

יישום רפורמות בשירות הציבורי

שינוי מערכתי

למדינת ישראל היסטוריה ארוכה של רפורמות בשירות הציבורי, אך יישומן לרוב מוגבל ורק חלק קטן מהן מסתיים בהצלחה. מדוע במרוצת השנים רפורמות מסוימות מצליחות ואחרות נזנחות? מדוע המלצות מסוימות חוזרות על עצמן דוח אחר דוח והחלטה אחר החלטה, אך אלו אינן מגיעות לידי יישום כלל?



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה

מחקר
מדיניות
200



יישום רפורמות בשירות הציבורי

שינוי מערכתי

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה

מחקר מדיניות 200

נובמבר 2024

עריכת הטקסט: גלית שמעא
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 8-470-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024
נדפס בישראל, תשפ"ה/2024

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	הקדמה
19	פרק 1. תשתית תאורטית
28	פרק 2. רפורמות קודמות בשירות הציבורי בישראל
42	פרק 3. החלטות ממשלה המתוות רפורמות
54	פרק 4. ועדות ציבוריות כמנוף לרפורמות
83	פרק 5. מנגנוני יישום והטמעה בראייה מערכתית כחלק מתהליך הרפורמה
101	סיכום
106	נספח 1. ספר קודים לניתוח החלטות ממשלה וועדות ציבוריות
108	נספח 2. רשימה חלקית של ועדות ציבוריות העוסקות ברפורמות ציבוריות
109	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

הזרקור הביקורתי שמופנה לתפקוד השירות הציבורי בישראל עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" הביא לקדמת הדיון את הצורך ברפורמות לשיפור השירותים הניתנים לאזרחי ישראל ב"יום שאחרי". אך משבר השירות הציבורי לא התחיל באוקטובר 2023, והוא תולדה של אתגרים מערכתיים מורכבים שנידונו בהרחבה בניסיונות לרפורמות מקום המדינה ועד היום. במחקר זה אנו מתמקדות בניתוח החלטות ממשלה ושש רפורמות שנערכו במגזר הציבורי ב־35 השנים האחרונות. באמצעות ניתוח של החלטות ממשלה והמלצות של ועדות ציבוריות, אנו מצביעות על הצלחות ועל כשלים ביישום, לצד זיהוי המאפיינים המשותפים והחסמים העיקריים לשינוי של השירות הציבורי. אנו מבקשות לעמוד על הגורמים ליישום חסר של הרפורמות ולבחון כיצד להתמודד עימו בבואנו לשפר את המערכת הציבורית.

המחקר בחן כמה רבדים של רפורמות:

החלטות ממשלה. ניתחנו 261 החלטות ממשלה, שהתקבלו בשנים 1989–2023 ועסקו באחד או יותר מן הרכיבים של רפורמות ציבוריות: הסדרה נורמטיבית וערכית, מבנה וסמכויות של משרדי ממשלה, מנגנוני תיאום ותכלול, הון אנושי ומנגנונים ותהליכים. אומנם 43% מהחלטות הממשלה שעסקו ברפורמות ציבוריות ב־35 השנים האחרונות התמקדו בתחום של מבנה וסמכויות, אך ניתן לראות שרוב ההחלטות לא יועדו לשיפור ולשינוי ממשי לפתרון בעיות מבניות, אלא נבעו מן המסורת הפוליטית בישראל שבה

הרכבת קואליציה כוללת תהליכי פירוק והרכבה של משרדי ממשלה והעברת תחומי אחריות ביניהם, במסגרת הסכמים קואליציוניים וחלוקת שלל פוליטי. תחום מוביל נוסף בהחלטות ממשלה היה הון אנושי (27%). ההחלטות בתחום זה התמקדו בהגדלת הגיוון התעסוקתי.

פעמים רבות התקבלו ההחלטות ללא מנגנון יישום ובקרה, ללא תאריך יעד וללא תקציב נדרש ליישומן. עובדה זו מהווה חסם ממשי מפני קידום רפורמות בשירות הציבורי, ולא אחת משאירה את החלטת הממשלה כ"אות מתה" שאינה מובילה לשינוי ולהטמעה.

ועדות ציבוריות לרפורמה. ניתחנו לעומק שש ועדות שעסקו ברפורמות בשירות הציבורי ועמדנו על מידת היישומיות של המלצותיהן. ארבע הוועדות הראשונות עסקו ברפורמות רוחביות ושתי האחרונות התמקדו במשרדי המטה המרכזיים בשירות הציבורי:

- הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, בראשות חיים קוברסקי ב-1989 (ועדת קוברסקי).
- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג ב-2011 (ועדת טרכטנברג).
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות משה דיין ב-2013 (ועדת דיין).
- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), בראשות הראל לוקר ב-2013 (ועדת לוקר).
- הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, בראשות יוסי קוצ'יק ב-2012 (ועדת קוצ'יק הראשונה).
- הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, בראשות יוסי קוצ'יק ב-2018 (ועדת קוצ'יק השנייה).

בממוצע, רק כשליש מהמלצות הוועדות שנבחנו יושמו במלואן. רבות מן ההמלצות שלא יושמו נגעו לתחומים האלה: התכנון האסטרטגי וארוך הטווח; ביזור והאצלת סמכויות; חיזוק אתוס שירות המדינה; ניהול ומדידת ביצועים; הרחבת סמכויות הדרג הניהולי. בדומה להחלטות הממשלה, רובן

של המלצות הוועדות לא כללו מנגנון בקרה, תאריך יעד והערכה תקציבית או תקציב ייעודי. ללא הגדרה ברורה של מי מפקח על הצלחת הרפורמה, ההמלצות נשארות תלויות באוויר. נתון זה מצביע על הצורך באחריותיות – הן מצד חברי הוועדות – בקביעה מי אמון על פיקוח ובקרה – והן מצד הממונים על כך.

חסמים מרכזיים נוספים ליישום

המחקר בחן את החסמים בשלושה רבדים שונים: **ברובד הגלוי** של המערכת, תרבות ארגונית שמרנית והיעדר מנגנוני מעקב ובקרה אחר יישום ההמלצות נמצאו כחסמים מרכזיים ליישום. **ברובד הגלוי-למחצה**, **הקשב** הציבורי הנמוך לרפורמות במגזר הציבורי המביא בתורו את נבחרי הציבור להעדיף לעסוק בתחומים אחרים, הנתפסים כ"אפורים" פחות ובעלי תוצאות מיידיות. הממצאים גם מלמדים כי לא הוקדשה תשומת לב מספקת לפירוק התנגדויות בתוך המערכת ולשיתוף גורמים מגוונים. הסיבות העיקריות להתנגדות היו חוסר בתמרוץ מנהלים בשירות המדינה לשינוי והידרדרות ביחסים בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי בשנים האחרונות. יתר על כן, היעדר מנגנונים לפתרון מחלוקות ומלחמות טריטוריה בין משרדים ויחידות התגלו כגורמים לדחייה ולהחלשה של תהליכי הרפורמה וכן להרחבת הפער הקיים בין סמכות לבין אחריות, בין משרדי המטה, כגון משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, לבין משרדי הביצוע.

ברובד הסמוי של המערכת, ניתן לזהות ששחיקת ערך הממלכתיות ואתוס משרתי הציבור השפיעה על המודלים המנטליים ופגעה בנכונות ליישם את הרפורמות. צמיחת הנרטיב שלפיו המדינה אינה יודעת לבצע את עבודתה כהלכה מביאה משרתי ציבור לפקפק בעצם יכולתה של הממשלה לנהל, להטמיע ולהוביל שינויים מהותיים. נרטיב זה מקשה לשמר עובדים איכותיים וגורם לירידה במוטיבציה לשנות, להיעדר שאיפה למצוינות, לעיגול פינות, להידרדרות בשירות לאזרח ולפיתוח תרבות ארגונית של חמיקה מאחריות ("כסת"ח").

לסיכום, הידע של מה צריך לעשות כדי לשפר כבר קיים באי-ספור דוחות ומחקרים שונים, ולפיכך מומלץ למקד מעתה ואילך את הרפורמות הבאות

ב"איך" צריך לעשות, ליישם ולהטמיע את הרפורמות במקום לחזור על ה"מה". התמקדות באתגרי היישום מחייבת שינוי מערכתי של התרבות הארגונית השמרנית, ובכלל זאת יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה, הגברת האחראיות לצד בנייה מחדש של אתוס משרתי הציבור בישראל כשירות עצמאי, מקצועי, חדשני, המחויב לאינטרס הציבורי ופועל למען האזרח.

רפורמות במגזר הציבורי זוכות לעניין גובר והולך הן מן הבחינה המחקרית והן מן הבחינה היישומית, בהיבטים של כלכלה, מדעי המדינה, התנהגות ארגונית ומדיניות ציבורית. על אף הכתיבה הענפה בתחום זה, שאלות מהותיות נותרו עדיין ללא מענה, בייחוד בזווית המקומית: מדוע רפורמות מסוימות מצליחות ואחרות נזנחות במשך שנים? מדוע המלצות מסוימות חוזרות על עצמן בדוח אחר דוח ובהחלטה אחר החלטה, אך אינן מגיעות כלל לידי יישום? האם דווקא גישה המכירה במפורש באתגרים של "ריאל פוליטיק" (realpolitik) וניתוח רבדים סמויים יותר של חסמים ודינמיקות של כוח (כלומר מהי המציאות האפשרית לאור יחסי הכוחות ולא דווקא מהי המציאות הרצויה), יכולה לסייע ביישום רפורמות במגזר הציבורי גם בהקשרים שמעניינים פחות את הציבור?

מחקר מדיניות זה נכתב על רקע טבח 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בעקבותיו. השיח הציבורי הנרחב איננו אדיש עוד למתרחש במגזר הציבורי ונראה כי קיימת תחושה עזה בקרב הציבור שיש צורך לשקם, לשפר ולטייב את עבודת השירות הציבורי "ביום שאחרי". ואולם אף שכיום השיח הציבורי בנושא ער הרבה יותר מאשר בעבר, משבר השירות הציבורי לא התחיל באוקטובר 2023, אלא הוא תולדה של אתגרים מערכתיים מורכבים שהלכו והתעצמו במשך עשורים מספר.

מדינת ישראל יודעת היסטוריה ארוכת שנים של ניסיונות רפורמה בשירות הציבורי, אך יישומן לרוב מוגבל ורק חלקן הקטן הסתיים בהצלחה. יחזקאל דרור (1989), התריע על היעדר רפורמות מעמיקות ומקיפות בממשל ועל כך שלפיכך אנו צפויים להיקף כישלונות גדל והולך של השירות הציבורי. שלושה עשורים אחר כך (2022), הוא אף זיהה הידרדרות ביכולת המשילות בישראל ותיאר את פעילות המדינה כ"מנגנון הורס-עצמו" שטומן בחובו סיכון להמשך המפעל הציוני. גם יצחק גל-נור התבטא בחריפות וציין כי "ישראל, על-פי טיב המינהל הציבורי, שייכת לעולם השלישי" (גל-נור, 2003, עמ' 17).

על רקע זה ולנוכח העובדה שאתגרי המערכת נותרו על כנם, למרות העבודה המאומצת שהשקיעו מיטב המומחים בריכוז והובלה של ועדות ציבוריות, בגיבוש תוכניות עבודה ולעיתים אף בהקמה בפועל של מטה יישום או צוותי עבודה ממשלתיים – מחקר זה מבקש לבחון את ההיסטוריה של הרפורמות

במגזר הציבורי. אנו מבקשות לקשור, הלכה למעשה, בין הכתיבה התאורטית העוסקת במאפיינים, בחסמים ובהזדמנויות לרפורמות במגזר הציבורי בראייה מערכתית, לבין ניתוח אמפירי של החלטות ממשלה, ועדות ציבוריות וניסיונות לרפורמות במהלך שלושת העשורים האחרונים במדינת ישראל.

בחרנו למפות ולסקור את כלל ההחלטות והרפורמות בישראל ברמת המקור ובד בבד לצלול לרמת המיקרו ולהתמקד בהמלצותיהן של שש רפורמות נבחרות, במטרה לאתר קווי דמיון ושוני בין המלצות והחלטות שיושמו לעומת כאלה שזנחנו. התמקדנו אפוא בחיפוש אחר מאפיינים של החלטות שמישמות בקלות, לעומת חלקים אחרים שלא הוטמעו, גם אם אומצו בהחלטות ממשלה, וביהוי החסמים, מתוך מטרה לתאר מנגנונים שעשויים לשנות ולשקם בהצלחה את המערכת "ביום שאחרי".

רכיבים של רפורמה בשירות הציבורי

המונח "רפורמות במגזר הציבורי" כולל תחתיו כמה תתי-תחומים, שיכולים לקבל דגשים שונים (Bunse & Fritz, 2012). במסגרת פרויקט שיקום השירות הציבורי¹ של המכון הישראלי לדמוקרטיה הוגדרו חמישה רכיבים של רפורמה מקיפה בשירות הציבורי, בהתבסס על ספרות מחקר עדכנית. רכיבים אלו מתייחסים לרפורמות ציבוריות בארץ ובעולם, ורלוונטיות בייחוד למציאות הישראלית כיום:

- **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

1 במסגרת המלצות המכון לאתגרים של היום שאחרי, גובשה תפיסה עקרונית של שיקום השירות הציבורי המושחת על תפיסה של חמישה רכיבים משלימים כפאזל. הנחת המוצא היא שפתרון "חתיכה אחת מהפאזל", כמו טיוב הון אנושי או שיפור מנגנוני רכש, אינו יכול לפתור את מכלול הבעיות והאתגרים, ולפיכך נדרשת תפיסה הוליסטית הכוללת את הרכיבים שמפורטים במחקר זה.

כרכיב מכריע בחשיבותו למניעת שחיתות, לשמירה על מוסדות דמוקרטיים ולהבטחת שלטון החוק – נפגעו קשות. במקום ממלכתיות, גיוון והכלה, בשנים האחרונות אנו עדים לתופעת "נאמנות" והחלשה של אופי השירות הציבורי כמקצועי, כאובייקטיבי וכעצמאי (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, 2024).

- **מבנה וסמכויות.** ארגון מחדש של המבנה הארגוני והיחסים בין המשרדים, היחידות והרשויות בשירות הציבורי הוא חלק עיקרי ברפורמה כוללת. צמצום מספר המשרדים וגיבוש מבנה יציב וממוקד עשויים להגביר את היעילות וליצור תיאום וממשקים הדוקים יותר בין יחידות (Bach & Jann, 2010). כמו כן, צמצום הפער בין סמכות לאחריות ובייחוד חיזוק משרדי הביצוע אל מול יחידות המטה, עשויים לסייע בהתמקדות במתן השירותים ובהגברת היעילות והמועילות של המערכת (Krause et al., 2016).

- **מנגנוני תיאום ותכלול.** ארגון OECD מגדיר "מרכז ממשל" (center of government) כיחידה או כמצבור גופים המספקים תמיכה וייעוץ ישיר לראשי ממשלות ולקבינטים. למרכז ממשל יש מגוון תפקידים, והעיקריים שבהם כוללים תיאום ותכלול מדיניות רוחבית בממשלה, תכנון אסטרטגי עבור כל הממשלה, מעקב אחר יישום של החלטות ותוכניות, 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 רכיב מרכזי בהצלחת 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 למאה 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 הציבור מושתת על מנגנוני עבודה של תקצוב, רגולציה, רכש ועוד. שיפור וטיוב המנגנונים הללו עשויים לתרום להגברת היעילות והמועילות של המערכת ולפתח שירותים מהירים, נגישים ומותאמים לאזרחים. אימוץ סטנדרטים וכלים לבקרה, למדידה ולשקיפות יחזק את האחראיות הציבורית ויאפשר למידה והטמעת שיפורים (Pollitt & Bouckaert, 2011). טיוב מנגנוני הרכש הציבורי, לרבות דיגיטציה, יעדי רכש ירוק ואימוץ מודלים של תשלום על הצלחות עשויים לתרום לניצול יעיל יותר של משאבים וחלוקת סיכונים (Albertson et al., 2018).

שיטות המחקר

במסגרת המחקר קראנו לעומק את החלטות הממשלה הרלוונטיות ואת מלוא דוחות הוועדות – מכתב מינוי הוועדה עד אחרון הנספחים ב־35 השנים האחרונות. הגם שחלק גדול מתוכן ההמלצות רלוונטי ויכול להתאים גם כיום, חשוב לציין שלא התמקדנו במהות ההמלצות, אף שיש מקום לשיח בנושא ואפשר לבחון אם כל רפורמה עומדת במבחן הזמן ובהכרח מקדמת שינוי חיובי. במחקר זה בחרנו להתמקד בדרכי היישום של רפורמות בשירות הציבורי בישראל, כלומר בתהליכים, במנגנונים ובמבנים המאפשרים יישום או מונעים אותו.

מטבע הדברים, קצרה היריעה מלתאר ולנתח לעומק את כלל הצעות הרפורמות שהתקבלו במדינת ישראל בעבר, ולכן נדרשנו להכריע בכמה סוגיות מתודולוגיות ומהותיות כאחד. נקודת המוצא שלנו הייתה ועדת קוברסקי שפרסמה את הדוח הסופי שלה בשנת 1989 כחלק ממגמה עולמית מהפכנית שהביאה עימה גישת הניהול הציבורי החדש (ראו להלן) (Poole et al., 2021). לפיכך בחנו את כלל החלטות הממשלה, הוועדות הציבוריות והוועדות ב־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 ששתי סוגות אלה משמשות כלים מרכזיים לשינויי מדיניות בישראל.

מתודולוגיית המחקר נבנתה בצורת משפך (ראו תרשים 1 להלן):

בשלב הראשון, חיפשנו את כלל החלטות הממשלה שהתקבלו מאז 1989 ועד ספטמבר 2023 הנוגעות לרפורמות ציבוריות. חיפשנו בשני מקורות: (א) לצורך קבלת החלטות משנת 1989 ועד סוף 1994, שלהן אין נכון להיום גישה מקוונת, הגשנו בקשה לחופש מידע ממזכירות הממשלה; (ב) החלטות ממשלה משנת 1995 ואילך חיפשנו באתר מזכירות הממשלה, המציג החלטות מתקופה זו באופן נגיש ומקוון.

מילות המפתח ששימשו אותנו בחיפוש המקוון הן: "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 מקורפוס החלטות שיצרנו כללו היעדר רלוונטיות לאחד מתחומי הליבה של השירות הציבורי המופיעים לעיל והיעדר התייחסות לשינוי, להצעות חוק ולהסדרי ניגוד עניינים קונקרטיים. מתוך כ־1,000 החלטות שסקרנו באופן מקוון, 205 עמדו בקריטריוני ההכללה שכללו זיקה נושאית אחת לפחות לתחומי הליבה של רפורמה בשירות הציבורי. בעקבות 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 ענו על הקריטריונים המוזכרים לעיל. כדי לאמת שאכן אותרו החלטות הממשלה הרלוונטיות משני המקורות, חברת צוות נוספת תיקפה בחיפוש אקראי של מילות המפתח כדי לוודא התאמה. לאחר סינון החלטות שלא עמדו בכללי ההכללה של המחקר נותרו בידינו 261 החלטות, הפרוסות על פני 15 ממשלות שונות. ניתוח החלטות כלל תיוג למאפיין הראשי, מתוך חמשת הרכיבים של רפורמה בשירות הציבור שהוזכרו לעיל, וכן תיוג לפי הקטגוריות האלה: אחריות יישום, מנגנון יישום ובקרה, תאריך יעד ותקציב ייעודי. חברת צוות נוספת עברה אקראית על 15% מההחלטות כדי לתקף את מהימנות התיוג. ספר הקודים לסיווג ההחלטות מובא להלן כנספח 1.

בשלב השני, ביקשנו להפנות זרקור גם להמלצות של ועדות ציבוריות או פנים-ממשלתיות לשיפור השירות הציבורי. מיפוי ועדות והחלטות ממשלה מסייע ביצירת תמונה מקיפה ככל הניתן של ניסיונות העבר לרפורמות בשירות הציבורי, מאחר שכלים אלה מובילים תהליכי שינוי בשירות. המיפוי

הראשוני כלל סוגים שונים של ועדות: ועדות ציבוריות, ועדות בין-משרדיות וועדות מנכ"לים שנגעו לרפורמות. במהלך המיפוי התברר כי למדינת ישראל אין שום מאגר מידע אחוד המציג את כלל הוועדות הציבוריות. חיפוש ברשת לפי מילות מפתח שונות העלה 73 ועדות ציבוריות מקום המדינה, וביניהן ועדות שעסקו בנושאים של השירות הציבורי. מתוך קבוצה זו התמקדנו אך ורק בוועדות שעסקו בשינויים מערכתיים של מבנה, סמכויות ושגרות עבודה במערכת הציבורית כולה, ללא קשר לנושאי תוכן ספציפיים, דוגמת חינוך, אסירים, חקלאות או אסון בטיחותי.

בשלב השלישי, לאחר צמצום נוסף, נותרו באמתחתנו 12 ועדות ציבוריות שעונות על הקריטריונים של שינוי מערכתי בשירות הציבורי ומוגבלות ל-35 השנים האחרונות, וגם אותן ביקשנו לסנן פעם נוספת. קריטריוני ההכלה כללו הפעם הוצאת ועדות מגזריות או ספציפיות מדי, כמו קידום מעמד האישה, רגולציה חכמה או ייעול ניהול מכרזים ברכש הציבורי. התמקדנו בוועדות שהדגישו הסדרים תשתיתיים-רוחביים.² לבסוף, נותרנו עם ארבע ועדות ציבוריות עיקריות שנגעו להסדרים רוחביים-תשתיתיים, וכן עם שתי ועדות נוספות שהתייחסו למשרדי המטה החשובים ביותר: משרד ראש הממשלה (להלן: משרד רה"מ) ומשרד האוצר.

אלו הן ארבע הוועדות שעומדות במוקד מחקר זה (להלן: ארבע הוועדות הרוחביות):

- הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, בראשות חיים קוברסקי ב-1989 (להלן: ועדת קוברסקי).
- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג ב-2011 (להלן: ועדת טרכטנברג).
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות משה ב-2013 (להלן: ועדת דיין).

2 אין חולק כי לוועדות שלא עברו את קריטריוני הסינון (קידום מעמד האישה, מעמד היועמ"ש ועוד) יש חשיבות מכרעת לבחינת ניסיונות של רפורמות קודמות בשירות הציבורי. מיפוי המלצותיהן וסטטוס היישום שלהן מחייב מחקר המשך.

- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), בראשות הראל לוקר ב־2013 (להלן: ועדת לוקר).
- נוסף על כך התמקדנו כאמור בשתי ועדות שנגעו למשרדי המטה המרכזיים והחשובים ביותר בשירות הציבורי (להלן: שתי ועדות המטה):
- הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, בראשות יוסי קוצ'יק ב־2012 (להלן: ועדת קוצ'יק הראשונה).
- הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, בראשות יוסי קוצ'יק ב־2018 (להלן: ועדת קוצ'יק השנייה).

ארבע הוועדות הרחביות נבחרו בזכות רוחב עיסוקן ברפורמות מקיפות בשירות הציבורי. שתי האחרונות נבחרו על רקע העיסוק במשרדי מטה מרכזיים הנוגעים לכלל תחומי הרפורמות בממשלה: משרד רה"מ ומשרד האוצר החיוניים להטמעת כל שינוי ורפורמה אפשריים. בעוד שהמלצות חמש מתוך הוועדות שנבחרו אושרו בהחלטות ממשלה, דוח ועדת קוצ'יק השנייה לא הובא להצבעה. למרות זאת, בחרנו להביאו כאן בשל חשיבותו ולהתייחס למנגנונים שנקבעו בו כדי לסייע ביישום המלצותיו. את שש הוועדות הנבחרות מיפינו לעומק ברמת סעיף של כל המלצה, סיווגנו לפי מגוון סלי תוכן ובחנו אם כל סעיף בהמלצות יושם במלואו, חלקית או כלל לא. תיקוף היישום נעשה באמצעות דוחות ביקורת³ וכן באמצעות ראינות עם בכירים לשעבר (בדרגות סמנכ"ל ומנכ"ל) שעבדו עד לא מכבר בשירות המדינה בתפקידי מפתח רלוונטיים. להלן בנספח 2 מובאת רשימת ועדות הכוללת את שש הוועדות שבחרנו להתמקד בהן בצד הוועדות הבולטות שנתרו על שולחנו בסבב הסינון האחרון.

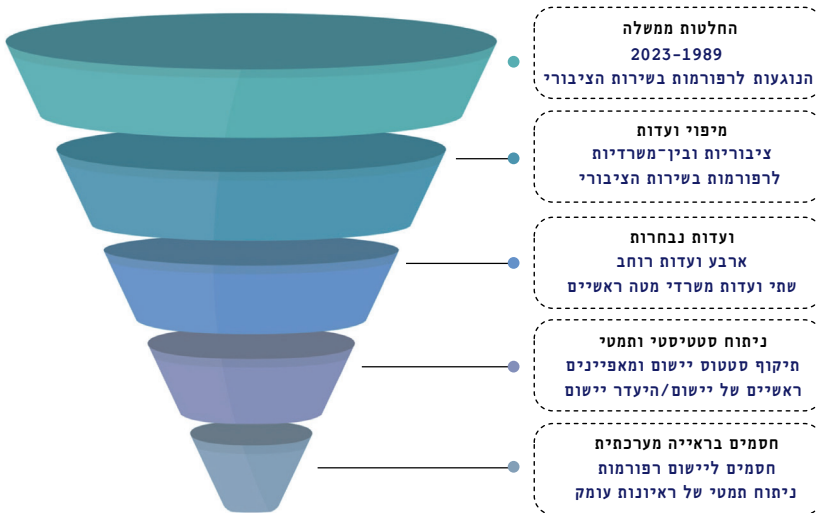
בשלב הרביעי, לצורך ניתוח סלי התוכן, מידת היישומיות והמנגנונים והתהליכים התומכים ביישום של החלטות הממשלה והוועדות הנבחרות, ערכנו ניתוחים בעיקר מסוג סטטיסטיקה תיאורית באמצעות תוכנות spss ואקסל. ניתוח החלטות הממשלה התבצע בנפרד מניתוח המלצות הוועדות, לאור השונות בתהליכי העבודה.

3 בעיקר דוחות של מבקר המדינה ודוחות מוניטור של המרכז להעצמת האזרח, העוקב אחר יישום החלטות ממשלה.

בשלב החמישי, כדי לבדוק את מהימנות התוצאות ולעמוד על החסמים לביצוע, קיימנו כמה ראיונות עומק מובנים-למחצה עם חלק מראשי הוועדות הציבוריות שהוזכרו בעבודה זו, עם מנהלים שהיו אמונים על הטמעתן ועל יישומן של הרפורמות וכן עם מנכ"לים וסמנכ"לים לשעבר בממשלה.

בשלב השישי, נציע ניתוח ראשוני של עולם הרפורמות בשירות הציבורי מנקודת מבט של חשיבה מערכתית. אחרי בחינת כל המאפיינים המשותפים לניסיונות הקודמים, בחלק זה ביקשנו להאיר חסמים ליישום ודינמיקות של כוח במערכת – היבטים שהיו חסרים בכל הדוחות הקודמים. פרק זה מושתת ברובו על ראיונות עומק מובנים-למחצה כפי שתואר בסעיף הקודם.

תרשים 1
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 מערכתי להובלת שינוי. פרק זה מבקש להניח את התשתית התאורטית שלפיה ננתח את הממצאים בהמשך המחקר.

רפורמות בשירות הציבורי

רפורמות במגזר הציבורי מתייחסות למגוון יוזמות והחלטות מדיניות שמטרתן לשפר את היעילות, את האפקטיביות ואת האחריותיות של מוסדות ציבוריים בהספקת שירותים (Grindle, 1997). במהלך העשורים האחרונים, הרפורמות במערכות הממשל ובמגזר הציבורי הפכו ליעד עיקרי ולפרקטיקה מוכרת וחשובה עבור מדינות ברחבי העולם (Andrews, 2013). מאז שנות ה־80 של המאה ה־20 נתונות מדינות רבות בהליכי תכנון ויישום של שינויים ארגוניים במגזר הציבורי, במטרה לשפר את יעילות המגזר הציבורי ואת תפוקותיו (מבקר המדינה, 2002).

