

סוגי קשרים ממשלה-חברה אזרחית

סקירת ספרות

Enabling government, open government, adaptive government,
responsive government, holistic government

כתיבה: הילה צבן

עריכה: גיא אברוצקי, יונתן אורן

מרץ 2013

ירושלים



תקציר מנהלים

ממשלה/מדינה מאפשרת (enabling government) הוא מושג המנסה לבטא את האוריינטציה המשתנה של המדינה בעשורים האחרונים. המשמעות היא שבמקום שהמדינה תדאג לספק בעצמה את הזכויות החברתיות הכרוכות באזרחות, היא דואגת לתת את התנאים, המשאבים והזדמנויות לרווחת האזרחים, כדי שהפרט יוכל לעזור לעצמו, מבלי שיהיה לנטל על המדינה. הרעיון הוא להציע **תמיכה ציבורית** לתחומים שהם **באחריותו של הפרט** (כמו תעסוקה, בריאות, חינוך וכדומה). זוהי מדיניות חברתית המטילה את האחריות לשיפור מצבו של הפרט עליו ועל המדינה במשותף.

ביצירת המודל שותפים ארבעה תהליכים מקבילים: הפרטה, הפחתת ההוצאה ציבורית, תעסוקה ולכידות חברתית. המדינה מפריטה חלק מהשירותים לאזרח, מפחיתה את ההוצאה הציבורית, למשל באמצעות השקעה במניעת המצוקה ולא בטיפול בה, עוברת ממדיניות רווחה למדיניות תעסוקה (from welfare to workfare), ומשנה את הקשרים שלה עם הפרט באופן שיוצר יותר קשרים חברתיים. התפיסה של מדינה/ממשלה מאפשרת מאפיינת את רוב המדינות המתועשות כיום, כולל ישראל. מודל המדינה המאפשרת מחייב חברה אזרחית רחבה וחזקה שעליה המדינה יכולה להישען. מודל כזה משאיר את סמכויות קביעת המדיניות והתכנון כמו גם את הבקרה על הביצוע בידי הממשלה, בעוד שחלק ניכר מביצוע המדיניות עובר לידי "הקהילה", קרי פרטים, עמותות וארגונים ומגזר עסקי.

ממשלה סתגלנית (adaptive government) היא מידת יכולתה של הממשלה להתמודד ביעילות ובמהירות עם משברים ועם שינויים שמכתיבה המציאות תדיר. על הממשלה להציע מדיניות מתאימה לנסיבות המשתנות. לשם כך עליה להיות סתגלנית במידה רבה, כדי שתצליח להציע מדיניות מותאמת לאתגרים חדשים שעולים. כדי להצליח בכך יש צורך להגביר את גמישותו של המגזר הציבורי ובכך את יכולתו לפעול לשינוי המדיניות האסטרטגית ולהביא לשיקום מהיר של החברה ו/או של הכלכלה. גמישות המגזר הציבורי מתבטאת בהיבט האנושי, הארגוני, התהליכי והשירותי. יצירת שינוי כרוכה בשינוי בגישה של אנשים, ביצירת ידע חדש ושימוש בידע שלא נהוג להשתמש בו (ידע מדעי למשל), ובשיתוף פעולה עם מגזרים שונים מחוץ לממשל, כמו החברה האזרחית והמגזר העסקי, אך גם שיתוף של אנשים "רגילים" בתהליך קבלת ההחלטות, לצד רשויות וקובעי מדיניות ברמות השונות.



השגת גמישות במגזר הציבורי כרוכה בשינוי בדפוסי ההעסקה במגזר הציבורי, בשינויים ארגוניים, בהאצלת סמכויות, בהפחתת החישוקים הפיננסיים והרגולטוריים, ובשינוי באופן אספקת השירותים לאזרח (הגברת התחרות והכנסת גורמים נוספים כספקי שירותים). מציאת פתרון אפקטיבי לבעיה מחייב קודם כל הגדרה הולמת של טבעה של הבעיה ומחייב התערבות עקבית, רבת פנים וארוכת טווח. אתגר נוסף הכרוך בדבר הוא שעל הממשלות למצוא פתרונות למשברים מבלי להגדיל את הוצאותיהן.

ממשלה פתוחה (open government) משמעה השתתפות משמעותית יותר של אזרחים בתהליך הדמוקרטי. השתתפות כזו מחייבת משתתפים מיוזעים ועל כן ממשלה פתוחה משמעה יישום של עיקרון השקיפות ומתן גישה לאזרחים למידע ולמסמכים בנוגע לפעילות הממשל. השקיפות מעודדת אחריות מצד הממשלה, משפרת את השירות לציבור, מהווה רגולציה על פעילות השלטון ומפחיתה שחיתות שלטונית. עקרונות הממשלה הפתוחה מאפיינים כיום את כל המדינות הדמוקרטיות בעולם, כולל ישראל.

הרעיון של ציבור יש זכות לבחון את הממשלה ולהשתתף בה הוא רעיון ותיק, שמקורו בתקופת ההשכלה במאה ה-18, והוא מעוגן בהכרזת העצמאות האמריקאית ובחוקת ארצות הברית. יחד עם זאת, משמעות המושג הלכה למעשה ממשיכה להתפתח כל הזמן, בכפוף להתפתחות הטכנולוגית המאפשרת או מצריכה התייחסות שונה. כיום מדברים על המושג **ממשלה 2.0** (בהשאלה מ-web 2.0). הכוונה היא לממשלה שעושה שימוש במדיה החברתית (social media). מדינות דמוקרטיות רבות מאמצות היום את הרעיון מתוך הכרה כי הדבר מוביל לדיאלוג ישיר, כנה וחסר תקדים בהיקפו בין האזרחים לשלטון. שימוש בטכנולוגיות כאלה עשוי לשפר את השיח בין הממשלה לאזרחים, לשדרג את רמת ההשתתפות של האזרחים בתהליך הפוליטי ולהבטיח שקיפות שלטונית גדולה יותר.

ממשלה רספונסיבית (responsive government) היא ממשלה המגיבה והנענית להלך הרוח של הציבור, קשובה לו ומשתפת אותו בתהליך גיבוש המדיניות. לאזרחים היום יש ציפיות גבוהות בהרבה מהממשלות שלהם מאשר בעבר. הם גם רוצים למלא תפקיד פעיל יותר בעבודת הממשל. משום כך נוצר שינוי בסיסי בתרבות השלטונית, במטרה לייצר יחסים איכותיים בין הממשלה לציבור: (1) הממשלה קשובה יותר לרחשי הציבור ולדרישותיו ומשתפת יותר גורמים בתהליך גיבוש המדיניות. (2) התבססות התפיסה לפיה האזרח הוא במרכז משמעה מתן שירותים טובים, נגישים, מהירים ומובנים יותר לציבור. הטכנולוגיה מאפשרת הנגשת השירותים והפיכתם למקוונים (e-government).



ממשלה רספונסיבית היא ממשלה שמתיעצת עם הציבור כחלק מתהליך גיבוש מדיניות. מטרת ההיוועצות היא לשפר את המדיניות הציבורית וגם את הלגיטימציה השלטונית. ממשלות מבינות היום יותר ויותר שלא תוכלנה לבצע וליישם בעילות מדיניות אם האזרחים אינם מבינים אותה ותומכים בה. רספונסיביות היא שיתוף הציבור ולקחת ההצעות שלו בחשבון בעת גיבוש ויישום של מדיניות ציבורית ושל שירותים ציבוריים. יחד עם זאת, ההיוועצות עם הציבור אינה אמורה להחליף את הדמוקרטיה הנציגותית המסורתית או את תפקיד הממשלה והפרלמנט בתהליך גיבוש המדיניות, אלא להשלים אותם. לעתים קרובות קל יותר ומתאים יותר לשתף אזרחים ולהתייעץ עמם בתהליכי קבלת ההחלטות ברמה המקומית מאשר ברמה הארצית. כמה מכשולים משמעותיים עומדים בדרך: (1) מימון: מדובר בהליך יקר שיש לייעד לו מימון מספיק. (2) ביקוש: קשה לערוך היוועצות יעילה אם הציבור אינו מעוניין להשתתף. (3) שקיפות: על הרשויות לפרסם מידע לגבי התהליך, ממצאיו ותגובת הרשות בעקבותיו.

ממשלה הוליסטית (holistic government) היא ממשלה שמצליחה להתגבר על המבנה המפוצל שלה, לשנות אותו ולקיים שילוביות רבה בין רמות הממשל השונות, בין משרדי הממשלה השונים והגופים והסוכנויות הממשלתיים, ובין הממשלה וסוכנויותיה לארגוני החברה האזרחית. ממשלה הוליסטית אינה עוסקת רק בטיפול בבעיות קיימות אלא מקדישה מאמץ רב יותר למניעת הבעיות ולצפיית בעיות עתידיות, היא עוסקת בשינוי תרבותי "מלמטה" באמצעות הסברה ומתן מידע לציבור והיא מתמקדת בתוצאות ולא במדידת הפעולות שהיא עושה מצדה. ממשלה הוליסטית צומחת מההבנה שמציאות חייהם של האזרחים היא מורכבת ואינה מחולקת בהתאם למבנה הארגוני המפוצל והפונקציונלי של הממשלה. על מנת להצליח בפתרון בעיות עומק מורכבות כמו עוני או בריאות לקויה יש לפעול בדרכים משולבות וחדשות, המאתגרות את המערכת. ממשלה הוליסטית היא יעד, מעין אידיאל שיש לשאוף אליו, בעוד שהצעדים להגשמתו עוברים דרך רמות נמוכות יותר של פעולות – החל מפעולה מתואמת, דרך רמה מתקדמת יותר של עבודה בשיתוף פעולה וכלה בפסגה של עבודה משולבת והוליסטית. חלק מהאסטרטגיות הנדרשות להשגת האידיאל של ממשל הוליסטי, למעט הצורך בשיתוף פעולה מלא מצד ההנהגה הפוליטית, הן אסטרטגיות להשגת בסיס טכנולוגי (ממשלה מקוונת), בסיס ארגוני חדש ומשולב ובסיס של משאב אנושי איכותי ומחויב למהלך.



הקשרים בין חמשת המושגים

המושגים שייסקרו להלן מקיימים קשרים אלה עם אלה בשלושה היבטים עיקריים שכל אחד מהמושגים מתייחס אליהם: ההיבט של קביעת המדיניות והתכנון, ההיבט של ביצוע המדיניות וההיבט של הבקרה על ביצוע המדיניות. אם התפיסה הבסיסית היא של ממשלה שעושה הכול ואחראית על כל שלושת ההיבטים שצוינו, אפשר לראות את האופן שבו מתייחסים חמשת המושגים שייסקרו לתפיסה הזו ומהי מהות השינוי שכל מושג מציע. הטבלה שלמטה מבהירה את התייחסותו של כל מושג לשלושת ההיבטים.

ממשלה מאפשרת	קביעת מדיניות ותכנון	ביצוע	בקרה
באחריות הממשלה	בשיתוף פעולה עם חברה אזרחית ועם מגזר עסקי	בשיתוף פעולה עם חברה אזרחית ועם מגזר עסקי	באחריות הממשלה
ממשלה סתגלנית	בשיתוף פעולה עם חברה אזרחית ועם מגזר עסקי	בשיתוף פעולה עם חברה אזרחית ועם מגזר עסקי	בשיתוף פעולה עם חברה אזרחית ועם מגזר עסקי
ממשלה פתוחה	בשיתוף פעולה עם הציבור והחברה האזרחית	באחריות הממשלה	בשיתוף פעולה עם הציבור והחברה האזרחית
ממשלה רספונסיבית	בשיתוף פעולה עם הציבור, החברה האזרחית והמגזר העסקי	באחריות הממשלה	באחריות הממשלה
ממשלה הוליסטית	בשילוב בין רמות ממשל שונות וגופים ממשלתיים שונים, ועם ארגוני החברה האזרחית והמגזר העסקי	בשילוב בין רמות ממשל שונות וגופים ממשלתיים שונים, ועם ארגוני החברה האזרחית והמגזר העסקי	בשילוב בין רמות ממשל שונות וגופים ממשלתיים שונים, ועם ארגוני החברה האזרחית והמגזר העסקי

מן הטבלה ניתן להבין כי להיבט של קביעת המדיניות והתכנון שותפות כל התפיסות למעט ממשלה מאפשרת. התפיסות של ממשלה פתוחה, ממשלה סתגלנית, ממשלה רספונסיבית וממשלה הוליסטית מחזיקות כולן בעמדה שיש צורך לשתף את הציבור הרבה יותר בתהליך



קבלת ההחלטות, קביעת המדיניות ותכנונה. הציבור משמעו האזרחים עצמם כמו גם ארגוני חברה אזרחית ומגזר עסקי.

