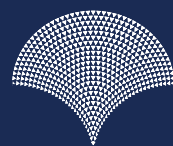


חסמים בולטים ביישום החלטות ממשלה אוגוסט 2024

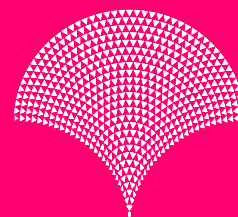
דוח מסכם

ספטמבר 2024



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

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

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

עריכה גרפית: מיכל סמוֹקובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דוח מסכם

ספטמבר 2024

חסמים בולטים ביישום החלטות ממשלה

אוגוסט 2024

על בסיס 150 דוחות המוניטור אשר נחקרו במרכז לאורך השנים

הדוח נכתב ע"י הדר יזרעאל ועידו פיק



תוכן העניינים

3 רקע

4 איך חסמים באים לידי ביטוי?

5 דוגמאות מתוך דוחות המוניטור

7 סיכום

רקע

בנוסף, המחקר זיהה מספר חסמים עיקריים ליישום החלטות: אנמיה ניהולית – למרות שגורמי הביצוע הם בעלי הסמכות, האמצעים והזמן ליישום הסעיפים, העבודה לא נעשתה, מחסור בתקציבים, היעדר תיאום בין־משרדי, וכוח אדם. חסמים אלה מעכבים את מימוש המדיניות הממשלתית, ולעיתים אף מונעים את יישומה במלואו. ההמלצות כוללות את הצורך בניהול מתמשך של תהליך היישום, מעקב אחר התקדמותו, ושילוב של גורמים מנהלתיים בעלי אחריות ברורה לאורך כל התהליך. המחקר גם מציע להתמקד בתכנון מדיניות שכוללת תיאום יעיל ושימוש במנגנוני יישום אפקטיביים כדי להבטיח הצלחה במימוש החלטות ממשלתיות.

בשנת 2024 ניתחנו 150 החלטות ממשלה. מהניתוח עולה כיצד תכנון וניהול (אנמיה ניהולית, תכנון ההחלטה ותכנון תקציבי, היעדר גורם מתכלל), אי יציבות פוליטית וחוסר תיאום בין משרדי מהווים את האתגרים העיקריים העומדים בפני מימוש מוצלח של מדיניות הממשלה. הדוגמאות המובאות ממגוון תחומים מדגימות את השפעתם השלילית של גורמים אלו על היכולת להשיג תוצאות אפקטיביות ולהוביל לשינוי חברתי וכלכלי משמעותי.

[קישור לטבלה המרכזת את דוחות המוניטור.](#)

בשנת 2020 פירסם המרכז להעצמת האזרח מחקר המנתח את יישום 100 החלטות ממשלה וחוקים שנבחרו על בסיס פרמטרים יישומיים בין השנים 2013 ל־2019. המטרה העיקרית של המחקר הייתה לזהות את הגורמים שמאפשרים ומעכבים את היישום בפועל של החלטות מדיניות בישראל. הניתוח מתבסס על מתודולוגיה כמותית שכוללת ניתוח סטטיסטי של כ־30 מאפיינים שמשפיעים על אחוזי היישום. בין הגורמים שנבדקו נמצאו גורמים תפעוליים כמו מנגנוני יישום בשטח, הקצאת משאבים, תיאום בין־משרדי, ומדדים לתוצאה.

אחד הממצאים החשובים של המחקר הוא שמדיניות הכוללת מנגנוני יישום מוגדרים היטב, כגון צוותי משימה בין־משרדיים, גורם מכלל, ומדדים ברורים לתוצאה, מובילה לאחוזי יישום גבוהים יותר. מנגנונים אלה מאפשרים לנהל את תהליך היישום בצורה יותר שיטתית ומפוקחת, דבר המעלה את הסיכוי שהמדיניות תיושם באופן מלא. לדוגמה, מדיניות הכוללת שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, תקציבים מדויקים, ושיטות עבודה מוגדרות נמצאה כיעילה יותר ליישום מדיניות ממשלתית. המחקר מדגיש שהקצאת תקציבים בשלב קבלת ההחלטה ושיתוף פעולה בין רשויות ומשרדים הם גורמים מרכזיים להצלחת היישום.

איך חסמים באים לידי ביטוי?

