

ראובן שוורץ**מי מסתכל? למי אכפת?****הפוליטיקה של הערכה ופיקוח ציבורי¹**

מר ראובן שוורץ הוא דוקטורנט באוניברסיטה העברית, נושא עבודתו – אותה כבר הגיש לסינט של האוניברסיטה – הוא הערכת תכניות (program evaluation). מאמר זה מבוסס על פרי מחקרו.

שלטון דמוקרטי מחייב שפקידי הממשל ישאו באחריות ציבורית בכל הקשור לרמת הביצוע שלהם. רמת הביצוע של תכניות ממשלתיות רבות ניתנת למדידה רק במחקרי הערכה שיטתיים. אולם לפי הספרות המקצועית, שיקולים פוליטיים גורמים למנהלים ולפוליטיקאים להימנע מביצוע מחקרי הערכה.

שלטון דמוקרטי מחייב שפקידי הממשל ישאו באחריות ציבורית בכל הקשור לרמת הביצוע שלהם. רמת הביצוע של תכניות ממשלתיות רבות ניתנת למדידה רק במחקרי הערכה שיטתיים. אולם לפי הספרות המקצועית, שיקולים פוליטיים גורמים למנהלים ולפוליטיקאים להימנע מביצוע מחקרי הערכה.

הפיקוח הפרלמנטרי על פעולות הממשלה הוא האמצעי העיקרי להבטחת הנשיאה באחריות ציבורית של פקידי ממשלה כלפי הציבור הרחב, גם כאן הספרות מספקת די נימוקים פוליטיים לכך שמחוקקים לא יעסקו בפיקוח פרלמנטי.

מחקר זה עוסק בגורמים המונעים הערכת תכניות ופיקוח ציבורי אפקטיביים, המחקר מראה היכן, על אף האילוצים, מתקיימות פעולות הערכה ופיקוח ציבורי. העבודה בוחנת את מידת שכיחותן ואת אופיין של פעולות אלה בתכניות מסוגים שונים כדי ללמוד היכן הפוטנציאל הגדול ביותר שהם יתרמו לשיפור רמת הביצוע של השירותים הממשלתיים.

מבוא

כל עוד מרחב הפעולה של הרשות המבצעת היה מוגבל התאפשרה שליטה של בית המחוקקים על פעולותיה. בתוך הרשות המבצעת היתה הפרדת סמכויות בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי: הדרג הפוליטי עסק בקביעת מדיניות, והדרג המינהלי עסק בביצועה, כך התקיימה שרשרת של נשיאה באחריות ציבורית מהדרג המינהלי לדרג הפוליטי, מהרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ובאמצעות בחירות- מהרשות המחוקקת לציבור הרחב.

הגידול הדרמטי בפעולות הממשלה במאה העשרים גרם להתמוטטות שרשרת האחריות הציבורית. כוח של הדרג המינהלי גדל מאוד, והתברר שההבחנה הריכוזומית בין פוליטיקה למינהל כבר אינה קיימת. הפקידים בדרג המינהלי צברו כוח רב בקביעה ישירה של מדיניות

¹ התפרסם ב"עיונים בביקורת המדינה" התשנ"ו, 1996, חוברת מס' 55, עמ' 26.

ובהשפעה על המדיניות בפועל על ידי שליטה בהליכי הביצוע. היקף הפעילות הממשלתית כבר לא איפשר לדרג הפוליטי או לבית המחוקקים לפקח על מרבית הפעולות של הדרג המינהלי.

הגידול הדרמטי בפעולות הממשלה במאה העשרים גרם להתמוטטות שרשרת האחריות הציבורית. כוח של הדרג המינהלי גדל מאוד, והתברר שההבחנה הריכוזומית בין פוליטיקה למינהל כבר אינה קיימת.

