



האגף לתכנון מדיניות
Department of Policy Planning
قسم التخطيط

**דבר ראש הממשלה בנושא הרפורמה בעבודת הממשלה
לרגל פתיחת כנס המרכז הישראלי לניהול (נובמבר 2007)**

כבוד יו"ר המי"ל היוצא בני גאון, כבוד יו"ר המי"ל הנוכחי יוסי רוזן, מנכ"ל המי"ל הגב' פנינה שנהב, אורחות ואורחים, משתתפות ומשתתפים יקרים.

הבוקר הזה בחרתי לדבר על הרפורמה. על "ה-רפורמה", בה' הידיעה, שכה נדרשת בעבודת המינהל הציבורי. אותה רפורמה שמדברים עליה ארוכות, אך הממשלות מתחלפות, סדרי העדיפויות משתנים, והדברים נדחקים לקרן זוית.

בשלושים וחמש השנים האחרונות אני עובד עבור מדינת ישראל בעשייה ציבורית בתחומים שונים. בגיל עשרים ושמונה נבחרתי בפעם הראשונה לכנסת ישראל. הייתי חבר כנסת, שר, ראש עיר והיום אני מכהן כראש הממשלה. חברים וחברות יקרים, אין צורך בכל הניסיון הזה, בכדי לדעת שמהו לא עובד במערכות הציבוריות ובממשלה בפרט.

מנהל במגזר הפרטי יודע בדרך כלל מה האחריות המוטלת עליו. הוא יודע מה הסמכות שניתנה לו כדי לממש את האחריות הזו. הוא גם יודע מה יקרה אם לא יעמוד בציפיות.

לצערי, זה לא עובד כך בממשלות ישראל. אנחנו ממנים מנכ"לים למשרדי הממשלה, בדרך כלל - אנשי מקצוע אשר הצטרפו לשירות הציבורי בשל תחושת שליחות אמיתית, אך לא מאפשרים להם לעמוד באחריות שמוטלת עליהם. אנחנו ממנים מנהלי אגפים וראשי יחידות, אך מוודאים שלא יוכלו לקבל ולו החלטה אחת משמעותית בלא אישור.

אנחנו לא נותנים לאנשים האלה לנהל.



הכי קל לנו לומר שהם לא באמת יודעים לנהל. שהם לא מנהלים מוצלחים. אבל אם ככה מדוע מינינו אותם? מדוע אנחנו משלמים להם שכר? ומדוע לאחר שהם עוזבים את הממשלה, הם מרוויחים משכורות גבוהות פי כמה כמנהלים מוצלחים במגזר הפרטי? ולא פעם הם אורחי הארגונים הללו כמודלים של ניהול מוצלח. אני מאמין שיש לנו במגזר הציבורי מנהלים ועובדים מוכשרים. גם אתם יודעים זאת.

אלא שבמשך שנים, המערכת, בעיקר הממשלתית, בנתה שכבה עבה של מה שמכנים "שומרי הסף" (חשבים, יועצים משפטיים, אנשי ביקורת ואחרים), כדי להבטיח שלא תעשנה שגיאות. אנחנו מחייבים את המנהלים שלנו ליותר ויותר אישורים ומתקנים עוד ועוד מנגנוני בקרה מוקדמת על ההחלטות שלהם. אנחנו מעסיקים עובדים שבשם האינטרס הציבורי, מחזיקים סמכויות ניהול חשובות. הסמכויות האלה, לניהול שוטף של המערכת הממשלתית, אמורות להיות בידי אלו שבחרנו בהם לנהל.

שלא תהיינה אי הבנות. המגזר הציבורי חייב להתנהל בשקיפות, בשוויוניות ועם בקרות מתאימות. אנחנו משרתי הציבור. אנחנו מחויבים לציבור. ואנו נדרשים לתת דין וחשבון מלא על כל שקל שאנו מוציאים. חוק חובת המכרזים, שעגן את ערכי השוויוניות והשקיפות במכרזים, תוך השגת התוצאות העסקיות הטובות ביותר, הוא אחד החוקים החשובים שאני מכיר.

יחד עם זאת, עלינו לשאול בקול רם, מדוע מנכ"ל משרד ממשלתי נדרש לקבל אישור כדי לשנות את הגדרת התפקיד של אחד מהעובדים שלו ולהתאימה לצרכי הארגון המשתנים? מדוע צריך המנכ"ל אישור כדי להעביר תקציב בתוך משרד ממשלתי, ממקום א' למקום ב'? כיצד נצפה שאותו מנהל ישא באחריות על מעשיו, אם אין לו את הסמכות לבצע פעולות ניהול בסיסיות?

