

מנהיגות מובילה במגזר הציבורי

מפיתוח מנהיגים לפיתוח מנהיגות מערכתית: מתחים בשרות
המדינה ואתגרי ניהול ומנהיגות.

מסמך 2015

כתבו: מרב חורב מלול, דורית ציוני, שרון פורת-חדד, יעל אופז סלם, ענבר אלמגור

פתח דבר

עם כינונה של המדינה המודרנית, ניצב השרות הציבורי כנדבך מרכזי עליו מושתתת הברית בין האזרח ובין המדינה, כדרג המקצועי המספק שירותים, מגבש ומבצע מדיניות ומתווך בין הפוליטיקאים הנבחרים ובין העם, הריבון¹. בשנים האחרונות, אנו עדים לשינויים רבים המתרחשים בהקשר הרחב בו פועל השרות הציבורי, ומציבים בפניו אתגרים משמעותיים.

מהפיכת המידע והדיגיטציה, התפתחות תפיסות המציבות את האזרח במרכז, מגמות כלכליות חברתיות ועוד, מייצרים מערכת ציפיות חדשה וגבוהה מהשרות הציבורי ומציבים בפני המנהלים הבכירים אתגר ממשי של עיצוב ויישום מדיניות. זאת ועוד, בעוד שהסביבה השתנתה כליל, המבנים הבירוקרטיים לא השתנו ברובם, ומורכבות הביצוע טמונה בחוסר ההלימה שבין הסביבה המשתנה והמבנים הבירוקרטיים הקבועים מאידך. בשנים האחרונות אנו עדים למספר מגמות מעודדות בהקשר זה: הקמתם של גופי מטה אשר אמורים להצביע על היעדים האסטרטגים של הממשלה (המועצה הלאומית לכלכלה), לארגן את תהליכי התכנון שלהם (אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ואגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדים השונים) ולתכלל נושאים רוחביים (דיגיטציה על ידי "ישראל דיגיטלית", אזרחים ותיקים, מיעוטים ונשים על ידי המשרד לשוויון חברתי, ופיתוח הפריפריה על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל). גופים אלו מביאים עמם יכולות של התבוננות רוחבית על עשיית הממשלה והצרכים בשטח אך רחוקים מהסדרה מאורגנת וקוהרנטית שלה.

על מי מוטלת הזכות והחובה להגיב לשינויים בסביבה החיצונית ולייצר שרות מדינה תגובתי, מהיר, ה"רואה" את הציבור אותו הוא משרת? מהן ה"נקודות הארכימדיות" שהשפעה עליהן, תייצר השפעה מערכתית רחבה ותקדם שירות ציבורי במיטבו?

בדומה למערכות מורכבות אחרות, כדי לחולל שינוי בשרות המדינה, יש לפעול במספר חזיתות: יש להשפיע על האנשים הפועלים בה, על המבנים, תהליכי העבודה, התרבות הארגונית המאפיינת אותה, ועל הקשרים והאינטראקציות בין כל מרכיבי המערכת. אינטראקציות אלו משפיעות על כלל השחקנים הפועלים במערכת. שינוי מן הסוג הזה משלב מהפכות כמו גם שינויים תוספתיים, פעולות ברורות כמו הגדרת אסטרטגיה, תהליכי וכללי עבודה, חקיקה סטנדרטים אבל גם השקעה במחויבותם של אנשים, ביחסי העבודה בניהם ובמוטיבציה שלהם לשרת את הציבור.

¹ גייל טל שיר ורון צור, משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

אתגרי הניהול והמנהיגות של הדרג המקצועי הבכיר ביותר בשרות המדינה, בבואם לבצע את תפקידם כשותפים בעיצוב מדיניות וכמי שאמונים על מימושה קשורה קשר הדוק לדפוסי המהות ולמאפיינים הייחודיים של המערכת הציבורית. אתגריהם קשורים קשר הדוק למבנים, לתהליכי העבודה, לתרבות הארגונית, למתחים ולפערים המרכזיים של המערכת הציבורית כמו גם להקשר שבו פועל המגזר הציבורי. במפגש בין מנהל בכיר במגזר הציבורי למערכת בה הוא פועל, נוצרת יישות חדשה ומרתקת של מחשבות, רגשות, דילמות ופעולות. בפעולתם, מייצרים המנהלים הבכירים דפוסים, המשפיעים השפעה כפולה: דפוסי הפעולה מייצרים אינטראקציות המבנות את התנהלות המערכת וגם משפיעות על פעולת המנהלים, וחוזר חלילה. מנהיגותם של המנהלים הבכירים בשרות המדינה, יכולתם לממש החלטות, להוביל תהליכים ורפורמות ולייצר שינויים מערכתיים, נבחנת ומאותגרת ביתר שאת בשרות המדינה. זאת בשל המאפיינים והמתחים של המערכת.

זהו לא רק סיפור על מערכות ציבוריות.

זהו לא רק סיפור על מנהיגים משרתי ציבור.

זהו סיפור על המפגש שבין השניים.

מסמך זה דן בדיאלקטיקה ובקשר שבין המאפיינים הייחודיים והמתחים המובנים של המערכת, ובין המשמעויות הניהוליות והמנהיגותיות הנגזרות ממאפיינים אלו.

הידע וההבנות המתוארים במסמך זה, מבוססים על מספר מאמצים:

1. מאות שעות ליווי ופיתוח של עשרות בכירי שרות המדינה, בעיקר במסגרת תכניות פיתוח מנהיגות בכירה בשרות המדינה, כדוגמת "התכנית לסגל הבכיר בשרות המדינה" "מובילים דיגיטליים", תכניות פיתוח במשרד האוצר, המשפטים, הגנ"ס ועוד. לחברות הצוות של תחום ממשל הייתה ועודנה הזכות ללוות בכירים ובכירות בשירות הציבורי, ללמוד יחד איתם על הדילמות המנהיגותיות והניהוליות עמם הם מתמודדים ולסייע להם להתמודד ולפתור אתגרים אלו דרך תכניות המנהיגות. בצמתים בהם אנו נוכחות זיהנו את תחושת השליחות, את מורכבות העשייה, את המקצועיות הגבוהה אבל גם את התסכול והקושי לעשות את המובן מאליו; לשמור או לפתח את המשאבים הציבוריים של כולנו- שירותי רווחה, בריאות, חינוך, סביבה ועוד.
2. ראיונות עם בכירים בעבר ובהווה משירות המדינה
3. איגום מסמכים רלוונטיים, העוסקים בתפיסות, בתיאוריה ובפרקטיקה של שירות המדינה.

כהמשך לתפיסה שעוצבה והתפתחה באלכא במשך מעל ל- 30 שנות פעילות, והומשגה לכדי מודל בשנת 2009, "מנהיגות מובילה במגזר הציבורי- תפיסת התפקיד של בכירים במגזר הציבורי, אתגרים חירות פעולה" גם מסמך זה, עוסק באתגרי המנהיגות והניהול של מנהלים בכירים בשירות המדינה. בשונה ממודל 2009, בה ניצבה דמותו של "המנהל המצטיין" כמושא המרכזי לדיון והתייחסות, מסמך זה מציב את המערכת במרכז הדיון, זיהוי המתחים המרכזיים בה, והשפעתם על המנהלים הבכירים הפועלים בה. הדיון מבוסס על תפיסות מערכתיות, הרואות באינטראקציות שבין השחקנים במערכת, ודפוסי הפעולה שהם מייצרים לאורך זמן, הגורמים המעצבים את התנהלות המערכת, יותר מיכולתו של יחיד כזה או אחר, מצטיין ככל שיהיה, להשפיע מערכתית. על כן, השקענו מאמצים בזיהוי והגדרה של 5 דפוסי מהות, מתחים מובנים המשפיעים במידה רבה על יכולתם של מנהלים לפעול בתוכה, בהמשגתם ובהנגשתם לקהל היעד אותו אנו משרתים, דרג המנהלים הבכירים בשירות המדינה.

תודה,

הזדמנות עבודתנו להביע את הערכתנו העצומה למשרתי ומשרתות הציבור שבחרים בחירות מקצועיות הנתפסות על ידי הציבור כלא פופלאריות, ושעשייתם היא בבחינת מרתון ארוך במיוחד, שפירותיו אינם מידיים. מנהלים ומנהלות רבים בשירות הציבורי התמסרו בעשורים האחרונים לקבוצות המנהיגות שקיימנו, ואנו אסירי ואסירות תודה על האמון שהם הפקידו בידינו.

תודה גדולה לכלל משרדי הממשלה שרואים בתכניות מכון אלכא למנהיגות וממשל לאורך השנים כתובת לפיתוח אנשיה והזדמנות להיחשף לכלל העשייה בשירות הציבורי. ולבסוף,

תודה לבית המקצועי שלנו, ג'וינט ישראל ובתוכו מכון אלכא למנהיגות וממשל שמזמן לנו את המשימות הלאומיות, המורכבות והמרתקות הללו.

