

אוקטובר 2012 גיליון 10



בית הספר ע"ש פדרמן  
למדיניות ציבורית וממשל

The Federmann School of  
Public Policy and Government

# מדיניות ציבורית

עיתון לחידושי מדיניות בישראל



## הניהול הציבורי החדש

עמ' 4: רישות כמעצים ניהול הון אנושי | משה דיין

עמ' 12: אמנות שירות (Service Charters) – כלי ניהולי יעיל המאפשר  
את שיתוף הציבור | ד"ר רותם ברסלר גונן

עמ' 28: ממחאה לתיקון או מניהול ציבורי חדש לשיח אזרחי חדש | לימור רובין

המרכז להכשרת בכירים  
למדיניות ציבורית  
תכנית מנהלים

מזכיר מדיניות - מלניק מציא

עיתון  
לשירות  
המדינה  
העיתון  
שלך

עיתון  
ATIDIM

תכנית המצטיינים  
ללימודי מוסמך  
Honors Master's Program  
In Public Policy

# תוכן עניינים



## 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, נירות  
מדיניות וכל דבר שיכול לעניין את קהילת בית  
הספר למדיניות ציבורית.

"מדיניות ציבורית –

עיתון לחידושי מדיניות בישראל"

טלפון: 02-5881533 | פקס: 02-5880047

דוא"ל: public\_policy@savion.huji.ac.il

אתר אינטרנט: www.public-policy.huji.ac.il



## חברי המערכת

**עורכת ראשית:** אילנה שפיזמן

Ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il

**מערכת:** מנחם בומבך, אהרן גפן,

אילה הנדן, יפעת כהן-חדד, מיטל שטיין,

שירי שניצקי, אילנה שפיזמן,

עופרה תורן-קומר

**עריכה לשונית:** יעל רינגולד

**עיצוב גרפי:** 2w-design.com

## לקראת שינויים בשירות הציבורי

רישות כמעצים ניהול הון אנושי  
כשיד ימין ויד שמאל מנסות להיות מתואמות  
הניהול הציבורי החדש בישראל: בין שייכות לאחריות

04

## מרכיבים שונים של הניהול הציבורי החדש

למה לי מדידה עכשיו?  
מדידה ובקרה של תוכניות העבודה הממשלתיות כאמצעי לחיזוק  
המשילות  
מדידת תוצאות בתוכניות חברתיות ומדידה משותפת של תוצאות  
למה לא צריך לפחד מחברות הייעוץ?  
אמנות שירות (service charters) – כלי ניהולי יעיל המאפשר את  
שיתוף הציבור

07

## הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי

ניהול רשות מקומית על פי ניהול ציבורי חדש  
נפילתה ונפילתה של רפורמת ניהול ציבורי חדש בשלטון המקומי בישראל  
המעבר מרישוי עסקים לקידום עסקים בעיריית ירושלים

13

## נושא על סדר היום

תהליך היציאה לעבודה של גברים חרדים:  
קושי כלכלי או הבניה מחדש של ערכים חברתיים?

16

## כנס העשור של בית הספר למדיניות ציבורית

18

## בוגרים בשטח

בוגרי מחזור ד' של תוכנית המצטיינים

20

## הניהול הציבורי החדש, מקרי בוחן

"הכול מדיד" – מדדים כמותניים והסברה פרו-ישראלית בקמפוסים  
בצפון-אמריקה

ניהול עצמי של מכוני טיפול בשפכים  
האם ניתן להגדיל את המיצוי של תוכנית מענקי ההכנסה ("מס הכנסה  
שלילי")?

העתידי כבר כאן: מכרז לתוכנית הכשרה חוץ-אקדמית לצוערים  
בשירות המדינה כמקרה מבחן

23

## מעבר לניהול הציבורי החדש

מעבר ממודל השורה התחתונה לפונקציית המטרה של המינהל הציבורי  
ממחאה לתיקון או מניהול ציבורי חדש לשיח אזרחי חדש

27

## קולות קוראים

29

## פרסומים

30

## לוח מודעות

35



פרופ' מומי דהן

[momidahan@mscc.huji.ac.il](mailto:momidahan@mscc.huji.ac.il)

## דבר ראש בית הספר

המונח "ניהול ציבורי חדש" הוא כבר ישן, אבל נוכחותו בשיח הנוכחי על רפורמה בשירות הציבורי מצדיקה מבט עכשווי מפוכח על מעלותיו ועל חסרונותיו. הכלל שמנחה את בחירת הנושא לעיתון בית הספר הוא לבחור סוגיה שחוצה תחומי דעת ותחומי מדיניות. שם מצוי הערך המוסף של בית הספר למדיניות ציבורית, הואיל וכמעט אף אחד אחר אינו עוסק בצורה יסודית בנושאים כמו קשרי הגומלין בין חלקי המגזר הציבורי או בניהול ציבורי חדש (New Public Management).

להלן לעסוק בדרך אספקת השירותים הציבוריים נעוץ ברצון לשפר את איכות השירותים שמספקת הממשלה. החשיבות של ייעול השימוש בכספי משלמי המסים גוברת עוד יותר משום הקושי להגדיל תקציב לטובת יעדים אלו.

העיתון על ניהול ציבורי חדש יוצא בעיתוי שאולי אין מתאים ממנו. בסוף 2011 החליטה הממשלה להקים ועדה לרפורמה בניהול ובפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה, שבראשה יעמוד נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין. מגוון הכותבים והנושאים עשוי לסייע להעשיר את השיח ולתרום לעיצוב רפורמה שתועלתה עולה על חסרונותיה.

באוקטובר הקרוב תיפתח תוכנית הצוערים, המהווה צעד חשוב בהשבחת איכות ההון האנושי בשירות הציבורי הישראלי. במהלך חסר תקדים החליטה הממשלה להקצות משאבים לא מבוטלים לתוכנית שש-שנתית שתכשיר את המנהיגות העתידית של שירות המדינה. תוכנית זו משתלבת בחזון הקמת בית הספר למדיניות ציבורית לפני עשור להשביח את השירות הציבורי על כל רבדיו.

תוכנית הצוערים המיועדת לשירות המדינה צועדת בדרכי אחותה התאומה, תוכנית המצטיינים. התפיסה המרכזית שעומדת מאחורי התוכנית היא שלא ניתן לטפח את הסגל של השירות הציבורי בישראל ללא גיוסם של צעירים מצטיינים. התרגשתי כאשר עמרי דגן, מנהל תוכנית הצוערים, סיפר לי ש-606 אנשים צעירים הגישו מועמדות לתוכנית הצוערים לשירות המדינה. התרגשתי גם כאשר השתתפתי בבחירת 30 הצוערים. מול עיניי ראיתי צעירים מצטיינים שרואים את עתידם בשירות הציבורי, מה שאומר שיש עתיד מבטיח לשירות הציבורי. ההצטיינות של המועמדים לתוכנית הצוערים אינה מוגבלת רק לצד האקדמי. מדובר בצעירים מצוינים גם מבחינה חברתית.

תוכנית הצוערים יחד עם תוכנית המצטיינים אמורות לייצר את הדרג הניהולי הבכיר של השירות הציבורי בישראל בעוד עשור או שניים. זו ההזדמנות לאחל הצלחה לצוערים החדשים ולתלמידי תוכנית המצטיינים שנכנסים בשערי בית ספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.



אילנה שפיזמן

[ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il](mailto:ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il)

## דבר העורכת

בדומה למדינות מערביות אחרות, גם ישראל הושפעה מהרעיון של רפורמת הניהול הציבורי החדש (New Public Management), שהוצגה לראשונה בשנות ה-80 של המאה הקודמת. היום ניתן למצוא הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות ביטויים שונים של רעיון זה, כגון אמנות שירות, פעילות על פי יעדים מדידים, מיקור חוץ ועוד. בעקבות כניסת הרעיונות של הניהול הציבורי החדש לזירה הישראלית קמו תומכים ומתנגדים רבים לעקרונות המנחים של הרפורמה.

גיליון זה מטרתו להציג ביטויים שונים של הניהול הציבורי החדש ולבחון באופן ביקורתי את מידת התאמתם ונכונותם של עקרונות הרפורמה לשירות ציבורי בכלל ובישראל בפרט. הגיליון ינסה לענות על שאלות כגון האם האזרח הוא באמת לקוח, האם רשויות מקומיות בישראל יכולות ליישם את רפורמת הניהול הציבורי החדש, כיצד מדידת תוצאות יכולה לשפר את השירות הממשלתי ועוד. מתוך הכתבות עולה כי עקרונות הניהול הציבורי החדש השפיעו לא רק על אופן התנהלותו של המגזר הציבורי, אלא גם על התנהלות המגזר השלישי. עצם העיסוק בשאלות השונות שעולות כתוצאה מאימוץ עקרונות של הניהול הציבורי החדש מנקודות מבט שונות (של המגזר הציבורי, הפרטי והשלישי), יוצר תמונת מציאות מורכבת, המדגישה את העובדה כי אין תשובה אחת לשאלה אם רפורמת הניהול הציבורי החדש מיטיבה עם השירות הציבורי בישראל אם לאו.

נוסף על הנושא המרכזי, בגיליון הנוכחי אנו משיקים מדור חדש, "על סדר היום", העוסק הפעם בסוגיית היציאה לעבודה של חרדים. כמו כן, גיליון זה ממשיך לשקף את המתרחש בקהילת בית הספר.

שנה טובה וחג שמח!



משה דיין

נציב שירות המדינה

## רישות כמעצים ניהול הון אנושי

ההיבט הראשון – היבט המוליכות. ככל שמדובר במערכת של זרימה בין גוף מטה ליחידות, מושג המוליכות הוא ראשוני לכול. מדובר בזרימה של מידע, תובנות, לקחים, הנחיות, הוראות, עדכונים וכו'. כפועל יוצא, טיב הזרימה נגזר מטיב המוליכות של המערך. לנושא זה ניתנה תשומת לב רבה, ועוד תינתן. קצרה היריעה מלפרט בנושא השיפור והשדרוג של מנגנוני הולכה. די אם אציין כי במהלך שכזה נכללים הן אלמנטים אנושיים, הן אלמנטים פיזיים והן אלמנטים מחשוביים. על בסיס רעיון זה גובש פורום הסמנכ"לים. מדי רבעון אנו מתכנסים ליום שלם של הפריה הדדית, שיג ושיח בתחום המקצועי, העברת מידע וכו'. בין הכינוסים נאספים להם צוותי עבודה המגבשים רעיונות ודעות המובאים באופן שיטתי וסדיר למקבלי ההחלטות בנש"מ. ניסיונו עד כה מלמד על יצירת כור היתוך שכבר כעת ניתן להשתבח בתוצריו הטובים. כעת מסתבר כי האפקט הוא רב ממה שצופה בתחילה. מסתבר כי המערך שנוצר לא הסתפק בערוץ תקשורת שבין גוף מטה ליחידות הממשלה, אלא גם בין היחידות לבין עצמן. אט-אט, אפוא, מתגבש לו מערך מרושת ומקצועי של גורמים שיהלו, בזיקה ובשיתוף עם נש"מ, את המשאב האנושי. מערך המוליכות יוצר מוביליות בין המטה ליחידות ובין היחידות לבין עצמן. הרי לנו דוגמה פשוטה יחסית ליישום – תהליך הגברה משמעותית של פעולה אחת (כמשל) לכדי גלים-גלים של השפעה. מהלך דומה נוסף, שלא אפרט כאן, הוא גיבושם והפעלתם של פורומים של מנהלי מחוז של יחידות הממשלה השונות.

ההיבט השני הוא מיסוד ומיצוב של שיח פורה ובריא בין גוף המטה לבין יחידות השטח. קולם וניסיונם נשמע ואף מוצא ביטויים מעשיים.

ההיבט השלישי נוגע לעובדת החיים כי שיתוף יוצר מחויבות. מחויבות זו היא תנאי הכרחי לכל מהלך של שינויים בניהול מנגנון ההון האנושי.

סיכומו של דבר, מציאות חיינו מלמדת על תופעה כלל-עולמית של רישות. בבסיסה של תופעה זו השינויים הטכנולוגיים של העשורים האחרונים – שינויים שהביאו לכך שזרימת המידע מ"קצה לקצה" היא מיידית, והנגישות למידע ולאנשים היא רבה. יש להשתמש ברעיונות וביתרונות שבכך גם לטובת יצירתם של מנגנונים יעילים במערך היחסים שבין גוף מטה לבין יחידות השטח ובין יחידות השטח לבין עצמן. בזו הדרך ניתן להעצים ולהגביר פעולה או יוזמה באופן שלאחר ההתנעה הראשונה ייווצר "אפקט שרשרת". זהו כלי מרכזי לקראת השינויים המתוכננים.

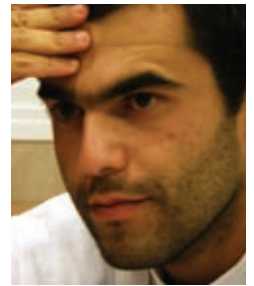
לפני כשנה התחלתי בתפקידי כנציב שירות המדינה. כעת יושבים ושוקדים צוותי עבודה על גיבוש רפורמה לשיפור מנגנוני הניהול האנושי בשירות המדינה. זאת, בהמשך להחלטת ממשלה מדצמבר האחרון שקבעה את עקרונות הרפורמה, ושנספח לה מסמך המהווה את מתווה הרפורמה. מתווה זה, כמו גם עקרונות השינויים הנבחרים, הם פרי תוצר מרכזי של החודשים הראשונים לכהונה. אלו חודשים שמתאפיינים בהתבוננות, בסקירה ובלימוד של המצב הקיים. אחריהם בא שלב "השאלות", "התובנות" ו"גיבוש הדרך" להמשך. דומה כי גם השעה מוקדמת לכך. גם קודם לקבלת ההחלטות הנוגעות לשינויים כבר החלה פעילות רבה הצופה פני עתיד. קצרה כאן היריעה מלהיכנס לפרטי הרפורמה. אסתפק בהזכרת שתי פעילויות יחד עם בית הספר למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית: פרויקט ה"צוערים לשירות המדינה", המשולב בלימודי תואר שני במדיניות ציבורית, וכן פתיחתו של המחזור השני ללימודי תואר שני לבכירים בשירות המדינה. שני פרויקטים אלו, המהווים חבירה לאקדמיה, נקשרים בסוגיות של "עתודה ניהולית", "ניהול קריירה" וטיפוח של סגל בכיר בשירות המדינה. בהמשכה של רשימה זו מצאתי לנכון להתייחס לסוגיה אחת המתייחסת לאחת התובנות, שמצאה את ביטוייה בשלל מהלכים ופעילויות הקשורים להתמודדות עם אתגר של שינויים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. כוונתי לנושא איתורם, חיזוקם והעצמתם של "מכפילי הכוח", אשר יש מי שיקרא להם הגורמים מחוללי השינוי.

נציבות שירות המדינה היא גוף המטה שאחראי על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בכך, הנציבות היא בבחינת המדינה ב"כובעה" כמעסיק. מדובר במשא כבד של ניהול מערך ענק בהיקפי העובדים בארגון הפועל במגוון עצום של תחומי פעילות; וכך גם באשר לסוגי העובדים, מומחיותם והתמחותם. המנתח את מבנה הנציבות – גוף המטה האמון על כך – ימצא כי על מלאכה נכבדה ועצומה זו מופקד מערך של פחות מ-200 עובדים, שרק כ-50 מהם עוסקים בניהול הון אנושי, על היבטיו השונים. גם תקציב הפעילות צנוע. במצב דברים זה שומה עלינו ליתן את הדעת לגיבוש מנגנון יעיל וסדור לניהול ההון האנושי. בבסיס הרעיון יצירת "רשת" בין הנציבות – כגוף המטה – ליחידות הממשלה – ה"שטח". למעשה, כבר כיום ישנם נושאי משרות ביחידות הממשלה האחראים על ניהול ההון האנושי ביחידותיהם. בראשם הסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש ועובדיהם. אלא שדי ברור כי יש הרבה מה לשפר במערך הזה כדי למקסם את הניהול המיטבי של ההון האנושי.

בהקשר האחרון דומה כי יש ליתן את הדעת להיבטים מספר ששיפורם ייצור מערך שיגשים את מטרותנו.

עידו אלמקייס

סטודנט בתוכנית המצטיינים, עוזר מחקר באוניברסיטה העברית, רכז כללי של המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי  
doelma@gmail.com



## כשיד ימין ויד שמאל מנסות להיות מתואמות תורת ניהול ושינויים ארגוניים במגזר הציבורי

מניגוד עניינים. כמו כן, בתוך המשרדים מתרחשים שינויים ארגוניים מהותיים רבים, כ-70 מדי שנה בשנים שנבדקו.

המלצות ועדת קוברסקי נמצאות שוב על סדר יומם של מקבלי ההחלטות. בימים אלו יושבת על המדוכה ועדה לבחינת רפורמה בשירות המדינה. אחד הנושאים בשולי הרפורמה הוא תורת ניהול, והכוונה היא להקים יחידה בנציבות שירות המדינה שתעסוק בכך. ואולם, שוב, המיקוד הוא בצד התורתי, ללא התייחסות לצד הארגוני. לא בטוח שיש צורך ביחידה אשר תכתוב מתודולוגיה באוגדן יפה שיעלה אבק על מדפים בחדריהם של מנכ"לי המשרדים. זה גם לא תואם למגמה לבזר את סמכויותיה של הנציבות. בנייר מדיניות שכתבתי במסגרת הסדנה המתקדמת בניתוח מדיניות, המלצתי להקים יחידה כזאת, אך במתכונת שונה, אשר תעסוק גם בייעוץ ארגוני למשרדי הממשלה ותפיק לקחים מרפורמות שבוצעו בעבר.

הנציב החדש, עו"ד משה דיין, החזיר לאחרונה את פורום הסמנכ"לים למשאבי אנוש לפעולה לאחר תקופה ארוכה שבה לא היה פעיל. חלק מהותי מן ההצעה הנו העברת ריכוז הפורום ליחידה. זהו חיבור משמעותי אל הרפורמות הארגוניות במשרדים ואל המימוש של תורת הניהול בשטח. כמו כן, מוצע למקד את ההכשרה שסמנכ"לים אלו מקבלים בייעוץ ארגוני, כפי שהוחלט בנציבות זה מכבר. היחידה תופעל בהדרגתיות: בתחילה תאסוף לקחים מרפורמות קודמות, לאחר מכן תסייע למשרדים המעוניינים בעזרה (כולל הצעת תמריץ כספי צנוע), ובשלב הבא תהיה חובת התייעצות עמה לפני פנייה לייעוץ חיצוני (ללא חובת אימוץ ההמלצות, כמובן). לסיום, כשתגיע לפעולה מלאה, תחל היחידה גם בבדיקה יזומה ובהצעת רפורמות באופן פעיל.

מיקומה הארגוני בתוך הנציבות קריטי. הנציבות היא האחראית כיום על האישור של המבנים הארגוניים במשרדים. בפועל, האישור מבוצע על ידי מחלקת ייעודית למערכת הביטחון, אגף ייעודי למערכת הבריאות ואגף נוסף המטפל ביתר המשרדים ויחידות הסמך. כדי שהיחידה תפעל באופן מיטבי, מוצע לבצע בחינה של המבנה הארגוני הנוכחי של הנציבות. יש בכך פוטנציאל להתחדשות כללית בנציבות, אם כי ניתן לצמצם זאת רק לשאלה היכן נכון למקם את היחידה.

אחד הלקחים מכישלון הניסיון לממש את המלצות קוברסקי בשנים 1994-1996 הוא הצורך בסוכן שינוי חזק. הצעה זו יכולה לחזק את הנציבות, לתרום למימוש הרפורמה, ולשפר בעתיד את כושר הביצוע של הממשלה.

תורת ניהול היא העיסוק באופן שבו הממשל עובד, בנוי ומאורגן כדי למלא את תפקידיו בצורה היעילה ביותר, ובשאלה כיצד ניתן לייעל אותו. חשוב להדגיש שייעול איננו פשוט הפחתה של התשומות שצורכים גופי הממשלה, כפי שמקובל במקומותינו, אלא שיפור היחס בין התשומות שהם מקבלים לבין תפוקותיהם, והתיאום ביניהם. בעולם נושא זה מכונה Machinery of Government.

לתורת ניהול שני "ענפים". ענף אחד עוסק בצד התורתי, או המתודולוגי. קרי, כיצד נכון שיעבדו זרועות הממשל בהיבט חלוקת הסמכויות. זהו עיסוק "מלמעלה", בעל אופי ריכוזי. הענף השני עוסק בצד הארגוני. כלומר, בייעוץ ארגוני לפני ביצוע רפורמות ארגוניות, בהפקת לקחים משינויים קודמים, באיגודם ובהפצתם לרוחב הארגון. שורשיו של היבט זה נמצאים "למטה". החשיבה על תורת ניהול בישראל החלה ב-1989, במסגרת ועדת קוברסקי, והיא נוטה להתמקד בהיבט התורתי. המלצות הוועדה להקים יחידה לתורת ניהול בנציבות שירות המדינה מעולם לא מומשו, אף שעלו על סדר היום כמה פעמים בעבר.

מדינת ישראל היא אחת המדינות היחידות ב-OECD ללא תורת ניהול מוגדרת וגוף ייעודי לבקרה על רפורמות שלטוניות. הארגון, בדוחותיו על הממשל בישראל, מביע ביקורת חריפה על כך. מעבר למורת הרוח של ה-OECD, מבנה נכון ויעיל הוא כלי עבודה מרכזי של כל ארגון, בוודאי גדול ומורכב כמדינה.

הממשלה ומשרדי הממשלה מחוללים שינויים ארגוניים רבים, ללא בקרה על עלויות השינוי לעומת התועלות שצמחו ממנו. הבעיה איננה עצם השינויים, אלא העובדה שלא נעשית בקרה עליהם וגם לא הפקת לקחים. מאז 1996, עם כינון ממשלה, מוקמים, נסגרים, מפוצלים או מאוחדים כרבע מהמשרדים בממשלה, ביחס לממשלה שקדמה לה. למשל, בממשלה הנוכחית 33 משרדים, ורק תשעה מהם עברו את אחד מהשינויים שלעיל. בסיכום כולל ישנם 17 משרדים שלא השתנו לאורך כל התקופה, ו-23 שעברו אחד או יותר משינויים אלו. נוסף על כך, בעשור האחרון, במהלך כהונת ממשלה, מועברות סמכויות בין משרדים מדי שישה שבועות בממוצע. נתון זה אינו כולל העברות כתוצאה

”מדינת ישראל היא אחת המדינות היחידות ב-OECD ללא תורת ניהול מוגדרת וגוף ייעודי לבקרה על רפורמות שלטוניות”





עו"ד רועי מקלר

בוגר תוכנית המצטיינים, מנהל תוכניות – המכון למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל  
roi@mekler.co.il

## הניהול הציבורי החדש בישראל בין שייכות לאחריות

ביסוד המודל הרשתי עומדת ההנחה שאחריות ציבורית נובעת מתחושת שייכות. הנטייה הטבעית של האדם אינה לשתף פעולה באופן ספונטני, אלא אם כן הוא מרגיש תחושת שייכות אמיתית לקבוצה. כיוון שכך, שיתוף פעולה בין המגזרים השונים בחברה הישראלית השסועה הוא מאתגר במיוחד. לא פשוט להסביר לישראלי "האנטי-פראייר" מדוע הוא ערב לכלל החברה, במיוחד לאור השונות האדירה ושנאת החינם שמקיפות אותנו מכל עבר. קושי זה מוביל למסקנה ששינוי אמיתי במדיניות הציבורית אינו יכול להיווצר יש מאין, ללא מהלך מקביל בקרב האזרחים עצמם.

ממילא, שאלת היסוד המתעוררת כשבאים לממש את מודל הניהול הציבורי החדש היא: האם האזרחים אכן מעוניינים להיות ערבים לכלל החברה הישראלית?

