



משרד ראש הממשלה

Prime Minister's Office  
مكتب رئيس الحكومة

## דיווח פעילות: האגף לתכנון מדיניות (חברה וממשל)

(מוגש במסגרת דו"ח פעילות המשרד לשנת 2007 בהתאם לחוק חופש המידע)

2.....	אודות האגף
3.....	הסביבה הארגונית
4.....	תוכנית העבודה
5.....	נושאי מדיניות מרכזיים בתחום החברה שטופלו באגף בשנים 2008-2007
9.....	נושאי מדיניות מרכזיים בתחום הממשל שטופלו באגף בשנים 2008-2007
12.....	החלטות ממשלה שהוביל האגף לתכנון מדיניות בשנים 2008-2007
12.....	פרסומי האגף לתכנון מדיניות בשנים 2008-2007

## אודות האגף

ראשיתו של האגף לתכנון מדיניות כאגף חברה ותשתיות במועצה לביטחון לאומי. ביוני 2006 הוא הועבר, ארגונית ופיזית, למשרד ראש הממשלה. כיום האגף משמש כלי לביצוע עבודות מטה לאומיות ופועל להובלת שינוי בתחומי החברה והממשל. הוא פועל בשירות מנכ"ל המשרד ובהתאם למדיניות ראש הממשלה. מאז השינוי הארגוני מהווה האגף לתכנון מדיניות חלק מרכזי מסביבת המדיניות הנבנית במשרד ראש הממשלה.

**בתחום החברתי** הוביל האגף בשנתיים האחרונות את הטיפול בכמה נושאים, ובהם הכנת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, גיבוש התוכנית לשיפור מצבם של בני העדה האתיופית, שינויה של תוכנית "ויסקונסין" הישראלית ("אורות לתעסוקה") מן היסוד ובנייתה של תוכנית הסיוע לניצולי השואה ולקשישים עניים בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה. עוד מרכז האגף את מדיניות ראש הממשלה ביחס לציבור הערבי בישראל ואת מערך היחסים בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם למטרות ציבור. במסגרת זו, ייסד את ועידת ראש הממשלה למגזר הערבי והחל בתהליך הקמתם של "שולחנות עגולים" לשיח בין-מגזרי. עד לחודש מאי 2008 עסק האגף גם במדיניות משרד ראש הממשלה בעניין הטיפול בעורף במצבי חירום.

**בתחום הממשל** האגף מטפל כיום בכמה מהלכים לשינוי דרך עבודתה של הממשלה, ברוח "ועדת קוברסקי" (הוועדה לבדיקה כוללת של שירות המדינה) אשר פרסמה את מסקנותיה בשנת 1989. האגף הוביל את גיבושה של תורת תכנון ממשלתית וריכז את תהליך הכנתן של תוכניות עבודה שנתיות ומסמכי "הערכת המצב" במשרדים. כיום הוא עוסק גם בבניית יכולות תכנון במשרדים באמצעות הקמתם של אגפי מדיניות והעצמתם וכן על ידי שילוב חברות מלוות שיסייעו למשרדים להטמיע תרבות ותהליכים של תכנון, מדידה ובקרה. כמו כן, האגף מוביל, בשיתוף מזכירות הממשלה והאגף לתיאום, מעקב ובקרה, תהליך לשינוי אופן הגשת הצעות ההחלטה המובאות לאישור הממשלה בדרך שתחייב הגדרה ברורה של מדי תפוקה ותוצאה לתוכניות ייעודיות.

כתפיסה, האגף רואה עצמו **גוף משתף ומתאם** בין גורמים, בממשלה ומחוצה לה, המחזיקים בידע הנדרש למקבלי ההחלטות. האגף נוהג להתייעץ עם מומחים ובעלי ידע משלל תחומים, בין באופן פורמלי במסגרת של צוותי עבודה ובין באופן בלתי פורמלי. נוסף על כך, לאגף קשרי עבודה שוטפים עם ארגוני החברה האזרחית הפועלים במגוון תחומים כחלק ממהלך ממשלתי רחב שמוביל משרד ראש הממשלה לשלבם בתהליכי קבלת ההחלטות. על פי הצורך, האגף נעזר בשירותי מחקר וייעוץ מגורמים חיצוניים כדי לטייב את הידע שברשותו.

האגף לתכנון מדיניות הקיים מוגדר בתקן משרד ראש הממשלה ומבוסס על כוח אדם המועסק דרך קבע בשירות המדינה. האגף נמצא בקומה השישית במשרד ראש הממשלה ופועל לצד המועצה הלאומית לכלכלה ולצד אגף תיאום, מעקב ובקרה. האגף מרבה להיעזר ביכולותיהם המקצועיות של האגף הכלכלי, הלשכה המשפטית וחשבות משרד ראש הממשלה. כמו כן הוא מקיים קשרי עבודה שוטפים עם אגף התקציבים, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה ועם יחידת החשב הכללי.

