבוססת על נהלים ויחס אחיד לכולם.
- **תהליכי ליברליזציה וגלובליזציה:** תהליכים אלו גרמו להסרת גבולות וחסמים בפני תנועות של הון, אנשים ומידע. כמו כן, ניתן לראות התעצמות של גופים כלכליים בין-לאומיים שמשפיעים על ההתנהלות הכלכלית בתוך כל מדינה, והתעצמותן של חברות כלכליות שעוצמתן דומה לעיתים לעוצמתן של מדינות.

#### 2. הביקורת של האזרחים ודימויו השלילי של המגזר הציבורי:

כפי שצויין לעיל, שינויים במגזר הציבורי צמחו על רקע חוסר שביעות הרצון של האזרחים מהיקפם ואיכותם של השירותים המסופקים לו. ניתן להצביע על מספר גורמים בהקשר זה:

- **דרישה סותרת לצמצום הוצאות ולהרחבת השירותים:** לאורך השנים הלכה וגברה הדרישה מצד האזרחים לשירותים ציבוריים (חינוך, רווחה, שיכון, בריאות, וכו'), והניסיון לתת לכך מענה, הביא לגירעונות הולכים וגדלים בתקציביהן של רבות ממדינות המערב. אי יכולתה של המדינה לממן את המענה לתביעות הציבור גרם לעימות בין הממשל לבין קהל הבוחרים, והגביר את תחושת הניכור והאכזבה מן הממשל.
- **התייקרות מתמדת בעלותם של שירותים ציבוריים מרכזיים:** התייקרות זו גורמת לכך שהמדינה נאלצת להגביל ולהאט את קצב השיפור באיכות השירותים והמוצרים שהיא מספקת, דבר המעורר התנגדות מצד הקבוצות שנפגעות מכך.
- **העדפת אינטרסים מגזריים על פני אינטרסים ציבוריים:** פעמים רבות משמש המגזר הציבורי כצינור לסיפוק מאוויים ואינטרסים צרים של פוליטיקאים ובעלי השפעה, במקום שישרת את כלל הציבור, שחש פגוע מכך.
- **התרחבות המגזר הציבורי:** המנגנונים הציבוריים תפחו במשך השנים והפכו מסורבלים יותר ויותר. עובדה זו גרמה לכך שמשאבים רבים הופנו למימון פעילות המערכת הציבורית (תקורה) במקום שיופנו למימון הפעולות שעליה לבצע.
- **הסתאבות וביורוקרטיזציה:** ריבוי הנהלים, היעדר הגמישות הניהולית, הפוליטיזציה המעמיקה, המדרג הנוקשה, וכיוצא באלה, הביאו להסתאבות ולבירוקרטיזציה של המגזר הציבורי. הציבור שהתעייף מכך מעודד את אלו שמקדמים שינוי ארגוני וניהולי.

6. הסקירה התיאורטית מבוססת על טליאס וכ"ץ (2002), מאור (2002), ונחמיאס וקליין (2002). להרחבות נוספות ראו שם.

## ב. עקרונות "הניהול הציבורי החדש" כתוכנית השינוי של המינהל הציבורי:

הניהול הציבורי החדש מציין מגמה של שינוי שאומצה על ידי רבות מהמדיניות שביצעו שינויים במינהל הציבורי במהלך שני העשורים האחרונים כדי להתמודד עם המגבלות והתחלואים של המינהל הציבורי המסורתי כפי שתוארו לעיל.

הניהול הציבורי החדש מאופיין במספר עקרונות:

- **שיפור הדיווח ומתן דין וחשבון:** הדגשת שקיפות החלטותיה ופעולותיה של המערכת השלטונית, כמו גם החובה לדווח עליהם ולתת עליהם דין וחשבון כחלק מערכי היסוד של הניהול הציבורי החדש. בכך ניתן ביטוי לא רק לשינויים הטכנולוגיים שמאפשרים לכל אדם לקבל מידע באופן מיידי, אלא גם ההכרה בזכותו הבסיסית של הציבור לקבל נתונים, ולהעריך את משמעותם.
- **חידוד האבחנה בין תהליכי עיצוב מדיניות לתהליכי יישום מדיניות:** מחד מושם דגש על חיזוק משקלו של מעצב המדיניות (למשל, חיזוק גופי מטה מרכזיים), ומאידך מושם דגש על צמצום ההשפעות של מעצב המדיניות על יישומה (למשל, סוכנויות ביצוע). כמו כן, ישנה חלוקת אחריות ברורה בין השר למנכ"ל (עליה יפורט בהמשך), ובין המנכ"ל למנהלי סוכנויות הביצוע.
- **תקציב תפוקות ומדידת ביצועים:** בניגוד לגישה המסורתית לפיה התקציב נוהל על בסיס תשומות, והושם דגש על תהליכים ועמידה בנהלים, הניהול הציבורי החדש מדגיש תוכנית עבודה ותקציב המבוססים על תפוקות, ומערכות הפועלות על בסיס הערכה שיטתית של ביצועים ותוצאות.
- **שינוי התרבות הארגונית:** התרבות הארגונית החדשה מדגישה ערכים כגון ביצועיות, יזמות, שירות איכותי, חדשנות, פתיחות, גמישות ושמה לה למטרה להשיג אפקטיביות, יעילות, וחיסכון.
- **ביזור:** על מנת להשיג אפקטיביות, יעילות וחיסכון ננקטות פעולות להאצלת סמכויות מן המרכז החוצה וכלפי מטה - מיחידות המטה המרכזיות למשרדי הממשלה, ממשרדי הממשלה ליחידות משנה ויחידות סמך, ומהשלטון המרכזי למקומי.
- **יצירת סביבה תחרותית:** על מנת להיענות טוב יותר לצרכי הציבור ולשפר את איכות השירותים המסופקים לו, ישנה מגמה לאמץ שיטות וכלים מן המגזר העיסוקי, כגון מיקור חוץ, שווקים פנימיים, ויצירת תחרות בין ספקי שירותים ציבוריים.
- **מיסוד מערכת דיפרנציאלית של תמריצים לעובדים, למנהלים ולגופים עצמם:** למשל, השארת חלק מהחיסכון התקציבי לשימוש המשרד, או שימוש בשכר שנחסך עקב שינוי ארגוני לשיפור שכרם של העובדים הנותרים.
- **שיפור ביצועים בפעילות הליבה של הממשלה:** לשר ניתנת אחריות פורמלית על קביעת יעדי הביצוע של מנכ"ל משרדו. מתוך כך פותחו הסכמי ביצוע שנתיים בהם נקבעו התפוקות שישופקו, הציפיות באשר לאיכות ועלות התפוקות, ויעדים ניהוליים אחרים שמטרתם היתה לאפשר שימוש יעיל במשאבים. הארכת חוזהו של המנכ"ל תלויה בעמידה ביעדים אלו והסמכות לפעולות שיינקטו על מנת לעמוד בהם הועברה למנכ"ל.
- **מדיניות משאבי אנוש המבוססת על שיטות הנהוגות במגזר העיסוקי:** זו כוללת בין היתר הסרת החסמים לכניסה לשירות הציבורי, מכרזים חיצוניים למשרות בכירות, ותגמול פקידי ציבור בכירים לפי משרות מקבילות במגזר הפרטי.

## ג. הניסיונות לשינויים במינהל הציבורי בישראל:

עד היום נעשו שלושה ניסיונות להוביל שינויים במינהל הציבורי בישראל, אולם הם נותרו בעיקר בגדר רעיונות על הנייר, ולא הגיעו לכלל מעשה.

### • ועדת קוברסקי (1986):

הוועדה הוקמה בעקבות המשבר הכלכלי במחצית שנות ה-80, והושפעה מראשיתן של תכניות רפורמה במספר מדינות מערביות. בכתב מינוי התבקשה הוועדה לבדוק את שירות המדינה ואת הגופים הנתמכים ע"י תקציב המדינה "מתוך מגמה לשפר את השירות לאזרח, לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולטפח את איכותו של שירות המדינה". הוועדה מנתה תשעה חברים ופעלה באמצעות שמונה וועדות משנה שעסקו בנושאים שונים ומגוונים. עבודת הוועדה ארכה שלוש שנים ובסופה הוגש דוח מקיף שכלל ניתוח של חולשות המינהל הציבורי בישראל והמלצות כיצד לשפרו. עיקרי ההמלצות היו:

צמצום המנגנון הציבורי ומיקודו בעיסוקים קריטיים נבחרים; שיפור התיאום בין יחידות הממשל; ביזור סמכויות ניהוליות מיחידות המטה למשרדים ולגופי הקו; התמקצעות השירות הציבורי ושיפור תהליכי קביעת מדיניות; שיפור הייצוג של נשים ומיעוטים; שיפור השירות לאזרח וחיזוק השקיפות והדיווח.

הממשלה אימצה את הדו"ח וקבעה כללים וכלים מפורטים ליישום, ואף קבעה כי תקציב המדינה לשנת 1991 יוכן תוך התחשבות בהמלצות הועדה. ברם, למרות החלטת הממשלה בענין, נותרה עבודת הועדה ברובה על הנייר.