התרחבות הממשל (Big Government), והתעצמותה של הבירוקרטיה הביאו לקשיים בתפקוד המשטר הדמוקרטי. הועלו טענות שהדרג המינהלי אינו יעיל ואינו נושא באחריות ציבורית כלפי הדרג הפוליטי וכלפי הציבור הרחב. אי שביעות הרצון מרמת הביצוע של המינהל הציבורי גברה בעיקר מאז המשבר הכלכלי של שנות השבעים. ממשלות חדשות ניסוי לתת מענה לטענות אלו באמצעות מגוון של רפורמות שבחלק ניכר מהן ניתנה חשיבות מיוחדת להעמקת הנשיאה באחריות ציבורית על ידי אמצעים כגון: תקצוב לפי תכנית (Program Budgeting), הערכת תכניות, מדידת רמת הביצוע, ביקורת אפקטיביות, פיקוח פרלמנטרי וחקיקה המחייבת ביצוע הערכה תקופתית על תכניות כתנאי להמשך קיומן (Sunset Legislation). בחלק מהרפורמות האלה היה רצון להעתיק למגזר הציבורי את מנגנוני הפיקוח והניהול הקיימים במגזר הפרטי.

המחקר בוחן את הנהגתם של שלושה אמצעים שנועדו להביא להעמקת הנשיאה באחריות ציבורית: הערכת תכניות, פיקוח פרלמנטרי וביקורת המדינה.

לאחר עיון בספרות העוסקת בפוליטיקה של הערכת תכניות ופיקוח ציבורי נשאלת השאלה – למה בכלל יעלה מישור על דעתו לנסות ולהעמיק את הנשיאה באחריות ציבורית? הספרות המקצועית מצביעה על כך שמנהלי תכניות נמנעים מביצוע הערכות של תכניות כאשר הם חוששים שבהערכות יועלו ממצאים שליליים; שלשרים בממשלה ולפקידים הבכירים שהם ממנים יש ראייה קצרת טווח, שגורמת להם לעסוק בפעולות שיש בצדן תמורה פוליטית חיובית ולא בהערכות שעלולות להעלות ממצאים שליליים; שמברי מדינה עוסקים רק מעט בביקורת אפקטיביות ויש תת-ניצול של ממצאי ביקורת בבתי מחוקקים.

(ש)מנהלי תכניות נמנעים מביצוע הערכות של תכניות כאשר הם חוששים שבהערכות יועלו ממצאים שליליים; שלשרים בממשלה ולפקידים הבכירים שהם ממנים יש ראייה קצרת טווח, שגורמת להם לעסוק בפעולות שיש בצדן תמורה פוליטית חיובית ולא בהערכות שעלולות להעלות ממצאים שליליים; שמברי מדינה עוסקים רק מעט בביקורת אפקטיביות ויש תת-ניצול של ממצאי ביקורת בבתי מחוקקים.

יתר על כן, הספרות מצביעה על קושי רב במדידת האפקטיביות של תכניות ממשלתיות. פעולות ממשלתיות רבות אינן מכוונות להשגת יעדים ברורים. גם כאשר הוגדרו יעדיה של תכנית, לעתים קרובות אין ראיות שדרכי הפעולה שנקבעו בה חכולות להביא לידי השגתם. במדידת התוצאות של

תכנית לא תמיד יש אפשרות לעשות בקרה על משתנים מתערבים. על פי רוב יש אף חילוקי דעות באשר לקריטריונים המתאימים למדידה. בעלי עניין שונים מעמידים קריטריונים שונים להתלחתה של תכנית. הנחות עבודה והחלטות באשר לשיטת דגימה, שיטות סטטיסטיות ומסגרות זמן משאירות אף הן מקום רב לביקורת על המדידה.

על אף השיקולים הפוליטיים הגורמים להמינעות מהערכת תכניות ועל אף הקשיים הכרוכים במדידת האפקטיביות גדל מאוד השימוש בהערכת תכניות במדינות רבות. גם השכיחות של הפיקוח הפרלמנטרי על פעולות הרשות המבצעת גדלה במידה ניכרת, אף שהוא עדיין מהווה חלק קטן יחסית בעבודתם של המחוקקים.

בישראל לא הונהגו עד כה רפורמות המיועדות להגברת השימוש בהערכת תכניות או לחיזוק הפיקוח של הכנסת על פעולות הממשלה. יחזקאל דרור טוען, שהנשיאה באחריות ציבורית אינה סוגיה על סדר היום הציבורי בישראל. גם המלצות הוועדה הציבורית המקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), ולפיהן יש להנהיג הערכת תכניות בגופים ציבוריים, לא יושמו למעשה, אף על פי כן, מבט ראשון מראה שמקיימות פעולות של הערכה ושל פיקוח ציבורי, אך יש הבדלים בין תכניות שונות במדינת שכיחותן של פעולות אלה.