



תכנון מדיניות במשרדי הממשלה: תחילתו של מפנה או כישלון ידוע מראש?

מפגש סגור בהשתתפות אנשי אקדמיה, מומחים ובעלי תפקידים ביצועיים בהווה ובעבר בממשלה

בהובלת בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית והאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה אשר יתקיים ביום חמישי, 5 ביוני 2008, ב' בסיון תשס"ח, בשעה 16:00, באוניברסיטה העברית (אגף מקסיקו, חדר 1747)

יחידות תכנון ומדיניות הינן חלק אינטגרלי ברוב מערכות הממשל של המדינות המתקדמות בעולם. מאז דו"ח וועדת קוברסקי, אשר אומץ בממשלה ב-1990 וחיידד את הצורך בקיומה של "יחידת תכנון גבוה", נמצא נושא התכנון והחשיבה האסטרטגית על סדר יומן של ממשלות ישראל. ואולם, בישראל גוף התכנון היחיד שמגיע למיצוי איכותי של הפוטנציאל הגלום בנושא בסדרי הגודל מערכתיים הוא אגף התכנון בצה"ל. גופי תכנון קיימים כיום בחלק משמעותי ממשרדי הממשלה, אך מבנה האגפים וחלקם בהתוויית המדיניות משתנה ממשרד למשרד. ברובם הוא אינו מהווה גוף חזק, המצוי במרכז השדרה הניהולית במשרד.

אנו נמצאים בתקופה של שינויים בעבודת הממשלה. במסגרתם, הוביל משרד ראש הממשלה את הכנתו של מדריך תכנון ממשלתי ובו שפה אחידה, הביא לגיבושן ופרסומן של תוכניות עבודה שלהן מדדי תפוקה ותוצאה בכל משרדי הממשלה והביא להקמת צוותים העוסקים בשאלות יסוד, דוגמת הליכי ביצוע התקשרויות בממשלה והדרכים לקליטת כוח אדם איכותי בשירות המדינה. תהליכי התכנון והתקצוב בממשלה נמצאים גם הם בתהליך שינוי.

במהלך חודש אפריל, היו מרבית משרדי הממשלה בתהליך לגיבוש "הערכות מצב" לשנת 2009, כחלק מתפיסת משרד ראש הממשלה לפיה יש להקדים תכנון לתקצוב. בחודשים הקרובים מתוכנן להשתנות גם אופן הגשת הצעות ההחלטה לממשלה, כך שתכלולנה גם הגדרת מדדי תפוקה ותוצאה. החשב הכללי הסכים להוביל מכרז כלל ממשלתי לשכירת חברות ייעוץ שתסייענה למשרדים בהטמעת תפיסת תכנון ומדידה בדרגים השונים. במסגרת המהלכים לבניית יכולות במשרדים, מועלית מחדש סוגיית אגפי המדיניות במשרדי הממשלה.

המפגש המתוכנן בבית הספר למדיניות ציבורית שבאוניברסיטה העברית נערך על ידי מכון שאשא בשיתוף האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה. במסגרתו, יוצג מהלך כולל שגובש בחודשים האחרונים, ונועד לאפשר את התנאים להקמתם ולהעצמתם של אגפי מדיניות בממשלה כולה. במפגש, תישאל השאלה כיצד ניתן למנוע "כרוניקה של מוות ידוע מראש" ליחידות אלה, מתוך הבנה שכיום, תכנון אסטרטגי הוא הכרח המציאות.



תפיסת דו"ח וועדת קוברסקי

"ליד המנהל הכללי צריך לפעול מטה קטן לתכנון מדיניות, משולב עם תהליכי התקצוב, שיהיה מופקד על ריכוז הכנתן של תוכניות העבודה הרב-שנתיות. כהשלמה חיונית להצעות אלה, יש להנהיג הערכה ביחס לתפוקות של עיקרי מדיניות המשרד ומבצעה המרכזיים, שיעזרו גם במחקרי הערכה בלתי תלויים (במשולב עם תהליכי הפקת לקחים) בנושאים בעלי משקל מיוחד" (דו"ח הוועדה לבדיקה כוללת של שירות המדינה, יוני 1989).

תפיסת ראש הממשלה

"... יחידות מדיניות שכאלה העוסקות בתכנון, צריכות להיות ציר מרכזי בכל משרד ממשלתי. אם אינן קיימות, אנחנו מתכוונים להקים אותן. בראשן צריך לעמוד ממונה תכנון ותקצוב, עם יכולות, עם סמכויות ועם עובדים בעלי כישורים מיוחדים ותארים מתקדמים. אלו היחידות שצריכות לסייע למקבלי ההחלטות לעסוק במה שחשוב, במה שדורש שינוי, על בסיס הערכת מצב סדורה..." (נאום ראש הממשלה בוועידת המי"ל, נובמבר 2007).

