

הערכת מדיניות בשעת משבר מודל להפקת לקחים בעקבות משבר הקורונה

האם מתקיימים בישראל – בשעת חירום ובעיתות של שגרה – תהליכים סדורים של הערכת מדיניות ציבורית; האם קבלת ההחלטות ברמות הפוליטית והמינהלית מבוססת על תהליכים סדורים ועל תיאום בין השחקנים והארגונים השונים; וכיצד כל זה קשור ליכולת המשילות של מקבלי ההחלטות בישראל?

מחקר
מדיניות
164



רון צור | ניסים (נסי) כהן



הערכת מדיניות בשעת משבר

מודל להפקת לקחים
בעקבות משבר הקורונה

רון צור | ניסים כהן

מחקר מדיניות 164

מאי 2021

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: דפוס מאור ולך

מסת"ב: 4-353-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

6	תודות
9	תקציר
17	מבוא
26	פרק 1. חשיבותה של הערכת מדיניות כחלק מניהול משברים לאומיים דוגמת משבר הקורונה
32	פרק 2. תחקור והערכת מדיניות של ממשלות במצבי משבר
33	פרק 3. מה עושים אחרים? סקירת ניהול המשבר בארצות הברית, בבריטניה ובשוודיה
34	ארצות הברית
38	בריטניה
41	שוודיה
47	תובנות ממקרי הבוחן – סיכום
49	פרק 4. ישראל: הפערים בתהליכי התכנון, הניהול והיישום של החלטות המדיניות עד כה
	תהליך הערכת מדיניות בעת ניהול משבר לאומי – מרמת קבלת ההחלטות ועד רמת הביצוע: הצעה למדריך
57	מבוא
61	פרק 1. בעלי תפקידים ושותפים בתהליך
66	פרק 2. תהליך הערכת המדיניות
75	פרק 3. תוכני הערכת המדיניות
81	סיכום ומסקנות
87	רשימת המקורות

תודות

אנו מודים מקרב לב לאופק אדרי ולדניאל גלבר על סיועם בכתיבת מחקר מדיניות זה.

אנו מודים לאנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה על תמיכתם ועידודם לקידום מחקר המדיניות ולהעלאתנו לדיון ציבורי. תודה מיוחדת ליוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ולארנון מאיר, מנהל מערך יישום וקשרי ממשל במכון הישראלי לדמוקרטיה, על הליווי בעת כתיבת המסמך.

ב־26 באוקטובר 2020 התקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה דיון שבו נדונה טיוטה קודמת של מסמך זה. מחקר המדיניות הנוכחי הוא גרסה מתוקנת בעקבות שורה של המלצות, הערות והארות של המשתתפים בדיון.

תודה לצוות הבכירים שלקחו חלק פעיל וחשוב בהתייחסות לטיטוט המסמך על תרומתם ועל רעיונותיהם הטובים, אשר הוטמעו בגרסתו הנוכחית, וכן על השתתפות רובם במפגש הבכירים לדיון הציבורי בנושא.

רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר

תא"ל (מיל') יעקב נגל, ראש המל"ל לשעבר

דורון כהן, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר

דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך לשעבר

פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה לשעבר

פרופ' קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל לשעבר

תא"ל (מיל') רון אלדדי, מנכ"ל משרד המודיעין לשעבר

אלוף (מיל') ישראל זיו, יועץ בכיר למרכז השלטון המקומי

ניצב (בדימוס) אלון לבבי, סמפכ"ל המשטרה לשעבר

דובי אמיתי, יו"ר נשיאות המגזר העסקי

אמיר הלוי, מנכ"ל משרד התיירות

רון רגב, מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל

ד"ר אורלי ויינשטיין, ראש חטיבת בתי החולים, שירותי בריאות כללית
 רועי פולקמן, חבר כנסת לשעבר
 אהוד פראוור, מ"מ נציב שירות המדינה לשעבר
 רן דודאי, מנכ"ל אלכא, המכון למנהיגות וממשל – ג'וינט ישראל
 הגר יהב, מנכ"לית נשיאות המגזר העסקי
 דפנה אבירס-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה
 מיכל פינק, סמנכ"לית בכירה תכנון מדיניות, משרד הכלכלה
 איתן הורן, סמנכ"ל בכיר אסטרטגיה, המשרד לביטחון הפנים
 שמואל אוחיון, מרכז המידע הלאומי (קורונה)

יודגש כי תוכן מחקר מדיניות זה במלואו מייצג את עמדת הכותבים בלבד ואינו
 מייצג את עמדת הרשומים ברשימת התודות, אשר – כאמור – העירו על גרסת
 הטייטה שלו ותרמו מניסיונם הרב במהלך כתיבתו.

בברכת בריאות ומשילות איתנה,

רון צור וניסים כהן

דצמבר 2020

ת ק צ י ר

מטרתו של מחקר מדיניות זה היא להציע מודל כוללני ואחיד המאפשר הערכת מדיניות ציבורית אפקטיבית לניהול משבר הקורונה בשעת אמת. עיקרו הוא קריאה ליישומה המיידי של הערכת מדיניות בזמן אמת (during action review), כזו המתקיימת לאחר רצף החלטות, במהלכו של ניהול המשבר וכחלק מתהליך מדיניות סדור וארוך טווח – כל זאת מתוך ראייה עכשווית ומפוכחת, אך גם צופה פני עתיד, משום שהחלטות המדיניות והפעולות שיושמו עד כה כנגזרת מתוכן לא פתרו את המשבר ולא נתנו מענה מספק להשלכותיו המיידיות והעתידיות.

אנו כותבים את מחקר המדיניות הזה על רקע משבר הקורונה המתמשך. ואולם אף שמטרתנו העיקרית נכון לרגע זה (דצמבר 2020) היא להציע מודל ספציפי סדור לאימוץ מיידי לטיפול במשבר, המודל שאנו מציעים מיועד לשמש – בהתאמות הנדרשות – גם במקרים אחרים של מצבי משבר מתמשך.

משבר הקורונה הוא גם הזדמנות. הוא יכול לשמש חלון הזדמנויות שבו מקבלי החלטות עשויים להשתכנע שהגיעה העת לפעול, ליישם את המלצות המדיניות ולחתור לתרבות של הערכת מדיניות ותחקור שיטתי. הינה כי כן, מסמך זה מבקש לתרום שלוש תרומות עיקריות למוסדות הממשל:

- (1) להציע מודל לתחקור ולהערכת מדיניות בתקופת משבר הקורונה – כזה שניתן לעשות בו שימוש מיידי ולשפר תוצאות לקראת העתיד;
- (2) לקרוא לאימוץ המודל המוצע גם במצבי משבר אחרים, מתוך הבנה שמשבר אחר בוא יבוא;

(3) לקרוא להטמעת התרבות של הערכת מדיניות במוסדות הממשל הישראלי בין בשעת משבר ובין בשעת שגרה, כחלק מהתהליך הרחב יותר של עיצוב ויישום מדיניות סדורים ושיטתיים.

אנו טוענים כי מתודולוגיה מובנית או תרבות להערכת מדיניות כמעט שאין קיימות במערכות הממשל בישראל, ובמישור הלאומי אף נראה שלא היו קיימות בהן מעולם.¹ בחלקים מסוימים במערכת הציבורית נערכו מספר תחקירים נקודתיים, אולם היעדרן של מתודולוגיה ותרבות של הערכת מדיניות מקשה מאוד בעת הזו על מקבלי החלטות, הן בדרג המקצועי והן בדרג הנבחר, לעשות הערכת מצב לאומית אפקטיבית ולנהל מדיניות כלכלית, חברתית, בריאותית או אחרת על פי הנסיבות המשתנות של מגפת הקורונה והשפעותיה. אנו מאמינים כי אימוץ המודל על ידי הממשלה יגביר את הלגיטימיות שמעצבי המדיניות בדרג המקצועי ומקבלי החלטות בדרג הנבחר זקוקים לה כדי לבחון מחדש הנחות יסוד, תהליכי עבודה והחלטות מדיניות שלא היו אפקטיביים דיים עד כה, ללמוד את השגיאות ולפעול לתקן אותן. כל זאת – בדרך עבודה כוללת ואחידה בכל ארגוני המינהל הציבורי ומתוך ההתאמות הנדרשות ליחידות ולארגונים מיוחדים. אנו מקווים כי בטווח הארוך אימוצו של מודל הערכת המדיניות שאנו מציעים יניע שינוי מהותי בתהליך הרחב יותר של תהליכי המדיניות הציבורית בישראל ויקדם עיצוב ויישום מדיניות אפקטיביים. המדינה תאמץ ותטמיע תרבות של עיצוב מדיניות מושכלת וסדורה לעריכת רפורמה מהותית וכוללנית באופן היישום בשטח.

כאשר מביאים בחשבון את המעט הידוע לנו כיום על נגיף הקורונה ועל יכולתה של האנושות להתמודד איתו במישור הרפואי – במציאת חיסון בטוח, תרופות אפקטיביות או פתרונות של חסינות טבעית – סביר להניח כי משבר הקורונה הוא משבר מחזורי שילווה אותנו לכל הפחות בטווח הזמן הבינוני. יתר על כן, סביר להניח כי גם בעתיד תתמודד ישראל עם מצבי חירום אחרים – יצירי

1 ועדות חקירה ממלכתיות לאחר כשל מערכתי או ביקורות של מבקר המדינה אינן כלולות בהגדרה זו. כוונתנו היא לתרבות של תחקור בזמן אמת, בעת ניהול משבר לאומי – תחקור מוצהר, מובנה, שקוף, הכולל את כל הגופים המעורבים. בתרבות שאנו ממליצים עליה מתקיים תהליך שאופן ניהולו מאפשר לטייב את קבלת ההחלטות ואת המשך ניהול המשבר – מדרג מקבלי ההחלטות ועד הרמה האופרטיבית.

הטבע או מעשי ידי אדם. לפיכך ככל שמקבלי ההחלטות ינקטו בהקדם פעולות המשרישות תרבות של הערכת מדיניות על בסיס מודל מובנה ושיטתי להערכת מדיניות ציבורית, מרמת השלטון המקומי ועד הרמה הלאומית – כך יגדל הסיכוי שישיראל תתמודד בהצלחה עם המשך ניהול משבר הקורונה, שלפי רוב ההערכות צפוי להחריף עם תחילת החורף בחודשים הקרובים. בראייה ארוכת טווח, הטמעת התפיסה שיש להעריך מדיניות ציבורית באופן שיטתי בשילוב עם המודל שאנו מציעים במסמך זה יתרמו מהותית לאיכות ההתמודדות הלאומית עם האתגר המשברי הבא, שהוא רק עניין של זמן. חשוב שיישום המודל של הערכת המדיניות יבוצע בשיתוף עם גורמי הביצוע, כלומר ה"נוגעים בשטח" – מערכות הביטחון והאכיפה, השלטון המקומי, המגזר העסקי וגופי החברה האזרחית.

ישראל נכנסה למשבר עם נקודת פתיחה גרועה יחסית. גם אם נתוני הפתיחה הכלכליים שלה היו טובים ביחס למדינות אחרות, מבחינת יכולת המשילות והניהול ברמה האסטרטגית, מצבה, בלשון המעטה, אינו המצב הרצוי. מגפת הקורונה חשפה כשלים מבניים² ממשליים ומקצועיים, ובהתמודדות עם המגפה הם נחשפים במלוא משמעותם. חומרתם משתקפת כתמונה של "מערכת ממשלית שבורה", המאופיינת בפיצול רב בכל הרמות: אי-יציבות פוליטית, עוינות ויריבות פנים-ממשלתית; שבר טקטוני וחוסר אמון עמוק בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי; פיצול ואי-שיתוף פעולה מספק בתהליכי עבודה מקצועיים רוחביים; היעדר הסדרה של ניהול ממשקים של המערכת השלטונית עם המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית (רב-מגזריות); ושחיקה חריפה באמון הציבור במוסדות הממשל הישראלי ובנכונות לציית להנחיות.

בחלוף החודשים מאז התפרצות המגפה בישראל בחודש פברואר 2020 אפשר לקבוע בבירור כי האופן שבו התמודדה המדינה עם המגפה עד כה משקף חולשה לאומית בניהול משברים לא-מלחמתיים. עד לרגע כתיבת דברים אלה (דצמבר 2020) לא יושמו כראוי פרקטיקות יסוד בניהול משברים מתמשכים, ובכלל זה: איגום נתונים תקפים לכדי תמונת מצב לאומית ועיבוד תמונת המצב

2 על הכשלים המבניים לא נרחיב כאן, אך אנו ממליצים ללמוד את המלצות ארגון OECD בעניין ישראל מ-23 בספטמבר 2020 ("Israel Economic Snapshot", OECD).

להערכת מצב לאומית ולגיבוש חלופות מבוססות תרחישים להחלטת דרג נבחר מול "פונקציית מטרה" ברורה שאינה בריאותית בלבד.

גם לאחר החלטות הדרג הנבחר בולט בהיעדרו גוף ביצועי לאומי המופקד על הניהול של יישום ההחלטות ברמה הלאומית (אחריות על leading strategy to execution), לצד האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה וגופי הביצוע האחרים. בהקשר זה בולט גם היעדרה של תשתית להערכת מדיניות בעת ניהול אירוע מתמשך: אין בנמצא חקיקה, תקנות, הנחיה או מדריך ממשלתי סדור לניהול אירוע משברי מתמשך אשר מנחים מתודולוגית כיצד יש לעשות תחקור או הערכת מדיניות סדורים. גם המאמצים ללמוד ולהפיק לקחים מגופי ידע חוץ-ממשליים רלוונטיים, כמו אוניברסיטאות, בתי חולים או גופים יציגים מן המגזר העסקי, מאופיינים בפנייה אקראית ולא סדורה. כך גם באשר לשיח עם גורמים ממליצים חוץ-ממשלתיים, שספק אם יש להם הידע, הרקע או הלגיטימיות לשמש גופים מיעצים לממשלה. גם לאחר סדרה ארוכה של החלטות ממשלה וחקיקה שנקבעו לאורך חודשי ניהול המשבר, עדיין משרדים, רשויות, וגופים שונים פועלים בלא הכוונה מלמעלה ובדרכים לא-אפקטיביות דיין. ועוד: עד לנקודת הזמן הנוכחית טרם התקיים תהליך לאומי, מובנה וסדור לעיצוב תובנות והפקת לקחים לקראת ההחלטות שיהיה צורך להחליט בהמשך. אומנם נעשו יוזמות תחקיר נקודתיות על ידי גופים שונים, אבל אלו לא נוהלו כחלק מתהליך מובנה של הערכת מדיניות לאומית הכוללת את כל הגופים המעורבים בהתמודדות עם המגפה.

גם במדינות אחרות נשמעת ביקורת בעקבות כשלים בניהול המשבר וקשיים בהשתלטות על המגפה. גם במדינות אחרות מתגלות תופעות של קשיי משילות, החרפה בשסעים החברתיים ופגיעה מהותית בכלכלה. עם זאת, כוונתנו כאן אינה להתמקד בהשוואה למדינות אחרות אלא בצורך לטייב את המשך ההתמודדות עם המגפה בישראל. אנו ממליצים לקיים תהליך מובנה ומקצועי, שיוביל למיצוי תובנות על בסיס ההשוואה בין מה שציפינו שיקרה למה שקרה בפועל ובין מה שעשינו עד כה למה שהיינו יכולים לעשות טוב יותר.

ניהול משבר הקורונה מאופיין במה שניתן לכנות "נדנדה בשניים": בצד האחד, הצורך בהתמקדות בנקודת איזון בין מאמצי בלימת התפשטות המגפה לבין המחיר הכלכלי והמשקי הכבד הנגזר מהם וההשלכות החברתיות הנגזרות ממנו;

ובצד שכנגד, המאמצים להשטחת עקומת ההידבקות והתאמתם להשטחת עקומת המיתון והפגיעה המשקית. ככל שמאמצי הריסון להשטחת העקומה הפנדמית חריפים וקיצוניים יותר, כך רמת הפגיעה המשקית חזקה יותר. כיום כבר ברור כי מדיניות ניהול משבר מסוג זה מחייבת את ההבנה שמדובר בתהליך של **ניהול סיכונים** השואף, מצד אחד, לצמצום הפגיעה בחיי אדם, ומצד שני – לצמצום תמותה עסקית שבעקבותיה באים מיתון עמוק, אבטלה לאורך זמן ותופעות משקיות וחברתיות הנגזרות מכך.

אין די בהצהרות כוללניות כמו "אנחנו סוגרים כדי להרוויח זמן" או "אנחנו חייבים לשטח את העקומה". גיבוש מדיניות וניהול משבר מתמשך באופן אפקטיבי מחייבים קביעת יעדים לאומיים ברורים והגדרת תוצאות מפתח רצויות שאליהן מדיניות הממשלה מכוונת. בנוסף נדרשת שקיפות רבה כדי להפחית את האי־ודאות, הפוגעת באמון הציבור. נזכיר כי בשגרת ההתנהלות של הממשלה הוחל כבר לפני שנים אחדות בהטמעה מוצלחת של תרבות תכנון מקצועית שבאה לידי ביטוי בתוכניות עבודה של משרדי הממשלה הכוללות מדדי הצלחה ברורים. זו הוכחה לכך שאפשר, ונחוץ, להיטיב את תהליכי הניהול בשירות הציבורי.

כדי לקבוע יעדים ברורים ותוצאות מפתח רצויות בעת משבר המאופיין ברמות כה גבוהות של אי־ודאות נדרשים שלושה מרכיבים הכרחיים:

(1) **נתונים** ברורים ושקופים, אשר עברו תיקוף ואשר מתקבלים, לפחות רובם, בהליך פשוט. תהליכי קבלת החלטות ועיצוב המדיניות צריכים להתבסס על נתונים אלו;

(2) **ערכים** ברורים ושקופים שעל בסיסם מקבלי ההחלטות גוזרים את המדיניות ואת ניהול הסיכונים;

(3) **תרחישים** אפשריים במקום השימוש הרגיל בישראל בהמלצות המבוססות על תכנון לינארי ומקובע.

במסמך זה אנו סוקרים בקצרה מהי הערכת מדיניות ומה חשיבותה במדינה מודרנית (בעזרת הספרות הרלוונטית לתפקוד הממשלה במצבי חירום). לאחר מכן אנו מציגים בקצרה את המתרחש בשלוש מדינות נבחרות (ארצות הברית, בריטניה ושוודיה), מתוך התמקדות ביכולת המשילות והערכת המדיניות של מדינות אלו והקשר של אלו להתמודדות עם נגיף הקורונה. לאחר מכן אנו

מציגים את תמונת המצב בישראל. תמונה זו מלמדת על יכולת המשילות החלשה של מקבלי החלטות כאן ועל היעדר תרבות ופרקטיקות סדורות של תחקור, הערכת מדיניות והפקת לקחים ברמות הממשל השונות. לבסוף, אנו מציעים מודל שיטתי וכוללני של הערכת מדיניות ציבורית בשעת משבר המתאים למערכת הפוליטית והמינהלית של ישראל.

המודל להערכת מדיניות ציבורית במצבי משבר המוצע בעבודה זו נבנה לאחר לימוד מודלים שונים מהעולם לניהול משברים לאומיים לא־מלחמתיים, לימוד ממדריכי מדיניות שפורסמו בנושאים אחרים בישראל והתאמה לצורכי המערכת המינהלית והפוליטית הנוכחית בישראל. המודל נבנה כמודל גנרי, המתאים להשתלבות בכל תהליך ניהול משבר לאומי מתמשך. מכאן שהוא לא נועד רק למשבר הנוכחי של הקורונה אלא גם לכך שאימוצו יאפשר המשכיות אפקטיבית בהתמודדות עם גל המגפה הבאה ועם המשברים הבאים וישפר את מוכנותה של המדינה למאורעות החודשים הבאים, ואף לאלו שיתרחשו בשנים הבאות.

המודל עצמו בנוי כך שהוא מבהיר מי הם בעלי התפקידים והשותפים בתהליך הערכת מדיניות ומהו סדר תהליך ההערכה ברמות השונות. כמובן, הוא מציג גם את העקרונות להערכת המדיניות.

בלב המודל להערכה עומדות מספר שאלות יסוד שהמודל מנחה כיצד לבנות את תהליך המענה עליהן: מה היו הנחות היסוד כאשר נקבעה המדיניות, מהו מרחב הא־יודאות בהקשר של המדיניות שנקבעה, מה היו ההשפעות המרכזיות בתהליך של עיצוב וקביעת המדיניות, מה היו היעדים והתוצאות המצופות, מה קרה בפועל ומדוע, מהן התובנות המרכזיות ומהן ההמלצות לעדכון המדיניות לצורך המשך ניהול המשבר?

נדגיש כי איננו רואים במודל המוצע במסמך זה בבחינת "כזה ראה וקדש". מחקר המדיניות המובא להלן הוא טיוטה מתקדמת – אך לא סופית – של המלצותינו לדרגים המקצועיים והפוליטיים בישראל. ביוזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה קיימנו יום עיון בנושא זה, בהשתתפות מקבלי החלטות בכירים במינהל הציבורי בישראל. ההערות שקיבלנו קידמו צעד נוסף את הטיטה הראשונית שהצענו. עם זאת, לא מן הנמנע כי ניתן להמשיך ולשפר את המודל המוצע כאן. אנו מקווים ומצפים לשיפור המודל ולתובנות נוספות של חוקרים ואנשי מעשה בעקבות שיח בנושא.

לא רק שמודל זה הוא בסיס לשיפור ומזמין את כניסתם של גורמים ושל נקודות מבט נוספים, שייתכן מאוד שנעלמו מעינינו, אלא שסביר להניח שבמרוצת השנים וההתפתחויות השונות יידרשו בו תוספות ועדכונים. מאחר שהתהליך של קביעת מדיניות ציבורית הוא תהליך מתמשך המשתנה אגב התפתחותו, על מקבלי החלטות להעריך מעת לעת גם את מודל ההערכה עצמו. עדכון המודל והתאמתו לנסיבות המשתנות קריטי, מכיוון שזוהי תשתית הנחוצה לבחינת המדיניות, תוצאותיה והשפעותיה ולהצבעה על הצורך בתיקון, על המשכיות או על נקיטת כיווני פעולה שייקבעו בידי מקבלי ההחלטות. מאחר שמודל ההערכה מבוסס על הנחות ועל ידע קיים, יש לבחון אותם ואת תקפותם בחלוף זמן ולאפשר תרבות הערכה דינמית וגמישה שתהיה פתוחה לשינויים ולהתאמות הנדרשים.

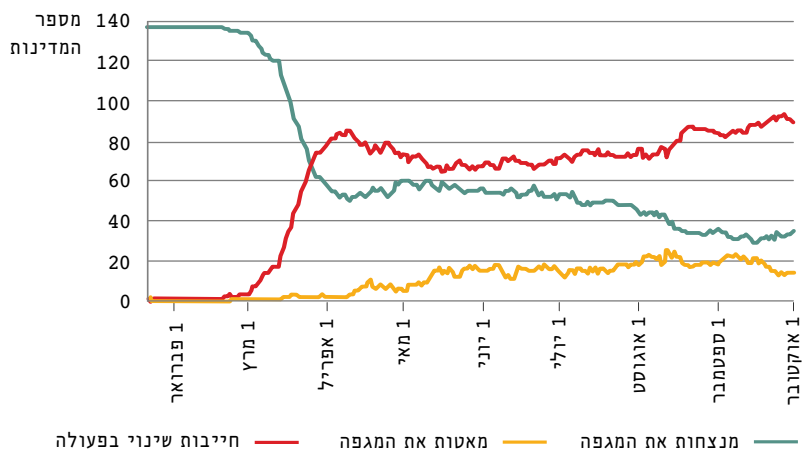
התפשטות הנגיף קורונה (COVID-19), שהחל את מסע ההתפרצות העולמי שלו בסין בדצמבר 2019 (European Centre for Disease Prevention and Control, 2020) והגיע לישראל בשלהי פברואר 2020, העלתה את הצורך הממשי של ממשלות, בכל רחבי העולם, לעצב את אסטרטגיות ההתמודדות שלהן ושל מדינות אחרות עם המשבר, ובמיוחד לאחר הכרזת ארגון הבריאות העולמי ב־11 במרץ על הקורונה כפנדמיה (World Health Organization, April 27, 2020).

מנקודת המבט הרפואית, המענה הראשוני של מדינת ישראל להתפשטות נגיף הקורונה במדינה נחשב, במובנים רבים, להצלחה בבלימת ההתפשטות. בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, מספר הנדבקים לנפש בישראל לאחר החודשים הראשונים של ההתפרצות היה נמוך, בעיקר לעומת ספרד, בלגיה, איטליה וארצות הברית (Worldometers, 2020). יובהר כי תיאור זה נכתב בהסתייגות משום שהוא תלוי במספר הבדיקות שבוצעו בכל מדינה. אלא שכעבור חודשים מעטים עלה מספר הנדבקים לנפש לערכים דרמטיים. ישראל נכשלה בבלימת ההדבקה, וברקע החשש הרב מפני אי־ספיקה של מערכת הבריאות והתפשטות מואצת של הנגיף לקראת תקופת החורף התקבלה בערב ראש השנה (אמצע ספטמבר) ההחלטה על סגר שני, ולקראת סוף השנה האזרחית הוחלט על סגר שלישי. בתקופת הסגר השלישי הפגינה מערכת הבריאות תוצאות חיוביות יוצאות דופן בחיסונה של האוכלוסייה.

עם המדינות שהצליחו להתמודד היטב עם בלימת ההדבקה (על פי מחקרי השוואה בינלאומיים) נמנות (נכון ל־24 בספטמבר 2020): אוסטרליה, אוסטרליה, אסטוניה, גרמניה, הונגריה, יוון, יפן, לטביה, ליטא, נורווגיה, ניו זילנד, סלובקיה, פינלנד, קוריאה הדרומית, קנדה. להלן תרשימים משווים בין מדינות אשר מדיניות ההתמודדות שלהן עם המגפה מצליחה, מדינות שהצלחתן בהאטת ההתפרצות חלקית ומדינות שנכשלו בעצירתה וחייבות לעשות שינויים במדיניותן.