התפיסות של ממשלה מאפשרת, ממשלה סתגלנית וממשלה הוליסטית שותפות לעמדה כי הציבור (שוב, כולל את או מתייחס בעיקר לחברה האזרחית ולמגזר העסקי) צריך לקחת חלק פעיל יותר בהיבט של ביצוע המדיניות. ההבדל בין התפיסות הוא שממשלה מאפשרת מותרת בידה את האחריות המלאה על תכנון המדיניות והבקרה עליה, בעוד שהממשלה סתגלנית וממשלה הוליסטית גורסות שגם סמכויות אלה צריכות להיעשות בשיתוף עם הציבור.

התפיסות של ממשלה פתוחה, ממשלה סתגלנית וממשלה הוליסטית שותפות לעמדה שיש לשתף פעולה עם הציבור בבקרה על ביצוע המדיניות, בעוד שהתפיסות של ממשלה רספונסיבית וממשלה מאפשרת אינן מתייחסות להיבט זה ומשאירות אותו באחריות הממשלה.

בין המושגים ממשלה פתוחה וממשלה רספונסיבית מתקיים קשר הדוק. ממשלה פתוחה צריכה להיות גם רספונסיבית, כלומר, לתת מענה לרעיונות, דרישות וצרכים חדשים העולים מהציבור. פתיחות אין משמעה רק שקיפות אלא גם רספונסיביות ונגישות, שמטרתן לייצר מערכת יחסים טובה יותר בין הממשלה לציבור שאותו היא משרתת. חשוב לציין שהמושג ממשלה הוליסטית אינו מתייחס לשיתוף פעולה עם ציבור האזרחים. את שיתוף הפעולה והשילוביות שממשלה הוליסטית מבקשת לקדם היא מעוניינת לקדם בתוך הסקטור הציבורי עצמו ובין לבין ארגוני חברה אזרחית ומגזר עסקי. הציבור, קרי האזרחים, מוגדרים כמקבלי השירותים שאליהם יש להתייחס בכבוד וברצינות ולאפשר להם לקבל את השירות הטוב ביותר.

1. Enabling government, ממשלה מאפשרת:

את המושג enabling state, מדינה מאפשרת, טבעו גילברט וגילברט בשנת 1989 בספרם "The enabling state: Modern welfare capitalism in America". בעקבות מחקרם על מדיניות הרווחה האמריקאית והשינויים שחלו בה, טענו גילברט וגילברט כי התפיסה של מדינה מאפשרת ירשה זה מכבר את התפיסה של מדינת רווחה (Gilbert and Gilbert 1989). אמנם המושג צמח במטרה לתאר את השינוי המהותי במדיניות הרווחה בארצות הברית ובבריטניה, אך הוא מאפיין מה שקורה בכל המדינות המתועשות מאז שנות השמונים (Gilbert 1999: 7).



המושג מדינה מאפשרת הוא אחד מבין שורה של מושגים המנסים לבטא את האוריינטציה המשתנה של המדינה בעשורים האחרונים. מדינה מאפשרת משמעה שבמקום שהמדינה תדאג לספק בעצמה את הזכויות החברתיות הכרוכות באזרחות (אבטחת הכנסה, דמי אבטלה, דיור, חינוך, שירותי בריאות וכיוצא באלה), היא דואגת לתת את התנאים, המשאבים והזדמנויות לרווחת האזרחים. מדינת הרווחה מוחלפת למעשה בהסדרים חדשים. השירותים החברתיים משתנים ועוברים מכיוון של מדיניות רווחה לכיוון של מדיניות תעסוקה (from welfare to workfare). התפיסה היא גם שיש לאפשר לשוק ולחברה האזרחית לקחת לעצמם תפקיד מורחב באספקת ההגנה החברתית. הרעיון הוא להציע **תמיכה ציבורית** תוך שימוש באמצעים כמו מתן תמריצים לעבודה או הטבות מס, לתחומים שהם **באחריותו של הפרט** (Gilbert 1999: 10).

התפיסה של מדינה מאפשרת מבטאת את השינוי מהותי שחל במדיניות הרווחה בעולם המתועש. למעשה מדובר במדיניות חברתית ליברלית שמטילה את האחריות לשיפור מצבו של הפרט עליו ועל המדינה במשותף, ואינה רואה את תפקידה של המדינה לסייע לפרט השרוי במצוקה בכל תנאי. התפיסה היא שעל המדינה ליצור את התנאים שבהם יוכל הפרט לעזור לעצמו, מבלי שיהיה לנטל על המדינה. על מנת ליצור תנאים טובים ושוויוניים יותר שיתנו לפרט סיכוי להצליח בחייו, המדינה עובדת בשיתוף פעולה עם "הקהילה", כלומר, עם פרטים ועם ועדי שכונות, עם ארגונים ועמותות המרכיבים את החברה האזרחית ועם גופים עסקיים. משמעות הדבר היא שהמדינה אינה רואה עוד את תפקידה כאחראית הבלעדית על **ביצוע** המדיניות שנקבעה והיא מעבירה חלק ניכר מן השירותים החברתיים שהיא נהגה לספק לטיפולם של ארגונים אחרים, שחלקם אף פועלים למטרות רווח. המדינה ממשיכה להיות אחראית על תהליך קביעת המדיניות ועל הבקרה על ביצוע המדיניות, אך לא על הביצוע עצמו. מדינה מאפשרת זקוקה לכן לחברה אזרחית גדולה ופעילה, שעליה היא תוכל להישען. המדינה משתפת פעולה עם ארגונים שונים, הפועלים למטרות רווח או לא למטרות רווח, שיספקו את השירותים לאזרח במקומה. כך למשל משרד החינוך בישראל מפעיל זכיינים שיספקו תכניות העשרה או יום לימודים ארוך בגני ילדים ובבתי ספר, בפיקוח המשרד.

מובן ש"המדינה המאפשרת" אינה זונחת שירותים חברתיים חשובים כמו ביטוח לאומי, ביטוח בריאות, קצבאות נכות, סיוע ציבורי, אבטחת הכנסה או מעונות יום. יחד עם זאת, המערכות הללו מתפתחות בסביבה שונה של מדיניות חברתית. מדיניות הנקבעת גם משיקולים של דמוגרפיה ושל כוחות השוק, ואשר ההנחות הנורמטיביות העומדות בבסיסה הן שונות בתכלית מאלה שהיו בבסיס מדינת הרווחה שהתקיימה עד ראשית שנות השמונים (Gilbert 1999: 21).



גילברט (1999) טוען כי ביצירת המודל האידיאלי של מדינה מאפשרת שותפים ארבעה תהליכים מקבילים: הפרטה, הפחתת ההוצאה הציבורית, תעסוקה ולכידות חברתית:

הפרטה – במקום לספק לפרט טובין חברתיים, המדינה תיתן לו סבסוד בצורה של כסף או תלושים, על מנת לסייע לו להשיג טובין כאלה (למשל תלושי סיוע לשכר דירה במקום דיור ציבורי). היגיון השוק בא לידי ביטוי בכך שהמדינה תפנה להיגיון הכלכלי של הפרט: היא תפעל כדי שישתלם לו לצאת לעבוד (הטבות מס למשל), והיא תאפשר לו לקבל בחירות חשובות (על מקום מגורים למשל) תוך ניצול השוק התחרותי.

הפחתת ההוצאה הציבורית – הפחתת ההוצאה הציבורית תיעשה בכמה שיטות: קשירת זכויות חברתיות במחויבויות; הפרטה הנובעת מההנחה שמהגזר הפרטי פועל בעילות רבה יותר מהמגזר הציבורי; הכרה בהוצאות מסוימות לצורכי מס; הקצאת זכויות לזכאים בלבד ולא על בסיס זכות אוניברסלית. כדי להחליט מיהם הנזקקים ביותר והזכאים ביותר תחברנה הזכויות לתמריצים ולסנקציות כמו הסכמה לקבל עבודה, ביצוע שירות קהילתי, השתתפות בסדנאות הכשרה ועוד.

תעסוקה – במקום לתת תמיכה ציבורית, המדינה המאפשרת מתבססת יותר על השתתפות של הפרט בחברה, ובמיוחד בשוק העבודה. המטרה היא לסייע למחוסרי העבודה להיכנס לשוק העבודה ולסייע לאנשים בעלי הכנסה נמוכה להגדיל בעצמם את הכנסותיהם. התמריצים לעבוד גדלים בזמן שהאפשרות להישאר מובטל פוחתת. הפעלת "תכנית ויסקונסין" בישראל היא דוגמה לאופן שבו זה נעשה.

לכידות חברתית – המדינה המאפשרת מובילה למעבר מאזרחות לחברות בקבוצה. תפקידה של המדינה כספק השירותים החברתיים מצטמצם בזמן שעולה דרישה מהפרט שיעבוד ויהיה עצמאי. מכיוון שכך, הבסיס ללכידות חברתית נע מהמדינה אל השוק הפרטי ואל החברה האזרחית המורכבת מארגונים וולונטריים ומרשתות בלתי פורמליות של משפחה וחברים. בזמן שהקשרים שבין הפרט למדינה מתרופפים, כך מתהדקים הקשרים, או "הדבק", המחברים את הפרט לקבוצות ההתייחסות שלו (Gilbert 1999: 22-24).

אמנם המושג מדינה מאפשרת מקורו בתפיסה חברתית ליברלית שאפיינה עמדות פוליטיות ימניות (בארצות הברית ובבריטניה), אך מאוחר יותר היא אומצה גם על ידי הצד השמאלי יותר של המפה הפוליטית, למשל בממשלת הלייבור של טוני בלייר בבריטניה. באוקטובר 2000 נשא חבר הפרלמנט הבריטי דייוויד בלאנקט (David Blunkett) שכיהן כמזכיר המדינה לחינוך ולתעסוקה בממשלתו של בלייר, נאום במכון למחקרי מדיניות בבריטניה. כותרת הנאום הייתה "ממשלה מאפשרת: מדינת הרווחה במאה ה-21".



בנאום זה הסביר בלאנקט מהי ממשלה מאפשרת ומה זה אומר בנוגע למדיניות הרווחה.

התפיסה של ממשלה מאפשרת משמעה שהממשלה אינה צריכה לעשות דברים **למען** אנשים או **במקומם** אלא **ביחד** איתם. עליה לעזור לאנשים לעזור לעצמם. הממשלה צריכה להיות הכוח המאפשר: עליה לתת את המשאבים, לספק את היסודות ולהבטיח את שוויון ההזדמנויות שיאפשרו לכך לקרות. הרעיון, טען בלאנקט, הוא שיש לעודד אנשים ולתמוך בהם וכך לאפשר להם להתמודד בהצלחה עם חייהם, ולא לנסות לעשות זאת בשבילם. הממשלה המאפשרת אינה אמורה לשמש כ"רשת ביטחון" שתתפוס אדם בעת מצוקה, כפי שנהוג לתפוס את מדינת הרווחה, אלא – עליה **למנוע** את המצוקה.

האופן שבו אפשר למנוע את ההידרדרות למצוקה היא דרך שבירת "מעגל הקסמים של העוני" באמצעות מתן הזדמנויות, כבר מתחילת חייו של האדם. תפקידה של הממשלה ליצור שוויון הזדמנויות, למשל בשירותי חינוך שיהיו שוויוניים באמת ויעניקו לאנשים סיכוי הוגן. על הממשלה להיכנס לכל המערכות שיש להן השפעה על חיי האנשים בשלבי חיים קריטיים: מערכת החינוך, מערכת הבריאות ומערכת התעסוקה הן כמה מהמערכות החשובות ביותר בהקשר זה. בלאנקט השתמש בדימוי מוכר בהקשר זה: "אם תלמד אדם לדוג, הוא יוכל אחר כך לדוג לעצמו". כלומר, מדובר במדיניות שאמנם דורשת השקעה התחלתית גבוהה של משאבים אך אמורה בשלב מאוחר יותר להוכיח את רווחיותה.

