משרד האוצר

ג'וינט ישראל
המכון למנהיגות וממשל
יחד בעשייה חברתית

המשילות הציבורית החדשה

סקירת ספרות

כתיבה: **גלעד בארי**
עריכה: **גיא אברוצקי**

נובמבר 2014

New Public Governance היא כותרת פופולרית בשנים האחרונות בשיח על אודות ניהול ציבורי. מהי המהות שעומדת מאחורי כותרת זו? כיצד היא מתבטאת הלכה למעשה? מהם האתגרים שעומדים לפניה? סקירה זו מבקשת לתמצת את הידע המחקרי שעוסק במענה לשאלות אלה.

כתיבה: גלעד בארי
עריכה: גיא אברוצקי, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל
מנהלת עיצוב והפקה: פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל
תיאום הפקה: סימונה דוד, ג'וינט ישראל אשל
שני טיראן, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל
מנהל הוצאה לאור: טוביה מנדלסון, ג'וינט ישראל אשל

תקציר מנהלים

- המשילות הציבורית החדשה (New Public Governance), היא פרדיגמה חדשה יחסית בתחום ניהול השירות הציבורי הזוכה בשנים האחרונות לפופולריות רבה ומבקשת לעדכן פרדיגמות קודמות, כמו הניהול הציבורי החדש (New Public Management).
- פרדיגמה זו בנויה על ארבעה יסודות עיקריים, המבדלים אותה מפרדיגמות קודמות:

1. **תהליך מדיניות מכליל**, המביא לידי ביטוי שיתוף פעולה נרחב עם המגזר הפרטי והשלישי, כאשר המגזר הציבורי מתפקד כ"ראשון בין שווים" ומסתפק בהכוונה גרידא של פעילות "רשת המדיניות". זאת, לעומת תפקיד אוטונומי ודומיננטי שיועד לו בפרדיגמות קודמות.
2. **מיצוב האזרח - המשתמש - במרכז**, הן בהקשר של תכלית המדיניות והערכתה באמצעות שביעות רצון מהשירות הציבורי, והן בהקשר של שיתוף האזרחים ביצירת השירות הציבורי (co-production). זאת, לעומת תפקיד שולי ופסיבי יותר בפרדיגמות קודמות.
3. שיתופי פעולה אלה אמורים לשאת אופי של **מערכות יחסים ארוכות טווח** עם השותפים, שאמון במרכזן, ולא על מערכות יחסים חוזיות וקצרות טווח.
4. לשם השינויים האמורים, יש צורך להטמיע באופן נרחב ואינטנסיבי **טכנולוגיות מידע מתקדמות בשירות הציבורי**.

- **התועלות** מאימוץ פרדיגמה זו, כפי שהן נצפות על ידי מצדדיה: שיפור האפקטיביות של השירות הציבורי; החזרת האמון האזרחי בשירות הציבורי; התאמת השירות הציבורי לשינויים החברתיים והטכנולוגיים של המאה ה-21.
- **להטמעת פרדיגמה זו בשירות הציבורי ישנן השפעות רב־מערכתיות** על הארגון בהיבטים של דמות המנהל, של הכוונת האסטרטגיה הארגונית, של תהליך התקצוב, וכן של ניהול משאבי האנוש ויחסי החוץ של הארגון.
- עם זאת, הניסיון העולמי ברפורמות מסוג זה מלמד על מספר **אתגרים** שצפויים לעמוד לפני מנהל המבקש לפעול בכיוון זה:

1. מדובר **בפרדיגמה צעירה יחסית**, שעודנה חסרה "תורת הפעלה" מלאה וניסיון נרחב לגבי "מה עובד?"
2. **רדיקליות** - פרדיגמה זו מבקשת לשנות מאפיינים בסיסיים בשירות הציבורי (כמו מִדְרָג - היררכיה), ולכן מקשה על שינוי בכיוונה.
3. **לא קל לייצר פעילות "רשתית" אפקטיבית**, באופן שיביא לקבלת החלטות יעילה ולשיתוף שוויוני של בעלי העניין.
4. **קושי בהטמעה של השימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים**, הן מצד השירות הציבורי והן מצד האזרחים - המשתמשים.

מבוא

המשילות הציבורית החדשה (New Public Governance, להלן NPG), היא פרדיגמה פופולרית בשדה המדיניות הציבורית העכשווי, המבקשת לעדכן פרדיגמות אחרות ששלטו עד שנות האלפיים.[1] סקירת ספרות זו נכתבת מתוך נקודת מבט של מנהל העוסק בעשייה ומעוניין להרחיב את ארגז הכלים הניהולי שלו בחידושים משדה המִנהל הציבורי - ובתוכם ה-NPG. לאור זאת, יש לה שלוש מטרות: ראשית, לאפיין באופן תמציתי ונגיש את עקרונות הליבה של ה-NPG, בפרט מול פרדיגמות קודמות בתחום. שנית, לצייד את הקורא בדוגמאות למימוש עקרונות אלה בעיצוב הארגון הציבורי והמדיניות הציבורית. שלישית, להצביע על אתגרים מרכזיים העומדים לפני מנהל שמבקש לממש פרדיגמה זו בארגונו. כל אלה, מתוך שימוש בספרות עדכנית, תאורטית ואמפירית מרחבי העולם.

