

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

תיאום ויישוב מחלוקות בין משרדי הממשלה

אוגוסט 2025

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידו |
המרכז להעצמת האזרח



על המרכז להעצמת האזרח

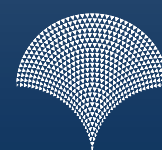
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית, ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות, ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקרי ואקדמי, הן בכלי פיקוח ומעקב הלכה למעשה אחר תהליכי יישום החלטות ציבוריות, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורת ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם. לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנו – מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה. בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: הגברת המוביליות בשירות המדינה, חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



מסמך מדיניות

תיאום ויישוב מחלוקות בין משרדי הממשלה

אוגוסט 2025

מחקר: פרופ' שלמה מזרחי וכנרת יפרח, החוג למינהל ומדיניות ציבורית,
אוניברסיטת חיפה

כתיבת המלצות: עו"ד רבקי דב"ש

מנהלות מיזם "מעשה ידינו": עו"ד רבקי דב"ש ועו"ד רעות קלינברגר



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תוכן העניינים

3	הקדמה
3	היעד בבסיס ההמלצות
3	הרעיון המסדר בבסיס ההמלצות
4	עיקרי ההמלצות
5	ההמלצות

מחקר: מחלוקות ותיאום בין משרדי ממשלה

10	1. רקע
12	2. הגדרת הבעיה
14	3. מקורות הבעיה
26	4. מטרות המדיניות וקריטריונים להשגתן
27	5. דרכי פעולה אפשריות להתמודדות עם החסמים ושיפור התיאום הבין־משרדי
46	6. סיכום והמלצות
47	רשימת מקורות



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הקדמה

תיאום בין משרדי הממשלה השונים, ויצירת מנגנונים בינמשרדיים להכרעה, הכרחי לעבודת הממשלה. אי קיומו של תיאום כאמור, מוביל לפגיעה ביישומן (המלא או החלקי) של החלטות ממשלה ותוכניות עבודה, ובפעילותם השוטפת של המשרדים. לפיכך, בחר המרכז להעצמת האזרח לבחון נושא זה, מתוך מטרה לגבש המלצות ליישום לצורך שיפור המצב הקיים בנושא זה.

אוגדן זה כולל שני מסמכים. הראשון (המופיע בחלק השני של האוגדן), מקורו במסמך שנערך על ידי אוניברסיטת חיפה עבור המרכז להעצמת האזרח לפני כשנתיים (2023). במסמך, נעשתה סקירה רחבה ביחס לחשיבות הגברת התיאום בין משרדי הממשלה השונים, ומתן מענה למחלוקות בין חלקיה השונים של הממשלה. בנוסף מחברי המסמך המליצו להתמקד בשלוש המלצות כמפורט שם.

מאז נכתב מסמך ההמלצה, הרחיב המרכז להעצמת האזרח את עיסוקו בבחינת סוגות של ניהול שירות המדינה, וגיבוש המלצות לשיפורם – וזאת במסגרת מיזם "מעשה ידינו" לחיזוק השירות הציבורי. בנוסף, המשבר בו מצוי שירות המדינה החרף, ונדמה כי נדרשים המלצות המעגנות סדרי עבודה רצויים עוד טרם ההתמקדות בשינוי התרבות הארגונית.

לפיכך הסקירה וההמלצות נבחנו מחדש על ידי עו"ד רבקי דב"ש, מנהלת במשותף עם עו"ד רעות קלינברגר של מיזם "מעשה ידנו", וגובשו המלצות עדכניות. המלצות אלו הועברו לעיון צוות בקרה הכולל את החברים הבאים: ד"ר צילי אליצור נאה, מנהלת תחום בניית הסכמות, מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן; עו"ד משה כהן, יועץ אסטרטגי ולשעבר דובר משרד המשפטים; עו"ד מיטל כץ, לשעבר מנהלת מחלקת רישוי ופיקוח על נוטריונים, חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים; מר נמרוד דגני, לשעבר מנהל אגף בכיר ממשל במשרד ראש הממשלה.

המלצות אלו מוצגות בקצרה בחלקו הראשון של האוגדן.

למען הסר ספק ההמלצות במסמך זה משקפות את עמדת המרכז להעצמת האזרח בלבד.

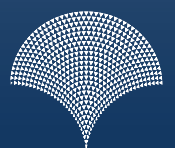


היעד בבסיס ההמלצות

שיפור היעילות הממשלתית על ידי בניית מנגנונים שיטתיים לתיאום בין-משרדי והכרעה במחלוקות.

הרעיון המסדר בבסיס ההמלצות

בכדי להגביר את התיאום בממשלה, נדרש בראש ובראשונה לחדד את התפקידים של המשרדים והגורמים השונים בתוך הממשלה. באין הגדרות כאמור, או במקום בו ההגדרות משתנות חדשות לבקרים (לדוגמא, בעת פיצול משרד ממשלתי קיים או הקמה של משרד חדש). זהו היסוד הבסיסי הנדרש. לאחריו יש מקום למסד מנגנונים מובנים ומוסכמים לתיאום ולהכרעה במחלוקות, ועל בסיס אלו, לתמרץ תרבות ארגונית התומכת בתיאום על פני יצירת מחלוקות.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שטוב. בשבילנו.

עיקרי ההמלצות

הרחבה ופירוש על המוצע, בהמשך המסמך.

1. יש לפעול להגדרה סדורה של מבנה הממשלה. לצורך כך מוצע לפעול בדרכים הבאות:

- 1.1 קביעת מבנה מצומצם של משרדי הממשלה;
- 1.2 עיגון מבנה הממשלה באופן שלא יהיה נתון לשינויים תכופים;
- 1.3 הגדרת תחומי האחריות של כל משרד ממשלתי ויחידת סמך ופירסום תחומים אלו כנספח לתקנון הממשלה;
- 1.4 קביעת גורם מתכלל בהחלטות ממשלה יישומיות הנוגעות לסמכותם או לאחריותם של מספר משרדי ממשלה או יחידות סמך. הגורם המתכלל יהיה אחראי לקידום יישומה של ההחלטה;
- 1.5 העברת מחלוקת על חלוקת הסמכויות בין המשרדים השונים שלא הגיעו לידי פתרון והסכמה בין הנהלות המשרדים, להכרעת ועדת שרים ייעודית.
- 1.6 הקמת גוף פנים ממשלתי (תחת מנכ"ל משרד ראש הממשלה) שיתמחה בגישור ויישוב סכסוכים פנימיים. מוצע כי גוף זה יוכל גם לאתר מחלוקות באופן יזום.

2. יצירת מנגנונים לחיזוק התיאום הבינמשרדי הקבוע. לצורך כך מוצע לפעול בדרכים הבאות:

- 1.1 הקמת ערוצי תקשורת משותפים (קבוצות WhatsApp, Signal וכד') בה מתאפשר שיח חופשי בין העוסקים בתחום;
- 1.2 עיגון מסגרות ללמידת עמיתים ממקרי מבחן;
- 1.3 הבניית אשכולות מקצועיים נוסף על אלו הקיימים שבכל אחד מהם מוביל מקצועי, והגברת המעבר והניידות של עובדים;
- 1.4 קביעת "יום תיאום בינמשרדי", אחת לתקופה, שיוקדש למפגש של הנהלות בשני משרדים לצורך הכרות עם עבודת המשרד העמית וליבון סוגיות משותפות או סוגיות שבמחלוקת;
- 1.5 למנות בכל משרד עובד מלשכת המנכ"ל או אגף אסטרטגיה להיות אחראי התיאום כנע"ח.

3. עיצוב תמריצים לתיאום בינמשרדי. לצורך כך מוצע לפעול בדרכים הבאות:

- 1.1 קביעת מדדי הצלחה מבוססי תוצאה בנושא תיאום בינמשרדי (KPIs) על מנת לאמוד את מידת השיתופיות של המשרדים והיחידות השונות;
- 1.2 ביצוע סקר תקופתי על מדדים תוצאתיים בנוגע להצלחה של פרויקטים בשיתוף פעולה, ולפתרון של סכסוכים בינמשרדיים. ממציא הסקר והתובנות יפורסמו לעיון המשרדים השונים, ואולי אף לציבור הרחב;
- 1.3 הענקת פרס ממשלתי שנתי ל"שיתוף פעולה בין-משרדי מצטיין" על ידי משרד ראש הממשלה;
- 1.4 השאלת עובדים בין משרדים לפרוייקטים אד-הוק;
- 1.5 הרחבת תוכניות הכשרה וקברות ושל תוכניות מקצועיות יוקרתיות.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

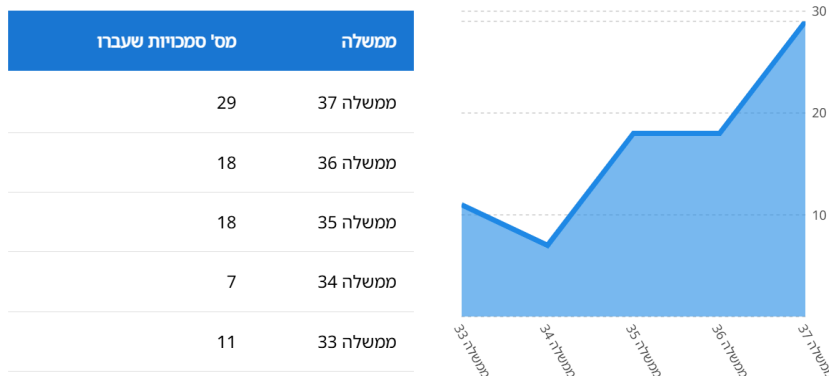
ההמלצות

1. ייעול מבנה הממשלה והגדרת סמכויות קשיחה
מבנה הממשלה הקיים בישראל בעייתי בשני מובנים –
א. מספרם הרב של משרדי הממשלה ויחידות הסמך;
ב. שינויים תכופים בחלוקת הסמכויות והאחריות בין המשרדים השונים.

ועדת טרכטנברג (2011) הזכירה את ריבוי משרדי הממשלה ככשל מבני עמו נדרש להתמודד הסקטור הציבורי (עמ' 47). בין השנים 2015-2018 התקיימה עבודת מטה פנים ממשלתית, אשר אף באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה [3398](#) (11/1/2018) בנושא: "התאמת מבנה הממשלה", אשר קבעה כי מספר משרדי הממשלה, החל מהממשלה הבאה, יופחת ל-17. אולם, החלטה זו לא יושמה.

נוסף על היקף משרדי הממשלה ויחידות הסמך, חלוקת הסמכויות והאחריות בין רשויות אלו משתנה חדשות לבקרים. לדוגמא, [במעקב](#) שביצע המרכז להעצמת האזרח אחר העברת סמכויות בין משרדי ממשלה בהתאם להסכמים קואליציוניים עולה התמונה הבאה:

מגמה לאורך השנים



שני הרכיבים שפורטו, מייצרים כשל מובנה המעלה את מקדם החיכוך בתוך הממשלה בבואה ליישם מדיניות. ריבוי המשרדים דורש תיאום רב בין שחקנים רבים, ושינוי הסמכויות מייצר חוסר ודאות, ופוטנציאל ל"מאבקי כח" בין היחידה ממנה נלקחה הסמכות לזו שניתנה לה. בנוסף, בתקופת המעבר – שעשויה להמשך מספר חודשים במקרה הטוב – תתכן הפחתה בהקצאת המשאבים ובקשב הניהולי-מקצועי לאותן סמכויות שצריכות לעבור בין המשרדים (כגון: נדחים דיונים בסוגיות של מדיניות רוחב, אין פתיחה של פרויקטים חדשים, שיפור מערכות מיחשוב נדחה, כתיבת נהלים חדשים ועוד). במקרים מסוימים בהם השיח בין המשרדים לא מספיק ברור ביחס להעברת הסמכויות, ישנן משימות שעלולות ליפול בין הכסאות.

לאור האמור לעיל מוצע לפעול לקדם את ההמלצות הבאות –

- 1.1 **מבנה הממשלה** – לקבוע את מבנה הממשלה הרצוי בהתאם למחקרים משווים ולצרכי מדינת ישראל. הצעות כאמור פורסמו על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה (תומר לוטן וורד קונסטנטיני) בנושא: [מבנה חדש לממשלה](#) (ספטמבר 2024) ופורום קהלת (מאמרו של ד"ר מיכאל שראל) המצדד אף הוא בצורך [לצמצם את מספר משרדי הממשלה](#) (31.12.2020). המרכז להעצמת האזרח תומך בהצעות אלו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

1.2 **יציבות המבנה הממשלתי** – מתוך הכרה בחשיבות שמירת יציבות המבנה הממשלתי ללא שינויים תכופים, יש לייצור התחייבות ששינוי במבנה כאמור יבוצע רק במקרים חריגים ביותר. מקרים אלו יוגדרו בכפוף להליך רגולציה מלא שיכלול ניתוח השפעות רגולטוריות, שיתוף ציבור וכו'. לצורך כך רצוי אפילו לשקול כי ההוראות שיעגנו את מבנה הממשלה בחוק היסוד, יקבלו שריון מיוחד.¹

1.3 **מסמך הסמכויות הלאומי** – יש להגדיר את תחומי האחריות של כל משרד ממשלתי ויחידת סמך ב"מסמך הסמכויות הלאומי". מסמך זה ייקח בחשבון את החקיקה המצויה באחריות כל שר לצורך בחינת סמכויות המשרד. המסמך יפורסם כנספח לתקנון הממשלה. בכל מקום בו תתגלע מחלוקת בין שתי רשויות ממשלתיות ביחס לסמכותן על תחום מסוים – בין אם פורט במסמך ובין אם הסמכות נעדרה ממנו – יעודכן המסמך בהתאם להחלטה במחלוקת האמורה.

1.4 **גורם מתכלל** – החלטות ממשלה יישומיות, הנוגעות לסמכותם או לאחריותם של מספר משרדי ממשלה או יחידות סמך, ינקבו בשם הגורם המתכלל האחראי לקידום יישומה של החלטה. בהעדר קביעה של גורם מתכלל בהחלטה, ברירת המחדל תהיה כי אגף ממשל וחברה יהיה הגורם המתכלל. נציין כי ההנחה היא שהמלצה זו אפשרית ליישום ככל שאי מינוי גורם מתכלל הוא היוצא מן הכלל, ובתנאי שיינתנו לאגף ממשל וחברה המשאבים הדרושים למלא משימה זו (יצויין כי המלצה זו משותפת גם להמלצות המרכז להעצמת האזרח בעניין "מעקב ובקרה על משימות לאומיות").

1.5 **יישוב מחלוקות** – במקום בו ישנה מחלוקת על חלוקת הסמכויות בין המשרדים השונים שלא הגיעה לידי פתרון והסכמה בין הנהלות המשרדים (מנכ"ל, וככל שנדרש שר), תגיע המחלוקת להכרעה ועדת שרים ייעודית לעניין זה, אשר תיוועץ במזכירות הממשלה. מוצע כי מזכירות הממשלה תבחן אחת לתקופה את המחלוקות שהגיעו לפתחה של ועדת השרים האמורה, ותבחן האם יש דפוס חוזר המעיד על בעיה מבנית הדורשת המלצה לפתרון כולל, נוסף על הפתרון הנקודתי (כגון חידוד הסמכויות בין המשרדים, הוצאת רענון הנחיות למנכ"לים בדבר אחריות המצויה תחת סמכותו של משרד מסוים וכד').

1.6 **הליכי גישור** – במקום בו יש מחלוקות בדרג המקצועי במשרדים שונים שלא הגיעו לידי הכרעה, מומלץ לבחון אפשרות למתן מענה באמצעות הליכי גישור. מוצע כי נוסף על תהליך יישוב מחלוקות בהכרעה ביחס לסמכויות של המשרדים השונים, יוקם גוף פנים ממשלתי (תחת מנכ"ל משרד ראש הממשלה), בדומה למוצע במסמך הסקירה המופיע בנספח, שיתמחה בגישור ויישוב סכסוכים פנימיים – הליך כזה עשוי להתאים יותר לסכסוכים מתמשכים בין גופים פנים ממשלתיים, לסכסוכים מורכבים או רגישים, ולכאלה שנוגעים לפרויקט או החלטה שיישומה מחייב שיתוף פעולה הדוק בין הגופים המסוכסכים לאורך זמן. מוצע כי גוף זה יוכל גם לאתר מחלוקות באופן יזום ולא ימתין שיובאו אל פתחו.

2. יצירת מנגנונים לחיזוק התיאום הבין-משרדי קבוע

בהנתן שמימות רבות המוטלות על הממשלה דורשות פעילות משותפת של מספר משרדים, יש מקום לפתח מנגנונים קבועים לחיזוק תיאום בינמשרדי. נכון למועד זה

1 ההצעה לשריון מבנה הממשלה נובעת בשל ההיסטוריה של המבנה המשתנה של ממשלות ישראל והעובדה שגם הבנייה יסודית בממשלה – כגון הגבלת מספר השרים וקיומה של ממשלה פרישטית – השתנה בקלות רבה על אף היותם הוראות בחוק יסוד: הממשלה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

קיים תיאום בינמשרדי אך לשיטתנו הוא אינו מובנה וברור מספיק, ועל כן המלצתנו לייצר הבנייה סדורה ורוחבית של הנושא.

לשם כך מוצע, לפעול ליצירת קהילות מקצועיות רוחביות בהתאם לאשכולות המקצועיים של העובדים – כגון אשכול הדוברות, אשכול הבטחון, אשכול אגפי התקציבים המשרדיים וכד'. כיום ישנם מספר אשכולות הפועלים להגביר את ההכרות והמעורבות של חברי אותו אשכול (כגון אגף הייעוץ המשפטי, חשבים כלליים, אגפי שיפור שירות וכד'), אולם יש לוודא כי הדבר נעשה באופן שיטתי וכולל גם את העובדים בדרג הביניים, ובעת הצורך גם את העובדים בדרג המתחיל, במטרה להגביר את הסנכרון המקצועי, שיתוף הפעולה וההכרות האישית. לשם כך מוצע לעשות את הדברים הבאים –

2.1 הקמת ערוצי תקשורת משותפים – מוצע כי משרד ראש הממשלה יפעל ליצירת ערוצי תקשורת משותפים (קבוצות Signal, WhatsApp וכד') בה מתאפשר שיח חופשי בין העוסקים בתחום. רצוי לייצר הפרדה בין הדרג הבכיר ליתר העובדים לצורך מתן אפשרות לשיח חופשי בין כל הצדדים. יש לוודא כי הערוץ מנוהל באופן מכבד ומקצועי, מכוון לפרקטיקה ולגיבוש המלצות יישומיות, וכי התוכן המועבר בו תואם את הסיווג המתאים (לעניינים בעלי רגישות בטחונית, מדינית או מטעמים של פרטיות).

