



בית הספר ע"ש פדרמן
למדיניות ציבורית וממשל

The Federmann School of
Public Policy and Government

מדיניות ציבורית

כתב עת לחידושי מדיניות בישראל

תהליכי קבלת החלטות בישראל

6 על מי אנחנו סומכים בשעת משבר?
על אמון וקבלת החלטות בעת חירום
במשרד ראש הממשלה | אבי בר

16 בין האינטלקטואל והמחליט
רועי פולקמן

22 יותר זה פחות
על הנוכחות של חברי כנסת
בוועדות רבות | אהרון הינמן



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

"מדיניות ציבורית - כתב עת 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: אילה הנדין
ayala.hendin@mail.huji.ac.il
יועץ אקדמי: רענן סוליציאנו-קינן
מערכת: פרופ' דן אבנון, דרורה ברדיצ'ב,
אהרן גפן, רוני ליאור, רני רוזנהיים, עופרה תורן-קומר
עריכה לשונית: יעל רינגולד
עיצוב גרפי: 2w-design.com

05

קבלת החלטות בזירה המדינית-ביטחונית

שבויים באי ודאות
על מי אנחנו סומכים בשעת משבר
המצפן של ראש הממשלה
ילדים חסרי מעמד
מטופלים בלשכות הרווחה

12

שיתוף פעולה בין בוגרים

עלו ברשת: עיריית ירושלים

14

קבלת החלטות בזירה המקומית

צמוד למדד
בין האינטלקטואל והמחליט
מדיניות התיישבות באזורי גבול וספר

18

קבלת החלטות בזירה המשפטית

הטיות לא מודעות בשיפוט והשלכותיהן בזירה הציבורית
התוכנית למשפט הומניטארי, האגודה לזכויות האזרח
בית המשפט כמשפיע על קבלת החלטות
קבלת החלטות בכנסת

23

בוגרים בשטח: מחזור ג' של תוכנית המצטיינים

מחזור ג' - מצטיינים

26

בוגרים בשטח: משנים מדיניות חינוך

יוזמות לשינוי מדיניות
הישגים

27

חדש בבית הספר

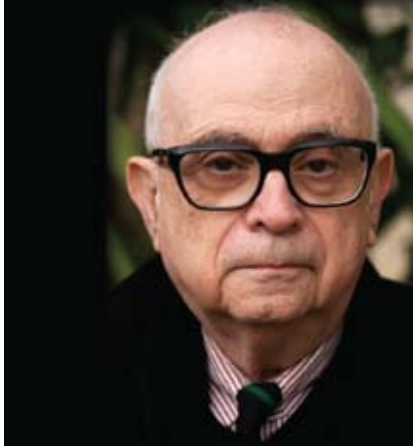
דוקטורנטים
מסורת חדשה: חילופי סטודנטים

28

מחקרים

31

לוח מודעות



פרופ' יחזקאל דרור

msdror@mscc.huji.ac.il

אילה הנדין

ayala.hendin@mail.huji.ac.il

דבר האורח

קבלת החלטות בתחומי המדיניות הציבורית נועדה להשפיע על העתיד. מכאן עיקר מהותה כהתערבות בתהליכים היסטוריים המעצבים את העתיד. כן, בגלל אי הוודאות הרבה הבנויה לתוכם, כל התערבות בהם היא בחזקת "הימור עמום, בין חצי-מחושב בין פרוע". כלומר, דרוש להבין ולשפר החלטות כ"הימורים עמומים עם ההיסטוריה" – לעתים על קופה גדולה מאוד וגם גורלית.

כדי לעמוד במשימה זו בצורה יותר טובה (אין מה לדבר על "אופטימלית"), יש לעמוד בחמישה תנאים הכרחיים (1) קיום מצפן ערכים ויעדים מובהר המצביע על הכיוון הרצוי של התפתחות העתיד, כולל העדפות בזרם הזמן; (2) הבנה של תהליכים ההיסטוריים, כולל עמוקים, על גורמיהם; (3) מיפוי של דרכי התערבות שיש בהן כדי להשפיע על התהליכים בכיוון הרצוי, וזיהוי המסע הקריטי הדרוש לכך; (4) יצירתיות רבה, כדי לפתח חלופות התערבות חדשות ההולמות אתגרים משתנים; (5) תחכום אי ודאות רב, שיש בו כדי לשפר את התוחלת של הימורי-ההחלטה, הגם שעל פי רוב אין אפשרות לבטל את מהותם כהימורים עמומים ו- (6) גיוס המשאבים הדרושים כדי להגיע למסע על-קריטי הדרוש של התערבות, כולל משאבים פוליטיים, ארגוניים ותקציביים.

אלו דרישות תובעניות. גם מדינות המצטיינות יחסית במחשבת מדיניות עומדות בהן רק חלקית. אך בישראל המצב בתחומים רבים גרוע במיוחד – ואילו שאיפותינו והאתגרים העומדים בפנינו מחייבים שנהיה טובים במיוחד.

שתי סיבות עיקריות לכך הן מיעוט מנהיגים המבינים במה מדובר והיעדר מקצועני מדיניות של ממש.

על בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל להרים תרומה להתגברות על חסר זה, כולל הוראה והכשרה קלינית בליבון ערכים, חשיבה בהיסטוריה, הבנת תהליכים היסטוריים ודרכי התערבות בהם, פיתוח חלופות החלטה חדשניות, התמודדות עם אי ודאות קשה, דרכי גיוס תמיכה ומשאבים ועוד. כן דרושה תוכנית לימודים המאפשרת בחירה בין יתר הכנה לתפקידי מנהיגות ציבורית לבין מקצוענות מדיניות.

אך שום תוכנית לימודים לא יכולה לענות על כל צורכי הידע וההבנה לשיפור קבלת החלטות. חלק גדול מהמטלה מוטל על הסטודנטים לפי יוזמתם הם וכן על העוסקים במלאכה הלכה למעשה.

הנושאים הנרמזים ברשימה נידונים בהרחבה בספרו המקצועי-הוראתי של המחבר "מנהיג תהיה לנו! מורה נבוכים למנהיג מכונן יהודי-ציוני", העומד לצאת לאור בהוצאת "ידיעות-ספרים".

דבר העורכת

תהליכי קבלת החלטות הם מרכיב יסודי וחלק בלתי נפרד מתהליך המדיניות, והם מתרחשים מדי יום בכל אחת מהזירות הציבוריות. בישראל תהליכים אלה שבים ועולים לכותרות מדי כמה חודשים, לרוב בעקבות "פיצוץ" פרשה ביטחונית זו או אחרת. בגיליון הנוכחי נבחר נושא זה כנושא מוביל בעקבות "פיצוץ" שכזה, שהתרחש מיד לאחר אירועי המשט לעזה והקמת ועדת טירקל בעקבותיו. כקהילה העוסקת במדיניות ציבורית בעשייה היומיומית שלנו, כולנו חשופים לתהליכי קבלת החלטות המשפיעים באופן מהותי על כל תושבי המדינה, לא רק בתחום הביטחוני ולא רק בעת עליית פרשה זו או אחרת לכותרות. על כן, בגיליון זה נעשה ניסיון לבחון באור ביקורתי את תהליכי קבלת ההחלטות בישראל. כמה כתבות עושות זאת על ידי התייחסות לסוגיות ספציפיות, דוגמת עסקאות שבויים, יציאה למלחמה, עתידם של ילדי מהגרי העבודה ועוד. לצדן כתבות נוספות אשר מאירות מרכיבים שונים של מסגרות תיאורטיות אפשריות לבחינת אופן עיצוב תהליכי קבלת החלטות באשר הם. בגיליון תמצאו דיון בהעדפות אישיות בתנאי אי ודאות, בהטיות מודעות ולא-מודעות בתהליכי קבלת החלטות, בהשפעת אופן הצגת מידע על תהליכי קבלת החלטות ועוד. הדיון התיאורטי בליווי מקרי הבוחן האמפיריים נועד לעודד את המבט הביקורתי ואת השיח בין הכותבים והקוראים לבין עצמם על כל אותם תהליכים אשר אנו שותפים להם בעשייתנו האקדמית והציבורית.

ומכאן לנדבך הנוסף של גיליון זה, והוא שיקוף אותה העשייה הפנים-בית ספרית והעשייה החברתית-ציבורית של חברי קהילת בית-הספר. בתוך בית הספר ישנו דגש בגיליון זה על פעילות הדוקטורנטים באמצעות הצגת חידושים בפורום הדוקטורנטים כמו גם תקצירי פרסומים של רבים מהדוקטורנטים; ומחוץ למסדרונות, אך עם תקווה להמשך הקשר אליהם, החלטנו לפתוח שני מדורים חדשים אשר ישקפו במעט את ה"שטח": "עלו ברשת" הוא מדור שמציג שיתופי פעולה מקצועיים בין בוגרי בית הספר, הפעם בעיריית ירושלים, ו"דף מחזור", מדור אשר יוקדש בכל גיליון למחזור אחר מתוכנית אחרת הפועלת בבית הספר, ויצג בפנינו תמונת מצב חלקית של העיסוקים האישיים, המקצועיים והאקדמיים של מחזורים שונים שסיימו את לימודיהם.

בכל גיליון, גם הפעם אני קוראת לכולכם לעיין, להגיב לכותבים ולמערכת, ולהיות בקשר ביחס לכל הצעה ורעיון לגיליונות העתידיים.

שנה טובה של קבלת החלטות מושכלות!

אילה

דבר ראש בית הספר

לקהילת בית הספר שלום!

עם פתיחת שנת הלימודים תשע"א יש לנו כמה וכמה חידושים והתפתחויות. אנחנו שמחים לקלוט את ד"ר **קלוד ברבי** ואת ד"ר **שרון גלעד**, שמצטרפים לסגל בית הספר. קלוד, בעל תוארי מוסמך בכלכלה ובמינהל עסקים מהאוניברסיטה העברית, סיים לימודי דוקטורט באוניברסיטת פרינסטון. הוא מגיע אלינו אחרי חמש שנות עבודה במכון ראנד והוראה באוניברסיטת UCLA. שרון למדה משפטים ומדע המדינה (תואר שני) באוניברסיטה העברית. היא בעלת ניסיון כפרקליטה בפרקליטות המדינה, ובעלת דוקטורט באוניברסיטת אוקספורד. היא מגיעה אלינו ממשרה בקינגס קולג' בלונדון, שם הייתה גם עמיתת מחקר ב-LSE. אני מאחל לקלוד ולשרון הצלחה והנאה במחקר, בהוראה וביחסים שיירקמו עמנו.

ד"ר **גייל טלשיר** שבה לנהל אקדמי של המרכז להכשרת בכירים. **ירום אריאב** ממשיך בשנת הלימודים הבאה להימנות עם סגל בית הספר כעמית מחקר ועכשיו גם כמורה. **ירום ומומי דהאן** ילמדו ביחד קורס חדש בנושא אתגרי ניהול. הקורס מוצע במשותף לתלמידי תוכנית המצטיינים ותוכנית המנהלים, ויארך מנהלים בכירים לסדרות של הרצאות על אודות רפורמות ולקחיהן. גייל וירום מקדמים את הממשק של בית הספר עם מערכות הניהול והמדיניות של מדינת ישראל, ואנו מקווים שנמשיך לחזק את ההיבט הזה של פעילותנו.

רובכם ככולכם קיבלתם את ההודעה בדבר פתיחת **תוכנית מוסמך חדשה, בלימודי פיתוח קהילות**. ייעודה של התוכנית להכשיר סגל מקצועי עבור עמותות בין-לאומיות העוסקות ב"תיקון עולם" באזורי מצוקה חברתית וכלכלית ברחבי תבל. **פרופסור סטיב קפלן**, ראש מכון טרומן לקידום השלום, עומד בראש התוכנית. מאחר שיש לה מרכיב בין-לאומי משמעותי, בסגל התוכנית גם **איה נבון**, דוקטורנטית במחלקה לפסיכולוגיה שלה ניסיון רב בעמותות בין-לאומיות שפועלות לסייע לקהילות מוחלשות. **מרכז גילה לחנוך אזרחי ודמוקרטיה** יהיה שותף בניהול ההיבטים הלא-אקדמיים של התוכנית. **לשרון בן-אריה**, המנהלת האדמיניסטרטיבית של מרכז גילה, ניסיון רב גם כן בהקמה של עמותה שפועלת לקידום דיאלוג והבנה בין קהילות ובהפעלתה. אני מאחל לסגל התוכנית הצלחה בפיתוחה ובקידומה.

התוכנית בלימודי פיתוח קהילות היא פרי יוזמה של הפקולטה למדעי החברה. סגל ההוראה שילמד בה מגיע ממגוון דיסציפלינות אקדמיות. היא מושתתת על ידע, ניסיון והון אנושי של בית הספר. אנו שמחים ואף גאים בכך שבית הספר נבחר להיות הבית האקדמי והמנהלי של התוכנית. זו ההזדמנות הנכונה והנאותה להודות לבוגרי בית הספר ששמו על התוכנית, יצרו קשר, וכבר רוקמים שותפויות סביבה. את אשר קיוונו (כמרם אנושי) בא לנו.

במחלקת תוכניות חדשות אציין עוד את **התוכנית להכשרת עתודה ניהולית של האוניברסיטה עברית**, שנפתחה בשנת הלימודים הקרובה באחריותה ובניהולה האקדמי של ד"ר **ורדה וסרמן**. זו תוכנית ניסיונית שמבקשת לאתר ולהעצים עובדי אוניברסיטה שבעתיד יובילו את המוסד אל עבר אתגרי ההשכלה הגבוהה במאה העשרים ואחת.

כל החידושים, הפיתוחים, היוזמות וההתחדשויות הללו ונוספות – כמו גם ניהול הדברים הקיימים ותחזוקתם – מתאפשרים בזכות הצוות המנהלי היוצא מן הכלל של בית הספר, בראשותה של **דרורה ברדיצ'ב**. דרורה עמדה בשנה החולפת בפני אתגרים בלתי רגילים, הן בשימור ובהעמקת הקיים והן בקידום ובהצמחת החדש. "הון אנושי" כבר אמרתי?

אנחנו מקדמים באנחת רווחה את שובה של **עופרה תורן-קומר** מחופשת לידה. כמו כן, כולנו מקדמים בברכה את **עדי בריל**, שהחליפה את **אניס גורן** במזכירות בית הספר. עדי – בעלת תואר מוסמך בקרימינולוגיה מהאוניברסיטה העברית ובעלת ניסיון עשיר במזכירות ובניהול תוכנית לימודים במרכז גילה – תשמש כמזכירת בית הספר וכרכזת האקדמית של תוכנית המוסמך בלימודי פיתוח קהילות.

לו ניתנו לי עוד מילים, הייתי מוסיף ומרחיב לגבי הנעשה במחקר ובהוראה של בית הספר, וכן על אודות העבודה הנעשית בתוכנית המנהלים בהובלתם של ד"ר **רענן סוליציאנו-קינן** ו**יפעת כהן-חדד**. חדשות אלו יגיעו בגיליונות הבאים (אבל בעיקר – דרך הניוזלטר שעופרה מפיקה).

תודה למערכת העיתון הזה ולעורכת שלו אילה הנדין. העיתון הולך ומתייצב כערוץ תקשורת שדרכו ייווצרו קשרים וחיבורים כמידת היוזמות והעניין של כולנו.

שנה טובה באשר הנכם!

ס/א/ד



יוני אלמוג,

בוגר תוכנית המצטיינים; עוזר מחקר במאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

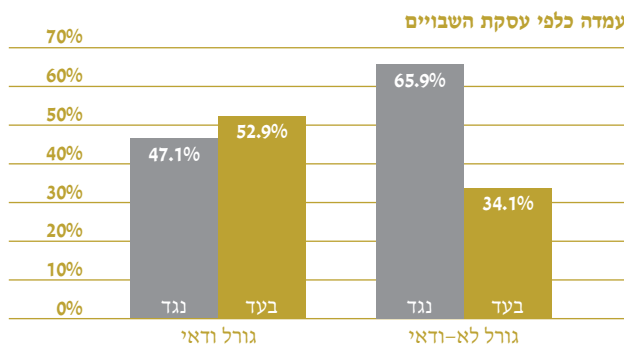
yonialmog@gmail.com



שבויים באי ודאות

מניפולציה פשוטה לגבי מידת הוודאות הכרוכה בעסקה תשנה את ההעדפות לגביה, אך האם ייתכן שהעדפות כל כך רגישות להטיות קוגניטיביות גם בשאלה זו, שבה כולנו מתחבטים בשנים האחרונות כמעט על בסיס יומי? מסתבר שהטיות חשיבה מתרחשות גם בקבלת החלטות בנושאים העקרוניים ביותר.

במחקר מצאתי כי כאשר גורל השבוי בהיעדר עסקה לשחרורו הוא ודאי, התמיכה בעסקה גבוהה יותר ביחס למצב שבו גורלו אינו ודאי. בניסוי שנערך נשאלו סטודנטים אם יתמכו בעסקה לשחרור חייל חטוף בתמורה ל-1,000 מחבלים. לקבוצה אחת נאמר כי בהיעדר עסקה השבוי יוצא להורג. לקבוצה שנייה נאמר כי בהיעדר עסקה השבוי יישאר בשבי זמן רב. לקבוצה שלישית של סטודנטים נאמר כי בהיעדר עסקה קיים סיכוי של 50% שהשבוי יוצא להורג וסיכוי של 50% שהשבוי יישאר בשבי זמן רב (כלומר גורל לא ודאי):



ניתן לראות כי בעוד שרוב קטן של נשאלים תמך בעסקה כאשר גורל השבוי בהיעדר עסקה הוצג כודאי (בין שמוות ובין שהמשך שבי), רוב גדול של נשאלים התנגד לעסקה כאשר גורל השבוי הוצג כלא ודאי (וזאת אף שגם במצב זה גורלו של השבוי הוא אחד מהשניים – מוות או המשך שבי).

ממצאים אלה מדגימים שוב עד כמה קבלת ההחלטות שלנו יכולה להיות נתונה למניפולציות פשוטות, אשר יביאו להיפוך של ממש בהעדפות שלנו אפילו בנושאים המהותיים, הערכיים והעקרוניים ביותר. שאלו את עצמכם, למשל, כיצד הידיעה הוודאית שגלעד שליט חי בעקבות קלטת הווידאו שפורסמה יכולה לשנות את העדפותיכם ביחס למצב שבו גורלו אינו ידוע, ואת מי שנינו זה בהעדפות עשוי לשרת. הבנה והפנמה של המידה שבה אנו חשופים למניפולציות אלו יכולה לשרת את מקבל החלטות אשר מעוניין להשתחרר מהטיות קוגניטיביות ולהתקרב יותר למודל הרציונלי של קבלת החלטות.

עד כמה העמדות שלנו בנושאים עקרוניים יציבות, ברורות ומוחלטות? מתברר שפחות ממה שרובנו נוטים לחשוב. מחקרים רבים בתחום קבלת ההחלטות מצביעים על ההפכפכות של עמדות והעדפות במגוון תחומים ועל הקלות היחסית שבביצוע מניפולציות פשוטות על תהליך קבלת ההחלטות כדי להביא לשינוי קיצוני עד כדי היפוך העמדה כלפי נושא מסוים.

בארבעת העשורים האחרונים מתרחבת המגמה השוללת את גישת הרציונליות הטהורה לקבלת החלטות כמודל המתאר נכונה החלטות, והמצביעה על הטיות חשיבה והפרות של כללי הרציונליות. אחת מבין ההפרות הרבות של כללי הרציונליות נמצאה על ידי החוקרים הישראליים טברסקי ושפיר וכונתה "אפקט ההפרדה"¹. אפקט זה מתאר מצב שבו ההעדפות של אנשים במצבי אי ודאות מתהפכות ביחס להעדפותיהם במצבי ודאות, וזאת בניגוד להנחות התיאוריה הרציונלית.

