

מדיניות ציבורית

חידושי מדיניות בישראל

ראיון יחזקאל דרור / חבר ועדת וינוגרד. חתן פרס ישראל תשס"ה / עמוד 15

ספרים המתחללים והמאבקי על משמעותה של הציונות / עמוד 22

בעד ונגד השביתה ככלי לשיווי מדיניות / עמוד 17

חזון ירושלים / עמוד 17

ראיון ליאור שילת / לשעבר יועץ ראש הממשלה אריאל שרון וראש האגף למעקב ובקרה / עמוד 17

מהעולם מהנעשה בבתי ספר למדיניות ציבורית בעולם / עמוד 17

מחקר תרבותי פוליטי בערי הפיתוח / ועודת חקירה ודעת קהל / עמוד 12

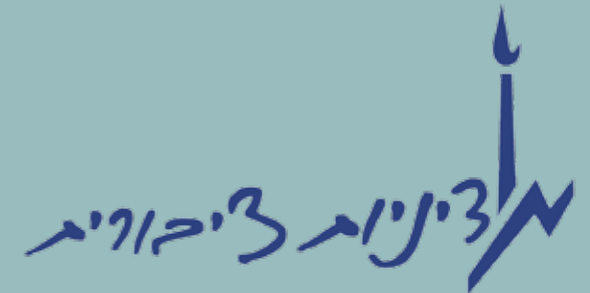
עתידים 'רוחות של שנוי' צוערים למנהל האיברי / עמוד 13

ניירות מדיניות ומחקרים הפילנתרופיה באי התאוריה והמחקר / נגישות לתרבות המדיניות / עמוד 17

חדש במדיניות ציבורית מדריך התיכון הממשלתי / פרויקט ה-EMPP / עמוד 5

עמוד 29 / עמוד 17

האוניברסיטה העברית בירושלים



בית הספר ע"ש פדרמן
 למדיניות ציבורית וממשל
 The Federmann School of
 Public Policy and Government

שואפים

להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?
 לעצב מדיניות ציבורית?
 להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?

ביה"ס מציע לכם מגוון תכניות:

- * תכנית המצטיינים ללימודי מוסמך במדיניות ציבורית
 פטור משכר לימוד בשנה א למתקבלים
 פרטים נוספים בטל' 02-5881533 או 02-5880048
- * תכנית מנהלים ללימודי מוסמך במדיניות ציבורית - EMPP
 אפשרות לקבלת מלגה
 פרטים נוספים בטל' 02-5881934 או 02-5882248
- * תכנית עתידים - צוערים לשירות הציבורי
 פטור משכר לימוד ומלגות מחייה
 פרטים נוספים בטל' 09-9505027

אתר ביה"ס: <http://public-policy.huji.ac.il>

שלום רב,

לאחרונה פורסם דו"ח הוועדה לבחינת אירועי מלחמת לבנון השנייה (דו"ח וינוגרד). הדו"ח מהווה מסמך לימודי מרתק לכל העוסקים במדיניות ציבורית בישראל. בגיליון זה מובא ריאיון עם פרופ' יחזקאל דרור, חבר בוועדה וממקימי בית הספר למדיניות ציבורית. בריאיון עמו מציין פרופ' דרור כי אחת הבעיות המרכזיות בצמרת מקבלי ההחלטות בישראל היא הקושי בחשיבה יצירתית, המתבטאת בהצעת חלופות מגוונות לבעיות הייחודיות המאפיינות את זירת המדיניות בישראל. לכך יש להוסיף את דבריו של פרופ' דוד דרי, גם הוא מאבות בית הספר למדיניות, אשר ציין כי ישראל מרובה בבעיות העולות לסדר היום הציבורי, אך דלה עד מאוד בחידושי מדיניות ('מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות, מאבקם של חסרי הדיור', 1992).

כמה מן המטרות של הקמת בית הספר למדיניות ציבורית הן לשפר את התהליכים, את הידע ואת הכלים בעולם המדיניות הציבורית, וכמובן לשכלל את יכולותיהם של העוסקים בתכנון ובעיצוב מדיניות בשירות הציבורי בישראל. עיתון בית הספר בא לפעול למען הגשמת יעדים משלימים למטרת העל של בית הספר: להיות תשתית לחיבור ולהעברת ידע בין אנשי מדיניות ציבורית בתחומי הממשל השונים, ובין דרגות שונות של מעצבי מדיניות, מהמיקרו ועד החשיבה והתכנון האסטרטגיים ביותר. מלבד זאת אנו מקווים שהעיתון יוכל לסייע בחשיפת מחשבות, רעיונות, עבודות בתהליך, ואנשים אשר מהווים השראה ומניע לחידושי מדיניות וליצירתיות בנושאים שבהם הם עוסקים.

כ-700 אלף איש מועסקים בישראל בשירות הציבורי על שלוחותיו השונות. אין ספק שכדי להשיג את היעדים המורכבים העומים דים בפני החברה הישראלית נחוץ כי סקטור גדול זה ילך וישתפר, ויפתח כלים טובים יותר ליצור ערך מוסף לאזרחי המדינה הנהנים משירותיו. ייקח זמן עד שבוגרי בית הספר באוניברסיטה העברית ובבתי ספר דומים בארץ ישתלבו בצמתי מפתח ויסייעו באופן מורגש בקידום תהליכי התכנון ותהליכי הביצוע במערכת הציבורית. אך כפי שעל כל אחד ממקצועני המדיניות לעתיד להשקיע בהכשרתו ובהתפתחותו האישית, כך עלינו להשקיע בפיתוח כלים מתאימים לתהליכי הלימוד והחשיבה, ואנו מקווים כי עיתון זה יהווה אחד מכלים אלו.

רועי פולקמן

תנו לנו לשמוע אתכם!

קראתם משהו שהרגיז אתכם? למדתם משהו חדש ומעניין? רוצים לשתף בנושאים שבהם אתם עוסקים? לבקש כי נעסוק יותר בנושא אחד ופחות באחר? שלחו אלינו הערות, תגובות, מאמרים, ניירות מדיניות וכל דבר שיוכל לעניין את קהילת אנשי המדיניות הציבורית.

טלפון: 02-5881193 • אימייל: rfolk@inter.net.il • אתר אינטרנט: http://public-policy.huji.ac.il

עורך ראשי: רועי פולקמן • עורך חדשות: מאיר צרי • יועץ מקצועי: ד"ר רענן סולציאנו-קינן מערכת: דרורה ברדיצ'ב, עפרה תורן-קומר, יעל מנשה-רוזנברג • עריכה לשונית: נעמה פנחסי • עיצוב גראפי: אביטל דוד

מדריך התכנון הממשלתי

מאת: מאיר צרי

המדריך הוא השלב הראשון בתהליך רפורמה בעבודת משרדי הממשלה, שמכונים כעת במשרד ראש הממשלה. החלק שלפנינו מתאר את גלגל השנה של התכנון והתקצוב של מדינת ישראל, והממשלה מתכוונת להתחיל ביישומו כבר בשנת העבודה הנוכחית. באופיו וברבים מהחומרים הכלולים בו, הוא שואב מה-'Strategy Survival Guide' בהוצאת היחידה האסטרטגית של משרד ראש הממשלה הבריטי, משנת 2004.



תכנון ותקצוב

המטרה העיקרית של המדריך נראית פשוטה: להוסיף להליך התקצוב השנתי הליך תכנוני מקדים ומקביל. במילים אחרות: המטרה היא שתהליך הקצאת הכספים למטרות השונות יבוא רק לאחר תהליך חשיבה ותכנון, שבו יוגדרו מטרות, צרכים ויעדים. מביך להבין שהאמירה בהרצאת המדריך הצבעוני ומאיר העיניים הזה היא: עד היום, תקצבנו בלא תהליך תכנוני.

הערכת מצב, תכנית עבודה, מדידת תוצאות והערכה

מלבד הגדרה ברורה של הליך תכנון שמלווה את הליך התקצוב, תפקידו של המדריך הצבעוני הוא יצירת "שפה אחת ודברים אחדים" - כלים להכנת הערכת מצב, שפה אחת לכתובת תכניות עבודה (מטרות רב-שנתיות, יעדים שנתיים ומשימות), עבודה בכלים אסטרטגיים אחידים, הגדרה של מרכיבי משימה מתוך שימת דגש מיוחד בקביעת מדדים לבחינת הביצוע והתוצאות שהושגו מהביצוע.

חלק חשוב אחר הוא ההחלטה כי לצד קביעת המשימות, יש להגדיר גם את התוצאות המקוות ואת כלי המדידה לבחינתן. "ממשלת ישראל מתנהלת היום בעיקר על בסיס תשומות. השאלה הרווחת אינה 'איזה שינוי נשיג בסוף הדרך', אלא 'איזה תקציב יועמד לרשותנו בתחילתה'", קובעים מחברי המסמך.

מעגל התכנון

אין בתהליך המוצע אמירה יוצאת דופן על התכנון, אלא בעיקר סדר: ברבעון הראשון מסכמים במשרדים השונים את הישגי השנה שעברה באשר ליעדים שהוגדרו מראש, ומגבשים תכניות מרכזיות לשנה הבאה, על סמך לקחי השנה שעברה ועל פי הערכת מצב לצרכים שעתידיים לבוא. כל משרד יציג עד אפריל את ציפיותיו התקציביות הנובעות מתכניות אלו, ואת הצעותיו לסדר העדיפויות של הממשלה.

בשלב הבא משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה מגבשים הערכת המצב לאומית על פי תוכניות כל המשרדים, סדרי העדיפויות, ובהתחשב בתוספות תקציב או קיצוצים.

במהלך יולי מתבצע תהליך ביניים: סיכום מחצית השנה החולפת בראי התכנון המוקדם שלה, מתוך מטרה להשפיע הן על מחצית השנה הנוכחית הן על התוכניות לשנה הבאה. בספטמבר, בעקבות הערכת התקציב שהתקבלה מהאוצר, יתכננו המשרדים את סדרי העדיפויות המעשיים שלהם לשנה הבאה. בנובמבר יכינו אגפי המשרדים את תכניותיהם בדצמבר יוצגו תכניות התקציב הן לאישור הכנסת הן לציבור.

מעגל התקצוב

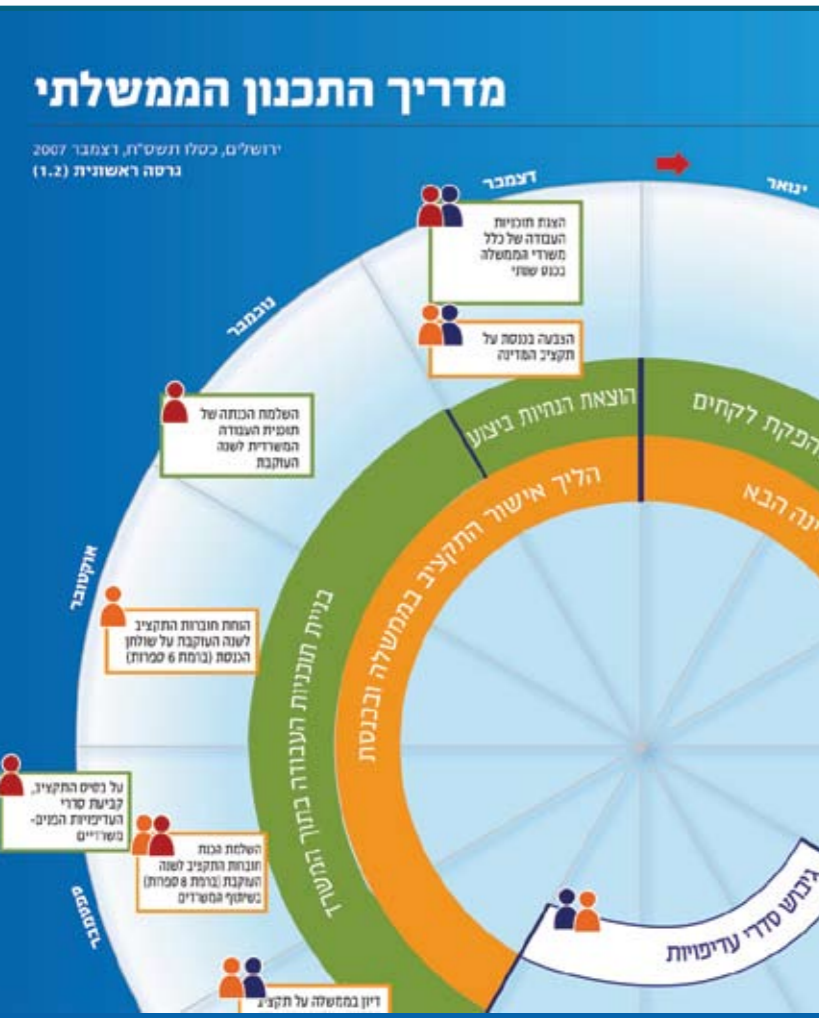
מעגל התכנון הוא בעצם החידוש שמצטרף למעגל התקצוב, שהנחה עד היום את העבודה. במעגל זה כלולים חישוב התחייבויות הממשלה המונחות על פי חוקים, החלטות ממשלה, תכניות רב-שנתיות וכדומה, וכן הכנת חוברות התקציב ברמות הרזולוציה השונות, לאישור הממשלה ולאישור הכנסת.

הסבר פנין למנכ"ל

עיצובו של 'מדריך התכנון הממשלתי' נראה לא הולמת מסמך ממשלתי פנימי: הרבה צבעים, אותיות גדולות, תרשימי זרימה לכל תהליך שמונה יותר משלושה שלבים, הסבר בסיסי לקריאת ספר התקציב, דוגמאות מאירות עיניים. האם מנכ"ל משרד הבריאות אמור מעתה למלא בחמש השורות הריקות בעמ' 49 את מטרותיו הרב-שנתיות, לפני שימלא את שמונה השורות בטבלת היעדים השנתיים, במטרה להגיע לבסוף לעמוד 50, ושם למלא את כרטיסיות המשימות המעוצבות? נראה שכן. נראה שמחברי החוברת החליטו שיש להנהיג כללי העבודה החדשים, ובראשם הצורך בתכנון ובקביעת יעדים מדידים, דורשת הליכה עקב בצד אגודל ושימוש בצבעים ובגרפיקה, בדרך להטמעה.

המדריך נכתב בידי צוות בראשות גל אלון - יועץ לפיתוח תהליכים אסטרטגיים במשרד ראש הממשלה (מוסמך במדיניות ציבורית מאונ' ת"א, וד"ר קטורנט ב-London School of Economics) וכן בידי נציגים בכירים מכמה משרדי ממשלה, נציגים מהיחידות המדיניות של משרד ראש הממשלה, ואחרים.

המדריך נמצא באתר משרד ראש הממשלה www.pmo.gov.il





השטח בו עמדו מגדלי התאומים בניו יורק

כנס בינלאומי, התוכל דמוקרטיה לנצח טרור? מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

מאת: יקיר שגב

כמאה מבכירי מערכת המודיעין והמשפט בעבר ובהווה גדשו את חדר הדיונים בבית מאריסדוף שבאוניברסיטה העברית, כדי לדון בשאלת הממשק שבין החוק, המודיעין והטרור. התעניינות הערה בכנס הייתה בוודאי תודות לאישים הבולטים שהשתתפו בו: הרמטכ"ל לשעבר בוגי יעלון, האלוף זאבי פרקש, דן מרידור והשופט האמריקאי הבכיר (לשעבר) ריצ'רד פוזנר. תרומה לא פחותה לעניין הרב בכנס הייתה לדו"ח קהיליית המודיעין האמריקאי, שקבע כי איראן הפסיקה את תכנית הג'רעין שלה, ופורסם רק ימים מעטים לפני הכנס: הדו"ח שמט את הש"טח מתחת לרגלי המדיניות התקיפה של הממשל האמריקאי (ומדינות אחרות) כלפי איראן, העלה מאוד את מפלס הדאגה בישראל (שוב, נוכל לסמוך רק על עצמנו), ובעיקר - חשף טפח ממערכת היחסים המורכבת והעדינה שבין מקבלי ההחלטות לבין קהיליית המודיעין. לא רק שהדו"ח שמט את הקרקע מתחת לרגלי המדיניות התקיפה של ארצות הברית כלפי איראן, הוא גם גרם להתרוממות של יותר מגבה אחת, בנר גע לטענות שהשמיע ג'ורג' בוש על ניסיונותיה של איראן להשיג פצצה גרעינית. שהרי הנשיא מקיים הערכת מצב מודיעינית כמעט מדי יום, ובכל זאת טען מעל כל במה אפשרית כי איראן פועלת בנחישות להשגת פצצה. האם ג'ורג' בוש שיקר? - דבר חמור בלא ספק. האם הכשל הוא בהערכת המודיעין המתמשכת שקיבל הנשיא עד ליום פרסום הדו"ח? חמור גם כן - כישלון נוסף של מערכת המודיעין האמריקאית לאחר 11 בספטמבר ונשק ההשמדה ההמונית הלא קיים של העיראקים. או שמא הדו"ח עצמו עומד בסתירה לעובדות והוא למעשה דו"ח מוטע ש"מא" חוריו מסתתרת אג'נדה פוליטית של ראשי קהיליית המודיעין האמריקאית? דבר שמעלה מחשבות נוגות לגבי מערכת קבלת ההחלטות בנושאים כה קריטיים של מלחמה ושלום. תוגה. זו נדמה לי ההרג" שה שצריכה ללוות את האזרח הקטן באשר לשאלות: כיצד מתקבלות החלטות, כיצד מיתרגם המידע הרב שנאסף בידי סוכנויות המודיעין

השונות להערכת מודיעין ובסופו של דבר, למדיניות. פסיפס הדעות (המבוססות על ניסיון מעשי, מזוויות שונות) שנארג בכנס יצר תמונה מבהילה: השופט פוזנר הסביר שה-FBI אינו מתאים לחלוטין מבחינת התרבות הארגונית שלו, מערך ההכשרות וכו', להתמודדות עם איומי טרור מבית. הוא תיאר במה איש המודיעין האפור, שמתפח את מקורות המידע שלו לאורך שנים כדי לסכל בחשאי את הפיגוע הבא, שונה כל כך מסוכן ה-FBI הקלאסי, הרגיל להתפרץ באקדח שלוף ולעצור את הפושע, לאחר מעשה, ושקידומו תלוי במספר המעצרים (המתור קשרים?) וההרשעות שהשיג. האלוף פרקש סקר בקצרה את הפרטים הידועים בפומבי של תכנית הגרעין האיראנית, ותיאר כיצד חלק ניכר מעבודת המודיעין מושקע פחות מדי בניסיון להבין את המציאות, ויותר מדי בניסיון לעצב את המדיניות של הצד שלנו. ניסיון שבא לידי ביטוי, בין היתר, בפרשנות של 'הכוונות האמיתיות' של הצד השני - 'למה הם באמת מתכוונים כשהם אומרים...', וכיצד הניסיון הזה נכשל פעם אחר פעם. את ההצדקה לקיום האירוע בבית הספר למדיניות ציבורית נתן דווקא פוליטיקאי לשעבר, דן מרידור. מרידור סיפר ששרי הממשלה וגם הקבינט המצומצם מחליטים החלטות הרות גורל לא רק בלי שיש להם היכולת המקצועית להבין את החומר המודיעיני שלפניהם, אלא גם בלי שאפילו קראו אותו. ואולי, נוכח כל מה שנאמר, עדיף כך?

