

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

יישום רפורמות בשירות הציבורי

שינוי מערכתי

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה

סדרת

השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתרכזה לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

הקדמה

"תִּגְנִי רַבִּי שְׂמֵעוֹן בֶּן יוֹחָאי, מִשָּׁל לְבַנֵּי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵי בְּסִפְיָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהִתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבָרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֹּת לָכֶם לֹא תַחֲתֵי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שֶׁהַמַּיִם עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֶת הַסִּפְיָה" (ויקרא רבה ד, ו)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יחם ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב־מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגנוני השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמן עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין
ראשת התוכנית
"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן
מנהלת הכנס ומנהלת המרכז
לממשל וכלכלה



יישום רפורמות בשירות הציבורי - שינוי מערכתי

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה

טיוטה לדיון

תוכן העניינים

5	הקדמה
7	מטרות המחקר ומתודולוגיה
13	תשתית תאורטית
21	רפורמות קודמות בשירות הציבורי בישראל
31	החלטות ממשלה לרפורמות
42	ועדות ציבוריות כמנוף לרפורמות
68	יישום בראייה מערכתית – חלק מתהליך הרפורמה
83	סיכום
88	נספח א – ספר קודים לניתוח החלטות ממשלה ועדות ציבוריות
90	נספח ב – רשימה מצומצמת וחלקית של ועדות ציבוריות העוסקות ברפורמות ציבוריות
91	רשימת המקורות

הקדמה

רפורמות במגזר הציבורי מהוות תחום עניין הולך וגדל הן מבחינה מחקרית והן מבחינה יישומית, בהיבטים של כלכלה, מדעי המדינה, התנהגות ארגונית, ניהול ועיצוב מדיניות ציבורית. על אף הכתיבה הענפה בתחום זה, שאלות מרכזיות נותרות עדיין ללא מענה, במיוחד בזווית המקומית. איך זה שרפורמות מסוימות מצליחות ואחרות נתקעות במשך שנים? מדוע המלצות מסוימות חוזרות על עצמן בודות, אחר דוח, בהחלטה אחר החלטה, ובסוף כלל לא מגיעות לידי יישום? האם דווקא גישה המכירה באופן מפורש יותר באתגרים של "ריאל פוליטיק" (Realpolitik) וניתוח רבדים סמויים יותר של חסמים ודינמיקות של כוח (מה אפשרי לאור יחסי הכוח, ולא מה הפתרון המיטבי) יכולה לסייע ביישום רפורמות במגזר הציבורי גם בהקשרים שדעת הקהל פחות נמשכת אליהם?

מחקר מדיניות זה נכתב על רקע הטבח של השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה מיד אחריו. השיח הציבורי הרחב איננו אדיש כתמול שלשום למתרחש במגזר הציבורי ונראה כי קיים סנטימנט ציבורי רחב לצורך לשקם, לשפר ולטייב את עבודת השירות הציבורי "ביום שאחרי". ואולם אף שהשיח הציבורי בעניין בולט כיום הרבה יותר מאשר בעבר, הרי שמשבר השירות הציבורי לא התחיל באוקטובר האחרון, והוא תולדה של אתגרים מערכתיים מורכבים (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, מיועד לפרסום 2024) שהלכו והתעצמו במשך כמה עשורים.

למעשה, במדינת ישראל ישנה היסטוריה ארוכת שנים של ניסיונות (לצד מעט הצלחות) לרפורמות בשירות הציבורי, אך יישומן בפועל מוגבל במרבית המקרים. דרור (1989), התריע על היעדר רפורמות משמעותיות ומקיפות בממשל ועל כך שאנו צפויים, כתוצאה מכך, לשיעור כישלונות הולך ומחמיר של השירות הציבורי. שלושה עשורים מאוחר יותר (2022), הוא אף אבחן הידרדרות ביכולת למשול בישראל ותיאר את פעילות המדינה כ"מנגנון הורס-עצמו" שצפון בו סיכון להמשכו של המפעל הציוני. גם גלנור (2003) התבטא בחריפות וציין כי "ישראל, על-פי טיב המינהל הציבורי, שייכת לעולם השלישי" (עמ' 17).

לאור זה, ובהינתן העובדה שאתגרי המערכת נותרו על כנם, על אף עבודה מאומצת של טובי המוחות בתחום בריכוז והובלה של ועדות ציבוריות, בגיבוש תוכניות עבודה ולעיתים אף בהקמה בפועל של מטה יישום/צוותי עבודה ממשלתיים – מחקר זה מבקש לבחון את ההיסטוריה של ניסיונות לרפורמות במגזר הציבורי. במסגרת מחקר מדיניות זה ביקשנו לחבר, הלכה למעשה, בין הכתיבה התיאורטית על מאפיינים, חסמים והזדמנויות לרפורמות במגזר הציבורי בראייה מערכתית, לבין

ניתוח אמפירי של שורה ארוכה של החלטות ממשלה, ועדות ציבוריות וניסיונות לרפורמות לאורך שלושת העשורים האחרונים במדינת ישראל.

במחקר זה בחרנו למפות ולסקור את כלל ההחלטות וניסיונות הרפורמה בישראל באופן נרחב (מקרו), ובמקביל לצלול לפירוט של כלל ההמלצות בשש רפורמות נבחרות (מיקרו), בניסיון למצוא מאפיינים משותפים באמצעות בחינת ההמלצות וההחלטות שיושמו בפועל לעומת כאלה שלא. השאלות המרכזיות שהובילו אותנו כללו חיפוש אחר המאפיינים של החלטות שמיושמות בקלות, לעומת חלקים אחרים שלא הוטמעו, גם אם אומצו בהחלטות ממשלה, זיהוי החסמים בדרך, וזאת מתוך שאיפה לתאר מנגנונים תומכים לשינוי ושיקום מוצלח של המערכת "ביום שאחרי".

מטרות המחקר ומתודולוגיה

רפורמות בשירות הציבורי הן נדבך מרכזי בשיפור ביצועים, הגברת יעילות, והתאמת השירותים לצרכים המשתנים של האזרחים. עם זאת, חרף מאמצים רבים שהתבצעו לאורך השנים בישראל, הישגיהם מוגבלים. מחקר זה מבקש להימנע מהצורך "להמציא את הגלגל מחדש" בכל מהלך של רפורמה במגזר הציבורי, ובמקום זאת להפנות זרקור וללמוד מניסיון העבר, ההצלחות והכישלונות, ולזהות היכן נמצאים השורשים, הגלויים והסמויים, של אי-הישום וחוסר ההצלחה.

למחקר זה שתי מטרות: ראשית, למפות, לאגם ולנתח את מידת היישומיות של החלטות ממשלה והמלצות של ועדות ציבוריות שונות שעסקו ברפורמות מבניות בשירות הציבורי ב־35 השנים האחרונות, תוך דגש על זיהוי המאפיינים והגורמים שתרמו להצלחתן ובמקביל, לבחון את החסמים והמכשולים האפשריים אשר מנעו או הגבילו את יישומן של המלצות לרפורמה. במסגרת המחקר קראנו לעומק את החלטות הממשלה הרלוונטיות ואת דוחות הוועדות (מכתב המינוי עד אחרון הנספחים). הגם שחלק גדול מתוכן ההמלצות רלוונטי ויכול להתאים גם היום, חשוב לציין שזה לא המיקוד של מחקר זה. בעוד שיש מקום לשיח על תוכן ההמלצות והאם כל רפורמה עומדת במבחן הזמן ובהכרח מקדמת שינוי חיובי, במחקר זה בחרנו להתמקד בעיקר באופני היישום של רפורמות בשירות הציבורי בישראל, קרי בתהליכים, מנגנונים ומבנים המאפשרים או מונעים יישום.

שנית, מחקר זה מבקש לנתח ולספק תובנות יישומיות למקבלי החלטות ולחוקרים בתחום שיסייעו במיצוי פוטנציאל הרפורמות המבניות בשירות הציבורי "ביום שאחרי". במסגרת הניתוח נבקש לחבר בין התאוריות על רפורמות בשירות הציבורי והובלת שינוי מערכת, לבין ממצאים אמפיריים מניסיונות מרכזיים קודמים ולנסות להצביע על נקודות מינוף לשינוי ורפורמות עומק, כאלה שקיבלו דגש מועט בדוחות והחלטות קודמות.

מטבע הדברים, קצרה היריעה מלתאר ולנתח לעומק את כלל הצעות הרפורמות שהתקבלו במדינת ישראל בעבר, ולכן נדרשנו להכריע במספר סוגיות מתודולוגיות וגם מהותיות. נקודת הייחוס שלנו הייתה ועדת קוברסקי שפרסמה את הדוח הסופי שלה בשנת 1989 כחלק ממגמה עולמית של

אימוץ מהפכת ה־New Public Management¹, עליה נרחיב גם בהמשך (Poole et al., 2021). לכן, בחנו את כלל החלטות הממשלה, הוועדות הציבוריות וועדות בין־משרדיות מאז ועד סוף ספטמבר 2023 (סה"כ 35 שנים). החלטות ממשלה והמלצות של ועדות שעסקו ברפורמות בשירות הציבורי נבחרו לעמוד במוקד של מחקר זה מאחר ששתיהן מהוות שיטות מרכזיות לשינויי מדיניות בישראל.

מרכיבים של רפורמה בשירות הציבורי

רפורמות במגזר הציבורי הוא מונח גג הכולל מספר תתי־חומים, שיכולים לקבל דגשים שונים (Bunse & Fritz, 2012). במסגרת פרויקט שיקום השירות הציבורי של המכון הישראלי לדמוקרטיה הוגדרו חמישה מרכיבים של רפורמה מקיפה בשירות הציבורי, בהתבסס על ספרות מחקר עדכנית. רכיבים אלו מתייחסים לרפורמות ציבוריות באופן כללי, ורלוונטיות במיוחד למציאות הישראלית היום:

- **הסדרה נורמטיבית** – עיגון נורמטיבי של הסדרים ועקרונות מרכזיים לשירות הציבורי הוא צעד חיוני לרפורמה יסודית ומקיפה (Kernaghan, 2000). אתוס משרתי ציבור נשחק עד דק בשנים האחרונות, והיסודות של יושרה כמרכיב קריטי למניעת שחיתות, שמירה על מוסדות דמוקרטיים והבטחת שלטון החוק נפגעו קשות. במקום ממלכתיות, גיוון והכלה, בשנים האחרונות אנו עדים לתופעת "נאמנות" והחלשה של אופי השירות הציבורי כמקצועי, אובייקטיבי ועצמאי (גולשטיין גלפרין וזכר־פלג, מיועד לפרסום 2024).

- **מבנה וסמכויות** – ארגון מחדש של המבנה הארגוני והיחסים בין המשרדים, היחידות והרשויות השונים בשירות הציבורי הוא חלק מרכזי מרפורמה כוללת. צמצום מספר המשרדים וגיבוש מבנה קוהרנטי ממוקד יכול לשפר את היעילות וליצור תיאום וממשקים טובים יותר בין יחידות (Bach & Jann, 2010). כמו כן, הסדרת הפער בין סמכות לאחריות, ובפרט חיזוק משרדי הביצוע אל מול יחידות המטה, יכולה לסייע בהתמקדות במתן השירותים ובהגברת האפקטיביות של המערכת (Krause et al., 2016).

1 גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) החלה לתפוס תאוצה בשנות ה־80 של המאה הקודמת, ואופיינה באימוץ אידיאולוגיה, כלים, שיטות ותהליכי עבודה מהעולם העסקי לעולמות השירות הציבורי, כדי להגביר את היעילות ואופן אספקת השירותים לאזרח. נרחיב על מגמות של רפורמות לפי גישת ה־NPM בפרק התשמית התאורטית.

- **מנגנוני תיאום ותכלול.** ארגון OECD מגדיר מרכז ממשל (Center of Government) כיחידה או מצבור גופים המספקים תמיכה וייעוץ ישיר לראשי ממשלות ולקבינט. למרכז ממשל יש מגוון תפקידים ופונקציות, העיקריים מביניהם כוללים תיאום ותכלול מדיניות רוחבית בממשלה, תכנון אסטרטגי עבור כל הממשלה, מעקב אחר יישום, עיצוב ויישום רפורמות בשירות הציבורי, ניהול סיכונים וחשיבה מוטת-עתיד (OECD, 2018). חיזוק מנגנוני התכלול, הפיקוח והבקרה ביחידות המטה מאפשר התמודדות טובה יותר עם סוגיות רב־תחומיות הדורשות התערבות כוללת (Bouckaert et al., 2011).
- **הון אנושי.** הון אנושי איכותי ומקצועי הוא מרכיב מרכזי להצלחת רפורמות בשירות הציבורי. עצמאות מקצועית ומניעת פוליטיזציה בתהליכי מינוי מאפשרות להבטיח ניהול מבוסס כישורים מקצועיים ומומחיות (Peters, 2018). ניווד עובדים בין־ארגונים מסייע בקידום של לימוד הדדי ופיתוח מיומנויות רב־תחומיות הנחוצות לפתרון בעיות מורכבות (Lenihan et al., 2019). עדכון מדיניות ההכשרה המותאמת למהלך ה־21, מנגנוני הערכה לפי ביצועים ופיתוח מסלולי קידום דיפרנציאליים הם חלק מחיזוק ההון האנושי ושיפור השירות לאזרח (Bach & Jann, 2010; Hartley et al., 2013).
- **מנגנונים ותהליכים.** השירות הציבורי מושתת על מנגנוני עבודה של תקצוב, רגולציה, רכש ועוד. שיפור וטיוב מנגנונים יכול לתרום להגברת היעילות והמועילות של המערכת ולפתח שירותים מהירים, נגישים ומותאמים לאזרחים. אימוץ סטנדרטים וכלים לבקרה, מדידה ושקיפות יחזקו את האחירותיות הציבורית ויאפשרו למידה והטמעת שיפורים (Pollitt & Bouckaert, 2011). טיוב מנגנוני הרכש הציבורי, הרבות דיגיטציה, יעדי רכש ירוק ואימוץ מודלים של תשלום על הצלחות יכולים לתרום לניצול יעיל יותר של משאבים וחלוקת סיכונים (Albertson et al., 2018).

שיטות מחקר

מתודולוגיית המחקר נבנתה כמשפך:

א. השלב הראשון כלל חיפוש של כלל החלטות הממשלה שהתקבלו מאז 1989 ועד ספטמבר 2023 הנוגעות לנושאים של רפורמות ציבוריות. החיפוש נערך בשתי שיטות. האחת, באתר מזכירות הממשלה, המכיל החלטות ממשלה משנת 1995 ועד היום באופן נגיש ומקוון. השנייה, הגשת בקשה לחופש מידע ממזכירות הממשלה להחלטות משנת 1989 ועד סוף 1994, להן אין נכון להיום גישה מקוונת. מילות המפתח שנכללו בחיפוש המקוון כללו: "רפורמה", "משילות", "נציבות", "רגולציה", "שיתוף ציבור", "הון אנושי", "דיגיטציה", "רכש", "מספר משרדי ממשלה", "מבנה הממשלה", "אתוס", "ממלכתיות", "משרתי ציבור", "שחיתות", "iso", "OECD", "הבנק העולמי", "הקמת משרד"

ו"העברת סמכויות". קריטריוני ההוצאה כללו היעדר רלוונטיות לאחד מתחומי הליבה של השירות הציבורי המופיעים לעיל, היעדר התייחסות לשינוי, הצעות חוק והסדרי ניגוד עניינים קונקרטיים. מתוך כאלף החלטות שנסקרו באופן מקוון, 205 עמדו בקריטריוני ההכללה שכללו חיבור ללפחות אחד מתחומי הליבה של רפורמה בשירות הציבורי. מסיבה של מגבלות טכניות, הבקשה לחופש מידע להחלטות ממשלה בין השנים 1989-1994 התמקדה במילות החיפוש "נציבות", "רפורמה", "העברת סמכויות" ו"משילות" שנמצאו משמעותיות בחיפוש המקוון. מתוך 93 החלטות שהתקבלו בבקשה זו, 56 נמצאו כעונות על הקריטריונים המוזכרים לעיל. כדי לאמת שאכן נכללו החלטות הממשלה הרלוונטיות, חברת צוות אחרת תיקפה בחיפוש אקראי של מילות המפתח כדי לוודא חפיפה. לאחר סינון של החלטות שלא עמדו בכללי ההכללה של המחקר נותרו עם 261 החלטות הפרוסות על פני 15 ממשלות שונות. ניתוח ההחלטות כלל קידוד למאפיין הראשי, מתוך חמשת המרכיבים של רפורמה בשירות הציבור המוזכרים קודם, אחריות יישום, מנגנון יישום ובקרה, תאריך יעד ותקציב ייעודי. חברת צוות נוספת עברה באופן אקראי על 15% מההחלטות כדי לתקף את מהימנות הקידוד. ספר הקודים לסיווג ההחלטות מצורף בנספח א'.

ב. בנוסף להחלטות ממשלה, ביקשנו להפנות זרקור להמלצות של ועדות ציבוריות או פנים-ממשלתיות לשיפור השירות הציבורי. מיפוי של ועדות והחלטות ממשלה מסייע ביצירת תמונה מקיפה ככל הניתן של ניסיונות העבר לרפורמות בשירות הציבורי, מאחר ששיטות אלה נחשבות למרכזיות בהובלת תהליכי שינוי בשירות. המיפוי הראשוני כלל סוגים שונים של ועדות (כפי שיפורט בהמשך) – ועדות ציבוריות, ועדות בין-משרדיות וועדות מנכ"לים שנגעו לרפורמות. במהלך המיפוי התברר כי למדינת ישראל אין שום מאגר מידע אחוד של כלל הוועדות הציבוריות. חיפוש ברשת לפי מילות מפתח שונות העלה 73 ועדות ציבוריות מקום המדינה, ביניהן ועדות שעסקו בנושאים של השירות הציבורי. מתוך קבוצה זו מיקדנו עוד יותר אך ורק לוועדות שעסקו בשינויים מערכתיים של מבנה, סמכויות, ושגרות עבודה במערכת הציבורית כולה (ולא נושאי תוכן ספציפיים, בין אם זה חינוך, אסירים, חקלאות או אסון בטיחותי).

ג. אחרי צמצום נוסף נותרו עם 12 ועדות ציבוריות שעונות על הקריטריונים של שינויי מערכתי בשירות הציבורי ומגבלות ל-35 השנים האחרונות, וגם אותן ביקשנו לסנן פעם נוספת. קריטריוני ההכללה הפעם כללו הוצאת ועדות סקטוריאליות או ספציפיות מדי, כמו קידום מעמד האישה, רגולציה חכמה או ייעול ניהול מרכזים ברכש הציבורי, והתמקדות בוועדות ששמו דגש על הסדרים תשתיתיים – רוחביים.² לבסוף, נותרו עם ארבע ועדות ציבוריות מרכזיות שנגעו להסדרים

2 אין חולק כי לוועדות "הספציפיות" שלא עברו את קריטריוני הסינון (קידום מעמד האישה, מעמד היועמ"ש

רוחביים־תשתיתיים, וכן שתי ועדות נוספות שהתייחסו למשרדי המטה המרכזיים ביותר – משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. אלו הן הוועדות שנבחנו לעומק במחקר זה:

- הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה – ועדת קוברסקי (1989);
- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי – ועדת טרכטנברג (2011);
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – ועדת דיין (2013);
- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה – ועדת המשילות (ועדת לוקר) (2013);

בנוסף, כאמור, שתי ועדות שנגעו למשרדי המטה המרכזיים והחשובים ביותר בשירות הציבורי:

- הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה – ועדת קוצ'יק (2012);
- הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר – ועדת קוצ'יק 2 למטה משרד האוצר (2018).

ארבע הוועדות הראשונות נבחרו בגלל רוחב העיסוק שלהן ברפורמות מקיפות בשירות הציבורי. שתי האחרונות נבחרו בגלל העיסוק במשרדי מטה מרכזיים הנוגעים לכלל תחומי הרפורמות בממשלה – התפקוד של משרדי ראש הממשלה והאוצר חיוניים להטמעת כל שינוי ורפורמה פוטנציאלית. בעוד שמסקנות חמש הוועדות הראשונות אושרו בהחלטות ממשלה, דוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר לא הובא להצבעה. למרות זאת, בחרנו להביא אותו כאן בשל חשיבותו ולהתייחס למנגנונים שנקבעו בו כדי לתמוך ביישומיות ההמלצות. נספח ב' מתאר את הוועדות החשובות שנשאו על שולחן העריכה בסבב הסיווג האחרון, לצד הוועדות הנבחרות. את שש הוועדות הנבחרות מיפינו לעומק ברמת סעיף של כל המלצה, סיווגנו לפי סלי תוכן שונים ובחנו האם כל סעיף בהמלצות יושם, יושם חלקית או לא יושם. תיקוף היישום נעשה באמצעות דוחות ביקורת (בעיקר של מבקר המדינה ודוחות מוניטור של המרכז להעצמת האזרח) וכן ראיונות עם בכירים לשעבר (דרג סמנכ"ל ומנכ"ל) שעבדו עד לא מכבר בתוך שירות המדינה בתפקידי מפתח רלוונטיים. ספר הקודים לסיווג ההמלצות מצורף כנספח א'.

ד. לצורך ניתוח סלי התוכן, מידת היישומיות והמנגנונים והתהליכים התומכים ביישום של החלטות הממשלה והוועדות הנבחרות, ערכנו ניתוחים בעיקר מסוג סטטיסטיקה תיאורית באמצעות תוכנות

(ועד) חשיבות מכרעת לבחינת התמונה המלאה על ניסיונות רפורמות קודמות השירות הציבורי. מיפוי המלצותיהן וסטטוס היישום שלהן מצריך מחקר המשך.

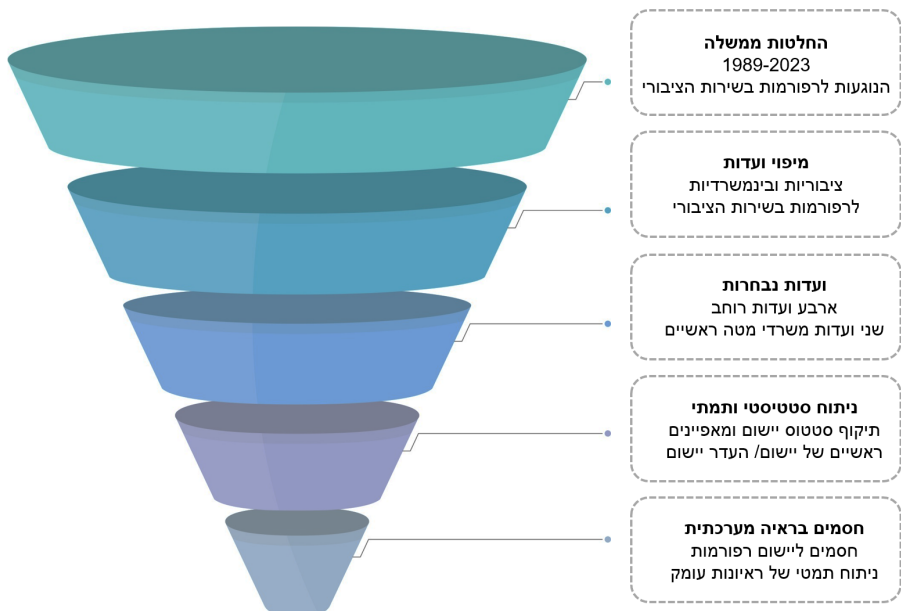
spss ואקסל. ניתוח החלטות הממשלה התבצע בנפרד מניתוח המלצות הוועדות, לאור השונות בתהליכי העבודה.

ה. על מנת לבדוק את מהימנות התוצאות, וכן לבחון את החסמים השונים לביצוע, קיימנו מספר ראיונות עומק חצי־מובנים עם חלק מראשי הוועדות הציבוריות שהוזכרו בעבודה זו, מנהלים שהיו אמונים על הטמעה ויישום של הרפורמות וכן מנכ"לים לשעבר בממשלה.

ו. הפרק האחרון מציע ניתוח ראשוני של עולם הרפורמות בשירות הציבורי דרך פריזמה של חשיבה מערכתית. אחרי בחינת כל המאפיינים המשותפים לניסיונות הקודמים, בחלק זה ביקשנו לשים זרקור על חסמים שונים ליישום ודינמיקות של כוח במערכת – היבטים שהיו חסרים בכל הדוחות הקודמים. פרק זה מושגת ברובו על ראיונות עומק חצי־מובנים כפי שתואר בסעיף הקודם.

1 חרשים

המתודולוגיה לבחינת יישום רפורמות קודמות בשירות הציבורי בישראל



תשתית תאורטית

מחקר זה נשען על כתיבה משני עולמות תוכן משלימים – רפורמות בשירות הציבורי וכלים של חשיבה ומיפוי מערכת להובלת שינוי. פרק זה מבקש להניח את התשתית התאורטית לפיה ננתח את הממצאים בהמשך המחקר.

רפורמות בשירות הציבורי

רפורמות במגזר הציבורי מתייחסות למערכת מגוונת של יוזמות ומדיניות שמטרתן לשפר את היעילות, האפקטיביות והאחריותיות במוסדות ממשלתיים ובאספקת השירותים (Grindle, 1997). במהלך העשורים האחרונים, רפורמה במערכות הממשל ובמגזר הציבורי הפכה ליעד מרכזי ופרקטיקה מוכרת וחשובה עבור מדינות ברחבי העולם (Andrews, 2013). מאז שנות ה־80 של המאה העשרים מצויות מדינות רבות הליך של תכנון וביצוע שינויים ארגוניים במגזר הציבורי, על מנת לשפר את היעילות והתפוקה של המגזר הציבורי (מבקר המדינה, 2002).

רפורמות אלה מקיפות מגוון רחב של התערבויות, כולל רפורמות בשירות המדינה, תקצוב ורפורמות בניהול כספי הציבור, ביזור סמכויות ומנגנוני אספקת שירותים, הערכה ומדידה מבוססת תוצאות, רגולציה מטיבה ויוזמות ממשל דיגטלי, בין היתר (Manning et al., 2016). המונח רפורמה מתייחס לרוב למהלכים אסטרטגיים לשינוי יזום של מערך השירות הציבורי שכוללים לרוב שלושה מאפיינים: (1) תחומים מרכזיים ועקרוניים לתשתיות השירות הציבורי (כפיר, 2000); (2) השפעות מקרו רחבות ואדוות בתחומי תוכן שונים (כלכלה, חברה, סביבה ועוד) (שני, 1988), ו־(3) שינוי שבאופיו הוא מהפכני ולא תוספתי (revolutionary change – לפי הבנק העולמי, 2012), (Bruke, 2002). רפורמה היא האמנות והמדע של הפיכת מכוונת המגזר הציבורי בכללותו לכזו שעובדת היטב. מדובר בשינוי מכוון של המבנים והתהליכים השלובים במגזר הציבורי המגדירים כיצד משאבים פיננסיים, אנושיים ופיזיים ומטופלים. הכוונה היא בדרך כלל להשיג יכולת רבה יותר, יעילות, יושרה ואחריותיות, או תגובתיות בזמן אמת אל מול צרכים משתנים (ובדרך כלל שילוב כלשהו של אלה ואלה) בתוך השירות הציבורי, מתוך ציפייה שהדבר יתרום למימוש יעדי פיתוח אחרים.

פיגורה (2006) מגדיר את הרפורמה המנהלית כתהליך ייזום של עשיית שינויים בארגון ו/או בתהליכים של המינהל הציבורי. זהו שינוי מודע, מכוון, לא ספונטני, מלאכותי ולרוב על רקע התנגדות. רפורמה כוללת ארגון מחדש של מוסדות. זו אינה רק סוגיה טכנית של מציאת הפתרון היעיל ביותר. הרפורמה גם אינה רק תהליך פוליטי צר של התמודדות עם אינטרסים ספציפיים. פרספקטיבה מוסדית מפנה תשומת לב למציאות מורכבת יותר, שבה סידורים פוליטיים ומנהליים מגלמים ערכים, התנהגויות ומבני כוח במדינה (Lane, 2000).

המטרות והמוטיבציות המרכזיות לרפורמות מתייחסות בדרך כלל להפחתת עלות ההוצאה הממשלתית, שיפור האיכות והרחבת הגישה לשירותים ציבוריים, התמודדות עם שחיתות וקידום ממשל תקין באופן כללי (Grindle, 2004). רפורמות אלה כוללות שינויים בהיבטים שונים של המגזר הציבורי כגון מוסדות פורמליים ובלתי פורמליים, מדיניות, תהליכים, מבני תמריצים, יחסים בין ממשלתיים, שימוש בטכנולוגיות חדשות ועוד (Cheung, 2005).

בהתחשב באופיין הרב־ממדי, רפורמות במגזר הציבורי דורשות יוזמות מתואמות בין סוכנויות ממשלתיות, רמות ממשל שונות ומעורבות עם שחקנים לא־מדינתיים, למשל ועדי עובדים. הספרות מסווגת רפורמות במגזר הציבורי לפי קריטריונים וסיווגים שונים כגון על פי היקף (רחב או צר), קצב ורצף (מהלך רדיקלי אחד או שורה של שינויים), גישתן ועקרונותיהן (האם מיוחסת לאידיאולוגיה מסוימת, כמו מנהל ציבורי חדש – NPM) ורמת הממשל שבהן הן מיושמות (ממשל מרכזי, אזורי או שלטון מקומי) (Christensen & Lægreid, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2011). רפורמות נבדלות גם על ידי האם הן נוקטות בגישה מלמעלה למטה (Top down) המכוונת על ידי אליטות פוליטיות או בגישה השתתפותית מלמטה למעלה (Bottom up) (Bunse & Fritz, 2012). רפורמות יכולות להיות מובחנות ביניהן גם במנדט שהן מקבלות, בקיומן (או היעדרם) של מנגנוני יישום ובקרה וכן בשאלה האם הן כוללת היבטים יישומיים הדורשים תהליך הטמעה.

יוזמות רפורמה בשירות הציבורי ניצבות בפני אתגרים רבים וכוכות בסיכונים משמעותיים מעולמות הכלכלה הפוליטית והדינמיקה המוסדית המורכבת של תהליכי רפורמה (Fuhr, 2019). אתגרים נפוצים כוללים התנגדות פוליטית ובירוקרטית, כשלים בתיאום בין משרדים, עלויות מעבר ושיבושים, ניטור פערים ועיכובים במיסוד והטמעה. בעוד כמה יוזמות לרפורמה השיגו שיפורים מהותיים בביצועי הממשלה ובאספקת שירותים, רובן נאבקות כדי להיות מיושמות ביעילות, בהטמעה רחבה ובשימור של השינויים לאורך זמן (Andrews et al., 2017). בפרק האחרון במחקר, שדן באתגרי יישום בראייה מערכתית, נרחיב על החסמים הרלוונטיים למציאות הישראלית.

מגמות ברפורמות בשירות הציבורי - הניהול הציבורי החדש (NPM) ומשילות ציבורית חדשה (NPG)

מאז שנות ה־80, שני גלים של רפורמות בשירות ציבורי שלטו במדינות מפותחות רבות ברחבי העולם: הניהול הציבורי החדש (NPM) ורפורמות פוסט־ניהול ציבורי חדש (Cohen, 2016) (Post-NPM). רוב רפורמות NPM התמקדו בשיפור היעילות, בהתמחות צרה של משרדים, יחידות וסוכנויות ביצוע, במיקור חוץ, בהפרטה ובניהול ביצועים ובאוריינטציה מבוססת יעדים. במהירות רבה, גל זה השתלט על מערכות ציבוריות רבות ברחבי העולם (Pollitt and Bouckaert, 2011). רפורמות מסוג זה נשענו על תפיסות של יעילות המגזר העסקי, והיוו תגובה לחוסר יעילות ועודף בירוקרטיה המאפיינים את השירות הציבורי המסורתי, דרך שלוש תמות מרכזיות: ביזור סמכויות בתוך הממשלה דרך שינוי המבנה ההיררכי הקיים; תחרות בין חברות שירותים, מיקור חוץ והגברת נותני שירות; ותמריצים, ככלי עידוד ביצועים של עובדים ותוכניות עבודה אופרטיביות (Osborne, 1993).

