

מכון אלכא למנהיגות וממשל פועל בסיוען הנדיב של ארגון הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, קרן ראסל בארי, הפדרציה היהודית של ניו יורק, הפדרציה היהודית של בולטימור, פני וסטיבן ויינברג וקרן וואהל.

על מעורבות ביישום משימות חברתיות, עתירות תקציב ורב-מגזריות: מח"ר

העתיד טמון ביכולת היישום של החלטות ממשלה

כותבים:

רני דודאי, מנכ"ל המכון למנהיגות וממשל
גיא אברוצקי, מנהל הפיתוח האסטרטגי המכון למנהיגות וממשלה
הילה חלילי, יועצת מחקר וכתיבה

גיא אברוצקי, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל
פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל
רן רובנר, ג'וינט ישראל

עריכה:
מנהלת עיצוב והפקה:
מנהל הוצאה לאור:

פתיחה

רבות נכתב על החלטות ממשלה ועל החסמים ביישומן. החל מהיזמה לכתיבת החלטה, דרך אופן כתיבתה, הגורמים הלוקחים חלק בקבלתה ועד לקשיים ביישומה. מסמכים רבים סוקרים חסמים ביישום החלטות ממשלה - כאלו אשר נכתבו על ידי גופי החברה האזרחית, גופי הרשויות המקומיות ואף גופי השלטון המרכזי. נראה כי כל גוף שכזה מציג את נרטיב תהליך קבלת ההחלטות וחסמים ביישומן דרך הזווית הנוגעת לו. מסמך זה מנסה לתאר את מכלול הנרטיבים, ולכן מתייחס להחלטות ממשלה מסוימות - החלטות מח"ר. לעניין זה, מח"ר מוגדרת כהחלטת ממשלה חברתית, עתירת תקציב, הדורשת התייחסות רב-מגזרית. עתירת תקציב לפי הגדרת ממשלת ישראל היא החלטה בעלת תקציב מעל ל-450 מ' ש. לעניינו, החלטת ממשלה עתירת תקציב היא כזו המורכבת מתקציב של למעלה מ-150 מ' ש ולה השלכות רב-מגזריות משמעותיות.

מסמך זה מושתת על מספר הנחות יסוד: ראשית ומעל לכל, ההבנה כי יכולת היישום של החלטות מדיניות היא מרכיב מכונן במטרה לייצר משילות יציבה ומיטיבה; שנית, הבנה כי ביצוע החלטת מח"ר על כלל שלביה רלוונטי למגזרים רבים בישראל: שלטון מרכזי, שלטון מקומי, חברה אזרחית; שלישית, לשם קבלת החלטת מח"ר ויישומה, נדרש שיתוף פעולה ולפחות היכרות בין המגזרים והמשתתפים הרלוונטיים. ייחודיותו של מסמך זה היא השילוב בין תיאוריה למעשה, תוך התמקדות בחיפוש פתרונות מידיים ליישום החלטות מח"ר. אנו מבקשים במסמך זה לבצע סקירה על הקשיים ביישום החלטות מח"ר בכל אחד משלושת המגזרים ובין המגזרים - מרכזי, מקומי, אזרחי; ובכל אחד משלבי ההחלטה - קבלה, יישום, מעקב ובקרה. כן נבקש להתייחס לפתרונות אשר קיימים בנמצא, בין אם בפועל ובין אם ברעיונות המקובלים בשיח המתנהל כיום. כל אלו ילוו במסגרת תיאורטית הבוחנת החלטות מח"ר בשתי דיסציפלינות מרכזיות: השחקנים או התהליך. מסמך זה הנו אסופת רעיונות, ראיונות וכתיבה, השם דגש על כלל הצדדים ביישום החלטת מח"ר ומציף אפשרויות ותהליכי טיפול מציאותיים, "down to earth". הרעיונות שיוצגו כאן מתבססים על תהליכים ועל תשתיות קיימים המחכים למינוף לכדי יישום בר-קיימא. זוהי סקירה הנוגעת לכלל השדות המעורבים ביישום החלטה - ברמת השחקנים וברמת התהליך, המשלבת שלל הצעות ישימות לפעולה מיידית ואפשרית.

המסמך פותח ברקע ומסגרת מארגנת, ממשיך לסקירת החסמים ביישום החלטות מח"ר בכל אחד מהמגזרים וממשיך למיפוי הפתרונות הקיימים. הסקירה נעשית לפי ארבעה תחומי רוחב מארגנים: חסמי מנגנון, כלי ביצוע, תקציב ותרבות ארגונית. בסיום נציג אפשרויות לפעולה מיידית וגם ארוכת טווח. סקירה זו נכתבה בהתבסס על ראיונות עם נציגי ממשלת ישראל, השלטון המקומי, החברה האזרחית והאקדמיה בשילוב קריאת חומרים רבים שנכתבו בנושא (מסמכים ממשלתיים, אזרחיים ואקדמיים). כל האמור והכתוב בסקירה מייצג עיבוד שנעשה על-ידי המכון למנהיגות הממשל אלכא, ולא את עמדת המרואיינים. אין בכוונת סקירה זו לייצר דיון מלא ושלם אודות החלטות מח"ר, אלא להציע הסתכלות חדשנית על תחומים רחבים ככל הניתן תוך התחשבות במורכבות הרבה, יחד עם הצעת אפשרויות לפעולה. אנו תקווה כי השימוש במסמך זה יחדש וירענן את השיח הקיים אודות חסמים ביישום החלטות מח"ר, את התפיסה האנכית השגורה כיום לכדי תפיסה רוחבית והוליסטית יותר, ואולי גם יביא לחידוש המבנים הארגוניים של הגופים הרלוונטיים.

תוכן עניינים

1	פתיחה
2	תוכן עניינים
3	תקציר מנהלים
13	רקע
13	המשילות הציבורית החדשה
14	החברה האזרחית בישראל
15	השלטון המקומי בישראל
15	יישום החלטות מח"ר- שלוש דיסציפלינות הסתכלות: תהליך, שחקנים או שילוב
17	מטריצת חסמים: שלוש דיסציפלינות תיאורטיות וארבעה תחומי רוחב
20	שער ראשון- חסמי יישום מח"ר בקרב השלטון המרכזי
20	1. חסמים במנגנון
23	2. חסמים בכלי הביצוע
25	3. חסמים בניהול התקציב
27	4. חסמי התרבות הארגונית
29	שער שני- חסמי יישום מח"ר בקרב השלטון המקומי
29	1. חסמים במנגנון
30	2. חסמים בכלי הביצוע
32	3. חסמים בניהול התקציב
33	4. חסמי התרבות הארגונית
34	שער שלישי- חסמי מח"ר בקרב החברה האזרחית
34	1. חסמים במנגנון
35	2. חסמים בכלי הביצוע
37	3. חסמים במיצוי תקציב
38	4. חסמי התרבות הארגונית
39	שער רביעי- הצעות אפשריות לטיפול
39	1. הצעות לפתרונות מעשיים
44	2. הצעות לפתרונות מבניים ליישום החלטות מח"ר
47	3. מבנים קיימים לשיתופי פעולה ביישום החלטות מח"ר
49	סיכום
50	שותפים בהיוועצות (בחלוקה לפי סדר א'-ב')
51	רשימת מקורות

תקציר מנהלים

רבות נכתב על החלטות ממשלה ועל החסמים ביישומן. החל מהיזמה לכתיבת החלטה, דרך אופן כתיבתה, הגורמים הלוקחים חלק בקבלתה ועד לקשיים ביישומה. מסמכים רבים סוקרים חסמים ביישום החלטות ממשלה - כאלו אשר נכתבו על ידי גופי החברה האזרחית, גופי הרשויות המקומיות ואף גופי השלטון המרכזי. נראה כי כל גוף שכזה מציג את נרטיב תהליך קבלת ההחלטות וחסמים ביישומן דרך הזווית הנוגעת לו. לחשיבה ההוליסטית, זו המתכללת ומבינה את האילוצים הצולבים והקשיים האינהרנטיים בשיתוף פעולה רב-מגזרי. הבנת הקשיים של כלל המגזרים לפני ולפנים, היא שלב ראשון והכרחי בדרך ליצירת שבילים לשיתופי פעולה ויישום בין-מגזרי. החלטת מח"ר מוגדרת כהחלטת ממשלה חברתית, עתירת תקציב, הדורשת התייחסות רב-מגזרית. עתירת תקציב לפי הגדרת ממשלת ישראל היא החלטה בעלת תקציב מעל ל-450 מ'ש. לעניינו, החלטת ממשלה עתירת תקציב היא כזו המורכבת מתקציב של למעלה מ-150 מ'ש וזו השלכות רב-מגזריות משמעותיות. לצורך הרחבה על החסמים העומדים בפני כל מגזר: המרכזי, המקומי והאזרחי נרחיב ראשית על רקע ההתפתחות שלהם.

רקע

משילות דמוקרטית מוגדרת כמכלול התהליכים הקשורים בשלטון, קבלת החלטות יחסי כח והובלת מדיניות, על ידי הממשלה, השוק, רשתות מדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידים בין לאומיים ונוספים.¹ ניתן לסווג את פיתוחי התפיסה לגבי משילות ציבורית לשלושה שלבים מרכזיים: האדמיניסטרציה הציבורית, הניהול הציבורי החדש ופרדיגמת המשילות הציבורית החדשה המקובלת כיום. New Public Governance, להלן NPG - רואה את תהליך עיצוב ואספקת השירות הציבורי כתהליך שיתוף פעולה המקיף מכלול רחב של שחקנים רלוונטיים שאינם רק סוכנויות ממשלתיות. פרדיגמה זו בנויה על ארבעה יסודות עיקריים: תהליך מדיניות מכליל, האזרח במרכז, מערכות יחסים ארוכות טווח ושימוש בטכנולוגית מידע מתקדמות בשירות הציבורי. בעידן הידע של ימינו המשלב משבר לגיטימציה של הדמוקרטיה, השתנו הנחות היסוד הנוגעות לשירות הציבורי. כך, היום נדרשת יותר מכל פתיחות ללמידה והשתנות יחד עם היכולות לייצר ממשקים משמעותיים, שותפויות וניהול הזדמנויות וסיכונים.

בישראל ארגוני **החברה האזרחית** התקיימו בצורה כזו או אחרת עוד לפני תקופת ייסוד המדינה. בשנת 1985 נרשמו בישראל כ-1000 עמותות ומאז הקצב הרב-שנתי הממוצע עומד על 1500 עמותות חדשות לשנה. בכל הנוגע לשאלת ההתקשרות בין החברה האזרחית לממשלה, מתקיימים פערים בין המסר הגלוי לסמוי. ריבוי גופי החברה האזרחית העוסקים באותה האג'נדה, ויכולתו המוגבלת של השלטון המקומי להיענות לכל הגופים האלו, מייצר תחרות בין שחקני החברה האזרחית על משאביה המוגבלים של הממשלה. בכל הנוגע לקביעת מדיניות, בישראל מתקיימת התפיסה לפיה שחקנים המשתתפים בפעילות החברתית-כלכלית יכולים וצריכים לקחת חלק בכינון מהלכי החברה. במציאות כיום, בה מתאפשרת כניסתם של גופים שאינם חלק מהמערך המרכזי אל תחומי עיצוב המדיניות, מקבלים ארגוני המגזר האזרחי משקל חדש אל מול כלל המגזרים (מרכזי, מקומי, עסקי). עם זאת, השינויים וההתפתחויות שחלו בחברה האזרחית עד ימינו מייצרים סוגיות אשר טרם הוגדרו ביחסי הממשל והחברה האזרחית, מצב המקשה על מיסוד היחסים והתחדשותם.

השלטון המקומי בישראל גם הוא עבר שלושה דורות התפתחות: שלטון מקומי כאוטונומי יחסית, שלטון מקומי בעל מעמד נחות וסביל ביחס לשלטון המרכזי והדור השלישי של השלטון המקומי המגלם בתוכו סתירות פנימיות, ההולכות ומתעצמות עם חלוף הזמן. סתירות אלו נוצרות למשל עקב האמונה כי יזמה ברמה מקומית יכולה להוות תחליף לפעולה בין-שלטונית מתואמת, אך למעשה ללא יכולת למממש יוזמה שכזו. אלו יחד עם אי הסדרה זהותית והיחסים בין השלטון המרכזי למקומי, עשויים להוביל להתפתחותו של "דור רביעי" של הרשויות המקומיות בישראל: שלטון מקומי מוסדר ורגולטורי, ביטול מעמד מונופוליסטי של השלטון המרכזי, שקיפות ציבורית, דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות והתמחות לפי מדרגי אחריות וסמכות.²

1. Mark Bevir, What is Governance: A Very Short Introduction (UK: Oxford University Press, 2012).

2. נחום בן אליא, "הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006.

מסגרת ההסתכלות על חסמים ביישום החלטת מח"ר, היא בעלת חשיבות גדולה והשפעה על האופן בו נוכל להבין את המציאות והפתרונות הקיימים. ניתן לבחון יישום החלטות ממשלה מדיסציפלינת התהליך: סדר הפעולות, כיצד נראה התהליך השלם וחלוקת האחריות בין השחקנים עד לשלב קבלת ההחלטה ולאחריו. ניתן לבחון יישום החלטות ממשלה מדיסציפלינת השחקנים: השונות בין התפקידים, התרומות או בכלל ההשתתפות של כל שחקן בתהליך מלמדת הרבה על אתגרי יישום החלטות מח"ר. כמוכן ניתן לבחון גם את זווית השילוב ביניהם, תפיסה משולבת שכזו עשויה לעזור לייצר הבנה מהותית לגבי חשיבות שיתוף הפעולה וחיזוק המשימות בעזרת עיצוב השירות הציבורי כ-HUB מקצועי בעל תודעת שירות ואתוס מכונן.

חסמים ביישום החלטות מח"ר

בחינה מעמיקה של חסמי היישום שנמצאו בתהליך, לימדה אותנו כי למעשה אפשר למסגר את כלל החסמים סביב ארבעה תחומי רוחב. חלוקה זו מלמדת אותנו רבות על חסמים ביישום החלטות מח"ר. ראשית, על הדמיון בחסמים עמם מתמודד כל מגזר ועל האפשרות לטיפול רחבי. שנית, על הפרדיגמה המארגנת את כלל התנהלות יישום החלטות מח"ר: טיפול בחסמים הקשורים לתהליך בלבד, לשחקנים בלבד, או לשילוב ביניהם. להלן ריכוז מטריות החסמים, בהמשך הרחבה על אחד מהם.

חסמי יישום בפני השלטון המרכזי

חסמי מנגנון בדיסציפלינת התהליך

- קושי בתכנון בעל אוריינטציה יישומית- בכדי שהחלטת מח"ר תהיה מוכוונת יישום, נחוצה הגדרה של חמישה מרכיבים בסיסיים כבר בשלב התכנון: (1) הגורם האחראי (2) מנגנון הביצוע (3) לוחות זמנים מוגדרים (4) תקציב ידוע ומסומן (5) בקרה ומעקב.
- היעדר אחידות בין דו"חות הועדות הציבוריות- הועדות הציבוריות בישראל כיום מהוות חלק בלתי נפרד בתהליך קבלת החלטות מח"ר. המלצותיהן מהוות בסיס להחלטות חשובות, אולם כיום לא קיימת הסדרה בנושא.
- בעיית סוכן-אחראי- השלטון המרכזי במדינת ישראל בדומה למדינות דמוקרטיות נוספות, מושתת על דואליות אינהרנטית בין צד פוליטי לצד מנהלי. בעצם הגדרתו, הדרג הפוליטי ניזון ממניעי צבירת כח אלקטורלי, לעומת הגופים המנהליים אשר מעצם היותם קבועים מבקשים להטות את הכף לכיוונם כדי לקדם מדיניותם ולמקסם את התקציב.

חסמי מנגנון בדיסציפלינת השחקנים

- מבנה משרדי אנכי, פעילות שוטפת בין משרדית רוחבית- ממשלת ישראל מורכבת מ-26 משרדי ממשלה המחולקים לפי תחומים אנכיים (חינוך, רווחה, הגנת הסביבה וכו') בעוד למעשה כמעט כל תחום רחב נדרש לעבודה מקבילה מול תחומים נוספים.
- המניעים האישיים מכריעים את צורת ההתנהלות- היעדר מנגנון חוקי להכרעה במחלוקות המניעים האישיים מביא למצב דה-פקטו בו הסמכות הכריזמטית היא המניע העיקרי לקידום והכרעת ההתנגשות האישית והארגונית ביישום החלטות מח"ר בישראל. זו בנויה על היכרות אישית, הנכונות לבצע ולהעניק סמכות מרצון לגוף אחר.

חסמי מנגנון בדיסציפלינת השילוב

- היעדר סמכות ומנגנון להכרעה מחלוקות- משרד ראש הממשלה מוגדר כגוף מטה בממשלה ולא כבעל סמכות הכרעה בין המשרדים השונים, כ"ראשונים בין שווים"³. מעצם הגדרה זו, לא קיים בשלטון גוף כלשהו בעל סמכות חוקית או מנהלית להכרעה בסוגיות בין משרדיות וכפועל יוצא מכך מתקיימים מצבי אין-מוצא.
- היעדר סמכות לתעדוף משימות משרדי הממשלה- בהרבה מקרים, השתתפות נציגי המשרדים ביישום החלטת מח"ר, תלויה בפניותם ותעדוף משימותיהם. למשרד המנהל את פעילות הצוות הבין-משרדי אין סמכות לתעדוף זה או לקביעת מידת היראתנות משרדי הממשלה, ויכולתו לקידום היישום מוגבלת.

3. דוח "ועדת המשימות", 2013, ע' 5, <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/meshilut2013.pdf>, דוח הועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, 2012, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/Documents/900.pdf>.

- פערי התנהלות בין מטה למחוז במשרדי הממשלה- המבנה הארגוני של משרדי הממשלה בישראל אינו אחיד, חלק מהמשרדים בעלי מחוזות ובחלקם מתקיים מטה בלבד. במשרדי ממשלה עם מחוזות, החלטות ממשלה יהיו לרוב רלוונטיות ומתאמות לרשויות המקומיות המשתנות.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת התהליך

- פער בין אחריות לסמכות על כלים מהותיים: הדרג הפוליטי והמנהלי במשרד ממשלתי אינם בעלי סמכות בכל הנוגע לתקציב, הון אנושי וסמכות חוקית של ביצוע ההחלטה. בעוד שחלוקה של שלושת סמכויות אלו לשלושה גופים מקצועיים היא פעולה נדרשת לטובת שמירה על יסודות הדמוקרטיה, בפועל מייצרת מנגנון ביורוקרטי סבוך.
- היעדר מנגנון מעקב ובקרה אפקטיבי- בישראל מתקיימים תהליכי מעקב ובקרה של משרדי הממשלה. עם זאת, המדדים לפיהם פועלים משרדי הממשלה וודאי החלטות מח"ר, אינם מחויבים במסגרת אחידה ונקבעים בהתאם להחלטת כל משרד ממשלתי.⁴
- קשיחות התהליך: קושי בשינוי תכניות תוך כדי ביצוע- עבור כל החלטת מח"ר אשר נמצאת בתהליכי יישום, נדרשת גמישות והתאמה אד-הוק. לרוב, הוראות ליישום החלטת מח"ר אינן לוקחות בחשבון שינויי תנאים ותובנות שעולות מהתהליך כשהוא בביצוע.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת השחקנים

- קושי בהתאמת כח האדם למשימה- כאמור למנכ"ל משרד ממשלתי אין יכולת לשנות תקנים והגדרות תפקיד לטובת הקצאת כח אדם ראוי למשימה. במידה ואכן, איוש בעזרת מכרזים וגיוס כח אדם אורך בין שמונה ל-12 חודשים עד לגיוס בפועל.
- חוסר פניות של בעלי תפקידי המפתח- במקרים רבים נדרשת מעורבות של בעלי תפקידי המפתח במשרדים (מנכ"ל ודרג סמנכ"לים) ביישום החלטות מח"ר. אך מתוקף תפקידם הבכיר ואי-התאמת הגדרת התפקיד, הדרגים הבכירים במשרדי ממשלה מתקשים להתפנות למשימות אלו.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת השילוב

- כלי ביצוע שונים של מחוז לעומת מטה במשרד ממשלתי- יישום החלטה אשר נעשה על-ידי מטה, לרוב יעשה בעזרת כלים גנריים הקיימים לרשותו (הוראות מנכ"לים, קול קורא, נהלים וכו'), ללא יכולת להתאימם משום ריחוקו. במשרדי ממשלה בהם קיימים מחוזות ניסוח ההחלטה לרוב יהיה רלוונטי ומתאים למציאות בשלטון המקומי.

חסמי ניהול התקציב בדיסציפלינת התהליך

- תכנון התקציב אינו באחריות משרדי הממשלה- תהליך גיבוש התקציב מנוהל באופן ריכוזי יחסית, המשרדים עצמם מעורבים באופן מינימלי ללא יכולת השפעה על קביעת סדרי העדיפויות והרפורמות המבניות.
- קושי בתכנון תקציבי מראש- פעמים רבות החלטות מח"ר אינן מתוכננות במשרד הממשלתי, כי אם מתקבלות על-ידי הדרג הפוליטי בהחלטה לא מתוכננת מראש (בחלק מהמקרים לטובת צבירת כח אלקטורלי). להחלטות אלו לרוב לא מוקצה סעיף תקציבי מראש, והן מחייבות קיצוץ בתכניות השוטפות של המשרד הממשלתי.

