

מ ס פ ר

5

ירושלים, אלול התשנ"ז, ספטמבר 1997

נ י י ר ע מ ד ה

לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל

פרופ' דוד נחמיאס
מרל דנון-קרמזין
אלון יראוני



המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

תוכן העניינים

עמ' 5	מבוא
עמ' 7	פרק ראשון: רפורמה מבנית ברשות המבצעת
עמ' 9	פרק שני: חוליי הביורוקרטיה הישראלית
עמ' 11	פרק שלישי: סמכות ואחריות
עמ' 17	פרק רביעי: עקרונות הרפורמה
עמ' 21	פרק חמישי: יישום
עמ' 25	פרק שישי: רפורמה בשלטון המקומי
עמ' 31	פרק שביעי: רפורמה בוועדות הכנסת
עמ' 33	פרק שמיני: יישום הרפורמה – המודל המוצע
עמ' 37	פרק תשיעי: דוגמאות מהעולם
עמ' 39	אנגליה
עמ' 44	שבדיה
עמ' 49	הולנד
עמ' 55	ביבליוגרפיה
עמ' 59	רשימת ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה



מבוא

הרפורמה המוצעת בנייר עמדה זה נועדה להתאים מבנים ניהוליים לעקרונות הדמוקרטיה המודרנית ולכלכלת השוק החופשי, מתוך רצון לשפר את הענות הרשות המבצעת לאזרחים מחד גיסא, ולנבחרי הציבור מאידך גיסא. יישום הרפורמה צפוי ליעיל את תפקוד הממשל, לצמצם באופן ניכר את עלות המגזר הציבורי ולהציב את ישראל במדרגה אחת עם המתקדמות שבדמוקרטיות המערביות.

הרפורמה מכוונת לשינוי מקיף במבנים, בתהליכים ובדרכי התמרוץ במגזר הציבורי. עקרונות הרפורמה נסמכים על ניסיון של דמוקרטיות מערביות רבות תוך התאמה למציאות הישראלית ולצרכים הייחודיים המאפיינים את ישראל.

העיקרון המנחה ברפורמה המוצעת הוא הטמעת העקרונות של Accountability* – חובת היענות ומתן דין וחשבון – בשירות הציבורי כולו. עיקרי הרפורמה המוצעת כוללים רפורמה מבנית בשירות הממשלתי, בשלטון המקומי ובחברות ובתאגידים ממשלתיים וכן בתפקוד ועדות הכנסת. ההצעות לשינויים שזורות זו בזו ומהוות את התשתית לתפקוד כלכלה תחרותית, להחדרת יעילות ואיכות במגזר הציבורי ולשיפור היענות הביורוקרטיה לאזרח תוך ביסוס דמוקרטיה רחבה.



רפורמה מבנית ברשות המבצעת

הצעדתה של מדינת ישראל לקראת יובל לקיומה והכניסה למאה הבאה מחייבים הערכות מחודשת של סדרי ממשל על מנת להתאימם לצורכי המדינה המשתנים. סדרי הממשל הקיימים, המאופיינים בריכוזיות ועוצמה רבה בידי המערכות הביורוקרטיות ובשיטות ניהול וממשל מסורתיות, אינם מתאימים עוד לצורכי מדינת ישראל ואף מהווים מעצור בפני התפתחותה. מאז היווסדה, לא ביצעה מדינת ישראל כל רפורמה משמעותית בסדרי המינהל הציבורי. רוב השינויים שהתרחשו בתחום זה באו על רקע משברים ומכיוון שכך, בוצעו באופן ספורדי וחלקי הצעת הרפורמה בנייר עמדה זה מהווה ניסיון לעצב שינוי מתוך ראייה כוללת של המגזר הציבורי בישראל, במגמה שהרפורמה תאפשר שינוי משמעותי במצב הקיים ותאיץ תהליכי שינוי נרחבים אחרים.

למרות שמאז קום המדינה לא בוצעה רפורמה מקיפה במינהל הציבורי, הייתה הכרה בצורך בשינוי, ואף בוצעו מספר ניסיונות להתמודדות עם שינוי בתפקודו ובפעילותו של המגזר הציבורי. הבולט שבניסיונות היה הקמת ועדת קוברסקי על ידי ממשלת ישראל, בשנת 1986. לאחר שלוש שנים מיום הקמתה, הניחה הוועדה על שולחן הממשלה דו"ח מקיף שביטא צורך בשינוי מקיף ומהותי בארגון המגזר הציבורי בישראל ובתפקודו. המלצות הוועדה אומצו כולן על ידי הממשלה, שהטילה על נציב שירות המדינה את תפקיד הממונה על יישום הרפורמה. כמה מהמלצות הוועדה אכן יושמו, אך השינוי המבני המיוחל לא התרחש.

ועדות נוספות שהוקמו התייחסו למבנה השכר במגזר הציבורי (דו"ח ועדת זוסמן), לתפקוד השלטון המקומי (דו"ח ועדת אפרתי), לריכוזיות הכלכלית במשק (למשל דו"ח הוועדה לבחינת שינויים מבניים בשוק ההון) ועוד. ועדות אלה – כל אחת בתחומה – הצביעו על הצורך הדחוף בשינוי מבני במגזר הציבורי.

הרפורמה המוצעת בנייר עמדה זה מבוססת על ניסיון של דמוקרטיה מערבית דוגמת אנגליה, שוודיה, ארה"ב, אוסטרליה, ניו-זילנד והולנד, שביצעו רפורמות מרחיקות לכת בסדרי הממשל והמינהל הציבורי. מגמתן של רפורמות אלה מוגדרת על ידי החוקרים כראשיתה של פרדיגמה פוסט-



ביורוקרטית, המערערת את קיומה של הפרדיגמה הביורוקרטית השולטת מראשית המאה. אבני יסוד אלה הותאמו לנסיבות המיוחדות של מדינת ישראל ולתנאים המאפיינים את החברה בה.

ה"המצאה מחדש של הממשל" (Reinventing Government), כפי שנקראת הרפורמה בארה"ב, נועדה להגדיר מחדש את תפקיד המדינה ואחריותה, הן כלפי הציבור והן כלפי הדרג הפוליטי. יישום הרפורמה המוצעת צפוי להביא ליצירת ממשל דמוקרטי יותר, ולתפקוד איכותי, יעיל וחسכוני יותר של הגופים השונים במגזר הציבורי. העיקרון המנחה ברפורמה המוצעת הוא חובת ה-Accountability, כלומר, חובתו של המינהל הציבורי במתן מענה ודין-וחשבון לאזרחים מחד גיסא, ולנבחרי הציבור מאידך גיסא. האזרחים, אשר מכספם ממומן המגזר הציבורי, זכאים לקבל מענה לפנייתיהם, דין וחשבון על פעילות הממשל ושירות איכותי.

מיסוד מערכות ציבוריות בעלות מידה גבוהה של Accountability, תלוי בהגדרה ברורה של סמכות ואחריות ובקיום עקרונות של מדידת תפוקות והערכה מקצועית ושיטתית של פעילויות ותוכניות המגזר הציבורי. מרכיבים אלה צריכים לשמש אבני יסוד לעיצוב המערכות הציבוריות ולהוות קו מנחה לחלוקת העבודה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי במשק ובתוך המגזר הציבורי עצמו.



חול"י הביורוקרטיה הישראלית

הבעיה העיקרית בתפקוד המגזר הציבורי בישראל היא מבנית: ריכוזיות יתר. ריכוזיות זו באה לידי ביטוי בכל אחד ממרכיביו של המגזר הציבורי ודפוסי פעילותו, החל בתהליך התקצוב הלאומי וניהולו, ניהול כוח אדם ועד לריכוזיות יתר בתהליכי קבלת החלטות בארגונים הציבוריים.

ריכוזיות בגיבוש התקציב הלאומי

ישראל היא בין הדמוקרטיה המערביות הבודדות בהן שיטת התקצוב עדיין מבוססת על תקצוב פריטים מסורתי (תקצוב תשומות תוספת). שיטה זו מאופיינת במספר רב של סעיפים תקציביים, העולים במאות אחוזים על המקובל במדינות מערביות אחרות. בנוסף, מבנה התקציב אינו מותאם למבנה הארגוני ולפעילויות של היחידות הציבוריות. מאפיינים אלה יוצרים חוסר **שקיפות** מהותי, שאינו מאפשר Accountability והפעלת שיטות אנליטיות ומינהליות לאומדן יעילות השימוש במשאבים העומדים לרשות מבצעי המדיניות, והמסכל כל ניסיון ללמוד ולהבין את פרטי התקציב לשם דיון ובקרה ענייניים.

כיום, אגף התקציבים שבמשרד האוצר אחראי באופן בלעדי לגיבוש תקציב המדינה. אגף התקציבים מגיש לממשלה הצעת תקציב כוללת, אשר ברוב המקרים מתקבלת, משום שבדרך כלל אין כל הצעה חלופית. חלקו של המשרד הממשלתי בגיבוש תקציבו שולי, למרות שהחובה להשגת יעדי המשרד מוטלת עליו.

ריכוזיות בניהול התקציב

לאחר אישור מסגרת התקציב על ידי הכנסת, בחוק התקציב, קובע אגף התקציבים במשרד האוצר את החלוקה הפנימית של התקציב בכל משרד ומשרד. תלותו של המשרד הממשלתי במשרד האוצר נמשכת גם במהלך הפעילות השוטפת של המשרד, שכן עליו לקבל אישור לפני כל הוצאה כספית או לפני העברת תקציבי המשרד מסעיף לסעיף, גם אם הדבר אינו



כרוך בחריגה מתקציב המשרד. בדומה, מעורב משרד האוצר גם בתחום הרכש השוטף של המשרדים, על ידי מערכת מכרזים ריכוזית המתבצעת על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.

ריכוזיות בניהול כוח האדם

נציבות שירות המדינה¹ היא היחידה האחראית לנושאי ניהול כוח האדם בשירות המדינה. לנציבות שירות המדינה סמכויות נרחבות בתחום הניהול הפרטני של עובדי המדינה, העולות על היקף סמכויותיו של המנהל הכללי במשרד הממשלתי. נציבות שירות המדינה קובעת את הקריטריונים הנדרשים מהמועמדים לכל המשרות בשירות המדינה. בידיה סמכויות להעלאת עובדים בדרגה, לחתימה על חוזים מיוחדים ועוד. מנכ"ל המשרד הממשלתי אינו יכול לשנות את היקף כוח האדם במשרדו והוא תלוי באישור נציבות שירות המדינה בתחומים רבים הנוגעים לניהול היום-יומי של עובדי משרדו.

מכאן, שליחדות הניהול המרכזיות – אגף התקציבים, החשב הכללי ונציבות שירות המדינה – סמכויות רבות מאלו של מנהלי המשרדים בתכנון ובניהול השוטף של תקציבי המשרד וכוח האדם שבהם. השפעתם של השר ושל המנהל הכללי במשרד הממשלתי על קביעת מסגרת המשאבים העומדים לרשותם ועל ניהולם השוטף מוגבלת ביותר. מכאן, שיכולתם להשפיע על קביעת סדרי העדיפות במשרד ולהשיג את התוצאות הרצויות, מצומצמת.

1. לאחר בחירות 1996 הועברה נציבות שירות המדינה ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה.



סמכות ואחריות

שיטת הניהול הריכוזית פוגעת באפקטיביות הניהול במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי ובתאגידים ציבוריים, ביוזמה ובמוטיבציה, ובסופו של דבר – בפעילות השוטפת כולה ובשירות לאזרח. ערכי היסוד של המינהל בשלטון דמוקרטי – אחריות, סמכות ו-Accountability, הופכים למילים ריקות מתוכן.

ברשות המבצעת בישראל קיימת בעיה מבנית, מרכזית, הנובעת מעמימות היחס בין סמכותו של עובד ציבור לבין האחריות המוטלת עליו. לדרג הפוליטי יש סמכות נרחבת ביותר אשר אינה גוררת אחריה אחריות מתאימה, בעוד שבמינהל הבכיר התמונה היא הפוכה: על כתפי המנהלים מוטלת אחריות רחבה בעוד שסמכותם מוגבלת.

סמכות הממשלה כגוף נובעת מכמה מקורות: העברת סמכויות הנציב העליון הבריטי (למעט סמכויותיו כמחוקק ראשי) לממשלה הזמנית וממנה לממשלה כולה; סמכויות הניתנות לממשלה כגוף מכוח חקיקה ישראלית מקורית שחוקקה במשך השנים; סמכות שיורית, המקנה לממשלה כל סמכות אשר לא ניתנה על פי חוק לרשות אחרת.

סמכות השרים ניוונה גם היא משלושה מקורות שונים: סמכות שהממשלה אצלה לשר – סעיף 4 (א) לחוק יסוד: הממשלה החדש קובע כי "סמכות הנתונה על פי דין לממשלה, רשאית הממשלה לאצול לאחד השרים"; סמכות שהועברה לידי מידי שר אחר על ידי ראש הממשלה (באישור הכנסת); סמכות שהוענקה לשר ישירות על ידי החוק. לשרים יש סמכות להתקין חקיקת משנה. בהפעלת סמכויות מכוח החוק נהנה השר ממידה רבה של עצמאות בהפעלת שיקול דעתו.

שר יכול לאצול את סמכויותיו לעובד ציבור, במגבלות מסוימות. במקרה של אצילת סמכויות, בניגוד להעברת סמכויות, הסמכות נותרת גם בידי המאציל, כך שאצילת הסמכויות אינה מפחיתה מסמכויותו הרחבות של השר. שר הממונה על ביצוע חוק יכול ליטול מעובד מדינה את הסמכויות שהקנה לו החוק (למעט סמכויות בעלות אופי שיפוטי). סמכות נטילה זו קיימת בגין אחריותו של השר לכל המנגנון הכפוף לו.



לממשלה סמכות כללית לפעול בשם המדינה. את סמכותה זו יכולה הממשלה להאציל לשרים, בעניינים הנמצאים בתחום תפקידיהם, תוך שמירת מגבלות מסוימות, כמו כפיפות לעקרונות כלליים של המשפט (למשל איסור פגיעה בחירויות היסוד של הפרט). ראוי לציין כי חקיקת הכנסת אינה מרבה להטיל הגבלות על סמכויותיה הכלליות של הממשלה וזאת בעיקר משום שממשלות ישראל הקפידו על כך שהכנסת לא תקבל חקיקה שיהא בה כדי להגביל את סמכויותיהן.

