

# עיונים

בביקורת המדינה

כתב עת לענייני ביקורת המדינה  
התשנ"ו 1996 ♦ חוברת מס' 55



## מי מסתכל? למי אכפת?

### הפוליטיקה של הערכה ופיקוח ציבורי<sup>1</sup>

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

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

---

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

---

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

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

## מבוא

כל עוד מרחב הפעולה של הרשות המבצעת היה מוגבל התאשרה שליטה של בית המחוקקים על פעולותיה. בתוך הרשות המבצעת היתה הפרדת סמכויות בין הדרג

---

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

הפוליטי לדרג המינהלי: הדרג הפוליטי עסק בקביעת מדיניות, והדרג המינהלי עסק בביצועה, כך התקיימה שרשרת של נשיאה באחריות ציבורית מהדרג המינהלי לדרג הפוליטי, מהרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ובאמצעות בחירות- מהרשות המחוקקת לציבור הרחב.

הגידול הדרמטי בפעולות הממשלה במאה העשרים גרם להתמוטטות שרשרת האחריות הציבורית. כוח של הדרג המינהלי גדל מאוד, והתברר שההבחנה הריכוטומית בין פוליטיקה למינהל כבר אינה קיימת. הפקידים בדרג המינהלי צברו כוח רב בקביעה ישירה של מדיניות ובהשפעה על המדיניות בפועל על ידי שליטה בהליכי הביצוע. היקף הפעילות הממשלתית כבר לא איפשר לדרג הפוליטי או לבית המחוקקים לפקח על מרבית הפעולות של הדרג המינהלי.

---

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

---

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

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

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

---

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

---

יתר על כן, הספרות מצביעה על קושי רב במדידת האפקטיביות של תכניות ממשלתיות. פעולות ממשלתיות רבות אינן מכוונות להשגת יעדים ברורים. גם כאשר הוגדרו יעדיה של תכנית, לעתים קרובות אין ראיות שדרכי הפעולה שנקבעו בה חכולות להביא לידי השגתם. במדידת התוצאות של תכנית לא תמיד יש אפשרות לעשות בקרה על משתנים מתערבים. על פי רוב יש אף חילוקי דעות באשר לקריטריונים המתאימים למדידה. בעלי עניין שונים מעמידים קריטריונים שונים להתלחתה של תכנית. הנחות עבודה והחלטות באשר לשיטת דגימה, שיטות סטטיסטיות ומסגרות זמן משאירות אף הן מקום רב לביקורת על המדידה.

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

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

### **המסגרת המושגית ומערך המחקר**

המחקר הנוכחי מקבל כנקודת מוצא את התאוריה הכללית ששיקולים פוליטיים מגבילים את מימוש הפוטנציאל של הערכה ופיקוח ציבורי. אבל עד כה עסקה הספרות המקצועית במגבלות אלו באופן כללי בלא להביא בחשבון את ההבדלים בין התכניות השונות במידת השכיחות של הערכת התכניות ושל הפיקוח הציבורי עליהן. מחקרים קודמים עסקו בדרך כלל אך ורק בהערכות או בפעולות של פיקוח ציבורי שכבר בוצעו; מחקר זה עוסק

בתכנית ביחידת מחקר בסיסית ובודק את אופיין של פעולות ההערכה, הביקורת והפיקוח הפרלמנטרי בכל תכנית. המחקר בודק קשרים בין תכונות שונות של תכניות לבין השכיחות של הערכת תכניות ופיקוח ציבורי בניסיון לזהות סוגי תכניות שנחשפות יותר או פחות להערכה.

---

המחקר הנוכחי מקבל כנקודת מוצא את התאוריה הכללית ששיקולים פוליטיים מגבילים את מימוש הפוטנציאל של הערכה ופיקוח ציבורי.

---

## השערות

1. שכיחות גבוהה (יחסית) של פעולות הערכה תלויה לגורמים האלה: רמה גבוהה של מקצועיות, רמה נמוכה של פוליטיזציה, עמדות חיוביות כלפי הערכת תכניות, תכניות גדולות, תכניות בהן השירות ניתן ישירות בידי הממשלה (ולא באמצעות גופים לא-ממשלתיים), תרבות ארגונית תומכת, ואפשרות טובה להעריך את התכנית (High Evaluability).