רקע תיאורטי

שרות המדינה כמערכת אנושית מורכבת וחשיבה מערכתית

חשיבה מערכתית מהווה דרך חשיבה ולמידה שמטרתה לחשוב בדרך פרודוקטיבית יותר, כיצד לשפר את הדרך שבה פועלות מערכות. היא מאפשרת חשיבה מחודשת על בעיות מתחומים שונים. תהליך זה מחייב אימוץ טכניקות למידה מורכבות ומהווה תהליך של פיתוח ידע חדש בהקשר לתופעה/ות עליה מתבוננים.

חשיבה מערכתית היא תחום העוסק בראיית השלם והיא ניתנת להגדרה כרגישות לקשרים ההדדיים העדינים המעניקים למערכות חיות את אופיין הייחודי²

הרעיון המרכזי בבסיס התיאוריות המערכתיות מתייחס לארגון כיישות בעלת **דינמיקה** מורכבת, בעלת רבדים **גלויים וסמויים**, הנתונה בתוך **הקשר** ומנהלת עם סביבתה יחסי גומלין מורכבים. בעוד שבמערכת "פשוטה" כל מרכיב במערכת ניתן לבידוד ולהגדרה ברורה בנפרד מן החלקים האחרים, המערכת פועלת עפ"י לוגיקת על אחת, וכל התופעות המתרחשות בה ניתנות להסבר במונחי סיבה - תוצאה ישירים, מערכת מורכבת מאופיינת כך:

1. ריבוי של סוכנים המאופיינים בריבוי אינטרסים.
2. הסוכנים פועלים באינטראקציות ומשפיעים זה על זה.
3. הפעולות מייצרות, לאורך זמן, דפוסים כלל מערכתיים.
4. הדפוסים משפיעים חזרה על הסוכנים, כך שמערכות אנוש הן המייצרות והן תוצר העשייה. הדפוסים המתחזקים נקראים דפוסים מתהווים, מגיחים (emerge).

הדפוסים מתרחשים בכל המערכת, כל אחד משפיע, אין שליטה בנק' אחת, המערכת **מתארגנת** **מאליה** - self organization. (תומס קון חקר את האופן שבו מתרחשות מהפכות מדעיות, חזיה כי מדובר בכך שהמערכת מייצרת דפוסים שונים במקומות שונים.) שינוי נק' כנראה לא יחולל שינוי משמעותי. למערכת כח ויכולת לתקן את עצמה. הדפוסים המתהווים הם המעניינים אותנו ומהם ייווצר הדבר החדש והשינוי במערכת. **השינויים מתרחשים בדפוסים המתהווים, לאורך זמן, ועליהם יש אפשרות למנהלים להשפיע.** כדי לזהות את הדפוסים המערכתיים המעצבים את המערכת, יש להביט על המערכת כשלם.

² סנג'י 1979

עקרונות התפיסה המערכתית:

1. **שלם הגדול מסך החלקים** – השלם מייצר ערך הגדול מהערך שמייצרים החלקים בנפרד, זאת בשל האינטראקציות המתקיימות בין החלקים השונים. על כן, חשיבה מערכתית תתבונן על השלם ולא תנסה להבין את המערכת דרך פירוקה לגורמים. יחידת הניתוח הבסיסית היא האינטראקציות ויחסי הגומלין שבין חלקי המערכת ולא החלקים או הפרטים עצמם. בכדי ללמוד על המערכת יש להביט בשלם ולא ללמוד ולהבין כל חלק וחלק בנפרד. לדג': כדי לבחון יכולות ביצוע בשלטון המרכזי, חשיבה מערכתית תבחן את האינטראקציה בין אגפי תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד מאן דהוא לבין אגפי הביצוע, יותר מאשר ניתוח כל אגף בפני עצמו. חשיבה מערכתית תבחן כיצד היחסים בין משרדי המטה כדג' משרד האוצר ומשרד ראה"מ ובין משרדי הביצוע משפיעים על יכולות משרדי הביצוע ליישם ולבצע, ופחות תבחן את המבנה הארגוני של משרד ספציפי.
2. **שלם הפועל בהקשר ספציפי בו הוא פועל** – להבנת ההקשר תרומה גדולה ביכולת להבין את המערכת. ההנחה היא כי מערכת תפעל בצורות שונות בהקשרים שונים.
3. **חשיבה א-ליניארית** – במערכת מורכבת גורם וסיבה יכולים להיות מרוחקים במרחב ובזמן. אין בהכרח יחס ישיר בין סיבה ותוצאה, אירוע שולי וקטן יכול לחולל מהפכה, בעוד שמאמץ כביר יכול לחולל שינוי קטן בלבד. זוהי חשיבה המצריכה מעבר מחשבתי בין ה"כאן ועכשיו" לבין החשיבה על הרחוק והמופשט. דג': אוהל בודד בשדרות רוטשילד שמצית מחאה חברתית סוחפת ובה מאות אלפי אזרחים נוטלים חלק. פוסט בפייסבוק של הורים לילד מוגבל, שסוחף מאות אלפי הורים, המוביל לשינוי מדיניות במשרד הרווחה.
4. **חשיבות היחסים במערכת** - אופי המערכת נקבע על-ידי היחסים בין החלקים קודם כל ורק אחר כך על-ידי החלקים עצמם, ולכן חשוב להבין את אופי הקשרים שבין החלקים השונים. ההנחה היא שאנו יכולים להבין התנהגות של רכיב מסוים רק מתוך בחינת יחסיו עם חלקים אחרים.
5. **שלימות ניגודית** - כל מערכת מכילה בתוכה חלקים שהם בעת ובעונה אחת מנוגדים ומשלימים זה את זה. הניגודים מגדירים זה את זה וגם חודרים זה לזה ומשפיעים זה על זה.

חשיבה מערכתית מניחה את קיומם של מתחים המתקיימים בין חלקי המערכת ומבררת אותם. החשיבה המערכתית חושבת במונחים של "גם וגם" ולא במונחים של "או-או".³ דוגמא לכך ניתן לראות בפרדוקסים המתקיימים בתוך עבודת הממשלה: למשל, כוונת המחוקק של חוק חובת המרכזים הייתה ליצור שקיפות ושיוון הזדמנויות, אולם באותה עת מהווה החוק חסם מרכזי לעבודה יעילה, אפקטיבית ומהירה של משרדי ממשלה, דבר הגורר בטווח הארוך העדר שקיפות והזדמנות של שחקנים חדשים להיכנס לתוך המערכת, בין אם ככאלה המספקים לה שירותים שונים ובין כהון אנושי חדש המבקש להתפקד לשירותיה.

ההקשר הרלבנטי

להקשר הרחב והמשתנה בו פועל שרות המדינה, השפעה על תפקודה, דימויה והתפיסות המנחות את פעולתה. העת הנוכחית נתפסת כשלב שלישי באבולוציה בהתפתחותן של תיאוריות של מדיניות ציבורית, עידן המשילות הציבורית החדשה (New public governance). גילוי נאות, אנו רואות בעידן המשילות הציבורית החדשה לא רק תיאור אובייקטיבי של המציאות כי אם תפיסת עולם וסט של ערכים שראוי לפעול על פיהם. בתפיסתנו משילות ציבורית חדשה, כפי שהיא מתוארת פה ובסקירת הספרות הנרחבת, השירות הציבורי יצליח לעצב ולספק שירותים ציבוריים איכותיים יותר והוגנים יותר.

בשלב ראשון, 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 80 של המאה הקודמת, התברר שהקפדה זו על תהליכים במקום על תוצאות אינה מעודדת נשיאה באחריות על תוצאות (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, התפתח השלב האבולוציוני השני, פרדיגמת "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management, להלן NPM), שביקשה לרתום מנגנונים אלה של יעילות השוק והתחרות לטובת השירות

³ Humane Dynamic system

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. 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 המבזר, אשר תשמור על הגיוון, אך באופן מתואם, ושתתמקד באפקטיביות של השירות שניתן לאזרח. כך נולדה פרדיגמת ה-New public governance⁴. משילות, מייצגת את מכלול התהליכים הקשורים בשלטון, בקבלת החלטות, ביחסי כוח ובהובלת מדיניות – ע"י הממשלה, השוק, רשתות המדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידים בינלאומיים וגורמים נוספים. **בניגוד לתפיסה שזיהתה את השלטון עם הממשלה וגופי הממשל בלבד, התפיסה של משילות מתייחסת ליחסי הגומלין בין גופים השותפים בעיצוב המדיניות. רכיב קריטי בשינוי תפיסת המדינה ותפקידי שירות המדינה הוא בהפיכתם לגופי מטה, תיאום, קביעת מדיניות, הצבת יעדים הנגזרים מערכים וראיית האינטרס הציבורי הכולל ע"י מגוון שיתופי פעולה ויצירת רשתות מדיניות, ולא ע"י תפיסה הגורסת שלשירות הציבורי יש בלעדיות על הידע⁵.** גישה זו מבטאת את התפיסה המערכתית על פיה עבודתו של הממשל אינה באה לידי ביטוי בתפוקה שמייצר כל ארגון אלא גם באינטראקציה וביחסי האמון הנבנים או בהעדרם בין המשרדים השונים ובין המגזרים השונים (הממשלה, השלטון המקומי, המגזר השלישי והמגזר העסקי). יתר על כן, עם השנים אנו עדים לטשטוש בתפיסת התפקיד של המגזרים השונים: חלקים במגזר העסקי מכיר בערך או באחריות החברתית-ציבורית שבעשייתו, המגזר השלישי מכיר בצורך לשכלל את היכולות הפיננסיות שלו (לצורכי קיימות ולא לצורכי רווח) והמגזר הממשלתי מכיר יותר ויותר בערכים המוספים