עלייתה של גישת ה־NPM מיוחסת תדיר לתגובה למשבר הכלכלי העמוק שפקד את מדינות המערב במהלך שנות ה־70 וה־80. משבר אשר יצר לחץ תקציבי כבד על מקבלי ההחלטות ואילץ קיצוץ דרסטי בהוצאה הממשלתית וצמצום נרחב בשירות הציבורי על מנת לאזן את הכלכלה (Kettl, 2000; Christensen and Lægheid, 2007). במקביל, החלו להתחזק גישות אידיאולוגיות ניאוליברליות אשר קראו להקטנת מעורבות הממשל בפעילות כלכלית, הפרטה של נכסים ושירותים ציבוריים, ומתן דגש רב יותר על יעילות ותחרותיות באספקת שירותים חברתיים (Osborne and Gaebler, 1998; Minogue, 1998). אידיאולוגיה כלכלית ניאוליברלית זו אפיינה גם את ההנהגה הפוליטית באותה תקופה – הן בבריטניה (מרגרט תאצ'ר ב־1979) והן בארצות הברית (רונלד רייגן ב־1980). טכנולוגיות מידע ותקשורת מתקדמות אשר החלו להיות זמינות באותן שנים סיפקו כלים ניהוליים חדשים ליישום רעיונות אלה (Dunleavy et al., 2006). מגמה זו באה לידי ביטוי בהטמעת רפורמות כמו הקמת רשויות ממשלתיות עצמאיות, קביעת מדדי תפוקה וניתוח עלות־תועלת מפורטים יותר עבור תוכניות ושירותים, חשיבה תוצאתית ויצירת תמריצים למנהלים (Kettl, 1997).

עם זאת, בסוף שנות ה־90 התפשט גל שני של רפורמה במינהלים ציבוריים רבים בעולם: רפורמות פוסט־NPM. הגל השני של רפורמות התמקד בבעיות שנבעו כתוצאה מההתמחות היתר והפרגמנטציה הגוברת ב־NPM (Christensen and Lægheid, 2007). סוג כזה של רפורמות ביקש לחזק את המרכז, לטייב עבודת מנגנונים של תיאום, תכלול, בקרה והגברת הקוהרנטיות בעבודת הממשלה. המאמצים של NPM יצרו ביזור יתר עם ארגונים בעלי מומחיות וייעוד ספציפי חד־מימדי

(הידועים כ-"single-purpose organizations"). שני גלי הרפורמות התחילו בעולם האנגלו-סקסי אך התפשטו במהרה גם למדינות מערב אירופה.

ישראל, באופן מסורתי, איחרה לאמץ תפיסות אלה. דוח הרפורמה של קוברסקי ב־1989, עליו נפרט בהרחבה בהמשך, הכיל עקרונות מסוימים של ניהול ציבורי חדש, אך ככלל, עקרונות אלו הוטמעו רק באופן כללי – כך לדוגמה ביזור והפרטה חלקית של שירותים חברתיים מחד, והיעדר מנגנונים לחיזוק הפיקוח, התיאום הרוחבי ובדיקת האפקטיביות של העבודה מאידך.

משילות ציבורית חדשה (New Public Governance, NPG) הייתה שלב ההתפתחות הבא של רפורמות במגזר הציבורי והחלה לצבור תאוצה בשנות האלפיים. NPG הציעה פרדיגמה חלופית לניהול ציבורי, מעבר לתפיסות הקלאסיות של ממשל. התפיסה מכירה בכך שבעולם הגלובלי והמורכב של ימינו, ממשלות אינן יכולות לתפקד כמונופולים, אלא נדרשות לעבוד בשיתוף פעולה רב־ממדי עם מגוון גורמים משיקים כדי לאפיין צרכים, להבין את מרחב הפתרונות הקיימים ולייצר מענים רחבים יותר לשירותים לאזרח (Osborne, 2006). ה־NPG הדגישה את מרכזיותן של רשתות ממשל מורכבות, הכוללות מגוון משתתפים מהשירות הציבורי, הסקטור העסקי, האקדמיה והמגזר החברתי יחדיו ליצירה של מרחב שיתופי החוצה את הגבולות הארגוניים המסורתיים (Torfing et al., 2012).

התפיסה של NPG רואה את תהליך עיצוב ואספקת השירותים הציבוריים כתהליך שיתוף פעולה המקיף מכלול רחב של שחקנים רלוונטיים שאינם רק סוכנויות ממשלתיות, ואיזון בין האינטרסים השונים (Fenwick et al., 2012). פרדיגמה זו בנויה על ארבעה יסודות עיקריים: תהליך מדיניות מכליל, האזרח במרכז, מערכות יחסים ארוכות טווח ושימוש בטכנולוגיות מידע מתקדמות בשירות הציבורי (דודאי, אברוצקי וחלילי, 2016 לא פורסם).

רפורמות בתפיסת שינוי מערכת

בהלימה לתפיסת משילות ציבורית חדשה (NPG), השירות הציבורי אינו פועל בוואקום, אלא מהווה חלק ממערכות חברתיות־פוליטיות, כלכליות וסביבתיות רחבות יותר. הניתוח של כל רפורמה במנותק מההקשר הרחב חוטא למורכבות הנדרשת ולתמונה הרחבה של הכוחות המניעים (הן מאפשרים והן חסמים) של הובלת שינוי (Jackson, 2019). חשיבה מערכתית יכולה לספק עדשה חלופית המתאימה טוב יותר למורכבויות הכרוכות ברפורמות ושיפור היעילות והמועילות של המערכת הציבורית (Seddon, 2008).

כפי שנלסון טוען: "רפורמה נדונה לעתים קרובות כאילו הייתה ישות קוהרנטית. במציאות, רפורמה היא תווית גג למגוון פעולות מגוונות, המשותף לה הוא רק הכוונה להגביר את השוויון, האיכות ו/או היעילות של מתן השירותים" (Nelson, 2007; p. 25). כל רפורמה כשלעצמה לא מספרת את כל הסיפור, וגם אם יישום שלה הוא חלקי – היא מכניסה תנועה מסוימת במערכת, מולידה כוחות נגד ולרוב גם תוצאות לא־צפויות שמשנות את המערכת עצמה, שלעיתים יכולות לעורר התנגדויות שרק משעתקות את הבעיה המקורית (Meadows, 2008).

חשיבה מערכתית ושינוי מערכתי אינם מושגים חדשים. עם זאת, למרות תשומת הלב והפופולריות של המונח, הניתוח של איך עושים שינוי מערכתי הלכה למעשה נותר עמום. משל ידוע ממחיש אולי את חמקמקות הניתוח המערכתי:

דג שוחה לו יום אחד כשדג אחר מתקרב אליו ואומר "היי, איך המים?". הדג הראשון מביט בדג השני בתדהמה ואז אומר "מה זה מים?".

לפעמים קשה לנו לראות את הסביבה המערכתית שבתוכה אנו ממוקמים, כיוון שהיא נעשית שקופה וחלק מתפיסת המציאות הכללית. המאמץ לצאת מתוך ה"מים" של העולם היומיומי המוכר ולראות את המבנים, היחסים והדינמיקות המערכתיות הרחבות יותר דורש מודעות מיוחדת ופרספקטיבה חדשה. וכך, חשיבה מערכתית מכירה בכך שבעיות חברתיות הן מורכבות ודינמיות ונובעות ממערכת של גורמים המשפיעים זה על זה (Nguyen et al., 2023). אפקטיביות ירודה של השירות הציבורי גם היא בעיה מורכבת שמונעת ממגוון גורמים וסיבות שמקיימים היזונים חוזרים ביניהם. במקום חשיבה ליניארית של סיבה־תוצאה, עלינו למפות את סיבות השורש, המגמות, יחסי הכוחות, הדפוסים והמודלים המנטליים אשר משמרים את הבעיה ומייצרים את הדינמיקה שלה (Meadows, 2008; Senge & Sterman, 1992; Canty-Waldron, 2014). חשיבה מערכתית יכולה לסייע בהבנה כיצד ההקשרים, התלות ההדדית ולולאות המשוב תורמות לדינמיקה של הבעיה (Renmans et al., 2017; Jadeja et al., 2022), וכיצד ניתן לשנות הנחות בסיס אלו שיצרו את האתגרים מלכתחילה.

חשיבה מערכתית מניחה שיש רבדים שונים למאפייני הבעיה. לפי תפיסה זו, יש במערכת מרכיבים גלויים לעין ומרכיבים סמויים, ברוב הפעמים קל יותר, ולכן מקובל יותר, לשנות את המרכיבים הגלויים. מרבית יוזמות השינוי מתמקדות ברובד המבני הגלוי – יצירת תוכניות חדשות, קבלת החלטות ממשלה, הקצאת תקציב ייעודי או קביעת נוהל חדש לעבודה (בן משה־לבנה וגולשטיין גלפרין, 2023). אולם שינויים אלה אינם מספיקים ליצירת שינוי מערכתי עמוק ובר קיימא הנוגע בשורש הבעיה. הרמות העמוקות יותר של מערכת מכילות את מכלול הפרדיגמות המעצבות

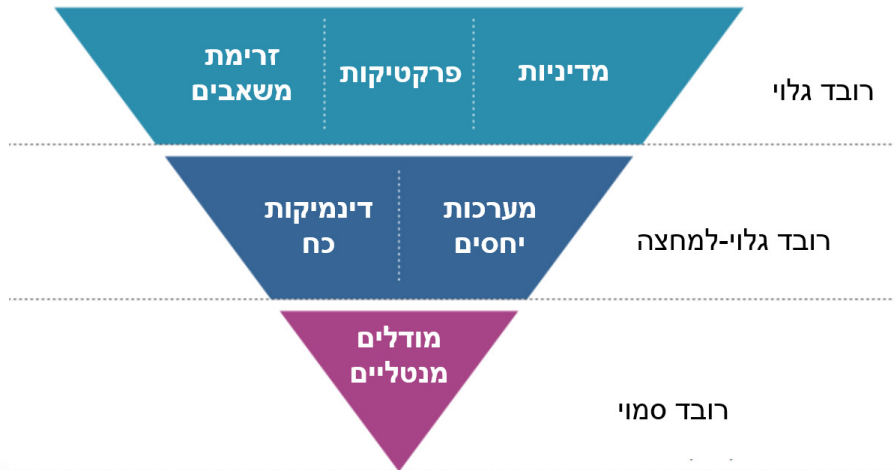
את תפיסת העולם, הנחות יסוד לא מדוברות, מערכת ערכים, אמונות ונרטיבים משותפים – והם מכונים מודלים מנטליים. המודלים המנטליים ודפוסי החשיבה הם מנועים מהותיים של פעילות בכל מערכת אנושית, מפני שהם מעצבים את האופן שבו אנו מפרשים אירועים ופועלים.

בין הרמה הגלויה לרמה הסמויות במערכת מצוי הרובד הגלוי למחצה, הכולל את יחסי הכוח, מערכות היחסים, הקשרים והתקשורת בין המרכיבים. ניתוח יחסי הכוח (הפורמליים ובלתי-פורמליים), לצד הבנת האינטרסים והקונפליקטים של הגורמים השונים במערכת, הוא צעד הכרחי להבנת הכוחות והדפוסים המשפיעים עליה.

מודל הפירמידה ההפוכה (Kania et al., 2018) ממחיש את הרבדים השונים בנייתוח שינוי מערכתי, ומתאר שישה מוקדי השפעה לשינוי מערכתי: מדיניות, פרקטיקות נהוגות, זרימת משאבים, יחסי כוח, מערכות יחסים וקשרים ומודלים מנטליים. כל אחד מששת המוקדים משויך לאחת משלוש הרמות הנפרדות של הפירמידה: הרמה הגלויה, הרמה הגלויה למחצה והרמה הסמויה.

תרשים 2

ששת מוקדי ההשפעה לשינוי מערכתי – מודל הפירמידה ההפוכה



מקור: Kania, Kramer, & Senge, 2018

אלו הם ששת מוקדי השפעה לשינוי מערכתי אשר ישמשו אותנו בפרקים הבאים לניתוח היישום והחסמים:

● **מדיניות.** הסכמים קואליציוניים, החלטות ממשלה, תקנות וכללים ארגוניים מעצבים את התנהגותם של ארגוני המגזר הציבורי (Capano, 2009). מדיניות איננה רק החלטות של דרג נבחר ציבור, אלא היא גם חלק מהסדרים קיימים כמו תקנונים של השירות הציבורי – דוגמת תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) או תקנון כספים ומשק (הוראות תכ"ם). מדיניות קיימת עלולה ליצור אינרציה והתנגדות לרפורמה אם היא ממסדת שיטות עבודה מיושנות או תהליכים לא יעילים, וגם הסדרים בירוקרטיים שיכולים לפגוע במאמצי שינוי וחדשנות (Pollitt & Bouckaert, 2011; Christensen & Lægheid, 2007).

● **פרקטיקות.** נהלים, שיטות עבודה, תוכניות ממשלתיות, פורומים (רשמיים ולא רשמיים) ושגרות עבודה בתוך השירות הציבורי ואל מול שותפים מבחוץ. הטמעה מוצלחת תלויה ביכולות לייצר, להטמיע ובעיקר למדל ולשמר פרקטיקות חדשות לאורך זמן (Hartley et al., 2013). עקביות והלימה בין פרקטיקות פורמליות שאומצו להרגלים לא־פורמליים של עובדי ציבור היא גם פרמטר חשוב לשינוי (Ritz et al., 2016).

● **זרימת משאבים.** האופן שבו משאבים כספיים, כוח אדם, ידע ומשאבים אחרים מוקצים ומחולקים בין שחקנים שונים בשירות הציבורי משפיע באופן משמעותי על מאמצי הרפורמה (Pollitt & Bouckaert, 2011). כך, הימנעות מקביעת אחראי יישום, הקצאת תקנים ותקציב להטמעה פוגעים בסיכוי יישום והטמעה. רפורמות הנתפסות כמאיימות על חלוקת המשאבים הקיימת נתקלות בהתנגדות מצד בעלי עניין מושפעים (Christensen & Lægheid, 2007; Peters, 2011).

● **מערכות יחסים וקשרים.** רפורמות במגזר הציבורי חוצות בהכרח גבולות ארגוניים, ודורשות תיאום בין משרדים ויחידות שונות, רתימה של בעלי עניין, פירוק התנגדויות ובניית אמון בין שחקנים מרבדים שונים – נבחר ציבור מול משרתי ציבור, שחקני מטה מול משרדי ביצוע, ממשלה מול שלטון מקומי, והשירות הציבורי בכללותו מול שותפים ובעלי עניין חיצוניים (Talbot & Wiggan, 2010). איכות הקשרים וערוצי התקשורת בין קבוצות אלה משפיעה על הצלחת הרפורמה (Pollitt, 2003).

● **דינמיקות כוח.** רפורמות הנתפסות כמאיימות על הכוח, האוטונומיה או הסמכות של קבוצות או יחידים מסוימים – בין אם מנהיגים פורמליים או קולות בלתי־פורמליים בעלי השפעה ויכולת וטו – אשר נוטים להביע התנגדות פעילה או נטייה לשימור הקיים (Pinho, 2011). מנדט ברור מצד הדרג הנבחר (הכוח הפוליטי) הוא נדבך חשוב אך לא מספיק – דינמיקות בתוך המערכת בין משרדים,

יחידות ואפילו בעלי תפקיד ספציפיים לעיתים יוצרות מאזן אימה ותקיעות ביכולת להוביל שינוי. בנוסף, דינמיקות כוח בין נציבות שירות המדינה, משרדי הממשלה וארגוני העובדים מהוות סיבה מרכזית נוספת לבלימת יישום של רפורמות.

● **מודלים מנטליים.** אמונות ותפיסות עומק, הנחות ודפוסי חשיבה של פוליטיקאים, הדרג המקצועי והציבור בכללותו משפיעים באופן ניכר על האופן שבו רפורמות נתפסות ומטופלות (Pollitt, 2003). מודלים מנטליים מתייחסים לפרדיגמות ותפיסות שיכולות להגביל את האמונה ששינוי הוא אכן אפשרי וישים. שחיקה של ממלכתיות ואתוס משרתי ציבור הם חלק מהמודלים המנטליים של העשורים האחרונים (גולשטיין-גלפרין וזכר פלג, מיועד לפרסום 2024).

רפורמות קודמות בשירות הציבורי בישראל

ועדת קוברסקי, כאמור, היוותה אבן דרך משמעותית בהיסטוריה של רפורמות בשירות הציבורי בישראל. למרות שעברו מאז מעל לשלושה עשורים, רבים מפנים ומצטטים מתוכה עד היום. ולכן, פרק זה מחולק לשתי תקופות של רפורמות: מקום המדינה ועד קוברסקי, ומאז קוברסקי עד ימינו.

השתלשלות היסטורית - מקום המדינה ועד ועדת קוברסקי

בספטמבר 1947 הוקמה ועדת המצב בראשותו של דוד בן גוריון ובה שלושה נציגים של הנהלת הסוכנות וארבעה נציגים של הנהלת הוועד הלאומי. הוועדה המליצה על הקמת 13 משרדי ממשלה. לבסוף בממשלה הזמנית שהוקמה במאי 1948 היו 17 משרדים. מאז ועד היום היו מגוון צעדים, החלטות ויזמות לשפר את המנגנון הציבורי.

כבר ב־1952 הוקמה ועדה לצמצומים בממשלה בראשותו של השר פנחס לבון במשרד ראש הממשלה. הוועדה פעלה במשך שנתיים לצמצם את מספר העובדים בשירות המדינה. לאחר כעשור, ב־1962 הוקמה ועדת הייעול הבין משרדית ופעלה כשש שנים עד להפסקת פעילותה. הוועדה טיפלה בסוגיות כמו ניידות כוח אדם, ייעול בתפקוד המשרדים והכשרת מנהלים (פיגורה, 2006). במקביל, ב־1965 הוקמה הוועדה הציבורית לשכר עובדי המדינה בראשותו של דוד הורוביץ, נגיד בנק ישראל דאז. הוועדה המליצה להנהיג סולם שכר אחיד במתכונת הנהוגה בארה"ב ולאחד בין שכר מהנדסים, רופאים, כלכלנים ועוד.

כמעט עשור אחרי, ביוני 1974, החליטה הממשלה ששר התחבורה ושר ההסברה יביאו לדיון בממשלה הצעות לשיפור עבודת המטה לפני קבלת החלטות הממשלה. הצוות המליץ על הקמת יחידה לניתוח מדיניות בממשלה, שתגבש הצעות לסדר היום, בהן יכללו חלופות שונות, שיפור המעקב מטעם מזכירות הממשלה אחר ביצוע החלטות ממשלה וקיום ימי דיון רצופים לצורך העמקה בנושאי יסוד וקביעת תוכנית אסטרטגית. הממשלה אישרה את המלצות הצוות בתחילת 1975 (פרט להקמתה של יחידה לניתוח מדיניות) ואף עיגנה את ההמלצות בתקנון עבודת הממשלה עד לשנת 1984, למרות שבפועל רוב המלצותיה לא יושמו (פיגורה, 2006).

במקביל, גם במהלך 75-1974 התכנסה ועדת השרים בראשות השר גדעון האוזנר להכנת הצעות בדבר ארגון מחדש של משרדי הממשלה, ייעול וחיסכון. הוועדה המליצה על מספר המלצות להקמה של משרדי ממשלה חדשים (משרד העבודה והרווחה) ואיחוד משרדים (איחוד גביה של מס הכנסה וביטוח לאומי). אך בספטמבר 1975 השר האוזנר התפטר והמלצות הוועדה לא יושמו בגין התנגדות פוליטית של ראש הממשלה ושרים נוספים בקואליציה.

את הניסיון המקיף הראשון לרפורמה בשירות הציבורי בישראל ניתן לראות בוועדת קוברסקי, ועדה שמונתה ביוני 1986 על ידי ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר משה ניסים לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים בתקציב המדינה. ועדת קוברסקי מצאה שמאז הקמת המדינה לא נעשה מאמץ, בצורה שיטתית, מקיפה ומכוונת, לגיבוש דוקטרינת מינהל המתאימה למאפיינים, למטרות ולבעיות של המינהל הציבורי בישראל. בהיעדר מאמץ מחשבתי זה הפכו כל המהלכים לרה-אורגניזציה או לשיפור המינהל – לתהליך תוספתי צר יחסית, שטיפל בנושאים רק בצורה מקוטעת, חלקית ו"צרה" ללא ראייה כללית. דבר זה פגע באפקטיביות של מאמצי השינוי והשיפור ולעיתים אף הביא לכישלונם (ועדת קוברסקי, 1989). ואכן, המלצות ועדת קוברסקי הפכו לאורים ותומים של כיוון הרפורמה בשירות הציבורי מאז ועד היום, וחלק גדול מהמלצותיה רלוונטיות עד היום. שנה לאחר פרסום הדוח, החליטה ממשלת ישראל לאשר אותו באופן עקרוני ולהטיל את האחריות היישום על מאיר גבאי שהיה נציב שירות המדינה (בניגוד להמלצה בדוח שלא למנות את הנציב כאמון על היישום). נעמיק בהמלצות ועדת קוברסקי במסגרת ניתוח העומק של הוועדות הנבחרות בפרק הבא.

לצד ועדת קוברסקי, באותן השנים פעלה ועדה נוספת שלה השפעות מכריעות עד היום על עיצוב מוסדות, מנגנונים ותהליכי עבודה בשירות המדינה ועל רווחת האזרחים – ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, בראשות שופטת בית המשפט העליון שושנה נתניהו. המנדט של הוועדה לא נגע בהסדרים רחבים של כלל המנהל הציבורי, אך לדיונה והמלצותיה היו השפעות רחב על השירות הציבורי הכללי, מאחר שנגעו לשינוי מערך יחסי הכוחות בין המדינה לבין ההסתדרות, שינוי מבני של משרד הבריאות והקמת מספר רשויות עצמאיות, הפיכת בתי החולים לתאגידיים, חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ועוד. זוהי דוגמה לרפורמה שצלחה ברובה (גם אם לקח שנים ליישמה) והשפיעה על עיצוב המוסדות, מנגנונים ותהליכי העבודה.

מאמצי השינוי וטיוב השירות הציבורי לא פסקו אחרי ועדת קוברסקי. בשנת 1989 נעשה ניסיון לצמצם את הבירוקרטיה כדי להשיג יעד לאומי של צמצום האבטלה במשק. באותה העת כיהנה ממשלת אחדות לאומית, והיזומה להובלת המהלך היתה של שמעון פרס, ממלא מקום ראש

הממשלה ושר האוצר. גובשה הצעת חוק הסדרים למלחמה באבטלה ובה הומלץ להקים ועדת בת שלושה שרים בהרכב של המבנה המפלגתי של הממשלה (ליכוד, מערך וש"ס) שתמליץ על קיצור הליכי רישוי למיזמים ותפעל לצמצום שיעור האבטלה. הצעת החוק לא עברה וממילא הצוות לא קם (פיגורה, 2006).

ניסיונות עדכניים לרפורמות - מועדת קוברסקי ועד היום

נוכח האופי הרדיקלי והיקפן הרחב של ההמלצות בדוח קוברסקי, יישומן החל רק לאחר כשש שנים. ב־1994 ישראל חוותה את הניסיון הרציני ביותר עד כה ליישום רפורמה. בעקבות המלצות ועדת קוברסקי, פרופ' יצחק גלינור, שמונה לנציב שירות המדינה החדש, בנה את תוכנית "צעדים מחוללי שינוי" לשילוב רפורמה כוללת עם שינויים נקודתיים לטווח קצר. הוא אימץ גישה של "רדיקליות סלקטיבית" (כהן, 2023) כדי לקדם רפורמה גדולה נוסח עקרונות ה־NPM (Galnoor et al., 1998). קידום מרבית ההמלצות המפורטות של דוח קוברסקי לא היה אופציה ממשית, מכיוון שקידום שינויים נחרצים כאלה היה דורש שינוי מהותי של חוקי השירות הממשלתי. לכן, הצעדים הראשוניים ליישום השינוי הגיעו מחוץ לנציבות שירות המדינה, תוך השארת הטרינספורמציה שלה ליחידת מדיניות ופיקוח לשלב מאוחר יותר.

תקופה זו לא נמשכה זמן רב. ב־1996 הנציבות הועברה למשרד ראש הממשלה, ומונה נציב חדש, שמאל הולנדר. הממשלה לא מינתה את הנציב החדש לתפקיד ממונה על הרפורמה, וכך היא דעכה עד שפסקה לחלוטין ב־1998 (מבקר המדינה, 2002, עמ' 100-103). הולנדר כיהן בתפקיד זה במשך 14 שנים והיה לו מעט עניין להמשיך להטמיע שינויים ורפורמות (Cohen, 2016).

במקביל, בשנת 1995 עסקה הוועדה לניסוח קנה מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירותי המדינה הפטורות ממכרז, בראשות השופט (בדימוס) מרדכי בן־דרור והציעה מודלים שונים למשרות אמון מקצועיות במשרדי הממשלה (מזכירות הממשלה, 1994).

בשלהי 1996 הוקמה ועדת היגוי לקידום הפיריון והצמיחה בישראל, שכללה מספר ועדות משנה – אחת מהן התמקדה במגזר הציבורי בראשות אברהם אשרי. המלצותיה נגעו לשינויים מבניים במגזר הציבורי, באמצעות הפחתת מספר משרדי ממשלה, שיפור ויעול העבודה המנהלית, ניווד עובדים, צמצום מספר רשויות מקומיות ועוד. הדוח לא הוצג לממשלה וממילא לא החל תהליך יישום.

בינואר 1997 הוקמה ועדת שמגר, לאחר התפוצצות פרשת בראון חברון. הוועדה הוקמה כוועדה ציבורית בראשותו של נשיא בית העליון לשעבר ועסקה באופן המיני, הסמכויות והכהונה של היועץ המשפטי לממשלה. בשנת 2000 החלטת ממשלה 2274 אימצה את המלצות דוח הוועדה שעיקריה כללו הקמה של ועדה ציבורית קבועה למינוי היועץ, תנאי סף גבוהים ומשך כהונה קבוע של שש שנים (מזכירות הממשלה, 2000B).

מאז סוף שנות ה-90 ותחילת שנות האלפיים התרחשו מספר ניסיונות שינויי תוספתיים, בעיקר יוזמות ספורדיות או שינויים נקודתיים, שניתן להתייחס אליהם כניסיונות הדרגתיים או כושלים לרפורמה (Cohen, 2023). אחד מהם הוא מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה במחצית הראשונה של שנות ה-90 והוצג ע"י ראש המכון דאז, ד"ר אריק כרמון, לראש הממשלה בנימין נתניהו (ממשלת נתניהו הראשונה) ועסק ברפורמות מבניות. בהמשך לאותו מחקר, במהלכו של כנס קיסריה 1997, הציג נתניהו את התוכנית להקמת מטה מיוחד שיוקם לניהול הרפורמה המבנית במגזר הציבורי, בראשותו של ד"ר יורם טורבוביץ' (רביב, 1997). למרות ההכרזה, ייקחו כשלוש שנים נוספות עד לקבלת החלטת ממשלה על הקמת המטה.

בפברואר 1999 משרד ראש הממשלה דאז, בראשותו של ראש ממשלה אחר, אהוד ברק ומנכ"ל משרדו, יוסי קוצ'יק, ערכו כנס נוסף, גם הוא בשיתוף המכון הישראלי לדמוקרטיה, שמטרתו הנעה של רפורמה בניהול הציבורי – הקמה של מטה לניהול ציבורי חדש. מטרת הכנס הוגדרה כ"הנעת הרפורמה, רתימת ראשי המערכת הציבורית לקידומה וליבון הקשיים והמכשולים הניצבים בדרך ליישומה, תוך ניסיון לבחון ולשרטט את קווי המחלוקת וההסכמה בין גורמים שונים העתידים להיות מעורבים בביצועה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000). באפריל 2000 החליטה הממשלה בראשות ברק להקים ועדה ציבורית מקצועית לניהול הציבורי החדש. מטרתה הייתה לבחון את מבנה המגזר הציבורי הרחב, את יסודותיו המבניים והארגוניים, את דפוסי התנהגותו ופעולותיו ולהתאימם לצרכים ולמשימות עימם הוא יידרש להתמודד בעתיד (מזכירות הממשלה, 2000).

בראש הוועדה עמד יורם טורבוביץ' ולראש המטה ליישום הרפורמה מונה אלוף במיל' אברהם בן שושן. הוועדה הציבורית התכנסה פעמיים בלבד ולא הגישה דוח מסקנות/ המלצות. בינואר 2001 פרסם מטה הרפורמה ניירות עמדה שלא התגבשו לכלל תוכנית, וככל הידוע הם לא הוצגו מעולם לממשלה (פיגורה, 2006). מבקר המדינה כתב כי "עיקר תוצריו של ניסיון זה היו ניירות עמדה שמסקנותיהם דומות למסקנות ועדת קוברסקי, שהממשלה אישרה עשור קודם לכן. ניירות עמדה אלה לא הבשילו לכלל ניסיונות יישום, ובפועל לא תרם אותו מטה תרומה ממשית לקידום הרפורמה בשירות המדינה" (מבקר המדינה, 2017, עמ' 18).

אחרי הבחירות ב־2001 הקים ראש הממשלה, אריאל שרון הפעם, ועדה לגיבוש הצעות לשיפור יכולת הניהול של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. נציב שירות המדינה המכהן שמואל הולנדר מונה ליו"ר הוועדה. על הוועדה הוטל להציע דרכים לשיפור הגמישות הניהולית בכוח אדם, תקציב, התקשרויות, שכר ועוד. בדיקת מבקר המדינה כשנה מאוחר יותר העלתה כי לא גובשו מסקנות או הועברו תוצרים (מבקר המדינה, 2002).

ב־2003, תוכנית כלכלית ממשלתית הכוללת צעדים מרחיקי לכת במיסוי ובשווקי ההון הציתה מחדש מאמצים לצמצום המגזר הציבורי. ב־2004 משרדי הממשלה ויחידות הסמך קיבלו סמכויות מסוימות בתחומים נוספים, כולל שינויים רגולטוריים, אחריות על מינויים בפועל, אישורי עבודה פרטית, ויזות לימודים בחו"ל והעסקה שעתית למצבים מיוחדים. ב־2006 ו־2007, הם הורשו לנהל מכרזים פנימיים במשרדיהם ברמות מוגבלות. אולם, אמצעים אלה היו הדרגתיים ולא חלק מרפורמה כוללת.

בשנת 2005, ראש הממשלה, שרון, הכריז בהחלטת ממשלה על הקמת ועדה לעניין מינוי וכהונה של משרות בכירות לקידום מדיניות בשירות המדינה, בראשותו של פרופ' גדעון דורון. הוועדה הייתה אמונה על בחינה של תנאי הסף, הליכי המינוי וקציבת הכהונה של בכירים בשירות (מזכירות המדינה, 2005). הוועדה קיימה מספר דיונים, אך לא הגישה לבסוף דוח עם המלצות (באום, 2008).

בנאום הראשון בכנסת של נשיא המדינה השמיני הוא הודיע על כוונתו להקים ועדה ממלכתית ציבורית של מומחים ואנשי ציבור לבחינה של מבנה הממשל. הוועדה, שהחלה את פעולתה בספטמבר 2005 והגישה את המלצותיה בינואר 2007, כללה כשבעים חברים מהאקדמיה, המגזר העסקי והציבור. פרופ' מנחם מגידור, נשיא האוניברסיטה העברית דאז, היה יושב ראש הוועדה. הוועדה עסקה, בין היתר, בשיטת הבחירה בישראל, מבנה ותפקוד הממשל, קשרי הגומלין בין הרשויות ומבנה השלטון המקומי (דוח ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל, 2007). ההמלצות העיקריות שלה כללו מעבר חלקי לבחירת חברי כנסת בבחירות אזוריות, שינוי שיטת הרכבת הממשלה, העלאת אחוז החסימה, חקיקת החוק הנורבגי לחברי כנסת חליפיים, הגבלת מספר השירים ל־19 בלבד וצמצום ועדות הכנסת (שם). גובש דוח המלצות מקיף, אך ההמלצות הוועדה מעולם לא אומצו ע"י הממשלה ויושמו (נחמיאס ודוד, 2012) – יתכן והיה קשר לסמיכות הזמנים להגשת כתב האישום נגד הנשיא דאז, משה קצב.