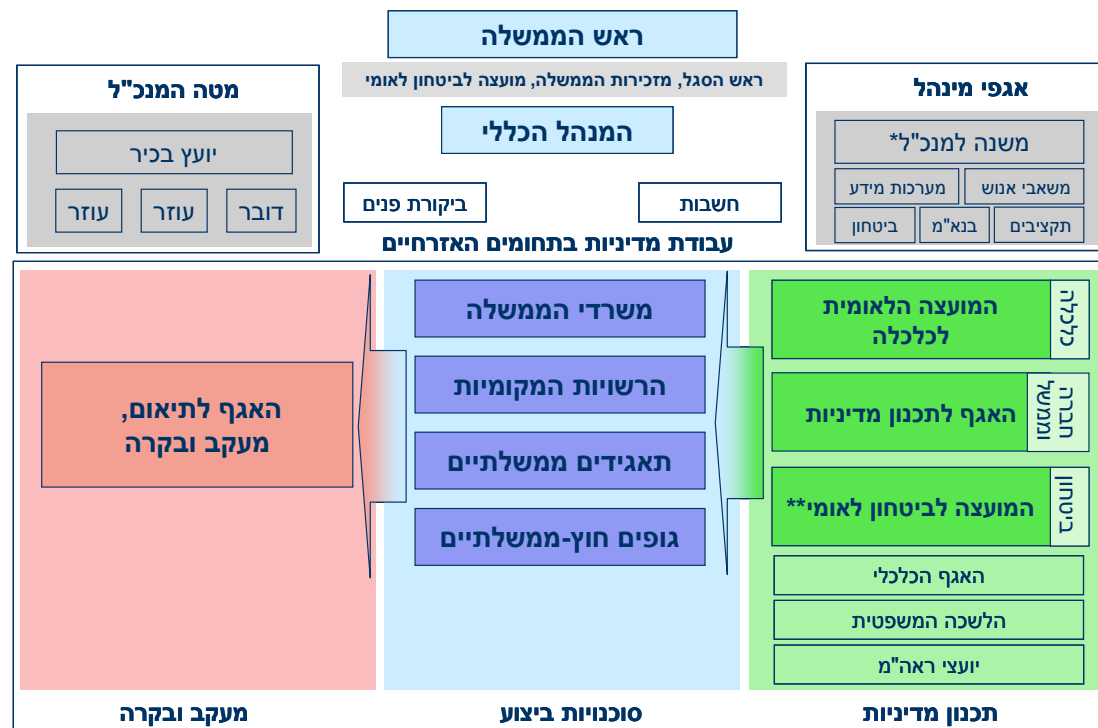
## הסביבה הארגונית

האגף לתכנון מדיניות כפוף למנכ"ל משרד ראש הממשלה אשר מוביל כיום את עבודת המטה במשרד לגיבוש מדיניות במכלול הנושאים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים. ייעודו של האגף לספק את התשתית הטובה ביותר לקבלת החלטות בעלות משמעות לאומית בתחומי החברה והממשל, תוך בניית היכולות ומיסוד התהליכים לתכנון מדיניות ברמה המקצועית הגבוהה ביותר בממשלה כולה.

משרד ראש הממשלה הציב לעצמו כמה מטרות מרכזיות בתוכנית העבודה לשנת 2008, אשר האגף היה מעורב בהשגתן במידה זו או אחרת:

- מימוש יעדי הממשלה באמצעות מעורבות אפקטיבית בתהליכי תכנון מדיניות ברמה הלאומית.
- חיזוק יכולותיה של הממשלה בתחומי התכנון, הניהול, הביצוע והבקרה כחלק מהשינוי הנדרש בשירות הציבורי בישראל.
- קידום פרויקטים לאומיים לזמן מוגדר, מתוך מימוש יתרונותיו היחסיים של משרד ראש הממשלה בממשקים הבין-משרדיים

### סביבת העבודה בתחומי המדיניות הציבורית במשרד ראש הממשלה



\* המשנה למנכ"ל המשרד אחראי גם על יחידות הסמך השונות.  
\*\* המועצה לביטחון לאומי משתלבת בתכנון נושאי ביטחון המשיקים לתחומים האזרחיים, כדוגמת הערכות העורף לחירום.  
הערה: התרשים לא נועד לתאר היררכיה ארגונית, אלא את סביבת העבודה במשרד.

סביבת המדיניות הפועלת כיום במשרד ראש הממשלה כוללת שלושה גופי תכנון מדיניות מרכזיים (המועצה הלאומית לכלכלה – בנושאי כלכלה, המועצה לביטחון לאומי – בנושאי ביטחון והאגף לתכנון מדיניות – בנושאי חברה וממשל), שתי יחידות המתמחות בנושאי מטה (האגף הכלכלי והלשכה המשפטית) ויועצים אחדים בתחומים שונים. משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, תאגידי ממשלתיים וגופים חוץ-ממשלתיים משמשים סוכנויות הביצוע של המדיניות, ואילו האגף לתיאום מעקב ובקרה, הפועל בכפוף למנכ"ל המשרד, משלים את התהליך בביצוע מעקב בקרה אחר ההחלטות שהתקבלו במונחים כמותיים ואיכותיים.

## תוכנית העבודה

מבחינה מבנית האגף לתכנון מדיניות פועל בשני ערוצים עיקריים: ערוץ **התהליך**, שנועד לשדרג את היבטי התכנון בעבודת הממשלה, וערוץ **התוכן**, העוסק בקידום מדיניות חברתית בתחומים שונים. שני התחומים משלימים זה את זה. הידע שנרכש בהתוויית מדיניות בתחום החברתי משפיע על "תורת התכנון" הממשלתית, ולהפך.

לאגף שתי מטרות רב-שנתיות מוגדרות, אשר לפיהן אפשר לסווג את עבודותיו:

1. ייזום, ביצוע וטיוב מהלכים לתכנון מדיניות לאומית בנושאים חברתיים, תוך שיתוף גורמי ממשלה וגורמים מחוץ לממשלה.
2. השבחת יכולות התכנון והמדידה במשרדי הממשלה בד בבד עם התנעת התהליך לשינוי אופן עבודת הממשלה.

בעבודות מן **הסוג הראשון**, האגף משמש מעין "אינקטובטור" – הוא מונחה להוביל מהלך תכנוני ברמה הלאומית, לצורך גיבוש עקרונות מדיניות או לצורך מימושו, משלים אותו בשיתוף בעלי העניין בפרק זמן **קצוב** ומעבירו לטיפול גופי הביצוע והבקרה. כך, בין היתר, גובשה התוכנית לילדים ולנוער בסיכון והתוכנית הלאומית לסיוע לניצולי השואה.

