

מדריך השיתוף הממשלתי

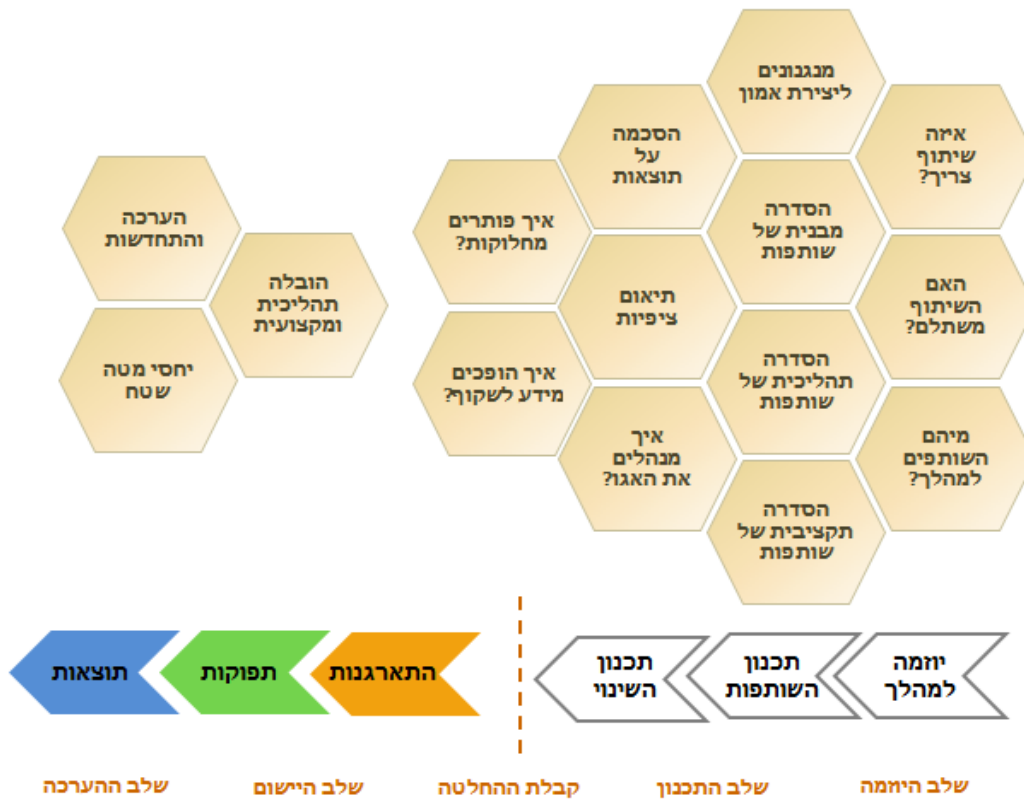
מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה ספטמבר 2013



מדריך השיתוף הממשלתי

מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה

ספטמבר 2013



שיתוף פעולה בין-משרדי הינו מצב בו לפחות שני משרדי ממשלה שונים בונים מערכת יחסים על בסיס הבנה הדדית של מטרה משותפת, תוך יצירת ערך ציבורי באמצעות עבודה יחד ולא בנפרד ובהתבסס על יעילות ניצול המשאבים של כל משרד ועל חלוקת אחריות.

הנימוקים המצדדים בתיאום בין משרדי והובלת תכניות משולבות: הבעיות עימן מתמודדת מדינה הן מורכבות ולכן לטיפול בהן נדרשת גישה משולבת; תיאום יכול ליצור יתרון לגודל - מהלך של מספר משרדים הוא עוצמתי ויעיל יותר; ניצול מרובה וחפיפה בין תכניות ממוקדות מחייב תיאום בנקודת מתן השירות.

מנגד, היישום הלקוי של שיתופי פעולה הוביל רבים להיות ספקנים ביחס לתרומתם, כשהדאגה העיקרית הינה לגבי הקושי לעבוד יחד במערכות מורכבות: כל סוכנות מבקשת לשמר את האוטונומיה והעצמאות; קיים קושי לסנכרן ולתאם שגרה ונהלים ארגוניים, אשר מייצר חסם משמעותי לשת"פ; לכל אחד מהגופים משתפי הפעולה יש מטרות ולחצים שונים הפוגעים במהלך.

שיתוף פעולה עשוי להיות **ברמות שונות**, החל מהרמה הבסיסית של יידוע או מודעות הדדית ללא קשרי גומלין, ועד הרמה הגבוהה ביותר של בעלות משותפת בה העובדים ביחידות השונות רואים עצמם מחויבים להשגת חזון משותף, הם מבצעים שינויים משמעותיים בדרכי פעולתם וכל אחד מהם מרגיש שהוא הוא מוביל המהלך.

מבנה השותפות משתנה ועשוי להיות אחד מהבאים: שחקן דומיננטי ושחקני צד, שחקן צד המניע שחקנים דומיננטיים, שני שחקנים דומיננטיים, שחקנים סימטריים בקבוצה. בכל אחד מהמצבים הללו, ניתן לייצר שיתוף פעולה תוך הבנה הדדית עם מטרות זהות, פעולה משותפת, שילוב נכסים ויכולת לייצר ערך ציבורי בעבודה יחד ולא בנפרד.

שיתוף פעולה יכול להתקיים **בשלבים שונים של תהליך הייצור** הממשלתי: שלב התכנון וקבלת ההחלטות, שלב ההתארגנות וההערכות לביצוע ושלב הפעלת השירות והתפוקות.

שיתוף פעולה יכול להתבסס על **מנגנונים שונים של הפעלה**: ועדת היגוי בעלת סמכות קביעת מדיניות בקרה והסטות ללא ניהול מרכזי, הקמת גוף ניהול מרכזי בעל סמכויות ניהול בפועל, ועדת חסמים בעלת סמכות למפרע של פתרון בעיות, הפעלה ללא מנגנון מרכזי כשכל משרד מבצע המוטל עליו, וכן הפעלת התוכנית על ידי משרד אחד תוך איגום משאבים ממספר משרדים.

ארבעה **שלבים מרכזיים ניתנים לזיהוי בחייה של שותפות** - שלב היוזמה וההיווצרות, שלב התכנון וההקמה, שלב היישום והתחזוקה, שלב ההערכה וההתחדשות. בכל שלב ישנן שאלות וסוגיות שונות אשר נכון להידרש להן. השילוב של כולן יחד יוצר את המכלול הבונה שותפות מוצלחת המביאה לתוצאות.

תכנון וניהול נכון של שותפויות בין-משרדיות מתחיל בשלבים שטרם קבלת ההחלטות. למעשה, ככל שנשקיע יותר בשלבים המוקדמים של תהליך בניית השותפות - כך גדלים הסיכויים שהשותפות תביא להשגת תוצאות ולהשפעה על קהל היעד.

העבודה מציעה מודל המורכב מ 15 "נקודות למחשבה" אשר יש להידרש להן בשלב היוזמה למהלך, בתכנון שלו, ביישום בשטח ובהערכה המעצבת שלו:

1. **איזה שיתוף צריך?** שותפות יכולה להתקיים בשלבים שונים של עיצוב ויישום המדיניות. על מנת לתאם ציפיות, חשוב להגדיר את המקום בו נדרשת שותפות ואת סוג ואופי השותפות המבוקשת.
2. **האם השיתוף משתלם?** לא מקיימים שיתוף פעולה בכל מחיר. שותפות מצליחה תלויה בכך שהתועלת לכל אחד מהצדדים בה תהיה גבוהה יותר מהזמן והעלויות הכרוכות בשותפות.
3. **מיהם השותפים למהלך?** כמעט בכל תחום בו פועל משרד ממשלתי מתקיימים ממשקים עם גופים ציבוריים אחרים. יש להבחין בין שלושה סוגי שותפים: בעלי עניין, ידע וסמכות, ולהעריך את חשיבותם. דרך אפשרית לבחירת שותפים הינה הרכבת "שלם מערכת" מינימאלי.

4. **מנגנונים ליצירת אמון** לכל משרד זווית ייחודית והסה"כ הוא השלם הראוי. ליצירת האמון יש צורך להבנות את התקשורת וליצור שפה משותפת. כאן חשובה ההיכרות הבינאישית, יצירת 'חוויה משותפת' ובניית שגרת פעילות, זאת במסגרת מערכת ערכית שיוסכם עליה. יצירת תשתית ממשלתית רציפה לשיתופי פעולה הינה בעלת חשיבות ראשונה במעלה ליצירת האמון במערכת.
5. **הסדרה תהליכית של שותפות** – יש ליצור שלד של מחויבות מינימאלית, אליו מחויבים כל השותפים ובצדו נשמרת הייחודיות של כל שותף. בכל שלב (תכנון, יישום והערכה) יש לבחון מספר סוגיות מרכזיות סביב הסמכות לקבלת ההחלטות והובלת התהליך כולו, לוח הזמנים, את מי נכון לשלב מתי ובאיזה אופן? כך שהמפגשים ייצרו תועלת עבור המשתתפים ומקבלי ההחלטות.
6. **הסדרה מבנית של שותפות** - למבנה השותפות השפעה מרכזית על יכולתה להביא לתוצאות הרצויות. יש לבחון מהו המבנה הנכון אשר יאפשר בעלות משותפת של מספר משרדים שונים ללא פגיעה בסמכותם. זהו מספר סוגי מבנים מאפיינים: שותפות יוצרת - בעלות משותפת ויצירה הדדית, שותפות מגיבה - תיאום פעולות וחילופי ידע, שותפות מוגבלת - שותפות שמבוססת בעיקר על תרומה תקציבית, ושותפות ללא החלטה - שותפות המבוססת על זהות אינטרסים.
7. **הסדרה תקציבית של שותפות** - הסדרת התקציב הינה אחד האתגרים הגדולים במיסוד שותפות ובעל השפעה מכרעת על הצלחתה, וחשוב שתבצע בשלבים הראשונים של היוזמה. החלטה המאפשרת קבלת תקציב תוספתי (בכל יחס שהוא) תאפשר למארגניה "חיים קלים יותר" ברתימת שותפים פוטנציאליים. גיבוש המתווה התקציבי יכול להתבצע רק לאחר ההסדרה המבנית של השותפות, כשבכל מקרה ישנה חשיבות קריטית להגדרת תקציב רב שנתי התואם את מחזור החיים של ההחלטה. בין אפשרויות הניהול השונות נטען כי מינוי ועדה בינמשרדית מאפשר ביצוע מקסימלי של התקציב ע"י המשרדים לצד בקרה על ההתקדמות מצד הועדה.
8. **הסכמה על תוצאות** - במרכז העבודה המשותפת צריך שיעמוד ערך משמעותי שלכל אחד מהמשרדים יש סיבה ערכית אמיתית לקדם אותו. תוצאות מספקות את הכיוון של הפעילות ואת הבסיס למדידת האפקטיביות, היעילות והמוטיבציה. קביעתן יכולה להיות מורכבת בגלל ההבדלים בשפה המקצועית, שוני בתרבות המשרדית ובתהליכי העבודה. התערבות מכוונת תוצאה הינה בעלת כוח רב בהבאת סוכנויות יחד והנעת הקהילה והמאמץ המקצועי לקראת שינוי.
9. **תיאום ציפיות** - הצלחת השותפות מותנית בכך שכל צד שותף יודע מראש מה מצופה ממנו לתרום לתהליך ומה יקבל בתמורה. יש לקבוע את גזרת הפעולה ותחומי אחריות של כל אחד ולהדגיש את התלות ההדדית בביצוע המטלות. קביעת נהלי עבודה הכוללים, מראש, סדרי עבודה, מועדי דיווח, כינוס ועדות עבודה, העברת תקציבים וכדומה, יגדילו את סיכויי הצלחת השיתוף.
10. **איך מנהלים את האגו?** - במקום להניח שאין אגו וכולם פועלים משיקולים מקצועיים, צריך להניח שהמצב הוא הפוך. יש להדגיש את ייחודיות השחקנים, ולראות באגו את הערך המקצועי שמביא את המשרד לשולחן. כדי לייצר עבודה בין משרדית משמעותית חשוב קודם כל להכיר בטריטוריה של כל משרד. לתת מקום להיסטוריה המקצועית שלו, להכיר את דרכי ההתמודדות המקובלות שלו. רק ארגון שירגיש שיש כבוד כלפי מה שהוא מביא לשיתוף יהיה מוכן להכין תכנית משותפת.
11. **איך פותרים מחלוקות?** - פתרון המחלוקות טמון בבניית מנגנון לקבלת החלטות והכרעות כחלק ממבנה השותפות. תנאי הסף לטיפול במחלוקות הוא לזקק אותן ולהסכים בין השותפים שזוהי המחלוקת. לפני הכרעה יש למצות את השיח וההידברות ולאפשר מידה מרבית של שקיפות ואינטגרציה. בעת הבאת מחלוקת להכרעה תוצג ותידון כל חלופה ותקבל התייחסות שווה בפני מקבלי ההחלטות, כאשר על הדרג המאשר מוטלת האחריות להכריע בשאלה הנדונה. אפשרות נוספת הינה הצבעה ע"פ המשקל היחסי של כל גוף בוועדה המשותפת.
12. **איך הופכים מידע לשקוף?** - למידע יש ערך רב הן ביצירת תכנון אינטגרטיבי והן ביכולת בקרת והערכת התכנית. יש לייצר מערכת קבועה להעברת המידע אשר תאפשר הן למידה מתמדת וגיבוש דרכי פעולה חדשות והן סנכרון בין כלל היחידות הפועלות. האחריות על העברת המידע נמצאת אצל מוביל התהליך כמו גם על כל אחד מהשותפים. המועדים והתכיפות יקבעו לפי הנדרש. יש לסכם, מראש, בין השותפים, את דרך העברת המידע, ריכוזו ושמירתו.

13. **הובלה תהליכית ומקצועית** - מומלץ להגדיר כבר בשלב התכנון הראשוני גורם מוביל בעל סמכות ואחריות על התהליך ותוצריו. ישנם שני סוגי הובלה: מקצועית, המתבצעת ע"י האחראי המקצועי הרלוונטי ביותר לנושא המרכזי של הדיון, ותהליכית, המתבצעת ע"י גורם בעל מומחיות מתודולוגית בניהול תהליכים שיתופיים, הנתפס כנטול אינטרסים אישיים. יש להעמיד בראש דמות ספציפית המחויבת למטרות המשותפות. בנוסף, מומלץ להסדיר השתלבותם של גופי תכנון מדיניות במשרדים השונים בתור צוות קבוע בעל מומחיות מתודולוגית לניהול תהליכים שיתופיים.

14. **יחסי מטה ושטח** - גורמי השטח, בד"כ המחוזות, הם הזרוע הביצועית של משרדי הממשלה ואמונים על ההוצאה לפועל של ההחלטות. חשוב כי שילוב השטח יעשה מהשלבים הראשונים של גיבוש הרעיון, איסוף הנתונים, איתור הבעיות והחסמים והצעות לפתרון. תהליך זה יביא לשיפור התכניות ולרתימת גורמי השטח למשימה ולמחויבותם לביצועה. ביצוע ההחלטות מחייב תיאום מלא בין המטה לשטח, בין היחידות השונות וכן מול גורמי חוץ ומקבלי השירות. נדרשת האצלת סמכויות לדרגי השטח במטרה לתת ביטוי ליכולות, ליצירתיות ולגמישות ביישום ההחלטות.

15. **בקרה, הערכה והתחדשות** – קביעת מנגנוני בקרה והערכה משמעותית ליישומה של כל תוכנית. הבקרה מבוצעת בד"כ ע"י מנגנונים סדורים המעוגנים בפעילות הממשלתית ונשענים בין היתר על השגת יעדים ומדדים תפוקתיים שנקבעו. הערכה לעומת זאת, הנה פחות שגורה בתהליכי העבודה של הממשלה ומודדת אובייקטיבית את התוצרים ומדדי התוצאה. בתכניות בין-משרדיות מומלץ להגדיר תהליך מוסדר של מדידה והערכה מעצבת ומסכמת אשר ילווה מקצועית את היישום וסייע בקבלת החלטות נכונות מבוססות נתונים, רצוי ע"י גוף מעריך חיצוני ואובייקטיבי. בהתאם להערכה המסכמת ניתן לקבל החלטה באשר למידת יישום התכנית והצורך לחדשה ולהכניס בה שינויים.

עבודה זו היא פרי פרוייקט קבוצת עבודה של סגל בכיר המשתתף בתוכנית לבכירים של נציבות שירות המדינה והמכון למנהיגות וממשל (אלכ"א) בג'וינט. התוצר המובא כאן הוא סיכום תהליך עמוק שעשתה הקבוצה וכלל ספרות מקצועית, מפגשי עמיתים, שולחן עגול, חקר מקרים של ש"פ ממשלתי ודיוני צוות.

המדריך המובא כאן הוא מסד ראשוני, ויקרום עור וגידים בהמשך השימוש בו וכתבת ניסיונם המצטבר של נוספים בשירות הממשלתי שישתמשו במדריך זה.

אנו שמחים שהיתה לנו הזכות לעסוק בסוגיה משמעותית של ממשל ומדיניות ולתרום את תרומתנו לדיון ולפעולת השיתוף הממשלתי בהמשך.

בברכה,

מיכל פינק, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה
אביבה רז שכטר, סמנכ"לית מזה"ת, משרד החוץ
אדווה אשל רבינוביץ, ראש אגף בכיר נגב, המשרד לפיתוח הנגב והגליל
ד"ר אורנה שמחון, מנהלת מחוז הצפון, משרד החינוך
יואב מורג, מנהל מחוז הנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
ינון אלרועי, המשנה למנכ"ל, משרד הכלכלה
מיכל גולדשטיין, מנהלת אגף בכיר למינהל מוניציפאלי, משרד הפנים
רותי רוטשטיין, מנהלת המחלקה להסמכה, מינהל הסיעוד, משרד הבריאות

2.....	תמצית מנהלים
6	מבוא ומטרה
7.....	על המסמך - ועל שותפיו
8.....	פרק ראשון: מהי שותפות בין-משרדית ולמה זה טוב
12.....	פרק שני: רמות, סוגים ומבנים של שיתופי פעולה בין-משרדיים
15.....	פרק שלישי: נקודות למחשבה בבנייה ובניהול של שותפות בין-משרדית
43.....	סיכום
44.....	נספח: מדריך כיס – מודל שיתופי פעולה
45.....	נספח: התובנות שעלו בדיון השולחן העגול
46.....	נספח: המחשת התהליך – צילומים לדוגמא מאתר ההיוועצות
47.....	נספח: דוגמאות לשיתופי פעולה בממשלה
59.....	ביבליוגרפיה

עבודה זו נועדה להבנות מודל מוצע לקיום סדור של שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה הן סביב החלטות ממשלה אשר ניסוחן והפעלתן נעשות בשיתוף פעולה בין-משרדי, והן תוך כדי הנעת תכניות חוצות משרדים בהן מתקיימים שיתופי פעולה בין שני משרדי ממשלה לפחות.

היזמה לבניית המודל נבעה מהעובדה כי שיתופי פעולה בין-משרדיים מהווים אתגר משמעותי בעבודת הממשלה - מרבית החלטות הממשלה הביצועיות מטילות אחריות ביצועית על יותר ממשרד אחד וחלק ניכר מן החסמים בביצוע נעוצים בקשיים לממש את השיתוף - ומן ההכרה כי חסר ב"ארגז הכלים" הממשלתי מודל סדור המסייע לארגן ולהניע שותפויות אלה לכדי השגת תוצאות ברורה ומוכחות אשר תשפיע לחיוב על המשק.