בלאנקט התייחס להיבט מרכזי נוסף של ממשלה מאפשרת, העובדה שהממשלה לא תעבוד עוד רק מול האדם השרוי המצוקה אלא תעבוד עם משפחה שלמה ועם שכונה. המטרה היא למצוא דרך שבה הקהילה והממשלה יצליחו ביחד לבסס מכניזמים שבאמצעותם יצליחו האנשים לקבוע את גורלם בעצמם, להתפרנס ולקבוע את עתיד משפחתם. הממשלה תיתן כאמור את התנאים הראויים שיספקו לכל אדם סיכוי הוגן בחיים, אך מנגד, מוטלת גם אחריות על הפרט, שאמור לנצל כראוי את המשאבים העומדים לרשותו על מנת לאפשר לעצמו להתקיים בכבוד. לטענת בלאנקט, האווירה הפוליטית בימינו מקשה על המשך קיומה של מדינת הרווחה ולכן הדרישה לקבל תמורה מהפרט, נדרשת ומתבקשת מבחינה פוליטית.¹

התפיסה של מדינה/ממשלה מאפשרת מאפיינת גם את מדיניות הרווחה הישראלית. בשנת 2008 כתב ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, בפרסום של האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, כי:

¹ נאומו של דייוויד בלאנקט נמצא בקישור זה: <http://www.psi.org.uk/events/blunkett.pdf>



הממשלה המודרנית היא **ממשלה מאפשרת** [ההדגשה שלי, ה.צ.]. מחובתה לעודד תהליכים התורמים לרווחת הציבור, ובעיקר להסיר מכשולים מדרכם. ברור שלנו כממשלה אין בעלות על הידע, וראוי שנשתף יותר גורמים בתהליכי קבלת ההחלטות. ברור לנו גם שהיום גורמים רבים שאינם חלק מהמנגנון הממשלתי מצליחים לספק שירותים טובים יותר מאלה שהממשלה מספקת. במציאות כזאת, שיתוף פעולה בין המגזרים השונים הוא דבר נדרש והכרחי.²

אולמרט מתייחס בדבריו לשיתוף הפעולה הרחב שהממשלה מקיימת עם המגזר העסקי ועם החברה האזרחית. הדבר נובע כאמור מכך שכדי ליישם את התפיסה של ממשלה מאפשרת יש צורך בחברה אזרחית גדולה ופעילה ובשיתוף פעולה עם "הקהילה". בשונה מדיוויד בלאנקט, אהוד אולמרט אינו מתייחס אל הפרט וסביבתו הקרובה כגורמים שהממשלה עובדת אתם אלא לארגונים – עמותות כמו גם גופים עסקיים, שייכנסו להיבט הביצועי בעבודת הממשלה.

ב- 14 בפברואר 2011 נשא ראש ממשלת בריטניה, דיוויד קמרון, את נאום "החברה הגדולה" (big society).³ בנאום זה ביטא קמרון תפיסה דומה מאוד לזו של אולמרט. קמרון טען שיש לתת יותר כוח ושליטה לאנשים כך שיוכלו לשפר את חייהם ואת הקהילות שלהם. כדי ליצור "חברה גדולה" יש לנקוט, לדבריו, בשלושה צעדים. ראשית, לתת יותר כוח לרשויות המקומיות ולרמות שמתחתן כדי שלאנשים יהיה יותר כוח והם יוכלו לעשות יותר. שנית, הממשלה צריכה לפתוח את השירותים הציבוריים ולהפוך אותם לפחות מונוליטיים, כך שיהיה מקום ליזמות של פרטים ושל ארגונים. שלישית, לעודד פילנתרופיה, צדקה והתנדבות. מבחינת קמרון אין מדובר בתפיסת עולם שמטרתה היחידה היא קיצוץ ההוצאה הציבורית, למרות שזו בהחלט אחת המטרות, אלא שהמטרה היא לבנות חברה גדולה יותר וחזקה יותר. למרות שהחברה האזרחית היא איננה תופעה חדשה כמובן, מה שחדש מבחינת קמרון, הוא ההכרה של הממשלה שאין בידיה את כל התשובות ושהיא רואה לעצמה כמטרה לעשות ככל האפשר כדי לסייע לאזרחים בבניית חברה חזקה יותר. גם כאן, כאשר מדברים על "אזרחים" הכוונה היא במיוחד לארגונים ולגופים עסקיים, כלומר, כל מה שאינו "המדינה".

כפי שעולה מהדברים, הרעיון של ממשלה מאפשרת נשען גם על תפיסה אחרת הזוכה לפריחה בימינו – התפיסה של שיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות. מאחר ששיתוף הציבור עולה היום כדרישה כמעט בכל דבר ועניין, המושג מדינה/ממשלה מאפשרת הוא

² משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות (2008). *ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית*: שותפות, העצמה ושקיפות. מסמך מדיניות, ירושלים, פברואר 2008.

³ לקריאת הנאום ראו בקישור: <http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-on-big-society/>

רלוונטי מבחינה זו, של השאיפה לעבודה בשיתוף פעולה, לא רק בהקשר למדיניות הרווחה אלא גם בנושאים נוספים. מקגראת' ושותפותיה למשל ישמו את המושג מדינה מאפשרת בהקשר של נושא הקיימות במערב אוסטרליה (McGrath et al. 2004). לטענתן, כדי להגיע לרמה אופטימלית של קיימות חיוני שהממשלה תפעל בהתאם לתפיסה של שיתוף. הכרחי שיווצר שיתוף פעולה בין קהילות מקומיות ואזוריות לבין הממשלה והתעשיות המקומיות כדי שתהיה הצלחה בנושא הקיימות. משמעות הדברים היא שלמרות שתפיסת הממשלה המאפשרת מתייחסת במיוחד לביצוע המדיניות בידי גורמים נוספים פרט למדינה, יש חוקרים שמבקשים להרחיב את התפיסה גם לשיתוף הציבור בשלבי תכנון המדיניות.

לת'ם (Latham 2001) טוען כי העקרונות המובילים של מדינה מאפשרת הם:

1. חיפוש פתרונות שיוכלו על ידי הקהילה, תוך האצלת סמכויות אל הקהילה ובנייה של הון חברתי ושל יכולת חברתית.
2. למידה מארגונים חברתיים הפועלים באמצעות רשתות חברתיות ויישום כישורים של עבודה סוציאלית וזממות בעבודה עם קהילות מוחלשות.
3. לאפשר לעניים לעזור לעצמם באמצעות יצירתיות והישגיות.
4. השטחת ההיררכיות והפיכת הממשל הציבורי לרשת של ספקי שירותים אוטונומיים למחצה.
5. חיזוק שיתופי הפעולה והאמון בין הממשלה לקהילות.
6. דרישה לאחריות מכל הצדדים.

כלומר, גם לת'ם מתייחס לעבודה של גופים מדינתיים ביחד עם הקהילה ועם ארגונים חברתיים, תוך הפרטה של שירותים חברתיים, במטרה לעזור לקהילה לעזור לעצמה. גם מדבריו עולה ההיבט שביחד עם האצלת הסמכות בא מרכיב האחריות. כמו כן הוא מתייחס לצורך ליצור שיתוף פעולה ואמון בין הצדדים, שמטרתם הכללית צריכה להיות משותפת.

דינגלדיי טוענת שהמדינה המאפשרת איננה מדינה "מינימלית". זאת משום שכדי לשנות את המבנה החברתי הבלתי שוויוני, על המדינה לספק מסגרת של תשתיות ושירותים שיאפשרו השתתפות פעילה ואחריות עצמית של כל האזרחים. יתרה מזאת, שיתוף הפעולה בין מוסדות המדינה לציבור מחייב תיאום בין המוסדות הציבוריים ורגולציה שלהם (Dingeldey 2004: 6).

2. Adaptive government, ממשלה סתגלנית (אדפטיבית):

העידן שבו אנו חיים עתיר במשברים, חלקם פנימיים וחלקם נכפים מבחוץ, שעל מדינות להתמודד אתם. משברים הנכפים מבחוץ, כמו משבר כלכלי עולמי, מגמות הגירה, מגמות פוליטיות משתנות של מדינות שכנות ואסונות טבע, לצד משברים פנימיים, כמו בעיות



חברתיות חדשות, שביטות, מחאות חברתיות או בעיות ביטחוניות. אלה הן רק דוגמאות אחדות לבעיות ולמשברים שעל ממשלות להתמודד איתם. מדובר בעידן המתאפיין במגמות של גלובליזציה, של האצלת סמכויות מהממשל המרכזי לרמות ממשל נמוכות יותר, של כניסת טכנולוגיות ואמצעי תקשורת חדשים, של פגיעות אל מול הטרור העולמי ושל חדירות גבולותיה של מדינת הלאום. ממשלות מוכרחות לכן להיות סתגלניות במידה רבה כדי שתצלחנה להציע מדיניות מותאמת לנסיבות המשתנות ולמשברים לאומיים הדורשים פתרונות מהירים. אין מדובר ביישום רפורמה חד-פעמית, אלא בהסתגלות מתמדת לחברה משתנה תדיר. סתגלנות היא יכולתו של המגזר הציבורי לפעול לשינוי המדיניות האסטרטגית ויכולתו להביא לשיקום מהיר של החברה ו/או של הכלכלה. מציאת פתרון אפקטיבי לבעיה מחייב הגדרה הולמת של טבעה של הבעיה ומחייב גם התערבות עקבית, רבת פנים וארוכת טווח. אתגר נוסף הכרוך בדבר הוא שעל הממשלות למצוא פתרונות למשברים מבלי להגדיל את ההוצאות שלהן (OECD 2005).

באווירה משתנה ומורכבת שכזו חשוב שלמגזר הציבורי תהיה היכולת להסתגל ולהתמודד עם האתגרים, כאשר הם עולים. אך סתגלנות אינה מטרה בפני עצמה, מגזר ציבורי צריך להסתגל על מנת שיוכל להמשיך ולתפקד ביעילות. התפקידים שעליו למלא והנסיבות שבתוכן עליו לתפקד משתנים במשך הזמן. אחת הדרכים בהן ממשלות נוקטות כדי להגביר את יכולתו של המגזר הציבורי להסתגל לתנאים משתנים היא ביצירת גמישות מרובה יותר בהיבט האנושי, הארגוני, התהליכי והשירותי. זאת משום שיצירת שינוי סתגלני כרוכה בשינוי בגישה של אנשים רבים, דורשת יצירת ידע שלא בהכרח קיים ושימוש בידע קיים שלא נהוג להשתמש בו (למשל שימוש בידע מדעי בעת קבלת החלטות פוליטיות), ודורשת מעורבות של מנהיגות ממגזרים שונים, שתפעל תוך שיתוף פעולה. יצירת גמישות כזו כרוכה באופני העסקה שונים במגזר הציבורי, בשינויים ארגוניים, בהאצלת סמכויות, בהפחתת החישוקים הפיננסיים והרגולטוריים במטרה לתת יותר גמישות למנהלים ולארגונים, ובשינוי באופן אספקת השירותים לאזרחים תוך הגברת התחרות והכנסת גורמים נוספים למאגר ספקי השירותים (OECD 2005; Kettle 2000: 495).

הגם שבלתי אפשרי לעמוד בחוסר מעש, צריך לדעת להימנע או למתן שינויים ששוחקים את אמון הציבור במוסדות הממשל ובערכים שהוא מקדם. ברור שהממשלה אינה יכולה לעשות הכול בעצמה. עליה לגייס שחקנים מהחברה האזרחית ומהמגזר העסקי ולשתף פעולה אתם, על מנת להביא לשיקום מהיר ויעיל של המצב. גם בעת שממשלה מיישמת מדיניות שמטרתה התמודדות עם משבר, עליה לשמור על קיום ערכים בסיסיים כמו צדק, שקיפות, אחריותיות, שמירה על החוק ועוד. היבט נוסף ביישום הוא שקשה ליישם שינוי או רפורמה



ממקום אחד במקום אחר, או בנסיבות שונות באותו מקום ויש להתאים את הפתרון באופן ייחודי לכל מקרה (OECD 2005).

