

הקמת יחידות מטה ליישום מדיניות: מחקר מדיניות והמלצות במבט אוליטי משווה

-
גב' מורין חיו-חמו

דוקטורנטית, החוג למדיניות
ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב

-
ד"ר מעוז רוזנטל

בי"ס לאודר לממשל,
דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

המחקר בוצע עבור המרכז להעצמת האזרח
אפריל 2015



תקציר

במסגרת מחקר זה נבחן מודל יחידות היישום כפתרון אפשרי לבעיות היישום הקיימות במגזר הציבורי בישראל. נקודת הפתיחה לנושא בעיות היישום היא בעיית האחראי-סוכן הקיימת בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי המבצע. בעיה זו גורמת לכך שמדיניות שתבצע (או לא תבצע) לא תעלה בקנה אחד עם רצון המדיניות של הדרג הפוליטי. דהיינו תיווצר זליגה ביורוקרטית של המדיניות להשגת יעדי מדיניות שהדרג הפוליטי לא ביקש להשיג (עודף ביצוע או היעדר ביצוע).

יחידות היישום העוסקות בפיקוח על יישום תהליך המדיניות ואספקת מידע לגביו לדרגים הממונים, יכולות להיות פתרון לבעיה זו. מודל יחידות היישום מוצג כאן כאסטרטגיה מוסדית לפתרון בעיית האחראי-סוכן והזליגה הביורוקרטית באופן אנליטי והשוואתי בהתבסס על מקרי מבחן מבריטניה, אוסטרליה והולנד. לאחר מכן ינותח המצב הקיים בישראל ותיבחן מידת התאמת מודל זה למקרה הישראלי. טענת המחקר היא כי מודל זה יכול לסייע במניעת הזליגה הביורוקרטית שקיימת בישראל (קיימת בעיקר לכיוון של 'אל תעשה' מאשר לכיוון של 'עשה'). יתרה מכך, ייטען כי מודל זה יהיה מיטבי במקרה הישראלי במידה וכל משרד ממשלתי ישלב יחידת יישום בתוך אגף התכנון המשרדי, יהיה כפוף מקצועית ליחידת יישום מרכזית הקיימת במשרד ראש הממשלה ויהיה כפוף תפקודית לשר במשרד המסוים בו יחידה זו פועלת.

מבחינת פעילות יחידת היישום יחידה זו תעסוק בתכנון תהליך המדיניות, איסוף מידע לגבי התנהלות התהליך ופתרון בעיות דינמי במהלכו. בנוסף, טוען המחקר כי בכדי לקבל ביטוי מלא על יחידה זו להיות מעורבת בכל שלבי המדיניות מעיצוב המדיניות עד הערכתה ולעסוק בהפקת לקחים ופיתוח אסטרטגיות מוסדיות אופטימליות לקראת מהלכי המדיניות הבאים.

ממשלות שלא מיישמות את המדיניות לה הן התחייבו עלולות למצוא עצמן במצב של בזבוז משאבים חברתיים, תסכול פוליטי, סחרור קואליציוני וירידת אמון הציבור בשלטון. לדוגמא, חוסר היכולת של ממשלת יוון לעמוד ביעדי מדיניות הצנע בשנים 2010–2011, הוביל לירידה חריפה באמון הציבור ועליית תנועות מחאה כנגד חוסר יכולת משילות הממשלה (Exadaktylos and Zahariadis, 2012). מחקר מדיניות זה עוסק בבחינת והצגת כלים מוסדיים ליישום מדיניות שפותחו לשרת את הצורך של ממשלות במבנה ארגוני מתווך אשר יוכל לפקח עבורן על יישום תהליך המדיניות ולהבטיח כי מדיניות שהן עיצבו אכן תיושם. מוקד המחקר הוא במודל יחידות היישום שקיים במדינות אחרות ובשאלת התאמתו למבנה הממשל הישראלי. מחקר זה מציג ובוחר את מודל יחידות היישום באופן אנליטי והשוואתי, בראי בעיית האחראי-סוכן (principal-agent) המאפיינת יחסי דרג מנהלי ופוליטי בדמוקרטיה רבות והגוררת איתה את בעיית הזליגה הביורוקרטית (bureaucratic drift) העולה בקנה אחד עם יישום מדיניות על ידי מגזר ציבורי שהדרג הפוליטי אינו מצליח לפקח עליו כהלכה. לאחר הצגת בעיה זו, בוחן המחקר את דגם יחידות היישום והשימוש בו במקרי מבחן שונים, סוקר בהקשר זה את מגוון הגורמים היוצרים את בעיות היישום הקיימות במגזר הציבורי הישראלי ומציע דרך להתאים את מודל יחידות היישום למציאות הישראלית.

בעיית היישום של המגזר הציבורי הישראלי נובעת מסתירה בין שתי מגמות פוליטיות המאפיינות את המערכת הישראלית: חוסר יציבות בעמדת השר במשרדי הממשלה, במקביל לניסיונות של שרים לקדם מדיניות הקרובה לעמדות מפלגותיהם ללא שליטה של ממש במנגנון הפקידותי. בשל חוסר היציבות בעמדת השר, מוצאים עצמם משרדי ממשלה עם שרים מתחלפים, המותירים אחריהם במשרדים השונים אנשים שנאמנותם אינה נתונה לשר החדש או למדיניות ששר זה מבקש לקדם. כך משרדי ממשלה האמונים על תכנון מדיניות בתחום עיסוקם ויישום הוראות הממשלה על נושא זה, מתקשים לממש את מחויבותם לתהליך המדיניות. מבחינת הציבור, הדרג שנבחר על-ידי ציבור הבוחרים בכדי לקדם את רווחת האזרחים לא מביא את רצונותיו לידי ביטוי בתהליך זה. אסטרטגיה מוסדית שיכולה להגביר את יכולת משרדי הממשלה ליישם מדיניות למרות קשיים מבניים אלה היא הקמת יחידות יישום.

יחידות יישום (Delivery Units/Implementation) נועדו לשמש כמעין נציגות פעילה של הדרג הנבחר בתוך תהליך יישום המדיניות. ליחידות אלה מספר תפקידים מרכזיים: ניטור תהליכי יישום, אספקת מידע למקבלי החלטות, פתרון תקלות ביישום תוך תיווך ויצירת שיתוף פעולה בין גופים מבצעים ואכיפת מדיניות על גופים מבצעים סוררים. תאוריית הפעולה העומדת מאחורי אותן יחידות מניחה כי צוות יישום ממוקד,

גמיש ובעל יכולות גבוהות אשר יתמקד בתוצאות, יוכל לסייע למקבלי החלטות להפעיל את המערכת הממשלתית כך שזו תשיג את התוצאות הרצויות. מודל זה של פיקוח הינו מודל של 'סיוור משטרתי' ולא של 'כיבוי שריפות'. כלומר לא מדובר על מבקר המדינה או וועדת חקירה שנקראים לבקר את התהליך לאחר תומו, אלא מדובר בבקרה בזמן אמת שתאפשר למזער את הסטיות מרצון הדרג הפוליטי בעת מימוש תהליך המדיניות שדרג זה תכנן.

החלק הראשון של מחקר זה דן במכניזם של יישום מדיניות בדגש על בעיית האחראי-סוכן ובבעיית הזליגה הביורוקרטית שנובעת מבעיה זו. לאחר מכן המחקר בוחן את מודל יחידות היישום בהתייחס אל אתגרי השליטה הכרוכים ביישום מדיניות. בחלק ההשוואתי המחקר סוקר שלוש מדינות בעלות מודלים שונים של מבנים האחראים להצלחת יישום מדיניות ציבורית: בריטניה שהייתה חלוצה בנושא, אוסטרליה שיחידות היישום שלה דומות לאלה המופעלות במקרה הבריטי, והולנד רוויית השסעים הסובלת לפרקים מחוסר יציבות קואליציונית, שבחרה גם היא בבקרה על יישום המדיניות, תוך קביעת עוגנים ליישום מדיניות כבר בשלב עיצוב המדיניות ובקרה מתמדת על פעולות המגזר הציבורי בעת יישום המדיניות. עם זאת, הולנד בחרה לעשות שימוש באסטרטגיה מוסדית שונה מיחידות היישום הבריטיות. בחלק זה ייבחנו דגמים שונים אלה תוך ניסיון לעמוד על יתרונות וחסרונות כל מודל בהתייחס אל סביבתו המוסדית. לאחר מכן, תוצג בעיית יישום המדיניות בישראל ותיבחן הלכה למעשה תוך שימוש בדו"ח מבקר המדינה לגבי משבר הדיור, כמקרה מבחן הממחיש את תוצאות הבעיות המבניות-מוסדיות הקיימות בישראל. דו"ח הדיור מסמן את אותן בעיות משילות שהמודלים הנסקרים במחקר הצליחו לפתור חלק מהן באמצעות יחידות יישום.

בבחינת התאמת מודל יחידות היישום לישראל, המחקר מראה כי בשל אופייה הקואליציוני המורכב של מדינת ישראל, נכון יהיה לארגן את יחידות היישום כך שתוקם יחידת יישום בכל משרד ממשלתי, תעסוק בשילוב פונקציות אספקת המידע, התיאום והתכלול של תהליכי מדיניות, תוך לקיחת תפקיד פעיל בפתרון תקלות ואכיפת סמכויות. מערך יחידות זה יהיה מחויב בדיווח ואספקת מידע מיחידות היישום המשרדיות למשרד ראש הממשלה. כך שרי הממשלה יוכלו לקדם תהליכי יישום במשרדיהם השונים, אך לא ייווצר מצב בו המשרד מבצע פעילויות שראש הממשלה לא היה מעוניין בהן ומאבד את יכולת הפיקוח על פעילות המשרד. מעבר לכך, בשל השיפור הצפוי ביישום המדיניות הנובע מחיבור בין עיצוב המדיניות ליישומה, הרי שהמלצת המחקר תהא:

הקמת יחידות יישום בכל משרדי הממשלה, איחוד בינן לבין אגפי התכנון בתוך משרדי הממשלה השונים ובמשרד ראש הממשלה, הכפפה ארגונית של יחידות אלה לשר והנהלת המשרד תוך חיוב יחידות אלה בדיווח ליחידת המדיניות המרכזית במשרד ראש הממשלה.

מעבר לכך, יחידות היישום יצטרכו לעמוד בפני עצמן באגפי התכנון שיחבסו על אנשים מכווני יישום שיעסקו בפיתוח והטמעת שיטות יישום במשרד הממשלתי אליו יחידתם שייכת.

כשלי יישום מדיניות: בין אחראים לסוכנים

משילות היא יכולת המדינה ליצירת תנאים להסדרת הכללים ולפעולה קולקטיבית משותפת, הכוללת שחקנים מן המגזר הציבורי, הפרטי והשלישי. יכולת משילות, אם כך, נשענת על המנגנונים המאפשרים אותה - מענקים, חוזים, והסדרים, שאינם תוצר בלעדי אך ורק של סמכות וסנקציות הממשלה (Hill and Hupe, 2002: Pp 14-15). חוסר משילות בא לידי ביטוי, בין השאר, בכישלון ביישום מדיניות ציבורית, חוסר וודאות בתהליך קבלת ההחלטות ובניהול תקציבי של פעילות הממשלה שאינו משקף את עמדת הדרג הנבחר והציבור (Klijn, 2002). אחד הגורמים המרחיפים בעיה זו הוא כשל ממשלי המוכר כבעיית האחראי-סוכן: כשל זה בא לידי ביטוי כאשר האחראי (הפוליטיקאי) לא שולט במידע רלבנטי לגבי תהליך המדיניות ולעומתו הסוכן המבצע את תהליך המדיניות (ביורוקרט בארגון ממשלתי, קבלן פרטי או הנהגת ארגון לא-ממשלתי) מכיר היטב את המידע הנדרש לצורך ביצוע מדיניות ומבצע מניפולציות על ביצוע תהליך המדיניות. מניפולציות אלה גורמות לכך שהמדיניות המיושמת תואמת פחות את רצון הדרג המעצב את המדיניות ויותר את רצון הדרג המיישם (Epstein and O'halloran, 1994).