רפורמות אלה כוללות מגוון רחב של התערבויות, כגון: רפורמות בשירות המדינה; תקצוב ורפורמות בניהול כספי ציבור; ביזור סמכויות ומנגנוני הספקת שירותים; הערכה ומדידה מבוססת תוצאות; רגולציה מיטיבה ויזמות ממשל דיגיטלי (Manning et al., 2016). המושג "רפורמה" מתייחס לרוב למהלכים אסטרטגיים לשינוי יזום של מערך השירות הציבורי שכוללים שלושה מאפיינים: (א) תחומים עקרוניים ומהותיים לתשתיות השירות הציבורי (כפיר, 2000); (ב) השפעות מקרו רחבות בתחומי תוכן שונים: כלכלה, חברה, סביבה ועוד (שני, 1988); (ג) שינוי מהפכני ולא תוספתי (revolutionary change – לפי World Bank, 2012) (Bruke, 2002). רפורמה היא האומנות והמדע של הפיכת מכונת המגזר הציבורי בכללותו לכזו שעובדת היטב. מדובר בשינוי מכון של המבנים והתהליכים השלובים במגזר הציבורי המגדירים כיצד מנוצלים המשאבים הפיננסיים, האנושיים והפיזיים. המטרה היא בדרך כלל לשפר את היכולת, היעילות, היושרה, האחריותיות והיכולת

להגיב בזמן אמת לצרכים משתנים בשירות הציבורי, ואף לשלב ביניהם מתוך ציפייה שהדבר יתרום למימוש יעדי פיתוח אחרים.

יהודה פיגורה (2006) מגדיר רפורמה מינהלית כתהליך ייזום של עשיית שינויים בארגון או גם בתהליכי המינהל הציבורי. מדובר בשינוי מודע, מכוון, מתוכנן, מלאכותי ולרוב מעורר התנגדות. רפורמה כוללת ארגון מחדש של מוסדות. אין מדובר רק בסוגיה טכנית של מציאת הפתרון היעיל ביותר. הרפורמה גם אינה רק תהליך פוליטי צר של התמודדות עם אינטרסים נקודתיים. נקודת מבט מוסדית מסבה תשומת לב למציאות מורכבת יותר, שבה סידורים פוליטיים ומינהליים מגלמים ערכים, התנהגויות ומבני כוח במדינה (Lane, 1997).

בהתחשב באופיין הרב־ממדי, רפורמות במגזר הציבורי דורשות יוזמות מתואמות בין סוכנויות ממשלתיות, רמות ממשל שונות ומעורבות של שחקנים לא מדינתיים, כגון ועדי עובדים. הספרות מסווגת רפורמות במגזר הציבורי לפי קריטריונים, כגון היקף (רפורמה נרחבת או מצומצמת), קצב ורצף (מהלך רדיקלי אחד או סדרת שינויים), גישה ועקרונות (אם מיוחסת לאידאולוגיה מסוימת, כגון New Public Management) ורמת הממשל שבהן הן מיושמות (ממשל מרכזי, אזורי או שלטון מקומי) (Christensen & Lægneid, 2007b; Pollitt & Bouckaert, 2011). יש רפורמות הנוקטות גישה של מלמעלה למטה (top down), ולעומתן אחרות מכוונות על ידי אליטות פוליטיות או בגישה השתתפותית מלמטה למעלה (bottom up) (Bunse & Fritz, 2012). רפורמות יכולות להיות מובחנות ביניהן גם במנדט שהן מקבלות, בקיומם (או בהיעדרם) של מנגנוני יישום ובקרה וכן בשאלה אם הן כוללת היבטים יישומיים הדורשים תהליך הטמעה.

יוזמות לרפורמות בשירות הציבורי ניצבות בפני אתגרים רבים וכרוכות בסיכונים מעלומות הכלכלה הפוליטית והדינמיקה המוסדית המורכבת (Fuhr, 2019). אתגרים שכיחים כוללים התנגדות פוליטית ובירוקרטיה, כשלים בתיאום בין משרדים, עלויות מעבר ושיבושים, ניטור פערים ועיכובים במיסוד ובהטמעה. בעוד כמה יוזמות לרפורמה השיגו שיפורים ניכרים בביצועי הממשלה ובהספקת שירותים, רובן עדיין עומדות במוקד המאמצים להיות מיושמות ביעילות, להיטמע באופן נרחב ולהישמר לאורך זמן (Andrews et al., 2017).

מגמות ברפורמות בשירות הציבורי

ניהול ציבורי חדש

מאז שנות ה־80, שני גלים של רפורמות בשירות ציבורי שלטו במדינות מפותחות רבות ברחבי העולם: הניהול הציבורי החדש (New Public Management; להלן: NPM)⁴ ורפורמות פוסט־ניהול ציבורי חדש (Post-NPM) (Cohen, 2016). רוב רפורמות ה־NPM התמקדו בנושאים האלה: שיפור היעילות; הצרת תחומי ההתמחות של משרדים, יחידות וסוכנויות ביצוע; מיקור חוץ; הפרטה וניהול ביצועים; ופעולה מבוססת יעדים. עד מהרה השתלט גל זה על מערכות ציבוריות רבות ברחבי העולם (Pollitt & Bouckaert, 2011). רפורמות מסוג זה נשענו על תפיסות של יעילות המגזר העסקי ובאו בתגובה לחוסר יעילות ולעודף בירוקרטיה המאפיינים את השירות הציבורי המסורתי, באמצעות שלוש דרכים עיקריות: (א) ביזור סמכויות בתוך הממשלה דרך שינוי המבנה ההיררכי הקיים; (ב) תחרות בין חברות שירותים, מיקור חוץ והגברת נותני שירות; (ג) תמריצים לעידוד 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, אשר אילץ את מקבלי ההחלטות לקצץ באורח מיידי וניכר את ההוצאה הממשלתית ולצמצם במידה רבה את השירות הציבורי כדי לאזן את הכלכלה (Christensen & Lægreid, 2007a; Kettl, 2000). בד בבד החלו להתחזק גישות אידאולוגיות נאו־ליברליות אשר קראו לצמצום מעורבות הממשל בפעילות כלכלית, להפרטת נכסים ושירותים ציבוריים ולהדגשת יעילות ותחרותיות בהספקת שירותים חברתיים (Osborne & Gaebler, 1993) אידאולוגיה כלכלית נאו־ליברלית

4 גישה זו החלה לתפוס תאוצה בשנות ה־80 של המאה ה־20 ואופיינה באימוץ אידאולוגיה, כלים, שיטות ותהליכי עבודה מן העולם העסקי לתוך עולמות השירות הציבורי, כדי להגביר את היעילות ואת אופן הספקת השירותים לאזרח. נרחיב על מגמות של רפורמות לפי גישה זו בפרק התשחית החאורטיט.

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 התבטאה בהטמעת רפורמות כגון הקמת רשויות ממשלתיות עצמאיות, קביעת מדדי תפוקה וניתוח עלות-תועלת מפורטים יותר עבור תוכניות ושירותים, חשיבה תוצאתית ויצירת תמריצים למנהלים (Kettl, 1997).

בסוף שנות ה־90 התפשט גל שני של רפורמה במינהלים ציבוריים רבים בעולם: רפורמות post-NPM, אשר התמקדו בבעיות שנוצרו בעקבות התמחות היתר וההתרוססות (פרגמנטציה) הגוברות ב־NPM (Christensen & Lægreid, 2007a). רפורמות מסוג זה ביקשו לחזק את מרכז הממשל ולטייב עבודת מנגנונים של תיאום, תכלול, בקרה והגברת הקוהרנטיות בעבודת הממשלה. מאמצי ה־NPM יצרו ביזור יתר עם ארגונים בעלי מומחיות ויעוד ספציפי חד־ממדי (הידועים כ־single-purpose organizations). שני גלי הרפורמות התחילו בעולם האנגלו־סקסי אך התפשטו במהרה גם למדינות נוספות באירופה.

ישראל, באופן מסורתי, איחרה לאמץ תפיסות אלה. דוח הרפורמה של ועדת קוברסקי ב־1989, שנעסוק בו בהרחבה בהמשך, כלל עקרונות מסוימים של ניהול ציבורי חדש, אך עקרונות אלו הוטמעו רק באופן כללי. כך לדוגמה החלו ביזור והפרטה חלקית של שירותים חברתיים מחד גיסא, בצד היעדר מנגנונים לחיזוק הפיקוח, התיאום הרוחבי ובדיקת האפקטיביות של העבודה מאידך גיסא.

משילות ציבורית חדשה

משילות ציבורית חדשה (New Public Governance; להלן: NPG) הייתה שלב ההתפתחות הבא של רפורמות במגזר הציבורי והחלה לצבור תאוצה בשנות האלפיים. תפיסה זו הציעה פרדיגמה חלופית לניהול ציבורי, מעבר לתפיסות הקלסיות 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, המגזר העסקי, האקדמיה והמגזר החברתי יחדיו ליצירת מרחב שיתופי החוצה את הגבולות הארגוניים המסורתיים (Torfing et al., 2012).

לפי ה-NPG, תהליכי העיצוב וההספקה של השירותים הציבוריים דורשים שיתוף פעולה הכולל מנעד רחב של שחקנים רלוונטיים שאינם מתמקדים רק בטכנויות ממשלתיות ובאיזון בין מגוון אינטרסים השונים (Fenwick et al., 2012). פרדיגמה זו מושתתת על ארבעה יסודות עיקריים: (א) תהליך מדיניות מכליל; (ב) האזרח במרכז; (ג) מערכות יחסים ארוכות טווח; (ד) שימוש בטכנולוגיות מידע מתקדמות בשירות הציבורי.⁵ רפורמות ברוח ה-NPG ניתן לראות למשל במעבר לתהליכי דיגיטציה מואצים, שיתוף ציבור ועבודה חוצת מגזרים.

רפורמות בתפיסת שינוי מערכת

בהלימה לתפיסת משילות ציבורית חדשה (NPG), השירות הציבורי אינו פועל בחלל ריק, אלא הוא חלק ממערכות חברתיות-פוליטיות, כלכליות וסביבתיות נרחבות יותר. הניתוח של כל רפורמה במנותק מההקשר הרחב חוטא למורכבות הנדרשת ולתמונה הרחבה של הכוחות המניעים הובלת שינוי או מונעים אותו (Jackson, 2019). חשיבה מערכתית יכולה לספק התבוננות חלופית המתאימה טוב יותר למורכבויות הכרוכות ברפורמות ובשיפור היעילות והמועילות של המערכת הציבורית (Seddon, 2008).

לדברי ג'ואן נלסון: "רפורמה נידונה לעיתים קרובות כאילו הייתה ישות קוהרנטית. במציאות, רפורמה היא תווית גג למגוון פעולות מגוונות,

5 רני דודאי, גיא אברוצקי וה' חלילי, "העתיד טמון ביכולת היישום של החלטות ממשלה. על מעורבות ביישום משימות חברתיות, עתירות תקציב ורב-מגזריות", ג'וינט-אלכא: המכון למנהיגות וממשל, 2016 (לא פורסם רשמית).

שמשותפת להן רק הכוונה להגביר את השוויון, את האיכות ואת היעילות של מתן השירותים" (Nelson, 2007, p. 25)⁶ כל רפורמה כשלעצמה אינה מגוללת את כל הסיפור וגם אם יישומה הוא חלקי – היא משלבת תנועה מסוימת במערכת, מולידה כוחות נגד ולרוב גם תוצאות לא צפויות שמשנות את המערכת עצמה, שלעיתים יכולות לעורר התנגדויות שאך משתקקות את הבעיה המקורית (Meadows, 2008).

חשיבה מערכתית ושינוי מערכתי אינם מושגים חדשים. עם זאת, למרות תשומת הלב והפופולריות של המונח, הניתוח של כיצד מחוללים שינוי מערכתי הלכה למעשה נותר עמום. משל ידוע ממחיש את חמקמקות הניתוח המערכתי: "דג שוחה לו יום אחד, בעוד דג אחר מתקרר אליו ושואל: 'הי, איך המים?'. הדג הראשון מביט בדג השני בתדהמה ושואל: 'מה זה מים?'".

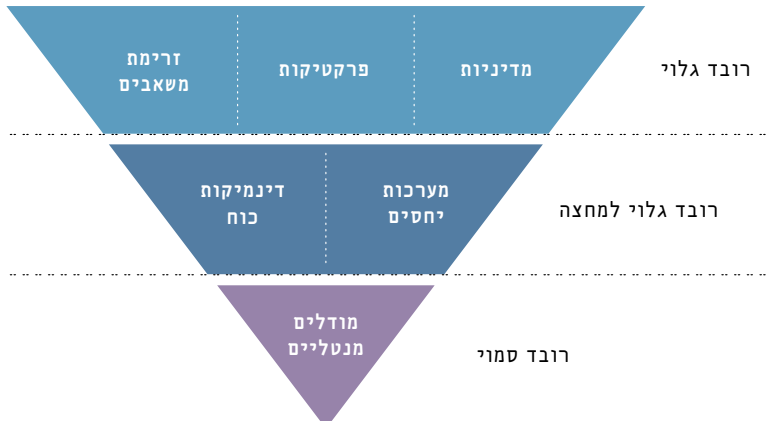
לעיתים קשה לנו לראות את הסביבה המערכתית שבתוכה אנו ממוקמים, כיוון שהיא נעשית שקופה וחלק מתפיסת המציאות הכללית. המאמץ לצאת מתוך ה"מים" של העולם היומיומי המוכר ולראות את המבנים, היחסים והדינמיקות המערכתיות הרחבות יותר דורש מודעות מיוחדת ונקודת מבט חדשה. החשיבה המערכתית מכירה בכך שבעיות חברתיות הן מורכבות, דינמיות ונובעות ממערכת של גורמים המשפיעים זה על זה (Nguyen et al., 2023). אפקטיביות ירודה של השירות הציבורי גם היא בעיה מורכבת שמונעת ממגוון סיבות וגורמים 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 (Canty-Waldron, 2014; Meadows, 1992; Senge & Sterman, 2008). חשיבה מערכתית יכולה לסייע בהבנה כיצד ההקשרים, התלות ההדדית ולולאות המשוב תורמים לדינמיקה של הבעיה (Jadeja et al., 2022; Renmans et al., 2017), וכיצד ניתן לשנות הנחות בסיס אלו שיצרו את האתגרים מלכתחילה.

החשיבה המערכתית מניחה שיש שלושה רבדים למאפייני הבעיה. לפי תפיסה זו, יש במערכת רכיבים גלויים לעין ורכיבים סמויים, ברוב הפעמים קל יותר, ולכן מקובל יותר, לשנות את הרכיבים הגלויים. מרבית יוזמות השינוי מתמקדות ברובד המבני הגלוי: יצירת תוכניות חדשות, קבלת החלטות ממשלה, הקצאת תקציבים ייעודיים או קביעת נהלים חדשים 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 מתייחסות למכלול הפרדיגמות המעצבות את תפיסת העולם, הנחות יסוד לא מדוברות, מערכות 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 נמצא הרובד הגלוי-למחצה, הכולל את יחסי הכוחות, מערכות היחסים, הקשרים והתקשורת בין הרכיבים. ניתוח יחסי הכוחות – הפורמליים והבלתי-פורמליים – בצד הבנת האינטרסים והקונפליקטים של מגוון הגורמים במערכת, הוא צעד הכרחי להבנת הכוחות והדפוסים המשפיעים עליה.

מודל הפירמידה ההפוכה (Kania et al., 2018) (תרשים 2) ממחיש את הרבדים השונים בניתוח שינוי מערכתי, ומתאר שישה מוקדי השפעה לשינוי מערכתי: מדיניות, פרקטיקות נהוגות, זרימת משאבים, דינמיקות כוח, מערכות יחסים ומודלים מנטליים. כל אחד מששת המוקדים משויך לאחת משלוש הרמות הנפרדות של הפירמידה: הגלויה, הגלויה-למחצה והסמויה.

תרשים 2
ששת מוקדי ההשפעה לשינוי מערכת: מודל הפירמידה ההפוכה



מקור: Kania et al., 2018

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

- **מדיניות.** הסכמים קואליציוניים, החלטות ממשלה, תקנות וכלים ארגוניים מעצבים את התנהגותם של ארגוני המגזר הציבורי (Capano, 2009). מדיניות איננה רק החלטות של דרג נבחרי ציבור, אלא היא גם חלק מהסדרים קיימים כמו תקנונים של השירות הציבורי, דוגמת תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) או תקנון כספים ומשק (הוראות תכ"ם). מדיניות קיימת עלולה ליצור אינרצייה והתנגדות לרפורמה אם ביסודה קיימים שיטות עבודה מיושנות או תהליכים לא יעילים וגם הסדרים בירוקרטיים שיכולים לפגוע במאמצי שינוי וחדשנות (Christensen & Lægreid, 2007b; Pollitt & Bouckaert, 2011).
- **פרקטיקות.** נהלים, שיטות עבודה, תוכניות ממשלתיות, פורומים, רשמיים ולא רשמיים, ושגרות עבודה בתוך השירות הציבורי ומול 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 הן גם ערך חשוב לשינוי (Ritz et al., 2016).

• **זרימת משאבים.** האופן שבו משאבים כספיים, כוח אדם, ידע ומשאבים אחרים מוקצים לשחקנים שונים בשירות הציבורי משפיע במידה רבה על מאמצי הרפורמה (Pollitt & Bouckaert, 2011). כך, הימנעות מקביעת אחראי יישום ומהקצאת תקנים ותקציב להטמעה פוגעת בסיכוי ליישום ולהטמעה. רפורמות הנתפסות כמאיימות על חלוקת המשאבים הקיימת נתקלות בהתנגדות מצד בעלי עניין מושפעים (Christensen & Lægreid, 2007b).

• **מערכות יחסים.** 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 נתפסות כמאיימות על הכוח, על האוטונומיה או על הסמכות של קבוצות או יחידים מסוימים – מנהיגים פורמליים או קולות בלתי־פורמליים בעלי השפעה ויכולת וטו – כאשר הללו נוטים להביע התנגדות פעילה לרפורמה או נטייה לשימור הקיים. מנדט ברור מצד הדרג הנבחר (הכוח הפוליטי) הוא נדבך חשוב אך לא מספיק – דינמיקות בתוך המערכת בין משרדים, בין יחידות ואפילו בין בעלי תפקיד ספציפיים לעיתים יוצרות מאזן אימה ומעכבות את היכולת להוביל שינוי. נוסף על כך, דינמיקות כוח בין נציבות שירות המדינה, משרדי הממשלה וארגוני העובדים הן 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 ומיושמות (Pollitt, 2003). מודלים מנטליים מתייחסים לפרדיגמות ולתפיסות שיכולות להגביל את האמונה ששינוי הוא אכן אפשרי וישים. שחיקה של הממלכתיות ושל אתוס משרתי הציבור היא חלק מן המודלים המנטליים של העשורים האחרונים (גולשטיין־גלפרין וזכר־פלג, 2024).

רפורמות קודמות בשירות הציבורי בישראל

כאמור, ועדת קוברסקי הייתה אבן דרך חשובה בהיסטוריה של רפורמות בשירות הציבורי בישראל. אף שחלפו מאז יותר משלושה עשורים, רבים מפנים אליה ומצטטים מתוכה עד היום. פרק זה מתאר את ההשתלשלות ההיסטורית של הרפורמות מקום המדינה עד ימינו, ומחלק לשתי תקופות: (א) מקום המדינה עד ועדת קוברסקי; (ב) מאז ועדת קוברסקי עד ימינו.

רפורמות 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 ננקטו מגוון צעדים, החלטות ויוזמות במטרה לשפר את המנגנון הציבורי.

כבר ב־1952 הוקמה ועדה לשינוי מבני ממשלה בראשותו של השר פנחס לבון במשרד רה"מ. הוועדה פעלה במשך שנתיים לצמצם את מספר העובדים בשירות המדינה. כעבור עשור, ב־1962, הוקמה ועדת הייעול הבינ־משרדית ופעלה כשש שנים עד הפסקת פעילותה. הוועדה טיפלה בסוגיות, כגון ניידות כוח אדם, ייעול בתפקוד המשרדים והכשרת מנהלים (פיגורה, 2006). ב־1965 הוקמה הוועדה הציבורית לשכר עובדי המדינה בראשותו של דוד הורוביץ, נגיד בנק ישראל דאז. הוועדה המליצה להנהיג סולם שכר אחיד במתכונת הנהוגה בארצות הברית 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, וייכללו בהן 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, אך שבפועל לא יושמו רוב המלצותיה (פיגורה, 2006).

גם במהלך 1974–1975 התכנסה ועדת שרים בראשות השר גדעון האוזנר להכנת הצעות בדבר ארגון מחדש של משרדי הממשלה, ייעול וחיסכון. הוועדה המליצה על הקמת משרדי ממשלה חדשים (משרד העבודה והרווחה) ועל איחוד משרדים (איחוד גבייה של מס הכנסה וביטוח לאומי). אך בספטמבר 1975 התפטר השר האוזנר, והמלצות הוועדה לא יושמו בגין התנגדות פוליטית מצד ראש הממשלה ושרים נוספים בקואליציה.

את הניסיון המקיף הראשון לרפורמה בשירות הציבורי בישראל ניתן לייחס לוועדת קוברסקי, שמונתה ביוני 1986 על ידי ראש הממשלה שמעון פרס ועל ידי שר האוצר משה ניסים לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים בתקציב המדינה. ועדת קוברסקי מצאה שמאז הקמת המדינה לא נעשה מאמץ שיטתי, מקיף ומכוון לגיבוש דוקטרינת מינהל המתאימה למאפייניו, למטרותיו ולבעיותיו של המינהל הציבורי בישראל. בהיעדר מאמץ מחשבתי זה הפכו כל המהלכים לרה־אורגניזציה או לשיפור המינהל – לתהליך תוספתי מוגבל, שטיפל בנושאים בצורה מקוטעת, חלקית וצרה ללא ראייה כוללת. התנהלות זו פגעה באפקטיביות של מאמצי השינוי והשיפור ולעיתים אף הביאה לכישלונם (ועדת קוברסקי, 1989). ואכן, המלצות ועדת קוברסקי הפכו לאורים ותומים של כיוון הרפורמות בשירות הציבורי מאז ועד היום, וחלק גדול מהמלצותיה רלוונטיות עד היום. שנה לאחר פרסום הדוח, החליטה ממשלת ישראל לאשר אותו באופן עקרוני ולהטיל את אחריות היישום על מאיר גבאי שהיה נציב שירות המדינה (בניגוד להמלצה בדוח שלא למנות את הנציב כאמון על היישום).

המלצות ועדת קוברסקי עסקו בהרחבה בצורך לצמצם את המגזר הציבורי ולהפכו ליעיל, למקצועי, לאיכותי ולפתוח לאוכלוסיות רבות יותר מבעבר. הוועדה הדגישה את הצורך בהעלאת תנאי הסף לכניסה לשירות הציבורי ואת החשיבות של בניית מערך הכשרה סדור בנציבות שירות המדינה (להלן: נש"ם), בייחוד לסגל הבכיר. ההמלצות כללו גם ביזור של סמכויות ממשרדי המטה לכלל המשרדים ומתן אוטונומיה רבה יותר לניהול תקציבי, לקבלת

החלטות ולניהול ההון האנושי. הוועדה המליצה על שינויים מבניים בפעילות המשרדים, ובכלל זאת הקמת יחידות אסטרטגיות ומעבר לתכנון רב-שנתי (ועדת קוברסקי, 1989). נעמיק בהמלצות ועדת קוברסקי במסגרת ניתוח הוועדות הנבחרות בפרק הבא.

בצד 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 לבידיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, בראשות שופט בית המשפט העליון שושנה נתיניהו. המנדט של הוועדה לא נגע בהסדרים רחבים של כלל המינהל הציבורי, אך לדיוניה ולהמלצותיה היו השפעות רוחב על השירות הציבורי הכללי, מאחר שנגעו לשינוי מערך יחסי הכוחות בין המדינה לבין ההסתדרות, שינוי מבני של משרד הבריאות והקמת כמה רשויות עצמאיות, הפיכת בתי החולים לתאגידיים, חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ועוד. מדובר ברפורמה שצלחה ברובה, גם אם נדרשו שנים ליישומה, והשפיעה על עיצוב המוסדות, המנגנונים ותהליכי העבודה.

מאמצי השינוי וטיוב השירות הציבורי לא פסקו לאחר ועדת קוברסקי. בשנת 1989 נעשה ניסיון לצמצם את הבירוקרטיה כדי להשיג יעד לאומי של צמצום האבטלה במשק. באותה העת כיהנה ממשלת אחדות לאומית, והיוזמה להובלת המהלך הייתה 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 לא קם הצוות (פיגורה, 2006).

רפורמות מועדת קוברסקי ועד ימינו

נוכח אופיין הרדיקלי והיקפן הנרחב של ההמלצות בדוח קוברסקי (ראו פירוט להלן), יישומן החל רק כעבור כשש שנים. ב־1994 נקטה ישראל את הניסיון הממשי ביותר עד כה ליישום רפורמה. בעקבות המלצות ועדת קוברסקי,

פרופ' יצחק גל־נור, שמונה לנציב שירות המדינה החדש, בנה את תוכנית "צעדים מחוללי שינוי" לשילוב רפורמה כוללת המביאה עימה גם שינויים נקודתיים לטווח קצר. הוא אימץ גישה של "רדיקליות סלקטיבית" (Cohen, Galnoor et al., NPM) (2023) כדי לקדם רפורמה גדולה ברוח עקרונות ה־NPM (1998). קידום מרבית ההמלצות המפורטות של דוח קוברסקי לא היה אפשרות ממשית, כיוון שקידום שינויים נחרצים כאלה דרש שינוי מהותי של חוקי השירות הממשלתי. לפיכך הצעדים הראשוניים ליישום השינוי הגיעו מחוץ לנציבות שירות המדינה, אגב השארת הטרוספורמציה שלה ליחידת מדיניות ופיקוח לשלב מאוחר יותר.

תקופה זו לא נמשכה זמן רב. ב־1996 הועברה הנציבות למשרד רה"מ, ומונה נציב חדש, שמואל הולנדר. הממשלה לא מינתה את הנציב החדש לתפקיד הממונה על הרפורמה, וכך היא דעכה עד שבסקה לחלוטין ב־1998 (מבקר המדינה, 2002, עמ' 100–103). הולנדר כיהן בתפקיד זה במשך 14 שנים וגילה עניין מועט בהטמעת שינויים ורפורמות (Cohen, 2016).

בשנת 1995 עסקה הוועדה לניסוח קני־מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז, בראשות השופט (בדימוס) מרדכי בן־דרור והציעה מודלים שונים למשרות ארון מקצועיות במשרדי הממשלה.⁷

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

ביואר 1997 הוקמה ועדת שמגר, לאחר התפוצצות פרשת בר־און חברון. הוועדה הוקמה כוועדה ציבורית בראשותו של נשיא בית העליון לשעבר ועסקה באופן המינוי, הסמכויות והכהונה של היועץ המשפטי לממשלה.

7 החלטת ממשלה 3644, הקמת ועדה לניסוח קני־מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז, מיום 24.7.1994.

בשנת 2000 אימצה החלטת ממשלה את המלצות דוח הוועדה שעיקריה כללו הקמה של ועדה ציבורית קבועה למינוי היועץ, תנאי סף גבוהים ומשך כהונה קבוע של שש שנים (מזכירות הממשלה, 2000).

מאז סוף שנות ה־90 ותחילת שנות האלפיים התרחשו כמה ניסיונות שינויי תוספתיים, בעיקר יוזמות ספורדיות או שינויים נקודתיים, שניתן להתייחס אליהם כניסיונות הדרגתיים או כושלים לרפורמות (Cohen, 2023). אחד מהם הוא מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה במחצית הראשונה של שנות ה־90 ועסק ברפורמות מבניות. המחקר הוצג על ידי ראש המכון דאז, ד"ר אריק כרמון, לראש הממשלה בנימין נתניהו (ממשלת נתניהו הראשונה). בהמשך לאותו מחקר, במהלכו של כנס קיסריה 1997, הציג נתניהו את התוכנית להקמת מטה מיוחד לניהול הרפורמה המבנית במגזר הציבורי, בראשותו של ד"ר יורם טורבוביץ' (רביב, 1997). למרות ההכרזה, יחלפו כשלוש שנים עד קבלת החלטת ממשלה על הקמת המטה.⁸

בפברואר 1999 משרד רה"מ דאז, בראשותו של ראש הממשלה אהוד ברק ומנכ"ל משרדו, יוסי קוצ'יק, ערכו כנס נוסף, גם הוא בשיתוף המכון הישראלי לדמוקרטיה, שמטרתו להניע רפורמה בניהול הציבורי – הקמת מטה לניהול ציבורי חדש. מטרת הכנס הוגדרה כך: "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.⁹ מטרתה הייתה לבחון את מבנה המגזר הציבורי הרחב, את יסודותיו המבניים והארגוניים, את דפוסי התנהגותו ופעולותיו ולהתאימם למשימות ולצרכים שיידרש להתמודד עימם בעתיד.