בכדי שמנכ"ל משרד ממשלתי יוכל לתפקד כיאות ולמלא אחר ציפיות הממונים עליו – ניהול ענייני המשרד באופן היעיל ביותר, עמידה במסגרת הנורמות והחוקים בשירות הציבורי, מתן מיטב השירות לאזרחים ויצירת אווירת עבודה חיובית ומפרה בתוך משרדו – עליו לקבל לידי סמכויות נרחבות בתחומי כוח האדם, התקציב ויישום המדיניות.

חוסר שליטתו של המנכ"ל הן בתקציב משרדו והן בכוח האדם במשרדו גורם לכך שלא יוכל ליישם את מדיניות השר והממשלה באופן הנראה לו כנכון, ובעצם הוא אינו מממש את ציפיותיהם של מי שמינוהו לתפקיד, מפני שנתר לו מרחב מצומצם להפגין בו את כישוריו או להוכיח את יכולתו.

מול חוסר סמכותו של המנכ"ל בתחומים המרכזיים ביותר בניהול משרדו, מוטלת עליו מלוא האחריות לגבי אופן ניהול המשרד. אחריות זו היא ציבורית ואף פלילית במקרה של שימוש שלא על פי כללי מינהל תקין בכספי התקציב, כאשר הגדרה זו נתונה בידי אגף התקציבים במשרד האוצר.

חוסר האיזון בין סמכות מצומצמת ביותר ובין אחריות רחבה וכוללת גורם לכך שלמנכ"ל אין אפשרות ממשית להשפיע על תפוקות משרדו, למרות שיהיה זה הוא שיתן עליהן את הדין. מצב זה גורם להעדר מוטיבציה בקרב המנכ"לים ולחזיקו עוצמתן היחסית של יחידות הניהול המרכזיות, וחוזר חלילה.

מנגד ניצב הדרג הפוליטי, אשר אצלו מתקיים מצב הפוך: סמכות רחבה ללא אחריות מתאימה. השר יכול להתערב בכל נושא בתחום אחריות משרדו ולהשפיע על כל החלטה, החל מתחומי קביעת המדיניות עליה הוא מופקד ועד להחלטות הנוגעות לתחומי היישום וביצוע המדיניות.

ה-Accountability של השר, כמו גם של יתר עובדי הציבור, אינה מיושמת בישראל: לא קיימת מסורת של התפטרות בעקבות מחדל או כישלון, אין

הודאה פומבית בכישלון ולרוב מסתתרים מאחורי העקרון העמום של "האחריות הקולקטיבית", המטיל על כל חברי הממשלה אחריות לדברים המתבצעים באחד ממשרדי הממשלה שבה הם חברים, מעבר לאחריותם המשותפת של השרים להחלטות משותפות. הטלת אחריות אישית על כל נציגי הציבור ועובדי הציבור, בהתאם להגדרת תפקידם, תשפר את רמת הניהול במשרדים בכל הרמות.

במסגרת הרפורמה בשירות הציבורי, יש מקום מרכזי לבחינה מחודשת של נושא הסמכות והאחריות האישית של כל עובדי הציבור, פקידים בכירים ונבחרי ציבור.

הדרישה לאחריות אישית ברורה כאשר נעשה מחדל והממשלה נמצאת תחת לחץ ציבורי, אך קיימת גם ציפייה לאחריות אישית של שרים לפעילויות משרדיהם כדבר שבשגרה. אחריות אישית כזו מרכזית לקיום ה-Accountability ונחוצה בעיקר במערכת מימשל בה הרשות המבצעת הנה דומיננטית ואינה נתונה לביקורת שיפוטית של בית משפט חוקתי.

מבלי להמעיט בחשיבות האחריות הקולקטיבית, ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות מושם כיום דגש רב יותר על האחריות האישית של השר, וזאת ממספר טעמים: ככל שעבודת הממשלה הופכת למורכבת יותר, קבלת ההחלטות הקולקטיבית נעלמת מעבודת הממשלה והשר הבודד מודה לעתים קרובות יותר עם מדיניות משרדו. היתרון לממשלה הוא בכך שניתן לייחס כישלונות במשרד מסוים לאחריותו האישית של השר, ללא צורך בהתפטרות הממשלה. שליטת הרשות המבצעת על הפרלמנט ונוקשות המשמעת הסיעתית מבטיחות את עמידות הממשלה מול האופוזיציה, וכך מתבטל תפקידה של האחריות הקולקטיבית כמכשיר לחיזוק הממשלה.

חשוב לציין כי האחריות האישית אינה מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי שבעזרתו ניתן להשיג שני יעדים מרכזיים: שמקבלי ההחלטות יהיו קשובים לדעת הבוחרים; ושהחלטותיהם תהיינה זהירות ועקביות.

אחריותו האישית של השר אינה מתמצה אך ורק בכורח להגיש את התפטרותו במקרה של כישלון. לאחריות האישית של שר כמה רבדים, שכל אחד מהם מייצג את האחריות האישית כתגובה למצב מסוים, כאשר הרובד הגבוה ביותר דורש את התפטרות השר:

Redirectory Responsibility – זוהי נקודת ההתחלה של האחריות האישית. על השר לכוון מחדש שאלות או שאילתות המופנות אליו מחברי



הפרלמנט, ולהפנותן לאישים המתאימים לענות עליהן. רובד זה מתייחס לנושאים בהם אחריותו של השר אינה ישירה, או לנושאים ממשלתיים אשר מהם הורחק השר הבודד במכוון. בתוך קטגוריה זו נכללים גם נושאים השייכים לתחום אחריותו של מנכ"ל המשרד, אלא שבמקרה זה לשר יש אחריות ישירה, ולמרות שהוא רשאי להעביר את השאלה למנכ"ל, יכול השואל להתעקש על קבלת תשובה מהשר באופן אישי. לסיכום, מדובר בנושאים שאינם בעלי רגישות פוליטית אלא נושאים הדורשים בעיקר התייחסות אינפורמטיבית.

Informatory Responsibility – ברובד זה נדרש השר לדווח לחברי הפרלמנט על ההתרחשויות השונות בתחום אחריותו. השאלות הן לרוב עמומות ולכן התשובות יכולות לנוע בטווח שבין הודעה אינפורמטיבית קצרה ועד לדו"ח מפורט. אחריות זו של השר מתייחסת לגופים הנמצאים מחוץ למשרדו, כאלה אשר לגביהם אחריותו היא לא ישירה ולרוב התשובות יינתנו לשר על ידי אדם אחר.

Explanatory Responsibility – ברובד זה נדרש השר לדווח ולהסביר עובדות שונות לגבי פעילויותיו ופעילויות משרדו. מידת הדיווח נקבעת על ידי אלו שבפניהם אחראי השר, קרי – חברי הפרלמנט, ולכן מידת הדיווח תהיה בדרך כלל הרמה המינימלית אשר בה יסתפק הפרלמנט. רובד זה נמצא במרכזה של אחריותו האישית של השר בפני הפרלמנט.

Amendatory Responsibility – ברובד זה על השר לבקש אישור לתוכניותיו העתידיות מעבר למתן הסברים על דברים שהתרחשו במשרדו. רובד זה מספק לשר אפשרות לבטא אחריות אישית במקרה של כישלון, לפני שתוצב בפניו הדרישה להתפטר. במקרי כישלון מסוימים, הפרלמנט יכול להסתפק בהתנצלות הנתמכת בפירוט הפעולות המתקנות שנעשו ושייעשו. במקרים אחרים, כאשר לכישלון היו תוצאות חמורות, יש מקום לחקירה חיצונית או לענישה. החקירה החיצונית מאפשרת את מימוש האחריות הציבורית של השר.

Sacrificial Responsibility – ברמה הגבוהה ביותר של האחריות האישית, השר נדרש להגיש את התפטרותו. ההתפטרות מהווה את הביטוי הברור והדרמטי ביותר למימוש האחריות האישית.

לסיכום, ניתן לראות כי אחריותו האישית של השר כלפי הפרלמנט דורשת ממנו טווח של תגובות, לפי דרגת הפיקוח והסמכות שניתנו לו. פיקוח לא ישיר יכול לאפשר לשר להסתפק בשני הרבדים הראשונים. לעומת זאת



פיקוח ישיר דורש הסבר, פעולה מתקנת ובמקרים מסוימים אף התפטרות.

ביזור המערכת הריכוזית הקיימת, תוך הגדרה ברורה של סמכות ואחריות בכל מדרגי המערכת, יאפשר הטמעת כלים לבדיקת ביצוע, מדידת תפוקות והערכת עובדים ותמרוצים. מרכיבים אלה יאפשרו אימוץ דרכים לבדיקה שיטתית ושוטפת של פעילות המגזר הציבורי והפקת לקחים. אלה מהווים את אבני היסוד של הרפורמה המוצעת.



עקרונות הרפורמה

הפרדה בין קביעת מדיניות ליישומה

על פי דו"ח ה-OECD, ניסיון להפריד בין קביעת מדיניות ליישומה הינו אחד מיעדי המפתח שהנהיגו מדינות רבות, במסגרת רפורמות שביצעו במגזר הציבורי. על פי התפיסה הפוסט-ביורוקרטית, אחריותה של המדינה היא בקביעת מדיניות ובפיקוח על יישומה. השאלה על מי יש להטיל את יישום המדיניות היא שאלה מסדר שני, שהתשובה עליה צריכה להיקבע על פי היתרון היחסי בביצוע.

הביטוי המבני של הפרדה זו בא לידי ביטוי בהקמתן של סוכנויות עצמאיות המופקדות על הביצוע, דוגמת סוכנויות הביצוע בבריטניה (Executive Agencies), יחידות הכתר בניו-זילנד (Crown Entities), סוכנויות המינהל העצמי בהולנד או סוכנויות הביצוע בסקנדינביה.

על פי דגם זה, הפרדה ברורה בין תחומי קביעת המדיניות לבין יישומה תאפשר לממש את חובת האחריות של מנהלי יחידות בשירות הציבורי, לבסס את המערכת הציבורית על מידה גבוהה של Accountability ולהביא למאמץ מתמיד של התייעלות ושיפור השירות לציבור.

לרעיון ההפרדה בין קביעת המדיניות לבין יישומה מספר יתרונות פוטנציאליים. צעד זה יוליד לשיפור משמעותי שהכל ייהנו ממנו: מהשרים יוסר נטל העיסוק היומיומי בניהול ישיר של שירותים והם יתפנו לעסוק בקביעת מדיניות; הציבור, לעומת זאת, ייהנה משירותים משופרים בתמורה למסים שהוא משלם.

ההפרדה בין קביעת מדיניות ליישומה, למשל במסגרת דגם סוכנויות הביצוע, מהווה פתרון מבני לבעיית מדידת התפוקות של המגזר הציבורי. מבנה סוכנות הביצוע, המתמקד בתחום שירות מוגדר, מאפשר לקבוע מטרות ברורות, יעדים כמותיים ומדדי תפוקה. אלה יאפשרו מדידה עיקבית של תפוקות המגזר הציבורי, הטמעת עקרונות ה-Accountability ונשיאה באחריות להישגים ולכשלונות.

בנוסף, כאשר קובעי המדיניות הם גם האחראיים ליישום המדיניות, קיימת נטייה ליחס משקל יתר לקשיי היישום בעת קביעת המדיניות. לכן, הפרדה מבנית בין קביעת המדיניות ליישומה תאפשר קביעת מדיניות



יעילה יותר ובלתי תלויה. רק בשלב מאוחר יותר תיעשה בחינה של הדרכים האפשריות והיעילות ביותר ליישום המדיניות שנקבעה.

עם זאת, דגם סוכנויות הביצוע לא כבש את כל מדינות ה-OECD. במדינות רבות אף התעורר חשש כי הפרדה בין קביעת מדיניות ליישומה עלולה להכשיל את ביצוע משימות הממשל בשל קשיי תקשורת בין הגופים המבצעים את המדיניות לבין אלו הקובעים אותה, ואף לטשטש את קווי האחריות. לטענת רבים, הפרדה זו היא תיאורטית, מכיוון שבמציאות הארגונית נקבעת המדיניות ומיושמת בד בבד.

ניהול תקציב על פי תפוקות

ההפרדה המבנית בין מעצבי המדיניות במשרדי הממשלה לבין מיישמייה ביחידות הביצוע תאפשר שינויים הכרחיים בשיטת התקצוב של המשרדים.

בהווה נקבעים תקציבי המשרדים בשיטת **תקציב על פי תשומות**: התקציב החדש נקבע על בסיס פריטי תקציב השנה הקודמת, בתוספת שינויים קלים. כך אין אפשרות לבחון באופן שיטתי את הזיקה שבין הוצאות לתוצאות ולא ניתן להעריך את האפקטיביות של תוכניות העבודה. היתרון המרכזי של תקציב על פי תשומות הוא שליטה ריכוזית בסעיפי ההוצאה.

תקצוב על פי תפוקות הוא כלי ניהולי המאפשר באופן מתמיד פיקוח על ביצועי המשרד ושיפורם. בכל שנה תחודש הגדרת המסגרת התקציבית מן היסוד. הקריטריונים לתקצוב יתבססו על המטרות, כפי שנקבעו בתכנית העבודה של יחידות הביצוע, ועל השגת התפוקות בשנת התקציב הקודמת. אחת התוצאות המיידיות תהיה צמצום ניכר במספר סעיפי התקציב הלאומי וכן **שקיפות** רבה יותר של התקציב, כך שניתן יהיה להבינו בפשטות, לבקרו ציבורית ובמידת הצורך – לדון בו באופן ענייני בממשלה ובכנסת.

במקביל, המעבר לפיקוח ובקרה על תפוקות והישגי גופים ציבוריים מחייב הגמשה ניכרת בניהולו השוטף של התקציב, שכן אין כל הגיון בדרישה מהמנהלים להיות אחראיים להישגים, מבלי שיוענקו להם סמכויות לפעול להשגת יעדים אלה. לכן, כל פעילות של מדיניות המבוצעת על ידי המגזר הציבורי צריכה לקבל תקציב הכולל את המשאבים שיידרשו לשם יישום המדיניות, כולל כוח אדם ושירותים שונים הניתנים



על ידי יחידות שירות מרכזיות כגון שירותי מחשוב, ניהול חשבונות, ייעוץ משפטי או שירותי ניקיון.