מצב זה של א-סימטריה במידע הופך בעייתי כאשר הממשלה שואפת להשגת מקסימום תפוקות במינימום עלויות ואילו גופי הביצוע, בעלי היתרון בהחזקת המידע גם בעלי מטרות שונות, מבקשים להטות את הכף לכיוונם על-מנת לקדם מטרות מדיניות ומקסום תקציבי באופן שאינו עולה בקנה אחד עם רצון האחראים. במידה וקיים מידע מלא על תהליך יישום המדיניות והתאמתו למדיניות שעוצבה מלכתחילה, יכולה הממשלה לאכוף את רצונה על הביורוקרטיה בזמן אמת. במידה והדרג הפוליטי לא מסוגל (או לא רוצה) לאסוף מידע כזה בזמן יישום המדיניות, יתכן ובסופו תהליך ימצא עצמו מול מדיניות שיושמה שלא לפי רצונותיו ורצון בוחריו. ניתן להפחית את החריגה מהמדיניות המתוכננת או מה"זליגה ביורוקרטית" (bureaucratic drift) על ידי פיקוח אם בזמן אמת או לאחר מעשה תוך גביית מחיר מהביורוקרטיה על זליגה שעלותה לדרג הפוליטי גבוהה מתועלתה (McCubbins, Noll and Weingast, 1989). נושא מחיר הזליגה הוא סוגיית מפתח כאן: בכדי שהביורוקרטיה תיישם את המדיניות שעיצב הדרג הפוליטי, תוך רתיעה מהעונש על אי-יישום או יישום של מדיניות שהדרג הפוליטי לא היה מעוניין בה, חייב להיות איום אמין של הדרג הפוליטי כלפי הביורוקרטיה שיהפוך את תועלת היישום לגבוהה מהתועלת אותה הביורוקרטיה מייחסת לאי-יישום המדיניות שהתווה הדרג הפוליטי. איום כזה יכול להיווצר כאשר הדרג הפוליטי משמר את נוכחותו בעמדות כוח לאורך זמן ונמצא שם בכדי להעריך את המדיניות שבוצעה ואת מידת התאמתה למדיניות שעוצבה (ibid).

כאשר ההרכבים הקואליציוניים של הממשלה מתחלפים, ועולה התחלופה בעמדות השרים בעוד הביורוקרטיה נשארת קבועה, זו האחרונה מודעת לעלות המדיניות המעוצבת ותועלתה מיישומה בעוד שהדרג הפוליטי האחראי לא מסוגל ליצור את אותה מחויבות אמינה לתהליך המדיניות שעיצב. כתוצאה מכך הוא אינו מסוגל לשמר איום אמין על הביורוקרטיה ולגבות ממנה מחיר על זליגה ביורוקרטית (Huber, 1998; Epstein and O'halloran, 1994). כיצד ניתן להבטיח אם כן, כי אותם ארגונים ביורוקרטיים יוציאו לפועל את סדרי העדיפויות שנקבעו על-ידי הממשלה ולא על-ידם?

חוסר פיקוח של האחראי על הסוכן הינו מרכיב משמעותי בפתרון בעיית הפיקוח על הביורוקרטיה ומניעת נטייתה להוביל מדיניות שלא אושרה על ידי האחראי (Shepsle, 1992; McCubbins, Noll and Weingast, 1989; Moe, 2006). לכן, במצבים של כשלי פיקוח מסוג זה פיתוח תכניות שנועדו לשנות את מבנה הפיקוח, המשלבות יכולות מדידת ביצועיהם של הסוכנים ביחס להיקף התקציבים עשויות לאפשר לאחראי לשפוט את פעולותיו של הסוכן ולצמצם פערי מידע בין האחראי לסוכן (Mulgan and Lee, 2001). בהקשר זה, על הפיקוח על היישום להתחיל כבר בשלב העיצוב ולכלול פונקציות נוספות שיסייעו בכך, למשל, סיוע בהשגת שליטה פוליטית על הביורוקרטיה, יכולת לצפות אתגרי יישום הנובעים מעיצוב המדיניות וניהול בעיות יישום בזמן אמת (Wanna, 2007, pp. 246-248).

פעמים רבות, מדיניות מעוצבת נכשלת ביכולתה להנחות את המיישמים מה עליהם לדעת לעשות על-מנת ליישם את המדיניות. לשם כך נדרשים 'משאבי יישום' (Implementation Resources) שמטרתם לפרש ולהפוך את החקיקה להמלצות מדיניות באופן המנסח וממליץ מהן הפרקטיקות, הן של הארגון והן ברמת הפרטים בארגון, הדרושות ליישום המדיניות (Hill, 2003). כך למעשה נוצר גורם העוסק ב'סיוור משטרת' במהלך תהליך המדיניות תוך מניעה פעילה של זליגה ביורוקרטית ולא עוסק ב'כיבוי שריפות' עם תומו (McCubbins, Noll and Weingast, ibid). דוגמה אחת למודל פיקוח מבני שכזה הינו מודל יחידות היישום (Implementation Units). במחקר זה נכיר אסטרטגיה מוסדית זו, נבחן כיצד מוסדות במקומות שונים עושים שימוש במודל זה ונעריך את מידת התאמתו למקרה הישראלי.

יחידות יישום: הגדרות בסיסיות והקשר

יחידות יישום (Implementation\Delivery Units) הינן גופים סטטוטוריים, מקצועיים ומתוקצבים, הכפופים לראש הרשות המבצעת וממונים מטעמו על הוצאה לפועל של מדיניות נבחרת. מודל יחידות היישום מהווה חלק ממנגנוני המשילות שאומצו על ידי ממשלות מרכזיות. מודל זה עונה על צורך ממשלות אלה במבנה ארגוני אשר יוכל לייצע עבורן, לפקח, ולהבטיח יישום יוזמות מדיניות באופן אפקטיבי (Truswell and Atkinson, 2011). יחידות יישום נועדו לשמש נציגות פעילה של הפוליטיקאים בתוך תהליך היישום המדיניות. הן נועדו לשמש ככוח המרכז את הפיקוח על שלבי ביצוע המדיניות ולדווח למובילי המהלך הנדרשים להתמודד עם ריבוי הכוחות והמשרדים הפועלים בכדי ליישמה (Lindquist, 2007). תאוריית הפעולה העומדת מאחורי אותן יחידות מניחה כך: אם מנהיג המערכת יוצר ומגבה צוות קטן, גמיש ובעל יכולות גבוהות אשר יתמקד בתוצאות, אותו צוות יוכל לסייע למנהיג להפעיל השפעה משמעותית על המערכת באופן שיניע השגת התוצאות הרצויות (US Education Delivery Institute).

מנגנוני העבודה הבסיסיים של יחידת היישום נכללים הן תחת שלב עיצוב המדיניות והן תחת שלב היישום, וכוללים את מעורבות היחידה ב"הליך תכנון היישום", הערכתה את התכנותו של היישום ובתפקידה החשוב ביותר: הבטחת מעורבותו המתמשכת והרצופה של רה"מ באמצעות פגישות, דיווחים ועדכונים שוטפים. יחידות וגופים האחראים על יישום מדיניות ברחבי העולם נבנים ומתהווים באופן שונה. עם זאת, ליחידות אלה מטרה זהה: לשמש חוליה מקשרת בין ראש המדינה למוסדות העוסקים ביישום מדיניות. ליחידות האמונות על בקרת ואספקת היישום מספר תפקידים חשובים (Australasian Aid and 2014 International, Development Policy Workshop):

1. וידוא כי קיים מערך תכנוני לכל גופי הביצוע המתמקד בסדרי העדיפויות שהוצבו במשרד רוה"מ.
2. מעקב אחר התקדמות התחייבויות הממשלה לפי סדרי עדיפותן וניתוח נתוני הביצוע.
3. מעורבות פעילה בשטח במטרה לזהות מכשולים ליישום וזיהוי המשאבים הדרושים לתיקון בעיות שנוצרו.
4. אחריות על תיאום בין השרים לבכירי סוכנויות ורשויות הביצוע במסגרת פורומים בהם על הדרג הביצועי הבכיר לספק מענה הולם לשאלות הקבינט ולהצעות מדיניות אותן הקבינט וגופים אחרים מציגים לאורך הדרך.
5. בניית יכולות והנחיית גופי הביצוע כיצד ניתן להוביל יישום יעיל.

הבנק העולמי מוסיף עוד הגדרות שלו ליחידות יישום ותפקידיהן (World Bank, 2010):

1. איתור והצפת סדרי העדיפויות ביישום מדיניות לפי דירוג פנימי (דירוג מקצועי על סמך מדדים כמותיים בתוך המגזר הציבורי) וחיצוני (למשל, סקרי דעת קהל של סדרי עדיפויות בנושאי מדיניות).

2. יצירת לחץ פוליטי אינטנסיבי להבאת תוצאות באמצעות מעקב שוטף וקבוע אחר התקדמות.

3. אספקת מנגנון פיקוח וניטור אתגרים של יישום המדיניות אשר יהיה מצומצם ביותר ויתמקד אך ורק בסדרי העדיפויות החשובים של הממשלה.

4. החלת אחריות על השרים והפקידות הבכירה בנוגע ליישום סדרי העדיפויות שהוגדרו על-ידי רה"מ תוך קיצוץ תקציבי במשרדים שלא עומדים ביעדים שנקבעו.

5. תמיכה ועידוד חדשנות, תיאום בין-משרדי, יצירתיות בפתרון בעיות. העבודה היא משותפת והמשרדים אינם עובדים בחלל ריק: היועצים האחראים על היישום כל הזמן שם לסייע למציאת פתרונות.

מהמשגות אלה כמו גם מבחינת יישום המודלים האלה בפועל, עולה כי תפקיד יחידות היישום מתחיל כבר בעת עיצוב המדיניות ולא רק לאחר יישומה. לא בכדי יוזמי יחידות היישום במרבית המדינות היו שרים בכירים ובעלי ניסיון רב שהכירו מקרוב את בעיית פערי היישום, או זליגה ביורוקרטית הלכה למעשה. אותם שרים, גם אם היו חלק מקואליציה פוליטית ומנהלית שאפשרו עיצוב מדיניות ששיקפה את רצונותיהם, עדיין נאלצו להתמודד מול מוסדות העוסקים בתקצוב ובניהול מדיניות ציבורית שלא ראו ביישום המדיניות חלק מאחריותם (Lindquist, 2007). לפיכך, נראה כי לא בכדי הופעתן של יחידות היישום נבעה הישר מתוך המערכות הפוליטיות והציבוריות במדינות, אשר ביקשו לצמצם את הזליגה הביורוקרטית באמצעות כלים ייחודיים המותאמים למבנים המוסדיים שלהן. יחידות היישום, מעורבות באופן פעיל באתגרי היישום והאתגרים הביורוקרטיים, על-מנת לסייע למיישמים להתגבר על הגורם המעכב של הצורך להתמודד עם מספר דרישות שונות ולהוביל לסיום היישום המדיניות (Barber, Kihn and Moffit, 2011). נבחן כעת באופן השוואתי שיטות שונות ליצירת גופים וכללי משחק מוסדיים שנועדו לסייע ביישום מדיניות.

כלים מוסדיים לצמצום פערי יישום: מבט השוואתי

מדינות שונות בחרו באסטרטגיות מוסדיות שונות כדי להתמודד עם בעיית היישום והזליגה הביורוקרטית. מטרת סקירה קצרה זו היא לעמוד על הדומה והשונה בשיטות הפעולה של מודלים אלה ולהבין את תרומתם להפחתת הזליגה הביורוקרטית בתהליך היישום בין האחראים הפוליטיים לבין הסוכנים הביורוקרטיים.