בראש הוועדה עמד יורם טורבוביץ' ולראש המטה ליישום הרפורמה מונה אלוף במיל' אברהם בן־שושן. הוועדה הציבורית התכנסה פעמיים בלבד ולא

8 החלטת ממשלה 1517, הקמת המטה לניהול ציבורי חדש, מיום 9.4.2000.

הגישה דוח מסקנות או המלצות. בינואר 2001 פרסם מטה הרפורמה ניירות עמדה שלא התגבשו לכלל תוכנית, וככל הידוע ניירות העמדה 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, 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 וכי לא הועברו תוצרים (מבקר המדינה, 2002).

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

בשנת 2005 הכריז ראש הממשלה, שרון, בהחלטת ממשלה על הקמת ועדה בנושא 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.¹⁰ הוועדה קיימה כמה דיונים, אך לא הגישה לבסוף דוח המלצות (באום, 2008).

10 החלטת ממשלה 3560, ועדה לענין מינוי וכהונה של משרות בכירות לקידום מדיניות בשירות המדינה, מיום 19.4.2005.

בנאומו הראשון בכנסת של נשיא המדינה השמיני קצב הוא הודיע על כוונתו להקים ועדה ממלכתית-ציבורית של מומחים ואנשי ציבור לבחינת 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 בירושלים דאז עמד בראש הוועדה. הוועדה עסקה, בין היתר, בשיטת הבחירה בישראל, במבנה הממשל ותפקודו, בקשרי הגומלין בין הרשויות ובמבנה השלטון המקומי (ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל, 2007). המלצותיה העיקריות כללו מעבר חלקי לבחירת חברי כנסת בבחירות אזוריות, שינוי בשיטת הרכבת הממשלה, העלאת אחוז החסימה, חקיקת החוק הנורבגי לחברי כנסת חליפיים, הגבלת מספר השרים ל-19 בלבד וצמצום ועדות הכנסת (שם). גובש דוח המלצות מקיף, אך המלצות הוועדה מעולם לא אומצו על ידי הממשלה וממילא לא יושמו (נחמיאס ודוד, 2012) – ייתכן שהיה קשר לסמיכות הזמנים להגשת כתב האישום נגד הנשיא דאז, קצב.

סוגיית מעמדו וסמכויותיו של היועץ המשפטי, בין שמדובר ביועץ המשפטי לממשלה בין שביועצים במשרדים השונים, המשיכה להעסיק את מקבלי החלטות. על רקע זה נעשה ניסיון נוסף לרפורמה (אחרי ועדת שמגר שמוזכרת לעיל), והוקמה במרץ 2007 ועדת אברמוביץ' מתוקף החלטת ממשלה.¹¹ 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 המינהל התקין והנורמות המחייבות את המגזר הציבורי. הצוות המליץ להשאיר את המבנה הנהוג עד אז, ולפיו היועץ כפוף מינהלית 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, ירום אריאב, שיבחן דרכים לייעול

11 החלטת ממשלה 1411, צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרד הממשלה, מיום 18.3.2007.

הרכש הממשלתי.¹² ייחודיותה של הוועדה בתחום זה הייתה התמקדותה ברכש שמתבצע בין הממשלה לגופים ציבוריים: בין הממשלה לחברות ממשלתיות ולרשויות מקומיות. 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".¹³ כמו כן, חברות ממשלתיות הוכרו כ"זרוע ביצוע" שיש לחתום עימן על הסכם מסגרת ולא על תהליך רכש המלצות הוועדה אושרו באפריל 2007 ויושמו באופן הדרגתי וחלקי במהלך השנים.¹⁴

בשנת 2007 הציעה נציבות שירות המדינה מתכונת לרפורמה בניהול 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 ומצינויות, 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 שלוש שנים בקירוב, וכלל תיקוני חקיקה, דוחות ביקורת, שימועים בוועדות המקצועיות, אימוץ כלל הכלים המשפטיים של הארגון

12 החלטת ממשלה 972, ייעול הרכש הממשלתי: בחינת תיקונים בדיני המכרזים, מיום 31.12.2006.

13 בעקבות הרפורמה, תקצוב שירותים הניתנים דרך רשויות מקומיות או חברות ממשלתיות נעשה דרך קול קורא והליכי תקצוב, ולא באמצעות התקשרות חוזית של רכש, מפני שמדובר בהתחשבות בין "גגות" של ארגונים ציבוריים.

14 החלטת ממשלה 1854, התקשרויות הממשלה עם חברות ממשלתיות שבאחריות הרבינוי והשיכון, מיום 24.6.2007.

ותוכנית עבודה לצמצום פערים בתחומים הקיימים בין ישראל לבין שאר מדינות הארגון (OECD, 2007). ה-OECD הוא פורום יוקרתי, המכונה תכופות "מועדון המדינות העשירות" או "מועדון המדינות המתועשות" והייתה תקווה גדולה שעצם תהליך ההצטרפות והחברות בארגון יוביל לרפורמות משמעותיות במגוון תחומים, לרבות בשירות הציבורי. ואכן, ישראל הצטרפה לארגון בספטמבר 2010, אחרי 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 לפקידי ציבוריים בחו"ל. עם זאת, עצם החברות בארגון לא הניבה רפורמות מקיפות ונרחבות במסודות ותהליכים בשירות הציבורי הישראלי (גולשטיין-גלפרין, 2021).

בקיץ 2011, שטף את ישראל גל חסר תקדים של מחאות שסימתו "העם דורש צדק חברתי". המחאה דרשה שינויים במבנה המשק ובמדיניות ותבעה לטוות מחדש רשת ביטחון סוציאלית שהלכה ונפרמה עם השנים. בעקבות זאת הקימה הממשלה 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 עיקריים: (א) הצעות לשינוי סדרי עדיפויות במטרה להקל את הנטל של אזרחי ישראל; (ב); שינוי תמהיל תשלומי המיסים; (ג) הנגשת השירותים החברתיים; (ד) הגברת התחרות במשק; (ה) צעדי יישום להורדת מחירי הדיור. הוועדה הגישה דוח, ובו המלצות שאימצה הממשלה באוקטובר 2011. ועדת טרכטנברג ציינה אבן דרך חשובה במיפוי החסמים של המערכת והצביעה על חמישה כשלים מבניים בשירות המדינה: (א) מימוש מדיניות וביצועה; (ב) בירוקרטיה מכבידה; (ג) ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה; (ד) היעדר ראייה מערכתית ושיתופי פעולה רוחביים; (ה) יכולת החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה. החלטת ממשלה 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".¹⁵ המלצות ועדה זו נכללות במסגרת ניתוח העומק בפרק השלישי הן בוועדות ציבוריות.

בדצמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה נוספת, לחיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה והוקם "הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" בראשות מנכ"ל משרד רה"מ דאז, הראל לוקר.¹⁶ דוח ועדת לוקר מחולק לארבעה פרקים: (א) תקציב; (ב) ייעוץ משפטי; (ג) נושאי רוחב והכרעה במחלוקות; (ד) התקשרויות הממשלתיות (רכש ומכרזים) והוא אומץ (חלקית) בהחלטת ממשלה ביוני 2013.¹⁷

בשנים 2011-2012 פעלה גם ועדת קוצ'יק הראשונה לבחינת מטה ראש הממשלה, אשר נועדה לבחון את ההרכב של מטה משרד רה"מ ולחזק את יכולותיו. דוח המלצות הוועדה אומץ בהחלטת ממשלה.¹⁸ ההמלצה העיקרית שאושרה היא הקמת מטה חברתי-כלכלי, שנועד לרכז את פעילות הממשלה בתחומים אלה, כולל גיבוש תוכניות ופיקוח על ביצוען במשרדי הממשלה. 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-55 לכ-30 משרות, חמש יותר מהמלצתו המקורית של קוצ'יק ל-25 משרות. בהמשך פעלה ועדה נוספת בראשותו של קוצ'יק ובשתייהן יחדיו נדון לעומק בפרק הוועדות הציבוריות.

בשנת 2010 מינה ראש הממשלה דאז את ראש המועצה הלאומית לכלכלה ואת מנכ"ל משרד האוצר לעמוד בראש צוות לפיתוח אסטרטגיה חברתית וכלכלית ארוכת טווח בישראל. כעבור כמה חודשים הזמין צוות העבודה

15 החלטת ממשלה 3756, אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי: המשך הדין (דוח "ועדת טרכטנברג"), מיום 9.10.2011.

16 החלטת ממשלה 4028, חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה: המשך הדין, מיום 25.12.2011.

17 החלטת ממשלה 482, אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות"), מיום 30.6.2013.

18 החלטת ממשלה 5189, מבנה מטה ראש הממשלה, מיום 28.10.2012.

מתאגיד ראנד, תאגיד מחקרי בינלאומי העוסק בחקר מדיניות, מחקר בנושא האתגרים חברתיים והכלכליים של מדינת ישראל, הפערים בפיתוח גישה אסטרטגית להתמודדות איתם וגיבוש המלצות בהתאם. מן הדוח שפורסם עלו שבעה חוסרים בפיתוח ובניהול אסטרטגיה חברתית-כלכלית, וביניהם: היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית; היעדר יוזמה ממשלתית לאתגרי מדיניות אסטרטגית; היעדר תיאום בין-ממשלתי; מעורבות מעטה מצד הציבור ומצד בעלי עניין בגיבוש מדיניות; שימוש חסר במחקר ובמידע; רמה לא מספקת של מדידת צעדי מדיניות והערכתם. בעקבות זאת המליץ התאגיד להקים מוסדות לניהול נושאים אסטרטגיים, בקבינט פוליטי, בדרג המקצועי ובמועצה הלאומית לכלכלה. ההמלצות כללו גם פיתוח אסטרטגיה חברתית-כלכלית לכל ממשלה נכנסת, הגברת השימור במחקר לצורכי קביעת מדיניות והקמת פורום סמוכ"לי משרדים (שץ ואח', 2016). דוח הוועדה אומץ בהחלטת ממשלה בנובמבר 2012.¹⁹

זמן קצר לאחר מכן הקימה הממשלה צוות לרפורמה בניהול כוח האדם בשירות המדינה, ובכלל זאת התאמת יכולותיו לצרכיה המשתנים של מדינת ישראל באמצעות יצירת התרבות, המנהיגות והמנגנונים הנדרשים. הרפורמה בניהול ההון האנושי כוללת תחומים רבים, ובהם: אצילת סמכויות למשרדים; ניסוח מדיניות וגיבוש תורת התקן; מיסוד תהליכי תכנון ובקרה; בניית שדרה ניהולית; שינוי במערך הגיוס והמיון; שינוי התהליך להערכת עובדים; שיפור מערך ניהול ההון האנושי; שינוי מבני בנש"ם (מבקר המדינה, 2017). צוות הרפורמה הוביל על ידי נציב שירות המדינה דאז, משה דיין. דיין מינה את רון צור לעמוד בראש הצוות להובלת הפרויקט. משימתו הראשונה של צור הייתה לתאם בין צוותי המשנה ולהכין את הדוח על אופן יישום הרפורמה. כדי לשפר את הסיכויים ליישומה הסתמכה התוכנית על שני מושגי יסוד: "יישום כתהליך" (במקום יעד מוגדר עם הגדרה דיכוטומית של הגעה או אי-הגעה אליו) ו"גישה טלסקופית" (מתחילים מקטן לגדול, ומטפסים כל שנה במדרגת האתגר ורוחב היישום) (Cohen, 2023). הרפורמה רשמה הישגים חשובים בשינוי התפיסה וההטמעה של תהליכים מערכתיים לביזור,

19 החלטת ממשלה 5208, מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית, מיום 4.11.2012.

אך נתקלה בהתנגדויות רבות מבית ובחוץ. כעבור שלוש שנים פורק מטה הרפורמה בנציבות, קודם שהספיק להשלים את משימתו. גם רפורמה זו תיבחן לעומק בהמשך המחקר.

ביולי 2013, במסגרת אימוץ דוח ועדת דיין, 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 במגוון הדרגים והתפקידים בשירות המדינה, לנתח את החסמים לקידומן, להשוות את הממצאים למדינות אחרות בעולם ולקבוע מדיניות, יעדים ודרכי פעולה להגברת הייצוג של נשים בתפקידי מפתח בשירות הציבורי (נציבות שירות המדינה, 2014). כעבור כמה חודשים הגישה הוועדה את מסקנותיה לממשלה ואלה אומצו במסגרת החלטת ממשלה.²⁰

בשנת 2020 על רקע אי־העמידה ביעדים של ייצוג מגדרי כפי שהתקבלו בהחלטה ועל רקע אי־השוויון בהעסקת נשים, ממשלת ישראל הציגה הארכה עד להשגת יעד של 50% נשים בתפקידים בכירים, לצד אמצעים נוספים כדי להביא ליישום ההחלטה.²¹ עם זאת, כפי שעולה מדוח שפרסם פרויקט "המוניטור" בשנת 2022, שתי ההחלטות הללו טרם יושמו במלואן (המרכז להעצמת האזרח, 2022).

עוד בהיבטי הון אנושי ופיתוח עתודה ניהולית, במהלך תריסר השנים הראשונות לשנות האלפיים קמו תוכניות מנהיגות רבות שמטרתן ליצור ערוצי הזנה ועתודות לשירות הציבורי ולפעול למען פיתוח מנהלים מכהנים המשרתים את הציבור. כולן התחילו כמהלך של החברה האזרחית. עמותת "עתידים" הייתה חלוצה בנושא והשיקה ב־2002 תוכנית צוערים למינהל ציבורי. חלקן אומצו לתוך המערכת הציבורית, כמו "צוערים לשירות המדינה" בהחלטת ממשלה בשנת 2010,²² וחלקן נותרו במסגרת מיזמים משותפים

20 החלטת ממשלה 1697, קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, מיום 8.6.2014.

21 החלטת ממשלה 454, קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה, מיום 18.10.2020.

22 החלטת ממשלה 242, צוערים בשירות המדינה, מיום 17.1.2010.

עם חברה אזרחית, כגון עמיתי מעוז, עמיתי וקסנר ומכון מנדל למנהיגות (עתודות לישראל, 2016). ריבוי התוכניות הביא את ממשלת ישראל בינואר 2015 להקים צוות בחינה מקצועי בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד רה"מ דאז לצורך גיבוש אסטרטגיה לבניית עתודות הון אנושי במגזר הציבורי במובנו הרחב. הצוות פרסם את המלצותיו באפריל 2016 והן אומצו בהחלטת ממשלה שלושה חודשים מאוחר יותר.²³ לצורך יישום ההחלטה הוקם אגף מטה חדש במשרד רה"מ בשם "עתודות לישראל", המרכז את 35 תוכניות ההזנה של הון אנושי למערכת הציבורית (משרד רה"מ, 2023).

ב-2017 הוקמה ועדת קוצ'יק השנייה, הלוא היא הוועדה לבחינת מבנה האוצר, והשתתפו בה שלושה מנכ"לי אוצר לשעבר – אהרון פוגל, ירום אריאב וחיים שני – וכן הממונה על ההגבלים העסקיים לשעבר ד"ר דרור שטרומ. הוועדה המליצה לחסום את יכולתם של שרי האוצר למנות לתפקיד המנכ"ל מועמד בעל זיקה פוליטית אליהם או לשרים אחרים בממשלה. לצד המלצה זו, המליצה הוועדה על סדרת צעדים לחיזוק מעמדו של מנכ"ל האוצר, אך בלי להכפיף אליו את ראשי האגפים ואת יחידות 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 עיקריים: הפחתת הנטל הרגולטורי בכל הקשור לרגולציה קיימת ויצירת תהליכים להערכת השפעות רגולציה (Regulatory Impact Assessment – RIA) לרגולציה חדשה. הפחתת הנטל הרגולטורי התבטאה בתוכנית החומש הממשלתי אשר התוותה את מסגרת העבודה של משרדי הממשלה בהקשר זה בשנים 2015–2019. מטרתה של התוכנית הייתה להפחית 25% בעלויות הבירוקרטיה בכל

23 החלטת ממשלה 1653, "עתודות לישראל": תכנית אסטרטגית לבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל, מיום 10.7.2016.

המשרדים. היישום במהלך השנים היה חלקי (אלמגור-לוטן ואח', 2021). מנגנון הערכת השפעות רגולציה על רגולציה חדשה הוא חובה שמוטלת על המשרד שמציע את הרגולציה. ככלל, חובת RIA אמורה לחול על כל רגולציה חדשה, אך הלכה למעשה יש תחומים רבים שמוחרגים מכך או מקבלים פטור זמני. במהלך השנים 2020-2021 פעל צוות בין-משרדי במטרה לגבש תוכנית לאומית בתחום הרגולציה להתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו. דוח הוועדה הצביע על סדרת פערים ביישום והמליץ על גיבוש חוק מסגרת לרגולציה בישראל ומיסוד רשות הרגולציה, ואכן חוקק חוק עקרונית האסדרה, התשפ"ב-2021, והרשות הוקמה בתוך משרד רה"מ.

בשני הפרקים הבאים ננתח את הממצאים האמפיריים שמצאנו לרפורמות, הן בעזרת החלטות ממשלה והן באמצעות ועדות ציבוריות. ראשית נתייחס לתוכן ולמאפיינים של החלטות הממשלה שהתקבלו מ-1989 ועד היום בנוגע לרפורמות בשירות הציבורי, ובפרק הבא ננתח לעומק את שש הוועדות הציבוריות שנבחרו למחקר זה.

החלטות ממשלה המתוות רפורמות

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

ויטאליס נקרושיס (Nakrošis) מצביע על כך שאומנם סדרי עדיפויות ממשלתיים בהחלטות הממשלה ממלאים תפקיד בהנעת רפורמות במינהל הציבורי, עשויים להוביל תהליכים מערכתיים ולהגביר את הוודאות של כיוון הרפורמה, אך הם אינם בהכרח משפרים את המציאות הקיימת. 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 נושאים יכולים להיות מטופלים ברמת המשרד. שר שחפץ לקדם נושא מסוים בהחלטת ממשלה מגיש את בקשתו לאישור דרך מזכירות הממשלה, ואם בקשתו מתקבלת – ההחלטה עולה על סדר היום של ישיבת הממשלה. החלטות ממשלה מתקבלות על ידי רוב השרים המשתתפים בישיבה.

ממשלות ישראל מקבלות 4,000 החלטות לפחות בממוצע בכל כהונה. רובן המוחלט של ההחלטות נוגע להליכים פורמליים ומינהליים, כגון אישור מינויים ודברי חקיקה. עם זאת, כ-10% מהחלטות הממשלה הם "החלטות ביצועיות" (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020), המוגדרות 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, ובחינתן מאפשרת לנו לראות את סדר היום של הממשלה ואת מידת פעלתנותה. מאז שנת

2015 מפורסם באתר משרד רה"מ דוח שנתי, שעוקב אחר ביצוע החלטות הממשלה (מועלם ושפייזמן, 2023).

דרור (1992) תיאר את חולשת תפקודה של הממשלה בעניין קבלת החלטות ממשלה, בין היתר הוא מציין: (א) הקצאת זמן לא סבירה לנושא הדיונים, עיקר הזמן של הישיבות מוקצה להחלטות חסרות משמעות; (ב) אין מביאים בפני הממשלה חלופות להחלטות מוצעות וניתוח של יתרונות וחסרונות של כל חלופה; (ג) לרוב יש תלות יתר במשרד הממשלתי היוזם, שמנסח את הצעת המחליטים ומקדם את נקודת מבטו על פני ראייה רחבה; (ד) מדדי הזמן המובאים בחשבון בהחלטות המוצעות, הם בדרך כלל קצרים מדי; (ה) קשר רופף בין ההחלטה לבין הקצאת המשאבים למימושה, פוגם ברצינות תהליך ההחלטה וביישום בפועל. כיום ניתן להוסיף כסיבות נוספות את ריבוי השרים, הגורם להארכת הדיונים ולהידרדרות ניכרת באחריות מיניסטריאלית, המתבטאת בכך שעוד לפני קבלת ההחלטה שרים מושכים לכיוונים שונים, וגם לאחר קבלתה לא כל השרים תומכים בה ומחויבים אליה (קניג, 2022; זמיר ורהט, 2019).

ממצאים וניתוח אמפירי של החלטות ממשלה

החלטות הממשלה שנבחרו נותחו באופן תמטי ותויגו לקטגוריות האלה: (א) מאפיין ראשי מתוך רכיבים של רפורמה בשירות הציבור ההכרחיים לשיקום השירות הציבורי, כפי שהופיעו בהרחבה בהקדמה; (ב) הגורם האחראי על יישום ההחלטה; (ג) מנגנון יישום ובקרה על ההחלטה; (ד) תאריך יעד (אם קיים); (ה) תקציב ייעודי (אם קיים).

חלוקה לתחומי הליבה המרכיבים ניסיונות רפורמה במערכת הממשלתית, מעלה ש-43% מן ההחלטות קשורות בנושאים של **מבנה וסמכויות** (תרשים 3). בתחום זה ניתן לזהות החלטות על ביזור מול ריכוז סמכויות בעבודה בין משרדי ממשלה ובין משרדי ממשלה לשלטון הציבורי והחברות הציבוריות והחלטות בנושאים הקשורים בהפרטה, בהקמה של רשויות ומשרדים חדשים ובוועדות בין-משרדיות. מעניין לציין כי מרבית החלטות הממשלה שהתקבלו

בתחום זה במהלך השנים לא נועדו לפתרון מהותי של בעיות מבניות, אלא נבעו מן המסורת הפוליטית בישראל שבה הרכבת קואליציה כוללת תהליכי פירוק והרכבה של משרדי ממשלה והעברת תחומי אחריות ביניהם במסגרת הסכמים קואליציוניים וחלוקת שלל פוליטי. אומנם החלטה 395 משנת 1999 להקמת הרשות לתכנון ופיתוח²⁴ והחלטה 1784 משנת 2004 להקמת מינהל האוכלוסין וההגירה²⁵ מבטאות ניסיונות לרפורמה מבנית, אך החלטות אחרות, כגון הקמת משרד ההשכלה הגבוהה משנת 2020, משקפות את העברת הסמכויות בין המשרדים השונים לתכלית אחרת (להרחבה ראו קניג, 2022).²⁶

הון אנושי הוא רכיב בולט נוסף, המהווה 27% מכלל ההחלטות הקשורות בניסיונות רפורמה. החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא זה כללו נושאים, כגון גיוון תעסוקתי והרחבת הייצוג של נשים וערבים, שינויים בתנאי ההעסקה, תנאי סף למינוי מנכ"לים, קציבת כהונה והכשרת הסגל הבכיר בשירות הציבורי ומיסודו. דוגמאות לכך הן החלטה משנת 2020 לקידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה²⁷ ושתי החלטות משנת 2008 ומשנת 2009, בדבר כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה.²⁸ ההחלטה המאוחרת יותר ביטלה חלק מן ההסדרים והורידה את הרף לכישורים והניסיון הנדרש למינוי מנכ"לים.

20% מניסיונות הרפורמה עוסקים במנגנונים ובתהליכי עבודה, אשר כוללים מסגרות מוסדיות של נהלים, תפקידים, פורומים ושגרות עבודה המניעים

24 החלטת ממשלה 395, הקמת הרשות לתכנון ולפיתוח, מיום 5.10.1999.

25 החלטת ממשלה 1784, הקמת מינהל האוכלוסין והכניסה לישראל, מיום 4.4.2004.

26 החלטת ממשלה 30, הקמת משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה ותיקון החלטות ממשלה, מיום 31.5.2020.

27 החלטת ממשלה 454, קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה, מיום 18.10.2020.

28 החלטת ממשלה 3435, כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה, מיום 13.4.2008; החלטת ממשלה 86, כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה, מיום 10.5.2009.

את גלגלי השיניים של השירות הציבורי. מבין ההחלטות שנסקרו ניתן לראות עיסוק בפיתוח מנגנונים ובקידום תהליכי רחב, כגון דיגיטציה, רכש ושירות. החלטות בתחום כוללות למשל החלטה משנת 2003 להקמת פרויקט "ממשל זמין" ופרויקט מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה ("מרכב"ה)²⁹, פרויקטים, שכיום מהווים בסיס תשתיתי מכריע בחשיבותו לתהליכים ולהספקת שירותים ציבוריים. מכיוון אחר, אך באותו התחום, ניתן לציין החלטה משנת 2020 להרחבת התשתית לשיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה.³⁰

10% הנותרים העוסקים ברפורמה בעבודת הממשלה מורכבים מ**תיאום ותכלול** (9%) ו**מחזוק נורמטיבי** (1%). תחום התיאום ותכלול כולל תכנון מדיניות רחבי ותכנון אסטרטגי עבור כלל 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 החלטה משנת 2021 למעבר לכלכלה דלת פחמן, הנגזרת מאשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בינלאומית עם שינויי האקלים.³¹

חיזוק נורמטיבי, הכולל את שיפור אתוס משרתי הציבור בישראל, נשחק עד דק בשנים האחרונות וכאמור הוא כולל 1% בלבד מהחלטות הממשלה בתחומי הרפורמה הציבורית. אשרור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת האו"ם נגד שחיתות אשר עבר בממשלה בשנת 2008 משמש דוגמה מייצגת בנושא זה.³²

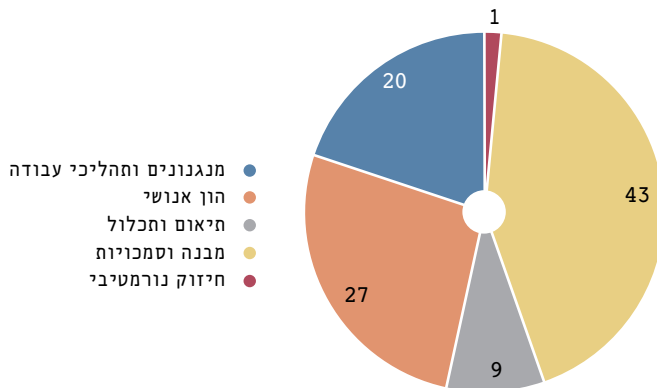
29 החלטת ממשלה 848, "ממשל זמין" ופרויקט "מרכבה", מיום 15.9.2003.

30 החלטת ממשלה 619, הרחבת החשתיח לשיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה, מיום 6.12.2020.

31 החלטת ממשלה 171, מעבר לכלכלה דלת פחמן, מיום 25.7.2021.

32 החלטת ממשלה 4355, אשרור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת האו"ם נגד שחיתות, מיום 22.12.2008.

תרשים 3
ניסיונות רפורמה בהחלטות ממשלה לפי תחומים,
1989-2023 (ב-%)



אנו רואים אפוא במובהק כי ממשלות ישראל ב־25 השנים האחרונות העדיפו לעסוק בתחומים הקשורים **למבנה וסמכויות**. נתון זה עלול ליצור אחיזת עיניים, מפני שכאמור קטגוריה זו כוללת גם את כל ההחלטות בנושא פירוק והרכבה של משרדים ועיסוק פנימי של שרים בחלוקת סמכויות ובהעברתן ולא ברפורמות או בשינויים מהותיים. 65% מן ההחלטות בתחום זה עסקו בהעברת סמכויות בין משרדי ממשלה ו־15% בהקמת משרדים ורשויות חדשים (לוח 1). נתון זה אינו מפתיע לנוכח העובדה שכל ממשלה חדשה מרכיבה ומפרקת משרדי ממשלה בהתאם להרכב הקואליציה שבנתה לפי שיטה "סדורה", הכוללת פתיחת משרדים חדשים, חלקם מיותרים, והעברת סמכויות ביניהם (לוטן וקונסטיני, 2024). ניסיונות לפעול לשינוי אמיתי של מבנה הממשלה המתבטא בצמצום מספר משרדי ממשלה וביצירת מבנה קוהרנטי של יחידות המונע פירוק והרכבה תמידיים, כגון בחוק יסוד: הממשלה, נתקלו עד כה בהתנגדות (קניג, 2022).

