



נציבות שירות המדינה  
המטה ליישום הרפורמה  
אגף תורה, מחקר וניהול ידע

מסמך מדיניות בנושא

# יחסי מטה-מחוז במשרדי הממשלה

ירושלים, טבת התשע"ו ינואר 2016



מסמך זה גובש כחלק מתוכנית 'עץ הדעת' לגיבוש וכתובת  
מדיניות בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

#### **ראש הצוות**

#### **צוות המדיניות**

גב' בינת שורץ-מילנר, מנהלת מנהל התכנון  
מר עמרם קלעג', לשעבר מנכ"ל משרד הפנים  
גב' אמירה אהרונוביץ', עמיתת מחקר, מכון מנדל  
מר עודד גושן, לשעבר מנהל פורום מנהלי מחוזות, ג'וינט  
מר נחמיה חתוכה, מנהל מחוז מרכז, משרד העליה והקליטה  
מר יוסי זולפן, מנהל תחום בקרה, משרד הכלכלה  
גב' נואמי ליברמן, מנהחת תחום קשרים בין לאומיים, מנהל התכנון

#### **מרכזת הצוות**

#### **ליווי מקצועי**

#### **צוות בקרה**

#### **עריכה**

#### **יעוץ**

גב' עיינה אדלר, מנהלת תחום בכיר מדיניות וקשרי חוץ, נציבות שירות המדינה  
גב' טליה מנשה, מנהלת תחום - בקרת ניהול ההון האנושי אגף בכיר בקרה  
גב' עדית הילה נחמן, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, נציבות שירות המדינה  
עיינה אדלר, מנהלת תחום בכיר מדיניות וקשרי חוץ, נציבות שירות המדינה

## תוכן עניינים

4	תקציר מנהלים
4	תהליך העבודה
5	רקע
5	פער בין מדיניות הממשלה לבין ביצועה בפועל
7	המצב הקיים – העדר תפיסת בפעלה מטה-מחזות
9	הגדרת הבעיה
12	בחינה השוואתית - Benchmark
12	א. המחוז כ"פוליס"
13	ב. המחוז כ"פרובינציה"
13	ג. "משרד-מטה"
14	המנוף לשינוי
15	טיפולוגיה של משרדי הממשלה לצורך הגדרת מערך קו-מטה
15	סוג 1 – דגם "פוליס"
16	סוג 2 – דגם "פרובינציה"
17	סוג 3 – דגם "משרד-מטה"
17	שיטת סיווג המשרדים לדגמים השונים
23	המלצות
23	הון אנושי
24	מבנה ארגוני
24	משאבים
24	המלצות לטווח הבינוני והארוך
26	סיכום

## תקציר מנהלים

אחת מבעיות הליבה בממשל הישראלי היא הקושי ליישם את מדיניות הממשלה ולהוציא את החלטותיה ויעדיה מהכח לפועל, אל משתמש הקצה; הרשות המקומית, האזרח, היזם, התעשיין וכל מי שהנו צרכן של שירות ממשלתי או נשען בפעולותיו על רגולציה.

חלק מיישום מדיניות הממשלה והחלטותיה הוא מהות פעילות "יחידות הקו" - משרדי הממשלה במחוזות, המצויים בתווך בין הלקוח - משתמש הקצה, לבין מטה המשרד הקובע מדיניות לתחום העיסוק של המשרד כנגזרת ממדיניות הממשלה.

מטרת מסמך מדיניות זה היא להציע שיטה להגדרה וניהול הקשר בין המטה למחוזות שתבטיח יישום מוגבר של מדיניות הממשלה. המסמך נוגע בחלוקת סמכות ואחריות בין יחידות מטה ליחידות שטח בשלושה דגמים המותאמים לשלושה "אבי טיפוס" של משרדי ממשלה, מתייחס לפיתוח הון אנושי בכל אב טיפוס בדגש על מסלול המשלב הכשרה ופעילות במטה ובמחוז, ועוסק בקשרים רוחביים בין משרדי הממשלה באותו מחוז.

הנחת העבודה המרכזית היא שהמבנה הארגוני הממשלתי מיועד לתמוך ביישום מדיניות הממשלה תוך הקצאת משאבים יעילה ולהשיא ערך ל"משתמש הקצה", בין אם הוא רשות או גוף והממשק מולו מוטה רגולציה, ובין אם הוא אדם פרטי והממשק מולו מוטה שירות.

המלצת המדיניות מורכבת משלושה צעדים ליישום בטווח הקצר, הבינוני והארוך. בטווח הקצר - סיווג משרדי הממשלה בין שלושה הדגמים של "אבי טיפוס" שהוגדרו במסמך, והגדרת סמכות, אחריות ומבנה ארגוני וניהולי, בהתאם להמלצות במסמך. בטווח הבינוני - בניית תרבות של שיתוף פעולה מובנה בין משרדי הממשלה השונים בכל מחוז, לצורך השאת ערך מרבית למשתמש הקצה. בטווח הארוך - שרטוט מחדש של מפת המחוזות בישראל בהתאם להיקף אוכלוסייה ואופי האזור, וקביעת גבולות אלה כמחייבים את כלל משרדי הממשלה, שבהתאם להם יוגדרו תחומי המחוזות בכל משרד.

## תהליך העבודה

צוות העבודה הורכב מאנשי מקצוע, בעלי ניסיון וידע בעיסוק ביחסי מטה-שטח בדגש על מטה ומחוז.

במסגרת העבודה על המסמך, נערך מפגש התנעה שכלל רקע כללי על הפרוייקט, הצגת הנושא לצוות וקביעת שיטת העבודה. לאחר מכן פנה הצוות למיפוי מצב קיים בשירות המדינה מזוויות שונות (דגמים ואתגרים) באמצעות פניה למידענים - מבנים ארגוניים (מטה מחוז) ותפקידים עקריים של משרדי הממשלה וקריאה על מודלים שונים ליחסי גומלין בין מטה למחוז במשרדים ממשלתיים במספר מדינות.

במקביל, במפגשים הצוותיים, ניסה הצוות למפות את המצב הקיים על ידי פגישות עם מייצגים זוויות שונות באתגר אותו לקח הצוות על עצמו.

- זווית המחוז - מפגש צוות עם גיא סמט, מנהל מחוז דרום במשרד להגנת הסביבה ונחמיה חתוכה מנהל מחוז מרכז במשרד הקליטה.
- זווית המטה - מפגש צוות עם רונית מזר, מנהלת אגף לתכנון ארצי במנהל תכנון, ואהוד פראוור, ראש אגף תכנון מדיניות במשרד רוה"מ.
- ראיונות שטח - 5 מנהלי מחוזות במשרדים שונים וכן עם מיכאל אטלן היועץ המשפטי של משרד הכלכלה.

לאחר מיפוי המצב הקיים, פנה הצוות לגיבוש הצעת מדיניות באופן הבא:

- סיווג משרדי הממשלה/יחידות ממשלתיות לשלושה סוגים עיקריים.
- אפיון ראשוני של יחסי מטה-מחוז לכל סוג.
- עקרונות ראשוניים ל"מודל הפעלה" גנרי לכל סוג.

## פער בין מדיניות הממשלה לבין ביצועה בפועל

אחת הבעיות המרכזיות במדיניות ציבורית היא הקושי ביישום החלטות ומדיניות הממשלה בפועל באופן מיטבי ברמת השטח. גם הספרות המקצועית ודוחות רשמיים עוסקים לא מעט בפער בין קבלת ההחלטות לבין יישומן בפועל.

מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2013<sup>1</sup>, עולה כי אי יישום של החלטות ממשלה נע בין 50%-70%<sup>2</sup> מכלל ההחלטות;

במדד ה-SGI (Sustainable Governance Indicators) – בדוח מ-2014<sup>3</sup> שבחן ודירג את מדינות ה-OECD לפי קריטריונים של יעילות ממשלתית, ביצוע/פיקוח מיניסטריאלי, סוכנויות בקרה, מימון יעיל ועוד, זכתה ישראל בסעיף היעילות הממשלתית ביישום המדיניות בציון 7 בלבד מתוך 10 והוסבר כי ישראל סובלת מהעדר תקשורת בין דרגי השטח למקבלי ההחלטות, ריבוי של הסדרים, מוסדות והליכים פורמליים המסאבים את שרשרת היישום והסתמכות יתר על חקיקת חירום<sup>4</sup>.

באשר לסיבות ליישום הנמוך של החלטות ממשלה במקרה הישראלי, טען פרופ' דרי (1992) כי "תופעות אי ביצוע או ביצוע חלקי מיוחסות בעיקר לחוסר היעילות של גופים אדמיניסטרטיביים המופקדים על יישום החלטות של הדרג הפוליטי ולהעדר שליטה על הדרג המנהלי"<sup>5</sup>.

בהיבט התיאורטי, יישום מדיניות ברמות ממשל שונות נבחן על ידי חוקרים רבים, אולם הדגש במחקר ניתן ליחס בין מקבלי ההחלטות לבין משרתי הציבור, ופחות על ההיבט המבני של משרדי הממשלה כגורם המקשה על יישום המדיניות. בהקשר זה נציין כי בישראל, אחת הבעיות המביאות לאותו "חוסר יעילות" המודגש בספרות, הוא פער מובנה בין מטה המשרד,

<sup>1</sup> דוח מבקר המדינה 64א' (2013) פרוטוקול דיון מועדת הכנסת לביקורת המדינה, 18.01.2011, עמ' 15.

<sup>2</sup> טווח האחרים מתייחס לשאלת ניכוי החלטות ממשלה "דקלרטיביות" במהותן

<sup>3</sup> [http://www.oecd.org/pcd/OECD\\_Paris\\_0503148\\_DST\\_Rev.pdf](http://www.oecd.org/pcd/OECD_Paris_0503148_DST_Rev.pdf)

<sup>4</sup> אייל רובינסון, רואה בעבים לא יקצור – יישום המדיניות כמפתח במעגל התכנון וקבלת ההחלטות ברמה הלאומית, עמ' 8.

<sup>5</sup> דרי, דוד "קודם מתחתנים ורק אז מתחילים לחזר" דמוקרטיה: המכון הישראלי לדמוקרטיה (1992): עמ' 22.

הקרוב יותר למדיניות הממשלה והוא שותף בגיבושה ומחויב לה, לבין המחוז, המרוחק ממוקדי קבלת החלטות וגיבוש מדיניות ועוסק ב"שוטף" מול לקוחות המשרד.

נעיר כי, במדיניות שאינן פדרליות או במדינות בהן הדרג המחוזי אינו דרג נבחר (כמו ישראל), אין לראות בדרג המחוזי "רמת ממשל" מובחנת, המנותקת מיעדים, החלטות ומדיניות הנקבעים על ידי ממשלה נבחרת. בהתאם, "יישום המדיניות" בישראל הוא במודל של Top-Down<sup>6</sup> מהמטה אל המחוזות, וקבלת היזון חוזר במודל Bottom-Up על ידי סוכני השטח המיישמים את המדיניות בפועל<sup>7</sup>. באופן זה תהליך עיצוב מדיניות הוא מתמשך ומשלב את הליכי היחמה והתכנון עם הקצאת משאבים, פיקוח, בקרה ועדכון<sup>8</sup>.

### המצב הקיים: העדר תפיסת הפעלה מטה-מחוזות

המתכונת הפורמלית של הדרג המחוזי, שנקבעה בתקופת המנדט הבריטי, לא שונתה מאז קום המדינה, למרות שינויים - חברתיים, דמוגרפיים, טכנולוגיים ועוד, שהתחוללו בו בפועל.

אמנם, החלטות הממשלה ומספר ועדות עסקו בשאלת החלוקה הגאוגרפית למחוזות, אך היבטים מרכזיים של מבנה הדרג המחוזי, חלוקת הסמכויות בינו ובין מטרות המשרדים ושיתוף הפעולה ה"אופקי" הבין-משרדי נבחנו ונדונו במידה מועטה בלבד<sup>9</sup>.

באופן מיטבי, ליבת פעילות המטה היא גיבוש מדיניות משרדית כנגזרת ממדיניות הממשלה, בניית תכנית פעולה ליישומה מגובה במשאבים הנדרשים, הכשרה והטמעה מתאימים, פיקוח ובקרה שוטפים, ועדכון המדיניות מעת לעת. תפקיד יחידות המחוז, הוא הוצאה לפועל של המדיניות מול משתמשי הקצה באמצעות פעילות שוטפת ויזומה, והעברת היזון חוזר למטה לצורך עדכון והתאמת המדיניות.

אולם עבודת הצוות חשפה בפנינו תמונת מצב שונה לחלוטין המעידה על מבנים וסמכויות שנוצרו עם השנים ומתעצבות באופן שונה ממקום למקום ומעת לעת **ותלויות כמעט באופן בלעדי בזהות הספציפית של אנשי המטה ואנשי המחוז באותה נקודת זמן**, וביחסים

---

<sup>6</sup> Mazmanian & Sabatier – מודל קבלת החלטות ממשלתי Top Down והשפעותיו על תהליך היישום

<sup>7</sup> ליפסקי במודל על Street Level Bureaucracy

<sup>8</sup> רובינסון, "רואה בעבים לא יקצור" – יישום המדיניות כמפתח במעגל התכנון וקבלת החלטות ברמה הלאומית, עמ' 1

<sup>9</sup> מתוך דוח מבקר המדינה 54, 2003.

האישיים בניהם. סימוכין לכך נמצאו גם בדוח מבקר המדינה שקבע כי: "כוחו של המחוז לקדם מדיניות תלוי בכוחו של מנהל המחוז ובקשר של המנהל עם המטה"; "למטה פונקציות ביצועיות מול היחידות הכפופות לו באופן ישיר, לעיתים נוצר מצב בו למחוז יש תפקיד טכני בלבד"<sup>10</sup> ועוד.

---

<sup>10</sup> מבקר המדינה 64'א' 2013.



## הגדרת הבעיה

---

העדר תיחום גבולות האחראיות והסמכות בין המטה לבין המחוזות, לצורך ביצוע מדיניות הממשלה באופן המבוסס על ירתונו היחסי של כל אחד מהם (בהתאם ליחידה הארגונית) והמשיא ערך לרווחה חברתית תוך הקצאת משאבים יעילה.