2. שכיחות גבוהה (יחסית) של פעולות פיקוח פרלמנטרי תלויה לגורמים האלה: תכניות גדולות, תכניות בהן השירות ניתן ישירות בידי הממשלה, תכניות החשופות לציבור.

3. שכיחות גבוהה (יחסית) של ביקורת המדינה תלויה לגורמים האלה: תכניות גדולות, תכניות שבהן השירות ניתן ישירות בידי הממשלה, תכניות החשופות לציבור, ואפשרות טובה להעריך את התכנית.

השונות במשתנים התלויים נבדקה גם באמצעות גורמים נוספים שקשה לכמת, ובהם מגבלות כספיות לביצוע הערכות והשפעתם של מכוני חיצוניים בייזום הערכות. כמו כן נבחנה השפעתן של כל אחד מן המשתנים התלויים על משנהו.

באוכלוסיית המחקר נכללו כל התכניות העיקריות של ארבעה גופים ממשלתיים הנותנים שירותי רווחה: משרד הרוחה, משרד העבודה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות. בסה"כ נבדקו 63 תכניות – מספר קטן של תכניות לא נבדקו בשל סירוב לשתף פעולה ובשל בעיות טכניות. בכל תכנית, רואיינו הנמהל האחרי להפעלתה ועל פי רוב גם הממונה עליו. כמו כן נערכו ראיונות עם אנשי מפתח אחרים בכל אחד מארבעת הגופים שנכללו במחקר. באמצעות ראיון המנהלים ובאמצעות סקירת מאגרי המידע של מכון סאלד אותרו פעולות ההערכה שנעשו בשנים 1981 – 1992. בסה"כ נסקרו 122 דוחות הערכה; נסקרו 84 דוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בתקופה שבה עוסק המחקר. כדי לעמוד על הפיקוח הפרלמנטרי על תכניות אלה נסקרו הסיכומים של כל דיוני ועדת העבודה והרווחה והוועדה לענייני ביקורת המדינה על הכנסת.

הקשרים שבין כל משתנה בלתי תלוי לבין כל משתנה תלוי נבדקו באמצעות מבחנים של  $t$ -tests, one way analysis of variance, differences among means<sup>2</sup> מספר המקרים הקטן הקשה על ניתוח רב משתני, לכן הבקרה על משתנים מתערבים נעשה על ידי ניתוח לעומק במסגרת בדיקת הקשר שבין כל משתנה בלתי תלוי לכל משתנה תלוי. אופי הסוגיות שנבדקו והמספר המצומצם יחסית של תכניות שנכללו במחקר הכתיבו ביסוס ממצאי מחקר גם על סמך מידע שקשה יותר לכמת, שנאסף במסגרת ראיונות ועיון במסמכים.

## ממצאים

ממצאי המחקר יאכזבו את מי שרואים ברפורמות תרופת פלא למחלות של Big Government. יחד עם זאת, הממצאים מצביעים על כך שקיים תפקיד להערכת תכניות, ביקורת המדינה ופיקוח פרלמנטרי בשיפור תפקודו של הממשל, אף שמרבית פעולותיו אינן נחשפות לא להערכה, לא לביקורת המדינה ולא לפיקוח פרלמנטרי. עוד מלמדים הממצאים שטיבן של פעולות הערכה ופיקוח לא תמיד משביע רצון.

---

ממצאי המחקר יאכזבו את מי שרואים ברפורמות תרופת פלא למחלות של Big Government. יחד עם זאת, הממצאים מצביעים על כך שקיים תפקיד להערכת תכניות, ביקורת המדינה ופיקוח פרלמנטרי בשיפור תפקודו של הממשל, אף שמרבית פעולותיו אינן נחשפות לא להערכה, לא לביקורת המדינה ולא לפיקוח פרלמנטרי. עוד מלמדים הממצאים שטיבן של פעולות הערכה ופיקוח לא תמיד משביע רצון.