במושג "ממשלה סתגלנית" (adaptive government) או "ממשל סתגלני" (adaptive governance) מרבים להשתמש בספרות העוסקת בבעיות אקולוגיות ובקונפליקטים סביב משאבים טבעיים, והצורך למצוא להן פתרונות במדיניות (למשל; Brunner et al. 2005; Scholz and Stiftel 2005). ברונר וסטילמן טוענים כי הצורך לפתור משברים וקונפליקטים בענייני אקולוגיה וחסרון במשאבים טבעיים (מים במקרה הנדון), הוביל להתפתחותו של ממשל סתגלני. ממשל סתגלני משלב במדיניות ידע מדעי וסוגי ידע נוספים במטרה למצוא ולקדם את האינטרס המשותף לצדדים. הדבר נעשה באמצעות מבנים פתוחים של קבלת החלטות, כלומר, שיתוף של אנשים "רגילים" בתהליך קבלת ההחלטות, לצד קובעי מדיניות ברמות השונות. המחברים טוענים כי צורת ממשל זו הצליחה מאוד במקרים מסוימים ולכן אפשר להמליץ עליה כפרקטיקה חדשה למציאת מכנה משותף במאה ה-21 (Brunner and Steelman 2005: 2). קידום האינטרס המשותף, טוענים ברונר וסטילמן, זו מטרה חשובה בדמוקרטיה. האינטרס המשותף מורכב למעשה מהאינטרס שאותו חולקים חברי קהילה רבים ככל האפשר. הקושי הוא למצוא מהו האינטרס המשותף לרוב האנשים. כאשר יש אינטרסים מרובים ומנוגדים, האתגר הפוליטי הוא למצוא לכך פתרון, על מנת שהקהילה תוכל להמשיך ולפעול במשותף (Ibid: 9-10). ממשל סתגלני משתנה בהתאם לנסיבות, ומטרתו להתאים את הפעולה לנסיבות המסוימות. ממשל סתגלני הוא לכן ביטוי של פרגמטיזם ולא של חשיבה אוטופית (Ibid: 20).

שולץ וסטיפטל (2005) מגדירים ממשל סתגלני כדור חדש של מוסדות ממשל שמטרתם להציע פתרון לבעיות קולקטיביות (collective action problems) העולות בעקבות סוגים שונים של משתמשים במשאבים. מבחינתם ממשל סתגלני הוא הפיתוח של מוסדות ממשל חדשים המסוגלים לייצר פתרונות מדיניות ארוכי טווח ומקיימים לבעיות מסובכות. הם עושים זאת תוך תיאום עם גורמים רבים בעלי שונות בידע, אינטרסים וכוח. הם עובדים מול המשתמשים במשאבים ומול הרשויות ואמורים למצוא פתרונות שיספקו את כולם. בספרם מתייחסים שולץ וסטיפטל לבעיות סביב השימוש במשאב המים במדינת פלורידה, אך מבקשים להסיק ממקרה זה מסקנות גורפות יותר ביחס לממשל סתגלני ולטיפול שלו במאבק על משאבים, כמו גם בסוגיות אחרות. המטרה היא להבין את אופן פעולתו של הממשל הסתגלני כדי ללמוד איך אפשר להשתמש בו כפרקטיקה גם בנושאים אחרים.

טיפול מוצלח בסוגיית משאבי הטבע תלוי לדעת המחברים ביכולת לייצר מוסדות ממשל סתגלניים. יכולת זו תלויה באופן ההתמודדות עם כמה אתגרים הקשורים בממשל סתגלני:



1. ייצוג – מי צריך להיות מעורב?
 2. תהליך קבלת ההחלטות – כיצד הרשויות והגורמים המעורבים יכולים להגיע ביחד למדיניות מוסכמת שתשרת היטב את כל הצדדים?
 3. למידה מדעית – כיצד קובעי המדיניות מפתחים ומשתמשים בידע בצורה יעילה?
 4. למידה של הציבור – כיצד יכולים הצדדים השונים לעלות על מכנה משותף שיהווה בסיס למדיניות מוסכמת?
 5. מענה לבעיות – עד כמה ההחלטות תצלחנה להשיג את המטרה של ניהול המשאבים הטבעיים באופן מקיים, הוגן ויעיל? (Scholz and Stiffel 2005: 5-6).
- ניכר כי גם הספרות העוסקת בממשל סתגלני בהקשר של אקולוגיה ופתרון בעיות הקשורות בשימוש במשאבים טבעיים מתייחסת למעשה לאותם היבטים כמו הספרות הרחבה יותר בתחום. הדבר המרכזי העולה הוא הצורך בכך שהממשלה תצליח לתת מענה לבעיות באופן מהיר ויעיל, תוך שימוש בידע חדש ותוך שיתוף פעולה עם גורמים רבים מחוץ לממשל.
- דוגמאות לבעיות חדשות הדורשות פתרונות יצירתיים, מהירים ויעילים ישנן לרוב בישראל. המאבק החברתי ("מחאת האוהלים"), מתקפות טילים חוזרות ונשנות על יישובי הדרום והיעדר המיגון שם, הצורך לפנות ולשקם את מתיישבי חבל עזה בעקבות ההחלטה על "ההתנתקות" ולאחריה, הקשיים בקליטת יהודי אתיופיה, תופעת ההסתננות של מהגרים ומבקשי מקלט אפריקאים לישראל דרך הגבול עם מצרים, סוגיית ילדיהם של מהגרי העבודה – כל אלה הן דוגמאות לבעיות חברתיות חדשות שעל הממשלה להתמודד איתן ולתת להן מענה מהיר, יצירתי וסתגלני.

3. Open government, ממשלה פתוחה:

ממשלה פתוחה, ברמה הבסיסית ביותר, היא הרעיון שלאנשים יש את הזכות לקבל גישה למסמכים ולנהלים של הממשלה. הרעיון שלציבור יש זכות לבחון את הממשלה ולהשתתף בה הוא רעיון ותיק, שמקורו לפחות בתקופת ההשכלה במאה ה-18, והוא מעוגן בהכרזת העצמאות האמריקאית ובחוקת ארצות הברית. עקרונות הממשלה הפתוחה מאפיינים כיום את כל המדינות הדמוקרטיות בעולם.

על אף שמדובר במושג ותיק, משמעות המושג הלכה למעשה ממשיכה להתפתח. המושג ממשלה פתוחה הושפע מאוד מתיאורית תוכנת קוד המקור (open source software). משמעות הדבר היא שהרעיון של ממשלה פתוחה ממוקד היום יותר במתן האפשרות להשתתף בעשייה הממשלתית. בדיוק כפי שתוכנה מאפשרת למשתמשים בה לשנות ולתרום לקוד המקור שלה, כך ממשלה פתוחה משמעה כעת ממשלה שלא זאת בלבד שלאזרחים יש גישה למידע, למסמכים שלה ולתהליכים הפוליטיים בתוכה,



אלא שהם גם יכולים להשתתף בה באופן משמעותי (Lathrop and Ruma 2010: xxi).

השתתפות משמעותית יותר של אזרחים בתהליך הדמוקרטי מחייבת משתתפים מיועדים. סודיות מצמצמת את המידע הזמין לציבור ועל כן גם את יכולתו להשתתף (Stiglitz 2002: 30). ממשלה פתוחה מבוססת לכן על עיקרון השקיפות. בדרך כלל נהוג לראות שקיפות כמעודדת יותר אחריותיות מצד הממשלה. יותר שקיפות משמעה גם שיפור השירות לציבור ומשמעה כוח רב יותר לאזרחים אל מול הממשלה ומעין רגולציה על פעילות השלטון. שקיפות גם מפחיתה שחיתות שלטונית, שוחד ועברות נוספות (Schauer 2011: 1346-1350). ממשלה פתוחה משמעה גם תקשורת טובה יותר בין הזרועות והרמות השונות של הממשלה. כאשר יש שיתוף פנימי רב יותר, הדבר מוביל ליעילות ולאחריות רבות יותר (Lathrop and Ruma 2010: xxi).

התנועה שמאפשרת את האופן שבו ממשלה פתוחה נתפסת כיום ומתבצעת בפועל נקראת היום "ממשלה 2.0" (government 2.0 or Gov 2.0). השם הוא השאלה מהמושג ווב 2.0 (web 2.0). ווב 2.0 הוא השלב הנוכחי של האינטרנט, שלב של תקשורת חברתית (social media), שמה שמאפיין את הכלים השונים המרכיבים אותה הוא רמת האינטראקציה הגדולה יותר של אנשים בתוך קבוצה. אנשים לא רק גולשים לאתר אחד וצורכים את התוכן שלו באופן פסיבי, אלא שהם משוחחים אלה עם אלה ויוצרים תוכן משל עצמם.⁴ מדינות דמוקרטיות רבות מאמצות היום את הרעיון של ממשלה 2.0, מתוך הכרה כי הדבר מוביל לדיאלוג ישיר, כנה וחסר תקדים בהיקפו בין האזרחים לשלטון. המצדדים ביישום ממשלה 2.0 מבקשים להגדיר מחדש את היחסים שבין האזרחים לבין בכירי השלטון. המשמעות היא שאזרחים יהיו מעורבים כשותפים מלאים ולא רק כצופים בעשייה השלטונית. השאיפה לפתיחות ושקיפות גדולה יותר ביחסים שבין הממשלה לאזרחים תלך ותגבר ותאלץ את המדינות המייחסות חשיבות לערכים דמוקרטיים להשתמש בכלים הטכנולוגיים החדשים כדי להיענות לדרישה גוברת מצד האזרחים. המצדדים בשימוש בטכנולוגיות כאלה טוענים כי טכנולוגיות חדשות אלה תשפרנה את השיח בין ממשלה לאזרחים, תשדרגנה את רמת ההשתתפות של האזרחים בתהליך הפוליטי ותבטחנה שקיפות שלטונית גדולה יותר. התנועה של ממשלה 2.0 מבקשת גם להוביל למהפכה נוספת, מעבר לשינוי מערכת היחסים שבין האזרחים לממשלה. היא מבקשת לשנות את מערכת היחסים בתוך הממשלה, להעצים עובדי ממשלה ולגרום להם לפרוץ גבולות בירוקרטיים וארגוניים ולאמץ מבנה ניהולי ומבנה קבלת החלטות הפועל מלמטה למעלה ולא להיפך (Lathrop and Ruma 2010: xxii).

⁴ מתוך מאמרו של שוקי גלילי, "ממשלה 2.0" באתר ממשלה שלום! רפורמה בשירות הממשלתי לציבור. http://www.msh.gov.il/?page_id=102



ישראל נמצאת בקבוצת המדינות המתקדמות שממשלותיהן מנסות להנהיג שימוש בכלים של מדיה חברתית בעבודת הממשלה על מנת לשפר שירות הניתן לציבור, להגביר שיתוף האזרחים בפעילות משרדי הממשלה, וכמובן לשפר את העבודה הפנימית בתוך המשרדים. היא ממוקמת אחרי מדינות כמו ארצות הברית, קנדה, בריטניה ויפן, שמובילות את המגמה העולמית הזו, לצד אוסטרליה וניו זילנד ולפני מדינות אירופה.⁵

ממשלה פתוחה היא אפשרית רק במדינות דמוקרטיות, החוששות פחות ממעורבות של הציבור בעשייה השלטונית ושאינן מאוימות מהתחזקותה של האופוזיציה השלטונית בעקבות פתיחת ערוצי המידע. העיקרון הוא שבמסטר דמוקרטי, הכוח נמצא בידי האזרחים ולכן על האזרחים להיות מיוזמים בנוגע למעשי הממשלה על מנת שיוכלו לבקר אותה. התפיסה היא שההחלטות שתתקבלנה תהיינה טובות יותר, לא רק בגלל יכולתו של הציבור לתרום לתהליך קבלת ההחלטות אלא בעיקר בגלל שמקבלי ההחלטות יודעים שהם פועלים תחת בחינת הציבור (Curtin and Meijers 1995; Coglianesse 2009).

