

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חוק היעדים הלאומיים

רון צור ופרופ' ניסים (נסי) כהן
יולי 2024

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח

על המרכז להעצמת האזרח

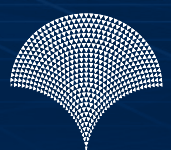
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

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

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

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

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



CECI

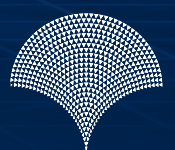
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

על הכותבים

רון צור הוא מנכ"ל חברת הייעוץ קבוצת Sparks. מלווה מגוון רחב של תהליכים אסטרטגיים במשרדי הממשלה ומייעץ לחברות עסקיות מובילות במשק. כיהן כראש המטה ליישום רפורמה בשירות המדינה, וקודם לכן כסמנכ"ל בכיר בוועדה לאנרגיה אטומית. משמש כיו"ר הוועדה המייעצת של הפורום הישראלי למנהיגות.

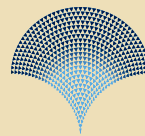
ניסים (נסי) כהן הוא פרופסור למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר המרכזיים שלו הם רפורמות במינהל הציבורי, יזמות במינהל הציבורי, יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים, תקצוב ציבורי ובירוקרטיה ברמת הרחוב.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק ראשון

מבוא ופתח דבר

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח

הקדמה

רקע; תכנית זו מבוססת על עבודות קודמות של הכותבים, על מחקרים שהתקיימו בארץ ובעולם בנושאים השונים שבהם היא עוסקת, נתונים שנאספו ופורסמו על ידי רשויות המדינה, תוכניות לאומיות שנכתבו בחלקן לאחרונה ובחלקן בעבר, ועל הידע הרב שצברנו במהלך המחקר והכתיבה, כשחלק בלתי נפרד ממנו, היה קיום שיח עם מומחים ודמויות מרכזיות ובכירות במשק ובממשל בישראל.

רוח; בנימין תיאודור זאב הרצל, במאמרו "פתרון לשאלת היהודים" אשר פורסם בשנת 1896 - בעיתון "Jewish Chronicle" כתב כך: "חיינו הם רגע אחד בנצחיותו של עמנו; ולרגע הזה יש - חובות מיוחדות".

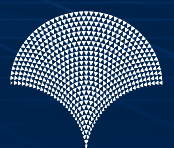
ברוח זו, ראינו חובה מיוחדת, לתרום בעבודה זו רכיב חשוב וספציפי, אשר אנו רואים כחלק מתהליך רחב של היבנות מחדש של מערכות המדינה. רכיב זה יתמקד בתהליך בניית תוכנית יעדים לאומית, המציבה לנגד עיניה את הבטחת עתידה של ישראל והצבת אופק תפקודי לישראל כמדינה ברת קיימא, משגשגת ואיתנה.

תודות

המסמך נוצר בשיתוף פעולה מיטבי עם מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח, מר עידו פיק. תודתנו הרבה על נכונותו לכתיבתו במסגרת המרכז, כמו גם על הליווי השוטף משלבי הטיוטה ועד עתה. אנו מבקשים להודות גם לצוות המכון על תרומתם לגיבוש המסמך: למנהלות פרויקט "מעשה ידנו - מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי עו"ד רבקי דב"ש, מומחית בתחום המדיניות, וחני שניידר, מנהלת פרויקטים במרכז להעצמת האזרח, ועוזר המחקר, מר יובל רימון. תודה מקרב לב לאנשים הרבים אשר נתנו דעתם בהתייחסות לרעיונות שעלו בתוכן המסמך ותרמו לעיצוב גרסתו הסופית. תודה מיוחדת לאלו:

1. מר רענן דינור - מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר.
2. הגב' יעל מבורך - מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי וסגנית ראש אגף תקציבים לשעבר.
3. פרופ' ערן ויגודה גדות - פרופ' מן המניין למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה.

הערה: תוכן מסמך זה מייצג את עמדת המרכז להעצמת האזרח ואת עמדת הכותבים בלבד, ואינו מייצג את עמדת האנשים המופיעים ברשימת התודות ובכירים נוספים אשר תרמו בהערותיהם החשובות והתייחסותם לטיוב הרעיונות המופיעים במסמך זה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

רקע

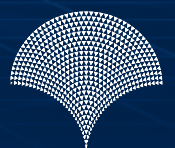
תמונת הכשל המערכתית

ב 7 לאוקטובר 2023, היום בו התרחש הטבח הנורא ביישובי הדרום וכך גם במהלך חודשים רבים וארוכים אחריו, התבררה תמונת כשל עמוק במערכות הממשל, הבטחון, הניהול והאדמיניסטרציה האזרחית. מצב הדברים שנתגלה שיקף, כי זה אינו מחדל נקודתי או כזה השייך לרובד אחד במערכת הממשלית והציבורית בישראל, אלא שזו הייתה קריסה מערכתית.

במישור האזרחי, כשלים ממשליים ומקצועיים היו קיימים עוד זמן רב לפני ה- 7 לאוקטובר, אך הם נחשפו במלוא משמעותם בימים שלאחריו. אלו השתקפו כתמונה של "מערכת ממשלית שבורה", המאופיינת בפרגמנטציה וחוסר תפקוד אפקטיבי במספר רמות: אי-יציבות, עוינות ויריבות פוליטית פנים-ממשלתית ולא רק פרלמנטרית; ריכוזיות יתר של השלטון המרכזי מול השלטון המקומי; היעדר אמון עמוק בין דרג נבחר ודרג מקצועי; פרגמנטציה ואי-שיתוף פעולה מספק בין משרדי הממשלה בתהליכי עבודה מקצועיים רוחביים בשגרה ובחירום; פערי שקיפות וחוסר בתרבות של קבלת החלטות מבוססת נתונים; היעדר הסדרה נאותה של ניהול ממשקים של המערכת השלטונית עם המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית (רב-מגזריות); רמות אמון נמוך של הציבור במערכות הציבוריות ובשלטון, ועוד.

בין השאר, ניתן לראות את פעילות הממשלה והחסמים שצפו במהלך מלחמת חרבות ברזל בניטור ביצועי הממשלה שהתבצע במסגרת פרויקט המוניטור של המרכז להעצמת האזרח⁷. בנייר מדיניות שפרסמו הכותבים בעבר, אשר ניתח את התמודדותה של ישראל עם משבר הקורונה ותוך כדי גלי המגפה נרשם כך: "האופן שהמדינה התמודדה עם המגפה עד כה, משקף חולשה לאומית מדאיגה מאוד בניהול משברים..."⁸.

במבט לאחור, ביחס לתהליך הכרסום באיתנותה של ישראל טרם ה 7 לאוקטובר, ניתן להצביע על החילחול וההתפשטות של תהליכי ההחלשה, הפילוג והערעור הממלכתי שירדה מהמערכת הפוליטית כלפי מטה במשך שנים ארוכות - למערכות האדמיניסטרציה המשרתת, אל החברה הישראלית, לקהילות ולפרטים אשר בתהליך רציף התרחקו יותר ויותר מרעיון הממלכתיות והאחדות אל תפיסות סקטוריאליות, וכאלו המערערות על לגיטימיות ונחיצות האדנים המקצועיים עליהם התבסס התפקוד הממשלי, המשקי והחברתי בישראל מאז הקמתה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

¹ פרויקט המוניטור, מלחמת חרבות ברזל, 2024
https://www.ceci.org.il/wp-content/uploads/2024/04/HarvotBarzel_AllReports-2.pdf

² <https://www.idi.org.il/books/32703>

בשנים האחרונות, התקיים מאבק, שברובו גלוי ובחלקו סמוי, בין הדרג הנבחר והפקידות המקצועית. הדרג המקצועי נשחק, חלקים מתוכו אימצו פרקטיקות ריצוי בעוד אחרים אימצו פרקטיקות של "בלימה בכל מחיר". האמון בין הצדדים אבד, ותהליכי קביעת מדיניות הנשענים, בין השאר, על היועצות ובחינת חלופות שהוכנו על ידי הדרג המקצועי - הוחלפו בתרבות של כוחנות. מן הצד השני, במקום דרג מקצועי שפועל לממש את המדיניות שנקבעה על-ידי הדרג הנבחר, לאחר שהיה שותף לתהליכי עיצובה, לא פעם התגלו תופעות לא רצויות של סיכול מהלכי מדיניות, "משיכת רגליים" והערמת קשיים בשם "האינטרס הציבורי".

נוסף לכל אלו, בשנים האחרונות, חווה שירות המדינה שורה של מינויים לא ראויים לתפקידי מפתח ותהליכי הפוליטיזציה בו הלכו וגברו. מי שהוגדר על פי חוק כשומר הסף בפני מינויים לא ראויים לניהול ולתפקידי מפתח במערכות הממשל, פעמים רבות לא עמד בחובתו ובשליחותו הציבורית.

במאבק כה כוחני ומתמשך בין נבחרי הציבור והפקידות המקצועית, אף צד אינו יכול "לרחוץ בניקיון כפיו". אולם בעוד ששני צידי המתרחש מעלים אלה כנגד אלה טענות שבחלקן מוצדקות, הדרך הכוחנית להכרעת המצב חצתה קווים אדומים אשר גובים מחיר כבד מהציבור הישראלי לאורך השנים.

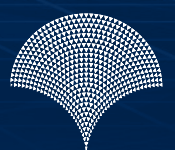
לאור התנהלות המדינה ומוסדותיה לאחר אירועי ה-7 לאוקטובר, התברר מחירי המאבק הפנים-מערכתי והחולשה התפקודית של הממשלה והמערכת המנהלית שבאחריותה. אלו, באים לידי ביטוי לא רק בחוסר הקצאה יעילה של משאבים ציבוריים או של שירותים לקויים בשגרה ובחירום, אלא לעיתים עלולים אף לגבות מחירים כבדים הנוגעים לחיי אדם.

החסמים המבניים המרכזיים ליישום של תכנון אסטרטגי לאומי רב-שנתי במצב הקיים

1. ריבוי גופים העוסקים בזוויות שונות של אסטרטגיה ברמה לאומית ללא גורם מתכלל;

בישראל אין גורם לאומי אסטרטגי מתכלל, הבוחן בראייה הוליסטית את אתגרי המדינה, מנתח בצורה סדורה את מגמות העל ואת הסיכונים, מתכלל שיח פנים ממשלתי וכך גם בין מגזרי עם האקדמיה, מגזר עסקי, מגזר שלישי שלטון מקומי ועוד בסוגיות והשונות, ועל בסיס זאת - בהתאם לדירקטיבות למדיניות מהדרג הנבחר ודיאלוג על חזון ואופק תפקודי למדינה לשנים הבאות - מעצב חלופות אסטרטגיות ליעדים לאומיים ותוכנית רב שנתית שתאושר על ידי הממשלה.

בישראל יש הרבה "גופים אסטרטגיים" עם מעט מאוד תיאום - במיפוי מהיר של גופים אשר עוסקים בזוויות שונות של היבטים לאומיים-אסטרטגיים וארוכי טווח, נמצא את אלו (רשימה חלקית) - משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, המל"ל (המטה לביטחון לאומי), אגף ממשל וחברה במשרד רה"מ, אגף התקציבים, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המולמו"פ (המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי), גופים סטטוטוריים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כגון הות"ת / מל"ג, הות"ל (הוועדה הארצית לתכנון תשתיות לאומיות), ולרשימה זו מתווספים גופי התכנון האסטרטגי של המשרדים השונים בממשלה. נציין כי בפרויקט "המקרו" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניתוח סטטיסטי של יישום החלטות הממשלה, משקף שעוצמת חסמים אלו במניעת יישום מדיניות הינה גבוהה³.

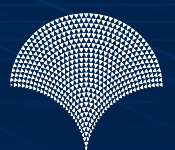
2. דרג נבחר ללא תמריץ או אילוץ להתחייבות ארוכת טווח, העונה לאינטרסים לאומיים רחבים;

תכנון אסטרטגי בטווח ארוך בקרב הדרג הנבחר נתקל במספר מכשולים משמעותיים;

ראשית, תפקידו המוגבל בזמן של נבחר הציבור יוצר תמריצים שליליים לקביעת מדיניות טווח קצר ופתרונות מהירים. בנוסף, המבנה הקואליציוני המורכב ותדירות הבחירות הגבוהה בישראל מקשים על הממשלות להתחייב לתוכניות ארוכות טווח וליישם אותן. כתוצאה מכך, המיקוד הוא ביוזמות מהירות ונראות על חשבון תכנונים מורכבים וארוכי טווח. הדינמיקה הפוליטית והצורך לפשרות בקואליציות פוגעים ביכולת להוביל שינויים מהותיים לשיפור המדינה בטווח הארוך.



³ פרויקט המקרו, המרכז להעצמת האזרח, 2020:
<https://www.ceci.org.il/%D7%A7%D7%A8%D7%95-%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%AA-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%9E%D7%93/%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA>



CECI

המרכז להעצמת האזרח

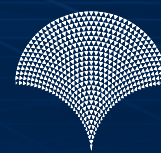
ממשל שעובד. בשבילנו.

מדינת ישראל סובלת מחוסר יציבות שלטונית קיצונית: רק 1 מתוך 37 הממשלות שיימה כהונה מלאה על פי החוק בישראל. בעשורים האחרונים התופעה אף החריפה:

הממשלה	משך כהונה (בשנים)
הממשלה ה-19	2.18
הממשלה ה-20	0.93
(הממשלה ה-21 (אחדות)	2.1
(הממשלה ה-22 (אחדות)	2.17
(הממשלה ה-23 (אחדות)	1.47
הממשלה ה-24	2.09
הממשלה ה-25	3.36
הממשלה ה-26	0.57
הממשלה ה-27	3.05
הממשלה ה-28	1.67
הממשלה ה-29	1.98
הממשלה ה-30	3.18
הממשלה ה-31	2.91
הממשלה ה-32	3.97
הממשלה ה-33	2.15
הממשלה ה-34 (מעבר)	5.01
הממשלה ה-35 (חילופים)	1.07
הממשלה ה-36 (חילופים)	1.54
הממשלה ה-37	-

נציין, כי דווקא הממשלה ה-15, בראשותה של גולדה מאיר, על רקע מלחמת יום הכיפורים, הייתה היחידה בתולדות ישראל שסיימה קדנציה מלאה ואף יותר. ממשלה זו כיהנה כ-50 חודשים (15.12.1969 - 10.03.1974).

ככלל, משך כהונת הממשלה תלוי למעשה במשך כהונת הכנסת (כלומר אמור לעמוד על ארבע שנים באופן עקרוני), אולם על פי חוק יסוד הממשלה, יש מצבים שבהם הממשלה יכולה לסיים את תפקידה בטרם סיום כהונת הכנסת (למשל כשעוברת הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית בממשלה). כאשר הכנסת מתפזרת גם הממשלה נופלת, אך היא ממשיכה לכהן כממשלת מעבר בעלת סמכויות מוגבלות עד לאחר הבחירות החדשות. הנתונים מראים שהאמור בחוק נותר לרוב בגדר הרצוי בלבד כשבפועל, הכהונות קצרות בהרבה. הממוצע של הממשלות בשנים האחרונות עומד על כשנתיים בלבד.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

זאת ועוד; גם השרים מכהנים תקופות קצרות, ולמעשה אין המשכיות של מדיניות שר באותו משרד למשך מספר שנים. בפועל, תחלופה של שרים בין ממשלות ואף במהלך כהונתן (בשל הסכמים קואליציוניים), קוטעת את המשכיות השלטונית ומערערת בכך את היציבות התפקודית. למעשה, על פי נתוני הממשלות בשני העשורים האחרונים, מעל מחצית מהשרים והשרות מתחלפים בין ממשלות, כלומר לא כיהנו באותו תפקיד של הממשלה הקודמת, גם אם היו חברים בה.

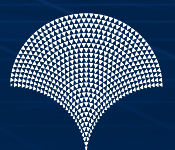
המבנה הקואליציוני והפוליטי המורכב, מחייב פשרות והעדפות סקטוראליות, ויחד עם פרק הזמן הקצר לכהונת ממשלות ישראל - מעמיק את הקושי של ההנהגה הפוליטית להתחייב לתוכניות ארוכות טווח ולהבטיח את יישומן. לכן, מצטרפים לחצי הפוליטיזציה על השירות הציבורי וכתוצאה בכך, משרדי הממשלה חווים שינויים תכופים בשדרת ההנהלה בחילופי פקידות מקצועית ולא רק של הבכירים במשרות האמון.

מתוך אלו, אין רצף מדיניות מיניסטרילי מספק לאורך שנים ומעט מאוד תכניות אסטרטגיות נושאות שגובשו במשרד כלשהו זכות להמשכיות וגיבוי השר הבא. נוסף לכך, במישור הלאומי - ההחלטות שמתקבלות, סדרי העדיפות שנקבעים והמשאבים המוקצים למשק על ידי הממשלה משקפים לרוב ראייה קצרת טווח, ומענה לצרכים הפוליטיים להיבחרות מחדש תוך חודשים ספורים.

מודל תכנון וגיבוש תקציב המדינה השנתי, מצמצם את האפשרויות לתכנון לאומי ארוך טווח.

התכנית הכלכלית השנתית, אשר כוללת את חוק התקציב השנתי, חוק בדבר שינויים פיסקאליים וחוק בדבר שינויים מבניים (השניים האחרונים מכונים יחדיו "חוק ההסדרים"), כוללת תהליך חקיקה משולב⁴ כאשר כלל החוקים וההחלטות תלויים זה בזה ומשפיעים האחד על האחר. התכנית הכלכלית השנתית מהווה את אבן הראשה בניהול המדיניות הכלכלית של הממשלה וליבת פעילות מרכזית של משרד האוצר בכלל ואגף התקציבים בפרט.

