

תוצר מדיניות

אגפי המדיניות – כלי עזר לניווט

תקציר¹

1. מסמך זה מציע כיווני חשיבה בנוגע לאופני ההתנהלות של אגפי מדיניות במשרדי הממשלה בישראל. זאת על רקע יוזמת משרד ראש הממשלה להקים אגפי מדיניות במשרדי הממשלה. כיווני החשיבה פותחו על סמך סקירה השוואתית של אגפי מדיניות במספר מדינות מובילות ותוך התאמה להקשר הישראלי הייחודי.
2. הסקירה ההשוואתית גילתה שונות רבה במבנים ובתפקודים של אגפי המדיניות בעולם. ההתנהלות של האגפים תלויה בהקשרים הנובעים מ:
 - האתגרים הלאומיים של המדינות.
 - האתגרים הייחודיים של תחומי המדיניות שהמשרד משרת.
3. מכון ראות מציע תפיסה לפיה אגפי המדיניות במשרדי הממשלה ישמשו ככלי עזר לניווט. זאת תוך התאמה של המבנה והתפקודים שלהם למשימה המשרדית וכן על יסוד ההבנה כי האגף נועד לשרת את הקברניט.
4. מבנה אגף המדיניות אמור למלא שתי תכליות עיקריות - תכנון לצד סנכרון:
 - **האגף מתכנן** – התכנון במשרד הממשלתי מגבש מענה לאתגרי המציאות ותכליתו להתוות אסטרטגיה להתמודדות עם האיומים וההזדמנויות הניצבים בפני המשרד בטווחים קצרים, בינוניים ורחוקים.
 - **האגף מסנכרן** – סנכרון הוא תיאום הפעילות בין גורמי המערכת לאור תפיסת מציאות משותפת. הסנכרון במשרד הממשלתי נועד להפוך את העקרונות המופשטים של התכנון לפעילות ארגונית.

חבוא

1. מכון ראות פועל לאור חזון ישראל 15 הקורא להפיכתה של ישראל לאחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם באיכות החיים של תושביהן. חזון זה מחייב קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית, שכרוכה בשילוב בין מדיניותה ופעולותיה של הממשלה לבין היוזמה והעשייה של גורמים נוספים במרחב הציבורי.²
2. כיוון שהממשלה ממלאת תפקיד במימוש החזון, מכון ראות מפתח ידע אודות מבנים ממשלתיים שביכולתם לקדם קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית.
3. האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה מקדם את הקמתם של אגפי מדיניות במשרדי הממשלה. אגפים אלו אמורים לשפר את יכולות הניהול של מנהלי המשרדים באמצעות פיתוח יכולות תכנון.³
4. אגפי המדיניות משתייכים לקבוצת מוסדות בוני יכולות, דוגמת 'המוח המרכזי',⁴ שהקמתם עשויה לתרום לשיפור ההתנהלות של הממשלה ולקידום קפיצת מדרגה. זאת באמצעות:

¹ תודות – מכון ראות מודה למומחים הבאים על תרומתם למסמך זה: **ד"ר ולרי ברכיה** – סמנכ"לית בכירה למדיניות ותכנון במשרד להגנת הסביבה; **ד"ר נרי הורביץ** – מנהל התכנון לסגל בכיר בשירות המדינה במכון מנדל; **גלית כהן** – ראש אגף התכנון הסביבתי במשרד להגנת הסביבה; **מאיר קראוס** – מנהל התפעול של פרויקט תגלית ולשעבר מנהל מנהלת השינויים בחינוך במשרד החינוך. תכנון תוכנו של מסמך זה הוא על דעת מכון ראות ועל אחריותו בלבד.

² ראה מסמך מכון ראות: **חזון ישראל 15**.

³ אגף מדיניות הוא יחידה במסגרת משרד ממשלתי שתכליתה לתמוך בתהליכי התכנון במשרד באמצעות תפקודים הכוללים גיבוש תכניות עבודה לטווחים משתנים, מחקר, פיתוח ידע, הערכה או תקצוב.

⁴ ראה מסמך מכון ראות: **'מוח מרכזי כלכלי-חברתי'**.