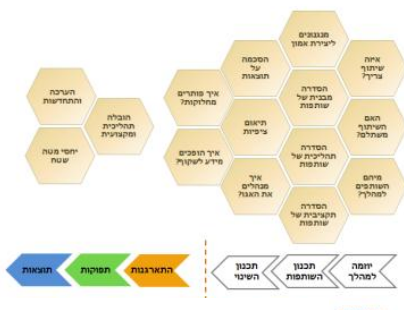
- את שלב הכתיבה והחשיבה ליווה הליך היועצות רחב אשר הגדיר את המטרות הבאות:
- **לאן רוצים להגיע?** הקטנת הפער בין יעדי התוצאה שמציבה הממשלה – לבין היכולת להשיג אותם
 - **מה צריך לגבש?** קווים מנחים ומנגנוני עבודה ליצירה ולניהול של שיתופי פעולה בין יחידות בממשלה
 - **מה השאלה?** מה הם הקווים המנחים ליצירה ולניהול של שיתופי פעולה בממשלה, כך שיביאו לתוצאות?

מסמך זה הינו פרי הליך ההיועצות, לצד עבודת חשיבה וכתיבה ע"י צוות בינמשרדי של מנהלים בכירים כחלק מהתכנית לבכירים של המכון למנהיגות וממשל (אלכ"א) בג'וינט, בשיתוף נציבות שירות המדינה.

ראשית עוסק המודל בשאלות מפתח אשר צריכים יוזם המהלך והצדדים לשיתוף לשאול את עצמם בשלבי ייזום המהלך השיתופי: האם השיתוף משתלם? איזה שיתוף צריך לקיים? ומי הם השותפים למהלך? לאחר מכן מזהה ומציע המודל מספר עקרונות המאפיינים את שלבי התכנון של כלל שיתופי הפעולה הבינמשרדיים: בניית מנגנונים ליצירת אמון, הסדרה מבנית, תהליכית ותקציבית של שותפות, הצורך בביצוע תיאום ציפיות והגעה להסכמה על התוצאה. עוד מתייחס המודל למספר מנגנוני "ניהול השותפים" – איך מנהלים אגו? איך פותרים מחלוקות בין השותפים וכיצד הופכים מידע לשקוף?, וכן דן בסוגיית ההובלה המקצועית של המהלך בכלל, וביחסי מטה שטח בפרט, כמאפיינים את שלבי הביצוע של התכניות.

לסיום מתייחסת העבודה לשלב ההערכה וההתחדשות אשר בא תוך כדי ביצועה ובעיקר בסימומה של תכנית משותפת, המאפשר הערכה מעצבת ופותח את הפתח, באופן מחזורי, לפעולה השיתופי הבאה.

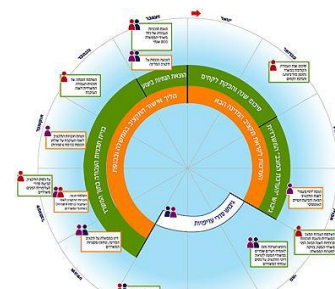
הצלחת המדריך תיבחן ב"מבחן התוצאה" אך די לו כתוצאת ביניים משמעותית, לתרום לעיבוי והעשרת ארגז הכלים הממשלתי, ולקיום הליכי שיתוף והיועצות נוספים, במעגלים רחבים יותר.



מודל לשיתופי פעולה



תהליך הייצור הממשלתי



מעגל התכנון והתקצוב

זהו מסמך שיתופי.

משמעות הדבר היא שהמסמך הנו פרי עבודה משותפת של גורמים רבים בממשלה, אשר נרתמו לנושא על ידי צוות מנהלים בכירים כחלק מהתכנית לבכירים של המכון למנהיגות וממשל (אלכ"א) בג'וינט, בשיתוף נציבות שירות המדינה. חלק מהגורמים תורמים לו כעת באמצעות עיון ועריכה משותפת של המסמך המתגלגל; חלק תרמו לו בדיון שולחן עגול שנערך במשרד הכלכלה; וחלק תרמו לו באמצעות אתר התייעצות הייעודי שפנה לגורמים שונים בממשלה, באקדמיה ובחברה האזרחית.

השותפים הוזמנו לקחת חלק - לערוך, להוסיף ולשנות במדריך באופן ישיר. כל שינוי תועד ונוסף למכלול. כדי להבין שיתופי פעולה - צריך לשתף פעולה.

הצוות המוביל: מיכל פינק, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה; אביבה רז שכטר, סמנכ"לית מזה"ת, משרד החוץ; אדווה אשל רבינוביץ, ראש אגף בכיר נגב, המשרד לפיתוח הנגב והגליל; ד"ר אורנה שמחון, מנהלת מחוז הצפון, משרד החינוך; יואב מורג, מנהל מחוז הנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינון אלרועי המשנה למנכ"ל, משרד הכלכלה; מיכל גולדשטיין, מנהלת אגף בכיר למינהל מוניציפאלי, משרד הפנים; רותי רוטשטיין, מנהלת המחלקה להסמכה, מינהל הסיעוד, משרד הבריאות.

שותפים בהיוועצות, בחשיבה ובכתיבה: מר אהוד פראוור, סמנכ"ל חברה וממשל, משרד ראש הממשלה; מר אופיר להב, מנהל אגף בכיר תכנון מדיניות, מקצוב ומחקר, משרד הקליטה; גב' איילה ולודבסקי, חברת צוות בתחום הכלכלי-חברתי, מכון ראות; מר אלי בנטאטה, משנה למנכ"ל תב"ת ומנהל אגף לשילוב עולים, ג'וינט; מר גידי גרינשטיין, מייסד ונשיא, מכון ראות; גב' גילה גבלינגר, אגף מחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; גב' גלית כהן, סמנכ"לית בכירה לתכנון ופיתוח בר קיימא, המשרד להגנת הסביבה; גב' דורית זיס, מנהלת מחוז צפון, המשרד להגנת הסביבה; מר זאב חיות, מנכ"ל עמותת "ידידי עתידים"; מר חזי משיטה, סגן ראש המינהל למעבר מחנות צה"ל לנגב, משרד הביטחון; גב' טלל דולב, מנהלת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; מר יהודה דודו, מנהל פרויקט תמ"ר, משרד הכלכלה; מר יאיר פראנק, מנמ"ר משרד המשפטים; גב' יוליה רצינסקי, חוקרת בחטיבת תכנון מדיני, משרד החוץ; מר כפיר קניאל, האגף לאסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה; מר מאיר בינג, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר; גב' מיכל טביבאן מזרחי, מנהלת תחום בכירה, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה; גב' מירי שמואלי, מנהלת תחום תכנון, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה; מר ניר בריל, כלכלן בכיר, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה; מר עמיחי פישר, מנהל תחום ממשל, משרד ראש הממשלה; ד"ר פנחס יחזקאלי, מנכ"ל, חברת T.E.C.I, מר קוטי צבע, מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; גב' רותם שמאי, אגף מדיניות סביבתית, המשרד להגנת הסביבה; גב' רעות קדרון, ממונה מעקב ובקרה, מטה היישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב; פרופ' שלמה חסון, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית; מר תומר לוטן, מנהל המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי, אלכ"א ג'וינט ישראל; עו"ד תמר פלד אמיר, מנהלת תחום חברה ושיתופי פעולה בין מגזריים, האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה.

צוות התכנית לבכירים, המכון למנהיגות וממשל אלכא ג'וינט: מרב חורב מלול, ענבר אלמגור, בת שבע לנדאו.

צוות תובנות: ד"ר גל אלון, גב' קתרין צ'אנרס, מר רן רייז.

ריכוז התגובות והתובנות מתהליך ההתייעצות:

<http://economy.haveyoursay.net/economy/collaboration/Insights>

פרק ראשון:

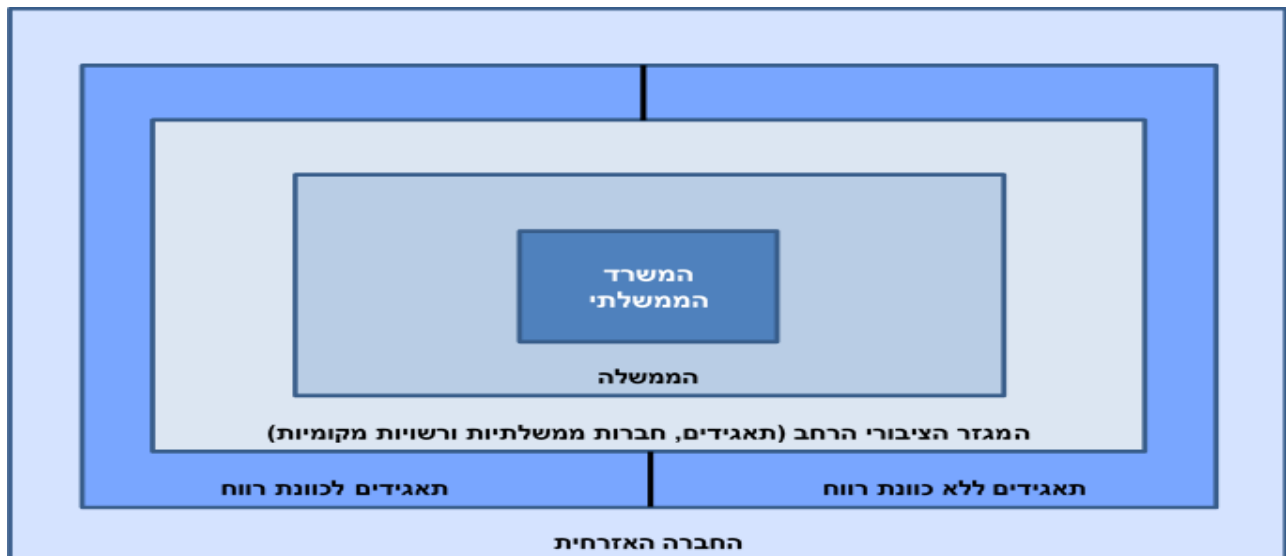
מהו שיתוף פעולה בין-משרדי ולמה הוא טוב?

23% מהחסמים ביישום החלטות ממשלה - נובעים ממחלוקת בין משרדים וגופים

79% מהחלטות הממשלה הביצועיות - מטילות אחריות ביצועית על יותר ממשרד אחד

מהו שיתוף פעולה? מהם גבולותיו ומיהם הגורמים המעורבים בו? מרחב האפשרויות הוא כמעט בלתי מוגבל. שיתוף פעולה יכול לכלול מוסדות ויחידים. ייתכן שיהיה בין מגזרים שונים או בתוך אותו המגזר, בין ארגונים שונים או בתוך אותו ארגון, בין יחידות מקבילות או בתוך אותה יחידה. שיתוף פעולה יכול להיות פורמאלי או בלתי פורמאלי; יכול לערב יחידות בתחומים שונים או יחידות באותו תחום; ויכול להתמקד בקביעת המדיניות, יישום המדיניות או הפעלת השירותים עצמם. יש שיאמרו שכמעט כל אינטראקציה שלנו עם גורמים נוספים (בממשלה ומחוצה לה) מהווה שיתוף מסוג כלשהו.

מדריך השיתוף הממשלתי מבקש להתמקד באתגר אחד, של יצירה והפעלה של שיתוף פעולה מוצלח בין משרדי ממשלה לבין עצמם. התובנות העולות ממנו עשויות להיות רלוונטיות לתחומים רבים נוספים. חשוב לציין כי הממשלה אינה פועלת בואקום, וסביבת העבודה הממשלתית כוללת מרחב שלם של גופים נוספים המושפעים מפעולות המשרדים ולא כל שכן מפעולות שיתוף הפעולה הממשלתי שאיכותיות נותנת מיד אותותם ומהוות מודל עבודה למרחב כולו. התרשים שלהלן מבטא את השותפים במרחב:



מהו שיתוף פעולה בין-משרדי ?



- מצב בו לפחות שני משרדי ממשלה שונים בונים מערכת יחסים על בסיס הבנה הדדית של מטרה משותפת. כל משרד מביא לחברה סוג אחר של "נכסים" והמצרף שלהם מאפשר התמודדות אפקטיבית עם סוגיות מורכבות ורב ממדיות (Kalegaonkar & Brown, 2000).
- פעולה משותפת של שתי יחידות או יותר, שמיועדת לייצר ערך ציבורי באמצעות עבודה יחד ולא בנפרד. הדבר יכול לכלול חילופי מידע, שינוי פעולות, שיתוף משאבים ומהלך פעיל לחיזוק יכולות של יחידות אחרות – לטובת המטרה המשותפת (CAAB, 2009).
- הסדר פעולה בין שני משרדים או יותר המתבסס על יעילות ניצול המשאבים של כל משרד ועל חלוקת אחריות. גם אם כל ארגון פועל לבד, אך אין משמעות לאחד בלי האחר (כץ, 2007).
- מצב בו אנשי מקצוע של יותר מיחידה אחת עובדים ביחד, תוך שהם חולקים מטרות זהות, משתפים מידע ומחלקים ביניהם משימות ותחומי אחריות (Cheminais, 2009)

יתרונות וחסרונות לשיתופי פעולה



ישנם שלושה נימוקים המצדדים בתיאום בין משרדי והובלת תכניות משולבות:

- הבעיות עימן מתמודדת מדינה הן מורכבות, ולכן לטיפול בהן נדרשת גישה משולבת.
 - תיאום יכול ליצור יתרון לגודל: מהלך של מספר משרדים הוא עוצמתי ויעיל יותר.
 - פיצול מרובה וחפיפה בין תכניות ממוקדות מחייב תיאום בנקודת מתן השירות.
- לעומתם, היישום הלקוי של שיתופי פעולה הוביל רבים להיות ספקנים ביחס לתרומתם: הדאגה העיקרית הינה לגבי הקושי לעבוד יחד במערכות מורכבות. המכשולים בדרך לתיאום נמצאים בתכונות בסיסיות ומניעים של מערכות ארגוניות (Serrano, 2003):
- על אף היתרונות בשת"פ, כל סוכנות מבקשת לשמר את האוטונומיה והעצמאות.
 - קיים קושי לסנכרן ולתאם שגרה ונהלים ארגוניים, אשר מייצר חסם משמעותי לשת"פ.
 - לכל אחד מהגופים המשתפים פעולה יש מטרות ולחצים שונים, הפוגעים במהלך.



דוגמאות לשיתופי פעולה בין-משרדיים



המהלך	המשרד המוביל	המשרדים השותפים	הגדרת התוצאה	מודל התקצוב	מודל השותפות
התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון	משרד ראש הממשלה ובהמשך משרד הרווחה והשירותים החברתיים	חינוך, בריאות, קליטת עלייה וביטחון פנים	צמצום מספר הילדים והנוער בסיכון בשבעה תחומי חיים (הוגדרו 13 מדדים)	הוקצה תקציב רב שנתי כולו למטה התוכנית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. רובו מועבר לרשויות המקומיות, אשר בוחרות תכניות שאישר המטה.	הוקמה יחידת סמך חדשה, המונחת על ידי וועדת היגוי בין-משרדית. התוכנית מנוהלת ברשות המקומית, תוך פיקוח מחוזות של שני משרדים שותפים בתוכנית.
תכנית חומש לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה	משרד הקליטה	קליטת עלייה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הכלכלה ומשרד השיכון והבינוי	לתוכנית לא הוגדרו מדדי תוצאה.	הוקצו תקציבים ייעודיים לכל אחד מהמשרדים השותפים ישירות, ללא גורם מנהל. חלק מהמשאבים לא מומשו.	הוקמה ועדת שרים לצד חמש תת ועדות בין משרדיות. כל משרד ניהל את חלקו שלו
התכנית הלאומית לפיתוח הנגב	המשרד לפיתוח הנגב והגליל	משרד הביטחון, משרד הכלכלה, משרד החינוך והבינוי, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד הפנים, המטה הקיבוצי, משרד האנרגיה והמים, מטה היישום לתוכנית הבדואים, משרד התיירות, משרד התרבות והספורט	החלטת הממשלה משנת 2005 קבעה תוצאות במונחי אוכלוסייה, מועסקים, שכר וסטודנטים. ההחלטה מ-2013 לא קבעה עדיין מדדים יוגדרו בשלב א של היישום.	ב-2005 נקבע היקף תקציבי כולל, אך לא נקבעו מקורות. ב-2013 הוקצו מקורות ברורים, חלקם מתקציבי המשרדים המעורבים חלקם תוספתיים, סה"כ כ 500 מיליון ₪ למשך חומש.	ב-2005 הומלץ על הקמת מנגנון יישום-מטה יישום, וב-2013 נקבע כי הבקרה העליונה תבוצע במסגרת ועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנכ"ל רוה"מ ומנכ"לית נגב גליל, כל משרד יבצע את מטלותיו, משרד נגב גליל יהיה אמון על היישום ועל ניהול היישום (סמכות הביצוע), והוגדרו מספר תחומי ניהול יישום.
התכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא	משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד התרבות והספורט	משרד החינוך, רשויות מקומיות, משרד ראש הממשלה, האוצר, הפנים, הכלכלה, התקשורת החקלאות ופיתוח הכפר	העלאת שיעור העוסקים בפעילות גופנית הפחתת שיעור בעלי השמנת יתר באוכלוסייה (BMI>30) הפחתת שכיחות לחץ דם גבוה באוכלוסייה- 20% ל-18%	ב-2011 קיבלה התוכנית תוקף כהחלטת ממשלה. הוגדרו מקורות תקציב מכל אחד מהמשרדים לשנים 2011-2015	הוקמה וועדת היגוי לאומית, צוותי עבודה, והוגדרו תוכניות התערבות לגיל הרך, גיל ביי"ס ותוכניות נוספות: "אופניים לכל", "יש מצב", "תזונה מקיימת בקהילות מוחלשות", "קידום בריאות במשטרה", "קידום בריאות במקומות עבודה", "העשרת קמח במרכיבים חיוניים", "רשת ערים בריאות", "עיר פעילה ובריאה", גינות קהילתיות", ועוד.

<p>צוותים מקצועיים בשני המשרדים גיבשו תוכנית אופרטיבית להטמעת החינוך הסביבתי.</p>	<p>לשותפות אין היבטים תקציביים משמעותיים.</p>	<p>לשותפות הוגדרו מספר מדדי תפוקה.</p>	<p>משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה</p>	<p>משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה</p>	<p>שיפור השותפות בין משרדי החינוך והגנת הסביבה</p>
<p>הליך תכנון בכל אחד ממשרדי הממשלה השותפים הצעת מחליטים ליישום התכנית הרב שנתית</p>	<p>החלטת ממשלה מתוקצבת לשלב התכנון</p>	<p>תוצרי הועדה: עריכת מיפוי ראשוני של תחום בטיחות ילדים בכל אחד מהמשרדים. פיתוח מאגר מטרות ותכניות עבודה לכל אחד מהמשרדים לרבות התייחסות ממוקדת לבטיחות ילדים בחברה הערבית ובחינת הקמת מערך לאומי לאיסוף נתוני היפגעות ילדים</p>	<p>אוצר, ביטחון פנים, חינוך, פנים, רווחה ושרותים חברתיים, כלכלה, תחבורה, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים</p>	<p>משרד הבריאות</p>	<p>ועדה בין משרדית לתכנון תוכנית רב שנתית לבטיחות ילדים</p>
<p>ועדת היגוי (התכנסות אחת לחצי שנה) אחראית על אישור תכנית עבודה וקביעת נהלי עבודה בינמשרדיים ועם הרשויות, מעקב ובקרה, קבלת דיווח בסוף שנה מראשי הפורומים הכלכליים לצידה - ועדה מקצועית: ליווי התכנית, דיווח לוועדת ההיגוי, וכן פורומים כלכליים מקומיים: בניית תכנית מקומית וליווי היישום, הסרת חסמים, התאמה של כלים</p>	<p>הוקצו תקציבים ייעודיים לכל אחד מהמשרדים השותפים ישירות, נקבעה ועדת היגוי כגורם מנהל המבצע מעקב ובקרה (כולל שינויים והסטות תקציביות) מתקיים דיווח חצי שנתי על הביצוע ע"י המשרדים.</p>	<p>התכנית נועדה לטפל בתחומים הבאים: פיתוח כלכלי תעסוקתי, דיור ונדל"ן, נגישות תחבורתית, ביטחון אישי ואכיפה. בהחלטה הוגדרו מדדים כלליים בלבד- אבטלה והשתתפות בכוח העבודה. בשלב היישום החלה עבודה משלימה לגיבוש מדדים מפורטים.</p>	<p>משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, המשרד לבטחון פנים, משרד התיירות, הגנת הסביבה, תשתיות לאומיות, החקלאות, רשות מקרקעי ישראל, הרשות לפיתוח כלכלי.</p>	<p>משרד ראש הממשלה (הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי)</p>	<p>תכנית החומש למיעוטים</p>

פרק שני:

אילו רמות, סוגים ומבנים של שיתופי פעולה יש?