אגף התקציבים הוא האחראי על הכנת תקציב המדינה, התכנית התלת-שנתית (נומרטור), הגשת מסגרות התקציב לאישור הממשלה ובניית תקציב המדינה כהצעת חוק לאישור הכנסת, וכן קביעת פירוט נוסף מעבר לאמור למשרדים השונים ברמת תקנות תקציב. אגף התקציבים נושא באחריות לעמידת הממשלה ביעדי המדיניות הפיסקאלית הקבועים בחוק - הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית. האגף מקדם רפורמות כלכליות בהיבטים פיסקאליים, בהיבטים הנוגעים לתחרות בענפים השונים ובהיבטים כלכליים אחרים גם במהלך השנה, בנפרד מחוק התקציב.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

⁴ נוסף לאלו נכללות גם החלטות ממשלה שאינן דורשות חקיקה.

בנוסף לאלו, אגף התקציבים אחראי על אומדן העלות התקציבית של הצעות חוק פרטיות שאינן מוסכמות על הממשלה, בהתאם לנדרש לפי חוק יסוד משק המדינה. הוא גם אחראי בהתאם לתקנון הממשלה, להתייחס להיבטים התקציביים בהצעות חוק ממשלתיות, וכן להכנת אומדן חריגה ממגבלות פיסקאליות ופעולות מאזנות לעניין התכנית התלת-שנתית, כנדרש בהתאם לסעיף 41א לחוק יסודות התקציב.

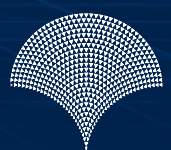
האגף אחראי גם לניהול השוטף של תקציב המדינה ולליווי משרדי הממשלה השונים והגופים המתוקצבים במהלך שנת התקציב, לרבות מעקב אחר הביצוע והצרכים התקציביים המשתנים ועריכת שינויים תקציביים בהתאם לצורך, במהלך שנת התקציב. תכנית התקציב הרב-שנתית, שאגף התקציבים מגיש לממשלה ולכנסת במתכונת הקיימת, אינה מפרטת את אופן חלוקת התקציב מול מטרות ויעדים רב-שנתיים של הממשלה ואת אופן חלוקת התקציב למשרדים על פי המטרות והיעדים הללו. היא אינה חלק מתהליך תכנון לאומי לטווח ארוך, איננה משקפת יעדים לאומיים לטווח הבינוני והארוך, ואינה מאפשרת לבחון את מידת השגתם.

למעשה, לצד כל הסמכויות הנרחבות ואמות המידה המקצועיות שעל פיהן פועל ונוהג אגף התקציבים, המסגרת לתכנית הכלכלית השנתית, תוכנם של החוקים שנקבעים מידי שנה ושנה (ונכללים בחוק ההסדרים) ואף הרפורמות המובאות על ידו לאישור הממשלה כחלק מתהליך התקציב השנתי) למעשה אינם נגזרים מתוכנית אסטרטגית לאומית המאושרת על ידי הממשלה, אינם כפופים ל"חוק מסגרת" כלשהו המבטיח המשכיות רב שנתית ועדיפות לפעולות הנגזרות מיעדים ארוכי טווח עליהם החליטה הממשלה כיעדים לאומיים ובראיה מערכתית. גם תהליך ההתכנסות למסגרת התקציב ולמגבלות הפיסקאליות, מלווה לא פעם בכלי "השיטוח הרוחבי" (המכונה Flat) בו מוטלת גזירה שווה על כל המשרדים לקיצוצים, בגישה שאינה מבטאת רציונל של שונות במשקל ההשפעה של הפעולות ו/או המשרדים השונים על יצירת ערך ציבורי ועל יעדים לאומיים ארוכי טווח.

4. חולשת המועצה הלאומית לכלכלה;

המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה הוקמה בספטמבר 2006 מכוח החלטת ממשלה מספר 430 זאת, במטרה לענות על צורך בגוף כלכלי מקצועי, בעל ראייה כלל משקית ואסטרטגית, בעל יכולות ניתוח גבוהות, שיפעל כגוף מטה עבור הממשלה. יעוד המועצה כפי שהוגדר במקור היה - לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, במטרה לסייע בתהליך קבלת ההחלטות, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח.

במסגרת תפקידיה של המועצה נקבעו אלו - גיבוש יוזמות לצעדי מדיניות המיועדים להביא לעידוד הצמיחה במשק, תוך צמצום הפערים הכלכליים; הכנת חוות דעת ביחס להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, והצעת חלופות במידת הצורך, הן באשר למסגרת התקציב והן בנושאים תקציביים פרטניים; הכנת חוות דעת מקצועיות ביחס להצעות להחלטה העומדות על סדר יומה של הממשלה וועדותיה בתחומי הכלכלה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

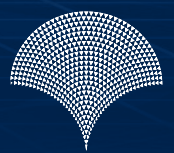
המסגרת הארגונית כפי שנקבעה - היא מסגרת עובדי מדינה בראשות ראש המועצה הלאומית ומחלקת מחקר ומידע. נוסף לכך נקבע, כי ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, אשר תייעץ למועצה בתחומי פעילותה ותסייע לה בגיבוש המלצות מדיניות בנושאים שבטיפול. החלטת הממשלה 5208 משנת 2012 קבעה כי תפקיד המועצה הלאומית לכלכלה "לכונן מוסדות ותהליכים שיבטיחו בסיס איתן לתכנון אסטרטגי לממשלה בתחום הכלכלי והחברתי, ובכלל זה - את האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה, את הפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי, ואת הצוות לניהול אסטרטגיה, והקמת ועדת שרים לאסטרטגיה חברתית-כלכלית."

החל משנת 2012, ולמשך מספר שנים, המועצה החלה לרכז את עבודת הממשלה לקידום אסטרטגיה כלכלית-חברתית ממשלתית. במסגרת פעילות זו המועצה ריכזה עבודת מטה כלל ממשלתית לגיבוש הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית אשר הייתה אמורה להיות מוצגת לכל ממשלה נכנסת בתחילת הקדנציה שלה. המועצה אמורה הייתה גם לפעול באופן רציף מול סמנכ"לי תכנון ואסטרטגיה בכלל המשרדים ויחידות הסמך הרלוונטיות להטמעת האסטרטגיה בפעילות המשרדים, ולקדם גיבוש ויישום של תכניות מתאר אסטרטגיות בין-משרדיות שנועדו לתת מענה מרכזי לאתגרים האסטרטגיים שעומדים לפתחה של הממשלה בתחום הכלכלי חברתי.

בפועל, הערכת מצב כלכלית חברתית גובשה והוצגה בפני הממשלה על ידי ר' המועצה הלאומית לכלכלה רק ב 2013 וב 2015 ולמעשה - אלו היו התוכניות הלאומיות היחידות שגובשו, הוצגו לממשלה והגשימו את המטרות שלשמן הוקמה המועצה. למעשה, לאחר 2015, המועצה החלה בהתרחקות מייעודה, מתהליכי העבודה שנקבעו לה ומהתוצרים הלאומיים המצופים ממנה. אמנם, ר' המועצה המשיך לשמש כיועץ כלכלי לראש הממשלה, אולם יתר תפקידיה של המועצה לא מומשו בפועל כנדרש. יצוין, כי ביולי 2018 התפרסם דוח מעקב אחר יישום המלצות הערכת המצב האסטרטגית ב-2015, ובשנת 2022 גובשה טיוטה להערכת מצב, אולם זו לא תוקפה, ולא הפכה להיות בסיס לתוכנית אסטרטגית ממשלתית בתחומי כלכלה וחברה.

5. מאפיינים נוכחיים של ממשק דרג נבחר ודרג מקצועי;

אנשים וקבוצות, בהם פועמת השאיפה להגשים את חזונם, ערכיהם והאינטרסים ההולמים לתפיסות עולמם במישור הלאומי - פונים למסלול הפוליטי והופכים, אם הצליחו, לנבחרי ציבור. עם היבחרם, הם פועלים במלוא מרצם לחולל את השינויים במצב הדברים הקיים, שאילו היו חושבים שאין בכך צורך - ממילא לא היו מבקשים את אמון הציבור כנבחריו. בנקודה זו ובעת שבאים נבחרי הציבור שהפכו לשרים ממשלה לממש את שאיפותיהם, מתקיימת "נקודת המפגש" עם המנהל הציבורי. תפקידו המרכזי של המנגנון המנהלי והמקצועי הוא לסייע לממשלה ולשריה להגשים את מדיניותם, אך בנוסף לכך - לבחון את הרעיונות, כיווני הפעולה והדירקטיבות המבטאות את מדיניות השרים במבחנים מקצועיים הנדרשים, הן במסגרת המנהל התקין המבטא את האינטרס הציבורי הרחב והחוק המחייב, והן מתוך העומק המקצועי בתחומי הפעולה השונים של הפקידות האמונה על הנושא.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

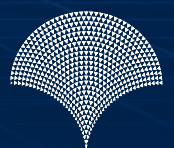
ממשל שעובד. בשבילנו.

כאמור, הפקידות המקצועית נדרשת לסייע לשרי הממשלה בבחינת הישימות וההיתכנות של הרעיונות השונים שאותם ברצונם ליישם, להציג בפניהם את המשמעויות בהן כרוך יישומם (כדוגמא - משמעויות רגולטוריות, תהליכיות, תקציביות ועוד), לתכנן חלופות למימוש תכליות המדיניות הנדרשת (כולל הסיכונים הכרוכים בכל אחת מהן), ולגבש המלצה עבורם על הדרכים המיטביות ליישום. לאחר שלב ההיוועצות וההחלטות שיתקבלו על ידי השרים, הפקידות נדרשת לממשן. חשוב לציין, כי הפקידות המקצועית המופקדת על העשייה בתחומי הפעילות של המשרדים השונים, מחזיקה בידע רב, נתונים ופרטים נדרשים, מיומנויות, רשתות ממסך עבודה פנים-חוץ ממשלתיים ועוד. בשל רציפות פעילותו של הדרג הפקידותי בשטחי הפעולה השונים, נצברת בקיאות מקצועית הכרחית לבחינת דירקטיבות מדיניות, שותפות בעיצוב תכניות הפעולה ויישומן בפועל.

ממשק הרגיש שבין שתי השכבות הללו - דרג נבחר ופקידות מקצועית, זוכה לעיתים לפרשנות שגויה. פרשנות שגויה אחת, מתרגמת את עליונות הברורה והלגיטימית של הדרג הנבחר, לדרישה לצייתנות עיוורת ונחיתות - תוך דילוג על שלבי ההיוועצות, ללא דיאלוג עומק מקצועי, ללא ניתוח משמעויות וסיכונים וללא תהליך מקצועי הבוחן חלופות שונות להגשמת המדיניות. מן הצד שני - הפרשנות השגויה האחרת, מבטאת חשדנות אוטומטית כלפי נבחר ציבור, מייחסת להם כמכלול רדידות מקצועית, חשיבה סקטוריאלית, והעדר מחויבות וראייה מערכתית. מתוך פרשנות זו - נוצרת מעין לגיטימציה לתהליכי בלימה, עיכוב ולעיתים אף סיכול שאינם לגיטימי להחלטות מדיניות שנתקבלו על ידי השרים. הא-סימטריה המובנית בין הדרג הנבחר והמקצועי הפך לזירת מאבק כוחות תוך ניסיונות הכנעה ופלישה של שחקנים מהצדדים השונים לזירות הטבעיות ומקוריות של כל אחד מאלו. ההתנגשות של שתי תפישות אלו הרסני, ומבטא כרוניקה מעין "אוטואימונית", המבטאת בתהליכי תקיפה והחלשה של הגוף את עצמו.

תהליכי תכנון אסטרטגיים ברמה לאומית, המחייבים העמקה מקצועית רבה, הכוללת, בין השאר את אלו - תהליכי עבודה וממשקים מקצועיים בין דרג נבחר לדרג מקצועי; מחקר וביסוס החלטות על נתונים; היוועצות פנים וחוץ ממשלתית; בחינת מגמות; ניתוח סיכונים ועיצוב חלופות; המלצות המתעצבות בתנאים של אמון ועצמאות מקצועית. במציאות הקיימת, קיים קושי רב לקיים תהליך תכנון לאומי, אסטרטגי ורב שנתי בשל חוסר הנכונות לתת מקום לעמדות מקצועיות.

מול סיכונים וחסמים אלו, אנו רואים גם את ההזדמנות הגדולה.



CECI

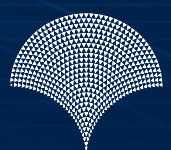
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הסכנות הברורות והמחירים הכואבים שספגה המדינה, יוצרים חלון הזדמנויות להתפקחות והיבנות מחדש של מדינת ישראל באופן שיבטיח את קיומה לעשורים הבאים. ברור לנו, שהמדינה לא תוכל להסתפק בתיקונים תהליכיים סמנטיים מנהליים או בשינויים פרסונאליים, אלא נדרשים לשינויים מבניים עמוקים במבנה ואורחות התנהלות הממשל.

אחד היסודות לנקודת המפנה ולהיבנות מחדש של איתנותה של המדינה, הוא יצירת תהליך תכנון אסטרטגי ורב שנתי המעוגן בחקיקה, המציב תשובות ברורות לאתגרי היסוד של המדינה. תכלית חוק היעדים הלאומיים שיוצג במסמך זה היא יצירת אופק תפקודי ברור ותמונת עתיד למדינת ישראל.

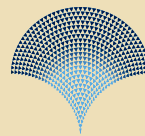
מוצע, כי תהליך התכנון האסטרטגי והרב-שנתי יתבצע על ידי המועצה הלאומית לכלכלה וחברה במודל עבודה ומעמד חדש, תוך הנחיית מדיניות ממי שמכהן בעמדת ההנהגה של המדינה ועל כתפיו רובצת האחריות המוסרית וההיסטורית להמשך קיומה של המדינה כמו גם לניהול אחראי ומקצועי של המדינה, בסיוע הדרג המקצועי. מסמך זה, מציג את ההמלצות ליישום תפיסה זו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק שני

תיאור תכנית "חוק היעדים הלאומיים"

ותכליתה, מענה לחסמים המבניים
הקיימים לתכנון לאומי אסטרטגי
וארוך טווח

על רקע האתגרים אשר מקצתם פורטו בחלק המבוא, החולשה התפקודית בה מצויה המערכת הציבורית, ומתוך מחויבות לעתיד מדינת ישראל - אנו מציגים את התכנית לחוק היעדים הלאומיים. תכנית זו לטעמנו, נדרשת להיות חלק מתוכנית רחבה לשינויים מבניים עמוקים במערכות השלטון והשירות הציבורי.

עוד קודם למחדל הבטחוני שהתרחש ב-7 לאוקטובר ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל", למדינת ישראל לא היה (ואין עדיין) אופק תכנוני ברור, ולא הוגדרו לה יעדים ארוכי טווח מערכתיים (כמו במדינות אחרות כמו אירלנד, גרמניה או סין). מזה שנים לא מתקיימת הערכת מצב אסטרטגית, ולא מתקיים תהליך מובנה לניהול סיכונים. בישראל אין גם נוהג לתהליך הצגת תמונת מצב אסטרטגית לאומית על ידי העומד בראש המדינה לציבור, תוך הצגת הכיוונים האסטרטגיים (כשם שנהוג בארה"ב, בריטניה או סינגפור).

בסקירה משווה של מדינות שונות, מצאנו דוגמאות לגופים שתכליתם לבצע תכנון ארוך טווח וקיום הערכת מצב לאומית כמו משרד הקבינט בבריטניה, הכולל את היחידה לאסטרטגיה, ביטחון לאומי וסיכונים, והיחידה לסקירת אופקים (Horizon Scanning Team); בפילנד ובדומה לכך גם בסינגפור - קיימות מועצות לאומיות לתכנון ארוך טווח (National Long-Term Planning Council). בסין ה-NDRC, או הוועדה הלאומית לפיתוח ורפורמה, הוא גוף ממשלתי מרכזי, המהווה חלק ממועצת המדינה המשמש כסוכנות תכנון ומאקרו-ניהול כלכלית, ומוביל את הכנת התכנית האסטרטגית החמש שנתית של סין the Five-Year Plan e 14th.

לעומת אלו, מעגל התכנון-תקצוב הקיים בישראל, מאפשר ומתמרץ אופק תכנוני **לשנה אחת בלבד**⁵ כאשר אין מסגרת יעדים אחרת הנקבעת בתוכנית רב שנתית ממנה נגזרים היעדים השנתיים. אמנם, לנושאים ספציפיים יש לעיתים תכניות ארוכות טווח (לדוגמה בעולם התחבורה) אולם אלו - אינן חלק מתפיסה מערכתית לאומית, והן כפופות לשינוי בחוק התקציב וחוק ההסדרים השנתי. בהקשר לכשל המערכתי שנחשף ב-7 לאוקטובר נציין את המובן מאליו, כי בראיה לאומית לא רק שיעילות ההקצאה ויכולות הביצוע נפגעות בשגרה, אלא שגם קל הרבה יותר להתפרק תחת לחץ חיצוני בעת חירום כשאינן אופק ברור, מדייק ומלכד.

תכלית ומטרת על;

עיון תהליך תכנון אסטרטגי לאומי ארוך טווח, אשר יתרום למאמצי ההתייצבות, ההיבנות-מחדש ולהתבססות בעמדת זינוק להגשמת אופק תפקודי מיטבי למדינת ישראל בעשורים הבאים.

⁵ לעיתים רחוקות נקבע חוק תקציב דו-שנתי.



למה דווקא עכשיו?

