



רפורמות הניהול הציבורי החדש בשלטון המרכזי: סקירת מגמות מרכזיות בניו־זילנד, בריטניה ודנמרק

מבוא

אנו חיים כיום בתקופה שבה ממשלות נתונות ללחצים תקציביים גדולים. הלחצים נובעים ממספר סיבות, כגון גידול באוכלוסיית הקשישים – הגורר המלת ההוצאה הממשלתית בתחומי הבריאות והפנסיה, או הפחתה בשיעור הילודה – המקטינה את מספר הפרטים שניתן לגבות מהם מסים. נוסף לכך, תשלומי הריבית שממשלות משלמות על הלוואות שלקחו בשנים קודמות יוצרים נטל תקציבי מתמשך העשוי להגביל גם זורות עתידיים. לבסוף, לחץ של גופים מוניטריים בין־לאומיים מחייב עמידה בקריטריונים מאקרכלכליים נוקשים שמשמעותם הנהגת מדיניות כלכלית מרסנת.

אי הפופולריות הציבורית של העלאת מסים על פרטים, והחשש מבריחת יזמים עקב העלאת מס חברות, הביאו ממשלות רבות לידי הכרה בצורך לחדש את עצמן ובדרך – אם אפשר לחסוך כסף שניתן להפנות להתמודדות עם בעיות בוערות. בחזית הרפורמות מרחיקות הלכת שמיישמות הממשלות השואפות לחדש את עצמן ניצבת רפורמת "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management - NPM). רפורמה זו כוללת מספר מרכיבים:

- התמקדות בניהול ולא במדיניות;
- דגש על תפוקות ויעילות, לעומת דגש על תשומות ועמידה בנהלים;
- ביזור המנהל הציבורי בצורות שונות, לעומת ריכוז העוצמה בידי המשרד הממשלתי;
- עידוד תחרות באמצעות הפרדה בין ספקים וצרכנים של שירותים ציבוריים, שימוש במכרזים, והקטנת קבלנים חיצוניים (מקור חוץ – outsourcing);
- היסכון בהוצאות;
- סגנון ניהולי המדגיש בין היתר מדדי תפוקה, חוזים קצרי טווח, תמריצים כספיים ואוטונומיה ניהולית.

למרות הנטייה בקרב גופים מסוימים (הבנק העולמי והארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי – OECD) לראות את הניהול הציבורי החדש כתופעה גלובלית, משותפת וחדשה, רבים אחרים מסתייגים מטענה גורפת זו ומעלים כנגדה מספר טיעונים. ראשית, קיימים הבדלים מהותיים בין הרפורמות שיושמו במדינות האנגלוסקסיות לבין אלו שיושמו במדינות היבשת האירופית. לנוכח זאת נטען כי הניהול הציבורי החדש

עקרונות משותפים בחבילת הצעדים הקרויה "ניהול ציבורי חדש"

יישום חבילת הצעדים במדינות הנסקרות, כמו גם במדינות מערביות אחרות, כולל פעילות במספר רמות:

- שינויים מבניים;
- רפורמה בפעילות העסקית של הממשלה;
- שיפור ביצועים בפעילות הליבה של הממשלה;
- מדיניות משאבי אנוש (גיוס סח אדם, תגמול, הדרכה ופיתוח מנהלים) המבוססת על שיטות הנהגות במגזר העסקי;
- ביזור הניהול הפיננסי של פעילות הליבה של הממשלה.

שינויים מבניים. השינויים המבניים מבוססים על שלושה עקרונות מנחים: (1) הממשלה תהא מעורבת רק באותן פעילויות שאינן יכולות להתבצע ביעילות ואפקטיביות גדולים יותר על ידי גופים שאינם ממשלתיים (חברות פרטיות ומוסדות ללא כוונת רווח); (2) האחריות לפעילויות ממשלתיות היכולות לגרום לקונפליקטים בין יחידות וארגונים במגזר הציבורי תחול על גופים נפרדים; (3) תהא חלוקת אחריות ברורה בין השר למנכ"ל, ובין המנכ"ל למנהלי סוכנויות הביצוע.

לפיכך, השינויים המבניים כוללים הפרדה בין היחידות הארגוניות העוסקות בעיצוב מדיניות לבין היחידות העוסקות ביישום מדיניות; הפרדה בין מימון, רכישה והספקה של מוצרים ושירותים ציבוריים. הפרדה זו באה ליתר ביטוי בהקמת סוכנויות מיוחדות העוסקות ברכישת מוצרים ושירותים ציבוריים ומרוחקות מרחק מה מתחלק קבלת ההחלטות הממשלתיות (בעיקר בתחומי בריאות בניירזילנד ובבריטניה); ביצירת תחרות בין ספקי שירותים ציבוריים על מנת ליצור לחצים להגברת יעילות ואפקטיביות (באמצעות הסרת ההגנה ממונופולים ממשלתיים); בהכנסת שימוש במערכת תמחור המביאות בחשבון את העלויות המלאות הכרוכות בייצור ובהספקת מוצרים ושירותים ציבוריים; ובארגון מחדש של הסמכויות בין המשרדים הממשלתיים על מנת להגביר את האפקטיביות הניהולית על-ידי צירוף נושאים קרובים לטיפול משרד ממשלתי אחד, וחלוקת משרדי ממשלה ענקיים וארכאיים.

רפורמה בפעילות העסקית של הממשלה. רפורמה זו נבעה מבעיית היעילות בשימוש במשאבים על-ידי תאגידים בעלות ממשלתית מלאה. בעיה זו נוצרה בין היתר כתוצאה מהבלבול שהתפתח בין מטרות עסקיות, חברתיות ופוליטיות, מניגוד האינטרסים בין פקידי ציבור העוסקים ביעוץ לממשלה בנושאי תקצוב והסדרה המשפיעים ישירות על היחידות שהם מנהלים, מהעדר דיווח של ראשי התאגידים והשרים על תוצאות פעילותם של התאגידים, ומהעדר אוטונומיה למנהלי התאגידים.

השינויים המרכזיים שהוכנסו בתחום זה כללו הפרדת חלק מהתאגידים (בעיקר בבריטניה ובניירזילנד), הפיכת תאגידים אלה לחברות בעלות ממשלתית חלקית (בעיקר בדנמרק) הפועלות בדיוק לפי הכללים המסדירים את הפעילות במגזר העסקי; וקביעת הנחיות המעוגנות בחוק לגבי הצורך בהבהרת מטרות הארגון, יעדי העסקיים, שקיפות המידע שברשותו, ופיקוח על ביצועיו. כאמור, העיקרון המנחה בשינויים אלה היה כי כל פעילות עסקית הנותרת בידי המגזר הציבורי תיעשה לפי הכללים הנהוגים בחברות עסקיות, וכי היכן שניתן יש לאפשר מרכזים תחרותיים לרבות בתחומי רכישת ייעוץ מדיניות.

שיפור ביצועים בפעילות הליבה של הממשלה. השיפור מתבצע באמצעות מתן אחריות פורמלית לשר הממונה על קביעת יעדי הביצוע של מנכ"ל המשרד. היעדים שנקבעו אפשרו פיתוח הסממי ביצוע שנתיים (annual performance agreements) בין שני הצדדים שבהם נקבעו התפוקות שישופקו, הציפיות באשר לאיכות ועלות התפוקות, ויעדים ניהוליים אחרים שמטרתם לאפשר שימוש יעיל במשאבים. הסממים אלו מהווים נספח לחוזה עבודה של מנכ"ל המשרד והארכתם תלויה בביצועיו. הסמכות לגבי הפעולות

הוא לפיכך לא יותר מאשר מגוון של עקרונות, דוקטרינות ואמצעים – מעין תפריט שכל מדינה יכולה לבחור מתוכו את החלקים המתאימים לה. שנית, לאלה המדגישים את הדמיון ברפורמות ניהול ציבורי חדש בארצות שונות עונים רבים כי דמיון זה מסתיר מטרות ומאפיינים שונים. בעוד שבבריטניה ישומו רפורמות ניהול ציבורי חדש על מנת להקטין את הממשלה, כלומר להפחית את ממדי התערבותה במשק, הרי בדנמרק ישומו רפורמות אלה על מנת להגן על המדינה ולהאיץ את הסתגלותה לשינויים בכלכלה ובחברה. שלישית, גם השפה המשותפת של רפורמות ניהול ציבורי חדש מסתירה הבדלים רבים. בעוד שבבריטניה עמדה במרכז הרפורמה יצירת סוכנויות הביצוע, בצרפת עמדה במרכז הרפורמה האצלת סמכויות לרמת הממשל האזורית.

