

ועדות אד-הוק ציבוריות בישראל

ד"ר יהודה פיגורה¹

מבוא

ועדות ציבוריות מוקמות מתוקף חוק או מתוקף החלטת ממשלה, שר או מנכ"ל במשרד ממשלתי. תפקידן לבחון סוגיות ובעיות שונות בתחום פעילותם של הממשלה או של השר ולייעץ להם בעניינן². בישראל משמשות הוועדות הציבוריות כלי ממשל נפוץ מאוד לשליטה, ניהול וייעוץ. חלק מהן עובדות דרך קבע, בהן ועדת הבחירות המרכזית, ועדת השמות הממשלתית וועדות מחוזיות לתכנון ובנייה. אולם מרבית הוועדות הציבוריות הן ועדות אד-הוק, המוקמות למטרה מסוימת, ולאחר השלמת עבודתן הן מסיימות את כהונתן³.

ועדת אד-הוק ציבורית מוגדרת במאמר זה לפי אמות המידה האלה:

- א. מוקמת למטלה מסוימת ומתפזרת עם סיום עבודתה.
- ב. מוקמת לפי החלטת מליאת הממשלה או שר משריה.
- ג. אינה מוכוונת רק כלפי פנים, אלא גם כלפי חוץ, לציבור. כלומר פעילותה מאופיינת בגילוי נאות לציבור באמצעות דיונים פומביים או דוח שיפורסם ברבים.

ועדות אד-הוק ציבוריות מוקמות בשל מגוון של סיבות, מניעים ומטרות. בדרך כלל ממנים ועדה בעקבות משבר, אסון או שערורייה הנמצאת על סדר היום הציבורי.

1 מרכז פרויקטים באגף להכשרה ופיתוח כוח אדם במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה. בעל תואר מוסמך למדעים בהוראה (B.Sc.) - מתמטיקה פסיקה, הטכניון חיפה. בעל תואר מוסמך (M.A.) ו- Ph.D - בית הספר למדעי המדינה, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.

2 החשכ"ל, 2009.

3 תחום העיסוק של מאמר זה מוגבל לוועדות אד-הוק ציבוריות הממונות על ידי הממשלה או שרי הממשלה. סביר להניח שמאפיינים רבים משותפים לכלל הוועדות הציבוריות, בהם הרכב הוועדה, כתב המינוי שלה, מאפייני דוח הוועדה ומידת יישומו, אולם בירור נושא זה חורג אל מחוץ למסגרת מאמר זה.

לוועדה ציבורית, שהיא גוף חיצוני לממשל, יש סיכוי סביר להשיב את אמון הציבור בזכות הרכב אישים מקצועי, מהימן ויוקרתי והתנהלות פומבית, ובייחוד פרסום דוח גלוי לציבור.⁴

ועדות אד-הוק ציבוריות מוכרות מאוד והשימוש בהן נפוץ, בעיקר במדינות המערב (OECD).⁵ התוצר העיקרי של פעילותה של ועדה ציבורית הוא דוח, ובו בדרך כלל **ממצאים, מסקנות והמלצות** לשינוי - דהיינו לביצוע רפורמה מינהלית, המוגדרת על ידי Caiden (1991): "תהליך יזום של עשיית שינויים בארגון או בתהליכי העבודה, שהוא שינוי מודע, מכוון, לא ספונטני, מלאכותי, על רקע התנגדות".

בעקבות הניסיון הבין-לאומי שנצבר במאה העשרים במדינות ה-OECD ובעיקר בארה"ב, הוקמו גם בישראל ועדות אד-הוק ציבוריות, לדוגמה:

- הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי - בראשות משה זנבר, 1981⁶.
 - הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה - בראשות חיים קוברסקי, 1989⁷.
 - ועדת החקירה הממלכתית בעניין מלחמת יום הכיפורים - בראשות שמעון אגרנט, 1974.
 - הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון - בראשות אליהו וינוגרד, 2006.
- הסמכות להקמת ועדה ציבורית מצויה בידי הממשלה (או שר משרה), והמינוי נעשה לפי שיקול דעתה הבלעדי. היא הגוף המקים את הוועדה, והיא המגדירה את נושא החקירה או בדיקה ותוחמת את גבולותיה. הממשלה ברצותה תפעל על פי דוח הוועדה, ממצאיו, מסקנותיו והמלצותיו, ברצותה לא תעשה כן - ולא ניתן יהיה לתקוף אותה באמצעים משפטיים.⁸

4 פיגורה, 2006; Sulitzeanu-Kenan, 2006a, 2006b; קלגסבלד, 2001; הופנונג והררי, 1988.

5 Organization for Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.

6 לפי החלטה מס' 273 של מליאת הממשלה מיום 26.12.1976.

7 ראש הממשלה ושר האוצר מינו את הוועדה ב-27.6.1986.

8 קלגסבלד, 2001, 103, 104.

ועדות אד-הוק ציבוריות הן בדרך כלל כלי עבודה מועיל לאיתור **ממצאים** ולקביעת **מסקנות והמלצות** בתחום המקצועי. ואולם "עקב אכילס" של הוועדות הוא ביישום מסקנות והמלצות מערכתיות בתחום הפוליטי-מדיני: בדרך כלל נוהגים הממשלות והשרים לאמץ פורמלית את דוחות הוועדות, אולם הם מממשים בעיקר את ההמלצות האישיות של ועדות בדיקה וחקירה ממלכתיות, ולרוב אינם מיישמים את ההמלצות המערכתיות. עם זאת, קיים סיכוי סביר להוציא אל הפועל רפורמות מינהליות בתחומי הפעילות של "המשרדים החזקים"⁹ - משרדי הביטחון, האוצר, החוץ והמשפטים - ורפורמות בנושאי חקיקת עבודה ושכר בתמיכת ארגוני העובדים.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מהווה בשנים האחרונות, בייחוד בעת כהונת השופט (בדימ') מיכה לינדנשטראוס, שחקן דינמי ואקטיבי במארג הממשל בישראל¹⁰. עניין של ועדות אד-הוק ציבוריות רלוונטי לפעילות ביקורת המדינה בין היתר מהסיבות האלה: (1) פעילות מבקר המדינה כוללת גם חקירה או בירור של נושאים מסוימים, בדומה לעבודתן של ועדות אד-הוק ציבוריות. (2) לדוחות מבקר המדינה מאפיינים רבים הדומים למאפייני הדוחות של הוועדות האמורות.

מטרתו של מאמר זה היא לתאר ולחשוף לפני הקורא היבטים תאורטיים ויישומיים של כלי העבודה הממשלי-ניהולי-ייעוצי הזה - ועדות אד-הוק ציבוריות - על יתרונותיו ומגבלותיו.

יצוין שבספרות המקצועית בכלל ובישראל בפרט קיימים משאבי ידע מועטים בנושא מינהל ומדיניות ציבורית בכלל, ובתחום הוועדות הציבוריות בפרט (דרור, 2005א). קיים אפוא קושי מתודולוגי בטיפול בנושא, כתוצאה מהיעדר ידע שיטתי ומוסכם בתחום, וכן בשל הפער בין התאוריה למעשה (פיגורה, 2006). זאת ועוד, לגורם האנושי השפעה ניכרת על דרכי פעולתה ותפקודה של המנהיגות, ובהכרח על תפוקותיה¹¹. אפשר שבהרכב אנושי שונה הייתה תמונת המצב שונה לחלוטין.

מאמר זה מתבסס על הספרות המקצועית והניסיון הבין-לאומי (בעיקר במדינות ה-OECD) והישראלי בתחום של ועדות ציבוריות **מיעצות**, **ועדות חקירה** ו**ועדות**

9 פיגורה, 2006; גל-נור, 2007; אייזנשטדט, 2002.

10 פרופ' רמי פרידמן, הערות והצעות תיקונים למאמר זה, 2010.

11 ראו: חלוץ, 2007; ליפקין שחק, 2009; אולמרט, 2007; כגן, 2008; דרור, 2009.

בדיקה. הוא סוקר את מאפייני הוועדות הציבוריות ברשות המבצעת; מתאר את המניעים והסיבות להקמתן, כדי להעריך את כנות יוזמיהן בכל הנוגע ליישום המלצותיהן; בוחן את הרכב הוועדות, הקובע את מגמות פעילותן ואת מאפייני המלצותיהן; בוחן את כתב המינוי, המנחה את הוועדות ומגדיר את תפקידיהן; מנתח את תכולת דוחות הוועדות - ממצאים, מסקנות והמלצות; מתאר ומעריך את הבלמים, האילוצים והחסמים המרכזיים העומדים בפני מימוש המלצות שבדוחות הוועדות לביצוע רפורמות, בין היתר לאור המבנה והמאפיינים של הממשל בישראל, שהם חשובים מאוד להבנת יכולת היישום; מציג אסטרטגיית יישום מועילה, הכוללת שני מרכיבים עיקריים שיש ביניהם יחסי גומלין: האחד עוסק ב"מה": התוכן, הדוח עצמו - ממצאים, מסקנות והמלצות, והשני עוסק ב"איך": הבניית תהליך היישום.

1. מאפייני ועדות ברשות המבצעת

הממשלה פועלת בין השאר באמצעות ועדות שונות, בהן:

- א. **ועדות שרים** - קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים¹².
- ב. **ועדות חקירה ממלכתיות (tribunals of inquiry)**¹³ הפועלות על פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.
- ג. **ועדות בדיקה (בירור)** הפועלות על פי חוק הממשלה, התשס"א-2001 (סעיף 8).
- ד. **ועדות מנכ"לים של משרדי הממשלה**, שנועדו להעצים את התיאום ושיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה.
- ה. **ועדות ציבוריות לרפורמה מינהלית**.

12 התקנון לעבודת הממשלה 2003, סעיף 24.
13 קלגסבלד, 2001, רובינשטיין 1981 וסגל 1984 משייכים ועדות חקירה לרשות המבצעת.

ועדות אד-הוק ציבוריות בישראל _____

להלן טבלה המתארת את מאפייניהן של ארבעה מסוגי הוועדות:

מאפייני ועדות ברשות המבצעת*

ועדות שרים	ועדות חקירה	ועדות בדיקה	ועדות ציבוריות לרפורמה מינהלית	
הממשלה/הכנסת	הממשלה	הממשלה/שרים	הממשלה/שרים	היוזם והגוף המקיים
חוק הממשלה, התשס"א-2001; תקנון הממשלה; חוקי הכנסת	חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968	חוק הממשלה, התשס"א-2001	חוק הממשלה, התשס"א-2001; תקנון הממשלה	מקור הסמכות החוקית להקמת הוועדה
הממשלה	הממשלה	הממשלה/השרים	הממשלה/השרים	הגדרת כתב המינוי
הממשלה	נשיא בית משפט העליון	הממשלה/השרים	הממשלה/שרים	קביעת הרכב הוועדה
שרי ממשלה	היו"ר - שופט בית המשפט העליון. מקובל שחלק מהחברים באים מהשירות הציבורי.	מקובל שחלקם מהשירות הציבורי.	חלקם מהשירות הציבורי.	הרכב הוועדה
אין תכתיב.	לפי סמכויות בית משפט, אולם איננו כפוף לדיני הראיות ולסדרי הדין בבית המשפט.	אין תכתיב.	אין תכתיב.	הליך הדיונים, החקירה
לא רלוונטי	יש	אין. אם בראש הוועדה עומד שופט בדימוס, ניתן לבקש את אישור הממשלה לסמכויות כפייה, חסינות והגנות.	אין	סמכויות כפייה, חסינות והגנות

ועדות שרים	ועדות חקירה	ועדות בדיקה	ועדות ציבוריות לרפורמה מינהלית
חובת אימוץ ממצאי הדוח והמלצותיו	מקבלים תוקף של החלטת ממשלה אם בתוך שבועיים לא בחר שום שר להגיש עליה ערר.	אין. בדרך כלל הממשלה מאמצת פורמלית, ולרוב מיושמות ההמלצות האישיות בלבד***.	אין

* מקורות לטבלה: זהר, 2003; התקנון לעבודת הממשלה 2009; הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 2003.

** הכנסת יכולה לאכוף על הממשלה הקמת ועדת שרים באמצעות חקיקה, לדוגמה חוק ערים ואזורי פיתוח, התשמ"ח-1988, שנקבע בו שתוקם ועדת שרים (זהר, 2005).