היבטים וסוגיות מפתח לדוגמא

1. הצלחה: כיצד בוחנים את הצלחתו של אגף המדיניות ומה מטרתו במשרד? מה מקומה של שיטת תקצוב רב-שנתי בהצלחת האגף? האם מיקודו בהחלטות ניהוליות או בשינוי תהליכי עבודה? מהם מדדי התפוקה והתוצאה שיש להציב לו? כיצד מתבצע המעקב עליו ועל העובדים בו מצד הנהלת המשרד?
2. מרכזיות: מהם הדרכים להבטיח שאגף המדיניות "יהיה בחדר" כשהחלטות מתקבלות במשרד? כיצד מונעים חוסר רלוונטיות? מהו המינון הנכון בין "עוצמה רכה" לבין סמכויות של ממש? האם נדרש שינוי תהליכים בעבודת הממשלה? עד לאיזו רזולוציה צריך האגף להגיע בעבודת המשרד?
3. רכישת שירותים: מה היחס הנכון בין יכולותיו הפנימיות של האגף לבין שירותים שהוא עשוי לרכוש מגורמים חיצוניים? מהן ההשלכות של ריכוז יכולות על יעילותו וחדשנותו? מהן ההשלכות של סיוע חיצוני על יכולתו להוות "מוח מרכזי"? האם ניתן לקבוע "כלל החלטה" ביחס למיקור חוץ בתכנון?
4. פונקציות: מהי הזיקה הנדרשת בין פונקציות תכנון לבין פונקציות תקצוב במשרד? האם עליו "לדבר אוצרית" או "לתכנן תקציבית"? האם מיקודו באינטגרציה של תכנון "מלמטה" (Bottom up) או בהובלת מדיניות "מלמעלה" (Top down)? מהם התוצרים שעליו לספק? האם הוא שקובע מדדים?
5. הרכב: מהו פרופיל האנשים שנרצה באגף מדיניות משרדי? כיצד יועסקו? האם משרות אמון מתחלפות העונות על סטנדרט מקצועי גבוה? האם עובדי מדינה בהליך גיוס ייחודי? האם שילוב? מה היחס בין קביעות ויציבות לבין חדשנות ורעננות ביחידות אלו?
6. עבודת הממשלה: כיצד יוצרים הבנה עמוקה שתכנון אסטרטגי בארגון הוא "must" ולא "nice to have"? כיצד משתלב אגף המדיניות ב"תפיסת המיניסטריון" האמור לעסוק בעיקר בתכנון, הקצאת משאבים ומעקב (ולא בביצוע)? האם נכון שיקבל עליו תפקיד של נשא השינוי?
7. התהליך: כיצד יש לנהל את שינוי המצב הקיים? כיצד נכון לעבוד מול משרדי הממשלה שיש בהם כבר פונקציות תכנוניות ברמות השפעה שונות? כיצד לתמרץ ולעודד משרדים לבצע שינוי מבני במידה והדבר נדרש (דוגמת איחוד פונקציות מחקר עם המדען הראשי או איחוד תקצוב-תכנון)?
8. שיתופי פעולה ומידע: מהי מערכת היחסים הרצויה בין האגף לבין מטה משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים? מהם הממשקים המבטיחים שיתופי פעולה וחילופי ידע עם אגפי מדיניות מקבילים? עם ארגוני החברה האזרחית ומכוני מחקר חיצוניים?



צירי החלטה מרכזיים

לאור הסוגיות, והידע שנצבר עד כה בנושא, ניתן לאפיין מספר "צירי החלטה" המשקפים נקודות הסתכלות שונות על פעילותו של אגף מדיניות: (1) ציר הייעוד העיקרי; (2) ציר מקור הכוח; (3) וציר האופי הארגוני.

הובלת תהליך	ייצור תוכן
מדיניות, תוכניות עבודה מתוקצבות, מדדים, הערכות מצב, איסוף נתונים ומחקר	"בית ספר לתכנון", הטמעת תרבות ותפיסת תכנון במשרד והובלת ההיפרדות מהביצוע
עוצמה רכה	עוצמה קשה
נובעת מקרבה למנכ"ל, מקצועיות גבוהה, הצלחות מוכחות (בגיבוש תוכניות) ויכולת סנכרון וגיוס שותפים למהלכים משרדיים	נובעת מסמכויות או מעורבות בתהליכי מפתח, דוגמת ניהול תקציב, מעקב ובקרה או הגשת הצעות "מחליטים"
חדשנות	שמרנות
תחלופת כוח אדם ואופי של "סיירת" יקדמו רעננות, רלוונטיות, להט לשינוי ושבירת מוסכמות.	גיוס עובדים ותיקים יקדם יציבות, המשכיות וזיכרון ארגוני, אך עלול להוביל לקיבעון