#### • תכנית "צעדים מחוללי שינוי" (1994):

תכנית זו אותה קידם פרופ' יצחק גל-נור, עם כניסתו לתפקיד נציב שירות המדינה, התמקדה בחלק מן ההמלצות של וועדת קוברסקי. לאור הכישלון של הועדה בהנעת מהלך כוללני, התמקדה תכנית זו בנושאים שבאחריותה של הנציבות. התכנית כללה שישה מרכיבים: מניעת פוליטיזציה; חקיקת חוק יסוד שירות המדינה כתחליף לחוקים ולתקנות הרבים המסדירים את עבודת שירות המדינה; הקמת מכללה למדיניות ולמינהל, כגוף הכשרה מרכזי לעובדי השירות הציבורי; קידום נשים לתפקידים בכירים בשירות המדינה; שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה; ארגון מחדש בנציבות והאצלת סמכויות למשרדים.

גולת הכותרת של התכנית היה המרכיב האחרון שצויין לעיל שזכה לשם "משרדים לדוגמה", ושבמסגרתו התכוונה הנציבות להעביר מספר רב של סמכויות ממנה למשרדי הממשלה. הרעיון היה לשחרר את הנציבות מעיסוק בנושאי כוח אדם שוטפים, להפוך אותה ליחידת מטה מקצועית המתמקדת בקביעת מדיניות כוח אדם ובפיתוחו, ולחזק את מעמד האוטונומי של המשרדים, מתוך הנחה שבכך טמון המפתח לחיסכון ולהתייעלות.

תכנית זו נעצרה עם סיום כהונתו של הנציב, בעקבות חילופי ממשלות בשנת 1996. בשלב זה הנציבות הספיקה להעביר סמכויות ל-12 משרדים ויחידות סמך. יש לציין כי הועברו סמכויות רק מן הנציבות לאור סירובו של האוצר להצטרף לתהליך ולבזר גם סמכויות מטעמו. כמו ברעיון "משרדים לדוגמה", כך גם ביתר מוקדי השינויים נעשתה התקדמות חלקית והמהלכים לא הושלמו.

#### • "מטה הרפורמה" תחת ממשלת ברק (1999):

המטה הוקם ביוזמת המכון לדמוקרטיה מתוך כוונה לגבש ולהוביל שינויים כוללניים במינהל הציבורי בישראל. המטה שהיה תחת חסותו של ראש הממשלה ברק הוכפף לוועדה ציבורית מקצועית. הקמת המטה והוועדה הציבורית וסמכויותיהם עוגנו זמן רב לאחר שהחלו לפעול, בהחלטת ממשלה שהתקבלה באפריל 2000.

המטה ביצע עבודה מקיפה שתכליתה היתה להציע תכנית לשינויים ברי יישום. בדומה לתכנית הנציבות לשינויים, ומתוך הבנת הקושי להניע שינוי כוללני, כללה התכנית שגיבש המטה ארבעה מוקדים עיקריים: הטמעת מערכת ביצועים ותפוקות בשירות הציבורי; ביזור והקמת סוכנויות ניהול ממשלתיות; קידום תשתית לממשל אלקטרוני (E-government); קידום מערכת משופרת לניהול משאבי האנוש בשירות הציבורי. מהלך זה נעצר לחלוטין עם סגירת המטה עקב

### ד. הקשיים בהובלת שינויים במינהל הציבורי בישראל:

כאמור, עד היום הניסיונות להוביל שינויים במינהל הציבורי בישראל נכשלו. ניתוח הסיבות לכישלון מעלה מספר מאפיינים של המערכת הציבורית בישראל שמקשים על הובלת שינויים:

#### • היעדר מנהיגות פוליטית בעלת עניין, המובילה את המהלך:

שינויים במינהל הציבורי בישראל דורשים מעורבות של הדרג הפוליטי הבכיר ביותר. נראה כי ראשי ממשלה בישראל, על אף שמוכנים לתמוך במהלכים מסוג זה, טרודים מכדי להובילו ונוטים להתפשר מבחינה פוליטית לנוכח התנגדות למימושו.

#### • היעדר רגיעה ביטחונית ופוליטית:

הקושי להשיג את מעורבות ראשי המערכת הפוליטית נובע בין היתר מסדר היום הציבורי העמוס, בעיקר מאופיו המדיני-ביטחוני, שאינו מותיר זמן לעיסוק בשינויים שנתפס מתאים יותר לעיתות רגיעה. יתר על כן, אופיה המשברי של המערכת הפוליטית, מותיר זמן מועט לתכנון ולביצוע השינויים, שלרוב נגדעים עם חילופי השלטון.



**• היעדר מחוייבות מתמשכת של המערכת הפוליטית:**

תנאי חיוני לקידום של שינויים הוא אורך נשימה וראייה ארוכת טווח, בעוד שהמערכת הפוליטית בישראל מאופיינת בקדנציות פוליטיות קצרות ובדגש על ראייה קצרת טווח.

**• מערכת פוליטית ציבורית בעלת ראייה צרה מקומית:**

שירות המדינה בישראל ידוע כמערכת רופפת, וקונפדרטיבית באופיה. הזהות המובחנת של המשרדים חזקה, ובכל מקרה בו מתנגשים שיקולים מקומיים ומערכתיים גוברת הראייה הצרה המקומית. יוזמות לשינויים מינהליים נתפסות בעיקר כעניינם של השרים, או המשרדים שיזמו אותם, וחסרונו של שיתוף פעולה בין-משרדי ותמיכה רחבה עומדת לרועץ לקידומן.

**• העדר בשלות ציבורית:**

ברבות מהמדינות בהן בוצעו שינויים ניהוליים, גורם מפתח לכך היו התארגנויות של תושבים שקידמו זאת. בישראל ישנה מודעות נמוכה של האזרחים לכך שזכותם לדרוש דברים מן השלטון ושכוחם להשפיע עליו לאמץ דפוסי פעולה שונים, וכך ישראל חסרה את הדחיפה המשמעותית הזו.

**• נציגות עובדים חזקה (ועדים הסתדרות):**

אלו מטרפדים כל ניסיון לקידום שינויים, שעלול וסביר שיפגעו במעמדם של עובדי המגזר הציבורי.

**הקורות:**

- גל-נור, י. רוזנבלום, ד. ויראוני, א. (1999). "רפורמה במינהל הממשלתי בישראל". בתוך: ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 51-71.
- גרשונוביץ, ד. **ניתוח מערכת יחידת ה-B.O.T. עבודה במסגרת התוכנית למדיניות חברתית ולמינהל (סגל ב')**. אוקטובר 2002.
- החלטת ממשלה מס. 2045 בנושא "שיפור וייעול עבודת משרדי הממשלה". 13.06.2004.
- טליאס, מ. וכ"ץ, י. (2002). "ניהול ציבורי חדש בישראל". בתוך: מ. טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש - רפורמה במינהל הציבורי**. ירושלים: גוינט-אלכ"א, עמ' 51-71.
- מאור, מ. (2002). "רפורמות הניהול הציבורי החדש בשלטון המרכזי: סקירת מגמות מרכזיות בניו-זילנד, בריטניה ודנמרק". בתוך: מ. טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש - רפורמה במינהל הציבורי**. ירושלים: גוינט-אלכ"א, עמ' 21-36.
- מדינת ישראל, משרד האוצר. **דוח הוועדה להקמת סוכנויות ניהול**. ירושלים, מאי 2004.
- נחמיאס, ד. וקליין, ע. (2002). "הניהול הציבורי החדש: רקע כללי ועקרונות יסודיים". בתוך: מ. טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש - רפורמה במינהל הציבורי**. ירושלים: גוינט-אלכ"א, עמ' 9-20.
- קוצ'יק, י. (2002). **התפוררות היכולת לשלוט**. (מאמר שפורסם במקור בעיתון ידיעות אחרונות).
- שפירא, מ. (2001). **החוק לניהול השירות הציבורי: נייר עמדה**. ירושלים: מטה הרפורמה בשירות הציבורי - משרד ראש הממשלה.

(האתר של הממשל הבריטי שעוסק ב-PSA) <http://www.hm-treasury.gov.uk>

(האתר שעוסק ב-SES) <http://www.opm.gov/ses>

Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). **Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government**. Reading, MA: Addison Wesley Publication.

# הובלת שינויים מערכתיים במשרד המשלתי

## נייר עמדה

### חברי הצוות:

מר אהרון אברמוביץ', מנכ"ל משרד המשפטים	יו"ר הצוות:
מר אלדד קנטי, עוזר בכיר מנכ"ל משרד המשפטים	
מר גבי בן נון, סמנכ"ל כלכלה, משרד הבריאות	
מר דודו כהן, מנהל מחוז דרום, משרד הפנים	
מר יוסי קינר, מנהל אגף במערכת הבריאות, נש"מ	
מר ארנון איקן, סגן חשכ"ל	
פרופ' אהרון כפיר, אוניברסיטת חיפה	מומחה תוכן:
מר יעקב ויטנברג, יועץ ארגוני, מכון להבה	יועץ הצוות:
גבי יעל מושונב	מרכזת הצוות:



### תרמו חוסיונם ומומחיותם לגיבוש הנייר:

- גבי יעל אנדורן, סגנית ממונה אגף תקציבים, משרד האוצר
- מר יעקב אפרתי, מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל
- גבי אסתר דומיניסיני, מנכ"ל שירות התעסוקה
- מר שמואל הרשקוביץ, לשעבר מנכ"ל המשרד לבטחון פנים
- פרופ' אבי ישראל, מנכ"ל משרד הבריאות
- מר יובל רכלבסקי, הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
- גבי רונית תירוש, מנכלית משרד החינוך, התרבות והספורט

## מ ב א

נייר עמדה זה חולק עם הקורא את תפיסתם של חברי הצוות ביחס לדגם אפשרי להטמעת שינוי ארגוני מערכתי בתוך משרד ממשלתי בישראל.

