

התחדשות הניהול הציבורי: העתיד כבר כאן? ניהול הממשל בעידן שלאחר מגפת הקורונה

ערן ויגודה-גדות¹

מאמר קצר זה עוסק בשינויים תאורטיים, פרדיגמטיים ומעשיים שעובר תחום הניהול הציבורי בתקופה האחרונה, ובמיוחד במגמות המסתמנות בהתפתחותו לאחר משבר הקורונה העולמי. המאמר מחולק לשני חלקים עיקריים. בחלק הראשון נסקרת בקצרה התפתחותה של החשיבה הניהולית הייחודית במערכות ממשל, ביחוד מאז שנות ה-70 של המאה ה-20, בדגש על השפעות פרדיגמטיות ובין-תחומיות ועל האתגרים המיוחדים של ניהול דמוקרטיה בסביבה ציבורית המשתנה ללא הרף. בחלק השני נעשה ניסיון לבחון את השפעתו של משבר הקורונה על תחום הניהול הציבורי, בדגש על השתנות הסביבה החברתית וההשפעה הגוברת של דיגיטציה, טכנולוגיה וחברת המידע. לאור זאת, מתוארים שבעה כיווני התפתחות ואתגרים מרכזיים אפשריים העשויים להתחולל בתחום בשנים הבאות.

מילות מפתח: ניהול ציבורי, ממשל, משבר הקורונה, שינויים פרדיגמטיים, דמוקרטיה, מידע וטכנולוגיה

המאמר בעברית מתבסס על הערך

Public management: The rise, progress and future of a dynamic research field ,

שכתב עבור

K. Schedler, K. (Ed.) (2022, forthcoming). *The encyclopedia of public management*. Edward Elgar.

1 פרופסור, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה

ביטחון סוציאלי 117, יולי 2022

1. לידתו וצמיחתו של הניהול הציבורי: מינקות לבגרות

הניהול הציבורי כתחום מחקר בעל זהות משלו התפתח באופן דרמטי מאז שנות ה-70. אף שהמונח המדויק **ניהול ציבורי** הוזכר במידה מסוימת במחקרים מתחומים שונים בין שנות ה-40 לשנות ה-70 (Parsons, 1957; Morstein, 1940; Burgess, 1975; Bower, 1977) הרי רק בתחילת שנות ה-80 זכה התחום לתשומת לב רבה יותר במחקר ובפרסומים אקדמיים. חיפוש מהיר ב-SSCI מגלה יותר מ-66,000 מחקרים שהשתמשו במונח זה לאורך השנים (המספר עלה מ-36 ב-1984 ליותר מ-8,000 בשנים 2019–2020), וכ-4,800 שעסקו בו כמושג ראשי (מ-36 ב-1984 ל-440 בשנים 2019–2020).

שורשיו וימי ינקותו של הניהול הציבורי כתחום מדעי חשוב בממשל, מדע המדינה ומדיניות ציבורית כרוכים בהבחנה בין שני מונחים קרובים זה לזה – **ניהול** (management) ו**מנהל** (administration). כפי שצינתי במקומות אחרים (Vigoda-Gadot, 2002; Vigoda, 2004), מאז סוף שנות ה-80 של המאה ה-19 היה למדעני המדינה מונופול כמעט מוחלט על המונח **מנהל**, בהיותו קשור למדיניות הממשלה, לפעולותיה, להחלטותיה, ולמערכת הביורוקרטית המפעילה אותה יום-יום. **ניהול**, לעומת זאת, היה שייך לתחום אחר, זה הנשלט על ידי עולם העסקים, הפסיכולוגיה של העובד או הלקוח, הכלכלה והשיווק. חוקרים דוגמת פרנק גודנאו (Goodnow) ו-וודרו וילסון (Wilson) התייחסו למנהל כאל בסיס הכוח המוסדי של המדינה, הגופים המבצעים עבור הרשות המבצעת (הממשלה), ומנגנון השלטון הייחודי בעל הזיקה החוקתית, הפוליטית והציבורית החזקה. הניהול, מנגד, התייחס לזירה מתועשת, יצרנית, עסקית וכלכלית יותר, שבה שלטו מושגים דוגמת יעילות, שוק, וכלכלה. התוצאה הייתה שמדע המנהל השמרני התמקד בניתוח הדינמיקה המוסדית, המכוונת מדיניות ציבורית וקשורה להחלטות ולביצועים של ביורוקרטיות גדולות ושל סוכנויות ממשלתיות, ואילו הניהול נותר פרקטיקה גרית נפרדת; פרקטיקה שעניינה הפעלת ארגונים, העצמת אנשים וקבוצות בתחומים חברתיים שונים, וטיפול במשאבים ארגוניים כדי למקסם את היעילות והתכליתיות בתהליך הפקת סחורות ושירותים, למען קהל לקוחות הרוכש אותם בכסף.