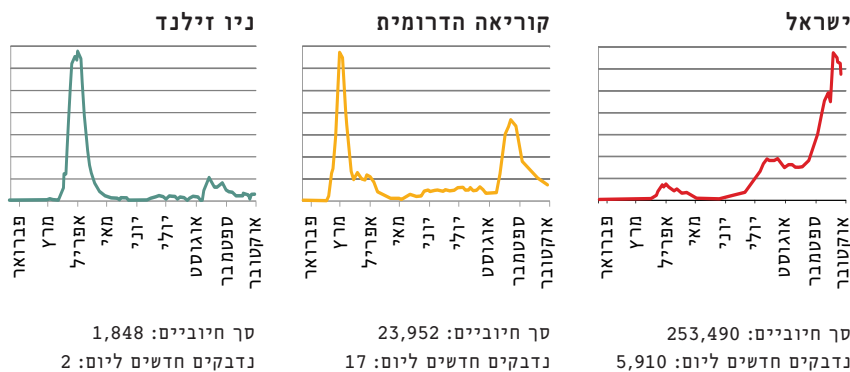
תרשים 1

מספר המדינות בכל אחת מן הקטגוריות, לפי היעילות של מדיניותן בעצירת ההתפרצות



תרשים 2

דוגמאות למדינות לפי מידת היעילות של מדיניותן בעצירת ההתפרצות



מקור (לשני התרשימים): EndCoronavirus.org

מנקודת המבט הכלכלית, למגפת הקורונה השפעות קשות מאוד על הפעילות הכלכלית ועל התעסוקה. על פי נתוני הדוחות הלאומיים של הלמ"ס,³ לקראת סוף שנת 2020 ישראל כבר נמצאת במיתון עמוק: למעט הצריכה הציבורית, כל שימושי התוצר⁴ התכווצו ברבעון השני של 2020. הגורם העיקר לפגיעה בפעילות העסקית במשק הוא הירידה בביקוש. לפי זה, תחזית הירידה: בייצוא – 27.8%–; בצריכה הפרטית – 44.3%–; בהשקעה בנכסים קבועים (בנייה למגורים) – 40.3%–; בהשקעה בנכסים קבועים בענפי המשק – 25%–. בשיאו של המשבר עד כה (דצמבר 2020) עמד שיעור הבלתי מועסקים⁵ על 20.2%; באוגוסט הוא עמד על 13.1%. נכון לעתה (דצמבר 2020), הירידה השנתית המוערכת בתוצר תהיה ב-7%, ההשקעה בנכסים קבועים תפחת ב-8.5%, הייצוא יפחת ב-6.5% ביחס ל-2019, ושיעור האבטלה יעמוד על 13.6%.

דוגמאות למדיניות שהצליחו להתמודד כלכלית היטב עם המשבר, טוב מישראל (במונחים שנתיים של ירידה צפויה בתמ"ג): אוסטרליה, אירלנד, אסטוניה, דנמרק, יפן, לטביה, ליטא, נורווגיה, פינלנד, קוריאה הדרומית, רוסיה, שווייץ.

סביר להניח כי עצם הפגיעה הבריאותית באוכלוסייה, בפעילות העסקית ובתעסוקה הייתה בלתי נמנעת. ואולם מידת הפגיעה הושפעה מאוד מההחלטות שנקבעו בתוכניות הממשלה ומאופן יישומן. בנקודת זמן זו (דצמבר 2020), ראוי וחשוב לחקור את צעדי המדיניות כדי לאפשר תיקון מבוסס בהמשך.

בין ההחלטה על הסגר הראשון לבין התפרצות המחלה שהובילה להחלטה על הסגרים השני והשלישי לא התקיים תהליך מובנה ברמה לאומית של תחקיר והפקת לקחים. אומנם התקיימו יוזמות תחקיר נקודתיות על ידי גופים שונים, אך אלו לא נוהלו כחלק מתהליך מובנה של הערכת מדיניות לאומית הכוללת את כל הגופים המעורבים בהתמודדות עם המגפה.

3 חשבונות לאומיים, הלמ"ס, 16.9.2020.

4 במונחי שינוי כמותי ובחישוב שנתי (מנוכה עונתיות).

5 תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות הנגיף קורונה (גל 8), הלמ"ס, 27.8.2020.

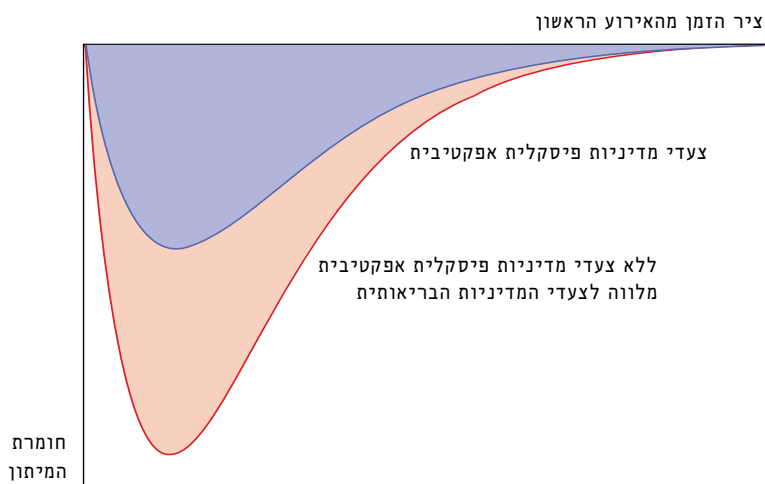
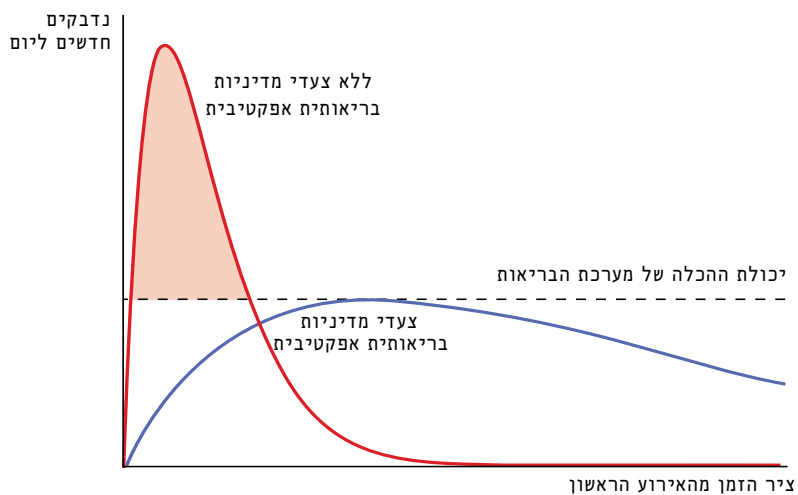
מגפת הקורונה היא אירוע מתמשך וארוך. רמה כה גבוהה של אי־ודאות אובייקטיבית היא נחלתן של כלל מדינות העולם. מומחים מתחומי הרפואה, הכלכלה והחברה אינם תמימי דעים באשר לפתרונות המיטביים לטיפול במשבר, ואנו חיים במציאות שבה הכרחי לאזן בין אינטרסים שונים של בריאות הציבור ובין השלכות כלכליות וחברתיות, שחלקן טרם ידועות לנו. מתוך כך, ניהול משבר הקורונה מאופיין ב"נדנדה בשניים" – הצורך בהתמקדות בנקודת איזון שבין המאמצים לבלימת ההתפשטות של המגפה לבין המחיר הכלכלי והמשקי הכבד הנגזר מהם. ובמילים אחרות, מול מאמצי ההשטחה של עקומת ההידבקות נדרשים מאמצים בו־זמניים ומותאמים להשטחת עקומת המיתון והפגיעה המשקית.

תרשים 3 ממחיש את האתגר שבין השטחת עקומת הפנדמיה לבין השטחת עקומת המיתון הכלכלי. ככל שמאמצי הריסון להשטחת העקומה הפנדמית חריפים וקיצוניים יותר, כך רמת הפגיעה המשקית חזקה יותר. עוד ברור כי גיבוש מדיניות הניהול של משבר מסוג זה הוא תהליך של ניהול סיכונים, השואף, מחד גיסא, לצמצם את הפגיעה בחיי אדם, ומאידך גיסא – לצמצם את התמותה העסקית הנוצרת ממיתון עמוק (ראו סקרי בנק ישראל והלמ"ס בדבר שרידות עסקים⁶), את האבטלה לאורך זמן ואת התופעות המשקיות והחברתיות הנגזרות מכך. לכל אלו נדרשת הערכת מדיניות סדורה ושיטתית.

6 "דוח בנק ישראל 2020", 6.4.2020; "דמוגרפיה של עסקים: שרידות ותנועות של עסקים, 2017–2019", הלמ"ס, הודעה לתקשורת, 21.7.2020.

תרשים 3

אתגר השטחת שתי העקומות: עקומת הפנדמיה ועקומת המיתון הכלכלי



מקור: "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries," World Bank, April 07, 2020

ניהול המשבר

תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג הפוליטי והמקצועי עומדים במוקד הביקורת של מדינות ברחבי העולם. חשוב לומר כי פערים במזכנות ושגיאות אנושיות בתהליך קבלת ההחלטות נמצאו בכל מדינה שהנגיף התפרץ בה. אף שאין בנמצא מחקרים שיטתיים הבוחנים את תפקודן של ממשלות בהקשר של משילות ויכולת תחקור עצמי והערכת מדיניות, דומה כי לא הייתה מדינה שלא עלו בה טענות על כשלים כאלו ואחרים בכל הקשור למדיניות שהוחלט עליה. כשלים בתהליכי קבלת החלטות מדיניות ויישומן הם חלק בלתי נפרד מתפקודן של מערכות גדולות בעת משבר, וטבעי שבתקופה של משבר כה חריג – המערכות לא יתפקדו באופן מושלם.

לצד זאת, על פי פרמטרים אובייקטיביים משקיים וכלכליים⁷, בהקשר של ניהול מגפת הקורונה, עולה כי מדינות מסוימות הגיבו טוב יותר למשבר והשכילו לתכנן, ליישם, לתחקר ולהעריך את המדיניות שקבעו בהתמודדותן עם המשבר.

זאת ועוד, הניסיון ממשברים רבים (כגון משבר הסארס באסיה בשנת 2003 או הוריקן קתרינה בארצות הברית בשנת 2005) מלמד שבסופו של דבר עוצמתם והשפעתם על המדינה הן תוצאה של מוכנותה של החברה וחוסנה. סולידריות רבה, אמון חזק בממשל ומנגנונים איתנים של חברה אזרחית מאפשרים התמודדות טובה יותר עם משברים. החשש מלקיחת אחריות מערער את האמון ואת התיאום בין הארגונים הממשליים השונים ומהווה איום משמעותי על יישום המדיניות הציבורית בעת שמוסדות ציבוריים נוטים לאמץ אסטרטגיות שתכליתן הימנעות מאשמה (Moynihan, 2009). לאמון יש תפקיד מרכזי בהבטחת היציבות של מערכות בירוקרטיות ופוליטיות. אך יחסי הגומלין הקיימים בין המגזר הציבורי לאזרחים, במיוחד במצבי משבר, הם מורכבים, ופעמים רבות מידע רב הנוגע לפעולות או לכוונות עתידיות של המערכת הציבורית אינו גלוי

7 מדדים כגון: Global Factory Activity Eases, Global Public Transit Demand, Manufacturing – Employment Tendency, Consumer – Confidence Indicator, Manufacturing – Production Tendency ועוד על מדדים משווים של ארגון OECD ראו OECD "Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity", June 10, 2020

לציבור או שהוא מועבר אליו דרך אמצעי התקשורת או הרשתות החברתיות בצורה עמומה. עמימות זו עלולה להוביל את הציבור לפרש את המידע לא נכון או בלי שיתעמק בו. מעבר לכך, הציבור עלול לחוש שהמינהל הציבורי נוהג בחוסר שקיפות כלפיו. להיעדר שקיפות יש השפעה משמעותית על תחושות של חוסר אמון, בפרט כלפי מערכות ציבוריות. בישראל הכנסת, כמו גם גופי מינהל ציבורי אחרים, זוכה באמון ציבורי מועט מאוד. סקרים שנתיים מתמשכים מצביעים על ירידה בהערכות של הציבור הישראלי את הביצועים של זרועות הממשל ועל אמון מועט בפוליטיקאים ברמה המקומית וברמה הלאומית (ויגודה-גדות, מזרחי וכהן, 2019).

ואכן, בישראל, מאז פרץ משבר הקורונה, נמתחת ביקורת רבה על תפקודם של מקבלי ההחלטות ברמות השונות, והיא מתגברת ביתר שאת ככל שמצבה היחסי של המדינה מידרדר לעומת מדינות אחרות שנראה היה שהן התאוששו מן המשבר בריאותית וכלכלית טוב בהרבה. החיבור בין המשבר הפוליטי לבין אופן ההתמודדות עם מגפת הקורונה חשף חולשות ניכרות של המערכת הממשלית והאזרחית, והוא גם עלול לאתגר את המשטר הדמוקרטי בישראל. אחד ההיבטים המורכבים של אתגר זה קשור בהפעלה של צה"ל וכוחות הביון של המדינה במסגרת ההתמודדות עם הקורונה (אלרן ואח', 2020). ההיבט האחר הוא מה שמסתמן כירידה דרמטית באמון הציבור במקבלי ההחלטות וצמיחת תחושות ששיקולים פוליטיים צרים ואחרים מטים את החלטות הממשלה.

בניגוד למדינות רבות אחרות ישראל נכנסה למשבר עם נקודת פתיחה גרועה יחסית, מלבד מצבה הכלכלי, כאשר בסממן הפוליטי והמינהלי היא מתאפיינת כדמוקרטיה הלוקה באי־משילות (non-governability) כרונית, בחוסר יציבות פוליטית ובהיעדר תכנון אסטרטגי ארוך טווח (Cohen, 2013, 2016).

וכך, גם אם נתוני הפתיחה הכלכליים של ישראל היו טובים יחסית למדינות רבות אחרות וגם אם מערכת הבריאות שלה, על אף פערים מתמשכים בתקציבה ביחס לנפש, היא בעלת ביצועים מרשימים (טאוב, 2020), מבחינת יכולת המשילות והמסוגלות הניהולית שלה מצבה אינו תקין כלל ועיקר. בין השאר בולט היעדרן של תרבות הערכת מדיניות ושל הטמעת מתודולוגיה לעיצוב ולהערכת מדיניות בעת ניהול אירוע מתמשך. נכון לכתיבת שורות אלו אין בנמצא חקיקה, הנחיה או מדריך ממשלתי לתכנון ולניהול אירוע משברי

מתמשך. במצב זה מקבלי ההחלטות עסוקים בעיקר ב"כיבוי שרפות" ואינם מצליחים לעצב מדיניות המבוססת על תחשיבים ארוכי טווח (כהן, 2011). הם נמנעים מלנהל, לפתח או ליישם תוכניות כוללות וארוכות טווח לשם שיפור מהותי של המציאות. למצב מבני מתמשך זה השפעות ישירות על יכולתם של מקבלי ההחלטות – ברמה הלאומית וברמת השלטון המקומי – לעשות הערכה אפקטיבית של המדיניות שעוצבה לנוכח הנסיבות החדשות של המגפה.

חוקרי מינהל ומדיניות ציבורית מדגישים זה זמן רב את החשיבות שבהערכת מדיניות ציבורית בשלבים שונים ובשיטות שונות. הערכת מדיניות ציבורית היא שלב חשוב בכל תהליך מדיניות ציבורית, ומדינה מתוקנת אינה יכולה לוותר עליו או לראות בו מותרות (Birkland, 2019). חשיבות התחקור וההערכה של המדיניות הציבורית מתעצמת במיוחד במקרי חירום – אסונות טבע (Lin, 2015), התקפות טרור או מצבי משבר אחרים (Boin, Hart, & Kuipers, 2018). ואכן, מדינות מפותחות רבות משקיעות משאבים רבים במוכנות למצבי חירום. חלק מההכנות מתבסס על ההבנה שנדרשת מדיניות ציבורית סדורה בנושא – עוד לפני פריצתו של המצב המשברי (Boin & Bynander, 2014). תהליכי הגלובליזציה והתלות ההדדית בין מדינות הגבירו את הצורך בתיאום בתוך ובין מדינות על מנת לתת מענה למצבים חריגים אלו (Jones & Murphy, 2009), שיכולים לקבל צורה של משברים כלכליים עולמיים (דוגמת המשבר הכלכלי של שנת 2008, משבר הפליטים מהמזרח התיכון באירופה או התפשטות התקפות טרור ברחבי העולם) (Alexander, 2018). התרחשויות גלובליות אלו הובילו זה כבר להבנה שניהול והתמודדות עם משברים הם אחד האתגרים העיקריים הניצבים לפתחן של מדינות מודרניות במילניום החדש (Kapuco & Van Wart, 2006; Kapuco & Garayev, 2011; Boin & Bynander, 2014). על אף ביקורות רבות המושמעות ברחבי העולם על מוכנותן של מדיניות למצבי חירום ועל יכולתן לבצע הערכה בזמן אמת למצבים חדשים (Boin, Hart, & Kuipers, 2018), מדינות דמוקרטיות רבות משקיעות משאבים רבים ביכולתן לתחקר ולהעריך את המדיניות הציבורית לנוכח נסיבות משתנות ולשנות את כיוון המדיניות על פי הבחינה השיטתית והיסודית של תהליכי ותוצאות המדיניות.

מטרתו של מחקר מדיניות זה היא להציע מודל המותאם לממשל הישראלי בכל הקשור להערכת מדיניות ציבורית אפקטיבית לטיפול במשבר לאומי בשעת

אמת. כפי שנראה בהמשך, בישראל אין "תרבות הערכת מדיניות", והדבר מקשה על מקבלי ההחלטות לעשות הערכה אפקטיבית תוך כדי ניהול המשבר ולהיערך בהתאם לנסיבות המשתנות של מגפת הקורונה. בהינתן המעט הידוע לנו כיום על הנגיף קורונה ועל יכולתה של האנושות להתמודד איתו – במציאת חיסון בטוח, תרופות אפקטיביות או פתרונות של חסינות טבעית – סביר כי משבר הקורונה הוא משבר מחזורי, והוא ילווה אותנו לכל הפחות בטווח הזמן הבינוני (כלומר, שנים אחדות).

החשש הוא שבגלל המחזוריות של גלי ההדבקה מתקבעת בקרב מקבלי ההחלטות הבכירים ברמה הלאומית תחושת חוסר אונים, וזו באה לידי ביטוי במשך חודשים ארוכים ב"אסטרטגיה" של סגר הדוק, אכיפה והמתנה למציאת חיסון (סגר-אכיפה-המתנה). הבעיות הללו, שיאתגרו את האפקטיביות של אסטרטגיית סגר-אכיפה-המתנה, משתקפות בצורת ניהול המשבר על ידי מקבלי ההחלטות בישראל לפחות עד סוף שנת 2020.

יתר על כן, לא רק שמומחים מצביעים על איומים פנדמיים פוטנציאליים אחרים, סביר להניח כי בעתיד תתמודד ישראל עם מצבי חירום אחרים – מעשי ידי הטבע או מעשי ידי אדם. לפיכך, ככל שיינקטו בהקדם על ידי מקבלי החלטות פעולות המבססות תרבות של הערכת מדיניות ומודל כוללני ושיטתי להערכת מדיניות ציבורית ולתחקור ברמה הלאומית וברמת השלטון המקומי, כך יגדל הסיכוי שישראל תתמודד בהצלחה עם האתגר המשברי הבא, שבוא יבוא.

מסמך זה בנוי כך: ראשית נסביר מהי הערכת מדיניות ומה חשיבותה במדינה המודרנית. לאחר מכן נסקור את הספרות הרלוונטית לתפקוד הממשלה במצבי חירום. נמשיך בסקירת המתרחש בשלוש מדינות נבחרות, אגב התמקדות ביכולת המשילות והערכת המדיניות של מדינות אלו והקשר של גורמים אלו להתמודדות עם נגיף הקורונה. לאחר מכן נציג את תמונת המצב בישראל בכל הקשור ליכולת המשילות בה וליכולתה לתכנן וליישם מדיניות ציבורית אסטרטגית ואפקטיבית לאורך זמן. לבסוף נציע מודל שיטתי וכוללני של הערכת מדיניות ציבורית בשעת משבר, שאותו אנו ממליצים ליישם מיד בהקשר של משבר הקורונה – אגב התאמתו למערכת הפוליטית והמנהלית הנהוגה בישראל. נחתום את המסמך בסיכום ובמסקנות.

חשיבותה של הערכת מדיניות כחלק מניהול משברים לאומיים דוגמת משבר הקורונה

כל תוכנית היא בסיס לשינויים. אמרה ידועה זו אינה קלישאה אלא היא נובעת מן ההכרה שבמדיניות ציבורית יש תמיד פער בין תכנון לבין ביצוע. ואולם, הערכת מדיניות ציבורית (public policy evaluation) אינה מתייחסת רק לתחקור שלאחר מעשה (Birkland, 2019). היא כלי חשוב – תהליך, ליתר דיוק – המספק למקבלי החלטות את האפשרות לאבחן את כשליה של התוכנית עוד בעת התהוותה, את השינויים שחלו (או אולי יחולו) בנסיבות וגם את התנאים המשתנים, שמחייבים, כמובן, התאמה מחודשת של התוכנית המקורית שעוצבה (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). תהליך חשוב זה זכה להתייחסות בספרות המקצועית עוד לפני עשורים רבים (Palumbo & Nachmias, 1983; Stufflebeam & Shinkfield, 1985) ונלמד עד היום במחלקות למינהל ומדיניות ציבורית במוסדות להשכלה גבוהה בכל העולם (Birkland, 2019). עם זאת, כפי שהספרות בנושא מלמדת, בישראל בלטו בהיעדרם בעבר (אריאן, 1985; דורון, 2006; מזרחי ומידיני, 2006; גל-נור, 2007; כהן ומזרחי, 2010), ועדיין בולטים מאוד בהיעדרם בימינו (כהן ומזרחי, 2017; נחמיאס ומידיני, 2019), תרבות הערכת מדיניות וניהול אסטרטגי ארוך טווח של מדיניות ציבורית ברמה הפוליטית וברמה המינהלית.

הערכה היא פעילות שמטרתה לעשות שתי הבחנות – בין המטרות המוצהרות שלטובתן נקבעו ההחלטות לפעולה לבין מה שהושג בפועל; ובין פעילות יוצרת ערך לבין פעילות חסרת משמעות, כלומר בין המועיל לבין המיותר. במינהל ובמדיניות ציבורית יש להערכה משמעויות ספציפיות יותר. הגישה המסורתית למדיניות ציבורית רואה בהערכת המדיניות שלב מהותי בתהליך המדיניות הציבורית, שיש בו גם שלבים נוספים (למשל, השלב של עיצוב המדיניות או השלב של יישומה). שלב זה של הערכת המדיניות עניינו דיווח המידע לקובעי המדיניות ולבעלי עניין אחרים. כאן הערכת מדיניות אמורה להיות המנגנון השיטתי לניטור ולדירוג התערבויות ממשלתיות מתמשכות או נקודתיות כך ששחקנים ממשליים (למשל, פקיד הדרג המקצועי או נבחרי ציבור) או חוץ-ממשליים (למשל, אמצעי התקשורת או החברה האזרחית) יוכלו לוודא כי הפעילות הציבורית אכן מצליחה להשפיע בצורה הטובה ביותר ולהגדיל את הרווחה החברתית. הערכת מדיניות

היא אומדן של היכולת, השווי והערך של הפעולה, התוכן, הניהול, התפוקה וההשפעות של התערבויות ממשלתיות מתמשכות או מוגמרות. ברמת הרצוי, אם כן, תכליתה של הערכת מדיניות היא לשפר התנהלות קיימת או עתידית (Araral et al., 2013).

היסוד של כל תהליך הערכה אפקטיבי הוא האי־תלות שלו באינטרסים או בתפיסות מוקדמות. במישור הנורמטיבי – מבחינת הרצוי – הערכת מדיניות ציבורית היא אפוא כלי אנליטי הכולל חקר של תוכנית המדיניות ואיסוף כל המידע הרלוונטי, הן על התהליך והן על התוצאה, כדי להעריך את הביצועים של מקבלי ההחלטות השונים בזירת המדיניות (Bickers & Williams, 2001). התהליך חייב להישען על איסוף מסודר של עובדות ונתונים ועל ניתוחם הרציונלי (Nachmias, 1980). הגם שקיימות שיטות וגישות שונות להערכת מדיניות, המשותף לכולן הוא ההישענות על מסגרת תאורטית או מודל תאורטי שקדם להערכה ונקבע עוד בראשית התהליך. בדרך זו אפשר ליישם יסודות מדעיים שיטתיים למחקר ולהערכה. שמירה על עקרונות אלה מאפשרת עקביות, אישוש ושחזור התהליך בידי אחרים.

להערכה יש מאפיינים אחדים המבדילים אותה מכלים אחרים לניתוח מדיניות. ראשית, התמקדות בערכים. הערכת מדיניות מתמקדת בהחלטות שעניין המידה שבה המדיניות או התוכנית נתפסות כרצויות ובעלות ערך. בראש ובראשונה הערכת מדיניות מסייעת בהגדרת הערך או התועלת החברתית של המדיניות והיא אינה עוסקת באיסוף מידע גרידא. הערכה שונה מפעולות דומות, כגון בקרה. בקרה עוסקת בעיקר בעובדות, ואילו הערכה מוסיפה למשוואה גם את הערכים; בקרה עונה על השאלה "איך ומדוע קרו תוצאות מדיניות זו?", ואילו הערכה עונה על השאלה "אילו ערכים הגיעו לכדי מימוש בתוצאות מדיניות זו?". שנית, בין העובדות והערכים מתקיימת זיקה של תלות. הערכת המדיניות תלויה בעובדות כפי שהיא תלויה בערכים. על תוצאות המדיניות להיות תוצר של פעולות שנעשות כדי לפתור בעיה מסוימת. מכאן שבקרה היא תנאי מוקדם של הערכה. שלישית, על הערכת מדיניות להיות בעלת אוריינטציה להווה ולעבר. הערכה סוקרת לאחור, והיא נעשית לאחר שהפעולות בוצעו (לאחר מעשה). המלצות, לעומת זאת, ינוסחו לפני שהפעולות בוצעו (לפני מעשה). רביעית, הערכת מדיניות מתאפיינת ב"ערכים כפולים", משום שניתן לראות בערכים גם

מטרות וגם אמצעים. כלומר, ערכי המדיניות הם ערך לעצמם, אבל הם גם יכולים לשמש אמצעי להיווצרותם של ערכים נוספים.

