

קרון דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

2020

16-14 בדצמבר

מדינה במשבר

כיצד נכון להפיק לקחים ולעצב מדיניות במצבי חירום?

רון צור | ניסים כהן

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל | פרופ' קרנית פלוג
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מדינה במשבר

ניצוד נכון להפיק לקחים ולעצב מדיניות במצבי חירום?

טיוטה לדין

רון צור | ניסים כהן

תודות

אנו מודים מקרב לב לאופק אדרי ולדניאל גלבר על סיועם בכתיבת נייר זה.

אנו מודים לאנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה על תמיכתם ועידודם לקידום הנייר ולהעלאתו לדיון ציבורי. תודה מיוחדת למר יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה ולמר ארנון מאיר, מנהל מערך יישום וקשרי ממשל במכון הישראלי לדמוקרטיה, על הליווי במהלך כתיבת המסמך.

בתאריך 26.10.2020 התקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה דיון בו נדונה טיוטה קודמת של נייר זה. הנייר הנוכחי הוא גרסה מתוקנת בעקבות שורה של המלצות, הערות והארות של המשתתפים בדיון.

תודה לצוות הבכירים אשר לקחו חלק פעיל וחשוב בהתייחסות לטיטות המסמך על תרומתם ועל רעיונותיהם הטובים, אשר הוטמעו בגרסתנו הנוכחית, וכן על השתתפותם רובם במפגש הבכירים לדיון הציבורי בנושא:

רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר

תא"ל (מיל) יעקב נגל, ראש המל"ל לשעבר

דורון כהן, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר

דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך לשעבר

פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה לשעבר

פרופ' קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל לשעבר

תא"ל (מיל) רון אלדדי, מנכ"ל משרד המודיעין לשעבר

אלוף (מיל) ישראל זיו, יועץ בכיר למרכז השלטון המקומי

ניצב (בדימוס) אלון לבבי, סמפכ"ל המשטרה לשעבר

דובי אמיתי, יו"ר נשיאות המגזר העסקי

אמיר הלוי, מנכ"ל משרד התיירות

רונן רגב, מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל

ד"ר אורלי ויינשטיין, ראש חטיבת בתני החולים, שירותי בריאות כללית

רועי פולקמן, חבר כנסת לשעבר

אהוד פראוור, מ"מ נציב שירות המדינה לשעבר

רן דודאי, מנכ"ל אלכ"א – המכון למנהיגות וממשל

הגר יהב, מנכ"לית נשיאות המגזר העסקי

דפנה אבירם-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה

מיכל פינקו, סמנכ"לית בכירה תכנון מדיניות, משרד הכלכלה

איתן הורן, סמנכ"ל בכיר אסטרטגיה, המשרד לביטחון הפנים

שמואל אוחיון, מרכז המידע הלאומי (קורונה)

יודגש כי תוכן מסמך זה במלואו מייצג את עמדת הכותבים בלבד ואינו מייצג את עמדת הרשומים ברשימת התודות, אשר העירו על טיוטת המסמך ותרמו מניסיונם הרב במהלך כתיבתו.

בברכת בריאות ומשילות איתנה,

רון צור וניסים כהן

נובמבר 2020

תוכן העניינים

7	תקציר
12	מבוא
20	חשיבותה של הערכת מדיניות כחלק מניהול משברים לאומיים כדוגמת משבר הקורונה
24	תחקור והערכת מדיניות ממשלות במצבי משבר
25	מה עושים אחרים? סקירת ניהול המשבר בארצות הברית, בריטניה ושוודיה
26	ארצות הברית
30	בריטניה
32	שוודיה
37	תובנות ממקרי הבוחן של ארצות הברית, בריטניה ושוודיה - סיכום
39	ישראל: פערים בתהליכי התכנון, הניהול והיישום של החלטות מדיניות עד כה
	תהליך הערכת מדיניות בניהול משבר הקורונה למן רמת קבלת ההחלטות ועד לרמת הביצוע: הצעה למדריך
43	1. מבוא
47	2. בעלי תפקידים ושותפים בתהליך
52	3. סדר התהליך של הערכת המדיניות
60	4. תוכני הערכת המדיניות
65	סיכום ומסקנות
70	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

מטרתנו של נייר זה היא להציע מודל כוללני ואחיד המאפשר הערכת מדיניות ציבורית אפקטיבית לניהול משבר הקורונה בשעת אמת. עיקרו הוא **קריאה ליישומה המיידי של הערכת מדיניות בזמן אמת** (during action review), כזו המתקיימת לאחר רצף החלטות, במהלכו של ניהול המשבר וכחלק מתהליך מדיניות סדור וארוך טווח – כל זאת מתוך ראייה עכשווית ומפוכחת, אך גם צופה פני עתיד, משום שהחלטות המדיניות והפעולות שיושמו עד כה כנגזרת מתוכן לא פתרו את המשבר ולא נתנו מענה מספק להשלכותיו המיידיות והעתידיות.

אנו כותבים נייר זה כאשר ברקע משבר הקורונה המתמשך. הגם שמטרתנו העיקרית היא להציע מודל ספציפי סדור לאימוץ מיידי לטיפול במשבר זה, המודל שאנו מציעים עשוי לשמש – בהתאמות שונות – גם במקרים אחרים של מצבי משבר מתמשך.

משבר הקורונה הוא גם הזדמנות. הוא יכול לשמש חלון הזדמנויות שבו מקבלי החלטות עשויים להשתכנע שהגיעה העת לפעול; ליישם את הערכת המדיניות ולחתור לתרבות של הערכת מדיניות ותחקור שיטתי. הינה כי כן, נייר זה מבקש לתרום שלוש תרומות עיקריות למוסדות החברה הישראלית:

- (1) להציע מודל ספציפי לתחקור ולהערכת מדיניות בתקופת משבר הקורונה – כזה שניתן לעשות בו שימוש מיידי ולשפר תוצאות לקראת שיא המשבר הצפוי בחורף הקרוב;
- (2) לקרוא לאימוץ מודל זה גם במצבי משבר אחרים, מתוך הבנה שמשבר אחר בוא יבוא;
- (3) לקרוא להטמעת התרבות של הערכת מדיניות בישראל (בין בשעת משבר ובין בשעת שגרה) כחלק מהתהליך הרחב יותר של עיצוב ויישום מדיניות סדורים ושיטתיים.

אנו טוענים כי מתודולוגיה מובנית או תרבות להערכת מדיניות כמעט שאינן קיימות במערכות הממשל בישראל, ובמישור הלאומי אך נראה שלא היו קיימות בה מעולם.¹ בחלקים מסוימים

1 ועדות חקירה ממלכתיות לאחר כשל מערכתי או ביקורות של מבקר המדינה אינן כלולות בהגדרה זו. כוונתנו היא לתרבות של תחקור בזמן אמת, תוך כדי ניהול משבר לאומי – מוצהר, מובנה, שכולל את כל הגופים המעורבים ושקוף. בתרבות המצופה מתקיים תהליך שאופן ניהולו מאפשר לטייב את קבלת ההחלטות ואת המשך ניהול המשבר – למן דרג מקבלי ההחלטות ועד לרמה האופרטיבית.

במערכת הציבורית נערכו מספר תחקירים נקודתיים, אולם היעדרן של מתודולוגיות ותרבות הערכת מדיניות מקשה מאוד בעת הזו על מקבלי החלטות, הן בדרג המקצועי והן בדרג הנבחר, לבצע הערכת מצב לאומית אפקטיבית ולנהל מדיניות כלכלית, חברתית, רפואית ואחרת בהתאם לנסיבות המשתנות של מגפת הקורונה והשפעותיה. אנו מאמינים כי אימוץ המודל על ידי הממשלה יגביר את הלגיטימציה שמעצבי המדיניות בדרג המקצועי ודרג מקבלי החלטות בדרג הנבחר זקוקים לה כדי לבחון מחדש הנחות יסוד, תהליכי עבודה והחלטות מדיניות שלא היו אפקטיביים דיים עד כה, ללמוד את השגיאות ולפעול לתקן אותן. כל זאת – בצורה כוללת ואחידה בכל ארגוני המינהל הציבורי – תוך אדפטציות שונות ליחידות ולארגונים מיוחדים. אנו מקווים כי בטווח הארוך, אימוצו של מודל הערכת המדיניות שאנו מציעים יניע שינוי מהותי בתהליך הרחב יותר של מדיניות ציבורית בישראל ויקדם עיצוב ויישום מדיניות אפקטיביים. אימוצו של המודל בעת הזו עשוי להניח יסודות להקניית תרבות של עיצוב מדיניות מושכלת וסדורה ורפורמה מהותית וכוללת בכל הקשור לאופן יישומה בשטח.

בהינתן המעט הידוע לנו כיום על נגיף הקורונה ועל יכולתה של האנושות להתמודד איתו במישור הרפואי – במציאת חיסון בטוח, תרופות אפקטיביות או פתרונות של חסינות טבעית – סביר כי **משבר הקורונה הוא משבר מחזורי** שילווה אותנו לפחות בטווח הזמן הבינוני. יתר על כן, סביר להניח כי גם בעתיד תתמודד ישראל עם מצבי חירום אחרים – מעשי ידי טבע או מעשי ידי אדם. לפיכך, ככל ש**יינקטו בהקדם** על ידי מקבלי החלטות פעולות המבססות תרבות של הערכת מדיניות בהתבסס על מודל מובנה ושיטתי להערכת מדיניות ציבורית, החל ברמה המקומית והמשרדית ועד לרמה הלאומית – כך יגבר הסיכוי שישראל תתמודד בהצלחה עם המשך ניהול משבר הקורונה, שעל פי רוב ההערכות צפוי להחריף עם תחילת החורף בחודשים הקרובים. בראייה ארוכת טווח, הטמעת התפיסה והמודל תתרום מהותית לטיב ההתמודדות הלאומית עם האתגר המשברי הבא, שהוא רק עניין של זמן. יישום מודל הערכת המדיניות חשוב שיבוצע בשילוב גורמי הביצוע, כלומר אלו ה"נוגעים בשטח" – גורמי מערכות הביטחון והאכיפה, השלטון המקומי, נציגי המגזר העסקי וגופי החברה האזרחית.

ישראל נכנסה למשבר עם נקודת פתיחה גרועה יחסית. גם אם נתוני הפתיחה הכלכליים שלה היו טובים ביחס למדינות אחרות, מבחינת יכולת המשילות והניהול ברמה האסטרטגית, מצבה, בלשון המעטה, אינו המצב הרצוי. מגפת הקורונה חשפה כשלים מבניים,² ממשליים ומקצועיים קיימים, ובהתמודדות עם המגפה הם נחשפים במלוא משמעותם. אלו השתקפו כתמונה של "מערכת

2 על הכשלים המבניים לא נרחיב במסמך זה, אך אנו ממליצים ללמוד את המלצות ארגון OECD אשר פורסמו ב-23 בספטמבר 2020 על ישראל (ראו כאן: www.oecd.org/economy/israel-economic-snapshot).

ממשלית שבורה", המאופיינת בפרגמנטציה בכל הרמות: אי-יציבות פוליטית, עוינות ויריבות פנים-ממשלתית; שבר טקטוני והיעדר אמון עמוק בין דרג נבחר ודרג מקצועי; פרגמנטציה ואי-שיתוף פעולה מספק בתהליכי עבודה מקצועיים רוחביים; היעדר הסדרה של ניהול ממשקים של המערכת השלטונית עם המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית (רב-מגזריות); ושחיקה חריפה של אמון הציבור והנכונות לציית להנחיות.

בחלוף כשישה חודשים מאז התפרצות המגפה בישראל בחודש פברואר 2020, האופן שבו התמודדה המדינה עם המגפה עד כה משקף חולשה לאומית בניהול משברים שאינם מלחמתיים. עד היום לא יושמו כראוי פרקטיקות יסוד בניהול משברים מתמשכים, ובכלל זה: איגום נתונים תקפים לכדי תמונת מצב לאומית ועיבוד תמונת המצב להערכת מצב לאומית ולגיבוש חלופות מבוססות תרחישים להחלטת דרג נבחר אל מול "פונקציית מטרה" ברורה הנדרשת להשגה, אשר אינה רפואית בלבד.

גם לאחר החלטות הדרג הנבחר בלט בהיעדרו גוף ביצועי לאומי אשר מופקד על ניהול יישום ההחלטות ברמה לאומית (אחריות על leading strategy to execution), לצד אחריותם של כל אחד ממשרדי הממשלה וגופי הביצוע האחרים. בהקשר זה בולט גם היעדרה של **תשתית להערכת מדיניות** בעת ניהול אירוע מתמשך: אין חקיקה, תקנות, הנחיה או מדריך ממשלתי סדור לניהול אירוע משברי מתמשך אשר מנחה מתודולוגית על תחקור ו/או הערכת מדיניות סדורים. גם המאמצים ללמוד ולהפיק לקחים מגופי ידע חוץ-ממשליים רלוונטיים כדוגמת אוניברסיטאות, בתי חולים או גופים יציגים מהמגזר העסקי מאופיינים בפנייה אקראית ולא סדורה. כך גם באשר לשיח עם גורמים ממליצים חוץ-ממשלתיים, שספק אם יש להם הידע, הרקע או הלגיטימיות לשמש גופים מייעצים לממשלה. גם לאחר סדרה ארוכה של החלטות ממשלה וחקיקה שנקבעו לאורך חודשי ניהול המשבר, משרדים, רשויות, וגופים שונים פועלים בצורה שאינה מכוונת מלמעלה באופן אפקטיבי דיו, ולא התקיים תהליך לאומי, מובנה וסדור לעיצוב תובנות והפקת לקחים לקראת ההחלטות אשר יידרשו להילקח בהמשך. אומנם התקיימו מספר יוזמות תחקיר נקודתיות על ידי גופים שונים, אולם אלו לא נוהלו כחלק מתהליך מובנה של הערכת מדיניות לאומית הכוללת את כל הגופים המעורבים בהתמודדות עם המגפה.

אנו מציינים במסמך זה כי גם במדינות אחרות עולה ביקורת על רקע כשלים בניהול המשבר וקשיים בהשתלטות על המגפה. גם במדינות אחרות עולות תופעות של קשיי משילות, החרפת שטעים חבריים ופגיעה מהותית בכלכלה. עם זאת, אנו מכוונים שלא להתמקד בהשוואה למדינות אחרות אלא בצורך לטיוב המשך ההתמודדות עם המגפה בישראל. אנו ממליצים לקיים תהליך מובנה ומקצועי, המוביל למיצוי תובנות על בסיס השוואה בין מה שציפינו שיקרה ומה שקרה בפועל, כך גם בין מה שאנחנו עשינו עד כה למה שהיינו יכולים לעשות טוב יותר.

ניהול משבר הקורונה מאופיין במה שניתן לכנות "נדנדה בשניים": הצורך במיקוד בנקודות איזון בין מאמצי בלימת התפשטות המגפה לבין המחיר הכלכלי והמשקי הכבד הנגזר מהם וההשלכות החברתיות הנגזרות ממנו. מול מאמצי שיטוח עקומת ההידבקות נדרשים מאמצים עוקבים ומותאמים לשיטוח עקומת המיתון והפגיעה המשקית (World Bank – Pierre Olivier policy in a time of Covid 19, 2020). ככל שמאמצי הריסון לשיטוח העקומה הפנדמית חריפים וקיצוניים יותר, כך רמת הפגיעה המשקית חזקה יותר. כיום כבר ברור כי מדיניות ניהול משבר מסוג זה מחייבת הבהרה שמדובר בתהליך של **ניהול סיכונים** השואף, מצד אחד, לצמצום הפגיעה בחיי אדם, אך מצד שני – לצמצום תמותה עסקית הגוררת אחריה מיתון עמוק, אבטלה לאורך זמן ותופעות משקיות וחברתיות הנגזרות מכך.

אין די בהצהרות כוללניות כמו "אנחנו סוגרים כדי להרוויח זמן" או "אנחנו חייבים לשטח את העקומה". מדיניות וניהול משבר מתמשך באופן אפקטיבי מחייבים קביעת **יעדים לאומיים ברורים ותוצאות מפתח רצויות** שאליהן מדיניות הממשלה מכוונת. בנוסף נדרשת **שקיפות רבה** המכוונת להפחתת רמות אי-הוודאות הפוגעת באמון הציבור. ראוי לציין כי בהקשר של שגרת ההתנהלות של הממשלה החלה כבר לפני מספר שנים הטמעה מוצלחת של תרבות תכנון מקצועית שבאה לידי ביטוי בתוכניות עבודה של משרדי הממשלה הכוללות מדדי הצלחה ברורים. בכך יש לראות הוכחה שניתן ונדרש להיטיב את תהליכי הניהול במגזר הציבורי.

כדי לקבוע יעדים ברורים ותוצאות מפתח רצויות בעת משבר המאופיין ברמות כה גבוהות של אי-ודאות נדרשים שלושה מרכיבים הכרחיים:

- (1) **נתונים ברורים ושקופים**, אשר עברו תיקוף (ולידציה) ואשר מתקבלים, לפחות ברובם, באופן אוטומטי, ואשר עליהם מתבססים תהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות;
- (2) **ערכים / קריטריונים ברורים ושקופים** שלפיהם מקבלי החלטות גוזרים את המדיניות ואת ניהול הסיכונים;
- (3) **הפסקת השימוש בגיבוש המלצות המבוססות על תכנון לינארי וחד-ערוצי ומעבר לתכנון על פי תרחישים**, אשר בשגרת פעילותה מדינת ישראל אינה מורגלת בו.

במסמך זה אנו סוקרים בקצרה מהי הערכת מדיניות ומה חשיבותה במדינה מודרנית, אגב קישור לספרות הרלוונטית לתפקוד הממשלה במצבי חירום. לאחר מכן אנו מציגים בקצרה את המתרחש במדינות נבחרות בעולם (ארצות הברית, בריטניה ושוודיה), מתוך התמקדות ביכולת המשילות והערכת המדיניות של מדינות אלו והקשר שלה להתמודדות עם נגיף הקורונה. לאחר מכן אנו מציגים את תמונת המצב בישראל ומצביעים אגב כך על יכולת המשילות החלשה של מקבלי החלטות בה

ועל היעדר תרבות ופרקטיקות סדורות של תחקור, הערכת מדיניות והפקת לקחים ברמות הממשל השונות. לבסוף אנו מציעים מודל שיטתי וכוללני של הערכת מדיניות ציבורית בשעת משבר מתוך התאמתו למערכת הפוליטית והמינהלית בישראל.

המודל להערכת מדיניות ציבורית במצבי משבר המוצע בעבודה זו נבנה מתוך לימוד מודלים שונים מהעולם לניהול משברים לאומיים שאינם מלחמתיים, לימוד ממדריכי מדיניות ו/או תהליך שפורסמו בנושאים אחרים בישראל והתאמה לצורכי המערכת המינהלית והפוליטית העכשווית בישראל. המודל נבנה כמודל גנרי, המתאים להשתלבות בכל תהליך ניהול משבר לאומי מתמשך. הוא לא נועד רק לנושא המשבר הנוכחי של הקורונה אלא גם לכך שאימוצו יאפשר המשכיות אפקטיבית בהתמודדות עם גל המגפה הבא הצפוי עם כניסת החורף וישפר את מוכנותה למאורעות החודשים הבאים, ואולי אף לאלו שיתרחשו בשנים הבאות.

המודל עצמו בנוי כך שהוא מבהיר מי הם בעלי התפקידים והשותפים בתהליך הערכת מדיניות, מהו סדר תהליך ההערכה למן הרמה האופרטיבית ועד לרמה הלאומית, וכמובן – מציג את תוכני הערכת המדיניות. בלב המודל להערכה עומדות מספר שאלות יסוד שהמודל מנחה בעניין תהליך המענה עליהן: מה היו הנחות היסוד כאשר נקבעה המדיניות, מהו מרחב אי-הוודאות בהקשר של המדיניות שנקבעה, מה היו ההשפעות המרכזיות בתהליך עיצוב וקביעת המדיניות, מה היו היעדים והתוצאות המצופות, מה קרה בפועל ומדוע, מהן התובנות המרכזיות וההמלצות לעדכון המדיניות לצורך המשך ניהול המשבר?

נדגיש כי איננו רואים במודל המוצע בנייר זה בבחינת "כזה ראה וקדש". נייר המדיניות המובא להלן הוא טיוטה מתקדמת – אך לא סופית – של המלצותינו לדרגים המקצועיים והפוליטיים בישראל. ביוזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה נקיים יום עיון בנושא זה, בהשתתפות מקבלי החלטות בכירים במינהל הציבורי בישראל. **אנו מקווים ומצפים לשפר את ממצאינו ואת המלצותינו בעקבות שיח בנושא.** לא רק שמודל זה הוא בסיס לשיפור ומזמין את כניסתם של אלמנטים ופרספקטיבות נוספות, שייתכן מאוד שנעלמו מעינינו, אלא שסביר להניח שבמרוצת השנים וההתפתחויות השונות ידרשו בו תוספות ועדכוני. מאחר שהתהליך של קביעת מדיניות ציבורית הוא תהליך מתמשך המשתנה אגב התפתחותו, על מקבלי החלטות להעריך מעת לעת גם את מודל ההערכה עצמו. עדכון המודל והתאמתו לנסיבות המשתנות קריטי, מכיוון שזוהי תשתית הנחוצה לבחינת המדיניות, תוצאותיה והשפעותיה ולהצבעה על הצורך בתיקון, על המשכיות או על נקיטת כיווני פעולה שייקבעו בידי מקבלי ההחלטות. מאחר שמודל ההערכה מבוסס על הנחות ועל ידע קיים, יש לבחון אותם ואת תקפותם בחלוף זמן ולאפשר תרבות הערכה דינמית וגמישה שתהיה פתוחה לשינויים ולהתאמות הנדרשים.

מבוא

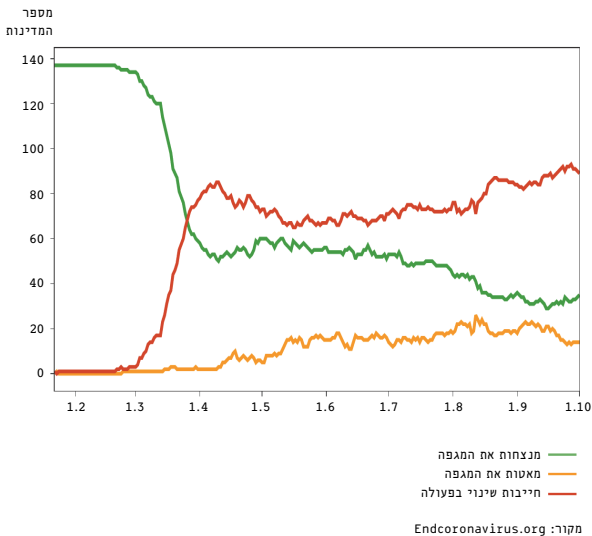
התפשטות הנגיף קורונה (COVID-19), שהחלה את מסע ההתפרצות העולמי שלה בסין בדצמבר 2019 (European Centre for Disease Prevention and Control, 2020) והגיעה לישראל בשלהי פברואר 2020, העלתה את הצורך הממשי של ממשלות, בכל רחבי העולם, לעצב את אסטרטגיות ההתמודדות שלהן ושל מדינות אחרות עם המשבר, ובמיוחד לאחר הכרזת ארגון הבריאות העולמי על הקורונה כפנדמיה (World Health Organization, April 27, 2020).

במונחים רפואיים המענה הראשוני של מדינת ישראל להתפשטות נגיף הקורונה במדינה נחשב, במובנים רבים, להצלחה במונחי בלימת ההתפשטות. בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, מספר הנדבקים לנפש בישראל לאחר החודשיים הראשונים של ההתפרצות היה נמוך, בעיקר בהשוואה למדינות כגון ספרד, בלגיה, איטליה וארצות הברית (Worldometers, 2020). יובהר כי נתון זה נכתב בהסתייגות בשל העובדה שהוא תלוי במספר הבדיקות שבוצעו. אלא שחודשים מעטים לאחר מכן עלה מספר הנדבקים לנפש לערכים דרמטיים, ישראל נכשלה בבלימת ההדבקה, וברקע החשש הרב מפני אי-ספיקה של מערכת הבריאות והתפשטות מואצת של הנגיף לקראת תקופת החורף, באמצע ספטמבר, ערב ראש השנה, התקבלה החלטה על סגר שני.