1. "צמיחה ממקום של משבר": תכנית חוק היעדים הלאומיים תציג הצעה למנגנון ממשלי תשתיתי לבניית אופק תפקודי מיטבי למדינת ישראל, עם יעדים, מדדים ברורים וכיווני פעולה קונקרטיים המשרתים את המטרות ארוכות הטווח של מדינת ישראל ומניחים את היסודות להשגתם.
2. "אסטרטגיה עכשיו": התוכנית תיצור מסגרת אסטרטגית-תכנונית לאומית רב שנתית (תכנון-על של כיווני פעולה), ממנה, במסגרת תהליך התכנון תקצוב הקיים - תיגזרנה תוכניות פעולה מפורטות בעולמות התוכן השונים על ידי כלל הממשלה על משרדיה השונים. יודגש כי בכפוף למנגנון זה, חוק התקציב וחוק ההסדרים יכוונו להגשמת היעדים הלאומיים, המדדים וכיווני הפעולה שייקבעו.
3. "בסיס עבודה לאומי": לממשלה חדשה, בכל הרכב שייבחר, יהיה בסיס להגדרת יעדים לאומיים שיאפשרו היבנות מחדש, תוך ביסוס עוצמה חברתית, כלכלית, משילותית וביטחונית.

לתוכנית שני חלקים עיקריים:

1. **חוק היעדים הלאומי** - יצירת מסגרת חוקית, מבנית ותהליכית אשר תבסס תכנון לאומי אסטרטגי ארוך טווח בישראל, תוך מענה לחסמים המבניים הקיימים כיום לתכנון מסוג זה.
2. **המצפן של ישראל** - מחוונים, יעדים ומדדים ברמה הלאומית; בחלק זה נציג את "לוח המחוונים הלאומי" הכולל המחשה לסדרת מדדים ויעדים נבחרים וברורים אותם תקבע הממשלה החדשה כנדרשים להשגה כחלק מהתכנון האסטרטגי לאומי, ועליהם תתבצע בקרה קבועה שתהיה שקופה לציבור על מנת להבטיח את החתירה לעמידה ביעדים אלו.

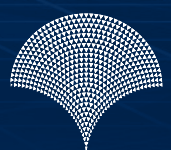
חוק היעדים הלאומיים

ישמש כחוק מסגרת, אשר יניח יסודות לחוק התקציב השנתי, יחדיו עם חוק ההסדרים, להחלטות ממשלה ולתוכניות העבודה במשרדי הממשלה הנוגעות למטרות ויעדים שהוגדרו במסגרתו.

הצורך לעיגון יעדים ארוכי טווח בחקיקה

לצורך עיגון נורמטיבי של המחויבות לתהליך תכנון, יישום ובקרה לתכנית רב-שנתית, אסטרטגית ולאומית, אנו סבורים, שיש להביא לכדי חקיקת "חוק היעדים הלאומיים". בהקשר זה, חקיקת "חוק היעדים הלאומיים" תבטיח תהליכי הערכת מצב, ניהול סיכונים, תכנון וביצוע תוכניות אסטרטגיות רב-שנתיות על ידי ממשלת ישראל.

החקיקה תספק מסגרת חוקית ברורה ומחייבת, שתשמש כבסיס להפעלת מדיניות ממשלתית עקבית וארוכת טווח. כמו כן, חקיקה זו תייצר תשתית חוקית למעמד עצמאי ופעילות המועצה הלאומית לכלכלה וחברה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

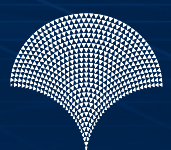
חוק-יסוד: משק המדינה, נדרש לתיקונים הכולל את אלו;

1. חובת הגדרת עשרה יעדי-על ומדדים לאומיים בתחומי הכלכלה והחברה בישראל, אשר יתוקפו ו/או יעודכנו עם כינון כל ממשלה חדשה בישראל.
2. הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק היעדים הלאומיים במועד שקבעה הכנסת או ועדה של הכנסת שהוסמכה לכך, אך לא יאוחר מ-120 יום ממועד כינונה.
3. החוק יגדיר את משך הזמן אליו מתייחסת כל תוכנית אסטרטגית הכלולה בו, ואת המועדים או האירועים שעשויים להוביל לשינויה. ככלל, היעדים בתוכנית ישקפו תכנון לארבע שנים ויקבעו בחוק.
4. תקציב המדינה יהיה כפוף לחוק היעדים הלאומיים, ויבטיח את המקורות התקציביים הנדרשים למימושם וייקבע בחוק היעדים הלאומיים. על שר האוצר באמצעות אגף התקציבים, להביא לאישור הכנסת את תוכנית התקציב הרב שנתית התומכת במימוש היעדים הלאומיים, וכל הצעת חוק תקציב שנתי שתגיש הממשלה לכנסת תידרש להתבסס על תוכנית התקציב הרב-שנתית.
5. בפעולות הממשלה יעוגן כי כל החלטה, מדיניות, או תוכנית עבודה תרמה להשגת היעדים הלאומיים, ותפרט כיצד אלו תואמים את המטרות המוצהרות בחוק היעדים הלאומיים.
6. במקרה של אירוע חירום, הממשלה תבצע עדכון שוטף ליעדים הלאומיים וללוח המכוונים הלאומי במהלך השנה, על מנת להתאים את המדיניות והתכנון לנסיבות השונות.
7. הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה וחברה כגוף המקצועי ובלתי תלוי, האמון על גיבוש הערכת המצב הלאומית והמלצות ליעדים לאומיים רב-שנתיים והגשתה לאישור הממשלה. במסגרת עיגון עצמאות המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, יוגדר גם אופן מינוי ראש המועצה הלאומית, ותהליכי העבודה המחייבים לגיבוש ההערכת המצב הלאומית וההמלצות ליעדים לאומיים (כמפורט בהמשך).
8. בכל שנה ממועד הקמת הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה וחברה הממשלה תציג את תמונת המצב האסטרטגית הכוללת את מצב האומה בהתייחס אל 'היעדים הלאומיים' ואל 'לוח המכוונים הלאומי'. הדיווח יתבצע במליאת הממשלה ולאחר מכן בפני כנסת ישראל וועדות הכנסת השונות, למטרת שיקוף ודיון ציבורי בתוכניות ובמדיניות הממשלתית המתוכננת."

התועלות המצופות מעיגון היעדים הלאומיים בחקיקה

עיגון יעדים לאומיים, הנוגעים לחיזוק אחריותה של הממשלה לתכנון מדיניות ציבורית אסטרטגית ולטווח-ארוך באמצעות חקיקה, ישרת מספר תועלות ומטרות:

- יצור מסגרת מדיניות כוללת, עם אופק ברור אשר יאפשר סנכרון מאמצים ותעדוף רב-שנתי בהקצאת משאבים למשרדי הממשלה השונים מול מטרות ויעדים משותפים.
- יעגן תהליך מקצועי, מעמיק ומובנה לגיבוש יעדים לאומיים ומדדי הצלחה ברי מעקב ובקרה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- ישמש תשתית תכנונית לחוק התקציב המתקבל מדי שנה, תוך ביטוי לסדרי עדיפויות לאומיים ונורמות שיושמעו בכל חוק תקציב בשנים הבאות.
- יאפשר פתרון לבעיות שונות הנובעות מן הצורך לתאם בין גורמים שונים האחראים ו/או נוגעים לקבלת החלטות בממשלה ומחוצה לה.
- הגדרת היעדים בחקיקה יבטיח שהחלטות הממשלה ואף חקיקה עתידית בנושאים שונים תעלה בקנה אחד עם מטרות אלו.
- יגביר את אמון הציבור תוך שקיפות בדבר תפיסתה של הממשלה ותוכניותיה העתידיות.

במישור התקציבי - התועלות הן אלו:

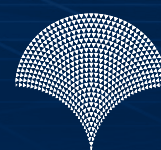
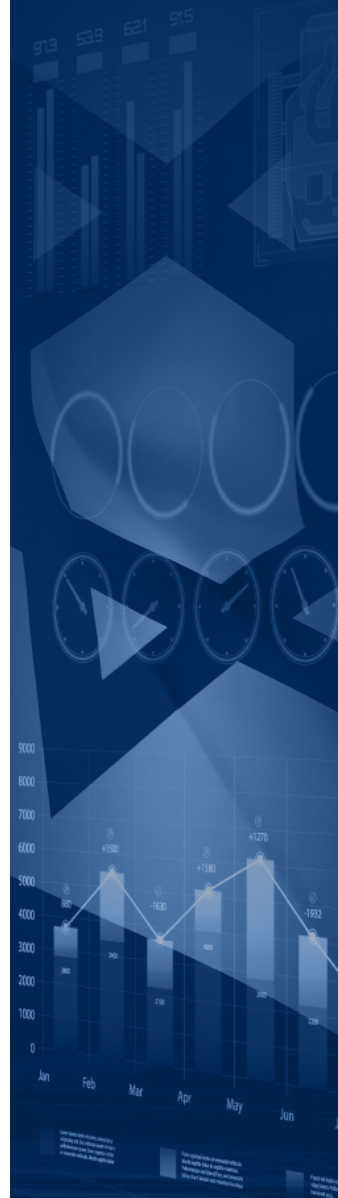
- הגדלת הוודאות הכלכלית העומדת בפני הממשלה וגורמי המשק השונים לגבי ההוצאה הממשלתית בראיה ארוכת טווח.
- חשיפת כוונות הממשלה להחלטות שאינן כרוכות בהוצאה מיידית, אולם יש בהן משמעות בדבר הוצאות עתידיות.
- שיפור יכולת הממשלה בקביעת יעדים מקרו-כלכליים ועמידה בהם כגון יעד תקרת ההוצאה, גרעון תקציבי ויחס חוב-תוצר. יעדים אלה עשויים לתמוך בצמיחה ברת-קיימא של התוצר.
- שיפור אמינות ההוצאה התקציבית בעיני הציבור ובעיקר בעיני הסקטור העסקי ומשקיעי החוץ.
- ייעול סדרי העדיפויות בתקציב, בעיקר בהקשרי ביצוע תוכניות רב-שנתיות. המשכיות ויציבות יחסית של התקציב גם בעת משברים.
- שיפור ניצול סעיפי התקציב באמצעות שכלול היכולת להעביר עודפים משנה לשנה.

הסדרת מעמד המועצה הלאומית לכלכלה וחברה - ארגונית ותהליכית

ברור כי הגדרת יעדים לאומיים והפיכתם לחוק מבטאים את קווי מדיניות הממשלה העיקריים, אולם תהליך הכנת ההמלצות והחלופות ליעדים לאומיים נדרש להתקיים כהליך מקצועי ללא רבב. לצורך כך, נדרש להגדיר גוף אסטרטגי ממלכתי, מקצועי ובלתי תלוי, אשר יקיים תהליך מתכלל לגיבוש המלצות וחלופות ליעדים לאומיים אשר יאושרו כתוכנית רב שנתית על ידי הממשלה. בנוסף, לכך באחריות הגוף המתכלל לקיים הערכת מצב שנתית, בקרת ביצוע על קידום היעדים והשגת המדדים שנקבעו, לרכז דוח מצב שנתי ולהביאו בפני הממשלה ולקיים תהליך דיווח ציבורי לכנסת ולציבור מידי שנה. לצורך כך, אנו ממליצים כי אחריות המועצה הלאומית לכלכלה וחברה תורחב, ועצמאותו המקצועית של הגוף תעוגן בחוק.

כחלק מכך - הליך מינוי ראש המועצה הלאומית לכלכלה ועצמאותו יוגדר גם הוא בחוק ובין השאר ייקבע:

משך כהונה: כהונתו תהיה למשך 5 שנים והממשלה תוכל להאריך את מינויו ב- 3 שנים נוספות - משך הכהונה מבסס את ראש המועצה כמינוי בלתי תלוי ומספק מענה לכשלים שנוצרו לאורך השנים אשר הובילו לצמצום עבודת המטה האסטרטגית של המועצה הלאומית לכלכלה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובר. בשבילנו.

תנאי סף: יוגדרו גם תנאי סף מחמירים למינוי, הכוללים, בין השאר, לפחות תואר דוקטור בכלכלה, וניסיון ניהולי בכיר של לפחות 10 שנים בגוף ציבורי או פרטי.

בחינת המועמדים: בחינת המועמדים לתפקיד ראש המועצה הלאומית תתקיים באמצעות הוועדה המייעצת לראש הממשלה לעניין תפקידים בכירים, וזו תפעל להבטיח את ההתאמה המקצועית לתפקיד ובנוסף את טוהר המידות, ובין השאר כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון: זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה.

שדרה מקצועית: תיעשה אבחנה בין גוף המטה של המועצה על עובדי הקבועים לוועדה המייעצת במועצה. בראש הוועדה המייעצת יעמוד ראש המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, ויחד עימו ייבחרו שבעה חברי ועדה, דמויות בכירות מהאקדמיה, מהמגזר העסקי והחברה האזרחית אשר ייבחרו לכהונה של ארבע שנים.

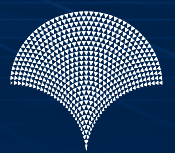
משאבים: האחריות על גיבוש ההמלצות והחלופות לאישור הממשלה לתכנית האסטרטגית הלאומית הכוללת את היעדים הלאומיים, מוטלת על ראש המועצה הלאומית לכלכלה. לצורך כך יעמדו לרשותו משאבים ראויים, תקינה ארגונית והסדרה מבנית קבועה (אנו מעריכים את הצורך בכ 25 תקנים קבועים לפחות, כשמחציתם לפחות כלכלנים).

גופים ופורומים רלוונטיים לתהליך הערכת המצב הלאומית וגיבוש המלצות ליעדים לאומיים;

המועצה הלאומית לכלכלה וחברה - היא גוף המטה הקבוע במעמד עצמאי תחת ראש הממשלה. תוגדר כרשות סטטוטורית בראשה עומד ראש המועצה הלאומית ומורכב מצוותי כלכלנים, מומחי ממשל וחברה, וצוותי מחקר - עובדי הרשות.

הוועדה המייעצת - בדומה לוועדה המונוטארית שהוקמה בבנק ישראל ועוגנה בחוק בנק ישראל (ללא סמכות ההחלטה אלא לייעוץ בלבד כוועדה). בוועדה המייעצת ימונו כחברים מיטב הכלכלנים מהאקדמיה, וכן אנשי משק וכלכלה מובהקים מהמגזר העסקי, ומהחברה האזרחית. הוועדה המייעצת נדרשת, בין השאר, לגבש עמדתה בדבר הערכת המצב האסטרטגית והחלופות ליעדים הלאומיים, אותם תגבש המועצה הלאומית לכלכלה וחברה טרם הגשתה לעיון ראש הממשלה והצגתה בפני הממשלה עם כינונה ובתהליך העדכון השנתי.

מליאת המועצה הלאומית לכלכלה וחברה הינה הפורום לעדכון בכירי הדרג המקצועי בממשלה בה יכללו, נוסף לחברי הוועדה המייעצת, גם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, ראש אגף התקציבים, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, הסטטיסטיקן הלאומי, ראש המ"ל, היועץ המשפטי לממשלה ונציג נגיד בנק ישראל. המליאה תכונס פעמיים בשנה, ותפקידה ליתן הכוונה ודירקטיבות לתכנון עם תחילת תהליך הערכת המצב הלאומית ובפניה תוצג להתייחסות תוצר תהליך הערכת המצב הלאומית והחלופות ליעדים לאומיים טרם הגשתה לעיון ראש הממשלה והצגתה בפני הממשלה עם כינונה ובתהליך העדכון השנתי.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

עיקרי התהליך לגיבוש הערכת מצב לאומית והמלצות ליעדים לאומיים (עדכון או חידוש)

תהליך התכנון האסטרטגי-לאומי יתקיים ויושלם בכל מחזור תכנון רב-שנתי עם כינונה של ממשלה חדשה. מידי שנה, יתקיים תהליך תיקון היעדים והמלצות לשינויים, לאור הערכת מצב לאומית שנתיית ותהליכי הבקרה ביחס למימוש היעדים שנקבעו בתוכנית התקפה.

מחזורי התכנון

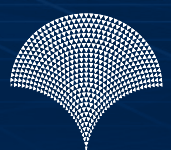
חילופי ממשלה: מיד עם סיום כהונתה של ממשלה מכל סיבה שהיא, יתקיים תהליך מואץ של הערכת מצב ובחינת הצרכים לעדכון היעדים הלאומיים והתוכנית הקיימת. במסגרת תהליך זה, כבר בעת גיבוש ההסכמים הקואליציוניים, ראש המועצה הלאומית יציג בפני האדם עליו הוטלה האחריות להרכבת הממשלה על ידי נשיא המדינה, את עיקרי הערכת המצב העדכנית, התכנית האסטרטגית הקיימת והיעדים הלאומיים שנקבעו בחוק על ידי הכנסת הקודמת.

כינון ממשלה: הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק היעדים הלאומיים במועד שקבעה הכנסת או ועדה של הכנסת שהוסמכה לכך, אך לא יאוחר מ-120 יום ממועד כינונה, זאת בהתבסס על החלופות וההמלצות שהוצגו לה על ידי ראש המועצה הלאומית ועל בסיס תהליך הערכת המצב הלאומית המתקיים בהובלת המועצה באופן רציף ומחזורי אחת לשנה.

עדכון הערכת המצב האסטרטגית: אחת לשנה תוצג התוכנית ו"מצב אומה" אל מול לוח המכוונים הלאומי. תמונת המצב האסטרטגית תוצג במסגרות הבאות: ישיבת הממשלה, מליאת הכנסת ובוועדות השונות על פי יעדים ומדדים מכוונים.