הערכת מדיניות יכולה לבוא בזמנים שונים ולטובת מטרות שונות (Nachmias, 1979). אומנם יש המציבים אותה כשלב השלישי בתהליך המדיניות (לאחר עיצוב המדיניות ויישומה בשטח), בנימוק שבאמצעות ממצאי התחקור של הערכת המדיניות ניתן לשפר גם את היישום וגם את עיצוב המדיניות. אלא שחוקרי מינהל ציבורי נוטים היום לדחות גישה מצמצמת זו.

מאחר שהתהליכים לקביעת המדיניות הציבורית נמשכים זמן רב ומושקעים בהם משאבים רבים – האם הערכה המתבצעת רק בתום התהליך היא ההערכה האפקטיבית והיעילה ביותר? האם לא עדיף לעשות את הערכת המדיניות בשלבים מוקדמים יותר? שאלות אלו מקבלות משנה תוקף במצבי משבר מתמשכים.

אכן, הערכת מדיניות ציבורית יכולה לבוא כשלב מקדים, בתהליך מתמשך ולאחר מעשה. ניתן לבצע הערכה כשלב מקדים (before-action review) ובמטרה לנבא ולעשות הערכה מוקדמת של ההשפעות והתוצאות של המדיניות המוצעת על מנת להזיין לתוך תהליך קביעת המדיניות. בשלב זה הערכת המדיניות היא כלי בידי מתכנני המדיניות לבחירה מושכלת ושקופה בין חלופות, עוד בטרם עיצוב המדיניות הציבורית. ניתן לבצע גם הערכה מתמשכת (during-action review). מטרתה: זיהוי השפעות הביניים ותוצאות המדיניות בעת תהליך היישום של המדיניות. שימוש בגישה זו מאפשר התאמה, תיקון וכוונון מחדש של עיצוב המדיניות או אפילו של הטמעתה. לבסוף, ניתן גם לבצע הערכת מדיניות שלאחר מעשה (after-action review). היינו, אמידה של המטרות שהושגו, של הצעדים שבוצעו ושל השפעות יישום המדיניות. למשל, בהקשר של משבר הקורונה, מקבלי ההחלטות יכולים לבחון בדיעבד אם המדיניות שננקטה בכל הקשור לבידוד חברתי אכן השיגה את מטרותיה ולאמוד את הישגיה השונים בנושא. כאן יישאלו השאלות באיזו מידה מטרות המדיניות הושגו, והאם אכן יש קשר בין המטרות שהושגו לבין המדיניות שננקטה או שמא ישנם גורמים אחרים שעשויים להסביר את השינוי (Fischer & Miller, 2017).

הערכת מדיניות אינה מוגבלת לבחינה שיטתית של תוצאות חקיקה או של החלטות ממשלה אלא לרמות ניתוח שונות. נדרשת אפוא התאמה של מודל

הערכה לכל רמת ניתוח בפני עצמה. מדיניות ציבורית היא תחום רחב, העוסק במגוון גדול של נושאים. לפיכך הערכתה יכולה להתבצע בארבע רמות: ברמת התוכנית, ברמת הארגון, ברמת הקהילה וברמת המדיניות (Harris, 2016).

ה ע ר כ ה ב ר מ ת ה ת ו כ נ י ת

הערכה יכולה להתבצע ברמת הפרויקט או התוכנית, שכן ארגונים וסוכנויות עשויים להגשים את המשימה הכוללת של הארגון באמצעות פרויקטים עצמאיים שכולם יחד מרכיבים את התוכנית. הערכת התוכנית מתבצעת באמצעות הערכה של תהליך ההטמעה ביחס למדדי התוכנית שנקבעה בעוד מועד.

ה ע ר כ ה ב ר מ ת ה א ר ג ו ן

הערכה עשויה להתייחס גם לארגון הזקוק להתפתחות משלו על מנת לספק שירותים נחוצים. הערכת הארגון קשורה בהערכת מסוגלותו ליישם את התוכנית האסטרטגית שלו ובהערכת מערכות היחסים שלו עם ארגונים אחרים. פיתוח ויישום מדיניות המתרחשים ברמה הארגונית עשויים אף הם להיות הבסיס להערכה.

ה ע ר כ ה ב ר מ ת ה ק ה י ל ה

מידת המעורבות של הקהילה בפרויקטים, בתוכניות ובמתן שירותים עשויה להיות חלק מהערכה, כמו גם הנורמות החברתיות של הקהילה. שימוש בתורת הארגון הקהילתי כבסיס להערכה, המידה שקהילות אימצו רעיונות חדשים, עוצמת הרשתות החברתיות וההון החברתי בקהילה – כל אלו עשויים להיות מרכיבים קריטיים בהערכה. בהקשר של משבר הקורונה אנו רואים חשיבות גדולה מאוד בשילוב השלטון המקומי בתהליך של הערכת המדיניות של הקהילה.

ה ע ר כ ה ב ר מ ת ה מ ד י נ י ו ת

הערכת מדיניות ברמות המקומית והלאומית מתבצעת לרוב על ידי ארגונים שיש להם יכולת לתאם, לאסוף ולנתח כמויות גדולות של נתונים מעבר לתחומי השיפוט העירוני (לדוגמה – הלמ"ס, רשות התעסוקה, המשטרה, משרד הבריאות). הערכת המדיניות מאפשרת לבחון את אופן השגת היעדים ומימושם,

להתבונן מחדש במצב ולבחון מחדש את היעדים ואת המטרות של כלל מוסדות המדינה.

למרות חשיבותה וחיוניותה של הערכה שיטתית של המדיניות, היא אינה שכיחה בכל המדינות או בכל מוסדות הממשל שלהן. להיעדר הערכת מדיניות ציבורית, או לקיומה החלקי, יש כמה סיבות עיקריות. להלן נעמוד על החשובות שבהן.

(1) משאבים

על מנת לקיים הערכה אפקטיבית יש צורך, בין היתר, במידע ובנתונים מהימנים. מורכבותם של תהליכי המדיניות הציבורית מקשה הן על איסוף כל הנתונים בזמן אמת והן על עיבודם. מדיניות ציבורית היא לפעמים כל כך מקיפה, ארוכת טווח ויקרה בתקציביה, עד כי התחקות אחר כלל התהליכים שמתרחשים במסגרתה נעשית משימה יקרה מדי. בנוסף, הערכת מדיניות ותחקור ברמות השונות הם מוצר ציבורי. ברגע שאלו מושגים – כלל הציבור נהנה מהם, אם תרם ליצירתם אם לאו.

אלא שלמוצר ציבורי זה יש עלויות. הערכת מדיניות כוללתית ושיטתית מחייבת משאבי תקציב, זמן, ידע וכוח אדם. בהיעדר משאבים אלו, מקבלי החלטות נוטים לצמצם את תהליכי ההערכה או אף לבטלם כליל. הגיוני להניח אפוא כי ההסבר לאי־ביצוע תחקיר עד כה לא טמון רק בהיעדר תרבות ובחובה לתחקור ולהערכת מדיניות בעת משבר. הוא טמון גם בנטל המשאבים הנדרשים כדי לקיימו. ואולם בטווח הארוך, אי־השקעה בשלב מהותי זה של מדיניות ציבורית עלולה להוביל להקצאה גדולה יותר של משאבים שהיו יכולים להיחסך.

מקבלי החלטות נוטים להקצות משאבים לתהליכים שהם "מוחשיים" בעיני הציבור, כדי להראות עשייה ואפקטיביות (Zalmanovitch & Cohen, 2015). עבור פוליטיקאים, פרויקטים "מוחשיים" מחזקים את אמון הבוחרים בהם ואת סיכויי היבחרותם (Downs, 1957). עבור בירוקרטים ממונים, פרויקטים "מוחשיים" מקילים על הארגון להצדיק מתן תקצוב ציבורי עודף (Niskanen, 1971) ומחזקים את המוניטין של המשרד או של הסוכנות המבצעת (Wæraas, 2014). תהליכי הערכת מדיניות ציבורית, לעומת זאת, אינם מוחשיים, ובמרבית המקרים הציבור אינו ער לחשיבותם או לקיומם, וודאי שאינו מעלה את הדרישה מצידו למקבלי ההחלטות לספקם.

(2) ע מ י מ ו ת

על מנת להעריך נכונה את המדיניות הציבורית יש צורך בהגדרה מוקדמת ומוסכמת מראש של ההישגים המתוכננים ושל המדדים שלפיהם הם נבחנים. כאשר זו אינה ברורה לחלוטין, קשה להעריך או לקבוע באיזו מידה הושגו היעדים. אינטרסים אישיים וארגוניים עשויים לעודד מקבלי החלטות להגדיר את מטרות המדיניות הגדרה כללית ועמומה. הגדרה שכזו תאפשר להם לטעון מאוחר יותר כי השיגו את מבוקשם, בלי קשר למידת האפקטיביות של התוצאות, ואף לטעון, במקרים שהתוצאות גרועות, כי מיישמי המדיניות בשטח לא פעלו כמצופה (Weaver, 1986). כפי שספרות היישום הראתה זה כבר, לעמידות זו פוטנציאל רב ליצירת פער בין הכוונות של הפוליטיקאים לבין הפרקטיקות שנקטו בסופו של יום מיישמי המדיניות (Lipsky, 2010). במשבר הקורונה לא הוגדרו מדדי תוצאה ברורים לכל אחת מהחלטות המדיניות שהתקבלו, ומכאן הקושי להעריך. במקרים הספורים שבהם כן הוגדרו מדדים, הם נגעו להיבט הרפואי בלבד, ללא התייחסות לממדים כלכליים, חברתיים או אחרים.

(3) ח ו ס ר ב ה ס כ מ ה ו ב ש י ת ו ך פ ע ו ל ה

הערכה כוללת, מעמיקה ומקיפה מחייבת שיתוף פעולה בין המעורבים בתהליך המדיניות ובין מי שנמצאים שם כדי להעריכם. בלי שיתוף פעולה כזה לא יועברו נתונים מלאים ומהימנים ולכן לא יהיה אפשר לנתחם ולהבינם כראוי. תוכניות של הערכת מדיניות ותחקור ארגוני ולאומי עשויות שלא להתאים לתחום המדיניות שעל הפרק בשל חוסר הסכמה או חוסר שיתוף פעולה בין השחקנים השונים. מקבלי החלטות שונים עשויים שלא להסכים על הנחות יסוד ואף להטות את תהליך ההערכה לנושאים, לתחומים ולתקופות שונות ככל שהדברים ישרתו את מטרותיהם (May & Winter, 2009). כך לדוגמה, פוליטיקאים יכולים להחליט כי תהליך הערכת המדיניות לא יכלול את השפעתם הספציפית של נבחרי ציבור על התהליך ובמקום זה למקד אותו בדרג המיישם בלבד. גם בירוקרטים יכולים להטות את תהליך הערכת המדיניות או התחקור הארגוני לתקופה ספציפית, שבה אחרים ביצעו את תפקידם, על מנת לצמצם את הביקורת שעלולה, אולי, להיות מכוונת כלפיהם. יש גם מצבים שבהם גורמים בעלי אינטרס מנסים להסתיר חלק מהנתונים מחשש שיתגלו מחדלים. במצב שתמונת המידע אינה שלמה במישור העובדתי, מלאכת ההערכה מורכבת שבעתיים.

תחקור והערכת מדיניות של ממשלות במצבי משבר

משבר הוא חריגה מן המהלך השגרתי, והוא נגרם משינויים פנימיים או חיצוניים. חריגה כזו יכולה להיות פתאומית או תוצאה של הידרדרות הדרגתית, הזנחה או התעלמות מסימנים מקדימים (Boin, 2005). לעיתים משבר יכול להיגרם מאסון או ממצב חירום, היינו בעקבות התרחשות טבעית או כתוצאה ממעשה ידי אדם, שיש להם תוצאות לא רצויות – בעיקר נזק גדול לרכוש, אובדן חיי אדם או שניהם יחד (Perrow, 2011) – שיוצרות מצב לא צפוי או צירוף של התרחשויות המחייבות תגובה מיידית או מתן סיוע במועד. מצב חירום הוא מצב שמקבלי החלטות תופסים אותו כבעל שלושה מאפיינים הכרחיים:

(1) יש בו איום על אחד או יותר מערכי היסוד של החברה שבה הוא מתרחש או סיכון לפגיעה בהם;

(2) ההתרחשויות בעת מצב החירום רגישות לזמן. כלומר, יש דחיפות לתחילת הטיפול באירוע, והטיפול חייב להסתיים בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר מתחילתו;

(3) הוא לוקה בחוסר ודאות בגלל ההתרחשות המפתיעה ובשל הקושי לתאר במדויק את המצב הנוכחי או לחזות את תוצאות ההחלטה שעל הפרק או את המצב העתידי הקרוב, בשעה שכל אלה מיועדים למנוע את התפשטות האירוע או את תוצאותיו (Pauchant & Mitroff, 1992; Stern, 1999).

בעשורים האחרונים מדינות רבות חוות אסונות טבע (Lin, 2015), מקרי חירום, התקפות טרור ומצבי משבר אחרים (Boin, Hart, & Kuipers, 2018). תהליכי הגלובליזציה והתלות ההדדית בין מדינות (Albala-Bertrand, 2007) הגבירו את הצורך בתיאום בתוך ובין מדינות על מנת לתת מענה למצבים חריגים אלו (Jones & Murphy, 2009; Boin & Bynander, 2014). דוגמאות נפוצות למצבי משבר גלובליים אלה הם המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2008, משבר הפליטים מהמזרח התיכון באירופה והתפשטות התקפות טרור ברחבי העולם (Alexander, 2018). התרחשויות גלובליות אלו הובילו זה כבר להבנה שניהול והתמודדות עם משברים הם אחד האתגרים העיקרים הניצבים לפתחן של מדינות מודרניות במילניום החדש (Kapucio & Van Wart, 2006; Boin & Bynander, 2014).

מה עושים אחרים? סקירת ניהול המשבר בארצות הברית, בריטניה ובשוודיה

תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג הפוליטי והמקצועי באשר להתנהלותן של ממשלות מול מגפת הקורונה עומדים במוקד הביקורת של חוקרים ושל פובליציסטים במדינות שונות ברחבי העולם. חוסר מוכנות ושגיאות בתהליך קבלת ההחלטות התגלו בכל מדינה שהנגיף התפרץ בה. אף שאין בנמצא מחקרים שיטתיים הבוחנים את תפקודן של ממשלות בהקשר של משילות, של יכולת תחקור עצמי ושל הערכת מדיניות, דומה כי אין מדינה שלא צצו בה טענות על כשלים כאלו ואחרים בכל הקשור לתחקור ולהערכת מדיניות בתחומים אלו. אכן, כשלים הם חלק בלתי נמנע בתפקודן של מערכות גדולות, וסביר שבתקופה של משבר מתמשך לא כל המערכות יתפקדו באופן מושלם. עם זאת, בכל הקשור ליכולת המשילות, ניהול המשבר והערכת המדיניות הציבורית – דומה כי גם אם ננקטו צעדי מדיניות דומים במדינות השונות בתחילת הגל הראשון (כגון השימוש בסגר), מדינות מסוימות הגיבו למשבר טוב מאחרות על ידי שינוי בתוכניות ההתערבות שננקטו (פיסקליות ורפואיות). הדבר ניכר בעת בחינה השוואתית של פרמטרים תוצאתיים אובייקטיביים.

השוואת המתרחש בעולם המערבי למדינות אסיה מחזקת את הטענה שיכולת משילות ותחקור מדיניות מקילה על התמודדות עם מצב משברי מתמשך. למדינות רבות באסיה יש רמת מוכנות והיערכות גבוהות יותר בהתמודדות עם נגיפים, בעיקר הודות ללקחי ההתמודדות בעבר עם מגפות דומות. את הפער המסתמן (נכון לכתיבת שורות אלו) בין הצלחתם של הצעדים המהירים שנקטו מרבית מדינות מזרח אסיה לבין המדיניות המזגגת של אחדות ממדינות המערב ניתן גם להסביר במידת צייתנותם של האזרחים להוראות הממשל. הממשלות במדינות מזרח אסיה, ברובן, ריכוזיות יותר, ומקבלי ההחלטות יכולים לנהל את המשבר המתמשך בלי לחשוש מנפילת הממשלה או מלחצים ציבוריים של מגזרים במשק או של קבוצות בחברה. ואולם הפרקטיקות והתרבות הפוליטית במדינות אלו פחות רלוונטיות להשוואה לממשל הישראלי, שהוא דמוקרטי יותר באופיו מכמה ממדינות אלו.

להלן נסקור בקצרה את ההתרחשויות המרכזיות הרלוונטיות לדיונונו בשלושה מקרים חשובים ומעניינים במדינות בעלות שיטות ממשל שונות: ארצות הברית, בריטניה ושוודיה. בחרנו במדינות אלו, בין היתר, בשל חשיבותן כמדינות מפותחות ובשל השוני היחסי בתגובות של ממשלותיהן בטיפול במשבר נגיף הקורונה.

ארצות הברית

נכון לאוקטובר 2020, ארצות הברית מציגה עלייה חדה ומתמדת במספר הנדבקים בנגיף קורונה (Worldometers, 2020). התמודדותו של הממשל האמריקאי עם המגפה רלוונטית מאוד לעניינו, בייחוד משום שארצות הברית היא מעצמה עולמית שעני העולם נשואת אליה לעיתים קרובות בחיפוש אחר פתרון לבעיות החברה האנושית בכללה. באופן עקרוני, המקרה האמריקאי משקף מצב של מחסור במדיניות עקבית, שאמורה להיות מבוססת על החלטה אסטרטגית או על הערכת מדיניות סדורה.

בתחילה, כמו מדינות רבות אחרות, היסס הממשל לנקוט צעדים שיאטו את הצמיחה במשק כאמצעי להתמודד עם התפשטות הנגיף. ככל שהתבררו שיעורי התחלואה הגבוהים במספר מוקדי התפרצות, ונכון לסוף מרץ 2020, הממשל כבר ננקט אמצעים נוקשים יותר במטרה להגביל את התפשטות הנגיף. עם זאת, כאשר מעריכים את מדיניות הממשל האמריקאי כלפי האפשרות שהמשבר יתמשך וכלפי השלכותיו הבריאותיות והכלכליות, יש להביא בחשבון את תוצאות הבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2020, אשר השפיעו אף הן על תהליכי קבלת ההחלטות.

מקרה ההידבקות הראשון בנגיף קורונה בארצות הברית אירע ב־27 בינואר 2020 (Moon, Yan, & Christensen, February 28, 2020). יומיים לאחר מכן, ב־29 בינואר, הוקם כוח המשימה של הבית הלבן להתמודדות עם הנגיף (The President's Coronavirus Task Force), בראשות סגן נשיא ארצות הברית, שכלל גורמי מקצוע וממשל בכירים (The White House, January 29, 2020). כבר בחודש פברואר החל הממשל לבצע בדיקות לאיתור נשאי נגיף קורונה (Centers for Disease Control and Prevention, February 6, 2020). ב־29 בפברואר, יומיים לאחר שהנשיא דונלד טראמפ הצהיר על ארצות הברית כבעלת רמת סיכון נמוכה (Galea, February 27, 2020), דווח על מקרה המוות הראשון בה

שיוחס לנגיף קורונה (Centers for Disease Control and Prevention, February, 2020).

אף שקשה מאוד לנתח את המתרחש במעצמה גדולה ומורכבת זו, התבוננות מבחוץ על המתרחש בארצות הברית מעלה תמונה של חוסר במדיניות אחידה ושיטתית וחוסר ביכולת הערכת מדיניות אפקטיבית בין רמות הממשל השונות – במיוחד ברמה הפדרלית. המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (CDC – Centers for Disease Control and Prevention) הם סוכנות של מחלקת הבריאות ושירותי האנוש של ארצות הברית. תפקידיה של הסוכנות: שמירה על בריאות הציבור ועל בטיחותו על ידי מתן מידע לשיפור יכולת קבלת ההחלטות בתחום הבריאות וקידום בריאות הציבור באמצעות שיתוף פעולה עם מחלקות הבריאות של מדינות וארגונים אחרים. במהלך משבר הקורונה סוכנות זו היא פועלת כגורם מקצועי בתחום בריאות הציבור, והיא מעניקה המלצות לממשל הפדרלי המרכזי. ב־7 במרץ 2020 הזהירה הסוכנות מפני הצפת מערכות הבריאות במדינה עקב התפשטות נגיף הקורונה, שעלולה להוביל למתן מענה חסר לאוכלוסייה וכתוצאה מכך למקרי מוות שהיו יכולים להימנע. יומיים לאחר מכן ביטא הנשיא טראמפ בציוץ בחשבון הטוויטר שלו את התנגדותו להטלת הגבלות כלכליות והקל באיום שבנגיף הקורונה (Donald Trump, Twitter, March 9, 2020). בניגוד גמור לציוץ זה, ב־11 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על נגיף הקורונה כפנדמיה בעקבות התפשטותו ל־114 מדינות ברחבי העולם ולכל היבשות מלבד אנטרקטיקה (World Health Organization, March 11, 2020).

ב־13 במרץ 2020 החל הממשל האמריקאי להטיל הגבלות תנועה ונסיעה למדינות רבות מחשש להידבקות אזרחים בנגיף (Department of Homeland Security, March 13, 2020). באותו יום הכריז הנשיא טראמפ על מצב חירום לאומי והפשיר 42 מיליארד דולר לצורך סיוע למדינות ארצות הברית. הממשל הדגיש כי מצב החירום נועד להקצות משאבים למערכת הבריאות שנמצאת בחזית המאבק בנגיף. שלושה ימים אחר כך, ב־16 במרץ, פרסם הבית הלבן סדרת הנחיות חדשה בכותרת "15 ימים להאטת ההתפשטות" (15 Days to Slow the Spread). ההנחיות התבססו על המלצות המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (The White House, March 13, 2020). ביקורות רבות הושמעו מצד מומחים בתחום בריאות הציבור על המדיניות המקילה מדי של ממשל טראמפ, שעלולה, לדעת מבקריו, לעלות בחיי אדם רבים (Blake, March 30, 2020).

כחודש לאחר הכרזת ממשל הנשיא טראמפ על מצב חירום לאומי פורסמה ב־17 באפריל תוכנית ליישום אסטרטגיית יציאה ממשבר הקורונה מתוך הדגשת האחריות של מושלי המדינות במיגור המגפה (Hohmann & Alfaro, April 17, 2020). בחודשים מרץ ואפריל החל הממשל האמריקאי להפעיל פרקטיקה של סגר במדינות ובערים מסוימות בתוך ארצות הברית. בסוכנות הידיעות רויטרס דווח ב־27 במרץ כי מספר הנדבקים בנגיף הקורונה חצה את רף ה־100 אלף איש (Reuters, March 27, 2020). בסמוך לכך, לנוכח עליית התחלואה בעיר ניו יורק, פרסם הבית הלבן הודעה שכל מי שביקר בעיר חייב להכניס את עצמו לבידוד למשך 14 יום (The White House, March 25, 2020). באותו היום אישר הסנאט האמריקאי חבילת הטבות למשק בסך 2 טריליון דולר (Snell, March 26, 2020). הממשל האמריקאי הסמיך את ראשי המדינות השונות להטיל סגר על האוכלוסייה (stay-at-home order) לפרקי זמן מוגבלים (Norwood, April 3, 2020). הממשל הפדרלי אומנם הציע מתווה מדיניות כללי, אולם לא נקבעה אסטרטגיית יציאה פרטנית סדורה מן המשבר של כל מדינה ומדינה, למרות הענקת הסמכות לקביעת מידת האכיפה של שלבי היציאה מן המשבר למושלי המדינות.

ב־2 באפריל 2020, בהנחיית הנשיא טראמפ, פרסמה הסוכנות המרכזית לשירותי בריאות (Centers for Medicare & Medicaid Services) הנחיות נוספות לעוסקים בענף הסייעוד, בכלל זה החובה לעטות מסכה (Centers for Medicare & Medicaid Services, April 2, 2020). ב־11 באותו החודש פרסמה סוכנות הידיעות רויטרס כי ארצות הברית זינקה לראש רשימת התמותה העולמית מן הנגיף (Shumaker, April 11, 2020). מספר ימים לאחר מכן, ב־19 באפריל, הודיעה הסוכנות המרכזית לשירותי בריאות על תוספת הגבלות חדשות על עובדי הסייעוד (Centers for Medicare & Medicaid Services, April 19, 2020). כ־10 ימים לאחר מכן חצה מספר הנדבקים בארצות הברית את רף המיליון אנשים (Jeffery, April 28, 2020), מה שהוביל, בין היתר, להכרזה של הנשיא טראמפ בסוף אותו חודש על הקמת ועדה פדרלית לבטיחות ואיכות הטיפול בבתי אבות (The White House, April 30, 2020).

מבחינת גיבוש המדיניות הציבורית והוצאתה אל הפועל, הממשל האמריקאי אימץ במאי 2020 תוכנית להשטחת עקומת ההדבקות (US Department of Defense, Coronavirus: Operation Warp Speed). תוכנית זו כורכת שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בניסיון להאיץ, עד ינואר 2021, את

הבדיקות ואת האספקה, הפיתוח וההפצה של חיסונים בטוחים ויעילים, כולל אבחונים וטיפולים. תוכנית זו באה לאחר צעדים שננקטו בשטח על ידי ארגונים שונים. מסמך של מחלקת ההגנה האמריקאית פירט את המשימה ואת לוחות הזמנים בדרך אל היעד. ניתן לראות בו תוכנית סדורה והצבת לוחות זמנים מוגדרים המונחים על ידי קריטריונים ברורים. סביר להניח כי חוברת זו היא פרי תחקור והערכת המדיניות הציבורית שננקטה עד כה וכי היא בבחינת נקודת אור חשובה בהקשר הנדון כאן.