2.2 למידת עמיתים ממקרי מבחן – משרד ראש הממשלה יפעל למצוא את הדרך להעלות בצורה מכבדת ומלמדת מקרי מבחן של אתגרים בביצוע תיאום בינמשרדי. מטרת הלמידה –

א. העלאת מודעות לחשיבות התיאום הבינמשרדי;

ב. הפקת לקחים לצורך שיפור התיאום לעתיד.

על מנת שהלמידה תהיה מיטבית, יש למצוא את הדרך הנכונה להציף מקרים אלו (בסדנאות פרונטליות / באופן וירטואלי / בכתב), ויש לוודא שקיים גורם אחראי לניהול תהליך הלמידה בקבוצה הרלוונטית.

2.3 הבניית אשכולות מקצועיים וניידות בין משרדים – כפי שנדון בהרחבה בדו"ח "קדנציות ורושציות בשירות המדינה" של המרכז להעצמת האזרח, יש לייצר הבנייה של אשכולות מקצועיים רוחביים נוסף על אלו הקיימים (חשבות, ייעוץ משפטי) כגון: דוברות, בטחון, אסטרטגיה וכו' שבכל אחד מהם יש מוביל מקצועי. כמו כן, יש לפעול להגברת המעבר והניידות של עובדים בתפקידים דומים בין המשרדים השונים, באופן המגביר את ההכרות האישית והמקצועית בין זרועות הממשלה השונות. ניתן לעיין בהמלצות המפורטות בעניין זה, שם.

2.4 "יום תיאום בינמשרדי" – בכלל המשרדים יוקדש אחת לתקופה, יום תיאום בינמשרדי. יום זה יוקדש למפגש של הנהלות שני משרדים לצורך הכרות עם עבודת המשרד העמית וליבון סוגיות משותפות או סוגיות שבמחלוקת. לצורך כך יוקדשו לפחות 4 שעות למפגש כאמור, ובמקרה הצורך יוזמנו גורמים נוספים ממשרדים אלו.

2.5 אחראי תיאום – על מנת להבטיח את ניהול הפעולות הקשורות להרחבת התיאום הבינמשרדי, מוצע להטיל על גורם בלשכת מנכ"ל המשרד או באגף אסטרטגיה (כנוסף על תפקידו), להיות אמון על נושא זה. במסגרת זו, יידרש העובד לפעול לקיים את אותן פעילויות להגברת התיאום, כמו גם לרכז אצלו חסמים וכשלים שעלו אגב מחלוקות בינמשרדיות – תוך ניסיון לאתר דפוסים חוזרים בתוך המשרד ולנסות להמליץ על מענה להן.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



3. עיצוב תמריצים לתיאום בינמשרדי
לצורך ביצוע שינוי ארגוני ועידוד המשרדים לעבודה מתואמת, יש לקדם תמריצים אשר יעודדו את ההטמעה של תהליכי העבודה שהוצגו לעיל. להלן מספר צעדים שניתן לנקוט לצורך תימרוץ המשרדים –

3.1 מדידה של שיתוף בינמשרדי – ייקבעו מדדי הצלחה בנושא תיאום בינמשרדי (KPIs) על מנת לאמוד את מידת השיתופיות של המשרדים והיחידות השונות. מדדים כאמור רצוי כי יהיו מבוססי תוצאה כגון: הפחתת מספר המחלוקות בהן מעורב המשרד, קיצור זמני הביצוע של משימות בינמשרדיות, ייעול תהליכים בינמשרדיים וכד'. ניתן גם לקבוע מדדים תפוקתיים כגון: מספר ימי התיאום הבינמשרדיים, אחוז ההנהלה המשתתף בימים אלו, אחוז העובדים הניידים במשרד וכד', אולם יש לתת את הדעת למשקל ולמעמד של מדדים אלו, על מנת שהמיקוד לא יהיה רק על תהליכי שיתוף פעולה אלא על שיתוף פעולה בפועל.

3.2 סקר שיתופי פעולה – עובדי משרדים ימלאו סקר תקופתי על מדדים תוצאתיים שייקבעו הנוגעים להצלחה בפועל של פרויקטים שמקודמים בשיתוף פעולה, ולפתרון בפועל של סכסוכים בינמשרדיים. לדוגמא: ציון כלי עזר שסייע להצלחת מיזם משותף, פתרונות שהתגבשו בפועל ליישוב סכסוכים וכד'. ממצאי הסקר והתובנות ממנו יפורסמו לעיון המשרדים השונים, ואולי אף לציבור הרחב.

3.3 פרס ממשלתי שנתי ל"שיתוף פעולה בין־משרדי מצטיין" – אחת לשנה יעניק משרד ראש הממשלה פרס לעובדים ממשרדים שונים שהוכיחו יכולת גבוהה לשיתוף פעולה יעיל ומקצועי בין שלושה משרדים או יותר.

3.4 השאלת עובדים בין משרדים לפרויקטים אדי־הוק – השאלת עובדים לתקופות זמן קצרות וקצובות בין משרדים שיש ביניהם שיתופי פעולה מרובים. חילופי עובדים בין המשרדים יסייע להכרות בדרך הפעולה של המשרדים השונים והכרות אישית עם מגוון בעלי התפקידים באופן שיחזק את שיתופי הפעולה.

3.5 הרחבת ההיקף של תוכניות הכשרה וחיברות ושל תוכניות מקצועיות יזקרתיות – תוכניות חיברות ממשלתיות וחוק־ממשלתיות, כדוגמת תוכניות הצוערים, מעוז, וקסנר ועוד, וכן תוכניות מקצועיות כדוגמת 'מובילים דיגיטליים' ו'מובילים פיננסיים', הן בעלות תרומה ליצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין אופקיים. בוגרי התוכניות מהווים זה לזה אנשי קשר במשרדים אחרים ומאפשרים להתחיל תהליכי תיאום מנקודה של אמון והיכרות בסיסיים, אשר עשויה להגביר אמון ושיתוף פעולה ולהפחית התנגדויות עתידיות בין דרגי ביצוע. מדובר בהשקעה לטווח ארוך, אך שאינה צפויה לעורר התנגדות משמעותית. עם זאת, יש לתת את הדעת לעלויות התקציביות המשמעותיות כמו גם ההשקעה בכח אדם כדי ליצור תוכניות איכותיות המשמרות רשתות בוגרים גם לאחר ההכשרה.

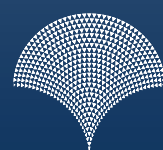


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

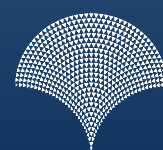
ממשל שעובד. בשבילנו.



מחקר

מחלוקות ותיאום בין משרדי ממשלה

מחקר: פרופ' שלמה מזרחי, החוג למינהל ומדיניות ציבורית,
אוניברסיטת חיפה בשיתוף 'המרכז להעצמת האזרח'



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

1. רקע

המגזר הציבורי בישראל והמערכת הממשלתית עוצבו בהשראת השיטה הבריטית תוך התאמות מתחייבות בשנים הראשונות לקיומה של המדינה. מבנה המערכות ויחסי הגומלין בין הגורמים בהן ידעו שינויים במהלך השנים, אך מספר מאפיינים יסודיים נותרו יציבים. במהותן המערכות הביורוקרטיות והממשלתיות בישראל הן ריכוזיות במידה רבה מבחינה פורמלית, אך בשל חוסר אפקטיביות, מעודדות (במעשה או במחדל) פעולות והתנהגויות שמונחות על ידי אינטרסים מגוונים בתהליכים שמתרחשים גם מלמטה למעלה. מורכבות זו של המערכות יוצרת מגוון בעיות ואחת העיקריות שבהן היא היעדר תיאום ברמות שונות.

1.1.1 היבטים של תיאום בשירות המדינה

על פי הספרות המחקרית, תיאום הוא מכלול המנגנונים והנורמות שמסרתם לייצר התאמה בין המטרות והפעולות של ארגונים שונים או יחידות בארגון, ונדרש להתקיים בדרגות שונות במגזר הציבורי: בקביעת אסטרטגיית הממשלה, בקביעת סדרי עדיפויות, בהגדרת תחומי הפעולה של שרים ושל משרדי ממשלה, בפשרה בין קביעות מדיניות שונות, בחיפוש הסכמות ובמניעת פיצול בין שרים ומשרדי ממשלה, וכן ביצירת מנגנוני היועצות והעברת מידע בין שרים ומשרדי ממשלה, תוך שימור האוטונומיה בקבלת החלטות של כל שר ומשרד ממשלתי (Bouckaert et al., 2010).

התיאום דורש מכלל הגורמים במערכת ליזום ולתכנן דרכי עבודה ופתרונות משותפים ליצירת שיתוף פעולה, להימנע מעיכוב וחסמת פעילות של גורמים אחרים במערכת ולייצר אסטרטגיה אחידה בהתאם למטרות הממשלה (Peters, 2018; Scharpf, 1994). מעבר לכך, תיאום דורש מחויבות של כלל הגורמים לאי־פגיעה הדדית ולניסיון ליצור אחידות והרמוניה. הוא נדרש להתקיים רוחבית בין השרים של משרדי הממשלה, ואנכית בין הממשלה ושריה, וכן בין שרי הממשלה והגורמים המבצעים במשרדיהם. כמו כן, יש להבחין בין תיאום הנדרש לקביעת מדיניות ויישומה ובין תיאום להשגת מטרה כלל ממשלתית (Bouckaert et al., 2010).

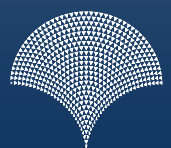
1.1.2 הבעיה הגלובלית של תיאום בין־משרדי

רוב הבעיות הגלובליות הבווערות ביותר כיום – בהן טרור, ביטחון תזונתי, משבר האקלים, הזדקנות האוכלוסייה, אי־שוויון, פליטות ואבטלה – חוצות את הגבולות של תחומי מדיניות, של דרגי ממשל ושל תחומי אחריות (Candel and Biesbroek, 2016). ממשלות מתמודדות היום עם בעיות מדיניות מרובות־פנים, אשר דורשות ממשרדיהן להתגמש ולפעול יחד. מסיבה זו נעשה התיאום במגזר הציבורי גורם מפתח ביכולתה של ממשלה לעצב וליישם מדיניות (Lægreid et al., 2015).

עם זאת, השלטון המרכזי ברוב מדינות העולם מורכב ממשרדים שתחומי אחריותם וסמכותם מחולקים לתחומי פעילות, לאזורים גיאוגרפיים או לאוכלוסיות יעד (James and Nakamura, 2015). ביזור סמכויות הממשלה למשרדים שונים, הובילה לנפרדות רבה בתכנון וביישום של תוכניות מדיניות, בהיעדר מידע על פעילותם של משרדים אחרים, לעיצוב ויישום של תוכניות סותרות או כפולות, וכך לבזוז משאבים ולחוסר יעילות (Peters, 1998, 2018; Six, 2004).

1.1.3 תיאום בין־משרדי בישראל

בעיית חוסר התיאום הבין־משרדי לא פסחה על ישראל: ועדות ציבוריות וגופים נוספים הצביעו על קיומן של מחלוקות רבות בין משרדי הממשלה בישראל שאינן באות לכדי פתרון, לעיתים במשך שנים (ועדת קוברסקי, 1989; מבקר המדינה, 2010; ועדת קוצ'יק, 2012; ועדת המשילות, 2013; קטלוג החסמים של משרד ראש הממשלה ועוד). אלה הראו שמחלוקות מביאות לידי בזבוז משאבים במינהל הציבורי, לקשיי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

משילות ולשיבושים של ממש ביישום מדיניות הממשלה, כך שאספקת השירותים הציבוריים נפגמת.

למשל, חוסר תיאום היה גורם מרכזי שהביא למשבר במשק המים (ועדת בין, 2010), לטיפול הלקוי במפוני גוש קטיף (ועדת מצא, 2010), למחיר הכבד שגבתה השרפה בכרמל (מבקר המדינה, 2012), לכשל ההסברתי במלחמת לבנון השנייה (מבקר המדינה, 2007) ולטיפול לא אפקטיבי במובטלים במשבר הקורונה (מבקר המדינה, 2021). דוח ועדת קוברסקי (1989), דוח מבקר המדינה 61 ב (2010), דוח ועדת המשילות (2013) וקטלוג חסמי הביצוע של משרד ראש הממשלה – כולם מצאו את חוסר התיאום כאחד הגורמים המרכזיים לחוסר יכולתה של הממשלה להוציא לפועל את מדיניותה, להניע רפורמות ולפתור בעיות רוחביות ונקודתיות כאחת. כך נכתב בדוח ועדת טרכטנברג (2011, עמ' 50):

"בעבודתה של הממשלה לרוב אין תפיסה של מכלול אלא של אחוזות ממודרות זו מזו. משרדי הממשלה אינם ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשתף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בגין אי-הסכמה של משרדי מטה או מי ממשרדי הביצוע למהלך המתוכנן".

אך למרות שלל הפתרונות שהציעו דוחות אלה במרוצת השנים, מחלוקות בין-משרדיות הן עדיין אחד הגורמים העיקריים לכך שהחלטות הממשלה אינן מיושמות. המרכז להעצמת האזרח, העוקב במסגרת פעילותו, בין היתר, אחר יישומן של החלטות ממשלה, מצא שלא חל שיפור ניכר בנושא בעשור שעבר מאז דוח מבקר המדינה (פרנקו ולוי, 2022).

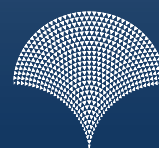
מסמך זה מתמקד בחוסר תיאום כפי שמתבטא במחלוקות בין משרדי הממשלה אשר יוצרות חסם משמעותי ליישום החלטות ממשלה וקידום מדיניות ציבורית. המסמך ממפה את סוגי חוסר התיאום כדי לתת הקשר רחב, מאפיין את הבעיות העיקריות ומקורותיהן, מציג מטרות ויעדים נדרשים בהתמודדות עם בעיות אלו, מפתח כלים אפשריים להתמודדות עם הבעיות ומעריך את יישום ואפקטיביות הצעדים המומלצים. הניתוח, פיתוח הכלים להתמודדות והערכתם מבוססים ידע וכלים מדעיים, ניתוח מסמכים רלבנטיים וראיונות עם בעלי תפקידי מפתח ביישום מדיניות בין-משרדית.

ניתוח המסמכים נועד למפות את הגורמים שאותרו על סמך הספרות המדעית לבעיית חוסר התיאום בין משרדי ממשלה בישראל. במסגרת זו נבדקו כ־20 דוחות של משרד מבקר המדינה ושל ועדות חקירה פרלמנטריות וממלכתיות, שבהם היה לחוסר תיאום בין-משרדי מקום מרכזי בכשלים שנבחנו. הדוחות הופקו בשלושת העשורים האחרונים (1988-2022) והקיפו נושאים מגוונים למדי: בעיות עיקשות (תאונות דרכים, משק המים, רצח נשים, ניצולי שואה), מחדל (אסון השרפה הכרמל) ומשברים (מלחמת לבנון השנייה, ההתנתקות, הקורונה). חלק מהמסמכים עסקו ישירות בסוגיות של משילות ומינהל ציבורי, ובכלל זה סוגיות של תיאום ושל מחלוקות בין-משרדיות.

מסמך זה עוסק בין היתר בגורמים בלתי-פורמליים, לכן אין די בבחינתם של מסמכים רשמיים, אשר לא תמיד כוללים היבטים רגישים ונסתרים יותר. כמו כן, רוב הדוחות שנבדקו בוחנים את הגורמים שהביאו לתוצאה מסוימת (מצב, מחדל או משבר), ואילו מטרתו של מסמך זה היא לאתר דפוסים ודרכי התנהלות שגרתיות ותרבותיות, שאינן תלויות מקרה. לכן בנוסף לניתוח המסמכים בוצעו ראיונות המסייעים לאסוף ידע בלתי-פורמלי וכן לחשוף את ההקשר התרבותי של ההתנהלות (הריסון, 2005; שקדי, 2003; 2002; Aberbach and Rockman, 2002). במסגרת זו, בוצעו 11 ראיונות עם מנהלים ועובדים במשרדי ממשלה, בעבר ובהווה, מתוכם שש נשים וחמישה גברים. כלל המרואיינים לקחו חלק בתוכניות שדרשו תיאום בין מספר משרדי ממשלה, ורובם אף הובילו תוכניות כאלה. נבחרו מרואיינים באופן שיתקבל מגוון בדרג ההיררכי, בתקופת כהונה, במשרדי ממשלה (הן משרדי מטה והן משרדי ביצוע:



משרד ראש הממשלה, המשפטים, הכלכלה, האוצר, התחבורה, החינוך, הנגב והגליל ושוויון חברתי, ובתחומי פעילות (תכנון אסטרטגי, פיתוח, בנייה, משפט, חברה, דיגיטל, תשתיות ושיתוף ציבור). מאחר שבראיונות עלו נושאים רגישים, ובחלק מהמקרים אף עלתה בקשה שלא לצטט בשם, יובאו כאן כל המרואיינים במספור במקום בשמותיהם (הריסון, 2005).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

2. הגדרת הבעיה

מחלוקות בין־משרדיות שאינן מגיעות לכדי פתרון מונעות במקרים רבים את יישומן המלא או החלקי של החלטות ממשלה ואת פעילותם השוטפת של המשרדים, שמטבע הדברים צריכים לשתף פעולה זה עם זה במשימות רבות. כתוצאה מכך, נפגעת יכולת התפקוד של הממשלה בהיבטים הבאים:

1) נזקים ישירים של מניעת שירות – בצל המחלוקות, קבוצות אוכלוסייה אינן מקבלות שירות שהן זכאיות לו.

דוח מבקר המדינה 361 (2010) מציין שמחלוקות בין־משרדיות מתמשכות בישראל הובילו לנזקים ישירים של מניעת שירותים לקבוצות אוכלוסייה אשר זכאיות להם על פי חוק, לרבות מחלוקות שגרמו לסיכון בריאות הציבור ולפגיעה בשוויון, כמו היעדר טיפול לילדים ונוער אחרי אשפוז פסיכיאטרי, היעדר פיקוח על בעלי חיים שבני אדם ניזונים מהם, אי־מימון של ליווי לתלמידים עם צרכים בריאותיים ואי־מימון של עזרים לנכים. כל אלה נמנעו מהאוכלוסיות הזקוקות להם, אף שהיו אמורות לקבלם על פי חוק, וזאת בשל מחלוקות בין המשרדים המעורבים.

2) נזקים כלכליים־מנהליים – חוסר תיאום והיעדר הכרעה במחלוקות מביאים לבזבוז ניכר של משאבים.

דוח זה מצביע גם על האופן שבו חוסר תיאום והיעדר הכרעה במחלוקות הובילו לבזבוז ניכר של משאבים. למשל הדו"ח מתאר את האופן שבו שתי מערכות מקבילות הפועלות בשני משרדים שונים – מבצעות משימה זהה ללא תיאום ביניהן בשל מחלוקת בין המשרדים. מלבד בזבוז המשאבים השמון בכפילות זו, המחלוקות מגיעות לעיתים לפתחם של בתי המשפט או של משרד ראש הממשלה, וכך גורמות לעוד עומס על המערכת הציבורית ולבזבוז נוסף.