---

הספרות המקצועית מדברת על שתי סיבות המצמצמות במידה ניכרת את השימוש בהערכת תכניות ממשלתיות ובפיקוח הציבורי עליהן: (1) פקידים בכירים ופוליטיקאים מעוניינים מסיבות פוליטיות להשתמש באמצעים אלה במידה מועטה בלבד; (2) פעולות ממשל רבות ניתנות להערכה במידה מועטה בלבד, המחקר מאושש הנחות אלה. אך עם זאת, לפחות שלושה ממצאי המחקר משאירים מקום לאופטימיות; (1) מנהלי תכניות רבים מעוניינים באמת בהצלחת התכניות שהם מפקדים עליהן והם משתמשים היום בהערכת תכניות או מביעים רצון להשתמש בכלי זה כדי לשפר את תפקודם; (2) תכניות גדולות- אלה שנוגעות למספר גדול של אנשים אולה שנוגסות חלק גדול מכספי המיסים- נחשפות לעתים קרובות (יחסית) לכל שלושת פעולות הנשיאה באחריות ציבורית; (3) תכניות במשבר זוכות לתשומת לב הן מצד מבקר המדינה והן מצד וועדות הכנסת.

---

<sup>2</sup> מבחנים אלו בוחנים את מובהקות ההבדלים במשתנה תלוי בין ממוצעים של משתנים בלתי תלויים שהם נומינליים או שהם רציפים. למשל, הם בודקים האם בממוצע שכיחות ההערכה היתה גבוהה יותר בתכניות קטנות, בינוניות או גדולות.

## ממצאים שמצביעים על המגבלות של ההערכה והפיקוח הציבורי

1. לאיש לא אכפת

כמה ממצאים מאוששים את התאוריה לפיה בשל שיקולים פוליטיים נבחרי ציבור ופקידים בכירים אינם מעוניינים בביצוע פעולות של הערכת תכניות ממשלתיות ובפיקוח ציבורי על אלה.

העדר ביקוש להערכת תכניות שמכוונת לנשיאה באחריות ציבורית: חברי כנסת, שרים ומנכ"לים גילו עניין מועט ביותר בהערכת תכניות. למעשה, במהלך 11 השנים שבהן עוסק המחקר לא ביקשו אף לא שר או מנכ"ל אחד לעשות הערכה אפילו לאחת מ-63 התכניות שנכללו במחקר. דיוני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, שעסקו בפיקוח ציבורי, לא נשענו על מחקרי הערכה ובמקרים רבים גם לא על נתונים בסיסיים בדבר רמת הביצוע של התכניות. ובכן, מנהלי תכניות הביעו תסכול מחוסר העניין של פקידים בכירים.

---

העדר ביקוש להערכת תכניות שמכוונת לנשיאה באחריות ציבורית: חברי כנסת, שרים ומנכ"לים גילו עניין מועט ביותר בהערכת תכניות. למעשה, במהלך 11 השנים שבהן עוסק המחקר לא ביקשו אף לא שר או מנכ"ל אחד לעשות הערכה אפילו לאחת מ-63 התכניות שנכללו במחקר.

---

העדר נהלים מחייבים לביצוע הערכות תקופתיות ומחסור במשאבים: אין נהלים כלל-ממשלתיים שמחייבים ביצוע הערכות, וגם לגופים שנבדקו אין נהלים משלהם בעניין זה. יחידות המחקר הקיימות בחלק מהגופים יוזמות בעצמן את מרבית עבודתן, ולמעשה הן עוסקות רק מעט בהערכת תכניות. עוד סימן לחוסר העניין בהערכת תכניות הוא העדר תקצוב מיוחד למטרה זו.

מבנה הכנסת אינו מעודד פיקוח ציבורי: מלבד הוועדה לענייני ביקורת, אין בכנסת ועדות שעוסקות באופן בלעדי בפיקוח ציבורי בדומה לקיים בבריטניה ובארצות הברית. לוועדות הכנסת אין סמכות לחייב מישו, גם לא שר, להעיד לפנייהן. יתר על כן, בכנסת על ועדותיה, אין אנשי מקצוע שיסייעו בפעולות הפיקוח הציבורי.

מניתוח עבודתה של ועדת העבודה והרווח של הכנסת עולה שהפיקוח הפרלמטרי שהיא עושה לוקה בחסר. לעתים קרובות הנושאים שעולים לדיון מקורם בכתבות שהתפרסמו בעיתונים. הדיון מתנהל לרוב על סמך מידע עיתונאי ועל סמך דיווחים בעל-פה של עובדי ציבור, לגוף הממשלתי ניתן זמן קצר בלבד להתכונן לדיון, כך אין לו אפשרות להכין הערכות או דוחות ראויים לשמם. בהעדר סיוע מקצועי, אין גם מי שיקרא דוחות כאלה אם הוכנו. הוועדה לא יזמה הערכות משלה וגם לא דרשה מהגופים הממשלתיים לעשות הערכות אף לא על אחת מ-63 התכניות שנכללו במחקר.