*** הדבר לא נקבע חד-משמעית. זמיר (1983) טוען שיש חובת אימוץ כשמדובר בבירור עניין עובדתי, והנושא הנדון בוועדה נוגע ביסודו לשאלות של קביעת אחריות אישית או מחדל. סגל (1984, 231, 243) טוען שאין חובה לאמץ את הממצאים והמסקנות. קלגסבלד (2001, 328-329) טוען שיש להפריד בין קביעת העובדות על ידי ועדת החקירה ובין הפונקציה הפוליטית, כלומר אין חובה לאמץ את הממצאים וההמלצות. רובינשטיין (1981, 639) טוען שוועדת חקירה, שהייתה במקורה זרוע של הממשלה, הפכה למוסד שיפוטי שסממניו העצמאיים כמעט הוציאו אותו מתחום הדיון ברשות המבצעת. בעניין ועדות חקירה - הממשלה אינה חייבת לאמץ את המסקנות והמלצות, אך בהחלטתה שלא לאמץ היא מסתכנת, כי החלטה כזו עלולה להימצא בלתי סבירה על ידי בג"ץ. בדרך כלל מאמצת הממשלה את המסקנות (צימוקי, 2003). ראו גם קלגסבלד, 2001.

לוועדות חקירה, ועדות בדיקה וועדות ציבוריות לרפורמה מינהלית יש מאפיינים משותפים רבים¹⁴. מוקד המחקר הוא ועדות אד-הוק ציבוריות, בהקשר של תכנון והוצאה לפועל של רפורמות מינהליות - ארגון מחודש של המערך המינהלי בתחומים מרכזיים ועקרוניים.

ניתן למיין את הוועדות על פי הרכבן: **ועדה ניטרלית, ועדת מומחים, ועדה ייצוגית** (פיגורה, 2006). רמי פרידמן (2004) ממיין את הוועדות על בסיס המטרות שיועדו להקמתן: **ועדה שתפקידה הכוונת מדיניות; ועדה שנועדה למתן לגיטימציה לפעולות הממשלה; ועדה שנועדה לשרת את האינטרסים של הממנה; ועדה ניטרלית ממשית ופתוחה**, שלממנה אותה אין דעה בנושא שהיא בודקת, והוא מעוניין בכנות שתסייע לו

14 ראו גם שטרית, 2005.

בבדיקת הנושא ובגיבוש דעה. Moe (2003) ממין על פי התפקיד שהוטל על הוועדה בכתב המינוי: **ארגון מחודש; פתרון משבר; ביצוע פעולה טכנית; קביעת מדיניות.**

2. המניעים והמטרות של הקמת ועדות ציבוריות

המטרות והמניעים לרפורמה הם מגוונים ושונים ממקום למקום ומזמן לזמן¹⁵, וחוקרים רבים עוסקים בשאלת המניעים והמטרות של הרפורמה המינהלית במגזר הציבורי.

להערכת החוקרים כפיר (2002) ו-Arnold (1995), את מטרות הקמתן של ועדות ציבוריות ניתן לסווג לגלויות וסמויות. **המטרות הגלויות** הן אלו שעליהן מכריזים בפומבי - אלה הן המטרות "החיוביות", כמו תיקון חוליי המינהל והמדיניות הציבורית. **המטרות הסמויות** הן ה"אמתיות", והן בדרך כלל אינן מוזכרות כלל, או מוזכרות רק בקרב מספר מצומצם של גורמים פנימיים, למשל: עצמה ושליטה פוליטית. Cartwright (1975) מסווג את מטרות הוועדות למהותיות, אינסטרומנטליות ופוליטיות. למעשה קיים מגוון רחב של מטרות ומניעים, התלויים בנקודות מבטם של השר, הפקידות הבכירה והעובדים.

מטרות גלויות וענייניות

הוועדות הציבוריות אמורות לקיים ברור יסודי ובלתי מוטא של עניין הנמצא על סדר היום הציבורי.

דנה בלאנדר¹⁶ מביאה טיעונים בזכות השימוש בוועדות: הוועדות, שהן גוף חיצוני, משמשות "מרגיע לאומי" ומסייעות להשיב את אמון הציבור; העמדת הדרג הנבחר והממונה לבחינה ביקורתית של גוף חיצוני מעידה על חוסן דמוקרטי; בקיום הוועדות יש ביטוי לזכות הציבור לדעת ולשקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות; במינוי ועדות

15 Rockman, 2001.

16 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007.

יש משום התוויה הולמת של קווי המתאר של התנהגות פוליטית וציבורית ועיגון נורמות ציבוריות של אחריות; הן בוחנות נושאים מינהליים שבהם ניכרת אזלת ידה של הממשלה, והן תחליף לתהליכי עיצוב המדיניות בידי הממשלה.

לדברי פרידמן (2010), השימוש בוועדות מסייע למקבלי ההחלטות בשל השימוש במומחים ניטרליים אשר המחיר ה"פוליטי" של המלצותיהם בחלקו לא ייפול על מקבלי ההחלטות וניתן להם גיבוי פרופסיונלי.

ממצאי מחקרם של Pollitt ו-Bouckaert (2004, 6) עולה שלרפורמה מינהלית פוטנציאלית יש כמה מטרות, והן: חיסכון בהוצאות הציבוריות; שיפור השירותים הציבוריים; ייעול פעילות הממשל; הגדלת הסיכוי שהמדיניות הנבחרת ויישומה יהיו תכליתיים. בדרך ליישומה של הרפורמה היא יכולה לשרת מטרות ביניים, בהן שחרור חסמים ביורוקרטים והגברת הנשיאה באחריות (accountability) של הממשלה כלפי הרשות המחוקקת והאזרחים.

ועדות ציבוריות הן מוסד ייחודי של הממשלה. הן גמישות, בעלות כושר פעולה ויכולת הסתגלות למגוון בעיות, מצבים ודרישות ספציפיות¹⁷. הן עוסקות באירועים או נושאים שאין רוצים למסרם לטיפול גופי ברור והחלטה קיימים, או לטפל בהם בתהליך הרגיל של קבלת ההחלטות בממשלה ובמשרדי הממשלה. הוועדות יכולות להוות חלופה או תוספת לאמצעי הניהול וקבלת ההחלטות שבידי הממשלה (גל-נור, 1973). הן נהנות מעצמאות לגאלית ומהוות גוף בלתי תלוי ואובייקטיבי בפני הציבור והממשל, וביכולתן לנהל חקירה ומחקר בלתי תלויים בממשלה. עם זאת יצוין שעצמאות היתר של הוועדות עלולה להוביל גם לחריגה מכתב המינוי וממשך הפעילות שהקצתה להן הממשלה (Marchildon, 2001).

רונית תירוש (2005), לשעבר מנכ"לית משרד החינוך, טוענת שוועדה ציבורית, שבהרכבה יושבים מומחים, נתפסת כאמינה. לוועדה חיצונית מעלה נוספת - היא אינה שבויה בקונספציות. מאיר גבאי (2004) משוכנע שהוועדות הן כלי מצוין. השימוש בהן מאפשר למינהל לגייס כוח אדם מעולה להתעמקות בבעיות קשות, במחיר שהוא כמעט אפסי, בלי שיהא צורך לשנות את מבנה המנגנון וללא צורך ביצירת תקנים חדשים

17 הופנוג והררי, 1988; Cartwright, 1975.

והתחייבויות העסקה לטווח רחוק. יחזקאל דרור (2005א) מציין שלוועדות ציבוריות יש לא רק השפעה על החלטות קונקרטיות אלא גם השפעה על קביעה של מסגרת הדיון העיתי, השפעה חינוכית, כמו ההשפעה שהייתה לוועדת קוברסקי.

ועדות הן stock taking (מאגר) של רעיונות, אשר מגבשות פילוסופיה ומסגרת רעיונית וקובעות עקרונות פעולה. שיתוף אנשים מדיסציפלינות שונות, בעלי השקפות שונות, מאפשר עדכניות מרבית (ברוך, 2004). השפעת ועדה היא כשל think tank¹⁸. כדוגמה הפוכה לכך מציין דרור (2005א) את הוועדה הממלכתית לחקר שירותי הבריאות בישראל, שהייתה להערכתו "בזבוז כסף טוטאלי". פרידמן (2004) טוען שוועדות הן חלק מכלי השלטון שבאמצעותם מתקיימת אינטראקציה בין מומחים ובין הממשלה, וגם לכן ניתן לראות בהן סוג של מכון think tank. לדעתו של טליאס (2005), הוועדות טובות להבניית מידע וידע ולעשיית סדר בתחום שבו הן עוסקות. הן מכשיר ואמצעי להובלת **הקמתה של תשתית לביצוע שינויים**, אולם הן חלשות כמנגנון להנעת שינויים.

לפי הנחיות היועץ הממשלתי לממשלה¹⁹, "בהיותה מכשיר עזר מינהלי, כאמור, באה הוועדה לסייע בידי הרשות שמינתה אותה בשיפור וייעול עבודתה... מטרתה העיקרית היא לגלות לעיניה של הרשות הממנה את הליקויים אשר בנהלים ובכלים העומדים לרשותה או ברמת הביצוע, אותם יש לתקן בעתיד...". משימת החקירה בוועדה היא לספק לממשלה חומר לקראת פעולה. היא מכשיר לבירור העובדות שישמשו בסיס להסקת מסקנות מעשיות (קלגסבלד, 2001, 136).

ה"דחף" להקמת ועדות ציבוריות נובע מסיבות שונות: חיים רמון (2005) מצביע על ביקורת ציבורית. משה שני (1988) מציין תחושת אי-שביעות רצון חריפה מתפקוד הממשל - לא פעם בהקשר של שערוריות, שחיתויות וכישלונות בולטים. Wright (1987) מונה גורמים אחרים: משברים פוליטיים; שינויים מבניים פרגמטיים; אופנה בין-לאומית של רפורמות מינהליות. גל-נור, רוזנבלום ויראוני (1998) תולים דחף זה בלחץ ציבורי לשיפור השירות בתמורה לנטל המסים, התפתחויות מהירות בטכנולוגיות ניהול ומידע ועמן האפשרות להגדרה מחודשת של תהליכי מינהל ועבודה.

18 "מכון חשיבה" - מכון מחקר ציבורי, האמור להיות בלתי תלוי, הבוחן ביסודיות נושאי מדיניות מסוימים ומכין מעין תכניות מגרה באותם נושאים.

19 היועץ המשפטי לממשלה, 2003.

כפיר (1999) מונה סיבות נוספות: צמיחה וגידול, בעיות חדשות ושינויים בצרכים, שינוי בתפיסת אחריותו של הממשל, טכנולוגיה חדשה - ציוד חדיש וידע מתקדם, שינוי באיכות כוח האדם, שינויים הנכפים מלמעלה ומבחוץ, ותודעת הייעול. פרידמן (2010) מצביע על פעולות בין-משרדיות הנתונות לוויכוח פוליטי שקשה ליישבו בתוך המערכת הפוליטית, ולכן יש מקום להערכת גוף א-פוליטי. קוטר (2003) מוסיף: גלובליזציה של שווקים ותחרות, שתוצאותיה הן הגדלת הסיכונים; הגברת התחרות; הצורך בתגובות מהירות יותר; הזדמנויות רבות יותר; שווקים גדולים יותר; מחסומים מעטים יותר.

שמעון שטרית (2005), פרופסור למשפטים ולשעבר שר הכלכלה והתכנון, שר המדע והטכנולוגיה ושר הדתות, מעריך:

"תמיד יש טעם להקים ועדות, כי זה כלי שגובש ונגיש לציבור... יש לו משימה מוגדרת מיוחדת, ולרשותו זמן, ניטרליות, ואמון הציבור"

מטרות סמויות ופוליטיות (אמתיות)

"לעולם יש לנסות להרוויח זמן, כפתרון לבעיות שקיוו שתיעלמנה מאלהן."

ניקולו מקיאוולי, תחילת המאה ה-16²⁰

הקמתן של ועדות ציבוריות משווקת כפעולה ניהולית שמטרתה הגברת היעילות, החיסכון והתכליתיות, אולם למעשה יש להקמתן גם מטרות סמויות. אלה כרוכות במאבקי כוח בין כמה שחקנים: הרשות המחוקקת; הרשות המבצעת - הממשלה, השרים והשירות הציבורי; קבוצות אינטרסים; התאגדויות ציבוריות, כגון התאחדות התעשיינים, לשכות מסחר וארגוני עובדים; התקשורת; האזרחים.

להערכת גדעון סער²¹ "יש קורלציה בין החולשה של ממשלה בדעת הקהל ובין הקמת ועדות חקירה, שמעניקות מעין מוצא ללחץ הציבורי". Pollitt ו- Bouckaert (2004, 6)

20 זמורה, 2003.

21 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007.

מונים את המטרות הסמויות האלה: הגברת שליטת הפוליטיקאים במינהל הציבורי; רצון להראות שננקטה פעולה, שהבעיה נפתרה כביכול, כדי להרוויח זמן, "לטחון מים". רונית תירוש, מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, מונה את הסיבות והעילות האלה: במקרה של קיום קונפליקט, דילמה, נוח להקים ועדה, שיבוא מישהו חיצוני ויחליט במקומנו (תירוש, 2005). ואכן, ועדות יכולות לשמש ל"קניית זמן" או לדחיית החלטות במקרים של בחינת נושא מדיניות קשה ורבת מחלוקת.