בנושאים מסוימים האגף מרכז תחום מדיניות **דרך קבע**, דוגמת מדיניות ראש הממשלה כלפי ערביי ישראל והמדיניות בעניין הטיפול בעורף (עד להעברת האחריות המלאה בנושא למשרד הביטחון במאי 2008). ראוי לציין שאף כי בנושאים אלו מוטלת אחריות וסמכות על גורמי ממשל אחרים, האגף הוא המטפל כגוף מטה בשאלות הדורשות את מעורבותו של ראש הממשלה.

בעבודות מן **הסוג השני** האגף פועל למיסודה של תורת תכנון בממשלה, להעצמתם של הגופים העוסקים בתכנון מדיניות, להשבחת יכולותיהם ולביסוס תהליכים ותמריצים התומכים בכך. הוא עושה זאת, בין היתר, באמצעות הטמעת "מעגל התכנון השנתי", ובו דרישה שנתית לתוכניות עבודה ומסמכי "הערכת מצב" משרדיים ובאמצעות שינוי תפיסת היחסים עם החברה האזרחית.

במסגרת עבודתו השוטפת, וכבסיס לעדכונים אחת לתקופה, הציב לעצמו האגף מספר מדדי תפוקה ותוצאה לעבודתו, כהגדרתם במדריך התכנון הממשלתי, ביניהם:

1. **מדד תפוקה**: העלאת שיעור העבודות אשר במהלך הכנתן ציבור בעלי העניין היה שותף בתהליך גיבוש המדיניות הנוגעת לו ועשויה להשפיע עליו.
2. **מדד תפוקה**: העלאת היקף הנושאים המטופלים באגף אשר תחילתם בהערכת מצב סדורה ותעדוף מובנה שנעשה באגף מבעוד מועד.
3. **מדד תפוקה**: העלאת מספר העבודות שהאגף מפרק בהן את הנחות היסוד המקובלות, ממקד את השינוי הנדרש או מייצר "שפן" המוביל לפתרון או לשינוי מפתיע בחשיבה.
4. **מדד תוצאה**: העלאת היקף הנושאים שנעשית בהם עבודת מטה מתוך סך הנושאים בתחומי חברה וממשל המטופלים אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
5. **מדד תוצאה**: העלאת מספר העבודות שזכו למידה רבה של לגיטימציה וקונצנזוס, בשל היותם גורמים משפיעים על הסבירות שהעבודה תיושם.
6. **מדד תוצאה**: שיעור גבוה של עבודות מטה שהוכנו על ידי האגף, אושרו והפכו להחלטות מחייבות של מנכ"ל המשרד, ראש הממשלה או הממשלה כולה.

## נושאי מדיניות מרכזיים בתחום החברה שטופלו באגף בשנים 2007-2008

### **גיבוש התוכנית הממשלתית לסיוע לניצולי שואה בשיתוף נציגות הניצולים:**

האגף לתכנון מדיניות נבחר מטעם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הוביל את העבודה המשותפת לנציגות הממשלה ולנציגות הניצולים לגיבוש תוכנית הסיוע לניצולי השואה, בהיקף שנתי של כחצי מיליארד שקלים. על יסוד האבחנה שנעשתה במסגרת העבודה בין יוצאי המחנות והגטאות לבין קבוצת פליטי השואה, הובילה המועצה הלאומית לכלכלה את גיבוש חלקה השני של התוכנית לסיוע לקשישים עניים בלי קשר לארץ מוצאם. הממשלה אישרה את התוכנית בנובמבר 2007: יוצאי המחנות והגטאות שלא קיבלו עד כה סיוע זכו לקבל קצבאות, הניצולים העניים זכו לסיוע גדול פי ארבעה מהסיוע שזכו לו קודם לכן, והתקציב למימון שירותים לניצולים גדל פי עשרה. כמו כן הונע תהליך למתן הכרה והוקרה ממשלתית בניצולים וכן להגדלה משמעותית של הטבות הדיוור, קצבאות הבטחת ההכנסה וקצבאות הזקנה לקשישים בישראל. יצוין שרבים מהקשישים הנזקקים הם פליטי שואה אשר ברחו טרם הגעת הכובש הנאצי ועלו ארצה מרוסיה בשנות התשעים.

### **גיבוש התוכנית לקידום קליטת בני העדה האתיופית בשיתוף נציגות הקהילה:**

האגף לתכנון מדיניות ריכז את הוועדה לגיבוש תוכנית חומש לשנים 2008 – 2013 לקידום קליטתם של יוצאי אתיופיה בעלות כוללת של 870 מיליון ש"ח. הוועדה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כללה נציגים ממשרד הקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד התמ"ת וכן נציגות של הקהילה האתיופית בישראל. התוכנית מתמקדת בקבוצת הצעירים (בני 16 – 35) ובשכונות שבהן ריכוז גבוה של עולים. במרס 2007 התוכנית אושרה בממשלה. ביסוד המדיניות, הרצון לקדם את שילובם של צעירים אתיופים בתעסוקה הולמת ובמוסדות להשכלה גבוהה, מתוך הבנה שזה המפתח להשתלבות ארוכת טווח, לאפשר לעולים חדשים ולזוגות צעירים לרכוש דיוור הולם ביישובים מבוססים באמצעות הגדלת הסיוע הכספי ולשפר את תנאי חייהם של העולים בתחומי החינוך, הרווחה, הקהילה והתעסוקה בסביבת מגוריהם באמצעות שיקום שכונות פיזי וחברתי.