תחום הליבה השני שהעסיק במידה רבה את הממשלות הוא **הון אנושי**, וניתן לראות כי ש־36% 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 ומעידה עדיין על מימוש חלקי ביעדים שהוגדרו (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, 2024). ההתמקדות בגיוון תעסוקתי עומדת בניגוד לתשומת הלב המעטה שמקבלים תחומים מרכזיים לשינוי מערכתי, כגון חיזוק עצמאיות העובדים ומקצועיותם, מניעת פוליטיזציה, קידום חדשנות ועידוד הכשרה ומדידה (גולשטיין-גלפרין ואח', 2023). העיסוק החוזר בגיוון תעסוקתי מעיד גם כשלעצמו על יכולתן המוגבלת של ממשלות בישראל לייצר שוויון תעסוקתי במגזר הציבורי – בייחוד בסגל הבכיר. נושא עיקרי שני בתחום זה עוסק בסגל הבכיר: 19% מהחלטות הממשלה העוסקות בהון אנושי התייחסו לתנאי השכר של הסגל הבכיר, להגבלת שנות כהונתו ולהכשרה ותנאי הסף נדרשים ממנו.

כ-17% מההחלטות בתחום של **מנגנונים ותהליכי עבודה** עסקו ברכש ממשלתי, המהווה נדבך חשוב 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, על גישת כלל-הממשל (whole of Government) וכן על חולשת הסדרי תכנון אסטרטגי ארוך טווח (גולשטיין-גלפרין ואח', בהכנה).

כל החלטות הממשלה שעסקו ב**חיזוק 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 (n)	נושא מרכזי	נושא מרכזי (ב-%)	הסבר	דוגמה
חिזוק 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 לאחר, בין כחלק מהסכמים קואליציוניים, ובין כחלק מארגון מחדש של משרדים	החלטה 6319 מיום 19.11.1995 להעברת סמכויות לפי חוק הגנת חיות הבר, התשט"ו-1955 משר החקלאות לשר לאיכות הסביבה
תיאום ותכול	23	הצטרפות לאמנות בינלאומיות ויישומן	30	אשרור של אמנות והתחייבות ליישומן	החלטה 171 מיום 25.7.2021 למעבר לכלכלה דלת פחמן ("הסכם פריז")
הון אנושי	70	גיוון תעסוקתי	36	הצבת יעדי גיוס לאוכלוסיות גיוון כמו נשים, ערבים, חרדים ומבוגרים (מעל גיל 60)	החלטה 454 משנת 2020 לקידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה
מנגנונים ותהליכי עבודה	52	שינוי מנגנוני רכש	17	שיפור מנגנוני הרכש הציבורי	החלטה 848 משנת 2003 להקמת פרויקט ממשל זמין ופרויקט מרכב"ה

2.1 נושא מרכזי שני

תחום ליבה	מספר החלטות בתחום הליבה (n)	נושא מרכזי	נושא מרכזי (%)	הסבר	דוגמה
מבנה וסמכויות	113	הקמת משרדים ורשויות חדשים	15	הקמת משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות חדשים, לרוב מתוך צורך חדש	החלטה 1784 משנת 2004 להקמת מינהל האוכלוסין וההגירה
תיאום ותכלול	23	תכנון אסטרטגי	26	תכנון שיטתי לטווחי הזמן הבינוניים והארוכים בנושאים מכריעים בחשיבותם לשגשוג מדינת ישראל	החלטה 5208 מיום 4.1.2012 למיסוד ולשיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית
הון אנושי	70	סגל בכיר	19	החלטות הקשורות בסגל הבכיר בשירות הציבורי – תנאי סף, הכשרות, תנאי שכר וקציבת כהונה	החלטה 4062 מיום 7.9.2008 לקביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה
מנגנונים ותהליכי עבודה	52	דיגיטציה	17	התאמת השירותים הממשלתיים והחקיקה למהפכה הדיגיטלית	החלטה 225 משנת 1.8.2021 להתאמת החקיקה לעידן הדיגיטלי

נוסף על החלוקה הכללית, בחנו גם מה היה תחום העיסוק המוביל של כל ממשלה וכמה החלטות שקשורות לרפורמות היא קיבלה בתקופת כהונתה (תרשים 4). ניתן לומר כי בממוצע, כל ממשלה קיבלה 17 החלטות בתחומי הליבה של ניסיונות רפורמה ציבורית. בעוד שבשלוש הממשלות הראשונות

אחריות, יישום ותקציב

לגבי כל 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. להלן הפירוט:

בתחום המבנה והסמכויות, מצאנו כי שרים ספציפיים היו אחראים ליישום ההחלטה ב-80% מהפעמים,³³ ומנגנון היישום כלל אישור בכנסת בכ-40% מההחלטות; 57% מההחלטות נקבו בתאריך יעד, ול-33% מהן הוקצה תקציב ייעודי בהחלטה. הסעיפים התקציביים הוקצו בעיקר להוספת תקני כוח אדם ולהעברתם ממשרד אחד למשנהו.

בתחום ההון האנושי, החלטות הממשלה הגדירו לרוב כמה אחראים ליישום, בלטו בכך משרדי המטה, כלומר משרדי ראש הממשלה, האוצר, המשפטים והנציבות. ב-56% מן ההחלטות בתחום זה הוטלה אחריות היישום על המנכ"לים של משרדי המטה. במרבית ההחלטות לא נקבע מנגנון יישום ובקרה, ובכ-65% מהן לא נקבע תקציב ייעודי למימוש. כשנקבע תקציב, הוא התמקד בתקני כוח אדם. עם זאת, תאריכי יעד מחייבים נקבעו בכ-70% מההחלטות. נתון זה מעניין במיוחד לנוכח העובדה שלרובן לא נקבעו מנגנוני בקרה, ולכן הלכה למעשה לא הוחלט על שום מנגנון של מקל או גזר במקרה שהחלטת הממשלה מיושמת בהצלחה, אינה מיושמת או שהיא מתעכבת במידה רבה.

בתחום המנגנונים ותהליכי העבודה מצאנו כי מנכ"לי משרדי המטה היו אחראים ליישום החלטות ב-46% המקרים, ואחריהם מנכ"לים של שאר המשרדים (38%). ב-32% מהמקרים, אחריות זו הייתה משותפת לכמה מנכ"לים. 35% מן ההחלטות כללו דיווח תקופתי או חד-פעמי כאמצעי ליישום ובקרה, ו-85% מהן כללו תאריך יעד. ייתכן שציון תאריך יעד ברובן המכריע של ההחלטות נובע מן העובדה שהחלטות רבות בתחום זה עסקו בהצטרפות

33 מאחר שבחלק מן ההחלטות יש אחריות ליישום משותפת לכמה גורמים, וכך גם במנגנוני היישום והבקרה, בחלק מן המקרים עוברים 100%.

לאמנות בינלאומיות. 27% מן ההחלטות כללו תקציב ייעודי ליישומן. החלטות הכוללות סעיפים תקציביים התאפיינו בפרויקטים דיגיטליים או טכנולוגיים, כגון ניסויים במציאת חלופות לנפט כדי לעמוד הן בתנאי אמנות שלהן התחייבה הממשלה והן בתוכניות רוחב מורכבות, כגון המעבר למרכב"ה, ממשל זמין ופיתוח מדד השירות הממשלתי לציבור.

בתחום התיאום והתכלול, כמו בתחומים של מנגנונים ותהליכי עבודה, מצאנו כי מנכ"לי משרדי המטה היו אחראים ליישום 48% מן ההחלטות, ברובן המוחלט בהובלה משותפת של מנכ"ל משרד האוצר או של ראש אחד האגפים באוצר (אג"ת, חשכ"ל, הממונה על השכר או הממונה על שוק ההון) עם מנכ"ל משרד רה"מ, ואחריהם – שרים, בכ-40% מהמקרים. גם כאן יש מקרים של אחריות משותפת. 35% מן ההחלטות כללו תקציב ייעודי. ב-48% מן ההחלטות כלל מנגנון היישום דיווח תקופתי או חד-פעמי לממשלה, למנכ"לי המשרדים או לאחת מוועדות השרים. עם זאת, רק חלק קטן מן ההחלטות מפרטות בכל כמה זמן יש לדווח. בולטת העובדה שלא הוגדר בהחלטות מנגנון לפיקוח ובקרה מלבד הדיווח, ולא ברור אם יש השלכות לאי-עמידה בתנאי זה.

חיזוק נורמטיבי כלל רק ארבע החלטות ממשלה בתקופה של 25 שנים, ובשלוש מתוכן מונה שר ליישומן, בעיקר השר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור שהיה קיים בישראל בממשלה ה-32. רק באחת מהן נקבע מנגנון של יישום ובקרה ותאריך יעד. אף לא אחת מן ההחלטות כללה תקציב ייעודי, אך כדאי לציין כי בתחום זה בדרך כלל אינה נדרשת תוספת תקציבית ניכרת.

ניתן לראות שלמרות חשיבותן של רפורמות בשירות המדינה ולמרות ניסיונות לטיוב המערכת הממשלתית, אין הקפדה על אחידות בהחלטות הממשלה בנושאים הללו. פעמים רבות הן מתקבלות ללא מנגנון יישום ובקרה, ללא תאריך יעד וללא תקציב נדרש ליישומן. עובדה זו מהווה חסם משמעותי מפני קידום רפורמות בשירות הציבורי, ופעמים רבות משאירה את החלטת הממשלה כ"אות מתה" שאינה מובילה לשינוי ולהטמעה בשטח. חסם נוסף נובע מן העיסוק 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. עיסוק זה בא, באופן טבעי, על חשבון תשומת לב המוקדשת לנושאים אחרים ולקידום מדיניות לאומית.

מקוצר היריעה של מחקר זה, לא בדקנו את מידת יישומיותן של החלטות ממשלה אלה. כדי לבחון המלצות ברמת המיקרו, כולל את מידת היישומיות שלהן בפועל, בדקנו ועדות ציבוריות שהתכנסו בעקבות החלטות ממשלה לקידום 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, של הנשיא או של שר מסוים. הגדרת תפקידן של ועדות יכולה להשתנות מוועדה לוועדה. בישראל משמשות הוועדות הציבוריות כלי ממשל נפוץ מאוד לשליטה, לניהול ולייעוץ. עם זאת, המדינה אינה מנהלת רישום מסודר של כלל הוועדות הציבוריות שהתקיימו בה, בפילוח לסוגים, ואין בנמצא רשימה של כלל הוועדות. בדיקה במנוע החיפוש של גוגל העלתה 72 ועדות במגוון תחומים, שכללו את רצף המילים "ועדה ציבורית" בשמן.

פרט לוועדות הציבוריות, העומדות במוקד מחקר זה, יש סוגים נוספים של ועדות שנזכיר בקצרה: (א) **ועדות שרים**: במסגרת מנגנון העבודה הממשלתית, ישנן ועדות קבועות, כמו ועדת שרים לחקיקה וועדות שונות שמוקדמות לצורך מסוים; (ב) **ועדות קבועות**: אשר מתכנסות דרך קבע והן חלק ממנגנוני קבלת ההחלטות בשירות הציבורי, כגון הוועדה המייעצת למינוי בכירים בשירות המדינה, ועדת הבחירות המרכזית, ועדת השמות הממשלתית וועדות מחוזיות לתכנון ובנייה; (ג) **ועדות שממונות על ידי דרג מקצועי** (לרוב מנכ"ל משרד ממשלתי): בדרך כלל מדובר בוועדות בין-משרדיות, ולפיכך פנים-ממשלתיות, המוקמות במטרה לתאם בין כמה משרדים בסוגיות מרכזיות ומהותיות, כחלק מעבודת המטה הממשלתית, כגון צוות עבודה לבחינת מערך התכנון האסטרטגי וזיהוי פערים ביכולות אסטרטגיות בשדה החברתי-כלכלי, שפעל בין משרדי רה"מ, אוצר ובנק ישראל בשנת 2010. כאמור, שלושת הסוגים הללו של ועדות חורגים מיריעת מחקר זה.

ועדות ציבוריות הן מנגנון ייחודי של הממשלה: הן מאופיינות בגמישות בהיותן בעלות כושר פעולה ויכולת הסתגלות למגוון בעיות, מצבים ודרישות, והן מספקות ערוץ שבו יכולים פרטים וקבוצות אינטרס להשתתף בתהליך מדיניות ציבורית (Rowe & McAllister, 2006). מצד אחד, הוועדות עוסקות באירועים או בנושאים שאין רוצים להפקיד את בחינתם בידי גופי ברור קיימים, ומצד אחר הן יכולות לשמש חלופה או תוספת לאמצעי ניהול וקבלת החלטות בידי הממשלה (פיגורה, 2011).

הספרות (Moe, 2003) ממיינת סוגי ועדות על פי התפקיד שהוטל עליהן בכתב המינוי: (א) ארגון מחודש (כגון ועדת בן בסט לרפורמה במיסוי ישיר, 2000³⁴); (ב) פתרון משבר: בין שבעקבות לחץ ציבורי (כמו ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי כלכלי, שהוקמה כאמור, לאחר המחאה החברתית ב־2011), בין שבעקבות ועדת חקירה על מחדל לאומי (כמו ועדת אגרנט, 1973³⁵); (ג) ביצוע פעולה טכנית המצריכה הכרעה מקצועית (כגון ועדת ששינסקי, 2010³⁶); (ד) קביעת מדיניות (כגון ועדת דוברת, 2003³⁷).

חלק מן הוועדות מוקמות מתוקף חוק ייעודי. כך למשל ועדות חקירה ממלכתיות, אשר מוקמות 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 19א לחוק ועדות חקירה, התשכ"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 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, ועדת בדיקה ממשלתית נועדה לבחון נושא או אירוע מסוים הנתון בתחום אחריותו של שר, או של כמה שרים בממשלה. ועדת בדיקה ממשלתית מוקמת על ידי שר או על ידי כמה שרים, ויכולה להיות מוקמת גם בהחלטת ממשלה. פרק 64.1 בתקשי"ר מסדיר את פעולת הוועדות אשר הוקמו בידי שר ומנכ"ל. נקבעו בו למשל אופן המינוי של חבריהן, סדרי הדיווח והתייעוד בעניין עבודתן, תדירות התכנסויותיהן, הדרך לקבלת החלטותיהן ומתן ביטוי לדעת המיעוט בדוח.

ועדות ציבוריות אחרות, בעיקר כאלו שנוגעות לארגון מחדש או לקביעת מדיניות, אינן כפופות להוראות חוק, ויש גמישות רבה יותר באופן הפעלתן,

34 הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה, 2000.

35 ועדת אגרנט: ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים, 1974.

36 ועדת ששינסקי: הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, 2010.

37 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ("ועדת דוברת"), 2003.

רוחב יריעתן והתוצר הסופי המגובש. ועדות שהוקמו לטובת רפורמות בשירות הציבורי מאופיינות לרוב על ידי כמה מטרות: חיטון בהוצאות הציבוריות; שיפור השירותים הציבוריים; ייעול פעילות הממשל; הגדלת הסיכוי שהמדיניות הנבחרת ויישומה יהיו תכליתיים. בדרך ליישום מלא של הרפורמה היא יכולה לשרת מטרות ביניים, ובהן שחרור חסמים בירוקרטיים והגברת האחראיות (accountability) של הממשלה כלפי הרשות המחוקקת והאזרחים (Pollitt & Bouckaert, 2004).

במהלך שנים ארוכות, עוד לפני התעצמות הקיטוב הפוליטי במדינה (שפירא ופולסנר, 2022), זכו הוועדות למנדט נרחב יחסית ולתמיכה פוליטית איתנה בכל הנוגע להתמודדות עם אתגרים העומדים בשורשי המערכת הציבורית. עם זאת, לא אחת נמתחה ביקורת, ולפיה נועדו הוועדות לייצר "שקט תעשייתי" ולא לקדם רפורמה מקיפה. התוצר העיקרי של פעילותה של ועדה ציבורית הוא דוח, ובו בדרך כלל ממצאים, מסקנות והמלצות לשינוי (פיגורה, 2006). במבחן התוצאה יישומן מוגבל.

החוק והתקשי"ר אינם מחייבים מנגנון יישום ומעקב אחר ביצוע המלצות הוועדות. הממשלה רשאית להקים ועדת שרים או ועדת חקירה ציבורית שתעשה זאת, וכמובן היא רשאית להטיל את קידום היישום על משרדי הממשלה, ברמת שר או מנכ"ל. גם הכנסת רשאית להחליט על מעקב באמצעות ועדותיה. אך מרגע שפורסמו ההמלצות, הביקורת העיקרית על ביצוען היא בעיקרה ציבורית ופוליטית (בלאנדר, 2023). לוח 2 מסכם את ההבדלים המהותיים בין הסוגים העיקריים של הוועדות הציבוריות.

לוח 2

מאפיינים של ועדות ציבוריות

ועדות חקירה ממלכתיות	ועדות בדיקה	ועדות ציבוריות לרפורמה מינהלית	
הממשלה	הממשלה או השרים	הממשלה או השרים	היזום והגוף המקים
חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968	חוק הממשלה, התשס"א-2001	חוק הממשלה, התשס"א-2001; תקנון הממשלה	מקור הסמכות החוקית להקמת הוועדה
פתרון משבר בעקבות לחץ ציבורי לפתרון בעיה מהותית או חקירת מחדל	פתרון משבר או ארגון מחדש	ארגון מחודש או קביעת מדיניות	תפקיד ראשי
הממשלה או הוועדה לענייני ביקורת המדינה	הממשלה או השרים	הממשלה או השרים	הגדרת כתב המינוי
נשיא בית משפט העליון	הממשלה או השרים	הממשלה או השרים	קביעת הרכב הוועדה
היו"ר - שופט בית המשפט העליון או המחוזי. מקובל שחלק מן החברים באים מהשירות הציבורי.	מקובל שחלק מחבריה באים מהשירות הציבורי	מקובל שחלק מחבריה באים מהשירות הציבורי	הרכב הוועדה
לרוב דיון פומבי, בהלימה לסמכויות בית משפט	אין תכתיב מוגדר	לרוב דיון פומבי, אך אין תכתיב מוגדר	פומביות הדיון
יש	אין. אם בראש הוועדה עומד שופט בדימוס, ניתן לבקש את אישור הממשלה לסמכויות כפייה, חסינות והגנות	אין	סמכויות כפייה, חסינות והגנות
בדרך כלל הממשלה מאמצת פורמלית, ולרוב מיושמות ההמלצות האישיות בלבד ³⁸	אין	אין	חובת אימוץ ממצאי הדוח והמלצותיו

38 הדבר לא נקבע חד-משמעית. זמיר (1983) טוען שיש חובת אימוץ כשמדובר בבירור עניין עובדתי, והנושא הנדון בוועדה נוגע ביסודו לשאלות של קביעת אחריות אישית

מלוח 2 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. מרחב הפעולה שלהן עלול להיות מושפע מזהות הגורם הממנה (שרי הממשלה).

ממצאים וניתוח אמפירי של ועדות ציבוריות

כפי שתואר לעיל, במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל המליצו עשרות ועדות על רפורמות מקיפות במגזר הציבורי. לאחר מיפוי ראשוני של 72 ועדות ציבוריות, סקרנו את דוחות הוועדות והחלטנו להתמקד בארבע המרכזיות שבהן – 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).³⁹
- ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – ועדת דיין (2013).
- הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה – ועדת לוקר (2013).

בעוד ששתי הוועדות הראשונות מונו על ידי ראשי הממשלה דאז, שמעון פרס ובנימין נתניהו, בהתאמה, השתיים האחרונות מונו בהחלטות ממשלה, בעקבות מסקנות ועדת טרכטנברג. דוחות ארבע הוועדות הרחביות הובאו לאישור ואומצו כהחלטות ממשלה לאחר פרסומם.

או מחדל. סגל (1984) טוען שאין חובה לאמץ את הממצאים והמסקנות. קלגסבלד (2001) טוען שיש להפריד בין קביעת העובדות על ידי ועדת החקירה ובין הפונקציה הפוליטית, כלומר אין חובה לאמץ את הממצאים ואח ההמלצות.

39 נתייחס רק לפרק העוסק בשירות הציבורי.

בחרנו לנתח את ההמלצות של שתי ועדות קוצ'יק, מאחר שהן עסקו ברפורמות במשרדי מטה מרכזיים שהם חלק בלתי נפרד מן היכולת ליישום רפורמות בשירות הציבורי.

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

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

בשל ההבדלים בין הקטגוריה הראשונה, המונה ארבע ועדות, לבין השנייה, הכוללת את ועדות קוצ'יק, נציג אותן בנפרד זו מזו. המלצות הוועדות שנבחרו לאחר הסינון על ידי צוות החוקרות נותחו באופן תמטי לקטגוריות האלה: (א) ישימות: האם ההמלצה יושמה במלואה, יושמה חלקית או כלל לא; (ב) מאפיין ראשי מתוך הרכיבים של רפורמה בשירות הציבורי, שהוצגו לעיל; (ג) מידת האופרטיביות של ההמלצות; (ד) הגורם האחראי על יישום ההמלצה; (ה) מנגנון יישום ובקרה על ההמלצה; (ו) בחינה אם ההחלטה כוללת תאריך יעד, תקציב ייעודי והיבטים שקשורים לשינוי מערכתי.

ארבע הוועדות הרוחביות: ניתוח ההמלצות

פרק זה כולל ניתוח משווה של ההמלצות של ארבע הוועדות הרוחביות. אף שנמצאו הבדלים מובהקים בין הוועדות, יש להביא בחשבון שמספר ההמלצות שונה מהחלטה להחלטה, וכך גם שנת היציאה לאור של דוח ההמלצות של כל אחת מהוועדות. את מספר ההמלצות שהתקבלו בכל ועדה ניתן לראות בלוח 3.

לוח 3

ארבע הוועדות הרוחביות: הצגה מספרית של ההמלצות

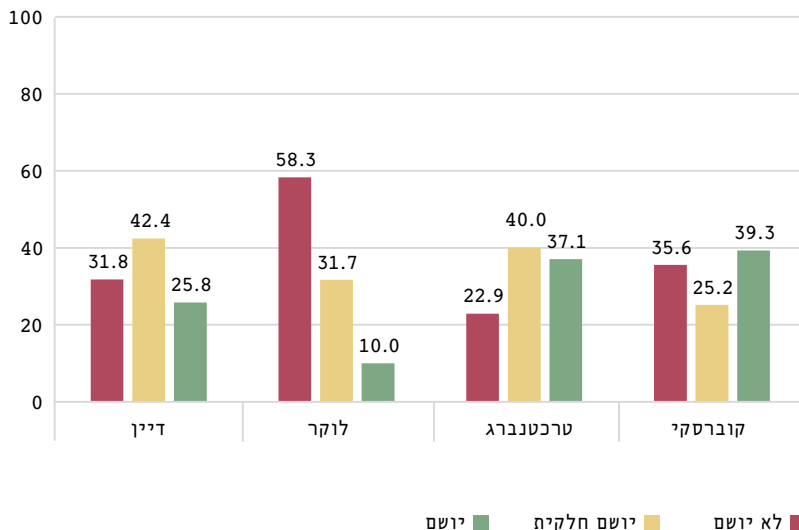
ועדת דיין	ועדת לוקר	ועדת טרכטנברג	ועדת קוברסקי	
2013	2013	2011	1989	שנת פרסום ההמלצות
66	61	36	282	מספר המלצות (ח)
26%	10%	37%	39%	שיעור יישום ההמלצות – באופן מלא

מידת היישום של ההמלצות

מבחינת דוחות ארבע הוועדות הרוחביות, ניתן לראות שלגבי כולן לא יושמו כל ההמלצות (תרשים 5). שיעורי היישום החלקי, כלומר המלצות הוועדות שקיבלה הממשלה לבצע, אך הן אינן מיושמות באופן שוטף, או בוצעו באופן חלקי, נעים בין 25% בדוח קוברסקי ל-42% בדוח ועדת דיין. ועדת לוקר מאופיינת בשיעור הגבוה ביותר של המלצות שלא יושמו (58%) ובשיעור הנמוך ביותר של החלטות אשר יושמו באופן מלא (10%). ככלל, ניתן לראות שהמלצות שיושמו באופן מלא מגיעות ל-39% בוועדת קוברסקי, ל-37% בוועדת טרכטנברג ול-26% בוועדת דיין. בחלק מהוועדות לא הצלחנו לקבוע חד-משמעית אם המלצה מסוימת יושמה או לא, למרות מאמצים רבים שהשקענו בכך, בהיקף של עד 4%. הנתונים להלן אינם כוללים המלצות אלה.

תרשים 5

מידת היישומיות של ההמלצות בארבע הוועדות הרוחביות (ב-%)



יישום מלא של ההמלצות

ההמלצות של דוח קוברסקי שניתן להגיד כי יושמו במלואן (39%) עסקו, בין השאר, בשינויים במבנה הנציבות ובאופני עבודתה, כגון חיזוק העצמאות והאוטונומיה של הנציבות ושינוי מעמד הנציב, הקמת יחידה העוסקת בסגל הבכיר (גם אם בעיכוב של כמה עשורים), עיצוב מדיניות כוללת של משאבי אנוש בשירות המדינה, ובכלל זאת הערכת עובדים, קביעת כללי סף התחלתיים גבוהים יותר בכניסה לשירות ותהליכים למניעת פעילות מפלגתית ופוליטית במסדרונות המשרדים. אחת ההמלצות הבולטות של הדוח היא הקמת ועדה ליישום הרפורמה. מהלך זה, גם אם כעת הוא אינו מצטייר כמהפכני, סימן את הקשר שבין הקמה של ועדות ציבוריות לבין יישום המלצותיהן בעתיד.

בדוח ועדת דיין ניתן לראות שמבין ההחלטות שיושמו באופן מלא (26%), חלקן הגדול עוסק, בדומה לדוח קוברסקי, בשינויים באופן עבודת הנציבות

ובמדיניות הון אנושי. עימן ניתן למנות את שינוי הליכי הגיוס לשירות המדינה, המתבטאים ביצירת מכרזי מאגר לתפקידים שונים, בקליטת סטודנטים לשירות המדינה, במעבר לגיוס עובדים באמצעות מכוני מיון ובשדרוג מערכת הגיוס המקוונת. גם בדוח זה מובאות המלצות אשר עוסקות בסגל הבכיר והגיעו לכדי יישום מלא, כגון הקמת גוף תוכניות עתודה לסגל הבכיר והקמת המדרשה הלאומית למנהיגות.

בוועדת טרכטנברג, ההמלצות שבוצעו באופן מלא בפרק העוסק בשירות הציבורי (37%), עוסקות בהקמת מנגנוני עבודה חדשים למעקב, לבקרה ולשיפור תהליכים בעבודת הממשלה. ועדת טרכטנברג הוקמה סמוך למועד הצטרפותה של ישראל לארגון OECD, ועובדה זו עודדה במידה מסוימת את יישום ההמלצות שכן לגבי חלקן התחייבה ישראל פומבית אל מול הארגון. ניתן לציין למשל שיפור בייעול מערכי הרגולציה וחיזוקם, המלצה שהתבטאה בפיתוח תורת RIA לבחינת רגולציות, להגדלת התקנים במשרדים לעוסקים ברגולציה חכמה, לחיזוק שיתוף ידע בין רגולטורים ממשרדי ממשלה, ולהקמה, אף אם עדיין בתהליכי התחלה, של רשות האסדרה. 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 לייעול תהליכי רכש ולקיצור הזמן הדורש לבצע התקשרות או הוצאה לפועל של החלטות הכוללות רכש.

יישום חלקי של ההמלצות

ההמלצות של ועדת קוברסקי שיושמו חלקית בלבד (25%) כוללות פיתוח של מדיניות שתעלה את שיעור הנשים ובני המיעוטים בתפקידים בכירים, יצירת מסלולי קריירה המציעים נקודות קידום ברורות לעובדים, חיזוק התיאום והשילוב בין משרדי הממשלה על ידי יחידה מרכזית שתעסוק בכך ושיפור המעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

בוועדת דיין, מרבית ההמלצות יושמו חלקית בלבד (42%). המלצות אלה כוללות למשל שינויים נוספים באופן הגיוס, כגון מעבר ממכרזים פנימיים לבין־משרדיים כברירת מחדל ויצירת אשכולות מקצועיים ואצילת סמכויות בתחום משאבי האנוש למשרדים עצמם. המלצות ביישום חלקי כוללות

גם היבטים מרכזיים של הרפורמה של ביזור סמכויות מהנציבות למשרדי הממשלה השונים. נכון ל-2020 מרבית הסמכויות בתחום התקן (77%) לא הואצלו, אך הואצלו סמכויות טכניות במהותן (מבקר המדינה, 2020).

המלצות שהגיעו רק לכדי יישום חלקי (40%) בוועדת טרכטנברג כוללות שיפור יכולת המטה וקביעת יעדים, הסדרת השירותים הממשלתיים הניתנים במיקור חוץ והפיקוח עליהם,⁴⁰ פיתוח מדיניות משאבי אנוש וקריירה בשירות המדינה. בוועדת לוקר, המלצות אשר סווגו כ"יושם חלקית" (32%) כוללות את שיפור מנגוני העבודה של משרדי הממשלה ומקבלי החלטות מול משרד האוצר, ובראשו אגף תקציבים וארגונים מבניים של המשרדים.