עוד מציינת תירוש כי בזמן פעילות הוועדה מילת הקסם היא "שקט תעשייתי", וכי ועדה גם יכולה "לקבור" נושא. בדומה לכך, השופט משה בייסקי²² הצהיר בריאיון לעיתון "ידיעות אחרונות": "ממנים ועדה כאשר רוצים להוריד נושא מסוים מסדר היום הציבורי.... הניסיון מראה שאת המסקנות (הדוח) שמים במגירה"²³. ראובני (2005) מזכיר שבמינוי הוועדה אין משום התחייבות לקבל את המלצותיה, וזהר (2005) מציין גם שיש סיכוי שהדוח יתפרסם לאחר תום כהונת הממשלה או השר הממנה. עוד מציין ראובני שהוועדות מוקמות בקלות ומתפזרות בקלות. מהרגע שהתפזרה הוועדה, גם אם התקבלו המלצותיה, אין לחבריה יכולת לפקח על מימושו. הניסיון בישראל מראה שעל מינוי הוועדה יודעים הן הציבור והן התקשורת, אולם כשהוועדה מתפזרת ללא תוצאות, איש אינו יודע על כך. הזיכרון של הציבור והתקשורת הוא קצר. שבח וייס (1986) טוען שהקמת ועדה יכולה לשמש גם בתפקיד פסיכולוגי כ"בית קברות למחאות", ללא שום כוונה ליישום.

מנחם גולדברג מעריך שוועדה יכולה לשמש גם מכשיר למתן גושפנקה רשמית למדיניות או למינוי מועמדים מועדפים על השלטון לתפקידים ממלכתיים²⁴.

22 יו"ר ועדת החקירה הממלכתית בעניין ויסות מניות הבנקים, 1985.

23 בייסקי, 2003.

24 מנחם גולדברג, נשיא בית הדין הארצי לעבודה, בעניין הרכב ועדת זמיר לבחינת עתיד בתי הדין לעבודה: "היא מגמתית ונכה ומצביעה מראש על המסקנות העתידיות שלה" (הארץ, 14.11.2003); ראו גם: מודעות מפלגת עוז בהסתדרות בעיתונות: "פרופ' זמיר, בעל דעה ידועה מראש, נבחר כדי לספק לממשלה תוצאה ידועה מראש. המשחק מכור מראש. לפחות כך זה נראה", (הארץ, 10.11.2003). ראו גם: הארץ, 18.11.2003; ידיעות אחרונות, 19.11.2003: "חברי ועדת בך לאיתור מועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, מתלבטים איך לנהוג במועמד הממשלתי, ד"ר טורבוביץ, המומלץ ע"י ראש הממשלה ושר המשפטים לתפקיד וזועמים על סגירת המרוץ הלכה למעשה".

להערכת מוטי טליאס (2005), ממשלות פועלות ומגיבות תחת לחצים ובקונסטלציות פוליטיות משתנות, וקשה להעריך את כוונתן. הוא מציע להאמין ב"רצון הטוב" של הפוליטיקאים ולהאמין שהם מחפשים פתרון שורשי לבעיות ציבוריות. סביר להניח שהם אינם יודעים מראש את עמדתם ואומרים לעצמם: "נתחיל 'להתגלגל' ונראה מה קורה - יש 'בשר' או אין 'בשר', יש תמיכה או אין תמיכה, האם קריטי או לא קריטי והאם יהיה מומנטום או לא".

ביקורת על הקמת ועדות אד-הוק ציבוריות לרפורמה

להערכת שלמה דוברת (2005)²⁵, קיים דפוס קבוע ושכיח בשימוש בוועדות ציבוריות בישראל, והוא: פורץ משבר; ממנים ועדה כדי להוריד לחץ, ובעקבות זה משתרר שקט; מתקיימים דיונים, ואחר כך היישום מתמסס.

גם בלאנדר²⁶ מביאה טיעונים נגד השימוש בוועדות: הן מחזקות את מגמת המשפט של הפוליטיקה ותורמות לטשטוש ההבדל בין נורמות משפטיות לציבוריות; הן מפלט לרשות המבצעת מהצורך לבחון את עצמה ולקבל הכרעות; הן אינן תורמות תרומה אמיתית לשיפור מערכת, כי בדרך כלל רק המלצות אישיות ממומשות; הן חלופה לכנסת ולדעת הקהל - מחזקות מגמה לא דמוקרטית של העברת הכרעות לוועדות מומחים; אין להן יתרון בתחום ההערכה הנורמטיבית. קביעת מסקנות והמלצות מעמידה את הוועדה בעין הסערה הפוליטית; הוועדות מחזקות את המגמה של מציאת אשמים במקום טיפול בבעיה.

בדרך כלל לוועדות ציבוריות "אין שיניים", אלא מעמד של ייעוץ בלבד. יש להן חשיבות אם ורק אם מיישמים את ההמלצות (מצנע, 2005). רק לעתים רחוקות יש לוועדות סמכויות קונקרטיות, כמו במקרה של "ועדת ברקאי" (1976), ששר האוצר לשעבר יהושע רבינוביץ הפקיד בידיה את "פנקס השקים של משרד האוצר" לביצוע החלטותיה (פרידמן, 2010).

25 ראו גם את דברי נחום ברנע, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007.

26 המכון הישראלי לדמוקרטיה (2007).

במקרים רבים הוועדות "מנופחות" ורוצות לשנות סדרי בראשית, ובהכרח מציעות הצעות לא ישימות פוליטיות, שהטיפול בהן לא יהיה בידי השר שיזם אותם. משך פעולתן ארוך מאוד, משך הזמן הנדרש לביצוע המלצותיהן אינו בהכרח תואם את לוח הזמנים הפוליטי, והיזם הפוליטי בדרך כלל אינו גורם משפיע בשלב הביצוע. יש להן נטייה לסרטט מפת-על ענקית לרפורמות, וב-DNA שלהן טבועה הנטייה ל"רפורמות על". לדוגמה, ועדת דוברת (2005) תקפה בהרבה מאוד חזיתות, והדבר עלול להיות בעוכריה בתהליך היישום (טליאס, 2005). משך פעילות ארוך של ועדה עלול לגרום לשיתוק הפעילות בגופים הנוגעים בדבר, לאי-ודאות, ובהכרח לאי-יציבות פוליטית (Boin, McConnel, & Hart, 2008, 10). גם עוזי ברלינסקי (2005) מתרשם שוועדות אד-הוק ציבוריות מאופיינות בתפיסת אסטרטגיה של "תפסת מרובה לא תפסת" ובמוחצנות תקשורתית; "זה יפה, זה טוב, זה מצטלם, זה מדובר, אולם סיכוי היישום לא גדול ברפורמות רחבות".

לדעתו של ערן רזין (2005), הוועדה היא כלי אפשרי עם מגבלות, אך הוא אינו יעיל ואינו עובד בישראל.

חלופות לוועדות ציבוריות

ראובני (2005) טוען כי לוועדות ציבוריות יש תחליף ראוי - מכוני המחקר think tanks הפועלים מחוץ למסגרת הממשלתית. כאלה הם למשל המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ירושלים לחקר ישראל ומכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. להערכת טליאס (2005), למכוני אלה יש יכולת לבצע עבודות תשתית ולהעלות רעיונות פורצי דרך ברמה גבוהה במגוון תחומים.

3. הרכב הוועדה

להרכב הוועדה יש חשיבות מרובה, שכן כדי ליישם את המלצותיה צריך לגייס גם את תמיכת הציבור. ההרכב משפיע על יוקרת הוועדה, על מעמדה הציבורי, ויותר מכול על **תפוקותיה** (רמון, 2005). לכן נעשה מאמץ למנות לוועדות ציבוריות אנשים בעלי ידע

ומצוינות, שיקנו לוועדה לגיטימיות ויאותתו לציבור שנעשית עבודה מקצועית ולא שרלטנית, המתמקדת בגופו של עניין ולא נועדה לשרת אינטרס פוליטי כזה או אחר (קוצ'יק, 2005).

כאמור, מקובל לסווג ועדות ציבוריות על פי הרכב חבריהן:

- א. ועדה ניטרלית (impartial) - לחברי הוועדה אין ידע מעמיק או אינטרס מיוחד בנושא שבו עוסקת הוועדה²⁷.
- ב. ועדת מומחים (experts) - חברי הוועדה נבחרים בהנחה שהם יודעים את המרב על אודות הנושא הנדון בוועדה (Cartwright, 1975).
- ג. ועדה ייצוגית (representative) - הרכב החברים מייצג באורח מכונן (ייצוג וייצוג נגדי) את האינטרסים הנוגעים למנדט הוועדה (Cartwright, 1975).

רזין (2005), דוברת (2005), פרידמן (2004) וגבאי (2004) מסווגים את הוועדות לנטולות אינטרסים (ניטרליות) - כלומר שבעלי האינטרסנטים הם מחוץ להן, ולבעלות אינטרסים (ייצוגיות) - שבעלי האינטרסים מיוצגים בהן. ראובני (2005) מצביע על שני סוגי חברי ועדה - התמימים והערמומיים. התמימים חושבים שממצאה והמלצותיה של הוועדה יאומצו, ושמטרת המינוי היא גלויה ופשוטה, ואילו הערמומיים פועלים להשגת תוצאות חיצוניות, המיטיבות עם האינטרסים שלהם.

לדעת דרור (2005א), צריך למנות לוועדות כמה סוגי חברים: חברים שמכירים את המציאות, חברים שבאים מהתחום האקדמי וחברים שמקנים לוועדה לגיטימיות. גם משה זנבר (2005) סבור שעל ועדה לבחון את הבעיה מזוויות ראייה שונות. ועדה שכל חבריה בוחנים את הבעיה מאותה זווית ראייה אינה נחוצה.

הרכב הוועדה צריך להיות מותאם לתחום עיסוקה ולצרכים. לדוגמה, הרכב ועדה שמתאים לשלטון המקומי אינו זהה להרכב ועדה המתאים לשלטון המרכזי²⁸.

27 גבאי, 2004 ; Cartwright, 1975.

28 ראו גם: דרור, 2005א.

יתרונות וחסרונות של הרכבי ועדות

Benson ו-Rothschild (1982, 342) טוענים שעבודתה של ועדה ייצוגית מוגבלת מלכתחילה עקב חוסר האפשרות להרמוניה בין חבריה, וסיכויי היישום של המלצותיה נמוכים. Bulmer (1983, 437) מאפיין ועדה ייצוגית כגוף "כבד" ביותר²⁹, המגיע לסיכומים באמצעים של מיקוח ופשרה. Chapman (1973, 179) טוען שתוצאות עבודתה של ועדה ייצוגית הן הליכה בדרך המקובלת ומתן המלצות שאינן בהירות, עקביות וחדשניות. עם זאת, לדבריו, ההגינות ורוח הדמוקרטיה מחייבות להכיר בעובדה שלאנשים יש אינטרסים, ויש לעשותם גלויים. ייתכן שבחירת אנשים על בסיס ייצוג אינטרסים היא דרך שגויה, אולם יש צורך להבטיח את ייצוג אותם האינטרסים הנדרשים לשיתוף פעולה ביישום, אחרת יוטל ספק בהמלצות והן יידחו.

Cartwright (1975) סבור כי בדרך כלל אין זה קל לקבוע אם לאדם יש אינטרסים מיוחדים או מומחיות מיוחדת. מאידך, Chapman (1973) טוען כי חברי ועדה, לאחר שמונו, מרגישים בדרך כלל חובה מוסרית לעבוד לפי כתב המינוי וברצונם לעשות עבודה מועילה. לדוגמה: בדוח החלקי של ועדת וינוגרד בעניין מלחמת לבנון השנייה יש מסקנות אישיות חמורות כלפי ראש הממשלה, אף על פי שהוא שמינה באופן אישי את חברי הוועדה וציפה שיהיו "רכים" כלפיו.

ממצאי מחקרם של March ו-Olson (1983) עולה שקיימת תמיכה אמפירית מוגבלת למדי בטענה שרפורמה תהיה ישימה יותר אם הרכב הוועדה המציעה אותה יהיה ייצוגי. דרור, רום ושני (1964) תומכים בהרכב ועדה ציבורית-מקצועית ולא בוועדה ייצוגית. מאידך, טליאס וכ"ץ טוענים כי ועדות מקצועיות מקיימות דיאלוג מועט עם הגורמים השונים הנוגעים בתהליך היישום, ולכן הרפורמות שהן מציעות נחסמות בשלב מוקדם של הביצוע (טליאס, 2002).

המצדדים בוועדה ניטרלית תולים זאת בהיותה גוף בלתי תלוי המנותק מאינטרסים חד-צדדיים, ומהיותה גוף בעל מעמד מכובד בקרב הציבור. המתנגדים לוועדה כזו מנמקים זאת בהיותה נעדרת ידע וראייה פנימית, ההכרחיים להבנת אופיו הפוליטי של ארגון ממשלתי (כפיר, 2002).

29 ראו גם: דרור, שני ורום, 1964, סעיף 52.