נראה שאיש אינו מעוניין בבדיקה רצינית של רמת הביצוע של תכניות הממשלה אין ביקוש להערכת תכניות בקרב חברי כנסת, במשרד האוצר, או בקרב שרים או מנכ"לים. דוחות מבקר המדינה הם המקום היחיד שבו אפשר למצוא מדי פעם משפטים ספורים הקוראים לביצוע הערכות של תכניות ממשלתיות.

---

נראה שאיש אינו מעוניין בבדיקה רצינית של רמת הביצוע של תכניות הממשלה אין ביקוש להערכת תכניות בקרב חברי כנסת, במשרד האוצר, או בקרב שרים או מנכ"לים. דוחות מבקר המדינה הם המקום היחיד שבו אפשר למצוא מדי פעם משפטים ספורים הקוראים לביצוע הערכות של תכניות ממשלתיות.

---

2. בעיית ה- *evaluability*: הספרות המקצועית מלמדת שתוכניות ממשלתיות רבות אינן עמדות בתנאים הבסיסיים לביצוע הערכה, מכיוון, שאין להם יעדים מוגדרים שניתנים למדידה. ואמנם כמחצית מהתוכניות שנכללו במחקר אינן עומדות בתנאים אלו וכמה מנהלי תכניות דיווחו שהם לא עשן הערכות מכיוון שתוכניותיהם אינן ניתנות להערכה. אפשר שבעיית ה- *evaluability* מסבירה גם את הממצא ששיעור קטן מדוחות הביקורת עוסקים בתוצאות.

### **ממצאים שמחדדים את תיאוריות הפוליטיקה של הערכה**

1. תכונות של תכניות והפוליטיקה של הערכה  
אחת ממטרות המחקר העיקריות היתה לערער את הקביעות החד-משמעיות של תיאוריות הפוליטיקה של הערכה והפוליטיקה של פיקוח ציבורי. הרי ברור ששיקולים פוליטיים אינם מונעים תמיד את ביצועם של הערכה ושל פיקוח ציבורי. ואמנם, הממצאים מראים על שונות לא מעטה בשכיחותן של פעולות הערכה, ביקורת ופיקוח פרלמנטרי - ב- 63 התכניות שנכללו במחקר.

התברר, שהערכת תכניות ממשלתיות ופיקוח ציבורי עליהן נעשים במידה פחותה מזו שהאזרח התמים היה מצפה לה, אך במידה גדולה מזו הקיימת על פי הכתוב בספרות המקצועית. 64% מהתכניות הוערכו לפחות פעם אחת, 32% הוערכו לפחות פעמיים, ו-21% הוערכו שלוש פעמים ויותר במהלך 11 השנים שבהן עוסק המחקר. מבקר המדינה בדק, לפחות פעם אחת, 49% מהתכניות הכלולות במחקר, ו-32% מהתכניות האלה נחשפו לפיקוח פרלמנטרי של ועדת העבודה והרווחה או הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

הטבלה שלהלן מסכמת את הקשרים שנמצאו בים תכונות שונות של תכניות לבין שכיחות גבוהה יחסית של פעולות הערכה, ביקורת ופיקוח פרלמנטרי.

<u>תכונה</u>	<u>הערכה</u>	<u>ביקורת</u>	<u>פיקוח פרלמנטרי</u>
תכנית גדולה	X	X	X
שירות ישיר	X	X	X
תרבות תומכת	X		
חשיפה לציבור		X	X

הממצאים מאשרים את ההשערות באשר לגודל התכנית. בממוצע, תכניות גדולות היו חשופות יותר באופן מובהק להערכה, לביקורת ולפיקוח ציבורי. יש היגיון בדפוס זה: המנהלים של תכניות גדולות יכולים להצדיק הקצאת משאבים להערכת תכניות. גודל שלת תכנית הוא אחד הקריטריונים הקבועים שלפיהם בוחר מבקר המדינה את מטלות הביקורת. וטבעי שתוכניות גדולות ימשכו יותר את תשומת ליבם של חברי כנסת.