- הטמעת שיקולים המבוססים על חשיבה לטווח רחוק במסגרת העשייה הממשלתית.⁵
 - שיפור יכולת הנשיאה של הממשלה.⁶
5. כדי להעשיר את התפיסה אודות פיתוח ומיסוד יכולות תכנון ממשלתיות, בחן מכון ראות אגפי מדיניות ותכנון במשרדי ממשלה בעולם.⁷ המדינות שנבדקו הן: בריטניה, קנדה, ניו-זילנד, אוסטרליה, דנמרק, שוודיה, פינלנד, הולנד ודרום קוריא. סקירה זו נועדה לאתר היבטים מבניים ותפקודיים שאותם ניתן לאמץ בישראל לשם שיפור יכולות התכנון במשרדי הממשלה.
6. מסמך זה נועד להציע כיווני חשיבה להקמת אגפי מדיניות בישראל על בסיס:
- מיפוי האתגרים בסביבת התכנון הממשלתית.
 - ממצאי הסקירה ההשוואתית.
7. לכן, תוצר זה משקף את התובנות המרכזיות שעלו מהסקירה ההשוואתית. הדוגמאות מממצאי הסקירה מובאות בהערות שוליים ובטבלה מסכמת.⁸

רקע: אתגר התכנון במערכת הממשלתית

על מנת להקים אגפים לתכנון מדיניות במשרדי הממשלה בישראל, יש להתחשב במאפיינים הרלוונטיים בתהליך קבלת ההחלטות ובתרבות התכנון במשרדי הממשלה בישראל.

מאפייני תהליך קבלת ההחלטות במשרדי הממשלה

8. **תמריץ שלילי לחשיבה ארוכת טווח** – הקצב המהיר של חילופי הקדנציות של הממשלות בישראל לצד תחלופה רבה של שרים במסגרת אותן קדנציות מתמרצים חשיבה לטווח קצר.⁹
9. **נוקשות תקציבית** – תהליך התקצוב בישראל מאפשר דרגות חופש מעטות למנהלי משרדי הממשלה. הדומיננטיות של משרד האוצר מצמצמת את היכולת של המשרד לקבוע סדרי עדיפויות ולתרגם למדיניות בפועל.¹⁰

5 הקמת אגפי המדיניות היא חלק מהמלצות הכלולות בדו"ח "ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי". בדו"ח מצוין כי מטרת היחידות היא לסייע לקובעי המדיניות ומבצעה בכל הדרגים להבין את האתגרים העומדים מולם ולפעול בצורה אפקטיבית. לשם כך, היחידות האלו ירכזו את נושאי התכנון, המחקר, ניתוח המדיניות, וההערכה בכל אחד ממשרדי הממשלה. ראה: "דו"ח ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי", 2008, ע' 78.

6 יכולת נשיאה היא היכולת לקבל החלטות ולבצע אותן.

7 סקירה השוואתית זו כללה:

- **ניתוח ידע מחקרי קיים** – מכון ראות סקר ספרות אקדמית ומקצועית הכוללת מאמרים מחקריים ודוחות הנוגעים לנושא אגפי מדיניות ותכנון במשרדי ממשלה בעולם. חומר זה מופיע באתר מכון ראות: <http://www.reut-institute.org>
- **בחינה השוואתית** – סקירה זו כללה השוואה ל-9 מדינות והתמקדות ב-7 משרדים ממשלתיים שונים:
 - **מדינות מובילות** – כל המדינות שנבחרו מדורגות מעל ישראל מבחינת יכולת התחרותיות הגלובלית הנגזרת מביצועי הממשלות שלהן במדד התחרותיות העולמי (Global Competitiveness Index). הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum), מפרסם מדי שנה את מדד התחרותיות. המדד מורכב משלושה תתי-מדד הבנויים מתשעה עמודי תווח המאגדים כ-90 משתנים: דרישות בסיסיות, מאיצי יעילות, חדשנות ותחכום. מדובר במדינות שמדורגות מעל ישראל בתת המדד דרישות בסיסיות, הכולל משתנים כמו יעילות המוסדות ותשתיות הנחוצות לפיתוח כלכלי. להרחבה ראה מסמכי מכון ראות: [מדד התחרותיות העולמי](#), [מקרה בוחר לשימוש במדד לתכנון מדיניות: מדד התחרותיות העולמי](#).
 - **משרדים אזרחיים** – נבחרו 7 משרדי ממשלה העוסקים בתחומים אזרחיים ושדומים מבחינת תחומי הפעילות שלהם למשרדים בישראל. המשרדים: משרד ראש הממשלה (משרד מטה), איכות סביבה, חקלאות, רווחה, חינוך, בריאות ותחבורה.
- **ראיונות עומק עם 10 נציגי אגפים** – מכון ראות התמקד ב-10 אגפי מדיניות על רצף המדיניות והמשרדים שנבדקו וניהל ראיונות עומק עם נציגים ומנהלים ביחידות אלה.