בין משתתפי הכנס ניתן היה למצוא את:

השופט ריצ'רד פוזנר, לשעבר נשיא בית הדין לערעורים המחוז השביעי בארה"ב וכיום מכהן כשופט בבימ"ש זה. האלוף במיל. אהרון זאבי פרקש, לשעבר ראש אמ"ן וכיום חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. עו"ד דן מרידור, לשעבר שר המשפטים והאוצר של מדינת ישראל מר כרמי גילון, לשעבר ראש שירות הביטחון הכללי (שב"כ) של מדינת ישראל וכיום מכהן כסגן נשיא האוניברסיטה העברית לענייני קשרי חוץ. פרופ' שלמה אבינרי, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ הישראלי

מחקר: יהודי לא עוצר יהודי

ניקיון כפיים ואי משוא פנים הם תנאים הכרחיים לאמון הציבור במערכת המשפט. האם בדיקות סטטיסטיות עלולות לגלות כשלים ביכולתם של שופטים לנהוג באופן בלתי תלוי? מתברר שכן.

במחקר שערכו ד"ר אורן גזל-אייל מאוניברסיטת חיפה, בשיתוף ד"ר רענן סוליצ'אנו-קינן מהאוניברסיטה העברית (מדע המדינה ומדיניות ציבורית), וכן תלמידי המחקר גל עינב ועטאללה שובש מהפקולטה למשפטים באר ניברסיטת חיפה, הם בדקו את כמות השחרורים במקרים שבהם המשטרה מבקשת הארכת מעצר ראשונית של חמישה ימים. התברר כי שופטים יהודים נוהגים לשחרר עצורים יהודים בשיעור גבוה בהרבה משופטים ערבים: סיכוי של 34.2 אחוז לשחרור אם השופט יהודי, לעומת סיכוי של 23.5 אחוז אם בקשת המשטרה נדונה בפני שופט ערבי. מכיוון שלחשוד ערבי יש סיכוי של 25.3 אחוז להשתחרר אם השופט הוא יהודי - קרוב לסיכויי השחרור של יהודי בפני שופט ערבי - נראה שההטיה נעשית כאשר עוצר יהודי עומד בפני שופט יהודי, המקל אתו, ולא בפני שופט ערבי, שמחמיר אתו לכאורה. הממצאים מראים שהשופטים הערבים מקלים במידה דומה עם החשודים הערבים, אך ממצאים אלה אינם מובהקים מבחינה סטטיסטית. המחקר נערך בבתי המשפט של חיפה ונצרת, בהם מכהנים שופטים ערבים רבים יחסית, ובדק דיונים משנת 2004.

המחקר פורסם באתר NRG בידי שני מזרחי:

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/675/214.html>

שירות אזרחי לערבים -

מתוך כנס הרצליה/ מאת: מאיר צרי

הסוגיה שנדונה בכנס השנה היא שאלת השירות האזרחי. בשנת 2005 שירתו 200-240 ערבים שירות אזרחי, וב-2006 המספר עלה ל-290. בשנה האחרונה היו 628 מתנדבים ערבים.

את הדיון פתח האלוף במיל' דוד עברי, שעמד בראש ועדה שבחנה את נושא השירות האזרחי בישראל. בדבריו ציין שהיום המערכת אינה מורכבת, מבחינת תקנים, לקלוט מתנדבים נוספים. עם זאת, לדעתו התהליך שיאפשר שירות אזרחי לפטורים שונים משירות צבאי, הוא תהליך חב"רתי חשוב, שיסייע גם לכלכלת ישראל בכך שיגדיל את מעגל העבודה. **ד"ר ראובן גל**, ראש צוות ההקמה למנהלת השירות האזרחי במשרד ראש הממשלה, אמר כי כיום המהלך מכוון לקראת שירות התנדבותי בלבד, והדגיש כי למנהלת אין קשר למשרד הביטחון, כי המתנדבים יוכלו לשרת בקהילות שלהם, וכי סדר העדיפויות לסוג השירות ייקבע בידי ראשי העיריות.

ח"כ ד"ר חנא סוויד הצהיר בפתח דבריו כי הוא אינו מתנגד להתנדבות, אך בהמשך דיבר על הצורך "להגיע למצב שבו האוכלוסייה הערבית תרצה לתרום לקהילה", על התפיסה הציבורית כאילו כל ערבי חשוד אוטומטית בתור סכנה ביטחונית, וכאילו עצם קיומו הוא בעיה אס-טרטגית. והנה, כאילו בלי להקשיב לדברי ד"ר גל, אמר: "אני סבור כי

פרויקט זה אינו ראוי. במקום שהיזמה תבוא מזרועות הביטחון, אני קורא למדינה לבזר פרויקט זה. על הרשויות המקומיות הערביות לארגן מערך שירות בהתאם לצרכיהם ועל הממשלה לסייע להם".

בממצאי סקר שהציג בכנס פרופ' **סמי סמוחה**, דיקן הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת חיפה, עלה כי 75 אחוז מהציבור הערבי דווקא תומכים בפרויקט. המתנגדים הם רק אישי הציבור. המניע העיקרי לה' תנדבות הוא התגמולים האישיים המוענקים למתנדב, ורק לאחר מכן נושאי התרומה, השוויון וכדומה. לדבריו, רוב הערבים רוצים להיות מעורבים בציבור האזרחי היהודי, ונמצאים בתהליך של פרגמטיזציה, ולא של הקצנה, כפי שמקובל לחשוב.

דברים דומים השמיע הסופר והעיתונאי **נביל עודה**. הוא רואה בשירות האזרחי כלי שיחולל שינוי מדיני וחברתי, ויקרב בין ערבים ויהודים. במפגשו עם כמה שכבר שירתו, הוא שמע מהם "על הזכות החברתית בשירות, על ההתנסות והרגשת הסיפוק ועל כך שהשירות הופך אותם ליותר מעורבים, רגישים ומבינים".

כפי שאמר מר עודה, החברה הערבית תיבחן בסוגיית השירות האזרחי - האם תדבק בגישה בדלנית, או שמא תחליט להיות שותפה בחברה וב' החלטותיה.

פרויקט הסכמת הרצליה:

מאת: רועי פולקמן

- 7 כלכלנים מומחים קבעו כי על ישראל להקצות משאבים לחינוך יותר מכל תחום אחר,
- בעיקר לחינוך בגיל בית ספר יסודי.
- "הסכמת הרצליה הצעירה" קבעה כי יש להשקיע משאבים בעיקר בתחום ההשכלה הגבוהה.

בדומה לפרויקט 'הסכמת קופנהגן' (ראו מסגרת) נבנה פרויקט 'הסכמות הרצליה' בכנס הרצליה 2008. מטרת הפרויקט לקבוע מהו סדר החשיב ביות הלאומי הראוי. פאנל של שבעה מומחים ישראלים התכנס לקראת כנס הרצליה לדון בנושא סדר קדימויות תקציבי על סמך הערכת האת-גרים העומדים בפני החברה בישראל. בפני המומחים הוצגו צרכים מת-חומים שונים, והיה עליהם לדרג את סדר חשיבותם, באמצעות הערכה סובייקטיבית של עלות מול תועלת. **לחלוקת המשאבים הוקצו שישה מיליארדי שקלים. התחומים שדירגו המומחים: חינוך, בריאות, 'אג'נדה' - קידום התעסוקה וצמצום העוני, איכות הסביבה, פיתוח תשתיות, ביטחון אישי, עלייה וקליטה, פיתוח אזור הנגב והגליל, השכלה גבוהה (מדע ומו"פ) ונושאי רווחה (מלבד נושאי 'אג'נדה).** **לכסוף דירג צוות המומחים בחמשת המקומות הראשונים את תחום החינוך, האג'נדה, ההשכלה הגבוהה, איכות הסביבה ופיתוח אזור הנגב והגליל.** **למקומות האחרונים בדירוג נדחקו: תחום הביטחון האישי, הבריאות, ותחום העלייה והקליטה.**

רשימת הכלכלנים המומחים כללה את: מר דוד ברודט, ד"ר דניאל גר-טליב, פרופ' מנואל טרכטנברג, פרופ' רפי מלניק, ד"ר קרנית פלוג, מר סבר פלוצקר וד"ר יעקב שיינין. המומחים שנבחרו ליעץ לפאנליסטים הם: קובי הבר, ד"ר מיקי הרן ופרופ' דב צ'רניחובסקי.



ליאור שילת - לשעבר יועץ ראש הממשלה אריאל שרון וראש האגף למעקב ובקרה

ליאור שילת סיים לאחרונה שש שנים וחצי של עבודה רצופה בלבו של השירות הציבורי בישראל, תחילה בתפקיד עוזר בכיר לראש הממשלה שרון במשך חמש שנים, ובמשלהת אולמרט בתפקיד ראש האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה, כל זאת בטרם מלאו לו שלושים. כעת, כאשר התפנה לסיים את לימודיו ולעסוק בעסקים עם אשתו הטרייה, ביקשתי ללמוד מעט על חוויותיו משנותיו בשירות הציבורי. ליאור (אז עוד היה שווינקלשטיין) החל את דרכו כאשר הושאל מתנו"ע בית"ר, שבה הדריך בסוף שירותו הצבאי בגרעין נח"ל של התנועה, לצורך החלפת עוזר ליו"ר הליכוד דאז, אריאל שרון. "בגיל 22, שלושה ימים לאחר השחרור מצה"ל, מצאתי את עצמי מחליף את העוזר של אריק למשך חודש, ובתום החודש קרא אותי אליו שרון ואמר לי: 'אתה נשאר איתנו?' והשאר היסטוריה". לימים שינה ליאור את שמו לשילת (כשמו של גרעין הנח"ל שבו שירת). הוא ליווה את שרון בתפקיד עוזר אישי בכיר עד מחלתו, ולאחר חילופי הממשלה ובחירתו של אולמרט לראשות הממשלה נכנס לתפקיד ראש האגף לתיאום ובקרה, עד או"גוסט 2007.

מדברים רבות בשנים האחרונות על בעיית המשילות של הממשל בישראל. בהיותך עוזר בכיר לראש ממשלה חמש שנים רצופות, האם ראש ממשלה בישראל מקדם מדיניות של ממש, או בעיקר מגיב לאירועים?

אין ספק שיש בעיה של משילות בארץ והיא קשורה בראש וראשונה לחוסר היציבות הפוליטית. ממשלה נבחרת בממוצע לזחות משלוש שנים. וגם כאשר, כמו בימי שרון, אותו ראש ממשלה מכהן זמן ארוך יחסית של חמש שנים, הרי הבסיס הקואליציוני משתנה תדיר.

ניקח לדוגמה את משרד התיירות. כשאריק נכנס לתפקיד, שר התיירות היה גנדי ז"ל, לאחר הירצחו נכנס לתפקיד בני אילון ואותו החליף יצחק לוי, אז היו בחירות ובני אילון חזר עד שפוטר ואותו החליף הר"שזון. בין לבין היו תקופות של כמה חודשים בלא שר מכהן. כל חילופי שר כרוכים על פי רוב גם בחילופי מנכ"ל, כך שגם המנהל המקצועי נשאר לכל היותר שנתיים בתפקיד. המצב דומה גם בתשתיות ובתחבורה ובמשרדים אחרים. במשרד האוצר היו בתקופה זו מעט חילופים יחסית, הווה אומר שלושה שרי אוצר.

בתהליך התפקוד של המשרדים יש החלטות שאינן מבוצעות בלא מעורבות שר, כיוון שהן החלטות הזקוקות לגיבוי פוליטי (לדוגמה, מיסוי נהגי מוניות או שינוי תעריף מחירי המים לחקלאות וכו'). כשנדרשות החלטות כאלו, בהיעדר שר מעורב, הפקידים משהים את קידום המדיניות עד למעורבות הדרג הפוליטי. ויותר מזה, אם פקיד מתנגד למדיניות, כל שעליו לעשות הוא לעכב את הביצוע כמה חוד-

שים ולהמתין לחילופי ההנהלה במשרד. כך למעשה, כל פקיד הוא מלך בממלכתו, ולעתים קרובות דווקא הטובים והמוכשרים שבין הפקידים הם אלו שקובעים ומקדמים את המדיניות על פי הבנתם, ואין מנגנון שבוחר אותם לגבי עמידה ביעדים שקובעים הדרגים הפוליטיים.

תפקידו של האגף לתיאום ובקרה לוודא שאכן מדיניות מבוצעת. בצורה תמציתית, אפשר לתאר זאת כך: אנחנו דואגים שהמילה של ראש הממשלה תהיה שווה משהו.

אמנם אין משרד ראש הממשלה יכול או רוצה להיכנס לניהול פרטני של משרדי הממשלה השונים. אך בפועל לעתים מזומנות זה מה שקורה. לאריק היו חשבים נושאים מסוימים בכל משרד, לדוגמה הטרידה אותו בעיית הפשיעה בנגב ובאזור באר שבע. הוא קרא לשר לביטחון פנים דאז, צחי הנגבי, ודרש ממנו לפעול למיגור התופעה. השר הנגבי לקח את הדברים ברצינות רבה, שהה שבוע באזור באר שבע, יצא למארבים עם מג"ב, התלווה לניידות משטרה והשקיע רבות בלמידת הנושא לצורך עבודה במשרד וגיבוש תכנית עבודה. אך כעבור זמן לא רב נאלץ, בשל החקירות נגדו, לעזוב את המשרד והוחלף בגדעון עזרא. עזרא החל את כל התהליך מההתחלה והנושא, יחד עם מעקב ראש הממשלה, התמסס. איך רצונו של ראש הממשלה לקדם נושאים חשובים לו בא לידי ביטוי?

בקדנציה השנייה של שרון, הוא היה מכין לפגישות עם השרים דף של דגשים לכל שר וכך בעצם הוא אמר: מבחינתי אתה תימדד על פי ביצוע הדברים הללו. הרשימות האלו כללו גם נושאים מאוד פרטניים כגון הסדרת תאורייה בכביש 31 לערד, או בעיית דמי החסות בבאר שבע וכדומה.

אמנם האגף שבראשו עמדתי אמור לדאוג שהחלטות והמדיניות יבוצעו, אך היקפו (הוא מונה ראש אגף, שבעה רכזים ושתי מזכירות) וכפיפותו למנכ"ל המשרד ולא לראש הממשלה ישירות, מכריחים אותנו להתעסק בנושאי רוחב, ובעיקר לפעול לתיאום ולהסרת חסמים בין משרדים.



האם מלבד נושא חוסר היציבות הפוליטית יש עוד גורמים המשפיעים על המשילות?

בהחלט כן. יש עודף משפטיזציה של המערכת, דבר שיוצר הרבה מגבלות לדרג המקצועי. ושוב, מי שיכול לדפוק על השולחן ולומר 'אני לוקח אחריות' הוא הדרג הפוליטי, שכבר הבנו שלעתים רבות מדי אינו די בקיא ומעורב בעבודת המשרד. בנושא המשפטי, ככל שהדרג של היועץ נמוך יותר כך פרשנותו לחוקים ולתקנות מאפשרת פחות. היועץ במחלקה מאפשר פחות מיועץ המשרד, ויועץ המשרד ליברלי ומאפשר פחות מהיועץ המשפטי לממשלה. אך בהיעדר דרג בכיר מתווך, על פי רוב לא יהיו ערוצים פתוחים לדרגים הבכירים, ופעולות רבות ייעצרו במשרדים בדרגים הנמוכים. שוב אני חוזר לעניין היציבות הפוליטית. הפוליטיקאים, גם המוכשרים שבהם, פועלים הן בתחום הניהול המקצועי של משרדם הן בתחום ההשרדות הפוליטית. בעתות של שקט פוליטי הייתי אומר ש-80 אחוז מהשרים היו מנהלים את משרדיהם ברמה טובה, אך ברגע שיש אי יציבות פוליטית הרמה יורדת במידה רבה.