דרך ההקמה

עבודה שנעשתה במכון "ראות" ובחנה היבטים שונים באגפי מדיניות בממשלות בעולם, העלתה "תמונה של שונות". קיימים אמנם מספר מאפיינים החוזרים על עצמם¹, ואולם נראה שעיצובם ואופיים נגזר מאתגרים ייחודיים של המדינות השונות, מרפורמות שונות שעברו הממשלות עצמן, ממאפיינים תרבותיים לאומיים ומעולם התוכן והאקלים הקיים במשרד הממשלתי.

מוצע שבישראל, המשרד הממשלתי ידרש להציג הצעה באשר לאופיו ולדרך הקמתו של אגף המדיניות המשרדי. על ההצעה ליצור את הזיקה בין האגף לבין עולם התוכן והמשימה המשרדי. במסגרת זו, יחליט מנכ"ל המשרד על האופי והמבנה המתאים לו, וייתייחס לדרך ליצור את זיקות השונות (בין אם מבניות ובין אם שאינן מבניות) בין פונקציות חשובות (דוגמת תקצוב ובקרה). כמפורט בעמוד הבא, ישנם מספר מכלולי פעילות בהם יכול אגף המדיניות לעסוק, כאשר מגוון האפשרויות גדול ותלוי במשתנים רבים.

באם תאומץ גישת הקמה זו, מנכ"ל משרד אשר יבקש להקים/להכיר באגף מדיניות, יידרש להגיש "מסמך הקמה" ולו מספר ראשי פרקים מוגדרים מראש. בין היתר, יידרש המשרד להגדיר את תפקידי האגף, מיקומו בשדרה הניהולית והתפוקות והתוצאות המצופות ממנו. בנוסף, ראוי שהמסמך יתאר את הגופים השונים העוסקים בנושא במשרד, הדרך המוצעת לאחד/לחבר ביניהם והיקף המשאבים הפנימיים שיוקצו לאגף החדש (תקנים ותקציבים).

לאחר אישור מסמך ההקמה (על השינויים שיידרשו בו), יחולו על האגף ההסדרים השונים שנועדו ליצור גמישות בהעסקת כוח אדם איכותי, באופן אשר יבטיח תמריץ אמיתי למשרד, בהתאם למידת השקעתו.

¹ בין המאפיינים החוזרים על עצמם: האגף משמש כלי עזר בידי הקברניט, האגף מדבר "שפה אוצרית" אף אם אינו עוסק ישירות בתקצוב, האגף מקיים תקשורת עם ארגוני החברה האזרחית והוא מבסס כוחו לעתים רבות על "עוצמה רכה" Soft Power.



מכלולי פעילות

על בסיס הניסיון המצטבר בעולם, ניתן לאפיין מספר מכלולי פעילות בהם **יכול** אגף המדיניות להיות מעורב. גם אם חלק מתחומים אלה לא יהיו חלק מפעילות האגף, נדרש ידע רחב מספיק על מנת להבטיח הכרות האגף עם התחום (כך למשל, נדרשת "**שפה אוצרית**"), אשר בלעדיה לא יוכל האגף להבטיח את החיבור בין תכנון לבין תקצוב). להלן מכלולי הפעילות המרכזיים האפשריים :

מדיניות ואסטרטגיה	גיבוש הצעות לכיוונים אסטרטגיים ומסמכי מדיניות; הובלת תהליך הערכת המצב; גיבוש תוכניות עבודה מתוקצבות (ייעודיות, שנתיות ורב שנתיות); קביעת מדדים לתוכניות; וכתובת החלטות ממשלה.
גיבוש התקציב וניהולו	קביעת מסגרות התקציב לתחומים השונים במשרד, קביעת מבנה התקציב והקצאת הסעיפים לגורמי הביצוע ואחריות על השינויים בתקציב במהלך השנה (קצין התקציבים ימשיך לעסוק ב"שוטף").
הערכה, מדידה ומעקב	מעקב אחר עמידה במדדים באגפים ובסוכנויות המשרד; הערכה מעצבת של תוכניות שונות; פיתוח ידע אודות התוצאות והסיבות להן; הובלת שינויים המבוססים על תוצאות ההערכה והמדידה.
ידע, מחקר ונתונים	ריכוז והובלת פעילות מחקר בתחומים המשפיעים על פעילות המשרד; ניתוח בבסיסי נתונים הקשורים לפעילותו; יצירת נתונים תומכי החלטה לשימוש ההנהלה; ומיפוי סביבת המשרד והשינויים בה.
ממשקים ושותפויות	רתימת שותפים ויצירת ממשקים בתחומי התכנון והמדיניות ברמה הפנים-משרדית (יחידות המשרד), הבין-משרדית (מטה הממשלה ומשרדים מקבילים) והחוץ-משרדית (המגזר השלישי וגופי מחקר)
תהליכי עבודה במשרד	קידום וליווי תהליכים להטמעת תפיסת תכנון וחשיבה תוצאתית בעבודת המשרד; הנעה והשתתפות בתהליכי חשיבה ותכנון שוטפים באגפים וביחידות; וריכוז הנושא כגוף המטה מטעם המנכ"ל.
אופן העבודה בממשלה	קידום שינויים הנדרשים בעבודת הממשלה כולה: היפרדות המשרדים מהביצוע באמצעות הקמת סוכנויות עצמאיות; קביעת מדדים לסוכנויות ובחינתן; התמקדות המשרד בתכנון, תקצוב ובקרה וכו'.