טענות נוספות נוגעות לעובדה שחלק מן המאפיינים של הרפורמה כלל אינם חדשים, כגון מדידת ביצועים, וכי המיקוד של הרפורמה משתנה לאורך זמן במדינות המיישמות – לדוגמה, מהתרכזות בהפחתת הוצאות והמלת יעילות להתרכזות בצרכן. את הטענות הללו ניתן לסכם באמירה כי הייחודיות של הרפורמה אינה נעוצה בפרטיה אלא בחבילת הצעדים עצמה. אמנם אין אחדות מלאה בחבילת הצעדים שישומה במדינות מערביות, אולם ניתן לזהות דמיון ניכר במרכיבים מרכזיים שישומו במדינות אלה באופן דומה, או הותאמו למאפייניהן הייחודיים של המדינות וישומו על כן באופן שונה.

סקירה זו מפרטת את העקרונות המרכזיים בחבילת הצעדים המכונה "ניהול ציבורי חדש", שישומו במספר מדינות מערביות. הסקירה עומדת על ההבדלים ביישום הרפורמה במדינות אלה, ועל הסיבות שהובילו לכך. הסקירה תתמקד ברפורמות אשר ישומו בשלוש מדינות: ניירזילנד, בריטניה ודנמרק. ההתמקדות במדינות אלה נובעת ממספר סיבות. ראשית, ניירזילנד ובריטניה הן המתקדמות ביותר בביצוע רפורמות אלה ומסמנות את הנתבים שיפטעו בהם מדינות אחרות, לרבות ישראל, בבואן ליישם את הרפורמות. שנית, בעוד שאימוץ הרפורמות בניירזילנד ובריטניה נושא אופי אידיאולוגי מובהק ומתאפשר בעיקר לנוכח המבנה הריכוזי של המערכת הפוליטית (קרי, שיטת ווסטימינסטר), פועלת דנמרק לעומת זאת באופן איטי ופראגטי, ומאמצת דפוסי ייחודיים של רפורמות ניהול ציבורי חדש. בנוקדה זו דומה דנמרק לישראל, בעיקר בכל הקשור למבנה המבחר של המערכת הפוליטית ולעוצמתם של העובדים והארגונים המייצגים אותם. הסיבה השלישית לבחירת המדינות נעוצה בכיווני ההתפתחות השונים של סוכנויות הביצוע, המהוות את המרכיב המרכזי של הרפורמה. בעוד שבבריטניה הסתיים תהליך הקמת הסוכנויות וקיימת הסכמה כי אין צורך ברפורמה נוספת, הרי בניירזילנד הוכנה הצעה מפורטת לרפורמה לנוכח בעיות שהתעוררו במהלך פעילותן של הסוכנויות, ואילו בדנמרק חל תהליך הפוך שבו מוזגו מרבית הסוכנויות במשרדים הממשלתיים (לצד מעבר לפעילות עם ארגונים על-פי חוזה).

במהלך הסקירה נעמד על ההגמות המסתמנות בנושא הניהול הציבורי החדש. באופן מפורט נעסוק בנושאי הפרטה, תחרות במגזר הציבורי, מדידת ביצועים, הסדרה (רגולציה) ומשאבי אנוש. הסקירה מתמקדת אך ורק ברפורמות בממשל המרכזי. סקירת מגמות בשלטון המקומי מופיעה בפרק הבא. כאן המקום לציין מספר מאפיינים המדגישים את ייחודו של השלטון המרכזי בהשוואה לשלטון המקומי, והינם בעלי חשיבות לגבי עריכת רפורמות ברמת ממשל זו. השלטון המרכזי חולש על היקפי פעילות כלל-ארציים. נתון זה מסתיב כמובן גם היקפים מתאימים של תקציב, כוח-אדם ומשאבים אחרים. תחומי הפעילות והיקפם משפיעים על מורכבות הנושאים והמערכות הארגוניות המופקדות על ביצוע המדיניות. זאת ועוד, תחומי הפעילות נושאים, לפחות בחלקם, חשיבות קריטית לקיומם ותפקודם של גורמים רבים. די להצביע על הנושאים הקלאסיים המופקדים בידי השלטון המרכזי – כגון מדיניות חוץ, ביטחון וכלכלה – כדי להבהיר את חשיבותם ואת משמעותם של הסיכונים הקיימים במסגרת קבלת החלטות בתחומי מדיניות אלה.

שינקטו על מנת לעמוד ביעדי הביצוע העברה למנכ"ל המשרד. כמו כן הוכנסו לשימוש תמריצים לעמידה ביעדים ודרישות באשר לשקיפות והספקת האינפורמציה הנדרשת על מנת להעריך את תקפתם של מדי הביצוע ומידת העמידה בהם. אמנות צרכן שהוכנסו לשימוש על מנת להגדיל את היענות של משרדי הממשלה והגופים הנהנים ממימון ממשלתי לצרכנים, הפכו עד מהרה לאמצעי המשמש להגברת תחרות בין סוכנויות ממשלתיות, וככלי לפיקוח בלתי פורמלי של הממשלה על ביצועיהן.

מדיניות משאבי אנוש המבוססת על שיטות הנהגות במגזר העסקי. זו כללה הסרת החסמים לכניסה לשירות הציבורי הבכיר, שימוש במכרזים חיצוניים למשרות בכירות, התחשבות רבה בעמדת השר לגבי מינוי מנכ"ל המשרד ומנהלים בכירים אחרים, תגמול פקידי ציבור בכירים לפי משרות מקבילות במגזר הפרטי (בעיקר בבריטיניה ובניו־זילנד), ושימוש בחברות פרטיות לצורך הדרכה ופיתוח מנהלים.

ביזור הניהול הפיננסי של פעילות הליבה של הממשלה. מהלך זה נעשה באמצעות חקיקה שיצרה מסגרת המכילה את כל הדבטים של משטר ניהול פיננסי, כגון הגדרת ביצועים במונחי תשומות ותפוקות; הגדרת ההפרדה בין האינטרסים של ספקי מוצרים ושירותים ציבוריים לבין האינטרסים של הגופים הרוכשים; הגדרת ההפרדה בין פעילות הממשלה לבין פעילות משרדיה; ביטול נוהלי שליטה רבים; מתן האחריות הבלעדית למנכ"ל על ניהול הפיננסי של המשרד הממשלתי; יצירת נהלי דיווח; יישום עקרונות חשובות והמקובלים במגזר העסקי ועוד.

נעבור עתה לסקירת יישום עקרונות אלה במדיניות השנת, תוך הדגשת השוני בין המדינות.

יישום עקרונות הניהול הציבורי החדש

ניו־זילנד

יישום הרפורמה בניו־זילנד החל בעקבות משבר כלכלי עמוק. עם ההחלטה לאמץ רפורמה רדיקלית, המבנה היררכי של המערכת הפוליטית וחולשתה של האופוזיציה הפוליטית תרמו להנעת רפורמה זו באופן תקף ללא תשומת לב לרוחשי הציבור. קבוצה מצמצמת של מקבלי החלטות, שהונהגה על־ידי משרד האוצר ושר הכספים ונתמכה על־ידי קהילת העסקים היוותה את הכוח המניע בתהליך זה. בקרב הבירוקרטיה, הקבינט והמרכזים הפוליטיים במפלגות לא נרשמה כל התנגדות, והרפורמות הוצאו על כן לפעל בידי שתי מפלגות שלטון שונות.

יישום הרפורמה התבצע לאור מספר מטרות שהוגדרו באופן הבא: שיפור יעילות הקצאת המשאבים וייצורם; קידום האפקטיביות של תכניות ממשלתיות; שיפור רמת הדיווחיות של מוסדות המגזר הציבורי והדיווחיות של הממשלה לפרלמנט; הפחתה בהיקף ההוצאה הממשלתית ובגודל ליבת המגזר הציבורי; הפחתת האפשרויות לשימוש בלתי שקוף בעוצמה ציבורית; שיפור איכות המוצרים והשירותים המסופקים על־ידי סוכנויות ממשלתיות; והגברת היענות, הגששות והרגשות התרבותיות של פקידי ציבור לצרכנים. מיעדים אלה נגזרו קוד המדיניות הבאים שיושמו החל מאמצע שנות השמונים:

- העדפה ברורה לשמירת העוצמה והאחריות של הממשל המרכזי והאצלה מעטה ביותר של סמכויות עיצוב מדיניות לרשויות תת־לאומיות;
- הקמת סוכנויות ביצוע לפי הכלל "לכל סוכנות מטרה אחת";