יש לכך השלכות. כאשר לא נשארות סמכויות של ממש למנהל, הוא גם לא ירגיש את כובד האחריות המוטלת עליו – מכיוון שתמיד יש מישהו אחר שישא בה. מנהל לא טוב, שלא עומד ביעדים, צריך ללכת הביתה, כמו בכל פירמה מתוקנת. אבל כדי שנוכל לאפשר לו להצליח בתפקיד, עלינו להעניק לו הסמכות המלאה, יחד עם האחריות המלאה. ואחריות, חברים, היא משא כבד מאוד. האמינו לי. בייחוד כשהיא אחריות לא כלפי בעלי מניות, אלא כלפי עם ישראל כולו. אני מרגיש בכך מדי יום.



יש לנו מנהלים טובים, ויש לנו עובדים טובים, שרובם חדורים בתחושת שליחות. אלא שהם נותנים לנו כל כך הרבה, וזוכים לכל כך מעט הכרה והוקרה למאמצייהם. אינני מדבר רק על המורים בבתי הספר, אלא גם על מנהלי האגפים וראשי היחידות במשרדים שחוזרים כל ערב הביתה, הרבה אחרי שאחרים יושבים בסלון עם בני המשפחה.

גבירותיי ורבותי, אנחנו זקוקים לשינוי עמוק בדרך עבודת השלטון במדינת ישראל. אנחנו זקוקים לשינוי שיביא בסופו של דבר למערכת ביצועית איכותית יותר. אנחנו צריכים ממשלה עובדת. שאלת הסמכות והאחריות היא לכן חלק מתמונה רחבה יותר, שנוגעת בעולם התכנון הממשלתי, בתהליכי התקצוב ובהתמקדות היתר בביצוע. את אלו אנחנו רוצים לשנות.

אני מבקש להתייחס למה שקורה בשנה האחרונה במשרד ראש הממשלה, משרד המטה אשר יוביל את הרפורמה בעבודת הממשלה כולה. בנינו ומיסדנו במשרד הזה שלוש יחידות מדיניות – כל אחת עוסקת בנושאים אחרים. המועצה לביטחון לאומי, עוסקת בתחומי הביטחון; המועצה הלאומית לכלכלה, עוסקת בתחומי הכלכלה; והאגף לתכנון מדיניות, עוסק בתחומי החברה והממשל.

במשרד ראש הממשלה בירושלים קיימת היום קומה שלמה שחושבת ומתכננת, במקביל ובשיתוף פעולה מלא עם שני משרדי המטה הנוספים, האוצר והמשפטים. אלו הן יחידות המטה שרק אתמול הביאו לאישור הממשלה תכנית בהיקף של מיליארדים לטיפול בניצולי שואה ובקשישים עניים. אלו היחידות העוסקות בנושא הצמיחה, הפערים החברתיים, הטיפול בעורף, הילדים בסיכון ונושאים רבים אחרים הדורשים הבנה, ידע וראייה לטווח רחוק.

אני רק אזכיר בהקשר הזה שהיחידות הללו אחראיות לכך שהשנה נוסף למשרד החינוך תקציב של מיליארדי שקלים, שהשנה השקענו מאות מיליוני שקלים בטיפול בילדים בסיכון. הקמנו לראשונה בתולדות מדינת ישראל מערך שלם שעוסק בטיפול בילדים בגיל הרך, מגיל לידה ועד לגיל 6, מערך שיפתח מרכזים לטיפול הוליסטי בכל רחבי המדינה. כבר השנה פועלים עשרים ושלושה מרכזים וייפתחו עוד חמישים.



כל אלה הם חלק מרפורמה כוללת שהמשמעות שלה היא שכאשר הילדים יגיעו לכיתה א' בבית הספר הם יהיו ברמה אחרת, באיכות אחרת, בפוטנציאל אחר, עם אפשרויות אחרות מאלו שהיו להם כל השנים, ואת זה הממשלה עושה בעצם הימים האלה. זה חלק מהמאמץ האדיר שהממשלה עושה כדי לשנות לחלוטין את מערך החינוך במדינת ישראל. באותו אופן, החליטה ותקצבה הממשלה בניית 8,000 כיתות לימוד חדשות ב-5 השנים הקרובות, כך שבתום התקופה הזו לא תהיה חסרה כיתת לימוד אחת במדינת ישראל.

אנחנו משקיעים, אנחנו תורמים, אנחנו בונים. לא בצעקות, לא בהתלהמות, לא בהתנגחות, לא בהתנצחות אלא בעבודה קשה, בתקצוב ובהשקעת משאבים.

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

בחודשים האחרונים בחנו יחד עם אנשי התכנון הקיימים כיום במשרדים מה צריך לעשות ובמה נכון לטפל. מצאנו שבחלק גדול מהמקרים אין קשר בין עולם התכנון לבין עולם התקצוב בממשלה. התקציב נקבע בנפרד, והתכניות נקבעות בנפרד ובזמנים שונים. אם תפתחו את ספרי התקציב של הממשלה, תמצאו אלפי תקנות, שבחלקן קשה להבין את הקשר בינן לבין תכניות העבודה של המשרדים.