הספרות המקצועית העוסקת בשינויים ארגוניים עומדת ברקע הצעת הצוות. למינהל הציבורי בישראל מאפיינים ייחודיים משלו. נייר העמדה מבטא את השילוב בין שני מרכיבים אלה כתנאי הכרחי לשינויים מערכתיים במשרדים.

נייר העמדה מושתת על ניסיון חברי הצוות בהיותם מעורבים בשינויים במשרדים הן מהזווית הביצועית והן מהזווית של גופי-מטה (משרד האוצר, נציבות שירות המדינה).

בנוסף הנייר מושתת על ראיונות משלימים עם מנכ"לים מכהנים במשרדי הממשלה.

הדגם המוצג בנייר עוצב במידה רבה כדגם אפשרי להטמעת שינויים ארגוניים מערכתיים במשרד ממשלתי בעידן של תמורות וקדנציות קצרות של מנכ"לי משרדי ממשלה.

בנייר העמדה שני חלקים מרכזיים:

1) הצגת דגם להובלת שינוי במשרדי ממשלה.

2) הצגת שני מקרי שינוי - אחד הנתפס כהצלחה והשני הנתפס ככישלון.

## הובלת שינויים מערכתיים במשרד המשלתי

### חלק א'

#### א. כללי

רוב המנכ"לים של משרדי ממשלה יוזמים במשרדיהם במהלך כהונתם לפחות שינוי מערכתי אחד. השינוי המערכתי בא לידי ביטוי במתן דגש להערכות אסטרטגית מחודשת של כלל המשרד, המינהל או היחידה. השינויים יכולים להתמקד באחד מהמימדים הבאים או בכלם גם יחד: במבנה הארגוני, בתהליכי עבודה מרכזיים, בתרבות הארגונית, בקידום הגורם האנושי, בעבודת הצוות והתמקצעות העובדים. לעתים מתלווים לשינויים אלה גם שינויים משמעותיים בטכנולוגיה (בעיקר בהעמקת תהליכי המיחשוב והאינטרנט התוך-יחידתיים והבין-יחידתיים).

כהונת מנכ"ל במשרד ממשלתי בשנים האחרונות התקצרה עד מאוד ובממוצע מדובר על תקופת זמן של כשנה ושמונה חודשים. המשימה המרכזית של המנכ"ל להיערך בתקופה קצרה להשלמת מהלך שלם של שינוי, ולהביא למימושו הלכה למעשה.

ככלל רוב המנכ"לים המכהנים כיום, נמצאים בשלב כזה או אחר של הובלת שינוי באחד או יותר מהמרכיבים שהוזכרו לעיל.

#### ב. הדגם המוצע להובלת שינוי במשרד ממשלתי

בדגם שישה מרכיבים בסיסיים:

- (1) אפיון והגדרת הייחודיות של הסיבות לשינוי מערכתי במשרד ממשלתי.
- (2) הגדרת מהות השינוי.
- (3) תקשור השינוי.
- (4) שיתוף הגורמים החיצוניים למשרד בתהליך.
- (5) שיתוף הגורמים הפנים משרדיים.
- (6) מיפוי התנגדויות וחסמים לשינוי ודרכי ההתמודדות אתם.
- (7) הפקת לקחים ותובנות במהלך השינוי.

#### א. הסיבות לשינוי

ברמה ההתנהגותית ניתן לסמן שתי סיבות מרכזיות לשינויים במשרדים: האחת יוזמה של המנכ"ל והדרג הבכיר במשרד. השנייה אילוץ או מגמה חיצונית.

**(1) שינויים פרי יוזמה ומסקנה של המנכ"ל** – המנכ"ל מזהה מיעוט יכולת (או העדרה) לממש מדיניות באורח אפקטיבי ויעיל, כתוצאה ממבנה ארגוני או תהליכים מסורבלים. השגת האפקטיביות הרצויה נמנעת במצב הקיים בהיות עלות התשומות גדולה ביחס לתפוקות והתוצאות המושגות.

**(2) יוזמה או לחצים ישירים של הדרג הפוליטי או הדרג המחוקק או של גורם תכנוני מרכזי** – בקטגוריה זו של סיבות ניתן לאפיין השפעות ארגוניות וחברתיות אשר השפעתן מתונה וארוכת טווח בהשוואה לסיבות הישירות. הביטוי היותר מובהק לזיקות חיצוניות הינו בדמות החקיקה.

מגמת השימוש בחקיקה כפלטפורמה ליזום שינויים מתחזקת בשנים האחרונות. כך לדוגמא תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הביא לצורך בשינויים כדי להתאים את הארגון (משרד הפנים) לשינויים בחוק. דוגמא נוספת היא חוק ביטוח בריאות ממלכתי - החוק חוקק על רקע משבר כספי אדיר, גרעונות שוטפים ומצטברים, הדרדרות ברמת השירותים לאזרח וסכסוכי עבודה, כאשר כל אלה הביאו להקמת וועדת נתניהו שמיפתה וניתחה את המשבר. הפתרון היה בדמות חוק ביטוח בריאות ממלכתי. בדומה לכך, סיעה החקיקה בהקמת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

שתי אבחנות חשובות למיפוי הסיבות לשינוי:

1. אבחנה בין סיבות בסיסיות לשינוי לבין "הניצוץ" שהביא לשינוי בעיתוי מסויים. חילופי מנכ"לים משמשים לעתים "כניצוץ" להנעת הסיבות הבסיסיות שהיו קיימות גם מספר שנים קודם לכן.
2. האבחנה בין שינויים במשרד שעיקרם השפעה על המשרד פנימה, לבין שינויים המושפעים והמשפיעים מהסביבה החיצונית בדמות: מדיניות, איכות שירות, ממשק עם משרדים אחרים וכיו"ב. במקרה זה מעורבים גורמים פוליטיים וקבוצות אינטרס ונדרשת תמיכת אגפי האוצר, משרד המשפטים וגורמים נוספים.

## ב. הגדרת מהות השינוי

תפקיד המנכ"ל ובכירי המשרד להציג באורח בהיר את הבעייתיות שבמצב הקיים מול היתרונות והתועלות של המצב הרצוי. בשלב הזה חשוב במיוחד למקד את רעיון השינוי במספר מצומצם של תחומים בהם צריך לטפל (תיעדוף הוא שלב מפתח וקריטי להצלחת השינוי). חשוב לציין, כי לעיתים מנכ"לים חדשים מוצאים במשרד תוכניות והצעות לשינוי שחלקים מהם עדיין מאוד רלבנטיים ושלא יושמו מסיבות שונות. יש בכך תועלת רבה למנכ"ל חדש כשהזמן העומד לרשותו קצר. בכך מתקצר זמן המיפוי והלמידה והגלגל לא מומצא מחדש.

## ג. תקשור השינוי

בגלל אופיו המיוחד של המינהל הציבורי, ריבוי גורמי מפתח המעורבים בתהליך או העשויים לחבל בו באם לא יהיו מעורבים, כגון: ועדי עובדים, גורמי מטה ובעלי עניין, נדרשת בהירות וחדות בהעברת מסרי השינוי. המסרים המועברים חייבים להיות פשוטים, ברורים ומוסכמים. חייבת להיווצר בקרב העובדים התחושה של דחיפות ביצוע השינוי. יש צורך בהקמת קואליציה, שתלך ותגדל, אשר תתמוך בשינוי לא רק במלל או בהסכמה פאסיבית, אלא גם תהיה מוכנה להשקיע ולהתוות את הדרך לאחריהם. בשלב זה המנכ"ל ומובילי השינוי האחרים נדרשים להשקיע זמן רב בדיאלוגים, להשיג מחויבות תוך כדי סבבי דיון רבים והגעה למסה קריטית של מנהלים ועובדים. ביטא זאת אחד המנכ"לים: "קיימתי לפחות 40 פגישות עם קבוצות עובדים. עם חלקם נפגשתי אפילו 3 פעמים על מנת להסביר, לשכנע, לענות על שאלות ולהראות כי אני נחוש לבצע את השינוי".

## ד. שיתוף הגורמים החיצוניים למשרד

על מנת להוביל שינוי יש צורך לפעול לעתים בעת ובעונה אחת עם מספר רב של גורמים. הגורמים המרכזיים שעלו וחזרו בדברי המרואיינים לפי סדר חשיבותם (או יכולתם לקדם, או למנוע ולבלום את השינוי) הם: משרד האוצר – אגף התקציבים, נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר או החשב הכללי, משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, ספקים ולקוחות מהמגזר העסקי והשלישי, משרדי ממשלה אחרים העשויים להיפגע מהשינוי.

חברי הצוות סבורים כי משרד האוצר הוא כיום הגורם המרכזי המשפיע על מהלכי השינויים במשרדים ולעתים קרובות הוא גם זה שיוזם אותם. אחת הסיבות לכך היא העדרה של מדיניות על של הממשלה ואי קביעת סדרי עדיפויות. חלל זה מתמלא ע"י משרד האוצר.