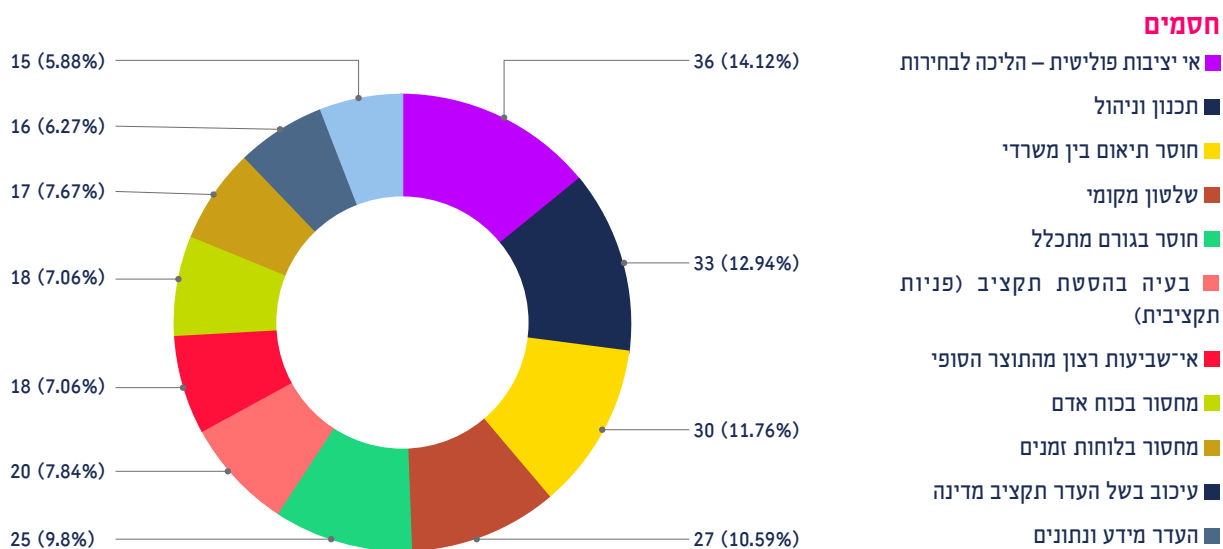
שלושת החסמים הבולטים:

1. **אי יציבות פוליטית:** אי יציבות פוליטית ובחירות תכופות.
2. **תכנון וניהול:** אנמיה ניהולית, קשיים בתכנון וניהול המשימה, העדר מידע ונתונים, הערכת חסר בהיקף המשימה, מינוי צוות מתכלל עם מספר גורמים גדול מדי או יותר מ"ר אחד.
3. **חוסר תיאום בין משרדי:** מחלוקת בנוגע לחלוקת אחריות וסמכויות, מחלוקת בנושא מדיניות או היעדר חלחול המדיניות לגורמים הכפופים/ המפוקחים ע"י המשרד הממשלתי האמון על ההחלטה או בקרב משרדי ממשלה נוספים שאינם אחראים באופן ישיר על היישום אולם נדרשים לקחת בו חלק.

הגדרה: פרמטרים שנמצאו בתהליך בדיקת היישום של ההחלטה כסיבות להיעדר ביצוע ו/או כגורמים מפריעים ליישום, לדוגמה: חוסר בתקציב, היעדר תיאום בין משרדי, מחסור בכוח אדם וכו'.

בגרף הבא ניתן לראות את החסמים המשפיעים ביותר על אי ביצוע סעיפים בהחלטות ממשלה.

כדי להבין את המשמעות בחרנו להביא כאן מספר דוגמאות (נציין, כי סטטוס היישום של הדוגמאות נכון לשנת פרסום הדו"ח) של החסמים כי שבאים לידי ביטוי במספר החלטות. דוגמאות התייחסנו לחסמים בולטים ביותר: תכנון וניהול, אי יציבות פוליטית וחוסר יציבות פוליטית.



דוגמאות מתוך דוחות המוניטור



דוגמאות לתכנון וניהול

דוח החלטה 566, תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021-2022 ותיקון החלטות ממשלה

במספר סעיפים בהחלטה ישנם עיכובים במימוש הסעיפים, וחלקם לא מומשו בזמן שהחלט, אלא במועד מאוחר יותר. ניכר כי התכנון הראשוני היה בחלקו מנותק מיכולות המשרדים או היקף/מורכבות המשימות. לדוגמה – בסעיף 15 (ג) הוחלט על השתתפות במימון רכישת ותחזוק של אמצעים טכנולוגיים בשנים 2021-2022. בסופו של דבר, לא הוקצו כספים בשנת 2021 והם הוקצו בשנים 2022-2023. בנוסף, קיים מחסור במידע ובנתונים המפרט את פעילות המשרד בהיבטי עדיפות לאומית והטבות לאזורים אלו, דבר המקשה על מתן הטבות באזורי עדיפות לאומית.