דוד ברודט מצדד בשילוב צוות מקצועי מתאים וצוות עבודה במערכת פוליטית תומכת (ברודט, 2005). לעומתו כפיר וראובני (1998) מטיילים ספק בהמשך הניסיונות לחולל רפורמות באמצעות ועדות ציבוריות בהשתתפות ובהשראה של גורמים אקדמיים, בגין היעדר ידע רלוונטי. לטענתם המלצותיהן של ועדות משקפות את דעות חבריהן, והם מצביעים על הבעייתיות של הרכב ועדה של אנשי אקדמיה ואנשי מעשה - הפער בין ההלכה והמעשה טרם גושר במידה מספקת.

הרכב ועדה המבוסס על יוקרה אישית, מדעית ומקצועית מגדיל את הסיכויים שממצאי הוועדה והמלצותיה יתקבלו בחיוב בציבור הרחב, ועשוי לשכנע את הציבור בתועלת הרפורמה ולעורר בו גישה חיובית לביצועה³⁰.

תכונות רצויות של חברי הוועדה

לוועדות מתמנים בדרך כלל אנשים מחוץ למינהל הציבורי (בעיקר יושבי הראש של הוועדות), כדי להבטיח את אי-תלותה של הוועדה וכדי שלא לייצור מחויבות ל"סטטוס-קוו". קיימת הקפדה על כך שלוועדות הציבוריות לא יהיה תג פוליטי (שני, 1988).

רזין (2005) מציע שחברי הוועדה לא יהיו בעלי דעות מוטות מראש, וממליץ שלא למנות להן אנשים בעלי אגו נפוח ושיש חשש שיתגלע ביניהם "כסאח". קוטר (2003) מצביע על התכונות האישיות הרצויות: עצמה בזכות המעמד, מומחיות, אמינות ומנהיגות. הוא מזהיר מפני "נחשים" - אנשים המעוררים חוסר אמון וחותרים תחת מערכת היחסים של חברי הוועדה.

מספר חברי הוועדה

חוקרים רבים מצדדים בדעה שלגודל הקבוצה יש השפעה על היעילות, וככל שהלכידות והקונצנזוס הפנימי שלה גדלים - גדלים הסיכויים לישום. לדוגמה, הופנונג והררי (1988) מצאו שככל שהוועדה קטנה יותר, קל לה יותר להתכנס לעתים

30 הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 2002.

תכופות ולהגיע להסכמה בנוגע להמלצות משותפות; כמעט כל הוועדות הקטנות הגישו את המלצותיהן פה אחד, והדבר מספק חיזוק-מה לממצא זה. לעומת זאת, להערכת שני (1988), אי-אפשר להצביע על דפוס ברור בדבר הגודל המיטבי של ועדות ציבוריות³¹.

יו"ר הוועדה

הופנונג והררי (1988) סבורים שאישיותו של יו"ר הוועדה היא מרכזית חשובה, ונודעת חשיבות רבה לפעילותו. היו"ר קובע את קצב העבודה, סדר היום של הפגישות וחלוקת העבודה בין חברי הוועדה, ועל פי רוב הוא שותף לכתיבת הטייטה, שהיא בסיס לדיון על צורתו הסופית של הדוח.

חיים קוברסקי, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, חבר ויו"ר בוועדות רפורמה רבות, בריאיון אישי למחקר של הופנונג והררי (1988), הצהיר: "בוועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות שעמדתי בראשה, היה ברור לי לאן אני חותר ובאתי עם תפיסה ברורה. אני כתבתי טייטה של הדו"ח ובאתי עמה לפגישה. ברגע שאתה גורם, יוזם, מתעמק ומניח נייר, אז דנים בנייר שלך וקל יותר להשפיע".

רזין (2005) טוען שבמידה רבה הדעות הקדומות של היו"ר, הפילוסופיה שלו ותפיסת עולמו באות לידי ביטוי ודומיננטיות בדוח. את רוח העבודה בוועדה קובע היו"ר - אם הוא בקיא בפרטים ועוסק ב"מְטָרִיה", אזי השמרנות מבצבצת, אם הוא outsider או אדם עם תפיסת עולם "גדולה", יש סיכוי לקבל המלצות למהפכה, אבל גם קיים סיכון לעשיית שגיאות גדולות. יו"ר צריך להיות ניטרלי, ויש בהחלט יתרון לאיש מקצוע, בהווה או בעבר - בשום אופן לא לאינטרסנט.

רונית תירוש מגלה את אחד השיקולים לבחירת היו"ר של "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל", שהייתה לדעתה מהלך נכון: שלמה דוברת לא בא ממערכת

31 הכוונה למליאת הוועדה.

החינוך. מאחר שהוא בעל ידע והישגים בתחום הכלכלי, הוא אמון ואמין על משרד האוצר, ולשר האוצר היה קשה להתנגד לו³².

מינוי יו"ר עצמאי פירושו ויתור על היכולת לקיים בקרה על מסקנות הוועדה והמלצותיה ולהכווין אותן.

לעתים רחוקות, חבר ועדה כריזמטי מנהיג בפועל את הוועדה, כמו במקרה של פרופ' דרור, שהיה האישיות הדומיננטית בוועדת קוברסקי (פרידמן, 2004; פיגורה, 2006).

4. כתב המינוי

כתב המינוי הוא מסמך היסוד של הוועדה. הוא קובע את גבולות עבודתה, ואין לה סמכות זולת מכוח אותו מסמך.

על פי ממצאי עבודתם של הופנונג והררי (1988, 52), המשימה שהרשות הממנה מבקשת להטיל על הוועדה מוגדרת רשמית בכתב המינוי שלה. הגדרה זו היא לעתים רחבה מאוד - הגדרה כללית של תחום העיסוק, ולעתים צרה מאוד - העמדת שאלה ספציפית לעיונה של הוועדה. ניתן לומר בהכללה, כי מכתב המינוי אפשר להסיק כיצד רוצה הרשות הממנה להציג את הוועדה ואת תחומי עבודתה לעיני הציבור. לא תמיד מבטאת הגדרה זו את התפקיד האמתי שייעד הגוף הממנה לוועדה - התפקיד האינסטרומנטלי שלה.

באמצעות כתב מינוי ניתן להגביל את פעילות הוועדה ולהכשילה³³. לדוגמה, כתב הסמכות של ועדת אגרנט לחקר מלחמת יום הכיפורים ב-1973 הגבילה לתקופה מצומצמת. מטרתו הסמויה הייתה בלימת ההסתערות על ממשלת גולדה מאיר ועל שר הביטחון דיין (אורן, 2004). לעומת זאת, כתב המינוי של ועדת וינוגרד בעניין מלחמת לבנון השנייה (ועדת וינוגרד, 2007, 2008) היה רחב וכלל גם את התקופה ממאי 2000 (נסיגת צה"ל מלבנון) עד פרוץ המלחמה ב-12.7.06, כנראה כדי "להפליל"

32 תירוש, 2005.

33 Caiden & Siedentopf, 1982; Cartwright, 1975

גם את הדרג המדיני והצבאי; ואכן, הוועדה מצאה גם אותם אחראים לכשלי המלחמה³⁴.

כאשר ההחלטה על כתב המינוי מתקבלת ברמה הפוליטית הגבוהה ביותר, קרי במליאת הממשלה, מוקנים לוועדה משקל חשוב, כבוד ויוקרה (הר-נוי, 2005). עצם המינוי הממשלתי הוא לכאורה אקט מחייב וביטוי של התייחסות רצינית לוועדה ולהחלטותיה (ראובני, 2005).

לעתים מאפשרים הממנים ליו"ר הוועדה או למליאת הוועדה לקבוע את כתב המינוי שלה או להשפיע על קביעתו באמצעות משא ומתן (פרידמן, 2004).

5. דוח הוועדה

Vickers (1965, 55-66) מגדיר את דוח הוועדה רשומה ציבורית המיועדת לעיון הציבור, ומציין שנוסף על מתן המלצות פעולה לרשות המבצעת, הדוח "מחנך" את הקורא משום שהוא מאפשר לו להתבונן בתהליך הדיון בעובדות רלוונטיות, במערכת הערכים שהנחתה את הוועדה ובתהליכים שהובילו למסקנות ולממצאים. בדומה לכך, ועדת וינוגרד (2008, 49) סבורה שהדוח נועד (א) להקנות לרשויות ידע וכלים לשם שיפור דרכי פעולתן והישגיהן ולשם גיבוש מדיניות עתידית. (ב) ליצור בסיס איכותי לדיון ציבורי מושכל ומעמיק.

דוח הוועדה מכיל בדרך כלל **ממצאים, מסקנות והמלצות**³⁵. הממצאים העובדתיים אמורים להיות במרכז פעילותה של הוועדה, והבהרתם היא הסיבה לקיומה והקמתה. לכן סמכותה של הוועדה להגיש דוח מפורט על הממצאים העובדתיים של חקירתה היא סמכות חובה³⁶. הממצאים אמורים להתבסס על **קביעת עובדות** באופן מוסמך ובאמצעות בדיקה שיטתית ומסודרת³⁷.

34 הוועדה קבעה כי "מוטל חלק ממשי מן האחריות לכשלים ולליקויים שמצאנו גם על אלו שהיו אחראים למוכנות ולהיערכות בשנים לפני המלחמה" (ועדת וינוגרד, 2008, סעיף 8).

35 ראו: ועדת וינוגרד, 2008, פרק שני - עקרונות האחריות: ממצאים, מסקנות והמלצות. וגם קלגסבלד, 2001, 302-358.

36 קלגסבלד, 2001, שם.

37 ועדת וינוגרד, 2008, שם.

המסקנות הן התוצאה הערכית של החלת מערכת נורמטיבית מסוימת על הממצאים³⁸. להערכת ועדת וינוגרד³⁹, על **המסקנות** להתבסס על **ניתוח העובדות** והערכתן לאורן של אמות מידה רלוונטיות, המקובלות בספרות המקצועית. קלגסבלד (2001) טוען שהמסקנות מבוססות על נורמות של "אתיקה ציבורית" או "מוסר ציבורי", מערכת לא כתובה של ערכים וכללים, המשקפת את הציפיות הסבירות של הציבור ממוסדות ומאשים שפעולותיהם ומחדליהם נבחנים על ידי הוועדה. ואולם איתורן של נורמות אלה וקביעת תוכןן הם בעייתיים ביותר. נורמות אלה מטבען הן מעורפלות, לא ודאיות, ולעתים גם מעוררות מחלוקות. קביעת הנורמות המוחלטות היא מלאכת יצירה יותר מאשר מלאכת זיהוי, קביעת נורמות רצויות יותר מאשר החלת נורמות קיימות. בנסיבות אלה, בעלי התפקידים הנחקרים מוצאים עצמם נבחנים על פי נורמות שלא היו ברורות ומגובשות בעת ביצוע המעשים שבהם עוסקת החקירה.

הפקת לקחים ומתן המלצות מתבססים על המסקנות.

בעצם הקמתה של ועדה טבועה ההנחה שהנושאים שתבדוק שנויים במחלוקת פוליטית ויצריכו הכרעות בעלות אופי פוליטי. תוצאתו של מצב דברים זה היא כי לחקירה מתלווים שני היבטים שונים ונפרדים: מחד גיסא, בירור העובדות מצריך אובייקטיביות ואי-תלות; מאידך גיסא, קביעת הנפקות והתוצאות של אותן עובדות מצריכה הפעלת שיקול דעת פוליטי. להערכת קלגסבלד (2001), יש להפריד את הפונקציות של הבהרת **הממצאים** - קביעת העובדות - ממתן **ההמלצות**, שהן פונקציה של הכרעה פוליטית החייבת להתקבל בהליך פוליטי, באמצעות גופים הנושאים באחריות פוליטית לפעולותיהם ופעולות הכפופים להם. גם חוקרים אחרים סבורים שהוועדה צריכה להיות כלי לבירור עובדות, ואילו הסקת מסקנות, ולפחות מסקנות אישיות, וכן התוויית חזון, צריכות להיעשות בידי נבחרי הציבור, ולא בידי הוועדה⁴⁰.

פרק המסקנות וההמלצות צפוי לכלול מידע על אודות:

38 קלגסבלד, 2001, שם.

39 ועדת וינוגרד, 2007, 2008.

40 ראו את דברי מנחם בן ששון, אריאל בנדור וידידיה שטרן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007.

1. **נשיאה באחריות** (accountability) - מבט לאחור, באמצעות שפיטה של ביצועי אנשים ומתן תשובות לשאלות: מה קרה? מי ומה גרמו לאירוע? מי אשם? את מי יש להעניש? במי לנזוף?

2. **תהליכי למידה והפקת לקחים** - מבט קדימה, באמצעות מתן המלצות לשיפור התפקוד והביצועים באירועים דומים בעתיד⁴¹.