8 ראה מסמך מכון ראות: [טבלת אגפי מדיניות משרדיים](#).

9 במשך שישים שנות קיומה של מדינת ישראל כיהנו בה 31 ממשלות. רק שתי ממשלות שירתו את מלוא התקופה של ארבע שנים. מ-1996 תקופת הכהונה הממוצעת של שר היא שנה וארבעה חודשים. להרחבה ראה: [אתר המרכז הישראלי להעצמת האזרח](#).

10 ראה דברי אברהם שוחט מתוך: דהן מ. ובן בסט א., **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, (ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006) עמ' 29-30. "...החיסרון העיקרי הוא הריכוזיות הגדולה מאוד של האוצר. האוצר הוא ריכוזי מאד; הוא הגוף המחליט

10. **טטוש מבני בין ביצוע לתכנון** – בישראל, בניגוד למדינות מובילות¹¹, אין הפרדה ברורה בין יחידות תכנון ליחידות ביצוע. מכאן ש:

- המשרד מפנה משאבים רבים ליישום מדיניות.
- אין מסגרת שיטתית לפיקוח על יישום המדיניות.

11. **תרבות ניהולית ביצועיסטית ומאלתרת** – מקובל להניח כי הניהול במערכת הממשלתית בישראל מתבסס על אתוס של ביצוע ולא על אתוס של תכנון.¹² אתוס זה מתבטא בהעדפה של 'קביעת עובדות בשטח' ובאלתור, על פני תהליך קבלת ההחלטות סדור הכולל ניתוח ובחינת חלופות.

12. **חברה אזרחית פעילה ומשפיעה** – ארגוני החברה האזרחית בישראל מעורבים בביצוע משימות ציבוריות. למעורבות זו השפעה על היבטים רבים של קבלת ההחלטות במשרדי הממשלה. זאת מכיוון שארגונים אלו נוטלים חלק בביצוע משימות שבעבר נהגה הממשלה לבצע, מגבשים סדר יום חלופי, מקדמים חקיקה ומעורבים בעיצוב השיח הציבורי.¹³

מאפייני התכנון במשרדי הממשלה

13. **העדר תפיסה תכנונית כוללת** – המערכת הממשלתית נעדרת מסורת של תכנון, תורת תכנון ועקרונות מוסכמים לתכנון מדיניות.

14. **העדר מסגרת ארגונית לתכנון במשרדי הממשלה** – בחלק מהמשרדים אין יחידות המופקדות על התכנון ולכן התכנון מתבצע על ידי מספר גורמים שונים דוגמת המדען הראשי או עוזרים למנכ"ל. עקב כך, חסרה ראייה מערכתית שתקיף את כלל תחומי העיסוק המשרדיים.

15. **העדר השפעה של יחידות התכנון הקיימות** – בחלק מהמשרדים פועלות יחידות המופקדות על תכנון מדיניות. אולם, במרבית המקרים יחידות אלו נעדרות השפעה על תהליך קבלת ההחלטות.

16. **התקצוב הוא התכנון** – בהעדר תפיסה ומסגרות ארגוניות לתכנון, הופך התקציב השנתי למסמך התכנוני העיקרי. פועל יוצא מכך, הוא ההתמקדות בתשומות המערכת הממשלתית ולא בתפוקותיה.

המענה המחשלתי: פיתוח ומיסוד יכולות תכנון

17. על רקע אתגרי התכנון במערכת הממשלתית, פועל משרד ראש הממשלה לקדם שינויים בעבודת הממשלה. שינויים אלו נועדו לגבש תפיסת תכנון כוללת למשרדי הממשלה.¹⁴ מהלך זה נמצא בשלבים התחלתיים.¹⁵

באופן מעשי. דיוני הממשלה הם בדרך כלל בשוליים, וכך גם דיוני הכנסת. מעולם לא היה תקציב ששונה באופן אמיתי – לא בממשלה ולא בכנסת."