דוח החלטה 1407, תוכנית לחיזוק ולפיתוח תחום הבריאות באזורי הנגב והגליל

סעיף 8 בהחלטה גורס כי משרד הבריאות יבחן הרחבה של פיילוט הבריאות באשכולות הנגב והגליל בהתאם ל"קול קורא לקידום בריאות והזדקנות בריאה ופעילה באשכולות" ויקצה תקציב ממקורותיו לטובת הנושא אשר יכלול תקצוב כוח אדם מקצועי ותקציבי פעילות. על-פי תשובת המשרד – אכן נבחנה הרחבה של הפיילוט – אך הנושא לא תוקצב והוא נדון במסגרת תערוך דיוני התקציב לשנת 2023. ניכר כי בהחלטה קיימת אי-בהירות בנוגע לתקציב וכי אין פירוש לגבי הסכום או המקור התקציבי. זאת ועוד, תשובת המשרד – לפיה הנושא נמצא בדיונים במסגרת תערוך התקציב



דוגמאות לחוסר יציבות פוליטית

השלטונית על יכולת הטיפול בסוגיית המשילות הקשורה בקשר הדוק בשיטת הממשל בישראל, והמבנה חילופי שלטון תכופים. בעיית המשילות נובעת בין היתר משיטת הממשל. לא ניתן לטפל בבעיות כה סבוכות ללא מחויבות פוליטית של ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים לעסוק בנושא ולפעול באופן רציף ועקבי ליישום מלא של החלטת הממשלה במשך קדנציה מלאה. קיים קשר הדוק בין סוגיות היציבות והמשילות, המקשים על תהליכי הביצוע במשרדי הממשלה. הביטוי המובהק לכך היה השיתוק התקציבי שנכפה על מערכות הממשל כתוצאה מחילופי השלטון. תחילה בשנת 2015, אשר ייצר חסם משמעותי במימוש החלטות ותהליכי מדיניות אותם קבעה הממשלה. על רקע התפרקות הממשלה ה-33, אושר תקציב המדינה לשנים 2015-2016 רק בנובמבר 2015. כיוון שהמלצות ועדת המשילות עוסקות בעיקר ברפורמות ותהליכים שונים בתקציב וניהול – הביאו חילופי הממשלות לחסימה משמעותית ביישום מרכיבי החלטת הממשלה שנועדה לחזק ולטייב את עבודת הממשלה.

דוח החלטה 218, תוכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה

חסם משמעותי שהוביל ליישום חלקי בלבד של מרבית סעיפי ההחלטה היא חוסר היציבות הפוליטית. כפי שמסרה רשות הרגולציה בתשובתה לפנייתנו, העיכוב בתחילת פעולתה נבע בעיקר מהמצב הפוליטי בארץ ומרצף מערכות הבחירות. חוסר היציבות הפוליטי והשינויים התכופים במבנה משרדי הממשלה, לרבות יסודם של משרדים חדשים רבים, מביא גם לעומס משמעותי על המנגנון המנהלתי במשרד רה"מ. בכל פתיחת משרד ממשלתי חדש, לרוב שירותי המטה ניתנים במשרד רה"מ, לרבות כל הנוגע לחשבות, תקציב, גיוס כוח אדם ומתן שירותי משאבי אנוש לכוח האדם הקיים. העומס הגדול שנוצר על המנגנון מעכב בהכרח יישום החלטות, תוכניות ממשלתיות ופרויקטים שונים. עוד גורם אשר השפיע על יישום החלטת הממשלה היא מחלת ה-COVID-19 אשר עיכבה את הקמת הרשות.

דוח החלטה 931, יישום רפורמת נפש אחת בתחום הטיפול בכני צה"ל ומערכת הביטחון

בשנים האחרונות קיימת חוסר יציבות פוליטית הפוגעת ביישום של החלטות ממשלה. מאז קבלת החלטת ממשלה זו בשנת 2021, מדינת ישראל התמודדה עם מערכת

דוח החלטה 482, מעקב ועדת המשילות פברואר 2023

לצד מרכיבי המשילות הביצועית בהן עסקו המלצות הוועדה, לא ניתן להתעלם מהשלכותיה של אי היציבות

המשילות. סוגיה זו נידונה בהרחבה במהלך הוועדה ויישומה במשרדים אמור היה לסמן אבן דרך מרכזית לביטוי עקרונות הוועדה. הבחירה בביצוע דרך מודל פיילוט הינה בחירה זהירה שמדגימה את הצורך לבניית אמון בין משרד האוצר לבין המשרדים והצורך לבחון שינויים אלו באופן מדוד ומבוקר. יחד עם זאת, העובדה שמהלך מרכזי זה הסתכם בפיילוט אחד בלבד, ובמשרד קטן בגודלו, היקף תקציבו והיקף סמכויותיו באופן יחסי מבין משרדי הממשלה, מחלישה עד מאוד את "בשורת המשילות". יתרה מכך, לאחר ביטול הפיילוט על רקע העדר התקציב ופרשיית השחיתות שנחשפה במשרד החקלאות, ניכר כי המחויבות הממשלתית למימוש תהליך זה נרפתה. לראיה, בשנים שלאחר מכן ועד ימינו אנו לא סוכמה אף מסגרת פיילוט חדשה או חלופית לתהליך עליו הוחלט בהחלטת הממשלה. נראה כי הבחירה בפיילוט חלקי ומוגבל במרכיב כה מרכזי בהחלטת הממשלה הייתה ראויה להיבחן מחדש, תוך גיבוש מתווה ישים ומחייב יותר בהגברת העצמאות התקציבית של המשרדים.