כך, למשל, סטודנטים התבקשו לדמיין שהצליחו מאוד במבחן חשוב וכעת, כשתקופת המבחנים נגמרה, עליהם להחליט אם לצאת לחופשה בהוואי במחיר אטרקטיבי במיוחד. רוב הסטודנטים ענו בחיוב ושמחו לצאת לחופשה. קבוצה אחרת של סטודנטים נשאלה שאלה זהה אך בשינוי קטן – הם נכשלו במבחן החשוב. באופן מפתיע גם קבוצת סטודנטים זו בחרה ברובה לצאת לחופשה. לעומת זאת, לקבוצת סטודנטים שלישית נאמר כי השתתפו במבחן חשוב, אך תוצאות המבחן טרם ידועות להם. כעת הם נשאלו אם ירכשו חופשה בהוואי. להפתעת החוקרים, אף שסטודנטים בחרו לצאת לחופשה בין שנכשלו ובין שהצליחו במבחן, סטודנטים אשר לא ידעו מהן תוצאות המבחן, בחרו שלא לצאת להוואי.

החוקרים מסבירים שאלה שהצליחו במבחן בחרו לנפוש בהוואי כדי לחגוג את ההצלחה, ואלה שנכשלו ראו בחופשה אפשרות לעודד את עצמם אחרי הכישלון ולהתרענן בטרם יצטרכו לעבור שוב את המבחן. מה שבטוח הוא שבכל מקרה, בין שהצליחו הסטודנטים במבחן ובין שנכשלו בו, הם רצו מאוד לצאת לחופשה בהוואי. לעומת זאת, בקבוצה השלישית הסטודנטים לא ידעו אם לצאת להוואי כדי לחגוג את ההצלחה או כדי להתעודד בעקבות כישלון, ובהיעדר סיבה ברורה בחרו פשוט שלא לצאת לחופשה. הסטודנטים חיפשו סיבה או הצדקה להחלטה לצאת לחופשה, ובמצב של אי ודאות סיבה זו אינה ברורה, ולכן הם העדיפו לדבוק בסטטוס קוו ולהישאר בבית.

אך האם הטיה זו מתקיימת גם בשאלות קיומיות של מדיניות ציבורית או רק בשאלות כלכליות פרטיות? בעבודת התזה, בהנחיית ד"ר רענן סוליצאנו-קינן וד"ר תהילה קוגוט, בחנתי אם אפקט ההפרדה מתרחש גם בשאלה מרכזית של מדיניות ציבורית בישראל – סוגיית עסקאות השבויים. לפי התיאוריה היבשה נראה כי

1. Tversky, A., and E. Shafir. 1992. "The disjunction effect in choice under uncertainty." *Psychological Science* 3(5): 305-309.



אבי בר,

מנכ"ל חברת הייעוץ האסטרטגי לאורוס ובעברו יועץ במועצה לביטחון לאומי, היה ממייסדי האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה; בוגר תוכנית הצוערים – עתידים למגזר הציבורי ולקראת סיום תואר שני בפסיכולוגיה. avi@thelaurus.com

על מי אנחנו סומכים בשעת משבר? על אמון וקבלת החלטות בעת חירום במשרד ראש הממשלה

למרות יתרונותיו במקומות מסוימים, חסרונותיו רבים, במיוחד במצבים שבהם להחלטה משמעות מכרעת.

אמון וקבלת החלטות

בעבודת התזה שלי ביקשתי לבדוק אם קיים קשר בין מידת האמון השוררת בין האגפים השונים ובעלי התפקידים במשרד ראש הממשלה, ובמיוחד בסביבתו של ראש הממשלה, לבין איכותו של תהליך קבלת ההחלטות. מחקרים קודמים הראו שבמצבי חירום תהליך קבלת ההחלטות בארגונים רבים הופך להיות ריכוזי ודיקטטורי יותר ומבוזר ודמוקרטי פחות.⁶ תהליך זה קורה בעיקר בארגונים שבהם רמת האמון בין המנהל לעובדיו נמוכה ולהפך.

במחקר התמקדתי בתהליך קבלת ההחלטה לפתוח במלחמת לבנון השנייה, תהליך אשר התרחש בלשכת ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט. מקרה זה נבחן ממבט של יחסי האמון אשר שררו בין בעלי תפקידים בכירים באותה תקופה, ובחן את כלל ההשלכות האפשריות אשר היו לרמת האמון הנמוכה ששררה בין כמה לשכות מפתח בסביבת ראש הממשלה. עבודתי באותה תקופה במועצה לביטחון לאומי, ולאחר מכן במשרד ראש הממשלה עצמו, נתנו לי את הרעיון הראשוני למחקר וגם את הגישה לחומר ולראיונות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים.

מהמחקר עולים כמה ממצאים מעניינים: רמת אמון נמוכה מאוד אשר שררה בין שתי לשכות מרכזיות אשר הקיפו את ראש הממשלה באותה עת, השפיעה על זרימת המידע אל ראש הממשלה. כתוצאה מכך לא הייתה בידיו תמונה שלמה של המצב, של החלופות השונות ושל יכולת התמודדות העורך עם כל חלופה. דבר זה הוביל לליקוי מהותי בתהליך קבלת ההחלטות, ליקוי אשר בדיעבד הוביל להחלטה אשר כונתה על ידי ועדות החקירה והבדיקה (ועדת וינוגרד ודוח מבקר המדינה) כ"חסרת אחריות", "פזיזה" ועוד.

המחקר העלה ארבע נקודות חיכוך עיקריות במשרד (המומחשות בתרשים) אשר השפיעו באופן מהותי על רמת האמון:

- ❖ בין עובדי משרות האמון לבין העובדים הקבועים
- ❖ בין הדרג הפקידותי לבין הדרג המקצועי
- ❖ בין היועצים הקבועים במשרד לבין יועצי ראש הממשלה
- ❖ בין יועצי ראש הממשלה השונים ונושאי תפקידים בכירים לבין עצמם.

ראשי ממשלה ומקבלי החלטות בכירים בממשל הישראלי עומדים בפני החלטות קשות כמעט מדי יום, ובהתאם לכך, עומדים בפני ביקורת התקשורת והציבור. כיצד מתמודדים בעלי התפקידים עם משימת קבלת ההחלטות? מרבית קוראי כתב עת זה מכירים מודלים מרכזיים לקבלת החלטות, כגון המודל הרציונלי, מודל הרציונליות המוגבלת, המודל התוספתי ועוד, אך במה שונים המודלים הקיימים בשגרה מאלה הנצרכים בעתות חרום?

האם קבלת החלטות במצבי חירום שונה מקבלת החלטות במצב שגרה?

מצב חירום נוצר לרוב כאשר מטרות מקבל ההחלטה מאוימות, הזמן שברשותו לגיבוש התגובה מוגבל, והוא מופתע מהמצב.¹ קבלת החלטות במצבי חירום שונה מקבלת החלטות יומיומיות בכמה היבטים: החלטות במצב חירום הן בעלות השלכות קריטיות וכבדות משקל, הן מתקבלות לרוב בלחץ זמן קיצוני, כאשר למשך הזמן ישנה חשיבות ומשמעות לקבלת ההחלטה, והן מתקבלות במצב של חוסר ודאות לגבי תוצאות ההחלטה הצפויות וההסתברויות של כל חלופה.^{2,3} כמו כן, מצב חירום הוא לרוב אירוע לא צפוי, שלילי וייחודי (שלא התרחש באופן זהה קודם לכן), אשר אין תוכנית מסודרת לתגובה אליו.⁴

קבלת החלטות לאומיות בישראל

מצבי החירום שעמם מתמודדות ממשלות ישראל לאורך השנים, ואשר נובעים מפעולות עוינות נגד אזרחים ישראלים או מדינת ישראל בכללותה, הנם ייחודיים בשל דרגת האיום הקיצוני שהם מציבים בפני קיומה של המדינה ושלמות אזרחיה. קבלת ההחלטות במצבים אלה עשויה לשנות את עתידה של מדינת ישראל ואת אופייה.⁵ סגן ראש המל"ל לשעבר, צ'אק פרייליך, תיאר כמה מאפיינים של קבלת החלטות בישראל הנובעים מאיום מתמיד זה: ראייה לטווח קצר, תגובה כאסטרטגיה, אלתור כשיטה, פוליטיזציה של תהליך קבלת החלטות, היעדר עבודת מטה מסודרת, היעדר פורום לקביעת מדיניות ועוד. פרייליך מותח ביקורת נרחבת על אופן קבלת ההחלטות במצבי חירום בישראל וטוען נגד התהליך הלא ממוסד והלא פורמלי, אשר

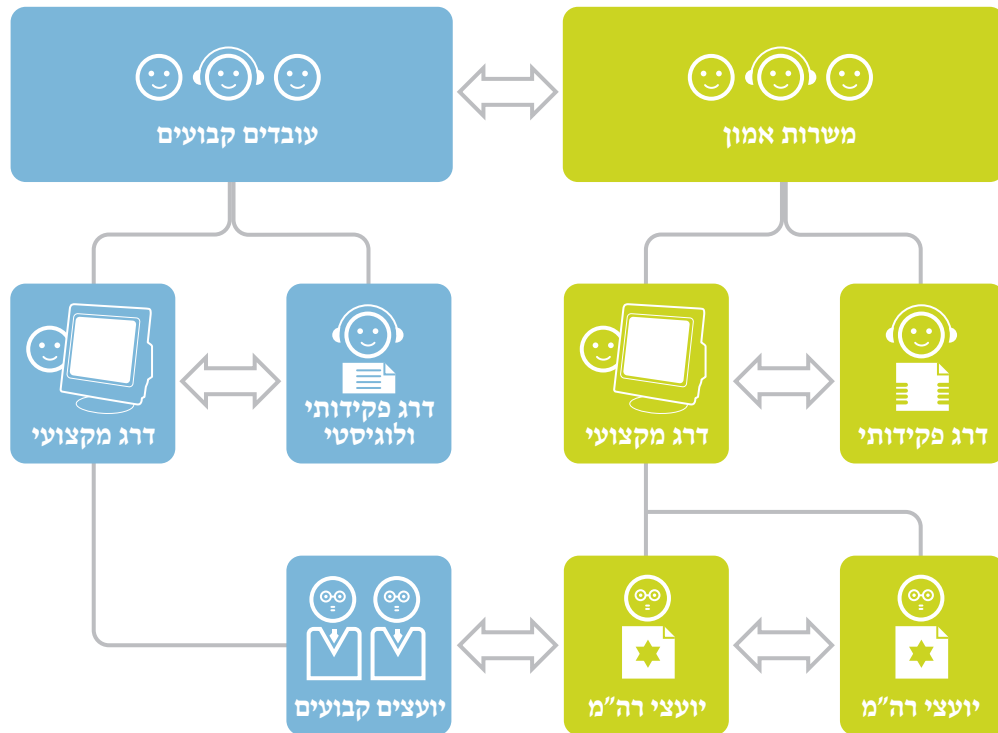
”מצב חירום הוא לרוב אירוע לא צפוי, שלילי וייחודי שלא התרחש באופן זהה קודם לכן. אשר אין תוכנית מסודרת לתגובה אליו”

”רמת אמון נמוכה מאוד אשר שררה בין שתי לשכות מרכזיות אשר הקיפו

את ראש הממשלה באותה עת, השפיעה על זרימת המידע אל ראש הממשלה. כתוצאה מכך

לא הייתה בידי תמונה שלמה של המצב, של החלופות השונות ושל יכולת התמודדות

העורף עם כל חלופה”



אז מה עושים?

1. Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1997). Crisis and crisis management: Toward comprehensive government decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 277-304.
2. ג'ניס, א' ומאן, ל' (1980). תהליך קבלת החלטות: ניתוח פסיכולוגי של קונפליקט בחירה ומחויבות. תל אביב: משרד הביטחון.
3. בייט-מרום, ר' (1987). שיפוט והערכה בתנאי אי ודאות (מבואות ומקראה). תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
4. Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1997). Crisis and crisis management: Toward comprehensive government decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 277-304.
5. Freilich D, C. (2006). National Security Decision-Making in Israel. *Middle East Journal*, 60(4).
6. D'Aveni, R. (1989). The aftermath of organization decline: A longitudinal study of the strategic and managerial characteristics of declining firms. *Academy of Management Journal*, 32 (3), 577-605.

”ללא קשר לאישיות

בעלי התפקידים במשרד,

ללא שינוי מקיף במבנה

הארגוני ובתרבות הארגונית

במשרד ראש הממשלה,

אנו צפויים לראות רמת

יחסי אמון נמוכה

בין הלשכות השונות גם

בשנים הבאות”

אחת ההשלכות המיידיות העולה מהמחקר היא הצורך בשיפור רמת האמון במשרד שבו מתקבלות החלטות מהותיות לגורל המדינה. מן המחקר עלה כי תרבות ארגונית רבת שנים הקשורה למבנה הארגוני של המשרד, ואחראית בין היתר לחוסר בממשקים סדורים ובוני אמון בין משרות האמון למשרות הקבועות וליחסי עבודה לא סדירים בין הלשכות השונות – היא זו שאחראית לרמת אמון נמוכה המובנית בתוך המערכת של משרד ראש הממשלה. ייתכן כי במהלך השנים יהיו בעלי

תפקידים שיסתדרו ביניהם טוב יותר או פחות, אך ללא קשר לאישיות בעלי התפקידים במשרד, ללא שינוי מקיף במבנה הארגוני ובתרבות הארגונית במשרד ראש הממשלה, אנו צפויים לראות רמת יחסי אמון נמוכה בין הלשכות השונות גם בשנים הבאות.

ד"ר גל אלון,

מרצה בבית הספר, היה מעורב בשנים 2006–2009 בהבניית מטה משרד ראש הממשלה
כיועץ לפיתוח תהליכים אסטרטגיים במשרד.
galalon@gmail.com



המצפן של ראש הממשלה¹

שיש לסגור את המטה המקצועי שבמשרד ראש הממשלה ולוותר על אנשיו, או שיש להעמיד את מערכת הביטחון על מקומה. יש החלטות הדורשות ראייה לאומית של מכלול השיקולים, בזמן אמת, וללא ניירות הכנה. זו ההצדקה לקיומם של אנשי מקצוע בתחום המדיניות בלשכתו של ראש הממשלה.

תהליך חשוב התרחש בהקשר זה בזירה האזרחית. בעבר התעקש משרד האוצר להיות הפוסק האחרון ביחס למדיניות החברתית-הכלכלית. המאבק שניהל היה כה קולני, עד כי כמה להגנים שכחו לרגע מי נבחר כדי להחליט. בסופו של יום הבין האוצר שחובתו של ראש הממשלה להיות מעורב בגיבוש המדיניות, בטרם אישורה על ידי הממשלה כולה. בה בעת "ייצרו" גופי המטה החדשים סדרה של שינויים פורצי דרך: החל ב"כללים פיסקליים" חדשים לניהול התקציב, דרך רפורמות בתחומי החברה והרווחה וכלה בשינוי תהליכי התכנון בממשלה. היו רבים בממשלה שקראו על כך תיגר, אך מולם ניצב "קול מוביל" מקצועי, מטעמו של ראש הממשלה ובהנחייתו. זהו אחד התוצרים הלאומיים החשובים הנדרשים מבתי הספר למדיניות ציבורית.

נדרשת כיום הכרעה בין שתי תפיסות עבודה לגופי המטה הללו. התפיסה הפסיבית רואה את אחריותם בייצור ניירות ובניסוח המלצות. לעומתה, התפיסה האקטיבית רואה בהם אחראים לניהול המהלך כולו, מייצור ההסכמות ועד למעקב ביצוע. המציאות מלמדת שגופים פסיביים נדחקים לשולי המערכת. הם אינם "נמצאים בחדר" כאשר ההחלטות החשובות מתקבלות, ומקבלי ההחלטות רואים בהם מעמסה ולא הזדמנות. מנכ"לית אהודה של משרד ממשלתי כבר הסבירה בדיון רחב משתתפים שאין לה כל צורך בגופים שיגידו לה "מה לא עובד" וייצרו ערימת ניירות שתישלח היישר למבקר המדינה. לעומת זאת, יש לה צורך יומיומי בגופים שייצרו פתרונות, שיצליחו לשנות את המערכת ואשר ניתן יהיה לסמוך עליהם. אלו הם הגופים האקטיביים, המכירים היטב את הממשלה ויודעים כיצד לרתום את בעלי העניין השונים בתוכה ומחוצה לה. זהו האתגר האמיתי.

כוחם של גופי המטה במשרד ראש הממשלה גדל לבלי הכר בשנים האחרונות. לימינו של ראש הממשלה ניצבים כיום כ-50 אנשי מקצוע המשרתים במטה לביטחון לאומי, במועצה הלאומית לכלכלה, באגף לתכנון מדיניות חברה וממשל, באגף לתיאום מעקב ובקרה ובמטה ההסברה. הקמת הגופים האלה הייתה אחת המהפכות השקטות שעברה ממשלת ישראל בשנים האחרונות. בלי משיים, הפך משרד ראש הממשלה לגוף בעל יכולות ניהוליות של ממש בכל אחד מתחומי המדיניות העיקריים.

יש לבחון את פרשת המשט הטורקי על רקע מציאות זו. ראש ממשלה שתחתיו מטה רחב שכזה, יכול וצריך לממש הלכה למעשה את אחריות-העל שלו על הנעשה בגופים השונים. במצבים רגישים של ממש או בנושאים הנמצאים בראש סדר היום של ראש הממשלה, יש ביכולתו לדאוג למימוש מלא של הנחיותיו. אך יש לכך תנאי חשוב. עובדי המטה (כולם אנשי מקצוע מובילים) אינם יכולים לראות את תפקידם כמתמחה בכתיבת ניירות בלבד. הם הם "זרועו הארוכה" של ראש הממשלה. אם יראו את עיקר תפקידם בהכנת ניתוחים אקדמיים מלומדים ולא במימוש מוצלח של מהלכי שינוי משמעותיים הגורליים לעתיד המדינה – הרי שלא מימשו את חובתם.

גם היום, חודשים לאחר המשט, טרם הובהר לציבור הישראלי מה בדיוק קרה בחדר הסגור, ועד כמה מקבלי ההחלטות הבכירים במטה ראש הממשלה היו מעורבים בתכנון המוקדם של האירוע ובניהול השעות הקריטיות שבאו בעקבותיו. אך דבר אחד ברור: אם ברגע האמת השתלטה מערכת הביטחון על מערך המדיניות הלאומי – הן בסוגיות ביטחון והן בסוגיות הסברה – זהו ליקוי חמור המחייב הסקת מסקנות. אם יתברר שגופי המדיניות לא היו מעורבים או עמדו בשולי המגרש וחיכו לאחרים, אחת משתיים: או

”אם ברגע האמת

השתלטה מערכת

הביטחון על מערך

המדיניות הלאומי – הן

בסוגיות ביטחון והן

בסוגיות הסברה – זהו

ליקוי חמור המחייב

הסקת מסקנות”

”אם יכולה להיות לפרשה תוצאה טובה אחת, הרי היא ביכולתה לייצר ”קו פרשת מים“ שיביא להגדרת גבולות מחודשת של מטה ראש הממשלה והמערכת הצבאית, ולבחינת תפקידם של אנשי המטה”

”מדוע נכשלים גופי

מדיניות פסיביים
בהובלת שינוי? מאחר
שהם מציפים בעיות
במקום לייצר ולממש
פתרונות”

מצבו של משרד ראש הממשלה דומה בהקשר זה למצבם של יתר המשרדים. ניתוח פעילות גופי המדיניות שפעלו בממשלה לאורך ההיסטוריה יראה כמה מהם הצליחו לייצר החלטות מהותיות, להסיט תקציבים או לשנות רגולציות.