במשבר שהיה לאחר ההתנתקות ולקראת הוועידה במרכז הליכוד, אמר לי פקיד בכיר במשרד שמספר הצעות ההחלטה שהגיעו למזכירות הממשלה קטן בעשרות אחוזים.

לכן השאלה כמה זמן של שקט פוליטי יש במערכת כדי שיתאפשר קידום מדיניות הופכת מכרעת.

סביב וינוגרד עלתה גם סוגיית תהליך קבלת ההחלטות במינהיגות הישראלית? האם יש תהליך מסודר לקבלת החלטות?

יש יכולת להחליט, אבל קשה להגיד שיש תהליך מסודר. גם פרויקטים גדולים מאוד כמו גדר ההפרדה מתחילים מאירוע, ממשבר, כמו גל פיגועי הטרור. יש הכנה אבל יש גם הרבה דברים שאינם נעשים באופן מסודר. לדעתי, אם היה תהליך סדור של חשיבה על כל ההיבטים, הגדר לא הייתה קמה עד היום כיוון שהפוליטיקאים לא היו בשלים להתמודד עם כל המשמעות שנגזרות מהחלטה.

זה לא שאין דיונים, אלא שהעומס על ראש ממשלה בישראל כל כך עצום שקשה להעמיק. לפעמים זה כן קורה, לדוגמה, רפורמת דוברות במערכת החינוך. זו הייתה אחת הוועדות היותר מעמיקות במדינה בשנים האחרונות, אלפי שעות דיונים וראיונות וחומרים של מומחים. עשרות שעות דיונים עם השרה, ראש הממשלה ייחד לנושא כעשרה דיונים בפרק זמן של כחצי שנה, מספר חסר תקדים לנושאים שאינם חוץ וביטחון או תקציב המדינה. אבל אחרי כל התהליך הסדור, המדיניות לא בוצעה, וההחלטות לא ייושמו.

אין מתודה מובנית של תהליך קבלת ההחלטות. לפעמים יש תהליך רציני ומעמיק ולפעמים לא, אבל אין ללמוד מזה על הסיכוי שהחלטה תיושם. ואפילו לא על הסיכוי שתוצאת ההחלטה תהיה טובה.

מדרגים את הפתרונות הטובים ביותר לבעיות

הגדולות ביותר בעולם "הסכמת קופנהגן"

"קופנהגן קונצנזוס" הוא פרויקט שביקש לכוון סדרי עדיפויות על מנת לקדם רווחה גלובלית, ע"י שימוש במתודולוגיות המבוססות על תיאורית כלכלת רווחה:

במאי 2004 התכנסו 8 כלכלנים, מתוכם שלושה חתני פרס נובל, והתבקשו לענות על השאלה: "לו היו ברשותכם 50 מיליארד דולר, מה לדעתכם הייתה הדרך הטובה ביותר להוציא אותם לטובת האנושות?" על המשתתפים היה לדרג לפי העדיפות הכלכלית 17 נושאים שהיו מונחים על סדר היום העולמי.

The global challenges being addressed in the Copenhagen Consensus 2008 are: AIRPOLLUTION, SUBSIDIES AND TRADE BARRIERS, MALNUTRITION AND HUNGER, CONFLICTS, TERRORISM, GLOBAL WARMING, DISEASES, WATER AND SANITATION, EDUCATION AND/WOMEN AND DEVELOPMENT.

<http://www.copenhagenconsensus.com/Default.aspx?ID=788>

Very good projects

1. Diseases:

Control of HIV/AIDS

2. Malnutrition:

Providing Micronutrients

3. Subsidies and Trade Barriers:

Trade liberalization

4. Diseases:

Control of Malaria

Good projects

5. Malnutrition:

Development of new agricultural technologies

6. Water and Sanitation:

Small-scale water technology water food production

7. Water and Sanitation:

community-managed water supply and sanitation

8. Water and Sanitation:

Research on water productivity in food production

9. Governance and Corruption:

Lowering the cost of starting a new business

Fair projects

10. Migration:

Lowering barriers to migration for skilled workers

10. Malnutrition:

Improving infant and child nutrition

מהנעשה בבתי ספר למדיניות ציבורית בעולם

מאת: לו פלו, מחזור ה מצטיינים



עיתון בית הספר ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד

<http://www.ksg.harvard.edu/ksgpress/bulletin/index.html>

בבית הספר ע"ש קנדי אפשר ללמוד לתואר שני במדיניות ציבורית, במדיניות ציבורית ותכנון עירוני, במדיניות ציבורית ופיתוח בין-לאומי, ובמנהל ציבורי. יש מסלולי לימודים לתואר שלישי במדיניות ציבורית, בכלכלה פוליטית וממשל, במדיניות ובריאות ובמדיניות חברתית. בבית הספר תכנית לתקשורת הכוללת סדנאות תקשורת (כתיבה, ראיונות, מסיבות עיתונאים, תקשורת בין-תרבותית).

לואיס רייס מספר על פריחת המחקר סביב שאלות תקציב הנוגעות ליציאה לפנסיה של דור ה'בייבי בומרס', אשר נולדו בין 1946 ל-1964. מדובר באוכלוסייה המונה כ-75 מיליון איש, הבריאים יותר מהוריהם ואשר חסכו במהלך חייהם יותר משחסכו הוריהם.

חברי סגל בית הספר בוחנים צדדים שונים של התופעה, בהם שינויים במערכת הביטוח הלאומי, הצד הכלכלי של תהליך הזקנה, והטבות ות-כניות פנסיה. לואיס מציין כי ב-25 השנה האחרונות השתנו תכניות הפנסיה והיום הרבה חברות מציעות תכניות פרטיות. הוא גם מציין כי כמחצית האוכלוסייה של דור ה'בייבי בומרס' אינם בעלי תכנית חיסכון. לפי הכתבה, על הממשלה לשנות את גישתה, מגישה של עידוד צריכה לגישה של עידוד השקעה.

רוברט אוניל כותב על כישלון הממשלה בהתמודדות עם אתגרים ועם אסונות צפויים. הוא טוען כי היה אפשר לעשות יותר למנוע את גודל הנזק שגרמה הסופה קטרינה, אילו הממשלה הייתה מכינה מראש תכניות לשעת חירום. השאלה האמתית, הוא טוען, אינה 'מה אפשר לעשות בזמן אמת?' אלא 'למה איננו דואגים לבנות תכניות קודם לכן?'



מעיתון בית הספר למדיניות של סינגפור

<http://www.spp.nus.edu.sg/ajpa/about.htm>

קצת רקע על בית הספר למדיניות ציבורית 'לי קואן יו': בית הספר הוקם ב-2004 והוא פיתוח של התכנית למדיניות ציבורית, בשיתוף האוניברסיטה הלאומית של סינגפור ובית ספר קנדי. כ-200 סטודנטים, מיותר מ-25 מדינות, לומדים בבית הספר, רובם שייכים למגזרים

בתור אדם צעיר שעבד רבות במערכת הציבורית, האם עייפת מהתחום או שתרצה להזור לשירות הציבורי?

יצאתי בתחושה טובה מאוד. תחושה שאנשים צעירים, אנשים יצירתיים עם כוונות טובות, יכולים לחולל הרבה מאוד שינויים מורגשים בדמותה של המדינה שלנו. בהחלט אשמח לחזור למערכת בעתיד, עוד בתי כי הרגשתי שעלי לרכוש עוד מיומנויות כדי להיות פקיד ציבורי מהדרג הגבוה ביותר, גם בעולם העסקי, וגם באקדמיה.

בסיום, ליאור מספר על נאום הפרידה במשרד ראש הממשלה לפני כמה חודשים, ומצטט בעל פה מתוך שיר הנדר הבית"רי של ז'בוטינסקי: "ביום שירות אני כמוט / נחושת, כגוש / ברזל בידי נפח ושמו / ציון: חרשני כרצונך / מגל, גלגל / חרושת או חרב ופגיון".

"זו הייתה זכות גדולה מבחינתי, לעבוד לצידו של אריאל שרון, וזכות גדולה לשרת את הציבור, אני מאחל זאת לכל אחד."



העולם בימינו מורכב יותר, ניהול מלחמה בוודאי, התקשורת, המשפט הבין-לאומי, היעד שאותו מבקשים לתקוף - כל אלו מסובכים הרבה יותר. לכן היינו רוצים לראות שההחלטות מתקבלות בידי הטובים ביותר. התכונות שמביאות אדם להיבחר ולנהל את המדינה אינן בהכרח התכונות הטובות כדי לנהל ממשלה ולקבל החלטות, והפער בין מה שאתה רוצה לראות למה שיש הוא משמעותי, ורצוי לטפל בו. כיצד יש לעשות זאת?

על העם לבחור את האנשים גם מתוך אמונה שיש להם היכולת הנדרשת. יש ליצור תהליכים שבזכותם הנבחרים לא יעסקו רק בלהיבחר אלא גם ישקיעו זמן בלמידה. לא צריך להקדיש לכך יותר משעה ביום, צריך רק רצון, כדי שלא נאמר בדיעבד: «אמרו לי». אין בישראל מסגרת סגורה ללימודים. צריך להיעזר בידע, במקצועיות ובניסיון שלא יהיו בידי הנבחרים גם אם ינסו להשיגם, כשם שחברה פרטית נעזרת בידע כדי להחליט החלטה טובה יותר. על פרפורמות בחינוך יש דיון ציבורי וכן גם על קיצוץ או הוספה בסל התרופות, בהחלטות ביטחוניות לא תמיד זה נעשה ולדעת מרידור, זה כשל גדול מאוד.

עו"ד דן מרידור, כנס הרצליה ה-8

האם זה שומט, במידה מסוימת, את הבסיס לדיסציפלינת המדיניות הציבורית, שמנסה לפתח כלים טובים יותר לתי-הליך החשיבה וקבלת ההחלטות, כדי לשפר את תוצאות התכניות וההחלטות בשירות הציבורי?

חשוב להבין מה גורם לפגיעה בתהליך התכנון. בכל הדרגים, כאשר יש תחושה שרבות מההחלטות לא יישמו לבסוף, יש פחות הקפדה בשלב הראשון של התכנון. אם מנכ"ל משרד ראש הממשלה היה מבין מהותית שברגע שראש הממשלה החליט הרי שההחלטה בוודאות תבוצע, ייתכן שהיה מקיים עוד שלושה דיונים מקדימים, וכך גם הפקיד המקצועי במשרד הממשלתי, לפני שהיה מגיע לשר הממונה. הפקידים לעתים מזומנות מכינים עבודת שטח לא קטנה, אבל לכל שר יש דגשים אחרים - לאחד חשוב המגרש הפוליטי כי שם הוא רואה את תפקידו בתהליך, אחר מתעניין ברמת השטח והתוצאה הסופית בפרטי פרטים, שלישי מעוניין בתהליכי הניהול בארגון. כל מנהל מביא את הדגשים שלו, והפקיד הבכיר שמכין את החומר אינו יודע מה מהדברים שיכין יהיו רלוונטיים כלל. האווירה הזו מעודדת לעתים עבודת הכנה שטחית ולכן גם תהליך קבלת החלטות אינו מעמיק.

אז מי מנהל את המדינה?

ברמה השוטפת המדינה מתנהלת בידי האוצר והמשפטים ולא בידי משרד ראש הממשלה. בפועל, למשרד ראש הממשלה אין סמכויות פר-רמליות רבות. עם זאת, בשל הקשיים בתיאום ובעבודה של רבים מהמשרדים, ובשל ריבוי הסוגיות הדורשות את הכרעתו של ראש הממשלה, עדיין, ראש הממשלה והמנכ"ל שלו וכמובן צוות המשרד מהווים גורם דומיננטי בתהליכי מדיניות במשרדים, לעתים יותר ברמת המיקרו ופחות במדיניות כוללת.



הציבוריים בארצות מולדתם. הסטודנטים משתייכים לרשת מקצועית אסייטית רחבה. בבית הספר מסלולים לתואר שני במדיניות ציבורית, במנהל ציבורי ובהנהלה ציבורית, ובנוסף יש בו מסלולי הכשרה לאנשי מקצוע. שלושה סטודנטים פרסמו עבודה על הערכת ביצועים במגזר הציבורי. לפי הכותבים, אנשי המגזר הציבורי הבינו את אחריותם לדווח על ביצועיהם וקעת הם רואים ברמת שביעת הרצון של הציבור מדד מרכזי להערכה. שירות ציבורי, הם טוענים, נמדד לפי עמידה ביעדים ולפי יעילות בשימוש במשאבים. לפיכך, הם מציעים את המודל 'ערך שירות הציבורי', אשר מודד את הערך הציבורי של ארגונים ממשלתיים לאורך זמן. החוקרים לקחו את המודל הזה, שנוצל עד היום בעיקר בארצות הברית ובבריטניה, ויישמו אותו על מקרה בוחן באסיה הדרום-מזרחית. תוצאות המחקר מוכיחות את כושר המודל בהערכת ארגונים ציבוריים אך עם זאת מראות כי הוא אינו יכול להוות כלי הערכה יחיד.



בית הספר למדיניות ציבורית ע"ש גולדמן מאוניברסיטת ברקלי

<http://gspp.berkeley.edu/news-events/bpn.html>

בית הספר הוקם ב-1969 ומלבד המסלול הרגיל, יש בו מסלול לתואר שני במדיניות ציבורית ובריאות הציבור, במדיניות ציבורית ומשפטים, במדיניות ציבורית והנדסה, ובמדיניות ציבורית ולימודים בין-לאומיים. שלושה או ארבעה סטודנטים נבחרים כל שנה למסלול לתואר שלישי. בנוסף, יש תכנית מיוחדת לטכנולוגיית מידע וביטחון, ותכנית קיץ במדיניות ציבורית ויחסים בין-לאומיים.

פרסומים חדשים בבית הספר דוד קירפ הוציא ספר על חשיבות החינוך האוניברסלי לגיל הרך ורוברט רייך פרסם ספר על היחלשות הדמוקרטיה בעקבות הרדיפה אחרי צמיחה כלכלית

חברת הפרלמנט הבריטי שירלי ווליאמס ביקרה בבית הספר ודיברה על היחסים בין ארצות הברית לבין בריטניה בעידן הנוכחי הדוקטורנט ארטורו וורגאס בוסתמאנטי פיתח ויזם את התכנית 'ביטוח המוני' - תכנית ביטוח בריאות לאזרחים מקסיקניים אשר אינם זכאים לביטוח בריאות מהביטוח הלאומי. התכנית היא מדורגת, וכל אחד משלם לפי יכולתו. בשנה הראשונה נרשמו כ-200 אלף משפחות, והיום רשומים בתכנית 25 מיליון איש. הרשמה לשנת 2012 צפויה להגיע ל-52 מיליון איש.

לא רק אהבת האדם - הפילנתרופיה בראי התאוריה והמחקר

אבישג רודיק, מחזור ב' מצטיינים

המסמך מציע סקירה עדכנית של הספרות התאורטית והאמפירית בתחום הפילנתרופיה בישראל ובעולם בשנים האחרונות, ומציג את הנושאים העיקריים העומדים בחזית המחקר בתחום: מה כולל המושג פילנתרופיה; ההבדלים בינו ובין צדקה; מה מניע עשייה פילנתרופית; אילו גורמים משפיעים עליה; מהם דפוסי הפילנתרופיה במבט משווה; במה שונה פילנתרופיה של בעלי ממון מנתינה של הציבור הרחב ומהי ה'פילנתרופיה החדשה'. המסמך מבליט את המחסור במחקרים בישר' אל ודן בצורך בפיתוח פעילות מחקר שתתקפה אחר ההיקף, הדפוסים וההשפעה של הפילנתרופיה בתחומי חיים מגוונים בישראל.

<http://public-policy.huji.ac.il/upload/avisag.pdf>

ניירות כלכליים - תכנית המנהלים הניירות נכתבו במסגרת קורס בכלכלה ציבורית במחזור ג' של תוכנית המנהלים

טיפת מחשבה

מאת: דליה מימון, עופר לוי, אדיב הדר

מדי שנה, עם בוא עונת הגשמים, אנו עוקבים אחר מפלס מי הכנרת. נושמים לרווחה עם עלייתו ומודאגים עם ירידתו. השנה, לאחר ארבע שנות בצורת וחורף שמסרב להגיע, המצב מדאיג במיוחד.