PA, NPM, NPG - שלושה דורות במִנהל הציבורי

חוקרי NPG נוטים לתאר את התפתחות התאוריה של מדיניות ציבורית כאבולוציה בת שלושה שלבים.[2] בראשית, הייתה הפרדיגמה של "האדמיניסטרציה הציבורית" (Public Administration, להלן PA). זוהי הפרדיגמה הבירוקרטית הקלסית של שליטה אנכית, "מלמעלה למטה". בתפיסה זו, המדינה, באמצעות השירות הציבורי המקצועי, היא הספקית הבלעדית של "מוצרים ציבוריים". הלגיטימציה לפעילות השירות הציבורי אינה מגיעה כאן מתמיכה אזרחית ישירה, אלא מהקפדתה הטכנוקרטית של הבירוקרטיה על הליך נאות וסדור ומשום היותה מומחית לתוכן השירות המסופק.

אלא, שהחל בשנות ה-70 של המאה הקודמת, התברר שהקפדה זו על תהליכים במקום על תוצאות אינה מעודדת נשיאה באחריות על תוצאיות (אפקטיביות) השירות שניתן לאזרח. היעדר אפקטיביות זו גרם לירידה בלגיטימציה הציבורית של השירות הציבורי - תהליך שהתחזק עם עלייתם של רעיונות נאו־ליברליים על יעילות מנגנוני השוק החופשי. יעילות זו נתפסה כנובעת מ"ריבונות הצרכן", שבבחירתו בין יצרנים המתחרים באופן חופשי גורם ליצרנים לפעול ביעילות ללא צורך בהכוונה של מתכנן מרכזי.

על בסיס זה, עלתה פרדיגמת "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management, להלן NPM) שביקשה לרתום מנגנונים אלה של יעילות השוק והתחרות לטובת השירות הציבורי. בלעדיותה של המדינה נשמטה, ותחתיה מוצבו המגזר העסקי והמגזר השלישי כספקים לגיטימיים של השירות - שבאמצעות השלטת תחרות ביניהם אמורים להביא לשירות טוב יותר לאזרח. שינוי מרכזי שני התמקד בתרבות הארגונית של הסוכנויות הממשלתיות, שהפכה להיות מבוססת תוצאות.

אלא, שבשנות ה-90 לערך, התגלה כי גם פרדיגמה זו אינה שלמה. ראשית, התברר כי לעתים קרובות התוצאה שנמדדה לא הייתה האפקטיביות של השירות הציבורי, אלא יעילות כלכלית במובן המצומצם של חיסכון בעלויות. מדידת תוצאות מסוג זה מסיטה את המוקד מנתינת שירות טוב יותר לאזרח, משום שהחיסכון בעלויות עלול להוביל לעתים לירידה בשירות שניתן לאזרח.[3] שנית, התגלו הבדלים משמעותיים בין מודל המפעל הפרטי שמייצר מוצר, לבין שירות ציבורי המייצר ערך לאזרח מעבר לשירות שניתן - כמו למשל, בניית אמון בין אזרח למדינה או טיפוח ערכים אזרחיים. שלישית, היעדר התיאום בין הספקים השונים למוצר הציבורי במסגרת השוק התחרותי המומלץ במסגרת NPM תרם גם הוא לאפקטיביות הבלתי מספקת. ציבור האזרחים הרגיש כי הביטחון שהעניקה מדינת הרווחה נשחק משמעותית תחת מנגנוני השוק. עם זאת, לא נשכחו הבעיות של ה-PA והרצון שהתעורר היה ב"דרך שלישית" - דרך אמצע, בין בירוקרטיה ריכוזית והשוק המבוזר, אשר תשמור על הגיוון, אך באופן מתואם, ושתתמקד באפקטיביות של השירות שניתן לאזרח. כך נולדה ה-NPG.

---

1) דוגמה בולטת בהקשר הישראלי, היא מסמך שנכתב עבור כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה 2013, המציע שינוי פרדיגמה ברוח NPG (טלשיר וצור, 2013). הסקירה שלפנינו מבקשת לחדד ולעדכן מסמך זה, כמו גם להוסיף דוגמאות של יישום "הלכה למעשה" של NPG מסביב לעולם.

2) לדוגמה בולטת, ראה התיאור אצל החוקר אוסבורן Osborne, שהוא דוברה הבולט ביותר של NPG (Osborne, 2006).

3) במילים אחרות, מדובר בעיוות הכוונה המקורית של המיקוד בתוצאות של הוגי NPG. עם זאת, כדי לחדד את הדגש שמוסיפה NPG, נניח לצורך סקירה זו שזהו אחד המאפיינים של NPM - כפי שגם נהוג לצייר זאת בספרות של NPG, אותה אנו סוקרים.