נכון לאוקטובר 2020, חיסונים רבים אומנם נמצאו בשלבי פיתוח שונים (בעיקר אלו של חברות פייזר ומודרנה), אולם טרם הוכרז על חיסון רשמי מוגמר (Gallagher, September 4, 2020). אפשר שההבדל של כחודש וחצי בין הצעדים שכבר החלו להתבצע בשטח לבין ההכרזה המסודרת והרשמית מצד הממשל האמריקאי על תוכנית מאורגנת ומגובשת לפיתוח חיסון מעיד על זהירות וחשש מצד גורמי הממשל שלא לקבוע בטרם עת אסטרטגיות פעולה מסוימות קודם ללמידה מקיפה של כלל מאפייני הנגיף, משום האי־ודאות האופפת את התפשטותו המואצת באוכלוסייה ואת הנזק שעלול להיגרם מטעות אסטרטגית לא מחושבת. הדיונים הממושכים על פיתוח חיסון לנגיף נפרשו לאורך התקופה הזו, בד בבד עם הדיווח של הנשיא טראמפ על ההשקעה של ממשלת ארצות הברית בחברות פרטיות לצורך פיתוח החיסון לנגיף. ניתן לראות לאורך ציר הזמן שלמרות שלא נמצא עדיין פתרון מוחלט להתמודדות עם הנגיף, הממשל האמריקאי המשיך להשקיע הון עתק בעניין זה. התנהלות זו נבעה ככל הנראה מצורך הולך ומתהווה לתת מענה הולם להתמודדות עם הנגיף, ולא מתוכנית סדורה מראש.

שינוי כיוון ואי־אחידות הוסיפו לאפיין את המדיניות האמריקאית. ב־6 במאי פורסם כי ממשל טראמפ גזז את התוכנית של סוכנות המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (The White House, Guidelines: Opening Up America Again). נראה שהאי־קבלה של ממשל טראמפ את המלצות הסוכנות וגניזתן נובעות מהיעדר אסטרטגיה ברורה ומחוסר במתווה התמודדות מסוג "אד־הוק" מול נגיף הקורונה. מסקנה זו מתיישבת היטב עם עדותם של שישה אנשי צוות של הסוכנות שהתראיינו לערוץ התקשורת CNN שבה הם טענו שהבית הלבן לא סמך על ההמלצות של סוכנות המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן, בניגוד לממשלים של נשיאים קודמים לממשל טראמפ. אלא שאותם עובדי ציבור תהו בגלוי אם המלצותיהם המקצועיות סותרות מטרות מדיניות או שמא הן סותרות מטרות

פוליטיות מסוימות (Kuznia, Devine, & Valencia, May 20, 2020). הייסטין, שביט ושפירו (27 במרץ 2020), שניתחו את אסטרטגיות ההתמודדות של ממשל טראמפ עם נגיף הקורונה, מציינים כי בהתחשב בכך שהנשיא טראמפ קשר את הונו הפוליטי עם ההצלחה הכלכלית של המדינה, סביר שביקש לעכב לזמן ממושך ככל האפשר נקיטת פעולות שעלולות "לערער את השווקים". בדיעבד אפשר לטעון כי גישה זו הפכה את אסטרטגיית הבלימה – קרי, דיכוי ההתפשטות של המחלה – לבלתי אפשרית (נכון לאוקטובר 2020).

בריטניה

מדיניות בריטניה עד אמצע מרץ 2020 הייתה שונה מזו של רוב מדינות העולם. בעוד מרבית המדינות, ובכללן ישראל, נקטו אסטרטגיה של ביטול אירועים המוניים, סגירת מערכת החינוך, סגרים והגבלות על בילוי ופנאי – בריטניה פעלה בתחילת ההתמודדות עם הנגיף נגד הזרם. שבועות רבים הושארו גבולות המדינה פתוחים, לא הוטלו הגבלות על עבודה או על פתיחת עסקים, ומערכת החינוך, כולל מוסדות ההשכלה הגבוהה, נותרה פתוחה. בבסיס האסטרטגיה הבריטית היה הניסיון לגבש "חסינות עדר" ולהמתין עם הצעדים הדרסטיים לגלי המגפה הבאים (בהנחה שיהיו כאלה). הרעיון העומד בבסיס אסטרטגיה זו הוא שלא נאבקים במגפה כבר בתחילתה באמצעות הטלת סגר מוחלט, אלא מבדדים את האוכלוסייה הפגיעה שבסיכון ומאפשרים לאוכלוסייה שבסיכון פחות להידבק בהדרגה ולהחלים מהמחלה, מתוך מחשבה שהנגיף יחדל להתפשט בשל היעדר "מארחים" חדשים. אף שלגישה זו, שרבים ראו בה הימור מסוכן, היו מתנגדים רבים בתוך מערכת הבריאות הבריטית ומחוץ לה, היא הייתה הגישה שרווחה בקרב מעצבי המדיניות הציבורית הבריטית עד אמצע מרץ 2020. נעיר כאן כי באופן עקרוני הממשל הבריטי מאופיין במשילות גבוהה יחסית וביכולת תחקור עצמי טובה. אחת הראיות לכך היא יכולתו לשקול את דרכיו בכל פעם מחדש ולשנות את האסטרטגיה שלו לנוכח תנאי המציאות המשתנים.

ב־31 בינואר 2020, ארבעה ימים לאחר גילוי המקרה הראשון של נשא קורונה בארצות הברית, התגלה בבריטניה המקרה הראשון של נדבק בקורונה. בפברואר החלה ההתפשטות המוקדמת של הנגיף ברחבי הממלכה, ובאותו חודש יידעו גורמי הממשל בבריטניה את הציבור על מדינות אחרות בעולם שהתגלו בהם סימפטומים שהיו חשודים כמזוהים עם הנגיף (Gov UK, Guidance COVID-19).

February 14, 2020). ב־3 במרץ פורסמה תוכנית הפעולה למאבק בנגיף (Gov UK, Coronavirus: Action Plan, March 3, 2020). במסמך זה הוצגו הידע הקיים עד אז על הנגיף, שיטת הפעולה שהמדינה מתכוונת לנקוט למיגורו, הפעולות שעשה הממשל עד כה בהתמודדות עם הנגיף, תוכנית הפעולה והתגובה להתפרצות הנגיף לפי שלבים, תפקידו של הציבור במערך התגובה למיגור התפשטות הנגיף, מה יעשה הממשל בהמשך הדרך כדי להתמודד עם ההתפשטות, חלוקת הסמכויות והתפקידים בין גורמי הממשל בהתמודדותם עם הנגיף וחווית דעת של מומחים.

ב־5 במרץ אירע מקרה המוות הראשון בבריטניה מהידבקות בנגיף הקורונה (BBC News, March 5, 2020). ב־12 באותו החודש פרסם שירות הבריאות הלאומי (United Kingdom National Health Service) הודעה על העלייה בסיכון להיחשפות למגפה מדרגה בינונית לגבוהה (Gov UK, March 12, 2020) ועל הקצאת משאבים גדולים יותר להתמודדות עם הנגיף. ב־13 באותו החודש פורסם כי הבחירות שהיו אמורות להתקיים בשנת 2020 נדחו בשנה עקב ההתפשטות המואצת של הנגיף (BBC News, March 13, 2020). שלושה ימים אחר כך, ב־16 במרץ, פרסם ראש הממשלה בוריס ג'ונסון את המלצות המניעה מהידבקות בנגיף. המלצות אלו כללו, בין היתר, הימנעות מנסיעות לא חיוניות, הימנעות מהתקהלות ובידוד של החשודים בסימפטומים לנגיף (BBC News, March 16, 2020). שירות הבריאות הלאומי הכריז ב־17 במרץ על דחיית כל הניתוחים הרפואיים הלא־דחופים, כדי לפנות מקום ל־30 אלף מיטות בבתי החולים ברחבי המדינה לנדבקים בקורונה (BBC News, March 17, 2020). יום למחרת הכריז הממשל הבריטי על תוספת הקצאה לחסרי בית הנמצאים בסיכון גבוה להידבקות בנגיף הקורונה. ב־18 בחודש הכריז ראש הממשלה ג'ונסון על סגר מלא שיחול על כל בתי הספר בבריטניה החל מיום 20 במרץ ועד להודעה חדשה (Adams & Stewart, March 18, 2020).

עקב ההחמרה במצב בגלל התפשטות הנגיף ברחבי המדינה הכריז בוריס ג'ונסון ב־23 במרץ על החלת הגבלות מגוונות ושונות ברחבי המדינה (Gov UK, Speech, March 23, 2020). צעד זה היה עליית מדרגה לא מתוכננת, שנעשתה ככל הנראה אד הוק, להתמודדות עם התפשטותו הבלתי נשלטת של הנגיף. במסגרת ההגבלות הורתה הממשלה לאזרחים להישאר בבית במשך תקופת ההגבלות, חוץ מיציאה לצרכים חיוניים לפי ההגדרות שקבע הממשל. כמו כן

נאסרו התקלהליות בשטחים ציבוריים אירועים חברתיים (Gov UK Legislation, The Health Protection Regulations 2020). מחד גיסא, ייתכן שהעיכוב בהחלת ההגבלות נעשה מכיוון שהממשל רצה לתת לציבור זמן להתכונן ולהיערך לסגר הצפוי, כמו גם להסתגל לתנאיו החדשים, בלי שתחול חובת קנסות, שעלולה לעורר את התגובה ההפוכה מן הרצוי – התנגדות של הציבור להגבלות בעקבות האכיפה החדשה והפתאומית. מאידך גיסא, ייתכן שפער זה של שלושה ימים בין ההכרזה על ההגבלות לבין החלתן בשטח נבע מחילוקי דעות על רקע מקצועי ו/או פוליטי בין גורמי הממשל השונים בדרגים הגבוהים. החלת תוכנית ההגבלות המקיפה נכנסה לתוקף ב־26 במרץ. התוכנית עודכנה כעבור שלושה חודשים, ב־3 ביולי, בתוכנית חדשה, שהביאה בחשבון את ההתפתחויות בהתפשטות הנגיף (Gov UK Legislation, The Health Protection Regulations, 2020).

ב־27 במרץ פורסם כי עם הנדבקים בנגיף הקורונה נמנו גם בכירים בממשל ובהם ראש הממשלה ג'ונסון (Hartley-Parkinson, March 27, 2020). יומיים לאחר מכן דווח כי הממשל ישגר מכתבי אזהרה ל־30 מיליון משקי בית ברחבי בריטניה על ההחמרה בהתפשטות הנגיף (BBC News, March 29, 2020). פעולה זו לא תוכננה מראש כפי הנראה, והיא נעשתה בתגובה להתפרצות המאיימת של הנגיף, שפגעה גם בלב הממשל הבריטי. ואולם צעד זה יכול להתפרש גם כתגובה ספונטנית המאופיינת בחוסר תכנון אסטרטגי של פעולות התמודדות למיגור האיום מצד הנגיף. בסוף חודש מרץ, בהשפעת ההאצה בהתפרצות הנגיף בעולם, סייע הממשל בהחזרת עשרות אלפי אזרחים בריטים מחו"ל למדינה (BBC News, March 30, 2020). בתחילת אפריל הכריז ראש שירותי הבריאות על התוכנית להגדלת מספר בדיקות הקורונה לאיתור חשודים בהידבקות בנגיף. ב־16 באפריל פורסם כי הסגר הכללי בבריטניה יוארך. בהכרזה נמנו התנאים לתחילת ההקלה בהגבלות על התנועה. מהלך זה נבע מההתפשטות המואצת של הנגיף, שחייבה את הממשל לתגובה מחמירה באמצעות הטלת הגבלות תנועה על הציבור, והוא היה חלק מהניסיון לפקח על התפשטות הנגיף ולהביא להתמתנותה. יומיים לאחר מכן אישרה הממשלה תוספת סיוע של 1.6 מיליארד ליש"ט לרשויות המקומיות.

בתחילת חודש מאי הגיעה בריטניה לראש טבלת מספר מקרי המוות מנגיף הקורונה ביבשת אירופה. לנוכח הנתונים פרסם ראש הממשלה ג'ונסון ב־11 במאי מסמך שפירט את התוכנית לבניית אסטרטגיה חדשה למאבק בנגיף הקורונה.

בהמשך פרסם קבינט הממלכה מסמך שהציג 11 כללים שעל כל אזרח בריטי למלא, ככל שיתאפשר (Gov UK, Guidance, September 9, 2020). ביוני נמשכה ההתמתנות בהתפשטות הנגיף, ואולם ביולי הסתמנה האצה מחודשת. בתחילת יולי הכריז ראש הממשלה ג'ונסון על החלת תוכנית אסטרטגית חדשה ליציאה מהסגר (Gov UK Legislation, The Health Protection Regulations 2020). נכון לסוף דצמבר נראה כי האסטרטגיה לא עמדה ביעדיה, שכן גרף הנדבקים עולה באופן מואץ ומתמיד, כפי שניתן לראות בתרשימים שבאתר האינטרנט הממשלתי של בריטניה (Gov UK, Coronavirus Data). שתי נקודות הזמן שבהן הוצאו לפועל שתי התוכניות האסטרטגיות למאבק בקורונה הן סוף חודש מרץ ותחילת חודש יולי, שהן בדיוק נקודות הזמן שבהן חלה החמרה והאצה בהתפשטות הנגיף. לפיכך מתבקש להסיק כי תוכניות אסטרטגיה ממשלתיות הוצאו במקרה זה לפועל רק לאחר פרוץ האיום באופן ממשי.

שוודיה

המקרה השוודי מעורר עניין רב בקרב רבים בעולם. עם התפרצות הנגיף התבדלה שוודיה מרוב מדינות העולם כשהחליטה שלא לשתק את כלכלתה אלא להסתפק בקריאה לתושבים לשמור על ריחוק פיזי ולהקפיד על היגיינה. בתי הספר ובתי העסק, בכללם ברים ומסעדות, נשארו פתוחים, והתקהלויות לא גדולות לא נאסרו. עד סוף דצמבר 2020 לא הפעיל הממשל השוודי רגולציה אינטנסיבית על האזרחים השוודים. על אף ביקורת רבה שהושמעה ומושמעת כלפי מדיניות זו מפי מי שראו ורואים בה "אסון", יש שטענו כי "המודל השוודי" הוכיח את עצמו כמודל הנכון ולכן קראו לאימוצו בישראל. ואולם ד"ר אנדרס טגנל, האפידמיולוג שעמד מאחורי התוכנית של הסוכנות השוודית לבריאות הציבור (Folkhälsomyndigheten) למאבק בנגיף הקורונה, ואשר במסגרתה נמנעה המדינה מהטלת הגבלות חמורות על התושבים כמו אלה שהטילו מדינות אחרות באירופה ובעולם, אמר בתחילת יוני 2020 כי ארצו הייתה צריכה "לעשות יותר" כדי להילחם בנגיף. בסוף אותו החודש אמר ראש הממשלה סטפן לופבן כי הממשלה תפתח בחקירת הטיפול במגפה (Liman, July 1, 2020). גם כאן נגביל את דיונונו ליכולת המשילות והתחקור העצמי, בלי לדון בנורמטיביות של מודל זה ובהשלכותיו הבריאותיות והכלכליות. נציין כי בשונה מן המתרחש בארצות הברית, בבריטניה ובישראל, המודל השוודי מתאפיין בכך שהדרג

המקצועי הוא שמוביל את עיצוב המדיניות, ואילו הדרג הפוליטי "מתיישר" עם המלצות המומחים גם אם יש בו הסברים שהן קיצוניות באופיין.

ההיבט הרפואי

ב־31 בינואר 2020 אובחן בשוודיה החולה הראשון בנגיף קורונה. למחרת, ב־1 בפברואר, סימנה הממשלה את הנגיף כמהווה סכנה לחברה ופתחה בכך את האפשרות להקצאת משאבים לשם נקיטת צעדים חריגים למניעת התפשטות המגפה (Prime Minister's Office of Sweden, April 6, 2020). לאחר כחודש השלימו הסוכנות לבריאות הציבור והמעבדות המיקרוביולוגיות הקליניות האחרות במדינה את פרויקט הניתוח של כ־300 דגימות. אסטרטגיית המדיניות להתמודדות עם הנגיף בחודש פברואר כללה יידוע אנשים שנכחו באזורים שהתגלו בהם בעלי תסמינים לנגיף והזמנתם לקבלת טיפול מהיר (The Public Health Agency of Sweden, February 26, 2020). ב־25 בפברואר פרסמה הסוכנות לבריאות הציבור השוודית נייר עמדה בנושא הערכת סיכונים למקרי קורונה במדינה. הסוכנות העריכה כי אכן יש סבירות גבוהה לכך שאזרחים שוודים נדבקו בנגיף בעת ששהו מחוץ לשוודיה, אך בה בעת ציינה במסמך כי הסיכון להתפשטות כללית של הנגיף במדינה נמוך. הערכה זו התבססה על נתוני ארגון הבריאות העולמי (WHO) ועל נתוני הסוכנות האירופית לבקרת זיהומים (ECDC), שהצביעו באותה עת על התפשטות מוגבלת של המחלה בהיקף נרחב למדינות מסוימות בלבד, דוגמת קוריאה הדרומית ואיראן וכן אזור צפון איטליה, במקביל לדיווחים של WHO על האטה במספר הנדבקים בסין (The Public Health Agency of Sweden, February 25, 2020).

ואולם במסמך ממשלתי שפורסם כשבוע לאחר מכן נכתב כי דגימות ניתוחי המעבדה הנרחבות של מקרים החשודים בהידבקות בנגיף מלמדות על עלייה באפשרות התפוצה בשוודיה. במסמך זה פורטו הסיכונים שעלולים לגרום להתפשטות הנגיף במדינה, בעיקר כניסה לשוודיה של אזרחים ותיירים שביקרו באזורים נגועים. הערכה זו נעשתה בפברואר, לאחר התגלות המקרה הראשון כאמור ואחרי שהתגלו בפרק זמן זה (כחודש) 13 מקרים חדשים (The Public Health Agency of Sweden, Updating — Risk Assessment for COVID-19, March 2, 2020). גם אם התברר בדיעבד כי ההערכה הייתה שגויה, ועל כך אפשר שיעידו חילוקי הדעות בעניין החלת מדיניותו המקצועית של ד"ר טגנל (Milne),

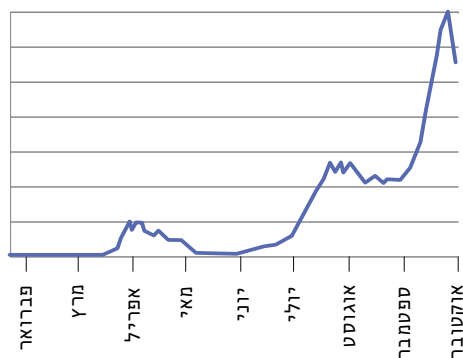
(September 11, 2020), עצם ביצוע הערכות מצב ופרסומן לציבור ברקע האי־ודאות בתקופת פרוץ המגפה מלמד על הליך תקין של תרבות הערכת מדיניות וביקורת עצמית ועל התנהלותו בשקיפות.

בריאיון שנתן ד"ר טגול ב־10 במרץ לתאגיד השידור השוודי SVT הוא הצהיר שהנחת העבודה בהתמודדות עם הקורונה היא שחלק הארי של התפשטות הנגיף בעולם מקורו באיטליה (Bengtsson, March 10, 2020). ואולם בריאיון שנתן כחודש וחצי לאחר מכן, ב־2 במאי, הוא הודה כי במבט לאחור ההנחה של הגורמים המקצועיים וגורמי הממשל הייתה שגויה. מסר דומה שיגר גם מנכ"ל הסוכנות לבריאות הציבור השוודית יוהאן קרלסון בריאיון בתקשורת שפורסם ב־11 ביוני (The Local SE, June 11, 2020). שגיאה זו בהנחת העבודה היא קריטית, משום שהיא משפיעה על הקצאת המשאבים. בד בבד הודאה זו בטעות אומנם מעמידה במבוכה את קובעי המדיניות, אך בה בעת היא גם מעשה של שקיפות, הערכה וביקורת גלויות ושיתופיות, שכן היא לא רק מאפשרת את החשיבה החוזרת החיונית כל כך אלא גם מסייעת בחיזוק האמון של הציבור ברשויות.

ההשוואה של המקרה השוודי עם המקרה הישראלי מעניינת מאוד וממחישה את חשיבותם של התחקור ושל הערכת המדיניות. השקיפות בהודאה בשגיאות אפשרה את הנכונות לתכנון מחדש וליישום מהיר. אומנם עד 24 בספטמבר (טרם תחילת הסגר השני בישראל) שתי המדינות ספגו ירידה דומה בתוצר, אבל יש שונות גדולה בתוצאות הרפואיות: בתחילת ספטמבר 2020 קצב ההדבקה ליום בישראל היה 4,138 נדבקים, ובשוודיה – 298. ב־24 ביוני נרשם שיאו של משבר הבריאות בשוודיה בהתייחס לקצב ההדבקה, אך יישום השינוי במדיניות והתוכניות שפרסמה הממשלה בסוף יוני בהמשך לתובנות חודש מאי הביאו לריסון בקצב ההדבקות ולהפחתה מהותית בתחלואה.

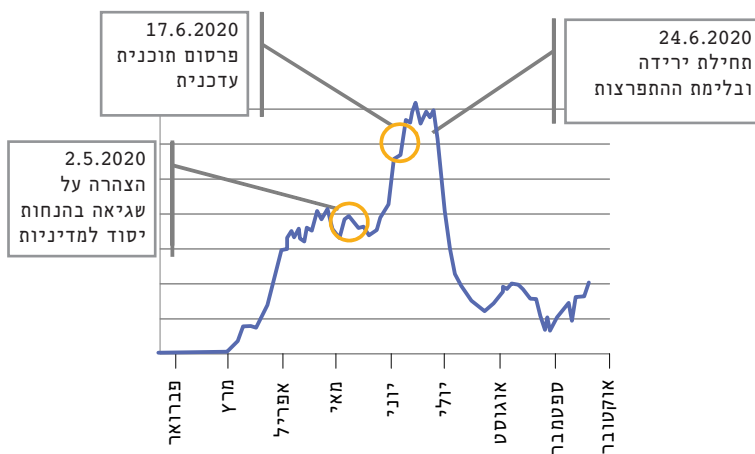
תרשים 4

ישראל ושוודיה - מבט משווה



ישראל

סה"כ חיוביים: 193,374
נדבקים חדשים ליום: 4,138



שוודיה

סה"כ חיוביים: 89,436
נדבקים חדשים ליום: 298

ההיבט הכלכלי

דוח של משרד המודיעין הישראלי קובע: "בשונה ממדינות אחרות, משרד הבריאות' השבדי הוא רק אגף/לשכה בתוך משרד ממשלתי גדול שנקרא 'המשרד החברתי' (Socialdepartementet) שתחום הבריאות איננו במרכז תחומי עיסוקו. משרד זה אמון על מכלול נושאים חברתיים, בהם הביטוח הלאומי, פנסיות, שיכון, דת, רכש ציבורי, ובתוך כך גם על סוגיות של בריאות הציבור. מכך, בין השאר, נגזרת המדיניות השבדית בהתמודדות עם הנגיף, המשקללת מכלול היבטים חברתיים וכלכליים" (משרד המודיעין, "התמודדות שוודיה עם הקורונה", 2 באפריל 2020).

תובנה זו משקפת את הדגש – המיושם בשוודיה – על בריאות הציבור כמכלול של אינטרסים, בין היתר רווחתו הכללית של האזרח. המסר של דגש זה בא לידי ביטוי גם בכותרת המשנה של הדוח: "ניסיון לאזן בין צמצום ההתפשטות לבין שימור שגרת החיים". לפי הדוח, מדיניותה של שוודיה היא דואלית – מצד אחד, היא פועלת כדי למגר את התפשטות הנגיף; מנגד, היא פועלת לשמר את נגישות השירותים הציבוריים – בפרט שירותי הבריאות הציבוריים לאזרחי המדינה. בה בעת היא נוקטת פעולות אנטי-חברתיות קלות ככל האפשר על מנת שלא לפגוע פגיעה גסה ברווחתם. הדוח מסרטט קווי מתאר של מדיניות סדורה ומתוכננת בהתמודדות עם התפשטות המגפה (לדוגמה, סעיפים 10, 11, 12 בדוח). מדיניות זו נסמכת על פרוטוקול ב"חוק להגנה ממחלות מידבקות", שחוקק בשנת 2004 עקב התפרצות נגיף הסארס. בפועל, המדיניות השוודית, כפי שנקבעה בחוק, מיושמת בהתמודדות עם הנגיף קורונה, אבל, כפי שמצוין בדוח, הדבר "מקשה על שינויי מדיניות תוך כדי תנועה".

לצורך יישום והנגשת האסטרטגיה לציבור פרסמה ממשלת שוודיה ב־6 באפריל מסמך שישה עקרונות להתמודדות עם הנגיף (Prime Minister's Office of Sweden, Strategy in Response to the COVID-19 Pandemic, April 6, 2020):

- (1) העיקרון הראשון מגדיר את מטרת ההנחיות המומלצות לאזרחים;
- (2) העיקרון השני מבקש מהציבור לוודא כי יש בקרבם משאבים רפואיים זמינים לטיפול רפואי בעת הצורך (בתוך כך מצוין כי הממשל המרכזי יססה את כל העלויות הכרוכות בטיפול הרפואי עקב השלכות הפנדמיה);
- (3) העיקרון השלישי עוסק בצמצום השפעת הנגיף על שירותים חיוניים;

(4) העיקרון הרביעי מתמקד בהקלת ההשפעה של הנגיף על אנשים ועל עסקים (כחלק מיישום עיקרון זה הציגה הממשלה חבילות סיוע למשבר הקורונה כדי למתן את הפגיעה הכלכלית של המגפה על עסקים ועל ארגונים וכדי לשמר מקומות תעסוקה);

(5) העיקרון החמישי דן בהקלה על מידת הדאגה על ידי מתן מידע רציף באמצעות הנגשת הצעדים הננקטים על ידי הממשלה לציבור (כחלק מיישום עיקרון זה הממשלה משדרת מידע חשוב בשידור חי באתר האינטרנט שלה government.se);

(6) העיקרון השישי עניינו יישום הצעדים של אסטרטגיית ההתמודדות עם הנגיף.