מעמד וסמכויות של היועץ המשפטי (בין אם היועמ"ש הכללי או יועצים במשרדים השונים) המשיכה להעסיק את מקבלי החלטות ובהקשר זה היה ניסיון נוסף לרפורמה (אחרי ועדת שמגר שמוזכרת לעיל) דרך ועדת אברמוביץ' שהוקמה בהחלטת ממשלה 1411 במרץ 2007. הוועדה ניסתה להגדיר

את תפקיד היועץ המשפטי במשרד הממשלתי ואת גבולות אחריותו. הוועדה הגדירה כי על היועץ להיות עצמאי ובלתי תלוי בדרג הפוליטי כדי לשמור על כך שפעילות המשרד תיעשה במסגרת החוק, כללי המנהל התקין והנורמות המחייבות את המגזר הציבורי. הצוות המליץ להשאיר את המבנה הנהוג עד אז לפיו היועץ כפוף מנהלית למנכ"ל המשרד ומקצועית – ליועץ המשפטי לממשלה.

ביומה האחרון של שנת 2006, החליטה הממשלה דאז על הקמת צוות בין-משרדי ברשותו של מנכ"ל משרד האוצר דאז, ירום אריאב, שיבחן דרכים לייעול הרכש הממשלתי (מזכירות הממשלה, 2006). הייחודיות של הוועדה בתחום זה היה המיקוד ברכש שמתבצע בין שני גופים ציבוריים – בין הממשלה לחברות ממשלתיות ולרשויות מקומיות. מלבד תחומים אלה, הוועדה עסקה גם בוועדות פטור משרדיות ובהתקשרויות עם יועצים וספקים אחרים. המלצות הוועדה העניקו למשרדים יותר סמכויות וחופש פעולה תחת מגבלת התקציב ובכך הפחיתו מריכוזיות תפקיד החשב הכללי באוצר. בין היתר, שונתה ההתייחסות להעברת כספים ממשרד ממשלתי לרשות מקומית לצורך פיתוח ויצאה מתוך תחום "הרכש" או "העסקה". כמו כן, חברות ממשלתיות הוכרו כ"זרוע ביצוע" עימן יש לחתום על הסכם מסגרת ולא על תהליך רכש (משרד האוצר, 2007). המלצות הוועדה אושרו בהחלטת ממשלה 1538 באפריל 2007 ויושמו באופן הדרגתי וחלקי לאורך השנים.

בשנת 2007 הציעה נציבות שירות המדינה מתכונת לרפורמה בניהולה ובניהול יחידות מטה מרכזיות אחרות. ההצעה אושרה על ידי ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, אך לא יושמה (מבקר המדינה, 2017). על פי אחד המראיינים למחקר זה שעסק רבות בתחום: "הרפורמה שהוצעה כללה התייחסות לניהול מתקדם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך באמצעות רביזיה בשיטת התקצוב הציבורי, ניהול על פי יעדים ותוכניות עבודה, הקמת סוכנויות ניהול ממשלתיות, קידום איכות ומצוינות, תוך הטמעת מנגנונים לשיפור מתמיד וכן פיתוח הסגל הניהולי הבכיר בשירות המדינה. הצעה זו אושרה על ידי ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, אך בפועל לא יושמה מעולם".

עוד במהלך 2007 הכריזה מועצת הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, OECD, על תחילת משא ומתן להצטרפותה של ישראל לארגון. תהליך הבחינה נמשך כמעט שלוש שנים, וכלל תיקוני חקיקה, דוחות ביקורת, שימועים בוועדות המקצועיות, אימוץ כלל הכלים המשפטיים של הארגון ותוכנית עבודה לסגירת פערים בתחומים הקיימים (OECD, 2007). ה-OECD הוא פורום יוקרתי, המכונה תכופות "מועדון המדינות העשירות", או "מועדון המדינות המתועשות" והייתה תקווה גדולה שעצם תהליך ההצטרפות, והחברות בארגון, יובילו לרפורמות משמעותיות במגוון תחומים, לרבות בשירות הציבורי. ואכן, ישראל הצטרפה לארגון בספטמבר 2010, לאחר שביצעה רפורמות בתחומי מדיניות מגוונים. מדריך התכנון הממשלתי הוא דוגמה מובהקת לשיפור שגרות ותהליכי העבודה

בממשלה, בהשפעת ההצטרפות ל-OECD. רפורמות נוספות נגעו להיבטים של הגנה על הסביבה (אוויר נקי, קנסות על זיהומים, ניהול וניטור כימיקלים ועוד) וגם תיקון חוק העונשין לאיסור מתן שוחד לפקידים ציבוריים בחו"ל. יחד עם זאת, עצם החברות בארגון לא הניבה רפורמות מקיפות ורחבות במסודות ותהליכים בשירות הציבורי הישראלי (גולשטיין-גלפרין, 2021).

בקיץ 2011, ישראל חוותה גל חסר תקדים של מחאות, תחת הסיסמא "העם דורש צדק חברתי". המחאה דרשה שינויים במבנה המשק, במדיניות ובנייה מחדש של רשת ביטחון סוציאלית שהלכה ונשחקה עם השנים. בעקבות זאת, הממשלה הקימה את הוועדה לפיתוח המלצות לשינוי חברתי כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. הוועדה הציבורית הוקמה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו באוגוסט 2011 ועסקה בחמישה תחומים מרכזיים: הצעות לשינוי סדרי עדיפויות במטרה להקל על הנטל של אזרחי ישראל, שינוי תמהיל תשלומי המיסים, הנגשת השירותים החברתיים, הגברת התחרות במשק וצעדי יישום להורדת מחירי הדיור. הוועדה הגישה דוח ובו המלצות אשר אומצו ע"י הממשלה באוקטובר 2011. ועדת טרכטנברג היוותה אבן דרך משמעותית במיפוי החסמים של המערכת והצביעה על חמישה כשלים מבינים בשירות המדינה: מימוש וביצוע מדיניות; בירוקרטיה מכבידה; ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה; היעדר ראייה מערכתית ושיתופי פעולה רחביים; יכולת החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה. החלטת ממשלה 3756 מאוקטובר 2011 אימצה את המלצות ועדת טרכטנברג בה נאמר כי "על הממשל לפעול לטיפול מערכתי... לחיזוק יכולות תכנון המדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה" (מזכירות הממשלה, 2011). המלצות ועדה זו נכללות במסגרת ניתוח העומק בפרק השלישי הן בוועדות ציבוריות.

בהמשך התקבלה החלטה 4028, מיום 25 בדצמבר 2011, לחיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה והוקם "הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הראל לוקר. דוח ועדת לוקר (המכונה גם ועדת המשילות) מחולק לארבעה פרקים: תקציב; ייעוץ משפטי; נושאי רוחב והכרעה במחלוקות; התקשרויות הממשלתיות (רכש ומכרזים) והוא אומץ (חלקית) בהחלטת ממשלה 482 מיוני 2013.

באותה שנה פעלה גם ועדת קוצ'יק לבחינת מטה ראש הממשלה, אשר נועדה לבחון את ההרכב וחיזוק היכולות של מטה משרד ראש הממשלה. דוח המלצות הוועדה אומץ בהחלטת ממשלה 1931 מיום 16 באוקטובר 2012. ההמלצה המרכזית שאושרה היא הקמת מטה חברתי כלכלי, שנועד לרכז את פעילות הממשלה בתחומים אלה, כולל גיבוש תוכניות ופיקוח על ביצוען במשרדי הממשלה השונים. המטה קיבל תוספת כוח אדם מקצועי כדי לרכז תוכניות עבודה ורפורמות שעד כה היו בעיקר נחלת משרד האוצר. במסגרת ההחלטה צומצמו גם משרות האמון של ראש הממשלה מכ"ס 55

לכ־30 (חמש מעל ההמלצה המקורית של קוצ'יק). בהמשך פעלה ועדה נוספת בראשותו של קוצ'יק ושתייהן יחדיו ידונו לעומק בפרק הוועדות הציבוריות.

בשנת 2010 ראש הממשלה דאז מינה את ראש המועצה הלאומית לכלכלה ומנכ"ל משרד האוצר לעמוד בראש צוות לפיתוח אסטרטגיה חברתית וכלכלית ארוכת טווח בישראל. מספר חודשים לאחר מכן צוות העבודה הזמין מתאגיד ראנד, תאגיד מחקרי בינלאומי העוסק בחקר מדיניות, מחקר על האתגרים החברתיים והכלכליים של מדינת ישראל, הפערים בפיתוח גישה אסטרטגית להתמודדות איתם וגיבוש המלצות בהתאם. הדוח שפורסם הצביע על שבעה פערים לפיתוח וניהול אסטרטגיה חברתית-כלכלית, ביניהם ניתן למנות היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית, היעדר יוזמה ממשלתית לאתגרי מדיניות אסטרטגית, היעדר תיאום בין ממשלתי, מעורבות נמוכה של הציבור ובעלי עניין בגיבוש מדיניות, שימוש חסר במחקר ומידע ורמה לא מספקת של מדידת והערכה של צעדי מדיניות. מתוך הפערים הללו, הם המליצו על הקמה של מוסדות לניהול נושאים אסטרטגיים, בקבינט פוליטי, בדרג המקצועי ובמועצה הלאומית לכלכלה. בנוסף, המלצותיהם כללו פיתוח של אסטרטגיה חברתית-כלכלית לכל ממשלה נכנסת, הגברת השימור במחקר לצרכי קביעת מדיניות והקמה של פורום סמנכ"לי משרדים (שץ' ואח', 2016). דוח הוועדה אומץ בהחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 04.11.2012.

זמן קצר לאחר מכן, הממשלה הקימה צוות לרפורמה בניהול כוח האדם בשירות המדינה והתאמת היכולות שלו לצרכים המשתנים של ישראל באמצעות יצירת התרבות, המנהיגות והמנגנונים הנדרשים. הרפורמה בניהול ההון האנושי מקיפה תחומים רבים, בהם: אצילת סמכויות למשרדים; ניסוח מדיניות וגיבוש תורת התקן; מיסודם של תהליכי תכנון ובקרה; בניית השדרה הניהולית; שינוי במערך הגיוס והמיון; שינוי של תהליך הערכתם של עובדים; שיפור של מערך ניהול ההון האנושי; ושינוי מבני בנציבות (מבקר המדינה, 2017). צוות הרפורמה הובל על ידי נציב שירות המדינה דאז, משה דיין. דיין מינה את רון צור כראש הצוות להובלת הפרויקט. המשימה הראשונה של צור הייתה לתאם בין הצוותים המשניים ולעצב את הדוח על אופן יישום הרפורמה. כדי לשפר את הסיכויים ליישומה, התוכנית הסתמכה על שני מושגי יסוד. הראשון היה "יישום כתהליך" ו"גישה טלסקופית" (כהן, 2023). הרפורמה רשמה הישגים משמעותיים בשינוי תפיסה והטמעה של תהליכים מערכתיים לביזור, אך נתקלה בהתנגדויות רבות מבית ובחוץ, וכעבור שלוש שנים מטה הרפורמה בנציבות פורק, לפני שהספיק להשלים את משימתו. גם רפורמה זו תבחן לעומק בהמשך המחקר.

ביולי 2013, כחלק מאימוץ דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, החליטה הממשלה להקים ועדת בדיקה למעמדן של נשים במגזר הציבורי, בראשותה של דלית שטאובר,

מנכ"לית משרד החינוך לשעבר. הוועדה הוסמכה לבחון את נתוני העסקת נשים ושכרן בדרגים ובתפקידים השונים בשירות המדינה, לנתח את החסמים לקידום, להשוות את הממצאים למדינות אחרות בעולם, ולקבוע מדיניות, יעדים ודרכי פעולה להגברת הייצוג של נשים בתפקידי מפתח בשירות הציבורי (נציבות שירות המדינה, 2014). מספר חודשים לאחר מכן, הוועדה הגישה את מסקנותיה לממשלה ואלה אומצו במסגרת החלטת ממשלה³ (מזכירות הממשלה, 2014).

בשנת 2020, אגב, לאור חוסר העמידה ביעדים של ייצוג מגדרי כפי שהתקבלו בהחלטה ואי השוויון בהעסקת נשים, ממשלת ישראל הציגה הארכה להשגת יעד של 50% נשים בתפקידים בכירים, לצד אמצעים נוספים כדי להביא ליישומיות ההחלטה (מזכירות הממשלה, 2020). עם זאת, כפי שעולה מדוח שפרסם פרויקט "המוניטור" בשנת 2022, שתי החלטות אלה עוד לא יושמו במלואן (המרכז להעצמת האזרח, 2022).

עוד בהיבטי הון אנושי ופיתוח עתודה ניהולית, במהלך תריסר השנים הראשונות לשנות האלפיים קמו תוכניות מנהיגות רבות ביצירת ערוצי הזנה ועתודות לשירות הציבורי ובפיתוח מנהלים של משרתי ציבור מכהנים. כולן התחילו כמהלך של החברה האזרחית (עמותות עתידים עם תוכנית צוערים למנהל ציבורי הייתה החלוצה ב'2002). חלקן אומצו לתוך המערכת הציבורית, כמו "צוערים לשירות המדינה" בהחלטת ממשלה בשנת 2010, וחלקן נותרו במסגרת מיזמים משותפים עם חברה אזרחית (כגון עמיתי מעוז, וקסנר ומנדל) (עתודות לישראל, 2016). ריבוי התוכניות הביא את ממשלת ישראל בינואר 2015 להקים צוות בחינה מקצועי בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז לצורך גיבוש אסטרטגיה לבניית עתודות הון אנושי במגזר הציבורי במובנו הרחב (מזכירות הממשלה, 2015). הצוות פרסם את המלצותיו באפריל 2016 והן אומצו בהחלטת ממשלה מספר 1653 שלושה חודשים לאחר מכן. לצורך יישום ההחלטה הוקם אגף מטה חדש במשרד ראש הממשלה בשם "עתודות לישראל" – המרכז את 35 תוכניות ההזנה של הון אנושי למערכת הציבורית (משרד ראש הממשלה, 2023).

ב'2017 הוקמה ועדת קוצ'יק השנייה, הלא היא הוועדה לבחינת מבנה האוצר, אשר כללה גם שלושה מנכ"לי אוצר לשעבר: אהרון פוגל, ירום אריאב וחיים שני וכן את הממונה על ההגבלים העסקיים לשעבר ד"ר דרור שטרומ. הוועדה המליצה לחסום יכולתם של שרי האוצר למנות לתפקיד המנכ"ל מועמד בעל זיקה פוליטית אליהם או לשרים אחרים בממשלה. לצד המלצה זו, המליצה הוועדה על שורת צעדים לחיזוק מעמדו של מנכ"ל האוצר, אך מבלי להכפיף אליו את ראשי האגפים ויחידות

הסמך במשרד. תהליך מינוי האחרונים היה אמור, לפי המלצות הדוח, להפוך למקצועי יותר, דרך גיוס באמצעות ועדות איתור, קביעת תנאי סף מחמירים ושמירה על מניעת זיקה לשר משרי הממשלה. עם זאת, שר האוצר דאז לא קידם את דוח הוועדה, והוא לא הוצג לממשלה.

בעשור האחרון, בין היתר בעקבות ההצטרפות ל־OECD (לעיל), התקבלו החלטות ממשלה אחדות אשר נועדו לקדם מדיניות של רגולציה חכמה בישראל. החלטות אלה התייחסו לשני תהליכים מרכזיים – הפחתת הנטל הרגולטורי בכל הקשור לרגולציה קיימת, ויצירת תהליכים להערכת השפעות רגולציה (RIA) לרגולציה חדשה. הפחתת הנטל הרגולטורי באה לידי ביטוי בתוכנית החומש הממשלתי אשר התוותה את מסגרת העבודה של משרדי הממשלה בהקשר זה בשנים 2015-2019. מטרתה של התוכנית הייתה להביא להפחתה של 25% בעלויות הבירוקרטיה בכל המשרדים. היישום לאורך השנים היה חלקי (אלמגור־לוטן ואחרים, 2021). מנגנון הערכת השפעות רגולציה על רגולציה חדשה הינו חובה שמוטלת על המשרד שמציע את הרגולציה. ככלל, חובת RIA אמורה לחול על כל רגולציה חדשה, אך בפועל יש תחומים רבים שמוחרגים או מקבלים פטור זמני נקודתי. במהלך השנים 2020-21 פעל צוות בין־משרדי במטרה לגבש תוכנית לאומית בתחום הרגולציה להתמודדות וטיוב היציאה ממשבר הקורונה. דוח הוועדה הצביע על שורה של פערים ביישום והמליץ על גיבוש חוק מסגרת לרגולציה בישראל ומיסוד רשות הרגולציה, ואכן חוקק חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 והרשות הוקמה בתוך משרד ראש הממשלה.

שני הפרקים הבאים כוללים את ניתוח הממצאים האמפיריים שמצאנו לרפורמות – הן בעזרת החלטות ממשלה והן באמצעות ועדות ציבוריות. ראשית נתייחס לתוכן והמאפיינים של החלטות הממשלה שהתקבלו מ־1989 ועד היום בנוגע לרפורמות בשירות הציבורי, ובפרק הבא נעבור לנתח לעומק את ששת הוועדות הציבוריות שנבחרו למחקר זה.

החלטות ממשלה לרפורמות

החלטות ממשלה נתפסות כאחד הכלים המרכזיים שבאמצעותם מנהיגים פוליטיים וממשלות מובילים שינויים במדיניות ורפורמות במגזר הציבורי (Howlett, 2009). החלטות ממשלה מסדירות ומכוונות מחדש מדיניות ציבורית, באמצעות הגדרת יעדים, הקצאת משאבים, תיעודן פעולות וקביעת לוחות זמנים ליישום (Rykkja, 2015).

Nakrošis מצביע על כך שבועד שסדרי עדיפויות ממשלתיים בהחלטות הממשלה ממלאים תפקיד בהנעת רפורמות במינהל הציבורי ויכולים להוביל תהליכים יותר מערכתיים ולהגביר את הוודאות של כיוון הרפורמה, הם אינם בהכרח מניבים תוצאות טובות יותר. בנוסף, רפורמות רחבות היקף מתמודדות עם אתגרי יישום גדולים יותר במדינות עם יכולות ניהוליות ותרבות ארגונית חלשות יותר, ללא קשר לרמת ההחלטה של הממשלה (Nakrošis, 2015).

בישראל אין הנחיה בנוגע לשאלה אילו נושאים צריכים להגיע לשולחן הממשלה ואילו יכולים להיות מטופלים ברמת המשרד. שר שרוצה לקדם נושא מסוים בהחלטת ממשלה מגיש את בקשתו לאישור דרך מזכירות הממשלה, ואם בקשתו מתקבלת ההחלטה נכנסת לסדר היום של ישיבת הממשלה. החלטות ממשלה מתקבלות באופן קולקטיבי על ידי רוב השרים המשתתפים בישיבה.

בממוצע ממשלות ישראל מקבלות לא פחות מ־4,000 החלטות בממוצע בכל כהונה. הרוב המוחלט של החלטות נוגע להליכים פורמליים ומנהליים, כגון אישור מינויים ודברי חקיקה. עם זאת, כ־10% מההחלטות הממשלה הן מה שמכונה החלטות ביצועיות (שוורץ ויכימוביץ־כהן, 2020). החלטות אלו מוגדרות על פי תקנון הממשלה כך: "החלטות העוסקות ביישום מדיניות הממשלה בתחום כלשהו, בין אם באמצעות ביצוע פעולות באופן ישיר, הקצאה מחדש של משאבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות והתערבות והסדרה של תחום כלשהו באמצעות רגולציה" (שם, עמ' 43).

וכך, בכל קדנציה מתקבלות כ־400 החלטות יישומיות, ובחינה שלהן מאפשרת לנו לראות את סדר היום של הממשלה ואת מידת פעלתנותה. מאז שנת 2015 מפורסם באתר משרד ראש הממשלה דוח שנתי, שעוקב אחר ביצוע החלטות הממשלה (מועלם ושפיזמן, 2023).

דרור (1993) תיאר את חולשת תפקודה של הממשלה בעניין קבלת החלטות ממשלה, בין היתר הוא מציין: (1) הקצאת זמן לא סבירה לנושא הדיונים, עיקר הזמן של הישיבות מוקצה להחלטות חסרות

משמעות. 2) לא מביאים בפני הממשלה חלופות להחלטות מוצעות וניתוח של יתרונות וחסרונות של כל חלופה. 3) לרוב יש תלות יתר במשרד הממשלתי היחום, שמנסח את הצעת המחליטים ומקדם את נקודת המבט שלו על פני ראייה רחבה. 4) מדדי הזמן המובאים בחשבון בהחלטות המוצעות, הם בדרך כלל קצרים מדי. ולבסוף 5) קשר רופף בין ההחלטה ובין הקצאת המשאבים למימושה, פוגם ברצינות תהליך ההחלטה וביישום בפועל. כיום ניתן להוסיף כסיבות נוספות את ריבוי השרים, התורם להארכת הדיונים ואת ההירדרדות המשמעותית באחריות המיניסטריאלית, שבאה לידי ביטוי בכך שעוד לפני קבלת ההחלטה שרים שונים מושכים לכיוונים שונים, וגם לאחר קבלתה לא כל השרים תומכים בה ומחויבים אליה (קניג, 2022; זמיר ורהט, 2019).

ממצאים וניתוח אמפירי של החלטות רפורמות

מאז ועדת קוברסקי ועד היום קיבלה הממשלה מאות החלטות ממשלה שנועדו לשפר את תהליך עיצוב ויישום המדיניות בתוך המערכת הציבורית. בין השנים 1989 לספטמבר 2023 סקרנו עשרות אלפי החלטות על פי מילות חיפוש הקשורות לרפורמות בעבודת הממשלה. לאחר סינון של החלטות שלא עמדו בכללי הכללה של המחקר נותרו עם 261 החלטות, הפרוסות על פני 15 ממשלות שונות⁴. כמו כן, מאחר שהחלטות הממשלה לפני שנת 1995 לא הועלו לאתר מזכירות הממשלה, הגשנו בקשה מצומצמת יותר לחיפוש מידע – תוך התרכזות במילות חיפוש שנמצאו מרכזיות בחיפוש המקוון. לכן יש לקחת בחשבון כי החלטות ממשלה שהתקבלו בממשלות 23-25 מציגות תמונה חלקית של ניסיונות רפורמה בתחומים אלה.

החלטות הממשלה שנבחרו לאחר הסינון על ידי צוות המחקר נותחו באופן תמטי לקטגוריות הבאות: מאפיין ראשי מתוך מרכיבים של רפורמה בשירות הציבור ההכרחיים לשיקום השירות הציבורי, כפי שהופיעו בהרחבה בהקדמה; הגורם האחראי על יישום ההחלטה; מנגנון יישום ובקרה על ההחלטה; והאם ההחלטה כוללת תאריך יעד ותקציב ייעודי.

בחלוקה לתחומי הליבה המרכיבים ניסיונות רפורמה במערכת הממשלתית, כפי שניתן לראות בתרשים מספר 3, 43% מההחלטות קשורות בנושאים של מבנה וסמכויות. בתחום זה ניתן לזהות החלטות על ביזור מול ריכוז סמכויות בעבודה בין משרדי ממשלה ובין משרדי ממשלה לשלטון הציבורי והחברות הציבוריות, החלטות בנושאים הקשורים בהפרטה, הקמה של רשויות ומשרדים

4 אף שניסינו לצמצם את הטיות הבחירה, בין היתר על ידי חיפוש אקראי של החלטות על ידי חברות צוות וניסיון לחקף ולצמצם אי-דיוקים, יש לקחת בחשבון שרשימה זו רחבה, אך לא מייצגת במאת האחוזים.

חדשים וועדות בין משרדיות. מעניין לציין כי מרבית החלטות הממשלה שהתקבלו בתחום זה לאורך השנים לא נועדו לשיפור ושינוי ממשי לשיפור בעיות מבניות, אלא הן תוצאה של המסורת הפוליטית בישראל שבה הרכבת קואליציה כוללת תהליכי פירוק והרכבה של משרדי ממשלה, והעברת תחומי אחריות ביניהם כחלק מסכמים קואליציוניים ושולל פוליטי. בעוד שהחלטה 395 משנת 1999 להקמת הרשות לתכנון ופיתוח והחלטה 1784 משנת 2004 להקמת מנהל האוכלוסין וההגירה מבטאות ניסיונות לרפורמה מבנית, החלטות אחרות, כמו למשל, הקמת משרד ההשכלה הגבוהה משנת 2020 משקפות את העברת הסמכויות בין המשרדים השונים לתכלית אחרת (ראו להרחבה: קניג, 2022).

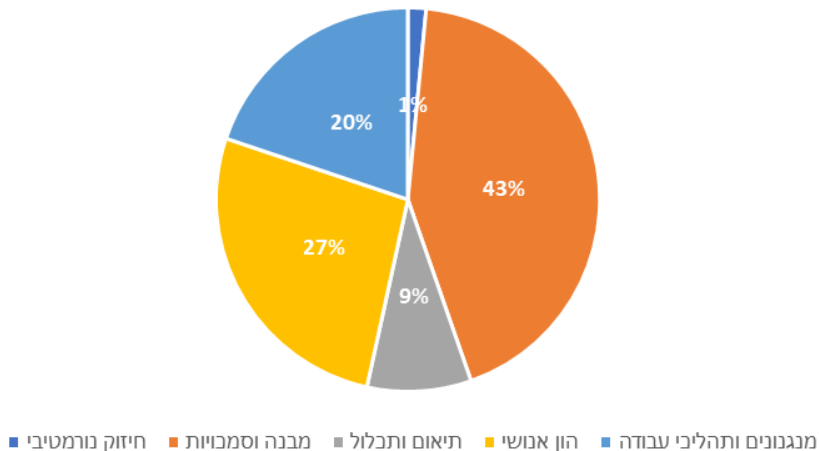
הון אנושי, המהווה 27% מכלל ההחלטות הקשורות בניסיונות רפורמה, הוא מרכיב משמעותי נוסף. החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא זה כללו נושאים כמו גיוון תעסוקתי והרחבת הייצוג של נשים וערבים, שינויים בתנאי ההעסקה, תנאי סף למינוי מנכ"לים, קציבת כהונה, הכשרות ומיסוד של הסגל הבכיר בשירות הציבורי. בין ההחלטות ניתן לציין את החלטה 454 משנת 2020 לקידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה והחלטות 3435 ו-86 (מהשנים 2008 ו-2009 בהתאמה), בדבר כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה. החלטה המאוחרת יותר למעשה ביטלה חלק מההסדרים והורידה את הרף לכישורים והניסיון הנדרש למינוי מנכ"לים.

כחמישית מניסיונות הרפורמה עוסקים במנגנונים ותהליכי עבודה. אלה כוללים מסגרות מוסדיות של נהלים, תפקידים, פורומים ושגרות עבודה המניעים את גלגלי השיניים של השירות הציבורי. מבין ההחלטות שנסקרו ניתן לראות עיסוק בפיתוח מנגנונים וקידום תהליכי רוחב כמו דיגיטציה, רכש ושירות. החלטות בתחום כוללות למשל את החלטה 848 משנת 2003 להקמת פרויקט "ממשל זמין" ופרויקט "מרכבה", ממשקים שהיום מהווים בסיס תשתיתי משמעותי לתהליכים ושירותים ציבוריים. מכיוון אחר, אך באותו התחום, ניתן לציין את החלטה 619 משנת 2020 להרחבת התשתית לשיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה.

עשרת האחוזים הנותרים מורכבים מתיאום ותכלול וחיזוק נורמטיבי. תיאום ותכלול מהווה 9% מניסיונות הרפורמה בעבודת הממשלה. תחום זה כולל תכנון מדיניות רוחבי ותכנון אסטרטגי עבור כל הממשלה, מעקב אחר יישום, עיצוב ויישום רפורמות בשירות הציבורי, ניהול סיכונים וחשיבה מוטת-עתיד. החלטות בתחום זה כללו התחייבויות בינלאומיות, כמו אימוץ יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא וההצטרפות ל-OECD. בהקשר זה יש לציין את החלטה 171 משנת 2021 למעבר לכלכלה דלת פחמן, הנגזרת מאשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בין-לאומית עם שינויי האקלים.

חיזוק נורמטיבי, הכולל את שיפור אתוס משרתי הציבור בישראל, אתוס אשר נשחק עד דק בשנים האחרונות, מהווה אחוז אחד בלבד מהחלטות הממשלה בתחומי הרפורמה הציבורית. אשרור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת האו"ם נגד שחיתות אשר עבר בממשלה בשנת 2008 מהווה דוגמה מייצגת בנושא זה.

תרשים 3
ניסיונות רפורמה בעבודת הממשלה לפי תחומים, 1989-2023



ניתן לראות באופן מובהק כי ממשלות ישראל ב־25 השנים האחרונות העדיפו לעסוק בתחומים הקשורים למבנה וסמכויות. נתון זה יכול להיות מבלבל, שכן כמו שציינו תחת קטגוריה זו נכנסות גם כל ההחלטות של פירוק והרכבה של משרדים ועיסוק פנימי של שרים בחלוקת והעברת הסמכויות שלהם, ולא ברפורמות או שינויים מבניים משמעותיים. מתוך ההחלטות בתחום זה, 65% עסקו בהעברת סמכויות בין משרדי ממשלה ו־15% בהקמה של משרדים ורשויות חדשים (לוח 1). נתון זה לא מפתיע בהינתן העובדה שכל ממשלה חדשה מרכיבה ומפרקת משרדי ממשלה בהתאם להרכב הקואליציה שבנתה לפי שיטה "סדורה" הכוללת פתיחה של משרדים חדשים, חלקם מיותרים, והעברת סמכויות ביניהם (לוטן וקונסנטיני, מיועד לפרסום 2024). ניסיונות לפעול לשינוי מבנה

הממשלה בצמצום מספר משרדי ממשלה ויצירת מבנה קוהרנטי של יחידות המונע פירוק והרכבה תמידיים, כמו למשל בחוק יסוד: הממשלה, נתקלו עד כה בשוקת שבורה (קניג, 2022).

בתחום המרכזי השני, הון אנושי, ניתן לראות כי שליש מהחלטות הממשלה שהתקבלו קוראות להגדלת הגיוון התעסוקתי והעסקה של אוכלוסיות מיעוט כמו חרדים וערבים, לצד הגדלת הייצוג של נשים, בעיקר בתפקידים בכירים. העמידה החלקית ביעדי הגיוון וצמצום אי השוויון התעסוקתי עוברת כחוט השני החל מהמלצות דוח קוברסקי משנת 1989 ועד ההחלטה האחרונה בנושא משנת 2020 ונמצאת עדיין בפער אל מול היעדים שהוגדרו (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, מיועד לפרסום 2024). המיקוד בגיוון תעסוקתי מדגיש את תשומת הלב הנמוכה לתחומים מרכזיים לשינוי מערכתי כמו חיזוק עצמאיות ומקצועיות העובדים, מניעת פוליטיזציה, קידום חדשנות, הכשרה ומדידה (גולשטיין-גלפרין ואחרות, 2023). בנוסף, העיסוק החוזר בגיוון תעסוקתי מעיד כשלעצמו על היכולת המוגבלת של ממשלות בישראל לייצר שוויון תעסוקתי במגזר הציבורי – במיוחד בסגל הבכיר. נושא עיקרי שני בתחום זה עוסק בסגל הבכיר. 19% מהחלטות הממשלה העוסקות בהון אנושי התייחסו לתנאי השכר של הסגל הבכיר, הגבלת שנות כהונה, הכשרה ותנאי סף נדרשים.

כ־17% מההחלטות בתחום של מנגנונים ותהליכי עבודה עסקו ברכש ממשלתי, אשר מהווה נדבך משמעותי בטיוב של תהליכי עבודת הממשלה (מבקר המדינה, 2018), ו־17% נוספים עסקו בתהליכי דיגיטציה וטיוב דאטה, האמורים לשפר הן את עבודת הממשלה והן את השירות לציבור.

מבין ההחלטות שהתקבלו בנושאים של תיאום ותכלול, 30% עסקו בהצטרפות לאמנות בינלאומיות ויישומן ו־26% נוספים בתכנון אסטרטגי. העיסוק המועט בתיאום ותכלול מעיד על ההזנחה ארוכת השנים של מנגנוני תיאום רוחביים בממשלה למדיניות קוהרנטית, גישת כלל-הממשל (whole of Government) וכן חולשת הסדרי תכנון אסטרטגי ארוך טווח (גולשטיין-גלפרין ואח', מיועד לפרסום 2024).

כל החלטות הממשלה שעסקו בחיזוק נורמטיבי התמקדו במניעת שחיתות. ארבע החלטות הממשלה שהתקבלו בתחום זה מעידות כי חיזוק האתוס של השירות הציבורי לא נעשה במסגרת של קבלת החלטות ממשלה.