ה-NPG ועקרונותיה

מושג המשילות (Governance) בכלל, וה-NPG בפרט, סובלים מקושי לנסח את עקרונותיהם בצורה ברורה - כותרות זהות ניתנו לדברים שונים, ודברים זהים נתקבצו תחת כותרות שונות (Hughes, 2012, Chapter 6; Pollitt & Bouckaert, 2011, pp. 21-22). עם זאת, בעת האחרונה החלו עקרונות הליבה של תפיסה זו להתנסח באופן מגובש יותר. ארבעה עקרונות מרכזיים בוקעים ועולים (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013):

תהליך מדיניות מכליל: NPG, רואה את תהליך עיצוב ואספקת השירות הציבורי כתהליך שיתוף פעולה המקיף מכלול רחב של שחקנים רלוונטיים. שיתוף פעולה זה אמור להתרחש לא רק בתוך סוכנויות ממשלתיות וביניהן, אלא גם בינן לבין בעלי עניין נוספים במגזר השלישי והפרטי (וכפי שנראה בהרחבה להלן - גם עם משתמשי השירות הציבורי). זאת, בניגוד לשתי הפרדיגמות הקודמות (PA, NPM) שהסתכלו על הסוכנות הממשלתית כשחקנית בודדת, אוטונומית ובלעדית בתהליך המדיניות הציבורית. במסגרת NPG, הממשלה נתפסת כשחקן חשוב אך לא בלעדי בתוך "רשת" של מדיניות, ותפקידה הוא הכוונה (steering) - מושג ביניים, בין שליטה מלאה של הממשלה על תהליך ייצור המוצר הציבורי לבין הסתלקות שלה מתהליך זה והותרתו ל"ידו הנעלמה" של השוק החופשי. המודל האנכי, של שליטה "מלמעלה למטה", מוחלף כאן במודל האופקי, המתבסס על תיאום, ובו המדינה היא בבחינת "ראשון בין שווים".[4]

מרכזיותו של האזרח - משתמש: האופי המכליל של ה-NPG מביא להוספתו של שותף מרכזי נוסף לתהליך המדיניות - האזרח - שהוא גם המשתמש בשירות הציבורי. מרכזיותם של המשתמשים בתהליך באה לידי ביטוי בשני הקשרים מרכזיים: ראשית, בכך שמטרתה של המדיניות היא מקסום חוויית השימוש של האזרח - המשתמש - וממילא, לאור יעד זה היא מתוכננת ונמדדת. זאת, בניגוד לגישות קודמות שהתמקדו בתהליך הבירוקרטי (PA) או ביעילות כלכלית (NPM).[5] הקשר שני, הוא שיתופו של האזרח בתהליך הייצור - תהליך המכונה בספרות "ייצור משותף" (co-production). בתהליך "ייצור המשותף", האזרח - המשתמש - הופך חלק פעיל בעיצוב השירות שבו הוא משתמש.[6] בניגוד לתפיסות קודמות, שבהן מוקד הידע היה המומחה הבירוקרטי (PA) או המנהל (NPM), שורשה של תפיסה זאת בתובנה הניהולית שלפיה ידע רב צבור בידי המשתמשים, אך ידע זה הוא "ידע דביק" (sticky-knowledge), שצבור אצל המשתמשים ויש להשקיע מאמץ פרו־אקטיבי בחילוצו.[7] פֵּרותיו של מאמץ זה באים לידי ביטוי ביכולת לשפר את השירות הקיים ואף לאתר בטרם עת את הצורך בייצור שירות חדש. אכן, גם זהו חלק מהחידוש בעקרון מרכזיותו של האזרח - המשתמש: השירות הציבורי אינו צריך להגיב באופן פסיבי למציאות נתונה בלבד, אלא עליו להיות חדשני באופן פעיל ולאתר את הצרכים החדשים - אלו שעדיין לא קיים לגביהם חוסר ברור ומידי בהווה.

שירות ציבורי מבוסס מערכות יחסים ארוכות טווח: בנוסף להרחבת כמות השחקנים בתהליך המדיניות שהזכרנו בשתי הנקודות הקודמות, NPG מבקשת לחדש גם לגבי אופי התהליך. לפי המצדדים בפרדיגמה זו, יש לראות בהתקשרויות שבין השחקנים - כלל המגזרים וכן האזרחים - המשתמשים - מערכת יחסים הוליסטית וארוכת טווח, ולא יחסים חוזיים בדידים סביב פעילות מסוימת (כפי שקורה, למשל, ב-NPM). שינוי תפיסה זה נובע מהחשיבות המיוחסת לערך של אמון. האמון בין מגזרים ובין אזרח לממשלתו נתפס בהקשר הזה הן כערך בפני עצמו והן כמועיל לעיצוב ולאספקה אפקטיביים של השירות הציבורי, דרך זרימה חופשית יותר של מידע ומוכנות רבה יותר לפשרות בין השחקנים.

---

4) תאוריית הרשתות (Network Theory) הצביעה בכיוון זה עוד קודם להתגבשות NPG. היחס ביניהן, הוא יחס של הכלה: NPG לוקחת את היסוד של רשתות, מוסיפה לו יסודות נוספים וכוללת אותו בהקשר רחב יותר (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 21).