11 מרבית המדינות שנבדקו ערכו בעשורים האחרונים רפורמות כוללות במערכת הממשלתית שלהן. במסגרת הרפורמות נעשה ניסיון להפריד בין תפקידי הביצוע לבין תפקידי התכנון, הפיקוח והתיאום. כפועל יוצא מכך, הוקמו סוכנויות ביצוע והמשרדים הממשלתיים מתמקדים בהתווית כיוון אסטרטגי ובפיקוח ובקרה. להרחבה בעניין זה ראה הרפורמות במנהל הציבורי בבריטניה, שבדיה והולנד:

Pollit C. & Bouckaet G., **Public Management Reform**, (Oxford University Press, 2004),

pp. 270-277, 285-292, 292-296.

12 בנושא זה ראה: Sharkansky, I., and Zalmanovitch, Y., *Improvisation in Public Administration and Policy Making in Israel*, **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 4 (Jul.- Aug., 2000), pp. 321-329.

13 על פי **המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי** באוניברסיטת בן-גוריון: למגזר השלישי משקל כלכלי ניכר המסתכם בקרוב לעשירית מהפעילות הכלכלית במשק הישראלי. מספר המועסקים בו מהווה כ-17.5% מכלל המשק (נכון לשנת 2004) וחלקו בתוצר המקומי הגולמי נמצא במגמת עלייה לאורך זמן (חלקו של המגזר השלישי בתוצר המקומי הגולמי עלה מ-6.5% בשנת 1995 ל-7.2% בשנת 2002). חשיבותה של מגמת הפוליטיקה של קבוצות לחץ העולמית והגיוון הרב בחברה הישראלית תרמו גם כן לגידול הניכר בהיקף המגזר השלישי ובתחומי העיסוק שלו כאשר רוב פעילותו מוטית כלפי השלמת שירותי המדינה. ר' **המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי אוניברסיטת בן-גוריון בנגב**, **הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו - דו"ח מסכם**, 2003, עמ' 25. וכן "נתונים על המגזר השלישי בישראל, 2006" של דר' חגי כץ, יעל אלון, פרופ' בני גדרון, דבי בביס, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע, מרץ 2006.

14 בדצמבר 2007 פרסם משרד ראש הממשלה את **מדריך התכנון הממשלתי**. מדריך זה מבסס את העקרונות לתכנון ארוך טווח במשרדי הממשלה. המדריך מציג מחזור עבודה שנתי, המשלב הערכת מצב, תכנון, תקצוב, ביצוע והערכת ביצועים. בנוסף, משרד ראש הממשלה הוביל מהלך של גיבוש ופרסום תוכניות עבודה משרדיות הכוללות מדדי תפוקה ותוצאה.

15 להרחבה באשר למכלול היוזמות לשינוי במערכת הממשלתית בישראל ראה: **תוכנית העבודה של משרד ראש הממשלה לשנת 2008**.

18. כחלק ממהלך זה, האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה מקדם את הקמתם של אגפי מדיניות במשרדי הממשלה. אגפים אלו אמורים לשפר את יכולות הניהול של מנהלי המשרדים באמצעות פיתוח יכולות תכנון.

ממצאים מרכזיים חקירה השוואתית של אגפי המדיניות בעולם

כדי להעשיר את התפיסה שבבסיס המענה הממשלתי, ערך מכון ראות סקירה השוואתית¹⁶ של אגפי מדיניות ותכנון במשרדי ממשלה בעולם. להלן הממצאים העיקריים של הסקירה:

הממצא העיקרי: שונות

הסקירה מצביעה על שונות מבנית ותפקודית בין האגפים שנבחנו.

19. השונות ניכרת בממדים הבאים:

- **אין אחידות מבנית ברמה הלאומית** – בין האגפים שנבחנו במשרדי הממשלה של אותה מדינה לא נמצא מבנה אחיד עם תפקודים זהים. לדוגמה, לא ניתן להצביע על דפוס דומה של אגף מדיניות במשרדי הממשלה בבריטניה.¹⁷ יש לציין כי דרום קוריאנה מהווה יוצא מן הכלל בהקשר זה בשל העובדה שאגפי המדיניות בה מתאפיינים בתכליות ובמבנים זהים.¹⁸
- **אין אחידות מבנית של אגפים המשרתים את אותו תחום הבין-לאומית** – בין האגפים שפועלים באותו תחום מדיניות לא נמצא מבנה אחיד. לדוגמה, לא ניתן להצביע על דפוס דומה של אגף מדיניות במשרדי הרווחה בקרב המדינות שנבדקו.¹⁹