יש לאפשר למשרדים ולסוכנויות הביצוע גמישות רבה יותר בניצול המשאבים העומדים לרשותם כאשר **הפיקוח יתמקד במימוש תוכניות העבודה** ולא בפיקוח פרטני על ניהול התקציב. במסגרת זו תינתן למשרדים גמישות רבה יותר גם בניהול כוח האדם העומד לרשותם. הגברת סמכויות המשרדים בתחומי התקציב וכוח האדם תאפשר את הרחבת האחריות להשגת תוצאות.

מדיניות שכר

עקב אכילס של כל רפורמה במגזר הציבורי הוא במדיניות השכר. למעשה, אין בישראל מדיניות שכר מגובשת ומתמרכת שיכולה לשמש את המנהלים במגזר הציבורי להנעת עובדיהם להשגת התוצאות הרצויות. ועדות רבות עסקו בעבר בנושא מדיניות השכר במגזר הציבורי (למשל, ועדת זוסמן) אולם מעולם לא אומצה מדיניות כוללת, אלא נעשו רק ניסיונות "לכבות שרפות", תוך יצירת עיוותים חריפים עוד יותר במדיניות הקיימת. לאור זאת, מוצע לבדוק חלופות אפשריות למדיניות שכר כוללת במגזר הממשלתי-ציבורי: חוזים אישיים, תמרוץ דיפרנציאלי, מענקים לעידוד מצוינות, קידום וניידות בתוך המגזר הציבורי.

הערכת פרויקטים

במגזר הציבורי בישראל לא קיימת מערכת שוטפת ושיטתית לבדיקת כדאיות הקצאת המשאבים ולהערכת פרויקטים ציבוריים. משום כך, אין לציבור ולנבחריו מידע אודות הצלחתם או כישלונם של ארגונים ציבוריים בהשגת יעדיהם ומידע זה אינו נכלל בדיון על הקצאת המשאבים הלאומיים. כתוצאה מכך, מצטיין הדיון התקציבי בפוליטיזציה, אינקרמנטליזם והעדר כמעט מוחלט של עניינות מקצועית.

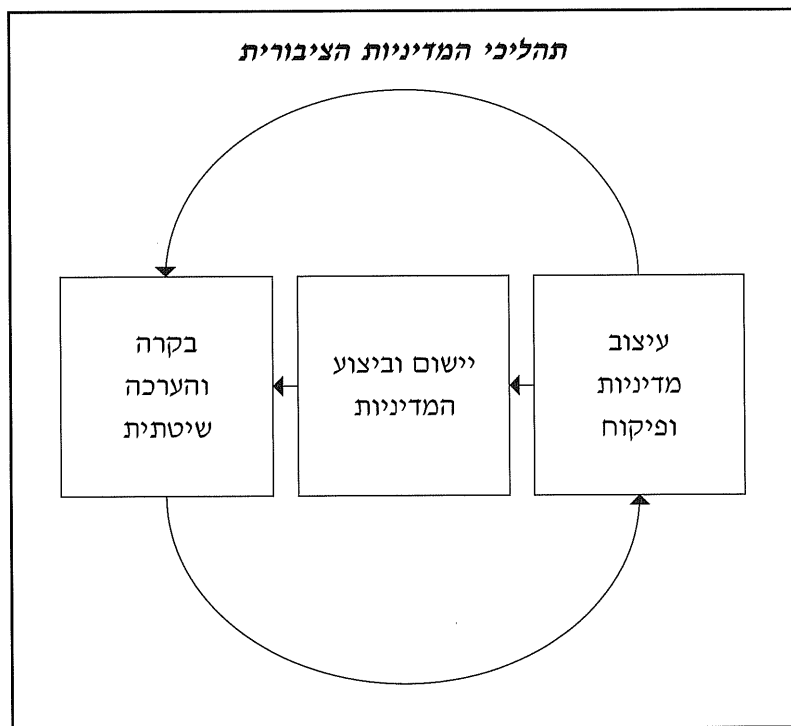
חופש המידע

חופש המידע הוא נדבך מרכזי במימוש עיקרון ה-Accountability במגזר הציבורי. יש לזוּם חקיקה שתחייב את המשרדים הממשלתיים, יחידות



הביצוע, הרשויות המקומיות, תאגידים ציבוריים ומוסדות ציבוריים ומעין-ציבוריים לפתיחות ולשקיפות.

לסיכום, עקרונות הרפורמות המוצעות שזורים אלו באלו – לא ניתן להטמיע שיטות תקצוב מודרניות המבוססות על תפוקות, ללא ביצוע הערכה שיטתית ומקצועית של מדיניות ופרויקטים במגזר הציבורי. ביצוע הערכה שוטפת יתאפשר על ידי הפרדה בין תחומי קביעת המדיניות והפיקוח לבין תחומי הביצוע. כמו כן, לא ניתן לדרוש ממנהלים במגזר הציבורי להיות אחראיים לתפקוד ארגונים ללא מתן כלים הולמים להשגת יעדים אלה, כלומר הגמשה משמעותית בניהול השוטף של הארגונים הציבוריים.



העברת סמכויות הניהול בתחומי התקצוב, החשבות, כוח-האדם והשכר אל משרדי הממשלה ואל רשויות הביצוע (ראה פרוט בהמשך), ובמקביל – הגדרה ברורה של מטרות ויעדים ושל תחומי אחריות וסמכות, יאפשרו הטמעת עקרונות של הערכה מקצועית ושיטתית של תפוקות המגזר הציבורי וחסכון במשאבים העומדים לרשותו. הטמעת עקרונות חיוניים אלה בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי כאחד, יביאו ליצירת מינהל ציבורי בעל מבנה ותפקוד יעילים יותר, ולשינוי דפוס היחסים בין המינהל הציבורי למגזר הפרטי ובין יחידותיו השונות של המינהל הציבורי.

שינוי מבנה המשרד הממשלתי ותפקודו

הטמעת עקרונות של הפרדה בין קביעת מדיניות ליישומה והגדרה ברורה של תחומי סמכות ואחריות יביאו לשינוי מהותי במבנה המשרד הממשלתי ותפקודו.

המיניסטריון

המשרד הממשלתי יפעל במתכונת של מיניסטריון. ליד השר תפעל יחידת מטה מתוגברת שעיקר תפקידה לסייע לשר בעיצוב מדיניות המשרד, בניהול אסטרטגי הכולל בחינת חלופות מדיניות בתחומים נבחרים, תאום בין-משרדי, תאום בין רשויות הביצוע ופיקוח על יישום מדיניות המשרד.

רשויות הביצוע (Executive Agencies)

ביצוע מדיניות המשרד ומתן השירותים בתחומים שיוגדרו על ידי השר והמיניסטריון, יהיו באחריות רשויות ביצוע. רשויות הביצוע תהיינה יחידות פונקציונליות עצמאיות במסגרת המשרד הממשלתי. עליהן יוטל

יישום מדיניות המשרד, תוך קיום תחרות מתמרצת בין רשויות הביצוע השונות.

הגדרת משימות, תחומי אחריות וסמכות והמסגרת התקציבית של רשויות הביצוע יוגדרו בבהירות **בהסכם מסגרת מחייב**. ההסכם יכלול תוכנית עבודה רב-שנתית המפרטת יעדים, היקף העבודה ואיכותה וכן מדדים מוסכמים להערכת התפוקות של רשות הביצוע. הסכם המסגרת יגדיר בבירור גם את סמכויותיו ותחומי אחריותו של מנהל הרשות.

בראש רשות הביצוע יעמוד מנהל שייבחר במכרז פומבי על פי שיקולים מקצועיים, ויועסק בחוזה אישי מיוחד לתקופה קצובה. האחריות לתפקוד רשות הביצוע ולהשגת יעדיה תוטל על מנהל הרשות. לשם כך, יוענקו לו סמכויות נרחבות לניצול משאבי רשות הביצוע: סמכויות בתחומי התקצוב והמימון וכן בתחומי רכש וניהול כוח אדם. תחומי האחריות של מנהל הרשות יוגדרו גם הם בהסכם המסגרת של הרשות שבראשה הוא עומד. סמכויות אלה יאפשרו לרשות הביצוע עצמאות בניהול השוטף ובקבלת החלטות אופרטיביות, תוך הגדרה ברורה של התפוקות שעליה להשיג.

הסכם המסגרת ייבחן תקופתית ויערכו בו שינויים מתבקשים לאור הערכת פעילות רשות הביצוע, הניסיון שנצבר והצרכים בשטח. כל רשות תגיש למיניסטריון דו"ח הערכה שיטתי ומפורט על פי מתכונת שתקבע מראש.

שינוי תפקוד יחידות הניהול המרכזיות

במקביל לשינוי מבנה ותפקוד משרדי הממשלה יש צורך בשינוי מהותי גם במבנה ובתפקוד של יחידות הניהול המרכזיות. המגמה היא להעביר סמכויות ביצועיות וניהוליות מאגפי האוצר השונים ונציבות שירות המדינה אל המיניסטריונים ורשויות הביצוע במשרדי הממשלה, על מנת לאפשר ליחידות אלה לנהל את עצמן כדי להשיג את יעדיהן, תוך הרחבת תחומי אחריותם האישית של המנהלים בשירות הממשלתי.

ביזור גיבוש מסגרת התקציב וניהולו

קביעת מסגרת התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה צריכה להיקבע בדיון שוטף בין משרד האוצר למשרדי הממשלה על סמך תוכניות עבודה מסודרות, תפוקותיהם של המשרדים ומדיניות הממשלה ומטרותיה, תוך צמצום מעורבותו של אגף התקציבים בקביעת תקציב המשרד. הצעת התקציב תכלול פירוט של הסעיפים התקציביים התואמים ליעדים ברורים ולתפוקות מוגדרות לשנת הפעילות. לאחר אישור התקציב על ידי הכנסת תקבל כל אחת מרשויות הביצוע של המשרד תקציב נפרד.

ביזור תהליך התקצוב הלאומי צריך להתרחש גם על פני זמן. יש לעצב לוח זמנים מסודר שיאפשר דיון מעמיק ומסודר על התקציב ולא דיון מזוהז בסופה של כל שנת תקציב. דיון מוקדם בהקצאת התקציבים יאפשר לוועדות הכנסת הרלוונטיות, משרדי הממשלה ואגף התקציבים להציע הצעות תקציב בתחומם ולבחון חלופות שונות ליישום המדיניות.*

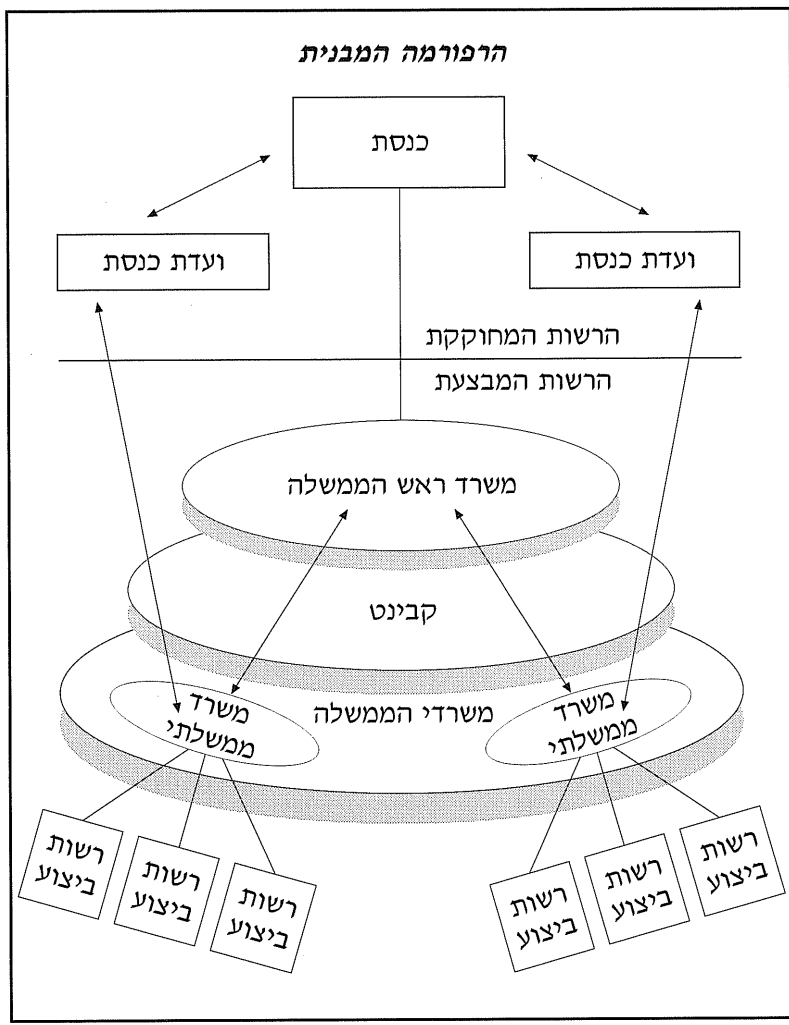
שינוי זה מצריך במקביל גם שינוי במבנה ובדפוס פעילותו של משרד האוצר, תוך מעבר לשיטת תקצוב מודרנית על פי תפוקות. שיטה זו מאפשרת ניתוח מסודר ושוטף של יעילות ניצול המשאבים בכל משרד ויחידה במגזר הציבורי, ללא צורך בפיקוח על שימוש בתשומות והתערבות בניהול השוטף של משרדי הממשלה.

ניהול כוח-אדם

חלק ניכר מסמכויותיה של נציבות שירות המדינה בתחום הניהול השוטף של עובדי המדינה יועבר לאחריותם של המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ולרשויות הביצוע. המטרה היא לאפשר למנהל לנהל את עובדיו ולהכריע בסוגיות של הניהול היום-יומי, החיוניות להנעת היחידה הממשלתית להשגת יעדיה. על המנהל הכללי להיות בעל יכולת להכריע בשאלות כגון גיוס כוח-אדם, קידום עובדיו, תימרוץ, משמעת ופיטורין.

* ראה פרק 7 המציע רפורמה בוועדות הכנסת.