לצערי, בישראל של 2012 מתקבלת התחושה שהחברה הישראלית אינה מלוכדת דיה, וכל יום מוכיח מחדש עד כמה הרגשת השייכות חסרה. תחושה זו מוצאת את ביטוייה בעיקר בהיעדר האחריות לאחר, שהרי אם אני לא שייך למשהו, אני גם לא אחראי עליו. וכך, השסעים החברתיים הולכים ומעמיקים, והמסגרת הממלכתית מאבדת מיכולתה לשמור על תלכיד חברתי אחיד.

אם כן, אף שלעתים קל יותר למערכת השלטון לטעון בזכות הניהול הציבורי החדש, במיוחד כאשר הוא מציע חלוקה מיוחדת של הסמכות והאחריות בצורה שמקלה את התנהלותו, חשוב לזכור שללא המרכיב האנושי, דהיינו, חיזוק תחושת השייכות של האזרח לכלל החברה, קשה להוביל שינוי אמיתי במשרדי הממשלה, לפחות לא לטובה.

לכן, בתוכניות הרשת שנועדו לקדם את האינטגרציה במשרדי הממשלה כחלק מהטמעת הניהול הציבורי החדש, אנו פועלים לא רק לחיזוק הקשר בין שכבת הבכירים בממשל, אלא גם ללמידת עומק על החברה הישראלית ומורכבותה, מתוך תפיסה שבירור תחושת השייכות שלנו לחברה הישראלית וחיזוקה יביאו לתפיסת אחריות הוליסטית יותר. כך נדע לפעול במשותף על מנת לטפל בחסמים השונים הקיימים עדיין בחברה ומזינים את שסעיה. לשם כך, הניהול הציבורי החדש בישראל אינו יכול להסתפק בהצהרות על חלוקה חדשה של אחריות הממשל ללא הגדרת שיתוף הפעולה בין האורגנים השונים בחברה כערך אסטרטגי, ותגמול אסטרטגיית שיתוף הפעולה בעזרת מדידה מכוונת השפעה.

עולה, אפוא, כי מגדלור המוטיבציה העומד לפני מודל הניהול הציבורי החדש בישראל שאותו אנו מובילים באמצעות קידום הממשק הבין-משרדי והרב-מגזרי מאיר על שיפור המנגנון הממשלתי. אך למעשה, הדרך לשם היא בחתירה לחברה צודקת יותר; כזאת ששייכת לכולנו.

רבים מהשיעורים שלמדנו במהלך התואר עסקו בגישת "הניהול הציבורי החדש". אולם, אף שהיבטים תיאורטיים ומעשיים של הגישה נטחנו עד דק על ידי המרצים, דומה שלאורך הדרך שכחנו להתייחס למרכיב החשוב ביותר ליצירת שינוי ציבורי – האזרחים עצמם.

ייתכן שמלכתחילה החוג למדיניות ציבורית בחר להימנע מלהגדיר ומלאפיין את חשיבות "המרכיב האנושי" שבמערכות הממשל. דהיינו, מה גורם לאותה קבוצת אנשים המצויה בעמדת השפעה לפעול ביחד ולהתעקש על עתיד משותף טוב יותר, וכיצד נוצרת ומתלכדת קבוצת השפעה אמיתית. אבל שאלות אלו ליוו אותי לאורך כל תקופת הלימודים, וגם היום, בתפקידי כמנהל תוכניות "רשתות ממשל", אני מרבה לעסוק בהן. למעשה, רצה הגורל ועיקר העיסוק שלי הוא באותו "מרכיב אנושי" שטווה את רשת הממשל.

אחד האתגרים המשמעותיים שעמדו בפניי בתחילת עבודתי היה עצם ההגדרה של "רשת ממשל". תחושתה היא שלרובנו מושג זה אינו בהיר, עד כדי כך שלעיתים מקשרים אותו בטעות לעולם המחשבים. למעשה, **רשת ממשל** היא אוסף שחקנים שלכל אחד מהם יש עניין אישי בעיצוב המדיניות ובהצלחתה. עיצוב המדיניות כולל מספר גדול של שחקנים מרבדים שונים בממשל ובחברה, והקשרים בין השחקנים מהווים ערוצים של העברת מידע ומומחיות. גבולות רשת הממשל נקבעים כתוצאה מהכרה הדדית של כל אחד מהשותפים בתפקידם של השחקנים השונים ברשת.

בפרספקטיבה היסטורית "רשתות הממשל"

הנן הבן המאומץ של מודל הניהול הציבורי החדש. מודל זה נולד מתוך מיאוס במודל ניהולי המבוסס על היררכיה ובריאות, ששלט בכיפה עד אז ויצר פערים וחסמים בין המרכיבים השונים בממשל, ועוד יותר מכך בין המגזרים השונים. אינני בטוח שהגישה החדשה לניהול ציבורי התכוונה מלכתחילה להביא לשילוביות ולרשתיות בין משרדי הממשלה השונים, אך משעה שהוטל הספק במודל ההיררכי הישן, התעוררו אלטרנטיבות מעניינות, ואחת המרכזיות שבהן הייתה המודל הרשתי. מודל זה הוא

מאוזן יותר בכך שהוא נותן ביטוי גם לתפיסת האחריות של הציבור הרחב, ולא רק של מקבלי ההחלטות. ברגע שהכוונה להפסיק לקבל "הוראות מגבוה" מתממשת, והפירמידה המוכרת הופכת לשטוחה יותר, המערכת נשענת יותר על אומן הציבור מאשר על הציות האזרחי, וביזור הסמכויות מפריט בפועל את האחריות לידי האזרחים.

” שינוי אמיתי

במדיניות

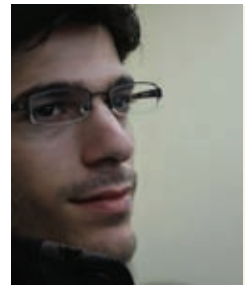
הציבורית אינו

יכול להיווצר יש

מאין. ללא מהלך

מקביל בקרב

האזרחים עצמם ”



## למה לי מדידה עכשיו?

"A goal without a plan is just a wish" / Antoine de Saint-Exupery

בשיח רחב זה הפעם הרביעית. כמו כן, תהליך תמיכת חברות הייעוץ נבחן מעת לעת. הכול מתפסה שלפיה השיטה אינה קודש הקודשים, אלא כלי להשגת השינויים הארגוניים הן מתהליכים פורמליים והן מתהליכים בלתי-פורמליים הנעשים גם באמצעות הצבת מדדים.

תהליך הדרגתי זה מהווה בסיס עבודה נרחב לשיפורים במגזר הציבורי: ניתן לראות את הנתונים, את השיח ואת בעלי התפקידים החדשים המתחילים להשתלב בתהליכי קביעת מדיניות. אנו רואים יותר ויותר תהליכים של Policy-Making בממשלה. התהליך הזה מאתגר את עבודתה של הממשלה, ובעיקר את עבודת משרדי המטה שלה, וטוב שכן.

ניתן לראות בוועדות שהוקמו על מנת לדון בשיפור המסגרת של עבודת משרדי הממשלה (מתוך החלטות מס' 4028, 3993), תהליכים משלימים המכוונים למגזר ציבורי שונה.

השאלה הנמצאת במוקד, שהיא שאלה שדורשת מענה למועד ארוך-טווח, אך צריכה להישאל ולהישאר על השולחן כל הזמן, היא: האם בשורה התחתונה המדידה משמשת לתכליות דוגמת סנקציות ותגמול או לשם שינוי ושיפור?

אם היא כזאת, שאר המרכיבים הנמצאים מחוץ לשיטה (תגמול, סנקציות ועוד) הופכים לכלים המסייעים להטמעה נכונה והוגנת של השיטה. בהינתן תהליכים פורמליים ובלתי-פורמליים מהותיים, המדידה הופכת במידה רבה לכלי ליצירת תרבות ארגונית, שבו העובד רואה את המטרה, היעדים והמדדים כהכוונה, ואת עצמו כמסייע להשפעה הרצויה.

המדידה הנה חלק אחד מתכנון, ועל חשיבות התכנון בממשלה כתב שמעון פרס בכנס המגזר הציבורי ב-1965: "הכלל הראשון לגבי תכנון הוא שאין התכנון פעולה או מעשה או אמירה. תכנון הוא בראש ובראשונה עניין של מחשבה, של הגות. נדמה לי שבמדינת ישראל יש יצר גדול לפעול, ויצר עז לא פחות להסביר מה שאנו עושים, אך יש לנו נטייה 'טבעית' להשתמש מלחשוב באופן מופשט או לייחס למחשבה את הערך הראוי לה במערך המעשים, הפעולות וההסברים שלנו".

היום, כאשר מדדים קיימים בסביבתנו בין אם נרצה ובין אם לאו, ניתן לראות בתהליך קביעת המדדים תהליך יוזם המאפשר לכוון את עצמנו, להגדיר ולחדש מעת לעת, וכן כלי ליצירת מחויבות וכלי לשיפור, בראש ובראשונה פנימי.

יש שקברו את הניהול הציבורי החדש<sup>1</sup>, ויש אחרים הטוענים שהוא הגיע לשיאו<sup>2</sup>. הסיבה שדעה זו מובאת כאן, היא מאחר שהמדידה נתפסת אצל מרבית החוקרים (ועל גבי גיליון זה) כסממן מהותי מאותה תפיסה מוקדמת של שינויים במגזר הציבורי.

תהליך מדידה/אוניוול ביצועים (Performance-Management) ושמות אחרים) אכן מתהווה כסממן מעיד למגזר ציבורי מודרני<sup>3</sup>.

מסיבה זו ומסיבות אחרות שאמנה כאן, לעתים המדידה הנה בעלת קונוטציות שליליות אצל רבים וטובים. מהן הסיבות הנוספות לרתיעה ממדידה?

הראשונה והחשובה שבהן היא סט חוויות אישיות, בדרך כלל שליליות בצורה מדאגה, ממערכת המדידה האישית בבית הספר, דרך דירוגי-אשראי אישיים בבנק ומדידות שביעות רצון אצל נותני שירותים רבים ועד תהליכים טכניים של מדידת מדיניות. אותו סט חוויות מתהליכי מדידה מייצר תחושה רעה של קביעת מדדים רק לשם קביעתם, וכן קביעת מדדים המחליפים את שיח המדיניות וגורמים להחבאתה.

השנייה היא רתיעה משינויים. בהדרכות רבות שהועברו באגף נתקלנו באי-אמון גורף של העובדים בחלקו המהותי של הדיון, מתוך תחושות של כניעה או אמונה גורפת בצדקת הדרך במדיניות הקיימת. המדידה, כאשר היא נעשית בתהליך פורמלי ובתהליך בלתי-פורמלי מלווה, גוררת בהכרח דיון מהותי על המדיניות הננקטת. פעמים רבות עולה מצד העובדים החשש מהחלפת המדיניות באחרת כתוצאה מקביעת מדד אחר.

השלישית היא קישורים של תהליך המדידה לתהליכים אחרים בארגון, לדוגמה, קישור בין תפוקות העובד לבין התגמול הכספי שלו וקישור בין הארגון ותוצאותיו לבין תקציבו. הקישורים הללו ותוצריהם, הגם שגם כאן ישנה ספרות נרחבת על מתי נכון לעשות, איך ולמה, גורמים לתהליך המדידה להיתפס כאיום מרכזי.

ממשלות ישראל קידמו תהליך מדורג להטמעת תרבות תכנון. לאט-לאט, באמצעות כמה מנגנונים שקידם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, נכנסו משרדי הממשלה בקצב שלהם לתוך מעגל תכנון. זאת באמצעות הקמת 13 אגפים לתכנון, באמצעות חברות ייעוץ ובמרכז שפה אחידה שמעלה על נס שיח על מה שניתן להשיג עבור הציבור ומהי ההשפעה החברתית-כלכלית שהמשרד מייצר, ולא שיח תקציבי טכני שמספר בעיקר כמה קיבלתי וכמה הצלחתי לבזבז השנה.

התהליך הממשלתי אינו תהליך מושלם. תהליך זה זוכה לעדכון כחלק מתפיסה ברורה שלפיה תהליך ההסכמיות בין משרדי הממשלה ובתוכם הנו בעל ערך רב: השפה האחידה עודכנה

1 Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon and Tinkler, Jane: 2005.

2 Hughes, Owen E: 2003.

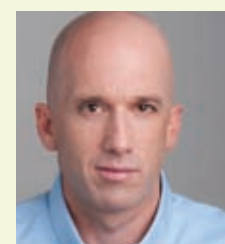
3 Pollitt, C. and Talbot, C. eds. 2004 & Holtzer, M. and Yang, K: 2004.

## מדידה ובקרה של תוכניות העבודה הממשלתיות כאמצעי לחיזוק המשילות



**ד"ר דורון לביא**

מנכ"ל משותף בקבוצת פארטו,  
מרצה בבית הספר למדיניות  
ציבורית וראש החוג לכלכלה  
וניהול במכללת תל-חי  
doron@pareto.co.il



**יוני דניאל**

מנכ"ל משותף בקבוצת פארטו  
yoni@pareto.co.il



**שלומית נרדיה**

ראש תחום אסטרטגי ומנהלת  
משרד באר שבע  
shlomit@pareto.co.il

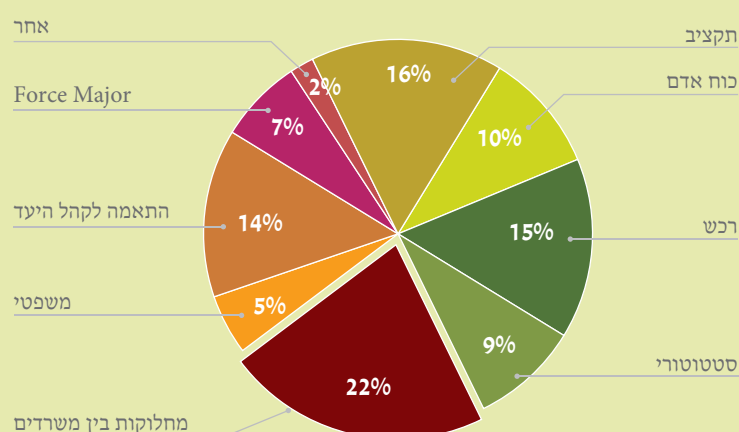
תכנון אסטרטגי מהווה כיום נדבך מרכזי בניהול אפקטיבי במשרדי הממשלה. מטרת תוכניות העבודה השנתיות הנה להתוות את דרכם של המשרדים על ידי הגדרת כלל הפעולות שאותן הם מתכננים לבצע בשנים הבאות כדי להגשים את יעדיהם. שלב לא פחות חשוב משלב התכנון הוא שלב בקרת תוכניות העבודה, שמהווה חלק משמעותי מהשינוי, והוא דרך העבודה הנדרשת כיום ממשרדי הממשלה על פי העיקרון הקובע כי **"מה שאינו נמדד אינו מנוהל"**, משפט שהפך לקלישאה שחוקה, אך עדיין מבטא היטב את הסיבה העיקרית לקיום תהליך סדור למדידה ולבקרה. תהליך הבקרה מהווה, מחד, את החוליה האחרונה בתהליך התכנון וגיבוש תוכניות העבודה, ומאידך, מספק היזון חוזר בכל הנוגע לשימויות היעדים שנבחרו ולמידת היכולת של המשרד להוציאם אל הפועל. החסמים הקיימים בפעילות הממשלתית ותוצריו של תהליך הבקרה מהווים את הבסיס ואת התשתית לבניית תוכניות עבודה לתקופה הבאה.

החל בשנת 2007 החלו משרדי הממשלה בפרסום תוכנית העבודה שלהם, ומשנת 2011 כונסו תוכניות העבודה ב"ספר תוכניות העבודה של הממשלה", בהובלת משרד ראש הממשלה. במהלך השנים האחרונות חלה התקדמות ביכולות התכנון של הממשלה, התקדמות שבאה לידי ביטוי בעליית מספר המשרדים שבונים את התוכניות ובהיקף התוכניות של כל משרד. השלב הבא והקריטי בשיפור תוכניות העבודה וביצועי הממשלה, שאליו נכנסו המשרדים החל בשנת העבודה הנוכחית, הנו בחינה מעמיקה של ביצועי תוכניות העבודה.

בחדש מרץ השנה התקיים כנס מנכ"לי משרדי הממשלה, ובו הוצגו תוכניות העבודה של המשרדים לשנת 2012 ביום הראשון, והיום השני הוקדש במלואו לחקר ביצועי תוכניות העבודה לשנת 2011. זוהי הפעם הראשונה שבה מוביל משרד ראש הממשלה את בקרת תוכניות העבודה של כלל המשרדים, וזאת במטרה לשפר את אחוזי הביצוע של משרדי הממשלה בשנים הבאות, תוך הבנה של הצורך בחיזוק המשילות.

בקרת תוכנית העבודה לשנת 2011 בחנה את רמת הביצוע של המשרדים ואבחנה את חסמי התכנון בבניית תוכניות העבודה ואת החסמים בהוצאה לפועל של התוכניות. בקרה זו העלתה כי 22 אחוזים מחסמי הביצוע של משרדי הממשלה נובעים ממחלוקות בין משרדים (ר' תרשים מס' 1), כלומר, הגורם שיש להקדיש לו את מלוא תשומת הלב במטרה לחזק את עבודת המטה של המשרדים הוא, למעשה, שיפור הממשק ביניהם.

**תרשים 1: התפלגות החסמים שהביאו לאי-ביצוע תוכניות העבודה של משרדי הממשלה בשנת 2011**







סתו ארז



## "סיפתח"

סטודנטית בתוכנית המצטיינים  
מנכ"לית ומייסדת שותפה של "סיפתח"  
stavarez@gmail.com

המרכז מציע מגוון מסלולים וסדנאות לסיוע ליזמים:

← "כלי קלות" – תוכנית היזמות היוקרתית של "סיפתח". זהו מסלול אינטנסיבי בן ארבעה חודשים שאליו מתקבלים יזמים אחרי מיון בן כמה שלבים.

היזמים שייבחרו להשתתף בתוכנית יזכו לליווי צמוד של מומחי התעשייה בהקמת המיזם. המסלול מיועד לצוותים של סטארט-אפים נמצאים בשלב ראשוני בהקמת המיזם שלהם.

← ייעוץ עסקי ליזמים ולבעלי עסקים. מדי שבוע יינתן ייעוץ מקצועי, בתיאום מראש, מטובי המומחים בתחום המשפט, הפיננסים והשיווק. מיועד ליזמים ירושלמים שרוצים לקבל הכוונה ראשונית.

← "לא לציטוט" – סדרת מפגשים אקסקלוסיביים עם יזמים מהשורה הראשונה, אשר תתקיים אחת לחודש. בכל חודש ייבחרו 15 אנשים להשתתף במפגש. מיועד לכל מי שמרגיש שתחום היזמות בוער בו.

← קורסים מקצועיים – מגוון כלים הנחוצים על מנת להשתלב בעולם היזמות. הקורסים ייערכו לאורך כל השנה, החל באוקטובר 2012. מיועד לכל מי שרוצה להרחיב אופקים, וכן לעסקים שמעוניינים לקבל כלים מקצועיים לקידום העסק. ועוד...

"סיפתח", המרכז הירושלמי ליזמות, הוא גוף ללא מטרות רווח אשר הוקם במרץ 2012 על ידי אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית ובשיתוף עשרות גופים ואנשי מקצוע, ביניהם: אשוקה ישראל, JVP ואיגוד התעשיינים הירושלמים.

את המרכז הקימו סתו ארז, בעלת תואר ראשון בפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה מהאוניברסיטה העברית ובוגרת מחזור ט' במדיניות ציבורית; ענבר זיו, שמסיימת בימים אלה תואר ראשון באוניברסיטה בפסיכולוגיה ותוכנית רב-תחומית במדעי הרוח והיהודה בצלאל, מנכ"ל אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית.

המרכז הוקם לאור ההצלחה של מרכזים דומים בעולם ואף בארץ סביב אוניברסיטאות מחקר. הסיבות להצלחה נעוצות ביכולת לשתף ידע ורעיונות, בקיומן של תשתיות רבות וכן בקיומן של הון אנושי משכיל ומקצועי.

למרות ההון האנושי האיכותי המצוי בירושלים וקיומם של מוסדות אקדמיים רבים בעיר, ירושלים לא התפתחה לכדי בסיס לתעשייה וליזמות עסקית ענפה. ניתן להצביע על שתי סיבות עיקריות לכך: שוק דל של יזמות עסקית בעיר והיעדר תמריצים מספקים להשאת צעירים בעלי אוריינטציה עסקית בירושלים.

מטרתנו במרכז היא להעניק לסטארט-אפים הירושלמים כלים מקצועיים ואישיים שבאמצעותם יוכלו לפתח את המיזם שלהם בהצלחה: ייעוץ והנחיה צמודים של מנטורים, בניית קשרים חזקים בתעשייה, הכנה לקראת גיוס כספים ועוד.

קהל היעד הוא יזמים שגרים בירושלים וחיים את הקצב שלה, הנמצאים בשלב ראשוני של הקמת סטארט-אפ, או סטודנטים ובוגרים הרוצים לרכוש כלים מגוונים בתחום היזמות.

נושא הממשק בין המשרדים עלה לא אחת בדוח מבקר המדינה ובדוחות של ועדות שונות. האחרון שבהם הוא דוח טרכטנברג, שהצביע על חמישה כשלים מבניים בשירותי המדינה, שאחד מהם הוא היעדר שיתופי פעולה וראייה מערכתית. נושא המחלוקות בין המשרדים השונים אינו חדש, ולכן לא הפתיע כשעלה בממצאי בקרת תוכניות העבודה, אבל הכימות של החסם, שהראה כי אחוז גבוה מהמשימות אינן מתבצעות כתוצאה ממחלוקות, הביא אותו להיות בראש סדרי העדיפויות של משרד ראש הממשלה. לפני כחודש החלה את עבודתה ועדת המשילות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הוועדה, שהוגדרה כצוות "לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של המשרדים", הוקמה בעקבות החלטת הממשלה בדבר חיזוק יכולת המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה, ושמה לה שלושה תחומים עיקריים כיעדים: פיתוח מנגנונים לעבודה משולבת בין המשרדים, חיזוק הניהול המשרדי וחיזוק היחסים שבין "שחקני הווטו" למשרדים. מהלך זה מהווה עדות נוספת לכך כי החשיבות העיקרית של תהליך המדידה היא בהצפה ובתעדוף של הבעיות העיקריות הדורשות טיפול, וזאת על מנת לשפר את ביצועי המשרדים.

חשיבות נוספת של תהליך המדידה היא בחינת הערך והתועלת לציבור שייצרו המשרדים כתוצאה מביצוע תוכניות העבודה, או לחלופין הנזק שנוצר כתוצאה מאי-ביצוע התוכניות, ומכאן הפגיעה בלקוחות המשרדים, קרי, אזרחי המדינה. מדובר באחד העקרונות החשובים שעל המגזר הציבורי לאמץ מהמגזר הפרטי – לתכנן, לפעול, ולא פחות חשוב מכך, להימדד במונחים של "עלויות מול תועלות" ו"רווח מול הפסד" על מנת לקבל החלטות טובות יותר, המביאות בחשבון את ההשלכות של ביצוע עבודתם או של אי-ביצועה.

לסיכום, יש הישג רב-ערך לתהליך הבקרה ולמידת ביצועי תוכניות העבודה של משרדי הממשלה שבו החל משרד ראש הממשלה. יחד עם זאת, יש להרחיב את זווית הראייה הכלכלית בבניית תוכניות עבודה ולשלב כלים כמותיים במסגרת מערך השיקולים המובאים בחשבון בהליך התכנון, על מנת לשקף בצורה טובה יותר את העדפות הציבור.



## מדידת תוצאות בתוכניות חברתיות ומדידה משותפת של תוצאות

### מדידה משותפת של תוצאות

מגמה חדשה יחסית אשר הולכת ומתפתחת בתחום המדידה בקרב ארגונים ותוכניות חברתיות היא המדידה המשותפת (Shared Measurement)<sup>2</sup>.

מדידה משותפת של תוצאות היא מדידה הנערכת בשיתוף פעולה בין כמה ארגונים העוסקים בתחום חברתי מוגדר. לעתים כוללת המדידה המשותפת גם פיתוח של כלים משותפים לאיסוף מידע וסיוע טכני במדידה.