כרונולוגיית התהליך וסדרי העבודה העיקריים -

1. תהליך התנעת הערכת מצב לאומית במועצה הלאומית לכלכלה וחברה, הכולל ריכוז נתוני הבסיס, מגמות מרכזיות וסטאטוס קידום היעדים התקפים. מוביל מקצועי לתהליך הוא סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, בשיתוף עם הראש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראה"מ, סגן מאקרו באגף התקציבים, ר' חטיבת המחקר בבנק ישראל.
2. דיון התנעה בוועדה המייעצת - קבלת חו"ד, המלצות ודירקטיבות לתכנון עם תחילת תהליך הערכת המצב הלאומית, והצגת תהליך וסדרי העבודה לגיבוש הערכת המצב הלאומית.
3. דיון התנעה במליאת המועצה הלאומית - קבלת חו"ד, המלצות ודירקטיבות לתכנון עם תחילת תהליך הערכת המצב הלאומית.
4. עבודת מטה לגיבוש הערכת מצב לאומית ושיוטת המלצות ליעדים לאומיים. התהליך כולל תהליכי היוועצות בתוך הממשלה (בדגש על אגף התקציבים) ומחוצה לה (שלטון מקומי, אקדמיה וחברה אזרחית), בין השאר, באמצעות קול קורא באמצעותו תפעל לקבל את המלצותיהם של גופי מחקר מובילים (Think tanks), בין אם ביחס להערכת המצב בכללותה ו/או בהתייחס לנושאים נבחרים, ו/או ביחס להמלצות ליעדים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הלאומיים. תוצרי התהליך הם טיוטת הערכת מצב לאומית, תרחישים ותפניות אפשריות תוך סימון מרחבי אי הודאות, המלצות לניהול סיכונים, חלופות והמלצות ליעדים לאומיים.

5. הצגת התוצרים בפני הוועדה המייעצת. לאחר הצגת התוצרים ישקול ראש המועצה הלאומית את הצורך לעדכון הערכת המצב וההמלצות לחלופות ליעדים הלאומיים. לאחר השלמת התהליך תגבש הוועדה המייעצת את הערותיה ועמדתה בדבר התוצרים ותרוכז במסמך חו"ד. חוות דעת זו תצורף למסמך הערכת המצב והמלצות ליעדים לאומיים המוגש לממשלה לאישור.

6. הצגת התוצרים בפני מליאת המועצה הלאומית לכלכלה וחברה. לאחר הצגת התוצרים ישקול ראש המועצה הלאומית את הצורך לעדכון הערכת המצב וההמלצות לחלופות ליעדים הלאומיים. יודגש, כי עדכון הערכת המצב וההמלצות תהיה כפופה להחלטת ראש המועצה לאומית כגורף בלתי תלוי ועצמאי.

7. הצגת התוצרים בפני ראש הממשלה כשר הממונה.

8. הצגת התוצרים לממשלה לעיון והחלטות.

9. החלטת ממשלה - יעדים לאומיים.

10. עיגון היעדים הלאומיים בחקיקה ראשית עם כינונה של הממשלה.

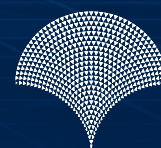
דגשים בדבר אימוץ ההמלצות על ידי הממשלה - במלואן או בחלקן

יודגש כי על פי עקרון אי התלות, הממשלה תוכל לאמץ את מלוא המלצות המועצה הלאומית לכלכלה וחברה במלואן או בחלקן, אך גם לקבוע יעד או יעדים שונים מהמלצות המועצה. כמו כן תוכל הממשלה לבקש הבהרות או המלצות בנושאים שלא עלו ולא נדונו בתוצרי עבודת המועצה הלאומית לכלכלה וחברה. יחד עם זאת, חובת קביעת היעדים הלאומיים והבאתם לאישור הכנסת לחקיקה, מוטלת על הממשלה, כאשר אי הסכמה בדבר תוצרי הערכת המצב או אי-קבלת חלק מהמלצות שהוצגו על ידי ראש המועצה הלאומית בפניה - אינה פוטרת מחובת קביעת היעדים הלאומיים עם כינונה של ממשלה חדשה ותהליך החקיקה.

דגשים בעניין שיתוף הציבור בתהליך גיבוש ההמלצות והחלופות ליעדים לאומיים טרם אישורם על ידי הממשלה

ככלל, שיתוף ציבור הנו תהליך התדיינות בין אזרחים בעלי עניין, ארגוני חברה אזרחית וגורמי ממשל, וזאת לקראת קבלת החלטות בדבר גיבוש מדיניות או יישומה. תהליכי שיתוף הציבור מתבצעים במוקדים שונים של קבלת החלטות, וברמות ממשל שונות בישראל.

בעולם, הליכי שיתוף ציבור נפוצים במסגרת סוגים שונים של תהליכי קבלת החלטות, ביניהם: חקיקה ראשית ומשנית, דיוני תקציב, תהליכי תכנון ועוד. זכות הציבור להשפיע על תהליכי קבלת החלטות מעוגנת במודלים שונים של דמוקרטיה שהתפתחו במהלך השנים. ככלל, מעורבותם הפורמאלית של האזרחים בקבלת ההחלטות השוטפת בדמוקרטיה הייצוגית כמו בישראל מוגבלת מאוד ומתמקדת בכמה מנגנונים מרכזיים: בחירות לכנסת, בחירות לרשויות המקומיות, פנייה לבית משפט כנגד החלטות של הרשויות המנהליות

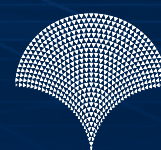


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

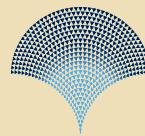
במדינה. נוסף לאלו, מתקיימים הליכי שיתוף ציבור במספר מצומצם של תהליכי תכנון טרם קבלת החלטות כמו אלו - תהליכי תכנון ובניה (מנהל התכנון וועדות התכנון), קביעת תעריפי חשמל ו/או מים ועוד. בהקשר זה, תקבע בחוק חובת שיתוף הציבור בשלב גיבוש הערכת המצב, ההמלצות והחלופות ליעדים לאומיים טרם הגשתם לאישור הממשלה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק שלישי

לוח המחוונים הלאומי

יעדים ומדדי ההצלחה מול מטרת העל
של חוק היעדים הלאומיים

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח

קביעת יעדים מדידים וברורים הינה חלק משלים להגדרת יעדים לאומיים, ומשמש ככלי חשוב ואפקטיבי המאפשר תכנון, מעקב ובקרה אחר את הפעילות הלאומית והמשקית לאורך תקופה ארוכת טווח.

בהמשך לתפיסת היעדים הרב שנתיים הנקבעים במסגרת חוק היעדים הלאומיים, בראי המטרות הפנימיות לממשלה - קביעת מדדי הצלחה יאפשר ניהול ותקצוב מבוסס תוצאות, קביעת סדרי עדיפויות ושיפור יעילות בהקצאת המשאבים. בראי המטרות החיצוניות - מדדים אלו יאפשרו את היסודות לשילוב כוחות ומאמצים חיצוניים לממשלה בשילוב רב ובין מגזרי, תוך שקיפות וביטוי לאחריותיות. סקירה משלימה על חשיבותם של מדדים בשירות ציבורי, ניתן לקרוא בנספח ד' למסמך זה.

"לוח מחוונים לאומי" ישקף יעדים מדידים וברורים ויאפשר לקברניטים:

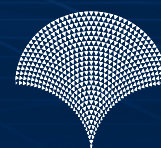
1. ליצור תמונת מצב קיים, ביחס לאופק התפקודי הרצוי.
2. יאפשר לממשלה ניהול ותקצוב מבוסס תוצאות, מאפשר קביעת סדרי עדיפויות ושיפור יעילות בהקצאת המשאבים.
3. יאפשר תכנון, מעקב ובקרה אחר הפעילות המשקית לאורך תקופה ארוכת-טווח.
4. יניח יסודות לשילוב כוחות ומאמצים חיצוניים לממשלה, תוך שקיפות וביטוי לאחריותיות (accountability).

אמות המידה ליעדים הם:

- אופרטיביות - מדדים שיש להם קשר ישיר ליעדים הלאומיים שנקבעו ושניתן לגזור מהם תוכניות פעולה אפקטיביות.
- התאמה לביסוס הסכמות ושיתוף פעולה פנים ממשלתי ורב מגזרי - מדדים שיש בין בעלי הסמכות והעניין הסכמה לגבי הגדרתם, חשיבותם ושימומם.
- שכיחות ומקובלות - מדדים מקובלים ושכיחים בהשוואה בין"ל.

"משפחות" אפשריות למדדים בלוח המחוונים ביחס לזירות השפעה אלו;

- מחווני היעילות הממשלתית - מחוונים המשקפים את תפקוד הממשלה הרחבה, משמע - דרג נבחר, שלטון מרכזי, שלטון מקומי וגופים סטטוטוריים. בנוסף, מדדי השירותים הניתנים לאזרחים על ידי הממשלה הרחבה / השירות הציבורי.
- מחוונים כלכליים - מחוונים המשקפים את תפקוד הכלכלי המשקי בראיית מאקרו.
- מחוונים כלכליים - חברתיים - מחוונים המשקפים מדיניות כלכלית חברתית בישראל (כגון סגירת פערים חברתיים).
- מחווני איכות חיים משלימים - מחוונים המשקפים את רמת איכות החיים בישראל באופן השוואתי למדינות מתקדמות בעולם.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שׂעוּבֵד. בשבילנו.

סוגי המדדים והיררכיית המדדים

יש חשיבות רבה באבחנה בין סוגי מדדים, ועל מה בעצם יש לקיים בקרה והערכת מדיניות. ככלל, בראיית הרצף והשפעה של "מה משפיע על מה", ניתן לציין שלוש קבוצות מדדים עיקריות:

1. **מדדי תוצאה עליונים (lag measures)** - הם מדדי התוצאה העליונים עליהם יש לשים את עיקר הדגש בהצבעה על ההישג הנדרש ברמה הלאומית.
2. **המדדים המנבאים (lead measure)** - הם מדדי תוצאה של תהליכים, אשר השגת במשותף ובו-זמנית, תאפשר את השגת התכליות הרצויות. כך לדוגמא - מדדי ניהול בריאות, אורח חיים בריא, אורח חיים חברתי פעיל ואוריינות דיגיטלית - הם מדדים מנבאים להזדקנות מיטבית¹².
3. **מדדי תשומה, תהליך ותפוקה** - על מדדים אלו לרוב הממשלה מתמקדת כיום. החיסרון שבכך הוא, שגם אם נקבע פרמטר של מיצוי תקציבי לסעיף כלשהו, ייתכן ונעמוד בהצלחה בביצוע התקציב אך מעשית - לא הושגה התכלית ציבורית (כמו הפחתת עומסי תנועה, שיפור בהישגי תלמידים בבחינות הפיז"ה, או הגברת השתלבות גברים חרדים בתעסוקה). מדדים תשומה תהליך ותפוקה לא יהיו חלק מלוח המחוויים הלאומי, אלא יופיעו בתוכנית התקציב הרב שנתי ו/או בתוכניות העבודה הפרטניות.



בעמודים הבאים נציג המחשה לממדי תוצאה הראויים להיכלל ב"לוח המחוונים הלאומי של ישראל".



⁶ לשכה מרכזית לסטטיסטיקה - מדדים להזדקנות מיטבית בישראל
<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2022/%D7%9E%D7%93%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%94%D7%96%D7%93%D7%A7%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%99%D7%98%D7%91%D7%99%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A-9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2020.aspx>



המחשה למדדים ומרכיבים ב"לוח המחוונים" הלאומי

שם המדד:	שם המדד:	שם המדד:
אמון הציבור בממשלה	אמון הציבור, מצבה של ישראל	בניית אמון וחזון ע"י מוסדות ממשל
מקור המדד: OECD	מקור המדד: מכון ישראלי למוקרטיה	מקור המדד: WEF - The global Competitiveness report
ישראל, 2022: 24% נקודות הייחוס: ממוצע OECD 41.4%	ישראל, 2022: 25% (טוב או טוב מאוד) נקודות הייחוס: סקר 2018 53% (טוב או טוב מאוד)	ישראל, 2020: 65.4 קבלה נקודות הייחוס: דנמרק 72, פינלנד 78.5 שוויץ 76.8 הולנד 72
היעד והמדד: יעד: רמת האמון בישראל לא תפחת מהממוצע במדינות ה OECD מגמה: עלייה של לפחות 5% בשנה	היעד והמדד: יעד: חזרה לתוצאות 2018 מגמה: עלייה של לפחות 10% לאחר כינון המחשלה, ו 5% נוספים בשנה	היעד והמדד: יעד: יצירת אופק תפקודי ותכניות לאומיות כציון המוערך בין 5 המדינות המובילות בעולם מגמה: מיקום ישראל בדוח 2024 בין 5 המדינות המובילות בעולם

שם המדד:	שם המדד:	שם המדד:	שם המדד:
אפקטיביות ממשלתית	מדד עשיית עסקים	אינדקס השתתפות דיגיטלית	מדד התחרותיות
מקור המדד: The World Bank	מקור המדד: The World Bank	מקור המדד: United Nations	מקור המדד: WEF - The global Competitiveness report
ישראל, 2021: 1.29 נקודות הייחוס: כריסטינה 1.34 ארה"ב 1.33	ישראל, 2020: 76.7 מקום 35 בעולם ממוצע OECD 78 המובילה 87	ישראל, 2022: 0.71 מקום 37 נקודות הייחוס: ממוצע הרבעון העליון של המדינות המובילות	ישראל, 2020: 49.6 קבלה ציון נקודות הייחוס: גרמניה 54.2, אנגליה 54.1 ארה"ב 52.8
היעד והמדד: יעד: רמת האפקטיביות שלא תפחת ממדינות הסמן ב OECD	היעד והמדד: יעד: ישראל תהיה ברבעון העליון של מדינות ה OECD מגמה: עלייה במרכיבים נחותים במדד רישום נמוך, חיבר מחשלה, היחיד בריבוי השלטים, סחר בינ"ל, איכות חיים, כבלת אשויא (הדיגיטל)	היעד והמדד: יעד: עליית ישראל ל-20 מקומות מובילים מגמה: עלייה של 0.07 נק' בשנה	היעד והמדד: יעד: כחלק משפור הדירוג במדד - דרוג המיסוי בישראל יעלה 3-3 נקודות (לדוגמה מיסוי בעת משבר ועל תחום הדיגיטל)

המחשה למחוונים כלכליים

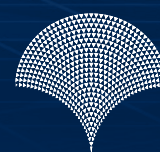
שם המדד:	שם המדד:	שם המדד:
שיעור שינוי בתוצר (צמיחה)	יחס חוב תוצר וגירעון מבני	קצב שנתי גידול בתוצר לנפש
מקור המדד: OECD	מקור המדד: OECD	מקור המדד: OECD
ישראל, 2022: 6.5% נקודות הייחוס: ממוצע OECD 2.6% אירלנד המובילה 9.4%	ישראל, 2022: יחס חוב תוצר 60.9%, גרעון 0.6% תוצר נקודות הייחוס: גרעון ממוצע מדינות מפותחות -1.7%	ישראל, 2022: 4.4% נקודות הייחוס: ממוצע OECD 2.6%
היעד והמדד: יעד: טווח קצר - צמיחה שלא תפחת מ 2% ב 2024 טווח ארוך - החל מ 2026 תוצר שנתי ממוצע שלא יפחת מ 3.5%	היעד והמדד: יעד: יעד טווח קצר - תקרת גרעון בתקציב מדינה ל 2024 של 5% יעד טווח ארוך - התייצבות של יחס חוב תוצר של 60% עד 2028, וירידה מדורגת בגירעון המבני של 0.5 נקודות אחוז תוצר החל מ 2026	היעד והמדד: יעד: טווח קצר - קצב גידול שנתי בתוצר לנפש החל מ 2025 1.5% טווח ארוך - החל מ 2026 - רמת תוצר לנפש העולה על ממוצע ה OECD, ושואפת לרבעון העליון

שם המדד:	שם המדד:	שם המדד:	שם המדד:
מדד אמון עסקים	פריון (תוצר לשעת עבודה)	מדד אמון צרכנים	ייצוא
מקור המדד: למ"ס	מקור המדד: OECD	מקור המדד: למ"ס	מקור המדד: OECD
ישראל, אחרי 7/10/2023: 1.92 נקודות הייחוס: ממוצע טרם 7/10/2023: 25 נקודות, שיא 27.2	ישראל, 2022: \$47.75 נקודות הייחוס 2022: ממוצע OECD \$53.4	ישראל, אחרי 7/10/2023: 24.44 - אוקטובר 2023, 29.14 - נובמבר 2023 נקודות הייחוס: שיא 15.09 2021	ישראל, 2022: 31.91% מהתוצר נקודות הייחוס: ממוצע מדינות רבעון עליון מהתוצר 47.15%
היעד והמדד: יעד: רמת אמון ממוצעת שלא תפחת מ 25 נקודות עד 2025 מגמה: עלייה של 10 נקודות לפחות במהלך 2024	היעד והמדד: יעד: טווח קצר - עלייה של 5% שנתי החל מ 2024 מגמה: טווח ארוך - רמת פריון שלא תפחת ממוצע מדינות ה OECD עד 2026	היעד והמדד: יעד: רמת אמון צרכנים ברמה של 15 נקודות עד 2026 מגמה: מעבר למדד חיובי במהלך 2024, ומגמת עלייה ממוצעת שנתי של 5 נקודות	היעד והמדד: יעד: היקף הייצוא מהתוצר יעלה ל 40% מהתוצר עד 2027 מגמה: עלייה 35% עד 2025



המחשה למחוזים כלכליים - חברתיים

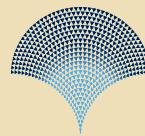
שם המודד: אבטלה	שם המודד: השתתפות בכוח העבודה	שם המודד (לא רשמי): תלות משקית בעובדים פלסטינים
מקור המודד: OECD	מקור המודד: למ"ס	מקור המודד: רשות אוכלוסין והגירה
בישראל, טרם המלחמה: 3.4% נקודת הייחוס: ממוצע OECD 5.39%	ישראל, 2023: 55.8% גברים חרדים 45.1% נשים ערביות נקודת הייחוס: 88% גברים לא חרדים 83% נשים יהודיות	ישראל, 2023, טרם המלחמה: 124,000 מכסות תעסוקה 104,863 איוש נקודת הייחוס: ממוצע איוש חציון א' 2023
היעד והמטרה: יעד: רמת אבטלה בהיקף שלא תעלה על 5% מגמה: שמירה על שוק עבודה הדוק, באופן המבטא צמיחה	היעד והמטרה: יעד: 70% גברים חרדים, 65% נשים ערביות עד 2030 מגמה: עלייה ברמה של 10% תוך 4 שנים ביחס לאוכלוסיות המטרה	היעד והמטרה: יעד: הפחתת התלות בעובדים פלסטינים על ידי תמרוץ תעסוקת ישראלים, תמרוץ למיטון ואימוץ טכנולוגיה בבניין וחקלאות והרחבת השימוש בעובדים זרים ממדינות אחרות מגמה: טווח קצר - מיצוי מכסות עובדים זרים עד תום רכעון 2024, והגדלת המכסות ב 50% טווח ארוך - כמות העובדים הפלסטינים מייש לא יעלה על 50 אלף ב 2026



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספחים

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח

נספח א' - תמצית הערכת מצב אסטרטגית, נכון לעת כתיבת המסמך

כרקע להמלצות מסמך זה ומתוך נחיצות ההבהרה ביחס לתמונת המצב ב"נקודת הכניסה" למודל בניית האופק התפקודי לישראל, להלן יוצגו סקירות ראשוניות בחמישה צירים מרכזיים;

1. ציר הלחימה - נכון לעתה, לא ברור מה יהיה מתאר המלחמה ובוודאי לא מהי "תמונת הסיום" שלה. ככלל, אנו רואים ארבעה תרחישים עיקריים של אפשרויות להתפתחות המלחמה, כאשר רק את אחד מהתרחישים ניתן להגדיר כאופטימי וכמאפשר חזרה מהירה יחסית לצמיחה ולאורך זמן.