רפורמה בשלטון המקומי

המשבר הפיסקלי הפוקד את הרשויות המקומיות בישראל מהווה בעיה לאומית עם השלכות ארוכות טווח על תנאי המחיייה הפיזיים ועל יכולתן של הרשויות המקומיות לספק שירותים ציבוריים ברמה נאותה. למרות הייחודיות במאפיינים היסטוריים ותרבותיים של הרשויות המקומיות בישראל, סבלו ערים רבות אחרות בדמוקרטיות מערביות ממשברים פיסקליים כתוצאה מגורמים דומים:

- הערים ניצבות מול מציאות של ציפיות וצרכים גדלים לעומת ירידה בהכנסות.
- עלות השירותים העירוניים ממשיכה לגדול עקב היעדר מגבלות על הביקוש והיעדר אמצעי פיקוח יעילים.
- תוכניות ופרוייקטים ציבוריים רבים נועדו למשוך מצביעים מקרב קבוצות אינטרס במקום לשרת את האינטרס הציבורי הכללי. תקצוב תוכניות אלה נמשך למרות עלויותיהן המאמירות ותוצאותיהן המוטלות בספק.
- הערים מתפקדות כקבלני משנה של השלטון המרכזי. השלטון המרכזי שומר בידיו מידה רבה של שיקול דעת בנוגע לפעילויותיהן של הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך לא ניתנת לנבחרי הציבור ולפקידות הבכירה בשלטון המקומי יכולת להיענות לצרכים מקומיים.
- ברוב הדמוקרטיות שורר חוסר שביעות רצון מכל הקשור ברמת ביצועי השלטון, הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית.

בעיות אלה הסיטו את הדיונים למציאת פיתרון ביזורי ולאצילת סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי. מדיניות זו נועדה להעניק אוטונומיה נאותה לרשויות המקומיות בתחומי אחריותן וחופש פעולה בבחירת הדרכים והאמצעים למימוש אחריות זו. ההנחה היא כי בהשוואה למיבנים ריכוזיים, למיבני ממשל ביזוריים יכולת טובה יותר להגשים ערכים פוליטיים, כלכליים ומינהליים. עם זאת, הביזור אינו תרופת פלא והשאלה היא מידת האיזון הנאות בין שלטון מרכזי לרשויות מקומיות. איזון זה צריך להיקבע על פי אמות מידה ענייניות, בהתאם לגודל הרשות, חוסנה הכלכלי, יכולתה הניהולית ותוך התחשבות בהקצאת המשאבים, עלות ייצור השירותים ואפקטיביות הביזור.

השלטון המקומי במדינות דמוקרטיות מבוסס על עיקרון ה**דמוקרטיה הייצוגית**. לתושבי הרשות המקומית יש השפעה מסוימת על ההחלטות המתקבלות בקהילה, אשר לפחות בחלקה מופעלת על ידי נציגי הציבור. הנבחרים העירוניים יכולים לקדם תנאים והזדמנויות של דמוקרטיה שיתופית באמצעות מעורבות ישירה של התושבים בעיצוב המדיניות. עקרונות אלה עומדים בסתירה למציאות של כפיפות לשלטון המרכזי. ניתן להפחית במידה רבה את עוצמתה של סתירה מיבנית זו באמצעות ביזור, כיוון שהוא מאפשר גיוון במדיניות העירונית ובאספקת מוצרים ושירותים ציבוריים.

הגיוון שיאפשר הביזור חשוב משתי סיבות עיקריות נוספות: עידוד ה**בחירה הציבורית** (Public Choice) ותימרוץ לחדשנות. שיטת הבחירה הציבורית תשפר את הרווחה החברתית על ידי מתן ביטוי נאות להעדפות אישיות ומקומיות. כלומר, תיאום טוב יותר בין העדפות ציבוריות למדיניות ציבורית. בנוסף, יעניק הביזור הזדמנות ותמריץ להתנסות בחידושים בתחום המדיניות. הביזור יגביר את האפשרות לחפש פתרונות שיתאימו טוב יותר להעדפות ולצרכים ספציפיים.

מעמדו של השלטון המקומי בישראל – שהוא מסד הדמוקרטיה – הוא כשל קבלן משנה: מי שממלא תפקיד מטעמו של גוף שלטוני אחר, כפוף להוראותיו, נתון לפיקוחו, תלוי במילוי המשימות המוטלות עליו ובמשאבים הכלכליים והשלטוניים שמעמיד השלטון המרכזי לרשותו. יחד עם זאת, השלטון המקומי בישראל הוא ישות שלטונית נפרדת, הנבחרת בבחירות דמוקרטיות והאמורה לשרת את התושבים, לשאת באחריות כלפיהם ולמסור להם דין וחשבון על הישגיה ומחדליה. צירוף שני האפיונים האלו גורם למצב בלתי אפשרי: השלטון המקומי הופך לגוף שלטוני הנשלט מלמעלה, והנדרש לבצע החלטות של גוף אחר, אך מאידך עליו להתייצב בדד בשעה שהוא מבקש ליזכות באמון התושבים.

השלטון המרכזי משפיע על השלטון המקומי בשני אופנים: ישנה ההשפעה המוסדרת בחוק ובתקנות, וישנה השפעה בלתי-פורמאלית, שאינה מחויבת על פי חוק.

ההשפעה הפורמאלית עוברת דרך משרדי הפנים והאוצר, היא קבועה בחוק, ואין כל אפשרות חוקית להשתחרר ממנה. בכל תחום שהוא ישנן תקנות המסדירות את השליטה של השלטון המרכזי על המקומי – אישורי בנייה, פיתוח, תשלומי ארנונה, העברת כספים לפיתוח פרוייקטים, תכנון פיזי, תוכניות מתאר, תקציב ועוד.

ביטוי ממשי לעובדה שהרשויות המקומיות פועלות כסוכנות של השלטון המרכזי הוא תהליך הכרסום בזכויות השלטון המקומי מאז חקיקת חוק ההסדרים במשק המדינה בשנת 1993. בעקבות חקיקת החוק, חוסלה סמכות העירייה לקבוע את שיעורי הארנונה, סיווג הנכסים או חישוב השטח ומתן ההנחות. כתוצאה מכך לא ניתן לנבחר הציבור בשלטון המקומי, המכירים את צורכי העיר, להפעיל שיקול דעת בעניין הצבת קריטריונים נוספים לקביעת גובה הארנונה וקביעת מסגרת ההנחות. דבר זה פגע ביכולתם לעצב בעצמם את מדיניות המסים העירונית, בהתאם לתנאים, לצרכים ולסדרי העדיפויות בעיר.

ההשפעה הלא-פורמאלית אינה מוסדרת בחוק ואף אינה מחויבת, אלא נוצרת בשל רצונו של השלטון המרכזי להמשיך ולשלוט בשלטון המקומי. השפעה זו אינה מוגבלת רק למשרדי האוצר והפנים, אלא היא פועל יוצא של רוב החלטות הממשלה, כגוף או כאוסף משרדיה. לדוגמא: חוק התקציב, בבואו להסדיר את הפיקוח על פעולות הרשות המקומית, מחייב את משרד העבודה והרווחה ביותר מ-100 תקנות אשר באמצעותן יפקח המשרד על הרשויות המקומיות. משרד העבודה והרווחה לא הסתפק בשליטה זו, ויצר בעצמו עוד 74 (!) סעיפי תקציב לרשויות, ללא דרישת החוק. חלק מהסעיפים הנדרשים על פי החוק פוצלו לכמה סעיפים. מכיוון שלרשויות המקומיות אסור לבצע העברות תקציביות בין הסעיפים ללא אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר, הרי שריבוי סעיפי התקציב מקטיף עוד יותר את חופש הפעולה של הרשות המקומית. הסעיף "כביסה", עזרה ביתית וצרכים לקשיש, חוק סיעוד, "למשל, המופיע בתקנות התקציב, הפך לשישה סעיפים נפרדים בתקציב שהועבר לאחת הרשויות המקומיות. באופן כזה, על ידי צירוף תקנות הנדרשות בחוק עם תקנות אשר אינן נדרשות על פי החוק, שולט המשרד הראשי בלשכות המקומיות ושולל מהן כל אפשרות לשיקול דעת ולהתייחסות אישית לצורכי התושבים.

פתרון בעיות אלה טמון בראש ובראשונה בביזור, קרי האצלת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, וכמשתמע מכך, הענקת מידה נאותה של אוטונומיה לרשויות המקומיות בתחומי אחריותן והענקת חופש פעולה בבחירת הדרכים והאמצעים למימוש אחריות זו ולגיוס המשאבים הדרושים לצורך זה.

הניהול הציבורי החדש, שמקורו במערכות האנגלו סקסיות, זכה לחיקויים רבים בשלטון המרכזי והמקומי בכל רחבי אירופה. הוא מבוסס

על **התמקדות במהות** ולא בתהליך, על הבנה והערכה של מטרות קונקרטיות ולא כלליות, על התייחסות לאזרחים כאל לקוחות ולא כאל נתינים, על עידוד תחרות בין ספקי שירותים, על ביזור של תהליך קבלת ההחלטות, על טכניקות משופרות לניהול פיננסי, על שימוש באינדיקטורים להערכת רמת הביצועים ועל שימוש בכלים המקובלים בניהול הפרטי – במקומות המתאימים לכך.

מנקודת מבט אופרציונלית יותר, ובהקשר של המסורת הריכוזית והלא-תחרותית של השלטון בישראל, רפורמה מינהלית ברשויות המקומיות תכלול:

- הבנה טובה יותר של צורכיהם והעדפותיהם של תושבי העיר (למשל, על ידי סקרים להערכת צרכים).
- היענות גבוהה יותר של הפקידות ונבחרי הציבור לצורכי התושבים, הן ברמה האישית והן ברמה השכונתית.
- קביעתם ויישומם של יעדים עקביים ומדיניות מעשית הניתנת להשגה. לשם כך יש צורך במיסוד מערכת של **תכנון אסטרטגי** ויחידת יישום והערכה למועצת הרשות המקומית ולראשה.
- הקצאה ברורה של סמכויות ותחומי אחריות של מנהלים.
- הכשרת עובדים והגברת המוטיבציה שלהם.
- תקשורת ארגונית אפקטיבית.
- מעקב שיטתי אחר התוצאות באמצעות מדידת הביצועים.
- הסתגלות מהירה לשינויים חיצוניים ופנימיים.

בשלב הראשון כוונת הרפורמה היא לבצע ניסוי במספר קטן של רשויות מקומיות, אשר יעמדו בקריטריונים קפדניים. למסגרת ניסויית יש יתרונות רבים אשר הופכים אותה לעדיפה על פני יישום כוללני כבר בשלב הראשון:

- הענקת סמכויות במסגרת ניסוי זמני מותירה מידה רבה של שליטה בידי השלטון המרכזי.
- במסגרת הניסוי יוכלו הצדדים לעמוד מקרוב על הסיכויים והסיכונים הכרוכים בהעברת סמכויות לידי השלטון המקומי.
- בניסוי ישתתפו בשלב הראשון רק רשויות מקומיות אשר הוכיחו כושר מקצועי נאות ואחריות ציבורית בניהול ענייניהן.
- הניסוי יאפשר את המשך פיתוח הרפורמה בשיתוף עם הרשויות המקומיות עצמן ויזכה לשיתוף פעולה רחב יותר מאשר תוכנית מוכנה שתונחת עליהן.



- ניסוי מהווה כלי למידה המאפשר לתקן ולשפר את הרפורמה תוך כדי התהליך.
- הניסוי ילווה בתמיכה מקצועית ובמעקב אחר ההתפתחויות בשטח. השתתפות הממשלה בתקצוב הרשויות תקבע מראש והכספים יועברו ישירות אל הרשויות המקומיות המשתתפות בניסוי.



רפורמה בוועדות הכנסת

בעוד שלוועדות הכנסת השפעה רבה על תהליכי חקיקה, הרי שאת תפקידן הנוסף כגורם מפקח אין הן מצליחות לממש. במשטר הבחירה הישירה של ראש הממשלה וכצעד משלים לרפורמה ברשות המבצעת, יש לחזק את יכולת הפיקוח של הכנסת ולייעל את תהליך התקצוב הלאומי, על ידי הגדרה מחדש של תפקידן של ועדות הכנסת ושל תפקידה של הכנסת במערכת הפוליטית בישראל.

בשלב ראשון, יש לארגן מחדש את תחומי העיסוק של ועדות הכנסת כך שיקבילו לפעילותם של משרדי הממשלה. הרעיון הוא שמול כל משרד ממשלתי תפעל ועדת כנסת מפקחת. הוועדה היעודית תפעל מול המשרד הממשלתי הן בשלב הדיונים וחקיקת חוק התקציב והן במהלך שנת התקציב עצמה, כגורם מפקח ומבקר. שינוי זה יאפשר גם את ביזור הדיון בדו"ח מבקר המדינה, כחלק מתהליך הפיקוח והבקרה של כל אחת מוועדות הכנסת. כל ועדה תעסוק בהמלצות מבקר המדינה בנוגע למשרד עליו היא אחראית ותעביר את המלצותיה לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת. התאום בין הוועדות יתבצע על ידי הקמת ועדת תאום כללית, שבראשה יעמוד יושב ראש הכנסת וחבריה יהיו יושבי הראש של הוועדות השונות.

במקביל לארגון מחדש של תחומי עיסוק ועדות הכנסת יש לחזק את יכולתן של הוועדות למלא את תפקידן, על ידי הגדלת התקציב העומד לרשותן, מתן אוטונומיה לניהולו והענקת סיוע מקצועי בתחומי עיסוקן. כמו כן, יש לאפשר לוועדות הכנסת לחייב שימוע בפניהן ולדרוש הצגת מסמכים בעת הצורך.

תפקידה של הכנסת בתהליך התקצוב הלאומי אינו בעל השפעה של ממש והוא מצטמצם לתחום פעילותה של ועדת הכספים בלבד. מעבר לתקצוב על פי תפוקות והצורך לבזר את תהליך התקצוב – הן ביזור בין גופים מעורבים והן ביזור על פני זמן – יש להגביר את מעורבותן של וועדות הכנסת גם בתחום זה.

כל אחת מוועדות הכנסת, שכאמור תפעלנה מול המשרדים השונים, תהיה מעורבת בהגדרת יעדי המשרד, בגיבוש תקציבו ובפיקוח על אופן ניצולו ותפוקותיו של התקציב.