הניסיון מלמד כי לדיאלוג עם האוצר משקל מכריע בהנעת והפעלת השינוי. דיאלוג מקצועי, אמין ומקיף בשפה כלכלית תוך הצגת יעדים ותפוקות הוא המפתח לרתימת אגפי האוצר לתמיכה בשינוי.

לאורח ושפת הדיאלוג משקל מכריע ביכולת לשכנע את האוצר להירתם לתהליך. סכמאטית ניתן לשרטט 3 דגמים של דיאלוגים בהתאם למטרות השינוי:

(1) הצגת יעדי שינוי מדידים המביאים לחיסכון והתייעלות הן לטווח הקרוב והן לטווח הרחוק.

(2) הצגת יעדי שינוי ללא זיהוי רווח וחסכון.

(3) הצגת יעדי שינוי מהירים המביאים לחיסכון והתייעלות לטווח הארוך בלבד.

יש בצוות הסבורים כי גישת האוצר, הרווחות, המציבה בפני משרד המוביל שינוי דרישה ראשונית להתייעלות ולקיצוצים אינה אפקטיבית. לדעתם, לא כל רפורמה צריכה להתחיל בקיצוצים, לעתים למשל שיפור השירות לציבור הוא מטרה המשגה אפקטיביות לטווח הארוך גם אם החיסכון לא ניכר בטווח הקצר. יש הסבורים כי חשוב שהאוצר, על אף הדרישה להתייעלות

או לקיצוצים, ינהג לפי העיקרון של "התייעלות משתלמת" הן למשרד והן לאוצר. כלומר, החיסכון יתחלק שווה בשווה בין המשרד לאוצר. כך שאם נחסך X מהוצאות המשרד, אותו משרד יוכל לעשות בחיסכון שימוש כרצונו ולא שבשנה הבאה יוקטן תקציב המשרד, דבר שימנע מהמשרד את הרצון להתייעל ביוזמתו וליטול על עצמו את האחריות.

במידה ובשינוי נדרשת גם חקיקה, מומלץ לערב מהשלבים הראשונים את משרד המשפטים. במידה ולשינוי השלכות על משרדים אחרים או על המערכת הממשלתית, מן הראוי לערב את משרד ראש הממשלה מהשלבים הראשונים של השינוי.

## ה. שיתוף הגורמים הפנימיים במשרד

כבר בתחילת מהלך השינוי נכון לגייס את השר לתמיכה ברורה ומוצהרת בשינוי ובמטרותיו. בהמשך יש צורך לעדכן אותו בצורה שוטפת ולגייסו מעת לעת לשמש ספונסר לשינוי. חשוב למנוע מהשר הפתעות פוליטיות ואחרות, תוך כדי ביצוע מהלכי השינוי. לצד תמיכת השר, נדרש "גרעין קשה" של עובדים להובלה מוצלחת של השינוי. הארגון מורכב מ: מנכ"ל, סמנכ"ל למינהל, חשב, יועץ משפטי וועד העובדים וכל הגורמים הללו אמורים להיות מעורבים בהובלת השינוי. מומלץ להסתייע בפרוייקטור פנימי היכול להקדיש זמן רב להתנעת מהלכים שונים, לתיאום עם יועצים חיצוניים (אם ישנם כאלה), לוודא עמידה בלו"ז, לעדכן את המנכ"ל בכל התרחשות. דרך מומלצת להרחיב את העוסקים בשינוי היא באמצעות הקמת צוותי עבודה המסייעים בהמלצות לגבי תחומים מסוימים של שינוי והשלכות עליהם. רצוי שצוותים אלה ינסחו ויתעדפו את צעדי השינוי הנדרשים, כך שבבוא העת יהיה קל הרבה יותר להטמיע את השינויים. גיוס הוועד משלבי השינוי הראשונים מותנה במהות השינוי אך הוועד כפי שנראה בהמשך הוא מרכיב מרכזי בהצלחת השינוי שיש להתחשב בו בכל מהלך השינוי.

## ו. מיפוי התנגדויות וחסמים לשינוי ודרכי התמודדות איתם

בכל שינוי ארגוני יש "מרוויחים" ויש "מפסידים". שינוי ארגוני אינו שינוי טכני של הזזת "קוביות הלגו" של הארגון, אלא בד"כ הזזת בני אדם, לעתים בניגוד לרצונם. גודל ההתנגדות לשינוי כגודל השינוי. גורמים המתנגדים לשינוי מנסים להוכיח בעליל, כי השינוי אינו נחוץ כלל או חסר סיכוי לחלוטין, כך שחלק גדול מהעובדים והמנהלים יכולים להתנגד לשינוי או להיות אדישים, ניטראליים ולעתים גם ציניים כלפיו.

וועדי העובדים – לוועדי העובדים תפקיד בהנעת ובהובלת השינוי, הן משום שהם שואפים להגן על העובדים מפני פגיעה בתנאי עבודתם ובמעמדם והן משום שהם נוטים לראות במהלך יזום של ההנהלה לשינוי הזדמנות לקדם את ענייני העובדים ותגמולם. מנכ"לים רבים מגלים (לעתים מאוחר מדי) כי יש צורך לשתף מוקדם ככל האפשר את וועד העובדים. "הקדשת לוועדים הרבה זמן, דברתי אתם, הסברתי להם את ההזדמנות, שכנעתי אותם כי כדאי להם ללכת איתי כי אין מנוס מלעשות את השינויים, אחרת הרבה עובדים יפגעו. השינוי הוא למען פרנסתם בעתיד" מדברי אחד המנכ"לים המתאר את התמודדות עם התנגדות העובדים.

הצוות סבור כי יש צורך באוזן קשבת ופתיחות עם הוועדים כדי ליצור דיאלוג על בסיס של אמון. ושוב מפי אחד המנכ"לים: "האמון הוא הבסיס להגעה לשיתוף פעולה. היכן שוועדים חזקים והנהלת המשרד חלשה הם אלה שאפילו מדברים". הוועד והמנכ"ל עשויים למצוא עצמם במלחמה מי הוא הקובע. במיוחד בשנים האחרונות בעידן של קדנציות מנכ"ל קצרות, וועדים נוהגים להתבטא: "אם היינו בטוחים שאתה (המנכ"ל) תשאר, אולי זה היה אחרת". הוועד התרגל "להחליף" מנכ"לים כשהוא שורד וממשיך.

## מיקוד ועוצמת ההתנגדות כפונקציה של אופי השינוי והמשאבים

ניתן לאפיין 4 סוגים בסיסיים של שינויים מערכתיים בהתאם לרמת וטווח החיסכון ובהתאם לאופי השינוי:

- 1) שינוי שעיקרו חיסכון והתייעלות בטווח הקצר. גורמי ההתנגדות החזקים יהיו מתוך המשרד ובעיקר וועד העובדים ועובדים הרואים עצמם נפגעים אישית מהשינוי.
- 2) שינוי שעיקרו שיפור השירות או הביצועים כשהחיסכון וההתייעלות יהיו בטווח הארוך. בשינוי כזה יהיה קשה לשכנע ולזכות בתמיכת האוצר, אך ההתנגדות במשרד כלפיה תהיה קטנה יותר (וועד ועובדים).
- 3) שינוי שנועד להביא להגדלת תפוקות ושיפורים בשירות ובמקצועיות העובדים ולהזדקק למשאבים נוספים (תקציבים, תקנים). סביר להניח שהשינוי יתקבל בהתנגדות וקשיים מצד האוצר וועד העובדים במשרד.
- 4) שינויים מערכתיים המובלים ע"י הנהלת המשרד עם סיוע קלוש של גורמי חוץ ועיקר העבודה תבצע בדיאלוגים מסוגים שונים עם וועד העובדים והעובדים.

### הבטחת הטמעת השינוי בעידן של קדנציות קצרות

באיזו מידה שינויים אכן מיושמים בתרבות הארגונית ללא תלות בחילופי מנכ"לים? התחושה של חברי הצוות שברוב המקרים השינוי המערכתי מתמסמס לאחר עזיבת המנכ"ל.

ברור היום, שהסביבה הדינאמית והמשתנה במהירות ותקופה קצרה של כהונת המנכ"לים, מציבה את האתגר לבצע שינוי מערכתי בפרק זמן יחסית קצר. ביצוע כזה מחייב התייחסות שונה לכל תהליך השינוי ועמידה בלוי"ז קפדני כך שמנכ"ל יוכל להשלים מהלך שלם של שינוי כולל הטמעה ובקרה.

המתודולוגיה המוצעת במסמך, מאופיינת בהובלת שינוי מהיר. למשל, קיצור שלב האבחון וקבלת התמונה על מצב הארגון בהגבלת צוות האבחון. לשם כך יש צורך לשתף ולערב עובדים ומנהלים רבים במהלך האבחון במתכונת של "אבחון עצמי", דבר ששוב יקצר זמנים וגם יביא למעורבות ואחריות גדולה יותר של מנהלים ועובדים בעת הטמעת השינוי (לדוגמא שימוש במבדק העצמי לפי גישת ה-E.F.Q.M כקטליזטור לשינוי מהיר וקבלת תמונה ברורה על נקודות חוזק, נושאים טעוני שיפור ותיעדוף נושאים לשיפור).