תרחישים אפשריים ואפשרויות התפתחות המלחמה;
בתרחיש 1 - האופטימי ביותר, אותו כינינו **"חוזרים לשגרה"**, הלחימה בדרום מסתיימת באופן כזה, בו צה"ל יוצר הגנה אפקטיבית על יישובי הדרום בתום הלחימה בעזה. ביחס לצפון - חיזבאללה נסוגים אל מעבר לליטני ע"פ החלטת האו"ם 1701 בהסדר מדיני.

בתרחיש 2 - אשר אותו כינינו **"לקום אחרי מכה קשה"**, ישראל נכנסת למלחמה מול החיזבאללה ואחרי ספיגה קשה בעורף, נאכפת הפסקת אש גם בצפון וגם בדרום. בתרחיש זה - החיזבאללה מרוסנים והפסיקו את הירי ליישובי הצפון באופן המאפשר את החזרת התושבים לבתיהם. ביחס לזירה בדרום הארץ - צה"ל יוצר הגנה אפקטיבית על יישובי הדרום בתום הלחימה בעזה.

בתרחיש 3 - אשר אותו כינינו **"ממלחמה ללחימה"**, על ישראל נאכפת הפסקת אש בעזה, כשאינן תמונת ניצחון ברורה. חמאס לא הוכרע והאיום על יישובי הדרום לא הוסר לחלוטין. לאור זאת, צה"ל ממשיך אחיזה בשטחים שנכבשו לאחר הפסקת האש והלחימה בהם בפועל הופכת ל"מדממת כרונית". ביחס לצפון - אין החרפת לחימה אך גם אין הרתעה.

בתרחיש 4 - אשר אותו כינינו **"הסופה המושלמת"**, הלחימה בחיזבאללה מתרחבת למלחמה כוללת והיא נמשכת חודשים ארוכים תוך פגיעה קשה בעורף הישראלי, צה"ל ממשיך אחיזה בשטחים שנכבשו בעזה לאחר הכרזת הפסקת האש והלחימה בהם הופכת ל"מדממת כרונית". במקביל, צה"ל נדרש ללחימה בעצימות גבוהה גם בגדה וחיכוכים רבים מתקיימים גם בערים מעורבות. אין הכרעה, אין הרתעה. אין "תמונת ניצחון".



2. הציר הכלכלי -

המלחמה יוצרת אי ודאות גדולה, אשר היא כשלעצמה גובה מחירים משקיים ועסקיים גבוהים, הן בטווח הקצר והן ביחס לטווח הבינוני וארוך.

מטבע הדברים, המלחמה מחייבת עלייה גדולה מאוד בהוצאות התקציביות. עלייה זו נובעת הן מהוצאות הנובעות באופן ישיר מהמאמץ המלחמתי, כגון הצורך לממן את ימי המילואים ולרכוש תחמושת ואמל"ח, והן מהוצאות אזוריות הכרוכות במצב הלחימה, כגון עלויות השיכון של תושבים שפנו מאזורי העימות והתמיכה בהם. הסך הכולל של הוצאות המלחמה הישירות בשנים 2023 ועד 2025, על פי אומדנים שונים⁷, צפוי לעמוד על כ-250 מיליארדי ₪. לאומדן זה יש להוסיף את השפעות עקיפות כמו אובדן ההכנסות בגין השפעות המלחמה.

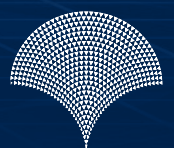
ביצועי המשק החל מהרבעון הרביעי ל 2023 משקפים עד כמה קשה הקשה בה מצוי המשק ועד כמה כבד סד הלחצים שהחל כבר בתחילת 2023 עם ההכרזה על הרפורמה המשפטית והחמיר מאוד מאז פרוץ המלחמה.

בשל אלו, עקרונית, נדרשים להתבצע שלושה מאמצים במקביל:

1. גיבוש תקציב 2025 המשקף הידוק תקציבי ופינוי מקורות למימון הצרכים החדשים.
2. גידול זמני ומצומצם ככל הניתן בחוב הציבורי, על מנת להשלים את מקורות המימון בטווח הקצר⁸.
3. תכנון ויישום פעילות להמרצת פעילות המשק והגברת כושר הייצור שלו, על מנת "להגדיל את העוגה" וליצור בסיס יצרני בר קיימא ובעל אופי צמיחה מתמידה וקוהרנטית למימון הוצאות הממשלה, הכוללות את הגידול המהותי בהוצאות הביטחוניות ואזרחיות לאור המלחמה.

נכון לעתה, הכבדת מיסים על המשק יחד עם גידול מתמשך בחוב, התמשכות אי הודאות וירידה בדירוג האשראי, ובהעדר תכנית להאצת המשק - עלולים להביא לפיחות בשקל ועליה מחודשת באינפלציה, פגיעה בצמיחה העתידית ובאיתנות המשק⁹.

קיימים מספר תרחישים להתפתחות המלחמה בחציון 2 של שנת 2024, וככל שהתרחיש חמור יותר - כך הוא הוא יוצר נחיצות גדולה יותר במקורות מימון הוצאות הממשלה, ובתוכנית העוסקת בהאצת המשק והגדלת כושר הייצור שלו שיאפשר זאת. בשל העובדה כי אוכלוסיית ישראל צומחת מידי שנה בכ-2%, בהתייחס לתחזיות הצמיחה שפורסמו על ידי בנק ישראל והכלכלן הראשי של משרד האוצר, נראה כי הצמיחה הריאלית תהיה שלילית בשנת 2024, גם בתרחיש בו הלחימה עם חיזבאללה לא מתרחבת למלחמה כוללת.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

⁷ אומדן בנק ישראל ינואר 2024
⁸ יש לזכור כי ישראל הצליחה להתייצב על כ 60 אחוזי תוצר במהלך שהחל ב 2009, ולמרות משבר הקורונה והעלייה הזמנית ביחס חוב תוצר ב 2020, בשל הצמיחה המואצת שבאה אחריה - ב 2022 שוב חזרנו ליחס חוב תוצר של 60%
⁹ <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/26-2-2024>

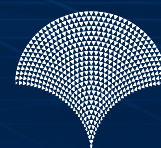
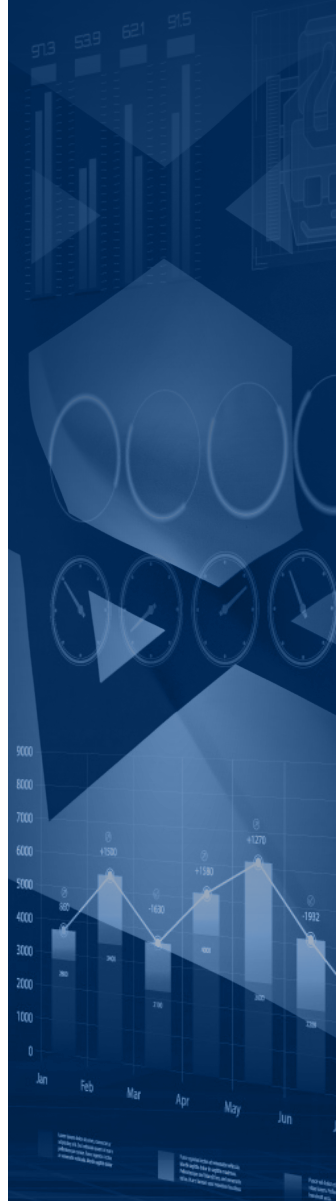
3. הציר החברתי -

במהלך 2023, על רקע ההכרזה על הרפורמה המשפטית, פקד את מדינת ישראל משבר חברתי עמוק, אשר הקדים ואף תרם ליצירת התנאים לפרוץ המלחמה. בטרם הטבח ב-7 לאוקטובר, החברה הישראלית נקרעה למחנות שנלחמו על תפיסות זהות, ערכי הליבה וחזונות מתנגשים שאינם ניתנים לגישור ופשרה. אירועי ה-7 לאוקטובר והמלחמה שהוכרזה בגינם, שיקפו את החולשה עמוקה בה נמצאת ישראל - לא רק בעיני עצמה אלא גם בעיני אויביה.

דווקא על רקע חוסר התפקוד של מוסדות המדינה בשבועות הראשונים למלחמה, לפתע בא לידי ביטוי החוסן האזרחי בישראל - אשר התבסס על תחושת סכנה קיומית, ביטויי איתנות של החברה האזרחית, הנכונות להתגייסות וערבות הדדית. החוסן האזרחי תרם ליכולת ההתמודדות של ישראל עם אתגרי השבועות הראשונים למלחמה, בהם נחשפה החולשה הנוראית המערכתית, אשר חשפה את האוכלוסייה לסיכון קיומי אמיתי ומחוש. "רשת החוסן האזרחי" שהופיעה באופן ספונטאני, נבעה, מעצמאות ויכולת הפעולה של יחידים, קבוצות קטנות וקהילות בחברה הישראלית, אשר פעלו במקביל ובמאמץ נוסף ערך משותף (Collective impact) בעת החירום; לסייע לצה"ל בהתארגנותו לצבירת סד"כ לחימה, לתת מענה לפצועים, לנפגעים, למשפחות חטופים ולמפונים, לסייע למוסדות המדינה לחזור לתפקוד. רשת זו פעה היטב דווקא משום שהייתה 'שטוחה' וחסרת היררכיה, נעדרת-תלות במנגנונים הפורמאליים שפשוט לא תפקדו. עם זאת, היא יעילה פחות מפעולה שיכולה הייתה להתבצע כחלק ממערכת לאומית, מאורגנת וממוקדת, הרואה את "התמונה המלאה" ומובילה את כלל המאמצים לכדי השגת מטרות משותפות ללא כפילויות ובזבוזי משאבים מיותרים.

ככל שאנו מתרחקים מפרוץ האירוע, וככל שתחלחל ההבנה כי לא רק שהמדינה כשלה בהבטחת ההגנה על אזרחיה - אלא שגם מטרות המלחמה המוצהרות לא הושגו (חיסול מוחלט של החמאס והחזרת כל החטופים), ובנוסף לכל אלו - הגדלת הפערים בנשיאת הנטל המתבטאים בשילוב שבין חוק הגיוס החדש וחוק הפטור לגיוס חרדים, אנו מניחים כי צפויה להיות מוצתת מחדש המלחמה הפנימית. למרות יוזמות אזרחיות רבות וחשובות הקוראות לאחדות ולחידוש הברית האזרחית בין חלקי העם - נראה כי שאלות הנוגעות לאחריות לכשל התפקודי הבטחוני והאזרחי כאחד, כך גם על הגורמים לכשל בהשגת מטרות המלחמה - יזמינו את הצדדים לחידוש מאבק הזהות, וניסיון נוסף לשכנע את הציבור בדבר עמדתם, תוך האשמת הצד האחר באחריות לכישלון. הלחץ החיצוני המובל על ידי ארה"ב ביחס לסוגייה הפלסטינית, שביסודו חזרה למודל חלוקת הארץ לשתי מדינות לשני עמים - יכול גם הוא לתרום לחידוש והאצת תהליך הפילוג החברתי.

השאלה הגדולה היא, האם כוחם של היוזמות האזרחיות של יהודים ציונים המחזיקים ברעיונות האחדות, יצליחו לצמוח ולבסס תמיכה פוליטית משמעותית, כזו המבטאת את רעיון "הרוב הציוני"? האתגר של אלו השואפים לשבור את חלוקת העם המסורתית ל"ימין ושמאל", הוא ליצור "ורסיה עדכנית" של התפיסה הציונית שעמדה בראשית ימיה של המדינה; שהרי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

דור המקימים של המדינה היו אלו שהחזיקו ברעיון הציוני ובחובת גאולת הארץ, גם במחיר של "חיים על החרב" במדינת ישראל, ללא הכרח לחיים על פי ההלכה. הדת היהודית הייתה היסוד לרעיון הציוני, אולם בשום אופן לא תורגמה ל"מדינת הלכה". עבור מקימי המדינה ואלו שביצרו את מעמדה, היהדות הייתה בסיס לזהות לאומית מאגדת, ללא שום קשר לאורחות החיים הליברליים שלפיהם חיו רובם עד השנים האחרונות.

לבסוף, הריחוק החברתי בין ערביי ישראל לאוכלוסייה היהודית אף הוא ניצב בפני אתגר משמעותי מאוד שלא ניתן להתעלם ממנו. הגם שכלל, ערביי ישראל הקפידו שלא להתחכך עם כוחות הביטחון ומראות ברוח מבצע "שומר חומות" לא נצפו עד כה בערים המעורבות, סביר להניח כי ככל שישראל תיתפס כחלשה יותר, יהיו יותר ויותר לחצים של גורמים קיצוניים לנקוט בפעולות שיאיימו על מרקם החיים ודו-הקיום בישראל.

4. ציר המשילות -

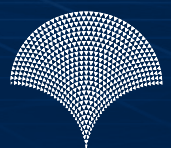
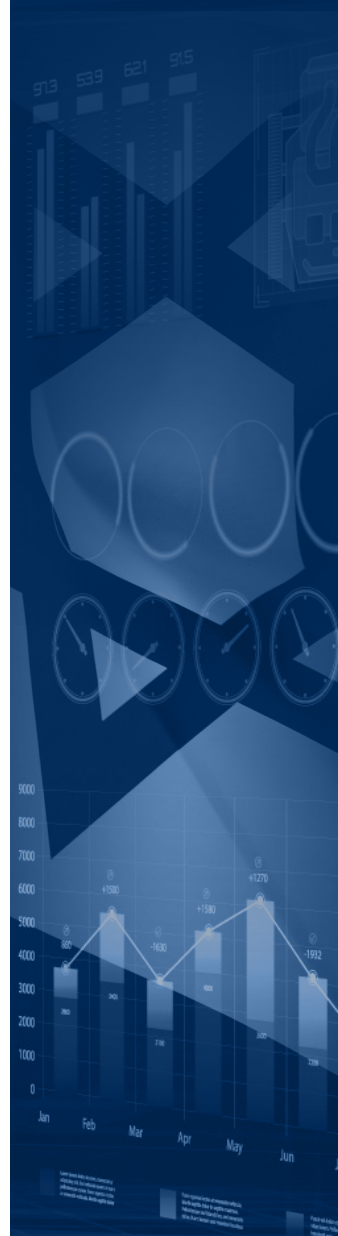
בציר המשילות ותפקוד ממשלת החירום - ממשלת החירום שקמה עומדת בפני אתגרים לא פשוטים, בראי האפשרות להמשך תפקודה לאורך זמן. אתגרים בטווח המידי;

- חוק הגיוס הוא סלע מחלוקת מהותי, אשר כעת, על רקע הגשת חוק הגיוס החדש שמציע להכפיל פי 4 את שירות המילואים ולהאריך את שירות החובה לשלוש שנים, אך לצד זאת - יותיר על כנו את הפטור לחרדים וערבים המלחמה - נראה כי לא יוכל לזכות לתמיכה ולגיטימציה ציבורית.
- הלחץ האמריקאי להפסקת הלחימה בעזה - מעבר למסרים ברורים שמעביר הממשל האמריקאי לממשלת ישראל, ננקטו גם פעולות מעשיות המעודדות את לחץ הבידוד הבינ"ל, ומשקפות את השאיפה האמריקאית - לכיבוי המלחמה בעזה כמבוא להפסקת הלחימה בצפון, יחד עם שינוי פוליטי אשר יאפשר חזרה למתווה מדיני של שתי המינות לשני עמים.

אתגרים בטווח הבינוני והארוך יותר;

- לחץ ציבורי גובר ל"יישום האחריות" של הקברניטים והחזרת המנדט לעם - ההנחה היא שכלל שהישגי המלחמה יהיו מוגבלים יותר, כך גם יגבר הלחץ הציבורי להחזרת המנדט הפורמאלי לציבור לצורך קיום בחירות, כביטוי להחזרת האמון במערכת השלטונית ונטיעת תקווה ביחס לעתיד.
- התנעה של ועדת חקירה תהווה גם היא אבן דרך משמעותית להכרה בחולשות ובפגמים במערכת שהובילו לאסון, כשמטרתה היא ליצור את התנאים לתיקון ולביסוס עתיד טוב תוך נקיטת אמצעים למניעת כשלים כה כבדים בשנים הבאות.