שלושה ימים לאחר הפרסום, ב־9 באפריל, פרסמה הממשלה קווים מנחים לצמצום התפשטות הנגיף. ב־17 ביוני הצהירה הממשלה כי תמשיך לנקוט פרקטיקה של מתן המלצות לציבור בשילוב עם חיובים בעלי תוקף משפטי כחלק מהאסטרטגיה להתמודדות עם הנגיף (Prime Minister's Office of Sweden, Minister for Health and Social Affairs Lena Hallengren on the Swedish COVID-19 Strategy, June 17, 2020).

חיזוק התמונה בדבר מדיניותה הסדורה של שוודיה בהתמודדות עם התפשטות המגפה מופיע באתר VOX EU, המאגד ניתוחי מדיניות ופרשנויות מבוססות מחקר של המכון למחקרי כלכלה ומדיניות בווינגטון (Center for Economic Policy Research). לפי מקור זה, תגובת המדיניות השוודית לנגיף היא יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית. שלושה סעיפים בחוקה השוודית משפיעים מאוד על דרך ההתמודדות של המדינה עם התפשטות נגיף הקורונה ומכתיבים אותה:

(1) הסעיף הראשון מבטיח את חופש התנועה לאזרחים שוודים ופוסל סגר בפרישה ארצית (Swedish Constitution – Regeringsformen, ch. 2 art. 8), לפי סעיף זה, מותר להחיל הגבלות מקומיות על תנועת אנשים מסיבות בריאותיות. עם זאת, לא מצוין בחוקה יוצא מן הכלל למקרים כמו מגפה. לפיכך, מבחינה משפטית, אסור להחיל סגר בפרישה ארצית מלאה בדומה לפרקטיקה המבוצעת במדינות אחרות.

(2) הסעיף השני קובע עצמאות ייחודית לגורמים ציבוריים ומאפשר להם לעצב את תגובת המדיניות למגפה ארצית (Swedish Constitution — Regeringsformen, ch. 12 art. 2, 2010, ע"ע אזכורים 84 ו-85).

(3) הסעיף השלישי מעניק סמכויות יוצאות דופן לשלטון המקומי (Swedish Constitution — Regeringsformen, The Instrument of Government, ch. 14 art. 2, 2010).

על שלושת אלה יש להוסיף מרכיב חשוב מאוד ושונה מאוד מישראל: גישת ההתמודדות השוודית מבוססת על אמון ציבורי רב בממשלה (Jonung, June 18, 2020).

תובנות ממקרי הבוחן - סיכום

בד בבד עם פיתוח אסטרטגיות התמודדות מתוכננות למיגור האיום הבריאותי, ארצות הברית ובריטניה מציגות שיטת התמודדות אד הוק המיישמת התמודדות "מעכשיו לעכשיו". חוסר הוודאות שאופך את גורמי הממשל השונים בנוגע למאפייני הנגיף יוצר גם חילוקי דעות פוליטיים וגם חילוקי דעות בין גורמי המקצוע מתחום הבריאות, מה שככל הנראה מקשה, ויוסיף להקשות, על התוויית דרך פעולה מסודרת וברורה למיגור המגפה. מעניין כי הן הממשל הבריטי והן הממשל האמריקאי התאפיינו עד כה ברטוריקה הממצבת את ההתמודדות עם הקורונה כקרב או כמלחמה, אף שהם יכלו לבחור מסגור אחר (מתחום הרפואה, למשל). מנהיגי מדינות אלו טענו, לדוגמה, שאפשר "לנצח" את ה"אויב" ו"להביס" את "הרוצח הבלתי נראה" (הנגיף קורונה). כלומר, בארצות הברית ובבריטניה ההיבט הלאומי-קבוצתי של הקורונה היתרגם לשפה צבאית, מלחמתית וכוחנית. יתר על כן, בעוד שבמלחמות אין בהכרח מנצחים ומפסידים ברורים, ראשי המערכות הפוליטית והבריאותית בארצות הברית ובבריטניה בחרו לטעון שבמקרה של הנגיף ניתן לנצח במערכה אחת. הם יצרו בכך אשליה שיש להם תוכנית מוכנה, ברורה ומסודרת כיצד להשיג את הניצחון הזה, ואף סיפקו תאריכים קונקרטיים לכך (Benziman, 2020). בשתי המדינות ניכרה (נכון לדצמבר 2020) מעורבות

רבה של הדרג הפוליטי בעיצוב ההתמודדות עם הנגיף, מה שהעלה טענות להטיות פוליטיות מובהקות הקשורות בראשי הרשות המבצעת.

נכון לאוקטובר 2020 המקרה השוודי מעלה תמונה אחרת. מפרסומי הממשלה השונים, מדוחות המחקר המגוונים ומפרסומי העיתונות ניתן ללמוד כי האסטרטגיה בהתמודדות עם הנגיף בשוודיה, המוכרת כמדינה ליברלית, אפילו מתירנית, היא חריגה בעולם. המדיניות השוודית בהתמודדות עם נגיף הקורונה מבוססת על מתן המלצות ועצות לציבור בנוגע להתנהגות של הפרט ולא על אמצעים פטרנליסטיים מנדטוריים כגון סגר. בלי קשר לשאלה אם המדיניות השוודית תצליח "לשטח את העקומה" בטווח הארוך ולהפחית את השפעותיו השליליות של הנגיף על הבריאות ועל הרווחה של אזרחי שוודיה, התמונה העולה מממלכה נורדית זו היא של יכולת משילות והערכת מדיניות בריאה, המסתמכת על בחינת נתונים בידי מומחים. מסתמן כי שורשי המדיניות השוודית החריגה נמצאים כבר בחוקה השוודית, המשקפת את הלכי הרוח בקרב ציבור האזרחים בכל הנוגע לחירות האישית ולכוחו של השלטון המרכזי. כמו כן, ניתן ללמוד לאור התמתנות התחלואה והתמותה מאז חודש יולי 2020 כי אומנם המדיניות השוודית יציבה ומסתמכת על סעיפים איתנים בחוקה, אך בה בעת מקבלי ההחלטות בשוודיה, באופן כללי, יודעים, ומסוגלים, להתמודד באופן גמיש עם המצב המשתנה ולעשות הערכות מצב וביקורת כדי לנתב את מסלול ההתמודדות בד בבד עם שמירה על ערכי היסוד הדמוקרטיים. אזרחי שוודיה נענים להמלצות הממשל, ובפרט להמלצות של הסוכנות לבריאות הציבור, מתוך אמון בממשל ומתוך התאמת הציות שלהם להמלצותיו לפי בחירתם החופשית.

ישראל: הפערים בתהליכי התכנון, הניהול והיישום של החלטות המדיניות עד כה

יש להניח כי עוד רבות ידובר ויכתב על תפקודם של מקבלי ההחלטות בישראל, ברמות ובדרגים השונים, בניהול משבר הקורונה. מחקר מדיניות זה לא נועד להטיל דופי במאן דהו או להצביע על כשליה של המדינה בניהול משבר הקורונה. מטרתנו היא אחת – להצביע על מרכיב קריטי חסר בזירת המדיניות הציבורית לאורך משבר זה, ואף הרבה לפניו, כדי להעלות אותו לתודעה ולהביא לידי יישומו המיידי: תהליך הערכת מדיניות סדור, אחיד ומערכתית.

אנו טוענים כי ישראל נכנסה למשבר בנקודת פתיחה גרועה בתחום יכולות התחקור והערכת המדיניות שלה. בכל מה שקשור לצד הפוליטי והמינהלי ישראל מתאפיינת כדמוקרטיה הלוקה באי־משילות כרונית, בחוסר יציבות פוליטית ובחוסרים בתכנון אסטרטגי ארוך טווח, בשילוב עם שבר אמון מתמשך בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, חוסר בשיתוף פעולה מספק בין משרדי הממשלה ורמת אמון נמוכה של הציבור בממשלה. וכך, גם אם נתוני הפתיחה הכלכליים של ישראל בעת פרוץ המשבר היו טובים יחסית למדינות רבות אחרות, מבחינת יכולת המשילות בה ויכולתה לנהל משבר לאומי מתמשך – מצבה, בלשון המעטה, אינו תקין כלל ועיקר. בהקשר זה בולט היעדרה של תפיסת עיצוב והערכת מדיניות בעת ניהול אירוע משברי מתמשך: אין בישראל חקיקה, הנחיה או מדריך ממשלתי סדור לניהול אירוע משברי מתמשך אשר שם דגש על יכולת תחקור והערכת מדיניות סדורים. כמו כן חסרה היכולת ללמוד ולהפיק לקחים מגופי ידע חוץ־ממשליים רלוונטיים, כמו אוניברסיטאות, בתי חולים או גופים עסקיים. הינה כי כן, גופים שהוכנו מראש לפעול בעת חירום אזרחי לא הופעלו, ארגונים ומשרדים שונים פועלים ללא הכוונה מלמעלה ובהשפעת יוזמות מקומיות (מוצלחות יותר או פחות) בלבד וללא יד מכוונת שתוודא ברמה כוללנית כי ארגוני המינהל הציבורי אוספים מידע אפקטיבי, חולקים אותו ביניהם ובעיקר – מפיקים ממנו לקחים להמשך.

נכון לעתה, המשק הישראלי עומד בנקודת זמן היסטורית: צמיחה שלילית, מאות אלפי מובטלים, עשרות אלפי עסקים שכבר נסגרו, מאות אלפי עסקים בסיכון ממשי לקיומם, רמת חוסר ודאות ואמון ציבור במקבלי החלטות בשפל

עמוק – ולכן איום ממשי על החוסן הלאומי של המדינה. זאת ועוד, הנתונים המצטברים עד כה מעידים כי בהיבטים הכלכליים האוכלוסיות המוחלשות בחברה הישראלית נפגעות קשה מהאחרות מהשפעות המגפה. לשם המחשה, על פי נתוני הלמ"ס לחודש מאי 2020, אנשים עם מוגבלות הוצאו מעבודתם לחל"ת על ידי מעסיקים פי 3.8 מהעובדים באוכלוסייה הכללית, וכך גם בחזרה מחל"ת – עובדים ללא מוגבלות הוחזרו ביחס כפול מאלו עם מוגבלות. עוד נמצא כי הנשים העובדות בישראל נפגעו ממשבר הקורונה קשה מהגברים העובדים, בין שהן שכירות ובין שהן עצמאיות, וכי האלימות במשפחה התחזקה מאוד במהלך המשבר (חסון ובן-אליהו, 2020).

להחלטה על צעדי המנע והסגר שהוטלו על המדינה בערב יום כיפור תשפ"א (ספטמבר 2020) יש משקל כלכלי כבד מנשוא. ההכרזה על הסגר השני לא לוותה באסטרטגיית יציאה. הסגר נעשה בלי תוכנית כלכלית מעודכנת, בלי תוכנית להגברת ביקושים כלכליים ובלי מודל מעודכן לפיצוי ותמיכה בעסקים. עם כניסתו של גל ההידבקות השני, משאבי המדינה היו קטנים יותר מנקודת הכניסה של הגל הראשון, וגם כושר הייצור של המשק וחוסנו היו חלשים מאוד. לפיכך בלי תוכנית בריאותית וכלכלית משולבת, מהירה, כוללת ואפקטיבית, נראה כי המדינה צפויה להיקלע לשפל של מיתון עמוק וכבד שיימשך שנים.

במישור המינהלי והניהולי, נוסף על המורכבות המבנית הקיימת ממילא במערכת הבריאות והעומס העצום המוטל עליה, ההחלטה על מינוי "פרויקטור קורונה לאומי" היא חריגה מן המבנה הארגוני-מינהלי-ממשלי פורמלי בערוץ הרפואי. בהירות ורציפות בשרשרת הניהול קריטיות לעיצוב חלופות, לקבלת ההחלטות, ליישום תהליכי הביצוע ולהערכת מדיניות בהתמודדות עם המגפה. בשל כך נדרש להבהיר, לסרטט ולגדר היטב את קווי האחריות והסמכות במודל ההפעלה הייחודי שהוחלט עליו. אי-בהירות בממשקים עלולה ליצור לפחות אחד משלושה מצבים לא רצויים אשר עלולים להכשיל את היערכות מערכת הבריאות להמשך ההתמודדות עם המשבר:

(1) פיצול. חלקים שונים במערכת פועלים זה בצד זה לטובת אותה המטרה, אך ללא שיתוף פעולה וללא הזרמת מידע הדדית מספקת;

(2) **חפיפה.** ארגונים שונים או בעלי תפקידים שונים פועלים לטובת אותה המטרה, אך "מפריעים" זה לזה בגלל כפילות משימות, היעדר שיתוף במידע ואווירה של תחרות, חשדנות וחיכוך.

(3) **אי־מיצוי.** ארגונים ומקבלי החלטות פועלים להשגת אותה המטרה, אך עושים זאת באופן שאינו מכסה את כלל המרכיבים הנדרשים להשגתה.

שלושת המצבים הללו אינם ייחודיים רק למערכת הבריאות, אלא הם סימפטומים גנריים המופיעים במידות חומרה שונות במדינות המאופיינות בקשיי ניהול ומשילות. אם מדינת ישראל חסרה תרבות של הערכת מדיניות ותחקור בימי שגרה ורוגע, מדוע שתצליח לנהל אירוע של משבר מתמשך? אכן, זה שנים רבות מוטיב ברור עולה מספרות המינהל והמדיניות הציבורית בישראל: ההבנה שישראל סובלת מבעיה חמורה של אי־משילות (non-governability). כלומר, חוסר יכולת של מקבלי החלטות, פוליטיקאים ובירוקרטים לעצב מדיניות ציבורית וליישמה באפקטיביות ולאורך זמן. במצב זה מקבלי ההחלטות עסוקים בעיקר ב"כיבוי שרפות" ואינם מצליחים לעצב מדיניות המבוססת על תחשיבים ארוכי טווח (נחמיאס וסנד, 1999; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; דורון, 2006; מזרחי ומינדי, 2006; כהן, 2011). הם נמנעים מלנהל, לפתח או ליישם תוכניות משמעותיות כוללות וארוכות טווח לשם שיפור מהותי של המציאות. על פי אבחנה זו, גם אם יש מוטיבציה לקדם רעיונות ורפורמות שהמניע שלהם הוא אידאולוגי גרידא (למשל, יצירת נהלים ותרבות הערכת מדיניות ציבורית שיטתית), התנאים המבניים מקשים על מקבלי ההחלטות בישראל ליישם.

ההיחלשות המתמדת של יכולת המשילות של ממשלות ישראל ניכרה מאוד בשנות ה־80 וה־90 של המאה ה־20, והיא ממשיכה להטריד את מנוחתם של רבים גם בשני העשורים הראשונים של המאה ה־21 (Nachmias & Arbel, 2005). למרות שבעבר התפארו מקבלי החלטות בישראל בהצלחותיה של המדינה בתחומי הכלכלה, התשתיות, החינוך, הבריאות ועוד, נראה כי בעשורים האחרונים הם אינם מסוגלים ליישם תוכניות מקיפות ולטווח ארוך, ובוודאי מתקשים מאוד בקידום רפורמות מבניות. המינהל הציבורי בישראל הוא ריכוזי יתר על המידה, זרע במינויים פוליטיים (ולכן האנשים שמונו כך לא תמיד מוכשרים לתפקידם), ואף לוקה בתהליכי תקצוב מיושנים ובחוסר יכולת לתכנן לטווח ארוך (Cohen, 2016). בנוסף, נדיר שממשלות משלימות יותר משני

שלישים מהכהונה המרבית על פי חוק. תחלופת הממשלות בישראל, ובייחוד תחלופת השרים, היא מהירה יחסית, ובתרבות הפוליטית אין נורמות קבועות בחוק המקדמות נשיאה באחריות ושקיפות (Nachmias & Arbel-Ganz, 2005: 282-285).

תנאים אלו תרמו לעיצובה של התרבות הפוליטית בישראל ולתפקודו של המינהל הציבורי, המתאפיין בפוליטיזציה רבה (Cohen, 2015, 2016), בדומה לטענות כלליות על אי-לגליזם בחברה הישראלית (שפרינצק, 1986; גל-נור, 2007: 201-208). הם מלמדים על רכיבים של תרבות שלטונית קלוקלת, שבה אפילו מקבלי ההחלטות פועלים לא פעם "ליצור ערפל סמיך שיקשה להבחין בין חוקי ללא חוקי" (שם: 205). אבנימלך ותמיר (2002) כתבו מסמך האשמה חריף נגד "פוליטיקאים קצרי ראות", המונעים על ידי אינטרסים מגזריים ושיקולים אלקטורליים, וכנגד פקידי האוצר, המסתירים מידע, מציגים נתונים מגמתיים ושוחקים את תקציבי הרווחה כדי לנטרל את הנזק שלדעתם גרמו המחוקקים (כהן, 2013).

העשור השני של המאה ה-21 הצטייר עד פריצתו של משבר הקורונה כעשור רווי בניסיונות אמיתיים ליצור רפורמות בממשל הישראלי, ובעיקר בארגוני המינהל הציבורי (Cohen, 2016; Tzur & Cohen, 2018). הרפורמות התמקדו לא רק במנגנוני ניהול שירות המדינה או בהפחתת רגולציה או העמקת הדיגיטציה אלא גם בתחומי ממשל אחרים, ולכן לא ניתן לנתק את האפשרות של שינוי המצב הקיים מרוח השינוי והרצון לשנות ולתקן את ארגוני המינהל הציבורי. לא ניתן גם להתעלם מהאפקט התוספתי המצטבר של יוזמות מקומיות לשינוי בארגוני מינהל ציבורי שונים ובנושאים ספציפיים שונים, אשר הובילו, לכל הפחות, לשינוי מסוים בתפקודו של המינהל הציבורי. אלא שלמרות ההצטברות של רפורמות מקומיות או ספציפיות כאלו ואחרות, רבים במערכת הממשל הישראלית מבינים כי הכרחי ליצור רפורמה כוללת ומהותית יותר במערכת הממשלית.

בעיקר בשל העלאת נושא זה בדוח ועדת טרכטנברג (2011), ובעקבות הקשרים נוספים שבהם עלה לדיון נושא המשילות, החליטה הממשלה על הקמת "הצוות לגיבוש תוכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (החלטה מס' 4028 מ-25 בדצמבר 2011), ובשמה הנוסף – "ועדת

המשילות". בהשראת שמה הציבה לעצמה הוועדה כמטרה עיקרית את ניתוח בעיית האי־משילות בישראל. הוועדה בחנה את האפשרות לאמץ את השיטה הנשיאותית כתחליף לשיטה הפרלמנטרית, להעלות את אחוז החסימה, להכריז על ראש המפלגה הגדולה כראש הממשלה, לשנות את מספר חברי הכנסת הנדרשים להפלת ממשלה מכהנת באמצעות הצעת אי־אמון בכנסת ולהסדיר את יחסי הפוליטיקאים והבירוקרטים. כותבי דוח הוועדה הבינו כי יש קונפליקט בנושא חלוקת העבודה והסמכויות בין מנגנוני הממשל השונים בישראל. לפיכך הציעה הוועדה ארבעה עקרונות לניהול (דוח ועדת המשילות, 2013: 6):

- (1) ביזור סמכויות והטלת האחריות על משרד הביצוע;
- (2) הבניה, הבהרה והסדרה של תהליכי העבודה בין גופי המטה לבין משרדי הביצוע;
- (3) חיזוק המקצועיות של המשרד, באמצעות מערכי הכשרה ויצירת כלי עבודה;
- (4) ביסוס האמון בין מקבלי ההחלטות השונים ויצירת דיאלוג קבוע ביניהם באמצעות יצירת מנגנונים, פורמליים ולא־פורמליים, של עבודה משותפת, העברת מידע, שקיפות וכדו'.

בין היתר המליצה הוועדה כי על הממשלה לשכלל את יכולות העבודה הבין־משרדית ולפעול לעידודה. עוד המליצה הוועדה כי במהלך שנת 2013, ובהמשך לשינוי במטה החברתי־כלכלי במשרד ראש הממשלה, יפתח משרד ראש הממשלה, בסיוע משרדים רלוונטיים, מודלים שונים לעבודה משולבת בין משרדים, בין היתר מתוך התייחסות לסוגיות של ניהול תקציב, גיבוש תוכנית עבודה משותפת, חלוקת הסמכויות של ניהול תהליך, ביצוע משימות והכרעה במחלוקות (דוח ועדת המשילות, 2013: 30–33). אלא שבפועל, על אף התקדמויות תוספתיות בעיקרן, יכולות התיאום והתחקור המשותף בין משרדי הממשלה לוקות בחסר, ובעיית האי־משילות מחריפה את אי־יכולתם של המבקשים לחולל שינוי בנושא.

**תהליך הערכת מדיניות בעת ניהול משבר לאומי
מרמת קבלת ההחלטות ועד רמת הביצוע**

הצעה למדריך

מבוא

פתח דבר: מדריך מודל הליבה להערכת מדיניות במהלך ניהול מצבי משבר לאומיים

להלן יוצג מודל להערכת מדיניות ציבורית במצבי משבר לאומי. מודל זה נבנה לאחר לימוד מודלים שונים בעולם לניהול משברים לאומיים שאינם מלחמתיים, לימוד ממדריכי מדיניות ו/או תהליך שפורסמו בנושאים אחרים בישראל והתאמה לצורכי המערכת המינהלית והפוליטית הנהוגה בישראל.

אף שהמודל המוצע יכול לשמש גם בסוגי משברים אחרים, הוא מבוסס על ההתרחשויות סביב משבר הקורונה בישראל ואנו מקווים שייעשה בו שימוש כבר במשבר זה.

על פי מיטב ההערכות, נכון לדצמבר 2020 יש לממשלת ישראל חלון זמן קצר מאוד להשלמת ההערכות – טרם התחזקות השפעותיו של נגיף הקורונה. מכאן החשיבות שבקיומו של תהליך הפקת לקחים מהיר מאוד, שתכליתו להבטיח את טיוב ההיערכות ואת ההתייצבות בנקודת זמן שבה המינהל הציבורי בישראל יפגוש את שיא המגפה מעמדה של מוכנות נאותה וניהול אירוע מיטבי.

נדגיש: המודל נבנה כמודל גנרי המתאים להשתלבות בכל תהליך של ניהול משבר לאומי מתמשך ולא נועד רק לנושא המשבר הנוכחי של הקורונה. אימוצו עשוי לשפר משמעותית את מוכנותה של ישראל למאורעות שיתרחשו בחודשים הבאים, ואולי אף בשנים הבאות.

תכלית המודל להערכת מדיניות

קיומה של תשתית נוהל לאומית לתהליך של בחינת המדיניות להתמודדות עם המשבר – החל בהנחות היסוד, עבור בבחינת תכנון מול ביצוע, וכלה בבחינה תוצאתית של יישום המדינות – אשר תבטיח המשכיות אפקטיבית בהתמודדות עם המשבר במישור הלאומי.

מטרות המדריך למודל הערכת מדיניות

מטרת העל של המודל להערכת מדיניות במהלך משבר לאומי מתמשך היא לספק מסגרת מארגנת של דרכי פעולה להערכת מדיניות מערכתית. המדריך מופנה לשימושם של הגורם המתכלל הלאומי לצורך הנחיית משרדי הממשלה וכן לכל גופי הביצוע. מתוך תהליך ההערכה של אלו יהיה אפשר לאגם תמונת מצב מערכתית של החלטות המדיניות שנקבעו עד עתה, כחלק בלתי נפרד מן התהליך של ניהול ההתמודדות עם משבר הקורונה.¹

מטרות נוספות:

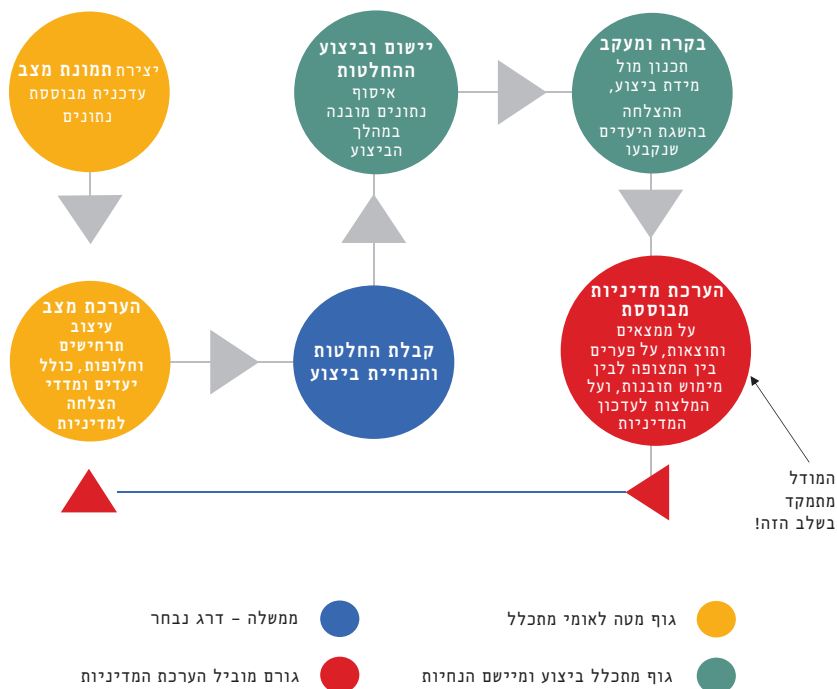
- (1) ליצור אחידות ביישום התהליך של הערכת המדיניות – ברמות הביצועית, הפנים-משרדית, הבין-משרדית והמערכתית-לאומית;
- (2) ליצור המשגה ומינוח אחידים שישמשו את כל הגופים בתהליך של הערכת מדיניות – לצורך עדכון וטיוב האפקטיביות של המדיניות במהלך ניהול משבר הקורונה, כמו גם במהלך ניהול משברים לאומיים אחרים;
- (3) לאפשר גיבוש המלצות עדכניות סדורות לדרג הנבחר על בסיס הפעולות של הערכת המדיניות;
- (4) לסייע באבחון, באפיון ובהבהרה של הגדרת הממשקים, רמות הסמכות ותחומי האחריות בעת ניהול המשבר ועדכון במידת הצורך.