המודל האנגלי

בבריטניה, מודל יחידת היישום המרכזי הוא יחידת היישום במשרד רוה"מ (Prime Minister's Delivery Unit - PDMU). מטרת יחידה זו עם הקמתה הייתה "להבטיח את יישומן של תוצאות המדיניות החשובות ביותר של ראש הממשלה". יחידת היישום במשרד רוה"מ הבריטי הייתה מפורסמת בשל מעורבותה המוצלחת במדיניות בריאות, חינוך והפחתת פשיעה. כתוצאה מכך, משרד ראש הממשלה הבריטי שילב יחידות אלה באופן פעיל במטרות מדיניות רבות ומגוונות אותן חתר להשיג ראש הממשלה הבריטי. תפקיד יחידות היישום היה בקרה ומעקב אחר יישום החלטות הקבינט הביצועיות לרוחב כלל תחומי הממשל, ניהול התכנית הממשלתית להפחתת הרגולציה וקיצוץ המנגנונים הביורוקרטיים.

דגמי יחידות היישום בבריטניה עברו שינויים לאורך שנים. לקראת סוף שנות ה-90 פעלו משרדי הממשלה הבריטיים על בסיס דגם שנקרא PSA או Public Service Agreements. שיטת ה-PSA כללה פירוט גבוה ומקיף של כל המטרות, שאפשר הן הבנה של מה שיש לבצע והן יכולת מדידה של ביצוע המטרות. מטרת ה-PSA הייתה ישירה: לשדר ליחידות הביצוע מסר אחיד כי ממשלת הלייבור איננה מקלה ראש במשימת היישום ומקשיחה עמדות בנוגע לרמת הביצועים של המגזר הציבורי. הבעיה היא שהיעדים היו ארוכי טווח ולא איפשרו אחריות סבירה. בשנת 2000 הופחתו 600 היעדים של ה-PSA ל-160, וצומצמו היקפם וטווחי הזמנים שהוגדרו להם. בעיה מרכזית שעלתה היא חוסר בשימוש בתמריצים חומריים עבור התקדמות ביעדי ה-PSA, התמריץ היחיד היה אחריות של השר ונשיאה אישית שלו באחריות ליישום המדיניות (Panchamia and Thomas, 2014b).

ה-PMDU עבדה במקביל ל-PSA וסיפקה דיווחים שוטפים ובלתי פוסקים, באופן יומיומי, כאשר רוה"מ הקדיש זמן אישי רב למעקב אחר 17 סדרי העדיפויות שהציב משרדו. כאשר יישום מדיניות כלשהו סטה מן המסלול, היה על היחידה לעבוד בצמוד למשרדים ולבחון מהם האתגרים שאינם מאפשרים ביצוע ויישום של היעדים (Panchamia and Thomas, 2014b). הבעיה המרכזית נוצרה כאשר היה צורך לייצר עמידה ביעדי ה-PSA שרבים מהם היו חוצי משרדים ומחלקות ולכן היה על ה-PMDU להכניס תחת כנפיה הקטנות יותר ויותר גופים. כתוצאה

מכך כל הסכם PSA קיבל וועדה מיוחדת שכללה נציגים מכל הגופים המעורבים, ותפקידה של יחידת היישום השתנה והתרחב תוך שהוא כלל לימוד והבנה של איך מיישמים מדיניות ולא רק בקרה ופיקוח על עמידה ביעדי יישום.

עם עליית ממשלת הקואליציה הרב-מפלגתית לשלטון היא ביטלה באופן מיידי את ה-PSA ואת ה-PMDU כחלק מהחלטה לקיצוץ משמעותי בתקציבים והחלפת יעדי היחידות ב-Structural Reform Plans, שמטענתן היא שהממשלה איננה יכולה להתחייב לתפוקות אבל כן יכולה להתחייב לתשומות. כלומר, שכעת לכל יחידה יש סדרת פעולות המתייחסות לכל יעד שהוצב על-ידי ממשלת הקואליציה המכהנת, מוגדרים יעדי זמנים ליישום כל פעולה לקראת השגת היעד וקיימת נכונות לשינוי פעולות ולוחות זמנים בכדי לעמוד ביעדי היישום. מתוך כך הוקמה ב-2012 יחידת היישום (Implementation Unit (IU), שתפקידה חופפים לאלה של ה-PMDU ותפקידה הוגדר כסיוע למחלקות להשגת סדרי העדיפויות של רה"מ וסגנו, והיא מוקמה בקבינט במשרד רה"מ.

כך למשל מציינת מנהלת יחידת היישום במשרד רה"מ הבריטי בפאנל שעסק בהצלחת יחידות היישום במדינות שונות, כי מספר שינויים משמעותיים התהוו במגמות היישום מאז המעבר למשטר קואליציוני (Truswell and Atkinson, 2011):

1. מעבר למדידה על פי תשומות ולא על פי תפוקות.
2. התמקדות רה"מ ביישום תכניות גברה עקב הצורך בעמידה ביעדים רבים תוך הכלת עמדות השותפים לקואליציה בעת עיצוב ויישום המדיניות.
3. הגברת השקיפות במגזר הציבורי: מי עשה מה, כמה בזבזו, אלו רשויות עמדו או לא עמדו ביעדים, זאת מתוך התפיסה כי שקיפות גבוהה מביאה לאחריות גבוהה יותר. כך למשל, כל משכורת ציבורית הופיעה ברשת והיה ניתן לדעת כמה מקבל כל בעל תפקיד ציבורי. את השקיפות עודדו באמצעות סנקציות שיצרו איום אמין כלפי המגזר הציבורי: בעת שעלתה השאלה של אתגר הסרת ה-red tape, במקום להתייעץ עם היחידות אילו רגולציות יוסרו ואילו יישארו, המסר שעבר היה - באם לא תגישו מידע נגיש ושקוף סביב המדיניות אותה אתם מבקשים להשאיר, הכול יוסר.
4. אינטגרציה בין היישום לבין המצב הפיסקאלי עלתה באופן ניכר וכך גם האינטגרציה בין משרד רה"מ למשרד האוצר. היעדים המתנגשים של הצורך בשליטה פיסקאלית בהוצאות לבין הרצון ליישם תכניות, הפכו ליעדים מקבילים, כאשר מימון צעדי מדיניות הוא תנאי ראשוני לעיצוב ויישום תכניות ואם אין מימון אין מדיניות.

גורם חשוב במערך יישום המדיניות הבריטי הוא השר לשירות הציבורי שאחראי על עיצוב ויישום מדיניות ציבורית. באופן מסורתי רה"מ מכהן בתפקיד זה. החל מ-1992 השר רשאי להאציל סמכויות לשרים ומכאן נתון להם הכוח למנות יועצים למשרדיהם באמצעות שלוחה של המשרד הקרויה Extended

Ministerial Office (EMO). אחד התפקידים שהוגדרו במסגרת המבנית הבנויה בחלקה ממשרתי ציבור ובחלקה מיועצים מקצועיים, שרובם מונו על-ידי השר, הוא תפקיד שכל כולו מתמקד ביישום ובדיווח ליחידת היישום במשרד רה"מ (Mulgan and Lee, 2001).

המקרה הבריטי מעניין מבחינת נושא המשילות: עד הבחירות ב-2010 נתפס מבנה חלוקת העוצמה הבריטי כסמכותני ביותר מבין המודלים הפרלמנטריים, וגם הוא נאלץ להתמודד עם בעיית האחראי-סוכן וזליגה ביורוקרטית. ההעדפה במקרה הזה הייתה יצירת מספר הסדרים מוסדיים (PSA, PMDU, IU) שלכולם אותה מטרה: הפיכת יעדי היישום למוחשיים, מדידים ומחייבים מבחינה פוליטית וביורוקרטית. לאחר בחירות 2010 שהובילו לשינוי מבנה חלוקת העוצמה בבריטניה ולניהול הממשלה על ידי קואליציית מפלגות נעשה ניסיון לשנות את מבנה תהליך הדיווח והפיקוח על יישום מדיניות. אולם גם כאן בסופו של עניין חזרה הממשלה אל אותה אסטרטגיה מוסדית של יחידה ארגונית העוסקת בפונקציות המרכזיות של תהליך היישום: דיווח, כימות, מדידה, סנקציות ומחויבות לענישה ואכיפה בכדי לוודא שרצון הדרג הפוליטי בא לידי ביטוי מוחשי בתהליך היישום. המקרה הבריטי מלמד גם על מחויבות מתמשכת לתהליך המדיניות ויצירת איום אמין שנובע מעצם מעורבות פעילה של הדרג הפוליטי ביישום המדיניות. לקח נוסף שנובע מהמעבר למבנה קואליציוני הוא שראשי המפלגות המרכזיות בקואליציה צריכים להיות מתואמים ביניהם לגבי מהלכי המדיניות המרכזיים גם אם ראש הממשלה הוא זה המוביל את מאמצי היישום.

בכדי להרחיב את היריעה נפנה כעת לבחון נושא זה במקרה האוסטרלי בו גם נעשה שימוש באסטרטגיה מוסדית דומה בכדי לחזק את תהליך היישום. המקרה האוסטרלי דומה למקרה הבריטי מבחינה תרבותית והכפיפות הסמלית של המוסדות הנבחרים למלוכה הבריטית. יתרה מזאת, המקרה האוסטרלי דומה לזה הבריטי בשל דומיננטיות של שתי המפלגות הגדולות תוך שיתופי פעולה מזדמנים עם שותפים קואליציוניים בעת הרכבת ממשלות. מבחינת מבנה המגזר הציבורי, אוסטרליה עברה רפורמות נרחבות הדומות לאלה שעבר המגזר הציבורי הבריטי, ממגזר ציבורי ריכוזי לביזור סמכויות וסוכנויות ממשלתיות עצמאיות. השונות בין המקרים עם זאת מרובה דיה בכדי לבחון אם האסטרטגיה המוסדית שנבחרה כדי למנוע זליגה ביורוקרטית וחיזוק המשילות דומה למרות השונות המבנית בין אוסטרליה לבריטניה. אוסטרליה היא בעלת משטר פדרלי, הבית העליון של הפרלמנט מרובה סמכויות מזה זמן רב ומהווה שחקן פעיל בפוליטיקה האוסטרלית. יתרה מזאת, בשל מבנה המשטר האוסטרלי הייחודי, הנטייה לקואליציות של מפלגות כבסיס להקמת הממשלה נפוצה יותר מאשר במקרה הבריטי.

המודל האוסטרלי

יחידת היישום באוסטרליה חיה בתפר שבין פוליטיקה לניהול והממד הפוליטי תמיד ישפיע ויעצב את אופן פעילותה. על כן, כאשר הפוליטיקאים דנים בנושא מסוים במסגרת החלטת ממשלה, הם צפויים לבחון בעיקר שיקולים של רווח פוליטי והון אלקטוראלי פוטנציאלי שיתקבל מהחלטה. הקונסטלציה הפוליטית הזו יוצרת מתחים בין אחריות אישית של שרים ואחריות קולקטיבית של הקבינט. האחריות הקולקטיבית של הקבינט מחייבת יכולת חזקה של יישום מדיניות. לשם כך הוקמה ה-Cabinet Unit for Implementation תחת סמכותו הישירה של ה"מ ומזכיר משרדו, בתוך מחלקת "מדיניות אסטרטגית ויישום" (Strategic Policy and Implementation). מטרתה לחזק את רוה"מ ויכולת יישום החלטות הקבינט בסביבתה תוך הבנה אסטרטגית של חשיבות סדרי העדיפויות העומדים לפתחו של הקבינט.