חשוב אולי יותר מבעבר למקד ולתעדף בדיוק את נושאי השינוי, ולא להשאירם ברמה כללית ובכך ניתן יהיה שוב לחסוך זמן קלנדארי להשלמת השינוי.

מומלץ להקים צוות שתפקידו ליווי הטמעה ובקרת השינוי. צוות שישמור על הרציפות הארגונית ללא התלות הישירה במנכ"ל המתחלף.



## חלק ב'

### 1. סיפור הצלחה של שינוי מערכתי – חוק ביטוח בריאות ממלכתי\*

חוק ביטוח בריאות ממלכתי לדעת רבים מהווה את אחת הרפורמות הגדולות במערכות ציבוריות.

השינוי נבע ממספר סיבות:

1. משבר כספי אדיר, גירעונות שוטפים ומצטברים בסך של כמעט 15% מההוצאה הלאומית לבריאות.
  2. הידרדרות ברמת השירותים לאזרח.
  3. סכסוכי עבודה רבים, וועדת נתניהו – מיפתה וניתחה את המשבר, והציעה פתרון: לחוקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי. ממצאי הוועדה זכו לקונצנזוס.
  4. הכרה של כל המערכת בצורך בשינוי.
  5. גיבוי פוליטי של מנהיגות פוליטית ובעיקר של שר שנתן גיבוי.
  6. חולשה של המתנגדים לשינוי – בעיקר של ההסתדרות. לכל אורך הדרך ההסתדרות היתה נגד החוק, אך באותה תקופה היא היתה באופן יחסי חלשה.
  7. תמיכת שר האוצר בחוק בניגוד לדעתם המקצועית של פקידי האוצר.
- באופן כללי, תזמון נכון של כל התנאים ובעיקר: הסביבה הכלכלית-פוליטית במדינה והצמיחה הכלכלית הגבוהה הביאה לאופטימיות ולתחושה שאפשר לממש רפורמות.

### כשהחוק עבר לא היו מתנגדים

חקיקת החוק לא היתה זרה למשרד, הוא היה שותף לניסיונות חקיקה כאלה משנות ה-50'. לאורך כל השנים היו ניסיונות של ח"כים ושרים לחוקק חוקים כאלה, אך הדבר אף פעם לא בא לידי בשלות. מטבע הדברים, החקיקה היתה צריכה להיות מלווה בעבודת מטה של משפטנים וכלכלנים (מתוך משרד הבריאות) ושל השר. קדמה לחוק עבודת מטה מול משרד המשפטים והמוסד לביטוח לאומי. ולאחר מכן מול משרד האוצר, שבהתחלה התנגד.

התהליך התחיל בהצהרת כוונות, של שר הבריאות. ועדת נתניהו הוציאה ספר המלצות, שבו היו כתובים העקרונות הבסיסיים של החוק. השר העביר החלטת ממשלה ואז החלו להתגבש טיוטות של הצעות חוק, בתחילה במשרד המשפטים, במשרד הבריאות ובביטוח הלאומי. אחר כך היתה מעורבת גם ועדת השרים לחקיקה וכן וועדה מיוחדת לצורך החוק הספציפי. בסוף יצא נוסח שעבר בקריאה שנייה ושלישית ללא מתנגדים.

אני רואה בהעברת החוק שינוי מערכתי, פחות ארגוני. השינוי לא השפיע רק על משרד הבריאות כמשרד, אלא בעיקר על יחסי המבוטחים עם קופות החולים.

לסיכום אומר הבכיר: "אין ספק שללא מנהיגות פוליטית, החוק לא היה עובר. כשאדמיניסטרציה משרדית נאבקת מול אדמיניסטרציה אוצרית – התוצאות ידועות מראש. אני חושב שצריך לעשות רפורמה ביחסי משרד האוצר ומשרדים אחרים שתתחיל לרוקן אותם קצת מסמכויות".

וועד העובדים – וועד העובדים בד"כ מהווה חסם עיקרי, במקרה של חוק בריאות ממלכתי לא היתה לו השפעה רבה על תנאי העסקה ועבודה, לא היו פיטורים לכן התנגדותו הייתה קטנה יותר. בנוסף, נעשו כתוצאה מהחוק שינויים במבנה המשרד ובעיקר בכיוון של יחידות נוספות לפיקוח ובקרה על קופות החולים, טיפול בתלונות, הקמת מועצות לאומיות ועוד.

נציבות שירות המדינה – נכנסה לתמונה לקראת סוף החקיקה, שיתפה פעולה והרגיעה, אך לא הייתה "שחקן" דומיננטי.

### לקחים:

1. מה שדוחים לשלב מאוחר יותר, לא ייעשה אף פעם. יש שתי אסטרטגיות שונות של שינויים ומהפכה: א. צעד אחר צעד ב. לשנות הכל. בכל מקרה חשוב לנצל הזדמנויות. בין השנים '92-'95 היה חלון הזדמנויות. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי היו אלמנטים של מהפכה. אבל היו כמה דברים שנדחו, כדי לתת למערכת להסתגל. למשל: העברת הפסיכיאטריה והתחנות לאם ולילד לקופות החולים. מה שלא נעשה אז, לא נעשה עד היום.

\* התאור והניתוח של מר גבי בן נון סמנכ"ל לכלכלה במשרד הבריאות על סמך ראיון אישי 9.2.05.

2. החוק הגדיר הרבה דברים ברמה מפורטת, אבל היו כמה דברים שלא הוגדרו. למשל, מנגנון עדכון מקורות, פיצוי על טכנולוגיה... "כל הדברים שלגביהם החוק לא אמר אמירה ברורה וכמותית, יצרו בעיות. בנושאים אלה האוצר התערב כדי לשחוק". "לפעמים מעמעמים דברים כדי להשיג משהו. איפה שעמעמנו – התגלו קשיים בהמשך".
3. חשבנו שעיגון בחקיקה של הסדרת כללי העבודה של המערכת יצמצם צורך בשינויים. החוק נחקק כמעט כמו חוק יסוד. מתברר שלאורך התהליך, אל מול החוק הזה, משרד האוצר השתמש בכלים שלו, באמצעות חוק ההסדרים הכניס שינויים בחוק המקורי. "זאת אומרת, שגם חוק אפשר לשנות, בעיקר באמצעות חוק ההסדרים".

---

**לסיכום, הצלחת שינוי מערכתי זה נובע ממספר סיבות שעיקרם עבודת מטה מקצועית בינתחומית טובה שהכינה את המהלך לצד גיוס תקשורת אוהדת ותמיכה פוליטית רחבה, תוך ניצול חלון הזדמנות מבחינת נוחות העיתוי.**

---

## 2. שינוי מערכת שכשל – תיאגוד בתי החולים

תיאגוד בתי החולים. לא הצליח בגין מספר סיבות:

1. **חילופי שרים ומנכ"לים** בתדירות גבוהה גורמים לכך שאין מי שלוקח על עצמו משימה לטווח ארוך ומוביל אותה.
2. **ארגוני עובדים** – רפורמה נתפסת כמאיימת אם היא נוגעת לעובדים. האינסטינקט הטבעי של העובדים הוא להתנגד. ארגוני העובדים הכשילו שינוי זה. שינוי המעמד ותנאי העסקה של העובדים הוא לב ליבו של השינוי. לכן היה צורך בזהירות מירבית. הלקח: החשיבות בשיתוף הוועדים מההתחלה ואז ההתנגדות תהיה פחותה. חובה הייתה להידבר איתם. משנת 1992 חוזרים ומפילים את השינוי. זו דוגמה לשינוי ארגוני שיש הסכמה בצורך שלו, הסכמה גורפת של כל מערכת הבריאות, אבל עוצמת ההתנגדות מצד ארגוני העובדים טרפדה אותו.
3. בכל ארגון יש חרדה מובנית מפני שינויים – אנשים לא אוהבים שינויים
4. צרות אופקים של משרד האוצר לגבי השינוי ותמיכה מעטה בשינויים, האוצר מודד שינוי רק במונחים כספיים בלבד, ולא רק זה, אלא בערכים כספיים מיידיים. אלה מכשולים אדירים להרבה שינויים. מעבר לכך – מרכזיות האוצר בכל מהלך שינוי היא מכשול מאד חזק: אם למשרדים היו סמכויות ואחריות, הנכונות שלהם והיכולת שלהם לבצע שינויים היו גדולות. אך אם מרוקנים את הסמכויות ומותירים רק את האחריות, הנכונות לקחת יוזמה לשינוי קטנה. כיום, עדיין משרד האוצר מרכז עוצמה וסמכויות בלי אחריות בצורה בלתי רגילה. הוא עושה זאת באמצעות 2 מנגנונים: א. שליטה תקציבית וכספית היכולה להפיל כל שינוי. ב. כלי חקיקתי – חוק ההסדרים באמצעותו יכולים להעביר כל הצעה וכל רעיון שלהם. מצב כזה מביא לרפיון בקרב הנהלות המשרדים. "לא חשוב מה אתה, כגורם מקצועי חשוב, ההחלטות לא אצלך. יחד עם זאת חשוב להמשיך ולא להרפות. אני לא יודע מה האסטרטגיה (אופטימאלית). יש האומרים שהכרחי לשחק ע"פ כללי המשחק של האוצר. אם יש מצבים שבהם מן הראוי להיכנס למאבקים, כולל שימוש במגרש הפוליטי, בתקשורת ובדעת הציבור. בדוגמה של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, השינוי נעשה לדעתי על אפס ועל חמתם של פקידי האוצר. הם אפילו ביקשו רשות להסביר לממשלה למה החוק לא טוב".