5) יש חוקרים הרואים במעבר מ-NPM ל-NPG מעבר מתפיסת המדינה כמי שמייצרת "**מוצר** ציבורי" לבין "**שירות** ציבורי". הבדל משמעותי בין שירות למוצר, הוא שקשה להפריד בין החוויה הסובייקטיבית לבין הטובין האובייקטיבי שניתן. כך למשל, שירות מלונאות ייחווה על ידי המשתמש ככושל אם המשתמש זכה ליחס קלוקל מצד פקיד הקבלה, גם אם "אובייקטיבית" סופק לו חדר ברמה גבוהה מאוד.

6) מושג "הייצור המשותף" הובא לעולם לראשונה בידי זוכת פרס נובל לכלכלה, אלינור אוסטרום. דוגמה מרכזית במחקרה, הוא תחום השיטור. לגביו, הראתה ששיתוף פעולה בלתי אמצעי של השוטרים עם "האזרח הקטן" מגדיל את יעילות השיטור (Alford, 2013). מודל נוסף, מתוך עולם הצרכנות הפרטית, המוזכר לעתים קרובות בהקשר זה, הוא המודל המצליח של חברת הריהוט השבדית IKEA. המודל העסקי של חברה זו בנוי על השתתפות נרחבת של הצרכן בתהליך הייצור הסופי של המוצר (Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012, p. 1087).

7) מקורו של מושג "הידע הדביק" במחקריו של ון־היפל לגבי הדמוקרטיזציה של החדשנות (Von Hippel, 2005).

מרכזיותה של הטכנולוגיה: את שלושת השינויים המהותיים הללו מלווה שינוי מרכזי ביכולות הפוטנציאליות של השירות הציבורי, בדמות האפשרויות שפתחו בשנים האחרונות טכנולוגיות המידע והתקשורת (ICT). במרכזן של יכולות אלה, היכולת לאגור ולאחזר מידע בכמויות אדירות (big-data), וכן יכולות וירטואליות נרחבות לתקשורת ולשיתוף פעולה באמצעים חדשים (new-media). היכולות הללו מאפשרות יכולת ביצוע בעלות נמוכה יחסית, תקשורת והתייעצות עם מספר רב של שותפים בזמן אמת, וכן כריתת תובנות מ"חכמת ההמונים" של האזרחים - המשתמשים.

טבלה 1: שלושה דורות של פרדיגמות בניהול הציבורי - השוואה

	PA	NPM	NPG
מי מייצר את השירות הציבורי?	המדינה	המדינה, המגזר הפרטי והשלישי	המדינה, המגזר הפרטי והשלישי והאזרחים
מהם היחסים בין השחקנים?	אחידות	תחרות	שותפות
ערכים מרכזיים	מקצועיות והליך נאות	יעילות כלכלית	אמון, האזרח במרכז
אמצעים להגשמה	שליטה מרכזית	אינטרס עצמי	טכנולוגיה, אמון
שיטת ניהול	מוכוונת תהליך	מוכוונת תוצאה (יעילות כלכלית)	דו־מוקדית: מוכוונת תוצאה (שביעות רצון) ותהליך (שותפות ואמון)

כעת, אנו בשלים להשוואה מלאה בין שלושת הדורות בניהול הציבורי - כפי שמוצג בטבלה 1. הפעילות ברשת אופקית, שימת האזרחים במרכז והפיכתם לשותפים, הדגש על אמון במערכות יחסים בין שותפים והטכנולוגיה החדישה - אלה הם המאפיינים המבדלים את ה-NPG מהפרדיגמות הקודמות. מכאן, נובעות גם התועלות שאמורות לצמוח מהטמעתה של פרדיגמה חדשה זו: (1) קפיצת מדרגה באפקטיביות של השירות הציבורי; (2) שיקום האמון בשירות הציבורי; (3) התאמת השירות הציבורי לעידן הטכנולוגי.

רפורמת NPG בארגון שירות ציבורי - הדגמה

לאחר שהבהרנו את עיקרי הפרדיגמה, נוכל לפנות לבחינת ההשלכות המעשיות של הטמעת NPG בעיצובו של ארגון שירות ציבורי (בהטמעתה במסגרת תהליך המדיניות, ראה בפרק הבא). האפשרויות שנעלה כאן מתבססות על הצעות תאורטיות של חוקרים, כמו גם על חקרי מקרה (Case Studies) של הטמעה כזאת. הצעות אלה אינן מכסות את כל טווח האפשרויות. יש לראות בהן דוגמאות שמהן אפשר להקיש לגבי יישומים נוספים, שלא מפורטים כאן.