לוח 1
חלוקה לנושאי עיסוק מרכזיים בכל אחד מתחומי הליבה של ניסיונות
הרפורמה בעבודת הממשלה, 1989-2023

1.1 נושא מרכזי מוביל

תחום ליבה	מספר החלטות בתחום הליבה (ח)	נושא מרכזי	נושא מרכזי (%)	הסבר	דוגמה
חיזוק נורמטיבי	4	מניעת שחיתות	100	חתימה על אמנות למניעת שחיתות במגזר הציבורי	החלטה 4355 משנת 2008 לאשרור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת האו"ם נגד שחיתות
מבנה וסמכויות	113	העברת סמכויות בין משרדים	65	העברת סמכויות ממשרד אחד לשני, אם כחלק מהסכמים קואליציוניים, ואם כחלק מארגון מחדש של משרדים	החלטה 6319 משנת 1995 להעברת סמכויות לפי חוק הגנת חיות הבר התשט"ו-1955 משר החקלאות לשר לאיכות הסביבה
תיאום ותכלול	23	הצטרפות לאמנות בינלאומיות ויישומן	30	אשרור של אמנות והתחייבות ליישומן	החלטה 171 משנת 2021 למעבר לכלכלה דלת פחמן ("הסכם פריז")

החלטה 454 משנת 2020 לקידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה	הצבת יעדי גיוס לאוכלוסיות גיוון כמו נשים, ערבים, חרדים ומבוגרים (מעל גיל 60)	36	גיוון תעסוקתי	70	הון אנושי
החלטה 848 משנת 2003 להקמת פרויקט "ממשל זמין" ופרויקט "מרכבה"	שיפור מנגנוני הרכש הציבורי	17	שינוי מנגנוני רכש	52	מנגנונים ותהליכי עבודה

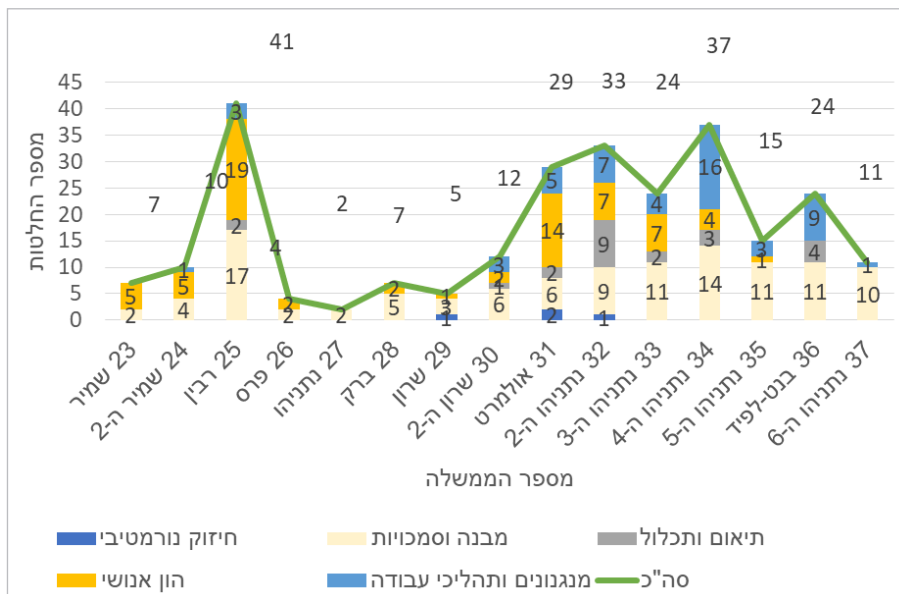
2.1 נושא מרכזי שני

דוגמה	הסבר	נושא מרכזי (%)	נושא מרכזי	מספר החלטות בתחום הליבה (n)	תחום ליבה
החלטה 1784 משנת 2004 להקמת מנהל האוכלוסין וההגירה	הקמת משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות חדשים, לרוב מתוך צורך חדש	15	הקמת משרדים ורשויות חדשים	113	מבנה וסמכויות
החלטה 5208 משנת 2012 למיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית	תכנון שיטתי לטוחי הזמן הבינוניים והארוכים בנושאים הקריטיים לשגשוג מדינת ישראל	26	תכנון אסטרטגי	23	תיאום ותכלול

החלטה 4062	החלטות	19	סגל בכיר	70	הון אנושי
משנת 2008	הקשורות בסגל				
לקביעת תקופת	הבכיר בשירות				
כהונתם של נושאי	הציבורי - תנאי				
משרה בכירים	סף, הכשרות,				
בשירות המדינה	תנאי שכר				
	וקציבת כהונה				
החלטה 225 משנת	התאמת	17	דיגיטציה	52	מנגנונים
2021 להתאמת	השירותים				ותהליכי עבודה
החקיקה לעידן	הממשלתיים				
הדיגיטלי	והחקיקה				
	למהפכה				
	הדיגיטלית				

בנוסף לחלוקה הכללית, בחנו גם מה היה תחום העיסוק המוביל של כל ממשלה וכמה החלטות שקשורות לרפורמות היא קיבלה בתקופת כהונתה (תרשים מספר 4). יש לציין כי לממשלות ה-23, 24 ו-25 היה לנו מידע מוגבל, והממשלה ה-37 נמדדה רק עד ספטמבר 2023. בנוסף, יש שוני בין הממשלות באורך כהונתן. ניתן לומר כי בממוצע, כל ממשלה קיבלה 17 החלטות ממשלה בתחומי הליבה של ניסיונות רפורמה ציבורית. בעוד שבשלוש הממשלות הראשונות שנדגמו כ-50% מההחלטות עסקו בהון אנושי – יכול להיות שבהשפעתה של ועדת קוברסקי, ניתן לראות שינוי מגמה ועיסוק משמעותי יותר בשאלות של מבנה וסמכויות בממשלות הבאות.

4 חרשים
מספר החלטות ממשלה לשינויים ורפורמות לפי ממשלה ותחומי הליבה שלהם,
הממשלות ה-23 עד ה-37



אחריות, יישום ותקציב

ביחס לכל אחד מתחומי הליבה בהחלטות הממשלה שהתקבלו, בחנו מי היה אחראי ליישום ההחלטה, מה היה מנגנון היישום והבקרה, האם הוצב תאריך יעד ליישום והאם הוקצה בהחלטה תקציב ייעודי. בתחום הליבה של מבנה וסמכויות, מצאנו כי שרים ספציפיים היו אחראים ליישום ההחלטה ב־80% מהפעמים⁵ ומנגנון היישום כלל אישור בכנסת בכ־40% מההחלטות. 57% מההחלטות נקבו בתאריך יעד ול־33% מהן הוקצה תקציב ייעודי בהחלטה. הסעיפים התקציביים באו לידי ביטוי בעיקר בדרך של הוספת תקני כוח אדם והעברתם ממשרד אחד למשנהו.

5 מאחר שבחלק מההחלטות יש אחריות יישום משותפת למספר גורמים, כמו גם במנגנוני היישום והבקרה, האחוזים בחלק מהמקרים עוברים את ה־100.

בתחום ההון האנושי, החלטות הממשלה כללו לרוב מספר של אחראים ליישום. בלטו במיוחד משרדי המטה, הגדרה הכוללת את משרדי ראש הממשלה, האוצר, המשפטים והנציבות. ב־56% מההחלטות בתחום הון אנושי, אחריות היישום הוטלה על מנכ"לים של משרדי מטה. במרבית ההחלטות לא נקבע מנגנון יישום ובקרה ובכ־65% מהן לא נקבע תקציב ייעודי למימושו. כשנקבע תקציב, הוא התרכז בעיקר בתקני כוח אדם. עם זאת, תאריכי יעד מחייבים נקבעו בכ־70% מההחלטות. נתון זה מעניין במיוחד לאור העובדה שלרובן לא נקבעו מנגנוני בקרה, ולכן בעצם לא הוחלט על שום מנגנון של מקל או גזר במידה ולא עומדים ביישום החלטת הממשלה, או שהיא מתעכבת באופן משמעותי.

בתחום של מנגנונים ותהליכי עבודה מצאנו כי מנכ"לי משרדי מטה היו אחראים ליישום החלטות בכמחצית מהמקרים, ואחריהם מנכ"לים של שאר המשרדים (38%). בשליש מהמקרים, אחריות זו הייתה משותפת למספר מנכ"לים. בתחום זה שליש מההחלטות כללו דיווח תקופתי או חד פעמי כאמצעי ליישום ובקרה, ו־85% מביניהן כללו תאריך יעד. יכול להיות שזה קשור בהחלטות הרבות על הצטרפות לאמנות בינלאומיות הכלולות בנושא זה. כרבע מההחלטות כללו תקציב ייעודי ליישום ההחלטה. החלטות הכוללות סעיפים תקציביים בתחום של מנגנונים התאפיינו בפרויקטים דיגיטליים או טכנולוגיים, כמו למשל ניסויים במציאת חלופות לנפט כדי לעמוד בתנאי אמנות אליהן הממשלה התחייבה, ובתוכניות רוחב מורכבות כגון המעבר לשימוש ב"מרכבה", "ממשל זמין" ופיתוח מדד השירות הממשלתי לציבור.

בתיאום ותכלול, כמו בתחומים של מנגנונים ותהליכי עבודה, מצאנו כי מנכ"לי משרדי מטה היו אחראים ליישום החלטות במחצית מהמקרים, ברובם המוחלט בהובלה משותפת של מנכ"ל משרד האוצר או ראש אחד האגפים באוצר (אג"ת, חשכ"ל, ממונה על השכר או ממונה שוק ההון) עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ואחריהם שרים, בכ־40% מהמקרים. גם כאן יש מקרים של אחריות משותפת. במחצית מההחלטות מנגנון היישום כלל דיווח תקופתי או חד פעמי לממשלה, למנכ"לי המשרדים או לאחת מוועדות השרים, וכשליש מההחלטות כללו תקציב ייעודי. עם זאת, יש לציין כי רק חלק קטן מההחלטות מציינות באופן ספציפי כל כמה זמן יש לדווח. בולטת העובדה שלא מופיע מנגנון לפיקוח ובקרה מלבד הדיווח, ולא ברור והאם יש השלכות לחוסר עמידה בתנאי זה.

חיזוק נורמטיבי כלל רק 4 החלטות ממשלה בתקופה של 25 שנים. בשלוש מההחלטות שר היה ממונה על יישומן (בעיקר השר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור שהיה קיים בישראל בממשלה ה־32). רק באחת מהן היה מנגנון של יישום ובקרה ותאריך יעד. אף אחת מההחלטות לא כללה תקציב ייעודי, אך כדאי לציין כי בתחום זה בדרך כלל לא נדרשת תוספת תקציבית משמעותית

ניתן לראות שלמרות החשיבות של רפורמות בשירות המדינה וניסיונות לטיוב המערכת הממשלתית, אין הקפדה על אחדות בהחלטות הממשלה בנושאים אלה. פעמים רבות הן מתקבלות ללא מנגנון יישום ובקרה, ללא תאריך יעד וללא תקציב נדרש ליישומן. דבר זה מהווה חסם משמעותי לקידום רפורמות בשירות הציבורי, ופעמים רבות משאיר את החלטת הממשלה כ"אות מתה" שלא מתורגמת לשינוי והטמעה בפועל. חסם נוסף נובע מהעיסוק המוגבר של הממשלה "בעצמה" – החלטות הכוללות פירוק והרכבה של משרדים כחלק מובנה משיטת הרכבת הקואליציה בישראל. פרקטיקה זו פוגעת בתפקוד הממשלה וביכולתה ליישם רפורמות שהיא עצמה הובילה וקידמה. בנוסף, עיסוק זה בא, באופן טבעי, על חשבון תשומת לב המוקדשת לנושאים אחרים וקידום מדיניות לאומית.

מקוצר היריעה של מחקר זה, לא בדקנו את מידת היישומיות של החלטות ממשלה אלה. כדי לבחון המלצות ברמת המיקרו, כולל את מידת היישומיות שלהן בפועל, בדקנו ועדות ציבוריות שהתכנסו כחלק מהחלטות ממשלה לקידומן של רפורמות בשירות הציבורי.

ועדות ציבוריות כמנוף לרפורמות

במרחב הציבורי פועלות ועדות מסוגים שונים. חלקן מוקמות על פי חוקים ספציפיים כמו ועדות חקירה, ועדות בדיקה וועדות סטטוטוריות קבועות; וחלקן ועדות אד-הוק המוקמות מכוח סמכותה הכללית של הממשלה, הנשיא או שר מסוים. הגדרת תפקידן של ועדות יכול להשתנות מוועדה לוועדה. בישראל משמשות הוועדות הציבוריות כלי ממשל נפוץ מאוד לשליטה, ניהול וייעוץ. יחד עם זאת, המדינה לא מקיימת רישום מסודר של כלל הוועדות הציבוריות שהתקיימו בה (לפי סיווגים שונים) ואין בנמצא רשימה של כלל הוועדות השונות. למעשה בדיקה במנוע החיפוש של גוגל העלתה 72 ועדות בתחומים שונים שכללו את רצף המילים "ועדה ציבורית" בשמן (לא הצלחנו לתקף האם זה המספר הסופי הכולל, או רק מה שעלה בחיפוש לפי מילות המפתח).

ועדות ציבוריות הן מנגנון ייחודי של הממשלה. הן גמישות – בעלות כושר פעולה ויכולת הסתגלות למגוון בעיות, מצבים ודרישות ספציפיות, והן מספקות ערוץ שבו יכולים פרטים וקבוצות אינטרס להשתתף בתהליך מדיניות ציבורית (Cartight, 1975). הוועדות עוסקות באירועים או נושאים שאין רוצים למוסרם לטיפול גופי ברור קיימים והן יכולות להיות חלופה או תוספת לאמצעי ניהול וקבלת החלטות בידי הממשלה (פיגורה, 2011).

הספרות (Moe, 2003) ממיינת סוגי ועדות על פי התפקיד שהוטל עליהן בכתב המינוי: 1) ארגון מחדש (כגון ועדת בן בסט לרפורמה במיסוי ישיר, 2000); 2) פתרון משבר (בין אם בעקבות לחץ ציבורי, כמו ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי כלכלי אחרי המחאה החברית ב־2011 או ועדת חקירה על מחדל לאומי, כמו ועדת אגרנט לבדיקת המידע שקדם למלחמת יום הכיפורים, 1973); 3) ביצוע פעולה טכנית המצריכה הכרעה מקצועית (כמו ועדת ששינסקי לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז, 2010); ולבסוף 4) קביעת מדיניות (לדוגמה ועדת דוברת, לבחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל וגיבוש תוכנית שינוי כוללת – פדגוגית, מבנית וארגונית, 2003).

חלק מהוועדות מוקמות עפ"י חוק ייעודי, כך ועדות חקירה ממלכתיות (אשר נופלות לרוב במסגרת הפונקציה השנייה של ועדות ציבוריות – פתרון משבר), אשר קובע כי "בגמר דיוניה תערוך ועדת חקירה דין וחשבון על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה" (סעיף 19 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968). משמעותו של הסעיף היא שעל הוועדה לפרסם דוח הכולל את תוצאות החקירה, ואולם אין היא מחויבת להמליץ המלצות נוסף על בירור העובדות. בהתאם, לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, תשס"א-2001, ועדת בדיקה

ממשלתית נועדה לבחון נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו של שר, או של כמה שרים בממשלה. ועדת בדיקה ממשלתית מוקמת על-ידי שר, או כמה שרים, ויכולה להיות מוקמת גם בהחלטת ממשלה. פרק 64.1 בתקנון שירות המדינה מסדיר את פעולת הוועדות אשר הוקמו בידי שר ומנהל כללי. נקבעו בו למשל אופן המינוי של חבריהן, סדרי הדיווח והתיעוד בעניין עבודתן, תדירות התכנסויותיהן, הדרך לקבלת החלטותיהן ומתן ביטוי לדעת המיעוט בדוח.

ועדות ציבוריות אחרות, בעיקר כאלו שנוגעות לארגון מחדש או קביעת מדיניות, לא כפופות להוראות חוק ויש גמישות רבה יותר באופן הפעלתן, רוחב היריעה שלהן והתוצר הסופי המגובש. ועדות שהוקמו לטובת רפורמות בשירות הציבורי מאופיינות לרוב על ידי מספר מטרות: חיסכון בהוצאות הציבוריות; שיפור השירותים הציבוריים; ייעול פעילות הממשל; הגדלת הסיכוי שהמדיניות הנבחרת ויישומה יהיו תכליתיים. בדרך ליישומה של הרפורמה היא יכולה לשרת מטרות ביניים, בהן שחרור חסמים ביורוקרטים והגברת הנשיאה באחריות (accountability) של הממשלה כלפי הרשות המחוקקת והאזרחים (Bouckaert & Pollitt, 2004).

לאורך שנים ארוכות, לפני התעצמות הקיטוב הפוליטי במדינה (שפירא ופלסנר, 2022), הוועדות זכו למנדט יחסית רחב ותמיכה פוליטית לטיפול באתגרי שורש של יעילות המערכת הציבורית. יחד עם זאת, קיימת לא מעט ביקורת כי הוועדות נועדו לייצר "שקט תעשייתי" ולא באמת לקדם רפורמה מקיפה. התוצר העיקרי של פעילותה של ועדה ציבורית הוא דוח, ובו בדרך כלל ממצאים, מסקנות והמלצות לשינוי (פיגורה, 2006).

החוק והתקשי"ר אינם מחייבים מנגנון יישום ומעקב אחר ביצוע ההמלצות של הוועדות. הממשלה רשאית להקים ועדת שרים או ועדת חקירה ציבורית שתעשה זאת (כפי שנעשה במקרה של ועדת אור, לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000), וכמובן היא רשאית להטיל את קידום היישום על משרדי הממשלה (שר או מנכ"ל). גם הכנסת יכולה להחליט על מעקב באמצעות ועדותיה. אך מרגע שפורסמו ההמלצות, הביקורת העיקרית על ביצוען היא ביקורת ציבורית ופוליטית (בלאנדר, 2023). לוח 2 מסכם את ההבדלים המהותיים בין הוועדות הציבוריות המרכזיות.

לוח 2 מאפיינים של ועדות ציבוריות

קריטריון	ועדות ציבוריות לרפורמה מינהלית	ועדות בדיקה	ועדות חקירה ממלכתיות
היזום והגוף המקים	הממשלה/שרים	הממשלה/שרים	הממשלה
מקור הסמכות החוקית להקמת הוועדה	חוק הממשלה, התשס"א-2001; תקנון הממשלה	חוק הממשלה, התשס"א-2001	חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968
תפקיד ראשי	ארגון מחודש או קביעת מדיניות	פתרון משבר או ארגון מחודש	פתרון משבר, חקירת מחדל
הגדרת כתב המינוי	הממשלה/השרים	הממשלה/השרים	הממשלה או הוועדה לענייני ביקורת המדינה
קביעת הרכב הוועדה	הממשלה/שרים	הממשלה/השרים	נשיא בית משפט העליון
הרכב הוועדה	מקובל שחלקם מהשירות הציבורי	מקובל שחלקם מהשירות הציבורי	היו"ר - שופט בית המשפט העליון או המחוזי. מקובל שחלק מהחברים באים מהשירות הציבורי.
פומביות הדיון	דיון פומבי לרוב, אך אין תכתיב	אין תכתיב מוגדר	דיון פומבי לרוב, בהלימה לסמכויות בית משפט
סמכויות כפייה, חסינות והגנות	אין	אין. אם בראש הוועדה עומד שופט בדימוס, ניתן לבקש את אישור הממשלה לסמכויות כפייה, חסינות והגנות	יש
חובת אימוץ ממצאי הדוח והמלצותיו	אין	אין	בדרך כלל הממשלה מאמצת פורמלית, ולרוב מיושמות ההמלצות האישיות בלבד ⁶

6 הדבר לא נקבע חד-משמעית. זמיר (1983) טוען שיש חובת אימוץ כשמדובר בבירור עניין עובדתי, והנושא נדון בוועדה נוגע ביסודו לשאלות של קביעת אחריות אישית או מחדל. סגל (1984) טוען שאין חובה לאמץ

מהלוח עולה כי המנדט שניתן לוועדות ציבוריות כולל ארגון מחדש או קביעת מדיניות, הרלוונטיים במיוחד לתחום של רפורמות ציבוריות, הוועדות לרוב כוללות מומחים שמגיעים מתוך השירות הציבורי (בעבר או בהווה) אך אין חובה לאמץ את המלצותיהן ולפעול ליישומן. בנוסף, מרחב הפעולה שלהן עלול להיות מושפע מזהות הגורם הממנה (שרי ממשלה).

פרט לוועדות הציבוריות (בהן מתמקד מחקר זה) ישנם סוגים נוספים של ועדות אותן נזכיר בקצרה: (1) ועדות שרים כחלק ממנגנון העבודה הממשלתית, ישנן ועדות קבועות כמו ועדת שרים לחקיקה וועדות שונות שמוקדמות לצורך מסוים; (2) ועדות קבועות כמו ועדת הבחירות המרכזית, ועדת השמות הממשלתית וועדות מחוזיות לתכנון ובנייה; וכן – (3) ועדות שממונות ע"י דרג מקצועי (לרוב מנכ"ל משרד ממשלתי) – אשר לרוב תהינה ועדות בין-משרדיות (ומכאן פנים ממשלתיות) ועוסקות בתיאום מדיניות בין מספר משרדים שונים. האחרונות יכולות לעסוק בסוגיות מרכזיות ומהותיות כחלק מעבודת המטה הממשלתית (כמו צוות עבודה לבחינת מערך התכנון האסטרטגי הקיים וזיהוי פערים ביכולות אסטרטגיות בשדה חברתי-כלכלי, 2010 שפעל בין משרדי ראש הממשלה, אוצר ובנק ישראל). שלושת הסוגים הללו של ועדות חורגים מגבולות הגזרה של מחקר זה.

ממצאים וניתוח אמפירי של ועדות ציבוריות

כפי שתואר לעיל, לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל עשרות ועדות המליצו על רפורמות מקיפות במגזר הציבורי. אחרי מיפוי ראשוני של 72 ועדות ציבוריות, סקרנו את דוחות הוועדות והחלטנו להתמקד בארבע המרכזיות מביניהן – אלה אשר הציגו רפורמות כוללות במערך השירות הציבורי:

- הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה – ועדת קוברסקי (1989)
- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי – ועדת טרכטנברג (2011)⁷
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – ועדת דיין (2013)
- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה – ועדת המשילות (ועדת לוקר) (2013)

את הממצאים והמסקנות. קלגסבלד (2001) טוען שיש להפריד בין קביעת העובדות על ידי ועדת החקירה ובין הפונקציה הפוליטית, כלומר אין חובה לאמץ את הממצאים וההמלצות.

7 נתייחס רק לפרק העוסק בשירות הציבורי.

בעוד שהשתיים הראשונות מונו ע"י ראשי הממשלה דאז, שמעון פרס ובנימין נתניהו, בהתאמה, השתיים האחרונות מונו בהחלטות ממשלה, בעקבות מסקנות ועדת טרכטנברג. לאחר פרסומם, דוחות הוועדות הובאו לאישור ואומצו כהחלטות ממשלה.

בנוסף, בחרנו לנתח את ההמלצות של שתי ועדות נוספות מאחר שהן עסקו ברפורמות במשרדי מטה מרכזיים המהווים חלק אינטגרלי ביכולת יישום רפורמות בשירות הציבורי.

- הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה – ועדת קוצ'יק (2012);
- הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר – ועדת קוצ'יק 2 למטה משרד האוצר (2018).

שתי הוועדות היו בהובלת יוסי קוצ'יק. את הוועדה הראשונה מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו, ואילו הוועדה השנייה מונתה על ידי שר האוצר דאז, משה כחלון. בעוד שהמלצות הוועדה הראשונה אומצו בהחלטת ממשלה, המלצות הוועדה השנייה לא הגיעו לכדי דיון.

בשל ההבדלים בין הקטגוריה הראשונה, המונה ארבע ועדות, לבין השנייה, הכוללות את ועדות קוצ'יק, נציג אותן בנפרד זו מזו. מסקנות הוועדות שנבחרו לאחר הסינון על ידי צוות החוקרות נותחו באופן תמטי לקטגוריות הבאות: ישימות – האם ההמלצה יושמה, יושמה חלקית או כלל לא, מאפיין ראשי מתוך מרכיבים של רפורמה בשירות הציבורי (לעיל), מידת האופרטיביות של ההמלצות, הגורם האחראי על יישום ההחלטה, מנגנון יישום ובקרה על ההחלטה והאם ההחלטה כוללת תאריך יעד, תקציב ייעודי והיבטים שקשורים לשינוי מערכת.

ארבעת ועדות רוחב לרפורמות בשירות הציבורי

אף שנמצאו הבדלים מובהקים בין הוועדות, יש לקחת בחשבון שמספר ההמלצות שונה מהחלטה להחלטה, וכך גם שנת היציאה לאור של דוח ההמלצות של כל אחת מהוועדות. את מספר ההחלטות שהתקבלו בכל ועדה ניתן לראות בלוח 3. כל ארבעת דוחות הוועדות אומצו בהחלטות ממשלה לאחר פרסומם.

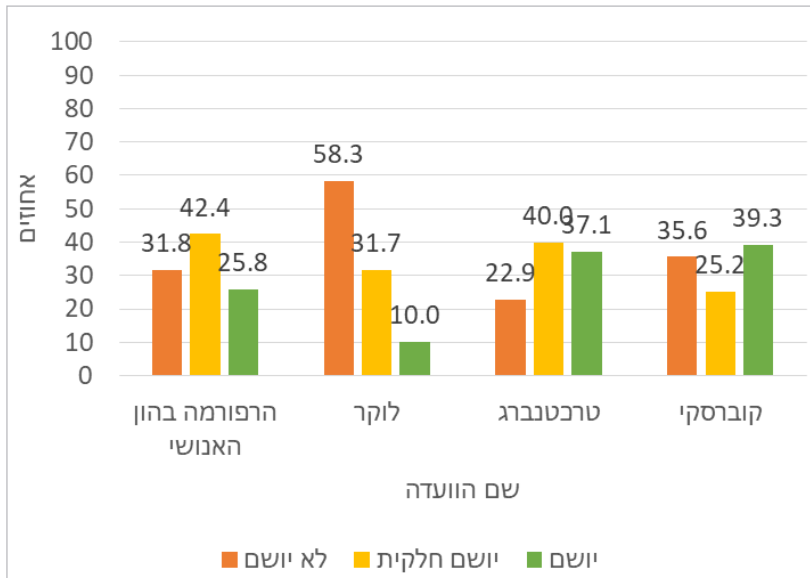
לוח 3 מספר המלצות לכל ועדה

שם הוועדה	קוברסקי	טרקטנברג	משילות - לוקר	דיין - שיפור ניהול ההון האנושי
שנת פרסום ההמלצות	1989	2011	2013	2013
מספר המלצות (n)	282	368	61	66
שיעור יישום ההמלצות - באופן מלא (%)	39%	37%	10%	26%

מידת היישום של המלצות הוועדות

בהשוואה בין ארבע הוועדות העיקריות בתחום של רפורמות בשירות הציבורי, ניתן לראות אחוזי יישום חלקיים בכולן (תרשים מספר 5). אחוזי היישום החלקי, כלומר, המלצות הוועדות שהתקבלו ע"י הממשלה לביצוע, אך הן לא מיושמות באופן שוטף, או אשר בוצעו באופן חלקי, נעים בין 24% מהמלצות דוח קוברסקי ל-42% בדוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בוועדת המשילות נמצא האחוז הגבוה ביותר של המלצות שלא יושמו (57%) והאחוז הנמוך ביותר של החלטות אשר יושמו באופן מלא (10%). ככלל, ניתן לראות שהמלצות שיושמו באופן מלא מגיעות לכשליש בוועדות קוברסקי וטרקטנברג, עם 38% ו-36%, בהתאמה, ולכרבע בוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (26%). בחלק מהוועדות לא הצלחנו לתקף חד משמעית האם המלצה מסוימת יושמה או לא, למרות מאמצים רבים שהושקעו בכך, בהיקף שנע בין 0 ל-4 אחוזים. הנתונים המובאים לפניכם לא כוללים המלצות אלה.

תרשים 5 מידת היישומיות של המלצות לרפורמות בשירות הציבורי



יישום מלא וחלקי של המלצות הוועדות

ההחלטות של דוח קוברסקי שניתן להגיד כי יושמו באופן מלא (39%) הן, בין השאר, שינויים במבנה הנציבות ובאופני עבודתה, כמו למשל הגדלת העצמאות והאוטונומיה של הנציבות ושינוי מעמד הנציב, הקמה של יחידה העוסקת בסגל הבכיר (גם אם בעיכוב של מספר עשורים), עיצוב מדיניות כוללת של משאבי אנוש בשירות המדינה, הכוללת למשל הערכות ביצוע לעובדים, קביעת כללי סף התחלתיים גבוהים יותר בכניסה לשירות ותהליכים למניעת פעילות מפלגתית ופוליטית במסדרונות המשרדים. אחת ההמלצות הבולטות של הדוח היא הקמה של ועדה ליישום הרפורמה. מהלך זה, גם אם לא נתפס כמהפכני עכשיו – סימן את הקשר שבין הקמה של ועדות ציבוריות לבין יישום המלצותיהן בעתיד. באופן לא מאוד מפתיע לעוסקים בשירות הציבורי, תחומים הכוללים יישום חלקי בלבד (25%) כוללים המלצות לפיתוח מדיניות שתעלה את אחוז הנשים והמיעוטים בתפקידים בכירים, יצירת מסלולי קריירה עם נקודות קידום ברורות לעובדים, חיזוק התיאום

והשילוב בין משרדי הממשלה ע"י יחידה מרכזית שתעסוק בכך ושיפור המעקב אחר ביצוע של החלטות ממשלה.

בוועדת טרכטנברג ההמלצות שיושמו במלואן בפרק העוסק בשירות הציבורי (37%) כוללות הקמה של מנגנוני עבודה חדשים למעקב, בקרה ושיפור תהליכים בעבודת הממשלה. התזמון של ועדת טרכטנברג קרוב למועד הצטרפותה של ישראל לארגון OECD, הביא לחיזוק ודחיפה מסוימת בכיוון יישום ההמלצות שכן על חלקן ישראל התחייבה באופן פומבי אל מול הארגון. ביניהן ניתן לציין למשל שיפור בייעול מערכי הרגולציה וחיזוקם, המלצה שבאה לידי ביטוי בפיתוח תורת RIA לבחינת רגולציות, הגדלת התקנים במשרדים לעוסקים ברגולציה חכמה, שיתופי ידע בין רגולטורים ממשרדי ממשלה שונים, והקמה, אך אם עדיין בתהליכי התחלה, של רשות האסדרה. המלצות שהגיעו רק לכדי יישום חלקי (39%) כוללות שיפור יכולת המטה וקביעת יעדים, הסדרת השירותים הממשלתיים הניתנים במיקור חוץ והפיקוח עליהם (תחום המכונה כיום רכש חברתי ומיושם בשלושה משרדים, אך עודנו רחוק מהטמעה רחבה בכלל ההתקשרויות הממשלתיות) ופיתוח מדיניות משאבי אנוש וקריירה בשירות המדינה.

גם בוועדת לוקר ההמלצות שיושמו, גם אם מעטות (רק 10% יושמו באופן מלא), עוסקות באופן בלעדי במנגנוני עבודה חדשים. אחד התהליכים שהומלצו בוועדה וקורם עור וגידים בשנים האחרונות הוא פיתוח הליכי רכש מרכזיים, ליעול תהליכי רכש וקיצור הזמן הלוקח לבצע התקשרות או הוצאה לפועל של החלטות הכוללות רכש. המלצות אשר סווגו כ"יושם חלקית" (31%) כוללות את שיפור מנגנוני העבודה של המשרדים השונים ומקבלי החלטות מול משרד האוצר, ובראשו אגף תקציבים וארגונים מבניים של המשרדים.