⁴ <http://www.theinstitute.org.il/files/articles/meshilut.pdf> מפרסומי מכון אלכא למנהיגות וממשל:

⁵ גייל טל שיר ורון צור, משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

והמשלימים שיש לכל מגזר ומזמין את המגזרים לחבור אליו לצורך עשייה משותפת. על ההזדמנות בטשטוש התפקידים המסורתיים של שלושת המגזרים ניתן לשמוע בהרצאתו המרתקת של ג'ף מולגן, מי שהיה היועץ האסטרטגי של ראש ממשלת בריטניה לשעבר, טוני בלייר וכיום עומד בראש ארגון מרכזי לחדשנות חברתית NESTA.⁶

ארבעה יסודות לפרדיגמת ה-NPG:

1. המגזר הציבורי כראשון בין שווים

- תהליך מדיניות מכליל
 - שיתוף פעולה נרחב עם המגזר הפרטי והשלישי
 - הממשלה – שחקן חשוב אך לא בלעדי בתוך "רשת" של מדיניות, ותפקידה הוא הכוונה
 - מעבר למודל אופקי המבוסס על תיאום ובו המדינה היא בבחינת "ראשון בין שווים"
- התועלת: קפיצת מדרגה באפקטיביות של השרות הציבורי

2. מערכות יחסים ארוכות טווח

- ההתקשרויות בין השחקנים, לרבות האזרחים-המשתמשים, נתפשות כמערכות יחסים הוליסטיות וארוכות טווח
 - שינוי גישה מפרדיגמת ה-NPM, בה שיתופי פעולה נעשו במסגרת חוזים בדידים סביב פעילות מסוימת
 - האמון בין השחקנים נתפס הן כערך בפני עצמו והן כמועיל לעיצוב ולאספקה אפקטיביים של השירות הציבורי
- התועלת: שיקום האמון בשרות הציבורי

3. מרכזיותו של האזרח-המשתמש

- הוספתו של האזרח כשותף מרכזי נוסף לתהליך המדיניות
 - מתבטא בהקשר של תכלית המדיניות, המכוונת למקסום חווית השימוש של האזרח-המשתמש והערכתה, ובהקשר של שיתוף האזרחים ביצירת השירות הציבורי
 - השקעת מאמץ פרו-אקטיבי בחילוץ הידע שבידי המשתמשים ובאיתור צרכים חדשים
- התועלת: שיקום האמון בשרות הציבורי

4. מרכזיותה של הטכנולוגיה

- התפתחותן של טכנולוגיות המידע והתקשורת מאפשרות שינוי ביכולותיו הפוטנציאליות של השירות הציבורי

⁶ http://www.ted.com/talks/geoff_mulgan_post_crash_investing_in_a_better_world_1

- מאפשר לבצע בעלות נמוכה יחסית תקשורת והתייעצות עם מספר רב של שותפים ובזמן אמת, וכן לכרות תובנות מ"חוכמת ההמונים". התועלת: התאמת השירות הציבורי לעידן הטכנולוגי

פורמת NPG בארגון שירות ציבורי – בחינת השלכות מעשיות של הטמעת תפיסת המשילות החדשה:

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 ומכווין; (2) בעל ראייה הוליסטית. ראייה זו, תאפשר לו לזהות את מקומו בתוך מערכת היחסים שבין השחקנים ברשת המדיניות ולהכווין 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: איזו מידה הוגשמה בחוויית המשתמשים אותה "ההבטחה"? עד כמה נחוה 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: 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. 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 המושמם בעבודה, תמרצה השמה זריחה 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). הניסיון הממשלתי של בריטניה מעיד על שיטות עבודה ושיטות תקצוב גמישות יותר הנקראות Agile⁷ שתכליתן לאפשר שיפור ושינוי תוך כדי תנועה עם שמירה על המסגרות התקציביות.

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 לגיטימציה 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).

דוגמה לכך עלתה בהקשר של ניסיון לרפורמת NPG בשירותי התחבורה השוודיים, שבין השאר ביקשה להטות אחזק 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).

⁷ <https://gds.blog.gov.uk/2015/07/10/you-cant-be-half-agile/>הניסיון הממשלתי הבריטי:

משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה, מחד גיסא, ואתגרי המדינה בעידן הגלובלי, מאידך גיסא, מציבים אתגר להגדרה מחודשת של השירות הציבורי.⁸ מושגי המפתח שעולים בהקשר של פרדיגמה חדשה – משילות, רשתות מדיניות, רגולציה, דמוקרטיה השתתפותית – עדיין חסרים תפיסה קושרת ומאחדת, ולכן הם מעמיקים את הלקונה בהגדרת הפרדיגמה החדשה של השירות הציבורי בדמוקרטיה המתקדמות בעידן חברת הידע הגלובלית. התוצאה היא שירות מדינה המאופיין בתפיסה קולקטיבית אקלקטית, בדפוסי פעולה משרדיים חזקים, במחויבות להפרטה, למיקור חוץ ולניהול יעיל, אבל בלי כלים מתאימים לפיתוח תפיסה חדשה בעידן הגלובליזציה והידע ועם תודעה ודימוי עצמי נמוכים באשר לתפקידים ולאגרים של שירות ציבורי במדינה דמוקרטית.

בעידן חברת הידע השתנה מנוע הצמיחה והוא קשור היום בתעשיות ידע, בפיתוחים טכנולוגיים וביצירה של דפוסי ייצור וחדשנות המרחיבה את תחום האפשרויות ומיישנת במהירות צורות התקשרות שהיו ממוסדות. לכן המדינה – ובתוכה שירות המדינה – צריכים לעמוד כל הזמן על המשמר, לגלות ערנות ולעודד את היצירתיות והיזמיות של חברת הידע. הנחות היסוד משתנות: אם בעבר היו ידע, ותק וניסיון נכסים מרכזיים להתקדמות בשירות המדינה, הרי היום דרושה גם פתיחות ללמידה ולהשתנות ובד בבד גם היכולת לעצב תהליך משמעותי של יצירת ממשקים, שותפויות ומבנה אחר של ניהול הזדמנויות וסיכונים, שהוא קריטי לצמיחה בעולם גלובלי. במקום להתחרות בשוק הפרטי ובחברה האזרחית, על שירות המדינה ללמוד לעבוד בזיקה לזירות האחרות במרחב הציבורי ולפתח שיתופי פעולה ויכולת הכלה ותכלול. הדבר דורש ביטחון ביכולות של שירות המדינה והגברת האמון במערכת, פנימה והחוצה, כתנאי לשינוי הנדרש בתרבות הארגונית ובדימוי של שירות המדינה בעידן הגלובליזציה. למעשה, ביצועי שירות המדינה והובלת המדיניות של הממשלה והגופים הנבחרים הם הגרעין של הלגיטימציה דמוקרטית, ולכן הם חיוניים לחיזוקה של דמוקרטיה ייצוגית, שצריכה להיות לה היכולת לשתף את הציבור כמפתח לשיקום משבר הלגיטימציה שלה.⁹

אלא שלשינויים מסוג זה חסמים רבים: מבני כוח הם מבנים יציבים, המעוניינים בשימור מנגנוני השליטה ולא בביזורם; תרבות ארגונית ודפוסי פעולה בתוך ממסדים משוקעים בתפיסות על ערכים, מעמד ויחסי כוח והם קשים מאוד לשינוי; קשה לצפות את פני העתיד ולסובב ספינה ענקית כמו המדינה לפי זרמי

⁸ גייל טל שיר ורון צור, משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

⁹ שם

הים והאופנות הטכנולוגיות המשתנות. לפיכך השינוי הנדרש הוא ביכולות הלמידה, בהבנת התפקידים ובשינוי הדרגתי בד בבד עם שיתוף העובדים ובניית אמון ציבורי מחודש במערכת¹⁰

¹⁰ גייל טל שיר ורון צור, משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

מתחים בשרות המדינה ומשמעויות ניהוליות ומנהיגותיות מרכזיות

במסגרת העבודה של המועצה הלאומית לכלכלה מופו מאפיינים שכיחים המאפיינות מערכות ציבוריות בעולם, ובפרט במדינת ישראל¹¹: היעדר מטרות משותפות לכלל הממשלה, **חוסר תיאום בין משרדי** בתכנון וביישום מדיניות, **מחסור באנליזה מקדימה** ובמידת תוצאות להיזון חוזר, סביבה חיצונית שמשתנה, **תגובתיות** – הממשלות פועלות בעיקר במענה לבעיות דחופות – אתגר המנהיגות הפסיבית/מתקנת, **קדנציות קצרות** שלא מעודדות חשיבה אסטרטגית ומקשות על עיצוב תהליכים ארוכי טווח.