## לקחים

1. היכן ששינוי משפיע משמעותית על ארגוני עובדים יש לשתפם ולקיים עמם דיאלוג מתחילת מהלכי השינוי.
2. חשוב ליצור דיאלוג במונחים כלכליים עם האוצר על אף תפיסה שונה של מטרות ומהלכי שינוי.
3. גיוס התקשורת והציבור לצד תמיכה פוליטית מאסיבית עשויים לתרום להצלחת שינוי.

# הסדרת היחסים בין המגזרים בישראל: הצעה למודל עבודה

## נייר עמדה

### חברי הצוות:

מר דוד ברודט, יועץ כלכלי, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ;	יו"ר הצוות :
מר ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכ"א בהוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט ;	משתתפים :
גב' רונית סילון, דירקטורית ומבעלי אוליבקס, חברת נשיאות התאחדות התעשיינים ;	
גב' אביגיל זרביב, היועצת המשפטית, רשות החברות הממשלתית ;	
מר צבי חלמיש, סגן החשב הכללי, משרד האוצר ;	
מר דוד זילברשלג, יו"ר עמותת מפעל חיים ;	
מר יואב קרייס, דובר הסתדרות הנכים בישראל ;	
מר רון בן-חיון, מנכ"ל עמותת יחדיו ;	
מר ראובן יעקב, מנהל רשות חסות הנוער, משרד הרווחה ;	
מר עמי אבן, מנכ"ל גלובס ;	
מר ניתאי שרייבר, מנכ"ל עמותת גוונים.	מומחה תוכן :
ד"ר נרי הורוביץ, מכון מנדל למנהיגות.	יועץ הצוות :
ד"ר ישראל כ"ץ, צפנת, מכון למחקר, פיתוח וייעוץ ארגוני.	מזכיר הצוות ועורך המסמך :
מר יובל פיורקו, צפנת, מכון למחקר, פיתוח וייעוץ ארגוני.	

### תרמו חנסיונם וזומחיותם לגיבוש הנייר:

מר אלי אללוף, מנכ"ל קרן סקטא רש"י
מר יורם ארידור, יו"ר הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור ועמותות
גב' אהובה ינאי, מנכ"ל מתן
מר ארנון מנטבר, מנכ"ל גיוינט ישראל
גב' מיכל גולדשטיין, מנהלת האגף למינהל מוניציפלי, משרד הפנים
גב' מירלה גל, מנכ"לית משרד הקליטה
מר אמנון דה-הרטוך, ראש תחום תמיכות, משרד המשפטים
מר דוד כנפו, מנהל האגף לתפקידים מיוחדים, משרד הרווחה
גב' סיגלית סייג, סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינויים במערכת היחסים בין שלושת המגזרים – המגזר הממשלתי, המגזר העסקי והמגזר השלישי – תוך התרחבות ניכרת בפעילותו של המגזר השלישי. השינויים חלו בחלוקת העבודה ביניהם, במערכת האיזונים ובמשקלם הכלכלי והתרבותי. התפתחות זו היא פועל יוצא של תהליכים עמוקים של גלובליזציה, כלכלת שוק, מעמדה של מדינת הרווחה, ושינויים במערכות הפוליטיות ובמעמד הממשלתי.

בחלק ממדינות העולם נסוגה הממשלה בהדרגה מתפקידיהן המסורתיים, תוך העברת סמכויות לגופים חיצוניים והתרחבות פעילותו של המגזר השלישי. מגזר זה מגלה חיוניות גוברת ועניין להתמודד עם אתגרים של השפעה על המדיניות הציבורית ודואג למתן שירותים לקהלים ספציפיים. במקביל אנו רואים רצון הולך ועולה גם מצד המגזר העסקי להשפיע על העשייה החברתית. על פי רוב, המעורבות החברתית של אנשי המגזר העסקי מתממשת בעיקר באמצעות גופים הפועלים במגזר השלישי. יוצא אפוא, שהמגזר השלישי זוכה לחיזוק ולתמיכה הן מצד המגזר הממשלתי והן מצד המגזר העסקי, על אף שכל מגזר מעניק את תמיכתו משיקולים אחרים.

תהליכים אלה לא פסחו גם על החברה והכלכלה בישראל, אשר מידת פתיחותן הביאה לאימוץ מגמות אשר מסתמנות בעולם הרחב. החל מסוף שנות השמונים החלו להופיע מגמות מקבילות בישראל, כחלק מהרחבת תהליך הגלובליזציה, צמיחת המגזר העסקי ושינויים בתפקיד הממשלה במספר נושאים – זאת בנוסף לתמיכה מסורתית ארוכת שנים של יהדות העולם בדרכים שונות. עלייה הדרגתית במשקלו של המגזר הפרטי בשני העשורים האחרונים והרצון להקטין את נפח פעילותה של הממשלה הביאו גם בישראל להתפתחות מגזר שלישי גדול, מסועף וצומח. לא מעט מפעילות המגזר השלישי בישראל נשענת גם על תרומות מחו"ל, בעיקר של יהדות העולם. עליית העושר הפרטי הביאה לרצון הולך וגובר של המגזר העסקי להיות מעורב בעשייה החברתית, למרות שמידת תרומתו הישירה לכך עדיין צנועה למדי. כיום נאלצים ארגוני המגזר השלישי בישראל להתמודד בעיקר עם שינויים מהירים הנובעים ממדיניות הממשלה בתחומי הכלכלה והחברה, לרבות הצמצום הניכר במשאבים הציבוריים. וכן עלייה להתמודד עם הצורך של גורמי הממשל לפעול בנאמנות לאחריותם לפי הוראות החוק ותוך מתן דין וחשבון לציבור. צמצום משאבי המדינה מביא לגידול בביקוש לשירותיהם של ארגוני המגזר השלישי, דבר המחייב אותם להיערך בהתאם. באופן מסורתי, התרכזה פעילות המגזר השלישי בעיקרה בתחומי החינוך והרווחה – יש בכך חיוב רב כאשר נושאים אלה הם אכן מרכזיים בישראל, אך אין הם בהכרח היחידים הזקוקים לסיוע.

ההתפתחויות המתוארות לעיל טומנות בחובן פוטנציאל חיובי רב, אך אינן נטולות בעייתיות. לעיתים מתפתחים בין נציגי המגזרים יחסי קרבה לא-גלויים שיש בהם חשש להטיית שיקול הדעת. החיבור המסוכן בין הון לשלטון הוא דוגמה מובהקת וקיצונית לכך. בנוסף, גופים ואישים שונים עושים שימוש בעמותות לצרכים שהם עסקיים במובהק, תוך ניצול היתרונות מהם נהנות עמותות. כמו כן, מוכרת תופעה של עמותות גדולות ובעלות השפעה אשר מצליחות לנתב את מדיניות הממשל כראות עיניהן.

מצב עניינים זה מחייב קביעה יותר ברורה של כללי משחק בין המגזרים, לרבות עיצוב מדיניות ממשלתית ברורה מצדה כלפי שני המגזרים האחרים, תוך הכרה באחריות הממלכתית הכוללת בהכרח של הממשלה ומחויבותה לטובת הכלל ולכל שדרות הציבור, כשהיא ממלאת את יעודה – למשול. הסדרה שיטתית של מערכת היחסים בין המגזרים היא מחויבת המציאות הן במישור של תוכן העשייה והן במסגרת הטכנית, שעיקרה שקיפות וחקיקה.

הסדרה כזו עשויה להביא ליתר שקיפות, להבהרה של תפקידו של כל מגזר וכן למצב אשר ישפר את איכות השירותים הניתנים לציבור. הגדרה ברורה יותר של היחסים בין המגזרים תאפשר למצות טוב יותר את תחום האחריות והיתרון היחסי של כל מגזר ומגזר: המגזר הציבורי מציע אחריות ומחויבות הכרוכה בהיותו הרשות הממלכתית-השלטונית, שלה גם יכולת פעולה מקיפה והשפעה כלל-מערכתית, תוך מתן בסיס חוקי לפעילות; המגזר העסקי מביא עמו רוח תחרותית וגמישות פעולה, וכן משאבים חומריים וארגוניים, לרבות ידע וניסיון עשירים בניהול; המגזר השלישי מצטיין במחויבות חברתית ובחיבור לקהילות רלוונטיות, וכן מציע מיומנות טובה בפיתוח שירותים ובגיוס משאבים. מיצוי טוב יותר של התשומות של כל אחד משלושת המגזרים עשוי להביא לשיפור איכות השירותים הניתנים לציבור.

מסמך זה הוכן על-ידי צוות המורכב מנציגים משלושת המגזרים לקראת כנס המינהל הציבורי שמקיימים נציבות שירות המדינה ואלכ"א- ג'וינט ישראל בתאריכים 24-25 במאי 2005. לשם הכנת הדו"ח קיים הצוות ראינות עם בעלי תפקיד וכן סקר ניירות עמדה קיימים. רשימת המקורות מופיעה בנספח.