עם המדינות שהצליחו להתמודד היטב עם בלימת ההדבקה על פי מחקרי השוואה בינלאומיים נמנות (נכון ל-24 בספטמבר 2020): פינלנד, דרום קוריאה, אסטוניה, ליטא, לטביה, סלובקיה, גרמניה, אוסטרליה, נורווגיה, יפן, קנדה, ניו זילנד, יוון, הונגריה, אוסטרליה וקנדה. להלן תרשימים משווים בין מדינות אשר מדיניות ההתמודדות שלהן עם המגפה מצליחה, מדינות שהצלחתן בהאטת ההתפרצות חלקית ומדינות שנכשלו בעצירתה וחייבות לעשות שינויים במדיניות פעולתן.

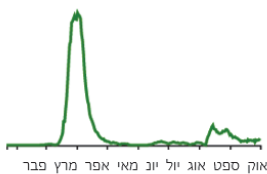
חרשים 1

סך המדינות בכל אחת מן הקטגוריות המציגות את יעילות מדיניותן בעצירת ההתפרצות

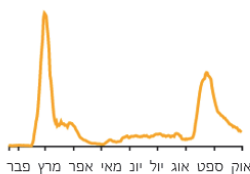


חרשים 2

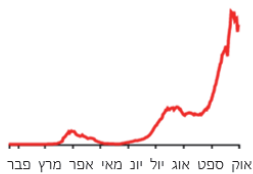
דוגמאות למדינות בחלוקה לקטגוריות לפי מידת היעילות של מדיניותן בעצירת ההתפרצות



ניו זילנד
סך חיוביים 1,848
נדבקים חדשים ליום 2



קוריאה הדרומית
סך חיוביים 23,952
נדבקים חדשים ליום 71



ישראל
סך חיוביים 253,490
נדבקים חדשים ליום 5,910

מנצחות את המגפה
מאטות את המגפה
חייבות שינוי בפעולה

נכון לחאריך 1.10.2020

במונחים כלכליים, למגפת הקורונה השפעות קשות מאוד על הפעילות הכלכלית והתעסוקה. על פי נתוני הדוחות הלאומיים של הלמ"ס,³ נכון לספטמבר 2020, **ערב הסגר השני, ישראל כבר נמצאת במיתון עמוק**: למעט הצריכה הציבורית, כל שימושי התוצר⁴ התכווצו ברבעון השני של 2020. הגורם העיקר לפגיעה בפעילות העסקית במשק הוא הירידה בביקוש. כך, תחזית הירידה: בייצוא – 27.8%; בצריכה הפרטית – 44.3%; בהשקעה בנכסים קבועים (בנייה למגורים) – 40.3%; בהשקעה בנכסים קבועים בענפי המשק – 25%. בשיאו של המשבר עד כה עמד **שיעור הבלתי מועסקים**⁵ על 20.2%; באוגוסט הוא עמד על 13.1%. נכון לעתה, **הירידה השנתית המוערכת** בתוצר היא ב-7%, ההשקעה בנכסים קבועים תפחת ב-8.5%, הייצוא יפחת ב-6.5% ביחס ל-2019, ושיעור האבטלה יעמוד על 13.6%.

דוגמאות למדינות שהצליחו **להתמודד כלכלית היטב עם המשבר, טוב יותר מישאל** (במונחים שנתיים של ירידה צפויה בתמ"ג): דרום קוריאה, פינלנד, נורווגיה, ליטא, אסטוניה, רוסיה, אירלנד, לטביה, דנמרק, אוסטרליה, שווייץ, יפן.

ניתן להניח כי עצם הפגיעה הרפואית באוכלוסייה, בפעילות העסקית ובתעסוקה הייתה בלתי נמנעת. ואולם **מידת הפגיעה הושפעה מאוד מההחלטות שנקבעו בתוכניות הממשלה ומאופן יישומן**. בנקודת זמן זו, טרם שיאה של המגפה עם כניסת החורף, ראוי וחשוב לתחקר את צעדי המדיניות כדי לאפשר תיקון מבוסס בהמשך.

עובדתית, בין ההחלטה על הסגר הראשון לבין התפרצות המחלה שהובילה להחלטה על הסגר השני, לא התקיים תהליך מובנה של תחקיר והפקת לקחים ברמה לאומית. אומנם התקיימו מספר יוזמות תחקיר נקודתיות על ידי גופים שונים, אך אלו לא נוהלו כחלק מתהליך מובנה של הערכת מדיניות לאומית הכוללת את כל הגופים המעורבים בהתמודדות עם המגפה.

מגפת הקורונה היא אירוע מתמשך וארוך טווח. רמה כה גבוהה של אי-ודאות אובייקטיבית היא נחלתן של כלל מדינות העולם. מומחים מתחומי הרפואה, הכלכלה והחברה אינם תמימי דעים באשר לפתרונות האופטימליים לטיפול במשבר, ואנו חיים במציאות שבה **הכרחי לאזן בין אינטרסים שונים של בריאות הציבור והשלכות כלכליות וחברתיות**, שבחלקן טרם ידועות לנו. מתוך כך, ניהול משבר הקורונה מאופיין ב"נדנדה בשניים" – **הצורך במיקוד בנקודת איזון שבין מאמצי בלימת התפשטות**

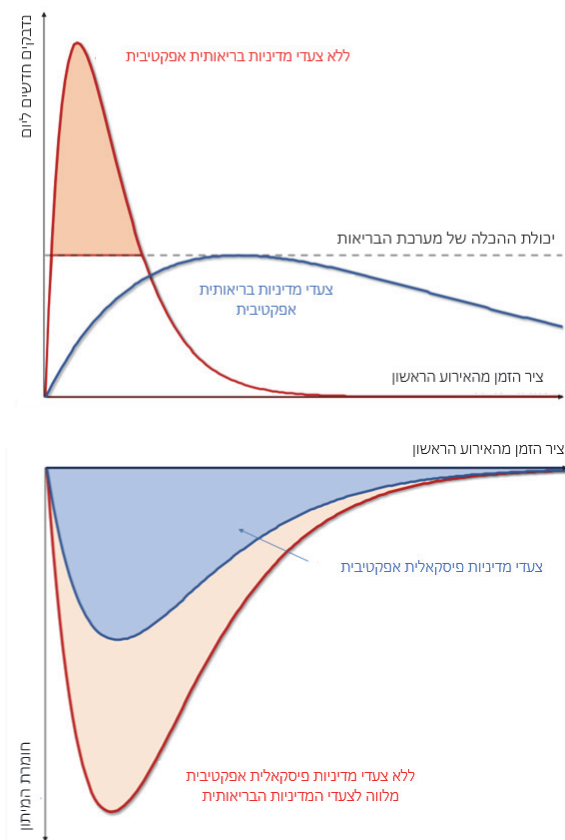
3 חשבונות לאומיים, למ"ס, 16.9.2020.

4 במונחי שינוי כמותי ובחישוב שנתי (מנוכה עונתיות).

5 תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות הנגיף קורונה (גל 8), למ"ס.

המגפה לבין המחיר הכלכלי והמשקי הכבד הנגזר מהם. מול מאמצי שיטוח עקומת ההידבקות ודרשים מאמצים בו-זמניים ומותאמים לשיטוח עקומת המיתון והפגיעה המשקית.

תרשים 3 המחשת אתגר השטח עקומת הפנדמיה והמיתון



מקור: World Bank – Pierre Olivier policy in a time of Covid 19

תרשים 3 ממחיש את האתגר שבין שיטוח עקומת הפנדמיה לבין שיטוח עקומת המיתון הכלכלי. ככל שמאמצי הריסון לשיטוח העקומה הפנדמית חריפים וקיצוניים יותר, כך רמת הפגיעה המשקית חזקה יותר. עוד ברור כי מדיניות הניהול של משבר מסוג זה מחייבת הבהרה שמדובר בתהליך של **ניהול סיכונים** השואף, מחד גיסא, לצמצם את הפגיעה בחיי אדם, אך מאידך גיסא – לצמצם את התמותה העסקית הנוצרת ממיתון עמוק (ראו סקרי הלמ"ס בדבר שרידות עסקים), את האבטלה לאורך זמן ואת התופעות המשקיות והחברתיות הנגזרות מכך. לכל אלו נדרשת הערכת מדיניות סדורה ושיטתית.

תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג הפוליטי והמקצועי עומדים במוקד הביקורת של חברות שונות ברחבי העולם. חשוב לומר כי פערי מוכנות ושגיאות טבעיות בתהליך קבלת ההחלטות נמצאו בכל מדינה שבה התפרץ הנגיף. הגם שאין בנמצא מחקרים שיטתיים הבוחנים את תפקודן של ממשלות בהקשר של משילות ויכולת תחקור עצמי והערכת מדיניות, דומה כי לא הייתה מדינה שבה לא עלו טענות לכשלים כאלו ואחרים בכל הקשור למדיניות שהוחלט עליה. כשלים בקבלת החלטות מדיניות ויישומן הם חלק בלתי נפרד מתפקודן של מערכות גדולות בעת משבר, וטבעי שבתקופה של משבר כה חריג – המערכות לא יתפקדו באופן מושלם.

לצד זאת, על פי פרמטרים אובייקטיביים משקיים וכלכליים,⁶ בהקשר של ניהול מגפת הקורונה, עולה כי מדינות מסוימות הגיבו טוב יותר למשבר והשכילו לבצע תכנון, יישום, תחקור והערכת המדיניות בהתמודדותן עם המשבר.

זאת ועוד, הניסיון ממשברים רבים (כגון הוריקן קתרינה בארצות הברית בשנת 2005 או משבר הסארס באסיה בשנת 2003) מלמד שבסופו של דבר עוצמתם והשפעתם על המדינה נקבעות על פי מוכנותה של החברה וחוסנה. סולידריות רבה, אמון גבוה ומנגנונים איתנים של חברה אזרחית מאפשרים התמודדות טובה יותר עם משברים. החשש מלקיחת אחריות מערער את האמון ואת התיאום הפנים-רשתיים ומהווה איום משמעותי על יישום המדיניות הציבורית, בעת שגופים ציבוריים נוטים לאמץ אסטרטגיות שתכליתן הימנעות מאשמה (Moynihan, 2009). לאמון יש תפקיד מרכזי בהבטחת הציבות של מערכות בירוקרטיות ופוליטיות. אך יחסי הגומלין הקיימים

6 מדדים כגון: Global Factory Activity Eases, Global Public Transit Demand, Manufacturing – Employment Tendency, Consumer – Confidence Indicator, Manufacturing Production Tendency – ועוד. עוד על מדדים משווים של הארגון OECD ראו כאן: www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-bl6b68b/

בין המגזר הציבורי לאזרחים, במיוחד במצבי משבר, הם מורכבים, ופעמים רבות מידע רב הנוגע לפעולות או לכוונות עתידיות של המערכת הציבורית אינו גלוי לציבור או שהוא מועבר אליו דרך אמצעי התקשורת או הרשתות החברתיות בצורה עמומה. עמימות זו עלולה להוביל את הציבור לפרש את המידע בצורה לא נכונה או חסרת עומק. מעבר לכך, הציבור עלול לחוש שהמינהל הציבורי נוהג בחוסר שקיפות כלפיו. להיעדר שקיפות יש השלכה משמעותית על תחושות של חוסר אמון, בפרט כלפי מערכות ציבוריות. אלא שבישראל הפנסת, כמו גם גופי מינהל ציבורי אחרים, נהנים מאמון ציבורי מועט מאוד. סקרים שנתיים מתמשכים מצביעים על ירידה בהערכות הציבור את הביצועים של זרועות הממשל בישראל ועל אמון מועט בפוליטיקאים ברמה המקומית והלאומית (ויגודה-גדות, מזרחי וכהן, 2019).

בישראל עולה ביקורת רבה על תפקודם של מקבלי ההחלטות ברמות שונות, והיא מתגברת ביתר שאת ככל שמצבה היחסי של המדינה מידרדר לעומת מדינות אחרות שהתאוששו מן המשבר רפואית וכלכלית טוב בהרבה. הציבור בין המשבר הפוליטי לבין אופן ההתמודדות עם מגפת הקורונה חשף חולשות ניכרות של המערכת הממשלית והאזרחית, והוא גם עלול לאתגר את הדמוקרטיה הישראלית. אחד ההיבטים המורכבים של אתגר זה קשור בהפעלה של צה"ל וכוחות הביון של המדינה במסגרת ההתמודדות עם הקורונה (אלרן ואח', 2020). ההיבט האחר הוא מה שמסתמן כירידה דרמטית באמון הציבור במקבלי ההחלטות וצמיחת תחושות ששיקולים פוליטיים צרים ואחרים מטים את החלטות הממשלה.

בניגוד למדינות רבות אחרות, מלבד מצבה הכלכלי, ישראל נכנסה למשבר עם נקודת פתיחה גרועה יחסית, כשברקע הפוליטי והמינהלי היא מתאפיינת כדמוקרטיה הלוקה באי-משילות (non-governability) כרונית, בחוסר יציבות פוליטית ובהיעדר תכנון אסטרטגי ארוך טווח (Cohen, 2013, 2016).

וכך, גם אם נתוני הפתיחה הכלכליים של ישראל היו טובים יחסית למדינות רבות אחרות ומערכת הבריאות שלה, על אף פערים מתמשכים בתקציבה ביחס לנפש, היא בעלת ביצועים מרשימים (טאוב, 2020), מבחינת יכולת המשילות והמסוגלות הניהולית שלה מצבה לא היה נורמטיבי כלל ועיקר. בין השאר בולט היעדרן של תרבות הערכת מדיניות ושל הטמעת מתודולוגיה לעיצוב ולהערכת מדיניות בעת ניהול אירוע מתמשך. נכון לכתיבת שורות אלו אין בנמצא חקיקה, הנחיה או מדרך ממשלתי לתכנון ולניהול אירוע משברי מתמשך. במצב זה מקבלי ההחלטות עסוקים בעיקר ב"כיבוי שרפות" ואינם מצליחים לעצב מדיניות המבוססת על תחשיבים ארוכי טווח (כהן, 2011). הם נמנעים מלנהל, לפתח או ליישם תוכניות משמעותיות כוללות וארוכות טווח לשם שיפור מהותי של המציאות. למצב מבני מתמשך זה השפעות ישירות על יכולתם של מקבלי ההחלטות –

ברמה הלאומית, המקומית והמשרדית – לעשות הערכה אפקטיבית של המדיניות שעוצבה לנוכח הנסיבות החדשות של המגפה.

חוקרי מינהל ומדיניות ציבורית מדגישים זה זמן רב את החשיבות שבהערכת מדיניות ציבורית בשלבים שונים ובשיטות שונות. הערכת מדיניות ציבורית היא שלב חשוב בכל תהליך מדיניות ציבורית, ומדינה מתוקנת אינה יכולה לוותר עליו או לראות בו מותרות (Birkland, 2019). חשיבות התחקור וההערכה של המדיניות הציבורית מתעצמת במיוחד במקרי חירום הפוקדים את העולם, כגון אסונות טבע (Lin, 2015), התקפות טרור ומצבי משבר אחרים (Boin, 't Hart, & Kuipers, 2018). אכן, מדינות מפותחות רבות משקיעות משאבים רבים במוכנות למצבי חירום. חלק מההכנות מתבסס על ההבנה שנדרשת מדיניות ציבורית סדורה בנושא – עוד לפני פריצתו של המצב המשברי (Boin & Bynander, 2014). תהליכי הגלובליזציה והתלות ההדדית בין מדינות הגבירו את הצורך בתיאום בתוך ובין מדינות על מנת לתת מענה למצבים חריגים אלו (Jones & Murphy, 2009), שיכולים לקבל צורה של משברים כלכליים עולמיים (דוגמת המשבר הכלכלי של שנת 2008, משבר הפליטים מהמזרח התיכון או התפשטות התקפות טרור ברחבי העולם (Alexander, 2018)). התרחשויות גלובליות אלו הובילו זה כבר להבנה שניהול והתמודדות עם משברים הם אחד האתגרים העיקריים הניצבים לפתחן של מדינות מודרניות במילניום החדש (Kapuco & Van Wart, 2018). התרחשויות אלו הובילו זה כבר להבנה שניהול והתמודדות עם משברים הם אחד האתגרים העיקריים הניצבים לפתחן של מדינות מודרניות במילניום החדש (Kapuco & Garayev, 2011; Boin & Bynander, 2014; Kapuco & Garayev, 2006). על אף ביקורות רבות המושמעות ברחבי העולם על מוכנותן של מדיניות למצבי חירום ועל יכולתן לבצע הערכה בזמן אמת למצבים חדשים (Boin, 't Hart, & Kuipers, 2018), מדינות דמוקרטיות רבות משקיעות משאבים רבים ביכולתן לתחקר ולהעריך את המדיניות הציבורית לנוכח נסיבות משתנות ולשנות את כיוון המדיניות על פי הבחינה השיטתית והיסודית של תוצאות ותהליכי המדיניות.

מטרתנו של נייר זה היא להציע מודל המותאם לממשל הישראלי בכל הקשור להערכת מדיניות ציבורית אפקטיבית לטיפול במשבר הקורונה בשעת אמת. כפי שנראה בהמשך, בישראל אין "תרבות הערכת מדיניות", והדבר מקשה על מקבלי ההחלטות, מוכשרים ככל שיהיו, לעשות הערכה אפקטיבית תוך כדי ניהול המשבר ולהיערך בהתאם לנסיבות המשתנות של מגפת הקורונה. בהינתן המעט הידוע לנו כיום על הנגיף קורונה ועל יכולתה של האנושות להתמודד איתו – במציאת חיסון בטוח, תרופות אפקטיביות או פתרונות של חסינות טבעית – סביר כי משבר הקורונה הוא **משבר מחזורי**, והוא ילווה אותנו לפחות בטווח הזמן הבינוני.

החשש הוא שבגלל המחזוריות של גלי ההדבקה מתקבעת בקרב מקבלי ההחלטות הבכירים ברמה הלאומית תחושת חוסר אונים המתבטאת ב"אסטרטגיה" של סגר הדוק, אכיפה והמתנה למציאת חיסון (סגר-אכיפה-המתנה). אלא שמציאת חיסון, על פי מרבית ההערכות, תארך עוד זמן. החשש

הוא, בנוסף, שגם אם ימצא חיסון בחודשים הבאים, יעלו בעיות הקשורות לאספקתו ולבטיחותו וכן לאפקטיביות שלו מול השתנות אפשרית של הנגיף. הבעיות הללו, שיאתגרו את האפקטיביות של אסטרטגיית הקגר-אכיפה-המתנה, משתקפות בצורת ניהול המשבר על ידי מקבלי החלטות בישראל בשבועות האחרונים.

יתר על כן, לא רק שמומחים מצביעים על איומים פנדמיים פוטנציאליים אחרים, סביר להניח כי בעתיד תתמודד ישראל עם מצבי חירום אחרים – מעשי ידי טבע או מעשי ידי אדם. לפיכך, ככל שיינקטו בהקדם על ידי מקבלי החלטות פעולות המבססות תרבות של הערכת מדיניות ומודל כוללני ושיטתי להערכת מדיניות ציבורית ולתחקור ברמה הלאומית, המקומית והמשרדית, כך יגבר הסיכוי שישראל תתמודד בהצלחה עם האתגר המשברי הבא, שבוא יבוא.

מסמך זה בנוי כך: ראשית נסביר מהי הערכת מדיניות ומה חשיבותה במדינה המודרנית. לאחר מכן נסקור את הספרות הרלוונטית לתפקוד הממשלה במצבי חירום. נמשיך בסקירת המתרחש במדינות נבחרות בעולם, אגב התמקדות ביכולת המשילות והערכת המדיניות של מדינות אלו והקשר של גורמים אלו להתמודדות עם נגיף הקורונה. לאחר מכן נציג את תמונת המצב בישראל בכל הקשור ליכולת המשילות בה וליכולתה לתכנן וליישם מדיניות ציבורית אסטרטגית ואפקטיבית לאורך זמן. לבסוף נציע מודל שיטתי וכוללני של הערכת מדיניות ציבורית בשעת משבר, שאותו אנו ממליצים ליישם מייד בהקשר של משבר הקורונה – אגב התאמתו למערכת הפוליטית והמינהלית בישראל. נחתום את הנייר בסיכום ובמסקנות.

חשיבותה של הערכת מדיניות כחלק מניהול משברים לאומיים כדוגמת משבר הקורונה

כל תוכנית היא בסיס לשינויים. אימרה ידועה זו אינה קלישאה אלא היא נובעת מן ההכרה שבמדיניות ציבורית תמיד יש פער בין תכנון לבין ביצוע. ואולם, הערכת מדיניות ציבורית (public policy evaluation) אינה מתייחסת רק לתחקור שלאחר מעשה (Birkland, 2019). היא כלי חשוב – ליתר דיוק: תהליך – המספק למקבלי החלטות את האפשרות לאבחן את כשליה של התוכנית עוד בעת התהוותה, את השינויים שחלו (או אולי יחולו) בנסיבות וגם את התנאים המשתנים המחייבים, כמובן, התאמה מחודשת של התוכנית המקורית שעוצבה (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). תהליך חשוב זה זכה להתייחסות בספרות המקצועית עוד לפני עשורים רבים (Palumbo & Nachmias, 1985; Stufflebeam & Shinkfield, 1983) ונלמד עד היום על ידי סטודנטים במחלקות למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטאות ובמכללות בכל רחבי העולם (Birkland, 2019). עם זאת, כפי שהספרות בנושא מלמדת, בישראל בלטו בהיעדרם בעבר (אריאן, 1985; דורון, 2006; מזרחי ומינדי, 2006; גל-נור, 2007; כהן ומזרחי, 2010), ועדיין בולטים מאוד בהיעדרם בימינו (כהן ומזרחי, 2017; נחמיאס ומינדי, 2019), תרבות הערכת מדיניות וניהול אסטרטגי ארוך טווח של מדיניות ציבורית ברמה הפוליטית והמינהלית.

הערכה היא פעילות שמטרתה להבחין בין המטרות המוצהרות שלטובתן נקבעו ההחלטות לפעולה לבין מה שהושג בפועל, להבחין בין פעילות יוצרת ערך לבין זו חסרת המשמעות, בין המועיל לבין ההרסני. בכל הקשור למינהל ומדיניות ציבורית, להערכה משמעותית ספציפיות יותר. הגישה הקלסית למדיניות ציבורית רואה בהערכת המדיניות שלב מהותי בתהליך המדיניות הציבורית, הכולל שלבים נוספים (למשל, שלב עיצוב המדיניות או שלב יישומה). שלב זה מתייחס לדיווח המידע לקובעי המדיניות ולבעלי עניין אחרים. כאן הערכת מדיניות אמורה להיות מנגנון שיטתי לניטור ולדירוג התערבויות ממשלתיות מתמשכות או נקודתיות כך ששחקנים ממשליים (למשל, פקידי הדרג המקצועי או נבחרי ציבור) או חוץ-ממשליים (למשל, אמצעי התקשורת או החברה האזרחית) יוכלו לוודא כי הפעילות הציבורית אכן מצליחה להשפיע בצורה הטובה ביותר ולהגדיל את הרווחה החברתית. הערכה היא אומדן של היכולת, השווי והערך של הפעולה, התוכן, הניהול, התפוקה וההשפעות של התערבויות ממשלתיות מתמשכות או מוגמרות. הינה כי כן, ברמת הרצוי, הערכה נועדה בסופו של יום לשפר מצבי פעולה קיימים או עתידיים (Araral et al., 2012).

במישור הנורמטיבי (מבחינת הרצוי) הערכת מדיניות ציבורית היא אפוא כלי אנליטי הכולל חקר של תוכנית המדיניות ואיסוף כל המידע הרלוונטי, הן על התהליך והן על התוצאה, כדי להעריך את הביצועים של מקבלי ההחלטות השונים בזירת המדיניות (Bickers & Williams, 2011). תהליך זה חייב להישען על איסוף מסודר של עובדות ונתונים ועל ניתוחם הרצינולי (Nachmias, 1980). היסוד של כל תהליך הערכה אפקטיבי הוא אי-התלות שלו באינטרסים או בתפיסות מוקדמות. הגם שקיימות שיטות וגישות שונות להערכת מדיניות, המשותף לכולן הוא ההישענות על מסגרת תאורטית או מודל תאורטי שקדם להערכה ונקבע עוד בראשית התהליך. בדרך זו אפשר ליישם יסודות מדעיים שיטתיים למחקר ולהערכה. שמירה על עקרונות אלה מאפשרת עקביות, אישוש ושחזור התהליך על ידי אחרים.