ראוי שוועדות ייזהרו מלשפוט משגים ב"חכמה שלאחר מעשה" ומתוך התחשבות בתוצאות השליליות של אותם משגים. לטענת ליבלך⁴², "הזיהום על ידי ידע של תוצאה הוא תהליך שכעת אין לנו שיטה כיצד לבקר ולנטרל".

היבט נוסף התומך בהשמטת **מסקנות והמלצות** מהדוח הוא החשש לפגיעה בפרט - בהנחה שאין ערעור על תוצאות פעולתה של הוועדה.

דוח הוועדה והמלצותיו אמורים להתבסס על תהליך עבודה מסודר, תשומות ידע אמפיריות, מהימנות ואיכותיות, ועל ההמלצות להיות ישימות וריאליות הן מבחינת מטרותיהן והן מבחינת האמצעים הדרושים ליישומן. מה שלא ניתן לביצוע הוא פגום.

סוליציאנו-קין והולצמן-גזית מצאו שני גורמים שהם המשפיעים ביותר על אמינות הדוח בעיני האזרח: האחד הוא מידת הביקורתיות של הדוח כלפי הממשלה - ככל שמסקנות הדוח נתפסו בציבור כביקורתיות יותר כלפי הממשלה, הוא הוערך כאמין יותר. האחר הוא מידת ההתאמה של תוכנו לדעת האזרח: הציבור מחזיק בדעות משל עצמו לגבי "האמת", וציפיתו מן הוועדה היא לתת אישור סמכותי לאותה "אמת". אם הוועדה אכן עושה זאת, היא נתפסת כאמינה⁴³.

41 Boin, McConnel, & Hart, 2008

42 בתוך קלגסבלד (2001), 338.

43 סוליציאנו-קין, 2008.

6. הבלמים, האילוצים והחסמים המרכזיים העומדים בפני מימוש ההמלצות

"אין דבר קשה יותר לטיפול ואף מפוקפק יותר בהצלחתו או מסוכן יותר לביצוע מאשר להעמיד את עצמך בראש הנהגתם של סדרים חדשים ושיטות חדשות. כי למנהיג אותם יש אויבים בדמותם של כל אלו שמפיקים רווח מן הסדרים הישנים, ומגנים פושרים בדמותם של כל אלו שעשויים להפיק רווח מן ההסדרים החדשים"

(ניקולו מקיאוולי, תחילת המאה ה-16).

חוקרים רבים מעריכים כי רוב ההמלצות של הוועדות הציבוריות אינן זוכות לעבור משלב התכנון לשלב הביצוע, ורפורמות שצולחות את השלב הזה עוברות שינויים מפליגים. כשהן מגיעות ליעדן הן מוחלשות והצלחתן מוגבלת⁴⁴. כאמור, כשמדובר ב"משרדים חזקים" ובנושאים הזוכים לגיבוי של ארגוני העובדים קיים סיכוי סביר למימוש ההמלצות.

הסיבה העיקרית לכישלון של רפורמות היא ההתנגדות שהן מעוררות. בישראל קיים משתנה מרכזי ודומיננטי המסביר את תופעת חוסר היישום או היישום הכושל והתוצאות הבלתי צפויות של היישום, גם כשאושר על ידי הממשלה, והוא: המבנה והאופי של המערכת הפוליטית, לצד התרבויות והתהליכים הפוליטיים והמינהליים, שיחד מהווים את הבלמים, האילוצים והחסמים המרכזיים למימוש רפורמות⁴⁵. הניסיון בישראל מלמד גם על הסיבות והגורמים האלה: היעדרו של גיבוי פוליטי, שהוא מרכזי וחיוני להניע תהליך יישום, ובייחוד היעדר ליווי וגיבוי של ראש הממשלה ושל שר האוצר; פער אינטרסים ותפקוד, מובנה וקשה לגישור, בין הפוליטיקה ובין המינהל הציבורי והאקדמיה; חולשת האקדמיה; אי-אקטיביות יישומי של הוועדות; התנגדות פוליטית; התנגדות - בעיקר של שר האוצר ומשרדו ושל היועצים המשפטיים בגלל חשש לביזור סמכויות למשרדים; ניסיון שלילי עם רפורמות; חוסר התעניינות ציבורית; היעדר מסגרת ארגונית לתהליך היישום ואי-המשכיות במדיניות היישום;

44 גזיאל, 2007; פיגורה, 2006; ועדת וינוגרד, 2007.

45 דרור, 2005א; גל-נור, 2005, 2007; רמון, 2005; פיגורה, 2006.

גורמים ונסיבות שלא ניתן היה לחזותם מראש, בכלל זה גורמי הסחה בכלל וטרור בפרט; חוסר כנות בכוונת הממשלה או השרים בעניין היישום; ליקויים בדוחות; ליקויים באסטרטגיה לשינוי, בכללם: הצעת רפורמה רחבה מדי, מתן המלצות שאינן ישימות, אי-התמודדות עם התנגדויות; פעילות ממושכת מדי של הוועדות; מערכת יחסים רעועה (בגלל אגו אישי וארגוני) בין המעורבים בתהליך היישום.

האימוץ או הדחייה של רפורמה ותהליך יישומה הם פוליטיים ונובעים ממטרות סמויות או גלויות⁴⁶. בישראל הפער בין **הרצוי** ובין **המצוי והאפשרי** בהתחשב במצב משילות הממשלה גדול מאוד (פיגורה, 2006).

מבנה המשטר בישראל, מאפייניו ודרכי פעולתו

לדברי ועדת קוברסקי (1989), המשטר בישראל מאופיין בריכוזיות פורמלית ובפוליטיזציה יתרה בכל תחומי החיים. הממשלה כגוף כמעט אינה מתערבת בתחומי הפעולה של המשרדים השונים, ובהכרח מנגנוני התיאום חלשים וקיים חוסר רצון לשיתוף פעולה.

בישראל המשתנה **הפוליטי** הוא הדומיננטי ביותר בתכנון ובהוצאה לפועל של מדיניות ציבורית, תכניות עבודה ורפורמות מינהליות. השחקנים החשובים ובעלי העצמה הרבה ביותר הם אלה: **ראש הממשלה** ומשרד ראש הממשלה; **שר האוצר**; מוסד **היועץ המשפטי לממשלה** ומערכת המשפט; **הפקידות הבכירה במשרד האוצר**, אשר עצמתה מותנית גם בחופש הפעולה ששר האוצר נותן לה (פיגורה, 2006)⁴⁷.

זהר (2005), המשנה למזכיר הממשלה, מעריך שהממשלה היא קונפדרציה (קואליציה) חלשה ורופפת. היא איננה גוף ורטיקאלי. ראש הממשלה אינו יכול לתת הוראות ביצוע לשרים או להטיל עליהם משמעת בדומה לנעשה בהיררכיה צבאית. ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט⁴⁸ מלין על שיטת הממשל של ישראל, שהיא בלתי

46 ראו דיון נרחב אצל פיגורה, 2006.

47 ראו דיונים בנושא המשרדים החזקים והמשפיעים בממשל אצל גל-נור, 2007 ונויברגר, 1998; אייזנשטדט, 2002; וגם פיגורה, 2006.

48 ברנע ושיפר, 2008.

אפשרית. "ההישענות על משטר קואליציוני מחייבת אותך למערכת כמעט בלתי פוסקת של תמרונים כדי לשמר בידך את הרוב בכנסת".

ההרכב של משרדי הממשלה והמבנה שלהם אינו מבוסס על חשיבה רציונלית ועל היגיון ארגוני, אלא **על חשיבה פוליטית בלבד**. בכל נושא מעורב יותר ממשרד ממשלתי אחד (פיגורה, 2006), אך כאמור, **אין תיאום בין המשרדים ואין הפרדה ברורה וחדה בין הענייניות לפוליטיקה**. **ברבים מתחומי הפעולה של המשרדים יש אי-בהירות בעניין סמכויות ואחריות**.⁴⁹

היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, וחשב המשרד, הכפוף לחשב הכללי במשרד האוצר, אינם כפופים לשר. הם "משגיחי הכשרות" של פעילותו והם מגבילים מאוד את צעדיו. למשרדים, למעט משרד הביטחון, אין עצמאות תקציבית.

התרבות השלטונית ירודה, בביצוע החלטות ממשלה יש פגמים וחריגים רבים, ובעיקר חוסר יישום.⁵⁰ והדבר בא לידי ביטוי גם במינויים פוליטיים בלתי כשרים לתפקידי מפתח ובאי-לקיחת אחריות לתוצאות היישום או חוסר היישום של החלטות, מסקנות ועוד.⁵¹ ראש הממשלה לשעבר אולמרט טוען שבהווה הישראלית הכול מתערבב, פורמלי ולא פורמלי, היררכי ולא היררכי.⁵²

אנו עדים היום לקשיי משילות העומדים בפני הרשות המבצעת: תחלופה מהירה בשלטון בישראל, בעיקר החל מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, בעיית חוסר השליטה של הממשלה בכנסת, מאבקים אין-סופיים בבג"ץ - כל אלה עוד החרפו את קשיי המשילות של הממשלה.⁵³

התחלופה הגבוהה במשרדי הממשלה, לא רק של השרים אלא גם של המנכ"לים, מקשה גם היא מאוד את תפקודם של המשרדים (אייכנר, 2005). בתרבות הפוליטית

49 מצנע, 2005; גל-נור, 2003, 2005.

50 מבקר המדינה, 2002.

51 נחמיאס, 2002.

52 אולמרט, 2007, 67.

53 המרכז הישראלי להעצמת האזרח, <http://www.cec.org.il/heb/index.asp>; רזין, 2003; 2005; קוצ'יק, 2005; כפיר, 2004; דרור, 2005א.

הרווחת בישראל, לשר חדש במשרד אין אינטרס לכבד החלטות או להמשיך פרויקטים של השר הקודם בתפקיד. למה לתת קרדיט לשר הקודם? השר הנוכחי מעדיף להתחיל מחדש ולזכות בקרדיט שייוחס לו בלבד.

להערכת אבישי ברוורמן (פלוצקר, 2008), אין בישראל משטר יציב. שום שר אינו מצליח להשתלט עד תום כהונתו על ה"בלגן" שהותיר לו קודמו, לא כל שכן לקדם יזמות משלו. התוצאה: שרי הממשלה בישראל מסורסים בכל הנוגע ליכולת הביצוע שלהם.

הפוליטיקאים והתרבות הפוליטית בישראל

"יצר לב האדם רע מנעוריו."

(בראשית, ח, כא)

הפוליטיקה היא מקצוע אכזרי. הוותק אינו משחק לטובתך, גם לא הניסיון. אין מרות ואין כבוד. כולם נלחמים בכולם. כולם רצים כל הזמן לבחירות שמעבר לפינה (שטרסלר, 2007). המאבק הפוליטי של ההישרדות, הן של הממשלה והן של היחיד בממשלה ובכנסת, צורך זמן ואנרגיה ומשתלט על "סדר היום" (האג'נדה) של "השחקנים הפוליטיים"⁵⁴. העיסוק בהיבחרות מחדש דורש את רוב המרץ של הפוליטיקאי, אין לו ברירה אלא לנקוט פופוליזם, והדבר משפיע על כל החלטה שהוא מקבל (שכטר, 2009).

אברהם בייגה שוחט (2005), שר האוצר לשעבר, מתאר את תרבות השלטון של הפוליטיקאים בישראל:

"תקופת כהונתם של הרבה שרים בישראל היא קצרה, ויש להם הרבה מאוד שיקולים אלקטוראליים פוליטיים בהחלטות שלהם. המבנה הפוליטי, הנורמות השלטוניות הקיימות ותרבות האי-אחריות של השרים בישראל, מחייבים ריסון והגבלת סמכויות השרים, אחרת יוביל למשברים חמורים."

54 להמחשה; איתן, 2007, 8; חלוץ, 2007.

צחי הנגבי,⁵⁵ יו"ר ועדת החוץ והביטחון, מתאר בעדותו לפני ועדת וינוגרד את השפעת המבנה והתרבות הפוליטית על תפקוד הממשלה:

"לראש הממשלה אין אמון בבכירים של הממשלה, בגלל שהם יריבים פוליטיים ממפלגתו או ממפלגות אחרות, החותרים לכיסאו, אז באמת את הדברים היותר משמעותיים עושים, מבשלים, תופרים בקבוצה שאתה יכול לסמוך עליה".

פוליטיקאים אשר תומכים באופן פומבי ברפורמות מינהליות זוכים בהטבות סמליות ולגיטימיות, כי נראה שהם עושים משהו (Pollitt & Bouckaert, 2004). היישום נעשה בתקשורת, באמצעות "בעבוע בועות" (דרור, 2005). תרבות ה"רייטינג" מביאה לייצור כותרות של יישום, בלי שיש כוונה אמיתית או יכולת ליישם את התכניות (נחמיאס, 2004).