המלצות שלא יושמו כלל

חלק גדול מן ההמלצות שלא יושמו עוברות כחוט השני בין דוחות הוועדות והחלטות הממשלה העוסקות ברפורמות בשירות הציבורי. בדוח קוברסקי, למשל, החלטות שלא יושמו כלל (34%) עוסקות ביצירת מנגונים ושגרות לתכנון ארוך טווח במשרדי הממשלה, בביזור סמכויות רבות למשרדים על ידי משרדי המטה, בבניית אתוס ותפיסת יסוד של מצוינות בשירות, במדידת פרודוקטיביות וביצירת קשר ישיר בין שכר לבין תפוקות ומתן אפשרות למנהלים לתגמל במישרין 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 ועדת דיין מזכרות המלצות דומות שגם הן לא יושמו (32%), כגון "בניית פלטפורמת קידומי שכר כתלות בהערכת התפקוד", "קיום מנגון שכר עידוד על ניהול מבוסס יעדים" ובנייה של אתוס שירות מדינה בהיר (ועדת דיין, 2013, עמ' 130, 134, 78).

ועדת לוקר, ש-57% מהמלצותיה לא יושמו, קראה למיסוד מנגוני "פיקוח ובקרה על השחקנים השונים", לריכוז המחויבויות התקציביות הרב־שנתיות

40 תחום המכונה כיום רכש חברתי ומיושם בשלושה משרדים, אך עודנו רחוק מהטמעה רחבה בכלל ההתקשרויות הממשלתיות.

של כל משרד ולפיתוח מודלים בהתאם לחיזוי רב־שנתי (ועדת לוקר, 2013). המלצה מרכזית שלא יושמה, למרות כמה 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 הרשאות להתחייב לצורך תקצוב פרויקטים ארוכי טווח" (ועדת לוקר, 2013, עמ' 9, 14-15).

תחומי הליבה המובילים בהמלצות

בתרשים 6 ניתן לראות את המגמות בתחומי הליבה של ההמלצות בכל אחת מארבע הוועדות הרחביות. מן התרשים עולה שבדומה להחלטות הממשלה שהתקבלו בתחום רפורמות ציבוריות, גם כאן מעל מחצית מההמלצות של כל אחת מהוועדות מתמקדות בשני תחומים עיקריים: (א) מנגנונים ותהליכי עבודה; (ב) הון אנושי. מנגנונים ותהליכי עבודה היו כ־25% מן ההמלצות בוועדות קוברסקי ובוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי, וכשליש בוועדת טרכטנברג (36%). מלבד ועדת לוקר, שהתמקדה בנושאים הקשורים בריכוזיות מול ביזור, כלומר בתחום של מנגנונים ותהליכי עבודה בשירות הממשלתי (95% מההמלצות), הוועדות האחרות עסקו במכלול נרחב יותר של תחומי ליבה.

ניתן לראות את הדמיון בין המלצות דוח קוברסקי לבין המלצות ועדת דיין גם בעיסוק הדומה בהון אנושי ובהדגשת חשיבותו. 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 ו־15%-16% בתחום של מבנה וסמכויות. ועדת טרכטנברג הדגישה ערכים דמוקרטיים: 14% מן ההמלצות עסקו בחיזוק נורמטיבי של המערכת הציבורית ו־19% בתיאום ותכלול, נתונים גבוהים בהשוואה לשאר הוועדות.

בתחום של מנגנונים ותהליכי עבודה, שכללו 25%-95% מן ההמלצות, בלטו המלצות בנושאים האלה: תכנון אסטרטגי, האצלת סמכויות למשרדי הביצוע, פיתוח מתודולוגיות וכלים להערכה ולבקרה על החלטות ממשלה, תוכניות עבודה ותפקוד עובדים ונוהלי רוחב לשיפור הליכי חקיקה וקבלת החלטות מבוססי ידע ומכווני תפיסה של האזרח במרכז (user-centered). כך למשל,

תהליכי הערכה ובקרה מתבטאים 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" (ועדת דיין, 2013, עמ' 91), והן ברמת המערכת: "יש למסד מנגנונים של פיקוח ובקרה על השחקנים השונים" (ועדת לוקר, 2013, עמ' 9); "למסד תהליכים של הערכה והפקת לקחים במשרדים ולערוך מחקרי הערכה בידי גורמים חיצוניים בלתי תלויים ביחס לפרויקטים גדולים ותחומי פעילות עיקריים" (ועדת קוברסקי, 1989, עמ' 129).

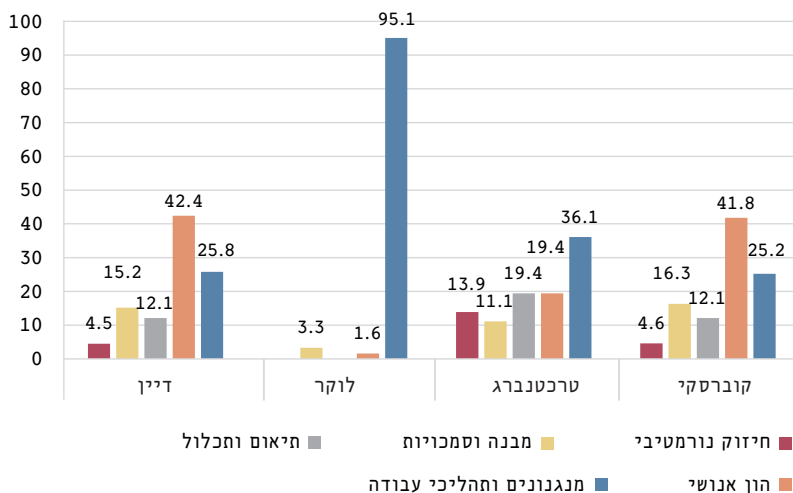
הון אנושי עמד במוקד 2%-42% מן ההמלצות, בהתאם לפעילות הוועדה. עיקר ההמלצות עסקו בפיתוח מדיניות הון אנושי, אתוס של שירות ציבורי מצטיין, הצורך בהגדלת הגיוון התעסוקתי בקרב נשים ומיעוטים, טיפוח הסגל הבכיר ומיומנויות ניהול ובפיתוח תהליכי הכשרה נדרשים לכל אחד מהדרגים בשירות. ההמלצה של ועדת טרכטנברג "להתאמת 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 במגוון ניסוחים בדוח הרפורמה, וכמובן גם בדוח קוברסקי.

תחום התכלול עמדו במוקד 12%-19% מן ההמלצות בוועדות קוברסקי, טרכטנברג ודיין, ולא עלה כלל בוועדת לוקר. בתחום זה ניתן לראות מגמה של המלצות העוסקות בהקמת פורומים בין-משרדיים ומקצועיים, בפיתוח של דפוסי עבודת מטה משותפים, בפתרון מחלוקות ובשיתוף הציבור בקביעת מדיניות.

בתחום המבנה והסמכויות התקבלו 3%-16% מן ההמלצות. המלצות אלה כוללות שינויים מבניים בעבודת משרדי הממשלה, בייחוד במשרדי המטה. ההמלצות מתמקדות 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 עמד במוקד 0%-5% מן ההמלצות בוועדות קוברסקי, דיין ולוקר, ו-14% בוועדת טרכטנברג. בתחום זה עיקר ההמלצות כללו הצהרות בנושא חיזוק המצוינות של השירות הציבורי, יצירת קוד אתי ואכיפתו וחשיבותה של דוגמה ניהולית: "הקרנת מופת אישי על ידי נבחרי ציבור וראשי המנהל הציבורי" (ועדת קוברסקי, 1989, עמ' 87).

תרשים 6 חומי הליכה של ההמלצות בארבע הוועדות הרחוביות (ב-%)



מידת האופרטיביות של ההמלצות

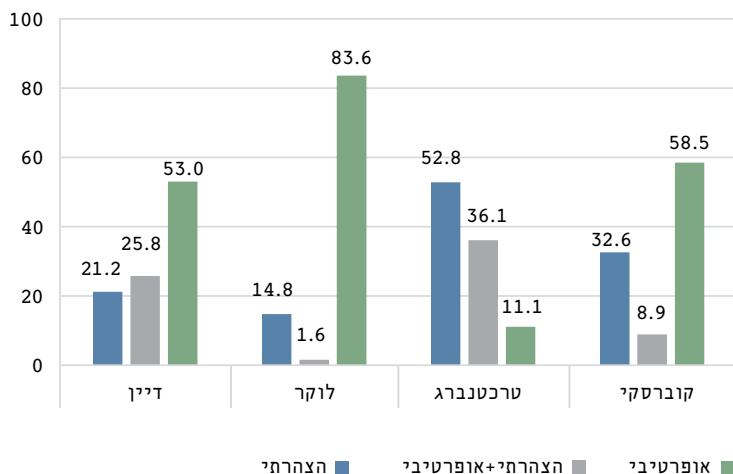
מאפיין נוסף שבדקנו הוא באיזו מידה ההמלצות המובאות בדוחות הוועדות הן אופרטיביות או הצהרתיות (תרשים 7). בעוד שהמלצות אופרטיביות כוללות משימות ברורות לביצוע, המלצות הצהרתיות לרוב נשארות ברמת הערך או העיקרון. כאשר ההמלצות כללו עיקרון כללי רחב לצד משימתיות,

הגדרנו אותן כאופרטיביות וכהצהרתיות גם יחד. בבחינת הוועדות נמצא כי ועדת לוקר מאופיינת בשיעור הגבוה ביותר של המלצות אופרטיביות (84%). בדוח קוברסקי ובדוח ועדת דיין נמצא כי מעל 50% מההמלצות היו אופרטיביות, אך אם מוסיפים אותן להחלטות שסווגו "גם וגם", רואים עלייה ל-67% בוועדת קוברסקי ול-79% בוועדת דיין.

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

תרשים 7

מידת האופרטיביות של ההמלצות בארבע הוועדות הרחביות (ב-%)



דוחות הוועדות התמקדו בהגדרת המצב הרצוי מבחינת תפיסות וערכים נחוצים (סעיפים הצהרתיים), אך בולט בהיעדרו החלק שמתייחס נקודתית לדרכים היעילות להטמעת התפיסות הללו. כפי שתואר בפרק התשתית התאורטית, המודלים המנטליים מתייחסים למצבור אמונות ותפיסות עומק, להנחות ולדפוסי חשיבה הן של הדרג הנבחר והן של הדרג המקצועי והציבור בכללותו. הדוחות נטו להתעלם מן האתגר לשינוי תפיסות עומק ולא המליצו כיצד ניתן להטמיע תפיסות אלו ולעבור מן המצוי אל הרצוי. חיזוק אתוס משרתי ציבור, "שפה משותפת" (כדברי ועדת קוברסקי) ושינוי פרדיגמות מחייבות התערבויות ברבדים הסמויים יותר במערכת, ואין די להצביע על כיוון מסוים בדוח מסכם של הוועדה.

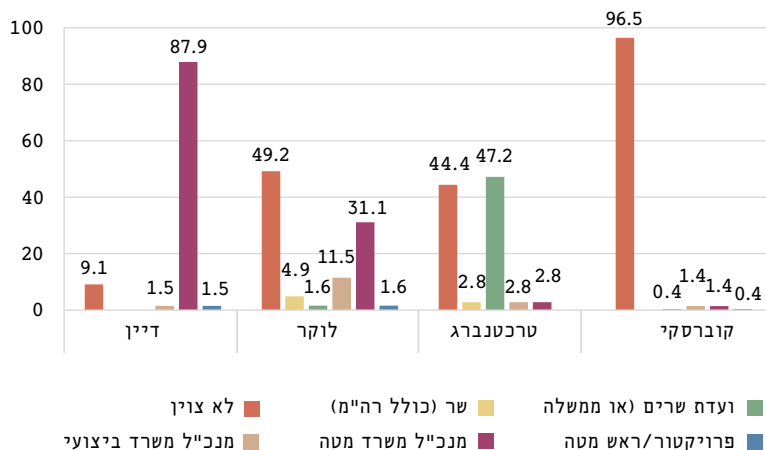
האחריות לביצוע ההמלצות

עלו הבדלים ניכרים בין הוועדות בשאלת האחריות לביצוע ההמלצות (תרשים 8). דוח קוברסקי נכתב כי הנציב לא יוכל להוביל את הרפורמה בגוף שהוא עצמו ממונה עליו, שכן הדבר יהיה בגדר ניגוד עניינים. עם זאת, ברובן המוחלט של ההמלצות (97%), לא צוין מי אמון על האחריות לבצען. בפועל, ובניגוד להמלצה זו, מי שעמד בראש המטה ליישום הדוח היה הנציב שמונה לאחר פרסום הדוח וקיבל מנדט ליישום ההמלצות, פרופ' יצחק גל־נור (מזכירות הממשלה, 1993).

דוח ועדת דיין, להבדיל מדוח קוברסקי, רוב ההמלצות הטילו את האחריות להוצאתן לפועל על הנציב (88%), שהיה כאמור אחד ממנכ"לי משרדי המטה בממשלה. הנציב, לאחר מכן, הטיל את האחריות על ראש מטה היישום, שאומנם קיבל מינוי זמני בנציבות אך לא היה חלק מן המבנה הארגוני הרשמי. ועדת טרכטנברג הטילה את האחריות העיקרית ליישום על הממשלה כמכלול (47%), וועדת לוקר – על מנכ"לי משרדי המטה (31%) ועל המשרדים הביצועיים (12%). המלצתה של ועדת לוקר הגיונית ומתבקשת לאור העובדה שהוועדה עסקה רבות בהסדרה ובהאצלה של הסמכויות בין משרד האוצר לבין המשרדים הביצועיים.

תרשים 8

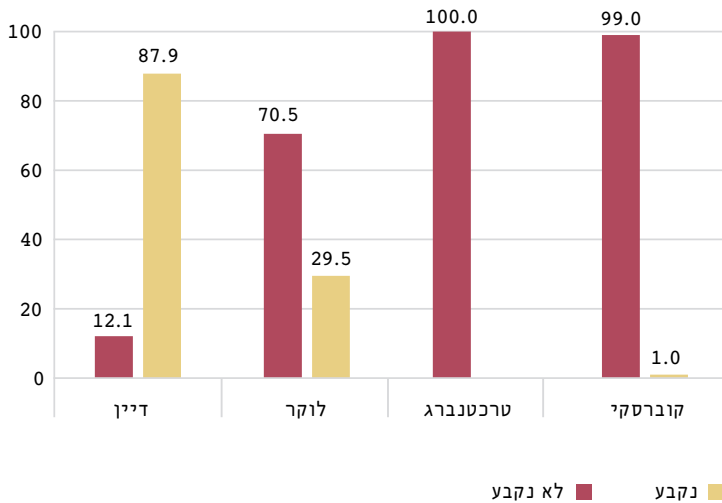
אחריות הביצוע של ההמלצות בארבע הוועדות הרוחביות (ב-%)



תאריך יעד לביצוע ההמלצות

כפי שעולה מתרשים 9, בשתיים מתוך ארבע הוועדות הרוחביות, קוברסקי וטרקטנברג, לא נקבעו תאריכי יעד לביצוע, אך כי במבוא הכללי לוועדת טרקטנברג הומלץ ליישם את המלצות הוועדה בתוך חמש שנים. במקרה של ועדת דיין, מרבית ההמלצות (88%) כללו תאריכי יעד ואבני דרך לביצוע, בחלוקה לפי שנים קלנדריות מתום עבודת הוועדה (2013-2016). גם ועדת לוקר קבעה כמה תאריכי יעד (30%), אך אלה התייחסו בעיקר לתהליך בניית התקציב, כלומר להטמעת שגרות עבודה עד תאריך יעד מוגדר, ולא למועד סיום יישום ההמלצות. קביעת תאריכי יעד היא משימה חיונית עבור מידת האופרטיביות של ההמלצות, וחשובה עבור בניית אבני דרך ליישום הרפורמה.

תרשים 9
קביעת מועד יעד לביצוע ההמלצות בחלוקה לארבע הוועדות
הרוחביות (ב-%)



מנגנון יישום ובקרה ותקציב ייעודי

מצאנו כי רוב ההמלצות לא התייחסו למשתנים של מנגנון יישום ובקרה ותקציב ייעודי. מנגנון הבקרה לא הוגדר ב-89%-100 מן ההמלצות. מנגנוני בקרה הכוללים דיווח לכנסת, לממשלה או לוועדת שרים, לציבור או כאלה הכוללים חקיקה כמעט שלא הזכרו בדוחות הוועדות. ניתוח הנתונים מלמד שאין גורם שתפקידו לפקח על כך שההמלצות אכן יגיעו לכדי יישום. היטיב לתאר זאת פיגורה (2006) בקובעו כי ועדה ציבורית היא המומחית לקביעת ההמלצות, וגורם אחר אמור להוביל את השינוי. ועדות הן כלי ליצירת אג'נדה ותשתית לשינוי, והן אינן מופקדות על הובלת השינוי. חלוקה זו מובילה לשני שלבים מובחנים בתהליך הרפורמה: יצירת תשתית ותהליך ביצוע (שם).

בשאלת התקציב, רק דוח ועדת דיין הקדיש לסוגיה תשומת לב ניכרת (88%), אך עשה זאת בהתייחסו בעיקר לתקני כוח אדם ולא באמצעות הערכה תקציבית. שאר הדוחות לא הציגו בהמלצותיהם תקצוב נדרש ב-97%-100 מן המקרים. הערכה תקציבית חשובה לצורך קבלת החלטות מודעת של ממשלות באימוץ דוחות הוועדה ובפריסה ריאלית של יישומם על פני כמה שנים. ניתן לייחס נתונים אלה למנדט המצומצם יחסית שניתן לוועדות ציבוריות בסוגיות של משאבים והשפעה ממשית על התקציב או על פעילות הכנסת והממשלה לצורכי פיקוח ובקרה. הסבר נוסף, משלים, תלוי הן בסוגיית אימוץ המלצות הוועדה בהחלטת ממשלה והן במידת אחריותה של הממשלה להוסיף נדבך להמלצות הוועדה ולקבוע מנגנוני יישום, תקצוב ייעודי, כוח אדם מוכשר וחובת דיווח. במקרים שלא עוגנו בהחלטות ממשלה (ראו לעיל), אין מקום לבוא בטענות להמלצות של ועדות ציבוריות.

לסיכום, המלצות הוועדות שנסקרו מעידות על יישום ועל הטמעה חלקיים למדי. בממוצע רק כ-33% מהמלצות ארבע הוועדות הרחוביות יושמו במלואן. אפשר שעובדה זו מעידה על חוסר נכונות מצד אלה שהורו על כינוס הוועדות לבצע הלכה למעשה את הרפורמות.

ההמלצות שיושמו או יושמו חלקית היו קשורות בעיקר לשינויים במדיניות הון אנושי ולתהליכים האמורים לשפר את השירותים לציבור ואת אופני העבודה במגזר הציבורי. ניסיונות להסדרה של תחום ההון האנושי והבולטות של כוח העבודה הזכרו שוב ושוב בהמלצות אלה. ההמלצות שלא יושמו כלל בכל ארבע הוועדות הרחוביות כוללות נושאים הקשורים בתכנון, בביזור ובהאצלת סמכויות ממשרדי המטה למשרדי הביצוע, בבניית אתוס של שירות המדינה, ובמעקב ובקרה אחר ביצועים וסמכויות ניהול משופרות לדרג הניהולי. המלצות אלה, שחוזרות על עצמן מוועדה לוועדה, נראות כמו "העתק הדבק" מדוח ועדה אחד לדוח אחר, ללא כוונה להביאן לכדי יישום. נרחיב על כך בפרק יישום בראייה מערכתית.

מחצית מן ההמלצות של כל אחת מהוועדות מתמקדות בשני תחומים: (א) מנגנונים ותהליכי עבודה; (ב) הון אנושי. תחומים אלה הם מכריעים בחשיבותם לקידומו של שירות ציבורי יעיל ואיכותי. ועדת טרכטנברג הייתה היחידה שהדגישה שינויים בתחום של חיזוק נורמטיבי, ובכלל זאת החזרת

נרטיב הממלכתיות וחיזוק אתוס משרתי ציבור. גם ועדת דיין התייחסה להיבטים נורמטיביים, אם כי בשיעור נמוך יותר. חיזוק תפיסתם הערכית של משרתי ציבור ממלכתיים האמונים על האינטרס הציבורי הרחב מכוון לרבדים סמויים יותר של שינוי מערכתי (להרחבה, ראו להלן את הפרק יישום בראייה מערכתית). ועדת קוברסקי וועדת דיין, כצפוי, הציגו התפלגות דומה של תחומי הליבה, אגב הדגשת ההמלצות בתחום ההון האנושי. שתי הוועדות הציגו שיעור גבוה של המלצות אופרטיביות, או המלצות שהן אופרטיביות והצהרתיות כאחד. עם זאת, לא מצאנו קשר מובהק בין האופרטיביות של ההמלצות לבין שיעורי יישום גבוהים.

הבדלים ניכרים נמצאו בין הוועדות בסוגיית האחריות לביצוע ההמלצות. כל ועדה הטילה את מרב האחריות לביצוע על גוף אחר או שכלל לא הגדירה גורם אחראי. עובדה זו משפיעה על שאלת היישומיות שמחברי הדוחות רואים לנגד עיניהם ועל סוגיית הגורם האחראי בעיניהם ליישום ההמלצות. חלק מן הוועדות הטילו את האחריות על מנכ"לים של משרדי ממשלה, הן משרדי מטה והן משרדי ביצוע, וחלק אחר על הממשלה או על אדם שתפקידו להביא ליישום הרפורמה. עם זאת, גם כאשר האחריות הוטלה על פרויקטור או על ראש מטה ליישום – לא מצאנו לכך השפעה מובהקת על יישום ההמלצות. כדי לבחון השפעה אפשרית יש צורך במחקר נוסף שיעסוק בחופש הפעולה הניתן לפרויקטורים מסוג זה, ויבחן מהיכן הם שואבים את מקור הסמכות והמשאבים העומדים לרשותם ומהם גבולות הגזרה שהוגדרו להם בתהליך יישום הרפורמה.

רוב ההמלצות לא כללו מנגנון בקרה, תאריך יעד והערכה תקציבית או תקציב ייעודי. ללא הגדרה ברורה של מי מפקח על הצלחת הרפורמה, ההמלצות נשארות תלויות באוויר. נתון זה מצביע על הצורך באחריותיות – הן מצד חברי הוועדות – בקביעה מי אמון על פיקוח ובקרה – והן מצד הממונים על כך. כיום אין מנגנון לפיקוח על יישומיות ההמלצות, וכותבי הדוחות מאפשרים להשאיר הלכה למעשה את המלצותיהם כ"אות מתה", אף שאומצו בהחלטות ממשלה. גם במקרה זה יש לסייג ולומר שלא נמצא קשר מובהק בין סוג מנגנון הפיקוח הנבחר לבין יישומיות ההמלצות בדוחות. ייתכן שעובדה זו מעלה שאלות נוספות לגבי הצורך במנגנוני פיקוח אחרים, המעוניינים ומסוגלים לשמש בקרה יעילה על יישום רפורמות.

תאריכי יעד לביצוע הכרחיים לצורך בקרה על יישום וקביעה של אבני דרך לביצוע. בלעדיהם, ההמלצות מאבדות מן האופרטיביות שלהן. ואכן, היעדר תאריך יעד נמצא קשור לשיעורי יישום נמוכים. בולטת בחריגותה היא ועדת דיין שהציגה גם אבני דרך וגם תקצוב נדרש ב־88% מההמלצות.

בעוד שחברי ועדות אינם יכולים למלא את מקומו של אגף התקציבים באוצר בבואם להמליץ על צעדי רפורמה, נכון יהיה שלכל הפחות יציגו הערכה תקציבית הדרושה ליישום ההמלצות. צעד זה יסייע למקבלי החלטות בשאלת האימוץ או הדחייה של ההמלצות ובקבלה של החלטות מודעות יותר. אף שממצאים אלה לא העידו על השפעה מובהקת על שיעורי היישומיות בוועדות שנבחנו, הספרות המחקרית מראה שיש להם השפעה רבה ועקיבה.

שתי ועדות המטה: ניתוח ההמלצות

כאמור, שתי ועדות נוספות שנתחו לצורך מחקר מדיניות זה הן הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה משנת 2012 (ועדת קוצ'יק הראשונה) והוועדה לבחינת סמכויות משרד האוצר משנת 2018 (ועדת קוצ'יק השנייה). לוח 4 מציג את מספר ההמלצות שפורסמו ונסקרו.

לוח 4

שתי ועדות המטה: הצגה מספרית של ההמלצות

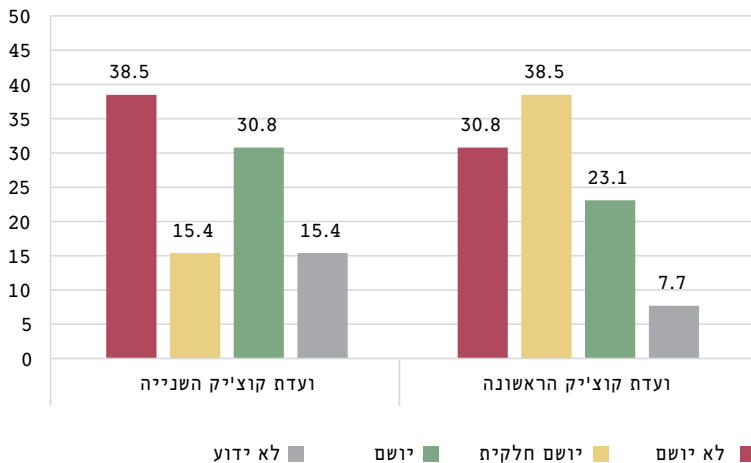
ועדת קוצ'יק השנייה	ועדת קוצ'יק הראשונה	
2018	2012	שנת פרסום ההמלצות
26	26	מספר המלצות (n)
31%	23%	שיעור יישום ההמלצות - באופן מלא

מידת היישום של ההמלצות

ניתוח מידת היישומיות של שתי ועדות המטה (תרשים 10) מעלה ש-39% מההמלצות ועדת קוצ'יק הראשונה ו-15% מההמלצות ועדת קוצ'יק השנייה יושמו באופן חלקי בלבד. רק 23% מההמלצות ועדת קוצ'יק הראשונה ו-31% מההמלצות ועדת קוצ'יק השנייה יושמו מלא. בעוד המלצות ועדת קוצ'יק הראשונה אומצו בהחלטת ממשלה, המלצות הוועדה השנייה כלל לא אומצו, מסיבות החורגות מגבולות מחקר זה. אף 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 יש שיעור לא מבוטל של החלטות שלא הצלחנו לסווגן ולהשיג מידע לגביהן (8% ו-15%, בהתאמה), אף שהגשנו בקשות לחופש מידע וכן קיימנו כמה ראיונות עם בכירים לשעבר במשרד רה"מ, בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר.

תרשים 10

מידת היישומיות של ההמלצות בשתי ועדות המטה (ב-%)



יישום מלא של ההמלצות

בוועדת קוצ'יק הראשונה 23% מן ההחלטות יושמו במלואן, וכולן עסקו בתחומים של הון אנושי, למשל: מעבר עובדי המחוזות של משרד רה"מ למטה הכלכלי-חברתי; הסדרת העסקתם של עובדים במועצה הלאומית לכלכלה; ומעבר של ראשי אגפים במשרד ממשרות אמון למשרות מקצועיות.

בוועדת קוצ'יק השנייה, שיעורי היישום גבוהים מעט יותר (31%), אך מדובר בעיקר בהמלצות הקוראות להסדיר את הגדרות התפקידים כפי שהן עוצבו לאורך שנים, ללא שינוי משמעותי. כך למשל נקבעו המלצות להגדיר תפקידים באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, ברשות המיסים וברשות שוק ההון, בהתאם לביצוע התפקידים בפועל. כך למשל בוועדת קוצ'יק השנייה הובאה המלצה המשמרת את המצב הקיים: "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" (ועדת קוצ'יק השנייה, 2018, עמ' 13).

יישום חלקי של ההמלצות

בוועדת קוצ'יק הראשונה כ-40% מן ההמלצות יושמו חלקית בלבד. שתיים מן ההמלצות עוסקות במינויים, אך נראה שמאז הוחלו נוהלי המינויים הללו בפעם הראשונה, לא הייתה עקיבות, ובמשך תקופות ארוכות התקנים נותרים לא מאוישים, כגון במקרה של פתיחת תקן כוח אדם חדש למשנה למנכ"ל משרד רה"מ.