במסגרת עבודתנו, מעבר למאפיינים הכלליים הנ"ל, מיפינו ארבעה מתחים מרכזיים שמאפיינים את עבודת המערכות הציבוריות ושראו לבחון את המשמעויות הניהוליות הנגזרות מהם:

1. פיצוליות - מבנים פשוטים בעיות מסובכות

שגרה ממשלתית היא שגרה סוליסטית: המגזר הציבורי בכלל ושרות המדינה בפרט בנוי כאוסף של משרדים, יחידות וסוכנויות אשר כל אחד ואחת מהם/ן פועלים/ות כיחידה "סגורה", כקובייה: משרדי מטה ומשרדי ביצוע, רשויות מקומיות, יחידות סמך. בתוך ה"קובייה", ההיררכיה ברורה, הגדרות תפקיד סדורות, "גבולות גזרה", תהליכי עבודה ליניאריים וסדורים, גבולות "הקובייה" ברורים. המבנה המפוצל והסכמטי הנ"ל הופך למאותגר יותר בעידן הנוכחי, בו הסוגיות המדיניות-חברתיות-כלכליות הופכות להיות מורכבות יותר, רחבות יותר, וכאלה שאינן נופלות בגבולות הסמכות והאחריות של משרד בודד, כזה או אחר. אתגרי המציאות החברתית כלכלית בישראל כדג' עוני, צמצום פערים, יוקר המחיה, תאונות דרכים, דיגיטציה, פיתח הון אנושי, זקנה, אינם מתארגנים במציאות בהתאם ל"קוביות", בהתאם למנגנוני שירות המדינה שנוסדו ונועדו לטפל בהם. "הממשלה עובדת במבנים חד מימדיים, בסכמות נוקשות. זאת המשימה שלך! ותו לא. ומה קורה עם מי שנופל בין התפרים – מה עליהם? או שאף אחד לא מטפל או שכולם מטפלים. הבעיות מורכבות" (בכיר לשעבר)

בשנים האחרונות, המתח הולך ומתעצם. האתגרים הבינמשרדיים רוחביים של משרדי הממשלה תופסים יותר ויותר מקום בעבודת המשרדים, ואילו המבנים היו ועודם בנויים ורטיקלית. המבנה הופך להיות חסם בכל הקשור ביישום ומימוש מדיניות, בעידן שבו החלטת ממשלה ממוצעת כורכת בין 5-7 משרדי ממשלה¹². "אזרח/ תושב בישראל זכאי לשורה ארוכה של זכויות: תעסוקה, דיור, בריאות, חינוך, פנסיה,

¹¹ פרופ' יוג'ין קנדל, המועצה הלאומית לכלכלה.

¹² דוח ועדת המשילות

צרכנות... שורה ארוכה של גופים מחוייבת להנגיש זכויות ולאפשר את מיצויין, עפ"י תחומי האחריות הרלבנטיים לגוף ספציפי אך אף משרד אינו אחראי על מיצוי זכויות "מערכת" שרואה את אזרח במרכז.

בנוסף, הפיצוליות המרובה מייצרת ראייה סקטוריאלית ולא ראייה מערכתית, שהשלכותיה הן האטה ואף עצירה של תהליכי יישום בממשלה. "זה כמו המשל של קרילוב, על איך כולם מושכים את העגלה לכיוונים מנוגדים והעגלה לא זזה, גם אצלנו לב הבעיה היא שאין אף אחד שמרכז את התהליך, כי אין לאיש סמכות לרכז" (פרופ' יוג'ין קנדל).

נסיונות להתמודדות עם המבנים המפוצלים והנוקשים נעשים הן ברמת הארגון והן ברמת האנשים, האינטראקציות והתרבות הארגונית. כמענה למבנה המפוצל, ישנם מס' נסיונות מוצלחים להקמת תשתיות רוחביות בין משרדיות, שטוחות יותר ופחות היררכיות:

התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון: בתקופת אולמרט כרוה"מ ורענן דינור כמנכ"ל משרד ראה"מ, הובן כי טיפול שורש במצבי הסיכון של ילדים ונוער לא ניתן להיעשות על ידי משרד אחד. עולמות החינוך, הרווחה, הבריאות, הקליטה וביטחון הפנים נשקו אחד לשני והשפיעו אחד על השני, ועל כן הוחלט כי נדרש טיפול מטה של משרד ראש הממשלה, שלאחר מכן הועבר לטיפול של משרד הרווחה, שבו הסתכלו וטיפלו באופן הוליסטי על מצבי הסיכון בהן נתונים ילדים ובני נוער. מצב קישור לדוח ועדת שמיד:

<http://www.molsa.gov.il/SiteCollectionDocuments/MisradHarevacha/shmidreport2006.pdf>

ישראל דיגיטלית: הקמת מטה יישום במשרד ראה"מ לטובת יישום 4 החלטות ממשלה בנושא "ישראל דיגיטלית" - מקרה בוחן מתהווה של שיתופי פעולה מתוך הבנה כי דיגיטציה של שירותים הינה משימה כלל ממשלתית (one government). המטה הלאומי הוא גורם מתכלל, מנחה מקצועי, וכן מממן פרויקטים מסויימים, ועושה זאת ע"י "רפרנטים" - מובילים דיגיטליים במשרדי הממשלה השונים וע"י הכשרת סוכני שינוי במשרדי הממשלה, במגזר המוניציפלי ובמגזר השלישי. תפקידם של הרפרנטים לייצר חיבורים סביב משימות משותפות.

2. מתח בין דרג מקצועי לדרג פוליטי

בראש המשרד הממשלתי עומד דרג נבחר: שר, מנכ"ל ולשכותיהם, והם מתחלפים בכל פעם שמתקיימות בחירות ושמחלף שלטון בישראל. מתחת לדרג הנבחר, נמצאת הפקידות הבכירה, הלא היא הדרג המקצועי הבכיר, שאינו מתחלף בחילופי שלטון. מקובל לומר כי הדרג הנבחר אמון על עיצוב מדיניות

והדרג המקצועי אמון על מימושה ויישומה. "הדרג הפקידותי משבית שמחות. גם של עצמו. מתוך תפיסה דמוקרטית אזרחית, מי שמך פקיד המדינה להיות מגן הציבור?" (בכיר מכהן) בעידן בו חילופי שלטון תכופים מאוד (בממוצע כל שנתיים) מתהווה אתוס בדרג המקצועי הגורס כי לצד ההבנה המלאה של חובתו חכותו של דרג נבחר להתוות מדיניות התואמת את השקפת עולמו המפלגתית, על הדרג המקצועי "להגן" על ערכי הממלכתיות, ההגינות והמקצועיות מפני הסקטוריאליזם והשבטיות אותן מייצג הדרג הנבחר. זאת ועוד, מימוש המדיניות אורך זמן ארוך יותר מתדירות החלפת קובעי המדיניות. עידן בו חילופי השלטון הם תכופים, ומתרחשים בממוצע כל שנתיים, מייצר מציאות של חוסר יציבות וחוסר יכולת להניע תהליכים ארוכי טווח.

"כששר נמצא הרבה זמן במשרד, הוא לומד את המשרד ומבין אותו ויכול להכתיב וליישם את הדרקטיבה המקצועית, לצד הדיקטיבה הפוליטית. כשאתה בא לזמן קצר – אתה כמנכ"ל וכאיש אמון של שר, מקדם רק את הדרקטיבה של השר, של הפוליטיקה: מינוי אנשים, ייצוג הסקטור ששלח אותך. לעומת זאת, כמנהל מקצועי אתה יודע שהממשלה היא לא ג'יפ, היא נושאת מטוסים. יש קושי להניע את השינוי.. לוקח זמן לעשות שינוי. זכותו של השר לקבוע מדיניות אך כל הזמן יש חילופים והם תוקעים יישום, הספינה תקועה. אני חושש שאם לא ימצאו מנגנונים להמשכיות בין קדנציה לקדנציה- שום דבר לא יתקדם.." (בכיר לשעבר)

חילופי השלטון התכופים טומנים בחובם אתגרים ומתחים עבור הדרג המקצועי:

היכרות עם האג'נדה החדשה: חילופי השלטון אינם מלווים בתהליכי חפיפה מסודרים ופעמים רבות לומדים הפקידים על האג'נדה החדשה של הדרג הנבחר באמצעים עקיפים כמו אמצעי התקשורת. "נאלצתי לפתוח דף פייסבוק כדי להציע חברות לשר, וללמוד דרך דף הפייסבוק שלו מהי האג'נדה שלו...ללמוד דרך התשובות שהוא נותן לציבור מה כוונותיו".

שמירה על המשכיות של תהליכים מקצועיים והשלמתם בעידן של אג'נדה מתחלפת: לדג' – רפורמת "למידה משמעותית" של השר שי פירון, כיהן כשנתיים בתפקידו, רפורמה שמשנה דרמטית את תהליכי הפדגוגיה וההערכה והמדידה של משרד החינוך של קודמו, השר גדעון סער. דג' נוספת: ב-20 השנים האחרונות כיהנו בישראל 15 שרי אנרגיה. היכולת לייצר מדיניות רציפה, ברורה ומעמיקה היא קטנה ביותר.