מאידך גיסא, למימוש הרפורמה יש מחיר כבד. כאשר מבצעי הרפורמה בודקים את מאזן הרווח וההפסד לצרכיהם הם, בדרך כלל הם מגלים כי אם קיים רווח, הוא קטן מאוד, ולרוב נוצר הפסד (בסוק, 2005; מצנע, 2005). במדינות שהמשטר בהן רב-מפלגתי קואליציוני, כמו בישראל, הסיכון הפוליטי ברפורמות גדול עוד יותר, מכיוון שהן עלולות לעורר קונפליקטים (רזין, 2003; 2005).

מה שרלוונטי לפוליטיקאים, משיקולים אלקטורליים, הוא "הזמן הפוליטי", **הטווח הקצר קודם לטווח הארוך. פוליטיקאים אינם בוחרים במהלכים ארוכי טווח, אלא בקצרי הטווח בלבד** (נחמיאס, 2004). ומאידך גיסא, הבוחר הישראלי אינו מעניש חוטאים, פושעים ומנוולים, ואין שכר ועונש באמצעות הקלפי⁵⁶. הציבור אטום לחריגות מן הנורמה. דומה שאין חברה מערבית מתוקנת שפטרה עצמה כמונו מהעיקרון של שכר ועונש לשליחי ציבור⁵⁷.

נחום ברנע במאמרו "סוף עונת החזירים" (ידיעות אחרונות, 6.10.08) משרטט את דמות הפוליטיקה והפוליטיקאים:

55 הנגבי, 2007, 29; ראו גם פינס, 2007, 39.

56 בושס, בתוך: קלגסבלד, 2001, 352.

57 שוקד בתוך: קלגסבלד, 2001, 352.

"הפוליטיקה הישראלית הפכה בשנים האחרונות לארץ רדופת רייטינג. יותר ויותר פוליטיקאים מלהגים לאוויר מה שנדמה להם שהציבור רוצה לשמוע באותו רגע. פופוליזם הוא היעד. דמגוגיה היא הכלי. שאלות כמו אמת או לא אמת, נכון או לא נכון, עקבי או לא עקבי, מזיק לחברה או לא מזיק... לא מטרידות אותם. הכול מתחיל ונגמר בהם, בסדר היום (אג'נדה) שלהם, ביצרים שלהם, בטווסותם."

⁵⁸ המינהל הציבורי בישראל

המינהל הציבורי בארץ משקף יסודות רבים של תרבותה הפוליטית ומושפע ממנה⁵⁹. יש שפע של תקנות, בירוקרטיה וועדות, אבל המרכיב הפוליטי לעולם אינו מרוחק מדי מפני השטח. משלמים מס שפתיים למקצוענות ולא-מפלגתיות (אריאן, 1997).

המינהל הציבורי משופע במינויים פוליטיים. אליעזר גולדברג⁶⁰ (2007), לשעבר שופט בבית משפט העליון ומבקר המדינה, מציין שמשרד מבקר המדינה פרסם משנת 1989 כ-20 דוחות בנושא מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים. "בכל הנוגע למינויים פוליטיים עדים אנו לאובדן רסן. תחושה כי במציאות הנוהגת איש הישר בעיניו יעשה, לית דין ולית דין, הנורמות המחייבות הפכו למרמס".

מהפכות ושינויים מהותיים לא נעשו במינהל הציבורי מאז הקמת המדינה. דפוס הניהול הם בעיקרם כה מיושנים, שאבד עליהם כלל כבר לפני עשרות שנים⁶¹. במינהל הממלכתי והציבורי קיימים חוקים ותקנות שאינם מבוצעים כלל ואינם ריאליים, ולמעשה חלקם פיקטיביים. לדרג הפוליטי - השר, יועציו ומנכ"ל המשרד - השפעה מכרעת על תפקוד המשרד הממשלתי, ועובדה זו מקרינה על הסגל הבכיר. **המשרד**

58 המחבר מאמץ את הגדרת גל-נור, 2007, הכולל במונח "המינהל הציבורי" את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, רשויות סטטוטוריות, חברות ממשלתיות וכן את המינהל הציבורי ברשויות המקומיות (מחלקות, תאגידים עירוניים, חברות עירוניות).

59 ראו גם: גל-נור, 2007, 207.

60 גולדברג, 2007, 105.

61 כפיר, 2004; ראובני, 2005; גל-נור, 2003; 2007.

הממשלתי (למעט היועץ המשפטי וחשב המשרד) נשלט למעשה על ידי השר ועוזריו. העובדים נאמנים מאוד, ממושמעים ומתכופפים בפני השרים ועושים כדבריהם של הפוליטיקאים, בצייתנות עיוורת כמעט⁶².

תרבות הניהול הישראלית מאופיינת בפוליטיזציה עמוקה, בחוסר אמון ובהיעדר מסורת של קיום חוזים, הבטחות והתחייבויות (מאור, 2002). בישראל קיים ניגוד משמעותי בין המבנה המינהלי הפורמלי המוצהר ובין התרבות המינהלית, המשפיעה על התהליך המינהלי האפקטיבי. כלפי חוץ ניתן להתרשם שהמערכת היא ריכוזית. המציאות שלנו, לעומת זאת, היא ביזורית, לא במובן של אצילת סמכויות, אלא בגלל חולשת השלטון המרכזי, שהוא למעשה בעל שליטה אפקטיבית מועטה. הריכוזיות היא פורמלית ונועדה לחפות על חוסר עצמה (ראובני, 2005; רזין, 2003). השלטון המרכזי בישראל מקיים הסדרי בקרה ושליטה מעורפלים (fuzzy control), וקיים פער גדול בין תהליך הביזור שהתחולל בפועל ובין הבסיס החוקי-הבירוקרטי הריכוזי, שלא התאים את עצמו למציאות החדשה (דרי, 2005; רזין, 2003; 2005).

יצחק גל-נור (2007) מאפיין דפוסי פעולה ישראלים של המינהל הציבורי: **ריכוזיות רבה; ביצועים; טריטוריאליזם ארגוני; חשאיות.**

למוסד היועץ המשפטי לממשלה יש עצמה חסרת תקדים יחסית למקובל בעולם המערבי. תפקידיו העיקריים הם ייעוץ, ייצוג, אכיפת החוק הפלילי והגדרת עניין ציבורי. לפי פסיקת בית המשפט העליון, חוות דעתו מחייבת את ראש הממשלה ואת הרשות המבצעת. הוא משתתף דרך קבע בישיבות הממשלה ושותף בתהליכי קבלת ההחלטות שלה. הוא בעל סמכויות מעין-שיפוטיות ומעין-חקיקתיות, ונוסף על כך יש לו סמכויות ביצועיות של ייעוץ וייצוג, והוא מהווה סמן נורמטיבי של המותר והאסור⁶³.

משרד האוצר⁶⁴, שהוא גוף ריכוזי מאוד, הוא המחליט באופן מעשי. דיוני הממשלה נמצאים בדרך כלל בשוליים, וכך גם דיוני הכנסת⁶⁵. אגף התקציבים במשרד האוצר

62 שוחט, 2005; גל-נור, 2005, 2007; שפירא, 2005.

63 נחמיאס, 1997, 29-33.

64 להרחבה ראו: פיגורה, 2006, 75-83.

65 בן-בסט ודהן, בתוך: גל-נור, 2007, 142.

מתערב למעשה בניהול השוטף של כל משרד⁶⁶ ודן עמו על סעיפי הוצאותיו עד לפרטי פרטים.

עצמת משרד האוצר התמסדה במשך עשרות שנים. להערכת גל-נור (2007), אגף התקציבים במשרד האוצר רואה עצמו על פי רוב כשומר הקופה אל מול הממשלה, שריה והפוליטיקאים בכלל, והוא מרשה לעצמו "לעבוד בעיניים" על כולם, שכן קיים לחץ מתמיד לפריצת מסגרות התקציב ותקרת כוח האדם, והוא חייב לקיים פיקוח מרכזי הדוק.

לדברי גל-נור (2007), תהליך התקצוב במדינת ישראל הוא מהמפגרים ביותר בין המדינות הדמוקרטיות. הוא עוסק אך ורק בהוצאות המשרדים, ואלה אינם נדרשים להציג בתכניות העבודה שלהם תפוקות או תוצאות. התקציב מעוצב באורח לא דמוקרטי. גלגוליו של חוק ההסדרים הם דוגמה מובהקת לכך. אכן במציאות הפוליטית בישראל דרוש שוטר קשוח שישמור על קופת המדינה הנגזלת. ואולם תוצאות הגישה הזו הן הרות אסון לקביעת המדיניות החברתית-כלכלית.

"הגשר הרעוע" בין המקצוענות לפוליטיקה

המתח בין הדרג הפוליטי (עיצוב מדיניות) ובין הדרג המקצועי (ביצוע מדיניות) הוא בלתי נמנע. שני הכובעים - הפוליטי והמינהלי - מצויים לא אחת בניגוד אינטרסים (גל-נור, 2007).

אבי גיל⁶⁷, מנכ"ל משרד החוץ לשעבר, אשר עבד עם ראשי הממשלה פרס ושרון, מאבחן "גשר רעוע" בין המינהל המקצועי לפוליטיקאים בגין כללי משחק שונים, ולכן להערכתו לא תשרור ביניהם הרמוניה. הפוליטיקאי זקוק לתמיכה ולאזהרה ציבורית מתמשכת, בעוד איש המקצוע אמור להיות כפוף לקריטריונים מקצועיים מחמירים. לאיש המקצוע יש המותרות להיות אינטלקטואל, ואילו הפוליטיקאי נדרש לרוב ולאזהרה בקרב הציבור. המציאות ואילוצים פוליטיים מחייבים לעתים את הפוליטיקאי לומר דבר והיפוכו. קיים פער בין הזמן ה"פוליטי" ובין הזמן

66 למעט משרד הביטחון, שנהנה מאוטונומיה מסוימת; ראו: פיגורה, 2006.

67 גיל, 2005.

ה"מקצועי" - הפוליטיקאי נדרש להגיב כאן ועכשיו, שאם לא כן הוא אינו רלוונטי, ואילו ה"מקצוען" נדרש לזמן כדי לרכז מידע, לנתח ולתכנן.

לשם המחשה, ראש הממשלה לשעבר אולמרט טען בעדותו לפני ועדת וינוגרד: "ראש ממשלה יכול 12 שעות לשבת ולקרוא עיתון, אבל בחצי שעה הוא יצטרך לקבל החלטה שההשלכות שלה על קיומנו יכולות להיות מאוד מהותיות" (אולמרט, 2007).

איש מקצוע המבקש לבנות תכנית חייב לדעת מה המטרות והיעדים שלה, כדי לקבל את ה"תמונה הגדולה", אולם **פוליטיקאי שיחשוף את המטרות והיעדים עלול להסגיר את עמדותיו ולהיפגע מכך אישית ופוליטית, בעיקר במשא ומתן עתידי הנוגע לתכנית. החשש הגדול של הפוליטיקאי הוא מפני הדלפות.**

הפוליטיקאים רוצים ומעוניינים במינויים פוליטיים, ואינם רגילים לעבוד עם מינהל מקצועי (דרור, 2005א).

חולשת האקדמיה

בספרות המקצועית בתחום העיצוב והיישום של מדיניות ציבורית אין הסכמה בדבר המסגרת התאורטית. המחקר מצוי במבוי סתום ובדרך ללא מוצא אינטלקטואלי⁶⁸.

חוקרים שונים הביאו סיבות לכך: פער ומתח בין התאוריה למעשה (Lester & Goggin, 1998). הפער בין ההלכה למעשה טרם גושר (ראובני, 2005). הידע בתחום מועט, וקיים פער רב בין התכנון ליישום (Burke, 2002). תהליך היישום מורכב ומסובך מאוד (Fox, 1990; Deleon & Deleon, 2003), והוא כולל משתנים רבים ומורכבים שביניהם אינטראקציות רבות ומתמשכות (Sabatier, 1999). כל תצוגה של תהליך עיצוב ויישום של מדיניות היא הפשטה רבה של המציאות, שהיא מקיפה, מורכבת מאוד וכוללת גורמים ונסיבות שאינם ניתנים לבקרה או שליטה (Ripley & Franklin, 1991).

68 זלמנוביץ, 1991; Deleon & Deleon, 2003; O'Toole, 2000; Sabatier & Younis, 1990; Schneider & Ingram, 1997; Mazmanian 1989.

גם דרור (2005) מתריע על הפער בין הידע המקצועי ובין המציאות: "הקשר בין הספרות המקצועית במדעי המדינה, כולל מספר ספרים שאני כתבתי, למעט כמה יוצאים מן הכלל, לבין המציאות הפוליטית הוא מקרי. אין אלגוריתמים ואין פתרונות מדף, לרוב הבעיות בנות ימנו, אשר אופיין משתנה עם הזמן".