צריכת המים השפירים מתחלקת היום כך: המגזר הביתי צורך כ-700 מלמ"ש (מיליון מטר מעוקב בשנה), נתון שנמצא במגמת עלייה מתמדת של כ-1.5 אחוז בשנה. הצריכה החקלאית היא ברמה קבועה של כ-500 מלמ"ש, והצריכה התעשייתית וה'שונות' מסתכמות יחד לכ-200 מל-



הדמיית תחנת הרכבת הקלה בהדסה עין כרם

12 אחוז מסך הצריכה הביתית - כ-100 מלמ"ש! החלופות לחיסכון הן רגולציה על הציבור, או חלופת הסובסידיה. כלומר: פרויקט מסובסד בידי המדינה, הכולל התקנת אביזרי חיסכון במים במגזר הביתי. בבדיקת כדאיות כלכלית שערכנו, הכוללת ניתוח עלות לעומת תר' עלת, נמצא שהחלופה האחרונה עדיפה. החישובים מלמדים שהערך הנקי המהווה בחלופת הסובסידיה גדול פי שניים מחלופת הרגולציה - כ-2.2 מיליארד שקל. לפיכך, המלצתנו היא להתחיל במבצע התקנת 'חסכמים', מבצע שעלותו כ-1.65 מיליארד שקל בתוך חמש שנים. היתרון הבולט של חלופת הסובסידיה הוא אי-פגיעה ברווחת הצרכן, וכן יעילותו לטווח ארוך, לעומת מהלך דרסטי בעל אפקט קצר, הכולל אכיפה של מכסות מים על הציבור.

לכן, לדעתנו יש להתחיל ביישום תהליך התקנת חסכמים, המלווה במי ערך הסברה אינטנסיבי ועקיב, להנהגת אורח חיים של חיסכון במים.

נגישות לבית החולים הדסה עין כרם

שמוליק צברי, יהודה אלבז, דגנית פוקס, שרית גל, יפעת אפיק

כל מי שהגיע להדסה עין כרם, מכיר את בעיות הנגישות והחניה בבית החולים: מירושלים מוביל אליו כביש צר, משופע (עד 12 אחוז שי-

פוע) ומפותל, בעל נתיב אחד בלבד לכל כיוון. מכיוון שהוא משמש גם ציר כניסה חלופי לירושלים, נוצר בו עומס נוסף. 3,230 מקומות חניה הקיימים, ו-450 המקומות מוחץ לקמפוס, אינם מספיקים כלל. כמה מהמבנים המוקמים כיום במתחם, נבנים על מקומות חניה. גם החניונים הקיימים מרוחקים ממבני בית החולים ועל כן 'הדסה' נאלצת להפעיל 'שאטל' שעלותו כ-1.5 מלש"ח בשנה. יתר על כן, שלושת קווי התחבורה הציבורית מגיעים בתדירות נמוכה.

מלבד המצב הקיים, בבית החולים מבצעים בימים אלה הרחבה מואצת, עד כדי הכפלת השטח הבנוי: נשות הדסה תרמו כ-200 מיליון דולר לבית החולים, ואילו החברה הבורסאית 'הדסה', החלה בהקמת חממה ביו-טכנולוגית במתחם בית החולים.

בנייר מדיניות נבחנו שתי חלופות לפתרון:

חלופה ראשונה: הרחבת הכביש להדסה, באמצעות הוספת נתיבים. בחלופה זו, קו הרכבת הקלה המוקם בירושלים יוארך עד לצומת אורה, והכביש להדסה ייפך לדו-מסלולי, ובכלל זה מנהרה באורך 350 מטר.

עלות ההקמה המוערכת היא 377 מלש"ח.

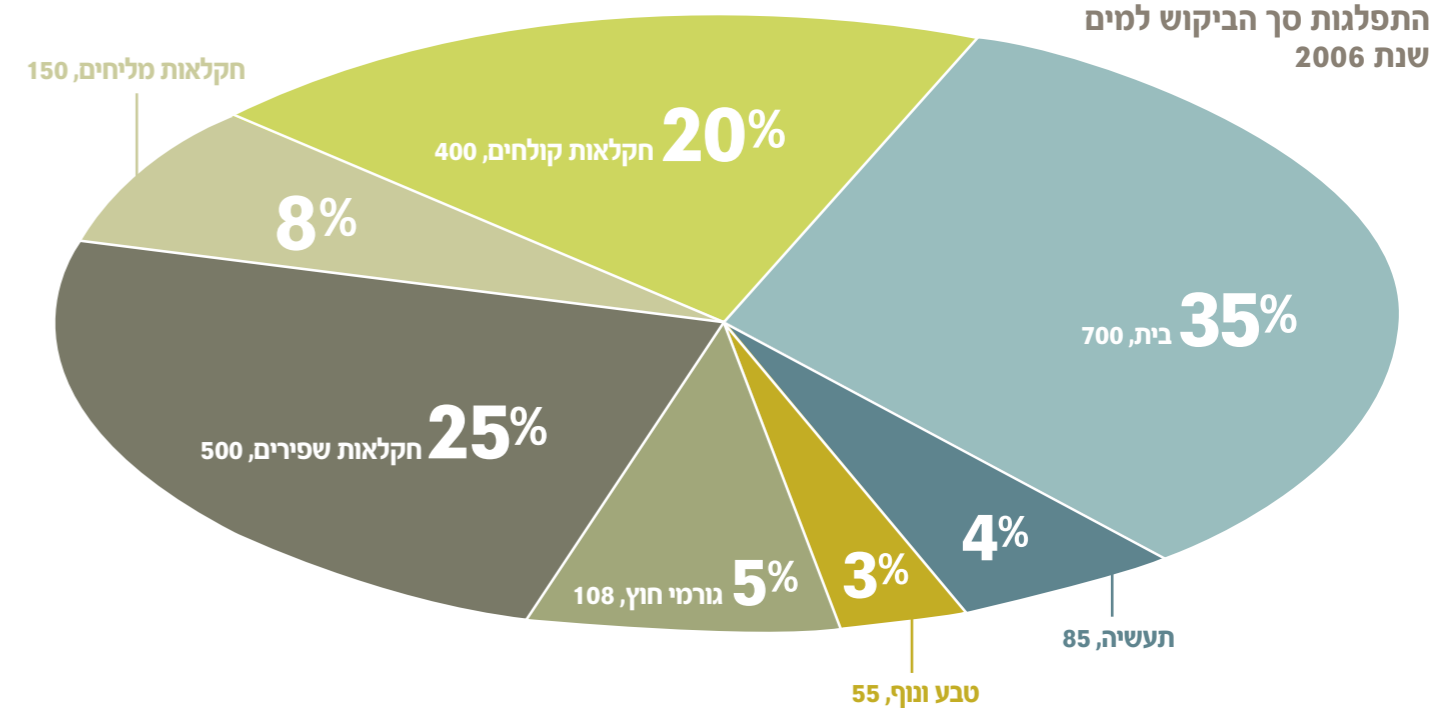
חלופה שנייה: הארכת תוואי רכבת הקלה עד להדסה, בעלות מוערכת של כ-600 מלש"ח.

בבחינה כלכלית נמצא כי חלופת הכביש זולה במידה ניכרת מחלופת הרכבת הקלה. למרות זאת, מחברי המסמך בחרו להמליץ דווקא על אר' פציית הרכבת. ניתוח החלופות מלמד כי לפתרון הארכת הרכבת הקלה להדסה יתרון משמעותי ברמת הישימות. התנגדויות הירוקים, תושבי השכונות הסמוכות ואחרים, ימנעו את הרחבת הכביש, כפי שמנעו עד היום את הרחבת הדרך מהסוף לעין כרם, את תכנית ספדי ועוד. לעומת זאת, לחלופת הרכבת, הנתפסת 'ירוקה' ומתקדמת, יש סיכויי ישימות גבוהים בהרבה. גם בנקיטת גישה שמרנית והעלאת אחוז הישימות מעל הצפוי, עדיין נמצאת חלופה זו עדיפה. בנוסף, נמצא שחלופה זו תואמת את מדיניות תכנית המתאר, התומכת בתחבורה ציבורית, ואת יעדיה. בחלופת הרכבת יש היגיון מצדדים נוספים, מלבד השיקול הכלכלי: לעומת חלופת הכביש, שתסייע בעיקר לציבור בעלי הרכבים הפרטיים, הציבור העיקרי שהרכבת פונה אליו הוא ציבור הנוסעים בתחבורה ציבורית, ציבור רחב מאוד בירושלים, ולכן יש בכך צדק רב מבחינת החלוקה. העבודה לתכנון הארכת קו הרכבת הקלה כבר החלה, על מנת ליישם מסקנה זו (ראה במשבצת).

חברת Egis Rail הצרפתית תסייע בתכנון הארכת הקו הראשון של הרכבת הקלה להדסה עין כרם

את הפרויקט מוביל שמואל צברי, תלמיד מחזור ג' בתכנית המנהלים. החברה הצרפתית הבינלאומית Egis Rail נבחרה לקדם את המשך תכנון הקו הראשון של הרכבת הקלה לכיוון בית החולים הדסה עין כרם בירושלים. כך מסר מנהל הפרויקט שמוליק צברי, תלמיד מחזור ג' בתכנית המנהלים. לדברי צברי: "הפרויקט מקודם בתכנית-אב לתחבורה, הפועלת מטעם עיריית ירושלים ומשרד התחבורה". לדבריו, קידום התכנון יאפשר את השלמת ההליכים הסטטיסטיים. עוד מסר צברי כי "במקביל פועלים יזמי התכנית להשלים את הכנת התכנון המפורט, הכנת מסמכי המכרז ובחירת קבלן ביצוע עד שנת 2010. הקו להדסה יהיה אחד המרשימים, ומכאן גם המאתגרים, בשל הטופוגרפיה והרגישות הנופית. גם סיומו של הקו ושילובו במרקם הצפוף רווי התשתיות של מתחם בית החולים, מורכב ביותר."

פרופ' שלמה מור יוסף, מנכ"ל בית החולים הדסה, מסר: "חיבור בית החולים לרשת הרכבות הקלות בירושלים חיוני להמשך פיתוחו של בית החולים".



פרסומי הסדרה הכתומה

הסדרה הכתומה היא במה לפרסום מאמרים של מוסמכי בית הספר ומלווה אותם בראשית דרכם בתור חוקרים. פרסומי הסדרה מאפשרים לציבור להתרשם ממגוון התחומים הנלמדים והנחקרים בבית הספר למדיניות ציבורית.

התנהגות רגולטורית במצבים של פקיעת זיכיון בראי תאוריית הרגולטור השבויה - פרשת בתי הזיקוק ופרשת הכבלים

ליאורה סידי, מחזור ב > מצטיינים
רגולציה היא הסדרת יחסי החליפין של ערכי החברה בידי סמכות של טונית ביצועית. המחקר בתחום הרגולציה מצביע, בין היתר, על הצדקות שונות לבחירה ברגולציה. אחת ההצדקות או ההסברים לבחירה ברגולציה היא תיאוריית הרגולטור השבויה. לפי תיאוריה זו, המוסדות הרגולטוריים אינם פועלים לשרת את אינטרס הציבור אלא <שבויים> בידי הפירמות שעל הסדרתן הם אמונים. הרגולטור יבטא ברגולציה את מרב התועלת הרצויה לפירמה פלמונית או לענף אלמוני. מטרת חיבור זה לבחון כיצד פועלת המדינה, בכובע הרגולטור, במצבי פקיעת זכיון, בראי תאוריית הרגולטור השבויה. לשם כך, החיבור מתמקד קד בשני מקרי בוחן: פרשת בתי הזיקוק ופרשת הכבלים, ומנתח אותם בעזרת מסמכים שונים: חוות דעת, חקיקה, דיונים בוועדות של הכנסת, פניות לבתי המשפט ופסיקות של בתי המשפט. שני מקרי הבוחן נבחנו על פי הפרמטרים הבאים: מעמד הנכסים שבהם השתמש בעל הזכיון בעת פקיעת הזכיון, הארכה דה-פקטו של הזכות הבלעדית למתן השירות או המוצר, וכן גובה התמורה בעבור ההטבה הגלומה בהמשך תפעול הנכסים. בשני מקרי הבוחן נמצאה לגבי כמה מן הפרמטרים התנהגות רגולטורית שבויה. חיבור זה מצביע על המשתנים אשר גרמו להתנהגות האמורה ובמסגרת זו נבחן המבנה המוסדי של הרגולציה בישראל.



השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל

חגי פדר, מחזור ב > מצטיינים
מאמר זה בוחן את השפעתם של מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעורי גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל, תוך כדי בחינת הפערים בגביית הארנונה בין רשויות יהודיות לערביות. המחקר מאשש ממצאים קודמים שלפיהם קיימים פערים ניכרים בשיעור גביית הארנונה בין רשויות מקומיות יהודיות לרשויות ערביות. שיעור גביית הארנונה ביישובים יהודיים גבוה ב-35.9 נקודות האחוז משיעור הגבייה ביישובים ערביים. בנטרול השפעת הגורמים הכלכליים-חברתיים נמצא כי הפער בגביית הארנונה בין יישובים יהודיים וערביים ממעמד סוציו-אקונומי דומה עומד על כ-21-22 נקודות האחוז. עוד נמצא כי לא אין יתרונות לגודל הישוב בגביית ארנונה. האמידות מצביי עות דווקא על קשר שלילי, אם כי לא בהכרח מובהק, בין גודל הישוב להצלחה בגביית הארנונה. ממצא זה מעמיד בספק את יעילות המהלך לאיחוד רשויות מקומיות, לפחות מהיבט זה של פעילותן הכלכלית.

צפרדעים ונסיכות בביצה הפולירוקרטית - גורלן של תכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית

ירון תורן, מחזור א > מצטיינים
עבודה זאת תתמקד בשאלה - מדוע תכניות מדיניות ישראליות שלכאורה אינן מעוררות התנגדות אינן מיושמות. היא מסבירה את הצלחתן או כישלונן בהיותן נובעות משני מניעים מרכזיים של פוליטיקאים וביורוקרטים: קידום אידיאולוגיה וקידום מעמד.

כשלי יישום קושרו לרוב להתנגדות, אך התכניות שנבחנו כאן נהנות מהסכמה ציבורית רחבה. התכניות נבחנו על פי מודל המתאר שני שחקנים - פוליטיים קאים וביורוקרטים, המופעלים משני מניעים - קידום אידיאולוגיה וקידום מעמד. על מודל זה משפיעה ייחודיותה של ישראל: שאלות קיומיות, חוסר תכנון וצורך בהישגים פוליטיים מיידיים, הנובע מחוסר היציבות הפוליטית. על פי המודל הכללי: כאשר תכנית מדיניות עוסקת בנושא מעורר מחלוקת המעניין את הציבור - יישום המדיניות תלוי בעיקר במניעיו של הפוליטיקאי. לעומת זאת, כאשר תכנית מדיניות עוסקת בנושא שאיננו מעורר מחלוקת קת ו/או שאיננו מעניין את הציבור - יישום המדיניות תלוי בעיקר במניעיו של הביורוקרט.

עבודה זאת בחנה שלוש תכניות מדיניות:
א' - 3: תכנית לאכיפה מוגברת של חוקי תנועה (לא יושמה עד היום).
להב"ה: תכנית להגברת השוויון בנגישות למחשבים ולאיינטרנט (החלה לה-תממש אך נבלמה).
ממשל זמין: תכנית למתן שירותי ממשל מקיפים באיינטרנט (מיושמת בהצלחה יחסית).

עתידים - רוחות של שינוי: צוערים למנהל הציבורי

תכנית 'עתידים' - צוערים למנהל הציבורי נועדה להעניק לצעירים מצטיינים תושבי הפריפריה, בעלי כישורי מנהיגות, הזדמנות למצות את יכולותיהם ולרכוש תואר ראשון עם התמחות במדיניות ציבורית, במטרה להשתלב בתפקידים בעלי השפעה במגזר הציבורי. התכנית משותפת לבית הספר 'ע'ש פדר מן למדיניות ציבורית וממשל, לעמותת 'עתידים' ולנציבות שירות המדינה.



מיזם 'פשוטופס'

מאת צוות המיזם: בן מיוסט, לירון הנץ ומיכל שאול
כל מי שנוקק לשירותי מוסדות הממשלה מכיר את התופעה: הפקיד שולף ממגירתו ערמה של טפסים, שעד שתצליח להבין אותם, למלא אותם ולשלוח אותם, כבר תשכח לשם מה נדרשת להם מלכתחילה. מיזם 'פשוטופס', ביזמתם של בן מיוסט, לירון הנץ ומיכל שאול, צוערי מחזור ב' בתכנית 'עתידים' - צוערים למנהל הציבורי ותלמידי שנה ג' בפקולטה למשפטים, מציע פתרון לבעיה הביורוקרטית הזאת, שיתרום לשיפור אופן הציבור בשירות הציבורי.

מיזם 'פשוטופס' מציע אפיק חשיבה ופעולה חדש, המהווה חלופה ממשית וישימה למערכת הטפסים כיום. צוות הוגי הרעיון ויוזמיו פועלים לגיבוש תכנית מדיניות כוללת לשיפור טפסים ויצירתם במנגנוני המנהל הציבורי. התכנית מבוססת על בחינת היבטים שונים וביניהם: פעילות פנים-ארגונית, ההיבט המקצועי של עולם הנדסת האנוש, העיצוב והגרפיקה התאמה לקהל היעד

יישום עקרונות מתחומים אלו יביא ליצירת האיוון הנכון בין דרישות הארגון ואילווציו לבין צורכי קהל היעד המשתנים.

תהליך פיילוט אשר נעשה במוסד לביטוח לאומי לטופס 'קצבת זקנה'. הטופס שונה וגובש על פי עקרונות המיזם ובשיתוף כלל הגורמים המצועיים המתאימים. הצעה זו נבנתה על סמך תשאול ותחקור של פקידי המוסד לביטוח לאומי, קהל היעד המשתמש בטופס, אנשי גרפיקה ואנשי הנדסת אנוש באשר לעיצוב הטופס ונגישותו.