### **גיבוש התוכנית הממשלתית לטיפול בילדים ונוער בסיכון:**

בהמשך לדוח שפרסמה בשנת 2006 הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ונוער בסיכון, בראשות פרופ' הלל שמיד, הוביל האגף את גיבושה של התוכנית הבין-משרדית בנושא, ובאוגוסט 2007 היא אושרה בממשלה. בצוות העבודה השתתפו נציגים ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד התמ"ת, משרד הבריאות, ומרכז השלטון המקומי, והוא הסתייע במכון ברוקדייל-מאירס של הגוינט. ביסוד התוכנית שילוב כוחות בין הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה, ארגוני החברה האזרחית ומטה לאומי אשר יקבע יעדים וסטנדרטים ברורים ואחידים (הודעה לעיתונות / מצגת). התוכנית תוביל להשקעה של כ-250 מיליון ש"ח בשנה בכ-140,000 ילדים בסיכון, כאשר קרוב למחצית מהמשאבים יושקעו בילדים בגיל הרך. חודשים מספר לאחר שאושרה התוכנית החליט ראש הממשלה על הקמת מטה הביצוע שלה במשרד הרווחה. בהחלטת ממשלה נוספת, מפברואר 2008, הוקצה תקציב חמש-שנתי לתוכנית, והוסדר הקשר בין התוכנית הפועלת להגדלת הטיפול בקהילה בילדים ונוער בסיכון לבין הצעת חוק שהגיש חבר הכנסת רן כהן, העוסקת בטיפול חוץ-קהילתי באוכלוסייה זו.

## **גיבוש מדיניות ביחס להמשך העלאתם ארצה של בני הפלשמורה :**

במארכ 2005 התקבלה [החלטת הממשלה](#) המגבילה את מספרם של בני הפלשמורה אשר יורשו להעלות לישראל ל-17,188, וזאת בהסתמך על סקר שערך משרד הפנים ועל אף שבני הפלשמורה אינם מוכרים כיהודים על פי חוק השבות. במהלך שנת 2008, הושלמה העלאתה ארצה של הקבוצה, אשר החברים בה נדרשו לעבור "גיור לחומרה" על ידי הממסד הדתי. בעקבות לחץ מגורמים שונים, ונוכח הצעת חוק פרטית שהוגשה בנושא, נדרשת הממשלה לקבל החלטה לגבי 8,700 איש נוספים שהצטרפו למחנה גונדר שבאתיופיה, אשר לא נכללו בסקר שהושלם ב-2005. האגף לתכנון מדיניות התבקש על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבחון את הנושא, תוך שיתוף הגורמים המרכזיים המעורבים בנושא במשרדי הממשלה, בארגוני החברה האזרחית וביהדות התפוצות. האגף הציג את תוצאות עבודתו בפני ראש הממשלה והשרים הנוגעים בדבר.

## **גיבוש ההחלטות על מדיניות הטיפול בעורף במצבי חירום :**

האגף לתכנון מדיניות ריכז משך תקופה את עבודת המטה במשרד ראש הממשלה בנושא הטיפול בעורף. מתום מלחמת לבנון השנייה ועד למאי 2007 ריכז האגף את העבודה לחיזוקו המידי של העורף וסייע [בהנעת תהליכים](#) לתיקון הליקויים שהתגלו במלחמה, ברוח עקרונות המדיניות שהשתקפו [בתגובת המשרד](#) לדוח מבקר המדינה. האגף היה גורם מרכזי בקביעת סדר העדיפויות לטיפול בסוגיות השונות שעלו לדיון והשתתף לצד המועצה לביטחון לאומי בעבודת המטה לקביעת הגורם שתוטל עליו אחריות-העל לטיפול בעורף. המלצת האגף להטיל את האחריות על שר הביטחון לתקופה של חמש שנים התקבלה, ובעקבותיה גובשה [החלטת הממשלה](#) אשר קבעה זאת מפורשות. בשנה שלאחר מאי 2007 ליווה האגף את תהליכי הקמת רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון, אשר עוגנה ב[החלטת הממשלה](#) נוספת.

## **בנייתה מחדש של תוכנית "ויסקונסין" הישראלית ("אורות לתעסוקה") :**

האגף לתכנון מדיניות ריכז את עבודת הוועדה הבין-משרדית לבחינתה של תוכנית "ויסקונסין" הישראלית, "אורות לתעסוקה". הוועדה, שבראשה עמד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ואשר הוקמה בעקבות משבר אמון חריף בתוכנית, [פרסמה את המלצותיה](#) ביולי 2007. בין היתר המליצה הוועדה על הקמת מסלולים מיוחדים לעולים, לבעלי מוגבלויות, לבעלי ותק בהבטחת הכנסה ולאקדמאים. אף המודל הכלכלי שבבסיס התוכנית שונה, ומפעילי המרכזים לא מתמרצים עוד על שלילת קצבאות אלא על השמות איכותיות. כמו כן הוגדלו התמריצים הכספיים למשתתפי התוכנית אשר שולבו בעבודה, והונחה התשתית להקמתה של רשות לאומית לתעסוקה שתאגד את כל הסמכויות בתחום. [בהחלטת הממשלה](#) לאמץ את הדוח אושר גם [הסיכום שנחתם](#) בין ראש הממשלה לשר התמ"ת בעניין הוצאתם הזמנית של בני 45 ומעלה מהתוכנית והרחבתה לאזורים נוספים.