מסגרת המודל ומגבלות המודל

ברור כי הערכת מדיניות היא שלב מסוים ברצף תהליכי שבנוי מכמה שלבים, אשר כולם יחד צריכים להתקיים באופן מיטבי כדי להבטיח מענה אפקטיבי של הממשלה לאתגרי המשבר. מדריך זה אינו מכסה את כל השלבים במאמצי ניהול המשבר אלא מתמקד רק בשלב הקריטי לעת הזו, שבו מדינת ישראל נמצאת, כאשר על פי מבחן התוצאה הבריאותית והכלכלית ברמה הלאומית נראה כי נכון

1 בנוסף, מודל זה יוכל לשמש בסיס גנרי לניהול משברים מתפתחים ומתמשכים לאומיים אחרים שאינם מלחמתיים.

לעתה הפעולות שהוחלט עליהן ואופן יישומן אינם אפקטיביים דיים. מתוך כך נדרש תהליך של הערכת מדיניות מיידית כדי לשפר את תוצאות המדיניות בעת ניהול המשבר, אשר שיאו, כפי הנראה, עדיין לפנינו.



מה יאפשר השימוש במודל לבעלי התפקידים שמנהלים את המשבר?

יישום המודל ועבודה על פי מדריך ליבה זה יאפשרו לבעלי התפקידים בעמדות ההשפעה בניהול המשבר (גורמי השטח, הגורמים ברמה המשרדית והגורמים ברמה המערכתית) לבחון מחדש את הנחות היסוד שלהם בתכנון הפעולות שבוצעו, להעריך את ההמלצות שגובשו עבור מקבלי ההחלטות ולהבין מה בדיוק קרה, מדוע הוא קרה וכיצד לשמור על המשכיות הפעולות הנכונות ולשפר

את אלו שהתבררו כשגויות או לא אפקטיביות דיין ביחס למטרות שהן התכוונו להשיג.

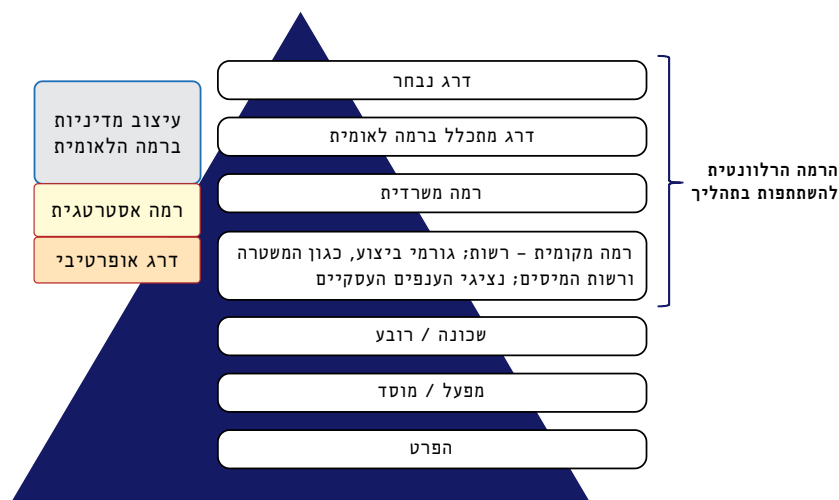
במישור המערכתי - מה התועלת שתופק מההליך?

הטמעת גישת ניהול תהליכי ספירלי. לתכנן, לכוון, לירות, להתבונן, לתקן, לירות שוב, לנצח	הטמעת גישה תכנונית שאינה לינארית אלא תכנון מדיניות לפי תרחישים	תיקוף או שינוי הנחות היסוד שביסוד עיצוב המדיניות והפעולות שתוכננו עד כה
הטמעת חשיבות התיעוד כחלק מניהול אירוע מתגלגל	הטמעת תכנון מדיניות על פי יעדים ברורים ומדדי הצלחה	הטמעת גישת המוכוונת להתנהגות המונית תחת לחץ וביסוס אמון ציבורי

בעלי תפקידים ושותפים בתהליך

בעלי תפקידים ושותפים מרכזיים בתהליך הערכת המדיניות בעת ניהול משבר לאומי - מגפת הקורונה

רמות ודרגים בהתמודדות עם המגפה



ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו

ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו (קבינט הקורונה) היא ועדת שרים של ממשלת ישראל אשר מונתה לשם התמודדות עם התפרצות מגפת נגיף הקורונה בישראל והשפעותיה.

במסגרת תפקידיה והסמכויות הנתונות לה, הוועדה נועדה:

- (1) לשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה על מנת לטייב את פעולותיה של הממשלה בכל הנוגע להשלכות המשבר על התחום הבריאותי, החברתי והכלכלי;
- (2) לרכז את אסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל ממשבר זה בהיבטים השונים, ובכלל זה לתת מענה בסוגיות של תעסוקה, תמיכה כלכלית למגזר העסקי, לעצמאים ולמגזר השלישי, להסיר חסמים ולנקוט פעולות נוספות להתמודדות עם המיתון שהמשק הישראלי נקלע אליו;
- (3) לעסוק בהיערכות להתפרצות חוזרת של נגיף הקורונה, לרבות גיבוש תוכנית להתמודדות עם התפרצות זו, ככל שתהיה;
- (4) להכריז על מצב חירום לפי חוק סמכויות מיוחדות;
- (5) להתקין תקנות במצב חירום לפי חוק סמכויות מיוחדות.

ועדת שרים זו היא הנדרשת לאשר את התהליך של הערכת המדיניות, להורות על ביצועו ולדון בממצאיו לאחר שיתקבלו מטעם הגורם המקצועי המתכלל.

הגורם המתכלל את התהליך: מנכ"ל משרד ראש הממשלה / ראש מל"ל

מנכ"ל משרד ראש הממשלה² הוא הגורם המתכלל והמנחה בתהליך הערכת המדיניות. להלן תפקידיו:

- (1) תיאום ואישור התהליך עם ראש הממשלה וקבינט הקורונה והענקת תוקף החלטת ממשלה לתהליך;
- (2) פרסום ברבים הכלים המתודולוגיים לביצוע ההערכה, כולל מדריך זה והנחיות נלוות;

2. אנו מציעים כי ראש הממשלה יטיל את תהליך הערכת המדיניות על מנכ"ל משרד ראש הממשלה כגורם שלא היה אחראי ישירות לעיצוב המלצות המדיניות (הכוונה למל"ל). עוד אנו מציעים כי התהליך יתבצע בסיוע סמנכ"ל ממשל וחברה, אשר משמש גורם מנחה מקצועי לסמנכ"לים לתכנון ומדיניות במשרדי הממשלה.

(3) פרסום ברבים התוכנית לביצוע המהלך, כולל הגדרת אחריות ולוחות זמנים למימוש;

(4) הסדרת דרכי הפעולה עם הארגונים המייצגים של בעלי העניין הקשורים להחלטות המדיניות;

גורמים בתוך משרדי הממשלה

א. מנכ"ל המשרד

הגורם הנושא באחריות הכוללת על ביצוע התהליך במשרד

(1) אחראי על ביצוע התהליך ברמה המשרדית, על פי החלטת ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו ועל פי הנחיות הגורם המתכלל במשרד ראש הממשלה;

(2) הובלה ונוכחות אישית בתהליך בצמתים מרכזיים של התחקור ושל הערכת המדיניות בנושאים הנוגעים למשרדו או כאלו שהוא הונחה לקיים בעניינם את התהליך;

(3) הצגת התובנות לשר הממונה, אישור המסמך הסופי ומסירת התוצרים בפורמט הנדרש לגורם המתכלל.

ב. סמנכ"ל בכיר לאסטרטגיה ותכנון מדיניות -

הגורם המקצועי הנושא באחריות לריכוז

התהליך במשרד

בחזר נציבות שירות המדינה מיוני 2011 הוצהר על הקמת אגפי תכנון ומדיניות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. באותו חזר הוגדר גם תפקידם: "אגף המדיניות משרת בראש ובראשונה את קברניט המשרד, מכאן שהקמתו, העצמתו ושילובו בשדרה הניהולית הבכירה נועדה לחזק את יכולות המדיניות של המנכ"ל, ובכלל זה יכולות התכנון, המדידה, ההערכה והסנכרון. האגף נדרש לשפר את איכות המדיניות המשרדית ותהליכי קבלת ההחלטות שעיצבו אותה".

בהגדרת תפקידי הליבה של האגף לתכנון ומדיניות נכתב, בין השאר, כך: "הערכה, מדידה ומעקב - האגף יעקוב אחר עמידה במדדי הצלחה ביחידות המשרד ובגופים הכפופים לו (תאגידים מכוח חוק, חברות ממשלתיות וגופים

מתוקצבים), בהערכה מעצבת של יישום תוכניות, בפיתוח ידע אודות תוצאות ובהובלת שינויים לאור ממצאי המדידה וההערכה".

בתהליך הערכת המדיניות – אלו תפקידיו של הסמנכ"ל:

- (1) נושא באחריות מקצועית על ביצוע התהליך ברמה המשרדית, על פי הנחיות הגורם המתכלל במשרד ראש הממשלה;
- (2) משמש הציר המרכזי המקצועי של התהליך: עליו להגדיר ולהנחות את התהליך במשרד, להורות מטעם המנכ"ל על לוחות הזמנים והמשתתפים בו, וכן להציע ולזמן בעלי עניין מהמגזר העסקי, מהמגזר השלישי, מאקדמיה או אחרים כחלק מתהליך הערכת המדיניות;
- (3) ממפה את המשרדים ו/או הגופים המשיקים באופן שמאפשר להגדיר את אופיו של תהליך ההערכה כאשר התייחסותם של אלו נדרשת;
- (4) מייצג את המשרד בעת תחקור והערכת מדיניות של נושאים חוצי-משרדים או מערכתיים.

גורמים מחוץ לממשלה

א. בעלי עניין עיקריים

כחלק בלתי נפרד מתהליך הערכת המדיניות יש חשיבות לקיום דיאלוג עם בעלי עניין המושפעים במישורין מהחלטת המדיניות והחווים את השלכותיה באופן ישיר ומיידי. לכן, הערכת המדיניות המשרדית ו/או הנושאת חייבת לכלול גם שיח של בעלי העניין, כגון נשיאות המגזר העסקי, נציגי המגזר השלישי וגורמים אחרים המייצגים אזרחים שהמדיניות נוגעת בהם ישירות.

שילובם של בעלי העניין בתהליך הערכת המדיניות קריטי לחיזוק אמון הציבור ולמתן ביטוי הולם לחוויית האזרחים ב"שטח" מניהול המשבר ולשביעות הרצון שלהם מצורת הניהול ומתוצאותיו.

השלטון המקומי

בהקשר של משבר הקורונה, השלטון המקומי הוא הדרג המשמעותי ביותר ליישום המדיניות ולהתמודדות עם השלכותיה. ראשי הרשויות המקומיות הם מי שאצלם מתנקזת האחריות למתן מענה לתושבים, לבעלי העסקים

ולמערכות הניהול האזרחי והאכיפה. מתוך כך – במסגולותם ובהתנהלותם של ראשי הרשויות המקומיות נמצא מפתח חשוב ביותר להצלחה בהתמודדות עם המגפה. עוד עולה כי הרובד האזורי יכול לסייע מאוד בניהול המשבר הודות לניצול יתרון הגודל של האזור הרלוונטי (לדוגמה – אשכולות³).

המגזר העסקי

משבר הקורונה פוגע קשות במגזר העסקי. מלבד ההשלכות הישירות על העסקים עצמם, נשיאות המגזר העסקי והארגונים היציגים של הענפים השונים בישראל הם גורמי מפתח ביישום המדיניות ובקיום ההנחיות הבריאותיות בעסקים שהם מייצגים, וכן בהשתתפות בתהליכי עיצוב המדיניות לכדי כלים פיסקליים שתכליתם לסייע לשרידות של עסקים ותעסוקה ולרציפות תפקודית בעת משבר.

המגזר השלישי

למגזר השלישי יש תפקיד חשוב בסיוע לפעולות התמיכה של הממשלה במשבר החינוך ובטיפול באוכלוסייה המבוגרת. נוסף על כך, עמותות המגזר השלישי אוצרות ידע ייחודי הפועל כ"חיישן" ברמת השטח, ולכן יש בכוחן להביא את נקודת המבט הנדרשת לתחקור ולהערכת מדיניות.

ב. בעלי ידע

אחד הנושאים הקריטיים בעיצוב מדיניות, כמו גם בהערכת מדיניות, הוא נתונים ומידע. ככלל, יש לבסס את הערכת המדיניות על ידע ועל נתונים אובייקטיביים ככל האפשר אשר ישקפו את התוצאות ואת התפוקות של המדיניות שהוחלט עליה.

בעלי ידע יכולים להיות, לדוגמה, חוקרים מהאקדמיה (מהארץ ומהעולם), מכוני מחקר או גופים עסקיים. לאחר גיבוש ההחלטה על תחומי המדיניות שייבחנו יש ליצור את מפת הידע והנתונים הנחוצים ולפעול באופן יזום מול בעלי הידע כדי להשיגם.

3 אשכול רשויות מקומיות הוא איגוד ערים שתכליתו לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו.

תהליך הערכת המדיניות

1. דיון לגיבוש המלצה לתהליך: הפורום המקצועי בראשות הגורם
המתכלל - משרד ראש הממשלה

מטרה	תיאום הפעילות והכנת ההצעה להתנעת התהליך בפורום הקורונה הממשלתי
עיתוי	מיידי
תוכן	- הצגת הרציונל של התהליך - דיון לשם הגדרת נושאי מדיניות מערכתיים המוצעים למיקוד בבחינה ובהערכה - דוגמאות לנושאי ליבה: מדיניות צמצום תנועה וסגר לבלימת התפרצות המחלה; התוכנית הכלכלית לצמצום הפגיעה במגזר העסקי; מדיניות הטיפול במשבר התעסוקה; מדיניות הפעלת מערכת החינוך - תיאור המודל להערכת המדיניות בתחומי האחריות של המשרדים; הצגת מסמך ההנחיות לתהליך והצגת התוצרים הנדרשים ברמה המשרדית - פרסום "קול קורא" לגופים חוץ-ממשליים לתרום מהידע שנצבר אצלם בנושא עד כה וריכוז התובנות החשובות העיקריות - סבב התייחסויות - סיכום
אחראי הפעילות	מנכ"ל משרד ראש הממשלה / ראש מל"ל

• ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה • ראש המועצה הלאומית לכלכלה • מנכ"ל משרד הבריאות • מנכ"ל משרד האוצר • מנכ"ל משרד הביטחון • מנכ"ל משרד החינוך • מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים • מנכ"ל משרד הכלכלה • נציג נגיד בנק ישראל • נציג היועץ המשפטי לממשלה • נציג מזכיר הממשלה • רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות	משתתפים
• סיכום כלל הנושאים המערכתיים להערכה שיועברו לאישור ועדת השרים לקורונה • סיכום עוגני פעילות מרכזיים לקראת יישום • תיאום מאמצים, מסרים ושפה משותפת בין גופי המטה המרכזיים כלפי חוץ וכלפי פנים לעניין התהליך של הערכת המדיניות • מסירת נוסח הצעת ההחלטה לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם המשבר הלאומי והשלכותיו	תוצרים

2. דיון באישור התהליך בוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר לאומי והשלכותיו

מטרה	אישור הפעילות, בכלל זה שלבי התהליך, לוח הזמנים והתחולה
עיתוי	מידי
תוכן	• הצגת הרציונל של התהליך • הצגת נושאי המדיניות המערכתיים המוצעים למיקוד בבחינה ובהערכה שיעשה הפורום המקצועי • תיאור המודל להערכת המדיניות בתחומי האחריות של המשרדים; הצגת מסמך ההנחיות לתהליך והתוצרים הנדרשים ברמה המשרדית • סבב התייחסויות • סיכום ראש הממשלה
אחראי הפעילות	ראש הממשלה
משתתפים	• מוביל התהליך: ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה • ראש המועצה הלאומית לכלכלה • מנכ"ל משרד הבריאות • מנכ"ל משרד האוצר • ראש אגף התקציבים • החשב הכללי • מנכ"ל משרד הכלכלה • נגיד בנק ישראל • היועץ המשפטי לממשלה • מזכיר הממשלה • רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת ראש הממשלה
תוצרים	אישור התהליך בהחלטת ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו

3. דיון התנעה לתהליך: פורום הערכת מדיניות, בראשות הגורם המתכלל - משרד ראש הממשלה

מטרה	תיאום הפעילות והנחיית משרדי הממשלה ליישום
עיתוי	מיידי, לאחר אישור ועדת השרים
תוכן	- הצגת הרציונל של התהליך - הצגת נושאי המדיניות המערכתיים הנדרשים לבחינה ולהערכה - דיון מובילים ומשתתפים בכל אחד מהנושאים המערכתיים - תיאור המודל להערכת המדיניות בתחומי האחריות של המשרדים; - הצגת מסמך ההנחיות לתהליך והתוצרים הנדרשים ברמה המשרדית - סבב התייחסויות - סיכום
אחראי הפעילות	ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משתתפים	- ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה - ראש המועצה הלאומית לכלכלה - מנכ"ל משרד הבריאות - מנכ"ל משרד האוצר - ראש אגף התקציבים - החשב הכללי - מנכ"ל משרד הכלכלה - נציג נגיד בנק ישראל - נציג היועץ המשפטי לממשלה - נציג מזכיר הממשלה - כלל המנכ"לים והסמנכ"לים לתכנון אסטרטגי ומדיניות בממשלה - נציגי המגזר העסקי - נציגי החברה האזרחית - רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות
תוצרים	- סיכום מובילים ומשתתפים בהערכת המדיניות בכל אחד מהנושאים המערכתיים - סיכום עוגני פעילות מרכזיים ולוחות הזמנים לביצוע התחקיר וההערכה

4. העברת הדרכה לסמנכ"לים בדבר מודל התחקור והערכת המדיניות ברמה המשרדית

מטרה	הבטחת הבקיאות של המובילים המקצועיים בתהליך הערכת המדיניות ברמה המשרדית
עיתוי	מיידי, לאחר דיון ההתנעה לתהליך
תוכן	- הצגת מודל התחקור וההערכה - מיפוי וציוות שותפים להערכת תהליכים חוצי-משרדים - סבב התייחסויות - סיכום
אחראי הפעילות	ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משתתפים	כלל הסמנכ"לים לתכנון אסטרטגי ומדיניות בממשלה רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות
תוצרים	מוכנות מקצועית לביצוע ההערכה ברמה המשרדית

5. ביצוע תהליך התחקור וההערכה (כולל ישיבות לצורך מעקב אחר ההתקדמות)

6. הצגת תוצרי התהליך של פורום הערכת מדיניות בנושאים
המערכתיים

מטרה	איגוס תובנות מערכתיות והצגת תמונת מצב בדבר תוצרי הערכת המדיניות
עיתוי	שלושה שבועות מעת האישור בוועדת השרים
תוכן	- הצגת התוצרים של הערכת המדיניות בנושאים המערכתיים, כולל המלצות לעדכון המדיניות - הצגת הפערים הנדרשים להשלמה - סבב התייחסויות - סיכום
אחראי הפעילות	ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משתתפים	- ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה - ראש המועצה הלאומית לכלכלה - מנכ"ל משרד הבריאות - מנכ"ל משרד האוצר - מנכ"ל משרד החינוך - מנכ"ל משרד הביטחון - מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים - נציג נגיד בנק ישראל - נציג היועץ המשפטי לממשלה - נציג מזכיר הממשלה - נציגי המגזר העסקי - נציגי החברה האזרחית - רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות
תוצרים	הכנת הסקירות לוועדת השרים וניסוח המלצות לעדכון מדיניות בכל אחד מהנושאים המערכתיים

7. הצגת תוצרי התהליך ברמה המשרדית לשר הממונה

מטרה	איגום תובנות מערכיות והצגת תמונת מצב בדבר הערכת המדיניות ברמה המשרדית
עיתוי	שלושה שבועות מעת האישור בוועדת השרים
תוכן	• הצגת התוצרים של הערכת המדיניות ברמה המשרדית • הצגת הפערים הנדרשים להשלמה • סבב התייחסויות • סיכום והנחיות השר
אחראי הפעילות	מנכ"ל המשרד
משתתפים	• מנכ"ל המשרד • סמנכ"ל בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות • סמנכ"לים בכירים, על פי החלטת השר / המנכ"ל • רשות: זימון גורמים חיצוניים לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות
תוצרים	• החלטות לעדכון מדיניות ברמה המשרדית • אישור התכנים הצפויים להצגה בפורום הערכת המדיניות המערכת

8. דיון באיגום תוצרי התהליך: תובנות מרכזיות ברמה המשרדית - פורום הערכת מדיניות

מטרה	איגום תובנות מערכתיות והצגת תמונת מצב בדבר הערכת המדיניות ברמה המשרדית
עיתוי	שלושה שבועות מעת האישור בוועדת השרים
תוכן	• הצגת עיקרי התוצרים של הערכת המדיניות ברמה המשרדית בכל אחד ממשרדי הממשלה • הצגת הפערים הנדרשים להשלמה • סבב התייחסויות • סיכום
אחראי הפעילות	ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משתתפים	• ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה • ראש המועצה הלאומית לכלכלה • מנכ"ל משרד הבריאות • מנכ"ל משרד האוצר • כלל המנכ"לים והסמנכ"לים לתכנון אסטרטגי ומדיניות בממשלה • רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת האחראי על הפעילות
תוצרים	הכנת הסקירות לוועדת השרים וניסוח המלצות לעדכון המדיניות

9. גיבוש המלצות לעדכון המדיניות (כולל תכנון תרחישים ומענה בהתאמה)

10. דיון בתוצרי התהליך ועדכון המדיניות - ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר לאומי והשלכותיו

מטרה	דיון בתוצרי התהליך ועדכון המדיניות
עיתוי	חודש לאחר התנעת התהליך
תוכן	• הצגת החובנות מהערכת המדיניות בנושאים המערכתיים • הצגת החובנות העיקריות מהערכת המדיניות ברמה המשרדית • סבב התייחסויות • דיון בהמלצות לעדכון המדיניות • סיכום ראש הממשלה
אחראי הפעילות	ראש הממשלה
משתתפים	• מוביל התהליך: ראש מל"ל / מנכ"ל משרד ראש הממשלה • ראש המועצה הלאומית לכלכלה • מנכ"ל משרד הבריאות • מנכ"ל משרד האוצר • נגיד בנק ישראל • היועץ המשפטי לממשלה • מזכיר הממשלה • רשות: זימון לדיון, באישור מראש ועל פי החלטת ראש הממשלה
תוצרים	החלטות עדכניות של ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו בנושאי המדיניות השונים

תוצרי התהליך יוצגו לרשות המחוקקת וישולבו בכל מעגלי התהליך הדמוקרטי.

תוכני הערכת המדיניות

1. שאלות היסוד שיהיה צורך לענות עליהן בתהליך הערכת המדיניות

בתהליך הערכת מדיניות יש שאלות יסוד שצריך לענות עליהן כדי לאפשר בהמשך תיקון או עדכון המדינות במידת הצורך. שאלות יסוד אלו, כפי שהן מופיעות במדריך, הן גנריות בכוונת מכוון – כדי לאפשר שפה משותפת בתהליך שבין משרדי הממשלה השונים, כמו גם בין תחומי הפעולה השונים שלגביהם נקבעה מדיניות ואשר אותה נרצה להעריך.

שאלה ראשונה: מה היו הנחות היסוד כאשר נקבעה המדיניות?

אחד האתגרים כבדי המשקל בעיצוב מדיניות הוא פירוש מצב העניינים ומתן משמעות למציאות בדרך המאפשרת לפעול באופן המיטבי לאורו. ככל שהמשבר חריג יותר במאפייניו ובהיקפו, כך הופך אתגר הפרשנות למורכב יותר. אחד המאפיינים הבולטים בכשלי ניהול משברים הוא קיומן של הנחות יסוד שגויות אשר נעשו אם בשל קביעתן ללא הסתמכות על נתונים אובייקטיביים המאפשרים פרשנות נכונה ואם משום היעדרה של שקיפות או בהירות בקרב מקבלי ההחלטות באשר להנחות היסוד שלהם (implicit assumptions) בעת שעיצבו את המדיניות ובעת שקבעו את הפעולות הנדרשות הנגזרות ממנה.

בתהליך הבירור – תנו דעתכם לנקודות האלה:

- מה היו הנחות היסוד שעמדו לנגד עיניהם של גורמי המקצוע שגיבשו את המלצות המדיניות לדרג המחליט? (אם לא ניתן לשחזר אותן או שאנשים שונים ציינו הנחות יסוד שונות – יש לציין זאת כחסר שיש לתקנו בעת עדכון המדיניות).
- מה היו הנחות היסוד של מקבלי ההחלטות בעת ההתייחסות להמלצות ובעת קביעת המדיניות? (כאמור, אם לא ניתן לשחזר אותן או שאנשים שונים ציינו הנחות יסוד שונות – יש לציין זאת כחסר שיש לתקנו בעת עדכון המדיניות).
- האם נכון לנקודת הזמן הנוכחית, מעצבי המדיניות (בדרג המקצועי) ו/או מקבלי ההחלטות מציינים הנחות יסוד שונות מאלו שעמדו ביסוד המדיניות שנקבעה?

שאלה שנייה: מהו מרחב האי־ודאות בהקשר של המדיניות שנקבעה?

קבלת החלטות היא תהליך בחירה של דרכי פעולה מתוך מספר אפשרויות לצורך השגת ערך רצוי. אחד הגורמים המקשים על קבלת החלטות אפקטיבית הוא רמת האי־ודאות. ניהול משברים לאומיים וחריגים כל כך כמשבר הקורונה נעשה מטבע הדברים ברמה גבוהה מאוד של אי־ודאות.