בדוח לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ניתן לראות שמבין ההחלטות שיושמו באופן מלא (26%), חלקן הגדול עוסק, בדומה לדוח קוברסקי, בשינויים באופן עבודת הנציבות ובמדיניות הון אנושי. ביניהן ניתן למנות את שינוי הליכי הגיוס לשירות המדינה, המתבטאים ביצירה של מכרזי מאגר לתפקידים שונים, קליטה של סטודנטים לשירות המדינה, מעבר לגיוס עובדים באמצעות מכוני מיון ושרדוג מערכת הגיוס המקוונת. גם בדוח זה ישנן המלצות אשר עוסקות בסגל הבכיר והגיעו לכדי יישום מלא, כמו למשל הקמה של גוף תוכניות עבודה לסגל הבכיר והקמת המדרשה הלאומית למנהיגות. מרבית ההמלצות שיושמו באופן חלקי בלבד (42%). המלצות אלה כוללות למשל שינויים נוספים באופן הגיוס, כמו מעבר ממכרזים פנימיים לבין משרדיים כברירת מחדל ויצירת אשכולות מקצועיים ואצילת סמכויות בתחום משאבי האנוש למשרדים עצמם. המלצות ביישום חלקי כוללת גם היבטים מרכזיים של הרפורמה של ביזור סמכויות מהנציבות למשרדי הממשלה

השונים, וכך נכון ל-2020 מרבית הסמכויות בתחום התקן (77%) לא הואצלו ומה שהואצל הוא טכני במהותו (מבקר המדינה, 2020).

המלצות ועדות שלא יושמו כלל

חלק גדול מההמלצות שלא יושמו עוברות כחוט השני בין דוחות הוועדות והחלטות הממשלה העוסקות ברפורמות בשירות הציבורי. בדוח קוברסקי למשל, החלטות שלא יושמו כלל (34%) כוללות יצירת מנגנונים ושגרות לתכנון ארוך טווח במשרדי הממשלה, ביזור סמכויות רבות למשרדים על ידי משרדי המטה, בניית אתוס ותפיסת יסוד של מצוינות בשירות, מדידת פרודוקטיביות ויצירת קשר ישיר בין שגר לתפוקות ואפשרות למנהלים לתגמל באופן ישיר את עובדיהם. חזרה ישירה על כך ניתן לראות בהמלצה מדוח טרכטנברג: "על הממשלה לפעול לטיפול מערכתי בכשלי היסוד בשירות המדינה ובסקטור הציבורי, לחיזוק יכולות התכנון והמדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה ולטיפול של האתוס הציבורי ומערכת הערכים שמשרתי הציבור נשענים עליה" (ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 39). בדוח הרפורמה להון אנושי מוזכרות המלצות דומות מבין אלה שלא יושמו (32%), כמו למשל "בניית פלטפורמת קידומי שכר כתלות בהערכת התפקוד", "קיום מנגנון שכר עידוד על ניהול מבוסס יעדים" ובנייה של אתוס שירות מדינה בהיר (הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013, עמ' 130, 134, 78).

ועדת המשילות, בה 57% מההמלצות לא יושמו, קראה למיסוד מנגנוני "פיקוח ובקרה על השחקנים השונים", ולריכוז המחויבות התקציביות רב־שנתיות של כל משרד, ופיתוח מודלים בהתאם לחיזוי רב־שנתי (ועדת המשילות, 2013). המלצה מרכזית שלא יושמה (למרות מספר ניסיונות והערכות לקראת פיילוט מתוכנן) היא ההצעה לבחון בפיילוט האצלת סמכויות לארבעה משרדי ממשלה ובהם לייצר "מעגל סגור של אחריות וסמכות המשרד לניהול תקציבו... ומתן הרשות להתחייב לצורך תקצוב פרויקטים ארוכי טווח..". (ועדת המשילות, 2013, עמ' 9, 14-15).

תחומי הליבה המובילים של המלצות הוועדות

בטרשים 6 ניתן לראות את המגמות בתחומי הליבה של ההמלצות השונות בכל אחת מארבע הוועדות. ניתן לראות שבדומה להחלטות הממשלה שהתקבלו בתחום של רפורמות ציבוריות, גם כאן מעל מחצית מההמלצות של כל אחת מהוועדות מתרכזות בשני תחומים עיקריים: מנגנונים ותהליכי עבודה והון אנושי. מנגנונים ותהליכי עבודה היוו כרבע מההמלצות בוועדות קוברסקי ובוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי, וכשליש בוועדת טרכטנברג (36%). מלבד ועדת המשילות,

שכשמה, עסקה בעיקר בנושאים הקשורים בריכוזיות מול ביזור – עיקר העיסוק בתחום של מנגנונים ותהליכי עבודה בשירות הממשלתי (95% מההמלצות), הוועדות הבאות עסקו במכלול רחב יותר של תחומי ליבה.

ניתן לראות את הדמיון בין המלצות דוח קוברסקי לדוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי גם בעיסוק הדומה בהון אנושי והדגש עליו. בשתי הוועדות 42% מההמלצות עסקו בתחומים הקשורים בהון אנושי. בשאר הסעיפים נשמר הדמיון, עם 12% מההמלצות שעסקו בתיאום ותכלול, 5% מההמלצות בתחום של חיזוק נורמטיבי, 16%-15% בתחום של מבנה וסמכויות. בוועדת טרכטנברג ניתן לראות דגש נוסף על ערכים – כ-14% מההמלצות עסקו בחיזוק נורמטיבי של המערכת הציבורית, ועל תיאום ותכלול (19%), נתונים גבוהים בהשוואה לשאר הוועדות.

בתחום של מנגנונים ותהליכי עבודה (שכללו בין 25% ל-95% מההמלצות), בלטו המלצות הקשורות בתכנון אסטרטגי, האצלת סמכויות למשרדי הביצוע, פיתוח מתודולוגיות וכלים להערכה ובקרה על החלטות ממשלה, תוכניות עבודה ותפקוד עובדים, ונהלי רוחב לשיפור הליכי חקיקה וקבלת החלטות מבוססי ידע ומכווני תפיסה של האזרח במרכז (user-centered). כך למשל, תהליכי הערכה ובקרה באים לידי ביטוי הן ברמת העובד: "...יצירת מתודה למעקב, לבקרה ולהערכה של תוכניות אלו במהלך השנה, שתשמש כלי ניהולי מרכזי בידי המנכ"לים ומנהלי היחידות" (ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 51); "הנציבות תטמיע מנגנון הערכת מיומנויות וביצועי עובדים אשר ישמש ככלי שרת למודל ניהול על פי יעדים" (הרפורמה בהון אנושי, 2013, עמ' 91), והן ברמת המערכת: "יש למסד מנגנונים של פיקוח ובקרה על השחקנים השונים" (ועדת המשילות, 2017, עמ' 9); "למסד תהליכים של הערכה והפקת לקחים במשרדים ולערך מחקרי הערכה בידי גורמים חיצוניים בלתי תלויים ביחס לפרויקטים גדולים ותחומי פעילות עיקריים" (ועדת קוברסקי, 1989, עמ' 129).

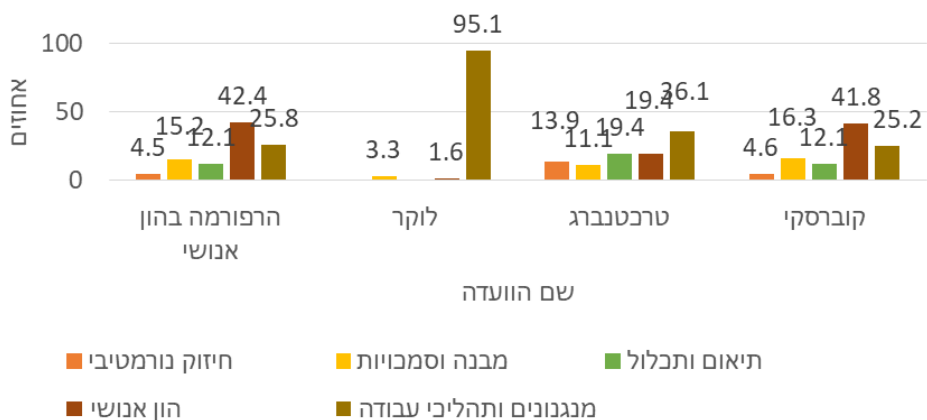
הון אנושי היווה בין 2% ל-42% מההמלצות, כתלות בוועדה. עיקר ההמלצות עסקו בפיתוח מדיניות הון אנושי, אתוס של שירות ציבורי מצטיין, הצורך בהגדלת הגיוון התעסוקתי בקרב נשים ומיעוטים, טיפוח הסגל הבכיר ומיומנויות ניהול ופיתוח תהליכי הכשרה נדרשים לכל אחד מהדרגים בשירות. ההמלצה של ועדת טרכטנברג "להתאמת הניהול של תחום כוח האדם לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדיה; לשמירת ערכים של מנהל תקין בשירות המדינה, בדגש על טוהר המידות, על יושרה ועל שקיפות; לראיית שירות המדינה כמכלול – בתחושת השייכות, באתוס השירות ובראיית רוחב של אתגרים, צרכים ומענים" (ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 52) חוזרת על עצמה בניסוחים שונים בדוח הרפורמה וכמובן, בדוח קוברסקי.

תחום התכלול כלל 12%-19% מההמלצות בוועדות קוברסקי, טרכטנברג והרפורמה בהון אנושי, ולא עלה כלל בוועדת המשילות. בתחום זה ניתן לראות מגמה של המלצות העוסקות בהקמה של פורומים בין-משרדיים ומקצועיים, פיתוח של דפוסי עבודת מטה משותפים, פתרון מחלוקות ושיתוף קהלים שונים בקביעת מדיניות.

בתחום של מבנה וסמכויות התקבלו בין 3% ל-16% מההמלצות. המלצות אלה כוללות שינויים מבניים בעבודת משרדי הממשלה, במיוחד במשרדי המטה – ראש הממשלה, הניצבות, המשפטים והאוצר. בנוסף, ההמלצות מתרכזות במניעת פוליטיזציה בשירות המדינה, בהאצלת סמכויות למנהלים וב"שיפור במארג הסמכויות והאיזונים במערכת הציבורית: יש לפעול לחיזוקם הממשי של כלל המשרדים באמצעות הידוק הקשר שבין הסמכות לאחריות" (ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 51).

חיזוק נורמטיבי היווה 0%-5% בוועדות קוברסקי, הרפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי והמשילות, ו-14% בוועדת טרכטנברג. בתחום זה עיקר ההמלצות כללו הצהרות על חיזוק המצוינות של השירות הציבורי, יצירת קוד אתי ואכיפתו והחשיבות של דוגמה ניהולית: "הקרנת מופת אישי על ידי נבחרי ציבור וראשי המנהל הציבורי" (ועדת קוברסקי, 1989, עמ' 87).

תרשים 6 תחומי הליבה של ניסיונות הרפורמה בחלוקה לוועדות

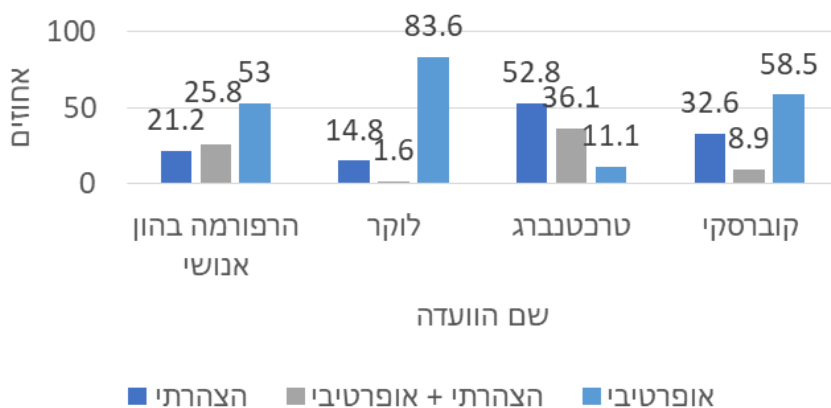


מידת האופרטיביות של ההמלצות

מאפיין נוסף שבדקנו הוא עד כמה ההמלצות המובאות בדוחות הוועדות הן אופרטיביות או הצהרתיות (תרשים מספר 7). בעוד שהמלצות אופרטיביות כוללות משימות ברורות לביצוע, המלצות הצהרתיות לרוב נשארות ברמת הערך או העקרון הכללי. כאשר ההמלצות כללו עקרון כללי רחב לצד משימתיות, הגדרנו אותן כאופרטיביות והצהרתיות גם יחד. בבחינה של הוועדות נמצא כי בוועדת המשילות התקבל האחוז הגבוה ביותר של המלצות אופרטיביות (84%). בדוח קוברסקי ובדוח הרפורמה בהון האנושי נמצא כי מעל 50% מההמלצות היו אופרטיביות, אך אם מחברים אותן עם ההחלטות שסווגו כגם וגם, רואים עלייה ל-67% ו-79% בהתאמה.

נתון בולט הוא מידת היישומיות בדוח טרכטנברג, עם 53% המלצות הצהרתיות. נתון זה לא מפתיע לאור העובדה שהחלקים הבאים בדוח (שלא נכללו בניתוח), כמו חינוך לגיל הרך ומדיניות המס, היו יותר אופרטיביים, בעוד שהרפורמות בשירות הציבורי נשארו ברמת העקרונות והערכים המובילים. נתון זה תואם גם לעיסוק המשמעותי של דוח טרכטנברג בחיזוק נורמטיבי - תחום המבקש לשקם את אתוס השירות הציבורי בישראל.

תרשים 7
מידת האופרטיביות של ההמלצות בחלוקה לוועדות



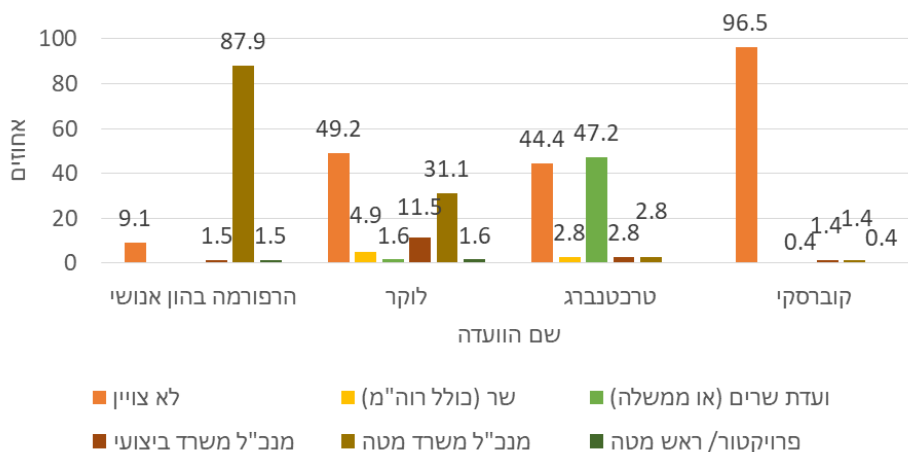
בעוד שדוחות הוועדות התמקדו בהגדרת המצב הרצוי מבחינת תפיסות וערכים נחוצים (סעיפים הצהרתיים), בולט בהיעדרו החלק שמתייחס ספציפית לגבי הדרכים היעילות להטמעת תפיסות אלו. כפי שתואר בפרק התשתית התאורטית, המודלים המנטליים מתייחסים למצבור אמונות ותפיסות עומק, הנחות ודפוסי חשיבה הן של הדרג הנבחר והן של הדרג המקצועי והציבור בכללותו. הדוחות נטו להתעלם מהאתגר המשמעותי של שינוי תפיסות עומק, וכיצד ניתן להטמיע תפיסות אלו ולעבור מן המצוי אל הרצוי. חיזוק אתוס משרתי ציבור, "שפה משותפת" (כדברי ועדת קוברסקי) ושינוי פרדיגמות מצריכות התערבויות ברבדים הסמויים יותר במערכת, ואין די להצביע על כיוון מסוים בדוח מסכם של הוועדה.

אחריות הביצוע

הבדלים משמעותיים נמצאו בין הוועדות בשאלת האחריות לביצוע ההמלצות, כפי שניתן לראות בתרשים מס' 8. בדוח קוברסקי נכתב כי הנציב לא יוכל להוביל את הרפורמה בגוף שהוא עצמו ממונה עליו, שכן הדבר יהווה ניגוד עניינים. עם זאת, ברובן המוחלט של ההמלצות, ב-97% מהן, לא צוין מי אמון על האחריות לבצען. בפועל, ובניגוד להמלצה זו, מי שעמד בראש המטה ליישום הדוח היה הנציב שמונה אחרי הדוח וקיבל מנדט ליישום ההמלצות, פרופ' גלינור (מזכירות הממשלה, 1993).

בדוח הרפורמה להון האנושי, בשונה מדוח קוברסקי, עיקר ההמלצות הטילו את האחריות להוצאתן לפועל על הנציב (88%), אחד ממנכ"לי משרדי המטה בממשלה. הנציב, לאחר מכן, הטיל את האחריות על ראש מטה יישום, שאמנם ישב בנציבות אך לא היה חלק מהמבנה הארגוני הרשמי. ועדת טרכטנברג הטילה את מרבית אחריות היישום על הממשלה כמכלול (47%) ועדת לוקר על מנכ"לי משרדי המטה (31%) והמשרדים הביצועיים (12%). הנתון האחרון הגיוני ומתבקש לאור העובדה שהוועדה עסקה רבות בהסדרת והאצלת הסמכויות בין משרד האוצר למשרדים הביצועיים.

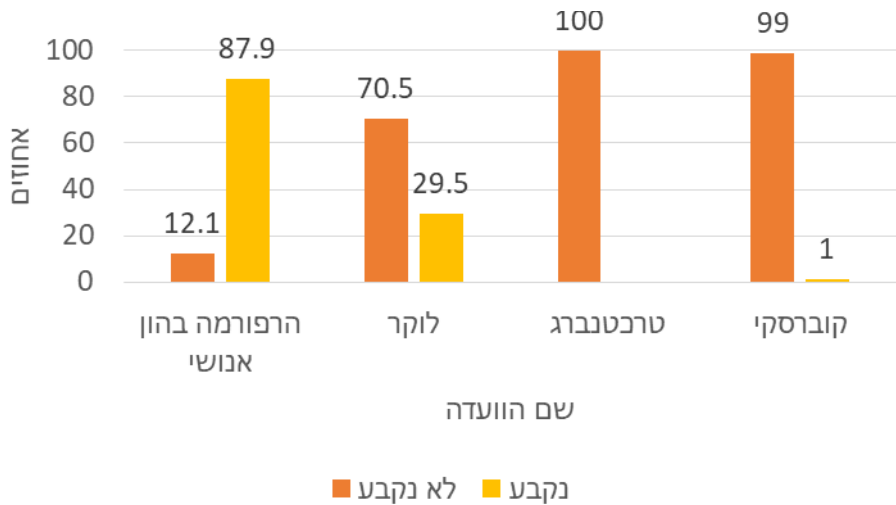
תרשים 8 אחריות הביצוע של ההמלצות בחלוקה לוועדות



תאריך יעד ליישום ההמלצות

כפי שניתן לראות בתרשים 9, בשתיים מהוועדות, קוברסקי וטרקטנברג, לא נקבעו תאריכי יעד לביצוע (אף כי במבוא הכללי לוועדת טרקטנברג הומלץ ליישם את ההמלצות הוועדה בחומש הקרוב). במקרה של הרפורמה בהון אנושי, מרבית ההמלצות (88%) כללו תאריכי יעד ואבני דרך לביצוע, בחלוקה לפי שנים קלנדריות מתום עבודת הוועדה (2013-2016). גם ועדת לוקר קבעה מספר תאריכי יעד (30%), אך אלה התייחסו בעיקר לתהליך בניית התקציב – הינו לא תאריך לסיום יישום ההמלצות, אלא הטמעת שגרות עבודה של יישום חוזר כל שנה של חלקים מסוימים עד תאריך יעד מוגדר. קביעת תאריכי יעד היא משימה חיונית עבור מידת האופרטיביות של ההמלצות, וחשובה עבור בנייה של אבני דרך להוצאת הרפורמה מן הנייר אל הפועל.

תרשים 9
קביעת מועד יעד לביצוע ההמלצות בחלוקה לוועדות



מנגנון יישום ובקרה ותקציב ייעודי

באשר למשתתפים הבאים, מנגנון יישום ובקרה ותקציב ייעודי, מצאנו כי רובן של ההמלצות לא כללו התייחסות אליהם. מנגנון בקרה לא נקבע להמלצות באחוזים הנעים בין 89 ל-100. מנגנוני בקרה הכוללים דיווח לכנסת, לממשלה או לוועדת שרים, לציבור או כאלה הכוללים חקיקה כמעט ולא הוזכרו בדוחות הוועדות. התמונה העולה מהנתונים מצביעה על כך שאין גורם האמון על פיקוח שאכן ההמלצות מגיעות לכדי יישום. הטיב לתאר זאת פיגורה (2006) בקובעו כי ועדה ציבורית היא מומחית לתוכן, וגורם אחר אמור להוביל את השינוי. ועדות הן כלי ליצירת אג'נדה, תשתית לשינוי, ולא להובלת שינוי – מה שמוביל לשתי אינסטנציות: יצירת תשתית ותהליך ביצוע (שם).

בשאלת התקציב, רק דוח הרפורמה בהון האנושי הקדיש לה תשומת לב משמעותית (88%), אך זה הגיע בעיקר בדרך של תקני כוח אדם נדרשים ולא בדרך של הערכה תקציבית. שאר הדוחות לא הציגו תקצוב נדרש ב־97-100 אחוזים מהמקרים. הערכה תקציבית היא משמעותית לצורך קבלת החלטות מודעת של ממשלות באימוץ דוחות הוועדה ובפריסה ריאלית של היישום על פני מספר שנים. ניתן להסביר נתונים אלה על ידי המנדט המצומצם יחסית שניתן לוועדות ציבוריות בסוגיות של משאבים והשפעה ממשית על התקציב, או על פעילות הכנסת והממשלה לצרכי פיקוח ובקרה.

הסבר אחר, ומשלים, תלוי בשאלת האימוץ של המלצות הוועדה בהחלטת ממשלה ועל האחריות של הממשלה להוסיף בעצם נדבך נוסף להמלצות הוועדה ולקבוע מנגנוני יישום, תקצוב ייעודי, כ"א מוכשר וחובת דיווח. משלא נקבעו בהחלטות ממשלה (ראו בפרק הקודם), אין מה לבוא בטענות לדוחות של ועדות ציבוריות.

מסקנות ביניים - ועדות רוחב

המלצות הוועדות שנסקרו מעידות על יישום והטמעה חלקיים למדי. בממוצע בין ארבע הוועדות, רק כשליש מההמלצות יושמו באופן מלא. דבר זה יכול להצביע על חוסר נכונות של הגורמים המעורבים בביצוע הרפורמות שהם עצמם הורו על התכנסות ועדות לקידום.

מבין ההמלצות שיושמו או יושמו חלקית, ניתן לראות דגש על שינויים במדיניות הון אנושי ובתהליכים האמורים לשפר את השירותים לציבור ואת אופני העבודה במגזר הציבורי. ניסיונות להסדרה של תחום ההון האנושי והמרכזיות של כוח העבודה הוזכרו שוב ושוב בהמלצות אלה. ההמלצות שלא יושמו כלל בכל ארבע הוועדות כוללות נושאים הקשורים בתכנון, ביזור והאצלת סמכויות ממשרדי המטה למשרדים הביצועיים, בניית אתוס של שירות המדינה, מעקב ובקרה אחר ביצועים וסמכויות ניהול משופרות לדרג הניהולי. המלצות אלה, שחזרות על עצמן מוועדה לוועדה, נראות כמו "העתק־הדבק" מקובץ ועדה אחד לשני, ללא יכולת להביא לכדי יישום. הפרק הבא, שיעסוק בחסמים ליישום, ירחיב על הסיבות לכך.

מחצית מההמלצות של כל אחת מהוועדות מתרכזות בשני תחומים עיקריים: מנגנונים ותהליכי עבודה והון אנושי. תחומים אלה מהווים מפתחות קריטיים בקידומו של שירות ציבורי יעיל ואיכותי. ועדת טרכטנברג הייתה היחידה ששמה דגש משמעותי על שינויים בתחום של חיזוק נורמטיבי והחזרת נרטיב הממלכתיות ואתוס משרתי ציבור. דבר זה מתבטא גם באחריות היישום – כרואה בממשלה אחראית לקידום רעיונות של שירות ציבורי מיטיבי ומצטיין וגם באופי ההצהרות של ההמלצות, עם 53% מהן שנשאו טון הצהרתי. נתונים אלה תואמים לשיח הערכי שהוועדה ניסתה לטפח. גם הרפורמה בהון האנושי התייחסה להיבטים נורמטיביים, אם כי בשיעור נמוך יותר. חיזוק תפיסה ערכית של משרתי ציבור ממלכתיים האמונים על האינטרס הציבורי הרחב מכוונת לרבדים סמויים יותר של שינוי מערכתי. ועדות קוברסקי והרפורמה בהון אנושי, כצפוי, הציגו התפלגות דומה של תחומי הליבה, עם דגש גבוה על המלצות בתחום ההון האנושי.

ועדות המשילות, קוברסקי והרפורמה בהון אנושי הציגו אחוזים גבוהים של המלצות אופרטיביות, או כאלה שהן גם אופרטיביות וגם הצהרתיות. עם זאת, יש לציין כי לא מצאנו קשר מובהק בין

האופרטיביות של ההמלצות לאחוזי יישום גבוהים. בנייתו בפרק האחרון של החסמים ליישום, נתייחס להיבטים שקשורים לרבדים הסמויים יותר המצריכים התייחסות – ולא רק לאופי ההמלצות כפי שכתובות בדוח.

הבדלים משמעותיים נמצאו בין הוועדות בשאלת האחיות לביצוע ההמלצות – כל ועדה הטילה את מרב האחיות לביצוע על גוף אחר או כלל לא. לנתון זה משמעות על שאלת היישומיות שמחברי הדוחות רואים נגד עיניהם ומי אחראי בעיניהם בהוצאה לפועל של ההמלצות. חלק מהוועדות הטילו האחיות על מנכ"לים של משרדי ממשלה, הן משרדי מטה והן משרדים ביצועיים, וחלק על הממשלה או על אדם שתפקידו הוא להביא ליישום הרפורמה. עם זאת, גם כאשר האחיות הוטלה על פרויקטור או ראש מטה ליישום – לא מצאנו קשר מובהק של יישום ההמלצות. לשם כך יש צורך במחקר נוסף על חופש הפעולה הניתן לפרויקטורים מסוג זה, מניין הם שואבים את מקור הסמכות והמשאבים שהושמו בידם ומהם גבולות הגזרה שהוגדרו להם בתהליך יישום הרפורמה.

חשוב לציין כי רובן של ההמלצות לא כללו מנגנון בקרה, תאריך יעד והערכה תקציבית או תקציב ייעודי. ללא הגדרה ברורה של מי מפקח על הצלחת הרפורמה, ההמלצות נשארות באוויר. נתון זה מצביע על הצורך באחיותיות – הן של חברי הוועדות – בקביעה מי אמון על פיקוח ובקרה – והן של הממונים על כך. במצב הקיים, אין מנגנון לפיקוח על יישומיות ההמלצות – ולמעשה בכך כותבי הדוחות אפשרו את המצב כפי שהוא היום שחלק גדול מן ההמלצות נשארות כאות מתה, למרות שאמצאו בהחלטות ממשלה. גם כאן – יש לסייג ולהגיד שלא נמצא קשר מובהק בין סוג מנגנון הפיקוח הנבחר ליישומיות ההמלצות בדוחות. יתכן ונתון זה מעלה שאלות נוספות לגבי הצורך במנגנוני פיקוח אחרים "עם שיניים", המעוניינים ומסוגלים להוות בקרה יעילה ליישום רפורמות.

תאריכי יעד לביצוע הכרחיים עבור בקרה על יישום וקביעה של אבני דרך לביצוע. בלעדיהם, ההמלצות מאבדות מהאופרטיביות שלהן. ואכן, היעדר תאריך יעד נמצא כקשור לאחוזי יישום נמוכים. בולטת בחריגותה היא הרפורמה בהון אנושי שהציבה גם אבני דרך וגם תקצוב נדרש ב-88% מההמלצות.

בעוד שחברי ועדות לא יכולים להיכנס בנעלי אגף תקציבים בבואם להמליץ על צעדי רפורמה, נכון יהיה שיציגו לפחות הערכה תקציבית של ההמלצות. דבר זה יסייע למקבלי החלטות בשאלת האימוץ או הדחייה של ההמלצות ובקבלה של החלטות מודעות יותר. למרות שנתונים אלה לא השפיעו באופן מובהק על אחוזי היישומיות בוועדות שנבחנו, הספרות מראה באופן עקבי שיש להם חשיבות משמעותית.

בפרק האחרון במחקר, אשר ידון בחסמים ליישום רפורמות בראייה מערכתית – נסקור חסמים נוספים כפי שבאים לידי ביטוי בספרות וכן מתוך ניתוח תמטי של ראיונות עם בכירים לשעבר בשירות ובוועדות ציבוריות, לפי רבדים שונים במערכת.

ועדות משרדי מטה - שחקני מפתח ברפורמות

שתי ועדות נוספות שנותחו לצורך מחקר מדיניות זה הן הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה משנת 2012 והוועדה לבחינת סמכויות משרד האוצר משנת 2017. את מספר ההמלצות שנסקרו ניתן לראות בלוח 4.

לוח 4

מספר המלצות לכל ועדה - הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה והוועדה לבחינת משרד האוצר

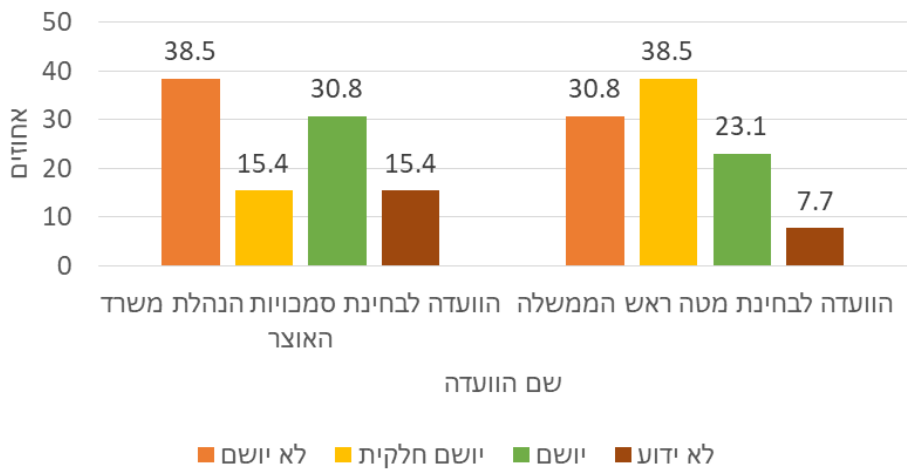
שם הוועדה	הוועדה לבחינת מטה רה"מ	הוועדה לבחינת משרד האוצר
שנת פרסום ההמלצות	2012	2017
מספר המלצות (n)	26	26
שיעור יישום ההמלצות - באופן מלא (%)	23%	31%

מידת היישום של המלצות הוועדות

בהשוואה בין שתי ועדות קוצ'יק השונות, ניתן לראות אחוזי יישום חלקיים מאוד (תרשים 10). אחוזי היישום החלקי נעים בין 15% מההמלצות הוועדה לבחינת סמכויות משרד האוצר ל-39% בדוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה והיישום המלא 23% ו-31%, בהתאמה. יש לציין שבעוד שהמלצות הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה אומצו בהחלטת ממשלה, המלצות הוועדה השנייה כלל לא אומצו, מסיבות שחורגות מגבולות מחקר זה. למרות שהמלצות הוועדה לא הובאו כלל לאישור הממשלה על ידי שר האוצר, בחרנו להביא את ההמלצות שיושמו בפועל, או את אלה שהומלץ להשאיר אותן על כנן. חשוב לדעת כי בשתי הוועדות ישנו אחוז יחסית משמעותי של החלטות שלא

הצלחנו לסווג ולהשיג מידע לגביהן מידע (8%-15%), אך שהגשנו בקשות לחופש מידע וכן קיימנו מספר ראינות עם בכירים לשעבר במשרד ראש הממשלה, בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר.