הערכת מדיניות יכולה לבוא בזמנים שונים ולטובת מטרות שונות (Nachmias, 1979). אומנם יש המציבים את הערכת המדיניות כשלב השלישי בתהליך המדיניות (לאחר עיצוב המדיניות ויישומה בשטח), בהדגישם כי באמצעות ממצאי התחקור של הערכת המדיניות ניתן לשפר את היישום וגם את עיצוב המדיניות. אלא שחוקרי מינהל ציבורי נוטים היום לדחות גישה מצמצמת זו. מאחר שתהליכים לקביעת המדיניות הציבורית נמשכים זמן רב ומושקעים בהם משאבים רבים – האם הערכה המתבצעת רק בתום התהליך היא ההערכה האפקטיבית והיעילה ביותר? האם לא עדיף לעשות את הערכת המדיניות בשלבים מוקדמים יותר? שאלות אלו מקבלות משנה תוקף במצבי משבר מתמשכים.

אכן, הערכת מדיניות ציבורית יכולה לבוא כשלב מקדים, בדרך מתמשכת ולאחר מעשה. ניתן לבצע הערכה **כשלב מקדים** (before action review) ובמטרה לנבא ולעשות הערכה מוקדמת של ההשפעות וההשלכות של המדיניות המוצעת על מנת להזינם לתוך תהליך קביעת המדיניות. בשלב זה הערכת מדיניות היא כלי בידי מתכנני המדיניות לבחירה מושכלת ושקופה בין חלופות – עוד בטרם עיצוב המדיניות הציבורית. ניתן לבצע גם **הערכה מתמשכת** (during action review). מטרתה: זיהוי השפעות הביניים ותוצאות המדיניות בעת תהליך היישום של המדיניות. שימוש בגישה זו מאפשר התאמה, תיקון והכוונה מחדש של קביעת המדיניות או אפילו הטמעת המדיניות. לבסוף, ניתן גם לבצע הערכת מדיניות **שלאחר מעשה** (after action review). היינו, אמידה של המטרות שהושגו, הצעדים שבוצעו והשפעות המדיניות. למשל, מקבלי ההחלטות יכולים לבחון בדיעבד אם המדיניות שנוקטה בכל הקשור לבידוד חברתי אכן השיגה את מטרותיה ולאמוד את הישגיה השונים בנושא. כאן נשאל באיזו מידה מטרות המדיניות הושגו, והאם אכן יש קשר בין המטרות שהושגו לבין המדיניות שנוקטה, או שישנם גורמים אחרים שעשויים להסביר את השינוי (Fischer & Miller, 2017).

הערכת מדיניות אינה מוגבלת לבחינה שיטתית של תוצאות חקיקה או החלטות ממשלה אלא לרמות ניתוח שונות. הינה כי כן, נדרשת התאמה של מודל הערכה לכל רמת ניתוח בפני עצמה. מדיניות ציבורית היא עניין רחב, העוסק במגוון גדול של נושאים. לפיכך הערכתה יכולה להתבצע במספר רמות: ברמת התוכנית, ברמת הארגון, ברמת הקהילה וברמת המדיניות (Harris, 2016).

הערכה ברמת התוכנית. הערכה יכולה להתבצע ברמת הפרויקט או התוכנית, שכן ארגונים וסוכנויות עשויים להשיג את המשימה הכוללת של הארגון באמצעות מספר פרויקטים עצמאיים המרכיבים יחד את התוכנית. הערכת התוכנית מתבצעת באמצעות הערכה של תהליך ההטמעה ביחס למדדי התוכנית שנקבעה בעוד מועד.

הערכה ברמת הארגון. הערכה עשויה להתייחס גם לארגון, הזקוק להתפתחות משלו על מנת לספק שירותים נחוצים. הערכת הארגון קשורה בהערכת המידה שהארגון מסוגל ליישם את התוכנית האסטרטגית שלו, בהערכת יכולתו הארגונית ובהערכת מערכות היחסים שלו עם ארגונים אחרים. פיתוח ויישום מדיניות המתרחשים ברמה הארגונית עשויים אף הם להיות הבסיס להערכה. כפי שהציע פיטר סנג'י (Senge, 1995) ארגון לומד הוא ארגון שאנשיו משפרים תמיד את יכולותיהם ליצור את התוצאות שהם רוצים בהן באמת, ארגון שמטפחים בו דפוסי חשיבה חדשים ורחבים ושנשיו לומדים כל העת יחד כיצד לראות את המציאות השלמה.

הערכה ברמת הקהילה. מידת המעורבות של הקהילה בפרויקטים, בתוכניות ובמתן שירותים עשויה להיות חלק מהערכה, כמו גם הנורמות החברתיות של הקהילה. שימוש בתורת הארגון הקהילתי כבסיס להערכה, המידה שקהילות אימצו רעיונות חדשים, עוצמת הרשתות החברתיות וההון החברתי בקהילה עשויים להיות מרכיבים קריטיים בהערכה. בהקשר של משבר הקורונה אנו רואים חשיבות גדולה מאוד לשלב בתהליך הערכת המדיניות את השלטון המקומי.

הערכה ברמת המדיניות. הערכת מדיניות ברמות המקומית, הארצית והלאומית מתבצעת לרוב על ידי ארגונים שיש להם יכולת לתאם, לאסוף ולנתח כמויות גדולות של נתונים מעבר לתחומי השיפוט העירוני (כדוגמה – הלמ"ס, רשות התעסוקה, המשטרה, משרד הבריאות). הערכת המדיניות מאפשרת לבחון את אופן השגת היעדים ומימושם, להתבונן מחדש במצב ולבחון מחדש את היעדים ואת המטרות של כלל הארגונים.

למרות חשיבותה וחיוניותה של הערכה שיטתית של המדיניות, היא אינה שכיחה בכל המדינות או בכל מוסדות הממשל שלהן. להיעדר הערכה, או לקיומה החלקי של הערכה במדיניות הציבורית, יש כמה סיבות עיקריות. להלן נעמוד על החשובות שבהן.

(1) משאבים. על מנת לקיים הערכה אפקטיבית יש צורך, בין היתר, במידע ובנתונים מהימנים. מורכבותה של המדיניות הציבורית מקשה הן על איסוף כל הנתונים בזמן אמת והן על עיבודם. מדיניות ציבורית היא לפעמים כל כך מקיפה, ארוכת טווח ויקרה בתקציביה, עד כי התחקות אחר כלל התהליכים נעשית משימה יקרה בפני עצמה. בנוסף, הערכת מדיניות ותחקור ברמות השונות הם מוצר ציבורי. ברגע שמושגת הערכה שכזו – כלל הציבור נהנה ממנה, אם תרם לייצורה אם לאו.

אלא שלמוצר ציבורי זה יש עלויות. הערכת מדיניות כוללת ושיטתית מחייבת משאבי תקציב, זמן, ידע וכוח אדם. בהיעדר משאבים אלו, ייטו מקבלי החלטות לצמצם את תהליכי הערכה או אף לבטלם כליל. ניתן להניח כי ההסבר לאי-ביצוע תחקיר עד כה לא טמון רק בהיעדר תרבות ובחובה לתחקור ולהערכת מדיניות בעת משבר. הוא טמון גם בנטל המשאבים הנדרשים להפנות אליו כדי לקיימו. ואולם בטווח הארוך, אי-השקעה בשלב מהותי זה של מדיניות ציבורית עלולה להוביל להקצאה רבה יותר של משאבים שהיו יכולים להיחסך.

מקבלי החלטות ייטו לרוב להקצות משאבים על תהליכים שהם "מוחשיים" בעיני הציבור, כדי להראות עשייה ואפקטיביות (Zalmanovitch & Cohen, 2015). עבור פוליטיקאים, פרויקטים "מוחשיים" מחזקים את אמון הבוחרים בהם ואת סיכויי היבחרותם (Downs, 1957). עבור בירוקרטים ממונים, פרויקטים "מוחשיים" מקילים על הארגון להצדיק מתן תקצוב ציבורי עודף (Niskanen, 1971) ומחזקים את המוניטין של המשרד או הסוכנות המבצעת (Wæraas & Maor, 2014). תהליכי הערכת מדיניות ציבורית, לעומת זאת, אינם מוחשיים, ובמרבית המקרים הציבור אינו ער לחשיבותם או לקיומם, וודאי שאינו מעלה את הביקושים למקבלי החלטות לספקם.

(2) עמימות. על מנת להעריך נכונה את המדיניות הציבורית יש צורך בהגדרה מוקדמת ומוסכמת מראש של ההישגים המתוכננים והמדדים שלפיהם הם נבחנים. כאשר זו אינה ברורה לחלוטין, קשה להעריך או לקבוע באיזו מידה הושגו היעדים. אינטרסים אישיים וארגוניים עשויים לעודד מקבלי החלטות להגדיר את מטרות המדיניות הגדרה כללית ועמומה. הגדרה שכזו תאפשר להם לטעון מאוחר יותר כי השיגו את מבוקשם, אם התוצאות שהושגו יהיו אפקטיביות יותר או פחות, ואף לטעון כי מיישמי המדיניות בשטח לא פעלו כמצופה (Weaver, 1986). כפי שספרות היישום הראתה זה כבר, לעמימות זו פוטנציאל רב ליצירת פער בין כוונות הפוליטיקאים לבין הפרקטיקות שניקטו בסופו של יום מיישמי המדיניות (Lipsky, 2010). במשבר זה לא הוגדרו מדדי תוצאה ברורים לכל אחת מהחלטות המדיניות שהתקבלו, ומכאן הקושי להעריך. במקרים הספורים שבהם כן הוגדרו מדדים, הם נגעו להיבט הרפואי בלבד, ללא התייחסות לממדים כלכליים, חברתיים או אחרים.

(3) **חוסר הסכמה ושיתוף פעולה.** הערכה כוללת, מעמיקה ומקיפה מחייבת שיתוף פעולה בין המעורבים בתהליך המדיניות ובין מי שנמצאים שם כדי להעריכם. בלי שיתוף פעולה כזה לא יועברו נתונים מלאים ומהימנים ולא יהיה אפשר לנתחם ולהבינם כראוי. תוכניות הערכת מדיניות ותחקור ארגוני ולאומי עשויים שלא להתאים לתחום המדיניות שעל הפרק בשל חוסר הסכמה או חוסר שיתוף פעולה בין השחקנים השונים. מקבלי החלטות שונים עשויים שלא להסכים על הנחות יסוד ואף להטות את תהליך ההערכה לנושאים, לתחומים ולתקופות שונות ככל שהדבר ישרת את מטרותיהם (May & Winter, 2009). כך למשל, פוליטיקאים יכולים להחליט כי תהליך הערכת המדיניות לא יכלול את השפעתם הספציפית של נבחרי ציבור על התהליך ובמקום זה למקד אותו בדרג המיישם בלבד. גם בירוקרטים יכולים להטות את תהליך הערכת המדיניות או התחקור הארגוני לתקופה ספציפית, שבה אחרים ביצעו את תפקידם, על מנת לצמצם את הביקורת שעלולה, אולי, להיות מכוונת כלפיהם. יש גם מצבים שבהם גורמים בעלי אינטרס מנסים להסתיר חלק מהנתונים מחשש שיתגלו מחדלים. במצב שבו תמונת המידע אינה שלמה במישור העובדתי, מלאכת ההערכה מורכבת שבעתיים.

תחקור והערכת מדיניות של ממשלות במצבי משבר

משבר הוא חריגה מן המהלך השגרתי הנגרם משינויים פנימיים או חיצוניים. חריגה כזו יכולה להיות פתאומית או תוצאה של הידרדרות הדרגתית, הזנחה או התעלמות מסימנים מקדימים (Boin, 2005). לעיתים משבר יכול להיגרם מאסון או ממצב חירום, היינו בעקבות התרחשות טבעית או מעשה ידי אדם שיש להם תוצאות לא רצויות, ובעיקר נזק גדול לרכוש, אובדן חיי אדם או שניהם יחד (Perrow, 2011), היוצרים מצב לא צפוי או צירוף של התרחשויות המחייבות תגובה מיידית או מתן סיוע במועד. מצב חירום הוא מצב שמקבלי החלטות תופסים אותו כבעל שלושה מאפיינים הכרחיים:

- (1) יש בו סיכון לאחד או ליותר מערכי היסוד של החברה שבה הוא מתרחש או לפגיעה בהם בפועל;
- (2) ההתרחשויות בעת מצב החירום רגישות לזמן. כלומר, יש דחיפות לתחילת הטיפול באירוע, והטיפול חייב להסתיים בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר מתחילתו;

(3) אין ודאות בשל ההתרחשות המפתיעה ובשל הקושי לתאר במדויק את המצב הנוכחי או לחזות את תוצאות ההחלטה או את המצב העתידי הקרוב, בשעה שכל אלה מיועדים למנוע את התפשטות האירוע או את תוצאותיו (Stern, 1999; Pauchant & Mitroff, 1992).

בעשורים האחרונים חברות רבות חוות אסונות טבע (Lin, 2015), מקרי חירום, התקפות טרור ומצבי משבר אחרים (Boin, 't Hart, & Kuipers, 2018). תהליכי הגלובליזציה והתלות ההדדית בין מדינות (Albala-Bertrand, 2007) הגבירו את הצורך בתיאום בתוך ובין מדינות על מנת לתת מענה למצבים חריגים אלו (Boin & Bynander, 2014; Jones & Murphy, 2009). דוגמאות נפוצות למצבי משבר גלובליים אלה הם המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2008, משבר הפליטים מהמזרח התיכון והתפשטות התקפות טרור ברחבי העולם (Alexander, 2018). התרחשויות גלובליות אלו הובילו זה כבר להבנה שניהול והתמודדות עם משברים הם אחד האתגרים העיקרים הניצבים לפתחן של מדינות מודרניות במילניום החדש (Boin & Bynander, 2014; Kapucu & Van Wart, 2006).

מה עושים אחרים? סקירת ניהול המשבר בארצות הברית, בריטניה ובשוודיה

תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג הפוליטי והמקצועי באשר להתנהלותן של ממשלות מול מגפת הקורונה עומדים במוקד הביקורת של מדינות שונות ברחבי העולם. חוסר מוכנות ושגיאות בתהליך קבלת ההחלטות נמצאו בכל מדינה שהנגיף התפרץ בה. אף שאין בנמצא מחקרים שיטתיים הבוחנים את תפקודן של ממשלות בהקשר של משילות ויכולת תחקור עצמי והערכת מדיניות, דומה כי אין מדינה שלא צצו בה טענות על כשלים כאלו ואחרים בכל הקשור לתחקור ולהערכת מדיניות. אכן, כשלים הם חלק מתפקודן של מערכות גדולות, וסביר שבתקופה של משבר מתמשך לא כל המערכות יתפקדו באופן מושלם. עם זאת, בכל הקשור ליכולת המשילות, ניהול המשבר והערכת המדיניות הציבורית – דומה כי גם אם ננקטו צעדי מדיניות דומים בתחילת הגל הראשון (כגון השימוש בסגר), מדינות מסוימות הגיבו טוב יותר למשבר מאחרות על ידי שינוי בתוכניות ההתערבות שנקטו (פיסקליות ורפואיות). הדבר ניכר בעת בחינה השוואתית של פרמטרים תוצאתיים אובייקטיביים.

השוואת המתרחש בעולם המערבי למדינות אסייתיות מחזק את הטענה שיכולת משילות ותחקור מדיניות מקילה על התמודדות עם מצב משברי מתמשך. למדינות רבות באסיה יש גם רמת מוכנות והיערכות גבוהות יותר בהתמודדות עם נגיפים, בעיקר בעקבות לקחי ההתמודדות בעבר עם מגפות דומות. את הפער המסתמן (נכון לכתיבת שורות אלו) בין הצלחתם של הצעדים המהירים שנקטו מרבית מדינות מזרח אסיה לבין המדיניות המזגגת של אחדות ממדינות המערב ניתן גם להסביר במידת צייתנותם של האזרחים להוראות הממשל. הממשלות האסייתיות, ברובן, ריכוזיות יותר, ומקבלי ההחלטות יכולים לנהל את המשבר המתמשך בלי לחשוש מבחירות או מלחצים ציבוריים של סקטורים או קבוצות בחברה. עם זאת, הפרקטיקות והתרבות הפוליטית במדינות אלו פחות רלוונטיות להשוואה לממשל הישראלי, שהוא דמוקרטי יותר באופיו מכמה ממדינות אלו.

להלן נסקור בקצרה את ההתרחשויות המרכזיות הרלוונטיות לדיוננו בשלושה מקרים חשובים ומעניינים במדינות בעלות שיטות ממשל שונות: ארצות הברית, בריטניה ושוודיה. בחרנו במדינות אלו, בין היתר, בשל חשיבותן כמדינות מפותחות ובשל השוני היחסי בתגובות של ממשלותיהן בטיפול במשבר נגיף הקורונה.

ארצות הברית

נכון לכתיבת שורות אלו (אוקטובר 2020), ארצות הברית מציגה עלייה חדה ומתמדת במספר הנדבקים בנגיף קורונה (Worldometers, 2020). התמודדותו של הממשל האמריקאי עם המגפה רלוונטית מאוד, בייחוד משום שארצות הברית היא מעצמה עולמית שעניי העולם נשואות אליה לעיתים קרובות בחיפוש אחר פתרון לבעיות החברה האנושית בכללה. באופן עקרוני, המקרה האמריקאי משקף **חוסר במדיניות עקבית** המבוססת על החלטה אסטרטגית או הערכת מדיניות סדורה.

בתחילה, כמו מדינות רבות אחרות, היסס הממשל לנקוט צעדים שיאטו את הצמיחה במשק כאמצעי להתמודד עם התפשטות הנגיף. ככל שהתבררו שיעורי התחלואה הגבוהים במספר מוקדי התפרצות, ונכון לסוף מרץ 2020, הממשל כבר נוקט אמצעים נוקשים במטרה להגביל את התפשטות הנגיף. עם זאת, כאשר מעריכים את מדיניות הממשל האמריקאי כלפי הימשכות המשבר והשלכותיו הרפואיות והכלכליות, יש להביא בחשבון את הבחירות לנשיאות ארצות הברית, האמורות לחול בשלהי 2020 וסביר שישפיעו על תהליכי קבלת ההחלטות.

מקרה ההידבקות הראשון בנגיף קורונה בארצות הברית אירע ב-27 בינואר 2020 (Moon, Yan, Christensen, & Maxouris, February 28, 2020). יומיים לאחר מכן, ביום 29 בינואר, הוקם כוח

המשימה של הבית הלבן להתמודדות עם נגיף הקורונה (The President's Coronavirus Task Force), בראשות סגן נשיא ארצות הברית, שכלל גורמי מקצוע וממשל בכירים (The White House, January 29, 2020). כבר בחודש פברואר החל הממשל לבצע בדיקות לאיתור נשאי נגיף קורונה (Centers for Disease Control and Prevention, February 6, 2020). ב-29 בפברואר, יומיים לאחר שהנשיא דונלד טראמפ הצהיר על ארצות הברית כבעלת רמת סיכון נמוכה (Galea, February 27, 2020), דווח על מקרה המוות הראשון בארצות הברית שיוחס לנגיף קורונה (Centers for Disease Control and Prevention, February 29, 2020).

אף שקשה מאוד לנתח את המתרחש במעצמה גדולה ומורכבת זו, התבוננות מבחוץ על המתרחש בארצות הברית מעלה תמונה של חוסר במדיניות אחידה ושיטתית וחוסר ביכולת הערכת מדיניות אפקטיבית בין רמות הממשל השונות – במיוחד ברמה הפדרלית. המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (CDC – Centers for Disease Control and Prevention) הם סוכנות של מחלקת הבריאות ושירותי האנוש של ארצות הברית. תפקידיה: שמירה על בריאות הציבור ועל בטיחותו על ידי מתן מידע לשיפור יכולת קבלת ההחלטות בתחום הבריאות וקידום בריאות הציבור באמצעות שיתוף פעולה עם מחלקות הבריאות של מדינות וארגונים אחרים. במהלך משבר הקורונה סוכנות זו היא גורם מקצועי בתחום בריאות הציבור, והיא מעניקה המלצות לממשל הפדרלי המרכזי. ב-7 במרץ 2020 הזהירה הסוכנות מפני הצפת מערכות הבריאות במדינה עקב התפשטות נגיף הקורונה, שעלולה להוביל למתן מענה חסר לאוכלוסייה וכתוצאה מכך למקרי מוות שהיו יכולים להימנע (CDC, March 21, 2020). יומיים לאחר מכן ביטא הנשיא טראמפ בציוץ בחשבון הטוויטר שלו את התנגדותו להטלת מגבלות כלכליות והקל באיום שבנגיף הקורונה (Donald Trump, Twitter, March 9, 2020). בניגוד גמור לציוץ זה, ב-11 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על נגיף הקורונה כפנדמיה בעקבות התפשטותו ל-114 מדינות ברחבי העולם ולכל היבשות מלבד אנטרקטיקה (World Health Organization, March 11, 2020).

ב-13 במרץ 2020 החל הממשל האמריקאי להטיל הגבלות תנועה ונסיעה למדינות רבות ברחבי העולם מחשש להידבקות אזרחי ארצות הברית בנגיף (Department of Homeland Security, March 13, 2020). באותו יום הכריז הנשיא טראמפ על מצב חירום לאומי והפסיר 42 מיליארד דולר לצורך סיוע למדינות ארצות הברית. הממשל הדגיש כי מצב החירום נועד להקצות משאבים למערכת הבריאות שנמצאת בחזית המאבק בנגיף (The White House, March 16, 2020). שלושה ימים אחר כך, ב-16 במרץ, פרסם הבית הלבן סדרת הנחיות חדשה בכותרת "15 ימים להאטת ההתפשטות" (15 Days to Slow the Spread). הסדרה התבססה על המלצות המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (The White House, March 16, 2020). ביקורות רבות הושמעו מצד מומחים בתחום בריאות הציבור

על המדיניות המקילה מדי של ממשל טראמפ, שעלולה, לדעת מבקריו, לעלות בחיי אדם רבים (Blake, The Washington Post, March 30, 2020).

כחודש לאחר הכרזת ממשל הנשיא טראמפ על מצב חירום לאומי, פורסמה ב-17 באפריל תוכנית ליישום אסטרטגיית יציאה ממשבר הקורונה מתוך הדגשת האחריות של מושלי המדינות במיגור המגפה (Hohmann & Alfaro, April 17, 2020). בחודשים מרץ ואפריל החל הממשל האמריקאי להפעיל פרקטיקה של סגר במדינות ובערים מסוימות בתוך ארצות הברית. בסוכנות הידיעות רויטרס דווח ב-27 במרץ כי מספר הנדבקים בנגיף הקורונה חצה את רף ה-100 אלף איש (Reuters, March 27, 2020). בסמוך לכך, לנוכח עליית התחלואה בעיר ניו יורק, פרסם הבית הלבן הודעה שכל מי שביקר בעיר חייב להכניס את עצמו לבידוד למשך 14 יום (The White House, 25.3.2020). באותו היום אישר הסנאט האמריקאי חבילת הטבות למשק בסך 2 טריליון דולר (Snell, March 26, 2020). הממשל האמריקאי הסמיך את ראשי המדינות השונות להטיל סגר על האוכלוסייה (stay-at-home order) לפרקי זמן מוגבלים (Norwood, April 3, 2020). הממשל הפדרלי אומנם הציע מתווה מדיניות כללי, אולם לא נקבעה אסטרטגיית יציאה פרטנית סדורה מן המשבר של כל מדינה ומדינה, למרות הענקת הסמכות לקביעת מידת האכיפה של שלבי היציאה מן המשבר למושלי המדינות.

ביום 2 באפריל 2020, בהנחיית הנשיא טראמפ, פרסמה הסוכנות המרכזית לשירותי בריאות (Centers for Medicare & Medicaid Services) הנחיות נוספות לעוסקים בענף הסייעוד, כולל החיוב לעטות מסכה (Centers for Medicare & Medicaid Services, April 2, 2020). ב-11 באותו החודש פרסמה סוכנות הידיעות רויטרס כי ארצות הברית זינקה לראש הרשימה העולמית של תמותה מן הנגיף (Shumaker, April 11, 2020). מספר ימים לאחר מכן, ב-19 באפריל, הודיעה הסוכנות המרכזית לשירותי בריאות על תוספת מגבלות חדשות לעובדי הסייעוד (Centers for Medicare & Medicaid Services, April 19, 2020). כ-10 ימים לאחר מכן חצה מספר הנדבקים בארצות הברית את רף המיליון האנשים (Jeffery, NPR, April 28, 2020), מה שהוביל, בין היתר, להכרזה של הנשיא טראמפ בסוף אותו חודש על הקמת ועדה פדרלית לבטיחות ואיכות הטיפול בבתי אבות (The White House, April 30, 2020).