---

את העדר תפיסת ההפעלה בנושא יחסי מטה-מחוז (הן אופקית והן אנכית), בחרנו להציג בחלוקה לנושאים כפי שתפורט להלן:

### 1. גורמי אנוש:

- מתח מובנה ותסכול בין מטה למחוז - חלוקת סמכות לא מותאמת או לא ברורה בין המטה למחוזות, עבודה ריכוזית של המטה וקבלת החלטות ללא שיתוף המחוזות, העדר זרימת מידע הדדית, העדר קשב במחוז ליישום מדיניות המטה או העדר כלים ליישומה, פערי דרגות בין המטה למחוז, העדר תקציבים למחוזות, עקיפת המחוזות על ידי משתמשי הקצה ופניה ישירות למטה, תלונות המגיעות למטה על פעילות במחוזות, כל אלה מייצרים מתח מובנה ותסכול הדדי רב.
- עוצמת מטה/מחוז והיכולת ליישם מדיניות היא תוצאה של גורמים נסיבתיים ופרסונליים – היכולת של מחוז לבצע שינוי הנדרש כתוצאה משינוי מדיניות, ליזום תהליך של שינוי מדיניות מול המטה, או ליזום שיפורים בעבודה השוטפת לצורך השגת יעדים, תלויים בחזקו של מנהל המחוז, בקשר שלו עם המטה, בנסיון הנצבר שלו, ובגישה הניהולית של הגורם במטה האחראי על המדיניות באותו תחום. הגורם הפרסונאלי הוא הגורם המכריע את פעילות המחוז, את הקשר שלו עם המטה ואת יכולתו ליישם או הוביל שינוי.

### 2. שיטות עבודה:

- הסתמכות פרסונלית במקום הגדרות ברורות – כיום, אין מאפייני תפקיד ברורים למנהל מחוז ולכן, בפועל הן נגזרות כסמכות שיווית למטה וגם לשטח ולעיתים אף בהתאם לאופי ומערכת היחסים בין מנהל המחוז למטה, ולא בהתאם לצרכי המשרד, אופי הפעילות שלו, לקוחותיו ומטרותיו.
- העדר שיטת ניהול מתאימה - פעמים רבות ישנה כפיפות דואלית של עובדי המחוזות: למטה בהיבט המקצועי, ולמנהל המחוז בהיבט הניהולי. מצב זה יוצר קשיים ארגוניים,

ניהוליים, מקצועיים ועלול להביא לנתק בין המטה למחוזות, אלא אם ניתנים בידי המטה כלי ניהול מטרציוני מגוונים וברורים, המחייבים את מנהל המחוז ואת המנהלים המקצועיים במטה לשיטת עבודה בהירה ומוסדרת בין מנהל המחוז לבין המנהלים המקצועיים במטה.

- משאבים – במשרדים בהם למחוזות ישנו מגע יומיומי עם אוכלוסייה, והם נדרשים לספק מענים לצרכיה, העדר משאבים מייצר מצבים אבסורדיים בהם אין אפשרות למנהל המחוז לסייע ולתת מענה מידי במקרי חירום או במקרים דחופים.
- סטגנציה והעדר תנועה בין מטה לשטח – בקרב חלק ניכר מהמחוזות קיימת סטגנציה בקרב העובדים, הגבוהה באופן מובהק מהסטגנציה במטה. מגוון המשרות והדרגות במטה מאפשרים ניידות של העובדים, ובמחוזות האפשרות לניידות נמוכה יותר. לרוב, הקידום האפשרי לעובדי המחוזות הוא מעבר למטה, מצב דברים זה מייצר סטגנציה גבוהה יותר בקרב עובדי המחוזות המרוחקים, שאין באפשרותם להגיע ולעבוד במטה. העדר מעבר עובדים מהמטה למחוזות מונע מעובדי המטה להכיר ולהיחשף טוב יותר לעבודת השטח, ולהפנים את התנאים והאילוצים אותם חווה השטח. בניגוד לארגונים היררכיים כמו הצבא והמשטרה, מנהל מחוז הוא פעמים רבות תפקיד ראשון שלא מחייב מילוי תפקידים קודמים בארגון, בחלק מהמשרדים, במקרים בהם מנהל המחוז הגיע מתפקיד מטה, הוא זכה ליתרון משמעותי בין היתר בהיבט של יישום מדיניות ותרומה לגיבוש. במשרדים אחרים, דווקא המעבר ההפוך, מהמחוז למטה, העניק יתרון מובהק לנושאי המשרה במטה.

### 3. טכנולוגיה:

- העדר כלים לניהול ושיתוף ידע בין המטה והמחוזות – פעמים רבות המטה מרכז את הידע המשרדי/יחידתי, וידע זה לא מגיע אל המחוזות. לעיתים המחוזות ביחמתם, מרכזים נתונים ומידע, באופן שאיננו אחיד ביניהם, ואיננו מאפשר ניתוח מערכתית והפקת לקחים על ידי המטה.
- שימוש מועט בטכנולוגיה לצמצום 'חיכוך המרחק' – כמעט ולא נעשה במשרדי הממשלה שימוש באמצעים טכנולוגיים (לרבות שיחות ועידה/סקיפ) על מנת "לצמצם" את חיכוך המרחק ולאפשר ממשקי עבודה צמודים יותר – הדבר בולט בעיקר בעבודה מול המחוזות המרוחקים יותר.
- שימוש מועט באפליקציות ניהוליות – תכנות מדף ניהוליות, המאפשרות יצירת דוחות"ת מנהלים, זרימת מידע, ניהול סיכונים, מיקוד בעיות, זיהוי הנושאים בכשל – אינן נפוצות

במשרדי הממשלה. כלי זה היה מאפשר ממשקים ניהוליים יותר בין המטה למחוזות, ובין משרדי הממשלה השונים הפועלים בתחומים נושקים.

#### 4. סביבה:

- אין חפיפה בגבולות המחוזות בין המשרדים – סוגיה זו היא סוגיה מהותית אליה אף נדרשה הממשלה ואף קיבלה החלטה בעניין. בקשר עם מסמך זה, העובדה כי גבולות ומספר המחוזות אינם חופפים בין המשרדים מייצרת קושי לשיתוף פעולה מחזי בין משרדי הממשלה השונים באותו מחוז לצורך עמידה ביעדים משותפים.
- אין איזון בגודל והיקף אוכלוסייה בין המחוזות – גם שאלה מהותית זו, לא מוכרעת במסגרת הצעת צוות מטה-מחוז, אולם היא מציפה את ההבדלים העצומים בגודל, היקף ואתגרי האוכלוסייה בין המחוזות השונים – שוני זה מחזק את הצורך בהתאמת מבנה הסמכות והאחריות בין המטה למחוז באופן שיאפשר למחוז להתמודד עם האתגרים הספציפיים באזורו.
- העדר שיתוף פעולה מובנה בין המשרדים באותו מחוז (שת"פ אופקי) – מנהלי מחוזות במשרדים שונים פעמים רבות לא יכולים לאגם משאבים כי המטה הגדיר לכל מנהל מחוז במשרד רשימת מטלות/משימות שונה הקשורה רק למדיניות המשרד הספציפי. מצב דברים זה לא מאפשר שיתוף פעולה "אופקי"/קביעת סדרי עדיפויות מחזיים לטובת קידום מטרות מחוזיות. בנוסף, בשל העדר מסגרת פורמלית מחזית לשיתוף פעולה, שיתופי הפעולה מתבצעים על רקע פרסונלי ולא מקצועי.