המשמעויות הנגזרות מהשונות

20. **אין 'מודל מנצח'** – הממצאים מצביעים על כך שאין אגף מדיניות שמהווה מודל אוניברסלי לחיקוי.²⁰ מבני האגפים נגזרים מ:

- **ההקשר המדינתי** – אגפי המדיניות במשרדי הממשלה במדינות הנבדקות נוטים להדגיש בפעילותם ממדים העונים על האתגרים שעמם מתמודדת המדינה. המבנים והתפקודים של האגפים תלויים באתגרים הסביבתיים, החברתיים, הכלכליים או המדיניים הייחודיים לכל מדינה.²¹
- **ההקשר המשרדי-מקצועי** – תפקודי האגף נגזרים מהמשימה המשרדית. התפקודים משקפים מתן מענה לצרכים הנובעים מתחום העיסוק של המשרד ומהסביבה שבה הוא פועל.²²

16 ראה מסמך מכון ראות: [טבלת אגפי מדיניות משרדיים](#)

17 מכון ראות ראיין מנהלים ונציגים של אגפי מדיניות בשלושה משרדי ממשלה בבריטניה: המשרד להגנת הסביבה החקלאות והפיתוח האזורי, משרד התחבורה ומשרד הבריאות. לכל אחד מהאגפים תכליות שונות ומבנים שונים. במשרד להגנת הסביבה האגף מתמקד במחקר, במשרד הבריאות מסייע האגף למנהל להגיב לאירועים בעלי השלכות אסטרטגיות ובמשרד התחבורה אין מבנה של אגף אלא ציוות לשם גיבוש תכניות עבודה משרדיות.

18 אגף המדיניות בדרום קוריאנה מתאם ומרכז תוכניות של מגזרים שונים בדגש על הסתכלות כוללת של מסגרת היעדים הלאומית. ראה למשל: [אחריות ליישום תוכניות לפיתוח בר קיימא במשרד לאיכות הסביבה בדרום קוריאנה](#).

19 דוגמה נוספת: המבנה והתפקודים של אגפי תכנון המדיניות במשרדי הגנת הסביבה בבריטניה, הולנד ושוודיה שונים. בבריטניה והולנד האגפים עוסקים במחקר תומך החלטה והעובדים בהם הם אנשי מחקר שאינם כפופים ישירות למשרד. לעומת זאת בשוודיה האגף עוסק בתקצוב והערכת התוצאות של סוכנויות הביצוע ואנשיו הם עובדי משרד.

20 המוסדות הבין-לאומיים (דוגמת ה-OECD, הבנק העולמי, האו"ם והאיחוד האירופי) העוסקים בפיתוח מסגרות למבנים התומכים בקבלת החלטות במגזר הממשלתי לא מספקים מידע ממוקד על אגפי מדיניות. מוסדות אלו מספקים ידע רק על מספר תפקודים שגופים אלו מבצעים דוגמת תקצוב או הערכת מדיניות. ראה:

Society at a Glance: OECD Social Indicators, OECD Publishing, 2006

Performance Budgeting OECD Countries, OECD Publishing, 2007

21 לדוגמה, ניתן להצביע על היבטים ייחודיים ברמה הסביבתית. ממשלת ניו זילנד מתמודדת עם האתגרים של מדינה הממוקמת על אי, ממשלת הולנד מתמודדת עם סכנת ההצפה וממשלת פינלנד מתמודדת עם חורף ממושך. המשימות של משרדי החקלאות ואיכות הסביבה במדינות אלו נגזרות מהיבטים הייחודיים אלו. אגפי המדיניות של משרדים אלו מדגישים בפעילותם פיתוח יכולות להתמודדות עם אתגרים אלו.

22 לדוגמה, אגפי המדיניות של משרדי התחבורה עוסקים בתכנון ארוך טווח ואילו אגפי המדיניות של משרדי החקלאות נוטים להתמקד במחקר ובתכנון לטווחים קצרים יותר.

העקרונות המשותפים לאגפי המדיניות

לצד השונות ניתן לאפיין מספר עקרונות משותפים של האגפים שנבדקו:

21. **האגפים כפופים ישירות להנהלת המשרד** – מרבית אגפי המדיניות פועלים תחת מנהלי המשרדים כחלק ממטה המשרד.²³
22. **אגפי המדיניות בעלי זיקה חלשה למשרדי המטה** – אגפי המדיניות שנבדקו אינם כפופים ישירות למשרדי כגון משרד ראש הממשלה, האוצר והמשפטים. משרד ראש הממשלה מגבש הנחיות כלליות או מדריכי תכנון אולם אלו מהווים מקור השראה בלבד ולא מקור סמכות.²⁴
23. **אגפי המדיניות לא נוטים לעסוק בתקצוב** – התקצוב אינו חלק ממערך תפקודים של אגפי המדיניות. לרוב התקצוב מתבצע על ידי יחידות אחרות. למרות זאת האגפים מקיימים שיח עם גורמי התקצוב.²⁵
24. **האגפים לא מקיימים קשר ממוסד עם ארגוני החברה האזרחית** – מרבית אגפי המדיניות שנבדקו אינם עוסקים בתיאום פעילות עם ארגוני החברה האזרחית או בפיקוח עליהם.
25. **לאגפים יש סמכויות רכות**²⁶ – לאגפים יש עוצמה שנובעת מהרלוונטיות שלהם כספקי ידע וכן בשל היכולות הנגזרות מהעיסוק בתכנון.²⁷

כיווני חשיבה להקמת אגפי מדיניות במשרדי המחשלה

להלן כיווני חשיבה שגובשו בעקבות למידה של מספר אגפי מדיניות בקרב מדינות מובילות בעולם. הכיוונים מוצעים לנוכח קיומם של אתגרי תכנון ייחודים במערכת הממשלתית בישראל.

תפיסה

להלן העקרונות המוצעים לעיצוב תפיסת האגף:

26. **האגף משרת את המשימה המשרדית** – אגפי המדיניות נדרשים לספק מענה תכנוני שהולם את המשימה המשרדית. מבנה האגף והתפקודים שלו צריכים להתאים לאקלים שבו פועל המשרד ולענות על הצרכים העולים מתחום העיסוק המשרדי. הסקירה מלמדת כי במדינות המובילות יש למשרדי הממשלה מרחב תמרון רחב כדי להתאים את המבנה והתפקודים של אגף המדיניות המשרדי לצרכים אלו.
27. **האגף הוא ה-'GPS' של המשרד** – האגף הוא כלי מסייע לאיתור כיווני התקדמות ולעדכון על סטיות מכיוונים אלו. לצורך כך האגף מתכנן את המדיניות וגם אחראי על **סנכרון** פעילות המשרד לשם השגת יעדי המשרד.²⁸
28. **האגף משרת את הקברניט** – האגף הוא כלי ניהולי שמסייע למנהל המשרד לקבוע יעדים ולקדם מדיניות שהולמת את היעדים שנקבעו. בניגוד ליחידות הקו של המשרד שמשרתות את האזרח, אגף המדיניות הוא יחידת מטה שתכליתה לאפשר ניהול אפקטיבי.

מבנה ותפקודים בסיסיים

שני תפקודים בסיסיים נגזרים מתפיסת האגף: תכנון וסנכרון. תפקודים אלו משלימים זה את זה ומאפשרים את ההיזון החוזר בין השאיפה למימוש היעדים המשרדיים לבין הצורך להגיב למציאות המשתנה.

²³ לדוגמה, אגף המדיניות במשרד החינוך בניו זילנד מתאם ומפקח על סוכנויות הביצוע השונות ומדווח ישירות לשר הממונה. ראה מסמך מכון ראות: [טבלת אגפי מדיניות משרדיים](#).

²⁴ לדוגמה, בבריטניה משרד רה"מ מספק תורת תכנון ועקרונות מוסכמים לתכנון אך לא מחייב את המשרדים לפעול על פיהן. בניו זילנד משרד רה"מ מגבש כיוונים אסטרטגיים כלל ממשלתיים כאשר המשרדים גוזרים מכיוונים אלו יעדים אסטרטגיים משרדיים. בעניין זה ראה את מסמכי הצהרת הכוונות של אגפי תכנון המדיניות של [משרדי הרווחה](#) ו[החקלאות](#) בניו זילנד.

²⁵ נציגי האגפים שהתראיינו לצורך סקירה זו נשאלו על המשמעויות של התקצוב ביחס לתכנון. ככלל, נושא התקצוב לא תופס מקום רב בשיח התכנוני כשם שהדבר בישראל.

²⁶ עוצמה זו היא אמצעי עקיף להפעלת כוח ומאפשרת לגוף להשיג את יעדיו בעזרת גיוס גופים אחרים תחת הנהגתו, הערכים שהוא מייצג, והדוגמא שהוא מספק. מתוך: Nye, J., **Soft Power**, (New York: Public Affair, 2004), pp. 5–15.

²⁷ לדוגמה, מעמדם של אגפי המדיניות בהולנד נובע מהערך המדעי-מחקרי שלהם לתהליך קבלת ההחלטות.

²⁸ ראה פירוט בסעיפים 29-32.

29. **האגף מתכנן** – התכנון במשרד הממשלתי הוא מענה לאתגרי המציאות ותכליתו לגבש אסטרטגיה להתמודדות עם האיומים וההזדמנויות הניצבים בפני המשרד בטווחים קצרים, בינוניים ורחוקים. במסגרת התכנון, האגף:

- ממפה את הסביבה שבה פועל המשרד תוך יצירת תמונה קוהרנטית.
- מציע כיווני פעולה אפשריים שניתן לתרגמם ליעדים.
- בוחן את ההשלכות האסטרטגיות של אירועים במציאות. בחינה זו כוללת ניתוח של הנושאים הדחופים וטיפול בהם לאור היעדים המשרדיים.

30. **התפקודים הנגזרים מהתכנון** – אגף המדיניות מבצע שורה של תפקודים שמיועדים לתמוך בתכנון המשרדי. בכלל זה: כתיבת תכניות עבודה משרדיות, מחקר ייעודי, פיתוח ידע, הערכת מדיניות ועוד (להלן: תוצרי התכנון). התפקודים הללו נגזרים מהתכנון ולא מיועדים לשרת מטרות משרדיות אחרות כגון מחקר כשלעצמו או פיקוח על ביצוע תכניות עבודה משרדיות.

31. **האגף מסנכרן** – סנכרון הוא תיאום הפעילות בין גורמי המערכת לאור תפיסת מציאות משותפת. הסנכרון נועד להפוך את העקרונות המופשטים של התכנון לפעילות ארגונית באמצעות רתימה של שותפים לשם השגת היעדים. אגף המדיניות מבצע סנכרון בשתי רמות: בין גורמי המשרד לבין עצמם ובין המשרד לגורמים חוץ משרדיים (ר' תרשים מצורף).

32. במסגרת הסנכרון בין גורמי המשרד לבין עצמם, האגף:

- הופך את התכנון לשיח משרדי מתמשך.
- מפתח ידע אודות הפער בין תוצרי התכנון ליישום בשטח.
- מציע שינויים בהתנהלות המשרדית לשם מיצוי היעדים של המשרד.

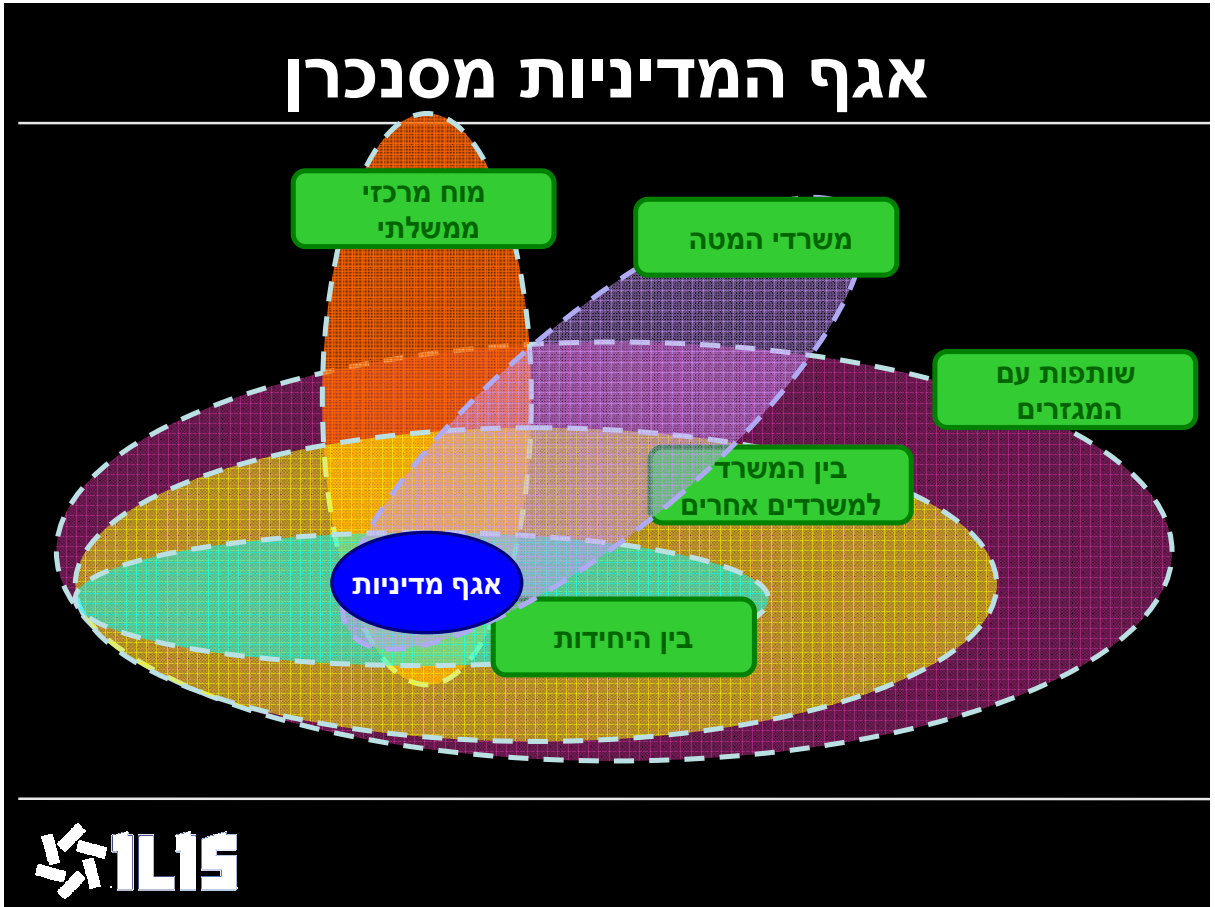
33. במסגרת הסנכרון בין המשרד לגורמים חוץ משרדיים, האגף:

- **לא מתקצב אך 'מדבר אוצרות'** – אגף המדיניות אינו חייב לעסוק בתקצוב אולם הוא נדרש לשלוט בעקרונות התקצוב המקובלים בישראל ולשמש בן שיח לאגף התקציבים באוצר.²⁹ לשם כך, האגף נדרש לידע ולמיומנויות תקציביות. יחד עם זאת, מכיוון שהתמקדות יתר בתקצוב עלולה להסיט את האגף ממטרתו.
- **מונחה אך לא כפוף למשרד ראש הממשלה** – האגפים הם כלי בידי הנהלת המשרד ומיועדים לשרת את המשימה המשרדית. אולם, משום שהאגף אמון על תכנון המדיניות המשרדית עליו לקבל מסגרת מושגית תכנונית ממשרד ראש הממשלה.
- **מקיים יחסי גומלין עם גופים חוץ משרדיים** – האגף מנהל קשרים עם ארגוני החברה האזרחית או ארגונים עסקיים שביכולתם לקדם או לעכב את השגת היעדים המשרדיים. המשקל של הארגונים החוץ משרדיים מחייב פיתוח ידע ויכולות שיסייעו לרתום אותם לפעילות של המשרד.³⁰

34. **התפקודים הנגזרים מהסנכרון** – אגף המדיניות עוסק בהיבטים הארגוניים הנדרשים כדי להפוך את התכנון לפעילות משרדית. לשם כך האגף רותם את היחידות המשרדיות, משרדים אחרים או גופים חוץ משרדיים, לקידום השגת היעדים של המשרד. כמו כן, האגף מתאם את פעילות המשרד עם משרדי המטה כגון משרד ראש הממשלה או משרד האוצר.

²⁹ אין הכוונה לכך שאגף המדיניות יעסוק בהיבטים הטכניים של תקצוב ושיהפוך להיות יחידת התקצוב של המשרד.

³⁰ פועל יוצא מכך הוא פיתוח יכולות פיקוח ובקרה במשרדי הממשלה לשם מימוש המדיניות החדשה ביחס לארגוני החברה האזרחית ולמגזר העסקי. מדיניות זו אושרה בממשלה בפברואר 2008. על פיה החברה האזרחית והקהילה העסקית הם שותפיה של הממשלה לעשייה כאשר הממשלה יכולה להתמקד בהכוונה, בתיאום, ובפיקוח ולהפחית את המעורבות הישירה שלה בביצוע מדיניות בכל התחומים. ראה: ממשלת ישראל, **החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות**, מסמך מדיניות, פברואר 2008.



סוף.