ככלל, רמת אי־ודאות משקפת את אי־זמיונותם של נתונים מהימנים לבעלי התפקידים שעוסקים בגיבוש ההמלצות לדרג המחליט, והיא משפיעה מאוד על דיוק המענה המתוכנן לאתגרים הנצפים בזמן אמת ולאלו המוערכים כצפויים להתרחש (כגון הערכות שונות שהיו בתחילת המשבר באשר למספר ולקצב הנדבקים, המושמשים והמתים). ככל שנהיה מסוגלים להגדיר מהו המידע החסר ומהם הכשלים באיסוף המידע כדי לאפשר את זמינותו בהמשך, כך יתנהל טוב יותר התהליך של עיצוב החלופות לפעולה, וממילא ישתפר גם תהליך קבלת ההחלטות.

מתוך עולמות התוכן שלגביהם נקבעה מדיניות נעריך בשלב זה את מידת האי־ודאות ואת מרחב האי־ודאות שהיו בעת עיצוב וקביעת המדיניות. בנוסף, נשאף לברר מהם רמת האי־ודאות ומרחבי האי־ודאות בנקודות הזמן הנוכחית.

בתהליך הבירור – תנו דעתכם לנקודות האלה:

- **מרחב האי־ודאות:** באילו תחומים / סוג מידע / נושאים / תכנים היו חסרים מידע ו/או נתונים לצורך גיבוש ההמלצות למדיניות?
- **רמת האי־ודאות:** נסו להעריך מה הייתה מידת האי־ודאות בעת עיצוב החלופות למדיניות ולפעולות הנגזרות ממנה;
- **מהן הסיבות לפערי המידע שיש לגורמי המקצוע שעיצבו את ההמלצות למדיניות, אם היו כאלו?** (נגישות, זמינות, הסתרה, אי־שיתוף פעולה עם בעלי ידע / בעלי עניין / אחר?)
- **נסו להעריך את מידת האי־ודאות בנקודת הזמן הנוכחית בתחום המדיניות הנבחר.** בררו מהן האפשרויות להגברת הודאות / לטיוב הזמינות של הנתונים הנדרשים לצורך עדכון המדיניות.

שאלה שלישית: מה היו ההשפעות העיקריות בתהליך העיצוב והקביעה של המדיניות?

בשלב זה נעריך את הגורמים בעלי ההשפעה המהותית ביותר על עיצוב המדיניות בשלביה השונים. בהירות בדבר גורמי ההשפעה תאפשר שיתוף / מיתון / נטרול / שינוי גישה בעת עדכון המדיניות בתום תהליך ההערכה.

כל גורם שיוערך כמשפיע – נציין לגביו מה טיב ההשפעה שלו (שלילית, חיובית או אחרת), ונדרש להבהיר לגביו על מה הוא השפיע ומהי מידת ההשפעה המוערכת.

חשוב לומר כי במערכת דמוקרטית הימצאותם של משפיעים על תהליכי קבלת החלטות, בוודאי בעת משבר, היא צפויה ולגיטימית. לצד זאת, הערכת ההשפעות תאפשר גיבוש אסטרטגיה תהליכית ה"מתכתבת" עם מאפייני הלחץ וההשפעה באופן שנותן להם מענה ראוי,⁴ לעומת הערכת המדיניות – המציפה אל פני השטח הטיה שאינה מאפשרת עיצוב ו/או יישום מדיניות שנותנים את המענה הטוב ביותר למשבר.

בבואנו לבחון מדיניות נכון לראותה כתוצר של יחסי גומלין בין ארבע קבוצות עיקריות: פוליטיקאים (מתוך הבחנה בין מי שבעמדות השלטון בהרכב הקואליציוני ובין מי שהם לא חלק ממנו), גורמי מקצוע בפקידות הציבורית (מעצבי מדיניות ומיישמי מדיניות), קבוצות אינטרסים והציבור הרחב.

סוגי המשפיעים על עיצוב מדיניות ועל החלטות מדיניות מגוונים, והם מתאפיינים במספר זירות או מרחבים.

משפיעים פנים-ממשלתיים מהותיים (מרחב הפקידות המקצועית)

דוגמאות: אי-שיתוף פעולה בין-משרדי מספק, עודף או מחסור בגורמים המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות, פערים בהגדרות ממשקים, אחריות וסמכות, מגבלות / הגבלות חקיקה ו/או רגולציה.

4 כאשר נושא זה אינו מטופל כראוי, עלולות להיווצר תופעות מסוכנות בעיצוב מדיניות, כגון "כלכלת ריצוי". תופעות אלו מאפיינות מדיניות הננקטת בעת משבר, כאשר הציבור מבחין בתופעות של אי-צדק או של פער מנהיגותי ותפקודי בניהול המשבר ומגיב להן.

משפיעים במרחב הציבורי (קבוצות אינטרס

בקר הציבור)

דוגמאות: אווירה ציבורית שאינה מובלת בידי קבוצת לחץ ספציפית אלא מאופיינת כהתנהגות המונים בעת משבר; לחץ ציבורי המובל בידי קבוצות לחץ ספציפיות, בידי גופים יציגים (כמו נשיאות המגזר העסקי, הסתדרות העובדים) או בידי התקשורת.

משפיעים פוליטיים

במדינה דמוקרטית שיקולים פוליטיים הם חלק בלתי נפרד ולגיטימי בניהול משבר. לצד זאת, בעת הערכת מדיניות יש להבחין אם היא עוצבה ונקבעה בעיקר מתוך שאיפה לאמץ גורמים רציונליים בתהליך שמביא בחשבון את מרבית השיקולים המקצועיים והעובדתיים הרלוונטיים ומתוך ראייה אסטרטגית המתחשבת בכוחות השונים הפועלים בזירה הפוליטית; או שמא כוחם של השיקולים הפוליטיים גובר על השיקולים המקצועיים, והמדיניות מבטאת פשרות ומתן מענה לצרכים מיידיים והכרחיים בלבד, ללא התבוננות ארוכת טווח והולמת את הנסיבות במאפייני המשבר ובהשלכותיו.

משפיעים גלובליים

משפיעים מהמרחב הגלובלי רלוונטיים מאוד לבחינה, בעיקר בעת משבר כמו מגפת הקורונה. משפיעים אלו יכולים להיות, לדוגמה, מאבק על משאבים שכמותם מוגבלת (כגון חיסון), מדיניות בעניין מעבר של אנשים או סחורות בין מדינות, שינויים ביציבות הכלכלה בעולם, הופעה או ציפיות להופעה של game-changers הקשורים בצריכה, במסחר, בשעות העבודה או הפנאי, בתנועה, בתוחלת החיים וברפואה.

בתהליך הבירור וביחס לכל מדיניות נבחנת – תנו דעתכם לנקודות האלה:

- מהם המשפיעים העיקריים על השלב של עיצוב החלופות?
- העריכו מהי עוצמתם של המשפיעים העיקריים והאם יש אפשרות לפעול אחרת בהקשר שלהם בעת עדכון המדיניות;
- העריכו מהם המשפיעים העיקריים על שלב קבלת ההחלטות. שאלה זו והבאה אחריה מתמקדות בשלב קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר.
- העריכו מהי עוצמתם של המשפיעים העיקריים על קבלת ההחלטות והאם יש אפשרות לפעול אחרת מהנהוג כרגע בעת עדכון המדיניות.

שאלה רביעית: מה היו היעדים והתוצאות המצופות, מה קרה בפועל ומדוע?

חלק זה מתייחס להחלטות המדיניות הספציפיות שבעניין נדרשות סקירה והערכת התקדמות ואפקטיביות – לצורך זיהוי התחומים שיש לערוך בהם שינויים במדיניות והתנעת תהליכים של שינוי.

בתהליך הבירור וביחס לכל מדיניות נבחנת – תנו דעתכם לנקודות האלה:

הערה: שימו לב כי בשתי השאלות הראשונות אנו מעוניינים לבחון אם ננקטה חשיבה לינארית בתכנון או אם נעשה תהליך תכנון ההולם תנאים של אי־ודאות ומשבר מתמשך.

▪ **האם היו חלופות שגובשו בידי גורמי המקצוע, ומהן?**

▪ **האם נשקלו תרחישים שונים כחלק מהתהליך של עיצוב החלופות?**

המענה לשאלות הבאות אמור להיות היסוד לליבת התובנות לעדכון המדיניות.

▪ **תמונת תכנון מול ביצוע**

• **יעדים ותוצאות מצופות.** האם כחלק מקביעת החלופות השונות נקבעו

יעדים ותוצאות מצופות קונקרטיות? האם הם הוצגו לדרג המחליט? האם הם פורסמו? האם התקיים תיעוד סדור?

• **מה קרה בפועל?** האם אפשר להעריך מה הסטטוס הנוכחי יחסית ליעדים ולתוצאות המצופות?

• **הבהירו מה הפער בין היעדים והתוצאות המצופות ומהם גורמי השורש לפער זה.** במענה לשאלת סיבות השורש לפער נסו להבהיר את הסיבות הללו ככל האפשר כדי לאפשר המלצות לעדכון המדיניות.

• **אילו תובנות ניתן להסיק מכל זה לקראת ההחלטות הקרובות?**

שאלה חמישית ומסכמת: מהן התובנות העיקריות ומהן ההמלצות לעדכון המדיניות?

תובנה היא ביטוי להבנה חדשה ומשמעותית בעקבות התהליך של הערכת המדיניות, והיא מאפשרת פיתוח של כיווני חשיבה ופעולה חדשים בעת עדכון המדיניות.

את התובנות יש לכתוב בתבנית כמוצג כאן:

ההקשר שבגיננו עלתה התובנה לעדכון המדיניות	התובנה לעדכון המדיניות (מה מומלץ לעדכן)	התכלית (לשם מה מומלץ לעדכן)

סיכום ומסקנות

בעולם המינהל והמדיניות הציבורית מקובלת ההבחנה בין מטרות מהות לבין מטרות תהליך. מטרות מהות מבקשות לקדם מדיניות מסוימת (למשל, הקמת בית חולים בעיר מסוימת בפריפריה). מטרות תהליך, לעומת זאת, מבקשות לשנות את התהליך שבו מתקבלת או מיושמת המדיניות (למשל, ליצור תהליך מובנה ושיטתי לאופן קבלת החלטות בנושא הקמת בתי חולים במדינה). מסמך מדיניות זה מתמקד במטרות תהליך.

המסמך נכתב כדי לתרום שלוש תרומות עיקריות:

(1) להציע מודל ספציפי לתחקור ולהערכת מדיניות בתקופת משבר הקורונה – כזה שאפשר לעשות בו שימוש מיידי ולשפר תוצאות, בין בניהול משבר הקורונה ובין בניהול של משברים עתידיים;

(2) לקרוא לאימוץ מודל זה גם במצבי משבר אחרים – מתוך ההבנה שמשבר אחר בוא יבוא;

(3) לקרוא להטמעת התרבות של הערכת מדיניות בישראל (בין בשעת משבר ובין בשעת שגרה), כחלק מהתהליך הרחב יותר של עיצוב ויישום מדיניות סדורים ושיטתיים – מתוך ראייה עדכנית ומפוכחת, אך גם צופה פני עתיד, שהחלטות המדיניות והפעולות שיושמו עד כה כנגזרת מהן לא פתרו את המשבר ולא נתנו מענה מספק – לא להשלכותיו המיידיות ולא להשלכותיו בעתיד.

ההתמודדות עם משבר הקורונה (כמו עם משברים גדולים אחרים) מחייבת התייחסות למגוון גדול של נושאים, היבטים ותחומים. האתגר הוא למצוא את האיזון בין הרצון לשמור על רמת תחלואה נמוכה, שבה מערכת הבריאות יכולה לטפל, לבין הרצון לשמור על כל שאר ההיבטים של שלום הציבור ורווחתו – היבטי בריאות אחרים, היבטים כלכליים והיבטים חברתיים. בהינתן המעט הידוע לנו כיום על הנגיף ועל יכולתה של האנושות להתמודד איתו במישור הרפואי, סביר כי **משבר הקורונה הוא משבר מחזורי** שילווה אותנו לפחות בטווח הזמן הבינוני (כלומר, שנים אחדות). יתר על כן, סביר להניח כי גם בעתיד מדינת ישראל תיאלץ להתמודד עם מצבי חירום אחרים – מעשי ידי הטבע או מעשי ידי אדם.

לפיכך, ככל שמקבלי ההחלטות **ינקטו בהקדם** פעולות המחזקות תרבות של הערכת מדיניות על בסיס מודל מובנה ושיטתי להערכת מדיניות ציבורית – מרמת השלטון המקומי ועד הרמה הלאומית – כך יגדל הסיכוי שישאל תתמודד בהצלחה עם המשך הניהול של משבר הקורונה, שלפי רוב ההערכות אינו צפוי להסתיים בקרוב.

האופן שהמדינה התמודדה עם המגפה עד כה משקף **חולשה לאומית מדאיגה מאוד** בניהול משברים שאינם מלחמתיים. עד עכשיו (דצמבר 2020) לא יושמו כראוי פרקטיקות יסוד בניהול משברים מתמשכים, בכלל זה איגום נתונים לכדי תמונת מצב לאומית ועיבוד תמונת המצב להערכת מצב לאומית ולגיבוש חלופות מבוססות תרחישים שיסייעו בשלב קבלת ההחלטות בידי הדרג הנבחר.

גם לאחר החלטות הדרג הנבחר בולט בהיעדרו גוף ביצועי לאומי המופקד על ניהול היישום של ההחלטות ברמה לאומית. בהקשר זה בולט גם היעדרה של תשתית להערכת מדיניות בעת ניהול אירוע מתמשך: אין חקיקה, אין תקנות, אין הנחיה, ואין מדרג ממשלתי סדור לניהול אירוע משברי מתמשך אשר מנחה מתודולוגית כיצד לתחקר או לעשות הערכת מדיניות סדורה. גם המאמצים ללמוד ולהפיק לקחים מגופי ידע חוץ-ממשליים מאופיינים בפנייה אקראית ולא-סדורה. כך גם בהקשר של השיח עם גורמים ממליצים חוץ-ממשלתיים, שספק אם יש להם הידע, הרקע או הלגיטימיות לשמש גופים מייצגים לממשלה. גם אחרי סדרת ארוכה של החלטות ממשלה ותקנות שנקבעו לאורך חודשי ניהול המשבר, עדיין משרדים, רשויות, וגופים שונים פועלים בצורה שאינה מכוונת מלמעלה באופן אפקטיבי דיו, ועדיין לא התקיים תהליך מובנה וסדור לעיצוב תובנות ולהפקת לקחים לקראת ההחלטות שיהיה צורך לקבלן בהמשך. מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להמשיך ולהתנהל בדרך זו לאורך זמן.

ישראל נכנסה למשבר הקורונה בנקודת פתיחה גרועה יחסית. מבחינת יכולת משילות וניהול ברמה האסטרטגית, מצבה, בלשון המעטה, אינו המצב הרצוי. מגפת הקורונה חשפה כשלים מבניים, ממשליים ומקצועיים שנמצאים כאן שנים רבות, אך בהתמודדות עם המגפה הם נחשפים במלוא משמעותם. כשלים אלו השתקפו כתמונה של "מערכת ממשלית שבורה", המאופיינת בפיצול בכל הרמות: אי-יציבות פוליטית, עוינות ויריבות פנים-ממשלתית; אי-ניהול מושכל

של שסעים חברתיים; שבר טקטוני והיעדר אמון עמוק בין דרג נבחר לדרג מקצועי; פיצול ואי־שיתוף פעולה מספק בתהליכי עבודה מקצועיים רוחביים; היעדר הסדרים לניהול הממשקים של המערכת השלטונית עם המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית; ושחיקה חריפה באמון הציבור בממשל ובנכונות לציית להנחיות.

כפי שהראינו, מתודולוגיה מובנית או תרבות להערכת מדיניות כמעט שאינה קיימת במערכות הממשל בישראל. במישור הלאומי אף נראה שהיא לא הייתה קיימת בה מעולם. אחת הסיבות לכך, ככל הנראה, היא שהמטרות של תהליך נאות (כגון נוהל תחקור והערכת מדיניות סדורים) אינן "מוחשיות", ולציבור לא ברור ההכרח הדחוף שבהשגתן. ואכן, פוליטיקאים נוטים למקד את משאביהם במטרות שעל פי הערכתם יובילו אותם "לגזור דיבידנדים" בעיני הבוחר וזונחים מטרות תהליך כגון הערכת מדיניות ותחקור. אלא שהיעדרן של מתודולוגיות ושל תרבות הערכת מדיניות מקשה מאוד בעת הזו על מקבלי החלטות, הן בדרג המקצועי והן בדרג הנבחר. בעטיו הם מתקשים לבצע הערכת מצב לאומית אפקטיבית ולנהל מדיניות כלכלית, חברתית, בריאותית ואחרת שתתאים לנסיבות המשתנות של מגפת הקורונה והשפעותיה.

אנו מאמינים כי אימוץ המודל שאנו מציעים על ידי הממשלה ייתן תוקף חוקי למעצבי המדיניות בדרג המקצועי ולדרג מקבלי ההחלטות בדרג הנבחר לבחון מחדש הנחות יסוד, תהליכי עבודה והחלטות מדיניות שלא היו אפקטיביים דיים עד כה, ללמוד את השגיאות ולפעול לתקן אותן. כל זאת – בשיטה כוללת ואחידה בכל ארגוני המינהל הציבורי ובהתאמות שונות ליחידות ולארגונים מיוחדים. אנו סבורים כי בטווח הארוך אימוצו של מודל הערכת המדיניות שאנו מציעים יניע שינוי מהותי בתהליך הרחב יותר של המדיניות הציבורית בישראל ויקדם עיצוב ויישום מדיניות אפקטיביים. אימוצו של המודל עשוי לגלגל "כדור שלג" שיביא לכך שהמדינה תאמץ ותטמיע את התרבות של עיצוב מדיניות מושכלת וסדורה ותערוך רפורמה מהותית וכוללת בדרכי יישומה בשטח.

אנו מבקשים להדגיש כי משבר הקורונה הוא גם הזדמנות. נגיף הקורונה, על השלכותיו ההרסניות, הוא גם הזדמנות לאימוץ ולהטמעה של תרבות תחקור והערכת מדיניות ציבורית בארגוני המינהל הציבורי בישראל. אף שמטרתנו העיקרית היא להציע מודל ייחודי וסדור לאימוץ מידי לטיפול במשבר זה, יש

בכוחו של המודל שאנו מציעים לשמש – אגב התאמות שונות – גם במקרים אחרים של מצבי משבר לאומי מתמשך. הוא יכול להיות חלון הזדמנות שבמסגרתו ישתכנעו מקבלי ההחלטות שהגיעה העת לפעול וליישם בישראל את מודל הערכת המדיניות ולחתור לתרבות מדינתית של הערכת מדיניות ותחקור שיטתי. אין די בהצהרות כוללניות כמו "אנחנו סוגרים כדי להרוויח זמן", או "אנחנו חייבים לשטח את העקומה". עיצוב מדיניות וניהול משבר מתמשך בדרכים אפקטיביות מחייבים קביעת יעדים לאומיים ברורים והגדרת תוצאות מפתח רצויות מראש שאליהן מדיניות הממשלה מכוונת. בנוסף, נדרשת שקיפות רבה כדי להפחית את רמות האי־ודאות, כיוון שזו פוגעת באמון הציבור בממשל. כדי לקבוע מראש יעדים ברורים ותוצאות מפתח רצויות בעת משבר המאופיין ברמות כה גבוהות של אי־ודאות נדרשת נוכחותם של שלושה מרכיבים הכרחיים:

(1) נתונים ברורים ושקופים שעליהם מתבססים תהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות;

(2) ערכים ברורים ושקופים שלאורם מקבלי ההחלטות גוזרים את המדיניות ואת ניהול הסיכונים;

(3) תרחישים אפשריים במקום השימוש הרגיל בישראל בהמלצות המבוססות על תכנון לינארי מקובע.

על ממשלת ישראל מוטלת החובה לפתח ולבנות אסטרטגיה ברורה להתמודדות עם הנגיף ולדאוג ליישום שלה בפועל – במנותק מהשפעות של גורמים פוליטיים ומתוך התחשבות בהמלצות המומחים מתחומי מדיניות שונים. ואולם מוטלת עליה גם החובה לאמץ וליישם מודל כוללני לתחקור ולהערכת מדיניות ציבורית, הן בימי משבר והן בימי שגרה. מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לוותר על יכולת התחקור והערכת המדיניות, ועליה לשאוף לחזק יכולת זו גם לנוכח לקחי ההתרחשויות במדינות אחרות. למשבר הקורונה יש גם השלכות מדיניות וביטחוניות, שקשה להבחין בהן בבירור בעת הזו. אי־אפשר להתעלם ממגמות של הסתגרות ושל מעבר מגלובליזציה חסרת גבולות ללוקליזציה מסתגרת – גם בתוך מסגרות כגון האיחוד האירופי. מדינות סוגרות את גבולותיהן בזו אחר

זו, סגר מוטל על ערים ואזורים גאוגרפיים, והמשמעות של מקום ומרחב מקבלת חשיבות אקוטית.

בהיבט החברתי, אימוץ גישה אמיצה של תחקור ולמידה עשוי לחזק את ארון הציבור ולהפחית תופעות של עשיית דין עצמי או מציאת פתרונות חד-צדדיים בידי מגזרים או פרטים שאינם מרוצים מביצועי הממשל. זה כמה עשורים רווחת בישראל תופעת "הפוליטיקה האלטרנטיבית". זהו מושג רב-ממדי שעניינו שימוש של פרטים וקבוצות במוסדות לא-פורמליים (כללי משחק לא-רשמיים) בכל הקשור לתהליך הספקת שירותים ממלכתיים שבמחסור (מזרחי ומינדי, 2006; כהן ומזרחי, 2010). במובן הצר המושג מכוון להספקת עצמית של שירותים ומוצרים ציבוריים בידי פרטים וקבוצות בחברה שלא באמצעות גורמי הממשל ובדרכים לא חוקיות או על סף הלא-חוקיות. לרוב מדובר בטקטיקה שנועדה לספק פתרון קצר טווח ומקומי לבעיית המחסור בשירותים ובמוצרים שאמורים להיות מסופקים על ידי הממשלה. פעמים רבות ניתן לראות בתופעה זו התנהגות חד-צדדית של אותם הקבוצות והפרטים שמעוניינים "לקבוע עובדות בשטח" ולעקוף בכך את גורמי הממשל. בהקשר של משבר הקורונה, הכוונה היא ליוזמות של פרטים או מגזרים המחליטים על דעת עצמם כיצד לנהוג בהתמודדות עם הנגיף (למשל, החלטה של קבוצת אנשים לאמץ רכיבים שונים של המודל השוודי בלי שיש בידם את מלוא המידע ובלי לתאם מהלכים אלו עם פעולות ממלכתיות).

תופעה זו קרויה "פוליטיקה אלטרנטיבית", הואיל ומדובר בכניסתם של מוסדות (או כללי משחק) לא-פורמליים אל תוך התהליך הפוליטי הפורמלי כסוג של עיצוב מדיניות. כך, גם אם הטקטיקות הללו ננקטות בידי פרטים או קבוצות המעוניינים לספק לעצמם את המוצרים ואת השירותים הציבוריים, קיומה של השפעה מצטברת על הקשר שבין הפרט למדינה ועצם תגובת מקבלי ההחלטות לכך (קרי, הניסיון למסד את הפעילות לאור ההבנה שכבר אי-אפשר למגר את היוזמות שנקטו בידי הציבור) הופכות את הפעילות הלא-פורמלית לחלק מהתהליך הפוליטי. ההבדל העיקרי בין תופעה זו לבין פעולת ההשתתפות של קבוצות ופרטים בתהליך קביעת המדיניות הציבורית הוא שבמקרה של "פוליטיקה אלטרנטיבית" אין מדובר ב"השתתפות פוליטית" במובן הנורמטיבי שלה, אלא בדפוס אלטרנטיבי של השפעה על תוצאות מדיניות, ולטענתנו – דפוס שעלול להחליש את המערכת הדמוקרטית (Cohen, 2012).

לסיום נדגיש כי איננו רואים במודל המוצע כאן בבחינת "כזה ראה וקדש". מחקר המדיניות הוא טיוטה מתקדמת – אך לא סופית – של המלצותינו לדרגים המקצועיים והפוליטיים בישראל. ביוזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה קיימנו יום עיון בנושא זה, בהשתתפות מקבלי החלטות בכירים במינהל הציבורי בישראל. הנקודות שהועלו ביום העיון שיפרו את המלצותינו ואת המודל שאנו מציעים כאן. עם זאת, אנו מצפים להוסיף ולשפר עוד בעקבות שיח בנושא ובהמשך להעלאת חשיבותה של הערכת מדיניות לסדר היום הציבורי. הינה כי כן, לא רק שהמודל המוצג כאן הוא בסיס לשיפור, ולא רק שהוא מזמין את כניסתם של גורמים ונקודות מבט נוספים, שייתכן מאוד שנעלמו מעינינו, אלא שסביר להניח שעם השנים וההתפתחויות השונות יידרשו בו תוספות ועדכונים.

מאחר שהתהליך של קביעת מדיניות ציבורית הוא תהליך מתמשך, המשתנה אגב התפתחותו, חובה על מקבלי ההחלטות להעריך מעת לעת גם את מודל ההערכה עצמו. עדכון המודל והתאמתו לנסיבות המשתנות קריטי, מכיוון שמדובר בתשתית הכרחית לבחינת כל מדיניות, תוצאותיה והשפעותיה ולהצבעה על הצורך בתיקון, בהמשכיות או בנקיטת כיווני הפעולה החדשים שייקבעו בידי מקבלי ההחלטות. מאחר שמודל ההערכה מבוסס על הנחות ועל ידע קיים, יש לבחון אותם ואת תקפותם כל העת ולאפשר תרבות הערכה דינמית וגמישה, פתוחה לשינויים ולהתאמות נדרשים. חובתם של מקבלי ההחלטות בישראל להתחיל כבר עכשיו, וללא דיחוי, להניע תהליך חשוב זה ולהקצות את המשאבים הנחוצים להצלחתו.

רשימת המקורות

אבנימלך, מוריה, ויוסי תמיר, 2002. **רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

אלרן, מאיר, עמיחי כהן, כרמית פדן, ועידית שפרן גיטלמן, 2020. **יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון** (קובץ מאמרים), תל אביב: פרסום מיוחד של המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי.