לאור אתגרים אלו, השאלה הגדולה היא, האם הפוליטיקה העכורה והמפלגת, זו ששגשה על גירוי תחושות שליליות של הציבור תוך העמקת קווי השבר המסורתיים בחברה הישראלית, היא זו שתמשיך ותאיץ את מסלול הידרדרותה של ישראל לקראת סופה? או שמנהיגות חדשה, בעיקר במהותה - ולא רק בדמויות המייצגות אותה - תעצב את דמותה ועתידה של ישראל ותובילה לשגשוג?



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שׂעוּבֵד. בִּשְׂבִילֵנוּ.

נספח ב' - השירות הציבורי בשנים האחרונות - אבני דרך מרכזיות

במבט לעשור וחצי האחרון, ניתן לציין מספר נקודות ציון מהותיות ביחס לשירות הציבורי בישראל;

הנקודה הראשונה היא הצטרפותה של ישראל בשנת 2010 לארגון הבינלאומי לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD). ההצטרפות ל-OECD והמדדים השוואתיים מול שאר המדינות המפותחות החברות בו העמידו בפני מדינת ישראל אתגרים בתחומים ממשלתיים מרכזיים. אתגרים אלו חידדו את הצורך בשינויים משמעותיים במנגנון השירות הציבורי. יותר ויותר מקבלי ההחלטות הבינו, כי נדרשים שינויים במאפייני ההון האנושי בשירות המדינה, בתפיסת ערכי הליבה הניהוליים-ארגוניים, בממשקי הקשר עם הדרג הנבחר והציבור, במנגנוני תכנון כוח האדם, בצורך להתמקדות בתוצאות ועוד¹⁰.

הנקודה השנייה היא המחאה החברתית של קיץ 2011 אשר שלוש סיבות עיקריות מסבירות את פריצתה. הראשונה הייתה מצוקה כלכלית של פרטים ומשפחות שבשדרה המרכזית של החברה הישראלית, אשר התקשו להתמודד עם יוקר המחיה, בדגש על הוצאות הדיוור, הטיפול והחינוך לילדיהן. השנייה הייתה תחושה עמוקה של אי-צדק, המופנה בעיקר לאוכלוסייה החרדית וערבית, ככאלו שלא היו שותפות בנשיאת הנטל בשירות הביטחון או שירות אחר למען הכלל, וכך גם בתרומתן למימון השירותים הציבוריים, מאחר ומגזרים אלה הם גם העניים ביותר, ושאינם משתלבים דיים במשק ובחברה. המקור השלישי למחאה היה נעוץ בתחושה נרחבת ומסוכנת של ניכור, ריחוק ואף ניתוק ממוסדות המדינה, הנתפסים ככאלה אשר אינם באים לשרת את האזרחים אלא בעיקר "מקורבים", מנותקים ממצוקות הציבור, מצרכיו ותחושותיו, ועל כן זכו לחשדנות ולחוסר אמון.

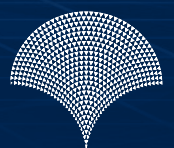
בעקבות המחאה הקימה באוגוסט 2011 ממשלת ישראל את הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות הכלכלן מנואל טרכטנברג¹¹. דוח הוועדה הדגיש כי כשלי הסקטור הציבורי צריכים לעמוד במרכז סדר העדיפויות הממשלתי. הדוח ציין כי השיח הציבורי והממשלתי סב שנים רבות סביב סוגיה זו, וכי קיימת תמימות דעים לגבי הצורך בשינוי מערכתי בכיווני המדיניות בנושא זה, כאשר בפועל, חרף הצורך ברפורמה, השינוי המיוחל מתמהמה. הוועדה ראתה בעניין זה יסוד מרכזי בשינוי הנדרש בסדר החברתי-כלכלי בישראל, וקראה לממשלה לפעול באופן נמרץ ונחוש למימוש. בהקשר זה ציינו חברי הוועדה: "...לקשיים המבניים שהסקטור הציבורי מתמודד עמם ממדים רבים: ריבוי המשרדים והיחידות הממשלתיות, ריבוי ההליכים הבירוקראטיים והימשכותם לצד רמת השירות הנמוכה, הנובעים, בין היתר, מפער בין מקצועיותם של העובדים במקביל להיעדר סמכויות ניהול בסיסיות, להיעדר גמישות ביצועית וכדומה. כל אלה משליכים על תחושת התסכול המלווה את האזרח הנדרש לשירותי הממשלה..."¹².

¹⁰ https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/reform_report2013_1

¹¹ <https://www.hurvitz-institute.tau.ac.il/wp-content/uploads/2016/07/tracht.pdf>

¹² <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/26-2-2024>

¹² שם, עמ' 49.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הדוח הצביע על 5 תחומים מרכזיים בהם בולטים כשליו המבניים של שירות המדינה; הראשון הוא קשיי מימוש וביצוע מדיניות בשל ריכוזיות יתר. השני הוא ביורוקרטיה מכבידה, השלישי הוא חולשות ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה, הרביעי הוא העדר ראייה מערכתית ושיתופי פעולה רוחביים בממשלה החמישי הוא העדר יכולות חשיבה, תכנון המדיניות, מדידה ובקרה.

מתוך מחאת הקיץ, והדוח הועדה לשינוי כלכלי וחברתי, צמחה דינאמיקה ודחף חיובי של שינויים ממשליים. 165 המלצות מדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי אומצו ומצאו ביטוי מעשי (בין אם החלטת ממשלה, חוק או תכנית עבודה), כשלושה רבעים מההמלצות יושמו באופן מלא או חלקי לאורך השנים.

כאן המקום לציין את הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה אשר התרחש בין השנים 2013-2017. באוקטובר 2011 החליטה הממשלה,¹³ בין היתר, לפעול לטיפול מערכתי שיוביל לחיזוק יכולות תכנון המדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה. זאת, על מנת לתת מענה לכשלים המבניים שצוינו בדוח ועדת טרכטנברג. כמה חודשים לאחר מכן קיבלה הממשלה החלטה על הקמת ועדת רפורמה בראשות נציב שירות המדינה, בהשתתפות ראש מטה יישום הרפורמה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, הממונה על השכר והסכמי עבודה, היועץ המשפטי לממשלה (או עובד בכיר מטעמם), ושני נציגי ציבור, לצורך גיבוש תוכנית מפורטת לביצוע רפורמה שבמרכזה ניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה.¹⁴

ועדת הרפורמה בשירות המדינה חילקה את עבודתה בין מספר ועדות-משנה: ועדת שכר דיפרנציאלי, הערכה ומשוב, וגמישות ניהולית, ועדת ניהול קריירות, וועדת אצילת סמכויות. את כתיבת הדוח ריכז והוביל ראש מטה יישום הרפורמה. גיבוש תוכנית הרפורמה אך כשנה וחצי, ובסופו, ביוני 2013, אושרו בממשלה¹⁵ המלצות הוועדה. מטה יישום הרפורמה פעל מ 2017 עד 2023 והביא להטמעת שינויים רבים בהתאם לדוח הוועדה.¹⁶ בשנת 2017, עם פירוק מטה יישום הרפורמה, למעשה, הופסק תהליך יישום הרפורמה בשירות המדינה והיא נעצרה.

הנקודה השלישית היא קמפיין ומהלכי ה"משילות" של הדרג הנבחר אל מול הדרג המקצועי. מהלך זה הואץ החל משנת 2016, ומצא ביטוי ייחודי ומשמעותי במאמר של שרת המשפטים דאז - איילת שקד: "משילות אל המשילות". במאמר זה נתנה שקד ביטוי לתפיסה מיניסטרילית מול הרשות המחוקקת, מול הרשות המשפטית ומול הדרג המקצועי. בנוסף, דנה שם שקד ביחסי הדת והמדינה. תמצית התפיסה נרשמה כך במקור¹⁷ -

¹³ החלטת הממשלה 3756.

¹⁴ החלטת הממשלה 3993.

¹⁵ החלטת ממשלה מספר 481.

¹⁶ ראה דוח המוניטור "יישום הרפורמה בשירות המדינה".

¹⁷ https://hashiloach.org.il/wp-content/themes/hashiloach_landing/dist/images/article-shaked.pdf



CECI

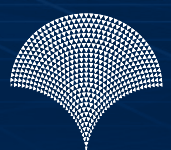
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

"...מושלים טובים נתפסים תדיר כבעלי יכולת לבצע החלטות בהצלחה ובאופן אפקטיבי; ככאלה המכירים דרכים יעילות לנוע על פסי המסילה הציבורית מנקודה א' לנקודה ב' בדרך קצרה ובטוחה... אלא שהדימוי הזה שגוי מן היסוד. משילות טובה אינה עוצמת פעולה עיוורת, ובוודאי אינה רק מנוע חזק ואילם. היכולת להוציא אל הפועל יעדים כפי שאלה הוגדרו, היא תנאי הכרחי למשילות טובה, אך בשום אופן איננה תנאי מספיק: משילות טובה נמדדת קודם כול במידת האפשרות שבידי שרי הממשלה לקבוע את היעדים עצמם. גורם פוליטי היודע כיצד להביא את הרכבת אל היעד, אבל אינו מסוגל לקבוע את היעד בעצמו, בכיר ככל שיהיה - אינו מושל, אלא קבלן ביצוע; הוא אולי מונה לשר, ואולי הוא גוזר סרטים בסוף הדרך, אבל הוא לא יותר מקבלן...". "נדמה לי שכל ההצעות שמניתי כאן, ועוד יותר מהן אלו שלא מניתי, מניחות שהפתרון מצוי תמיד במדינה ובפקידות, ולעולם לא באדם הפרטי או ביוזמה החופשית שלו. את גידולי הפרא האלה בתחום החקיקה, את יצר הפיקוח, את הרצון למשטר ולְאָסְדֵר עוד ועוד תחומים, חייבים לזהות כסטייה חריפה במהלך המסילה".

מעט אחרי פרסום מאמר זה, בינואר 2017, הבשיל ופורסם הקוד האתי של שירות המדינה¹⁸. מסמך זה, אשר בשמו המלא נקרא "חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה", הוכן על ידי ועדה שהוקמה כחלק מיישום הרפורמה בשירות המדינה¹⁹, שם נרשמו, בין השאר דברים אלו: "יעוד - שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידם על פי דין, והכל תוך כיבוד החוק... חזון - שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל".

מיד עם פרסום הדוח, במאי 2017 במסגרת כנס רשמי בוא נשאה דברים שרת המשפטים איילת שקד אמרה: "בשנת 2017 אנחנו רואים לא פעם כיצד פקידים מנהלים סדר יום פוליטי במסווה של ניטרליות ומקצועיות, ובשם ערכים אלה נאבקים לא פעם לסיכול יוזמות הממשלה, משל ישבו בספסלי האופוזיציה וביקשו לייצר אלטרנטיבה שלטונית"... "פקידות, הנחזית להיות ניטרלית וללא פניות, אך בפועל משרתת תפיסת עולם וסולם ערכים מסוימים, בין אם במודע ובין אם שלא במודע, מדגימה היטב כיצד ניתן להמשיך גם את הפוליטיקה 'באמצעים אחרים'; וכשאני אומרת 'באמצעים אחרים' אני מתכוונת - באמצעים בירוקרטיים, שחותרים תחת עקרון 'הבחירה הציבורית'; העיקרון שבלעדיו המערכת הפוליטית שלנו קורסת, ומידרדרת משיטה המבוססת על עיקרון שלטון הרוב לשיטה המבוססת על עיקרון שלטון הפקידים. כוח הפוליטי עבר מנבחרי הציבור שקיבלו ייפוי כוח מהעם לשכבת פקידות שמעולם לא נבחרה"... "אין דרך מוצלחת יותר



CECI

המרכז להעצמת האזרח

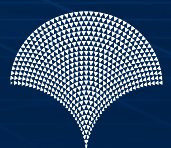
ממשל שעובד. בשבילנו.

¹⁸ <https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ethics-code/he/EthicsCode.pdf>
¹⁹ https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/reform_report2013_1

להדגים את חוסר המחויבות של הפקידות לשרת את מדיניות הדרג הנבחר, ואין דרך מוצלחת יותר להדגים את העומד בבסיס תפיסתה החדשה של הפקידות, מאשר לבחון את הקוד האתי שנציבות שירות המדינה פרסמה בינואר האחרון...מי שמתייחס לחזון הזה ברצינות הראויה לו, עלול להסיק שתפקיד הפקידות הוא אכן לשמש כנאמנה של הציבור ולפעול ישירות מטעמו, תוך דילוג על ראשי השרים ונבחרי הציבור”.

במהלך השנים הבאות, התקיים מאבק אלים, שברובו גלוי ובחלקו סמוי, בין הדרג הנבחר והפקידות המקצועית. כתוצאה מכך - הדרג המקצועי נשחק, חלקים מתוכו אימצו פרקטיקות שלי ריצוי וחלקים אחרים אימצו פרקטיקות של “בלימה בכל מחיר”. האמון בין שני החלקים הכה-חשובים אלו במערכת השלטונית אבד, ובמקום תהליכי קביעת מדיניות על ידי שרים המבוססת, בין השאר על תהליכי היוועצות ובחינת חלופות שהוכנו על ידי הדרג המקצועי, התפתחה תרבות של כוחנות. במקום דרג מקצועי שפועל לממש את המדיניות שנקבעה לאחר שהיה שותף לתהליכי עיצובה, התפתחו תופעות לא רצויות של סיכול מהלכי מדיניות, משיכת רגליים והערמת קשיים בשם “האינטרס הציבורי”.

נוסף לכל אלו, בשנים האחרונות, חווה שירות המדינה שורה של מינויים לא ראויים לתפקידי מפתח ותהליכי הפוליטיזציה בו הלכו וגברו. מי שעל פי חוק היה אמור להיות שומר הסף בפני מינויים שאינם ראויים לניהול ולתפקידי מפתח במערכות ציבוריות, לא קיים כמות את חובתו ושליחותו הציבורית. נראה, במאבק כה כוחני ומתמשך בין נבחרי הציבור והפקידות המקצועית, אף צד אינו יכול “לרחוץ בניקיון כפיים”, ובשני צידי המתרחס יש גם יסודות נכונים לטענותיהם, אך גם פעילות כוחנית שחצתה קווים אדומים. המאבק הכוחני והמתמשך הזה גבה מחיר כבד שאותו נשא הציבור עצמו לאורך השנים. בשעה זו - כבר ברור לכולם שמחיר המאבק הפנים-מערכתי והחולשה התפקודית של הממשלה והמערכת המנהלית שבאחריותה, התבטאו לא רק בחוסר הקצאה יעילה של משאבים ציבוריים, או של שירותים לקויים בשגרה ובחירום, אלא ממש בחיי אדם.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח ג' - השוואה בין"ל: הצגה ממוסדת של יעדים לאומיים ברשות המבצעת

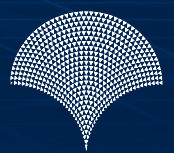
1. חזון לשני עשורים - אירלנד

באירלנד הושקה ב-2018 מסגרת תכנון ארוכת שווח בשם "פרויקט אירלנד 2040". פרויקט זה מורכב ממסמך חזון המפרט על מסגרת יעדים לאומית מקיפה ל-2040, ומסמך אסטרטגיה לעשור 2021-2030 שמטרתו להבטיח התאמה בין החזון והיעדים לבין תכניות ההשקעה (Ireland Gov, 2018). תהליך ההכנה עד לפרסום מסמך החזון והיעדים ב-2018 נמשך כ-4 שנים, וכלל שני סבבים של התייעצות עם הציבור (ב-2017 וב-2018), שבמסגרתם פורסמה טיוטה וסוגיות לדיון, התקבלו הצעות ותגובות מהציבור ומבעלי עניין, ונערכו למעלה מ-40 דיונים וסדנאות עבודה ציבוריים ברחבי המדינה (Ireland Gov, 2024). כ-5 שנים לאחר פרסום מסמך החזון והיעדים, ב-2023 החל תהליך התיקון הראשון שלו על מנת להתאים אותו למציאות המשתנה, שכולל גם הוא פרסום טיוטה להתייעצות ציבורית, כאשר באמצע שנת 2024 צפוי להתפרסם המסמך המתוקן הסופי (Ireland Gov, 2023). המסמך כולל במסמך עצמו ישנם 10 "יעדים אסטרטגיים לאומיים": 1. צמיחה ברת-קיימא. 2. נגישות אזורית משופרת (קישוריות בין ערים). 3. חיזוק קהילות וכלכלות כפריות. 4. תחבורה ברת-קיימא (חשמול). 5. יזמות, חדשנות ומיומנויות (תשתיות וחינוך). 6. קישוריות בין"ל (תחבורתית). 7. שיפור תשתיות נופש, פנאי ומורשת. 8. עמידה ביעדי פליטת פחמן (אנרגיה מתחדשת). 9. שימור משאבים טבעיים. 10. וגישה לשירותים מדינתיים (בריאות, חינוך ועוד). בנוסף, במסמך מפורטים בנספח כ-75 "יעדי מדיניות לאומיים" קונקרטיים יותר, שחלקם גם כוללים מדדים כמותיים.

2. תכנית חומש לאומית - סין

השלטון הסיני פועל תחת מערכת סוציאליסטית חד-מפלגתית בראשות המפלגה הקומוניסטית הסינית (מק"ס), המאפשרת תכנון ריכוזי ארוך שווח, שנחשב בעיני ההנהגה הסינית כאחת מהחוזקות הגדולות ביותר של המערכת הפוליטית במעצמה זו. גולת הכותרת בתכנון זה הן תכניות החומש הלאומיות, כשהאחרונה מביניהן לשנים 2021-2025 היא ה-14 במספר (Chen, 2017, 195).