דמות המנהל: פתיחה טבעית להטמעתה של פרדיגמה חדשה קשורה בדמותו של המנהל בארגון של שירות ציבורי. בעוד שבפרדיגמות הקודמות תפקידו של המנהל היה ביצוע מקצועי של הנחיות הדרג הפוליטי (PA) או מקסום היעילות הכלכלית של הארגון שבראשו הוא עמד (NPM), הרי שכעת עליו בעיקר להיות:

(1) גורם מאפשר ומכוון;

(2) בעל ראייה הוליסטית. ראייה זו, תאפשר לו לזהות את מקומו בתוך מערכת היחסים שבין השחקנים ברשת המדיניות ולהכוון את תהליך שיתוף הפעולה לשאת פרי. זאת, תוך כדי נכונות להקשבה, לבניית אמון ולפשרות, והשקעת מאמץ באיזון פתיחת הגבולות של הארגון לשותפים אחרים ברשת (boundary-spanning) תוך שמירה על גבולות הגזרה של כל שותף (boundary-maintenance) (Osborne et al., 2013).

תכנון ואסטרטגיה: בדומה לדגמים של ניהול מוצלח בחברות מסחריות, גם לשירות הציבורי צריכה להיות אסטרטגיה. אלא, שלפי ה-NPG לאסטרטגיה זו יש אפיון ספציפי יותר - היא צריכה להתארגן מסביב לאיזו "הבטחה" או "בשורה" של הארגון לאזרחים המשתמשים בשירותיו ("service promise"). תפקידה של "ההבטחה" הוא כפול: מצד אחד, לשם ביסוס היחסים עם קהל המשתמשים של השירות, ומאידך כעיקרון מארגן של התרבות הארגונית. מכך, נגזר גם האופן שבו מוערכת הצלחת האסטרטגיה: באיזו מידה הוגשמה בחוויית המשתמשים אותה "הבטחה"? עד כמה נחווה השירות

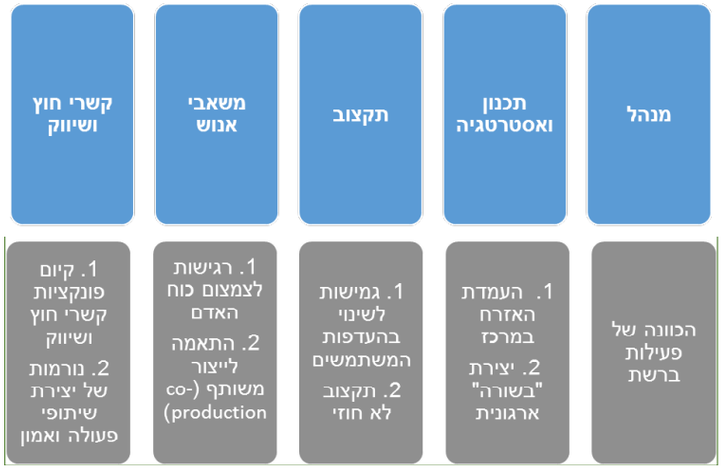
כאפקטיבי עבורם? זאת, לדוגמה, בשונה מה-NPM - שבמסגרתו הושם הדגש על יעילות כלכלית, שהתאפיינה במזעור המשאבים הנדרשים לייצור השירות הציבורי (Effectivity Vs. Efficiency) (Osborne et al., 2013).

תקצוב: נזכיר כאן שני היבטים שבהם עשויה הטמעת NPG בשירות הציבורי להשפיע על מודל התקצוב. ראשית, הצירוף בין העובדה שהעדפות המשתמשים עשויות להשתנות לבין העובדה שבמסגרת NPG אנו מעוניינים בפעילות ארגונית מונחית שביעות רצון המשתמשים, יוצר קושי עם תקצוב קשיח. פעמים רבות, ישנם מיזמים ארוכי טווח (למשל, מיזמי תשתית) שעבורם "נסגר" תקציב מראש בעת ההחלטה על הביצוע - הן גודל התקציב והן הרכבו. מבנה שכזה לא מאפשר גמישות במקרה של שינוי בהעדפות הצרכנים מזמן ההחלטה לזמן סיום הביצוע.[8] לאור זאת, עשויה NPG להכתיב שמירה על הגדרתה מראש של גמישות תקציבית מסוימת בכניסה למיזם ארוך טווח באם יתברר כי יש צורך לעשות התאמות בעקבות שינוי בהעדפות המשתמשים. שנית, התפיסה של היתרון בניהול שירות המבוסס על מערכות יחסים ארוכות טווח נוגעת במודל של תקצוב ההתקשרויות עם ספקי משנה לנתינת השירות. בחקר מקרה על אספקת שירותי השמה בתעסוקה באמצעות ארגוני מגזר שלישי בבריטניה, נמצא כי מערכת היחסים החוזית, לפיה ספקי המשנה יתוגמלו לפי כמות המושמים בעבודה, תמרצה השמה זריזה על חשבון התאמתו של המושם למקום העבודה. לעומת זאת, תקצוב על בסיס שביעות רצון העובד משירות ההשמה, כפי שמכתיבה ה-NPG, יכול היה להוביל ביצוע איכותי יותר של השירות (Lindsay, Osborne, & Bond, 2014).