מהאמור לעיל עולה כי העדר תפיסת הפעלה מטה-מחוזות המותאמת (Tailor-made) ליעדי המשרד, תפקידיו, ואופי פעילותו, גורמת לכך שהגורם הראשי המשפיע על תפיסת ההפעלה דה פקטו, הוא ההיבט הפרסונאלי. לא מצאנו אחידות או רציונאל משותף למשרדי ממשלה בתפיסת הפעלה מטה-מחוזות ונוכחנו כי הדברים דינמיים ומשתנים באופן רנדומלי בין המשרדים השונים ובאותו משרד לאורך זמן, בהתאם להיבט הפרסונאלי. מצב זה פוגע ביכולת הממשלה לבצע מדיניות וליישם החלטות ולא רק שאיננו משיא תועלת, הוא גורר עלויות מיותרות.

לסיכום, ניתן לראות כי לא קיימת תפיסת הפעלה אנכית המגדירה את תפקידי המטה והמחוז, אחריות, סמכות, שיתוף מידע, והיחסים ביניהם וכן לא קיים תהליך פורמלי לשיתוף פעולה אופקי בין משרדים שונים באותו מחוז המביא להשגת יעדים משותפים ולטובת מענה אינטגרטיבי מיטבי למשתמש הקצה.

## בחינה השוואתית - Benchmark

א. המחוז כ"פוליס"

### חינוך



מערכת החינוך האמריקאית מבחרת ב-14,000 מחוזות חינוך הממונים על יישום חוקי החינוך של המדינות ופיתוח המטרות החינוכיות של המחוז.

סמכויות המחוז:

1. המחוז יכול לגייס כספים על ידי הטלת מיסים מקומיים, אך על ההחלטה לקבל תמיכה במשאל עם.
2. המחוז מנהל את כוח האדם שלו בעצמו (העסקה, פיטורין, הדרכה ופיקוח).
3. תכנון הלימודים בגבולותיו ואישור סיפרי לימוד.

### בריאות



מערכת הבריאות באנגליה היא בעלת אופי ביזורי. מטה ה-NHS אחראי על קביעת אסטרטגיה, עיצוב מדיניות וניהול. בנוסף להנהלה המרכזית של הארגון יש עשר רשויות בריאות שהן שלוחות אזוריות של משרד הבריאות. הן מנהלות את פעילות ה-NHS ואת כלל שירותי הבריאות ברמה האזורית, ובדקות אם הן עומדים במדדי האיכות שנקבעו להן.



משרד הבריאות הקנדי הינו מערכת מבחרת, מבחינה ארגונית, בה ממשלות המחוזות והטריטוריות ממלאים תפקיד משמעותי בהתוויית המדיניות וביישומה לצד הממשלה המרכזית.

תכנון המדיניות מבוצע ברובו על-ידי משרדי הבריאות, כאשר בחלק מהמחוזות יש מעורבות גדולה יותר בתחום זה מצדן. חלק ממשרדי הבריאות נעזרים גם בגופים נוספים שנוסדו על-ידי הממשלות המקומיות לשם קידום איכות ברפואה, וסוכנויות לא-ממשלתיות להערכת טכנולוגיות. משרדי הבריאות של המחוזות גם משתפים פעולה ביניהם, וחולקים מידע מקצועי.

## ב. המחוז כ"פרובינציה"

### מדיניות סביבה ותכנון



משרד התשתיות ואיכות הסביבה ההולנדי אחראי על מדיניות פיתוח בהקשר הלאומי והמחוזות אחראים לתרגום הנחיות אלה בהקשר האזורי. שיתוף פעולה הדוק בין כל רמות הממשל הגלום במערכת ההולנדית מבטיחה איזונים ובלמים הדרושים. על 12 הממשלות המחוזיות לפתח מדיניות אזורית ולגבש תוכניות אזוריות למדיניות ניהול סביבתית הקשורים לתכנון מרחבי ומופנה ליצירת סביבה בריאה עם אוויר נקי, מים ואדמה (היתרים, תוכניות לשימוש חוזר באנרגיה וכו').



בפינלנד אין תכנית מתאר ארצית. בתכנון מרחבי מיושם ובא לידי ביטוי בגיבוש מדיניות לאומית והנחיות בקרקע המיושמות בעיקר באמצעות תכניות מתאר אזוריות המאושרות על ידי המחוז. הממשלה היא הגוף המקדם שיתוף פעולה בין המועצות האזוריות, ועסקים. בהתאם, התפקיד של חוזק מעמדם של הרשויות האזוריות על ידי הקצאת משאבים המיועדים לפיתוח אזורי

## ג. "משרד-מטה"



משרד הקבינט הבריטי מתכלל ומסייע בעיצוב מדיניות הממשלה. הוא מתעסק בוידוא ביצוע והטמעת רפורמות ממשלתיות. בנוסף הוא פועל ליצירת שיתופי פעולה בין משרדיים.



המשרד לשיוויון מגדרי השבדי פועל לקידום תוכנית ממשלתית רב שנתית. עיקר פעילותו היא בפקוח, ייעוץ, הכשרות ותיאום מול כלל משרדי הממשלה.

## המנוף לשינוי

הצעת הפתרון בנויה משלושה צעדים ליישום בטווח הקצר, הבינוני והארוך – במסמך זה **יובאו הפתרון לטווח הקצר בפירוט**, ולטווח הבינוני והארוך, בתמצות. אנו סבורים כי לאור חדשנותו של הפתרון לטווח הקצר ויכולתו לשפוך אור על האופן בו אנחנו בוחנים את מערכת היחסים בין המטה למחוז, נכון יהיה להרחיב בעניינו ולתמצת את עיקרי השלבים הבאים, בהמשך.

החידוש בהצעה הוא פיתוח תפיסת ההפעלה העוסקת בתיחום גבולות אחריות וסמכות בין המטה לבין המחוזות לצורך ביצוע מדיניות הממשלה, באופן המבוסס על יתרונו היחסי של כל אחד מהם (בהתאם ליחידה הארגונית) כך ששיא ערך לרווחה חברתית תוך הקצאת משאבים יעילה.

במרכז תפיסת הפתרון עומד **משתמש הקצה** והעיקרון כי המבנה הממשלתי מיועד להשיא לו ערך ולתת מענה לצרכיו. לטובת נוחות השימוש, בנייר זה, הוגדר "משתמש הקצה" כאזרח שמולו מנהלת הממשלה ממשק מוטה שירות, או גוף (כגון רשות מקומית, חברות) שמולו מנהלת הממשלה ממשק מוטה רגולציה. לתפיסת הצוות, משתמש הקצה, זקוק למענה כולל לצרכיו, מענה שלעיתים ניתן על ידי יותר ממשרד אחד או על ידי המחוז והמטה באותו המשרד.

בהתאם, תיחום גבולות האחריות והסמכות בין המטה למחוז ייעשה על בסיס טיפולוגיה של 3 דגמים של משרדי ממשלה. לכל "דגם" יוגדר "ארגזי כלים" על פי אופיו ותפקודו במטרה לאפשר התאמה מיטבית של יחסי מטה – מחוזות לתפקיד וייעוד המשרד. סיווג המשרדים בין 3 הדגמים המוגדרים במסמך זה ("פוליס", "פרובינציה" ו"משרד-מטה"), יתבצע על ידי היחידות הארגוניות עצמן, מתוך ההבנה כי להן הכלים והידע לעשות זאת באופן המיטבי, בליווי צוות מקצועי של נציבות שירות המדינה. השאלון המנחה יורכב על ידי אנשי המקצוע בתחום.