3) פגיעה במשילות – חוסר התיאום פוגע ביכולתה של הממשלה להוציא לפועל את מדיניותה, להניע רפורמות ולפתור בעיות רוחביות ונקודתיות כאחת.

ועדת קוברסקי (1989), מבקר המדינה (2010), ועדת טרכטנברג (2011), ועדת המשילות (2013) וקטלוג חסמי הביצוע של משרד ראש הממשלה – כולם מצאו את חוסר התיאום כאחד הגורמים המרכזיים לחוסר יכולתה של הממשלה להוציא לפועל את מדיניותה, להניע רפורמות ולפתור בעיות רוחביות ונקודתיות כאחת.

4) מחדלים – טיפול לקוי ולא אפקטיבי בבעיות ציבוריות מביא לידי משברים הכרוכים באובדן חיי אדם ופגיעה כלכלית קשה.

חוסר תיאום היה גורם מרכזי שהביא למשל למשבר במשק המים (ועדת ביינ, 2010), לטיפול הלקוי במפוני גוש קטיף (ועדת מצא, 2010), למחיר הכבד שגבתה הרשפה בכרמל (מבקר המדינה, 2012), לכשל ההסברתי במלחמת לבנון השנייה (מבקר המדינה, 2007) ולטיפול לא אפקטיבי במובטלים במשבר הקורונה (מבקר המדינה, 2021).

5) פגיעה ביכולת התכנון – אי־שיתוף פעולה בין המשרדים אינו מאפשר לתכנן מדיניות לאומית אחידה במבט־על, לפי נתונים מלאים.

בעיות של חוסר תיאום מסווגות לארבע קבוצות עיקריות:

1) חוסר תיאום בתכנון ובהוצאה לפועל של מדיניות קונקרטיית

רוב הוועדות והדוחות התמקדו בסוג זה של חוסר תיאום, מפני שהוא מוביל לפגיעה ישירה ביכולת המשילות ובהספקת שירותים לאזרחים, ועלול להביא למחדלים כבדים. חוסר תיאום במדיניות קונקרטית עלול להתגלות הן בשלב תכנון המדיניות (למשל, חוסר תיאום בתכנון מדיניות ההסברה של ישראל בשעת חירום [ברדה, 2007; מבקר המדינה, 2007] או חוסר תיאום בתכנון משק המים [ועדת ביינ, 2010]), והן בשלב



יישום המדיניות (למשל, חוסר תיאום ביישום הטיפול בניצולי שואה [ועדת דורנר, 2008] או ביישום גורמי המניעה לשרפות [מבקר המדינה, 2012]).

(2) חוסר תיאום בטיפול בבעיות עיקשות (Wicked problems)

במקרה זה אין מדובר במדיניות תחומה או בהחלטה שיש לה תכנון וביצוע מוגדרים, אלא בבעיות רוחביות ומורכבות שדורשות תיאום של פעולות בין־משרדיות באופן קבוע ושוטף כדי להתמודד איתן בעילול המרבית, כגון שוויון, אלימות במשפחה, פיתוח בר־קיימא, קליטת פליטים ומשבר האקלים.

דוגמה לבעיה עיקשת אופיינית לישראל היא תאונות הדרכים, שמשנת 1988 ועד 2016 הוקמו לבדיקתה לא פחות מחמש ועדות. כל הוועדות ציינו בדוחותיהן כי חוסר התיאום בין הגופים והמשרדים האחראים לבטיחות בדרכים הוא גורם מרכזי לכך שהמצב אינו משתפר, ובשנים מסוימות אף הולך ומידרדר (ועדת חריש, 1988; ועדת לנגנטל, 2003; ועדת שיינין, 2005 ועוד). גם בוועדת החקירה הפרלמנטרית שעסקה באלימות נגד נשים (ועדת לבנת, 1996) ובוועדת החקירה הממלכתית לבדיקת המשבר משק המים (ועדת ביין, 2010) נמצא כי חוסר תיאום בין־משרדי מקשה מאוד על ההתמודדות היעילה עם הבעיות העיקשות הללו, הדורשות תיאום קבוע, ולא נקודתי.

(3) חוסר תיאום בשעת משבר

על פי המדריך לניהול סיכונים של משרד ראש הממשלה (2018), ניהול משברים מורכב משני שלבים: השלב הראשון הוא היערכות מוקדמת (לפני המשבר), והשלב השני הוא תגובה למשבר בזמן אמת. מאחר שבעת התרחשות המשבר המערכת נדרשת לפעול מהר, בתנאי לחץ ואי־ודאות, הרי שההחלטות צריכות להתקבל בשלב הראשון, שלב היערכות, כך שהגופים הנוגעים בדבר יוכלו לפעול מייד על פי התוכנית. (עמ' 91):

"רכיב מרכזי של ניהול משברים הוא תיאום מראש עם גופים אחרים והיערכות משותפת מראש", אומר המדריך וממשיך: "בעת התממשות האירוע הגופים השונים יידרשו לפעול בתיאום תוך הכרה של חלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם".

במשבר הקורונה נדרשו גופים רבים להתמודד עם מגוון משברים: המגפה עצמה, אבטלה, מענקים וקצבאות, חינוך, תקשוב ועוד. בתחומים שבהם לא היה תיאום עוד לפני פרוץ המגפה, המצב החמיר בעת המשבר. למשל, על פי דוח מבקר המדינה (2021), המחלוקות וחוסר התיאום בין הגופים והמשרדים העוסקים בעולם התעסוקה (לרבות אבטלה והכשרה) היו קיימות עוד לפני המשבר והחמירו במהלכו, תוך שהן פוגעות באפקטיביות של ההתמודדות הממשלתית עם המשבר.

(4) חוסר תיאום בשגרה

מעטות מהוועדות והדוחות שנבדקו לצורך עבודה זו נגעו בבעיית התיאום שבשגרה, שאינו קשור למדיניות מסוימת או לבעיה מסוימת, אלא כולל החלפת מידע ורעיונות בשוטף והתייעצות קבועה בין המשרדים. בדוח ועדת המשילות (2013) צוין התיאום השגרתי – כלומר דיאלוג קבוע בין המשרדים – כאחד הפתרונות להגברת המשילות, משום שהוא עשוי לבסס אמון וליצור נורמות של שיתוף כלים וידע, ואלה יעמדו לרשות המשרדים ביום שיצטרכו לשתף פעולה ביישום של מדיניות קונקרטיה. גם ועדת ביין לבדיקת המשבר במשק המים (2010) מצאה שתיאום שגרתי וקבוע בין המשרדים המתכננים היה יכול למנוע את הסתירות במדיניות שלהם, שהיו בסופו של דבר אחד הגורמים המרכזיים למשבר (תיאום שלילי). מכאן שלתיאום שגרתי יש תועלות גם כשלעצמו (כגון יצירת אמון ושיפור היעילות) וגם בכך שהוא מונע מצבים של חוסר תיאום מסוגים אחרים (ביישום מדיניות קונקרטיה, בטיפול בבעיות עיקשות ובשעת משבר).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

3. מקורות הבעיה

הספרות המדעית וכן ממצאים אמפיריים מצביעים על גורמים שונים שעלולים להוביל למחלוקות בין משרדיות וחוסר תיאום. בעשורים האחרונים מדינות רבות אימצו את הניהול הציבורי החדש (NPM) ובעקבותיו התעוררו ביקושים להגברת הנשיאה באחריות של הממשל והמגזר הציבורי כלפי האזרחים, שיפור השירות לאזרח, החלת אסטרטגיות חדשניות ויישום רפורמות במגזר הציבורי, וכן נוצרו שינויים ביחסים בין שחקנים שונים במרחב הציבורי. רפורמות ברוח הניהול הציבורי החדש התמקדו בהגברת ההתמחות וההתמקצעות של ארגונים ובתהליכי ביזור של מערכות אשר הובילו לצורך משמעותי בשיפור התיאום (Bouckaert et al., 2010). אולם בפועל מתעוררים קשיים ביישום תהליכים אלה אשר יוצרים כשלי ממשל משמעותיים (Bouckaert and Halligan 2008; Pollitt and Bouckaert, 2000).

עקרונות הביזור שמנחים את הניהול הציבורי בעשורים האחרונים מניחים שהמודל ההיררכי הקלאסי נכשל, משום שהאינטרסים השונים שהנחו פוליטיקאים וביורוקרטים יצרו חוסר שיתוף פעולה ברמות שונות, קונפליקטים וחוסר שליטה. לפיכך, נעשה ניסיון להפריד בין שלב קביעת המדיניות לשלב הביצוע והיישום וכן להגביר את המקצועיות והמומחיות בדרג הביצועי על ידי ביזור סמכויות ומתן אוטונומיה על בסיס של מומחיות. אלא שפיתוחים תיאורטיים מורכבים מלמדים שמבנים ארגוניים שמחזקים מומחיות ואוטונומיה מקצועית יוצרים בעיות שליטה ופוטנציאל לקונפליקטים, או במילים אחרות חוסר תיאום (Peters, 2018). המרוויינים במחקרנו טענו אף הם כי ריבוי המשרדים, הרשויות וההתמחויות הדורשים תיאום לכל פעולה מביא לקושי רב בקבלת החלטות וביישומן (מרוויינים 4, 8, 9 ו-11): "כל אחד אחראי על שפיץ ויכול לתקוע אותך" (מרוויינת 9). עולה, אם כן, שגורם מבני עיקרי שמשפיע על מידת תיאום עשוי להיות מידת הביזור המקצועי-התמחותי בארגון.

ניתן לחלק את הגורמים העיקריים הקשורים למידת התיאום לגורמים הנוגעים לבסיס המבני הפורמלי של התיאום ולגורמים הנוגעים לבסיס התרבותי הבלתי-פורמלי שלו (Christensen et al., 2015). למשל: מבנים שונים של הברוקרטיה המשרדית הדורשים פרוצדורות שונות ואישורים בכמה רמות בכל משרד בנפרד; תקציבים שמחולקים לפי משרדים ולא לפי משימות; מגבלות חוקיות על הסטת משאבים (קטלוג חסמי הביצוע בעבודת הממשלה; פרנקו ולוי, 2022); התערבות יתר של משרדי המטה כשחקני וטו (מרווייני 4; ועדת המשילות, 2013; פראוור, 2020); סתירות בין הרגולציות של המשרדים (דוח מבקר המדינה 61, 2010); תמריצים מנוגדים; יכולת טכנולוגית מוגבלת; איסור בחוק על שיתוף מידע רגיש (מרווייני 6) ועוד. בהיעדר מוטיבציות חזקות לפתרון בעיות טכניות אלה, הן עלולות להקשות על שיתופי פעולה ועל תיאום בין-משרדי (Jennings and Krane, 1994; James and Nakamura, 2015). לדוגמא, ועדת המנכ"לים למאבק בתאונות הדרכים (בתוך ועדת שיינין, 2005) ציינה:

"תקצוב תחומי הפעילות לביטוח בדרכים מפוזר בין משרדים שונים ומצוי בזיקה ישירה אליהם. כתוצאה ממצב זה קטנים, אם קיימים בכלל, היכולת ומרחב התמרון בשימוש בכספים אלה על-פי תכנון מרכזי".

בשנת 2022 נראה שזהו עדיין מצב הדברים, כפי שעולה מדוח המעקב על יישום מסקנות דוח המשילות (פרנקו ולוי, 2022, עמ' 11):

"במסגרת שיתוף הפעולה, נדרשת העברה תקציבית בין המשרדים, כאשר תקציב הפעילות נמצא במשרד מסוים ואילו ביצוע המשימה נעשה על ידי משרד אחר [...] כיום קיימים שני מנגנונים להעברת הכספים, אך המשרדים מעידים כי סרבולם של תהליכים אלה מקשה עליהם לשתף פעולה, מטיל עומס בירוקרטי רב, ובסופו של דבר מונע מהם להניע תוכניות משותפות".



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

עמידה על הגורמים המבניים הפורמליים עשויה להיות תנאי הכרחי לצורך העלאת פתרונות לבעיה, אך ניסיונות לבצע שינויים מבניים בלבד עלולים להיות בלתי-מספיקים, משום שישוּבשו על ידי החסמים הבלתי-פורמליים הרוחשים מתחת לפני השטח. לדוגמה, הניסיון לקדם תיאום בין משרדי ממשלה באנגליה באמצעות מערכת דיווח ליעדים משותפים (Cross-departmental objectives) – שפעלה בשנים 1998 עד 2010 – שובש מיומו הראשון: כבר באופן התכנון של המערכת ושל המעקב אחרי יעדים השתקף האינטרס המשרדי הבלתי-פורמלי להעדיף מטרות פנים-משרדיות על פני מטרות משותפות עם משרדים אחרים. לפיכך היו למערכת השפעות חיוביות רבות, אך לא היה בה כדי להביא לתיאום מהותי ולהשגת המטרות של שיתוף הפעולה. לצורך זה יש לתכנן את המערכת מלכתחילה מתוך אינטראקציה מתמשכת בין המשרדים ולאחר שיתבסס ביניהם אמון, שהוא בסיס בלתי-פורמלי של תיאום (James and Nakamura, 2015). לפיכך ניתן לראות את החסמים הבלתי-פורמליים כגורמי ליבה לחוסר תיאום, שעוצמתם של החסמים הפורמליים עשויה להיות תלויה בהם.

הטענה העיקרית שלנו, באשר לידע הרב שנצבר עד כה בנוגע לגורמים שמשפיעים על תיאום והדרכים לחיזוק תיאום בין-משרדי, היא שנגזרו ממנו תובנות יישומיות חלקיות מאוד, ובכל מקרה אלו לא מתבססות על ניתוח תיאורטי מורכב. לדעתנו, הניתוח שנציע להלן יעלה ערך מוסף משמעותי בשלושה היבטים.

ראשית, הניתוחים הקיימים מציעים ברובם שינויים מבניים כדי להתמודד עם בעיות חוסר תיאום. אלא ששינויים מבניים אלו, דוגמת הקמת ועדה בין-משרדית, ברובם לא מעוגנים בתיאוריות לגבי שינוי התנהגותי ומכאן שניתן להעשיר מאוד את ארגז הכלים של שינויים מבניים שישפרו תיאום בין-משרדי. יתר על כן, הניתוחים הקיימים לא עוסקים ברובם במבנה התמריצים של השחקנים בעוד שהמחקר המדעי מלמד ששינוי התנהגותי מושג בדרך כלל על ידי שינוי מבנה תמריצים. אנו נציע עיצוב כלים של תמריצים לתהליך במקום לתוצאות, מדדים תואמים וכמו כן מנגנונים שיבהירו לשחקנים את העלות השולית של חוסר תיאום, קרי עלות מיידית ולא הסתברותית. לשם כך, נשתמש גם בתובנות מתחום תיאוריה ארגונית, תורת המשחקים וכלכלה התנהגותית.

שנית, ההצעות הקיימות מתמקדות ברובן במנגנונים כאלה ואחרים שיכולים לשפר תיאום, אך לא מתייחסים לשלב היישום של מנגנונים אלו ושלל החסמים שמונעים את השינויים המבניים המוצעים למשך שנים רבות. במסמך זה, ננסה להתוות דרכי פעולה אפשריות כדי להוציא לפועל את הצעות השינוי שנעלה, תוך שימוש בכלים מתחום התיאוריה הארגונית והמוסדית.

שלישית, הן הידע התיאורטי והן הניסיון המעשי מלמדים ששינויים ארגוניים משמעותיים מתבצעים בהובלה של גוף (או אדם) אקטיבי אשר מגייס את הגורמים המעורבים, מתווה שיתופי פעולה, בונה קואליציות ובאופן כללי מחויב מאוד לקידום השינוי. המרכז להעצמת האזרח הינו בדיוק גוף מסוג זה, אשר ישתמש ביכולותיו כדי לקדם את השינויים ודרכי הפעולה שמוצעים במסמך זה. בסוף המסמך נציע אבני דרך לפעולה אקטיבית מעין זו.

נקודת המוצא לניתוח התיאורטי של מקורות הבעיה הינה מיפוי של השחקנים העיקריים בזירה של מחלוקות בין-משרדיות תוך התייחסות להקשר הרחב יותר. אנו שוענים שליבת הניתוח נמצאת ביחסי הגומלין האופקיים והאנכיים במשרדי הממשלה, או במילים אחרות רשת של יחסי גומלין. ברשת כזאת, השיקולים וההתנהגות של גורם א' ביחסיו עם גורם ב' מושפעים מיחסי א' עם גורמים אחרים – למשל ג' וד'. הדבר נכון גם לגבי ב' וגם לגבי כל האחרים וכך נוצרת מערכת סבוכה ומורכבת של קשרי גומלין. המורכבות הזאת מעצימה את הפוטנציאל לקונפליקט וחוסר תיאום שקיים ממילא גם ביחסי גומלין מבודדים בין שני גורמים.

יתר על כן, הרשת הופכת מורכבת אף יותר כאשר משלבים בניתוח גורמים מחוץ למשרדי הממשלה כמו שלטון מקומי, סקטור פרטי ומגזר שלישי. הללו משפיעים ומושפעים מיחסי הגומלין הליבתיים בדרכים שונות ומכאן חשיבותם להבנת ההקשר הרחב.



המיפוי הארגוני מתבסס על העיקרון לפיו בין שני שחקנים/גורמים מתקיימים במקרים רבים יחסי גומלין לא סימטריים אשר ניתן לנתח באמצעות מודל מנהל-סוכן (Mizrhi, 2017). במידה ומתקיימים יחסי גומלין סימטריים ניתן לתאר את יחסי הגומלין באמצעות מודל-משחק שמאפייניו תלויים באופי התנאים שמתקיימים במציאות. מודל מנהל-סוכן מתאר יחסי גומלין בין בעל סמכות (מנהל – Principal) לבין כפוף (סוכן – Agent) שברשותו אינפורמציה בלעדית על עצמו ועל יכולותיו כמו גם על הארגון/יחידה. הסוכן יכול לעשות שימוש אסטרטגי באינפורמציה שברשותו אם על ידי הסתרתה מהמנהל או העברתה באופן חלקי ו/או מעוות, וכתוצאה מכך המנהל לא יכול לשלוט בנעשה בארגון ולנהל אותו בצורה אפקטיבית. מודל מנהל-סוכן מתאר אם כן **בעיית תיאום אנכי שנובעת מחוסר סימטריה באינפורמציה**, ובכך מצביע על הצורך להציע מנגנון או תמריצים לנטרול המוטיבציה של הסוכן להשתמש באינפורמציה באופן אסטרטגי ומניפולטיבי.