רמות שיתוף הפעולה:

שיתוף פעולה עשוי להיות ברמות שונות בכל מצב שבו אין תחרות (competition) בין גופים:



הרמה הבסיסית משמעותה שכל יחידה מודעת לפעולות היחידה האחרת, אך ללא כל יחסי עבודה או ממשקים כלשהם. זהו מצב של co-existence (ידוע / מודעות הדדית).

מצב בו היחידות מודעות אחת לקיומה של השנייה, יש ביניהן חילופי מידע וחשיבה משותפת סביב נושאים רלוונטיים – משקף שיתוף ברמה גבוהה יותר, של networking (חילופי ידע).

מצב בו יש networking, ובנוסף לו, יחידה כלשהי משנה דפוסי פעולה כחלק מהשיח, מעלה את רמת שיתוף הפעולה לרמה השלישית, של co-ordination (תיאום פעולות).

כאשר קיימים חילופי מידע, שונו פעולות של אחת היחידות וגם קיים שיתוף מכוון במשאבים לצורך השגת יעדים משותפים, אנו מגיעים לרמה הרביעית של co-operation (עבודה משותפת).

אם בנוסף לאלה, היחידות הממשלתיות פועלות באופן אקטיבי כדי לחזק זו את יכולותיה של השנייה, יש להן מחויבות ארוכת טווח זו לזו, וניתן לזהות בהן מנהיגות משותפת, כאילו המדובר ביחידה אחת - אנו מגיעים לרמה החמישית של collaboration (יצירה משותפת).

הרמה הגבוהה ביותר של שיתוף פעולה היא זו שבו העובדים ביחידות השונות רואים עצמם מחויבים להשגת חזון משותף, הם מבצעים שינויים משמעותיים בדרכי פעולתם כדי לממש את החזון, וכל אחד מהם מרגיש שהוא הוא מוביל מהלך. זוהי הרמה השישית של co-ownership (בעלות משותפת).

שיתוף פעולה עשוי להתקיים בין שחקנים הנמצאים במצבים שונים*:



שחקן צד המניע שחקנים דומיננטיים



שחקן דומיננטי ושחקני צד



שחקנים סימטריים בקבוצה



שני שחקנים דומיננטיים

*התרשים לקוח ממצגת האגף לממשל וחברה רה"מ במסגרת דיוני ההיעצות בשולחן העגול לשיתופי פעולה

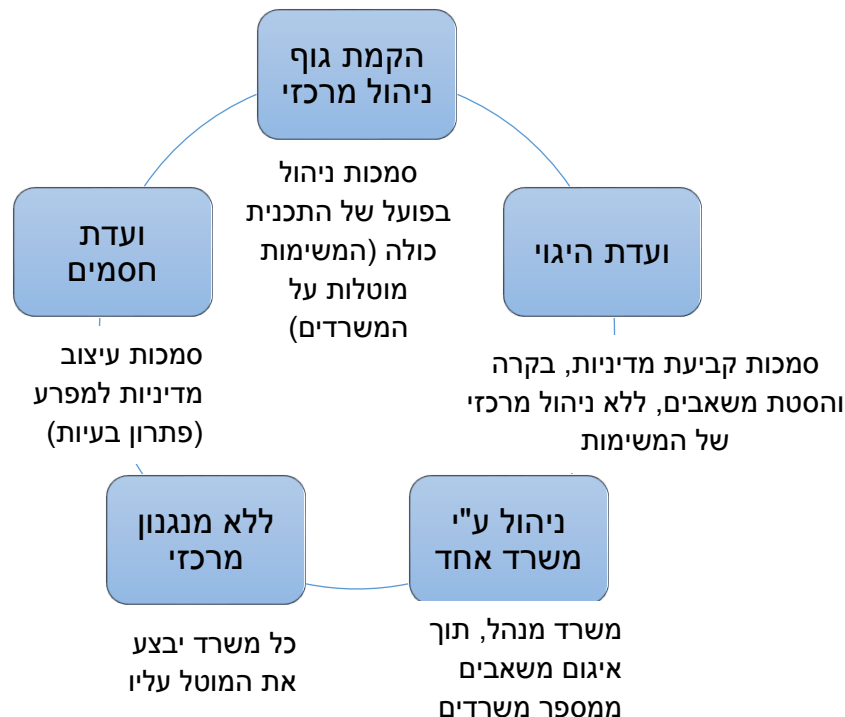
בכל אחד מהמצבים הללו, ניתן לייצר שיתוף פעולה כפי שהוגדר בפרק הראשון: מצב של הבנה הדדית עם מטרות זהות, פעולה משותפת, שילוב נכסים ויכולת לייצר ערך ציבורי בעבודה יחד ולא בנפרד.

שיתוף פעולה בשלבי תהליך הייצור הממשלתי:



- **בשלב התכנון וקבלת ההחלטות:** בשלב זה מתגבשת הגדרה של התוצאות אליהן מכוונת הממשלה והאופן בו יופעלו כלי המדיניות על מנת להגיע לכך (כלים רגולטוריים, כלים כלכליים, כלים ביצועיים או כלים הסברתיים). השאלה המרכזית היא "מה עובד", כאשר שיתוף הפעולה ייבחן ביכולתו לייצר החלטות טובות יותר (אפקטיביות יותר) ומוסכמות יותר. בשלב זה יש להחליט על מנגנון ההפעלה והמתווה התקציבי.
- **שלב ההתארגנות וההערכות לביצוע:** על בסיס ההחלטות, נדרשת הממשלה להליך התארגנות לצורך הוצאת המהלך לפועל (כתיבת מכרזים, פרסום נהלים, תכנון מפורט וכו'). זהו שלב ביצועי המחייב לרוב שיתופי פעולה בין יחידות ממשלתיות שונות במשרד, מחוצה לו, במגזר הציבורי ובכלל (דוגמת החשכ"ל והיועמ"ש).
- **שלב הפעלת השירות והתפוקות:** לאחר השלמת ההתארגנות, מגיע שלב התפוקות, במסגרתו השירות החדש מופעל בשטח. שיתופי הפעולה בשלב זה עשויים לכלול הפעלה משותפת של השירות (front line delivery) או מנגנונים שונים של הקצאת סמכויות וחלוקת אחריות. זה השלב בו יש מגע עם האזרח.

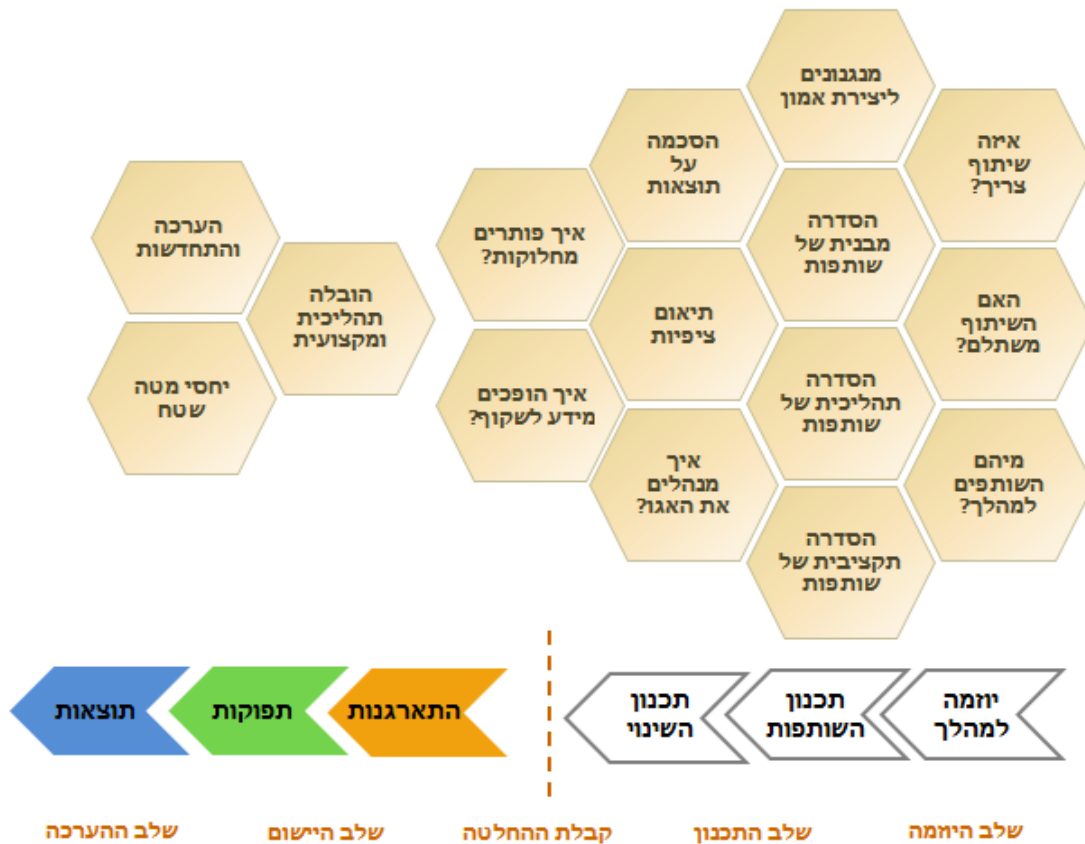
שיתוף פעולה יכול להתבסס על מנגנונים שונים של הפעלה:



פרק שלישי:

15 נקודות לבנייה וניהול של שותפות בין-משרדית

תכנון וניהול נכון של שותפויות בין-משרדיות מתחיל בשלבים שטרם קבלת ההחלטות. למעשה, ככל שנשקיע יותר בשלבים המוקדמים של תהליך בניית השותפות - כך גדלים הסיכויים שהשותפות תביא להשגת תוצאות ולהשפעה על קהל היעד. לאורך חיי השותפות, ישנן לכן כ-15 "נקודות למחשבה" אשר יש להידרש להן בשלב היוזמה למהלך, בתכנון שלו, ביישום בשטח ובהערכה המעצבת שלו:



ניתן לזהות ארבעה שלבים מרכזיים בחייה של שותפות. בכל שלב ישנן שאלות וסוגיות שונות אשר נכון להידרש להן. השילוב של כולן יחד יוצר את המכלול הבונה שותפות מוצלחת המביאה לתוצאות:

שלב ההערכה וההתחדשות	שלב היישום והתחזוקה	שלב התכנון וההקמה	שלב היוזמה וההיווצרות
<p>זהו השלב בו ניתן לבחון האם התוצאות שהוצבו לשותפות במונחי השפעה על קהלי היעד אכן הושגו, או שמא המהלך לא הצליח. גם אם התוצאות לא הושגו, נכון לבחון האם הסיבה היא שינויים שחלו בסביבה החיצונית או שמדובר בסיבות הנוגעות לשותפות עצמה. חשוב לבחון בנפרד את מודל השותפות ואת מודל השינוי, מאחר ומדובר בשני עולמות תוכן שונים.</p>	<p>זהו השלב בו השותפות עוברת לשלב הביצוע, בין באופן ישיר ובין באמצעות גופי שטח. בשלב זה יש צורך להתמודד עם אתגר כפול: ניהול השותפות וניהול המהלך המהווה את תכלית השותפות. זהו המקום בו נכנסת לפעולה המערכת הניהולית של השותפות, ככל שנבנתה כזו, לצד המערכת הניהולית של השינוי עצמו. לעתים נבחר גם לוגו ושם המשקף את קיומו של מהלך משותף. בשלב זה ישנה גם חשיבות לקיומו של מעקב אחר מילוי חלקם של השותפים בין אם בהעברת תקציבים ו/או בביצוע חלקם בהחלטה כפי שהוגדר.</p>	<p>זהו השלב בו מתבצע התכנון של השותפות ושל מהלך המדיניות. בין היתר, נקבעים מנגנוני שיתוף הפעולה, מתווה היישום, אופן ניהול התקציב ומדדי ההצלחה (לשותפות ולמהלך). תיאום ציפיות והגדרה ברורה של התשומות הנדרשות מכל שותף יסייעו לייצר דפוסי עבודה וחלוקת אחריות ברורים יותר. זהו גם המקום לברר מטרות, להגדיר יעדים, לתעדף אפשרויות ולקבוע גורם מוביל.</p>	<p>זהו השלב בו מתפתח הרעיון לשותפות ואיתו ההבנה של התוצאה המצופה במונחי קהל היעד עליו רוצים להשפיע. היוזמה לשותפות יכולה לבוא מהממשלה או מאחד המשרדים המוצא כי כך יוכל להשיג תוצאות טובות יותר. בשלב זה מתקיים תהליך מיפוי של שותפים פוטנציאליים וחשיבה על הרכב רצוי; נערכים מגעי גישוש ראשוניים; וכל צד בוחן האם הוא מוכן עקרונית להצטרף לשותפות.</p>

(מבוסס בין היתר על כץ, 2007)

שלב ההערכה וההתחדשות	שלב היישום והתחזוקה	שלב התכנון וההקמה	שלב היוזמה וההיווצרות
-------------------------	------------------------	----------------------	----------------------------------



1. איזה שיתוף צריך?

שותפות יכולה להתקיים בשלבים שונים של תהליך עיצוב ויישום המדיניות. על מנת לתאם ציפיות, חשוב להגדיר ולהבין כבר בתחילת הדרך שלושה דברים:

- **המקום בו נדרשת השותפות:** האם בהשקעת המשאבים? האם בתמיכה במהלך? האם בידע הנדרש לתכנון? האם בהפעלת המהלך בשטח? או האם בתהליכי ההערכה המעצבת?
- **סוג השותפות הנדרשת:** האם נדרשת בעלות משותפת למהלך? האם יצירה הדדית? האם יש צורך בהשקעת משאבים משותפת? בשינוי פעולות ותיאום? או אולי בהחלפת מידע בלבד?
- **אופי השותפות המבוקשת:** האם רוצים ליצור שותפות יוצרת המשלבת את השותפים בכל המהלכים או שמא שותפות מגיבה שעניינה הערות לאחר תכנון עם זכות לעצירה במידת הצורך.
- **הדינמיקה הנדרשת להצלחה:** האם עלינו לעצב מציאות של שחקן דומיננטי ושחקני צד? האם זוהי שותפות של שני שחקנים דומיננטיים? או שמדובר במספר שחקנים סימטריים בקבוצה?

כך למשל, **התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון** דרשה בעלות משותפת של משרדי החינוך והרווחה על שלב ההפעלה וההערכה, לצד שותפות ברמה של השקעת משאבים ממשרד האוצר. היא עוצבה במציאות של שחקן דומיננטי (משרד ראש הממשלה) ומספר שחקני צד (רווחה, אוצר, בריאות, ביטחון פנים ואחרים). בהמשך, הפך משרד הרווחה והשירותים החברתיים לדומיננטי.

הבנה של מודל השיתוף הנדרש לנו תסייע לממש אותו בהמשך.



2. האם השיתוף משתלם?

אין צורך לקיים שיתוף פעולה בכל מחיר. שותפות מצליחה תלויה בכך שהתועלת לכל אחד מהצדדים בה תהיה גבוהה יותר מהזמן והעלויות הכרוכות בשותפות. הבנה כי שיתוף הפעולה הוא פתרון לבעיות מורכבות אשר לא יכולות להיות מטופלות על ידי גוף אחד היא לרוב נקודת הדבק להנעתו (CAAB, 2009), אך לא בהכרח כל הצדדים חושבים כך. חשוב להגדיר מראש מה הרציונאל שמוביל לשותפות, כיצד היא מביאה ערך לכל אחד מהצדדים בה ואיזו השקעה ניתן לצפות ממנו לעשות לאור זאת. לא כל שיתוף פעולה נכון לקדם.

מצבים בהם קטן הערך בשיתוף פעולה:	מצבים בהם גדל הערך בשיתוף פעולה:
---	---

- נושא שאינו בסדר העדיפויות המשרדי
- מהלך שבו המשרד יכול להצליח לבד



- רלוונטיות גבוהה של התחום למשרד
- משבר חיצוני שיוצר איום
- הבנה שיש תקציב תוספתי או משאבים נוספים



אחת השאלות השגורות בעולם העסקי היא *What's in it for me*. ההנחה היא שכאשר ארגון או צרכן בודד מבקש לרכוש מוצר או שירות, עליו להבין במהירות את התועלת שיפיק. מכאן, שעל תאגיד עסקי להגדיר בבירור מה ה-Value Proposition (הגדרת הערך) שהוא מייצר. הדבר נכון גם למגזר הציבורי.

שתוף פעולה בין גורמים שונים הוא תולדה של הבנה בסיסית של אחדות מטרה ואינטרסים. חברות עסקיות המתחרות אחת בשניה בדרך כלל, ישתפו פעולה במרכז בו לשתייהן הבנה שיחד הן ישרתו את מטרת כל אחת מהן טוב יותר מאשר לבד.

כמו כן, שתוף פעולה מוצלח יושתת על הדדיות, כלומר פעם אני הצד התורם ופעם הצד הנתרם. במילים אחרות על מנת לייצר שתופי פעולה בין משרדי הממשלה, יש צורך במיפוי צרכים ואינטרסים של המשרדים ולמול כל אחד כזה לבחון לאיזה משרד אחר יש צרכים ואינטרסים דומים.

ד"ר אורנה שמחון - מנהלת מחוז הצפון במשרד החינוך:



" השאלה היא מתי משתלם לי ללכת עם בעלי לקניות? אם אני צריכה ללכת לקניה ענקית – אז אני לוקחת אותו איתי. כאשר אני רוצה לעשות משהו לבד, אני עושה אותו יותר ביעילות בלעדיו. לא כל דבר צריך לעשות ביחד. כשהולכים יחד בצורה מאולצת זה מתפוצץ וחבל. אני אלך לשותפות אם אני יודעת שזה יביא לי ערך ציבורי, אחרת עדיף לפעול לבד ומהר יותר."

גיבוש החלטת הממשלה 546 – להיערכות הנגב למעבר צה"ל:

שני מניעי שותפות מרכזיים הנחו את המשתתפים: חשיבותו של המהלך לפיתוח הנגב והמשקל של המשרד בתהליך כ"כ דרמטי לנגב, לצד ההבנה שתתקבל תוספת תקציבית למשרדים:

א. בשלב התגבשות הועדה הבין משרדית והמפגשים הראשונים של למידת התוכנית האסטרטגית, הונח יסוד ההבנה המשותפת שלמהלך השינוי הנדרש בנגב והיערכות שלו לקליטת הבסיסים, מחויב שת"פ של כל המשרדים. ראוייה לציון אמירה של מנהלת מחוז דרום של משרד החינוך כי היא תהיה מכנה לשקול הסטה תקציבית מחינוך לתשתיות למשל אם אלה יוכחו כהכרחיים וכתנאי יסוד.

ב. הבנה נוספת שנבעה גם ממקומו המרכזי של האוצר כגורם מוביל הייתה, כי זו הזדמנות של כל משרד כמעט, לקבל תקציב תוספתי מיועד לקידום הנגב. ודי היה גם בזה להוביל את אינטרס השת"פ. עם זאת חלק מהמשרדים נטו להציע תכניות חדשות וכלים חדשים מתוך הנחה שהתקציבים הייעודיים יהיו גבוהים, מה שהסתמן מאוחר יותר כאכזבה חלקית, שכן התקציב מלכתחילה תוכנן – כמו כל החלטת ממשלה – חלקו כהסטה והעדפה תקציבית פנים משרדית + תקציב תוספתי מהאוצר.