## טיפולוגיה של משרדי הממשלה לצורך הגדרת מערך קו-מטה



### סוג 1 – דגם "פוליס"

דגם "פוליס" מותאם למשרד ממשלתי שעיסוקו כרוך בממשק רציף ומשמעותי עם הפרט, ועיקרו של הממשק הוא "שירותי" (פחות בעל אופי "רגולטורי"). במשרד מדגם זה יש חשיבות להקניית עצמאות גבוהה יחסית ליחידות השטח, המצויות במגע וחיכוך מתמיד עם הפרט, ויש להקנות להן שיקול דעת נרחב בבואן להעניק את השירות. דגם "פוליס" יכתיב למשרד הממשלתי מבנה מטה צר, ומבנה מחוז משמעותי יותר, למחוז יוקנו סמכויות ביצוע נרחבות לצורך מתן שירות מיטבי לפרט, לרבות הקצאה של משאבים ייעודיים ושיקול דעת עצמאי בקביעת סדרי עדיפות להקצאתם (מעבר לסף הקבוע בחוק). המחוז או יחידת השטח יזמו פעולות לשיפור השירות, יהנו מחופש פעולה למטרה זו, וימדדו על פיה. תפקידי המטה ביחידה בדגם "פוליס" מממוקדים בקביעת מדיניות, יעדים ופיקוח הדוק על השגתם ועל שיקול הדעת של יחידת השטח בהחלטות שבסמכותה. המטה יכתיב פחות את ה"איך" ויותר את ה"מה" ויתמקד בפיקוח ובקרה. ההנחה היא שיחידת השטח, העובדת בממשק ישיר ורציף עם הפרט, תמצא את הדרך הטובה ביותר (ה"איך") לתת את השירות הנדרש לפרט על פי המדיניות והיעדים שנקבעו במטה (ה"מה"), מתוך היכרות עמוקה עם השטח, האילוצים, ההעדפות והתנאים. עבור מגוון של נושאים בתחום ה"איך", יחידת השטח לא תהיה זקוקה לאישור מראש של המטה, אך רשות זו תינתן, **בדעבד ולא מראש**, לפיקוח ובקרה הדוקים שיבוצעו

על ידי המטה. מקור ההשראה לשם הדגם "פוליס" ("עיר מדינה") הוא שלטון אוטונומי ואינדיבידואלי במוקדים קטנים.

דוגמא למשרד בו הדגם הוא "פוליס" - היא מערכת החינוך האמריקאית - מערכת זו מבחרת ב-14,000 מחוזות חינוך הממונים על יישום חוקי החינוך של המדינות ופיתוח המטרות החינוכיות של המחוז. מבין סמכויות המחוז אפשר למנות את סמכותו לגייס כספים על ידי הטלת מיסים מקומיים, את ההחלטה לקבל תמיכה במשאל עם, את יכולתו לנהל בניהול עצמי את כוח האדם שלו בעצמו (העסקה, פיטורין, הדרכה ופיקוח) ואת תכנון הלימודים בגבולותיו ואישור ספרי לימוד.

דוגמא נוספת למשרד בו הדגם הוא "פוליס" היא מערכת הבריאות באנגליה. גם מערכת זו היא בעלת אופי ביזורי. מטה ה-NHS אחראי על קביעת אסטרטגיה, עיצוב מדיניות וניהול אולם יש עשר רשויות בריאות שהן שלוחות אזוריות של משרד הבריאות ומנהלות את פעילות ה-NHS ואת כלל שירותי הבריאות ברמה האזורית, ובדקות אם הן עומדים במדדי האיכות שנקבעו להן.

כמוה גם מערכת הבריאות הקנדית מערכת מבחרת, מבחינה ארגונית, בה ממשלות המחוזות והטריטוריות ממלאות תפקיד משמעותי בהתוויית המדיניות וביישומה לצד הממשלה המרכזית. כך, תכנון המדיניות מבוצע ברובו על-ידי משרדי הבריאות, כאשר בחלק מהמחוזות יש מעורבות גדולה יותר בתחום זה מצדן. חלק משרדי הבריאות נעזרים גם בגופים נוספים שנוסדו על-ידי הממשלות המקומיות לשם קידום איכות ברפואה, וסוכנויות לא-ממשלתיות להערכת טכנולוגיות.

## סוג 2 – דגם "פרובינציה"

דגם "פרובינציה" מותאם למשרד בו יחידות השטח הן "זרועו הארוכה" של המטה, והן פועלות בעיקר מול רשויות סטטוטוריות, תאגידים, או גופים אחרים, בממשק בעל אופי רגולטיבי ופחות באוריינטציה "שירותית". משרד מדגם זה יפעל במבנה ארגוני ממורכז המגדיר יחסי כפיפות ברורים בין המטה לבין יחידות השטח וכן טווח חופש פעולה מוגבל של יחידות השטח, ואת הסמכות והאחריות הנגזרים מהם. משרדים מדגם זה עוסקים בעיקר ברגולציה, ולכן ישנה חשיבות עליונה לספק ודאות למשתמש הקצה, ולהבטיח אחידות בדרישות ותהליכים מולו. בדגם זה המטה הוא הדומיננטי, הוא קובע את הכללים, התהליכים, הדרישות, התנאים, הפרשנות והמדיניות הקשורים ביישום הרגולציה, וסמכויות יחידות השטח בדגם זה הן בעיקר ביצועיות ותפעוליות. ביזור סמכויות ליחידות השטח בתחום זה עלול להביא לשונות גבוהה



ובלתי מוצדקת בין יחידות השטח השונות בכל הקשור בתהליכים, דרישות, תנאים פרשנות ומדיניות - וכתוצאה מכך לעיוות ביישום הרגולציה, אי-ודאות במשק, עודף ביורוקרטיה, ובסופו של יום יצירה של תת-רגולציה אינדיבידואלית בכל יחידת שטח.

משרד מדגם זה יכול מטה מקצועי מולטי - דיסציפלינרי, בעל יכולות ניהול ושליטה גבוהות, ויחידות שטח העובדות בתיאום מושלם אתו כ"זרוע הארוכה", שתפקידן הוא בעיקר ביצועי. במשרד מדגם "פרובינציה" המטה קובע גם את ה"מה" וגם את ה"איך", ודרגת החופש של יחידות השטח מצומצמת, כך שכל חריגה מהותית מהגדרות המטה מחייבת אישור מראש. במשרד מדגם זה, מנהלי יחידות השטח יעברו הכשרה ו"מירכז" במשרדי המטה, ויקבלו כלים שיאפשרו להם להתמודד גם עם בעיות חדשות ומורכבות, באופן התואם למדיניות ולכללים שקבע המטה, ובאותה "רוח המפקד". ההשראה לשם הדגם "פרובינציה" ("מושבה") הוא מערך מינהלי מקומי שמקור סמכויותיו הבלעדי הוא השלטון המרכזי, ואילו הוא מחויב וכפוף.

דוגמא ליחידה ארגונית בדגם "פרובינציה" היא משרד התשתיות ואיכות הסביבה ההולנדי האחראי על מדיניות פיתוח בהקשר הלאומי, כאשר המחוזות אחראים לתרגום הנחיות אלה בהקשר האזורי. שיתוף פעולה הדוק בין כל רמות הממשל הגלום בתרבות ההולנדית מבטיח התאמה מלאה בין המדיניות הלאומית לבין היישום האזורי. על 12 הממשלות המחוזיות לפתח מדיניות אזורית ולגבש תוכניות אזוריות בהתאם למדיניות הלאומית.