תהליך התכנון הסיני מתקיים כמעגל מחזורי מתמשך של איסוף מידע, ניתוח, גיבוש מדיניות, יישומה, הערכתה ועדכונה. עבודת ההכנה לכל תכנית חומש מתחילה כשנתיים לפני סיום התכנית הקיימת, כשהמשרדים והרשויות המקומיות אוספים מידע ונתונים ומנגישים אותם עבור הדרג הפוליטי הבכיר שאחראי לתהליכי החשיבה והניסוח. ההכנה מסתיימת בסתיו של השנה האחרונה לתכנית הקיימת, כשהוועד המרכזי של המק"ס מאשר קווים כלליים לתכנית החומש הבאה, ובהסתמך עליהם מאושרים קווי יסוד סופיים בקונגרס הלאומי העממי הסיני בחודש מרץ. קווי היסוד בתכנית החומש כוללות סדרי עדיפויות לאומיים ודרכים להגשמתן, וממלאים 3 תפקידים מרכזיים: תעדוף ותיאום תכניות מדיניות בנושאים שונים, ניוו משאבים לשינויים הנדרשים, וניהול מאקרו של משתנים כלכליים. כמו כן, הם כוללים רשימת יעדים המורכבת ממטרות "חיווי" (תרגום חופשי למונח Indicative) שמציבות יעדים מדידים רצויים אך לא מחייבים,



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

לעומת מטרות "מחייבות" (Binding) המשמשות כאמות מידה ברורות לביורוקרטיה הסינית ולהערכת כוח אדם (Heilman, 2018, 8-11, 155-175). (156, 173-175).

בחודשים שאחרי אישור קווי היסוד הלאומיים, המשרדים, הפרובינציות, והערים מפרסמים עשרות תכניות הכוללות פרטים על דרכי יישום ליעדים הלאומיים. גם תכניות אלו הן לרוב כלליות יחסית, וכך בתהליך מתמשך נגזרים מסמכים ספציפיים ומפורטים יותר שמסייעים בתיאום, ביצוע, בקרה, והערכה של פעולות פרטניות. בשלב הבא, לאחר חלוקת האחריות והמטרות, מפותחות תכניות יישום מפורטות עוד יותר שגם מתארות כיצד יוערך ביצוע התכנית. באמצע השנה השלישית לתכנית, כל רמות הממשל יזמות "חיתוך אמצע" לבקרה ותיקון, שיכול גם להימשך עד לסוף תקופת תכנית החומש (Heilman, 2018, 8-11, 155-156, 173-175).

בשורה התחתונה, הקווים המנחים הלאומיים מבוצעים ברשת של אלפי תתי-תכניות שמתפתחות באופן מקונן (תתי-תכניות מובילות לתתי-תתי תכניות וכך הלאה) בכל רמות הממשל הסיני (מרכז, פרובינציות, מחוזות, ערים וכו'), בתהליך מעגלי ומתמשך (ולא כתוכנית סופית אחודה ובהירה) כאשר הבקרה והתיקונים משתלבים בהכנות לתכנית הבאה (Heilman, 2018, 8-11, 155-156, 173-175).

תכנית החומש האחרונה סימנה כמה בעיות פנימיות מרכזיות בסין, בתוכן אי-שוויון כלכלי-חברתי בין הערים לאזורים הכפריים, המרחק מרמת החדשנות המדעית והטכנולוגית הרצויה, תוצאות חלקיות בצמצום הבעיות האקולוגיות, ואי-הצלחה בקידום תכניות בתחום הסוציאלי. אל מול אתגרים אלו, התכנית הגדירה את הצורך להגדלת תקציב הפיתוח המדעי-טכנולוגי עד כדי לפחות 17% מהתמ"ג (תוך ציון נושאי מיקוד), האצת האורבניזציה לצד המשך מיגור העוני בכפרים, טיפול בסוגיית הזדקנות האוכלוסייה, הרחבת הבנייה של כורי גרעין לאנרגיה (עד שאנרגיה נקיייה תהווה 20%), והמשך מגוון שותפויות בינ"ל בתחום הכלכלי. בניגוד לעבר, לא הוגדר יעד צמיחה נוקשה בתמ"ג, שינוי שאפשר ומבטא רצון לעבור להדגשת יעדים איכותיים במקום כמותיים. במסגרת זאת, אסטרטגיית "הסירקולציה הכפולה" (Dual Circulation) עמדה במוקד וקוראת לפעילות מסחר ושירותים משמעותית יותר בתוך סין (זרימה נוספת) ולסלקטיביות בתחומי הייצוא והייבוא להקטנת התלות בעולם (ליידרמן ופרופר, 2021).

3. נאום מצב האומה - ארה"ב

בארה"ב, הנשיא נוהג לשאת סביב החודשים ינואר-פברואר את נאום "מצב האומה" המפורסם (State of the Union) במסגרתו הוא מדווח לקונגרס את הערכת המצב הלאומית שלו, ומפרט על הצעות המדיניות שלו לשנת החקיקה הקרובה. הנאום מקורו בחוקה האמריקנית המחייבת את הנשיא לדווח על נושאים אלו לקונגרס "מזמן לזמן". מאז הופעת תקשורת ההמונים במאה ה-20, הנאום הפך לחשוב עוד יותר כפלטפורמה לאומית-ציבורית עבור הנשיא, והוא נחשב כאחד האירועים החשובים ביותר בלוח השנה הפוליטי. ככלל, נאום מסוג זה מתקיים בכל שנה, גם אם נעשה כחלק מנאום ההשבעה בשנים בהן נכנס נשיא חדש לבית הלבן, או לא נישא



על ידי הנשיא העוזב (Kreiser, 2024). בארה"ב אין מנגנון ייעודי רשמי וסדור לביקורת והערכת הביצוע של המטרות והעדיפויות שהוצגו בנאום מצב האומה, ותפקידים אלו מבוצעים באופן דמוקרטי "כללי" על ידי פיקוח הקונגרס, ניתוחי התקשורת, סקרי דעת קהל ובחירות האמצע, ודוחות של הממשל.

בנאום מצב האומה האחרון שנערך ב-7 במרץ 2024, הנשיא ביידן התגאה באבטלה נמוכה, עלייה בשכר, ריסון האינפלציה, כמו גם בפעולות כחוק הדו-מפלגתי סביב תשתיות, חוק השבבים לתגבור הייצור המקומי של מוליכים למחצה, והחוק להפחתת הגירעון. בנוסף, הוא הגן על התמיכה המתמשכת באוקראינה מול רוסיה, תמך בהגנה על הפלות ועל זכויות להט"ב, וקרא לפעולה דו-מפלגתית סביב הגירה וביטחון גבול ובנוגע לשינויי האקלים ופיקוח על נשק. לבסוף, הוא תיאר הצעות מדיניות חדשות כמו הגבלת עלות האינסולין, מו"מ על מחירי התרופות בתוכנית מדיקייר, זיכוי מס לרכישת דיור, והעלאת שיעורי המס על תאגידים (The White House, 2024).

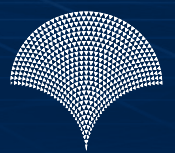
4. נאום העצמאות השנתי - סינגפור

בסינגפור פרקטיקה זהה לארה"ב, בנאום העצמאות השנתי (National Day Rally) המועבר על ידי ראש הממשלה באוגוסט ומסודר לציבור. בדומה לנאום מצב האומה האמריקני, ראש הממשלה מתאר את הישגי הממשלה, אתגריה, ותוכניות העתידיות, אך מהווה מנהג שאינו מחויב מכוח חוק (Wong, 2019). בנאום האחרון שנערך ב-20 באוגוסט 2023, ראש הממשלה לי הסיין לונג התייחס לאי-הוודאות הכלכלית הגלובלית והצורך להימנע ממיתון. לונג חשף כי ישנה עבודה על יוזמה חדשה לתמיכה במובטלים ושדרוג מיומנויותיהם, הכריז על חבילה בהיקף 7 מיליארד דולר עבור סיוע ל"מבוגרים צעירים" בגילאי 60-50 הנדרשים לדאוג להוריהם ולילדיהם במקביל תוך שמירה על בריאותם. כמו כן, הושקה תכנית נוספת לשיפור הרווחה של קשישים על ידי התאמת תשתיות ומבנים ברמה הפיזית והמנטלית, וכן שינויים בתוכנית הדיור והרחבת האפשרויות לרווקים (Tan, 2023).

5. "הספר הלבן" - תכנית אסטרטגית רב שנתית לבריטניה בנושאי הביטחון הלאומי

הספר הלבן, שפורסם במרץ 2022, הציג את האסטרטגיה ארוכת הטווח של בריטניה לביטחון לאומי ובינלאומי. הוא מתאר את האיומים והאתגרים העיקריים שעומדים מתמודדת בריטניה בעולם הגלובלי, וקובע את מטרות המדיניות העיקריות של הממשלה. "הספר הלבן" מתמקד בארבעה נושאים מרכזיים:

- הגנה על בריטניה: חיזוק יכולות ההגנה של בריטניה מפני איומים חיצוניים, כגון טרור, מדינות עוינות ומתקפות סייבר.
- קידום ביטחון גלובלי: שיתוף פעולה עם מדינות אחרות כדי להתמודד עם אתגרים גלובליים, כגון שינויי אקלים, הגירה בלתי חוקית וסחר בסמים.
- הגנה על האינטרסים הלאומיים של בריטניה: קידום האינטרסים הכלכליים והמסחריים של בריטניה בעולם, וחיזוק שיתופי הפעולה הבינלאומיים.
- חיזוק החוסן של בריטניה: בניית חברה חזקה ומתאחדת, עם כלכלה תחרותית וחברה הוגנת.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

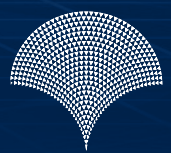
ממשל שעובד. בשבילנו.

- "הספר הלבן" מכיל גם מספר התחייבויות ספציפיות, כגון:
 - הגדלת תקציב הביטחון לאורך 4 השנים הבאות.
 - בריטניה תשקיע בפיתוח יכולות צבאיות חדשות, כגון מטוסי קרב חדשים וספינות מלחמה.
 - בריטניה תחזק את שיתוף הפעולה עם מדינות נאט"ו, מדינות חבר העמים ושותפים בינלאומיים אחרים.
 - בריטניה תשקיע יותר בהגנה על תשתיות קריטיות מפני מתקפות סייבר.
- ההחלטה האם הממשלה החדשה בבריטניה תאמצ את התכנית שגובשה על ידי קודמתה תלויה במספר גורמים, ביניהם:
 - בעת חילופי הממשל, ברור כי ממשלה חדשה יכולה להחזיק במדיניות שונה מזו של קודמתה. יחד עם זאת, במישור העובדתי, במקרה של תכנית "הספר הלבן" על הביטחון הלאומי, הממשלה החדשה בבריטניה בהנהגת בוריס ג'ונסון אימצה את התכנית באופן כללי, תוך הכנסת התאמות מינוריות בלבד כגון הקמת מועצה חדשה לביטחון לאומי וקידום שיתוף פעולה עם מדינות חבר העמים. חשוב לציין שתוכנית הספר הלבן הוא מסמך דינמי, שצפוי להתעדכן לאורך הזמן בשל שינויים גיאוגרפיים ואסטרטגיים ולא רק בשל שינויים במישור הממשלתי ופוליטי בבריטניה עצמה.

6. נאום המלך - בריטניה

"נאום המלך" (King's Speech) מתקיים לאחר בחירות כלליות ובתחילת כל מושב פרלמנטרי, ומפרט על מדיניות הממשלה ותכנית החקיקה למושב הקרוב. הנאום אמנם מועבר על ידי המלך (ומכאן שמו), אך נכתב בידי הממשלה ומאושר בקבינט (UK Gov, 2017). זהו אירוע שמתוארך אחורה למאה ה-16 ומלווה במנהגים טקסיים מסורתיים.

בנאום האחרון שנערך בנובמבר 2023, המלך צ'רלס התייחס לכמה מטרות מרכזיות: 1. ייצוב האינפלציה על ידי מדיניות פיסקלית אחראית (כולל צמצום החוב הציבורי). 2. חיזוק הביטחון האנרגטי על ידי עידוד השקעות באנרגיה ירוקה וצמצום התלות בעולם. 3. השקעה בתשתיות תחבורה בין ערי הצפון. 4. רפורמת חינוך שתקדם שילוב בין מיומנויות טכניות ותיאורטיות, צמצום בתארים גבוהים באיכות נמוכה, והרחבת היקף תכניות מקצועיות איכותיות. 5. הסכמי סחר והשקעה עם מדינות נוספות. 6. ניסוח מסגרת משפטית שתעודד השקעה ושימוש בטוח בתעשיות חדשות כדוגמת רכבים אוטונומיים, ותמיכה בתעשיות "יצירתיות" לצד עידוד היזמות בלמידת מכונה. 7. רפורמה בשוק הדיור והשכירות. 8. קיצור זמני ההמתנה לשירות והבטחת כוח אדם מספק בתוכניות תעסוקה שונות בשירות הבריאות הציבורי בבריטניה (ה-NHS), לצד השקעה בהרחבת שירותי בריאות הנפש. 9. קידום חקיקה להחמרת הענישה הפלילית (כולל טרור והגירה בלתי חוקית), והרחבת סמכויות המשטרה. 10. הובלת המאמצים הבינ"ל סביב שינויי האקלים והביטחון הגלובלי (UK Gov, 2023).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

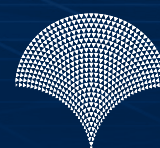
ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח ד' - מדידת ביצועים בשירות ציבורי

על פירון ויעילות המתבטאת במדידת ביצועים בשירות הציבורי, נערכו מחקרים רבים ומסתבר כי בשונה מהמגזר העסקי, הזיקה בין תשומות, תפוקות ותשואה על השקעה - אינה פשוטה למדידה בשל המאפיינים הייחודיים של השירות הציבורי. יחד עם זאת, קשה להגזים בחשיבות המדידה והערכת מדיניות של השירות הציבורי, וקיימת חובה לתכנון, מעקב ובקרה המבוססים על מדידה והערכה. פעילויות השירות הציבורי משקפות מטריצה²⁰ בין שני צירים - ציר תחומי פעולה; כגון חינוך, רווחה, ביטחון או בריאות), וציר רובד הפעילות; מדיניות, רגולציה, אינטגרציה ואופרציה. לצורך ההמחשה - ראה תרשים גנרי הנוגע למערכת החינוך מערכת הבריאות;



מדדים הנהוגים ביחס לשירות ציבורי ונדרשים ליישום במשרדי הממשלה בישראל הם; מדדי שירות (בכל מקום בו קיים ממשק ישיר מול מקבלי שירות), מדדי זמינות ונגישות (כמו מדד הדיגיטליות הממשלתית של OECD-ה²¹, מדדי תפוקה ותוצאה השוואתיים לתהליכי שירותים או יצירת ערך ציבורי דומים במדינות סמן בעולם (כמו מדד Bloomberg index World's Healthiest Nations²²).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

²⁰ מודל Sparks לאסטרטגית ארכיטקטורת מערכת ציבורית.

²¹ <https://goingdigital.oecd.org/he/indicator/58>

²² <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/healthiest-countries>

נספח ה' - המחשה לתוכניות פעולה הנדרשות במישור הלאומי בהקשר לטיוב המערכת הממשלתית בפרט והשירות הציבורי בכלל.

יובהר, כי תוכניות הפעולה כפי שיופיעו בחלק זה, יוצגו בתמצית בלבד בשל רוחב היריעה ומגוון הנושאים הנדרשים לפעולה ברמה הלאומית, אולם ברור כי בכדי לממש את תכנית חוק היעדים הלאומיים - יידרש מהמנהיגות במערכת השלטונית, החל מראש הממשלה ושריו, כך גם מהדרג המקצועי הבכיר, לפעול ולעגן את היעדים והפעולות הנדרשות בהחלטות ממשלה, בחקיקה, בתוכניות פרטניות וייעודיות בהתאם לנושאים השונים, כך גם בתוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של המשרדים ויחידות הסמך.

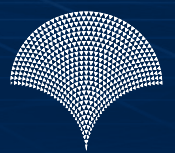
1. יישום רפורמה בשירות המדינה

א. כאמור בסקירה הפותחת של המסמך - בשביעי באוקטובר, לא רק המערכת הביטחונית קרסה, אלא זו הייתה קריסה מערכתית של השירות הציבורי כולו. כאמור בפתח, הקריסה לא התרחשה כאירוע חד פעמי, אלא על רצף של תהליכי החלשה, שחיקת יכולות, ואחידה במתודות עבודה ומודל הפעלה שאינו הולם עוד את העידן הנוכחי.

ב. מילוי הצרכים הבסיסיים של אזרחים, הוא יסוד הערך לעצם קיומה של מדינה במודל הדמוקרטי, וללגיטימציה לה היא זוכה מאזרחיה לשלטון ולריבונות. באחד ממאמריו המפורסמים ביותר של ז'בוטינסקי "הגאולה הסוציאלית", נקבע עקרון חמש המ"מים - אשר מתמצת את תפיסתו בדבר יסודות חובותיה של המדינה לספק מינימום הכרחי לאזרחיה: "מזון, מעון, מלבוש, מורה, מרפא". במאמר הוא הבהיר מחד - את עיקרון החרות והחופש הדמוקרטי שיש להבטיח לאזרחים בפעילותם ובבחירותיהם, אך מאידך הוא מציין, כי אם לא יינתן המענה לצרכים חברתיים בסיסיים - קיימת סכנה ממשית לאזרח ולמדינה.