מיזם 'חושבים עתיד' - מחלום למציאות

חברי המיזם: הילה לנקרי, הילה בארי, יוסי אזולאי ולירן זיצר - צוערי מחזור ב'
יסודות מדינת ישראל ניצבים איתן על ההיסטוריה ארוכת הימים של העם היהודי, אולם היו אלה החזון, החלום, הכמיהה והערגה לארץ ישראל ול'בית יהודי', אשר הובילו לבניית מדינת היהודים בסופו של דבר.

מראשית ימיה מדינת ישראל נאבקה על הישרדותה הביטחונית, ועם השנים התפשטה מלחמת ההישרדות למחוזות נוספים. כיום החברה הישראלית נאבקה על הישרדותה האידאולוגית, החברתית והפוליטית. האם זו המדינה שעליה חלם הרצל? האם זו החברה והמדינה שעליה אנו חולמים?

עם חקיקת 'חוק הרצל' בשנת 2004 עלתה והתעצמה בקרבנו שאלת עתידם של העם היהודי והחברה הישראלית, שביסודם עומדת מורשתו של הרצל לבניית עתיד לעם היהודי.

על רקע דברים אלה צמחה היזמה לכנס 'חושבים עתיד', בהיותו כנס המנחיל חשיבה אסטרטגית ומעלה לתודעת הציבור את חשיבות התכנון האסטרטגי בקרב פרטים ומוסדות ציבור. בראייה ארוכת טווח אנו רואים בכנס את תחילת דרכו של 'יום עתיד', שבו יתוו מוסדות לארמיים ואזרחיים את עתידם. ברמת השלטון, יהווה יום זה במה להנהגת חשיבה ארוכת טווח ויישומה הלכה למעשה. ברמת הפרט, יקנה יום זה מגוון כלים שיזכרו לנו לדמיין ולחלום את עתידנו, ובכך למעשה להתחיל במימוש.

"חלום ומעשה אינם שונים כל כך כפי שנוטים לחשוב, כי כל מעשי בני האדם בחלום יסודם וגם אחריתם..."

כנס 'חושבים עתיד' 2008 יתקיים בחודש מאי הקרוב ואנו שוקדים כעת על הכנתו. בכנס נעסוק בסוגיות מהותיות הנוגעות כיום בלבם של רבים מאתנו, תוך כדי בחינת השפעתן על עתיד מדינת ישראל. פרטים נוספים על הכנס יפורסמו בקרוב.

כולנו תקווה כי חלומנו לעודד חשיבה אסטרטגית במדינת ישראל יביא לכינון יום העתיד בתור יום לאומי, שבו נעצור לרגע, נניח בצד את תלאות היום ונדמיין את עתידנו, ובכך נקבע את נקודת המוצא לה-גשמתו.

www.visionarythinking.org



מחקר חדש תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח כמערכות מארגנות של המבנה הפוליטי, הגיאוגרפי והחברתי מאת: יצחק דהן¹

לפני כשנתיים נשלחה העיתונאית רותי סיני לעיירה ירוחם על מנת לדווח מן השטח לקוראי עיתון 'הארץ' על הלך הרוח הפוליטי-מפלגתי במקום, לקראת הבחירות לכנסת ה-17. היא שהתה בעיירה הדרומית כמה שבועות ובכתבה הראשונה שפרסמה בשרה כבמעין וידי אישי, כי המציאות שנגלתה לעיניה לא תאמה בדיוק את ציפיותיה. היא מצאה בירוחם לא רק מובטלים, לא עיירה מסכנה, מנומנמת והומוגנית, אלא עיירה תוססת, שבה פסיפס אנושי מרתק: מזרחים, רוסים, חרדים, נשים דתיות-פמיניסטיות, חלוצים מהפכניים ועוד.

מקרה רותי סיני מוכיח כי המציאות החברתית בפריפריה הישראלית היא מורכבת. אם איננו מעוניינים ליפול לסטריאוטיפים, עלינו לבחון את החברה - כל חברה - מתוך ראייה דינמית. זו נקודת המוצא של המחקר שלפנינו: לצייר תמונה עדכנית, ועם זאת מבוססת מבחינה תיאורית, של התרבות הפוליטית בערי הפיתוח בדור האחרון.

המחקר מתבסס על פרידיגמת התרבות הפוליטית - זו מסגרת תיאורית טיט המבקשת להסביר את המבנה הפוליטי (היינו מבנה הכוח: מפלגות, קואליציות ומוסדות) בתור תוצאה של מבנה חברתי (ערכים, תפישות, אמונות, אידאולוגיות, נורמות, יחסי אמון וכו'). בניגוד לגישה רווחת למדי של חוקרי פריפריה בישראל, במחקר זה התמקדתי בהיבטים מיקרו-מערכתיים, כגון תפישות העולם של הפוליטיקאים המקומיים (נבחרים ואזרחים); נורמות ההתנהלות הפוליטית; האוטוריטות המקומיות; אופי הרשתות החברתיות; הסולם המקומי שעל פיו נקבעים המעמד והיוקרה של פוליטיקאים ובעלי תפקידים מקומיים; אתרים להתוועדות פוליטית (כגון אוניברסיטה, בית כנסת, סניף מפלגה).

המחקר מגלה כי בניגוד לדור הקודם, כיום ערי הפיתוח אינן הומוגניות אלא מורכבות ומגוונות. עד סוף שנות השבעים התאפיינה הפוליטיקה המקומית בערי הפיתוח בדגם הייררכי: המנהיג המקומי, התושבים והשלטון המרכזי התייחסו זה לזה מתוך הכרה וקבלה של מדרג הכוח: הכול ידעו את ההייררכיה, הכול קיבלו אותה ובמידה רבה גם הזדהו עמה. במבנה תרבותי-פוליטי זה אמנם היה אפשר לחולל שינויים, אבל רק שינויים נקודתיים ולא רפורמות ושינויים מהותיים. יחסי החליפין בין השחקנים התנהלו מתוך הנחה משותפת שמבנה כוח הוא בחזקת נתון, ושאינו טעם ואינו רצון לשנותו או לזעזע את יסודותיו.

מראשית שנות השמונים נבקעים סדקים במבנה זה. בערי הפיתוח הורכבים וגוברים הקולות התובעים שינויים מרחיקי לכת בחברה ובפוליטיקה המקומית. לצורך קידום שינוי זה התובעים נעזרים לא רק בכלים שהממסד מעמיד לרשותם אלא גם בארגונים אזרחיים שלא למטרת רווח. כך, לצד קבוצות הייררכיות שעדיין קיימות (בעיקר ביישובים המרוחקים), קיימים כיום פוליטיקאים 'שוויוניים' (מזדהים עם המדינה ובו בזמן מבקשים לחולל רפורמות); 'פורשים' בנוסח ש"ס (מסתייגים מהתשתית הלאומית והדמוקרטית ובו בזמן משתלבים בחברה); 'פורשים' בנוסח רדיקלי (מתנגדים לתשתית הלאומית ומונעים מאתוס מה-

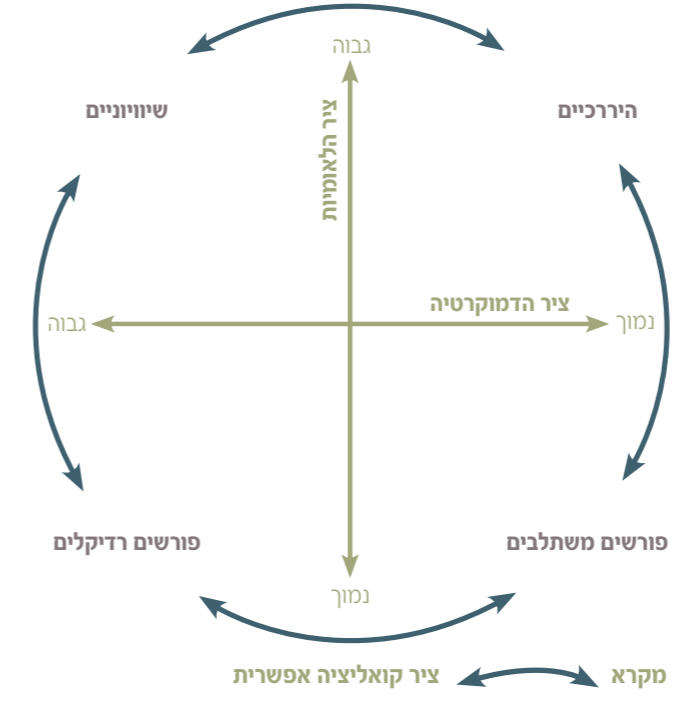
פכני) ו'פוליטיקאים' (פסיביים לכל דבר ועניין, אינם משליכים יתבם על המדינה, ובניגוד להייררכים גם אינם מזדהים אתה).

ניתוח הגורמים המעצבים את המגוון התרבותי-פוליטי מגלה כי אין למצוא את טיבה של שדרות או אופקים (או כל עיירה אחרת בין 35 ערי הפיתוח בישראל) רק בעזרת המושג 'פריפריה'. כל חוקר המשתמש רק במערכת מושגים זו מעוות את המציאות (ומלבד זה תורם לסטריאוטיפי פיוציה). אם כן, המגוון הוא תוצאה (גם ובעיקר) של גורמים מקומיים: הייררכיות מקומיות, רשתות מקומיות וסיפורי חיים של אנשים פרטיים בעלי פרצופים ושמות.

בעבורנו, בתור כחוקרים בתחום המדיניות הציבורית, יש לממצאים וב-עיקר למערכת התיאורית המנחה את המחקר, השלכות מרחיקות לכת. צריך לזכור כי מעצם טיבו, השלטון המרכזי מתייחס למערכת כאל ישות אחת הומוגנית. החלטותיו נעשות באופן גורף והוא 'עיוור' להבדלים בין מקומות ובין סקטורים. כמו אותה עיתונאית, כך גם הפוליטיקאי עלול ליפול למלכודת: מתוך נוחות או סתם עצלות הוא עלול לקרוא את המפה החברתית בצורה שגויה. דבר אחד ברור: אם יתעלם מהשונויות הפנימיות, מלאכתו של מעצב מדיניות תהיה בלתי יעילה.

מעצבי מדיניות יכולים להיעזר בממצאי המחקר בשני אופנים. ראשית, נוכח המורכבות התרבותית-פוליטית, מעצב מדיניות יכול - בלא שום קשר להשקפת עולמו - להבנות אסטרטגיה מושכלת לקידום יעדים וערכים אלו ואחרים. נניח כי הוא מעוניין לחזק את הדמוקרטיה המקומית. עיון במפה התרבותית-פוליטית מגלה כי יש שתי קבוצות הרואות ערך זה לחיוב (קבוצת השוויוניים וקבוצת הפורשים-רדיקלים, אף שהן חלוקות ביניהן בהיבטים אחרים). מכאן, הוא יכול לממש ולקדם תרבות דמוקרטית בפריפריה דרך יצירת קואליציות בין מחנות אלה (איגום משאבים, חלוקת עבודה וניצול יתרונות יחסיים של כל אחת מהן).

תרבות פוליטית ככלי אפקטיבי במימוש מדיניות: מיפוי מגוון התרבויות הפוליטיות והדמיה של קואליציות אפשריות ביניהן



אבל חוקרים ומעצבי מדיניות אינם רק בגדר יועצים ניטראליים, נטרי ל תפישות והנחות תרבותיות. אם אנו מציעים אסטרטגיות וחלופות לשיפור המצב, הרי בהכרח יש לנו הנחות, או טענות, לגבי המצב הרצוי. מן הראוי אפוא שאחשוף את השקפתי: אני בעד חיזוק הבסיס המלכד של החברה הישראלית בהיותה חברה יהודית, ציונית ודמוקרטית. והנה בסיס זה הולך ונפרם דווקא במחוזות הפריפריה. במקומות אלה מופיעות קבוצות כמו ש"ס ו'הקשת הדמוקרטית המזרחית' (פורשים-רדיקלים) המזנבות באוכלוסייה ומנצלות את חולשתה לחולל בה שינויי עומק - שינויים תרבותיים-פוליטיים. כעת, עלינו לשאול את עצמנו: איזו חברה אנו רוצים? דמוקרטית או פונדמנטליסטית נוסח ש"ס? יהודית וציונית, או קוסמופוליטית נטולת שורשים? כאן אומר דבר חמור ביותר: בשנים האחרונות הזרם המרכזי בחברה הישראלית, בפרט השלטון המרכזי, הפקיר את הפריפריה ולתוכה נכנסו גורמים שונים. אם לא נתפנה מבעוד מועד לטפל במצב ולעצור את הסחף, אזי לא ירחק היום (ובעצם הוא כבר כאן) שבו נמצא את עצמנו בבעיה. אין חלל ריק. מישהו יכנס לחלל הזה, ואז אולי יהיה מאוחר.

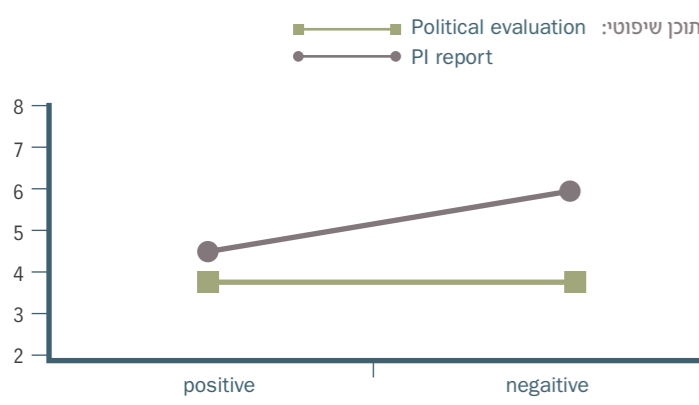
ועדות חקירה ודעת קהל מאת: ד"ר רענן סוליציאנו-קינן¹

ועדות חקירה מוקמות על פי רוב לאחר משברים לאומיים כדי לחקור את האירועים הרלוונטיים ולספק לציבור דין וחשבון. טעם עיקרי להקמת ועדות חקירה הוא שהאירועים מלווים בדרך כלל גם במשבר אמון במורסדות השלטון, ולפיכך גופי חקירה רגילים כגון המשטרה, הפרקליטות וכו' אינם מתאימים למשימה. יש צורך בגורם בלתי תלוי אשר יכול לא רק לבצע חקירה, אלא גם ליהנות מאמון הציבור ומאמון במסגרותיו. טענה זו עמדה במרכז נימוקי העותרים נגד מינויה של ועדת וינוגרד. הוועדה הוקמה בתור ועדת חקירה ממשלתית, ולא ממלכתית. ההבדל העיקרי בין שני סוגי הוועדות הוא אופן מינוי חברי הוועדה: בידי הממשלה (ועדה ממשלתית), או בידי נשיא/ת בית המשפט העליון (ועדת ממלכתית). הטענה הייתה כי ועדה שחבריה מוננו בידי הממשלה לא תזכה לאמון הציבור.

אולם שני מחקרים שנערכו בשנים האחרונות מצביעים על כך שאמון הציבור בוועדות חקירה נקנה באופן שונה ממה שמקובל לחשוב. במחקר שערך ד"ר רענן סוליציאנו-קינן (מבית הספר למדיניות ציבורית והמחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית) בבריטניה בשנת 2004, הושווה האמון שהביעו משתתפים במחקר בנאומים פוליטיים, לעומת האמון שהביעו בדו"חות של ועדת חקירה בעלי תוכן זהה. התוצאות הראו שדו"ח של ועדת חקירה זכה לאמון ציבורי גדול במידה ניכרת מהאמון בנאום פוליטי, רק בתנאי שהדו"ח היה ביקורתי כלפי הממשלה, ואילו במקרה של דו"ח 'מזכה' היה האמון בו שווה בשיעורו לאמון בנאום פוליטי.

במחקר שערך בישראל ד"ר סוליציאנו-קינן וד"ר יפעת הולצמן-גזית (בית הספר למשפטים, המכללה למנהל) בשנתיים האחרונות על עמדות הציבור לגבי ועדת וינוגרד, נמצאו תוצאות דומות. דו"ח הביניים (שהיה ביקורתי כלפי הממשלה) זכה לאמון ציבורי גבוה. בניית חסיבות לאמון לא נמצא כל קשר בינו ובין מידת התמיכה במינוי הוועדה בתור ועדה

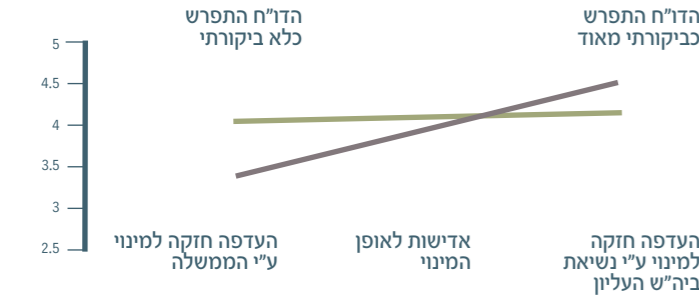
ממלכתית, אולם נמצאה השפעה מסוימת של העובדה שבראש הוועדה עמד שופט. עם זאת, הגורם שנמצא המשפיע ביותר על האמון בדו"ח היה מידת הביקורתיות שלו בעיני הנשאלים. אלו שחשבו שהדו"ח ביקורתי יותר מצאו אותו גם אמין יותר, ולהפך. תוצאות אלה מצביעות על מנגנון הפוך ממה שמקובל לחשוב על האמון בוועדות חקירה. בניגוד



הציר האופקי מציג את תוכן הדו"ח (מאשים - ימין; מזכה - שמאל); הקו הירוק מתאם את האמינות לנאומים פוליטיים (מאשימים או מזכים) והקו האפור את האמינות לדו"חות של ועדת חקירה (מאשימים או מזכים)

לטענה כי אמינות המוסד (הוועדה וחבריה) משפיעה על תוכן הדו"ח, ממצאים אלה מצביעים על כך שדווקא תוכן הדו"ח הוא משפיע על האמון בוועדה, ועל פי זה מתאפשרת הבנה חדשה של מערכת הציפיות הציבוריות מוועדות חקירה. אין מדובר בציבור המבקש גורם אמין שיגלה לו מה האמת על אודות משבר מסוים. הציבור (הן בבריטניה הן בישראל) מחזיק בדעות משל עצמו לגבי 'האמת', וציפייתו מן הוועדה היא לתת אישור סמכותי לאותה 'אמת'. רק במידה שהוועדה אכן עושה זאת, היא נתפסת אמינה.