עם זאת, תחומי ידע ופרדיגמות משתנים במהלך השנים, ולפעמים אפילו מתקרבים ונושקים אלה לאלה. במהלך שנות ה-70 ממשלות במערב באירופה, בארצות הברית ובחלקים אחרים של העולם התמודדו עם משבר כלכלי שנבע בעיקרו מרפורמות חברתיות מרחיבות שלאחר מלחמת העולם השנייה. מטרתן של רוב הרפורמות האלה הייתה הרחבת מדינת הרווחה והשירותים לציבור, מתוך ראייה שרק אלה ישמרו על יציבות פוליטית וימנעו הידרדרות אזורית ועולמית לקונפליקטים חריפים דוגמת אלה שהיו מנת חלקם של אירופה ושל העולם כולו רק כמה עשרות שנים קודם לכן. חלק גדול מהרפורמות הצריכו

השקעה אדירה במשאבים ובהון, והדבר יצר משברים כלכליים חריפים במדינות רבות שדגלו בהרחבת מדינת הרווחה. כדי להתגבר על המשברים שנוצרו הציע העולם האקדמי לממשל כמה תרופות ופתרונות. אחת ההצעות הייתה להישען על מודלים מתחום המגזר העסקי והיוזמה הפרטית, בטענה שאלו היו המוצלחים יותר מאז תום המלחמה ודחפו לצמיחה ולפיתוח. המגזר הציבורי, לעומת זאת, נותר מאחור, וסירובו לאמצן יצר קיפאון בקדמה במקרה הטוב, והידרדרות באיכות המדיניות ובקשר עם הציבור במקרה הפחות טוב.

ההבחנה בין מנהל לניהול היטשטשה והולידה את המושג הישן-חדש ניהול ציבורי. רייני (Rainey, 1990) הסביר את התהליך הזה בבהירות. על פי תפיסתו, שנות ה-60 וה-70 התאפיינו בעיצוב מחדש של מדיניות ציבורית באירופה ובאמריקה, עיצוב שחלק ניכר ממנו הסתיים בכישלונות מהדהדים. כישלון של חלק מהיוזמות, לפחות, נבע מחוסר הבנה ומניתוח מוטעה של הצרכים המשתנים במהירות בחברה המערבית ובעולם שהפך יותר ויותר גלובאלי ודיגיטלי. דרישות הציבור וציפיותיו הגוברות מממשלות לשפר ביצועים ולהביא לעלייה ברמת החיים דחפו לחיפוש דרכים חדשות לרענן מערכות ממשלתיות ולשפר את תפוקתן. דרישות אלה נתקלו בכישלונות מהדהדים שנגרמו עקב הערכות שגויות בדבר כוחה הריאלי של הביורוקרטיה ויכולתה להתניע שינויים לאומיים מעודדי צמיחה וקדמה. מאמצים של ממשלות ליצור שינויים נרחבים בחינוך, במערכות רווחה, בתוכניות בריאות, בביטחון פנים, בטיפול בפשיעה ובשוק התעסוקה ספגו ביקורת נרחבת על היותם לא מועילים, לא יעילים, מנצלים באופן לא מוצלח משאבים קולקטיביים, ומבזבזים כספי ציבור. ההיענות לדרישות ולצרכים האמיתיים של האזרחים הייתה דלה ואיטית. בד בבד גברה מאוד התביעה לדמוקרטיזציה של הממשל, להגברת **השקיפות והאחריות** שלו (transparency and accountability), וכן הדרישה לשיתוף הציבור בהחלטות חשובות הנוגעות לחלוקת משאבים ולפיתוח עתידי שישפיע על הדורות הבאים.

ניהול התהליכים המורכבים האלה הפך אתגר עצום לממשל ולמנהל הציבורי. אחת הבעיות העיקריות הייתה שבמרבית המדינות לא היה בממשל הידע הניהולי שנדרש כדי להיענות לדרישות הציבור וליישם מדיניות ציבורית מעשית הנושאת פירות בזמן. לעיתים פנה השירות הציבורי לרכישת הידע הזה בתהליכי **הפרטה ומיקור חוץ** (privatization and outsourcing), ולעיתים ניסה לפתח את הידע הזה בעצמו. אך התהליך הארוך לא הניב תוצאות מיידיות, וביטויים לכך היו הציניות הגוברת והאמון ההולך ודועך בקרב אזרחים כלפי מערכות ממשלתיות וכלפי סוכנויות מנהל ציבורי. אלו תפחו וגדלו מעבר לנדרש, ולדעת רבים הביאו בכך לניכור ביניהן לבין הציבור שאותו היו צריכות לשרת (Vigoda-Gadot & Mizrahi, 2014) והשפיעו באופן שלילי על מצב הדמוקרטיה ועל חוסנם של מנגנונים פוליטיים.

נוסף על כך, ריבוי הרגולציה גרם לאיטיות ולחוסר יעילות באספקת שירותים ומוצרים ציבוריים, ולעליית מחיריהם. בתגובה לכך התפתחה והעמיקה הפעילות האקדמית שמטרתה ליצור חלופות רעיוניות ושימושיות לשיפור המדיניות בתחומים חברתיים שונים.

הבוחרים הביעו את חוסר שביעות רצונם וחוסר אמונם במערכות הפוליטיות ובנבחרי הציבור באמצעות יצירת חברה אזרחית עוקפת ממשל, ובתנועות חברתיות ופוליטיות שקראו לתיקונים במבנה הממשל ובאופן ניהולו. מאלה, יד ביד עם הקהילה האקדמית, יצאה קריאה לשינויים נרחבים בדרך ההפעלה של המנגנון הציבורי והממשל. זו הייתה קריאה לחשיבה מחדש על דרך הניהול ועל הצורך לזיום רפורמות ניהוליות שישפרו את הניצול של משאבים ציבוריים למען האזרחים. יתר על כן, התהליך התנהל בעיצומה של מהפכה טכנולוגית ודיגיטלית שלידתה בסוף שנות ה-80 והתגברותה במהלך שנות ה-2000. הדיון האקדמי הוליד עבודות, מאמרים וספרים רבים שהציעו שינויים ניהוליים נרחבים המתמקדים ביחידים ובניהול של סוכנויות ציבוריות. לכן, אף שהזרעים של מהפכת הניהול הציבורי נטמנו יותר מעשור קודם לכן, אחת היצירות מעוררות ההשראה ביותר בתחום זה התפרסמה רק בראשית שנות ה-90 בספרם של אוסבורן וגבלר (Osborne & Gaebler, 1992) על ההמצאה מחדש של הממשל (*Re-inventing government*). ספר זה מוזכר לעיתים קרובות כנקודת המוצא הלא-רשמית של הניהול הציבורי בן זמננו, שיש המכנים אותו גם **הניהול הציבורי החדש** (Vigoda-Gadot, 2002, 2004, 2009).

לין (Lynn, 1996, pp. 38–39) הדגיש שישה הבדלים בין ממשל ומנהל ציבורי שמרני ו"ישן" לבין המושגים החדשים והמתחדשים יותר של ניהול ציבורי, שהפכו את האחרון לתחום עצמאי של לימוד ופרקטיקה: (1) עיסוק בפונקציות ניהול כלליות דוגמת תכנון, ארגון, שליטה והערכה, במקום דיון כללי בערכים חברתיים ובקונפליקטים של ביורוקרטיה ודמוקרטיה; (2) אוריינטציה אינסטרומנטלית, השמה דגש על השימוש בקריטריונים של כלכלה ויעילות מול לקוחות; (3) התמקדות פרגמטית במנהלים של דרג הביניים במקום בנקודת המבט של האליטות הפוליטיות או המדיניות; (4) נטייה לראות בניהול תחום גנרי שיכול להועיל מאוד לשירות הציבורי, דבר שמוביל לצמצום ההבדלים בין המגזר הציבורי לפרטי במקום להדגיש אותם; (5) התמקדות ייחודית בארגון ובתהליכים שבו, במקום בחוקים, במוסדות ובתהליכים ביורוקרטיים פוליטיים; (6) קשר פילוסופי חזק למסורת הניהול המדעי, נוסף על זה המעוגן במדע המדינה או בסוציולוגיה.

ניהול ציבורי בעידן של דמוקרטיה מתחדשת

הניהול הציבורי נהנה גם מעלייה של אתוס דמוקרטי חדש. ניהול מדינות הפך ליותר מ"סתם" ניהול ארגונים ציבוריים. הצורך לאזן בין הביורוקרטיה האפקטיבית לבין התנהלות דמוקרטית פתוחה עשה את הניהול הציבורי לכלי בעל עוצמה המנווט את קובעי המדיניות (Vigoda-Gadot, 2009). האינטרס הניהולי העלה לבמה בעלי עניין אחרים, נוסף לאלה הממשלתיים; עם אלה נמנים אזרחים כלקוחות או כשותפים, חברה אזרחית, יזמי מדיניות, שחקני המגזר הפרטי, משקיעים, מממנים, תורמים, ובעידן הדיגיטלי גם שחקנים וירטואליים, בוטים ובינה מלאכותית (Etscheid, 2019).

הצורך לשלב את הרעיונות הניהוליים בממשל המתאפיין בדמוקרטיה מתרחבת גבר במהלך השנים. מסוף שנות ה-80 של המאה ה-20 התפשטו רעיונות דמוקרטיים בהדרגה לחלקים נרחבים בעולם שהיו חסומים בפניהם עד אז. ההתפשטות הייתה בעיקר למדינות מזרח-אירופה שהתנתקו מברית המועצות המתפרקת, לאסיה שעברה תהליכי שינוי חברתי ותיעוש מוגבר, לאפריקה ולעולם הערבי שחו את האביב הערבי, וכן לדרום-אמריקה ולחלקים אחרים של העולם שניסו להותיר מאחור מסורת פוליטית אוטוריטרית ודיקטטורית ולהצטרף לתהליכי הפיתוח המתעצמים באירופה ובצפון-אמריקה. יותר ויותר חוקרי מדע המדינה באותה תקופה ראו במנהל הציבורי כלי חיוני המסוגל, אם יתאים את עצמו, להיות ראש החץ של רפורמות המשלבות ביעילות ביורוקרטיה מוצלחת עם דמוקרטיה פתוחה ומשתפת. לשם כך טענו רבים כי נדרשים מנצחים טובים על התזמורת – מנהלים מוכשרים המאזנים בין צרכים וערכים מנוגדים לעיתים, דוגמת ניהול מכוון מטרות ודמוקרטיה, יעילות וצדק, סדר וגמישות, תגובתיות והוגנות, חדשנות ואחריותיות. כך, מחקרים במנהל ציבורי ובמדעי המדינה עשו שימוש הולך וגדל במושגים דוגמת מנהיגות ניהולית, ליברליזם ושווקים חופשיים, השתתפות בקבלת החלטות, מוטיבציה לשירות הציבורי, חדשנות ויזמות, ייצור משותף וממשל חדש. ראיות לשינוי זה מופיעות גם בשינוי שמותיהם של בתי ספר רבים למנהל ציבורי והפיכתם במהלך שנות ה-80 וה-90 לבתי ספר לניהול ציבורי (Rainey, 2003). בחיפוש אחר רעיונות חלופיים הוצעה תאוריית הניהול כמקור להתחדשות פרדיגמטית ולפרספקטיבה מרעננת במרחב הציבורי. הוצע כי ניהול ציבורי, במקום מנהל ציבורי, יכול לתרום להבנה חדשה של הדרך לנהל את הממשלה טוב יותר. חוקרים הצביעו על היתרון שיש בכך בעיקר בזמנים מודרניים של דמוקרטיה ייצוגית גדולה ומורכבת, ולאור עלייתם של העידן הדיגיטלי והמרחבים הווירטואליים המאגרים את המרחבים הישנים – הפרטי והציבורי.

הייז וקרני (Hays & Kearney, 1997) מצאו כי רוב המחקרים העוסקים בניהול ציבורי חדש (New Public Management, NPM) זיהו חמישה עקרונות מרכזיים העומדים בליבת הפילוסופיה של התחום: (1) **צמצום הממשל** (downsizing government) – הקטנת גודלו והיקפו של הממשל; (2) **ניהוליות** (managerialism) – שימוש בפרוטוקולים עסקיים לשם ניהול חכם יותר של הממשל; (3) **ביזור** (decentralization) – שילוב נמרץ יותר של מקבלי השירות בתהליכי קבלת החלטות; (4) **צמצום ביורוקרטיה שלילית** (debureaucratization) – ארגון מחדש של הממשלה כך שיודגשו התוצאות, ולא התהליכים; (5) **הפרטה** (privatization) – צמצום המעורבות הממשלתית והבעלות הממשלתית על תהליכי אספקת מוצרים ושירותים לציבור, והעמקת מעורבותם של שחקנים לא ממשלתיים מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי (Weikart, 2001). כל העקרונות הללו קשורים זה לזה, ומסתמכים במידה רבה על התאוריה של ניהול המגזר הפרטי והעסקי, הפילוסופיה של השוק, הניהול הפיננסי, השיווק, הכלכלה הפוליטית, הכלכלה ההתנהגותית וההתנהגות הארגונית.

יתר על כן, עלייתם של הניהול ציבורי בכלל, ושל הניהול הציבורי החדש (NPM) בפרט, נקשרה לעיתים קרובות להשפעה הגוברת של מדעי ההתנהגות הפוזיטיביסטיים על המחקר המעשי ועל ההבנה של מדעי הפוליטיקה והמשל (Grimmelikhuijsen et al., 2017; Lynn, 1996). מנהלים בסוכנויות ציבוריות, וכמותם מדעני החברה והמדינה, מתייחסים לקשיים שהתגלעו ביישום מדיניות בחברות מערביות רבות באירופה, באמריקה ובמקומות אחרים במהלך שנות ה-70. קשיי יישום וביצוע אלה נתפסים כיום כטריגר חשוב לפיתוח ניהול ציבורי ו-NPM. לקראת תחילת שנות ה-2000 חלה בתחום התפתחות שכיוונה גישות השוואתיות יותר. לדוגמה, קדמיאן (Khademian, 1998, p. 269) סוקרת שני ספרים על אודות ניהול ציבורי ו-NPM (Aucoin, 1995; Boston et al., 1996), ומוצאת כי מחבריהם ניסו לאתר מכנה משותף ולהסביר מדוע רפורמות כאלה היו נחוצות. שניהם הצביעו על בעיית יישום של תוכניות ממשלתיות ועל ביורוקרטיה לא גמישה ורגולציה מכבידה שלעיתים קרובות עיכבו ומנעו רפורמות, ובכל מקרה לא סייעו להגיב בעילות לצורכי הציבור. עוצמת הביורוקרטיה גם סתרה עקרונות וערכים דמוקרטיים בסיסיים ויצרה התנגשות אידאליים: היעילות מחד גיסא והצדק מאידך גיסא. במילים אחרות, מנגנונים ביורוקרטיים התנגשו במנגנונים דמוקרטיים, ועם הפרדוקס שנוצר מתמודדות כיום רוב הממשלות בעולם החופשי (Vigoda-Gadot, 2009).

באופן דומה, אוקוין (Aucoin, 1995) מסכם שלושה אתגרים נרחבים שהדמוקרטיה המערבית התמודדה איתם, וימשיכו כנראה להיאבק בהם בעתיד, בין היתר באמצעות רפורמת ניהול: (1) דרישות גוברות לאיפוק בהוצאות המגזר הציבורי; (2) הגברת הציניות כלפי תגובת הביורוקרטיה הממשלתית לחששות האזרחים מסמכות פוליטית נוקשה, ובעיקר חוסר שביעות רצון מיעילות הממשל ודעיכת האמון בו; (3) כלכלה בין-לאומית הולכת ומתרחבת המונעת על ידי השוק ואינה מתיישבת לעיתים עם מדיניות מקומית. נראה כי אתגרים אלה הובילו ממשלות מערביות רבות באמריקה, בריטניה, ניו זילנד, קנדה ומאוחר יותר גם באסיה ובארצות מזרח-אירופה שלאחר ברית המועצות להכרה בכך שיש לאמץ רפורמות ניהוליות נרחבות ושינויים מבניים ותהליכיים בשירות הציבורי. הכרה זו הלכה והתרחבה בראשית המאה ה-21 עם עלייתה של חברת הידע, זמינות טכנולוגית שלא הייתה כדוגמתה בעבר כמעט בכל בית ובכל כף יד, ופריחתן של רשתות חברתיות ורשת האינטרנט. בתהליך ארוך של חיפוש איזונים בין ניהול למנהל, בין פרט לקהילה, ובין יעילות להוגנות, חוקרים העלו רעיונות שונים ומודלים שיקדמו את הניהול הציבורי וידגישו את תרומתו לעיצוב ממשל מתוקן, איכותי ואפילו דמוקרטי יותר, כזה המשיג את יעדיו ועושה זאת גם בתהליכים הוגנים ושקופים (Kaufmann & Lafarre, 2020; Sorrentino et al., 2018). פיתוח **ממשל טוב** (good governance), **ממשל ציבורי חדש** (new public governance) ו**ייצור משותף** (co-production) צוינו כרעיונות המסוגלים להלך בהצלחה על התפר הדק שבין רציונליות כלכלית לתקינות דמוקרטית.

או אז הגיעה, בהפתעה ובעוצמה, מגפת הקורונה של ראשית 2020.

2. ניהול הממשל בעידן שלאחר מגפת הקורונה: מורכבות וחוסר ודאות בעולם דיגיטלי

מאז תחילת 2020 טולטלו בדרמטיות הכלכלה העולמית, התחבורה, המסחר והפיתוח, התיירות והתהליכים הממשלתיים המלווים את חיי היום-יום של כולנו. הטלטלה גרמה נזק לאזרחים, למשפחות, לקהילות ולמדינות בהיקפים ובעומקים שלא יכולנו לדמיין עד לפני זמן מה. ככל הנראה, אי אפשר להבין באופן מלא בנקודת הזמן הנוכחית את האיום הבריאותי, הכלכלי, והחברתי שהטיל על האנושות COVID-19. שלא כמו הניהול הציבורי, שישאר כאן, כנראה, עוד שנים רבות, ברור כי מבנה הממשל, ייעודו, תפעולו ואופיו בעידן שלאחר המגפה יעברו מהפכה דרמטית ולא יהיו דומים למה שידענו עד שהמגפה נכנסה לחיינו.

כמו תחומי מדע רבים אחרים, הממשל והמנהל הציבורי מחפשים את דרכם מחדש לאור המגפה, ומנסים להתמודד עם גלי ההלם העולמיים שהיא מייצרת ותמשיך לייצר בשנים הבאות. עתיד המנהל הציבורי בתקופת הפוסט-טראומה של המגפה עדיין לא ברור, לא כל שכן מעורפלת דרכו של הניהול הציבורי. קביעת מדיניות ציבורית ואופי ניהולה, וניהול שירותים בעולם של טראומה גלובלית, מכוונים כיום לתיחום ולמניעה מיידית של התפשטות הנזק ולניסיון להשיב ודאות וסדר לקהילות, לרחובות ולשווקים. אך ביום שלאחר דעיכתה של המגפה יהיה צורך לחשב מחדש אסטרטגיות חברתיות, לאומיות ובין-לאומיות, ולשקם את החוסן של סוכנויות הממשל ואת הלגיטימציה שלהן בזירה הציבורית. לשם כך יהיה צורך להרחיב ולהעשיר את הידע, המיומנות וההכשרה האנושית להתמודדות עם קטסטרופות עתידיות. לא יהיה מנוס מללמוד לשלב ידע מזירות לא מוכרות כדי להציע דרכים חדשניות ואלטרנטיביות להתמודדות עם אסונות. אנסל ואחרים (Ansell et al., 2020) מציעים לכך שש דרכים עיקריות: (1) **מדרגיות** (scalability) – גיוס הדרגתי של משאבים ברחבי הארגון; (2) **סיווגיות** (prototyping) – יצירת פתרונות חדשים תוך הסתגלות לבעיות; (3) **מודרניזציה** (modernization) – עידוד פתרונות עם מודולים גמישים המותאמים להיבטים שונים של בעיה; (4) **אוטונומיה מוגבלת** (bounded autonomy) – מעורבות טובה יותר של שחקנים אזוריים ומקומיים במדיניות הממשלה; (5) **מגוונות** (bricolage) – שילוב מגוון של רעיונות, כלים ומשאבים לפתרונות מעשיים; (6) **ערכיות אסטרטגית מרובה** (strategic polyvalence) – תכנון פתרונות מגירה שאפשר ליישם בכיוונים שונים כדי שישרתו ערכים ויעדים חדשים בהתאם לניתוח מצב של דרישות, מחסומים והזדמנויות.

כיום כבר ברור כי משבר הקורונה העולמי הושפע ממגבלות ניכרות של תאוריות ושל ידע בתחום הניהול הציבורי, והתעצם בעטיין (Young et al., 2020). עם המגבלות הללו אפשר למנות חוסר תשומת לב מספקת לכלים לניהול אסטרטגיות סיכונים; הערכה שגויה של פוטנציאל הנזק לכלכלה ולחברה; הערכת חסר של איומים על הדמוקרטיה, על הציבור ועל הממשל וציבותו בזמנים סוערים; מוכנות לקויה של קובעי מדיניות; חוסר תיאום בין-לאומי; הטיה קוגניטיבית כוללת בהחלטות ניהוליות לפני ובמהלך המאבק על בריאות

הציבור. התוצאה היא שמדינות רבות חוות משבר אמון אזרחי שלא היה כדוגמתו במערכות הממשל והמנהל הציבורי. ניהול ציבורי עתידי יצטרך להתמודד עם האתגרים האינטלקטואליים והמעשיים של בניית דפוסי חשיבה חדשים ושדרוג הכישורים של קובעי המדיניות כדי למנוע אסונות עצומים מעשה ידי אדם או הטבע, או לכל הפחות להתמודד עימם ביעילות.

אחת המשימות הגדולות ביותר של ניהול ציבורי עתידי תהיה אפוא ארגון טוב יותר של יחידים, קהילות, ארגונים ואסטרטגיות במרחבים לא מוכרים דוגמת העולם הווירטואלי והרשתות החברתיות. על המנהל הציבורי לשאוף להיות בעל השפעה ורלוונטית רבה יותר הן כמדע הן כמקצוע. לכן הניהול הציבורי, שהוא רכיב מרכזי במנהל ציבורי, חייב להיערך בשנים הבאות למשמעויות הכלכליות, הארגוניות, והפסיכולוגיות של משברים בהיקף גלובלי, ולצאת מחשיבה שמרנית של מקום, זמן ומדינה. ניהול ממשלתי של מצבי חירום, תיחום הנזק של משברים וחוסר ודאות, והתאוששות מהירה מהם חיוניים לסדר העולמי העתידי ולהמשך הפיתוח והקדמה האנושית. ניהול ציבורי מתוחכם יותר יכול להפוך למנוף ולכלי לבניית ממשל חסון, נאור והוגן יותר. בדרך לחוסן כזה, ממשלות ואזרחים זקוקים לשיתוף פעולה טוב יותר בין בעלי העניין הרבים המעורבים בעשייה הציבורית, ובעיקר הם זקוקים למנהיגים מוכשרים.

מנהיגי העתיד יצטרכו ללמוד לא רק לשלוט ולהפעיל תבונה פוליטית, אלא להפגין הרבה יותר כישורי ניהול מוצלחים ומשודרגים. לאלה העוסקים במדיניות ציבורית, בממשל ובמנהל ציבורי ברור שניהול עולם המחר הפך למשימה מורכבת הרבה יותר משהיה אי פעם בהיסטוריה. בעולם שלאחר COVID-19 נתמודד עם בעיות חדשות ולא מוכרות הנובעות מאחד הניסויים החברתיים הטבעיים הגדולים ביותר של המאה ה-21. מנהלי המגזר הציבורי יצטרכו לבצע התאמות במודלים הישנים, המבוססים על ודאות יחסית של שוק ציבורי, ולבנות מודלים והסברים חדשים שרלוונטיים לסיכונים השוק הגדלים ולאירועי משבר ואסון שאין ספק שיגיעו. ייתכן שאף נצטרך להגדיר מחדש את גבולותיהם ויעדיהם של מדעי הניהול בזירה הציבורית, כדי שיאזנו טוב בין ציפיות לא ריאליות ממשרתי ציבור לבין משאבים לאומיים ובין-לאומיים מוגבלים.

יחידים, קהילות, ערים ומדינות מודרניות יצטרכו להסתגל לשינויים דוגמת מרחק חברתי, למידה מרחוק, מגבלות על תעבורה, טלטלות כלכליות בהיקפים חסרי תקדים, אבטלה המונית-גלובלית ושינויים בעולם העבודה, מגבלות עצומות על המשק העולמי, החליפין בתוכו והאינטראקציות שבין מדינות, וכן לקשיים עצומים שילוו את מדיניות הרווחה עוד שנים ארוכות. נצטרך גם לנתח את הניהול הציבורי אל מול אתגרים דמוקרטיים של פרטיות, זכויות אדם, השתתפות אלקטרונית, יצירת חדשות מהימנות וחדשות מזויפות, וכל אלה בעידן של דיגיטציה, למידת מכונה ובינה מלאכותית המתרחבות במהירות ומעמעמות את הגבול בין דמיון למציאות. כפי שניסח זאת סקלצ'ר (Skelcher, 2007, p. 61), ייתכן ש"הצעד הגדול הבא במחקר הניהול הציבורי נמצא מעבר לשאלה אם הניהול חשוב. שאלה חשובה הרבה יותר היא האם הדמוקרטיה נפגעת?"

אלה הם רק כמה מהמושגים שנצטרך להוסיף לאוצר המילים שלנו בדרך להבנה מהו ניהול ציבורי טוב יותר המתאים לעולם של אמצע המאה ה-21, וכיצד להיעזר בו כדי לעמוד באתגרים הניצבים בפני ממשלות. כדי לסייע לנו בכך, ממשלות המאה ה-21 יצטרכו לפתח מיומנויות ואסטרטגיות ניהוליות חדשות וחדשניות, ידע השוואתי (Kim, 2020) ויכולות המבוססות על בינת מכונות ונתוני עתק. יכולות אלה יסייעו במציאת תרופות וחיסונים, לא רק לבעיות הקשורות לנגיף הקורונה, אלא גם לסדר העולמי החדש שנוצר בעקבות המגפה והטלטה שגרמה למבנה הממשל הטוב. הן תשפענה על הסדר הפוליטי המקומי בקהילות ובערים, על סדרי הניהול של משאבים וצרכים ברמה הלאומית, הבין-לאומית ואפילו הווירטואלית בשנים הבאות.

לכן, כדי להתמודד עם עידן הפוסט-מגפה חשוב להתמקד בכמה אתגרים לניהול הציבורי בעתיד: (1) לתכנן מחדש את מערכות החינוך וההכשרה של מנהלי ציבור, ולהכין אותם להתמודדות עם מקרי חירום, ולא רק עם זמני רגיעה, וכן לניהול בעולם דיגיטלי רווי נתונים המקשים להבחין בין אמת ופוסט-אמת; (2) למצוא דרכים ליישם טוב יותר ידע בין-תחומי שמצטבר באופן אקספוננציאלי, כדי להתמודד בהצלחה עם בעיות מדיניות סבוכות, מורכבות ולעיתים אף מרושעות (wicked problems) הרבה יותר מבעבר; (3) לקדם טכנולוגיות פורצות דרך ויוזמה מקומית לחדשנות, כדי לשלב חשיבה רעננה במאמצי ניהול עתידיים; (4) לאמץ וליישם כלים חדשים של העידן הדיגיטלי וחברת המידע, כולל מקורות ביג דאטה, יכולות בינה מלאכותית, כלים ללמידת מכונה ואמצעים אחרים כדי למקסם את הפוטנציאל הניהולי בממשל; (5) להגביר את שיתוף הפעולה הניהולי בין סוכנויות ובעלי עניין במגזר הציבורי, הפרטי ובחברה האזרחית, וכן להעצים יכולות ניהול בשלטון המקומי ובקהילות עצמאיות; (6) להרחיב את החוכמה הניהולית לזירות דמוקרטיות באמצעות חקיקה המגינה על צורכי הניהול הטוב בחברות פתוחות, ובאמצעות פיתוח אסטרטגיות להגברת אמון הציבור בממשל; (7) לעשות שימוש טוב יותר בידע השוואתי ובניסיון של דמוקרטיות מערביות, תרבויות מזרחיות וטריטוריות אחרות שפיתחו גישות משלהן להתמודדות עם בעיות ייחודיות תלויות מקום וזמן.

3. סיכום

אין ספק שהדרך להשריש ניהול חכם בממשל מתחילה בפתוחות ובכוננות לקבל חדשנות, לאמץ פתרונות לא שגרתיים, לחקות אחרים, ולשלב ידע עדכני מעולה המגיע מתוך מדעי הניהול הגנריים. תהליך הלמידה אינו מחייב אימוץ אוטומטי של ידע כזה, ובמערכת השיקולים יש להביא בחשבון את ייחודה של הזירה הציבורית, מורכבותה וגווינה הרבים, הן הערכיים הן התרבותיים. ראוי שכל תהליך למידה ופיתוח של רעיונות הניהול הציבורי לכלול השוואה בין-לאומיות סדורה, קריטריונים ברורים להערכה, ובחינה אמפירית

מוקפדת הניתנת להפרכה (Levi-Faur & Vigoda-Gadot, 2006; Raadschelders & Vigoda-Gadot, 2015). ניהול ציבורי בעל בסיס תאורטי עשיר ומוצלח מעשית ייבנה מתוך מודלים מוכחים לעיצוב ממשל טוב שיישאבו ממדינות ומתרבויות שונות, וישתפר לאור ידע בין-תחומי מתחומים דוגמת עסקים, פסיכולוגיה, כלכלה, הנדסה וטכנולוגיה. כל אלה עומדים להפוך כלים חיוניים להבנת הקדמה בממשל וניהולו התקין. אלו כלים הנחוצים להתמודדות עם מציאות מורכבת של משבר מתמשך בדמוקרטיה מערביות רבות, ואף במדינות עם מודלים שלטוניים נעדרי עקרונות דמוקרטיים או בעלי ערכים של דמוקרטיה חלקית. אתגר זה גדול דיו בזמנים רגילים, אבל מתעצם ומתגבר שבעתים בתקופות סוערות של אסונות גלובליים ומצבי חירום לא צפויים כמו משבר הקורונה העולמי, או מלחמות לא צפויות בלב ליבו של העולם המודרני.

הניהול הציבורי משפיע כבר כיום על תחומים רבים, ובהם לימודי מדיניות, ארגונים ללא כוונת רווח, חקר משאבי אנוש ציבוריים, לימודי שלטון מקומי, תקצוב וכלכלה ציבורית, לימודי סביבה, וכן על תת-תחומים רבים אחרים של מדעי החברה, הטבע והטכנולוגיה. לפיכך השיח הנוכחי על מודרניזציה במגזר הציבורי יכול להפיק תועלת רבה מהבנה ניהולית בין-תחומית ועמוקה יותר, השואבת השראה גם ממסגרות אפיסטמולוגיות ומתודולוגיות ייחודיות המתפתחות בשנים האחרונות (Vigoda-Gadot & Vashdi, 2020). ארכיוני המנהל הציבורי של ימינו כבר מציעים בנק ידע עשיר המבוסס על יותר ממאה שנים של מחקר מדעי שיטתי של דרך פעולת הממשל ואנשי השירות הציבורי, וכן על ניסיונם היקר מפז של משרתי ציבור. חובתם של חוקרי הניהול הציבורי של העתיד היא להבין אותם טוב יותר, ואחריותם של מנהלי הציבור של העתיד היא לדעת ליישם אותם באמצעות הכלים והטכנולוגיות של עידן הממשל הדיגיטלי, זה המוכן להתמודדות עם מצבים לא שגרתיים של תהפוכות, אסונות ומשברים, שללא כל ספק יאתגרו את ממשלות המחר.

מקורות

- Ansell, C., Sorensen, E., & Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Aucoin, P. (1995). *The new public management: Canada in comparative perspective*. IRPP, Ashgate Publishing Company.
- Boston, J., Martin, P., & Walsh, P. (1996). *Public management: The New Zealand model*. Oxford University Press.

- Bower, J. L. (1977). Effective public management. *Harvard Business Review*, 55, 131–140.
- Burgess, P. M. (1975). Capacity building and the elements of public management. *Public Administration Review*, 35, 705–716. <https://doi.org/10.2307/974607>
- Etscheid, J. (2019). Artificial intelligence in public administration: A possible framework for partial and full automation. *International Conference on Electronic Government*, 248–261.
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A.L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77, 45–56. <https://doi.org/10.1111/puar.12609>
- Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the crest of a wave: The national performance review and public management reform. *International Journal of Public Administration*, 20, 11–40. <https://doi.org/10.1080/01900699708525187>
- Kaufmann, W., & Lafarre, A. (2020). Does good governance mean better corporate social performance? A comparative study of OECD countries. *International Public Management Journal*, 24(6), 762–791. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1814916>
- Khademian, A. M. (1998). What do we want public managers to be? Comparing reforms. *Public Administration Review*, 58, 269–273. <https://doi.org/10.2307/976567>
- Kim, P. S. (2020). South Korea's fast response to coronavirus disease: Implications on public policy and public management theory. *Public Management Review*, 23(12), 1736–1747. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1766266>
- Levi-Faur, D., & Vigoda-Gadot, E. (Eds.) (2004). *International public policy and management: Policy learning beyond regional, cultural and political boundaries*. Marcel Dekker.
- Lynn, L. E. (1996). *Public management*. Chatham House Publishers.
- Morstein, M. F. (1940). *Public management in the new democracy*. Harper & Brothers.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Plume.
- Parsons, W. W. (1957). The personnel function in public management. *Public Administration Review*, 17, 149–155. <https://doi.org/10.2307/973150>

- Raadschelders, J., & Vigoda-Gadot, E. (with M. Kisner) (2015). *Global dimensions of public administration and governance: A comparative voyage*. Jossey-Bass.
- Rainey, H. (1990). Public management: Recent development and current prospects. In N. B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public administration: The state of the discipline* (pp. 157–184). Chatham House.
- Rainey, H. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd ed.). Jossey Bass.
- Skelcher, C. (2007). Does democracy matter? A transatlantic research design on democratic performance and special purpose governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 61–76.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muj014>
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy & Society*, 37, 277–293.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Vigoda, E. (Ed.) (2002). *Public administration: An interdisciplinary critical analysis*. Marcel Decker.
- Vigoda-Gadot, E. (2004). *Managing collaboration in public administration: Governance, businesses, and citizens in the service of modern society*. Praeger, Greenwood Press.
- Vigoda-Gadot, E. (2009). *Building strong nations: Improving governability and public management*. Ashgate.
- Vigoda-Gadot, E., & Mizrahi, S. (2014). *Managing democracies in turbulent times: Trust and citizens' participation as a road to better governance*. Springer.
- Vigoda-Gadot, E., & Vashdi, R. D. (Eds.) (2020). *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Edward Elgar.
- Weikart, L. A. (2001). The Giuliani administration and the new public management in New York City. *Urban Affairs Review*, 36, 359–381.
<https://doi.org/10.1177/10780870122184894>
- Young, S. L., Wiley, K. K., & Searing, E. A. M. (2020). "Squandered in real time": How public management theory underestimated the public administration-politics dichotomy. *American Review of Public Administration*, 50, 480–488. <https://doi.org/10.1177/0275074020941669>