- שימוש נרחב בתמריצים כספיים על מנת לשפר ביצועים הן ברמה המוסדית והן ברמת הפרט (כגון חוזי העסקה קצרי טווח, שכר צמוד־תפוקה וכדומה);
- שימוש נרחב בחוזים מסוגים שונים שבהם מפורטים הביצועים הנדרשים והמחויבויות של הצדדים (כגון הסכם ביצועים בין שר למנכ"ל, חוזי קנייה בין משרדים ממשלתיים ועוד);
- מתן שיקול דעת ניכר למנכ"לים של משרדי ממשלה ולמנהלי סוכנויות ביצוע לבחור, במסגרת מגבלות התקציב והחוק, את הרכב התשומות שישמשו בייצור תפוקות מוסכמות (כפי שנקבע בהסכם הביצוע);
- מתן גמישות בגיוס ובתגמול כוח־אדם, רכישת מוצרים ושירותים והוצאות על תשומות אחרות;
- יישום דיווח כספי במגזר הציבורי על בסיס רישום מצטבר (accrual basis), יישום סטנדרטים מסחריים של רישום תקציבי בכל הגופים הציבוריים;
- הכנת ד"חות כספיים חודשיים על־ידי הממשלה כמו גם דו"חות ביצוע רבעוניים על הסכמי הרכש שלהם, דו"חות דרשנתיים על הסכם הביצוע של המנכ"ל דו"ח שנתי על תוצאות ותפוקות כספיות – דו"חות אמניים בדרך כלל המתבצעים במועד, ונוסף לדו"חות המשרדיים שמגישה הממשלה גם דו"ח כספי משולב;
- ביצוע הקצבות לצורך הוצאות תפעול על בסיס סוג תפוקות: סיווג התפוקות מהווה את הדרך הראשית להקצבת כספים, ואת הבסיס שלפיו מתקיימת שליטה על ההוצאות התפעוליות – בסיס זה של עמידה ביעדי תפוקה שעליו מבוסס מנגנון הנשיאה באחריות;
- הפיכת עלות הפחת המשרדי לכל ניהולי בדרך הבאה: חישוב ערך נכסיו המלאים של המשרד, ובכלל זה נכסים פיסיים ונכסי כוח אדם. המשרדים מקבלים בכל שנה תקציב קבוע לכיסוי הפחת. ניהול תקציב הפחת נתון בידי המשרדים, וכל חיסכון בו (הקטנת השימוש בתקציב הפחת, תוך שמירה על ערך נכסיהם) יכול להיות מופנה להשקעות המגדילות את ערך נכסיהם;
- חיוב המשרדים לנהל את חשבונות הבנק שלהם ולשאת באחריות לניהולם. ניתן להרוויח ריבית על חשבונות אלה.

אחת הרפורמות המעניינות ביותר היא הקמתן של יותר משבעים סוכנויות (Crown Entities) על־ידי הממשלה ובמימונה. תהליך זה החל בשנת 1992, ומטרתו הייתה ליצור ארגונים שיעסקו ביעוץ, בהסדרה, ברכישה, בהספקת שירותים, או בשילוב של מטרות אלה. על סוכנויות אלה הוטלו הגבלות בתחום הניהול הפיננסי ומחויבויות בתחום הדיווחיות במאמץ ליצור רציונליזציה בסוג זה של ארגון ממשלתי. בניגוד למשרדים ממשלתיים, סוכנויות אלה אינן מהוות קבוצה הומוגנית מבחינת מעמדן החוקי (חלקן חברות עצמאיות וחלקן זרועות ביצוע של משרדים ממשלתיים), גודלן, תחום פעילותן, ויחסיהן עם השר הממונה. בניו־זילנד נערכה תוכנית מקיפה לגבי פעילותן של סוכנויות אלה בעיקר עקב בעיות שצצו ועלו בשנים הראשונות לפעילותן. הבעיות כללו התנהגות בלתי ראויה בעיקר בכל הנוגע לתשלומים לחברי מועצת המנהלים, העדר אתוס של שירות ציבורי שבא לידי ביטוי בהוצאות מוגזמות לנסיעות לחו"ל, פיקוח בלתי שווה על הסוכנויות מצד משרדים ממשלתיים בשם השר הממונה, והתליכים שונים למינף מועצת המנהלים של הסוכנויות. לעתים נוצרה אי־בהירות באשר למידת העצמאות של סוכנות זו או אחרת, למידת מחויבותה ליישם מדיניות ממשלה ולמחויבויותיה בכל הנוגע לפרסום הצהרת מטרות.

התגובה הראשונה שנקטה הייתה בשנת 1999 וכללה צעדים שונים. בייחם ניתן למנות את הקביעה באשר לאחריות השר הממונה לפיקוח על אופן הניהול והדיווחיות של הסוכנויות שבשליטתו, ניסוח קווים מנחים לשרים לשם הבהרת תפקידים ואחריות משרדם, ניסוח קווים מנחים למנכ"לים – לרבות תחומי מדיניות שבעניינם חייבת הסוכנות להתייעץ עם המשרד הממונה, הנחיות לגבי קביעת הציפיות של המשרד הממונה מפעילות הסוכנות, והנחיות לגבי תשלומים לחברי מועצת המנהלים. העובדה שחלק ניכר מהנחיות

- חובה להוציא מסז' על מל פעילות שיכולה להיעשות ביעילות רבה יותר מחוץ למשרד;
- חובה לבצע מחקר שוק (market testing) לפני רכישת מוצרים או שירותים;
- יצירת שוקים למוצרים (quasi-markets) באמצעות הפרדה בין ספק לרוש, בעיקר במערכת הבריאות הממלכתית.²
- החלת שימוש בתכניות שוברים (vouchers schemes) בתחום החינוך;
- החלת חובה חוקית על הרשויות המקומיות להוציא שירותים ציבוריים לביצוע על-ידי גורמים חיצוניים במסגרת התקשוריות חוזיות (competitive compulsory tendering).

מגמת האימוץ של שיטות ניהול הנהוגות במגזר הפרטי כללה גם פיתוח שיטות למדידת ביצועים/תפוקות ושימוש נרחב במדדים אלה; פיתוח שיטות לתמחור מוצרים ציבוריים כגון טיפולים רפואיים, נסיעה בכבישי אגרה ועוד; שימוש בחוזים אישיים; פתיחת תהליך גיוס כוח אדם לתחרות חיצונית; מדיניות תמרון בהתאם לביצועים; ופיתוח כלים המאפשרים היענות ללקוחות, כגון סקף שביעות רצון ופרסום אמנות צרכנים בכל תחום ותחום.

עם בחירתו של טוני בלייר לא חל שינוי מהותי במרכיבים המרכזיים של מדיניות זו. הקו המנחה את מדיניותו של בלייר מבוסס עדיין על ההכרה כי לכווחות השוק תפקיד מכריע בהתייעלות ובהגברת האפקטיביות של העוסקים בייצור ובהספקת מוצרים ושירותים ציבוריים. אימוץ שיטות ניהול הנהוגות במגזר הפרטי על-ידי המגזר הציבורי הפך אפוא לחלק בלתי נפרד מהפעילות השוטפת של ארגונים ממשלתיים.

עם הארגון מחדש של הגבולות שבין המגזר הציבורי והפרטי שאפו ממשלות רבות לחק את יכולתן להסדיר את הספקת השירותים והמוצרים הציבוריים. בבריטניה מצא הדבר את ביטויו בהקמת מספר רב של גופי הסדרה חדשים כגון משרדים להסדרה בתחומי החשמל, הגז, המים, הרכבות, הטלקומוניקציה, ועוד. ממשלת הלייבור המשיכה מדיניות זו והוסיפה אחד-עשר גופי הסדרה חדשים. במקביל חלה גם התפתחות בתחום ההסדרה הפנימית – קרי פיקוח של גופים ציבוריים על פעילות גופים ציבוריים אחרים. מגמה זו באה לידי ביטוי בהקמתם ובחיקוקם של גופי פיקוח ציבוריים המונים כיום 134 ארגונים (כגון משרד המבקד הלאומי, הפיקוח על בתי המלא, הנציב הפרלמנטרי למהל, המשרד לשירותים ציבוריים והמועצה למימון ההשכלה הגבוהה), בתקציב תפעול כולל של 776 מיליון ליש"ט. בתנאים של פיקוח הדוק על גופים ציבוריים חזק משרד האוצר את אחיזתו במערכת הציבורית שהייתה עמוקה גם בעבר. למרות ההצהרות על האצלת סמכויות ניהוליות ושיקול דעת, הרי מרחב שיקול הדעת נותר במסגרת תקציבית הולכת ומתהדקת. מצב זה לא השתנה גם תחת ממשלת הלייבור.

אשר לביזור, מרבית הרפורמות בשנות השמונים והתשעים כוונו לביזור מנהלי של סמכויות בממשל המרכזי. הדוגמה המובהקת לכך בבריטניה היא הקמת "סוכנויות ביצוע" אוטונומיות למוצרים המופקדים על יישום מדיניות. המבנה הבסיסי של שירות המדינה הבריטי עבר אס כ שינוי משמעותי עם תחילת ארגונו מחדש במסגרת יוזמת ה-Next Steps אשר החלה בשנת 1988. בשלב הראשון נתבקשו משרדי הממשלה לבדוק היטב את מגוון פעולותיהם ולהחליט בין היתר על הפעילויות אשר צריכות להישאר באחריותם אולם ניתן לבצען במסגרת סוכנויות ביצוע. הפיקוח והבקרה בשלב זה מתבצעים על-ידי "יחידת

אלה נותר ללא בסיס חוקי יצרה צורך בשינוי הנוצב. ואכן, שנה לאחר נכין, באוגוסט 2000, הונחה הצעה לשינוי מקיף במערך הסוכנויות. ההצעה אמנם לא הגיעה לשלב החקיקה עקב חילופי שלטון, אולם כיוון השינוי מסמך לדעתי מגמה עתידית שבבסיסה רצינות מצד.