גם לתכניות שביצוען נעשה ישירות בידי גוף ממשלתי היו בממוצע יותר פעולות הערכה, ביקורת ופיקוח פרלמנטרי. נראה שהאחריות לתוכניות שממונות בידי משרדי ממשלה אך ביצוען נעשה בידי גופים לא ממשלתיים נופלת, במידה מסויימת, בין הכיסאות.

במהלך המחקר התברר שלכל אחד מהגופים הממשלתיים האחראים לתכניות תרבות ארגונית שתמכה במינונים שונים בפעולות הערכה. נמצא קשר בין הרקע המקצועי של העובדים וזמינותם של משאבי הערכה לבין השכיחות של פעולות הערכה. השכיחות הממוצעת הגבוהה ביותר של פעולות הערכה היתה בתוכניות של המוסד לביטוח לאומי-מוסד שבולטים בו סטטיסטיקאים וכלכלנים ושועברים בו תקציבי ענק, לעומת זאת, בתכניות של משרד הרווחה שכיחות הערכה נמוכה יחסית. בולטים בגוף זה עובדים סוציאליים שדיווחו על אי-נכונותם להוציא כספים מתכניות סיוע לאוכלוסיות נזקקות ולהשתמש בהם לביצוע הערכות, בייחוד לנוכח המצוקה התקציבית במשרד.

תכניות שהיו חשופות לציבור זכו ליותר פיקוח פרלמנטרי וליותר ביקורת מטעם מבקר המדינה. תכניות הקשורות בשלושה משרדים (בשירותים לקשישים, במערכת הבריאות ובאבטלה) זכו לתשומת לב גדולה יותר של מבקר המדינה ושל הכנסת. מצד אחד, אולי היה אפשר למנוע משרדים לו מבקר המדינה והכנסת היו מתעניינים באופן שוטף בתכניות אלו. מצד אחר, בהתחשב באילוצים הפוליטיים והכלכליים, יש נחמה מסויימת בעובדה שמנגנוני הנשיאה באחריות ציבורית מתחילים לפעול בזמני משרד.

הניסיון לעמוד על הקשר בין שני המשתנים הבלתי תלויים- פוליטיזציה ומקצועיות- לבין השכיחות של הערכת תכניות לא עלה יפה, מכיוון שכמעט שלא נמצאה שונות במשתנים אלו בתכניות שנכללו במחקר. לדוגמה, שיעור התחלפה של שרים ושל מנכ"לים היה גבוה במידה דומה בכל גופי המחקר. כמו כן, רמת ההשכלה המקצועית היתה גבוהה במידה דומה בקרב המנהלים של התכניות שנכללו במחקר- כולם היו בעלי תואר ראשון לפחות ורובם היו בעלי תואר שני או תואר לרפואה.

בכלל, הממצאים תומכים בהשערה הכללית שהשונות בין תוכניות בשכיחות של פעולות נשיאה באחריות ציבורית נעוצה בתכונות שונות של תכניות. תכניות גדולות, תכניות המבוצעות ישירות בידי גופים ממשלתיים, תכניות בגופים עם תרבות ארגונית תומכת

ותכניות במשבר נוטות יותר להיות נשואי פעולות נשיאה באחריות ציבורית. אנו יכולים אפוא להציע חידוד לתיאוריה ולהגיד שבנסיבות מסוימות, על אף התמריצים הפוליטיים שכנגד, יש סיכוי טוב לקיום פעולות של הערכה ופיקוח ציבורי.