שינוי הגדרת תפקידן של ועדות הכנסת ושיפור יכולתן המקצועית, יאפשרו מעורבות עניינית ואחריות תקציבית של הכנסת בתהליך הפיקוח והבקרה על פעילות משרדי הממשלה.

בתהליך חקיקת חוק התקציב יבוזר הדיון לוועדות השונות. הצעת התקציב של כל משרד, בד בבד עם קביעת יעדיו, תידון בוועדה הנוגעת לפעילותו של המשרד הנדון. המלצות הוועדות תועברנה לוועדת **התקציבים** של הכנסת (במקום ועדת הכספים הנוכחית) לקראת דיונים במליאת הכנסת והצבעה על חוק התקציב. בנוסף, ימלאו ועדות הכנסת תפקיד מרכזי בפיקוח ובבקרה השוטפים על פעילות המשרדים ובדיונים על שינויים וחריגות ממסגרת התקציב שנקבעה. הצעות חוק הגוררות הוצאה תקציבית נוספת יחויבו לפרט את מקור המימון המוצע.



יישום הרפורמה - המודל המוצע

עם השנים התפתח המגזר הציבורי בישראל והעמיס על עצמו פעילויות ושירותים רבים שאין הוא אמור לספק. התהליך האינקרמנטלי של גידול המגזר הציבורי ללא תלות ביכולת מימונו, מאפיין את המגזר הציבורי במדינות רבות כמו גם את ישראל. בהעדר תהליך תקצוב שירסן ויבקר את התהליך הזה, נוספו יחידות ופעילויות במשרדים השונים שחלקן מיותרות, חלקן מקומן אינו במגזר הציבורי אלא במגזר העסקי, חלקן מקומן בשלטון המקומי ולא בשלטון המרכזי, וחלקן יכול להתנהל במסגרות כלכליות יותר, דוגמת חברות ותאגידים ממשלתיים. העיקרון המנחה את החלוקה מחדש של תחומי האחריות, מבוסס על הפרדה בין קביעת מדיניות ופיקוח לבין תחומי היישום והביצוע, כאשר אלו יוטלו על המגזר לו יש יתרון יחסי בביצוע.

עקרונות תהליך היישום - המודל²

התהליך המוצג כאן נועד להציע מיפוי של יחידות באופן שיאפשר רפורמה משמעותית במגזר הציבורי.

- התהליך מתחיל במיון יחידות המעניקות שירותים המסופקים ביעילות סבירה על ידי המגזר הפרטי. יחידות כאלו צריכות להסגר ללא דיחוי.
- רבות מהיחידות ששירותיהן אינם מסופקים על ידי השוק, מספקות שירותים שאין למדינה כל עניין לספקן ורק מסיבות היסטוריות לא התפתח בישראל שוק שמספק אותם. יחידות מסוג זה צריכות גם הן לעבור למגזר הפרטי, תוך הסדרת תנאי שוק מתאימים. דוגמאות ליחידות כאלו הן השירות המטאורולוגי, ושירותים שונים המסופקים על ידי משרד התקשורת.

אספקת שירותים ומוצרים רבים מחייבת התערבות ממשלתית בשל כשלי-שוק בלתי פתירים, המאפיינים את סביבת ייצורם ואספקתם. בנוגע לשירותים אלו אנו מבקשים להבחין בין מספר סוגי פעילויות: **פעילויות עסקיות** – בפעילויות עסקיות שהשוק אינו מספק ביעילות דרושה התערבות של המדינה. פעילויות אלה, בשל אופיין הכלכלי, צריכות להינתן במסגרת עסקית ככל שניתן, למשל על ידי חברות או תאגידים ממשלתיים.

פעילויות שלטוניות – פעילויות הנגזרות מסמכותה של המדינה להתוות מדיניות בתחומים כמו רישוי ותקינה, מאפשרות לעתים קרובות פעילות במסגרת תקציב סגור למימון אספקת השירותים. במקרים כאלו מומלץ להקים רשויות ביצוע נפרדות במתכונת של סוכנויות הביצוע הבריטיות (למשל לרישוי רכב ונהיגה).

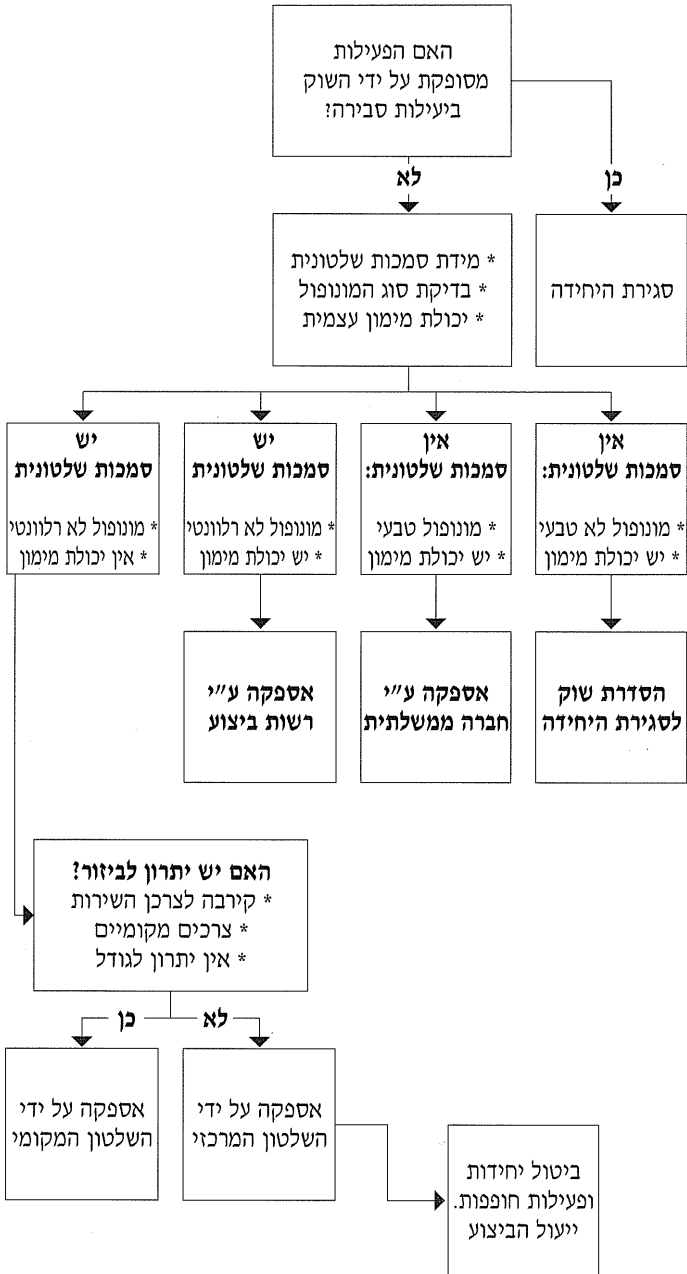
פעילויות שיש יתרון בביזורן – שירותים שאינם נופלים לקטגוריות שהוצעו לעיל, צריכים להישאר במגזר הציבורי, אך רבים מהם צריכים לעבור לרשויות המקומיות. ההחלטה על חלוקת העבודה בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי צריכה להיקבע על בסיס היתרונות והחסרונות של ביזור הפעילות. למשל, רשויות מקומיות יכולות לספק שירותי קליטת עלייה, חינוך ותיירות, על פי מדיניות שתתווה על ידי המשרד הממשלתי. הרשויות המקומיות יתחרו ביניהן על שירותים שהן מספקות על פי **המודל הפדרטיבי**. על פי מודל זה, מתחרות רשויות מקומיות על מתן שירותים, כדי למשוך אוכלוסייה איכותית ולהתבסס עליה בעתיד. המשרדים הממשלתיים צריכים, לפי מודל זה, להוות גורם מפקח שממריץ את התחרות על ידי פרסום שוטף של נתונים ובקרת איכות. בנוסף, המשרד הממשלתי יכול לסבסד ("תקציב איזון") את אותן רשויות מקומיות שאין ביכולתן לספק את השירותים, או שיש בתחומן בעיות אובייקטיביות המגדילות את עלות מתן השירותים.

פעילויות שיש יתרון בריכוזן – שירותים שיש הגיון כלכלי וממשלי לספקם באופן מרוכז, כמו בריאות, ביטחון, ביטוח לאומי ועיצוב מדיניות לאומית, צריכים להימצא במסגרת השלטון המרכזי. בין פעילויות אלה יש להקפיד למנוע כפילויות ולשלב שיטות שונות ליעול הביצוע, למשל על ידי מנגנוני מעין-שוק ושיטות לשיפור האיכות.



מודל מיפוי והכנה לרפורמה במשרדי הממשלה

דוגמה לבדיקת הפעילות של משרד ממשלתי



דוגמאות מהעולם

אוסטרליה, אוסטריה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אנגליה, ארה"ב, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, טורקיה, יוון, יפן, לוקסמבורג, נורווגיה, ניו-זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, שוודיה, שוויץ ועוד, הנהיגו בחמש עשרה השנים האחרונות רפורמות במגזר הציבורי ונמצאות בשלבים שונים של יישום. למרות השוני בדפוסי השלטון, מערכות המינהל הציבורי ואופי הבעיות עמן מנסות המדינות להתמודד, נמצא כי הכוחות המדרבנים לשינוי מבני של המגזר הציבורי דומים, וכן דומים העקרונות של הרפורמות שאומצו.

גוברת ההכרה כי גודלו של המגזר הציבורי, היקף ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר המקומי ודפוסי התנהגותו, משפיעים על יכולת הצמיחה של המשק ועל יכולתו להתמודד בשווקים הבינלאומיים התחרותיים. כמו כן, מרבית האזרחים אינם מרוצים מתפקוד השירות הציבורי. גורמים אלו הביאו למדיניות של צמצום המגזר הציבורי, היקף ההוצאה הציבורית ובפרט – צמצום הגירעון התקציבי ומעורבותו של המגזר הציבורי בתנאי השוק. בניגוד לכך, גוברים ביקושים חברתיים לקבלת שירותים רבים יותר ובאיכות גבוהה יותר בתמורה לכספי המסים. מגמות סותרות אלה הביאו להתעניינות מחודשת בחלוקת העבודה הרצויה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, ובדרכי פעילותו של המגזר הציבורי.

על מנת לשפר את גמישות המינהל הציבורי ויכולתו להיענות לצרכי הציבור, תוך שיפור איכות השירותים הניתנים ביחס למסים, מתמסדת מגמה לאימוץ שיטות וכלים מהמגזר העסקי והתאמתם לצרכי המגזר הציבורי כלומר, שימוש **במנגנונים מעין-שוק** (Market-Type Mechanisms) ו**שווקים פנימיים** ליצירת תחרות, מודעות לשיקולי עלות-תועלת ואפקטיביות בהשגת המטרות.

במדינות רבות (בעיקר במדינות האנגלו-סקסיות) קיימת נטייה להפרדת תחומי קביעת המדיניות מתחומים אחרים, מתוך הנחה כי תחומי הביצוע עשויים לצאת נשכרים מחשיפה לתחרות. מבחינה ארגונית, הפרדה זו מבוצעת על ידי **הקמת סוכנויות ביצוע נפרדות** הממוקדות סביב תחום פעילות והנמצאות ביחסי גומלין שונים עם משרד-האם.



במספר מדינות בוצעה רה-אורגניזציה בחברות ציבוריות (Public Enterprises) שבמרכזן הגברת יכולת התחרותיות של ארגונים אלה. הגברת יכולת התחרותיות בד בבד עם שאיפה לצמצם את גודלו ועלותו של המגזר הציבורי הביאו מספר מדינות לאמץ תהליכי הפרטה ברמות שונות של המגזר הציבורי.

במוקד השינוי במדינות רבות עומדים תהליכי ביזור נרחבים מהשלטון המרכזי לרמות שונות בשלטון המקומי. זאת מתוך כוונה, כי שינוי זה ישפר את מידת הגמישות וההיענות של המגזר הציבורי לצורכי הציבור.

ההכרה בהשפעתו השלילית של גודל המגזר הציבורי ושל היקף ההוצאה הציבורית על משתנים מאקרו-כלכליים, הביאו מספר מדינות להטיל מגבלות על גודל המגזר הציבורי. מדיניות השכר נתפסה כמרכזית בהשגת יעד זה. השאיפה להגברת התחרותיות הכלכלית על ידי צמצום מעורבות המגזר הציבורי בכלכלה; מגמה של דה-רגולציה; ובמקביל, עיצוב מחדש של מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – חייבו שינוי בתפקידי גופי הניהול המרכזיים.

התרשים הבא מתאר את יוזמות השינוי שנקטו מדינות ה-OECD ביישומן של רפורמות במגזר הציבורי.



שירות המדינה מחולק למשרדים ולרשויות ביצוע (executive agencies) אשר קיימות מאז שנת 1988. דו"ח איבס (The Ibbes Report), אשר עליו התבססו השינויים העיקריים בשירות הציבורי, סיכם שניתן יהיה לשפר את ניהול מתן השירותים על ידי הפרדה של ניסוח קווי הפעולה מהניהול עצמו. כמו כן, קבע הדו"ח כי יש צורך לקבוע לרשויות הביצוע מטרות מפורשות ומבנה מוגדר של סמכות ניהולית, אשר במסגרתה יתאפשר להן לפעול.

כ-60% מהמועסקים בשירות המדינה עובדים ברשויות הביצוע, המספקות שירותים מטעם המשרד אשר בשמו הן פועלות. קיימות כמאה רשויות ביצוע כאלה אשר נבדלות אחת מהשניה בגודלן, החל מרשות הביצוע לקצבאות של הביטוח הלאומי (Social Security Benefits Agency) המונה יותר מ-60,000 עובדים ועד למרכז כנסים המונה שלושים עובדים בלבד.

בכל רשות ביצוע יש מנהל ראשי אשר אחראי בפני השר הרלבנטי על פעילותה של הרשות. יחד עם זאת, מכיוון שמנהלים אלו הם פקידים בכירים, הם יכולים להידרש למסור דין וחשבון בפני הוועדה לחשבונות ציבוריים של הפרלמנט והוועדות המשרדיות הנבחרות של חברי הפרלמנט. בעקרון, השרים אחראים לענייני המדיניות ואילו מנהלי רשויות הביצוע אחראים לביצוע התפקודי. למעשה, הבחנה זו יכולה להיטשטש וזאת למרות שהאחריות (Accountability) לגבי מטרות ביצוע מוצהרות היא ברורה מאד. כל המשרדים וכל רשויות הביצוע קיבלו תחת אחריותם את תשלום השכר לעובדיהם.