מבחינת גיבוש המדיניות הציבורית והוצאתה אל הפועל, הממשל האמריקאי אימץ במאי 2020 תוכנית לשיטוח עקומת ההדבקות (US Department of Defense, Coronavirus: Operation Warp Speed). תוכנית זו כורכת שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בניסיון להאיץ את הבדיקות ואת האספקה, הפיתוח וההפצה של חיסונים בטוחים ויעילים, כולל טיפולים ודיאגנוסטיקה נגד הנגיף עד ינואר 2021. תוכנית זו באה לאחר צעדים שנוקטו בשטח על ידי ארגונים שונים. מסמך של מחלקת ההגנה האמריקאית מפרט את המשימה ואת לוחות הזמנים בדרך אל היעד, ולפיו ניתן

לראות תוכנית סדורה והצבת לוחות זמנים מוגדרים המונחים על ידי קריטריונים ברורים (DoD, August 12, 2020). ניתן להניח כי מסמך זה הוא פרי תחקור והערכת המדיניות הציבורית שנקטה עד כה וכי הוא בבחינת נקודת אור חשובה בהקשר של דיונונו בנייר זה.

נכון לאוקטובר 2020, אומנם חיסונים רבים נמצאים בשלבי פיתוח שונים, אולם טרם הוכרז על חיסון רשמי מוגמר (Gallagher, September 4, 2020). אפשר שההבדל של כחודש וחצי בין הצעדים שכבר החלו להתבצע בשטח לבין ההכרזה המסודרת והרשמית מצד הממשל האמריקאי על תוכנית מאורגנת ומגובשת לפיתוח חיסון מעיד על זהירות וחשש מצד גורמי הממשל שלא לקבוע בטרם עת אסטרטגיות פעולה מסוימות קודם ללמידה מקיפה של כלל מאפייני הנגיף, משום חוסר הוודאות האופפת את התפשטותו המואצת באוכלוסייה ואת הנזק שעלול להיגרם מטעות אסטרטגית לא מחושבת. הדיונים הממושכים על פיתוח חיסון לנגיף נפרשו לאורך התקופה הזו, בד בבד עם הדיווח של הנשיא טראמפ על ההשקעה של ממשלת ארצות הברית בחברות פרטיות לצורך פיתוח החיסון לנגיף. ניתן לראות לאורך ציר הזמן שלמרות שלא נמצא עדיין פתרון מוחלט להתמודדות עם הנגיף, הממשל האמריקאי המשיך להשקיע הון עתק בעניין זה. התנהלות זו נבעה ככל הנראה מצורך הולך ומתהווה לתת מענה הולם להתמודדות עם הנגיף, ולא מתוכנית סדורה מראש.

שינוי כיוון ואי-אחידות הוסיפו לאפיין את המדיניות האמריקאית. ב-6 במאי פורסם כי ממשל טראמפ גנז את התוכנית של סוכנות המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (The White House, Guidelines: Opening Up America Again). ייתכן שאי-הקבלה של ממשל טראמפ את המלצות הסוכנות נובעת מסיבות שונות שהביאו את הממשל לגנוז את התוכנית, בין היתר – היעדר אסטרטגיה ברורה ומתווה התמודדות מסוג "אד-הוק" מול נגיף הקורונה. תובנה זו מתיישבת היטב עם עדותם של שישה אנשי צוות של הסוכנות שהתראיינו לערוץ התקשורת CNN וטענו שהבית הלבן לא סמך על ההמלצות של סוכנות המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן, בניגוד לממשלים של נשיאים קודמים לממשל טראמפ. אלא שאותם עובדי ציבור תהו בגלוי אם המלצותיהם המקצועיות סותרות מטרות מדיניות או מטרות פוליטיות מסוימות (Kuznia, Devine, & Valencia, May 20, 2020). הייסטין, שביט ושפירו (27.3.2020), שניתחו את אסטרטגיות ההתמודדות של ממשל טראמפ עם נגיף הקורונה, מציינים כי בהתחשב בכך שהנשיא טראמפ קשר את הונו הפוליטי עם ההצלחה הכלכלית של המדינה, סביר שביקש לעכב לזמן ממושך ככל האפשר נקיטת פעולות שעלולות "לערער את השווקים". בדיעבד אפשר לטעון כי גישה זו הפכה את אסטרטגיית הבלימה – קרי, דיכוי ההתפשטות של המחלה – לבלתי אפשרית בנקודת הזמן הנוכחית (אוקטובר 2020).

בריטניה

מדיניות בריטניה עד אמצע מרץ 2020 הייתה שונה מזו של רוב מדינות העולם. בעוד מרבית המדינות (ובכללן ישראל) נקטו אסטרטגיה של ביטול אירועים המוניים, סגירת מערכת החינוך, סגרים והגבלות על בילוי ופנאי – פעלה בריטניה בתחילת ההתמודדות עם הנגיף נגד הזרם. שבועות רבים נשארו גבולות המדינה פתוחים, לא הוטלו הגבלות על עבודה או על פתיחת עסקים, ומערכת החינוך, כולל מוסדות ההשכלה הגבוהה, נותרו פתוחים. בבסיס האסטרטגיה הבריטית היה הניסיון לגבש "חסינות עדר" ולהמתין עם הצעדים הדרסטיים לגלי המגפה הבאים. הרעיון העומד בבסיס אסטרטגיה זו הוא שלא נאבקים במגפה כבר בתחילתה באמצעות הטלת סגר מוחלט, אלא מבודדים את האוכלוסייה הפגיעה והקשישה ומאפשרים לאוכלוסייה הצעירה יחסית להידבק בהדרגה ולהחלים מהמחלה, מתוך מחשבה שהנגיף יפסיק להתפשט בשל היעדר "מארחים" חדשים. אף שלגישה זו, שרבים ראו בה הימור מסוכן, היו מתנגדים רבים בתוך מערכת הבריאות הבריטית ומחוץ לה, היא הייתה הגישה שרווחה עד אמצע מרץ 2020 בקרב מעצבי המדיניות הציבורית הבריטית. נציין כי באופן עקרוני התאפיין הממשל במשילות גבוהה יחסית וביכולת תחקור עצמי טובה. אחת הראיות לכך היא יכולתו של הממשל לחשב מסלול מחדש ולשנות את האסטרטגיה שלו לאור תוצאות המדיניות.

ב-31 בינואר 2020, ארבעה ימים לאחר גילוי המקרה הראשון של נשא קורונה בארצות הברית, התגלה המקרה הראשון של נדבק בקורונה בבריטניה (Ball & Wace, January 31, 2020). בפברואר החלה ההתפשטות המוקדמת של הנגיף ברחבי הממלכה, ובאותו חודש הכריזו גורמי הממשל בבריטניה רשמית על מדינות שהתגלו בהם סימפטומים שהיו חשודים כמזוהים עם הנגיף (Gov UK, Guidance COVID-19, February 14, 2020). ב-3 במרץ פורסמה תוכנית הפעולה למאבק בנגיף (Gov UK, Coronavirus: action plan, March 3, 2020). במסמך זה הוצגו הידע הקיים עד אז על הנגיף, שיטת הפעולה שהמדינה מתכוונת לנקוט למיגורו, עקרונות תוכנית הפעולה, הפעולות שביצע הממשל עד כה בהתמודדות עם הנגיף, תוכנית הפעולה והתגובה להתפרצות הנגיף לפי שלבים, תפקידו של הציבור במערך התגובה למיגור התפשטות הנגיף, מה יעשה הממשל בהמשך הדרך כדי להתמודד עם ההתפשטות, חלוקת הסמכויות והתפקידים בין גורמי הממשל בהתמודדותם עם הנגיף וחווות דעת של מומחים.

ב-5 במרץ אירע מקרה המוות הראשון בבריטניה מהידבקות בנגיף הקורונה (BBC News, March 5, 2020). ב-12 באותו החודש פרסם שירות הבריאות הלאומי (United Kingdom National Health Service) הכרזה על העלייה בסיכון להיחשפות למגפה מדרגה בינונית לגבוהה (Gov UK, March 12, 2020) ועל הקצאת משאבים גדולים יותר להתמודדות עם הנגיף. ב-13 באותו החודש פורסם כי

הבחירות שהיו אמורות להתקיים בשנת 2020, נדחו בשנה עקב ההתפשטות המואצת של הנגיף (BBC News, March 13, 2020). שלושה ימים אחר כך, ב-16 במרץ, פרסם ראש הממשלה בוריס ג'ונסון המלצות למניעת הידבקות בנגיף. המלצות אלו כללו, בין היתר, הימנעות מנסיעות לא חיוניות, הימנעות מהתקהלות ובידוד של החשודים בסימפטומים לנגיף (BBC News, March 16, 2020). שירות הבריאות הלאומי הכריז ב-17 במרץ על דחיית כל הניתוחים הרפואיים הלא-דחופים, כדי לפנות מקום ל-30 אלף מיטות בבתי החולים ברחבי המדינה לנדבקים בקורונה (BBC News, March 17, 2020). יום למחרת הכריז הממשל הבריטי על תוספת הקצאה לחסרי בית הנמצאים בסיכון גבוה להידבק בנגיף קורונה (Gov UK, Press release, March 17, 2020). ב-18 בחודש הכריז ראש הממשלה ג'ונסון על סגר מלא שיחול על כל בתי הספר בבריטניה החל מיום 20 במרץ ועד להודעה חדשה (Adams & Stewart, March 18, 2020).

עקב החמרה במצב בגלל התפשטות הנגיף ברחבי המדינה הכריז בוריס ג'ונסון ב-23 במרץ על החלת הגבלות מגוונות ושונות ברחבי המדינה (Gov UK, Speech, March 23, 2020; ITV News, March 23, 2020). צעד זה היה עליית מדרגה לא מתוכננת, שנעשתה ככל הנראה אד הוק, להתמודדות עם התפשטותו הבלתי נשלטת של הנגיף. במסגרת ההגבלות הורתה הממשלה לאזרחים להישאר בבית במשך תקופת ההגבלות, חוץ מיציאה לצרכים חיוניים בהתאם להגדרות שנקבעו על ידי הממשל. כמו כן נאסרו התקהלויות ציבוריות ואירועים חברתיים. (Gov UK Legislation, The Health Protection Regulations 2020). מחד גיסא, ייתכן שעיכוב זה מסביר את רצונו של הממשל לתת לציבור זמן להתכונן ולהיערך לסגר הצפוי, כמו גם להסתגל לתנאיו החדשים, בלי שתחול חובת קנסות, שעלולה לעורר את התגובה הרצויה ההפוכה – התנגדות של הציבור למגבלות בעקבות האכיפה החדשה והפתאומית. מאידך גיסא, ייתכן שפער זה של שלושה ימים בין ההכרזה לבין החלתה בשטח נבע מחילוקי דעות בדרג הגבוהה בין גורמי הממשל השונים על רקע מקצועי ו/או פוליטי. תוכנית רגולציה מקיפה זו הוחלה ב-26 במרץ והוחלפה כעבור שלושה חודשים, ב-3 ביולי, בתוכנית מעודכנת שהביאה בחשבון את ההתפתחויות בהתפשטות הנגיף (Gov UK Legislation, The Health Protection Regulations, 2020).

ב-27 במרץ פורסם כי יעם הנדבקים בנגיף הקורונה נמנו גם בכירים בממשל ובהם ראש הממשלה ג'ונסון (Hartley-Parkinson, March 27, 2020). יומיים לאחר מכן דווח כי הממשל ישגר מכתבי אזהרה ל-30 מיליון משקי בית ברחבי בריטניה על החמרת התפשטות הנגיף (BBC News, March 29, 2020). פעולה זו לא תוכננה מראש, כפי הנראה, והיא הגיעה כתגובה להתפרצות המאיימת של הנגיף, שפגעה גם בלב הממשל הבריטי. ואולם צעד זה יכול להתפרש גם כתגובה ספונטנית המאופיינת בחוסר תכנון אסטרטגי של פעולות התמודדות למיגור האיום מצד הנגיף. בסוף חודש מרץ, בהשפעת ההאצה בהתפרצות הנגיף בעולם, החזיר הממשל עשרות אלפי אזרחים בריטים מחו"ל

למדינה (BBC News, March 30, 2020). בתחילת אפריל הכריז ראש שירותי הבריאות על התוכנית להגדלת מספר בדיקות הקורונה לאיתור חשודים בהידבקות בנגיף ברחבי המדינה (Swinford, S. & Courea, April 3, 2020). ב-16 באפריל פורסם כי הסגר הכללי בבריטניה יוארך. בהכרזה נמנו התנאים המסויימים לתחילת ההקלה בהגבלות התנועה (Gov UK, Speech, April 16, 2020). מהלך זה נבע מהתפשטות מואצת של הנגיף, שחייבה את הממשל לתגובה מחמירה שבאה לידי ביטוי בהגבלות תנועה על הציבור. מהלך זה היה חלק מהניסיון לפקח על התפשטות הנגיף ולהביא להתמתנותה. יומיים לאחר מכן אישרה הממשלה תוספת סיוע של 1.6 מיליארד ליש"ט לרשויות המקומיות ברחבי הממלכה (Gov UK, Press release, April 28, 2020).

בתחילת חודש מאי הגיעה בריטניה לראש טבלת מספר מקרי המוות מנגיף הקורונה ביבשת אירופה (INDEPENDENT UK, May 5, 2020). לנוכח הנתונים פרסם ראש הממשלה ג'ונסון ביום 11 במאי מסמך שפירט תוכנית לבנייה מחדש של האסטרטגיה למאבק בנגיף הקורונה (Gov UK, Guidance, May 11, 2020). בהמשך פרסם קבינט הממלכה מסמך שהציג 11 כללים שעל כל אזרח בריטי למלא ככל שיתאפשר (Gov UK, Guidance, September 9, 2020). ביוני נמשכה ההתמתנות בהתפשטות הנגיף, ואולם ביולי הסתמנה האצה מחודשת של התפשטותו. בתחילת יולי הכריז ראש הממשלה ג'ונסון על החלת תוכנית אסטרטגית חדשה ליציאה מהסגר (Gov UK Legislation, The Health Protection Regulations 2020). נכון ליום 14 בספטמבר נראה כי האסטרטגיה לא עמדה ביעדיה, שכן גרף הנדבקים עולה באופן מואץ ומתמיד, כפי שניתן לראות בתרשימים שבאתר האינטרנט הממשלתי של בריטניה (Gov UK, Coronavirus data). שתי נקודות הזמן שבהן הוצאו לפועל שתי התוכניות האסטרטגיות למאבק בקורונה הן סוף חודש מרץ ותחילת חודש יולי, שהן בדיוק נקודות הזמן שבהן חלה החמרה והאצה בהתפשטות הנגיף. לפיכך מתבקש להסיק כי תוכניות אסטרטגיה ממשלתיות הוצאו במקרה זה לפועל רק לאחר פרוץ האיום באופן ממשי.

שוודיה

המקרה השוודי מעורר עניין רב בקרב רבים בעולם. נכון לכתיבת שורות אלו, על אף ביקורת רבה שהושמעה ומושמעת כלפי המדיניות הציבורית השוודית מפי מי שרואים בה "אסון", יש הטוענים כי "המודל השוודי" הוכיח את עצמו כמודל הנכון ולכן הם קוראים לאימוצו בישראל. עם התפרצות הנגיף התבדלה שוודיה מרוב מדינות העולם כשהחליטה שלא לשתק את כלכלתה אלא להסתפק בקריאה לתושבים לשמור על ריחוק פיזי ולהקפיד על היגיינה. בתי הספר ובתי העסק, בכללם ברים ומסעדות, נשארו פתוחים, והתקהלויות לא גדולות לא נאסרו. ד"ר אנדרס טנגל, האפידמיולוג שעמד מאחורי התוכנית של הסוכנות השוודית לבריאות הציבור (Folkhälsomyndigheten) למאבק בנגיף

הקורונה, ואשר במסגרתה נמנעה המדינה מהטלת הגבלות חמורות על התושבים כמו אלה שהטילו מדינות אחרות באירופה ובעולם, אמר בתחילת יוני 2020 כי ארצו הייתה צריכה "לעשות יותר" כדי להילחם בנגיף. בסוף אותו החודש אמר ראש הממשלה סטפן לופבן כי הממשלה השוודית תפתח בחקירה בנושא הטיפול במגפה (Liman, July 1, 2020). גם כאן נגביל את דיונונו ליכולת המשילות והתחקור העצמי, בלי לדון בנורמטיביות ובהשלכות הרפואיות והכלכליות של מודל זה. נציין כי בשונה מהמתרחש בארצות הברית, בבריטניה ובישראל, המודל השוודי מתאפיין בכך שהדרג המקצועי הוא שמוביל את עיצוב המדיניות, ו הדרג הפוליטי "מתיישר" עם המלצות המומחים – גם אם הן קיצוניות באופיין.

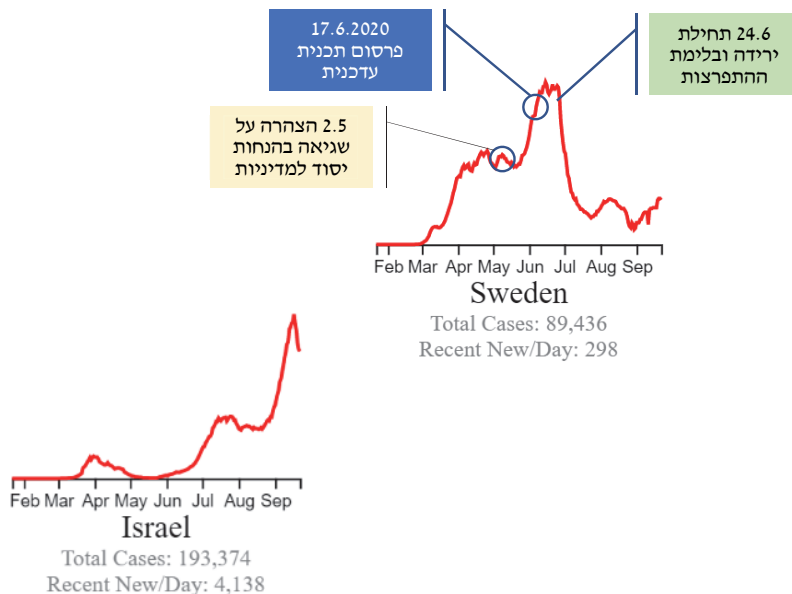
ההיבט הרפואי. ביום 31 בינואר 2020 אובחן בשוודיה החולה הראשון בנגיף קורונה. למוחרת, ב-1 בפברואר, סימנה הממשלה את הנגיף כמהווה סכנה לחברה ופתחה בכך את האפשרות להקצאת משאבים לצעדים חריגים למניעת התפשטות המגפה (Prime Minister's Office of Sweden, April 6, 2020). לאחר כחודש הושלם הניתוח של כ-300 דגימות על ידי הסוכנות לבריאות הציבור ועל ידי המעבדות המיקרוביולוגיות הקליניות האחרות במדינה. אסטרטגיית המדיניות להתמודדות עם הנגיף בחודש פברואר כללה יידוע אנשים שנכחו באזורים שהתגלו בהם בעלי תסמינים לנגיף והצעת טיפול מהיר עבורם (The Public Health Agency of Sweden, February 26, 2020). ביום 25 בפברואר פרסמה הסוכנות לבריאות הציבור השוודית נייר עמדה בנושא הערכת סיכונים למקרי קורונה במדינה. לפי מסמך זה, בתאריך לעיל העריכה הסוכנות כי אכן קיים סיכון גבוה כי אזרחים שוודים נדבקו בנגיף בעת ששהו מחוץ לשוודיה, אך בה בעת צוין כי הסיכון להתפשטות כללית של הנגיף בשוודיה נמוך. הערכה זו התבססה על נתוני ארגון הבריאות העולמי (WHO) והסוכנות האירופית לבקרת זיהומים (ECDC), שהצביעו באותה עת על התפשטות מוגבלת של המחלה בהיקף נרחב למדינות מסוימות בלבד, דוגמת דרום קוריאה, איראן וצפון איטליה, במקביל לדיווחים של WHO על האטה במספר הנדבקים בסין (The Public Health Agency of Sweden, February 25, 2020).

עם זאת, במסמך ממשלתי שפורסם כשבוע לאחר מכן נכתב כי דגימות ניתוחי המעבדה של מקרים החשודים בהידבקות בנגיף המבוצעות באופן נרחב במדינה מלמדות על עלייה בסיכון התפוצה בשוודיה. במסמך זה פורטו הסיכונים שעלולים לגרום להתפשטות הנגיף במדינה, ועיקרם כניסה של אזרחים ותיירים שביקרו באזורים נגועים לתוך שוודיה. הערכה זו נעשתה בפברואר, לאחר התגלות המקרה הראשון כאמור, לאחר שהתגלו בפרק זמן זה (כחודש) 13 מקרים חדשים (The Public Health Agency of Sweden, Updating – Risk Assessment for COVID-19, March 2, 2020). גם אם התברר בדיעבד כי ההערכה הייתה שגויה, ועל כך אפשר שיעידו חילוקי הדעות בעניין החלת מדיניותו המקצועית של ד"ר טגנל על דרך ההתמודדות עם הנגיף (Milne, September 11, 2020),

עצם ביצוע הערכות מצב ופרסומן לציבור ברקע אי-הוודאות בתקופת פרוץ המגפה מלמד על הליך תקין של תרבות הערכת מדיניות וביקורת עצמית המתנהל בשוודיה בשקיפות.

בריאיון שנתן ד"ר טגנל ביום 10 במרץ לתאגיד השידור השוודי SVT הוא הצהיר שהנחת העבודה בהתמודדות עם הקורונה היא שחלק הארי של התפשטות הנגיף בעולם מקורו באיטליה (Bengtsson, SVT, March 10, 2020). ואולם בריאיון שנתן כחודש וחצי לאחר מכן, ב-2 במאי, הוא הודה כי במבט לאחור ההנחה של הגורמים המקצועיים וגורמי הממשל הייתה שגויה. מסר דומה שיגר גם מנכ"ל הסוכנות לבריאות הציבור השוודית יוהאן קרלסון בריאיון בתקשורת שפורסם ב-11 ביוני (The Local SE, June 11, 2020). **שגיאה זו בהנחת העבודה היא קריטית, משום שהיא משפיעה על הקצאת המשאבים.** בד בבד הודאה זו בטעות אומנם מעמידה במבוכה את קובעי המדיניות, אך בדומה לאחרים (Berger, SVT, May 2, 2020), **אנו סבורים שהיא גם אקט של שקיפות, הערכה וביקורת גלויות ושיתופיות, שלא רק מאפשר "חישוב מסלול מחדש" אלא גם מסייע בהגברת האמון של הציבור ברשויות.**

נכון לזמן כתיבת מסמך זה, ההשוואה של המקרה השוודי עם ישראל מעניינת מאוד וממחישה את חשיבותם של התחקור ושל הערכת המדיניות. **השקיפות בהודאה בשגיאות אפשרה את הנכונות לתכנון מחדש וליישום מהיר:** אומנם עד ל-24 לספטמבר (טרם תחילת הסגר השני בישראל) שתי המדינות ספגו ירידה דומה בתוצר, אבל יש שונות גדולה בתוצאות הרפואיות: בתחילת ספטמבר 2020 קצב ההדבקה ליום בישראל הוא 4,138 נדבקים, ובשוודיה – 298. ב-24 ביוני נרשם שיאו של המשבר הרפואי בשוודיה בהתייחס לקצב ההדבקה, אך יישום השינוי במדיניות והתוכניות שפרסמה הממשלה לאחר תובנות חודש מאי הביאו החל מסוף יוני לריסון קצב ההדבקות ולהפחתה מהותית בתחלואה.



מקור: EndCoronavirus.org

ההיבט הכלכלי. דוח של משרד המודיעין הישראלי קובע: "בשונה ממדינות אחרות, משרד הבריאות' השבדי הוא רק אגף/לשכה בתוך משרד ממשלתי גדול שנקרא 'המשרד החברתי' (Socialdepartementet) שתחום הבריאות איננו במרכז תחומי עיסוקו. משרד זה אמון על מכלול נושאים חברתיים, בהם הביטוח הלאומי, פנסיות, שיכון, דת, רכש ציבורי, ובתוך כך גם על סוגיות של בריאות הציבור. מכך, בין השאר, נגזרת המדיניות השבדית בהתמודדות עם הנגיף, המשקללת מכלול היבטים חברתיים וכלכליים" (משרד המודיעין, התמודדות שוודיה עם הקורונה, 2.4.2020).