המלצות שיושמו חלקית בוועדת קוצ'יק השנייה (15%) עוסקות בהגדרות תפקידים במשרד, כמו הכלכלן הראשי והמנכ"ל. כך למשל בעוד שחלק מתפקידי מנכ"ל האוצר הם אכן ניהול ותכלול וקביעת תוכנית אסטרטגית, המנכ"ל אינו יכול בהכרח להכריע במחלוקות בין-אגפיות ובסוגיות של בחירת ראשי אגפים.

המלצות שלא יושמו כלל

כאמור, 31% מהמלצות ועדת קוצ'יק הראשונה לא יושמו כלל. במסגרתן הומלץ על הכנת תוכנית אסטרטגית רב-שנתית (על ידי המועצה הלאומית לכלכלה) ועל הטמעתה בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה באמצעות החלטת ממשלה ותקצוב מתאים (באחריות מנכ"ל רה"מ). לאור העובדה שהערכת המצב האסטרטגית האחרונה הוגשה ב־2015, סיווגנו המלצה זו כלא מיושמת כיום, גם אם ב־2015 נעשה מהלך חשוב שנגדע מאז. בוועדת קוצ'יק השנייה, 39% מן המלצות לא יושמו, ובהן הגדרת תנאי סף למשרות מנכ"ל האוצר ולראשי אגפים, היעדר זיקה פוליטית למנכ"ל המשרד והקמת יחידה מתכללת בין אגפים במשרד. שיעור היישום הנמוך מצריך בחינה מעמיקה של החסמים להצלחת רפורמות במשרדי המטה.

תחומי הליבה המובילים בהמלצות

תרשים 11 מציג את המגמות בתחומי הליבה של ההמלצות בכל אחת משתי הוועדות. בעוד שוועדת קוצ'יק הראשונה התמקדה בסוגיות של הון אנושי (77%), ועדת קוצ'יק השנייה הציגה המלצות בתחומים מגוונים יותר, ובראשם מנגנונים ותהליכי עבודה (39%), הון אנושי (23%) ומבנה וסמכויות (23%).

בוועדת קוצ'יק הראשונה הודגש בתחום ההון האנושי הצורך לעבור ממשרות אמן למשרות מקצועיות, בעלות תנאי סף וקריטריוני קבלה ברורים והסדרה של אילו משרות ימשיכו להיות משרות אמן במינוי ראש הממשלה ואילו יהפכו למקצועיות. כמו כן, הוצע להגדיל את מספר התקנים, בייחוד במטה חברתי-כלכלי ובמועצה הלאומית לכלכלה. בוועדת קוצ'יק השנייה היו 23% מן המלצות בתחום ההון האנושי, וכללו בעיקר הגדרת תנאי סף למשרות מנהלי אגפים וצעדים למניעת פוליטיזציה.

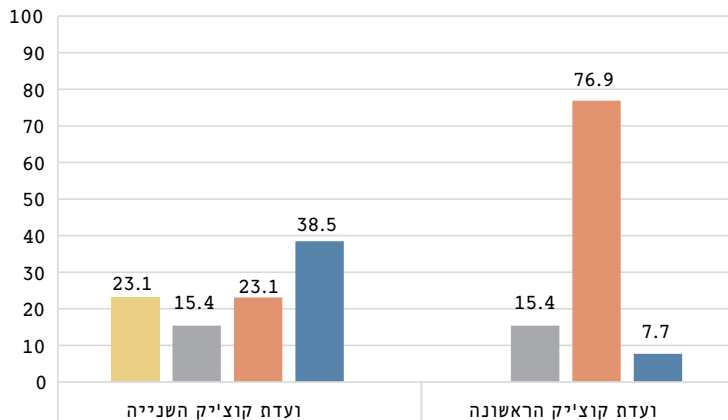
בוועדת קוצ'יק השנייה עיקר ההמלצות היו בתחום של תהליכי עבודה (39%), לעומת 8% בלבד בוועדת קוצ'יק הראשונה. תהליכי עבודה עיקריים כללו הכנה של ארבעה נהלים שונים על אופני העבודה בין האגפים השונים ואת הגדרות התפקידים של האגפים במשרד.

בתחום תיאום ותכלול עסקו 15% מההמלצות בכל אחת מהוועדות. בוועדת קוצ'יק הראשונה הוצע למשל לקבוע מנגנונים של חילופי גברי בין ממשלות כדי להבטיח את התפקוד בתקופת המעבר ולהגדיר מנגנון לפתרון מחלוקות על ידי מנכ"ל משרד רה"מ. ועדת קוצ'יק השנייה התמקדה בחיזוק הפורומים המקצועיים בין מנהלי האגפים ושר האוצר.

בתחום מבנה וסמכויות עסקו 23% מההמלצות ועדת קוצ'יק השנייה, ובכללן המלצות שעסקו בסמכות מנכ"ל האוצר להתערב בהחלטות של אגפים אחרים במשרד, בגבולות גזרה של אגפים ובהעברת סמכויות בתחום קביעת מדיניות המס. לא התקבלו המלצות בתחום זה בוועדת קוצ'יק הראשונה. שתי הוועדות לא עסקו כלל בתחום החיזוק הנורמטיבי, כלומר באתוס משרתי הציבור במשרדים ובתפקידים בראייה רחבה יותר.

11 תרשים

תחומי הליבה של ההמלצות בשתי ועדות המטה (ב-%)

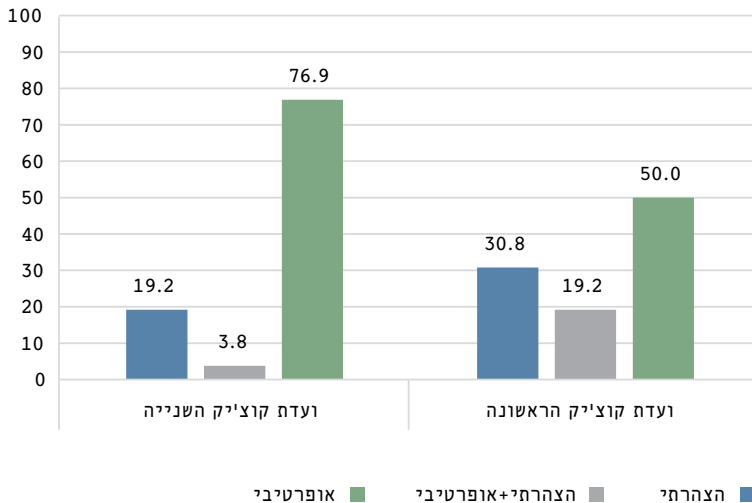


■ מבנה וסמכויות ■ תיאום ותכלול ■ הון אנושי ■ מנגנונים ותהליכי עבודה

מידת האופרטיביות של ההמלצות

תרשים 12 מציג נתונים לגבי ההמלצות האופרטיביות ליישום, הכוללות הנחיות מדויקות, שהגדירו שתי ועדות המטה. בולטת בנושא זה ועדת קוצ'יק השנייה, שבמסגרתה 77% מן ההחלטות סומנו כאופרטיביות, בהשוואה לוועדת קוצ'יק הראשונה, שבמסגרתה 50% מההמלצות היו אופרטיביות, או לכל היותר 69% אם סוכמים גם החלטות שהן אופרטיביות והצהרתיות כאחד. עם זאת, יש לציין כי דוח ועדת קוצ'יק השנייה לא הובא לאישור הממשלה וממילא לא הוחלט על יישומו המעשי, ולכן רוב ההחלטות שיושמו על בסיסו נועדו לשימור המצב הקיים. כמו כן, לא נמצא קשר בין מידת האופרטיביות של ההמלצות לבין שיעור ההמלצות שיושמו.

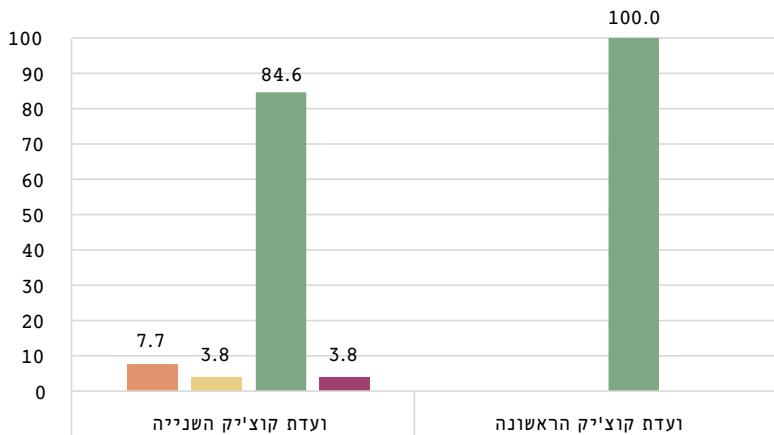
תרשים 12
מידת האופרטיביות של ההמלצות בשתי ועדות המטה (ב-%)



האחריות לביצוע ההמלצות

כצפוי, מאחר ששתי הוועדות עסקו במשרדים מסוימים, אחריות הביצוע הוטלה באופן במידה רבה על מנכ"ליהם או על עמיתיהם במשרד (תרשים 13). בוועדת קוצ'יק הראשונה, אחריות הביצוע כולה (100%) הוטלה על מנכ"ל המשרד, ובוועדת משרד האוצר 85% מאחריות הביצוע הוטלו על מנכ"ל האוצר ועל ראשי האגפים. במקרים בודדים הוטלה האחריות לביצוע על השר, למשל בהקשר של קיום ישיבה דו־שבועית שלו עם בכירי המשרד או על צוות עבודה ליישום, במקרה הזה של מועצה פיסקלית. בניתוח שיעור היישום, לא נמצא קשר בין הגורם שהוטלה עליו האחריות לבין סיכויי יישום ההמלצות. עם זאת, ועדת קוצ'יק השנייה נבלמה על ידי שר האוצר ועל ידי מנכ"ל משרדו ומעולם לא הובאה לאישור רשמי בממשלה. ייתכן שהתנהלות זאת פגמה במידת היישומיות של ההמלצות. יש לציין שהאחריות על הביצוע הוטלה בוועדת קוצ'יק הראשונה במלואה ומראש על צוות יישום בראש מנכ"ל משרד ה"מ ובהשתתפות הנציבות (ועדת קוצ'יק, 2012).

תרשים 13
אחריות הביצוע של ההמלצות בשתי ועדות המטה (ב-%)



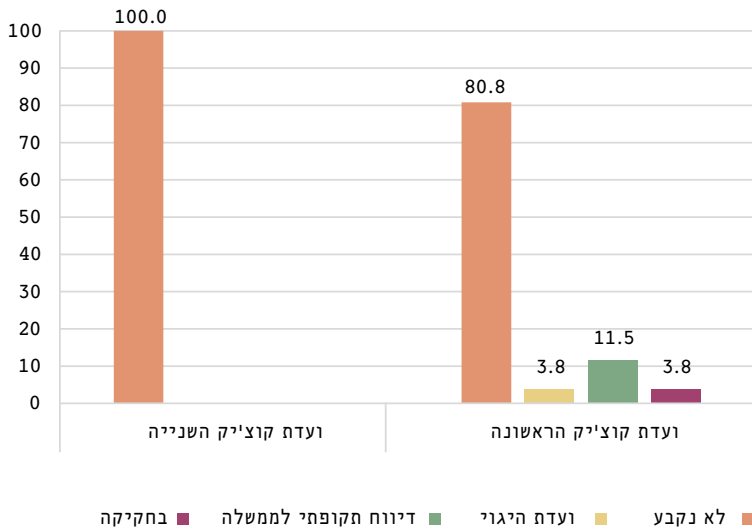
לא נקבע ■ שר (כולל רה"מ) ■ מנכ"ל משרד מטה ■ פריקטור/ראש מטה ■

מנגנון יישום ובקרה

מנגנון היישום והבקרה, בדומה לנתונים שעלו לגבי ארבע הוועדות הרחוביות, חסר באורח ניכר. כפי שעולה מתרשים 14, בוועדת קוצ'יק הראשונה לא כללו 81% מן ההמלצות מנגנון פיקוח על תהליכי היישום, ובוועדת קוצ'יק השנייה לא נקבעו כלל מנגנוני פיקוח ויישום (100%). ממצא זה הוא אבן נגף ליישום רפורמות במערכת הציבורית, שכן משמעותו היא שאין אדם שממונה על הבקרה ולא נקבעו הליכים שתפקידם לאמת שההמלצות באות לכדי מימוש. ואכן, קביעת מנגנון פיקוח ובקרה כלשהו נמצא קשור בשיעורי יישום גבוהים.

תרשים 14

אופן הבקרה על יישומיות ההמלצות בשתי ועדות המטה (ב-%)



מועד יעד ותקציב מוגדר לביצוע ההמלצות

מועד יעד ותקציב מוגדר חיוניים גם הם להצלחת רפורמות בשירות הציבורי. עם זאת, בוועדת קוצ'יק השנייה נמצא כי לא נקבעו כלל תקציבים ותאריכי יעד לביצוע ההמלצות. לעומת זאת בוועדת קוצ'יק הראשונה, סעיף 10 בדוח מציין "תחולה מיידית" על כל הסעיפים, תוך כדי הטמעה הדרגתית של שינויי תקני כוח אדם כדי שלא לפגוע בנושאי המשרות המכהנים כרגע (ועדת קוצ'יק, 2012). יעד תקציבי נקבע ב־42% מההמלצות, ברובן המוחלט בצורה של תקני משרות. נמצא קשר חיובי בין תאריך יעד לבין ביצוע הרפורמה, אך יש לפרש אותו בזהירות לאור העובדה כי בוועדת קוצ'יק הראשונה קיימת תחולה מיידית לכל הסעיפים. קביעת תקציב לא נמצאה קשורה לשיעורי ביצוע גבוהים יותר.

לסיכום, שיעורי היישום של שתי ועדות המטה שנסקרו בפרק זה דומים לממצאים לגבי ארבע הוועדות הרוחביות שנסקרו לעיל. שש הוועדות כולן מסרטטות מציאות של קשיים מהותיים בשינוי עומק בשירות הציבורי. הדבר נכון במיוחד במקרה של שתי ועדות המטה, מפני שהשינויים שהיו אמורים להתקיים הוגבלו מלכתחילה למשרד אחד בלבד, עובדה שיכלה לתרום לשיעורי יישום גבוהים יותר, מפני שכאשר אין צורך בתיאום בין־משרדי לצורך יישום עשויה הרפורמה לעבור במהירות ובהיקף רבים יותר. עם זאת, נראה שחסמים אחרים מנעו מהמלצות ועדות אלה להגיע למימוש מלא.

שני התחומים שבהם התמקדו שתי ועדות המטה היו הון אנושי ומנגנונים ותהליכי עבודה. אלה כללו מעבר לשירות ציבורי מקצועי יותר ומניעת פוליטיזציה, לצד הגדרה של גבולות גזרה הן בין משרות אמון לבין משרות מקצועיות והן בין מנהלי אגפים שונים. המלצות להסדרה כזו כללו קביעה של תנאי סף ויצירת מנגנונים לפתרון בעיות וסכסוכים.

שתי הוועדות הציגו סדרת המלצות אופרטיביות, הכוללות הנחיות ברורות ליישום, אך ללא מנגנון יישום ופיקוח. תאריכי יעד נקבעו רק בוועדה אחת, אך גם זאת בסעיף שמחייב תחולה מיידית, ללא אבני דרך ברורות ליישום. גם ההיבט התקציבי לא זכה למקום נרחב בכתיבת ההמלצות. עם זאת חשוב לסייג שלא כל המלצה דורשת תקציב מוגדר, כגון הכנת נוהל או הגדרת תנאי

סך. דוחות שתי ועדות המטה היו אופרטיביים יותר מדוחות ארבע הוועדות הרחביות, ולכן המעיטו בהסדרים הצהרתיים ונורמטיביים. יתרה מזו, הדוחות כמעט שלא התייחסו ליחסי הכוחות הקיימים כרגע בתוך המערכת ולחסמי יישום שעלולים להתעורר בשינוי מארג הכוחות או הפרדיגמות הקיימות.

אנו רואים אפוא שאף על פי ששתי ועדות אלה עסקו במשרדי מטה ולמרות מרחב הפעולה המצומצם יותר שלהן בהשוואה לארבע הוועדות הרחביות, הן חושפות תבנית דומה של כשלים ביישום המלצות לרפורמות בשירות הציבורי. התחומים שבהם עסקו שתי הוועדות יכולים לשמש "מקרה בוחן" לעיסוק הנרחב יותר ברפורמות ציבוריות, כגון בסוגיות של ביזור סמכויות, תכלול בין אגפים, שיפור ההון האנושי ותכנון אסטרטגי.

מנגנוני יישום והטמעה בראייה מערכתית כחלק 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 ההסדרים החדשים (ניקולו מקיאווולי, תחילת המאה ה-16).⁴¹

הניתוח האמפירי שהצגנו לעיל מעלה כי למרות השונות בין מאפייני הרפורמות, שיעור היישום הנמוך שלהן נותר עקבי בכולן. בפרק זה אנו מבקשות להתחקות על החסמים הניצבים בפני הטמעה של שינוי מערכתי בר־קיימא. דרור (1965) הגדיר שלושה שלבים בתוך תהליך הרפורמה: (א) קדם־תכנון; הכרה בצורך בשינוי, השגת הסכמות לביצוע הארגון מחדש וקביעת הדרך להנהגת (יישום) השינוי; (ב) התכנון; קביעת יעדים, ניסוח חלופות ואישור ההצעה; (ג) פוסט־תכנון; הנהגת השינוי בפועל ומשוב.

הספרות מכירה אפוא ביישום כשלב אינהרנטי בתהליך המדיניות הציבורית עצמו, שבמסגרתו הופכים היעדים והמטרות לתוכניות ולפעולות מעשיות. עם זאת, לעיתים קרובות נוצר 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 ולהובלת שינוי (DeGroff & Cargo, 2009). כשלים ביישום עלולים לעכב במידה רבה תהליכי רפורמות עד כדי הפיכת תוצאותיהן של רפורמות מדיניות (McConnell, 2015). בהקשר של ניתוח אתגרי יישום, הספרות קושרת בין גישת "מלמעלה למטה" (top down) לבין גישת "מלמטה למעלה" (bottom up). גישת ה"מלמעלה למטה" נשענת על ההיררכיה של

41 מתוך: ניקולו מקיאווולי, הנסיך (עריכה: הלי זמורה; תרגום: מרים שוסטרמן־פדובאנו), דביר 2003, עמ' 97.

מקס וובר, וממקדת את תשומת הלב בדרג הנבחר. חוקרי הגישה גורסים כי כישלון ביישום נובע מהגדרה לא נכונה של המדיניות. גישה ה"מלמטה למעלה" ממקדת את תשומת הלב בדרגים הנמוכים של שרשרת היישום. להשקפת החוקרים המחזיקים בגישה זו, הדרג הפקידותי הוא זה שקובע כיצד ייראה היישום הסופי, בכך שהוא פועל לפי אמונותיו, ערכיו, האינטרסים שלו ויכולותיו המקצועיות. הלכה למעשה נהוג לשלב בין שתי הגישות (נחמיאס, 2004; O'Toole, 2000).

כפי שראינו בממצאים האמפיריים, קובעי המדיניות נוטים להתמקד יתר על המידה בגיבוש מדיניות ברמה התוכנית, המגדירה מה צריך לעשות, ומזניחים את אתגרי היישום ברבדים השונים, כגון הקצאת משאבים או תקנים ברובד הגלוי לתמיכה ביישום או התמודדות עם ההתנגדויות ברובד הסמוי של מודלים מנטליים. פיגורה מגדיר שני שלבים השלובים זה בזה: (א) יצירת אג'נדה ותשתית לשינוי, בין שבחקיקה, בוועדה ציבורית או בהחלטת ממשלה; (ב) בניית מנגנון יישום והטמעה (פיגורה, 2011). בפרק זה נתמקד בחלק שני זה של מנגנוני יישום והטמעה, בעיקר באמצעות ניתוח שינוי מערכתי, שהרחבנו עליו בפרק התשתית התאורטית.

מיפוי החסמים ליישום

ניתוח יישום הרפורמה אינו שלב מופרד מעצם כינונה, ובכך הוא מחייב לבחון מגוון היבטים של ניהול תהליך, יחסי כוחות והבנת הערכים המנחים. פרק זה מבקש להוסיף נדבך על איגום המלצות עבר וניתוחן שבו עסקנו עד כה ולהתמקד כעת בשאלה החשובה: "למה?": מהם החסמים והאתגרים ביישום של רפורמות בשירות הציבורי? מדוע חלק מן ההמלצות חוזרות על עצמן בדוחות השונים ואינן הופכות למציאות?

בפרק זה נציג ניתוח ראשוני של עולם הרפורמות בשירות הציבורי דרך פריזמה של חשיבה מערכתית. אחרי שהשלמנו את בחינת כל המאפיינים המשותפים ליניסיונות הקודמים, הן באמצעות החלטות ממשלה והן באמצעות ועדות ציבוריות, פנינו לראיין כמה מקבלי החלטות המנוסים בתחום הובלת רפורמות בשירות הציבורי בישראל. חלקם הובילו בעצמם ועדות שנידונו

קודם, חלקם היו אמונים על יישום ההמלצות וחלק נוסף כיהנו כמנכ"לים של משרדי ממשלה מרכזיים. דרך ניתוח תמטי של הראיונות⁴² ובמסגור של מודל הפירמידה ההפוכה המתוארת בפרק התשתית התאורטית, אנו מציעות התבוננות מערכתית על חסמים ליישום רפורמות ציבוריות בישראל.

פרק זה מחולק לשלושת הרבדים המרכיבים את הפירמידה ההפוכה: (א) רובד גלוי: המדיניות, הפרקטיקות והמשאבים הנדרשים ליישום רפורמה; (ב) רובד גלוי-למחצה: מערכות היחסים ויחסי הכוחות בתוך הארגון; (ג) רובד סמוי: המודלים המנטליים הקיימים במערכת ומאפשרים או מעכבים את יישום הרפורמה.

רובן המוחלט של ההמלצות בהחלטות הממשלה ובדוחות הוועדות התייחסו לרובד הגלוי בלבד. החסמים, לעומת זאת, בחלקם הגדול נמצאים דווקא בשני הרבדים הסמויים יותר. בפרק זה נבקש להציג ניתוח מערכתי ראשוני של חסמים אלו.

הרובד הגלוי

הרובד הגלוי כולל חסמים שנראים מעל פני השטח והוא כולל פעולות מדיניות (הסכמים קואליציוניים, החלטות ממשלה, חקיקה ותקנות); פרקטיקות (שיטות עבודה, תוכניות ממשלתיות ושגרות עבודה) וזרימת משאבים (הקצאת תקציבים, כוח אדם ונגישות למידע). ברובד זה, החסמים העיקריים שעלו מן הראיונות ומן הניתוח הכמותני כללו את שתי הקטגוריות האלה: (א) שימור הסדרים קיימים; (ב) היעדר מנגנוני מעקב ובקרה אחר יישום. להלן הפירוט.

42 חלק מן המובאות מעלות היבטים רגישים, ולכן הן מובאים כאן בעילום שם. כל המרואיינים למחקר זה משויכים לאחת משלוש קטגוריות: (א) יו"ר ועדה ציבורית שעמדה במוקד מחקר זה; (ב) בעל תפקיד שהיה אמן על יישום רפורמות שונות; (ג) מנכ"ל של אחד ממשרדי המטה המרכזיים.

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 [לחדש ולשנות]".

תמה ראשונה שעלתה בראיונות עוסקת בנטיית המערכת הציבורית בישראל לשמר הסדרי מבנה-סמכויות-נהלים קיימים, אגב 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 המוענקת למיישמים בשטח; מתהליכי קבלת החלטות ממושכים; מבירוקרטיה כבדה ומעורבות מצד גורמים רבים (Bloch & Bugge, 2013). רפורמות חוצות גבולות ארגוניים ומצריכות פעולה מסונכרנת, וחוסר תיאום עלול להוביל לכשלים ולא-עקביות. בד בבד חוסר תמיכה והכשרה מספקות לעובדים ולממונים על היישום עלול לעורר קשיים והתנגדות ליישום (Townsend et al., 2010).

אתגר בולט ביישום רפורמות הוא שרידותן (sustainability) לאורך זמן. בהיעדר שגרות עבודה, מוסדות ותהליכים מובנים, הרפורמות מנוהלות כפרויקט או כתוכנית זמנית ואינן מוטמעות בתוך תפיסת ההפעלה של השירות הציבורי (Berman, 1995; Patashnik, 2003). רפורמות שנכשלות במיפוי רחב ובמעורבות עם תנאים מערכתיים לעיתים קרובות משיגות הצלחות קצרות טווח, קודם שהן חוזרות למצב הקודם (Pollitt & Bouckaert, 2011).

בהקשר הישראלי, כפי שראינו בממצאים, רוב החלטות הממשלה והוועדות הציבוריות לא הגדירו יעדי יישום, תקציב ותקנים ייעודיים כדי לוודא שהשינוי אכן יוטמע. בפועל דוחות הוועדות הציבוריות הובאו לאישור הממשלה (פרט לדוח ועדת קוצ'יק השנייה) וקיבלו תוקף של החלטות ממשלה, אך לא הוגדרו עבור ההחלטות הללו מנגנוני יישום סדורים. בולטת לחיוב בהקשר זה ועדת דיין, אשר הגדירה אבני דרך ואף הקימה מטה יישום זמני. המטה הושם בתוך נציבות שירות המדינה, ונתפס לעיתים כגוף חיצוני שאין חובה לשתף עימו פעולה. חלק מזה טמון בעובדה שמטה היישום הזמני היה אמון על שינוי תפיסות הפעולה של הנציבות עצמה.

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 מן הראיונות ומן הממצאים הכמותניים: היעדר מנגנוני מעקב ובקרה אחר יישום ההמלצות לרפורמה. דרור התריע כבר ב־1989 על הפער בין הצהרות לבין מעשים בישראל, שעבר את גבולות הסביר בציבוריות הישראלית והוא אחת הסיבות העיקריות לאי־תכליתיות הממשלה ולא־יכולת לבצע. חסם ראשוני נעוץ בשלב התכנון וכתבי־ההמלצות, שלעיתים כוללות החלטות דקלרטיביות חסרות יעדים כמותיים ומוגדרים ומנגנוני ביצוע ובקרה (פיגורה, 2006). כפי שראינו בממצאים האמפיריים לעיל, תופעה זו בולטת בהקשר הישראלי, שבו ועדות ציבוריות אינן מקפידות להגדיר מנדט בהיר ליישום המלצותיהן ומשאבים נחוצים ליישום (Bloch & Bugge, 2013). נוצר מצב שבו אומנם נכתב דוח מרשים, ובו המלצות מקיפות ומעניינות לרפורמה, אך מדיניות זו אינה זוכה להקצאת משאבים וגם לא לקשב ניהולי מספק כדי להטמיע שינוי כלשהו.

הדבר נכון גם לגבי החלטות ממשלה, שבהגדרתן אמורות להיות אופרטיביות יותר. עד שנת 2015 לא נעשה ניטור שיטתי אחר ביצוען או אי־ביצוען של החלטות ממשלה במדינת ישראל. אם ננקטו פעולות מעקב, הן נעשו בצורה פרטנית רק לגבי החלטות מסוימות והתבצעו בצורה לא אחידה. המצב השתנה כאמור ב־2015, כאשר נקבע בתקנון לעבודת הממשלה ה־34 כי המנהל הכללי של משרד רה"מ יהיה אחראי לעקוב אחר כל החלטת ממשלה ביצועית. עוד נקבע שמנכ"ל משרד רה"מ יהיה אחראי לרכז את הנתונים על אותן החלטות ולהציג דוח תקופתי על התקדמותן בביצוען. המעקב מבוצע על ידי אגף ממשלה וחברה שבמשרד רה"מ באמצעות מערכת מקוונת (תכנון ממשלתי רוחבי, תמ"ר), שדרכה הוא מנתב סעיפים ביצועיים לגופי הממשלה. לגורם המדווח יש רק שתי אפשרויות דיווח במערכת: בוצע או לא בוצע, וכך המעקב אחר החלטות הממשלה מבוסס באופן בלעדי כמעט על דיווח עצמי (שוורץ ויכימוביץ־כהן, 2020). גם כיום, כאשר מתנהל הליך של

יישום ומעקב, חלק גדול מהחלטות הממשלה בנושא הרפורמות ושינויים מבניים אינו מתייחס למנגנוני יישום ואינו מגדיר "מקלות" אם אין עמידה ביעד המוצהר.