הרפורמה, שכאמור נותרה בשלב זה על הנייר, יוצרת חלוקה של הסוכנויות שאינן חברות (non-company) לשלוש קטגוריות: "סוכנויות הכתר" – Crown Agent (כגון רשות הבטיחות לתחבורה ארצית), חייבות ליישם את מדיניות הממשלה. "שויות הכתר העצמאיות" – Independent Crown Entities (כגון רשות התלונות על שוטרים), נהנות מסמכויות שיפוטיות-חלקיות וחקריות ועל כן בעלות עצמאות מהמשרד הממשלתי. "שויות הכתר האוטונומיות" – Autonomous Crown Entities (כגון, נציבות הסרטים), חייבות להתייחס במדיניותן למדיניות הממשלה. יצירת הפרדה מעין זו והבהרת המחויבות של סוגי סוכנויות שונים מסמנת את הדרך למדיניות נוספות הנלקות בביצוע דומות, ומדגישה כי על המדינה להבטיח כי הסוכנויות לא יצאו מכלל שליטה (כלומר לשמר מבנה שליטה של "מלמעלה למטה").¹

בריטניה

רפורמת הניהול הציבורי החדש בבריטניה החלו גם הן כתוצאה ממשבר כלכלי עמוק שגרר אייזויות רבה ביחסי העבודה. השביתות במרבית מגזרי הכלכלה הבריטית הגיעו לשיאן בחורף 1979 ובבחירות שנערכו מיד לאחריו זכה המפלגה השמרנית בראשות מרגרט תאצ'ר. מיד עם כניסתה לתפקיד החלה להכשיר את הדרך לביצוע רפורמה מקיפה במגזר הציבורי. עיקר מאמציה הושקעו בשנים הראשונות במיגור כל אופוזיציה פוטנציאלית לרפורמות, החל מחברי ממשלה סרבנים שקיבלו מינוי מלכותי ככהן בבית הלורדים, דרך קידום פקידים בכירים הרואים בחיוב את רעיונותיה של ראש הממשלה, ועד למיגור שבתות הכורים המפורסמת וקידום חקיקה שמטרתה לצמצם באופן ניכר את כוחם של האיגודים המקצועיים. עם חיסול מוקדי אופוזיציה אלה הוכשרה הקרקע להתחלת היישום של רפורמות ניהול ציבורי חדש שכללו הפרטה, הכנסת מנגנוני שוק לתחומי ייצור והספקה של מוצרים ושירותים ציבוריים, אימוץ שיטות ניהול הנהוגות במגזר הפרטי, הקמת גופי הסדרה ופיקוח, ושימת דגש על היענות לצורכי הלקוחות.

מדיניות ההפרטה היוותה חלק משמעותי מהרפורמה של המגזר הציבורי בבריטניה. הממשלה מכרה מעל לחמישים חברות ממשלתיות והקטינה את המגזר התעשייתי שבעלותה בכשני-שלישים. ההכנסות ממכירות אלה (כ-64 מיליארד ליש"ט) שימשו בעיקר למימון הקלות במס. במקביל, הוכנסו לשימוש בארגונים שנתרו בבעלות הממשלה מנגנונים תחרותיים בכל הקשור לייצור ולהספקת מוצרים ושירותים ציבוריים. המנגנונים כללו מרכיבים אלה:

1. להפרדה זו השלכה מעניינת גם במקרה הישראלי, ובעיקר בתחום החשמל שבו פועלת מאז 1996 רשות רגולטיבית (הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל). רשות עצמאית זו, הראשונה מסוגה בארץ הפועלת בתחום התשתיות, אינה מתייחסת למדיניות הממשלה המנוניית לפתח חלק קטן משוק החשמל לזימים פרטיים. עקב העדר יתרון לגודל לזימים הפרטיים, מחיר החשמל שהם מציעים לחברת החשמל גבוה ממחיר החשמל שמייצרת חברת החשמל. אולם הרשות מסרבת להתחשב במחיר גבוה זה בעת חישוב "העלות המוכרת" לצורך חישוב התעריפים. בעשותה כך היא פוגעת הן בחברת חשמל ובעיקר ברצונה של הממשלה להכניס תחרות בתחום.

2. הרפורמה כללה פיתוח שוק פנימי במערכת הבריאות, במטרה לשלב מנגנוני שוק בתפקוד של שירותי בריאות. הנקודה המרכזית ביישום הרפורמה היא ההפרדה בין רוכשים וספקים של טיפול רפואי. רופאים כלליים (General Practitioners) הורשו להפוך לרוכשים של שירותים עבור מטופליהם, ובמסגרת תקציב מוגבל, לתור אחר העסקה הטובה ביותר ממגוון השירותים שהציעו הספקים (קרי, בתי חולים, מרפאות מומחים ומעבדות). יכולתם של הרופאים להפנות את עורפי התקציב לשיפור השירות ללקוח, כלומר, בין היתר להעלות ערך הרכוש (המרפאה) שבעלותם.

היעילות" (Efficiency Unit) במשרד של ראש הממשלה. בשלב השני הקמו סוכנויות אשר תלתי עיסוקן הוא ביצוע מדיניות ומתן שירות לציבור. סוכנויות אלה הוקמו על-ידי הנוף האחראי במשרד ראש הממשלה בתיאום עם המשרד הממשלתי הרלוונטי. יעדי המדיניות והתפוקות הנדרשות, כמו גם אופן הקשר עם המשרד הממשלתי ומספר נושאי כוח אדם, נוסחו באופן פורמלי ב"הסכם מסגרת" (Agreement Framework). עם חתימת ההסכם החלה הסוכנות לפעול.

הסוכנויות מנהלות במתכונת עסקית תוך מתן גמישות ניהולית רבה למנהלים בדרגים השונים. בכל שנה עומדות סוכנויות אלה במבחן קבוע של השר באשר למידת עמידתן ביעדים. לשר סמכות שלא להאריך את חנה מנכ"ל הסוכנות אם כשל בהשגת היעדים. רעיון נוסף מאחורי הקמת סוכנויות הביצוע הוא קירוב הגורמים המופקדים על הספקת שירותים ציבוריים ללקוחותיהם. מגמה זו מצאה את ביטוייה בהפצת מידע לציבור באשר לאמוח המידה למתן שירות על-ידי הסוכנות, מידת העמידה באמות מידה אלה, ומתן סעד ללקוחות שנפגעו. בהמשך הושם דגש גם על טכנולוגיות-מידע לשיפור איכות ההיענות, והוקם פנל עממי הכולל 5,000 איש מכל תחומי החיים המוזמנים לחוות את דעתם על הדרכים לשיפור הספקת שירותים ציבוריים.

טוני בלייר "רש" מ'ון מייג'ור 130 סוכנויות ביצוע שהוקמו במסגרת יוזמת ה-Next Steps. בלייר ביטל חלק מן הסוכנויות, הקים מספר סוכנויות חדשות, ועם תחילת המאה ה-21 עמד מספר הסוכנויות הפעילות על 134. סוכנויות אלה מעסיקות כ-350 אלף עובדים. נייר מדיניות (White Paper) שפורסם ביולי 1998 העביר את הדגש מהקמת סוכנויות לקביעת יעדים ברורים לכל סוכנות וסוכנות, וכן קבע את הקונצפציה של השוואת ביצועים (Benchmarking) בין ארגונים ציבוריים המבצעים משימות דומות (כגון רשויות מקומיות), ובין ארגונים ציבוריים ומקביליהם במגזר הפרטי.

אשר למגמת ההתקרבות ללקוחות, הביטוי הבולט לכך בבריטניה היה פרסומה של "מגילת האזרח" (Citizen's Charter). מגילה זו הייתה יוזמה של ראש הממשלה ג'ון מייג'ור לקראת סיום כהונתו, ונועדה ליצור הבחנה מסוימת בין מדיניותו של מייג'ור לבין זו של קודמתו בתפקיד, מרגרט תאצ'ר. סיבה נוספת הייתה הרצון להגביר להיענותיהן של מכללות האופחיציה בנוגע לחיזוק זכויות האזרח. המטרות הבסיסיות של מגילת האזרח היו לשפר את איכות השירותים הציבוריים, ולשפר את רמת ההיענות של ספקי השירותים ללקוחות שירותים ציבוריים ולגופים ציבוריים הרוכשים שירותים אלה. במסגרת הכוללת של "מגילת האזרח" פורסמו "מיני-מגילות" לגבי תחומים שונים של הספקת שירותים ציבוריים.