חסמי ניהול התקציב בדיסציפלינת השחקנים

- העברת תקציב בין משרדים כחסם מרכזי- כיום קיימים שני מנגנונים להעברת כספים בין משרדים לצורך יישום החלטות מח"ר ובכלל: א. תקנות השתתפות, תהליך המחייב אישור משולש. מנגנון מסורבל, מעכב וביורוקרטי בו כלל המשרדים המשתתפים נפגעים ומתעכבים, כולל אגף התקציבים האמור לנהל מהלך זה. ב. העברה בין גגות: המשרד מנגנון הדרש אמנם רק אישור אחד אך גם הוא ביורוקרטי ומסורבל.⁵ מנגנונים אלו יוצרים קושי רב בתיאום התקציבי בין משרדי ממשלה.
- פערי סמכות תקציבית בין משרד האוצר למשרדי הממשלה- מתוקף חלוקת הסמכויות התקציביות בממשלה בין משרד האוצר לשאר המשרדים, כיום מתקיימים שני נרטיבים שונים. במשרד האוצר מתקיימת אוטונומיה לניהול פרויקטים, למול במציאות של תלות ואי-ידיעה.

4. נציג/ת מחקר.

5. דוח "ועדת המשילות", ע' 23.

חסמי ניהול התקציב בדיסציפלינת השילוב

- עודפי תקציב מחויבים מגבילים גמישות התקציב של משרדי הממשלה - שיטת "העודפים התקציביים" כפי שמוגדרת כיום, מחייבת אמון כמעט מלא בין נציגי משרדי הממשלה לגבי כוונת השימוש התקציבי בתכנית. ישנם מקרים רבים בהם ביישום החלטות אין אמון בין המשרדים, כאשר כל משרד בטוח כי השני יעשה שימוש שונה בעודפים מאשר ייעודו ליישום ההחלטה הממשלתית.

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת התהליך

- חוסר יציבות ודפוס פעולה לטווח קצר - נוסף לתרבות השגורה גם כך במערכות השלטון בישראל, האווירה הפוליטית של אי יציבות משילותית, המתחים בין דרג פוליטי למנהלי יחד עם חילופי הממשל והפרסונות התכופים בישראל, מקשים אובייקטיבית על הצלחת יישום, גם במקרים בהם אכן מתקיים אמון.

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת השחקנים

- אתוס השלטון המרכזי מקבע סטגנציה - התרבות הארגונית המקובלת כיום בקרב השלטון המרכזי, רותמת את ההיררכיה בין שר לפקיד בצורה מקבעת. יחד עם שבטיות וסקטוריאליזם אלו מקשים באופן מובהק על יצירת סולידריות וכוונה חברתית אחידה, בפרט ביישום החלטות מח"ר.

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת השילוב

- התעלמות מגיוון תרבויות ארגוני המוצא - סוגי שיתופי הפעולה המקובלים כיום בין מגזרים ובתוך השלטון המרכזי, מעידים על תפיסה הגמונית, המתקשה להבין את הגיוון התרבותי של השחקנים השונים בתהליך. הטשטוש הגובר והולך בין הגבולות המגזריים מייצר צורך לחדש את האופן בו מתבצעים שיתופי פעולה בין-מגזריים בישראל, להגביר גמישות ואגיליות.

חסמי יישום בפני השלטון המקומי

חסמי המנגנון בדיסציפלינת התהליך

- היעדר הסדרת ההשתתפות בתהליך גיבוש החלטת מח"ר - לא מתקיים בישראל מנגנון רחב ואגילי המכיר בחשיבות התרומה של השלטון המקומי בקביעת המדיניות מתוקף היותו הגורם היחיד הנמצא בקשר ישיר ובלתי אמצעי עם אזרחי המדינה. המחסור במנגנון אפקטיבי שכזה להסדרת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי ובהכרת תרומת הרשות הפוטנציאלית לעיצוב מדיניות, מחזק את הצורך בהתנהלות פוליטית בין ראש רשות למפלגה, בכדי להבטיח מעורבות של הרשות כבר בשלב גיבוש החלטת מח"ר.

חסמי המנגנון בדיסציפלינת השחקנים

- ביזור בין השלטון המרכזי למקומי - ביזור מוחלט שורר בכל הנוגע לפעילות הרשויות השונות מול אותו משרד ממשלתי, וגם בפעילות משרדים שונים מול אותה רשות. ביזור זה מחייב את הרשות המקומית להוות מתכלל של מתן השירותים הממשלתיים השוטפים, וגם המתכלל של החלטות המתקבלות במשרדי הממשלה השונים.
- חוסר איזון בין מקבלי ההחלטות: שלטון מרכזי זמני, שלטון מקומי קבוע - האווירה הפוליטית בישראל בה מתחלף השלטון המרכזי תדיר, מובילה לעצמאות כמעט מוחלטת של השלטון המקומי הקבוע אך לחוסר איזון ביכולותיו להביא לשינוי חברתי-כלכלי מהותי.

חסמי המנגנון בדיסציפלינת השילוב

- השלטון המקומי כ"יד הארוכה" של השלטון המרכזי - השלטון המקומי בישראל מצוי בפרדוקס קיומי. הנהגת הרשות המקומית מתמודדת עם מחויבות כפולה היוצרת מתחים וקונפליקטים רבים. מצד אחד, מנהיגי הרשות המקומית מחויבים לתושביהן ומאידך, מנהיגי הרשות המקומית מחויבים כלפי הממשלה שאת מדיניותה הם מממשים ואף משמשים כ"קבלן משנה" שלה המחויבים לפעול על פי מדיניותה.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת התהליך

- קושי בהיענות לכלי הביצוע הממשלתיים - מכרזי הקול הקורא לרוב ארוכים ומלאים בפרטים, ניסוחי ההחלטות מסובכים עד כי למשרדים עצמם אין יכולת לעקוב אחר הנאמר והנכתב, ואילו לרשויות אין יכולת לזקק מתוכם את העיקר והדרישות הבסיסיות. הרשויות המקומיות בתורן, אינן מייצרות מראש תפקיד לעובד/ת האמורים לעקוב אחר הקולות הקוראים ולהיענות להם.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת השחקנים

- קושי בהבנת המבנה הארגוני של משרדי ממשלה- הרשויות המקומיות ובפרט נציגיהן האמונים על קשר עם השלטון המרכזי המתחלפים בהתאם למשימה ולהיקף, אינם בקיאים במבנים המשתנים גם הם של משרדי הממשלה. חוסר הכרת ערוצי הפנייה המקובלים לשלטון המרכזי מגיע לעיתים עד כדי פנייה באמצעות תיבת פניות הציבור.
- הסדרה לקויה של פעילות בין רשותית- מדינת ישראל מאופיינת בפערים ניכרים בין יישובים ובין אזורים במדדים חברתיים- כלכליים. פערים אלה מעצימים את השונות הכלכלית בין הרשויות ומאתגרים את הרשויות השכנות למציאת חיים משותפים, ומגבירים דינמיקה של התבצרות והתעלמות.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת השילוב

- היעדר שקיפות והחלטות פוליטיות סקטוריאליות- למרות קביעת מדדים אובייקטיבים לסיווג רשויות (מדד סוציו-אקונומי, מדד חברתי-כלכלי), עדיין רוב הרשויות המקומיות מתנהלות כיום במצב של מידע לקוי וחסר. בעוד שתקציבים ציבוריים בלתי מבוטלים מועברים לרשויות המקומיות, היעדרם של נתונים ושקיפות באשר לאישור ההקצבות ומימושם מונע הבנה מלאה של התמונה וניתוח נכון של הצעדים הנדרשים.

חסמי ניהול התקציב בדיסציפלינת התהליך

- תקצוב נזיל ומבוזר- הרשויות המקומיות מתקשות להתבסס על שיטות תקצוב קבועות. השימוש בתמריצים ומענקי איזון, מעודדים סטגנציה כלכלית ואי-פיתוח, למען היאחזות בתמיכות. בכל הנוגע לתכנון תקציבי ארוך טווח, הרשויות המקומיות מצויות במצב של חוסר ודאות וקושי בתכנון.

חסמי ניהול התקציב בדיסציפלינת השילוב

- קושי במיצוי תקציב- הרשויות המקומיות אינן מוכנות למשיכה מראש של תקציבי מח"ר אשר ברוב המקרים לא צפתה אותם. הקושי במיצוי התקציב מתבטא בשני חסמים מרכזיים- מיצוי תקציבי תב"ר (תקציבים בלתי רגילים ושיטת המאצי"נג הנהוגה).

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת התהליך

- פוליטיזציה של תהליכי העבודה- תהליכי העבודה השגורים והמנהליים בתוך הרשויות הופכים פוליטיים ומתרחקים לעיתים משיקולים נורמטיביים גרידא. בנוסף התרבות הארגונית לפיה ראש רשות יונק לגיטימציה ממפלגה שלטונית במקרים רבים, גוזרת התנהלות פוליטית גם במקומות בהם נדרשים תהליכי עבודה מקצועיים בלבד.

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת השחקנים

- שונות בין רשויות מקומיות- היחסים בין הרשויות השונות כיום חסרים תודעת איחוד ומונחי תודעת התחרות. בשיטת המאצי"נג ניכרת אי ההכרה בשונות בין רשויות: לא קיים בסיס דיפרנציאלי לציפיית המאצי"נג מכל רשות, הדרישה זהה ואינה יחסית ליכולות הכלכליות של כל רשות.
- המניעים האישיים מכריעים את ההתנהלות- התלות במניעים אישיים גדלה משמעותית בגזרות השלטון המקומי. הרשויות מתנהלות בצורה כה נזילה, משתנה ובלתי ניתנת לתכנון, עד כדי היתלות כמעט מוחלטת במשאב היציב היחיד: קשרים ופרסונות.

חסמי יישום בפני החברה האזרחית

חסמי המנגנון בדיסציפלינת התהליך

- היעדר הסדרת ההשתתפות בתהליך גיבוש החלטת מח"ר- החברה האזרחית מסוגלת למהירות תגובה, להפקת מהלכים סבוכים וביצוע איכותי ומותאם. למרות קיומה של הסכמה זו, היא אינה מקבלת ביטוי מובנה בשלבים בהם מתגבשת החלטת מח"ר במסדרונות השלטון המרכזי.
- היעדר שקיפות הדדי בציר שלטון-חברה אזרחית - מחד מקשה על היכרות השלטון המרכזי את העמקת ההיכרות ושיתוף הפעולה, שכן לא ניתן ללמוד על השותפים הפוטנציאליים. מאידך, במקרים בהם כלל השחקנים מבצעים תפקידם על הצד הטוב ביותר, היעדר המידע והשקיפות מייצרים קושי מהותי בהבנת הדרכים לצריכה של שירותי הממשלה לטובת הנאה מיישום ההחלטה.

חסמי המנגנון בדיסציפלינת השילוב

- היחסים הפורמליים אינם תואמים את המציאות- היחסים בין השלטון המרכזי לחברה האזרחית מושתתים על פורמליקה המורכבת ממכרזים, בקרה ופיקוח. מנגנוני שיתוף הפעולה מייצרים שותפות רשמית מידי, עד כדי ניוון השותפות.
- שונות בעבודה מול רשויות מקומיות- האתגר ביחסי העבודה של השלטון המקומי עם השלטון המרכזי עקב השונות הגדולה בין רשויות מקומיות בישראל, מוכפלת בכל הנוגע ל יחסי העבודה עם החברה האזרחית, מרובת הגופים והאג'נדות השונות גם היא.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת התהליך

- מסדי נתונים חלקיים-להיעדר המידע האחיד אודות גופי החברה האזרחית, ובפרט המגזר השלישי, השלכות מרחיקות לכת: קושי בקביעת מדיניות ממשלתית, יחד עם פגיעה ביכולת התכנון של הארגונים עצמם. בנוסף, פגיעה בתהליכי החקיקה וקביעת כללים והוראות, הנעשים ללא תשתית נתונים ראויה.
- חיזוק תשתית הניהול- הרצון לשפר תהליכים ולמנוע מעשים בלתי ראויים גובר, ומתוקף כך גדלות הדרישות והציפיות הציבוריות מהחברה האזרחית. עם זאת, כח האדם אינו מוכשר באופן ייעודי לנושאי ניהול ולא קיימת התייחסות ביתר שאת לצורך בהכשרות בתת נושאים מקצועיים. מלבד החוסר בתשתית מקצועית, חסרה תשתית כלכלית: קיומה של מערכת שכר המסוגלת לתגמל התמחויות ובכך לעודד הרמה המקצועית.
- מניעת התגבשותה של תפיסה משפטית מודרנית- במדינת ישראל לא מתקיים חוק המיועד להתאגדות ארגוני מגזר שלישי (בתוך המטרייה של חברה אזרחית). אך מעבר לרמת החקיקה, חסר נדבך בסיסי ומהותי הרבה יותר ביחסי החברה האזרחית והמדינה: מיעוט פסיקה משפטית בתחום דיני התאגדות של ארגונים ללא כוונות רווח.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת השחקנים

- מקור הלגיטימציה לפעילות מקשה על השותפות- הלגיטימציה לקיומו של שחקן אחד היא ביטול הלגיטימציה של השחקן האחר, זאת בעזרת ההיכרות העמוקה של המגזרים עם החולשות והחוזקות של האחרים. היכולת של כל שחקן להחליף ו"לתקן" את חולשות האחר מייצרת חשדנות ומחשבה כי חלק מפעילות המגזר השותף עוסקת בביטול וצמצומו שלו הוא.
- תחרות בין גופי החברה האזרחית- ריבוי השחקנים השונים בחברה האזרחית מייצר תחרות מובנית ביניהם המסייעת בפירוק והחלשת יכולתה לקבוע מדיניות משותפת. כיום לא מתקיימת הבחנה חוקית בין סוגי הארגונים והסדרת כללי הפעולה הבקרה והפיקוח התואמים לכל סוג.

חסמי כלי הביצוע בדיסציפלינת השילוב

- כדי לקיים שותפות, על השחקנים להבין בדיוק מיהם ומה צרכיהם- חוסר האחידות בכל מגזר בנוגע לזהותו, משימתו, גוזרת קושי אינהרנטי: לשחקנים קשה להגדיר דרישתם בשותפות, על מה נכונים לוותר ומהו גודל המרווח שמוכנים לייצר בכדי לקיים ישות משותפת.

חסמי ניהול התקציב בדיסציפלינת השילוב

- קושי במיצוי התקציב- מנגנון המכרז כיום ממקד את המציעים ביכולת התחרות שלהם, לאו דווקא ביכולתם להעניק שירות איכותי במחיר נתון. למשל, מקרים בהם ארגון יכול להציע הטבה נוספת, אפילו שולית עשויים לזכות את הארגון בזכייה במרכז ובכך לדחוק שחקנים קטנים יותר ללא יכולת להצעת הטבות אך כן לביצוע המשימה על הצד הטוב ביותר. גם נוהל התמיכות מורכב וללא מדדים אובייקטיביים לבחירת גופי התמיכה וזמני הענקתה.

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת השחקנים

- חברה אזרחית מפוזרת- החברה האזרחית כיום מתקשה ביכולת לייצר אמירה אחידה במרבית הנושאים והתחומים הרלוונטיים אליה. בכדי להצליח לקיים שיח ותיאום מתמיד עם הממשלה, יש צורך בגוף המייצג את המגזר השלישי, מגן על מניעיו ושומר על הידברות ישירה.

חסמי התרבות הארגונית בדיסציפלינת השילוב

- קושי בהבנת משחק התפקידים וחדשנות- באופן אוטומטי כמעט מתקיים "משחק" בעל כללים בלתי אפשריים. השלטון המרכזי מצפה מהחברה האזרחית להתנהג כמו ספק, בעוד החברה האזרחית רוצה מצידה לשמש כספק, אך במקביל לשנות מהיסוד את המדיניות.

פתרונות אפשריים

לאורך עבודת האיסוף נחשפנו לאפשרויות רבות וחדשניות: מבנים ארגוניים מומלצים לשיפור יישום, פתרונות שכבר מתקיימים בצורה חלקית או מלאה, ורעיונות לפתרונות.

ברמת המנגנון הצעות לפתרונות כמו עידוד הקמת מינהלת להובלת החלטת מח"ר, או הקמת גוף ידע רב-מגזרי המפתח Best Practices (כללי הפעלה) ליישום החלטות מח"ר. כמו-כן, עם קבלת החלטת מח"ר, מומלץ לחתור למינוי רשמי של האחראים הישירים לביצוע בכל משרד ואת היקף סמכותם. בנוסף, ניתן לחתור לכך שמשרד ראש הממשלה ינהל כתב מינוי רשמי על כל החלטת מח"ר המתקבלת ובו פירוט הסמכויות והתפקידים.

מבחינת כלי הביצוע, הצעות לפתרונות כמו עידוד הכשרות ייעודיות לשימוש בתב"ר, פעילות עם משרדי הממשלה לעידוד השימוש בכלי יישום נגישים יותר, הקמת אתר אינטרנט אשר ירכז את כלל הארגונים ללא מטרת רווח בישראל, שכפול מודל "ועדת התיאום" בתחום הרווחה, מינוף כלים קיימים לאיכון ומעקב אחרי כלי יישום. למשל כלי לאיכון קולות קוראים שגיבשה החברה "ארמה ניתוח מידע בע"מ" והכשרת שדרת הניהול של החברה האזרחית.

בכל הנוגע למימון תקציב, עלו הצעות לפתרונות אפשריים כמו ניסיון הרחבת הפיילוט להעברת בסיס תקציבי גדול יותר למשרדי ממשלה, הרחבת השימוש במערכת תיאום העברת התקציבים budg.net, לייצור אמנת שירות SLA-בהתאם לדרישות החלטת ממשלה אימוץ המלצות ועדת המשילות ושאיפה לרפרטים משותפים בין משרדים באגף התקציבים ככלי ליצירת אמון בין משרדים.⁶

הצעות בתחום התרבות הארגונית נגעו בעיקר להרחבת ההיכרות: יצירת פורום משנים למנכ"לים, שיעסוק בחשיבה הממשלתית, תמיכה במהלכים לחיזוק הקשרים בין ארגוני החברה האזרחית במרכז ובפריפריה וחיזוק פעילות פורום סמנכ"לי התקציבים והאסטרטגיה בישראל.

נוסף להצעות אלו, נחשפנו לרעיונות מבניים כגון צוותי משימה בשירות המדינה: שיטת עבודה מבוססת על ניהול משימתי בצוותים תוך כוונה לרכז מאמץ ולנטרל ניגודי אינטרסים; יחידות יישום: נציגות פעילה של הדרג הנבחר לטובת התאמות תוך כדי ביצוע של החלטת הממשלה.

לסיכום, שלושת המגזרים: מרכזי, מקומי ואזרחי עברו בחלוף השנים תמורות רבות בזהותם ובציפיות מהם, כל אחד לבדו וביחס לשני המגזרים האחרים. באופן גורף ניתן לסמן מגמה של הסרת ביצורים, הטמעת הצורך בשיתוף פעולה, שאיפה לשקיפות ואחריות סינרגטית על החברה הישראלית. בסקירתנו פגשנו נציגים שונים ורבים של מגזרים אלו, יחד עם קריאת חומרים שונים אנו סבורים ובטוחים כי נורמות אלו ילכו ויתפשטו בחלוף הזמן. אנו במכון למנהיגות וממשל רואים כמשימה מרכזית את הפצת חשיבות נורמות אלו לטובת יישום מדיניות מוצלח.

6. קישור להחלטת ממשלה 482: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des482.aspx>

רקע

המשילות הציבורית החדשה

משילות דמוקרטית מוגדרת כמכלול התהליכים הקשורים בשלטון, קבלת החלטות יחסי כח והובלת מדיניות, על ידי הממשלה, השוק, רשתות מדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידים בין לאומיים ונוספים.⁷ את התיאוריות על משילות דמוקרטית ומדיניות ציבורית ניתן לתאר כאבולוציה בת שלושה שלבים. ראשית, רווחה הפרדיגמה של "האדמיניסטרציה הציבורית" – המשילות מתוארת כשליטה אנכית, מלמעלה למטה בה המדינה היא ספקית השירותים הבלעדית. בשנות ה-70 של המאה ה-20 החלה פרדיגמה זו לאבד לגיטימיות, בשל ירידת האפקטיביות שלה ואיבוד הרלוונטיות של מתכנן מרכזי. אחריה עוצבה פרדיגמת "הניהול הציבורי החדש" לפיה מגונו יעילות השוק נרתמים לטובת השירות הציבורי: המגזר העסקי והשלישי הפכו ספקים לגיטימיים של שירות. בשנות ה-90 של המאה ה-20 גם פרדיגמה זו איבדה מכוחה להסברת המציאות, עם ההבנה כי היעילות המדוברת נוגעת בעיקר ליעילות כלכלית במובן מצומצם מאד. פרדיגמת המשילות הציבורית החדשה, New Public Governance, להלן NPG – רואה את תהליך עיצוב ואספקת השירות הציבורי כתהליך שיתוף פעולה המקיף מכלול רחב של שחקנים רלוונטיים שאינם רק סוכנויות ממשלתיות. פרדיגמה זו בנויה על ארבעה יסודות עיקריים: **ראשית קיומו של תהליך מדיניות מכליל** – שיתוף פעולה רחב עם המגזר הפרטי והשלישי. ברשת זו המגזר הציבורי מוגדר כמכוון של "פעולת" רשת המדיניות לעומת התפקיד האוטונומי שלו כמקובל בפרדיגמות הישנות. **מיוצב האזרח**, המשתמש בשירותים במרכז – שיתוף האזרחים ביצירת השירות הציבורי יחד עם הערכת תכלית המדיניות גם באמצעות שביעות רצון מהשירות הציבורי. קיומן של **מערכות יחסים ארוכות טווח** – בין בעלי העניין, המבוססות על שיתופי פעולה עמוקים שאמון בין בעלי העניין עומד במרכזן, במקום מערכות יחסים חוזיות וקצרות טווח. ולבסוף קיומן של **טכנולוגיות מידע מתקדמות בשירות הציבורי** – המשרתות את התנהלות הממשל בהתאם לתנאי פרדיגמת NPG.