משאבי אנוש: מעבר לשאלת משאבי האנוש בהקשר של המנהל, ל-NPG עשויות להיות השלכות על מדיניות משאבי האנוש הרחבה יותר בארגון. זאת, בשני ממדים: ראשית, ממד כמות כוח האדם - בעוד שבמסגרת ה-NPM רווח השימוש בצמצום כוח האדם כאמצעי התייעלות, כעת, כשאנו מציבים במוקד את חווית השירות של המשתמש, הפגיעה כתוצאה מצמצום נותני השירות היא משמעותית יותר. שנית, מבחינת התכונות הנדרשות מנותני השירות מול משתמשי הקצה, התכונה המרכזית שאמורה לאפיינם היא רמת השירות והנכונות להתגמש לצורך "ייצור משותף" - שוב, כתוצאה מהמיקוד בחוויית המשתמש ובחשיבות המיוחסת לשיתוף פעולה עמו (Osborne et al., 2013).

קשרי חוץ ושיווק: בעוד שבפרדיגמות הקודמות שאב הארגון לגיטימציה לפעילותו מתוך ההיצמדות לעקרונות בירוקרטיים שבתשתיתו (PA), או הסתפק ביעילות אובייקטיבית של ייצור המוצר הציבורי (NPM), הרי שכעת נודע מקום חשוב ללגיטימציה הסובייקטיבית הצומחת מהמשתמשים ומהשותפים. לאור חשיבותו של מקור לגיטימציה זה צומחת גם החשיבות בטיפוחו. מכך, נובעות שתי משמעויות לארגון: בראש ובראשונה, הצורך בקיומן של פונקציות שיווק/קשרי חוץ בתוך השירות הציבורי, דבר שאיננו מובן מאליו בפרדיגמות הניהול הוותיקות יותר. שנית, על הארגון להטמיע בתוכו נורמות המטפחות את האמון ואת הלגיטימציה שלו בעיני שותפיו לנתינת השירות ובעיני המשתמשים (Osborne et al.,, 2013).

תרשים 1: רפורמת NPG - הדגמה



תרשים 1, מסכם באופן גרפי את הדוגמאות להטמעת NPG. עם זאת, בפני תהליך הטמעת NPG בארגון עומדים לא מעט אתגרים, עליהם נעמוד כעת.

8) דוגמה לכך עלתה בהקשר של ניסיון לרפורמת NPG בשירותי התחבורה השוודיים, שבין השאר ביקשה להטות אוזן קשבת יותר להעדפות האזרחים. דא עקא, התברר כי המודל הקלסי, של תקצוב תשתיות תחבורה אשר קובע תקציב קשיח בעת ההחלטה על המיזם, מקשה להתמודד עם שינוי בהעדפות הצרכנים (Wiesel & Modell, 2014, p. 195).

אתגרים ביישום רפורמת NPG

לצד התועלות שעולות כתוצאה מאימוץ NPG בארגון, ניתן להצביע על מספר אתגרים שצפויים להיות מונחים לפתחו:

1. **פרדיגמה בשלבי גיבוש** - פרדיגמות הניהול הקודמות ל-NPG מצוידות בתורות סדורות ובקווים מנחים מפורטים - בירוקרטיים (PA) או כלכליים (NPM, NPG), לעומת זאת, היא פרדיגמה צעירה יחסית אשר איננה מבוססת על בסיס תאורטי בודד, אלא שואבת את השראתה מכמה בסיסים בו־זמנית: מתורת הרשתות (Network Theory), מניהול ייצור שירותים (Service Management Theory) ומשילות בעידן הדיגיטלי (Digital-era Governance). כתוצאה מכך, היא נוטה להיות מגובשת ומפורטת פחות מקודמותיה. עמימות זו עשויה, מצד אחד, לפתוח פתח לחדשנות מסוגים שונים, אך מצד שני ליצור חוסר אחידות והתנגשות בין פרשנויות מעשיות שונות לפרדיגמה.[9] השלכה נוספת מגילה הצעיר של ה-NPG, היא היעדר מחקר הערכה מספק על תוצאות השימוש בה. חוסר זה מקשה על המענה לשאלת האפקטיביות בפועל של רפורמה לאימוצה של הפרדיגמה, כמו גם על תובנות לגבי תחומים והקשרים שבהם היא עובדת טוב יותר וטוב פחות (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 22).

2. **קיומן בו־זמנית של פרדיגמות שונות** - פרדיגמה, היא תפריט שמתוכו ניתן לבחור רק חלק מ"המנות" ולהישאר עם "מנות" מפרדיגמות אחרות. ואכן, בשל הקושי לשנות את הארגון בבת־אחת, כך מתבצעות פעמים רבות רפורמות בארגונים גדולים ובירוקרטיים כמו השירות הציבורי. תהליך זה מכונה "היברדיזציה" (hybridzation) או "שיכוב" (layering). עם זאת, נמצא כי שינוי מהסוג הזה הוא קשה יותר עבור NPG. במחקר על שני דורות של רפורמה בסוכנויות תחבורה בשוודיה, בשלב הראשון מ-PA ל-NPM ובשלב השני מ-NPM ל-NPG, נמצא כי בעוד ש-NPM התחבר באופן חלק יחסית לדפוסים הקיימים של PA, NPG נתקלה בקושי במהלך של השתלבות היברידית. החוקרים מייחסים זאת לכך ש-NPM עובדת היטב עם דפוס הפעולה ההיררכי־אנכי ששירת את ה-PA, בעוד שהתרבות של ניהול "אופקי" ברשת, אותו מבקשת הפרדיגמה החדשה להנחיל, הוא שינוי רדיקלי יותר ב"מערכת ההפעלה" של השירות הציבורי (Wiesel & Modell, 2014).