מובן כי ההמלצות הן על דעת הצוות בלבד.

## מטרת המסמך

הצוות סבור כי בעקבות הניסיון שנצבר ביחס לפעילות של שלושת המגזרים, יש מקום להסדיר באופן יותר מקיף את מערכת היחסים ושיתוף הפעולה ביניהם. הצוות בחן את השאלות והדילמות העולות מהמציאות הנוכחית: הצוות התחשב במספר ניירות עמדה רלבנטיים שנכתבו בתקופה האחרונה, ואף שמע גורמים שונים – במגמה להציע תפישה מקיפה שתהווה תשתית להסדרת מערכת היחסים בין שלושת המגזרים.

הדגם המוצע כאן מתמקד בעבודה עם העמותות המרכיבות את המגזר השלישי, הזכות בשנים האחרונות לקבל תקציבים ניכרים מן הממשלה, ואף כספים מן המגזר העסקי. אחת ההערכות אומדת את היקף התקציב שמעבירה הממשלה – בצינורות שונים – לעמותות בכ-4.5 מיליארד ₪. בדרך כלל כתמיכה או באמצעות קניית שירותים.

הדברים שלהלן אינם מתייחסים לגורמים שמעמדם והתמיכה בהם מוגדרים מכוח חקיקה, כמו למשל קופות החולים, אשר הפעלתן מוסדרת בחוק בריאות ממלכתי (1994), או המוסדות להשכלה גבוהה, שהמדינה משתתפת בתקציביהן לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה (1958).

הצוות התרכז בעיקר במערכת היחסים ושיתוף הפעולה במישור התוכן, ועסק פחות בשאלות של רגולציה ואתיקה. עשינו זאת, בין השאר, על סמך הידיעה כי ועדה בראשות יורם ארידור, אשר התמנתה בשנת 2004 על-ידי ועדת השרים למעקב אחרי ביקורת המדינה, שוקדת בימים אלה על דוח אשר יסדיר את הרגולציה ומערכת הכללים בין הממשלה לעמותות. הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור ועמותות בראשות ארידור עוסקת בשאלות של הדיווח הכספי של העמותות, אופן הבקרה, אופן ההעסקה ורמת השכר. לפיכך ראינו מקום למקד את המלצותינו בתחום קביעת התכנים, סדרי העדיפויות ואופן הפעולה הבין-מגזרי.

שתי מגמות עיקריות עולות מתוך ההתבוננות באופן התפקוד של שלושת המגזרים בשנים האחרונות. מגמות אלה לא בהכרח פועלות באותו כיוון, ולכן עשויים להתעורר מתחים בין המגזרים לגבי תוכן פעילותם.

המגמה הראשונה היא ההכרה הבסיסית, שהיתה משותפת לכלל חברי הצוות, שהממשלה היא הגוף הנבחר על-ידי הציבור להוביל את תחומי הכלכלה והחברה בישראל וכן תחומים לאומיים נוספים. הממשלה מופקדת על הכרעות יסוד לאומיות וכן אוחזת בסמכויות רישוי ופיקוח. החלטותיה אמורות להתקבל על-פי סדר עדיפות אשר נקבע מתוך בחינה כוללת ומקיפה ועל בסיס תמונה רחבה הנשענת על בירוקרטיה ממשלתית מקצועית אשר מונתה לשם כך. הביטוי הבולט ביותר לכך הוא הקצאת תקציב המדינה למטרות מגוונות.

המגמה השנייה היא התחזקות רצונם של גורמים במגזר העסקי ושל יחידים בעלי ממון לקחת חלק ולהשפיע על כיווני ההתפתחות החברתית של המדינה, ועל ידי תרומותיהם להביע את מעורבותם ונכונותם להשפיע על סדר העדיפויות החברתי. בבסיסה, מגמה זו היא חיובית ביותר, באשר היא מכירה בכך, שיזמות כלכלית ופעילות במרחב הציבורי והקהילתי היא בעלת מעמד והשפעה על תהליכים כלכליים וחברתיים, ורצוי מאוד לאמץ גם את האנרגיות החיוביות הנמצאות בקהילה ובמגזר העסקי לטובת החברה בכללה.

שתי מגמות אלה, כאמור לעיל, יוצרות מתח מסויים בין המגזרים. לא תמיד סדר העדיפות של המגזר העסקי תואם את סדר העדיפות של הממשלה. לכן נחוץ למצוא את מערכת ההסדרים אשר תאפשר את הפעילות הממשלתית ככלי מרכזי המכוון תהליכים חברתיים. עם זאת, יש צורך לאפשר ביטוי נאות לפעולות המגזר השלישי וכן לעשות שימוש במאמץ וברצון הטוב שמפגין המגזר העסקי, גם אם הוא אינו רואה עין בעין עם יעדי הממשלה. האיזון בין הצרכים השונים ירים תרומה חשובה לחברה כולה.

## שני מודלים אפשריים ליחסים בין המגזרים

בפני עמותה או קרן המעוניינות לקדם פעילות מסויימת ניצבים שלושה מסלולי פעולה עיקריים:

המסלול הראשון מתייחס למקרים בהם פעילות העמותות אינה נתמכת בשום צורה שהיא על-ידי הממשלה. כלומר, העמותה או הקרן משיגות את מלוא המימון לפעילות. במקרים אלה אין המדינה מעורבת בפעילות כלל, והמגבלה היחידה המוטלת על פעילות העמותות היא החוק. במסלול זה יכולים התורמים לבטא באופן מלא את רצונותיהם והעדפותיהם בדרך של עשייה. אנו מעריכים כי בישראל של היום מסלול זה מתייחס לפעילות בהיקף מצומצם יחסית.

המסלול השני מתייחס למקרים בהם פעילות העמותות זוכה לתמיכה מצד הממשלה. תמיכה, היא השתתפות של הממשלה במימון פעילות של עמותות בשיעור מסוים, למשל 20%. להלכה, תמיכה ניתנת באופן שוויוני לכל העמותות הפועלות בתחום שמוגדר כזכאי לתמיכה. תמיכה יכולה להיות בנושא מסויים או באוכלוסייה מסויימת שמוגדרת כמועדפת לפרק זמן ידוע מראש; לחלופין, תמיכה יכולה להיות בנושאים מסויימים באופן קבוע. פעולה במסלול זה תואמת את סדר עדיפויות הממשלה, כשלעיתים היא רותמת תורמים לשותפות אתה בעשייה הציבורית, באמצעות התניית סיועה בתרומתם.

המסלול השלישי, והשכיח ביותר, מתייחס למקרים בהם הממשלה רוכשת שירותים מעמותות בתחומים מסויימים. אף מסלול רכישת השירותים מתפצל לשני מסלולי משנה: באופן עקרוני, כל עמותה המעוניינת שהממשלה תרכוש את שירותיה צריכה להשתתף במכרז; אולם כיום, כאשר העמותה מגייסת ממקורותיה 50% ומעלה ממימון הפעילות, אפשר שתזכה לפטור מהצורך להתמודד במכרז על הזכות לשתף פעולה עם המדינה בביצוע הפרוייקט.

ניתן לקשור את שלושת המסלולים הללו לשני מודלים עיקריים של היחסים בין שלושת המגזרים: מודל "רופף", אשר מתייחס למסלול הראשון; ומודל "מהודק", המתייחס למסלולים השני והשלישי, קרי: תמיכה ורכישת שירותים.

### "המודל הרופף"

על-פי מודל זה מידת התיאום הנדרשת בפעולת שלושת המגזרים היא מינימלית. רמה מינימלית זו מאפשרת חופש פעולה נרחב לכל אחד משלושת המגזרים: כל מגזר יכול לעצב את סדר היום של עצמו ולפעול לקידומו כראות עיניו בכפוף לחוק. חופש הפעולה מאפשר לכל מגזר לממש את יתרונו היחסי, ולבטא יסוד של יצירתיות ועצמאיות בפעילותו. כאשר אין הממשלה תומכת בפעילות שני המגזרים האחרים, אין זה ראוי ואף אין זה רצוי כי היא תתערב בפעולתם.

מודל זה מתאים, לדוגמה, לעמותות סינגור. עמותות אלה מנסות להציב סדר יום מתחרה לזה שמציבה הממשלה, ועל-פי רוב אינן עוסקות בהפעלת שירותים. במקרים רבים מאופיינים יחסיהן של עמותות אלה עם הממשלה דווקא בעימותים תמידיים. מתח מתמיד זה יכול להביא לשינויים במדיניות ולצמיחתן של יוזמות חדשות, ומן הראוי להמשיך ולקיים אותו. מודל זה אף הולם את פעולתם של תורמים פרטיים, אשר מעוניינים בקידום מטרות מסויימות אשר לפחות לעת הזאת אינם נמצאים בסדר עדיפויותיה של הממשלה. כאמור לעיל, פרט למגבלות החוק, אין להציב מגבלות אחרות בפני רצון זה.

לפיכך אין לצוות הנוכחי המלצות לשינוי ביחס למצב עניינים זה.