על אף שמדינות דמוקרטיות רבות מאמצות היום את עקרונות הממשלה הפתוחה ואף את הפורמט של "ממשלה 2.0", מתקיים דיון עכשווי בשאלה לכמה פתיחות ושקיפות אפשר או צריך להגיע ואיזה סוג של שקיפות רצוי לקדם. דיון כזה מתקיים גם בארצות הברית, בתקופה הנוכחית של שלטון אובמה. כבר בימוי הראשון בתפקיד התחייב אובמה לרמה גבוהה של ממשלה פתוחה, שטרם נודעה כמוה. בשנת שלטונו הראשונה עשה אובמה צעדים רבים להגברת השקיפות השלטונית (Coglianesse 2009). ואולם, שקיפות רבה מדי או שקיפות במקומות הלא נכונים עלולה דווקא לפגוע ביכולתם של מקבלי ההחלטות לקבל החלטות טובות. אנשים עלולים להימנע מלהביע ספק או ביקורת עצמית מכיוון שהם יודעים שדבריהם, שייחשפו בציבור, עלולים מאוחר יותר לשמש נגדם. הם עלולים להימנע מלשאל שאלות מטופשות, אך כאלה שמתבקשות בעת קבלת החלטות. שקיפות מלאה עלולה גם להקשות על הממשלה לקבל מידע חיוני מגופים עסקיים, מאחר שהאחרונים יחששו שהמידע ייודע לציבור ולמתחריהם בעסקים. השאלה הנשאלת היא לכן כמה שקיפות צריך להפעיל ואיזה סוג של מידע אפשר לחשוף. אפילו חוק חופש המידע האמריקאי מציב מגבלות כאשר מדובר במסמכים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי, בעניינים הקשורים בצנעת הפרט או בסודות מסחריים. שאלה נוספת היא איזה סוג של שקיפות יש לקדם. הסוג הנפוץ שנוהגים לדבר עליו נקרא שקיפות של אקווריום (Fishbowl transparency). המטרה של שקיפות מסוג זה היא להרחיב את חשיפת המידע שמציג את האופן שבו בכירי ממשל מתנהגים (עם מי הם נפגשים למשל). אבל יש גם סוג נוסף של שקיפות, שקיפות מנומקת (reasoned

⁵ מתוך דבריו של ירון גמבורג בכנס בנושא Gov 2.0 שהתקיים במרץ 2011. ראו בקישור: <http://gilagideon.co.il/?p=1521>



(transparency), וזו דורשת שבכירי הממשל יתנו הסברים מפורטים לגבי המעשים שלהם ולגבי האופן שבו קיבלו החלטה מסוימת ודחו אחרת (Ibid: 13-15).

בישראל הסוג הראשון של שקיפות בא לידי ביטוי למשל בחוק חופש המידע משנת 1998. החוק מאפשר לכל אזרח או תושב ישראלי להפנות לרשות ציבורית בקשה למידע בכל הקשור לפעילותה. הרשות מצדה מחויבת לספק את המידע בפורמט כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב, על פי הנדרש. גם החוק האמריקאי מגביל את מסירת המידע במקרים של פגיעה אפשרית בביטחון המדינה, פגיעה בפרטיות או סודות מסחריים. אך החוק הישראלי הולך צעד נוסף ומגביל את מסירת המידע גם כאשר מדובר במידע שגילוי עולל לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה, כאשר מדובר במדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב וכאשר מדובר במידע בדבר דיונים פנימיים והתייעצויות בין עובדי רשויות ציבוריות. הסוג השני של שקיפות, *שקיפות מנומקת*, באה לידי ביטוי בארץ בעקבות פרשת גלנט למשל. הדרישה של מצדדי שקיפות כזו הייתה שיש לפרסם את הקריטריונים המקצועיים והאתיים בתהליך מינוי לתפקידים בכירים (רמטכ"ל במקרה זה), לקיים בדיקה מעמיקה, מתועדת ומבוקרת, ולבסוף לפרסם החלטה מנומקת.⁶

4. Responsive government, ממשלה רספונסיבית

ממשלה רספונסיבית היא ממשלה המגיבה והנענית להלך הרוח של הציבור. מערכת היחסים שבין דעת הקהל הציבורית לבין המדיניות הציבורית היא בלבה של הדמוקרטיה. משום כך הרספונסיביות של הממשלה להעדפותיו של הרוב היא בסיסית בתפיסה דמוקרטית (Binzer Hobolt and Klemmensen, 2005: 379).

עידן המידע שינה את פני החברה. לאזרחים היום יש ציפיות גבוהות בהרבה מהממשלות שלהם מאשר בעבר. הם גם רוצים למלא תפקיד פעיל יותר בעבודת הממשל, משמע, יותר מאשר ההזדמנות המוגבלת לשלשל פתק בקלפי מדי כמה שנים (Bourgon 2007: 12). הדבר יוצר שינוי בסיסי בתרבות השלטונית, מתוך התפיסה שיש חשיבות רבה ליצירת יחסים איכותיים בין הממשלה לציבור. יש לכך ביטוי בשני היבטים: האחד, הצורך להיות קשובים יותר לרחשי הציבור ולדרישותיו ולשתף הרבה יותר גורמים בתהליך גיבוש המדיניות. והשני, לספק לציבור שירותים טובים, נגישים, מהירים ומובנים יותר. ממשלות מתקדמות מבינות היום את החשיבות שבשימוש בטכנולוגיה כדי לספק שירותים כאלה, מה שמתבטא במושג e-Government, ממשלה שמנגישה רבים מהשירותים שלה והופכת אותם למקוונים. הגישה של מתן שירותים מתוך ראיית האזרח במרכז אינה מצמצמת את עצמה לתפיסת האזרח כצרכן או כמי ששמשמש בשירותי הממשלה, אלא מחזיקה בתפיסת עולם רחבה

⁶ שגיא, ג' (2011). מינהל תקין שווה מינוי תקין, *דה-מרקר*, 11.3.23. ראו בקישור: <http://www.themarker.com/news/1.607066>



יותר המכירה בזכויותיו של האזרח ובאינטרסים שלו (Ibid: 13). בישראל למשל אין היום כמעט אף שירות לציבור שאין אפשרות לקבלו באופן מקוון. ניתן היום להחליף ספח בתעודת זהות, לבצע תיאום מס, להגיש תביעה לביטוח לאומי ולרשום ילד למעון יום באמצעות האינטרנט.

יש קשר הדוק בין ממשלה פתוחה לממשלה רספונסיבית. ממשלה פתוחה צריכה להיות גם רספונסיבית, כלומר, לתת מענה לרעיונות, דרישות וצרכים חדשים העולים מהציבור. פתיחות אין משמעה רק שקיפות אלא גם רספונסיביות ונגישות, וזאת במטרה לייצר מערכת יחסים באיכות טובה יותר בין הממשלה לציבור שאותו היא משרתת. רספונסיביות משמעה מתן האפשרות לציבור, למגזר העסקי ולארגוני החברה האזרחית להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות. הממשלה אמורה להקשיב לציבור ולקחת את ההצעות שלו בחשבון בעת גיבוש ויישום של מדיניות ציבורית ושל שירותים ציבוריים (OECD 2005: 29-30).

ממשלה רספונסיבית היא ממשלה שמתייעצת הרבה יותר עם הציבור בענייני חקיקה ובתהליכי גיבוש מדיניות, במטרה לשפר את המדיניות הציבורית וגם את הלגיטימציה השלטונית. ממשלות המבקשות להיות יותר רספונסיביות נדרשות לשפר את הכלים לקיום ההיוועצות עם הציבור (Ibid: 41). ממשלות מבינות היום יותר ויותר שהן לא תוכלנה לבצע וליישם ביעילות מדיניות, טובה ככל שתהיה, אם האזרחים אינם מבינים אותה ותומכים בה. לפיכך ממשלות מחפשות דרכים חדשות לערב טווח רחב יותר של שחקנים בתהליך גיבוש המדיניות. ההיוועצות עם הציבור בין מערכות בחירות אין מטרתה להחליף את הדמוקרטיה הנציגותית המסורתית או את מקומם המרכזי של הממשלה הנבחרת ושל הפרלמנט בתהליך גיבוש המדיניות. המטרה היא להשלים אותם. ישנן מדינות (כמו קנדה, איסלנד, הולנד ונורבגיה) שבהן היוועצות עם הציבור היא פרקטיקה מבוססת, בעוד שבמדינות אחרות הכירו רק לאחרונה בפרקטיקה זו כמרכיב מרכזי בתהליך גיבוש מדיניות מודרני. המטרה היא להקשיב לרחשי הציבור ולקחת בחשבון את עמדות הציבור וקבוצות עניין מתוכו בעת גיבוש המדיניות, במטרה להפוך את המדיניות לטובה יותר. כדי שתהיה יעילה, ההיוועצות זקוקה למטרות ברורות ולחוקים ברורים שיגדירו למשל עד כמה הממשלה מחויבת להיענות לתשומות שתעלינה מהציבור. יש מגוון דרכים לקיום היוועצות עם הציבור. משאל עם, כפי שנהוג לעשות בשוויץ, הוא דוגמה להיוועצות ממוסדת ומחייבת. ישנן דרכים אחרות, מחייבות פחות כמו היוועצות עם קבוצות עניין מסוימות (Ibid: 42).



בישראל מהלכי שיתוף ציבור והתייעצות תפסו תאוצה רבה בשנים האחרונות. הנושא זכה לתהודה רבה עם הצטרפות ישראל ל- OECD והפיכת "השולחנות העגולים" למדיניות ממשלתית מוצהרת. התייעצות ומהלכי שיתוף ציבור קיימים בישראל ברמה המקומית אך גם ברמה של גיבוש המדיניות של השלטון המרכזי. בפברואר 2008 אישרה הממשלה מדיניות סדורה בכל הקשור ליחסי הממשלה, ארגוני החברה האזרחית וחברות עסקיות הפועלות לקידום מטרות ציבוריות. ההחלטה עוגנה ב"מדריך התכנון הממשלתי"⁷ ובהחלטת ממשלה.⁸ החלטת הממשלה ומסמך המדיניות גובשו באגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה בתהליך שהחל בשנת 2006 וכלל מפגשים רבים עם גורמים שונים בחברה הישראלית.

החלטת הממשלה קבעה שיש לקיים "שיח מתמשך" עם ארגוני המגזר השלישי והעסקי במסגרת של "שולחנות עגולים". השולחן העגול התכנס מאז 2008 מספר רב של פעמים ושימש זירה להתייעצות בסוגיות רבות. בשנת 2009 למשל הופעל שולחן עגול במסגרת מבצע "עופרת יצוקה" בעזה. את הקמת השולחן הובילה רשות החירום הלאומית כחלק מן המסקנות בעקבות מלחמת לבנון השנייה. השולחן הוקם למטרת היוועצות, חילופי ידע ותיאום פעולות. במהלכו עוצבה מדיניות הממשלה והארגונים בתחומים השונים, הושג תיאום ברמה גבוהה ונמנע כאוס בכל הקשור בטיפול באזרחים. מאז, שילבה רשות החירום את "השולחן העגול" בתפיסת ההפעלה שלה. תפיסת "התכנון המשתף" משמעה גם שיתוף קבוצות של בעלי עניין בתהליכי תכנון המשפיעים עליהם. לאור תפיסה זו עיצב משרד ראש הממשלה תהליכי עבודה עם נציגי מגזרים שונים (כמו המגזר הערבי, הקהילה האתיופית וניצולי השואה), אשר בסופם שונתה מדיניות הממשלה והתקבלו החלטות שזכו להסכמה ציבורית רחבה.⁹

בארצות הברית ישנה התייחסות חיובית ביותר לסוגיית שיתוף הציבור וההתייעצות עמו. נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, מקדם כאמור מאז בחירתו את עקרונות הממשל הפתוח. לדבריו: "הידע מפוזר בחברה שלנו, ונוכל בעיקר להרוויח מגישה ישירה... לניסיון ולתבונה המשותפת לכולנו". המזכר שעליו חתם אובמה בתחילת כהונתו הוביל לשורת מהלכים לא רק בתחומי השקיפות אלא גם בתחום שיתוף הציבור וההתייעצות עמו. 100 אלף איש השתתפו למשל בהכנת "ספר מאה הימים" לנשיא, נערך סיעור מוחות לאומי בתחום הממשל הפתוח ויצאו לדרך עשרות פרויקטים של המשרדים הפדרליים תוך מעקב צמוד של הציבור.