3. **אתגרים בניהול רשתות:** כפי שציינו, אחד היסודות המרכזיים ב-NPG הוא המעבר מעיצוב ומאספקת השירות הציבורי בידי סוכנות ממשלתית אוטונומית לעיצוב ולאספקה באמצעות רשתות חוצות מגזרים. עם זאת, ממקרי חקר נמצא כי לפתחו של ניהול השירות הציבורי באופן הזה רובצות שתי סכנות עיקריות: הסכנה הראשונה, היא חוסר אפקטיביות הנובע מהצורך להגיע לקונצנזוס בין מספר רב של שחקנים בעלי אינטרסים מנוגדים. כך למשל, נמצא לגבי הניסיון לעדכן את המדיניות בנמל התעופה "סכיפהול", השוכן קרוב למרכז העיר אמסטרדם שבהולנד, באופן שיאזן בין התרומה הכלכלית שלו לבין המפגע הסביבתי שהוא מייצר. במסגרת זו, נעשה ניסיון לקיים תהליך "שולחן עגול" בהשתתפות נציגי הממשלה, רשויות התעופה והנמל וארגונים סביבתיים, בכדי להגיע למדיניות מוסכמת. אלא, שתהליך זה הסתיים רק לאחר כ-20 (!) שנה - זמן ארוך מאוד, הפוגע באפקטיביות וביעילות המשקית (Huys & Koppenjan, 2010). הסכנה השנייה, היא הדומיננטיות של שחקנים מסוימים בתוך הרשת. כאשר שחקן אחד חזק יותר באופן מכריע - במשאביו, בעצמתו הפוליטית או בידע שבידיו - הניהול הרשתי איננו מביא לידי ביטוי את היתרון שבפלורליזם, משום שפלורליזם זה אינו מוצא את דרכו לתהליך קבלת ההחלטות. מצב כזה בא גם הוא לידי ביטוי במקרה החקר על "סכיפהול", משום שבשלבים הראשוניים בתהליך ההתדיינות היה בידי גורמי התעופה ידע מקצועי עדיף לעומת זה שהחזיקו הארגונים הסביבתיים, והם עשו בו שימוש לקידום האינטרס שלהם אל מול הארגונים הסביבתיים - דבר שפגע באמון שבתהליך (Huys & Koppenjan, 2010) . דינמיקה זו מודגמת גם במקרה חקר אחר, על אודות קבלת ההחלטות בתחילת שנות ה-2000 בסוגיית הגדרתו בבריטניה של צמח הקנאביס כסם קל או קשה. במחקר זה נמצא, כי למרות שהממשלה והמערכת הפוליטית התחייבו לפעול לעיצוב המדיניות במסגרת התייעצות ציבורית עם בעלי עניין שונים, עקב לחץ מדעת הקהל הפעיל בסופו של דבר הדרג הפוליטי את כוחו על מנת להכריז עליו כסם קשה. זאת, בהיפוך למה שהוחלט בשלב מוקדם יותר ובניגוד להמלצות הארגון הרפואי המקצועי שהיה שותף לתהליך ההתייעצות הציבורית (Acevedo & Common, 2010).

9) כך למשל, העמימות שבהחלטת הפרלמנט השוודי על רפורמה בכיוון NPG גרמה לכך שסוכנויות תחבורה במדינה יצרו שינויים בכיוונים ובעצמות שונים (Wiesel & Modell, 2014, p. 193).

4. **טכנולוגיה:** למרות הפופולריות הרבה שבה זוכה רעיון שילובן של טכנולוגיות תקשורת ואינטרנט (ICT) מתקדמות בשירות הציבורי, הספרות מלמדת על קשיים בהטמעתן האפקטיבית. קשיים אלו קשורים הן ב"צד ההיצע", כלומר ביכולתו של השירות עצמו להטמיע יכולות אלה, והן ב"צד הביקוש", במובן יכולתם של האזרחים להשתמש ביכולות אלה באופן אפקטיבי. בין האתגרים שב"צד ההיצע" בולטות סוגיות של היעדר תקציבים, של מגבלות חוקיות ושל קשיים של ארגונים ושל עובדים להסתגל לכלים החדשים. ב"צד הביקוש", בולטים חששות מפני פגיעה בפרטיות וכן הקושי בקרב אוכלוסיות חלשות, בעלות אוריינות מחשוב נמוכה, להשתמש בשירותים אלה (Rana, Dwivedi, & Williams, 2013). לאור מרכזיותה של הטכנולוגיה ב-NPG, עלולים קשיים אלה להוות חסם משמעותי להטמעתה.