התקשורת

לדברי (Boin, McConnel, & Hart, 2008), ועדות ציבוריות מתפקדות היום בסביבה תקשורתית תובענית, אסרטיבית ולפרקים אגרסיבית:

א. יש שינוי דרמטי בתפקודה של תקשורת ההמונים במדינות דמוקרטיות ליברליות, שחלק הארי שלה איננו בשליטת הממשל. המשבר, האסון או השערורייה מגיעים ישירות ומיד, לפרקים בשידור חי, למסך הטלוויזיה והמחשב בבית. יש אפיקים וערוצי תקשורת רבים מאוד, המתחרים זה בזה ובהכרח מאמצים גישה אגרסיבית כלפי המנהיגות בשלטון ושמים דגש על "הגיבורים והנבלים".

ב. האזרח המודרני חרד יותר מבעבר, מבטא דעות אסרטיביות ותקיפות. הוא פחות סלחני לשגיאות ותקלות של הממשל.

ג. חל חיזוק משמעותי במעמד הציבורי של הנפגעים מהמשבר ומשפחותיהם. הם פועלים בתקיפות ובנחישות להשאיר את נושא המשבר על סדר היום הציבורי ונוטים להתערב ולהשפיע על מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות.

7. אסטרטגיית יישום תכליתית⁶⁹

קשיי היישום אינם צריכים לרפות את ידנו. הניסיון הישראלי מלמד שקיימים דגם או עקרונות פעולה אשר יכולים לקדם את היכולת להוציא אל הפועל רפורמות מינהליות.

69 להרחבה ראו: פיגורה, 2006, 2008.

המענה לגורמים העומדים למכשול בפני היישום הוא **אסטרטגיית יישום** תכליתית, הכוללת פעולה בשני מישורים עיקריים שיש ביניהם יחסי גומלין: האחד הוא ה"מה" - תוכן הרפורמה ומהות המלצות, והשני הוא ה"איך" - האסטרטגיה שתינקט כדי לגבש את המלצות וכדי להביא ליישומן למרות ההתנגדות, האילוצים והקשיים בהנהגתה.

ה"מה"

גיבוש הממצאים, המסקנות והמלצות הדוח אמור להתבסס על אלה:

- א. **תהליך עבודה מובנה ומסודר** - אבחון; בדיקה אמפירית שיטתית וכוללת; גיבוש חזון; הפקת לקחים שיטתית ומדעית מרפורמות בעולם ובארץ; גיבוש העקרונות להמלצות; משך פעולה קצר ככל האפשר של הוועדה.
- ב. **תשומות הידע** - ביסוס על ידע מקצועי אמפירי, איכותי, מהימן ותקף.
- ג. גיבוש **המלצות ישימות** המותאמות ל"אקלים" הפוליטי, החברתי והמינהלי.
- ד. **היקף הרפורמה** - לא רחב מדי ומותאם לאסטרטגיה ה"סלקטיבית רדיקלית" - דירוג הפעולות שיש לבצע על פי סדר חשיבותן ופעולה רדיקלית בנושאים המדורגים במקום גבוה.

כתיבת דוח הבנוי היטב וחרף משגיאות עדיין אינו מבטיח בהכרח יישום.

בין הכשלים האופייניים בניסיון הישראלי ב-⁷⁰**מה**: אבחון לקוי; אי-התוויית חזון ולחלופין חזון דהוי וחיוור; אי-הפקת לקחים מניסיונות רפורמה קודמים; דלות תשומות הידע; אי-גיבוש עקרונות פעולה; משך פעילות ארוך מדי; המלצות לא ישימות, כולל ייבוא תאוריות מינהליות הזרות למבנה הפוליטי ולתרבות הפוליטית והמינהלית בישראל; הצעת רפורמה רחבה מדי⁷¹.

70 ראו: פיגורה, 2006, פרק 8 - סיכום וממצאים.
71 להרחבה ראו שם.

ה"איד" 72

אסטרטגיית יישום אפקטיבית כוללת את אלה:

1. **אמצעים להתמודדות עם ההתנגדות לשינוי:** שיתוף ומעורבות - השתתפות פעילה של המשתתפים בתהליך ליצירת אמון, פתיחות, קבלה ושוויון; הסברה ויחסי ציבור - ניצול מגוון אמצעים ודרכי התקשרות לשם הסברה ושכנוע; חלוקת הטבות ותגמולים - הבטחת תגמולים חומריים, הטבות וקידום לתומכים; כפייה וענישה - ענישה גלויה וסמויה (עיכוב קידום, הגליה), שימוש באיומים והפחדה; עימות ופוליטיקה - איתור מקורות הכוח של המתנגדים, משא ומתן, נקיטת "הפרד ומשול", "קח ותן" ומניפולציות.
2. **גיוס תמיכה פוליטית,** בעיקר של ראש הממשלה ושר האוצר ושל השר הממונה על המשרד.
3. **גיוס תמיכה של מנהלים וארגוני עובדים בשירות הממלכתי-ציבורי.**
4. **בניית לגיטימציה ציבורית.**
5. **שימוש מועיל בכלי היישום.**
 - א. הקמת מטה יישום.
 - ב. חקיקה.
 - ג. הבטחת תשתיות משאבים, כולל מימון ותשתיות מקצועיות מינהליות.
6. **תהליך יישום מובנה**
7. **ניצול מנופי יישום**
 - א. ניצול "חלונות הזדמנויות", כגון משבר; תחילת כהונה פוליטית חדשה (תקופה של שישה עד תשעה חודשים); בשלות המערכת הציבורית בתחום מסוים; קוניונקטורה פוליטית מתאימה;
 - ב. קיום פיילוטים.

72 להרחבה ראו שם.

8. מעקב ובקרה

אסטרטגיית יישום נכונה אינה ערובה ליישום מוצלח, בשל תנאים שאינם בשליטת הוועדה המשפיעים על היישום - גורמי הסחה וגורמים חיצוניים, כגון מלחמה, טרור. בין הכשלים האופייניים בניסיון הישראלי ב-אינ⁷³: חוסר התמודדות אפקטיבית עם ההתנגדות ליישום, ובייחוד עם משרד האוצר; אי-גיוס תמיכה פוליטית; אי-הבניית לגיטימציה ציבורית תכליתית; אי-שימוש מועיל בכלי היישום; אי-קיום מעקב ובקרה על תהליך היישום; מערכת יחסי אנוש גרועה - בגלל אגו אישי וקבוצתי.

סיכום

למרות המציאות העגומה של אי-יישום ההמלצות של ועדות רבות, ועדות אד-הוק ציבוריות אינן משחיתות את זמןן, גם אם אין מיישמים מיד את המלצותיהן. מתקיים אפקט מצטבר, ובעיתוי מתאים או מזדמן ניתן ליישמן. הסתייעות נאותה בוועדות ציבוריות בהליכי קביעת מדיניות מצריכה זמן רב וסבלנות.

להרכב האיש של הוועדה חשיבות רבה, ומומלץ הרכב מקצועי-ציבורי המותאם לנושא ולצרכים. רצוי שההחלטה על כתב המינוי תינתן על ידי הרמה הפוליטית הבכירה, ושיהיה רחב, ללא אילוצים.

דוח ועדה העוסקת בתחום המקצועי אמור להכיל **ממצאים**, **מסקנות והמלצות**, ואילו **דוח ועדה העוסקת בתחום הפוליטי-מדיני** אמור לכלול בעיקרו **ממצאים**. בעניין **מסקנות והמלצות אישיות** יש לנקוט משנה זהירות ולאפשר הגנה הוגנת ואפקטיבית לנפגעים פוטנציאליים, ולחלופין להימנע מהמלצות אישיות פוגעות. **במסקנות ובהמלצות המערכתיות** יש להקפיד שה**מה** ו**האיך** יהיו מועילים ובני יישום.

תמיכה פוליטית היא קריטית להנעת תהליך יישום ממשי. מתכון "מנצח" להוציא אל הפועל המלצות מחייב לגייס לטובת העניין **מנהיגים ומקבלי החלטות** פוליטיים בעלי **חזון, מעורבות, יזמה, יכולת "לדחוף" ולקדם תהליכים ונחישות החלטה**, ברמת ראש הממשלה והשרים, ובייחוד שר אוצר. כמו כן חיונית תמיכתן של דעת הקהל

והאקדמיה. כל זאת בשילוב עם הפעלת אסטרטגיית שינוי תכליתית - הבניית תהליך היישום מול התנגדות, אילוצים וקשיים בהנהגת הרפורמה, כולל פעילות מעקב ובקרה על תהליך היישום וניצול חלון הזדמנויות של מצבי משבר וקוניונקטורות פוליטיות.

ועדות אד-הוק ציבוריות הן כלי עבודה ואמצעי מועיל, נגיש, ומהימן על הציבור, ולמרות חסרונותיו, בייחוד אי-יישום מסקנות וההמלצות מערכתיות בתחום הפוליטי-מדיני, יהיה קשה מאוד או בלתי אפשרי לרשות המבצעת לוותר עליו.

רשימת מקורות

- אולמרט, א' (2007), ועדת וינוגרד, **תמליל עדות אהוד אולמרט**, 1.2.2007.
- אורן א' (2004), "סודות התיק המיוחד", **הארץ**, 23.9.2004.
- אייזנשטדט, ש' (2002), **הדמוקרטיה ונפתוליה**, ירושלים.
- אייכנר א' (2005), "מדינה בזיג-זג", **ידיעות אחרונות**, 23.9.2005.
- איתן, ר' (2007), ועדת וינוגרד, **תמליל עדות רפי איתן**, 1.2.2007.
- אריאן, א' (1985), **פוליטיקה ומשטר בישראל**, תל-אביב, זמורה ביתן.
- אריאן, א' (1997), **הרפובליקה הישראלית השנייה**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, זמורה ביתן.
- אריאן, א', נחמיאס, ד', אמיר, ר' (2002), **משילות והרשות המבצעת בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בסוק, מ' (2005), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 353-351.
- בר, ד' (2003), "בייסקי - ריאיון: הוועדה שלנו הייתה ברכה לבטלה", **ידיעות אחרונות**, 7.10.2003.
- ברודט, ד' (2005), "הלקחים: השילוב של צוות מקצועי עם צוות פוליטי הבטיח את הצלחת התוכנית מהאינפלציה הדוהרת בשנות השמונים", **הארץ**, 1.7.2005.

- ברוך, נ' (2004), לשעבר מנכ"ל משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 354-368.
- בר-זוהר, מ' (2006), **כעוף החול, שמעון פרס - הביוגרפיה**, תל-אביב, ידיעות אחרונות, חמד.
- ברלינסקי, ע' (2005), לשעבר מפקח ראשי במשרד ראש הממשלה, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 369-377.
- ברנע, נ' (2008), "סוף עונת החזירים", **ידיעות אחרונות**, 6.10.2008.
- ברנע, נ', שיפר ש' (2005), "לא מבקש סליחה", **ידיעות אחרונות**, 12.8.2005.
- ברנע, נ', שיפר ש' (2008), "אהוד אולמרט בריאיון פרישה", **ידיעות אחרונות**, 29.9.2008.
- גבאי, מ' (2004), לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים ונציב שירות המדינה, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 378-385.
- גולדברג, א' (2007), "מינויים פוליטיים", **עיונים בביקורת המדינה**, חוברת 61.
- גיל, א' (2005), דברים שנשא בכנס בנושא: **למה פוליטיקאים לא רוצים מינהל ציבורי מקצועי**, כינוס לכבודו של פרופ' יחזקאל דרור לרגל זכייתו בפרס ישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים, 18.5.2005. (הקלטת הכנס מצויה בידי המחבר).
- גל-נור, י' (1973), "השפעת ועדות חקירה על קביעת מדיניות הממשלה", **נתיבי ארגון ומינהל**, 1.
- גל-נור, י' (2003), **לא, אדוני הנציב - מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל**, תל-אביב, מכון ירושלים לחקר ישראל.
- גל-נור, י' (2005), פרופסור ולשעבר נציב שירות המדינה, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 393-403.
- גל-נור, י' (2007), **מינהל ציבורי בישראל - התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**, ירושלים, אקדמון.

גל-נור, י', רוזנבלום, ד', יראוני, א' (1998), "רפורמה במינהל הציבורי בישראל", **רבעון לכלכלה**, שנה 45, מאי 1998.

גזיאל, ח' (2007), "כישלון ידוע מראש", **הד החינוך**, גיליון מס' 09, אוקטובר 2007.

דוברת, ש' (2005), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 411-404.

דרור, י' (1989), **תזכיר לראש הממשלה: א. מצב האומה; ב. לבנות מדינה**, ירושלים, אקדמון.

דרור, י' (2005א), פרופסור, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 422-412.

דרור, י' (2005ב), דברים שנשא בכנס בנושא: **למה פוליטיקאים לא רוצים מינהל ציבורי מקצועי**, כינוס לכבודו של פרופ' יחזקאל דרור לרגל זכייתו בפרס ישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים, 18.5.2005. (הקלטת הכנס מצויה בידי המחבר).