יש שנוהגים להאשים בכך את אגף התקציבים. אני אינני נמנה עליהם רבותי. אינני מקבל את התואר 'נערי האוצר' כמילת גנאי כפי שרבים משתמשים בו, אלא כביטוי של הערכה לקבוצה לא גדולה, מסורה, מוכשרת, אינטליגנטית של אנשים שעושים עבודה יוצאת מן הכלל. אני נמנה על אלו החושבים ש'נערי האוצר', מצילים לעיתים את משרדי הממשלה מהחלטות שגויות.



הרפורמה לא צריכה להתחיל מהחלשה של אגף התקציבים – אלא מחיזוקם של יתר המשרדים, ומיקוד תשומת הלב שלהם בתכנון, פיקוח ורגולציה, ולא בביצוע.

חברים וחברות, כדי שמנהל ידע מה קורה בארגון שלו, ספר התקציב חייב לשקף בצורה ברורה וקריאה את תכנית העבודה. ומי שצריך לקבוע את היעדים, הם לא התקציבאים, אלא המנכ"לים והמנהלים, בסיוע אנשי המדיניות והאסטרטגיה. אבל כדי להעביר למשרדי הממשלה סמכויות ניהול עצמאיות, צריך שיהיו בהם אנשי תכנון ותקצוב ברמה הגבוהה ביותר, שישאו באחריות הזו.

תהליך חשוב נוסף אשר אנו בוחנים לעומק הינו תהליך התקצוב, מתוך כוונה להגדיל באופן משמעותי את דרגות החופש של משרדי הממשלה עצמם. משרד האוצר צריך להמליץ על עדיפויות, משרד האוצר צריך לקבוע את המסגרות, משרד האוצר הוא משרד מטה עליון שיכול בהחלט להגיד שהשנה אנחנו צריכים להשקיע יותר בנושאים כאלה ופחות בנושאים אחרים. רק מי שרואה את תמונת העל של המערכת יכול להציע סדרי עדיפויות בתוכה.

אבל בתוך עבודת המשרדים, לא ייתכן שהמשרד הממשלתי שמתמחה בתחום מסוים לא יהיה זה שיקבע את סדרי העדיפויות הפנימיים. אם אנחנו מחליטים שמשרד התחברה עוסק בפיתוח כבישים, ושזה תחום ההתמחות שלו, ושיש לו לכך את אנשי המקצוע והמומחים, הוא זה שצריך להחליט מה עושים בתוך המסגרת שנקבעה. זו חוכמה קטנה מאוד להאשים את האוצר בפגיעה בתחום כלשהו, במקום לקבל החלטה אמיצה של סדרי עדיפויות בתוך המשרד, ולקבוע שקיצוץ יבוצע במקום אחר. האחריות צריכה להיות על המשרדים, אבל יחד איתה, גם הסמכות לשנות ולקבל החלטות קשות.

על משרדי ממשלה לבחון באופן קבוע את סעיפי התקציב ולשאול - האם הם באמת מושקעים במקום שביא לציבור את התועלת הגדולה ביותר? אי אפשר לבנות כל שנה את התקציב מחדש, אבל אפשר לבחון את חלקו, ולהבטיח שהכספים מנוצלים להשגת היעדים באופן הנכון ביותר. אם אנחנו רוצים תוצאות, ואנחנו רוצים, אנחנו חייבים לעשות זאת.



אבל לא כל שינוי שעושים בממשלה, רבותי, עולה כסף. שינויים רבים גם חוסכים כסף. אלא שכל עוד משרדי הממשלה מעמיסים על עצמם ענייני ביצוע, ואין בהם כוח תכנוני משמעותי שיעסוק בשינוי המצב הקיים – איש לא שם לב לכך. מכאן, קצרה הדרך לבקשת תוספת תקציב ממשרד האוצר. במקום לתעדף בתוך המסגרת הקיימת, פונים המשרדים לקופה המרכזית. אותה בקשה שאמורה להיות נדירה – הופכת אצלנו לשגרה, ואפילו זוכה לאהדה ציבורית, לא תמיד מוצדקת.

איננו רוצים שעיקר תשומת הלב הניהולית במשרדי הממשלה תופנה לביצוע. אנו רוצים שהמשרדים יתמקדו בתכנון מדיניות, בהקצאת המשאבים, בפיקוח וברגולציה – וישאירו את מרבית ענייני הביצוע לסוכנויות ניהול בעלות סמכויות ויכולת לבצע. ברור שכל סוכנות שכזו צריכה להיות בעלת מבנה שונה ועם כלי עבודה שונים. אחת הסיבות למשבר ברשות השידור טמונה בכך שהיא מתנהלת על פי אותם נהלים של רשם העמותות, בכל הקשור לכוח אדם ולתקציב. אלא שאי אפשר לנהל ערוץ טלוויזיה, בשוק תחרותי, כפי שמנהלים יחידה ממשלתית.

אנחנו שולחים מנהלים לבצע משימה, ולא מעניקים להם את הכלים המתאימים. ואחר כך, אנחנו סופקים כפינו ושואלים כיצד נכשלו. אכן, יהיה קשה לאגפי המטה לוותר על הסמכויות שלהם ועל המעורבות בניהול השוטף של כל יחידה ממשלתית. אבל אני סבור שאם נבהיר את כוונותינו ונדע להעמיד בראש היחידות הללו את המנהלים הטובים ביותר – יחידות המטה יבינו שיש על מי לסמוך ויצטרפו למהלך.

דיברתי על סמכות ואחריות, על יחידות המדיניות במשרדים ועל רצוננו בהקמת סוכנויות ביצוע שיאפשרו למשרדים לעסוק בעיקר במדיניות, בתקצוב, בפיקוח וברגולציה. חלק חשוב נוסף בתפיסת העולם שלנו הוא החלק העוסק בחשיבה תוצאתית, מושג שוודאי מוכר לכם היטב.

במפגשים שערכנו עם נציגי משרדי הממשלה, כמעט כל אחד מהם הצליח להסביר לנו מדוע לא ניתן להגדיר מדדי תוצאה לפעולותיו. כל משרד, הסתבר, הוא מיוחד, וכל תחום פעילות הוא בלתי-מדיד בעליל. אלא שאנחנו דורשים היום מהמשרדים לפתח, להציב ולעקוב אחר מדדי התוצאה – בכל הרמות. העובדה שנדרש זמן להשגת מדדי תוצאה ותפוקה של תכנית, והעובדה שאכן לא הכל בר-מדידה פשוטה – לא פוטרת אותנו מהצורך להגדיר מדדים ולעקוב אחריהם.



אני רוצה לומר לכם, לקראת סיום, שלא המצאנו שום דבר. בשנת 1989 המליצה ועדת קוברסקי, ואני מצטט, "לבחון מחדש את כלל תפקידי הממשל ועיסוקיו", "להעביר יותר סמכויות למשרדים", להקים ליד כל מנכ"ל מטה "לתכנון מדיניות, משולב עם תהליכי התקצוב" ו-"לחזק ולהרחיב את מעמדו וסמכויותיו של המנכ"ל ואת תחום שיקול דעתו בניהול משאבי המשרד". אלו אבני היסוד גם היום. שבע עשרה שנים מאז אישרה הממשלה את הדו"ח באופן עקרוני. דברים רבים אכן השתנו, אבל התפיסה שעמדה בליבת הרפורמה טרם מומשה, לצערנו.

השתעבדנו במשך שנים לשיטות שאבד עליהן הכלח, ולצערי בשנים האחרונות בנינו לעצמנו שכבות מעובות בירוקרטיות, בלתי נסבלות, שבעצם משתקות את חופש הפעולה, את חופש המחשבה, את גמישות מרחבי העשייה של המערכות הממשלתיות עד למינימום. אנחנו יצרנו את הבירוקרטיה ביד אחת ואנחנו פיתחנו תרבות שלמה של תלונות נגד הבירוקרטיה הזו, שאיננה מאפשרת לנו לבצע את מה שהמדינה הזו, והחברה הזו, ובעלי הכישרון לניהול בחברה הזו מסוגלים לבצע.

כדי להביא לשינוי, אנו זקוקים לרפורמה אמיתית ומקיפה, שתחבר בין סמכות לבין אחריות, שתקים ותחזק יחידות מדיניות במשרדים, שתשנה את חלוקת הסמכויות בין משרדי המטה למשרדי הביצוע, שתבחן את תהליך התקצוב בממשלה, ושבסופו של דבר, תאפשר ניהול טוב יותר במגזר הציבורי.

את כל הדברים הללו אנחנו הולכים לשנות במסגרת עבודת מטה שמתקיימת כבר עכשיו במערכת הממשלתית. אני מאמין שזוהי משימה חשובה מאוד, אני מאמין שזוהי משימה שאנחנו מסוגלים לבצע אותה. אני מאמין שזוהי משימה שאנחנו נשלים אותה במהלך הקדנציה הזו של הממשלה. כי לשם כך נבחרנו. לשרת את האזרח שזקוק לנו, ולהביא את החברה בישראל למקום טוב יותר.

תודה רבה לכם.

מידע על מבנה ועבודת המטה במשרד ראש הממשלה מצוי [באתר המשרד](http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/direcgeneral.htm),
בכתובת <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/direcgeneral.htm>