המחלקה האסטרטגית עובדת באופן פרטני על יכולות היישום של השלטון המרכזי וניטור התקדמות ביישום פרטני של החלטות, תוך ניסיון לזהות גורמי סיכון לאי-ביצוע. השלב החשוב ביותר בעבודת יחידה זו נעשה סביב תקופת הגשת התקציב במסגרתו עליה לייעץ לרוה"מ לגבי סדרי העדיפויות שיכללו בתקציב. חשוב להדגיש כי גם בפונקציית היחידה חלו שינויים עם השנים. אמנם, היא איננה אחראית באופן ישיר על כינון שיתופי פעולה או בקרת איכות, אולם בשנים האחרונות עלה הצורך בהגברת יכולות היישום לא רק באמצעות דיווח ומעקב, אלא גם באמצעות הכשרה ובניית תכניות מקצועיות לשיפור פרקטיקה היישום. התכנית המשנית של היחידה מעודדת בניית יכולות יישום באמצעות חיזוק הקשרים והרשתות דרכם ניתן לחלוק ידע מקצועי של אנשי ביצוע מיחידות ממשלתיות שונות בנוגע לאסטרטגיות יישום מדיניות ציבורית (Better Practice Guide, 2014). מכיוון שהיחידה עוסקת בתכניות המדיניות המורכבות יותר אשר כוללות יותר סתירות וניגודים פנימיים בין השחקנים, למשל תכניות לעידוד ערי עתיד או רפורמה בבריאות, ההתמקדות היא בניהול סיכומים וקיום מו"מ עם הגורמים התקציביים בטרם אישור ההחלטה. מעבר ליחידה עצמה, ישנם מעל ל-100 אנשים נוספים במשרד רוה"מ האחראים על אלמנטים שונים של אספקת דיווח על התקדמות יישום וניהול.

כך, גם במקרה האוסטרלי נבחרה אסטרטגיה מוסדית המבוססת על אספקת מידע מדיד ומדויק ככל האפשר לגבי תהליך היישום, קביעת יעדי יישום ברורים כבר בשלב עיצוב המדיניות ודיווחיות של היחידה ישירות למוביל המדיניות דהיינו לראש הממשלה. יש גם להדגיש את ההיבט של משא ומתן וגישור על גבי פערים פוליטיים ומנהליים עוד בשלב עיצוב המדיניות וגזירת תכנית יישום מתוכו, תוך איחור כשלים פוטנציאליים ופתיחתם טרם העלייה על מסלול יישום המדיניות. מעבר לכך, מודגש גם ההיבט של איסוף מידע ארגוני ובניית רשתות להעברת מידע שיאפשרו פתרון בעיות מקומי והפקת לקחים לקראת המשך עיצוב ויישום מדיניות.

המודל ההולנדי

הבחירה לעסוק בדרך בה הולנד מתמודדת עם בעיות יישום כהשלמה למקרים הבריטים והאוסטרליים נובעת מהדמיון החברתי והפוליטי בין ישראל לבין הולנד. החברה ההולנדית הינה שסועה ומפוצלת, ומאפיין זה של החברה ההולנדית מתורגם למערכת הפוליטית בדמות ממשלת קואליציה דומיננטית המרכיבה את הממשלה, ומפולגת למחלקות אשר להן כוח רב. כמו בישראל (עד בחירות 2015), בהולנד אחוז החסימה נמוך ביותר ומושבי הפרלמנט מפוצלים בין מפלגות רבות. בעשור האחרון ידעה הולנד חוסר יציבות יחסי למדינה (חמש ממשלות התחלפו בעשר שנים). בנוסף, המערכת הביורוקרטית נחשבת מאוד קשיחה ושאינה מצליחה להתגבר על מחלוקות בין המרכיבים הפוליטיים. בשנות ה-80, הפיצול הזה הגיע למיאוס חברתי כאשר השלכותיו השליליות יצרו תסכול בקרב רבים עקב חוסר יכולת יישום של מדיניות ציבורית. בתקופה זו החל המעבר מממשלה מרכזית וריכוזית לממשלה המבזרת סמכויות לרמות ממשל שונות (Steen and VanderMeer, 2007). שינוי משמעותי נוסף התרחש ב-2011 אז נעשה הסכם קואליציוני בו הוסכם על מיזוג מחלקות, יחידות תפעוליות, יחידות בקרה ויחידות שירות, העברת אחריות חלקית לשלטון המקומי, הקפאת שכר, העלאת גיל הפרישה ודרישות גבוהות יותר מהדרג הבכיר (Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2012).

במקרה ההולנדי, אין יחידות יישום ייעודיות. כשיש חילופי ממשלות אין שינוי משמעותי במגזר הציבורי או כניסה נרחבת של מינויים פוליטיים, כל שר זכאי למינוי אישי בודד וכל שאר התפקידים שייכים לשירות הציבורי. שלא כמו במקומות אחרים, למשל בריטניה, אין חילופים מרובים בשירות הציבורי כשמתחלף רה"מ ולכן אין כמעט מצבים בהם יועצים חדשים נכנסים ונוצרים עימותים בין הדרג הפוליטי למנהלי. יועץ יכול להתחיל לעבוד אצל ראש ממשלה ממפלגת הנוצרים הדמוקרטים ולהמשיך לאחר מכן אצל ראש ממשלה מהמפלגה הליברלית. הליך יישום המדיניות נחפר למידותיו של רה"מ ועם כניסתו ישנם דיונים מהן המטרות ומהם היעדים אותם מציב רה"מ וכיצד הוא מעוניין לקבל את המידע העוקב אחר יישומו. אותם מדדים העוקבים אחר היישום משמשים כמעין רשימת מעקב ליישום המחייבת את מעצבי המדיניות לתשומת לב פרטנית למרכיבי היישום של הצעת המדיניות, עוד לפני קביעת מדיניות והוצאת הנחיות ליישום על ידי הממשלה (Hill and Hupe, 2002: pp. 160-170).

כך למשל, ב-2011 נקבעו ע"י הקבינט 74 מטרות ליישום אשר עוצבו בתצורת אבני דרך שנתיות אליהן יש לשאוף להגיע מדי שנה. כאן חשוב להדגיש כי המדידה הינה עצמאית מיחידות הביצוע האחראיות על היישום, ואלה האחרונות אמונות רק על אספקת המידע שיימדד במשרד רה"מ. מבחינת היישום, או ההספקה (Delivery) של מדיניות, הולנד הקדישה תשומת לב ניכרת לנושא במהלך של 15 השנים האחרונות, אמנם ללא יחידות יישום אך באמצעות גישה המכוונת לקיים רפורמות אופרציונאליות, ולא רשמיות, הכוללות את האיך, במקום המה ובאמצעות שאיפה ליישום מחויבויות הממשלה וקיום סדרי העדיפויות כפי שמשרד רה"מ הגדיר זאת (Institute for Government, 2011).

היועצים במשרד רוה"מ (Ministry of General Affairs) מוודאים שכאשר הפוליטיקאים מנהלים מו"מ על הסכמים עם הגופים המבצעים, הם יקבלו את כל המידע, הנתונים והמספרים המדויקים ביותר ככל הניתן על-מנת שההסכמים אכן יתממשו ותכניות מדיניות יבואו לידי יישום. הבעיות המרכזיות נובעות מקיומה של ממשלת הקואליציה: מהלכי מדיניות לוקחים יותר זמן משום שצריך לנהל מו"מ; המדיניות שנבחרת יותר מאוזנת ממה שרוצים כי צריך להגיע לפשרות; לעתים כאשר המדיניות יותר מדי מאוזנת השינויים אינם יכולים להיות גדולים או משמעותיים מדי. לכן, בהולנד קיימים ארבעה משרדי תכנון המהווים מוסדות ממשלתיים עם מעמד של סוכנות: ייעוץ למדיניות כלכלית (CPB), ייעוץ למדיניות איכות ושימור סביבה (MNP), ייעוץ למדיניות חברתית (RPB), וייעוץ למדיניות תכנון אורבנית ואזורית (SCP). בכל אחד מהם פועלים יועצים מקצועיים בעלי עצמאות פוליטית מהשר העומד בראשות המשרד, וביחד מספקים ארבעת משרדי התכנון כמעט 300 דוחות מדי שנה ומספקים עשרות עצות באופן יומיומי לשרים. היתרון העצום בקיומם הינו השיח המתבסס על נתונים ומספרים במקום על הערכות וסיסמאות פוליטיות ובכך לאפשר מעקב מבוסס יותר אחר כשלים בעיצוב ויישום מדיניות (Scholten and van Nispan, 2014).

לסיכום הסקירה ההשוואתית, ניתן לראות ניסיונות במקומות שונים המודעים לסיכוני הזליגה הביורוקרטית להגביר את הפיקוח על יישום המדיניות. ניתן לראות שהדבר קיים בשיטות ממשל רוביות, רובניות ורב-מפלגתיות כאחד גם אם בתצורות ארגוניות שונות. ככלל, ניתן לראות בשלוש המקרים שבחנו כי מעבר למשטר של מדידה וחידוד יעדים ביישום מדיניות הופך להיות אסטרטגיה מקובלת. גם במקרה ההולנדי בו נראה כי יחידה זו היא הפחות סמכותנית מכל המקרים בהם דנו, עדיין יש מחויבות ברורה לאספקת מידע למקבלי החלטות לגבי המאפיינים של תהליך המדיניות בתחום בו מקבלי החלטות מבקשים לפעול. במקרה הבריטי והאוסטרלי גם במצב של משטר קואליציוני יחידות אלה מבצעות ניטור של תהליך היישום עצמו, עוסקות בפתרון בעיות ותקלות בתיאום המתרחשות בתהליך ואכיפה על יחידה מיישמת שאינה ממלאת את תפקידה. נדמה כי השונות בין המקרה ההולנדי למקרה האוסטרלי והבריטי הוא ההבנה בין שותפים קואליציוניים כי עליהם לאגד כוחות ולפעול במסגרת יחידה כזו בכדי לאכוף את שיווי המשקל בין המפלגות המייצגות את ציבור הבוחרים על המגזר הציבורי.

מעבר לכך, קריטריון העמידה ביעדים ובהתחייבויות הממשלתיות התקיים לאורך מרבית מקרי הבוחן בהם יחידות היישום מילאו תפקידן בהצלחה. עמידה ביעדי המשילות מתאפשרת באמצעות זיהוי בעיות היישום: הפער בין המדיניות המעוצבת למהלכים בפועל אותם נוקטים הגופים המבצעים (Weimer and Vining, 2005, ch. 12). אם כן, שתי הפונקציות המרכזיות של יחידות היישום הינן פיקוח מדוקדק של תהליך היישום והערכת התקדמות לעומת כשלים ביישום. לשתי הפונקציות הללו חשיבות רבה בהעלאת מודעות השרים והמנהלים ואספקת צפי להתמודדות עם בעיות יישומיות עתידיות עוד בשלב תכנון המדיניות,

יישום מדיניות במגזר הציבורי בישראל

חלק גדול מממשלות ה-OECD מצויות תחת אותם לחצי משילות המגיחים מכיוונם של האופוזיציה ושל הציבור ולכן חשיבותו של שינוי מבני המסייע להפחית מאותם לחצים הביאה להעתקת מודל יחידות היישום הבריטיות למערכות רבות ושונות. אולם, שינוי מבני המבקש לייצר יחידות יישום דוגמת המקרה הבריטי צריך שייבחן אל מול יכולת ההתמודדות של ממשלות ישראליות בעבר בעת שניסו לאמץ רפורמות ציבוריות. הנהגה חזקה ומתמשכת, גישה כוללנית והשימוש האפקטיבי במשאבים, הם תנאים מקדימים חשובים להצלחת יישום מדיניות (Better Practice Guide, 2014). המגזר הציבורי בישראל מאופיין בבעיות אחראי סוכן שונות. הדבר בא לידי ביטוי במעורבות גבוהה של הסוכן (דהיינו המגזר הציבורי) בעיצוב מדיניות ציבורית (Meydani, 2008; Rosenthal 2012), כמו גם באכיפה סלקטיבית של יישום מדיניות על ידי השרים במשרדי הממשלה השונים (Rosenthal and Wolfson, 2013).