הרשויות המקומיות

מלבד הממשלה הלאומית, השלטון המקומי הוא הנדבך הייצוגי היחיד של הממשלה, ואילו רמות ייצוג מחוזיות ואזוריות אינן קיימות. לשלטון המקומי אין הגנה חוקתית – כל כוחו נובע מהפרלמנט ומקור סמכותו הוא בחוקים כתובים ספציפיים ולא בחוקי סמכות כלליים.

הרשויות המקומיות באנגליה מעסיקות כשני מיליון עובדים והן אחראיות לכרבע מההוצאות הציבוריות. הן אחראיות לספק מספר הולך וקטן של שירותים הכוללים שירותי חינוך, שירות סוציאלי, הגנה ציבורית מסוימת,

הטבות בדיוור, מגורים ציבוריים, ספריות ציבוריות, סלילת כבישים ותחבורה, פינוי אשפה, ניקיון הרחובות ותכנון ניצול הקרקע.

תהליכי ניהול ואירגון

השלכות הארגון המבני של הניהול

משמעות הכמות הרבה של השירותים הנמצאים תחת שליטה ממשלתית מרכזית (ישירה ועקיפה) היא שלא יכולים להיות הסדרי פיקוח מפורטים לכל אותם שירותים. רוב הניהול מתבצע בצורה עצמאית (אוטונומית), על ידי הגדרת מטרות ובקרה תקציבית.

תקצוב

תהליך התקצוב ברמת השלטון המרכזי הוא בגישה המבוססת על תשומות ועל משא ומתן בכל השלבים. משרד האוצר קובע סכום מבוקר ("total control") לגבי הוצאות ציבוריות. לאחר שהסכום הכולל נקבע לשנה אחת עם אופק תכנוני לשנתיים נוספות, הוא מחולק בין המשרדים השונים תוך כדי סדרת דיונים ומשא ומתן.

לאחר שבוצעה הקצאת הכספים להוצאות, כל משרד מציג תקציב אשר כולל מדדי ביצוע ומטרות לשנה הקרובה. המדדים הנם בדרך כלל שיעורי התפוקה אשר אמורים לשמש כאמצעי הערכה עבור כל משרד. ברשות הממשלה המרכזית כאלפיים חמש מאות מדדי ביצוע כאלה.

תהליך זהה קיים לגבי הרשויות המקומיות. התקציבים מבוססים על הקודמים להם, כאשר בכל שנה יש שינויים שוליים לעומת התקציב של השנה הקודמת.

משנת 1981 הרשויות המקומיות חויבו להשתמש במערכת של מכרזים ליצירת תחרות במגוון שירותים, כגון תחזוקה ועבודות הנדסה אזרחית. בשנת 1992, מספר התחומים גדל וכלל שירותים כגון ניקיון רחובות, גינון, ניקיון בנינים, אספקת מזון, ושירותים מקצועיים כהנהלת חשבונות, אדריכלות ושירותים פיננסיים נוספים. על מנת להגשים יעד זה הופרדו פונקציות עיצוב המדיניות מביצועה. למשל, על ידי הכנסת מנגנוני שוק שאיפשרו יתר בחירה למשתמשים בשירותים. במקרים מסוימים,



הרשויות ניסו ליצור מערכת מעין-חוזית עם התושבים, על מנת לבדוק את איכות השירות לו הם מצפים.

שירותים קהילתיים

אחת מהרפורמות שיושמו בשלטון המקומי הייתה שינוי בדרך אספקת שירותים קהילתיים כגון מגורים לקשישים, טיפול ועזרה בבית לקשישים ולבעלי מגבלות פיזיות.

משרדי השירות הסוציאלי חוייבו לאמוד את צרכי הלקוחות ולרכוש עבורם שירותים, חלקם מהמגזר הפרטי וההתנדבותי, דרך סדרת חוזים. במידה שהמגזר הציבורי הוא יקר יותר, ייבחר המגזר הפרטי. שינוי זה מיסד אלמנט של תחרותיות בתחום אספקת השירותים הקהילתיים.

יצירת רשויות ביצוע הייתה דרך ליצירת אחריות אישית וסמכות ניהולית. מסמכי המסגרת, שהגדירו את היחסים בין רשויות הביצוע לבין המשרדים, היוו ביטויים פורמליים לאחריות האישית ולסמכות הניהולית.

"כתב זכויות האזרחים" (The Citizens' Charter) היה בעיקרו ניסיון להביא כמה מנושאים אלה לזירה הציבורית. על ידי הגדרת מטרות ביצוע והפיכתן לציבוריות, ניתן היה לפרסם את היתרונות והשיפורים בסטנדרטים של השירות. כתב הזכויות הכיל גם רעיונות ספציפיים לגבי צורת ניהול השירות, כולל דחיפה לכיוון של **תגמול על פי ביצועים**, שכיום הוכנס כבר לרוב התחומים בשירות המדינה.

Next Steps

רפורמות ה-Next Steps היו ניסיון מקיף לערוך שינויים בניהול ובכונות לנשיאה באחריות אישית בקרב חברי הממשלה המרכזית. אחת מהרפורמות המשמעותיות ביותר שבוצעו בשירות הציבורי באנגליה החלה בשנת 1989 ועיקרה הקמתן של רשויות ביצוע, על מנת לספק את השירותים של משרדי הממשלה המרכזית.

למרות שהתפתחות זו יכולה להיחשב כנקודת מפנה בניהול השירות הציבורי, היו כבר תקדימים רבים מהרעיונות שהועלו. דו"ח פולטון קרא לאחריות אישית ברורה יותר בקרב העובדים בשירות המדינה ולאוטונומיה ניהולית גדולה יותר, ובמסגרת הפרוייקט המכונה "היזמה לניהול פיננסי" (Financial Management Initiative), נעשו ניסיונות לשפר את האחריות האישית (Accountability) ברמת היחידה בשירות המדינה.



דו"ח ה-Next Steps הגיע לחמש מסקנות:

1. רוב המועסקים בשירות המדינה עסקו במתן שירות, אולם הסדרי הניהול במקום לא התאימו למתן שירות לציבור.
2. הניהול הבכיר בשירות המדינה הורכב ברובו מאנשים שעסקו בניתוח מדיניות ובייעוץ לשרים. הטיפול בסולם הדרגות עד לדרגה העליונה בשירות המדינה עבר דרך סדרת מינויים בלשכות הפרטיות של השרים. מכאן שהניהול הבכיר נשלט על ידי אנשים עם ידע ומומחיות מוגבלים במתן שירות. בעלי הניסיון היו בתפקידים כפופים לקובעי המדיניות, אפילו בעניינים של ניהול אופרטיבי.
3. השרים סבלו מעומס עבודה שלא היה קשור לקויי מדיניות או לקביעתה. בשל אחריותם הישירה לפעילויות של משרדיהם, הם היו מעורבים גם בכל הפרטים האדמיניסטרטיביים והיה צורך להסיר זאת מעליהם, על מנת שיוכלו להתרכז בענייני מדיניות.
4. היות שהניהול בשירות המדינה בוצע בעיקר על ידי פיקוח על תקציבים ועל צוות העובדים, לא ניתנה תשומת לב מספקת לביצוע ולתוצאות. בעוד של"יוזמה לניהול פיננסי" הייתה השפעה כלשהי על יצירת מידע על עלויות ועל נשיאה באחריות לגביהן, לא הייתה מערכת אחידה לפיקוח על הביצוע ולהערכתו, במיוחד בכל הנוגע לתפוקות.
5. שירות המדינה כמכלול הוא גדול ומגוון מכדי שיתנהל כגוף אחד. מערכת ריכוזית ואחידה של גיוס עובדים, מדרגות שכר והערכת ביצועי העובדים, איננה מתאימה למגוון הרחב של התפקידים המבוצעים בו. משימות שונות דורשות דרכי ניהול שונות, בעוד שאוטונומיה ניהולית מצריכה יותר שיקול דעת ניהולי.

רשויות הביצוע

הפתרון היה לחלק את שירות המדינה לאלו שעסקו בקביעת מדיניות ולאילו שסיפקו שירותים לציבור. משמעותה של חלוקה זו הייתה שינוי חוקתי בתפקידי השרים ויועציהם הקרובים. השרים נדרשים להיות אחראים למדיניות, בעוד שמנהלי היחידות התפעוליות או הרשויות הביצוע נדרשים להיות אחראים לניהול היומיומי של יחידותיהם.

אחד מהיעדים בהקמת רשויות הביצוע היה שחרור מנהליהן מפיקוח קפדני של השרים ועובדי מדינה שעסקו בקביעת מדיניות. קיימים שני היבטים להעברת הסמכויות הזו: שחרור מהתערבות משרד-האם בניהול

היומיומי והיכולת לקבל החלטות ללא אישור משרד האוצר, אך בכפוף לתקנות שנקבעו במסמך המסגרת.

שיקול הדעת והגמישות הרצויים ביותר בעיני המנהלים היו בתחום הכספי. דבר זה בא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

א. רצון לקבל שליטה על תקציבים נטו יותר מאשר על התקציבים הגולמיים. במילים אחרות, במקום להיות מוגבלים בהוצאות מזומנים, המנהלים העדיפו להיות מסוגלים להשקיע כסף בטכנולוגיה או באמצעי שיפור אחרים, על מנת לצמצם את הוצאות הנטו על אספקת השירותים.

ב. רצון להשתחרר מהחד-שנתיות של התקציבים. דבר זה נוגע להרגל הישן של הצורך בהוצאת כל אגורה עד לסוף שנת התקציב, פן היא תוחזר למשרד האוצר. שיקול הדעת הורחב בהדרגה: רשויות ביצוע מסוימות נתונות עתה לפיקוח על ההוצאות השוטפות שלהן וניתנים מענקים קטנים לקרנות המועברות לחשבונות של השנים הבאות.

הקריטריונים

על מנת להפוך יחידה לרשות ביצוע, נבחנו פעילויותיה מול רשימה ארוכה של קריטריונים. בראשם ניצבה השאלה האם ניתן לבטל את היחידה או להפריט את פעילותה. במילים אחרות, האם המדינה צריכה בכלל להיות מעורבת באספקת שירות זה? במידה שכן, השאלה הבאה היא האם ניתן להוציא פעילות זו למגזר הפרטי. רק כשנענו שאלות אלה יכולה הפעילות לקבל מעמד של רשות ביצוע.

הקריטריונים האחרים כללו בדיקות האם היחידה מספקת שירותים הניתנים לזיהוי? האם גודל היחידה מצדיק מעמד עצמאי? האם ניתן להפריד בין המדיניות לבין אספקת השירות? והאם נדרשה מעורבות יום-יומית של השרים בניהול היחידות?

מסמכי מסגרת

מערכת היחסים בין משרד-האם ורשויות הביצוע עוגנה בהסכמי מסגרת. אלה הגדירו את אחריות המנהל הראשי כלפי המשרדים הממשלתיים; היעדים והמטרות של הרשויות הביצועיות; השירותים הניתנים; ההסדרים הפיננסיים, כולל מטרות תקציביות, תכנון, דיווח, משכורות והסדרי כוח אדם. הגדרה מפורטת של דרך הערכת רשות הביצוע הושארה ככלל



לתכנון השנתי, שהוסכם גם הוא בין המשרד לבין הרשות הביצועית. ברוח הזמן, נקראות תוכניות ביצוע אלה "תוכניות עסקיות" (business plans).

ההבדל העיקרי בין הסכמי מסגרת וחוזים הוא שהסכמי מסגרת אינם ניתנים לאכיפה. כיוון שבאופן חוקי, הן הרשות הביצועית והן המשרד הינם חלק מהמלוכה (Crown), אין אפשרות להגדיר ביניהם הסכם משפטי. למרות שלכאורה הדבר נראה כפרט משפטי טכני, בפועל הוא מעלה את השאלה מה יקרה אם רשות הביצוע לא תעמוד במטרותיה? במקרים מסוימים, המטרות לא הושגו וניתנו לכך הסברים. בפועל, הסנקציה היחידה להעדר ביצועים, היא הגדרת רמת הקשר בין הביצועים לבין השכר של המנהל הראשי והמנהלים הבכירים של רשות הביצוע.

שבדיה

מניעי הרפורמה במגזר הציבורי השבדי היו פחות אידיאולוגיים מאשר במדינות אחרות. רפורמה בניהול נראית בארץ זו כדבר ארגוני יותר מאשר אידיאולוגי. למגזר הפרטי הייתה השפעה ראשונית חשובה על שיטות הניהול ולאחרונה מביעים מנהלים מהמגזר הפרטי התעניינות גוברת בשיטות הניהול במגזר הציבורי.

בעוד שהמבנה המוסדי של המדינה נשאר פחות או יותר ללא שינוי, הרי שתפקודיהם של החלקים השונים בממשל והיחסים ביניהם השתנו באופן משמעותי. מבנה המגזר הציבורי השבדי מאופיין באבחנה חדה בין משרדי מטה קטנים במיוחד, המופקדים על עיצוב מדיניות וקבלת החלטות, לבין רשויות אדמיניסטרטיביות גדולות בהרבה, המופקדות על ביצוע המדיניות ויישומה. הרשויות נהנות מרמה גבוהה ביותר של עצמאות ומשרדי המטה לא יכולים לנהל אותן.

משרדי המטה מעסיקים כ-100 עובדים כל אחד (מלבד משרד החוץ המעסיק כ-1000 עובדים, כולל נציגי המדינה בחו"ל). כל 13 משרדי המטה יחד מעסיקים כ-2000 עובדים בלבד, בעוד ש-170 רשויות הביצוע מעסיקות כ-400,000 עובדים.

החלוקה בין קביעת מדיניות לבין ביצועה מאפשרת למשרדי המטה להיות אחראיים על נושאי מדיניות חשובים ואסטרטגיות ניהוליות, בעוד שהם מותירים את האחריות לביצוע ולאספקת השירותים בידי רשויות



הביצוע. ברור שבמציאות, האבחנה בין נושאי מדיניות לבין תחום הביצוע מעורפלת יותר מאשר במודל. למעשה, מתקיימים מגעים בלתי פורמאליים בין הרשויות לבין משרדי המטה, במטרה להבין טוב יותר את המדיניות שהתקבלה או את הקשיים שביישומה. בכך מתאפשרת השפעה של רשויות הביצוע על המדיניות המתקבלת.