פרטים טכניים

הדיון יערך ביום חמישי, 5 ביוני, ב' בסיון תשס"ח, בשעה 16:00, במרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, אגף מקסיקו באוניברסיטה העברית (חדר מס' 1747). יש לחנות בחניון מדעי הרוח, גוש 7, קומה 1/0, ולעקוב אחר השילוט. ניתן להתקשר ל-050-2451597 לצורך קבלת הנחיות.

מקורות מידע רלוונטיים

[אוסף מאמרים בנושא אגפי מדיניות בעולם שנאספו ועובדו ע"י מכון ראות](#)
[מדריך התכנון הממשלתי \(גרסה 1.2\) / מצגת: תכנון מדיניות בממשלת ישראל](#)
[אתר האינטרנט המרכז את תוכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2008](#)
[נאום ראש הממשלה בעניין השינוי הנדרש בעבודת הממשלה](#)
[מטה משרד ראש הממשלה: סביבת עבודה](#)



מבנה הדיון:

16:00-16:15	<u>דברי פתיחה</u>	מר רענן דינור , מנכ"ל משרד ראש הממשלה מר אפרים הלוי , מנהל מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוני' העברית
16:15-17:30	<u>חלק ראשון: אגפי מדיניות במשרדי הממשלה בישראל – אתגרים ודילמות</u>	מר אהוד פראוור , ראש האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה מר גל אלון , האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה
17:45-18:45	<u>חלק שני: מודלים ותובנות מחקריות מניתוח אגפי מדיניות בממשלות בעולם</u>	פרופ' ערן פייטלסון , ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית מר יריב מן , ראש צוות אנליסטים, מכון ראות
18:45-19:00	<u>דברי סיכום</u>	

משתתפים:

- מר **רענן דינור**, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
- מר **שמואל הולנדר**, נציב שירות המדינה
- גב' **שלומית עמיחי**, מנכ"לית משרד החינוך
- עו"ד **מייק בלאס**, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
- פרופ' **ערן פייטלסון**, ראש בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית
- מר **אפרים הלוי**, מנהל מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטה העברית
- פרופ' **אבי בן בסט**, בית הספר לכלכלה באוניברסיטה העברית
- ד"ר **נרי הורוביץ**, ראש התוכנית למנהיגות במכון מנדל
- מר **גידי גרינשטיין**, מייסד ונשיא מכון ראות
- גב' **טלל דולב**, מנהלת מרכז אנדלברג במכון ברוקדייל
- ד"ר **רענן סוליציאנו-קינן**, האוניברסיטה העברית
- מר **יוסי קוצ'יק**, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה והממונה על השכר
- מר **דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר והממונה על התקציבים
- מר **אהוד פראוור**, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה
- מר **אמיר ברקן**, ראש האגף הכלכלי במשרד ראש הממשלה
- מר **יעקב גרינולד**, ראש התחום הציבורי באלכ"א-ג'וינט
- בנוסף ישתתפו: מר **יריב מן**, ראש צוות אנליסטים במכון ראות; מר **יואב דוניץ**, מנהל תוכניות באלכ"א-ג'וינט; מר **שמואל אברמזון**, המועצה הלאומית לכלכלה; מר **ליאור רשף**, האגף לתכנון מדיניות במשרד ראה"מ; מר **יואב סיני**, עוזר למנכ"לית משרד החינוך; ומר **גל אלון**, האגף לתכנון מדיניות במשרד ראה"מ.

טרם אישרו הגעתם:

- מר **אלי כהן**, הממונה על השכר במשרד האוצר
- מר **מוטי אהרוני**, סגן נציב שירות המדינה
- מר **יקותיאל צבע**, מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה
- מר **שמואל אבואב**, מנכ"ל עמותת "אור ירוק"