מערכת מדידה משותפת היא אמצעי מרכזי לחיזוק ולשימור התיאום ושיתוף הפעולה בין הארגונים המעורבים ולהכוונה אפקטיבית של הפעולה המתואמת שלהם. המדידה משמשת להגדרה הרבה יותר קונקרטית של המטרות המשותפות ולחיזוק ההבנה המשותפת של המטרות, ובכך היא מסייעת לשמור על המיקוד של הפעולה.

מדידה משותפת יכולה להתבצע על ידי ארגונים בעלי מטרות ואמצעים דומים מאוד, כמו ארגונים לשיקום מקצועי של אנשים עם מוגבלות. במקרים אחרים תתבצע המדידה על ידי ארגונים עם מטרות רחבות משותפות, וכל ארגון מטפל בהיבט שונה של הבעיה. דוגמה לכך היא מדידה משותפת שמתבצעת על ידי ארגונים לקידום השתלבותם של אנשים עם מגבלות בשוק העבודה, שבה ארגון אחד עוסק בשיקום מקצועי, ארגון אחר מעניק תמיכה פסיכולוגית, ארגון שלישי עוסק בהסברה בקרב מעסיקים וכן הלאה<sup>3</sup>.

מדידה משותפת כוללת לעתים החלטה על סט ספציפי של מדדים שברצונם של הארגונים למדוד, תוך יצירת יכולת השוואה של התוצאות בין הארגונים ואפשרות לקביעה משותפת של יעדים. במקרים אחרים היא כוללת החלטה על פיתוח של "תפריט מדדים" הרלוונטי לתחום העיסוק המשותף, אשר ממנו כל שותף יכול לבחור מדדים שברצונו למדוד, ללא יצירה של אחידות לגבי המדדים שייבחנו.

סקירה בנושא מדידה משותפת תפורסם בקרוב על די מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל בתמיכתה של קרן רוטשילד קיסריה.

מדידת תוצאות בתוכניות חברתיות משמשת להערכת המידה שבה תוכניות להתערבות חברתית ותוכניות שמסייעות להן, מתקדמות לקראת הגשמת מטרותיהן. בכך היא מסייעת לארגון להבין אם הוא מצוי בדרך הנכונה להשגת מטרותיו, ומאפשרת לתקן ולשפר את הפעילות במידת הצורך. במסגרת המדידה נבחנת המידה שבה משתתפי התוכנית חוו את השינויים ואת התועלות שאליהם מכוונות התוכניות<sup>1</sup>.

חשוב להבחין בין היכולת להצביע על שיפור בתוצאות הנמדדות לבין היכולת להוכיח את מידת ההשפעה של התוכנית על השיפור בתוצאות. הוכחת השפעה של תוכנית מצריכה מערך מדידה המאפשר ייחוס של השיפור בתוצאות שהושגו לתוכנית ההתערבות. מערך זה הנו מורכב ולעתים כלל לא אפשרי, ולכן פעמים רבות מסתפקים בהצבעה על שיפור בתוצאות הנמדדות תוך הצבעה על קשר לוגי מהותי בין הפעילות לבין השינויים שהתרחשו.

למדידת תוצאות של תוכניות חברתיות מטרות ושימושים מגוונים, כמו שיפור מתמשך של התוכנית והפריית העשייה הארגונית, חיזוק בסיס המידע לצורך הקצאה של משאבים בתוך תוכנית ובין תוכניות, גיוס ועידוד לקוחות, מילוי חובות וציפיות למתן דין וחשבון (אחריותיות), העשרת הידע בתחום ועוד. על מנת ליהנות באופן מלא מהיתרונות הרבים הטמונים במדידת תוצאות, חשוב לוודא שהיא תהיה אמינה ומכוונת-שימושיות.

יש לזכור שהמדידה תומכת בחובה גם סיכונים מזבנים ואתגרים שעמם יש להתמודד. קיים, למשל, סיכון לפיתוח ציפיות לא ריאליות בקרב בעלי העניין לגבי השינויים שניתן לצפות להם ולגבי טווח הזמן להשגת השינויים. עבודת הכנה נכונה עם בעלי העניין וקיום תהליכים של תיאום ציפיות יכולים להפחית את הסיכון.

יש להתמודד גם עם האתגר הנוגע לאמינות ולשימוש הנכון בנתונים. חוסר דיוק במדידה, ניתוח שגוי של הנתונים וקפיצה למסקנות ללא ביסוס מספק הם רק חלק מהטעויות האפשריות שיש להביא בחשבון בעת שמסיקים מסקנות ומקבלים החלטות בהתבסס על נתוני המדידה.

עריכת מדידה אמינה ושימושית של תוצאות כרוכה בהשקעה של משאבים לצורך פיתוח של תשתיות מדידה, בביצוע המדידה, בניתוח הנתונים ובדיווח על הממצאים. אף שמדובר בהסטה של משאבים מהטיפול הישיר באוכלוסיית היעד בראייה רחבה ואסטרטגית, מדובר לרוב בהשקעה מצוינת. זאת, כל עוד היא נעשית במידה הנכונה ומבלי ש"מתאהבים במדידה" כשלעצמה.

”

חשוב להבחין  
בין היכולת להצביע  
על שיפור בתוצאות  
הנמדדות לבין  
היכולת להוכיח את  
מידת ההשפעה  
של התוכנית על  
השיפור בתוצאות

1 להרחבה בנושא מדידת תוצאות בתוכניות חברתיות: אלסטר, ס.; חביב, ג.; צבי, י. 2010. פיתוח תפיסה ופרקטיקה של מדידה מתמשכת של תוצאות במערכות שירות: לקחים וקווים מנחים מהספרות. מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.

2 להרחבה ראה: Kramer, M.; Parkhurst, M. and Vaidyanathan, L. 2008. Breakthroughs in Shared Measurement and Social Impact. <http://www.fsg.org>.

3 פעולה של ארגונים העוסקים בהיבטים שונים של בעיה חברתית מורכבת, תוך גיבוש אסטרטגיית פעולה משותפת והחלטה על מדדים משותפים, מאפיינת משפחה של יוזמות הממוקדות בקידום השפעה חברתית רחבה ומכונות "יוזמות להשפעה קולקטיבית" (Collective Impact).



## למה לא צריך לפחד מחברות הייעוץ?



המדינה יכולה לפתות את חיים שני לעזוב את "נייס" לטובת תפקיד מנכ"ל משרד האוצר ואת רם בלינקוב לעזוב את "הוט" לתפקיד מנכ"ל משרד הפנים, אבל בכירים מהמגזר הפרטי ומהאקדמיה לא יעברו לדרג הביניים של הניהול הציבורי. זאת, מהסיבה הפשוטה שבהגדרה, מערכת התמריצים שהמדינה יכולה להציע ל"כוכב" מהמגזר הפרטי או האקדמי לא יכולה להיות מספקת.

לעומת זאת, אפשר לשכור את ה"כוכבים" הללו למטרות פרטניות ומוגבלות בזמן. לדוגמה, לאחרונה משרד ראש הממשלה שכר את שירותי תאגיד ראנד הבין-לאומי לצורך סיוע בהכנת תוכנית אסטרטגית לגיבוש המדיניות הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל בשנים הקרובות, מהלך המוכר כדוגמה הקיצונית ביותר ל"אובדן הדרך" על ידי מכוון ון ליר. אף אחד ממומחי ראנד לא יסכים לכהן במועצה לכלכלה או במשרד האוצר כעובד מדינה, אבל הם כן יסכימו להשתתף בתהליך מבחוח (תמורת כסף, לא כפעולה פילנתרופית). אפשר לשכור חברת ייעוץ לבחינת התחרות בשווקים מסוימים, כי המדינה לבדה פשוט חסרה את הידע המקצועי לביצוע פעולה שכזו, ואין ביכולתה להעסיק כעובדי מדינה אנשים שיעשו זאת.

תפקיד המדינה בעצם משתנה כאן מתפקיד של גורם מבצע לתפקיד של **גורם מתכנן** (את מהות העבודה וגבולות הגזרה של חברה הייעוץ), **מפקח** (על מתודולוגיית העבודה) ו**מבקר** (את תוצרי העבודה, כולל החלק החשוב מכול – יישומה לאחר מכן). תפקידה המרכזי של חברת הייעוץ הנו לספק את הידע הייחודי ואת החלופות לפתרון המבוססות על ידע זה. פקיד הממשלה יהיו אלו שיבחרו לבסוף את החלופה המועדפת, וזאת ממגוון שיקולים שחברת הייעוץ לא צריכה לעסוק בהם. כך שכל עוד יישמר מנגנון זה, הרי שאין סכנה מהותית בעבודתן של חברות הייעוץ, והן אמורות להביא לשיפור תהליכי קבלת החלטות בקרב פקיד המגזר הציבורי. והאם אין זה NPM?

לפני זמן מה ערך מכוון ון ליר כנס תחת הכותרת "האם חברות הייעוץ מעצבות את חיינו?". בכנס הועלו חששות שלפיהם חברות הייעוץ מקבלות משקל רב מדי בעיצוב המדיניות הממשלתית בישראל. לטענת חלק מהדוברים בכנס, הדמוקרטיה הישראלית נפגעת כתוצאה מחדירת חברות הייעוץ למרקם קביעת המדיניות במשרדי הממשלה השונים. האם ניתן לטעון כי מדובר בביטוי לפרדיגמת "הניהול הציבורי החדש", ה-NPM?

בבסיס ה-NPM עומדת התפיסה שלפיה על המגזר הציבורי לחתור לאימוץ הנורמות המקובלות בשוק הפרטי – גמישות, תחרות ומדידת ביצועים. אבל איך גוף ממשלתי מתרגם תפיסה כזו בפועל? הפתרון הישראלי יצירתי יחסית: משרדי הממשלה בחרו בשימוש בחברות ייעוץ, מתוך מטרה לשפר את תהליך קביעת המדיניות תוך הסתמכות על מומחיותן בתחומים ספציפיים. האם הגשמת חזון ה-NPM תיושם אם כך בהפעלת חברות ייעוץ פרטיות שיסייעו באספקת המוצר הציבורי? ובעיקר – האם זה כל כך נורא?

משרדי הממשלה נעזרים בחברות הייעוץ ביותר ממובן אחד. לעתים השימוש מתבטא בנידן פשוט של עובדים מחברת הייעוץ אל משרדי הממשלה על תקן "חברת כוח אדם". חברת ייעוץ תקבל משימות שבהחלט יכלו לפרנס את עובדי המשרד, אך המשרד בחר להטיל אותן על גוף חיצוני. בחברות הייעוץ אין חול המועד, אין ימי בחירה ואין ועדי עובדים (שוק פרטי, בכל זאת...). במובן זה, בלא מעט משרדי ממשלה עובדי הקבלן האמיתיים הם לא דווקא המנכים והטכנאים, אלא היועצים שמחליפים בעבודה שוטפת את עובדי המשרד, רק בשכר גבוה יותר. השימוש בחברת ייעוץ למטרה זו הוא למעשה מיקור חוץ מצד הממשלה, שאולי ניתן לטעון כי הוא לא יעיל, אך בוודאי שלא מדובר בהפרטת תחום המדיניות של השירות הציבורי.

מטרה נוספת שמוטלת על חברות הייעוץ היא ביצוע עבודות שלמגזר הממשלתי לא כדאי מבחינה כלכלית לבצע בעצמו, או עבודות הדורשות מומחיות בתחומי "נישה" שלמשרד אין טעם לפתח במסגרת הפנים-ארגונית שלו. בהיבט זה חברת ייעוץ טובה יכולה לייעל את התהליכים בעלות נמוכה יותר מאשר במצב שבו המשרד היה נדרש לבצע את המשימה בעצמו. כך שמבחינת היבטי יעילות, ניתן להצדיק שימוש בחברת ייעוץ למטרה זו.

השימוש בחברות הייעוץ נהפך לשנוי במחלוקת כאשר משרדי הממשלה נעזרים בהן בתהליך העדין של קביעת מדיניות, וכאשר קבלת ההחלטות מסתמכת על הנתונים, הניתוח והתובנות שחברת הייעוץ מספקת באמצעות מומחים שאינם עובדי מדינה, ושהמדינה לא יכולה לגייסם כעובדים מן המניין.

\* גילוי נאות – הכותב עבד בעברו במשרדי הפנים והאוצר, וכיום עובד בחברת ייעוץ כלכלי הפועלת בין היתר גם אל מול המגזר הציבורי.



## אמנות שירות (service charters) כלי ניהולי יעיל המאפשר את שיתוף הציבור

הידע שלהם בתחום השירותים שבאחריותם בעקבות תהליך בניית האמנות (Torres, 2005).

המנהלים בעיקר נעשים מודעים יותר לאיכות השירות, ובאופן כללי ישנו אפקט פסיכולוגי חיובי על המנהלים והעובדים, הנובע מאימוץ האמנה גם כאשר אין גמול כספי ישיר מהשימוש במנגנון.

לאחר הבנת מנגנון אמנת השירות והתגברות על רתיעה טבעית ראשונית, שעשויה להיווצר מעצם השינוי והמעבר למדידה באמצעות אמנות ומתגברת השקיפות ביחידה, מגלים המנהלים כי אמנת שירות היא כלי יישומי קל יחסית לשימוש לעומת מנגנונים אחרים. יתרה מזאת, יישום אמנות שירות מניב תוצאות מהירות וגלויות לכול. מנהלים מוצאים את עצמם קוטפים את פירות יישום האמנה מהר מאוד, בין היתר מפני שהציבור מבין טוב יותר במה היחידה עוסקת ואת יכולתה לעמוד בהתחייבויות שהגדירה באמנה. שיפור הסטנדרטים בשירות מתרחש, בין היתר, על ידי מעורבות הציבור בקביעת סטנדרטים אלה. באמצעות האמנה הרשות המקומית מתאמת ציפיות עם הציבור לגבי הסטנדרטים הרצויים.

שאלה חשובה העולה בנוגע לאמנות שירות, הנה מהי מידת התרומה של מנגנון זה ביחס למנגנוני ניהול שירותים אחרים ומנגנוני השתתפות ציבורית אחרים הקיימים ברשויות המקומיות.

אמנות שירות עשויות לשפר באופן משמעותי את סטנדרט השירות הניתן, אך הן גם יכולות לשדר רק מראית עין של שיפור. אחת הביקורות הנשמעות נגד אמנות שירות היא כי לעתים האמנות הן הצהרתיות בלבד, או הפכות למנגנון לתלונות הציבור בלבד ואינן מאפשרות לציבור להיות מעורב בשלבי התכנון, הניהול וההערכה של השירותים הניתנים.

ביקורת נוספת יוצאת נגד הרעיון כי אמנת שירות תתייחס לציבור כלקוחות ובכך תשרת כל לקוח ולקוח באופן אינדיבידואלי, ולא תיתן מענה לדרישות קולקטיביות של קהילות או קבוצות מקומיות (Pollitt, 1994). עם זאת, הניסיון האירופי והצפון-אמריקני מהעשור האחרון מלמד כי אמנת שירות יכולה לשמש ככלי לשילוב הציבור הרחב בתהליך קבלת החלטות ועיצוב מדיניות, והיא אינה מוגבלת רק להיותה כלי טכני המיועד לפקידות המציגה את רשימת הפעולות שהמגזר הציבורי מספק ללקוחותיו (Schiavo, 2000).

ויטנברג, י. וטוביה, פ. 1996. האמנה לשיפור איכות השירות: קווים מנחים להכנת אמנות. אלכא והמרכז לאיכות ומצוינות.

Pollitt, C. 1994. The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. *Public Money and Management* 14(2): 9-14.

Schiavo, L. 2000. Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the U.K. in the Citizen's Charter Initiative. *Public Administration* 78(3): 679-698.

Torres, L. (2005). Service Charters: Reshaping Trust in Government — The Case of Spain. *Public Administration Review*. 65(6):687-699.

אמנת שירות מהווה את אחד המנגנונים המרכזיים שאומצו בעשורים האחרונים במדינות מערביות כחלק מרפורמת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) בשלטון המרכזי והמקומי. אמנות השירות נועדו לאפשר ניהול יעיל והוגן יותר של שירותים ומוצרים ציבוריים, ויעילותן מתבטאת בסטנדרטים מדויקים יותר של ביצוע ופיקוח על שירותים עירוניים הנקבעים באמצעותן.

ההוגנות באמצעות האמנה מתבטאת בהגברת השקיפות השלטונית, בנגישות קלה יותר של מגוון אוכלוסיות למידע, בחיזוק מעורבות הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות, ובאופן כללי בשיפור איכות השירות הניתן לו.

אמנות שירות הוצגו לראשונה בשנות ה-90, כחלק מרפורמה כוללת של הניהול הציבורי החדש. תחילה נוסחו האמנות בבריטניה, וזמן קצר לאחר מכן נוסחו אמנות גם במדינות אנגלו-סקסיות, במיוחד בארצות-הברית ובאוסטרליה. בחינה אמפירית של הנעשה בתחום השלטון המקומי בעולם בעשור האחרון מעלה ממצאים מעניינים: מכל המנגנונים המיושמים מרפורמת הניהול הציבורי החדש, אמנת השירות היא המנגנון המיושם ביותר.

אמנת שירות כוללת:

- א. הצהרות של הארגון נותן השירות על סוגי השירותים הניתנים על ידו.
- ב. פירוט זכויות הלקוח כמקבל שירות.
- ג. מידע מקיף על אופן קבלת השירותים הניתנים ועל הדרך שבה ניתן לקבל מידע נוסף.
- ד. הצגת אופני ההתקשרות עם הארגון.
- ה. מידע על בעלי התפקידים בארגון נותני השירות.
- ו. סטנדרטים ותקנים מדדים ואיכותיים של אפיוני שירות שונים – הסטנדרטים צריכים להיות ברורים וחדים למקבל השירות, וכן ריאליים ומאתגרים לנוותני השירות.
- ז. אופן הטיפול במקרים שבהם הלקוח אינו מקבל את השירות שאותו הוא זכאי לקבל.
- ח. הצגת חקיקה רלוונטית – אמנות אינן מעניקות בעצמן זכויות חוקיות הניתנות לאכיפה (אף שהן יכולות להעניק זכויות חדשות מעבר לקבוע בחוק). עם זאת, חשוב לכלול בהן מידע על זכויות וחובות במסגרת החוק והמדיניות הרלוונטית (ויטנברג וטוביה, 1996).

בתוך המינהל הציבורי עצמו, ובעיקר בכל הנוגע למנהלים ברשויות המקומיות, אנו מזהים דיווחים של המנהלים הבכירים שלפיהם אמנת שירות מאפשרת ניהול יעיל יותר של השירותים, ותחושת גאווה על עצם העמידה ביעדים שהוגדרו על ידם ביחד עם הציבור. נוסף על כך, מנהלים בשירות הציבורי מדווחים על הרחבת בסיס





## ניהול רשות מקומית על פי ניהול ציבורי חדש

מלונאי גדול (תשעה בתי מלון באזור מיוער), וכן נולד שטח חדש לעסקים ותעסוקה במרחב המטרופוליטן בגודל של כ-900 דונם.

מנכ"ל העירייה החליט בשנת 1995 להביא חידוש נוסף לארגון – הכנת אמנת שירות בין הארגון העירוני לבין תושבי העיר. היינו הרשות השנייה שכתבה אמנת שירות, והמשימה הוטלה עליי (כמנחה המקצועי של התהליך נבחר מר יעקב ויטנברג).

כמנהל התוכנית, הבנתי כי מדובר בתוכנית כוללת המשנה תרבות ארגונית. השינוי קיבל ביטוי בלקיחת אחריות על השירות הניתן לתושב על ידי הארגון העירוני מחד, ומאידך, בלקיחת אחריות של התושב על השירות שהוא מקבל. זה נעשה על ידי לימוד התושב לצרוך את השירותים שהעירייה מעמידה לרשותו, באמצעות בקרת השירות על ידי העירייה כדי לשפרו ועל ידי קיום שיח פתוח בין הארגון ללקוח (התושב). בראשית שנת 1997 אמנת השירות הייתה מוכנה להכרזה פומבית.

אמנת השירות, שהיא דוגמה מובהקת ליישום עקרונות הניהול החדש, שינתה את התרבות הארגונית עם פרסומה בקהילה, שינוי הדורש מהעירייה חשיפה לממד חדש של ביקורת מהקהילה שלא היה קיים קודם לכן. ביקורת זו בונה מערכות יחסים של אמון והדדיות בין הקהילה לבין הרשות המקומית.

השנה החלטנו לחדש את האמנה, והתהליך יצא לדרכו (תוך שיתוף פעולה בין העירייה ומפעם). על פי התוכנית שהצבתי, תהליך החידוש יכלול בחינה מחדש של מדדים ותפוקות ואת התאמתם לתקופה הנוכחית. האמנה החדשה תופץ בחודש אוקטובר 2012, ובשל חשיבותה, היא מעוצבת ברמה גבוהה ומוקפדת.

לפני כחמש שנים יצרנו שינוי מהותי נוסף וחדש בנוף הציבורי: הכשרנו את הארגון ואת עובדיו לתקן איכות הסביבה איזו 14001. ההכשרה בוצעה על ידי גורם חיצוני מומחה, והתקיימו הדרכות והשתלמויות למידה של התחום החדש. שנה של עבודת ועדות ושולחנות עגולים הסתכמה בהבאת שינוי משמעותי היא לקיחת אחריות על נושאי איכות הסביבה בעיר ובסביבתה, תחום שבדרך כלל לא הקפידו עליו די ברשויות המקומיות. העבודה החדשה יצרה תהליך שלם של ביקורת והקפדה על הפרטים כחלק מהתהליך עצמו. מכון התקנים הישראלי בחן אותנו, והוסמכנו לתו התקן היוקרתי. למיטב ידיעתי, יש בסך-הכול ארבע או חמש רשויות שביצעו תהליך מורכב זה והוסמכו לו. בכל שנה מכון התקנים מוזמן לבחון את כשירותנו להמשיך להחזיק את תו התקן הזה, ומאז רק השתפרנו, והוא בחזקתנו בזכות גדולה ולא בחסד.

כחבר בהנהלת פורום המנכ"לים של הרשויות המקומיות בישראל, יודע אני כי רוב הרשויות המקומיות והאזוריות במדינתנו מיישמות בעבודתן ניהול ציבורי חדש, הכולל אמנת שירות, סקרי שביעות רצון של התושבים, סרגלי מדידת תפוקות המותאמים לתחומים המגוונים, תכנון לטווח ארוך וחישובי עלות-תועלת בתהליך קבלת ההחלטות.

את השינויים הראשונים במעבר מניהול ישן לניהול חדש ניתן לזהות בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90, כשהחלו לקום היחידות לתכנון אסטרטגי ברשויות, פרויקט שאותו יזמו ארגון הג'וינט בשיתוף עם משרד הפנים. פרויקט זה נועד לתת ביטוי מקצועי בניהול העיר למה שחשוב, ולא רק למה שדחוף, ומהווה את הסנונית הראשונה של הניהול החדש.