⁷ להלן קישור למדריך זה: <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/9A016B17-E89B-4367-B101-6A54C09F4A52/0/madrich1.pdf>

⁸ להלן קישור להחלטת ממשלה מספר 4085 שאושרה ב- 14 בספטמבר 2008: <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/AFE5DCDC-C136-4D03-A097-2D4B5D128A37/0/madad.pdf>

⁹ המידע לקוח מאתר האינטרנט "תובנות", להלן קישור: <http://www.insights-israel.com/149856/israel>
ומאתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, להלן קישור:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/migzar1.htm>

תהליכים משתפים מתקיימים בארצות הברית גם ברמות הממשל הנמוכות יותר, ברמת המדינות השונות והרשויות המקומיות.¹⁰

למדיה החברתית יש פוטנציאל אדיר בהרחבת היקף, רוחב ועומק ההיוועצות של הממשלה עם אזרחים ועם בעלי עניין מרכזיים בעת גיבוש מדיניות. כלים חדשים להיוועצות מקוונת כוללים פורטלים ממשלתיים להיוועצות, אתרי אינטרנט, רשימות תפוצה של דוא"לים ופורומים של דיונים מקוונים. לא ברור עדיין אם כלים חדשים אלה יוכלו להחליף את האמצעים המסורתיים בעתיד הנראה לעין. יחד עם זאת, הם עשויים להיות יעילים כשהם משולבים עם אופני היוועצות "רגילים" הכוללים מפגשים פנים-אל-פנים (Ibid: 43).

כאמור, רספונסיביות אינה רק נחלתה של הממשלה המרכזית, אלא גם של הממשל המקומי. למעשה, מתפתחת יותר ויותר ההבנה שקל בהרבה ואולי גם נכון יותר לשתף אזרחים ולהתייעץ עמם בתהליכי קבלת החלטות ברמה המקומית מאשר ברמה הארצית (ראו אצל Needham 2002 בהקשר הבריטי ואצל Brackertz et al. 2005 בהקשר האוסטרלי). בבריטניה למשל היה זה חלק מרפורמה כללית בממשל המקומי שהנהיגה ממשלת הלייבור עם כניסתה לשלטון בשנת 1997. הממשלה קיוותה להרחיב את היקף ההיוועצות עם הציבור, כדרך לשפר את איכות השירות לציבור, להגביר את הדמוקרטיה המקומית ולהעצים קהילות. הדבר הוצג כתרופה לכל מחלותיה של הדמוקרטיה המקומית, כדרך לבניית אמון בין האזרחים לבין נציגיהם הנבחרים, וכאמצעי להבטיח שהרשויות תישאנה באחריות ותהיינה רספונסיביות ביחס לקהילות שאותן הן משרתות (Needham 2002: 699).

לטענתה של נידהם, יש להתגבר על כמה מכשולים משמעותיים העומדים בדרך אם רוצים שההיוועצות עם הציבור תהווה בסיס אמיתי לבניית קשר בין הרשות לתושבים וליצירת מעורבות של הקהילה בתהליך קבלת החלטות הנוגעות לחייהם. המכשול הראשון הוא מימון. מדובר בהליך יקר שיש לייעד לו מימון מספיק. המכשול השני הוא ביקוש. קשה לערוך היוועצות יעילה כאשר הציבור אינו מעוניין להשתתף. אם חוויית ההשתתפות למשתתף תהיה טובה ואם אנשים שירגישו שיש היענות לדרישותיהם ולצרכים שלהם, הם ירצו להמשיך ולהשתתף גם בהמשך. המכשול השלישי הוא שקיפות. על הרשויות לפרסם מידע לגבי התהליך, ממצאיו ותגובת הרשות. המטרה היא שאנשים יוכלו להבין כיצד נעשה השיתוף ועד כמה הוא יעיל (Ibid: 712-713).

מדינות ה-OECD נעזרות בציבור בעלי העניין בקבלת החלטות מזה עשרות שנים. כשלושים מדינות עורכות בקביעות הליכי התייעצות או מפעילות אתרי אינטרנט להיוועצות טרם אישור חוקים ותקנות. הדבר נעשה הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמת השלטון

¹⁰ המידע לקוח מאתר "תובנות". להלן קישור: <http://www.insights-israel.com/149856/unitedstates>



המקומי. יחד עם זאת, הניסיון הנצבר במדינות ה-OECD מצביע על בעיית אפקטיביות. הנתונים מראים ש-48% מהממשלות רואות בתהליכים כאלה "דבר שעלול לעכב קבלת החלטות" ואילו 30% ציינו לרעה את "העומס הניהולי" שבתהליכים כאלה. ממצאים אלה מוסיפים מכשול נוסף על השלושה שנידעו עמדה עליהם – העיכוב ששיתוף הציבור וההתייעצות עמו יוצר בעבודת הרשויות. כאשר מקבלי החלטות אינם נתרמים מהתהליך, הוא הופך לפורמלי בלבד וחסר כל השפעה, עד שגם המשתתפים בו מאבדים עניין.¹¹

יאנג וקלאהן (2007) בוחנים במאמרם הסברים אפשריים להחלטה של מנהלים מהמגזר הציבורי לערב אזרחים בתהליכים קבלת החלטות. ההסברים הם: (1) היענות לשחקנים חיצוניים בולטים – עד כמה ההחלטה לשתף את הציבור היא כמענה לדרישות של שחקנים חיצוניים כמו פוליטיקאים, אזרחים יודעי דבר, סוכנויות ממשלתיות וארגונים שונים, שדוחפים להשתתפות. (2) השפעה של הערכים הנורמטיביים המקושרים עם השתתפות – עד כמה ההחלטה לשתף ולערב את הציבור בתהליך קבלת החלטות נובעת מהרצון של הרשויות לקבל החלטות שתהיינה טובות בשביל הקהילה, שתצלחנה לפתור בעיות קהילתיות ושיתנה מענה לאינטרס הציבורי. (3) מעשיות אדמיניסטרטיבית – עד כמה משמעותיות המגבלות והבעייתיות שיש בסוגיית שיתוף הציבור, הן מצד הציבור והן מצד הרשויות לגבי ההחלטה אם לשתף את הציבור אם לאו.

ממצאי המחקר מראים כי מבין שלושת ההסברים לשיתוף הציבור, ההסבר החזק ביותר הוא השני, קרי היענות של המערכת הבירוקרטית לערך החיובי של שיתוף. מנהלים במגזר הציבורי הם שקובעים מי ישתתף, באיזה אופן ישתתפו, כיצד ישולבו תשומות הציבור בתהליך קבלת החלטות ואיזה ביטוי יהיה להן בהחלטות שתתקבלנה. הערכים וההעדפות של מנהלים כאלה משפיעים לכן במידה רבה ועשויים לאפשר או להגביל מעורבות משמעותית של אזרחים. הממצאים העלו גם שיש השפעה רבה לנבחרו ציבור בעידוד מעורבות ושיתוף של הציבור. החוקרים טוענים לכן שכדי לשפר את מעורבות הציבור כדאי שאזרחים יצרו קשר עם נבחרו הציבור ויבקשו מהם לדחוף את הנושא. נמצא שגם לארגונים שאינם למטרות רווח יש יכולת השפעה בעניין זה. כמו כן נמצא כי מגבלת הזמן הוא המכשול הטכני המרכזי המגביל את שיתוף הציבור (Yang and Callahan 2007).

5. Holistic Government, ממשלה הוליסטית

המושג ממשלה הוליסטית (או ממשל הוליסטי) צמח בבריטניה בסוף שנות התשעים. הראשון שכתב על זה היה פרי 6 (Perri 6)¹², פרופסור בריטי מתחום המינהל הציבורי, שעבד

¹¹ המידע לקוח מאתר "תובנות". להלן קישור: <http://www.insights-israel.com/149856/oecd>
¹² פרי 6 (Perri 6) הוא חוקר בריטי מתחום מדעי החברה. הוא נולד בשם דיוויד אשוורת' (Ashworth) ושינה את שמו לפרי 6 בשנת 1983, לפני שנכנס לאקדמיה.

באותה תקופה במכון המחקר דמוס (Demos) בלונדון. בספרו משנת 1997 טען 6 שהשלב הבא של רפורמה בממשלה הוא שהממשלה תיהפך ל: (1) הוליסטית: משולבת לכל רוחב הסקטור הציבורי. (2) מניעתית: הממשלה תעבור ממענה וטיפול בבעיות קיימות למניעתן מלכתחילה. (3) מכוונת לתוצאות: הממשלה תתמקד בתוצאות ולא במדידת הפעולות שבהן היא נוקטת. (4) שינוי תרבותי: במקום לפעול "מלמעלה" ובמנותק מהשטח, הממשלה תתמקד בהסברה ובמתן מידע לציבור במטרה להביא לשינוי תרבותי (Peng, 2005: 2).

טענתו של 6 היא כי הבעיה העיקרית של הממשלה היא שמודל הארגון שלה הוא מודל מפוצל (fragmented) המובנה סביב פונקציות ושירותים במקום סביב הבעיות שאותן עליה לפתור, וכי התקציבים מחולקים על פי הפונקציות השונות: בריאות, חינוך, ביטחון, רווחה וכן הלאה. ואולם, מציאות חייהם של אנשים והבעיות שעמן הם מתמודדים הן מורכבות ואינן מחולקות בהתאם למשרדי הממשלה. מבחינת האזרחים נושאים כמו בריאות, חינוך, דיור, רווחה, משפחה וקהילה – כולם משולבים. בעיות מורכבות חוצות בדרך כלל את הגבולות הפונקציונליים שעל פיהם מוגדרים משרדי הממשלה והסוכנויות העובדות עמם (ביטוח לאומי, שירות התעסוקה וכיוצא באלה) (9-10, 1997: 6). הביקורת של 6 על הפיצול במבנה הממשלה ובצורת הארגון שלה אומצה על ידי ממשלתו של טוני בלייר, כפי שהתבטא במסמך עקרונות הממשלה משנת 1999 (Peng, 2005: 2). המדיניות של ממשלת הלייבור הייתה להפוך את הממשלה למלוכדת (JUG – Joined-up government) והיא אכן עובדת כך, לפחות בתחומים מסוימים (Bodganor, 2005; Dunleavy, 2010).

בשנת 2002 כתב פרי 6, ביחד עם שותפים נוספים, ספר חשוב ומרכזי בתחום – Towards Holistic Governance. בספרם מציינים החוקרים מהן הבעיות הטמונות בממשלה מפוצלת:

1. גלגול בעיות ועלויות מסוכנות אחת לאחרת.
2. תכניות ומטרות מתנגשות: סוכנויות ממשלתיות עשויות לפעול למען מטרות מדיניות מתנגשות. גם אם כולן משרתות את אותן מטרות מדיניות או מטרות מדיניות שונות שלפחות משתלבות, בכל זאת תכניות ההתערבות שכל סוכנות מבצעת עלולות לחתור אלה תחת אלה.
3. שכפול: כאשר סוכנויות שונות מציעות שירותים דומים זה גורם לבזבז משאבים ולתסכול מצד המשתמשים בשירות.
4. היעדר המשכיות או המשכיות חלקית של התערבויות הנעשות על ידי סוכנויות ופרופסיות שונות. היעדר המשכיות נובע מתקשורת לקויה בין העוסקים במלאכה.



5. מענה צר לצרכים: שירותים מסוימים מניחים שביכולתם לספק פתרונות מלאים לבעיה, מבלי לשתף פעולה עם סוכנויות רלוונטיות אחרות. לעתים קרובות הדבר מסתיים בחוסר יכולת לתת מענה אמתי לבעיה.
6. היעדר נגישות של שירותים ובלבול בנוגע לזמינותם: לעתים קרובות אנשים אינם יודעים היכן למצוא את השירות המתאים ביותר בעבורם.
7. כאשר חסרה הבנה בנוגע לסיבות לבעיות וכאשר מסתמכים רק על ההתערבויות המקצועיות המוכרות והנהוגות, הבעיה אינה מגיעה בהכרח לפתרונה (6 et al., 2002: 37-39).

לטענתם של 6 ושותפיו, ההפרדה הפונקציונלית היא גורם משמעותי ביצירתו של ממשל מפוצל. את ההסבר כיצד הפרדה פונקציונלית זו צומחת, מתמסדת, והופכת למקובלת ולכל כך קשה לשינוי, הם מחלקים לשתי קטגוריות: את הקטגוריה הראשונה הם מכנים "השפירה" (benign), מפני שהסיבות המשתייכות לקטגוריה זו נובעות מהשלכות בלתי צפויות של אסטרטגיות ממשליות שאינן בלתי רצויות כשלעצמן. את הקטגוריה השנייה הם מכנים "הזדונית" (malign), מפני שהסיבות המשתייכות אליה קשורות באינטרסים אישיים של שחקנים במערכות ממשליות.