דוגמא מתהליך גיבוש החלטה 546 – היערכות הנגב למעבר צה"ל: משרד הכלכלה הגדיר את יעדי התוכנית מבחינתו והביא מספר ערוצים לפיתוח והיערכות הנגב בתחומי הפיתוח הכלכלי, התעסוקה, שילוב עסקים קטנים ובינוניים. מסגרת היערכות כללה עבודה מול מנהלים שונים בתוך המשרד, וכן מעורבות של רפרנטים באוצר. משרד הכלכלה חשב בגדול...אולם תכתיבי התקציב הביאו לנגיסה אדירה בתוכניות, המשרד, על אף הוספת משאבים מתקציבו בהיותו מנוע מרכזי, נאלץ בסופו של דבר להסתפק בתוספת קטנה מבחינתו אך הגדולה ביותר במסגרת התקציב התוספתי של כלל ההחלטה ...

דוגמא - מתוך "ניוזלייטר – התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון": "שותפים ועמיתים, סיפור הודי מספר על חכם שעבר עם תלמידיו ליד נהר ושאל: "האם תוכלו להביא לי משהו שידגים את מהותו של הנהר?". הלך אחד והביא מים בכד, אמר לו המורה: "אלה אכן מים מנהר, אבל האם מהות הנהר נמצאת בהם? איך החיים שבנהר באים לידי ביטוי בכד?" אחר הביא דג מהנהר. אמר לו המורה: "הדג מייצג את החיים בנהר, אבל הנה מחוץ למים הוא מפרפר – האם הוא עדיין מבטא את מהות הנהר?" התפזרו התלמידים לכל עבר, אחד הביא פרח מגדת הנהר, אחד הביא בגד ששכחה לצדו כובסת, והמורה, הוסיף ושאל את כל תלמידיו את אותה השאלה. אגרת זו היא הכד, הדג, הפרח והבגד שנשכחו. כל חלק בה מבטא היבט אחד מרבים של מאמצנו המשותף עבור ילדים ובני נוער בסיכון. אנו מקווים שבאמצעותה נצליח לשתף אתכם במידה מסוימת בעשייה, בהתלהבות, בתקווה ובחזון המשותפים לכולנו."

שלב ההערכה וההתחדשות	שלב היישום והתחזוקה	שלב התכנון וההקמה	שלב היוזמה וההיווצרות
-------------------------	------------------------	----------------------	--------------------------



3. מיהם השותפים למהלך?

המשרד הממשלתי אינו פועל בוואקום. כמעט בכל תחום בו מפעיל המשרד תכניות מתקיימים ממשקים עם פעולות של גופים ציבוריים אחרים. בבואנו למפות ולהגדיר שותפים, נכון להבחין בין שלושה סוגים:

בעלי עניין	בעלי ידע	בעלי סמכות
גופים אשר עשויים להיות מושפעים מהמהלך הצפוי, לטובה או לרעה	גופים אשר מחזיקים בידע מעשי, השוואתי, היסטורי או תיאורטי על התחום	גופים אשר המהלך עשוי לעסוק בתקציבים או בנהלים אשר רק הם יכולים לשנות

לאחר שהגדרנו את השותפים השונים, ניתן להעריך את סדר החשיבות שלהם. כדאי לשאול עצמנו עד כמה נושקים גבולות המהלך הצפוי עם השותפים השונים? מהו סוג השותפות שאנו צריכים עם כל אחד מהגופים? האם יש מכפיל כוח בכל סוג של שיתוף פעולה? ואם כן, מהו הערך אשר עשוי להיווצר כתוצאה מכך? כל אחד יאפשר לנו להבין מי חשוב יותר למהלך, ומי חשוב פחות. השותפים צריכים להיבחר על בסיס הזיקה שלהם לנושאי הדיון. במגזר הציבורי, שחלקו מתאפיין בתחלופה גבוהה של כוח-אדם, מומלץ לערב בתהליך גם בעלי תפקידים לשעבר, כיועצים בעלי ידע וניסיון.



דרך פעולה אפשרית לבחירת שותפים לקידום תהליך שיתופי בנושא מסוים היא באמצעות הרכבת "שלם מערכת מינימאלי", הכוללת את כל האלמנטים הנדרשים לפתרון אפקטיבי של הבעיה, ורק הם. פעולה על פי עקרון זה מאפשרת הגדרת משימות ופתרונות ישימים, חסכון במשאבים, סגירה מהירה של מעגלים והשגת תוצאות נראות במהירות (לניר, 2010).

גיבוש החלטת הממשלה 546 – להיערכות הנגב למעבר צה"ל:

בתוכנית שגובשה במהלך שנת 2013 שותפים 14 משרדי ממשלה שרובם נכללים, בתוקף החלטת ממשלה מקדימה, בוועדה בין משרדית, נקבע צוות היגוי מצומצם הכולל את נציגי רה"מ, נגב גליל ואוצר כמזכיר הוועדה. אלה שומרי הסף של התוכנית וההחלטה. הצוות המצומצם קבע את סדרי העבודה ולוחות הזמנים לאחר שהוגדר בהחלטה לו"ז מחייב. מלכתחילה ברור היה כי השותפות נדרשת בתחומים רחבים הן למהלך התכנון ובהמשכו למהלך הביצוע של התוכנית. נדרש שיתוף אינטרסים לאורך זמן וכן נדרשת שותפות עם השטח = הנגב: הרשויות המקומיות בנגב באזור ההשפעה של התוכנית, המנהיגות הכלכלית והאזרחית, מהלכי שיתוף- שהממשלה אינה בהכרח 'טובה' בהם, וכן לחץ העבודה והלו"ז שהוגדר היה מאתגר לנוכח רקימת השותפות הנדרשת.

שותפים הכרחיים להחלטות: כמובן ש**משרד האוצר**, 'מחזיק' התקציב התוספתי, **משרד הביטחון** שהוא גם הלקוח של התהליך והנו גם בעל תפקידי מפתח בקידום המעבר עצמו שמשפיע על תנאי השותפות ויישומה, **ומשרד נגב גליל** כמשרד יזום וכמשרד בראייה אזורית אינטגרטיבית.

שותפים קריטיים לביצוע: **משרד הכלכלה** המהווה המשרד המרכזי שיבטיח את הפיתוח הכלכלי, קרי הבאת תעשייה חדשה, משיכת חברות הי טק וסייבר ושילוב עסקים קטנים ובינוניים, את פיתוח מקורות התעסוקה, הכשרות וכד'. **משרד הבינוי והשיכון** כמשרד שיספק פתרונות מגורים, ובמסגרת החלטה זו עליו להביא בשורה חדשה בתחום הדיור להשכרה (מסייע לעסקים), **משרד התרבות**- אחראי על תחום הפנאי והתרבות כמשלים לתעסוקה ודיור- תחום התרבות מהווה מסד חשוב ביותר להשארה והבאה של אוכלוסיה צעירה. **משרד החינוך** שעיקר תפקידו להכין את בני הנגב להשתלב לקראת שירות ביחידות הטכנולוגיות של צה"ל העוברות לנגב, **המטה הקיברנטי לאומי**- שהפך ערב ההחלטה לגורם חשוב ביותר עם ההכרזה על באר שבע כמרכז הסייבר בישראל.

הרשויות המקומיות- אלה שהוגדרו כיישובי מטרה בהם יושקעו משאבים וזו ההזדמנות להתפתחותם, **גופים כלכליים** כמו חברות היי טק שכבר בנגב או העתידיות לעבור לנגב, **הצבא**- כגורם המניע לכל המהלך, **והאקדמיה** כמחוללת שינוי בהובלת סייבר, בהוויה של היחידות, של הצעירים העוברים ובני זוגם והאקדמיה. כל אלה מהווים יחד גורם קריטי **בקפיצת המדרגה האזורית והשינוי האזורי הפוטנציאלי** ואם לא ישתתפו קפיצת המדרגה ומיצוי ההחלטה יהיו שוליים.

שותפים חשובים לתכנון וביצוע: **משרד התחבורה** לתכנון וביצוע הנגישות התחבורתית בנגב, **משרד הפנים** כשותף מרכזי לנושא חלוקת הארנונה מהבסיסים ושינוי מצב הרשויות, **החברה האזרחית**- כמחוללת השינוי והתודעה בשטח ומסייעת בקפיצת המדרגה האזורית.

שותפים נוספים: **המשרד להגנת הסביבה ומטה היישום למגזר הבדואי**- שישלימו את פרק תשתיות איכות הסביבה שלא שולבו בהחלטה 3708 יעודי למגזר הבדואי. **משרד הבריאות** בכל הקשור למתן שירותי בריאות הולמים והקמת בי"ח נוסף. להחלטה בסופה הצטרפו במסגרת ישיבת הממשלה גם **משרד המדע ומשרד החקלאות**- שחשבו שאין זה נכון שלא ישולבו.

שלב ההערכה וההתחדשות	שלב היישום והתחזוקה	שלב התכנון וההקמה	שלב היוזמה וההיווצרות
-------------------------	------------------------	------------------------------	--------------------------



4. מנגנונים ליצירת אמון

התקשורת בין השחקנים נמצאה כגורם המאפשר שיתוף פעולה אשר הופיע בתדירות הגבוהה ביותר (Atkinson, 2007). שפה משותפת בין השחקנים, בהירות המטרה, התייעצות מקדימה עם בעלי העניין השונים והחלפת מידע הינם מרכיבים משמעותיים ביצירת התקשורת (CAAB, 2009).

ליצירת האמון יש צורך להבנות את התקשורת וליצור שפה משותפת. כאן חשובה ההזדמנות להיווצרות היכרות בינאישית, יצירת 'חוויה משותפת' ובניית שגרת פעילות, זאת במסגרת מערכת ערכית שיוסכם עליה.

שגרת העבודה	יצירת 'חוויה משותפת'
<ul style="list-style-type: none"> מערכות מידע משותפות מיסוד פגישות קבועות יצירת נהלים מובנים לעבודה משותפת. 	<ul style="list-style-type: none"> סדנא בין משרדית משותפת ליחידות. סיור מובנה המראה את זוויות המשרדים השונים לאותה סוגיה. פרק למידה משותף.

חשיבות רבה ישנה להכשרה הבין-תחומית המקדימה ליצירת האמון. הכשרה בין תחומית המשלבת שחקנים ממשרדים שונים מאפשרת הבנה מעמיקה של הידע והכישורים הדרושים לעבודה משותפת, פיתוח שפה משותפת וסיוע במתן שירות מתואם יותר (Horwath, 2007).

דומה שיש להבחין בשיתופי הפעולה הבין משרדיים בין שני מסדים מרכזיים בעבודת הממשלה:

- גיבוש החלטות ממשלה הוא בד"כ פונקציה של משרד מוביל המנסה לגייס שותפים נוספים. באם המשרד המוביל הוא מ"שחקני הוותיק", מוצאים עצמם משרדים אחרים מחושקים להחלטה עם תקציב ושותפות בוועדה (במקרה הטוב...). כשמדובר במספר שחקנים כל אחד רואה את חלקו ורק בהמשך תבנה העבודה המשותפת ואולי התמונה המשותפת.
- מסד מרכזי נוסף בעבודת ממשלה הוא תכנית המתגבשת ועל יסודה החלטת ממשלה או ללא החלטת ממשלה. במקרה כזה ישנו משרד מוביל אך הדיאלוג לגיוס השותפות ארוך יותר, כשחלק משמעותי ממנו הוא בניית הרציונאל, המטרות והחזון ואלה בונים תמונה משותפת אמיתית.
- הביטוי המרכזי של השותפות הנו ועדת היגוי אשר מתפקדה לשמוע דיווחים, לבקר ולעקוב, לשחרר חסמים, לכוון, אולם ועדה כזו נפגשת אחת לחציין לערך, לא כל המשרדים בעלי אינטרס זהה ולכן רמת המעורבות של חלק מהמשרדים בעייתית. זאת ועוד, בסופו של דבר אנשים הם אלה שנמצאים בוועדות. הקשר הבין אישי וההבנות המשותפות של החברים בוועדה יש בהם חוזק משלהם, ולכן חשוב מאוד בעינינו מבנה העבודה בראשית גיבוש התוכנית או ההחלטה – זה קובע לא מעט את ה DNA של העבודה.

בגיבוש מדריך זה ניסינו לחלום. להביא רציונאל של שת"פ שיכול להיווצר רק עם הבנה בסיסית והסכמות כבר מלכתחילה, מתוך אמונה ששת"פ אמיתי הוא תנאי להצלחה של כל החלטה ותוכנית - לכל משרד זווית ייחודית והסה"כ הוא השלם הראוי.

להלן דוגמאות ממשלתיות להתמודדות עם סוגיית יצירת מנגנוני ההיכרות:

- החלטת ממשלה 546 עדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב – התקיים פרק למידה - מבנה העבודה הראשוני היה מפגשי למידה של התוכנית האסטרטגית שהיוותה מסד לגיבוש החלטת הממשלה. הלמידה הייתה נדרשת, השיגה בחלקה הבנה ותמונה משותפת. אך הייתה קצרה.
- החלטה 3706 למינוף ההיבטים הכלכליים חברתיים במגזר הבדואי- נערכה עבודה עמוקה ביותר בגיוס המשרדים, אולם טרם ההחלטה לא נערכה כל פגישה משתפת של כלל השותפים. יחד עם זאת במבנה היישום נערכות ועדות בין משרדיות ואזוריות. כדי לגבש תמונה משותפת ולעקוב אחר יישום במקביל של המשרדים. עדיין חסרה התמונה המשותפת. סדנה/סיור/מעקב צמוד יותר של משרדים ביחד בתחושה של השטח יכול להצמיח שיתוף רחב יותר עמוק יותר ושילובים נוספים בין משרדים.

יצירת תשתית ממשלתית רציפה לשיתופי פעולה בינמשרדיים הינה בעלת חשיבות ראשונה במעלה ליצירת בסיס של אמון בקרב המערכת הממשלתית.

זהו מהלך רציף, חשוב ומשמעותי אשר ראוי להרחיבו, המעודד היכרויות בינאישיות ומגביר את האמון בין נציגי משרדי ממשלה השונים ואת הבטחון ביכולת העשייה המשותפת.

בהקשר זה ניתן להזכיר את התכנית הוותיקה למדיניות וממשל לסגל הבכיר (אלכא ונציבות שירות המדינה), לצד פורומים מקצועיים חדשים שקמו בשנים האחרונות כמו הפורום המקצועי האסטרטגי הבכיר בראשות המועצה הלאומית לכלכלה, פורום סמנכ"לים בכירים למינהל ולמשאבי אנוש ופורום מנהלי מחוזות.



התכנית למדיניות וממשל לסגל הבכיר (אלכא) מחזור כ"א 2013

שלב ההערכה וההתחדשות	שלב היישום והתחזוקה	שלב התכנון וההקמה	שלב היוזמה וההיווצרות
-------------------------	------------------------	------------------------------	--------------------------



5. הסדרה תהליכית של שותפות

הסדרה תהליכית של השותפות חשובה הן במהלך התכנון וההקמה של המיזם והן בשלב היישום:

1. **תכנון התהליך:** כולל את גיבוש מתווה הפעולה עם השותפים השונים בשלב תכנון השותפות.

2. **תהליך היישום:** מגדיר כיצד נכון ללוות את יישום התכנית בשטח.

בכל שלב (תכנון, יישום והערכה) יש לבחון מספר שאלות מרכזיות:

- יש לקבוע למי הסמכות לקבלת ההחלטות ומי מוביל את התהליך כולו.
- חשוב להבין מהו לוח הזמנים וכיצד ניתן להתאים את התהליך על פיו
- שילוב השותפים (בעלי הידע, הסמכות והעניין) את מי נכון לשלב מתי ובאיזה אופן?
- כיצד נכון ליצר את המפגשים והתקשורת כך שייצרו תועלת עבור המשתתפים?
- כיצד מגיעים להחלטות? מיהו הפורום ומתי נפגש לשם סיכום השלב?

יש לייצר מתווה מאד ברור שכל מצטרף חדש יכול לפעול לפיו ובה בעת הוא צריך להיות גמיש ומותאם לצרכי המקום בו הוא מיושם והאפשרות לתת לקהילה בחירת כיווני עבודה המתאימים לה. מדובר בשלד של מחויבות מינימאלית, אליו מחויבים כל השותפים ובצדו נשמרת הייחודיות של כל שותף.

החלטת ממשלה 546 היערכות הנגב למעבר צה"ל:

במטרה למצות את ההזדמנויות שבמעבר צה"ל לפיתוח הנגב, יזם המשרד לפיתוח הנגב והגליל גיבוש תוכנית אסטרטגית. לה היו שותפים משרד הביטחון ומשרד האוצר. במהלך גיבוש התוכנית נרקמה ההבנה שכדי לממש את התוכנית האסטרטגית, יש לבצע מהלך שמשותף את משרדי הממשלה השונים ואת הרשויות בנגב. כך באוגוסט 2012 אושרה החלטת ממשלה המורה על מינוי ועדה בין משרדית שבראשה עומדים מנכ"ל משרד רוה"מ ומנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל. ואלה הגדרות השותפות:

- התוכנית האסטרטגית היוותה מסד לבניית השת"פ ובאותה מידה הייתה אבן נגף כי המשרדים חשו שהביאו להם מן המוכן.
- המשרדים השותפים הוגדרו מתוקף התוכנית האסטרטגית שניתחה את הנושאים השונים הנדרשים לפיתוח הנגב לקראת המעבר.
- מנכ"ל משרד רוה"מ ומנכ"לית משרד נגב גליל הוגדרו כבעלי הסמכות לקבלת ההחלטות
- נקבע זמן קצוב לגיבוש תוכנית שתובא לאישור הממשלה, ביישום- נקבע לוח זמנים- תוכנית חומש עם הישגים ברורים נדרשים.
- לא נקבע תקציב מראש. התקציב נקבע כפרי דיאלוג סביב התוכנית שהוגדרו ע"י הועדה והמשרדים ומו"מ למול האוצר.

בשלב התכנון הוביל צוות מצומצם את המהלך- משרדי רוה"מ, נגב גליל ואוצר. הייתה כוונה ליצר מפגשים קבועים שחלקם למידה וחלקם הצגת תוכניות המשרדים ויצירת הבנת התמונה המשותפת והאינטגרציה. בפועל, רמת השיתוף בקרב הועדה הבינמשרדית לא היתה אופטימלית. חברי הועדה השקיעו מאמצים בעבודה מול כל אחד מהמשרדים, אשר היו טרודים מצידם בזווית המקצועית שלהם. לא נעשה די ליצירת והצגת התמונה האינטגרטיבית לכלל נציגי המשרדים בועדת ההיגוי. תהליך התכנון עבר תוך זמן קצר לדיאלוג עם כל משרד בעצמו. הייתה חסרה הקואליציה והתמונה המשותפת= החזון המשותף.

בשלב היישום – נקבע בתוך החלטת הממשלה: ניהול היישום בידי משרד נגב גליל, ועדה בין משרדית ליישוב מחלוקות והסרת חסמים, מעקב ובקרה, ביצוע- כל משרד בתחומו. ההתארגנות ליישום כוללת עבודה על מדדים ברורים ומוסכמים סיור וסדנא לתחילת היישום, ולו"ז ברור לישיבות ועדה ומסירת דוחות אחת לחצי שנה. גם סביב היישום טמונים אתגרים למיצוי פוטנציאל השיתוף בעבודה הבינמשרדית הלכה למעשה.