תרשים 10
מידת היישומיות של המלצות לרפורמות בשירות הציבורי בחלוקה לוועדות



יישום מלא וחלקי של המלצות הוועדות

בוועדת מטה ראש הממשלה כרבע מההחלטות יושמו במלואן, וכולן עסקו בתחומים של הון אנושי. ביניהן ניתן למנות למשל את מעבר עובדי המחוזות של משרד ראש הממשלה למטה הכללי-חברתי, הסדרת העסקתם של עובדים במועצה הלאומית לכלכלה ומעבר של ראשי אגפים במשרד ממשורות אמון למשרות מקצועיות. בוועדה לבחינת סמכויות הנהלת האוצר אחוזי היישום מעט גבוהים יותר (31%), אך הם בעיקר כוללים המלצות להשאיר את המצב על כנו, ולכן יש להתייחס אליהם בערבון מוגבל. כך למשל עם הגדרות התפקידים לאגף התקציבים, אגף החשב הכללי, רשות המיסים ורשות שוק ההון – כולן המלצות להגדרת התפקיד כפי שהוא מתבצע בפועל. בדומה לכך, גם ההמלצה הבאה: "מוצע למצב את מנכ"ל משרד האוצר ביחס לראשי אגפים המרכזיים כ"ראשון

בין שווים". בהתאם, בדומה למצב היום, מוצע שלא תהיה לו סמכות להתערבות בעבודה השוטפת הנעשית באגפי האוצר השונים, למעט באגפים הכפופים אליו ישירות" (הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, 2017, עמ' 13) ההמלצה שומרת על הסטטוס קוו.

באשר להמלצות שיושמו באופן חלקי, אלה כוללות כ־40 אחוזים מהמלצות ועדת מטה ראש הממשלה. המלצות אלה סווגו כך בעיקר בגלל אופן ביצוען. שתיים מההמלצות עוסקות במינויים, אך נראה שמאז שהנוהל הוחל בפעם הראשונה המינויים הם לא עקביים ובמשך תקופות ארוכות התקנים נשארים לא מאוישים. כך במקרה של פתיחת תקן כוח אדם חדש למשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה. המלצות שיושמו באופן חלקי בדוח על הנהלת משרד האוצר (15%) עוסקות בהגדרות תפקידים שונים במשרד, כמו הכלכלן הראשי והמנכ"ל. הן סווגו באופן חלקי מאחר שהן מציגות גבולות גזרה רחבים יותר מגבולות התפקיד בפועל כיום. כך למשל בעוד שחלק מתפקידי מנכ"ל האוצר הם אכן ניהול ותכלול וקביעת תוכנית אסטרטגית, הוא לא בהכרח יכול להכריע במחלוקות בין אגפיות ובחירת ראשי אגפים.

המלצות ועדות שלא יושמו כלל

31% מהמלצות ועדת מטה ראש הממשלה לא יושמו כלל. המלצות אלה כוללות הכנה של תוכנית אסטרטגית רב שנתית (על ידי המועצה הלאומית לכלכלה) והטמעתה בתוכניות העבודה של המשרדים השונים באמצעות החלטת ממשלה ותקצוב מתאים (באחריות מנכ"ל משרד ראש הממשלה). לאור העבודה שהערכת מצב אסטרטגית אחרונה הוגשה ב־2015, המלצה זו סווגה כלא מיושמת כיום (אם כי ב־2015 היה מהלך משמעותי שנגדע מאז). בנוסף, תקני כוח אדם ומעבר חלק יותר בחפיפה בין ממשלות. בוועדת סמכויות הנהלת משרד האוצר, 39% מההמלצות לא יושמו, בהן קביעה של תנאי סף למשרות מנכ"ל האוצר וראשי אגפים, היעדר זיקה פוליטית למנכ"ל המשרד, הקמת יחידה מתכללת בין אגפים במשרד ועוד. אחוז היישום הנמוך מצריך בחינה מעמיקה של החסמים להצלחת רפורמות במשרדי המטה.

תחומי הליבה המובילים של המלצות הוועדות

בתרשים 11 ניתן לראות את המגמות בתחומי הליבה של ההמלצות השונות בכל אחת משתי הוועדות. בעוד שהוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה התמקדה בעיקר בסוגיות של הון אנושי (77%), הוועדה לבחינת משרד האוצר הציגה המלצות בתחומים מגוונים יותר, ובראשם מנגנונים ותהליכי עבודה (39%), הון אנושי (23%) ומבנה וסמכויות (23%).

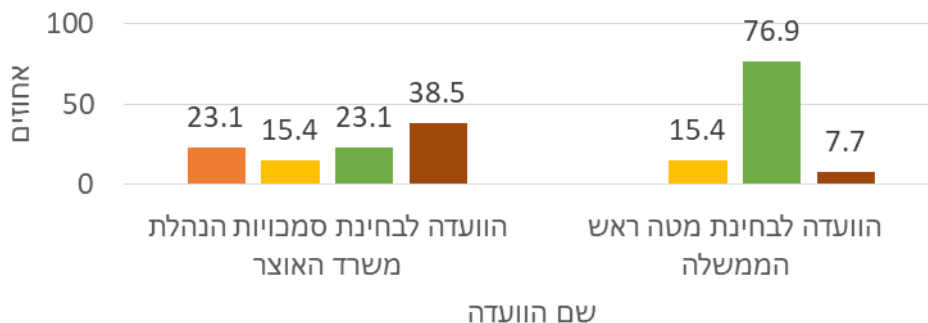
בוועדת מטה ראש הממשלה בתחום ההון האנושי הושם דגש גדול על מעבר ממשורות אמון למשרות מקצועיות, בעלות תנאי סף וקריטריוני קבלה ברורים והסדרה של איזה מהמשרות ימשיכו להיות משרות אמון במינוי ראש הממשלה ואיזה יהפכו לקבועות. בנוסף, הוצע להגדיל את מספר התקנים, במיוחד במטה החברתי-כלכלי ובמועצה הלאומית לכלכלה. בוועדת סמכויות הנהלת משרד האוצר, המלצות בתחום ההון האנושי היוו 23% מסך כל המלצות. אלו כללו בעיקר קביעה של תנאי סף למשרות מנהלי אגפים ומניעת פוליטיזציה.

התחום של תהליכי עבודה היווה את מרבית המלצות בוועדת סמכויות האוצר (39%), לעומת 8% בלבד בוועדת מטה ראש הממשלה. ועדת מטה ראש הממשלה התרכזה בהמלצות של בניית תוכניות אסטרטגיות ותוכניות עבודה רב-שנתיות בוועדת הנהלת האוצר ואת ההכנה של ארבעה נוהלים שונים על אופני העבודה בין האגפים השונים ואת הגדרות התפקידים של האגפים במשרד.

תיאום ותכלול היוו 15% מהמלצות בכל אחת מהוועדות. בוועדת קוצ'יק למטה ראש הממשלה הוצע למשל לקבוע מנגנונים של חילופי גברי בין ממשלות כדי להבטיח את התפקוד בתקופת המעבר ומנגנון של פתרון מחלוקות על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הוועדה השנייה, מטה האוצר, עסקה בעיקר בחיזוק הפורומים המקצועיים בין מנהלי האגפים ועם שר האוצר.

מבנה וסמכויות היווה 23% מהמלצות הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר. בתחום זה נכללו המלצות שעסקו בסמכות מנכ"ל האוצר להתערב בהחלטות של אגפים אחרים במשרד, גבולות גזרה של אגפים והעברת סמכויות בתחום קביעת מדיניות המס. לא התקבלו המלצות בתחום זה בוועדה השנייה. יש לציין כי בשתי הוועדות לא עסקו כלל בחיזוק נורמטיבי – אתוס משרתי הציבור במשרדים ותפקידים בראייה רחבה יותר.

תרשים 11
תחומי הליכה של ניסיונות הרפורמה בחלוקה לוועדות

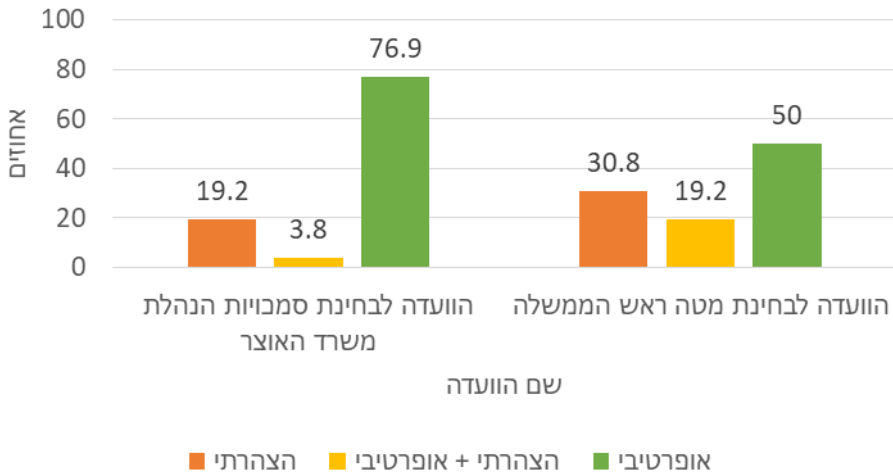


■ מבנה וסמכויות
 ■ תיאום ותכלול
 ■ הון אנושי
 ■ מנגנונים ותהליכי עבודה

מידת האופרטיביות של ההמלצות

תרשים 12 מציג תמונה של מתן המלצות אופרטיביות ליישום, הכוללות הנחיות מדויקות בשתי הוועדות. בולטת הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, בה 77% מההחלטות סומנו כאופרטיביות, בהשוואה לוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, שם 50% מההמלצות היו אופרטיביות (או 69% אם סוכמים גם החלטות שהן אופרטיביות והצהרתיות יחד). עם זאת, יש לציין כי הדוח של ועדת מטה משרד האוצר לא הובא לאישור הממשלה, ולא הוחלט על יישום אקטיבי שלו, ולכן רוב ההחלטות שיושמו בוועדת האוצר הן החלטות לשימור המצב הקיים. בנוסף, לא נמצא קשר בין מידת האופרטיביות של ההמלצות לשיעור ההמלצות שיושמו.

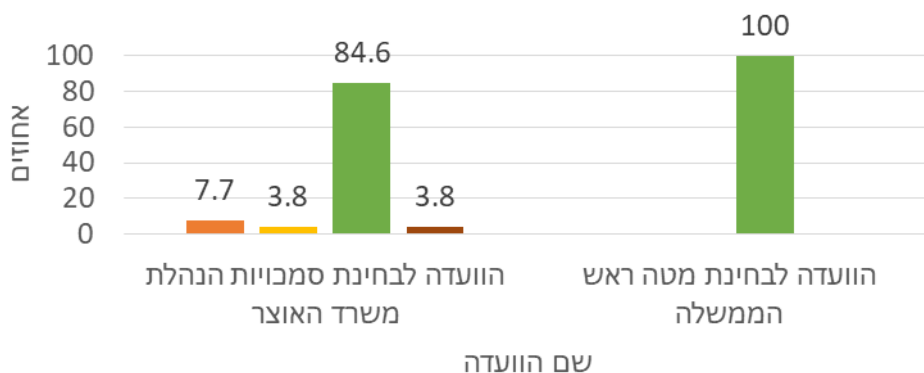
12 תרשים
מידת האופרטיביות של המלצות בחלוקה לוועדות



אחריות הביצוע

באופן צפוי, מאחר ששתי הוועדות עסקו במשרדים ספציפיים, אחריות הביצוע הוטלה באופן משמעותי על מנכ"לם או מקבילים במשרד (תרשים 13). בוועדת מטה ראש הממשלה, אחריות הביצוע כולה הוטלה על מנכ"ל המשרד (100%), ובוועדת משרד האוצר 85% הוטלה על מנכ"ל האוצר ועל ראשי האגפים. במקרים בודדים האחריות לביצוע הוטלה על השר, למשל בהקשר של קיום ישיבה דו שבועית שלו עם בכירי המשרד, ועל צוות עבודה ליישום, במקרה הזה של מועצה פיסקאלית. בניתוח אחוז היישום, לא נמצא קשר בין הגורם עליו הוטלה האחריות לסיכוי היישומיות. יחד עם זאת, הוועדה לסמכויות משרד האוצר "נבלמה" בעצם על ידי שר האוצר ומנכ"ל משרדו ומעולם לא הובאה לאישור רשמי בממשלה, ויתכן ואחריות זו השפיעה חלקית על מידת היישומיות.. יש לציין שהאחריות על הביצוע הוצגה בוועדת מטה ראש הממשלה כגורפת עבור צוות יישום בראש מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציבות שירות המדינה (ועדת קוצ'יק, 2012).

13 הרשים אחריות הביצוע של ההמלצות בחלוקה לוועדות

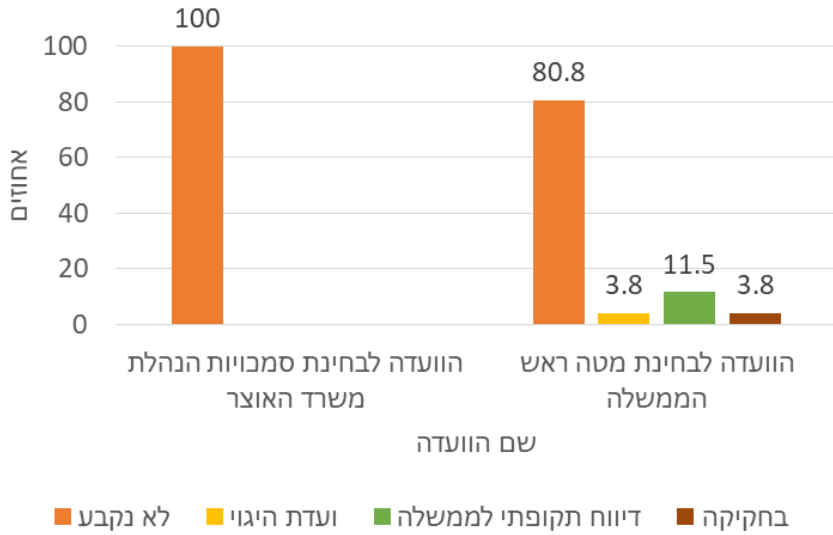


פרויקטור/ ראש מטה ■ מנכ"ל משרד מטה ■ שר (כולל רוה"מ) ■ לא נקבע ■

מנגנון יישום ובקרה

מנגנון היישום והבקרה, בדומה לתמונה העולה מארבע הוועדות הקודמות, חסר באופן משמעותי. כפי שניתן לראות בתרשים 14, בוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה 81% מההמלצות לא כללו מנגנון פיקוח על תהליכי היישום, ובוועדת הנהלת משרד האוצר לא נקבעו כלל מנגנוני פיקוח ויישום (100%). נקודה זו מהווה אבן נגף ליישום רפורמות במערכת הציבורית, שכן אין אדם שממונה על הבקרה, ולא נקבעו הליכים שתפקידם לאמת שאכן ההמלצות באות לכדי מימוש. ואכן, קביעה של מנגנון פיקוח ובקרה כלשהוא נמצא קשור באחוזי יישום גבוהים.

14 הרשים אופן הבקרה על יישומיות ההמלצות בחלוקה לוועדות



מועד יעד ותקציב מוגדר לביצוע ההמלצות

המשתנים הבאים, מועד יעד ותקציב מוגדר, חיוניים גם הם להצלחת רפורמות בשירות הציבורי. בוועדת הנהלת משרד האוצר נמצא כי לא נקבעו כלל תקציבים ותאריכי יעד לביצוע ההמלצות. מנגד, בוועדת מטה ראש הממשלה, סעיף 10 מציין "תחולה מיידית" על כל הסעיפים, תוך הטמעה הדרגתית של שינויי תקני כוח אדם, כדי לא לפגוע בנושאי המשרות המכהנים כרגע (ועדת קוצ'יק, 2012). תקציב נקבע ב-42% מההמלצות, ברוב המוחלט בצורה של תקני משרות. נמצא קשר חיובי בין תאריך יעד לביצוע, אך יש לפרש אותו בזהירות לאור העובדה כי בוועדת מטה ראש הממשלה קיימת תחולה מיידית לכל הסעיפים. קביעת תקציב לא נמצאה קשורה לאחוזי ביצוע גבוהים יותר.

מסקנות ביניים - ועדות משרדי מטה

אחוזי היישום של שתי הוועדות שנסקרו כאן דומים לוועדות הרוחביות שנסקרו לעיל, הינו ועדות קוברסקי, לוקר, טרכטנברג והרפורמה בהון אנושי. ביחד, הם מציגים תמונה של קשיים מהותיים בשינוי עומק בשירות הציבורי. הדבר נכון במיוחד במקרה של שתי הוועדות האלה, שכן השינויים שהיו אמורים להתקיים היו מלכתחילה מוגבלים למשרד אחד, מה שלפחות בתאוריה היה צריך לתרום לאחוזי יישום גבוהים יותר. כשאין צורך בתיאום בין משרדי לצורך יישום – הרפורמה יכולה לעבור באופן מהיר יותר. עם זאת, נראה שחסמים אחרים מנעו מהמלצות ועדות אלה להגיש למימוש מלא.

שני התחומים בהן התרכזו הוועדות היו הון אנושי ומנגנונים ותהליכי עבודה. אלה כללו מעבר לשירות ציבורי מקצועי יותר ומניעת פוליטיזציה, לצד הגדרה של גבולות גזרה בין משרות אמון למשרות מקצועיות, ובין מנהלי אגפים שונים. המלצות להסדרה כזו כללו קביעה של תנאי סף ויצירת מנגנונים לפתרון בעיות וסכסוכים.

שתי הוועדות הציגו שורה של המלצות אופרטיביות, בעלות הנחיות ברורות ליישום, אך ללא מנגנון יישום ופיקוח – אין מי שיוודא שהן אכן מיושמות. תאריכי יעד נקבעו רק בוועדה אחת, אך תחת סעיף שמחייב תחולה מיידית – ללא אבני דרך ברורות ליישום. גם מבחינה תקציבית, למרות שחשוב לציין שלא כל המלצה דורשת תקציב (למשל הכנת נוהל או קביעת תנאי סף), נראה שלא הושם על כך דגש רב בכתיבת ההמלצות. דוחות ועדות אלו היו אופרטיביים יותר מוועדות הרחב שנבחנו לעיל, ולכן הן המעיטו בהסדרים הצהרתיים ונורמטיביים. יתרה מזו, הדוחות לא התייחסו כמעט בכלל לדינמיקות כוח הקיימות כרגע בתוך המערכת, ולחסמי יישום שעלולים להתעורר בשינוי מארג הכוחות או הפרדיגמות הקיימות.

לסיכום, ניתן לראות שלמרות ששתי ועדות אלה עוסקות במשרדי מטה ורוחב היריעה שלהן מצומצם יותר מהוועדות האחרות שנסקרו כאן, הן מציגות תבנית דומה של כשלים ביישום המלצות לרפורמות בשירות הציבורי. התחומים בהם הם עסקו נדמים ל"מקרה בוחן" של העיסוק הרחב יותר ברפורמות ציבוריות, כמו למשל בשאלות של ביזור סמכויות, תכלול בין אגפים, שיפור ההון האנושי ותכנון אסטרטגי.

יישום בראייה מערכתית - חלק מתהליך הרפורמה

אין דבר קשה יותר לטיפול ואף מפוקפק יותר בהצלחתו או מסוכן יותר לביצוע מאשר להעמיד את עצמך בראש הנהגתם של סדרים חדשים ושיטות חדשות. כי למנהיג אותם יש אויבים בדמותם של כל אלו שמפיקים רווח מן הסדרים הישנים, ומגנים פושרים בדמותם של כל אלו שעשויים להפיק רווח מן הסדרים החדשים.
(ניקולו מקיאוולי, תחילת המאה ה־16)

הניתוח האמפירי שלעיל מעלה כי למרות שיש שונות בין מאפייני שונים של הרפורמות, הרי שהממצא שנשאר עקבי לאורך כולן הוא אחוז היישום הנמוך שלהן. המטרה של הפרק הנוכחי היא לנסות להתחקות אחר החסמים להטמעה של שינוי מערכתי בריקיימא. דרור (1965) אבחן שלושה תתי־תהליכים בתוך תהליך הרפורמה: (1) שלב קדם־תכנון – הכולל הכרה בצורך בשינוי, השגת הסכמות לבצע ארגון מחדש וקביעת הדרך להנהגת השינוי; (2) שלב התכנון – הכולל קביעת יעדים, ניסוח חלופות ואישור ההצעה; ו־3) שלב פוסט־תכנון – המתייחס להנהגת השינוי בפועל (יישום) ומשוב.

הספרות מכירה, אם כך, ביישום כשלב אינהרנטי בתהליך המדיניות הציבורית עצמו, שבו מתורגמות מטרות ויעדים לתוכניות ופעולות מעשיות. עם זאת, לעיתים קרובות יש פער בין המדיניות כפי שתוכננה לבין מימושה בפועל (Pressman & Wildavsky, 1973). הבנת האתגרים והחסמים ליישום, ופיתוח מודלים וכלים להערכת יעילות היישום חשובים להצלחת מדיניות ציבורית והובלת שינוי (DeGroff & Cargo, 2009). כשלים ביישום יכולים לעכב באופן חמור או אפילו להפוך תוצאות של רפורמות מדיניות (McConnell, 2015). בהקשר לניתוח אתגרי יישום, הספרות מחברת בין גישת "מלמעלה למטה" (Top Down): גישה הנשענת על ההיררכיה של מקס וובר, וממקדת את תשומת הלב בדרג הנבחר. חוקרי הגישה גורסים כי כישלון ביישום נובע מהגדרה לא נכונה של המדיניות; לבין גישת "מלמטה למעלה" (Bottom up): מיקוד תשומת ליבם בדרגים הנמוכים של שרשרת היישום. להשקפתם, מי שקובע כיצד ייראה היישום הסופי הוא הדרג הפקידותי, אשר פועל לפי אמונותיו, ערכיו, האינטרסים שלו ויכולותיו המקצועיות. במציאות, בעשורים האחרונים נהוג לשלב בין שתי הפרספקטיבות (O'toole, 2000; Weimer, 1992; נחמיאס 2004).

כפי שראינו בממצאים האמפיריים לעיל, קובעי המדיניות נוטים למקד תשומת לב מופרזת בגיבוש מדיניות ברמה התוכנית של קביעת של מה צריך לעשות; תוך הזנחת אתגרי היישום ברבדים השונים (כמו למשל הקצאת משאבים/ תקנים ברובד הגלוי לתמיכה ביישום או התמודדות עם ההתנגדויות ברובד הסמוי של מודלים מנטליים). פיגורה מצביע על שני שלבים השלובים זה בזה – יצירת אג'נדה, תשתית לשינוי (בין אם בחקיקה, ועדה ציבורית או החלטת ממשלה), ושלב שני של בניית מנגנון יישום והטמעה (פיגורה, 2011). פרק זה מתמקד בחלק שני זה של מנגנוני יישום והטמעה, בעיקר דרך ניתוח שינוי מערכתי עליו הרחבנו בפרק התשתית התאורטית.

מיפוי חסמים ליישום

ניתוח של יישום הרפורמה הוא לא שלב מופרד מעצם כינונה, ומצריך בחינה של היבטים שונים של ניהול תהליך, יחסי כוחות והבנת הערכים המנחים. פרק זה מבקש להוסיף נדבך מעבר לאיגום המלצות עבר וניתוחן, אלא להתמקד בשאלה החשובה: "למה?". מה הם החסמים והאתגרים ביישום של רפורמות בשירות הציבורי? מדוע חלק מההמלצות חוזרות על עצמן בדוחות השונים ולא באות לידי ביטוי במציאות?

לפיכך, פרק זה מציג ניתוח ראשוני של עולם הרפורמות בשירות הציבורי דרך פריזמה של חשיבה מערכתית. אחרי בחינת כל המאפיינים המשותפים לניסיונות הקודמים, הן דרך החלטות ממשלה והן דרך ועדות ציבוריות, ראינו מספר מקבלי החלטות המנוסים בתחום הובלת הרפורמה בשירות הציבורי בישראל. חלקם הובילו בעצמם את הוועדות שנידונו קודם, חלקם היו אמונים על יישום ההמלצות וחלק נוסף כיהנו כמנכ"לים של משרדי ממשלה מרכזיים. דרך ניתוח תמטי של הראיונות⁸ ובמסגור של מודל הפירמידה ההפוכה המתוארת בפרק התשתית התיאורטית (עמ' 9), אנו מציעות התבוננות מערכתית על חסמים ליישום רפורמות ציבוריות בישראל.

פרק זה מחולק לשלושת הרבדים המרכיבים את הפירמידה ההפוכה: (1) רובד גלוי – הכולל את המדיניות, הפרקטיקות והמשאבים הנדרשים ליישום רפורמה; (2) רובד גלוי-למחצה – הכולל את מערכות היחסים ויחסי הכוח בתוך הארגון; ו(3) רובד סמוי – הכולל את המודלים המנטליים הקיימים במערכת ומאפשרים/מעכבים את יישום הרפורמה.

8 חלק מן הציטוטים מעלים נקודות שיכולות להיות רגישות, ולכן הם מובאים כאן בעילום שם. כל המרואיינים למחקר זה נופלים במסגרת אחת משלוש קטגוריות: (1) יו"ר ועדה ציבורית שהיו במוקד מחקר זה; (2) בעל תפקיד שהיה אמון על יישום רפורמות שונות; (3) מנכ"ל של אחד ממשרדי המטה המרכזיים.

הרוב המוחלט של ההמלצות בהחלטות הממשלה ודוחות הוועדות השונות התייחסו לרובד הגלוי בלבד – היבטים של תקינה ושינויים בהון אנושי, הסדרים במבנים וסמכויות, הקניית סמכויות תכלול ליחידות במשרדי מטה ועוד. החסמים, לעומת זאת, בחלקם הגדול נמצאים דווקא בשני הרבדים הסמויים יותר – פרק זה יבקש להציג ניתוח מערכתי ראשוני של חסמים אלו.

הרובד הגלוי

הרובד הגלוי כולל חסמים שנראים מעל פני השטח והוא כולל מדיניות (הסכמים קואליציוניים, החלטות ממשלה, חקיקה ותקנות); פרקטיקות (שיטות עבודה, תוכניות ממשלתיות ושגרות עבודה) וזרימת משאבים (הקצאת תקציבים, כוח אדם ונגישות לידע). ברובד זה, החסמים המרכזיים שעלו מהראיונות והניתוח הכמותני כללו את הקטגוריות הבאות: שימור הסדרים קיימים והיעדר מנגנוני מעקב ובקרה אחר יישום.

א. שימור הסדרים קיימים

"נקודת מוצא זה להבין שמערכת שהתמריצים היסודיים שלה היא לא לשנות את עצמה, לא להכניס נהלים, תקנונים ופרקטיקות חדשות. אז בהגדרה היא מתקשה."

תמה ראשונה שעלתה בראיונות עוסקת בנטיית המערכת הציבורית בישראל לשמר הסדרי מבנה סמכויות־נהלים קיימים, תוך הימנעות מתהליכי רפורמה העלולים לערער דפוסי ותהליכי עבודה מוכרים. שימור המצב הקיים יכול להעיד גם על חוסר במוטיבציה פנימית לשינוי. בתחום זה, חסמים עיקריים נובעים מחוסר תיאום בין־ארגוני ותמיכה חלקית למיישמים בשטח, תהליכי קבלת החלטות ממושכים, ביורוקרטיה כבדה ומעורבות של גורמים רבים (Bloch & Bugge, 2013). רפורמות חוצות גבולות ארגוניים ומצריכות פעולה מסונכרנת, וחוסר תיאום עלול להוביל לכשלים ואי־עקביות. במקביל, חוסר תמיכה והכשרה מספקים לעובדים וממונים היישום עלולים לגרום לבעיות ביישום והתנגדות (Gardner et al., 2010).

אתגר משמעותי מאוד ביישום רפורמות הוא השרידות (sustainability) שלהן לאורך זמן. בהיעדר שגרות עבודה, מוסדות ותהליכים מובנים, הרפורמות מנוהלות כפרויקט או תוכנית זמנית ולא מוטמעות בסוף בתוך תפיסת ההפעלה של השירות הציבורי (Patashnik, 2003; Berman, 1995).

רפורמות שנכשלות במיפוי רחב ובמעורבות עם תנאים מערכתיים לעתים קרובות משיגות הצלחות קצרות טווח, לפני שהן חוזרות למצב הקודם (Pollitt & Bouckaert, 2011).

בהקשר הישראלי, כפי שראינו בממצאים, רוב החלטות הממשלה והוועדות הציבוריות לא הגדירו יעדי יישום, תקציב יישום ותקנים ייעודיים מוגדרים כדי לוודא שהשינוי אכן הוטמע. למעשה אחרי הגשת דוחות הוועדות הציבוריות הן הובאו לאישור הממשלה (פרט לוועדת קוצ'יק 2) וקיבלו תוקף של החלטת ממשלה. למרות זאת, לא הוגדרו עבורן מנגנוני יישום סדורים. בולטת לחיוב בהקשר זה היא הוועדה לשינוי בהון האנושי, אשר הגדירה אבני דרך ואף הקימה מטה יישום זמני. המטה הושם בתוך נציבות שירות המדינה (הגוף שחלק גדול מתפיסות ההפעלה שלו היה אמון לשנות), ונתפס לעיתים כגוף חיצוני שאין חובה לשתף איתו פעולה.

ב. היעדר מנגנוני מעקב ובקרה אחר יישום

"זו מערכת שלא נמדדת על ביצועים, וכשמערכת לא נמדדת על ביצועים, אז בהגדרה, אין עליה לחץ לשרוד ולהטמיע את השינויים. מה יקרה אם הרפורמה לא מבוצעת? כלום. לא חייבים דין וחשבון."

תמה מרכזית נוספת עלתה מהראיונות והממצאים הכמותניים – היעדר של מנגנוני מעקב ובקרה אחר יישום המלצות לרפורמה. דרוו התריע כבר ב־1989 על הפער בין הצהרות ומעשים בישראל, שעבר את גבולות המותר, ומהווה את הסיבות העיקריות לאי תכליתיות הממשלה ולאי־יכולת לבצע. חסם ראשוני נעוץ בשלב התכנון וכתיבת המלצות, שלעיתים כוללות החלטות דקלרטיביות חסרות יעדים כמותיים וברורים ומנגנוני ביצוע ובקרה (פיגורה, 2006). כפי שראינו בממצאים האמפיריים לעיל, תופעה זו בולטת בהקשר הישראלי, כאשר ועדות ציבוריות לא תמיד מגדירות מנדט בהיר ליישום המלצותיהן ומשאבים נחוצים ליישום (Bloch & Bugge, 2013). וכך יש דוח מרשים, עם המלצות מקיפות ומעניינות לרפורמה, אך מדיניות זו לא מתורגמת להקצאת משאבים וגם לא קשב ניהולי מספק כדי להטמיע שינוי כלשהו.

הדבר נכון גם להחלטות ממשלה, שבהגדרה אמורות להיות אופרטיביות יותר. למעשה, עד לשנת 2015 לא נעשה ניטור שיטתי אחר ביצוען או אי־ביצוען של החלטות ממשלה במדינת ישראל. כאשר נעשו פעולות מעקב, הן נעשו בצורה פרטנית רק בנוגע להחלטות מסוימות והתבצעו בצורה לא אחידה. המצב השתנה כאמור ב־2015, כאשר נקבע בתקנון לעבודת הממשלה ה־34 כי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יהיה אחראי לבצע מעקב אחרי כל החלטות ממשלה ביצועית, על

פי ההגדרה לעיל. עוד נקבע שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה אחראי לרכז את הנתונים על אותן החלטות ולהציג דוח תקופתי על התקדמות בביצוען. בפועל המעקב נעשה על ידי אגף ממשלה וחברה שבמשרד ראש הממשלה. המעקב אחר ביצוע המשימות נעשה באמצעות מערכת מקוונת, דרכה הוא מנתב סעיפים ביצועיים למשרדים השונים. לגורם המדווח יש רק שתי אפשרויות דיווח במערכת: בוצע או לא בוצע וכך, המעקב אחר ביצוע או אי-ביצוע של החלטות ממשלה מבוסס באופן כמעט בלעדי על דיווח עצמי (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020). גם כיום, כאשר ישנו רישום ומעקב, חלק גדול מהחלטות הממשלה בנוגע לרפורמות ושינויים מבניים לא מתייחסים למנגנוני יישום ולא קובעים "מקלות" במידה ולא עומדים ביעד המוצהר.

בהיבט זרימת המשאבים, רפורמות כרוכות בהשקעה ניכרת בתקציבים, כוח אדם מיומן, טכנולוגיה ותשתיות; מחסור במשאבים אלו מהווה חסם משמעותי. תקציבים דלים או חסכון כלכלי מנוגד למטרות הרפורמה יגבילו את היקפה ויפגעו בהטמעה (Levine & Wilson, 2013). למרות מספר רב של ניסיונות כפי שנסקרו במחקר זה, בפועל לא ננקטו מאמצים מספקים להקצות משאבים ליישום והטמעה של הרפורמה.