דוח החלטות 1697 ו-454, קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה

לפי ההחלטה, נדרשת עבודה משותפת והסכמה של מספר משרדים שונים. ניתן לראות כי על אף שהוקם צוות בין משרדי, לא הושגו הסכמות בנוגע לגיבוש ההמלצות, דבר המהווה גורם מעכב ביישום ההחלטה. כפי שקורה פעמים רבות ביישום מדיניות עיקר הקושי הינו בממשק בין משרדי הביצוע למשרדי המטה (במקרה זה נציבות שירות המדינה).

בחירות רביעית בחמשת השנים האחרונות, וכיום עומדת בראשה ממשלה שונה. חוסר היציבות הממשלתית פוגמת באופן יישום החלטות. המעברים בין הממשלות, חילופי התפקידים התכופים, היעדר תקציב מדינה לזמנים ממושכים ומערכות הבחירות המרובות עיכבו גם את היישום של החלטה זו, על אף שמדובר בנושא המצוי בהסכמה רחבה יחסית בחברה הישראלית.



דוגמאות לחוסר תיאום בין משרדי

דוח החלטה 566, תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021-2022 ותיקון החלטות ממשלה

ישנן מחלוקות בין גורמים שונים אשר גרמו לעיכוב בהוצאת תוכניות לפועל. מחלוקות אלו נובעות מחוסר תיאום ותקשורת בין הגורמים השונים וכן הליכים בירוקרטיים אשר מאטים את התקדמות התהליך. למשל, מחלוקות בנוגע לתקצוב ובעיות בשיתוף פעולה בין עיריית שדרות לרכבת ישראל מעכבות את התוכנית לפיתוח מבנים לסחר ותעסוקה בסמוך למתחם הרכבת בעיר.

דוח החלטה 482, מעקב ועדת המשילות פברואר 2023

הגברת העצמאות של משרדי הביצוע בניהול תקציבם ותכנון מדיניות תקציבית מהווה, במידה רבה, את אחד ממרכיביה המרכזיים של החלטת הממשלה להגברת

סיכום

פעולה בין הגורמים השונים בממשלה, אולם חילופי שלטון תכופים יוצרים שיתוק תקציבי, עיכובים ביישום, ולעיתים אף ביטול של תוכניות. ההשפעות של מצב פוליטי לא יציב המתבטאות בעיכוב התחלת פעולת רשות הרגולציה ובהשעיית יישום רפורמות בתחום הבריאות והתמיכה בנכי צה"ל.

חוסר תיאום בין משרדי: הדוגמאות מראות את הקשיים הנובעים מחוסר תיאום בין משרדי הממשלה. החלטה 566 מדגימה כיצד מחלוקות על תקצוב ושיתוף פעולה בין גופים שונים, כמו עיריית שדרות ורכבת ישראל, עלולות לעכב יישום תוכניות. דוגמה נוספת היא החלטה 1697, שבה הקושי ביישום מדיניות נובע מחוסר הסכמה בין משרדי ביצוע ומשרדי מטה, מצב המחזק את הטענה כי ממשק לקוי בין הגופים השונים בממשלה מעכב את ההוצאה לפועל של החלטות.

תכנון וניהול: הדוגמאות המובאות מצביעות על כך שלעיתים קרובות התכנון הראשוני של מדיניות ממשלתית נעשה מבלי להתחשב במלוא המורכבות והאתגרים הניהוליים. דוגמת החלטה 566 והחלטה 218 מדגימות כיצד חוסר תיאום במידע, תקצוב שגוי, והיעדר נתונים עלולים לגרום לעיכובים משמעותיים ביישום התוכניות. כאשר ההיערכות הראשונית אינה משקללת נכונה את היכולות של המשרדים או את היקף המשימה, המימוש בפועל נדחה ולעיתים אף לא מתבצע במלואו, מה שמערער את האפקטיביות של התוכניות.

אי יציבות פוליטית: הדוגמאות מדוחות החלטה 482 ו-931 מצביעות על כך שאי היציבות הפוליטית בישראל, המתבטאת בבחירות תכופות והחלפת ממשלות, מהווה חסם משמעותי ליישום מדיניות. תהליכי מדיניות דורשים רציפות ושיתוף