דרור, י' (2008), ריאיון, **מדיניות ציבורית - כתב עת לחידושי מדיניות בישראל**, ירושלים, האוניברסיטה העברית.

דרור, י' (2009), **מדינאות מדינית - ביטחונות למדינת ישראל: תזכיר למדינאים**, יוני 2009, אוניברסיטת בר-אילן, מרכז בגין - סאדאט,

<http://www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/BM3.pdf>

דרור, י', שני, מ', רום, י' (1964), **המלצות צוות מחקר לשיפור תפקוד הממשל בישראל**, חיפה, הטכניון - מוסד שמואל נאמן.

דרי, ד' (1993), **מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות**, תל-אביב, הקיבוץ המאוחד.

דרי, ד' (1996), **יסודות המינהל הציבורי**, יחידות 1-2; 5-6, תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה.

דרי ד' (2005), פרופסור, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006, 427-423.

הופנונג, מ', הררי, א' (1988), "ועדות מייעצות לקביעת מדיניות בישראל", **מדינה, מימשל ויחסים בינלאומיים** (28, 29, 39-73), חיפה, אוניברסיטת חיפה.

- החשכ"ל (2009), החשב הכללי במשרד האוצר, **הוראה מס' 13.1.7**, 1.1.2009.
- היועץ המשפטי לממשלה (2003), **החלטה מס' 1.1502**, 13.1.2003.
- הכנסת - מרכז מחקר ומידע (2002), **סקירת הניסיונות להנהגת רפורמות במס**, ירושלים.
- הכנסת - מרכז מחקר ומידע (2003), **ועדות חקירה ממלכתיות: סקירה השוואתית**, ירושלים.
- הנגבי, י' (2007), ועדת וינוגרד, **תמליל עדות צחי הנגבי**, 21.1.2007.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (2007), **שולחן עגול: התהליך הפוליטי בעידן ועדות החקירה**, 10.6.2007.
- הר-נוי, ש' (2005), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 432-428.
- וייס, ש' (1986), ריאיון, בתוך: פיגורה, 1987.
- ועדת וינוגרד (2007), הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, **מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון חלקי**.
- ועדת וינוגרד (2008), הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, **מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון סופי**.
- ועדת וינוגרד (2009), **הודעה לעיתונות**, 31.1.2009.
- ועדת קוברסקי (1989), **דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה** (ועדת קוברסקי), ירושלים.
- זהר, א' (עורך) (2003), **ועדות שרים הפועלות עפ"י החוק, ועדות שרים אחרות שהוקמו על פי כללים או המלצות ועדות**, ירושלים, 10.4.2003.
- זהר, א' (2005), משנה למזכיר הממשלה, ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 437-432.
- זלמנוביץ, י' (1991), **קביעת מדיניות בשולי הממשל והמינהל הציבורי בישראל**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- זמורה, ה' (2003) (עורכת), **מקיאווילי ניקולו, הנסיך**, ירושלים, דביר.

- זמיר, י' (1983), "האם חובה לקיים המלצות ועדה", **הארץ**, 21.3.1983.
- זנבר, מ' (2005), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 438-450.
- חלוץ, ד' (2007), ועדת וינוגרד, **תמליל עדות דן חלוץ**, 21.1.2007.
- טליאס, מ' (2002) (עורך), **הניהול הציבורי החדש: רפורמה במינהל הציבורי**, ירושלים, אלכ"א - הג'וינט.
- טליאס, מ' (2005), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 450-453.
- כגן, ק' (2008), "מלחמת לבנון השנייה בראי הריאליזם ההגנתי", בתוך: **פוליטיקה - כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים** (חורף 2008). מלחמת לבנון השנייה. ירושלים: מכון ע"ש דיוויס, האוניברסיטה העברית.
- כפיר, א' (עורך) (1992), **משפטיזציה של המימשל והמינהל הציבורי - דברים מיום עיון לזכרו של ד"ר משה שני**, חיפה, החוג למדע המדינה-אוניברסיטת חיפה, 30.5.1992.
- כפיר, א' (1996), **ניהול ארגונים - הלכה למעשה**, תל אביב, צ'ריקובר.
- כפיר, א' (2002), **ארגון וניהול - עיצוב ושינוי**, תל אביב, צ'ריקובר.
- כפיר, א', פרופסור (2004), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 462-470.
- כפיר, א', ראובני, י' (עורכים) (1998), **המינהל הציבורי בישראל לקראת שנות ה-2000**, תל אביב, צ'ריקובר.
- ליפקין שחק, א' (2009), דברים שנשא ביום עיון בנושא **ועדת וינוגרד - בפרספקטיבה של שנה: לקחים עיקריים במבחן היישום**, ינואר 2009.
- לם, א', צימוקי, ט' (2010), "דוח לינדנשראוס", **ידיעות אחרונות**, 7 ימים, 11.6.2010.
- מאור, מ' (2003), **הסקטור הממשלתי בישראל - המלצות לרפורמה**, הרצליה, המרכז הבינתחומי.
- מבקר המדינה (2002), **דוח שנתי 52ב**, ירושלים.
- מצנע, ע', אלוף (במיל') (2005), ריאיון, בתוך: פיגורה, 2006 : 471-476.

- נויברגר, ב' (1998), **ממשל ופוליטיקה**, תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה.
- נחמיאס, ד' (1977), **נייר עמדה בנושא: "היועץ המשפטי לממשלה"**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחמיאס, ד' (2002), **"הניהול הציבורי החדש - רקע וכללי יסוד"**, בתוך: טליאס, 2002.
- נחמיאס, ד' (2004), **ישום: עקב אכילס של המדיניות הציבורית**, מצגת: www.virtual2002.tau.ac.il
- נחמיאס, ד', אריאן, א', דורון, נ' (2002), **משילות והרשות המבצעת בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחמיאס, ד', מנחם, ג' (עורכים) (1999), **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סגל, ז' (1984), **"ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה"**, מחקרי משפט, ג', תשמ"ד-1984.
- סוליציאנו-קין, ר' (2008), **"ועדות חקירה ודעת קהל"**, **מדיניות ציבורית, כתב עת לחידושי מדיניות בישראל**, ירושלים, האוניברסיטה העברית, מרס 2008.
- פיגורה, י' (1987), **הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר, 1981): ניתוח והערכה**, עבודת M.A., החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- פיגורה, י' (2006), **מועילות של ועדות אד-הוק ציבוריות לרפורמות כוללות במינהל הממלכתי - ציבורי בישראל: ניתוח והערכה**. עבודת דוקטורט. בית-ספר למדעי המדינה - המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.
- פיגורה, י' (2008), **"כואב אבל חשוב"**, **סטטוס**, אפריל 2008.
- פיגורה, י' (2008), **"רפורמות במלכוד"**, **ניהול - מגזין מנהלי ישראל**, אוגוסט 2008.
- פינס, א' (2007), **ועדת וינוגרד, תמליל עדות** אופיר פינס, 7.1.2007.
- פלוצקר, ס' (2008), **"הכנסת הפכה לטלנובלה"**, **ידיעות אחרונות**, 8.8.2008.
- פרידמן, א', פרופסור (2004), **ריאיון**, בתוך: פיגורה, 2006 : 491-477.

- פרידמן, א', (2010), הערות והצעות תיקונים למאמר זה.
- צימוקי, ט' (2003), "פרופ' עמנואל גרוס : ממצאים קשים ימנעו מברק כהונה נוספת", **ידיעות אחרונות**, 31.8.2003.
- קוטר, ג' (2003), **להוביל לשינוי**, תל-אביב, מטר.
- קוצ'יק, י' (2005), לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006 : 506-501.
- קלגסבלד, א' (2001), **ועדות חקירה ממלכתיות בישראל**, ירושלים, נבו.
- ראובני, י' (1974), **המינהל הציבורי בישראל : המנגנון הממשלתי בישראל והתפתחותו**, רמת-גן, מסדה.
- ראובני, י' (2005), פרופסור, ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006 : 517-507.
- רובינשטיין, א' (1981), **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**.
- רזין, ע' (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר.
- רזין, ע' (2005), פרופסור, ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006 : 529-518.
- רמון, ח' (2005), לשעבר שר, ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006 : 532-530.
- שוחט, א' (2005), לשעבר שר האוצר, ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006 : 534-533.
- שטרית, ש' (2005), פרופסור ולשעבר שר, ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006 : 539-535.
- שטרסלר, נ' (2007), "הפרטה ממש צרה", **הארץ**, 9.3.2007.
- שכטר, א' (2009), "בלומנטל : תהיה מעודן וסקרן", **דה-מרקר**, מוסף סוף שבוע, 27.8.2009.
- שני, מ' (1988), "לקחים מרפורמות מינהליות" בתוך : ועדת קוברסקי, 1989.
- שפירא, מ' (2005), ריאיון, בתוך : פיגורה, 2006, עמ' 546-542.
- תירוש, ר' (2005), לשעבר מנכ"לית משרד החינוך, דברים שנשאה בכנס בכירי המינהל הציבורי המינהל הציבורי בעידן של שינויים חברתיים וכלכליים, ירושלים :

- נציבות שירות המדינה, עמותת הסגל הבכיר, אלכא, ג'וינט ישראל, מאי 2005.
(הקלטת הכנס מצויה ברשות המחבר.)
- תקנון הממשלה (2003), **התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-31 בראשות אהוד אולמרט**, ירושלים, 4.3.2003.
- תקנון הממשלה (2009), **התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו**, החלטת הממשלה מס' 3, ירושלים, 5.4.2009.
- Arnold, P.E. (1995), "Reform Changing Role", **PAR, September/October 1995**.
- Benson GBE, FCA & Rothschild GBE, FRS (1982), "Royal Commissions: A Memorial", **Public Administration** (Britain), 60.
- Boin, A., McConnel A., & Hart, P. (2008), **Governing after Crisis. Cambridge**.
- Bulmer, M. (1983), "Increasing the Effectiveness of Royal Commissions: A Comment", **Public Administration** (Britain), 61.
- Burke, W.W. (1995), "Change: What We Know, What We Need To Know", **Journal Of Management Inquiry**, 4 (158-171).
- Burke, W.W. (2002), **Organization Change Theory and Practice**, Sage Publications.
- Caiden, G.E. (1991), **Administrative Reform Comes Of Age**, Berlin: W.de Geuyter.
- Caiden, G.E. & Siedentopf, H. (1982), **Strategies For Administrative Reform**, Lexington.
- Cartwright, T.J. (1975), **Royal Commissions and Departmental Committees in Britain**, London: Hooder & Stoughton.

- Champman, R. (1973), **The Role Of Commissions in Policy Making**, London: Allen & Unwin.
- Deleon, P. & Deleon, L. (2003), "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach", **Journal of Public Administration Research and Theory** 12 (4), October 2003.
- Fox, D.M (1973), The President's Proposals for Executive Reorganization: A Critique, P.A.R, (Sep.-Oct. 1973).
- Goggin, M.L. & Lester, J.P. (1998), "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies", **Policy Currents**, 8 (3), University of New Mexico.
- March, J.G. & Olson, J.P. (1983), **Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us about Government**, APSR, 77, 281-293.
- Marchildon, G.P. (2001), **Royal Commissions and Policy Cycle in Canada**, Univ. of Regina; Saskatchewan Institute of Public Policy.
- Moe, R.C. (2003), **Administrative Renewal: Reorganization commissions in the 20th Century**, Lanham, New York, Oxford University Press of America.
- O'Toole, L. (2000), "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 20, 263-288,.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004), **Public Management Reform: A Comparative Analysis**, Oxford University Press (2nd ed).
- Ripley, R.B. & Franklin, G.A. (1991), **Congress, the Bureaucracy, and Public Policy**, Pacific Grove, Calif: Brooks-Cole (5th Edition).

- Rockman, R. (2001), www1.worldbank.org. Administrative & civil service reform.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1989), **Implementation and Public Policy**, Lanham, Md: University Press of America.
- Seidman, H. (1975), **Politics, Position and Power**, London: Oxford University.
- Sulitzeanu-Kenan, R. (2006a), "If they get it right: an experimental test of the effects of the appointment and reports of u.k public inquiries", **Public administration**, Vol. 84, No.3.
- Sulitzeanu-Kenan, R. (2006b), **Blame Avoidance and the Politics of Public Inquiries in the UK 1984-2003**, Ph.d dissertation. Wolfson College.
- Vickers, G. (1965), **The Art of Judgment**. London: Chapman & Hall.
- Wright, D.S. & Sakurai, Y. (1987), "Administrative Reform in Japan" **PAR**, March-April 1987.
- Yaacobi, G. (2005), "The Government", **Israel Affairs**, April 2, 2005.
- Younis, T. (Ed) (1990), **Implementation in Public Policy**, Dartmouth.

www.idi.org.il

www.knesset.gov.il

www.pmo.gov.il

www.cec.org.il

<http://vaadatwino.co.il>

www.mevaker.gov.il