הממצאים מעלים כי גם כאשר האחריות הוטלה על פרויקטור ייעודי או ראש מטה ליישום – לא נמצא קשר מובהק לאחוז יישום ההמלצות. ב־89%-100 מהסעיפים שהומלצו לא נקבע מנגנון בקרה מוסדר שיפקח על יישום הפרקטיקות החדשות. וכך, גם אם קמו פורום או הסדרים ניהוליים אחרים, הרי שחלקם חדלו מלפעול ללא שום סנקציה או עניין ציבורי ואפשרו לחלק מן ההמלצות להישאר "אות מתה" על הנייר.

באופן כמעט אירוני, ראינו כי בוועדות הרוחביות שנבחנו במחקר, מבין ההמלצות שלא יושמו כלל (גם לא באופן חלקי) יש התייחסות חוזרת למעקב ובקרה אחר ביצועים וסמכויות ניהול משופרות לדרג הניהולי. כלומר הוועדות זיהו את קיומו של הפער בשירות הציבורי בישראל, וביקשו לתקן ולהקנות יותר מיומנויות בקרה עצמית ומדידת תפוקות ותוצאות, אך מבלי להקצות משאבים מוגדרים להטמעת שינוי זה.

הרובד הגלוי למחצה

חסמים ברובד הגלוי למחצה מתייחסים ליחסי הכוח, מערכות היחסים, הקשרים ותקשורת בין השחקנים השונים במערכת. החסמים המרכזיים שעלו מהראיונות והניתוח הכמותני ברובד זה כללו את הקטגוריות הבאות: היעדר עניין ציבורי, מחויבות נמוכה מצד נבחרי הציבורי, מערכות יחסים

ואינטרסים בינאישיים, התנגדות של פקידות בכירה, היעדר מנגנונים לפתרון מחלוקות ופער בין סמכות לאחריות.

א. היעדר עניין ציבורי

”התנאים הבסיסיים זה שהדרג הנבחר צריך לחוות לחץ ציבורי. שתהיה קריאה ברחובות לשינוי וטיפול בשירות הציבורי, כמו שהיה במחאה החברתית של 2011. כל עוד זה לא קורה הסבירות היא שאפשר להמשיך לכתוב ניירות ואף אחד לא ייעשה מהם כלום ולא יישם.”

התבוננות על הרובד החצי-גלוי של המערכת, מגלה כי דינמיקות הכוח הפנים-מערכתיות והמשחק הפוליטי הפכו למכשול משמעותי ליישום רפורמות בשירות הציבורי הישראלי. ואכן, תמה מרכזית נוספת שעלתה בראיונות קשורה בקשב והעניין הציבורי הנמוך ברפורמות במגזר הציבורי המניע נבחרי ציבור מלעסוק בנושא. שינוי של המנגנונים ותהליכים בשירות המדינה נתפס כתהליך אפור, מורכב וארוך טווח, והוא לא מספיק אטרקטיבי עבור הבוחר הישראלי הממוצע. סוגיות של ריכוזיות גורמי מטה (ועדת לוקר) או אישור תקנים במשרדים (ועדת הון אנושי) – מצריכים העמקה, ובהיעדרה הנושא לא נמצא בשיח הציבורי הרחב ולא מייצר מספיק לחץ על הדרג הנבחר.

להערכת שלמה דוברת (כפי שמצוטט אצל פיגורה, 2006 עמ' 404), קיים דפוס קבוע ושכיח בשימוש בוועדות ציבוריות בישראל, והוא: ”פורץ משבר; ממנים ועדה כדי להוריד לחץ, ובעקבות זה משתרר שקט; מתקיימים דיונים, ואחר כך היישום מתמסמס”. הניסיון בישראל מראה שעל מינוי הוועדה יודעים הן הציבור והן התקשורת, אולם כשהוועדה מתפזרת ללא תוצאות, איש אינו יודע על כך. את ריבוי הרפורמות בשנים 2011-2013 אפשר לקשר באופן ישיר למחאה הציבורית הנרחבת של שנת 2011 שיצרה תנועה של שינוי. עם זאת, אמירתו של דוברת מהדהדת היטב באחוזי היישום החלקיים של אותן הרפורמות.

יתכן ואנחנו נמצאים בנקודת מפנה היסטורית מעניינת, שכן השנה האחרונה מתאפיינת בעניין הולך וגובר של הציבור הרחב לנושאים שקשורים לממשלה והשירות הציבורי⁹. שנה בה חווינו גם את

9 רשימה חלקית של כתבות מהתקשורת מחצי השנה האחרונה: כלכליסט, הפוליטיזציה של השירות הציבורי – מכה קשה למדינה; מאקו, הממשלה ייבשה את השירות הציבורי, אנחנו משלמים את המחיר; דה מרקר, התוכנית הגדולה של הממשלה: להפוך את המגזר הציבורי ממקצועי – לפוליטי; כלכליסט, ממשלה מנופחת הפכה לפשע נגד הציבור; כאן 11, איפה המדינה?; דה מרקר, אחרי המלחמה צריך לעצור את הפוליטיזציה

המחאה על הרפורמה וההפיכה המשטרית וגם את טבח השבעה באוקטובר והמלחמה שנמשכת זה כבר מעל חצי שנה (ללא צפי לסיום) – יכולה להוות נקודת מינוף לשינויים בחוזה המחדש בין האזרחים לבין המדינה.

ב. מחויבות פוליטית לרפורמה

”ממשלות לא מחזיקות מעמד ולהתעסק בסוגיות עומק זה פשוט לא מתגמל. אתה מעדיף לעבוד בשביל הסבב הבא של הבחירות, לעבוד מול האלקטורט שלך, לא להתעסק עם המערכת.”

אחת התמות המרכזיות שעלתה מהראיונות באופן גורף היא היעדר מחויבות פוליטית לרפורמה. ניתן לראות שלאורך השנים הנושא של שינויים בתוך השירות הציבורי פנימה לא נתפס כמאוד אטרקטיבי עבור נבחרי הציבור בישראל, ולא זכה לכותרות.

אמרה ידועה המיוחסת לאל גור (סגן נשיא ארה"ב לשעבר) הינה כי "העתיד לוחש – בזמן שההווה צועק" (Boston & Berman, 2017, pp. 4-5). באופן לא מפתיע, מקבלי החלטות נוטים להקצות קשב רב יותר לבעיות שהינן בולטות מבחינה פוליטית, דחופות ובעלות השלכות ברורות לטווח הקצר. תופעה זו אינה ייחודית רק לישראל כמובן, אלא נכונה לכל משטר דמוקרטי. יחד עם זאת, ישראל סובלת באופן כרוני מחוסר יציבות פוליטית והפעם האחרונה שהכנסת השלימה את כהונתה הייתה ב־1984 (שפירא ופלסנר, 2022). כתוצאה, הקשב הפוליטי קצר ומוגבל. היעדר מחויבות פוליטית לרפורמה יכול לפגוע ביכולת להמשיך ולקדם אותה לאורך זמן (Batley, 2004). תרבות הרייטינג מביאה ליצירת כותרות של יישום, מבלי שיש כוונה אמיתית או יכולת ליישם את התוכניות (נחמיאס, 2004).

מעבר לטווח הזמן הארוך ליישום והשפעה של רפורמות בשירות הציבורי, לא בהכרח קל להראות תוצאות קונקרטיות לאלקטורט המיידי של נבחרי הציבור. בעשורים האחרונים ישנה התחזקות של מפלגות סקטוריאליות¹⁰, וכך בניית קואליציה מתבססת על איזון עדין מבין מספר רב של מפלגות

של המינהל הציבורי החולה; כלכליסט, 7 באוקטובר הוא יום הכיפורים של השירות הציבורי. הכל בקריסה מוחלטת;

10 הסקטוריאליות התחזקה אחרי הרפורמה של בחירה ישירה של ראש הממשלה בזירה הארצית, בין השנים 2001–1996, אז החלה מגמה של הקטנת כוחן של המפלגות הגדולות והתחזקות של מפלגות סקטוריאליות ו/או קיצוניות. למרות שמאז הבחירה הישירה בוטלה כבר, כוחן של מפלגות צרות וסקטוריאליות המשיך לגדול.

שונות עם אינטרסים צרים – דבר אשר הביא לפגיעה ביציבות הממשלתית בשל תלות השלטון (רהט, 2018). יתרה מזו, על פי הספרות ישראל חוותה עלייה בכ־180% בקוטביות בשיח הציבורי פוליטי בין השנים 2019 ול־2022 (Porat, 2023). השילוב על קוטביות, סקטוראליות ואי־יציבות פוליטית מרחיק את העיסוק ברפורמות בשירות הציבורי עוד יותר מעיניהם של נבחרי הציבור (Cohen, 2023). ההתמקדות בקידום האינטרסים הצרים והסקטוריאליים של הבוחרים לטווח הזמן הקרוב, מייצרים תמריץ שלילי להעביר שינויים מהותיים במנגנוני הממשל.

במציאות שבה הפוליטי והמינהלי קשורים קשר הדוק, יש נטיה לערבב בין השניים. וכך, הקמת ממשלות בישראל ותהליכי הרכבתן הקואליציוניים גוזרים עימם, על פי רוב, שינויים משמעותיים במבנה הארגוני של משרדי הממשלה – בפירוק, והרכבה והקמת משרדי ממשלה חדשים. אך מעבר לשינויים הקוסמטיים של מבנה הממשלה, שגרות העבודה, ההנחיות והנורמות המקובלות לא משתנות – וכך המערכת משמרת את הפרקטיקות של עצמה נוסח "הכלבים נובחים והשיירה עוברת".

ג. מערכות יחסים ואינטרסים בינאישיים

"זה לא רק שאלה של איכות ההמלצות... השאלה היא בסופו של דבר מיהו ההון האנושי שממנים ויהיה ואחראי ליישם אותם, מה הכלים שיש לרשותם, לטובת מי הם פועלים ואילו מערכות יחסים קיימות בתוך המערכת."

הציטוט המופיע לעיל מיטיב לשים זרקור על האנשים המופקדים על יישום הרפורמה ומערכות היחסים בתוך המערכת הציבורית. מלחמות טריטוריה ויחסי כוח בין קבוצות שונות הם חלק מהחסמים המרכזיים ליישום כל רפורמה. בלשונו של וובר: "האינטרס הטהור של הבירוקרטיה בהשגת כוח משפיע הרבה מעבר לאותם מקומות שבהם אינטרסים פונקציונליים מצדיקים סודיות. המושג של 'סוד רשמי' הוא המצאה מיוחדת של בירוקרטיה, ושום דבר אינו מוגן באותה פנאטיות על ידי הבירוקרטיה כמו גישה זו, שלא ניתן להצדיקה באופן מהותי מעבר לאותם מקומות מוגבלים." (כפי שמצוטט אצל ברץ, 2020).

מורכבות היחסים והתלות ההדדית בין רשויות, זרועות ממשל וגורמים פוליטיים מקשה על יישום רפורמות במערכת הציבורית, שכן יישום דורש תיאום פעולות בין משרדים וגופים שונים (Bloch & Bugge, 2013). כמו כן, איכות הקשרים והתקשורת בין שחקנים שונים (בתוך המערכת הציבורית ומחוצה לה) משפיעה על הצלחת הרפורמה (Pollitt, 2003; Talbot & Wiggan, 2010).

יתרה מזו, רפורמות מערכתיות דורשות תמיכה ומעורבות של כלל בעלי העניין בתוך המערכת, ולכן תמיכה לא מספקת מצד העובדים (Bartlett & Dibben, 2002) והתעלמות מתפקידם של מנהלי הביניים (Kuipers et al., 2014) עלולה לפגוע ביכולת ליישם את הרפורמה בהצלחה. גישות ניהוליות היררכיות וריכוזיות מדי מלמעלה עלולות גם הן לעורר התנגדות ולהפחית את ההזדהות והמחויבות לרפורמה (Bernardes et al., 2012). לבסוף, היעדר מנהיגות חזקה שתוביל את התהליך באופן נחוש ומחויב עלול להכשיל את הרפורמה ולאפשר לחסמים התרבותיים להתגבר עליה (Brown, 2010).

הממצאים מצביעים כי בדוחות הוועדות הציבוריות, וכך גם בהחלטות הממשלה השונות, לא ניתנה תשומת הלב המספקת ל"קירוב לבבות" ורתימה של כל הרמות זרועות השלטון. פעמים רבות הוועדה הגישה את הדוח לממשלה או/ו לשר בממשלה ובזה סיימה את תפקידה – כאשר מלאכת היישום וההטמעה מצריכה עבודה עם מגוון רחב של שחקנים ופוליטיקות ארגוניות ביניהם.

אחד החשודים המידיים להתנגדות לרפורמות הינם ועדי עובדים בממשלה ובארגוני שירות ציבורי הרחב. למרות שעמדתם והתנגדותם ניתנת לצפייה מראש (קשה להניח שוועד עובדים יסכים מראש לקיצוצים או שינויים בתנאי עבודה של העובדים), ניסיונות הרפורמות שנסקרו במחקר זה לא התייחסו לקושי הרתימה של הוועדים. גם ה־OECD מעריך כי כוחם של ארגוני העובדים בישראל מייצר חסם לטיוב מנגוני נידוד של עובדים, הטמעת פתרונות חדשניים ויעול הליכי עבודה. כך בלשונם: "בישראל נראה כי סכסוכי עבודה הפכו לדרך המקובלת להגיע להסכם. יש צורך בשיפור היחסים לטובת שיפור השירות הציבורי" (OECD, 2021). הבנה של דינמיקות הכוח בין ארגוני עובדים לנציבות שירות המדינה ולמשרדים עצמם חיונית כדי לקדם רפורמות בתוך השירות, במיוחד אלה העוסקות בהון אנושי. לאור התפקיד המרכזי שלקחו ארגוני עובדים בהתפתחות ועיצוב השירות הציבורי בישראל, רפורמות שלא לוקחות אותם בחשבון עלולות להיתקל בחסמים משמעותיים.

ד. התנגדות של פקידות בכירה לשינוי

"זה היה מאבק יום יומי זה הייתה מלחמה קשה נגד הרפורמה... וכמה לילות בלי שינה, וכמה סיפורים וניסיון לטרפד, כי זה לא בא למישהו בעין או אולי יפגע בכוח שלו... רק כדי להחליש אותך, רק כדי שלא תעשה שינויים ותשאיר את המצב"

כחמשך ישיר לתמה הקודמת, מספר מרואיינים הדגישו את ההתנגדויות לשינוי שהגיעו מתוך הסגל הבכיר בשירות המדינה, בעיקר מרצון לשמר את מעמדם, כוחם והשפעתם הייחודית במערכת. הגם

שזה תמיד מוצג בטיעונים אובייקטיביים לסיבות ההתנגדות, הרי שיש עניין מובנה בשימור הסטטוס קוו והרפורמות עלולות לערער על חלוקת הכוחות והמשאבים הקיימים, עליהם הם שולטים ונהנים מהשפעה ניכרת. הדבר בלט במיוחד בוועדת לוקר (2013) בה חלק מן ההמלצות הנוגעות לריכוזיות הייעוץ המשפטי כלל לא הובאו להכרעה בממשלה (לאור התנגדות משרד המשפטים), וסעיפים שכן התקבלו בהקשר לביזור סמכויות של האוצר, בחלקם הגדול לא יושמו.

מעמדם והשפעתם של מנהלים בשירות הציבורי מבוססים על יכולת לנווט את המנגנון הביורוקרטי המורכב. רפורמות עמוקות עלולות לזעזע את המצב הקיים ולסכן את מונופול הידע והשליטה של הפקידות הבכירה. במקרים קיצוניים, פקידי בכירים בעלי כוח רב יכולים להפעיל לחצים פוליטיים ולמנוע מראש יוזמות רפורמה שמסכנות את מעמדם.

ה. יחסי דרג נבחר־דרג מקצועי

"אם שמים אנשים שממונים רק משיקול פוליטי – נגמר הסיפור. אתה צריך לשים שם אנשים ראויים, אמיצים, שהם יודעים לעמוד על דעתם, שלא מפחדים... אתה צריך לעמוד שם להבין שזה מה שאתה עושה אתה לא מפחד, ולכן כל מה שנכתוב וכל מה שנתאמץ, צריך אנשים מקצועיים שיעמדו מול לחצים פוליטיים."

השיח הציבורי בשנים האחרונות מעיד על שחיקה במערכת היחסים בין דרג נבחר לדרג מקצועי בישראל. לעיתים הזלזול בדרג המקצועי הופך פומבי, בהשתלחויות של שרים כלפי משרתי ציבור, כגון דודי אמסלם, במכתבו "אל תפני אליי", לעו"ד מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות לשעבר. וכן, נבחרי ציבור נוטים להתעלם מחוות דעת מקצועיות ואף לא לקיים הליכי היוועצות כלל-חלק מתוך זלזול בעמדות "הפקידים" – דבר הפוגע באיכות ההחלטות ובאינטרס הציבורי הרחב (מרגלית ואח', מיועד לפרסום 2024). כאשר חוות דעת מקצועיות אינן מוצגת או נשקלת, יש יותר סיכוי לחוסר תיאום ופגיעה בטיב ההחלטות.

נוסף על כך, הדינמיקות בעשורים האחרונים מטים את הכף לעבר פוליטיזציה של תפקידים בכירים בשירות הציבורי. יש שחיקה במנגנונים שמשמרים את תנאי הסף ותהליכים א־פוליטיים של מינויים בשירות הציבורי. למרות שב־2008 התקבלה החלטה¹¹ על תנאי סף למנכ"לים במשרדי

הממשלה, כשנה לאחר מכן ההחלטה תוקנה¹² ונקבעה ירידה בתנאי הסף. נסיגה זו באה לידי ביטוי בחקיקה והחלטות רשמיות (כגון פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה; משנים למנכ"לים¹³) וגם בהתנהלות בפועל.

דהן (2016) הצביע על כך שקיים קשר שלילי בין הכמות היחסית של מינויים פוליטיים לבין יחס התוצר לנפש וכי יעילות הביצוע של הממשלה יורדת ככל שיש יותר פוליטיזציה במינויים. בעשורים האחרונים אנו עדים למגמה של ניסיון מינוי מקורבים לתפקידי מפתח בשירות הציבורי, דבר שיכול לפגוע בעצמאות שיקול הדעת ויכולת היישום של רפורמות. בעל תפקיד (בין אם מנכ"ל או מינוי בכיר אחר) שמונה מתוך קרבה אישית ופוליטית לשר, יראה את טובת השר ואינטרס השרידות הפוליטית שלו, לפני האינטרס הציבורי הרחב ביישום רפורמות במנגנונים ושיטות עבודה בשירות הציבורי.

1. היעדר מנגנונים לפתרון מחלוקות

"הממשלה זו פדרציה של משרדים. ואנחנו רוצים מאוד לחבר בין סמכות לאחריות של שר... אך זה לא אומר שצריך להשלים עם העובדה שאין סינרגיה בין המשרדים וכל אחד מושך לכיוונים שונים".

"אחת הבעיות בשירות הציבור בישראל בגלל המבנה השלטוני הקואליציוני אין מנגנון הכרעה בקונפליקטים מכיוון שכל אחד מהשחקנים הוא שחקן וטו. יש לך קואליציה וכל אחד מהווה שחקן וטו שמנסה לדאוג לעצמו ולמפלגתו, ולכן דברים נתקעים ולא מיושמים. לאף אחד אין אינטרס להילחם ולהטמיע דברים שלא חשובים לבוחרים שלו".

התמה השישית ברובד זה כוללת את היעדרם של מנגנונים לפתרון מחלוקות ומלחמות טריטוריה בין משרדים ויחידות. אשר בתורם, תורמים לדחייה ומסמוס של תהליכי רפורמה. הטיב לדבר זאת מבקר המדינה כבר ב־2011: "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..." (מבקר המדינה, 2011, עמ' 21).

12 החלטת ממשלה מס' 86 של הממשלה מ-10.05.2009.

13 החלטת מס' 2073 - פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה מ-18.9.2017.

תהליכי קבלת החלטות ממושכים, ביורוקרטיה כבדה ומעורבות גורמים רבים עלולים לטרבל את התקדמות הרפורמה (Bloch & Bugge, 2013). רפורמות חוצות גבולות ארגוניים ומצריכות פעולה מסונכרנת, וחוסר תיאום עלול להוביל לכשלים ואי־עקביות.

אין כיום מנגנון מסודר ויעיל להכרעה במחלוקות בין משרדי הממשלה השונים. במקרים של אי־הסכמות, הנושא צריך להגיע לדיון והחלטה פורמלית בישיבת הממשלה כולה. מצב זה עלול לעודד דינמיקה של "סחיטה הדדית" בין השרים, וכתוצאה מכך, הם נמנעים מלהציף מחלוקות באופן פומבי. לאורך השנים נעשו מספר ניסיונות להציע פתרונות להכרעה במחלוקות ממשלתיות. הבולטים שבהם הם ועדת קוצ'צ'יק (2012) ועדת לוקר (2013) (שמנותחות לעומק בפרקים הקודמים), אשר הציעו להעניק למנכ"ל משרד ראש הממשלה סמכות להכריע במחלוקות או להעבירן להכרעת ראש הממשלה, כשהחלטתו תחשב כהחלטת ממשלה.

אולם, סעיפי ההכרעה במחלוקות נזנחו ברגע האחרון ולא יושמו כלל. כתוצאה מכך, מחלוקות ממשלתיות רבות אינן מוכרעות ואינן מגיעות להחלטות אופרטיביות, דבר המביא לקיפאון במערכת ומקשה על קידום ויישום רפורמות משמעותיות.

ז. הפער בין סמכות לאחריות

"הדבר המרכזי בהפעלת כוח ומדיניות במנהל ציבורי, זה היכולת להבין את ההקשרים, את מערכות היחסים ואת האינטרדיסציפלינריות של מערך השירות הציבורי... יש פערים בין אחריות לסמכות ואתה מתנהל בדרך הזו בתוך האילוצים"

תמה נוספת שעלתה בראיונות כוללת את ריכוזיות משרדי המטה והפער בין סמכות לאחריות, תחומים שנידונו בהרחבה בוועדת לוקר (2013). כבר מזה כמה עשורים שסמכותם העצמאית של שחקני המטה בממשלה (אגף התקציבים, נציבות שירות המדינה, החשכ"ל והיעוץ המשפטי) הפכה לריכוזית למדי, דבר שמייצר פערים בין אחריות המשרד המקצועי האמון על תכנון ובצוע מדיניות משרד; לבין סמכות, שכן אין בידי יחידות הביצוע את הכלים ליישום המדיניות (גולשטיין־גלפרין וזכר־פלג, מיועד לפרסום 2024). הטיב לתאר את האתגר עו"ד דרור שטרומ, לשעבר הממונה על רשות ההתחרות: "בתהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי משתתפים שחקני וטו, גופים מונופוליסטיים שאינם נושאים באחריות ישירה לתוצאות, אך לא ניתן לסכם החלטה ולבצעה ללא הסכמתם" (שטרומ, 2014). וכך למעשה נוצר צוואר בקבוק של מספר יחידות חזקות ומרכזיות אשר מחזיקות בכוח רב, ולא מוכנות בקלות לוותר על מנופי הלחץ וההשפעה שלהן. ממצאים אלו

נמצאים בהלימה לספרות, שמצביעה על החשיבות של סגנון ניהולי ועבודה מול שחקנים שונים להובלת רפורמות שונות בשירות הציבורי. כך מחקר שהשווה בין מספר רפורמות בישראל, מצא שמשרד האוצר התקשה במיוחד לוותר על הכוח ריכוזי שלו (Peled, 2002).

הרובד הסמוי

הרובד הסמוי מתייחס למודלים מנטליים – אותן אמונות, ערכים, תפיסות עומק והנחות יסוד של פוליטיקאים, פקידים בכירים והציבור הרחב, המשפיעים על האופן שבו רפורמות נתפסות ומטופלות. מודלים מנטליים מייצגים פרדיגמות ותפיסות המגבילות את האמונה ששינוי הוא אכן אפשרי וישים. (Karp, 2005; Hall, 2011) התמות המרכזיות שעלו ברובד זה כוללות את שחיקת תפיסת הממלכתיות, תפיסת היעילות הכלכלית הניו־ליברלית ו"תרבות הכסת"ח".

א. שחיקת ממלכתיות ועליית נאמנות סקטוריאלית

"המדינה שכחה קצת בשביל מי היא עובדת. תפקידו של שר לקבוע מדיניות, אך לא להפוך סדרי עולם ולדאוג רק למקורביו ולבוחרים שלו – השירות הציבורי צריך לחזור לתפיסות ממלכתיות יותר של שירות מקצועי לכולם/"

"צריך להפוך את הדיסקט, לשנות את התפיסה הזאת. צריך מנהיגים שיסכימו להגיד דברים לא פופולריים, יסכימו לשלם מחירים אישיים – כדי לקדם שינוי. כולם צריכים להבין שהשינוי משתלם עבורם, שזה ישפר את המצב עבור כולם/"

התמה הראשונה ברובד זה חוזרת לאחד הערכים המובילים בהקמה של המגזר הציבורי בישראל. החל משנותיה הראשונות של מדינת ישראל שימשה הממלכתיות מכה משותף אזרחי ששמר על הדמוקרטיה ושלטון החוק, והבטיח לכלל האזרחים יחס שווה מצד מוסדות המדינה והגנה על זכויותיהם ללא קשר למדיניות הממשלה הנבחרת (לפחות באופן מוצהר).

אך בשנים האחרונות יש ערעור על ערך הממלכתיות ושחיקה של אתוס משרתי ציבור, כמי שאמונים על האינטרס הציבורי הרחב ולשרת את כולם. הממלכתיות של דור בן־גוריון – הגם שהייתה רחוקה ממושלמת וזכתה גם לביקורת לאורך השנים – החליפה את פניה לאינטרסים פוליטיים צרים, נאמנות אישית וסקטוריאליות.

במציאות פוליטית כזו, קיים קושי משמעותי להוביל תהליכים ארוכי טווח. סקטוריאליזם וקוטביות גבוהים (המאפיינים את ישראל בשנים האחרונות) משיקים לשדה של שחיתות מוסדית. לפי תומסון (Thomson, 1995) התמריץ בסוג כזה של שחיתות הוא רווח פוליטי, של הטבות שניתנות לקבוצות מסוימות בתפיסת הפרד ומשול, כדי להגביר את השרידות הפוליטית של נבחר הציבור. לשחיקה המתמשכת ב"טוב המשותף" הממלכתי, תוך קידום אינטרסים צרים, יש מחירים כבדים למדי, הקשורים ללכידות החברתית, אזרחות משותפת, סולידריות, אמון במוסדות ותחושת האחווה. בהקשר שלנו, זהו מודל מנטלי שאיננו מעוניין בהגברת היעילות והמועילות של המערכת בכללותה.

ב. תפיסת היעילות הכלכלית וחולשת המדינה

"שירות המדינה אצלנו היום הוא שירות מדינה שלא ממלא תפקידו. זאת הכותרת. במקום ללכת קדימה, כמו מרבית המדינות, אנחנו הלכנו אחורה. הסיבה היותר אידיאולוגית הכללית שבעצם עוטפת את כל הסיבות הפרטניות זה בעצם קונספציה. זו הקונספציה הניאו-ליברלית שמסתכמת באמירה 'המדינה לא יודעת לנהל'."

מודל מנטלי נוסף שמנהלת את התפיסות והאמונות של הדרג הנבחר והדרג המקצועי כאחד הוא תפיסת היעילות הכלכלית. כמעט 40 שנים חלפו מאז תוכנית החירום לייצוב המשק ביולי 1985, נקודה בהיסטוריה שמסמלת נקודת ציון מרכזית בשינוי המשטר הכלכלי הישראלי ומעבר לעידן נאו-ליברלי ששולטת בו דוקטרינה של שוק החופשי. לאורך העשורים הבאים הממשלה פתחה את השוק, עודדה תחרות ואז הפריטה חלק ניכר מנכסיה ומהשירותים החברתיים לאזרח.

ליברליזציה כלכלית זו הביאה לצמיחה רבה, לפיתוח מנופי צמיחה חדשים והזדמנויות עבור המדינה. יחד עם זאת, היא חלחלה עמוק להגדרה העצמית של מוסדות המדינה – עד כי השתרשה התבונה שהמדינה לא יודעת לבצע את עבודתה כהלכה. הנרטיב שהשתרש מניח שמוטב לה שתסתמך על יועצים אסטרטגיים לעיצוב מדיניות, לניתוח חלופות לרגולציה וגם לפיתוח שירותים חברתיים (Mazzucato & Collington, 2023). וכך המודלים המנטליים גורמים לפקפוק בעצם היכולת של הממשלה לנהל, להטמיע ולהוביל שינויים משמעותיים.

מודלים מנטליים שמרניים מהווים חסם משמעותי המונע למידה ארגונית והסתגלות לשינויים סביבתיים ונהפכים לכוח מנוגד ומכשיל המשמר את הסטטוס קוו (Altman, 2023). התפיסות והערכים של "מה ראוי" ו"מה נכון" מעוצבות על ידי אידיאולוגיות עמוקות, שפעמים רבות אינן

מדוברת ומתקבלות כאקסיומות בתוך שיח על הגדרת תפקיד המדינה, פיתוח שירותים או ממשקים בין השירות הציבורי לגופים נוספים.

ג. תרבות הכסת"ח

"בסוף בסוף בסוף אם אין רצון להוביל שינוי, אז לא תעזור שום ועדה ושום החלטת ממשלה. אנשים הם בסוף מנוף לשינוי. זה מסתכם בערכים, עקרונות ותפיסות שלהם. ואם לא רוצים ולא מאמינים אז לא יהיה שינוי..."

התמה השלישית קשורה בקשר הדוק לאמונה שהמדינה לא יודעת לבצע את עבודתה כהלכה, מביאה לקושי לשמר עובדים איכותיים, ירידה במוטיבציה לשנות, היעדר שאיפה למצוינות, עיגול פינות, הדרדרות בשירות לאזרח ופיתוח תרבות ארגונית של "כסת"ח". תופעה זו איננה חדשה, לדאבוננו, ומהווה מראה לשחיקה הולכת ומתמשכת בנורמות של מנהל תקין ושאיפה לפיתוח שירותים טובים יותר לאזרח. הטיב לתאר זאת דוח ועדת החקירה הממלכתית על אסון מרון (2024): "תרבות רעה מצאנו בתוך ביתנו. בתוך גופים ציבוריים, ברשויות שלטוניות ובקרב שליחי ציבור – נבחרים וממונים, שהציבור הפקיד בידיהם את שלומו ואת ביטחונו. מצאנו תרבות רעה של הצגת דברים למראית עין בלבד, של התעלמות מהתרעות חוזרות ונשנות, של שאננות ושל קיבעון מחשבתי בעניינים משמעותיים... תרבות רעה של "ראש קטן" של מזעור האחריות ושל התחמקות ממנה" (עמ' 274).

כך, התפתחה בישראל בירוקרטיה ממשלתית רווית פרוצדורות, טפסים, אישורים, גופים ורגולציה. מדובר במערכת הנוטה לטיפול נקודתי של כל גורם בתחום התמחותו ואגפיה אינם מתואמים ביניהם ומכלול ההוראות מייצר עליה עומס רב. השכבות "הגאולוגיות" השונות של טיפול במידע מובילה לעיתים לטיפול מגושם, איטי ובלתי נאות ולהצמדות לנהלים נוקשים, מבלי לאתגר את הפרדיגמות שמנחות אותם (הבר, 2013). בירוקרטיה המושתת על ערכים של שימור הקיים והתנגדות לכל דבר מהווה חסם לרפורמות משמעותיות.

סיכום

רפורמות בשירות הציבורי אינן דבר חדש, והן מתייחסות למערכת מגוונת של יוזמות ומדיניות שמטרתן לשפר את היעילות, האפקטיביות והאחריותיות במוסדות ממשלתיים על מנת לשפר את השירות לאזרח. עם זאת, בישראל, למרות מאמצים רבים לאורך השנים, הישגיהן מוגבלים למדי. כך, בדוח ועדת טרכטנברג (אחת הוועדות שנסקרו לעומק במחקר זה), השירות הציבורי בישראל תואר כ"תמוה וחסר הגיון", "יוצר תחושת תסכול אצל האזרח" ומורכב מ"שכבות גאולוגיות של ביורוקרטיה". מחקר זה ביקש להימנע מהמצאת הגלגל מחדש – אלא לחזור אחורה להמלצות, החלטות ועדות שכבר גובשו והוסכמו בשלושה העשורים האחרונים, לבחון את מידת היישומיות של המלצות, למצוא מאפיינים משותפים ולנסות להעריך את הגורמים והחסמים שתרמו להצלחתן או לכישלונן.