ניתוח עמדות הציבור לגבי ועדת וינוגרד



הציר האופקי התחתון (בירוק) מציג את ההעדפה לדרך מינוי הוועדה; הציר האופקי העליון (באפור) מציג את תפיסת הנשאלים לגבי מידת הביקורתיות של הדו"ח. אפשר לראות כי ההעדפה לדרך המינוי לא השפיעה על מידת האמון בדו"ח (קו ירוק), ואילו ביקורתיות הדו"ח השפיעה במידה ניכרת (קו אפור)

¹ ד"ר רענן סוליציאנו-קינן, מרצה במחלקה למדע המדינה ובה"ס למדיניות ציבורית. את עבודת הדוקטורט כתב רענן באוניברסיטת אוקספורד על הפוליטיקה של ועדות חקירה בבריטניה. תחומי התעניינותו כוללים קבלת החלטות, תהליכי גיבוש סדר-יום ציבורי, מנגנוני נשיאה באחריות ולמידה.

¹ יצחק (איציק) דהן (itsikd@mscc.huji.ac.il) מסיים בימים אלה את כתיבת הדוקטורט. חלקו הראשון של המחקר התפרסם ביוני 2006 בהוצאת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (הוא זמין לכל דורש באתר המכון או באתר בית הספר למדיניות ציבורית).

חזון ירושלים

מאת: שמעון ליבשיץ'

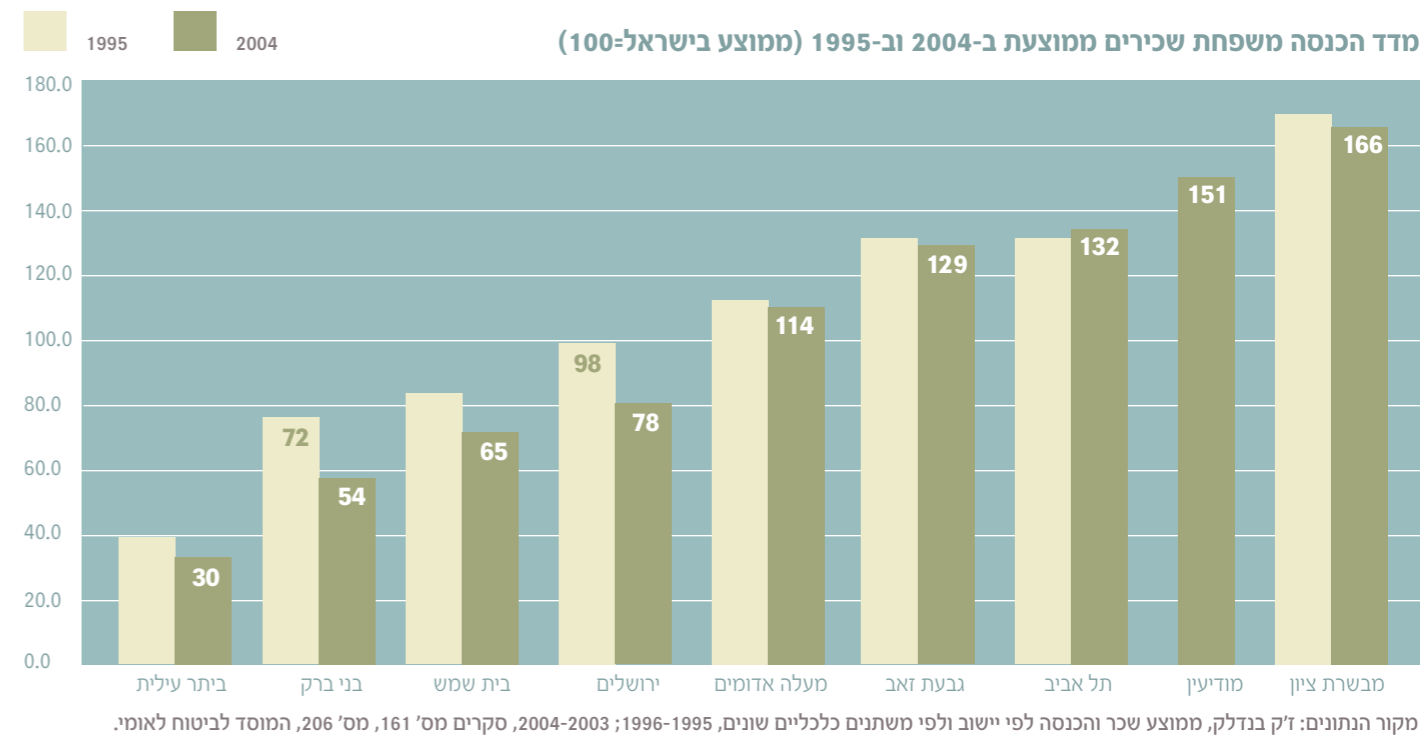
בימים אלה מסתיימת כתיבתו של מסמך עב כרס שכותרתו 'חזון לירושלים'. את המסמך יזמה קבוצת קרנות הפועלות בירושלים, את כתיבתו ריכז פרופ' גור עופר מהמחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית, והוא פרי עבודתם של צוות חוקרים ומומחים מתחומים שונים. המסמך מתאר את הנסיגה במעמדה של ירושלים בעשורים האחרונים - מבחינה כלכלית ודמוגרפית, ולא פחות מכך - מבחינת תדמית. נסיגה זו גורמת לאוכלוסייה חזקה ולצעירים לעזוב את העיר. המסמך מציע תכנית שיקום מקיפה ושפתנית לעיר הבירה, המבקשת להפוך את ירושלים מעיר שוקעת, ענייה ובלתי מושכת בעיניי אוכלוסייה חזקה וצעירה - לעיר בעלת כלכלה מתחדשת בענפי עילית, איכות חיים, תרבות אורבנית ומרכז עיר שוקק, בעלת תכנון עירוני מודרני ותדמית חיובית.

חברתית, כלכלית ותרבותית, ותאבד כך גם את צביונה בתור בירת ישראל ובירת העם היהודי.

לירושלים עבר מפואר ונכסים היסטוריים ותרבותיים ייחודיים בעולם, המושכים תיירים רבים ומסוגלים למשוך רבים אף יותר. בירושלים תשתית מפוארת של מוסדות השכלה גבוהה ומחקר, מוסדות רפואה מובילים, תעשיות עתירות ידע, ותרבות ואמנות בתחומים רבים. בהיותה בירת ישראל היא נהנית מנוכחות מוסדות שלטון ושירותים נלווים רבים. נכסים שכאלה ואף פחותים מהם היוו בסיס לתכניות שיקום של ערים רבות בעולם המערבי שהיו בנסיגה, ולכן תכנית השיקום של ירושלים מנסה לשלב את היתרונות

נסיגתה של ירושלים מוסברת במידה רבה באמצעות המבנה הדמוגרפי של אוכלוסיית העיר ובאמצעות מגמות השינוי שחלו בה במרוצת הזמן. בעשורים האחרונים חל גידול באוכלוסיית החרדים והפלסטיים. גידול זה נבע בעיקר משיעורי פריון גבוהים בקרב שני המגזרים הללו. אוכלוסיות אלו הן בעלות רמת השכלה (אזרחית) נמוכה ושיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה, (של גברים בעיקר - במגזר החרדי, ובמגזר הפלסטיני - של נשים). בנוסף חלה בשנים האחרונות עלייה בהגירה החוצה של האוכלוסייה החזקה. ההגירה החוצה מוסברת, בין השאר, ביוקר הדיור ובהיצע הנמוך של מקומות עבודה, בעיקר בסקטור

מדד הכנסה משפחת שכירים ממוצעת ב-2004 וב-1995 (ממוצע בישראל-100)



מקור הנתונים: ז'ק בנדלק, ממוצע שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 1995-1996; 2003-2004, סקרים מס' 161, מס' 206, המוסד לביטוח לאומי.

הללו, שאינם מנוצלים כדרוש, להשתמש בהם במודלים של שיקום שפותחו בעולם והפכו ערי תעשייה כבדה שוקעות, בעלות ריכוזי אוכלוסיות חלשות והגירה שלילית - לערים מתחדשות, ערי תעשיות ושירותי-על יצירתיים, 'ערי בינה', ערים המרכזות שירותי תרבות ופנאי מכל הסוגים, ו'ערי צריכה'. הרעיון המרכזי הוא שימוש ביתרונותיה הקיימים של ירושלים ובמודלים האמורים כדי לשנות את המגמות הדמוגרפיות והכלכליות, למשוך לעיר אוכלוסייה חזקה ויצרנית ולחזק מגזרי אוכלוסייה חלשים.

המנוף העיקרי של התכנית הוא הכפלה (ואף יותר) של ענף השכלה הגבוהה והמחקר בעיר עד שנת 2020. ההשכלה הגבוהה מהווה את היתרון היחסי

העסקי, וכמובן גם במצב הביטחוני. מגמות אלה הביאו לגדילת שיעורי העוני בעיר, לירידה (יחסית לשאר הארץ) בהכנסות מעבודה, ולחולשה כלכלית של העירייה. התחזית הדמוגרפית לשנים הבאות, אם תימשכנה המגמות הקיימות, היא שבשנת 2020 האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הלא-חרדית (בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר) יהיו כמעט שוות בגודלן. ולכן, אם לא יחול שינוי מהותי, תמשיך הירידה ברמה החברתית-כלכלית של העיר.

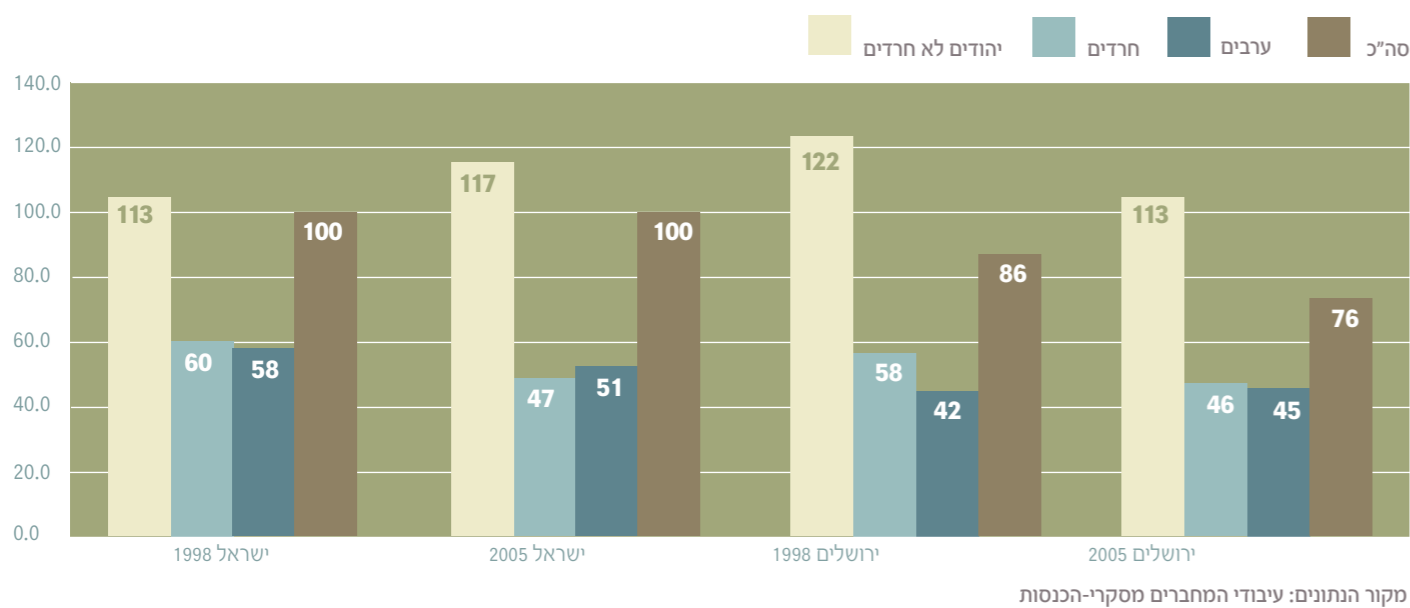
בלא תכנית שיקום נמרצת ומיידית שתשנה את המגמות הקיימות - תאבד ירושלים את צביונה הפלורליסטי ותשקע עוד יותר מבחינה

הציבורי ובענף תיירות החוץ והפנים; בהרחבת היצע הדיור בתחומי העיר ושוליה והפיכתו לבר-השגה; בשיקום מרכז העיר והחייאתו; בתחבורה בתוך העיר ואליה; בשרדוג מערכת החינוך; בהעצמת שירותי התרבות ותעשיות התרבות, האמנות והפנאי, כל אלה מתוך הדגשת ייחודה ונכסיה ההיסטוריים של ירושלים וקשירתם לעידוד התיירות.

נוכח שאפתנות מטרות התכנית, המסמך קובע כי ביצועה הוא מעבר לכוחות העירייה, זאת גם בהתחשב בחילוקי הדעות בין המגזרים בעיר בנוגע לכיווני ההתפתחות הרצויים לה, ולאור המטרה לשמור על ירושלים עיר פלורלית-סטית. על כן מוצע להקים 'כוח משימה לאומי': גוף רב-סמכויות שיורכב מנציגים של ממשלת ישראל, עיריית ירושלים, מוסדות העם היהודי, מוסדות המגזר השלישי והקרנות הפועלים בירושלים, ונציגי המגזר העסקי. כוח המשימה יחליט על פרטי התכנית ועל חלוקת העבודה בין השותפים, ויהיה ממונה על גיוס המקורות הנדרשים (המוערכים במיליארדים רבים). ביצוע התכנית בפועל יופקד בידי הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), שתהיה כפופה ל'כוח המשימה' ושתפקידיה יורחבו לתחומים רבים נוספים על הקיימים היום.

תכנית השיקום של ירושלים זקוקה למימושה להמשך הרגיעה הביטחונית ולקיום אופק מדיני סביר. פרק אחד בתכנית מרחיק לכת אף יותר ומציג את

מדד רמת-חיים של קבוצת האוכלוסייה בירושלים ובמדינה ב-1998 וב-2005 (כלל האוכלוסייה במדינה-100)



מקור הנתונים: עיבודי המחברים מסקר-הכנסות

היתרונות לעיר הישראלית בתנאי הסדר מדיני ושיתוף פעולה בין שני חלקי העיר. פרק זה דן בהתפתחות האוכלוסייה הפלסטינאית בעיר ובסביבותיה. מסיבה זו המסמך דן בעיקר במגזר היהודי בירושלים. אם כן, חשוב להדגיש כי בהיעדר הסדר, או בכל הסדר אחר, יהיה המגזר הפלסטיני בעיר - ככל שהדבר תלוי בצוות הפרויקט - חלק בלתי נפרד מהתכנית, ישתתף בכל מרכיביה, וייהנה מחופש דתי ותרבותי מלא.

מי שאינו אדיש לעתידה של ירושלים, מי שמאמין כי עוד יש סיכוי ותקווה לתחייתה המחודשת ולהיותה כרך תוסס ופועם, ובירה אמיתית של העם הישראלי, ומי שיש לו הרצון והיכולת לתת ידו ודעתו למאמץ זה - מוזמן לקרוא את המסמך המלא ובבוא העת לתרום להגשמתו.

החינוך, התרבות והאמנות. כותבי המסמך מודעים היטב לחשיבותה של ירושלים בהיותה מרכז עולמי להשכלה ולימוד דתיים וחרדים. לכן התכנית כוללת הקמה והרחבה של מוסדות לימוד, מחקר ותרבות של זרמי היהדות השונים וגם של דתות אחרות. האוכלוסייה החרדית היא חלק בלתי נפרד מהעיר, והתקווה היא כי המגזר החרדי יהיה שותף מלא לשינוי המתוכנן. לצורך כך, כוללת התכנית הרחבה ניכרת של מוסדות המכשירים צעירים מהמגזר החרדי ללימודי חול בכל הרמות, כולל השכלה גבוהה, על מנת לצרף את המגזר החרדי לאוכלוסייה היצרנית העתידית של העיר. מתוך הבנה של הקשיים המבניים ביציאה ללימודים כלליים ולשוק העבודה, יהיה צורך להפעיל מערכת תמריצים מקיפה למטרות אלה.