יש הרואים בפרסום מגילות האזרח ניצחון הסגנון על המהות, בהדגשן את ההגדרה המצומצמת של אזרח לקוח בלבד, בעובדה שסטנדרטים של שירות נקבעים על-ידי ספקי השירותים עצמם, בקשיי האכיפה של המגילות ובכישלון ליצור מנגנונים חדשים של נשיאה באחריות (accountability). עם עלייתה לשלטון הודיעה ממשלתו של בלייר על כוונתה לשנות את המצב שבו נפתסו המגילות כנסיהם של ספקי השירותים. מגילות חדשות נוסחו תוך התייעצות עם הציבור. הניסוחים העמומים והמטרות הקלות להשגה של המגילות המוקדמות הוחלפו במידע ברור על אודות התוצאות שעל המשתמשים בשירותים לצפות, לצד מדדים ברורים של איכות השירות.

נושא נוסף שיש לחשוף בקשר לרפורמות ניהול ציבורי חדש נוגע למאמציהם של שרים לבסס מחדש שליטה פוליטית על שירות המדינה ולהחליש את עצמאותה המוגזמת של הפקידות. תחת שלטונה של מרגרט תאצ'ר חל תהליך של פרסונליזציה (ולא פוליטיזציה) של תחום המנויים בשירות הציבורי, קרי הושם דגש חדש על אחריות ויכולת אישית של עובדי מדינה בכירים, אך ללא הגברה משמעותית של שיקולים פוליטיים במינויים. גם המעבר של השלטון מן המפלגה השמרנית אל הלייבור לא לוה בתהליך בולט של מניוים, פיטורין או העברות תפקידים. עם זאת, ממשלת הלייבור מינתה 53 יועצים פוליטיים, לעומת 38 תחת הממשלה הקודמת, ובכך עוררה מחדש את הדיון בפוליטיזציה של השירות הציבורי. את

הסיבה לכך ניתן למצוא ברצונו של בלייר להעמיק את השליטה של השרים על סוכנויות הביצוע האמורות להוציא לפועל את מדיניותה של מלגתו.

על מנת להבין את מרכיבי השירות הציבורי ההולכים ומתחווים בתקופת שלטונו של בלייר יש לבדוק את המגמות העתידיות הבאות לידי ביטוי בנייר המדיניות שפרסמה הממשלה הבריטית בשנת 1999 הנושא את הכותרת Modernising Government. נייר זה הציג שלושה נושאים שבהם תמקד הממשלה בשנים הבאות: הגברת התיאום בין זרועות הממשל, הספקת שירותים לציבור דרך האינטרנט, וקידום נשים ומיעוטים. מטרות אלה, ויעדים אחרים הנגזרים מנאומים פומביים של בלייר, מחזקים את הדעה כי בשנים הבאות יתפתח מודל שירות ציבורי המאופיין במרכיבים הבאים:

- התייחסות לאזרחים כצרכנים ולא כאובייקטים;
- ניצול יכולות המקצועית של המגזר העסקי לעזרה בתהליכי קביעת יעדי מדיניות;
- חשיבות גדלה והולכת להשגת יעדי המדיניות תוך פיחות בחשיבות הדרכים שבהן הושגו היעדים והגופים שהשיגו אותם;
- הגדלת מעורבותו של השירות הציבורי בפיקוח, בהסדרה ובבקרה על ייצור והספקה של מוצרים ושירותים ציבוריים, והפחתה במעורבותו של השירות הציבורי בהספקת מוצרים ושירותים באופן ישיר;
- דגש על פתיחותה ושקיפותה של הממשלה;
- הכרה בחשיבותה של טכנולוגיית המידע כעוגן של צמיחה כלכלית וכונושא המקדם על-ידי הממשלה הן בתחום הציבורי והן בתחום העסקי;
- התייחסות לפקדי ציבור כקבוצה קטנה בעלת מומחיות בתחומה, שתפקידה לתאם את התהליכים שמנינו לעיל;
- לקחת אחריות אישית מצד פקיד צבור לפעילותם.

עם ניצחונו של טוני בלייר בבחירות שהתקיימו בשנת 2001 ברור כי מגמות אלה יתחזקו. ברור עוד כי מגמות אלה מחזקות תהליך שמוביל בלייר, שבמרכזו ריכוז העוצמה במשרד ראש הממשלה.

דנמרק

דנמרק החלה בשלב מאוחר יחסית ליישם בדרכה היא רפורמות ניהול ציבורי חדש. אולם עד ליישום רפורמות אלה לא קפא המגזר הציבורי על שמריו. עוד בשנות השישים והשבעים החל ברפורמות מקיפות שמיד נעמד על טיבו, וגם בשנות השמונים חלו שינויים מהותיים. הנקודה החשובה בהקשר זה היא כי יישום רפורמות ניהול ציבורי חדש בדנמרק לא נבע ממשבר כלכלי אלא מראייה ביקורתית ומפקחת של הבעיות שהמגזר הציבורי ניצב בפניהן, הפתרונות שאומצו במדינות מערביות אחרות, והשלכותיהם.

בדנמרק קיימת אהדה רבה למדינת-הרווחה, והצעת ממשלת הקואליציה השמרנית ב-1982 בנוגע לתכנית הפרטה עוררה התנגדות ציבורית רבה למרות שהייתה הצעה צנועה והתייחסה רק לה תקשורת חיצונית לביצוע פעילויות ציבוריות. הפרטה המשמעותית החלה ב-1997, אולם גם היא הייתה צנועה משום שבדנמרק לא הולאמו בעבר תעשיות, ולפיכך לא היו לממשלה נכסים רבים למכירה. עם תחילת הפרטה כללו נכסי אחזקות ב-46 חברות בעלות נכסים בשווי של 133 מיליארד קרונות דניות ושליטה

בשש-עשרה חברות. ההפרטה המרכזית ביותר הייתה מכירת אחזקותיה של הממשלה בחברת הטלפוניה הממשלתית TeleDenmark לחברה Ameritech. כל יתר האחזקות שנמכרו לא הניבו הכנסות משמעותיות. ההפרטה בדנמרק, במידה המועטה שהתרחשה, לא נבעה מאידיאולוגיה מפלגתית או ממדיניות שיטתית, אלא הייתה תוצאה של שיקולים תקציביים פרגמטיים. יש לציין עוד כי ההחלטות הנוגעות להפרטה לא הובאו לדיון ציבורי אלא נתקבלו בוועדת הכספים בפרלמנט הדני. לפי הנוהג, לוועדה זו הסמכות להחליט בכל הנושאים הקשורים להקצאת הוצאה חדשה או שימוש בהכנסה שאינה נובעת ממסים.

לעומת ממדיה הצנועים יחסית של ההפרטה בדנמרק, תאגוד ציבורי הווה חלק גדול ומשמעותי ברפורמה, בעיקר יצירת תאגידים בבעלות המדינה (State Owned Enterprises - SOE). המטרה של רפורמה במתכונת זו הייתה להגדיל את האוטונומיה הניהולית של ראשי התאגידים בבעלות המדינה (בעוד שהדרך הפוליטי נותר אחראי למדיניות); לחשוף את אותן פונקציות בממשל (אשר עברו לניהול ב-SOE) להשפעת כוחות השוק, ולגייס כוחאדם ניהולי מן המגזר הפרטי. חלק מן ה-SOE's הופרטו, אך מרביתם נשארו בבעלות המדינה.

נושא ביזור סמכויות הממשלה והקמת "סוכנויות ביצוע" קיבל בדנמרק תפנית מעניינת מאוד. ראשית יש לציין כי עוד בסוף שנות השבעים היו קיימות 87 סוכנויות (directorates), אולם עם התחלת הרפורמה נקבע כי יש להעמיק את הדיווחיות הפוליטית ועל כן בוצע ארגון מחדש שכלל שני מרכיבים: מיזוג סוכנויות רבות עם המשרד הממשלתי הממונה, והקמת מספר מועט של סוכנויות חדשות, וכן היגוי והכוונה של סוכנויות על-ידי "חוזים רכים" (ראו בהמשך).

הבעיה באשר לסוכנויות כללה בעיקר כפילויות מנהליות ופער בין השר הממונה לבין אנשי המנהל בכל הקשור למתן דין וחשבון ונשיאה באחריות. בחלק מן המקרים התערבו סוכנויות הביצוע בקביעת מדיניות, בחלק לא הגבילו השרים את עצמם להתערבות בענייני מדיניות כלליים, ובחלק נוצרו שתי בעיות אלה בעת ובעונה אחת. התוצאה הייתה ירידה ברמת הדיווחיות הפוליטית עקב עמימות באשר לחלוקת אחריות (עקב מעורבות השר בניהול היום-יומי של הסוכנות), וירידה בשליטת השר על הסוכנות (עקב מעורבותה של האחרונה בתהליך קבלת החלטות המדיניות). על מנת להתמודד עם בעיות אלה מחגו סוכנויות ומשרדים ממשלתיים ליחידה ארגונית אחת. זוהי אם כן התפתחות החורגת באופן מהותי מההתפתחויות שסקרנו עד כה בנירזילנד ובבריטניה.