170 רשויות הביצוע בשבדיה אחראיות הן בפני הממשלה והן בפני הציבור. הרשות, באמצעות המנהל הכללי שלה, שמונה על ידי הממשלה, אחראית (חייבת דיווח, answerable) בפני הממשלה כגוף אחד ולא בפני שר בודד. האוטונומיה הרבה של רשויות הביצוע התאפשרה בזכות **שקיפות** המגזר הציבורי וחיזוק תרבות האמון.

שלטון מקומי

הביטוי החשוב ביותר של השלטון המקומי הוא המועצות האזוריות והעיריות הנבחרות – רוב עובדי המדינה השבדיים נמצאים בשלטון המקומי. אפיון חשוב נוסף של המגזר הציבורי השבדי הוא מספר גדול של פונקציות ופעילויות המתבצעות על ידי השלטון המקומי, אשר גם הוא נהנה מרמה גבוהה במיוחד של עצמאות וחופש מהתערבות השלטון המרכזי. ברוב תחומי המדיניות, המטרות הכלליות נקבעות על ידי הממשלה, אך ההחלטה כיצד יש להשיג מטרות אלו נתונה בידי השלטון המקומי.

תפקיד השלטון המקומי חשוב במיוחד בתחומי המדיניות החברתית כשירותי בריאות, חינוך ושירותים סוציאליים. כ-60% מכלל ההוצאה של השלטון המקומי הוא בנושאים אלו. המועצות האזוריות אחראיות בעיקר לשירותי הבריאות ולבתי החולים.

לעיריות יש תפקידים נרחבים יותר: יש להן תפקידים הכרחיים המוכתבים על ידי הממשלה, אך חופש מקומי נרחב להגדיר את התכנון ואת השירות באופן עצמאי. למרות שהמינימום בתחומים כמו חינוך, רווחה, טיפול בילדים וטיפול בקשישים נקבע על ידי הממשלה, עדיין קיימת שונות ניכרת בין העיריות בזכות יכולתן לקבוע את סדרי העדיפויות המתאימים להן. כתוצאה מכך, מתבצעים שינויים משמעותיים בניהול ובארגון השלטון המקומי, ללא מעורבות ממשלתית.

היבט חשוב נוסף, אשר בו באה לידי ביטוי יכולתו של השלטון המקומי לנהל את ענייניו בעצמו, הוא העובדה כי העיריות רשאיות לקבוע בעצמן



את שיעורי המסים המקומיים. מסים אלו אינם זניחים כלל בסך ההכנסות של העיריות – הם מהווים כ-50% מההכנסות.

מאז שנות השבעים הועברו סמכויות ותחומי אחריות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. פעילויות אשר האחריות עליהן הייתה מחולקת בין גופים שונים של הממשלה, כמו למשל טיפול בקשישים, הועברו באופן מלא לאחריות העיריות. משמעות נוספת של תהליך הביזור הייתה שרשויות הביצוע שינו את תפקידיהן: כיום הרשויות ממלאות תפקיד משמעותי יותר בהערכה, ייעוץ ומחקר. הנטייה לשימוש במנגנונים של שוק חופשי מופיעה בעיקר בשלטון המקומי, לרוב כתשובה לבעיות כלכליות. הצעדים המשמעותיים ביותר בכיוון זה בוצעו בתחום הבריאות. קיימת התמקדות משמעותית בהרחבת אפשרויות הבחירה של האזרח.

מדיניות עובדים

מאז אמצע שנות ה-80 ניתנה לשלטון המקומי ולרשויות הביצוע עצמאות גם בנושאי מדיניות עובדים. יחד עם זאת, ברמה המרכזית, הרשות הלאומית לעובדי מדינה משגיחה על יישום מדיניות עובדים ומנהלת מו"מ עם ארגוני העובדים המרכזיים של המדינה. למרות שלמו"מ בנושאי כוח אדם יש היבט ריכוזי, עיריות ומועצות אזוריות לקחו על עצמן אחריות נרחבת לכל היבטי מדיניות העובדים במוסדות כמו בתי ספר, בתי חולים ובתי סוהר.

גיוס

גיוס העובדים לשירות הציבורי אינו ריכוזי. כל משרד רשות ביצוע וכל עירייה אחראיים באופן עצמאי על גיוס עובדיהם. יוצאי הדופן היחידים הם תת-המזכירים הממונים פוליטית והפקידים הבכירים ביותר בכל רשות ביצוע.

קידום

לא קיים "ניהול קריירה" במשרדי המטה וברשויות הביצוע. עובדי המדינה אחראיים אישית לפיתוח הקריירה שלהם. כל המשרות הפנויות מתפרסמות והעובדים רשאים להגיש את מועמדותם באופן עצמאי. מכיוון שהפרסום הוא בעיקר פנימי, הרי שהתחרות היא בעיקר עם מי שהינו כבר עובד ציבור, כלומר עם עמיתים לעבודה. מספר מדרגות השכר צומצם עוד בשנות ה-60 ואין הגבלות על קידום מדרגה לדרגה.

שכר

רמות השכר במגזר הציבורי נקבעו במשא ומתן ברמה הלאומית, דבר ששמר על רמת אחידות גבוהה. ברמה המקומית, השכר נקבע על ידי תהליך של משא ומתן בין איגוד העיריות והמועצות לבין ארגוני העובדים השונים. ב-20 השנה האחרונות ריכוזיות זו נעלמת. בחלקו, בגלל איבוד כוח אדם לשוק הפרטי, דבר שנבע מחוסר יכולתו של המגזר הציבורי להשוות את שכר הבכירים לזה שבמגזר הפרטי. ב-1989 הוצגה שיטת שכר חדשה אשר כיום מיושמת במלואה בכל המגזר הציבורי. כתוצאה מהאוטונומיה הגוברת של רשויות הביצוע השונות מאז שנות ה-80, התקיימה תזוזה משמעותית לכיוון של שכר אינדיבידואלי ותלוי-ביצוע בתוך המסגרת המוסכמת של תנאי שכר ברמה הארצית.

הדרכה

נושא ההדרכה אינו מרוכז וצורכי ההדרכה מוגדרים במשרדי המטה וברשויות. בעבר אורגנו רוב פעילויות ההדרכה והפיתוח על ידי המכון הלאומי לפיתוח השירות הציבורי. בשנת 1992 נסגר המכון והאחריות העיקרית לנושא הועברה לרשויות עצמן.

תקציב

כחלק מרפורמה מקיפה בתהליך התקצוב, קביעת מטרות ויעדים הפכה לחלק אינטגרלי מתהליך התקצוב, תוך דיאלוג בין הממשלה, משרדי המטה ורשויות הביצוע. מטרות ארוכות טווח נקבעות על ידי הממשלה והפרלמנט. מטרות אלו מועברות על ידי משרדי המטה כחלק מאחריותם הכוללת לעיצוב המדיניות, לרשויות הביצוע אשר אחראיות על קביעת מטרות ממוקדות יותר ועל תכנון פרטני. מטרות אלו מובאות לאישור הממשלה, כחלק מהבקשה לאישור התקציב. הכוונה הכללית בתקציב על פי תפוקות היא לעבור מבקרה מפורטת על תשומות, לניהול על פי תוצאות, אשר ייתן לרשויות הביצוע גמישות גדולה יותר בפיקוח על המשאבים. תחת המודל החדש הזה, עלויות אדמיניסטרטיביות מוגדרות לתקופה של 3 שנים, כשהרשויות נדרשות לדווח כל שנה על הישגיהן. שינויים אלו משמעותיים מפני שלמנהלים ברשויות הביצוע יש כעת גמישות רבה בניהול תקציבי, כחלק מביזור כללי של תהליכי קבלת החלטות.



מאז 1986 ביזרו רוב העיריות את פעילויותיהן עד לרמת הוועדות הפרטניות. עיריות רבות ביזרו אף יותר מכך, עד לרמת המוסד עצמו – בתי ספר, מרפאות – ויצרו "מרכזי עלות" (cost centers) עם אחריות לפעילות ספציפית ותקציב נפרד. שיטה זו מתפתחת גם ברמת המועצות האזוריות, בעיקר בתחום הבריאות. במחוז סטוקהולם, למשל, יש תשעה מרכזי בריאות, שלכל אחד מהם תקציב משלו.

מטרת הרפורמה בתקציב הייתה לעודד ולאפשר תכנון ארוך טווח על ידי זניחת הגישה התוספתית והחלפתה בגישה המבוססת על תוצאות ותפוקות. הרפורמה בתקצוב היא תהליך ארוך ומתמשך של שינויים והתאמות.

הרציונל מאחורי תהליך התקצוב החדש הוא המעבר מתהליך תקצוב שנתי ואינקרמנטלי לתכנון ארוך טווח, המאפשר לבחון את הצרכים וההוצאה הציבורית באופן שלם יותר ולנהל משאבים באורח אפקטיבי יותר. בנוסף, התהליך החדש מאפשר, בניגוד לתהליך תוספתי, הכנסת שינויים בסדרי עדיפויות כדבר שבשגרה. התקציב החדש מתמקד בניהול ובבחינה שיטתית של תפוקות רשות הביצוע. הרפורמה בתקציב הוכנסה יחד עם חקיקה בנושא, המעגנת את האוטונומיה של הרשויות בנושא המבנה הפנימי שלהן, אופן הארגון שלהן ומינוי העובדים. כמו כן, הרשויות מקבלות מנדט כולל (Block Grants) במקום מנדטים לנושאים מסוימים, דבר המקנה להן חופש גדול יותר בקביעת סדרי העדיפויות.

הערכה

נושא ההערכה זכה לחשיבות עם תחילת תהליך התקצוב החדש, כאשר הדגש עבר לניהול של מטרות במקום שליטה פרטנית על תשומות. רשויות הביצוע נדרשות לדווח פעם בשנה על ביצועים, פרודוקטיביות והוצאות. דיווח זה משמש להגדרת מטרות ופעילויות לשנים הבאות. לרוב, הביצועים נמדדים כנגד התוכניות והתקציב.

סיכום

רשויות הביצוע קיבלו סמכות לנהל את הוצאותיהן ומצפים מהן לפעול באופן שהוסכם, על מנת להשיג את המטרות שהוגדרו. כמוכן, שתהליך כזה דורש הגדרה ברורה ביותר של תפקידים וסמכויות. בתהליך התקצוב החדש, הממשלה היא הקבלן (Contractor) ואילו הרשויות הן ספק השירות (Provider). כספקיות שירות לממשלה, לרשויות יש סמכויות

ביצועיות, בעוד שהממשלה עוסקת בקביעת מדיניות. לרשויות יש חופש פעולה ניכר לבחור את האופן בו ינהגו כדי להשיג את מטרותיהן; במקביל, כל שנה עליהן להראות באיזו מידה הצליחו בכך.

הולנד

המגזר הציבורי בהולנד כולל את השירות הציבורי וכן מוסדות שלא למטרות רווח התלויים בכספי ממשלה (מענקים או סובסידיות) והמספקים שירותי חינוך, ביטוח סוציאלי, בריאות ושירותים ציבוריים אחרים.

מאפייני המגזר הציבורי ההולנדי מושפעים ממאפייני המערכת הפוליטית. היסטורית, הדמוקרטיה ההולנדית הייתה מחולקת למוקדים יריבים על בסיס דתי או פוליטי, אשר ניהלו חיים נפרדים. על מנת להגיע לפשרות על קווי מדיניות בין המוקדים השונים, ההחלטות מתקבלות במערכת מבוזרת פונקציונלית. מאז שנות ה-60 החל תהליך של טשטוש גבולות בין המוקדים, בעקבות עליית האינדיבידואליזם ותהליך של חילון אשר עבר על החברה ההולנדית. "ביזור פונקציונלי" זה מאופיין במספר רב של מוסדות ניאו-שיתופיים ומוסדות פרה-ממשלתיים, וכן בהעדר שירות אזרחי אחיד.

המגזר הממשלתי כולל ארבעה מעגלים: ממשלה מרכזית (הכוללת 13 רשויות אוטונומיות בפעולותיהן), הפרובינציות, מועצות המים והעיריות. הפרובינציות ומועצות המים קטנות מאוד ויחסית חסרות כוח. הוצאות המגזר הציבורי מתרכזות בממשלה ובעיריות. ברמה המרכזית, הסמכות של הגוף המבצע נמצאת בידי הקבינט עם השפעה חלשה יחסית של ראש הממשלה.

משרד האוצר מסדיר את הניהול הפיננסי של המשרדים השונים ומייעץ למנהל הפיננסי של המגזר הציבורי. החוקה מבטיחה את יכולתם של גופים שאינם חלק מהשילטון המרכזי לנהל בצורה עצמאית עניינים מקומיים.

קיימות 647 עיריות עם תחומי אחריות נרחבים, בעלות אוטונומיה בתחומים כמו תעבורה, תרבות ותחומים התואמים לתחומי הממשלה, כמו תכנון פיס, חינוך ציבורי, משטרה וסיוע סוציאלי. כל העיריות נשלטות על ידי מועצה מקומית הנבחרת ישירות אחת ל-4 שנים.



רוב תקבולי העירייה (90%) מסופקים על ידי הממשלה ואילו רק 10% מהם מגוייסים ממסים עירוניים. התקציב מחולק בין העיריות לפי קריטריונים כמו מספר תושבים ושטח. כשלושים אחוזים מהכנסות העיריות מגיעים מכספי קרנות והיתר ניתן על ידי משרדי הממשלה השונים כמענקים. את כספי הקרנות רשאית העירייה להוציא על פי ראות עיניה. כספי המענקים מותנים בעמידה במספר דרישות ספציפיות, הנקבעות על ידי המשרדים.

הממשלה שולטת באופן ישיר רק על 15% מההוצאה הציבורית. משימות ציבוריות אשר אינן מבוצעות על ידי משרדי הממשלה מנוהלות על ידי מגזר המלכ"רים. ישנם כ-775 ארגונים כאלה. גודלם והשפעתם משתנים, כמו גם הסטטוס המשפטי שלהם. עצמאותם של ארגונים אלה מוגבלת יחסית, כיוון שהם תלויים בכספי ממשלה, וזאת למרות שפורמאלית הם אינם חלק מהממשלה. בגלל תלות זו ארגונים אלה פועלים לרוב בתחומים של ביטוח לאומי, בריאות, חינוך, חקלאות ומשפט.

המגזר הציבורי בהולנד רחוק מלהיות אחיד. הממשלה היא ספק תקציב גדול אך תפקידה בשירות הציבורי מוגבל.

יעדים וקביעת מטרות

בשנת 1992 הסכימו הפרלמנט והממשלה על ביזור סמכויות והקמת גופים עצמאיים. תהליך זה מעוגן בהסכמי ניהול בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי. הסכמים אלה מגדירים את התנאים, המטלות והאמצעים במסגרתם יפעלו גופים עצמאיים אלו. ככלל, נחתמים ההסכמים אחת לשנה, בצמוד לדיונים על התקציב.

תכנון

בשל האופי הפלורליסטי של המגזר הציבורי בהולנד והרחבת הביזור, תכנון מרכזי הוא נדיר. אין הליך עקבי של תכנון הכולל את כל המגזר הציבורי. תכנון מרכזי נעשה על ידי מועצות מייעצות כמו משרד התכנון המרכזי.

תקצוב

כתוצאה מגל הביזור של אמצע שנות ה-80, ישנה נטייה להשתמש בתקציבים כוללים תוך כדי הגדלת מידת האוטונומיה, כמעט בכל רמה ובכל מגזר.

בשנת 1986 החלה רפורמה בחשבונאות הפיננסית כחלק מ"פעולות גדולות וקטנות" שהממשלה לקחה על עצמה. כוונת תוכנית זו הייתה להעביר לכל משרד אחריות על המבנה והארגון של מערכת התקצוב שלו. תפקיד הפיקוח הושאר בידי שר האוצר. המטרות העיקריות של תוכנית זו היו הקמת מערכת חשבונאית שתוכל לממש תקציבים בצורה יעילה וחוקית, לספק מידע פיננסי רלוונטי למחלקות השונות ולשר האוצר, וכן מידע לנציגי הציבור בפרלמנט.

הערכה

ברמה הלאומית, פיקוח הפרלמנט על הממשלה הוא פוליטי ועיקרו זיהוי "על מי מוטלת האשמה."

משרד ביקורת החשבונות המרכזי הינו גוף עצמאי, כמו הפרלמנט או משרד מבקר הפנים והוא ממונה על בחינת ההכנסות וההוצאות של השלטון המרכזי. בעשור האחרון הורחב תפקידו מבחינה חוקית לבחינה על פי מדדי יעילות (באמצעות מחקר והערכה). ב-1981 אומצה מערכת ה"בחינה מחדש". נבחרו שלושים תחומים חשובים של מדיניות ובכל תחום נבדקה מידת היעילות והאפקטיביות. "יעילות" הוגדרה כהשגת תוצאות במחיר נמוך ככל שניתן ו"אפקטיביות" הוגדרה כהשגת יעדים.

אוריינטציה של לקוחות ושל שוק

הגוף החשוב ביותר בבחינת שביעות הרצון של הלקוחות בשירות הציבורי הוא משרד מבקר הפנים, אשר הוקם בשנת 1982. בנוסף להגנה החוקית, השירות הציבורי מעניק הגנה מפני התנהגות לא נאותה מצד הרשויות הציבוריות. כמו כן, מקדם המבקר את השיפורים המבניים בתפקוד הביורוקרטיה הציבורית.

מבקר הפנים לא בוחן את הכשירות החוקית של הליך ציבורי או את התנהגות עובדי ציבור. הקריטריון שלו הוא הגינות ניהולית ומוסרית.

גישת השוק התפתחה בתחום מתן השירותים ברמה העירונית. כתוצאה מקיצוצים ממשלתיים בקרנות העיריות, נאלצו העיריות לשנות את האופן בו הן מנהלות את שירותיהן ולהשתמש בשיטות של הפרטה והפרטה למחצה, בעיקר באמצעות חוזים חיצוניים.

מדיניות עובדים

חוק עובדי המדינה קובע שהממשלה, הפרובינציות, העיריות ומועצות המים חייבות לקחת אחריות על פיטורין ותנאי עבודה נוספים, וכן הן חייבות להסדיר את החוקים ביחס לאיגודים המקצועיים של עובדי המדינה. עובד מדינה הוא אדם 'הממונה על ידי הממשלה ותפקידו לפעול בשירות הציבורי'.

עד כה, העסקת עובדי ציבור נעשתה לאחר משא ומתן בין שר הפנים לבין האיגודים המקצועיים. כעת נערך מו"מ ב-8 מגזרים שונים: שלטון מרכזי, פרובינציות, polderboards, עיריות, הגנה, משטרה, חינוך ומשפט. כתוצאה מהביזור, תנאי ההעסקה אינם אחידים, אלא משתנים לפי המגזרים השונים ומאפייניהם.

מעמדו של עובד הציבור עבר שינויים במהלך העשור האחרון. מטרת התהליך הייתה להפוך את מעמדו של עובד הציבור לבר השוואה לזה של העובדים במגזר הפרטי. בין השנים 1983-1986 צומצם השירות הציבורי ב-6,100 משרות. בשנים 1987-1990 בוטלו עוד 20,000 משרות.

גיוס ופיטורין

מדיניות גיוס עובדי הציבור בהולנד מבוזרת, כאשר כל מוסד מגייס לעצמו את כוח האדם הדרוש לו. עובד ציבור חדש בשלטון המרכזי מגויס בדרך כלל לתקופת ניסיון של שנתיים. הגיוס למשרות פנויות מוצע, בשלב ראשון, לעובדים הנמצאים במערכת. במידה שלא נמצא מועמד מתאים, מתפרסמת המישרה לגיוס חיצוני בעיתונים היומיים.

ב-1988 הוכנס השימוש בבונוסים לצורך גיוס כוח אדם שקשה להשיגו. ישנם מספר הסדרים הבאים לעודד גיוס מיעוטים אתניים, נשים ומוגבלים. גם פיטורין מהווים תהליך מסובך, כיוון שעובדי ציבור מוגנים על ידי חוק מיוחד. למרות זאת, הליכים של פיטורין הפכו גמישים יותר, עם חופש רב יותר למנהל.

קידום

אין מדיניות מוסדרת לפיתוח מסלולי קריירה. קידום יכול להיעשות רק בעיקבות פנייה למשרות פנויות המוצעות בתוך המערכת. העלאות בשכר הן אוטומטיות ונעשות אחת לשנה.

עד שנת 1993 התנהל משא ומתן על שכר בין משרד הפנים לבין האיגודים המקצועיים. מאז בוזר המשא ומתן על שכר והוא מתבצע ב-8 מגזרים נפרדים. ההסכמים נערכים לתקופה של שנתיים. התשלום נעשה על פי מערכת של סולמות ודרגות. בשנת 1989 ניתן חופש רב יותר למחלקות השונות להחליט על בונוסים והוגדל תקציב הבונוסים. מעסיקים יכולים להעניק בונוסים ככל שירצו ויכולים להגדיל את הבונוסים על חשבון תקציב של מחלקה אחרת, כמו הכשרה לדוגמה.

ניהול ביצועים

מדידות ביצועים אינדיבידואליות הופכות להיות יותר ויותר פופולריות במגזר הציבורי ההולנדי. ההליכים אחידים לכל עובדי המדינה. ישנם שני סוגים של שיחות בין ההנהלה לכוח אדם: **שיחות ביצועים** בין עובד מדינה לבין המעסיק, לגבי הביצועים הכלליים של העובד. לשיחות אלה אין כל השלכות חוקיות. **שיחות ההערכה** באות לשפוט את תפקודו של עובד ציבור. הן יכולות להוביל לפעולה חוקית אם הוחלט שלא פעל כראוי. על בסיס שיחות אלה נקבעים הבונוסים או התשלומים המיוחדים. מדידות ביצוע קבוצתיות הן מאוד נדירות.

הכשרה

גם תחום זה מבוזר ברמה המוסדית והמחלקתית. אין כמעט הכשרה ספציפית לעובדי מדינה, לא לפני גיוסם ולא לאחריו. הכשרה מיוחדת למיומנויות כמו תיעוד או מחשוב, הופכת ליותר ויותר חשובה.

תהליך הרפורמה

הדיון על השינויים בניהול הציבורי הושפע באופן מועט ביותר מאידיאולוגיה. צמיחת מדינת הרווחה ההולנדית והעלייה בהוצאות הציבוריות לא היו פרי של אידיאולוגיה (סוציאל-דמוקרטית), אלא של המצב הכלכלי בראשית שנות ה-80. לאור זאת, זכתה ההפרטה בהולנד לעידוד ככלי ליעילות ניהולית וצמצום תקציבי.

"פעולת ההתייעלות הגדולה" – הארגון מחדש של השלטון המרכזי, הוצגה על ידי הממשלה הנמצאת שמאלה מהמרכז ואשר עלתה לשלטון ב-1989. מטרתה הייתה שיפור היעילות של הממשלה, על ידי צמצום



מטלותיה ושיפור המבנה הארגוני שלה. מטרה ספציפית יותר של תוכנית ההתייעלות הייתה לחסוך 600 מיליון גילדן עד שנת 1994.

ניתן לציין מספר התפתחויות עיקריות כתוצאה מיוזמת "פעולת ההתייעלות הגדולה": ראשית, ההתפתחות לקראת "מחלקות גרעין" (core departments) – מחלקות הממוקדות בתחומי קביעת מדיניות. שנית, מעבר לקראת 'סוכנויות עצמאיות' או 'עצמאות פנימית'. שלישית, טיפוח שירות ציבורי מרכזי אחד ואחיד יותר.

הקמתן של "סוכנויות עצמאיות" מבוססת במידה רבה על ההתפתחויות באנגליה. הקמתן מהווה דרך להפריד בין קביעת מדיניות לבין ביצועה. לסוכנויות ניתן חופש פעולה רב בתחומי הביצוע, כאשר לשר נשארת אחריות מלאה על קביעת המדיניות ועל פעילותן של הסוכנויות. מאז 1994 הוקמו 3 סוכנויות כאלה: משרד המשפטים הקים שירות הגירה נפרד, משרד הכלכלה הקים מרכז שירות עצמאי ומשרד החקלאות הקים מרכז למחלות בוטניות. ביחד, מעסיקות סוכנויות אלה כ-1,250 עובדים. קיים תכנון להקמת סוכנויות נוספות במשרדי המשפטים, הפנים והתחבורה. בד בבד, הקימו משרד האוצר ומשרד הפנים צוות מתאם לסוכנויות, שתפקידו לאתר צווארי בקבוק פוטנציאליים.



ביבליוגרפיה

- בן אליא, נחום, לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשילטון המקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, (1995).
- דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת המדיניות בענף התקשורת ופתיחתו לתחרות, דצמבר 1996.
- דין וחשבון הוועדה הציבורית – מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, (דו"ח קוברסקי). כרך א'+ב'. ירושלים, תשמ"ט, 1989.
- דרי, דוד, בהשתתפות בינת שוורץ-מילנר, מי שולט בשלטון המקומי?, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994.
- דרי, דוד, ועמנואל שרון, כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה / הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1994.
- הוועדה לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי פברואר 1989 (דו"ח ועדת זוסמן).
- נחמיאס, דוד, וגילה מנחם, מחקרי תל-אביב יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית – כרך ב', תל-אביב: הוצאת רמות, 1997.
- נחמיאס, דוד, ואלונה נורי, ניהול ותקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, נייר עמדה מספר 2, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997.
- Barzelay, Michael and Balak J. Armajani, **Breaking Through Bureaucracy**, Berkely, Ca.: University of California Press. 1993.
- Bennet Robert J., "Decentralization, Local Government and Markets: Is There a Post-Welfare Agenda in Planned and Market Economics," **Policy Studies Journal**, Vol. 18 No. 3. 1990.



- Cabinet Office, **Efficiency Unit, Improving Management in Government: The Next Steps**, London: HMSO (the Ibbs Report), 1988.
- Davies, Anne and William John, **What Next? Agencies, Departments and the Civil Service**, London: Institute for Public Policy Research, 1991.
- Flynn, Norman and Strehl Franz (editors), **Public Sector Management in Europe**, London: Prentice-Hall, 1996.
- Fry, K. Geoffrey, **Policy and Management In The British Civil Service Sector**, London: Prentice-Hall / Harvester Wheatsheaf, 1995.
- Fudge, Colin and Gustafsson Lennart, "Administrative Reform and Public Management in Sweden and The United Kingdom," in: **Public Money and Management**, Summer 1989.
- Gore A., "From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Cost Less," **Report of the National Performance Review**, Washington, D.C., 1993.
- Greer, Patricia, **Transforming Central Government, The NEXT STEPS Initiative**, Buckingham, Open University Press, 1994.
- Hazan, Reuven Y. "The Committee System of the Israeli Knesset: The Need for Change," **Working Papers on Comparative Legislative Studies 2: The Changing Role of Parliamentary Committees**, Lawrence D. Longley & Attila Agh, eds., 1997.
- Kemp, Peter, **Beyond Next Steps: A Civil Service For The 21st Century**, The Social Market Foundation, 1993.
- McDonald, Oonagh, **Swedish Models – The Swedish Model of Central Government**, London: Institute for Public Policy Research, 1992.
- OECD, **Governance in Transition**, OECD Publications, Paris, France, 1994.



- OECD, **Public Management Development – Survey**, OECD Publications, Paris, France, 1993.
- OECD, **Public Management Development – Survey**, OECD Publications, Paris, France, 1995.
- OECD, **Budgeting For Results – Perspectives on Public Expenditure Management**, OECD Publications, Paris, France, 1995.
- Osborne, David and Gabler Ted, **Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume, New-York, N.Y.,1992.
- Pyper, Robert, **The British Civil Service**, London: Prentice-Hall / Harvester Wheatsheaf, 1995.
- **The Role of the Civil Service**, Volume 1, Treasury and Service Committee, London: HMOS, 1994.
- Rose, Richard, **Understanding Big Government**. London: Sage. 1984.
- Rosen Bernard, **Holding Government Bureaucracies Accountable**, New-York: Praeger, 1989.
- Weimer, David L., Aidan R. and Vining, **Policy Analysis: Concepts and Practice**, Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1993.
- Woodhouse, Diana, **Ministers and Parliament: Accountability In Theory and Practice**, Oxford: Clarendon Press, 1994.