יחזקאל דרוו - חבר ועדת וינוגרד. חתן פרס ישראל תשס"ה.

פרופסור מן המניין אמריטוס באוניברסיטה העברית בירושלים, חבר באקדמיה הבינלאומית למדעים ובאקדמיה האירופית למדעים, נשיא מכון של המכון לתכנון מדיניות עם יהודי (מייסודה של הסוכנות היהודית), מחשובי המפתחים של מדעי המנהל ותורת המדיניות בעולם. עיקר מחקריו: תהליכי החלטה, תכנון מדיניות, מדינאות, רפורמות של הממשל, תורת הביטחון ומדיניות העם היהודי.

בספרך 'איגרת למנהיג הציוני' ו'תזכיר לראש הממשלה' אתה מציין כמה נקודות קריטיות לתשומת לבם של מנהיגי גים בישראל, האם בעקבות הברותך בוועדת וינוגרד היית משנה משהו בספרים הללו?

בהחלט כן, אפילו חשבתי להוציא מהדורה חדשה ומעודכנת. המצב קשה יותר משחשבתי בשעה שכתבתי את הספרים הללו. מערכות המדיניות בישראל לוקות בנושאים של חשיי

בה ארוכת טווח, ביכולת תכנון רב-ממדית, וביכולת לחשוב באופן יצירתי - הווה ואומר הצעת מגוון חלופות לבעיות הקיימות. המצב מבליט את הצורך במקצועני מדיניות לצד מקבלי ההחלטות.

מיהם אותם מקצועני מדיניות שאתה מדבר עליהם?

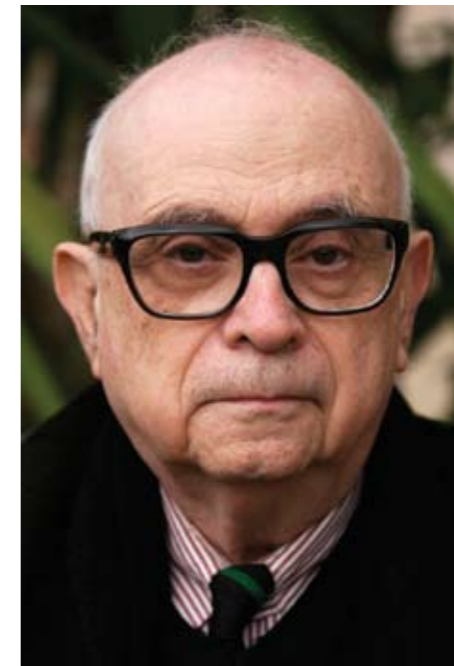
מדובר באנשים בעל יכולות רבממדיות, הבנה בתהליכים היסטוריים ויכולת יצירתית. יש מחסור חמור בארץ באנשים מתאימים בתחום האסטרטגיה האזרחית. למשל, יכולת התמור דדות עם אי-ודאות - התמודדות הדורשת הימור מסוים בתחומי המדיניות וצריך לדעת לקבל החלטות כאלו באופן אינטליגנטי. בחיי המקצועיים עלו כמה הזדמנויות לשתול אני שים כאלו בממשל, אך קשה למצוא אנשים שיש להם הכישרים הדרושים, ובאופן כללי אין די ידע והכשרה בנושא.

בנוסף קיימת בורות בנוגע למונחים ולרעיונות, בוועדת ביקורת המדינה ציינתי כי מלחמה היא הימור עמום, והותקפתי על השימוש במושג הימור. לכאורה איך אפשר להמר בחיי אדם. וזאת בלי להבין את דבריי ואת המושג בהקשר של תהליכי קבלת החלטות.

הלגיטימציה של איש מקצוע היא בידע שלו. ואילו לפוליטיקאי במשטר דמוקרטי הלגיטימציה מקורה בבחירה. אם הציבור בוחר פוליטיקאים לא מוכשרים זו בעיה. אבל בכל אופן רצוי שגם פוליטיקאים יהיו מש כילים ובעלי כישורים מתאימים לתפקידם, ואפשר לסייע בהכשרתם לכך או שלפחות ידעו להיעזר באנשי מקצוע מתאימים.

האם בתי הספר למדיניות ציבורית מתאימים להכשרה הדרושה למקצועני המדינות הנחוצים במדינה?

יש היום בארץ שלושה או ארבע בתי ספר ואני חושב שהיו מספיקים רק שניים (כך זה בהולנד - להקמת בית ספר למדיניות דרשו התאגדות של שלוש אוניברסיטאות). וזאת כיוון שיש מחסור במורים בעלי יכולת



תאורטית גבוהה וגם ניסיון רלוונטי מספיק. וזאת כיוון שחסר המסלול של כניסה ויציאה מהמערכת הציבורית ומהאקדמיה ותחלופה ביניהן. נחוץ גם להבחין בין שני מסלולים, האחד עוסק באנליזה של מדיניות מתוחמת (תחבורה, בריאות וכו') והשני עוסק בעיצוב אסטרטגיה רבתי המיועד ליועצים למקבלי החלטות בכירים.

איך צריך להכין עצמו אדם הרוצה להתאים לתפקיד של יועץ מדיניות אסטרטגית?

צריך ללמוד את היסודות בבית ספר למדיניות, צריך לקרוא הרבה היסטוריה, ובכלל לקרוא הרבה בתחומי מים שונים, ללמוד גם בחו"ל כדי לקבל פרספקטיבה, ולחפש מסלול קריירה רב-תחומי. ובנוסף לא מזיק לצבור קצת ניסיון בפוליטיקה.

מה בעיקר חסר בתהליכי קבלת ההחלטות והחשיבה המדינית בישראל?

אני חושב שהדו"ח, שהוא מסמך לימודי יוצא דופן באיכותו, מדבר בפני עצמו. למשל, החוסר ביכולת יצירתית להעלות חלופות, וגם לדעת לחשוב פעם על תסריט אופטימי ופעם על פסימי בכל חלופה. לדוגמה, בנושא החלטת האו"ם שסיימה את המלחמה לא נעשתה חשיבה כזו שניסתה לבחון תרחישים שונים לפתרון הצפוי.

במלחמת לבנון מקצועני הצבא, שהם בהחלט בעלי יכולות, היו דומיננטיים מדי, והם טעו בהרבה דברים.

האם אין דומיננטיות יתר של דיסציפלינות כלכליות ומשפטיות בתהליכי התכנון והחשיבה? האם לא נחוצה, למשל, מעורבות גדולה יותר של אנשי משרד החוץ?

זה קורה יותר בדרגות הביניים ובתכנון המיקרו. אמנם לאגף תקציבים יש כוח רב, אולי רב מדי, אבל הוא אינו יכול לתרום מהותית לתכנון אסטרטגי. החשיבה המשפטית מציבה מגבלות לתהליכים אבל ברוב המקרים רקע משפטי איננו מכשיר לחשיבה מערכתית. אני עשיתי דר

קטורט במשפט בהרווארד דווקא בתורת החקיקה, ובה יש נגיעה בחשיבה מערכתית ומופשטת, אבל רוב הדיון המשפטי הוא במיקרו ועוסק במקרים פרקטיים ופרטניים.

אין ספק שנחוץ להגדיל את כוחו של משרד החוץ, אך בעלי התפקידים היום במשרד אינם דווקא מוכשרים לתכנון מדיניות. זה מעגל קסמים - חולשת המשרד לא עודדה פיתוח של יכולות מתאימות והיעדר היכולות מקיים את החולשה.

האם בעברה של מדינת ישראל היו מנהיגים בעלי כישורי תכנון וחשיבה טובים יותר?

אני לא חושב שיש כאן עניין גורף. בן גוריון היה מדינאי בעל יכולת חשיבה כזו, ואילו גולדה מאיר לא.

צריך מנהיג שיש לו יכולת הגות מסוימת כדי לייצר חזון. אם ראש הממשלה הוא אינטליגנטי אבל חושב רק לטווח זמן קצר, הוא לא יצור חזון, או אם המנהיג בטוח יותר מדי בעצמו ובהיכרותו עם הפתרונות, או אם יש לו רגשי נחיתות מול בעלי השכלה, או אם ראש הממשלה עסוק בעיקר בהישרדות פוליטית - אם הדברים הללו קיימים, יהיה קשה לחשוב חשיבה אסטרטגית וגם יהיה קשה להסביר לו מדוע נחוצים סביב ראש הממשלה מקצועני מדיניות.

יש ספרות בינלאומית המתארת מנהיגי עבר מעידן אריסטוקרטי שעסקו בחזון ובערכים. ואילו היום המודל הוא יותר עסקני ונוטה למקצור ענות צרה.

העניין הוא שהבעיות היום אינן קריטיות יותר (נניח מהמצב במלחמת העצמאות), אבל הן מורכבות יותר.

במידה רבה המחשבה המדינית-ביטחונית בארץ התחילה לפגור לאחר מלחמת ששת הימים. לפתע נפתחו המון אפשרויות לקידום תהליכים שונים: האם לתת שטחים תמורת שלום? האם ליישב את השטחים? קודם לכן היו מעט אפשרויות והמנהיגות נבחנה ביישום. כשיש הרבה אפשרויות המצב נהיה מסובך ואז נדרשים כישורים אחרים של המנהיגות.

פנחס זמיר קידם קורס לנתחני מדיניות לפני מלחמת ששת הימים. משהו מעין הכשרה לקציני תכנון ותקצוב משרדיים. אחרי ששת הימים אמרו, 'כנראה שאנחנו מספיק טובים גם בלי הכשרה כזו'. וזה הפרדוקס -

כשהמצב גרוע אין זמן ומשאבים להשקיע בהכשרה ולמידה, וכשהמצב טוב אנחנו חושבים שלא צריך.

האם דווקא ראש ממשלה אזרחי לא היה צריך לאפשר שייפור של תהליכי החשיבה והקטנה של דומיננטיות המערכות הצבאיות?

עדיין בדיונים יש דומיננטיות של גופי הביטחון. והבעיה היא שאם גם לראש הממשלה וגם לשר הביטחון אין ידע מספיק בתחום, הם לא יוכלו לים להתמודד עם המידע ולאגרו אותו. ייתכן שאפילו מבחינה חוקתית היה צריך למנוע מצב כה קיצוני של חוסר רקע מקצועי, כפי שהיה במלחמת לבנון השנייה.

בישראל מדברים הרבה על רפורמות, אבל נראה שאיננו מצליחים לייצר רפורמות אמיתיות, לא בשירות הציבורי, לא בצבא וגם לא בחינוך. אולי נחוצים תהליכים אטיים והדרגתיים?

תיים ולא רפורמות רדיקליות?

אני משתמש במושג רדיקליזם בררני. יש כמה נושאים בישראל שדורשים רפורמה רדיקלית. ואילו אחרים דורשים שינויים תוספתיים.

בתחום השינויים הרדיקליים אפשר לציין את התחום המדיני-ביטחוני, את הדיון בנושא יחסי המיעוט הערבי, בנושא חינוך, ואולי בנושא פערי הכנסות במדינה.

בנושאים הללו צריך מסה קריטית של שינוי ולא תיקונים קלים. לעומת זאת, בתחומים כמו בריאות או איכ"ס אפשר להסתפק בתהליכים תרופתיים.

מה אתה חושב על הקבלה של הדו"ח בקרב מקבלי ההחלטות? לאחר הדו"ח החלקי הייתה פעולה כלשהי להנהגת שיפורים (בין השאר צוות בראשות אמנון ליפקין שחק). אחרי הדו"ח הסופי לא עושים כלום חוץ מהצהרות. לא הוקמה ועדת יישום, ולדעתי בלי לחץ גם לא ישונה כלום. ואני מתכוון עוד להתבטא ולפעול ליישום ההמלצות.

האם היית משנה את סדנת המדיניות שאתה מלמד בבית הספר בעקבות נסיוןך בוועדה?

יש לי הרבה מחשבות על שינויים. אני עוד צריך לנוח קצת מתקופה של עבודה קשה מאוד, אבל בהחלט יש לי כמה מחשבות על מה צריך להדגיש בסדנה. למשל, להשקיע באתיקה של יועצי המדינות, אפילו לדבר יחד על מתי צריך יועץ מדיניות להתפטר, עד כמה הכרחי לבנות אמון ולהימנע מכל סוג של הדלפה. ובנוסף להתעסק בנושא של חשיבה בתנאי אי-ודאות, איך חושבים במציאות של הבעיות בישראל, שאין להן פתרון מודף או תקדים מתאים, החשיבות של חלופות וחווות דעת שנייה ושלישית, ואיך מתרגלים תכנון מדיניות בתנאי משבר וחירום.

איך אתה מסכם את התחושות שלך בעקבות הברותך בוועדה? אני היום מודאג יותר. בישראל יש מקום משמעותי למדינה בעיצוב העתיד.

הבעיות שלפנינו קשות ואין להן פתרונות מודף. אני נוטה לומר שאנחנו קובעים את עתידנו בשבעים וחמישה אחוזים. וזה בתנאי שאנחנו טובים במה שאנחנו עושים.

שישים שנות קיום למדינה זה עוד לא מצב יציב וזה לא מספיק מומנטום.

מה חשוב לך היום בעקבות פרסום הדו"ח?

חשוב לי ואני מתכוון לפעול למימוש המלצות הדו"ח. הן מול מקבלי החלטות הן במישור הציבורי. חוץ מזה בעוד חודשים ספורים אני מסיים קדנציה של שש שנים בתור ראש המכון לתכנון העם היהודי ואני רוצה להתפנות לחשוב ולכתוב. יש לי בראש חמישה ספרים וזה אמנם לא סביר שאספיק לכתוב את כולם אבל יש הרבה מה לומר ולעשות.

שביתה ככלי לשינוי מדיניות

נגד

רועי פולקמן

אין מונחים בקרב על שכר המורים ומפסידים במערכה על החינוך

לשבתות ולאירועי מחאה יש כוח סוחר, המשתק את היכולת לעסוק במהות, אף ששביתה איננה מטרה אלא אמצעי לעורר דיון ולחולל שינוי. כאשר המגאפונים רועמים בכיכרות נוצרות תחושה של מהפכה, התרגשות מהסולידריות בין המפגינים, ואף אופוריה המתלווה להצגה פשטנית של מציאות מורכבת. מלבד הנזק המכוון שיוצרת השביתה כדי לעורר את הדיון, יש לתהות על המחיר שגובה השביתה, בהיותה כלי לשינוי חברתי, ועל השפעתה על עיצוב המדיניות הציבורית בישראל. לא רק תחושת האידאולוגיה מובילה את המאבק, אלא גם תחושת הכוח, שלפיה אם ייווצר לחץ מספיק, אם תהיה תמיכה תקשורתית וציבורית מספיקה, הממשלה תתקפל ויהיה אפשר להשיג את התוצאות המיוחלות. מגמה זו מתחזקת במאבקי השנים האחרונות, נוכח תחרות החולשה של המערכת הפוליטית. אולם המציאות בחדרי המו"מ שונה במידה לא מבוטלת. בסוף, סביב שולחן הדיונים, צריך לתרגם את המילים הגבוהות ואת שלטי המחאה לפתרונות עניינים, והדיון נסב על תוספת שכר ולא על איכות המורים. הלחץ שבו נתונים הן השובתים הן פקידי הממשל מוליד דיונים טכניים, שעיקרם כיבוי שרפות וניסיון להגיע למכנה המשותף הנמוך ביותר שעליו אפשר להסכים.

מציאות זו היא מעגל הקסמים של המדיניות הציבורית בישראל: נושא בווער שב ועולה לסדר היום, מופעל לחץ ציבורי הולך וגדל, והממשלה נאלצת להצהיר הצהרות, לעתים לקבל הסכם ולעתים אף לקבל הצעת חוק. לאחר ההסכם כולם הולכים לנוח, מרגישים שעוד משבר חלף וש' אפשר לנשום לרווחה. אך בפועל שינוי מהותי לא קורה, לכל היותר נמצא פתרון זמני להשקט את הרוחות ועל פי רוב ההחלטות מיושמות רק באופן חלקי, אם בכלל. כך קרה במשברים הקשורים לאוכלוסייה הערבית בישראל, בנושא תאונות הדרכים, וגם, שוב ושוב, בנושא החיי נוח. היה זה פרופ' דוד דרי שאמר שהדיון הציבורי בישראל עמוס במשברים ובנושאים אך דל ביותר בחידושי מדיניות.

הדיון הציבורי מתקיים בתחושת משבר ולחץ וגורם להחלטות שטחיות ולחוסר יכולת לקדם פתרונות יצירתיים בעלי עומק ומשמעות לאורך זמן, ובשל כך הבעיות שבות וצצות כעבור זמן לא רב.

אין תחליף, גם במציאות הישראלית, ליכולת של סקטורים שונים באוכלוסייה לקיים דיונים על אודות רפורמות ותקונים חברתיים, בתנאי רגיעה, בלא אימים ובלא אולטימטומים. דיונים שבעיקרם מתכוונים להתעסק במציאות מורכבת שאיננה שחור ולבן, ושבה יש לדרג סדרי עדיפויות ולא להצהיר כי הכול חשוב ולהכול יש די כסף. לכך אחראים בראש וראשונה אנשי הממשלה שתפקידם לייצר אווירת אמון מתאימה. אבל גם אנחנו, האזרחים, צריכים להבין שניצחון בכוח המאבק ובכיכרות בלבד, מביא פעמים רבות מדי להפסד בטווח הארוך, ולחוסר יכולת אמיתית למצוא פתרונות יצירתיים וני קיימא לבעיות המטרידות אותנו.