## 2. מנהלי תכניות והפוליטיקה של הערכה

מנהלי תכניות הביעו עמדות חיוביות עד חיוביות מאוד כלפי הערכת תכניות. לכאורה, ממצא זה אינו תואם את ההנחה המצויה בספרות המקצועית ולפיה מנהלי תכניות יעדיפו להימנע מביצוע הערכות של התכניות שהם מפקדים עליהן מחשש שיועלו בהן ממצאים שליליים. על כן, נבדקה האפשרות שהעמדות שהביעו מנהלי התכניות אינן אלא עמדות תיאורטיות ושלמעשה אין למנהלים כוונה אמיתית לבצע הערכות. חשש זה התבסס בין השאר על הפער שנמצא בקרב מנהלים רבים בין השימוש שהם עשו למעשה בהערכת תכניות לבין עמדותיהם החיוביות כלפי הערכה. המנהלים התבקשו להסביר פער זה, ובדרך כלל הם הסבירו זאת במחסור בזמן, בכסף ובכוח אדם מתאים לביצוע הערכות. כמה מנהלים אף דיברו על ניסיונות נואשים שלהם לעניין סטודנטים ואקדמאים לעשות הערכות של תכניות כחלק מעבודתם האקדמית. עוד הסבר אפשרי לעמדות החיוביות מאוד שהביעו מנהלי תכניות כלפי הערכה נעוץ בתופעה ידועה של מנהלים המוכנים לביצוע הערכות כל עוד הם משוכנעים שהתוצאות יצביעו על הצלחת התכנית. מנהל אחד סיפר לי שזו היתה הסיבה שהניעה אותו להזמין הערכה. אבל מראיון של מנהלים רבים התקבל הרושם שהם באמת רוצים לעשות הערכות של תכניות כדי לשפר את רמת הביצוע של התכניות. רבים סיפרו שבלא הערכה אין להם אפשרות לדעת מה קורה באמת בביצוע התכניות. המנהלים הצביעו על החשיבות המיוחדת שיש לביצוע הערכות כשמדובר בתכנית חדשה. יתר על כן, היו מנהלי תכניות שביקשו לעשות הערכה של תכנית כדי להראות לאחרים שבשל מגבלות תקציביות או אילוצים מבניים אחרים קשה לבצע אותה.

ממצאים אלו מרמזים על האפשרות ששיקולים פוליטיים אינם משפיעים במידה רבה על מנהלי תכניות בבואם להחליט על הערכת תכנית. זהו ממצא טנטטיבי שמחייב מחקרים נוספים. במחקר המשך אפשר, לדוגמה, לחקור את העמדות כלפי הערכת תכניות ואת הביצוע למעשה של הערכות בקרב גופים שיש להם זמן, כסף וכוח אדם מתאים לביצוע ההערכות ובקרב גופים החסרים משאבים אלה. במחקר כזה היה אפשר גם לבדוק את הגישות להערכת תכניות בקרב מנהלים בעלי רקע מקצועי מגוון יותר.

הנכונות של מנהלי תכניות לעשות הערכות, והממצאים לפיהם חלקם אכן משתמשים לא מעט בכלי זה, מעוררים אופטימיות- מה באשר לתרומה האפשרית של הערכת תכניות לשיפור רמת הביצוע של תכניות ממשלתיות. עם זאת, הממצאים המעידים שלדרג המינהלי הבכיר, לשרים ולחברי כנסת אין עניין בהערכת תכניות מחזקים את ההנחה הפסימית המצויה בספרות המקצועית, שלפיה שיקולים פוליטיים מונעים שימוש אפקטיבי בכלי זה.

נראה, שכל עוד העניין בהערכת תכניות ממשלתיות יהיה מוגבל לדרג הטכנוקרטי השפעתה תהיה מוגבלת אף היא. ככלל, הערכות המשרתות את הדרג הטכנוקרטי אינן עוסקות בשאלות הגדולות. למשל: האם רצוי להמשיך בתכנית, להפסיק אותה או לקצץ

קיצוץ גדול בתקציבה, או האם יש תכנית אחרת שיכולה להשיג את התוצאה הרצויה בדרך יעילה יותר או אפקטיבית יותר מנהלי תכניות יוצאים מתוך הנחה שהתכנית שהם מופקדים עליה צריכה להמשיך ולהתקיים; הם שואלים רק איך ניתן לשפר את רמת הביצוע של התכנית הקיימת. אין לזלזל בתרומתן של הערכות כאלה, אבל אין לצפות שבעקבותיהן ייעשו שינויים מרחיקות לכת.

אין תקווה רבה שרפורמות יצליחו להחזיר לציבור הרחב תחושה של שליטה על פעולות הממשל. מרחב הפעולה של הממשל והשיקולים הפוליטיים האמיתיים של נבחרי הציבור אינם מאפשרים נשיאה באחריות ציבורית באשר למרבית התכניות הממשלתיות, רוב הזמן. ממצאי המחקר שאפשר לעשות יותר כדי לנצל את הפוטנציאל של הערכה טכנוקרטיית לחזק את ביקורת המדינה ולשפר את טיבו של הפיקוח הפרלמנטרי.