מדוע נכשלים גופי מדיניות פסיביים בהובלת שינוי? מאחר שהם מציפים בעיות במקום לייצר ולממש פתרונות. גופים שכאלה מקומם יותר באקדמיה ופחות ב”אקווריום” (הכינוי הנפוץ ללשכת ראש הממשלה). מדוע הצליחו גופים אקטיביים? מאחר שראש הממשלה ומקבלי ההחלטות הבכירים סומכים עליהם, והמערכת מודעת ליכולותיהם. לא סמכותם החוקית חשובה, הגדרת תפקידם או התארים האקדמיים שהם מחזיקים בהם, אלא היותם אנשי המקצוע הנמצאים בחדר ברגע ההחלטה ומייצרים ערך של ממש.

מטה ראש הממשלה נבחן ביכולתו להוביל למימוש יעדיו של ראש הממשלה. אנשי המטה הם הידיים, העיניים, הרגליים ולפעמים גם המצפן והמצפון של ראש הממשלה. פרשת המשט והשלכותיה הבין-לאומיות על מצבה של מדינת ישראל יכולות וצריכות להיבחן גם בהיבט הזה, בדגש על יחסי המערכת האזרחית והמערכת הביטחונית. אם יכולה להיות לפרשה תוצאה טובה אחת, הרי היא ביכולתה לייצר ”קו פרשת מים“ שיביא להגדרת גבולות מחודשת של מטה ראש הממשלה והמערכת הצבאית, ולבחינת תפקידם של אנשי המטה. זהו ההבדל בין משרד ראש ממשלה עיוור ופיסח לבין משרד המסוגל לנווט את הממשלה כולה – ואפילו את הצבא.

הדבר מחייב לא רק סמכות חוקית המעגנת ”חובת השתתפות בשיבוט“, אלא בעיקר תפיסת אחריות מרחיבה של אנשי המדיניות, התנהלות נבונה ומשתפת שלהם מול ”בעלי העניין“ השונים, ובראש ובראשונה, אמון מלא והבנה עמוקה מצד הקברניט שטעות ניהולית נוספת יכולה להיות גורלית לעם ולמדינה. בלי אלה, אין כל הצדקה לקיום מטה.

1. המאמר מתבסס על טור דעה שפרסם בעיתון ”הארץ“.

”במרבית המקרים לשר, למנכ”ל ולשאר

מקבלי ההחלטות חסר ידע מספיק לשם

אימוץ החלטה נכונה”



ט ו ר א י ש י

כוחו של ידע וכוחו של לימוד ילדי מהגרי העבודה כמקרה בוחן

25 שנים כיהנתי בכנסת, ובחלקן אף שירתי בשני משרדי ממשלה לתקופות קצרות. בשנים אלו לא ידעתי על קיומו של בית ספר למדיניות ציבורית, ולא הייתה בי ההכרה כי מה שמתרחש במשרדי הממשלה יכול גם יכול להיות נחקר ונלמד באופן מדעי. כיום, בעת הימצאותי בבית הספר, אני מוצא את עצמי מתפעל בכל פעם מחדש, כאילו בכל פעם מתגלה לי אמריקה חדשה.

לאחרונה עלתה תחושה זו בעת הגשת עבודות הסיום של מחזור ז' בתוכנית המצטיינים. כל כך הרבה חוכמה, מחקר וידע הושקעו בעבודות, עד שכאשר נזכרתי בדרך שבה ממשלות ישראל ניווטו את עצמן בעשרים השנים האחרונות בפרשת "מהגרי העבודה", גיליתי שוב להפתעתי כי ההסבר לאי-הצלחות באימוץ מדיניות נכונה וישימה, שלא לדבר על מדיניות שתחסוך למשק מיליארדי דולרים, ותחסוך עוגמות נפש למהגרי העבודה ולציבור הישראלי, הוא כל כך פשוט. כמו בסוגיות מדיניות מגוונות, גם בסוגיית מהגרי העבודה לא נעשתה מעולם עבודת מחקר מעמיקה הדומה לאלו שנעשו על ידי הסטודנטים בשנתם האחרונה בתוכנית המצטיינים.

תהליך קבלת ההחלטות ברמה הממשלתית סובל עדיין משני ליקויים גדולים: הפוליטיקאים חושבים לרוב שהם יודעים-כול, וכי ברגע שתוצף בפניהם בעיה, יוכלו להציע מיד פתרון חכם, נכון ולפעמים אף יצירת. מחשבה זו פשוט לא נכונה!! ההסבר לה טמון בכך שרק לעתים נדירות מתבקשים האגפים במשרדי הממשלה להמציא מחקר הבוחן פתרונות שונים ואשר מעריך את הפתרונות ומשווה ביניהם לעומק. על כן, במרבית המקרים לשר, למנכ”ל ולשאר מקבלי ההחלטות חסר ידע מספיק לשם אימוץ החלטה נכונה. למען האמת קיים ליקוי נוסף – לעתים אף גדול יותר מהאחרים – והוא האמונה העיוורת לרוב של פוליטיקאים בפתרונות של כוח! אמונה זו מזכירה את הלגלוג הצה”לי הידוע שלפיו "מה שלא הולך בכוח, ילך בעוד יותר כוח".

כך בדיוק קרה כאשר ממשלה אחרי ממשלה החליטה לפתור את "בעיית" מהגרי העבודה באמצעות רדיפה, גירוש, קנסות ואיומים. הוקמו משטרות, הופקדו פקידים קשוחים והיו בטוחים כי הבעיה תיפתר. אך מה לעשות שגם במקרה זה הוכח כי הכוח פחות חכם מהשכל?!

אפילו אלה שבאמת רצו לחסל את בעיית מהגרי העבודה ואלה שהיו מוכנים להשקיע בה עשרות ומאות מיליוני שקלים, חטאו בחטאי יוהרה שסיכלו כל סיכוי לפתרון. כל ההמלצות שאני זוכר מעולם לא כללו מרכיב אחד פשוט – קיום ביקוש עבודה בקרב ישראלים לביצוע עבודות הנעשות על ידי המהגרים תוך שמירה על יכולת פרנסה בכבוד. למיטב ידיעתי, מלבד המקרה של הוועדה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל פרופ' צבי אקשטיין, מרכיב זה לא נבדק. מעבר לזה, גם בוועדה זו סוכלה האפשרות לפתרון של ממש.

כיום, לאחר השתתפותי בהצגת העבודות של הסטודנטים בתוכנית המצטיינים, אני בטוח כי לו אחד הסטודנטים היה בוחר לכתוב עבודה על סוגיית מדיניות זו ולו מקבלי ההחלטות היו מצויים בקשר עם החוקרים הצעירים, אפשר היה להגיע מזמן לפתרון העומד במדד היעילות ואפילו נהנה מעמידה במדד האנושיות.



רן כהן,

ח"כ ושר התמ"ס לשעבר; מורה מן

החוג בבית הספר.

rancohen100@gmail.com

”קיים חשש ממשי לפגיעה בזכות דמוקרטית להגשת השגה/ערעור
העומדת למטופלים על פי הדין, וקיימת פגיעה ציבורית ביישום מעוות
של מדיניות המשרד כפי שנקבעה בחוק ובהוראות התקנון”



ט ו ר א י ש י

מטופלים בלשכת הרווחה – יש לאן לפנות?

”אני יודע שאין סיכוי שיצא לי משהו, אבל בכל זאת הגעתי כי אין לי מה להפסיד” – אמירה שנתקלתי בה פעמים רבות בתקופת עבודתי הקצרה כנציגת ציבור בוועדת ערר על פי חוק שירותי הסעד. כאשר מתחקרים את הפונים מגיעים למסקנה שזה הרושם שקיבלו מהעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

אמירות מסוג זה, יחד עם המספר הנמוך יחסית של עררים ביחס למספר המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים, עוררו אצלי את השאלה: האם כל הפונים למחלקה קיבלו את מבוקשם? האם שיעור הפנייה הנמוך לוועדות הערר מעיד על שביעות רצונם מהשירות שזכו לו בלשכות? או לחלופין, הדבר נובע מהערכתם שאין טעם בהגשת ערר?

שאלות אלו מקבלות נדבך נוסף כאשר מביאים בחשבון את העובדה שלפיה מרבית העוררים אינם אלא אנשים קשי יום, הנמצאים במעגל העוני, נזקקים לשירותי הרווחה, ואינם מודעים לזכויותיהם, במיוחד כאשר מדובר באזורי הפריפריה ובמגזרי המיעוטים.

מבדיקה ראשונית עם גורמים מקצועיים ועם נציגי ציבור עולה תמונה שלפיה מספר העררים הנמוך ביחס למספר המטופלים מאפיין את כל המחוזות, ואינו ייחודי לוועדות ערר בנצרת או רק לוועדות במחוז הצפון. זוהי מציאות מעוותת, שאיננה מתיישבת עם תכלית החוק, עם התקנון לעבודה סוציאלית, ועם המטרות שלשמן הוקמו ועדות הערר, שכן קיים חשש ממשי לפגיעה בזכות דמוקרטית להגשת השגה/ערעור העומדת למטופלים על פי הדין, וקיימת פגיעה ציבורית ביישום מעוות של מדיניות המשרד כפי שנקבעה בחוק ובהוראות התקנון. כך נותר שיקול דעת רחב למחלקה, בהיעדר מנגנון ביקורת אפקטיבי.

לעניות דעתי, המצב שנוצר איננו תקין והוא טעון שיפור. החלופה הזולה והיעילה לכך הנה תגבור המודעות אצל הדרג המקצועי – כלומר, העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. בראש ובראשונה יש לבצע סדרת השתלמויות מקצועיות שתטמיע את מדיניות המשרד ואת תכליות החוק והתקנון. שנית, מומלץ לבצע השתלמויות בנושא חשיבות שיתוף הפעולה בין כל הגורמים במערכת לשם יישום נכון של המדיניות הנקבעת על ידי המשרד ואשר המחלקות לשירותים חברתיים אחראיות לביצועה במחוזות מול האזרח הקטן. שלישית, יש צורך מהותי בהעלאת המודעות הבסיסית למנגנוני הערר במדינה דמוקרטית, וישנה חשיבות לשמירה על עקרונות הדמוקרטיה הבסיסית, חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וזכות הגשת ערעור ולכיבוד תוצאותיו של הליך זה. לבסוף, יש לפעול להגשת ההליך המשפטי הערעורי לכל אזרח או נזקק. יישום המלצות אלו יוביל להליך תקין יותר שישמור על איכות השירותים הניתנים ויעילותם.



מראם אברהים,

בוגרת בית הספר למשפטים ומחזור ד'
של תוכנית הצוערים למינהל ציבורי,
ונציגת ציבור לפי חוק שירותי הסעד.
maram.ibraheem@mail.huji.ac.il

אהרן גפן

רפרנט כלכלי בכיר וראש צוות מדידה באגף למדיניות ותכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים.
בעבר עבד כרפרנט רשויות מקומיות באגף התקציבים של מינהל השלטון המקומי,
משרד הפנים. בוגר תואר ראשון בפכ"מ ועיתידים-למינהל ציבורי. כעת כותב תזה בנושא שיתוף ציבור.
belmaker@gmail.com



עלו ברשת שיחה בין בוגרי בית הספר שעובדים יחד

הקשר בין דיוני המדיניות, הכרעות המדיניות והיישום בפועל.

בלשכת ראש עיריית ירושלים הז'רגון של בית הספר למדיניות ציבורית הוא הנורמה, ומונחים כמו "עלות-תועלת", "Win-Win", "Accountability" וכדומה הם בגדר פשיטא. "ראש עיריית ירושלים, ניר ברקת, שם את תהליכי התכנון האסטרטגי בקדמת הבמה", מסבירה מיכל שלם. "הוא מדבר בשפה הזאת ומיישם את המתודות האלו הלכה למעשה". אולם כיצד משפיעה המסה הקריטית של בוגרי בית הספר על תהליכי המדיניות בכל העירייה?

"היכולת לייצר נייר מדיניות בצורה ברורה סביב מתודה בונה שפה משותפת", מבהיר רועי. "עולמות תוכן שהיו חושבים אחרת נפגשים ויכולים לנהל דיון ממוקד בגלל המתודה. בדרך כלל יש שתי דיסציפלינות מחוללות במגזר הציבורי: משפטים וכלכלה. כשאחת בוחן בעיית מדיניות, אי אפשר לשלב רק אנשי כלכלה או משפטים. כיום במפגש בין דרגי הניהול בעירייה שרבים מהם למדו בבית הספר, ישנה שפה משותפת שמתעלה מעל עולמות התוכן שכל אחד מנהל. זה נכון אף באופן רחב יותר, כאשר נפגשים עם בוגרי בית הספר במשרדי הממשלה ובמגזר השלישי, ומצליחים ליצור דיון אפקטיבי בין המגזר המוניציפלי, המגזר הממשלתי והמגזר השלישי באמצעות השפה המשותפת".

"בוגרי בית הספר בקרב ההנהלה הבכירה מסייעים מאוד בשלב ההטמעה והיישום של המדיניות", מוסיפה מיכל. "הם מסוגלים לתרגם את שפת המדיניות שאומצה על ידי לשכת ראש העיר דרך ישיבות הניהול השגרתיות לכלל עובדי העירייה ובכך להוביל יישום בפועל. עיריית ירושלים הצטיינה לאורך שנים בכתיבת ניירות מדיניות תיאורטיים, שנשארו קבורים במגירה. כיום, כאשר רבים בעיריית ירושלים מבינים את השפה, יישום המדיניות ותרגומה לתוכניות עבודה מדידות הפכו לדבר מובן מאליה".

"top-down, best practice", פארטו אופטימום: שפה משותפת יכולה לעתים להוות חיץ לאלה שאינם דוברים אותה. "אין ספק שהניסיון להטמיע תהליכי חשיבה חדשים יכול להיות מאוד מבהיל, ואנשים בתחילה היו מאוד סקפטים", מסכימה מיכל. "ראש העיר ואני, שלא הגענו מתוך הבירוקרטיה, רגילים לרוץ מהר ולהניע תהליכים מהר. אולם כשנכנסים למערכת הציבורית, שהנה מורכבת ובירוקרטית יותר באופייה, אם תרוץ מהר ותאבד את האנשים שלא מדברים באותה השפה, לא תצליח להגיע ליעד. תנאי להצלחה הוא רתימת המנהלים שלא באו בהכרח מאותו בית מדרש".

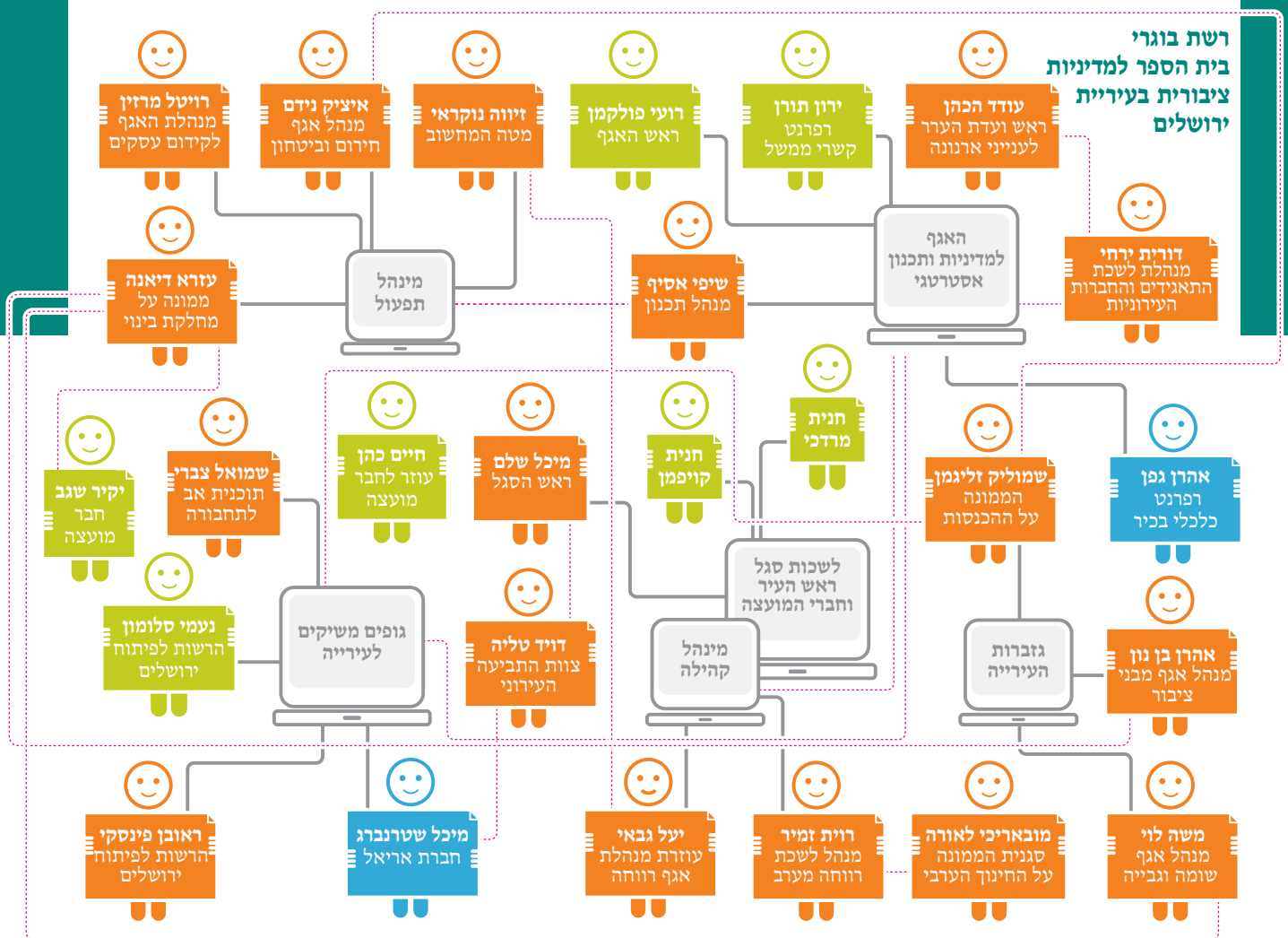
"ארגון גדול כמו עיריית ירושלים חייב לפתח יכולות חשיבה אסטרטגית", מוסיף רועי. "הדרך עוד ארוכה, אך התחושה היא שהצלחנו לרתום לתהליך האסטרטגי לא מעט אנשים מחוץ למעגל בית הספר. באופן שוטף מיכל משקפת לי איפה מתחיל להיווצר פער בין מתודות החשיבה שאנו מפתחים לציפיות, מתי החשיבה האסטרטגית מתחילה להוות איום ויוצרת חוסר שיתוף פעולה

מגדל השן מעולם לא נראה כה קרוב לאדמה. בעיריית ירושלים מעל 20 בוגרים של בית הספר למדיניות ציבורית מתוכנית המצטיינים, עתידים-למינהל ציבורי ומנהלים. בין אם הסיבה לשפע זה היא היותה של ירושלים עיר בירה במוקד המדיניות הציבורית בישראל או פשוט קרבתו הפיזית של הר הצופים לכיכר ספרא, זו הזדמנות מצוינת לבחון גרסת בטא של הגשמת חזון בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית: "להכשיר את עתודת המנהיגות המקצועית של המגזר הציבורי בישראל, ולתרום לטיפוחה כאליטה חברתית רחבת אופקים, אחראית ויוצרת".

לשם כך התכנסנו, שלושה עובדים בעיריית ירושלים נציגי התוכניות השונות: מיכל שלם – ראש הסגל ובוגרת תוכנית המנהלים, רועי פולקמן – ראש האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי ובוגר תוכנית המצטיינים, ואהרן גפן – רפרנט כלכלי בכיר באגף למדיניות ותכנון אסטרטגי ובוגר תוכנית עתידים-למינהל ציבורי. השאלה הראשונה שהועלתה לחלל האוויר נגעה דווקא לפן האישי של העבודה: האם הלימודים בבית הספר למדיניות ציבורית אכן עוזרים לנו ביום-יום כמובילי תהליכי מדיניות? "לא הגענו מוואקום, באנו עם סט כלים, תפיסות עולם מגובשות וניסיון ניהולי עשיר", מדגישה מיכל, נציגת תוכנית המנהלים, "ויחד עם זאת, התרמיל התמלא בכלים נוספים שאני משתמשת בהם ברמה היומיומית. הכלי של ניסוח שאלת המדיניות כך שתתאים ללקוח ספציפי ולצרכיו ולא לאופן בו אני תופסת את שאלת המדיניות התחדד לי מאוד במהלך הלימודים. המפגש עם השטח דורש ניסוח שאלות מדיניות בתנאים שאינם סטרייליים-תיאורטיים".