### סוג 3 – דגם "משרד-מטה"

משרד העוסק בתיאום, תכלול והנעת תהליכים של משרדי הממשלה בתחום עיסוקיו. למשרד מסוג זה אין צורך במחוזות, אך יש לו תפקיד בפורומים בין-משרדיים במחוזות. כך, משרד הקבינט הבריטי מתכלל ומסייע בעיצוב מדיניות הממשלה. הוא מתעסק בוודא ביצוע והטמעת רפורמות ממשלתיות, בנוסף הוא פועל ליצירת שיתופי פעולה בין משרדיים – כיוון שעיקר עיסוקו הוא תיאום בין משרדי, קידום והטמעת רפורמות הרי שאין צורך כלל בכינוס של מחוזות. דומה הדבר למשרד לשוויון מגדרי השבדי פועל לקידום תכנית ממשלתית רב שנתית. עיקר פעילותו היא בפיקוח, ייעוץ, הכשרות ותיאום מול כלל משרדי הממשלה.

## שיטת סיווג המשרדים לדגמים השונים

נראה כי לא בכדי נמצאו בסקירה ההשוואתית הדוגמאות שהובאו - שהרי ניתוח אופי פעילות המשרדים יראה כי לרוב, אותם המשרדים שיענו להגדרה של "פוליס" יהיו משרדים העוסקים

בחינוך, בריאות, רווחה, הגירה וכו', ואילו משרדים שיענו להגדרה של "פרובינציה" יהיו לרוב אלו העוסקים בפיתוח כלכלי כגון מסחר, תעסוקה, תשתיות, תכנון, תחבורה ועוד. המשרדים העונים להגדרה של "משרד-מטה" יהיו לרוב משרד רה"מ ומשרדים נושאים כגון – שוויון מגדרי ואוצר.

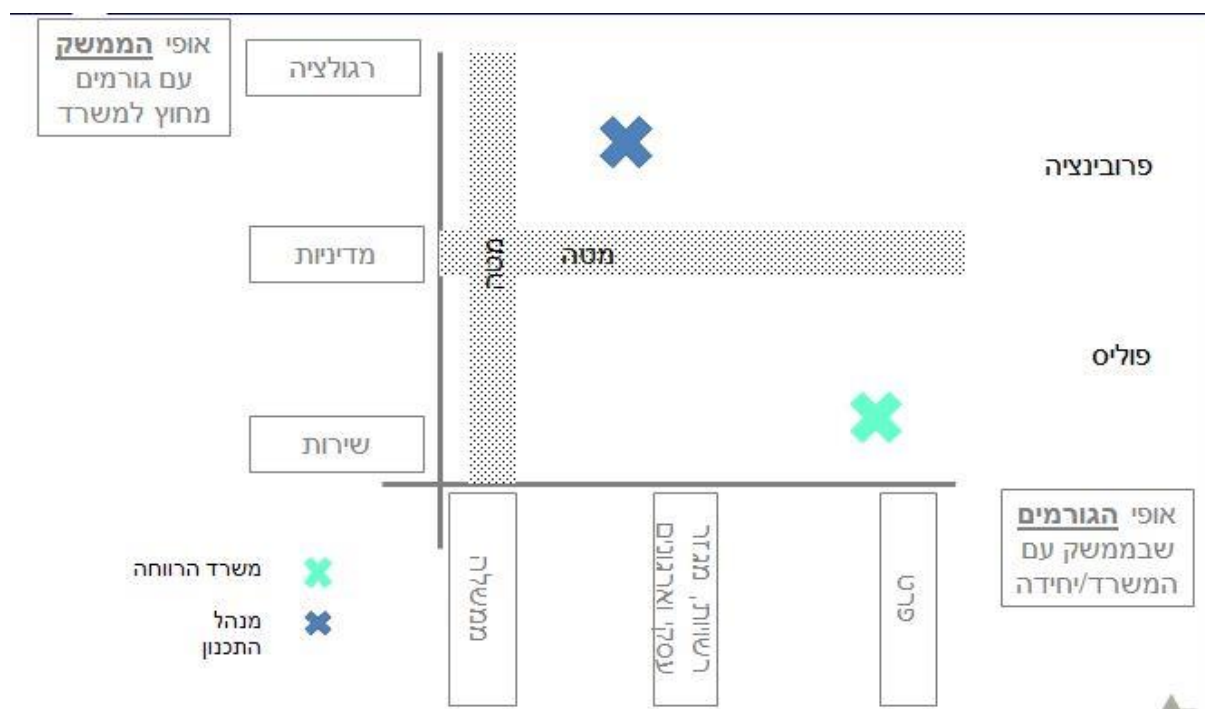
השיטה המוצעת לסיווג המשרדים היא "סיווג עצמי" על בסיס שאלון זהה שיוכן על ידי נציבות שירות המדינה. סיווג המשרדים לדגמים השונים יעשה לפי ליבת העשייה של המשרד, או במקרים של משרד גדול ומגוון, לפי ליבת העשייה של היחידה הארגונית בתוך המשרד, שיאפשר מיפוי נכון, רגיש ומדויק יותר. עם זאת מוצע כי רזולוציית הסיווג לא תרד מעבר לרמת המינהל שכן הצוות סבור כי העלות בסיווג יחידות קטנות יותר עולה על התועלת.

בנוסף, לאור ההבנה כי פעילות המשרדים מורכבת ולרוב איננה תואמת במדויק את אחד מהדגמים, המודל מציע "רצף" עליו תוכל היחידה הארגונית עצמה למקם עצמה ובהתאם לכך להגדיר את אופן פעילותה, את מידת המרכז ודרגות החופש, את חלוקת הסמכות והאחריות ואת הכשרת ההון האנושי.



בגרף מעלה ניתן לראות כיצד ציר ה- X מאפיין את אופי הגורמים שבממשק עם אותה היחידה - כלומר ממשתמש קצה שהוא הממשלה ועד משתמש קצה שהוא אזרח ואילו ציר Y, מאפיין את אופי הממשק - ממתן שירות ועד רגולציה. כך, משתמש קצה שהוא **אזרח** והממשק מולו מוטה **שרות**, שונה ממשתמש קצה שהוא **גוף** והממשק מולו מוטה **רגולציה** - כך, באופן זה ניתן לחלק באופן רגיש יחסית את היחידות הארגוניות באופן הבא: ככל שאופי העיסוק של אותה היחידה הוא "שירות" ומשתמש הקצה הוא "אזרח" אזי אותה יחידה תסווג כ"**פוליס**" (כוכב **תכלת** בגרף למעלה). מאידך, אם אופי העיסוק הוא התווית מדיניות או קביעת רגולציה ומשתמש הקצה הוא תאגיד או רשות אזי אותה יחידה תסווג כ"**פרובינציה**" (כוכב **סגול** בגרף למעלה). משרד העוסק בעיקר במדיניות ובעיקר מול משרדי הממשלה האחרים, יסווג כ"**משרד מטה**" (כוכב **כתום** בגרף למעלה).

לטובת פשטות ההסבר, נדגים את אופן הניתוח ונגזור את המשמעויות של ניתוח זה באמצעות שני משרדים - משרד הרווחה, הוא משרד "פוליס" קלאסי, ומנהל התכנון - יחידה ארגונית במשרד האוצר בעלת מאפיינים של "פרובינציה";



### דוגמא ראשונה: משרד הרווחה - מצב קיים

משרד הרווחה כאמור הוא משרד שליבת העיסוק שלו היא הענקת שירותים לפרט כמשתמש קצה - בהתאם, אף טבעי שהוא יסווג למשרד "פוליס" קלאסי. אולם, ניתוח של השלכות סיווג

זה יראו כי במצב הקיים, בהתאם לבדיקה שערך הצוות, חלוקת הסמכות והאחריות בין המטה למחוז התחלקה באופן הבא:

**מטה** המשרד ריכזי ומספק שירות ליחידות הכפופות לו באופן ישיב - מסגרות חוץ ביתיות, שירות לקשיש, שירות לעיור. כתוצאה מכך, מטה המשרד שואב אליו רוב גדול של משאבים – תקנים, תקציב ועוד. בנוסף, מטה המשרד מרכז את כל קהילות ניהול הידע.