שלב היוזמה וההיווצרות	שלב התכנון וההקמה	שלב היישום והתחזוקה	שלב ההערכה וההתחדשות
--------------------------	----------------------	------------------------	-------------------------



6. הסדרה מבנית של שותפות

"אם לא שוררת בהירות בקרב החברים לגבי מבנה שיתוף הפעולה, לא יכולה להיות להם בהירות לגבי המקומות להם הם אחראיים" (Huxham and Vaugen).

לבחירת מבנה השותפות ישנה השפעה מרכזית על יכולתה להביא לתוצאות הרצויות. המבנה נגזר מרמת השותפות הנדרשת - ככל שעולה רמת השותפות כך נדרש לבחון מהו המבנה הנכון אשר יאפשר בעלות משותפת של מספר משרדים שונים ללא פגיעה בסמכותם.

המנגנון הנבחר צריך להיות מספיק חזק כדי להכפיף גם את בעל הסמכות עצמו ולחייב כל שותף לעבוד על פיו ויחד עם זאת להיות מסוגל לקבל את הצביון שמתאים לכל מקום בו הוא מיושם.

אופי	סוג	תכנון	יישום	הערכה ופיקוח
שותפות יוצרת	בעלות משותפת ויצירה הדדית	מינוי ועדה ציבורית לתכנון המהלך או הקמת צוות תכנוני מוביל / צוות היגוי עם נציגי המשרדים השונים.	<ul style="list-style-type: none"> הקמת גוף ניהולי ייעודי לתוכנית. מכרז ביצוע התכנית לגורמים חיצוניים. אפשרות לשילוב של גוף ניהולי ומכרז חלקי 	<ul style="list-style-type: none"> עמידה במדדים קבועים מראש סוירים משותפים דיווח תקופתי סיכום שנתי
שותפות מגיבה	תיאום פעולות וחילופי ידע	משרד מוביל ומתכנן, אישור התכנית בתיאום עם יחידות אחרות	<ul style="list-style-type: none"> משרד מוביל 	<ul style="list-style-type: none"> דיווח תקופתי לשותפים סוירים משותפים
שותפות מוגבלת	שותפות שמבוססת בעיקר על תרומה תקציבית	משרד מתכנן ומוביל תוכנית ממוקדת או בעלת משמעויות מעבר להגדרת תפקידו	<ul style="list-style-type: none"> משרד מוביל ומתפעל. יחידות אחרות נדרשות לשותפות תקציבית 	<ul style="list-style-type: none"> בהתאם להחלטת הממשלה. לעיתים מדווח לועדת שרים בנושא הספציפי תוכנית מורשת, תוכנית לטיפול במסתננים (כרכה ביצוע קיצוץ פלאט של 2%)
שותפות ללא החלטה	שותפות המבוססת על זהות אינטרסים	משרד ממשלתי מאתר תוכנית המופעלת על ידי משרד אחר ואשר הינה בעלת ערך מוסף מבחינתו	<ul style="list-style-type: none"> משרד שותף – תורם תקציבית להגברת פעילות ספציפית שמבצע משרד אחר על מנת להרחיב את הפעילות בקרב אוכלוסית יעד/ תחום שבאחריות המשרד התורם 	<ul style="list-style-type: none"> העברת מידע לדוג' פרויקט מחשב לכל ילד

במהלך ההסדרה המבנית יש לייצר את מנגנוני קבלת ההחלטות (הרחבה בפרק פתרון מחלוקות)

החלטות הממשלה לקידום מגזר המיעוטים:

החלטות ממשלה 1539 (תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים), 3708 (בדואים דרום), 3211 (בדואים צפון) ו-2861 (דרוזים וצ'רקסים) מהוות דוגמא לשותפויות מגיבות. במסגרת כל אחת מהחלטות הממשלה מונה גורם ממשרד ראש-הממשלה אשר אחראי על יישום התוכנית ובתוך זה אישור ותיאום תכניות העבודה המשרדיות, תקצוב ובקרה על ביצוע.

במסגרת החלטה 1539 לדוגמא, מונתה הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה לניהול התכנית. במסגרת מרכיבי התכנית מעבר למרכיבי האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה התקיימו הן תהליכי תיאום שוטפים תחת אחריות הרשות לפיתוח והן תהליכי תיאום במסגרת ועדות מתאמות: ועדת היגוי הבין-משרדית בהשתתפות מנכ"לי המשרדים השותפים בתוכנית וועדה מקצועית בין-משרדית בראשות מנהל הרשות לפיתוח ובהשתתפות נציגים בכירים של המשרדים השותפים.

יש לציין שמעבר להליכי התיאום הפרטניים המתקיימים לכל תכנית, קיימת חפיפה בין התוכניות השונות וחסר גורם המוסמך לתאם בין כולן בעל הסתכלות רחבה לכלל היבטי פיתוח מגזרי המיעוטים. אמנם ההחלטה ליצור תכניות נפרדות מבוססת על מדיניות המייעדת טיפול יעודי באוכלוסיות המיעוטים השונות, אך עובדה זו מובילה לקושי בהבניית השותפות והעדרו של גורם מוביל אחד בעל אחריות מלאה על פיתוח וקידום התוכנית הממשלתית הכוללת. כך למשל על החלטה 3708 בדואים דרום אחראים אגף התכנון ומטה יישום הסדרת התיישבות הבדואים בנגב במשרד ראש-הממשלה בעוד על החלטה 1539 (תכנית החומש) אחראית הרשות לפיתוח כלכלי. שתי החלטות בעלות תחומים משיקים וחופפים ובעלות השפעה מקבילה ו/או חופפת על מספר משרדים שותפים.

בתכניות אלה מתרחשת אנומליה לפיה האינטגרציה בין התכניות השונות למיעוטים מתבצעת דווקא בקרב כל אחד מן השותפים בנפרד... כך לדוגמא האגף לתכנון מדיניות במשרד הכלכלה עוקב אחר הביצוע ומדווח בנפרד לכל אחד מגורמי הניהול השונים של תכניות המיעוטים תוך ראיית התמונה המצרפית בכל הנוגע לנתח הפיתוח הכלכלי תעסוקתי במגזר המיעוטים על פני התכניות כולן.

מבנה התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

התוכנית משקפת שותפות בין משרדית ובין מקצועית ומאפשרת קבלת החלטות על בסיס צרכי הילדים

ברמה הארצית ועדת היגוי בין משרדית מתווה את מדיניות התוכנית. ועדה בין משרדית נוספת כפופה לוועדה הארצית ומתמקדת בגיל הרך ("**התחלה טובה**"). התוכנית מנוהלת באמצעות **מינהלת התוכנית** הממוקמת במשרד הרווחה (שנבחר לתכלול את התוכנית).

ברמה המחוזית מנוהלת התוכנית במשותף על ידי משרד הרווחה ומשרד החינוך, כשבכל אחד מששת המחוזות מונה אחד מהמשרדים להיות אחראי על התוכנית. בכל מחוז מונתה ועדה בין משרדית ומנהל תוכנית במחוז וממונה אזורי על "התחלה טובה".

ברמה היישובית קמה ועדה מקצועית בין ארגונית שבה נציגים מקומיים של המשרדים השותפים לתוכנית, נציגי ציבור ונציגי ארגונים נוספים העוסקים בילדים בסיכון על פי מינוי של ראש הרשות. הועדה מחולקת לשתי ועדות משנה: לילדים בני לידה עד חמש ולילדים בני 6 עד 17. ראש הרשות יהיה יו"ר הועדה והממונה על יישום התוכנית ביישוב, או ימנה לשם כך אדם מטעמו. בכל יישוב מנהל תוכנית ביישוב, האחראי לריכוז הועדה היישובית וליישום התוכנית ביישוב בשותפות עם אנשי המקצוע שכבר פועלים בו.

המבנה האינטגרטיבי מורכב אולם מאפשר מידה טובה של קשר בין המטה ובין השטח ברמה הבינמשרדית.



7. הסדרה תקציבית של שותפות

תקציב הולם זמין עם גישה משותפת זוהה כגורם מפתח להצלחה (Atkinson, 2002), יחד עם זאת הסדרת התקציב הינה אחד האתגרים הגדולים במיסוד שותפות וחשוב שתבצע בשלבים הראשונים של היוזמה. הסדרת זו יכולה לאפשר השגת תמיכת הממשל וגיוס צוות מתאים שיוכל להוביל את המיזם המשותף. לחלוקת התקציב בתוך המיזם ישנה חשיבות רבה וזו התגלתה כאחד הגורמים המעכבים (Atkinson, 2007).

כבר בפתיחה הזכרנו כי שיתופי פעולה מאופיינים גם בשיתוף משאבים (CAAB, 2009) וכי יש לוודא חתירה ליעילות ניצול המשאבים של כל משרד ועל חלוקת אחריות גם אם כל ארגון פועל לבד (כץ, 2007).

הצלחתה של החלטה תלויה מאוד בתכנון ובגיבוש המתאר וההיקף התקציבי שלה. החלטה המאפשרת קבלת תקציב תוספתי (בכל יחס שהוא) תאפשר למארגניה וליוזמיה "חיים קלים יותר" ברתימת שותפים פוטנציאליים - מאשר החלטה אשר אינה מגדילה את המשאבים של השותפים החברים בה.

גיבוש המתווה התקציבי יכול להתבצע רק לאחר ההסדרה המבנית של השותפות בהתאם לה:

1. הקמת גוף ניהול מרכזי (לדוג' העצמת תשתיות מורשת לאומית - "תכנית מורשת" – החל" ממשלה 1412 (21/2/2010)
2. מינוי ועדת ניהול בין משרדית (לדוג' תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים – החל" ממשלה 1539 (21/3/2010)
3. החלטה ללא מנגנון ניהול - תכנית חומש לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה

כלל ראשון הוא שבכל פורמט שהוא - ישנה חשיבות קריטית שהחלטה תגדיר תקציב רב שנתי התואם את מחזור החיים של החלטה.

ענה נסקור את המשמעויות והתפיסות העשויות לבנוע ממנגנוני ההסדרה המבנית האמורים ומהמשק התקציבי של השותפים:

1. החלטה הנוקבת בהקמתו של גוף ניהול מרכזי המחזיק בתקציבים מבטיחה ניהול ויעילות של המשימות אולם עלולה להפחית את המוטיבציה של המשרדים השותפים הפוטנציאליים בשיתוף הפעולה. המנגנון מוציא לכאורה את הניהול והמינוף מ"חצרותיהם" ואף מחייב אותם להקצות את המצי'נג (לכל הפחות) של משרדם למשימה בהמשגה הידועה בשם איגום משאבים. אופציה נוספת למתאר זה היא העברת תקציב כולל לגורם המוביל הנמצא במשרד מסוים ועל הסטתו לשותפים באמצעות תקנות הכנסה
2. מינוי ועדת ניהול בין משרדית מאפשרת לכאורה להינות משני העולמות. ראשית, המשרדים ממשיכים לבצע את משימותיהם ואף במקרים רבים זוכים להעצמתן (במיוחד כאשר המדובר בתקציב תוספתי) ובמקביל –

הועדה הבין משרדית והעומד בראשה מהווים גורם בקרה וניהול המוודאים את התקדמותה של התוכנית במתווה הרצוי ויכולים לתקן את הדרוש תוך כדי תנועה.

3. החלטה ללא מנגנון ניהול מאפשרת תפעול עצמאי על ידי המשרדים – אך מקשה על היכולת לוודא את מימושה ולתקן כיוון במקרה הצורך.

למתאר התקציבי ישנו קשר הדוק והכרחי להסדרה המבנית של השותפות ולהחלטה על הגורם המוביל. הסוגייה הראשונה העומדת בפני היוזמים היא האם ניתן יהיה לגייס את משרד אוצר לייעד תקציב תוספתי כלשהוא לטובת המשימה וכמה. קיומו של תקציב תוספתי ובמיוחד במתאר תקציבי המאפשר למשרדים השותפים להרחיב את היקפי פעולתם בתחומי עסוקם המשיקים לתוכן ההחלטה הוא צעד העשוי להקל על רתימתם למהלך ולהפחית התנגדויות לייעד לתוכנית גם תקציבים של המשרדים עצמם. ככל שלא ניתן לגייס משאבים נוספים, הרי שקיים צורך חזק יותר להציג בפני משרדים שותפים פוטנציאליים את היתרונות שבשת"פ מבחינתם ולבחור בהסדרה מבנית ותקציבית שתאפשר מעקב ובקרה תכופים יותר על הביצוע.

במתווה שבו משרדי ממשלה שונים תורמים מתקציביהם לביצוע החלטה - סוגיה חשובה אותה יש לקחת בחשבון היא מידת מחויבותם של המשרדים התורמים לאיגום המשאבים להעביר את המשאבים שנדרשים מהם. מחקר שנערך בנוגע לסוגיה זו, תוך היוועצות בקבוצה גדולה של תקציבני משרדי ממשלה - העלה שיש לפעול ליצירת מנגנון תיאום ממוחשב ולשקול למנות גורם ממשלתי לסנכרון ההעברות התקציביות הנובעות מהחלטות ממשלה (: ייעול הליך האיגום התקציבי בין משרדי הממשלה – גולדשמידט, להבי, עוזיאל, עבודת מחקר בהנחיית ד"ר יוסמן, אוניברסיטת בר אילן).

שלב ההערכה וההתחדשות	שלב היישום והתחזוקה	שלב התכנון וההקמה	שלב היוזמה וההיווצרות
-------------------------	------------------------	------------------------------	--------------------------



8. הסכמה על תוצאות

במרכז העבודה המשותפת צריך שיעמוד ערך משמעותי שלכל אחד מהמשרדים יש סיבה ערכית אמיתית לקדם אותו. כדי לייצר מודל לעבודה בין משרדית צריך בראש וראשונה להגדיר תוצאה משמעותית העומדת במרכז ההתמודדות המשותפת של מספר משרדים.

החשיבות הקריטית שבמטרות משותפות, מוגדרות וברורות מודגשת בספרות המקצועית (CAAB, 2009). למרות זאת, במקומות בהם המנדט לעבודה משותפת הינו חיצוני ונכפה, החברים עשויים שלא לזהות נכונה את התוצאות המשותפות שלהם, שכן המוטיבציה והבהירות טמונים בעצם ה"צורך" עצמו בשיתוף פעולה.

תוצאות מספקות את הכיוון של הפעילות ואת הבסיס למדידת האפקטיביות, היעילות והמוטיבציה. קביעתן יכולה להיות מורכבת בגלל ההבדלים בשפה המקצועית, שוני בתרבות המשרדית ובתהליכי העבודה. ייתכן גם כי התוצאות שנקבעו על ידי המנהלים הבכירים יפורשו אחרת על ידי אנשי המקצוע בשטח.

התערבות מכוונת תוצאה, יותר מאשר תפוקה, הינה בעלת כוח רב בהבאת סוכנויות יחד והנעת הקהילה והמאמץ המקצועי לקראת שינוי. תוצאות בעלות משמעות גדולה הינן ברורות, מרוממות רגשית, חיוביות, איכותיות, ומדידות לאורך זמן. עבודה אינטגרטיבית תתקיים רק כאשר סוכנויות חולקות את האחריות להגדרת טבען והשגתן של תוצאות משותפות.

ישנה חשיבות רבה לקביעתם של מדדי תוצאה בינמשרדיים מוסכמים ומשותפים עוד בשלב התכנון, גם על חשבון עיכוב בסגירת והגשת התכנית. דחייה ונסיון לעשות זאת במהלך שלבי היישום עלול להתקל בקשיים של "אבדן מומנטום" ולהיעדרם של מדדי תוצאה מהתכנית, מה שיפריע לקיום הערכה ולהיתכנותם של מהלכי התחדשות מסודרים (ראה סעיף 15 – הערכה והתחדשות).

החלטה 3708 – העצמה כלכלית חברתית של המגזר הבדואי בנגב- בתוך ההחלטה הוגדרו מדדים ויעדים מחייבים – בבחינת מדדי הצלחה של מכלול תוכנית בה מעורבים כ 8-10 משרדי ממשלה. המדדים מהווים מבחינת עבודת הועדה הבין משרדית ומטה היישום עוגן מרכזי מכוון למדידת התוצאות ולשאיפה מתמדת לבחון התקדמות ביצוע לאור המדדים. בהחלטה נקבעו יעדי תעסוקה, שיעורי זכאים לבגרויות, מסיימי תיכון, שכר ממוצע וכד'.

החלטת ממשלה לפיתוח העיר העתיקה בבאר שבע – החלטה שקודמה ע"י משרד השיכון וחברים בה משרד נגב גליל, משרד הכלכלה, משרד התיירות ומשרד התחבורה, ההחלטה מתווה יעדי ביצוע, ועדה בין משרדית עוקבת אחר היישום, ולאור עמידה ביעדים ובתוכנית גייסה הממשלה כ 60 מיליון נוספים לאחר 4 שנות יישום. ההסכמה על התוצאות מראש, ההבהרה שיש אילוצים המעקב אחר ביצוע מהווים מתווה חשוב ביותר כחלק מההסכמה על התוצאות ושאיפה להמשיך לתמוך בהחלטה נוספת להבטיח את יישום התוצאות המצופות.

החלטות ממשלה לקידום מגזר המיעוטים:

בהחלטות ממשלה 1539 (תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים), 3211 (בדואים צפון) ו-2861 (דרוזים וצ'רקסים) הוצבו מספר יעדים בנושא מיעוטים אולם לא הוגדרו מדדים ותוצרים מפורשים אליהן מכוונת התוכנית.

בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי נעשה במהלך היישום מהלך מצומצם להגדרת מדדי תוצאה שיעידו על הצלחת תוכנית החומש. אולם, כיוון שמדובר בגוף מוביל אחד מבין כמה ההסתכלות הייתה יחסית צרה. משרד הכלכלה ביצע מהלך לבניית מדדים שישקפו את ההשפעה של כלל החלטות הממשלה בנושא מגזר המיעוטים. כך לדוגמא הוגדרו תוצאות ומדדים על בסיס נתונים פנים משרדיים, נתוני למ"ס ומחקרים מלווים.



9. תיאום ציפיות

הצלחת השותפות מותנית בכך שכל צד שותף יודע מראש, מחד גיסא, מה מצופה ממנו לתרום לתהליך ומאידך גיסא, מה יקבל בתמורה. יש לקבוע את גזרת הפעולה ותחומי אחריות של כל אחד ולהדגיש את התלות ההדדית בביצוע המטלות בעיקר אם הן תלויות במשרדים שונים. כך גם במקרה של שותפות יוצרת והקמת ועדת היגוי.

קביעת נהלי עבודה הכוללים מראש סדרי עבודה, מועדי דיווח, כינוס ועדות עבודה, העברת תקציבים וכדומה, יגדילו את סיכויי הצלחת השיתוף.

חשוב מאד לשמור בשלב היישום והביצוע על מימוש ההסכמות והציפיות אליהן הגיעו המשרדים בשלב התכנון, על מנת שלא לערער את האמון ההדדי (בנוגע לסמכות ואחריות כל אחד מן הצדדים).



"You gotta change your strategy, kid. Go for his mid-section and stay away from his nose."



10. איך מנהלים את האגו?

במקום להניח שאין אגו וכולם פועלים משיקולים מקצועיים, צריך להניח שהמצב הוא הפוך. יש להדגיש את ייחודיות השחקנים, ולראות באגו את הערך המקצועי שמביא את המשרד לשולחן. צריך להכיר אותו ולדעת לנהל אותו. כדי לייצר עבודה בין משרדית משמעותית חשוב קודם כל להכיר בטריטוריה של כל משרד. לתת מקום להיסטוריה המקצועית שלו, להכיר את דרכי ההתמודדות המקובלות שלו. רק ארגון שירגיש שיש כבוד כלפי מה שהוא מביא לשיתוף יהיה מוכן להכין תכנית משותפת.

דגשים למרחב הניתן לכל ארגון:

- **שמירה על ייחודו** הארגוני והמקצועי של המשרד.
- **הגדרת גבולות** סמכות ואחריות.
- שמירה על כך **שעקרונות הליבה** החשובים לארגון אינם מטשטשים בתהליך העבודה המשותפת, ויתרה מזאת, מהווים חלק עם נראות ומשקל בתוך התכנית המשותפת.