אלא שהבעיה הבסיסית הזאת מורכבת אף יותר בשל שני מאפיינים נוספים:

ראשית, ניסיון לתמרץ על בסיס תוצאות בליווי מדדי ביצוע יוביל במקרים רבים למניפולציות ועיוותי אינפורמציה רבים אף יותר. הספרות מציעה דוגמאות רבות ואף מודלים תיאורטיים שמסבירים כיצד ומדוע סוכנים משתמשים במגוון שיטות למניפולציה, עיוות ומשחק (gaming) בנתונים ובמדדים כדי ליצור מראית עין של ביצוע אפקטיבי בעוד שבפועל זה לא קורה. הדבר מחמיר את בעיית השליטה של המנהל ולכן מדידת ביצועים ותמרץ על פיה עלולה להיות לא אפקטיבית ואף מזיקה.

שנית, יחסי הגומלין של מנהל-סוכן הינם במקרים רבים במבנה רשת, כלומר שחקן שהינו מנהל באינטראקציה אחת הינו סוכן באינטראקציה אחרת. לפיכך, כמנהל אין לו אינטרס אמיתי לפקח ולוודא שהביצועים והנתונים אמיתיים משום שהעיוותים משרתים אותו בפונקציה של סוכן. מכאן נובע שלשחקנים בתפקיד דואלי מבחינת המבנה והאינטרסים אין מוטיבציה אמיתית לשפר את התיאום, ולפיכך **מבנה הרשת של מנהל-סוכן הוא מקור נוסף לחוסר התיאום**. למשל, הדגשת יתר למדידת היעדים הפנימיים של הארגון כיחידה נפרדת, וכן למדידת ביצועי עובדים כאינדיבידואלים ולאחריות הדיווח הפנימית-היררכית, הביאה את העובדים והמנהלים להקדיש את מרב תשומת הלב לעמידה ביעדים האישיים שלהם וליכולתם להציג בפני הממונים עליהם תרומה אישית להשגת היעדים המשרדיים. כתוצאה מכך, הצגת הישגים בליבת העיסוק של המשרד עלו בחשיבותם, ואילו העבודה הרוחבית מול גורמים אחרים ירדה בסדר העדיפויות.

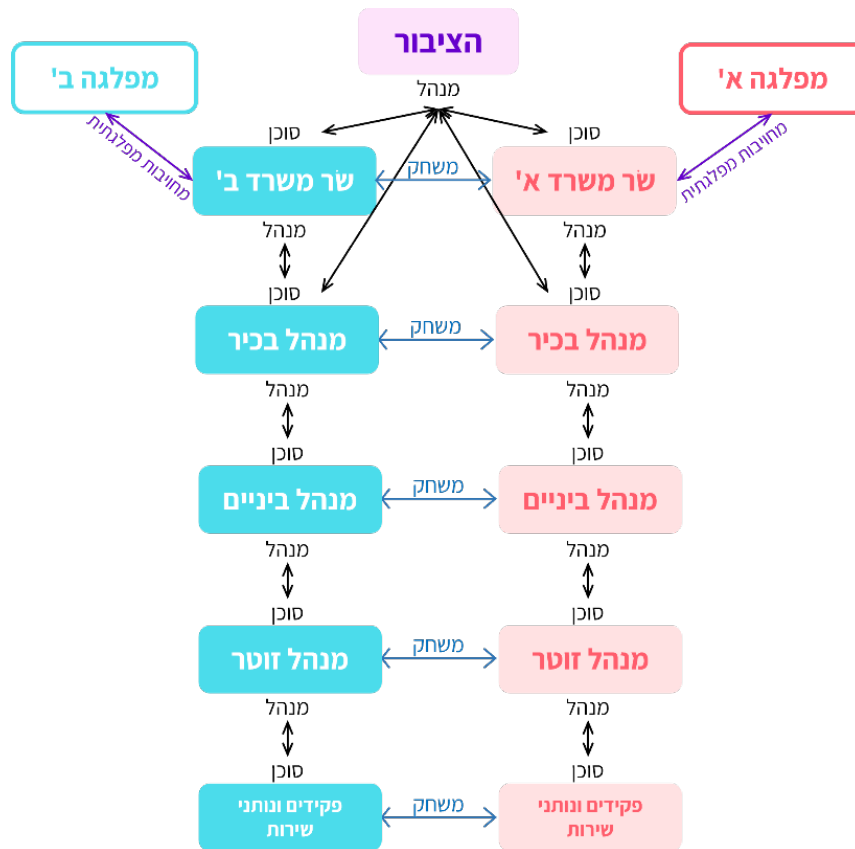
ואכן, מרואיינים אחדים ציינו שבשל העומס היומיומי וההכרח לתעדף משימות, יעדיפו העובדים לתת מענה לדרישות המנהל הישיר שלהם, שעליהן הם נמדדים, על פני מענה למשימות תיאום עם גורמים אחרים. למשל:

"יש פקיד, סמנכ"ל, מנהל תחום, שצריך להשקיע את הזמן בלתאם עם משרד אחר, להגיע לוועדה, להציג נתונים, לשנות את המדיניות שלו – ולמולו יש לו את המנכ"ל שלו, המנהל הישיר שלו, שרוצה ממנו דברים שמעניינים את המדיניות שלו ושל השר. איפה הוא ישים את הזמן שלו? איפה כדאי לו לשים את הזמן? איזה דיבידנד יוצא לו משיתוף הפעולה?" (מרואיינת 5)

תרשים 1 מתאר את מבנה הרשת של מנהל-סוכן בליבה הבין-משרדית ומעבר לה. התרשים מתאר גם את יחסי הגומלין האופקיים שאותם נתאר באמצעות משחק וכן את יחסי הגומלין בין גופי המעגל השני לבין משרדי הליבה שמטפלים בסוגיה. מתקיימים יחסי מנהל-סוכן או יחסי גומלין אופקיים גם בין גופי המעגל השני לבין עצמם וגם בין חלק מהם למשרדי הליבה שמטפלים בסוגיה.



תרשים 1: מבנה הרשת של קשרי מנהל-סוכן, משחק והשתייכות מפלגתית, עבור שני משרדי ביצוע. יש להכפיל את עמודות המשרדים במספר המשרדים המעורבים בתיאום.



התרשים מבוסס על תרשים "קשרי מנהל-סוכן במגזר הציבורי" בספרו של מזרחי (2017, 21) (Mizrahi, 2017, 21)

בעיית השליטה של מנהל בסוכן נמצאה בראיונות כאחד המקורות לקושי בידום מדיניות בין-משרדית. מרואיינת 3, ניהלה גוף מתכלל, מציינת שמשרדים ממשלתיים אכן נוטים להציג בפניה מצגי שווא בדבר מילוי חלקם בשיתוף הפעולה. למרות שמשרד דיווח לה שהוציא קול קורא במסגרת זו, בדיקה נוספת העלתה שהכנתו נמצאת בחיתוליה וייקח לו עוד חודשים אחדים להשלימה. מרואיינת 9 מציינת שדינמיקה כזו מתאפשרת משום שלכל הדרגים במשרד יש אינטרס – והסכמה שבשתיקה – שלא לדייק בדיווחים ולא להציף מידע בנושא:

"היום כאילו יש גם מנגנון כזה של 'בוא נוריד את זה מתחת לרדאר'. זה נובע מזה שאם יבינו שבגזרה שלי משהו לא עובד, אז אני לא בסדר, אז ייכנסו בי, אז עדיף לי להשתיק את זה בגדול. וזה הדדי: גם לי [כמנהלת בכירה] אין אינטרס, כי כאילו זה יעיד עליי שאני לא מספיק טובה או לא מצליחה לסגור דברים, וגם לשר אין אינטרס לדעת את זה, וגם אם הוא מבין את זה – הוא לא ישאל, כי אם הוא לא יודע, אז זה לא באחריותו".

כמו כן, מרואיינת 4, מנהל בכיר, מציין שידע מתי לא להשקיע משאבים במשימת התיאום, אם השר אף פעם לא ביקש ממנו עדכון בנושא, ומרואיינת 10 מציינת כי "לא לשאול ולא לדעת – זו הדרך הכי קלה להרוס תיאום".

האתגר הוא ליצור מבנה שינטרל את מקור הבעיה מבלי לפגוע בערכים אחרים. למשל, ביזור האחריות מהמנהל לסוכן יהפוך את הסוכן לאוטונומי, אבל אז תתעורר בעיית הנשיאה באחריות, דיווח ואף מקצועיות ומומחיות.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

3.1. אי־בהירות לגבי תחומי אחריות וסמכות והיעדר אחריות דיווח (Accountability)

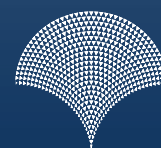
אכן אחת הבעיות שהוזכרו בספרות ועל ידי ועדות ממשלתיות שונות היא סוגית אי הבהירות לגבי תחומי אחריות וסמכות בהקשר של תיאום. למשרדי ממשלה יש אחריות דיווח (Accountability) מובנית לגבי המדיניות שבתחום המיניסטרילי שלהם, ואם היא תיכשל – האצבע המאשימה תופנה בבירור אליהם. אחריות דיווח מוגדרת כ- "יחסים בין שחקן ופורום, בהם לשחקן יש מחויבות להסביר ולהצדיק את ביצועיו, ולפורום אפשרות להציג שאלות ולהכריע במידה שהשחקן עלול לשאת בהשלכות" (Bovens, 2007, 450). במרחב הציבורי, שחקן יכול להיות משרת ציבור, ארגון ציבורי או פרלמנט, ופורום יכול להיות האזרחים, בעל סמכות, פרלמנט או רשות ציבורית אחרת כמו משרד ממשלתי, אשר נדרשים לדווח על פעולותיהם אחד לשני ולציבור, ולקחת אחריות על תוצאות מעשיהם.

אולם מערכות דמוקרטיות רבות מתקשות לקדם את עקרון הנשיאה באחריות כלפי האזרחים (Thompson, 2014), בין היתר משום שהשחקנים במגזר הציבורי נדרשים לתת דין וחשבון לפורומים רבים, אשר דורשים סוגים שונים של מידע ומציבים קריטריונים שונים להערכת האחריות על הביצועים (Bovens, 2007). מעבר לכך, ניגוד האינטרסים המובנה והמידע האי־סימטרי בין פוליטיקאים, בירוקרטים ורגולטורים במגזר הציבורי (Mizrahi, 2017; Mizrahi and Minchuk, 2019; Bovens, 2007), עלול למנוע שיתוף פעולה למען מטרה משותפת – האינטרס הציבורי והרווחה החברתית, ולהוביל שחקנים שונים לעוות נתונים לגבי פעולותיהם. למשל, מרואיינת 3, אשר ניהלה גוף מתכלל, מציינת שאכן משרדי ממשלה נוטים להציג בפניה מצגי שווא בדבר מילוי חלקם בעבודה משותפת. לטענתה, הדינאמיקה הזו מתאפשרת משום שלבעלי התפקידים בכל הדרגים במשרדי הממשלה, הבירוקרטיים והפוליטיים, יש אינטרס והסכמה שבשתיקה שלא לדווח, לא להציף מידע כלפי מעלה ולא לחשוף תופעות כאלה. תופעות כאלה עלולות להפחית את מקצועיותם ואחריותם וכן את מידת הנשיאה באחריות (Ohemeng, 2011). בנוסף, משום שהפרדה בין קביעת מדיניות ויישומה הולכת וגדלה, לא תמיד ברור מי נושא באחריות ובאיזו מידה על תוצאות המדיניות (Thompson, 1980).

למשרדי ממשלה יש אחריות דיווח מובנית לגבי המדיניות שבתחום המיניסטרילי שלהם, ואם היא תיכשל – האצבע המאשימה תופנה בבירור אליהם. לכן הם משקיעים את מיטב משאביהם ביעדי המדיניות שבתחום אחריותם הישיר (James and Nakamura, 2015). לעומת זאת, במדיניות שדורשת שיתוף פעולה של מספר משרדים, כל אחד מהם יודע שהאשמה לכישלון, אם יגיע, תתפזר בין כולם (blame diffusion), ולכן אף אחד מהגורמים לא יקבל על עצמו אחריות לעמידה ביעדי המדיניות הרוחבית. לעומת זאת, כאשר קיימת תחושה של אחריות דיווח בקרב צד אחד או יותר לעניין, יש סיכוי רב יותר שיושג השינוי המבוקש (בנישתי ומזרחי, 2021).

כלומר בהיעדר נהלים ברורים, הגדרה ברורה של תחומי אחריות וסמכות, וקיומם של מנגנוני פיקוח אפקטיביים משרדי ממשלה עלולים להימנע מלשאת באחריות כלפי הציבור ליישום תוכניות והחלטות, כאשר מדובר בפרויקטים הדורשים תיאום ושיתוף פעולה בין־משרדי.

דוח מבקר המדינה 61 (2010), שבדק מחלוקות בין־משרדיות מתמשכות מצביע על עשרות מחלוקות בין־משרדיות שנתרו ללא טיפול ולא עלו להכרעה בפני השרים או בפני משרד ראש הממשלה. באין איש שנושא באחריות לקידום המדיניות התקועה – אין גם איש שנושא באחריות לפתרון המחלוקת המעכבת, והיא ננטשת בלא פתרון. בדוח מובאות דוגמאות לכך שרק כאשר מוגש טרום־בג"ץ מטעם אוכלוסיית היעד הנפגעת, או כאשר מבקר המדינה דורש הסברים – חוזרים הדברים לנוע בעילות, עד כדי כך שהמחלוקת באה על פתרונה. הווי אומר: כשיש גוף שדורש דיווח, ויש גוף שנתפס כאחראי לדיווח – נמצאים הפתרונות. בשנת 1996 כתבה ועדת המנכ"לים למאבק בתאונות דרכים כי:



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

"התיאום בין המערכות [...] מתקיים על פי רוב מתוקף רצונן הטוב או באי־רצון. בהעדר חיוב ומחויבות חוקית ותקציבית, הופכת הפעילות למניעת תאונות דרכים לסרח עודף, נשול עניין וטיפול כמתחייב ציבורית ועניינית מהבעיה ומחומרתה".

מסיבה זו חזרו ועדות חקירה שונות שבדקו במרוצת השנים את נושא תאונות הדרכים על דרישתן להגדיר את שר התחבורה כשר התחבורה והבטיחות בדרכים, ובכך למנות אותו כאחראי ישיר ורשמי לקידום פתרונות ולתיאום יעיל בין הגופים הרבים העוסקים בנושא (ועדת שיינין, 2005; ועדת הכלכלה, 2016).

בעיה זו עלולה להתגבר במערכות מבוזרות אשר בעלות פוטנציאל ליצירת פער בין אחריות לסמכות בהיעדר נהלים ברורים. למשל, כאשר הסמכות מבוזרת למשרדי ממשלה ללא אחריות, משרדי ממשלה עלולים לעשות שימוש לא אחראי בסמכות. פער בין אחריות לסמכות עלול להיווצר גם כאשר אחריות מוטלת על משרדי ממשלה או פורומים משותפים, מבלי שמוקנית להם הסמכות למלא את אחריותם. בנוסף עלולים להיווצר אזורי חפיפה של סמכות (overlap) או פערי סמכות (underlap): אזורי חפיפה נוצרים כשיותר מגורם אחד מוסמך לפעול באותו עניין, ואילו אזורים של פער סמכות נוצרים כשאיש לא קיבל את הסמכות לפעול בנושא, והוא "נופל בין הכיסאות". אפשרות נוספת היא שיותר מגורם אחד קיבל סמכות לגבי אותה אוכלוסיית יעד, אך לכל אחד מהגורמים יש מטרות ודרישות אחרות (incoherence). בכל המקרים האלה, שעשויים להיווצר בין היתר בשל תהליכי ביזור, צפויות להתעורר מחלוקות בין הגורמים החולקים בסמכות (Bouckaert et al., 2010; Koop and Lodge, 2014; Peters, 1998).

על פי דוח מבקר המדינה 361 (2010), ששטוש גבולות הסמכות הוא אחד הגורמים הנפוצים ביותר המזוהים כחסם לשיתוף פעולה ולתיאום בין משרדי ממשלה בישראל (עמ' 24):

"במערכת מורכבת ומסועפת שבה חולשת הממשלה על מגוון משרדיה, טבעי שיש תחומי השקה רבים בין משרדים ייעודיים, ולעתים אף תחומים המשותפים לטיפולם של שני משרדים או יותר. על כן לא ניתן למנוע לחלוטין את היווצרותן של מחלוקות; בה בעת יש לקדם צעדים יזומים, פרו־אקטיביים, לצמצום כמות המחלוקות ולמניעתן מבעוד מועד, אשר יגדירו כראוי את תחומי הסמכויות והאחריות ויקטינו את הסיכוי להיווצרות מחלוקות".

באותו דוח מובאת דוגמה לחוסר קוהרנטיות בסמכות, כאשר שירותי בריאות ניתנים לאוכלוסייה שחוסה בתוך מוסדות של משרד הרווחה או של משרד החינוך. במקרים אלה, לשני משרדים יש למעשה סמכות לטפל באותה אוכלוסיית יעד, אך בהקשרים אחרים. בסופו של דבר, אף משרד אינו מוכן לממן ולספק לה את השירות שלו היא זכאית על פי חוק. בתחום אחר מצא הדוח שלמשרד החינוך ולמשרד התמ"ת יש סמכות חופפת להציע תוכניות להכשרת הנדסאים וטכנאים, אך כפילות זו אינה מתואמת ולכן מביאה לבזבוז משאבים ולקושי לאגם מידע ונתונים בנושא.

בעת משבר, חפיפה לא מתואמת בסמכות יכולה ליצור נזק ממשי. במלחמת לבנון השנייה נפגעה ההסברה של ישראל בשל סמכויות ההסברה החופפות שניתנו למשרד החוץ ולמשרד הביטחון, ללא גורם על־מתאם וללא הגדרה מדויקת של תפקידים (ברדה, 2007). הפעלת אמצעי המעקב נעשתה על ידי שלושה גופים נפרדים ללא תיאום ביניהם, ופיזור המאמץ ההסברתי הבלתי־מתואם גרם לכפילויות ולבזבוז משאבים. דוח מבקר המדינה 58א (2007, עמ' 86) באותו הנושא מציין:

"במאמץ ההסברתי ההכרחי בימי מלחמה אין די ברצון הטוב של גורמי הביצוע, באלתור מוצלח ובגמישות [...] נדרשים דפוסי עבודה מתוכננים וסדורים, וחלוקת אחריות ברורה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר".



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

למרבה האירוניה, בעיית תיאום זו כבר עלתה בעבר, והוחלט שימונה צוות בין-משרדי לפתרונה, אך בשל מחלוקת בין המשרדים לא הוחלט באיזה מהם יהיה גורם-העל המתאם, ולכן לא הוקם הצוות. גם במשבר הקורונה בלטו במיוחד אזורים שבהם גבולות הסמכות מטושטשים. דוח מבקר המדינה שבחן את טיפול הממשלה במובטלים ובהכשרה לתעסוקה (מבקר המדינה, 2021) מציין:

“עוד טרם משבר הקורונה הפיצול בתחום ההכשרות הקשה על היכולת של הממשלה להתייחס לנושא זה בראייה מערכתית ומתכללת [...] שני הגופים [זרוע העבודה ושירות התעסוקה] היו באחריותם של שני שרים שונים, ובאופן טבעי לכל אחד מהם היה רצון לקדם את התחום שבאחריותו, ולא מתוך ראייה כוללת דווקא. אי-הבהירות בנוגע לחלוקת האחריות ולתפקידי הגופים השונים מעמיקה ומדגישה ביתר שאת את חוסר התיאום והשיתוף ביניהם כחסם מרכזי המונע בניית תוכניות תעסוקה אפקטיביות”.