לעומתו, **המחוז** הוא שירי למטה ולשטח, לא פועל לאור מדיניות ברורה, נעדר מטה מקצועי במחוז לתכנון הפעילות בתחומו ואינו מוסמך כמעט כלל להקצות את המשאבים לפי הצרכים וסדרי העדיפויות. בנוסף, סוגיית הניהול המטריציוני העוסקת בכפיפות ניהולית אל מול כפיפות מקצועית אינו מוסדר ונתפס כ"תורה שבעל פה". המחוז נעדר משאבי ניהול – אין מתכנן/יועץ משפטי שלו, אלא עליו להסתייע במשאבי הניהול המצויים במטה ו"להתחרות" עליהם עם מחוזות נוספים. המחוז, לתחושתו, לא זוכה ל"הערכה" מהשטח – והתסכול עמוק. "טיב" המחוז והיכולת שלו לתפקד הוא "טיב" האדם שעומד בראשו.

### **משרד הרווחה - לאחר אימוץ ההצעה**

- **המטה** יהיה אחראי על התווית מדיניות בקווים כלליים, לרבות הגדרת יעדים כמותיים למחוזות, המטה יבצע בקרה על תוצאות ולא על תהליכים. כמו-כן, המטה יחדל מלהיות גוף ביצוע, אלא יהיה גוף המתכלל את עבודת המחוזות ואמון על הקשר ביניהם.
  - ברמה הניהולית יהא המטה, מטה רזה, אין יחידות בכפיפות ישירה.
  - מנהל המחוז מוגדר כהנהלה וייקח חלק בפורום מנכ"ל קבוע.

בהתאמה, גם מבנה ותפקיד המחוז ישתנו באופן הבא:

- **המחוז** יגזור מהמדיניות הכללית של מטה המשרד, תכנית עבודה מחוזית ויקבל משאבי ניהול מתאימים ושיקול דעת על מנת לממש אותה.
  - ניהול: המחוז לוקח חלק בעיצוב המדיניות יחד עם המטה ולאחר מכן זוכה למרחב פעולה ושיקול דעת בהוצאה לפועל של המדיניות.
  - ניהול מטריציוני – כפיפות ניהולית ומקצועית ברורה מבוססת על רציונל סדור ולא "תורה שבעל פה".
  - משאבי ניהול מספקים למחוז – הרחבת הסמכות בנושאי כ"א, תפעול ועוד.
  - עדיפות למנהל מחוז שכיהן במטה/שוק פרטי/רשות מקומית – מנהיג!

## דוגמא שניה: מנהל התכנון – מצב קיים

ניתוח של אופי פעילות מנהל התכנון, יראו כי ליבת עיסוקו של מנהל התכנון הוא רגולציה של ייעודי קרקע וכי משתמש הקצה שלו הוא בעיקר רשויות, משרדי ממשלה אחרים גופים עסקיים ותאגידים. לכן, הוא יסווג כיחידה ארגונית מסוג "פרובינציה".

**המטה** מתווה מדיניות בקווים כלליים, ומגדיר יעדים כמותיים למחוזות, בנוסף, המטה מבצע בקרת תוצאות של העמידה ביעדים ולא תהליכי עבודה וניהול במחוזות. המטה מתכלל את עבודת המחוזות ואמון על הקשר ביניהם. המטה איננו מעורב מקצועית בקבלת החלטות תכנוניות ובמדיניות התכנון המחוזית. בהקשר הניהולי ניתן לראות כי המשאבים ברובם נמצאים בידי המטה ובהקשר של פיתוח ההון האנושי ניתן לראות ניידות נמוכה בין המטה למחוז. תופעה מעניינת היא כי משתמשי הקצה בוחרים לעיתים קרובות לפנות למטה במקום למחוזות, בכל מקום בו ניתנו על פי חוק גם למטה וגם למחוז את אותן הסמכויות הרגולטביות.

**המחוז** גוזר תכנית עבודה מחוזית מיעדי המטה, למחוז יכולת אפקטיבית לנהל תהליכים גם אם הם עומדים בסתירה למדיניות המטה, הכפפת המחוזות למדיניות תכנונית מקצועית נעשית בעיקר באמצעות כלי חיצוני (תמ"אות), במחיר רגולטיבי גבוה המשפיע על היכולת לקדם תכניות ארציות או יעדים לאומיים. הניהול של יחידות השטח הוא ניהול מפוצל – מתכנן המחוז כפוף מקצועית למנהלת מנהל התכנון (שכאמור אין בסמכותו להתערב בהחלטות תכנוניות מקצועיות במחוז), והכפיפות הניהולית שלו היא ליו"ר הועדה המחוזית, שאינו עובד מינהל התכנון. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב בו המחוזות מדברים ב"שפות" שונות מול משתמש הקצה – מה שמייצר אי-ודאות ללקוח, ועלול להפוך את מערכת התכנון מ"מערכת" ל"אוסף של יחידות".

## מנהל התכנון – לאחר אימוץ ההצעה

### • המטה

- מתווה את המדיניות המקצועית ומבצע בקרה הן על התוצאות והן על התהליכים.
- המטה אינו גוף ביצוע, הוא מתכלל את עבודת המחוזות ואמון על הקשר ביניהם – מייצר יחידת עבודה בעלת "טביעת רגל" אחידה ומובהקת ליחידה כולה.
- המטה מקצה משאבים למחוזות בהתאם לצורך.
- ניהול והון אנושי: המחוזות יהיו כפופים באופן ישיר למטה ותהיה ניידות עובדים מהמטה למחוז וחזרה.

## • המחוז

- מדיניות: המחוז הוא גוף מבצע מדיניות ונהנה ממרחב פעולה לשיקול דעת בהוצאה לפועל של מדיניות ובפתרון בעיות שטח, המחוז מציף אל המטה תובנות והצעות מדיניות שעולות בממשק עם משתמשי הקצה.
  - ניהול: הכפיפות הניהולית והמקצועית למטה ברורה ומוגדרת היטב.
    - מנהל המחוז יהיה איש מטה בעברו, בעל גישה ארגונית מערכתית ויכולות ביצוע של פרויקטים מורכבים.
    - תנועה מובנית של מנהלים מהמטה למחוז, מהמחוז למטה, ובין המחוזות לבין עצמם.
- לסיכום, דוגמאות אלו ממחישות כיצד ניתוח נכון של עיסוק היחידה וסיווגה – יכול לכייל את העבודה ולהבטיח שיתוף פעולה נכון ומקצועי בין המטה לשטח ובסופו של יום להבטיח את צמצום הפער בין מדיניות הממשלה ליישומה בשטח.