כל משרד שנוטל חלק בתכנית הבין משרדית רוצה להרגיש בעל השפעה על התהליך ועל התוצר ולא מובל ומשתף פעולה עם ערכיו של משרד אחר. בצד השותפות המתכללת יש להגדיר מקום לכל שותף להפעיל את הסמכות בתחום שלו. סיטואציה שבה מטה של משרד ירגיש שהוא עלול לאבד את השליטה על צוותי העבודה שלו ועל תהליכי קבלת ההחלטות במשרדו, יכולה להוות גורם מרתיע משיתוף פעולה בדרגות גבוהות (Horwath, 2007).

החלטת ממשלה 546 היערכות הנגב למעבר צה"ל:

לא מנהלים.....נלחמים..... 'משיבים מלחמה שערה'..מנסים לישיב עם גורם על.....!!

אין ספק שכל משרד בא לשותפות עם האגו שלו עם האינטרסים שלו, עם הגבולות הברורים שלו, עם הטריטוריה הברורה שלא רוצה שינגסו לו. החלטה זו שילבה הרבה גורמים כשלכל אחד גבולות ואינטרסים משלו. עם זאת ניהול הועדה תוכלל ע"י שני 'מטילי וטו' ממשלתיים: אוצר ומשרד רוה"מ, מה שגרם לחלק מהמהלך להיות כוחני מאוד. בנושאים בהם לא באו לידי הסכמות הופעל מנגנון של דיוני צד שסופו הובא להכרעת מנכ"ל משרד רוה"מ, חלק אחר נערך במסגרת שיחות בין מנכ"ל משרד רוה"מ למנכ"ל המשרד הרלבנטי. דוגמאות:

א. ערב ההחלטה הגיעה המחלוקת עם משרד דומיננטי לשיאה בגין מספר סעיפים. מנכ"ל המשרד ביקש אישית ממנכ"ל משרד רוה"מ לדחות את ההחלטה בשבוע על מנת להגיע להסכמות, ונענה בחיוב. זה רק חלק מטנגו....

ב. כחלק מההחלטה נכללה תוכנית שהוביל אחד המשרדים. המשרד יחד עם הרשות המקומית הנוגעת לתוכנית עמל על גיוס תקציבים ושותפים. בסופו של תהליך גיבוש התקציב, יצא שמשרד זה מנהל את יישום התוכנית אך חלקו

התקציבי בתוכנית קטן ביותר לעומת משרד אחר. כך נוצר ערב ההחלטה איום לקיום התוכנית כששני המשרדים מתעקשים כל אחד בדרכו להוביל או לצאת מההחלטה ולהוציא את תקציבו בה!! את כל זה יש לשים גם ברקע חילופי מנכ"לים ושרים חדשים. רק מעורבות גורם מגשר- מנכ"לית משרד נגב גליל, הביאה ליישור ההדורים.

ג. במסגרת פעולת אזוריות ראה הצוות המוביל חשיבות לגורמים אזוריים להוביל מהלכים גם במחיר מקומם של משרדי ממשלה. נושא זה היווה מחלוקת יוצאת דופן בין שני משרדים מובילים. המחלוקת ערבה גם את ראשי הרשויות בנגב, נערכו מספר מפגשים בין הצדדים מתוך רצון להגיע לשותפות עבודה בשטח. אך לא נוצר אמון ולא שת"פ, כל גורם התבצר בעמדתו וכוחניותו. במגמה לפתור את המחלוקת בעיקר בנוסח ההחלטה, שונו סעיפי החלטה מוכוונים כך ששני הצדדים יוכלו 'לחיות עם זה'- להבין מבין השורות את מקומם. למעשה נדחתה ההכרעה לשלב היישום וליומיום שיכתיב השטח!! גם זו שיטה!!

ד. אגו מקצועי.....חלק מהמשרדים ראו במהלך הזדמנות לקדם רעיונות ותוכניות שעד כה התקשו למצוא להם אוזן קשבת, בעיקר בקרב האוצר. עם זאת שותפות האוצר בצוות המוביל והמנהל כללה הבנות מראש של מה הם קווי המסגרת של האוצר ולפיכך חלק ממהלכים ואינטרסים של משרדים לא יוכלו לצאת אל הפועל לפחות לא במסגרת תוכנית זו. דוגמא: אחד המשרדים ראה במהלך הזדמנות לקדם פרוייקט עתיר תקציבים, דבר שעד כה הוא התקשה לקדם בעצמו, עם זאת התוכנית האסטרטגית לא ראתה בקידום הפרוייקט הכרח למעבר צה"ל. המחלוקת הביאה גרם לפרישה זמנית של משרד מתהליך העבודה, ורק ערב קבלת ההחלטה הושג נוסח ביניים מוסכם על האוצר והמשרד המקצועי - ורק בהתערבות שרים!!

התזמורת הייתה מורכבת, הכלים היו רבים, המנצח היה שומר הסף הממשלתי, אבל האגו שיחק שעות נוספות.....מהלך חילופי שרים ומנכ"לים שחל לקראת סוף העבודה על ההחלטה הקשה אף הוא אך פתח לשרים ומנכ"לים חדשים או ותיקים לזכות מההפקר ומהנדבנות ולו לצורך קידום ההחלטה...רק שתעבור....

שלב היוזמה וההיווצרות	שלב התכנון וההקמה	שלב היישום והתחזוקה	שלב ההערכה וההתחדשות
--------------------------	----------------------	--------------------------------	-------------------------



11. איך פותרים מחלוקות?

פתרון המחלוקות טמון בבניית מנגנון לקבלת החלטות והכרעות כחלק ממבנה השותפות. עם זאת, יש להכיר בחשיבותה הרבה של פתיחות והידברות באופן בו ההגעה להכרעת גורם מכריע תהיה מוצא אחרון לאחר מיצוי שלבי ההידברות והשיח.

1. אפקטיביות של שיתופי פעולה בינמשרדיים נגזרת, בין היתר, מהיכולת למצוא את התמהיל הנכון בין שקיפות ואינטגרציה מרבית, המעניקה משקל שווה לעמדתו של כל שותף בתהליך קבלת ההחלטות, לבין הצורך ב"ישור קו" בין כלל הגורמים השותפים לטובת יישום יעיל של מסקנות הצוות. אדיג'ס (Ichak Adizes) טען, כי אחד העקרונות המרכזיים בניהול עבודת מטה הוא "דמוקרטיה בקבלת החלטות, דיקטטורה ביישום".
2. עפ"י אחת הגישות לניהול תהליכים ארגוניים, גישת "Multiple Advocacy" (Porter, 1982), עבודה מטה אפקטיבית צריכה לאפשר מידה מרבית של שקיפות ואינטגרציה. במסגרת זו, כל חלופה / מחלוקת המוצגת במסגרת הדיון מקבלת התייחסות שווה ומוצגת בפני מקבל החלטות ע"י ההוגה שלה. זאת, על-מנת למנוע מצב של הטיה, העלול להיווצר בעקבות הצגה ע"י גורם המונע מאינטרסים אחרים.
3. לאחר שכלל החלופות המזוקקות, אשר עלו במסגרת הדיון, מובאות לעיונו של הדרג המאשר, עליו מוטלת האחריות להכריע בשאלה הנדונה. מרגע ההכרעה/קבלת החלטה, הדיון מסתיים וכלל השותפים צריכים לראות את עצמם מחויבים לפעול ליישום החלטה הסופית.

יש לקבוע מראש במסגרת השותפות את נוהל העבודה לעניין פתרון המחלוקות העלולות לצוץ ולעכב את העבודה. תנאי הסף לטיפול במחלוקות הוא לזקק אותן ולהסכים בין השותפים שזוהי המחלוקת. מנגונים שכיחים כיום בעבודת הממשלה הם: ליבון בועדות היגוי, עליה לרמת מנכ"ל משרדים שותפים ועד הבאה להכרעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

אחד המנגונים המוצעים האפשרי, הוא הצבעה ע"פ המשקל היחסי של כל גוף בועדה המשותפת, למשל סביב מידת הזיקה של הועדה לתחומי משרדו או ע"פ גובה התקציב אותו הוא מייצג במסגרת השותפות.

פיתוח יישומים חקלאיים מול שימור ערכי טבע - פתרון קונפליקטים בצפון הערבה (מתוך: אקולוגיה וסביבה, פברואר 2013)

בשנות ה-80 הוקצה בצפון הערבה תא שטח גדול להקמת תחנת הרדיו "קול אמריקה" לצורך שידורי תעמולה לברה"מ. תכנית זו התייתרה עם נפילת ברה"מ. השטח עצמו הוא בעל ערכי טבע ייחודיים; כאן נפגשים נופים ואזורים פיטוגאוגרפיים שונים - סודני / סהרו-ערבי / אירנו-טורני - היוצרים בית גידול עשיר ומגוון בצומח ובבעלי חיים. במרכז המערכת האקולוגית קיים חורש שיטים מפותח ובו חרדוני צב, צבאים, עופות וטורפים, כלומר מדובר בשטח בעל ערכיות אקולוגית ונופית גבוהה. רשות הטבע והגנים (להלן - הרשות) ראתה אזור זה כראוי לשמש שמורת טבע.

מאידך גיסא, אנשי האזור ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר ראו בשטח זה פוטנציאל להשלמת משבצות חקלאיות ליישובי כיכר סדום וצפון הערבה ולפיתוח חקלאות אינטנסיבית, זאת גם על פי תכנית המתאר הארצית לשטחים פתוחים (תמ"א 35), שקבעה את פיתוח התשתיות החקלאיות בנגב כאחד מהאמצעים ליישומה.

החקלאות היא מקור הפרנסה העיקרי של התושבים בפריפריה הרחוקה. לפיכך, לצורך חיזוק יישובי צפון הערבה, הנמצאים בתהליך קליטה והרחבה, יש רצון להרחיב את הפעילות החקלאית באזור. סך כל השטח החקלאי הנדרש ליישום מדיניות חקלאית אזורית עומד על כ-21,000 דונם בצפון הערבה. על פי התכנון הראשוני של משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמועצות האזוריות, כ-11,000 דונם מתוכם נכללו בתחום שטחי "קול אמריקה" שערכם האקולוגי גבוה.

תכניות אלה, ובפרט הפגיעה בשטחי "קול אמריקה", יצרו ויכוח וקונפליקט בין הרשות ובין משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שהגיעו לכדי משבר ופגעו ביחסי העבודה גם במישור הארצי. המשבר חייב הגעה לפתרון מוסכם על הצדדים, וכך נוצר תהליך מורכב שסופו מתווה משותף לפיתוח ולשימור. התהליך נעשה בשיתוף פעולה ובשקיפות מלאה בין הרשות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמועצות האזוריות ערבה תיכונה ותמר - השותפים להסכם. מבחינה סטטוטורית כולל השטח שמורה - על פי תכנית המתאר הארצית לשמורות טבע (תמ"א 8), ושטח חקלאי - על פי תכנית המתאר המחוזית. הוחלט להתמקד במהות הצרכים של כל צד ולא בצד התכנוני-משפטי.

נקבעו מספר עקרונות עבודה: פיתוח בר-קיימא המשלב פיתוח חקלאות והתיישבות לצד שימור שטחים ערכיים; הכרה בזכות לקיימות הדדית - קהילה חקלאית בעלת אמצעי ייצור מספיקים לצד שמירת טבע לדורות; הפרדה בין השימור לפיתוח על-ידי שימור רצף שטחים ערכיים (קישוריות אקולוגית) לצד פיתוח שטחי חקלאות חדשים צמודי דופן לפיתוח הקיים (קישוריות תפקודית לחקלאי); יצירת רצף שטחים שמורים עם ירדן, מהרי אדום למכתשים.

התוצאה - בשנת 2010 נחתם "הסכם קול אמריקה" (איור 1) שעיקריו: הקצאת שטח בגודל של כ-26,500 דונם לשמורת טבע חדשה, "עין עופרים", בשטח בעל הערכיות הגבוהה ביותר; ייעוד שטחים בגודל של כ-15,000 דונם לחקלאות, ששליש מהם ייגרעו משמורת טבע מוכרזת (מכתשים-עין יהב); ייעודם של 6,000 דונם נוספים לפיתוח חקלאי ייקבע בעתיד. כמו כן הוסכם לעגן את ההסכם במהלך סטטוטורי משותף להכרזת שמורת הטבע עין עופרים בד בבד עם הפיתוח החקלאי. קצב ביצוע הכשרת קרקעות לחקלאות יהיה על פי הקליטה בפועל.

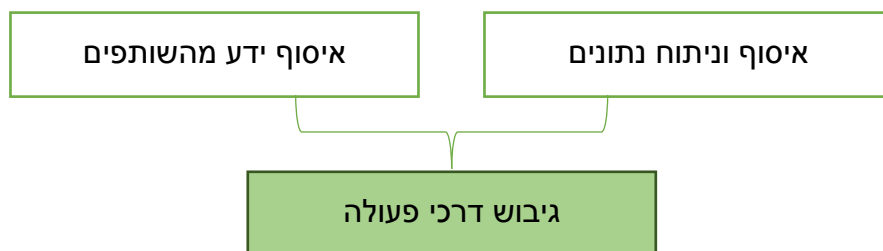
קיום הליך הידברות הדדי ומתמיד בין הגורמים השונים, מתוך מחויבות לעקרונות ההסכם, יאפשר להביא לא רק למימוש, אלא אף לפתרון קונפליקטים אפשריים חדשים, לדוגמה - תכנון שטחים המפונים ממיקוש לצורכי הכשרתם לחקלאות יחד עם שימור ערכי טבע וסביבה.

שלב היוזמה וההיווצרות	שלב התכנון וההקמה	שלב היישום והתחזוקה	שלב ההערכה וההתחדשות
--------------------------	----------------------	--------------------------------	-------------------------



12. איך הופכים מידע לשקוף?

הצלחת שיתוף הפעולה והוצאה לפועל של תכנית תלויה בין היתר, בהעברת מידע בין השותפים באופן קבוע ובשקיפות מרבית. חסרון בהעברת המידע עלול להביא להרגשה של חוסר שיתוף מלא, הסתרת דברים, וכתוצאה מכך פגיעה במהלך תכנון התכנית כמו גם ביישומה.



במהלך יישום התכנית יש לייצר מערכת קבועה לעברת המידע אשר תאפשר הן למידה מתמדת וגיבוש דרכי פעולה חדשות והן סנכרון בין כלל היחידות הפועלות. האחריות על העברת המידע נמצאת אצל מוביל התהליך כמו גם על כל אחד מהשותפים. המועדים והתכיפות יקבעו לפי השלבים הקריטיים בתהליך או עפ"י מועדים קבועים בתוכנית העבודה.

כיום, דרכי העברה, מגוונות וכוללות אמצעים פוטנציאליים רבים (החל ממשלוח דואר מסורתית ושימוש בדואר האלקטרוני ועד יצירת אתר משותף, קבוצות אינטרנטיות פעילות, זאת כמובן לצד מפגשי עדכון וישיבות במליאת הועדה או מול חלק מהצדדים לפי העניין).

מכאן, יש לסכם, מראש, בין השותפים, את דרך העברת המידע, ריכוזו ושמירתו.

למידע יש ערך רב הן ביצירת תכנון אינטגרטיבי והן ביכולת בקרת והערכת התכנית, בעזרתו ניתן יהיה להבין האם התכנית עמדה בתוצאות שהוגדרו וכיצד ניתן לשפרה במידת הצורך.

שלב היוזמה וההיווצרות	שלב התכנון וההקמה	שלב היישום והתחזוקה	שלב ההערכה וההתחדשות
--------------------------	----------------------	--------------------------------	-------------------------



13. הובלה תהליכית ומקצועית

הפעלה מיטבית של תכניות מחייבת המשך חיזוק וגיבוש דרכי העבודה הבין משרדיות, לרבות שמירה על חלוקת אחריות ההובלה, תוך הישענות על הצוותים המנהלים והמובילים בכל הרמות.

חלוקת הסמכות צריכה להיות ברורה – למי הסמכות לקבלת החלטות, על מי מוטל לנהל את המעקב והבקרה ולמי האחריות לתמיכה מקצועית.

חשוב לשמור על המקום של התכלול הבין משרדי, אך בצדו להקפיד על יכולת כל אחד מן השותפים להפעיל את הסמכות בתחמו.

צריך שתהיה עבודה בינמשרדית מערכתית ומחייבת, המתנהלת בעקביות כשלד שיטתי תוך בדיקה ומעקב על עצם ההתנהלות המשותפת.

מומלץ להגדיר כבר בשלב התכנון הראשוני גורם מוביל בעל סמכות ואחריות על התהליך ותוצריו. יודגש, כי על אף ריבוי השותפים, להם ערך מוסף לתהליך, הסמכות והאחריות לניהול אינה נמצאת אצלם, אלא אצל הגורם המוביל. ההובלה מתחלקת לשני סוגים:

- הובלה מקצועית, המתבצעת ע"י האחראי המקצועי הרלוונטי ביותר לנושא המרכזי של הדיון.
- הובלה תהליכית, המתבצעת ע"י גורם בעל מומחיות מתודולוגית בניהול תהליכים שיתופיים, הנתפש כנטול אינטרסים אישיים ע"י המשתתפים האחרים. באחריותו לדאוג להובלת המיזם, ללוחות הזמנים, לתיאומים וליצירת ההסכמות הנחוצות.

יש חשיבות רבה לגוף המוביל ולשחקנים המובילים בתוכו. במחקרים נמצא כי הובלה על ידי ראשי הארגונים תורמת רבות להצלחתו. ניתן לזהות שני היבטים רחבים של מנהיגות: מנהיגות אסטרטגית ונחישות שיכולה להתגבר על כל מכשולים להתקדמות; ומנהיגות שיכולה להפגיש את הצוות הדרוש כדי לחולל שינוי. מנהיגות אפקטיבית הינה שילוב של שתיים (Atkinson, 2002).

מי מוביל את התהליך? יש להעמיד בראש דמות - אנשים ספציפיים שהמחויבות שלהם היא למטרות המשותפות ושביכולתם לדאוג שהמנגנונים ודרכי העבודה שנקבעו אכן מתקיימים.

דמות כזאת הינה מחויבת ונמרצת, בעלת רמות גבוהות של אמינות, השפעה, כאריזמה ואינטגרטיב, המוכרת הן מבית והן מבחוץ בסוכנויות אחרות. לדמות הזאת יכולת בינאישית גבוהה וכושר רישותי גבוה, שמאפשרים לה לשאת ולתת בכל הנוגע לממשקים, אי בהירויות, מתחים ובעיות בשטח, שמתקיימים בין ובתוך הסוכנויות. הם מספקים את הביטחון ואת העידוד הנחוצים לחדשנות ולקייחת סיכונים אשר בלעדיהם שיתוף הפעולה אינו בעל משמעות. במקביל צריך להכיר גם בגבולות הברורים של ההסכמות. עבודה בין משרדית מתבססת על מחויבות לשקיפות – כולם יכולים לראות הכול וחייבים להראות לכולם הכול.

בהקשר הזה, מומלץ להסדיר השתלבותם של גופי תכנון מדיניות במשרדי הממשלה השונים בתור צוות קבוע בעל מומחיות מתודולוגית לניהול תהליכים שיתופיים. היתרון בכך נעוץ בהיותם של גופים אלה אמונים על הסנכרון, הן בתוך משרדם פנימה והן בין המשרד לגורמים האחרים בשותפות.