סיכום

NPG, היא פרדיגמה פופולרית בימים אלה בשיח התאורטי על אודות ניהול ציבורי. כך לדוגמה, מאמרי היסוד של פרדיגמה זו זוכים למאות ציטוטים.[10] סקירה זו מבקשת להנגיש למי שעוסק בפועל בניהולו של ארגון ציבורי את עיקריה של NPG - הן בפני עצמם והן לעומת פרדיגמות ששלטו בעבר בכיפה. אם ננסה למצות גישה זו בשורה אחת, הרי שאנו מציעים: אספקת שירות ציבורי ששם את שביעות רצון האזרח במרכז, באמצעות שיתוף פעולה בין־מגזרי ועם אזרחים, תוך הסתמכות על האפשרויות שמציעה הטכנולוגיה בראשית המאה ה-21. זאת, לעומת פרדיגמות קודמות שלא שמו את הדגש על שביעות רצון האזרח, התבססו על שיטות ניהול היררכיות וראו את השירות הציבורי כגוף אוטונומי שאיננו אמור להיסמך על שיתופי פעולה. התועלות המיוחסות לגישה זו, הגם שבשל חדשנותה טרם הוערכה אמפירית כראוי, הן אספקה אפקטיבית של שירות ציבורי, שיקום אמון הציבור בו והתאמתו למאה ה-21.

בכדי להמחיש את המשמעויות שבהטמעת גישה זו, ביקשנו להדגים אותן בתוך מבנה של ארגון סטנדרטי. ההדגמה הראתה משמעויות רב־מערכתיות הנוגעות בחלקים נרחבים בארגון: החל במנהל, דרך פונקציות התכנון והאסטרטגיה, התקצוב, השיווק ומשאבי האנוש, וכלה בנותני השירות ב"קצה". לצד אלה, ציינו גם את האתגרים שעשויים לעמוד לפני מנהל המבקש להטמיע רפורמה בכיוון NPG, כפי שעולים מהספרות הקיימת: מיעוט הידע הקיים לגבי אופני ההטמעה הנכונים; קשיים שעלו בשילובה של NPG עם יסודות מפרדיגמות קודמות; החשש שהניהול ברשתות יוביל לחוסר אפקטיביות; האתגר בהטמעת מערכות טכנולוגיות חדישות בשירות הציבורי.

בימים שבהם בדמוקרטיות מפותחות בכלל, ובישראל בפרט, האמון בשירות הציבורי נמוך עקב תחושה של היעדר אפקטיביות וחוסר עדכניות (Vigoda-Gadot & Mizrahi, 2014), בהחלט ייתכן שיש ל-NPG מה להציע. עם זאת, נדמה שהאתגרים שציינו מלמדים כי יש להטמיעה באופן מבוקר ו"ניסויי", תוך מתן תשומת לב למאפייני הארגון ולסביבתו.

10) על סמך מנוע החיפוש Google Scholar למאמרים: (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006; Osborne, 2010)

רשימת מקורות

טלשיר, ג., ור. צור (2013). "משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (http://www.idi.org.il/media/2803300/public_service_a.pdf, אוחזר: 17.12.2014).

Acevedo, B., & Common, R. (2010). Governance, networks and policy change: the case of cannabis in the United Kingdom. In S. Osborne, *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

Alford, J. (2013). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316. doi:10.1080/14719037.2013.806578

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16(3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057

Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration* (4th edition edition.). New York: Palgrave Macmillan.

Huys, M., & Koppenjan, J. F. M. (2010). Policy Networks in Practice: the debate on the future of Amsterdam Airport Schiphol. *The New Public Governance*.

Lindsay, C., Osborne, S. P., & Bond, S. (2014). The "New Public Governance" and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland. *Public Administration*, 92(1), 192-207. doi:10.1111/padm.12051

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi:10.1080/14719030600853022

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. The American *Review of Public Administration,* 43(2), 135-158. doi:10.1177/0275074012466935

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.* Oxford University Press.

Rana, N. P., Dwivedi, Y. K., & Williams, M. D. (2013). Analysing challenges, barriers and CSF of egov adoption. *Transforming Government: People, Process and Policy,* 7(2), 177-198. doi:10.1108/17506161311325350

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations,* 23(4), 1083-1101. doi:10.1007/s11266-012-9307-8

Vigoda-Gadot, E., & Mizrahi, S. (2014). *Managing Democracies in Turbulent Times: Trust, Performance, and Governance in Modern States*. Springer Science & Business Media.

Von Hippel, E. (2005). *Democratizing innovation*. MIT press.

Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205. doi:10.1111/faam.12033

משרד האוצר

ג'וינט ישראל
המכון למנהיגות וממשל
יחד בעשייה חברתית

ג'בעת הג'וינט ת.ד. 348901 ירושלים | טל. 02-6557165 | פקס. 02-6554221 | אתר www.TheInstitute.org.il
מכון אלכא למנהיגות וממשל פועל בסיוען הנדיב של: ארגון הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, קרן ראסל ברי,
הפדרציה היהודית של ניו יורק, הפדרציה היהודית של בולטימור, פני וסטיבן ויינברג וקרן וואהל