פרדיגמה זו טרם הוטמעה כרווחת ומקובלת. הבנתה ותרומה לתהליכי ביצוע מדיניות יביאו להתאמת השירות הציבורי לשינויים החברתיים והטכנולוגיים של המאה ה-21, לשיפור האפקטיביות של שירות הציבורי, ולהחזרת האמון האזרחי בשירות הציבורי. הטמעתה תוביל לשינויים בתכנון האסטרטגיה, במבנה הניהול, בתקצוב ובמשאבי האנוש.⁸

גישה נוספת, המרחיבה את פרדיגמת ה-NPG מתארת את השירות הציבורי כ-HUB מקצועי בעל תודעת שירות ואתוס מכונן, המייצר מדיניות ומאפשר משילות דמוקרטית. פניו של HUB זה פונים אל ציבור האזרחים, ותפקידו הוא שירות טוב ומקצועי לאזרחים יחד עם תכנון אסטרטגי ארוך טווח. מתוך תכנון זה של השירות הציבורי כ-HUB ייגזרו רשתות מדיניות שיזמנו את השחקנים הרלוונטיים לסוגיות מח"ר: קהילת מחקר, תהליכי יצירת מדיניות, החברה האזרחית, השוק הפרטי, תהליכי שיתוף ציבור ויישומה.

בעידן הידע של ימינו המשלב משבר לגיטימציה של הדמוקרטיה, השתנו הנחות היסוד הנוגעות לשירות הציבורי. כך, היום נדרשת יותר מכל פתיחות ללמידה והשתנות יחד עם היכולות לייצר ממשקים משמעותיים, שותפויות וניהול הזדמנויות וסיכונים. בעבר לעומת זאת, ידע, ניסיון וותק היו האמצעים החשובים ביותר בשירות הציבורי.⁹

החברה האזרחית בישראל

בישראל ארגוני החברה האזרחית התקיימו בצורה כזו או אחרת עוד לפני תקופת ייסוד המדינה. בתחילת דרכה הייתה החברה האזרחית למעין קהילה המבוססת בעיקר על עולים או מהגרים אשר ביקשו לשנות את ולהשפיע על אורח חייהם. החברה האזרחית הפכה דומיננטית ביותר כמכוננת שיח ציבורי ומרכזית בקביעת מדיניות בישראל לאחר מלחמת יום כיפור (1973) וברבע האחרון של המאה ה-20 עברה את התמורות הניכרות ביותר.

7. Bevir, What is Governance: A Very Short Introduction.

8. גלעד בארי וגיא אברוצקי, "המשילות הציבורית החדשה סקירת ספרות", גוינט, אלכא המכון למנהיגות וממשל, 2014.

9. גייל תלשיר ורון צור, "משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה", בתוך: השירות הציבורי מחשב מסלול מחדש, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

שינוי המדיניות הכלכליות בישראל לכדי מדיניות הפרטה, עורר צורך מהותי של התערבות גופי החברה האזרחית. בנוסף כונן חוק העמותות בשנת 1980, אשר יצר התנתקות החברה האזרחית מהקשרים פוליטיים. מהלכים אלו הובילו לעצמאות של החברה האזרחית והתעוררותה: בשנת 1985 נרשמו בישראל כ-1000 עמותות ואילו ב-1994, יותר מ-2000. מאז הקצב הרב-שנתי הממוצע עומד על 1500 עמותות חדשות לשנה, כאשר בשנת 2012 היו רשומות כ-35,000 עמותות בישראל.¹⁰

בכל הנוגע לשאלת ההתקשרות בין החברה האזרחית לממשלה, מתקיימים פערים בין המסר הגלוי לסמוי. ריבוי גופי החברה האזרחית העוסקים באותה האג'נדה, ויכולתו המוגבלות של השלטון המקומי להיענות לכל הגופים האלו, מייצר תחרות בין שחקני החברה האזרחית על משאביה המוגבלים של הממשלה. מכך, נוצר מניע נוסף לארגוני החברה האזרחית: להיות הארגון הרלוונטי ביותר עבור השלטון המרכזי. למעשה לחברה האזרחית מניעים שונים לשותפות עם השלטון המרכזי בישראל, אשר במידה אינם תואמים למניע הגלוי שלה: טובת הכלל. מצב שכזה מייצר פערים סביב שאלת ההתקשרות עם הממשלה. בעוד שמניע "טובת הכלל" של החברה האזרחית יניב התקשרות סביב אפקטיביות ויעדים חברתיים, מניע אישי ל"רלוונטיות" יניב התקשרות סביב תשומות: החברה האזרחית תתמקד בתשומות שעליה להשקיע בשותפות כך שתהיה רלוונטית לשלטון המרכזי, ולא תתמקד רק בהתקשרות אפקטיבית לטובת הכלל.

בכל הנוגע לקביעת מדיניות, בישראל מתקיימת התפיסה לפיה שחקנים המשתתפים בפעילות החברתית-כלכלית יכולים וצריכים לקחת חלק בכינון מהלכי החברה. במציאות כיום, בה מתאפשרת כניסתם של גופים שאינם חלק מהמערך המרכזי אל תחומי עיצוב המדיניות, מקבלים ארגוני המגזר האזרחי משקל חדש אל מול כלל המגזרים (מרכזי, מקומי, עסקי). עם זאת, השינויים וההתפתחויות שחלו בחברה האזרחית עד ימינו מייצרים סוגיות אשר טרם הוגדרו ביחסי הממשל והחברה האזרחית, מצב המקשה על מיסוד היחסים והתחדשותם. למשל היעדר מדיניות ממשלתית מוצהרת בנושא, חוסר בהגדרת ציפיות הממשלה ואי-הצהרה על מידת הנכונות לסיוע ולשיתוף פעולה.¹¹ היחסים בין החברה האזרחית לממשלה נבחנו עד היום בעזרת כמה צעדים לאומיים: ועדת גל-נור (2003), דו"חות מבקר המדינה, הועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור (2004), תחילת שיח מהותי בין הממשלה לחברה אזרחית (2006) והחלטת ממשלה מספר 3190 (2008) המגדירה את מדיניות הממשלה כלפי המגזר האזרחי ומגמתה לייצור שיח תלת-מגזרי. בעקבות החלטה זו פורסם מסמך המדיניות: "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והמגזר העסקי".¹² מדינת ישראל כאמור מצויה בפני אתגרים חברתיים רבים ושיח תלת מגזרי תוסס, תוך תחילת הבנת יכולותיהם המשמעותיות של ארגוני החברה האזרחית לתרום לטיפול בסוגיות חברתיות מורכבות ולהשפיע על קבלת ההחלטות.¹³

השלטון המקומי בישראל

השלטון המקומי בישראל גם הוא עבר שלושה דורות התפתחות: הדור הראשון- שלטון מקומי כאוטונומי יחסית, אשר פעל בתקופת טרום המדינה. הדור השני, התפתח בתקופה שבין ראשית המדינה ועד סוף שנות ה-70, הוא שלטון מקומי בעל מעמד נחות וסביל ביחס לשלטון המרכזי, מעין נתין של השלטון המרכזי. הדור השלישי של השלטון המקומי, התהווה בעשרים השנים האחרונות והגיע למיצוי בסוף שנות ה-90. דור זה של השלטון המקומי מגלם בתוכו סתירות פנימיות, ההולכות ומתעצמות עם חלוף הזמן. סתירות אלו נוגעות למשל לאמונה כי השלטון המקומי יכול לקחת על עצמו משימות ללא גבול, אך בפועל התברר שאפשרויותיו מוגבלות, הן בשל סיבות חיצוניות (תקציב, לגיטימיות מינהלית מוגבלת מצד השלטון המרכזי) והן מסיבות פנימיות (יכולת ניהולית מוגבלת, פוליטיזציה של החלטות מקצועיות).

סתירות פנימיות נוספות נוצרות למשל עקב האמונה כי יזמה ברמה מקומית יכולה להוות תחליף לפעולה בין-שלטונית מתואמת, אך למעשה ללא יכולת לממש יוזמה שכזו. כך גם האמונה הסותרת באוטוריטה רשותית, לפיה כל רשות יכולה וצריכה לעמוד בפני עצמה. ישנן תמורות נוספות שחלו בשלטון ובחברה הישראלית המשפיעות ישירות על השלטון המקומי: אימוץ תפיסה מצמצמת לגבי תפקיד השלטון המקומי על ידי משרד האוצר והפנים (1981), קווי יסוד ממשלתיים לשלטון המקומי, במקביל לרצון שאר משרדי הממשלה להעביר משימות לשלטון המקומי (1985), חוק יסודות התקציב המגדיר אחריות השלטון המקומי). כל אלו יחד עשויים להוביל להתפתחות של "דור רביעי" של הרשויות המקומיות

10. בני גדרון, ניסן לימור, אסתר זיכלינסקי, "ממגזר שלישי למגזר אזרחי- לשאלת הזהות הקולקטיבית של ארגוני המגזר, האזרחי נייר עמדה", מכון ון ליר, 2015.

11. ניסן לימור, "חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני מגזר השלישי בישראל", ארגון מנהיגות אזרחית, 2008.

12. ש.ם.

13. בני גדרון, ניסן לימור, אסתר זיכלינסקי, "ממגזר שלישי למגזר אזרחי- לשאלת הזהות הקולקטיבית של ארגוני המגזר, האזרחי נייר עמדה".

בישראל: שלטון מקומי מוסדר ורגולטורי, ביטול מעמד מונופוליסטי של השלטון המרכזי, שקיפות ציבורית, דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות והתמחות לפי מדרגי אחריות וסמכות.¹⁴

יישום החלטות מח"ר - שלוש דיסציפלינות הסתכלות: תהליך, שחקנים או שילוב

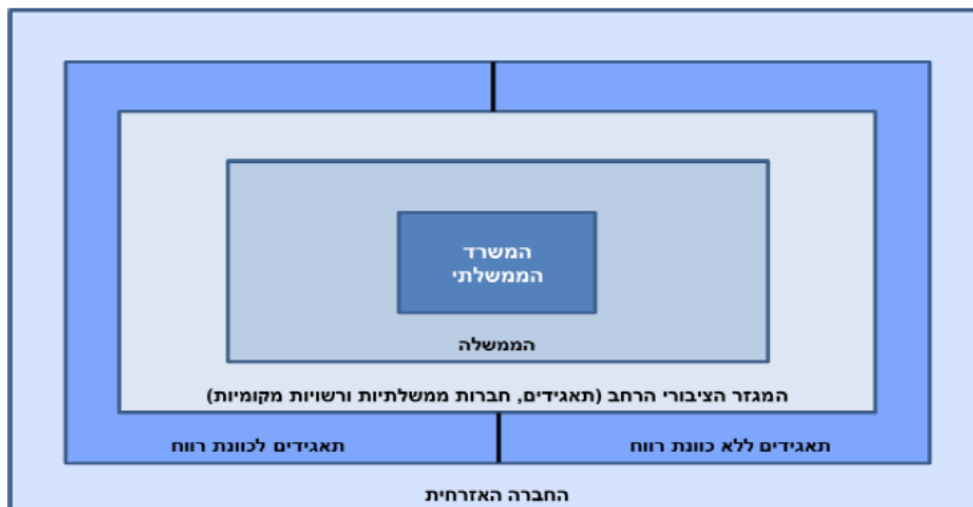
לזווית הניתוח של תחום יישום החלטות מח"ר יש חשיבות גדולה והשפעה על האופן בו נוכל להבין את המציאות והפתרונות הקיימים. למעשה "המשקפיים" דרכם נתבונן במציאות- כאלו המסתכלים על התהליך, על השחקנים או על השילוב ביניהם- הם שיעצבו את תפיסת עולמנו והאופן בו נגדיר את הבעיה, את המצב הרצוי ואת הדרך להגיע לשם.

יישום החלטות מח"ר מזווית התהליך- דיסציפלינת ההסתכלות על התהליך לוקחת בחשבון את השלבים השונים המרכיבים החלטת מח"ר. מנקודת מבט שכזו חשוב לבחון את סדר הפעולות, כיצד נראה התהליך השלם וחלוקת האחריות בין השחקנים עד לשלב קבלת ההחלטה ולאחריו. בחינה שכזו את התחום מדגישה את השאלות בנוגע לשחקנים המשתתפים בכל שלב, מהי מטריצת שילובם האופטימלית בכל שלב וכיצד מתקבלת החלטה השואפת לאובייקטיביות. במצב האופטימלי ישנה חשיבות מהותית לשיתוף פעולה, פתיחות ללמידה והשתנות כך שמירב השחקנים ישולבו עוד בשלבי היוזמה למהלך, תכנון השותפות והשינוי.¹⁵



מדריך השיתוף הממשלתי, ע. 43.

יישום החלטות מח"ר מזווית השחקנים- דיסציפלינת הסתכלות על השחקנים מדגישה את החשיבות בבחינת הדינמיקה בין השחקנים בתהליך, תפקידו של כל שחקן ותרומתו לתהליך. השונות בין התפקידים, התרומות או בכלל ההשתתפות של כל שחקן בתהליך מלמדת הרבה על אתגרי יישום החלטות מח"ר. נקודת מבט זו מזכירה כי הממשלה אינה פועלת בוואקום וכי סביבת עבודתה כוללת מרחב של גופים נוספים המושפעים מפעולות המשרדים ולכן אף עשויים להשפיע.



מדריך השיתוף הממשלתי, ע. 8.

14. נחום בן אליא, "הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל".

15. המכון אלכא למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה".

יישום החלטות מח"ר מזווית משולבת- ניתן להסתכל על החסמים ביישום החלטות הממשלה דרך תפיסה המשלבת את תהליך קבלת ההחלטה יחד עם שילוב כלל השחקנים בשדה. תפיסה משולבת שכזו עשויה לעזור לייצר הבנה מהותית לגבי חשיבות שיתוף הפעולה וחיזוק המשילות בעזרת עיצוב השירות הציבורי כ- HUB מקצועי בעל תודעת שירות ואתוס מכונן:

תוצאות	תפוקות	התארגנות	קבלת ההחלטה	תכנון השינוי	תכנון השותפות	יזומה למהלך
	משרדי הממשלה השלטון המקומי החברה האזרחית המגזר העסקי		קבלת ההחלטה	משרדי הממשלה השלטון המקומי החברה האזרחית		

מבוסס על מדריך השיתוף הממשלתי, ע. 43.

מטריצת חסמים: שלוש דיסציפלינות תיאורטיות וארבעה תחומי רוחב

בחינה מעמיקה של חסמי היישום שנמצאו בתהליך, לימדה אותנו כי למעשה אפשר למסגר את כלל החסמים סביב ארבעה תחומי רוחב. תחומים אלו הם מעבר לחלוקה המגזרית ומייצגים בעיה רוחבית עמוקה ומשותפת ביישום החלטות מח"ר. כל תחום רוחב כזה ניתן לחלוקה לפי דיסציפלינות השחקנים, התהליך או השילוב ביניהם. חלוקה זו מלמדת אותנו רבות על חסמים ביישום החלטות מח"ר. ראשית, על הדמיון בחסמים עמם מתמודד כל מגזר ועל האפשרות לטיפול רוחבי. שנית, על הפרדיגמה המארגנת את כלל התנהלות יישום החלטות מח"ר: טיפול בחסמים הקשורים לתהליך בלבד, לשחקנים בלבד, או לשילוב ביניהם. להלן ריכוז מטריצת החסמים, בהמשך הרחבה על אחד מהם.

חסמים	דיסציפלינות התהליך	דיסציפלינות השחקנים	דיסציפלינות השילוב
1. מנגנון	<ul style="list-style-type: none"> קושי בתכנון בעל אוריינטציה יישומית היעדר אחידות בין דו"חות הועדות הציבוריות בעיית סוכן אחראי 	<ul style="list-style-type: none"> מנדט חופף על לקוחות הקצה: מבנה משרדי אנכי, פעילות שוטפת בין משרדית רוחבית המניעים האישיים מכריעים את צורת ההתנהלות 	<ul style="list-style-type: none"> היעדר סמכות ומנגנון להכרעת מחלוקות היעדר במנגנון תיעודף משימות משרדי הממשלה פערי התנהלות בין מטה למחוז במשרדי הממשלה
2. כלי הביצוע	<ul style="list-style-type: none"> פער בין אחריות לסמכות על כלים מהותיים: תקציב, הון אנושי, סמכות חוקתית היעדר מנגנון מעקב ובקרה אפקטיבי קשיחות התהליך: קושי בשינוי תכניות תוך כדי ביצוע 	<ul style="list-style-type: none"> קושי בהתאמת כח האדם למשימה חוסר פניות של בעלי תפקידי המפתח 	<ul style="list-style-type: none"> כלי ביצוע שונים של מחוז לעומת מטה במשרד ממשלתי
3. ניהול התקציב	<ul style="list-style-type: none"> תכנון התקציב אינו בידי משרדי הממשלה קושי בתכנון תקציבי מראש 	<ul style="list-style-type: none"> העברת תקציב בין משרדים כחסם מרכזי פערי סמכות תקציבית בין משרד האוצר למשרדי הממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> עודפי תקציב מחויבים מגבילים גמישות התקציב של משרדי ממשלה
4. תרבות ארגונית	<ul style="list-style-type: none"> חוסר יציבות ודפוס פעולה לטווח קצר 	<ul style="list-style-type: none"> אתוס השלטון המרכזי מקבע סטגנציה 	<ul style="list-style-type: none"> התעלמות מגיוון תרבות ארגונית המוצא

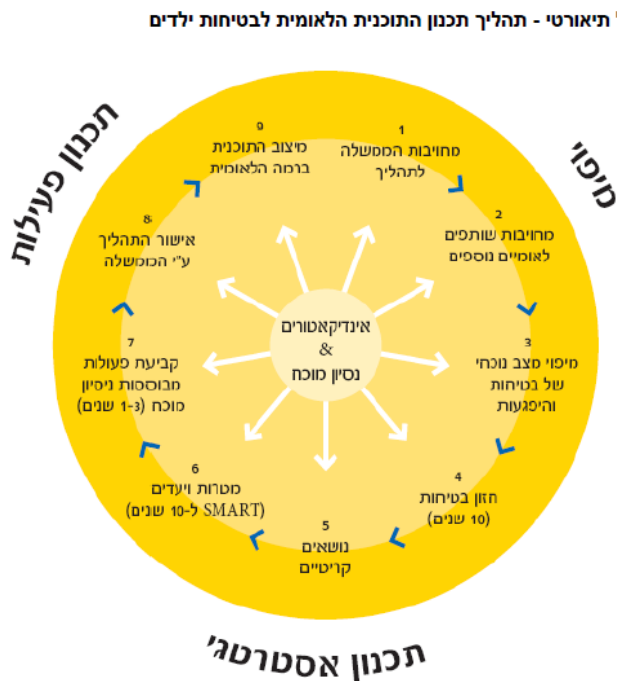
על מעורבות ביישום משימות חברתיות, עתירות תקציב ורב-מגזריות: מח"ר

דיסציפלינת השילוב	דיסציפלינת השחקנים	דיסציפלינת התהליך	חסמים				
<ul style="list-style-type: none"> השלטון המקומי כ"יד הארוכה" של השלטון המרכזי 	<ul style="list-style-type: none"> ביזור בין השלטון המרכזי למקומי חוסר איזון בין מקבלי ההחלטות: שלטון מרכזי זמני, שלטון מקומי קבוע 	<ul style="list-style-type: none"> היעדר הסדרת ההשתתפות בתהליך גיבוש החלטת מח"ר 	1. מנגנון	שלטון מקומי			
			<ul style="list-style-type: none"> היעדר שקיפות והחלטות פוליטיות סקטוריאליות 		<ul style="list-style-type: none"> קושי בהבנת המבנה הארגוני של משרדי הממשלה הסדרה לקויה של פעילות בין רשותית 	<ul style="list-style-type: none"> קושי בהיענות לכלי הביצוע הממשלתיים 	2. כלי הביצוע
			<ul style="list-style-type: none"> קושי במיצוי תקציב 			<ul style="list-style-type: none"> תקצוב נזיל ומבוזר 	3. ניהול התקציב
					<ul style="list-style-type: none"> שונות בין רשויות מקומיות המניעים האישיים מכריעים את צורת ההתנהלות 	<ul style="list-style-type: none"> פוליטיזציה של תהליכי עבודה 	4. תרבות ארגונית
<ul style="list-style-type: none"> היחסים הפורמליים אינם תואמים את המציאות שונות בעבודה מול רשויות מקומיות 	<ul style="list-style-type: none"> מקור הלגיטימציה לפעילות מקשה על השותפות תחרות בין גופי החברה האזרחית 	<ul style="list-style-type: none"> היעדר הסדרת ההשתתפות בתהליך גיבוש החלטת מח"ר היעדר שקיפות הדדי בציר שלטון מרכזי-חברה אזרחית 	1 מנגנון	חברה אזרחית			
			<ul style="list-style-type: none"> כדי לקיים שותפות, על השחקנים להבין בדיוק מיהם ומה צרכיהם 		<ul style="list-style-type: none"> מסדי נתונים חלקיים צורך בחיזוק תשתיות הניהול מניעת התגבשותה של תפיסה משפטית מודרנית 	2. כלי ביצוע	
			<ul style="list-style-type: none"> קושי במיצוי תקציב 				3. ניהול התקציב
			<ul style="list-style-type: none"> קושי בהבנת משחק התפקידים וחשדנות 		<ul style="list-style-type: none"> חברה אזרחית מפוזרת 		4. תרבות ארגונית

שער ראשון - חסמי יישום מח"ר בקרב השלטון המרכזי

1. חסמים במנגנון

דיסציפלינת התהליך



מדריך השיתוף הממשלתי, ע. 54.

קושי בתכנון בעל אוריינטציה יישומית- בכדי שהחלטת מח"ר תהיה מוכוונת יישום, נחוצה הגדרה של חמישה מרכיבים בסיסיים כבר בשלב התכנון: (1) הגורם האחראי (2) מנגנון הביצוע (3) לוחות זמנים מוגדרים (4) תקציב ידוע ומסומן (5) בקרה ומעקב.¹⁶ מעטות החלטות מח"ר בהן אכן ניתנת התייחסות מוגדרת לחמשת אלמנטים אלו, ואילו במקרים שכן, ניכרת הצלחת יישום ושינוי מהותי. כך למשל, החלטה מספר 4289: "התכנית הרב שנתית לקידום בטיחות ילדים" משמשת דוגמה לתהליך תכנון הנותן מענה למרבית אלמנטים הללו.¹⁷ ניתן לראות כי בתכנון התהליך הושם דגש מהותי על מיפוי הנושאים הקריטיים לקבלת ההחלטה, תכנון מפורט של הפעילות והגדרת יעדים מדידים לפיקוח ובקרה.

היעדר אחידות בין דו"חות הועדות הציבוריות- הועדות הציבוריות בישראל כיום מהוות חלק בלתי נפרד בתהליך קבלת החלטות מח"ר. המלצותיהן מהוות בסיס להחלטות חשובות, אולם כיום לא קיימת הסדרה בנושא. מובן שקשה יהיה להגדיר תבנית דו"ח אחידה

עקב השונות הגדולה בין המקרים, אולם ניתן להגדיר מנעד של סוגי הדו"ח האפשריים, הכוללים הגדרה של מבני ההמלצות הרצויים, אופן ההתייחסות לתקציב, למבני היישום הנדרשים וכדומה. במצב הנוכחי של היעדר אלו, השונות הגדולה בין מבני דו"חות הועדות השונים, גוזרות בצורה ישירה שונות גדולה ומהותית בין מבני החלטות הממשלה המתקבלות בעקבותיהם, ולפיכך שונות וקושי ביישום.¹⁸

בעיית סוכן-אחראי- השלטון המרכזי במדינת ישראל בדומה למדינות דמוקרטיות נוספות, מושתת על דואליות אינהרנטית בין צד פוליטי לצד מנהלי. בעצם הגדרתו, הדרג הפוליטי ניזון ממניע צבירה כח אלקטורלי ולכן שואף לעיתים להשגת מקסימום תפוקות במינימום עלויות בתזמון פוליטי. לעומתו הגופים המנהליים מעצם היותם קבועים הם בעלי מטרות שונות; אלו מבקשים להטות את הכף לכיוונם כדי לקדם המטרות המדיניות שלהם ולמקסם את התקציב.¹⁹ מתח מובנה זה מייצר עיכובים מהותיים ביישום החלטות מח"ר, וודאי בקביעתם. קושי זה מחריף בהינתן אווירה פוליטית לא יציבה, ואיום ממשי למשילות הפוליטית. במציאות שכזו הדרג הפוליטי עשוי להתנהל לפי תפיסת "זמן שאול" ולקדם מדיניות ללא תיאום עם הדרג הפקידותי הקבוע יחסית, תוך חוסר משילות והתנגשויות עמו.²⁰ באווירה פוליטית המאיימת על משילות, כמו במדינת ישראל של ימינו, מתקיימים מצבים רבים של א-סימטריה במידע בין "האחראי"-השר לבין "הסוכן"- הפקידות.

16. נציג/ת החברה האזרחית.

17. המכון אלכא למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה".

18. תומר לוטן, "הציבור יודע עם מי פיהק במליאה אבל אין לו מושג אם מאות החלטות הממשלה מבוצעות בשטח", מתוך אתר The Marker, 2015.

<http://www.themarker.com/markerweek/1.2729462>

19. מורין חיו-חמו ומעוז רוזנטל, "הקמת יחידות מטרה ליישום מדיניות: מחקר מדיניות והמלצות במבט אנליטי משווה", המרכז להעצמת האזרח, 2015, ע. 5.

20. נציג/ת החברה האזרחית.

1.2 דיסציפלינת השחקנים

מנדט חופף על לקוחות הקצה: מבנה משרדי אנכי, פעילות שוטפת בין משרדית רוחבית- ממשלת ישראל מורכבת מ-26 משרדי ממשלה המחולקים לפי תחומים אנכיים (חינוך, רווחה, הגנת הסביבה וכו'). יסודה של חלוקה זו הוא במענה לצורך הישיר של טיפול מלא וכולל בכל תחום במדינה. עם זאת, במציאות בישראל כיום, כמעט כל תחום רחב נדרש לעבודה מקבילה מול תחומים נוספים. העבודה הבין-משרדית, הופכת היא עיקר הפעילות השוטפת והטיפול האנכי בתחום הופך משני לה. יישום החלטת מח"ר מערב במוצא בצורה ישירה בין חמישה לשבעה משרדי ממשלה.²¹ המבנה האנכי כיום מייצר קושי לטיפול במשימות מורכבות, שכן כל עבודת רחב היא למעשה מעבר להגדרת התפקיד המקורית.²² הסידור האנכי מייצר אתגר אינהרנטי בכמה רמות: המבנה הארגוני, סעיפי התקציב ואף תכניות העבודה של כל משרד ממשלתי. יותר מכל, חוסר ההתאמה של המבנה האנכי מייצר פוטנציאל לבעייתיות פרסונלית שהרי אין תפקידים ייעודיים המוגדרים לטיפול בהחלטות רוחביות. ריבוי העובדים על החלטה ותחלופת האדם בין ההחלטות מביא למצב בו אלו לא מכירים את אלו.²³ למרות שלא מתקיימת התאמה פורמלית של המנגנון למציאות, מנסה המערכת השלטונית התגבר על אתגר זה בכלים הקיימים. כך למשל, משרדי ממשלה "משריינים" מראש עודפי תקציב בכדי להבטיח יישום ביום בו תתקבל החלטת מח"ר הדורשת מעורבות בין-משרדית.²⁴

המניעים האישיים מכריעים את צורת ההתנהלות - חלק בלתי נפרד בחסמי יישום החלטות מח"ר נוגע לפרסונות ודינמיקה בין פרטים. החל בפעילות בין פקידי המשרדים הממשלתיים כפי שתואר לעיל ועד השונות הגדולה בין נציגי החברה האזרחית והשלטון המקומי. במצבים בהם לרוב קיימים מניעים ארגוניים בודדים וזהים (קידום בטיחות ילדים, אסדרת הטיפול באוכלוסיית האנשים עם אוטיזם וכו'), יתקיימו בהכרח מניעים אישיים ומגזריים רבים ושונים. היעדר מנגנון חוקי להכרעה במחלוקות המניעים (הרחבה בהמשך), מביא למצב דה-פקטו בו ההכרעה תלויה במידת הסמכות הכריזמטית של הפרטים בתהליך.²⁵

מקס וובר מגדיר סמכות כריזמטית כפירוש סובייקטיבי שהוא מעבר לשלטון השגרה והחולין. סמכות זו אינה מכירה בכוח מתוקף החוק או בעלות על רכוש. הבסיס היחיד ללגיטימציה במקרה כזה הוא כריזמה אישית- תכונות כריזמטיות של אדם לפיהן הוא נבדל מאחרים, ומתייחסים אליו כמי שניחן בכוחות יוצאים מן הכלל. בכדי לייצר מערכת של תיאום מחייב לפי וובר, נדרשת אמונה בלגיטימיות בין הגורמים, המגיעה מעצם הכריזמה האישית של פרט במערכת.²⁶ הסמכות הכריזמטית היא המניע העיקרי לקידום והכרעת ההתנגשות האישית והארגונית ביישום החלטות מח"ר בישראל. זו בנויה על היכרות אישית, הנכונות לבצע ולהעניק סמכות מרצון לגוף אחר. בכתיבת הדו"ח לאסדרת הטיפול באוכלוסיית אנשים הלוקים באוטיזם, השתתפו חמישה משרדי ממשלה שונים (רוח"מ, רווחה, חינוך, אוצר, בריאות). הסמכות לניהול הצוות הבין-משרדי והכרעה בין מחלוקות, ניתנה למשרד הרווחה בצורה וולונטרית ובהסכמת המשתתפים השונים. גם קידום הנושא בתוך המשרדים עצמם מעבר לפעילות הצוות הבין משרדי, היה תלוי בעיקר ברצון האישי של המשתתפים, ועל הקשרים האישיים מול משרדי הממשלה.

כתיבת הדו"ח לאסדרת הטיפול באוכלוסיית האנשים עם אוטיזם יכולה ללמד על היבט נוסף של התנגשות מניעים, הפעם בין שחקני החברה האזרחית. כך, עקב ריבוי שחקנים רק חלק מארגוני האוטיסטים (אלו המייצגים את אוכלוסיית קצה הרצף) היו מיוצגים בוועדה. למולם הארגונים אשר לא שותפו בקבלת ההחלטה התנגדו להמלצות שניתנו, הפוגעות לדבריהם בקהלי היעד האחרים.

הדו"ח לא יושם בסופו של דבר, עקב חילוף מנכ"לי המשרד, דוגמה נוספת המחדדת את התלות האישית, גם בהקשרי יישום דו"ח עליו נתקבלה הסכמה ממשלתית.

21. המכון אלכא למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה". כך למשל יישום החלטת הממשלה "התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון"- דרשה שיתוף בין ארבעה משרדי ממשלה, יישום החלטת הממשלה "התכנית הלאומית לפיתוח בנגב"- דרשה 10 משרדי ממשלה שותפים והחלטת "תכנית חומש לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה", חמישה משרדי ממשלה.

22. נציג/ת החברה האזרחית.

23. נציג/ת החברה האזרחית.

24. נציג/ת החברה האזרחית.

25. נציג/ת השלטון המרכזי.

26. וובר, מכס, "הטיפוסים של סמכות ותיאום מחייב", מתוך איזנשטדט שמואל נח, גוטמן עמנואל, עצמון יעל (עורכים), מדינה וחברה: סוגיות בסוציולוגיה פוליטית (תל אביב: עם עובד), 1984, ע' 49-34.

1.3 דיסציפלינת השילוב

היעדר סמכות ומנגנון להכרעת מחלוקות - דו"ח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (ועדת קוצ'יק, 2012) מחדד את הבעייתיות בהגדרתו החוקית של משרד ראש הממשלה כגוף מטה בממשלה ולא כבעל סמכות הכרעה בין המשרדים השונים, ראש הממשלה ומשרדו מוגדרים כ"ראשונים בין שווים"²⁷. מעצם הגדרה זו, לא קיים בשלטון גוף כלשהו בעל סמכות חוקית או מנהלית להכרעה בסוגיות בין משרדיות וכפועל יוצא מכך מתקיימים מצבי אי-מוצא. אלו מתרחשים בעיקר בהחלטות מח"ר, המחייבות שותפות בין-משרדית סביב חלוקת תפקידים ואחריות של כל משרד, קביעה משותפת של מבנה ההמלצות הנדרש, חלוקת תקציב, היעדר קונצנזוס נושאי ועוד. קושי אינהרנטי זה מייצר בהרבה מקרים עיכוב תהליכים חיוניים, אפילו במקרים בהם היישום כבר החל ונדרש להתאמות תוך כדי ביצוע: חבר הצוות הבין-משרדי לרוב יציף המחלוקת למשרדו וימתין לתגובת הממונים המשרדיים לטובת מציאת פתרון.²⁸ כך למשל, אם החלטת מח"ר מסוימת אשר כבר מבוצעת, מיועדת לתמיכה במספר מוגדר של משתתפים אך מפעילי התכנית לא מצליחים להגיע למספר המוטבים שנקבע, קשה עד בלתי אפשרי יהיה להוציא לפועל את התכנית עקב חוסר יכולת להכריע בסוגיה והידרשות להחלטה בין-משרדית.²⁹

היעדר סמכות לתעדוף משימות משרדי הממשלה - אישור החלטת מח"ר כולל מינוי משרד מרכזי אחד (לרוב וולונטרי) המנהל את התכנית ומלווה אותה בשלבי הניסוח, היישום והבקרה.³⁰ הצוות הבין-משרדי כולו מורכב מנציגים אשר מונו מטעם משרדי הממשלה ואחראים להשתתפות בתהליך קבלת ויישום ההחלטה. בהרבה מקרים, השתתפות ובפרט אקטיבית של נציגי המשרדים, תלויה בפניותם ותעדוף משימותיהם, כמו גם ביכולותיהם לגייס את המשרד הממשלתי כולו לטובת המהלך. למשרד המנהל את פעילות הצוות הבין-משרדי אין סמכות לתעדף את משימות נציגי המשרדים השונים או את מידת הירתמות משרדי הממשלה, ויכולתו לקידום היישום מוגבלת. המשרד המנהל את פעילות הצוות הבין-משרדי נדרש לתהליך ארוך של גישור ופישור בין כלל המשרדי.³¹ בפועל, דינה של כל החלטת מח"ר תלוי בשאלה עד כמה פנויים נציגי המשרדים לביצועה.³²

פערי התנהלות בין מטה למחוז במשרדי הממשלה - המבנה הארגוני של משרדי הממשלה בישראל אינו אחיד, חלק מהמשרדים בעלי מחוזות מתוך מטרה להתאמת ההחלטות והפעילות לאיזורים השונים בישראל, על-ידי קשר ישיר עם הרשויות המקומיות. במיוחד בכל הנוגע ליישום החלטות מח"ר, התיאום מול הרשויות ועובדת קיומו של המחוז הממשלתי כעוגן מקשר, מיעלים את היישום ואת תיאום הציפיות בין השלטון המרכזי למקומי. במשרדי ממשלה בהם ישנם מחוזות מעורבים בקבלת ההחלטות, אלו יהיו ברוב הפעמים רלוונטיות ומותאמות לרשויות המקומיות המשתנות. במשרדים בהם אין מחוזות כלל או שהמחוזות אינם מעורבים בקבלת ההחלטות, הפער בין המטה לקהל היעד (רשות מקומית, אזרחים) כה גדול, עד כדי חוסר היכרות מוחלט ברשות המקומית את השינויים שמטרתם להיטיב עמה. מחד, הרשויות המקומיות אינן מגדירות תקן האחראי על קשר עם משרדי הממשלה. מאידך, משרדי ממשלה ללא מחוז אינם ממנים בעל תפקיד ייעודי לקשר עם הרשות ובכך נוצר נתק ביישום החלטות מח"ר.³³

2. חסמים בכלי הביצוע

2.1 דיסציפלינת התהליך

פער בין אחריות לסמכות על כלים מהותיים: תקציב, הון אנושי, סמכות חוקית/ מנהלית - נוסף לחלוקת הייעוד והסמכויות בין הדרג הפוליטי למנהלי כפי שתוארה לעיל, מתקיים מתח סמכויות אינהרנטי נוסף בנוגע לסמכות בקביעת תקציבים, הון אנושי וסמכות מנהלית ביישום החלטת מח"ר. הן הדרג הפוליטי והן המנהלי אמונים כמקשה משותפת על קביעת מדיניות ויישום החלטת מח"ר. הם בעלי האחריות לתכנון החלטה, על חמשת האלמנטים החשובים שצוינו לעיל ולביצוע תוך התחשבות מלאה בשטח. אך עומד בפניהם קושי מבני מהותי: הם אינם בעלי סמכות בכל הנוגע לתקציב, הון אנושי וסמכות חוקית של ביצוע ההחלטה. על שלושת מרכיבים אלו אמונים גופי מטה מרכזיים האחוזים בשלושת מקורות

27. דוח "ועדת המשילות", ע' 5. דוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, 2012.

28. נציג/ת מחקר.

29. נציג/ת החברה האזרחית.

30. המכון אלכא למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי - מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה".

31. נציג/ת השלטון המרכזי.

32. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במיצוי החלטות ממשלה", המשרד לפיתוח הנגב והגליל, 2015, <http://goo.gl/f2GXMO>.

33. נציג/ת השלטון המקומי.

הסמכות: החשב הכללי והממונה על התקציבים - בעל הסמכות לניהול תקציב המדינה, נציבות שירות המדינה - בעלת הסמכות לניהול כח האדם ומערך הייעוץ המשפטי - בעל הסמכות לפרשנות החוק.³⁴ בעוד שחלוקה כזו של שלושת הסמכויות החשובות ביותר לשלושה גופים מקצועיים היא פעולה נדרשת ונורמטיבית לטובת שמירה על יסודות הדמוקרטיה, בפועל חלוקה זו מייצרת מנגנון ביורוקרטי כה סבוך, עד כדי קושי אמיתי ליישום הדמוקרטיה.

היעדר מנגנון מעקב ובקרה אפקטיבי - בישראל מתקיימים תהליכי מעקב ובקרה של משרדי הממשלה. אלו נדרשים לתכנית עבודה שנתית המורכבת מיעדים ריאליים, ונמדדים על-ידי משרד ראש הממשלה לפיהם. עם זאת, המדדים לפיהם פועלים משרדי הממשלה וודאי החלטות מח"ר, אינם מחויבים במסגרת אחידה ונקבעים בהתאם להחלטת כל משרד ממשלתי.³⁵ נוסף למסגרת שמייצר משרד ראש הממשלה, לעיתים נקבעת סמכות נוספת למעקב ובקרה של החלטת מח"ר. לרוב ככל שהחלטת המח"ר חשובה יותר והצורך בתמיכה ציבורית רחב יותר, הדרג האחראי לבקרה יהיה בכיר יותר (עד לדרג הפוליטי). אך דווקא עם העלאת הדרג האחראי לבקרה, מתגמד הסיכוי לבקרה איכותית ועמוקה, והתאמות יישום נדרשות. כך, בהחלטה 2017 לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה שהתקבלה מיד אחרי מבצע "צוק איתן", נקבע כי אחריות הבקרה בידי השרים הרלוונטיים ואילו מעשית, צומצמה היכולת לבקרה איכותית.³⁶

קשיחות התהליך: קושי בשינוי תכניות תוך כדי ביצוע - עבור כל החלטת מח"ר אשר נמצאת בתהליכי יישום, נדרשת גמישות והתאמה אד-הוק. לרוב, הוראות ליישום החלטת מח"ר אינן לוקחות בחשבון שינויי תנאים ותובנות שעולות מהתהליך כשהוא בביצוע. קיים קושי אובייקטיבי להעניק מראש כלים לאחראים על היישום בכדי להתאים את ההחלטה למציאות. גם תהליכי הבקרה והמדידה הקיימים, לא מאפשרים התאמת ההחלטה למציאות.³⁷ הכלים הקיימים כיום לרשות האחראים על יישום ההחלטות הם נהלים, הוראות, חוזרי מנכ"ל וכלים נוספים אשר ואינם מאפשרים התאמה וגמישות. כך למשל בהחלטת ממשלה 2025 החותרת לחיזוק הצמיחה במשק באמצעות הטמעת כלים טכנולוגיים: התקבלה החלטה על מתן סיוע לבעלי עסקים קטנים ובינוניים ביישובי הדרום להגדיל מכירותיהם באמצעות מסחר מקוון ושייווק אינטרנטי. להחלטה זו אכן הוקצה תקציב, אך לשנה אחת בלבד - 2014, השנה בה התקבלה ההחלטה בפועל, ללא זמן מקדים להכנת בעלי העסקים עצמם. בפועל, בעלי העסקים ברובם לא היו מוכנים להתאמות שכאלו בתוך פחות משנה ורק הכנתם לקראת היעזרות בתקציב המיועד, הייתה אורכת כשנתיים - ללא יכולת שמירת התקציב או התאמת ההחלטה.³⁸

2.2 דיסציפלינת השחקנים

קושי בהתאמת כח האדם למשימה - עם קבלתה של אחריות ליישום החלטת מח"ר, על המשרד הממשלתי לבצע שינויים ארגוניים לטובת הקצאת כח אדם המיועד להשתתפות בצוות הבין-משרדי ובהתאם, נדרש המשרד הממשלתי לשינויי הגדרות תפקיד. עם זאת, כיום למנכ"ל משרד ממשלתי אין יכולת לשנות או לבצע תזוזות בין תקנים והגדרות התפקיד במשרד לטובת הקצאת כח אדם ראוי למשימה. מהצד השני, שימוש בתהליכים הקיימים מייצרים קשיים ביורוקרטיים רבים באישור תקנים ותפקידים חדשים. במידה ואכן הצליח משרד ממשלתי לאשר בצינורות המקובלים תקנים חדשים לטובת יישום החלטת מח"ר, אינשם בעזרת מכרזים וגיוס כח אדם אורך בין שמונה ל-12 חודשים עד לגיוס בפועל. למעשה מראש קטן הסיכוי ליישום יעיל של ההחלטה מבחינת הקצאת כח אדם ראוי ומתאים.³⁹

חוסר פניות של בעלי תפקידי המפתח - במקרים רבים נדרשת מעורבות של בעלי תפקידי המפתח במשרדים (מנכ"ל ודרג סמנכ"לים) ביישום החלטות מח"ר. בין אם עקב הצורך בסמכות כריזמטית כפי שהוצג לעיל, עקב היעדרו של מנגנון להכרעת מחלוקות, באם זו החלטה בעלת הד ציבורי, או בכדי להניע תהליכים מסועפים. הדרגים הבכירים משרדי ממשלה נדרשים לפניות מוגדרות בתפקידם להחלטות מח"ר. כיום, מתוקף תפקידם הבכיר ואי-התאמת הגדרת התפקיד, הדרגים הבכירים במשרדי ממשלה מתקשים להתפנות למשימות אלו, ואילו הדרגים הנשלחים למשימה תחתיהם הנם חסרי סמכות ביצועית ומנהלית, ופחות מוכשרים לכך. בכדי לפתור מתח מובנה זה, ניתן לחשוב על דרג משני הסמנכ"ל במשרדי הממשלה כחלופה אפשרית, להגדיר תפקידם מראש כאחראים לטיפול בהחלטות מח"ר.⁴⁰

34. דוח "ועדת המשילות", ע' 5-6.

35. נציג/ת מחקר.

36. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במימון החלטות ממשלה".

37. נציג/ת החברה האזרחית.

38. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במימון החלטות ממשלה".

39. שם.

40. נציג/ת השלטון המרכזי.

2.3 דיסציפלינת השילוב

כלי ביצוע שונים של מחוז לעומת מטה במשרד ממשלתי ככתוב לעיל חלק ממשרדי הממשלה מנהלים במבנה הארגוני מחוזות האמונים על קשר ישיר עם מחוזות משרדי ממשלה אחרים ורשויות מקומיות בתחום אחריותם. במשרדים ללא מחוזות, החלטות מח"ר מנוסחות על-ידי המטה, דבר המקשה על פיתוח מענה מדויק לצורכי הרשויות המקומיות והציבור. יישום החלטה אשר נעשה על-ידי מטה, לרוב יעשה בעזרת כלים גנריים הקיימים לרשותו (הוראות מנכ"לים, קול קורא, נהלים וכו'), ללא יכולת להתאימם משום ריחוקו. כלים אלו לרוב אינם תואמים את המציאות הייחודית לקהלי יעד מגוונים: רשויות משתנות, מגזרי ציבור שונים. במשרדי ממשלה בהם קיימים מחוזות ניסוח החלטה לרוב יהיה רלוונטי ומתאים למציאות בשלטון המקומי ובשטח הנתון לאחריותם והיישום יעשה על-ידי כלים חדשניים יותר המאפשרים התאמה. כך למשל, מחוזות משרד להגנת הסביבה התאימו את כלי הקול הקורא, ושינוהו לכתב התחייבות, בצורה המשרתת את ריבוי הצרכים ומשתמשי הקצה.⁴¹

3. חסמים בניהול התקציב

3.1 דיסציפלינת התהליך

תכנון התקציב אינו באחריות משרדי הממשלה - תהליך גיבוש התקציב מנוהל באופן ריכוזי יחסית, שכן משרד האוצר אמון על הכנת "דפי מעבר" (מעין טייס אוטומטי): משרד האוצר סוכם את כלל ההתחייבויות הקודמות של הממשלה ומגבש הצעות לשינויים בסדרי העדיפויות ולרפורמות מבניות בהתנהלות משרדי הממשלה. בפועל המשרדים עצמם מעורבים באופן מינימלי בהכנת דפי המעבר וגיבוש התקציב, ולמעשה ללא יכולת השפעה על קביעת סדרי העדיפויות והרפורמות המבניות. משרדי הממשלה אמנם מתבקשים להגיש הצעות על-ידי משרד האוצר, אך למעשה רבים אינם נענים בשל תחושה של חוסר אפקטיביות.⁴² מציאות זו מייצרת בראש ובראשונה חוסר יכולת של משרדי הממשלה לתכנן הקצאת משאבים לפעילותם, ובפרט להחלטות מח"ר עתידיות.

קושי בתכנון תקציבי מראש - פעמים רבות החלטות מח"ר אינן מתוכננות במשרד הממשלתי, כי אם מתקבלות על-ידי הדרג הפוליטי בהחלטה לא מתוכננת מראש (בחלק מהמקרים לטובת צבירת כח אלקטורלי). להחלטות אלו לרוב לא מוקצה סעיף תקציבי מראש, והן מחייבות קיצוץ בתכניות השוטפות של המשרד הממשלתי. בנוסף, מרגע שתוכן והוקצה תקציב ליישום החלטה מסוימת, קיים קושי למצות את התקציב תוך כדי פעילות, ולהתאימו למציאות משתנה. למעשה לרוב ממוצה תקציב של החלטת מח"ר רק לקראת סוף תקופת הפעלת החלטה - כאשר כל התנאים החיוניים הושגו. טווח זמן שכזה לרוב אורך למעלה משנה, ואילו התקציב המדיני השנתי מתנהל משנה לשנה.⁴³

כיום אין גוף המוסמך להתמודדויות תקציביות עם שינויים אד-הוק - לא עבור יישום החלטה תוך כדי ביצוע וגם לא בצורה אוטומטית מרגע קבלת החלטות נוספות.⁴⁴

3.2 דיסציפלינת השחקנים

העברת תקציב בין משרדים כחסם מרכזי - כיום קיימים שני מנגנונים להעברת כספים בין משרדים לצורך יישום החלטות מח"ר ובכלל:

א. תקנות השתתפות: המשרד המשלם (האחראי הישיר לביצוע) מגדיר תקנה ייעודית להשתתפות יחד עם המשרד המבצע ובמקביל המשרד המבצע פותח תקנה ייעודית לקבלת התקציב מן המשרד המשלם. תהליך זה מחייב אישור כפול, אחד עבור כל משרד, במשרד האוצר. זהו מנגנון מסורבל, מעכב ובירוקרטי בו כלל המשרדים המשתתפים נפגעים ומתעכבים, כולל אגף התקציבים האמור לנהל מהלך זה.

ב. העברה בין גגות: המשרד המשלם מעביר את התקציב באמצעות פנייה לוועדת הכספים של הכנסת בעזרת פנייה תקציבית למשרד האוצר. מנגנון זה מתבצע באישור משרד האוצר, כאשר המהלך דורש אמנם רק אישור אחד אך גם הוא בירוקרטי ומסורבל.⁴⁵ מנגנונים אלו יוצרים קושי רב בתיאום התקציבי בין משרדי ממשלה. במידה והצליחו משרדי ממשלה להתגבר על חסמי המנגנון וכלי הביצוע והצליחו להגיע להסכמה, פעמים רבות יתעכב הביצוע עקב חוסר היכולת להעברה בין-משרדית של תקציב.

41. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במימון החלטות ממשלה".

42. דוח "ועדת המשילות", ע' 25-27.

43. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במימון החלטות ממשלה".

44. נציג/ת החברה האזרחית.

45. דוח "ועדת המשילות", ע' 23.

פערי סמכות תקציבית בין משרד האוצר למשרדי הממשלה - מתוקף חלוקת הסמכויות התקציביות בממשלה בין משרד האוצר לשאר המשרדים, כיום מתקיימים שני נרטיבים שונים. במשרד האוצר מתקיימת אוטונומיה לניהול פרויקטים, ביניהם יישום החלטות מח"ר. פעמים רבות השימוש באוטונומיה זו ייעשה בהתאם למידת הסמכות הכריזמטית והדינמיקות בין הפרטים המשתתפים בצוות יישום ההחלטה. הנרטיב השני, הוא של שאר משרדי הממשלה, התלויים כפי שהוצג באישורים רבים לצורך הקצאה תקציבית ונתקלים לעיתים במציאות של תלות ואי-ידיעה. שני נרטיבים אלו מייצרים באופן טבעי שוני בתרבות הארגונית: עצמאות בחשיבה ופיתוח למול שרידות ואי-ידיעה. לפיכך, מידת היישום של החלטת מח"ר תלויה לעיתים בשאלה "באיזה חלק של הממשלה מתקבלת ההחלטה?".⁴⁶ כך גם עולה במאמרו של גלובע זינגר (2011) על הקמת רשות המים בישראל בשנת 2007: למרות הקמת צוות בין משרדי לטיפול בנושא, משרד האוצר נמנע מהשתתפות בדיוני הצוות המשותף וניהל תהליך עצמאי מקביל להקמת הרשות. בסופו של דבר אגף התקציבים במשרד הממשלה הוא שהפך ליזם המדיניות והביא להקמת רשות המים.⁴⁷

3.3 דיסיפלינת השילוב

עודפי תקציב מחויבים מגבילים גמישות התקציב של משרדי הממשלה - קיימים שני סוגי עודפי תקציב למשרד ממשלתי: מחויבים - אלו ששימשו לביצוע התחייבות כלפי גורמים חיצוניים, אליהם חייבת הממשלה לשלם אך עדיין לא שולמו; לא מחויבים - יתרות התקציב המשרדי שלא נוצלו. חוק יסוד משק המדינה (סעיף 13 א) קובע כי רק שר האוצר ראשי להעביר למשרד עודפי תקציב משנה קודמת. בנוסף קובע חוק יסודות התקציב (סעיף 6ב) כי כל עוד לא הועברו עודפי השנה הקודמת למשרד, מחויב המשרד להקפיא חלק מתקציב השנה הנוכחית כנגד התחייבויותיו מן השנה הקודמת. בכך נוצר מצב לפיו חלק מן התקציב המשרדי מוקפא מיד בתחילת שנת העבודה באופן שאינו מאפשר לממשו ולהתחייב כנגדו, בנוסף, למשרד אין ודאות האם ומתי יגיעו אליו העודפים המחויבים בכדי להשלים את הפער התקציבי שנוצר. בפועל זוהי הקפאה של תקציב השנה הנוכחית בגובה ההתחייבויות משנה קודמת שטרם נפרעו ('העודפים המחויבים').⁴⁸ שיטת "העודפים התקציביים" כפי שמוגדרת כיום, מחייבת אמון כמעט מלא בין נציגי משרדי הממשלה לגבי כוונת השימוש התקציבי בתכנית-שכן העברתם במידה ואינם מחויבים תלויה פעמים רבות בשר האוצר. מרגע שיש אמון בין המשרדים, ניתן לעגן את עודפי התקציב בתקנות קשיחות כעודף מחויב ובכך להבטיח שימוש ליעודו המקורי. ישנם מקרים רבים בהם ביישום החלטות אין אמון בין המשרדים, כאשר כל משרד בטוח כי השני יעשה שימוש שונה בעודפים מאשר ייעודו ליישום ההחלטה הממשלתית. במקרים כאלו התקציבים הייעודיים להחלטה אינם מטופלים כעודף מחויב/ בתקנה קשיחה, ולפיכך אין ודאות כי אכן ניתן יהיה להשתמש שוב במידה ולא ינוצלו בתום השנה.⁴⁹

4. חסמי התרבות הארגונית

4.1 דיסיפלינת התהליך

חוסר יציבות ודפוס פעולה לטווח קצר - שיתוף פעולה בין משרדי ובין מגזרי לטובת יישום החלטת מח"ר מורכב מחסמים ואימונים רבים כפי שהוצג עד כה. מורכבות שכזו מייצרת חשש אמיתי לשיתוף פעולה, תרבות של חוסר יציבות ורצון לשמירה על אוטונומיה. עקב בעיות של הקצאת כח אדם, תקציב, היעדר מגוון הכרעה וסיבות רבות ונוספות, אכן קשה לקיים אמון בין המערכות הפוליטיות השונות בישראל.⁵⁰ נוסף לתרבות השגורה גם כך במערכות השלטון בישראל, האווירה הפוליטית של אי יציבות משילותית, המתחים בין דרג פוליטי למנהלי יחד עם חילופי הממשל והפרסונות התכופים בישראל, מקשים אובייקטיבית על הצלחת יישום, גם במקרים בהם אכן מתקיים אמון.

4.2 דיסיפלינת השחקנים

אתוס השלטון המרכזי מקבע סטגנציה - התרבות הארגונית המקובלת כיום בקרב השלטון המרכזי, רותמת את ההיררכיה בין שר לפקיד בצורה מקבעת. הארטיפקטים הנהוגים מציינים היררכיה המעמידה את הפקידות הציבורית כמי שצריכה להיענות בצורה צייתנית ולעיתים נכנעת לדרג הפוליטי-ממשלתי.⁵¹ כתגובה ישירה לכך, התרבות התגובתית הנוצרת

46. נציג/ת מחקר.

47. גלובע זינגר, "לצלוח מים סוערים: הקמת רשות המים כמקרה מבחן ליישום החלטות ממשלה בישראל", האוניברסיטה העברית, 2011.

48. דוח "ועדת המשילות", ע' 17-19.

49. נציג/ת השלטון המרכזי.

50. המכון אלאכ למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה".

51. המרכז להעצמת האזרח, כנס "חוק יסוד: שירות המדינה - אתגרים והזדמנויות".

בסביבה המנהלתית, היא הצורך "לחסום את מדיניות הפוליטיקאים" ולשמור על האג'נדה הקיימת של המנהל הציבורי: שמירה על התקציב וקידום המשימות. האופן בו מצליחים אתוסים אלו להזין זה את זה, מובילים נכוחה לקיבעון יחסי העבודה בשלטון המרכזי וחוסר יכולת להתגברות משותפת על החסמים. נוסף לאלו, אתוס מכונן נוסף הקיים במערכת השלטון הוא שבטיות וסקטוריאליזם, החוצה מגזרים ודרגים. תרבות שכזו מקשה באופן מובהק על יצירת סולידריות וכוונה חברתית אחידה, בפרט ביישום החלטות מח"ר.⁵²

4.3 דיסציפלינת השילוב

התעלמות מגיוון תרבותי ארגוני המוצא - סוגי שיתופי הפעולה המקובלים כיום בין מגזרים ובתוך השלטון המרכזי, מעידים על תפיסה הגמונית, המתקשה להבין את הגיוון התרבותי של השחקנים השונים בתהליך. הגישה המקובלת לשיתופי פעולה בישראל כיום מבקשת לייצר גבולות ברורים בין סמכויות, תקנים וגופים. גישה זו מתעלמת מהייחודיות המשתנה של כל שחקן והיכולות המסוימות שלו לתרום לתהליך. הטשטוש הגובר והולך בין הגבולות המגזריים מייצר צורך לחדש את האופן בו מתבצעים שיתופי פעולה בין-מגזריים בישראל, להגביר גמישות ואגיליות.⁵³

דוגמה להתעלמות הגיוון התרבותי היא למשל, קיומם של גופים רגולטוריים אשר אמונים במקרים מסוימים על פיקוח על הממשלה ומורכבים בעצמם מעובדי מדינה כמו למשל הסנגוריה הציבורית, הממונה על ההגבלים העסקיים. דוגמה נוספת היא חוסר הכרה באחריות השירות הציבורי על עובדים שאינם עובדי מדינה אך בהכרח משפיעים על יכולת קבלת החלטות כמו ביטוח לאומי והשלטון המקומי.⁵⁴

52. חברת מקינזי, דוח עתודות לישראל, 2016, ע' 1. המרכז להעצמת האזרח, כנס "חוק יסוד: שירות המדינה - אתגרים והזדמנויות".
53. ניסן לימור, "חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני מגזר השלישי בישראל".
54. יצחק גל-נור, משה דיין ורענן דינור, הרצאה בכנס חוק יסוד: שירות המדינה, אתגרים והזדמנויות - המרכז להעצמת האזרח.

שער שני- חסמי יישום מח"ר בקרב השלטון המקומי

1. חסמים במנגנון

1.1 דיסיפלינת התהליך

היעדר הסדרת ההשתתפות בתהליך גיבוש החלטת מח"ר- היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינת ישראל, אינם מעוגנים במנגנון מוסדר. בשנת 1981 הוגדרו עשרה קווי יסוד ליחסי שלטון מרכזי-מקומי בעקבות ועדת זנבר, ובשנת 1985 כונן חוק יסודות התקציב המגדיר את הקצאת התקציבים לרשויות המקומיות ויחסי הסמכות למול משרד הפנים והאוצר. מעבר לאלו, לא מתקיים בישראל מנגנון רחב ואגילי המכיר בחשיבות התרומה של השלטון המקומי בקביעת המדיניות מתוקף היותו הגורם היחיד הנמצא בקשר ישיר ובלתי אמצעי עם אזרחי המדינה. המחסור במנגנון אפקטיבי שכזה להסדרת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי ובהכרת תרומת הרשות הפוטנציאלית לעיצוב מדיניות, מחזק את הצורך בהתנהלות פוליטית בין ראש רשות למפלגה, בכדי להבטיח מעורבות של הרשות כבר בשלב גיבוש החלטת מח"ר. רשויות מקומיות אשר לא נהנות מזיקה פוליטית למפלגה השלטת, מתקשות להיות מעורבות בשלבי גיבוש ההחלטה וודאי ביישומה. היכולת של ראשי הרשויות להיות בקשר הדוק עם מנכ"ח ההחלטה עוד בשלב גיבושה היא קריטית להעלאת נושאים ולניצול חלונות הזדמנויות עבור הרשות המקומית.⁵⁵

1.2 דיסיפלינת השחקנים

ביזור בין השלטון המרכזי למקומי- כפועל יוצא מתוך אי-קיומו של מנגנון המסדיר יחסים בין השלטון המרכזי למקומי, לא מתקיימת הסדרה בכל הנוגע לפעילות רשות מקומית מול משרדי הממשלה השונים, או פעילות משרד ממשלה מול הרשויות המקומיות השונות. ביזור מוחלט שורר בכל הנוגע לפעילות הרשויות השונות מול אותו משרד ממשלתי, וגם בפעילות משרדים שונים מול אותה רשות. ביזור זה מחייב את הרשות המקומית להוות מתכלל של מתן השירותים הממשלתיים השוטפים, וגם המתכלל של החלטות המתקבלות במשרדי הממשלה השונים. על הרשות המקומית ברוב הפעמים לעקוב עצמאית, להבין, לסדר ולהיענות להחלטות הממשלתיות, תוך קושי מעשי בהסדרת העברת המידע. השונות הגדולה בין משאביה ויכולותיה של כל רשות מקומית והשונות ביכולות התקציביות מביאות לכך כי ישנן רשויות התלויות מהותית בתקציבי הממשלה, ובלעדיהן חסרות יכולת מיצוי. רשויות אלו הן בדיוק אלו חסרות היכולת לעקוב ולתכלל את החלטות הממשלה. יישום החלטת מח"ר למעשה תלוי מחד בנכונות של השלטון המרכזי להקצות משאבים לשלטון המקומי, ומאידך ביכולת ובמוכנות של השלטון המקומי ליישם תפקידו כמתכלל.⁵⁶

חוסר איזון בין מקבלי ההחלטות: שלטון מרכזי זמני, שלטון מקומי קבוע- האווירה הפוליטית בישראל בה מתחלף השלטון המרכזי תדיר, מובילה לעצמאות כמעט מוחלטת של השלטון המקומי הקבוע אך לחוסר איזון ביכולותיו להביא לשינוי חברתי-כלכלי מהותי. במקרים מסוימים המיקוד של רשות מקומית ביחסיה מול השלטון המרכזי מתמצא באורח רוח עד "לשינוי הבא"- ביטוי נוסף של חוסר האיזון המגביל יכולת היישום. חוסר האיזון בא לידי ביטוי גם בכלי הביצוע בהם נעזר השלטון המרכזי בצורה אבסולוטית. אלו ממוקדים ומגבילים, ללא ירידה לפרטים והתאמה לשונות ברשות וללא יכולת השפעה של הרשות המקומית בניסוח וקבלת ההחלטה. רשויות מקומיות מצויות בהרבה מקרים במצב של "Take or Leave"- את הצעת התמיכה כפי שנוסחה- בצורה שאינה מתחשבת בגיוון, על-ידי שלטון מתחלף ולא יציב.⁵⁷

1.3 דיסיפלינת השילוב

השלטון המקומי כ"יד הארוכה" של השלטון המרכזי-אחת מהנחות העבודה בתחום המוניציפאלי במכון למנהיגות וממשל, היא כי השלטון המקומי בישראל מצוי בפרדוקס קיומי. מחד, לשלטון המרכזי סמכויות רבות על השלטון המקומי, אשר נוסף לכך, נאלץ גם למלחמת תקציבים קיומיות יום-יומית (חוק יסודות התקציב). מאידך, אמור השלטון המקומי לספק במקביל את צרכי הרווחה של התושבים, כפי שהוגדר מסורתית עוד מימי המהפכה הצרפתית והאמנה האירופית, בהצהרת גרינבוים (1949) ובקווי היסוד של ממשלת ישראל (1981). ייחודה של הרשות המקומית, בהשוואה לארגונים

55. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במיצוי החלטות ממשלה".

56. שם.

57. נציגות השלטון המקומי.

ציבוריים אחרים היא בכך שהעומדים בראשה הם שליחי הציבור שנבחרו באופן ישיר ודמוקרטי. כתוצאה מהעוצמה והסמכות להנהיג שניתנה להם ע"י הציבור, הנהגת הרשות המקומית מתמודדת עם מחויבות כפולה היוצרת מתחים וקונפליקטים רבים. מצד אחד, מנהיגי הרשות המקומית מחויבים לתושביהן ומאידיך, מנהיגי הרשות המקומית מחויבים כלפי הממשלה שאת מדיניותה הם מממשים ואף משמשים כ"קבלן משנה" שלה המחויבים לפעול על פי מדיניותה.

2. חסמים בכלי הביצוע

2.1 דיסציפלינת התהליך

קושי בהיענות לכלי הביצוע הממשלתיים - בחלקים קודמים במסמך, צוינה חוסר האחידות בין משרדי הממשלה בכלי הביצוע בהם נעזרים למול רשויות מקומיות לטובת יישום. הצד השני של אותו מטבע, הוא "חווית המשתמש" הקשה עבור הרשויות. לטובת המחשת היעדר היעילות של כלי הביצוע הגנריים של השלטון המרכזי, נרחיב לגבי הקול הקורא, אחד מהכלים המרכזיים כיום בסיוע לרשויות מקומיות. מרכזי הקול הקורא לרוב ארוכים ומלאים בפרטים, ניסוחי החלטות מסובכים עד כי למשרדים עצמם אין יכולת לעקוב אחר הנאמר והנכתב, ואילו לרשויות אין יכולת לזקק מתוכם את העיקר והדרישות הבסיסיות.⁵⁸ הרשויות המקומיות בתורן, אינן מייעדות מראש תפקיד לעובד/ת האמורים לעקוב אחר הקולות הקוראים ולהיענות להם. במקרה בו פרסום הקולות מתגלה לרשות מקומית (עצם הידיעה על פרסום מהווה חסם), תקדיש הרשות זמן ומשאבים רבים בהבנת הניסוח ותעדוף שאר המשימות לכדי התכנסות לתאריכי המרכז. פעמים רבות, תזמון הקול הקורא אינו רלוונטי לרשות המקומית ואינו בעדיפות עליונה או שאין בנמצא פרויקט זמין רלוונטי. ולמרות זאת, השלטון המקומי יפנה משאבים ומאמצים להיענות לו כיוון שזקוק לכספים המוקצבים בו.⁵⁹

2.2 דיסציפלינת השחקנים

קושי בהבנת המבנה הארגוני של משרדי ממשלה - הרשויות המקומיות ובפרט נציגיהן האמונים על קשר עם השלטון המרכזי המתחלפים בהתאם למשימה ולהיקף, אינם בקיאים במבנים המשתנים גם הם של משרדי הממשלה. כל בעיה עמה מתמודדת רשות מקומית תהיה לרוב מקיפה ורוחבית ונציגי הרשויות מצויים בחוסר ידע לגבי המבנה האנכי בתוך כל משרד ממשלתי ואל מי צריך לפנות לגבי כל בעיה. גם אם היו מכירים את המבנים הארגוניים של כל משרד, לרוב נציגי המשרד הממשלתי אמונים כל אחד על סעיף אחד בלבד בהחלטה והרשויות מצידן בחסר כח אדם בכדי למפות את חלוקת התפקידים. חוסר הכרת ערוצי הפניה המקובלים לשלטון המרכזי מגיע לעיתים עד כדי פנייה באמצעות תיבת פניות הציבור.⁶⁰ גם ניהול כח האדם ברשות המקומית הוא אינו מסכת אוטונומית מובנת מאליה. לעיתים רבות מצבת כח האדם ברשות מקומית תלויה במבנה הביורוקרטי של משרדי הממשלה, כמו למשל בתקנים של עובדי הרווחה ברשות.⁶¹ מצבור חסמים אלו מייצר חוסר אקטיביות מצד השלטון המקומי, בעוד המצב האופטימלי הוא כזה בו לרשות יש די זמן וכח אדם כדי להצטרף לכל ועדה ממשלתית העוסקת בהובלת מדיניות.⁶²

הסדרה לקויה של פעילות בין רשותית - מדינת ישראל מאופיינת בפערים ניכרים בין יישובים ובין אזורים במדדים חברתיים-כלכליים ובהגירה שלילית מיישובי הפריפריה אל יישובי המרכז. לא אחת ניתן להבחין בין רשויות שכנות גאוגרפית כי ההבדלים הסוציו-אקונומיים ביניהן נמצאים בפערים גדולים. פערים אלו נובעים מאופי האוכלוסייה, נכסים ועוגנים של הרשויות, מקורות הכנסה, תמיכת המדינה, יתרונות גודל ולעיתים גם משוני תרבותי ומצב כלכלי של התושבים (כך למשל ברשות עם אחוזי אבטלה גבוהים, אחוז תשלום הארנונה של התושבים הינו נמוך בהשוואה לרשויות עם אחוז אבטלה נמוך). פערים אלה מעצימים את השונות הכלכלית בין הרשויות ומאתגרים את הרשויות השכנות למציאת חיים משותפים, ומגבירים דינמיקה של התבצרות והתעלמות. האסטרטגיות המקובלות להתמודדות עם המצב הן הזרמת משאבים ממקורות חיצוניים ליישוב, ניסיון ל'העתקת' הצלחות מהמרכז אל הפריפריה וניסיון לקצר את המרחק הגיאוגרפי בין הפריפריה למרכז באמצעות תשתיות תחבורה. המציאות מראה כי אסטרטגיות אלו לבדן אינן מצליחות לייצר שינוי משמעותי.

58. נועה בהיר.

59. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במיצוי החלטות ממשלה".

60. נועה בהיר.

61. נציג/ת השלטון המקומי.

62. נציג/ת השלטון המקומי.

2.3 דיסציפלינת השילוב

היעדר שקיפות והחלטות פוליטיות סקטוראליות - בפברואר 2014 אישרה כנסת ישראל חוק לתיקון פקודת העיריות לפיו מחלק משרד הפנים את הרשויות המקומיות בישראל לפי סיווג כלכלי. התיקון לחוק נועד להבדיל בין רשויות מקומיות המתאפיינות בניהול יעיל ותקין (איתנות) לרשויות מקומיות שלא מתקיימים בהן מאפיינים אלה. רשויות מקומיות שיוכרזו איתנות יזכו בהקלות מסוימות בכל הקשור לתלות בשלטון המרכזי: עצמאות באישור תקציב השנתי ולתפעולו, תקציב הפיתוח העירוני ותפעולו, עצמאות בנושאים הקשורים לעשייה במקרקעין, קידום מיזמים עירוניים, מתן זיכיון לחתימה על חוזים וענייני מחיקת חובות אבודים.⁶³ מדד נוסף לסיווג הרשויות המקומיות בישראל הוא המדד הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁶⁴ מדד זה מאפיין את הרשויות המקומיות על פי הרמה החברתית - כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת ברשות (עד כמה מבוססת מבחינה כלכלית). מדד זה קובע בין היתר את התלות בין השלטון המרכזי למקומי: מידת התמיכות שתקבל הרשות (ובהתאמה מידת התלות הגדולה), הסמכות לנהל תקציב והיכולת לנהל יזמות עירונית חדשות. למרות קביעת מדדים אובייקטיביים שכאלו, עדיין רוב הרשויות המקומיות מתנהלות כיום במצב של מידע לקוי וחסר. בעוד שתקציבים ציבוריים בלתי מבוטלים מועברים לרשויות המקומיות, היעדרם של נתונים ושקיפות באשר לאישור ההקצבות ומימושם מונע הבנה מלאה של התמונה וניתוח נכון של הצעדים הנדרשים.⁶⁵ האתוס המכונן של שבטיות וסקטוראליות כפי שהורחב, מגדיל את פערי המידע והחשדנות בין הרשויות למול השלטון המרכזי ובין עצמן, בשאלת הוגנות החלטות התקצוב והתמיכה.

3. חסמים בניהול התקציב

3.1 דיסציפלינת התהליך

תקצוב נזיל ומבוזר - הרשויות המקומיות מתקשות להתבסס על שיטות תקצוב קבועות. השימוש בתמריצים ומענקי איזון, מעודדים סטגנציה כלכלית ואי-פיתוח, למען היאחזות בתמיכות. כך למשל, אם תגיע הרשות להתייעלות כלכלית, יופחתו מענקי האיזון לרשות, והמצב הכספי כחוזר חלילה, עשוי להרע ברשות המקומית. שיטת המענקים והאיזונים מייצרת מוטיבציה להישאר ברף הנמוך כדי להמשיך לקבל תקציבים. נוסף לכך, תקציבים נקבעים לעיתים על-פי החלטות ממשלה אד-הוק. למעשה בכל הנוגע לתכנון תקציבי ארוך טווח, הרשויות המקומיות מצויות במצב של חוסר ודאות וקושי בתכנון.

3.2 דיסציפלינת השילוב

קושי במיצוי תקציב - הרשויות המקומיות אינן מוכנות למשיכה מראש של תקציבי מח"ר אשר ברוב המקרים לא צפתה אותם. הקושי במיצוי התקציב מתבטא בשני חסמים מרכזיים - מיצוי תקציבי תב"ר (תקציבים בלתי רגילים), שיטת המאצי"נג הנהוגה.

כלי תקציבי העומד לרשות הרשויות הנו תקציבי תב"ר - תקציבים בלתי רגילים אותם מקנה השלטון המרכזי לרשויות מקומיות. ברוב המקרים תקציבים אלו הנם עבור פרויקטים אשר אינם בהכרח בעדיפות עליונה אצל הרשות (החלטות מח"ר שנתקבלו ללא יכולת להתכונן לכך) ולא עונים על צרכים קיימים. בנוסף, יכולת השימוש בתב"ר היא יכולת נרכשת, מיומנות הדורשת זמן ניהולי ומקצועי ללמוד אותה - זמן שאינו קיים ברשויות הזקוקות לתקציבים ברמה מיידית.⁶⁶ הרשות זקוקה לפרויקטים זמינים ומתוכננים מראש, שיתאימו להחלטות הממשלה העשויות להתקבל ולתכנון מגירה.⁶⁷ כך קורה כי פעמים רבות הרשויות המקומיות מפספסות את חלון ההזדמנויות שלהן שכן היו ללא פרויקט מתוכנן מראש.

שיטת המאצי"נג בה נוקט השלטון המרכזי לטובת היישום הנה בעייתית, בעיקר ברשויות הנזקקות לסיוע מסיבות מגוונות: (1) לרשויות קשה לגייס משאבים חיצוניים ועליהן לגייס מאצי"נג לכמה פרויקטים מקבילים, ללא יכולת מיצוי תקציב פוטנציאלי. (2) ישנם מקרים בהם המאצי"נג הנדרש אינו חייב להיות כספי כי אם שווה כסף, אך חסרונו של מנגנון להסדרת היחסים מביא לכך שהרשויות המקומיות אינן מודעות לכך. (3) שיטת המאצי"נג ברובה מתייחסת בצורה ככללית למספר מסוים עתידי של מוטבים. שיטה זו מייצרת בעיה במצבים בהם המספר הסופי של המוטבים הוא לא

כפי שתוכנן עקב פערים בין תכנון לביצוע.⁶⁸

63. כנסת ישראל, "מדדים נבחרים לאפיון רשויות מקומיות", http://main.knesset.gov.il/Activity/Info/MMMSummaries19/Local_2.pdf

64. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat_an.htm

65. אדוה אשל רבינוביץ, "אתגרים במיצוי החלטות ממשלה".

66. שם.

67. שם.

68. נציגות החברה האזרחית.

4. חסמי התרבות הארגונית

4.1 דיסיפלינת התהליך

פוליטיזציה של תהליכי העבודה - האווירה הפוליטית ברשות המקומית בה מקומו של ראש הרשות לרוב יציב מובילה לדינמיקה תרבותית שונה מהתנהלות החלק המנהלי בשלטון המרכזי. תהליכי העבודה השגורים והמנהליים בתוך הרשויות הופכים פוליטיים ומתרחקים לעיתים משיקולים נורמטיביים גרידא. בנוסף התרבות הארגונית לפיה ראש רשות יונק לגיטימציה ממפלגה שלטונית במקרים רבים, גוזרת התנהלות פוליטית גם במקומות בהם נדרשים תהליכי עבודה מקצועיים בלבד.

4.2 דיסיפלינת השחקנים

שונות בין רשויות מקומיות - היחסים בין הרשויות השונות כיום חסרים תודעת איחוד ומונחי תודעת התחרות. כך לדוגמה פעמים רבות תפנה רשות מקומית לבדה למשרד ממשלתי בנושא מסוים, למרות שהנו מטריד ורלוונטי גם לרשויות נוספות. בכך ישנו קושי מהותי של הרשויות לייצר אמירה אחת העונה על כלל הצרכים של כולם. השונות הגדולה בין רשויות מקומיות פעם אחת מפצלת ביניהן בכך שלא מייצרות אמירה משותפת ופעם שנייה, מקבעת את תפיסת השלטון המרכזי את הרשויות כבודדות וללא צורך באמירה משותפת. בשיטת המאצינג ניכרת אי ההכרה בשונות בין רשויות: לא קיים בסיס דיפרנציאלי לציפיית המאצינג מכל רשות, הדרישה זהה ואינה יחסית ליכולות הכלכליות של כל רשות.⁶⁹

המניעים האישיים מכריעים את ההתנהלות - התלות במניעים אישיים גדלה משמעותית בגזרות השלטון המקומי. הרשויות מתנהלות בצורה כה נזילה, משתנה ובלתי ניתנת לתכנון, עד כדי היתלות כמעט מוחלטת במשאב היציב היחיד: קשרים ופרסונות. קיימת שונות, אולי גדולה מידי בין אופיי ההתנהלות ברמות השונות: למול השלטון המרכזי על כלל זרועותיו, למול רשויות אחרות, למול החברה האזרחית ובתוך משרדי הרשות עצמה, יחד עם שונות בתלות הסקטוריאלי מפלגתית והתלות בתקציבים משתנים: מתוכננים לפי הקצאות ובלתי מתוכננים אך נחוצים. מהצד השני, השלטון המקומי ניצב במוקדי החלטה רבים יותר, עם אחריות, השפעה וסמכות כלפי התושבים במספר תחומים הולך וגדל. עם השנים, הפכו הרשויות המקומיות לגורם משפיע מרכזי על איכות חייהם של תושביהם והן מתמודדות עם סוגיות חברתיות מרכזיות ומהותיות. כל אלו יחד מייצרים מציאות המחייבת שימוש נרחב ויעיל ככל הניתן במשאב האישי והאנושי.

69. נציג/ת השלטון המקומי.

שער שלישי- חסמי מח"ר בקרב החברה האזרחית

1. חסמים במנגנון

1.1 דיסציפלינת התהליך

היעדר הסדרת ההשתתפות בתהליך גיבוש החלטת מח"ר- יחסי הזהות בין החברה האזרחית לשלטון המקומי מתאפיינים בחלוקה מוסכמת לפיה החברה האזרחית היא המכירה את הצרכים של התושבים בצורה בלתי אמצעית. החברה האזרחית מסוגלת למהירות תגובה, להפקת מהלכים סבוכים וביצוע איכותי ומותאם. למרות קיומה של הסכמה זו, היא אינה מקבלת ביטוי מובנה בשלבים בהם מתגבשת החלטת מח"ר במסדרונות השלטון המרכזי. למרות היכרותה הניכרת של החברה האזרחית עם צרכי "השטח", התושבים, כמעט ואינה מעורבת בשלבי הייזום של החלטת מח"ר, או בשלבי התכנון. במקרים בהם כן קורה הדבר, יהא זה הודות להיכרות אישית חמה, או הכרה אישית בצורך לשלב יכולות ותפיסות מהחברה האזרחית. פירוש הדבר הוא שבתהליך ייזום החלטת מח"ר לא מוגדרת נורמה לפיה מוכר וידוע כי יש לשלב את נציגי החברה האזרחית בשלבי ההתחלה לטובת מיפוי צרכים מעמיק. למעשה במקרים רבים גם החלטות מח"ר ברוכות הטוענות לספק מענה מהותי, מתוכננות בצורה מנותקת יחסית ושלא מתכתבת בהכרח עם המציאות הקיימת.⁷⁰

היעדר שקיפות הדדי בציר שלטון-חברה אזרחית- היעדר מידע ושקיפות הוא אחת הבעיות המהותיות ביחסי חברה אזרחית-שלטון מרכזי. מחד מקשה על היכרות השלטון המרכזי את העמקת היכרות ושיתוף הפעולה, שכן לא ניתן ללמוד על השותפים הפוטנציאליים. שקיפות וזמינות מידע הם גם הכלים הפועלים לטובת בקרת התנהלות נאותה של ארגונים, ולפיכך אלו כלים קריטיים לבניית אמון.⁷¹ מאידך,

במקרים בהם כלל השחקנים מבצעים תפקידים על הצד הטוב ביותר: התקבלה החלטה העונה על צרכי "השטח", משרדי הממשלה פועלים ליישומה, יש רצון מצד גופי החברה האזרחית והשלטון המקומי ליהנות ממנה; דווקא במקרים כאלו, היעדר המידע והשקיפות מייצרים קושי מהותי בהבנת הדרכים לצריכה של שירותי הממשלה לטובת הנאה מיישום ההחלטה.⁷²

1.2 דיסציפלינת השילוב

היחסים הפורמליים אינם תואמים את המציאות- היחסים בין השלטון המרכזי לחברה האזרחית מושתתים על פורמליקה המורכבת ממכרזים, בקרה ופיקוח. הצורה בה מאורגנת האפשרות לשיתוף פעולה, לא תואמת את דינמיקת היחסים, או מהירות התגובה הנדרשות. מנגנוני שיתוף הפעולה מייצרים שותפות רשמית מידי, עד כדי ניוון השותפות. מכרז- בכדי להסתייע בשירותי החברה האזרחית, כלי המרכז מאפשר קריאה לסייע של השלטון המרכזי. ברוב הפעמים אלו הכותבים את המכרז אינם מודעים למציאות היום-יומית של ארגוני החברה האזרחית וברוח זו מנוסח המכרז- החל מרמת הדרישות ועד לאופן הכתיבה. האופן בו מנוסח המכרז, בדומה לקולות הקוראים לשלטון המקומי, דורשים מצד החברה האזרחית הקדשת זמן ניהולי ומקצועי רב בהכנה. ברוב הפעמים, ניכר כי הכותבים את המכרז אינם מבינים השלכות ההכנות על תפקוד החברה האזרחית: מכרזים עשויים להגיע ל-300 עמודי הנחיות, הוראות ודרישות מסועפות.⁷³ ביצוע- גם לאחר שנחתם הסכם בין הממשלה לארגון מארגוני החברה האזרחית, יידרשו לרוב חודשים עד שיוכל הארגון האזרחי להתחיל לבצע עבודתו, זאת כיוון שהעברת תקציבים לצורך המשימה לרוב מתעכבת. תחילת הביצוע במנגנון כפי שמוגדר כיום תלויה תקציב, על-כן ישנו חשש לסטגנציה של היחסים. פיקוח- פיקוחו של השלטון המרכזי על ביצוע המשימה דבק לרוב לניסוח המכרז המקורי שנכתב במרכז (מתוקף המעמד החוקי של השותפות), אך המציאות מחייבת שינויים מרובים תוך כדי פיקוח. הפיקוח בתצורתו כיום מחויב להיצמדות למכרז- אשר כפי שצוין, נכתב מראש על ידי גופים שאינם מקצועיים מספיק לכך. השינויים הנדרשים לרוב נוגעים לתוספות תקציב, בהן אין ביכולת השלטון המרכזי לעמוד.⁷⁴

70. המכון אלכא למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה". ניסן לימור, "לחוד יחד- הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני החברה האזרחית", המכון אלכא למנהיגות וממשל, 2013.

71. ניסן לימור, "לחוד יחד- הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני החברה האזרחית", 2013.

72. שם.

73. נציג/ת החברה האזרחית.

74. נציג/ת החברה האזרחית.

שונות בעבודה מול רשויות מקומיות - האתגר ביחסי העבודה של השלטון המקומי עם השלטון המרכזי עקב השונות הגדולה בין רשויות מקומיות בישראל, מוכפלת בכל הנוגע ליחסי העבודה עם החברה האזרחית, מרובת הגופים והאג'נדות השונות גם היא. כל אלטרנטיבה למבנה שותפות בין חברה אזרחית לשלטון המקומי מציף אתגר במיסוגור וייעול: פעילות עם אותו ארגון אזרחי ברשויות מקומיות שונות, מחייב יחסי עבודה שונים והתאמות. כך גם שותפות באותה רשות, סביב אותו נושא אף בשיתוף גופים אזרחיים שונים. במיוחד בתחומים חברתיים, ישנה חשיבות גדולה להיכרות ולאחידות בעבודה יחד מול הרשות המקומית - בכדי לאגם משאבים ולמנף הצלחות. כיום יחסים אלו מאתגרים, והיכרות והתאחדות אינן מובטחות.⁷⁵

2. חסמים בכלי הביצוע

2.1 דיסציפלינת התהליך

מסדי נתונים חלקיים - בנוסף לחוסר השקיפות כפי שהורחב לעיל, החברה האזרחית כשלעצמה מתקיימת בעזרת מסדי נתונים חלקיים בלבד - כלפי פנים וחוץ. להיעדר המידע האחד אודות גופי החברה האזרחית, ובפרט המגזר השלישי, השלכות מרחיקות לכת: בראש ובראשונה, קושי בקביעת מדיניות ממשלתית, יחד עם פגיעה ביכולת התכנון של הארגונים עצמם. שנית, פגיעה בתהליכי החקיקה וקביעת כללים והוראות, הנעשים ללא תשתית נתונים ראויה. אלו יחד מובילים לרגולציה שאינה עונה על צרכי הציבור והמגזר. עוד בשנת 2004 בדו"ח שהוכן על המגזר השלישי בישראל הועלה הצורך בממשק לריכוז כלל המידע הנחשק.⁷⁶

חיזוק תשתית הניהול - בדומה לתהליך הגברת הציפיות מהשלטון המקומי, גם הציפייה כלפי החברה האזרחית ובפרט המגזר השלישי גוברת עם הזמן. הרצון לשפר תהליכים ולמנוע מעשים בלתי ראויים גובר, ומתוקף כך גדלות הדרישות והציפיות הציבוריות מהחברה האזרחית. עם זאת, כח האדם אינו מוכשר באופן ייעודי לנושאי ניהול ולא קיימת התייחסות ביתר שאת לצורך בהכשרות בתת נושאים מקצועיים. מלבד החוסר בתשתית מקצועית, חסרה תשתית כלכלית: קיומה של מערכת שכר המסוגלת לתגמל התמחויות ובכך לעודד הרמה המקצועית.⁷⁷ שני חוסרים אלו מונעים קיומו של פיתוח ידע מקצועי המותאם לצרכים החברתיים בישראל, ומונעים פיתוחה של הנהגה - פיתוח אשר יוביל לקידום ושיפור מערכות היחסים הרב-מגזריות ויישום החלטות מח"ר.

מניעת התגבשותה של תפיסה משפטית מודרנית - במדינת ישראל לא מתקיים חוק המיועד להתאגדות ארגוני מגזר שלישי (בתוך המטרייה של חברה אזרחית). אך מעבר לרמת החקיקה, חסר נדבך בסיסי ומהותי הרבה יותר ביחסי החברה האזרחית והמדינה: מיעוט פסיקה משפטית בתחום דיני התאגדות של ארגונים ללא כוונת רווח. מיעוט זה מקשה ומעיד על אי התגבשותה של תפיסה משפטית מודרנית בתחום, ולפיכך קושי בהתגבשות הלכות הרוח אודות תפקיד החברה האזרחית ויחסיה עם שאר המגזרים בישראל. הדיון בעקרונות המנחים חקיקה מסוג זה, הנו דיון ערכי מהותי, המגדיר את ציפיות הזהות ותפקידי המגזרים, וודאי את היחסים בין סוגי הארגונים בתוך החברה האזרחית.⁷⁸

2.2 דיסציפלינת השחקנים

מקור הלגיטימציה לפעילות מקשה על השותפות - ריבוי השחקנים, כובד האחריות והציפיה, המנגנונים הפורמליים מידי, חוסר ההלימה בין סוג הפעילות למבנים המוסדיים בהם מתקיימת - כל אלו יחד מובילים למציאות בה לעיתים, הלגיטימציה לקיומו של שחקן אחד היא ביטול הלגיטימציה של השחקן האחר. ההיכרות העמוקה של המגזרים עם החולשות והחוזקות של האחרים מאפשרות זאת. במקרים מסוימים יהיה זה השלטון המרכזי המנצל את חולשת החברה האזרחית ככזו המצליחה לטענתו לעבוד בצורה תהליכית אולם ללא תוצאות, בעוד יכולתו שלו היא לספק תוצאות מיידיות. מהצד השני, החברה האזרחית יכולה ושואבת הלגיטימציה במקרים מסוימים מתוך חולשת השלטון המרכזי הפועל לטענתה בצורה שאינה יצירתית או זריזה. בעוד כל אחד מהשחקנים צודק בניתוחו את חולשת האחר,

75. נציג/ת החברה האזרחית.

76. ניסן לימור, "חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני מגזר השלישי בישראל".

77. שם.

78. שם.

היברידיות שכזו אינה בריאה ביחסים ארוכי טווח. היכולת של כל שחקן להחליף ו"לתקן" את חולשות האחר מייצרת חשדנות ומחשבה כי חלק מפעילות המגזר השותף עוסקת בביטול וצמצומו שלו הוא. למשל, כאשר גוף שלטון נותן לעמותה זוכה במרכז את המנדט לבצע הפעילות, אך חושד כי אחת ממטרות העמותה היא לשנות מהיסוד את עקרונות המכרז. מצב היברידי שכזה מראש מייצר חשדנות בין השחקנים, עוד בשלב הגשת המועמדות למכרז.⁷⁹ יישום החלטות מח"ר עשוי להתקדם בקצב מהיר יותר אילו התקיים יותר אמון בין השחקנים, כזה שיוביל לסינרגיה לפיה כל שחקן שואב לגיטימציה מחוזקותיו שלו ושל האחר.

תחרות בין גופי החברה האזרחית- ריבוי השחקנים השונים בחברה האזרחית מייצר תחרות מובנית ביניהם. זו מסייעת בפירוק והחלשת יכולתה לקבוע מדיניות משותפת. בייחוד חוסר ההבחנה החוקית בין גופי מגזר שלישי לאלו שאינם, מגבירה את התחרות. כיום לא מתקיימת הבחנה חוקית בין סוגי הארגונים והסדרת כללי הפעולה הבקרה והפיקוח התואמים לכל סוג. שיטת ההתייחסות לכל ארגון נגזרת ממניעים שונים ולעיתים לא מקצועיים. בנוסף, סמכויות רשם העמותות אשר מאפשרות כיום יצירת עצמה ונהלים קשוחים, עד כדי ביטול סיכום מקצועי עם משרד ממשלתי במידה והדבר לא עלה בקנה אחד עם הוראותיו.⁸⁰

2.3 דיסציפלינת השילוב

כדי לקיים שותפות, על השחקנים להבין בדיוק מיהם ומה צרכיהם- הלגיטימציה הצולבת ברמת התהליך, נשענת על חסם עמוק יותר והוא החסם הזהותי של המגזרים בישראל. חוסר האחידות בכל מגזר בנוגע לזהותו, משימתו, גוזרת קושי אינהרנטי: לשחקנים קשה להגדיר דרישתם בשותפות, על מה נכונים לוותר ומהו גודל המרווח שמוכנים לייצר בכדי לקיים ישות משותפת. ניתן להגדיר בצורה חיצונית את תפקידו של השלטון המרכזי באסדרה ורגולציה. עם זאת, פעמים רבות נראה קיים קושי להטמיע הבנה זו ולקיים מרכיבים כלשהם של אסדרה. גם החברה האזרחית מתקשה להבין תפקידה שהרי אינה מאורגנת כלל ואינה בעלת זהות משותפת. אמנם זהו חוזקה של החברה האזרחית אך זהו גם חסרונה הגדול ביותר המונע ממנה לגבש אבני דרך משמעותיות בדרך לשיתוף פעולה מוסדר.

3. חסמים במיצוי תקציב

3.1 דיסציפלינת השילוב

קושי במיצוי התקציב- הקושי במיצוי תקציב הנו בעיה חוצת מגזרים שחקנים וארגונים. הפעם נפרט את הקושי למצות תקציבים מצד החברה האזרחית. העברת התקציבים לחברה האזרחית נעשית בשלושה אמצעים:

רכישות- הממשלה רוכשת את שירותיהם של ארגוני החברה האזרחית בתחום מסוים- בהתאם למכרזים המפורסמים ונכתבים- את בעייתיותם ציינו לעיל. שיטת המכרזים הורחבה אך עדיין הליכי המכרז, תעריפים ושאר ניהול האפשרות- אינם מוסדרים ומסורבלים.⁸¹ מנגנון המכרז כיום ממקד את המציעים ביכולת התחרות שלהם, לאו דווקא ביכולתם להעניק שירות איכותי במחיר נתון. למשל, מקרים בהם ארגון יכול להציע הטבה נוספת, אפילו שולית עשויים לזכות את הארגון בזכייה במכרז ובכך לדחוק שחקנים קטנים יותר ללא יכולת להצעת הטבות אך כן לביצוע המשימה על הצד הטוב ביותר.⁸²

תמיכות- השלטון המרכזי מקיים מערך של תמיכות כספיות בגופי החברה האזרחית. לפי חוק יסודות התקציב (סעיף 3א) שר האוצר רשאי להחליט על היקף תקציב התמיכה לחברה האזרחית בכל משרד בעוד המשרד הממשלתי בעל סמכות להגדרת את הקריטריונים לתמיכות בלבד. אך בפועל, במקרים רבים משרי הממשלה קובעים את הקריטריונים בצורה שמבטלת את סמכותו של משרד האוצר. כך למשל- יכול האוצר להקצות למשרדים תקציבים לתמיכה בארגונים המבצעים מאצ"נג של 10%. המשרדים מצדם יקבעו את הקריטריונים לתמיכה רק בארגונים אשר יביאו 25% מאצ"נג.⁸³ בנוסף, בקשות לקבלת תמיכה מתאפשרת רק אחרי אישור תקציב, הדיון בוועדת התמיכות לקבלת האישור אורך זמן

79. נציג/ת החברה האזרחית.

80. ניסן לימור, "חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני מגזר השלישי בישראל".

81. ש.ם.

82. ש.ם.

83. נציג/ת החברה האזרחית.

והמידע על תמיכות מתפרסם באיחור. מעבר לכל אלו, במקרים רבים המימון מתעכב חודשים נוספים. הארגונים נדרשים לאי ודאות והחלטה ללא בסיס ידע האם להמשיך עם הפעילות המתוכננת.⁸⁴

תקציבים - הקצאת סעיף תקציבי מסוים של משרד ממשלתי להיעזרות ישירה בחברה האזרחית. פעולה מסוג זה מתרחשת בעיקר בתחום החינוך ומעידה על שותפות מסוג חזק ויציב יחסית.

4. חסמי התרבות הארגונית

4.1 דיסציפלינת השחקנים

חברה אזרחית מפוזרת - החברה האזרחית כיום מתקשה ביכולת לייצר אמירה אחידה במרבית הנושאים והתחומים הרלוונטיים אליה. בכדי להצליח לקיים שיח ותיאום מתמיד עם הממשלה, יש צורך בגוף המייצג את המגזר השלישי, מגן על מניעיו ושומר על הידברות ישירה. מהלך שכזה מצריך מנהיגות מובילה, מהלך הסברה ציבורי, ומהלך למול הממשלה והכנסת. כיום לא מתקיימים גוף מוכרז סדור שכזה, אך כן מוסדה פעילותו של ארגון "מנהיגות אזרחית" - ארגון גג של מגזר האלכ"רים.⁸⁵ בשנת 2016 הוביל הארגון את כתיבת "הצהרת ארגוני החברה האזרחית", לפיה יכולתה וייחודיותה המוגדרת של החברה האזרחית היא הבאת שיפור ושינוי חברתי משמעותי, תוך מילוי תפקידים ייחודיים לשם כך. ביד החברה האזרחית להשפיע בנושאים של קידום אוכלוסיית מוחלשות וצמצום פערים כלכליים וחברתיים, יישוב סכסוכים, שמירה על זכויות אדם ואזרח, אספקת שירותים חברתיים, שמירה על משאבי הטבע, קידום חינוך, תרבות וספורט.⁸⁶ יכולת החברה האזרחית להתארגן לראשונה לכדי הצהרה על אחריותה, יכולותיה ותפקידה הנה מהלך יוצא דופן בפני עצמו, המסדיר את תחילת המהלך לארגון עצמי וחיידוד הזהות. ניסיונות גיבוש כאלו של קואליציות וקול אחיד הן חיוניות וחשובות מתמיד. עם זאת, חשוב לזכור כי לעולם חילוקי דעות פוליטיים וערכיים יגזרו פיצוליות מובנית בחברה האזרחית. רק במקרים בעלי השלכה גורפת חוצת עמדות עולה החברה האזרחית בגאון וממצה את הפוטנציאל האדיר שבה. כך כפי שקרה בשנת 2009 עם הניסיון לשנות את נוהל התמיכות, וההתאגדות של גופי החברה האזרחית בהובלת ארגון מנהיגות אזרחית.⁸⁷

4.2 דיסציפלינת השילוב

קושי בהבנת משחק התפקידים וחשדנות - ההיברידיות המשלימה של החוזקות והחולשות של כל מגזר, יחד עם הקושי להבנת זהות מייצרים באופן אוטומטי "משחק" בעל כללים בלתי אפשריים. השלטון המרכזי מצפה מהחברה האזרחית להתנהג כמו ספק, בעוד החברה האזרחית רוצה מצידה לשמש כספק, אך במקביל לשנות מהיסוד את המדיניות. בכדי להגיע למיצוי יכולת יישום החלטות מח"ר על כללי המשחק להשתנות: החברה האזרחית רצוי שתמצב את תפקיד השלטון המרכזי כמקבל ההחלטות הסופי ולהבין כי באחריותה להשמיע דעותיה בתהליך קבלת ההחלטה. השלטון המרכזי מצידו מומלץ שיגבש התפיסה לפיה לקיים דיונים רבים עד להכרעה וחשוב לקיים שיח בין השחקנים.⁸⁸

84. ניסן לימור, "חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני מגזר השלישי בישראל".

85. שם.

86. שם, <https://www.facebook.com/manhigut.ez/videos?fref=photo>

87. נציגות החברה האזרחית.

88. נציגות החברה האזרחית.

שער רביעי - הצעות אפשריות לטיפול

לאורך עבודת האיסוף נחשפנו לאפשרויות רבות וחדשניות: מבנים ארגוניים מומלצים לשיפור יישום, פתרונות שכבר מתקיימים בצורה חלקית או מלאה, ורעיונות לפתרונות. שער זה מחולק לארבעה תתי פרקים: ראשית, הצעות לפתרונות מבניים לשיפור תהליך יישום החלטות מח"ר יחד עם ביקורת והצעות לשיפור לכל פתרון. הצעות אלו נאספו לאורך חודשים, מאורגנות כאן בחלוקה לארבעת תחומי הרוחב: מנגנון, כלי ביצוע, תקציב ותרבות ארגונית. בחלקים האחרונים נציג מקרי בוחן של מבנים ארגוניים ליישום החלטות מח"ר, כאלו שנוסו וכאלו המחכים על הנייר לביצוע. ניתוח הדומה ביניהם יוכל להאיר אפשרויות עתידיות לשיפור יישום.

1. הצעות לפתרונות מעשיים

בחלק זה נתאר רעיונות מעשיים לטיפול יישום החלטות מח"ר. חלק מהפתרונות למעשה מתקיימים במלואם וחשוב לצייןם; חלקם נמצאים ברמת החלטה שהתקבלה אך טרם הוצאה לפועל; חלקם הם רעיונות שהועלו במהלך איסוף המידע למסמך זה ועל חלקם חשבנו בשלב עיבוד הממצאים והכתיבה. כל אלו כאן מוצגים יחדיו כאוסף של הצעות נקודתיות לשיפור יישום החלטות מח"ר - הצעות בגדר המלצה וסקירה רוחבית בלבד. ההצעות כתובות תחת המטריצה המארגנת: ארבעת תחומי הרוחב לכלל החסמים שזוהו, ושלוש הדיסציפלינות התיאורטיות ליישום החלטות מח"ר.

שילוב	שחקנים	תהליך	פתרונות ברמת המנגנון
<p>הקמת גוף ידע רב-מגזרי המפתח Best Practices (כללי הפעלה) ליישום החלטות מח"ר.</p> <p>גוף שידע שכזה יהווה חלק אינהרנטי מתכנון החלטות מח"ר וישים דגש על חמשת האלמנטים החשובים: גורם אחראי, מנגנון הביצוע, לוחות זמנים, תקציב ידוע, תהליך בקרה ומעקב. בנוסף, ידאג הגוף לשילוב והסדרת כלל הגופים האמורים לקחת חלק בהחלטה וביישום. תרומה עיקרית של גוף שכזה תעסוק בעידוד מיפוי קריטי להצלחה של אוכלוסיית היעד והחלטה על המוטבים העיקריים, תוך התרחבות לפי למידה ושינויים (כפי שהתנהלה התכנית הלאומית לילדים בסיכון).</p> <p>הקמת תכנית לשיתוף פעולה ואמון בין ארבעת גורמי הכח: אגף תקציבים, משרד רה"מ, נציבות שירות המדינה ומחלקת הייעוץ המשפטי.</p> <p>הסדרת מנגנון תיאום בין המגזרים וגורם ציבורי מפקח על פעולות הרשם. מועצה ציבורית שבה יהיו נציגי הממשלה, המגזר השלישי וגורמי ציבור אחרים, תעסוק בקביעת העקרונות למדיניות ולנהלים. ועדת גל נור אשר דנה בסוגיה זו המליצה כי תפקידה של המועצה יהיה לקבוע את קווי המדיניות, את הכללים המנחים לעבודת הרשם ואת ניסוח הדרישות הנורמטיביות לאכיפה, לדיווחים ולשקיפות.</p>	<p>עידוד הקמת מינהלת להובלת החלטות מח"ר. החידוש בהמלצה זו הוא על הקמת מינהלת (ולא מטה) שכן לפי הגדרתה מספקת מענה אד-הוק לפרויקט או החלטה מסוימת (למשל מינהלת הסייבר).</p> <p>טיפול במחלוקות: קיום הכשרות ליחידים או משרדים לגישור, ניהול ויישוב סכסוכים.</p>	<p>קיום גוף ייעודי המלווה מקצועית ועדות ציבוריות. גוף שכזה יכוון את אופי הדו"ח, אופן הכתיבה, מבנה ההמלצות ותחיתן בזמן, המלצה להקצאת סמכויות ועוד. בנוסף, באם קבלת ההחלטה נעשית על סמך המלצת הוועדה, חשובה הקפדה על דבקות בהמלצת צוות אחר ולא לערב בין המלצות מספר צוותים שונים.</p> <p>עם קבלת החלטת מח"ר, מומלץ לחתור למינוי רשמי של האחראים הישירים לביצוע בכל משרד ואת היקף סמכותם. בנוסף, ניתן לחתור לכך שמשרד ראש הממשלה ינהל כתב מינוי רשמי על כל החלטת מח"ר המתקבלת ובו פירוט הסמכויות והתפקידים, המשרד האחראי על ביצוע וסמכויותיו לכך. יחד עם המשרד "המבצע" כדאי להגדיר גוף האחראי על ההוצאה לפועל של ההחלטה (תכנית מובילים דיגיטליים - הוקם מטה ישראל דיגיטלית, בתכנית לילדים ונוער בסיכון - הוקם מטה מיוחד ליישום). בכתב מינוי שכזה מומלץ מינוי משרד או גוף ייעודי האחראי על בקרה וביצוע (הגוף יהיה שונה מהישות האחראית על יישום).</p>	

על מעורבות ביישום משימות חברתיות, עתירות תקציב ורב-מגזריות: מח"ר

שילוב	שחקנים	תהליך	פתרונות ברמת כלי הביצוע
שכפול מודל "ועדת התיאום" בתחום הרווחה. ועדת תיאום זו בהובלת מרכז השלטון המקומי, מתכנסת פעם בחודש וחצי בנוכחות מנכ"ל משרד הרווחה, פקידות המשרד ונציגי הרווחה בכל רשות ממשלתית. מטרתה לעודד יישום החלטות מח"ר.	מינוף החלטת האוצר המעניקה הכשרות ייעודיות לשבעה תפקידי אסטרטגיה ברשויות הדרום. תפקיד עובדי האסטרטגיה יהיה מעקב אחר כלי התמיכה הממשלתיים, חתירה להיכרות אישית עם האנשים הרלוונטיים והיכרות מלאה עם הקולות הקוראים. ממונים אלו יעבדו לפי רשימה מסודרת לגבי מהם הדברים שצריכים לקרות. הקמת אתר אינטרנט אשר ירכז את כלל הארגונים ללא מטרת רווח בישראל: הכרת הארגון, התאמתו לצרכי התנדבות, אפשרויות התרומה, פיקוח וכדומה. הכשרת שדרת הניהול של החברה האזרחית: פיתוח ערכת הכשרה והשתלמויות אשר תאפשר לראשי הארגונים האזרחיים להכיר מקרוב את תחומי הידע והכלים שפותרו בארץ ובעולם. במקביל, הקמת מרכזי מידע לגיבוי מקצועי יום-יומי.	עידוד הכשרות ייעודיות לשימוש בתב"ר, קולות קוראים, מאצ'ינג ברשויות המקומיות. לרשויות המקומיות מידה מרובה של השפעה על מיצוי התקציב- בעיקר בשאלה הנוגעת ליישום והיכרות עם אפשרויות היישום. פעילות עם משרדי הממשלה לעידוד השימוש בכלי יישום נגישים יותר, כגון כתב התחייבות במקום קול קורא- כלי אותו פיתח המשרד להגנת הסביבה. מינוף כלים קיימים לאיכון ומעקב אחרי כלי יישום. למשל כלי לאיכון קולות קוראים שגיבשה החברה "ארמה ניתוח מידע בע"מ". החברה מבצעת איכון קולות קוראים המתפרסמים בכל מדיה בישראל הרלוונטיים לעמותות או שלטון מקומי. בנוסף החברה מעניקה בקרה שוטפת על תהליך הטיפול בתמיכה, ליווי וייעוץ. משרד פיתוח הנגב והגליל בוחן כיום כלי זה באמצעות סבסוד חלקי עבור רשויות בנגב.	פתרונות ברמת כלי הביצוע
ניתן לשאוף לכך ש"עודפי התקציב המחויבים" יועברו למשרדים באופן אוטומטי. שינוי שכזה יכול לכלול שינויים מהותיים נוספים בתהליך התקצוב כמו למשל העברת אחריות התכנון (דפי מעבר) למשרד עצמו. כמו כן ניתן לשאוף למצב בו המשרד המוביל של התכנית יוכל לאפשר למשרד שותף להתחייב מתוך תקנה מחייבת. (בדומה למה שנעשה בתכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה).	בהתאם להחלטת ממשלה לאימוץ דוח ועדת המשילות (א. 5-3), מתקיים פיילוט להעברת בסיס תקציבי גדול יותר למשרדי ממשלה. הפיילוט מתקיים בין היתר במשרד החקלאות וניתן לשקול הרחבתו והתאמתו. הרחבת השימוש במערכת תיאום העברת התקציבים budg.net: בה יכולים שני משרדים לתאם בצורה ממוחשבת וזריזה העברת התקציב. יחד מסמנים המשרדים סביב איזו תקנה רוצים להעביר תקציבים והבקשה מועברת ישירות לאגף התקציבים. ניתן לשאוף לייצור אמנת שירות SLA- בהתאם לדרישות החלטת ממשלה אימוץ המלצות ועדת המשילות (א. 11). חלק מההתחייבויות באמנה יקבעו סטנדרט לטיפול בבקשה להעברה בין גגות ומידת המחויבות של כל שחקן לכך.	בהתאם להחלטת ממשלה לאימוץ דוח ועדת המשילות (א. 5-3), מתקיים פיילוט להעברת בסיס תקציבי גדול יותר למשרדי ממשלה. הפיילוט מתקיים בין היתר במשרד החקלאות וניתן לשקול הרחבתו והתאמתו. הרחבת השימוש במערכת תיאום העברת התקציבים budg.net: בה יכולים שני משרדים לתאם בצורה ממוחשבת וזריזה העברת התקציב. יחד מסמנים המשרדים סביב איזו תקנה רוצים להעביר תקציבים והבקשה מועברת ישירות לאגף התקציבים. ניתן לשאוף לייצור אמנת שירות SLA- בהתאם לדרישות החלטת ממשלה אימוץ המלצות ועדת המשילות (א. 11). חלק מההתחייבויות באמנה יקבעו סטנדרט לטיפול בבקשה להעברה בין גגות ומידת המחויבות של כל שחקן לכך.	פתרונות ברמת התקציב
יצירת פורום משנים למנכ"לים, שיעסוק בחשיבה הממשלתית וביישום החלטות מח"ר.	גיבוש קואליציות בין ארגונים חברתיים. חיזוק פעילות פורום סמנכ"לי התקציבים בישראל. חיזוק פעילות פורום סמנכ"לי אסטרטגיה בישראל.	תמיכה במהלכים לחיזוק הקשרים בין ארגוני החברה האזרחית במרכז ובפריפריה.	תרבות ארגונית

2. הצעות לפתרונות מבניים ליישום החלטות מח"ר

בחלק זה נציג שלוש הצעות מעשיות: צוותי משימה בשירות המדינה- פתרון קיים ומיושם במקרים רבים, יחד עם ביקורת ומחשבות שנשמעו על מבנה זה במהלך איסוף החומר. יחידות יישום ופורום משנים למנכ"לים- פתרונות ברמת התיאוריה עליהם שמענו בתהליך האיסוף.

צוותי משימה בשירות המדינה

צוותי המשימה (צמ"מ) הוא מבנה המתקיים בעיקר ביוזמת משרד ראש הממשלה ומהווה פונקציה מרכזית ליישום החלטות מח"ר. שיטת העבודה מבוססת על ניהול משימתי בצוותים תוך כוונה לרכז מאמץ ולנטרל ניגודי אינטרסים. צוותי המשימה היא מתודה המיועדת להחלטות מח"ר עתירות תקציב של למעלה מ-20.5 מיליארד ₪. צוותי המשימה יכולים לצמוח מלמטה בהתארגנות עצמאית, או להתמנות רשמית על-ידי משרד ראש הממשלה. המתודה פועלת כך:

1. טרם הרכבת הצוות, יש להגדיר את הבעיה (על-ידי הממנים את הצוות, או היוצרים אותו "מלמטה"):
 - מיפוי מדויק של תכולות הבעיה וכלל התחומים הנוגעים לה.
 - הגדרת בעלי העניין הנוגעים לפתרונה ולכל תחום בה.
 - מיקוד ותיחום פתרון הבעיה בשלבים על ציר הזמן- "משימה מוגדרת היטב".
 2. הקמת הצוות תיעשה בצורה של כתב מינוי רשמי ממשרד ראש הממשלה, לאחר שהוצגה התארגנות עצמאית מלמטה או בצורה יזומה על-ידי משרד ראש הממשלה.
 3. גיבוש הצוות: יורכב מכלל נציגי המשרדים הרלוונטיים, בהסתמך על פירוק והגדרת הבעיה.
 - הצוות יורכב מעובדים שהם בדרג אחד מתחת לסגל הבכיר, צוות מבנה שכזה יעודד פיתוח כישורים ועבודת מנהיגות.
 - דרג זה פנוי יותר ליישום משמעותי מאשר הדרג הבכיר, אך עדיין מספיק אמין בכדי שהדרג הבכיר יוכל לסמוך על קבלת ההחלטות (Soft Proxy - ארון בין הנציג לשולחו).
 - בכל צוות משימה ממשלתי ישולב נציג משרד האוצר.
 4. עבודת הצוות:
 - מתוך הצוות יוגדר מנהל אשר יעסוק בכך במשרה מלאה לתקופה תחומה בזמן.
 - לחברי הצוות יוגדרו ימי עבודה ייעודיים בהם יעסקו בקידום יישום המשימה. העבודה תעשה במפגשים מרוכזים במשך מספר חודשים אשר יוגדר מראש.
 - עבודת הפנים בתוך הצוות, תלווה על-ידי עבודת חוץ של משרדי הממשלה. דהיינו כל נציג ינהל היזון חוזר מול משרדו, ידווח, יעדכן ויבצע לפי הנחיות המשרד.
 - יוגדרו מראש נקודות ציון לאישורים של בעלי סמכות סטטוטורית, ועדות היגוי, ממשלה וכו'.
 - הצוות ילווה על ידי כמה גופי לוויין: ליווי אקדמי, מקצועי, מתודולוגי. תפקידם המשותף של גופים אלו הוא לייצר זרימה מיטבית של התהליך, תחזוקת השותפות והמצאת מידע עדכני במהלכו.
- דוגמה לצוות משימה ממשלתי שכזה הוא מטה ישראל דיגיטלית אשר הוקם בשנת 2015, בעקבות החלטת ממשלה 2024 קידום הסוגיה האסטרטגית "ישראל דיגיטלית" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה. המטה מורכב מכמה נציגי משרדי ממשלה אשר מונו לכך, נהנה מתקציב תוספתי ויונק ממשרד ראש הממשלה את הלגיטימציה וסמכותו ובכך בונה עצמו כגוף מקצועי.

התייחסויות לרעיון צוותי משימה בשירות המדינה:

יתרונות- קולות רבים תומכים במבנה שכזה וגורסים כי לראשונה, זהו פתרון המציע מינוי רשמי של גוף עם בעלות על יישום החלטה, יחד עם פתרון רוחבי המשלב בין כלל המשרדים. בנוסף, הצורך בליווי החיצוני בא לידי ביטוי בוועדות ציבוריות, כאשר וראש הוועדה מבקש סיוע שכזה. כך נעשה בדו"ח לאסדרת הטיפול באוכלוסיות האנשים עם אוטיזם.

אתגרים- קיימים מספר קולות מרכזיים בשיח אודות מבנה הצמ"מ. ראשית, עובדת צמ"מים פתרון אד הוק לבעיות גדולות ודחופות, ללא פתרון לבעיות שוטפות המחייבות שיתוף פעולה רב-מגזרי. לדוגמה, צוות משימה בשירות המדינה לא ינהל החלטת ממשלה לעידוד נסיעה בתחבורה ציבורית למקום העבודה. זוהי כאמור החלטה חברתית בעלת השלכות רב-מגזריות, אך אינה בהיקפים להקמת צמ"מ. דרושים פתרונות מבניים ל"החלטות ביניים" חברתיות.

קול נוסף גורס כי בעלי התפקיד אשר רצוי שישתתפו בצוותים כאלו צריכים להיות בדרג מספיק בכיר כדי להשפיע, אך עסוקים מכדי להשתתף. על-כן הנציגים הנשלחים בפועל לצוותים אלו עשויים להיות חסרי יכולת מקצועית או סמכותית. נוסף לאלו, במקרים רבים יכולה להתעורר בעיה משפטית עם עירוב "צוותי לוויין" מהמגזרים השונים, ובמבנה החוקי הקיים נדרשת השקעת מאמץ מרובה כדי לאפשר מבנה שכזה.² אתגרי התרבות הארגונית יכולים גם הם להיות חסם מרכזי בעבודת הצמ"מ, כיוון שלמעשה ההרכב אינו עונה על בעיית האחריות-סמכות לקבלת החלטות עצמאית. המטה אמנם מכשיר את חבריו להיות המנהיגים והמאפשרים של קבלת ההחלטה במשרדיהם, אך אלו חוזרים למשרדם ללא סמכות לגבי אופן הביצוע עצמו במשרד. כך קיימת סכנה ממשית כי המציאות המשרדית אליהם חוזרים חברי המטה ישכיחו את ההכשרה שעברו לחיבוריות וחדשנות דיגיטלית.³

יחידות מטרה ליישום מדיניות

הרעיון "יחידות יישום" עוצב על ידי המרכז להעצמת האזרח כמענה לבעיה היעדר מנגנון לביצוע שינויים אד-הוק ביישום החלטת מח"ר. יחידות היישום נועדו לשמש כנציגות פעילה של הדרג הנבחר לטובת התאמות תוך כדי ביצוע.

1. מבנה יחידות היישום:

גופים סטטוטוריים מקצועיים ומתוקצבים הכפופים לראש הרשות המבצעת וממונים מטעמו על הוצאה לפועל של מדיניות. כל סוכנות כזו כפופה לשר המשרד, אך מחויבות בדיווח למשרד ראש הממשלה. יחידות אלו מקבילות ליחידות התכנון הקיימות במשרדי הממשלה ואמונות על הביצוע בפועל.

2. תפקיד יחידות היישום:

אמונה על עיצוב מדיניות, יישום מדיניות והערכת מדיניות. ניטור תהליכי יישום, אספקת מידע למקבלי החלטות, פתרון תקלות ביישום תוך תיווך ויצירת שיתוף פעולה בין גופים מבצעים ועוד. אחריות זו אינה מוגדרת כיום על-ידי יחידות התכנון וגם אינה יכולה להיות, עקב היקף האחריות הרחב. בנוסף, יהיו אחראיות יחידות אלו על בקרה בזמן אמת שתאפשר למזער את הסטיות מרצון הדרג הפוליטי בעת מימוש תהליך המדיניות שתכנן. יחידות היישום יהיו למעשה "Fixers"- אנשי ידע/גופי ידע בכל משרד ממשלתי אשר ידעו להכווין ולפתור את הבעיות הנוצרות ממילא, תוך כדי עשייה.⁴

התייחסות לרעיון יחידות היישום:

במבנה כפי שמוגדר כיום, נציגי היישום בכל משרד אמורים להיות שליחי משרד ראש הממשלה. הגדרה שכזו מגבילה את האפשרות לפתח סמכות "בלתי פורמלית", ועל-כן מומלץ וכדאי לחשוב על מינוי נציגי יישום מתוך כל משרד ממשלתי.⁵

פורום משנים למנכ"לים

מבנה זה מכיר בכוחם ויכולתם של משנים למנכ"לי משרדים ממשלתיים בישראל ומידת החשיבות בהתכנסותם לטיפול בהחלטת מח"ר מרגע קבלתה. מבנה זה משלב את שני הרעיונות של צמ"מ ויחידת יישום. הקמת פורום ייעודי למשנים למנכ"לים לטיפול בסוגיות שיתוף הפעולה הבין-משרדי. כך, צוותי המשימה ליישום החלטות מח"ר יורכבו מדרג המשנים ויעסקו בקידום נושאי מדיניות. פעילות הפורום לא תהווה חלק מהשוטף המשרדי, אלא יוקצה לה זמן ייעודי מיוחד. דגש הפורום יהיה עבודה על צורת החשיבה הממשלתית וטיפול בסוגיות ייעודיות, במקביל לטיפול ספציפי בהחלטות שהתקבלו.

3. מבנים קיימים לשיתופי פעולה ביישום החלטות מח"ר

בסקירתנו מצאנו מבנים שונים בעזרתם יושמו החלטות מח"ר. אלו יכולים להוות דוגמה והשראה:⁶

2. נציג/ת השלטון המרכזי.

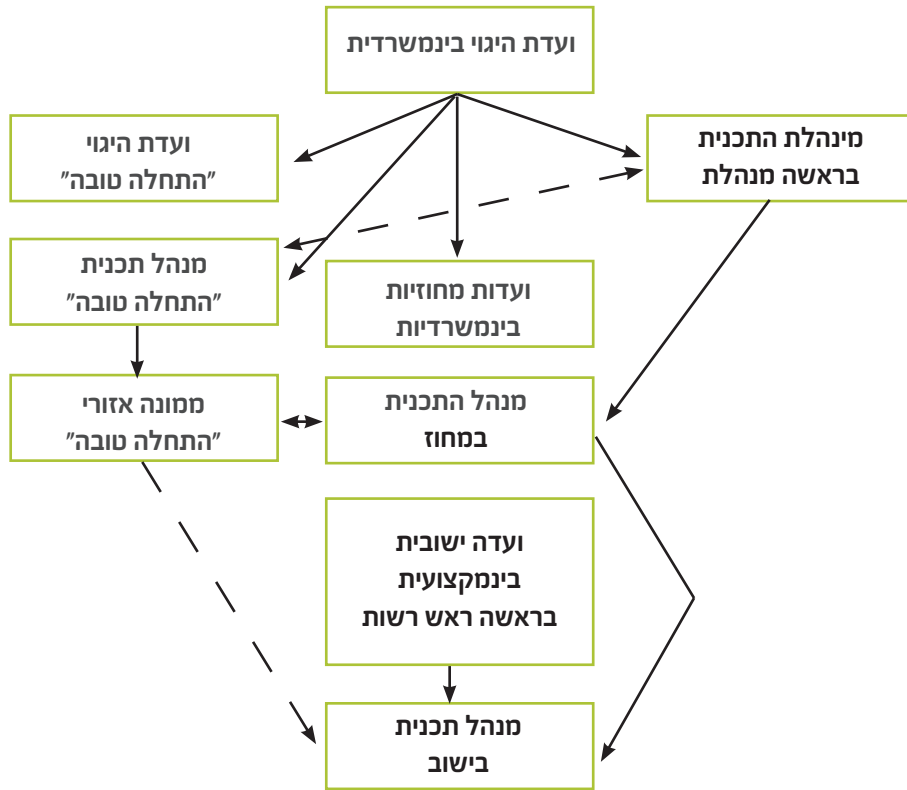
3. נציג/ת החברה האזרחית.

4. נציג/ת החברה האזרחית.

5. נציג/ת השלטון המרכזי.

6. המכון אלאכ למנהיגות וממשל, "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה".

מבנה ליישום התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (ועדת שמיד)



ועדת היגוי בין משרדית הגדירה מטרות, היקף ועקרונות התכנית. כמו-כן הוגדרו קהלי היעד, יועד תקציב רב-שנתי בין משרדי. בהחלטות המשותפות ליישום, הוגדרו סמכויות ואחריות ישירות של הרשויות המקומיות. בראש מבנה היישום ועדה בין-משרדית אחת, תחתיה הוגדר גוף יישום אחד-מנהלת התכנית. התכנית משכילה להפעיל את המחוזות במשרדי הממשלה ולהפעיל בכל מחוז מנהל לתכנית. התכנית משלבת את השלטון המקומי כבר בשלב התכנון, ומשלבת בין הרשויות השונות לכדי אמירה משותפת.

מבנה ליישום התכנית הלאומית לפיתוח הנגב (החלטה 546)



ועדה בין משרדית יחד עם צוות היגוי מצומצם הגדירו את מטרות היישום, סימנו מראש יישובי מטרה לתכנית ובכל ישוב קהל יעד מדויק. מונה משרד מתכלל האחראי על היישום במקביל להגדרה של זרוע ביצועית. בראש מבנה היישום עומדת ועדה בין משרדית אחרת יחד עם צוות היגוי מוביל. מראש הוגדר גוף לפיקוח פעילות המשרדים וצוותים בין משרדיים ייעודיים. בנוסף הוגדר ציר פרטני לעבודה יחד עם הרשויות המקומיות: ישוב מטרה ראשוני בו יתקיימו שולחנות עגולים לליווי היישום. שולחנות אלו משלבים את כלל המגזרים.

מדריך השיתוף הממשלי עמ' 52

סיכום

יישום החלטות ממשלה עתירות תקציב הדורשות מעורבות רב-מגזרית הוא מהתחומים הקשים ביותר לטיפול אך מהמשמעותיים ביותר לחברה בישראל. המכון למנהיגות וממשל פועל במטרה לקדם מנהיגות בכירה מגוונת ובין-מגזרית, הפועלת יחד במרחב בטוח ומקצועי, לטובת קידום סוגיות חברתיות ואיכות חיים. עיקרון שיתוף הפעולה הרב מגזרי הוא עיקרון מפתח בפעילותנו, בפרט סביב החלטות ממשלה חברתיות.

שלושת המגזרים: מרכזי, מקומי ואזרחי עברו בחלוף השנים תמורות רבות בזהותם ובציפיות מהם, כל אחד לבדו וביחס לשני המגזרים האחרים. באופן גורף ניתן לסמן מגמה של הסרת ביצורים, הטמעת הצורך בשיתוף פעולה, שאיפה לשקיפות ואחריות סינרגטית על החברה הישראלית. בסקירתנו פגשנו נציגים שונים ורבים של מגזרים אלו, יחד עם קריאת חומרים שונים אנו סבורים ובטוחים כי נורמות אלו ילכו ויתפשטו בחלוף הזמן. אנו במכון למנהיגות וממשל רואים כמשימה מרכזית את הפצת חשיבות נורמות אלו לטובת יישום מדיניות מוצלח.

חסמים רבים קיימים בפני המטרה הנכספת של שיתוף פעולה יעיל ובעל אימפקט מהותי בין המגזרים השונים. חסמים הנעוצים במנגנונים שהתהוו לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל ועוד לפני-כן. חסמים הנוגעים לכלי הביצוע הקיימים לרשות השחקנים השונים ובפרט חסמי ניהול תקציב בין שחקנים כה רבים ומשתנים וכמובן חסמי התרבות הארגונית. הדינמיקות, יחסי הפעולה והארטיפקטים אשר השתרשו בחלוף הזמן מובילים לטשטוש זהויות, תחרות גוברת והתנגשות לגיטימציה קיומית. חסמים אלו נוגעים בחלקם לתהליך של החלטת מח"ר משלב הגיבוש דרך הביצוע ועד למדידה, ובחלקם נוגעים לשחקנים האחראים או המצופים לאחריות על ההחלטה. חלק מהחסמים משלבים את התהליך והשחקנים ומבטאים את שיא המורכבות של בעיית היישום.

למול חסמים אלו, בסקירתנו נתקלנו בנציגי המגזרים השונים, בכתיבה נרחבת ובעיקר בהרבה "רוח" חיובית בנושא שיפור יישום החלטות מח"ר. נחשפנו לפתרונות אפשריים רבים. כאלו המתרחשים בצורה מלאה, חלקית או רעיונית, ברמת המבנה הכולל וברמת הפרויקט. אלו יחד עם המוטיבציה הגדולה שזיהינו ציירו מסגרת של מוטיבציה חיובית גדולה ורוחות שינוי לטובה.

כפי שצוין קודם, אין בסקירה זו להציג את כלל החסמים וכלל הפתרונות בתחום יישום החלטות מח"ר, יש בה הצעה לגיבוש תפיסה חדשה ברוח המשילות הציבורית החדשה. כולנו תקווה כי סקירה זו תהווה המשך לחשיבה ההוליסטית, זו המתכללת ומבינה את האילוצים הצולבים והקשיים האינהרנטיים בשיתוף פעולה רב-מגזרי. הבנת הקשיים של כלל המגזרים לפני ולפנים, היא שלב ראשון והכרחי בדרך ליצירת שבילים לשיתופי פעולה ויישום בין-מגזרי.

שותפים בהיוועצות (בחלוקה לפי סדר א'-ב')

אהוד סגל- דוקטורנט, האוניברסיטה העברית.
אופיר כץ- יו"ר מנהיגות אזרחית.
אופיר להב- סמנכ"ל תקציבים במשרד העלייה והקליטה.
אוריאל לדרברג- מנכ"ל פעמונים.
אורי הרמן- משרד ראש הממשלה.
אסא בן יהודה- מרכז השלטון המקומי.
אפרת שפרוט- מנכ"לית עלם.
המרכז להעצמת האזרח- יום עיון "חוק יסוד: השירות הציבורי".
יונתן אורן- המכון למנהיגות וממשל.
מירב חורב מלול- המכון למנהיגות וממשל.
מנחם וגשל- מנכ"ל משרד הרווחה לשעבר.
נועה בהיר-וקס - המכון למנהיגות וממשל.
רועי דרוך- אחראי תכניות עבודה ובקרה, משרד ראש הממשלה.
תומר לוטן- מנהל המרכז להעצמת האזרח.

רשימת מקורות

- <http://goo.gl/f2GXMO>. אשל רבינוביץ, אדוה. "אתגרים במיצוי החלטות ממשלה", המשרד לפיתוח הנגב והגליל, 2015.
- בארי, גלעד וגיא אברוצקי. "המשילות הציבורית החדשה סקירת ספרות", המכון אלכא למנהיגות וממשל, 2014.
- בן אליא, נחום. "הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006.
- גורדון, בני, ניסן לימור, אסתר זיכלינסקי. "ממגזר שלישי למגזר אזרחי- לשאלת הזהות הקולקטיבית של ארגונית המגזר, האזרחי נייר עמדה", מכון ון ליר, 2015.
- גל-נור, יצחק, משה דיין, ורענן דינור. הרצאה בכנס חוק יסוד: שירות המדינה, אתגרים והזדמנויות - המרכז להעצמת האזרח.
- דוח הועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, 2012. <http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/Documents/900.pdf>.
- דוח "ועדת המשילות", 2013. <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/meshilut2013.pdf>.
- http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat_an.htm הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המכון אלכא למנהיגות וממשל. "מדריך השיתוף הממשלתי- מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה", 2013.
- המרכז להעצמת האזרח. כנס "חוק יסוד: שירות המדינה - אתגרים והזדמנויות".
- וובר, מכס. "הטיפוסים של סמכות ותיאום מחייב", מתוך איזנשטדט שמואל נח, גוטמן עמנואל, עצמון יעל (עורכים), מדינה וחברה: סוגיות בסוציולוגיה פוליטית. תל אביב: עם עובד, 1984, ע' 49-34.
- זינגר, גלבו. "לצלוח מים סוערים: הקמת רשות המים כמקרה מבחן ליישום החלטות ממשלה בישראל", האוניברסיטה העברית, 2011.
- חברת מקינזי. דוח עתודות לישראל, 2016.
- חיו-חמו, מורין ומעוז רוזנטל. "הקמת יחידות מטרה ליישום מדיניות: מחקר מדיניות והמלצות במבט אנליטי משווה", המרכז להעצמת האזרח, 2015.
- טלשיר, גייל ורון צור. "משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה", בתוך: השירות הציבורי מחשב מסלול מחדש, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.
- כנסת ישראל. "מדדים נבחרים לאפיון רשויות מקומיות". http://main.knesset.gov.il/Activity/Info/MMMSummaries19/Local_2.pdf.
- לוטן, תומר. "הציבור יודע אם ח"כ פיהק במליאה אבל אין לו מושג אם מאות החלטות הממשלה מבוצעות בשטח", מתוך אתר The Marker, 2015. <http://www.themarker.com/markerweek/1.2729462>.
- לימור, ניסן. "חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני מגזר השלישי בישראל", ארגון מנהיגות אזרחית, 2008.
- לימור, ניסן. "לחוד ויחד- הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני החברה האזרחית", המכון אלכא למנהיגות וממשל, 2013.
- משרד ראש הממשלה. "אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) ("ועדת המשילות")". 2013. <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des482.aspx>.
- Bevir, Mark. What is Governance: A Very Short Introduction. UK: Oxford University Press, 2012.