"פעם חשיבה אסטרטגית הייתה משהו מאוד תיאורטי", מסכים רועי. "היה מאוד קשה להפוך את זה למשהו יישומי. בבית הספר עושים שינוי חשיבתי לא טריוויאלי: בואו נבין את הצרכים, ניצור הגדרות בעיה בהתאם לדרישות הלקוח. אני מרגיש שמכל מכוונת אותי ככה בדרישות מראש העיר, ואני עושה זאת מול מנהלי האגפים. ההבנה שאין תשובה נכונה אחת לבעיות מדיניות אלא צורת ניתוח שאותה מכוונים לתבנית החשיבה של הלקוח". השילוב בין ניתוח והכרעת המדיניות לתהליך היישום הפך לבסיס תהליכי הניהול בעיריית ירושלים.

"הכלי המשמעותי השני עבורי הוא תעדוף חלופות", מוסיפה מיכל. "במגזר הציבורי קיימת יכולת גבוהה מאוד לניתוח והצגת חלופות שונות, אך יש פחד להמליץ ולבחור מהי החלופה המועדפת. היכולת לבסס דעה ברורה והמלצה למקבל ההחלטות היא כלי שאני מכווינה לשימוש בו יום-יום". אחד מתפקידי האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי הוא להטמיע דיוני מדיניות רבעוניים המבוססים על תהליך זה של ניתוח חלופות מבוסס נתונים והכרעה ביניהן. "פעמים רבות מציפים נתונים שאינם רלוונטיים לדיון", מסביר רועי. "בבית הספר לומדים לזהות את הנתונים האפקטיביים על מנת לייצר הבחנה בין חלופות המאפשרת הכרעה ביניהן. אנו מנסים לחזק את



למצוא את האיזון בדיוק בחיבור שבין ירושלים של מטה לירושלים של מעלה."

אם כן, נראה כי בוגרי בית הספר בעיריית ירושלים אכן חותרים לממש את חזון בית הספר. כיצד ניתן להעצים תהליך זה? "אחד הדברים שאני מרגישה בהם ואקום הוא הנושא של מסגרת המשך ללימודים בבית הספר", אומרת מיקל. "לא תואר אקדמי נוסף, אלא מסגרת שתאפשר לבוגרי בית הספר לחלוק ידע, לשתף זה את זה באתגרים באופן מובנה".

"הדרך למימוש חזון בית הספר מצויה בהגדלת היכולת לתרום אצל כל אחד מהבוגרים. בית הספר לא יוכל להכשיר את כל הדרג הניהולי במגזר הציבורי בישראל. על כל בוגר להיות בעל יכולת למנף את דרך החשיבה של בית הספר ולהעבירה למעגלים סביבו".

הדרך עוד ארוכה, אך בהסתכלות על עיריית ירושלים, נראה כי בית הספר למדיניות ציבורית מצליח להשפיע בפועל על המינהל הציבורי.



או עניין. באמצעות הנפת דגלים אדומים מחד וגיבוי מאידך, אנו מצליחים לאורך זמן לרתום גם את האנשים שלא רואים בשפת בית הספר תהליך חיובי באופן אוטומטי".

הטמעת תהליכי החשיבה האסטרטגית נעשית בכמה וקטורים. ראשית, הוטמעו בעיריית ירושלים דיוני מדיניות רבעוניים הקושרים בין הכרעות המדיניות לבין דיוני התקציב. "בעבר התקציב לא נבנה על בסיס תוכניות עבודה וחזון, אלא במנותק, על בסיס תקצוב תוספתי. לא נשאלו מהן הנחות היסוד, המטרות והיעדים שעל פיהם בונים את התקציב. הדגש כעת הוא על לנהל ולא להתנהל – ראשית קובעים תוכניות עבודה עם יעדים מדידים, ולאחר מכן מתקצבים בהתאם לתעדוף תוכניות העבודה", מסבירה מיקל.

מעבר לדיונים הקבועים בלוח השנה, הוקמו צוותי חשיבה בנושאי חינוך, כלכלה, משאבי אנוש, תרבות ועוד. "צריך כל הזמן לייצר גם אתגרים חשיבתיים", מפרט רועי. "יחזקאל דרור טוען כי איש ציבור בכיר, civil servant, צריך כל הזמן ללמוד. בית הספר למדיניות ציבורית מגבש את ניתוח המדיניות כפרופסיה שיש להתמקצע בה באופן מתמיד. לדוגמה, יצרנו נוהל של "תרבות יום א'" לראש העיר וראש הסגל, שבו פעם בשבוע סקרנו חידושים בתחום הניהול הציבורי – עברנו על מאמרים".

"הרצון להתמקצע וללמוד עוד ועוד קיים בכל מנהלי העירייה, בין אם למדו בבית הספר ובין אם לאו", מבהירה מיקל. "אך ישנו צורך בקביעת מועדים בהם מרימים את הראש מעל המים וחושבים לאן רוצים להתקדם. לעתים כששואלים אותי היכן אני עובדת, אני עונה בבדיחות הדעת: 'במכבי האש', שכן במהלך השוטף של היום יש לא מעט כיבויי שרפות, בוודאי בעיר מורכבת כמו ירושלים. יחד עם זאת, אני מקפידה להשקיע זמן בחשיבה ופיתוח של רעיונות חדשים ואסטרטגיה מעבר לשוטף, שאם לא כן, אנו חוטאים לתפקידנו. יש

אהרן גפן,

רפרנט כלכלי בכיר וראש צוות מדידה באגף למדיניות ותכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים. בעבר עבד כרפרנט רשויות מקומיות באגף התקציבים של מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים. בוגר תואר ראשון בפכ"מ ועיתידים-למינהל ציבורי. כעת כותב תזה בנושא שיתוף ציבור.
belmaker@gmail.com



צמוד למדד?

כיצד יוצרים מערכת מדדים המסייעת לתהליכי קבלת ההחלטות במגזר הציבורי

”

מעקב אחריהם הניב,

לדוגמה, את היכולת לחזות

התפרצויות אלימות

של אסירים על ידי מעקב

אחרי מכירות הסיגריות

בקנטינה של בית הסוהר:

האסירים, שיודעים

על האלימות הצפויה,

מצטיידים בסיגריות לפני

הריתוק הצפוי לתאים...”

“You can't manage what you can't measure. You can't measure what you can't describe”

קביעת מדדים מאפשרת למקבלי ההחלטות לייצר תמונת מצב המבוססת על עובדות (describe). קביעת יעדים לכל מדד יוצרת שפה משותפת סביב המטרות ואחריות אל מול תוצאות נמדדות (measure). הפער בין המצב הקיים לבין היעדים מאפשר תהליכי קבלת החלטות סדורים וניתוב משאבים באופן יעיל (manage).

אולם להטמעת מדידה בתהליכי קבלת החלטות גם חסרונות רבים, המובעים בביטוי “ניהול מתחת לפנס”: ישנה התמקדות יתר בתוכניות עבודה הניתנות למדידה בקלות, תהליכים מורכבים במגזר הציבורי עוברים רדוקציה למספרים ותהליכי קבלת ההחלטות מתמקדים פעמים רבות בשינוי ערך המדד, ולא דווקא

נסו לדמיין נסיעה ברכב ללא יכולת לדעת את המהירות או את מצב הדלק... מדידה מלווה את חיינו הפרטיים באופן שוטף: מהירות, ציונים, קלוריות, יתרה בחשבון הבנק. לא ניתן לקנות בימינו מכשיר חשמלי ללא שלושה מחוונים לפחות, ונראה כי המדידה עונה על הצורך בשליטה בתהליכי קבלת ההחלטות שלנו.

הטמעת “קבלת החלטות מבוססת מדדים” גם במגזר הציבורי החלה בשנות השמונים של המאה הקודמת כחלק מעקרונות ה“ניהול הציבורי החדש” (New Public Management), שקראו לבירוקרטיה לאמץ פרקטיקות ניהוליות מהמגזר העסקי. מובילת

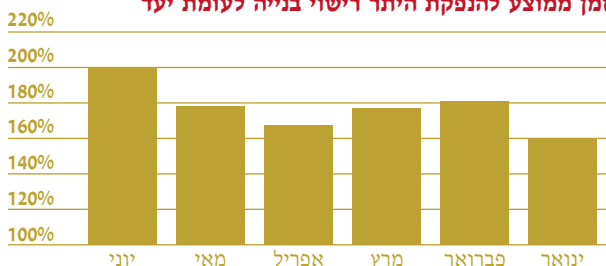
מגמה זו היא עיריית ניו יורק, שפיתחה מערכת מדדים הנוגעת בכל תחומי העשייה העירונית. לדוגמה, בשירות בתי הסוהר של העיר ניו יורק כ-600 מדדים שוטפים. מעקב אחריהם הניב, לדוגמה, את היכולת לחזות התפרצויות אלימות של אסירים על ידי מעקב אחרי מכירות הסיגריות בקנטינה של בית הסוהר: האסירים, שיודעים על האלימות הצפויה, מצטיידים בסיגריות לפני הריתוק הצפוי לתאים...

גם בישראל ניתן להבחין במגמות של הטמעת מדדים בתהליכי קבלת החלטות: תהליך התכנון הממשלתי שהושק ב-2009 מחייב הגשת מדדי הצלחה כמותיים לכל תוכניות העבודה במשרדי הממשלה. ועדת דוברת הקדישה פרק שלם לצורך במדידת מערכת החינוך, שבעקבותיו הוקמה הרשות הארצית למדידה והערכה והוטמעו מבחני המיצ"ב, המספקים מדדים כמותיים ואיכותניים לכל בתי הספר בישראל. משרד הפנים הפיק בשנה שעברה פיילוט של מערכת מדדים המאפשרת להשוות בין ביצועי הרשויות המקומיות במגוון השירותים הרחב שהן מספקות, החל בטיפול בשפכים ועד קליטת עלייה.

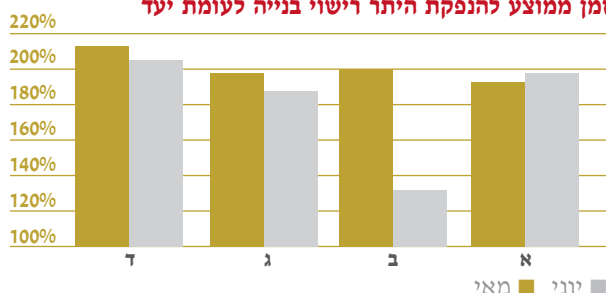
היתרונות הגלומים בתהליכי קבלת החלטות המבוססים על מדדים מבוטאים במשפט שטבעו קפלן ונורטון מאוניברסיטת הרווארד:

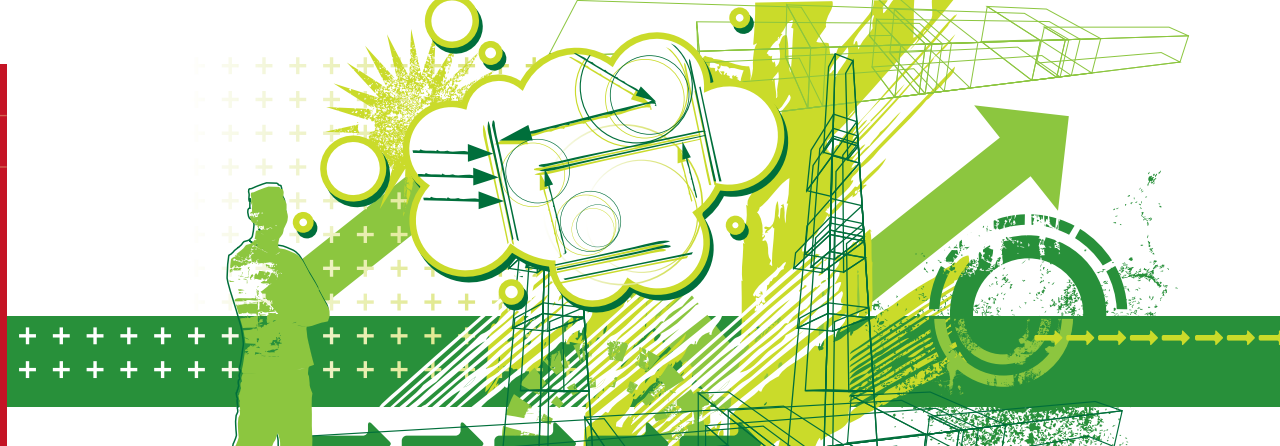
דוגמה לתהליך ניהול על פי מדדים במחלקת רישוי בנייה בעיריית ירושלים

זמן ממוצע להנפקת היתר רישוי בנייה לעומת יעד



זמן ממוצע להנפקת היתר רישוי בנייה לעומת יעד





שלישית, מושם דגש על התייחסות למדדים כעל "סימנים מעידים בלבד". בעוד של"מדדים" קונוטציה של "אמת" ו"עובדות", הרי ש"סימנים מעידים" הנם רק כלי עזר ניהולי אשר צריכים פירוש איכותני, הניתן על ידי המנהל והנמדדים. השארת זכות המילה האחרונה אצל המנהל הישיר ולא בנתון קר בשימוש ההנהלה הבכירה ואנשי הנתונים מאפשרת למדדים לשפר את התהליך הניהולי ולא להפוך למהותו.

בתרשים המציג את עץ המדדים שנבנה יחד עם מחלקת רישוי בנייה ניתן להבחין כי ההתמקדות הניהולית הקלאסית במדדי תפוקות בלבד הוחלפה בראייה כוללת הקושרת בין מוטיבציית העובדים ורמת המקצועיות שלהם לתפוקות. ישיבות ניהול דו-שבועיות שבהן נערך דיון סביב המדדים אפשרו לזהות את צווארי הבקבוק ביצירת עומס העבודה על הבוחנים ואת קיצור הזמנים הנמדדים.

לסיכום, דרוש ניהול על פי מדדים כדי לעמוד במורכבות המשימות במגזר הציבורי המודרני ובדרישות הציבור לשקיפות במידע וביעדים, אך בל נשכח:

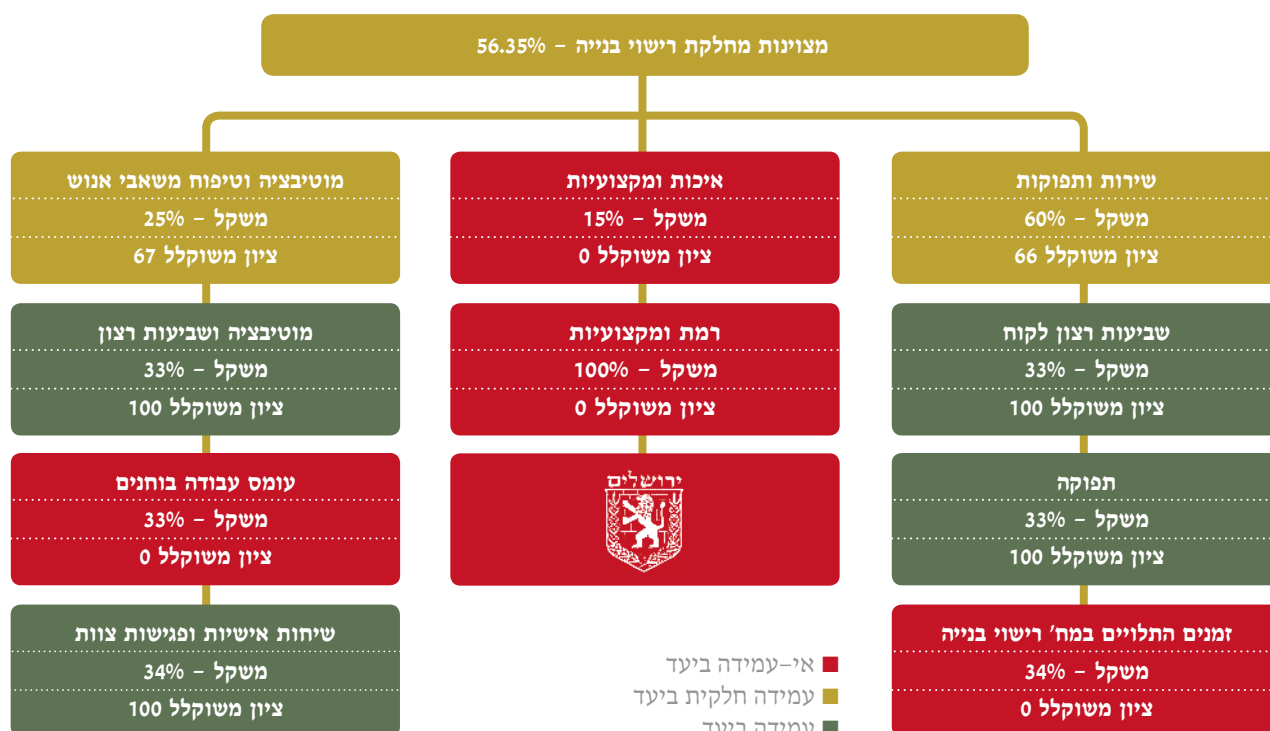
Measure what you treasure – don't treasure what you measure.

בשיפור המצב. לדוגמה, תהליך החינוך המורכב עובר רדוקציה לציונים, העשויים להשתפר דווקא בשל הורדת רמת המבחנים. הצפה של נתונים רבים מביאה לעתים קרובות לתחושה של ניכור מהעבודה, ואף סתירה בין התמונה העולה מהנתונים לבין ה"שכל הישר" של המנהל.

בעיריית ירושלים מטמיעים כעת תהליכי קבלת החלטות המנסים למקסם את היתרונות הנובעים מתהליכי המדידה, תוך מזעור החסרונות על ידי שימוש בשיטת "עץ מדדים מאוזן" (balanced score card). השיטה מבוססת על שלושה עקרונות מרכזיים: ראשית, מודגשת הסתכלות על מכלול מדדים ויחסי הגומלין ביניהם ולא על המדד הבודד. מכך מתקבלת תמונה אסטרטגית של פעילות הגוף הנמדד כולו, וההתמקדות בשורה התחתונה בלבד נמנעת.

שנית, הגדרת המדדים והיעדים נעשית בשיתוף מלא בין המודד לבין הנמדד באופן היוצר מחויבות למדדים וליעדים שנקבעו. המחויבות ההדדית מונעת טיוח נתונים, שכן איתור הבעיות מוביל לרוב להפניית קשב ניהולי ומשאבים לגוף הנמדד.