הגדרת "קווים אדומים" מקצועיים, ובחירה בין "התכילות" להתפטרות. לדג': הממונה על ההגבלים העסקיים שהתפטר מתפקידו בשל חילוקי דעות מקצועיים בנוגע למתווה הגז. דג' נוספת: משנה למנכ"ל באחד במשרדים הגדולים, מוצא עצמו בשיחת היכרות עם השר החדש, אשר בה הוא מצהיר כוונות ונותן דגשי מדיניות. המשנה יוצא מן הפגישה ומתאר כי "לא עצמתי עין כל הלילה. אני מחויב לשיקולים לוקאליים ול... וכעת אני נדרש להפוך את עורי, ולתת העדפה לשיקולים גלובאליים ולהקצות משאבים ל... הייתי בטוח שאני מגיע בבוקר למשרד ומניח את המפתחות על השולחן. רק לפנות בוקר הבריק לי פתרון יצירתי.. אני מקווה שהמנכ"ל והשר יקבלו אותו וכך אולי לאזן בין האינטרסים השונים וגם להישאר בתפקידי" (בכיר מכהן)

קונפליקט בין מרכיבי הזהות של המנהל: שליח ציבור, איש מקצועי, אזרח "כמנהל, יש לי את כל הצידוק להחלטתי, ואני יכול לזרוק אותו לעזאזל. אבל מה כאדם?" אג'נדות מתחלפות מאתגרות את הפקיד המקצועי בכל מרכיבי הזהות שלו: כשליח ציבור, כאדם וכאזרח. פערים והפחתת הדיסוננס בין מרכיבי הזהות הללו יכולים להתיישב באחת משלוש הדרכים הבאות: החזרת המפתחות (exit), נאמנות מוחלטת (loyalty), שינוי מבפנים, והשמעת הקול (voice)¹³

3. פער בין סמכות לאחריות

התשובה לשאלה, מדוע החלטות ניהוליות שמתקבלות בארגונים אינן ממומשות במלואן (בארגונים בכלל ובשרות המדינה בפרט) עוברת דרך המושגים סמכות, אחריות, עוצמה, השפעה, והפער ביניהם¹⁴. בניגוד לתפיסה רווחת, שכדי לקדם משימות חייב להיות סינכרון מלא בין סמכות לאחריות, מסתבר כי פער ביניהם מתרחש במציאות הארגונית כל הזמן, זאת בשל השינויים המתמידים בהם מצויים ארגונים¹⁵ ולא מדובר בפער טכני כי אם במצב נורמטיבי ערכי. הגבולות הפרומים שבין סמכות לאחריות, מאפשרים יחסים, שיח, אינטראקציות בין אישיות, בעוד ש"סגירה" הרמטית גובה מחיר המופיע כציות או השתקה. ניתן לכנות זאת "דמוקרטיה של קצוות פרומים". עם זאת, לגודל הפער יש השלכות על יכולות הניהול והנעה של מנהלים. פער סביר, הוא פער שניתן להכיל אותו וניתן לצמצם אותו בכלים של עוצמה והשפעה "רכה". צמצום הפער מגדיל את האפקטיביות הניהולית של המנהל. ומסייע לו במימוש

¹³ המודל של אלברט הירשמן

¹⁴ אדיג'ס, ניהול מהו: תורת אדיג'ס לניהול מודרני

¹⁵ שם

משימותיו. בשרות המדינה הפער בין **האחריות** המוטלת על המשרדים, **לסמכות** המוקנית להם, בעיקר בהיבטים של ניהול כ"א ותקציב, עצום, והופך את אתגר יישום המדיניות לאתגר עצום. מעניין להתבונן בהקשר זה על הסמכות המוקנית או לא מוקנית לראש הממשלה: "סמכות זו, המנהלתית טכנית לכאורה, משקפת את כוחו ואת עוצמתו הייחודיים של ראש הממשלה לקבוע את סדר העדיפויות הלאומי ואת הנושאים בהם תעסוק הממשלה ואשר אותם תקדם. בנושאים הללו פועל ראש הממשלה ישירות ובאמצעות משרדו כדי להבטיח את התכנון, התיאום והביצוע מול השרים והגורמים השונים הנוגעים לעניין. עם זאת, **לא נקבעו בידי ראש הממשלה ומטהו סמכויות וכלים מנהליים פורמליים לביצוע עבודת הניהול הכולל של עבודתו. לראש הממשלה או למטהו אין סמכויות פורמליות לקבלת מידע ומסמכים ממשרדי הממשלה, אין להם סמכות להכריע בין שני משרדי ממשלה נצים, והדבר מגביר את אתגרי העבודה השוטפת של הממשלה**¹⁶ חוק יסוד הממשלה החדש (להלן: חוק היסוד) קובע בסעיף 5 כי "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים". מעמדו זה של ראש הממשלה בישראל, מקבל ביטוי מצומצם במישור של היקף הסמכויות המופקדות בידיו באופן פורמלי בחוק שכן, מרביתן המכריע של סמכויות הביצוע של הממשלה, מואצלות בחקיקה או בהחלטת ממשלה לשריה. **בין סמכויותיו הבודדות של ראש הממשלה, בולטת סמכותו, בהתאם לסעיף 39 (ג) לחוק יסוד הממשלה: "ראש הממשלה ינהל את עבודת הממשלה ויקבע בתקנון את סדרי העבודה וסדרי ההצבעה בממשלה ובוועדותיה"**¹⁷.

הסמכות הפורמלית המוקנית לראש הממשלה, מצומצמת בהרבה ממה שניתן היה לשער. אף בשרות המדינה הפער בין האחריות המוטלת על המשרדים, לסמכות המוקנית להם, בעיקר בהיבטים של ניהול כ"א ותקציב, עצום, ומקשה על רבים מהמנהלים לקדם את משימותיהם המשרדיות והרוחביות. תמצית הפער מיוצגת בשלושה גופים, המכונים "משולש ברמודה" (ובהומוור, כי לא יוצאים משם בחיים) או "השילוש הקדוש" והם: **נציבות שירות המדינה** – האחראית על גיוס, מיון וניהול כח האדם בממשלה. **אגף התקציבים** במשרד האוצר האחראי על תיקצוב משרדי הממשלה וה**החשב הכללי** האחראי על המנגנונים הסדורים דרכם יממשו המשרדים את תקציבם. עליהם ניתן להוסיף את הייעוץ המשפטי, שמובחן בהיבט של כפיפות ארגונית, אך בכוחו, בדומה למשולש דלעיל, להטיל וטו ולהכתיב דה פקטו את מתווה יישום המדיניות.

¹⁶ דו"ח קוצ'יק 2012

¹⁷ שם

נציבות שירות המדינה, אג"ת וחשכ"ל, מנהלות את ואחריות על משאבי הניהול הבסיסיים ביותר שיש למנהלים: כח אדם ותקציב. "בא מנכל ואומר: קיבלתי אחריות מפה ועד אמריקה: טיפול במפגרים, נערות במצוקה, דיני נפשות... אני רוצה/צריך להזיז שקל משורה לשורה, אני לא יכול! החשב שלך, הוא לא שלך, הוא איש האוצר! נש"מ- לא שלך. אתה מבקש כמות תקנים לביצוע המשימה, אומרים לך: יש לך רבע ממה שביקשת, בהצלחה!"

היעדר סמכות ניהולית על משאבי הניהול הבסיסיים, בעיקר בהיבטים של תקציבים, כוח אדם, רכש או לגיטימציה משפטית, מקשה עוד יותר על מנהלים בכל הקשור להובלת שינויים מערכתיים. פעמים רבות הדרך היחידה עוברת דרך היחסים הבין אישיים: "רצון טוב", רתימה, השפעה ויצירת אנרגיה ניהולית¹⁸

"קיבלתי אחריות לטפל בתיק... בלי אף סמכות. כל הסמכויות בתיק... הן במשרד האוצר והאחריות אצלי. בעל האחריות הוא כתובת ופרצוף גלוי ידוע. יש שם ופרצוף. בעל הסמכות הוא אנונימי. זה מתפזר בין פקידים עלומי שם. אני כל פעם מתחנן וחול למשרד האוצר. מוקדי הסמכות האמיתיים, כסף ומשפט, נמצאת אצל אנשים שלא לוקחים אחריות. לאחריות יש כתובת ולסמכות לא!" (בכיר מכהן)

4. אי אמון כהנחת יסוד ותפיסת עולם

שני משברים מכווננים מאתגרים היום את הדמוקרטיה המפותחות: משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה הייצוגית והמשבר הכלכלי של עידן הגלובליזציה. שניהם הביאו לכרסום של ממש במעמדו של השירות הציבורי בכלל ושל שירות המדינה בפרט. משבר הלגיטימציה נובע, בין היתר, מהתרופפות קשרי הגומלין בין הדרג הנבחר והמקצועי ובין ציבור האזרחים ויוצר חוסר אמון גדל והולך של האזרחים כלפי הפוליטיקה ומנגנוני שירות המדינה שירות המדינה¹⁹. חוסר האמון מחלחל ומשתקף לא רק בין האזרחים לשירות המדינה אלא גם בין השחקנים השונים בתוך שירות המדינה, בינם לבין עצמם: בין הדרג הנבחר למקצועי, בין היחידות השונות בתוך משרדים, בין

¹⁸ אדיג'ס, ניהול מהו: תורת אדיג'ס לניהול מודרני

¹⁹ גייל טל שיר ורון צור, משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

המשרדים, בין משרדי המטה למשרדי הביצוע, בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בין השלטון המרכזי למגזר השלישי. אי האמון מחד, וההבנה כי ניהול משאבים ציבוריים מצריך עמידה בסטנדרטים גבוהים של יושרה, שקיפות, ממלכתיות, שוויוניות ועוד, מייצרת בירוקרטיה עצומה, וכפי שהיטיב להגדירה פקיד בכיר: "הנחת היסוד בבסיס המערכות היא של אי אמון בין אדם לאדם ובין אדם למערכת. הנחה זו מייצרת עודף רגולציה ועודף בירוקרטיה כאבן רחיים שיושבת על צווארם של מנהלים בשירות הציבורי" אחר הוסיף ואמר כי: "אילו בן גוריון היה צריך להקים היום מדינה, הוא לא היה מצליח! מרוב פחדים, חששות וזה שלא מאמינים אחד לשני, בעצם אנחנו מנהלים עם יד קשורה לאחור". ו"כל אחד יודע לבקש ולתבוע אמון עבור עצמו, לטעון שבו יש לתת אמון. כשהוא אמור לתת אמון באחרים, הוא לא נותן. אין סימטריה..."

זאת ועוד. בשרות המדינה ישנו מעגל קסמים הרסני שמזין את עצמו ומחזק את אי האמון כלפי עובדי המדינה: הפקידות המקצועית הבכירה מצביעה על כך שעובדי מדינה אינם זוכים לתשתית מקצועית ראויה, באופן שיאפשר להם לבצע את עבודתם על הצד הטוב ביותר. משכורות נמוכות, לעיתים כאלה שמצריכות השלמת הכנסה, תשתית פיזית נמוכה, אתגרים מקצועיים מורכבים (כמו עבודה סוציאלית או הוראה). כל אלה ועוד, מייצרים שחיקה גבוהה ומוטיבציה נמוכה. דפוס זה מחזק את אי האמון שהציבור והדרג הנבחר רוחשים לעובדי המדינה, ואת ההנחה המוקדמת כי איכות עובדי המדינה אינה גבוהה. "יחס מזלזל ותנאים מזלזלים מייצרים ראש קטן שמצדיק את אי האמון וחוזר חלילה. גם הבטחות ריקות מתוכן של שר מרחיבות את אי האמון. אי אמון זו לא גזירת גורל".

4. גמישות ניהולית נמוכה

הצורך לשמור על משאבי הציבור והרצון לשקול בכובד ראש את אופן חלוקתו והוצאתו גזר מאפיינים ייחודיים של ניהול במגזר הציבורי. אחד המאפיינים הוא סדרה של רגולטורים ו"שומרי סף" המבקרים ומפקחים על סדרי העבודה של המנהלים בשרות המדינה. "הבעיה שלנו שכדי להתניע משהו צריך הסכמה של כל אחד מהרגולטורים. די באחד שלא משתכנע, כדי שכל העסק יתקע". לצד ההבנה בנחיצות של מנגנוני פיקוח, מסתמן כי האיזון בין פיקוח לפיתוח, בין ריכח לביזור, הופר. כמות האנרגיה העיקרית של מנהלים מופנית ל"פיצוח" מנגנוני העבודה ולהסרת חסמים, עד כדי כך ש"עד שהגענו לאן

שרצית להגיע, שכחת כבר מה רצית ולאן כיוונת. כדאי לך לרוץ שבעה מרתונים במקביל, כי סביר להניח שאת מרביתם לא תשלים. וחוץ מלרוץ בדרכים הראשיות, תנסה למצוא דרכים יצירתיות, שיאפשרו לך לקצר תהליכים...אחרת אתה מת". כמות הרגולטורים, החסמים והצרכים השונים (ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות, שייוון הזדמנויות, שקיפות ועוד) אינה פרופורציונאלית והופכת את האמצעי למטרה. "אנחנו מייצרים אחזות רגולטוריות... אנחנו הופכים את האחזות האלה לעצמאיות, ואז יש לנו שישה שבעה שחקנים עצמאיים, שכל אחד מהם רואה רק את השיקול המקצועי שלו ואין אף אחד שרואה את התמונה הכוללת בנוסף, המשאבים- כ"א ותקציב ורמות שונות של שיקול דעת הניתנים בידי מנהלים קטנה מדי ואינה מאפשרת להם לקדם את המשימות עליהם הם מופקדים.

אתגרי הניהול והמנהיגות בשרות המדינה

לארבעת המתחים המתוארים השפעה מכרעת על עבודתו של המנהל והמנהיג בשרות המדינה והם מתכנסים לשני אתגרים מרכזיים: אתגרי **יישום מדיניות והובלת שינויים**. התלונה המרכזית עליה מדווחים מנהלים בכירים בשרות המדינה היא הקושי ביישום החלטות ובהובלת שינויים מערכתיים. התמונה המערכתית המצטיירת עגומה ואף ניתן להגדירה ככשל מערכתי בתחום מימוש מדיניות: 1200 החלטות ממשלה מתקבלות מדי שנה ע"י ראש הממשלה והשרים ו-150 חוקים מחוקקים בכנסת. מניתוח של אחזי יישום החלטות הממשלה, עולה כי מתוך כ-40% החלטות ממשלה ביצועיות (היתר הן מינהליות) וכאלה שמימושן יוביל בהכרח לשיפור באיכות החיים של הציבור, מדי שנה ממומשות החלטות ממשלה בודדות בלבד. עוד עולה מהבדיקה כי הכשל אינו טמון בתכנון, שכן ברוב המקרים ישנו תכנון מדוקדק לפרטים של האופן שבו יש להוציא לפועל את ההחלטה, ההחלטה "נתקעת" בצנרת הבירוקרטית ואינה יוצאת לפועל.²⁰

מנקודת מבטם של בכירים/ות ובכירים/ות לשעבר בשרות המדינה, אי יישום החלטות ממשלה הוא מנת חלקם היומיומית, וגילוי יומיומי של עקרון האי-לינאריות במערכות מורכבות: לא תמיד יש קשר בין מאמץ לתוצאה ופעמים רבות מאמץ גדול מניב תוצאה קטנה. **שרת הבריאות לשעבר יעל גרמן** הובילה את "הועדה לחיזוק מערכת הבריאות בישראל". המלצות הוועדה עסקו, בין היתר בהקמת רשות אשפוז ממשלתית. המלצת הוועדה הייתה כי הרשות החדשה תנהל את בתי החולים הכלליים הממשלתיים ותחזק את משרד הבריאות כרגולטור של המערכת. המלצה זו נידונה מזה 20 שנה, והובילה לחמש החלטות ממשלה משנות התשעים ותחילת שנות האלפיים **שלא יושמו**, כולל שני דו"חות של מבקר המדינה בעניין. תהליכי יישום ההמלצה כתוצאה מעבודת הועדה והחלטת הממשלה שהתקבלה בעניין במאי 2015 החלו בתקופת כהונתה של השרה גרמן. לצורך ההקמה קיבלה הרשות אישור לקבלת תקציבים מראש ובאופן עצמאי ממשרד הבריאות וכן אפשרות לניהול כוח האדם במנותק מנציבות שירות המדינה. כמו כן, מונה הצוות המקצועי להובלת הרשות החדשה. תהליכים אלו הופסקו עם התחלפות הממשלה, על רקע החלטת סגן השר החדש שלא לקדם את הנושא²¹. **הרפורמה לא שרדה את המתח שבין הדרג הפוליטי למקצועי ולא שרדה את חילופי השלטון.**

²⁰ מתוך האתר של המרכז להעצמת האזרח

²¹ מתוך אתר המרכז להעצמת המרכז

דוגמא נוספת, **פרופ' רוני גמזו מנכ"ל משרד הבריאות לשעבר**, מתייחס להצלחתו בהובלת שתי רפורמות ובכשלונו של רפורמה אחת: "הצורך ברפורמה בבריאות הנפש, החל בשל מחסור חמור

במיטות משנת 2003. מטרתה של הרפורמה הייתה להעביר את האחריות על מתן שירותי בריאות הנפש ממשרד הבריאות לקופות החולים, זאת במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. ההתממהות ביישום הרפורמה, שהיתה פועל יוצא של התנגדויות, אי יציבות שלטונית, מאבקי עובדים ובעיות משפטיות ותקציביות, הביאה לכך שהרפורמה יצאה לפועל רק בשנת 2012 ועלתה לקופת המדינה למעלה ממיליארד ש. הרפורמה שלא צלחה היא הרפורמה באשפוז סיעודי. בשל עלייה ניכרת הצפויה בשנים הקרובות בשיעור הקשישים באוכלוסייה, ובשל ריבוי גורמים מטפלים המעניקים שירותים לנזקקים לסיעוד, עלה הצורך לבצע רפורמה מקיפה בתחום. **התפרקותה של הממשלה ה-32 בלמה את התהליך שהחל ולא בוצעה.**²²

מזכיר הממשלה לשעבר צבי האוזר מגדיר את בעיית הליבה של המגזר הציבורי בישראל, היותו ממוקד בתהליכים ולא בתוצאות. לדבריו השינויים שחלו באתוס הציבורי מקום המדינה ועד היום, כשהוא מסמן את שנת '77, כקו פרשת מים. בשנותיה הראשונות עסקו הקברניטים מאחורי ההגה בהקמת המדינה ובהוצאה אל הפועל של רעיונות לאור אידיאולוגיה, שיקול דעת ואתוס ביצועי. ואילו מאז שנות השמונים, הולך וגובר כוחה של "הנבחרת הבירוקרטית" שקובעת את גבולות הגזרה והפכה לשחקן וטו בקידום מדיניות. האוזר תיאר מציאות לפיה "ההליך התקין" הפך לדבר המשמעותי ביותר, **עד לכדי שיתוק של מערכות יישום המדיניות.**

²² שם

איך כן: המלצות וכיווני פעולה

כאמור בראשית המסמך, מי שעתידיים להוביל את ההתפתחות האבולוציונית בשרות המדינה הם הפקידות הבכירה, אשר לה חשיבות עליונה בעיצוב ומימוש המדיניות הציבורית בישראל. דרג זה מהווה את השכבה המקצועית הבכירה והמנוסה, הנמצאת שם ללא קשר לחילופי השלטון, הממוקמת בין הדרג הפוליטי לדרגי היישום בשלטון המרכזי והמקומי, והוא נושא באחריות ציבורית רחבה. מכון שמדובר בסביבת פעולה מורכבת, ייחודית ומאתגרת, הם נדרשים ויידרשו להוביל את הארגון או המערכת עליהם הם מופקדים מתוך תפיסה מערכתית: מתוך **ראיית המערכת כשלם**, מתוך הבנת **ההשלכות הרחביות וארוכות הטווח** של החלטותיהם, מתוך התוויית כיוון כללי להתקדמות ודיוקה תוך כדי תנועה בהתאם ל"רעשים" היומיומיים.

הפרקטיקות היישומיות המרכזיות של "חבישת משקפיים מערכתיות":

1. זיהוי המתחים המערכתיים, ניהולם והכלתם – בכל שלם/מערכת ישנם רכיבים מנוגדים ואף

פרדוקסים מובנים. לדוגמא: מתח בין משרדי מטה וביצוע או מתח בין דרג נבחר ודרג פוליטי. למתחים הנ"ל ועוד רבים אחרים אין תשובה גנרית, ונדרשת חשיבה מורכבת הלוקחת בחשבון את האילוצים ומנסה ליישב את המתחים. חשיבה "פשוטה" ומפצלת, תראה במתח שבין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, מתח שלא ניתן ליישוב: גם אם ישנה מטרת על משותפת לשני השחקנים, לכל אחד מהם יש תפקיד אחר, מוטיבציות שונות וכלים אחרים להשפיע על המציאות. חשיבה מכילה ומחברת תקבל את המתח הנ"ל כאחד מכללי המשחק המרכזיים של המערכת, לא תלין עליו ותשאל את עצמה איזה סוג של אינטראקציה נכון לייצר במפגש שבין הדרג הנבחר והמקצועי כדי שכל אחד מהשחקנים יוכל לבצע את תפקידו ולתרום לשלם.

יצירה וקידום של מרחבים משותפים – כמענה לפיצוליות בשרות המדינה, נדרשים כיום

ויידרשו בעתיד ביתר שאת מנהלים ומנהיגים, לייצר חיבורים ולבנות רשתות מתוך הבנה והתכווננות שיתהוו בהם יחסים ואינטראקציות, שתתקיים מוביליות של רעיונות וידע, שיווצרו פתרונות חדשים ושייבנו **רשתות של תמיכה**. מנהיגות שאינה רק מובילה אנשים ומקדמת משימות, אלא מנהיגות שמחברת בין יחידות ובין ארגונים ומובילה אותם כמערכת בהשלמת המשימה. מנהיגות שמובילה ורותמת הן את אנשי הארגון והן את השותפים²³. בעולם של הון כלכלי(משאבים) והון אנושי (כישורים ומיומנויות), הון חברתי (social capital), כלומר היכולת להיות מחובר לאנשים שיש להם הון כלכלי/אנושי, מתגלה כהון החשוב מכולם. קביעה זו נכונה

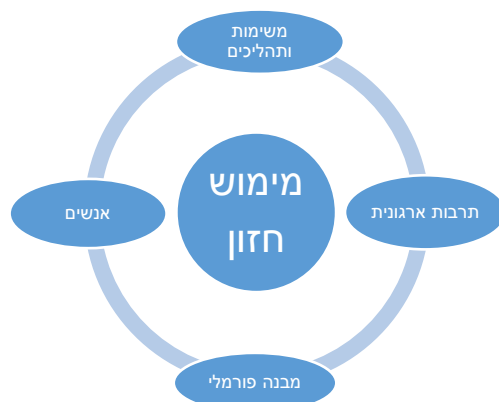
²³ Bein 2001

במיוחד לשרות המדינה, מערכת מרובת אילוצים הנתונה במגבלות של משאבים כספיים והון אנושי. היכולת **לגייס ולרתום שותפים** שונים הרלוונטיים לביצוע המשימות היא יכולת קריטית, ואולי בלעדית. ככל שישכילו מנהלים בכירים לעשות זאת יותר, כן הם ירחיבו את יכולתם לנהל ולהוביל. הרשת כהרחבת מוטת הניהול וההשפעה שלהם. על המנהלים לעסוק **בזיהוי מוקדי הרשת** שלהם. זיהוי שה מאפשר למקד את המאמצים הניהוליים על מוקדי הרשת כדי לקדם את משימתו ולא לפזר את מאמציו על כלל השותפים ברשת, פיזור שמכלה את הכוחות, "מוהל" אותם במציאות מרובת שחקנים ומניב תוצאות פחות אפקטיביות. על המנהל לבנות רשתות יעילות ומגוונות. ככל שהרשת מגוונת יותר, המשאבים שבה עשירים ומגוונים יותר ומכיל יכולות אותן נעדר המנהל. על המנהל **לזהות את טיב הקשרים** לטובת קידום המשימות שלו: זיהוי בני הברית והיריבים. במערכת מורכבת ומרובת אינטרסים, ככל שייטיב המנהל לזהות את בני בריתו ולעבוד איתם, לזהות את יריביו ולמצער את התנגדויותיהם, כן יצליח להגביר אפקטיביות ולהשלים משימות. בשדה המנהיגות הרשתית וממחקרים על רשתות של מנהיגים מזוהות שלושה סוגי רשתות: רשת אישית-משפחתית, רשת תפקודית-ביצועית: הרשת שאיתה מבצעים את המשימות היומיומיות, ורשת אסטרטגית, רשת שאינה מניעה תהליכים של "כאן ועכשיו", אלא רשת של אנשים שנמצאים "בחוץ ולמעלה", ומניעה תהליכים שיתקיימו בעתיד. הרשת האסטרטגית נחשבת לחשובה מבין השלוש עבור מנהלים ומנהיגים.²⁴

2. **התבוננות מערכתית** - צמצום הפער בין חזון למימוש, עובר דרך התבוננות על כלל המערכת ועל מרכיביה. הפרדיגמה של פרופ' טושמן מ Harvard Business school על "הובלת חדשנות ושינוי"²⁵ מתייחסת לכלל המרכיבים הארגוניים והמערכתיים הדורשים התבוננות, התייחסות וטיפול. בבחינת מרכיבי ארגון או מערכת שיכולים לייצר פער בין חזון הארגון למימוש, או בשפת שרות המדינה, בין עיצוב המדיניות ליישומה, ישנן שתי קטגוריות מרכזיות, אשר המודל מכנה אותם: Software & Hardware, מרכיבים "קשים" ו"רכים":

²⁴ ד"ר יובל קאליש, מנהיגות רשתית

²⁵ Leading Innovation and Change: Diagnosis and Managerial Problem Solving' prop. Thshman' HBS



ה hardware מתייחס לציר האנכי – המשימות הקריטיות, תהליכי העבודה והמבנים הפורמליים, בעוד שה software מתייחס לציר האופקי של תרבות ארגונית ואנשים. המחקרים מלמדים כי לעיתים קרובות תהליכי שינוי נכשלים בשל המיקוד של מנהלים וארגונים ב- hardware והתעלמות או הקדשת משאבים מינימלית בלבד לציר ה software. משקיעים אנרגיה רבה בהגדרת אסטרטגיה, וחזון, בניית תכניות עבודה, בניית מבנה ארגוני חדש שיתאים למימוש החזון, ועוד ועוד, אבל אין כמעט התייחסות לציר ה"רך", שמתגלה כציר קריטי, וכזה שעשוי להיות המכשול המרכזי בהובלת שינויים ארגוניים. המרכיב האנושי של התנגדות האנשים, והמרכיב של תרבות ארגונית.²⁶ פיטר דרוקר, אבי תורת הניהול המודרני, אף תבע את המשפט האלמותי הבא: "תרבות אוכלת אסטרטגיה לארוחת בוקר".

העוצמה הטמונה בציר הרך, נעוצה בעובדה ששינויים מאיימים על זהות אישית וארגונית, ובתהליך מקביל, ככל שזהותו של פרט מאוימת, הוא ייאחז בקיים ויתנגד לשינוי, ככל שזהותו של ארגון מאוימת, הארגון ייאחז בקיים ויתנגד לשינוי.

המתחים שזוהו והומשגו במסמך זה, נוצרים ומייצרים דפוסים המשפיעים על **שני הצירים גם יחד**: מבנים מפוצלים ועבודה בסיילוס קשורים למבנים ארגוניים ותהליכי עבודה, ומייצרים פער גדול בין תכנון ליישום. אי אמון קשור לאנשים ותרבות ארגונית, אך הוא מקבל ביטוי גם בנטל כבד של תהליכי עבודה ומשימות. מתח בין דרג פוליטי ומקצועי קשור למבנים אך מייצר דפוסים ויחסים בין אנשים ובין זהויות ארגוניות, גמישות ניהולית נמוכה ופער בין סמכות לאחריות נוגעים לשני הצירים גם יחד.

3. לצד "החזקת" החשיבה והעשייה האסטרטגית לעבוד בציר נוסף של "**פעולות קטנות**", **ברות**

השגה וברות קיימא המקדמות משימות גדולות יותר. דוגמא לכך היא תהליך הערכת

²⁶ Leading Innovation and Change: Diagnosis and Managerial Problem Solving' prop. Thshman' HBS

עובדים במסגרת הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה. הכלה מיידית של הרפורמה היא מעשה בלתי אפשרי בנסיבות המבניות והפוליטיות של שירות המדינה. בחירה ויישום של תהליך אחד סדור, כדג' תהליך הערכת עובדים בהחלט ישים, מוכיח את הצלחתו ומשמש בסיס לקראת מעבר לשלב הבא.

4. **"תכנית מגירה טובה עתידה לצאת מהמגירה"** - יתכן מאוד שיחזמה מקצועית לא תפגוש בכל

עת את ההזדמנות והבשלות הפוליטית למימושה. אולם יחזמות מקצועיות גם אם אין להן ביטוי מקצועי מידי צריכות להיות ערוכות להופיע מחדש כשהתנאים משתנים (חילופי שרים, רפורמות חדשות ועוד)

5. **ניהול אג'ילי (Agile)** - שיטות עבודה הלקוחות מעולם התוכנה ותכליתן עירוב של כמה שיותר

גורמים ודיסציפלינות מקצועיות מהשלב המוקדמים ביותר, זאת כדי למנוע פערים גדולים בין התכנון לביצוע ולאפשר תיקונים מהירים חולים באם התגלו פערים שכאלו. ניהול אג'ילי מגלם בתוכו מתודולוגיה סדורה כמו גם תפישת עולם על מקצבי עבודה ויכולת לתכנן לטווח ארוך. הסוכנות הדיגיטלית של ממשלת בריטניה אימצה סגנון עבודה זה אשר הוכיח עשייה ושיפור שירותים באופן מרשים.

סיכום

ברוח תיאוריות של מורכבות, לאורן נכתב מסמך זה, נכתב גם הסיכום. בין הפנטזיה הכמוסה או הגלויה של פרוק המערכת ובנייתה מחדש, לבין תחושות של ייאוש וחידלון אל מול האילוצים והמגבלות הקיימות, אנו מציעות דרך ביניים, דרך שהיא בין מהפכות לשינויים אינקרמנטליים מבוססי הבנת הרשתות, החיבורים והאינטראקציות. דרך שעוברת בין **רבולוציה מתונה לאבולוציה מואצת**. זאת משני טעמים מרכזיים:

האחד, הסיכויים לחולל מהפכות במערכות מורכבות בכלל ובשרות המדינה בפרט, נמוכים עד לא קיימים. הכח, הסמכות והשליטה מבחורים ומפוזרים בין השחקנים השונים במערכת. לגופו של ענין, **המתחים** שזוהו והומשגו במסמך זה, הלא הם הדפוסים הכלל מערכתיים המשפיעים על **שני הצירים Hardware and Software גם יחד**: מבנים מפוצלים ועבודה בסיילוס (silos) קשורה למבנים ארגוניים ותהליכי עבודה, ומייצרת פער גדול בין תכנון ליישום. אי אמון קשור לאנשים ותרבות ארגונית, אך הוא מקבל ביטוי גם כנטל כבד של תהליכי עבודה ומשימות. מתח בין דרג פוליטי למקצועי קשור למבנים אך בייצור דפוסים ויחסים בין אנשים ובין זהויות ארגונית. גמישות ניהולית נמוכה ופער בין סמכות לאחריות נוגעים לשני הצירים גם יחד.

מענים ונסיונות להשפיע על המתחים, להעצים דפוסים מקדמים ומזער דפוסים בולמים, **עוברים דרך שני הצירים גם יחד**, דרך ציר **התרבות הארגונית והמנהלים** וגם דרך ציר **המבנים, המשימות ותהליכי העבודה**: לדוגמא, אין ביכולתו של הדרג המקצועי בכיר ככל שיהיה להשפיע על המתח שבין דרג הפוליטי למקצועי, שכן הוא נובע ברובו משיטת הממשל. זהו מתח שנמצא מחוץ למעגל ההשפעה של המנהל וכל נסיון להשפיע על המבנה של המערכת יהיה משימה שהיא לא על סדר יומה של הפקידות הבכירה. על המתח שעוסק באמון ובאי אמון, יש לפקידות הבכירה השפעה ונדרשת עבודה משמעותית על הנחות היסוד והערכים העומדים בבסיס המערכת והמעצבים את הנורמות, ההתנהגות והבירוקרטיה. זו עבודה עם ההון האנושי במערכת ועבודה על תרבות ארגונית. המענה למתח שעוסק בפיצוליות, עובר גם דרך קידום מרחבים של חיבורים הן ברמת היחסים והן ברמת המבנים הארגוניים והבין ארגוניים: רשתות היוועצות פורמליות ובלתי פורמליות, ועדות בין משרדיות, צוותי משימה רב מגזריים ועוד.

מערכת שרות המדינה, כמו כל מערכת אנושית מורכבת אחרת, נמצאת בתנועה מתמדת. על כן, כל נסיון להציג מודל נורמטיבי או פתרון אידיאלי וסופי חותרת תחת הנחות היסוד של חשיבה מערכתית.

עצמת המנהלים טמונה ביכולתם להתבונן בפעולות שמייצרים כלל השחקנים, **פעולות שמייצרות, לאורך זמן, דפוסים כלל מערכתיים**, לזהות את השינויים מתרחשים בדפוסים הכלל מערכתיים, לאורך זמן, **ודרכם להשפיע**. זוהי דרך שעוצמה וצניעות שזורים בה.

עצמה וצניעות מנחים אותנו כגוף פיתוח של הממשל. תפיסת ההפעלה שלנו עוברת דרך יצירת מרחבים של חיבורים עבור מנהלים בכירים, אשר יש בהם לענות, גם אם חלקית בלבד, למתחים המערכתיים ולסייע בצמצום פער בין תכנון ליישום.

בראש ובראשונה, המרחבים המשותפים מהווים **מדיום שהוא גם מסר**: דפוס הפיצול והסכמות הפשוטות נענה בדפוס של חיבור ומורכבות. או אז, את החיבורים והרשתות אנו מטעינים במשאבי ידע, רעיונות, יוזמות, תפיסות ומודלים של המשתתפים ועבורם, לטובת קידום יישום. במרחבים של החיבורים הם לומדים להכיל ניגודים, להעביר רעיונות, לייצר יחסים, לבחון את מעגלי הדאגה ומעגלי ההשפעה שלהם, בכלים מערכתיים, ולבחור על מה הם היו רוצים להשפיע ובאילו כלים, בהינתן משאבי זמן מוגבלים.

במרחבים המשותפים מתקיימת "**דמוקרטיה של קצוות פרומים**", שיח על החיבורים ובין החיבורים. אנו מאמינות ששינוי בתרבות הארגונית ויצירת ההבנות העמוקות של הצורך והמשמעות בפעולה משותפת יסייעו הרבה יותר בהובלת שינויים מערכתיים מאשר מנגון נוסף או נוהל עבודה כזה או אחר. במקרים רבים חלק משמעותי מהפתרון טמון ביחסים שבין האנשים. אנו מקוות שמשמך זה יהיה בבחינת מורה נבוכים למנהלים בשירות הציבורי ויתרום לשיפור המערכת הציבורית, לטובת כלל הציבור בישראל.