בעד

שביתה כמאבק חברתי

שמולי בינג

לכאורה נכונה הטענה כי אם אנו רוצים רפורמה יסודית ומשמעותית לטווח ארוך - אסור לנו לקוות שהיא תתרחש במהלך השביתה, אך טיעון זה עדיין אין בו לקעקע את כוחו של המאבק החברתי. ככוונה בחרתי לכנות את השביתה מאבק חברתי, מכיוון שבמציאות הישראלית, כמעט אין כלים אפקטיביים למאבק חברתי למעט השביתה. השביתה היא הכוח היחיד שיש בידהן של קבוצות שונות כדי להשמיע את קולן, והוא ממילא קול ענות חלשה. על פניו, בעולם אוטופי, עול המדינה מונח על כתפיהם של קברניטי המדינה, והם יושבים וחושבים על הפתרונות הטובים ביותר לטובת המדינה והחברה. הם חושבים על רפורמות עמוקות ועל פתרונות שורש, ובעיקר - הם אינם פוחדים לעשות שינויים מהותיים. במציאות אוטופית, אכן כל לחץ שיגרום לפתרונות ביניים הוא בעייתי, אך נראה שלא כך הם פני הדברים.

סוגיה עולה לסדר היום בגלל קונסטלציה של אי-רועים, וביניהם מודעות הציבור אשר גוררת דיון המחייב פתרון.

די לראות את המתרחש בשדרות, ואת התגובות הצבאיות והמדיניות אשר מתרחשות תמיד לאחר אירוע טרור קשה, ובדרך כלל אינן פרי יזמה של ממשלת ישראל. דומה כי כל עוד תושבי שדרות ימשיכו לספוג את הקסאמים בשקט שום דבר לא ישתנה, ואינני מתכוון לפתרון צבאי דווקא, אלא בעיקר לפתרונות אזרחיים וכלכליים שהממשלה יכולה לתת בלא קושי. בנוסף מחאה חברתית משפיעה לא רק על מקבלי ההחלטות אלא עלינו כציבור בכלל, ועל ציבור המפגינים בפרט. ציבור צריך לפעול. זו מהות הדמוקרטיה - למחות ולהפגין וגם לשבות כאשר מדובר בסכסוך בנושא יחסי עבודה. מחאות יוצרות דינמיקות חדשות ואמונה שאכן יכול להיות משהו טוב יותר. התרגלנו לשגרה. התרגלנו לחשוב שמה שאומרים לנו שהוא גבולות האפשרי - הוא אכן כך, אך דומה שדווקא בשביתת המורים האחרונה, התערעה גם מוסכמה זו. המורים ערערו בשטח על כללי המשחק שקבע האוצר. נכון שבפועל המורים לא רק שלא ניצחו אלא הפסידו בגדול בשביתה הזו, אך בכל זאת נוצר משהו חדש. נוצר מעמד מורים חדש, לוחם, אשר יודע שהגיע הזמן לערער על הממסד - על הממסד החיצוני למורים: דהיינו האוצר, ואולי בעיקר על הממסד הפנימי: ארגון המורים. השביתה גרמה למורים לחשוב שהגיע הזמן להיאבק על ההנהגה, שהרי היה לה כל כך הרבה זמן בעתות שגרה, לשבת בנוח ולפתור את הבעיה, אך ההנהגה הזו, כנראה, לא ניצלה את ימי השגרה, ולכן דווקא המאבק חידד את ההבנה שאנו ראוים ליותר. לסיכום, המאבק החברתי והכללי הבולט בו - השביתה, הם כלים אפקטיביים בעולם המציאות. בכוחם לחולל שינוי מהותי בעמדות השלטון ובעיקר בעמדות המעמד השובת, ואלו דברים שאינם תמיד מדידים בטווח קצר, אך אולי ישאו פרות בטווח הארוך.



אף קבוצה לא השפיעה על מדינת ישראל בארבעת העשורים האחרונים כמו המתנחלים הדתיים, ואף ויכוח לא קרע את החברה הישראלית כמו הוויכוח על ההתנחלות; מפני שהוויכוח מרחיק לכת הרבה מעבר לשאלות על מדיניות. זו מחלוקת על זהותה של מדינת ישראל ועל משמעותה של הציונות. בלהט המאבק הפוליטי נתפשה תנועת ההתנחלות הדתית - בעיני עצמה, ובוודאי בעיני יריביה - בעלת אידאולוגיה קבועה ועקיבה. אבל מתחת לחזות הקבועה התחוללה דרמה עזה ובעקבותיה השתנו אופייה, רוחה, ואמונותיה של התנועה. הקושי ליישב את החזון הציוני-דתי - שלפיו יישוב הארץ הוא המטרה והמדינה היא האמצעי - עם הציונות החילונית - שלפיה המדינה היא המטרה וההתיישבות היא האמצעי - הוליד סדרה של משברים, לבטים ותהפוכות. ספרו של גדי טאוב מתאר את הדרמה המרתקת הזאת, את לבטיה הפנימיים של תנועת ההתנחלות הדתית ואת הכוחות המנוגדים המתרוצצים בקרבה. בשפה בהירה וקולחת, ומתוך היכרות מחקרית, וגם אישית, הספר פורש את סיפורה של תנועת ההתנחלות הציונית-דתית, את הגיונה האידאולוגי הפנימי, ואת שאיפותיה וחרדותיה - מראשיתה ועד אחרי ההתנתקות ומלחמת לבנון השנייה. מי שמבקש להבין את הכוחות הפועלים במאבק על עתיד ההתנחלויות, מי שמוטרד מתוצאותיו האפשריות ושואל את עצמו על העתיד המשותף של כולנו בסופו, במדינה המבקשת להיות יהודית ודמוקרטית, לא יוכל לוותר על הספר הזה.



אם הפוליטיקה היא אמנות האפשרי, המנהל הציבורי נועד לעשות את הפוליטיקה לאפשרית. על המנהל הציבורי, בניגוד למנהל העסקי, מוטלות משימות ציבוריות, וההצדקה לקיומו היא קולקטיבית. ספר זה דן במנהל הציבורי הממשלתי בישראל וב-שירות המדינה (civil service) במשמעותו הרחבה. הספר אינו מסתפק בתיאורים, בנתונים ובאבחנות, אלא כולל גם ביקורת, המלצות ומרשמים לשינוי ולתיקון. פרק הסיכום דן ברפורמות, ובעיקר באלה שעדיין מצפות להתממש.

בין פרקי הספר:

שירות המדינה במבט השוואתי: פוליטיקה ומנהל ציבורי; תפקידי שירות המדינה; תמורות; טשטוש הגבולות בין המגזר הציבורי, העסקי והחברתי.

מעשיו של שירות המדינה: ריכוזיות; 'ביצועים'; טריטוריאליזם אר-

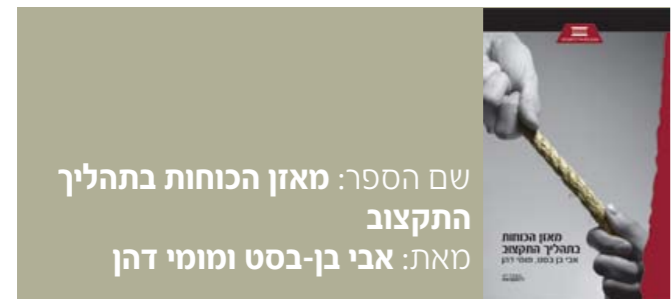
גונית; חשאיות; השירות לציבור.

תהליך התקצוב: התקציב ככלי פוליטי; עקרונות התקצוב; תהליך התקצוב בישראל; חוק ההסדרים; אגף התקציבים במשרד האוצר; רפורמות נחוצות בתהליך התקצוב.

פיקוח ובקרה על שירות המדינה: פוליטיים; משפטיים; מבקרים פנימיים; אתיקה של עובדי ציבור; פיקוח ציבורי.

תרבות מנהלית בישראל: מינויים פוליטיים; טוהר המידות; דימויים ואמון הציבור; פוליטיקה ומנהל.

רפורמות: ניסיונות קודמים; הפרטה; הצעות לרפורמה; הערכות לביצוע רפורמה.



תהליך התקצוב בישראל הוא ריכוזי במיוחד, בכל שלביו. כך עולה מניית תוח תהליך קבלת ההחלטות בישראל, ובמיוחד מניתוח מעמדו של כל מוסד בתהליך התקצוב. בשלב הכנת התקציב וסיכום עמדת הממשלה בחרה ישראל להעניק כוח אסטרטגי לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שרי הוצאה. גם בקביעת הרכב התקציב הוענק מעמד בכורה לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שיתוף פעולה עם שרי הוצאה (המודל השיתופי). החלטות אלה תורמות רבות לשמירת המשמעת התקציבית, אך גובות מחיר. אי-שיתופם של משרדי הממשלה, שבהם מרוכזים ידע ומומחיות רבים בתחומים הענפיים, עלול לפגוע בסדר ההעדפות הרצוי לציבור וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים.

בשלב החקיקה ניתן כוח עדיף לממשלה על פני חברי הכנסת, ובשלב הביצוע הוענקה למשרד האוצר העצמה הנדרשת במודל הריכוזי על מנת להבטיח שישום התקציב («על שינויו») לא יסטה מהתקציב שאישרה הכנסת.

הבחירה בתהליך ריכוזי החלה לאחר תכנית הייצוב (1985), בעקבות המשבר התקציבי החמור בשנות «העשור האבוד» (1974-1985). בתקופה זו הגיעה ההוצאה הציבורית ל-77 אחוז מהתוצר, והגירעון בתקציב הסתכם ב-14 אחוז מהתוצר. בעקבות תכנית הייצוב חל שיפור ניכר במשמעת התקציבית לאורך זמן. חלקן של הוצאות הממשלה בתוצר פחת בהדרגה וכיום הוא מסתכם ב-49 אחוז בלבד. גם הגירעון בתקציב המגזר הציבורי בכללותו ירד במידה ניכרת לרמה ממוצעת של כ-4 אחוזים מהתוצר בשנים 1989-2004. תוצאות מרשימות אלו לא היו מרגשות אלמלא הפנימו שתי המפלגות המרכזיות את החיוניות של ניהול תקציב אחראי. התפתחויות אלה מאפשרות לבחון מחדש אם עדיין נדרשת רמת ריכוזיות גבוהה כל כך בתכנון תקציב המדינה ובביצועו.

הספר דן גם בסוגיות ייחודיות, כמו תקציב רב-שנתי ותקציב על-בסיס-אפס, סוגיות שלהן השלכות על יעילות אספקת השירותים הציבוריים, הסיכויים להשיג משמעת תקציבית וכן על ביטוי סדרי העדיפות של החברה. את הספר אנו חותמים בפרק המציג מתכון מפורט לתהליך התקצוב בישראל.

סוג פרסום	כותרת	מחבר/ת/ים
הסדרה הכחולה	The Unintended consequences of IBT Pricing Policy in Urban Water	ד"ר מ. דהן / ד"ר א. ניסן
הסדרה הכחולה	ראש לשועלים או זנב לאריות: אי השוויון בליגת העל בכדורגל	ד"ר מ. דהן
הסדרה הכחולה	זכויות חברתיות בחוקה להלכה ולמעשה	ד"ר מ. דהן
הסדרה הכחולה	ביקורת המדינה: נורמות ופגמים	פרופ' ד. דרי
הסדרה הכתומה	עשה זאת בעצמך - יזמות אזרחית כאסטרטגיית חידוש במדיניות החינוך בישראל	ד"ר ע. גופן שריג
הסדרה הכתומה	התפתחות ההשפעה הפיסקאלית של עולי אתיופיה על ציר הזמן	ש. בלשה מחזור א'
הסדרה הכתומה	צפרדעים ונסיכות בביצה הפוליורקרטית - גורלן של תכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית	י. תורן מחזור א'
הסדרה הכתומה	התנהגות רגולטורית בסיטואציות של פגיעת זכיון בראי תיאורית הרגולטור השבוי: פרשות בתי הזיקוק והכבלים	ל. סידי מחזור ב'
הסדרה הכתומה	השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל	ח. פדר מחזור ב'
מרכז שאשא	Forbidden yet practiced: Polygamy & Cyclical Making of Israeli Policy	ד"ר ע. לפידות פירילה רוני אלאחד
מרכז שאשא	Traveling Apart: Women's Empowerment & Public Policy in Iraq	S. Zuhur
מרכז שאשא	The Sacred Triangle: Women's images in Jordanian History	Dr. F. Qassem
נייר מדיניות שנה ב'	קצבאות נכות: אבחנה בין נכים לנכים	צ. ארן מחזור א'
נייר מדיניות שנה ב'	תמצית נייר מדיניות: קצבאות נכות - אבחנה בין נכים	צ. ארן מחזור א'
נייר מדיניות שנה ב'	הקמת מערכת כלל ארצית לאיתור וזיהוי רכבים	י. תורן מחזור א'
נייר מדיניות שנה ב'	כיצד לשפר את רמת המידע המצויה בידי הח"כים	ש. מור מחזור ב'
נייר מדיניות שנה ב'	מחזור בעיר רעננה והגברת שיתוף הפעולה של תושבים	ד. בן פורת מחזור א'
נייר מדיניות שנה ב'	בחינת חלופות לאספקת שירותי בריאות השן בישראל	ש. בלשה מחזור א'
נייר מדיניות שנה ב'	שמירה על מעמדה של ת"א כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי	נ. רינגל מחזור ג'
נייר מדיניות שנה ב'	צעדים לקידום מעורבות הציבור הערבי ולשיתופו במדיניות הפיתוח של ממשלת ישראל	ר. פולקמן מחזור ג'
נייר מדיניות שנה ב'	עובדי כח אדם וחברות קבלן	ש. בינג מחזור ג'
נייר מדיניות שנה ב'	דיוור נאות בהישג יד	ג. אושר מחזור ג'

סוג פרסום	כותרת	מחבר/ת/ים
נייר מדיניות שנה ב'	השתתפויות עצמיות במערכת הבריאות	נ. קידר מחזור ד'
נייר מדיניות שנה ב'	שיקום נכי נפש בקהילה	ח. דרור מחזור ד'
נייר מדיניות שנה ב'	השמיים הם הגבול?	ע. הקמן מחזור ד'
נייר מדיניות שנה ב'	הגירעונות בתקציבי הרשויות המקומיות בישראל	ד. זילברשטיין מחזור ד'
נייר מדיניות שנה ב'	כלים להעלאת רמת השירותים ברשויות המקומיות הערביות	ע. סדן סמט מחזור ד'
נייר מדיניות שנה ב'	נערות עולות במצוקה	ליטבק מחזור ד'
נספח אסטרטגי	Implementing a tax on the stock market Implementation Stock Market Tax	ג. אושר מחזור ג'
נספח אסטרטגי	הצעת חוק למיסוי שוק ההון	נ. ס. סלמן מחזור ג'
נספח אסטרטגי	הודעתו של נציב שרות המדינה על פתיחה בחקירה כנגד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה	ל. סידי מחזור ב'
נספח אסטרטגי	ייעוץ אסטרטגי בנושא העדפה מתקנת	ר. פולקמן מחזור ג'
נספח אסטרטגי	משרדים לדוגמא	ש. בלשה מחזור א'

אירועים עתידיים של ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

פורום ביה"ס

הפורום הינו מסגרת משותפת לכלל הלומדים בבית הספר. תלמידי התכניות נהנים מהרצאות אורח של ראשי המשק והממשל בישראל המשולבות בימי הלימודים. ההרצאות עוסקות בסוגיות שונות העומדות על סדר יומם של החברה הישראלית והממשל.

חודש מארס מדיניות שר / יחסי עבודה

חודש אפריל נשים: שוויון מגדרי במגזר הציבורי?

חודש מאי תשתיות לאומיות

חודש ביוני יהדות / יהודי: חוק טל

חודש יולי מדיניות בטיחות בדרכים

סמינר בית ספרי

סמינר בית ספרי הנו מסגרת משותפת לכלל ביה"ס בה מוצגים מחקרי מדיניות של חוקרי ביה"ס, מתלמידים ועד סגל בכיר.

18 במארס 2008

"נשים מובילות לשינוי: הכשרת מתנדבות למרכזי סיוע קווים החמים לטיפול בנפגעות אלימות מינית בטייבה" / ד"ר רות ברזילי לומברוזו - מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

8 באפריל 2008

"סאגות משפטיות: על מקומו של בית המשפט במערכת קבלת החלטות מדיניות ארוכות טווח" / ד"ר מרגית כהן

20 במאי 2008

"מקור השונות במדיניות בעולם בנושא ההגנה על בריאות הציבור מפני קרינה אלקטרומגנטית בתדר רשת החשמל" / שיאלה קנדל

10 ביוני 2008

"מנהיג מקומי בעיר פיתוח - סוכן, רפורמטור או חדשן?" / איציק דהן

24 ביוני 2008

חשיבותו של הבירוקרט: השפעתו של נציב המים בקביעת המדיניות / פרופ ערן פייטלסון

08 ביולי 2008

פרויקט קמינקר בעסווייה: "אתגר של שיתוף ציבורי" / ד"ר גלית כהן בלנקשטיין

22 ביולי 2008

בג"ץ / פרופ' דוד קרצמר