תובנה זו משקפת את הדגש המיושם בשוודיה על בריאות הציבור כמכלול של אינטרסים, בין היתר רווחתו הכללית של האזרח. המסר של דגש זה בא לידי ביטוי גם בכותרת המשנה של הדוח "ניסיון לאזן בין צמצום ההתפשטות לבין שימור שגרת החיים". לפי הדוח, מדיניותה של שוודיה היא דואלית – מצד אחד, היא פועלת כדי למגר את התפשטות נגיף הקורונה; מנגד, היא פועלת לשמר את נגישות השירותים הציבוריים – בפרט שירותי הבריאות הציבוריים לאזרחי המדינה, ובה בעת היא נוקטת פעולות אנטי-חברתיות מצומצמות ככל האפשר על מנת שלא לפגוע פגיעה גסה ברווחתם. הדוח מסרטט קווי מתאר של מדיניות סדורה ומתוכננת של השוודים בהתמודדותם עם

התפשטות המגפה (ראו למשל סעיפים 10, 11, 12 בדוח). מדיניות זו נסמכת על פרוטוקול ב"חוק להגנה ממחלות מדבקות", שחוקק בשנת 2004 עקב התפרצות נגיף הסארס. בפועל, המדיניות השוודית, כפי שנקבעה בחוק, מיושמת בהתמודדות עם הנגיף קורונה, אולם, כפי שמצוין בדוח, הדבר "מקשה על שינויי מדיניות תוך כדי תנועה".

לצורך יישום והנגשת האסטרטגיה לציבור פרסמה ממשלת שוודיה ב-6 באפריל מסמך שישה עקרונות להתמודדות עם הנגיף (Prime Minister's Office of Sweden, Strategy in response to the COVID-19 Pandemic, April 6, 2020):

- העיקרון הראשון מגדיר את מטרת ההנחיות המומלצות לאזרחים;
- העיקרון השני מבקש מהציבור לוודא כי יש בקרבם משאבים רפואיים זמינים לטיפול בריאותי בעת הצורך (בתוך כך מצוין כי הממשל המרכזי יכסה את כל העלויות הכרוכות בטיפול הרפואי עקב השלכות הפנדמיה);
- העיקרון השלישי עוסק בצמצום השפעת הנגיף על שירותים חיוניים;
- העיקרון הרביעי עוסק בהקלת ההשפעה של הנגיף על אנשים ועל עסקים (בתוך כך הציגה הממשלה חבילות סיוע למשבר הקורונה כדי למתן את הפגיעה הכלכלית של המגפה על עסקים ועל ארגונים וכדי לשמר מקומות תעסוקה);
- העיקרון החמישי דן בהקלה על מידת הדאגה על ידי מתן מידע רציף באמצעות הנגשה לציבור של הצעדים הננקטים על ידי הממשלה (כחלק מכך הממשלה משדרת מידע חשוב בשידור חי באתר האינטרנט שלה government.se);
- העיקרון השישי עוסק ביישום הצעדים של אסטרטגיית ההתמודדות עם הנגיף.

יומיים לאחר הפרסום, ב-9 באפריל, פרסמה הממשלה קווים מנחים לצמצום התפשטות הנגיף. בתאריך 17- ביוני הצהירה הממשלה כי תמשיך לנקוט פרקטיקה של מתן המלצות לציבור בשילוב עם חיובים בעלי תוקף משפטי כחלק מהאסטרטגיה להתמודדות עם הנגיף (Prime Minister's Office of Sweden, Minister for Health and Social Affairs Lena Hallengren on the Swedish COVID-19 Strategy, June 17, 2020).

חיזוק התמונה בדבר מדיניותה הסדורה של שוודיה בהתמודדותה עם התפשטות המגפה ניתנת באתר VOX EU, המאגד ניתוחי מדיניות ופרשנויות מבוססות מחקר של המכון למחקרי כלכלה ומדיניות בווישינגטון (Center for Economic and Policy Research). לפי מקור זה, תגובת המדיניות השוודית לנגיף היא יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית. שלושה סעיפים בחוקה השוודית משפיעים באופן ניכר על דרך ההתמודדות של המדינה עם התפשטות נגיף הקורונה ומכתיבים אותה:

(1) הסעיף הראשון מבטיח את חופש התנועה לאזרחים שוודים ופוסל סגר בפרישה ארצית (Swedish Constitution – Regeringsformen, chapter 2 Article 8, 2010). לפי סעיף זה בחוקה השוודית, מותר להחיל הגבלות מקומיות על תנועת אנשים מסיבות בריאותיות. עם זאת, לא מצוין בחוקה יוצא מן הכלל למקרים כמו מגפה. לפיכך, מבחינה משפטית, אסור להחיל סגר בפרישה ארצית מלאה בדומה לפרקטיקה המבוצעת במדינות אחרות כמו בריטניה (Giordnao, Independent, September 21, 2020) וישראל.

(2) הסעיף השני קובע עצמאות ייחודית לגורמים ציבוריים ומאפשר להם לעצב את תגובת המדיניות למגפה ארצית (Swedish Constitution – Regeringsformen, Chapter 12 Article 2, 2010), ע"ע אזכורים 84 ו-85.

(3) הסעיף השלישי מעניק סמכויות יוצאות דופן לשלטון המקומי (Swedish Constitution – Regeringsformen, The Instrument of Government, Chapter 14 Article 2, 2010).

על שלושת אלה יש להוסיף מרכיב חשוב מאוד ושונה מאוד מישראל: גישת ההתמודדות השוודית מבוססת על אמון ציבורי רב בממשלה (Jonung, VOX EU, June 18, 2020).

תובנות ממקרי הבוחן של ארצות הברית, בריטניה ושוודיה - סיכום

בד בבד עם פיתוח אסטרטגיות התמודדות מתוכננות למיגור האיום הבריאותי, ארצות הברית ובריטניה מציגות שיטת התמודדות אד הוק שיישמה התמודדות מרגע לרגע מול התוצאות בשטח של התפשטות המגפה באופן בלתי נשלט. חוסר הוודאות שאופך את גורמי הממשל השונים בנוגע למאפייני הנגיף יוצר גם חילוקי דעות פוליטיים וגם חילוקי דעות של גורמי המקצוע בתחום הבריאות, מה שכלל הנראה מקשה, ויוסיף להקשות, על התוויית דרך פעולה מסודרת וברורה למיגור המגפה. מעניין כי הן הממשל הבריטי והן הממשל האמריקאי התאפיינו עד כה ברטוריקה הממצבת את ההתמודדות עם הקורונה כקרב או כמלחמה, אף שהם יכלו לבחור מסגור אחר (מתחום הרפואה, למשל). לדוגמה, מנהיגי מדינות אלו טענו שאפשר "לנצח" את ה"אויב" ו"להביס" את "הרוצח הבלתי נראה" (הנגיף קורונה). כלומר, בארצות הברית ובבריטניה ההיבט הלאומי-קבוצתי של הקורונה היתרגם במהירות לשפה צבאית, מלחמתית וכחנית. יתר על כן, בעוד שגם במלחמות אין בהכרח מנצחים ומפסידים ברורים, הרי שמנהיגי ארצות הברית ובריטניה בחרו לטעון שבמקרה של הנגיף ניתן לנצח במערכה אחת. הם יצרו בכך אשליה שיש להם תוכנית מוכנה, ברורה ומסודרת כיצד להשיג את הניצחון הזה, ואף סיפקו תאריכים קונקרטיים לכך (Benziman, 2020). בשתי המדינות ניכרה (נכון לאוקטובר 2020) מעורבות רבה של הדרג הפוליטי בעיצוב ההתמודדות עם הנגיף, מה שהעלה טענות להטיית פוליטיות מהותיות הקשורות בראשי הרשות המבצעת.

נכון לאוקטובר 2020, המקרה השוודי מעלה תמונה אחרת. מפרסומי הממשלה השונים, מדוחות המחקר המגוונים ומפרסומי העיתונות ניתן ללמוד כי האסטרטגיה בהתמודדות עם הנגיף בשוודיה, המזוהה כליברלית ומתירנית, היא חריגה בהקשר הבינלאומי. המדיניות השוודית מבוססת על מתן המלצות ועצות לציבור בנוגע להתנהגות הפרט ולא על אמצעים פטרנליסטיים מנדטוריים כגון סגר. בלי קשר לשאלה אם המדיניות השוודית תצליח "לשטח את העקומה" בטווח הארוך ולהפחית את השפעותיו השליליות של הנגיף על הבריאות והרווחה של אזרחי שוודיה, התמונה העולה מממלכה נורדית זו היא של יכולת משילות והערכת מדיניות בריאה, המסתמכת על בחינת נתונים בידי מומחים. מסתמן כי שורשי המדיניות השוודית החריגה נמצאים בעיצוב החוקה השוודית, המשקפת את הלכי הרוח בציבור השוודי בכל הנוגע לחירות האישית ולכוח השלטון המרכזי. כמו כן, ניתן ללמוד לאור מיתון התחלואה והתמותה מאז חודש יולי 2020 כי אומנם המדיניות השוודית יציבה ומסתמכת על סעיפים איתנים בחוקה, אולם בד בבד השוודים יודעים להתמודד באופן גמיש עם המצב המשתנה ולבצע הערכות מצב וביקורת כדי לנתב את מסלול ההתמודדות אגב שימור ערכי היסוד הדמוקרטיים במדינה. אזרחי שוודיה נענים להמלצות הממשל, ובפרט להמלצות הסוכנות לבריאות הציבור, מתוך אמון בממשל ומתוך התאמת הציות להמלצותיו לפי בחירתם החופשית.

ישראל: פערים בתהליכי התכנון, הניהול והיישום של החלטות מדיניות עד כה

יש להניח כי עוד רבות ידובר וייכתב על תפקודם של מקבלי ההחלטות בישראל, ברמות ובדרגים השונים, בכל הקשור לניהול משבר הקורונה. מסמך זה לא נועד להטיל דופי או להצביע על כשליה של ישראל בניהול משבר הקורונה. מטרתנו היא אחת – להצביע על מרכיב קריטי הנעדר בזירת המדיניות הציבורית לאורך משבר זה, ואף הרבה לפניו, כדי להביא לידי יישומו המיידי: תהליך הערכת מדיניות סדור, אחיד ומערכתית.

אנו טוענים כי ישראל נכנסה למשבר בנקודת פתיחה גרועה בכל הקשור ליכולות התחקור והערכת המדיניות שלה. בכל מה שקשור לצד הפוליטי והמינהלי ישראל מתאפיינת כדמוקרטיה הלוקה באי-משילות כרונית, בחוסר יציבות פוליטית ובפערים בתכנון אסטרטגי ארוך טווח, בשילוב עם שבר מתמשך באמון שבין הדרג הנבחר והדרג המקצועי, חוסר שיתוף פעולה מספק בין משרדי הממשלה ורמת אמון נמוכה של הציבור בממשלה. כך, גם אם נתוני הפתיחה הכלכליים של ישראל בעת פרוץ המשבר היו טובים יחסית למדינות רבות אחרות, מבחינת יכולת המשילות ויכולתה לנהל משבר לאומי מתמשך – מצבה, בלשון המעטה, אינו נורמטיבי כלל ועיקר. בהקשר זה בולט היעדרה של תפיסת עיצוב והערכת מדיניות בעת ניהול אירוע מתמשך: אין בישראל חקיקה, הנחיה או מדריך ממשלתי סדור לניהול אירוע משברי מתמשך אשר ישים דגש על יכולת תחקור והערכת מדיניות סדורים. כמו כן חסרה היכולת ללמוד ולהפיק לקחים מגופי ידע חוץ-ממשליים רלוונטיים כדוגמת אוניברסיטאות, בתי חולים או גופים עסקיים שונים. הינה כי כן, גופים שהוכנו מראש לפעול בעת חירום אזרחי לא הופעלו, ארגונים ומשרדים שונים פועלים ללא הכוונה מלמעלה, עם יזמות מקומיות (מוצלחות יותר או פחות) בלבד וללא יד מכוונת שתוודא ברמה כוללנית כי ארגוני המינהל הציבורי אוספים מידע אפקטיבי, חולקים אותו ביניהם ובעיקר – מפקים ממנו לקחים להמשך.

נכון לעתה, המשק הישראלי עומד בנקודה היסטורית – במצב שבו הצמיחה שלילית, יש מאות אלפי מובטלים, עשרות אלפי עסקים שכבר נסגרו, מאות אלפי עסקים נמצאים בסיכון ממשי לקיומם, רמת חוסר הוודאות וחוסר האמון הציבורי בשפל עמוק, ומכל אלו – יש איום ממשי לחוסן הלאומי של המדינה. זאת ועוד, הנתונים המצטברים עד כה מעידים כי בהיבטים הכלכליים האוכלוסיות המוחלשות בחברה הישראלית נפגעו יותר מהאחרות מהשפעות המגפה. לצורך ההמחשה, על פי נתוני הלמ"ס נכון לחודש מאי 2020, אנשים עם מוגבלות הוצאו מעבודתם לחל"ת על ידי מעסיקים

פי 3.8 מהעובדים באוכלוסייה הכללית, וכך גם בחזרה מחל"ת – עובדים ללא מוגבלות הוחזרו ביחס כפול מאלו עם מוגבלות. עוד נמצא כי הנשים בישראל נפגעו בצורה משמעותית יותר ממשבר הקורונה, בין אם הן שכירות או עצמאיות, וכי אלימות מגדרית התחזקה מאוד במהלך המשבר (מרכז אדווה, 2020).

העלייה הדרמטית של הידבקויות באוכלוסייה שחלה בתחילת אוקטובר מסמנת את עוצמתו הצפויה של גל קורונה הצפוי להכות בישראל עם הכניסה לחורף. להחלטה על צעדי המנע והסגר שהוטלו על המדינה בערב יום הכיפורים יש משקל כלכלי כבד מנשוא. ההכרזה על הסגר השני לא לוותה באסטרטגיית יציאה, בלא תוכנית כלכלית עדכנית, ללא תוכנית להגברת ביקושים וללא מודל מעודכן לפיצוי ותמיכה בעסקים. עם כניסתו של גל ההידבקות הנוכחי, משאבי המדינה קטנים יותר מנקודת הכניסה של הגל הראשון, כך גם כושר הייצור של המשק וחוסנו חלשים מאוד. לפיכך ללא תוכנית רפואית וכלכלית משולבת, מהירה, כוללת ואפקטיבית, נראה כי המדינה צפויה להיקלע לשפל של מיתון עמוק וכבד שיימשך שנים.

במישור המינהלי והניהולי, נוסף על המורכבות המבנית הקיימת ממילא במערכת הרפואית והעומס הנורא המוטל עליה, ההחלטה על מינוי "פרויקטור לאומי" היא חריגה מהמבנה הארגוני-מינהלי-ממשלי פורמלי בערוץ הרפואי. בהירות ורציפות בשרשרת הניהול קריטית לעיצוב חלופות, לקבלת ההחלטות, ליישום תהליכי הביצוע ולהערכת מדיניות בהתמודדות עם המגפה. בשל כך נדרש להבהיר, לסרטט ולגדר היטב את קווי האחריות והסמכות במודל ההפעלה הייחודי שהוחלט עליו. היעדר בהירות הממשקים עלול ליצור לפחות אחד משלושה מצבים לא רצויים אשר עלולים להכשיל את ההיערכות המערכתית הרפואית להמשך:

1. **פרגמנטציה** – חלקים שונים במערכת פועלים זה לצד זה לטובת אותה המטרה, אך ללא שיתוף פעולה וללא זרימות מידע הדדיות מספקות;
2. **חפיפה** – ארגונים שונים או בעלי תפקידים שונים פועלים לטובת אותה המטרה, אך "מפריעים" זה לזה בגלל כפילות משימות, היעדר שיתוף במידע ואווירה של תחרות, חשדנות וחיכוך.
3. **אי-מיצוי** – ארגונים ומקבלי החלטות פועלים להשגת אותה המטרה, אך באופן שאינו מכסה את כלל המרכיבים הנדרשים להשגתה.

שלושת המצבים הללו אינם ייחודיים רק למערכת הבריאות, אלא הם סימפטומים גנריים המופיעים בחומרה במדינות המאופיינות בקשיי ניהול ומשילות. אם מדינת ישראל חסרה תרבות של הערכת מדיניות ותחקור בימי שגרה ורוגע, מדוע שתצליח לנהל אירוע של משבר מתמשך? אכן, זה שנים רבות מוטיב ברור עולה מספרות המינהל והמדיניות הציבורית בישראל: ההבנה שישראל סובלת

מבעיה חמורה של אי-משילות (non-governability). כלומר, חוסר יכולת של מקבלי החלטות, פוליטיקאים ובירוקרטים לעצב מדיניות ציבורית וליישמה בצורה אפקטיבית ולאורך זמן. במצב זה מקבלי החלטות עסוקים בעיקר ב"כיבוי שרפות" ואינם מצליחים לעצב מדיניות המבוססת על תחשיבים ארוכי טווח (נחמיאס וסנד, 1999; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; דורון, 2006; מזרחי ומידיני, 2006; כהן, 2011). הם נמנעים מלנהל, לפתח או ליישם תוכניות משמעותיות כוללות וארוכות טווח לשם שיפור מהותי של המציאות. על פי הבחנה זו, גם אם יש מוטיבציה לקדם רעיונות ורפורמות שהמניע להם הוא אידאולוגי גרידא (למשל, יצירת נהלים ותרבות הערכת מדיניות ציבורית שיטתית), התנאים המבניים מקשים על מקבלי החלטות בישראל ליישם).

ההיחלשות המתמדת של יכולת המשילות של ממשלות ישראל ניכרה מאוד בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20, והיא ממשיכה להטריד את מנוחתם של רבים גם בשני העשורים הראשונים של המאה ה-21 (Nachmias & Arbel-Ganz, 2005). למרות שבעבר התפארו מקבלי החלטות בהצלחותיה של ישראל בתחומי הכלכלה, התשתיות, החינוך, הבריאות ועוד, נראה כי בעשורים האחרונים הם אינם מסוגלים ליישם תוכניות מקיפות ולטווח ארוך, ובוודאי מתקשים מאוד בקידום רפורמות מבניות. המינהל הציבורי בישראל הוא ריכוזי יתר על המידה, זרוע במינויים פוליטיים (והאנשים שמונו כך לא תמיד מוכשרים לתפקידם), ואף סובל מתהליכי תקצוב מיושנים ומחוסר יכולת לתכנן לטווח ארוך (Cohen, 2016). בנוסף, נדיר שממשלות משלימות יותר משני שלישים מהכהונה המרבית על פי חוק. תחלופת הממשלות בישראל, ובייחוד תחלופת השרים, היא מהירה יחסית, ובתרבות הפוליטית אין נורמות קבועות בחוק המקדמות נשיאה באחריות ושקיפות (Nachmias & Arbel-Ganz, 2005: 282-285).

תנאים אלו תרמו לעיצובה של התרבות הפוליטית בישראל ולתפקודו של המינהל הציבורי, המתאפיין בפוליטיזציה רבה (Cohen, 2015, 2016), בדומה לטענות כלליות על אי-לגליזם בחברה הישראלית (שפרינצק, 1986), גל-נור (2007: 8-201). הם מלמדים על רכיבים של תרבות שלטונית קלוקלת, שבה אפילו מקבלי החלטות פועלים לא פעם "ליצור ערפל סמיך שיקשה להבחין בין חוקי ללא חוקי" (שם: 205). אבנימלך ותמיר (2002) כתבו מסמך האשמה חריף נגד "פוליטיקאים קצרי ראות", המונעים על ידי אינטרסים סקטוריאליים ושיקולים אלקטורליים, וכנגד פקידי האוצר, המסתירים מידע, מציגים נתונים מגמתיים ושוחקים את תקציבי הרווחה כדי לנטרל את הנזק שלדעתם גרמו המחוקקים (כהן, 2013).

העשור השני של המאה ה-21 הצטייר עד פריצתו של משבר הקורונה כעשור הרווי בניסיונות אמיתיים ליצור רפורמות בממשל הישראלי, ובעיקר בארגוני המינהל הציבורי (Cohen, 2016; Tzur & Cohen, 2018). הרפורמות התמקדו לא רק במנגנוני ניהול שירות המדינה או בהפחתת רגולציה

או העמקת הדיגיטציה אלא גם בתחומי ממשל אחרים, ולכן לא ניתן לנתק את האפשרות לשינוי המצב הקיים מרוח השינוי והרצון לשנות ולתקן את ארגוני המינהל הציבורי. לא ניתן גם להתעלם מהאפקט התוספתי המצטבר של יוזמות מקומיות לשינוי בארגוני מינהל ציבורי שונים ובנושאים ספציפיים שונים, אשר הובילו לפחות לשינוי מסוים בתפקודו של המינהל הציבורי. אלא שלמרות ההצטברות של רפורמות מקומיות או ספציפיות כאלו ואחרות, רבים במערכת הממשל הישראלית מבינים כי הכרחי ליצור רפורמה כוללת ומהותית יותר במערכת הממשלית.

בעיקר בשל העלאת נושא זה בדוח ועדת טרכטנברג (2011), ובעקבות הקשרים נוספים שבהם עלה לדיון נושא המשילות, החליטה הממשלה על הקמת "הצוות לגיבוש תוכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (החלטה מס' 4028 מ-25 בדצמבר 2011), ובשמה הנוסף – "ועדת המשילות". כשמה, שמה לה הוועדה כמטרה עיקרית את ניתוח בעיית אי-המשילות בישראל. הוועדה בחנה את האפשרות לאמץ את השיטה הנשיאותית כתחליף לשיטה הפרלמנטרית, להעלות את אחוז החסימה, להכריז על ראש המפלגה הגדולה כראש הממשלה, לשנות את מספר חברי הכנסת הנדרשים להפלת ממשלה מכהנת באמצעות הצעת אי-אמון בכנסת ולהסדיר את יחסי הפוליטיקאים והבירוקרטים. כותבי דוח הוועדה הבינו כי יש קונפליקט בנושא חלוקת העבודה והסמכויות בין מנגנוני הממשל השונים בישראל. לפיכך הציעה הוועדה ארבעה עקרונות לניהול (דוח ועדת המשילות, 2013: 6):

- (1) ביזור סמכויות והטלת האחריות על משרד הביצוע;
- (2) הבניה, הבהרה והסדרה של תהליכי העבודה בין גופי המטה לבין משרדי הביצוע;
- (3) חיזוק המקצועיות של המשרד, באמצעות מערכי הכשרה ויצירת כלי עבודה;
- (4) ביסוס האמון ויצירת דיאלוג קבוע באמצעות יצירת מנגנונים, פורמליים ולא-פורמליים, של עבודה משותפת, העברת מידע, שקיפות וכדו'.

בין היתר המליצה הוועדה כי על הממשלה לשכלל את יכולות העבודה הבין-משרדית ולפעול לעידודה. עוד המליצה הוועדה כי במהלך שנת 2013, ובהמשך לשינוי במטה החברתי-כלכלי במשרד ראש הממשלה, יפתח משרד ראש הממשלה, בסיוע משרדים רלוונטיים, מודלים שונים לעבודה משולבת בין משרדים, בין היתר בהתייחס לסוגיות הנוגעות לניהול תקציב, לתוכנית משותפת, לסמכויות הנוגעות לניהול תהליך, לביצוע משימות ולהכרעה במחלוקות (שם: 30-33). אלא שבפועל, על אף התקדמויות תוספתיות בעיקרן, יכולות התיאום והתחקור המשותף בין משרדי הממשלה לוקות בחסר, ובעיית אי-המשילות מעצימה את יכולתם של המבקשים לחולל שינוי בנושא.

תהליך הערכת מדיניות בניהול משבר הקורונה למן רמת קבלת ההחלטות ועד לרמת הביצוע

הצעה למדריך

1. מבוא

פתח דבר: מדריך מודל הליבה להערכת מדיניות במהלך ניהול מצבי משבר לאומיים

להלן יוצג מודל להערכת מדיניות ציבורית במצבי משבר. מודל זה נבנה לאחר לימוד מודלים שונים בעולם לניהול משברים לאומיים שאינם מלחמתיים, לימוד ממדריכי מדיניות ו/או תהליך שפורסמו בנושאים אחרים בישראל והתאמה לצורכי המערכת המינהלית והפוליטית העכשווית בישראל.

על פי מיטב ההערכות, נכון לאוקטובר 2020, יש לממשלת ישראל לא יותר מחודשיים להשלמת ההערכות – טרם התחזקות השפעותיו של נגיף הקורונה עם כניסת החורף. מכאן חשיבות קיומו של תהליך הפקת לקחים מהיר מאוד, שמטרתו להבטיח את טיוב ההיערכות ואת ההתייחסות בנקודת עבודה שבה המינהל הציבורי בישראל יפגוש את שיא המגפה מעמדה של מוכנות נאותה וניהול אירוע מיטבי.

נדגיש: המודל נבנה כמודל גנרי המתאים להשתלבות בכל תהליך של ניהול משבר לאומי מתמשך ולא נועד רק לנושא המשבר הנוכחי של הקורונה. אימוצו עשוי לשפר משמעותית את מוכנותה של ישראל למאורעות שיתרחשו בחודשים הבאים, ואולי אף בשנים הבאות.

תכלית המודל להערכת המדיניות

קיומה של תשתית נוהלית לאומית לתהליך בחינת המדיניות להתמודדות עם המשבר – החל בהנחות היסוד, עבור בבחינת תכנון מול ביצוע, וכלה בבחינה תוצאתית של יישום המדינות – אשר תבטיח המשכיות אפקטיבית בהתמודדות עם המשבר במישור הלאומי.

מטרות המדריך למודל הערכת המדיניות

מטרת העל של המודל להערכת מדיניות במהלך משבר לאומי מתמשך היא **לספק מסגרת מארגנת של דרכי פעולה להערכת מדיניות מערכתית**. המדריך מופנה לשימושם של הגורם המתכלל הלאומי לצורך הנחיית משרדי הממשלה וכן לכל הגופים הביצועיים. מתוך תהליך ההערכה של אלו יהיה אפשר לאגם תמונת מצב מערכתית של החלטות המדיניות שנקבעו עד עתה, כחלק בלתי נפרד מהתהליך של ניהול ההתמודדות עם משבר הקורונה.⁷

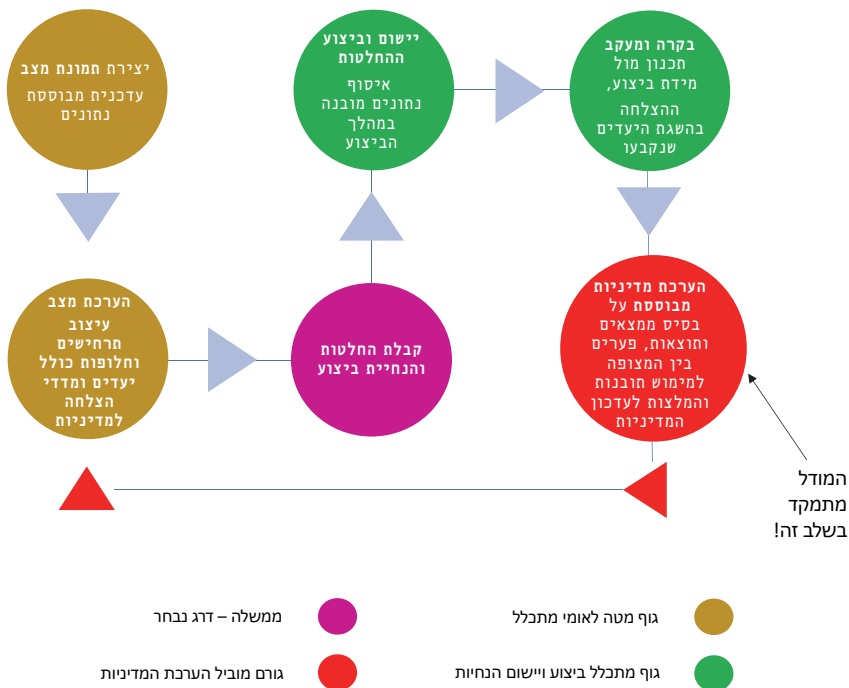
מטרות נוספות

- (1) ליצור אחידות ביישום התהליך של הערכת המדיניות – ברמות האופרטיבית, הפנים-משרדית, הבין-משרדית והמערכתית-לאומית;
- (2) ליצור המשגה וטרמינולוגיה אחידה אשר תשמש את כל הגופים בתהליך של הערכת מדיניות – לצורך עדכון וטיוב האפקטיביות שלה במהלך ניהול משברי הקורונה, כמו גם משברים לאומיים אחרים;
- (3) לאפשר גיבוש המלצות עדכניות סדורות לדרג הנבחר על בסיס פעילויות הערכת מדיניות;
- (4) לסייע באבחון, בהגדרה ובבהירות של הגדרת ממשקים, רמות סמכות ואחריות בעת ניהול המשבר, ועדכון במידת הצורך.

7 בנוסף, מודל זה יוכל לשמש בסיס גנרי לניהול משברים מתפתחים ומתמשכים לאומיים אחרים לא-מלחמתיים.

מסגרת ומגבלות המודל

ברור כי הערכת מדיניות היא שלב ספציפי ברצף תהליכי שבנוי מכמה שלבים, אשר כולם נדרשים להתקיים באופן מיטבי כדי להבטיח מענה אפקטיבי של הממשלה לאתגרי המשבר. מדריך זה אינו מכסה את כל השלבים במאמצי ניהול המשבר אלא מתמקד רק בשלב הקריטי לעת הזו, שבו מצויה מדינת ישראל, כאשר על פי מבחן התוצאה הרפואית והכלכלית ברמה הלאומית, נראה כי נכון לעתה הפעולות שהוחלט עליהן ואופן יישומן אינם אפקטיביים דיים. מתוך כך נדרש תהליך של הערכת מדיניות מיידי כדי לשפר את המדיניות בעת ניהול המשבר, אשר שיאו, כפי הנראה, עדיין לפנינו.



מה יאפשר השימוש במודל לבעלי התפקידים שמנהלים את המשבר?

יישום המודל ועבודה על פי מדריך ליבה זה יאפשרו לבעלי התפקידים בעמדות ההשפעה בניהול המשבר (גורמי השטח, הגורמים ברמה המשרדית והגורמים ברמה המערכתית) לבחון מחדש את הנחות היסוד שלהם בתכנון הפעולות שבוצעו, לבחון את ההמלצות שגובשו עבור מקבלי ההחלטות ולהבין מה בדיוק קרה, מדוע הוא קרה, וכיצד לשמור על המשכיות הפעולות הנכונות ולשפר את אלו שהתבררו כשגויים או לא אפקטיביים דיים ביחס למטרות ששאפו להשיג.

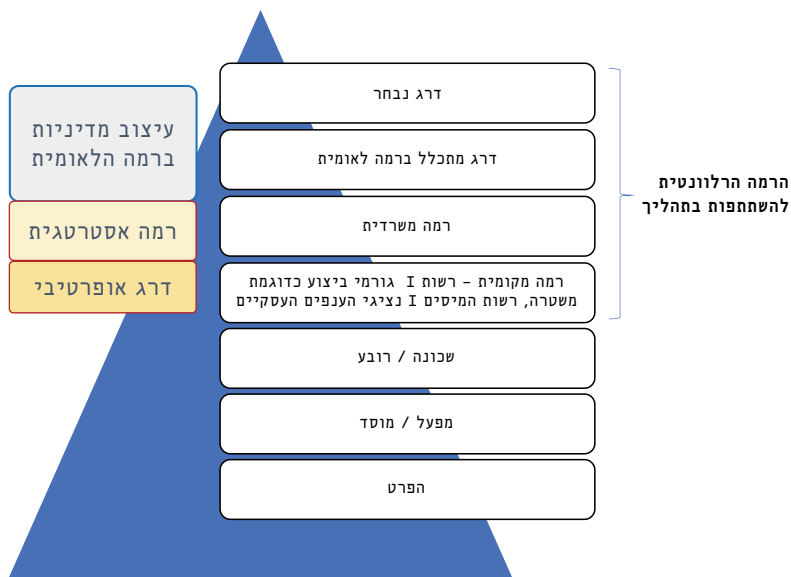
במישור המערכתי - מה התועלת שתופק מהתהליך, אם הוא יבוצע?



2. בעלי תפקידים ושותפים בתהליך

בעלי תפקידים ושותפים מרכזיים בתהליך של הערכת המדיניות בעת ניהול משבר לאומי - מגפת הקורונה

רמות ודרגים בהתמודדות עם המגפה



ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו

ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו (קבינט הקורונה) היא ועדת שרים של ממשלת ישראל אשר מונתה לשם התמודדות עם התפרצות מגפת נגיף הקורונה בישראל והשפעותיה.

במסגרת תפקידיה והסמכויות הנתונות לה:

(1) לשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה על מנת לטייב את פעולותיה של הממשלה בכל הנוגע להשלכות המשבר על התחום הבריאותי, החברתי והכלכלי;

(2) לרכז את אסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל ממשבר זה בהיבטים השונים, ובכלל זה לתת מענה בסוגיות של תעסוקה, תמיכה כלכלית למגזר העסקי, לעצמאים ולמגזר השלישי, להסיר חסמים ולנקוט פעולות נוספות להתמודדות עם המיתון שהמשק הישראלי נקלע אליו;

(3) לעסוק בהיערכות להתפרצות חוזרת של נגיף הקורונה, לרבות גיבוש תוכנית להתמודדות עם התפרצות זו, ככל שתהיה;

(4) להכריז על מצב חירום לפי חוק סמכויות מיוחדות;

(5) להתקין תקנות במצב חירום לפי חוק סמכויות מיוחדות.

ועדת שרים זו היא הנדרשת לאשר את התהליך של הערכת המדיניות, להנחות על ביצועו ולדון בממצאיו לאחר שיתקבלו מטעם הגורם המקצועי המתכלל.

הגורם המתכלל לתהליך: מנכ"ל משרד ראש הממשלה / ראש מלי"ל

מנכ"ל משרד ראש הממשלה⁸ בתהליך זה הוא גורם מתכלל ומנחה בתהליך הערכת המדיניות, באופן הבא:

(1) תיאום ואישור התהליך עם ראש הממשלה וקבינט הקורונה ומתן תוקף החלטת ממשלה לתהליך;

8 אנו מניחים כי ראש הממשלה יטיל את תהליך הערכת המדיניות על מנכ"ל משרד ראש הממשלה כגורם שלא היה אחראי ישירות לעיצוב המלצות המדיניות (הכוונה למל"ל). עוד אנו מניחים כי התהליך יתבצע בסיוע סמנכ"ל ממשל וחברה, אשר משמש גורם מנחה מקצועי לסמנכ"לים להכנון ומדיניות במשרדי הממשלה.

- (2) פרסום הכלים המתודולוגיים לביצוע ההערכה, כולל מדריך זה והנחיות נלוות;
- (3) פרסום של תוכנית לביצוע המהלך, כולל הגדרת אחריות ולוחות זמנים למימוש;
- (4) הסדרת דרכי הפעולה עם הארגונים המייצגים של בעלי העניין הנוגעים להחלטות המדיניות;

גורמים בתוך משרדי הממשלה

א. **מנכ"ל המשרד** – הגורם הנושא באחריות הכוללת על ביצוע התהליך במשרד

- (1) אחראי על ביצוע התהליך ברמה המשרדית, בהתאם להחלטת ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו, ובהתאם להנחיות הגורם המתכלל במשרד ראש הממשלה;
- (2) הובלה ונוכחות אישית בתהליך בצמתים מרכזיים של התחקור והערכת המדיניות בנושאים הנוגעים למשרדו או כאלו שהוא הנוחה לקיים בעניינם את התהליך;
- (3) הצגת התובנות לשר הממונה, אישור המסמך הסופי ושליחת התוצרים בפורמט הנדרש לגורם המתכלל.

ב. **סמנכ"ל בכיר לאסטרטגיה ותכנון מדיניות** – הגורם המקצועי הנושא באחריות לריכוז התהליך במשרד

בחזר נציבות שירות המדינה מיוני 2011 הוצהר על הקמת אגפי תכנון ומדיניות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, וכן גם על תפקידם; "אגף המדיניות משרת בראש ובראשונה את קברניט המשרד, מכאן שהקמתו, העצמתו ושילובו בשדרה הניהולית הבכירה נועדה לחזק את יכולות המדיניות של המנכ"ל, ובכלל זה יכולות התכנון, המדידה, ההערכה והסנכרון. האגף נדרש לשפר את איכות המדיניות המשרדית ותהליכי קבלת ההחלטות שעיצבו אותה".

בהגדרת תפקידי הליבה של האגף לתכנון ומדיניות נכתב, בין השאר, כך: "הערכה, מדידה ומעקב – האגף יעקוב אחר עמידה במדדי הצלחה ביחידות המשרד ובגופים הכפופים לו (תאגידים מכוח חוק, חברות ממשלתיות וגופים מתוקצבים), בהערכה מעצבת של יישום תוכניות, בפיתוח ידע אודות תוצאות ובהובלת שינויים לאור ממצאי המדידה וההערכה".

בתהליך של הערכת המדיניות – אלו תפקידיו של הסמנכ"ל:

- (1) נושא באחריות מקצועית על ביצוע התהליך ברמה המשרדית, בהתאם להנחיות הגורם המתכלל במשרד ראש הממשלה;

- (2) משמש הציר המרכזי המקצועי של התהליך. עליו להגדיר ולהנחות את התהליך במשרד, להורות מטעם המנכ"ל על לוחות הזמנים והמשתתפים בו, להציע ולזמן בעלי עניין מהמגזר העסקי, מהמגזר השלישי, מאקדמיה או אחרים כחלק מתהליך הערכת המדיניות;
- (3) כחלק מההערכות של תהליך הערכת המדיניות עליו למפות את המשרדים ו/או הגופים המשיקים באופן שיאפשר להגדיר את אופיו של תהליך ההערכה כאשר התייחסותם של אלו נדרשת;
- (4) מייצג את המשרד בעת תחקור והערכת מדיניות של נושאים חוצי-משרדים או מערכתיים.

גורמים מחוץ לממשלה

א. בעלי עניין מרכזיים

כחלק בלתי נפרד מתהליך הערכת המדיניות יש חשיבות לקיום דיאלוג עם בעלי עניין המושפעים במישרין מהחלטת המדיניות והחווים את השלכותיה באופן ישיר ומיידי. לכן, הערכת המדיניות המשרדית ו/או הנושאת חייבת לכלול גם שיח בעלי העניין כגון נשיאות המגזר העסקי, נציגי המגזר השלישי ו/או גורמים אחרים מייצגים אזרחים שהמדיניות נוגעת בהם ישירות.

שילובם של בעלי העניין בתהליך הערכת המדיניות קריטי לחיזוק האמון ולמתן ביטוי הולם לנקודת המבט הנוגעת ב"שטח", ב"נקודות הקצה" וב"חוויות הלקוח".

השלטון המקומי

בהקשר של משבר הקורונה, השלטון המקומי הוא הדרג המשמעותי ביותר ליישום המדיניות ולהתמודדות עם השלכותיה. ראשי הרשויות המקומיות היו אלו שאצלם התנקזה האחריות למתן מענה לתושבים, לבעלי העסקים ולמערכות הניהול האזרחי והאכיפה. מתוך כך – במסגולותם ובהתנהלותם של ראשי הרשויות המקומיות נמצא מפתח חשוב ביותר להצלחה בהתמודדות עם המגפה. בנוסף, עלה כי הרובד האזורי יכול לסייע מאוד בניהול המשבר תוך ניצול יתרון הגודל של האזור הרלוונטי (לדוגמא: אשכולות).

המגזר העסקי

משבר הקורונה פגע קשות במגזר העסקי בישראל. מלבד ההשלכות הישירות על העסקים עצמם, נשיאות המגזר העסקי והארגונים היציגים של הענפים השונים בישראל הם גורמי מפתח ביישום המדיניות ובקיום ההנחיות הבריאותיות בעסקים שהם מייצגים, וכן בשותפות בתהליכי עיצוב

המדיניות לכלים פיסקליים שנועדו לסייע לשרידות עסקים ותעסוקה ולרציפות תפקודית בעת משבר.

המגזר השלישי

המגזר השלישי שיחק תפקיד משמעותי בהשלמת מאמצי התמיכה של הממשלה במישור החברתי, במשבר החינוך ובטיפול באוכלוסייה המבוגרת. נוסף על כך, העמותות אוצרות ידע ייחודי כ"חיישן" ברמת השטח ויכולים להביא זווית ראייה הנדרשת לצורכי התחקור והערכת מדיניות.

ב. בעלי ידע

אחד הנושאים הקריטיים בעיצוב מדיניות, כמו גם בהערכת מדיניות, הוא נתונים ומידע. ככלל, יש לבסס את הערכת המדיניות על ידע ועל נתונים אובייקטיביים ככל האפשר, אשר ישקפו את התוצאות ו/או התפוקות של המדיניות שהוחלט עליה.

בעלי ידע יכולים להיות חוקרים מהאקדמיה (מהארץ ומהעולם), מכוני מחקר, גופים עסקיים ועוד. עם גיבוש ההחלטה על תחומי המדיניות שייבחנו, יש ליצור מפת ידע ונתונים נדרשים ולפעול באופן יזום מול בעלי הידע כדי להשיגם.

3. סדר התהליך של הערכת המדיניות

1. דיון לגיבוש המלצה לתהליך - הפורום המקצועי בראשות הגורם המתכלל, משרד ראש הממשלה

<p>מטרה</p> <p>תיאום הפעילות והכנת ההצעה להתנעת התהליך בוועדת הקורונה</p>	
<p>עיתוי</p> <p>מיידי</p>	
<p>תוכן</p> <ul style="list-style-type: none"> • הצגת הרציונל של התהליך • דיון לשם הגדרת נושאי מדיניות מערכתיים המוצעים למיקוד בבחינה ובהערכה • דוגמאות לנושאי ליבה: מדיניות צמצום תנועה וסגר לבלימת התפרצות המחלה; התוכנית הכלכלית לצמצום הפגיעה במגזר העסקי; מדיניות הטיפול במשבר התעסוקה; מדיניות הפעלת מערכת החינוך • תיאור המודל להערכת המדיניות בתחומי אחריות המשרדים; הצגת מסמך ההנחיות לתהליך והצגת התוצרים הנדרשים ברמה המשרדית • הוצאת "קול קורא" לגופים חוץ-ממשליים לתרום מהידע שנצבר אצלם בנושא עד כה וריכוז התובנות החשובות העיקריות • סבב התייחסויות • סיכום 	
<p>אחראי הפעילות</p> <p>מנכ"ל משרד ראש הממשלה / ראש מ"ל</p>	
<p>משתתפים</p> <p>ראש מ"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p> <p>ראש המועצה הלאומית לכלכלה</p> <p>מנכ"ל משרד הבריאות</p> <p>מנכ"ל משרד האוצר</p> <p>מנכ"ל משרד הביטחון</p> <p>מנכ"ל משרד החינוך</p> <p>מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים</p> <p>מנכ"ל משרד הכלכלה</p> <p>נציג נגיד בנק ישראל</p> <p>נציג היועץ המשפטי לממשלה</p> <p>נציג מזכיר הממשלה</p> <p>רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • סיכום תכולת הנושאים המערכתיים להערכה שיועברו לאישור ועדת השרים לקורונה • סיכום עוגני פעילות מרכזיים לקראת יישום • תיאום מאמצים, מסרים ושפה משותפת בין גופי המטה המרכזיים כלפי חוץ וכלפי פנים לעניין תהליך הערכת המדיניות • מסירת נוסח הצעת ההחלטה לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו 	תוצרים
--	---------------

2. דיון באישור התהליך בוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו

אישור הפעילות, בכלל זה שלבי התהליך, לוח הזמנים והתחולה	מטרה
מיידי	עיתוי
<ul style="list-style-type: none"> • הצגת הרציונל של התהליך • הצגת נושאי המדיניות המערכתיים המוצעים למיקוד בבחינה ובהערכה על ידי הפורום המקצועי • תיאור המודל להערכת המדיניות בתחומי האחריות של המשרדים; הצגת מסמך ההנחיות לתהליך והתוצרים הנדרשים ברמה המשרדית • סבב התייחסויות • סיכום ראש הממשלה 	תוכן
ראש הממשלה	אחראי הפעילות
<p style="text-align: center;">מוביל התהליך: ראש מ"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p> <p style="text-align: center;">ראש המועצה הלאומית לכלכלה</p> <p style="text-align: center;">מנכ"ל משרד הבריאות</p> <p style="text-align: center;">מנכ"ל משרד האוצר</p> <p style="text-align: center;">ראש אגף התקציבים</p> <p style="text-align: center;">החשב הכללי</p> <p style="text-align: center;">מנכ"ל משרד הכלכלה</p> <p style="text-align: center;">נגיד בנק ישראל</p> <p style="text-align: center;">היועץ המשפטי לממשלה</p> <p style="text-align: center;">מזכיר הממשלה</p> <p style="text-align: center;">רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת ראש הממשלה</p>	משתתפים
<ul style="list-style-type: none"> • אישור התהליך בהחלטת ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו 	תוצרים

3. דיון התנעה לתהליך: פורום הערכת מדיניות, בראשות הגורם המתכלל, משרד ראש הממשלה

<p>מטרה</p> <p>תיאום הפעילות והנחיית משרדי הממשלה ליישום</p>	
<p>עיתוי</p> <p>מיידי, לאחר אישור ועדת השרים</p>	
<p>תוכן</p> <ul style="list-style-type: none"> • הצגת הרציונל של התהליך • הצגת נושאי המדיניות המערכתיים הנדרשים לבחינה ולהערכה • דיון מובילים ומשתתפים בכל אחד מהנושאים המערכתיים • תיאור המודל להערכת המדיניות בתחומי אחריות המשרדים; הצגת מסמך ההנחיות לתהליך והתוצרים הנדרשים ברמה המשרדית • סבב התייחסויות • סיכום 	
<p>אחראי הפעילות</p> <p>ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p>	
<p>משתתפים</p> <p>ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p> <p>ראש המועצה הלאומית לכלכלה</p> <p>מנכ"ל משרד הבריאות</p> <p>מנכ"ל משרד האוצר</p> <p>ראש אגף התקציבים</p> <p>החשב הכללי</p> <p>מנכ"ל משרד הכלכלה</p> <p>נציג נגיד בנק ישראל</p> <p>נציג היועץ המשפטי לממשלה</p> <p>נציג מזכיר הממשלה</p> <p>כלל המנכ"לים והסמנכ"לים לתכנון אסטרטגי ומדיניות בממשלה</p> <p>נציגי המגזר העסקי</p> <p>נציגי החברה האזרחית</p> <p>רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות</p>	
<p>תוצרים</p> <ul style="list-style-type: none"> • סיכום מובילים ומשתתפים בהערכת המדיניות בכל אחד מהנושאים המערכתיים • סיכום עוגני פעילות מרכזיים ולוחות הזמנים לביצוע התחקיר וההערכה 	

4. הזרכת סמנכ"לים בדבר מודל התחקור והערכת המדיניות ברמה המשרדית

מטרה	הבטחת בקיאות המובילים המקצועיים בתהליך הערכת המדיניות ברמה המשרדית
עיתוי	מיידי, לאחר דיון ההתנעה לתהליך
תוכן	<ul style="list-style-type: none"> • הצגת מודל התחקור וההערכה • מיפוי וציוות שותפים להערכת תהליכים חוצי-משרדים • סבב התייחסויות • סיכום
אחראי הפעילות	ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משתתפים	כלל הסמנכ"לים לתכנון אסטרטגי ומדיניות בממשלה רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות
תוצרים	<ul style="list-style-type: none"> • מוכנות מקצועית לביצוע ההערכה ברמה המשרדית

5. ביצוע התהליך של התחקור וההערכה (כולל ישיבות מעקב התקדמות)

6. הצגת תוצרי התהליך של פורום הערכת מדיניות בנושאים המערכתיים

<p>איגום תובנות מערכתיות והצגת תמונת מצב בדבר תוצרי הערכת המדיניות</p>	<p>מטרה</p>
<p>שלושה שבועות מעת האישור בוועדת השרים</p>	<p>עיתוי</p>
<p> <ul style="list-style-type: none"> • הצגת התוצרים של הערכת המדיניות בנושאים המערכתיים, כולל המלצות לעדכון המדיניות • הצגת הפערים הנדרשים להשלמה • סבב התייחסויות • סיכום </p>	<p>תוכן</p>
<p>ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p>	<p>אחראי הפעילות</p>
<p> ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה ראש המועצה לאומית לכלכלה מנכ"ל משרד הבריאות מנכ"ל משרד האוצר מנכ"ל משרד החינוך מנכ"ל משרד הביטחון מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים נציג נגיד בנק ישראל נציג היועץ המשפטי לממשלה נציג מזכיר הממשלה נציגי המגזר העסקי נציגי החברה האזרחית רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות </p>	<p>משתתפים</p>
<p> <ul style="list-style-type: none"> • הכנת הסקירות לוועדת השרים וניסוח המלצות לעדכון מדיניות בכל אחד מהנושאים המערכתיים </p>	<p>תוצרים רצויים</p>

7. הצגת תוצרי התהליך ברמה המשרדית לשר הממונה

<p>איגום תובנות מערכתיות והצגת תמונת מצב בדבר הערכת המדיניות ברמה המשרדית</p>	<p>מטרה</p>
<p>שלושה שבועות מעת האישור בוועדת השרים</p>	<p>עיתוי</p>
<ul style="list-style-type: none"> • הצגת התוצרים של הערכת המדיניות ברמה המשרדית • הצגת הפערים הנדרשים להשלמה • סבב התייחסויות • סיכום והנחיות השר 	<p>תוכן</p>
<p>מנכ"ל המשרד</p>	<p>אחראי הפעילות</p>
<p>מנכ"ל המשרד סמנכ"ל בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות סמנכ"לים בכירים, על פי החלטת השר / המנכ"ל רשות: זימון גורמים חיצוניים לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות</p>	<p>משתתפים</p>
<ul style="list-style-type: none"> • החלטות לעדכון מדיניות ברמה המשרדית • אישור התכנים הצפויים להצגה בפורום הערכת המדיניות המערכתית 	<p>תוצרים</p>

8. דיון באיגום תוצרי התהליך - פורום הערכת מדיניות, תובנות מרכזיות ברמה המשרדית

מטרה	איגום תובנות מערכתיות והצגת תמונת מצב בדבר הערכת המדיניות ברמה המשרדית
עיתוי	שלושה שבועות מעת האישור בוועדת השרים
תוכן	<ul style="list-style-type: none"> • הצגת עיקרי התוצרים של הערכת המדיניות ברמה המשרדית בכל אחד ממשרדי הממשלה • הצגת הפערים הנדרשים להשלמה • סבב התייחסויות • סיכום
אחראי הפעילות	ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משתתפים	<p>ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p> <p>ראש המועצה לאומית לכלכלה</p> <p>מנכ"ל משרד הבריאות</p> <p>מנכ"ל משרד האוצר</p> <p>כלל המנכ"לים והסמנכ"לים לתכנון אסטרטגי ומדיניות בממשלה</p> <p>רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות</p>
תוצרים	<ul style="list-style-type: none"> • הכנת הסקירות לוועדת השרים וניסוח המלצות לעדכון המדיניות

9. גיבוש המלצות לעדכון המדיניות (כולל תכנון תרחישים ומענה בהתאמה)

10. דיון בתוצרי התהליך ועדכון המדיניות - ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו

מטרה	דיון בתוצרי התהליך ועדכון המדיניות
עיתוי	חודש לאחר התנעת התהליך
תוכן	<ul style="list-style-type: none"> • הצגת התובנות מהערכת המדיניות בנושאים המערכתיים • הצגת התובנות העיקריות מהערכת המדיניות ברמה המשרדית • סבב התייחסויות • דיון בהמלצות לעדכון המדיניות • סיכום ראש הממשלה
אחראי הפעילות	ראש הממשלה
משתתפים	<p>מוביל התהליך: ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה</p> <p>ראש המועצה הלאומית לכלכלה</p> <p>מנכ"ל משרד הבריאות</p> <p>מנכ"ל משרד האוצר</p> <p>נגיד בנק ישראל</p> <p>היועץ המשפטי לממשלה</p> <p>מזכיר הממשלה</p> <p>רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת ראש הממשלה</p>
תוצרים	<ul style="list-style-type: none"> • החלטות עדכניות של ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו בנושאי המדיניות השונים

תוצרי התהליך יוצגו לרשות המחוקקת וישולבו בכל מעגלי התהליך הדמוקרטי.

4. תוכני הערכת המדיניות

1. שאלות היסוד שיהיה צורך לענות עליהן בתהליך הערכת המדיניות

בתהליך הערכת מדיניות יש כמה שאלות יסוד שצריך לענות עליהן כדי לאפשר בהמשך תיקון / עדכון המדינות במידת הצורך. שאלות יסוד אלו, כפי שהן מופיעות במדריך, הן גנריות בכוונת מכוון – כדי לאפשר שפה משותפת בתהליך בין משרדי הממשלה השונים, כמו גם בין תחומי פעולה שונים שלגביהם נקבעה מדיניות ואשר אותה נרצה להעריך.

שאלה ראשונה: מה היו הנחות היסוד כאשר נקבעה המדיניות?

אחד האתגרים המשמעותיים בעיצוב מדיניות הוא פירוש המצב ומתן משמעות למציאות בדרך המאפשרת לפעול באופן המיטבי לאורו. ככל שהמשבר חריג יותר במאפייניו ובהיקפו, כך הופך אתגר הפרשנות למורכב יותר. אחד המאפיינים הבולטים בכשלי ניהול משברים הוא קיומן של הנחות יסוד שגויות אשר נעשו אם בשל קביעתן ללא הסתמכות על נתונים אובייקטיביים המאפשרים פרשנות נכונה ואם משום היעדרה של שקיפות או בהירות בקרב מקבלי ההחלטות באשר להנחות היסוד שלהם (implicit assumptions) בעת שעיצבו את המדיניות וקבעו את הפעולות הנדרשות הנגזרות ממנה.

בתהליך הבירור – השיבו על אלו:

- מה היו הנחות היסוד שעמדו לנגד עיניהם של גורמי המקצוע שגיבשו את המלצות המדיניות לדרג המחליט? (אם לא ניתן לשחזר אותן או שאנשים שונים ציינו הנחות יסוד שונות – יש לציין זאת כפער הנדרש לתיקון בעת עדכון המדיניות).
- מה היו הנחות היסוד של מקבלי ההחלטות בעת התייחסות להמלצות ובעת קביעת המדיניות? (כאמור, אם לא ניתן לשחזר אותן או שאנשים שונים ציינו הנחות יסוד שונות – יש לציין זאת כפער הנדרש לתיקון בעת עדכון המדיניות).
- האם נכון לעכשיו, מעצבי המדיניות (בדרג המקצועי) ו/או מקבלי ההחלטות מציינים הנחות יסוד שונות מאלו שעמדו ביסוד המדיניות שנקבעה?

שאלה שנייה: מהו מרחב אי-הוודאות בהקשר של המדיניות שנקבעה?

קבלת החלטות היא תהליך של בחירה של דרכי פעולה מתוך מספר אפשרויות לצורך השגת ערך רצוי. אחד הגורמים המקשים על קבלת החלטות אפקטיביות הוא רמת אי-הוודאות. ניהול משברים לאומיים וכל כך חריגים כמשבר הקורונה מאופיין ברמה גבוהה מאוד של אי-ודאות.

ככלל, רמת אי-ודאות משקפת את אי-זמינותם של נתונים מהימנים לבעלי התפקידים שעוסקים בגיבוש ההמלצות לדרג המחליט, והיא משפיעה מאוד על דיוק המענה המתוכנן ביחס לאתגרים הנצפים בזמן אמת ולאילו המוערכים כצפויים להתרחש (כגון הערכות שונות שהיו בתחילת המשבר ביחס למספר ולקצב הנדבקים, המונשמים והמתים). ככל שנדע להבהיר מהו המידע החסר ומהם הכשלים באיסוף המידע כדי לאפשר את זמינותו בהמשך, כך ייטב התהליך של עיצוב החלופות לפעולה, וממילא – טיב קבלת ההחלטות.

מתוך עולמות התוכן שלגביהם נקבעה מדיניות, נעריך בשלב זה את מידת אי-הוודאות ואת מרחב אי-הוודאות שהיה בעת עיצוב וקביעת המדיניות. בנוסף, נשאף לברר מהם רמת אי-הוודאות ומרחבי אי-הוודאות כעת.

בתהליך הברור – השיבו על אלו:

- **מרחב אי-הוודאות:** באילו תחומים / סוג מידע / נושאים / תכנים היה חסר מידע ו/או נתונים לצורך גיבוש ההמלצות למדיניות?
- **רמת אי-הוודאות:** נסו להעריך מה מידת אי-הוודאות שהייתה בעת עיצוב החלופות למדיניות ולפעולות הנגזרות ממנה;
- **מהן הסיבות לפערי המידע שיש לגורמי המקצוע שעיצבו את ההמלצות למדיניות, אם היו כאלו?** (נגישות, זמינות, הסתרה, אי-שיתוף פעולה עם בעלי ידע / בעלי עניין / אחר?)
- **נסו להעריך את מידת אי-הוודאות העכשווית בתחום המדיניות הנבחן.** בררו מהן האפשרויות להגברת הוודאות / לטיוב הזמינות של הנתונים הנדרשים לצורך עדכון המדיניות.

שאלה שלישית: מה היו ההשפעות המרכזיות בתהליך העיצוב והקביעה של המדיניות?

בשלב זה נעריך את הגורמים בעלי ההשפעה המהותית ביותר על עיצוב המדיניות בשלביה השונים. בהירות בדבר גורמי ההשפעה תאפשר שיתוף / מיתון / נטרול / שינוי גישה בעת עדכון המדיניות בתום תהליך ההערכה.

כל גורם שיוערך כמשפיע – נציין לגביו מה טיב ההשפעה שלו (שלילית, חיובית או אחרת), ונדרש להבהיר לגביו על מה הוא השפיע ומהי מידת ההשפעה המוערכת.

חשוב לומר כי במערכת דמוקרטית הימצאותם של משפיעים על תהליכי קבלת ההחלטות, בוודאי בעת משבר, היא צפויה ולגיטימית. לצד זאת, הערכת ההשפעות תאפשר גיבוש אסטרטגיה תהליכית ה"מתכתבת" עם מאפייני הלחץ וההשפעה באופן שנותן להם מענה ראוי,⁹ לעומת הערכת המדיניות – המציפה הטיה שאינה מאפשרת עיצוב ו/או יישום מדיניות העונה על המשבר באופן מיטבי.

בבואנו לבחון מדיניות נכון לראותה כתוצר של אינטראקציה בין ארבע קבוצות עיקריות: פוליטיקאים (מתוך הבחנה בין אלו שבמעמדות השלטון בהרכב הקואליציוני ואלו שאינם חלק ממנו), גורמי מקצוע בפקידות הציבורית (מעצבי מדיניות ומיישמי מדיניות), קבוצות אינטרסים והציבור הרחב עצמו.

סוגי המשפיעים על עיצוב מדיניות ועל החלטות מדיניות מגוונים ומתאפיינים במספר זירות / מרחבים:

משפיעים פנים-ממשלתיים מהותיים (מרחב הפקידות המקצועית). דוגמאות למשפיעים אשר נוגעים למרחב זה: אי-שיתוף פעולה בין-משרדי מספק, עודף או חוסר גורמים המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות, פערים בהגדרות ממשקים, אחריות וסמכות, מגבלות חקיקה ו/או רגולציה.

משפיעים במרחב הציבורי (קבוצות אינטרס והציבור בהגדרתו הרחבה). אווירה ציבורית שאינה מובלת על ידי קבוצת לחץ ספציפית אלא מאופיינת כהתנהגות המונים בעת משבר; לחץ ציבורי המובל על ידי קבוצות לחץ ספציפיות, על ידי גופים יציגים (כמו נשיאות המגזר העסקי, הסתדרות העובדים), תקשורת ועוד.

משפיעים פוליטיים. במדינה דמוקרטית שיקולים פוליטיים הם חלק בלתי נפרד ולגיטימי בניהול משבר. לצד זאת, בעת הערכת מדיניות יש להבחין אם היא עוצבה והוחלטה בעיקרה בשאיפה לאימוץ אלמנטים ריציונליים, בתהליך שמביא בחשבון את מרבית השיקולים המקצועיים והעובדתיים הרלוונטיים ומתוך ראייה אסטרטגית המתחשבת בכוחות השונים הפועלים בזירה הפוליטית; או

9 כאשר נושא זה אינו מטופל כראוי, עלולות להיווצר תופעות מסוכנות בעיצוב מדיניות, כגון "כלכלה ריצונית" מול "כלכלת כעס" (angrynomics) (Eric Lonergan & Mark Blyth), תופעה המאפיינת מדיניות בעת משברים כלכליים, כאשר הציבור מבחין ומגיב לתופעות של אי-צדק או פער מנהיגותי ותפקודי בניהול המשבר.

שמה כוחם של השיקולים הפוליטיים גובר על השיקולים המקצועיים, והמדיניות מבטאת פשרות ומענה לצרכים מידיים והכרחיים בלבד, ללא התבוננות ארוכת טווח והולמת במאפייני המשבר והשלכותיו.

משפיעים גלובליים. משפיעים מהמרחב הגלובלי רלוונטיים מאוד לבחינה, בעיקר בעת משבר כמו מגפת הקורונה. משפיעים אלו יכולים להיות מאבק על משאבים מצומצמים (כגון חיסון), מדיניות למעבר של אנשים או סחורות בין מדינות, שינויים ביציבות הכלכלית הגלובלית, הופעה או ציפיות להופעה של game-changers הקשורים בצריכה, במסחר, בשעות העבודה או הפנאי, בתנועה, בתוחלת החיים וברפואה, ועוד.

בתהליך הברור, וביחס לכל מדיניות הנבחנת – השיבו על אלו:

- מהם המשפיעים העיקריים על השלב של עיצוב החלופות?
- העריכו מהי עוצמתם של המשפיעים העיקריים והאם יש אפשרות לפעול אחרת בהקשר שלהם בעת עדכון המדיניות;
- העריכו מהם המשפיעים העיקריים על שלב קבלת ההחלטות. שאלה זו והבאה אחריה מתמקדות בשלב קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר.
- העריכו מהי עוצמתם של המשפיעים העיקריים על קבלת ההחלטות והאם יש אפשרות לפעול אחרת בהקשר שלהם בעת עדכון המדיניות.

שאלה רביעית: מה היו היעדים והתוצאות המצופות, מה קרה בפועל ומדוע?

חלק זה מתייחס להחלטות המדיניות הספציפיות שבעניין נדרשות סקירה והערכת התקדמות ואפקטיביות – לצורך זיהוי התחומים שיש לערוך בהם שינויים במדיניות והתנעת תהליכי השינוי.

בתהליך הברור, וביחס לכל מדיניות הנבחנת – השיבו על אלו:

שימו לב כי בשתי השאלות הראשונות אנו מעוניינים לבחון אם ננקטה חשיבה לינארית בתכנון או אם נעשה תהליך תכנון ההולם תנאים של אי-ודאות ומשבר מתמשך.

- האם היו חלופות שגובשו בידי גורמי המקצוע ומהן?
- האם נשקלו תרחישים שונים כחלק מהתהליך של עיצוב החלופות?

המענה לשאלות הבאות אמור להיות היסוד לליבת התובנות לעדכון המדיניות:

■ **תמונת תכנון מול ביצוע:**

- **יעדים ותוצאות מצופות** – האם כחלק מקביעת החלופות השונות נקבעו יעדים ותוצאות מצופות קונקרטיות? האם הם הוצגו לדרג המחליט? האם הם פורסמו? האם התקיים תיעוד סדור?
- **מה קרה בפועל?** – האם אפשר להעריך מה הסטטוס הנוכחי יחסית ליעדים ולתוצאות המצופות?
- **הבהירו מה הפער בין היעדים והתוצאות המצופות ומהם גורמי השורש לפער זה.** במענה לשאלת סיבות השורש לפער נסו להבהיר אותן ככל האפשר כדי לאפשר המלצות לעדכון המדיניות.
- **אילו תובנות ניתן ללמוד מכל זה לקראת ההחלטות הקרובות?**

שאלה מסכמת: מהן התובנות המרכזיות ומהן ההמלצות לעדכון המדיניות?

תובנה היא ביטוי להבנה חדשה ומשמעותית על רקע התהליך של הערכת המדיניות, והיא מאפשרת פיתוח כיווני חשיבה ופעולה חדשים בעת עדכון המדיניות.

את התובנות יש לכתוב בתבנית כמוצג כאן:

התובנה לעדכון המדיניות (מה מומלץ לעדכן)	ההקשר שביחס אליו עלתה התובנה לעדכון המדיניות	התובנה לעדכון המדיניות (לשם מה מומלץ לעדכן)

סיכום ומסקנות

בעולם המינהל והמדיניות הציבורית קיימת ההבחנה בין מטרות מהות לבין מטרות תהליך. מטרות מהות מבקשות לקדם מדיניות ספציפית (למשל, הקמת בית חולים בעיר ספציפית בפריפריה). מטרות תהליך, לעומת זאת, מבקשות לשנות את התהליך שבו מתקבלת או מיושמת המדיניות (למשל, ליצור תהליך מובנה ושיטתי בכל הקשור לאופן קבלת החלטות בנושא הקמת בתי חולים במדינה). מסמך מדיניות זה מתמקד במטרות תהליך.

מסמך זה נכתב כדי לתרום שלוש תרומות עיקריות:

(1) להציע מודל ספציפי לתחקור ולהערכת מדיניות בתקופת משבר הקורונה – כזה שניתן לעשות בו שימוש מיידי ולשפר תוצאות לקראת שיא המשבר הצפוי בחורף הקרוב;

(2) לקרוא לאימוץ מודל זה גם במצבי משבר אחרים – מתוך הבנה כי משבר אחר בוא יבוא;

(3) לקרוא להטמעת התרבות של הערכת מדיניות בישראל (בין בשעת משבר ובין בשעת שגרה), כחלק מהתהליך הרחב יותר של עיצוב ויישום מדיניות סדורים ושיטתיים – מתוך ראייה עכשווית ומפוכחת, אך גם צופה פני עתיד, שהחלטות המדיניות והפעולות שיושמו עד כה כנגזרת מתוכן לא פתרו את המשבר ולא נתנו מענה מספק לא להשלכותיו המיידיות ולא להשלכותיו בעתיד.

ההתמודדות עם משבר הקורונה (כמו עם משברים גדולים אחרים) מחייבת התייחסות למגוון גדול של נושאים, היבטים ותחומים. האתגר הוא למצוא את האיזון בין הרצון לשמור על רמת תחלואה נמוכה, שבה מערכת הבריאות יכולה לטפל, לבין הרצון לשמור על כל שאר ההיבטים של שלום הציבור ורווחתו – היבטי בריאות אחרים, היבטים כלכליים והיבטים חברתיים. בהינתן המעט הידוע לנו כיום על הנגיף ועל יכולתה של האנושות להתמודד איתו במישור הרפואי, סביר כי **משבר הקורונה הוא משבר מחזורי** שילווח אותו לפחות בטווח הזמן הבינוני. יתר על כן, סביר להניח כי גם בעתיד תתמודד ישראל עם מצבי חירום אחרים – מעשי ידי טבע או מעשי ידי אדם. לפיכך, ככל ש**יינקטו בהקדם** על ידי מקבלי החלטות פעולות המבססות תרבות של הערכת מדיניות בהתבסס על מודל מובנה ושיטתי להערכת מדיניות ציבורית – למן הרמה המקומית והמשרדית ועד לרמה הלאומית – כך יגבר הסיכוי שישראל תתמודד בהצלחה עם המשך הניהול של משבר הקורונה, שעל פי רוב ההערכות, אינו צפוי להסתיים בקרוב.

האופן שהמדינה התמודדה עם המגפה עד כה משקף **חולשה לאומית מדאיגה מאוד** בניהול משברים שאינם מלחמתיים. עד עכשיו (אוקטובר 2020) לא יושמו כראוי פרקטיקות יסוד בניהול משברים מתמשכים, בכלל זה: איגום נתונים לכדי תמונת מצב לאומית ועיבוד תמונת המצב להערכת מצב לאומית ולגיבוש חלופות מבוססות תרחישים להחלטת דרג נבחר. גם לאחר החלטות הדרג הנבחר בולט בהיעדרו גוף ביצועי לאומי המופקד על ניהול היישום של ההחלטות ברמה לאומית. בהקשר זה בולט גם היעדרה של **תשתית להערכת מדיניות** בעת ניהול אירוע מתמשך: אין חקיקה, אין תקנות, אין הנחיה, ואין מדריך ממשלתי סדור לניהול אירוע משברי מתמשך אשר מנחה מתודולוגית כיצד לתחקר או לעשות הערכת מדיניות סדורה. גם המאמצים ללמוד ולהפיק לקחים מגופי ידע חוץ-ממשליים מאופיינים בפנייה אקראית ולא-סדורה. כך גם בהקשר של השיח עם גורמים ממליצים חוץ-ממשלתיים, שספק אם יש להם הידע, הרקע ואף הלגיטימיות לשמש גופים מייעצים לממשלה. גם לאחר סדרת ארוכה של החלטות ממשלה ותקנות שנקבעו לאורך חודשי ניהול המשבר – משרדים, רשויות, וגופים שונים פועלים בצורה שאינה מכוונת מלמעלה באופן אפקטיבי דיו, ולא התקיים תהליך מובנה וסדור לעיצוב תובנות ולהפקת לקחים לקראת ההחלטות שיהיה צורך לקבלן בהמשך. **מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להמשיך ולהתנהל באופן זה לאורך זמן.**

ישראל נכנסה למשבר הקורונה בנקודת פתיחה גרועה יחסית. מבחינת יכולת משילות וניהול ברמה האסטרטגית, מצבה, בלשון המעטה, אינו המצב הרצוי. מגפת הקורונה חשפה כשלים מבניים, ממשליים ומקצועיים שנמצאים כאן מזמן, אך בהתמודדות עם המגפה הם נחשפים במלוא משמעותם. אלו השתקפו כתמונה של "מערכת ממשלית שבורה", המאופיינת בפרגמנטציה בכל הרמות: אי-יציבות פוליטית, עוינות ויריבות פנים-ממשלתית; אי-ניהול מושכל של שסעים חברתיים; שבר טקטוני והיעדר אמון עמוק בין דרג נבחר ודרג מקצועי; פרגמנטציה ואי-שיתוף פעולה מספק בתהליכי עבודה מקצועיים רוחביים; היעדר הסדרות לניהול ממשקים של המערכת השלטונית עם המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית; ושחיקה חריפה באמון הציבור בממשל ובכוננות לציית להנחיות.

כפי שהראינו, מתודולוגיה מובנית או תרבות להערכת מדיניות כמעט שאינה קיימת במערכות הממשל בישראל. במישור הלאומי אף נראה שהיא לא הייתה קיימת בה מעולם. אחת הסיבות לכך, ככל הנראה, היא שהמטרות של תהליך נאות (כגון נוהל תחקור והערכת מדיניות סדור) אינן "מוחשיות", ולציבור לא ברור הצורך הגדול שבהשגתן. כך, פוליטיקאים נוטים למקד את משאביהם במטרות שעל פי הערכתם יובילו אותם "לגזור דיבידנדים" בעיני הבוחר הישראלי זונחים מטרות תהליך כגון הערכת מדיניות ותחקור. אלא שהיעדרן של מתודולוגיות ושל תרבות הערכת מדיניות מקשה מאוד בעת הזו על מקבלי החלטות, הן בדרג המקצועי והן בדרג הנבחר, לבצע הערכת מצב

לאומית אפקטיבית ולנהל מדיניות כלכלית, חברתית, רפואית ואחרת שתתאים לנסיבות המשתנות של מגפת הקורונה והשפעותיה.

אנו מאמינים כי אימוץ המודל שאנו מציעים על ידי הממשלה ייתן לגיטימציה למעצבי המדיניות בדרג המקצועי ולדרג מקבלי החלטות בדרג הנבחר לבחון מחדש הנחות יסוד, תהליכי עבודה והחלטות מדיניות שלא היו אפקטיביים דיים עד כה, ללמוד את השגיאות ולפעול לתקן אותן. כל זאת – בצורה כוללת ואחידה בכל ארגוני המינהל הציבורי ובהתאמות שונות ליחידות ולארגונים מיוחדים. אנו מקווים כי בטווח הארוך אימוצו של מודל הערכת המדיניות שאנו מציעים יניע שינוי מהותי בתהליך הרחב יותר של המדיניות הציבורית בישראל ויקדם עיצוב ויישום מדיניות אפקטיביים. אימוצו של המודל עשוי לגלגל "כדור שלג" שיוביל להקניית התרבות של עיצוב מדיניות מושכלת וסדורה ולרפורמה מהותית וכוללת באופן יישומה בשטח.

אנו מבקשים להדגיש כי משבר הקורונה הוא גם הזדמנות. נגיף הקורונה, על השלכותיו ההרסניות, הוא גם הזדמנות לאימוץ ולהטמעה של תרבות תחקור והערכת מדיניות ציבורית בארגוני המינהל הציבורי בישראל. אף שמטרתנו העיקרית היא להציע מודל ספציפי סדור לאימוץ מידי לטיפול במשבר זה, המודל שאנו מציעים עשוי לשמש – תוך התאמות שונות – גם במקרים אחרים של מצבי משבר מתמשך. הוא עשוי לשמש חלון הזדמנות בשעה שמקבלי החלטות עשויים להשתכנע שהגיעה העת לפעול וליישם את מודל הערכת המדיניות בישראל ולחתור לתרבות של הערכת מדיניות ותחקור שיטתי. אין די בהצהרות כוללניות כמו "אנחנו סוגרים כדי להרוויח זמן", או "אנחנו חייבים לשטח את העקומה". מדיניות וניהול משבר מתמשך באופן אפקטיבי מחייבים קביעת **יעדים לאומיים ברורים ותוצאות מפתח רצויות** שאליהן מדיניות הממשלה מכוונת. בנוסף, נדרשת **שקיפות רבה** המכוונת להפחתת רמות אי-הוודאות הפוגעת באמון הציבור. כדי לקבוע יעדים ברורים ותוצאות מפתח רצויות בעת משבר המאופיין ברמות כה גבוהות של אי-ודאות נדרשים שלושה מרכיבים הכרחיים:

- (1) **נתונים ברורים ושקופים** שעליהם מתבססים תהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות;
- (2) **ערכים ברורים ושקופים** שלפיהם מקבלי החלטות גוזרים את המדיניות ואת ניהול הסיכונים;
- (3) **הפסקת השימוש בגיבוש המלצות המבוססות על תכנון לינארי וחד-ערוצי ומעבר לתכנון על פי תרחישים**, אשר בשגרת פעילותה מדינת ישראל אינה מורגלת בו.

על ממשלת ישראל מוטלת לא רק החובה לפתח ולבנות אסטרטגיה ברורה להתמודדות עם הנגיף ולדאוג ליישום שלה בפועל – מתוך ניתוק מהשפעות של גורמים פוליטיים והתחשבות בהמלצות המומחים מתחומי מדיניות שונים – אלא גם החובה **לאמץ וליישם מודל כוללני לתחקור ולהערכת**

מדיניות ציבורית בימי משבר ובימי שגרה. ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לוותר על יכולת תחקור והערכת מדיניות, ועליה לשאוף לחזק יכולת זו גם לנוכח לקחי ההתרחשויות במדינות אחרות. למשבר הקורונה יש גם השלכות מדיניות וביטחוניות, שקשה לראותן בבירור בעת הזו. אי-אפשר להתעלם ממגמות של הסתגרות ושל מעבר מגלובליזציה חסרת גבולות ללוקליזציה מסתגרת – גם בתוך מסגרות כגון האיחוד האירופי. מדינות סוגרות את גבולותיהן בזו אחר זו, סגר מוטל על ערים ואזורים גאוגרפיים, והמשמעות של מקום ומרחב תופסת חשיבות אקוטית.

בהיבט החברתי, אימוץ גישה אמיצה של תחקור ולמידה עשוי לחזק את אמון הציבור ולהפחית תופעות של עשיית דין עצמי או מציאת פתרונות חד-צדדיים של סקטורים ואינדוידואלים שאינם מרוצים מביצועי הממשל. זה מספר עשורים רווחת בישראל תופעת "פוליטיקה האלטרנטיבית". זהו מושג רב-ממדי שעניינו שימוש של פרטים וקבוצות במוסדות לא-פורמליים (כללי משחק לא-רשמיים) בכל הקשור לתהליך הספקת שירותים ממשלתיים שבמחזור (מזרחי ומידיני, 2006; כהן ומזרחי, 2010). במובן הצר המושג מכוון להספקת עזמת של שירותים ומוצרים ציבוריים שעושים פרטים וקבוצות בחברה שלא באמצעות גורמי הממשל ובצורה בלתי חוקית או על סף החוקיות. לרוב, זו למעשה טקטיקה שנועדה לספק פתרון קצר טווח ומקומי לבעיית המחסור בשירותים ובמוצרים שאמורים להיות מסופקים על ידי הממשלה. פעמים רבות ניתן לראות בתופעה התנהגות חד-צדדית של אותם הקבוצות והפרטים במטרה "לקבוע עובדות בשטח" ולעקוף את גורמי הממשל. בהקשר של משבר הקורונה, הכוונה היא ליחזמות של פרטים או סקטורים המחליטים על דעת עצמם כיצד לנהוג מבחינת ההתמודדות עם הנגיף (למשל, החלטה של קבוצת אנשים לאמץ אלמנטים שונים של המודל השוודי – בלי שיש בידם את מלוא האינפורמציה ובלי לתאם מהלכים אלו עם מאמצים לאומיים). התופעה קרויה "פוליטיקה אלטרנטיבית", הואיל ומדובר בכניסתם של מוסדות (כללי משחק) בלתי פורמליים אל תוך התהליך הפוליטי הפורמלי כסוג של עיצוב מדיניות. כך, גם אם הטקטיקות הללו ננקטות על ידי פרטים וקבוצות המעוניינים לספק לעצמם את הצורך במוצרים ובשירותים ציבוריים, קיומה של השפעה מצטברת על הקשר שבין הפרט למדינה ועצם תגובת מקבלי ההחלטות (הניסיון למסד את הפעילות, לאור ההבנה שכבר אי-אפשר למגר את היחזמות שנוקטו על ידי הציבור) הופכת אותה לחלק מהתהליך הפוליטי. ההבדל העיקרי בין תופעה זו לבין פעולת ההשתתפות של קבוצות ופרטים בתהליך קביעת המדיניות הציבורית הוא שבמקרה של "פוליטיקה אלטרנטיבית" אין מדובר כאן ב"השתתפות פוליטית" במובן הנורמטיבי שלה, אלא בדפוס אלטרנטיבי (לטענתנו – כזה שיש בכוחו להחליש את המערכת הדמוקרטית) של השפעה על תוצאות מדיניות (Cohen, 2012).

לסיום נדגיש כי איננו רואים במודל המוצע בנייר זה בבחינת "כזה ראה וקדש". נייר המדיניות המובא להלן הוא טיוטה מתקדמת – אך לא סופית – של המלצותינו לדרגים המקצועיים והפוליטיים

בישראל. ביוזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה נקיים יום עיון בנושא זה, בהשתתפות מקבלי החלטות בכירים במינהל הציבורי בישראל. **אנו מקווים ומצפים לשפר את ממצאינו והמלצותינו בעקבות השיח בנושא.** לא רק שמודל זה הוא בסיס לשיפור, ולא רק שהוא מזמין את כניסתם של אלמנטים ופרספקטיבות נוספות, שייתכן מאוד שנעלמו מעינינו, אלא שסביר להניח שעם השנים וההתפתחויות השונות יידרשו בו תוספות ועדכונים. מאחר שהתהליך של קביעת מדיניות ציבורית הוא תהליך מתמשך, המשתנה תוך כדי התפתחותו, חובה על מקבלי החלטות להעריך מעת לעת גם את מודל ההערכה עצמו. עדכון המודל והתאמתו לנסיבות המשתנות קריטי, מכיוון שזוהי תשתית הנחוצה לבחינת המדיניות, תוצאותיה והשפעותיה ולהצבעה על הצורך בתיקון, בהמשכיות או בנקיטת כיווני פעולה שייקבעו על ידי מקבלי החלטות. מאחר שמודל ההערכה מבוסס על הנחות ועל ידע קיים, יש לבחון אותם ואת תקפותם כל העת ולאפשר תרבות הערכה דינמית וגמישה, פתוחה לשינויים ולהתאמות נדרשים. עם זאת, על מקבלי החלטות בישראל מוטלת החובה להתחיל להניע תהליך חשוב זה בהקדם ולהקצות לו משאבים.

רשימת המקורות

- אבנימלך, מ., ותמיר, י. (2002). רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- אלרו, מ., כהן, ע., פדון, כ., ושפרן גיטלמן, ע. (2020). יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון (קובץ מאמרים). תל אביב: פרסום מיוחד של המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אריאן, א. (1985). פוליטיקה ומשטר בישראל. תל אביב: זמורה-ביתן.
- אריאן, א., נחמיאס, ד., ואמיר, ר. (2002). משילות והרשות המבצעת. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גל-נור, י. (2007). מינהל ציבורי בישראל, התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון.
- דורון, ג. (2006). משטר נשיאותי לישראל. ירושלים: כרמל.
- ויגודה-גדות, ע., מזרחי, ש., וכהן, נ. (2019). "ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית". חיפה: המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה. נייר עבודה מספר 16.
- טאוב (צוות מרכז טאוב) (2020). כלכלת ישראל לפני ואחרי משבר הקורונה. ירושלים: מרכז טאוב.
- כהן, נ. (2011). "מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ו'אי-משילות': המקרה של בית החולים באשדוד". בתוך: זובידה, ה. ומקלברג, ד. (עורכים), דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בחקופת מעבר. עמ' 93-123.
- כהן, נ. (2012). "יזמי מדיניות ועיצוב מדיניות ציבורית: המקרה של חוק ביטוח בריאות ממלכתי". ביטחון סוציאלי 89: 5-42.

כהן, נ. (2013). "כוחה של מומחיות? על יחסי הגומלין בין פוליטיקאים לפקידיים ושקיפות בתהליך התקצוב ועל אגף התקציבים באוצר ומדיניות הבריאות בישראל". *ביטחון סוציאלי* 91: 59-88.

כהן, נ., ומזרחי, ש. (2010). "פוליטיקה אלטרנטיבית", שינויים מוסדיים ומדיניות בריאות: מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי". בתוך: כץ ח. וצפדיה א. (עורכים), *מדינה משגיחה מדינה מפקירה: מדיניות חברתית בישראל, 1985-2008*. תל אביב: רסלינג. עמ' 363-386.

כהן, נ., ומזרחי, ש. (2017). *מבוא למינהל וניהול ציבורי*. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

מזרחי, ש., ומידני, א. (2006). *מדיניות ציבורית בין חברה למשפט*. ירושלים: כרמל.

מרכז אדווה (2020). *מאחורי המספרים: השלכות הקורונה על נשים בישראל*. תמונת מצב מס' 1, יוני 2020.

נחמיאס, ד., ומידני, א. (2019). *מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים*. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

נחמיאס, ד., וסנד, א. (1999). "משילות ומדיניות ציבורית". בתוך: ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים), *המדיניות הציבורית בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 11-34.

שפרינצק, א. (1986). *איש הישר בעיניו: אי-לגאליזם בחברת הישראלית*. תל אביב: ספריית פועלים.

Albala-Bertrand, J. M. (2007). "Globalization and Localization. An Economic Approach". in: Rodríguez, H., Quarantelli, E. L., & Dynes, R. (eds.), *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.

Alexander, D.A. (2018). "A Magnitude Scale for Cascading Disasters". *International Journal of Disaster Risk Reduction* 30: 180-185.

Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (eds.). (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.

Benziman, Y. (2020). "'Winning' the 'Battle' and 'Beating' the COVID-19 'Enemy': Leaders' Use of War Frames to Define the Pandemic, Peace and Conflict". *Journal of Peace Psychology* 26 (3): 247.

Bickers, K. N., & Williams, J. T. (2001). *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Houghton Mifflin.

Birkland, T. A. (2019). *An Introduction to The Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.

Boin, R.A. (2005). From Crisis to Disaster: Towards an Integrative Perspective. in: Perry, R.W., & Quarantelli, E.L. (eds.), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Philadelphia: Xlibris. pp. 153-172.

Boin, R. A., & Bynander, F. (2014). "Explaining Success and Failure in Crisis Coordination". *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography* 97 (1): 123-135.

Boin, A., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2018). "The Crisis Approach". in: Rodríguez, H., Quarantelli, E. L., & Dynes, R. (eds.), *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer. pp. 23-28.

Cohen, N. (2012). "Informal Payments for Healthcare: The Phenomenon and its Context". *Health Economics, Policy & Law* 7 (3): 285-308.

Cohen, N. (2013). "'We are Talking about Saving Lives' – The Welfare State, Health Policy and Non-Governability: A Case Study of an Israeli Hospital". *Social Work in Public Health* 28 (6): 619-636.

Cohen, N. (2015). "Bargaining and Informal Interactions in the National Budget: A Game Theory Analysis of the Israeli Case". *International Review of Administrative Sciences* 81 (1): 58-78.

Cohen, N. (2016). "Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-going Civil Service Reform in Israel". *Public Administration and Development* 36 (1): 20–34.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Fischer, F., & Miller, G. J. (eds.). (2017). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge.

Harris, M. J. (2016). *Evaluating Public and Community Health Programs*. John Wiley & Sons.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (vol. 3). Oxford: Oxford University Press.

Jones, E. C., & Murphy, A.D. (eds.) (2009). *The Political Economy of Hazards and Disasters*. Lanham, MD: AltaMira Press.

Kapuco, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative Decision-making in Emergency and Disaster Management. *International Journal of Public Administration* 34: 366–375.

Kapuco, N., & van Wart, M. (2006). "The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters". *Administration and Society* 38 (3): 279–308.

Lin, T-H. (2015). Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability. *Social Forces* 93 (3): 1267–1300.

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.

May, P. J., & Winter, S. C. (2009). "Politicians, Managers, and Street-level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3): 453–476.

- Moynihan, D. (2009). "The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems". *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (4): 895–915.
- Nachmias, D. (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. St. Martin's Press.
- Nachmias, D. (1980). "The Role of Evaluation in Public Policy". *Policy Studies Journal* 8 (7): 1163.
- Nachmias D., & Arbel-Ganz, O., 2005. "The Crises of Government Instability and the Civil Service". *Israel Affairs* 11 (2): 281–302.
- Niskanen W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.
- Palumbo, D. J., & Nachmias, D. (1983). "The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an Ideal Paradigm?" *Policy Sciences* 16 (1): 67–79.
- Pauchant, T. C., & Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the Crisis-prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*. Jossey-Bass.
- Perrow, C. (2011). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. Princeton University Press.
- Senge, Peter M. (1995). *Learning Organizations*. Cambridge: Gilmour Drummond Publishing.
- Stern, E. K. (1999). *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*. University of Stockholm, Department of Political Science.
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1985). "An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation". in: *Systematic Evaluation*. Springer, Dordrecht. pp. 45–68.

Tzur, R., & Cohen, N. (2018). "The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements to Past Attempts". *French Review of Public Administration* (Revue Française d'Administration Publique - published by ENA) No 168: 943-956.

Wæraas, A., & Maor, M. (eds.). (2014). *Organizational Reputation in the Public Sector*. Routledge.

Weaver, R. K. (1986). "The Politics of Blame Avoidance". *Journal Of Public Policy*: 371-398.

Zalmanovitch, Y., & Cohen, N. (2015). "The Pursuit of Political Will: Politicians' Motivation and Health Promotion". *The International Journal of Health Planning and Management* 30 (1): 31-44.

דוחות ומסמכים רשמיים

דוח ועדת המשילות, 2013. דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, ירושלים.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011. דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ירושלים.

ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ועדת דיין), 2013. דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ירושלים.

אתרי אינטרנט

הייסטין, א., שביט א., ושפיר ד. (27 במרץ 2020), "[ארצות הברית בעיצומו של משבר הנגיף קורונה: השלכות לעתיד](#)". המכון למחקרי ביטחון לאומי.

משרד המודיעין. (2 באפריל 2020). "[התמודדות שבדיה עם הקורונה: ניסיון לאזן בין צמצום ההתפשטות לבין שימור שגרת החיים](#)".

Adams, R., & Stewart, H. (March 18, 2020). ["Coronavirus: UK schools to be closed indefinitely and exams cancelled"](#). *The Guardian*.

BBC UK (March 5, 2020). ["Coronavirus: Woman in 70s Becomes First Virus Fatality in UK"](#). *BBC UK*.

BBC UK (March 13, 2020). ["Coronavirus: English local elections postponed for a year"](#). *BBC UK*.

BBC UK (March 16, 2020). ["Coronavirus: PM says everyone should avoid office, pubs and travelling"](#). *BBC UK*.

BBC UK (March 17, 2020). ["Coronavirus: Emergency cash to help businesses, while operations delayed"](#). *BBC UK*.

BBC UK (March 29, 2020). ["Coronavirus: Things will get worse before getting better, PM warns"](#). *BBC UK*.

BBC UK (March 30, 2020). ["Coronavirus: Foreign Office links up with airlines to fly stranded Britons home"](#). *BBC UK*.

Bengtsson, J. (March 10, 2020). ["Anders Tegnell: 'Italy is the big engine in the spread of infection'"](#). *SVT News*.

Bengtsson, J. (May 2, 2020). ["Tegnell: 'Italy travelers not the biggest source of infection'"](#). *SVT News*.

Blake, A. (March 30, 2020). ["Trump moves the coronavirus goal posts, pre-spinning 100,000 deaths as 'a very good job'"](#). *The Washington Post*.

Centre for Economic Policy Research. Jonung, L. (June 18, 2020). ["Sweden's constitution decides its exceptional Covid-19 Policy"](#).

Centers for Disease Control and Prevention, Media Statement. (February 29, 2020). ["CDC, Washington State Report First COVID-19 Death"](#).

Centers for Disease Control and Prevention, Press Release. (February 6, 2020). ["Distribution of CDC Diagnostic Test Kits Will Expand Laboratory Capacity to Detect 2019-nCoV"](#).

Centers for Disease Control and Prevention. (Reported to the CDC since January 21, 2020). ["United States COVID-19 Cases and Deaths by State"](#).

Centers for Medicare & Medicaid Services, Press release. (April 19, 2020). ["Trump Administration Announces New Nursing Homes COVID-19 Transparency Effort"](#).

Centers for Medicare & Medicaid Services. (April 2, 2020). ["COVID-19 Long-Term Care Facility Guidance"](#).

Department of Homeland Security. (March 13, 2020). ["Department of Homeland Security Outlines New Process for Americans Returning from Certain European Countries, China, and Iran"](#).

European Centre for Disease Prevention and Control. (2020). ["Event Background COVID-19"](#).

Galea, S. (February 27, 2020). ["Donald Trump Finally Addressed Coronavirus. It Did Not Make Me Feel Better"](#). *WBUR*.

Gallagher, J. (September 4, 2020). ["Coronavirus vaccine: When will we have one?"](#) *BBC*.

Government Offices of Sweden, Prime Minister's Office. (April 6, 2020). ["Strategy in Response to the COVID-19 Pandemic"](#).

Government Offices of Sweden, Ministry of Health and Social Affairs Office. (April 9, 2020). ["Decisions and guidelines in the Ministry of Health and Social Affairs' policy areas to limit the spread of the COVID-19 virus"](#).

Government Offices of Sweden, Ministry of Health and Social Affairs Office. (June 17, 2020). ["Minister for Health and Social Affairs Lena Hallengren on the Swedish COVID-19 strategy"](#).

Health Agency Chief. ["The Local SE"](#).

Hartley-Parkinson, R. (March 27, 2020). ["Coronavirus strikes heart of Government as PM and health secretary test positive"](#). *METRO*.

Hohmann, J. & Alfaro, M. (April 17, 2020). ["The Daily 202: Trump's new guidance makes lack of national coronavirus testing strategy more glaring"](#). *The Washington Post*.

Jeffery, L. (April 28, 2020). ["U.S. Surpasses 1 Million Coronavirus Cases"](#). *NPR*.

Kuznia, R., Devine, C., & Valencia, N. (May 20, 2020). ["We've been muzzled': CDC sources say White House putting politics ahead of science"](#). *CNN*.

Liman, L. (July 1, 2020). ["Sweden Launches Commission to Investigate Coronavirus Response"](#). *Bloomberg*.

Milne, R. (September 11, 2020). ["Anders Tegnell and the Swedish Covid experiment"](#). *Financial Times*.

Moon, S., Yan, H., & Christensen, J. (February 28, 2020). ["The CDC has changed its criteria for testing patients for coronavirus after the first case of unknown origin was confirmed"](#). *CNN*.

Norwood, C. (April 3, 2020). ["Most states have issued stay-at-home orders, but enforcement varies widely"](#). *PBS*.

Reuters Staff. (March 27, 2020). ["Confirmed coronavirus cases in U.S. reach 100,000: Reuters tally"](#). *Reuters*.

Shumaker, L. (April 11, 2020). ["U.S. coronavirus deaths top 20,000, highest in world exceeding Italy: Reuters tally. Reuters"](#).

Snell, K. (March 26, 2020). ["What's Inside The Senate's \\$2 Trillion Coronavirus Aid Package"](#). *NPR*.

Swedish Code of Statutes. (November 25, 2010). ["Law, on change in the form of government"](#).

The Guardian (March 23, 2020). ["Coronavirus. Police can issue 'unlimited fines' to those flouting coronavirus social distancing rules, says Health Secretary"](#).

The Public Health Agency of Sweden, News and Press. (February 26, 2020). ["Newly Confirmed Case of Covid-19"](#).

The Public Health Agency of Sweden, News and Press. (February 25, 2020). ["Changed Risk Assessment for Cases of covid-19 in Sweden"](#).

The Public Health Agency of Sweden. (March 2, 2020). ["Decisions Regarding Risk Levels for Covid-19"](#).

The Public Health Agency of Sweden, News and Press. (February 26, 2020). ["Newly Confirmed Case of Covid-19"](#).

The Swedish Parliament. (2018). ["Proclamation \(1974: 152\) on a decided new form of government"](#).

The Swedish Parliament. ["The Instruments of government"](#).

The White House, Statements & Releases. (January 29, 2020). ["Statement from the Press Secretary Regarding the President's Coronavirus Task Force"](#).

The White House, Articles. (March 13, 2020). ["15 Days to Slow the Spread"](#).

The White House, Remarks. (March 25, 2020). ["Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing"](#).

The White House, Fact Sheets. (April 30, 2020). "[President Donald J. Trump Remains Committed to Caring for our Nation's Seniors During the Coronavirus Pandemic and Beyond](#)".

[Donald Trump](#). (2020, March 9; 4:47 PM). [Twitter tweet]

UK Government. (February 14, 2020). "[COVID-19: guidance for staff in the transport sector](#)".

UK Government. (March 3, 2020). "[Coronavirus: action plan. A guide to what you can expect across the UK](#)".

UK Government, Press Release. (March 12, 2020). "[£3.2 million emergency support for rough sleepers during coronavirus outbreak](#)".

UK Government, Department of Health & Social Care, Press Release. (March 12, 2020). "[COVID-19: government announces moving out of contain phase and into delay](#)".

UK Government, Legislation. (2020). "[The Health Protection Regulations 2020 \(UK Statutory Instruments, 2020 No. 350\)](#)".

UK Government, Legislation. (2020). "[The Health Protection Regulations 2020 \(UK Statutory Instruments, 2020 No. 684\)](#)".

UK Government, Speech. (March 23, 2020). "[Prime Minister's statement on coronavirus \(COVID-19\)](#)".

UK Government, Guidance. (September 9, 2020). "[Coronavirus \(COVID-19\): Meeting with others safely \(social distancing\)](#)".

UK Government, Legislation. (2020). "[The Health Protection Regulations 2020 \(UK Statutory Instruments, 2020 No. 684\)](#)".

UK Government, Data. "[Coronavirus \(COVID-19\) in the UK](#)".

US Department of Defense. "[Coronavirus: Operation Warp Speed](#)".

US Department of Defense. ["Operation Warp Speed Vaccine Timeline Alternate"](#).

US National Library of Medicine National Institutes of Health, PubMed Central (PMC). Stern, C., & Klein, D. (July 19, 2020). ["Stockholm City's Elderly Care and Covid19: Interview with Barbro Karlsson"](#).

World Health Organization. (April 27, 2020). ["Archived: WHO Timeline – COVID-19"](#).

World Health Organization, WHO Director-General, Speeches, Detail. (March 11, 2020). ["WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020"](#).

Worldometer Database. ["Info Coronavirus United States"](#).

Worldometer Database. ["Info Coronavirus Sweden"](#).

רון צור הוא מנכ"ל קבוצת הייעוץ Sparks ויו"ר הוועדה המייעצת של הפורום הישראלי למנהיגות. שימש ראש מטה יישום הרפורמה בשירות המדינה וקודם לכן סמנכ"ל בכיר בוועדה לאנרגיה אטומית. תחומי המומחיות שלו הם אסטרטגיה, כלכלה ומדיניות ציבורית.

פרופ' ניסים (נסי) כהן הוא ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר שלו הם רפורמות במינהל הציבורי, יזמות במינהל הציבורי, יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים, תקצוב ציבורי ובירוקרטיה ברמת הרחוב.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