מערכת המדדים למחלקת רישוי בנייה בעיריית ירושלים



רועי פולקמן,

מנהל האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים ויועץ לראש העיר.
בוגר תוכנית המצטיינים ועובד בימים אלה על דוקטורט בנושא כלים טכנולוגיים והמרחב
המשותף בקבלת החלטות.
roy@jerusalem.muni.il



בין האינטלקטואל והמחליט

סנג'י בספרו "הארגון הלומד" (1995). סנג'י הבחין בין התכנסות שמטרתה דיון אשר נועד לרוב להסתיים בקבלת החלטה, לבין שיח שמטרתו הבנת סוגיה. למידה קבוצתית מתחילה בשיח ומאפשרת לחברי הקבוצה להניח בצד את ההנחות שלהם למען פתיחה ב"חשיבה משותפת" – זרימה חופשית של משמעויות במטרה להגיע לתובנות שיחיד לא יכול להגיע אליהן. לעומת זאת, דיון משמעותו טלטלה של רעיונות שבה המנצח בהתמודדות גורף את כל הקופה. אחת ממטרות מפגשי שיח בקבוצה היא יצירת "מטנויה" – תמורה מחשבתית. מקור המילה יווני, ופירושה שינויים יסודיים בחשיבה. מטה – מעל או מעבר. נויה – של המוח. דיונים מקטינים את הסיכוי למטנויה, ונפוצים ביותר בסביבה הארגונית. לא אחת אדם המגיע לתפקיד ניהולי בכיר הוא אמן ההתחזות למי שיועד "מה הולך", והוא לומד מהר מאוד ליצור סביבו אווירה של ידענות בוטחת. יש המפנימים את אווירת הביטחון ומאמינים כי בידיהם התשובות לרוב הבעיות החשובות. עם זאת, כדי להגן על מחשבה זו, עליהם לאטום את עצמם בפני דעות חלופיות ולמנוע כל השפעה עליהם.

במקרה של סוגיות מורכבות ורב-ממדיות נדרש ככל הנראה מקבל החלטות בעל יכולות אינטלקטואליות המאפשרות הרחבה של המודל המנטלי ולמידה, ולצדו סביבת דיון פתוחה, המאפשרת את הזמן והמקום לבחינת הסוגיה גם שלא לצורך של הכרעה תכליתית מיידית. שני אלה יבטיחו תהליך בריא של חשיבה, שבסופה קבלת החלטות ראויה.

בריאיון לאמירה לם ב"ידיעות אחרונות" ב-23.7.2010 בנושא ועדת החקירה לאירועי המשט לעזה התייחס גיורא איילנד לסוגיה זו בדיוק – לצורך בקימו של שיח ולא רק דיון. כאשר איילנד נשאל: "בתרחיש אידיאלי, להשקפתך, מה היה צריך לקרות לפני המבצע הזה?", הוא ענה בתשובה: "חודשיים לפני המבצע ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, ראש המוסד, ראש השב"כ, הרמטכ"ל ועוד שניים שלושה אנשים רלוונטיים היו צריכים לשבת יחד, לשים את הנושא על השולחן, לדבר עליו בחופשיות ולנסות להגיע להבנה משותפת בשאלה: מה מדינת ישראל יכולה לעשות? אם מגיעים בדיון לאופציה של פעולה צבאית, אז מחליטים באילו מצבים לא מבצעים אותה ומתי המחיר המדיני לא שווה את ההצלחה הצבאית". בתשובה לשאלה אם התקיים דיון כזה לפני המבצע, ענה איילנד: "ודאי שלא. אגב, לא על זה ולא על עשרות נושאים יותר חשובים".

כחלק מעבודתי המחקרית העוסקת בהשפעת אופן הצגת המידע על תהליך קבלת ההחלטות, הציג בפניי לאחרונה שר בממשלת ישראל הבחנה מעניינת ביחס לאופי הקברניט ולהשפעת אופי זה על הדיון. הוא הבחין בין שני סוגי אנשים: האינטלקטואל והמחליט. האינטלקטואל מעוניין לבחון בעיה על כל מורכבותה ולראות את רב-ממדיותה, מאפיינים אשר יקשו עליו בעת קבלת החלטה בדבר החלופה המועדפת. המנהל המחליט, לעומת זאת, מעוניין בניתוח תמציתי ופשוט ביותר של הבעיה ובצמצום מורכבותה למשתנים הקטנים ביותר, עניין אשר מקל בסופו של דבר את ההכרעה. בדיונים השימוש במצגות משמש לא פעם כלי נוח למנהל המחליט, בשל העובדה שהמצגת מקלה את הפשטת הסוגיות ואת תמצות הדילמות לכדי בעיות דלות ממדים, אשר קלות יותר להכרעה. לכאורה, ניתן למצוא תמיכות מחקריות המצדיקות את גישת "המנהל המחליט", שכן כאשר מציגים למקבל ההחלטות ריבוי משתנים, בעיקר במצב של לחץ זמן או דרישה להכרעה, ממילא יבחר מספר קטן של פרמטרים שעל בסיסם יקבל את ההחלטה. הצדקה זו מחדדת דילמה נפוצה בעידן המידע שבו אנחנו חיים. בעבר היה מקובל לחשוב שהמשאב החסר לקבלת החלטות איכותיות הנו המידע, וככל שיהיה מידע רב יותר ואיכותי יותר, כך ישתפרו ההחלטות.

היום אנו מבינים שיותר ממידע, המשאב הנחוץ הוא "קשב ניהולי". המידע, לעומת זאת, משמש לא אחת לא רק לקבלת החלטות, אלא גם כהצדקה בדיעבד לקיום תהליך קבלת החלטות סדור (Feldman & March, 1981). על כן, האתגר של עידן הידע הוא בסינון המידע הרלוונטי, וביכולת לתרגם אותו באופן אפקטיבי, כך שיוכל לשרת תהליכי קבלת החלטות.

הבחנה מעניינת נוספת בין האינטלקטואל והמחליט קשורה בדינמיקת הדיון ולא באופי המשתתפים. לכך התייחס פיטר

”חודשיים לפני המבצע ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, ראש המוסד, ראש השב"כ, הרמטכ"ל ועוד שניים שלושה אנשים רלוונטיים היו צריכים לשבת יחד, לשים את הנושא על השולחן, לדבר עליו בחופשיות ולנסות להגיע להבנה משותפת בשאלה: מה מדינת ישראל יכולה לעשות?”

יעל אדיב,

בוגרת תוכנית המצטיינים, נציגת קשרי ממשל וחברה בצוות המחקר של התאחדות הסטודנטים בישראל.
yaeladiv@gmail.com



“תוכנית הכוכבים” – שחר של גבול חדש?

בשל מורכבות זירת השחקנים נסתפק בדוגמה אחת בלבד. אריאל שרון, יזם תכנוני ושר הבינוי והשיכון דאז, נחשב להוגה התוכנית. תומכיו היו תנועות פוליטיות ימניות כמו הליכוד וגוש אמונים, וכלל חסידי “ארץ ישראל השלמה”. הקושי הביטחוני עודד “תמיכה ביטחוניסטית” בהתיישבות היהודית, ואלו משכו יזמי בנייה, תשתיות ותעשייה. לעומתם, פעלו תנועות שהאמינו בהחזרת שטחים תמורת שלום, ובראשם פעילי זכויות אדם כגון שולמית אלוני. ארגונים סביבתיים היו גם הם גורם מרכזי בקואליציה שהתנגדה לתוכנית, על רקע חשש מפיתוח מואץ ומהשלכות כביש 6.

עשרים שנים אחרי כן יצרה התוכנית שינויים דרמטיים. היישובים משכו אוכלוסייה ממעמד בינוני-גבוה ובעלת זיקה למרכז, ויש הגורסים כי היא סייעה גם לקליטת העלייה. במקביל, היא תרמה לקטיעת רצף ההתיישבות הערבית ולחזיק ההתנחלויות. לפיכך, יש הרואים בה מקור להגברת החיכוך המקומי והלאומי בין האוכלוסיות.¹ הבנת תהליך קבלת ההחלטות שהובילה ל”כוכבים” מאירה את מטרותיה והשלכותיה של אסטרטגיית ההתיישבות הישראלית, כמו גם את השחקנים והגופים הקובעים אותה. המיקום הייחודי של התוכנית אף מלמד על המורכבות הגיאופוליטית של מרחב הנע בין גבול וספר, בישראל ובכלל. מעבר לכך, מיצוב האזור כספר המבוסס על איכות חיים הוא ייחודי לישראל, ומקורותיו והשפעותיו מלמדים גם על מפעל ההתנחלויות הישראלי בהווה ובעתיד.

תכנון מרחבי הוא מדיניות שמטרתה לכוון פיתוח ושימור של אזורים, תוך מתן אפשרות לכל פרט וקבוצה להשיג איכות חיים מרבית על פי הגדרתם, ותוך התחשבות באילוצים. ההשפעה על מה ייבנה, מי ישתמש ומי ירוויח יוצרת כלי פוליטי לקידום מטרות לאומיות, הגנה על קבוצות ושיתוף הציבור.² הימצאותה של ישראל במאבק גיאופוליטי וטריטוריאלי מתמשך מחייבת מתן חשיבות עליונה לחלוקת שימושי הקרקע ולתפרוסת היישובית.³ שחקנים מדיניים, ביטחוניים, חברתיים, סביבתיים וכלכליים מבקשים להשפיע עליה, ולאור הסרבול והאיטיות של המערכת, רבים פרט למנהל התכנון הייעודי מצליחים בכך.⁴

“תוכנית הכוכבים” היא “הצלחה” כזאת. ציר גבעות השומרון המערבי שלאורכו של הקו הירוק סבל שנים מהזנחה ומהיעדר פיתוח. ב-1990 הוחלט על תוכנית אזורית שתספק פתרונות דיור לכ-100,000 תושבים. התוכנית כללה תכנון מהיר של 12 נקודות התיישבות קיימות וחדשות בעלות צביון פרברי-קהילתי, כמו מתן ושוהם. העובדה כי ניסיונות עבר דומים לא צלחו, מעלה את השאלה מדוע דווקא אז החל הפיתוח.

המרחב הנידון הוא אולי קו הגבול הדינמי, הרגיש והמורכב בישראל. מגבול חיצוני הוא הפך לפנימי עם כיבוש השטחים, וזכה לתפנית נוספת עם התקדמות שיחות השלום והקמת גדר ההפרדה. מספר הגורמים המקומיים והבין-לאומיים המעורבים בניהולו עצום, ומבין אלה, דווקא ועדת השרים לקליטת עלייה, שאינה שחקן שכיח בזירה זו, החליטה על הפיתוח ומטרותיו. עבודת התזה שלי מתחקה אחר שילוב הגורמים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים אשר השפיעו כקואליציות על ההחלטה, תוך ניתוח הדינמיקות הפנימיות שלהן.⁵

הצורך בפתרונות דיור לעלייה ממדינות חבר העמים ועיבוי רצף ההתיישבות לאורך כביש 6 המתוכנן היו מטרות רשמיות.⁶ בפועל, נגזרו הצרכים ממציאות התקופה, ובראש ובראשונה הצורך בפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני ושינוי מעמדו של מפעל ההתנחלויות. ההתדרדרות הביטחונית שיצרה האינתיפאדה השפיעה על התהליך המדיני, ועל רקע המגעים עם הרשות הפלסטינית אף הובילה הצעת אי אמון לפירוק ממשלת האחדות ב-1990. מהיבט כלכלי, גלישת מטרופולין תל-אביב דרשה סיוע בפתרונות דיור ותעסוקה על בסיס יוממות, ומלבד זאת פוטנציאל הפיתוח ליזמים היה עצום.

1. צ'רצ'מן, א. (2010), הרצאה במסגרת יום העיון “הרפורמה בחוק התכנון והבנייה”, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, 17.5.10.

2. חסון, ש. (2009), “הדילמה המרחבית של ישראל”, בתוך: שלמה חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל (טרם פורסם).

3. סופר, א. (2009), במפעל ההתיישבות הצינוני בארץ ישראל אין כל חדש – מה שהיה הוא שיהיה, חיפה: קתדרת חייקין לגיאורפיה.

4. Sabatier, P. A. (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein”, Policy Sciences, 21:129-168; Baumgartner, F. R., Jones, B. D. (1991), “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”, The Journal of Politics, 53(4): 1044-1074.

5. ועדת שרים לענייני עלייה, מ. ישראל. החלטה מס. ע/82 מיישבתה ביום א', ט"ו בכסלו התשנ"א, 2.12.90.

6. גזית, פ., סופר, א. (2005), מרחב התפר בין שרון לשומרון. חיפה: קתדרת חייקין לגיאוסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.



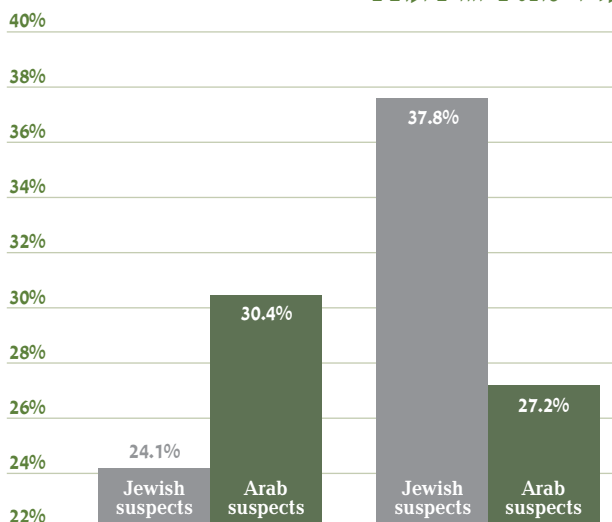
ד"ר רענן סוליציאנו-קינן,

בית הספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל והמחלקה למדע המדינה,
האוניברסיטה העברית בירושלים.
rasulke@huji.ac.il

הטיות לא מודעות בקבלת החלטות

לניסוי, מוקצים חלק מהתיקים באופן אקראי לדיון בפני שופט/ת יהודי/יה, וחלקם בפני שופט/ת ערבי/יה. עובדה זו מאפשרת לקבוע שאם קיים הבדל בהחלטות שהתקבלו בין שתי קבוצות התיקים, ניתן לייחס את הדבר לזהותם האתנית של השופטים. תוצאות המחקר הראו כי קיים הבדל ביחסם של שופטים יהודים וערבים לחשודים יהודים וערבים באשר להחלטה אם לשחרר את החשודים או לעצורם (הסתברות השחרור). הבדל זה מוצג בגרף, המראה שסיכוייהם של חשודים ערבים להשתחרר על ידי שופט/ת ערבי/יה גבוהים יותר מאלה של חשודים יהודים; ואילו סיכוייהם של חשודים יהודים להשתחרר על ידי שופט/ת יהודי/יה גבוהים יותר מאלה של חשודים ערבים. תוצאות אלה מצביעות על קיומה של הטיות קבוצתית-אתנית אצל שופטים, הבאה לידי ביטוי בהחלטה אם לשחרר חשודים. בשלב הבא בדקנו אם הטיות זו משפיעה גם על משכי המעצר (של החשודים שלא שוחררו). בחלק זה לא מצאנו כל הטיות, כלומר משכי המעצר של חשודים יהודים וערבים לא היו שונים בין שופטים יהודים וערבים.

הסתברות השחרור של חשודים יהודים וערבים
על ידי שופטים יהודים וערבים



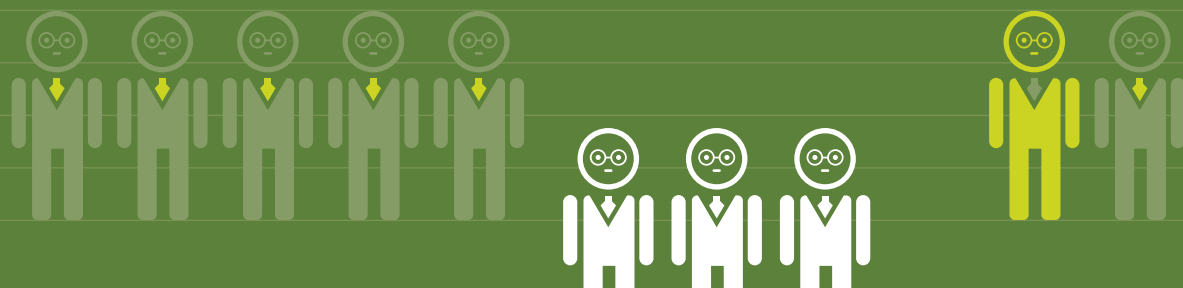
מתוך:

Gazal-Ayal, Oren and Raanan Sulitzeanu-Kenan. 2010. Let My People Go: Ethnic In-Group Bias in Judicial Decisions – Evidence from a Randomized Natural Experiment, *Journal of Empirical Legal Studies* 7(3): 403-428.

אין זה חדש שאנשים מקבלים החלטות באופנים רבים אשר אינם מקדמים באופן מלא את מטרותיהם. תהליכים אלה הנם סטיות מקבלת החלטות רציונלית, והן באות לידי ביטוי בהקשרים רבים ושונים. תיאוריה מרכזית אשר התפתחה בעשור האחרון, והמציעה הסבר כולל להטיות רבות בקבלת החלטות, היא "תאוריית שתי המערכות"¹. על פי תיאוריה זו, אנשים שופטים ומחליטים הן בעזרת מערכת אחת (system one), המתאפיינת בשיפוט מהיר, ספונטני, אינטואיטיבי, ואסוציאטיבי; והן בעזרת מערכת שתיים (system two) שהנה איטית יותר, נשענת על כללים, כרוכה בחישובים, ודורשת יותר מאמץ. מערכת אחת, בשל היותה מהירה ואינטואיטיבית, חושפת את מקבל החלטות גם להטיות שונות, הנגרמות מדעות קדומות ולא רלוונטיות להחלטה, מקיצורי דרך (heuristics) בפתרון בעיות, המציעים פתרון מהיר אך לא תמיד מדויק ועוד. מסיבות אלה, אנשים יכולים במקרים רבים להתגבר על הטיותיהם בעזרת הישענות מכוונת על מערכת שתיים, אך הדבר דורש זמן, מאמץ ואמות מידה או כללים להתמודדות עם ההחלטה.

אחת ההטיות הקשות להוכחה היא הפליה – הנטייה של אנשים מקבוצה מסוימת להתייחס באופן לא שוויוני לאנשים שאינם מקבוצתם. הקושי בהוכחה מדעית של הפליה נובע מהעובדה שזהות כרוכה בדרך כלל עם מאפיינים רבים מאוד, ולכן עצם קיומן של תוצאות שונות לקבוצות שונות אינו מעיד בהכרח על הפליה, שכן אפשר שאותן תוצאות אינן נובעות ממתן יחס שונה, אלא ממאפיינים אחרים של חברי הקבוצה. אחד התחומים שנחקרו רבות בהקשר זה הוא מערכת המשפט. ידוע כי במדינות רבות מיעוטים "זוכים" לייצוג-יתר בבתי הכלא. עם זאת, השאלה היא אם תוצאות משפטיות אלה נובעות מהטיות אתניות או גזעיות של מערכת המשפט, או שמא הדבר נובע ממאפיינים כלכליים, השכלתיים, גיאוגרפיים ואחרים של קבוצות מיעוט, הקשורים למאפייניהן הפוליטיים.

במחקר שערכתי ביחד עם ד"ר אורן גזל-אייל מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, בדקנו את השאלה: האם שופטים יהודים שונים משופטים ערבים ביחסם לחשודים יהודים וערבים? המחקר בחן את כל החלטות המעצר (האם לעצור או לשחרר חשודים שנעצרו על ידי המשטרה) שהתקבלו בבתי משפט השלום בחיפה, נצרת ועכו בשנת 2004, בימים שישי ושבת (1,230 החלטות). הבחירה בהחלטות בסופי שבוע נבעה מכך שהשופטים בסופי שבוע נקבעים מראש בכל חודש על פי תורנות. משמעות הדבר היא שבדומה



מחקר זה מצביע על החשיבות שיש לתת להשלכות של הטיות לא מודעות בקבלת החלטות. הדבר מודגש במיוחד בשל העובדה שמקבלי ההחלטות במסגרת המחקר הנם שופטים – ממלאי תפקידים ציבוריים בעלי הכשרה וניסיון מרובים, המצופים במיוחד לנהוג באופן שוויוני. אם בהחלטותיהם של אנשי מקצוע אלה אנו מוצאים עדות להטיות, נקל לשער שנמצא כאלה גם אצל ממלאי תפקידים ציבוריים אחרים. קובעי מדיניות המופקדים על יצירת הליכים ותהליכים ארגוניים צריכים להביא בחשבון את ההשלכות של הטיות כאלה, וליצור מנגנוני בקרה ואיזון אשר יפעלו למזעורן.