נפלה בזכותי האפשרות (בסוף שנות ה-90) להקים יחידה מהסוג הנ"ל בעיריית מעלה אדומים, שבשנים האחרונות אני מכהן כמנכ"ל. מר ישראל גולדשטיין, שהיה מנכ"ל העירייה אז, היה מנכ"ל פעיל ויעיל, והצליח לגרום לכך שפרויקט חדש ויוקרתי זה ייושם בעירנו (היינו הרשות החמישית או השישית שבה הפרויקט אושר ליישום). ייחודו של הפרויקט הנו ברוח החדשה שהוא מביא לשולחן העבודה וקבלת ההחלטות של הרשות. הפרויקט "שתל" בארגון סוכן שינוי

שכל ייעודו לתכנן את החזון ואת העתיד העירוני במנותק מהטיפול בסוגיות הדחופות היומיומיות. את משימתי הראשונה הגדירו במשותף ראש המועצה דאז, מר עמוס טרמון, ומנכ"ל המוכשר מר ישראל גולדשטיין, והיא הייתה לצרף לתחום השיפוט העירוני יחידת קרקע ייחודית ואסטרטגית בהיקף של כ-15 אלף דונם (המכונה E/1), המחברת בין גבולות השיפוט של העיר מעלה אדומים לבין העיר ירושלים. משימה זו נוהלה באמצעות צוות מתכננים חיצוניים לארגון, והסתיימה בהצלחה בראשית שנת 1994. בהמשך הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית (משרדי השיכון, הפנים, התחבורה והתיירות והמינהל האזרחי) להכנת תוכנית מתאר לשטח שצורף ושלא היה כלול בתכנון. גם משימה זו נוהלה על ידי היחידה לתכנון אסטרטגי, והסתיימה בהצלחה בסוף שנת 1995. שתי המשימות המוצלחות הכפילו את פוטנציאל ההתפתחות העירוני, ולמעשה יצרו בו מהפך חיובי וגדול. שטחי המגורים הוכפלו, נולד פרויקט תיירות

”**אמנת השירות,**

**שהיא דוגמה מובהקת**

**ליישום עקרונות**

**הניהול החדש, שינתה**

**את התרבות הארגונית**

**עם פרסומה בקהילה,**

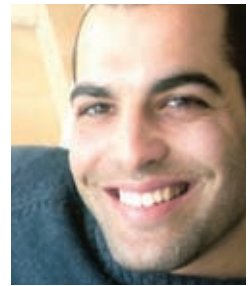
**שינוי הדורש**

**מהעירייה חשיפה**

**לממד חדש של**

**ביקורת מהקהילה שלא**

**היה קיים קודם לכן**“



## נפילתה ונפילתה של רפורמת ניהול ציבורי חדש בשלטון המקומי בישראל



הביקורת הציבורית עשויים להוביל לשינוי דרמטי בהתנהלות הרשות. פועל יוצא של יישום הרפורמה באופן זה עשוי להיות פגיעה ביכולתו הכמעט אבסולוטית של ראש הרשות לשלוט, ולכן נראה שאין לראש הרשות כל אינטרס לקדמה.

מעמד התושב בראשות המקומית – החוק אינו מחייב את ראש הרשות המקומית לשתף את תושבי הרשות בתהליכי קביעת המדיניות כמעט בכלל. השיתוף המצומצם המחויב על פי חוק אינו מתבטא בשיתוף מהותי של תושבי הרשות. חלק גדול מהשיתוף המחויב מושפע משיקולים פוליטיים של ראש הרשות (מינוי נציגי ציבור לוועדות רשות ולהנהלת העמותות והתאגידים העירוניים), וחלק אחר מתבטא בהגשת התנגדויות בלבד במסגרת תהליכים הקשורים בחוק התכנון והבנייה<sup>1</sup>. יישומה של רפורמת הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי תביא להעלאת דרגתו של התושב ברשות המקומית מנתין אשר לרוב משתתף בתהליך הדמוקרטי רק אחת לחמש שנים, לדרגת לקוח המעורב בצורה תדירה ועקבית יותר בתהליכי ייצור השירותים ברשות. מצב זה עשוי להתפס כבעייתי מבחינת ראש הרשות, מכיוון שהוא עשוי לעודד פיקוח וביקורת ציבוריים שכמעט אינם מתקיימים במתכונת הנוכחית.

המצב בשלושת התחומים הללו מעיד על חסמים משמעותיים העומדים בפני יישום הרפורמה. ייתכן שיתרונותיה של רפורמת הניהול הציבורי החדש יוכלו לבוא לידי ביטוי משמעותי רק לאחר יישומה של רפורמה משטרית בישראל.

מערכת השלטון המקומי בישראל בנויה מרשויות מקומיות, וכל רשות מורכבת מדרג פוליטי הקובע מדיניות ציבורית ומדרג בירוקרטי המיישם אותה. בראש שני הדרגים ניצבת דמות פוליטית אחת המחזיקה בסמכויות ובעוצמה פוליטית רבות למדי – ראש הרשות. עוצמה זו מתבטאת בשליטה כמעט מלאה על כל מוסדות הרשות המקומית. ייתכן שריכוזיות זו רצויה מבחינה פוליטית, אך מבחינה בירוקרטית מדובר במצב שהביא לכשלים ניהוליים במספר לא מבוטל של רשויות מקומיות<sup>2</sup>. אחת ממטרותיה של רפורמת הניהול הציבורי החדש היא להפריד (עד כמה שניתן) בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי, תוך מתן דגש על חיזוק המנגנונים המקצועיים. במקרה של השלטון המקומי בישראל יישום הרפורמה היה עשוי למתן את הריכוזיות לטובת מחזיקי עניין כמו תושבים ושלטון מרכזי, אך הדבר לא קרם עור וגידים. לטענתי, רפורמת ניהול ציבורי חדש לא מקודמת בשלטון המקומי בגלל אינטרסים פוליטיים ובירוקרטיים של השלטון המרכזי והמקומי. את הטענה הזו אבסס באמצעות בחינה של שלושה תחומים.

הגדרת מעמדו של השלטון המקומי ביחס לשלטון המרכזי בישראל – מערכת היחסים בין שתי רמות השלטון אינה מוגדרת פורמלית, ונראה שלשלטון המרכזי אין אינטרס לבצע שינוי במצב. הסיבה לכך נעוצה בכפיפותו הפורמלית המוחלטת של השלטון המקומי לשלטון המרכזי<sup>3</sup>. כפיפות זו מאפשרת לשלטון המרכזי להתייחס אל השלטון המקומי כאל יחידה בירוקרטית בלבד במשרד הפנים, ולמעשה אין משקל להיותה של יחידה בירוקרטית זו רמה שלטונית נפרדת. זו גם אולי אחת הסיבות לכך שתהליך חקיקת חוק העיריות החדש נמשך כבר שנים ארוכות<sup>4</sup>. רפורמת ניהול ציבורי חדש דורשת להגדיר את מעמדו של השלטון המקומי על מנת שהרשויות המקומיות תוכלנה להתנהל ברוח עקרונות הרפורמה, כלומר באורח אוטונומי, יצירתי ויעיל יותר בייצור השירותים ברשות.

הפרדת הפוליטי והמקצועי ברשות המקומית – ראש הרשות המקומית הוא נבחר ציבור בעל עוצמה פוליטית ובירוקרטית רבה מאוד ברמה המקומית, במיוחד לאחר המעבר להצבעה בשני פתקים בבחירות לרשויות המקומיות (שהוסדר בחקיקה ב-1975). מעבר זה החליש באופן דרמטי את עוצמת מועצת הרשות (מגמה זו מעודדת על ידי השלטון המרכזי מאז ועד היום), ונכון להיום ראש הרשות יכול למעשה להפעיל ולכוון את המערכת הפוליטית והבירוקרטית ברשות, כולל ניווט פעילותם של מוסדות נוספים ברשות, כמו ועדות הרשות והחובה (כולל ועדת ביקורת) והתאגידים העירוניים למיניהם. רפורמת הניהול הציבורי החדש אמורה ליצור הפרדה מסוימת בין פעילות פוליטית לבין פעילות מקצועית ולחזק בכך את מנגנוני הביקורת ברשות. אמנם לא ניתן להשיג הפרדה מוחלטת, אך הגדלת המשקל המקצועי בתהליכי קביעת המדיניות וחיזוק

1 בן-אליא, ג. (1998). משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.  
2 המכון הישראלי לדמוקרטיה (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
3 בן-אליא, ג. (2007). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.  
4 ורנסקי, א. (2000). מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני: מתי, היכן כיצד ולאן? ירושלים: המרכז לחינוך קהילתי ע"ש ציפורי.



דן בן טל

סטודנט בתוכנית המנהלים, עו"ד, ראש צוות בכיר לייעוץ לאגפים בעיריית ירושלים,  
עוסק בתחום המשפט המנהלי  
btdan@jerusalem.muni.il

## המעבר מרישוי עסקים לקידום עסקים בעיריית ירושלים

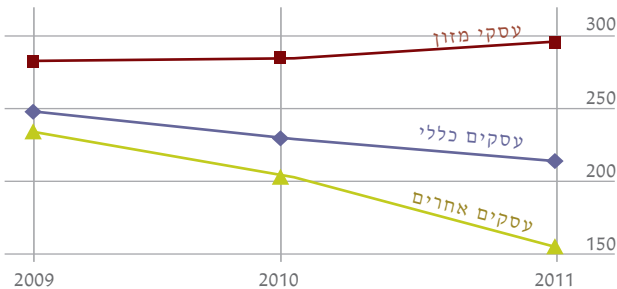


### תרשים 1: "השינוי הארגוני"

קיצור הליכים (ראה טבלה מס' 2) – הליכי הבדיקה באגף אינם נעשים עוד באופן טורי, אלא הרפרנטים השונים בודקים במקביל את תנאי רישוי העסק, דבר המקצר את משך הטיפול בבקשה לרישיון עסק<sup>2</sup>. כמו כן, הונהג "שולחן עגול" עם הגורמים החוץ-עירוניים לסוגיה של עסקים אסטרטגיים, שנועד לקיים דיון מאוחד של כל הגורמים המאשרים הרלוונטיים כאשר מדובר בעסקים בתחום התיירות, בעסקים גדולים ובאולמות אירועים.

כתוצאה מתהליכים אלו, נוצרו מיסוד וחזוק של הקשר עם בעלי עסקים: כיום בעלי עסקים רואים בעירייה גורם המסייע להם להתגבר על דרישות שונות לרישוי עסק, ופונים לעירייה בבקשות לסיוע מול גורמים חוץ-עירוניים.

### טבלה 2: ממוצע ימים נדרש לקבלת רישיון עסק



יישומו של מודל הניהול הציבורי החדש תוך שימוש ביוזמות איכותיות ובשיפור איכות השירות ושינוי הגישה, שהוחל באגף לקידום עסקים, הביאו לקיצור משך הזמן הנדרש לשם קבלת רישיון עסק מבלי לפגוע במספר העסקים המבקשים רישיונות עסק, וזאת תוך הגדלת האמון במערכת העירונית. אכן, הדילמה הראשונה שהוצגה, פתיחת עסק וקבלת הרישיון בדיעבד, לא נפתרה, ונדרשת עוד עבודה מול משרד הבריאות על מנת לקצר משמעותית את פרק הזמן הנדרש בעסקי מזון לשם קבלת רישיון עסק. אולם, גם העיר רומא לא נבנתה ביום אחד, ושורת המהלכים שננקטה הביאה לשירות איכותי יותר לתושב ולצמצום משמעותי בפרק הזמן הנדרש לקבלת רישיון עסק.

1 אבקש להודות לגב' רויטל מרזן, מנהלת האגף לקידום עסקים ובוגרת התוכנית, על עצותיה המועילות למאמר זה.

2 תרשים 2: כפי שרואים בגרף, בעסקים שאינם טעונים אישור ממשרד הבריאות חל שיפור של למעלה מ-50 אחוזים במספר הימים הנדרשים לקבלת רישיון עסק, ואילו בעסקים הטעונים אישור ממשרד הבריאות לא חל שיפור כלל.

אנקדוטה עירונית מספרת כי העסק הראשון בירושלים שהגיש בקשה לרישיון עסק לפני שפתח את שעריו, היה סניף של רשת מקדונלד'ס. הסיבה לכך היא שלרשת המזון העולמית יש סטנדרטים בין-לאומיים מחייבים, שאינם מאפשרים פתיחת עסק ללא רישיון.

קיומם של חיי מסחר ועסקים הוא חיוני להתפתחותה ולחזוקה של עיר. ברם, חוק רישוי עסקים מקשה על פתיחת עסקים ברישיון. החוק מציב דילמה בסיסית בכך שהוא אוסר על פתיחת עסק ללא רישיון, אולם הפרקטיקה היא שהגורמים המאשרים את תנאי רישוי העסק – שירותי כיבוי והצלה, משרד הבריאות, מחלקת תכנון ובנייה – עושים זאת רק כשהעסק כבר נפתח ומתפקד. כתוצאה מכך, הרוב המוחלט של העסקים בירושלים נפתחים ללא רישיון עסק.

במאמר זה יסקר השינוי שהתחולל באגף לקידום עסקים, המנוהל על ידי הגב' רויטל מרזן<sup>1</sup>, שינוי התואם את גישת הניהול הציבורי החדש. שינוי שם האגף מ"רישוי עסקים" ל"קידום עסקים" מבטא זאת היטב.

גישת הניהול הציבורי החדש החלה בשנות ה-80 של המאה הקודמת בבריטניה, כתוצאה מתחושה שהמינהל הציבורי הוא כבד, אטי ומיושן. התחושה עוררה לחץ לבצע שינויים בשיטות הניהול והארגון של מערכת השירותים הציבוריים. גישה זו הגיעה לישראל בתקופה מאוחרת יותר, ולכן, הגם שמדובר במודל בן למעלה מ-30 שנה, ניתן עדיין לדבר על ניהול ציבורי חדש, הכולל את התייעלות השירות, את הגברת רמת האמון של התושבים במערכת וחיסכון בזמן לציבור.

בירושלים הקשיים העיקריים שעמדו בפני בעל עסק חדש המבקש לפתוח עסק, היו הצורך להתרוצץ בין מחלקות שונות בעירייה כדי לוודא שאין לעסק עברות בנייה או היתר לייעוד שונה מהמבוקש, לקבל אישור למטבח ממשרד הבריאות, לעמוד בדרישות הנגשה, לקבל אישור משירותי הכיבוי וההצלה ולהתמודד מול הליך משפטי בגין פתיחת עסק ללא רישיון. הניהול הציבורי החדש עוסק במעבר מאופן ניהול "תחזוקתי" ל"ניהול של שינוי", ובמסגרת השינוי ישנו רצון במנהיגות גלויה יותר, אקטיבית יותר ואינדיבידואלית יותר, תוך מתן דגש רב לאיכות השירות. מתוך ראייה זו החלה פעולה עירונית בארבעה מישורים עיקריים (ראה תרשים מס' 1).

### השינוי הארגוני

איחוד הגורמים העירוניים המטפלים בבקשה לקבלת רישיון – הוקם אגף לקידום עסקים שלתוכו מוזגו כמה פונקציות עירוניות רלוונטיות: רישוי עסקים, רישוי שילוט, פרסום חוצות, רישוי אירועים, רישוי רוכלות, בקרה ואכיפה ותיאום תכנון ובנייה. האגף נבנה כ-One Stop Shop – בעל העסק מגיע לאגף, ושם מטופלים כל האלמנטים העירוניים השונים הנדרשים לקבלת רישיון עסק.

שינוי גישה ומעבר לגישה פרואקטיבית – האגף מקיים ימי עיון לאדריכלים ולמגיישי בקשות לרישיון על מנת להדריכם באשר לדרישות לקבלת רישיון עסק. האגף מבקש מבעלי העסקים לצרף את כל תוכניות העסק מראש, ומגישן בעצמו לאישור למשרד הבריאות.

”היוצאים לעבודה מהווים אמנם טיפה בים, אך הם פורצי דרך שעברו דרך ייסורים לא קלה, ובכך פרצו את המחסום הפסיכולוגי-תרבותי שיקל בעתיד על אחרים לבוא בעקבותיהם”

## תהליך היציאה לעבודה של גברים חרדים

קושי כלכלי או הבניה מחדש של ערכים חברתיים?

העוני בחברה החרדית הפך זה מכבר לבעיה כלכלית-לאומית של המשק. בשנים האחרונות מנסה הממשלה לעודד יציאה לעבודה של גברים חרדים, אך נכון לעכשיו הנתונים המספריים אינם מעודדים. יחד עם זאת, מבט על מאפייני התהליך עשוי לגלות שלמרות המספרים הנמוכים, המהפכה כבר כאן. היוצאים לעבודה מהווים אמנם טיפה בים, אך הם פורצי דרך שעברו דרך ייסורים לא קלה, ובכך פרצו את המחסום הפסיכולוגי-תרבותי שיקל בעתיד על אחרים לבוא בעקבותיהם.

בחברה החרדית, המונה 800 אלף נפש בקירוב, רק 40 אחוזים מהגברים עובדים. לדעת כלכלני ה-OECD, זוהי סיבה מרכזית לכך ששיעור העוני בישראל הוא הגבוה במדינות הארגון<sup>1</sup>. בשנת 2009 העריך משרד האוצר שהנזק הישיר הנגרם למשק מאי-יציאתם של חרדים לעבודה עומד על ארבעה מיליארד דולר<sup>2</sup>, בעוד הנזק העקיף גדול בהרבה<sup>3</sup>. אומדן זה הביא להחלטת ממשלה ב-15 ביולי 2010 לראות בעידוד תעסוקת חרדים יעד לאומי, ולהציב מטרה של 63 אחוזים מועסקים בכוח האדם החרדי עד שנת 2015.

מבקר המדינה מתח לאחרונה ביקורת על כך שאף כי מושקעים משאבים רבים בעידוד החרדים לצאת לעבודה, רק 1,600 מהם הוכשרו לעבודה והשתלבו בה בשנת 2011. לדבריו, זהו שיעור נמוך אף ביחס לריבוי הטבעי של החברה החרדית, כך שלמעשה אחוז העובדים מקרב החרדים לא עלה בשנים האחרונות, אלא ירד<sup>4</sup>. מדבריו עולה נימה פסימית, המביאה בחשבון את ההיבט החיצוני-סטטיסטי של התופעה. לעומת זאת, בחינה מעמיקה של מאפייניה עשויה להעניק מבט שונה ולספק תחזית אופטימית להמשך.

דוגמה לבחינה כזאת ניתן לראות במחקר שערכתי ב-2011 בהדרכת פרופ' גתי, ראש המגמה לייעוץ חינוכי באוניברסיטה העברית. המחקר בדק לעומק את הסיבות, הערכים והחששות העומדים בבסיס התהליך, וניסה להצביע על הגורמים המשפיעים על התהוותו ועל קצב התקדמותו.

במחקר השתתפו כ-600 תלמידי ישיבות, שחלקם יצאו לעבודה וחלקם טרם יצאו. בשאלון שחולק לנבדקים באופן מקוון או ידני הם התבקשו לדרג בסולם מ-1 עד 5 את דעתם על היגדים בחמישה נושאים: סיבות אפשריות ליציאה לעבודה, חששות לגבי תהליך זה, דירוג אמונות דתיות הנוגעות ליציאה לעבודה, מעמדם בקרב הקהילה בעקבות יציאה לעבודה ועמדת קרוביהם ביחס לתהליך.

מהתוצאות עולה הבדל מובהק סטטיסטי בין תלמידי הישיבות שיצאו לעבודה לבין אלו שלא יצאו. תלמידי ישיבות שלא יצאו לעבודה רואים את היציאה לעבודה כנובעת מכורח כלכלי בלבד, חוששים מפני היציאה לעבודה, דבקים באמונות דתיות השוללות את העבודה, מדווחים על הסתכלות שלילית של קרוביהם על צעד כזה, ומשערים שמעמדם בקהילה ירד בעקבותיו. לעומתם, אלו שיצאו לעבודה דיווחו על יציאה אפשרית לעבודה גם מטעמים של אידיאל או מימוש עצמי, על פחות חששות מהיציאה לעבודה, על פחות



### יצחק טרכטינגוט

סטודנט בתוכנית המנהלים, סגן

מנהל המינהל הקהילתי בשכונת

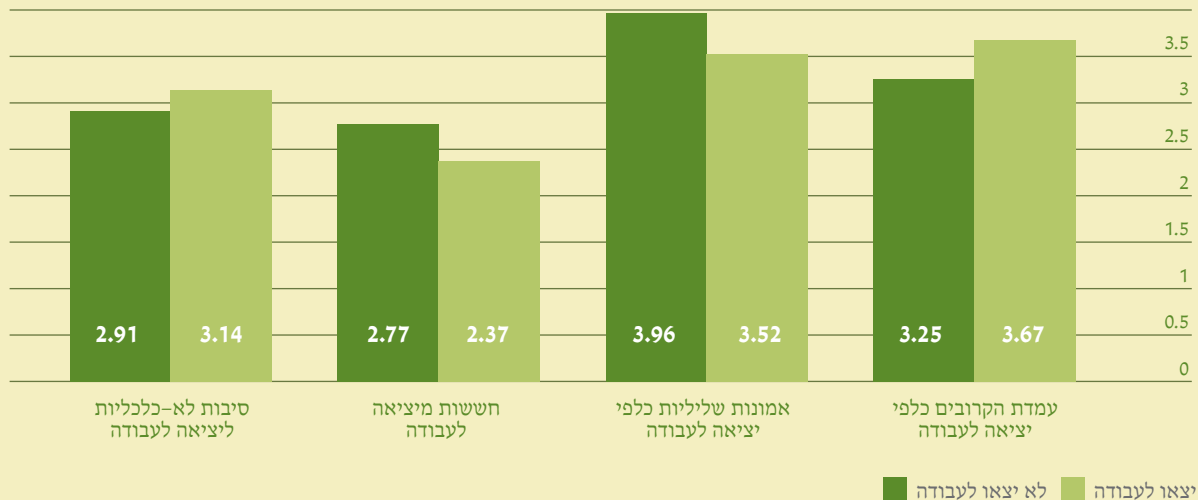
רמות בירושלים

[terach2@gmail.com](mailto:terach2@gmail.com)



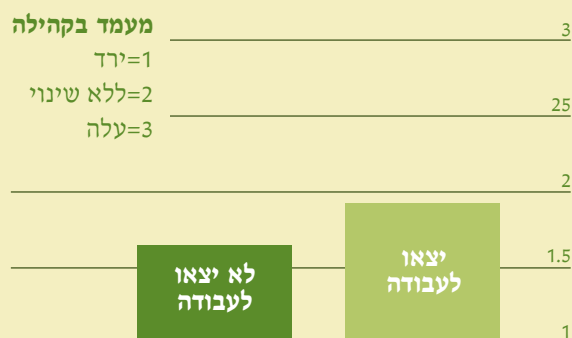
# צעיר חרדי שלא יצא לעבודה בשל חשש מנידוי חברתי בקהילתו ובמשפחתו, לא יחשוש מכך עוד לאחר שיראה את חבריו שיצאו לעבודה מתקבלים כבעבר

גרף 1: עמדות לגבי היציאה לעבודה



הגבוהים של חרדים עובדים יבואו בעקבותיה. עלינו רק להתאזר בסבלנות, להאמין בתהליך ולתת לו זמן מספיק כדי למצות את עצמו.

גרף 2: הקשר בין יציאה לעבודה למעמד בקהילה



- 1 דוח שפירסם ה-OECD לקראת קבלת ישראל לארגון ב-2010.
- 2 בתוך: דוח מבקר המדינה מס' 62, 2011, עמ' 1037, בפרק העוסק במשרד התמ"ת.
- 3 נזק עקיף נובע מהתופעות הנלוות לעוני הבאות: רמת חיים נמוכה, ירידה בצריכה, תלות בקצבאות, תשלום מסים נמוך.
- 4 המבקר תולה נתונים אלו הן בחוסר היערכות ראויה מצד הגורמים הממשלתיים והן באי-הבאה בחשבון של חסמים מבניים המונעים מהחרדים לצאת לעבודה: מחסור בהשכלה תיכונית בסיסית המאפשרת לרכוש מקצוע ראוי, תלות בקצבאות, היוצרת חוסר כדאיות כלכלית לעבוד, ומחסור השירות הצבאי, שאינו מאפשר למי שלא שירת להשתלב בעבודה.

אמונות השוללות יציאה לעבודה, על גישה חיובית של קרוביהם בנוגע לתהליך ועל ירידה פחותה במעמדם בקהילה בעקבות היציאה לעבודה (ראה תרשימים מס' 1 ומס' 2)

מהממצאים עולה שגישתם של תלמידי ישיבות היוצאים לעבודה כלפי יציאה לעבודה חיובית יותר מגישתם של אלו שלא יצאו לעבודה. נראה שחששות מפני העבודה הולכים ונעלמים כאשר תלמידי הישיבות רואים חברים אשר יוצאים ו"מסתדרים", ויציאה לעבודה הופכת ממכשיר שבו משתמשים רק בעת מצוקה כלכלית, למטרה נורמטיבית שיש להתכונן לקראתה וללמד את הנוער השכלה ומיומנויות הנדרשות להגשתה. בעקבות זאת ניתן לשער שתהליך זה, הנמצא בראשיתו, ימשיך ויצבור תאוצה.

צעיר חרדי שלא יצא לעבודה בשל חשש מנידוי חברתי בקהילתו ובמשפחתו לא יחשוש מכך עוד לאחר שיראה את חבריו שיצאו לעבודה מתקבלים כבעבר. סביר להניח שחרדים שיצאו לעבודה אינם מחנכים עוד את בניהם על ברכי אידיאולוגיה דתית-שמרנית השוללת מכול וכול יציאה לעבודה, וייתכן שהדבר ימנע את היווצרות המחסום הפסיכולוגי של בני הדור הבא.

עידוד תהליך היציאה לעבודה של גברים חרדים הנו צורך לאומי ממדרגה ראשונה, הדורש מהפך תפיסתי וחברתי עמוק בחברה החרדית, שספק אם עברה חברה כלשהי בשנים האחרונות. למרות המספרים הנמוכים שמראה הסטטיסטיקה, יש לזכור כי מהפכות אינן מתחוללות ביום אחד. פריצת הדרך כבר נעשתה, וניתן לשער שהמספרים



## עופרה תורן קומר

רכזת לענייני תלמידים והוראה בבית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל  
ofrac@savion.huji.ac.il

# כשנהנים לא סופרים...

במסגרת תוכנית המצטיינים בנושא **"השתלבות סטודנטים ערבים בהשכלה הגבוהה: סיפור הצלחה"**. שאולי כהן, בוגר תוכנית המצטיינים, מקדם זה כמה שנים נושאים שונים בתחום החינוך, כגון רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", וכיום משמש כמנהל כללי במנהלת בתי ספר בניהול עצמי במשרד החינוך. כהן הציג את פרי עשייתו בנושא שהוא מנסה לקדם כעת: **"מעבר בתי ספר לניהול עצמי"**. יוני צ'ונה מתוכנית המצטיינים, מייסד ומנכ"ל של עמותת SOS אלימות, נתן פרספקטיבה של יזם בתחום החינוך. יוני יזם ופיתח תוכנית התערבות שפועלת זה שמונה שנים במערכת החינוך. הוא הציג את היוזמה שלו בנושא **"חינוך חדש' במערכות חינוכיות בישראל: פיתוח יכולת רגשית, חברתית ורוחנית"**.

המושב האחרון שהתקיים עסק בשלטון המקומי, ורוכז על ידי ד"ר קלוד בר-רבי. רועי פולקמן, יועץ מדיניות לראש העיר ירושלים ומנהל האגף לתכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים, הציג מהלך שיזם בעיריית ירושלים בנושא **"ניהול תוצאתי ברשויות המקומיות"**. עודד סטקלוב, כיום ראש צוות שלטון מקומי בחברת עדליא לייצוג כלכלי, הציג את פרי עבודתו בחברת עדליא על מחקר שבוצע במשך שנה עבור משרד הפנים ומשרד האוצר בנושא **"אי-שוויון בתקצוב השלטון המקומי"**. נעמה רינגל, אדריכלית במשרד מוטי קפלן מתכננים בע"מ, הרצתה על התזה שכתבה במסגרת התואר השני בנושא **"מדיניות ציבורית בזירה תחרותית: שינויים בתרבות הפוליטית בקביעת מדיניות התכנון והפיתוח בעיריית תל-אביב יפו"**.

**משובי הבוגרים האלו היוו הזדמנות נדירה לא רק להתרשם מיישום ארגז הכלים ומיכולות המחקר שבוגרי בית הספר רכשו, אלא גם לטעום מעשייתם בשטח להשבת השירות הציבורי.**

בחלק השני התארח חוקר בעל שם עולמי בתחום המדיניות הציבורית – פרופ' בריאן ג'ונס מהמחלקה לממשל באוניברסיטת טקסס-אוסטין. פרופ' ג'ונס הרצה בנושא **"הטבע האנושי ומדיניות ציבורית: בסיסים קוגניטיביים ולימודי מדיניות"**. הרצאתו עסקה בהשפעה של מגבלות הקשב על תהליכי עיבוד מידע וקביעת מדיניות.

נוסף על כך, הכנס אפשר להוקיר את צוות ההקמה של בית הספר, צוות רב-תחומי של כמה מהדמויות המובילות באוניברסיטה: פרופ' דוד קרצ'מר (משפטים), פרופ' אילן סלומון (גיאוגרפיה), פרופ' יצחק גל-נור (מדע המדינה), פרופ' ראובן גרונאו (כלכלה) ופרופ' אילנה ריטוב (חינוך). כמו כן, הכנס היווה הזדמנות להודות למקים בית הספר ולראשי בית הספר, אשר כל אחד מהם בתחומו קידם והוביל את בית הספר למחזות חדשים. פרופ' דוד דרי (מדיניות ציבורית), פרופ' ערן פייטלסון (גיאוגרפיה) ופרופ' דן אבנון (מדע המדינה).



התבקשתי לכתוב לכתב העת של בית הספר. חשבתי כי יהיה מעניין להתחיל מהסוף ולחזור להתחלה – כלומר מכנס העשור לריאיון העבודה שערך לי פרופ' דרי בשנת 2003.

בחודש מאי 2012 צוין עשור לבית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל. בכנס השתתפו למעלה מ-100 בוגרים ואנשי אקדמיה. **לכנס היו שני חלקים עיקריים, המסמלים את המתח הקיים בבית הספר בין מחקר לבין עשייה.**

בחלק הראשון בוגרי בית הספר הציגו את פירות מחקרם ו/או עשייתם במגזר הציבורי או בחברה האזרחית, וזאת במסגרת שלושה מושבים אשר הונחו על ידי חברי סגל של בית הספר.

בראש **מושב הבריאות** עמד ד"ר דניאל שפרלינג, (במינוי אקדמי משותף עם בית הספר לבריאות הציבור). מושב זה עסק בשוויון, באיכות ובהנגשה של שירותי הבריאות. המציג הראשון היה פואד אבו-חאמד, בוגר תוכנית המנהלים ומנהל רשת מרפאות זכייניות של "שירותי בריאות כללית" במזרח ירושלים. אבו-חאמד הציג את פירות עבודתו במזרח ירושלים בכלל, ואת תפקידה החדש של **המרפאה הקהילתית בפרט: מודל ייחודי שפותח במזרח ירושלים**. המציג השני היה ניר קידר, בוגר תוכנית המצטיינים ודוקטורנט אשר עובד כבר שש שנים במשרד הבריאות, וכיום משמש כמנהל תחום כלכלת בריאות במשרד. קידר תיאר את **הפרוגרסיביות במימון מערכת הבריאות**. המציגה האחרונה הייתה הדר סמואל, בוגרת תוכנית המצטיינים וכעת דוקטורנטית ועוזרת מחקר בכירה במאיר-ס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. סמואל הציגה את פרי מחקרה במכון ברוקדייל בנושא **"הרפורמה הביטוחית בבריאות הנפש: מבט מקופות החולים"**.

**מושב החינוך** רוכז על ידי המומחית למדיניות חינוך בבית הספר, ד"ר ענת גופן. נסקרו בו שלושה היבטים שונים הקשורים למערכת החינוך. אילה הנדן, בוגרת תוכנית המצטיינים ועוזרת מחקר בכירה במאיר-ס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, הציגה את התזה שלה, שנכתבה

## ”במפגש הבוגרים היה ניתן להתרשם כי לבוגרי בית הספר מכל התוכניות שפה ייחודית שנרכשה בעת הלימודים בבית הספר“



פרופ' מומי דהאן ופרופ' דוד דרי

**”חלום ומעשה אינם שונים כל כך כפי שנוטים לחשוב, כי כל מעשי בני האדם בחלום יסודם וגם אחריתם – חלום הוא. ואילו אם לא תרצו, הרי כל אשר סיפרתי לכם אגדה הוא, ואגדה יוסיף להיות.”** (בנימין זאב הרצל, אלטנוילנד).

כעולה חדשה/ותיקה, לכבוד הוא לי לעבוד במקום תוסס כמו בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל. אני מרגישה שניתנת לי הזדמנות לקחת חלק קטן אך משמעותי בעיניי בתרומה למדינת ישראל, ודבר זה, מנקודת מבטו של עולה חדש – אינו טריוויאלי כלל. אם חושבים על כך, ישראל היא אחת המדינות הבודדות בעולם שהמהגרים אליה זוכים לא רק להתאקלם בה, אלא גם ליצור מפגש בין עולמות תרבותיים המאפשר להשפיע ברמה זו או אחרת על עיצוב המציאות הארץ-ישראלית. בכל יום בבית הספר המילים של הרצל קורמות עור וגידים לנגד עיניי, דרך עשיית הבוגרים של בית הספר.

רק משאלה אחת יש לי לעשור הבא: סטודנטיות, סטודנטים, בוגרות ובוגרים – המשיכו **”לחלום חלומות נשגבים ולתרגמם לשפת המעשה”** (הנרייטה סאלד) בעזרת הכלים היישומיים והמחקריים שסגל בית הספר מעניק לכם במהלך שהותכם בו.

בסוף היום נפגשו הבוגרים שהשתתפו בכנס כדי לחשוב על הקשר שהיו רוצים לבנות עם בית הספר למדיניות ציבורית. ניתן לאפיין שני צרכים עיקריים שעלו מהדיונים:

הראשון, הצורך לשמור על קשר עם בית הספר ולהתעדכן בעשייה מחקרית ויישומית שמייצר בית הספר, כלומר **יצירת קהילת ידע** שתזין אותם מקצועית.

השני, הצורך לבנות קשר בין בוגרי בית הספר כדי לשפר את הרישיות ביניהם – ליצור **רשת בוגרים** שתאפשר לקדם עבודה בין-משרדית, ליזום תהליכי מדיניות ולהובילם.

במפגש הבוגרים היה ניתן להתרשם כי לבוגרי בית הספר מכל התוכניות שפה ייחודית שנרכשה בעת הלימודים בבית הספר. הם מדברים באופן שוטף על עלות/תועלת, חלופות, קביעת מדיניות, אי-שוויון, חזון, תקצוב, מדדים, חשיבה ביקורתית, חשיבה תוצאתית, פריפריה, הגדרת בעיה, תופעה בלתי רצויה ועוד ועוד. שפה זו מאפשרת להם להחליף דעות ולקדם תהליכים.

מנקודת מבטי כרכזת לענייני תלמידים והוראה, הכנס היווה הזדמנות יוצאת מן הכלל לעצור את העשייה המרובה והיומיומית, לשבור את השגרה, להסתכל אחורה בפרספקטיבה ולערך חשבון נפש ביחס לבית הספר, ייעודו והגשמת חזונו.

ניצלנו את ההזדמנות כדי להתעדכן לגבי מקום העבודה של כל אחת ואחד מהבוגרים, ולהפיק חוברת אשר חולקה בעת הכנס. מטרת החוברת היא לעודד עבודה בין-משרדית בין בוגרי בית הספר כדי שימשיכו לקדם ביחד מיזמי מדיניות. בעזרת החוברת, נוכחנו לגלות כי רוב בוגרי בית הספר עובדים במגזר הציבורי, ברשויות המקומיות או בחברה האזרחית מתוך כוונה ברורה להשפיע על המגזר הציבורי ועל השירות לאזרח.

כשאני מדפדפת בחוברת, אני סבורה שבית הספר הגשים את ייעודו להשביח את המגזר הציבורי. מדי שנה בית הספר מזרים לשירות הציבורי ולחברה האזרחית בוגרים מצוידיים בארגז כלים ייחודי שהם רכשו בין קירותיו.

כפי שמייסד בית הספר, פרופ' דוד דרי, סיפר לי כאשר ראיון אותי לעבודה לפני תשע שנים: הכול התחיל על ספסלי אוניברסיטת ברקלי שבקליפורניה בשיחה בין סטודנט למתמטיקה, כיום פרופ' מנחם מגידור, לשעבר נשיא האוניברסיטה העברית, לבין סטודנט במדע המדינה – פרופ' דוד דרי. שניהם חלמו על חברה ישראלית דמוקרטית יותר, וחשבו על הדרכים שיאפשרו לשנות את פני החברה. הם שיערו כי הקמת בית ספר ייחודי להכשרת העתודה הניהולית של המגזר הציבורי ולהשבחתה תוביל לשינוי מיחול זה. עברו עוד 25 שנה עד שנפתח חלון הזדמנות אשר אפשר את הקמת בית הספר ואת בנייתו.

# בוגרים בשטח:

## בוגרי מחזור ד' של תוכנית המצטיינים

### אילנה שפיזמן

דוקטורנטית בבית הספר,  
עורכת עיתון בית הספר ועוזרת הוראה

גרה בירושלים. נשואה לערן ואם לאייל ולנטע. בעבר רכזת תחום שינויי מדיניות בפרויקט עולים בשתי"ל.

על הניהול הציבורי החדש: "מפריע לי שמשווים שירות ממשלתי לשירות של חברות פרטיות, לא מכיוון שאני חושבת שהאזרח לא צריך לקבל שירות טוב, אלא מכיוון שהאזרח אינו לקוח, הוא הבעלים".



### דברת זילברשטיין

דסקאית בחטיבת כלכלת מז"ת,  
אגף הכלכלה במשרד החוץ

גרה בלפיד. נשואה לשלומי ואם למאי ולרומי. בעבר עבדה במחלקת חמ"ע בג'וינט.

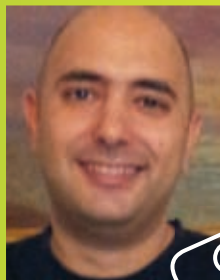


על הניהול הציבורי החדש: "בעולם הגלובלי ישנם תהליכים המתבססים על גישת הניהול הציבורי החדש איננו תלוי עוד רק במדיניות ובתפיסות העולם של מקבלי ההחלטות בישראל. גישה זו אומצה במידה רבה על ידי הקהילה הבין-לאומית, בדגש על המדינות המפותחות, ויש ציפייה מערבית שישראל, כחברה חדשה בחבורה זו, תתאים את מדיניותה בתחום הניהול הציבורי לרוח מדיניות ה-OECD. כך, לדוגמה, ישראל מצאה את עצמה בין הפטיש לסדן במאבק על עובדי הקבלן במגזר הציבורי. מחד, קול מצוקתם של עובדי הקבלן נשמע היטב במסדרונות משרד האוצר (בהובלת הסתדרות העובדות), ומאידך, מדיניות ה-OECD להפחתת עובדי המגזר הציבורי ולהפרטת שירותי הממשלה הגבילה עד מאוד את יכולת המדינה למצוא פתרון כולל לסוגיה".

### דניאל קרני

מנהל פיתוח ידע במרכז  
ידע אשלים של הג'וינט

גר בירושלים. נשוי ליעל ואב לאלה. בעבר עבד כאנליסט במכון ראות. על הניהול הציבורי החדש: "הייתי מעדיף שבמרחב הציבורי ידברו במקום על האזרח כלקוח, על האזרח/אדם במרכז".



### נתנאל בוכניק

אחראי תחום מעקב ובקרה  
של אגף הרווחה בעיריית באר-שבע

גר בבאר-שבע. נשוי לאנסטסיה ואב לעילי. בעבר עבד בלמ"ס כמפקח אזור באר-שבע במפקד האוכלוסין.

על הניהול הציבורי החדש: "נושא ההפעלה באמצעות סוכנויות ביצוע הלך כמה צעדים רחוק מדי, וכיום גם עיסוקי ליבה מופרטים/מוצאים החוצה. לטעמי, נדרשת חשיבה מחודשת ומעמיקה לגבי השאלה מה אמור להתבצע על ידי אותן סוכנויות ומה אמור להישאר בתוך המגזר הציבורי, תוך התייחסות להשפעות של המהלך הן על הציבור והן על העובדים".



### חני כהן

יועצת בתחום התחבורה  
הציבורית באגד

נשואה לאסף ואם לאופק ולשחף. בעבר עבדה כיועצת בתחום התחבורה הציבורית בכמה משרדי תכנון. על הניהול הציבורי החדש: "אני רואה עד כמה "סוכנויות הביצוע" מחלישות את מעמדן של המשרדים הממשלתיים, מובילות לפיצול סמכויות ולחוסר בהירות מי הגורמים האחראים ולא מאפשרות יישום מדיניות אחידה וסדורה".





## שירלי רקח

מנהלת שותפה של מחלקת מדיניות שוויונית בעמותת סיכוי



גרה בתל-אביב. נשואה לרון. בעבר עבדה כמנהלת הצוות של ח"כ ד"ר דב חנין, כרכזת פרויקט צדק סביבתי-חברתי וכרכזת המטה לתכנון אחראי בשתי"ל.

על הניהול הציבורי החדש: "סוכנויות ביצוע הוא מושג יפה להפרטה, והפרטה פוגעת בעובדים. חשוב לזכור שלא תמיד הפרטה מביאה ליעול, ונוסף על כך, יש דרכים רבות ליעול מערכת בלי לפגוע בעובדים".

## ענבל הקמן

עמיתת מחקר במכון למדיניות העם היהודי ודוקטורנטית בבית הספר

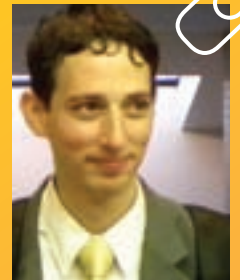


גרה בירושלים. לשעבר חברת צוות היגוי ורכזת צוות תוכן בוועידת הנשיא.

על הניהול הציבורי החדש: "אני חושבת שקל יותר להוביל שינויים ולקדם הצלחות כאשר היעד והדרך אליו מתוכננים ומובנים מראש".

## ניר קידר

מנהל תחום כלכלת בריאות במשרד הבריאות ודוקטורנט בבית הספר



גר בירושלים. נשוי לזהר ואב לבארי. על הניהול הציבורי החדש: "בעבר לא אהבתי את תפיסת קופות החולים את האזרחים כ'לקוחות' ולא כמבוטחים, כפי שהחוק הגדיר אותנו. היום אני גם יכול לזהות, בין היתר, את היתרונות של התפיסה הזאת כאמצעי לשיפור השירות הציבורי שהאזרח מקבל".

## חגי דרור

מנהל תחום תקצוב במשרד הבריאות



גר ברחובות. נשוי ליערה ואב לעדי ולענבר.

על הניהול הציבורי החדש: "כמה שזה עצוב, השירות הציבורי במדינת ישראל זקוק לניעור מוחלט. במיוחד בהיבטים של מבנה העסקת כוח האדם והגברת הגמישות והאחריות הניהולית של המנהלים. מדברים הרבה על שינוי שיטת הממשל, אבל הבעיה האמיתית בעיניי היא האפקטיביות של הממשל. במשרד הבריאות אני בטוח שהקמת סוכנויות ביצוע והשטחת הבריקורטיה יביאו לתועלות רבות יותר לאזרח, ויאפשרו גם למשוך לשירות הציבורי אנשים צעירים, איכותיים, משכילים ומקצועיים יותר. החוכמה היא ללמוד מהניסיון בעולם, ולהטמיע רפורמות מהסוג הזה תוך הכרה במגבלותיהן ותוך בניית מודלים חדשים של גופים ציבוריים. במערכת הבריאות, למשל, קיימים מודלים כאלה – כמו קופות החולים – שמאפשרים שילוב בין מערכת ציבורית לתפיסה עסקית, גמישות ניהולית וגישה מכוונת ללקוח".

## עדי סדן סמט

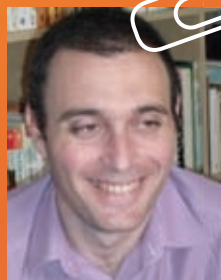
גרה בשיקגו. נשואה לעידו (פוסט-דוקטורנט) ואם ליותם ולנדב. בעבר עבדה במכון הישראלי לדמוקרטיה ובמינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים באגף לתאגידים עירוניים.



על המנהל הציבורי החדש: "נושא בעייתי במיוחד, לדעתי, הוא מדידת תפוקות בתחום השירותים החברתיים, ובפרט כשהפרטה עסקינה. מה התפוקה הנמדדת כאשר מדברים על השמת ילדים במשפחות אומנה? מספר ההשמות? מספר ההשמות המוצלחות? איך נמדוד השמה מוצלחת? מהי התפוקה הנמדדת כשמדובר על ניהול בית סוהר? בעיה, לכן, בתחומים האלה קיימת ברירה בין הגדרה מוגבלת, במיוחד של התפוקות, לבין מדידת תשומות. כשמדובר על תשומות המפקח מתמודד עם צ'ק ליסט, לעתים מפורט להחריד (שברור שלא ניתן למצות). כלומר, בתחום השירותים החברתיים הטרנד של מינהל ציבורי חדש הוביל, לדעתי, לאימוץ דוגמטי של ארגז כלים בלתי מתאים, שאף עשוי להזיק".

## יואב דבורין

מנהל המינהל בקופת חולים מכבי סניף פתח-תקווה



גר בפתח-תקווה. בעבר עבד כעוזר דובר במשרד הבריאות.

על הניהול הציבורי החדש: "על מנת שיהיה יישום של ה-NPM, צריך קודם כול לחלק את התקציבים בצורה נכונה ויעילה בין הגופים השונים".

# בוגרים בשטח:

## בוגרי מחזור ד' של תוכנית המצטיינים

### לבנת אסולין

מנהלת חנות הזכויות  
של עמותת סנגור קהילתי

גרה בירושלים. נשואה לארז ואם ליהונתן.  
על הניהול הציבורי החדש: "דוגמה  
רלוונטית שאני זוכרת מהעבודה שלי  
קשורה לעבודה מול המוקד של הביטוח  
הלאומי. בשם ההתייעלות עשו מיקור חוץ  
למוקד הפניות. מאז קשה מאוד להתנהל  
מולם טלפוניית ולקבל תשובות. חמור מכך,  
מפני שהמוקדנים אינם פקידי המוסד, הם  
לעתים נותנים תשובות שגויות ומטעים  
אנשים לגבי הזכויות שלהם".



### יהודה לבנברג

מורה בתיכון

גר במורשת. נשוי לשולמית  
ואב לשירה, ישי, חנה, עדי, טל ונעם.  
על הניהול הציבורי החדש: "נראה לי שבעניין  
כל כך מורכב קשה לקבוע דברים  
חד-משמעיים. המטרה שלנו היא לנסות  
להוביל שיפורים ושינויים במקומות שבהם  
אנו יכולים להשפיע, תוך כדי הבנה של יכולת  
ההשפעה שלנו במערכת כל כך גדולה".



### נועה אקר-עמרני

ראש צוות במכון ראות

גרה בגבעתיים. נשואה לרם ואם לרתם,  
ענבר ושחר. בעבר עבדה במרכז סמוקלר  
לחקר מדיניות בריאות במכון  
ברוקדייל של הג'וינט.  
על הניהול הציבורי החדש: "הניהול  
הציבורי החדש הוא לא חדש, והגיע הזמן  
שבמקום להשקיע ביעדים ישקיעו באיכות  
ההון האנושי במינהל הציבורי, על מנת  
שמשרתי הציבור יוכלו בעצמם להשיג את  
אותם היעדים. אני מקווה שתוכנית  
'עתידים' החדשה מבשרת על המגמה הזו".



### יובל אלגרבל

סמנכ"ל שיווק ופיתוח עסקי בחברת תרופות

גר בירושלים. נשוי לדינה  
ואב לרעות, אודי, דוד ומרים.  
בעבר עבד במשרד הפנים ובמשרד האוצר.



על הניהול הציבורי החדש: "מושג מעט 'ישן', שספק אם הוא מבטא את  
עוצמת האתגר העומד בפני השירות הציבורי ה'חדש' בישראל ואת  
מורכבות התהליכים שעלינו לעבור ואת עומקם, החל באופן ניהול  
המשאב האנושי ומבנה ההעסקה, דרך מידת הניידות, וכלה ברמת  
התחלופה ומודל הקידום והערכה. החל ברמת הטכנולוגיה ואופן מתן  
השירותים, דרך יכולות התכנון, הבקרה והמידה, וכלה בגבולות  
האחריות, רמת הביזור ומידת הסמכות והשליטה. החל בתודעת השירות  
ורמת השקיפות, וכלה במידת האתיקה והאתוס הציבורי העומד בבסיסה  
של המערכת הציבורית. במצב זה הקו המפריד אינו עובר בין הישן  
לחדש או בין הניהול בתצורה זו או בתצורה אחרת, אלא באתגר מורכב  
שבו רעיונות ה-NPM אינם בהכרח המקור לפתרון, אם הם לא  
(לעתים) חלק מהבעיה".

### ליאור סדרינס

מנהל מחלקת גבייה בתאגיד המים  
מעיינות זיו

גר בכרמיאל. נשוי לכרמית ואב להראל  
ולעילאי. בעבר עבד בתור מנהל תחום  
אכיפה במחלקת חשבונות סטודנטים  
באוניברסיטה העברית.  
על הניהול הציבורי החדש: "הניהול  
הציבורי החדש עדיין מושפע במידה רבה  
מהפוליטיקה, ועד שהשפעה זו לא תקטן,  
הרי שהוא ימשיך להתנהל באותו אופן  
ולקדם שינויים תוספתיים ולא מהותיים".



### בוגרים נוספים של מחזור ד'

פבל שמידט  
גאל בתאן אזריאל  
נעמה כץ  
יקיר שגב  
נטע שלזינגר



## איתי שיסגל

בוגר תוכנית המצטיינים, עמית מחקר ב-Israel on Campus Coalition – ארגון הסברה  
פרו-ישראלי הממוקם בווינגטון  
eshisgal@gmail.com

## "הכול מדיד"

### מדדים כמותניים והסברה פרו-ישראלית בקמפוסים בצפון-אמריקה

כאשר הפעילות ובתוכה הליך הקצאת המשאבים הפכה בהדרגה מתגובתית-טקטית לתכנונית-אסטרטגית, עלה הצורך ביעדים מדידים ובאמידת תועלות (ארוכות טווח).

**הכלי: מדידה אד הוק של אירועים בשילוב סקרים**  
ה-ICC החל בעבודת המדידה הכמותנית בשיתוף פעולה עם יועצים חיצוניים וארגונים שותפים בניסיון לאמוד מהם ההיקף, התפוצה והתדירות של הפעילות הפרו-ישראלית בקמפוס.

הוחלט כי יוקם מאגר נתונים על אודות אירועים בקמפוס: המידע על אודות האירועים השונים מתקבל על ידי רשת של פעילים הנמצאים בקמפוס ומקימים קשר ישיר עם ה-ICC. אירועים אלו מקודדים במסד נתונים רשתי על פי מדי "השפעה" שונים (לדוגמה, סוג אירוע, מספר משתתפים, כיסוי תקשורתי, חסויות וכיוצא באלה). בפועל, המאגר משמש כמדד קונטקסטואלי לאומדן תדירותה ועצימותה של הפעילות הפרו-ישראלית בקמפוס. בד בבד נבנה "מדד ישראל בקמפוס" – מדד (אינדקס) המודד את תדמיתה של ישראל בקרב א. סטודנטים ב. מרצים ו-ג. אנשי מנהלה. בדומה למדד שביעות הרצון הנערך על ידי גאלופ וממד האנטישמיות של הליגה נגד השמצה, מדד ישראל בקמפוס דוגם את כלל אוכלוסיית הקמפוס תוך כימות הלך הרוח העכשווי. האינדקס תוכנן כך שארבע פעמים בשנה (האקדמית) יערכו סקרים/שאלונים במדגם מייצג של 75–100 קמפוסים בצפון-אמריקה. יש לציין כי האינדקס מודד את השינוי בתפיסת ישראל בקמפוס, ולכן אין חשיבות לערכו המוחלט אלא לשינוי בערך לאורך זמן.

יחסי הגומלין בין שני מדדי-העל הללו יוצרים מסגרת רוחבית הממפה את הפעילות ואת ההשפעה של ההסברה הפרו-ישראלית. אולם, יש לציין כי למדדים מהסוג הזה יש גם חסרונות. תהליכים מורכבים בקמפוס אשר עוברים שקילות מספרית, לעתים אינם משקפים את המצב לאשורו: למשל, את התועלת העולה ממפגש מנהיגי סטודנטים קשה לכמת, אולם יוזמות סטודנטים להשקעה בישראל ניתן גם ניתן. כמו כן, הקמפוסים בארצות-הברית הם עולמות ייחודיים בעלי תרבות ופוליטיקה המשתנות מקמפוס לקמפוס, ולכן יש לנקוט משנה זהירות בקביעה רוחבית של מדדים. כך או כך, המצב כיום הוא שמדדים כמותניים משמשים יותר ויותר כעזר וכתנאי הכרחי בתהליכי קבלת ההחלטות והקצאת המשאבים בקרב המלכ"רים היהודיים בארצות-הברית וארגוני ההסברה בפרט.

### מבט מדוד לעתיד

בימים אלה מסתיים שלב הבחינה והפיילוט של המדדים, והחל בסמסטר סתיו 2012 הם יוחלו על מדגם ארצי. תוצאות המדדים בלויית ניתוחים שונים יפורסמו באתר ה-ICC.

כעמית מחקר ב-ICC (Israel on Campus Coalition), ארגון המאגד 30 ארגוני הסברה פרו-ישראליים בארצות-הברית, הופקדתי על המשימה של איסוף, ניתוח ואספקת מידע עדכני על אודות הלכי הרוח בקמפוסים בארצות-הברית. כפועל יוצא מכך, הקדשתי את חלק הארי של השנה האחרונה למעקב, תיעוד ומדידה של אירועים, טרנדים ופעילויות שונות בקמפוסים.

### המטרה: יעדים מדידים ואמידת תועלות ארוכות טווח

בשנים האחרונות קהילת ההסברה הפרו-ישראלית בארצות-הברית עדה לחדירה הולכת וגוברת של שיח המדגיש יעילות כלכלית. הדבר בא לידי ביטוי בלחצים להתייעלות ובדרישה לניסוח מדדי תוצאה/תפוקה שונים. ברוח זו, ולאחר עשור של פעילות פרו-ישראלית אינטנסיבית בקמפוסים, נשאלה השאלה: האם ישנה הלימה בין רמת הפעילות (על סוגיה השונים) לבין תדמיתה הנוכחית של ישראל (בקמפוס)? יתרה מזאת, האם ניתן לסווג פעילות מסוימת כמוצלחת (מבחינה הסברתית) ואחרת ככחות?

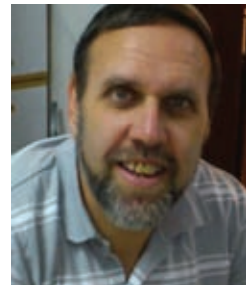
### רקע: בין אינתיפאדה להילל, מהו המענה ההולם?

בתחילת שנות האלפיים ולנוכח פריצת האינתיפאדה השנייה התחוויר לקהילה הפרו-ישראלית בארצות-הברית כי המצב בקמפוסים הוא בכי רע: הפגנות שיטתיות, התנכלויות מצד מרצים ואווירת אימים של ממש יצרו בקמפוס סביבה עוינת ביותר כלפי ישראל. סטודנטים ומרצים כאחד חשו מאוימים בפעילותם ובזהותם כפעילים פרו-ישראליים. על מנת לתת מענה לבעיה זו, קשת רחבה של ארגונים ארציים ומקומיים הקימו שלוחות הסברה ייעודיות בקמפוסים. לדוגמה: הילל, ארגון יהודי-ארצי הפועל לעיגון ולשימור מורשת יהודית בקמפוס, הקים מרכזים ללימוד תרבות ישראלית עכשווית. הסוכנות היהודית הכשירה שליחים ישראלים ומיקמה אותם כ"עוגנים" בקמפוס. ארגונים כגון David Project, Stand With Us ו-Hasbara Fellowships הקימו רשת ענפה של סטודנטים עמיתים ותוכניות הזנק כלכלי.

ראוי לציין כי בארצות-הברית הקמפוסים נחשבים לשדה מערכה אידיאולוגי-פוליטי, מעין נייר לקמוס המעיד על הלכי רוח שונים. בדומה לצבא בארץ, הקמפוסים בארצות-הברית משמשים כחממה למובילי דעת קהל ולמקבלי החלטות עתידיים. לפיכך, הקהילה הפרו-ישראלית שמה לה למטרה לשנות את העוינות לישראל בקמפוס על ידי הקמת תשתיות הסברה ארוכות טווח ומוקדים למענה נקודתי.

כיום, במבט לאחור, המצב בקמפוסים שונה מהמצב שהיה לפני עשור (במידה רבה בזכות התוכניות שפורטו לעיל). יחד עם זאת,





רוני זיגלר

בוגר תוכנית המנהלים, מנכ"ל קולחי גולן, תאגיד המים והביוב של המועצה האזורית גולן  
rony@golan.org.il

## ניהול עצמי של מכוני טיפול בשפכים

היא ב"הארכה מלאכותית" של חיי הציוד בשיטת אחזקת "שבר" (טיפול בתקלות בעת התרחשותן).

חוסר הניסיון של קולחי גולן בתפעול מט"שים היווה נקודת חולשה בטווח הקצר, אך היתרון הכלכלי הטמון בכך שהוצאות התפעול הן הוצאות ישירות ללא תקורות ורווח קבלן היווה נקודת חוזק של חלופת ההפעלה העצמית. מעבר ליתרון הכלכלי, הוצג יתרון נוסף, יתרון ההתמחות והידע. קשה "לכמת" את היתרון במונחים כלכליים, אך הידע והניסיון בהפעלת מט"שים נמצאים ומתפתחים בתאגיד והופכים לנכס. התאגיד יוכל לנצל באופן מיטבי את אחריותו על מערכת ההולכה ותורמי הביוב על מנת לבצע סנכרון מלא בין התורמים לבין המט"ש, והניסיון הנצבר ישפר את איכויות הניהול והתפעול של התאגיד.

בסופו של הדיון השתכנע הדירקטוריון כי מהלך של ניהול עצמי "שווה בדיקה", והחליט על שנת ניסיון של תפעול עצמי, אשר גובתה בכלי בקרה שיאפשרו לדירקטוריון לבחון את הצלחת המהלך.

כיום, לאחר כמה חודשי הפעלה עצמית, ניתן לבחון אם הנחות היסוד מתממשות בפועל. המוטיבציה של מערך התפעול והניסיון המצטבר הביאו להישגים באיכויות הקולחים במוצא המט"ש, תוצאה המצביעה על מקצועיות בניהול התהליך ובתפעולו. ההחלטה תיבחן בסופו של דבר בטווח הארוך, הן בהיבטים התפעוליים והן בהיבטים הכלכליים, ובמיוחד בתחום הניסיון והידע הנרכש, אשר יהיה משאב של החברה, יחזק אותה ויוכל לתרום בעתיד מקור הכנסה נוסף מליווי ומהקמה של מכוני נוספים באזור. אפשר להגדיר את ההחלטה כמהפך בהנחת היסוד, אשר סברה שגורמי חוץ יכולים לנהל מערכות טוב יותר. הפעלה עצמית יעילה של מכוני הטיפול בשפכים מחזקת את הגישה של הניהול הציבורי החדש, שבו בונה השירות הציבורי מנגנון יעיל ומקצועי שאינו נופל מארגונים עסקיים, ואפילו עולה עליהם.



במדינת ישראל קיימת מאז שנות ה-80 מדיניות עקבית של הפרטה והעברה של אחריות לביצוע לקבלני משנה. הנחת המוצא במדיניות זו היא כי הפקת מוצרים ומתן שירותים באמצעות ארגונים עסקיים יעילים יותר ומושחתים פחות, ועל פי תפיסה זו, קודמו מהלכי הפרטה במגוון רחב מאוד של תחומים.

במאמר זה אבחנו את השלכות המעבר מתפעול של מכוני טיפול בשפכים בגולן באמצעות חברות קבלניות לניהול עצמי של תפעולם של מכוני אלה. יש כמה שאלות הנוגעות למהלך, ובהן: מהם היתרונות במעבר לניהול עצמי? האם הלקוח הסופי, כלומר האזרח, מרוויח או נפגע ממהלך זה?

חברת קולחי גולן היא חברה עירונית בבעלות מלאה של המועצה האזורית גולן, ומתפקדת כתאגיד המים והביוב של המועצה. ההחלטה להקים את חברת קולחי גולן נבעה מדרישת משרד התשתיות, אשר תקצב חלק מעלויות ההקמה של פרויקט הביוב בגולן (מעל 100 מיליון ש"ח). התנאי להעברת המימון הממשלתי היה הקמת סוכנות ביצוע (חברה עירונית שתשמש כמשק סגור להקמה של מערכות הביוב בגולן ולתפעולן). החברה הקימה את מערך הביוב בגולן, לרבות קווי הולכה, מכוני שאיבה ומכוני טיפול בשפכים, ומתחזקת את כל מערכת הביוב בגולן, למעט מכוני הטיפול בשפכים.

מכוני טיפול בשפכים (מט"ש) הם מערכות מורכבות לתפעול, אשר הפעלתן דורשת ידע וניסיון מקצועי. בגולן ארבעה מכוני טיפול בשפכים. השפכים הם שפכים סניטריים (ביתיים) ושפכים מרפאות, והטיפול בהם מורכב. למעלה מ-50 אחוזים מהפעילות הכלכלית של התאגיד קשורה בהפעלת המכוני. הכנסות התאגיד הן בעיקר אגרות הביוב, המשולמות על ידי התושבים.

לאחר תקופת הפעלה באמצעות קבלן התקיים דיון בדירקטוריון החברה לגבי המתכונת המועדפת לתפעול מט"ש – תפעול עצמי או תפעול באמצעות קבלנים. במוקד הדיון עמדה, מצד אחד, התפיסה שתהליכי הפרטה הם תהליכים המייעלים ומשפרים את המערכת הציבורית ומכניסים דפוסים עסקיים ומקצועיים המשפרים את המערכת. מצד שני, עמדה האפשרות שהתאגיד יבצע את אחזקת המט"שים בעצמו, מתוך חשיבה שניהול עצמי יביא ליעילות כלכלית ולהפחתת נטל האגרה על התושבים.

דירקטוריון קולחי גולן קיים דיון ביתרונות ובחסרונות של כל אחת מהאפשרויות. בבסיס הדיון עמדו שני מרכיבים: המרכיב הכלכלי ומרכיב הידע והניסיון. מכרז והתקשרות עם קבלן מבטיחים לכאורה עמידה ביעדי תקציב, אך גישה זו בעייתית: נקודת המוצא של הקבלן היא כיסוי הוצאותיו והשגת רווח במסגרת התקציב העומד לרשותו, וסדר עדיפות זה בא בעיקר על חשבון פעולות אשר תוצאותיהן מתבררות רק בטווח הארוך. לאורך חיי הציוד יש משמעות כספית גבוהה. בדרך כלל אחזקה מונעת מאריכה את חיי הציוד, אך במערכות המתחזקות על ידי קבלנים ההתמקדות





**פרופ' מישל סטראצ'נסקי**

משנה למנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל וראש תכנית הצוערים לשירות המדינה מטעם ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל  
michel.strawczynski@mail.huji.ac.il

## האם ניתן להגדיל את המיצוי של תוכנית מענקי ההכנסה ("מס הכנסה שלילי")?

בשנת 2008, ובמטרה לבצע מהלכים שיצילו את התוכנית מהל"ב, קשר משרד האוצר בין תוכנית זו ו"מס הכנסה שלילי"; זאת על ידי הגדרתה כניסיונית וקביעת אזורי שילוב משותפים. עם ביטול התוכנית מהל"ב נוצר חלל חוקי בהגדרת אזורי השילוב ב-2011, ולכן קיבלו זכאי מענקי ההכנסה רק שליש מהסכום השנתי (על סמך הכנסותיהם ב-2010). יש לקוות שהפסקה זו לא תפגע בתהליך הלמידה באזורי השילוב, בהינתן כי מקבלי המענק באזורים אלה הם מוותיקי התוכנית.

### לוח 1. שיעורי המימוש לפי קבוצות האוכלוסייה

| שנת הזכאות |      | קבוצות האוכלוסייה        |
|------------|------|--------------------------|
| 2008       | 2007 |                          |
| 43%        | 45%  | שיעור המימוש הכללי       |
| 32%        | 26%  | ערביי מזרח ירושלים       |
| 47%        | 50%  | ערבים (ללא מזרח ירושלים) |
| 48%        | 58%  | מועסקים במגזר הציבורי    |
| 42%        | 45%  | יהודים ותיקים לא חרדים   |
| 43%        | 48%  | עולים משנות ה-90         |
| 55%        | 59%  | חרדים                    |
| 53%        | 57%  | אימהות/אבות חד-הוריות/ים |

### NPM והגדלת שיעור המיצוי

בשנים הראשונות של הפעלת התוכנית אימצה רשות המיסוי שניים מעקרונות ה-NPM: א. הלקוח הוא במרכז התוכנית, תוך שליחת מכתבים לזכאים הפוטנציאליים (כולל תרגום לאמהרית ולערבית); ב. רשות המיסוי נעזרה בגורמים ממשלתיים ופרטיים (לא-דווקא באמצעות הפרטה) כדי להגביר את המאמצים להגדלת המודעות לתוכנית. בהקשר זה בלט הפרויקט המשותף של רשות המיסוי, עמותת ידיד ואג"מ מהל"ב באזור הצפון, אשר הביא לגידול במיצוי בנצרת. שיתוף פעולה מוצלח הושג עם האתר "כל חוק", הנגיש באינטרנט והמעודכן באופן ישיר על ידי עובדי רשות המיסוי. כמו כן, הושגו הסכמים עם משרד הקליטה ועם שירות התעסוקה, אשר הביאו להפצת המידע במרכזי הקליטה וב-70 הלשכות של שירות התעסוקה בפריסה ארצית. גופים נוספים המשתתפים במאמצי ההפצה הם: "מ.ט.י", באמצעות 25 סניפים, וארגון מפתח (מפרויקט תבת של הג'וינט), הפועל להפצת המידע במגזר החרדי, המאופיין, כאמור, בשיעור מיצוי גבוה. האתגר במעבר לפריסה ארצית ידרוש להעמיק ולהרחיב את ההסכמים ולהגביר מאמצים מסוג זה.

לסיכום, המעבר לפריסה ארצית מלווה בתהליך למידה. יישום המלצות ועדת טרכטנברג (העלאת המענק ב-50 אחוזים לאימהות עובדות) והרחבת המאמצים להגברת המודעות הם מרכיבים חשובים שיתרמו להגדלת שיעור המיצוי.

תוכנית מענקי ההכנסה יצאה לדרך ברביע האחרון של 2008. שיעור המיצוי (השווה למספר המממשים/מספר הזכאים) עומד באופן קבוע, מאז תחילת הפעלת התוכנית, סביב 45 אחוזים. שיעור זה הוא אמנם גבוה מזה שנרשם בארצות-הברית בשנים הראשונות להפעלת התוכנית, אך אינו ממצה את הפוטנציאל ורצוי להגדילו. שאלה חשובה, שאלה אתייחס בהמשך, היא: האם ניתן להשתמש בטכניקת ה-New Public Management (NPM) כדי לשפר את שיעור המיצוי?

לפני שננתח את הנתונים, אזכיר כי כדי להיות זכאי למענק ההכנסה, על העובד לגשת לסניף הדואר ולמלא בקשה לזכאות, הנבדקת לאחר מכן על ידי רשות המיסוי. עמידה בתנאי הזכאות דורשת כי הפרט עבד בשנת הזכאות, ששכרו החודשי נמצא בטווח שנקבע בחוק (בין 2,040 עד 6,670 ש"ח), שהוא אינו בעל דירה שנייה, ובמקרה של תא משפחתי – שהכנסתם המשותפת של שני בני הזוג לא עולה על הסכום המקסימלי שנקבע בחוק. הסכום החודשי המרבי שניתן לקבל (פרטים עם שלושה ילדים ומעלה) עומד על 460 ש"ח.

בלוח מס' 1 ניתן לראות את שיעורי המיצוי לפי קבוצות שונות המשתתפות בתוכנית. ישנם מאפיינים ברורים מאוד העולים מהלוח, שאליהם מתווספים נתונים שלא יוצגו במאמר קצר זה, ועלו במחקר<sup>1</sup>: א. קיים תהליך למידה ושיעור מיצוי גבוה בקרב אוכלוסיות המתמידות בתוכנית; ב. ישנם רמזים לכך שמענק כספי גבוה יותר מעלה את שיעור המיצוי; ג. ישנן השפעות "תרבותיות": שיעור המיצוי נמוך אצל הערבים ממזרח-ירושלים וגבוה בקרב החרדים; ד. ביישובים שבהם נעשתה פעילות אינטנסיבית של הגדלת המודעות, שיעור המיצוי היה גבוה יותר. בפרט, התקבל כי באשקלון ובנצרת, שבהן קוימה פעילות מאורגנת להגדלת המודעות, שיעור המיצוי עמד על כ-60 אחוזים; ה. הפצת מידע, באמצעות המכתבים הנשלחים על ידי רשות המיסוי, מעלה את שיעור המיצוי.

האתגר המשמעותי בימים אלה הוא לבדוק את התגובה של העובדים ברמה הארצית, ובפרט, ביישובים שלא השתתפו עד כה בתוכנית. רמז ראשון לקשיים הצפויים ביישובים אלה התקבל בשיעור המיצוי של אימהות (ואבות חד-הוריים) לילדים עד גיל שנתיים אשר הפכו לזכאים ב-2010. שיעור המיצוי בקרבם היה 42 אחוזים, והוא נמוך מזה שנרשם באזורי השילוב באותה שנה (46 אחוזים); לפיכך קיימת אפשרות כי שיעורי המיצוי יהיו תחילה נמוכים, ויתקיים תהליך למידה. בהקשר זה אזכיר כי תהליך הלמידה של מקבלי "מס הכנסה שלילי" הושפע לרעה מקשירת התוכנית עם אחת התוכניות הבולטות בתחום ה-New Public Management בישראל: התוכנית מהל"ב/ויסקונסין (אין כוונתי לנתח את הסיבות לעלייתה ונפילתה של התוכנית עקב קוצר היריעה. אדגיש כי להערכתי, נפילתה לא נבעה מהיבט ה-NPM).

1 ראה הדוח (2010) "מס הכנסה שלילי: תוצאות של השנה הראשונה להפעלת התוכנית" (באתר בנק ישראל).



רון ברקאי

סטודנט בתוכנית המנהלים, סמנכ"ל פיתוח וארגון עמותת קו הזינוק  
barkairon@gmail.com

## העתיד כבר כאן

### מכרז לתוכנית הכשרה חוץ-אקדמית לצוערים בשירות המדינה כמקרה מבחן

במובנים רבים התוכנית החדשה נכתבה בדמה של קודמתה, "עתידיים". תוכנית זו החלה את פעולתה כתוצאה משיתוף פעולה של כמה יזמי מדיניות בשיתוף עם האוניברסיטה העברית ונציבות שירות המדינה. יזמים אלו ראו ערך רב ביצירת מנהיגות ארוכת טווח במגזר הציבורי, יחד עם צמצום פערים חברתיים במדינת ישראל ושאיפה לקדם את צעירי הפריפריה. יוזמה זו, שכללה לימודי תואר ראשון עם חטיבה במדיניות ציבורית, הכשרה והתמחות במגזר הציבורי, לא קיבלה את הרווח הגבית הראויה. הלקחים שלמדה המדינה מניסיונה בהפעלת "עתידיים" – צוערים למינהל הציבורי" מונים, מלבד "החשודים המיידים" – התקנים והמשאבים החסרים – גם את ההבנה שבניית עתודה ניהולית, איכותית ומוכשרת לא יכולה להיעשות רק בכוחם הדל של ארגוני מגזר שלישי ואקדמיה. אותם יזמי מדיניות שהובילו את תוכנית "עתידיים" החשובה, הבינו כי הבעלות על התוכנית וכן ניהולה חייבים להישאר בידי הממשלה<sup>1</sup>.

זווית נוספת ליישום הניהול הציבורי החדש מתבטאת בשיטות הלימוד הנדרשות במכרז לתוכניות הכשרה חוץ-אקדמיות. למידת עמיתים, עבודות חקר ופרקטיקום – כל אלו הם מרכיבי יסוד בתוכניות פיתוח מנהיגות בחברות ובארגונים המובילים בעולם.

אתגר אחד – פערים טכנולוגיים בין המגזר הפרטי והציבורי – מטופל עדיין בצורה חלקית. פערים אלו היוו תמריץ משמעותי לרפורמות הניהול הציבורי החדש בשנות ה-80, וקיימים עד היום. כך, למשל, האוריינות הטכנולוגית הממוצעת של פקדי הממשל נמוכה, ומערכות ניהול הידע וניהול המאגרים הנן מיושנות ולא מעודכנות. דרישה ממוקדת יותר במכרז לאוריינות טכנולוגית גבוהה, הנחיה למפגש חוזר עם חידושים טכנולוגיים ובקיאיות בשימוש ברשתות חברתיות יכולות היו להוות התמודדות ראויה יותר עם האתגר.

לסיכום, נעים לגלות שהעתיד כבר כאן, וכי כבר בראשיתו של תהליך בניית תוכנית הצוערים הושקעו מאמצים רבים לייצר מכרז מקצועי ואיכותי, שיגלם את השאיפה למצוינות והובלה ויסמן את העתיד לבוא – בתחילה בתהליך ההכשרה, ולאחר מכן בכל המגזר הציבורי.

בינואר 2010 נפל דבר במינהל הציבורי בישראל. ממשלת ישראל החליטה על ייסוד תוכנית צוערים חדשה לשירות המדינה. החלטת הממשלה התבססה על דיוני ועדת היגוי ועל ניסיון רב שהצטבר בהפעלת "תוכנית עתידיים" – צוערים למגזר הציבורי" משנת 2003. התוכנית החדשה הוגדרה כתוכנית מנהיגות ומצוינות שמטרתה היא הכשרתה ובנייתה של עתודה ניהולית נושאת שינוי בשירות המדינה<sup>1</sup>.

ניתן לראות בייסוד תוכנית צוערים מעין זו אבן יסוד במעבר לניהול הציבורי החדש. בניית כוח אדם איכותי ומקצועי היוותה את הבסיס לרפורמות NPM במדינות רבות. גם בישראל, כבר בוועדת קוברסקי, בשנת 1989, נקבע כי יש נחיצות רבה לתוכנית צוערים, ואף נעשו ניסיונות

שונים להפעלת תוכנית כזאת בעבר. בכתבה זו אנסה לתאר כיצד עקרונות היסוד של הניהול הציבורי החדש, כמו אימוץ שיטות ניהול יעילות ולמידה מהמגזר העסקי, מתגלמים עוד בשלב הפקת התוכנית וכתביית המכרז עבור שירותי ההכשרה<sup>2</sup>.

העקרונות המנחים לגיבוש תוכנית ההכשרה מציבים רף מקצועי התואם סטנדרטים הקיימים בדרך כלל במגזר הפרטי. כך, למשל, מבנה התוכנית נהיר ומזמין הצעות ברורות, שניתן למדוד אותן ולהשוות ביניהן. התוכנית היא בעלת היגיון מארגן שמגדיר חמישה אשכולות ידע שעל הצוער לרכוש במסגרתה. אשכולות אלו כוללים: למידה ממודלים לחיקוי, העמקת תודעה ככלי לגיבוש זהות מנהיגותית וכלים נוספים שעומדים בשורה אחת עם תוכניות פיתוח המנהיגות המתקדמות בישראל. גם תפיסת הרישיות במכרז מצביעה על חשיבה מתקדמת, הרואה עדיפות בקידום ארגונים באמצעות רשת מנהיגים ולא באמצעות מנהיגות יחידנית. מחד, תפיסת ההפעלה של התוכנית מקדמת גמישות, אך מאידך, היא מובנית מאוד. ישנם צירי פעולה רוחביים שהמפעיל נדרש לעקוב אחריהם, לרבות הישגים נדרשים בכל תחום, אך בד בבד ישנו מקום ליצירתיות בתוך גדרות המכרז.

אתגר נוסף שהמכרז מתמודד עמו בהצלחה הוא גבולות ההפרטה ומהות מיקור החוץ. התחושה שניטעת אצל קורא המכרז היא שבכתיבת המכרז הושקעו מאמצים רבים, ונעשתה עבודת מטה רחבה על מנת להגדיר במדויק מה הציפיות מספק שירותי ההכשרה ומה גבולות ההפרטה. מהמכרז עולה בצורה ברורה כי המדינה מעוניינת בשליטה מרבית ובאחריות להצלחת התוכנית<sup>3</sup>. הספקת השירותים על ידי גופים פרטיים חיצוניים נעשית מתוך הבנה שגורמים אלו ייתנו את השירות הטוב ביותר, ולא מטעמי התנערות מאחריות.

”ניתן לראות בייסוד

תוכנית צוערים

מעין זו אבן יסוד

במעבר לניהול

הציבורי החדש”

1 מתוך החלטת הממשלה מס' 1244 מיום 17.1.2010.

2 הכתבה הנה ניתוח של מכרז פומבי של בנייה והספקה של שירותי הכשרה חוץ-אקדמית עבור תוכנית הצוערים  
<http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/28E2FC6A-D89E-429D-AE2C-43EBD0DE5B98/0/Tender20120219.pdf>

3 כך, למשל, בהחלטת הממשלה 1244 נקבע במפורש שהמשתתף בתוכנית יהיה עובד מדינה מרגע קבלתו.

4 מתוך החלטת הממשלה מס' 1244 מיום 17.1.2010.



## ריטה גולדשטיין-גלפרין\*

בוגרת תוכנית המצטיינים ותוכנית "עיתידים", מכהנת כנספחת משרד התמ"ת במשלחת ישראל לארגון ה-OECD בפריז.  
rita.golstein@gmail.com

# מעבר ממודל השורה התחתונה לפונקציית המטרה של המינהל הציבורי

## על תהליך Regulatory Impact Assessment ככלי לוויסות השפעות חיצוניות ושיפור קבלת ההחלטות במגזר הציבורי

3. סיכונים – בזירה הגלובלית מקובל השיח על ניהול סיכונים, בין אם בריאותיים ובין אם בטיחותיים. רגולציה נדרשת כאשר מי שנושא בסיכון לא יכול להעריך (ולגבות) את עלות הפגיעה, והמזיק איננו נושא בעלויות הנזק.

החוקה היחסית של מנגנון RIA היא הטמעת השיטתיות ודפוס עבודה טובים יותר בשירות הציבורי, וזוהי בעצם אחת המטרות המוצהרות להצטרפותה של ישראל ל-OECD. יצירת נוהלי עבודה של תכנון לטווח ארוך ולמידת כל ההשפעות החיצוניות של מדיניות מוצעת נועדו לשפר את קבלת ההחלטות של המינהל הציבורי ולהביא לתפוקות טובות יותר.

אין עוררין על כך שהמערכת הציבורית ניצבת בפני אתגרי מדיניות לא פשוטים בתקופה הזאת. כיום, שנה אחרי פרוץ המחאה החברתית, לא יהיה זה מוטעה לטעון כי עלינו לשפר באופן משמעותי את תהליך קבלת ההחלטות, את שיתוף הפעולה והתיאום, ואת היכולת להיענות לציפיות האזרחים. האם מנגנונים של הערכת רגולציה מבעוד מועד וכן ביקורת וניתוח של יעילותה בדיעבד יביאו לשינוי המיוחל?

משרד התמ"ת, בשיתוף פעולה עם משרד ראש הממשלה, ערכו ביוני אשתקד סדנה מקצועית עם מומחים מה-OECD על צעדים פרקטיים להנחלת תורת ה-RIA בישראל. השלב הבא, המבטיל כיום, הוא פיילוט לעריכת מחקר RIA על אודות שאלות מדיניות המונחות על שולחנו של שר התמ"ת<sup>4</sup>. הדרך להטמעה מלאה היא ארוכה – בוודאי נדרש לשינוי חקיקה, לגיוס תמיכה פוליטית ולהסדרים מוסדיים מורכבים על מנת להנחיל את RIA כעקרון יסוד בשיטתנו<sup>5</sup>, אך הפיילוט הוא בוודאי צעד בכיוון הנכון.

\* הדברים הם על דעת הכותבת בלבד, ואינם מייצגים בשום צורה את עמדתו הרשמית של משרד התמ"ת.

1 OECD (2009), Regulatory Impact Analysis A tool for Policy Coherence (OECD, Paris).

2 OECD (1997), Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries (OECD, Paris).

3 מתבסס על המדריך ל-RIA של ממשלת אוסטרליה: <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/2—governments—regulatory—impact—analysis—requirements.html#whenris>

4 הפיילוט מורכב בשני תחומי מדיניות: ניתוח ex-post של כלי שמפעילה הנציבות לשוויון הזדמנויות; וניתוח ex-ante של הסדרה נוספת בתחום בטיחות בעבודה.

5 OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) Guidance for Policy Makers (OECD, Paris).

שני העשורים האחרונים היו משמעותיים ביותר במינהל הציבורי בישראל. בסוף שנות ה-80 נשלט השיח הציבורי באתוס הניהול הציבורי החדש – מדידת יעדים, הצבת השורה התחתונה ואימוץ סטנדרטים מהעולם העסקי – ככלי שישפר את הישגי המינהל הציבורי. כיום, בעידן שבו המציאות משתנה תדיר, מתחדד השיח על מקומה של רגולציה, ונראה שהמערכת הציבורית בישראל מבשילה לשלב הבא בהתפתחות החשיבה הרגולטורית. במעבר משיטת ניהול המתייחסת ליעילות המנגנון (לפי הניהול הציבורי החדש) המגמה המסתמנת היא להתעלם מהמנגנון הניהולי, או המסגרת התחקיתית, ולהתייחס לשאלה המהותית – מה אנחנו מנסים להשיג כאן בעצם!?

תהליך RIA – Regulatory Impact Assessment – מצוי בלבה של אסטרטגיית ניהול הרגולציה במדינות ה-OECD. מדובר במכשיר שנועד לתמוך בתהליך קבלת ההחלטות של רגולטורים לשם בחינת השפעתן של פעולות אכיפה קיימות (ex-post) ויוזמות חקיקה עתידיות (ex-ante) על עלויות אכיפה, על הסביבה, על גישה לשווקים, על עמידה במחויבויות בין-לאומיות ועל רווחתם הכללית של הציכנים<sup>1</sup>. העבודה בנושא של יצירת מערכת קוהרנטית לשיפור רגולציה החלה עוד בשלהי שנות ה-90<sup>2</sup>, עת רבות ממדינות המערב החלו ליישם סטנדרטים של RIA, תוך הקפדה על עקרונות מידתיות, שקיפות, עקביות, אחריותיות (accountability) ומשילות (governance).

ל-RIA כמה יתרונות, אשר הבולטים בהם הם יכולת לשלב כמה מטרות מדיניות, חשיפת ההשפעות ההדדיות ואיזון ראוי יותר בין החלופות. יתרונות נוספים הם שיפור הליכי היועצות ושיתוף בעלי עניין; הערכת עלות/תועלת; ולא פחות חשוב מכך – איתות לסקטור התעשייתי על צעדי ריסון לרגולטור נלהב מדי.

בתהליך RIA משמשים כלים מתודולוגיים המכוונים את מערכי המדיניות לשאול את השאלות המתאימות כדי להצדיק את כלי המדיניות. ברוב המדינות מקובלים כמה מבחני סף לפני שנכנסים לניתוח חלופות מדיניות, וזאת כדי להצדיק את עצם הבעיה. המבחנים המקובלים<sup>3</sup> הם:

1. כשל שוק – הנובע ממחסור באינפורמציה ומקיומן של השפעות חיצוניות לאור מידע חלקי, כמו גם מניצול לרעה של כוח שוק וטובין ציבוריים.

2. כשל רגולטורי – כאשר הכלי התחקיתי הקיים איננו משרת את טובת הציבור בצורה המיטבית. לדוגמה, עלות האכיפה יקרה הרבה יותר מהמחיר שהאזרח ישלם בהיעדרה.



## לימור רובין

סטודנטית בתוכנית המנהלים, יזמית חברתית ומנהלת של מיזם "בית ישראלי בשכונה", מיזם פיילוט במודיעין המוקם ומנוהל על ידי התושבים בשיתוף הרשות המקומית  
limor@mrksher.org.il

# ממחאה לתיקון או מניהול ציבורי חדש לשיח אזרחי חדש

התהליך המסתמן של בניית החברה הישראלית מלמטה על ידי החברה האזרחית, מחייב הגדרה מחודשת של תפקיד המגזר הציבורי בחיי הלקוחות שלו

המגזר הציבורי הוא האחראי על השירותים, והחברה האזרחית הופכת ממקבל שירותים ללקוח, מעורב יותר או פחות, אחראי יותר או פחות, אך עדיין לא רואה את עצמו כנושא באחריות על חייו וגורלו.

השיח החדש הנבנה בחברה האזרחית הוא כזה שמנסה להגדיר מחדש את מערכת היחסים הזאת של מקבל ונותן, מבקש ליטול לעצמו את האחריות לחייו, אך זקוק לכלים ולתמיכה של המגזר הציבורי כדי לעשות זאת.

החברה האזרחית מתחילה לאט-לאט להביט פנימה ולא החוצה, לקיים שיח פנימי משותף בין המגזרים והקולות השונים בתוכה, שמטרתו בניית חברה חדשה, ראויה ומתוקנת יותר, מתוך תפיסה של קיימות סביבתית, חינוכית, תרבותית וקהילתית בישראל. התהליך הזה מחייב גמישות של המגזר הציבורי שהוא אינו מורגל אליה. הוא מחייב אותו לעבור מתפיסה של שיתוף לתפיסה של שותפות: מצד אחד לא לפרק את האחריות שלו לניהול המערכות הארציות והמוניציפאליות, אך מצד שני לתפוס את תפקידו כשרת, כמסייע לחברה הישראלית לעצב את עתידה בעצמה; ככזה המעניק את המימון, התשתיות והכלים ששייכים לאזרחים הנהנים מהם; להיות האורח ולא המארח. בתחילת הדרך צפוי קושי רב לעשות את השינוי, לשחרר את השליטה, את האחריות. אך התהליך כבר החל, והרכבת יצאה מן התחנה. בקצה קצהו של החזון מנהלת בית הספר השכונתי לא תראה את תפקידה כשומרת הסף של המבנה שבאחריותה, אלא ככלי לשירות הקהילה והשכונה. עובדי המרכז הקהילתי יסייעו לתושבים לעצב את הטקסים, את חיי הקהילה ואת התרבות שלהם, והמדינה תשקיע את משאביה בעידוד של פרויקטים ויזמות שעולה מן השטח על חשבון פיתוח של מנגנונים ושירותים הניתנים מטעם המדינה.

השיח החדש מאתגר גם את החברה האזרחית. לקיחת האחריות על חיה מחייבת את החברה האזרחית לנתב אנרגיות של תוקפנות לאנרגיות של עשייה; לתרגם את הזעם לתוכניות עבודה; להקפיד על שיח מכבד ולא שיח כוחני. לא כזה הדורש את שלו מן המגזר הציבורי, אלא כזה המבקש ליצור ולהוביל מציאות חדשה, משותפת, שבה אין האחד יכול לעשות זאת ללא האחר. הגיע הזמן לעבור ממחאה לתיקון, מניהול ציבורי חדש לשיח אזרחי חדש, מתפיסה של השתתפות לתפיסה אמיתית של שותפות, מתוך מחויבות אמיתית ליצירת עתיד משותף וחברה ישראלית חדשה ראויה ומתוקנת יותר.

הימים הם ימי מחאה, סיסמאות הקריאה לצדק חברתי הוחלפו בקריאה לשוויון בנטל, אך התעוררות החברה האזרחית במדינת ישראל מאז קיץ 2011 מצביעה על תופעה של רצון לשינוי, לתיקון, לבנייה מחודשת של החברה הישראלית, מלמטה. מאז ששכנו גלי מחאת האוהלים, החל שיח חדש להתרקם, ומהותו – כיצד ממנפים את האנרגיות ואת העוצמה של המחאה החברתית הגדולה? כבר במהלך המחאה החלו לפעול במאהלים שולחנות עגולים פיראטיים בנושאים כמו חינוך, חברה, נכונות ועוד ברחבי הארץ, שאותם הובילו ארגונים בחברה האזרחית כמו "קולות", "צו פיוס", "מעגלי צדק", "חינוך ישראלי", "תנועת הערבות" ועוד, שניסו לנתב את השיח ואת השפה של המחאה לשפה של תיקון חברתי מלמטה ולקיחת אחריות על חיינו כחברה. מחאה דמוקרטית היא הדרך הבסיסית שבה החברה האזרחית יכולה לבקש לעצמה את הכוח, אך התהליך המיוחד שמתרחש מאז מחוץ לכותלות העיתונאים, הוא פריחה ושגשוג של יזמות חברתית והתעוררות של החברה האזרחית להגדיר מחדש את תפקידה של המדינה בחייה.

זה כמה שנים ארגונים רבים בחברה האזרחית מנסים להוביל את השיח מכזה המבוסס על מיקוד שליטה חיצוני וקריאה למדינה לעשות את תפקידה טוב יותר, למיקום שליטה פנימי, שעיקרו: "אנחנו רוצים לעשות את זה בעצמנו", אך הבשלות של החברה האזרחית לקחת את האחריות על חיה היא תוצאה חדשה של "פוסט-מחאה". הבשלות הזאת היא קרקע פורייה לפריחה של יזמות חברתיות בתחומים כמו חינוך, נכונות, סביבה, תרבות וקהילה, המנסות להגדיר מחדש את תפקידו של המגזר הראשון בחיי הלקוחות שלו. במובן הזה השיח על אודות ניהול ציבורי חדש בתחומים כמו חינוך, רווחה, חברה, תרבות, זהות וכדומה הוא שיח ציבורי ישן, משום שהוא מקבע את תפקידו של המגזר הראשון כמספק שירותים, ומנסה לשכלל את הדרך, הטכניקה, האופן. גם ניסיונות אחרים לשפר את התפקיד הזה, כמו "שיתוף ציבור", "דמוקרטיה שיתופית" או אפילו co production, כולם יוצאים מנקודת הנחה כי יש נותן ויש מקבל:

” השיח החדש הנבנה

בחברה האזרחית הוא

כזה שמנסה להגדיר

מחדש את מערכת

היחסים הזאת של

מקבל ונותן, מבקש

ליטול לעצמו את

האחריות לחייו. אך

זקוק לכלים ולתמיכה

של המגזר הציבורי כדי

לעשות זאת ”



# קול קורא

## להגשת מאמרי מחקר, נייר מדיניות וסקירת ספרות (בעברית) בכתב עת חדש מנהל ומדיניות ציבורית

כתב העת מנהל ומדיניות ציבורית הוא פרויקט משותף של היחידות למנהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטאות המחקר בישראל (האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת ת"א ואוניברסיטת בן-גוריון). הוא יוצא לאור בביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית ומזמין בזאת את חברי הקהילה האקדמית הישראלית להציע מפרי עטם. כתב העת מתוכנן להתפרסם פעמיים בשנה ומכוון לאנשי מחקר ועשייה בתחום מתוך שאיפה לחבר בין תיאוריה, מחקר יישומי, והפצת ידע בקרב חוקרים, אנשי המנהל הציבורי וסטודנטים בתחום.

**כל גיליון יכלול:** 3 מאמרי מחקר

1 נייר מדיניות

1 סקירת ספרות מוזמנת על נושא מרכזי

**עורכים ראשיים:**

מומי דהן - האוניברסיטה העברית

ערן ויגודה-גדות - אוניברסיטת חיפה

שלמה מזרחי - אוניברסיטת בן-גוריון

גילה מנחם - אוניברסיטת ת"א

**רכזת המערכת:** עדי בריל

היקף המאמרים וניירות המדיניות לא יעלה על 7,000 מילה כולל מקורות. סקירת הספרות לא תעלה על 3,000 מילה. המאמרים יוגשו בתצורת APA- של האגודה הפסיכולוגית האמריקאית.

**חומרים לכתב העת יוגשו באופן אלקטרוני לכתובת הבאה:**

[adib@savion.huji.ac.il](mailto:adib@savion.huji.ac.il)

ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים

עבור 'כתב-עת מנהל ומדיניות ציבורית', הפקולטה למדעי-החברה

קמפוס הר-הצופים, ירושלים 91905

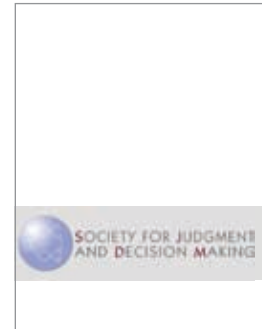
טלפון: 02-5881533

Tehila Kogut and Momi Dahan (2012)

## Do you look forward to retirement? Motivational biases in pension decisions

Judgment and Decision Making

במטרה לחקור את תהליך קבלת ההחלטות בתחום הפנסיוני, מחקר זה בחן כיצד מקבלים 134 כלכלנים במשרד האוצר החלטה אישית בארבעה תחומים: רכישת דירה, קניית מכונית, בחירת מסלול הפנסיה וקניית מכשיר חשמלי גדול. תחילה המחקר מראה שכלכלני משרד האוצר הפגינו מוטיבציה נמוכה במיוחד לעסוק בתהליך בחירת קרן הפנסיה האישית שלהם בהשוואה לשלוש ההחלטות האחרות (קניית דירה, מכונית ומכשיר חשמלי). חלק בלתי מבוטל מן הכלכלנים קיבלו החלטה בלתי מושכלת: בחירת קרן הפנסיה התקבלה אפילו ללא מידע בסיסי שהם עצמם חשבו שהוא חיוני להחלטה מושכלת. מחקר זה חושף כי גם בקרב אנשים בעלי חינוך פיננסי משובח, הממד האמוציונלי ממלא תפקיד חשוב בהסבר התופעה של קבלת החלטה בלתי מושכלת, שמאפיינת כל כך את התחום הפנסיוני. נמצא שכלכלני משרד האוצר שייחסו באופן סובייקטיבי סיכוי גבוה יותר ליהנות מפנסיה שנים רבות, היו גם בעלי מוטיבציה גבוהה יותר להשקיע בתהליך בחירת קרן הפנסיה, שמתבטאת בחיפוש אינטנסיבי יותר של המידע (כמו גובה דמי הניהול ושיעור תשואה). לעומתם, כלכלנים בעלי תפיסה סובייקטיבית שלילית ביחס לתקופת הפנסיה הצפויה מיעטו לחפש מידע, שקלו פחות חלופות בבחירת קרן הפנסיה המתאימה להם והיו גם פחות שבעי רצון מהחלטתם.



Zvika Orr (2012)

## The Adaptation of Human Rights Norms in Local Settings: Intersections of Local and Bureaucratic Knowledge in an Israeli NGO

Journal of Human Rights

חוקרים טענו שארגוני זכויות אדם הפועלים להטמיע רעיונות על-לאומיים של זכויות אדם בהקשרים פרטיקולאריים-מקומיים נאלצים להתאים את הרעיונות הללו לתפיסות מקומיות על מנת שזכו בלגיטימציה. בשונה מכך, המאמר מסביר כיצד ארגון זכויות אדם ישראלי אימץ רעיונות, המשגות ומקורות ידע מקומיים, אף שרבים מהפונים אליו לקבלת סיוע בחרו להשתמש בשיח זכויות האדם בגרסתו העל-לאומית. נמצא כי התהליך הדינמי של לוקאליזציה והשימוש בידע מקומי ובירוקרטי משרתים אינטרסים, אמונות וערכים מורכבים של שחקנים בארגון, ואינם מהווים רק כורח. הממצאים מלמדים כיצד מובנה הידע על זכויות כלכליות וחברתיות, ומצביעים על זיקות מורכבות בין סוכנים מקומיים לבין שיחים של זכויות אדם.

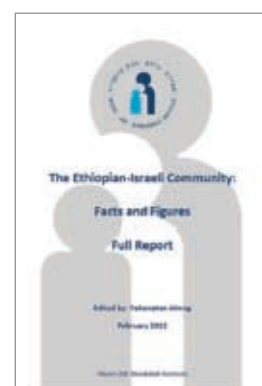


Yehonatan Almog (2012)

## The Ethiopian-Israeli Community: Facts and Figures.

Myers-JDC-Brookdale Institute

חברת עובדות ונתונים על יוצאי אתיופיה בישראל המרכזת מידע דמוגרפי ומידע בנושאי חינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, מצב חברתי-כלכלי, רווחה, התנהגויות סיכון ושירות צבאי. הבחינה של מרבית הנושאים היא השוואתית, ומהנתונים ניתן ללמוד על סגירה מסוימת של פערים בתחום החינוך במדדים כמו זכאות לתעודת בגרות ונשירה, וכן על צמצום פערים בתחום התעסוקה. עם זאת, במרבית התחומים קיימים עדיין פערים משמעותיים ביחס לאוכלוסייה היהודית הכללית.



Daniel Sperling and Gabriel Gurman, (2012)

## Factors Encouraging and Inhibiting Organ Donation in Israel: The Public View and the Contribution of Legislation and Public Policy

Journal of Bioethical Inquiry

אף שניתוחי השתלות איברים מצליחים יחסית להציל את חייהם של רבים, רק מעטים מוכנים לתרום איברים. על מנת להבין טוב יותר את הסיבות לתרומה או לסירוב לתרומה, את השלכותיהן של סיבות אלה ואת יכולת ההשפעה של מדיניות ציבורית על סוגיית תרומת האיברים, נערך סקר לבדיקת עמדות הציבור בנושא זה בישראל. אחד הבסיסים התיאורטיים שטרם נבחנו עד כה בהקשר זה נוגע למשמעות הסימבולית של האיבר שאותו מבקשים לתרום, להמשך קיומו של התורם באמצעות מעשה התרומה, ולמשמעות הקשר שבין התורם לנתרם. ניתוח 799 שאלונים גילה כי מצבו הבריאותי של התורם והידיעה כי התרומה מצילה חיים או כי קיים מחסור באיברים להשתלה, הם שני הגורמים המשפיעים ביותר על המוטיבציה לתרום. חוסר מידע, דעותיהם של קרובי משפחה וסוג האיבר שאותו מבקשים לתרום משמשים כגורמים המעכבים ביותר את התרומה. עוד נמצא כי הנכונות לתרום איברים מושפעת באופן משמעותי מהקרבה של המקבל לתורם. לגבי רוב האיברים, קרבתם ל"עצמי" ולתחושת ה"אני" מעודדת תרומה, למעט במקרה של תרומה לקרוב משפחה. הסקר מעלה כי המוטיבציה לתרום מושפעת מהאופן שבו איבר ספציפי קשור ל"עצמי" ולתחושת ה"אני" של התורם הפוטנציאלי ולתפקידו הסמלי של האיבר. ממצאי המחקר מציעים דרכים חדשות לכונן מדיניות ציבורית יעילה יותר בנושא זה.



Zvika Orr (2011)

## Imposed Politics of Cultural Differences: Managed Multiculturalism in Israeli Civil Society

Social Analysis

המאמר מנתח את התהליכים שבהם שיחים ופרקטיקות של רב-תרבותיות מוטמעים ומותאמים בהקשרים מקומיים. המאמר בוחן את המיקרו-פוליטיקה של רב-תרבותיות בארגון לא-ממשלתי המקדם זכויות חברתיות וכלכליות בישראל, ודן בשימושים המורכבים שעשו במושג התרבות שחקנים יהודים וערבים בארגון. נמצא כי שחקנים יהודים בארגון יזמו וקידמו רעיונות של רב-תרבותיות לגבי התרבות הערבית לשם דה-פוליטיזציה של יחסי יהודים-ערבים בארגון ולשם שימור היציבות בארגון. השחקנים היהודים בארגון הזכויות אימצו מאפיינים של "רב-תרבותיות מדינתית" (state multiculturalism) במדינה שבה אין מדיניות ממשלתית רשמית של רב-תרבותיות, ובכך ביקשו ליצור שינוי חברתי תוך שימור אלמנטים מרכזיים בהשקפת העולם הלאומית ההגמונית.



David Levi-Faur editor (2012)

## The Oxford Handbook of Governance

Oxford University press

מהי ממשליות (Governance)? על אף הפריחה בשימוש במונח בשיח האקדמי ומעבר לו, המונח נעדר הגדרה מוסכמת: למעשה, אפילו תרגום המונח לעברית שנוי במחלוקת. בקובץ החדש בעריכתו של פרופ' דוד לוי פאור, מוגדרת הממשליות כאג'נדה מחקרית בין-תחומית שעיסוקה באופנים שבהם מובנה הסדר בחברה: בידי המדינה, בתוך המדינה, ללא המדינה ומעבר למדינה. ממשליות היא מחקר העוסק בשינוי: מן המדינה כמוקד השלטון למדינה כשחקן נוסף בזירה שבה מתקיימים גם המגזר העסקי, החברה האזרחית, ארגונים בין-לאומיים והממשל המקומי. הקובץ מאגד למעלה מ-50 פרקים העוסקים, בין היתר, בתיאוריה של המושג ובמקומו בספרות המחקרית במדעי החברה, כמו גם בהשלכותיו לגבי המדינה, הכלכלה, הדמוקרטיה, טכנולוגיה וסיכון והזירה הבין-לאומית.



Yehonatan Almog; Jack Habib; Keren Lasky (Forthcoming)

## Progress Report on the Implementation of OECD Recommendations: Labour Market and Social Policies. Israel

Myers—JDC—Brookdale Institute

עם הצטרפותה של ישראל לארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD) בשנת 2010 פרסם הארגון סקירה על שוק העבודה ועל המדיניות החברתית של ישראל. הסקירה כללה 16 המלצות מרכזיות לשיפור במגוון תחומים חברתיים וכלכליים הנוגעים לשוק העבודה הישראלי. ההמלצות מתייחסות, בין היתר, לעידוד הזדמנויות התעסוקה של אוכלוסיות חלשות ולהרחבתן, להשקעה בצמצום פערם בחינוך, לפיתוח תשתיות תחבורה בפרפריה, ובמיוחד במגזר הבדואי, להרחבה ולרפורמה בכיסוי הפנסיוני ולמעמדם של עובדים זרים בשוק העבודה.

ישראל התבקשה להגיש דוח התקדמות בנוגע ליישום ההמלצות בתוך שנתיים ממועד הצטרפותה. הדוח מסכם את הצעדים שנקטה ישראל מאז שנת 2009 ליישום המלצות ה-OECD בתחומים השונים.

שר התעשייה, המסחר והתעסוקה יגיש את הדוח ל-OECD בחודש ספטמבר הקרוב.



Oser, Jennifer, Marc Hooghe and Sofie Marien (2012)

## Is Online Participation Distinct from Offline Participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification Political

Research Quarterly

הגידול בזמינות של האינטרנט הביא לצורות חדשות של השתתפות פוליטית. מאמר זה נועד לבדוק אם מדובר בדפוס שונה של השתתפות פוליטית מבחינת הקבוצות המשתתפות, או שמא מדובר בשכפול של דפוס השתתפות קיימים. המחקר התבסס על ניתוח מדגם מייצג של אוכלוסיית ארצות-הברית, ומצא כי אכן מדובר על דפוס מובחן של השתתפות פוליטית. יחד עם זאת, המחקר מצא כי אף על פי שניתן למצוא פרופיל חדש של השתתפות פוליטית מבחינת גיל ומגדר, הרי שאי-השוויון בהשתתפות הפוליטית הנובע ממצב חברתי-כלכלי מועצם בהשתתפות פוליטית מסוג זה.



צמח-מרום, ת., קייב, ל., אמינוב, נ., והנדין, א. (2012)

## האיכות והעלות של המעונות לטיפול באדם המפגר לפי סוג בעלות: ממשלתי, ציבורי ופרטי מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

המחקר בוחן הבדלים באיכות הטיפול ובעלויות התפעול של מעונות לאדם המפגר בבעלות ממשלתית, ציבורית ופרטית הפועלים בחסות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. הוא נערך על רקע דיון ציבורי וחילוקי דעות לגבי האיכות והיעילות של מעונות שבבעלות שונות.

לפי המשתנים שנבדקו, עולה שהבדלי האיכות בין סוגי הבעלות קטנים יחסית. ההבדלים אינם אחידים בכל התחומים, ולכל סוג בעלות יש יתרון בתחום כלשהו. קיימת שונות גם בתוך כל סוג בעלות: חלק מהמעונות הם בעלי רמת איכות גבוהה יותר, וחלקם בעלי רמת איכות נמוכה יותר. העלות של המעונות הפרטיים והציבוריים דומה, אך עלות המעונות הממשלתיים גבוהה ב-42% וב-55% מעלות המעונות הפרטיים והציבוריים, בהתאמה. העלות הגבוהה יותר של המוסדות הממשלתיים אינה מתורגמת ליתרון באיכות.

המחקר מעלה את חשיבות הבחינה האמפירית של ההבדלים בין סוגי הבעלות, אשר יכולה להזין את הדיון בהקשרים ספציפיים ובסוגיית ההפרטה באופן כללי.





דורי ריבקין, סמדר סומך ואורית שחר (2012)

## הערכה של תוכנית "ליווי משפחות" למשפחות במצוקה ביקנעם ובמועצה האזורית מגידו

תוכנית "ליווי משפחות" היא תוכנית חדשנית שמסייעת למשפחות המתמודדות עם קשיים בתחומים רבים לצאת ממצוקה ומהתלות בשירותי הרווחה באמצעות עבודה כוללת המגייסת את כוחות המשפחה. בתוכנית מלווה עובד את המשפחה בשיטת "אימון אישי" בנושאים כמו תעסוקה, חינוך, תפקוד הורי ועוד, ומפנה אותה לפרויקטים בנושאים אלה. מאירס-ג'וינט-מכון-ברוקדייל העריך את התוכנית במטרה לסייע להמשך פיתוחה באמצעות בחינת יישום התוכנית ומשוב על המשפחות והתקדמותן במישורי ההתערבות - תעסוקה, יחסים במשפחה, מסוגלות ודימוי עצמיים ומצב לימודי וחברתי של הילדים.

ממצאי ההערכה השנתיים שימשו את מובילי התוכנית בשיפורה השוטף. במקביל, גברה המודעות במשרד הרווחה לצורך בשינוי אופן העבודה עם משפחות במצוקה, והוחלט כי יפותח תפקיד של "עו"ס משפחה", שיפעל על פי שני העקרונות של התוכנית - ליווי וריכוז של הטיפול במשפחה והפניה להתערבויות טיפוליות וקהילתיות.

ניתן לעיין בדוח ללא תשלום באתר המכון [www.jdc.org.il/brookdale](http://www.jdc.org.il/brookdale)



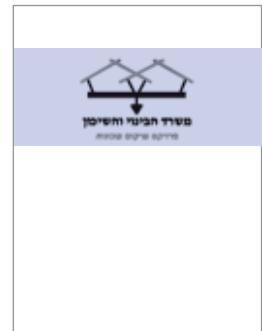
מוטי טליאס, יהודה מור ויובל פיורקו (2012) | יועץ מלווה: ד"ר ישראל כ"ץ

## מחקר הערכה של גרעיני התיישבות עירוניים

משרד הבינוי והשיכון

ב-15 השנים האחרונות מתרחבת התופעה של גרעיני התיישבות עירוניים. מדובר בקבוצות צעירים הבוחרות להתיישב בפריפריה החברתית או הגיאוגרפית של ישראל ולפעול לקידום של מקומות אלה. אף שחסרה תשתית מידע מסודרת על היקפה של התופעה, האומדנים השונים מעריכים כי קיימות כ-150 קהילות שכאלו בפריסה ארצית. משרד הבינוי והשיכון והמשרד לפיתוח הנגב והגליל תומכים בפעילותם של חלק מגרעינים אלו, וביקשו לקבל באמצעות מחקר הערכה זה תמונת מצב לגבי התרומות של הגרעינים והאתגרים שעומדים בפניהם. המחקר בדק את פעילותם של 18 גרעינים מרחבי הארץ. על בסיס בדיקה זו מוצגים פרופיל המאפיינים של גרעיני ההתיישבות ודפוס פעילותם, וכן ניתוח ראשוני של מדיניות התמיכה הציבורית בהם כיום והמלצות לשינוי. גרעיני ההתיישבות מייצגים תופעה חברתית משמעותית עכשווית רחבת היקף שנחקרה מעט מאוד, והיא מזמינה עניין מחקרי של דיסציפלינות שונות, ובראשן מדיניות ציבורית.

[www.moch.gov.il/Research/Pages/ResearchTsover.aspx](http://www.moch.gov.il/Research/Pages/ResearchTsover.aspx)



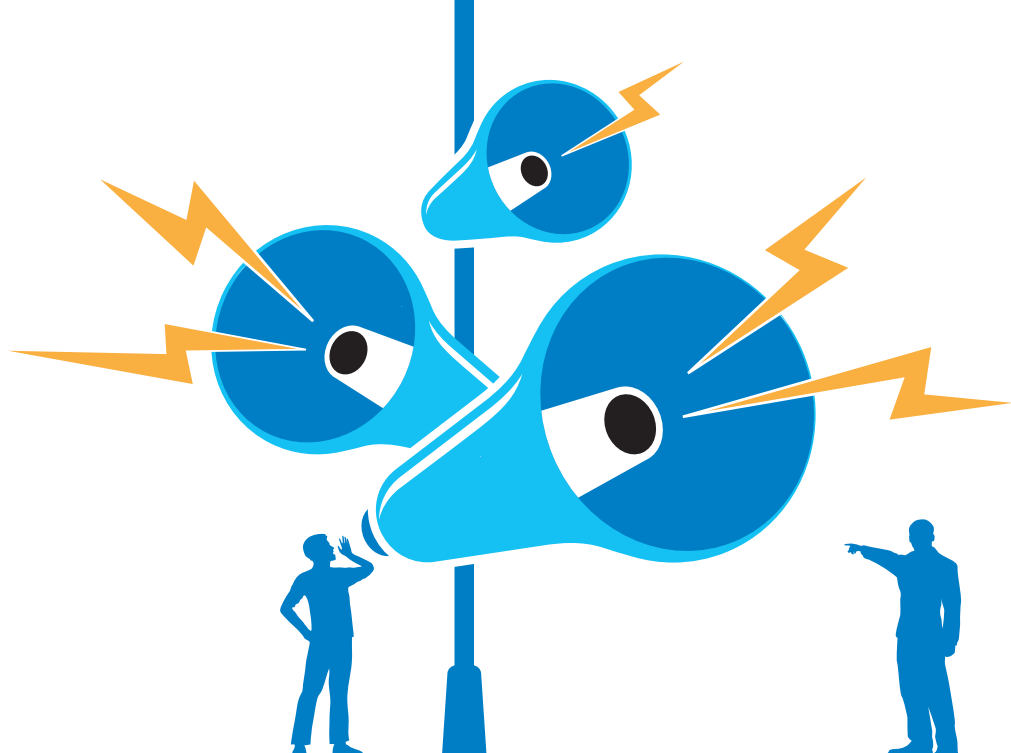
ענת חולתא (2012)

## מגמות "אקטיביסטיות" בביקורת המדינה

הסדרה הכתומה

מחקר זה מבקש לבחון את קיומן של מגמות "אקטיביסטיות" בעבודת מבקר המדינה הישראלי לאורך השנים. לצורך המחקר נדגמו 99 פרקי ביקורת מתוך דוחות העוסקים בשלושה משרדי ממשלה, תוך מתן ייצוג לכל מבקרי המדינה מאז תחילת עבודת המוסד ב-1949. ממצאי הביקורת סווגו לפי חמש קטגוריות שגובשו מתוך הספרות בדרך של ניתוח תוכן. בוצעו ניתוחים כמותיים בתוצאות המיון. למיטב ידיעתנו, זהו המחקר הראשון הבוחן שאלה זו באופן כמותי. תוצאות המחקר איששו את ההשערה כי קיימות מגמות "אקטיביסטיות" בעבודת מוסד הביקורת בישראל.





## קול קורא לגיליון הבא של עיתון בית הספר למדיניות ציבורית



בימים אלו משיקה  
הבוגרים שלה בכתובת  
[bogrim.org.il](http://bogrim.org.il)  
בוגרי "עתידיים"  
מוזמנים להירשם  
לפורטל ולאירוע  
ההשקה הקרוב.

הנושא המרכזי של הגיליון הבא של עיתון בית הספר למדיניות ציבורית יהיה **מדיניות רב-תרבותית**.

בשנים האחרונות הרעיון של עיצוב מדיניות מותאמת לקבוצות תרבותיות שונות הולך וקונה אחיזה בעולם. גם בישראל ניתן לראות ניצנים של מגמה זו, דוגמת ההחלטה של משרד הבריאות להכניס מגשרים תרבותיים לבתי החולים, שימוש במגשרים לתלמידים עולים במערכת החינוך, עיצוב תוכניות מותאמות תרבותית בשירותי הרווחה ובניית מסגרות מיוחדות בצה"ל לחיילים חרדים.

הרעיון של עיצוב מדיניות רב-תרבותית מעלה שאלות, כגון באיזו מידה על המדינה להתאים את שירותיה לקבוצות אוכלוסייה שונות, האם השירות הציבורי מסוגל לעצב מדיניות מותאמת תרבותית, מהן העלויות והתועלות של עיצוב מדיניות מסוג זה, מה המקום של הקבוצות התרבותיות השונות בתהליך עיצוב מדיניות הנוגע להן ישירות ועוד.

אני מזמינה את כל מי שיש לו עניין מקצועי, מחקרי או אישי בסוגיות אלו לכתוב לגיליון הקרוב. כמנהגו של העיתון, ישולבו בו כתבות בעקבות מחקרים, תזות, ניירות מדיניות או פעילות בשטח של קהילת בית הספר.

את ההצעות והכתבות השונות ניתן לשלוח לאילנה שפיזמן, עורכת העיתון, לכתובת  
[Ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il](mailto:Ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il)





לקווין דוורקה על אישור עבודת הדוקטורט.

דרך צלחה למחזור א' של תוכנית הצוערים לשירות המדינה.

## לוח מודעות

### מינויים של קהילת בית הספר

ברכות לד"ר מרגית כהן על קבלת דרגת מרצה בכיר עם קביעות.

ברכות לפרופ' מומי דהן על קבלת דרגת פרופ' חבר.

ברכות לפרופ' מישל סטרבצ'נסקי על מינויו לראש ועדת ההיגוי הציבורית לחשבונאות לאומית חדשה לישראל.

ברכות לליאת בן-ארי-שווקי, בוגרת תוכנית המנהלים, על מינויה לתפקיד בפרקליטות מחוז תל-אביב מיסוי וכלכלה.

ברכות ליהלומה גת, בוגרת תוכנית המנהלים, על מינויה לתפקיד מנהלת מדעית בכירה בלשכת מדען ראשי משרד הבריאות.

ברכות לאבי אסבן, בוגר תוכנית המצטיינים ותוכנית "עתידים", על מינויו לסמנכ"ל פיתוח במכללה למדינאות.

ברכות לליבי ממן, בוגרת תוכנית המצטיינים ותוכנית "עתידים", על מינויה לתפקיד יועצת מנכ"לית במשרד התרבות והספורט.

ברכות להילה כהן-אייס, בוגרת תוכנית המצטיינים, על מינויה לתפקיד מרכזת בכירה – מידע במזכירות הממשלה.

ברכות לחיה גלבוש, סטודנטית בתוכנית המצטיינים, על מינויה לעוזרת אישית של מנכ"ל הסוכנות היהודית.

ברכות לאבי כהן, בוגר תוכנית עתידים על מינויו לתפקיד ראש אגף בכיר לקשרי ממשל במשרד ראש הממשלה.

ברכות למעין אלכסנדר, בוגרת תוכנית המצטיינים, על מינויה למנהלת תקשורת ומדיה במרכז צדק לנשים.

ברכות לפואד אבו חאמד, בוגר תוכנית המנהלים על מינויו לחבר הנהלת מט"י ירושלים.

ברכות לשירלי רקח, בוגרת תוכנית המצטיינים, על מינויה למנהלת שותפה של מחלקת מדיניות שיוניות בעמותת סיכוי.

ברכות לרבקה גלאט, בוגרת תוכנית המנהלים, על מינויה לשופטת בבית משפט השלום במחוז מרכז.

ברכות לסגן גונדר הרצל שור, בוגר תוכנית המנהלים, על מינויו לתפקיד קצין תמיכה לוגיסטית במחוז צפון.

### פרסים

ברכות לד"ר ג'ניפר אושר על קבלת פרס האגודה הישראלית למדע המדינה ועל פרס פולונסקי על עבודת דוקטורט מצטיינת.

ברכות לעופרה קומר-תורן על קבלת פרס העובדת המצטיינת של האוניברסיטה העברית.

ברכות לאילנה שפייזמן, דוקטורנטית בבית הספר, על קבלת פרס של Social Policy Association על מאמר מצטיין של תלמידי מחקר.

ברכות לאהוד עוזיאל, אילן ניר, יונתן בינג ויעל גנדמן מתוכנית המצטיינים על זכייתם בפרס ע"ש דוד דיאגו לדובסקי.

ברכות לרועי פולקמן, דוקטורנט בבית הספר, על קבלת מלגת ווקסנר של אוניברסיטת הרווארד.

ברכות לרותם גבאי, בוגרת תוכנית המצטיינים, על קבלת מלגה מטעם המכון הלאומי לחקר שירותי בריאות ומדיניות בריאות.

ברכות לד"ר ענת גופן-שריג על קבלת מענק מחקר של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.



בית הספר ע"ש פדרמן  
למדיניות ציבורית וממשל

The Federmann School of  
Public Policy and Government

אתר בית הספר:

Public-policy.huji.ac.il

# האוניברסיטה העברית בירושלים

## בית הספר מציע לכם מגוון תוכניות

### שואפים

להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?  
לעצב מדיניות ציבורית?

להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?

## תוכניות לתואר שני

### תוכנית משותפת בכלכלה ובמדיניות ציבורית

התוכנית מיועדת לבוגרים  
מצטיינים של החוג לכלכלה  
הרואים את עתידם בשירות  
הציבורי. תוכנית מחקרית  
בת שנתיים.

למתקבלים תוענק מלגת  
פטור משכר לימוד בשנה א'

### תוכנית המצטיינים במדיניות ציבורית

התוכנית מיועדת  
לבוגרים מצטיינים  
מכל החוגים הרואים  
את עתידם במגזר הציבורי.  
תוכנית מחקרית בת  
שנתיים.

למתקבלים תוענק מלגת  
פטור משכר לימוד בשנה א'

### תוכנית הצוערים לשירות המדינה

התוכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל החוגים הרואים את  
עתידם בשירות המדינה. תוכנית לא מחקרית בת שש שנים.

תוכנית במימון המדינה

לפרטים נוספים: טל: 5881533-02  
דוא"ל: [public\\_policy@savion.huji.ac.il](mailto:public_policy@savion.huji.ac.il)  
<http://public-policy.huji.ac.il>

## תוכניות מנהלים לתואר שני

### תוכנית מנהלים מנהלים במגזר הציבורי

מיועדת לבכירים בשירות הציבורי הרחב,  
שלטון מקומי וחברה אזרחית.  
אפשרות למלגות עד 20,000 ש"ח  
לעומדים בקריטריונים.

### תוכנית בכירים בכירים בשירות המדינה

מיועדת לפתח אליטה של סגל בכיר  
על-משרדי בשירות המדינה בישראל.  
תוכנית במימון המדינה

לפרטים נוספים: טל: 5881934-02  
דוא"ל: [exmpp@savion.huji.ac.il](mailto:exmpp@savion.huji.ac.il)  
<http://empp.huji.ac.il>



עקבו אחרי פעילויות ביה"ס בפייסבוק:  
[www.facebook.com/SPPFedermann](http://www.facebook.com/SPPFedermann)