ממצאי המחקר חושפים תמונה של קשיים מהותיים בהטמעת שינויי עומק בשירות הציבורי הישראלי. בממוצע, רק כשליש מהמלצות הוועדות שנבחנו יושמו באופן מלא. רבות מההמלצות שלא יושמו נגעו לתחומי התכנון, הביזור, האצלת סמכויות, חיזוק אתוס שירות המדינה, ניהול הביצועים והרחבת סמכויות הדרג הניהולי. למעשה מדובר בליבת אתגרי המערכת של השירות הציבורי, "תפיסת ההפעלה" הכללית שנשענת על דינמיקות של כוח והתנגדויות של שחקנים שונים לשינויים מהותיים בסמכויותיהם. למעשה, נושאים אלו ממש נמצאים בליבת השיח הציבורי כיום, ובחלק גדול מן המקרים המלצות שנכתבו אולי עשורים אחורה, עודן רלוונטיות לשיפור השירות הציבורי דהיום.

הממצאים גם מעלים סימני שאלה לגבי היכולת להשיג שינוי מערכתי כאשר רבות מההמלצות לא כללו תקציב ייעודי ליישום, מנגנוני בקרה ופיקוח, תאריכי יעד מוגדרים ואחריות ברורה ליישום. היעדר תאריך יעד נמצא כקשור לאחוזי יישום נמוכים ברוב המוחלט של הוועדות, פרט לרפורמה בהון אנושי שהציבה גם אבני דרך וגם תקצוב נדרש ב-88% מההמלצות.

כל ועדה הטילה את מרב האחריות לביצוע על גוף אחר או כלל לא. לנתון זה משמעות על שאלת היישומיות שמחברי הדוחות רואים לנגד עיניהם ומי אחראי בעיניהם בהוצאה לפועל של ההמלצות. חלק מהוועדות הטילו האחריות על מנכ"לים של משרדי ממשלה, הן משרדי מטה והן משרדים ביצועיים, וחלק על הממשלה או על אדם שתפקידו להביא ליישום הרפורמה. עם זאת, גם כאשר האחריות הוטלה על פרויקטור או ראש מטה ליישום – לא מצאנו קשר מובהק של יישום ההמלצות.

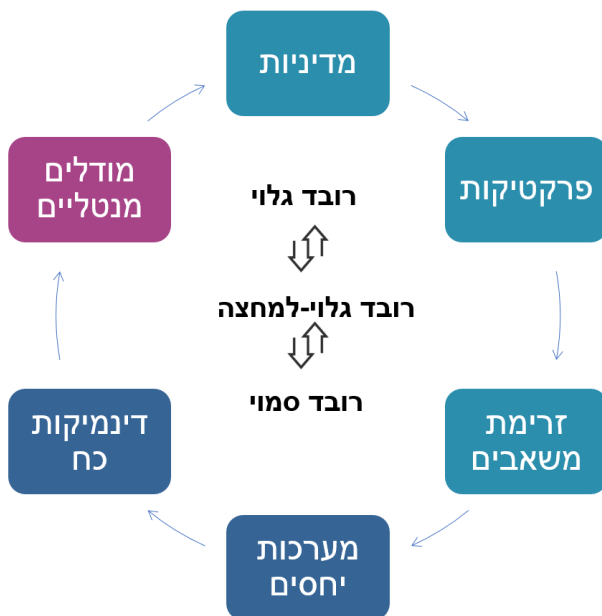
נראה שחברי הוועדות התמקדו יותר על המידה בהיבטים של מה נדרש לעשות, ואולי לא מספיק במנגנוני הטמעה ורתימה.

ניתוח ממצאי המחקר בפרספקטיבת "הפירמידה ההפוכה" (תרשים 2 לעיל) – המבחינה בין רבדים שונים להובלת שינוי מערכתי, מעלה כי חסמי היישום לרוב אינם נעוצים רק בהיבטים הגלויים של ניהול הרפורמות. ראיונות עם בכירים לשעבר בשירות הציבורי חושפים מכשולים משמעותיים בעיקר ברבדים הסמויים יותר, של דינמיקות של כוח (בין דרג נבחר לדרג מקצועי, בין יחידות שונות בתוך השירות הציבורי ובין בעלי עניין נוספים) ובהתנגדות זרמים עמוקים יותר של פרדיגמות מקבעות. חסמים אלו ליישום רפורמות בשירות הציבורי אינם מתקיימים בנפרד, אלא קשורים זה בזה בלולאות משוב מורכבות שמקשות עוד יותר על יישום השינוי המיוחל (Boston, 2000).

קיימים קשרים הדוקים והשפעות הדדיות בין החסמים השונים, היוצרים מעגל קסמים שמקבע את הבעיה ומונע מרפורמות להתקדם. הקשרים מתקיימים הן בין הרבדים השונים (גלוי, גלוי-למחצה וסמוי) והן בתוך הרכיבים בכל רובד בנפרד. לדוגמה, תרבות ארגונית שמרנית ורתיעה מסיכונים (מודלים מנטליים) מובילה להעדפת הסטטוס קוו ולחוסר נכונות לשנות נהלים ופרקטיקות מקובעות. במקביל, היעדר מחויבות פוליטית (מערכות יחסים) מקשה על גיבוש מנדט ברור לשינוי, תוך חיזוק ומייצרת תגובת שרשרת של חיזוק שחקני מטה כשחקני וטו אל מול משרדי הביצוע (דינמיקות של כוח). במקביל, חוסר תיאום בין-ארגוני (פרקטיקות) יכול לייצר כשלי יישום שמזינים את חוסר האמון בצורך ברפורמה ואת התפיסה שאין טעם בשינוי (מודלים מנטליים). על מנת לפרק את החסמים ולהוביל לשינוי נדרש להסתכל על רבדים שונים של המערכת, ועל הקשרים הסבוכים בין חסמים שונים.

תרשים 15 מטה מבקש להמחיש את יחסי הגומלין בין החסמים השונים בתפיסה המערכתית, כאשר נקודת המפגש וההשפעות ההדדיות ביניהם הם אלו שמייצרים חסמים חוזרים ונשנים לרפורמות בשירות הציבורי. למעשה הפירמידה ההפוכה, הופכת במקרה הישראלי למעגל קסמים המקשה על שינויים משמעותיים ויישום רפורמות.

15 הרשים
 השפעות הדדיות של חסמים מערכתיים ליישום רפורמות



כיוונים עתידיים לרפורמות בראייה מערכתית

במציאות הנוכחית, מדינת ישראל נתונה במצב של משבר משילות עמוק, המתבטא ביכולת לקויה של המערכת הממשלתית לקבוע מדיניות, לקבל החלטות ראויות ולהביא ליישומן באופן אפקטיבי. ממצאים עדכניים מצביעים על כשל מתמשך באספקת השירותים לציבור, הבא לידי ביטוי בירידה חדה בשביעות הרצון של האוכלוסייה ובפער הולך וגדל בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD (גולשטיין-גלפרין, מוהבן וקנת'פורטל, 2024). בהיעדר שינוי עומק משמעותי – שינוי שנותן דעתו על היבטים מערכתיים, רבדים סמויים והיבטים של עקרונות ומודלים מנטליים, השינוי נועד מראש לכישלון.

כדי למנוע חזרה על אותם דפוסים בשלושה העשורים האחרונים, הרפורמה הבאה צריכה להתמקד פחות ב"מה צריך לעשות" ויותר בנייתו מערכתי של "איך גורמים לזה לקרות". בהבנה של הרבדים הסמויים, החסמים שנוגעים לדינמיקות של כוח, למערכות יחסים קודמות ובעיקר למודלים המנטליים – הן של הפוליטיקאים והן של הדרג המקצועי – כדי להוביל שינוי מערכתי ברקיימא.

במרבית הוועדות הציבוריות שנבחנו לא הייתה התייחסות לאופן רתימה, קירוב לבבות או פירוק התנגדויות של שחקנים שונים. למעשה רפורמות אלו התרכזו בעיקר ברובד הגלוי של עיצוב מדיניות, משאבים ופרקטיקות – מה נדרש לעשות, מהם צעדי המדיניות שיש לאמץ, ולא נגעו ברבדים הרכים יותר של התייחסות למודלים מנטליים ולדינמיקות כוח בתוך המערכת הציבורית.

לאור זאת מומלץ כי הרפורמה הבאה, תייחס לרבדים השונים של חסמים ביישום. ברובד הגלוי, חשוב לייצר תקציב ייעודי ותקנים להטמעה, למסד מנגנוני פיקוח ובקרה כחלק ממסקנות הוועדה ולקבוע "גזרים ומקלות" לעמידה ביעדים. ברובד הגלוי למחצה, שורה של המלצות מבניות, של המכון הישראלי לדמוקרטיה, יכולות לתת מענה חלקי לדינמיקות הכוח הקיימות: ראשית דמותו ואופן המינוי של נציב שירות המדינה הבאה היא מהלך אקוטי למאזן של יחסי כוחות והגברת עצמאות ומקצועיות של השירות הציבורי (שפירא וגולשטיין-גלפרין, 2024). בנוסף, יש לפעול להגברת היציבות הפוליטית בישראל, כדי לאפשר לממשלה הנבחרת אורח רוח ליישם ולהטמיע שינויים משמעותיים (שפירא ופלסנר, 2022). כדי לתמוך במהלך של רפורמה עתידית, מומלץ לפעול ליצירת קמפיין ציבורי ולחץ מתמשך על הפוליטיקאים על חשיבות נושא הרפורמה. יש להגביר אחריותיות הן של נבחר הציבור והן של הדרג המקצועי לדווח על התקדמות וחסמים שצפים לאורך הדרך. אחרי השבר הגדול של השבעה באוקטובר, נראה שיש קשב ציבורי רב יותר ויכולת לדרוש שינוי מנבחר הציבור היות וכמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) חושבים כי איכות השירותים הציבוריים בישראל נפגעה ביחס לממשלות קודמות (גולשטיין-גלפרין, מוהבן וקנת פורטל, 2024).

ברובד הסמוי, מודלים מנטליים של ירידת קרנה של תפיסת הממלכתיות, לצד תהליכים כלכליים שהביאו לירידה בתפיסת המסוגלות העצמית (self-efficacy) של משרתי הציבור והתפשטות "תרבות הכסת"ח" הם החסמים הקשים ביותר לפיצוח ולשינוי. הם מחייבים התגייסות מערכתית לבנייה מחדש של אתוס משרתי הציבור בישראל כשירות עצמאי, מקצועי, חדשני, שמחוייב לאינטרס הציבורי ופועל למען האזרח. נדרש למסגרת מחדש את "שיח המשילות" ולהתמודד עם אתגרים מערכתיים לטיוב עבודת השירות הציבורי, ולא רק מינויי בכירים וחלוקת ג'ובים למקורבים.

יותר מכול, המשבר החמור מצריך מקברניטי המדינה להתעורר ולהבין שהשירות הציבורי הוא אחת המערכות החשובות ביותר לחברה משגשגת בישראל, הן מצד הדרג הנבחר (פוליטיקאים) והן מצד

הדרג המקצועי (משרתי ציבור). נדרש שינוי תפיסתי, המאמין ביכולת של השירות הציבורי להתגבר על המשבר הנוכחי ולהוות מגדלור לניהול תהליך השינוי, ולא רק התנהלות בתוכו. על המדינה ללמוד מחדש *To steer, not just to row*.

נספח א - ספר קודים לניתוח החלטות ממשלה ועדות ציבוריות

קטגוריה	קוד	הסבר
סוג המסמך	החלטת ממשלה	מספר החלטה במזכירות הממשלה
	ועדה ציבורית	שם מלא
	ועדת שרים	ועדה אד-הוק או קבועה (למשל הקבינט החברתי-כלכלי, ועדת שרים לחקיקה)
	בין-משרדי	מעל משרד אחד
	משרדי	שם של משרד אחד
פרק תוכן ראשי	בינלאומי	OECD, World Bank, IMF, UN, WHO
	חיזוק נורמטיבי	ערכים, ממלכתיות, אחוס משרת ציבור, מניעת שחיתות
	מבנה וסמכויות	מספר משרדי ממשלה, הרכבה ופירוק של משרדים, ביזור סמכויות למשרדים אחרים ושלטון מקומי, הפרטה והלאמה, יחסי דרג נבחר-דרג מקצועי, סוכנויות ביצוע - הקמה של יחידות/רשויות חדשות, סמכות
	תיאום ותכלול	הקמת ועדות בין-משרדיות, שגרות עבודה משותפות, פורומי עבודה, מנגנוני תכלול, מעקב ביצוע, הקמת משל"ט למשל
	הון אנושי	מצוינות, גיוס, סגל בכיר, קידום, גיוון תעסוקתי, הכשרה, דרישות סף
	מנגנונים ותהליכי עבודה	תקצוב, תכנון, מדידה, בקרה, חדשנות, רכש, אסדרה, פיקוח, שגרות עבודה

	הצהרתי	המלצה הכוללת המייחסויות רחבות ו/או ערכיות, ללא ציון ברור של משימה, תאריך יעד ואחראי יישום
אופי המלצה	הצהרתי + אופרטיבי	המלצה הכוללת היבטים הצהרתיים ואופרטיביים
	אופרטיבי	המלצה הכוללת לשון פעולה ספציפית, אחריות, תאריך יעד, תקציב ואחראי יישום
	שר	לרבות רה"מ
	ועדת שרים	
אחריות יישום	מנכ"ל משרד ביצועי	כל שאר המשרדים שאינם משרדי מטה
	מנכ"ל משרדי מטה	אוצר, נציבות, משפטים (ייעוץ), רה"מ
	פרויקטור/ ר' מטה	מינוי לטובת יישום הרפורמה/ ההחלטה
	ועדת היגוי	ועדה מלווה ליישום
	דיווח תקופתי לממשלה	דיווח לממשלה או/ו ועדת שרים
מנגנון דיווח ובקרה	דיווח פרלמנטרי תקופתי	דיווח לכנסת
	דיווח ציבורי	דיווח לציבור
	אישור הכנסת וחקיקה	הבאת ההחלטה לאישור הכנסת או חקיקה (כולל תיקוני חקיקה)
תאריך יעד לביצוע	לא נקבע	לא צוין תאריך יעד
	נקבע	צוין תאריך יעד
תקציב ייעודי	נקבע	צוינה הקצאה תקציבית (כולל של תקני כוח אדם)
	לא נקבע	לא צוינה הקצאה תקציבית

נספח ב - רשימה מצומצמת וחלקית של ועדות ציבוריות העוסקות ברפורמות ציבוריות

שנת פרסום הדוח	שם הוועדה	מספר
1989	קוברסקי	1
1997	ועדת שמגר (היועץ המשפטי לממשלה)	2
2000	טורבוביץ' (הוועדה לניהול ציבורי חדש)	3
2007	מגידור (ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל)	4
2008	אברמוביץ'	5
2011	טרכטנברג (הוועדה לשינוי חברתי כלכלי)	6
2012	הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (קוצ'יק 1)	7
2013	ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ועדת דייך)	8
2013	ועדת המשילות (לוקר)	9
2014	ועדת שטאובר (הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה)	10
2017	הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר - ועדת קוצ'יק 2 למטה משרד האוצר	11
2021	דוח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תוכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה	12

רשימת המקורות

- הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה. (2012). [הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה](#).
- הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר. (2018). [הוועדה לבחינת סמכויות משרד האוצר](#).
- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי. (2011). [דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי](#).
- הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה. (1989). [דוח קוברסקי](#).
- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה. (2013). [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת משילוח).
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. (2013). [הדוח המלא לוועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה](#).
- אלמגור-לוטן א. צדוק ד. לרר מ. (2021). [היבטים בטיוב רגולציה ועבודת גופי פיקוח על רגולציה](#). מרכז מחקר ומידע של הכנסת.
- אריאן א. (1997). [הרפובליקה הישראלית השנייה](#). (מאנגלית: ברוך קורות). חיפה: זמורה ביתן.
- באום, ע. (2008). [נבחרנו בשביל לחלק ג'ויבים](#). וואלה חדשות.
- בקמן ל. ומנוחין י. (2016), "חדשנות בשירות הציבורי – חלום או מציאות?" המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בלאנדר, ד. (2023). [האחריות הציבורית למחדלי המלחמה: מדוע לא צריך לחכות לוועדת חקירה](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן משה-לבנה ל. וגולשטיין-גלפרין ר. (2023). [שינוי מערכתי – הלכה למעשה](#). סקירה. שיתופים ומרכז קיימא.

ברץ ר. (2020). המיתוס המסוכן של "הדרג המקצועי". השילוח – כתב עת להגות ומדיניות. גיליון 21, ספטמבר 2020.

גולשטיין-גלפרין ר. (2021). יחסינו לאן? עשור להצטרפותה של ישראל ל-OECD. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר., זכר-פלאג, מ. (מיועד לפרסום 2024). מבוך המשילות – אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה. מיועד לפרסום בכנס אלי הורביץ.

גולשטיין-גלפרין, ר., ליבנה, ש. ונח, ק. (2023). חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי. כנס אלי הורביץ לחברה וכלכלה ה-30. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/books/49629>

גולשטיין-גלפרין ר., מוהבן א. וקנת-פורטל ר. (מיועד לפרסום 2024). יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית. המכון הישראלי לדמוקרטיה. מיועד לפרסום בכנס אלי הורביץ.

גל-נור י. (2003). לא, אדוני הנציב – מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל. מכון ירושלים לחקר ישראל.

דהן, מ. (2016). אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקר מדיניות 114.

דודאי ר., אברוצקי ג. וחלילי ה. (2016). העתיד טמון ביכולת היישום של החלטות ממשלה. על מעורבות ביישום משימות חברתיות, עתירות תקציב ורב-מגזריות. ג'וינט-אלכר. המכון למנהיגות וממשל. לא פורסם.

דרור י. (1965). השיטה של "לפתור איכשהו" – מדע או שיגרה? נתיבי ארגון ומינהל.

דרור י. (1989). תזכיר לראש הממשלה: לבנות מדינה ירושלים: אקדמון.

דרור י. (2022). אמת ממדינת היהודים. ידיעות ספרים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה. (2000). **כנס ראש הממשלה לניהול ציבורי חדש**. פרלמנט (27).

- המרכז להעצמת האזרח. (2022). [דוח מעקב מרץ 2022](#). קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה. על בסיס החלטות ממשלה 1967 ו-454 מיוני 2014 ומאוקטובר 2020.
- [הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה](#). (2008). [דוח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה](#).
- [הצוות הבינמשרדי לעניין ייעול הרכש הממשלתי](#). (2007). [דוח הצוות הבינמשרדי לעניין ייעול הרכש הממשלתי](#).
- [ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל](#). (2007). [דוח ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל](#). ירושלים.
- זמיר י. (2012). הקדמה: אחריות ציבורית, בתוך: אחריות ציבורית בישראל (עורכים: רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר), הוצאת הקיבוץ המאוחד והמרכז לאתיקה בירושלים, משכנות שאננים, עמ' 7-18.
- זמיר ש. ורהט, ג. (2019). פרסונליזציה פוליטית מקוונת. מפלגות ופוליטיקאים בישראל במבט השוואתי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חריש ג. (2003). תלמים – תוכניות להתחדשות מקיפה. רמת גן: תנועת תלמים.
- כפיר א. (עורך) (2000). רפורמה בשירות הציבורי. דברים מיום עיון לזכרו של שנה משה. אוניברסיטת חיפה.
- קלגסבלד א. (2001). ועדות חקירה ממלכתיות בישראל. ירושלים: נבו.
- לוטן ת. וקונסטנטיני ו. (מיועד לפרסום 2024). מבנה חדש לממשלה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. מיועד לפרסום בכנס אלי הורביץ.
- מבקר המדינה. (2002). דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001.
- מבקר המדינה. (2017). הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- מבקר המדינה. (2018). משרד האוצר, מינהל הרכש הממשלתי, בתוך: דוח שנתי 69 לשנת 2018.
- מועלם ח. ושפיזמן א. (2023). [זה לא עובד – ניתוח עבודת הממשלה](#). ליבר.

- מזכירות הממשלה. (1993). מינוי נציב שירות המדינה. החלטה מספר 1634 מיום 25.07.1993.
- מזכירות הממשלה (1994). הקמת ועדה לניסוח קניי-מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטרות ממכרז. החלטה מספר 3644 מיום 24.07.1994.
- מזכירות הממשלה. (2000A). הקמת המטה לניהול ציבורי חדש. החלטה מספר 1517 של הממשלה מיום 09.04.2000.
- מזכירות הממשלה. (B2000). דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה. החלטה מספר 2274 של הממשלה מיום 20.08.2000.
- מזכירות הממשלה. (2005). ועדה לענין מינוי וכהונה של משרות בכירות לקידום מדיניות בשירות המדינה. החלטה מס' 3560 של הממשלה מיום 19.04.2005.
- מזכירות הממשלה. (2006). ייעול הרכש הממשלתי - בחינת תיקונים בדיני המכרזים. החלטה מס' 972 של הממשלה מיום 31.12.2006.
- מזכירות הממשלה. (2014). קידום ושילוב נשים בשירות המדינה. החלטה מספר 1697 של הממשלה מיום 08.06.2014.
- מזכירות הממשלה. (2015). "עתודות לישראל" - פיתוח ההון האנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל. החלטה מספר 2424 של הממשלה מיום 25.01.2015.
- מזכירות הממשלה. (2016). "עתודות לישראל" - תוכנית אסטרטגית לבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל. החלטה מספר 1653 של הממשלה מיום 10.07.2016.
- מזכירות הממשלה. (2020). קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה. החלטה מספר 454 של הממשלה מיום 18.10.2020.
- משרד ראש הממשלה. (2023). **אודות אגף עתודות לישראל**.
- מרגלית י. אילת א. הראל-פישר ע. והירש ז. (מיועד לפרסום 2024). מסמך עקרונות - קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחמיאס ד. (2004) **יישום: עקב אכילס של המדיניות הציבורית**. מצגת.

נחמיאס, ד. ארבל גנץ, א. ומידני, א. (2010). מדיניות ציבורית יסודות ועקרונות. האוניברסיטה הפתוחה, רעננה.

נחמיאס, ד. ודוד, ש. (2012). **שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה בישראל**. משפט ואדם – משפט ועסקים (יד). עמ' 511-544.

נציבות שירות המדינה. (2014). דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה.

עתודות לישראל. (2016). דוח צוות מקצועי ובין משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל.

פיגורה י. (2006). מועילות של ועדות אד-הוק צבוריות לרפורמות כוללות במנהל הממלכתי-ציבורי בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. אוניברסיטת חיפה, חיפה.

פיגורה י. (2011). ועדות אד-הוק צבוריות בישראל. עיונים בביקורת המדינה, חוברת 62. מבקר המדינה

קניג, ע. (2022). ריבוי משרדי הממשלה לא רק מבזבז כסף אלא פוגע בכולנו. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רביב, א. (1997). טורבוביץ': **רפורמה בלי הגבלים**. גלובס.

רובינסון א. (2016). "רועה בעבים לא יקצור" – יישום המדיניות כמפתח במעגל התכנון וקבלת החלטות ברמה הלאומית. המרכז הישראלי להעצמת האזרח.

שוורץ ר. יכימוביץ-כהן נ. (2020). מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה. מרכז מחקר ומידע של הכנסת.

שטרם, ד. (2014). "הבעיה שוועדה ממשלתית לעולם לא תפתור". דרמקר. 07 בינואר 2014.

שני מ. (1988) תיזות על שיפור הניהול בשירות הציבורי. נייר עמדה לוועדת קוברסקי

שפירא א. ופלסנר י. (2022). החזרת היציבות למערכת הפוליטית – הצעה לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא א. וגולשטיין-גלפרין ר. (2024). מינוי נציב שירות המדינה הבא בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שץ, ה. ג., פופר, ס. ו., פרידריך, ס., אברמזון, ש., ברודסקי, ע., הראל, ר., כהן, א. (2016). **פיתוח אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח בישראל**. מוסדות, תהליכים ומידע תומך. Rand Corporation and Shaldor.

Albertson, K., Fox, C., O'Leary, C., Painter, G., Bailey, K., & Labarbera, J. (2018). *Payment by Results and Social Impact Bonds*. University of Chicago Press Economics Books.

Altman, M. (2023). Mental Models, Decision-Making, Bargaining Power, and Institutional Change. *Journal of Economic Issues*, 57(4), 1241-1259.

Analoui, F. (2009). Challenges of successful reform: an international perspective. *Journal of Management Development*, 28(6), 489-494.

Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development*. Cambridge University Press.

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.

Bach, T., & Jann, W. (2010). Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443-468.

Batley, R., & Larbi, G. (2004). *The changing role of government. The Reform of Public Services in Developing Countries*

Bedock, C. (2014). *The Mechanisms of Institutional Reforms: Understanding Why Some Reforms Succeed and Others Fail*. In ECPR Joint Sessions of Workshops, atelier: Economic Recession, Democratic Recessions?.

- Berman, P. (1995). Health sector reform: making health development sustainable. *Health policy*, 32(1-3), 13-28
- Bouckaert, G., Ormond, D., & Peters, G. (2000). A potential governance agenda for Finland. Ministry Finance.
- Bouckaert, G., Nakrošis, V., & Nemec, J. (2011). Public administration and management reforms in CEE: Main trajectories and results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(1), 9-29.
- Bunse, S., & Fritz, V. (2012). Making public sector reforms work: Political and economic contexts, incentives, and strategies. *World Bank Policy Research Working Paper*, (6174)
- Birkland, T. (2005). Models of the Policy Process. J Rabin, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Taylor & Francis Group, Boca Raton, 188-191.
- Bold, T., Molina, E., & Safir, A. (2017). Clientelism in the public sector: why public service reforms may not succeed and what to do about it. *World Bank*.
- Boston, J. (2000). The challenge of evaluating systemic change: the case of public management reform. *International public management journal*, 3(1), 23-46.
- Boston, J., & Berman, E. (2017). *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow*. Bingley: Emerald.
- Cheung, A. B. (2005). The politics of administrative reforms in Asia: Paradigms and legacies, paths and diversities. *Governance*, 18(2), 257-282
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066

Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing, Ltd.

Cohen, N. (2016). Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development*, 36(1), 20-34.

Cohen, N. (2023). Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. *Public Policy and Administration*, 38(4), 405-423.

Consterdine, E., & Consterdine, E. (2018). Do Parties Matter? Party Ideology and Party Competition. *Labour's Immigration Policy: The Making of the Migration State*, 119-160.

DeGroff, A., & Cargo, M. (2009). Policy implementation: Implications for evaluation. *New Directions for Evaluation*, 2009(124), 47-60.

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.

Fenwick, J., Miller, K. J., & McTavish, D. (2012). Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland. *Policy & Politics*, 40(3), 407-422

Fritz, V., Levy, B., & Ort, R. (Eds.). (2014). *Problem-driven political economy analysis: The World Bank's experience*. World Bank Publications.

Fuhr, H. (2019). Public sector reform in developing countries: Capacity challenges to improve services—An introduction. In *Public Sector Reform in Developing and Transitional Countries* (pp. 1-21). Routledge.

Galnoor, I., Rosenbloom, D. H., & Yaroni, A. (1998). Creating new public management reforms: Lessons from Israel. *Administration & Society*, 30(4), 393-420.

Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, 4, 1-25

Hall, M. (2011). Do comprehensive performance measurement systems help or hinder managers' mental model development?. *Management accounting research*, 22(2), 68-83.

Hallsworth M., Parker S. & Rutter J. (2011). *Policy Making in the Real World*. Institute for the Government.

Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public administration review*, 73(6), 821-830.

Hjern, B. (1982). Implementation research—the link gone missing. *Journal of public policy*, 2(3), 301-308.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73-89.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Ingram, H. & Schneider, A. (1990). Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes. *Journal of Public Policy* 10. pp. 67-88.

Jackson, M. C. (2019). *Critical systems thinking and the management of complexity*. John Wiley & Sons.

Jadeja, N., Zhu, N. J., Lebcir, R. M., Sassi, F., Holmes, A., & Ahmad, R. (2022). Using system dynamics modelling to assess the economic efficiency of

innovations in the public sector—a systematic review. *Plos one*, 17(2), e0263299.

Karp, T. (2005). Unpacking the mysteries of change: mental modelling. *Journal of change management*, 5(1), 87–96.

Krause, R. M., Feiock, R. C., & Hawkins, C. V. (2016). The administrative organization of sustainability within local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 113–127.

Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 16(3), 446–462.

Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.

Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values 1. *International Review of administrative sciences*, 66(1), 91–104

Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van Der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public administration*, 92(1), 1–20

Lenihan, H., McGuirk, H., & Murphy, K. R. (2019). Driving innovation: Public policy and human capital. *Research policy*, 48(9), 103791.

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of public policy*, 9(1), 35–58

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation

Manning, N., Srivastva, R., & Murshed, S. M. (2016). Public sector reforms in developing countries: Paradoxes and practices (No. 5). ZEF Working Paper Series, ISSN 1864-6638

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). Implementation and public policy.

Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies. Penguin.

McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242

Moe R. C. (2003). *Administrative Renewal: Reorganizing Commissions in the 20th Century*. Lanham, New York: University Press of America

Moynihan, D. P., & Kroll, A. (2016). Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act. *Public Administration Review*, 76(2), 314-323.

Nakrošis, V. (2015). The Influence of Government Priorities on Public-Administration Reforms in Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 21-40.

Nguyen, L. K. N., Kumar, C., Jiang, B., & Zimmermann, N. (2023). Implementation of systems thinking in public policy: A systematic review. *Systems*, 11(2), 64.

Noordegraaf, M. (2016). Reconfiguring professional work: Changing forms of professionalism in public services. *Administration & society*, 48(7), 783-810.

O'Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288.

- OECD (2007). Roadmap for the accession of Israel.
- OECD (2018). Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries
- OECD. (2021). The Public Sector Pay System in Israel. OECD Working Party on Public Employment and Management.
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 349–356.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377–387
- Patashnik, E. (2003). After the public interest prevails: The political sustainability of policy reform. *Governance*, 16(2), 203–234.
- Pardo del Val, M., & Martinez Fuentes, C. (2003). Resistance to change: a literature review and empirical study. *Management decision*, 41(2), 148–155.
- Peled, A. (2002). Why style matters: A comparison of two administrative reform initiatives in the Israelic public sector, 1989–1998. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 217–240.
- Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge
- Pollitt, C., Bouckaert, G., & Löffler, E. (2004). Quality journeys in the european public sector: from there, to here, to where. In *3rd Quality Conference for Public Administrations in the EU*, Rotterdam.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis—new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Poole, A., O'Flynn, J., & Lucas, P. (2021). Public sector reform and the public servant. In *The Palgrave handbook of the public servant* (pp. 359–379). Cham: Springer International Publishing.

Porat I. "Political Polarisation and the Constitutional Crisis in Israel". *Israel Law Review*. 2023;56(3):369–384. doi:10.1017/S0021223723000213

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. University of California Press.

Pülzl, H., & Treib, O. (2017). Implementing public policy. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 115–134). Routledge.

Renmans, D., Holvoet, N., & Criel, B. (2017). Combining theory-driven evaluation and causal loop diagramming for opening the 'black box' of an intervention in the health sector: a case of performance-based financing in Western Uganda. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(9), 1007.

Robinson, M. (2007). The politics of successful governance reforms: Lessons of design and implementation. *Commonwealth & Comparative Politics*, 45(4), 521–548.

Rykkja, P. L. L. H. (2015). Organizing for "wicked problems"—analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration

Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Broadway Business.

Thompson, D. F. (1995). *Ethics in Congress: From individual to institutional corruption*. Brookings Institution Press.

Torfining, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press

Van de Walle, S. (2013). The role of trust in public services and public sector reform. In: Madureira, C. & Asensio, M (eds). Handbook de Administração Pública. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, pp. 145-158.

Weinter, D. L. (1992). The craft of policy design: Can it be more than art?. Review of Policy Research, 11(3-4), 370-388.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהנה במגוון תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת הנספחות הכלכלית של ישראל בארגון OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה"; יזמת חברתית ומרצה לחדשנות חברתית באוניברסיטת חיפה.

שחר ליבנה היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר שני בניהול מצבי חירום ואסון; דוקטורנטית בבית הספר לבריאות הציבור באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה