

שיעור 10 – אחריות, סמכות ומבנה ארגוני – ביזור מול ריכוזיות ומנגנוני קבלת החלטות

- אתיקה – מקור המונח ביוונית (Εθoς) במונח, אֶתוֹס, (ביוונית: מנהג). בעיקרה האתיקה ממליצה על כללי התנהגות שינחו את ההתנהגות האנושית. כלומר היא מציעה כללי התנהגות כמענה לשאלה מהי ההתנהגות הראויה?
- קיים דיון רחב וכללי בסוגית ההתנהגות הראויה, אך במשך השנים התפתחו נורמות התנהגות ספציפיות לקבוצה או למקצוע וכך ניתן למצוא אתיקה רפואית, קוד אתי בצבא כמו גם אתיקה בעסקים ואתיקה במנהל הציבורי.
- אחריות ציבורית (public responsibility) הינה עקרון שמתבסס על חובת הנאמנות של משרתי ציבור כלפי הציבור אותו הם משרתים או כלפי קבוצות בציבור זה. איש ציבור שואב את מעמדו, תפקידיו וסמכויותיו מעצם היותו נאמן הציבור (זמיר, 2012). אלו הופקדו בידי לא כקניינו הפרטי ולמען תועלתו האישית אלא כדי שישתמש בהם בצורה מושכלת לטובת מקנה הנאמנות – קרי, הציבור. נשיאה באחריות משמעותה מילוי חובת הנאמנות הזו בכל פעולה ומתן דין וחשבון על אופן מילוי החובה כמו גם תשלום מחיר במידה וחובה זו מופרת.

■ אתיקה במגזר הציבורי ואחריות ציבורית קשורות ביניהן קשר הדוק משום שכדי למלא את חובת הנאמנות בצורה הטובה ביותר יש להפנים נורמות וכללים לגבי ההתנהגות הראויה והמעשה הנכון של משרתי הציבור בבואם למלא את חובתם.

■ דיווחיות או אחריותיות (accountability) הינה חובתו של איש ציבור לדווח לשולחיו על מעשיו וביצועיו ולתת דין וחשבון בנוגע לכך. זהו מרכיב הכרחי באחריות הציבורית ופעמים רבות משתמשים במושגים לסירוגין. כך לדוגמא המונח:

"I hold you accountable for this outcome" משמעותו "אני מייחס לך את האחריות לתוצאה זו".

■ סמכות (authority) כוללת את מכלול הפעולות וההחלטות שרשאי האדם לעשות כפי שהוגדרו לו בכללים או במסגרת הנורמות. בהתאם לכך ניתן לאפיין סמכות פורמלית ולא פורמלית, מבנה סמכות היררכי ומבוזר ואף סמכות שמקורה באופיו של אדם כמו למשל סמכות כריזמטית (ובר). במקרים רבים קיים מתח בין סמכות לאחריות ומכך עשויות להיגזר גם דילמות אתיות.

■ **Accountability** is a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences.

■ **אחריות** היא יחסים בין שחקן לבין פורום שבמסגרתם לשחקן יש מחויבות להסביר ולהצדיק את התנהגותו ופעולותיו, הפורום יכול לחקור ולשפוט את ההתנהגות והשחקן עשוי לשאת בתוצאות.

■ הביטוי ההתנהגותי לאחריות ציבורית

- נטילה עצמית של האחריות מתוך הכרה אישית ומרצון חופשי, בדמות אמירה ברורה ופומבית: "אני אחראי".
- מסירת דין וחשבון בגין המאורע/מחדל בדגש על חלקו וזיקתו של הנושא בתפקיד לאירועים עצמם (דיווחיות מרחיבה).
- דאגה עילאית כי האירוע/מחדל/תוצאות לא ישובו להתרחש בעתיד.

■ מבנה ארגוני כולל את מכלול הכללים והנורמות אשר מגדירים את הסמכות והאחריות של כל אחד מהחברים בארגון. מכאן שהמבנה הארגוני מגלם למעשה את כל המרכיבים שהוזכרו עד כה. האתגר שעומד בפנינו הוא לבחון מרכיבים עיקריים במבנה הארגוני והאופן שבו הם משפיעים על התנהגות אתית, על תרבות הנשיאה באחריות ועל המתח בין אחריות לסמכות.

■ יש לנתח את הקשר המורכב בין אתיקה, סמכות ואחריות במגזר הציבורי והקשר של מרכיבים אלו למבנה הארגוני. כל זאת על מנת להציע מכלול של מבנים ארגוניים שיאפשרו התאמה של מבנה לתנאים משתנים במטרה לחזק התנהגות אתית ותרבות נשיאה באחריות ציבורית.

גישות לניתוח אחריות ציבורית והמתח עם סמכות

■ גישת החוק (והתוצאה – טלאולוגיה) מול הגישה ההתנהגותית (והעקרונות – דאונטולוגיה)

- על פי גישת החוק הקף האחריות הציבורית של משרתי ציבור מוגדר בחוק וזה מה שמצופה מהם. זוהי גישה שמדגישה את **המקורות החיצוניים** להתנהגות אתית ולאחריות ציבורית.
- על פי הגישה ההתנהגותית משרתי ציבור צריכים להיות מונחים ע"י עקרונות וערכים מוסריים שיכתיבו להם התנהגות אתית ונשיאה באחריות ציבורית. זוהי גישה שמדגישה את **המקורות הפנימיים** להתנהגות אתית. השאלה היא כמובן כיצד מנחילים עקרונות וערכים אלו לאנשים שלא באים אתם או שפועלים בתרבות ארגונית שזרה לעקרונות אלו. כך למשל, מחקר מראה שאנשים שנוטים לרמות (בניסוי) נוטים גם לשרת במגזר הציבורי.

■ אחריות היררכית מול אחריות משותפת

- אחריות היררכית משמעה שהיקף האחריות גדל ככל שהתפקיד במדרג ההיררכי גבוה יותר. תפיסה זו מבוססת על המודל הוובריאני.
- אחריות משותפת משמעה שהאחריות חלה על כל חברי הגוף המחליט גם במידה והתנגדו להחלטה. **תומפסון** מפתח בהקשר זה את בעיית "ריבוי ידיים" (The problem of many hands), שממנה נגזר שכל אחד ואחד מהשחקנים אחראי או שאף שחקן לא אחראי אלא הגוף כולו. בכל מקרה, האחריות שמוטלת על הפרט אינה פונקציה ישירה של מעשיו.

- **אחריות אישית** – אחריות בה נושא אדם עבור התחייבויותיו שלו ועבור פעולותיו שלו, ו/או התחייבויות שבמסגרת חובות אחרות מצופה היה כי ייטול על עצמו ולא נטל כמו גם מעשים שמצופה היה שינקוט ולא נקט.
- **אחריות מיניסטריאלית** – אחריות של בכיר כלפי מעשיהם של הכפופים לו גם אם הללו נושאים באחריות אישית. הצורך באחריות זו נובע מבעיית "ריבוי הידיים" והצורך לרכז אחריות בגורמים ספציפיים. לציבור עצמו ישנה גם אחריות מיניסטריאלית משום שהוא ממנה או בוחר את נציגיו ומאציל להם סמכות ואחריות.
- יתר על כן, מושג האחריות המיניסטריאלית מסייע להתגבר על המתח בין סמכות לאחריות משום שלפיה לממונה אחריות על מעשי הכפופים לו גם אם הסמכות מבוזרת ולמעשה לא נמצאת אצלו באופן ישיר. כלומר תיתכן ביזור סמכות תוך שמירה על עקרון האחריות המיניסטריאלית.
- יש להבחין בין האחריות המיניסטריאלית כפי שהוגדרה לעיל לבין **אחריות קולקטיבית** שמשמעותה אחריות משותפת של כל חברי הגוף המחליט להחלטות ומעשי הגוף. זוהי בד"כ אחריות רוחבית שמתקיימת בין בעלי תפקידים בדרג דומה. למשל, שרים בממשלה.

מבנה ארגוני, סמכות ואחריות

- התנהגות אתית, נשיאה באחריות ציבורית ודיווחיות הינן בסופו של דבר משתנים התנהגותיים ותלויים בהחלטות של חברי הארגון וממלאי התפקידים השונים. לפיכך, בבואנו להסביר את מידת האתיקה והאחריות הנהוגים בארגון (ולא רק לומר כיצד הם צריכים להיראות) ע"י אימוץ גישה פוזיטיביסטית עלינו לבחון גורמים אשר משפיעים על התנהגות ויכולים גם להביא לשינוי התנהגותי.
- לימוד של ההיבטים הנורמטיביים והפוזיטיביסטיים יאפשר אימוץ גישה משולבת של תכנון הצעדים שיעודדו התנהגות אתית ותרבות נשיאה באחריות.
- הספרות מציעה שלושה ערוצים עיקריים להסבר התנהגות ושינוי התנהגותי:
 - הספקת מידע בנוגע להתנהגות הרצויה.
 - שינויים מבניים אשר מובילים את האדם ללמוד את התועלת הכרוכה בשינוי התנהגות.
 - מתן תמריצים ישירים (חיוביים או שליליים) אשר משנים את פונקציית התועלת של האדם בכיוון השינוי ההתנהגותי הרצוי.
- גישה מרכזית שקושרת בין מבנה ארגוני והתנהגות הינה גישת עלויות עסקה, וכן ניתוח סוגית הביזור מול מומחיות במגזר הציבורי וניתוח רפורמות שנעשו בתחום זה – בעיקר בכל הקשור להגברת התיאום בתוך ובין ארגונים ציבוריים.

גישת "עלויות עיסקה" לניהול ארגונים (Transaction cost economics)

- הגישה של המוסדיות הכלכלית החדשה מתבססת על הרעיון של מרכזיות "עלויות עיסקה" בניתוח הכלכלי (Williamson, 1980; North, 1990). לפי גישה זו יחידת הניתוח העיקרית אינה הארגון או הפירמה אלא דווקא העיסקה עצמה והעלויות הנילוות אליה. הגישה מנתחת את הגורמים השונים המשפיעים על עלויות אלה ואשר גורמים לחוסר יעילות ומנסה לבחון דרכים להפחתת העלויות.
- גישת "עלויות עיסקה" לניתוח ארגונים מיושמת בשלוש רמות: (1) מבנה הארגון; (2) אופן הארגון של פעילות הארגון (אלו פונקציות פנימיות ואלו חיצוניות); (3) ניהול משאבי אנוש.
- שאלת המפתח שעומדת במרכז הדיון היא האם הצדדים לעיסקה או ליחסי הגומלין פועלים בהרמוניה או שיש אי הבנות וקונפליקטים שכיחים אשר מובילים לעיכובים, וליקויי תפקוד אחרים. בהתאם לכך, יש לבחון ולהשוות את העלויות של תכנון, התאמה, פיקוח והשלמת משימות תחת מבנים ניהוליים שונים ולבחור את המבנה הניהולי שבו העלויות נמוכות יותר. בכך יוצרים מקסום של יעילות. ישנה חשיבות רבה למבנה החוזה בין השחקנים השונים.
- ההנחות ההתנהגותיות שעומדות בבסיס הגישה הן: (1) רציונליות מוגבלת; (2) שחקנים רבים פועלים למען עצמם ולא למען הכלל.

■ המימדים העיקריים לתיאור עסקה הינם: (1) מידת אי הודאות; (2) תדירות העיסקאות; (3) מידת הייחודיות של העסקה וההשקעות הספיציפיות הנדרשות.

■ מידת ייחודיות המשאבים (asset specificity) מהווה את המימד החשוב ביותר בתיאור עסקה אך גם המימד המוזנח ביותר מבחינה מחקרית. ייחודיות המשאבים מתבטאת בשלושה אופנים: ייחודיות מקום, ייחודיות משאבים פיזיים, ייחודיות משאבי אנוש.

■ קיימים שימושים רבים לגישת עלויות עיסקה לניהול ארגונים. בשלב זה נדון בשני היבטים: מבנה הארגון ואופי הספקת שירותים ציבורים.

- דילמה עיקרית בסוגית מבנה הארגון נוגעת למבנה ריכוזי מול מבנה מבוזר. Milgrom and Roberts (1988) מציעים לבחון את הסוגיה באמצעות המונח **עלויות השפעה**, כלומר העלויות שנגרמות לארגון בשל רצון העובדים להשפיע על החלטות ההנהלה. עלויות אלו הן חלק מהמושג הכללי יותר של עלויות עיסקה והמטרה היא למזער אותם.
- עלויות השפעה יכולות להיגרם משלוש פעולות השפעה עיקריות: דיכוי ניסיונות השפעה ע"י ההנהלה כרוך בעלויות זמן ניהול; היענות לדרישות כדי להשקיט מחאה מסיט את ההנהלה מהתוואי הניהולי; המאמץ שמשקיעים העובדים בהתארגנות להשפעה על חשבון זמן עבודה.
- המודל מראה שעלויות ההשפעה גדולות יותר במבנה ניהולי ריכוזי והיררכי בעוד שבמבנה מבוזר ומשתף עלויות ההשפעה נמוכות משמעותית. **מכאן נובע שלמבנה מבוזר יש פוטנציאל להפחית את עלויות העיסקה.**
- **מבנה מבוזר שנותן חופש פעולה יחסי לכפופים יהיה יעיל ואפקטיבי יותר ממבנה ריכוזי.**
- בכל הקשור לאופן הספקת שירותים ממשלתיים, (Williamson 1999) מראה שלביורוקרטיה ציבורית יש יתרון יעילות על פני ארגון פרטי בתחומים ריבוניים (sovereign transactions) כמו למשל בטחון, אכיפה ויחסי חוץ.

■ אחריות וסמכות

- הדילמה העיקרית בהקשר זה עולה כאשר ישנה חריגה מהמודל הוوبرיאני של הסמכות והאחריות ההיררכית ומעבר לדפוסים מבוזרים. בדפוסים אלו יתכנו מצבים בהם לאדם עם הסמכות אין את האחריות ולהיפך, כמו גם מצבי ביניים מגוונים.
- הדילמה נוגעת במידה רבה למבנה הארגוני ולשאלת הביזור מול המומחיות.

הדילמה של סמכות מול מומחיות (Authority and Expertise)

- החוקרים (1985) Hammond and Miller מציעים מודל לניתוח הדילמה הזאת באופן שיטתי. הם מנסים לאתר את התנאים הדרושים ממבנה ארגוני אשר מנסה להביא לידי ביטוי מקסימלי את עמדות המומחים בו משום שבדרך זו מושגת מקצועיות. הם מציעים 4 תנאים שעל הארגון לקיים:
- **ביזור (Decentralization)** של תהליך קבלת ההחלטות במובן זה שאם קיימות 4 אלטרנטיבות אז מומחה אחד מכריע בין א' ל- ב' (שמשתייכות לתחום ההתמחות שלו), מומחה שני בין ב' ל- ג' וכך הלאה. מבנה כזה מביא לידי ביטוי מיטיבי את המומחיות של המומחים.
- **עקרון פארטו החלש (WP)** – אם כל המומחים/פקידים מעדיפים חלופה א' על ב' אז זו צריכה להיות העדפת הארגון.
- **מרחב החלטה בלתי מוגבל (Universal Domain - UD)** - המומחים/פקידים רשאים לבחור בכל סדר העדפות הגיוני ללא מגבלה כלשהי.
- **עקביות טרנזיטיבית (Acyclicity)** – היעדר מעגליות בקבלת ההחלטות.

■ הפרדוקס של Sen:

■ משפט סן: אין אף שיטת החלטה אשר מקיימת את כל ארבעת התנאים: D , UD , WP , A .

<u>Expert 1's Preference Ordering</u>	<u>Expert 2's Preference Ordering</u>	<u>Organization's Preference Ordering</u>
w	y	w
$x-$	$z-$	x
$y-$	$w-$	y
z	x	z
		w

Alternatives are listed in decreasing order of preference. The hyphens indicate the elements of the set of alternatives over which each expert is decisive.

FIGURE 1

An Organizational Preference Cycle

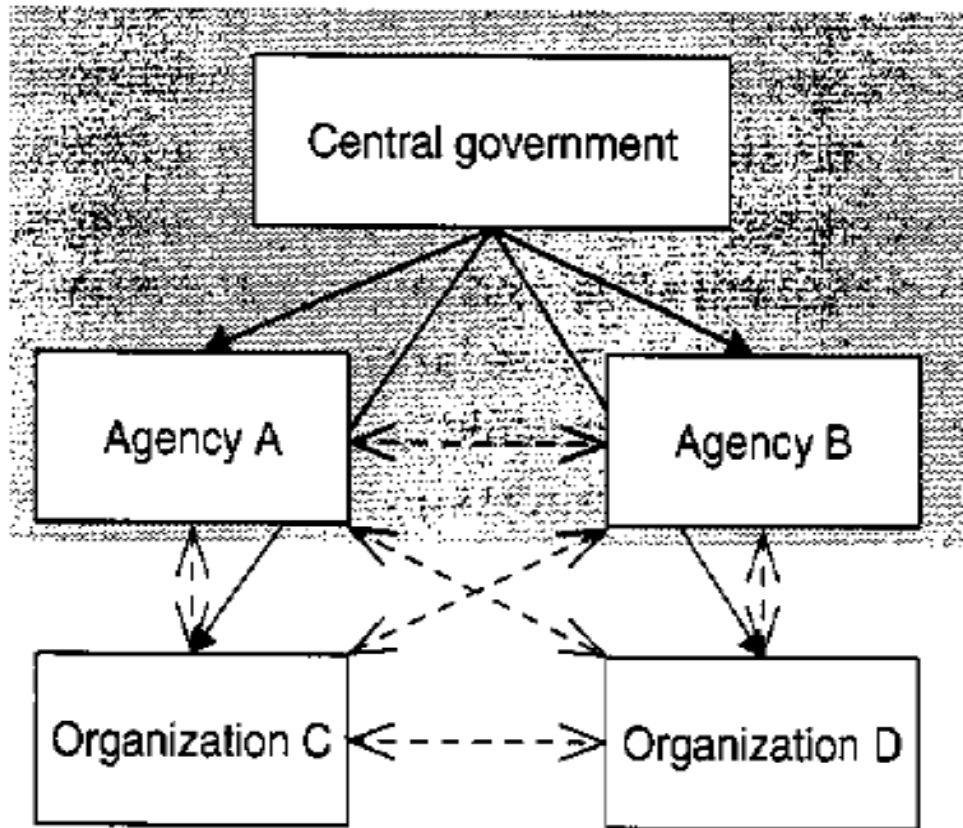
פרופ' שלמה מזרחי, אוניברסיטת חיפה

shlomom@poli.haifa.ac.il

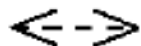
יצירת קואורדינציה כהתמודדות עם דילמת המומחיות מול ביזור

- החוקרים (Bouckaert, Peters and Verhost (2010) מצביעים על רפורמות ברוח הניהול הציבורי החדש ככאלו שהתמקדו בהגברת ההתמחות וההתמקצעות של ארגונים. תהליכים אלו כללו ביזור של מערכות אך הובילו לצורך משמעותי בשיפור התיאום.
- בספרם הם מציעים ניתוח השוואתי של הרפורמות שהעלו את הצורך בתיאום ואת הדרכים אותן אימצו מדינות שונות להגברת התיאום. הם מאתרים שלושה סוגים עיקריים של מנגנוני תיאום: **מנגנונים מטיפוס היררכי (HTM)**, **מנגנונים מטיפוס רשת (NTM)** ו**מנגנונים מטיפוס שוק (MTM)**.

Hierarchy



Direct control (strict ex ante, structural and financial control)

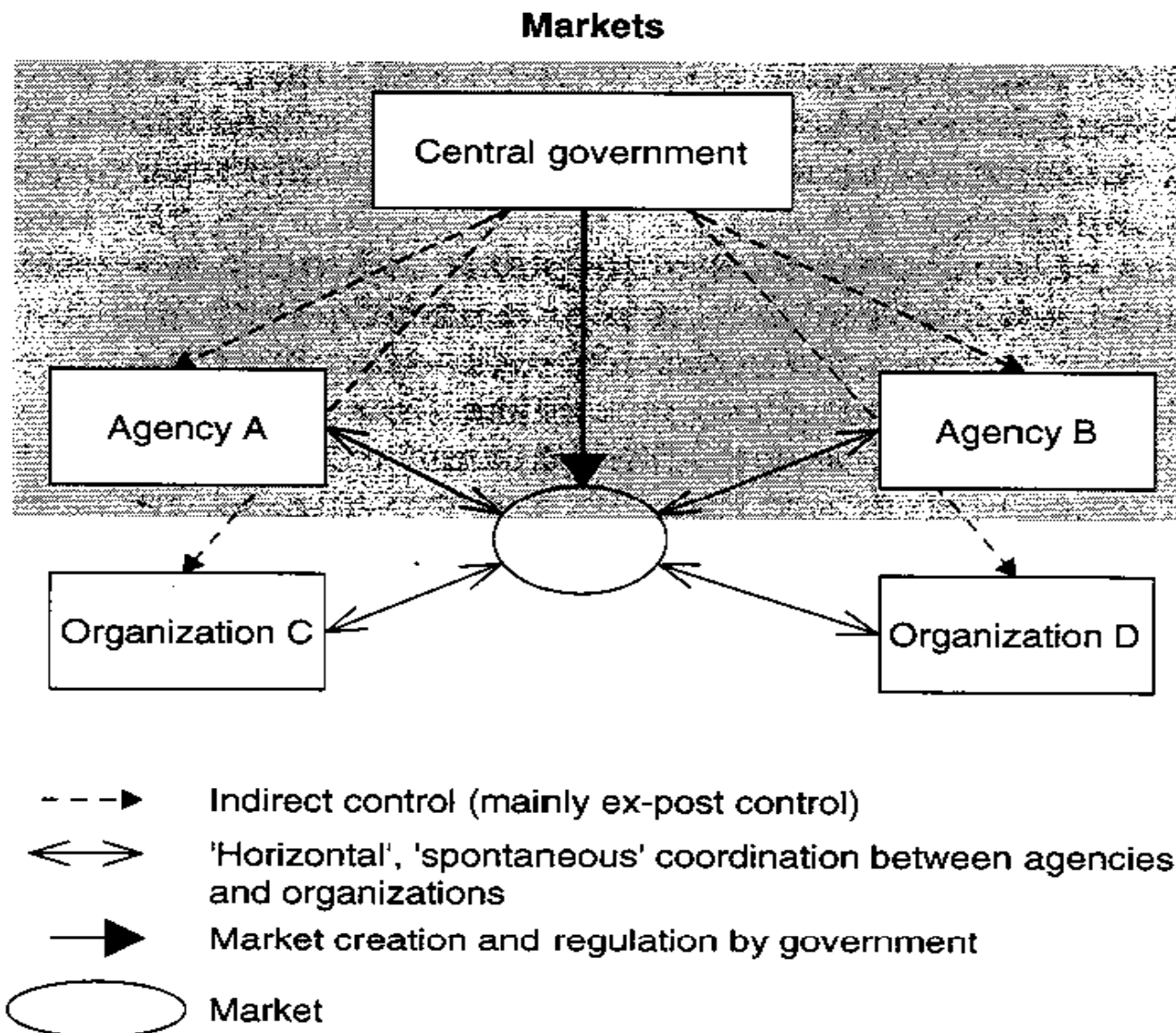


Quasi-automatic coordination between agencies and organizations

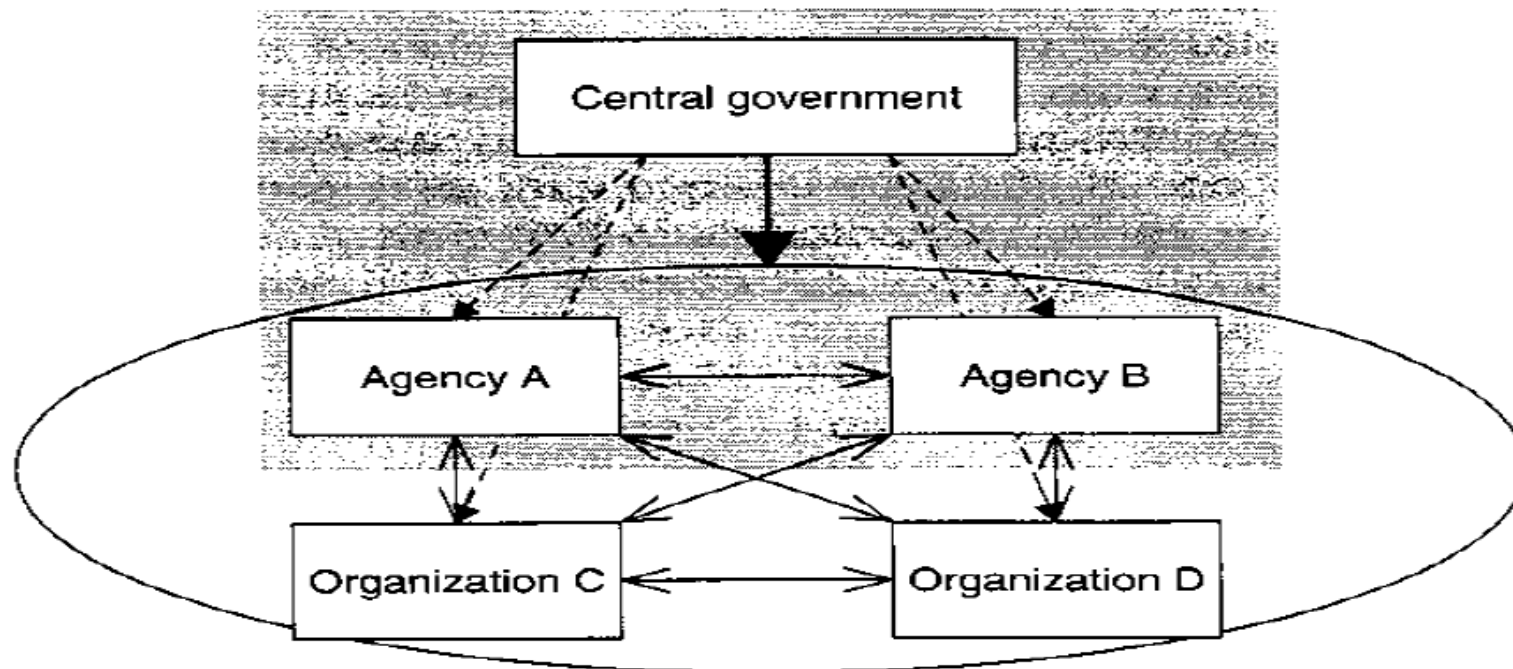
Public sector

פרופ' שלמה מזרחי, אוניברסיטת חיפה

shlomom@poli.haifa.ac.il



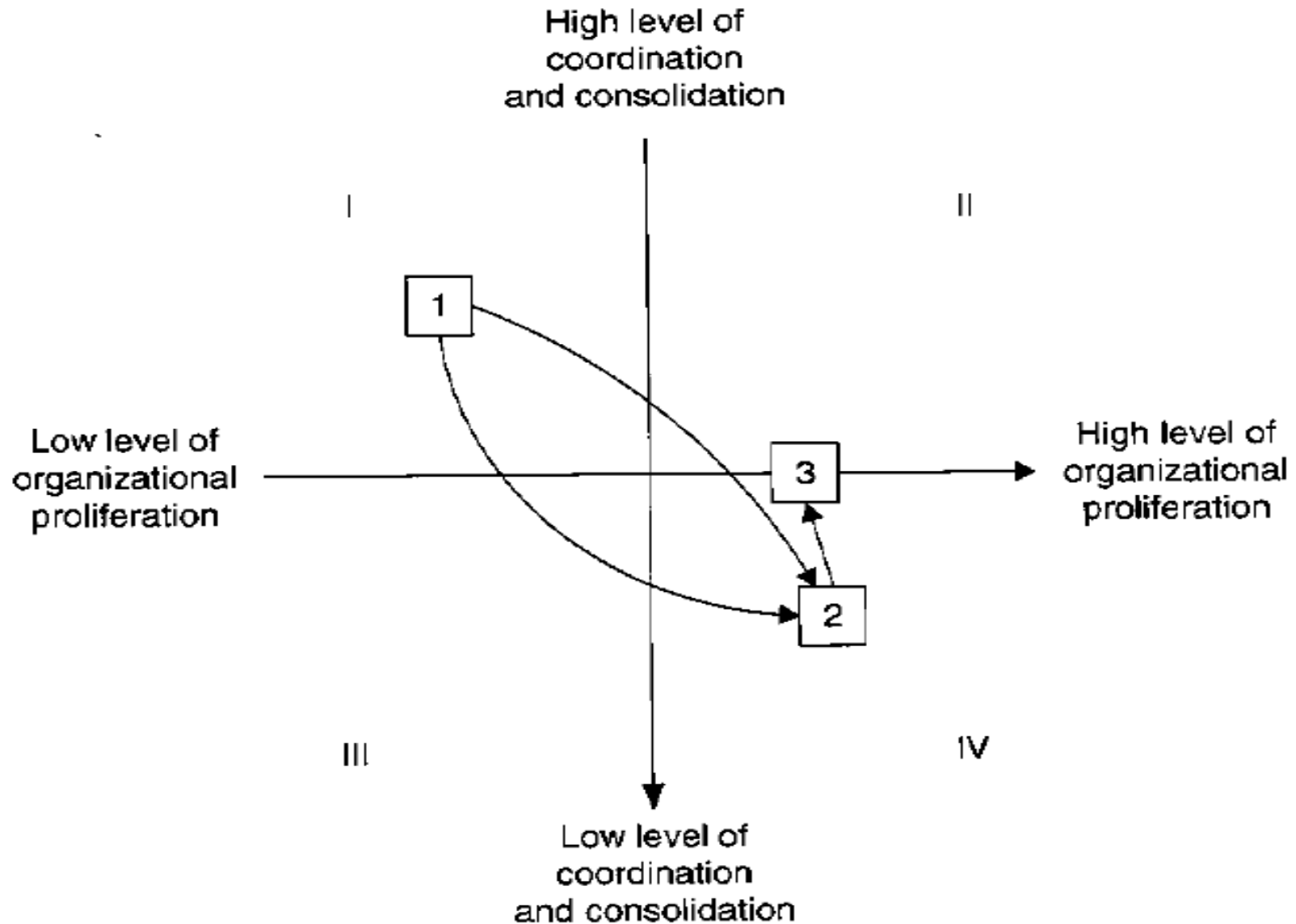
Network
Coordination = network management + indirect control (agency A - N)
+ self-coordination



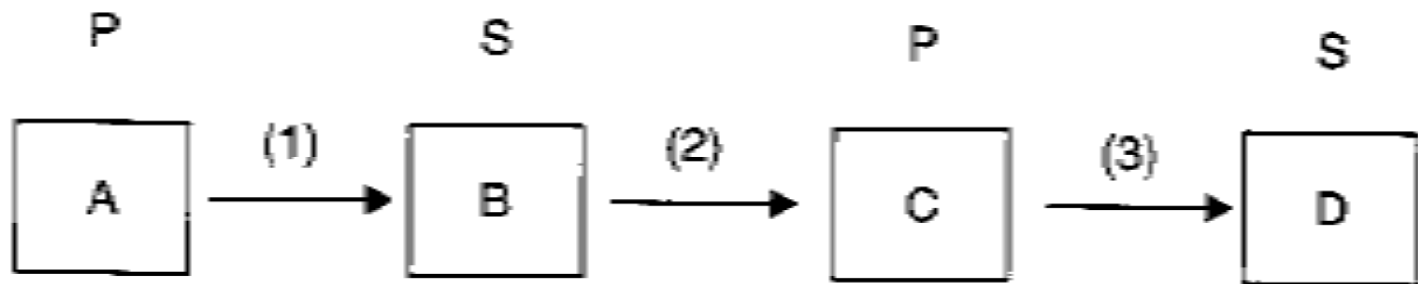
- > Indirect control (mainly ex-post control)
- ↔ 'Horizontal', 'spontaneous' coordination between agencies and organizations
- Network management by government
- Network



Public sector

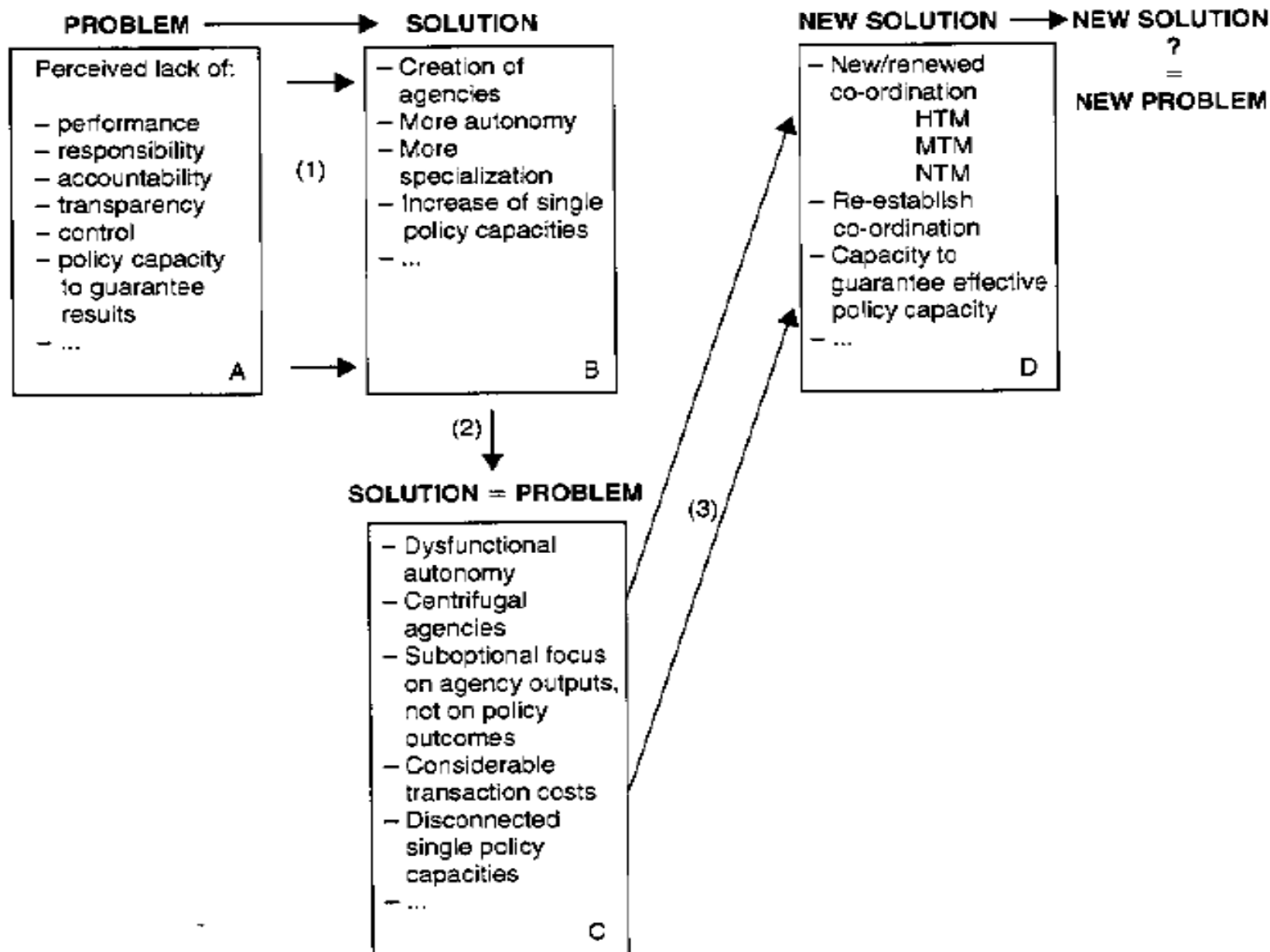


Comparative static analytical framework



P: Problem; S: Solution

- (1) Maintain, modernize, marketize, minimize (4 Ms)
- (2) Dysfunctional pressure, dysfunctional specialization
- (3) Correcting mechanisms (HTM, NTM, MTM)



ניתוח אירוע – פיקוד צבאי בצבא הבריטי בעשור 2001-2010 והשוואה למלחמת לבנון השנייה

- הגדרת המטרות והמשימות – ערפול בכל הדרגים
- מעורבות גורמים רבים בתהליכים
- ערפול אסטרטגי שמוביל לערפול טקטי
- ערפול טקטי מוביל ליוזמות מקומיות
- קשיי שליטה באמצעות משובי אינפורמציה מלמטה למעלה
- אי לקיחת אחריות של דרג פוליטי ודרגים צבאיים בכירים
- תהליך הפקת לקחים, תיחקור ולימוד מהעבר