נראה כי בעיות השליטה האלה המקרינות הן על עיצוב והן על יישום מדיניות בהקשר הישראלי באות לידי ביטוי גם בסוגיית משבר הדיור שהפכה לאחרונה מרכזית בשיח הציבורי בישראל. כיוון שכך, רק טבעי שגם ישראל תבחן את האפשרות לעשות שימוש בדגם יחידות היישום שנועד לסייע בפתרון בעיות אלה. בחלק זה של המחקר נצביע על נקודות כשל מרכזיות הבאות לידי ביטוי במגזר הציבורי בישראל ומשפיעות על יכולת היישום של מגזר זה. נעשה שימוש בדו"ח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור כדי להראות כיצד נקודות אלה באות לידי ביטוי ביכולת היישום של המגזר הציבורי בישראל. על בסיס ניתוח זה נציע דרך לשילוב מודל יחידות היישום במערך הממשלתי בישראל.

המגזר הציבורי בישראל:

תמונת מצב

המגזר הציבורי הישראלי נע בין שתי מגמות סותרות. מצד אחד, קיימת רמה גבוהה של פוליטיזציה של המגזר הציבורי, מה שמאפשר באופן פוטנציאלי לפוליטיקאים לגרום לו לפעול למען השגת המטרות שעוצבו על ידי הדרג הנבחר. עם זאת, חוסר היציבות הפוליטית המאפיינת את המערכת הפוליטית הישראלית זה מספר עשורים, מטילה ספק ביכולתה של מערכת זו ליצור מדיניות קוהרנטית שניתן ליישמה. כך שכחוצאה מחוסר היציבות של הממשלות הנבחרות מחד, וחוסר יכולתן לקדם מדיניות מכרעת בשל שיקולים קואליציוניים מאידך, רצונו של הדרג הפוליטי לגבי נושאי היומיום של המדיניות הציבורית העוסקים ברווחת האזרחים (וכחוצאה מכך ברצונו של הציבור) לא בא לידי ביטוי באופן מכריע דיו (Nachmias and Arbel-Ganz, 2005). יוצאי דופן בהקשר זה הם מקרים של ראשי ממשלות דומיננטיים עם קואליציה נשלטת היטב דוגמת ממשלת האחדות של 1984-1988, ממשלת רבין 1992-1995 וממשלת שרון 2003-2005. לכן הדרג המבצע הוא זה שמוביל ומבצע פרויקטים שונים ורבים ללא פיקוח מהותי של הדרג הפוליטי, שמוצא עצמו נודד בין משרדי ממשלה שונים ללא יכולת להבין את פעילות המנהל באופן מעמיק שיאפשר פיתוח מדיניות ראויה כמו גם פיקוח פוליטי עליה. למעט שרים המשובצים במשרדי ממשלה שסדר היום שלהם עולה בקנה אחד עם זה של השר, יישום המדיניות לוקה בחסר (Rosenthal and Wolfson, 2013).

נקודה חשובה בהקשר זה היא הדרך בה שחקנים פוליטיים יכולים לפעול במסגרת שיטת ממשל פרלמנטרית רב-מפלגתית כמו זו הנהוגה בישראל. שיטת ממשל זו מבוססת על פרדוקס פנימי: מצד אחד ממשלה המובילה תהליכים תיבחן בבוא יום הבוחר על מעשיה, הישגיה וכישלונותיה. כך שיש צורך כללי משותף של כל החברים בקואליציה להגיע להצלחה כוללת וליהנות מפירות עשייתם הקולקטיבית. מצד שני, המשתתפים בקואליציה רב-מפלגתית הם מתחרים פוטנציאליים שבחלק מהמקרים מכוונים ממש לאותו קהל בוחרים. כך בעוד יש להם מוטיבציה ליהנות מפירות עשייתם שלהם, עליהם להראות כי כל ההצלחות הם של מפלגתם ואילו כל הכישלונות שייכים למפלגות האחרות. במצב כזה, על מפלגות ליצור מערך סבוך של פיקוח הדדי בו הן מוודאות כי כל הצדדים ממלאים את חלקם הן בעיצוב והן ביישום מדיניות, גם אם הדבר לא עולה בקנה אחד עם האינטרס האלקטורלי שלהם (Rosenthal, 2014; Martin and Vanberg, 2005; Heller, 2001; Huber 2000).

תופעה נוספת במגזר הציבורי בישראל, היא שבהיעדרה של מנהיגות פוליטית יציבה שיכולה ליזום שינוי מדיניות בלי להיכנס לסחרור קואליציוני, עולה כוחם של שחקני ווטו שפועלים במסגרת תהליכי עיצוב מדיניות. בהקשר הישראלי בולטת בהקשר זה מערכת המשפט במובן הרחב של המילה (היועץ

המשפטי לממשלה ובית המשפט העליון). במדינות בהן קיימת תחרות סבירה בין רשויות יציבות ומאוזנות, גורמים אלה אמורים להגביל את עוצמת המגזר הציבורי מול הפרלמנט והממשלה (Peters, 2005:328–330). מערכות משפטיות במערכות פוליטיות דמוקרטיות, מטילות ווטו על החלטות ובכך בפועל יוצרות מדיניות, אם כתוצאה מהימנעות מלקיחת מהלכים שיפסלו על ידי מערכת המשפט או כתוצאה מהחלטות מחייבות של מערכת המשפט המובילות לביצוע מהלכים על ידי המגזר הציבורי. בכך הופכת מערכת המשפט לשחקן ווטו שיש ביכולתו למנוע ממקבלי החלטות לזוז מעמדת סטאטוס קוו אל עמדת מדיניות אחרת. ככל שיש יותר שחקני ווטו במערכת וקיים ביזור רב יותר בתוכה, נטיית מערכות משפטיות במהותן להתערב בתהליכי מדיניות עולה (Tsebelis, 2002). במלים אחרות, ככל שהמערכת מתקשה להוביל תהליכים יציבים וברורים, מערכות משפטיות נוטות להשפיע יותר על תהליכי קביעת מדיניות. ואכן מבדיקות השוואתית של רמת מעורבות שופטים בתהליכי עיצוב מדיניות בדמוקרטיות מערביות – כולל ארה"ב ובריטניה – מקבלת ישראל את המקום הגבוה ביותר בדירוג (ibid: 132). מעבר לכך, מגזר ציבורי שמושפע מתקנות משפטיות ומכללי משחק שנקבעים בבתי משפט לגבי תהליכי מדיניות (דוגמת המגזר הציבורי האמריקני), בוחן את אפקטיביות פעילותו לפי העמידה בכללים ובתקנות ולא על פי ביצועיו בפועל (Aberbach and Rockman, 1997).

בהקשר הישראלי אותה השפעה כבר נותנת את אותותיה. מחקרים שנערכו בשנות ה-90' הראו כי אפילו מוסד מבקר המדינה שאמור על פי חוק יסוד מבקר המדינה, לבקר את השלטון לא רק על בסיס תקינות חוקית אלא גם בהתייחס ליעילות ניהול מוסדות המדינה, משתמש גם בהקשר לנושאים אלה בקריטריונים משפטיים ולא בהתייחס לאפקטיביות, יעילות או היכולת למשול (ברזילי ונחמיאס, 1998). כך כשלי הממשל בישראל כפי שאלה קיימים במגזר הציבורי ויוצרים חוסר יכולת לעצב ולהוביל תהליכי מדיניות, גורמים למערכת המשפט ולשחקנים הדומים לה בדרך בה הם תופסים את תפקידם, להפגין מעורבות רבה יותר בתהליכי המדיניות. מעורבות זו אינה מכוונת לעיצוב ותכנון סדור של מדיניות ציבורית אלא לקביעת מגבלות על עיצוב ויישום מדיניות, מה שמקשה על מהלכי מדיניות גם כאשר האפשרות הפוליטית לכך קיימת (Meydani, 2012).

בכדי לחזק ולשפר את תהליכי עיצוב המדיניות בישראל הוקמו בשנים האחרונות יחידות תכנון אסטרטגי במשרדי הממשלה. אחת המטרות המפורשות של יחידות אלה היא לשמש פלטפורמה לשיפור יכולת היישום של הממשלה. האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה ביקש לקדם את הקמתם של אגפי מדיניות במשרדי הממשלה מתוך מטרה לשפר את יכולות הניהול של מנהלי המשרדים באמצעות פיתוח יכולות תכנון, צורך שהתחדד בשנים האחרונות כחלק מהליך של תכנון מדיניות לאומית בממשלת ישראל. אגף זה נועד, בין השאר, להוביל שינוי שמטרתו: "יצירת מנוף להשגת יעדי הממשלה בתחומי התכנון, הניהול, הביצוע והבקרה" (גל, 2009). בחינה מעמיקה של האגף העלתה כי אחד הקשיים של המנכ"לים ביישום תהליכי תכנון ארוך טווח, הינו היעדר גוף מטה מרכזי שיעסוק באופן מלא בגיבוש האסטרטגיה ובהתוויית הדרך ליישומה. גם כאשר קיים "מוח מרכזי" במשרד הממשלתי, לעתים רבות

אין לו זיקה לפונקציות שונות וקריטיות להצלחתו דוגמת מחקר, הערכה ותקצוב ובמקרים אחרים הוא אינו ממוקם בשדרת הניהול המרכזית באופן המבטיח השפעה של ממש בארגון (חוזר נש"מ מס' 5/2011).

אגפי התכנון במשרדי הממשלה מהווים מוסדות בוני יכולות, דוגמת 'המוח המרכזי' שהקמתם עשויה לתרום לשיפור ההתנהלות של הממשלה ולקידום קפיצת מדרגה. הפונקציה הבסיסית ביותר של יחידות התכנון הינה חתירה להטמעת שיקולים מבוססי חשיבה לטווח רחוק במסגרת העשייה הממשלתית. מטרת היחידות היא לסייע לקובעי המדיניות ומבצעה בכל הדרגים להבין את האתגרים העומדים מולם ולפעול בצורה אפקטיבית. לשם כך נקבע כי אותן יחידות ירכזו את נושאי התכנון, המחקר, ניתוח המדיניות, המדידה וההערכה בכל אחד ממשרדי הממשלה (מכון ראות, 2008). כך במדריך הממשלתי הראשון על הנושא נכתב באותה עת כי: "...מעטה, יעשה מעקב אחר התקציבים שיוקצו לתוכניות השונות, והקצאת הכספים תהיה על בסיס התוצאות של המשרדים" (שומפלבי, 2007). בשנת 2009, בבדיקת האגף לתכנון מדיניות, נתגלה כי מתוך 4,500 החלטות שנתקבלו, רובן המוחלט של ההחלטות אשר יש לעקוב אחריהן כלל אינן ביצועיות וכי יתרה מכך, מתוך כלל ההחלטות, החלטות בעלות אופי ביצועי – כאלה שעוסקות בתחומי הביצוע, עבודת הממשלה או הנעת עבודה – הן רק 23% מההחלטות שהממשלה מקבלת (ארלוזורוב, 2009).

לאורך זמן, ניתן להניח כי לצד הקשיים המוכרים והידועים בתכנון מדיניות ציבורית בישראל הכוללים נטייה לתגובה ולא למדיניות פעילה, קשיים בתיאום בין משרדי ממשלה, שימוש בלתי מספק במשאבים, מחסור באמצעי מדידה והערכה של תוצאות המדיניות ושימוש בנוסחאות מדיניות קבועות עבור חברה שסועה; חלו מספר התפתחויות חיוביות בתחום התכנון האסטרטגי בישראל הנובעות מייסוד מחלקה לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה, ומאמצים לעורר דרישה לתכנון אסטרטגי בתוך גופי השלטון (פופר, 2014). למרות שיפור מסתמן זה של תהליך התכנון הממשלתי עדיין בעיות היישום נותרו ונראה כי יחידות התכנון לא נותנות מענה תקין לכשלי היישום עליהן הצבענו עד כה. בכדי להמחיש הלכה למעשה את הדינמיקה הזו המשפיעה על יישום מדיניות בישראל נייעזר בדו"ח מבקר המדינה על כשלי הטיפול במשבר שוק הדיור.

דו"ח מבקר המדינה על משבר הדיור: יישום כתנאי למשילות

דו"ח משבר הדיור עוסק במדיניות ציבורית בעלת היקפים ועומק נרחבים ביותר ועל-כן כשלי עיצוב ויישום מדיניות הדיור בישראל ניכרים לכל אורכו של הדו"ח. כמובן שמשבר הדיור לא מסתכם רק ביכולות יישום גרועות וישנן סיבות נוספות בהן עסק המבקר באופן ישיר או עקיף, כגון גובה הריבית במשק ועצם יכולת השוק הפרטי לעמוד בביקושים. עם זאת, בקריאה בוחנת של דו"ח הדיור ניתן לזהות בדיוק את אותן בעיות נפוצות שמבנים דוגמת יחידות היישום נועדו לפתור (Australasian Aid and International, Development 2014, Policy Workshop):

- גופי הביצוע שנשענו על נתונים בלתי-מדויקים, דבר שמנע יכולת בקרה נכונה וביכולת של הגורמים הרלוונטיים לקבל החלטות (עמ' 51 לדוח המבקר).

- חוסר בהירות בכל הנוגע לצעדים הדרושים מן הגופים השותפים האחראים על הפיכתן של התחייבויות מדיניות לתוצאות מוחשיות. כך למשל, ביולי 2010 קבעה הממשלה כי יש להוריד את מחירי הדיור, אך לא קבעה יעד עבור שיעור ירידת המחירים שיש לשאוף אליו.

- ריבוי שחקנים בעלי סטנדרטים שונים הן להגדרת הבעיות והן להגדרת הצעדים שיש לנקוט בהם בכדי לעצב וליישם תכנית שתתמודד עם משבר הדיור.

- נטייה כוללת בשירות הציבורי להתמקדות בתהליכים ובפרוצדורות יותר מאשר בתוצאות. בתחומים כמו תחום הדיור הייתה דחיפות לייצר שינויים חיוביים זאת בהתייחס לפרק הזמן הקצוב והקצר תחתיו עובדים השרים בשל קצב התחלופה שלהם. הדבר פגם ביישום מדיניות אסטרטגית כאשר העיסוק המרובה של כלל הגופים בפרוצדורות פרטניות הביאה להשהיית תהליכים. כך לדוגמה, עיכוב ניכר בהעברת נתונים שביקש הסטטיסטיקן הממשלתי, עקב "דיונים ממושכים בין הלמ"ס, רשות המיסים ומשרד האוצר" ולאחר מכן אף מעורבות היועמ"ש (עמ' 53).

- חוסר הבנה של משמעות החובה ליישום התחייבויות לאומיות על-ידי הגופים המבצעים באופן יעיל. בפועל, לא היה שום מנגנון שאפשר שפה משותפת בין משרדי הממשלה המחזיקים במידע לבין הממשלה האחראית לעיצוב מדיניות יישומית ולא נעשה שום ניסיון לגשר על הפערים למען השגת היעדים.

- אתגר יצירת תכלול התהליך ואיחודו ברמה הלאומית באופן המבטיח איכות בביצוע ויישום מדיניות מרגע שהמדיניות עוברת מידיהם של המעצבים אל האחראים להוצאתה לפועל.

אם נעביר את הנקודות הללו העולות מהדו"ח אל מערך המושגים של התפר בין עיצוב ליישום מדיניות בו אמורות להשפיע יחידות היישום, נראה כי קיימים כאן כל הכשלים המרכזיים שיחידות אלה אמורות לפתור: אחראים שלא מצליחים לפתח תמונה ברורה של יעדי הביצוע והתשומות שעליהם להשקיע בתהליך המדיניות, סוכנים שעוסקים במחלוקות ארגוניות ושמירת הכללים על חשבון קידום מדיניות כאשר הכול מסתכם לכדי זליגה ביורוקרטית שלילית. יחידות יישום המעורבות בתהליך התכנון ומייצרות תמונת יישום ברורה כבר בתחילת התהליך יכולות לפתור את הכשלים הספציפיים שעולים מהדברים: חוסר במידע, חוסר בקביעת יעדים אופרטיביים, ובמשתמע חוסר בניטור השגת מעט היעדים שהייתה הסכמה לגביהם בשלב העיצוב. על רקע בולטות בעיות אלה בתחום כה קריטי לחברה הישראלית, ניתן להבין עד כמה מודל יחידות היישום בעל ערך פוטנציאלי רב למקרה הישראלי. נציע כעת קווים כלליים לשימוש אפשרי במודל יחידות היישום בשירות הציבורי הישראלי.

יחידות יישום בישראל: הצעה למתווה אפשרי

מהדגם הבריטי כמו גם מהדגם האוסטרלי למדנו כי יחידות היישום יכולות להיות כלי לפיקוח, איסוף מידע, דיווח, פתרון תקלות ומו"מ כמו גם כלי אכיפה בידי הדרג הפוליטי. מהדגם ההולנדי למדנו כי סוכנויות אלה יכולות להוות כלי מיעץ לשרים מהמפלגות השונות, בבואם לעצב מדיניות, לכונן קואליציות ולבחון את השגת יעדי הממשלה. האתגר הישראלי הוא יצירת כלי המסייע למובילי הקואליציה ליישם מדיניות, תוך שהם מפקחים אחד על השני ועל הפקידות. יחידת יישום כזו תבצע מעקב על יישום המדיניות ותאכוף באופן מתמיד את רצון הדרג הפוליטי באמצעות סנקציות שליליות וחוביות כאחד. מבחינת תפקודה השוטף יחידה זו תהווה מעין 'סיור משטרה' שבודק באופן מתמיד את התנהלות המבצעים ומחייב אותם לקיום כללי המשחק של תהליך המדיניות (McCubbins, Noll and Weingast, ibid). בהתאם לכך, על יחידת היישום יהיה ליצור אינטראקציה בין גופים שונים, לתאם ולתקן את פעילות גופים אלה בהתאם לרצון הדרג הפוליטי.

יחידת יישום תהיה חייבת להיות חלק מתהליך תכנון המדיניות, תוך מודעות מלאה לסדרי העדיפויות הבווערים ביותר נכון לרגע בחינת המדיניות ואפיון סוג הנתונים אותו מצפה לקבל רה"מ. על דרישות אלו להיות מפורטות ככל הניתן על-מנת לאתר אירועים של זליגה ביורוקרטית מהמדיניות המתוכננת בזמן אמת. צרכים אלה מרחיבים את תפקיד אנשי יחידת היישום משלבי העיצוב והיישום אל שלב הערכת המדיניות. בחלק זה של תהליך המדיניות עליהם לאפיין את רמת הזליגה הביורוקרטית, כיוונה (ביצוע יתר או חסר של רצון הדרג הפוליטי), איתור מוקדים ייחודיים של זליגה, דיווח לדרג הפוליטי וריכוז הפעלת הסנקציות הנדרשות כלפי מוקדי זליגה. הטבלה הבאה מתארת את התפקידים הצפויים מאנשי יחידות היישום לאורך תהליך המדיניות:

טבלה מס' 1: תפקידי יחידות היישום לאורך תהליך המדיניות

הערכת מדיניות	יישום מדיניות	עיצוב מדיניות
ניתוח ביצועי השחקנים המבצעים לאורך התהליך	איסוף מידע על התהליכים המתרחשים	איסוף מידע על משמעויות היישום של אפשרויות המדיניות המוצעות.
הפקת לקחים מדרכי ביצוע התהליך	איתור זליגה ביורוקרטית בזמן אמת.	משא ומתן ומיקוח מראש עם הגורמים השונים שיהיו מעורבים בתהליך עם ביצועו לגבי הצפוי מהם בתהליך עצמו.
דיווח על זליגה ביורוקרטית שהתרחשה, איתור מוקדיה וכיוונה.	פתרון בעיות ומו"מ בין גורמים שונים המעורבים בתהליך לצורך הפחתת הזליגה הביורוקרטית.	הכנת מתווים לדרכי הפעולה האפשריות של האפשרויות המוצעות.
הפעלת סנקציות במידת הצורך על גורמים שהיו אחראים לזליגה ביורוקרטית.	דיווח בזמן אמת על זליגה ביורוקרטית לאחראים על התהליך.	קביעת מדדי יישום לביצוע דרכי המדיניות.
הצעת רפורמות מבניות לצורך הפקת לקחים למעגל המדיניות הבא.	הפעלת סנקציות מטעם האחראים במידת הצורך.	קביעת אבני דרך לביצוע דרכי המדיניות.
		גורם מייעץ פעיל בתהליך עיצוב המדיניות

מהכתוב כאן מתבקש לחדד כי יחידה כזו מחויבת לפעול בסמכות הדרג הפוליטי שעליו לתמוך ביחידה זו ולראות בה חלק אינטגרלי ממימוש רצון המדיניות של הדרג הפוליטי וציבור הבוחרים. במציאות הפוליטית-מוסדית בישראל חייב להיות מנדט משמעותי של משרד רוה"מ ליחידה המוגדרת כאחראית על הנושא. הכשל העומד בפני פתרון כמעט טבעי זה הוא אופייה המורכב של שיטת הממשל הפרלמנטרית הרב-מפלגתית בה דנו קודם. בשיטה זו, אין די בפיקוח הדדי בין השותפים הקואליציוניים על עיצוב המדיניות אלא גם על יישום המדיניות. במצב של פיצול פוליטי ותחרות בין מפלגות השותפות לאותה קואליציה (Heller, 2001), אין מנוס מהעסקת מודל יחידות היישום אל שרי המשרדים השונים, ולאפשר לשרים לעצב סדר העדפות ממשי ואופרטיבי (בדומה לנעשה כיום עם תכניות העבודה המשרדיות רק ברזולוציה מדויקת יותר ושפתנית ככל האפשר), תוך בדיקה מתמדת של ביצוע סדר העדפות זה. עם זאת, יחידות היישום המשרדיות יהיו חייבות בדיווח מלא ושקוף הכולל חובת התייעצות עם יחידת היישום במשרד ראש הממשלה.

כמובן שמבנה ארגוני זה הופך למקביל למבנה הארגוני של יחידות התכנון בהן דנו בקצרה קודם לכן. כיצד ניתן לשלב בין שתי יחידות אלה שנראות כעוסקות בעניין דומה אך בפועל נושא הפעילות שלהן שונה? כאן קיימות שלוש אפשרויות לעיצוב ארגוני של השילוב בין יחידות אלה:

1. הצבה מקבילה של יחידות אלה תוך דיווח מקביל ללשכת ראש הממשלה ו/או השר ללא אינטראקציה בין יחידת התכנון ליישום.

כך השר מקבל שליטה מלאה על היחידות הללו וכל אחת מהן ממוקדת בחלק מסוים של תהליך המדיניות. עם זאת, הדבר כמובן יוביל לבעיות בשיתוף מידע על חלקי המדיניות השונים, ייצור תהליך תכנון חלקי ולא רלבנטי לפעילות עצמה. גרוע מכך, יתכן כי מידור וחסימת מידע מעין אלה יאפשרו למבקשים לבצע זליגה ביורוקרטית, לאתר א-סימטריה באינפורמציה בין העוסקים בתכנון לעוסקים ביישום ויוכלו לקדם זליגה כזו תוך הימנעות מסנקציות.

2. שמירה על עצמאות היחידות הללו אך שמירה מתמדת של זרימת מידע ביניהן.

עצמאות היחידות הללו מהדרג הפוליטי תאפשר שליטה על אובייקטיביות ניתוח מהלכי המדיניות, ומתן תמונת מצב מפוכחת של הדרך בה תהליך המדיניות מתנהל. במצב כזה עלול לקרות שיחידות אלה יפתחו סדר יום עצמאי שאינו עולה בקנה אחד עם דרישות הדרג הפוליטי והניהולי, וכך נקבל עוד שחקן רב כוח שלא ברור לגביו מי האחראי ומי הסוכן. במקום לפתור את בעיית האחראי-סוכן שקיימת במגזר הציבורי בישראל רק נעצים אותה. מעבר לכך, מתן אמון ביחידות אלה שישתפו ביניהן את המידע והן יעבדו בשיתוף פעולה הדדי משקף חלק מהתהליכים שקיימים במשרדי הממשלה בישראל, כאשר קיימות לא מעט עדויות על המצב ההפוך (Rosenthal, 2012). כך גם עצמאות יחידות אלה וגם הפיצול ביניהן יקשו על השגת מטרת חיזוק המשילות.

3. אסטרטגיה מעורבת:

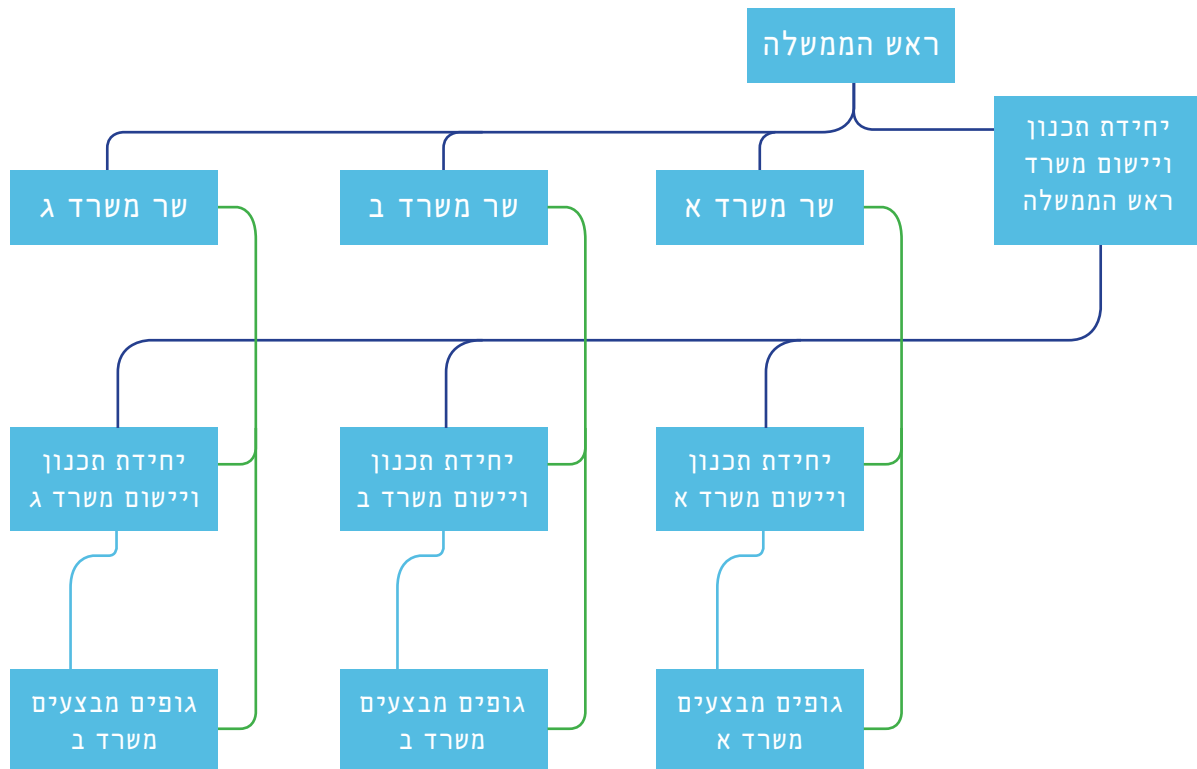
שילוב כוחות של יחידת התכנון ויחידת היישום ליחידת מדיניות שתתקיים בכל משרדי הממשלה תהיה כפופה לרצון הפוליטי והמדיני של השר והנהגת המשרד

ותתואם מקצועית על ידי יחידת מדיניות במשרד ראש הממשלה. בהינתן המצב הקיים במשרדי הממשלה מבחינת חוסר היציבות הפוטנציאלי וריבוי קונפליקטים ארגוניים בין סוכנויות ומחלקות תוך משרדיות, נראה כי בחירה באסטרטגיה מוסדית לפיה יקבע גורם אחוד לתכנון ויישום, כאשר גורם זה מופעל על ידי השר ולשכתו תוך תיאום עם משרד ראש הממשלה, תהיה אסטרטגיית פעולה העולה בקנה אחד עם משילות במשטר פרלמנטרי רב-מפלגתי.

כיוון שכך, מבחינת הגיון הפעילות התחרותי והפוטנציאל למניעת התרחשות תהליכים המצוי בקונפליקטים בין הדרג הפוליטי למנהלי ובין דרגים אלה בינם לבין עצמם, **אנו ממליצים על דרך הפעולה השלישית: שילוב כוחות מנהלי בין יחידות התכנון והיישום שיופעל מתוך משרד ראש הממשלה, בעל סוכנויות משנה בתוך משרדי הממשלה השונים, כאשר סוכנויות אלה כפופות לשר במשרדן אך מחויבות בדיווח לראש הממשלה.**

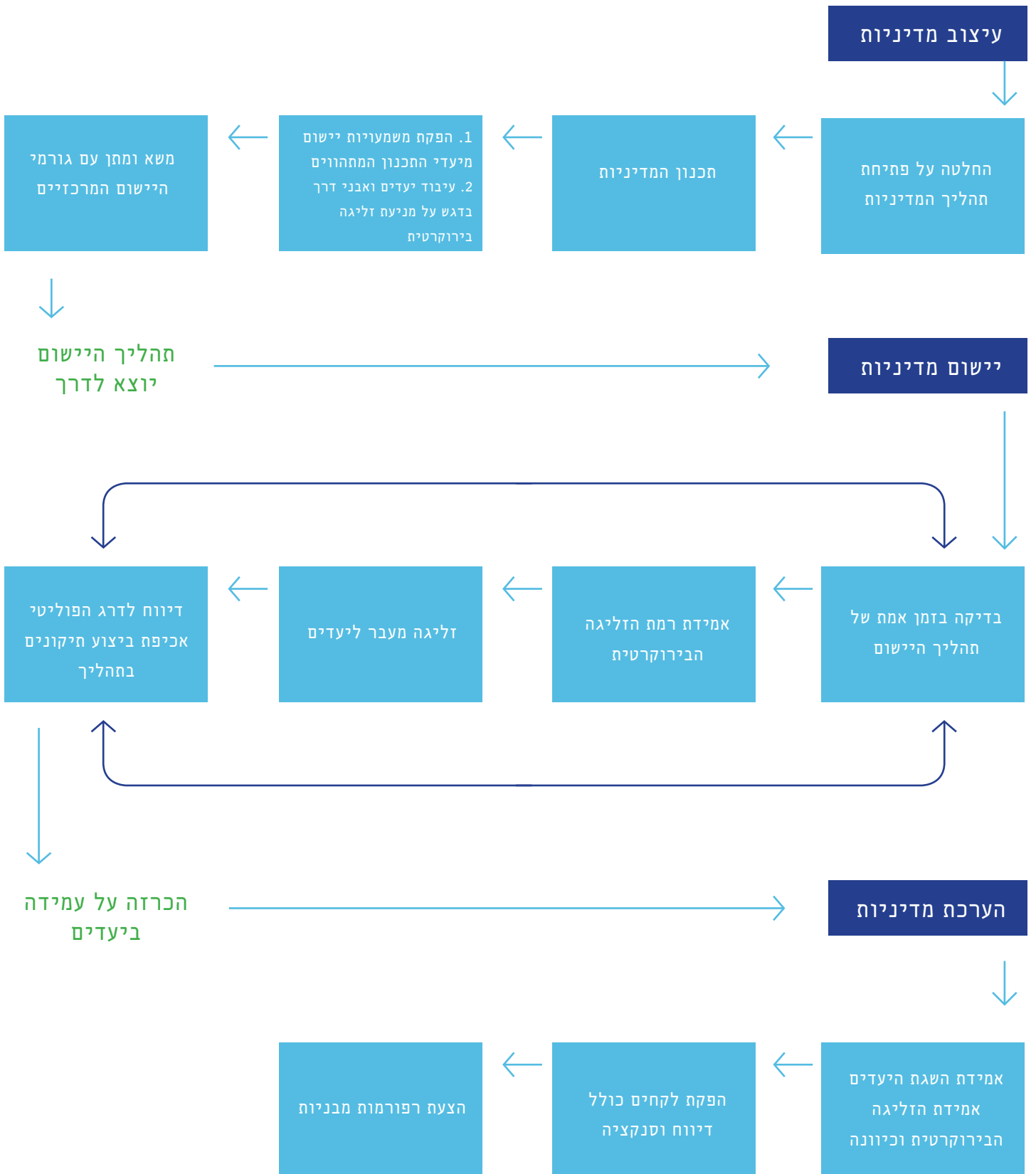
החשש כמובן שיחידות אלה ייטמעו בתוך אגפי התכנון בצורה שלא תאפשר להן לממש את תפקידן ומשימות היישום 'יבלעו' אל תוך משימות התכנון. בכדי למנוע מצב זה יחידות היישום יצטרכו להיות יחידה בפני עצמה באגפי התכנון שיתבססו אנשים מכווני יישום שיעסקו בפיתוח והטמעת שיטות יישום במשרד הממשלתי אליו יחידתם שייכת. התרשים הבא מתאר את מבנה הפעילות הנדרש וההירארכיה הנגזרת ממנו.

תרשים מס' 1:
אסטרטגיה מוסדית מומלצת ליחידות התכנון



משמעות הקווים הירוקים היא סמכות ישירה. זהו מבנה הסמכות בין הדרג הפוליטי לבין דרגי היישום והתכנון ובין השרים לבין יחידות היישום והתכנון במשרד. כמו גם כלפי היחידות המבצעות במשרד. הקווים הכחולים מסמלים סמכות מקצועית המחייבת התייעצות הדדית ודיווח מלא ככל האפשר. אלה קיימים בין יחידות התכנון והיישום של משרד ראש הממשלה ואלה של משרדי הממשלה. בשל אופייה המורכב של שיטת הממשל הפרלמנטרית הרב-מפלגתית סימנו כך גם את מערך הכפיפויות של שרי הממשלה לראש הממשלה. הקו בצבע תכלת מסמל זרימה דו-כיוונית של מידע והכוונה המבוסס על משא ומתן ומיקוח ופתרון בעיות בכפוף לרצון השר האחראי על יחידות התכנון והיישום והיחידות המבצעות. שוב יש להדגיש: זרימת המידע בשלב תהליך היישום הוא אל יחידת היישום שתהיה גם חלק משלב התכנון ושלב ההערכה. כיצד יראה תהליך המדיניות במסגרת מבנה פעילות זה?

תרשים מס' 2:
יחידות היישום בתהליך המדיניות



כך למעשה מהווה יחידת היישום חלק מתהליך הפעילות שנועד לתקנן את תהליך המדיניות, להוסיף מדידה ויעדים מוגדרים לתהליך המדיניות, לאסוף מידע בזמן אמת על תהליך המדיניות, לדווח לדרג הפוליטי על מהלכי המדיניות בעת התרחשותם, כולל רמות הזליגה הביורוקרטית, חיזוק יכולת תיקון והתאמה עצמיות תוך כדי תהליך המדיניות ומיד לאחריו הפקת לקחים מבניים ואישיים והיערכות לתהליך המדיניות הבא.

סיכום ומסקנות

יתרונם היחסי של מודלים לפיקוח על היישום הינו במקום בו ישנה אי תאימות בין רצון הדרג הפוליטי לבין רצון הדרג הביורוקרטי, כמו גם א-סימטריה באינפורמציה בין הדרג הפוליטי לביורוקרטי בכל הנוגע לתהליך היישום. במקרים אלה עלולה להיווצר בעיית אחראי-סוכן. כתוצאה מכך, עלולה להיווצר זליגה ביורוקרטית שתבוא לידי ביטוי בעודף או חסר ביצוע ובכל מקרה תיווצר סטייה מהכוונה המקורית של הדרג הפוליטי. יחידות היישום, למעשה, משמשות כמעין "גידור סיכונים" בדיוק כמו בעולם המימון שם משמש הגידור לאסטרטגיית השקעה באמצעותה ניתן לנטרל סיכונים, לצמצם הפסדים ולבצע בקרה של עלויות פוטנציאליות, העלולים להיווצר מההשקעות השוטפות. כך תפקיד יחידות היישום יהיה מינימיזציה של הזליגה הביורוקרטית ובעיית האחראי-סוכן בעת ביצוע מדיניות במגזר הציבורי בישראל.

בהינתן בעיות היישום במגזר הציבורי בישראל, נראה כי כמו תכנון המדיניות שכליו שופרו באופן ניכר בשנים האחרונות, גם יישום המדיניות צריך לעבור מהפכה תפיסתית ומוסדית. יחידות יישום ייעודיות שיעסקו בדיווח, אספקת מידע, פתרון בעיות ואכיפה, שיהיו מתואמות עם יחידות התכנון המשרדיות, כפופות לשר ומחויבות בדיווח ליחידת יישום מרכזית במשרד ראש הממשלה, תוך מחויבות מנהלית, ייחודית ומקצועית לנושא יישום המדיניות, יכולות להיות הצעד הנכון בכיוון זה.

נספח א':
מפרט יחידות התכנון
במשרדי הממשלה

קישורים למידע על יחידות התכנון במשרדי בממשלה:

עלייה וקליטה

<http://www.moia.gov.il/Hebrew/About/OfficeUnits/Pages/PolicyPlanning.aspx>

בריאות

<http://www.health.gov.il/UnitsOffice/HRS/economy/Pages/default.aspx>

כלכלה

<http://www.economy.gov.il/About/Units/Pages/StrategyAndPolicyPlanning.aspx>

אוצר

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_266/5504ebc9-744b-440f-a7c6-1aad5848fef8/201-ver-4.pdf

פנים

<http://www.moin.gov.il/OfficeUnits/PlanningAdministration/Pages/About.aspx>

תיירות

<http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry%20of%20Tourism/Tourism%20Development/Pages/haagaf%20letichnun.aspx>

תחבורה

http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=2055&catid=22&Itemid=99

חקלאות

http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/986E7101-53B4-4B22-8CAB-A1676FF0EA75/0/Report_2013.pdf

סביבה

http://www.sviva.gov.il/AboutOffice/OrganizationCart/Policy_Planning_Cluster/Pages/Environmental_Policy_Department.aspx

חינוך

[http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Pituach/
/MiAnachnu](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Pituach/MiAnachnu)

רווחה

[http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Pages/
OfficePolicy_default.aspx](http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Pages/OfficePolicy_default.aspx)

חוץ

[http://www.mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/Divisions/
Management/Pages/tichnun_medini0305-3745.aspx](http://www.mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/Divisions/Management/Pages/tichnun_medini0305-3745.aspx)

ביטחון

[http://www.mod.gov.il/Departments/Pages/Defense_
Political_Branch.aspx](http://www.mod.gov.il/Departments/Pages/Defense_Political_Branch.aspx)

ביבליוגרפיה

אריאן, א. (1997). הרפובליקה הישראלית השנייה: פוליטיקה ומשטר לקראת המאה ה-21. כנרת זמורה ביתן.

ארלוזורוב, מ. (2009). ממשלה שמנסה להפסיק לזלזל בעצמה. TheMarker Online. בתאריך 17.06.09.
<http://www.themarker.com/markets/1.552040>

ברזילי, ג., נחמיאס, ד. (1998). מבקר המדינה: סמכות ואחריות. ירושלים: הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל ר. (2009). מתווה ארגוני להקמת אגף לתכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד לביטחון הפנים. ירושלים: מדינת ישראל, המשרד לביטחון הפנים.

דו"ח ביקורת על משבר הדיור, דו"חות מיוחדים, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/279.aspx>

חוזר נש"מ מס' 5/2011. הקמת אגף לתכנון ומדיניות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. בתאריך 2 ביוני 2011.
<http://www.csc.gov.il/DataBases/Hozrim/Documents/ServiceOffices/20102966.pdf>

מכון ראות (2008). תוצר מדיניות: אגפי המדיניות - כלי עזר לניווט. ירושלים: מכון ראות.
http://reut-institute.org/Data/Uploads/Articles%20and%20Reports%20from%20other%20organizations/policy%20unit%20as%20navigation%20tools_1.pdf

מרכז טאוב (2014). כנס מרכז טאוב לשנת 2014 בנושא "תכנון אסטרטגי וחשיבה לטווח ארוך בקביעת מדיניות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/pr2014hebrewconference2014.pdf

פטרסבורג, ע. (אוגוסט 2014). מורה נבוכים: מהי רפורמת הפרגולות? Ynet, נדל"ן.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4556996,00.html>

שומפלבי, א. (2007). לשכת רה"מ מציגה: הוראות הפעלה למנכ"לים. Ynet בתאריך 16.12.07.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3482959,00.html>

Aberbach, J. D. and Rockman, B.A. (1997)., "Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance", in: Abdo Baalkini and Helen Defosses (eds.) Designs for Democratic Stability. New-York: Sharpe.

Arnaboldi, M. Azzone, G. Savoldelli, A. (2004). Managing a Public Sector Project: the case of Italian Treasury Ministry. International Journal of Public Management.

2014 Australasian Aid and International, Development Policy Workshop. Delivery Units: can they catalyse sustained improvements in education service delivery? Cambridge Education.

Barber, M., Kihn, P. and Moffit, A. (2011). *Deliverology: From idea to implementation*. McKinsey on Government – McKinsey Center for Government McKinsey and Company.

Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*.

Barber, M. (2013). *The Origins and Practice of Delivery*. Stanford Social Innovation Review.

Better Practice Guide, (2014). *Successful Implementation of Policy Initiatives*. Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet.

Cabinet Office (2013). *Extended ministerial offices: guidance for departments*. Gov.UK
<https://www.gov.uk/government/publications/extended-ministerial-offices-guidance-for-departments>

Epstein, D., O'halloran, S. (1994). *Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion*. *American Journal of Political Science* Vol.38, No. 3 (Aug., 1994), pp. 697–722.

Exadaktylos, T. and Zahariadis, N. (2012). *Policy implementation and political trust: Greece in the age of austerity*. GreeSE Paper No. 65, Hellenic Observatory, London School of Economics.

Heller, W. B. (2001). *Making policy stick: why the government gets what it wants in multiparty parliaments*. *American Journal of Political Science*, 780–798.

Hill, (2003). *Understanding Implementation: Street Level Bureaucrats' Resources for Reform*. *Public Adm Res Theory* (2003)13 (3): 265–282.

Hill, M., Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* Hardcover. London, Sage Publication.

House of Commons Public Administration Select Committee (2011). *Change in Government: the Agenda for Leadership*. Thirteenth Report of Session 2010–12.

Huber, J. D. (2000). *Delegation to civil servants in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*, 37(3), 397–413.

Institute for Government (2011). *Driving from the Centre*.
https://www.youtube.com/watch?v=ykc0NtikK0Q&list=PLIrQVU7dFIUVyV26Dd1_UnGcJ0fUPPdjK

Institute for Government (2013). 50 ways to leave a coalition.
<https://www.youtube.com/watch?v=490WsAiUW50>

Inter-American Development Bank Website. Improving the implementation of public programs.
<http://www.iadb.org/en/indes/improving-the-implementation-of-public-programs,3380.html>

Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.
World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

Klijn, E.H. (2002). Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two?. *Public Management Review* Volume 4, Issue 2, 2002.

Lester, M. and Lund, M. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. The Urban Institute Press.

Lindquist, E. (2007). Organizing for policy implementation: The emergence and role of implementation units in policy design and oversight. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* Volume 8, Issue 4, 2006.

Martin, L. W., and Vanberg, G. (2005). Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, 99(01), 93-106.

McCubbins, M., Noll, R., and Weingast, B. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review* 75: 431-489.

Meydani, A. (2008). Political entrepreneurs and electoral capital: the case of the Israeli State Economy Arrangement Law. *Constitutional Political Economy*, 19(4), 301-312.

Meydani, A. (2012). The Supreme Court as a Political Entrepreneur: The Case of Israel. *Israel Studies Review*, 27(2), 65-85.

Moe, T. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *Journal of Law, Economics, and Organization*.

Mulgan, G. and Lee, A. (2001). *Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper*. UK Cabinet Office, Performance and Innovation Unit.

Ministry of Interior and Kingdom Relations, (2012). *The Dutch Senior Civil Service: Quality as the common denominator*.
http://www.eupan.eu/files/repository/2012052275819_IPSG_Top_executives_Ivo_Blommaart.pdf

Nachmias, D., & Arbel-Ganz, O. (2005). The Crisis of Governance: Government Instability and the Civil Service. *Israel Affairs*, 11(2), 281-302.

Panchamia, N. and Thomas, P. (2014a). *Civil Service Reform in the Real World Patterns of success in UK civil service reform*. London: Institute for Government.

Panchamia, N. and Thomas, P. (2014b). *Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*. London: Institute for Government.

Peters, B. G. (2005), *The Politics of Bureaucracy*. London and New York: Rutledge Academic Press: 21-23; 328-330.

Rosenthal, M. (2012). Agenda control in an unstable multiparty parliamentary democracy: evidence from the Israeli public sector. *Constitutional Political Economy*, 23(1), 22-44.

Rosenthal, M. (2014). *Keep Your Enemies Close and Your Friends Closer: Israeli Governments' Duration, 1948-2013*. APSA 2014 Annual Meeting Paper.

Rosenthal, M., and Wolfson, A. (2013). The Determinants of Government Budgetary Implementation: Policy Analysis of the Israeli Case. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(5), 432-451.

Steen, T. and Van der Meer, F. (2007). *Dutch civil service leadership torn between managerial and policy oriented leadership roles*. Department of Public Administration, Leiden University.

Scholten, P. and van Nispan, F. (2014). *Advisory Boards and Planning Bureaus*. Inside Geva-May, I. and Howlett, M. (2015). 'Policy Analysis in the Netherlands'. *Policy Press - International Library of Policy Analysis*, Ch. 9.

Shepsle, K. A. (1992). Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, and Organization* 8.1 .

Substantial's Governance Indicators Website.
http://www.sgi-network.org/2014/Policy_Performance

Truswell, E. and Atkinson, D. (2011). *Supporting heads of Government: A comparison across six countries*, working paper. London: Institute for Government.

Tsebelis, George (2002). *Veto Players*. New-York: Russel Sage Foundation:

228-235. United Nations March (2006). Kingdom of the Netherlands Public Administration Country Profile Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (DESA)

US Education Delivery Institute: The Implementation Experts. What is a Delivery Unit? <http://www.deliveryinstitute.org/delivery-unit>

Vigoda-Gadot, E. and Meiri, S. (2008). New Public Management Values and Personal-Organization fit: A Socio-Psychological Approach and Empirical Examination Among Public Sector Personnel. *Public Administration*. Volume 86, Issue 1, pages 111-131, March 2008.

Wanna, J. (2007). *Improving Implementation: Organizational Change and Project Management*. The Australian National University, Pp. 246-248.

Watt, (2011). David Cameron calls civil servants 'enemies of enterprise'. *The guardian*. <http://www.theguardian.com/politics/2011/mar/06/david-cameron-civil-service-enemies>

Weimer, D. L. and A. Vining (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practices* (4th. ed.) Prentice-Hall, New-Jersey.

World Bank (2010) *Driving Performance through Center of Government Delivery Units*. Washington, DC.