שלב היוזמה וההיווצרות	שלב התכנון וההקמה	שלב היישום והתחזוקה	שלב ההערכה וההתחדשות
--------------------------	----------------------	--------------------------------	-------------------------



14. יחסי מטה ושטח

גורמי השטח, בד"כ המחוזות, הם הזרוע הביצועית של משרדי הממשלה ואמונים על ההוצאה לפועל של החלטות. חשוב כי שילוב אנשי השטח יעשה מהשלבים הראשונים של גיבוש הרעיון, איסוף הנתונים, איתור הבעיות והחסמים וגיבוש הצעות לפתרון. תהליך זה יביא הן לשיפור התכניות והן לרתימת גורמי השטח למשימה ולמחויבותם לביצועה. ביצוע החלטות מחייב תיאום מלא בין המטה לשטח, בין היחידות השונות וכן מול גורמי חוץ ומקבלי השירות. נדרשת האצלת סמכויות לדרגי השטח במטרה לתת ביטוי ליכולות, ליצירתיות ולגמישות ביישום החלטות.

קריטריונים	מטה	שטח
קביעת מדיניות	בסמכות המטה, באחריותו לייצר מתווה הקובע מי שותף למהלך ובאיזה שלב.	שיתוף השטח בתהליך התכנון יכול לתת ידע רב ולסייע להצלחתו כמו גם לרתימת השטח בשלב היישום.
הובלה תהליכית ומקצועית	הובלת התהליך כולו משלב התכנון ועד היישום וההערכה	הובלה מקצועית בשלב היישום.
יישום המדיניות	בקרה על גורמי השטח	היישום ברמת גורמי השטח
פתרון מחלוקות	בסמכות המטה, רצוי בדרג אחד מעל ליחידה שהייתה שותפה למהלך. במקרה של מחלוקת בין-משרדית הפתרון יהיה ע"י נציגי שני המשרדים.	זיהוי המחלוקות ברמת השטח ומתן פתרון יישומי. במידה ולא צלח – יש להעלות לדרג המטה

החלטת ממשלה 546 היערכות הנגב למעבר צה"ל:

חלק מהמשרדים מינו נציגים מהמטה של המשרד לוועדה הבין משרדית, חלק מינו נציגי שטח. בשלב החלטות על התקציב התוכנית נדרשו יותר גורמי המטה, ובמשרדים בהם היו נציגי שטח מעורבים הייתה 'הליכה לאחור' במידה מסוימת, שכן אלה לא היו מחוברים לרציונל התוכנית הכוללת והתחברו ערב החלטה במקביל לדיוני תקציב המדינה וקיצוץ תקציבי- כשאזננם קרויה למחצה לנושאי ההחלטה.

אחת המסקנות החשובות היא שמסגרת תוכנית מורכבת כמו זו מחייבת מעורבות בוועדה בין משרדית בשלב גיבוש התוכנית הן גורמי שטח והן גורמי מטה. גם אם אין שניהם חברים פיסית בוועדה נדרש מנגנון קבלת החלטות משרדי המערב בין שני הגורמים. אנו מניחים כי בשלב היישום יש מקום חשוב יותר לגורמי השטח במעקב ובקרה, אך לא נעלם מקום המטה. יש לבנות דיאלוג מתמיד בין שני הגורמים וליחס לכל שלב את הגורם המוביל.



15. בקרה, הערכה והתחדשות



קביעת מנגנוני בקרה והערכה הנה חלק משמעותי מיישומה של כל תוכנית.

הבקרה מבוצעת בד"כ ע"י מנגנונים סדורים שחלקם מצויינים בפרק ההסדרה המבנית של השותפות לעיל. לבקרה מנגנונים המעוגנים בפעילות הממשלתית כמו ועדות היגוי, דוחות שנתיים ועיקרם בחינת תכנון מול ביצוע התוכנית, הסרת חסמים ביישומה ובקרה תקציבית. מרבית תוכניות הממשלה והחלטות הממשלה מסתפקות בתהליכי בקרה, הנשענים בין היתר על השגת יעדים ומדדים תפוקתיים שנקבעו. לאחרונה שולבה הבקרה על החלטות ממשלה, לרבות החלטות הבינמשרדיות, במסגרת מערכת תמ"ר (תכנון ממשלתי רוחבי) לניהול תכניות עבודה. הפתרון הטכנולוגי, לצד גורם מכוון מתודולוגי (משרד ראש הממשלה) יגבירו את הסיכוי לביצוע בקרה אפקטיבית יותר על ביצוע התכניות ברמת התפוקות ושלבי ההתארגנות.

הערכה לעומת זאת, הנה פחות שגורה עדיין בתהליכי העבודה של הממשלה (אע"פ שישנו כבר "חלחול" חיובי, בין היתר בהשפעת מדיניות ה OECD של יוזמות לביצוע PE (program evaluation) של תוכניות מסוימות במשרדים). מן הראוי שלתכניות חוצות משרדים תתלווה הערכה אובייקטיבית אשר תמדוד את התוצרים ומדדי התוצאה, תהליכי היישום וההזדמנויות הנקרות בדרך.

כשהתוכנית רבת שותפים, בה משרד אחד מוביל בד"כ ואחרים שותפים פעילים, מומלץ להגדיר תהליך מוסדר וחיצוני של מדידה והערכה. יש לזכור כי מרבית התוכניות הממשלתיות והחלטות הממשלה הן תוכניות רב שנתיות, במעלה השנים ביישום ההחלטה חלים שינויים רבים ולאור זאת יש לראות בתהליך ההערכה כתהליך המסייע ללוות מקצועית את היישום ולסייע בקבלת החלטות נכונות מבוססות נתונים.

מן הראוי שהערכה תהיה:

- א. **הערכה מעצבת** – מבוססת נתונים וממליצה על שינויים שיפורים נדרשים בהפעלת התוכנית לצוות קבלת ההחלטות.
- ב. **הערכה מסכמת** – נצברת, אשר בתום מועד היישום תוכל לשקף תמונה ברורה אודות מידת השגת מטרות התוכנית, מידת השגת התוצאות המצופות והמלצות להמשך. אלה ישפיעו על משמעויות להתחדשות התוכנית/הפסקתה.
- ג. לאורך המדריך צויין עד כמה שיתופי הפעולה הבין משרדיים אינם פשוטים. לפיכך בתוכניות עתירות משאבים ורבות משתתפים יהיה נכון מלכתחילה ללוות את התוכנית **בגוף מעריך חיצוני** ואובייקטיבי שיביא את ההערכה המתבססת על מדידה פנימית וחיצונית, דיווחים ופרשנות אובייקטיביים ככל האפשר, המאפשרים לצוות הבקרה של התוכנית לדון באופן שקוף על בסיס מידע אמין ואובייקטיבי. יצויין כי ההערכה

אינה פועלת בואקום ומשתפת את שותפי התוכנית באיסוף בהכנת דוחות הערכה, ועירובם מאפשר יצירה של תמונה משותפת המהווה מסד לקבלת החלטות.

התחדשות : על פי רוב, מטרות משרדי הממשלה בהפעלת תוכניות הנן להניע את השטח לשינוי בתחום מסויים ולסייע בשינוי הן בפעולה והן בתקציבים. אך כמעט כל תוכנית יש לה סוף, ובמסגרת ציפיות הממשלה היא מניחה כי בתום תקופת התוכנית השטח ישתנה ויסגל לעצמו דפוסי פעולה שהתוכנית חתרה אליהם (כגון: תעלה רמת הביקושים, השוק החופשי יניע את גלגלי הכלכלה, הרשויות יאמצו דפוסי עבודה וכד'). אולם לא תמיד התקופה המוגדרת מספיקה ליישום השינויים.

בתום תקופת היישום הקצובה בה מצופה השגת המטרות והתוצאות, תובא בפני מקבלי ההחלטות של התוכנית הערכה מסכמת : מידת השגת המטרות והיעדים, ומידת הצורך בהמשך התוכנית/שינויים נדרשים, או כל תוצר אחר. אלה יניבו החלטה באשר להמשך התוכנית השינויים הדרושים וההתחדשות הנדרשת בתוכנית.

החלטת ממשלה עיר עתיקה באר שבע: בתום תקופת היישום של החלטת ממשלה ראשונה בהיבט השקעת משאבים לבינוי ושינוי העיר העתיקה בבאר שבע, הובאה תמונה לועדת ההיגוי בדבר יישום ההחלטה, מידת מיצוי התקציב, ופערים שנותרו עדיין בתשתיות הדורשים המשך תקצוב ההחלטה. ועדת ההיגוי החליטה להמשיך לתקצב את התשתיות בעיר העתיקה, אך בו בזמן דרשה מהעיר באר שבע להפעיל במצ'ינג מתקציבה תכנים תרבותיים שיביאו למיצוי היעד- העיר העתיקה כמרכז בילוי ופנאי. היינו חידוש ההחלטה ותקציבים חדשים להמשך תקצובם של תשתיות הותנו ע"י הממשלה בשינוי מסדר אחר שיבטיח כבר בתחיל חידוש ההחלטה תוצאות שלא הושגו בשלב א.

החלטת ממשלה 546 – היערכות הנגב למעבר צה"ל: ההחלטה רק יוצאת לדרך, עם זאת המשרד לפיתוח הנגב והגליל האחראי על יישום ההחלטה קבע מספר מהלכי הערכה מוכתבים מראש: כבר בתחילת תהליך היישום יקבעו מדדי התוצאה המשרדיים והאסטרטגיים, תוכנית הערכה ומדידה תלווה את היישום ע"י גוף חיצוני, חלק מהמדדים ימדדו בסיוע הלמ"ס, הערכה תכיל גם הערכת תהליכי הביצוע, הערכת מנגנוני היישום, תהליכי קבלת ההחלטות וכד',

העבודה מתמודדת עם סוגיית שיתופי פעולה בינמשרדיים, המהווה לחם חוקו של כל משרד ממשלתי, ומציגה מודל יישומי לשיתוף פעולה בינמשרדי שיכול להוות "ארגז כלים" לעבודה היומיומית של כל משרד ומשרד. המודל כולל את כל שלבי התהליך, מהגיית הרעיון והיוזמה דרך בחירת השותפים, בחירת המנגנון המתאים לביצוע, ביצוע התוכנית המשותפת, התמודדות עם סוגיות הנובעות מעצם ההליך, סיכום והערכת התוכנית המשותפת.

הקורא מוזמן לבחור אילו מן ההמלצות לאמץ וליישם. בכל מקרה חשובה המודעות כי על מנת ששיתוף הפעולה יצליח יש להיערך לקראתו, להקדיש מחשבה למנגנונים המרכיבים אותו ולהגדיר את התוצאות הרצויות ממנו.

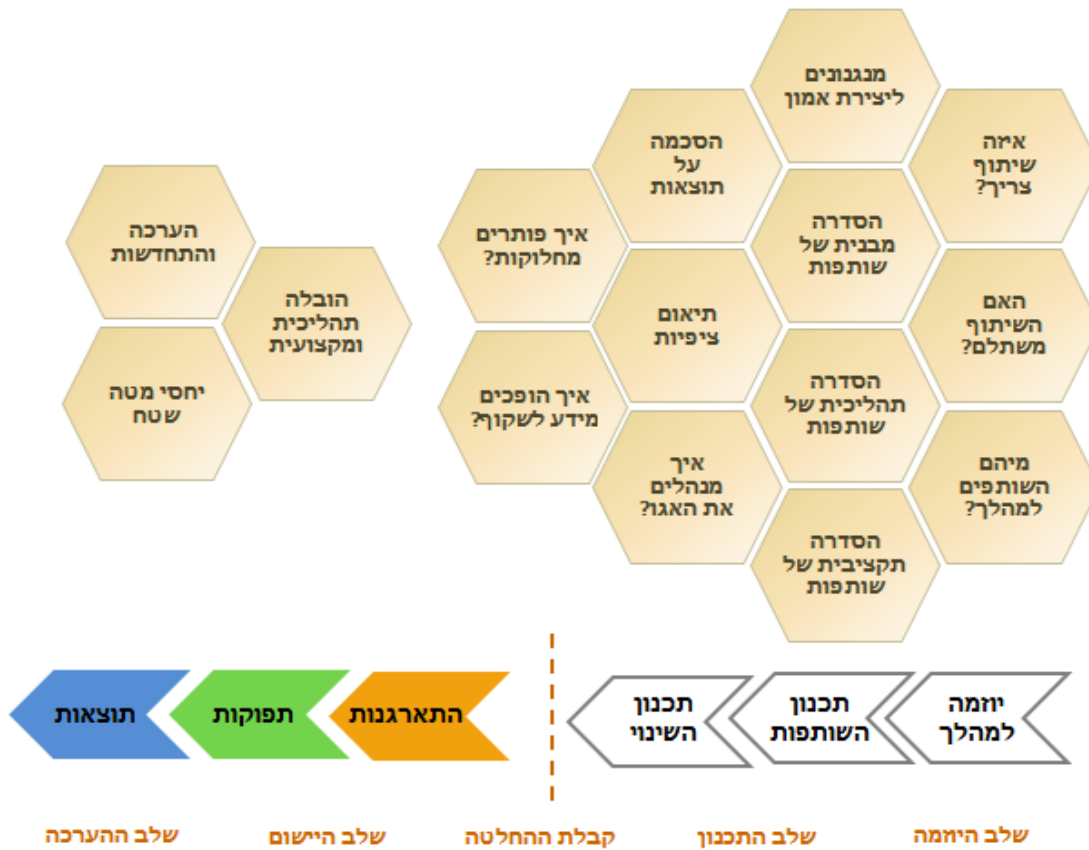
עבודה זו היא פרי פרוייקט קבוצת עבודה של סגל בכיר המשתתף בתוכנית לבכירים של נציבות שירות המדינה והמכון למנהיגות וממשל (אלכ"א) בג'וינט. התוצר המובא כאן הוא סיכום תהליך שעשתה הקבוצה וכלל סקירה בביליוגרפית, מפגשים עם מומחים ובעלי תפקידים בכירים בממשלה הפועלים ומפעילים שיתופי פעולה, וכן מהלך שהוא תוצר חשיבה משותפת של הצוות לאור כל אלה ומניסיונם שלהם.

הצוות תקווה כי מדריך זה יהווה מסד ראשוני למדריך השיתוף הממשלתי. הוא אינו סופי ושלם, אך מהווה נוסח ראשון של מדריך שיתוף פעולה ממשלתי שימשיך להתמלא מתוקף ניסיונם של בכירים נוספים בהפעלתו, וסה"כ ההתנסויות יהווה וימלא את המדריך השלם.

כפי שנאמר, הצלחת התהליך שקיים הצוות המוביל, כמו גם הצלחת המודל תיבחן ב"במבחן התוצאה", אך די לנו כתוצאת ביניים משמעותית, לתרום לעיבוי והעשרת ארגז הכלים הממשלתי ולקיום הליכי שיתוף והיוועצות נוספים, במעגלים רחבים יותר.

צוות הפרוייקט:

מיכל פינק, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה
אביבה רז שכטר, סמנכ"לית מזה"ת, משרד החוץ
אדווה אשל רבינוביץ, ראש אגף בכיר נגב, המשרד לפיתוח הנגב והגליל
ד"ר אורנה שמחון, מנהלת מחוז הצפון, משרד החינוך
יואב מורג, מנהל מחוז הנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
יבון אלרועי המשנה למנכ"ל, משרד הכלכלה
מיכל גולדשטיין, מנהלת אגף בכיר למינהל מוניציפאלי, משרד הפנים
רותי רוטשטיין, מנהלת המחלקה להסמכה, מינהל הסיעוד, משרד הבריאות



נספח: תובנות מדיון שולחן

עגול בנושא שיתופי פעולה בינמשרדיים

בניית המודל התבצעה תוך התייעצות עם נציגי המשרדים השונים אשר התעמקו בשאלה כיצד ניתן לייצר את שיתופי הפעולה בין משרדי הממשלה כך שיביאו להשגת יעדי הממשלה. בדיון עלו שבע תובנות מרכזיות, אשר פותחו בהמשך על ידי חברי הצוות:

אמון נדרש לשיתוף פעולה, אך קשה לייצר אותו בלי שיתוף פעולה. דרכי פעולה אפשריות: להתחיל את השיתוף מוקדם ככל הניתן (גם אם זה לוקח זמן), לייצר תרבות עבודה משותפת באמצעות פיילוט, ולהשקיע בהיכרות בין אנשים. החלטת ממשלה לא יכולה לכפות שיתוף פעולה ולהעלים "דם רע".



היחס בין שיתופי פעולה לבין הסכמות הוא מורכב. עדיף שיהיו הסכמות, אך צריך לייצר מודל לגיטימי להתמודדות גם במצב של חילוקי דעות ואי הסכמות, כולל הצבעה. על דבר אחד לא ניתן להתפשר: יש צורך בהגדרה והסכמה משותפת על מטרה, כך שלא יהיו "רוכבים חופשיים" עם מטרה אחרת.



החשיבה, ההחלטה והדבקות בהגדרות, מנגנוני עבודה ושקיפות - חשובה מאוד. לא משנה מה יהיה המבנה של השת"פ, יש לחשוב עליו, להסכים עליו, לקבוע את תהליכי העבודה במסגרתו, ובעיקר לדבוק בו לאורך זמן.



במקום להניח שאין אגו וכולם פועלים משיקולים מקצועיים, צריך להניח שהמצב הוא הפוך. יש להדגיש את ייחודיות השחקנים, ולראות באגו את הערך המקצועי שמביא המשרד לשולחן. צריך להכיר אותו ולדעת לנהל אותו.



נכון לשלב בין מקום המטה ליכולות השטח בניהול שיתופי פעולה. בשטח המתח הבין-משרדי נמוך יותר ואין "קווארטט", ולכן יש לו יתרון במימוש שיתופי פעולה שעובדים. אך הקצאת המשאבים, האסטרטגיה, הידע והכסף - נמצאים במטה.