### "המודל המהודק"

על-פי מודל זה מתקיימת מידה זו או אחרת של שיתוף פעולה בין המגזרים. שיתוף פעולה זה בא לידי ביטוי בהשתתפות ממשלתית במימון של פעילות העמותות, בין אם בצורה של תמיכה או בצורה של רכישת שירותים. הצוות סבור, כי שיתוף פעולה זה מהווה הסדרה ברורה של כללי המשחק בין המגזרים, כדי להביא לידי מיצוי מלא ורחב את יכולתו של כל מגזר. הסדרה זו יכולה להיעשות באמצעות תהליכי הידברות ויצירת אמנות בין-מגזריות, אך כרוך בה גם מרכיב של רגולציה ושל ריסון עצמי, והיא מציבה מגבלות על חופש הפעולה של כל אחד מהמגזרים. על הגופים התורמים להכיר בכך ששיתוף פעולה עם הממשלה, לרבות בתחום המימון, מחייב עמידה בכללים מסויימים.

טיב שיתוף הפעולה הוא קריטי לגבי התוצאה המתקבלת לטובת המדינה והחברה. לדוגמה, תיתכן מתכונת של שיתוף פעולה הדוק אשר תוצאותיו עלולות להיות שליליות. למשל, במצב שבו המגזר העסקי הוא "חזק" והממשלה היא "חלשה" עלול להתפתח דפוס פעולה שבו המגזר העסקי יתרום את חלקו למטרות אשר מכוונות בעיקר לקידום האינטרסים העצמיים שלו. ממשלה אשר אינה יודעת לקדם את סדר העדיפות הנקבע על-ידי שיקולים חברתיים-פוליטיים הנשענים על עבודת מטה מקצועית, יכולה להיות מושפעת מסדרי עדיפות של גופים חיצוניים הפועלים לקידום מטרות שאינן רצויות או אינן נחוצות.

4. ועדה ממשלתית בין-משרדית, בראשות בעל תפקיד ממשלתי בכיר (רצוי מנכ"ל), ובה יהיו נציגים של משרדי הממשלה השונים, תדון בבקשות שיגיעו מהעמותות השונות לסיוע בנושאים שנקבעו, ותבחן אותן לפי קריטריונים שקופים וגלויים. ועדה זו תתאם את עבודת הוועדות המשרדיות, ובכך ייווצר מנגנון בעל שתי רמות עבודה: עבודה תוך-משרדית, ועבודה בין-משרדית.
5. על מנת ליצור ולהדגיש את שיתוף הפעולה הבין-מגזרי, תשותף בוועדה הממשלתית, אפשר כמשקיפה, גם נציגות מטעם הציבור. נציגות זו תחזק את הרגישות הנחוצה למגזרים שונים בחברה האזרחית.
6. כדי למנוע שימוש בעמותות כזרוע ביצועית של המדינה לכל דבר, העמותות שיקבלו את השתתפות ממשלתית במימון יהיו אלה אשר יוכיחו כי מימון זה אינו המקור הכספי היחיד שלהן. על עמותות אלה להיות מבוססות על לפחות 50% מימון לא ממשלתי. קריטריון זה ימנע קיומן של עמותות בעיקר על מימון ממשלתי.
7. לאור המציאות של העשור האחרון, שהתפתחו בו קרנות גדולות אשר הוכיחו יכולת פעולה מרשימה ומתמשכת בתחום המגזר השלישי, ממליץ הצוות כי קרן אשר ההיקף השנתי של פעולותיה, כתמיכה למגזר השלישי, עולה על 100 מ' שו ואשר יש לה ניסיון מוכח של לפחות 7 שנים, תהיה פטורה ממכרז אם היא תממן פעילות של לפחות 40 אחוזים מול הקצאה ממשלתית או ציבורית אחרת של 60 אחוזים. כל זאת כמובן, בהנחה שפעילותה של הקרן מתיישבת עם סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה כאמור בסעיף מס' 1.
8. מוצע לשקול הקטנה של 5 אחוזים בשיעור הסף המחייב של מימון עצמי של העמותות המשתתפות במכרזים, אם הפעולה נעשית באזורים מועדפים כפי שתקבע הממשלה. יש מקום להעדפה של פעילות עמותות באזורים פריפריאליים, כחלק ממדיניות ממשלתית כוללת של חיזוק הפריפריה.
9. על מנת להתארגן לקראת יישום מודל זה, יוציא משרד האוצר דו"ח אשר ירכז את הנתונים לשנה הקודמת לשנה בה יופעל המודל הראשונה. דוח זה יספק תשתית נאותה לדיון קביעת סדרי העדיפות הממשלתיים.
10. מודל זה, לאחר הפעלתו, יחייב את הממשלה להוציא דוח שנתי קבוע המפרט את ההקצאות השונות בסיווג של נושאים ומשרדי ממשלה, וכן את תרומת המגזר העסקי בכל נושא.
11. כל עמותה המגישה הצעות לוועדה חייבת לנהוג לפי הכללים שנקבעו על-ידי רשם העמותות, וכן לעמוד בביקורת של מס הכנסה לגבי תרומות.
12. יש לשקול הגדלת סף התרומה המוכרת על-ידי מס הכנסה עד לגג של 5 מיליון ש"ח לשנה, תוך התייחסות אפשרית לסדרי העדיפויות הממשלתיים. בכך תתאפשר הרחבה של מקורות המימון שמציע המגזר העסקי. מאידך גיסא, ברור שאין לשחרר תרומות אלה מכל הגבלה שהיא, שהרי בעצם ההכרה על-ידי מס הכנסה יש בה משום מרכיב תמיכה של כספי ציבור.
13. כאמור לעיל, מימון ממשלתי בנושאים מסויימים יכול להיות מוגבל לפרק זמן קצר, או לטווח זמן בינוני. הצוות ממליץ לעגן בחקיקה את התמיכות הממשלתיות הניתנות לנושאים מסויימים באופן קבוע (למשל בתחום התרבות או תנועות הנוער), כפי שנעשה ביחס לקופות החולים או למוסדות להשכלה הגבוהה. חקיקה זו תיעשה מתוך הכרה בחשיבותם המתמדת של נושאים אלה לחיים הציבוריים בישראל. כמו כן ראוי להביא בחשבון הסדרים הנוגעים לתמיכות על בסיס רב-שנתי, תוך הבטחת המחויבות הרציפה של המגזרים השונים בהתאם. עם זאת יש לראות את היתרון שבהימנעות מתמיכות קבועות, כדי ליצור אתגר לגופים הנוגעים בדבר ולאפשר שיקול דעת תקופתי חוזר.
14. במקרים שבהם הממשלה וגורמים מן המגזר העסקי ו/או השלישי מגיעים לסיכום ביחס לפעולה באחד מן הנושאים שהוגדרו כמועדפים על-ידי הממשלה כאמור לעיל, יש לאפשר לשיתוף הפעולה להתקיים על בסיס רב-שנתי מוגדר, ולפטור את הגורמים האמורים ממכרז כל שנה מחדש.
15. הסדרת היחסים בין המגזרים חייבת לכלול אף הסדרה של מעורבות עובדי המדינה בארגונים הניהוליים של העמותות, תוך הקפדה על אבחנות נחוצות ועל הימנעות מטשטוש ניגודי אינטרסים אפשריים.
16. בתחומים בהם פועלות עמותות כנותנות שירותים המסופקים אף על-ידי גופים עסקיים, יש לאפשר לגופים השונים להתחרות במכרז – ללא קבלת יתרון מראש. ככלל, אין למדינה סיבה עקרונית להעדיף רכישת שירות מעמותה על פני רכישתה מגוף עסקי, או להפך. שימוש במכרז יאפשר לבחון כל רכישת שירות לגופה, ובכך לאפשר ניצול אופטימלי של כספי ציבור. בהקשר זה, על הממשלה להתקין כללים ברורים בנושא המע"מ, נוכח ההבדל החוקי הקיים ביחס לנושא זה בצורת ההתאגדות של חברה בע"מ ושל מלכ"ר.
17. אם משרד ממשלתי רואה לנכון להוציא תחום מסויימ מתחום פעולתו הבלעדי לשיתוף פעולה עם המגזר



השלישי, יחייב הדבר התארגנות מתאימה של פיקוח ואכיפה מצד המשרד כדי להבטיח תוצאה אופטימלית של השימוש בכספי הציבור, תוך הקפדה על איכות השירות הניתן.

18. יש לתבוע מכל גוף, שנוצרת עמו התקשרות ממשלתית או שניתנת לו תמיכה, להוכיח את הקפדתו על מילוי אחר הוראות החוקים הרלבנטיים לפעולתו, לרבות החוקים הנוגעים לתנאי ההעסקה של העובדים.

## מקורות

גידנס, א', הדרך השלישית – תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה, ידיעות אחרונות – ספרי חמד, תל-אביב, 2000.

הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו – דוח מסכם, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון, 2003.

לימור נ', בחינת המגזר השלישי בישראל, 2004.

פיורקו י', אפל א' ושמעוני ד', על שיתוף הפעולה וחלוקת העבודה בין שלושת המגזרים בחברה הישראלית, גיוינט ישראל ואלכ"א, 2004.

Edwards, M., *Civil Society*, Polity Press & Blackwell Publishing Ltd., Cambridge, 2004.

כן נעשה שימוש במסמכים ובתעודות המתייחסים לנושא במסגרת העבודה של משרדי ממשלה שונים.  
כן נעשה שימוש בדיונים במסגרת הצוות שהיה שותף לתהליך גיבושו של נייר עמדה זה.