## **תכנונה והקמתה של הרשות לפיתוח כלכלי למגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי :**

האגף גיבש את [החלטת הממשלה](#) מפברואר 2007 על הקמתה של רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, שייעודה להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של המגזר באמצעות עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית בתוכו ועל ידי הגברת שילובו בכלכלה הלאומית. בימים אלו נמצאת הרשות בתהליכי הקמה במקביל לעיגונה בחקיקה, כך שתיקח חלק קבוע בהחלטות המתקבלות במשרדי הממשלה השונים הנוגעות למגזר המיעוטים. לצד הרשות פועלת מועצה מייעצת, בראשותו של מר דב לאוטמן, אשר מחצית מחבריה אנשי עסקים או מומחים מהמגזר הערבי. תפקידה של המועצה הוא לייעץ למנהל בנושאים הנוגעים למדיניות ולגיבוש יעדים ומטרות. מנהל הרשות, מר איימן סייף, פועל בשיתוף פעולה עם האגף הכלכלי והאגף לתכנון מדיניות במשרד.

## **תכנונה והקמתה של מנהלת השירות האזרחי-לאומי בישראל:**

בהמשך לדוח ועדת עברי גיבש האגף את [החלטת הממשלה](#) מפברואר 2007 על כינונו של שירות אזרחי-לאומי. ההחלטה קבעה את העקרונות הכלליים של השירות ואת התהליך הנדרש להקמת המנגנון שיפעיל את השירות האזרחי ואת השירות הלאומי במערכת אחודה. הד"ר ראובן גל התמנה כפרויקטור להקים את השירות האזרחי-לאומי ולהוביל את עבודת המטה בנושא, שהובילה לגיבוש [החלטת ממשלה נוספת](#), באוגוסט 2007. בתחילת שנת 2008 [הסתיים שלב ההערכות](#) להקמתה של [מנהלת השירות האזרחי-לאומי](#), ועם העברת סמכויות אחדות משרד הרווחה והשירותים החברתיים היא נוסדה פורמלית במשרד ראש הממשלה ופועלת בכפוף לשר עמי איילון.

## **תכנונו והנעתו של המהלך לפתרון בעיית הקרקעות של הפזורה הבדווית בנגב:**

החל משנת 2003 עסק האגף בסוגיית הבדווים בנגב, וניירות המדיניות שלו תרמו באופן משמעותי לתהליך שהוביל שר השיכון והבינוי דאז, מר מאיר שטרית, לפתרון בעיית הקרקעות. האגף היה שותף משמעותי בגיבוש [החלטת הממשלה](#) מיולי 2007, שהביאה להקמת הרשות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, לאיחוד הגורמים המטפלים בפזורה הבדווית ולמניעת כפילויות. על האגף, בשיתוף משרד השיכון והבינוי, הוטל להביא להקמת ועדה ציבורית המשותפת לממשלה ולנציגות הבדוויות, אשר תמליץ על כללים להסדרת התיישבות הבדווית בנגב, ובכלל זה גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית ולוחות זמנים לביצוע. לאחר עבודת מטה של האגף [אישרה הממשלה](#) את כינונה של ועדה בראשות השופט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג, אשר חברים בה נציגי הבדווים, נציגי ציבור ונציגי הממשלה.

## **ייסודה וקיומה של ועידת ראש הממשלה למגזר הערבי בישראל:**

במאי 2007 קיים ראש הממשלה מפגש משותף ליהודים ולערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה. בסופו, קבע כי במהלך אותה שנה תגובשנה תוכניות משותפות לממשלה ולנציגות מקצועיות של המגזר, והן תוצגנה לציבור במסגרת ועידה. בהנחיית מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הוביל האגף לתכנון מדיניות את ועדת ההיגוי המשותפת, שהשתתפו בה יו"ר ועד ראשי הרשויות הערביות, ראשי ערים מובילים במגזר ואנשי המכון לדמוקרטיה, אשר היה שותף למהלך. ביולי 2008 נערכה בחיפה [ועידת ראש הממשלה הראשונה למגזר הערבי](#), והוצגו בה התוכניות בתחום הכלכלה, החינוך והשלטון המקומי. באירוע השתתפו כ-250 איש, ובהם שרים, מנכ"לי משרדים, פקידים בכירים וגורמים מרכזיים בציבור הערבי. ראש הממשלה התווה [בנאום המסכם](#) את מדיניותו, ועמד על הצורך בתפיסה של שילוב ושוויון (בניגוד לסדר הנהוג של שוויון ושילוב), מתוך הבנה שרק שילובו של המגזר בחברה הישראלית, ובעיקר בכלכלה הישראלית, יביא לשוויון של ממש.

## **השתתפות בצוות לגיבוש מדיניות בעניין קרנות פילנתרופיות:**

בהמשך [החלטת ממשלה](#) בנושא יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם למטרות ציבוריות מפברואר 2008, נטל האגף לתכנון מדיניות חלק בצוות בין-משרדי אשר תפקידו לגבש מדיניות בעניין הצורך בהסדרת "עמותות קרן" בחוק הישראלי. אם יוחלט שיש תועלת בהסדרת הנושא, יידרש הצוות, שמובילים משרד האוצר ומשרד המשפטים, לגבש המלצות באשר להסדרים השונים שיחולו לגבי הקרנות, ובהם הקרנות סוגי הקרנות, מדיניות המס ודפוסי השקיפות. הצוות התחייב לשתף בתהליך את ארגוני החברה האזרחית והפילנתרופיה. ביוני 2008 פרסם הצוות [קול קורא](#) כדי לקבל עמדות וכיווני חשיבה, ולאחר שיגבש עקרונות ראשוניים יביאם לדיון ב"שולחן עגול" טרם יגבש המלצות סופיות.