במקביל החל בדנמרק תהליך המכונה "היגוי על-ידי חוזה" (contract steering). מטרת תהליך זה לשפר את היעילות התפעולית, ולהפריד בין המדיניות לבין הניהול היום-יומי של יישומה ובכך להעמיק את השליטה הפוליטית של השר. שליטה זו מתבצעת על-ידי "חחה רך" המגדיר את היעדים, התפקות הצפויות וכן את הזכויות והחובות של הסוכנות. כחמישים ושש סוכנויות חתמו בשנת 1998 על חוזה מעין זה. יש לציין כי החוזה, אשר נחתם בדרך כלל לתקופה של שנתיים עד ארבע שנים, אינו מחייב מבחינה משפטית, אינו כולל מדי ביצוע, ואינו מכיל סנקציות על אי עמידה ביעדים. הסוכנות מקבלת חופש מלא לנהל את ענייניה ללא חריגה מתקציבה, ואילו השר מקבל שליטה מלאה על עיצוב יעדיה ומטרותיה של הסוכנות. לשר אפשרות לבטל את החחה כאשר ברצונו לעשות כן. הנגהת "היגוי על-ידי חוזה" הוכתרה בסוף שנות התשעים על-ידי משרד האוצר הדני כהצלחה, כיון שהובילה לשיפור משמעותי ביעילות של הספקת שירותים ומוצרים ציבוריים. הממשלה הדנית ביצעה אם כן אסטרטגיה משולבת שכללה מיזוג מספר רב של סוכנויות עם משרדים ממשלתיים, ביזור באמצעות חתימת חוזים עם סוכנויות חדשות ומרכז באמצעות מתן שליטה מלאה לשר על יעדי הסוכנות.

אשר לביזור פיננסי, מאז שנות השישים יושמו שינויים רבים במערכת התקצוב במגזר הציבורי שהגדילו את רמת האוטונומיה של המנהלים. התהליך החל בממשל המרכזי והתפשט לכל המגזר הציבורי במהלך שנות השבעים. האוטונומיה התקציבית של המנהלים גלה בעיקר בשני ממדים: (1) מתקצוב סעיפים

ספציפיים לתקצוב מעטפת הוצאות שבמסגרתה יכול המנהל להעביר כספים מסעיף לסעיף, ו-(2) מהגבלות על העברת כספים משנה לשנה להקלת הגבלות על פרק הזמן שבו ניתן לעשות שימוש בהקצאה תקציבית. אשר להכנסת מנגנוני-שוק לתחומים של הספקת שירותים ציבוריים, שלא כמו בבריטניה – לא כפתה הממשלה הדנית הכנסת מנגנוני שוק לתחום הספקת השירותים הציבוריים באמצעות חקיקה. למרות לחצים רבים להגביר את ההתקשרויות חיצוניות, ניתן להצביע רק על עלייה קטנה בהתקשרויות להספקת שירותים ציבוריים. ברמת הממשל המרכזי ניתן להצביע על עלייה מ-17% ל-20% בתקופה שבין 1990 ל-1999, ואילו ברשויות המקומיות לא היה שינוי כלל. אחת הסיבות לגידול הנמוך ברמת הממשל המרכזי בתחום זה נעוצה בעובדה כי הממשל נוהג זה שנים במדיניות ביזור סמכויות לממשל המקומי. לפיכך, פוחת ממילא הצורך בביצוע התקשרויות. נוסף לכך, בדנמרק אין כל חדש בשימוש בקבלנים חיצוניים בעיקר ברמה המקומית. זה עשרות שנים עוסקים קבלנים חיצוניים בעבודות ניקוי ופינוי אשפה. לבסוף, התקשרויות חיצוניות נושאות אופי ייחודי בדנמרק: קיים משא ומתן בין הממשלה על רמותיה השונות לבין קבלנים חיצוניים לא רק על החוזה בין הצדדים, אלא גם על יישום המדיניות וגם על מטרותיה. במילים אחרות, המשא ומתן הקודם להסכם עוסק במטרות המדיניות, ולא רק ביישומה.

ניהול עסקי בדנמרק מוצא את ביטוי בניהול על-פי יעדים (management by objectives) ובמדיניות שצר צמוד-תפקוד. מדיניות שצר זו מיושמת בדרגות הניהול הבכיר באופן המשלב צעדים לקידום תפקות ארגוניות ופיתוח משאבי אנוש. הבונוס עשוי להגיע ל-15% מן השכר.

גם בדנמרק קיימים גופי הסדרה בתחומי החשמל, הטלקומוניקציה, הרכבות ושירותי הדואר, אולם רק סוכנות הטלקומוניקציה הלאומית דומה למודל ההסדרה העצמאי המקובל בבריטניה. ניתן אף לזהות בדנמרק מגמות מנוגדות: בעוד שלגבי רשויות מקומיות המסר הפומבי היה הגברת "החופש המוניציפלי" על-ידי פישוט הכללים של הממשל המרכזי, הרי לגבי סוכנויות מרכזיות הפעילו משרדי הממשלה מנגנוני ביקורת חדשים לחיזוק ההסדרה הפנימית, כגון דו"חות דרשנתיים על מצב הכלכלי של הסוכנויות. חזיק נוסף נעשה באמצעות העברת אחריות ניכרת לביקורת המדינה לפרלמנט, ומכאן חיזוק של עצמאות הוועדה הממונה בפרלמנט.

משרד האוצר ממלא תפקיד בתיאום המדיעה, אולם עם זאת אין "שחקן מרכזי" המתאם את פעולות כל המשרדים. פעולת התיאום, בין אם דרך מועצת המדינה, ישיבות הממשלה או הקבינט, תלויה באופן והבנה הדדית בין הפוליטיקאים המעורבים, ברמה הגבוהה של חילופי מדע ובתחושת האחריות האישית בקרב עובדי המדינה. עם זאת, אסור לשכוח כי הרפורמות בדנמרק מבוצעות במדינה המוגנית מבחינת הרכב האוכלוסייה המאופיינת בתרבות פוליטית הסכמית.

אשר לביזור סמכויות מהרמה הלאומית לרמה המקומית (סוכנויות מנהליות וגופים ציבוריים כבתי-ספר, בתי חולים וגני-ילדים), במערכת השלטונית הדנית קיימת באופן מסורתי חלוקת עוצמה ברורה בין הרמה הלאומית לבין הרמה המקומית. סמכויות רבות מואצלות לגופים ברמה המקומית כך שפקידי ציבור ברמה זו הוסמכו לקבל החלטות שבעבר התקבלו על-ידי דרגים פוליטיים. קיימת גם מסורת מבוססת של שימוש במועצות המשלבות מומחים, נציגים של קבוצות עניין ואנשי מנהל ציבורי. בשנות השמונים והתשעים הוקמו מועצות מסוג חדש – מועצות-משתמשים. אלה כוללות צרכנים של שירותים ציבוריים, מנהלים ועובדים בתחומי החינוך, מעונות-ילדים, וסיוע לקשישים. להורים ניתנה אפשרות להקים באופן עצמאי גני-ילדים או בתי-ספר ולהגיע להסכמה עם הרשות המקומית על מימון ציבורי. כן ניתן לבחור באופן אשוי בין בתי-ספר ובתי חולים, במטרה להגביר את התחרות בין ארגונים אלה. יש לציין בהקשר זה כי פוליטיקאי המאציל מסמכויותיו לפקידים ברמה מקומית המצויה תחת שליטתו שומר לעצמו את הזכות לבטל האצלה זו באופן כללי או באופן ספציפי. האצלת סמכויות כאסטרטגיה לרפורמה בשירות הציבורי נותרת אפוא כלי "דרך" לשינוי.

בתוך שש שנים למרות ששינויים ושיפורים שונים נמשכו גם לאחר תקופה זו. פעולות אלה אפשרו לפוליטיקאים להישען על הצלחת הדהידגולציה של השוקים הכלכליים בטרם פנו להתמודד עם שינויים מעוררי מחלוקת במגזר הציבורי.