אריאן, אשר, 1985. **פוליטיקה ומשטר בישראל**, תרגום: עמוס כרמל, תל אביב: זמורה-ביתן.

אריאן, אשר, דוד נחמיאס, ורות אמיר, 2002. **משילות והרשות המבצעת בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל-נור, יצחק, 2007. **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**, ירושלים: אקדמון.

דורון, גדעון, 2006. **משטר נשיאותי לישראל**, ירושלים: כרמל.

ויגודה-גדות, ערן, שלמה מזרחי, וניסים כהן, 2019. "ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית", נייר עבודה מס' 16, אוניברסיטת חיפה – המרכז לניהול ומדיניות ציבורית.

חסון, יעל, והדס בן-אליהו, 2020. "מאחורי המספרים: השלכות הקורונה על נשים בישראל", תמונת מצב מס' 1, יוני, תל אביב-יפו: מרכז אדוה.

טאוב (צוות מרכז טאוב), 2020. **כלכלת ישראל לפני ואחרי משבר הקורונה**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

כהן, ניסים, 2011. "מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ו'אי-משילות': המקרה של בית החולים באשדוד". בתוך: הני זובידה ודוד מקלברג (עורכים), **דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בתקופת מעבר**, ירושלים: האגודה הישראלית למדע המדינה, עמ' 93-123.

כהן, ניסים, 2013. "כוחה של מומחיות? על יחסי הגומלין בין פוליטיקאים לפקידים ושקיפות בתהליך התקצוב ועל אגף התקציבים באוצר ומדיניות הבריאות בישראל", **ביטחון סוציאלי** 91: 59-88.

כהן, ניסים, ושלמה מזרחי, 2010. "פוליטיקה אלטרנטיבית", שינויים מוסדיים ומדיניות בריאות: מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי", בתוך: חנה כץ וארז צפדיה (עורכים), **מדינה משגיחה מדינה מפקירה: מדיניות חברתית בישראל, 1985-2008**, תל אביב: רסלינג, עמ' 363-386.

כהן, ניסים, ושלמה מזרחי, 2017. **מבוא למינהל וניהול ציבורי**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

מזרחי, שלמה, ואסף מידני, 2006. **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות**, ירושלים: כרמל.

נחמיאס, דוד, ואסף מידני, 2019. **מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

נחמיאס, דוד, ואיתי סנד, 1999. "משילות ומדיניות ציבורית", בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 11-34.

שפרינצק, אהוד, 1986. **איש הישר בעיניו: אי-לגאליזם בחברה הישראלית**, תל אביב: ספריית פועלים.

Albala-Bertrand, Jose Miguel, 2007. "Globalization and Localization: An Economic Approach," in: Havidan Rodríguez, Enrico Quarantelli, & Russell Dynes (eds.), *Handbook of Disaster Research*, New York: Springer.

Alexander, David, 2018. "A Magnitude Scale for Cascading Disasters," *International Journal of Disaster Risk Reduction* 30: 180-185.

Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, & Xun Wu (eds.), 2013. *Routledge Handbook of Public Policy*, London & New York: Routledge.

Benziman, Yuval, 2020. " 'Winning' the 'Battle' and 'Beating' the COVID-19 'Enemy': Leaders' Use of War Frames to Define the Pandemic, Peace and Conflict," *Journal of Peace Psychology* 26 (3): 247-256.

Bickers, Kenneth N., & John T. Williams, 2001. *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*, Boston: Houghton Mifflin.

Birkland, Thomas A., 2019. *An Introduction to The Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, London & New York: Routledge.

Boin, Arjen, 2005. "From Crisis to Disaster: Towards an Integrative Perspective," in: Ronald A. Perry & E.L. Quarantelli (eds.), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Philadelphia: Xlibris. pp. 153-172.

Boin, Arjen, & Fredrik Bynander, 2014. "Explaining Success and Failure in Crisis Coordination," *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography* 97 (1): 123-135.

Boin, Arjen, Paul 't Hart, & Sanneke Kuipers, 2018. "The Crisis Approach," in: Havidan Rodríguez, E. L. Quarantelli, & Russell Dynes (eds.), *Handbook of Disaster Research*, New York: Springer, pp. 23–28.

Cohen, Nissim, 2012. "Informal Payments for Healthcare: The Phenomenon and its Context," *Health Economics, Policy & Law* 7 (3): 285–308.

Cohen, Nissim, 2013. " 'We are Talking about Saving Lives': The Welfare State, Health Policy and Non-Governability – A Case Study of an Israeli Hospital," *Social Work in Public Health* 28 (6): 619–636.

Cohen, Nissim, 2015. "Bargaining and Informal Interactions in the National Budget: A Game Theory Analysis of the Israeli Case," *International Review of Administrative Sciences* 81 (1): 58–78.

Cohen, Nissim, 2016. "Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-going Civil Service Reform in Israel," *Public Administration and Development* 36 (1): 20–34.

Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

Fischer, Frank, & Gerald J. Miller (eds.), 2017. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London & New York: Routledge.

Harris, Muriel J., 2016. *Evaluating Public and Community Health Programs*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Howlett, Michael, M. Ramesh, & Anthony Perl, 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (vol. 3), Oxford: Oxford University Press.

Jones, Eric C., & Arthur D. Murphy (eds.), 2009. *The Political Economy of Hazards and Disasters*, Lanham, MD: AltaMira Press.

Kapucu, Naim, & Vener Garayev, 2011. "Collaborative Decision-making in Emergency and Disaster Management," *International Journal of Public Administration* 34: 366-375.

Kapucu, Naim, & Monty van Wart, 2006. "The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters," *Administration and Society* 38 (3): 279-308.

Lin, Thung-Hong, 2015. "Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability," *Social Forces* 93 (3): 1267-1300.

Lipsky, Michael, 2010. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*, New York: Russell Sage.

May, Peter J., & Søren C. Winter, 2009. "Politicians, Managers, and Street-level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation," *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3): 453-476.

Moynihan, Donald P., 2009. "The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems," *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (4): 895-915.

Nachmias, David, 1979. *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, New York: St. Martin's Press.

Nachmias, David, 1980. "The Role of Evaluation in Public Policy," *Policy Studies Journal* 8 (7): 1163.

Nachmias David, & Ori Arbel-Ganz, 2005. "The Crises of Government Instability and the Civil Service," *Israel Affairs* 11 (2): 281-302.

Niskanen, William A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine-Atherton.

Palumbo, Dennis J., & David Nachmias, 1983. "The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an Ideal Paradigm?" *Policy Sciences* 16 (1): 67-79.

Pauchant, Thierry C., & Ian I. Mitroff, 1992. *Transforming the Crisis-prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, San Francisco: Jossey-Bass.

Perrow, Charles, 2011. *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*, Princeton: Princeton University Press.

Stern, Eric K., 1999. *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*, Stockholm: University of Stockholm, Department of Political Science.

Stufflebeam, Daniel L., & Anthony J. Shinkfield, 1985. "An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation," in: *Systematic Evaluation*, Dordrecht: Springer, pp. 45-68.

Tzur, Ron, & Nissim Cohen, 2018. "The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements to Past Attempts," *French Review of Public Administration* (Revue française d'Administration Publique - published by ENA) No 168: 943-956.

Wæraas, Arild, & Moshe Maor (eds.), 2014. *Organizational Reputation in the Public Sector*, London & New York: Routledge.

Weaver, R. Kent, 1986. "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-398.

Zalmanovitch, Yair, & Nissim Cohen, 2015. "The Pursuit of Political Will : Politicians' Motivation and Health Promotion," *The International Journal of Health Planning and Management* 30 (1): 31-44.

דוחות ומקורות אחרים (לפי תאריך הפרסום)

"דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי", הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) (2011).

"דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ועדת דיין) (2013).

"דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה", דוח ועדת המשילות (2013).

"Coronavirus: Operation Warp Speed," US Department of Defense.

"Operation Warp Speed Vaccine Timeline Alternate," US Department of Defense.

"Info Coronavirus United States," Worldometer Database.

"The Health Protection Regulations 2020 (UK Statutory Instruments, 2020 No. 684)," UK Government, Legislation (2020).

"Coronavirus (COVID-19) in the UK," UK Government, Data.

"The Health Protection Regulations 2020 (UK Statutory Instruments, 2020 No. 350)," UK Government, Legislation (2020).

"The Health Protection Regulations 2020 (UK Statutory Instruments, 2020 No. 684)," UK Government, Legislation (2020).

"Event Background COVID-19," European Centre for Disease Prevention and Control (2020).

"Proclamation (1974: 152) on a Decided New Form of Government," The Swedish Parliament (2018).

"Info Coronavirus Sweden," Worldometer Database.

"The Instruments of Government," The Swedish Parliament.

"United States COVID-19 Cases and Deaths by State," Centers for Disease Control and Prevention (reported to the CDC since January 21, 2020).

"CDC, Washington State Report First COVID-19 Death," Centers for Disease Control and Prevention, Media Statement (February 29, 2020).

"Decisions Regarding Risk Levels for Covid-19," The Public Health Agency of Sweden (March 2, 2020).

"Coronavirus: Action Plan. A Guide to what you Can Expect across the UK," UK Government (March 3, 2020).

"Coronavirus: Woman in 70s Becomes First Virus Fatality in UK," BBC UK (March 5, 2020).

Donald Trump (March 9, 2020; 4:47 PM) [Twitter tweet].

Jenny Bengtsson, "Anders Tegnell: 'Italy is the Big Engine in the Spread of Infection'," SVT News (March 10, 2020).

WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19 – 11 March 2020," World Health Organization, WHO Director-General, Speeches, Detail (March 11, 2020).

"£3.2 Million Emergency Support for Rough Sleepers during Coronavirus Outbreak," UK Government, Press Release (March 12, 2020).

"COVID-19: Government Announces Moving Out of Contain Phase and into Delay," UK Government, Department of Health & Social Care, Press Release (March 12, 2020).

"Department of Homeland Security Outlines New Process for Americans Returning from Certain European Countries, China, and Iran," Department of Homeland Security (March 13, 2020).

"15 Days to Slow the Spread," The White House, Articles (March 13, 2020).

"Coronavirus: English Local Elections Postponed for a Year," *BBC UK* (March 13, 2020).

"Coronavirus: PM Says Everyone should Avoid Office, Pubs and Travelling," *BBC UK* (March 16, 2020).

"Coronavirus: Emergency Cash to Help Businesses, while Operations Delayed," *BBC UK* (March 17, 2020).

Richard Adams & Heather Stewart, "Coronavirus: UK Schools to be Closed Indefinitely and Exams Cancelled," *The Guardian* (March 18, 2020).

"Coronavirus: Police can Issue 'Unlimited Fines' to those Flouting Coronavirus Social Distancing Rules, Says Health Secretary," *The Guardian* (March 23, 2020).

"Prime Minister's Statement on Coronavirus (COVID-19)," UK Government, Speech (March 23, 2020).

"Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing," The White House, Remarks (March 25, 2020).

Kelsey Snell, "What's Inside the Senate's \$2 Trillion Coronavirus Aid Package," *NPR* (March 26, 2020).

ארי הייסטין, אלדד שביט, ודן שפירו, "ארצות הברית בעיצומו של משבר הנגיף קורונה: השלכות לעתיד", המכון למחקרי ביטחון לאומי (27 במרץ 2020).

Richard Hartley-Parkinson, "Coronavirus Strikes Heart of Government as PM and Health Secretary Test Positive," *METRO* (March 27, 2020).

"Confirmed Coronavirus Cases in U.S. Reach 100,000: Reuters Tally," *Reuters* (March 27, 2020).

"Coronavirus: Things will Get Worse before Getting Better, PM Warns," *BBC UK* (March 29, 2020).

"Coronavirus: Foreign Office Links Up with Airlines to Fly Stranded Britons Home," *BBC UK* (March 30, 2020).

Aaron Blake, "Trump Moves the Coronavirus Goal Posts, Pre-spinning 100,000 Deaths as 'A Very Good Job'," *The Washington Post* (March 30, 2020).

"התמודדות שבדיה עם הקורונה: ניסיון לאזן בין צמצום ההתפשטות לבין שימור שגרת החיים", משרד המודיעין (2 באפריל 2020).

"דוח בנק ישראל 2020" (6 באפריל 2020).

Jenny Bengtsson, "Tegnell: 'Italy Travelers Not the Biggest Source of Infection'," *SVT News* (May 2, 2020).

Robert Kuznia, Curt Devine, & Nick Valencia, " 'We've Been Muzzled': CDC Sources Say White House Putting Politics Ahead of Science," *CNN* (May 20, 2020).

"The Local SE," Health Agency Chief (June 11, 2020).

Lars Jonung, "Sweden's Constitution Decides its Exceptional Covid-19 Policy," Centre for Economic Policy Research (June 18, 2020).

Love Liman, "Sweden Launches Commission to Investigate Coronavirus Response," *Bloomberg* (July 1, 2020).

Charlotta Stern & Daniel B. Klein, "Stockholm City's Elderly Care and Covid-19: Interview with Barbro Karlsson," US National Library of Medicine National Institutes of Health, PubMed Central (PMC) (July 19, 2020).

הלמ"ס, "דמוגרפיה של עסקים: שרידות ותנועות של עסקים, 2017-2019",
הלמ"ס, הודעה לתקשורת (21 ביולי 2020).

James Gallagher, "Coronavirus Vaccine: When Will We have One?" *BBC* (September 4, 2020).

"Coronavirus (COVID-19): Meeting with Others Safely (Social Distancing)," UK Government, Guidance (September 9, 2020).

Richard Milne, "Anders Tegnell and the Swedish Covid Experiment," *Financial Times* (September 11, 2020).

"Law, on Change in the Form of Government," Swedish Code of Statutes (November 25, 2010).



P o l i c y P a p e r 1 6 4

GOVERNANCE IN A CRISIS

Ron Tzur | Nissim Cohen

May 2021

Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Maor Wallach Print

ISBN: 978-965-519-353-4

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

ABSTRACT

This book offers a comprehensive and uniform model for the evaluation of effective public policy for the real-time management of the COVID-19 crisis. It is a call for the immediate application of During-Action Review. This takes place in the wake of a series of decisions made in the process of managing the crisis management and as part of orderly long-term policy, offering a present-oriented and sober perspective that also looks ahead to the future. This is necessary because the policy decisions taken to date and the ensuing measures implemented have neither solved the crisis nor provided an adequate response to its immediate and future consequences.

We have written this book against the backdrop of the ongoing pandemic. Even though our main goal is to propose a comprehensive model for the immediate handling of the crisis, this model could be applied, with appropriate modifications, in other crisis situations in the future.

The coronavirus pandemic can also serve as a window of opportunity in which decision-makers may be persuaded that the time has come to act, to apply the policy evaluation, and to aspire to a culture of policy

evaluation and comprehensive investigation. Accordingly, the present book hopes to make three main contributions to Israeli institutions:

- (1) It proposes a specific model for investigating and evaluating policy during the current crisis—a model that can be used immediately and can improve outcomes as we prepare for this winter’s anticipated morbidity and mortality peaks.
- (2) It calls for the adoption of such a model in other crises that will inevitably follow.
- (3) It calls for the internalization and assimilation in Israel of a culture of policy evaluation (both during crises and in routine times) as part of a broader process of devising and implementing carefully strategically planned and comprehensive policies.

We maintain that in Israeli government circles today there is very little structured methodology or culture of policy evaluation; on the national level, it seems there never has been.

Some areas of the public system have conducted spot investigations, but the lack of a methodology or policy evaluation culture is currently causing grave difficulties for both professional and elected decision-makers when required to conduct an effective national situation assessment and institute economic, social, medical, and other policies in accordance with the changing circumstances of the pandemic and its repercussions. We believe that government adoption of this model will increase the legitimacy that policymakers of the professional and political echelons need in order to reexamine fundamental assumptions, work processes, and policy decisions that have not, thus far, been sufficiently effective, to learn their mistakes, and to work to correct them. All of this must be done uniformly across all public administration institutions, with necessary adaptations to specific departments and organizations. We hope that, in the long term, the adoption of our proposed policy evaluation model will trigger a substantive change in the broader realm of public policy

in Israel and promote more effective policy design and implementation. Immediate adoption of the model could lay the foundations for the adoption of a rational and systematic policymaking culture and for a major and sweeping reform of all things related to policy implementation.

In light of our current sparse knowledge about the novel coronavirus and humankind's ability to deal with it on the medical level—finding a safe vaccine, identifying effective drugs or a solution based on natural immunity—it is likely that this will prove a recurring crisis at least through the intermediate term. Furthermore, it should be assumed that Israel will have other crisis situations to deal with in the future, be they natural or human-made disasters. Therefore, the sooner decision-makers take steps based on a culture of policy evaluation and a structured model for evaluating public policy on both the local and national level, the greater the odds that Israel will be able to cope successfully with future management of the COVID-19 pandemic. From a long-term perspective, the introduction of both the concept and the model will make a substantive contribution to the quality of the national response to the next crisis, whose arrival is only a matter of time. It is important that the implementation of the policy evaluation model involve the executive agencies as well, that is, those who deal with the crisis on the ground: the defense and security establishment, law enforcement agencies, local government, representatives of the business sector, and civil society organizations.

Israel entered the crisis with a relatively poor hand. Even though its economic data were better than those in other countries, its capacity for governance and management at the strategic level was not, to put it mildly, what we might want. The COVID-19 pandemic has exposed existing structural, governmental, and professional failures. The picture is of a broken government system, fragmented at all levels: political instability, hostility and rivalries within the government, a tectonic fault and profound lack of trust between the elected and professional echelons, fragmentation and inadequate cooperation across professional

work processes, a lack of orderly interfaces between government and the business sector, academia, and civil society, and the severe erosion of public trust and willingness to comply with directives.

Six months after COVID-19 reached Israel in February 2020, we see that the way the country has dealt with the crisis to date reflects a national weakness in managing crises that are not of a military nature. Thus far, no basic practices for the management of ongoing crises have been properly applied, such as the collection of confirmed data in order to map the national situation, process it into a national situation assessment, and devise scenario-based alternatives that the elected representatives can choose to implement. Even after the latter decided what actions to take, the absence of a nationwide agency to oversee their implementation (the responsibility for leading strategy to action), supplementing the responsibility of each government ministry and other executive agencies, has been painfully obvious. Particularly prominent is the lack of an infrastructure for policy evaluation during a continuing event: there are no laws, regulations, directives, or formal government guidelines for the management of a chronic crisis that specify a consistent methodology of investigation and/or policy evaluation. Even the efforts to learn from relevant nongovernmental sources of knowledge and information, such as universities, hospitals, and representative organizations of the business sector, have been haphazard and irregular. The same is true of discourse with various nongovernmental groups that offer recommendations, regardless of whether they have the necessary knowledge, background, or legitimacy to advise the government. Even after the long series of government decisions and legislation that have marked these months, the actions of ministries, local authorities, and various other agencies are not adequately or effectively coordinated from above; there has been no structured, systematic national process for generating ideas and drawing lessons as the basis for the decisions that will have to be taken in the future. There have been a number of ad hoc studies by various entities,

but these were not conducted as part of a formal process of national policy evaluation that includes all the agencies involved in combating the pandemic.

In the present document we note that in other countries too there is criticism of the failure to manage the crisis and gain control over the pandemic. In other countries, as in Israel, there are problems of governance, a widening of social gaps, and severe economic damage. However, we aim to focus not on international comparisons but on the need to optimize the future response to the pandemic in Israel. We recommend instituting a structured and professional process that allows us to glean insights based on a comparison between what we expected to happen and what actually happened and between what we have done thus far and what we could have done better.

The management of the pandemic has been marked by a seesaw effect: the need to find the point of equilibrium between efforts to curb the spread of the coronavirus and their heavy economic costs and consequent implications for society. The efforts to flatten the infection curve must be balanced by consistent and appropriate efforts to flatten the recession curve and the blow to the economy; the more drastic and extreme the steps taken to flatten the pandemic curve, the more severe the damage to the economy. Today it is clear that crisis management policy of this sort requires the clarification that it is a risk management process that aspires to, on the one hand, reduce the loss of human life and, on the other hand, lessen the business mortality rate which leads to deep recession, long-term unemployment, and the accompanying economic and social consequences.

Vapid declarations such as “we are imposing a lockdown in order to gain time” or “we have to flatten the curve” are not enough. Effective policy and management of a protracted crisis require the setting of clear national objectives and the key outcomes to be achieved. In addition, there is a

need for maximum transparency so as to reduce the level of uncertainty that undermines public trust. It should be noted that several years ago, as part of its routine conduct, the government began successfully adopting a professional planning culture that is expressed in ministry work plans and includes clear metrics of success. This proves that it is indeed possible to improve management processes in the public sector.

Three essential elements are required in order to define the clear objectives and key outcomes needed during a crisis marked by such a high degree of uncertainty:

- (1) Clear and transparent data that have been validated and are accepted (at least most of them) automatically as the basis for decisions and policymaking;
- (2) Clear and transparent principles or criteria employed by decision-makers to set policy and manage risks;
- (3) An end to the use of recommendations based on linear and single-channel planning and a transition to scenario-based planning, which Israel is not accustomed to employing in its routine activity.

This document offers a concise survey of what policy evaluation is and why it is important for a modern country, while providing links to relevant literature for government operations in emergency situations. After that, we briefly review the situation in selected countries (the United States, Britain, and Sweden), focusing on their capacity for governance and policy evaluation and its connection with the battle against the COVID-19 pandemic. We then present a snapshot of the current situation in Israel and note in passing the poor governance abilities of Israeli decision-makers and the lack of an orderly culture and methodology of investigation, policy evaluation, and drawing lessons at various levels of government. Finally, we propose a comprehensive model for public policy evaluation during crises, adapted to suit the Israeli political and administrative system.

The proposed model for public policy evaluation in crisis situations was devised after examining various existing models for the management of national nonmilitary crises, policy and/or process guidelines relevant to other topics that have been published in Israel, and their modification to suit the needs of the current administrative and political system in Israel. The model is generic and suitable for incorporation into any process for managing a protracted national crisis. It is not intended for just the current coronavirus crisis but designed so that its adoption will enable effective continuity in dealing with the next wave of the pandemic, and improve preparedness for the events of the coming months and, perhaps, the coming years.

The model is built in such a way that it clarifies the official representatives and partners involved in the policy evaluation process, the sequence of the evaluation process from the operational level through the national level, and, of course, the content of the policy evaluation itself. At the core of the model are a number of key questions: What were the basic assumptions when the policy was adopted? What is the policy's range of uncertainty? What were the main influences on the process of designing and setting the policy? What were the policy's objectives and anticipated outcomes? What actually happened and why? What are the most important insights and recommendations for revising the policy in order to continue managing the crisis?

We emphasize that we do not see our proposed model as the be-all and end-all. Rather, it is an advanced, but not final, draft of our recommendations to the professional and political echelons in Israel. The Israel Democracy Institute will sponsor a symposium on the topic, with the participation of senior decision-makers from Israeli public administration. We hope to improve our findings and recommendations on the basis of this dialogue. Not only is this model the basis for improvement and open to the inclusion of additional elements and perspectives which we may have missed, but it is likely to also require additions and amendments as

time passes and new developments occur. Because public policymaking is an ongoing process that changes as it develops, decision-makers will have to evaluate the model from time to time. Updating the model to match changing circumstances is crucial, because it is the critical infrastructure for examining policy, its outcomes, and its impact and for pointing out the need to continue the policy, modify it, or switch direction as stipulated by the decision-makers. Since the evaluation model is based on particular assumptions and current knowledge, these will need to be reexamined and validated with time in order to allow for a dynamic and flexible evaluation culture that is open to the necessary changes and adjustments.

האם מתקיימים בישראל – בשעת חירום ובעיתות של שגרה – תהליכים סדורים של הערכת מדיניות ציבורית; האם קבלת ההחלטות ברמות הפוליטית והמינהלית מבוססת על תהליכים סדורים ועל תיאום בין השחקנים והארגונים השונים; וכיצד כל זה קשור ליכולת המשילות של מקבלי ההחלטות בישראל? עיקרו של מחקר מדיניות זה הוא קריאה ליישומה המיידי של הערכת מדיניות בזמן אמת, כזו המתקיימת לאחר רצף החלטות בעת ניהול משבר לאומי וכחלק מתהליך מדיניות סדור וארוך טווח, מתוך ראייה עכשווית ומפוכחת, אך גם צופה פני עתיד. המסמך מציע מודל להפקת לקחים לנוכח משבר הקורונה. מומלץ להשתמש בו – בהתאמות הנדרשות – גם במצבים אחרים של משבר לאומי מתמשך. ודוק: משבר הקורונה הוא גם הזדמנות, שכן הוא יכול להיות חלון ההזדמנויות שדרכו תחלחל ההבנה לשדרת מקבלי ההחלטות שהגיעה העת לפעול, ליישם את המלצות המדיניות המוגשות כאן ולחתור לתרבות של הערכת מדיניות ותחקור שיטתי. מתודולוגיה מובנית או תרבות של הערכת מדיניות כמעט שאינן קיימות במערכות הממשל בישראל, ובמישור הלאומי אף נראה שלא היו קיימות בהן מעולם. ואם כך, אימוצו של מודל הערכת המדיניות המוצע כאן יש בכוחו להניע שינוי מהותי בתהליך הרחב יותר של קידום תהליכי עיצוב ויישום מדיניות ציבורית אפקטיביים.

רון צור הוא מנכ"ל קבוצת הייעוץ Sparks ויו"ר הוועדה המייעצת של הפורום הישראלי למנהיגות. שימש ראש מטה יישום הרפורמה בשירות המדינה וקודם לכן סמנכ"ל בכיר בוועדה לאנרגיה אטומית. תחומי המומחיות שלו הם אסטרטגיה, כלכלה ומדיניות ציבורית.

פרופ' ניסים (נסי) כהן הוא ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר שלו הם רפורמות במינהל הציבורי, יזמות במינהל הציבורי, יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים, תקצוב ציבורי ובירוקרטיה ברמת הרחוב.



0 4500001247 9
דאנאקור 150-1217