## **הקמתו וריכוז עבודתו של הצוות למתן הכרה והוקרה לניצולי השואה:**

בהמשך [להחלטת הממשלה](#) בנושא הטיפול בניצולי השואה, האגף ליווה את הקמתו של צוות לבחינת נושא ההכרה בניצולים והוקרתם, מניסוח כתב המינוי ועד להגשת הדוח הסופי. הצוות פעל בראשותו של תא"ל (מיל') ד"ר יצחק (טולקה) ארד, ובין חבריו היו נציגי הניצולים, אנשי אקדמיה, ראשי "יד ושם" ונציגים ממשרד החינוך ומשרד הרווחה, המשרד לענייני גמלאים ומשרד האוצר. בכתב המינוי של ראש הממשלה נתבקש הצוות להציע דרכים להענקת הכרה והוקרה אישיים וקבוצתיים לניצולים, ולסייע בהנחלת הזיכרון ההיסטורי ובחיבור בין ניצולי השואה לבני הנוער. המלצות הצוות אושרו [בהחלטת ממשלה](#) במאי 2008, ויישום ההמלצות הוטל על המשרד לענייני גמלאים ועל "יד ושם". בימים אלו מוקם אתר אינטרנט ייעודי, ויתועדו בו עדויות ניצולי השואה. על פי ההחלטה, לניצולים אשר יסכימו לתרום מזמנם ולהשתתף במפעל לאומי זה יוענקו תעודה וסמל מטעם ממשלת ישראל.

## **התוכנית לטיפול מנהיגות צעירה בחברה הישראלית:**

במאי 2008 [הטילה הממשלה](#) על השרה רוחמה אברהם בלילא לגבש תוכנית לטיפול מנהיגות בקרב הנוער. האגף לתכנון מדיניות מסייע למשרדה של השרה בבניית התוכנית ובהתוויית עקרונותיה. במסגרת זו, מופתה הפעילות הענפה בתחום פיתוח המנהיגות בקרב בני נוער טרם הקמתה של ועדה ציבורית שהוביל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך. בכוונת האגף לשתף קרנות פילנתרופיות וארגוני חברה אזרחית במהלך גיבוש התוכנית.

---

\* חלק משמעותי מהתוכניות והעבודות שהאגף לתכנון מדיניות עוסק בהן בתחום חברתי מממשות את עקרונות [האג'נדה החברתית-כלכלית](#) אשר גיבשה המועצה הלאומית לכלכלה. בין היתר עוסקת האג'נדה בצורך לשלב את אוכלוסיות הערבים והחרדים בכלכלת ישראל ובכלים שיש להפעיל בקבוצות הגילאים השונות לצורך השגת צמיחה מתוך צמצום פערים.

## נושאי מדיניות מרכזיים בתחום הממשל שטופלו באגף בשנים 2007-2008

### **גיבושם של תפיסת תכנון ומילון מושגים, ועיגונם ב"מדריך התכנון הממשלתי":**

האגף לתכנון מדיניות הוביל צוות בין-משרדי שהשתתפו בו בעלי תפקידים בכירים באגף התקציבים במשרד האוצר ובאגפי תכנון ותקצוב במשרדי הממשלה השונים, אשר גיבש את תפיסת התכנון הממשלתי. על בסיס "[מדריך התכנון הממשלתי](#)", אשר הכין הצוות, נבנו תוכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2008 וכן מסמכי הערכות המצב לקראת תקציב 2009. במדריך פרקים העוסקים במעגל התכנון והתקצוב השנתי, במבנה תוכנית העבודה, ב"ארגון הכלים" הממשלתי ובהיבטים שונים של מדידת תוצאות והערכה מעצבת. הוא גם כולל מילון מושגים ותבניות לעבודה המשרדית השוטפת. גרסתו החדשה של המדריך (2.0) כוללת גם פרק העוסק בשלבי גיבושה של תוכנית עבודה ייעודית לטיפול בנושא מוגדר.

### **עיצוב התהליך השנתי להכנת תוכנית עבודה במשרדי הממשלה והובלתו:**

בשנתיים האחרונות מוביל מנכ"ל משרד ראש הממשלה באמצעות האגף לתכנון מדיניות את תהליך הכנתן של תוכניות העבודה המשרדיות. בחלק ממשרדי הממשלה התהליך קיים זה מכבר, ואילו במשרדים אחרים התהליך נבנה בעקבות הדרישה ממשרד ראש הממשלה ובעקבות הצורך להציג את התוכנית לפני מנכ"ל המשרד ולפני הציבור הרחב. שיאו של התהליך בכנס שנתי של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה במשרד החוץ בירושלים אשר בו מוצגים עיקרי התוכנית ([2007 / 2008](#)). בשנת 2007 פורסמו עיקרי התוכניות [במסמך מסכם](#) שערך והפיק משרד ראש הממשלה, ובשנת 2008 הוקם [אתר אינטרנט ייעודי](#) הפתוח לציבור ובו מצגות המשרדים וקטעי וידאו מהכנס. המפגש כולו הועבר בשידור חי באתר האינטרנט ומאוחר יותר גם בערוץ הכנסת.

### **הובלת התהליך לגיבוש הערכת מצב במשרדי הממשלה בשנת 2008:**

במהלך החודשים אפריל-מאי 2008, לפני פתיחת דיוני תקציב 2009 ועל פי "מעגל התכנון והתקצוב" השנתי [שבמדריך התכנון הממשלתי](#), הוביל מנכ"ל משרד ראש הממשלה באמצעות האגף את תהליך גיבושן של הערכות המצב במשרדי הממשלה. אחד מיעדי המהלך הוא להקדים את שלב התכנון לשלב התקצוב ולאפשר למשרדי הממשלה לנתח את התנהלותם הפנימית כדי שיוכלו לקבוע את שינויי הכיוון הנדרשים להם. לאחר גיבוש התפיסה וקביעת המבנה הרצוי של "מסמך הערכת המצב", הוקדש הכנס התקופתי של גורמי התכנון והתקצוב לנושא והוצגה המלצת משרד ראש הממשלה באשר לתהליך המשרדי הנדרש. בסיכומו של דבר, בכשבעה-עשר משרדי ממשלה הוקמו צוותים להכנת המסמך אשר שימש את המשרד ואת גורמי המטה.