בהיבט זרימת המשאבים, רפורמות כרוכות בהשקעה ניכרת בתקציבים, בכוח אדם מיומן, בטכנולוגיה ובתשתיות. מחסור במשאבים אלו הוא חסם בולט. תקציבים דלים או חיסכון כלכלי מנוגד למטרות הרפורמה יגבילו את היקפה ויפגעו בהטמעתה (Okoroafor, 2016). למרות ניסיונות רבים כפי שנסקרו במחקר זה, הלכה למעשה לא ננקטו מאמצים מספקים להקצות משאבים ליישום הרפורמה ולהטמעתה.

הממצאים מעלים כי גם כאשר הוטלה האחריות על פרויקטור ייעודי או על ראש מטה ליישום לא נמצא קשר מובהק לשיעור יישום ההמלצות. ב־89%-100% מן המלצות 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 ובלי שעוררו עניין ציבורי ואפשרו לחלק מן ההמלצות להישאר "אות מתה" על הנייר.

באופן אירוני כמעט, ראינו כי בארבע הוועדות הרחוביות שנבחנו במחקר, חלק מהמלצותיהן שלא יושמו כלל (גם לא באופן חלקי) מתייחסות שוב ושוב למעקב ובקרה אחר ביצועים וסמכויות ניהול משופרות לדרג הניהולי. כלומר הוועדות זיהו פער בשירות הציבורי בישראל, וביקשו לצמצמו באמצעות הקניית מיומנויות בקרה עצמית רבות יותר ובאמצעות מדידת תפוקות ותוצאות, אך בלי להצביע על משאבים מוגדרים לצורך כך.

הרובד הגלוי-למחצה

חסמים ברובד הגלוי-למחצה מתייחסים ליחסי הכוחות, למערכות היחסים ולקשרים ותקשורת בין השחקנים במערכת. החסמים העיקריים שעלו מן הראיונות ומן הניתוח הכמותני ברובד זה כללו את הקטגוריות האלה: (א) היעדר עניין ציבורי; (ב) מחויבות פוליטית לרפורמה; (ג) מערכות יחסים ואינטרסים בין-אישיים; (ד) התנגדות מצד הפקידות הבכירה לשינוי; (ה) היחסים בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי; (ו) היעדר מנגנונים ליישוב מחלוקות; (ז) הפער בין סמכות לאחריות. להלן הפירוט.

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 ברובד הגלוי⁴³ למחצה של המערכת חושפת כי יחסי הכוחות הפנים-מערכתיים והמשחק הפוליטי הפכו למכשול ממשי מפני יישום רפורמות בשירות הציבורי הישראלי. ואכן, תמה מרכזית נוספת שעלתה בראיונות קשורה בקשב ועניין נמוכים מצד הציבור כלפי רפורמות במגזר הציבורי, שאינם מעודדים את נבחרי ציבור לעסוק בנושא. שינוי מנגנונים ותהליכים בשירות המדינה נתפס כהליך אפרורי, מורכב וארוך טווח והוא אינו מעורר עניין בקרב הבוחר הישראלי הממוצע. סוגיות של ריכוזיות גורמי מטה (ועדת לוקר) או של אישור תקנים במשרדים (ועדת דיין) – מחייבות העמקה, ובהיעדרה הנושא אינו מעסיק את השיח הציבורי הרחב ואינו מייצר די 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 לייחס במישרין למחאה הציבורית הנרחבת של שנת 2011 שיצרה רוח של שינוי. עם זאת, אמירתו של דוברת משתקפת היטב בשיעורי היישום החלקיים של אותן הרפורמות.

ייתכן שאנחנו נמצאים בנקודת מפנה היסטורית מעניינת, שכן השנה האחרונה מתאפיינת בעניין הולך וגובר מצד הציבור הרחב בנושאים הקשורים לממשלה ולשירות הציבורי.⁴³ בשנה החולפת חווינו את המחאה על הרפורמה וההפיכה

43 רשימה חלקית של כתבות מהתקשורת מחצי השנה האחרונה: כלכליסט, הפוליטיזציה של השירות הציבורי: מכה קשה למדינה; מאקו, הממשלה ייבשה

המשטרית, ופקדו אותנו טבח 7 באוקטובר והמלחמה בעקבותיו שנמשכת חודשים רבים, ללא צפי לסיום. מציאות זו יכולה להוות נקודת מינוף לשינויים בחוזה המחודש 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 העיקריות שעלתה מן הראיונות באופן גורף היא היעדר מחויבות פוליטית כלפי הרפורמה. ניתן לראות שבמהלך השנים לא עוררו השינויים הפנימיים בשירות הציבורי עניין בקרב ובחרי הציבור בישראל ולא זכו לכותרות בתקשורת.

אמרה ידועה המיוחסת לאלברט ארנולד אל גור, סגן נשיא ארצות הברית לשעבר, היא: "העתיד לוחש, בזמן שההווה צועק" (Boston & Berman, 2017, pp. 4–5). אין זה מפתיע שמקבלי החלטות נוטים להטות אוזן בעיקר לסוגיות פוליטיות, דחופות ובעלות השפעה ברורה בטווח הקצר. תופעה זו אינה ייחודית לישראל, אלא מאפיינת כל משטר דמוקרטי. עם זאת, ישראל סובלת מחוסר יציבות פוליטית כרונית, והפעם האחרונה שהשלימה הכנסת את כהונתה הייתה ב־1984 (שפירא ופילסנר, 2022). לפיכך הקשב הפוליטי קצר ומוגבל. היעדר מחויבות פוליטית לרפורמה עלול לפגוע ביכולת להמשיך ולקדם אותה לאורך זמן (Batley, 2004). תרבות הרייטינג מביאה ליצירת מראית עין של יישום ולפרסום כותרות, בלי שיש כוונה אמיתית או יכולת ליישם את התוכניות מעבר לטווח הזמן הארוך ליישום והשפעה של רפורמות בשירות הציבורי, לא בהכרח

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

קל להראות תוצאות קונקרטיות לקהל הבוחרים של נבחרי הציבור. בעשורים האחרונים חלה התחזקות של מפלגות מגזריות,⁴⁴ וכך בניית קואליציה מתבססת על איזון עדין בין מפלגות רבות בעלות אינטרסים צרים. מציאות זו מערערת מטבע הדברים את היציבות הממשלתית (רהט, 2018). יתרה מזו, על פי הספרות, ישראל חוותה עלייה בכ־180% בקוטביות בשיח הציבורי-פוליטי במהלך השנים 2019–2022 (Porat, 2023). השילוב בין קוטביות, מגזריות ואי־יציבות פוליטית מרחיק את העיסוק ברפורמות בשירות הציבורי עוד יותר מעיניהם של נבחרי הציבור (Cohen, 2023). ההתמקדות בקידום האינטרסים הצרים והמגזריים של הבוחרים לטווח הזמן הקרוב, מייצרת תמריץ שלילי להעביר שינויים מהותיים במנגנוני הממשל.

במציאות שבה הפוליטי והמינהלי קשורים קשר הדוק, יש נטייה לערבב בין השניים. וכך, הקמת ממשלות בישראל ותהליכי הרכבתן הקואליציוניים גוזרים עימם, על פי רוב, שינויים ניכרים במבנה הארגוני של משרדי הממשלה: פירוק, הרכבה והקמת משרדי ממשלה חדשים. אך מעבר לשינויים החיצוניים במבנה הממשלה, שגרות העבודה, ההנחיות והנורמות המקובלות אינן משתנות, וכך המערכת משמרת את הפרקטיקות של עצמה ברוח "הכלבים נובחים והשיירה עוברת".

ג. מערכות יחסים ואינטרסים בין־אישיים

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

הציטוט המובא לעיל מיטיב להפנות את הזרקור לעבר האנשים המופקדים על יישום הרפורמה ולעבר מערכות היחסים בתוך המערכת הציבורית. מלחמות

44 המגזריות התחזקה לאחר הרפורמה של בחירה ישירה של ראש הממשלה בזירה הארצית, בשנים 1996–2001, אז החלה מגמה של הקטנת כוחן של המפלגות הגדולות והתחזקות של מפלגות מגזריות או קיצוניות. מאז שבוטלה הבחירה הישירה, כוחן של מפלגות צרות ומגזריות המשיך לגדול.

טריטוריה ויחסי כוחות בין קבוצות שונות הם חלק מן החסמים העיקריים ליישום כל רפורמה. בלשונו של וובר: "האינטרס הטהור של הבריורקרטיה 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 הבריורקרטיה 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 – מקשות את יישום הרפורמות במערכת הציבורית (Bloch & Bugge, 2013). גם איכות הקשרים והתקשורת בין שחקנים שונים, בתוך המערכת הציבורית ומחוץ לה, משפיעה על הצלחת הרפורמה (Pollitt, 2003; Talbot & Wiggan, 2010). יתרה מזו, רפורמות מערכתיות דורשות תמיכה ומעורבות מצד 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 בהצלחה את הרפורמה. גישות ניהוליות, היררכיות וריכוזיות מדי מלמעלה עלולות גם הן לעורר התנגדות ולהפחית את ההזדהות של עובדים בדרג הביניים עם הרפורמה ואת המחויבות כלפיה (Bernardes et al., 2012). לבסוף, היעדר מנהיגות חזקה שתוביל את התהליך בנחישות ובמחויבות עלול להכשיל את הרפורמה ולאפשר לחסמים התרבותיים לגבור עליה.

ממצאי המחקר מעלים כי בדוחות הוועדות הציבוריות, וכך גם בהחלטות הממשלה, לא הוקדשה תשומת לב מספקת ל"קירוב לבבות" ולרתימה של כל הדרגים וזרועות השלטון. פעמים רבות הגישה הוועדה את הדוח לממשלה או גם לשר בממשלה, ובכך סיימה את תפקידה, אף שמלאכת היישום וההטמעה מחייבת עבודה עם מגוון רחב של שחקנים המונעים מקשרים פוליטיים ופנים-ארגוניים.

החשודים המידיים בהתנגדות לרפורמות הם ועדי עובדים בממשלה ובארגוני שירות ציבורי הרחב, מפני שקשה להניח שיסכימו מראש לקיצוצים או לשינויים בתנאי ההעסקה של העובדים. אף שהתנגדות הוועדים ניתנת לצפייה מראש, ניסיונות הרפורמות שנסקרו במחקר זה לא התייחסו לקושי הרתימה של הוועדים. גם ה-OECD מעריך כי כוחם של ארגוני העובדים

בישראל מייצר חסם מפני טיוב מנגנוני נידוד של עובדים, הטמעת פתרונות חדשניים וייעול הליכי עבודה. כך בלשונם: "בישראל נראה כי סכסוכי עבודה הפכו לדרך המקובלת להגיע להסכם. יש צורך בשיפור היחסים לטובת שיפור השירות הציבורי" (OECD, 2021). הבנת יחסי הכוחות בין ארגוני עובדים לבין הנציבות והמשרדים עצמם חיונית כדי לקדם רפורמות בתוך השירות, בייחוד אלה העוסקות בהון אנושי. לנוכח התפקיד המרכזי שקיבלו על עצמם ארגוני עובדים בהתפתחות השירות הציבורי בישראל ובעיצובו, רפורמות שאינן מביאות אותם בחשבון עלולות להיתקל בחסמים של ממש.

ד. התנגדות מצד הפקידות הבכירה לשינוי

"זה היה מאבק יום-יומי, זו 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".

בהמשך ישיר לתמה הקודמת, כמה מרואיינים הדגישו את ההתנגדויות לשינוי מצד הסגל הבכיר בשירות המדינה, בעיקר מרצון לשמר את מעמדו, כוחו והשפעתו הייחודית במערכת. אף שטיעון זה מובן מאליו ואף עולה תדיר מצד גורמים המעורבים ברפורמות, הרצון המובנה לשמור על המצב הקיים הוא סכנה ממשית להצלחת רפורמות, המערערות על חלוקת המשאבים, הנתונים לשליטתו של הסגל הבכיר ומעניקים לו תחושות השפעה וסיפוק. הדבר בלט במיוחד בוועדת לוקר (2013), שחלק מהמלצותיה הנוגעות לריכוזיות הייעוץ המשפטי כלל לא הובאו להכרעה בממשלה, לנוכח התנגדות משרד המשפטים. עם זאת, המלצות שהתקבלו בהקשר לביזור סמכויות של האוצר, גם כן לא יושמו בחלקן.

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

ה. היחסים בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי

"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 שנאמץ, 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 ומתבטא בהשתלחויות של שרים כלפי משרתי ציבור, כגון דודי אמסלם, במכתבו "אל תפני אליי", לעו"ד מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות לשעבר (קייזר, 2023). ואכן, נבחרי ציבור נוטים להתעלם מחוות דעת מקצועיות ואף לא לקיים הליכי היועצות כלל. הזלזול בעמדות "הפקידים" פוגע באיכות ההחלטות ובאינטרס הציבורי הרחב (מרגלית ושות', בהכנה). כאשר חוות דעת מקצועיות אינן מוצגות או נשקלות, גדל הסיכוי לחוסר תיאום ולפגיעה בטיב ההחלטות.

הדינמיקות בעשורים האחרונים מטות את הכף לעבר פוליטיזציה של תפקידים בכירים בשירות הציבורי. ניכרת שחיקה במנגנונים שמשמרים את תנאי הסף ותהליכים א־פוליטיים של מינויים בשירות הציבורי. אף שב־2008 התקבלה החלטה⁴⁵ על תנאי סף למנכ"לים במשרדי הממשלה, כעבור שנה תוקנה ההחלטה⁴⁶ ונקבעה ירידה בתנאי הסף. נסיגה זו התבטאה הן בחקיקה ובהחלטות רשמיות, כגון פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה⁴⁷ והן בהתנהלות בפועל.

45 החלטת ממשלה 3435, כישורי סף למנהלים כללים במשרדי הממשלה, מיום 13.4.2008.

46 החלטת ממשלה 86, כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה, מיום 10.5.2009.

47 החלטת ממשלה 2073, פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה, מיום 18.9.2017.

דהן (2016) הצביע על קשר שלילי בין הכמות היחסית של מינויים פוליטיים לבין יחס התוצר לנפש וקבע כי יעילות הביצוע של הממשלה יורדת ככל שגוברת הפוליטיזציה במינויים. בעשורים האחרונים אנו עדים למגמה של מינוי מקורבים לתפקידי מפתח בשירות הציבורי, מציאות שעלולה לפגוע בעצמאות שיקול הדעת של המקורבים וביכולת היישום של רפורמות. בעל תפקיד בכיר, דוגמת מנכ"ל, שמונה מתוך קרבה אישית ופוליטית לשר, יציב את טובת השר ואת אינטרס השרידות הפוליטית שלו, לפני האינטרס הציבורי הרחב ליישום רפורמות במנגנונים ולשיפור דפוסי העבודה בשירות הציבורי.

1. היעדר מנגנונים ליישוב 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 מתייחסת להיעדר מנגנונים ליישוב מחלוקות ומלחמות טריטוריה בין משרדים ויחידות, אשר גורם גם הוא לדחיית תהליכי רפורמה ולהתפוגגותם. היטיב לבטא 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).

תהליכי קבלת החלטות ממושכים, בירוקרטיה מסורבלת ומעורבות גורמים רבים עלולים לבלום את התקדמות הרפורמה (Bloch & Bugge, 2013).

רפורמות חוצות גבולות ארגוניים ומחייבות פעולה מתואמת. חוסר תיאום עלול להוביל לכשלים ולא־התמדה.

כאמור, אין כיום מנגנון מסודר ויעיל להכרעה במחלוקות בין משרדי הממשלה, ובמקרים של היעדר הסכמות מובא הנושא לדיון בישיבת ממשלה רחבה ונתון להכרעתה. התנהלות זו עלולה לעודד "סחיטה הדדית" בין השרים. במהלך השנים נעשו ניסיונות להציע פתרונות להכרעה במחלוקות ממשלתיות. הבולטים שבהם הם ועדת קוצ'יק הראשונה וועדת לוקר, אשר המליצו להעניק למנכ"ל משרד רה"מ סמכות להכריע במחלוקות או להעבירן להכרעת ראש הממשלה, ולהתייחס להחלטתו כאל החלטת ממשלה. אולם, ההמלצות שעסקו בנושא זה נזנחו ברגע האחרון ולא יושמו כלל. לפיכך, מחלוקות ממשלתיות רבות אינן מוכרעות ואינן מגיעות להחלטות אופרטיביות. עובדה זו גורמת לקיפאון במערכת ומקשה לקדם וליישם רפורמות מעמיקות.

ז. הפער בין סמכות לאחריות

"הדבר המרכזי בהפעלת כוח ומדיניות במינהל 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 מתייחסת לריכוזיות משרדי המטה ולפער בין סמכות לאחריות, תחומים שנידונו בהרחבה בוועדת לוקר. זה כמה עשורים שהפכה סמכותם העצמאית של שחקני המטה בממשלה – אגף התקציבים, נש"ם, החשכ"ל והייעוץ המשפטי – לריכוזית למדי. מצב זה יוצר פערים בין אחריות המשרד המקצועי האמון על תכנון מדיניות המשרד ויישומה לבין סמכותו, מפני שאין בידי יחידות הביצוע הכלים הדרושים ליישום המדיניות (גולשטיין־גלפרין וזכר־פלג, 2024). היטיב 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). כך נוצר צוואר בקבוק של מספר יחידות חזקות ומרכזיות אשר מחזיקות בכוח רב ואינן נכונות לוותר על השפעתן ועל מנופי הלחץ שבהם הן מחזיקות. ממצאים אלו נמצאים תואמים את הספרות, המלמדת על החשיבות הטמונה בסגנון ניהולי ובעבודה מול מגוון שחקנים להובלת רפורמות בשירות הציבורי. מחקר של אלן פלד השווה בין כמה רפורמות בישראל מצא שמשדר האוצר התקשה במיוחד לוותר על כוחו הריכוזי (Peled, 2002).

הרובד הסמוי

הרובד הסמוי מתייחס למודלים מנטליים – 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 (Hall, 2011; Karp, 2005). התמות העיקריות הכלולות ברובד זה מתייחסות לשחיקת תפיסת הממלכתיות ועליית נאמנות מגזרית, לתפיסת היעילות הכלכלית הניו־ליברלית ולנוהג החמיקה מאחריות ("תרבות הכסת"ח").

א. שחיקת ממלכתיות ועליית נאמנות מגזרית

"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 בהקמת המגזר הציבורי בישראל: הממלכתיות. החל משנותיה הראשונות של מדינת ישראל

יצרה הממלכתיות מכנה משותף אזרחי ששמר על הדמוקרטיה ועל שלטון החוק, הבטיחה לכלל האזרחים יחס שווה מצד מוסדות המדינה והגנה על זכויותיהם ללא קשר למדיניות הממשלה הנבחרת, במוצהר לפחות.

אך בשנים האחרונות התערער ערך הממלכתיות ונשחק אתוס משרתי הציבור, כמי שאמונים על האינטרס הציבורי הרחב במטרה לשרת את כולם. הממלכתיות של דוד בן-גוריון – הגם שהייתה רחוקה ממושלמת וזכתה לביקורת נוקבת במהלך השנים – פינתה את מקומה לאינטרסים פוליטיים צרים, לנאמנות אישית ולמגזריות.

במציאות פוליטית כזו קשה עד מאוד להוביל תהליכים ארוכי טווח. מגזריות וקוטביות גבוהות, המאפיינות את ישראל בשנים האחרונות, משיקות לשדה השחיתות המוסדית. לפי דניס תומפסון (Thompson, 1995), התמריץ בסוג כזה של שחיתות הוא רווח פוליטי והטבות המוענקות לקבוצות מסוימות בתפיסת הפרד ומשול, כדי להגביר את שרידותו הפוליטית של נבחר הציבור. שחיקה מתמשכת ב"טוב המשותף" הממלכתי אגב קידום אינטרסים צרים, גובה מחיר כבד למדי, המערער את הלכידות החברתית, את האזרחות המשותפת, את הסולידריות, את האמון במוסדות ואת תחושת האחווה. בהקשרנו, מדובר במודל מנטלי שאינו 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 שמנהל את התפיסות והאמונות של הדרג הנבחר ושל הדרג המקצועי כאחד הוא תפיסת היעילות הכלכלית. כמעט 40 שנים חלפו מאז תכנית החירום לייצוב המשק ביולי 1985, שהייתה אבן דרך חשובה בשינוי

המשטר הכלכלי הישראלי ובמעבר לעידן נאו-ליברלי ששולטת בו דוקטרינה של שוק החופשי. במהלך העשורים הבאים פתחה הממשלה את השוק, עודדה תחרות ואז הפריטה חלק ניכר מנכסיה ומן השירותים החברתיים לאזרח.

ליברליזציה כלכלית זו הביאה לצמיחה רבה ולפיתוח מנופי צמיחה חדשים והזדמנויות עבור המדינה. עם זאת, היא חלחלה עמוק להגדרה העצמית של מוסדות המדינה – עד כי השתרשה התבונה שהמדינה אינה 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). המודלים המנטליים גורמים לפקפוק בעצם היכולת של הממשלה לנהל, להטמיע ולהוביל שינויים משמעותיים.

מודלים מנטליים שמרניים הם חסם המונע למידה ארגונית והסתגלות לשינויים סביבתיים, ובכך הופכים לכוח מנוגד ומכשיל רפורמות ומשמר את הסטטוס קוו (Altman, 2023). התפיסות והערכים של "מה ראוי" ו"מה נכון" מעוצבים על ידי אידאולוגיות, שפעמים רבות אינן נידונות לעומק, אלא מתקבלות כאקסיומות בתוך שיח על הגדרת תפקיד המדינה.

ג. תרבות הכסתי"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 קשר הדוק לאמונה שהמדינה אינה יודעת לבצע את עבודתה כהלכה: מתקשה לשמר עובדים איכותיים, חסרת מוטיבציה לשינוי, נעדרת שאיפה למצוינות, מעגלת פינות, מדרדרת את השירות לאזרח ומפתחת תרבות ארגונית של "כסת"ח". תופעה זו איננה חדשה, לדאבוננו, ומשקפת את השחיקה הגוברת והולכת בנורמות של מינהל תקין ובשאיפה

לפתח שירותים טובים יותר לאזרח. מתאר זאת היטב דוח ועדת החקירה הממלכתית על אסון מירון (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 שאנונות ושל קיבעון מחשבתי בעניינים משמעותיים [...] תרבות רעה של "ראש קטן" של מזעור האחריות ושל התחמקות ממנה (עמ' 274).

כך התפתחה בישראל בירוקרטיה ממשלתית רוויית הליכים, טכסים, אישורים, גופים ורגולציה. מדובר במערכת הנוטה לטיפול נקודתי של כל גורם בתחום התמחותו, אגפיה אינם מתואמים ביניהם ומכלול ההוראות מעמיס עליה עומס רב. השכבות "הגאולוגיות" של טיפול במידע מובילות לעיתים לטיפול מגושם, איטי ולא ראוי ולהיצמדות לנהלים נוקשים, בלי לאתגר את הפרדיגמות שמנחות אותם (הבר, 2013). בירוקרטיה המושתתת על ערכים של שימור הקיים ועל התנגדות לכל דבר היא חסם ממשי מפני רפורמות מקיפות.

רפורמות בשירות הציבורי בוצעו במדינת ישראל במשך עשורים רבים והן מתייחסות למערכת מגוונת של יוזמות מדיניות שמטרתן להגביר את היעילות, האפקטיביות והאחריותיות במוסדות ממשלתיים כדי לשפר את השירות לאזרח. עם זאת, בישראל, למרות מאמצים רבים שהושקעו במהלך השנים, הישגיהן מוגבלים למדי. כך, בדוח ועדת טרכטנברג, השירות הציבורי בישראל תואר כ"תמוה וחסר הגיון", "[יוצר] תחושת תסכול המלווה את האזרח" ומורכב מ"שכבות גיאולוגיות של בירוקרטיה" (טרכטנברג, 2011, עמ' 49). כאמור, מחקר זה ביקש להימנע מ"המצאת הגלגל מחדש" ולחזור להמלצות ולהחלטות ועדות שכבר גובשו והוסכמו בשלושת העשורים האחרונים, לבחון את מידת היישומיות של המלצות, למצוא מאפיינים משותפים ולנסות להעריך את הגורמים והחסמים שתרמו להצלחתן או גרמו לכישלונן.

ממצאי המחקר חושפים קשיים מהותיים בהטמעת שינויי עומק בשירות הציבורי הישראלי. בממוצע, רק כשליש מהמלצות הוועדות שנבחנו יושמו במלואן. רבות מן ההמלצות שלא יושמו נגעו לתחומי התכנון, הביזור, האצלת סמכויות, חיזוק אתוס שירות המדינה, ניהול הביצועים והרחבת סמכויות הדרג הניהולי. מדובר בליבת אתגרי המערכת של השירות הציבורי, המתבטאת ב"תפיסת ההפעלה" הכללית שנשענת על יחסי כוחות והתנגדויות מצד שחקנים שונים לשינויים מהותיים בסמכויותיהם. סוגיות אלה מעסיקות את ליבת השיח הציבורי כיום, ובחלק גדול מן המקרים המלצות שנכתבו לפני עשורים, עודן רלוונטיות לשיפור השירות הציבורי בימינו.

הממצאים גם מציבים סימני שאלה לגבי היכולת להשיג שינוי מערכתי, לנוכח העובדה שרבות מן ההמלצות לא כללו תקציב ייעודי ליישום, מנגנוני בקרה ופיקוח, תאריכי יעד מוגדרים ואחריות ברורה ליישום. היעדר תאריך יעד נמצא קשור לשיעורי יישום נמוכים ברובן המוחלט של הוועדות, זולת ועדת דיין שהציבה גם אבני דרך וגם תקצוב נדרש ב-88% מהמלצותיה.

כל ועדה הטילה את מרב האחריות לביצוע הרפורמה על גוף אחר או שכלל לא הגדירה גורם אחראי. נתון זה משפיע על שאלת היישומיות שמחברי הדוחות רואים לנגד עיניהם ומי אחראי בעיניהם בהוצאה לפועל של ההמלצות. חלק מהוועדות הטילו את האחריות על מנכ"לים של משרדי ממשלה, משרדי

מטה ומשרדי ביצוע כאחד, וחלק על הממשלה או על אדם שתפקידו להביא ליישום הרפורמה. עם זאת, גם כאשר האחריות הוטלה על פרויקטור או על ראש מטה ליישום, לא מצאנו קשר מובהק ליישום ההמלצות. נראה שחברי הוועדות התמקדו יתר על המידה בהיבטים של מה נדרש לעשות, והזניחו במידה מסוימת את מנגנוני ההטמעה והרתימה.

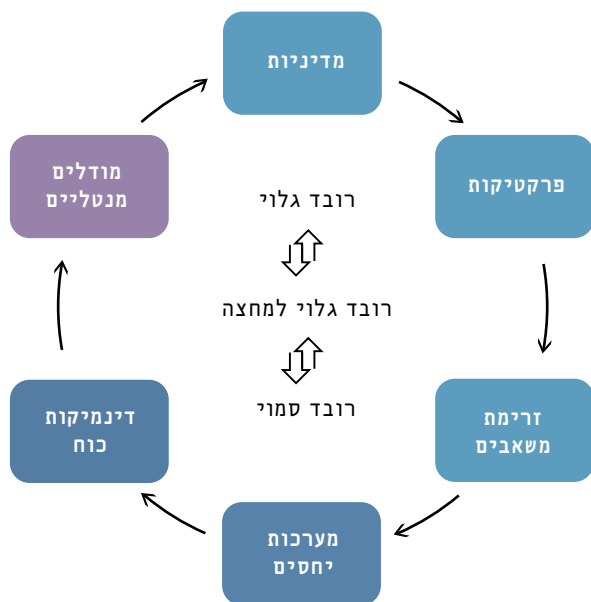
ניתוח ממצאי המחקר מנקודת מבט של "הפירמידה ההפוכה" (תרשים 2 לעיל), המבחינה בין שלושה רבדים להובלת שינוי מערכת, מעלה כי חסמי היישום לרוב אינם טמונים רק בהיבטים הגלויים של ניהול הרפורמות. ראיונות עם בכירים לשעבר בשירות הציבורי חושפים מכשולים ממשיים בעיקר ברבדים הסמויים יותר של דינמיקות כוח – בין דרג נבחר לבין דרג מקצועי, בין יחידות 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 בולאות משוב מורכבות שמקשות עוד יותר את יישום השינוי המיוחל (Boston, 2000).