1. Evans, Jonathan St. B. T. 2008. Dual-Processing Accounts of Reasoning, Judgment, and Social Cognition, Annual Review of Psychology 59: 255-278.

תוצאות אלו תומכות בפרשנות שלפיה ההטיה הקבוצתית-אתנית אצל שופטים הנה הטיה לא מודעת. בהחלטה אם לשחרר או לעצור חשודים נדרשים השופטים לקבל הכרעה עמומה יחסית. גם אם המקרה שלפניהם מורכב, החלטת השחרור אינה מציעה הכרעות ביניים, והשופטים מחויבים להכריע בין שחרור או מעצר. הכרעה זו היא לפיכך עמומה יחסית, וחשופה יותר להטיות לא מודעות, כגון הטיות קבוצתיות-אתניות. לעומת זאת, ההחלטה על משך המעצר מאפשרת לשופטים בחירה בין מספר רב יחסית של חלופות במידות שונות של חומרה, ואת התאמתן לנסיבות המקרה ולכללים המשפטיים הרלוונטיים. סיטואציית החלטה זו מציעה לשופטים אמות מידה מפורטות יותר לקבלת ההחלטה, ולכן, ככל הנראה, אין אנו מוצאים ביטוי להטיה קבוצתית-אתנית בהחלטות אלה.

האגודה לזכויות האזרח היא הארגון הגדול והמוביל בישראל בקידום כלל קשת זכויות האדם לכלל האנשים המצויים במדינה. בין יתר פעילויותיה האגודה הקימה ב-2004 את תוכנית המשפט ההומניטרי הבין-לאומי, שמטרתה לעורר את הדיון הציבורי ולקדם את המחויבות שלנו כישראלים לשמירה ולקידום זכויות האדם, גם בעת סכסוך וכיבוש. התוכנית כוללת סדנאות והרצאות לאלפי צעירים לפני גיוס, לסטודנטים ולפעילי החברה האזרחית. נוסף על כך, אנו מפיקים תערוכות וכנסים סביב הנושא וכן קמפיינים ציבוריים מגוונים.

עד לאחרונה התמקדנו בעיקר בהעברת ידע נרחב, מתוך הנחה שהתמודדות עם המציאות בשטח מחייבת אותנו כישראלים לגבש עמדות או לעמת עמדות קיימות עם הפגיעות בזכויות האדם שאנו אחראים להן.

ב-2010 הוספנו אפיק פעילות חדשני: יצרנו את הבלוג "פעולה אחת ביום" – www.actionaday.co.il לקידום הזכות למים ולקורת גג בשטח C. מאות ישראלים הצטרפו לפעילות יומית אינטרנטית, שהפעילה לחץ ציבורי למען חיבור למים של כפר פלסטיני אחד. הצלחנו ליצור מודעות בנושאי מדיניות בירוקרטיים וסבוכים כגון תוכניות מתאר ורשויות מים. בזכות ההתמדה הצלחנו ליצור קהילה אזרחית הפועלת לשינוי חברתי, שהיא בעלת ידע נרחב ויכולת להפיץ אותו הלאה. ומעבר לכול – הצלחנו להשיג את מטרתנו, ולאחר שלושה חודשים של פעולות יומיות הכפר א-תוואנה חובר למים זורמים ולחשמל לראשונה בתולדותיו.

כתובות אתרי אינטרנט: www.acri.org.il
www.actionaday.co.il

תוכנית המשפט ההומניטרי הבין-לאומי



אהוד עוזיאל,

סטודנט בתוכנית המשפטיים,

מנהל את תוכנית המשפט ההומניטרי הבין-לאומי

באגודה לזכויות האזרח.

ehudziel@yahoo.com



ד"ר מרגית כהן,

חברת סגל בבית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.
mcohn@mscc.huji.ac.il

קבלת החלטות בתחום המדיניות: מינהל, משפט ושיפוט, למי המילה האחרונה?

"היכנון לבג"ץ" קרא האתר "בחדרי חדרים" לאחר החלטת הממשלה ביולי 2010 בעניין פטור מגיוס חרדים. האם בג"ץ הוא זה שצריך להכריע בנדון? וגם אם יפסוק, האם תהיה זו הכרעה סופית, ומה תהיה הלגיטימציה להחלטה? ובכלל, האם בג"ץ הוא קובע המדיניות מספר אחת בישראל?

לו). החוק המכונה "חוק טל" נחקק כארבע שנים לאחר פסק דין שבו קבע בג"ץ כי אין זה ראוי להסדיר את הסוגיה על בסיס סעיף כללי הנותן שיקול דעת לשר הביטחון לפטור משירות צבאי במקרים מיוחדים (בג"ץ רובינשטיין, 1997). עתירה נגד חוק טל נדחתה בהמשך, וזה בוודאי איננו הפרק האחרון.

מה בעצם קורה כאן? לפי תפיסה פשטנית, המשפט אמור לקבוע כללים שעניינם יישומה ואכיפתה של מדיניות לאחר שזו עוצבה בידי מקבלי ההחלטות. מהנחה זו נובעת המסקנה כי בג"ץ, המבקר על פי דין את חוקיותם של מעשי המינהל, אינו אמור לקבוע מדיניות או להביע עמדות על איכות המדיניות שנקבעה על ידי הגופים המוסמכים: לכל היותר עליו לוודא שהמדיניות תואמת את חקיקת הכנסת. מאז חקיקת חוקי היסוד משנת תשנ"ב תיבחן גם חוקתיותה של המדיניות, ככל שזו פוגעת בזכויות אדם המוגנות בחוקי היסוד – והנה מוקד שני למחלוקות באשר להיקפה הראוי של הביקורת השיפוטית. אך הדיון, על כל צדדיו, מתנהל על בסיס ההנחה שכאשר בג"ץ מכריע בנושא חוקיותה של המדיניות, צריכות הרשויות להישמע מיידיית להכרעה, שכן יש בה משום חוות דעת סופית באשר לחוקיות זו. אבל האם זה מה שקרה בפרשת חוק ההסדרים והפטור מגיוס שני המקרים שתוארו לעיל? האם אי ציות או עקיפה אלגנטית של פסק דין הם מצב חריג, או תופעה שהיא חלק מן המערך המורכב של החברה והפוליטיקה הישראלית? שאלות דומות עולות במקרים רבים אחרים, ביניהם הפרשה שבה בוטלו החלטת הממשלה וחקיקת הכנסת בעניין הפעלת תוכנית לניהול פרטי של בית סוהר (ביטול המעלה שאלות באשר להיקף התערבות בית המשפט בפרטיה של מדיניות ממשלתית), ובעניין יישום פסיקת בג"ץ, פרשת בית הספר החרדי לבנות בעמנואל, שהיא פרק אחד מסוגיה רחבת היקף שעניינה יישום והחלה של פסיקה בנושאי דת ומדינה, החלטת בג"ץ בעניין פתיחת כביש 443 לתנועת פלסטינים, יישום פסק הדין בעניין תוכנית הליבה בבתי ספר חרדיים מסוימים ועוד ועוד.

ייתכן שבעת קריאתן של שורות אלו שתי הסוגיות שנדונו בתחילת דברים אלה נפתרו במסדרונות הכנסת; ייתכן שעתירות חדשות בנדון הוגשו וממתינות להכרעה. ואפשר שכעת עולים לסדר היום נושאים אחרים, שגם ביחס אליהם נשמעות טענות שכבר שמענו

בעת כתיבתן של שורות אלו מתקיים דיון סוער (נכון, יש סוערים יותר) באשר לנאותות של השימוש בחוק ההסדרים כאכסניה לקידום רפורמות. יושב-ראש הכנסת צוטט בעיתונות כקובע ש"דה פקטו חוק ההסדרים משנה את שיטת הממשל בישראל", לא פחות. לטענתו, המדינה "מתעצלת להגיש הצעות חוק ממשלתיות, בעיקר כלכליות", ו"הממשלה רואה בעצם בחוק ההסדרים את 'חוק המשיחות' האחד והיחיד", שתקציב המדינה רק נלווה לו (דה-מרקר, 3.8.10).

לפני יותר משבע שנים קבע בג"ץ כי השימוש במנגנון חקיקה מזורז זה מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין (בג"ץ ארגון מגדלי העופות, 2004). העתירה נגד הכללת רפורמה אחת, שעניינה רגולציה בכמה ענפי חקלאות בחוק ההסדרים ולא בחוק רגיל, לא התקבלה, אך בג"ץ פירט לאורך עשרות עמודים את משנתו הביקורתית. מה קרה מאז? אין ספק שחוק ההסדרים לא עבר מן העולם. למרות קיומן של כמה חוות דעת, בין היתר של היועצת המשפטית לכנסת, שעניינן צמצום השימוש בחוק זה, ממשיכה הממשלה להציע טיטות שנתיות (ועכשיו דו-שנתיות) של חוקי הסדרים הכוללים עשרות תיקוני חקיקה. גם אם חלק מתיקונים אלה מופרדים בהמשך וממשיכים את דרכם באופן עצמאי לאחר הקריאה הראשונה, עצם הכללתם בהצעת החוק מאפשרת את קידומם, לעתים גם כאשר נדחו בעבר על ידי הכנסת כשהוגשו כהצעות חוק נפרדות.

זה בוודאי איננו מקרה יחיד שבו המדיניות הציבורית, המורכבת מעצם טיבה, מתעצבת לא רק על רקע הכוחות הפוליטיים ועמדות הציבור, אלא גם בידי בג"ץ. בעת הכתיבה אנו מתבשרים עוד כי הממשלה אישרה (בחשאי, כך אומרים) שינוי מהפכני במדיניות מתן הפטור מגיוס לצה"ל לתלמידי ישיבות. בהתאם להחלטה החדשה, יהיה בידי כל יהודי חרדי להודיע, בגיל 22, כי הוא בוחר במסלול של שירות אזרחי, ולקבל פטור מלא מגיוס, בלא שיהיה בידי שר הביטחון להפעיל את שיקול דעתו בנדון. "היכנון לבג"ץ", מכריז האתר "בחדרי חדרים" (1.8.10), והדיון הארוך בדבר הסדרי גיוס של תלמידי ישיבה, שימיו כימי המדינה, מתלקח מחדש. כותרת זו כנראה חוזה את העתיד: ידוע לכולנו, גם אם הפסקנו לעקוב אחרי השתלשלות העניינים, שבג"ץ הפך לשחקן פעיל בתחום מאמצע שנות השמונים (ולמעשה עוד קודם, גם כאשר דחה עתירות שהוגשו

”

רמת אמון נמוכה מאוד אשר שררה בין שתי לשכות מרכזיות אשר הקיפו

את ראש הממשלה באותה עת, השפיעה על זרימת המידע אל ראש הממשלה. כתוצאה מכך

לא הייתה בידי תמונה שלמה של המצב, של החלופות השונות ושל יכולת התמודדות

העורך עם כל חלופה”

זה לגיטימי? האם הביקורת על בג”ץ כגוף לא ייצוגי, הנשמעת בידי גופים פוליטיים מסוימים, מבוססת על תפיסה דמוקרטית, או שהיא נובעת מחוסר שביעות רצון מן התוצאה של פסק הדין? ומדוע גם המתנגדים לבג”ץ ממשיכים לפנות אליו במקרים הנראים להם מתאימים? לבסוף, אם אכן משחק בג”ץ תפקיד מרכזי במערכת קבלת ההחלטות, האם ישפר חלקנו אם יצא בג”ץ מן המערכת?

אלו כמובן שאלות לא פשוטות, ואין בכוונתי לספק להן כאן תשובות, פשוטות או מורכבות. אני מניחה שלכל אחד מאתנו יש תשובה ראשונית (גם לי), אך תמיד כדאי לבדוק מחדש הנחות יסוד. המציאות מספקת לנו אין סוף סיבות לצורך בבדיקה מחודשת כזאת.

בשנת הלימודים תשע”א תלמד ד”ר מרגית כהן קורס בחירה שיוקדש לשאלות אלו.

לא אחת בעבר: בג”ץ, הוא ולא אחר, הוא קובע המדיניות מספר אחת במדינת ישראל.

כמאמר גדולים מאיתנו, צריך כאן לשאול: האם זה נכון, והאם זה נורא? והשאלות רבות. האם בג”ץ חרג בחלק ממקרים אלה מגדר תפקידו, או אולי להפך, יש לשבחו כגוף הדואג לשיפור פני מערכת קבלת ההחלטות בישראל תוך שימור מערכת ערכים דמוקרטית? האם הוא דואג להגן על יחידים, שאין להם שבילי גישה למסדרונות מקבלי ההחלטות, ולהגן על זכויות הפרט, או שהוא דואג להאדרת שמו? או אולי עניינו בחיזוק אינטרסים של קבוצה מובחנת, אליטיסטית ושבעה? והאם בכלל בג”ץ אכן הוא קובע המדיניות מספר אחת? האם כל החלטותיו מתבצעות באופן מלא? ומה קורה כאשר נמצאות דרכים לעקיפתן של החלטות בג”ץ – האם

האוניברסיטה העברית בירושלים | הפקולטה למדעי החברה

תוכנית חדשה NEW PROGRAMM



מרכז גילה לחינוך אזרחי ודמוקרטיה
The Gilu Center for Citizenship, Democracy and Civic Education
مركز جيلو للثقة المدنية والديمقراطية

Are pleased to announce
The opening in February 2011 of a new
MA program in Public Policy

Glocal Community- Development Studies לימודי פיתוח קהילות

This interdisciplinary program offers the latest research, theories and practical skills related to the work of international nor governmental organizations in impoverished communities.

The program will be taught in English and includes a semester-long on-site internship with an international NGO. It extends over four consecutive semesters (including summer semester). The first cohort will begin studies in February 2011 and will complete them in April 2012.

If you are a highly motivated, socially engaged graduate of a BA program who...

- ➔ Has completed her/his studies with an average grade of 85 (A-) or more
- ➔ Is a fluent speaker of English
- ➔ Has demonstrated commitment to communal and/or international development

...you are welcome to apply!

Qualified applicants will be invited to an interview.

For more information about the program; to the application form and detailed information regarding registration

For initial inquiries please contact Prof. Steve Kaplan, the Academic Director of the program:
stevenk@savion.huji.ac.il

For further information please contact Ms. Adi Bril, the Federmann School of Public Policy & Government
Phone: +172-2-5881533
Email: adib@savion.huji.ac.il
Web site: public-policy.huji.ac.il

Deadline for submission: 01.11.2010

אהרון הינמן,

נשוי ואב לשלושה, עוזר הוראה בבית הספר ומתחיל בימים אלה התמחות במשפטים בלשכת הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה. עבודת התזה שלו עוסקת בגורמים המסבירים את דפוסי הנוכחות של חברי הכנסת בוועדות הכנסת.
aharon.hayneman@mail.huji.ac.il



יותר זה פחות על הנוכחות של חברי כנסת בוועדות רבות

הסבר אפשרי לממצא זה הוא שמרבית ההצבעות עוסקות בנושאים הנתפסים כלא עקרוניים, ולכן ההתגייסות אליהן נמוכה. "קומנדו ההצבעות" מתקיים, למעשה, רק בהצבעות חשובות.

הסבר אפשרי נוסף הוא שחברי הכנסת מעדיפים להשתתף בדיונים העוסקים בחקיקה, אשר מניבים רווח פוליטי מידי, על פני דיונים העוסקים בפקיח, ונתפסים כסזיפיים וחסרי תוצאות. בפועל ניתוח הנתונים הראה כי לסיווג הדיון אין השפעה מובהקת על הנוכחות.

נתונים שאספה הכנסת מצביעים על שיעור נוכחות ממוצע של מעל 50% לכל חבר כנסת בוועדה אחת עד שתיים, ועל שיעור נמוך מאוד בכל שאר הוועדות שבהן הוא חבר. פילוח דפוסי ההשתתפות של ח"כים חדשים מראה כי אלה מגיעים בממוצע באופן כמעט שווה לכל הוועדות במהלך המושב הראשון. עם זאת, החל מהמושב השני, הם אכן מתמקדים בוועדה אחת עד שתיים ונוטים להזניח את השאר. חברי הכנסת הוותיקים נוהגים כך כבר במושב הראשון. מכאן ניתן להסיק כי גורם עיקרי המסביר את דפוסי הנוכחות של חברי כנסת בדיוני הוועדות הוא החלטה להתמקד בוועדה אחת או שתיים תוך ויתור מתמיד (כמעט) על השאר.

אם כך, עולה השאלה כיצד בוחרים באיזו מבין הוועדות להתמקד. כאן נמצא כי הבחירה נעשית על פי יוקרת הוועדה (חוץ וביטחון, כספים וכו') או אינטרסים פוליטיים של חבר הכנסת וקהל בוחריו. לדוגמה, נמצא קשר מובהק בין מגדר לבין ההגעה לוועדות שונות. שיעור ההגעה של נשים לוועדה לקידום מעמד האישה (38.4%) גבוה באופן מובהק משל גברים, בעוד נוכחות נשים בוועדת הכספים (18.4%) נמוכה באופן מובהק משל גברים. כך גם נמצא קשר מובהק בין היותו של חבר כנסת עולה, לבין נוכחות בוועדת העלייה. יוצא מכך שוועדות בעלות יוקרה וועדות המקנות רווח פוליטי זוכות לשיעור נוכחות גבוה יחסית, בעוד שוועדות אחרות זוכות לשיעור נוכחות דל.

לאורך השנים הוצעו הצעות לשינוי עבודת הוועדות, שתכליתן צמצום מספר החברויות בוועדות. לרוב נדחו ההצעות בשל הצורך בייצוג הולם. ממחקרי עולה כי טענת הייצוגיות אינה רלוונטית, שכן חברי הכנסת "רשומים" אמנם כחברים בוועדות מרובות, אך בפועל לא ממלאים בהן תפקיד פעיל. אם יצומצם מספר החברויות בוועדות, כל חבר כנסת יוכל להתמקד בוועדות שבהן הוא חבר ולפתח מומחיות. מעבר לכך, גם הוועדות ה"פחות נחשבות" יזכו לייצוג הולם.

ועדות הפרלמנט הן ליבת העשייה הפרלמנטרית. בהן מתבצעת הכנת החוקים, הפיקוח על הממשלה, על תהליכי תקצוב ועוד. למרות חשיבותן הרבה, מספר חברי הכנסת הפנויים, על פי חוק, לחברות בוועדות, נמוך יחסית לדמוקרטיה בעולם. בישראל מספר הוועדות הקבועות דומה למקובל בעולם, ועומד על 12 ועדות, שבהן מכהנים כ-15 חברים¹. במקביל, הפרלמנט הישראלי קטן ביחס לפרלמנטים בעולם הדמוקרטי, אך הממשלה גדולה מאוד. שרים וסגני שרים מנועים מלכהן בוועדות, כך שמספר חברי הכנסת הפנויים לחברות בוועדות הוא מהנמוכים בעולם הדמוקרטי.

כמות הוועדות ביחס למספר חברי הכנסת מביאה לכך שכל חבר כנסת נדרש להשתתף בוועדות רבות. בכנסת ה-16 עמד ממוצע החברויות בוועדות על 22.27, כך, לדוגמה, ענבל גבריאל כינה בשלב מסוים ב-9 ועדות, וגלעד ארדן כיהן בממוצע ב-7.92 ועדות. ריבוי החברויות בוועדות מקשה על חברי הכנסת ללמוד כראוי את הסוגיות שעל סדר היום טרם הדיונים. זאת ועוד, כיוון שהוועדות מתכנסות לעתים במקביל, לעתים אין חברי הכנסת יכולים להשתתף בדיונים, עקב נוכחותם בוועדה אחרת. ואכן, במדגם דיונים שבחנתי במסגרת עבודת הגמר לתואר שני, מצאתי שממוצע הנוכחות עמד על 28.52% בלבד.

הסבר נפוץ שמעלים חברי כנסת לנוכחותם הדלה בוועדות הוא שהם נכחו בדיון אחר. בפועל, נמצא כי ב-16.32% מהמקרים חברי הכנסת לא נכחו בדיוני ועדה אחת בגלל נוכחות במקביל בוועדה אחרת, ובכ-5.52% מהמקרים חברי הכנסת נכחו בשתי ועדות המתכנסות בו-זמנית (כלומר נטשו דיון אחד ועברו לשני). ניתוח ממצאים אלה מעלה כי לנוכחות חבר כנסת בדיון אחד אין השפעה מובהקת על סיכויי להגיע לדיון אחר. המשמעות היא כי גם אם חבר הכנסת לא היה נוכח בדיון מקביל, סביר להניח כי לא היה מגיע לאותה ישיבה שממנה נעדר.

אם כך, עולה השאלה כיצד חברי הכנסת מקבלים את ההחלטה לאילו מדיוני הוועדות להגיע. טענה מקובלת במחקר היא כי חברי הכנסת ייטו להגיע לדיונים שבהם נערכות הצבעות (חזן, 2001). כראיה קיים "קומנדו הצבעות", שמשמעו שחברי הכנסת ירצו מדיון לדיון במטרה להצביע. בפועל, במחקר שערכתי לא נמצא קשר מובהק בין נוכחות לבין קיומה של הצבעה בדיון, והנוכחות בדיונים שבהם נערכה הצבעה הייתה נמוכה ב-0.5% מאשר בדיונים ללא הצבעה.

גורם עיקרי המסביר

את דפוסי הנוכחות

של חברי כנסת בדיוני

הוועדות הוא החלטה

להתמקד בוועדה אחת או

שתיים תוך ויתור מתמיד

(כמעט) על השאר

1. בוועדות החוץ והביטחון, הכספים והכנסת מספר החברים גדול יותר. נוסף על כך, מספר חברי הוועדות משתנה לאור המו"מ הפוליטי בתחילת כל כנסת.

2. קבועות וחמניות, לא כולל ועדות משנה וועדות משותפות.

דף מחזור ג'

שמולי בינג

נשוי ואב לארבעה ילדים. מתגורר בכפר הנוער ימין אורד שעל הכרמל, שבו אני מנהל את בית הספר התיכון. בכפר הנוער כ-450 חניכים, רובם עולים מאתיופיה ומברית-המועצות, ומיעוטם ישראלים ותיקים. בשנה האחרונה התמודדתי לבחירות לראשות ארגון המורים ביחד עם חבורה של מורים צעירים, אך נחלנו אכזבה והפסדנו לזן ארז הנצחי. מעבר לכך ממשיך להתעסק בנושאים חברתיים שונים.



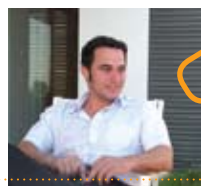
הדר סמואל

מתגוררת בירושלים. בשנתיים האחרונות אני עובדת כעוזרת מחקר במכון ברוקדייל, בצוות שעוסק במדיניות בריאות. לפני כן הספקתי להשתתף בכתיבת שני פרקים בפרויקט "חזון לירושלים", שעסק בהתוויית כיוונים לשיקום ירושלים והתחדשותה, וגם לטייל בדרום-מזרח אסיה. לפני כחצי שנה נרשמתי לדוקטורט בבית הספר, ואני עובדת במרץ על הצעת המחקר, שתעסוק במדיניות בריאות הנפש בישראל.



יוגב קרסנטי

גר במושב תומר בבקעת הירדן, עמית במכון לתכנון מדיניות עם יהודי, שותף לכתיבת "ערבות אחריות ושותפות" - פרדיגמה חדשה ליחסי ישראל-תפוצות (בהזמנת ממשלת ישראל). מרצה בנושאי מגמות זהותיות ודמוגרפיות בקרב הדור הצעיר בישראל ובתפוצות. שותף בייסוד ובניהול כמה עמותות לקידום יחסי ישראל-תפוצות ויהדות כתרבות.



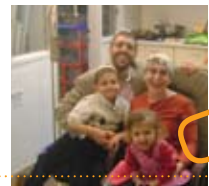
יוני צ'ונה

מנכ"ל שותף במרכז אס-או-אס ללימודי אלימות בישראל, בחמש השנים האחרונות. המרכז עוסק בפיתוח וביישום אסטרטגיות להפחתת אלימות בבתי הספר www.soscenter.org.il נירות המדיניות אשר כתבתי במסגרת לימודי מדיניות ציבורית בנושא הפחתת אלימות, הם שהביאו אותי להתעניין בנושא ולסייע בהקמת המרכז, שזכה להכרה בשנים האחרונות. שותפותיות והצעות להצטרפות למאמץ יתקבלו בברכה. כמו רבים, אך בצער, עברתי מירושלים לפלורנטין שבתל-אביב.

גבי אפל

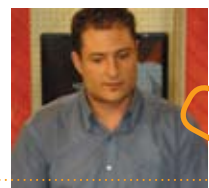


גרה במודיעין, נשואה + 2. מנכ"לית עמותת טופז ליזמות וחדשנות חברתית (www.topaz.org.il). בעבר עבדתי במרכז צעירים בירושלים, "צעירים במרכז", וביצעתי את עבודת המחקר של דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת ביטחון תזונתי של אזרחי מדינת ישראל. הכלים והחשיבה מתחום כתיבת ניירות המדיניות ולוונטיים מאוד לעבודה בתחום היזמות החברתית. למיזמים חברתיים תפקיד חשוב ביצירת שינוי חברתי באמצעות יצירת פתרונות יצירתיים, חדשניים ויעילים. מחוץ לעבודה אני מתנדבת בתנועה החברתית לישראל, וחובבת בישול בריא (כן, כתיבת התזה על ביטחון תזונתי השפיעה עליי).



ג'ני אושר

גרה בפילדלפיה, ארצות הברית (לשנתיים הקרובות, עברנו מירושלים באוגוסט 2010). אני בשנתי האחרונה כדוקטורנטית בבית הספר. במקביל, אני עמיתת מחקר בתוכנית הבין-תחומית לחקר אי שוויון ומדיניות חברתית בהרווארד, ובבית ספר אנברג לתקשורת ובמרכז למדיניות ציבורית באוניברסיטת פנסילבניה. בשנתיים הקרובות בכוונתי להשלים את הדוקטורט ולהמשיך ישירות ללימודי פוסט-דוקטורט. כ-10-15 מוזמנים לבקר אותנו! בעלי יונתן מכהן כרב בהילל באוניברסיטת פנסילבניה, ונשמח לארח אצלנו את בוגרי בית הספר.



דניאל אופיר

מתגורר בירושלים. בזמן הלימודים עסקתי בפוליטיקה חוץ-פרלמנטרית. בהמשך עברתי קורס כתבים של רשות השידור, והתחלתי לעבוד בחדשות המקומיות בטלוויזיה. כיום אני משמש כתב לענייני ירושלים בערוץ 1. תחומי הסיקור שלי מגוונים: מענייני רווחה וכלכלה, דרך פוליטיקה מקומית וארצית ועד משפט ופלילים.

צחי פיין



גר בירושלים, נשוי ליעל ואב לאורי ונטע, תאומים (בנים) בני שלוש, ולכרמל, בת שנה. בחמש השנים האחרונות אני עובד באגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. במסגרת זו ריכזתי את הפרויקט שבמסגרתו הוקמו קהילות הידע של המשרד, שמטרתן לאפשר לאנשי המקצוע לשתף ידע ומידע מקצועי ולהתעדכן בו. בשנה האחרונה אני מרכז את "שיטת הרף" במשרד, שמטרתה היא הבניית תהליכי הבקרה על שירותים הפועלים בפיקוחו של המשרד.

עודד סטקלוב



גר בתל-אביב, נשוי לפסיכולוגית קלינית (כל אחד מקבל מה שמגיע לו בחיים...). עד לפני כחצי שנה עבדתי במשרד האוצר כעוזר של אודי ניסן, ולאחר מכן פרשתי "לעשות לביתי" (שזה בעצם אומר שנמאס לי לנסוע שעה וחצי לכל כיוון, כל יום, לירושלים, ושלנסוע על אופניים 5 דקות לעבודה זה שווה הכול), ואני עובד כיום בחברת ייעוץ כלכלי שנקראת "עדליא".

יובל שרייבמן

מתגורר בתל-אביב. במקביל ללימודי התואר הראשון והשני עבדתי במשרד האוצר. תפקידי האחרון היה עוזר לממונה על השכר. כיום אני עובד כעוזר לנשיא אוניברסיטת תל-אביב.



מבשרת (לנדאו) נבו

גרים בקיבוץ עין צורים, תכף מתחילים לבנות את הבית שלנו, וחוצץ מהנסיעות היומיות לירושלים, מאד כיף לגור בקיבוץ (במיוחד לילדים). אם לשני ילדים – עילאי, בן 4.5, והילל, בן 2.2. בשנה האחרונה עובדת כיועצת לשר המשפטים יעקב נאמן. אחראית על "יחידות הסמך" במשרד המשפטים – בתי המשפט, מינוי שופטים, בתי הדין הרבניים, מינוי דינים ועוד. כחלק מצוות הלשכה אני מעורבת בקביעת המדיניות של שר המשפטים. לפני כן עבדתי 4 שנים בכנסת אצל שלושה חברי כנסת שונים. העבודה בלשכת השר מעניינת יותר, וחושפת אותי לתחומים שאותם לא הכרתי עד היום.



שלומי סרגוסי

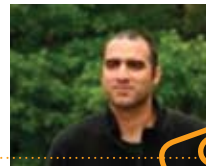
גר בתל-אביב. בשנים האחרונות עסקתי בחינוך לאזרחות, דמוקרטיה וזכויות אדם במסגרות שונות (בתי ספר, האגודה לזכויות האזרח, המכון הישראלי לדמוקרטיה ועוד). לפני שנתיים הצטרפתי לצוות ההקמה של בית הספר התיכון "חברותא למנהיגות ולתרבות" שבשרון, ומאז אני משמש בו כמורה מייסד, כמחנך וכמורה לאזרחות.

נילי שמעוני-כספי



גרה ברחובות, נשואה לירון. מחנכת ומורה לאזרחות והיסטוריה בבית ספר "הרצוג" בבית חשמונאי. ההתמודדות מול האתגרים היומיומיים נעשית באמצעות אותה תחושת שליחות שהובילה אותי לבחור בלימודי מדיניות ציבורית, מתוך רצון לתרום מעצמי לחינוך הדור הבא. אני מאוד נהנית מהעבודה, מהיכולת לחשוף את התלמידים לאירועים שונים ולהשלכותיהם עלינו, תוך ניסיון לעודד אותם לפעול ולא רק לקטר.

ניסים שלאם סלמן



גר בירושלים, נשוי לג'וליה ואב לקורן רחמים. עובד בחמש השנים האחרונות ברשות החברות הממשלתיות. בעבר אחראי על תחום התשתיות: מקורות, רכבת, מע"צ, תשן ועוד, וכיום אחראי על התעשיות הביטחוניות: תע"ש, רפאל ותע"א, ומרכז את תהליך הפרט תע"ש.



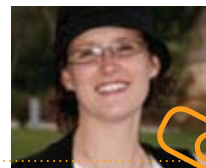
נעמה רינגל

גרה בירושלים. אדריכלית, עובדת במשרד המתכננים של מוטי קפלן. עוסקת בתוכניות מתאר ארציות (הכוונת הפיתוח) ובתכנון עירוני – כל זאת בדגש על תכנון סביבתי ושטחים פתוחים. העבודה בארץ נערכת מול גופים שונים – בראשם משרד הפנים (מינהל התכנון ומוסדות התכנון) והרשויות המקומיות (מינהלי הנדסה). נוסף על כך, השתתפתי בהכנת עבודה לממשלת אנגולה.



רועי פולקמן

גר בירושלים, נשוי לקים ואב ליאיר, בן שנה ועשרה חודשים, וליואב, בן שלושה חודשים. מנהל האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי ויועץ לראש העיר ירושלים. כותב דוקטורט בבית הספר בתחום של קבלת החלטות וכלים טכנולוגיים. אני מרגיש שהתפתחתי רבות בתחום המדיניות הציבורית בשנתיים האחרונות, ושצברתי הרבה ניסיון בנושאים שבהם עסקנו בלימודים.



רחל מאיר

גרה בירושלים. לאחר שליחות חינוכית באוסטרליה חזרתי לשליחות חברתית בירושלים. כאן אני חברה הנהלה, רכזת מערכת, מורה ורכזת מתמטיקה בבית הספר התיכון הדתי לבנות – "מדרשיית קמה". רכזת ומורה למתמטיקה בבית ספר נוסף בעיירה. תשלחו כוחות לדרום – יש מה לעשות פה! (אם לחמישה... בואו לבקר).



בוגרים בשטח:

מחזור ג' של תוכנית

המצטיינים



קשר לבית הספר

ג'ני אושר

אני בשנה האחרונה שלי כדוקטורנטית בבית הספר.

הדר סמואל

דוקטורנטית בבית הספר, מתכוונת לעסוק במדיניות בריאות הנפש.

ניסים שלום סלמן

לאחרונה לימדתי קורס בבית הספר עם עודד סטקלוב, ובשנת הלימודים הקרובה אלמד קורס נוסף בתוכנית המנהלים עם ד"ר מומי דהאן.

עודד סטקלוב

ניסים ואני העברנו השנה קורס בבית הספר בנושא הערכת חלופות לתלמידי עתידים ותוכנית המצטיינים (מחזור עתידיני כלשהו שמעיד על כמה שאנחנו זקנים). ניסינו להתמקד בעיקר בפרקטיקה ובדוגמאות שאנחנו נתקלנו בהן בשירות הציבורי. ממליץ בחום.

רועי פולקמן

כותב דוקטורט בבית הספר בתחום של קבלת החלטות וכלים טכנולוגיים. השנה ובשנה שעברה לימדתי את הקורס "סדנה במדיניות" לתוכנית המנהלים יחד עם עובד יחזקאל, לשעבר מזכיר הממשלה, ואני בוחן חיבורים שונים של בית הספר לתוכניות עירוניות, כגון מרכז עירוני לחדשנות וניו-מדיה, וחיבור לתוכנית מנהיגות ליוצאי הכוחות המיוחדים בצה"ל.



קשרים בין הבוגרים

ג'ני אושר

אני גאה על הפורום החדש שלנו לדוקטורנטים בבית הספר, ולא הופתעתי שלמחזור ג' יש ייצוג מכובד בקרב חברי הפורום (הדר, רועי, ובטח אחרים בהמשך).

דניאל אופיר

בעבודתי כעיתונאי אני פוגש בבוגרי בית הספר מהמחזור שלי וממחזורים אחרים, בהיותם בעלי תפקידים שנמצאים במוקדי עשייה וקבלת החלטות, כגון: עיריית ירושלים, הכנסת, משרדי הממשלה וארגונים חברתיים. את שמות החברים לא אפרט, כיוון שעיתונאי לעולם אינו מסגיר את מקורותיו...

מבשרת (לנדאו) נבו

אני פוגשת בוגרים של בית הספר העובדים במשרדי הממשלה ובוועדות הכנסת השונות – זה כמובן תמיד משמח.

ניסים שלום סלמן

אני שומר על קשר חברי שוטף עם רבים מבני המחזור ואנו מסייעים זה לזה. נוסף על כך, אני מצוי בקשרי עבודה עם כמה בוגרים של תוכנית המצטיינים ותוכנית עתידים.

נעמה רינגל

שיתפתי פעולה עם רותי וייצברג ממחזור ב' במסגרת תוכנית האב לחופי אנגולה (בדרום-מערב-אפריקה). רותי ריכזה את התוכנית במשך שנתיים, ואני השתתפתי בתכנון ערי החוף.

רועי פולקמן

אני קשור לבוגרים בבית הספר, בין השאר למיכל שלם, ראש הסגל בעיריית ירושלים, שאני חלק מצוותה בלשכת ראש העיר. בתוך צוות העובדים שאותו אני מנהל יש בוגרים של עתידים ושל תוכנית המנהלים. פרט לזה אני בקשרי חברות עם שמולי בינג ועם ג'ני אושר, ושומר על קשר שוטף אתם. אני בהחלט מתגעגע לחבריי לספסל הלימודים.

תודה לנעמה רינגל שסייעה בהכנת הדף



הישגים

תוכנית לאומית להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה



רני רוזנהיים,

מנהל תוכנית הישגים ובוגר תוכנית

המנהלים.

rani@aluma.org.il

בעשורים האחרונים, בניסיון לשפר את הנגישות של צעירים מהפריפריה להשכלה גבוהה, נפתחו מכללות ציבוריות בכל רחבי הארץ בצד תוכניות שונות המעניקות ליווי וסיוע כלכלי לצעירים אלה. תהליכים אלה לבדם אינם נותנים מענה לצעירים "רחוקים מהשכלה גבוהה" הסובלים מחוסר במידע, מתפיסה עצמית נמוכה, מניסיון עבר שלילי במסגרות החינוכיות או מעמדה חברתית או משפחתית שלילית ביחס ללימודים גבוהים. על כן, לצד התוכניות הקיימות, נדרשת פעולה אקטיבית לטובת איתור צעירים פוטנציאליים אשר לא פנו עד כה ללימודים גבוהים כאמצעי לחיבורם אל העולם האקדמי.

תוכנית הישגים אשר מהווה שיתוף פעולה של המועצה להשכלה גבוהה, משרד השיכון והביטחון, ג'וינט ישראל וקרן גרוס, הוקמה בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 1999, אשר הצביע על הפערים בין הפריפריה לבין המרכז, בין השאר באחוז הלומדים לימודים גבוהים. כיום פועלת התוכנית ב-45 מרכזים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, ובכלל זה יישובים יהודיים, דרוזים, מוסלמיים ובדואיים. הרכזים המקומיים פועלים לאיתור אקטיבי של צעירים בגילים 18-30, מכוונים אותם למסגרת הלימוד ומסייעים בשלבים הראשונים של הלימודים. במשך השנה ניתנים שירותים לכ-30,000 צעירים, ו-3,000 מהם מצטרפים בכל שנה לספסלי האקדמיה.

אנו פועלים לשיתוף פעולה עם ארגונים הפועלים בקרב אוכלוסיית היעד של התוכנית, ושומחים להצעות ולרעיונות לשיתופים שכאלה.



התשמע קולי?! קול המורה כנדבך משמעותי לחיזוק מעמדו ולעיצוב מדיניות החינוך בישראל



שגיב אלבז,

עמית בבית הספר למנהיגות חינוכית במכון מנדל; מורה בבית הספר קש"ת בירושלים; בוגר תוכנית עתידים ותוכנית המצטיינים.

sagivush@gmail.com

כעמית בבית הספר למנהיגות חינוכית של מכון מנדל, כמורה וכסטאז'ר במשרד החינוך, נחשפתי לכנסים וועדות בתחום החינוך. להבחנתי, רבות מהחלטות המדיניות בישראל נקבעות ללא שמיעת קולם ותובנותיהם של המורים. מציאות זו יוצרת נזק כפול: המשך החלטות מעמדו של המורה, ובמקביל, קבלת החלטות שגויות ללא חיבור אמיתי למציאות בשטח.¹

מתוך רצון לבחון מהו הגורם המרכזי לשיפור מעמד המורים בעיני המורים, ערכתי ראיונות עם עשרות מורים מהשטח. אחת השאלות שאותן שאלתי הייתה: "כשר החינוך, מה היית עושה על מנת לחזק את מעמד המורה?". ניתוח התשובות העלה כי לצד טיפוח הצד הכלכלי, המורים (בדגש על אלה בתחילת דרכם) רואים חשיבות רבה בטיפוח הפדגוגי-מקצועי, בדגש על העלאת קולם אל שולחן מקבלי ההחלטות. לאור זאת ראיתי לנכון להקים פרויקט אשר יביא את קול המורים אל מעצבי המדיניות.

במסגרת פרויקט "קול המורה" (הנמצא כרגע בפיילוט) נפגשים קבוצות מורים במתודות "שולחנות עגולים". הקבוצה נפגשת אחת לחודש לדיון בן ארבע שעות (ולעתים עם מרצים חיצוניים), ויוצאת ליום סיור שנתי. בכל קבוצה ישנו מורה ממונה אשר מוביל את הקבוצה ואת תהליכי הדיון בה. נושאי השולחנות (כרגע): החינוך המשלב, מרכז ופריפריה, חינוך ליהדות בבתי ספר ממלכתיים (נקבעו על ידי גופים העוסקים בחינוך ממגזרים שונים ואשר הזמינו נייר מדיניות והתחייבו לאמץ שולחן. המשתתפים בשולחן מתחייבים ליצירת מסמך מדיניות, ומסמך זה חוזר לגוף המזמין (משרד החינוך, רשתות חינוך, כנסים וועדות ועוד) על ידי מנהל הפרויקט ומשתלב בקבלת ההחלטות.

בחזונו אני רואה כיצד נייר "קול המורה" הופך להיות חלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות בקרב מעצבי מדיניות החינוך. חיזוק מעמד המורים הכרחי, ועתיד לחזק את מערכת החינוך כולה, כדברי דוח מקנזי (2007):

"The quality of an education system cannot exceed the quality of its teachers"

1. להרחבה בעניין ראו את ספרה של מרים בן פרץ.

(2009): Policy-Making in Education: A Holistic Approach in Response to Global Changes Rowman & Littlefield Education. תאוצה



דוקטורנטים בבית הספר למדיניות ציבורית

אילנה שפיזמן

חוקרת במסגרת עבודת הדוקטורט את השפעת השקפות
עולם על תהליכי הפרטה במדיניות קליטת מהגרים
בישראל בהשוואה להולנד, קנדה ושבדיה.
Ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il

גלעד מלאך

חוקר במסגרת עבודת הדוקטורט אסטרטגיות
של מדיניות ציבורית ביחס לחרדים.
giladma@gmail.com

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל צעיר
אמנם, אך מספר הדוקטורנטים בו הולך וגדל עם השנים.
כיום רשומים בבית הספר 20 דוקטורנטים. לאור הגידול
הרב במספר הדוקטורנטים, הוקם לפני כשנה וחצי פורום
דוקטורנטים הנפגש פעם בחודשיים. את הפורום מרכזים
הדוקטורנטים גלעד מלאך ואילנה שפיזמן. בשנת
הלימודים הקרובה יעסוק הפורום בשני כיוונים עיקריים:
הראשון הוא הצגת המחקרים של הדוקטורנטים בפני
חברי הפורום וקבלת עצות והערות מועילות, אשר בהחלט
חוסכות זמן יקר, והשני הוא דיונים בנושאים קונקרטיים
הנוגעים לדוקטורנטים של בית הספר, כמו, לדוגמה, כנסים,
לימודים בחו"ל, הגשת בקשה למלגות, יחסי מנחה-מונחה
ועוד. באופן זה מקווים רכזי הפורום ליצור מעין מסגרת
של תמיכה, אשר תהפוך את הדוקטורנט לפחות בודד.
הפורום פתוח לדוקטורנטים של בית הספר וכן לסטודנטים
המתכוונים להירשם בקרוב ללימודי דוקטורט.

חידוש נוסף בתחום הדוקטורנטים יבוא לידי ביטוי בקורס
מיוחד לדוקטורנטים אשר יינתן על ידי פרופ' משה מאור
מהמחלקה למדע המדינה, ויעסוק במתודות ותיאוריות
שונות לחקר המדיניות הציבורית. הקורס נועד לחזק את
הידע המתודולוגי של הדוקטורנטים, ויכלול, נוסף על
הרצאותיו של פרופ' מאור, גם הרצאות של חוקרים מובילים
בעולם מתחום המדיניות הציבורית.

חילופי סטודנטים: מסורת חדשה?

"חילופי סטודנטים הם חוויה תרבותית, אינטלקטואלית
וחברתית ממדרגה ראשונה", כך כתבה אדר שץ, בוגרת
תוכנית המצטיינים, בגיליון הקודם בעקבות השתתפותה
בחילופי סטודנטים בבריסל שבבלגיה. נראה שהכרה
בערך המוסף של לימודים בחו"ל הולכת ומחלחלת בקרב
תלמידי בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל
ובוגריו, והיום, עם פתיחת שנת הלימודים תשע"א, שני
בוגרים נוספים של בית הספר מצטרפים לחוויית חילופי
הסטודנטים. השנה יוסי אברהם ישתתף בתוכנית "לימודים
הומניטריים", המקדמת שיתוף פעולה בין אוניברסיטאות
ישראליות ופלסטיניות, בתיווכה של אוניברסיטת לה
ספיאנצה שברומא ובמימון אונסק"ו. בתוכנית ישתתפו
עשרים סטודנטים – עשרה ישראלים ועשרה פלסטינים
– אשר יעברו יחדיו קורסים בניהול זמני משבר, פיתוח
קהילתי, שיתוף פעולה בין-לאומי למטרות פיתוח ועוד.
ליאור שפר ישתתף גם הוא בתוכנית לימודים בחו"ל
במסגרת חילופי הסטודנטים שמקיימת האוניברסיטה
העברית עם כמה אוניברסיטאות ברחבי העולם. ליאור
ילמד במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת טורונטו
שבקנדה. איחולי הצלחה לנוסעים!



מערכת אופק – התיק הרפואי הווירטואלי הערכת מערכת מידע מקוונת משולבת בתי-חולים-קהילה

נורית ניראל, ברוך רוזן, אסף שרון, הדר סמואל, יפעת יאיר, אורנה בלונדהיים, מיכאל שרף, ארנון ד. כהן

מאז 2005 מופעלת ב"שירותי בריאות כללית" מערכת מידע מקוונת – "אופק" – המבוססת על רשומות רפואיות ממוחשבות ומשולבת בתי-חולים-קהילה. מערכת כזאת עשויה להפחית טעויות רפואיות ובדיקות חוזרות וכן לשפר תקשורת בין רופאים בקהילה ובבתי-החולים, ובכך ליעל את הטיפול ולשפר את איכותו. המחקר הנוכחי בחן את השימוש במערכת ואת השפעתו על מידת הפחתה של צריכת שירותים רפואיים ועל איכות הטיפול בחולים במרפאות ראשוניות בקהילה ובמחלקות רפואה פנימית, כירורגיה כללית וחדרי מיון בבתי-החולים. כמו כן נבחן הקשר בין התוצאות לבין אינטנסיביות השימוש במערכת. במחקר נמצאו שיפורים בכמה מדדים חשובים ביחידות שבהן יושמה המערכת לעומת יחידות הבקרה. המחקר עשוי לתרום להחלטה עד כמה להשקיע במערכת ב"שירותי בריאות כללית", בקופות האחרות ובפרויקט הרשומה הרפואית הלאומית ולפתחם.



אחיות מוסמכות בישראל מאפייני כוח העבודה, מאפייני התעסוקה ותחזיות היצע

נורית ניראל, שושנה ריב"א, סימה רייכר, יפעת יאיר, הדר סמואל, אורלי תורן

מחסור חמור באחיות בעולם המערבי הגביר לאחרונה את העניין בבדיקת היצע האחיות. מחקר זה בחן את היקף התעסוקה של אחיות מוסמכות, את מאפייניה, את מגמות הניידות בעבודה במקצוע ואת ההיצע החזוי של אחיות מוסמכות. ממצאי המחקר העלו כי כוח העבודה מאופיין בגיל מבוגר (45% מעל גיל 45), בהכשרה מתקדמת (55% בעלות הכשרה על-בסיסית בסיעוד, 48% בעלות תואר BA, 18% בעלות MA או PhD) וביציבות. תחזיות היצע האחיות המוסמכות העלו כי בתוך 20 שנה צפויה ירידה של כ-25% בכוח העבודה או ירידה משיעור של כ-4 אחיות מוסמכות מועסקות לאלף נפש לכ-2 אחיות מוסמכות מועסקות לאלף נפש.



בצדק אחזה פניך עניים ועוני – בין תמיכה לצמיחה

ידיעות אחרונות: ספרי חמד, 2010.
עורכים: חיותה דויטש, אליקים כסלו, בנימין לאו

קובץ מאמרים זה הוא אסיף של תקופת הלימודים בבית המדרש לצדק חברתי של בית מורשה, המבקש להעמיד על סדר היום את הנושא החברתי ואת החשיבה המערכתית בתיקון החברה. אנשי מקצוע מתחומים שונים משרטטים את המדיניות החברתית הראויה, כל אחד בהתאם להשקפתו. על פי רוב מתרחשים דיונים אלה בזירות האקדמיה והתקשורת, ולא בתוך בתי המדרש. לומדי התורה עסוקים במעשה הצדקה והחסד, אך ממעטים לעסוק בשאלות של מדיניות חברתית וב"צדק חברתי" ציבורי. כך נוצרה משוואה מדאיגה ולפיה אנשי תורה מופקדים על הצדקה ואנשי חברה מופקדים על הצדק. בית המדרש לצדק חברתי הוקם מתוך מגמה לתקן ולאזן מציאות זו, וספר זה הוא מביכורי פירותיו.



מאמר ביקורת על "רווחה ואיכות חיים: ערך חברתי במדיניות ציבורית", מאת ביל ג'ורדן ביטחון סוציאלי, גיליון 82, 2010.

מאת: ג'ניפר אושר

ישראלים העוסקים במדיניות ציבורית ככלל ובמדיניות חברתית בפרט, יגלו עניין בספר "רווחה ואיכות חיים: ערך חברתי במדיניות ציבורית" מאת ביל ג'ורדן משלוש סיבות לפחות. ראשית, הספר מתמודד עם השאלה כיצד יכולה מדיניות ממשלתית לשפר את חיי הציבור הרחב. זוהי שאלה מרכזית בכל מדינה, ובמיוחד בדמוקרטיות מתקדמות כמו מדינת ישראל, בשל ההתפתחות העכשווית המשמעותית בתחום האקדמי והמקצועי של המדיניות הציבורית. שנית, הספר מנסה להציע דרכים יצירתיות למדוד את רווחת הציבור ולשפרה. נושא זה עולה על סדר היום במדינות מפותחות באופן כללי, ולאחרונה ישראל הצטרפה גם כן ליוזמות בין-לאומיות לפתח מדדים חלופיים לאלה הקיימים היום. שלישית, הסיפור המרכזי שבו ג'ורדן משתמש כדי לפתח את מושגי היסוד בספרו, הוא דווקא סיפור על מחקר שנערך בישראל. בהמשך סקירת הספר ארחיב על כל הנקודות האלה בנפרד, החל באחרונה שבהן.



Fear and Shame in an Israeli Psychoanalyst and His Patient: Lessons Learned in Times of War Psychoanalytic Dialogues, 20:285–307, 2010.

מאת: מיכאל שושני, בתיה שושני ועופר שניר

המאמר עוסק בהשפעות הסכסוך הישראלי-פלסטיני על הקשר הטיפולי הנוצר בין מטפלת למטופלת בזמן מלחמה, ובוחן את האופן שבו פחד ואשמה של המטפלת משפיעים על יכולתה ליצור סביבה טיפולית תומכת, המבודדת מהסביבה. הוא מתאר שתי אפיזודות טיפוליות, שאחת מהן התרחשה במלחמת המפרץ והשנייה במלחמת לבנון השנייה, והן מדגימות טיעונים אלה. נוסף על כך, מתוארות חוויותיו של אחד הכותבים ממלחמת יום הכיפורים ומנותחת השפעתן של חוויות אלו ביחס לטיפול בזמן מלחמה. כמו כן המאמר עוסק במנגנונים הפסיכולוגיים המשפיעים על החברה הישראלית. מנגנונים אלה, הכוללים הדחקה ומנגנוני הגנה נוספים, מקשים על יכולת הטיפול הפרטני, כשם שהם מעצבים את תגובתה של החברה הישראלית להתרחשויות בעתות מלחמה.



פילנתרופיית העילית בישראל: מאפיינים, מניעים ודפוסי תרומה ביטחון סוציאלי, גיליון 83, 2010

מאת: הלל שמיד ואבישג רודיק-כהן

המאמר מתאר, מנתח ומעריך ממצאים ממחקר שהתחקה אחר פילנתרופיית העילית בישראל. הוא מציג את היקף התרומה של הפילנתרופיה, אשר הושפעה על ידי הצמיחה והיציבות היחסית של הכלכלה בישראל. במאמר מוצגים ממצאים המתייחסים למאפיינים הדמוגרפיים של הפילנתרופים הישראלים הנמנים עם קבוצת העילית של הפילנתרופיה, המניעים שלהם לנתינה, אוכלוסיות היעד ותחומים מועדפים לנתינה, ערכן הפיננסי של התרומות ביחס להכנסות והרווחים מהן, ערוצי התרומה והמנגנונים שבאמצעותם מועברות התרומות לאוכלוסיות היעד ולארגונים חברתיים ואחרים. ממצאי המחקר מצביעים על כך שקיים בישראל מעגל פילנתרופים תורם ביד נדיבה למטרות חברתיות (לא פחות מפילנתרופים בארצות מערביות אחרות). כמו כן מוצג ניתוח של יחסי הפילנתרופים עם הממשלה וקובעי המדיניות הציבורית.



Fiscal Rules and Composition Bias in OECD Countries (CES working paper)

מאת: מומי דהן ומישל סטרבצ'ינסקי

מחקר זה, המבוסס על מדגם מדינות OECD, מוצא כי כללים פיסקליים מספריים מקטינים את הגירעון הממשלתי ואת ההוצאה הממשלתית בטווח הבינוני, אך משפיעים באופן משמעותי על תמהיל ההוצאות. ישנה צניחה בקצבאות ביחס להוצאה הציבורית, אך מנגד, ההשפעה על השקעות ציבוריות איננה יציבה. מהמחקר עולה כי התנודות בתמהיל ההוצאות וירידת הקצבאות הן מעבר למדיניות "מרווחה לעבודה", אשר אומצה ברבות ממדינות ה-OECD במהלך שנות התשעים. נמצא כי אין צניחה בקצבאות במדינות שבהן קיימת הגנה חוקית חזקה לביטוח לאומי ולזכויות חברתיות.

מהי הציונות

מאת: גדי טאוב

בשנים האחרונות גובר הבלבול סביב הוראת שאלות היסוד של הציונות. הוויכוחים הפוליטיים שפילגו את החברה הישראלית במשך שנים, הריבוי ההולך וגדל של ספרי לימוד והפולמוס בין ציונים לפוסט-ציונים טשטשו את הבדלים בין עיקר לטפל, והקשו על מורים העוסקים בהוראת הציונות. חוברת זו מבקשת להציג את הרעיון הציוני לא לגווניו, אלא דווקא לעיקרו, כפי שהתבטא בתפיסתה העצמית של התנועה. בחוברת שלושה מאמרים: הראשון עוסק בקשר שראתה הציונות בין חירות, דמוקרטיה, לאומיות וארץ ישראל בתהליך הפיכתם של היהודים ל"אנשים עומדים ברשות עצמם", כלשונן של דוד בן-גוריון; השני מציג את עמדותיהם של שוללי הרעיון הציוני בזמננו (המכונים "פוסט-ציונים") ועומד על עיקרי התשובות הציוניות לביקורות מסוג זה והשלישי מוקדש לחזונו של בנימין זאב הרצל, שהיה ונשאר המצפן הפוליטי והערכי של התנועה.

בלוגים

גדי טאוב

הבלוג עוסק בסוגיות מדיניות וחברתיות. הוא כולל רשימות אורח של כותבים מכל הסוגים – מעיתונאים מוכרים ועד סטודנטים – ופתוח להבעת רעיונות בנושאים פוליטיים ובנושאי מדיניות. נוסף על אלה יש בו עמודים מיוחדים העוסקים ב"ציונות ומתנגדיה" ומרכזים מאמרים בנושא, וכן "אזור עישון", העוסק בשאלת החקיקה לרגולציה של עישון.

www.gaditaub.com/hblog



אניוויס של קהילת בית הספר באגף הציבורי

ברכות לזיו איילון, בוגר תוכנית המנהלים,
על מינויו למנהל אגף לוגיסטיקה בעיריית
ירושלים

ברכות ליוני בן זקו, בוגר תוכנית עתידים,
על מינויו לראש ענף במטה לקידום השקעות
בתמ"ת

ברכות לאסתי די-נור, בוגרת תוכנית
המצטיינים, על מינויה למנכ"לית סל תרבות
ארצי

ברכות ללירון הנץ, בוגרת תוכנית עתידים,
על מינויה לעוזרת מנכ"ל במשרד התקשורת

ברכות לאדיר חרמון, בוגר תוכנית
עתידים, על מינויו לעוזר מנכ"ל במשרד להגנת
הסביבה

ברכות לעו"ד דורית ירחי, בוגרת תוכנית
המנהלים, על מינויה למנהלת לשכת התאגידים
והחברות העירוניות בעיריית ירושלים

ברכות לאהוד מוליאן, על מינויו לכלכלן
בחשבות הכללית

ברכות לאילן נידם, בוגר תוכנית המנהלים,
על מינויו למנהל אגף חירום וביטחון בעיריית
ירושלים

ברכות לליז סולביוב, בוגרת תוכנית
עתידים, על מינויה לראש ענף במטה סחר חוץ
בתמ"ת

ברכות לאלכס סלסקי, בוגר תוכנית
המנהלים, על מינויו ליועץ ראש הממשלה
לתקשורת בשפה הרוסית

ברכות לראובן פנסקי, בוגר תוכנית
המנהלים, על מינויו לראש אגף בכיר במשרד
ראש הממשלה, כראש התכנית להעצמת תשתיות
מורשת לאומית

ברכות למשה שלם, בוגר תוכנית
המצטיינים, על מינויו לתפקיד רכז תחום בריאות,
ביטוח לאומי וקליטה באגף החשב הכללי.

ברכות ליובל שרייבמן, בוגר תוכנית
המצטיינים, על מינויו לעוזר נשיא אוניברסיטת
תל-אביב

פרסים

ברכות לחנו הבר, דוקטורנט בבית
הספר ובוגר תוכנית המצטיינים,
על זכייתו במלגת הנשיא של
האוניברסיטה העברית.

ברכות לבוגרי תוכנית המצטיינים,
יוני אלמוג, אריאל גלבוז, אסתי הוס,
אילה הנדן וגיא חפץ על זכייתם
בפרס לזובסקי.

ברכות ל**סופי ראש ולדותם נוימן,**
סטודנטית בתוכנית עתידים,
על היותן מצטיינות דיקן.

האוניברסיטה העברית בירושלים

ביה"ס מציע לכם מגוון תכניות

שואפים

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

תכנית המצטיינים ללימודי מוסמך במדיניות ציבורית

פטור משכר לימוד בשנה א' למתקבלים
פרטים נוספים בטלפון 02-5881533 או 02-5880048
public_policy@savion.huji.ac.il

המרכז להכשרת בכירים

תכנית מנהלים ללימודי מוסמך במדיניות ציבורית

אפשרות לקבלת מלגה
פרטים נוספים בטלפון 02-5881934 או 02-5882248
exmpp@savion.huji.ac.il

תכנית עתידים - צוערים לשירות הציבורי

תכנית מצוינות ייחודית לטיפוח והכשרת דור מנהיגות וניהול עתידי למינהל הציבורי
בשיתוף: ממשלת ישראל, נציבות שירות המדינה והאוניברסיטה העברית
עדיפות ליוצאי פריפריה גיאוגרפית וסוציו-אקונומית
מלגת שכר לימוד של 10,000 ₪ ומלגת קיום שנתית
פרטים נוספים בטלפון 09-9505027 (שלוחה 0)
www.atidim.org.il



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

אתר בית הספר:
Public-policy.huji.ac.il