שינויי המדיניות הכלכלית ומדיניות המגזר הציבורי לא התרחשו מעצמם – הם תוכננו על ידי המנהיגות הפוליטית, אשר נטלה סיכון אישי בפירוק מנגנוני ההגנה החברתיים והכלכליים של המדינה, קרי, מדינת הרווחה. למרות נטייתם הפוליטית הידועה מראש של אנשי מפלגת הלייבור, היו הם נחושים לערוך שינויים בניהול הכלכלי ובמדיניות הממשלתית. במהלך תשע שנותיהם באופוזיציה התגבשה אצלם הדעה שלפיה מעורבות הממשלה בשוק היא הגורם לתפקוד הלקוי של המערכת הכלכלית, וכי הדהידגולציה מקיפה חיונית לניר-זילנד לצורך התמודדותה בשווקים בין-לאומיים. מרכזית בתהליך זה הייתה דמותו של רוג'ר דוגלאס, שר האוצר, אשר פעל רבות לקידום הרפורמה גם כאשר סקרי דעת-הקהל הצביעו על דאגה בצבור מקצב השינויים. נקודה מרכזית הייתה העובדה שהן שרי הממשלה והן ראשי הפקידות הבכירה החזיקו בעמדות ורעיונות דומים לגבי צעדי המדיניות הדרושים למשק. שותפות רעיונית זו הייתה בעלת חשיבות ביישום המהיר של הרפורמות. מנהיגי מפלגת הלייבור לא התכוונו להסתפק ברפורמה סמלית. הם שאפו להשיג שינוי משמעותי ככל שהמערכת הפוליטית תאפשר, שכן לפי תפיסתם – ללא שינוי כולל ומלא של תפקוד הממשלה בכלכלה תימשך הידרדרות המשק הניר-זילנדי. הם הונחו על ידי האמונה בכוחות השוק וההנחה שלאורך זמן הכלכלה תתפקד היטב במידה שתיפסק מעורבות הממשלה.

מבחינה פוליטית עמדה ממשלת הלייבור בפני מעט מכשולים בדרך לרפורמה, ולמעשה קשה לחשוב על נתאים פוליטיים טובים יותר – הממשלה היתה מורכבת ממפלגה אחת ונהנתה מרוב בפרלמנט (פרלמנט שבו בית מחוקקים אחד). כמו כן, יושבי הספלים האחוריים של מפלגת השלטון כיהנו כיושבי ראש במרבית הוועדות הפרלמנטריות. במצב זה לא הייתה הממשלה מחויבת לסטות במידה משמעותית מתכניתה על מנת לזכות בתמיכה קואליציונית, ונהנתה מתמיכה במוסדות הפרלמנט. בתנאים אלה העדיפה הממשלה לקדם את הרפורמה בעזרת חקיקה, בניגוד לתיקונים אדמיניסטרטיביים במנגנון הממשלתי (כפי שהיה מקובל במקרים אחרים). דרך זו של יישום – בהסתמך על חקיקה ראשית – הייתה בעלת יתרונות ברורים שכן היישום נשען על הנחיה חוקית. יתרה מכך, סביר להניח שהחקיקה הראשית תרמה לקידום הרפורמה באופן אחיד למדי במשרדים, בסוכנויות ובתאגידים הממשלתיים השונים.

התקדמות הרפורמה הסתייעה גם בגודלה (הקטן) של ניר-זילנד ובבידודה היחסי. מרבית משרדי הממשלה ממוקמים במרכז הממשלה ("הכורת") ושני מוסדות נוספים – האוצר ונציבות שירות המדינה – ממוקמים גם הם בקירבת מקום. קיימים יחסי גומלין תדירים בקרב הפקידות הבכירה, וכן בין הבריורקטריה ושרי הממשלה. אשר למשרד האוצר – דרך שליטתו על הקופה הציבורית ומנהיגותו האינטלקטואלית – היה גוף זה לקול הדומיננטי בתהליך הרפורמה. במשך שנים השקיף משרד האוצר בטיפוח כוח האדם על ידי הכשרה מקצועית והשכלה גבוהה. פקידות משכילה זו הייתה כעת נכונה להפק לעשייה את הרעיונות שספגה.

בשלב הראשון היה על הממשלה החדשה לייצב את המשק, ותכניות לשיפור המנגנון הממשלתי היו צריכות להמתין. לאחר הצלחת הרפורמה הכלכלית הגיע השלב השני, אשר החל בשנת 1986 עם העברת חוק התאגידים הממשלתיים,⁴ הסיר את הפיקוח הממשלתי הישיר על פעילות תאגידים אלה, וארגן אותם מחדש כחברות הפועלות על בסיס היגיון עסקי. הצלחת הרפורמה בתחום התאגידים הממשלתיים עודדה את הדוגלים ברפורמה להרחיב את ההיגיון של האחריות הניהולית גם לליבת המגזר הציבורי.

בשנות השבעים נערכה בדנמרק רפורמה ארגונית ברשויות מקומיות ובמעמדן ביחס לממשל המרכזי. במסגרת הרפורמה הועברו לרשויות סמכויות פונקציונליות רבות יותר ומימון למימושן. הרפורמות נמשכו במהלך שנות השמונים וכללו העברת האחריות למחוזות על חטיבות בניינים ולאחריות על כ-3,000 קילומטרים של כבישים. נוסף לכך, ההסדרה ביחס לרשויות מקומיות צומצמה או פוטשה; ותכנית הניהול הקהילתי העצמאי (free commune) אפשרה לרשויות מקומיות לפטור את עצמן מחלקים שונים של החקיקה. מן הצד השני ניתן היה לזהות פיקוח הדוק יותר על הוצאות. באופן כללי חל מעבר ממבנה ממשל מדינת-יריכוני מסורתי למבנה שלטוני מבוזר יותר. שינוי מבני זה הפך את הרשויות המקומיות ממיישמות מדיניות מרכזית ברמה המקומית לשותפות בקביעת יעדי מדיניות.

הסיבות לשוני ביישום הרפורמות

את השוני ביישום הרפורמות במדינות השונות ניתן להסביר באמצעות מספר ממדים, ביניהם מומנטום כלכלי ופוליטי, מבנה שלטוני, מסורת ניהולית, תרבות אזרחית, ומעל לכול היכולת להתאים פתרונות מקומיים. בהמשך נראה כיצד באו לביטוי ממדים אלה ביישום רפורמת הניהול הציבורי החדש במדינות שנסקרו.

ניר-זילנד

המניעים לרפורמה בניר-זילנד היו שילוב של משבר כלכלי חמור, הסדרים פוליטיים נוחים אשר אפשרו שינוי מהיר, והפנמת גישות כלכליות וניהוליות חדשות אשר עודדו מנהיגים פוליטיים ופקידי ציבור בכירים לקבוע נהיגים חדשים מבלי לבחון אותם מראש. שילוב זה של לחץ כלכלי, כישלון גלוי בתפקוד הממשלה, יכולת פוליטית חדשה ותיאוריות מעוררות התלהבות – היה ייחודי לניר-זילנד, ומהווה את הסיבה לכך שמדינה זו ערכה את השינוי המשמעותי והמקיף ביותר במגזר הציבורי שלה.

הנתאים הכלכליים בניר-זילנד היו גרועים למדי בשנת 1984, עת החלה יחמת הרפורמה. הממשלה ניצבה בפני גורן ערן תקציבי גדול, שיעורי הריבית היו גבוהים בעוד שער הדולר המקומי הידרדר.³ לקראת הבחירות של 1984 נוצר מחסור משמעותי במטבע חוץ. בבחירות הפסידה מפלגת השלטון הלאומית, ובמקומה זכתה מפלגת הלייבור. שוק מטבע-החוץ נסגר לפעילות מיד לאחר הבחירות. כאשר נפתח מחדש לאחר שלושה ימים איבד הדולר הניר-זילנדי 20% מערכו. תוצאות הבחירות נתפסו על ידי הציבור הרחב כמנדט לשינוי.

הצעדים שנקטו, מיד לאחר הבחירות של 1984 ובעשור שלאחר מכן, היו בשלושה אפיקים: ראשית, שחרור המגזר הפרטי מהסדרה ממשלתית מקיפה; שנית, ארגון מחדש של פעולות הממשלה על-פי כולל-שוק מקובל; ושלישית, הסרת הפיקוח מהמגזר הציבורי ושוק העבודה. מרבית פעולות אלה הושלמו

3. ניר-זילנד דווגה במקום נמוך למדי בריינג' של מדינות OECD (במקום ה-22 מתוך 24) מבחינת שיעור הצמיחה הכלכלית. בין 1960 ל-1985 היה שיעור הגידול בתוצר הלאומי הגולמי לנפש רק כעשירית מהגידול הממוצע בצמיחה הכלכלית במדינות OECD.

4. The State Owned Enterprises Act (1986).

בריטניה

הגורם החשוב ביותר להסבר יישום הרפורמה בבריטניה נעוץ במבנה הרשות המבצעת ובעומד בראשה. בבריטניה רשות מבצעת חזקה ביותר. מצב זה נובע משיטת המשטר שבמסגרתה אחת משתי המפלגות הגדולות זוכה תמיד ברוב מוחלט של מושבי הפרלמנט (למעט מצבים נדירים של hung parliament). לפיכך הממשלה מורכבת ממפלגה אחת שלה רוב פרלמנטרי. מסורת פרלמנטרית המכתיבה משמעת מפלגתית חזקה למדי והעדר מגבלות חוקתיות משמעותיות על הרשות המבצעת, מעבר לאלה שהיא בוחרת לקיים, יוצרים מצב שבו ברגע שהממשלה מחליטה על רפורמה ביכולתה להביא אותה לידי מימוש. וכך אכן קרה בשנות השמונים, עת החליטה תאצ'ר ליישם את העקרונות שגובשו במסמך מדיניות שנשא את הכותרת The Right Way to the Economy.