דוח מבקר המדינה שבחן את התפקוד באסון השרפה בכרמל (מבקר המדינה, 2012) מציין כי אין הסדר חקיקתי שמגדיר את מדרג הסמכויות ואת תחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בחירום, ולכן הם אינם משתפים פעולה באופן יעיל. בדומה לכך, דוח ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת המשבר במשק המים (ועדת ביי, 2010) מציין כי חלוקת הסמכויות בין משרדי הגנת הסביבה, הפנים והביטחון בכל הנוגע לאיכות מי השתייה אינה ברורה, ולכן אין ביניהם תיאום בנושא.

3.2. חוסר אמון והיעדר היכרות אישית

בבואנו לנתח את יחסי הגומלין האופקיים, שבמידה רבה נמצאים בבסיס בעיית התיאום, הרי שאלו מושפעים מיחסי הגומלין האנכיים ומהאינטרסים הללו. כך למשל מנהל זוטר במשרד א' רוצה להראות תוצאות טובות למנהל הביניים במשרדו, אך מניח ששיתוף פעולה עם המנהל הזוטר במשרד ב' שומן בחובו סיכונים עבורו (שאותם ניתן לנתח באמצעות משחק) ולכן נוח לו להימנע מתיאום ולהעביר אינפורמציה מעוותת לגבי התהליכים ואף להטיל את האחריות על הצד השני באופן שכסוכן נראה שביצועיו טובים. עולה, אם כן, שמידת האמון והודאות ביחסי הגומלין האופקיים עשויה להקדין על יחסי הגומלין האנכיים, ומכאן שאמון אופקי בין דרגים מקבילים הינו תנאי הכרחי לתיאום בכל הרמות. לטיעון זה יש תמיכה תיאורטית מגישות נוספות דוגמת דילמת האסירים וגישת עלויות עיסקה.

אמון מתפתח לאורך זמן, כאשר הצדדים עובדים יחד, מכירים הדדית ומוכיחים זה לזה שהם אחראיים, שפעולותיהם צפויות ושניתן לסמוך עליהם (Emerson et al., 2012). היסטוריה משותפת של שיתופי פעולה מוצלחים בונה אמון, משום שהיא מספקת לצדדים ידע על זה, מסייעת להם להעריך את העמדות, הכוונות והמניעים של האחר ויוצרת דפוסי עבודה שמעודדים אותם לשותף פעולה גם בעתיד (Dunlop and Holosko, 2004; Lambright et al., 2010). בנוורווגיה למשל קיימת בין המשרדים הממשלתיים מערכת יחסים קבועה של התייעצות, השתתפות ופשרה, ובצידן רמה גבוהה של אמון מוכלל (Christensen et al., 2015).

אולם ניכר כי בין עובדיהם של משרדי ממשלה בישראל לא מתקיימות כמעט אינטראקציות בשגרה – אישיות או מקצועיות. מרואיינים מציינים כי בעבודת הממשלה חסרות שגרות של עבודה משותפת ושל דיונים מקצועיים (מרואיינים 2 ו-4), ושאיילו עובדים מארגונים שמשותפים פעולה יכולים להתנהל תקופות ארוכות בלי לפגוש זה את זה (מרואיין 8).

כך, על רקע האינטרסים המנוגדים, ומאחר שלכל השחקנים יש מידע חלקי בלבד באשר לכוונותיהם של השחקנים האחרים, תשרור ביניהם תמיד מידה של זהירות מוכללת (Generalized caution). כאשר השחקנים אינם מכירים זה את זה ויש להם מידע חלקי בלבד, עשוי לשרור ביניהם חוסר אמון מוכלל, כלומר אווירה כללית של



תחרותיות ועוינות, או אדישות אחד כלפי השני (Scharpf, 1994). אכן, ישנה בעיית חוסר אמון בסיסי בין פקידי ממשל בישראל בין השחקנים השונים, המשפיעה מאוד על האינטראקציות בזירת המדיניות הציבורית (כהן, 2013).

ניכר כי בהעדר אינטראקציות שגרתיות והיכרות מוקדמת קיימת חשדנות ואווירת תחרות בין משרדי הממשלה בישראל אשר בכירים מתארים כ"מלחמה" (מרואינים 2, 4, 6, 7, 8 ו-9). מרואינת 9 מציינת כי ישנם מקרים בהם משרדי ממשלה אף אינם שולחים נציגים אל ישיבות בנושאי תיאום אם אינם נוהגים בעוינות כלפי נציגי שאר המשרדים. לטענת רובם, היכרות אישית בין עובדי המשרדים השונים משפרת את התיאום ביניהם משום שמייצרת אמון בינאישי ואמון מקצועי, משפרת קשר ישיר בערוצים בלתי פורמליים ומאפשרת להתגבר על חסמים ארגוניים.

3.2.1. היכרות ואמון בינאישי

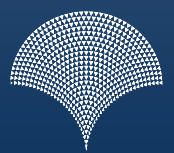
היכרות יוצרת אמון בינאישי (Dunlop and Holosko, 2004), ואמון בינאישי בין אינדיבידואלים מארגונים שונים מעלה את מידת התיאום ביניהם (למשל, Getha-Taylor et al., 2019). מרואיני 2 כינה תהליך זה "הפשרת הלבבות", משום שאנשים עם היכרות אישית מוקדמת סומכים יותר זה על זה (מרואינים 2 ו-7), ומשום שהחשדנות הרגילה שאיתה מגיעים לדיונים מוחלפת בשיחת חולין אישית ובאמון בסיסי שכבר הושג בעבר (מרואיני 1). למשל, במסגרת כנס הצגת תוכניות עבודה, מרואיני 8 ועמיתיו, הקצו באופן מכוון זמן לאינטראקציות בלתי פורמליות להכרות ו"הפשרת לבבות" המעודדות את המשתתפים לדון בהסרת חסמים וקידום פתרונות מערכתיים. עם זאת, מרואינת בכירה, בעלת ניסיון רב בתיאום תוכניות בין-משרדיות, טוענת שהיכרות ואמון אינם גורמי מפתח בסוגיית התיאום בישראל, משום שהבעיה היא מבנית ולא פרסונלית. היא מציינת כי כל עוד המנגנון הארגוני והמקצועי אינם ערוכים לשיתוף פעולה בין-משרדי, יהיה כוחם של הקשרים האישיים מוגבל מאוד. ואולם, מרואינים אחרים מציינים שמלבד בנייתו של אמון בינאישי, יש להיכרות האישית בין עובדי המשרדים מידה לא מבוססת של כוח להתגבר גם על החסמים הארגוניים והמקצועיים.

3.2.2. היכרות ותיאום באמצעות ערוצים בלתי פורמליים

ישנן עדויות מישראל ומהעולם שהיכרות אישית מסייעת לשפר תיאום במגזר הציבורי באמצעות ערוצי תקשורת בלתי פורמליים (Freilich, ; Dunlop and Holosko, 2004; Peters, 2018). בכירים במגזר הציבורי בישראל מציינים בהקשר הזה שהיא מסייעת לקדם פעילות באמצעות שיחות טלפון וקבוצות באפליקציית המסרים WhatsApp כפלטפורמה לא-פורמלית לתיאום ישיר ומהיר בין עובדי משרדים שונים, הן בדרגים בכירים והן בדרגי עבודה (מרואינים 5,6,7,8,9 ו-11).

3.2.3. היכרות והתגברות על חסמים ארגוניים

בנוסף, ההבדלים במבנה המסועף ובתהליכי העבודה של המשרדים השונים מעמידים חסם ארגוני בפני תיאום, משום שהם מקשים על יצירת זיקות (linkages) ביניהם (Jennings and Krane, 1994). מרואינת 10 מציינת כי "משרדים לא מכירים עבודה של משהו אחר. פתאום אני צריך להבין מה הולך שם. לא הייתי שם אף פעם, לא עבדתי שם אף פעם. יש מעט מאוד אינפורמציה משרדית שעוברת"; "אתה לא באמת מבין אפילו איך האגף שלהם בנוי, איך היחידה שלהם בנויה, מה בדיוק הם עושים [...] אם לא עשית את זה אף פעם ואין לך את מי לשאול, אתה יכול להיות אובד עצות ולעבור ארבעה-חמישה אנשים עד שאתה מוצא את הנכון" (מרואינת



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

7). כדי לפרוץ את החסם הזה מספיקה לעיתים היכרות אישית עם אדם יחיד במשרד האחר שמשמש מעין שער כניסה (מרואיינת 11), שבעזרתו אפשר קודם כל לאתר את האדם המתאים ביותר, ולאחר מכן להגיע אליו מהר וביעילות, לעיתים בליווי הצגה של הצדדים שבונה רמה ראשונית של אמון (מרואיינת 7).

3.2.4. פערים מקצועיים ואמון מקצועי

אחד הגורמים העלולים להוביל להעדר שיתוף פעולה ותיאום בין משרדי ממשלה שונים הוא פער בנקודת המבט, המשימות, ההגדרות המקצועיות והידע המקצועי. ההתמחות המקצועית של המשרדים מביאה לכך שהם אינם בוחנים את הסוגיות בראייה אסטרטגית הוליסטית, אלא כל משרד רואה אותן מנקודת המבט המקצועית שלו, המבוססת על אמונות ואידיאולוגיות של החזון המקצועי שלו ועל תפיסה סלקטיבית, וכן מתוך הזדהות עם אוכלוסיית היעד שלו (Dearborn and Simon, 1958; Metcalfe, 1994; Peters, 2018).

למשל, משרד האנרגיה ומשרד הגנת הסביבה חלוקים בדבר היקף ההפחתה של פליטת גזי חממה, משום שכל אחד רואה רק את מטרותיו לנגד עיניו, ואינם שותפים זה למטרותיו של זה כמטרות אסטרטגיות של המדינה. כמו כן, לכל משרד יש משימות אחרות שמהן נגזרים יעדים, כיווני פעולה, סדר יום וסדרי עדיפויות שונים (James; Jennings and Krane, 1994; Nakamura, 2015 and) ואלה מגדירים את הבעיה בדרכים שונות על פי מקצועם, ולכן מעצבים לה פתרונות אחרים בהתאם (Jennings and Krane, 1994). מעבר לכך, עובדי משרד אחד יכולים להיות חסרי כל הבנה בהיגיון העומד מאחורי פעילותו של משרד אחר, ואפילו להתנגד לה, משום שאינם מבינים אותה כלל (ibid). כלומר גורמים מקצועיים עלולים שלא לשתף פעולה למטרה משותפת מתוך הגנה על עמדות ותפיסות מקצועיות בהעדר מנגנונים היוצרים ביניהם מכה משותף.

אחת הסיבות לכך שהיכרות אישית משפרת את מידת התיאום היא בניית אמון מקצועי, תפיסת האחר כבעל מסוגלות ויושרה מקצועיות. במחקר שנעשה בארה"ב נמצא שמסוגלות ויושרה הם שני רכיבים של אמינות שמגדילים את האמון ובעקבותיו את מידת התיאום (Lambright et al., 2010). אולם לכל משרד יש תחום פעולה מוגדר ומתוחם. כתוצאה מכך הם נעדרים ראייה אסטרטגית הוליסטית ובוחנים את הסוגיות מתוך נקודות המבט המקצועיות הפרטיקולריות, המבוססות על האמונות והאידיאולוגיות של החזון המקצועי שלהם ועל תפיסה סלקטיבית, וכן מתוך הזדהות עם אוכלוסיית היעד שלהם). פערים אלה בנקודות המבט מביאים גם לכך שהמשרדים מגדירים את הבעיה בדרכים שונות על פי מקצועם, ובהתאם לכך מגבשים תפיסת שירות שונה ומעצבים פתרונות אחרים. הנפרדות מגיעה לידי כך שחברי משרד אחד הם לעיתים חסרי כל הבנה בהיגיון העומד מאחורי פעילותו של משרד אחר, ואף מתנגדים לה בלי שיבינו אותה כלל. במחקרנו בישראל הזכירו המרואיינים את הסתירות באינטרסים המקצועיים כאחד החסמים החזקים ביותר בפני תיאום (מרואיינים 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, ו-11), ולעיתים תיארו אותן במונחי מלחמה והתנגשות: "מאבק בין אג'נדות" (מרואיין 4), "כל משרד מתבצר במשימה שלו" (מרואיינת 5), ו"אינטרסים מקצועיים מתנגשים" (מרואיין 2). בקרב המרואיינים בישראל התגלה חוסר אמון מקצועי כחסם מרכזי ביותר בפני תיאום (מרואיינים 1, 2, 4, 7, 8, 9). למשל מרואיינת 7 מציינת:



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

"יש בזה סוג של גאווה יחידה, הנטייה שלך לחשוב שבאופן טבעי איפה שאתה נמצא כולם הכי טובים [...] ואז אתה חושב שאחרים טמבלים, כי אתה רואה את התוצאות שלהם [...] אין איזה אמון שהם עושים את העבודה שלהם טוב כמו שאנחנו עושים אותה, אלא הם טמבלים". (מרואינת 7)

מרואינים מדגישים את חוסר האמון המקצועי בהקשר של הנתק בין המשרדים, משום שאינו מאפשר להכיר את החסמים של המשרדים האחרים, את השיקולים שלהם ואת התהליכים שלהם, ולכן אינו מאפשר לגשר על הפער המקצועיים כאשר מנסים לשתף פעולה (מרואינים 2, 4 ו-7). לעומת זאת, היכרות יכולה לשנות את התמונה ולהראות ש"הצד השני לא כזה מטומטם וגם להם יש צרות" (מרואינת 7). זאת משום שהיכרות ואמון מאפשרים ליחידים לחרוג ממסגרות ההתייחסות האישיות שלהם ולהכיר במניעים, בצרכים ובחסמים של אחרים (Emerson et al., 2012). במילים אחרות, חוסר אמון מקצועי מונע מעובדי המשרדים להקשיב בפתחות לשיקולים מקצועיים של עובדי משרדים אחרים, בעוד שהיכרות אישית עשויה לשפר אותו וכך להעלות את מידת התיאום.

3.2.5. תרבות של חוסר כבוד להליכים פורמליים

המכנה המשותף לגורמים אלה הוא שיש להבין את בעיית חוסר התיאום גם כבעיה ששורשיה תרבותיים ומבניים בתשתית החברה, ולא כבעיה שמאפיינת בעיקר את הדרגים העליונים של קובעי המדיניות. מכאן גם שכלי ההתמודדות עם בעיות אלה יידרשו לתת מענה בראש וראשונה לבעייתיות ברמת התשתית החברתית של תרבות, אמון ואינטרסים.

מסגרת הניתוח כולה מושפעת גם מהתרבות האזרחית-פוליטית שמאפיינת את החברה הישראלית ומנורמות הנשיאה באחריות ציבורית המקובלות בה. מחקרים מדעיים מלמדים על השתרשות, בעשורים האחרונים, של תרבות אזרחית-פוליטית שמוגדרת פוליטיקה אלטרנטיבית (Mizrahi, 2012; Mizrahi and Minchuk, 2019; Mizrahi et al, 2014). לאור תפיסת האזרחים שאפשרויות ההשפעה בדמוקרטיה הישראלית חסומות דה פקטו, אי שביעות רצון משירותי הממשלה מובילה לאימוץ של יוזמות חד-צדדיות שמנסות לעקוף את המערכות הפורמליות, על גבול החוק או באופן לא חוקי, ולהספקת שירותים אלטרנטיבית. המערכות השלטוניות בדרך כלל מגיבות בצורה רפה ולמעשה מאפשרות ואף משתפות פעולה עם דפוס זה באופן שמעודד אזרחים וקבוצות להמשיך ביוזמות כאלה. על רקע של תרבות האי-ליגליזם בחברה הישראלית, הריכוזיות הגבוהה של המערכות, תרבות האילתור והיעדר הכבוד לכללים התופעות הללו קנו להן אחיזה במציאות כפי שמתבטא למשל ברפואה שחורה, כלכלה שחורה, בניה בלתי חוקית, חינוך אפור ותופעות פירטיות נוספות. למעשה, התופעה השתרשה עד כדי אימוצה על ידי המערכות השלטוניות עצמן, אשר משתפות איתה פעולה או מנסות בעצמן למצוא ערוצים עוקפי מערכת פורמאלית דוגמת חוק ההסדרים. בבסיס התופעה עומדים, הן כגורמים והן כתוצאות, חוסר אמון בין השחקנים השונים בכל הרמות, היעדר כבוד לשיח וקשב הדדי, ראית המציאות כקונפליקט מתמשך, ראית אמצעים אלימים, או לפחות מבוססי אכיפה, כדרך המועדפת לפתרון קונפליקטים, ובמקביל תפיסת המדינה הריכוזית כלא אפקטיבית ולכן ציפיות נמוכות. כל אלו יוצרים את התנאים לבעיות התיאום האנכיות והאופקיות שנותחו לעיל.

תיאום הוא תהליך מורכב שדורש להגיע להסכמות ולשיתוף פעולה בין שחקנים רבים, לכל אורך ההיררכיה המשרדית ובתוך מערך סבוך של אינטרסים, אמון ומגבלות מקצועיות וארגוניות. לכן, בתרבויות שבהן ההליך



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הפורמלי נתפס כגורם מעכב ומגביל, נמצא ניסיונות של משרדי ממשלה להימנע מתיאום, לשבש או לעקוף אותו.

בהקשר של חוסר תיאום בין משרדי ממשלה מצאנו שלוש אסטרטגיות של פוליטיקה אלטרנטיבית שתיארו המרוויינים: האחת היא הסתרת תוכניות ממשרדים אחרים כדי להימנע מתיאום בשלב התכנון (מרוויינים 4, 7, 8 ו-9); האסטרטגיה השנייה היא עיכוב הביצוע של תוכניות על ידי אנשי מקצוע כדי לסכל את התיאום בשלב היישום (מרוויין 4); והאסטרטגיה השלישית היא מעין מסחר בתוכניות ובהחלטות, כתחליף להליכי תיאום מקצועיים בכל השלבים, נוסח "אני לא אשחרר לך את החסם הזה, עד שלא תפתור לי את זה" (מרוויין 8); "אם לא תקדמו לי את התוכנית כמו שהיא, אני בכלל לא אגיש לכם אותה" (מרוויין 4). אפילו החלטות ממשלה נהיו מטבע עובר לסוחר בשוק הזה:

"נגיד שיש לך כמה החלטות ממשלה שפתוחות לך מול האוצר, אוקיי? שווה לך להשאיר את כולן פתוחות ולעשות איזה עסקת חבילה כזאת [...] גם אם אני מסכימה איתך על משהו כרגע, אני לא אגיד לך שאני מסכימה, כי אני אחכה לרגע שאת צריכה ממני משהו [...] אני אחזיק משהו שאני תוקעת אותך, ואני אמשיך לתקוע אותך עד שאני ארצה ממך משהו, ואז נשחק את המשחק. האוצר אלופים בזה, אבל עם הזמן כולם למדו [...] היינו מבקשים תקציב למשהו והם היו אומרים 'כן', אבל הם היו מחכים עם זה והם לא היו נותנים, ואז הם היו באים בדרישה ואומרים 'אתה רוצה את זה? אין בעיה, אבל אנחנו רוצים שתעשה אחת, שתיים, שלוש'. לא הייתה ברירה, זה מה שהיינו עושים בסופו של דבר [...] כאילו אתה לא נותן שום דבר כי זה נכון למדינה [...] אלא אני אדרוש סביב זה כל מיני דברים. משרד הבריאות ומשרד החינוך בקורונה זה היה הדבר. כל הזמן בעסקאות." (מרוויינת 9)

3.2.6. אינטרס פוליטי

במשלוח קואליציה ימעטו משרדים לשתף פעולה עם משרדים אחרים שבראשיהם עומד שר ממפלגה אחרת. יתר על כן, בממשלות מסוג זה נחשבים המשרדים "שייכים" לשר ולמפלגה, ובמקום להתנהל כגוף אינטגרטיבי אחד, נוצרת תרבות ארגונית של "חיה ותן לחיות": כל משרד עובד לעצמו, חופשי ממחויבות למשרדים אחרים ש"שייכים" למפלגות אחרות, ואף חופשי ממחויבות לראש הממשלה.

במחקרנו בישראל נמצא כי האינטרס הפוליטי, ובייחוד שיקולי בחירות ושיקולים קואליציוניים, הם בעלי השפעה רבה ועמוקה למדי, וכי תהליכי תיאום עוברים פוליטיזציה המשפיעה אף על עבודתם המקצועית של המשרדים: "הכל נהיה פוליטי עכשיו, אין כמעט שום דבר מקצועי. זה נובע מזה שאנחנו בתוך סבבי בחירות אינסופיים, אז כל הישג שהוא מקצועי הוא בעצם כבר הפך להיות הישג פוליטי" (מרוויינת 9). כמו כן, מספר מרוויינים מדרג בכיר ציינו כי השייכות המפלגתית של השרים משפיעה על נכונותם לשתף פעולה זה עם זה, עד כדי הימנעות מעבודה עם משרדים "ממפלגה יריבה". למשל, בתקופה של מתיחות פוליטית רבה "הייתה מין תובנה מקובלת, כולם דיברו על זה שאם אתה משרד של 'כחול-לבן' ואתה צריך משרדים של 'הליכוד' או הפוך, אז אין לך סיכוי" (מרוויין 2). מרוויין זה ציין גם שהקשר בין מידת התיאום לשייכות מפלגתית התחזק משמעותית בשנתיים שבהן הלכה ישראל לחמש מערכות בחירות. מרוויינת אחרת סיפרה ששרים שהתכתשו ביניהם בעניינים פוליטיים הורו לצוותי משרדיהם שלא לעבוד יחד או שהתוו גבולות כה הדוקים לשיתוף הפעולה, עד שלצוותים לא נותר מרחב תמרון אמיתי לעבוד בו (מרוויינת 9). וגם ההפך הוא הנכון:



CECI

המרכז להעצמת האזרח

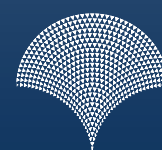
ממשל שעובד. בשבילנו.

כאשר בראש המשרדים עומדים שרים מאותה המפלגה – קל יותר להגיע להסכמות ולהשיג תיאום (מרואיינים 8, 9 ו-11).

3.2.7. אינטרס בירוקרטי

האינטרס הבירוקרטי הוא המוטיבציה של עובדי ועובדות המשרד בכל הדרגים להגן על הנכסים המשרדיים, ובכלל זה תקציבים, סמכויות, תקנים, מידע, סדר העדיפויות המשרדי, יוקרה והשפעה. נטייה זו מכונה לעיתים 'הגנה על הטריטוריה', והיא החסם העיקרי והנפוץ ביותר המונע שיתוף פעולה. בבסיס המושג 'טריטוריה' נמצאת ההנחה שלכל ארגון יש שטח אקסקלוסיבי של פעילויות, משאבים, סמכות ואחריות, שעליו הוא שואף להגן מפני קיצוצים, טכנולוגיות חדשות, שינויים בהון האנושי ושיתופי פעולה. לשם כך עליו לצמצם למינימום את מאמצי התיאום עם גורמים אחרים שעשויים לרצות להתרחב לתוך השטח שלו דרך כרסום בסמכויותיו, העברת כוח אדם, אתגור המומחיות שלו, ניצול הפלטפורמות והידע שלו, שינויים בתוכניותיו, ערעור סדרי העדיפויות שלו או הרחבת אחריות הדיווח.

במחקר שערכנו לצורך הכנת נייר זה נמצא כי האינטרס הבירוקרטי בישראל כרוך בקשר הדוק עם האינטרס הפוליטי של השרים ובא לידי ביטוי בעיקר בהגנה על סדר העדיפויות המשרדי (מרואיינים 1, 3, 4, 6, 7, 9, 10 ו-11), על הידע והנתונים השמורים במשרד (מרואיינים 5 ו-6), על יוקרה, הכרה והובלה (מרואיינים 4, 6, 7 ו-11), וכמובן – על סמכויות ועל התקציבים הכרוכים בהן (מרואיינים 1, 2, 4, 5 ו-6).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

4. מטרות המדיניות וקריטריונים להשגתן

ניתן להגדיר לנייר מדיניות שני סוגי מטרות. מטרות מהות נוגעות לתוצאה הרצויה לאחר יישום המדיניות, כלומר אם חלופה כלשהי משיגה יעילות, רווחיות, אפקטיביות, שוויון ונזק נלווה מזערי. מטרות מהות עשויות לעסוק בהיבטים כלכליים כמו יעילות, רווחיות ואפקטיביות, ובהיבטים חברתיים, כמו שוויון ונזק נלווה מזערי. בהיבטים הללו, מטרת נייר מדיניות זה היא להציע כלים יעילים ואפקטיביים להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה לצורך צמצום מחלוקות בין־משרדיות כך שהממשלה תוכל לתת מענה הולם לציפיות האזרחים, תוך ניצול מיטבי של המשאבים הציבוריים. במסגרת הזו, הפתרונות שיוצעו ינותחו על פי הפוטנציאל להשגת מטרה זו, ולפי מידת ישימותם בהינתן חסמים הנובעים מניגודי אינטרסים מובנים.

מטרות תהליך מתייחסות לערכים שרצוי להשיג בתהליך, בתכנון וביישום המדיניות. אופן עיצוב התהליך עשוי לסייע להשגת מטרות המהות. על כן קיימת חשיבות לדרכי השגתן משום שאלה עשויות לחזק את האמון ושביעות הרצון מהמגזר הציבורי וכן את השקיפות והאחריות הציבורית. על מנת לקדם ערכים של שיוויון, ייצוגיות והוגנות ולחזק את האמון במגזר הציבורי, תהליך איתור מקורות הבעיה, הגדרת הקריטריונים ועיצוב כלי ההתמודדות נעשה תוך שימוש במנגנוני שיתוף בקבלת החלטות. הספרות המחקרית מצביעה על כך שמנגנונים מסוג זה מחזקים אמון, שיתוף באחריות, ונכונות אזרחים וגורמים שונים במגזר הציבורי לשתף פעולה עם יישום הפתרון המוצע.

כאמור, שינויים מבניים להתמודדות עם הגורמים המבניים הפורמליים אליהם התייחסנו לעיל עשויים להיות תנאי הכרחי לצורך העלאת פתרונות לבעיה, אך ניסיונות לבצע שינויים מבניים בלבד עלולים להיות בלתי־מספיקים, משום שישובשו על ידי החסמים הבלתי־פורמליים הרוחשים מתחת לפני השטח. לכן, ההמלצות ליישום פתרונות להתמודדות עם בעיית חוסר התיאום והמחלוקות הבין־משרדיות מתבססות על הערכת הפוטנציאל שלהם להקטין את ניגוד האינטרסים המובנה בין השחקנים השונים, לשפר את האמון ושיתוף הפעולה ביניהם ברמות היררכיות שונות כדי לייצר נורמות בלתי פורמליות העשויות לשפר את מידת התיאום ביניהם. נורמות אלה עשויות להוות בסיס לשינויים מבניים שמטרתם לשפר תיאום באופן פורמלי. יחד עם זאת, ההערכה מביאה בחשבון גם את התועלת הצפויה מהפתרון לצמצום הפער בין אחריות וסמכות. כמו כן, הערכת הפתרונות וכלי ההתמודדות כוללת התייחסות להיקף השינוי הארגוני הנדרש ליישומם, מידת המעורבות הצפויה של גורמים שונים בתהליך יישום השינוי (למשל ועדי עובדים), עלויות יישום, ופוטנציאל ההשפעה בטווח הקצר ובטווח הארוך.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

5. דרכי פעולה אפשריות להתמודדות עם החסמים ושיפור התיאום הבין-משרדי

על מנת לזהות פתרונות אפשריים להשגת מטרות נייר המדיניות והתמודדות עם האתגרים שפורטו לעיל, יוצעו כלים להתמודדות עם מקורות הבעיה כפי שנוחח לעיל ותוצע תוכנית ליישומם, תוך התבססות על הספרות המדעית וממצאים אמפיריים בהשוואה בין-לאומית (Bouckaert et al., 2010). כחלק מהתהליך הודגשה חשיבות ההסתכלות מלמטה למעלה ותכנון פתרונות בהתאם. במסגרת התייחסות לניגודי אינטרסים מובנים ולמאפיינים תרבותיים וחברתיים של המגזר הציבורי בישראל שולבו בפתרונות אמצעים שמשפיעים על מבנה התמריצים, ובמיוחד תמריצים לתהליך ולא לתוצאות, וכן "רגולציה עצמית" (Mizrahi and Minchuk, 2021). עיצוב כלי ההתמודדות התבצע על פי המטרות והקריטריונים של נייר המדיניות וכן על פי מידת ישימותן. נלקחה בחשבון העובדה שחלקם כבר עלו בעבר (למשל, צעדים שהציעו ועדות שונות), אך בכל זאת אינן מיושמות.

דרכי ההתמודדות שמוצעות להלן מתייחסות לשינויים ותהליכים בתוך גופי המגזר הציבורי ולא לממשק בין עובדי המגזר הציבורי והפוליטיקאים שממונים עליהם. למרות שזיהנו את האינטרס הפוליטי כאחד מהגורמים לחוסר תיאום, ניסיון להציע דרכי התמודדות בממשק הזה יצריך עיסוק במימדים מערכתיים-פוליטיים ואף משטריים, אשר חורגים ממטרותיו של מסמך זה. המיקוד יהיה לפיכך בתהליכים, מנגנונים ושינויים בתוך המערכת הממשלתית – משרדי הממשלה ומערכות היחסים ביניהם.

הניתוח של דרכי ההתמודדות להלן מבוסס על מספר הנחות שמעוגנות בספרות המדעית והמקצועית ובחלקן נדונו לעיל.

1. עובדי ציבור מונחים בראש וראשונה על ידי אינטרסים אישיים וארגוניים ופועלים באופן שימקסם אינטרסים אלו.
2. מבנה הרשת של מנהל-סוכן שמאפיין את הסקטור הציבורי מציב חסמים משמעותיים בפני יישום של כלי מדידה ותמרוץ שונים בשל הטיות ומניפולציות שנעשות במנגנונים כאלה.
3. התרבות הארגונית-ניהולית בישראל מאופיינת בהיעדר תכנון, דומיננטיות של אלתור, התבססות על קשרים אישיים, עקיפת מערכות וכללים היררכיים, ובעשורים האחרונים גם פחות משמעותי בסולידריות החברתית, במוכנות לשתף פעולה ובסובלנות לאחר.
4. היחלשות הסולידריות החברתית והקולקטיביזם הרעיוני-לאומי יצרה קבוצות מובחנות (שבטים/סקטורים) ששואפות לייצוג וקידום האינטרסים הפרטיקולריים שלהן – במקרים רבים על חשבון קבוצות אחרות.

הנחות אלו שימשו להלן כבסיס להערכת דרכי ההתמודדות המוצעות. לשם כך, נפרט את המטרות שדרכי ההתמודדות אמורות להשיג.



5.1. מטרות משנה לפיהן הוערכו כלי ההתמודדות

מטרות אלה נגזרות מהחסמים שזוהו כחלק ממקורות בעיית המחלוקות וחוסר התיאום הבין-משרדי.

מטרות מהותיות	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	טווח ההשפעה
<ol style="list-style-type: none"> יצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים. יצירת אמון והיכרות שיפור התיאום בסוגיות עיקשות. הבניה פורמלית של תיאום צמצום פערים וחפיפה בין תחומי אחריות וסמכות. צמצום פערים שכניים. 	<ol style="list-style-type: none"> התנגדות מינימלית ליישום הפתרון. עיוות נתונים ויצירת מצג שווא מינימליים. השקעת משאבים מינימלית. 	<ol style="list-style-type: none"> השפעה בטווח הארוך. השפעה בטווח הקצר.

5.2. כלי ההתמודדות



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

1) פיתוח מדד תיאום הדדי

שלב במדיניות: יישום

דרך הפעולה: פיתוח מדד סובייקטיבי להערכת תיאום בין-משרדי, שהוא מעין סוציומטרי. עובדי משרדים ימלאו סקר תקופתי על נכונותם ועל הנכונות של משרדים אחרים לשתף פעולה ולפתור מחלוקות. ממצאי הסקרים ודירוג המשרדים במדד התיאום יפורסמו לעיון המשרדים השונים, ואולי אף לציבור הרחב. מומלץ שיופצו סקרים עם שאלות שונות בכל פעם על מנת שבעלי התפקידים במשרדים ישפרו את התיאום לא רק בהיבטים שיודעים כי ימדדו.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל הצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	שווה השפעה
-	1. התנגדות מינימלית ליישום הפתרון. 2. השקעת משאבים מינימלית.	השפעה בטוח הקצר.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

2 – פוטנציאל גבוה ליצירת מצג שווה בעיני הציבור.

יתרונות:

- ייתכן שינוי התנהגות בטווח הקצר לנוכח התמריץ השלילי להתנהגות לא מתאמת (חשש מדירוג נמוך ופגיעה בתדמית הציבורית).
- השקעת משאבים מינימלית (לא דורש משאבי תקציב או כוח אדם מיוחדים לתפעול שוטף אלא בעיקר בשלב התכנון).
- לא נדרש שינוי עומק מורכב ולא צפויה מעורבות של גורמים שונים ביישום.
- לפי דברי המרואיינים, עצם קיומו, ובוודאי פרסומו, של מדד כזה, גם ללא תמריצים של ממש, יניע עובדים ומנהלים לשפר את יכולות התיאום המשרדיות.

חסרונות:

- לא צפוי שינוי עמוק בנורמות ובתרבות הארגונית אלא בהיבטים הנחשפים במסגרת המדד בלבד.
- לא צפוי שיפור בתיאום בסוגיות עיקשות, אשר הן דווקא אלה הדורשות טיפול משום שמערעות על היכולת של הממשל והמגזר הציבורי לספק מענה לציפיות האזרחים.
- למרות שלפי דברי המרואיינים, עצם קיומו ופרסומו של המדד יניע עובדים ומנהלים לשפר את יכולות התיאום המשרדיות, ממצאים מחקרניים מלמדים שסביר שבטווח הארוך המשיבים על השאלון ישיבו באופן שייצר מראית עין של התנהגות מתאמת על מנת למנוע פגיעה בתדמית הציבורית של המגזר הציבורי ובאינטרסים האישיים שלהם, כאשר למעשה אין ביכולתם לשפר את התיאום באופן ממשי. בהיעדר שיפור ממשי בתיאום, שביעות הרצון ואמון האזרחים במגזר הציבורי יפגעו אף ביחס למצב המוצא.
- אין הבניה פורמלית של תיאום.
- לא צפוי שינוי בסוגיית הפער בין אחריות וסמכות ובחסמים טכניים.



CECI

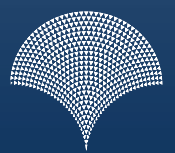
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



סיכום ההערכה:

למרות הפוטנציאל של הצלחת הפתרון בשווח הקצר, לא צפויה תועלת משמעותית בסוגיות הליבה. כלומר, פתרון זה איננו נותן מענה להתמודדות עם המאפיינים המבניים, חברתיים ותרבותיים המהווים חסם עיקרי לשיפור התיאום ושיתוף הפעולה במגזר הציבורי בישראל. כמו כן, הפתרון אינו נותן מענה פורמלי לסוגיית התיאום ועלולים להיגרם נזקים בלתי פורמליים בשווח הארוך. לכן חלופה זו מדורגת בעלת פוטנציאל הצלחה ואפקטיביות נמוך בסולם ההערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שטודר. שבילנו.

2) תקן של מתאם משרדי (Coordinator)

שלב במדיניות: יישום

דרך הפעולה: יצירת תקן של מתאם משרדי בכל משרד ממשלתי, בכפופות לסמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון, שתפקידו לוודא את ביצוע חלקו של המשרד בהחלטות ממשלה ובתוכניות מדיניות אחרות. המתאם המשרדי יעקוב ברציפות אחרי היישום של תוכניות המטילות אחריות על משרדו ויעמוד בקשר עם מתאמים משרדיים אחרים ועם אנשי משרדו. ביצועי המתאמים יימדדו על פי מספר המחלוקות הפתוחות וההחלטות הפתוחות, ובכך יתומצו לרתום את אנשי משרדיהם לפתור אתגרים, להציע פתרונות ולקדם את שיתוף הפעולה.

המלצה נוספת המתאמים המשרדיים יהיו בקשר רצוף זה עם זה, במסגרת קהילה בלתי פורמלית, בדומה למובילות השיתופיות כיום.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	טווח השפעה
1. יצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים. 2. הבניה פורמלית של תיאום 3. צמצום פערים טכניים.	-	השפעה בטווח הקצר.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

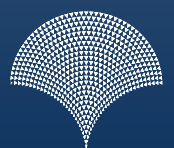
- 1 – התנגדות גבוהה ליישום הפתרון באופן אפקטיבי.
- 2 – עיוות נתונים ויצירת מצג שוא.
- 3 – השקעת משאבים.

יתרונות

- הבניה פורמלית של תיאום באמצעות מיסוד תקני מתאמים במשרדי הממשלה עשויה לסייע במעקב וניסוח מבעוד מועד ובלבון סוגיות שעולות במהלך היישום.
- הבניה פורמלית של תיאום באמצעות מיסוד תקני מתאמים במשרדי הממשלה עשויה לייצר ערוצי תקשורת בין-משרדיים.
- מדידת ביצועי המתאמים עשויה להוות תמריץ ליצירת תרבות ארגונית ונורמות של תיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים.
- סיוע בצמצום פערים טכניים.
- שיפור התיאום בסוגיות עיקשות.
- צפויה השפעה בטווח הקצר.

חסרונות

- למרות שלא צפויה התנגדות משמעותית מצד המשרדים לקבל תקן של מתאם על חשבון מקור חיצוני, יישום השינוי באופן אפקטיבי דורש הקניית סמכויות



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

למתאמים המשרדיים. אולם הדבר עלול להחמיר את סוגיית החפיפה בתחומי האחריות והסמכות, אשר מהווה חסם מבני בסוגיית התיאום, ובכך להגדיל בפועל את הסיכוי להתנגדות פאסיבית או אקטיבית לשיפור התיאום מצד גורמים בתוך הארגון.

- הכפפת המתאמים הארגוניים למשרדי הממשלתיים עשויה לסייע ליצירת תרבות ארגונית ונורמות של תיאום כפונקציה אורגנית בארגון. אולם משום שהמתאם משמש בעצמו כסוכן, סיכוי גבוה שישתף פעולה עם עיוות נתונים ויצירת מצג שווא אשר מאפיינים במידה רבה התנהגות של עובדים במגזר הציבורי כאשר פועלים במערכות היררכיות וריכוזיות. לכן יכולתם לשנות נורמות ותרבות ארגונית, המהוות חסם עיקרי לשיפור התיאום, מוטלת בספק. בהיעדר שיפור ממשי בתיאום, שביעות הרצון ואמון האזרחים במגזר הציבורי יפגעו אף ביחס למצב המוצא.
- לכאורה, הכפפת המתאמים הארגוניים לגוף חיצוני עשויה להפחית את הסיכוי לשיתוף פעולה מצדם עם עיוות נתונים ויצירת מצג שווא משום שהם בלתי תלויים בארגון, אולם צפויה לעורר התנגדות פאסיבית או אקטיבית מצד גורמים מתוך הארגון לשיפור התיאום. לכן, בפועל, בתנאים בהם יתקשו לשפר את התיאום הם יאלצו לשתף פעולה עם הטיות דיווח ולייצר מצג שווא על מנת להצדיק את תפקידם ולהגן על תדמיתם בעיני הגוף הממונה עליהם.
- היישום דורש השקעת משאבים גבוהה ולאורך זמן (הכשרה ועלויות שכר מתמשכות).
- לאור האמור לעיל, פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אפקטיבי בטווח הארוך מוטל בספק.

סיכום ההערכה:

למרות היתרונות הפוטנציאליים של פתרון זה, ובייחוד יכולתם של המתאמים לטפל באופן נקודתי בתיאום בסוגיות עיקשות, עולה דילמה מהותית באשר לגורם הממונה על המתאמים. כתוצאה מכך, קיים ספק בנוגע ליכולתם לייצר שינויים משמעותיים בסוגיות הליבה ואף ייתכן שבעיית חפיפת סמכויות תחריף. יתר על כן, עלויות היישום גבוהות, צפויה להיות התנגדות לשיתוף פעולה ממשי עמם וקיים סיכון גבוה לכך שישתפו פעולה עם עיוות נתונים ויצירת מצג שווא. לכן, חלופה זו מדורגת בעלת פוטנציאל הצלחה ואפקטיביות נמוך בסולם ההערכה.

הערה: החסרונות הצפויים מיישום פתרון זה עשויים להיות נמוכים יותר כחלק משינוי מבני רדיקלי ו/או לאחר הנחלת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

3) הקמה וניהול של קהילות

שלב במדיניות: כל השלבים

דרך הפעולה: יצירת קהילות של בעלי תפקידים משרדים שנדרשים לעבוד יחד ולשתף פעולה בתכיפות גבוהה ממגוון היבטים הקשורים לסוגיות של תיאום. חברי הקהילות יפגשו בקביעות במתכונת חצי-פורמלית למפגשים מקצועיים אך באווירה חברית.

המלצה נלווית: לכל קהילה תהיה פלטפורמה להעברת מידע רשמי ובלתי-רשמי, כגון קבוצת WhatsApp או קהילה דיגיטלית אחרת.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

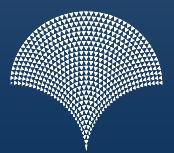
שוחח השפעה	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	מטרות מהותיות
השפעה בטוח הארוך.	<ol style="list-style-type: none"> התנגדות מינימלית ליישום הפתרון.* עיוות נתונים ויצירת מצג שווא מינימליים. 	<ol style="list-style-type: none"> יצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים. יצירת אמון והיכרות. צמצום פערים טכניים.

יתרונות:

- מסגרת כזו עשויה ליצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין אופקיים משום שמצמצמת פערים מקצועיים ומייצרת היכרות עם נקודות מבט מקצועיות וארגוניות של משרדים אחרים, שיח על טוב משותף, והצפת מחלוקות פוטנציאליות וטיפול בהן במסגרת מגינה ותומכת.
- ההיכרות האישית המתאפשרת במסגרת כזו, עשויה להגביר אמון ושיתוף פעולה ולהפחית התנגדויות בין דרגי ביצוע.
- חיזוק התרבות והארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום צפויות להתרחש גם ביחסי הגומלין ההיררכיים משום שהקירוב ונשיעת זרעים של שיתוף פעולה יחלחלו אל משרדי הממשלה דרך המשתתפים בה כסוכני לחיזוק תהליכי ומנגנוני תיאום.
- היכרות של עובדים ומנהלים משרדים שונים עשויה גם לשפר את הנכונות להתמודד עם חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים ועם חוסר הרצון לנהל תהליכים פורמליים מורכבים.
- צפויה השפעה בטווח הארוך.
- לא צפויה התנגדות מיוחדת ליישום הפתרון*.
- יצירת היכרות ושיפור האמון עשוי לצמצם עיוות נתונים יצירת מצג שווא.

חסרונות:

- פתרון פרסונלי (תלוי באנשים המשתתפים בקהילות) ואינו מובנה, על כן קשה למדוד את הצלחתו והיא עשויה להשתנות בהתאם למשתתפים.
- דורש רתימה עקבית של חברי הקהילה; דורש השקעת משאבים רבים באופן קבוע (זמן, כוח אדם וכסף).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

• על אף שבמסגרת הקהילות עשוי להיות שיח לגבי סוגיות עיקשות סביר שאלה לא יבואו לידי פתרון, בעיקר משום שהן אינן כוללות בהכרח את כלל המעורבים בסוגיות אלה.

סיכום הערכה:

למרות שיישום הפתרון מצריך רתימה עקבית של חברי הקהילה והשקעת משאבים, הוא בעל פוטנציאל הצלחה גבוה להתמודדות עם סוגיות הליבה בשווח הארוך. לכן חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה בינוני-גבוה בסולם ההערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

4 מפגשי תכנון בין-משרדיים מרוכזים

שלב במדיניות: תכנון

דרך הפעולה: אירועי תכנון מרוכזים ואינטנסיביים (Sprints) שאליהן יגיע נציג של כל אחת מהרשויות הרלוונטיות למדיניות המדוברת ויכללו סדנאות תכנון חווייתיות, חצי-פורמליות ומוכנות. ניתן לתמרץ משרדים שישלחו נציגים וישתפו מידע ונתונים לצורך הסדנה.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	טווח ההשפעה
<ol style="list-style-type: none"> יצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים. יצירת אמון והיכרות. שיפור התאום בסוגיות עיקשות. צמצום פערים טכניים. 	<ol style="list-style-type: none"> התנגדות מינימלית ליישום הפתרון. עיוות נתונים ויצירת מצג שווא מינימליים. 	<ol style="list-style-type: none"> השפעה בטווח הארוך. השפעה בטווח הקצר.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

3 – השקעת משאבים

יתרונות:

- קיום המפגשים בשלב התכנון עשוי למנוע מראש מחלוקות ועיכובים עקרוניים ובכך לחסוך בזבז משאבים רב בהמשך. כמו כן, הוא מאפשר איתור ורתימה מראש של מתנגדים שכן ככל שהמעורבים ייקחו חלק בקבלת החלטות הם צפויים לשתף עמן פעולה.
- היכרות של עובדים ומנהלים ממשרדים שונים עשויה גם לשפר את הנכונות להתמודד עם חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים ועם חוסר הרצון לנהל תהליכים פורמליים מורכבים.
- מיקוד המפגשים בסוגיות ספציפיות עשוי לרתום את המעורבים ביישום המדיניות לשפר את התאום בסוגיות עיקשות ועל כן לשפר את התיאום בסוגיות אלה בטווח הקצר.
- מסגרת כזו עשויה ליצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין אופקיים משום שמצמצמת פערים מקצועיים ומייצרת היכרות עם נקודות מבט מקצועיות וארגוניות של משרדים אחרים, שיח על טוב משותף, והצפת מחלוקות פוטנציאליות וטיפול בהן במסגרת מגינה ותומכת.
- ההיכרות האישית המתאפשרת במסגרת כזו, עשויה להגביר אמון ושיתוף פעולה ולהפחית התנגדויות בין דרגי ביצוע.
- חיזוק התרבות והארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום צפויות להתרחש גם ביחסי הגומלין ההיררכיים משום שהקירוב ונטיעת זרעים של שיתוף פעולה יחלחלו אל משרדי הממשלה דרך המשתתפים בה כסוכני לחיזוק תהליכי ומנגנוני תיאום.
- צפויה השפעה משנית בטווח הארוך.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

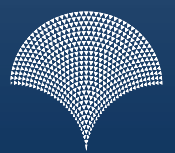


חסרונות:

- ייתכן שיידרשו תמריצים להשתתפות במפגשים והעברת מידע. בנוסף, דרושה השקעת משאבים כדי לקיים מפגשים מסוג זה בכל פעם מחדש בנוגע לסוגיות תיאום רבות.
- יש להקפיד כי המשתתפים במפגשים אלה בעלי סמכות משום שאחרת אין תוקף להחלטות המתקבלות בפורומים האלה, מה שעלול להחמיר את סוגיית החפיפה בתחומי האחריות והסמכות ובכך להגדיל את הסיכוי להתנגדות לשיפור התיאום מצד גורמים בתוך הארגון.

סיכום הערכה:

לחלופה זו צפויה השפעה בהתמודדות עם סוגיות ליבה משמעותיות מבעוד מועד, בטווח הקצר ובטווח הארוך. יחד עם זאת, היישום דורש השקעת משאבים והגדרה ברורה של תחומי האחריות והסמכות של הפורומים האלה על מנת שההחלטות המתקבלות בהם יהיו בעלות תוקף בתיאום בפועל בשלב יישום המדיניות הבין־משרדית. לכן חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה בינוני בסולם ההערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

5) הצרחת עובדים ומנהלים ותחלופה בין-משרדית (זמנית או קבועה)

שלב במדיניות: כל השלבים

דרך פעולה א: החלפת המכרז הפנימי במכרז בין-משרדי כמכרז ראשון לאיוש משרה, לפחות בדרגים הניהוליים, על מנת שבכל משרד יהיו עובדים שכיהנו בעבר במשרדים אחרים ומכירים משם את האנשים, את דרכי העבודה ואת נקודת המבט המקצועית.

דרך פעולה ב: העברת בעלי משרות בכירות למשרדים אחרים בתום תקופת כהונתם הקצובה.

דרך פעולה ג: בעלי תפקידים בדרגי ביניים יתנסו למשך כשבועיים, פעם או פעמיים בשנה, בעבודה במשרד אחר שאיתו יש להם ממשקי עבודה תכופים. כך יוכלו ללמוד על המבנה הארגוני של משרדים אחרים, על התרבות הארגונית, על נוהלי העבודה, ובעיקר על השיקולים המקצועיים. כאשר יחזרו למשרדיהם, יוכלו לראות את העבודה המשותפת מתוך נקודת מבט מורכבת ועניינית יותר.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	שווח ההשפעה
<ol style="list-style-type: none"> יצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים. יצירת אמון והיכרות. צמצום פערים טכניים. 	השקעת משאבים מינימלית.	השפעה בשווח הארוך.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

1 – התנגדות ליישום הפתרון.

יתרונות:

- הצרחת עובדים ומנהלים בכירים עשויה להוביל ליצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין אופקיים משום שמצמצמת פערים מקצועיים ומייצרת היכרות עם נקודות מבט מקצועיות וארגוניות של משרדים אחרים והיכרות עם חסמים של משרדים אחרים.
- ההיכרות האישית המתאפשרת במסגרת כזו, עשויה להגביר אמון ושיתוף פעולה ולהפחית התנגדויות בין דרגי ביצוע, אשר מהוות חסם עיקרי פעמים רבות ליישום מדיניות במגזר הציבורי.
- חיזוק התרבות והארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום צפויות להתרחש גם ביחסי הגומלין ההיררכיים משום שהקרוב ונטיעת זרעים של שיתוף פעולה יחלחלו אל משרדי הממשלה עם חזרתם של בעלי התפקידים אל המשרד המקורי, כסוכנים בלתי פורמליים לחיזוק תהליכי ומנגנוני תיאום.
- היכרות של עובדים ומנהלים ממשרדים שונים עשויה לשפר את הנכונות להתמודד עם חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים.
- צפויה השפעה ארוכת שווח, מתמשכת ורחבת היקף (גם בהיבטים שאינם קשורים לתיאום אלא ללמידה ארגונית והחלפת רעיונות).





חסרונות:

- דורש שינוי מבני בהובלת נציבות שירות המדינה, שעשוי לקחת זמן רב ולעורר התנגדויות מצד ועדי עובדים משום שדורש שינוי תפיסתי של מסלולי קריירה. כיוצא בזה, ייתכן שיידרשו תמריצים לשיתוף פעולה מצד עובדים ונכונות מצדם לקחת בזה חלק.
- למרות התועלת הרבה מיישום פתרון זה בטווח הארוך, לא צפויה השפעה בטווח הקצר ולא צפויה השפעה על שיפור התיאום בסוגיות עיקשיות. גם בהינתן התועלת הצפויה מיישום פתרון זה ביצירת נורמות ותרבות ארגונית של תיאום, כאשר נדרש תיאום בסוגיות רגישות מבחינה ציבורית הנוגעות לליבת העשייה של המשרדים, ניגוד האינטרסים המובנה ביניהם צפוי להיות משמעותי ודומיננטי בקבלת ההחלטות שלהם.
- דורש תחלופה קבועה לאורך זמן ובמסות גדולות כדי שיהיה אפקטיבי.

הערה: חלק מהמלצות אלו התקבלו בעבר כהחלטות ממשלה, אך אינן מיושמות.

סיכום הערכה:

פתרונות אלה בעלי פוטנציאל השפעה משמעותי בסוגיות הליבה, אולם מדובר בשינוי משמעותי הנוגע לסוגיות רגישות ויישומן דורש מעורבות ושיתוף פעולה מצד נציבות שירות המדינה וועדי עובדים. למרות שחלק מפתרונות אלה התקבלו בעבר כהחלטות ממשלה, הן אינן מיושמות. לפיכך מומלץ להשתמש בפתרון זה באופן הדרגתי, למשל להתחיל בהחלת דרך פעולה ג' הצפויה לעורר התנגדות במידה נמוכה יותר. חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה בינוני בסולם הערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

6) הרחבת ההיקף של תוכניות הכשרה וחברות ושל תוכניות מקצועיות יוקרתיות

שלב במדיניות: כל השלבים

דרך הפעולה: הוספת תוכניות חברות ממשלתיות וחוגי-ממשלתיות, כדוגמת תוכניות הצוערים, מעוז, וקסנר ועוד, וכן תוכניות מקצועיות כדוגמת 'מובילים דיגיטליים' ו'מובילים פיננסיים'. בתוכניות יש לשלב ערכים של תיאום, שיתוף ואחדות המטרה, וכן להרחיב אותן לדרגים גבוהים.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	שווח השפעה
1. יצירת תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין היררכיים ואופקיים. 2. יצירת אמון והיכרות.	התנגדות מינימלית ליישום הפתרון.	השפעה בשווח הארוך.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

3 – השקעת משאבים

יתרונות:

- עשוי ליצר תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין אופקיים משום שמצמצמת פערים מקצועיים ומייצרת היכרות עם נקודות מבט מקצועיות שונות.
- בוגרי התוכניות מהווים זה לזה אנשי קשר במשרדים אחרים ומאפשרים להתחיל תהליכי תיאום מנקודה של אמון והיכרות בסיסיים, אשר עשויה להגביר אמון ושיתוף פעולה ולהפחית התנגדויות עתידיות בין דרגי ביצוע.
- חיזוק התרבות והארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום צפויות להתרחש גם ביחסי הגומלין התוך ארגוניים משום שהקירוב ונטיעת זרעים של שיתוף פעולה יחלחלו אל משרדי הממשלה עם כניסתם של בעלי התפקידים אל המשרד המקורי, כסוכנים בלתי פורמליים לחיזוק תהליכי ומנגנוני תיאום.
- היכרות של עובדים ומנהלים ממשרדים שונים עשויה לשפר את נכונותם בעתיד להתמודד עם חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים. בייחוד כאשר מדובר במנהלים בכירים צפויה להיות לכך השפעה על נכונותם להתגמש בדרישה לתיאום בסוגיות עיקשות.
- צפויה השפעה בשווח הארוך.
- למעט השקעת המשאבים הנדרשת, לא צפויה התנגדות ליישום הפתרון.

חסרונות:

- דורש השקעת משאבים ניכרת (זמן, כוח אדם וכסף) כדי שהתוכניות יהיו אטרקטיביות, אפקטיביות וימלאו את ייעודן. כמו כן, דרושה השקעת משאבים בטיפוח קהילות הבוגרים כדי שישמרו על קשר זה עם זה וירעננו את ערכי השיתוף.
- לא צפויה השפעה בשווח הקצר.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- פתרון פרסונלי (תלוי באנשים המשתתפים בהכשרה) ואינו מובנה, על כן קשה למדוד את הצלחתו והיא עשויה להשתנות בהתאם למשתתפים.

סיכום הערכה:

יישום הפתרון דורש השקעת משאבים וקשה למדוד את הצלחתו. למרות זאת, הוא בעל פוטנציאל השפעה משמעותי בסוגיות הליבה וכן צפויות תועלות משניות בהיקף רחב יותר מאשר סוגיית התיאום. לכן חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה בינוני בסולם ההערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

7) מינוי ותקצוב גורם מתכלל לכל תוכנית מדיניות, החלטת ממשלה ובעיה עיקשת

שלב במדיניות: יישום

דרך הפעולה: גורם מתכלל הוא מאפשר (enabler) חשוב לתיאום ולשיתופי פעולה. במסגרת כל תוכנית מדיניות, החלטת ממשלה או בעיה עיקשת (שעליה תחליט הממשלה) ימונה גורם מתכלל ניטרלי שיהיה אחראי באופן רשמי לניהול הפרויקט, לניטורו, ליצירה והנעה של קבוצות עבודה קטנות, ולפתרון מחלוקות ועיכובים יומיומיים. משימת התכלול דורשת זמן, מיומנויות ומשאבים, ולכן צריכה להיות מתוקצבת כחלק מהתוכנית.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל ההצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	שווה השפעה
1. שיפור התיאום בסוגיות עיקשות. 2. הבניה פורמלית של תיאום.	-	1. השפעה בטווח הקצר.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

- 1 – התנגדות ליישום הפתרון.
- 2 – עיוות נתונים ויצירת מצג שוא.
- 3 – השקעת משאבים

יתרונות:

- מיסוד פורמלי של מנגנון תיאום ריכוזי עשוי לסייע בניהול, מעקב, ניטור ותיאום בין משרדי הממשלה הנדרשים לתיאום בסוגיות, כלליות, ספציפיות ועיקשות.
- בתנאים בהם קיימת נכונות לשתף פעולה מצד משרדים ממשלתיים הנדרשים לכך, גורם מתכלל צפוי לסייע בהתמודדות עם חסמים טכניים ומשפטיים ובכך להקל ולצמצם את הסטת המשאבים של המשרדים מהמשימות שנמצאות בלב העשייה המשרדית.

חסרונות:

- למרות שפעולות המעקב והניטור עשויות לסייע לצמצם עיוות נתונים ויצירת מצג שוא, הן עשויות להוות תמריץ למשרדים הנדרשים בתיאום לייצג מצג שוא בפני הגורם המתאם.
- בהיעדר שינוי תפיסתי ונכונות ממשית לשפר תיאום בקרב בעלי תפקידים שונים במשרדי הממשלה, צפויה התנגדות לשיתוף פעולה עם הגורם המתאם וכן בין הגורמים המעורבים, לאור חוסר אמון והיכרות ביניהם.
- בהיעדר סמכויות פורמליות להכרעה במחלוקות, תוקף החלטותיו של הגורם המתאם מוטל בספק. למרות שהאחריות על התיאום מוטלת עליו הוא נדרש לשאת בה מבלי שמוקנות לו סמכויות לכך. מעורבותו עלולה להוביל להתנגדות וחוסר שיתוף פעולה על בסיס אי הסכמות בנוגע לסמכויות חופפות.
- השקעת משאבים גבוהה.



CECI

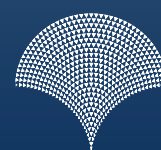
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- למרות שעשויות להירקם הסכמות בעקבות פעילות הגוף המתכלל, הן צפויות להצליח בשווח הקצר בלבד.

סיכום הערכה:

למרות יתרון משמעותי לכלי זה בטיפול נקודתי בכל סוגיית תיאום בין-משרדית, הוא אינו צפוי להשפיע על סוגיות הליבה, דורש השקעת משאבים רבים ועלול לייצר מראית עין של טיפול בסוגיית התיאום. מבלי שהתיאום ישתפר באופן ממשי, חוסר שביעות הרצון ואמון של האזרחים כלפי המגזר הציבורי עלולה להחריף ביחס למצב המוצא. לכן חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה נמוך בסולם ההערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

8) מינוי צוות עבודה בין־משרדי קטן ומוביל מדרג ביניים

שלב במדיניות: יישום

דרך הפעולה: מינוי צוותים בין־משרדיים, המורכבים מבעלי תפקידים בדרגי ביניים, לכל החלטת ממשלה הדורשת תיאום. הכוונה היא לצוותים קטנים הנפגשים באופן סדור ובתדירות גבוהה במטרה לעמוד בקשר שוטף עם השטח ולקבל החלטות מהירות הנוגעות ליישום ההחלטה.

דוגמה: פרויקט תיאום התשתיות.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

שווח ההשפעה	פוטנציאל הצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	מטרות מהותיות
השפעה בשווח הקצר.	–	1. שיפור התיאום בסוגיות עיקשיות. 2. הבניה פורמלית של תיאום. 3. צמצום פערים טכניים.

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

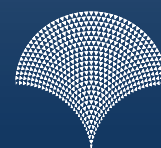
1 – התנגדות ליישום הפתרון באופן אפקטיבי.

יתרונות:

- מיסוד והבניה פורמלית של תיאום.
- קישור וחיבור בין דרגי הביצוע במשרדי הממשלה הרלבנטיים ליישום מדיניות ספציפית הדורשת תיאום ושיתוף פעולה.
- היכרות של עובדים ומנהלים ממשרדים שונים עשויה לשפר את נכונותם להתמודד עם חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים.

חסרונות:

- הגדרת סמכות פורמלית לצוותים אלה עלולה להגדיל את הפער בין אחריות וסמכות ואת אזורי החפיפה בין הסמכויות השונות. כך עלולה להתעורר התנגדות מצד גורמים בתוך משרדי הממשלה לשיתוף פעולה עם החלטותיהם (מצד עמיתים ו/או הממונים עליהם). מנגד, בהעדר סמכות ברורה, קיים ספק לגבי יכולתם של צוותים מהסוג הזה להתגבר על חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים.
- הצלחת פתרון זה תלויה במידה רבה בנכונות של חברי הצוותים להגיע להסכמות, להימנע מקונפליקט ולשתף במידע, ובתיעדוף המשימה הצוותית על פני השקעת זמן ומשאבים במילוי האחריות החלה עליהם מתוקף תפקידם במשרד אליו הם שייכים.
- למרות שעיסוק אינטנסיבי בסוגיה באופן ממוקד עשוי לסייע להתמודד עם תיאום בסוגיות ספציפיות בשווח הקצר, עיסוק במסגרת כזו בסוגיות עיקשיות ורגישות מבחינה ציבורית עלול להישאר ללא מענה לנוכח ניגוד האינטרסים המובנה והמאפיינים התרבותיים של המגזר הציבורי בישראל.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

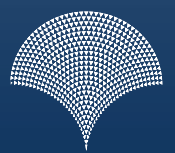
ממשל שעובד. בשבילנו.



סיכום הערכה:

עיסוק ממוקד בפעולות התיאום הדרושות ליישום החלטות בין-משרדיות עשוי להיות יעיל כאשר מדובר בסוגיות ספציפיות. למרות זאת, כאשר מדובר בסוגיות עיקשות ורגישות מבחינה ציבורית, יכולתם של צוותים מסוג זה להתגבר על הקונפליקט המובנה ביניהם מוטלת בספק. יתרה מזאת, קיימת דילמה אשר אובייקטיבית וסובייקטיבית עלולה לעורר התנגדויות מצד גורמים שונים במשרדי הממשלה. לכן חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה נמוך בסולם ההערכה.

הערה: ככל שהצוותים יהיו מורכבים מבעלי תפקידים שיש ביניהם היכרות מוקדמת הם צפויים לשפר את התיאום במידה רבה יותר.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעוּבד. בשבילנו.

9) מיסוד גוף לפתרון מחלוקות

שלב במדיניות: יישום

דרך הפעולה: מיסוד גוף שיעקוב אחר ביצוע החלטות ותוכניות, יאתר מחלוקות, יזמן אליו את המשרדים ויכריע.

דגש: הגוף יפעל ב משיכה (Pull) ולא בדחיפה (Push), כלומר יאתר את המחלוקות באופן יזום ולא ימתין שיובאו אל פתחו. בראיונות נמצא כי גם כאשר הוגדר גוף שתפקידו להכריע במחלוקות בין-משרדיות, המחלוקות לא הובאו בפניו אלא נותרו ללא פתרון. הסיבה העיקרית לכך היא שהמשרדים הם שחקנים חוזרים באינטראקציות ביניהם, ואינם מעוניינים לכפות הכרעה על משרדים אחרים, מתוך דאגה שמא אלה יקשו עליהם באינטראקציות הבאות ("אתם הקשיתם עלינו באינטראקציה א', אנחנו נקשה עליכם באינטראקציה ב"). לפיכך, סמכותו של הגוף לא תוגבל למחלוקות המגיעות אליו ביוזמת המשרדים. יצוין שכדי שהכרעתו של הגוף תיושם, חשוב שתתקבל בהסכמה רחבה ככל האפשר.

דרך פעולה זו צפויה להשיג את המטרות הבאות:

מטרות מהותיות	פוטנציאל הצלחה ליישום השינוי באופן אקטיבי	טווח ההשפעה
1. שיפור התיאום בסוגיות עיקשות.	–	–
2. הבניה פורמלית של תיאום.	–	–

חסמים עיקריים ביישום השינוי באופן אקטיבי:

- 1 – התנגדות ליישום הפתרון באופן אפקטיבי.
- 2 – עיוות נתונים ויצירת מצג שווא.
- 3 – השקעת משאבים.

יתרונות:

- מעקב, ניטור ובקרה בתהליכי התיאום.
- יכולת להתמקד בסוגיות עיקשות.

חסרונות:

- הכרעה שנכפית מלמעלה אומנם תפתור מחלוקת נקודתית, אך לא תועיל לבניית יחסי אמון. אדרבה, היא עלולה לפגוע ביחסים לטווח ארוך.
- הגדרת סמכות פורמלית להטלת וטו לגורם זה עלולה להגדיל את הפער בין אחריות וסמכות ואת אזורי החפיפה בין הסמכויות השונות. כך עלולה להתעורר התנגדות מצד גורמים בתוך משרדי הממשלה לשיתוף פעולה עם החלטותיו. מנגד, בהעדר סמכות ברורה, אין למשרדים תמריץ לשתף פעולה על החלטותיו.
- הצלחת פתרון זה תלויה במידה רבה בנכונות של חברי הצוותים להגיע להסכמות, להימנע מקונפליקט ולשתף במידע, ובתיעודף המשימה הצוותית על פני השקעת זמן ומשאבים במילוי האחריות החלה עליהם מתוקף תפקידם במשרד אליו הם שייכים.
- למרות שעצם הידיעה שמחלוקת עלולה להגיע להכרעה בידי גוף חיצוני עשויה להביא את הצדדים להתפשר, אלה צפויים להעדיף להציג מצג שווא של פעילות



CECI

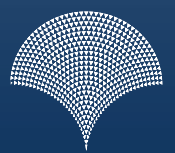
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מתאמת על מנת לשמור על האוטונומיה המשרדית. מבלי שהתיאום ישתפר באופן ממשי, חוסר שביעות הרצון ואמון של האזרחים כלפי המגזר הציבורי עלולה להחריף ביחס למצב המוצא.

סיכום הערכה:

למרות שלכאורה פתרון זה יכול להועיל באמצעות זיהוי מחלוקות מבעוד מועד והכרעה בהן, הוא עלול לעורר התנגדויות רבות מצד המשרדים שצפויים להגן על האוטונומיה המשרדית שלהם ולכלל היותר להציג מראית עין של שיפור התיאור בפני בעל הסמכות. לכן חלופה זו מדורגת כבעלת פוטנציאל הצלחה נמוך בסולם ההערכה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעוּבד. בשבילנו.

6. סיכום והמלצות

שינויים מבניים להתמודדות עם הגורמים המבניים הפורמליים אליהם התייחסנו לעיל עשויים להיות תנאי הכרחי לצורך העלאת פתרונות לבעיה, אך ניסיונות לבצע שינויים מבניים בלבד עלולים להיות בלתי־מספיקים, משום שישובו על ידי החסמים הבלתי־פורמליים הרוחשים מתחת לפני השטח. לפיכך הערכת הכלים להתמודדות עם מחלוקות בין־משרדיות וחוסר תיאום נערכה על בסיס החסמים העיקריים עליהם הספרות המחקרית מצביעה בהקשרים הללו והמאפיינים של המגזר הציבורי בישראל. במיוחד נלקחה בחשבון התרבות הארגונית־ניהולית בישראל אשר מאופיינת בעשורים האחרונים בפיחות משמעותי בסולידריות החברתית, במוכנות לשתף פעולה ובסובלנות לאחד.

שלושת הפתרונות הבאים צפויים לייצר תשתית ראשונית שתאפשר שינויים מבניים משמעותיים יותר בעתיד: הקמה וניהול של קהילות (חלופה 3), הצרחת עובדים ומנהלים ותחלופה בין־משרדית (החלת דרך פעולה ג' בתור התחלה) (חלופה 5) והרחבת ההיקף של תוכניות הכשרה וקבוצות ושל תוכניות מקצועיות יוקרתיות. למרות ששלושתם אינם צפויים להשפיע באופן מיידי, הם בעלי פוטנציאל השפעה ארוכת טווח, מתמשכת ורחבת היקף. פתרונות מסוג זה צפויים לייצר תרבות ארגונית ונורמות של שיתוף ותיאום ביחסי גומלין אופקיים גם ביחסי הגומלין ההיררכיים משום שהקירוב ונסיעת זרעים של שיתוף פעולה יחלחלו אל משרדי הממשלה דרך המשתתפים בה כסוכנים לחיזוק תהליכי ומנגנוני תיאום. ההיכרות האישית המתאפשרת במסגרות כאלה עשויה להגביר אמון ושיתוף פעולה ולהפחית התנגדויות בין דרגי ביצוע אשר מהוות פעמים רבות חסם משמעותי בשיפור התיאום. היכרות של עובדים ומנהלים ממשרדים שונים עשויה לשפר גם את הנכונות להתמודד עם חסמים טכניים, משפטיים ובירוקרטיים ועם חוסר הרצון לנהל תהליכים פורמליים מורכבים. כמו כן, יישום של הפתרונות הללו אינו צפוי לעורר התנגדויות מצד גורמים שונים ולפיכך הם ישימים במידה רבה.



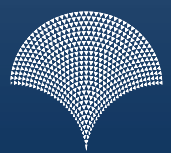
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

רשימת מקורות

- Aberbach, J. D., and Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *Political Science and Politics*, 35(4), 673–676.
- Bouckaert, G., and Halligan, J. (2008). *Managing performance: International Comparisons*. Routledge.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., and Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European law journal*, 13(4): 447-468.
- Candel, J. J. L., and Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231.
- Christensen, T., Læg Reid, P., and Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management — the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372.
- Dearborn, D. C., and Simon, H. A. (1958). Selective Perception: A Note on the Departmental Identifications of Executives. *Sociometry*, 21(2), 140–144.
- Dunlop, J. M., and Holosko, M. J. (2004). The story behind the story of collaborative networks — relationships do matter! *Journal of Health and Social Policy*, 19(3), 1–18.
- Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Getha-Taylor, H., Grayer, M. J., Kempf, R. J., and O’Leary, R. (2019). Collaborating in the Absence of Trust? What Collaborative Governance Theory and Practice Can Learn From the Literatures of Conflict Resolution, Psychology, and Law. *American Review of Public Administration*, 49(1), 51–64.
- James, O., and Nakamura, A. (2015). Shared Performance Targets for the Horizontal Coordination of Public Organizations: Control Theory and Departmentalism in the United Kingdom’s Public Service Agreement System. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 392–411.
- Jennings, E. T., and Krane, D. (1994). Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher’s Stone. *Public Administration Review*, 54(4), 341–348.
- Koop, C., and Lodge, M. (2014). Exploring the Co-Ordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1311–1329.
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., and Sarapuu, K. (2015). Emerging coordination practices of European central governments. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 346–351.
- Lambright, K. T., Mischen, P. A., and Laramée, C. B. (2010). Building trust in public and nonprofit networks: Personal, dyadic, and third-party influences. *American Review of Public Administration*, 40(1), 64–82.
- Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Science*, 60, 271–290.
- Mizrahi, S. (2012). Self-provision of public services: its evolution and impact. *Public Administration Review*, 72(2), 285-291.
- Mizrahi, S. (2017). *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems: Theory and Practice*. Springer.
- Mizrahi, S. and Minchuk, Y. (2019). Performance Management, Gaming and Monitoring in Israeli organisations. *Israel Affairs*, 25(3): 452-466.
- Mizrahi, S., and Minchuk, Y. (2021). Performance Management, Gaming and Regulatory Monitoring: A Theoretical Model and Applications. *Public Management Review*, 3(1), 1–17.
- Mizrahi, S., Yuval, F., and Cohen, N. (2014). Alternative Politics and Attitudes toward the Welfare State: Theory and Empirical Findings from Israel. *Politics & Policy*, 42(6), 850-880.
- Ohemeng, F. L. K. (2011). Institutionalizing the Performance Management System in Public Organizations in Ghana: Chasing A Mirage?. *Public Performance & Management Review*, 34(4): 467-488.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*, 76, 295–311.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- Peters, B. G. (2018). The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53.
- Six, P. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138.
- Thompson, D. F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *The American Political Science Review*, 74(4), 905–916.
- Thompson, D. F. (2014). Responsibility for Failures of Government: The Problem of Many Hands. *American Review of Public Administration*, 44(3), 259–273.

בנישתי, י' ומזרחי ש' (2021). אחריות ציבורית, ממשליות ושינוי מוסדי מקומי: ניתוח השוואתי של תהליכים והחלטות סטטוטוריות בתחום התכנון והבנייה – נייר מחקר 14. המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.

הריסון, ל' (2005). הריאיון ככלי במחקר הפוליטי, בתוך: **מחקר פוליטי: מבוא** (עמ' 125–146). האוניברסיטה הפתוחה.

שקדי, א' (2003). שיטות איסוף נתונים. בתוך: **מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני – תאוריה ויישום** (עמ' 69–91). רמות – אוניברסיטת תל אביב.

רשימת דוחות שנסקרו

ועדת ביין (2010). דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל.

ועדת הכלכלה (2016). בלימת הקטל בדרכים: דין וחשבון מסכם.

ועדת המשילות (2013). דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה.

ועדת חריש (1988). ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא תאונות הדרכים במדינת ישראל.

ועדת טרכטנברג (2011). דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.

ועדת לבנת (1996). ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת רצח נשים ע"י בנייזוגן – דו"ח ומסקנות.

ועדת לנגטל (2003). דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא תאונות הדרכים.

ועדת מצא (2010). טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון: דין וחשבון.

ועדת קוברסקי (1989). דין וחשבון של הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה – כרך א ו"ב.

ועדת קוצ'יק (2012). הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה.

ועדת שיינין (2005). הוועדה להכנת תוכנית לאומית רב-שנתית לביטחון בדרכים: עיקרי התוכנית.

מבקר המדינה (2007). מלחמת לבנון השנייה: היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם.

מבקר המדינה (2010). הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות.

מבקר המדינה (2012). דוח ביקורת על השרפה בכרמל: היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום.

מבקר המדינה (2021). טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה.

פראוור, א' (2020). **למה בגין לא דפק על השולחן**. אוניברסיטת תל אביב.

פרנקו, ע' ולוי נ' (2022). דוח מעקב: אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים). המרכז להעצמת האזרח.

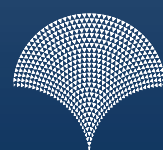


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

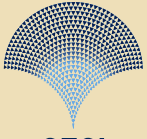
מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח