

למה בגין לא דפק על השולחן

ומה לומדים מזה על הנעת שינויים
במערכות ממשלתיות

אהוד פראוור



אוניברסיטת תל אביב

למה בגין לא דפק על השולחן

ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכות ממשלתיות

אהוד פראוור



אוניברסיטת תל אביב

בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
אוניברסיטת תל אביב

עבודה זו נכתבה בסיועה הנדיב של קרן המלגות על שם ריצ'רד ורודה גולדמן
בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
אוניברסיטת תל אביב

עריכת לשון: גיא רונן

עיצוב העטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
עיצוב והפקה: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
דפוס: סדר צלם

יולי 2020

תוכן עניינים

7	פתח דבר
13	חלק א: הרקע המבני לעשיית שינויים: הטופוגרפיה של השדה הממשלתי
25	חלק ב: הנעת שינוי במציאות רב משרדית מפוצלת: התוכנית לילדים ונוער בסיכון
39	חלק ג: הנעת שינוי בעולם של התנגדויות: הפחתת נטל רגולטורי
61	חלק ד: הנעת שינוי תוך שימוש בסמכות מעטה: רכש חברתי
83	חלק ה: כלים מחוללי שינוי במציאות ממשלתית מפוצלת
99	מקורות

פתח דבר

“לספינות הכי נוח ובטוח בנמל – אבל לא בשביל זה בנו אותן”.

אמרה זו, הרווחת בחיל הים, משקפת היטב את הנוחות ואת האתגר של משרתי הציבור. הנעת שינוי תמיד כרוכה בחיכוך: חיכוך עם הרגלים ומסורות, עם חלוקה שהתקדשה של תחומים וסמכויות, עם הצורך לשנע אמצעים ולעבור משפה לשפה. לא פעם נתפס הדבר כבלתי אפשרי. הממשלה עצמה נתפסת כמקום שעשיית שינוי בו היא כמעט בלתי אפשרית. החיבור שלפניכם בא לומר בפשטות, שאפשר. הוא נכתב מתוך תקווה לתת לאנשי מעשה דוגמאות לתהליכים שצלחו בתנאים לא פשוטים אך נפוצים, לצד תובנות על הסיבות להצלחה. אולי בכך יעודד עוד ועוד מהעומדים ליד ההגה להוציא את ספינותיהם אל הים. בשנת 2019 העניקה לי אוניברסיטת תל אביב את הזכות להיות עמית בכיר במסגרת קרן מענקי מחקר ע"ש ריצ'רד ורודה גולדמן לקידום איכות השלטון בישראל. התוכנית הציבה שתי דרכי פעולה אפשריות: להעמיק את הידע התיאורטי בתחומים הרלוונטיים, ולשקוד על פיתוח רעיונות לקידום איכות השירות הציבורי בישראל. לאחר מחשבה, החלטתי על הכנת נייר מדיניות אשר יביט לעבר הניסיון שנצבר במשרד ראש הממשלה במסגרת האגף לממשל וחברה, שבראשו עמדתי מאז הקמתו בשנת 2004 ועד 2018. ב־14 שנים אלו הניע האגף תהליכי שינוי חשובים באופן עבודת המנגנון הממשלתי, בד בבד עם הובלת תוכניות לאומיות רחבות היקף שהתמקדו בקידום קבוצות חברתיות ואזורים בארץ. האגף נתפס כגורם בעל מוניטין ויכולת לתכנן ולחולל מהלכי שינוי. נייר המדיניות הזה הוא ניסיון להביט לאחור על תהליכי העבודה, על מנת למצות מהם פרדיגמה לעשיית מהלכי שינוי. ייאמר מיד: זה איננו מחקר שנעשה על ידי אדם חיצוני לעניין. זהו מאמץ מודע של מי שהוביל שורה של מהלכי שינוי במערכות הציבוריות, לתאר אותם וללמוד מהם וללמד. אכן, צודק מי שיטען כי “הכותב אינו אובייקטיבי”. זה כמובן נכון, אולם ניתן גם לראות את היתרון שבדבר – שבעל הדבר הוא החותר להביט אחורה במעין רטרופסקטיבה, ולהציע כלים ותפיסה שלמה מרסיסי ההתנסויות.

התקופה הנסקרת היא זו שבמהלכה לקחתי חלק פעיל בעיצוב תהליכי השינוי ותקופה צמודה של כשנה לאחר מכן.¹ ויתרתי מראש על הניסיון – ורב היה הפיתוי לכך – לחבר את הדברים לתיאוריות קיימות בתחום מדע המדינה או המדיניות הציבורית. הדבר דרש מאמץ החורג מהזמן שניתן היה להקדיש לעבודה זו, ולא בכך נראה שטמון יתרונה.

בינואר 2018 קיים אגף ממשל וחברה יום עיון לבחינת דרכו מראשיתו.² חודדה בו תפיסת העבודה של האגף באמצעות ביטוי פרדוקסלי לכאורה: הפעלת "עוצמה רכה". זוהי המשגה המגרה לחשיבה וברור נוסף. נראה היה כי האגף פועל ומפעיל תפיסת עבודה ייחודית בעולם הממשלתי, כזו שמאפשרת לו להיות גורם מוביל בהנעת שינויים. התחושה הייתה שהאגף פועל באופן שונה מהמקובל בממשלה – באופן הניתן לאפיון, ושנוצרו בו מסורת ותרבות פעולה ייחודיות, בעלות ערך לפעולה במציאות סבוכה.

בתחילת העבודה על נייר זה לא הייתה לי יותר מאשר תחושה, אשר נשענה על אותו יום עיון, שמכלל העשייה ניתן להצמיח סיפור אחד, עקבי ומלמד. חתרתי ללמוד על עשיית שינוי מתוך מספר מהלכים מובחנים באופיים. תוך כדי הכתיבה הלך והתברר הדמיון ביניהם. ואכן, כשמרכיבי עשיית השינוי שבפרקים השונים רוכזו לטבלה אחת, ניתן היה להציע לקוראים תפיסה מגובשת.

אף שיתוארו כאן שלושה סיפורי מקרה, אין זהו ספר זיכרונות או "רצפטים למנהיגים".

מדובר בניסיון לחלץ מתוך המציאות של הובלת מהלכי שינוי פרדיגמה להובלת שינוי. שני שימושים יכולים להיות לעבודה הזאת: האחד, לאפשר לאנשי אקדמיה ובעלי עניין "להציץ" לסתרי המנגנון הביורוקרטי הממשלתי, בתקווה שמבט פנימי שכזה ישמש ללימוד ואולי יגרה מחקר נוסף. השני, לתת לאנשי מעש מתוך הממשלה, הארגונים הציבוריים והעמותות תובנות מועילות, מערכת מושגים (יש חשיבות לקרוא לדברים בשם) ומסגרת לתכנון מהלכי שינוי במציאות הייחודית של מערכות ממשלתיות.

חשוב לחדד: עבודה זו באה לתאר את דרך עשיית השינוי, אך לא את השינוי עצמו. הערכת השינויים דורשת עבודה אחרת וכלים אחרים. העניין שלנו בדפים הבאים יהיה בסוג של תרבות הפעולה וביכולתה להביא לתנועה, לפעולה חדשה ולשיתופי פעולה.

יהיה אולי מי שיתהה: מה החוכמה? מעבר ליכולת "להציץ" למסדרונות שלטון, מה יכול להיות מעניין בעבודה כזו? שהרי מה קל מלהניע תהליכים, לתכנן תוכניות ולהוציא לפועל מעשים ממשרד ראש הממשלה (ואכן, יש שצבטתי את עצמי בבוקר רק כדי לוודא שאני שם)? אלא שהמציאות מורכבת הרבה יותר. משרד ראש הממשלה נמצא במרכז המערכת. ראש הממשלה הוא בעל הכוח הפוליטי החזק במדינה, והעיניים נשואות אליו למתן פתרונות לשאלות סבוכות. אולם אין לו סמכויות מופלגות. הדבר גוזר על צוותו עבודה

1 כך שהזמן הנסקר בפרק העוסק בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון יסתיים בעיקרו ב-2008, עם ראשית היישום, ואילו התקופה הנסקרת בפרקים העוסקים בטיוב רגולציה ורכש חברתי תסתיים בעת סיום הכתיבה בשנת 2020.

2 את החומרים ששימשו ליום הזה אספה ד"ר הילה טל אביטן, מעובדות האגף.

בתנאים מאתגרים במיוחד: הציפיות גבוהות, אך סמכויות ממשיות אין (בשונה, למשל, מאגף התקציבים במשרד האוצר או מהיועץ המשפטי לממשלה). נראה שבנסיבות המיוחדות של משרד ראש הממשלה התפתחה גם תפיסת עבודה ייחודית, אשר אותה באה עבודה זו לברר ושאותה אני מבקש להציע למחשבה לכל המבקשים לחולל שינוי.

מכאן גם נגזרו תכני העבודה ומבנה העבודה:

בחלק הראשון נתאר היכן מתרחשת העשייה – מהי הטופוגרפיה הייחודית שעל גביה מתנהלים תהליכי הובלת השינוי במערכת הממשלתית. מטבע הדברים, התיאור יוצג מנקודת מבטה של הפקידות הבכירה. אין בכך כדי לצמצם את חשיבותו של דרג פוליטי בקבלת החלטות מסוג זה. טוב היה אילו הייתה נכתבת נקודת ראותו במקביל.

החלקים השני, השלישי והרביעי יעסקו במה נעשה – יובאו שלושה סיפורי מקרה המתארים תהליכי עשיית שינוי. כל אחד מהם נכתב על בסיס תיעוד ולאחר שיחה עם דמות מפתח שלקחה חלק בתהליך והאירה את השתלשלות הדברים, לא פעם בצורה שונה מכפי שנחרת בזיכרונו של הכותב. סיפורי המקרה הללו נבחרו מתוך רבים אחרים. בין שיקולי הבחירה עמד הרצון להביא בפני הקורא תהליכים השונים מאוד זה מזה על מנת להרחיב את טווח ההסתכלות, אך גם לבחון קיומם של קווים משותפים בעלי ערך לכל מי שרוצה לתכנן ולהניע. בשלושת התהליכים נדרשו הסכמה של בעלי תפקיד המייצגים גופים שונים ומגוונים; תמיכה ואף רוח גבית מרמת העל, הלוא היא רמת הממשלה; ויישום הרחק משם, ממרכז הממשלה, בקצוות המערכת, שם הופכת מדיניות למעשה.

כל סיפור מקרה ייבנה מהפרקים הבאים:

1. רקע – מהי הסוגיה שחייבה מעשה ומה חשיבותה? מהם הקשיים של תחילת הדרך בטיפול בה?
2. תיאור התהליך של עיצוב השינוי, תפיסת השינוי ועיקריו וההחלטות הפורמליות, ככל שהתקבלו.
3. ניתוח – בצמוד לתיאור הזה נשתדל לחלץ את הכלים ששימשו כדי לחולל שינוי וננסה להעריך את תרומתם במבט לאחור. מדובר בשתי קבוצות של דרכי פעולה:
 - (א) אלו שתרמו ליכולת ליצור תוכנית משותפת ולהביאה להחלטה.
 - (ב) אלו שתרמו להתקיימותו של מהלך השינוי לאורך זמן והולידו דפוסי פעולה חדשים, מותאמים לצרכים ובדרך כלל לעבודה משותפת.

החלק החמישי והאחרון יעסוק בשאלה, איך נעשה. יהיה זה ניסיון למצוא מתוך שלושת סיפורי המקרה תמונה מכלילה של כלי השינוי. זאת במטרה לתת להם שמות ולחברם לכדי תפיסה שלמה.

בראשית היה אגף חברה ותשתיות אחד מארבעת אגפי המועצה לביטחון לאומי, זאת כמעט מהיווסדה. האגף עסק בקשר בין סוגיות חברתיות לביטחון הלאומי במובנו הרחב. עם הקמת ממשלת אולמרט החליטו הוא ומנכ"ל משרדו, רענן דינור, למשוך את האגף אל משרד ראש הממשלה. במאי 2004 בוצע המעבר, והאגף נקרא אגף תכנון מדיניות. רענן דינור עיצב את מטה משרד ראש הממשלה ובכלל זה את האגף. האגף עסק בשאלה: כיצד הממשלה מתכננת בכלל, ובפרט בהכנת תוכניות לאומיות בתחום החברתי ובקשרי הממשלה עם המגזר השלישי. עם כינון ממשלת נתניהו השנייה החליט ראש הממשלה הנכנס לקיים את מבנה אגפי המטה שירש מקודמו. צעד זה של המשכיות, ולא ביטול מעשי הקודם, נדיר בחיינו הציבוריים וראוי להערכה רבה.

מנכ"ל המשרד הבאים היו אייל גבאי, הראל לוקר ואלי גרונר, שהתמידו בטיפוח מהלכי התכנון ונתנו אמון רב באגף. הם הטילו עליו מטלות חדשות ונענו ליוזמות שצמחו ממנו. בעקבות דו"ח ועדת קוצ'יק, שעסקה במבנה משרד ראש הממשלה,³ שודרג האגף ליחידה בראשות סמנכ"ל, ושמה הותאם למבנה המשרד – אגף ממשל וחברה. מאז פרישתו בפברואר 2018 עומד בראשו אורן כהן.

כל זה היסטוריה, והיא נכתבת משתי סיבות: הראשונה, פקידים נוטים לכתוב על מעשיהם כאילו היו שלהם, ואכן החיבור הזה מתרכז בתיאור מהלכי שינוי מנקודת ראותם של עובדי מדינה. חשוב שייאמר כי הם לא היו מתרחשים בלי הממונים עליהם – במקרה שלנו, שני ראשי ממשלה ומנכ"ל משרדם. סיבה שנייה היא שנכון לומר דבר מה גם בשבחי ההמשכיות, ובפרט בנייר שעניינו ניתוח הדרך להובלת שינויים.

הדברים המתוארים להלן נכתבו על ידי, כמי שעמד בראש האגף, ובוודאי מבטאים את הבנותיי שלי. אולם אין הם כלל וכלל יצירה של יחיד. זוהי יצירה של צוות, ותרומת כל אחד מחבריו וחברותיו ניכרת בה. ואלה שמות בכירי האגף ב־14 השנים האחרונות לפי סדר האל"ף־בי"ת: גל אלון, טלל דולב, רועי דרור, מיכל טביביאן מזרחי, לירית סרפוס, עמיחי פישר ותמר פלד אמיר. אני מחויב לתרומתם; אין הם מחויבים לאמור כאן.

*

חברים רבים סייעו בכתיבת עבודה זו: עמיחי פישר וטלל דולב דנו איתי במכלול כולו וסייעו בשעות עבודה רבות בכתיבת הפרקים שעסקו בתהליכים שנעשו בהובלתם – טיוב רגולציה והתוכנית לילדים ונוער בסיכון. ד"ר הילה טל אביטן, תמר פלד אמיר ויונתן אלמוג סייעו בכתיבת הפרק שעסק ברכש חברתי. איריס פלורנטין ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים העירה לפרק השני. חמישה מחבריי גויסו לקריאת העבודה כולה והעירו הערות עקרוניות ופרטניות: פרופ' שלמה בק ממכללת קיי, אשר קרא את העבודה מספר פעמים; השר וחבר

3 דו"ח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, אפריל 2012. הוועדה נקראה על שם יושב הראש שלה יוסי קוצ'יק.

הכנסת לשעבר זאב בנימין בגין; אורן כהן, סמנכ"ל ממשל וחברה הנוכחי; דורון מצא; וניקי קוצ'נקו. לכולם אני חייב תודה ענקית על שעזרו לי למצוא את עצמי בסבך המילים. בשנים 2018-2020 שימשתי כעמית בכיר בארגון מעוז. שיחות רבות ניהלתי עם חברי צוות בנושאים הקשורים בתהליכי עשיית שינוי. אלו שייפו את מחשבותיי בנושא, בעיקר שיחותיי עם ד"ר גילה מלך וד"ר ליאת בסיס. את עריכת הלשון עשה ברגישות ובתבונה גיא רונן, שניכש אין סוף שגיאות וסייע להפוך את הטקסט למובן ולקריא. לבסוף, תודה גדולה לבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים של אוניברסיטת תל אביב, שזיכה אותי להיות עמית גולדמן לשנת 2018, תודה לקרן ולתורמיה, לפרופ' יוסי שיין העומד בראש בית הספר וללימור רחמנוב, שתמיכתה בכותבים היא שם דבר.

יולי 2020



הרקע המבני לעשיית שינויים: הטופוגרפיה של השדה הממשלתי

לכאורה, כמו מערכות רבות אחרות, מערכות ציבוריות הן היררכיות: בראש המשרד הממשלתי עומד שר, תחתיו יש מנהל כללי ומתחתיו מחלקות או אגפים, בתוכם מדורים ולעיתים תתי מדורים. כך, החלטה שנחתת על הארגון מלמעלה – ונניח לצורך העניין שנבראה בשום שכל – אמורה לרדת במורד ההיררכיה ופשוט להתבצע. אם לא כך קורה, הדבר מצביע על תקלה – חוסר רצונם של העובדים? חוסר ידע או יכולות? מוטיבציה ירודה בעולם של קביעות? ובכלל, אוגוסט עכשיו וחם...

אם נתבונן בתוצאותיה של ממשלת ישראל, הממשלה האחת בעולם שעוקבת אחר העמידה בהחלטותיה (ומפרסמת זאת), על פי הדו"ח לשנת 2018, שלושה רבעים מהחלטותיה של ממשלת ישראל התבצעו בשנה זו. זו בשורה טובה, בוודאי ביחס לאגדות הרווחות בנושא, ועדיין – כרבע מהחלטותיה ותוכניותיה אינן מתבצעות. וזו כבר בשורה רעה.⁴ ובכלל, הבה נתנגעגע לשיטות של המגזר העסקי (שם מבצעים החלטות) ועוד יותר, לשיטות של הצבא (שם, כך אומרים, אין ספק שמבצעים החלטות).

הצרה היא שהתיאור שתיארנו למבנה הזה אינו ממש הולם את המציאות. נכון שלפעמים דברים אינם מתבצעים בגלל חוסר רצון או מחסור במשאבים, אבל הנה הפתעה: לעיתים הסיבה לכשל היא דווקא עודף רצון ודבקות בתפקיד. כאשר מבינים את זה, נכנסים לליבת הבנתם של מנגנונים ציבוריים. כל החיבור הזה מכוון לכך – לשאלת היכולת להניע מערכות ציבוריות לתת מענה לצרכים המשתנים. לשם כך הן נבנו. כדי להבין טוב יותר במה כרוכה עשיית שינוי במערכת ציבורית, נפנה את מבטנו לטופוגרפיה של השדה הממשלתי.

4 "משרד ראש הממשלה מפרסם דו"ח מסכם למעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ה-34", הודעת דוברות של משרד רה"מ מיום 5.1.2020. הביצוע המצרפי לשנים 2015-2018 הוא 82%. הפער בין הביצוע השנתי לביצוע המצרפי, הנבחן לעיתים שנתיים ושלוש לאחר המועד השנתי שנקבע להשלמת הביצוע בהחלטת הממשלה, מצביע על התארכות תהליכים.

קבלת החלטות ברמה העליונה: כללי מסגרת היוצרים את הזירה⁵

ביום השלישי לעבודתי בממשלה הגעתי לסוגיה בין משרדית אשר היה צריך להכריע בה. עמדתי ליד היועצת המשפטית של המשרד ואמרתי לה: "שראש הממשלה יכריע". היא ענתה מיד: "שהממשלה תחליט".

שינוי משמעותי בדרך עבודת הממשלה יכול להתקבל ברמת המשרד הממשלתי. אולם במקרים רבים, ככל שהנושא רחב יותר וככל שמעורבים בו משרדים רבים יותר, כך הוא מחייב קבלת החלטות ברמת שרי הממשלה, קרי: החלטת ממשלה. מכאן שתהליכי השינוי המורכבים ביותר צריכים לעבור דרך זירה שכלליה נקבעו בחוק או מתוקף הסמכה שנתן המחוקק. בחרנו לבחון כאן את מסגרת קבלת ההחלטות ברמתה הגבוהה ביותר, וזאת הן לאור חשיבות ההחלטות כשלעצמן והן משום שמקומן בפסגת קבלת ההחלטות שולח סימנים לגבי החלטות מורכבות אחרות.

מנקודת ראותם של נבחרי ציבור, כללי המסגרת מחייבים אותם, אך בכוחם גם לשנותם. כזה למשל היה מהלך הבחירה הישירה של ראש הממשלה. לעומת זאת, מבחינת עובד המדינה הבכיר או עובדת המדינה הבכירה,⁶ שאין ביכולתם להשפיע על כללי המסגרת, זוהי הזירה שבה מתרחשת פעולתם בבואם לקדם מהלך, בין אם ביוזמת השר ובין אם ביוזמתם הם (בהסכמת השר ובתמיכתו). בפרק זה נתבונן במסגרת הזו מנקודת המבט של מהלך המצריך יותר משרד אחד. סיבה אחת היא שתהליכי שינוי משמעותיים מצריכים יציאה מגבולות המשרד, וסיבה שנייה היא שכאשר הפעולה היא בין משרדית, הדרישות מהזירה נעשות רבות יותר ומורכבות יותר. כמאמר חז"ל: "לפום צערא אגרא" (לפי הצער — או הקושי — השכר).

קשה לטפל בנוער בסיכון בלי המעורבות של משרדי הרווחה, החינוך ולא פעם אף הבריאות או המשטרה. אי אפשר שהטיפול במי קולחים יעשה בלא לערב שיקולים הנובעים ממשרדי הגנת הסביבה, האנרגיה והמים או הבריאות. קשה להניע מהלך להפחתת התאבדויות מבלי שמשרדי הבריאות, הרווחה, החינוך וביטחון הפנים יהיו מעורבים. קשה לטפל נכון בסוגיית פינוי-בינוי בלי לערב שיקולים כלכליים, תכנוניים, חברתיים ואחרים. ואכן, החלטות ממשלה, ברובן הגדול, הן רב משרדיות. ממוצע המשרדים השותפים להחלטות שהתקבלו בממשלה⁷ 33 (החלה כהונתה במאי 2015) הינו כשלושה, לא כולל משרדי מטה.⁷

5 בחלק זה נעזרתי בשיחה עם גב' מורן קנדלשטיין היינה מאוניברסיטת בר אילן. דבריה היו מאירי עיניים.

6 נכון ל-2019 מהוות נשים 44% מכלל עובדי המדינה בסגל הבכיר ו-25% מהסגל הבכיר המוביל — נציבות שירות המדינה, האגף לשוויון מגדרי, דו"ח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2015–2019, עמ' 11.

7 נתוני אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, פברואר 2020.

מכל אלו נובעת גם חשיבותו של גורם היכול להורות על פעילות משותפת, לאפשר אותה ולהכריע במחלוקות המלוות כל פעולה בין מערכתית. כיצד מתקבלת החלטת ממשלה כאשר צריך לחבר גופים רבים למשימה אחת? כיצד מכריעים במחלוקות ביניהם? ובעיקר, מהן המשמעויות של כל זה להנעת עשייתה של הממשלה?

קבלת החלטות המצריכות יותר משר אחד

תקנון הממשלה ה-34,⁸ בדומה לאלו שקדמו לו, נותן מענה לדרך שבה יש לפעול כאשר נדרשת פעולה משותפת:

סעיף 1 – סדר יום:

ראש הממשלה יקבע את סדר היום של ישיבת הממשלה.

סעיף 2 – נושאים לסדר היום:

כל חבר ממשלה רשאי להציע לראש הממשלה להעלות נושא לסדר היום של ישיבת הממשלה, על פי הנוהל המפורט להלן.

סעיף 4 – תוכן ההצעה:

- (1) הצעה הנוגעת לשר אחר: נגעה ההצעה לסמכותו של שר אחר – יבוא השר יוזם ההצעה בדברים עם השר האחר ועמדתו של השר האחר תצוין במפורש.
- (2) נגעה ההצעה לתחום סמכותו של השר יוזם ההצעה וגם לתחום סמכותו של שר אחר – יבוא השר יוזם ההצעה בדברים עם השר האחר ועמדת השר האחר תצוין במפורש.

הדרמה של יום רביעי⁹

השר מוביל ההצעה פונה לשרים האחרים שנדרשת התייחסותם. התייחסות זו תונח בפני כלל חברי הממשלה בבואם לדון בהחלטה המוצעת. למעשה, אין מדובר בתהליך טכני של בקשת חוות דעת, אלא השר הפונה מבקש לרתום את השרים האחרים להשתתף או להסכים לפעולה המבוקשת. בפועל, יהיו אלה אנשי המקצוע במשרדו שינסו לצרף למהלך אנשי מקצוע מקבילים במשרדים הנחוצים. כל זה נעשה, לפחות ברובו, טרם הגשת הצעת ההחלטה. הצעות החלטה מוגשות למזכירות הממשלה בכל שבוע במהלך יום רביעי לקראת ישיבת הממשלה של יום ראשון, ועליהן להתפרסם בפני השרים לפחות 48 שעות לפני הישיבה. לעיתים מגיעה למזכירות הממשלה הצעת החלטה רבת מחלוקות, ובלחץ הזמן שעד סגירת סדר היום מתנהל משא ומתן בין המשרד היוזם לבין יתר המשרדים הנוגעים בדבר.

8 אושר בהחלטת ממשלה מס' 29 מיום 26.5.2015.

9 ליום רביעי במזכירות הממשלה התייחס אריה זהר, מי שהיה המשנה למזכיר הממשלה, בספרו: "בסוף נשאר הפרוטוקול", עמ' 132. הוצאת ידיעות אחרונות וספרי חמד, 2018.

כאן בא לידי ביטוי כוחו של המטה של ראש הממשלה: הסכמות ופשרות רבות מושגות בתיווכם של אנשי מזכירות הממשלה או משרד ראש הממשלה. ההנחיה הינה להביא לדיון החלטות מוסכמות ככל האפשר. נדיר שתובא החלטה במחלוקת בגלל המורכבות הפוליטית הכרוכה בכך. כאן עומד כוחו של ראש הממשלה לפי התקנון (סעיף 1) לקבוע את סדר היום של ישיבת הממשלה. ומכאן גם, כעניין של נוהג רווח, לא להביא לדיון הצעת החלטה "עד שהשרים יסכימו ביניהם". או בניסוח אחר – עד שתבשיל התודעה שצריך להתפשר. ניתן כמובן לקבל החלטות בהצבעת רוב. זה קורה כאשר רק שר אחד מתנגד או, במקרים נדירים מאוד, כאשר יש הכרח להכריע בעניין מהותי. כך למשל בנושאים עקרוניים כמו גיוס חרדים לצה"ל, או בנושאים חשובים למשק כמו מתווה הגז. במקרים הללו, הגם שתהיינה מחלוקות קשות, יגויס ההון הפוליטי הנחוץ להכרעה. קשה להשקיע אותו שלא במצבים הנתפסים כבעלי חשיבות קריטית, שכן יש לכך מחיר פוליטי. נוסף שיש לכך גם מחיר מערכתי: קשה לכפות על משרד לבצע בנפש חפצה החלטה שאינו מסכים לה.

האקדמיה ללשון עברית נתנה שם עברי לקואליציה – "יחדה", על שם המפלגות המקימות יחד את הממשלה ("נגדה" היא האופוזיציה). "ממשלת יחד", קורא לזה מילון אבן-שושן. גם השפה מלמדת אותנו שהמנגנון של קבלת החלטות ממשלה הוא ביסודו מנגנון של יצירת הסכמות. הוא משכפל לעולם היום-יום את המבנה ההסכמי שעליו נשענת הממשלה בשיטה הקואליציונית שלנו.

למעשה, המסגרת הזו מלמדת את עובד המדינה הבכיר להשאיר מאבקים עקרוניים לנושאים ספורים בלבד, שבהם יהיה "שווה" לשר הממונה להשקיע הון פוליטי בניסיון להגיע לקבלת עמדתו. "מנגנון יום רביעי" מלמד אותנו שעליו להתפשר כדי להעביר את הנושא שעליו הוא מופקד. אבל, אם אינו רוצה להתפשר "עד מוות", עד כדי כך שלא יזהה את ההחלטה שעליה עמל, עליו לרתום מבעוד מועד את שאר השותפים להחלטה. אם יכירו אותה ברגע האחרון, הם יתנגדו (מי אוהב שנכנסים לו לטריטוריה?). אם יעבוד איתם במשותף, אם ירתום אותם, ייתכן שיתמכו או לפחות לא יתנגדו. אם כן, לרתום. הצד השני של ההכרח בהסכמה הוא הצורך ברתימה.

מחלוקות בין שרים

כך באשר להחלטות ממשלה. אבל מה קורה כאשר הרחק מההחלטות הגדולות, מתגלה מחלוקת בין משרדי ממשלה או שרי הממשלה? נבהיר למה זה חשוב: בדיקות חוזרות ונשנות לאורך השנים מצביעות על ביצוע של 67-72 אחוזים מתוכניות העבודה הממשלתיות. הסיבה השכיחה לאי ביצוע היא מחלוקות בין משרדיות.¹⁰ או בלשון מבקר המדינה:

10 אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה בחן את הנושא בשנת 2014. מחלוקת בין משרדית הייתה הגורם השכיח לאי ביצוע עם 27.6% מהמקרים.

“אחת מבעיות המשילות הקשות של ממשלות ישראל לדורותיהן: יש עשרות מחלוקות בין משרדי ממשלה, חלקן נמשכות שנים רבות בלי שהגיעו לכלל פתרון. מחלוקות אלו גרמו נזקים לציבור ... בעיקר לאוכלוסיות חלשות. וחלקם עקיפים, נזקים כלכליים-מינהליים למשרדי הממשלה, לאוצר המדינה או לאוכלוסיות ייחודיות הזכאיות לקבל מהמדינה שירות מסוים”¹¹.

נבחן את נושא קבלת ההכרעות במחלוקות ברמה העליונה שלו – מחלוקות בין שרים, משום שמתן המענה בפסגה מקרין על כל המערכת. קובע תקנון הממשלה:

סמכות הנתונה על פי דין בידי שני שרים ויותר – אי הסכמה:

סמכות הנתונה על פי דין בידי שני שרים ויותר ואין הסכמה ביניהם להפעלת הסמכות, השר שביקש מהשר האחר להפעיל סמכות משותפת ולא נענה בתוך שלושים יום, יביא את המחלוקת בפני ראש הממשלה.

לשון התקנון מעניינת מאוד. תפקידו של השר החלוק מוגדר במפורש: התקנון קובע לו לוח זמנים נחרץ החותר להבאת המחלוקת לבירור תוך זמן קצר ביותר. פחות ברור מה קורה הלאה. כיצד תוכרע המחלוקת? מלשון התקנון ניתן לחשוב כי תובא להכרעתו של ראש הממשלה, והאמור אינו אלא דרך עדינה של ניסוח. אך המציאות היא שאין לראש הממשלה כלי חוקתי להכרעה. ביכולתו לפשר, לשכנע, להטיל את כל כובד משקלו למציאת פתרון. אך בהיעדר הסכמה, רק הממשלה יכולה להחליט. פירוש הדבר במקרה כזה – עלייה בפומביות הדיון ובמחיר הפוליטי הכרוך בו. לא כל מחלוקת שווה את זה. המחיר יכול להיות מחלוקות פתוחות לאורך זמן.

התקנון משקף את אופי המשטר בישראל. בראש פירמידת קבלת ההחלטות לא עומד אדם אלא חבר בני אדם (“הממשלה מורכבת מראש ממשלה ומשרים אחרים”, קובע חוק יסוד: הממשלה). מעמדו של ראש הממשלה אינו, על פי לשון זו, רם ונישא (הנוסח היה שונה בחוק יסוד: הממשלה בעת הבחירה הישירה – “הממשלה מורכבת מראש ממשלה ומשרים”¹²). ראש ממשלה הוא בעל תפקיד, ולשרים תפקידים אחרים. מבחינה פורמלית, אין לראש הממשלה סמכות עודפת מלבד סמכותו, הנשענת על תקנון הממשלה, על מסורת ארוכה ועל היגיון, לקבוע את סדר היום בישיבות הממשלה. ניתן לתאר אותו כ“ראשון בין שווים”, אף שלמעשה יש לו כוח רב – מתוקף ההסכמה העומדת מאחוריו, כינון ממשלה בראשותו, כוחו הפוליטי ומנהיגותו.

הממשלה בישראל היא ממשלה קואליציונית, המורכבת ממפלגות שחברי הכנסת שלהן מביעים אמון בראש הממשלה. מרכז הכובד של הכוח המכוון הוא בהסכמת השותפים. במבנה הזה יש לראש הממשלה סמכויות יתר ל“יום הדין”: פיטורי שרים או התפטרותו, הגוררת על

11 דו"ח מבקר המדינה – הטיפול במחלוקות בין משרדיות ממושכות 61 ב' 2010, תקציר הדו"ח.

12 ראוי לציין כי סעיף ההכרעה במחלוקות לא היה שונה כאשר נגהה הבחירה הישירה. תקנון לעבודת הממשלה ה-20 (ממשלת שרון), החלטת ממשלה 12 מיום 13.12.2009, סעיף 9.

פי חוק את התפטרות הממשלה כולה. אך פחות מזה סמכויות פורמליות (כאמור, להבדיל מכוח פוליטי) לניהול חיי היום-יום. במדינות אחרות, מבנה משטרי שונה יוצר מצב אחר, לעיתים פשוט הרבה יותר. במשטר נשיאותי יכול הנשיא להכריע במחלוקות (בצרפת – ראש הממשלה והנשיא). במשטרים דו מפלגתיים, כוחו של ראש הממשלה מתחבר לכוחו כראש המפלגה. בבריטניה לא נהוגה הצבעה על החלטות קבינט, ולכן סיכומו של ראש הממשלה הוא ההכרעה בדיון.

נעשו מספר ניסיונות להציע מנגנונים להכרעה במחלוקות. האחד על ידי ועדת קוצ'יק, הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה שהתמנתה על ידי נתניהו והגישה מסקנותיה באפריל 2012: "לתקנון הממשלה יוסף סעיף הקובע כי מחלוקות בין משרדות, בהן הוסמך מנכ"ל משרד ראש הממשלה על ידי הממשלה להכריע, תקבלנה תוקף של ועדת שרים. ערעור על החלטות אלו יתאפשר במליאת הממשלה, בהסכמתו של ראש הממשלה".¹³ משרד המשפטים קבע שיש לשנות את נוסח ההמלצה, כיוון שהאחריות והסמכות לקבלת החלטה הן בידי הממשלה.¹⁴ הצורך בקבלת הסמכה נפרדת של השרים הניצים הייתה סיבה נוספת שבגינה לא קודם המודל הזה.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הקימה הממשלה צוות לגיבוש תוכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה (החלטה 4028 מיום 25.12.2011) אשר כונה "ועדת המשילות". גם זו הציעה מנגנון לבירור מחלוקות ובכללו ועדת שרים להכרעה במחלוקות.¹⁵ זו לא קמה, כנראה מאותן סיבות שהוזכרו – המחיר הפוליטי הכרוך בסוגיות הללו.

בתחום אחד הוחלט כן להשקיע את ההון הפוליטי הכרוך בהכרעה – במחלוקות הנוגעות לרגולציה. עם כינונה של הממשלה ה-32, הוקמה בה ועדת שרים להכרעה במחלוקות רגולטוריות בראשות ראש הממשלה.¹⁶ עצם קיומה, ויותר מזה מוראה, הביאו לכך שמחלוקות שעמדו לבוא בפניה נפתרו בדרך כלל בבירור המקדים במשרד ראש הממשלה. הוועדה עצמה התכנסה רק פעמים ספורות.

אין ספק שחלק מהמחלוקות באות על פתרון בהתדיינות בין שרים. יחסי חברות, נועם הליכות והיכולת או הנכונות להגיע ל"עסקאות" היו בין הגורמים להסכמה. בסופו של יום, או שהבעיה נפתרה לאורך סבבים של דיונים ומשא ומתן, או שעליה לבוא לפתחה של הממשלה. הבאה לדיון בממשלה מעלה את הבולטות של הסוגיה (שר ניצח, שר נחל תבוסה) ואת מחיר ההחלטה. המשמעות המעשית מנקודת ראותו של עובד המדינה הבכיר,

13 הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, אפריל 2012, עמ' 18.

14 דו"ח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה – ועדת המשילות, מרס 2013, עמ' 30.

15 ש.ש.

16 החלטה מספר 43 מיום 31.5.2015, ועדת שרים לרגולציה.

היא שסוגיה שנעוצה בתחום מקצועי או ארגוני, באותם מקרים שבהם אין הסכמה, עוברת לדיון בשפה הפוליטית.

בדיון החוזר ונשנה על משילות נהוג לעיתים להאשים את המנגנון באוזלת יד מול השרים שרוצים לעשות. אבל הפתרון המלא של הסוגיה מונח גם לפתחה של המערכת הפוליטית והאנרגיה שהיא מוכנה להשקיע בהכרעה. ככל שהדבר לא קורה, המשמעות מבחינת הפקיד הבכיר היא שצריך למצוא דרך להסכים או להישאר עם בעיה תקועה. זו דילמה קשה. האם, מנקודת הראות של האינטרס הציבורי, האמור פה משרת אותו או פוגע בו? מצד אחד, חתירה להסכמה אינה מפלגת אלא משתפת. היא מעלה את ההסתברות לביצוע בלב שלם. יתרה מזאת: היא מאפשרת לשלב במעשה מענה לצרכים מגוונים, הבאים מכיוונים שונים של אינטרסים ציבוריים. אבל פקידות נבחנת גם ביכולת ליצור את ההבחנה הבאה: לעיתים פשרה כדי לא לתקוע עניין היא דבר טוב; לפעמים ממש חשוב לא להתפשר. במציאות שתיארנו, לפעמים אי פתרון עדיף על פתרון רע.

נדמה שזהו זמן טוב לחזור לכותרתו של חיבור זה: מדוע בגין לא דפק על השולחן ומה לומדים מזה על הנעת שינויים? ובכן, כששאלו פעם את ראש הממשלה מנחם בגין, למה הוא לא "דופק על השולחן" לעומת שרים "פורקי עול", ענה בחיוך: ומה תהיה התוצאה? יד כואבת. יש להפעלת כוח שם בצמרת מחיר למעשה ומחיר לשחיקת הכוח. מנחם בגין ידע שבחיים הפוליטיים אפשר להפעיל את מלוא הכוח הפוליטי רק במקרים בודדים.

קבלת החלטות ברמה העליונה: סוגיית השחקנים העצמאיים

העבודה בממשלה נעשית מורכבת עוד יותר משום שלשורה של בעלי תפקיד, המהווים חלק מהמנגנון, יש כפיפות כפולה: הם חלק מההיררכיה המשרדית ומחויבים לפעול לקידום המטרות של הדרג הנבחר, אך בה בעת הם שומרי סף ושומרי הקופה – שומרים על תקינות הפעולה הממשלתית בתוך מסגרות שנקבעו בחוק, בתקנות, בהחלטות ממשלה ובפסיקות של בג"ץ. הם מחויבים להיות חלק מהמערכת המקדמת מדיניות, אך גם לשמירת החוק והאינטרס הציבורי שעליו הם מופקדים.

היטיבה לתאר זאת "ועדת המשילות" שהקימה הממשלה בעקבות ועדת טרכטנברג:¹⁷

"על הממשלה מוטלות מגבלות רבות עוצמה שמטרתן ליצר איזונים ובלמים על כוחה של הממשלה. מקורן של המגבלות האלה בחוק, בתקנות, בהחלטות בית המשפט ואף בהחלטות הממשלה עצמה... המגבלות הללו משתקפות בחלוקת הסמכות והאחריות בתוך מבנה הממשל. סמכויות מרכזיות מופקדות בידי גופים עצמאיים (להלן גופי המטה) במטרה לבדוד ולשמור על אינטרסים

17 ועדת המשילות, עמ' 4-5.

ציבוריים מרכזיים. מדובר בשני תחומים: שמירה על משאבי המדינה ושימוש נאות בהם – תקציב המדינה וניהול כוח האדם וגם חוקיות הפעולות של הממשל. על אלה מופקדים ארבעה גופי מטה מרכזיים: אגפי הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, מערך הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים ונציבות שירות המדינה. מתוקף סמכותם מפעילים גופים אלה מנגנוני שליטה, פיקוח ובקרה על משרדי הביצוע.”

על מנת להבטיח את יכולתם של השומרים לשמור, יש לכל אחד מהם זיקה למשרד שאליו הוא שייך, אך גם למערכת היררכיות מקבילה המופקדת על השמירה על אותו אינטרס ציבורי: החשב הינו איש משרד האוצר ה”מוצב” במשרד. היועץ המשפטי הוא חלק מהמשרד, אך בתחום התוכן של חוות דעתו הוא כפוף ליועץ המשפטי לממשלה. סמנכ”ל משאבי אנוש הוא עובד משרד אך פועל תחת כללי הרגולציה ההדוקים של נציבות שירות המדינה, שכן תחומים רבים שבמרחב עיסוקו נתונים להחלטת הנציב. ואילו איש התקציבים במשרד, תפקידו העיקרי לתווך בין צרכי המשרד לבין בעל סמכות ההחלטה – רפרנט אורכז, שהינו חלק מאגף תקציבים.

ובהרחבה: לנציב שירות המדינה סמכויות רבות, אך החשובות לענייני היום-יום של ניהול המשרד קשורות בתקן ובאיוש. נציב שירות המדינה נושא בסמכות לאשר כל משרה בשירות המדינה, דהיינו: לקבוע את המבנה הארגוני של המשרדים ואת רמת המשרות ותנאיה.¹⁸ בתחום איוש המשרות, הוא המנהל את מערך המכרזים וקובע את שיטת הבחירות,¹⁹ הוא המנהל את המערך של ועדות האיתור, הוא יושב ראש ועדת השירות המאשרת פטור ממכרז של משרות²⁰ והוא העומד בראש הוועדה לאישור מינויים, שממליצה לממשלה על “כשרותם” של מועמדים למינוי לתפקידים ללא מכרז. כמו כן ממונה הנציב על איוש המשרות בדרך שתתאם לחקיקה בדבר ייצוג הולם.²¹

אגף התקציבים נושא בתפקידים רבים בעת הכנת התקציב: בראש ובראשונה הוא קובע את דרך עשיית התקציב²² ומבצע את החישובים העומדים בבסיסו. האגף מכין את הצעת תקציב המדינה לפי רמת פירוט של תוכניות ותחומים (דהיינו: ספר התקציב “נכנס” לכל תת נושא בעבודת המשרד).²³ הוא מעמיד לרשות הממשלה אומדן עמידה במגבלות ההוצאה וחריגה ממגבלות פיסקליות. עד כאן לגבי כוחו בהכנת התקציב, המאושר כידוע בממשלה. במשך חיי התקציב (בין שנת תקציב אחת לשנייה) מביא האוצר לממשלה,

18 חוק שירות המדינה (מינויים), תשי”ט 1959, סעיפים 13-14.

19 שם, סעיף 26.

20 שם, סעיף 7.

21 חוק המינויים, סעיף 15א.

22 חוק יסודות התקציב, תשמ”ה 1985, סעיף 50.

23 שם, סעיף 10.

ככל שיש בזה צורך, עדכון תקציב.²⁴ הוא יכול להביא לשינויים בין תוכניות במהלך שנת העבודה – להעביר, בהודעה לוועדת הכספים, סכומי הוצאה מתוכנית לתוכנית בתקציב המדינה. בידיו סמכויות הנוגעות לשימוש ברזרבות ובעודפי תקציב מהשנים הקודמות.²⁵ החשב הכללי ממונה על תחומים רבים. מנקודת ראותו של המשרד חשובים שניים: החשב הוא המאשר כל הוצאה והתאמתה לחוק התקציב, לתוכניות, לתקנות וליתרות.²⁶ החשב הכללי אחראי להפעלת מערכת המכרזים. הוא יושב בראש ועדות המכרזים המרכזיות של הממשלה וקובע את ההוראות הנוגעות ליישום תקנות המכרזים. הוא המאשר, באמצעות הנחיה כללית או באופן פרטני, פטור ממכרז. החשבים הם חלק מוועדות המכרזים, וחתמתם הכרחית לכל התקשרות חיצונית.²⁷

היועץ המשפטי לממשלה משמש כראש מערכת הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת, לממשלה ולכל שלוחותיה. הנחיות היועץ הן הפרשנות המוסמכת לחוק מבחינת רשויות השלטון, כל עוד לא קבע בית משפט אחרת.²⁸ ייצוג המדינה בכל עניין אזרחי, מינהלי, פסיקלי או מתחום דיני העבודה מופקד בידי היועץ המשפטי ובאי כוחו. אין ייצוג חיצוני אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה (ראוי לציין שבעת האחרונה מתרבים המקרים בהם שרים וראש הממשלה מיוצגים על ידי אחר, כאשר היועץ המשפטי לממשלה אינו תומך בעמדתם. אולם גם במקרים אלה נדרשת הסכמתו של היועץ לייצוג החיצוני).

היועץ המשפטי לממשלה הוא שמנחה את מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בהכנת הצעות חוק ובפיקוח על התקנת תקנות על ידי כל משרדי הממשלה. בהתאם,²⁹ חוות דעת מהיועץ המשפטי לממשלה קובעת מבחינת עובדי המשרד את המצב המשפטי הקיים (ניתן לערער על פרשנות זו בפני היועץ המשפטי לממשלה). הוא גם חבר בוועדות רבות שמעצבות את העבודה היומיומית במשרד – ועדות הרכש ועוד.

אין מדובר רק בשמירת כללים ונהלים המתחייבים מהחוק, הפסיקה או החלטות ממשלה. כאשר מדובר בפרשנות משפטית, תפיסתו של היועץ המשפטי כשומר האינטרס הציבורי מרחיבה את הטווח של שיקול דעתו. כאשר מדובר בשמירת הקופה, יש לשומר שיקול דעת נרחב – בנושא תקציב, לאגף התקציבים; בנושא תקינה, לנציב שירות המדינה.

החלטת "שומרי הסף" היא בדרך כלל סופית. לעיתים לא ניתן ולעיתים קשה עד מאוד לערער עליה. אלה שחקני וטו. נראה שלכל שחקן בפאזל המורכב הזה יש סיפור משלו: שחקני ביצוע – הנמדדים על ידי הציבור בביצוע של תוכניותיהם – יביאו דוגמאות רבות

24 שם, סעיף 11.

25 שם, סעיף 12.

26 שם, סעיף 3 וסעיף 50(1).

27 חוק נכסי המדינה, תשי"א 1951, סעיף 6(א)(1).

28 הנחיות היועץ למשפטי לממשלה / השירות המשפטי, הנחיה מספר 1000. אכן מדובר בתיאור הנכתב על ידי בעל הדבר, אך הוא מבוסס על החלטות ממשלה ופסקי דין של בג"ץ.

29 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה / השירות הממשלתי הציבורי, הנחיה מספר 9.1000 – היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

להחלטות לא הגיוניות של השומרים. השומרים מצידם יידעו לספר על ניסיונות רבים ושונים, ולעיתים משונים, לפעול בניגוד לכללי מינהל תקין ולפרוץ מסגרות. האמת כנראה נמצאת אי שם במרווח שביניהם.

הקושי לאזן בין הצורך בשמירת סף³⁰ לבין העומס, ההאטה והמורכבות שיוצרת שמירת הסף לכל פעולה ממשלתית, היה נושא לשלושה גלי ניסיונות לשינוי:

ניסיון ראשון נעשה בדו"ח ועדת קוברסקי, שמונתה ביוני 1986 על ידי ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר משה ניסים לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים בתקציב המדינה.³¹

ניסיון שני נעשה בידי רענן דינור כמנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר הביא למינוי שתי ועדות שעסקו בנושא: ועדת אברמוביץ' (שהיה מנכ"ל משרד המשפטים) בנושא היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה³² וועדת אריאב³³ (שהיה מנכ"ל משרד האוצר) בנושא רכש.

ניסיון שלישי הגיע בעקבות המחאה החברתית על ידי ועדת טרכטנברג, שהמליצה על שיפור במארג הסמכויות במערכת הציבורית,³⁴ וועדת המשילות שהוקמה בעקבותיה.³⁵ אין זה המקום להיכנס לעומק להמלצותיה של כל ועדה ומה עלה בגורל ההמלצות. הדבר דורש מחקר מעמיק שראוי לעשותו.

על פני מאמצים שנעשו במשך שלושים שנה, ניתן לסכם כי לא הרבה השתנה. יחסי הכוחות לא השתנו באופן משמעותי. תהליכי הביזור שנעשו, ככל שנעשו,³⁶ נגעו בעיקרו של דבר לתחומים שבהם נוצר עומס רגולטורי גדול גם על השומרים, כזה שאינו פרופורציונלי למשמעות

30 תיאור מצוין של הסוגיה נמצא בנאומו של ראש הממשלה אהוד אולמרט לרגל פתיחת המרכז הישראלי לניהול (נובמבר 2007) הנמצא באתר משרד ראש הממשלה.

31 דו"ח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה והגופים הנתמכים מתקציב המדינה, ירושלים, תשמ"ט (להלן ועדת קוברסקי) וכן החלטת ממשלה (ממשלת שמיר) מספר 1240 ליישום הדו"ח מיום 14.1990.

32 דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, 10.9.2008 (ועדת אברמוביץ').

33 החלטת ממשלה (הממשלה ה-31) 972 מיום 22.7.2007: ייעול הרכש הממשלתי – בחינת תיקונים בדיני מכרזים.

34 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ספטמבר 2011 (דו"ח טרכטנברג), פרק 9 – כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי, עמ' 47-51.

35 החלטת ממשלה (הממשלה ה-32) 4028 מיום 25.12.2011: חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של משרדי הממשלה.

36 קיימת בעת כתיבת הדברים נכונות להעביר סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדים. זאת בהמשך להחלטת הממשלה על שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי (החלטת ממשלה 3993 מיום 18.12.2011). שאלה פתוחה היא אם המאמץ יבשיל לקראת נוכחות קבע בחיי המשרדים.

הכלכלית או הערכית של הנושא. במבט לאחור,³⁷ מעט מאוד סמכויות עברו מהמטה למשרדי הביצוע, ורבות ממסקנות הוועדות לא בוצעו או שלא הייתה התמדה בביצוען.³⁸

*

מכאן יכולה העבודה להתפצל לשני נתיבים: האחד, לראות באמור לעיל הזמנה נוספת (רביעית במספר) לשינוי באיזונים הקיימים; לבחינה ולבדיקה של מארג היחסים המורכב בין משרדי הביצוע לבין השומרים. ישנה תועלת רבה בבחינה כזו, גם על רקע ההצלחה המועטה עד כה. הנתיב השני האפשרי – לראות באמור לעיל רקע מתמיד, ואף אם יחולו שינויים נוספים בכיוון הרחבת האוטונומיה של משרדי הביצוע, לעבודת הדרג הנבחר והפקידות הבכירה בבואם לחולל שינוי. מטבע הגדרת מטרת העבודה, נמשיך ללכת (חרף הפיתוי) בנתיב השני.

אם כן, מבנה זה של מבצעים ושומרים "מוליד", כפי שכותבת ועדת המשילות, "תפיסה של קונפליקט מובנה". פער זה בין סמכות לאחריות אינו ניתן לפתרון. חלוקת הסמכויות, על המתח הנובע ממנה, היא מכוונת, ולא ניתן ליצור מעגלים סגורים של סמכות ואחריות. על כן יש ללמוד כיצד להתנהל בתוכה. זאת אומרת, יש לפתח גישה ניהולית של ניהול קונפליקט".³⁹ לכך יש להוסיף את המורכבות שתיארנו בקבלת החלטות והכרעה במחלוקות במרכז הממשלה.

מכל אלו, אם צריך לאפיין את התהליך הכרוך בעשיית שינוי בממשלה, הרי שנכון לקרוא לו **תהליך הסכמי**. אין משמעות הדבר שבעל השינוי בהכרח צריך לרדד אותו, או שמדובר רק בעשיית דברים של מה בכך. למורכבות המבנית יש מחירים רבים. יש בכוחה לשתק, לסרב, לרדד החלטות חשובות ובוודאי להאריך את משכי הזמן. מצד אחר, דרך התמודדות עם הקשיים המבניים שמחייבת יצירת הסכמות רחבה יכולה להביא להחלטות בשלות יותר וטובות יותר ולהקל בקשיי היישום. מנהיגות מובילת שינוי צריכה להוסיף לעשיית הטוב. המורכבות המבנית היא קושי ואתגר. נכון גם כאן מה שכתבנו בסעיף קודם: אופן עבודת הממשלה הוא פחות היררכי ויותר הסכמי. ומכאן שהצורך בהסכמה מחייב כנראה רתימה.

37 תיאור מפורט של סתימת הגולל על המלצות דו"ח קוברסקי בתחום ביזור סמכויות למשרדים נמצא בספרו של יצחק גל-נור, "לא, אדוני הנציב: מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל", הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל וידיעות אחרונות, 2003.

38 מעקב אחר אי ביצוע של החלטות הממשלה בעקבות ועדת המשילות נעשה על ידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח בפברואר 2016.

39 ועדת המשילות, עמ' 5.

ב

הנעת שינוי במציאות רב משרדית מפוצלת: התוכנית לילדים ונוער בסיכון

בנובמבר 2003 קיבלה ממשלת שרון החלטה להקים ועדה ציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.⁴⁰ זאת על רקע האטה בכלכלה שנבעה ממשבר בכלכלת העולם החל משנת 2001 והחמרה במצב הביטחוני כתוצאה מהאינתיפאדה השנייה. בעקבות כך באה מדיניות שכונתה "חומת מגן כלכלית". החל בה שר האוצר סילבן שלום בממשלת שרון הראשונה והמשיך בה בנימין נתניהו, שר האוצר בממשלת שרון השנייה. התוכנית כללה בין היתר קיצוצי תקציב ופגיעה בקצבאות. היא פגעה בשכבות החלשות ובמעמד הביניים.

ועדת שמיד לטיפול בילדים ונוער בסיכון – מהפכים חשיבתיים

על רקע המחאה שקמה בעקבות המצב הכלכלי וקיצוצי התקציב (זכורה צעדת המחאה של ויקי קנפו ממצפה רמון לירושלים), בחרה הממשלה להתמקד בשיפור מצבה של אחת הקבוצות החלשות והפגיעות ביותר – ילדים ובני נוער במצוקה. לראשות הוועדה הציבורית מונה הפרופסור הלל שמיד. 33 חברי הוועדה ו־40 המומחים שסייעו להם סיימו את עבודתם במרס 2006 והגישו דו"ח מסכם לראש הממשלה שרון ולסגן השר במשרד הרווחה אברהם רביץ.

לאחר כינונה של ממשלה אולמרט אישרה זו את עיקרי התוכנית בהחלטת ממשלה 477 מיום 12.9.2006.⁴¹ השאלה האם וכיצד תיושם לא הייתה טריוויאלית, כפי שצינו מחברי הדו"ח בעצמם: "חברי הוועדה קוראים לממשלות ישראל לאמץ את המלצות הדו"ח ולהתחיל ביישומן המיידי. לפי ניסיון העבר, אנו עדים לקשיים הכרוכים בביצוע המלצות המשתרעות

40 החלטת ממשלה (הממשלה ה־30) 1007 מיום 16.11.2003.

41 החלטת ממשלה 477 מיום 12.9.2006 – אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.

על יריעה רחבה של תחומים ונושאים.⁴² מתוך הדו"ח ניתן לעמוד באופן מפורט יותר על המהפך שביקשה ועדת שמיד לחולל.

שינויים בסדר העדיפויות בהקצאת המשאבים

מטיפול בתוצאה (פוסט) לטיפול מניעתי (פרה) – הוועדה המליצה לשים דגש בהקצאת המשאבים למניעה ולתוכניות מניעה ולתת דגש לגיל הרך. צריך לראות את החידוש שבדבר. רוב המשאבים, מטבע "תוחלת הנזק" של נוער בסיכון, היו מופנים לגילים הבוגרים יותר וממילא התמקדו ב"החזרה למסלול" יותר מאשר במניעה. ההחלטה להפנות משאבים לגיל הרך (היכן שגם יש סיכוי רב יותר לשנות) הייתה אף היא מפנה בחשיבה המניעתית.

מגישה של טיפול במסגרות חוץ קהילתיות לגישה המעדיפה טיפול איכותי בקהילה – זאת בהמשך למגמה שכבר הייתה קיימת במשרד הרווחה ("עם הפנים לקהילה") לשנות את יחס הקצאת המשאבים בין פתרונות חוץ ביתיים, הקלים יותר למערכת, לפתרונות טיפול קהילתיים, כך שתיווצר הזדמנות למעבר הדרגתי של ילדים ובני נוער לתוך המסגרות הקהילתיות.

מיקוד באוכלוסיות "חדשות" – דבר שטרם נעשה עד אז במסגרת תוכנית לאומית: ילדים ערבים ובדואים, ילדי עולים וילדי חרדים.

שינויים באופני ההתארגנות ובדרכי הפעולה

משירותים ארציים לשירותים מוניציפליים ואזוריים – הוועדה המליצה על שינוי מהותי ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, שעיקרו מתן חופש פעולה רב לרשות המקומית ועמו סמכות בצד דרישה לתוצאות. נקבע כי הבסיס לפעולה יהיה תוכנית יישובית, אשר תגדיר סדרי עדיפויות מתוך ראייה כוללת של צרכי הילדים ברשות. במקביל נקבע כי יתקיים מעקב סדיר ושיטתי אחר תוצאות ההשקעה בתוכנית.

מגישה המאפשרת מתן פתרון על פי ה"סוכנות המטפלת" (ההתמחות במרכז) לגישה המתייחסת למכלול (הילד במרכז) – נקבע העיקרון שילד מקבל שירותים לא מתוך ה"מלאי" של הגורם המייד האמון על הטיפול בו, אלא מתוך מצאי שישנו (ושיורחב) ביישוב. הדבר חייב התגברות על מחסומים ורמת תיאום יוצאת דופן בין המשרדים. יודגש הדבר: אין מדובר רק בתיאום, אלא בקבלת החלטות משותפת. זאת גם בתחום הרגיש של אופן חלוקת התקציב התוספתי.

42 דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד, מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה, מרס 2006 (להלן דו"ח שמיד) עמ' 3.

מבקרת תשומות לבקרת תפוקות ותוצאות – כמעט לראשונה נקבעים לתוכנית יעדים, אשר עמידה או אי עמידה בהם יכולות להכריע את גורלה. נקבע כי רשויות מקומיות יגישו תוכניות טיפול השמות דגש על סטנדרטים של כמות ואיכות, עם קריטריונים ומדדים כמותיים ואיכותיים המאפשרים מעקב. כל עולם הסטנדרטים והיעדים היה חדש למערכות הממשלתיות. מדריך התכנון הממשלתי הושק שנה וחצי מאוחר יותר. לתוכנית עצמה הציעה הוועדה, כשהיא נותנת בכך "דוגמה אישית", יעד מדיד: הקטנת שיעור הילדים ובני הנוער שבסיכון בישראל מ-15% בשנת 2006 ל-12% ב-2010.⁴³ היה פה שינוי בחשיבה: ממיקוד בביצוע של המערכת הממשלתית למיקוד בהתוויית מדיניות ובבקרה.

ממידע מפוזר ושמור אצל יוצריו לתשתית ידע אחת – מידע הוא אחד הבסיסים העיקריים לעבודה משותפת. המציאות הייתה שהמידע הרלוונטי היה מפוזר בין גופים שונים שנטו לא לחלקו, הן כבדרך הטבע והן מטעמי צנעת הפרט. הומלץ כי כדי להבטיח בסיס לתיאום בין השירותים ולמען צרכי הטיפול בילדים ובבני הנוער (שהרי אין תחומי הסיכון נמצאים רק במשרד אחד), יגיעו המשרדים להסכמה בדבר סוג המידע והדרכים להעברתו. הוועדה המליצה על שינוי בדרכי פעולה שגורות, אשר חייב שינוי בדרכי חשיבה מושרשות. היא תבעה, כפי שהציג משרד ראש הממשלה, מהפכים תפיסתיים ומעשיים כאחד.

הוועדה הבין משרדית ככור היתוך

אותה החלטת ממשלה, אשר קיבלה את עיקרי הדו"ח, הקימה ועדה בין משרדית (להלן: הוועדה) אשר תהיה אחראית על יישום דו"ח הוועדה הציבורית (להלן: דו"ח שמיד). ההחלטה הייתה מעורפלת מעט: מהנוסח הכללי ניתן היה לחשוב כי מדובר בוועדה האחראית על היישום לאורך חיי התוכנית. מהפירוט נראה היה כי תפקידה של הוועדה להפוך את המלצות הדו"ח לתכנון מפורט. כך או כך, הוועדה בוודאי הייתה צריכה לעסוק בהכנת המעבר בין דו"ח עקרוני לפעילות בשדה.

ואלו עיקרי המטלות שקבעה הממשלה לוועדה הבין משרדית:

- א. היה עליה לאגם משאבים (כלומר, לקחת ולחלק מחדש) ממשרדי ממשלה. היה עליה לשנות את שיעור המשאבים המוקצים למניעה ולהביאו לידי 30%. היה עליה להביא לכך ששיעור המשאבים המופנים לטיפול במסגרות קהילתיות (דהיינו, לא מוסדות חוץ ביתיים) לא יפחת מ-70% מכלל התקציב.
- ב. היה עליה לחולל מהפך ביחס שבין שלטון מקומי לשלטון מרכזי (הגם שהדבר לא נוסח בלשון זו ממש בהחלטה), כך שהרשויות המקומיות תקבענה את סדרי העדיפות המקומיים ותתכננה את מערך הפעולות והמענים לטיפול.
- ג. היה עליה לקבוע יעדים מדידים – החלטה חלוצית בתחום עבודת הממשלה.

43 דו"ח שמיד, עמ' 30.

לזכות המהלך המקדים בראשותו של פרופ' הלל שמיד יש לומר שתהליך העבודה שהוביל היה מעמיק וארוך (כשנתיים), מה שאפשר לרעיונות המרכזיים לחלחל. חלק גדול ממקבלי ההחלטות במשרדים היו שותפים לכתיבת הדו"ח. אלא שבצד ההסכמות המשמעותיות על מה צריך לעשות, נשאר רוב האיך פתוח. והאיך, זאת לדעת, הוא הכר הפורה למחלוקות. העיסוק בו מעלה את שאלות הסמכות, האמצעים, הבטחת תחומי הפעולה "שלי".

אכן, השאלות הגדולות שנותרו היו השאלות המבניות. בקצרה: כיצד, אי שם בקצה, ילדה בסיכון המוכרת בלשכת הרווחה, הזקוקה לסייע לימודי (משרד החינוך) כמו גם לבדיקת התפתחות מקפת (קופת חולים) ולסייע בטיפול באחיה הקטן (משרד הרווחה) – תוכל ליהנות מכולם? איך תוכל העיר לתת שירותים בהיקף הנובע מצרכי הילדים והנוער בסיכון בכללם? זה דרש היפוך יחסים עם השלטון המקומי, שבו צריכים להתרחש איגום משאבים ואיגוד נתונים. זה דרש גם יצירת שיתוף פעולה הדוק בין משרדי הממשלה, לבניית מערכת מאגמת ומתכללת. כל אלו היו אתגרים חדשים ותובעניים.

בנקודה זו עלול הקורא המנוסה בשיח הממשלתי לאבד את אמונתו בעניין ובכותב גם יחד: "ועדה בין משרדית" זהו שם שנימת חשד מתלווה אליו. כפי שאמרה ועדת שמיד: "לפי ניסיון העבר, אנו עדים לקשיים הכרוכים בביצוע המלצות המשתרעות על יריעה רחבה של תחומים ונושאים". אבל הפרק הזה יעסוק מאן ואילך דווקא בזה, באותה ועדה בין משרדית.

מסגרת העבודה של הוועדה

הוועדה פעלה מתוך סמכות שניתנה לה בהחלטת ממשלה. החברים, נושאי הדין ומסגרת הזמן נקבעו מראש. ההשתתפות, אם כן, לא הייתה וולונטרית כי אם מחויבת. נציגי המשרדים שמונו לוועדה היו כולם בכירי הנציגים של המשרדים בוועדת שמיד. בראשות הוועדה עמד משרד ראש הממשלה, שהיה חדש לתהליך של הכנת דו"ח שמיד. אולם מרכזת הוועדה הייתה פעילה מרכזית בהכנת הדו"ח. לאחר שנה של פעילות עברה התוכנית לילדים ונוער בסיכון, ועמה ראשות הוועדה הבין משרדית, למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.⁴⁴ הוועדה ממשיכה בעבודתה גם היום כוועדת ההיגוי של התוכנית. הוועדה צלחה את המעבר למשרד הרווחה, את חילופי הממשלה (שהתרחשו בזמן הלא נוח של תחילת העבודה בשטח) ואף את חילופי שר החינוך במרס 2009.

הצוות הבין משרדי התכנס אחת לשבועיים לפגישה ארוכה של ארבע שעות. לכל פגישה קדמה פגישת הכנה שנמשכה זמן דומה וכן, במידת הצורך, פגישה מקדימה עם נציגי משרדי החינוך והרווחה. בסך הכול מאפריל 2007 עד אוגוסט 2008, תקופה בת 16 חודשים, יש בידינו 29 פרוטוקולים של ישיבות ועדה, דהיינו כשתי פגישות בחודש.

44 חברי הוועדה הקבועים, כפי שניתן לראות מרישומי הפגישות, היו: אהוד פראוור ממשרד ראש הממשלה, טל דולב – מרכזת הוועדה ממכון ברוקדייל, מוטי וינטר ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, גד אביקסיס וחיים להב ממשרד החינוך, שרה כהן ממשרד הקליטה, פרופ' אשר אורני וד"ר ליהה רובין ממשרד הבריאות, עפרה אמיתי מהמשרד לביטחון פנים.

סוגיה מהותית הייתה הגיבוי. התוכנית הייתה חשובה מאוד לראש הממשלה אולמרט, שקיים ישיבות מעקב אחר התפתחותה, ומכאן גם למנכ"ל המשרד דינור ולצוותו. השר הרצוג נכנס למשרד הרווחה במרס 2007 לאחר שהתנה את מעבר התוכנית אליו. במשך תקופה ארוכה נהנתה התוכנית מגיבוי שר הרווחה ומנכ"ל ומגיבוי ראש הממשלה וצוותו.

תכני העבודה של הוועדה

הפיכת הפירמידה: ה"עבודה ביישוב" – הוועדה הדגישה בדיוניה את "העבודה ביישוב", כאשר כ־60% מהדיונים הוקדשו לנושא ברובו או לפחות בחלקו של סדר היום. היה זה ביטוי לתפיסה הכללית של מהפך ביחס שבין שלטון מקומי למרכזי, אשר עמד ביסוד המהלך כולו מאז ועדת שמיד. תהליך זה כלל את איגום האינפורמציה (תמונה של כלל הילדים בסיכון בכל יישוב ופרופילים שלהם המאפשרים תכנון מענים) והאמצעים (אלה הקיימים, זיהוי פערים, הקצאת משאבי התוכנית לא לפי גופים "בעלי בית" אלא על פי צרכים), את בניית תוכנית הפעולה המשותפת (היכולת הממשית לתת לילד המזוהה במערכת אחת מענים קיימים או כאלה שמפותחים בכלל היישוב), את המעקב והמחקר. למעשה, ליבו של דו"ח שמיד מצוי בסוגיה הזו. כמו כן נדונו בהרחבה הנושאים העוטפים את העשייה היישובית: תנאי הכניסה של יישוב לתוכנית, מדדי תוצאה הנמדדים יישובית והמשאבים המועמדים לרשות היישוב (המוקצים ישירות אליו על פי מפתח).

לאחר שהוגדרו תכני העבודה ביישוב, הוגדרו גם בעלי התפקיד בו וחברי ועדת ההיגוי היישובית. נעשה מאמץ רב לאפשר ליישוב לנהל את פעולותיו בכוחותיו. הוועדה המקומית הורכבה מנציגים מקומיים של שירותי הרווחה, החינוך, הבריאות, הקליטה וביטחון הפנים. לאלו התווספו נציגי ציבור – נוער, ארגונים חברתיים הפועלים ביישוב, עמותות מקומיות ונציג הורים.⁴⁵ על אף דרישתם, לא נכנסו לוועדה היישובית מפקחי משרד חינוך, ונקבע כי שום דרג, ארצי או מחוזי, לא יהיה חבר בפורומים המחליטים של הדרגים האחרים. כך גם נקבע קו ברור בין היישוב המופקד על הביצוע לבין המחוז והמטה, העוסקים במדיניות ובבקרה.

תורה מקצועית ותשתיות לפעולה המקצועית – אומצה ההגדרה שנתנה ועדת שמיד ל"ילדים ונוער בסיכון". זו הייתה שונה מאלו שקדמו לה, שהתייחסו למצב הסוציו-אקונומי של המשפחה. ההגדרה החדשה חייבה להתבונן במצבם הממשי של כל ילדה וילד. כתוצאה מכך נעשתה הגדרה מפורטת של תחומי הסיכון שבהם תעסוק התוכנית ושל יעדי התוכנית ותשתית המידע שתאפשר את מדידתם. כל אלו הפכו את העיסוק בילדים ונוער בסיכון לממוקד וניתן למדידה. למעשה, אומצה והתפתחה שפה.

נקבעו גם הקריטריונים לתוכניות שתיכנסנה מטעם התוכנית ליישובים ("ספר הפרויקטים"). על בסיס זה נבנתה תורת העבודה בכל דרגי התוכנית. בסך הכול העמידה הוועדה, עם גוף מטה קטן, שלושה פרסומים תורתיים (ספר תורת העבודה ביישובים, ספר המחוזות וספר

45 תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, האוגדן היישובי, יוני 2008, עמ' 8.

הפרויקטים) תוך זמן קצר כמסמכים בין משרדיים מוסכמים. דברי הפתיחה נכתבו על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים ושרת החינוך. החלה בנייה של מערכי הכשרה (דרך משרד הרווחה) ומחקר (דרך משרד החינוך).

מבנה ארגוני של המערכת – פורומים לקבלת החלטות – הוגדרו תפקידיהם של המחוז, הוועדה הארצית והמינהלת ליישום התוכנית. רבים מדיוני הוועדה הוקדשו ליצירת איזון נכון בין המשרדים השונים המעורבים, במגמה להגיע למודל מוסכם. נעשתה עבודה רבה להסדרת היחסים בין תוכנית שמיד (הכלל גילאית) ל"התחלה טובה" (לגיל הרך) שכבר הייתה קיימת. נעשה ניסיון להסדרת יחסים עם המגזר השלישי ועוד. נקבעו המבנה הארגוני של המטה המחוזי ודרך גיוסו, וכן המבנה של מטה התוכנית הלאומית ודרך גיוסו.

תשתית מידע – הוועדה, ומטה התוכנית לאחר מכן, הצליחו להקים תשתית ידע אחת. כל גורם שותף הזין לאותו Database את השמות ומספרי הזהות של הילדים והנוער שבסיכון שבטיפולו, וציין את תחומי הסיכון אשר "הכניסו אותם" לתוכנית ופרטים נוספים. האינפורמציה הזו הוצפנה בעת ההקלדה. המאגר אפשר ליצור פרופילים של צרכים ברמה היישובית ובחתיכים שונים (למשל, כמה ילדים בסיכון יש בבית הספר התיכון הנזקקים לטיפול רגשי). הרשויות ראו לראשונה תמונת-על של המספרים והצרכים. ועדת ההיגוי יכלה על בסיס זה לקבל החלטה על שירותים החסרים ביישוב. שותפי התוכנית עדכנו את הנתונים מדי שנה, כך שניתן היה לראות באופן יישובי וארצי אם חל שינוי במצב הכללי. כל זה מבלי לאפשר הצצה למידע פרטני.

מדידה – עם הזמן נתגבשה דרך מדידה, על פיה כל ילד או נער שנכנס לתוכנית יימדד פעמיים במגמה לבחון את השינוי במצבו. בין היתר נבחן מספר הילדים שיצאו מסיכון או שהייתה להם ירידה במורכבות הסיכון.⁴⁶ נתון זה מתפרסם באופן סדיר בדו"ח המעקב השנתי אחר עמידה בתוכניות העבודה.⁴⁷

תקציב והקצאות – לתוכנית הוקצה תקציב חדש, ראוי ומכובד של כ-130 מיליון שקלים. התקציב התוספתי כיום עומד על כ-218 מיליון שקל עבור כ-60 אלף ילדים ובני נוער הכלולים בתוכנית. נקבעה שיטה לתקצוב יישוב (על פי קריטריונים ברורים וקבועים מראש) והוגדרו הקריטריונים לכניסת יישובים לתוכנית וסדר כניסתם. התוכנית העבירה לכל יישוב תוספת של 15% לתקציב שהיה מקובל עבור ילד או נער בסיכון. היא הצליחה להתמודד עם לחצים לחלוקת התקציב כשלל בין המשרדים. התקציב מוחזק באופן מרכזי על ידי מטה התוכנית.

46 על פי נתוני "תוכנית 360" (שמה כיום של התוכנית לילדים ונוער בסיכון), בשנת 2015 יצאו מסיכון 15% ממוטבי התוכנית וחלה ירידה במורכבות הסיכון לגבי 40% מהם. ישנה עלייה רציפה בתוצאות:

בשנת 2018 יצאו מסיכון 21% ממוטבי התוכנית וחלה ירידה במורכבות הסיכון לגבי 48%.

47 ראו למשל: דיווח מדדים מרכזיים לשנת 2016, משרד ראש הממשלה, אפריל 2017, עמ' 97. דו"ח ביצוע תוכניות עבודה לשנת 2018, משרד ראש הממשלה, מאי 2019, עמ' 460.

היישוב מחליט מהו תמהיל התוכניות שהוא מבקש לבצע לפי צרכי האוכלוסייה שבתחומו. על בסיס התוכנית היישובית מעביר מטה התוכנית כסף למשרדים עבור התוכניות שהתבקשו על ידי כל יישוב (ביישוב אחד ידגישו תוכניות חינוכיות, וכך יוזרם התקציב בעיקרו למשרד החינוך; באחר יודגשו צרכי העולים, וכך יוזרם עיקר התקציב למשרד הקליטה). יחד עם זאת, לכוונת הממשלה לאיגום כולל של אמצעים המושקעים בילדים ונוער בסיכון ונמצאים בתוך תקציבי המשרדים – לא הספיק כוחה של הוועדה.

ניהול תחילת העשייה ביישובים – הוועדה קבעה הנחיות ודנה במפורט בהתחלות היישום של התוכנית בספטמבר 2008 ב־39 יישובים. למעשה, מבלי משים, הפכה הוועדה את עצמה מצוות המתכנן יישום לוועדת היגוי קבועה של התוכנית, כלומר: לגוף העליון המנהל אותה.

עיון: מאינטרסים מפוזרים לתוכנית פעולה אחת – דרכי הפעולה של הוועדה

במידה רבה, הוועדה הצליחה להעמיד תוכנית פעולה שלמה שביסודה היישובי; להביא למבנה פעולה בין משרדי שמתמיד שנים רבות; ולהקים תוכנית הפועלת בעשרות יישובים, אשר תוצאותיה מול יעדיה נמדדות ומצביעות על תוחלת ואף מתפרסמות לציבור. הוועדה והתוכנית הצליחו לעבור ללא זעזועים ממשרד ראש הממשלה למשרד הרווחה, להישאר בין משרדיות ואף לצלוח את חילופי השלטון אשר התרחשו במרס 2009, כמו גם את חילופי השרים התכופים במשרדי הרווחה והחינוך. יוער כי המלצות הוועדה הבין משרדית אושרו כמעט כבדרך אגב – עד כדי כך היה האישור טבעי – בוועדת שרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים. זאת במשפט אחד במסגרת החלטה מפורטת ומורכבת שעניינה קביעת היישובים שבהם תחל התוכנית.⁴⁸

כיצד זה, תוך תקופה, נוצרה תוכנית פעולה מוסכמת בין משרדית, תוך שהיא מתגברת על הקשיים המקובלים של אינטרסים ופערים מבניים בין המשרדים? כיצד נוצר מהלך שבו עובדי משרדים, אשר המשיכו להיות כאלה, היו גם מחויבים לתוכנית והגנו עליה? תוכנית שאפשרה יותר פעולות, ב"שכל" רב יותר, אך גם כזו אשר הכפיפה עשייה שבאופן רגיל הייתה משרדית לוועדה בין משרדית? מה בהחלטות הראשוניות תרם להמשכיות שיתוף הפעולה הזה?

48 החלטת ממשלה 2281 (שחר/7) – אימוץ המלצות הוועדה הבין משרדית ליישום עיקרי המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת עניינם של ילדים ונוער במצוקה ובסיכון – קביעת היישובים בהם תיושם התוכנית בשלב הראשון.

כוחות חיצוניים מעצבים

הסמכה – כאמור, הוועדה פעלה מתוך סמכות שנתנה לה הממשלה. השתתפות החברים הייתה מתוקף החלטה. אולם חשוב לציין שבהחלטה אין די, הלוא גם בנושא ההשתתפות יכלו חברי הוועדה לנהוג אחרת – לשלוח "נציגים" ובכך לאיין את עבודת הוועדה.

תקציב – הועמד לרשות התוכנית, דבר שחיזק מאוד את משרד ראש הממשלה בשלב ההקמה. היות התקציב מרכזי, של התוכנית כולה, האיץ את הצורך ביצירת מנגנונים לשיתוף פעולה. תקציב התוכנית גדול, אך ביחס לכל מוטב בה מהווה תוספת לא מאוד גדולה (15%).⁴⁹ נראה שניתן לחולל שינוי מבני גדול על ידי תוספת תקציבית צנועה למדי, המהווה קטליזטור יותר מאשר שינוי סדרי עולם תקציביים. חשוב לציין שתקציב מרכזי לא היה מובן מאליו – ניסיונות להקצות מראש לתוכניות כאלו ואחרות, ולא על פי התוכנית היישובית, נעשו הן בתקופת הניהול על ידי משרד ראש הממשלה והן תחת משרד הרווחה, ונהדפו בהצלחה.

גיבוי – כפי שכבר נאמר, הן ראש הממשלה אולמרט והן שר הרווחה והשירותים החברתיים הרצוג גילו עניין רב ביישום דו"ח שמיד ונתנו גיבוי למהלך כולו. במבט על, המסגור החיצוני היה חשוב מאוד. יחד עם זאת, הוא השאיר הרבה מאוד למה שיקרה באופן הפעולה של הוועדה ולבחירות הארגוניות והמקצועיות שתעשה, קרי: לתהליכי העבודה שלה וליכולתה לבנות מהלך מוסכם.

הסדרי עבודה מעצבים

משך ורציפות – שינוי תודעתי, כמו זה שהצליחו חברי הוועדה לחולל קודם כל אצל עצמם, דרש יכולת לראות את המטרה ובתוכה את האינטרס המשרדי, לרכוש אמון זה בזה ובתהליך. זהו תהליך שנמשך על פני זמן. את הזמן ניתן לספור מראשית העבודה בוועדת שמיד ב־2003. בניגוד לצוותים אחרים המתחילים עבודתם מאפס, הנה כאן חלק גדול מהשינוי התודעתי נעשה כבר בוועדת שמיד. רצף המשתתפים היה אם כן גורם מסייע מאוד. גם מרכזת הוועדה, טלל דולב, נטלה חלק חשוב בהכנת דו"ח שמיד. אין מדובר רק במשך התהליך אלא גם בעומקו – הוועדה הבין משרדית פעלה כמעט שנתיים עד היציאה לשטח. מפגשיה היו קבועים וסדורים ונקבעו לארבע שעות בכל פעם. משך הזמן הארוך והקביעות אפשרו לתהליכים להבשיל והקנו ביטחון למשתתפים שכל נושא יידון ברצינות ובאורך הרוח הדרושים. משך זמן הוא מרכיב חשוב ביצירת אמון, במתן מרחב זמן לקשיים של כל אחד מהשותפים ובבניית קבוצה.

49 התקציב ה"תוספתי" שהעבירה התוכנית ליישובים בשנת 2018 הייתה במוצק 3,500 שקלים לילד/נער המוטבים בתוכנית.

ניטרליות – פעולת צוות היישום נעשתה במסגרת שאינה של המשרדים השותפים, אלא במסגרת הניטרלית של משרד ראש הממשלה. הדבר אפשר לדון ביחסי הכוחות בידיעה שבעל הדיון מעוניין בהצלחת המהלך, ואין לו אינטרס משלו זולתה.

רציפות והוגנות – כאשר עברה התוכנית ועמה הוועדה למשרד הרווחה, התגבשו כבר דפוסי פעולה טובים ויציבים. משרד הרווחה נהג בתוכנית כבתוכנית לאומית (כך גם קרא לעצמו מנכ"ל משרד רווחה "יו"ר התוכנית הלאומית") מבלי שנעשה כל ניסיון לשנות מהאיזונים בין המשרדים. יתרה מזאת, לאורך חיי התוכנית נהג המשרד בהוגנות גם כאשר חלק גדול יותר ממשאביה, על בסיס התוכניות היישוביות, הופנה דווקא לכלים של משרד החינוך. ההוגנות הזו החלה מהשר הרצוג ומהמנכ"ל נחום איצקוביץ והקרינה על המהלך כולו.

התכנים בעבודת הוועדה

יצירת מושג – ועדת שמיד וועדת היישום יצרו וחיזקו קטגוריה מובחנת של ילדים ונוער בסיכון הניתנת להגדרה אופרטיבית, כזו שמאפשרת קביעת דרכי פעולה, והניתנת למדידת תוצאות. המושג החדש ופירוט תחומי הסיכון שבהם מדובר חוללו שפה שלמה, שיש בה הגיון פנימי המחולל פעולה.

דיון בפעולה ביישוב תחילה; דיון בדרגים המחוזיים והארציים אחר כך – בכל מהלך של בניית מערכת יש אפשרות להתחיל מלמעלה למטה, כלומר מהדרג הארצי, דרך המחוזי ועד ליישוב, או להיפך – מהיישוב לארצי. הפיתוי לעבוד בדרך הראשונה גדול מאוד, כי זוהי הליכה מהמוכר והשגור אל הבלתי נודע המצטמצם על ידי כך. ההחלטה להתחיל דווקא מהיישוב, כלומר מהתא הבסיסי שבו מתחולל השינוי על כל מורכבותו, להמשיך בהחלטות על מעטפת הכלים והתקציבים המועמדים לרשותו, ורק אחר כך לערוך את המבנה המחוזי והארצי, קרי את מערכי הכוח – עיצבה את התוכנית כמקצועית ונעדרת פניות. המודל של שיתוף הפעולה הנדרש ביישוב הקרין על סוגיות אחרות שבהן נדרש שיתוף פעולה, כמו תקציב ואופן הניהול.

כל שותף יכול לבוא לידי ביטוי – ביצירת שפת התוכנית הוקפד כי תפיסות עולם משרדיות תבואנה לידי ביטוי בבניית המכלול. דוגמה אחת מיני רבות הינה הגדרת תחומי הסיכון, אשר נתנה ביטוי לכלל הפרספקטיבות המקצועיות. אף מדדי ההצלחה נקבעו כך שיתנו ביטוי לכל תחום תוכן משרדי.

העבודה המדוקדקת במליאת הוועדה על הכלים המעשיים – כלים בני יישום, מתווה עבודה ברור, התבססות על מידע וכדומה – וכן העובדה שהכלים חיזקו זה את זה, הבטיחו שכל שותף יוכל לבוא לידי ביטוי. חשוב להדגיש: כאשר תיארו את יום רביעי במזכירות הממשלה, תיארו סיר לחץ שבו מתפשרים. בניגוד לכך, כאן אין מדובר בתהליך שחותר לפשרות. בפשרה כל אחד מוותר, כל אחד מפסיד משהו. פשרה משאירה מעט טעם

חמצמץ בפה. ואילו הפעם מדובר בעיקר (כן, בסוף גם מתפשרים) ביצירת חדש שבו כל שותף מוצא את מקומו.

להלן שתי דוגמאות מפורטות – הצעות לסוגיות קונקרטיות – לשם המחשת העיקרון:

1) ספר הפרויקטים – שאלה מרכזית שעמדה בפני מעצבי היישום הייתה כיצד להגדיר את התוכניות הממשיות אשר תבצענה ביישובים: צהרונים, הוראה מתקנת, מועדוניות, הדרכת הורים ועוד. אילו תוכניות יכולות לזכות לתקצוב מהתקציב היישובי המרכזי? דרך אחת, שהומלצה על ידי כמה מאנשי המקצוע, הייתה לשים דגש על יצירתן של תוכניות חדשות ולהפעיל רק מספר מוגבל של תוכניות. הטענה הייתה שלפיזור יש מחיר. יתרה מזאת, אותם מומחים הציעו גישה שלפיה התוכנית צריכה להכתיב ליישובים קונספט מקצועי שלם מגובה בכלים.

החלטות הוועדה היו שונות בתכלית:

- יוצע ליישובים טווח רחב של תוכניות. היישוב יחליט על פי צרכיו אילו מהן "לצרוך".
 - לכל תוכנית יוצב תג מחיר, כך שיישוב יוכל לכלכל את מעשיו בתבונה גם בהתייחס לעלות.
 - יישובים יבחרו פרויקטים לביצוע במסגרת התוכנית לפי הבנתם. לא נקבעה תפיסת על, שכן זו צריכה להיות עניינו של היישוב.
 - ניתנה אפשרות ליישוב להפעיל עד 10% מתקציב התוכנית, בתוכניות שאינן בספר.
 - בצד זה נקבע כי עיקר התוכניות שתופעלנה תבואנה מתוך "ספר הפרויקטים" של התוכנית. כל משרד יקבע אילו מתוכניותיו הוא מכניס לאותו ספר. בדרך זו של יצירת ספר הפרויקטים, התכנים המקצועיים הושארו בידי המשרדים. אך הגם שתכני הספר נבעו מהמשרדים, נקבע כי הוא יבטא בארגונו את הרעיון המשותף של התוכנית – כלומר ארגון לא לפי משרדי האם, אלא תחומי התוכן.
 - ההחלטה על פורמט הכתיבה של התוכניות נעשתה מתוך עיון בפורמט שהוצע על ידי משרד הרווחה (שהיה קיים בתוכנית "עם הפנים לקהילה") ופורמט שהוצע על ידי משרד החינוך. באמצעות הצצה זו אל "ספר הפרויקטים" ניתן לראות את כל עיקריה של התוכנית: ראשית, במרחב שניתן ליישוב, אומנם בתוך מסגרת ברורה אך רחבה מאוד (היו בספר 270 פרויקטים), ושנית, בהחלטה שמטה התוכנית לא יתחרה במשרדים על ידי יצירת תוכניות משל עצמו. כל זה קיבל ביטוי סמלי בדרך העריכה – תוכנית לאומית המקבלת תוכניות ממשרדים, אך עורכת אותם לפי תחומים ונושאים.
- עולה כאן נאמנות גדולה למודל היישובי, מבלי לוותר על ההכרה במקצועיות של המשרדים ועל המקום שלהם כמפעילי תוכניות. יחד עם החידוש היה גם שימור. נראה שתוכנית רב משרדית אינה יכולה להצליח כאשר ממיסים את יכולותיהם של המשרדים ואת רצונותיהם לכור היתוך אחד. מוטב לתת מקום לכל משרד וליצור סינרגיה באמצעות הסדרי על.

2) **מנגנוני הניהול של התוכנית** – סוגיית ניהול התוכנית ברמה המחוזית והארצית הייתה, כמובן מאליו, המוקד של יצירת מארגי הכוח אשר בתוכם תפעל התוכנית (משרדים טרם התוכנית פעלו בתוך היישובים כאיש גבורתו).

באשר להרכב הוועדה העליונה – ועדת ההיגוי הבין משרדית: ניתן היה לפרש את החלטת הממשלה כאילו הוועדה הבין משרדית ליישום התוכנית, שהוקמה בהחלטת הממשלה, תסיים את תפקידה עם השלמת התכנון. אבל ניתן היה לפרשה כאילו הוועדה הבין משרדית הזו תשמש גם באופן קבוע כוועדת ההיגוי של התוכנית. הרוח הטובה ושיתוף הפעולה שנוצרו הביאו באופן טבעי לבחירה באפשרות השנייה (ולכך עוד נחזור).

שאלה עמדה לגבי ניהול התוכנית ברמה המחוזית. מטבע מעבר הניהול למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הייתה דרך המלך להשעין את העבודה המחוזית על המחוזות של משרד הרווחה. נראה היה שבכך הייתה הופכת התוכנית מבין משרדית במלוא מובן המילה לתוכנית של משרד הרווחה (מה גם שהתקציב כולו עבר דרכו). אלא שהמודל שעוצב ביטא מהלך לשימור הבין משרדיות:

- נקבע כי התוכנית תנוהל בחצי מהמחוזות בארץ על ידי משרד החינוך ובמחציתם על ידי משרד הרווחה. לשם המחשה, כאשר מנהל מחוז דרום של משרד החינוך היה המנהל האזורי של התוכנית, בא סגנו מהרווחה ולהיפך.
 - הוחלט, ובאופן תקדימי לימים ההם, שלתפקידים במטה (המצוי ברווחה) ולמחוזות (המנוהלים בחינוך וברווחה) יוכלו להגיש מועמדות עובדים מכל משרדי הממשלה השותפים לתוכנית.
 - נקבע, וזו סמנטיקה אבל לא רק, שיו"ר ועדת ההיגוי יבוא ממשרד הרווחה, אבל הוא יראה וינהל את התוכנית כבין משרדית המחויבת לכלל שותפיה (פרסומי התוכנית מופיעים בלוגו שווה גודל של המשרדים השותפים).
- נראה שעל דרך ניהול התוכנית ניתן להתבונן פעמיים: פעם אחת, כביטוי לרוח שהצליחה הוועדה להשרות – ליצור תוכנית בין משרדית במלוא מובן המילה (גם בידעת המעבר למשרד הרווחה). פעם שנייה, באופן הפוך – כמנגנון שיצר אמון ואפשר בתורו את קיום התוכנית כתוכנית בין משרדית.

מאינטרסים מפוזרים לפעולה אחת: דרכים ליצירת המשכיות בין התכנון לביצוע

התוכנית מתקיימת כבר יותר מעשר שנים. לא פעם יש נפילה בין תכנון לביצוע. נפילה כזו לא התרחשה פה. הכיצד?

בניית מוסדות, נהלים ושיטות – הוועדה תרגמה את אוירת השיתוף ששררה בה למערכת מסועפת של כללים, מוסדות (יישובי, מחוזי וארצי), תשתיות, הדרכה והזרמת תקציב.

קביעת תהליכים שנתיים – שהמחולל שלהם הוא הצגה שנתיית של התוכנית היישובית לאישור הוועדה המחוזית. מעגל מתכנן לביצוע ולדיווח, בהסתמך על מדדים ומדידה. התרגום הזה של רוח הוועדה לפרטי ביצוע ברמת השטח אפשר את עיגונה של התוכנית המורכבת במרחב הממשלתי לאורך שנים.

קביעת רוטינה של מדידה – תוצאות התוכנית נמדדות לגבי כל מוטב של התוכנית על פני שנתיים. המדידה מתקיימת באופן סדור ומאפשרת לבחון הישגים וקשיים ברמה היישובית ובתחומים המקצועיים השונים.

בניית מערך כוח אדם וגיוס כוח אדם – התוכנית הזרימה לשטח מספר לא מבוטל של בעלי תפקידים חדשים: כחמישה במטה התוכנית, כ-12 במטות המחוזות וכ-40 ביישובים. אלו לא הוקצו למשרד הרווחה אלא לתוכנית. הוועדה היא שעסקה בהגדרת תפקידים ובתנאי הסף לגיוסם. עוד במהלך השנה הראשונה הגיע כוח אדם "תוספתי" המצטרף לתוכנית במשרה מלאה, מחויב לתכניה ולערכיה ונושא אותה.

פיתוח תורתי כביטוי לשיתוף פעולה אך גם ליצירת מוקד חדש – מאמץ רב הושקע בפיתוח תורת הפעולה. לחוברת התורתית על הפעולה ביישוב נוספה חוברת על פעולת המחוז. גם ספר הפרויקטים היה סוג של תורה מקצועית. הפיתוח ביחד של התורה על ידי חברי הוועדה העלה את רמת השיתוף וידידא שלכל נקודת מבט משרדית נמצא מקום. בד בבד הוא תרם לבנייה בהסכמה של מוקד כוח חדש – מטה היישום של התוכנית. כוחו של המטה נבנה ממעמדו הפורמלי ומשליטתו בסדר היום של ועדת ההיגוי ובתקציב, אבל לא פחות מתוך היותו מוקד ידע, המקור לידע, בשאלות המקצועיות של הפעלת התוכנית.

פיתוח תשתית מידע כביטוי לשיתוף פעולה אך גם ליצירת מוקד חדש – כאמור, על אף כל הקשיים, הצליחה הוועדה להפריד בין החומה המוצדקת של שמירת צנעת הפרט לבין החומות הארגוניות של החזקה ב"מידע שלי" – ולחולל מהלך משתף ומשותף. ניתן לומר כי ההצלחה ליצור פלטפורמה אחת משותפת של נתונים סימלה יותר מכל דבר אחר את היותה של התוכנית תוכנית אחת, ונתנה בתורה משקל לניהול המרכזי של התוכנית.

המשכיות מוסדית ומנהיגותית בין התכנון לביצוע – אין ספק שהוועדה יכולה הייתה לסיים את עבודתה כאשר סיימה לתכנן באופן מפורט את היישום, כפי שאולי הוגדר לה על ידי הממשלה. אך כאמור, באופן בלתי מודע ומתוך הערפול שהיה טמון בהחלטת הממשלה, הפכה הוועדה הבין משרדית (גם בשם שהופיע בחלק מהפרוטוקולים של ישיבותיה) לוועדת היגוי.

מבט נוסף לסיום הפרק

ועדת היישום הייתה החוליה שתיווכה בין דו"ח ועדת שמיד למציאות בשטח. למעשה, היא הייתה המתכנן של המהלך אך גם המחולל של הפעילות הממשית. במבט מסכם על דרך עבודתה ניתן לומר את הדברים הבאים:

במקרים רבים יש נטייה לחשוב על הדרך כתהליך רב שלבי: תכנון, רתימה, ביצוע. ניתן גם לתאר את משחק המסירות הזה כמצריך שחקנים שונים: איש ההגות, איש הנתונים, המתכנן; האיש הפוליטי, איש המסדרונות וההקשרים, המתווך את הרעיונות למקבלי החלטות; ואיש הארגון, המבצע. לגישה הזו יש מחירים רבים – הצורך להתגבר על הנתקים בין שלב לשלב והפחת מהרעיון המקורי שכל מעבר כזה "קונס". במהלך המתואר כאן נמסכו זה בזה המעשים האופייניים לכל שלב.

התכנון היה בו זמנית גם תהליך רתימה

כבר נכתב בפרק זה על המכניזמים שהביאו להחלטה המשותפת מבחוץ: הסמכה, גיבוי ואמצעים. מתוך עבודת הוועדה, לכלים הבאים ניתן לקרוא כלי רתימה: המשכיות ומשך, ניהול הוגן, העמדת התורה המקצועית תחילה, מאזן נכון בין המקום של הכללי והמשותף למקומם של המשרדים כבעלי האחריות, התורה והאינטרסים. כל אלו שימשו את התכנון ואת הרתימה כאחד. חברי הוועדה המשיכו להיות תומכי התוכנית במשרדיהם והמשיכו בעבודת הוועדה הארצית את הרוח והעיקרים של העבודה המשותפת. תכנון נכון היה בו זמנית רתימה.

התכנון היה בו זמנית גם ראשית הביצוע

בהתפתחות שתוארה היו מהלכים שניתן לראותם הן כהשלמת התכנון והן כראשית הביצוע. למשל, יצירת תורה מקצועית, קביעת מדדי הצלחה, הפעלת כלי הערכה ומחקר. יתרה מזאת, במקביל להשלמת התכנון עסקו חברי הוועדה בגיוס כוח האדם ודנו בפרטי פרטים במהלך המתהווה של הכניסה ליישובים. הדיונים על כל אלו נעשו ללא הפרדה. טושטש המעבר בין התוויית היישום להנהגת היישום. התכנון המפורט והמעבר ליישום ברשויות נעשו כמעט במקביל ובידי אותם אנשים, אשר גם הפכו את עצמם מוועדת יישום לוועדת היגוי, להנהלת התוכנית.



הנעת שינוי בעולם של התנגדויות: הפחתת נטל רגולטורי

נושא "הפחתת רגולציה" שונה מסיפורי המקרה האחרים המובאים בעבודה זו, משום שהוא מייצג ניסיון לחולל שינוי תוך חיכוך רב עם ה-DNA של העשייה הממשלתית. בכל הנושאים האחרים הוצע למשרדים מנגנון המיטיב עם מה שנתפס כתורם להשגת מטרותיהם, אם כי תוך שינוי (שאינו קל) מדפוס פועלה קודמים ולעיתים תוך הכפפה לתיאום רחב או חיוב מנגנוני שקיפות. בעניין הרגולציה דרשה הממשלה מהרגולטורים לפעול בניגוד למה שנתפס כאינטרס המיידי שלהם, ולא פעם תוך חיכוך עם תפיסת היעוד שלהם. ככלל רוצה הרגולטור, וזה גם תפקידו בחוק, להגן על הציבור מפני סיכונים הנמצאים בתחומו: הבטחת אוויר נקי, בריאות המזון, הגנה ממחלות חי וצומח, מניעת שריפות ועוד. המורכבות נובעת מכך שהכללים שקובע הרגולטור יכולים להכביד מאוד על המשק, היצרנים או הסוחרים ביחס לנדרש כדי לשמור עלינו "מכל רע".

הצורך לשמור על האינטרס הציבורי מלווה לא פעם בדרישות מכבידות שאין בהן הכרח ומבוסס על תפיסה של הימנעות מוחלטת מסיכונים. בעוד שלהוצאת כסף (ולכן גם להטלת נטל מס על הציבור) יש מגבלת תקציב, להטלת רגולציה (שגם היא סוג של הטלת עלות) אין למעשה מגבלה. מדינות רבות יצרו מנגנונים להפחתת הנטל העודף ולכך שרגולציה חדשה תהיה מאוזנת בין הבטחת האינטרס הציבורי לבין העומס בנהלים, בדרישות טכניות ובזמני המתנה המוטלים לא פעם על עסקים על מנת להבטיח את אותו אינטרס. מדובר אם כן במתח בין צרכים שונים ובחיכוך טבעי, כאשר מתבקש האחראי לרגולציה לחרוג ממה שבאחריותו הישירה (שעליה הוא נמדד) ולהביא בחשבון שיקולים רחבים — משקיים — החורגים מהתחום שעל שמירתו הוא מופקד.

במקומות רבים נמצא שיש נטל רגולטורי עודף. ארגונים בינלאומיים כמו האיחוד האירופי וה-OECD וכן מדינות רבות יצרו כלים ומנגנונים להביא לאיזון בין צרכים מתנגשים אלה. זהו פרדוקס, שכן "צריך בירוקרטיים על מנת להילחם בעודף בירוקרטיה". בעולם התפתחה ההבנה שטיפול ב"עודף רגולציה" (ועוד נחזור למושג הזה) צריך להיעשות בשני נתיבים: האחד — בחינה של "מלאי" הרגולציה הקיימת, כלומר עשיית

מהלכים לסריקתה (קודם כול כמה יש?) לחישוב העלות שלה ולבחינת ההכרחי והנחוץ לשמירת האינטרס הציבורי. השני – פיקוח על "זרם" הרגולציה החדשה שיוזמת הממשלה. פיקוח כזה מתמקד בתהליכי בחינה מקדמית, בחינה הנעשית מראש ביחס לעלות והתועלת של רגולציה חדשה. במסגרת זו נבחנות הן הצדקת המהלך (רגולציה היא לעולם פגיעה בחירות), הן תועלתו הצפויה והן עלותו. אין זה מהלך פשוט: מהניסיון אנו יודעים שתהליך הבדיקה המקדמית מתמודד עם האינסטינקט למצוא פתרון לבעיה ולהתאהב בו. התהליך עצמו מחייב להגדיר את הצורך באופן מדויק, להעריך עלויות, לבחון חלופות ועוד. הוא ההיפך מקבלת החלטה ב"שלוף". התפיסה הזו מכונה במדינות הרבות שאימצו אותה RIA Regulatory Impact Assessment. – הדרישה להערכת RIA מורכבת: מדובר בהטלת מגבלות על מי שעד אז נהג כמונופול, ביצירת שינוי שבמהותו הוא חדירה ללב תחושת החירות של הרגולטור ואופן עבודתו.

נושא הנטל הרגולטורי היה זר במידה רבה לשיח הממשלתי עד שנכנסה ישראל לתהליך הקבלה ל-OECD. הארגון תובע מכל מדינה המבקשת להיכנס לשורותיה להתאים את הנהוג בה לסטנדרטים שנוצרו בו ומחייבים את החברות. כך נדרשה ישראל לאמץ מנגנונים של טיפול ברגולציה הקיימת ובטיוב הרגולציה העתידית. בישראל של 2008–2009, לא נשענה הדרישה הזו על שיח קיים ולא היו לה שורשים בתוך המנגנון. להיפך, הייתה תפיסה שמדובר בהכבדה מיותרת על פעולתה של הממשלה. עם זאת, דרישה היא דרישה, ומנכ"ל האוצר ירום אריאב צייד את צוות המשא ומתן עם הארגון בנוסח החלטה חלקי מאוד ומתון מאוד. בסופו של דבר, גם הארגון לא תבע מישראל השלמת תהליכים בנושא הזה.

הנושא חזר לסדר היום בעקבות דו"ח טרכטנברג, שם נתבעה הממשלה לעשות מעשים להפחתת הנטל הרגולטורי. במידה רבה הושפע הדו"ח מעבודות שכבר נעשו בנושא באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובמשרד הכלכלה. בחלק אחד של הדו"ח שעסק במנגנון הממשלתי הומלץ, בהשראת משרד ראש הממשלה:

"ייעול וחיזוק מערכי הרגולציה – קידום תוכנית ממשלתית לבחינה של מערכי הרגולציה הממשלתית והפחתת כפילויות וייעול המנגנונים, תוך גיבוש כלים להערכת ההכבדה של הרגולציה ביחס לאינטרס הציבורי. פיתוח תורת רגולציה ממשלתית, העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים, וכן חיזוק יכולותיהם ומומחיותם של הרגולטורים השונים".⁵⁰

בדו"ח המפורט של הצוות שעסק ביוקר המחיה בראשותו של שלומי פריזט, מי שהיה הכלכלן הראשי של רשות ההגבלים העסקיים (לימים: רשות התחרות), נאמר:

"על רגולטורים שונים מוטלת החובה לקדם מטרות שונות: שמירה על בטיחות, יציבות, הגנה על משקיעים ועוד. לעיתים נדמה כי המטרה של שיפור מצבם של משקי הבית של אזרחי המדינה ותושביה והגדלה של רווחתם מקבלת

חשיבות משנית, אם בכלל, בסדר העדיפות של הרגולטורים בישראל. בפני הרגולטור עומדת בכל עת הדילמה מהי טובת הציבור אותה עליו לשקול⁵¹.

הוועדה המליצה על

“תגבור איכותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל: חיזוק עצמאותן של סוכנויות הרגולציה, תוך איזון שמאפשר לממשלה ולשר להתערב בשקיפות ציבורית בהחלטות רוחביות שהינן בעיקר בעלות אופי מדיניותי (ושאינן נוגעות למפוקח ספציפי או מקרה ספציפי) וחיזוק מעמדו של הצרכן כגורם מעורב ומשפיע בקבלת ההחלטות”⁵¹.

במקביל עלתה המודעות למחיר שישראל משלמת על היותה משתרכת מאחור בשני דו"חות בינלאומיים: דו"ח עשיית עסקים (DOING BUSINESS) של הבנק העולמי⁵² ומדד הרגולציה של ה־OECD Product Market Regulation (PMR)⁵³.

בהמשך לוועדת טרכטנברג עלה הנושא של טיפול ב"נטל רגולטורי" לראשונה לסדר היום של הממשלה. זה נעשה לאורך השנים מ־2011 ועד היום בכלים מגוונים של חקיקה, החלטות ממשלה ועבודת צוותים. הפרק הזה מתרכז בשני מהלכים מתוך המכלול, המהווים את השלד שלו: המהלך לבחינת רגולציה קיימת והמהלך לבחינה מקדמית של רגולציה חדשה. מהלכים אחרים כמו הטיפול בחסמי ייבוא (שיש להם חשיבות רבה) יוזכרו במקום המתאים ובהערות שוליים כשהדבר יידרש.

התפתחות הטיפול ברגולציה הקיימת והעתידי תתואר דרך התפתחותן וגלגולן של החלטות הממשלה בנושא. תיאור באופן הזה יזרע אור על התפתחות לאורך זמן. הזמן (ומה שנעשה בו) הינו שחקן חשוב בתהליכי שינוי. בחלק האחרון של הפרק ננסה למצוא מתוכו את המנגנונים השונים שפעלו על מנת לחולל שינוי בדרך הפעולה של עשיית הרגולציה במשרדי הממשלה.

התפתחותה של המדיניות הממשלתית

מדיניות הממשלה כלפי "מלאי" הרגולציה הקיים והדרכים לקביעת רגולציה חדשה החלה להיבנות מאז דו"ח טרכטנברג ב־2011, והיא ממשיכה להתפתח עד העת הזו. החלטות הממשלה הרבות שהתקבלו (או נדחו) בנושא יכולות לתת לנו אבני דרך לשרטוט התהליך.

51 דו"ח טרכטנברג, עמ' 162.

52 מקומה של ישראל במדד, המהווה מחקר השוואתי של רגולציה, בשנים 2011–2019 היה כדלקמן: 29 (בשנת 2011); 34; 35; 40; 53; 52; 54; 49 (בשנת 2019 – בחזרה למגמת שיפור).

53 במדד זה דורגה ישראל בשנת 2013 במקום ה־33, המקום שלפני האחרון בין מדינות הארגון, אך עלתה בשנת 2019 למקום ה־15.

החלטת ממשלה 4027: ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית (25.12.2011)

החלטה זו באה במסגרת רצף של החלטות שכולן עסקו ביישום המלצות טרכטנברג. הממשלה החליטה להתחיל במהלכים ל"ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית".

בכל ההחלטות מכאן ואילך, אם כי בווריאציות שונות, הייתה קביעה כי הרגולטור אינו יכול להסתפק רק בראייה צרה של האינטרס שעליו הוא מפקד. עליו להסתכל לרוחב, לתחומים שעליהם הוא משפיע בעשייתו אשר אינם בתחום אחריותו המיידית, ולהביאם בחשבון. בלשון ההחלטה הזו:

"לקבוע בחוק כי אחת ממטרותיו של רגולטור ציבורי תהיה אחריות לרווחת הצרכנים לרבות יוקר מחיה וקידום התחרות".

מכאן ואילך תכלולנה כל ההחלטות בנוסח זה או אחר את אותו עיקרון. לכך חשיבות רבה: לולא זה, לא הייתה כל סמכות לדרוש מהרגולטור התייחסות לתחומים שאינם מתפקידו, עליהם הוא משפיע כתוצאה מהדרך בה הוא ממלא את תפקידו (החלטה זו, אגב, לא בוצעה, אך היא באה לידי ביטוי בהחלטות ממשלה שתבואנה להלן וכן בחוק הריכוזית,⁵⁴ חוק הקורנפלקס⁵⁵ וחוק רישוי עסקים⁵⁶).

חלקה המעשי של ההחלטה היה בעל אופי של התנעת תהליך. בסעיפים הבאים (4–5) הוטל על צוות טיפול בראשות הממונה על התקציבים, ובהשתתפות ראש המועצה הלאומית, לכלכלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, להציע ייעול של מנגנוני הרגולציה. במקביל, הוטל על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה יחד עם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (אשר יועצו המשפטי עו"ד מיכאל אטלן היה מעורב מאוד בנושאים הללו) לפתח תורת רגולציה ממשלתית. נוסף על כך, עסקה ההחלטה (סעיפים 3–4) ברגולטורים — בהכשרתם ובקציבת כהונתם.

54 חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד 2013, סעיף 11(א) — בהקצאת זכויות ובקביעת תנאים באותה זכות יביא המאסדר בחשבון, נוסף על כל שיקול אחר שעליו לשקול לפי דין לעניין ההקצאה, שיקולים של קידום התחרותיות הענפית.

55 חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו 2015, סעיף 1 — ... והכל במגמה לאפשר זמינות והנגשה של מגוון מזון בעלות סבירה לכלל הציבור, תוך שמירה על בריאות הציבור.

56 חוק רישוי עסקים, תשכ"ח 1968, תיקון 34 (משנת 2019) סעיף 12א — התקנת תקנות או צווים, פרסום מפרטים אחידים או קביעת הנחיות לפי חוק זה ייעשו בהתבסס על ניהול סיכונים ובהתחשב נוסף על כל שיקול אחר בשיקולים של עידוד הפעילות הכלכלית.

החלטה שנפלה: ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות ביורוקרטיה – ניסיון ראשון

באפריל 2012, לאחר עבודה מרובה, הוגש לממשלה הדו"ח של הצוות בראשות אגף התקציבים. הוא לווה בהצעת החלטה מפורטת:

- חזרה על עיקרי ההחלטה הקודמת: חיוב הרגולטורים להביא בחשבון מעבר לתפקידם גם את מטרות העל של המדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה (דהיינו יוקר המחיה. בהחלטות מאוחרות יותר הוגדרו אינטרסים ציבוריים נוספים בצורות שונות).
- חיוב רגולטורים, בבואם להטיל רגולציה חדשה, לבחור בנקיטת מהלכים רגולטוריים פחות מכבידים "מציות ושליטה" ואף להעדיף רגולציה עצמית במקרים המתאימים. לזה הצטרפה חובת שמיעה של הגורמים הרלוונטיים במגזר הציבורי טרם קביעת רגולציה בעלת השפעה מהותית (או החודרת לתחומו של רגולטור אחר).
- הטלת משימה על משרד ראש הממשלה: להביא ליישום של RIA ולקדם תוכנית ממשלתית רוחבית לצמצום הנטל של רגולציה קיימת.
- שורת המלצות בנושא תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים, ובעיקר סביב מחלוקות בין רגולטורים. אלו צריכות להיות מובאות להכרעה בוועדת שרים לרגולציה, לאחר שהתבצעה בחינה של הסוגיה על ידי צוות שיפעל במועצה הלאומית לכלכלה אשר יגיש חוות דעתו לוועדה.

הדיון התקיים בממשלה במסגרת דיוני חוק ההסדרים ב-17 במאי 2013. הגם שההחלטה הוגשה על ידי משרד האוצר, נמצא ששר האוצר התנגד לה. במוקד ההתנגדות עמד נושא הבחינה המקצועית במקרי מחלוקת על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. שרים טענו שתוצאות הבדיקה, אשר תנוסחנה מן הסתם כהצעת החלטה לוועדת השרים, כמוהן כהכרעת הדיון; כמוהן כהעברת ההכרעה משרים לפקידים. לא ניתן היה להשלים באותו לילה את הדיון הסוער. על מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוטל להביא החלטה מתוקנת.

החלטה שנפלה: תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית (רגולציה חכמה) – ניסיון שני

כשלושה חודשים מאוחר יותר הביא משרד ראש הממשלה הצעת החלטה חדשה לממשלה. למעשה, הייתה זו הצעת החלטה דומה לקודמתה להוציא ויתור בשני סעיפים: ההצעה החדשה לא כללה מנגנוני תיאום מרכזיים בין רגולטורים – פורום רגולטורים אשר ידון בנושאי רחב. כמו כן, היא לא כללה סעיף שהטריד את השרים בדבר הכרעה במחלוקות רגולטוריות. ההחלטה נוסחה באופן מעט פחות תוקפני: במקום "ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות ביורוקרטיה" (מונחים שליליים) נקראה "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית" ואף נוספו בסוגריים המילים המרגיעות: רגולציה חכמה.

ההחלטה נפלה. בדיון העלו שרים רבים את הקשיים הביורוקרטיים שבהם נתקלים עסקים וציינו את עודף הנטל הרגולטורי שהממשלה אחראית לו. בצד זה, רבה הייתה הסתייגותם של שרים מהתערבות בדרך פעולת משרד ומצורך להביא בחשבון שיקולים רבים מחוץ לאחריות משרד. גם ההצעה עצמה לא הייתה לגמרי בשלה – רשימת התחומים הציבוריים שבהם צריך הרגולטור להתחשב בבואו לקבוע רגולציה חדשה הייתה רחבה מאוד, ולכן היה טמון בה סיבוך רב של התהליכים מבלי שהוצע מנגנון מעשי כדי להתמודד עם הקשיים. במבט לאחור, ההחלטה נפלה בגלל חוסר מוכנות תודעתית ותחושה שאין לה בסיס מקצועי מוצק. נפילת ההחלטה לימדה שבהחלטה המיועדת, לשם עשיית הטוב הכללי – זה ששוכן מעבר למשרד מוגדר – יש לתת משקל למעמדו הפרטי ולסמכותו של המשרד הממשלתי. על מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוטל בשנית להביא החלטה מתוקנת.

החלטת ממשלה 708: טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית (25.8.2013)

באוגוסט 2013 הביא משרד ראש הממשלה הצעת החלטה שלישית, אף היא תחת השם "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית". הצעה זו לא ביקשה לקבוע מסמרות, אלא להכין תוכניות לטיפול ברגולציה "אחרי שמיעת כל הנוגעים בדבר". ביסודה עמדה יציאה לסקר רגולטורים ורגולציות מקיף, ובעקבותיו הבאת הנחיות להפחתת הנטל הרגולטורי ולהטמעת RIA (נושא שחזר מהחלטה להחלטה ולא היו לו מתנגדים) לאישור הממשלה. החשש מאי שיתוף פעולה עם הסקר, אחרי שני כישלונות בהבאת החלטה לממשלה, הביא להכללתו של סעיף יוצא דופן:

"להורות לכל גורם רלוונטי לבצע את המיפוי בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בתוך 90 יום מיום הוצאתן".

למעשה, חזרה הממשלה על מה שעשתה בדצמבר 2011 והטילה על גורם מטה לחזור לשולחן השרטוט.

הצעת ההחלטה החדשה, שלהכנתה נקצבו שלושה חודשים, הגיעה לשולחן ועדת השרים לחברה וכלכלה ואחר כך לממשלה רק בספטמבר 2014. השנה הזו נוצלה לסקר מקיף של רגולטורים ורגולציות, שנעשה באמצעות מנכ"לי משרדי הממשלה. כך צורפה להחלטה טיוטה של ספר הרגולטורים הממשלתי הראשון. השרים נוכחו לדעת כי בממשלה פועלים יותר מ-200 רגולטורים. כמו כן נוצלה השנה ל-16 פיילוטים – "עבודה בידיים" עם רגולטורים במשרדים, לבחינה ולהפחתה של נטל רגולטורי עודף. הצעת ההחלטה שתבוא בעקבות שנת הסקר (להלן) תהיה "חמורה" מכל קודמותיה. היא אומנם תמשיך להתעלם משאלת המחלוקות בין רגולטורים ומשרדי ממשלה (לה ימצא פתרון מסוים רק ב-2018) אבל תטיל חובת הפחתה ממשית ונמדדת על עלות רגולציה

קיימת, ותקבע חובה של הערכה מקדמית של תוצאות הרגולציה המוצעת (RIA) כתנאי להעברת חקיקה רגולטורית.

מה קרה בין לבין? השנה שחלפה בין היציאה לסקר לבין ההחלטה המגובשת הייתה שנת עבודה אינטנסיבית עם משרדי הממשלה. תהליך השיתוף המוגבל מאוד, שנעשה על ידי הוועדה הקודמת בראשות אגף תקציבים, כמו גם תהליך השיתוף שנעשה על ידי אגף ממשל וחברה לקראת מדריך ה־RIA (הצעת ההחלטה שנפלה ב־2012), הביאו לחדר את דבר השוק ואת דברם של אנשי מקצוע ומומחים. אך מעט מדי את השרים, הרגולטורים והפקידות הבכירה במשרדי הממשלה. הפעם, הדרישה להשתתפות פעילה בסקר יצרה רמה ראשונית של מעורבות שלהם בתהליך.

הגילוי של רשימת הרגולטורים המלאה בכל משרד (שהייתה במקרים רבים מפתיעה אף להנהלתו) העלה עוד ועוד את תשומת הלב. הכניסה לתהליכי טיוב רגולציה בודדים במשרדי מפתח – כיבוי אש, חקלאות, בריאות, כלכלה – הבהירה שמדובר בתהליך שאיננו שרירותי, ושאינו כוונה להפסיק להגן על האינטרס הציבורי בשל הנטל על השוק. דו"חות חברת ייעוץ שעבדה עם העסקים הראו גם למשרדים שיש עודף נטל. העובדה שבראש המהלך עמד אגף שנהנה משם טוב בממשלה (ואודה שהכותב משוחד בעניין הזה...) כאגף תכנון, הורידה מעט מהחשד. העבודה הארוכה לגיבוש ההחלטה עצמה עם המשרדים הביאה לכך שההחלטה לא נפלה כרעם ביום בהיר.

הסקר, שנעשה באמצעות מנכ"ל משרדי הממשלה מול משרד ראש הממשלה, הביא את כולם לשיח בנושא הרגולציה. ספר הרגולטורים היה מוצר קולקטיבי לו המשרדים שותפים. הוא גם סימל תשלום דמי רצינות מצד משרד ראש הממשלה. הנה, עושים.

הכניסה של משרד ראש הממשלה כתף אל כתף עם הרגולטורים ובכירים במשרדים לתהליכי הפחתה ראשוניים, הקטינה את הניכור ואת הרתיעה. הכניסה לפרטים והנכונות לדון בבעיה לא מלמעלה, אלא מתוך עצמה, יצרה שיח מכבד בין ההגנה על האינטרס הציבורי לבין עודף הנטל.

שינוי קורא תיגר על הדברים היקרים לליבם של בעלי תפקידים. הטובים שבהם חרדים לשמירת האינטרס הציבורי המופקד בידיהם. שינוי מחייב ויתור. השאלה מה מוצע בתמורה. האינקובציה בת השנה אפשרה להתחיל לספר סיפור נוסף לסיפור של ההגנה על האינטרס הציבורי. זהו הסיפור של עודף הנטל. דווקא במקרי המבחן הוא נדון בפרוטרוט והומחש על השולחן לעיני כלל המעורבים. המהלך הזה התחיל לספר סיפור חדש בצד הנרטיב הקיים של שמירת אינטרסים ציבוריים, והוא של נטל ביורוקרטי מיותר ומכביד, שאינו תורם הרבה להשגת מטרות הרגולציה. משהו מהנרטיב של עודף נטל התחיל לחלחל.

כל אלה יחד יצרו כנראה את הנכונות של הממשלה, שנתיים וחמישה חודשים אחרי נפילת ההצעה הראשונה, להתחיל לעשות.

החלטת ממשלה 2118: הפחתת הנטל הרגולטורי (22.1.2014)

את מורכבות הנושא, החדשנות והחשדנות שהיו סביבו ניתן להבין מהדרך שבה עברה הצעת ההחלטה. היא אושרה בוועדת השרים לכלכלה ב־14.9.2014 אך מיד ערער עליה אחד השרים (דבר נדיר), מה שחייב העברתה לדיון בממשלה. היא אושרה בסופו של דבר לאחר דיון סוער ב־22.1.2014.

מרכיבי ההחלטה

לצרכינו, די אם נאמר שהיא הלכה בדרך שכבר הכרנו: לטפל במלאי הרגולציה הקיים ובדרכי התקנתה של רגולציה חדשה:

א. על משרדי הממשלה הוטל:

1) לפעול להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים. לשם כך היה עליהם להכין תוכנית חומש – להביא לסקירה של כלל הרגולציה שבאחריות המשרד תוך חמש שנים. היה צריך לקבוע אילו דרישות ותהליכים רגולטוריים יעמדו בכל שנה תחת שבט הפחתת הדרישות כדי לעמוד ביעד – הפחתה של רבע מהנטל הביורוקרטי הכרוך ברגולציה. כמו נדרש לבחון הפחתה בדרישות המהותיות.

- לצורך זה יש לחשב את העלות בזמן ובכסף של הרגולציה.
- לצורך זה יש לקיים שיח עם המגזר העסקי (והמגזר השלישי).
- נקבע כי תוכנית ההפחתה הכוללת והתוכניות הספציפיות יפורסמו לציבור אחת לשנה.

2) לבחון את הנטל החזוי (ביחס לתועלת) של כל רגולציה חדשה RIA – טרם קביעתה. היה עליהם להכין דו"חות RIA עבור כל רגולציה חדשה. בין היתר: הגדרה קפדנית של התכלית וההכרח שבהתערבות, בחינת הנטל שיוצרת הרגולציה, תוך בחירה (בד בבד עם שמירת האינטרס הציבורי) בחלופה המטילה על המפוקחים נטל פחות. לצורך הדבר נדרשו המשרדים לקיים שיח עם בעלי העניין. נקבע כי דו"ח RIA ילווה כל הצעת חוק ותקנה העולה לעיון הציבור טרם הבאתה לממשלה או לוועדת כנסת. נקבע כי דו"ח כזה הוא תנאי לדיון בתזכיר חוק בוועדת שרים לחקיקה (שבלעדיו לא תעבור הצעת החוק לכנסת).

ב. למשרד ראש הממשלה ניתן התפקיד של יצירת תשתית ומסגרת. בתוך כך:

- לקבוע את התורה המקצועית ואת מתכונת דו"חות ה־RIA.
- להיות הגורם הממשלתי שאיתו יתאמו המשרדים את תוכניות הפחתת הנטל; ליצור ולעדכן כלי מדידה ומדדי פעולה.
- ליצור הכשרה, ואף הכשרה מחייבת, לרגולטורים.

- ליצור אתר מרכזי אשר תחול החובה לפרסם בו את כלל הדו"חות להם נדרשו המשרדים בהחלטה.
- לדאוג לקביעת מסגרת תקנים שיקבלו המשרדים לצורך זה, לכוון את גיוסם ולהדריכם ולהביא כסיוע למשרדים חברת ייעוץ.

ג. לציבור הרחב הושאר תפקיד הפיקוח. לא נקבע גוף ממשלתי שתפקידו לפקח על העמידה בהחלטה – לא לגבי יעד ההפחתה ולא ביחס לטיב דו"חות ה-RIA. נקבע כי תוכניות הפחתת הנטל והעמידה בהן תפורסמנה לציבור, וכך גם הדו"חות. כל אלו באתר מיוחד שיוקם לדבר (ואכן קם).

במדינות רבות בעולם, החלק המרכזי בדרך הטיפול בעומס רגולטורי התמקד ברגולציה החדשה. בהרבה מדינות נבנו מנגנוני RIA משרדיים, ובעיקר גופי בקרה ופיקוח על הערכת התועלת והמחיר של הרגולציה החדשה שהוצעה על ידי המשרדים. ישראל החלה הפוך: הטיפול ברגולציה הקיימת היה הסעיף הראשון של החלטת הממשלה, ואילו RIA בא רק בסעיף השני. במבט לאחור, ניתן לומר שהייתה בשלות רבה יותר לטיפול בנטל עודף קיים – מושג שהתכתב היטב עם שפה מוכרת של ייעול, יותר מאשר עם שפת ניהול הסיכונים העומדת בבסיס ה-RIA.

במדינות רבות בעולם, נבנו עם ההחלטה על "הפחתת רגולציה" גופים בעלי סמכות, אשר תבעו מהמשרדים לעמוד בהפחתה הנדרשת של הרגולציה הקיימת או שבחנו את סבירות דו"חות ה-RIA מבחינת העלות והתועלת של רגולציה חדשה. ההחלטה שהתקבלה בישראל אינה כוללת מתן סמכויות של ציווי ושליטה. הפיקוח על העמידה בתוכנית החומש ועל איכות דו"חות ה-RIA הועבר כאמור לציבור. רק הפיקוח על קיום התהליך – להכין מדריכים מקצועיים, להיות מי שחייבים להיוועץ בו בהכנת תוכניות החומש, לנהל פלטפורמות להבטחת השקיפות, לנהל לוח זמנים – ניתן למשרד ראש הממשלה. נראה שניתן לחדד פה את ההבחנה בין מתן כלים המכוונים את הפעולה (שניתנו) למתן סמכויות פיקוח על תוצאותיה (שלא ניתנו).

היה ברור למביאי ההחלטה לממשלה, ובראשם למנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, כי לאור ההיסטוריה של הנושא, כל מהלך שיש בו בקרה חיצונית למשרד "בעל הרגולציה" לא יצלח. ממילא לוותר על החלטה בהסכמה כי "יש יותר מדי רגולציה" ובחרדות "מה יקרה עם הרגולציה החשובה באמת?".

בתמצית: האחריות הוטלה על המשרדים, הפיקוח נעשה באמצעות הציבור (כי ההחלטה חייבה שקיפות) ואת תשתיות הפעולה בחומר (תקנים ומבנה ארגוני) וברוח (תורה והדרכה) היה צריך לספק משרד ראש הממשלה. זוהי אם כן שאלה לעיון בהמשך: האם האמור לעיל יכול היה לאפשר הובלת פעולה מספקת, בעלת משמעות לאורכה ולרוחבה של הממשלה? השאלה הזו תחזור ותידון בחלק הסיכום של הפרק.

מהלכי יישום מרכזיים של החלטה 2118

בשנים 2014–2017 נעשתה שורה של מהלכים לבניית המערכת ולהתנעת פעולתה:

מיסוד – הוקם מטה מקצועי קטן במשרד ראש הממשלה. נקבע בכל משרד סמנכ"ל אחראי (כחלק ובנוסף על תפקידיו) ליישום ההחלטה.

בעלי תפקיד במשרדים – הוגדרו תפקידי "מטייבי הרגולציה" והתקיים הליך מרכזי לבחירתם. נעשו השתלמויות להכשרת המטייבים – כל זה על ידי משרד ראש הממשלה. נבנתה גם קבוצה, רשת, של מטייבי רגולציה. עם זה באה המורכבות של שייכות למשרד מכאן וזיקה למשרד ראש הממשלה מכאן.

בתחום המקצועי – נכתב מדריך מקצועי להפחתת נטל רגולטורי ומדריך ל-RIA. נבנה מחשבון לחישוב עלויות שהקל מאוד על הצד הטכני של העבודה.

בתחום ההטמעה – נעשו כנסי רגולטורים, באופן מרכזי ובמשרדים. בכנסים עלתה שאלת חשיפתם של רגולטורים לתביעות פליליות כתוצאה מהחלטות שיקבלו, סוגיה שעלתה בעקבות פרשת רמדיה – העמדתם לדין פלילי והרשעתם של הרגולטורים ממשרד הבריאות. נעשתה עבודה מעמיקה עם פרקליטות המדינה להגדרה מחודשת וברורה יותר של התנאים להעמדת רגולטור לדין.

בתחום השקיפות – נבנה אתר כמחויב בהחלטה לפרסום דו"חות הפחתת הרגולציה ודו"חות RIA. פרסם לציבור בשנים 2016, 2017 ו-2018 דו"ח מסכם על טיוב הרגולציה. החלטת הממשלה קבעה את שנת 2015 כשנת המעבר. זו נוצלה לפיילוטם של טיוב רגולציה במשרדים, סוג של חניכה למטייבי הרגולציה בליווי אישי של אנשי אגף ממשל וחברה, יחד עם המחשת החשיבות שראה משרד ראש הממשלה בנושא. במשרדים נקבעה תוכנית החומש להקפת הרגולציה הקיימת ולחלוקתה לשנים. ב-2017 נכנסה המערכת לפעולה סדירה. כך למשל לפי דו"ח הביצוע של הממשלה, המופיע בספר הפחתת הנטל הרגולטורי לשנת 2018 (התפרסם במאי 2019): נסרקו 58 תהליכים רגולטוריים להם נבנו תוכניות להפחתת הנטל. ישומן יכול להביא לחיסכון של 1,444 מיליוני שקלים ולחיסכון בזמן של כ-7,728,000 ימים בגין העיכוב בין בקשה לאישור. כמו כן נבדק ביצע התוכניות שאושרו בשנים קודמות. בסך הכול מדווח על ביצוע של כ-60%. זה היה קצת נמוך ביחס לתוכניות אחרות של הממשלה, אבל יש לציין כי חלק מהשלמת התוכניות נעשה בחקיקה משנית או ראשית ותלוי בכנסת.

החלת חובת RIA: היות שתהליך כתיבת הדו"ח הוא מסובך ומורכב, עצם הצורך להכינו מעט או עיכב חקיקה רגולטורית חדשה ועצר זמנית את שטף הרגולציה. יחד עם זאת, העמדת

RIA כמכשול הפכה את המושג ל"כלי מלחמה". נעשו אינסוף ניסיונות לעקוף את הצורך או להתעלם ממנו בדרכים שונות.

החלטת ממשלה 1901: מנגנונים משלימים להפחתת הנטל הרגולטורי (11.8.2016)

במדינות שונות בעולם – ארצות הברית, בריטניה וגרמניה – נהוגה שיטה של חובת ביטול רגולציה ותיקה כדי "לפנות מקום" לחדשה – one in, one out. בתקופות שונות נוהג הכלל של one in, two outs. אימוץ השיטה כמות שהיא עלה לקראת דיוני תקציב 2017. מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אלי גרונר, דחה את הרעיון משום שכפי שהוערך, היקף הנטל העודף המצטמצם דרך תוכנית החומש יהיה גדול יותר מהפחתת הנטל בשיטה הזו. להערכתו, הדבר מתאים לארצות שכבר השלימו סבב מלא של הפחתת נטל רגולטורי, שלב בו יש מקום לאמץ את החיבור בין רגולציה נכנסת לרגולציה מופחתת. ההחלטה שהתקבלה הייתה לקשור עמידה בתוכנית ההפחתה – התוכנית השנתית – באופן כללי עם ה"זכות" להביא לחקיקה של רגולציה חדשה. אין צורך להוסיף שבמבנה הממשלה כפי שתואר, ספק אם הייתה יכולת פוליטית להעביר החלטה אחרת.

החלטת ממשלה 4398 : רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון **ה־OECD** (23.12.2018)

לבקשת ראש הממשלה קיים צוות מטעם ה־OECD בחינה של העשייה הישראלית ביחס למדיניות הטיפול ברגולציה.⁵⁷ העבודה נעשתה לאורך שנת 2017 והוצגה לממשלה בראשית 2018. הדו"ח היווה בסיס לשינוי מדיניות ולהחלטת ממשלה חדשה (להלן). לעניין שלנו בכלים, הדו"ח הזה ומה שנעשה בעקבותיו מאירים מצדדים שונים את מקומם וכוחם של מנגנונים מול תהליכים.

בחינת מדיניות העיסוק ברגולציה על ידי ה־OECD

בתחום הפחתת הנטל הרגולטורי אומר הצוות של הארגון כי המהלכים הראשונים של הרפורמה נראים כמביאים תוצאות. תוכנית החומש להורדת הנטל הביורוקרטי,⁵⁸ הגישה הכמותית מנקודת הראות של מי שהעלויות מושתות עליו וכן אינסטינקט היועצות שהמריצה תוכנית החומש – כל אלו נתפסו כחיוביים. בעיני הצוות, המשך המהלכים לטיוב הרגולציה ולרפורמת RIA יכולים להישען על הישגים ראשוניים אלו.⁵⁹

57 Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens 2017 (להלן: סקירת מדיניות וכלים של מדיניות רגולציה).

58 סקירת מדיניות וכלים, עמ' 9.

59 שם.

בתחום ה-RIA – הערכה מקדמית של רגולציה – הצוות התרשם כי בישראל שיטה זו עדיין בחיתוליה, ולהטמעה שלה יש תמיכה משתנית (ניסוח עדין...) בקרב בעלי העניין בממשלה.⁶⁰ הצוות מציין כי החלטה 2118 מתמקדת במדידה של עלויות רגולציה ואף בביטול אפשרי של עלויות רגולטוריות. הנטייה הכללית היא לדחוף רגולציה. RIA הוא כלי משנה להשגת הכוונה הזו. אך כשם שהפחתת עלויות רגולציה מובנית באופייה של תוכנית החומש (וזו אכן צריכה להיות תכליתה), היא מעוררת תגובות של הסתייגות כאשר היא מחוברת עם RIA⁶¹ (ומעמידה כך את עיקר תכליתו של כלי זה). הצוות הדגיש את הפער בין תפיסה זו לתפיסה הרווחת במדינות רבות ב-OECD, הרואה ב-RIA כלי נכון לתכנון טוב של מדיניות על כל היבטיה. רוב נציגי המשרדים והארגונים שהצוות נפגש עמם קראו למיסודו של גוף לפיקוח ולבחינה של דו"חות ה-RIA, שיהיה לו כוח מוגדר. הוזכרו לפחות: היכולת להעמיד חוות דעת מנומקת על דו"חות המשרדים על בסיס קריטריונים שקופים ולוודא עמידה בגישות המתודולוגיות ובסטנדרטים.⁶² ברוב המדינות יש מערכת של ROB (Regulatory Oversight Body) והדבר נחוץ. חסר בישראל כלי פיקוח חיצוני על דו"חות ה-RIA של המשרדים. אם כך, הדו"ח משקף שני כשלים – האחד בתחום ה"שפה" והשני בתחום ה"מנגנון".

חסם תרבותי – חלק מהאי בהירות של המטרה ב-RIA ניתן להסביר בסיטואציה הייחודית של ישראל, שבנקודת הזמן בה החל הטיפול בנושא (ובאיחור ביחס למדינות מפותחות) עדיין מאופיינת בעומס רגולטורי ובירוקרטי עודף. זו הסיבה שנושא ה"עודף" היה למוטיב המרכזי של המהלך הממשלתי. עם זאת, על אף ש"רגולציה חכמה" (להלן) אכן עולה בקנה אחד עם הפחתת נטל רגולטורי ובירוקרטי עודף, אין היא רואה בכך מטרה סופית או חזות הכול. הטמעת RIA היא סוג של שינוי תרבותי. בפועל, במקום בו התחייב שינוי תרבותי, נוצר חסם תרבותי. התפיסה לפיה צריך לטפל ברגולציה חדשה בשפה של הפחתת נטל ולא, למשל, בשפה של עשייה חכמה של מדיניות, מושג שאינו מבטא סוג של האשמה סמויה, לא נקלטה. כשבונים משהו חדש, רגולציה חדשה, פקידים רציניים רוצים לעשות דבר רציני. הם הבינו את השיקול הכלכלי הרחב. זה נקלט. אבל השפה של נטל כחזות הכול לא התאימה. משהו דחה בכותרת. וזה השפיע על המגמה לסמן V על דו"חות RIA ובדרך הכסת"ח.

חסם ארגוני – כאשר הממשלה הלכה למהלך טיוב הרגולציה שהתיישב עם אתוס בסיסי של ייעול, הורדת אדמיניסטרציה, הפרדה בין עיקר לטפל ועוד נורמות ארגוניות מוכרות, הלוגיקה שעמדה מאחור הייתה חלק משיח ממשלתי קיים. באופן המשכי לכך, תפיסת עשיית השינוי נבנתה על מתן כלים המכוונים את הפעולה, ולא על סמכויות פיקוח על תוצאותיה (שלא ניתנו). לעניין מסוג זה של "ייעול" הספיקו כנראה הכלים הללו. הספיקה תפיסה של התבססות על תהליכים ולא על מוסדות.

60 שם, עמ' 4.

61 שם, עמ' 176.

62 שם, עמ' 25.

כשצריך "לחסום שור בדישו", ודאי במדינה שיש בה סלידה מסיכון — Risk averse⁶³ כלשון הדו"ח, נדרש למערכת המרכזית גם כוח פורמלי. אין די בחשיפת הדו"חות לציבור. נדרשה סמכות מרכזית לפחות על מנת להעיר על הדו"חות הללו (ולהחזירם ככל הנדרש לעבודה נוספת). דבר דומה מתייחס לצוות "מטייבי הרגולציה" במשרדים. מורכבות תפקידים חייבה לתת להם מעמד פורמלי וברור. אם התפיסה של 2118 מתבססת על תהליכים, בא דו"ח ה-OECD והצביע על החולשה במוסדות.

כזכור, במדינות רבות החל מהלך הרגולציה מ-RIA ובפיקוח על עשייתה ורצינותה. בישראל של 2014, כפי שתואר, היה הדבר בלתי אפשרי פוליטית. לכן גם התקדמה ישראל יותר ממדינות אחרות בתחום הפחתת הנטל על רגולציה קיימת, שהסתדרה עם השפה ועם מערכת כלים פחות פולשנית. על פי הדו"ח, ישראל מיצתה את מה שניתן להפיק משימוש ב"כוח רך" לגבי רגולציה חדשה, והיא נדרשה ליצירת גוף פיקוח עם כלים וסמכות.

עיקרי החלטת הממשלה

בהמשך לדו"ח הארגון הוכנה החלטת ממשלה חדשה. זו הובאה לממשלה (23.12.2018) לאחר שמשרד ראש הממשלה קיים סבבי היוועצות עם מטייבי הרגולציה, יועצים משפטיים ומנכ"ל משרדי הממשלה. השאלה המרכזית הייתה כיצד הופכים את ה-RIA מכסת"ח לתכנון; ממועקה מתמדת לדרך המלך בתכנון רגולציה חדשה. איך משתמשים בכלי הזה כדי לעשות רגולציה טובה יותר.⁶⁴ לכך ניתנו חמש תשובות:

א. מיתוג מחדש

השינוי הראשון היה במיתוג מחדש של המהלך הממשלתי. רק לשם ההשוואה: ההחלטה הקודמת, 2118, נקראה "הורדת נטל רגולטורי", ואילו זו החדשה כונתה "רגולציה חכמה". מיתוג מחדש, שיח חדש סביב RIA המקרב אותו לתהליכי תכנון אחרים ומוכרים, יחד עם בנייה מחודשת של מדרך וכלי הטמעה, יביאו לנכונות אחרת לראות במנגנון הזה כלי תכנון. השפה של החלטת הממשלה החדשה מנרמלת את כל הטיפול ברגולציה. כשהיא קובעת אבני יסוד לרגולציה חכמה, היא למעשה מתארת תהליך נכון לעשיית כל מהלך תכנוני. היא מחזירה את הטיפול ברגולציה לתוך השיח של עשייה נכונה של מדיניות. שינוי המנגינה ייראה גם מההשוואה הבאה:

החלטה 2118 מספטמבר 2014:

"להטיל על כל רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול בכפוף לתכלית הרגולציה ... גם בחירה בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי".

63 שם, עמי 3.

64 להצעה להחלטת הממשלה צורף דו"ח RIA על מדיניות הרגולציה בישראל: החלטת ממשלה לרגולציה חכמה — יישום המלצות ה-OECD לממשלה מיולי 2018. משרד ראש הממשלה, האגף למדיניות רגולציה, נובמבר 2018 (להלן: הצעה ליישום).

החלטה 4398 מדצמבר 2018:

“רגולציה חכמה תשאף להביא לתועלת מקסימלית למשק ולחברה המאזנת בין כלל האינטרסים הציבוריים ועל פי ניהול סיכונים”.

ההחלטה נכתבה ברוח המלצות ה־OECD, והיא קובעת אבני יסוד למדיניות רגולציה חכמה. הדגש בה מורחב מעלויות הרגולציה (והשפעתן על יוקר המחיה) לטווח רחב של נושאים בצד העלויות – “תועלת מקסימלית למשק ולחברה המאזנת בין כלל האינטרסים”. נקבע כי רגולציה צריכה להתייחס לכל מעגל החיים הרגולטורי: גיבוש, יישום, ממשק עם המפוקחים, בקרה ומידע, תהליכי פיקוח ואכיפה ובחינה תקופתית של השגת המטרות של הרגולציה והשפעותיה. נכללו נושאים חדשים: חלוקת תפקידים בין הרגולטור למפוקחים, נתונים תומכים והתבססות עליהם, התבססות על רגולציות ופרקטיקות בינלאומיות, עקביות, בהירות, שירות מרבי, הטמעת מטרות הרגולציה אצל המפוקחים והגברת אמון. כל אלה בצד הנושאים המוכרים של ניתוח מיטבי של הבעיה, בחינה של השפעות, חישוב עלויות ותועלות לאינטרס הציבורי ותיאום בין רגולטורים.

ב. עיגון RIA בתהליך פנים משרדי והבניית מעמד של מטייבי הרגולציה

במקביל נקבעה מסגרת חדשה לעבודה במשרד הממשלתי. תהליכי עשיית RIA לא היו מעוגנים במציאות המשרדית. הם נעשו בדרך כלל כדי להצדיק רגולציה שכבר תוכננה ולא כדרך חשיבה מלכתחילה. גם מעמדו הלא ברור של “מטייב הרגולציה” דרש טיפול: במקום להיות מעין לוחם יחיד מול כל העולם, השייך־לא־שייך למשרד בגין זיקתו ההדוקה למשרד ראש הממשלה, קובעת ההחלטה כלים לעיגונו של בעל התפקיד במשרד ושל תהליך עשיית ה־RIA במשרד שהוא חלק ממנו.

- נקבע כי יקום מנגנון פנים משרדי אשר יקיים דיון טרם היציאה על הגדרת הבעיה והצורך להתערבות.
- למנגנון ניתנו סמכויות רחבות לגבי החלטה על עומק ה־RIA ורמת השינוי המשקי שהרגולציה עתידה לחולל.
- נקבע כי מטייב הרגולציה יהיה מרכז הצוות הזה. בהזדמנות זו שונה שמו (יש ערך לשפה) מהשם העממי של “מטייב” (מטעם מי?) למוביל המשרדי של מדיניות רגולציה (או, כפי שהשתרש, “מוביל משרדי”) – שם הנוטע את בעל התפקיד במשרד.
- נקבע כי כל מנכ“ל משרד יקבע בנוהל פנימי את הדרך להפעלת כל זה – מהלך נוסף מהרחקת משרד ראש הממשלה מניהול צמוד מדי, לעבודה משרדית והעברת משקל נוסף למשרד.

ג. מתן סמכות פיקוח לגוף מרכזי

ההחלטה מקימה בתוך משרד ראש הממשלה את ה־ROB. מכאן ואילך נותנת הממשלה כוח, סמכות, למשרד ראש הממשלה לפקח על איכות דו“חות ה־RIA בעלי המשמעות המשקית, ולהעיר עליהם למנכ“ל ואף לשר של המשרד היוזם. בעולם, גופים כאלה נהנים מטווח של

יכולות וסמכויות – מסמכות וטו, דרך סמכות עיכוב וכלה בהמלצה לממשלה ולפרלמנט.⁶⁵ גם כאן נוצרה פשרה: בין אלו שדגלו במתן סמכות ליחידת הרגולציה לעכב רגולציה קיימת עד תיקונה, לבין מתן הסמכות והחובה להעיר על דו"חות RIA כאשר אינם מקצועיים (ומאפשרים רגולציה לא מאוזנת). מאחורי הבחירה בדרך ה"הערה" עמדה ההנחה, שהתעלמות של משרד ממכתב ההערות תהיה מהלך מוקשה מקצועית ופוליטית בהתחשב במקומו של משרד ראש הממשלה כגוף המטה של ועדת השרים לרגולציה. נקבע גם כי בסוף 2020, ככל שיתברר שאין מכתבי ההערה "חזקים" דיים, תיבחן האפשרות שתהליך הבקרה הזה יכלול גם פרסום פומבי של הדו"חות. כפי שניתן לראות, הבחירה בחלופה הזו משקפת את העלייה בהבנתה של הממשלה ובהבנתם של שריה את הצורך להקים גוף שיכול להתערב בדרך בה נעשית רגולציה במשרדם. יחד עם זאת, נראה שהבחירה בדרך הפחות תוקפנית, גם כתוצאה מתהליכי ההיוועצות ומהרצון להביא החלטה ש"תעבור", משקפת את תפיסת היסוד של הממשלה כפי שתוארה כאן בפרק הטופוגרפיה.

ד. מתן יכולת לגוף מרכזי לטפל במחלוקות

זכור, הנושא הזה היה המחולל של דחיית ההצעות הראשונות בשנת 2012. הממשלה חזרה עתה לנושא וקבעה כי ככל שיש מחלוקת בסוגיות רגולטוריות בין משרדים, יהיה רשאי מי מהצדדים (וגם משרד ראש הממשלה מיוזמתו) להביא את הנושא לאגף (מדיניות רגולציה) שיהיה רשאי לבצע גישור. ככל שלא הצליח האגף להגיע להסכמה, יהיו רשאים השרים להביא את העניין להכרעה בוועדת שרים לרגולציה. האם זו אותה גברת בשינוי אדרת? נראה שההבדלים אפשרו את המהלך: במשך השנים נרכש יותר אמון ביחידה העוסקת בדבר במשרד ראש הממשלה. נוסף לכך שמדובר בגישור שאין אחריו, כבהצעה שנפלה ב־2012, חוות דעת של פקידים לממשלה לגבי מה נכון וראוי.

ה. חיזוק הגוף המרכזי – הטיפול בסוגיות רחב

בהצעות ההחלטה מ־2012 (אלו שנפלו בממשלה) ניתן מקום רב לתיאום בין רגולטורים, בעיקר על ידי הקמת פורום רגולטורים אשר ידון בנושאי רחב. בהחלטות שהתקבלו מאוחר יותר, לא היה לנושא הזה מקום. ההערכה הייתה שכניסה לתיאום כזה תיחשב לניסיון נוסף של "מרכז" הממשלה לשלוט במשרדים. הפעם התקבלה החלטה "קשה" יותר, הקובעת הקמת צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות אגף התקציבים, החשב הכללי והיועץ המשפטי לממשלה למיפוי ובחינת סוגיות רגולטוריות מערכתיות, כפילות ברגולציה, פיקוח ואכיפה ושינוי חקיקה לטובת סביבה משפטית התומכת ברגולציה חכמה. נראה שגם כאן מדובר בנקודת ציון בתהליך של התרגלות המשרדים לתפקידו של משרד ראש הממשלה בנושא.

כפי ששניתן לראות, החלטה 4398 הינה ניסיון לטפל בהמשגה, בשפה, ובמקביל לתת כלים מסוימים בעלי תוקף הן למשרד הביצוע ול"מוביל המשרדי" והן לגוף המפקח במשרד ראש

הממשלה. נראה גם שעל בסיס האמון והמעמד שרוכש לו המרכז שבמשרד ראש הממשלה, מתגבשת הנכונות לתת לו גם סמכויות רבות יותר המתגלות כנחוצות ככל שהזמן עובר. העוקב אחר האמור עד כאן מבין ודאי שגם החלטה זו איננה נקודת הסיים, אלא עוד נקודה בתהליך של עשיית רגולציה טובה יותר בישראל. ימים יגידו מה הלאה ומה התפתח מאותן הנחות יסוד.

סיכום: מבט לאחור על כלי הפעולה

ננסה כעת לזקק מתוך סיפור המעשה את הכלים שאפשרו את קבלת ההחלטות לעיסוק ב"רגולציה חכמה" וליישומן.

בשלבי גיבוש המדיניות

רוח גבית (ומגבלותיה) – כפי שציינו, בעת העיסוק בקבלת ישראל ל-OECD בשנת 2008 נתפסה "הכנסת RIA" לארץ כמכבידה על קבלת ההחלטות. רק החל משנת 2012 חל שינוי במצב, והממשלה ובעיקר ראש הממשלה הכירו בחשיבות העניין. הטיפול בעודף רגולציה הוכר כבעל חשיבות לאומית גם בגין מעמדה של ישראל בדו"חות בינלאומיים חשובים, כמו דו"ח עשיית העסקים של הבנק העולמי (שבו עד 2019 ישראל רק נסוגה⁶⁶) ודו"ח ה-PMR (שבו שהתה עד אז במקום הלפני האחרון). הדברים נאמרו על ידי ראש הממשלה ומנכ"ל משרדו פעם אחר פעם, בישיבות ממשלה ובהזדמנויות רבות אחרות. למסר מרכזי חוזר ונשנה יש ערך רב – הוא בוודאי מעלה נושא לסדר היום.

במקביל למסלול שאנו מתארים, התקיים שיח סביב שתי סוגיות נוספות: ההכרה בתקנים בינלאומיים ביחס לייבוא מוצרים ובעיקר מזון⁶⁷ וסוגיית רישוי העסקים.⁶⁸ פער גדול שרר בין הראייה המרכזית, נחלתם של ראש הממשלה ושר האוצר, לבין השרים שעמדו בראש משרדי הביצוע. אומנם, הנטל הרגולטורי הדאיג רבים משרי הממשלה, אך היה קושי מובן לתרגם את הדאגה הכללית להסכמה פרטנית לטיפול בנושא בתוך המשרדים עצמם. ייאמר הדבר: טיפול בטיוב רגולציה הינו מעשה פלישה של מערכת מרכזית לעולמם של המשרדים ושל בעלי תפקידים בכירים. נראה שבפער הזה בדיוק עוסק הפרק.

בין הנחתה להטמעה – ברור לקורא שמגמת שינוי בדרך הטיפול ברגולציה, העוסקת באופן הכנת הנחיות רגולטוריות חדשות, מתערבת באופן עמוק בתחום מתחומי עשייתו של

66 ראו הערות 52 ו-53 לעיל. השיפור שחל בשנת 2019 במקומה של ישראל בדו"חות הוא תוצר של שינוי האקלים הממשלתי ביחס לעודף הנטל הרגולטורי – עבודה ממוקדת של החשב הכללי ואגף מדיניות רגולציה, אשר רתמו לעניין גופי ממשלה רבים.

67 הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום הייבוא. החלטת ממשלה (הממשלה ה-33) 2318 מיום 11.12.2014 והחלטות ממשלה עוקבות בנושא.

68 שורת החלטות ממשלה אשר הסתכמו בתיקון 34 לחוק רישוי עסקים מיום 10.7.2018.

הרגולטור. היא שמה לו כללים ומבקרת אותו. מגמת שינוי כזאת איננה יכולה לבוא (ובשום מדינה לא באה) מתוך הרגולטורים עצמם. היא מתחככת באינסטינקט הטבעי ביותר שלהם להגן על האינטרס הציבורי שעליו הם מופקדים (וטוב שכך). יחד עם זאת, נלמדת מתוך סיפור המעשה הזה המגבלה של "הנחתה בהפתעה" מלמעלה למטה. כפי שראינו, פעמיים נכשלה הנחתת החלטה על שרי הממשלה.

הן הוועדה בראשות משרד האוצר והן הצוות במשרד ראש הממשלה שעסק בכתיבת מדריך ה־RIA הראשון נועצו רק באופן חלקי, שלא כלל את בעלי העניין בממשלה. בין אוגוסט 2013 לינואר 2014 הייתה הזדמנות להתחיל מחדש. השקעה של שנה בתהליך איסוף הנתונים, בבניית ספר הרגולטורים, בתהליכי הפחתת נטל ראשונים, הצליחה להטמיע ולו גם במעט את התודעה שיש בעיה. שנת סקר, שהוקדשה ליצירת הבנה, לבניית אמון ולתחילת עשייה – הביאה להחלטה 2118.

לקראת החלטה 4398 שהתמקדה ב־RIA נעשו הדברים באופן משתף יותר – עבודתה של משלחת ה־OECD נשאה אופי משתף. נעשתה היוועצות הארוכה עם רבים מבעלי העניין במשרדי הממשלה טרם הבאת ההחלטה. בסופו של דבר, קבלת ההחלטות בנושא הזה הייתה סוג של רצף בין סימון מגמה "מלמעלה" לבין פרטי מעשה, אשר עוצבו תוך דיון ודיאלוג באופן שהמערכת הפוליטית קודם כול והמערכת הפקידותית יכלו לעכל.

איסוף ואחזקת נתונים – איסוף נתונים מתפקד כמעט תמיד כראשית כניסה לתהליך. עבודת המשרדים לבניית ספר הרגולטורים הייתה ראשית ההשתכנעות הפנימית שיש בעיה. יותר מזה: זוהי ראשית הבניית מקומו של גוף מרכזי לטיפול בסוגיה. נתונים, כשהם מונחים על השולחן, אינם מאפשרים במדיניות ציבורית תקינה להתעלם מהם. לכן, איסוף נתונים וגיבושם הם מרכיב חשוב ביצירת מדיניות שינוי. ברמה הלאומית נתן ספר הרגולטורים תמיכה חשובה בקבלת החלטות הממשלה. ברמה המשרדית היו הנתונים, שנאספו במשרד ומחוץ לו לגבי עומסי הרגולציה, מניע לפעולה. אחזקת נתונים היא מקור לגיטימציה. בעל הנתונים רוכש מעמד בהיותו היחיד עם תמונת על של הסוגיה. נראה שהיא תרמה לבניית מעמדו של "אגף מדיניות רגולציה" במשרד ראש הממשלה.

הבשלת תהליכים – הזמן הוא פקטור חשוב בהטמעת שינוי שהוא בבחינת שינוי תרבותי. כבר תואר בהרחבה משך הזמן שנדרש להבשלת החלטה מעשית לטיפול ברגולציה קיימת ועתידית – אותה שנה שחלפה מהחלטת ממשלה 708 על יציאה לסקר ועד קבלת ההחלטה המעשית הראשונה 2118. ניתן לקרוא לכך "זמן ההסתגלות" של המערכת הפקידותית והפוליטית. החלטה 4398, שבאה אחר כך ונתנה כלים של סמכות פיקוח, הגיעה לאחר התנסות נוספת והבשלה. זמן נחוץ להסתגלות ולהטמעה. נוצרים בו תהליכים מדורגים כך שהמערכת הפוליטית, שבה, מתוקף מבנה הממשלה, יש כוח רב למשרד הממשלתי על פני המערכת המרכזית, תוכל להסתגל.

יישום והנכחה של המדיניות

טיפול בטיוב רגולציה ובתכנון נכון של רגולציה חדשה מהווה שינוי בתפיסות ובדרכי פעולה של עשרות עובדי מדינה, אשר פעולתם נעשית הרחק מהמרכז של הממשלה ולא פעם מספר שכבות ניהול מתחת לשר. מאליו מובן שביצירת שינוי כזה אין די בהחלטה (על מגבלותיהן של ההחלטות בנושא כבר עמדנו לעיל). מתחייבים אמצעים אחרים.

מעבר בין תכנון לביצוע – לא פעם קיימת תפיסה המפרידה בין המתכנן למבצע, ובין תהליך התכנון לביצוע. לכך הוקדש פרק הסיום של דיוננו בתוכנית לילדים ונוער בסיכון. הדרך להנעת הטיפול ברגולציה החלה בוועדת בכירים תחת התפיסה של שלבים מובחנים בין תכנון לביצוע. אולם בהמשך הדרך נבנה רצף. כך, מי שחולל את החלטה 2118 גם עמד בראש היישום שלה. מי שתכנן גם נלחם. יתרה מזאת, שלבים שונים של ביצוע התערבבו בשלב התכנון. כזכור, במהלך "שנת הדגירה", טרם שהתקבלה החלטה, ביצע משרד ראש הממשלה עם מספר רגולטורים מספר תהליכי הפחתת נטל רגולטורי.

כוח אדם מחויב – כאמור, משרד ראש הממשלה הוביל את הגדרת התפקיד, את עיצוב תהליך המרכז כהליך מרכזי, את הדיונים על סולם השכר ואת הכשרת מטייבי הרגולציה. כך יצר זיקה הדוקה בין האחרונים לבינו. התהליך הזה יצר גם מורכבות – ה"מטייבים" נתפסו לא פעם כנציגי משרד ראש הממשלה במשרד הביצוע; כבעלי סוג של זהות כפולה. החלטת ממשלה 4398 נתנה להם שם חדש: "מובילי תהליך" משרדיים, ומקום ברור בתהליכי RIA. מבחינה מסוימת היה בהגדרה זו משום הרחקה של "מובילי התהליך" – גם השם משויך באופן ברור יותר למשרד הביצוע – מזיקה ישירה למשרד ראש הממשלה (ואולי גם נטיעת תהליכי RIA עמוק יותר בעבודה המשרדית).

תהיה מורכבות התפקיד הזה אשר תהיה, נוצרה קבוצה שהנושא הזה היה הצדקת קיומה, והצלחתו הצלחתה – "חבורה עם אש בעיניים". הנה, היכולת לחולל תהליכי הפחתת נטל או נטיעת RIA הייתה מותנית ביצירת קבוצה "נושאת" של הרעיון, המחויבת לו והנלחמת את מלחמתו. בנוסף, תוספת כוח אדם למשרדים הייתה קודם כול איתות של משרד ראש הממשלה על רצינות התהליך. היא הייתה ההבדל בין "עוד מטלה" לבין ביטוי של השתתפות.

תורה מקצועית – משרד ראש הממשלה פיתח תורה מקצועית מתקדמת אשר באה לידי ביטוי בשני ספרי מדריך: המדריך להפחתת הנטל הרגולטורי (פברואר 2015) והמדריך הממשלתי להערכת השפעות הרגולציה – מדריך RIA (אף הוא מ-2015). הגם שיש הבדל בבשלות ובאיכות של שני המדריכים (השני התגלה כמורכב יותר ליישום), הנה כתיבתם וההכשרה לעבוד איתם פעלו בכיוון דומה.

תורה מקצועית היא תרגום של כוונות כלליות לעשייה ספציפית. היא מיצבה את מטייבי הרגולציה כבעל מקצוע ושפה. היא מיצבה את משרד ראש הממשלה כגוף השואב כוח לא רק מרוחו הכללית של ראש ממשלה, אלא כבעל מקצוע. כוח מקצועי יכול שימשם תחליף

לכוח פורמלי. יש משהו נאה בכך שגוף מבסס את מעמדו מתוך העיקר – ידע ומומחיות, ולא מתוך מסכת סמכויות הניתנת לו (אם כי במקרים רבים היא תבוא אחריה). התורה נכתבה לגבי אבן הלגו הבסיסית הראשונית של המעשה הנדרש – מהם התהליכים הכרוכים בשיפורה של רגולציה בודדת. היכולת להיות בעל ידע מופלג בתחום מקרינה על היכולת לראות נכוחה את כל המערכת; לא לדבר בהכללות, אלא מתוך מגע אמיתי עם המציאות. בכך יצרה קירוב בין המטה המרוחק למציאות היומיומית.

שבירת מחסום – חשיפה לעמדות בעלי עניין – מרכיב חשוב בתורת הפחתת הרגולציה ובתורת ה-RIA היה טרם שמתהווה החלטה – הבאת התמונה של העסקים לשולחן. מטבעה של ממשלה שהיא מסוגרת בתוך עצמה. כאשר עוסקים בהגבלה על חופש הפעולה של עסקים, תמיד יש חשש (והניסיון מוכיח שבדרך כלל הוא לא מוצדק) ממפגש עם בעלי העניין. כתוצאה מכך, תהליכי רגולציה רבים הגיעו לדיון עם בעלי העניין כשהם כבר סגורים, כסוג של שימוע לפני הטלת גזירות. המדריכים התורתיים דרשו פנייה לציבור ולבעלי עסקים על מנת לקבל את תמונת המציאות שלהם. להפגשה של תמונות המצב היה ערך כפול: בצד העקרוני, הוסר החשש מתהליכי שיתוף. בצד המעשי, היה בכך כוח מניע, בהנחה שכל בעל תפקיד נבון יהיה סקרן ובעיקר יצטרך להתייחס בכובד ראש להערות ולנתונים. כשמתקיים שיח עולים דברים שקשה להתעלם מהם.

על פי התורה המקצועית, תהליך הפחתת הנטל חייב תחילה איסוף נתונים על הנטל עצמו מהמגזר העסקי ושיח מקביל עם הרגולטור למיפוי העומסים לתפיסתו. הדרכה מפורטת על "שיתוף ציבור" נעשתה במדריך RIA. ההנחה העומדת בבסיס כל תהליך שיתוף (מבלי לפגוע בסמכות הרגולטור להחליט) היא שיש ערך רב לידע שקיים אצל בעלי העניין, ושהחלטות נכונות יותר מתקבלות אחרי הקשבה ולא פעם דיאלוג. תהליכי הטיוב נעשו תוך מפגש עם המושפעים מהרגולציה. לחובה לאסוף את קשייהם, להתייחס אליהם, הייתה השפעה חיובית על הנכונות לשנות ולהשתנות.

מעגל שנתי – כוחו של דיווח לציבור – כלי הפיקוח על תהליכי טיוב הרגולציה היה הפומביות של המהלכים. מערכות ציבוריות רוצות לעשות טוב ולהיראות טוב, ולחובה לפרסם יש ערך. לוח הזמנים של הפרסום השנתי שנערך על ידי משרד ראש הממשלה היה גם כלי מכנס, הפותח וסוגר מעגל שנתי. דרך חשובה לביסוסה של תוכנית היא קביעת מעגל שנתי לתכנון, עשייה ודיווח. רוטינה מקבעת תהליכים ויוצרת להם מסגרת ברורה ומחייבת לעצם עשיית הדבר ולתהליכים פנימיים של בחינה עצמית. בנושא שלפנינו הייתה הרוטינה מעוגנת בחובת הדיווח אחת לשנה – היא שיצרה מסגרת מעגלית ברורה של תכנון (אותו יש לפרסם), עשייה ודיווח מסכם, פומבי. יש ערך מהותי באמירה: "דע לפני מי אתה עתיד ליתן דין וחשבון". לצורך לתת דין וחשבון יש משמעות ועוצמה.

שפה – שינוי תרבות כרוך ביצירת שפה, הבניית עולם מושגים ולעיתים גם ויכוח בין צורות המשגה. ב־2014 חסרו מילים לתיאור הדבר הזה שרוצים לעשות. רווחו המונחים של העולם הקיים: שמירת אינטרס ציבורי ומניעת סיכונים. כלי חשוב ביצירת תפיסת העולם המתוארת פה היה יצירת המשגות חדשות – ראו להלן.

מבט נוסף לסיום הפרק

אכן, אחד הדברים המרכזיים שניתן ללמוד מהפרק כולו הוא חשיבותה של שפה בין כלי השינוי. היא מאפשרת. היא מעכבת. שיח מעצב פעולה, גם כשאין הוראות הפעלה מדויקות. הוא ההופך רשימה של פעולות נדרשות לתרבות ארגונית. תרבות ארגונית פועלת ומשפיעה גם בסדקים ובחורים שמערכת ההוראות והנהלים לא הצליחה לחזות. כאשר שפה מוטמעת, העשייה נעשית מתוך הבנה, יותר מאשר מתוך ציווי. במקרה שלנו – שלא רק מתוך העולם של הגנת האינטרס הציבורי המיידי שעליו מופקד הרגולטור, אלא מתוך ראייה כוללת.

שינוי מערכתי מתקשה להתרחש כשחסרה לו כותרת, כשאין רעיון מארגן. הנה כי כן, גלגולי השמות שבכותרות של החלטות הממשלה מבטאים היטב את הקושי להגדיר ואת הדיון הנוקב לגבי המטרות:

- בשנת 2011 (החלטה 4027) זה נקרא "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית".
 - ב־2012 (ההחלטה שלא התקבלה): "ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות ביורוקרטיה".
 - ב־2013 (החלטה 708): "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית".
 - ב־2014 (החלטה 2118): "הפחתת הנטל הרגולטורי".
 - ואילו בשנת 2018 (החלטה 4398) מכונה הדבר "רגולציה חכמה".
- המילים "ייעול ושיפור" של תחילת הדרך לא ביטאו את הכוונה שהייתה מאחורי ההחלטות המוצעות. היה פער מסוים בין המעשה הרחב שהתבקש באותן החלטות (כמו חובת הרגולטור להביא בחשבון שיקולי יוקר מחיה) לבין השפה המנומנת משהו של הכותרת. המילים הללו לא יצרו המשגה המתייחסת לרגולציה כתחום בפני עצמו. הדבר לא תאם את המציאות ואת הצורך לעשות יותר.

עד להחלטה 2118 ההחלטות שמרו על שפה חיובית: "שיפור" ו"טיוב". 2118 הכניסה שפה אחרת. במקום "טיוב", "הפחתה". תוך חלחול מתמיד, מהחלטה להחלטה, מדיון אחד בממשלה למשנהו (כשכל דיון מרכז תשומת לב רבה מצד הפקידות הבכירה), הוכנסה לשיח שפה של נטל רגולטורי: "עודף הרגולציה" (שהיה שגור בפי פוליטיקאים), "עודף הנטל הרגולטורי" (שאותו ניתן גם להוריד) ו"עומסים רגולטוריים". המושגים הללו נקלטו בשיח ויותר מכול המחישו שיש בעיה.

אבל, בעוד ששפה זו התאימה לחלק מההחלטות שעסקו בהתבוננות מחודשת ברגולציה הקיימת, היא יצרה צרימה לגבי הטיפול ברגולציה החדשה. בצד של הפקידות, הייתה כרוכה

בה גם האשמה מסוימת, והאשמה איננה דרך נפלאה לעודד עשייה. כבר נכתב כאן כי הטמעת RIA היא סוג של שינוי תרבות, וכי בפועל היא יצרה דווקא חסם תרבותי. התברר כי הטיפול בהפחתת נטל לא יכול היה לשמש מורה דרך לטיפול ברגולציה שאינה קיימת עדיין. ההמשגה הזו העלתה ספק בדבר מידת האחריות של יוצרי המדיניות לאינטרסים הציבוריים שעל הרגולטור לשמור עליהם – סוג של הפעלת לחץ מושגי לוותר עליהם. החלטת הממשלה האחרונה מ-2018 הביאה, בעקבות דו"ח ה־OECD, למושג "רגולציה חכמה". זהו ניסוח התובע איזון בין כלל האינטרסים הציבוריים, ובעיקר מקצועיות ומקצוענות.

התיאור הזה של גלגולי ההמשגה רק מדגיש את מקומה וחשיבותה של השפה בתהליכי שינוי. ניתן לומר כי גם הגלגולים הללו יצרו עולם תודעתי (עם תומכים ומתנגדים) אשר אפשר מושגית לטפל ברגולציה קיימת ועתידה בדרך חכמה.



הנעת שינוי תוך שימוש בסמכות מעטה: רכש חברתי

ראשית הדברים במחאה החברתית של קיץ 2011. שאלת ההפרטה הועלתה לסדר היום הציבורי על ידי מובילי המחאה, תוך דרישה לעצור את המשך תהליכי ההפרטה. כהד לאותן דרישות פיתחה ועדת טרכטנברג את ההבחנה בין הפרטה לבין מיקור חוץ והקדישה לנושא פרק נרחב בדו"ח שלה.

ההזנחה שהתרגלו אליה: העלאת נושא הפרטת השירותים החברתיים על ידי ועדת טרכטנברג

ניתן לראות את האמור בדו"ח בשתי צורות: האחת, שהתביעה של ראשי המוחים צומצמה מכלל תהליכי ההפרטה לאלו העוסקים בשירותים חברתיים, ומהדרישה לבלום את המשך ההפרטה – למיקוד תשומת הלב ב"מלאי" של השירותים שכבר לא הופעלו על ידי הממשלה. ניתן לראות זאת גם אחרת: פקידי אוצר אחראים (ואכן, היו הם אלה שעשו זאת) ניצלו את ההזדמנות לטיפול בסוגיה שראו ככואבת. הם ידעו שרוב השירותים כבר נמצאו ב"חוץ" והפנו את עיקר המאמץ למקום שבו נמצאה עיקר הבעיה. אותם פקידי אוצר ראו בדאגה חלק מהתופעות שהיו קשורות בהוצאה החוצה של שירותים מאחריות הממשלה, ללא המנגנונים המתאימים.

עמדת הוועדה הייתה חידוש בשיח החברתי שנהג באותה עת. הוועדה לא נקטה עמדה השוללת מיקור חוץ של שירותים חברתיים (הגם שהייתה גישה כזו בשיח החברתי). היא רק קבעה כי חשוב להבטיח שאחריותה הכוללת של הממשלה להספקת השירות הציבורי, לאיכותו ולזמינותו לא תפחת בין אם היא תבחר לספק את המוצר בעצמה ובין אם באמצעות גורם חיצוני. לצורך זה המליצה הוועדה כי ראש הממשלה ושר האוצר ימנו צוות עבודה

ממשלתי אשר ימליץ על קווי מדיניות וצעדים אופרטיביים ליישומם. הכוונה הייתה לסיים את עבודת הצוות עד 1.6.2012.⁶⁹

החלטת ממשלה 2034: מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים (28.9.2014)

רוב החלטות הממשלה אשר הניעו את יישום דו"ח טרכטנברג התקבלו בסוף שנת 2011 או בראשית 2012. אלא שבנושא הזה, הצוות לא קם. משרד האוצר (אשר הופקד על יישום הדו"ח) חשש מהקמת צוות כזה והתנגד להבאת החלטה בנושא. חשוב מזה: לא היה כל לחץ מצד המשרדים החברתיים לקדם את הנושא. לכך תרמו כנראה שני גורמים: רמת עניין נמוכה בנושא, והתנגדות אינסטינקטיבית כמעט לכל מעורבות של משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר בענייני המשרדים.

ההחלטה הובאה לא משום שרצו בה, אלא משום שבהיעדרה היה נגרם סיבוך קשה. למעשה, התאפשר הדבר משום שהממשלה הייתה מעוניינת באותה העת לעסוק בהפחתת הרגולציה הממשלתית. היה חשש כי עיסוק ברגולציה על השירותים החברתיים תחת אותה מסגרת יביא להפחתת הדרישות והפיקוח, דבר שהיה מנוגד לצרכי המציאות ולשכל הישר. ההחלטה שהובאה בנושא השירותים החברתיים הוציאה אותם מכלל פעולות הממשלה בתחום הפחתת הרגולציה, ובכך הבטיחה את תמיכת השרים החברתיים בה עצמה. מטרת ההחלטה הייתה:

“להבטיח את מימוש אחריות המדינה ביחס לאופן אספקת שירותים חברתיים, ולקדם את איכותם וזמינותם של השירותים החברתיים הניתנים על ידי הממשלה לטובת מקבלי השירותים”.

בהמשך ההחלטה הובהר כי מדובר בשירותים הניתנים במיקור חוץ. לצורך זה נקבע מי עסוק בנושא (להרכב נתייחס בהמשך) ואף נקצב זמן של כ-14 חודשים להשלמת העבודה.

האתגר שבפני הוועדה – נושא מורכב שלא מעניין באמת אף אחד

בהרבה מובנים הטילה הממשלה על משרד ראש הממשלה לנהל תהליך שינוי בתוך מציאות ייחודית של חוסר עניין בנושא. ברחבי המנגנון לא נמצאו, מחוץ למשרד ראש הממשלה, כוחות דוחפים משמעותיים. לאחר שרוב השירותים “יצאו החוצה” והמשך קיומם הותלה במרכז, המכרזים נתפסו כגזירת גורל שנכפתה על המשרדים מטעמים אוצריים. הנושא נתפס כטרחני (מלא פרטים קטנים), כרווי עימותים מעצבנים, כנדנד טכני או כמהמורה ביורוקרטית שכמותה יש רבות בממשלה. יתרה מזאת, העיסוק במכרזים מטבעו מזמין סיבוך

69 דו"ח ועדת טרכטנברג, עמ' 41–44.

על סיבוך. היו שחששו שהעיסוק בנושא, ועוד יחד עם משרד האוצר, יוסיף למורכבות במקום לפשט. ובכלל, משרדים לא שמחים לעוד התערבות של משרד ראש הממשלה בענייניהם. בחלק מהמשרדים החברתיים, אף שמדובר בתקציב גדול, חלקו היחסי בתקציב המשרד היה קטן למדי. רק במשרד הרווחה נגע הרכש החברתי בליבת העיסוק. בבריאות ובחינוך הליבה היא בבתי החולים, בקופות החולים ובבתי הספר. הרכש החברתי עוסק במה שאינו נכלל במרכז – בפעולות משלימות או פריפריאליות, ולא פעם ביחס לאוכלוסיות שאין להן לובי מובהק.

בהכנת מרכז עוסקים מומחי תוכן – אנשי המקצוע של השירות המדובר, ומומחי המסגרת – בעלי המקצוע בתחום המשפטי והחשבתי ואנשי תקציבים. כל קבוצה ראתה את המרכז באופן שונה מאוד: למומחי התוכן הייתה "בטן מלאה" על מומחי המסגרת; למומחי המסגרת היה כעס גדול על אנשי התוכן. אלו לא הקשיבו ומנעו מענה ממש נדרש, ואלו דבקו בנותן השירות שכבר הכירו. אלו לא הצליחו להגדיר מה הם רוצים, ואלו העלו דרישות שאינן תואמות מרכז. אלו העבירו עובדי מדינה, שיש להם עוד דבר או שניים לעשות, תהליך ארוך ומייגע שמועד סיומו לא ידוע, ואלו פשוט איחרו לשים לב שהמרכז הקודם תם. כולם כעסו על כולם. האגפים האחראיים על השירות כעסו על המציאות שבה נדרשו, במקום לטפל בתוכן, לריב ריב מתיש בעולם שלא הכירו. היועצים המשפטיים כעסו על היקף העבודה העצום שהוטל עליהם, אותו העבירו, בתהליך מורכב ומייסר, למיקור חוץ. אנשי ועדת המכרזים זעמו על הזלזול של אנשי התוכן בתהליכים, ואילו החשבים כעסו על הנטייה המתמדת של מומחי התוכן לבקש פטור ממכרז או הכרה בספק יחיד.

אנשי המקצוע, אותם מומחי תוכן, חשו שמומחי המסגרת "מנצחים" תמיד, ושמכרז שנכנע לכל כללי החשבונות והייעוץ המשפטי פשוט לא עונה על צרכי השירות. לדידם, היבטים של איכות נשחקו, והגדרת השירות בתום התהליך הארוך כבר איננה רלוונטית. בינתיים למפעילי השירותים, אלו שביצעו את העבודה בפועל (נקראו גם "ספקים"), הייתה בטן מלאה על המכרזים ודרך ניהולם. ליוצרי המכרזים ולאגפים אשר "רכשו" את השירות הייתה בטן מלאה על הספקים. הטרחה שבטיפול בחיי היומיום של המכרז יצרה כעסים אצל אנשי המקצוע. המעקשים הביורוקרטיים ובעיקר העיכוב בתשלומים יצרו בעיות תפעוליות וחוסר אמון בקרב מפעילי השירותים.

באופן כזה, מובן שהחוויה הכרוכה במכרז לא סיפקה איש. למעשה, מדובר בחוליות בשרשרת רבת נתקים: כל הגורמים חיוניים ליצירה, אך כל אחד מעביר את הסוגיה בתורו מהשלב "שלו" לשלב הבא. זהו מצב שיש בו לכאורה נוחות ארגונית רבה, אך פעילות משותפת נמוכה. האתגר שעמד בפני מובילי התהליך היה כפול: לטפל בנושא שנדחק בגין מורכבותו לסוף סדר העדיפויות, ולטפל בנושא מורכב במציאות שנותנת לו קשב נמוך. בחלקים הבאים של ניתוח המקרה יפורטו המנגנונים שנוצרו או שנעשה בהם שימוש על מנת להביא לאותו "שיפור באופן עבודת ההמשלה לאספקת שירותים חברתיים". אלו

יתוארו לפי שלושה שלבי זמן: בעת הכנת המדיניות; על פי החלטת הממשלה אשר אישרה המלצות מדיניות שהובאו בפניה; ובשלב היישום שלאחר ההחלטה.

הכנת הצעה למדיניות – מאפייני הובלת השינוי

עבודת הצוות

הצוות פעל כאמור בעולם שהעניין החיצוני בו נמוך למדי, ובעולם פנימי שמתאפיין בתהליכי נצח של אחריות "מכודרת". בסופו של דבר הצליח המהלך להביא לתפיסה מוסכמת המחברת בין הטבעות המנותקות, שיש בה כדי להביא למפנה בדרך בה נעשה מיקור חוץ. בדיעבד, ניתן לראות במהלכים הבאים את גורמי היכולת לייצר הסכמה רחבה וגם לגייס למהלך.

הרכב הצוות⁷⁰ — נקבע כי התוכנית תגובש על ידי נציגי הממשלה בשולחן העגול, אשר הוקם עוד בשנת 2008 לצורך טיפול ביחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם למטרות חברתיות.⁷¹ אלו היו נציגי המשרדים החברתיים יחד עם נציגי השלטון המקומי. באופן תקדימי לגמרי, צורפו לצוות גם נציגי המגזר השלישי החברים בשולחן.⁷² ראוי לציין שהוטל על הוועדה לגבש את עמדתה — וגם זו החלטה כמעט תקדימית — תוך היוועצות עם גורמים נוספים שיש להם נגיעה לנושאי הדיון, לרבות ספקי שירותים חברתיים מהמגזר העסקי.

המשרדים נדרשו להעמיד ייצוג לשני תחומים (בניגוד לגישה הסטנדרטית של נציג אחד המבטא את האינטרס המשרדי) — תחום מסגרת המכרז (תקציבן או יועץ משפטי) ותחום

70 חברי הצוות: מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים: איריס פלורנטין, גדעון שלום, חנן פריצקי. ממשד הבריאות: ד"ר אהרון כהן, יאיר אסרף, חגי דרור. ממשד החינוך: דודי מזרחי, עו"ד אילת מלקמן, אורנה מיטמינגר. ממשד הקליטה: אופיר להב. ממשד הכלכלה: מלי שטריגלר. מהמוסד לביטוח לאומי: עו"ד איציק סבתו. ממשד האוצר, החשב הכללי: נחמיה קינד, יעל פריש, עו"ד נעמה קאופמן פס. מהאוצר, אגף תקציבים: רבקה לויפר. ממשד המשפטים, רשות התאגידים: עו"ד אייל גלובוס, עו"ד אביטל שרייבר, עו"ד גלי גרוס. ממשד המשפטים, ייעוץ וחקיקה: עו"ד חנן ארליך. ממשד ראש הממשלה: אהוד פראוור (ראש הצוות), ד"ר הילה טל אביטן (מרכזת הצוות), תמר פלד אמיר, עו"ד יעל כהן. חברי צוות מלווה מטעם החברה האזרחית: בראשם עו"ד אופיר כ"ץ, יו"ר מנהיגות אזרחית, ואפרת שפרוט, יו"ר השולחן העגול מטעם המגזר השלישי, וכן: צביקה גולדברג ("בעצמי"), קלרה פלדמן (שק"ל), מיקי נבו (קרן רש"י), זיוה מקובן (האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה). צוות שיתופים: שלמה דושי, עו"ד ירון קידר.

71 השולחן העגול שממנו נגזר ההרכב הוקם על ידי ממשלת אולמרט ביוזמה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, רענן דינור, והתמיד בעבודתו בגיבוי המנכ"לים הבאים.

72 החלטת ממשלה 3190 (הממשלה ה־31) מיום 24.2.2008 — יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות.

תוכן (סמנכ"ל הרוכש שירות אחד או יותר). לאחר מפגשי התנעה צורפו לדיון גם שני נציגים מהמגזר השלישי מבין חברי השולחן העגול: יושב ראש ארגון מנהיגות אזרחית ויושב ראש השולחן העגול מטעם ארגוני החברה האזרחית. גייסו לעניין סגן החשב הכללי ובאופן חלקי אנשי אגף התקציבים (מה שלא פגע בתמיכתם במהלך לאחר שהושלם).

בסך הכול הרכב הוועדה היה ייחודי. הוא כלל נציגים בכירים ממשרדי הבריאות, הרווחה והחינוך – אנשי תוכן המרכז עם אנשי מסגרת המרכז; ממטה הממשלה – אנשי משרד ראש הממשלה; ממשרד האוצר – סגן החשב הכללי ונציגות של אגף התקציבים; וכן ממשרד המשפטים ומקרב החברה האזרחית. עם הזמן הצטרפו באופן וולונטרי לבכירים גם בעלי תפקידים אחרים במשרדים, מה שהתגלה כבעל חשיבות רבה להמשך. הרכב הצוות הביא לדיון אחד ולמקום אחד את אותם שחקנים בודדים המוסרים אחד לשני את הכדור. הוועדה נעזרה בארגון "שיתופים" שהיה הגורם המפעיל של השולחן העגול. הרבה דיונים על הדינמיקה של הדיון נעשו בעזרתו.

משך ורציפות – מדריך התכנון הממשלתי מציב דילמה לגבי הרכב צוותים: בצוות קטן מגיעים להחלטות מהר יותר, אך שלב גיוס ההסכמה הרחבה והיישום עלולים להיות מורכבים יותר.⁷³ הגישה האחרת היא של צוות רחב שעבודתו מורכבת וארוכה. בעולם המנותק שתיארנו, צורך מרכזי אופייני בבניית אמון ומחויבות רבה יותר. זאת בד בבד עם ההערכה שמסקנות שיש להן תמיכה רחבה תהיינה פשוטות יותר להטמעה.

לצוות תוכן זמן של יותר משנה, הן משום שמשרד ראש הממשלה למד שתהליכי הבניית אמון לוקחים זמן, והן כי היה ברור שאיסוף הנתונים יימשך כשלושה-ארבעה חודשים במקרה הטוב. הוועדה ישבה לדיון ממושך (כי יש ערך למשך הזמן ביכולת לפתח דיון עמוק) של שלוש שעות אחת לשלושה שבועות (כי יש ערך לרצף ולקביעות).

עמדה נפשית של מובילי התהליך – פעמים רבות מוביל שינוי יודע מה הוא רוצה. אין בכך רע, אלא שאז מדובר בתהליך של הצגת רעיון שכנוע־פשרה. זהו תהליך שההתנגדות היא חלק מהותי ממנו. במקרה הזה, מובילי השינוי ממשרד ראש הממשלה ידעו הרבה על הבעיות ופחות על הפתרונות. בצוות שבנוי על עבודה משותפת, עולם ההתנגדויות (שקיים גם קיים) לובש אופי מקצועי יותר, והיכולת לרתום בנפש חפצה גבוהה יותר. באירוע המתואר, העמדה הנפשית הזו עזרה למובילי התהליך לא להיות עוד מרכיב בעולם לא מחובר, כי אם מרכיב מחבר. דווקא מבחינה זו, העובדה שהוועדה ישבה במשרד ראש הממשלה סימנה את הראייה המרכזית והעל מגזרית של התהליך.

איסוף נתונים – עוד בזמן התארגנות הוועדה החל מהלך של איסוף נתונים. הכוונה הייתה להגיע ל"מפקד מלא" של כלל המכרזים ולבחינה מדגמית של שאלות שהוגדרו בדיון עם

73 מדריך התכנון הממשלתי – משרד ראש הממשלה, אגף תכנון מדיניות, ספטמבר 2010. פרק שלבים בגיבוש תוכנית ייעודית, עמ' 106.

חברי הוועדה. למעשה, אף אחד, אף לא נציגי המשרדים, לא ידע דבר לגבי היקף המכרזים המתבצעים. כמה מכרזים יש? האם מתמלאים בהם תנאים סבירים לתחרות? האם מתקיימים בהם תנאים סבירים לניהול חיי המכרז (סנקציות, תגמול חיובי)? האם דרישות המכרז עונות על הצרכים? האם בכלל יש כלים למנגנוני פיקוח?

כפי שניתן לראות מהשאלות הללו, איסוף הנתונים נועד לתת מענה לצרכים הן של תחום התוכן והן של תחום מסגרת המכרז. איסוף הנתונים נעשה על ידי חברת KPMG במתודה של ניהול סיכונים. זהו עולם המוכר היטב במשרד האוצר ולאנשי מסגרת המכרז ויצר נקודת פתיחה טובה מבחינתם. במקביל, נעשה איסוף נתונים על ידי ארגון שיתופים, שהביא את צד נותני השירותים לתוך המהלך. אם כן, מהלך איסוף הנתונים בא להניח מצע לדיון משותף בצוות, שבו כל תחום אינטרס של מי מהחברים בא לידי ביטוי. ההשתתפות בו ומבנהו הניחו את התשתית לדיון משותף.

הנתונים, כפי שהסתברו,⁷⁴ היו מפתיעים מאוד. היקף עצום של רכש חברתי: 9.3 מיליארד שקל, כשליש מהרכש הממשלתי הכולל. 1,900 התקשרויות ויותר מאלף מפעילי שירותים. ניתן היה להראות לראשונה שמדובר באירוע משמעותי שאינו מטופל. בתחום מסגרת המכרז נמצא כי התחרות, לב תפיסת התועלת הצפויה מהמכרז, מוגבלת מאוד: 30% מההתקשרויות הן בפטור ממכרז, ב־40% יש תלות בספק וכיוצא בזאת. בתחום תוכן השירות נמצא כי אכן חסרים מענים: רק ב־5% מהמכרזים קיים מנגנון תמרוץ ורק ב־4% נעשה שימוש בכלי אכיפה. ועוד נמצא שכמעט לא היו מדדי תוצאה או כלי הערכה ובקרה המתייחסים אליהם.⁷⁵ כך ניתן היה לראות את הקשר שבין הקשיים בתחום מעטפת המכרז לקשיים שבתוכן המכרז. מכאן ניתן היה ליצור עבודה משותפת הרואה בתיקון תהליך המכרז את הפלטפורמה לשיפור השירותים הניתנים.

היקף מיקור החוץ כפי שהתגלה והכשלים שנמצאו העלו את הטיפול בנושא בסולם העדיפויות. התברר שאין מדובר רק בנושא "מציק" או בכזה שניתן לשים בפינת ה"חברתי", אלא בנושא בעל משקל רב. כך ניתנה דחיפה גדולה לעבודת הצוות ונמצא הכלי לרתום (יותר) את הממשלה.

שמירה על מקומם של השותפים – נמצא שהצלחת מכרז מחייבת שיתוף יכולות בין אנשי המסגרת, התוכן ובמידה רבה נותני השירות. כל שחקן נדרש לתת יותר כדי שתהליך ההתקשרות יניב מציאות טובה יותר. לשם כך צריך כל שחקן גם "לקבל" בתחום שמעניין אותו. מבחינת אנשי מסגרת המכרזים, הייתה בכיוון שבדו"ח הבטחה לצמצום החריגים, בקשות הפטור, להתייחסות רצינית ללוח הזמנים ולעבודתם, ומתן הכרה בחשיבות חלקם

74 ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ, משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, ספטמבר 2016. וכן: דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (להלן: צוות אספקת שירותים), משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, ספטמבר 2016, עמ' 13.

75 הנתונים מדו"ח צוות אספקת שירותים, עמ' 11.

בתהליך המכרז. בה בעת, העלאת המודעות לאחריות שעל כתפיהם לפעול תוך הבנה טובה יותר למטרה שהם משרתים.

מבחינת אנשי החשב הכללי ואגף התקציבים, גולמה בדו"ח אפשרות אמיתית למיצוי יעיל יותר של המשאבים הרבים המושקעים במיקור חוץ, וגם לשכלול התחרות בשוק. ראוי לציין שאנשי האוצר שהתגייסו לא ראו בעבודת הצוות כלי לחיסכון במובן של הקטנת ההוצאה, אלא אמצעי לקבלת תמורה טובה יותר עבור ההשקעה.

מבחינת אנשי המקצוע, הדו"ח החזיר את מרכזיותם בתהליך ויצר מושגים וכלים שיאפשרו את כניסת חוכמת המקצוע לתכני המכרז. כמי שממונים על הפיקוח, ניתנו בידיהם כיווני פעולה וכלים.

מבחינת נותני השירות, נתן הדו"ח הקלות בדרך ההתקשרות, כלים לשיפור תהליכי ההתחשבנות והרחבת מקורות המימון שבידיהם לשם מתן השירותים. התאפשר למשל לקצר את המעבר בין שנים. בעיקר היה זה פתח להתייחסות שונה: מ"ספקי שירות" (שם שהיה מקובל אצל חשבי המשרדים וחלחל לשאר המערכת) ל"נותני שירות", ואולי ל"שותפים".

ההבדל בין "לשמוע", "להקשיב" ו"לשתף" – בדרך הטבע בעבודת המנגנון, החלטות מתקבלות על ידי תלכיד כזה או אחר של עובדיו. עמדות המושפעים נכנסות לחדר, אם בכלל, דרך תהליכי הקשבה ברמותיהם השונות. הרכב הוועדה יצר מציאות אחרת: המושפעים היו מיוצגים בחדר דרך קבע, באמצעות נציגי החברה האזרחית שבשולחן. כך גם הוקמה ועדת משנה בראשות סגן החשב הכללי של אנשי מסגרת המכרז עם נציגות של המגזר השלישי. נראה שתוצאות הצוות, ונכונות צמרת החשב הכללי לאמצן, היו לאין שיעור מרחיקות לכת מכל הליך של "שימוע". הצורך לחזור עם תוצאות לאנשים שאיתם ישבת פעמים רבות, התקשורת הבלתי אמצעית שנבנתה, לכולם הייתה השפעה על התוצאה. למעשה, כאן טמון ההבדל בין "הקשבה" ל"שיתוף" – גם תוך שהממשלה שומרת בידיה את הזכות לסרב לחלק (כך היה) ולהחליט. קשרים אלו שנוצרו בעבודה נמשכים עד היום גם עם יורשי היורשים של בעלי התפקידים שהיו בצוות. הקשר שנוצר משכפל את עצמו.

תמצית המסקנות המקצועיות

יסודות השינוי

בסופו של דבר הגיע הצוות לסיום עבודתו. במסקנותיו היו שלוש מהפכות תפיסיות: האחת, יצירת קטגוריה ששמה **רכש חברתי** המובחנת מכלל תהליכי הרכש. לקטגוריה זו גם פתרונות מכרזיים ייחודיים וגם תהליכים מתבקשים שונים. היא ראויה למאמץ מיוחד וייחודי.

השנייה, ההבנה כי **המכרז אינו הבעיה. המכרז הוא הפתרון**. לשון אחרת, המכרז כפי שאנחנו עושים אותו (ולא עצם מהותו) הוא הבעיה. והפתרון טמון בעשייה אחרת שלו.

השלישית, שמדובר בתהליך אשר לו **שותפים כולם**, אנשי תוכן ומסגרת באופן הדדי, ושעולם הספקים אינו רק תוצאתי לו – יש ערך עצום בשיח ובהיוועצות.

תכני השינוי⁷⁶

לצורך שיפור השירות החברתי הוצע לשנות את שיטות העבודה ותרבות הפעולה. לשם כך יש לכתוב מחדש את מכרזי הרכש החברתי, גם אם לא ניתן לשנות מאות מכרזים בבת אחת (מכרזי דור ב'). יהיה זה תהליך קבוע שבתוך שנים ספורות יקיף חלק ניכר מהמכרזים. ואלה היו, על פי דו"ח הצוות הממשלתי, ששת עיקרי השינוי:

א. אחזקת תמונה מלאה

אחזקה מתמדת ומעודכנת של ספר השירותים החברתיים. מהלך העדכון השנתי בא קודם כול להפסיק את ה"רעש", כך שהמשרד על כל האגפים הרלוונטיים שבו יהיה ער לפקיעת מכרזים, לצורך להיערך להארכה כך שתתקיים במועד, ולמקומות שבהם יש לכתוב מחדש. התמונה הכללית (הפומבית) מיועדת לסייע לארגון מחדש של המכרזים (למשל איחוד) ולקביעת עדיפויות מקצועיות וארגוניות בטיפול עומק במכרזים. עשיית הסדר נועדה להבטיח את זכויות נותני השירות (שניזוקו מהפערים בזמן בהארכת המכרזים), להקטין הפתעות בין אנשי תוכן השירות ואנשי מסגרת השירות (שהעכירו מאוד את יחסיהם) ולאפשר תוכנית מושכלת לשיפור (תוכניות העבודה השנתיות להלן).

ב. יצירת רציפות וחיבוריות

הארכת משך ההתקשרות לחמש שנים עם אפשרויות יציאה בגין שירות לא ראוי. לכך הייתה חשיבות רבה הן לספקי השירות (תיכף נקרא להם אחרת), הן למקבלי השירות (שהמתח הכרוך בחידוש שנתי פגע ביציבות הטיפול בהם) והן לכל מי שעסק בצד המינהלי. המהלך הזה, בצד חשיבותו הטיפולית, בא לאפשר המרת "רעש טכני" של חידוש עשרות מכרזים באופן אוטומטי ליכולת להביא לריכוזי מאמץ.

כתיבת מכרז בצוות משותף לאנשי מסגרת ותוכן. הוצע לשנות את תהליך הכנת המכרז מזה שהיה מקובל לזזה שמעורבים בו מראשית הדרך אנשי החשבון, התקציבים, הרכש והיעוץ המשפטי.

הפקת לקחים – לימוד לקחי השנים הקודמות באופן יסודי, ואף בשיטות של תחקיר, על מנת ליצור רצף חשיבתי ותכנוני עם העבר של מתן השירות.

היוועצות רחבה עם בעלי תפקיד, מקבלי שירות ונותני שירות טרם כתיבת מכרז.

76 סעיפים ב' עד ו' עובדו מתוך דו"ח צוות אספקת שירותים.

המנגנונים הללו הוצעו מתוך ניתוח של כשלי התהליך הקיים ועל מנת להבנות דרך חדשה במה שתיארנו כ"חוליות בשרשרת רבת נתקים".

ג. שינוי מקומם של נותני השירותים

יצירת המשגה חדשה – "מפעילי שירות" ולא "ספקים". ההבדל אינו רק סמנטי. על פי מדריך הרכש החברתי, "אספקת שירותים חברתיים לאזרחים היא פעולה משותפת למשרד החברתי ולמפעילי השירותים שאותם הוא בחר לצורך ביצוע המשימה"⁷⁷. מובן שהשותפות אינה סימטרית, שכן המשרד הוא המזמין, אבל חוסר הסימטריה אינו מבטל את ערך השותפות ואת תרומתה להצלחה.

טרם המכרז – היוועצות עם מפעילי השירות לצורך התאמת המכרז החדש בצורה טובה יותר לצרכי מקבלי השירות ונותני השירות, כמו גם לרעיונות מקצועיים חדשים הנובעים מהעבודה בשטח. ההיוועצות היא גם ביחס למדדי השירות ולדרך מדידתם.

במהלך חיי ההתקשרות – קיום תהליכי היוועצות עם נותני השירות לשם פיתוח תורה, כלים ותהליכי עבודה. השתלמויות ביוזמת המשרד ובעידודו לעובדים המקצועיים של נותני השירותים. הוצע להקים ועדות היגוי משותפות למשרדים ולנותני השירות לצורך שיפור. כמו כן הומלץ על יצירת מרחב בתוך המכרזים כדי לעודד ולטפח חדשנות. התפיסה העומדת מאחורי ההמלצות היא שלא כל הידע נמצא במשרד. שידע מעשי רב צבור אצל נותני השירות, ובשותפות איתם ניתן לשפר את השירות כולו. ששותפות מקצועית ותכנית אפשרית, והיא טובה מהמערכת המנותקת שתוארה. היה צורך להתגבר על הפחד מהתקרבות יתר, והדברים האלה נכונים כל עוד המשרד יודע לעשות הפרדה בין תחומי השיתוף לבין חובתו לפקח ולבחור את נותן השירות הטוב ביותר.

הפחתת הנטל הביורוקרטי על נותני השירותים – סוגיות שונות הקשורות בערבוביות, בשיטות דיווח ובמועדי תשלום, שזוהו כמעיקות מאוד על הגופים מספקי השירות וללא צורך הכרחי, הומלץ לשנותן.

ד. מיצוי היתרונות של התהליך המכרזי – תחרות ומדרג תגמולים

עידוד תחרות באמצעות סקרי שוק מקדימים, יצירת תנאים לכניסת נותני שירות חדשים, עידוד נותני שירות קטנים וזעירים (הזקוקים להגנת "ינוקא") להיכנס לתחום באופן מדרג ועוד. לצד זאת: יצירת **מדרג תגמולים וסנקציות**.

שתי תופעות בלתי רצויות עמדו בבסיסן של ההמלצות הללו: האחת, מיעוט ספקים ולמעשה "שבי" של המשרדים בידי נותני שירות בודדים. השנייה, היעדר כלים לתמרץ – הן תגמול על עבודה טובה והן סנקציה על פגמים וכשלים. אומנם, בידי המשרדים עמד "נשק

77 המדריך לרכש חברתי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, עמ' 18.

יום הדין" של הפסקת הסכם (על כל מורכבותה), אך רוב המצבים בעולם אינם דורשים שימוש בנשק הסופי. נוצר מצב מוזר: הממשלה לא הייתה בעל הבית הישיר על השירותים (כפי שהייתה קודם). אולם מציאות של ספקים קבועים יחסית עם היעדרם של כלי תגמול שילבה את החסרונות של ניהול ממשלתי בלתי מאתגר עם החסרונות של מיקור חוץ. התפיסה העולה מכך היא שאם המציאות היא של מיקור חוץ (ולא בהכרח צריך להתגעגע לניהול ממשלתי ישיר), יש למצות את היתרונות הגלומים בתחרות.

ה. הגדרת אמות מידה והתכוונות לתוצאות

ההמלצות מחייבות להגדיר אמות מידה מקצועיות לשירות במכרז, וכן לקבוע מדדי תפוקה ותוצאה לשירות. הן באות להתמודד עם בעיות אופייניות במצב הקיים: ניתוק בין המכרז לתפיסה המקצועית של המזמין, והיעדר מדדי תפוקה ותוצאה שבעטיו לא ניתן לקבוע אם השירות השיג את מטרתו ולא ניתן להבטיח שירות איכותי. הגדרת מדדים היא גם בסיס למשטר של תמריצים לנותני השירות. העמידה בהם יכולה לשמש בסיס להערכה לקראת המכרז הבא.

המצב הרווח, שבו השירות מוגדר במונחי תשומות ותפוקות (וכמעט ללא מדדי תוצאה), הביא לכניסת היחידה המזמינה את השירות למיקור־מנג'מנט על עבודת נותן השירות, הן בתנאי המכרז והן בפיקוח. העברת הדגש מתשומות ותפוקות לתוצאות מדידות יכולה לשחרר את היוזמה והחדשנות של נותני השירות. עם כל זה, היה ברור שלמדינה אין מספיק ידע על מנת למדוד, וזה יחכה להמשך העבודה.

ו. ארגון מחדש של מערכות הפיקוח והבקרה

פיקוח הוא סגירת הפער שבין התכנון לביצוע. הצוות המליץ על שינויים מרחיקי לכת בנושא: יצירת הלימה בין תכני המכרז לבקרה, עידוד תפיסות בקרה חדשות, סטנדרטים ברורים, שקיפות דו־כיוונית ותקן לביקורי פיקוח. מסיבות רבות לא מומשו המלצות אלו, והמעוניין בהן ימצא אותן בדו"ח הצוות.⁷⁸

אם כן, הצוות הציע שש משפחות של שינוי: מעבר לעולם של שליטה על בסיס התמונה המלאה; עולם של רציפות וחיבוריות בין מכיני המכרז; עולם של הידוק השותפות על פני החציצה בין מזמיני השירות לנותני השירות; עולם שיש בו תחרות ומדרג תגמולים וסנקציות; עולם שיש בו אמות מידה ברורות והגדרת תוצאות; ועולם שבו נסגר המעגל על ידי מערכת הפיקוח. מדובר בשינוי רדיקלי בדרך הכנתם של מכרזים חברתיים ומכרזים בכלל.

78 דו"ח צוות אספקת שירותים, עמ' 28-30 ועמ' 34-36.

החלטת ממשלה 1950 – אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים (6102.9.11)

במהלך תרגום ההמלצות המקצועיות להחלטת ממשלה התברר כי המשרדים מתחילים להבין את חשיבות העניין ולתת לו מקום, גם אם ברמת עדיפות משתנה ממשרד למשרד. הנכונות הותנתה בתוספת כוח אדם, דבר מובן ביחס לגודל המטלה (ואכן הייתה נכונות מצד האוצר להוסיף כוח אדם לעניין הרכש החברתי). עם זאת, המשרדים דחו מכול וכול את האפשרות שההחלטה תחייבם להיקף ולעומק השינוי. גם בצוות של משרד ראש הממשלה לא היה ידע על משמעות בזמן ובמאמץ לכתיבת מכרז חדש ומשוכלל. כל אלה היוו רקע להכנת החלטת הממשלה, על מה שיש ומה שאין בה.

א. הכרה בנושא הרכש החברתי

החלטת הממשלה הכירה לראשונה בייחודיות של "אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ" כתחום מובחן של רכש. בבסיס עמדה ההכרה בחשיבות הרצף של הקשר האישי, העומד ביסודם של שירותים חברתיים. ההחלטה נתנה כלים לאפשר התקשרות של עד חמש שנים (בניגוד לשנה כמקובל בכלל הרכש). כמו כן נקבע שיש לתקן את הוראות התכ"ם – תקנון כספים ומשק (המוצא על ידי החשב הכללי) במטרה להקל בנטל הכלכלי והביורוקרטי המוטל על הספקים.

ב. פיתוח תורה והנחלתה

החלטת הממשלה הטילה על משרד ראש הממשלה, החשב הכללי ומשרדי הבריאות, הרווחה והחינוך לגבש מדריך לניהול מיקור חוץ של שירותים חברתיים. אומנם, נקבע שהמדריך יכלול הנחיות לעשיית רכש חברתי, אך לא נקבע להן תוקף מחייב ובעיקר לא הוגדר שכל מכרז חדש ייעשה על פי המדריך. הוטל על המשרדים החברתיים לפתח עם משרד ראש הממשלה והחשב הכללי תוכנית הכשרה שמטרתה להנחיל את התורה שבבסיס המדריך. נקבע כי המשרדים החברתיים עם משרד ראש הממשלה יקיימו תהליך למידה לגבי קביעת מדדי תוצאה במכרזים לשירותים חברתיים. עיקרי התורה המקצועית שגובשה בהמלצות הצוות תורגמו בהחלטה להנחיות לכתיבת המדריך:

1. קביעת אמות מידה וסטנדרטים לשירות חברתי ולאיכותו, מדידתם ויצירת משטר של תגמולים וסנקציות על בסיסם.
2. הגדרת תהליך המשתף את גורמי המשרד הרלוונטיים בגיבוש המכרז, לצד היוועצות, באופן ההולם את עיקרון השוויון והדין, עם גורמי חוץ רלוונטיים בתהליך מיקור החוץ.
3. הגברת התחרות טרם תקופת ההתקשרות ובמהלכה, הגדלת מידת הגמישות בהפעלת השירות ועידוד חדשנות.

4. הלימה בין תוכן ההתקשרות לבין תוכן הבקרה בעבודת הפיקוח והגברת השקיפות על הבקרה.

כאמור, המעמד של מרכיבי הרכש החברתי בהחלטה עומעם מעט. אלו לא הופיעו כהנחיות מחייבות לעשייה, אלא כהנחיות להכנת מדריך. בכך ביטאה ההחלטה את האסטרטגיה הראשית של היישום: העדפת הטמעה והנחלה על פני חיוב.

ג. תוכנית לשדרוג הרכש החברתי

הוטל על המשרדים (רווחה, חינוך, בריאות) להכין, לפרסם ולהפעיל תוכנית תלת שנתית לשדרוג הרכש החברתי, בעיקר באמצעות כתיבה מחדש של מכרזים. נקבע כי יישום התוכנית במשרדי הבריאות והרווחה יעשה ביחידות מרכזיות המהוות את עיקר הרכש החברתי (היו אלו אותן יחידות שראשיהן השתתפו בעבודת הצוות). לגבי משרד החינוך לא נקבע מיקוד כזה. ההחלטה הרחיבה את מטלות משרד הרווחה (שרוב תקציבו נעשה על ידי רכש) וקבעה כי המשרד יפעל, יחד עם האוצר ומשרד ראש הממשלה, לטיוב של מכרז עיקרי אחד בכל שנה ("מכרז דגל"). כן הוחלט שיפורסמו לציבור: ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ, תוכנית העבודה, דו"חות בקרה במתכונת המתוכננת החדשה ומכרזים חדשים שיוכנו.

החלטת הממשלה, נוסף על ההכרה והדחיפה שנתנה לנושא, סימנה את המקומות שבהם יש להתמקד בשינוי הרכש תוך חובה לשקיפות התהליך. היא יצרה מסגרת לתהליכי השינוי, אך השאירה לכל משרד לקבוע את היקף המכרזים שייכתבו ואת עוצמת השינוי ועומקו. ניתנה אם כן לגיטימציה, ניתנה דחיפה, ניתנה מסגרת. אך השאר נותר לימים שיבואו. לשלב היישום.

יישום המדיניות: מה קרה מאז החלטת הממשלה

בחלק זה נתאר את עיקרי הפעולות שנעשו מאז החלטת הממשלה ועד תום מסגרת הדיון שלנו (דצמבר 2019) מבחינת הנחת תשתיות לפעולה, פעולות שנעשו במשרדים ופעילות בין משרדית.

התשתיות

הכנת מדריך רכש חברתי – המדריך, שפורסם ביולי 2017, הוריד תורה מקצועית מהשפה הגבוהה שבה נכתב דו"ח הצוות לשפה מעשית של אלו האמורים לבצע אותה. המדריך נכתב בראש ובראשונה עבור מינהלת התחום המקצועי הנכנסת לעולם של יצירת מכרז. הוא נכתב בלשון נקבה – הפרסום הממשלתי הראשון שעשה כך – ונפתח במילים: "מעולם לא ניסיתי לעשות את זה בעבר, אז אני חושבת שללא ספק אצליח" (ציטוט מ"בילבי", גיבורת סיפורה של אסטריד לינדגרן).

חברים בצוות אשר הכין את החלטת הממשלה היו שותפים להכנת המדריך. הכנת המשיכה את השותפות והעצימה אותה לכלל מוצר מוסכם.

סדרת ימי השתלמות להטמעה – השתלמות הארבעים – בהשתלמויות הדריכו בעיקר חברי הצוות שהיו מעורבים בהכנת החלטת הממשלה. השתתפו בהן בעלי עניין מכל רחבי המשרדים הממשלתיים, אנשי מעטפת ואנשי תוכן, כמעט מכל הדרגים. בעולם המפוזר של רכש חברתי, שנתפס כמוזנח וזנוח, הקריאה להשתלמות הייתה בבחינת בשורה. רבים מהמשרדים החברתיים הגדירו עצמם כשייכים לנושא ובאו. מעל 40 איש השתתפו בימי ההטמעה האלה.

גיוס כוח אדם – גויס בתהליך ארוך, רווי מאבקים, כוח אדם ייעודי. הוויכוח הפנימי במשרדים, בין הצבת כוח האדם באגפים המקצועיים לבין חיזוק יחידות המעטפת, הסתיים בפשרות מגוונות. בסופו של דבר נלמד כי יש מקום לכל מודל. במהלך התקופה ובגין היקף העבודה בהדרכה, בהכוונה, בפיתוח תורה ובליווי מכרזים הוגדר תקן ראש אגף קבוע לנושא במשרד ראש הממשלה.

המהלך שכשל

הן דו"ח הוועדה והן החלטת הממשלה נתנו תשומת לב רבה לחיזוק הבקרה והפיקוח. נקבעו עקרונות הבקרה. הוטל על המשרדים להכין תוכנית לטיוב הבקרה על השירותים החברתיים, לגבש דו"חות בקרה בני השוואה ודירוג, לבנות כלי גמול וסנקציות, להתוות דרכים למעקב אחר ליקויים ולהטמיע שיטות בקרה מקפת הרואה לנגד העיניים את המוסד, עובדיו, מקבלי השירות ומשפחותיהם. דו"חות הבקרה יועדו להיות שקופים (חלק מאלה הקיימים היום, עם הבניה פחותה, גלויים גם היום). נקבע גם שיש לכוון תוכנית בקרה משותפת לשלושת המשרדים החברתיים, ברוח תורת מיקור החוץ של השירותים החברתיים.

בסיכום של משרד ראש הממשלה עם אגף התקציבים הייתה נכונות להקצות תקנים למשימה של חיזוק הבקרה והפיקוח (ואכן, הוקצו במסגרת זו תקני פיקוח במשרד הבריאות). בפועל, חלק זה שבהחלטת הממשלה לא מומש. הסיבה העיקרית לכך הייתה שהמהלך שהוצע על ידי הצוות פגש במהלכים מרכזיים של המשרדים, אשר עניינם הבניה מחודשת של מערכות הבקרה. עבודת הוועדה לא התכתבה עם עבודות שנעשו כבר במשרדים להקמת גופי בקרה. הכיוון שהותווה על ידי הצוות החוויר לעומת המהלכים המשרדיים.

תפעול מערכות הבקרה נעשה אם כן בכיוונים אחרים, כגון הקמת מינהלי בקרה במשרדים החברתיים, העלאת מערכות ממוחשבות ועוד. יחד עם זאת, עבודת עומק שנעשתה בתחום קביעת המדדים נוגעת לסגירת המעגל, למשל באמצעות שילוב המפקחים בהגדרת המדידה וביישומה. מסתמנת התקדמות מסוימת בתשתית שמניחים המכרזים למפקחים ובשילובם בתכנונם. אולם בסופו של דבר, המעגל של מכרזי-ניהול חיי מכרזי-פיקוח ובקרה, אינו סגור.

הפעילות במשרדי הממשלה

עדכון ספר השירותים החברתיים – על פי החלטת הממשלה, המשרדים ממפים מדי שנה את כלל השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ. כך מתעדכן עיתית ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ. העדכון מביא לתשומת לב מתחדשת את תמונת העל שממנה ניתן לגזור מדיניות. אחזקת תמונה מלאה של המציאות היא צעד ראשון והכרחי לעשיית מדיניות וליצירת סדר תפעולי שעל חסרונו כבר כתבנו.

תוכניות עבודה – הכנת תוכניות עבודה ופרסומן הינה המשימה המרכזית שהטילה החלטת הממשלה על משרדי הרווחה (האגף לשירותים חברתיים ואישיים), הבריאות (מינהל הרפואה) והחינוך. בשנה הראשונה היו תוכניות העבודה כלליות מאוד. לקראת השנה השנייה כוחו-לא-כוחו של המטה בא לידי ביטוי בכך שקבע פורמט לתוכנית והגדיר על אילו אתגרים צריכות התוכניות לענות. תוכניות העבודה של 2019 מבטאות ערכים חיוביים של היות התוכניות תוכניות משרדיות. השוני והגיוון מצביעים על דגשים שונים ופעולות שונות בהתאמה לצרכים השונים. התוכניות כולן מצביעות על חדירה של שש משפחות השינוי שהזכרנו לעיל למכרזים הנכתבים. חלק אחר של תוכניות העבודה נוגע להטמעת תפיסות העבודה על ידי הכשרות, הפצת ידע ובניית תהליכי עבודה.

יחד עם זאת, החלטת הממשלה לא קבעה הגדרה מחייבת כלשהי להיקף המכרזים שיש לשפרם או לכתבם מחדש, או לעומק השינוי המצרפי בהם. כך שיעד השינוי נותר תלוי במשרד המבצע.

וולונטריות מטיבה איננה קובעת גבולות לשום צד. משרד החינוך הצטרף למהלך באופן לא סדיר. הוא פרסם תוכנית עבודה בשנה הראשונה, נעדר בשנה השנייה ויחזור לפרסם תוכנית בשנה השלישית.

אבל גם רף עליון לא נקבע: בשנה השלישית מאז החלטת הממשלה, לקראת 2020, משרד הרווחה הרחיב את הכיסוי של תוכניות העבודה מהאגף שנקבע (שירותים חברתיים ואישיים) לכל זרוע הרווחה במשרד. במקביל, משרדי הרווחה והבריאות נמצאים בתוך מהלכים של כתיבת "מכרזי דגל" מעל ומעבר להחלטת הממשלה.

מכרז דגל – מכרז הפנימיות של משרד הרווחה – בהחלטת הממשלה נקבע כאמור כי משרד הרווחה יפרסם אחת לשנה "מכרז דגל" לשירות חברתי מרכזי. המשרד השלים את הכנת הראשון במכרזי הדגל – להפעלת פנימיות עבור בני נוער וילדים מכל המגזרים בפריסה ארצית.⁷⁹ הערכת היקף המכרז עומדת על 800 מיליון שקל. המכרז נעשה בשיתוף אגף התקציבים, החשב הכללי ומשרד ראש הממשלה על מנת להציע שירות טוב יותר, תוך הטמעה של מרכיבים משש משפחות השינוי: הכנה על ידי גורמי המשרד בצוות אחד, הפקת לקחים ממכרזים קודמים, היועצות (גם) בנותני השירות, משך ההתקשרות, עידוד התחרות,

79 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מספר 150/2019

עידוד נותני שירות חדשים להיכנס, עבודה לאורך חיי המכרז עם נותני השירות, מדדי תוצאה (ופרסומם הפומבי) ועוד. עדות לקשיים ולמורכבות שבתהליכים מכרזיים ניתן למצוא בכך שעד מועד כתיבת דברים אלה, יוני 2020, טרם הסתיימו הדיונים המשפטיים סביב המכרז.

פעילות משותפת למשרדי הממשלה

בתחום התורתי

כתיבת מדריך שיתוף ברכש חברתי – מהניסיון נלמד כי מדריך השיתוף הממשלתי⁸⁰ אינו נותן מענה מספק לתהליכי שיתוף של נותני שירות, מקבלי שירות ובעלי עניין כאשר מדובר ברכש חברתי. לתהליכי שיתוף אלה יש היבטים מיוחדים, כגון מגבלות משפטיות בשל ההליך המכרזי וקושי מיוחד בהגעה לחלק מקהלי היעד מקבלי השירותים כמו קשישים סיעודיים, נוער בסיכון או מתמודדי נפש. כתוצאה מכך מתקיים הליך של כתיבת מדריך שיתוף לרכש החברתי, שיתמודד עם המורכבות הייחודיות שהוא מביא לשיתוף.

פיילוט למדידת תוצאות ארוכות טווח – פעמים רבות התוצאות של שירותים חברתיים באות לידי ביטוי בתחומים מגוונים כגון השכלה גבוהה, תעסוקה, מעורבות בפשיעה, בריאות ועוד. המידע הזה מפוזר בין גופים רבים, מה שמהווה חסם בבואם של המשרדים למדוד את תוצאות השירותים. לפיכך מתקיים פיילוט עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כדי לייצר מסלול שיאפשר למשרדים עיבודים אגרטיביים מהירים יחסית, לטובת מדידת תוצאות ארוכות טווח. במקביל מתקדם שיתוף פעולה בין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למשרד החינוך, כך שיתאפשר לו למדוד אפקטיביות ארוכת טווח.

צוות להגדרת מדיניות בנושא מדדים ברכש חברתי – על פי החלטת הממשלה הוקם צוות רחב לנושא הזה: נציגים ממשרדי המטה ומשרדי הביצוע, חינוך, רווחה ובריאות, מומחי מעטפת המכרז ותוכן המכרז. לאלו נוסף צוות מלווה מהחברה האזרחית. הצוות ליווה שישה מכרזים בהגדרת מדדים כדי ללמוד "מלמטה למעלה", bottom-up. הצוות לווה מקצועית על ידי עמותת "נובה". הוא ייצג, כולל המשתתפים במסע למידה בארצות הברית, טווח דרגות רחב של עובדי מדינה. זה לא היה תהליך של בכירים (אם כי גם הם היו בו), אלא בעיקר של אנשי מקצוע הנמצאים דרגה או שתיים מתחת לעובד הבכיר. דו"ח הצוות הרחיב מכוונתו המקורית: העיסוק במדדים כרך בעקבותיו הכנסה של מושגים כמו תיאוריית שינוי ומודל לוגי, הבחנה בין מדידה שוטפת למחקר הערכה ועוד. למעשה, הצוות ניסח מחדש את המאפיינים המקצועיים לא רק של המכרז, אלא של השירות החברתי – מאפיינים שיהוו בסיס להכנת המכרזים הבאים.

80 מדריך שיתוף הציבור בעבודת הממשלה, משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, דצמבר 2017.

עיקרי השינוי בין שירותים חברתיים דור א' לבין שירותים חברתיים דור ב'⁸¹

תבנית מכרז – בהמשך להחלטת הממשלה הוקם צוות משותף לאוצר ולמשרדים החברתיים לייצור תבנית מכרז אחידה.

בתחום העבודה המשותפת לכתיבת מכרזים חדשים

פעילויות אלו לא נקבעו בהחלטת הממשלה. ההשתתפות בשלושת המהלכים שיתוארו להלן היא וולונטרית – תלויה ברצונם של עובדי הציבור והמשרדים:

החממה למכרזים פורצי דרך – מנכ"ל המשרדים החברתיים בחרו כל אחד מכרז מאתגר שהיו רוצים לעשות בו שינוי עומק, ושלחו את כלל צוות ההתקשרות המשרדי הנוגע לדבר ל"חממה". כך השתתפו ראש השירות המקצועי, חשב, תקציבן, יועץ משפטי ואיש רכש בתהליך אינטנסיבי בין משרדי של שנה. בין היתר כלל התהליך מסע לקוח ושיתופי ציבור,

81 המלצות צוות מדידה והערכה בשירותים חברתיים, טיוטה להערות, כתב: יונתן אלמוג, ערכו: אורן כהן וד"ר הילה טל אביטן. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, 2019, עמ' 31.

הגדרת תיאוריית שינוי ומדדי תוצאה, סקירת שוק וסקירה של המודל הכלכלי. המכרזים נכתבו במשרדים ובאחריותם, כאשר סוגיות מורכבות וסוגיות משותפות הובאו לדיון בסדנה. המשותף לכל המהלכים הללו הוא בנותנם דוגמה מוחשית לעבודה ביחד, במקום הכנת מכרז באופן טורי, בהשתתפות גורמים מתוך המשרד והממשלה אבל גם מקרב מקבלי השירותים ונותני השירותים. בכל התהליכים הללו עלו שאלות החורגות מהמהות הבסיסית של מלאכת הכנת המכרז. שאלות על מהותם של השירותים. לעיתים היה צורך לעצב את השירות מחדש, או לפחות לגבש דרכי מענה מגוונות לאור צרכים שונים.

קהילת רכש חברתי – בזו כלולים כמאה בעלי תפקידים מהמשרדים השונים. רמת המעורבות של הקהילה משתנה. זהו כלי להזמנה לצוותים ולמידת עמיתים. מבחינות רבות מבצעת הקהילה השטחה של ההיררכיה ומאפשרת דיבור ישיר בין היחידה במטה למעוניינים בנושא ברחבי הממשלה.

פורום מובילים – מתקיימת הנהגה וולונטרית של המהלך כולו. זאת באמצעות פורום של הגורמים המובילים במשרדים (כעשרה איש) שאיתם מתקיים דיון מקדמי על דרכי פעולה ומזוהים תחומים הנדרשים להמשך עבודה משותפת.

בכל הפעילויות הללו משתתפים בעלי תפקיד במשרדים הנוגעים במכרז הלכה למעשה. רובם אינם בעלי תפקיד בכיר. ההשתתפות שלהם נובעת מעניין וממחויבות.

מבט לאחור: כלי הפעולה

עתה, ננסה לאסוף את הכלים שאפשרו להניע תהליך של שינוי. דווקא משום שכלים דומים כבר תוארו בפרקים הקודמים, יוקדש מקום לתובנות נוספות ה"שייכות" אליהם כפי שעולה מהתהליך.

הקבוצה המייסדת: תכנון ומעבר ליישום

כבר תיארנו באריכות סוגיות כמו הרכב, משך זמן ורציפות, תפקידים של מנהלי התהליך, חשיבותם של נתונים ופתיחות. תיארו את ההבדל בין להקשיב, לשמוע ולתת מענה לצרכים השונים של השותפים. לכל אלו יש להוסיף:

הסמכה – במערכת ממשלתית, תכנון פעולה בין משרדית מתחזק כאשר הדבק הראשוני בין השותפים המיועדים לנושא בא מהסמכה של ממשלה. את זאת עשתה החלטת הממשלה, אשר הטילה על הצוות להציע מדיניות בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים. החלטת הממשלה שבאה בעקבות עבודת הצוות כללה חלקים "קשים", כמו הסדרי חשבונות חדשים לנושא רכש חברתי, וחלקים בוני תהליכים, כמו הכנת מדריך על בסיס עקרונות הרכש וחובת

המשרדים להכנת תוכנית טיוב מכרזים תלת שנתית. גם כאן, כמו בפרק טיוב הרגולציה, "פלש" המטה המרכזי לתחום פעולה מובהק של המשרדים. וגם כאן, על רקע ה"טופוגרפיה" של קבלת ההחלטות בממשלה, לא ניתנו סמכויות של ממש לגוף מרכזי. הרבה הושאר למה שיקרה אחר כך – לרצון וליכולת של השותפים למלא את התוכניות התלת שנתיות בתוכן. הייתה בהחלטה דחיפה של המשרדים לעשות, יותר מאשר חיוב מובהק. מנקודת הראות של מי שהוביל את התהליך, לא ניתנה לו סמכות כי אם הסמכה.

תהליך התכנון היה בו זמנית תהליך רתימה – כפי שראינו כבר בדיון על התוכנית לילדים ונוער בסיכון, רווחת תפיסה תלת שלבית של הדרך מהרעיון ועד למימושו: הכנת תוכנית רתימה ביצוע. ראינו כיצד תהליך התכנון יכול להיות חלק מתהליך הרתימה: הקבוצה המתכננת איננה מסיימת את תפקידה ובמקומה נכנסים "אנשי ביצוע". הצוות המתכנן ממשיך ביצירת שלבי המעבר בין התכנון לביצוע, מסייע בשכפול ובהרחבת הנושאים באמצעות הכשרה, וממשיך להוביל או ללוות את המהלך. הדבר נכון גם בסיפור המקרה הזה: הצוות היה מעורב בשכנוע משרדי הממשלה לקבל את ההחלטה, ורבים ממשותפים מעורבים בדרך זו או אחרת בסוגיות הקשורות ברכש החברתי עצמו.

תכנון הוא גם מעבר ליישום – גם המעבר בין תכנון ליישום יוצא נשכר מכך שאינו מעבר חד. מעבר מטושטש, מגשר, הוא מה שמוצע בסיפור המקרה הזה. המעבר נעשה במהלך התרגום של עיקרי התפיסה המקצועית, כפי שנוסחה בדו"ח שהוגש לממשלה, למדריך הרכש החברתי ולהכשרה – השניים האחרונים שייכים כבר ליישום.

השתלמות – זו יכולה להיות שלב של ניתוק התוכנית מיוצריה והעברת האחריות עליה לאחרים ("מומחי הדרכה"), או שלב מחבר. ב"השתלמות הארבעים", מעורבותם של חברי הצוות היוצר בגיוס להשתלמות, בהשתתפות ובהדרכה בפועל יצרה העתקה והרחבה של המחויבות הבסיסית שלהם למעגל רחב יותר. כבר כינינו השתלמויות או קורסים מסוג זה כהכשרה רותמת.

שכפול תפיסת השיתוף הרחבה – כאמור, בינואר 2019 החל בעבודתו הצוות לגיבוש המלצות מדיניות בנושא מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ. הרכב הצוות הזה את מבנה הצוות המקורי שהכין את החלטת הממשלה, ובכך העמיק את הדפוס של שיתוף רחב. בסך הכול היו מעורבים בעבודת הצוות יותר מ-45 איש.

תורה מקצועית

עיקר תפיסת ההפעלה על פי החלטת הממשלה התבסס על יצירת ידע ותורה ומהלכים (רצוניים) להטמעתם. המקצועיות של הכנת מדריך מונגש לבעל התפקיד הייתה אבן דרך חשובה שאפשרה את קיום המהלך. הפעולות שנעשו מכתבת המדריך ועד לפיתוח מדדי

התוצאה מיצבו את משרד ראש הממשלה כמרכז ידע. הן יצרו ערך, כדאיות, לעבוד עם המרכז לאור הפתרונות המקצועיים והמעשיים שהוא יכול היה לתת. המאמץ שנעשה סביב צוות המדידה וההערכה, לצד היקף המשתתפים הגדול בו, העמיקו מאוד את הידע בתחום שהיה יחסית לא מפותח בממשלה, בד בבד עם חיזוק האמון והנכונות להשקיע בתהליכים שמציע משרד ראש הממשלה.

מוצע כאן כיוון המחשבה שידע – ידע מבורר, ידע מפותח – יכול להפוך למקור של עוצמה. סמכות מקצועית או מוסרית יכולה להחליף כוחות פורמליים של חיוב ופיקוח.

מוסדות ותהליכים

מוסדות (עיגון במקום)

בהחלטת הממשלה הייתה הימנעות מקביעת מוסדות. להיפך, היה ביזור גדול של המנגנונים: הכנת התורה הוטלה על משרד ראש הממשלה (עם שותפים), הכנת ההכשרה – על המשרדים החברתיים (עם שותפים), וכך גם האחריות לקיום למידה ביחס לממדי תוצאה. המקום שנקבע לפרסום התוכניות השנתיות היה האתר המשרדי. בחיים עצמם קם מוסד – משרד ראש הממשלה לקח על עצמו את כל הקשור בתורה ובהדרכה. גם פרסום התוכניות נעשה על פי קריטריונים שקבע באתר ייעודי המוחזק על ידו. כתיבת מרכזי הדגל נעשית על ידי המשרדים בתהליך הנתמך על ידו וכך גם העיסוק במדדים. כשנתיים אחרי החלטת הממשלה, בגין נפח הפעילות, הוכר הצורך למנות במשרד ראש הממשלה בעל תפקיד ברמת ראש אגף לנושא הזה. בכך הושלם המעבר מפיזור לריכוז מסוים של המהלך. העובדה שהמוסד נמצא במשרד ראש הממשלה, על משמעותו הסמלית וכוחו הנתפס, נותנת לגיטימציה ועוצמה למהלך.

תת מוסדות וולונטריים

משרד ראש הממשלה הרחיב את השפעתו באמצעות יצירת "תת מוסדות": הצוות למדידה והערכה, החממה למרכזים פורצי דרך, קהילת הרכש החברתי ופורום המובילים (שהפך, למעשה, למוביל של המהלכים כולם). ההצטרפות לכל אלה וההשתתפות בהם הן וולונטריות. הן נעשות מתוך אמון בקבלת ערך מההשתתפות. המבנה המוסדי של העיסוק במרכזי רכש חברתי התפתח בשני תהליכים מקבילים: מיסוד המרכז במשרד ראש הממשלה, וחיזוק המרכיב הוולונטרי של ההשתתפות.

נושאי השינוי – הון אנושי (עיגון בבעלי תפקיד שזהו תפקידם)

כאשר מערכת מרכזית מטילה מטלה שיש בה תוספת מובהקת של עומס, רצינותה נבחנת בהתייחסותה לצרכים החדשים שהיא יוצרת ובמוכנותה לקחת תפקיד מרכזי בהבאת אמצעים "חיצוניים" לתהליך. משרד ראש הממשלה פעל להשגת המשאבים הנדרשים,

ואגף התקציבים היה מוכן להקצות כוח אדם. בכך תרמו לנכונות המשרדים להיכנס למהלך. העדיפות של משרד ראש הממשלה הייתה לשייך את התגבורת לאגפים המקצועיים מחוללי המכרזים ורק אחר כך ליחידות שעסקו במסגרת המכרז. במשרדים העניין נתפס אחרת. היו גם ניסיונות לשימוש אחר בתקנים או להחזרתם לאוצר כדי לשלם חובות. המאבק על השימוש במשאבים שיקף את המקום של הנושא מול סדרי עדיפות אחרים. בסופו של דבר נמצאים היום במשרדי הרווחה, הבריאות והחינוך, ביחידות המכרזים ביעוץ המשפטי ובאגפי התוכן המשרדי, בעלי תפקיד שרכש שירותים חברתיים הוא עניינם, המונחים מקצועית על ידי משרד ראש הממשלה (בשל טבעו השונה של הנושא, לא מתקיים כאן הקונפליקט שתיארנו בהרחבה סביב הגדרת זהותם של "מטייבי הרגולציה"). כך או כך, יש בעת הזו כוח אדם שלדי המחויב לנושא. "נשא" של השינוי, שזה מוגדר כתפקידו. מתברר שזה מרכיב שבלעדיו הדבר לא יקרה.

סוג אחר של נושאי שינוי – הנוגעים לעניין ומצטרפים למהלכים של שיפור המכרזים

כפי שהראנו, בכל הפעילויות המרכזיות (צוות המדדים, החממה ועוד) משתתפים בעלי תפקיד מהדרג השני. אלו שעושים את המלאכה. מבחינה היררכית, מתקיימת כאן תופעה לא שגרתית של עבודת אנשי משרדים באופן ישיר עם משרד ראש הממשלה בתהליכים הדורשים התחייבות ומחויבות. אם כן, בנוסף לאלו הנמצאים בזיקה פורמלית גם למשרד ראש הממשלה, מתקיימת תנועה "עממית" של בעלי תפקיד המזהים את האפשרויות שנוצרות ומוכנים לתת אמון ולהשקיע זמן.

תהליכים (עיגון בזמן) וחובת דיווח לציבור

נקבעה חובה להכין תוכנית שנתית, שהיא הציר לפעילות כולה, כמו גם חובה ליצור שקיפות שלה ושל תוצאותיה. משרד ראש הממשלה קבע פורמט מחייב שנתן עומק ומשמעות לתהליך השנתי. נקודת העוגן של התהליך השנתי היא פרסום לציבור הן של התוכנית הרב שנתית והשנתית והן של מה שנעשה. מעגל שנתי ומועד פרסום קבוע יוצרים "לחץ" מכנס לתהליכים. התקווה הייתה שהמהלך ייצור התעניינות ציבורית שתיתן מצידה כוח נוסף ליישום. זה לא קרה. לא תמיד הציבור מתעניין, אך העובדה שצריך לתת דין וחשבון יוצרת סוג של חיוב פנימי – בין רצון שלא לבוש לרצון להתגאות.

שפה חדשה, שיח חדש

תחת המושגים רכש ומכרז נוצרה כותרת חדשה: רכש חברתי. אלו תהליכי רכש שיש לטפל בהם בדרך מובחנת משום תכליתם (ראוי להעיר כאן שהפנמת הכלים הללו בכל מערכות

הרכש תעשה להן אך טוב, אך זה כבר נושא אחר). שפה היא גורם מחולל תהליכים, אבל היא גם נוצרת על ידם.

לא די בכך שצוות, טוב ככל שיהיה, יציע תובנה חדשה או עולם מושגים חדש. הכלים המתוארים פה כולם נבנו כך שיתמכו בהמשגה החדשה. החלטת הממשלה שנתנה לדבר שם, איסוף הנתונים, התורה המקצועית, אנשי המקצוע שגויסו תחת הכותרת הזו, אנשי המקצוע הרבים שהתגייסו באופן כמעט וולונטרי לדבר הזה, חובת ההשקפה — כל אלו הינם כלים בהטמעת הקטגוריה החדשה הזו. זהו מעגל: הכלים נבנו כדי לתמוך בהמשגה החדשה, ואילו ההמשגה החדשה היא שמחזקת את פועלם של הכלים. מתן השם נעשה בממשלה, אך החלטות לא יוצרות שינוי שפה. זהו שינוי תרבותי הנמצא במאבק להנחלתו.

מבט נוסף לסיים הפרק

חלק זה בעבודה מתאר מקרה קצה על הרצף שבין הפעלת כלים "קשים" של ציווי וחובת ציות, לכלים "רכים" של שכנוע ורתימה. בנושא טיוב הרגולציה, עמד לנגד עיני הממשלה (תחילה ראש הממשלה ואחר כך שרים הממונים על משרדי הביצוע) צורך לאומי שכרוך ביוקר המחיה וביכולתה של ישראל למשוך עסקים מהעולם. לכן, הגם שלא באופן מלא, נוצר עם הזמן כוח פוליטי שאפשר התערבות בדרך הפעולה הפנימית של המשרדים, סביב הטלת כלל חדש של רגולציה. לעומת זאת, בנושא הרכש החברתי לא נוצר כוח פוליטי שאפשר זאת. בתוכנית הפחתת הרגולציה חויבו המשרדים להקיף את כלל הרגולציה שהם מטילים (ולתאם את התוכנית עם משרד ראש הממשלה), אך בנושא הרכש החברתי הם חויבו רק להכין תוכנית עבודה שנתית לשיפור ולכתיבת מכרזים מחדש, ללא מסגרת מחייבת של היקף או עומק הפעולה. במידה רבה, יותר משיצרה חיוב, יצרה החלטת הממשלה מסגרת שאולי תניע שינוי — מדריך מקצועי, חיוב תוכנית שנתית ומסגרות מצומצמות של כוח אדם. זהו מקרה קיצוני של הסתפקות השלטון המרכזי בברכת הדרך, בעוד הדרך עצמה תלויה בנכונות המשרדים ובכישרון המטה; במידת האמון והנכונות שייצור וביכולתו להוסיף ערך. בסיפור המקרה שלנו עולות החולשות של הכלים הרכים בהיעדרם של כלי ציווי: ההיקף והעומק של תוכניות שיפור המכרזים מותנים ברצון טוב בשטח. היעדר עניין ציבורי בדיווח השנתי אף מוסיף למחיר של תפיסת "הרשות הנתונה". אולם סיפור המקרה מצביע גם על העוצמות של הכלים הרכים: הפעילות סביב שיפור המכרזים החברתיים, הן בצד ההתקדמות המקצועית והן בצד העשייה בפועל, אף חורגת בהרבה ממטלות שנקבעו בהחלטת הממשלה — בולטת במיוחד הסדנה המשותפת לכתיבת מכרזים, אך לא רק. לעשייה הזו אין מבנה ניהולי פורמלי, ובעיקר אין כל חיוב. השתתפות הפעילים בתהליך נעשית בגין תחושת צורך, שנוסף לה אמון רב בגוף יוזם השינוי.

בפעילות המקצועית והבין משרדית כולה נוטלים חלק עובדים בכירים מעטים מאוד (חלקם חשוב כמובן במתן הסכמה או גיבוי). בעיקר בעלי תפקיד בדרגות הביניים של שירות

המדינה: דרג לא בכיר, הפועל ישירות עם משרד ראש הממשלה. מתוארת פה "תנועה" החורגת מהמטלות או מהתפיסות המערכתיות, הבנויה על אמון ומחויבות. הפרק הזה מלמד אותנו על הכוח הגלום בפקידות "נאלמת" זו שבדרגים הפחות בכירים. אפשר להניח שדווקא לחולשת כלי הציווי יש חלק בצמיחת המחויבות של המשתתפים בפעם הזאת. אפשר גם לומר שהנה, המרכיב החלש ("ה"ר") הפך לחזק.

*

בעקבות קריאת הפרק הזה שאלה ידידה שלי: נראה שאתה חש קצת לא בנוח עם הסמכויות הלא ממש חזקות שיש בהחלטה הזאת, וניתן אפילו להניח שאתה רואה בכך אי הצלחה גם שלך. אבל מי אמר לך שאילו הייתה מתקבלת החלטה הרבה יותר "קשה" ועוצמתית, הייתה התוצאה טובה יותר?



כלים מחוללי שינוי במציאות ממשלתית מפוצלת

עד כה תיארנו שלושה מהלכי שינוי השונים באופיים זה מזה. תיארנו כיצד נעשו מהלכי השינוי מרגע קבלת המשימה ועד ליישום או לפחות לראשיתו. תיארנו בכל מקרה את הדרכים שבהן תוכנן השינוי הזה והחל לצאת לפועל. כעת, בחלק החותם את העבודה, נאסוף לטבלה אחת את כלי הפעולה שזיהינו מתוך שלושת סיפורי המקרה על מנת לעמוד על השונה והדומה ביניהם.

שלושת סיפורי המקרה התרחשו על רקע שמאפייניו דומים: מקומו הייחודי של משרד ראש הממשלה כמוקד שלטוני בעל סמכויות פורמליות מעטות למדי, אך כזה שיש ממנו, בגין מרכזיותו, ציפייה גדולה ודרישה ש"יעשה מעשה". זאת ועוד: כל מהלכי השינוי נעשו על פני הטופוגרפיה המיוחדת של עבודת הממשלה. שלושת המהלכים חייבו שינוי בדרך הפעולה של בעלי תפקידים רבים ומרוחקים בהיררכיה ובמבנה הארגוני מהגוף המנהל את השינוי. יהיו אלה המקומות הרבים שבהם נמצאים ילדים במצוקה, המקומות שבהם נכתבים מכרזים לשירותים חברתיים, או אלה שבהם נקבעת רגולציה – מהלכי השינוי חייבו בכולם ביצוע הרחק מן המקום שבו נקבעת המדיניות העליונה. דווקא בשל הצורך להטמיע דרך פעולה חדשה, המחייבת רמה גבוהה של הסכמה, נדרש שינוי לא רק בדבר עצמו ("כך עלינו לעשות"), אלא שינוי מערכתי, בתפיסות, מוסדות ותהליכים, אשר יאפשר את מימושו. הפרק המסכם שלנו עונה באופן מרוכז על השאלה **איך מחוללים שינוי**, והוא בנוי משלושה חלקים:

מה נעשה: טבלה ובה נרכז, לנוחות הקורא והדיון, את הכלים מחוללי השינוי משלוש הדוגמאות.

"הלמה" שמאחורי ה"מה": כלי ציווי, כלי הבניה וכלי רתימה – תרומתו של כל כלי בבניית שינוי.

"עוצמה רכה": הצעה למושג מתכלל לתפיסת עשיית שינוי.

משלושה יוצא אחד: ריכוז הכלים מחוללי השינוי מסיפורי המקרה

הערות	טיוב רגולציה	רכש חברתי	ילדים ונוער בסיכון	הכלי
	בהחלטת ממשלה הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקיים סקר רגולטורים ולהביא לתוכנית לטיוב, שיפור ותיאום הרגולציה.	בהחלטת ממשלה הוטל על חברי השולחן העגול מטעם הממשלה ועל נוספים ונציגי חברה אזרחית להכין תוכנית לשיפור הרכש של שירותים חברתיים.	בהחלטת ממשלה הוטל על ועדה בין משרדית להכין תוכנית יישום לדו"ח שמיד.	מסגרת פורמלית להנעת התהליך
בטיוב רגולציה, בהיעדר צוות: הרחבת המעגל על ידי שיתוף משרדים ובסקר רגולטורים ובתהליכים ניסיוניים בהפחתת נטל.	בשלב הראשון: בהנהגת משרד האוצר – צוות מצומצם של בעלי תפקידים מרכזיים. בשלב השני: בהנהגת משרד ראש הממשלה – מטלה ישירה של מנכ"ל המשרד.	צוות רחב מאוד: נציגים ממטה הממשלה, המשרדים הרוכשים (איש תוכן מכרז) ואיש מסגרת מכרז) ונציגי מגזר שלישי.	צוות רחב של "בעלי הבית" הבכירים בנושא מכלל משרדי הממשלה.	הרכב הצוות המתכון
	יותר משנה	יותר משנה	יותר משנה	זמן "דגירה" עד אישור התוכנית
	נעשתה עבודה רחבה למיפוי הרגולטורים באמצעות בעלי תפקידים במשרדים.	נעשתה עבודה רחבה למיפוי הרכש החברתי באמצעות חברי צוות במשרדיהם ובעזרת חברת ייעוץ.	נעשתה עבודה רחבה של איסוף והערכה על ידי ועדת שמיד, שעל בסיסה הוקמה הוועדה הבין משרדית.	איסוף נתונים

הערות	טיוב רגולציה	רכש חברתי	ילדים ונוער בסיכון	הכלי
	<p>מדריך הפחתת הנטל נכתב במקביל להכנת החלטת ממשלה 2118.</p> <p>מדריך ריא נכתב לראשונה במקביל לעבודת הצוות במשרד האוצר, בראשית הטיפול הממשלתי בנושא, ובשנית במקביל להכנת החלטת ממשלה 2118. שני המדריכים יצאו חודשים ספורים לאחר ההחלטה (מאי 2015).</p>	<p>המדריך נכתב במקביל לשלבי הסיום של עבודת הצוות, תוך מעורבות רבה של חבריו.</p>	<p>ספרי התורה המקצועית ביישוב ובמחוז נכתבו במקביל וכחלק מעבודת הוועדה.</p>	<p>כתיבת תורה מקצועית</p>
<p>המשכיות בין מתכנני השינוי לגוף הניהול המרכזי. בדרך כלל רצף בין חברי הצוות המתכנן לבכירי המשרדים הנושאים אותו. המחויבות עברה ל"יורשים".</p>	<p>אגף במסגרת אגף בכיר לממשל וחברה.</p>	<p>יחידה קטנה במסגרת אגף בכיר לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.</p>	<p>מטה קטן במשרד הרווחה.</p>	<p>בעלי תפקידים: בעלי תפקיד בגוף מרכזי</p>
	<p>העבודה נעשתה בכפיפות לסמנכ"ל שמונה לכך.</p>	<p>התוכנית, על פי החלטת הממשלה, התקיימה בראשיתה בתוך מנהלים מקצועיים שבראשם בעל תפקיד בכיר.</p>	<p>הוועדה הארצית היא ועדה של בעלי תפקיד בכירים מכל המשרדים הנוגעים בדבר.</p>	<p>בעלי תפקידים בדרג הניהולי הבכיר במשרדים</p>
	<p>מונו בעלי תפקידים – "משפרי רגולציה".</p>	<p>מונו בעלי תפקידים שזהו עיסוקם במשרדי הבריאות, הרווחה והחינוך.</p>	<p>מונו מנהלי תוכנית יישוביים בכל יישובי התוכנית, הרשות המקומית מעסיקה רכז.</p>	<p>תפקידי ביצוע בפועל</p>
		<p>בעלי תפקיד שהצטרפו מרצונם לפעילויות שהוצעו על ידי משרד ראש הממשלה.</p>		

הכ"י	ילדים ונוער בסיכון	רכש חברתי	טיוב רגולציה	הערות
בניית קבוצה		בעלי התפקיד במשרדים מונחים על ידי משרד ראש הממשלה ומקיימים קשר שוטף איתו ובינם לבין עצמם.	בעלי תפקידים במשרדים מונחים על ידי משרד ראש הממשלה ומקיימים קשר שוטף איתו ובינם לבין עצמם.	
הכשרה והטמעה	עם הכניסה ליישובים הראשונים והתבססות צוות קבוע – מהלך הדרכה נרחב ושיטתי.	עם קבלת החלטת הממשלה – מהלך הדרכה נרחב ושיטתי.	עם בחירתם של "מובילי מדיניות רגולציה" במשרדים נעשתה הכשרה בסיסית. ההכשרה בצורות שונות נמשכת.	מובילי תכנון מהלך השינוי כולו היו גם מובילי ההדרכה. הדרכה מעמיקה לבעלי התפקידים תרמה, לצד מתן ידע, גם ליצירת זהות מקצועית.
עיגון השינוי: הקמת מוסדות מרכזיים	הוקם מטה במשרד הרווחה (5 עובדים)	עם התבססות התוכנית נבנה צוות ייעודי במשרד ראש הממשלה (2 עובדים)	הוקם אגף בכיר קטן במשרד ראש הממשלה (5 עובדים)	
עיגון השינוי: קיבוע תהליכים ומועדים מחייבים בלוח השנה	מעגל תכנון שנתי.	ישנו מועד שנתי מחייב לפרסום תוכנית עבודה לשנה הבאה ודו"ח ביצוע על השנה שחלפה.	ישנו מועד שנתי מחייב לפרסום דיווח שנתי (כולל מטלות משנים עברו).	
מדדי תוצאה	יש מדדים לתוכנית. מתקיים מהלך מסודר של מדידה דו שנתיית.	לתוכנית בכללה לא נקבעו יעדים. בתוכניות המשרדיות שהכנתן חובה נקבעים מדדי תפוקה ותוצאה.	הממשלה קבעה יעד הפחתה בעלות של הרגולציה הקיימת.	
הסדרה פורמלית בסוף תהליך התכנון	התקבלה החלטת ממשלה המאשרת את עיקרי התוכנית ואחר כך את יישובי התוכנית ואת חלוקת התקציב.	התקבלה החלטת ממשלה המעגנת את מושג הרכש החברתי, הסדרי החשבות ומסגרת הצעדים הנדרשים לקידום הרכש.	התקבלה החלטת ממשלה הקובעת תהליכים מחייבים לטיפול ברגולציה קיימת ועתידית. נקבע יעד הפחתה לרגולציה קיימת.	

הערות	טיוב רגולציה	רכש חברתי	ילדים ונוער בסיכון	הכלי
	הוטמע המושג של הפחתת נטל רגולטורי. המושג "רגולציה חכמה" מצוי במאבק על מקומו.	נוצרה ומוטמעת קטגוריית רכש ייחודית: רכש חברתי.	נוצרה שפה אשר הגדירה את המושג ילדים ונוער בסיכון לפי תחומי סיכון (ולא מצב סוציאו-אקונומי). השפה הכוונה למיקוד בפעולות ואפשרה מדידה.	שפה חדשה

ה"למה" שמאחורי ה"מה"

בטבלה לעיל נאספו משלושת סיפורי המקרה "כלי עבודה" מסוגים שונים, ששימשו ליצירת דרך פעולה חדשה ולתרגומה למציאות הלכה למעשה. במבט לאחור, והדבר לא בהכרח הובן בעת העשייה, יש קווי דמיון רבים בין שלושת סיפורי המקרה. נראה שישנם כלים, שיטות ודפוסי פעולה החוזרים על עצמם ותומכים זה בזה. כעת נפנה זרקור לתרומתו של כל מרכיב בתהליך הכנת השינוי ליצירת תוכנית, להתקבלותה ואף לביצועה. ננסה למצוא את מה שאפשר ללמוד מהשווה והדומה, ולהציע תיאור של מה שניתן לראות כתפיסת עבודה ואף תפיסת עולם (היות שזהו פרק "מאסף", יוכל הקורא למצוא ניסוחים שכבר הכיר מפרקים קודמים).

מוצע לסווג את הכלים מחוללי השינוי לשלוש קבוצות:

כלים של ציווי ושליטה – ציווי על עשיית פעילויות מוגדרות שיש מאחוריו מנגנון פיקוח ועוצמה ממשית, שיש מי שיתבע ביצוע, ולעיתים גם יש מחיר לאי עמידה בו.

כלים של הבניה – הטלת מטלה או הסמכה של גוף לבניית תשתיות ויכולות, המעצבות מסגרת מאפשרת ודוחפת לפעולה בכיוון השינוי שרוצים לחולל. זאת בעיקר על ידי בניית מוקד ידע מקצועי ותורתי, בניית תשתיות לריכוז נתונים, כלי הכשרה, יצירת מסגרת של תהליך שנתי, תשתיות לדיווח לציבור ועוד. בכלים הללו קובעת הממשלה את הזירה שבה תתנהל הפעילות המבוקשת, אולם העוצמה או העומק של העשייה תלויים ביכולת לרתום את בעלי הדבר ל"חדש" שהוא תכלית התהליך. על בסיסם, הרשות נתונה.

כלים של רתימה – אלו מחוללי הסכמה והזדהות. הם נשענים לרוב על כלים שכינינו כלי הבניה, אך כוחם נובע מהדרך שבה הם מופעלים. בין היתר: שפה והמשגה, הזדהות, המשכיות, שיתוף יעיל, אמון במרכז יוזם השינוי ובכוונותיו הטובות, הערכה של מקצועיות שיוצר המרכז הזה, יכולות ההשראה שלו – אלו רק דוגמאות למה שיכול להניע את שיקרה בסופו של דבר.

יובהר הדבר: המבדיל בין כלים של הבניה לכלי הרתימה הוא אומנם דק, אך קיים. כלי ההבניה יוצרים מסגרת ארגונית מאפשרת ודוחפת. יש בהם תקנים, כסף, אנשים שיחוללו שינוי, שידאגו לכך שהמסגרת תישמר ותפעל. כלי הרתימה הם פרי פעולתם של יוזמי השינוי: אופייה של השפה, מרכזיותה של התורה המקצועית, ההכשרה, הפעלת נושאי הרעיון — זהו כוחם המניע. מובן שאין מדובר בחלוקה מובהקת, ולעיתים ניתן יהיה לסווג כלי עבודה כשייך ליותר ממשפחה אחת. הדיוק המוחלט של סיווג כזה או אחר אינו העניין החשוב, אלא היכולת לראות שלוש משפחות של כלים.

כלים של ציווי ושליטה

רק מעטים מהם נמנו בעבודה זו. דוגמה בולטת היא החלטת הממשלה בעניין יעד כמותי להפחתת רגולציה. דוגמה אחרת יכולה להיות חיוב רשות לאשר או לדחות בקשה לרישוי עסק תוך 21–28 יום, כאשר אי מענה מאפשר לפתוח את העסק כדן.⁸²

כלים של הבניה

כאמור, באמצעות הכלים הללו מגדירה הממשלה את הזירה שבה תתנהל הפעילות החותרת ליעד ומטילה על גוף מטה לבנות את הפלטפורמות שעליהן יתחולל השינוי. כלים אלו באים לידי פעולה בעת היציאה לדרך להכנת תוכנית ולאורך חיי התוכנית.

כלי ההבניה ביציאה לדרך להכנת תוכנית

מסגרת פורמלית לעבודת הצוות — בהתייחס למבנה של קבלת החלטות בממשלה, פעולה בין מערכתית מצריכה מכל משתתף לצאת ממסגרת הפעולה שלו ולתת מכוחו לשם יצירת הטוב הכללי. שיתוף פעולה בין גופים אינו מהלך טבעי. כאשר תהליך תכנון מותנע במסגור המטלה באמצעות החלטת ממשלה, נוצרת לגיטימציה ואף תחושת חובה להשתתף במאמץ. המשא ומתן המתלווה לכל החלטת ממשלה מתקיים גם בהחלטות על הנעת תהליך, והוא יוצר את המוכנות הבסיסית. לעיתים הוא אף מספק מענה מסוים לחששות המשתתפים, בעיקר לגבי גבולות העבודה והנושאים שבהם היא לא תעסוק. החלטת הממשלה יוצרת גם מודעות וגם חיוב של הדרגים הבכירים לשלוח לצוות המתכנן משתתפים המתאימים למשימה. יש ערך למסגרת, אך מכאן ואילך, הרשות נתונה (המקרה של טיוב הרגולציה חריג, שכן לא הוקם צוות לתכנון. לגביו התנהלו הדברים באופן שונה אך תוך שהשתמרו, כפי שיתואר להלן, כמה מהעיקרים המופיעים בחלק זה).

82 החלטת ממשלה 3214 מיום 3.12.2017, רישוי עסקים דיפרנציאלי — הקלה לעסקים קטנים ובינוניים, סעיף א.1.

הרכב הצוות – מדריך התכנון הממשלתי מבטא נכון את הדילמה בין צוות קטן, מצומצם, בעל הסכמה פנימית גבוהה, לבין הבאת רבים או כלל בעלי העניין לחדר. בצוות קטן מגיעים להחלטות מהר יותר, אך שלב גיוס ההסכמה הרחבה והיישום עלולים להיות מורכבים יותר. בעולם רב הנתקים שתיארנו בעבודה, צורך מרכזי לתכנון ולהטמעה הינו בניית אמון ומחויבות לעניין. מקובל לטעון שבעיית יסוד בשירות המדינה נובעת מכישורים נמוכים או מחוסר מוטיבציה של העובדים. במציאות, כפי שכבר הערנו, מתקיימת במקרים רבים מאוד (ואולי ברובם) תמונה הפוכה: משתתפי צוותים הם בעלי מוטיבציה גבוהה ומחויבות רבה למשרד וליחידת האם שלהם. המחויבות הזו, היא היא האתגר שצריך להתמודד איתו כדי להגיע להסכמות. בדוגמאות שלנו הייתה חשיבות רבה לקבוצת משתתפים רחבה. זה מקשה ומאריך את תהליך התכנון, אך מקל אחר כך בתהליכי הרתימה.

כלי ההבניה לאורך חיי התכנית – עיצוב הפלטפורמות שעליהן ינוע השינוי

במהלכים שתיארנו נוצרו שלושה סוגי עוגנים מבניים: עיגון במקום, עיגון בזמן ועיגון בהון אנושי.

מוסדות (עיגון במקום) – מוסד, לצורך עבודה זו, הוא יחידת מנגנון, בדרך כלל קטנה, שתפקידה הייחודי הוא הנעת השינוי והטמעתו כדרך פעולה. בכל סיפורי המקרה שלנו קמה גם יחידה כזו. על מקורות כוחה, בין היכולת לחייב ליכולת להניע, עמדנו לעיל. לעיתים יש לה סמכויות של פיקוח ואישור, ולעיתים היא מוסמכת רק ליצור תנאים המאפשרים או דוחפים לשינוי המתוכנן. כאשר המוסד מיועד להניע ולאפשר תהליכים, ייבנו מנגנונים של תורה, הדרכה, מדידה ופרסום. כאשר יש לו סמכויות, נבנים בו גם כלי פיקוח ובקרה. ניתן לומר כי הקמת מוסד שכזה היא עיגון השינוי במקום.

תהליכים (עיגון בזמן) – בכל מהלכי השינוי שתיארנו נקבע תהליך מעגלי מסוים של תכנון, ביצוע ודיווח, אשר המוסד שהוקם לצורך השינוי אחראי על יישומו. מעגל התכנון וחובת הדיווח יוצרים שורה של טקסים ומועדים מחייבים. זוהי דרך לכינוס התהליכים. המעגל השנתי תורם לתהליך מתמיד של התחדשות, באמצעות החובה להעמיד תוכנית עבודה בכל שנה. ניתן לומר שתהליכים אלה מהווים עיגון של השינוי בזמן.

תקינה והגדרות תפקיד (עיגון בהון אנושי) – מינוי מנהלים בכירים מסגל המשרד כאחראים לתהליך ה"חדש". בעלי תפקידים בכירים, הממונים על התחום המדובר או קרובים אליו, מהווים את החסות הארגונית למהלך השינוי. אלו הם עובדים בכירים במשרדים, ברמת סמנכ"ל בדרך כלל, והשינוי המדובר הופך להיות אחד המרכיבים של מטלותיהם. לצידם, נולדים תקנים שה"חדש" הוא מהות תפקידם. אלה עובדי סגל הפרוסים במשרדי הביצוע, הדואגים במישרין להטמעת השינוי ולשכלולו. בכל התוכניות שתיארנו נבנה, תוך זמן קצר יחסית, מערך קטן של בעלי תפקידים, שהנושא המדובר הוא תפקידם היחיד. צוות כזה הוכשר על ידי משרד הרווחה או משרד ראש הממשלה בתהליכים אינטנסיביים למדי. תהליכים אלו

יצרו זיקה משמעותית בין המנחה המקצועי לבעלי התפקידים, הפועלים במשרדים השונים ובכפיפות להם. בעלי תפקידים אלה מנהלים שיח דואלי, הן עם המשרד שאליו הם שייכים והן עם המוסד שהוגדר לעיל שהוא המנחה המקצועי. ניתן לומר כי מינוי בעלי תפקידים כאלה הינו עיגון השינוי בהגדרות התפקיד של הון אנושי.

כלים של רתימה

כלים אלו, המיועדים לחולל הסכמה והזדהות, נשענים כאמור על משפחת הכלים הקודמת אך כוחם נובע מהדרך בה הם מופעלים. זהו הגשר שבין הדירקטיבה הכללית והפלטפורמה לבין עשייתם של אנשים. כשאין מסגרת מוחלטת של ציווי ושליטה, הרי שהנכונות, ההזדהות והמקצועיות נעשות הכרחיות להשגת תוצאה. גם כלים אלו באים לידי פעולה בעת היציאה לדרך ולאורך חיי התוכנית.

כלי הרתימה ביציאה לדרך להכנת תוכנית – בניית תהליך התכנון כתהליך רותם

שלושת המהלכים שתיארנו החלו במינוי בעלי תפקידים מקצועיים, שתפקידם להציע שינוי בתפיסות בעבודת הממשלה ובדרכי הפעולה. אולם אין די במינוי, כי גם בצוות שזה עתה נבנה נוצרת לא פעם אווירת הסתגרות והתגוננות, אישית או משרדית. הפוליטיקה הבין ארגונית, אינסטיטוטית ה"שלנו" של כל ארגון, משפיעים מבחוץ, אך תפקיד הדינמיקה הפנימית של הצוות להתגבר על כך.

עמדה נפשית של מובילי התהליך – פעמים רבות מוביל השינוי יודע מה הוא רוצה. הדבר בוודאי מועיל, אך אז מדובר בתהליך של הצגת רעיון שכנוע פְּשרה. בתהליך כזה ההתנגדות היא חלק מהותי. במקרים שהצגנו, מובילי השינוי ממשרד ראש הממשלה ידעו הרבה על הבעיות, על הצורך להתמודד איתן, ופחות על הפתרונות. בצוות הבנוי על עבודה משותפת, גילויי ההתנגדות, שבמידה זו או אחרת קיימים תמיד, לובשים אופי מקצועי יותר והיכולת לרתום את המשתתפים בנפש חפצה גבוהה יותר. עמדה נפשית כזו עוזרת למובילי התהליך בידיעתם שאינם נפרדים מן התהליך אלא הם מרכיב מחובר ומחבר.

בניית מהלך משותף תוך שמירה על מקומם של השותפים בתוכו – תהליך מחבר שמצליח, שומר על כבודם ומקומם של כל השותפים לתכנון. העמדה המקצועית והאינטרס המוסדי של כל אחד מובאים בחשבון, והגשרים בין האינטרס והידע המיוחדים לכל משתתף מצטרפים לתמונת הפסיפס. למעשה, כל משתתף, על אף ויתור מסוים על עצמאותו, יוצא מהתהליך עם רווח – הסיכוי שהידע או התחום שהוא מייצג יבואו לידי ביטוי מוכר ומועצם.

איסוף נתונים במסגרת עבודת צוות מתכנן – החלטה טובה צריכה לנבוע מתמונת נתונים טובה. הביטוי "מדיניות המבוססת על ראיות" (Evidence-based policy) נעשה שגור בפי העוסקים במדיניות ציבורית, בין היתר בעקבות השראתם של גופים בינלאומיים

כמו ה־OECD. אבל בסעיף זה נעסוק באיסוף הנתונים כחלק מהדינמיקה של תהליך התכנון. לכאורה, זהו שלב טכני מאוד, ואין סיבה שלא יבוא כתשומה לתהליך על ידי חוקרים או יועצים חיצוניים. בכל סיפורי המקרה שתיארנו היה תהליך איסוף הנתונים חלק מהותי מתהליך התכנון, תוך מעורבות רבה של בעלי העניין. שותפות באיסוף הנתונים רותמת להשתתפות בו; שותפות בבניית תפיסת איסוף הנתונים מוסיפה לאמינות התהליך. על כן, לא ייפלא שגם שבסיפורי המקרה שהצגנו, איסוף הנתונים הסתיים בהפתעה לגבי גודל האירוע המדובר ומורכבותו. כך היו הנתונים, המוסכמים בגין השותפות בהכנתם, אמצעי ליצירת תחושת שליחות משותפת ולגיוס תמיכה במימושה.

שיתוף הציבור וחשיפה לעמדות בעלי העניין – שיתוף הציבור מיועד מטבעו להביא להחלטות טובות ומבוססות יותר. במקרים מסוימים (אך לא תמיד) הוא מוסיף לאמון במהלכי השינוי המוצעים. אבל סעיף זה עוסק בחשיפה לבעלי עניין ולמוטבים כחלק מהדינמיקה של תהליך התכנון. למשתתפים בתכנון השינוי יש מושגים שונים על המציאות, הנשענים על זווית הראייה של הגוף שממנו באו. יתרה מזאת, עם הזמן, פקידים רואים מציאות דרך משקפיים של הכללות. תהליכי שיתוף הציבור, ובכלל זה מפגשים חיים ללא תיווך וחשיפה לבעלי עניין ולמוטבים – כל אלה יוצרים חוויה משותפת ואף תמונה משותפת שעליה יישענו כיווני הפעולה. השתתפות פעילה בתהליכי שיתוף הציבור מוציאה את המתכננים מאזור הנוחות שלהם ומוסיפה לחדר הדיונים תחושה של דחיפות.

זמן הבשלה – כל התהליכים שתוארו לקחו זמן שאורכו כשנה. תהליך תכנון המבקש לרתום מחייב יצירת אמון, וזו מטבעה מחייבת חיכוך, התנסות ואף משברים. זמן נדרש כי צריך להיווכח שיש בעיה אמיתית. זמן נדרש כדי לוותר על נקודות מוצא. זמן חשוב כדי לעשות "קפיצות רעיוניות". וזמן נדרש, כי אין מדובר רק בתהליך קוגניטיבי, אלא גם בתהליך רגשי. "התבשלות פנימית" של כל אחד מהמשתתפים היא דרך לתאר את התהליך שהוא צריך לעבור כדי להעדיף את המשותף ההולך ונוצר, להיות חלק ממנו ולהזדהות איתו. מי שהבשילו לתוך "הדבר החדש" יהיו ביתר סבירות שגריריו היותר יעילים. המתכנן שינוי, יכול שיחשוב עליו במונחים הללו. התהליך הזה מטבעו לוקח זמן.

גשרים בין הצוות המתכנן ליישום – במקומות רבים רווחת תפיסה תלת שלבית של הדרך מרעיון ועד לביצוע: הכנת תוכנית־רתימה־ביצוע, ולא פעם פוגשים תפיסה המפרידה בין המתכנן לרותם ולמבצע. מאחורי תפיסת ה"חוליות בשרשרת" עומדת גם ההנחה שלתכנון ולביצוע דרושים אנשים שונים: אנשי מקצוע "הוגים", אנשי פוליטיקה ארגונית מחוללים הסכמות, ואנשי ארגון מבצעים. לגישה הזו יש מחירים רבים, בהם הצורך להתגבר על נתקים בין שלב לשלב והפחת מהרעיון המקורי שכל מעבר כזה "קונס". מהמהלכים שתיארנו ניתן להציע רעיון שונה: תהליך התכנון הוא חלק מתהליך הרתימה. הקבוצה המתכננת איננה מסיימת את תפקידה עם מסירת התוכנית ל"אנשי ביצוע". הצוות המתכנן ממשיך ביצירת

המעבר בין התכנון לביצוע, מסייע בשכפול ובהרחבת נושאי המסר באמצעות תהליכי הכשרה, וממשיך להוביל או ללוות את הביצוע. התכנון היה בעת ובעונה אחת רתימת המשתתפים בו להנהגת המהלך בעתיד, ואף ראשית הביצוע.

בכל אחד מסיפורי המקרה שהבאנו היו צעדים שניתן היה לראותם כהשלמת התכנון, אך בו זמנית גם כראשית הביצוע: יצירת תורה מקצועית, קביעת מדדי הצלחה, הפעלת כלי הערכה ומחקר. בכלום טושטש במתכוון המעבר בין התוויית היישום להנהגת היישום. כאשר חברי הצוות המתכנן של התוכנית כולה הם "בעלי הבית" של הנושאים הנדונים, נחסך חלק מהחיכוך הכרוך בתהליכי השכנוע. כאשר המתכננים עומדים בסופו של דבר בחזית הביצוע, מתקיים מעבר חלק יותר בין תכנון לביצוע. אם לסכם: תהליך תכנון טוב צריך לגלוש לתוך הביצוע, ולהיבנות כך שיהיה גם תהליך רותם.

טיוב רגולציה – השונה והדומה בשלב התכנון

ברור לקורא שמגמת שינוי בדרך עבודת רגולטורים, המטילה עליהם חובות ומגבלות, איננה יכולה לבוא (ובשום מדינה לא באה) מתוך הרגולטורים עצמם. היא מתחככת באינסטינקט הטבעי ביותר שלהם להגן כהבנתם על האינטרס הציבורי שעליו הם מופקדים, וטוב שכך. עם זאת, נלמדה מתוך סיפור המעשה הזה המגבלה של "הנחתה בהפתעה" מלמעלה למטה. כפי שראינו בעניין זה, הנחתת החלטה על שרי הממשלה נכשלה פעמיים. מצד שני, לנוכח ההתנגדות הראשונית העזה (ועזה היא אכן הייתה) קשה היה לקיים תהליך תכנון משתף. הכנת התוכנית להפחתת נטל רגולטורי נעשתה באופן שונה משתי התוכניות האחרות, שכן לא היה בה צוות מתכנן. יחד עם זאת, כמה מהמאפיינים שתוארו כאן באו לידי ביטוי אף בהכנת התוכנית הזו.

המהלך לשיפור הרגולציה התפתח בשני שלבים מובחנים, ללא שהיה ביניהם קשר הדוק. בשלב הראשון (החל משנת 2011) הונע התהליך, בעקבות החלטת ממשלה, בוועדת בכירים בראשות ראש אגף התקציבים במשרד האוצר. זו הייתה החלטה מובהקת של תפיסת העברת מקל בין מתכננים למבצעים, ושל גישת "מלמעלה כלפי מטה". עם קריסתה של הצעת ההחלטה בממשלה, הועבר המקל למשרד ראש הממשלה. עבודת השנה של צוות משרד ראש הממשלה לגיבוש ספר רגולטורים, כמו גם 16 תהליכי בחינת נטל שקיים הצוות עם המשרדים ועם רגולטורים, יצרו מודעות, שידרו נחישות והעבירו את הדיון מהשדה הפוליטי למקצועי. המהלך הזה הפחית את ההתנגדות, גם אם לא יצר התלהבות גדולה בקרב משרדי הביצוע. גם כאן נדרש זמן לשיוף ההבנה ולחלחול התודעה. יתרה מזאת, בעבודה של משרד ראש הממשלה נוצר רצף. הצוות המתכנן במסגרת אגף ממשל וחברה הפך לגוף המנהל את היישום. מי שתכנן את המהלך גם נאבק על יישומו. נוצר גם רצף מסוים בין חלק מסמנכ"לי התכנון, שהפכו מאוספי נתונים ומלווים של יישומי החלוץ לאלו שייקחו על עצמם את המשך המהלך.

גם כאן, הגבול בין תכנון לביצוע לא היה מובהק. שלבים שונים בביצוע התערבבו בשלב התכנון. במהלך "שנת הדגירה", שהייתה גם "שנת ההבשלה" בטרם התקבלה החלטה, ביצע משרד ראש הממשלה תהליכים אחדים של הפחתת נטל רגולטורי. הניסיון שנצבר מהם והדוגמה האישית שניתנה היו בעלי ערך. הקביעות בגוף המוביל, יחד עם המשכיות בפעילות טיוב הרגולציה, עמעמו את הקושי הטבעי שבמעבר בין השלבים.

כלי הרתימה הנחוצים לאורך חיי התוכנית – שפה והנחלתה

מוסדות ותהליכים יוצרים מסגרת ארגונית לעשייה, אבל אינם מחליפים את העשייה של אנשים המרוחקים ממוקד קבלת ההחלטות. העשייה בקצות המערכת מחייבת כמובן יכולת פעולה, אבל התנאי לביצוע נאות הוא הבנה המובילה להסכמה של העושים במלאכה. על בסיס הפלטפורמות לעיגון השינוי שהובאו בסעיף הקודם נתאר עתה את הכלים שנועדו לחולל את אותה הבנה והסכמה מהמופשט ביותר, שגם הוא חשוב, ועד לממשי ביותר.

יצירת שפה – במהלכים שתוארו בעבודה נוצרו מושגים מחוללי פעולה: המושג המדויק של ילדים ונוער בסיכון (כי הם חשופים למאפייני סיכון אלו ואלו, ולא דווקא כי הם ממעמד סוציו-אקונומי נמוך), הביטוי "עודף נטל רגולטורי" והמאבק להנחלת המושג "רגולציה חכמה" (דווקא לאור הצלחת היתר של הביטוי הקודם), המושג הייחודי של "רכש חברתי" ועוד. בשלושת האירועים שתיארנו, תהליך השינוי בא יחד עם הנחלת מושגים חדשים על אודות המציאות המוכרת.⁸³

ה"חדש" שתיארנו מחייב שינוי בהבנת המציאות אצל העובד, שאצלו ואצל חבריו מתחוללת הפעולה היומיומית הנדרשת, ובהמשגה שהוא נותן לפעולותיו. שפה היא תוצר של תפיסה חדשה, כשאתה לא יכול להשתמש באופן נוח בעולם המושגים הקיים כדי לתאר אותה או לפעול לפיה. מושגים מחשבתיים חדשים הופכים לגורמים רבי עוצמה בהטמעת תהליכי שינוי. כאשר מושגים חדשים הופכים לחלק טבעי מהשיח היומיומי, ניתן לקבוע ששינוי מוטמע. בניית שפה חדשה נזנחת לעיתים קרובות מדי בבניית תהליכי שינוי, אך במידה רבה היא בליבתם.

אחד הדברים שניתן ללמוד מהפרק הזה כולו הוא חשיבותה של שפה בין כלי השינוי. היא מאפשרת. היא מעכבת. היא ממתגת. שיח מעצב פעולה, גם כשאין הוראות הפעלה מדויקות. הוא ההופך רשימה של פעולות נדרשות לתרבות ארגונית. תרבות ארגונית פועלת ומשפיעה גם בסדקים ובחורים שמערכת ההוראות והנהלים לא הצליחה לחזות. כאשר שפה מוטמעת, העשייה נעשית מתוך הבנה, יותר מאשר מתוך ציווי.

83 דוגמה נוספת היא מהלך ההטמעה של מעגל התכנון בממשלה. נעשה בה מאמץ לשנות את השאלה הבסיסית, הנוחה יותר לכימות: מה הושקע, תוכנן ובוצע, לשאלה: מה אכן הושג? כך נכנס לשיח ונקלט ברחבי המערכת הממשלתית המושג של מדדי תוצאה.

יצירת תורה מקצועית ומוקד תורתי – בכל סיפורי המקרה בהם עסקנו נבנה מדריך תורתי: מדריך הפעולה ברשות (בתוכנית לילדים ונוער בסיכון), מדריך הפחתת נטל רגולטורי, מדריך RIA ומדריך הרכש החברתי. כל מדריך נשען על השינוי שהתבקש מהשפה החדשה אך פרט אותו לפעולות ממשיות. שניים מהמדריכים נבנו כמהלך משתף – כיצירה קבוצתית של חברי הצוות שתכנן את המהלך כולו.⁸⁴ במציאות שבה האפשרות למתן כלי שליטה היא, כפי שהוצג כאן, מוגבלת, הולידה יצירת התורה המקצועית והשליטה בידע ובשפה סמכות מסוג אחר, סמכות מקצועית. יצירת תורה והנחלתה מחוללות תנועה סביב המרכז – לימוד, עדכון, שיח. זהו המקום שבו יכול להתפתח מרכז כובד שבדרך כלל אינו לעומתי, אלא מקצועי וענייני. בניית התורה הייתה בין הצעדים הראשונים בבניית כוחו של גוף המטה המרכזי שהוטל עליו לנהל את השינוי.

הכשרה רותמת – אין טעם בפיתוח שפה ותורה מקצועית ללא הנחלתן. בתהליכים רבים בעולם הניהולי, ההדרכה מיוצאת ב"מיקור חוץ" לגורם מטמיע. לא כך נעשה בשלושת המהלכים שלנו. ההשתלמויות, הסמינרים והכנסים הובלו בעיקר על ידי מי שמונו לנהל את תהליכי השינוי – חברי הוועדות המתכננות, שהמשיכו בתפקידי הובלה שונים גם לאחר שהוכרז על מעבר ליישום התוכנית. ההכשרה הייתה חלק הכרחי בהרחבת מעגל האנשים שהיוו את גרעין התוכנית. ההכשרה צריכה להתכוון לשכפול ה-DNA של העבודה המשותפת וההתלהבות, ככל שאלו אפיינו את "דור המייסדים", באמצעות מעורבות הצוות המתכנן בהכשרה לקבוצה רחבה. מהלכי הדרכה אלו הם בעלי אופי כפול: כתהליכי הדרכה רתימה או רתימה הדרכה. ניתן לכנות הדרכה מסוג זה כהכשרה רותמת.

ה"נושאים" – החידוש בתרבות הארגונית זקוק לשליחים שיישאו אותו, יגנו עליו ויתמכו בו. אלה הם נושאי הרעיון,⁸⁵ היכולים לבוא ממקורות שונים. לכאורה, דיברנו על כך כאשר סקרנו את הפלטפורמות עליהן ינוע השינוי ("עיגון בהון אנושי"). אלא שראוי לעשות את ההבחנה הבאה: מינוי, הגדרת תפקיד ואפילו יצירת תקנים חדשים ייעודיים, יוצרים תשתית. השאלה אם יהיו כל אלה "בעלי תפקיד" או נושאי הרעיון של ה"חדש", תלויה בדרך שבה ינוהל תהליך התכנון (תכנון הוא רתימה) ובאופן הפעולה של המרכז. תפקידו להפוך בעלי תפקיד לנושאים.

דרושים אנשי מקצוע ייעודיים, אשר השינוי שבו אנו דנים הוא עיסוקם. תיארונו אותם כבעלי זיקה כפולה: למשרד שאליו הם שייכים ולמנחה המקצועי שלהם. הם עלולים לתפקד בקונפליקט הזה תוך שהם מרדדים את עשייתם. השאלות החשובות שהמרכז צריך לשאול

84 גם בתהליך בניית מערכת התכנון הממשלתית, שלב מרכזי היה בנייתו של מדריך התכנון, שהיה הפרי המשותף של אנשי התכנון המעטים שהיו במנגנון הממשלה בשנת 2006. הם גם היו הראשונים שהטמיעו את שפת התכנון.

85 בגרסאות קודמות של עבודה זו כונה כוח האדם נושא השינוי "נשאים". אלא שמושג זה טעון, ובפרט בעת הזו, במשמעויות מתחום הרפואה, ועל כן הוחלף ב"נושאים": נושאי הדגל, נושאי הרעיון.

את עצמו הן: באיזו מידה יש להם אמונה ב"חדש" ובחשיבותו? עד כמה יש להם הזדהות וגאווה בהשתייכות למעגל המייצגים של המקצוע החדש? ועד כמה הם רואים בו חלק מזהותם המקצועית? תכנון שינוי צריך להביא בחשבון את הצורך ביצירת קבוצה הנושאת את החידוש, אשר תהיה חלק מהטמעתו. מדובר בהכשרה, רישות, תמיכה וגיבוי. "אם אין חברותא, אין שינוי", ניסח סמנכ"ל ותיק אחד. זה לא קורה מעצמו. "נושאים" יש לבנות ולתחזק. אבל דרושים גם חברי צוותים מתכננים, הממשיכים את תמיכתם בנושא הן כמובילי התהליכים במשרדיהם והן כבעלי השפעה, גם כאשר ישרתו במרוצת הזמן בתפקידים אחרים או יזוזו למקומות אחרים. הכוונה לבעלי תפקידים שונים במשרדי הממשלה המאמינים בחדש ובתרומתו ומצטרפים לפעילות, כפי שקורה, למשל, סביב הרכש החברתי.

יצירת עניין ציבורי – כבר נכתב כאן על הצורך במעגל של תכנון ביצוע דיווח. כאשר המבנה של קבלת ההחלטות בממשלה מקשה על מתן סמכויות פיקוח מובהקות למוסדותיה, נקבע כי יוכנו דו"חות ביצוע פומביים. בכל מהלכי השינוי הללו, זמן שיקוף התהליכים לציבור יוצר מועד מכנס להשלמת תהליכים. הרצון שלא להופיע ככלי ריק ולהציג תוצאות חיוביות הוא גורם המעודד עשייה ממשית. כך, את בעל הבית המוסדי, שקיים כאשר מדרג הסמכויות ברור ומודגש, מחליף בעל הבית הציבורי. הדבר יכול לפעול למצער כמהלך מכנס, אם הציבור לא יגלה בו עניין, או, ככל שיווצר עניין ציבורי, גם ככלי חלופי לפיקוח מוסדי. בתחומים מסוימים, כמו למשל בתוכניות העבודה, מתגלה הערך הגובר והולך שלו.

כלי עבודה בשלב התכנון וכלי עבודה בשלב היישום

כבר העלינו מתוך אסופת כלי השינוי הצעה לסיווגם לשלוש קבוצות: כלים של שליטה, של הבניה ושל רתימה. נראה ששלושת סיפורי המקרה שהבאנו תיארו את השימוש בכל טווח הכלים הללו. עולה מהם סיפור דומה הן לגבי השלב הראשון של תהליך התכנון, מקבלת המשימה של תכנון השינוי ועד לתוכנית המאושרת, והן לגבי השלב השני – היישום. כלים שונים מכל אחת מהקבוצות משרתים את שלב בניית התוכנית, וכלים שונים משרתים את המימוש לאורך חיי התוכנית. השלבים מתייחדים בדינמיקה המתקיימת בין סוגי הכלים.

שלב התכנון – בין המטלה לתכנון ועד לאישורה של תוכנית פעולה – במתן מטלה לקבוצה מוגדרת לתכנן מענה לקושי שזוהה, באמצעות החלטת ממשלה או כתב מינוי, יש יסוד ציווי חזק והוא מתקרב לקוטב ה"קשה" של הכלים. שלב זה של עשיית שינוי מושפע באופן ניכר מהאתגר שמציבה הטופוגרפיה המיוחדת של העבודה בממשלה. תפקידו של מי שהתמנה לראש הצוות למשטר את תהליך הפיתוח. לבנות אותו כך שיביאו לסיום עם תוכנית פעולה העונה על המטלה. הפתרון המוצע (בצד היותו "נכון") צריך להלום את אופייה ההסכמי של הממשלה. נטען כאן שבדרך כלל, הכלים שמצאנו כהולמים הם כלי רתימה.⁸⁶

86 בפרק על טיוב רגולציה הודגם מה קורה כשחלק מכלי הרתימה אינם אפשריים, ואילו מהם אפשרו, אם לא רתימה, לפחות קבלה.

תיארנו בפירוט את הכלים לבניית ההסכמה הזו בין גופים שונים, באופן שתוצאתו הייתה גם שכנוע של בעלי הסמכות שבראש המערכות.

שלב היישום – בין תוכנית למימוש – שלב היישום מורכב יותר משלב התכנון. מתקיימות בו המגבלות הנובעות מעצם האופי המבוזר של הממשלה, אך לאלו מתווספים קשיים האופייניים לנתקים שקיימים במערכות ארגוניות גדולות (את כולם מצאנו בסיפורי המקרה) כאשר מבקשים להשפיע על הנעשה ב"קצה": בין משרדים וארגונים בעלי אינטרסים שונים לעשייה אחת; בין תכנון לביצוע; בין מטה גבוה ל"טח" בו נעשים המעשים; ובין הביצוע לסגירת המעגל בבקרה.

נטען כאן שעצם המימוש של כלל התוכניות הללו היה ועודנו תלוי במידה גבוהה של הסכמה והזדהות, שנוצרו באמצעות הכלים שכינינו "כלי רתימה". עוד נטען כי רתימה לבדה לא תעמוד לאורך זמן. היא זקוקה לתחזוקה מתמדת ולמסגרת. לתוכניות שכוון הסופי בא מכלי רתימה דרושות צורות שונות של מיסוד כדי להבטיח את צמיחתן ואת המשכיותן. זה נעשה באמצעות מה שכינינו "כלים של הבניה". כפי שסקרנו, רק במקרה אחד – זה של טיוב הרגולציה – נעשה שימוש בכלי ציווי: בשלב הראשון – הפחתת הנטל באחוז מוגדר, וייתכן שיהיה שימוש מוגבר בכלים של ציווי בעתיד. אך גם כאן נזקקה הפעולה המצווה לרתימה. גם במקרה הזה ראינו כי קיומן של מצוות מן השפה ולחוץ מרוקן אותן ממשמעותן. מבחינתו של המתכנן במערכות ציבוריות, ההמשגה המוצעת פה – כלי ציווי, הבניה ורתימה – יכולה לסייע לו בבואו לבנות את תוכניתו. באילו סוגי כלים הוא משתמש, ולמה? מה הוא מרוויח ומאבד כשהוא נותן דגש לקבוצה זו או אחרת? האם הוא יכול לחשוב על כלים נוספים מסוגים שונים?

עוצמה רכה – מבט נוסף לסיום הפרק

במבט נוסף על מה שתואר בפרקים הקודמים, ניתן לתאר רצף: בקצהו האחד, כלים שניתן לכנותם "קשים", שבגרעין שלהם יש התכוונות ויכולת לציווי ולאכיפה; בצד השני, כלים "רכים" שביסודם יצירת הסכמה, הזדהות ורתימה. בעבודה זו מודגש מקומם של כלי הרתימה, הנשענים על פלטפורמות המעגנות שינוי, וכן על כלים של הבניה. מוצע לכנות את השימוש בכלים משני הסוגים האחרונים כשימוש בעוצמה רכה. אופיו הפרדוקסלי של המושג מאפשר לתאר היטב במה מדובר. זהו שימוש בפלטפורמות מוסדיות לשם רתימה מתמדת של העושים במלאכה. אך אין המדובר רק בכך: המושג עוצמה רכה בא לומר שכאשר עוסקים ברתימה, אין זו חולשה אלא יצירת עוצמה בדרך אחרת.

הדגש המיוחד שניתן לחיבור הכלים הזה תחת השם "עוצמה רכה" מאפיין דפוסי פעולה שהתפתחו במשרד ראש הממשלה ב־14 השנים האחרונות. משרד האוצר יכול להשפיע ישירות על ידי תקציב או מניעתו. משרד המשפטים משפיע בהיותו מפרש הדין. אמצעים

אלה אינם עומדים לרשות משרד ראש הממשלה, למרות תפקידו המרכזי ומיקומו המנקז אליו בעיות שמשרדים אינם מצליחים לפתור. מכאן עלה הצורך, לפחות באגף ממשל וחברה של המשרד, לפתח את תמהיל הכלים הזה. הפרדיגמה המדגישה את השימוש בעוצמה רכה הינה אם כן מענה לקונטקסט. המורכבות הייחודית של משרד ראש הממשלה היא שהביאה לניסיון ליצור תרבות של הנחלת שינוי, הנבנית באופן טבעי על מרכזיותו של המשרד ומקומו במערכת, אך מפעילה את עוצמתו באמצעים "רכים" כדי ללכד ולהביא ליצירת הסכמות והבנות והטמעתן.

במידה רבה, מדובר בתרבות ייחודית של הובלת שינויים בעשייה הממשלתית. בסיום הדרך בה הלכנו, הכותב מאמין כי היא יכולה להדגים, להפרות ולהעשיר את מערך כלי העבודה העומדים לרשותם של נושאי שינוי במערכות הממשלתיות.

אז מדוע בגין לא דפק על השולחן, ומה לומדים מזה על הנעת שינויים?

בפרק הראשון תיארו את הצורך בהסכמות כתוצר הכרחי של הטופוגרפיה הייחודית של העבודה בממשלה. הפרק השאיר ספק אם אותה מנהיגות, שעיקרה היכולת להביא להסכמות לה נדרשים השר והפקיד הבכיר, היא ביסודו של דבר אילוץ וכורח בל יגונה. יתרה מזאת: העבודה הזו הגיעה לשלבי העריכה הסופיים שלה בעת שמשבר הקורונה מכה בעולם ובישראל, וכאשר מתברר כי ישנם קשיים לא מעטים ביצירת מנגנון ניהול אחד, בעל יכולות וסמכויות לטפל במשבר. אי שם בחלק הראשון של העבודה הזכרנו נתיב נוסף שבו ניתן היה ללכת: להציע מוצא מן הסבך שתואר (והדבר אפשרי, נראה שחשיבותו רק גדלה). זה, כאמור, לא נעשה במסגרת עבודה זו, ועל כך בעבודה אחרת, שעוד יבוא זמנה להיכתב. אבל, כאשר מדובר בעתות שאינן של חירום מובהק, האם מדובר רק בכורח? סיפורי המקרה שהבאנו מתארים תהליכים מורכבים של הנעת שינויים. אין ספק שלעיתים רצה הקורא להגיד: די כבר! תחליטו, תתנו סמכויות, תכריחו אותם (מי הם ה"אותם" האלה?) במקום כל הפתלתלות הזו. אולם האם מנקודת הראות של האינטרס הציבורי מדובר רק בבעיה? מצד אחד, למורכבות המובנית יש מחירים רבים. יש בכוחה לשתק, לסרב, לרדד החלטות חשובות לדברים של מה שכך, ובוודאי להאריך את משכי הזמן. מצד אחר, דרך להתמודד עם הקשיים המבניים שמחייבת יצירת הסכמות רחבה יכולה להביא להחלטות בשלות יותר, טובות יותר ולהקל בקשיי היישום. העובדה שהחלטה עוברת זיקוק מאפשרת לה להיות מדויקת יותר, כל עוד בעל הדבר יודע לשמור על מה שחשוב. המורכבות המובנית היא קושי ואתגר. חתירה להסכמה מעלה את ההסתברות לביצוע בלב שלם. היא מאפשרת לשלב במעשה מענה לצרכים מגוונים, הבאים מכיוונים שונים של אינטרסים ציבוריים. אכן, מורכב הוא תפקידה של מנהיגות מובילת שינוי בדרכה להוסיף לעשיית הטוב. אין ספק ששינוי מבני בעבודת הממשלה, המתמודד בדרך זו או אחרת עם הפיצול הנטוע במבנה שלנו, הוא הכרח (ועל כך בעבודה אחרת, שעוד יבוא זמנה להיכתב). אבל אין הוא מייתר את מה שהוצע לכל אורך העבודה הזו.

נחזור עתה לשמו של חיבור זה ולסיפור שכבר הבאנו: ובכן, כששאלו פעם את ראש הממשלה מנחם בגין, למה הוא לא "דופק על השולחן" לעומת שרים "פורקי עול", ענה בחיור: "ומה תהיה התוצאה? יד כואבת". יש להפעלת כוח שם בצמרת מחיר למעשה ומחיר לשחיקת הכוח. בגין ידע שאפשר שבחיים הפוליטיים ניתן להפעיל את מלוא הכוח הפוליטי רק במקרים בודדים. במקרים האחרים, עסקה העבודה הזו.

מקורות

להלן רשימת החלטות הממשלה, דו"חות הוועדות, החוקים ומראי מקום נוספים המופיעים בעבודה זו (לפי סדר הופעתם):

לפרק המבוא

1. משרד ראש הממשלה, דו"ח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (ועדת קוצ'יק), אפריל 2012.

לחלק הראשון – הטופוגרפיה של השדה הממשלתי

2. משרד ראש הממשלה, דו"ח מסכם למעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ה-34, הודעת דובר מיום 5.1.2020 (ודו"חות מסכמים נוספים לשנים 2015–2018 באתר המשרד).
3. הממשלה ה-34 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה מספר 43 מיום 31.5.2015: ועדת שרים לרגולציה.
4. נציבות שירות המדינה, האגף לשוויון מגדרי, דו"ח שוויון מגדרי בשירות המדינה בשנים 2019–2015. כתבו: מיכל לזרוביץ ונטע בליס.
5. הממשלה ה-34 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה מספר 29 מיום 26.5.2015: תקנון הממשלה.
6. אריה זהר, "בסוף נשאר הפרוטוקול: על עבודת ההמשלה ומזכירות הממשלה", ידיעות אחרונות וספרי חמד, 2018.
7. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 61 ב', הטיפול במחלוקות בין משרדיות.
8. הממשלה ה-30 (אריאל שרון) – החלטת ממשלה 12 מיום 12.12.2009: תקנון הממשלה.
9. משרד ראש הממשלה – דו"ח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (ועדת קוצ'יק), אפריל 2012.
10. משרד ראש הממשלה – דו"ח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות"), מרס 2013.
11. חוק שרות המדינה (מינויים), תשי"ט 1959.
12. חוק יסודות התקציב, תשמ"ה 1985.
13. חוק נכסי המדינה, תשי"א 1951.
14. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1.000, תפקידי היועץ המשפטי לממשלה.

15. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 9.1000 עדכון אחרון מאי 2015, שירות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.
16. אתר משרד ראש הממשלה, דבר ראש הממשלה אהוד אולמרט בנושא הרפורמה בעבודת הממשלה לרגל פתיחת המרכז הישראלי לניהול, נובמבר 2007.
17. דו"ח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), ירושלים, תשמ"ט 1989.
18. הממשלה ה-23 (יצחק שמיר) – החלטת ממשלה 1240 מיום 14.1.1990.
19. דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (דו"ח אברמוביץ'), 10.9.2008.
20. הממשלה ה-31 (אהוד אולמרט) – החלטה מספר 972 מיום 22.7.2007: ייעול הרכש המרכזי, בחינת תיקונים בדיני המכרזים.
21. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (דו"ח טרכטנברג), פרק 9 – כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי, ספטמבר 2011.
22. הממשלה ה-32 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה מיום 25.12.2011: חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של משרדי הממשלה.
23. הממשלה ה-32 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 3993 מיום 18.12.2011: שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
24. יצחק גלינור, "לא אדוני הנציב: מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל", מכון ירושלים לחקר ישראל וידיעות אחרונות, 2003.
25. המרכז הישראלי להעצמת האזרח, דו"ח מעקב: יישום המלצות "ועדת המשילות" על בסיס החלטת ממשלה 482 מיום 30.6.2013, פברואר 2016.

לחלק השני – התוכנית לילדים ונוער בסיכון

26. הממשלה ה-30 (אריאל שרון) – החלטת ממשלה 1007 מיום 16.11.2003: הקמת ועדה ציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.
27. דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה, בראשות פרופ' הלל שמיד, מוגש לראש הממשלה ולשר הרווחה, מרס 2003.
28. התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ומצוקה, האוגדן היישובי, יוני 2008.
29. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, דיווח מדדים מרכזיים לשנת 2016, אפריל 2017. ההתייחסות לתוכנית בעמוד 97.
30. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, דו"ח ביצוע תוכניות עבודה לשנת 2018, מאי 2019. ההתייחסות לתוכנית בעמוד 460.
31. התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, ספר הפרויקטים, 2007.

לחלק השלישי – הפחתת נטל רגולטורי

32. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (דו"ח טרכטנברג), ספטמבר 2011, פרק 9 – כשלי הסקטור הציבורי – התייחסות לנושא בעמוד 50. כמו כן, בפרק יוקר המחיה והתחרותיות, פרק משנה: כשלים והמלצות בתחום הרגולציה, מעמוד 161.
33. הדו"חות השנתיים של DOING BUSINESS של הבנק העולמי (World Bank), מפורסמים באתר: www.doingbusiness.org
34. מדד הרגולציה של ה־OECD – Product Market Regulation (PMR) – מתפרסם באתר: www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation
35. חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד 2013. לענייננו נוגע סעיף 11(א).
36. חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו 2015. לענייננו נוגע סעיף 1.
37. חוק רישוי עסקים, תשכ"ח 1968. לענייננו נוגע תיקון 34 משנת 2018, סעיף 12(א).
38. משרד האוצר, דו"ח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, אפריל 2013.
39. הממשלה ה־33 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.2011: ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית.
40. הממשלה ה־33 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 708 מיום 25.8.2013: טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית, המשך דיון.
41. הממשלה ה־33 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 2118 מיום 21.1.2014: הפחתת נטל רגולטורי.
42. הממשלה ה־34 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 1901 מיום 11.8.2016: מנגנונים משלימים להפחתת נטל רגולטורי.
43. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: תורת הערכת השפעות רגולציה, ערכו: עמיחי פישר וגל ישורון, נובמבר 2013.
44. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי, ערך: עמיחי פישר, פברואר 2018.
45. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: מדריך ממשלתי – הערכת השפעות רגולציה, מדריך RIA, ערך: עמיחי פישר, אפריל 2015.
46. דו"ח של ארגון ה־OECD לבקשת ממשלת ישראל: Strengthening Capacities of Co-Ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Policy ניתן למצוא באתר של אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה: <http://regulation.gov.il>.
47. משרד ראש הממשלה, אגף מדיניות רגולציה: RIA על מדיניות הרגולציה בישראל, נובמבר 2018. הפרסום נמצא באתר <http://regulation.gov.il>.
48. הממשלה ה־34 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 4398 מיום 23.12.2018: רגולציה חכמה – יישום המלצות ה־OECD.

49. הממשלה ה-33 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה מספר 2318 מיום 11.12.2014: הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום הייבוא.
50. הממשלה ה-33 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה מספר 3214 מיום 22.10.2014: רישוי עסקים דיפרנציאלי – הקלה לעסקים קטנים ובינוניים.

לחלק הרביעי – רכש חברתי

51. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (דו"ח טרכטנברג), ספטמבר 2011. פרק 9 – כשלי הסקטור הציבורי – התייחסות לנושא בעמודים 41-44.
52. הממשלה ה-33 (בנימין נתניהו) – החלטת ממשלה 1950 מיום 28.9.2014: מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים.
53. הממשלה ה-31 (אהוד אולמרט) – החלטת ממשלה 3190 מיום 24.2.2008: יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות.
54. משרד ראש הממשלה, אגף תכנון מדיניות: מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010. לענייננו נוגע הפרק השביעי – שלבים בגיבוש תוכנית ייעודית.
55. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ, ספטמבר 2016.
56. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, ספטמבר 2016.
57. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: המדריך לרכש חברתי, כתבה: ד"ר הילה טל אביטן, יולי 2017.
58. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, רכש חברתי, יחד עם משרד הבריאות ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: תוכנית עבודה לשדרוג הרכש החברתי לשנת 2019.
59. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מספר 150.2019.
60. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: המלצות צוות מדידה והערכה בשירותים חברתיים, טיוטה להערות, כתב: יונתן אלמוג, 2019.
61. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה, כתבו: תמר פלד אמיר וסיוון ורדי, דצמבר 2017.