### **קידום מכרז כלל ממשלתי לחברות מלוות בתחום התכנון, המדידה והבקרה:**

מינהל הרכש הממשלתי ביחידת החשב הכללי והאגף לתכנון מדיניות נמצאים בשלבים מתקדמים בפיתוח מכרז כלל ממשלתי להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, מדידה ובקרה במשרדי הממשלה. לצורך כך צפוי להיבנות מאגר חברות מייעצות אשר יפעלו על פי שיטת עבודה ומילון מושגים אחיד ויעמידו את שירותיהם לרשות גופי הממשלה המעוניינים בכך. לאחר השלב הראשון, שבו ייבחרו החברות הטובות והאיכותיות ביותר, יוכלו משרדים, תאגידים ויחידות סמך להיכנס לתהליך מהיר יחסית, שבסופו יבחרו חברה מלווה על בסיס הצעה מותאמת שתגיש להם. יודגש שהחברה נועדה לסייע לגורמי המטה במשרד בהטמעת התהליך ולא להחליף אותם. היא תועסק לפרק זמן מוגבל של עד שלוש שנים, ומשרד ראש הממשלה ישתתף במימונה.

## **שינוי אופן הגשת הצעות החלטה לממשלה, כך שיוגדרו בהן תפוקות ותוצאות:**

מזכירות הממשלה, האגף לתכנון מדיניות והאגף לתיאום מעקב ובקרה מקדמים בחודשים האחרונים עבודת מטה לשינוי תקנון הממשלה, במגמה לשנות את תבנית ההגשה המקובלת של החלטות המובאות לאישור הממשלה. לשם כך גובשה מתודולוגיה לסיווג החלטות ממשלה על פי סוג החלטה ותחום עיסוקה, ומסתמן שבחלק מההחלטות תידרש קביעת מדדי התארגנות, תפוקה ותוצאה ברי מעקב, בהתאם להגדרות שב"מדריך התכנון הממשלתי". הגדרת המדדים תקדם את התהליך להטמעת חשיבה תוצאתית בתהליך גיבושן של תוכניות ייעודיות; סיווג החלטות יאפשר לנתב אותן לפורומים שונים בממשלה; והמהלך כולו יסייע גם בשיפור איכות הדיונים בממשלה ובשדרוג מערך הבקרה אחר ביצוע החלטות, תוך ביסוסו על תשתית טכנולוגית מתקדמת.

## **הובלת מהלך להקמתם ולהעצמתם של אגפי מדיניות במשרדי הממשלה:**

בד בבד עם קידום המכרז לחברות מלוות בתחומי תכנון, מדידה ובקרה, הצבת דרישות תכנון ממשרדי הממשלה והמהלך לשינוי אופן הגשת הצעות החלטה לממשלה, פועל האגף לחיזוק יכולות תכנון בתוך משרדי הממשלה. כאגף מטה, הוא פועל בשיתוף נציבות שירות המדינה וגורמים נוספים ליצירת התנאים הנדרשים להקמתם ולהעצמתם של אגפי מדיניות ממשרדים. מספר משרדי ממשלה, ביניהם החינוך, המשפטים, הפנים והחוץ כבר החלו בתהליך להקמת אגפים שכאלה, לאור התפיסות והתהליכים שגובשו במשרד ראש הממשלה בשנתיים האחרונות. במסגרת עבודת המטה שמוביל האגף, הוגדרו ונדונו מתחים אחדים המאפיינים אגפי מדיניות, גובשה תפיסת הקמה שנועדה להבטיח עצמאות משרדית מצד אחד ומחויבות כלל-ממשלתית למהלך מצד אחר ונבחנו היבטים מסוימים בפעילותם של אגפי מדיניות בממשלות בעולם באמצעות מחקר השוואתי שהוביל "[מכון ראות](#)".

## **הובלת המהלך לחיזוק היחסים בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי:**

בעקבות תהליך שהוביל מנכ"ל משרד ראש הממשלה משנת 2006 הוביל האגף לאימוצה של מדיניות ממשלתית סדורה בכל הקשור ליחסי המגזרים בישראל ([החלטת הממשלה](#) / [מסמך מדיניות](#) / [הצהרת כוונות](#) / [הודעה לעיתונות](#)) והביא לאישורה בממשלה. בהחלטה נקבע שכמה משרדי ממשלה יקיימו שיח בין-מגזרי מתמשך במסגרת "שולחנות עגולים", שיוקם מאגר מידע אשר יבטיח שקיפות בפעילות המגזר השלישי והממשלה, שתיבחן הסדרת השוק של "קרנות פילנתרופיות" בישראל ושיתווספו אמות מידה חברתיות למכרזים ממשלתיים על הפעלת שירותים חברתיים. בהתאם להחלטה, מוקמת באגף לתכנון מדיניות "יחידה מייעצת בנושא שיתופי פעולה", אשר תקדם את הטיפול בנושא מטעם המשרד, תפעל למימוש החלטות השונות ותהא חלק מתהליכי גיבוש מדיניות במשרד ראש הממשלה.

## **הקמת "השולחן העגול הממשקי" כפלטפורמה קבועה לניהול שיח בין-מגזרי:**

על יסוד החלטת הממשלה הוטל על משרד ראש הממשלה לפעול בשיתוף משרד האוצר, המשפטים, החינוך, הרווחה והגנת הסביבה להקמתן של מסגרות לשיח תלת-מגזרי ברמה הלאומית וברמה המשרדית. האגף לתכנון מדיניות, הרואה בקיומה של פלטפורמה זו כלי מרכזי בעבודתו השוטפת, כינס צוות של אנשי אקדמיה במטרה לגבש "[מסמך מסגרת ראשון](#)" ובו "כללי המשחק" שיבטיחו שותפות ושוויוניות בניהול השיח. המסמך משקף את הצורך במנגנון הידברות שונה, לנוכח ההבנה שתקפם של תוצרי השיח תלוי אך ורק במידת ההסכמה להם. במכרז לסיוע בהפעלת השולחן מטעם הממשלה ובמימונה זכה ארגון [שיתופים](#), ואליו הצטרפה בהמשך [אלכ"א](#). בחודש יולי 2008 [התכנס לראשונה](#) בירושלים "השולחן העגול הממשקי המכונן".