הקטגוריה "השפירה" מורכבת מהסיבות הבאות:

1. קל יותר לנהל מעקב של הוצאות מול הכנסות ולשמור על איזון תקציבי מאשר למדוד שינוי או שיפור במצב חברתי קיים.
2. מחויבותן של ממשלות לזהות ולמנוע שחיתות מצריכה שימוש במערכות של בקרה, בחינה והערכה. אלה, במקום להתמקד במידת השינוי ההתנהגותי והערכי, מתמקדות בבדיקת ההוצאות הממשלתיות, משום שיש מחויבות להשתמש בטכנולוגיות הקיימות, על אף מגבלותיהן.
3. אחת המטרות של עבודה הוליסטית היא לעצב טיפול שיענה על בעיות מורכבות. ואולם, צרכני השירותים עשויים דווקא ללחוץ על כך שיינתן להם השירות הפונקציונלי המוכר להם.
4. במשך הזמן נעשו הרבה החלטות אסטרטגיות לארגן את השירות הציבורי ואת הרשויות המקומיות על בסיס פונקציונלי. התוצאה היא פיצול פונקציונלי של הממשל.
5. לחץ ציבורי עשוי גם כן לתרום לפיצול המערכת. הציבור נוהג ללחוץ שתהיה השקעה מרובה בתחומים שהוא רואה כחשובים ולתעדף אותם. זה נובע, בין היתר, מחוסר אמון בפוליטיקאים ובהעדפה לשינויים הניתנים למדידה ולבחינה (6 et al., 2002: 39-42).



הקטגוריה "הזדונית" מורכבת מהסיבות הבאות:

1. השתלטות פוליטית על הגופים המבצעים ועל האדמיניסטרציה: החלוקה הפונקציונלית מאפשרת לפוליטיקאים להשתמש במערכות מקצועיות קיימות של מינהל, גיוס ופיתוח ככלי שליטה. פוליטיקאים מנצלים את חוסר העקביות וחוסר ההתאמה בין תכניות המדיניות השונות שלהם, על מנת למשוך קהלים שונים ובמטרה להצליח בהרכבת קואליציות. זה הופך את העבודה ההוליסטית למסובכת מאוד ונותן לאותם פוליטיקאים שרוצים להשתמש באסטרטגיות "הפרד ומשול" במטרה לנצל את חוסר העקביות, סיבות טובות להעדיף את הארגון הפונקציונלי ולקבל את הפיצול שלו.
 2. מונופול של המקצועות: התפקיד של מקצועות הסקטור הציבורי הגדולים יותר בעידוד הפיצול הפונקציונלי למטרות שלהם עצמם הוא משמעותי ביותר. מקצוענים מעוניינים תמיד לשמר את האוטונומיה שלהם בקבלת החלטות בסביבתם המוגדרת. מאחר שמקצועות מוגדרים על ידי סוג הפעולות שבו הם נוקטים ולא על פי יכולתם לפתור בעיות, הדבר מכתוב העדפה לארגון פונקציונלי.
 3. מקסום יכולת השליטה של מנהלים: ארגון פונקציונלי מתאים גם למשרתי ציבור בכירים. הללו מחפשים למקסם את יכולת השליטה וההשפעה שלהם ומבקשים להתאים את המודל הארגוני של השירות הציבורי למטרה זו, וארגון פונקציונלי מאפשר זאת. במקביל, ארגון פונקציונלי עשוי להתאים גם לבירוקרטים העובדים בשטח (street-level bureaucrats) משום שהם כבר למדו לתפקד בצורה יעילה בתוך המבנה הקיים ואין להם תמריץ לעודד מודלים אלטרנטיביים (Ibid: 42-43).
- בספרו הראשון טוען פרי 6 שעל מנת לפתור בעיות מורכבות יש צורך בגישות חדשות. להלן השינויים שבעיניו נדרשים מהממשלה, מבחינת מדיניות וסגנון ניהול, על מנת שתהפוך לממשלה הוליסטית:

1. תכנון ותקצוב: התקציבים אינם צריכים להיות מאורגנים בהתאם לפונקציות אלא בהתאם לתוצאות רצויות ולאזורים גיאוגרפיים (למשל תקצוב לפתרון בעיית העוני ברהט). כמו כן, במקום מחלקות וסוכנויות שונות המופקדות על מתן שירות מסוים יש להגדיר ארגון רחב יותר, בהתאם לתוצאות שהוא מבקש להשיג. החוזים לשירותים המוצעים לציבור צריכים להיות מוגדרים על פי התוצאות שישוּגו ולא רק על פי תפוקות. הגדרה כזו תאפשר לספקי השירות יותר גמישות בהגדרת הפעולות שבהן הם יכולים לנקוט (למשל, אם התוצאה המבוקשת היא הגדלת מספר המיטות במחלקות הפנימיות בבתי החולים הציבוריים, יש להגדיר כך את החוזה). יש לפתח



- כישורים טובים של רכש ולוגיסטיקה בקרב מנהלים במגזר הציבורי שיאפשרו להם את תכנון ההוצאות וביצוען בהתאם למטרות שהוגדרו.
2. תכנון לטווח ארוך: יש להדגיש ולעודד פעולות ממשלתיות של מניעה בתחומים שונים – רפואה, שיטור, רווחה ועוד. במקביל, יש להשתמש יותר בכלים של הערכת סיכונים ובעיות בטווח ארוך ולתכנן בהתאם את הפונקציות הנלוות. כך למשל, אם צופים שהאוכלוסייה באזור מסוים צפויה לגדול משמעותית בפרק זמן מסוים, יש לתכנן את מערכות החינוך, הבריאות או התחבורה באזור בהתאם.
3. יחסי ממשלה-אזרחים: המודל המתאים לתיאור האופן שבו הציבור אמור להתנהל מול הממשלה הוא המודל של "חנות כלבו" (one-stop shop), והוא צריך לבוא לידי ביטוי גם באופן פיזי וגם באופן אלקטרוני. כלומר, יש לפשט את האופן שבו הציבור נדרש להתנהל מול הממשלה. כך למשל, יש להציג את כל המידע לציבור, הטפסים והתשלומים בפורטל אחד. הפונקציות והשירותים שהסקטור הציבורי מציע כיום יהפכו למעין "משרדים אחוריים" ו"ספקי תוכן" של חנות הכלבו. היבט נוסף של היחסים בין הממשלה לאזרחים עולה גם בצורך לתת אחריות לעובדים בשירות הציבורי על תיקים פרטניים של אזרחים ולאפשר להם להיעזר במגוון של שירותים ציבוריים מתחומים שונים (רווחה, בריאות, חינוך, תעסוקה וכו') כדי ליצור חבילה מותאמת אישית לאותו אזרח.
4. שינוי תרבותי: יש לעמוד על ההיבטים התרבותיים של הבעיות המרכזיות, במטרה לזהות אמונות, עמדות, ערכים, מנהגים ותפיסות הרווחים בקרב המשתמשים בשירותים ובקרב הציבור הרחב. יש לאתגר את ההיבטים התרבותיים הללו אם רוצים להתמודד עם הבעיות ולמנוע אותן (הקמפיין למלחמה בתאונות הדרכים עובד למשל על מסרים שמטרתם ליצור שינוי תרבותי באופן שבו אנחנו מתנהגים בכביש). יש להשפיע על הציבור בעזרת מתן מידע ופעולות שכנוע, שיובילו לשינוי תרבותי. כמו כן, יש לפתח מחדש את התמריצים הניתנים לציבור ולוודא את יעילותם. למשל – תמריצים הניתנים דרך מיסים ומערכת של הטבות הם יקרים ביותר ולעתים אף חסרי תועלת מפני שאוכלוסיות היעד אינן בהכרח מונעות על ידי תמריצים כאלה.
5. בקרה והערכה: מחלקות, סוכנויות ורמות ממשל שונות צריכות להיות תחת בקרה כדי לוודא שהן מקיימות את האיזון הנדרש בין טיפול בבעיות קיימות לבין השקעת מאמצים בפעולות מניעה (למשל, לא להתמקד רק בפתיחת מקלטים נוספים לנשים מוכות אלא גם לבצע פעולות חינוכיות והסברתיות על מנת לצמצם את התופעה בעתיד). תוצאות המדיניות צריכות להימדד ולהיות מוערכות בצורה הוליסטית יותר. (למשל, אם המדיניות היא שיפור איכות החינוך, אי אפשר למדוד זאת רק על ידי



מידת ההשקעה התקציבית בחינוך מול מדדים כמו תוצאות בחינות המיצ"ב, משום שאיכות בחינוך מתבטאת במדדים נוספים ואחרים) (10-12: 1997, 6).

בהקדמה לספרם של דיוויד וילקינסון ואלין אפלבי (Wilkinson and Appelbee, 1999) כותב איאן כריסטי, סגן מנהל מכון המחקר הבריטי דמוס, כי ממשלה הוליסטית משמעה השגת תוצאות טובות יותר באופן משמעותי במגוון תחומי מדיניות, שבהם הורגלנו זה מכבר בפטליזם ובביצוע לקוי. ממשלות נכשלות באופן עקבי בהתמודדות עם הבעיות העמוקות של עוני ושל החוליים הנלווים לו. הן נכשלות גם בהעלאת רמת החינוך, איכות הסביבה והבריאות, במיוחד בכל הנוגע לקבוצות החברתיות שמצבן הוא הגרוע ביותר. ההתגברות על תפיסות של פטליזם ושל ציפיות נמוכות ביחס למידת ההתקדמות שאפשר להשיג בתחומים אלה אין משמעה רק הגדלה של תקציבים או חקיקה טובה יותר. הדבר דורש מהפכה תרבותית בממשל הארצי והמקומי ודרך חדשה לראיית עיצוב המדיניות ויישומה. זוהי המשמעות של ממשלה הוליסטית. בעיני כריסטי, מהפכה זו נדרשת מפני שעלויות רבות נגרמות ובעיות רבות מוחרפות בשל חוסר היכולת של משרדים וסוכנויות ממשלתיים לעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה, ברמה הארצית וברמה המקומית. אופיין המשולב של בעיות – למשל קשישים שאין להם קרובי משפחה שידאגו להם או בני נוער שבתי הספר באזור שלהם גרועים והמשפחות שלהם הרוסות – אינו משתקף במדיניות או באספקת שירותים משולבים. ההתמודדות עם בעיות מורכבות ועמוקות דורשת שיתוף פעולה טוב בהרבה בין גופים ציבוריים וביניהם לבין הסקטור הפרטי והקהילתי. כריסטי מוסף כי עיצוב מדיניות הוליסטית ויישום של פתרונות משולבים מצריך מהפכה תרבותית בארבעה מובנים: ראשית, יש להפסיק את המנטליות המתגוננת והמסתגרת של הסקטור הציבורי על כל רמותיו ואת התרבות התחרותית המעודדת מלחמות טריטוריה בין סוכנויות ומשרדים בממשל הארצי והמקומי. שנית, יש להמציא מחדש את היחסים שבין הסוכנויות הארציות והמקומיות, כך שיתבססו הרבה יותר על אמון, שיתוף משאבים, חדשנות ואחריות לתוצאות טובות. שלישית, יש לחשוב מחדש על אופן הקצאת המשאבים כך שיהיה אפקטיבי יותר, עם דגש על מדיניות של מניעה ושל צפייה מראש של בעיות, במקום הטיפול בבעיות קיימות. יש לחשוב מחדש גם על האופן שבו מודדים תוצאות. המדידה צריכה להיות הוליסטית, ולא בחינה של תשומות מול תפוקות. רביעית, יש לבסס חוזה אמון מחדש בין השלטון והסקטור הציבורי לבין האזרחים, לאחר שנים של הידרדרות האמון (Christie, 1999: v-vi).