ג. השירות הציבורי במדינה דמוקרטית, אמור להיות עמוד השדרה שעליו נסמכת הברית בין האזרח ובין המדינה. השירות הציבורי הכולל את הדרג המקצועי, נדרש להבטיח את הספקת השירותים הנדרשים לאזרח, לסייע לשרים בעיצוב מדיניות וליישם אותה, ולתווך כזרוע ביצועית בין הפוליטיקאים הנבחרים ובין העם.

ד. ברוח עקרונות חמש המ"מים של ז'בוטינסקי, לאורך השנים התעצבה התפיסה כלכלית חברתית של ישראל, ואת חלק מחובותיה החליטה המדינה לעגן בחקיקה הנוגעת לחינוך, בריאות ואפילו דיור ציבורי. העיגון בחוק ביטא לא רק את המימד הטכני של חובות המדינה לאזרחיה - אלא גם את התכלית של חובות אלו; לשימור ליבת האתוס הלאומי, והבטחת חיבורם ומחויבותם של האזרחים אל המדינה וערכיה. הנה כדוגמא - חוק החינוך הממלכתי מטיל על מערכת החינוך, בין השאר, ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל, את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, לפתח יצירתיות וכישורים, לבסס את ידיעותיהם של הילדים בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ה. בפועל, השירות הציבורי במודל העבודה הנוכחי שלו, במסורבלות ובכבדות שלו, בעודף הבירוקרטיה הפנימית וחיצונית המאפיינת אותו, בפערי הנגישות שלו, ובעודף ההישענות שלו על כוח אדם במקום על כוח מחשוב, תשתיות מידע ותקשורת מיטביים - הופך פחות ופחות מותאם לצרכים וציפיות האזרחים.

ו. החלשות השירות הציבורי יחד עימו היחלשות איכות וזמינות השירותים הציבוריים, בין השאר, באופן יחסי לזמינותם ואיכותם של חלופות מהמגזר הפרטי - מביאות מיידית להחלשת האמון, הקשר והמחויבות של האזרח למדינה כריבון.

2. הטמעת פרקטיקות ותהליכי הערכת מדיניות, חלק ממעגל התכנון-תקצוב

א. בנוסף לתהליכי תכנון תוכניות העבודה אשר הוטמעו היטב בשירות המדינה, הכוללים פרקטיקות תכנון וקביעתם של מדדי תוצאה ותפוקה ברמה משרדית, יש להטמיע בממשלה יכולות ופרקטיקות להערכת מדיניות וקביעת יעדים ומדדים מערכתיים וחוצי-משרדים.

ב. יש לקבוע מסגרת מארגנת של דרכי פעולה להערכת מדיניות משרדית ומערכתית. כאשר מתוך תהליך ההערכה, ניתן יהיה ליצור תמונת מצב ביחס להחלטות המדיניות שנקבעו ויישומן בפועל.

ג. המסגרת נדרשת ליצור אחידות בהמשגה, בטרמינולוגיה וביישום תהליך הערכת המדיניות; החל מהרמה האופרטיבית, לרמה הפנים-משרדית, הבין משרדית ומערכתית-לאומית.

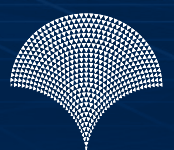
ד. יישום תהליך מערכתי שנתי של הערכת מדיניות וביחס לתוכניות העבודה שנקבעו יאפשר לגבש המלצות עדכניות סדורות לדרג הנבחר לעדכון המדיניות או לתקף את שנקבע לצורך המשכיות הפעולה גם בשנה הקרובה.

3. סיווג והסדרת ממשקי דרג נבחר-דרג מקצועי -

א. ממשקי דרג נבחר מול דרג מקצועי וההיפך - נדרשים להבהרה תורתית - תפיסתית ובאופן מובנה תוך הבהרת ההפרדה בין האחריות והסמכות של כל אחד מהדרגים. בהעדרה של הסדרה בסיסית זו - מתעצם פוטנציאל החיכוך ונורמות לא רצויות בעבודה מימשלית תקינה.

ב. ההסדרה נדרשת לקבוע את סדרי העבודה הבסיסיים המחייבים בעבודת השר עם הפקידות המקצועית הבכירה במשרדו, ותכלול בין השאר, נורמות לקבלת החלטות מבוססות נתונים, הצגת חלופות ומשמעויות למדיניות ודרכי מימושה, תיעוד השיקולים ותהליכי העבודה בעת קביעת המדיניות.

ג. ההסדרה תבטא את סמכותם העליונה של השרים לקביעת המדיניות יחד עם אחריותם של הפקידים לסייע לממשלה ולשריה למלא את תפקידם על-פי דין, הן בעת גיבוש המדיניות והן לצורך קידום ויישום מדיניות לאחר שזו נקבעה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ד. ההסדרה תסייע גם במימוש תפקידם של פקידים לשמש במקרים מסוימים בהם הם נדרשים לפעולה כשומרי סף, תוך מניעת פוליטיזציה בתהליכי עיצוב המדיניות, קבלת החלטות ויישומן.

ה. במסגרת הסדרה זו תיקבע חובת היועצות של הדרג המיניסטריאלי עם הדרג המקצועי בעת קביעת מדיניות, כאשר על הדרג המקצועי תוטל האחריות ההמלצה ליישום המדיניות, במסגרתה תוגדר החובה להציג מול הדירקטיבות למדיניות שיוגדרו על ידי השר הממונה - משמעויות לדירקטיבות אלו, חלופות למימושן, הערכת משמעויות משקיות / ציבוריות וסיכונים. לבסוף - המלצה על חלופה מומלצת ותוכנית ליישום.

4. רתימת היכולות הטכנולוגיות לביסוס בשלות המידע הממשלתי כחלק משמעותי בחיזוק המשילות ויעילות המערכת הממשלתית -

א. המושג Data Maturity (בשלות מידע), מתאר את מידת הטמעת תרבות מבוססת מידע בגוף שלטוני בקרב עובדיו ובנהלי עבודתו. ככלל, ישנן 5 רמות של בשלות מידע, כאשר הימצאות של גוף בעל סמכויות רגולטוריות ברמת בשלות גבוהה בסולם זה - מעידה על שימוש נרחב, יעיל ותדיר במידע ונתונים מהימנים לצורך קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. הימצאות ברמה נמוכה בסולם זה, מעידה על חוסר במידע או בכלים לנתוח מידע, ושימוש מועט בנתונים ומידע לצורך קבלת החלטות.

ב. יש להביא לכך כי החלטות הנוגעות לרגולציה ו/או עיצוב מדיניות, יתאפשרו תוך התבססות על מידע מספק או מידע נכון (Right Data), על יכולת איגום ועיבוד מידע נרחב (Big Data), ועם יכולות חיזוי (Predictions) המאפשרות להבין בצורה טובה יותר את ההשלכות האפשריות להחלטה.

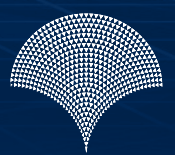
5. העמקת הדמוקרטיה המשתפת ורב מגזריות

א. יש להביא לחיזוק הקשרים וביסוס כללי פעולה שקופים וברורים שבין הסקטורים השונים בחברה הישראלית תוך הדגשת המשותף והאינטרס ההדדי.

ב. יש להטמיע תפיסת רב מגזריות ודמוקרטיה משתפת, בדגש על גיבוש היעדים הלאומיים ומדיניות כלכלית-חברתית, תוך העמקה והבנייה של מנגנוני תיאום ו/או היועצות בין הממשלה ליתר המגזרים במשק.

ג. יש לתת דגש ייחודי להבניית תהליכי ההיועצות עם המגזר העסקי, מאחר ועם המגזר השלישי תהליכים אלו כבר מבוססים, ומתקיימים בשגרת הפעילות הנוכחית של משרדי הממשלה השונים.

ד. כחלק מגיבוש חוק היעדים הלאומי, ולצורך השגת המטרות ציבוריות הלאומיות, תידרש הכוונה משותפת ורב מגזרית של מאמצים, משאבים (ידע, מומחיות והון) לטובת השגתן.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

6. שינוי מבנה יחסי העבודה ברמה הלאומית, לרבות קביעת מנגנון ברורות חובה, איסור השבתת מפעלים חיוניים, ביטול הסדרים פריטטיים

א. המציאות הישראלית בשירות הציבורי מתאפיינת בריבוי איומים לשביתות, בעיקר ביחס למערכות גדולות כגון מערכת החינוך, רשות המיסים, נמלים, חברת חשמל, נמל התעופה ועוד. פוטנציאל עלויות השבתתן של מערכות אלו למשק הישראלי עצומות, ומניעת ההשבתות גוררת גם היא עלויות לא מידתיות וירידה משמעותית בפריון העבודה.

ב. מחיר שביתה בישראל נמוך מאוד, גם ביחס לעולם. הסנקציה היחידה שקיימת כנגד שביתה היא אי-תשלום שכר על זמן השביתה, והיא בלתי מספקת. גם האכיפה כנגד שביתות בלתי חוקיות כמעט ואינה קיימת ואינה אפקטיבית. לא ניתן לתבוע ארגון עובדים, גם אם הוא יזם שביתה בלתי חוקית (שביתה פראית). כמו כן, בשנים האחרונות אסר בית הדין לעבודה על שכירת עובדים חלופיים במהלך שביתה, בין אם עובדים זמניים ובין עובדים קבועים.

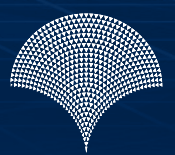
ג. העילות לפתיחה בסכסוך עבודה בישראל לא מוסדרות כהלכה בחוק ואינן ברורות.

ד. המוסדות האמורים ליצור אלטרנטיבה ליישוב סכסוכי עבודה לא מתפקדים. המועצה ליחסי עבודה, המשקפת רצון לניהול ריכוזי ברמה הלאומית של יחסי העבודה לא מתפקדת בפועל; למוסד לבוררות מוסכמת על אף שהוא קיים רשמית, מתקצב, ואמור לתווך בין ההסתדרות לבין המדינה, לא פונים וארגוני העובדים לא רואים בו כמסלול רצוי ליישוב סכסוכים.

ה. בהעדר חקיקה עדכנית והולמת, אכיפה של חקיקה קיימת, חולשה מובנית של רגולטורים, חולשה ניהולית רוחבית וחולשה של מנגנוני הסדרה, נוצר חלל בכל סכסוך בין עובדים למעסיקים, אליו נכנס בית הדין לעבודה.

ו. לפי הלכת בית הדין לעבודה, חובת ההיוועצות מחייבת את המעסיק להיוועץ בעובדים לפני ביצוע פעולות משמעותיות, ולמעשה הרחיב לאורך השנים את זכות העובדים לקבל החלטות ניהוליות עד כדי שוויון כמעט מלא אל מול המעסיק. היכולת לפתוח בסכסוך עבודה ושביתה עקב החלטות ניהוליות לגיטימיות כמו שינוי ארגוני או אימוץ טכנולוגיות מאפשרים לארגוני לעקר את היכולת הניהולית, ולתרגם את כוחם לשיטה של 'תג מחיר' לכל שינוי כולל הטבות לכלל העובדים ללא קשר למידה בה השינוי נוגע בהם.

ז. המערכות הציבוריות פועלות תחת הרתעה מצד ארגוני העובדים, בעיקר ביחס לשביתה בשירותים חיוניים, אשר היא הבעייתית והמרתיעה ביותר את נבחרי הציבור והפקידות, זאת משום שהשפעותיה חורגות קיצונית מיחסי העבודה הרגילים בגבולות אותו מקום עבודה, משפיעה דרמטית על המשק כולו, ובאופן קיצוני מעבר לגבולות מקום העבודה וטענות הנוגעות לו. בשל הפרעה ההמונית על שגרת החיים - היא גם גוררת מיד לחץ ציבורי המופנה את הממשלה.



CECI

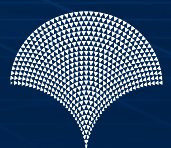
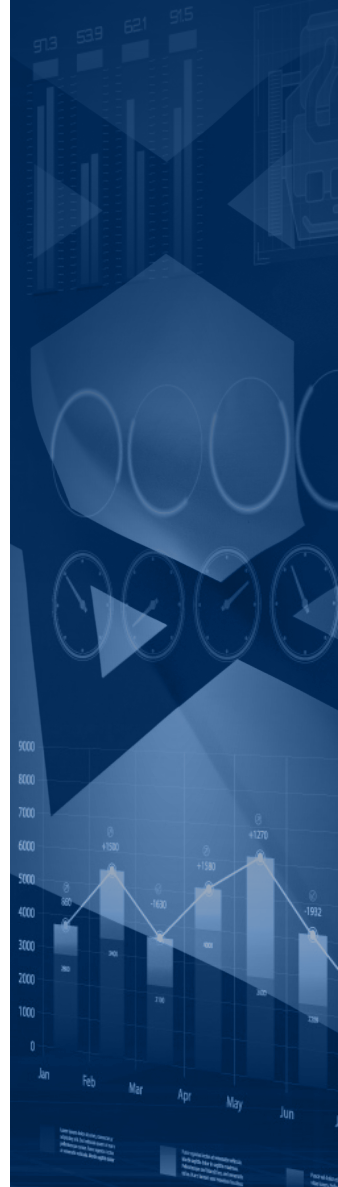
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ח. בעולם, נראה שאין מדינה בה אין הגבלות כלל על זכות השביתה. מדינות שונות נוקטות בצעדים שונים, ביניהם: הזכות לפרלמנט להורות על סיום שביתות; איסור שביתות לעובדי ציבור; חובת אספקה מינימלית בזמן שביתה; וחובת הצבעה של עובדים כתנאי לשביתה. מבחינת המנגנונים הקיימים לאיסורי שביתות בשירותים חיוניים, ישנם בעולם ארבעה מודלים עיקריים: איסור מוחלט על שביתה בשירותים מוגדרים מראש, ופנייה לבוררות במקום; אספקת שירות חיוני באופן מינימלי בכל עת כך שהשביתה מוגבלת מלכתחילה; הגשת מתווה שביתה קודם לפריצתה לגוף המאסדר, ואם הוא פוסל את המתווה השביתה אסורה; הגבלה אד-הוק של שביתה במקרה שהגוף המאסדר סבור שהיא מונעת שירות חיוני או לא מידתית.

ט. יש לפעול להגברת וודאות ביחסים קיבוציים לרבות אלו:

- איסור על שביתה בזמן שיש הסכם קיים והגדרת עילות ברורות לשביתה לגיטימית.
- עיגון סמכות המעסיק לנהל וגידור סכסוך העבודה לפי מודל ידוע מראש, לפיו כל סכסוך נבחן בשאלה האם יש השפעה ישירה ומידית על העובדים או לא.
- החלת כללים ברורים ליישוב סכסוכים, לרבות הארכת תקופת הצינון בין הודעה על שביתה לתחילתה, חובת הידברות עם מתווך כתנאי לשימוש בשביתה והגדרת תנאי השביתה מראש.
- הגדלת מחיר השביתה באמצעות התרת פיטורין של עובדים שובתים באופן לא מידתי, העסקת עובדים חלופיים בזמן שביתה, אישור לצדדים שלישיים שנפגעים משביתות לתבוע בנזיקין ומתן היתר לכנסת להשהות שביתה או להעבירה לבוררות חובה.
- הגדרת מושג סכסוך העבודה וגבולותיו, לרבות הגדרה כי סכסוך המכוון נגד המדינה בתפקידה כריבון (ולא כמעסיק) לא ייחשב כסכסוך עבודה ולא יהיה ניתן לשבות בגין זאת.
- איחוד הסכמים קיבוציים, הפרדה בין סוגי סכסוכים ואכיפת הסכמים קיבוציים, לרבות תשלום פיצויים על הפרת הסכם קיבוצי ואיסור שביתה במסגרת סכסוך עבודה משפטי.



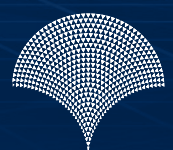
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח ו' - ביבליוגרפיה

- תוכנית החומש הסינית: שאיפה לרפורמות ולפתיחות לצד חיזוק שליטת המפלגה, מבט על, גיליון 1454, 11 באפריל 2021, ליאו ליידרמן ואייל פרופר
- Donghua Chen, Oliver Zhen Li, Fu Xin, Five-year plans, China finance and their consequences, China Journal of Accounting Research, Volume 10, Issue 3, 2017, Pages 189-230
- Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise, Sebastian Heilmann, 2018-03-15, The Chinese University Press
- Translation: 14th Five-Year Plan for National Informatization – Dec. 2021, DigiChina translation is by Rogier Creemers, Hunter Dorwart, Kevin Neville, and Kendra Schaefer. It was edited by Johanna Costigan and Graham Webster
- A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security – 2022 Strategy <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74cb2de5274a3cb286738d/national-security-strategy.pdf>
- History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions, Updated January 29, 2024, Congressional Research Service, Maria Kreiser and Michael Greene
- The White House, MARCH 07, 2024, Remarks of President Joe Biden — State of the Union Address As Prepared for Delivery
- Durable and changing views of English: a diachronic thematic analysis of National Day Rally speeches in Singapore, Angelia Wong and Ruanni Tupas, 2019
- National Day Rally 2023 in 3 minutes, Jeanette Tan, Aug 20, 2023

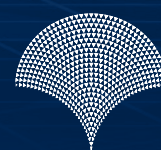


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שטוב. בשבילנו.

- What is the Queen's Speech? Gov.UK 2017
- Oral statement to Parliament, The King's Speech 2023, 7 November 2023
- The National Planning Framework, About, Project Ireland 2040, Ireland Gov, 2024 <https://www.npf.ie/project-ireland-2040-national-planning-framework>
- Project Ireland 2040, Ireland Gov, 2018a <https://www.gov.ie/en/campaigns/09022006-project-ireland-2040>
- A Road Map for the First Revision of the National Planning Framework, Ireland Gov, June 2023
- Project Ireland 2040, National Planning Framework, Ireland Gov, 2018b



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.