## המלצות

סיווג המשרדים בין 3 הדגמים המוגדרים במסמך זה, "פוליס", "פרובינציה" ו"משרד-מטה", יתבצע על ידי היחידות הארגוניות עצמן, מתוך ההבנה כי להן הכלים והידע לעשות זאת באופן המיטבי, בליווי צוות מקצועי של נציבות שירות המדינה. הסיווג יבוצע באמצעות שאלון מנחה שיוכן על ידי הנציבות וימולא על ידי מנכ"ל המשרד לאחר תהליך של "שולחנות עגולים" המשותף להנהלת המשרד, הנציבות ואנשי מקצוע בתחום הארגוני.

לסיווג המשרדים לשלושה דגמים "פוליס", "פרובינציה" ו"משרד מטה", יש השלכות מבניות וארגוניות, שיפורטו להלן;

## הון אנושי

- סיווג המשרד לאחד מהדגמים יכתיב מסלול שירות לתפקידים בכירים בדגש על שילוב בין תפקידי מטה לשטח בהתאם לסוג המשרד – על מנת להגיע לתפקיד בכיר (הן במחוז והן במטה), על העובד לעבור בין מספר תפקידים במטה וכן בשטח על מנת לאפשר לו ראייה מקצועית וניהולית רחבה וכן לצמצם את "המרחק" בין המחוזות למטות על ידי אפשרות תנועה ותזוזה בניהם. המסלול הספציפי לכל תפקיד יוגדר בהתאם לדגם המשרד או היחידה הארגונית בתוכו.
- המלצה זו "מתכתבת" עם דו"ח הרפורמה בהון האנושי שהמליצה על שורת צעדים לאפשר מעבר "אופקי" של עובדי מדינה בין משרדים. המלצתנו היא לשלב גם מעבר "אנכי" כתנאי למעבר לתפקידים בכירים בשירות המדינה.
- סיווג המשרד לאחד מהדגמים יכתיב את המבנה הארגוני שלו - סיווג היחידות הארגוניות יאפשר פיתוח הון אנושי ממוקד צרכים באופן שיאפשר לאתר את המועמדים בעלי הכישורים הרלוונטיים לתפקיד לפי דגם המשרד – כך, בעובדים המיועדים ליחידות ארגוניות המסווגות כ"פוליס" יאותרו ויפותחו כישורים כגון עצמאות, יכולת הובלת צוות, יחמה וחדשנות, מנהיגות מאידך, בעובדים המיועדים ליחידות ארגוניות המסווגות כ"פרובינציה", יאותרו ויפותחו הכישורים בעובדים המתאימים ליכולת הטמעה וביצוע, יכולת ניתוח של המציאות בשטח, יכולות גזירת משמעויות מנתונים ויישומם בהקשר אזורי. מיקוד פיתוח ההון האנושי לייעוד ומשימות היחידה יאפשרו לא רק פיתוח שדרה ניהולית נכונה אלא גם יכולות לתרום משמעותית לפיתוח האזורי ולייעול עבודת הממשלה.

## מבנה ארגוני

סיווג המשרד לאחד מהדגמים יכתיב את שלד המבנה הארגוני-ניהולי לכל אחת משלוש הטיפולוגיות ("פוליס", "פרובינציה", "משרד-מטה") וכן את הקצאת המשאבים והסמכויות בין המטה והמחוז. מעבר לפיתוח הון אנושי בהיבטים של איתור העובדים, מסלול קידום ופיתוח כישורים מתאימים, אנו ממליצים לפתח מודל ארגוני-ניהולי לכל אחד מסוגי המשרדים, שיתווה את המבנה הארגוני של אותו סוג משרד. המודל יותאם למשימות היחידה ויאפשר לה לעמוד ביעדים כפי שיוגדרו לה, ביעילות. הוא ישמש כלי עבודה בידי הנציבות ויספק ודאות ארגונית ניהולית לקבלת החלטות על ידי המשרד ועל ידי הנציבות.

## משאבים

ככלל, אימוץ הצעה זו אינו כרוך בהשקעת משאבים גדולה מצד המדינה, הוא כרוך במאמץ ארגוני-ניהולי מצד הנציבות והמשרדים עצמם. המשאבים הנדרשים ליישום ההמלצות לטווח הקצר הם: החלטה על שלושה הדגמים, גיבוש שלד של מבנה ארגוני-ניהולי לכל דגם, גיבוש תורת ניהול לכל דגם, גיבוש תורת פיתוח הון אנושי לכל דגם, הטמעה, ותהליך סיווג המשרדים לדגמים.

## המלצות לטווח הבינוני והארוך

כפי שצינו, הפתרון המוצע כולל שלושה שלבים לפתרון. השלב הראשון, בטווח הקצר עוסק בתפיסת ההפעלה של מערכת מטה- מחוז.

**בטווח הבינוני** מוצע לשים את הדגש על בניית תרבות אירגונית ותורה שבכתב לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה באותו מחוז, לצורך השאת ערך מרבית למשתמש הקצה. מעבודת הצוות עלה כי שיתוף פעולה בין-משרדי ממשי המוביל לתוצאות, דורש שינוי תרבותי בממשלה בהקשר של ניהול חרימת ידע, שיתוף פעולה אזורי, סדרי עדיפויות מסונכרנים בין המשרדים, תכניות עבודה מתואמות להשגת יעדים משותפים, פתרון בעיות רב מערכתיות במשותף.

בהקשר זה מציע צוות העבודה כי יגובשו כלים ותורה לשיתוף פעולה אופקי בין המשרדים במחוז. בין היתר יוקם פורום מחוזי בינמשרדי בעל סמכויות ומשאבים (שיוקצו מכל משרד לטובת פעילות הפורום), יוגדרו יעדים ותכנית עבודה משותפת לפורום, ממשקי עבודה בתוך הפורום ובין חברי הפורום לבין מטות המשרדים, ומדדי ביצוע לפורום ולמחוזות עצמם.

**הפתרון ארוך הטווח** עליו ממליץ הצוות תואם החלטות ממשלה וועדות שעסקו בנושא, והוא שרטוט מחדש של מפת המחוזות על בסיס שיקולים דמוגרפים ומנהליים שתחייב את כלל



משרדי הממשלה שיעברו רה-ארגון בהתאם לה. יישום של החלטה זו, יביא לא רק לאחידות, סדר ו"שפה" אחידה בממשלה ויקדם באופן נכון יותר פיתוח אזורי, אלא גם תאפשר לבצע חשיבה מחודשת על גבולות המחוזות זאת בשים לב לשוני העצום ביניהם כיום בגודל, היקף ותמהיל האוכלוסייה ובהתאם בצרכים ובאתגרים.

## סיכום

מסמך זה שנכתב במסגרת פרויקט "עץ הדעת" של נציבות שירות המדינה, מנסה לראשונה "לכיל" את מבנה עבודת מטות המשרדים והמחוזות שלהם באופן המותאם לאופי המשרד ותפקידיו ובכך לצמצם את הפער בין מדיניות הממשלה לבין יישומה בשטח. הנחת העבודה של מסמך זה היא כי ההצדקה הקיומית של מבנה יחידות קו ומחוזות במשרדי הממשלה, היא יכולתן לספק שירות מיטבי למשתמש הקצה לרבות מענה אינטגרטיבי לצרכיו וכי מערכת היחסים בין המטה למחוזות צריכה לעבוד במתכונת המשרתת עקרון זה.

אנחנו מודים לחברי הצוות על שתרמו מזמנם, ניסיונם ומרצם ולנציבות שירות המדינה על ההזדמנות לצאת משגרת העבודה, להכיר את הקופסא טוב יותר כדי לחשוב מחוצה לה על נושא מורכב זה.