קיימים קשרים הדוקים והשפעות הדדיות בין החסמים, היוצרים מעגל קסמים שמקבע את הבעיה ומונע מרפורמות להתקדם. הקשרים מתקיימים הן בין שלושת הרבדים – הגלוי, הגלוי-למחצה והסמוי – והן בתוך הרכיבים בכל רובד בנפרד. כך למשל תרבות ארגונית שמרנית ורתיעה מסיכונים (מודלים מנטליים) מובילות להעדפת הסטטוס קוו ולחוסר נכונות לשנות נהלים ופרקטיקות מקובעות. בד בבד, היעדר מחויבות פוליטית (מערכות יחסים) מקשה לגבש מנדט ברור לשינוי ומייצרת תגובת שרשרת של חיזוק שחקני מטה כשחקני וטו אל מול משרדי הביצוע (דינמיקות של כוח). חוסר תיאום בין-ארגוני (פרקטיקות) יכול לייצר כשלי יישום שמזינים את חוסר האמון בצורך ברפורמה ואת התפיסה שאין טעם בשינוי (מודלים מנטליים). כדי לפרק את החסמים ולהוביל לשינוי יש לבחון רבדים שונים של המערכת ולעמוד על הקשרים הסבוכים בין מגוון החסמים.

תרשים 15 מבקש להמחיש את יחסי הגומלין בין החסמים השונים בתפיסה המערכתית. נקודת המפגש וההשפעות ההדדיות ביניהם הן אלו שמייצרות חסמים חוזרים ונשנים לרפורמות בשירות הציבורי. הפירמידה ההפוכה

הופכת במקרה הישראלי למעגל קסמים המקשה להחיל שינויים משמעותיים וליישם רפורמות.

תרשים 15
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 ולהביאן ליישום אפקטיבי. ממצאים עדכניים מעידים על כשל מתמשך בהספקת השירותים לציבור, המתבטא בירידה חדה בשביעות

הרצון של האוכלוסייה ובפער גדל והולך בין ישראל לבין מדינות ה־OECD (גולשטיין־גלפרין ואח', 2024). בהיעדר שינוי עומק מהותי, המביא בחשבון היבטים מערכתיים, רבדים סמויים והיבטים של עקרונות ומודלים מנטליים, השינוי נועד מראש לכישלון.

רוב הוועדות הציבוריות שנבחנו לא עסקו בשאלה כיצד לרתום שחקנים שונים לשינוי, לקרב את לבבותיהם ולפרק את התנגדויותיהם. במילים אחרות, הרפורמות עד כה התמקדו ברובד הגלוי של עיצוב מדיניות, משאבים ופרקטיקות – מה נדרש לעשות ומהם צעדי המדיניות שיש לאמץ – והתעלמו מן הרבדים הרכים יותר של התייחסות למודלים מנטליים ולדינמיקות כוח בתוך המערכת הציבורית.

כדי למנוע חזרה על הדפוסים שאפיינו אותנו בשלושת העשורים האחרונים, ברפורמה הבאה יש להעביר את המוקד מן השאלה של "מה צריך לעשות?" אל ניתוח מערכתי של השאלה "איך גורמים לזה לקרות?".

מומלץ כי הרפורמה הבאה תתייחס לשלושת רובדי החסמים: ברובד הגלוי, חשוב לייצר תקציב ייעודי ותקנים להטמעה, למסד מנגנוני פיקוח ובקרה כחלק ממסקנות הוועדה ולקבוע "גזרים ומקלות" לעמידה ביעדים. ברובד הגלוי־למחצה, סדרת המלצות מבניות, שהתווה המכון הישראלי לדמוקרטיה, יכולות לתת מענה חלקי לדינמיקות הכוח הקיימות: ראשית, דמותו ואופן המינוי של נציב שירות המדינה הבא עשויים להכריע את מאזן יחסי כוחות ולהגביר את עצמאותו ומקצועיותו של השירות הציבורי (שפירא וגולשטיין־גלפרין, 2024). שנית, יש לפעול להגברת היציבות הפוליטית בישראל, כדי לאפשר לממשלה הנבחרת אורך רוח ליישם ולהטמיע שינויים מהותיים (שפירא ופלסנר, 2022). כדי לתמוך במהלך של רפורמה עתידית, מומלץ לצאת במסע תעמולה המסביר לציבור את חשיבות הרפורמה ולהפעיל בכך לחץ על הפוליטיקאים. שלישית, יש להגביר אחריותיות הן של נבחרי הציבור והן של הדרג המקצועי לדווח על התקדמות ועל חסמים שצצים במהלך הדרך. בעקבות השבר הגדול שפקד אותנו ב־7 באוקטובר, נראה שיש קשב ציבורי רב יותר כלפי קשיי היישום של השירות הציבורי וכי גברה היכולת לדרוש שינוי מנבחרי הציבור, על רקע העובדה שמחצית מהאוכלוסייה בקירוב (45%)

סבורה כי איכות השירותים הציבוריים בישראל נפגעה בהשוואה לממשלות קודמות (גולשטיין-גלפרין ואח', 2024).

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

יותר מכול, המשבר החמור מחייב את קברניטי המדינה – הדרג הנבחר (פוליטיקאים) והדרג המקצועי (משרתי ציבור) כאחד – להתעורר ולהבין שהשירות הציבורי הוא אחת המערכות החשובות ביותר לבניית חברה משגשגת בישראל. נדרש שינוי תפיסתי, המאמין ביכולתו של השירות הציבורי להתגבר על המשבר הנוכחי ולהוות מגדלור לניהול תהליך השינוי ולא להסתפק בהתנהלות בתוכו. על ראשי המדינה ללמוד מחדש לנווט ולא רק לחתור.

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
	בינלאומי	OECD, World Bank, IMF, UN, WHO
פרק תוכן ראשי	חיזוק נורמטיבי	ערכים, ממלכתיות, אתוס 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 - הקמת יחידות או רשויות חדשות, סמכות
	תיאום ותכלול	הקמת ועדות בין-משרדיות, שגרות עבודה משותפות, פורומי עבודה, מנגנוני תכלול, מעקב ביצוע, הקמת משליט 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
	אופי המלצה	הצהרתי
הצהרתי + אופרטיבי		המלצה הכוללת היבטים הצהרתיים ואופרטיביים
אופרטיבי		המלצה הכוללת לשון פעולה ספציפית, אחריות, תאריך יעד, תקציב ואחראי יישום

קטגוריה	קוד	הסבר
אחריות יישום	שר	לרבות רה"מ
	ועדת שרים	
	מנכ"ל משרד ביצועי	כל שאר המשרדים שאינם משרדי מטה
	מנכ"ל משרדי מטה	אוצר, נציבות, משפטים (ייעוץ), רה"מ
	פרויקטור / ראש מטה	מינוי לטובת יישום הרפורמה או ההחלטה
מנגנון דיווח ובקרה	ועדת היגוי	ועדה מלווה ליישום
	דיווח תקופתי לממשלה	דיווח לממשלה או גם ועדת שרים
	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

רשימה חלקית של ועדות ציבוריות העוסקות ברפורמות ציבוריות

שנת פרסום הדוח	שם הוועדה
1989	קוברסקי (הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה)
1997	ועדת שמגר (היועץ המשפטי לממשלה)
2000	טורבוביץ' (הוועדה לניהול ציבורי חדש)
2007	מגידור (ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל)
2008	אברמוביץ'
2011	טרכטנברג (הוועדה לשינוי חברתי כלכלי)
2012	הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (ועדת קוצ'יק הראשונה)
2013	ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ועדת דיין)
2013	ועדת המשילות (לוקר)
2014	ועדת שטאובר (הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה)
2017	הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר (ועדת קוצ'יק השנייה)
2021	דוח המלצות הצוות הבין־משרדי לרגולציה חכמה – תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה

רשימת המקורות

אלמגור-לוטון, אורלי, צדוק, דינה ולרר, מיכל (2021). היבטים בטיוב רגולציה ועבודת גופי פיקוח על רגולציה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

אמסטרדמסקי, שאול (2023). חבורת סמרטוטים שמקיפים את עצמם בסמרטוטים. כאן 11 (14.10.2024).

אמסטרדמסקי, שאול (2023). ממשלה מנופחת הפכה לפשע נגד הציבור. מוסף כלכליסט (19.10.2023).

באום, עידו (2008). נבחרנו בשביל לחלק ג'ובים. אתר וואלה! (15.4.2008).

בלאנדר, דנה (2023). האחריות הציבורית למחדלי המלחמה: מדוע לא צריך לחכות לוועדת חקירה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן משה-לבנה, ליאת וגולשטיין-גלפרין, ריטה (2023). שינוי מערכתי: הלכה למעשה. ספריית הידע: שיתופים ומרכז קיימא.

ברץ, רן (2020). המיתוס המסוכן של "הדרג המקצועי". השילוח, 21.

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

גולשטיין-גלפרין, ריטה וזכר-פלאג, מעין (2024). מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, ליבנה, שחר ונח, קים (2023). **חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי**. כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2023. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, מוהבן, אופיר וקנת-פורטל, רועי (2024). **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה ועמית שי (בהכנה). **תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

גזית, אמיתי (2023). "7 באוקטובר הוא יום הכיפורים של השירות הציבורי. הכל בקריסה מוחלטת". **כלכליסט** (22.11.2023).

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

דרור, יחזקאל (1965). **השיטה של "לפתור איכשהו": מדע או שיגרה?** נתיבי ארגון ומינהל.

דרור, יחזקאל (1989). **תזכיר לראש הממשלה: לבנות מדינה**. אקדמון.

דרור, יחזקאל (1992). **תזכיר לראש הממשלה: מצב האומה**. אקדמון.

הבר, כרמית (2013). **חסמי תרבות ארגונית בהטמעת מדיניות ממשל פתוח: שלושה דפוסי פעולה והנחות יסוד**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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. נציבות שירות המדינה.

ועדת דין (2013). דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. נציבות שירות המדינה.

ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (2024). ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון: דין וחשבון.

ועדת טרכטנברג (2011). דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (מהד' שנייה).

ועדת לוקר (2013). דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת משילות). משרד ראש הממשלה.

ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל (2007). דוח ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל. ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל.

ועדת קוברסקי (1989). דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה. נציבות שירות המדינה.

ועדת קוצ'יק הראשונה (2012). דוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה. משרד האוצר.

ועדת קוצ'יק השנייה (2018). דוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר. משרד האוצר.

זמיר, יצחק (1983). ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית. הפרקליט, לה(ג), 323-332.

זמיר, שחף ורהט, גדעון (2019). פרסונליזציה פוליטית מקוונת: מפלגות ופוליטיקאים בישראל במבט השוואתי, מחקר מדיניות 124. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- טוקר, נחי (2023). התוכנית הגדולה של הממשלה: להפוך את המגזר הציבורי ממקצועי – לפוליטי. דה־מרקר (30.7.2023).
- כהן, ניסים (2023). אחרי המלחמה צריך לעצור את הפוליטיזציה של המינהל הציבורי החולה. דה־מרקר (15.10.2023).
- כפיר, אהרן (עורך) (2000). רפורמה בשירות הציבורי: דברים מיום עיון לזכרו של שנה משה. אוניברסיטת חיפה.
- לוטן, תומר וקונסטנטיני, ורד (2024). מבנה הממשלה ותפקידי שרים, מחקר מדיניות 204. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- 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. דוח שנתי 69 לשנת 2018.
- מבקר המדינה (2020). הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- מועלם, חן ושפייזמן, אילנה (2023). זה לא עובד: ניתוח עבודת הממשלה. ליֶבְרָל (21.3.2023).
- משרד רה"מ (2023). אודות אגף עתודות לישראל. אתר האינטרנט.
- מרגלית, יותם, אילת, אסף, הראל־פישר, עדנה והירש זק (בהכנה). מסמך עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחמיאס, דוד (2004). יישום: עקב אכילס של המדיניות הציבורית.
- נחמיאס, דוד ודוד, שי (2012). שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה בישראל. משפט ואדם: משפט ועסקים, יד, 511–544.
- נציבות שירות המדינה (2014). דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה.

סגל, זאב (1984). ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה. תשכ"ט-1968, מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה. **מחקרי משפט, ג, 199-246.**

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

פיגורה, יהודה (2006). מועילות של ועדות אד-הוק צבוריות לרפורמות כוללות במנהל הממלכתי-צבורי בישראל [חיבור לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת חיפה.

פיגורה, יהודה (2011). ועדות אד-הוק ציבוריות בישראל. עיונים בביקורת המדינה, 62.

פיק, עידו (2023). הפוליטיזציה של השירות הציבורי: מכה קשה למדינה. כלכליסט (2.6.2023).

צ'חנובסקי, נטע (2023). הממשלה ייבשה את השירות הציבורי, אנחנו משלמים את המחיר. Mako (17.11.2023).

קייזר, ליאל (2023). "אל תפני אליי יותר": השר אמסלם נגד ראש רשות החברות. כאן 11 (6.7.2023).

קלגסבלד, אביגדור (2001). ועדות חקירה ממלכתיות בישראל. נבו.

קניג, עופר (2022). ריבוי משרדי הממשלה לא רק מבזבז כסף אלא פוגע בכלנו. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רביב, אורנה (1997). טורבוביץ': רפורמה בלי הגבלים. גלובס (18.6.1997).

רהט, גידי (2018). הפוליטיקה של שבעים שנות ניסיון לרפורמה מוסדית בישראל: טלאים ומקפים. פרלמנט, 81.

שוורץ, רמי ויכימוביץ-כהן, נורית (2020). מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שטרומ, דרור (2014). הבעיה שוועדה ממשלתית לעולם לא תפתור. דה־
מרקר (7.1.2014).

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

שפירא אסף ופלטנר, יוחנן (2022). החזרת היציבות למערכת הפוליטית:
הצעה לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף וגולשטיין-גלפרין, ריטה (2024). מינוי נציב שירות
המדינה הבא בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שץ, ג. הווארד, פופר, ו. סטיבן, פרידריך, סמי, אברמזון, שמואל,
ברודסקי, ענת, הראל, רוני וכהן, אופיר (2016). פיתוח אסטרטגיה
חברתית כלכלית ארוכת טווח בישראל. מוסדות: תהליכים ומידע תומך.
.Rand Corporation and Shaldor

Albertson, Kevin, Fox, Chris, O'Leary, Chris, Painter, Gary,
Bailey, Kimberly & Labarbera, Jessica (2018). *Payment by
results and social impact bonds*. University of Chicago
Press Economics Books.

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

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

Andrews, Matt, Pritchett, Lant & Woolcock, Michael (2017).
Building state capability: Evidence, analysis, action.
Oxford University Press.

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

Bartlett, Dean & Dibben, Pauline (2002). Public sector innovation and entrepreneurship: Case studies from local government. *Local government studies*, 28(4), 107-121.

Berman, Peter (1995). Health sector reform: Making health development sustainable. *Health policy*, 32(1-3), 13-28.

Bernardes, Andrea, Cummings, Greta, Martinez Évora, Yolanda Dora & Gabriel, Carmen Silvia (2012). Framing the difficulties resulting from implementing a Participatory Management Model in a public hospital. *Revista latino-americana de enfermagem*, 20, 1142-1151.

Bloch, Carter & Bugge, Markus M. (2013). Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural change and economic dynamics*, 27, 133-145.

Bouckaert, Geert, Vitalis, Nakrošis & Juraj, Nemeč (2011). Public administration and management reforms in CEE: Main trajectories and results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(1), 9-29.

Boston, Jonathan (2000). The challenge of evaluating systemic change: The case of public management reform. *International Public Management Journal*, 3(1), 23-46.

Boston, Jonathan & Berman, Evan (2017). *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow*. Emerald.

Bunse, Simone & Fritz, Verena (2012). Making public sector reforms work: Political and economic contexts, incentives, and strategies. *World Bank Policy Research Working Paper* (6174).

Burke, W. Warner (2002). *Organization change: Theory and practice*. Sage.

Canty-Waldron, Julia (2014). Using systems thinking to create more impactful social policy. *Journal of Futures Studies*, 19(2), 61-86.

Capano, Giliberto (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 7-31.

Cheung, Anthony (2005). The politics of administrative reforms in Asia: Paradigms and legacies, paths and diversities. *Governance*, 18(2), 257-282.

Christensen, Tom & Lægreid, Per (2007a). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.) (2007b). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate.

Cohen, Nissim (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, Nissim (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.

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

Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006). New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.

Fenwick, John, Johnston Miller, Karen & McTavish, Duncan (2012). Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance "partnership" in England and Scotland. *Policy & Politics*, 40(3), 407-422.

Farhad, Hossain (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, Itzhak, Rosenbloom, David H. & Yaroni Allon (1998). Creating new public management reforms: Lessons from Israel. *Administration & Society*, 30(4), 393-420.

Grindle, Merilee S. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World development*, 25(4), 481-495.

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

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

Hartley, Jean, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.

Howlett, Michael (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.

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

Jadeja, Nidhee, Zhu, Nina J., Lebcir, Reda M., Sassi, Franco, Holmes, Alison & Ahmad Raheelah (2022). Using system dynamics modelling to assess the economic efficiency of innovations in the public sector—a systematic review. *Plos One*, 17(2), e0263299.

Kania, John, Kramer, Mark & Senge, Peter (2018). *The water of systems change*.

Karp, Tom (2005). Unpacking the mysteries of change: Mental modelling. *Journal of change management*, 5(1), 87-96.

Kettl, Donald F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.

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

- Kernaghan, Kenneth (2000). The post-bureaucratic organization and public service values 1. *International Review of administrative sciences*, 66(1), 91-104.
- Krause, Rachel M., Feiock, Richard C. & Hawkins, Christopher V. (2016). The administrative organization of sustainability within local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 113-127.
- Kuipers, Ben S., Higgs, Malcolm, Kickert, Walter, Tummers, Lars, Grandia, Jolien & Van der Voet, Joris (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Lane, Jan-Erik (1997). *Public sector reform: Only deregulation, privatization and marketization*.
- Lenihan, Helena, McGuirk, Helen & Murphy, Kevin R. (2019). Driving innovation: Public policy and human capital. *Research policy*, 48(9), 103791.
- Manning, N., Srivastva, R. & Murshed, Syed Mansoob (2016). Public sector reforms in developing countries: Paradoxes and practices (No. 5). ZEF Working Paper Series, ISSN 1864-6638.
- Mazmanian, Daniel A. & Sabatier, Paul A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott, Foresman.
- Mariana, Mazzucato & Collington, Rosie (2023). *The big con: How the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies*. Penguin.

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

Meadows, Donella H. (2008). *Thinking in systems: A primer*. Chelsea green.

Moe, Ronald C. (2003). *Administrative renewal: reorganizing commissions in the 20th century*. University Press of America.

Nakrošis, Vitalis (2015). The influence of government priorities on public-administration reforms in Europe. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 21-40.

Nelson, Joan M. (2007). Democratic politics and pro-poor social services: Unpacking the concept of "reform". *The politics of service delivery in democracies better access for the poor*, 25-42.

Nguyen, Le-Khanh-Ngan, Kumar, Cecilia, Jiang, Bowen & Nici, Zimmermann (2023). Implementation of systems thinking in public policy: A systematic review. *Systems*, 11(2), 64.

O'Toole, Laurence J., Jr. (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 organization and functions of the center of government in OECD countries*.

OECD (2021). *The public sector pay system in Israel: OECD working party on public employment and management*.

Okoroafor, Eunice N. (2016). Public sector reforms in Nigeria: Implications for the public sector accounting and budgeting systems. *International Journal of Developing and Emerging Economies*, 4(1), 34-49.

Osborne, David (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 16(4), 349-356.

Osborne, David & Gaebler, Ted (1993). *Reinventing government: The five strategies for reinventing government*. Penguin.

Osborne, Stephen P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Osborne, David & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government: The Five Strategies for Reinventing Government*. Penguin.

Patashnik, Eric (2003). After the public interest prevails: The political sustainability of policy reform. *Governance*, 16(2), 203-234.

Peled, Alan (2002). Why style matters: A comparison of two administrative reform initiatives in the Israeli public sector, 1989-1998. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 217-240.

Peters, Guy (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge

Pollitt, Christopher (2003). *The essential public manager*. McGraw-Hill Education (UK).

Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert, & Löffler, Elke (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, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Poole, Avery, O'Flynn, Janine & Lucas Patrick (2021). *Public sector reform and the public servant*. In *The Palgrave handbook of the public servant* (359-379). Springer International.

Porat, Iddo (2023). Political polarisation and the constitutional crisis in Israel. *Israel Law Review*, 56(3), 369-384.

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

Renmans, Dimitri, Holvoet, Nathalie & Criel, Bart (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.

Ritz, Adrian, Brewer, Gene A. & Neumann, Oliver (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426.

Rowe, Mike & McAllister, Laura (2006). The roles of commissions of inquiry in the policy process. *Public Policy and Administration*, 21(4), 99-115.

Rykkja, Lise H. & Lægreid, Per (2015). *Organizing for "wicked problems"-analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration.*

Seddon, John (2008). *Systems thinking in the public sector.* Triarchy Press.

Senge, Peter. & Sterman, John D. (1992). Systems thinking and organizational learning: Acting locally and thinking globally in the organization of the future. *European journal of operational research*, 59(1), 137-150.

Talbot, Colin & Wiggan, Jay (2010). The public value of the National Audit Office. *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 54-70.

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

Townsend, Julie S., Sitaker, Marilyn, Rose, John M., Rohan, Elizabeth A., Gardner, Annette & Moore, Angela R. (2019). Capacity building for and implementation of policy, systems, and environmental change: Results from a survey of the National Comprehensive Cancer Control Program. *Population health management*, 22(4), 330-338.

Torfinn, Jacob, Peters B., Guy, Pierre, John & Sørensen, Eva (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm.* Oxford University Press.

World Bank (2012). *The World Bank's Approach to Public Sector Management 2011-2020: Better Results from Public Sector Institutions.* World Bank.



Policy Paper 200

IMPLEMENTING PUBLIC SECTOR REFORMS

Systemic Changes

Rita Golstein-Galperin | Shahr Livne

November 2024

Abstract

The critical spotlight on the functioning of the Israeli public sector since the outbreak of the Iron Swords War has focused public attention on the need to improve services provided to Israeli citizens on “the day after the war.” However, the civil service crisis did not begin in October 2023; it is the result of complex systemic challenges that have been discussed extensively as part of the attempted reforms since the establishment of the State of Israel. This study focuses on analyzing government decisions and six reforms in the public sector over the past 35 years. Our analysis of the government decisions and the recommendations of public committees highlights the successes and failures in implementation and identifies the common features and the main obstacles to change in the civil service. We seek to understand the reasons behind the inadequate implementation of the reforms and to consider what can be done to improve the system.

The study examined several levels of reforms:

Government resolutions: We analyzed 261 government resolutions adopted between 1989 and 2023 that addressed one or more of the components of public reforms: normative and values-based arrangements, structure and powers of government ministries, coordination and integration mechanisms, human capital, and bureaucratic mechanisms and processes. Although 43% of the

government decisions concerning civil service reforms over the past 35 years have focused on structure and powers, most of these were not intended to achieve real improvement and change in order to solve structural problems. Rather, they stemmed from the Israeli political tradition, in which forming a coalition involves dismantling and rearranging the government ministries and transferring responsibilities between them as part of coalition agreements and the division of political spoils. Another major topic of the government decisions was human capital (27%). The resolutions in this area focused on increasing employment diversity.

Many of the decisions did not include supporting mechanisms for implementation or oversight, target dates, or budgets for implementation. This is a real barrier to promoting public sector reforms, and it sometimes relegates government decisions to dead letters that do not lead to change and implementation.

Public reform committees: We analyzed in depth six committees that have discussed public sector reforms and examined the extent to which their recommendations were implemented. The first four committees dealt with horizontal reforms; the last two focused on the central administrative ministries in the civil service:

- The professional public committee for a comprehensive review of the civil service and bodies supported by the state budget, headed by Haim Kubersky in 1989 (Kubersky Committee)
- The committee for socioeconomic change, headed by Prof. Manuel Trajtenberg in 2011 (Trajtenberg Committee)
- The reform committee to improve human capital management mechanisms in the civil service, headed by Moshe Dayan in 2013 (Dayan Committee)
- The committee charged with improving the administrative work and performance capabilities of government ministries, headed by Harel Locker in 2013 (Locker Committee)

- The committee to assess the structure of the Prime Minister's Office, headed by Yossi Kucik in 2012 (the first Kucik Committee)
- The committee to examine the powers of the management of the Finance Ministry, headed by Yossi Kucik in 2018 (the second Kucik Committee)

On average, only about a third of the committee recommendations were implemented in full. Many of the recommendations that were not implemented concerned the following areas: strategic and long-term planning; decentralization and delegation of powers; strengthening the ethos of the civil service; management and assessment of performance; broadening of the authority of the administrative echelon. Like the government decisions, most of the committee recommendations lacked oversight mechanisms, target dates, and estimated or dedicated budgets. Without a clear definition of who oversees the success of a reform, the recommendations are left hanging. This fact highlights the need for accountability, both from the committee members—in determining who is to be in charge of oversight and control—and from those responsible for performing these functions.

Other major obstacles to implementation

The study examined the obstacles on three levels: On the **explicit level** of the system, we found that a conservative organizational culture and lack of follow-up and oversight mechanisms for implementation of recommendations were the major barriers to implementation. On the **semi-explicit level**, insufficient public attention to public sector reforms leads elected officials to address other issues, which are perceived as less “gray” and have immediate results. The findings also indicate that insufficient attention has been paid to breaking down resistance within the system and to involving diverse participants. The

main reasons for this resistance were failure to incentivize managers in the civil service to make changes and a deterioration of relations between the elected echelon and the professional echelon in recent years. Moreover, the absence of mechanisms for resolving disputes and “turf wars” between ministries and units emerged as factors contributing to the rejection and weakening of reforms. These factors are also responsible for widening the gap between authority (central ministries like the Prime Minister’s Office and the Ministry of Finance) and responsibility (the professional ministries that are tasked with the actual work).

On the **implicit level** of the system, we found that the erosion of the principle of *Mamlakhtiyut* and the ethos of civil servants has influenced mental models and impaired the willingness to implement reforms. The rise of the narrative that argues that the state does not know how to effectively execute its functions has led civil servants to doubt the government’s ability to run things and to assimilate and lead substantial changes. This narrative makes it difficult to retain high-caliber workers, reduces motivation to change, and leads to a lack of aspiration for excellence, “cutting corners”, a decline in the services provided to citizens, and the spread of an organizational culture of evading responsibility.

In conclusion, knowledge of what needs to be done in order to improve the situation already exists in countless reports and studies. Accordingly, we recommend that from now on, reforms should focus on the “how” of implementing and assimilating the reforms instead of repeating the “what.” Focusing on the challenges of implementation requires a structural systemic change in the conservative organizational culture, including the creation of oversight and control mechanisms, increased accountability, and the rebuilding of the ethos of the Israeli public sector as an independent, professional, innovative service that is committed to the public interest and works on behalf of citizens.

Text Editor [Hebrew]: Galit Shamah
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-470-8

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2024 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-530-0888
Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-530-0800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

למדינת ישראל היסטוריה ארוכה של רפורמות בשירות הציבורי, אך יישומן לרוב מוגבל ורק חלק קטן מהן מסתיים בהצלחה. מדוע במרוצת השנים רפורמות מסוימות מצליחות ואחרות נזנחות? מדוע המלצות מסוימות חוזרות על עצמן דוח אחר דוח והחלטה אחר החלטה, אך אלו אינן מגיעות לידי יישום כלל?

האם דווקא גישה המכירה במפורש באתגרים של "ריאל פוליטיק" וניתוח רבדים סמויים יותר של חסמים ושל דינמיקות כוח (כלומר מהי המציאות האפשרית לאור יחסי הכוחות ולא דווקא מהי המציאות הרצויה) יכולים לסייע ביישום רפורמות במגזר הציבורי גם בהקשרים שמעניינים את הציבור פחות?

מחקר מדיניות זה מנתח לעומק שש רפורמות מרכזיות בשירות הציבורי - מה קרה מאז לאורך השנים - ובעיקר מתמקד בניתוח מערכתי של חסמים ליישום והטמעה. המסקנה העולה מהמחקר היא שהידע של "מה" צריך לעשות כדי לשפר כבר קיים באי־ספור דוחות ומחקרים, ולפיכך מעתה ואילך מומלץ למקד את הרפורמות ב"איך" לגרום לזה לקרות.

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 ושינוי מערכתי 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.