## **הקמתו של פורום גורמי תכנון מרכזיים במשרדי הממשלה:**

מתוך עבודתו השוטפת של האגף לתכנון מדיניות מול משרדי הממשלה התגבש במהלך השנתיים האחרונות פורום של גורמי תכנון מרכזיים במשרדים, אשר חלקם עוסקים גם בהיבטי תקצוב, וחבריו שותפים לתהליכים שמקדם האגף בתחום הממשל. בנוסף לכך, מקיים האגף קשרי עבודה שוטפים עם רבים ממשותפי הפורום - בין במסגרת תהליכי העבודה השוטפים בממשלה בין במסגרת גיבוש תוכניות ייעודיות בנושאים שונים. הפורום מתכנס אחת לכמה חודשים, בדרך כלל בירושלים ובסביבה, והוא מונה כשלושים חברים. מפגשיו מיועדים להצגה והדרכה ביחס למימוש היבטים שונים של מעגל התכנון השנתי או להיוועצות ביחס למהלכים שמגבש האגף לתכנון מדיניות ויש בהם כדי להשפיע על המשרדים.

## **הובלת נושא המינהל הציבורי והמשילות בתהליך הצטרפות ישראל ל-OECD:**

עם תחילתו של תהליך הצטרפותה של ישראל לארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) במאי 2007, [החליטה](#) ממשלת ישראל על מינוי צוות בין-משרדי שיוביל את תהליכי העבודה הכרוכים בעדכוני חקיקה, בקידום רפורמות ובהתאמה לסטנדרטים המתקדמים של מדינות הארגון. ראש האגף לתכנון מדיניות משמש יושב ראש הוועדה למינהל ציבורי ולמשילות, אשר תפקידה לנהל את המגעים עם ארגון ה-OECD בהיבטים אלה, תוך בחינת אמות המידה הקיימות והשינויים הנדרשים מישראל כדי להתקבל לארגון. במסגרת פעילות הצוות נבחנות, בין היתר, דרך הטיפול ברפורמות ברגולציה, מידת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות, רמת הקדמה הטכנולוגית בממשלה ואיכות הכלים להבטחת יושרה, שקיפות ואחריותיות (Accountability) בפעילות הממשלה.

## **גיבוש תוכנית הכשרה ייעודית למנכ"לים של משרדי ממשלה:**

בהמשך להנחיית מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מגבש האגף בימים אלו תוכנית הכשרה למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, אשר תבוצע בשיתוף עם אלכ"א-ג'וינט. האגף פועל ליצירת קורס ייעודי אשר יותאם לצורכיהם ולמגבלות הזמן של המנכ"לים. לשם כך יוקם צוות היגוי, אשר יגבש את תוכנית הקורס וינסה לחשוף את המנכ"לים לתפיסות ניהול חדשות ולדילמות מרכזיות אשר אתן מתמודד השירות הציבורי בישראל ובעולם.

---

\* חלק משמעותי מהתוכניות והעבודות שהאגף לתכנון מדיניות עוסק בהן בתחום הממשל ממשות את עקרונות דו"ח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה ("ועדת קוברסקי"), אשר פרסמה מסקנותיה בשנת 1989.

## החלטות ממשלה שהוביל האגף לתכנון מדיניות בשנים 2007-2008

מספר החלטה	תאריך	נושא	קישור
1204	15.02.2007	הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים	<a href="#">קישור</a>
1215	18.02.2007	כינון שירות לאומי אזרחי	<a href="#">קישור</a>
1577	14.04.2007	הטלת האחריות לטיפול בעורף על שר הביטחון	<a href="#">קישור</a>
1887	01.07.2007	תוכנית "אורות לתעסוקה" – שילוב מקבלי גמלאות בעבודה	<a href="#">קישור</a>
1999	15.07.2007	הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב	<a href="#">קישור</a>
2281	16.08.2007	אימוץ החלטות דו"ח ועדת שמיד בנושא ילדים ונוער בסיכון	<a href="#">קישור</a>
2295	19.08.2007	הקמת מינהלה לשירות לאומי-אזרחי בישראל	<a href="#">קישור</a>
2368	16.9.2007	צוות הקמה לרשות חירום לאומית	<a href="#">קישור</a>
2491	28.10.2007	הקמת ועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב	<a href="#">קישור</a>
2534	04.11.2007	תוכנית סיוע לניצולי שואה, ולשינוי ושיפור בקצבאות וגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים	<a href="#">קישור</a>
3116	10.02.2008	תוכנית חומש לשיפור קליטת בני העדה האתיופית	<a href="#">קישור</a>
3190	24.02.2008	יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות	<a href="#">קישור</a>
3474	04.05.2008	הכרה והוקרה של ניצולי השואה	<a href="#">קישור</a>

## פרסומי האגף לתכנון מדיניות בשנים 2007-2008

- דצמבר 2008, מדריך התכנון הממשלתי - גרסה 1.2 (מסמך).
- פברואר 2008, מסמך מדיניות: ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית (מסמך).
- יולי 2007, הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה בעניין הטיפול בעורף (מסמך).
- יוני 2007, דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת תכנית מהלי"ב (מסמך).