פרי 6 ושותפיו טוענים כי ממשל הוליסטי אמתי צומח כאשר הסוכנויות הממשלתיות ושותפותיהן חולקות יעדים משותפים כמו גם מחויבות משותפת למגוון הדרכים להשגת יעדים אלה. גם אם הולזים מלא יושג רק לעתים רחוקות, המטרה היא לקדם כמה שיותר תהליכים ממשליים בכיוון זה. הולזים, הם מדגישים, אינו יוצא כנגד המומחיות של (specialization) במערכת. האויב של ההולזים הוא דווקא הפיצול (fragmentation) של



המערכת. האתגר המרכזי הוא כיצד מכירים בצורך בחלוקת עבודה, הקיים בכל גוף בירוקרטי ובתרומה שיש למומחיות, בזמן ש"מעשבים" את שורשי הממשל המפוצל, החותר תחת יכולתה של המערכת להגיע לביצועים (2: 2002, et al. 6).

האתגר לממשל הוליסטי הוא ליצור קוהרנטיות בין כל רמות הפעילות, קרי: המדיניות, הרגולציה, מתן השירותים ואמצעי הבחינה וההערכה (Ibid: 28). הטענה היא שאפשר להגיע לשילוביות בין רמות הממשל השונות ובתוך כל רמה לכשעצמה. יכול גם להיות תיאום בין פונקציות ביצועיות שונות. שילוביות צריכה להתקיים בתוך הסקטור הציבורי, בין הסקטור הציבורי לעמותות וארגונים שאינם ממשלתיים (ובמיוחד כאלה שמקבלים חוזים ממשלתיים או מענקים), ובינו לבין חברות פרטיות במגזר העסקי (Ibid: 29).

המושג ממשלה הוליסטית צמח אמנם בסוף שנות התשעים, אך קדמו לו מושגים מקבילים, חלקם דומים לו יותר וחלקם פחות. אחת הביקורות על תיאוריית הממשל ההוליסטי היא שהתפיסה של שיתוף פעולה (joining-up) אינה חדשה ושמושג התיאום הוא מושג ישן שהעסיק את תחום הפוליטיקה והמנהל ציבורי מימים ימימה (Pollitt, 2003, in Peng, 2005: 3). מאירס וסטיד (Meijers and Stead, 2004) מציינים כמה מושגים אחרים שמקבילים בעיניהם למושג ממשלה הוליסטית. המושג הדומה ביותר, לטענתם, הוא joined-up government/policy (ממשלה/מדיניות העובדת בשיתוף פעולה). מושגים מקבילים נוספים הם: Integrated policy-making, coherent policy-making, cross-cutting policy-making, policy co-ordination, and concerted decision-making (Meijers and Stead, 2004: 2).

המושג ממשלה הוליסטית נובע מהתפיסה שסוגיות מורכבות יכולות להיפתר רק באמצעות תגובה מתואמת של שלל ארגונים. אותה תפיסה מלווה גם את הגישה המכונה joined-up government, מושג שאף הוא צמח בבריטניה. גם כאן הטענה היא שהפיצול בין מערכות הסקטור הציבורי הוא שמונע את השגת המטרות החשובות של המדיניות הציבורית. משמעות המושג היא: ביצוע של פעולות מתואמות החוצות גבולות ארגוניים – בין משרדים, בין רמת ממשל ארצית ומקומית ובין סקטורים – מבלי להסיר את הגבולות עצמם (Ling, 2002, in Meijers and Stead, 2004: 4).



ואולם 6 ושותפיו (6 et al., 2002) טוענים שדווקא יש הבדל בין המושגים. בעוד שיזמות משותפת ("joined-up") שואלות את השאלה "מה אנחנו יכולים לעשות ביחד?", יזמות הוליסטיות שואלות "מי צריך להיות מעורב ובאיזה אופן, כדי להשיג את מה שכולנו מבקשים להשיג?" הם מגדירים עבודה משותפת (joined-up) כקטגוריה שבה המטרות והאמצעים של הגורמים שמשותפים פעולה ביניהם עולים בקנה אחד אבל אינם מחזקים אלה את אלה (כפי שמצופה מעבודה הוליסטית). הם טוענים שבעוד שגם עבודה משותפת מצריכה עבודה רצינית ועקבית לאורך זמן, עבודה הוליסטית מצריכה עבודה מאומצת אף יותר (p. 32). הם מציעים גם להבחין בין המושגים תיאום (coordination), המאפיין עבודה משותפת, לשילוביות (integration), המאפיינת עבודה הוליסטית (p. 33). שילוביות היא למעשה דרגה גבוהה יותר של שיתוף פעולה ושל עבודה משותפת של גורמים שונים השותפים לתהליך מאשר תיאום.

קוטצה (Kotzé) מוסיף על כך וטוען כי סוכנויות ממשלתיות המתקיימות זו לצד זו צריכות קודם כל לשתף פעולה ברמה נמוכה (collaborate) ולהיות מתואמות מבחינת המדיניות, הרגולציה, אספקת השירותים והיבטים של בחינה והערכה. רק בשלב מתקדם יותר יכולים להתקיים שיתוף פעולה ברמה גבוהה (cooperation) ושילוביות, הנדרשים להשגת האידיאל של ממשל הוליסטי (Kotzé, 2009: 22).

פנג טוען כי למרות שהתיאורטיקנים של ממשל הוליסטי הציעו דרכים רבות להגשמת האידיאל שאותו הם מקדמים, הם לא הציעו אסטרטגיה שתמסד את אופן היישום של ממשל הוליסטי. הוא מציין שלוש אסטרטגיות שיאפשרו להגיע ליישום ממשל הוליסטי, וזאת בנוסף למרכיב החיוני ביותר שנדרש לעניין זה – תפקידה של ההנהגה הפוליטית בקידום המהלך. האסטרטגיות שהוא מציין הן: ממשל מקוון (online governance), ארגונים משולבים ומשרתי ציבור פעילים. מדובר באסטרטגיות משלימות המייצגות שלושה ממדים תשתיתיים: בסיס טכנולוגי, בסיס ארגוני ובסיס המשאב האנושי.

1. ממשל מקוון: ממשלה מקוונת, המספקת מידע ומאפשרת לקבל שירותים ציבוריים דרך האינטרנט, המאפשרת תקשורת בין עובדי הממשלה, הספקים והלקוחות והמאפשרת ביצוע עסקאות באינטרנט, יכולה להשיג שלוש מטרות – יעילות, איכות וחיזוק הדמוקרטיה. השאיפה של ממשל הוליסטי היא שכל השירותים הציבוריים יתקבלו בפורטל אינטרנטי יחיד. הדבר דורש שילוביות בין הגופים הרב מגזריים העוסקים בבעיה ובין אתרי אינטרנט שונים. מרגע שיושג ממשל מקוון, הדבר יהווה מנוף משמעותי לכיוון של ממשל הוליסטי.



2. ארגון ממשלתי משולב: תיאוריית הממשל ההוליסטי מבקשת לשנות את המצב של ממשלה מפוצלת, הקיימת בכל רמות השלטון. ברוב מדינות העולם יש חלוקה לבין 12-30 משרדי ממשלה. ואולם, אפשר לעשות חלוקה אחרת, שתיצור מסגרת ארגונית שונה הכוללת יותר שילוביות בין מחלקות. שילוביות כזו מצריכה שינוי במבנה הערכים של הארגון ושל העשייה הממשלתית. ערכים של יושרה, אחריותיות, שירותיות, הגינות, חדשנות, עבודת צוות, מצוינות, כנות, מחויבות, איכות, פתיחות, תקשורת, הכרה, אמון, ואפקטיביות צריכים להחליף את הערכים המסורתיים של רגולציה משפטית, עוצמה, סטטוס קוו, צנטרליזציה וחלוקה למשרדי ממשלה. פיתוח הערכים החדשים והפיכתם לחוט השדרה של העשייה הממשלתית דורש סוג חדש של משרתי ציבור.

3. משרתי ציבור אקטיביים: על מנת להשיג ממשל הוליסטי, צריך שמנהלים ועובדי ציבור יהיו מחויבים למטרות הארגון, ישרתו את הציבור, יאמינו בהעצמה ובחלוקת המנהיגות, יאמינו בשינוי חברתי ויהיו מסורים לשירות הציבורי. אתגר זה מצריך שיטה חדשה של ניהול משאבי אנוש המגייסת ובוחרת משרתי ציבור מוסריים, מחויבים ובעלי יזמה. מלבד טכניקות הסינון המתקדמות הנדרשות לשם כך, יש גם צורך במערכת של פיתוח מקצועי של משרתי הציבור ותגמולם (Peng, 2005: 7-12).



רשימת מקורות

משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות (2008). *ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות*. מסמך מדיניות, ירושלים, פברואר 2008.

6, Perri (1997). *Holistic Government*. London: Demos.

6, Perri, Leat, Diana, Seltzer, Kimberly and Stoker, Gerry (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.

Binzer Hobolt, S. and Klemmensen, R. (2005). Responsive government? Public opinion and government policy references in Britain and Denmark. *Political Studies*, 53(2), 379-402.

Blunkett, D. (2000). *Enabling government: The welfare state in the 21st century*. Speech given at the Policy Studies Institute, 11 October 2000.

Bodganor, Vernon (ed.) (2005). *Joined-Up Government: Past, Present and Future*. New York: Oxford University Press.

Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7-26.

Brackertz, N., Zwart, I., Meredyth, D. and Ralston, L. (2005). *Community consultation and the "hard to reach": Concepts and practice in Victorian local government*. Hawthorn, Victoria: Institute for Social Research.

Brunner, R.D., Steelman, T.A., Coe-Juell, L., Cromley, C.M., Edwards, C.M. and Tucker, D.W. (eds.), *Adaptive governance: Integrating science, policy, and decision making*. New York: Columbia University Press.

Brunner, R.D. and Steelman, T.A. (2005). Beyond scientific management. In: R.D. Brunner, T.A. Steelman, L. Coe-Juell, C.M. Cromley, C.M. Edwards and D.W. Tucker (eds.), *Adaptive governance: Integrating science, policy, and decision making*. New York: Columbia University Press.



Christie, Ian (Deputy Director, Demos) (1999). Editorial Preface. In David Wilkinson and Elaine Appelbee. *Implementing Holistic Government: Joined-Up Action on the Ground*, Bristol: The Policy Press.

Coglianesse, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Scholarship at Penn Law*. Paper 282. Available at: http://lsr.nellco.org/upenn_wps/282/

Curtin, D. and Meijers, H. (1995). The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? *Common Market Law Review*, 32(2), 391-442.

Dunleavy, Patrick (2010). *The Future of Joined-Up Public Services*. London: ESRC – Economic and Social Research Council, 2020 Public Services Trust.

Gilbert, N. and Gilbert, B. (1989). *The enabling state: Modern welfare capitalism in America*, New York: Oxford University Press.

Gilbert, N. (1999). *The enabling state: An emerging paradigm for social protection*. *The Welfare Society in the 21st Century*, 42, Fafo report 312.

Kettl, D.F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.

Kotzé, L.J. (2009). Improving Unsustainable Environmental Governance in South Africa: The Case for Holistic Governance. *Professional Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, 9(1), 1-44.

Latham, M. (2001). The enabling state: From government to governance. In: P. Botsman and M. Latham (eds.). *The enabling state: People before bureaucracy*. Annadale, NSW: Pluto Press.

Lathrop, D. and Ruma, L. (eds.) (2010). *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc.



Meijers, Evert and Stead, Dominic (2004). *Policy Integration: What does it Mean and How Can it Be Achieved? A Multi-Disciplinary Review*. Paper Presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change.

McGrath, N., Armstrong, R. and Marinova, D. (2004). Participatory development for regional sustainability in Western Australia: An enabling state?, *Local Environment*, 9(6), 561-574.

Needham, C. (2002). Consultation: A cure for local government? *Parliamentary Affairs*, 55(4), 699-714.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005). *Modernizing government: The way forward*.

Peng, Thomas Ching-Peng (2005). *Strategies to Build Up Holistic Governance*. Paper Presented at the Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG) Annual Conference, Beijing, 5-7 December, 2005.

Schauer, F. (2011). Transparency in three dimensions. *University of Illinois Law Review*, 4, 1339–1358.

Scholz, J.T. and Stiftel, B. (eds.) (2005). *Adaptive governance and water conflict: New institutions for collaborative planning*. Washington, DC: Resources for the Future Press.

Stiglitz, J. (2002). Transparency in government. In: WBI Development Studies, *The right to tell: The role of mass media in economic development*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development.

Yang, K. and Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249-264.