לאורך כל תהליך יישומה של הרפורמה הניחה תאצ'ר את כל כובד משקלה על יישום העקרונות של "ימינו החדש" שנוסחו במסמך ולא בחלה בשום אמצעי לסילוק מכשולים שניצבו בדרכה – כגון העברת שרים מתפקידם כאשר לא יישמו באדיקות את הרפורמה, העברת פקדי ציבור בכירים מתפקידם מאותה סיבה, שבירתה של שבתות הכורים הממושכת תוך שימוש נרחב בכוחות המשטרה, וקידום חקיקה לערעור מעמדם של האיגודים המקצועיים.

הרפורמה במגזר הציבורי לא הייתה נתונה אם כן לשיקול דעתו של שר זה או אחר, אלא הייתה שינוי מתואם, אידיאולוגי, אשר הונע עליידי ראש הממשלה. מסיבה זו הייתה הרפורמה אחידה למדי באופן יישומה בין משרדי הממשלה השונים. העובדה שבבריטניה תרבות אזרחית של חוק וסדר, כיבוד התחייבויות וקיום חוזים, סייעה גם היא להצלחת הרפורמה. לאחר עלייתה לשלטון, המשיכה ממשלת הלייבור בבריטניה בראשות טוני בלייר במהפכת הניהול הציבורי החדש. גם ממשלה זו הבינה שאין היא יכולה להרשות לעצמה לעצור תהליך זה, נוכח הצורך להפיק תמורה מרבית מכל הוצאה ממשלתית. נוסף על כך, השינוי התרבותי העמוק שחל במגזר הציבורי עם ביסוסה של "תרבות הניהוליות" במשרדים הממשלתיים וברמות הממשל השונות הכניס את מערכות הציבוריות לתפקוד אינרטי המקבל במהירות ובהבנה כל שנוי המנומק בשיקולי ניהול.

דנמרק

אחת הבעיות המרכזיות שעמדו בפני הממשלה הדנית הייתה שליטה לקויה על יישום מדיניות והעדר מנגנוני נשיאה באחריות. לפיכך בחרו השרים אסטרטגיה כפולה, שכללה גישור הפער שבין הפוליטיקה והמהל על-ידי הגברת ריכוזיות (איחוד סוכנויות עם משרדים ממשלתיים), ובמקביל חציצה בין פוליטיקה ומהל באמצעות הפרדה בין עיצוב מדיניות ליישומה (ראו לעיל: היגוי על-ידי חוזה) והאת על מנת לתחום את היקף מעורבות השרים. לדוגמה, כאשר הואצלו סמכויות יישום מדיניות לגופים ממשלתיים (ככור הקומו מספר סוכנויות ביצוע חדשות), בוצע במקביל מרכז סמכויות בתחומי בקרה תקציבית וניהול כוח אדם. המשטר הרבי-מפלגתי והצורך בהקמת קואליציות היוו ועדיין מהווים גורמים המצמצמים את כוחה של הרשות המבצעת בדנמרק. על מנת לעצב וליישם רפורמה בדנמרק יש צורך לבוא במשא ומתן עם השותפות הקואליציוניות, עם האיגודים המקצועיים ועם התאחדות התעשייתיים. עובדה זו מקשה על התהליך ומונעת את עיצובה ויישומה של רפורמה רדיקלית. דוגמה לכך היא הדגש של הרפורמה על הרחבת מספר התאגידים הממשלתיים (SOE), כפתרון ביניים לקביעה מחדש של הגבולות שבין המגזר הציבורי

והפרטי, בניגוד להפרטה רחבה שנערכה בבריטניה. כמו כן, בעוד שבבריטניה קיימת אחידות באשר ליישום הרפורמה במשרדים הממשלתיים השונים, הרי בדנמרק קיים שוני רב בין המשרדים וזאת עקב המסורת הניהולית שבבסיסה אי-התערבות בניהול המשרד הממשלתי (כלומר, הותרת הניהול לשר ולמנכ"ל) והתרת הארגונית השונה ממשרד למשרד.

הרפורמה בדנמרק לא נבעה מדחף אידיאולוגי בהנעת הדרג הפוליטי (כפי שהיה בבריטניה) אלא מרציונל טכנוקרטי, והונעה בעידודו של משרד האוצר ובהנהגתו של כל משרד ומשרד בתחומו הוא. לפיכך משקפת הרפורמה בתחום של התאגידים הממשלתיים מסורת פרגמטית טכנוקרטית, בהייתה רפורמט ביניים – בין הפרטה לפעילות מולאמת.

חולשת המהיגות הפוליטית הדנית באה לביטוי גם בהובלת המהלך של הגברת שיעור ההתקשרויות החיצוניות לאספקת שירותים. מעבר להסברים שנמנו בפרק הקודם לשיעור הנמוך של הגידול בהתקשרויות, ניתן לציין גם את חוסר עמידתם של הפוליטיקאים מול עובדי הציבור והאיגודים המקצועיים המייצגים אותם שחששו למעמדם ולתנאי עבודתם כתוצאה ממהלך זה. עובדים אלה ניצלו את קיומם של מנגנוני החלטה משותפים הממוסדים על-ידי הסכמי עבודה קולקטיביים. מנגנונים אלה מקיפים את כל השירות הציבורי הדני ונותנים לעובדים זכות להשמיע את קולם בנושאים תקציביים, בעניינים ארגוניים ובמקרים הנוגעים למקור חיצוני.

סיכום

הרצון לצמצם את גודל הממשלה והוצאותיה ולהגביר את היעילות והאפקטיביות שלה, הביא מספר לא מבוטל של מדינות לקדם יחומת רפורמה משמעותיות במגזר הציבורי. מבין מדינות אלה נסקרו כאן שלוש – נירזילנד, בריטניה ודנמרק. לצד ההבדלים בין הרפורמות, ניתן לזהות מנה משותף ביחס לחשיבות שניתנה להקמת סוכנויות ביצוע ולאיימוץ שיטות ניהול מהמגזר הפרטי.

מאידך גיסא, גורמים מוסדיים והיסטוריים-מסורתיים מספקים את עיקר ההסברים לשונות שבין הרפורמות השונות. רפורמה מהווה תהליך ארגוני עמוק וקשה למימוש. היא מחייבת כוחות פוליטיים וביורוקרטיים משמעותיים, ובמקרה שבו כוחות אלה חוברים יחד – כמו במקרה נירזילנד – הישג הרפורמה בולטים במיוחד. ועוצמת ה"שחקנים" הפוליטיים ופקדי הציבור מושפעת ממבנה המשטר והמסגרת החוקתית. נראה כי מערכות פוליטיות המבוססות על השיטה הבריטית יוצרות תנאים נוחים יותר להובלת רפורמה, ואילו מערכות פוליטיות רבי-מפלגתיות כדנמרק מחייבות ניהול משא ומתן באופן תמידי ופשרות תכופות, ועל כן הן מקשות על הובלת רפורמה מקיפה. תרבות של כיבוד הבטחות וכיבוד חוזים מסייעת גם היא להצלחת הרפורמה, כמו גם העדר פוליטיזציה עמוקה.

מקורות

- Boston J., Martin J., Pallot J. & Walsh P. (1996). **Public Management: The New Zealand Model**. Auckland: Oxford University Press.
- Greve C. (2000). "Exploring Contracts As Reinvented Institutions in the Danish Public Sector". **Public Administration**, 78(1): 153-170.
- Maor, M., & Stevens, H. (1997). "The Impact of New Public Management and European Integration on Recruitment and Training in the UK Civil Service, 1970-1995". **Public Administration**, 75(3): 531-551.
- Maor, M. (1999). "The Paradox of Managerialism". **Public Administration Review**, 59(1): 5-18 (Lead Article).
- Peters, B. G. (1993). "Managing the Hollow State". In: Eliassen Kjell A. & Jan Kooiman (eds.), **Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience**, London: Sage, pp. 46-57.
- Peters B. G. & Donald J. S. (1994). "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient". **Public Administration Review**, 54(5): 418-425.
- Peters B. G. & Donald J. S. (1996). "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum". **Public Administration Review**, 56(3): 281-290.
- Pollit, C. (2000). "Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform". **Public Management**, 2(2): 181-190.
- Rhodes R.A.W. (1999). "Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark". **Scandinavian Political Studies**, 22(4): 341-350.
- Savoie, D.J. (1994). **"Thatcher Reagan Mulroney: In Search of a New Bureaucracy"**. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Schick A. (1996). **The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change**. A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury, New Zealand.
- Scott, G.C. (1996). **Government Reform in New Zealand**, Washington, D.C.: IMF.
- Walker, B. (1996). "Reforming the Public Sector for Leaner Government and Improved Performance: The New Zealand Experience". **Public Administration and Development**, 16(4): 353-375