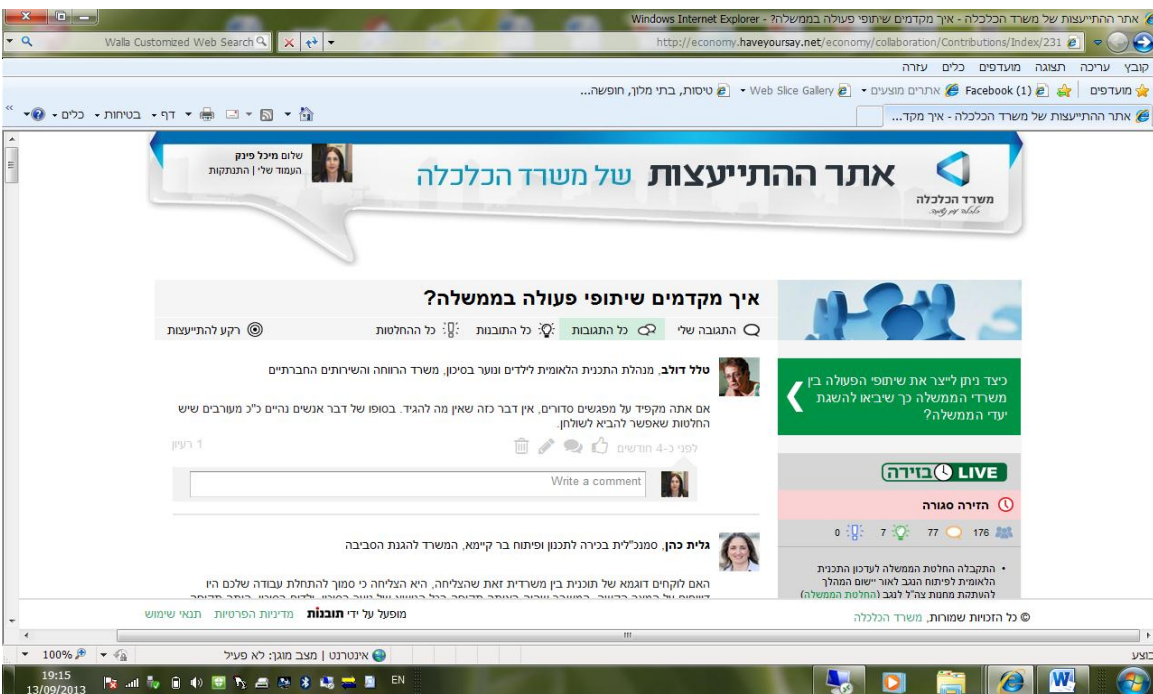
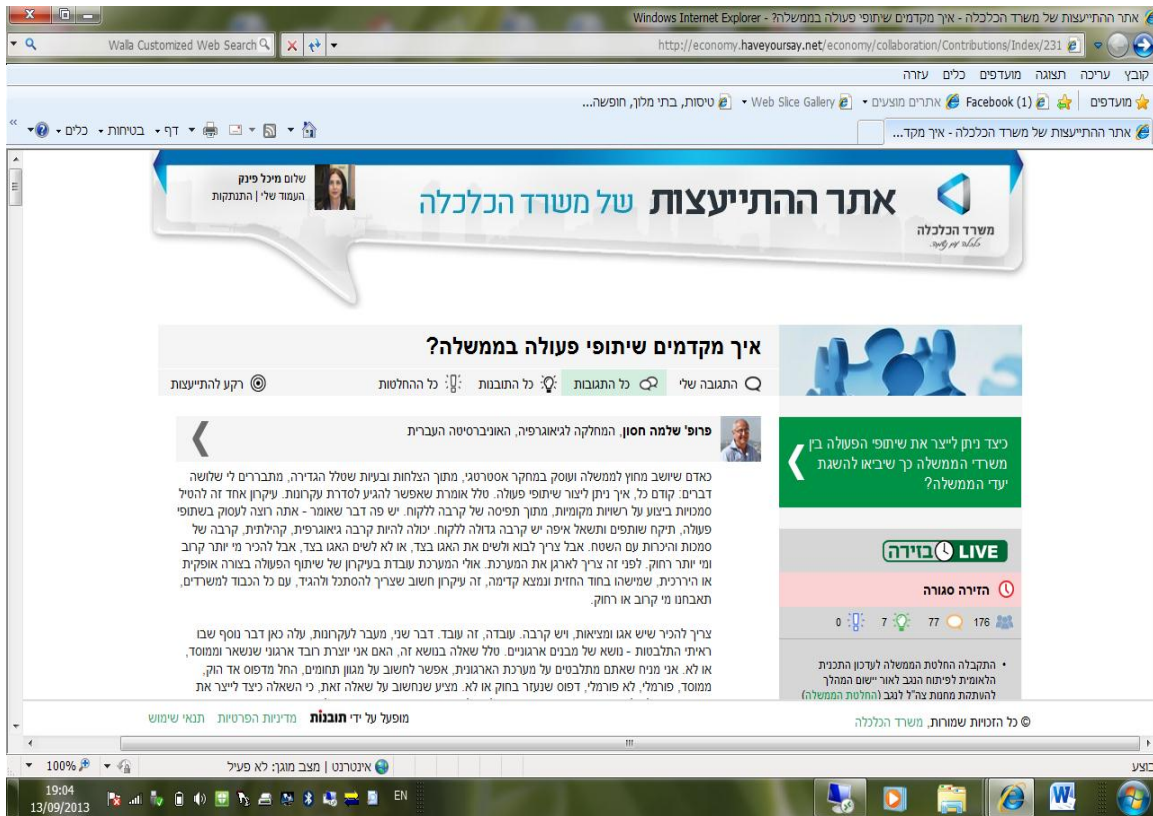
לא כל שיתוף פעולה נכון לקדם, ויש כאלה שתנאי הפתיחה שלהם פוגעים ביכולתם להצליח. חייב להיות אינטרס אצל כלל השחקנים. משבר חיצוני שיוצר איום, הבנה שיש תקציב תוספתי או מידת רלוונטיות גבוהה של שדה הפעולה למשרד - מייצרים זאת, אך לא תמיד הם קיימים במציאות.



יש מקום לדון בשאלת ההסדרה מבנית של שיתופי הפעולה, בין באמצעות אגפי מדיניות ובין באמצעות גופים שמקבלים סמכות על פי חוק. אך מבנה והחלטה סמכותית לא יכולים להחליף את האנשים ואת המעורבות והרתימה של השטח. יש מתח בין "ביזור השת"פ" לבין "ריכוז".



<http://economy.haveyoursay.net/economy/collaboration/Insights>





התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

מטרות, היקף ועקרונות: התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון מיושמת בעקבות החלטת הממשלה לאמץ את דוח ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון (ועדת שמיד). משרד הרווחה והשירותים החברתיים מוביל ומתכלל את התכנית המשותפת ל-4 משרדים נוספים: החינוך, הבריאות, קליטת העלייה בטחון פנים, המרכז לשלטון מקומי וארגון הג'וינט המפעיל את "התחלה טובה" מרכיב הגיל הרך של התכנית. מנכ"ל משרד הרווחה עומד בראש הוועדה הבין משרדית.

המטרה: צמצום היקף הסיכון בקרב ילדים ובני נוער ב-13 מדדים, התכנית מכוונת לצמצם את היקף מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער בשבעה תחומי חיים הנכללים בהגדרה הבין משרדית שאימצה הממשלה: בריאות פיזית והתפתחות, השתייכות למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, בריאות ורווחה נפשית, השתייכות והשתתפות חברתית והגנה מפני מצבים מסכנים (מצד הילדים עצמם ומצד אחרים). המשרדים הגדירו 13 מדדי תוצאה על פיהם ניתן להעריך את הצלחת התכנית.

קהלי היעד: עבור כלל הילדים בסיכון ביישובים באשכולות סוציו-אקונומיים 1-5 ובשכונות מצוקה בערים גדולות, התכנית החלה בסוף שנת 2008 ב-72 רשויות מקומיות (רשויות מעל 20,000 תושבים ורשויות קטנות במספר אגדים) בעיקר באשכולות 1-4. בשנת 2012 הורחבה התכנית ל-96 יישובים נוספים על מנת לכסות את כלל היישובים באשכולות 1-5 ושכונות מצוקה בערים גדולות. התכנית שואפת לסייע במיוחד לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות וייחודיות: ערבים, חרדים ועולים. ב-72 היישובים הותיקים חיים – 151,000 ילדים ובני נוער בסיכון. ביישובים המצטרפים, מתבצע כעת מיפוי. ההערכה היא שחיים בהם כ-60,000 ילדים ובני נוער נוספים בסיכון. ביישובים הוותיקים משורתיים כיום מעל ל-50,000 ילדים וקרוב ל-30,000 הורים ביותר מ-900 תוכניות.

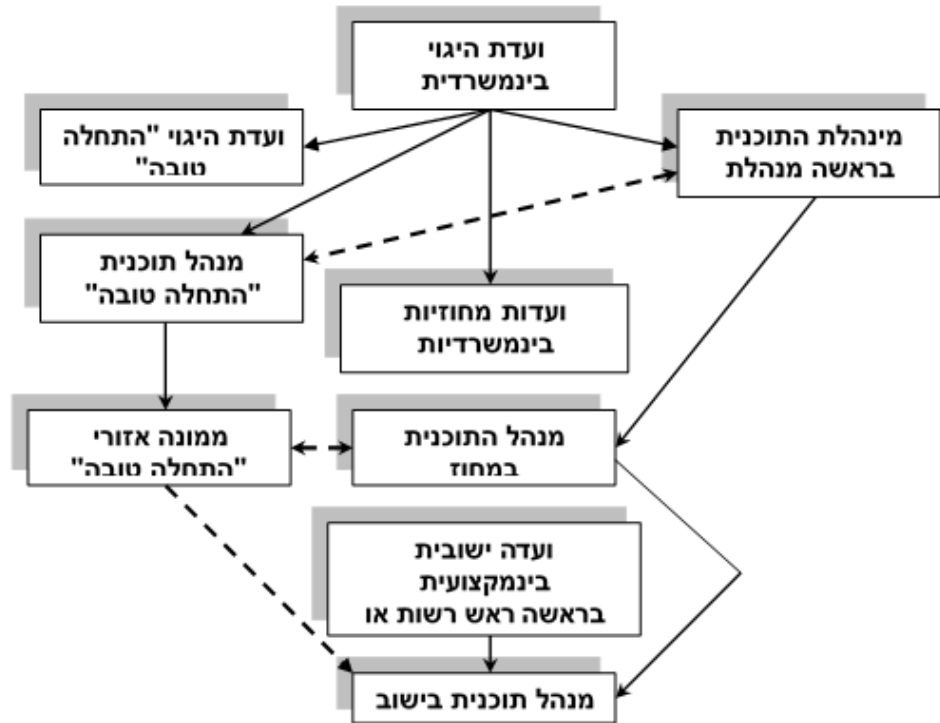
תקציב רב שנתי בין משרדי: תקציב התכנית משותף לכלל המשרדים ומנוהל מטה התכנית הממוקם במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. בפברואר 2008 הקצתה הממשלה משאבים לתכנית למשך חמש שנים על מנת לאפשר התחייבות לרשויות המקומיות ותכנון לטווח ארוך. בחוק ההסדרים לתקציב 2009 – 2010 אישרה הממשלה מחדש את המתווה התקציבי הרב שנתי של התכנית. בשנת 2012 הוקצה תקציב רב שנתי נוסף עבור היישובים החדשים. בהבשלה מלאה – בשנת 2017 יעמוד היקף התקציב על 215,000,000 מלש"ח לשנה.

מתן דגש לטיפול בקהילה, מניעה וטיפול בגיל הרך: כל המשאבים המוקצים במסגרת התכנית מבטאים את השאיפה לשנות את סדרי העדיפויות בטיפול בילדים ובנוער בסיכון ולהקצות חלק גדול יותר מהמשאבים לטיפול בקהילה, למניעה ולטיפול בגיל הרך. כל המשאבים מיועדים לפיתוח שירותים בקהילה, שליש מהתקציב מיועד לילדים בגיל הרך במסגרת "התחלה טובה".

סמכות ואחריות לרשויות המקומיות תוך מחוייבות לתהליך מובנה ושקוף: לרשויות המקומיות ניתנת אפשרות לבחור את המענים הנחוצים ביותר לילדים בסיכון בתחומן. הרשויות מחוייבות לתהליך תכנון בין מקצועי מובנה ושיטתי. הממשלה והמחוזות אחראים על קביעת המדיניות ודרכי הפעולה וביצוע בקרה על איכות תהליכי התכנון, קבלת ההחלטות היישום והתוצאות עבור הילדים ברשויות.



הילדים במרכז: התכנית מבוססת על הגדרה משותפת בין משרדית של ילדים ונוער בסיכון ועל הגדרה משותפת של יעדים לצמצום מצבי הסיכון. התכנית מעמידה את הילדים והפחתת מצבי הסיכון במרכז באמצעות מחוייבות למיפוי אחד ובין מקצועי של כלל הילדים ובני הנוער בסיכון בכל רשות מקומית, קבלת החלטות (ביחס למדיניות והקצאת המשאבים) מבוססות על מידע ברמת המענה הבודד, הרשויות, המחוזות והמטה בצוותים וועדות בין משרדיות ובין ארגוניות, ביצוע מעקב אחר כל אחד מהילדים המשתתפים בתכנית ובחינת התאמת המענים לצרכים והתוצאות.



תכנית החומש – תכנית רב-תחומית לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה

מדינת ישראל פועלת להגדלת הסיוע ליוצאי אתיופיה ולביסוס התכנון והביצוע, על סמך קביעת יעדים ועל סמך המעקב אחר היישום והתפוקות. במטרה להיערך למתן טיפול רב תחומי בנושאי קליטה, רווחה, חינוך, תעסוקה ודיור, הוקמו ועדת שרים מיוחדת וחמש תת ועדות בין משרדיות. בפברואר 2008 ממשלת ישראל אישרה תכנית רב תחומית לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה, בהמלצת ועדת שרים מיוחדת (וחמש תת ועדות בין-משרדיות) שהוקמה לטובת העניין. הרעיון שהובא הוא ליישם תכנית כוללת לטיפול רב-תחומי בנושאי ליבה: (1) חינוך, (2) רווחה, (3) תעסוקה, (4) שיכון ו(4) קליטה.

התכנית קיבלה את שמה ("תכנית החומש") היות והוחלט להפעילה למשך חמש שנים. נכון להיום, התכנית הוארכה לפעילות עד שנת 2013 (הארכה של שנה).

מטרות

- קידום יכולת צעירים יוצאי אתיופיה, לשילוב בתעסוקה בעלת אופק השתכרות תוך מתן דגש על הרחבת מספר המשתלבים בלימודים גבוהים.
- הרחבת אפשרות הבחירה של המשפחות לגבי מקום מגורים עתידי בישובי הקבע, באמצעות מענקים למשפחות הנמצאות במרכזי קליטה ומשכנתאות לזוגות צעירים – דור שני. (תכנית המשכנתאות לא ממומשת עקב חסמי השוק המשמעותיים הקיימים בנושא).
- שיפור תנאים בתחומי החינוך, הרווחה, הקהילה, התעסוקה, וסביבת המגורים (בשכונות ספציפיות בהן ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה)

יישום

התכנית מתבצעת בשני מישורים:

1. ארצי - בני 18-35 הנמצאים על סף השתלבות בחיים האזרחיים ובשוק העבודה. (שיפור בגרויות, תכניות מצטיינים תיכוניות, שיפור שירות צבאי, הכנה והכוונה ללימודים אקדמיים, תגבור במהלך הלימודים האקדמיים, הכנה והשמה בשוק העבודה, הרחבת פתרונות דיור ליוצאי מרכזי קליטה ולזוגות צעירים ועוד).
2. שכונתי – מיקוד במספר שכונות עתירות יוצאי אתיופיה. (מיצוי זכויות ונגישות לשירותים ציבוריים, חיזוק התא המשפחתי, פיתוח קהילתי, חיזוק הטיפול בגיל הרך, תגבור בנושאי חינוך מבית הספר היסודי ואילך, העשרה ועידוד למצוינות אישית ועוד).

המשרד לקליטת העלייה כמשרד המתכלל של התכנית, עוסק גם בנושא המעקב והדיווח לגבי התקדמות התכנית. שותפים לתכנית משרדים נוספים: השיכון והבינוי, הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, והתמ"ת. תקציב התכנית הכולל הינו 675 מלש"ח, מתוכם כ-250 מלש"ח מיועדים לפתרונות דיור (סך של 150 מלש"ח מתוכם, המיועד למשכנתאות כאמור לא ממומש).

התכנית הלאומית -אסטרטגית לפיתוח הנגב

החלטת ממשלה 546 מיום 14/7/2013: היערכות הנגב לקראת מעבר צה"ל לנגב – המענה האזרחי (אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב)

הנגב עומד במהלך העשור הנוכחי בפני שינוי רחב היקף; מעבר צה"ל לנגב מהווה מהלך חסר תקדים בהיקפו ובהשפעותיו הכלכליות, הדמוגרפיות והתרבותיות על מרחב הנגב. אך מנגד, על מנת להבטיח מימוש מכלול ההזדמנויות של מעבר היחידות, נדרש מהלך מתוכנן ומשולב של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברה אזרחית.

החלטת ממשלה זו הינה תוצר עבודה של ועדה בין משרדית, שפעלה על יסוד עבודה אסטרטגית מקיפה, שנעשתה ביזמת המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הביטחון ומשרד האוצר. הצעת המחליטים נועדה להבטיח את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי והדמוגרפי סביב מעבר יחידות צה"ל לנגב, הן בעבור אוכלוסיית הנגב הקיימת והן למטרות משיכה של אוכלוסיות חדשות ולשם פעילות כלכלית ענפה. בעוד כעשור, עם סיום המהלך, ניתן יהיה לראות את הנגב הופך ל"עמק הסיליקון" הישראלי, כשמטרופולין באר שבע מהווה מוקד מוביל בהתפתחות הי טק וסייבר. המהלך ייצר קפיצת מדרגה אמיתית בהתפתחות הנגב ובהסרת המילה 'פריפריה' מלקסיקון הנגב.

מעבר צה"ל אינו עומד בפני עצמו, במהלך העשור הקרוב מתרחשים בנגב מהלכים מקבילים של בניית תשתיות תחבורה כמו הארכת כביש 6 לצומת שוקת, סיום הקמתם של שלושה פארקים מובילים, בהם פארק ההי טק בבאר שבע, אלו יהפכו את הנגב לאסם תעסוקה של מדינת ישראל.

מעבר יחידות צה"ל לנגב כולל מהלך שהחל כבר ואמור להסתיים בסוף העשור. ארבעה בסיסים עוברים ויעברו לנגב: מעבר בח"א 27 לנגב מהלך שעיקרו הסתיים ב 2008 אך אדוותיו עדיין רוחשות, מעבר קריית הדרכה לצומת הנגב מהלך שנמצא בעיבו ויסתיים ב 2015, מעבר יחידות התקשוב לפארק ההי טק בבאר שבע ב 2018, ומעבר קריית המודיעין לאזור ליקית ב 2019. ההזדמנויות שבמעבר:

- מעבר של למעלה מ 30,000 משרתיים, מהם כ 6,000 אנשי קבע שחלקם יעברו לנגב.
 - הפעילות הכלכלית הצפויה מהבסיסים עומדת על כ 1.5 מיליארד שקלים בשנה, ומהווה פוטנציאל אדיר לשילוב והצמחה של עסקים קיימים, ליזמות וליצירת אלפי מקומות תעסוקה.
 - צמיחת תעשיית ההי טק והסייבר ופוטנציאל לבניית 'מסלול הי טק' לבוגרי מערכת החינוך בנגב, ועוד.
- הועדה הבין משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראה"מ והמשרד לפיתוח הנגב והגליל, גיבשה על יסוד העבודה האסטרטגית תכנית לשנים 2013-2017. התכנית נועדה להתגבר על חסמים קיימים כמו חסמי תדמית הנגב, חסמים בשוק הדיור להשכרה, חסמים להתפתחות הי טק וסייבר, חסמים בתחום החינוך המדעי טכנולוגי ודומיהם, והביאה לאישור הממשלה תכנית הנשענת על מנפים קיימים כמו פארק ההי טק בבאר שבע ואחרים, כדי להבטיח את היערכותו המיטבית של הנגב לקראת המעבר וצמיחתו בעקבותיו.

התוכנית מורכבת ממספר צירי פעולה אסטרטגיים, התומכים ומשלימים זה את זה, כשבכל אחד מהם מספר תכניות וכלים של משרדי ממשלה השותפים להחלטה: פיתוח כלכלי, דיור לצעירים, צעירים ואיכות חיים, פיתוח מסלול הי טק בנגב, חיזוק הרשויות המקומיות, שילוב המגזר הבדואי וחיזוק הניהול והאחריות האזורית.

במסגרת פעילויות הממשלה להאצת פיתוח הנגב ובהמשך להחלטות ממשלה קודמות: מס' 5067 מיום 16 באוגוסט 2012 (להלן: החלטה 5067), מס' 4415 מיום 20 בנובמבר 2005 (להלן – החלטה 4415), ולאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב, כמפורט בהחלטות הממשלה מס' 1529 מיום 1 באפריל 2007, מס' 3976 מיום 24 באוגוסט 2008 ומס' 3161 מיום 17 באפריל 2011, החליטה ממשלת ישראל בתאריך 14 ליולי 2013 לאמץ את המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב, במסגרת החלטה 546 ולאשר תכנית חמש שנתית, לשנים 2013-2017, לפיתוח הנגב (להלן - התכנית לפיתוח הנגב).

מטרות ההחלטה:

- האצת הפיתוח הכלכלי – תעסוקתי תוך ניצול היתרונות הכלכליים הטמונים במהלך
- חיזוק היישובים והשלטון המקומי, עידוד ההגירה החיובית ושינוי תדמית הנגב תוך הגדלת היצע הדיור והיצע התרבות והפנאי בדגש אוכלוסייה צעירה ומיתוג הנגב.
- הגדלת היקף המשרתים מאזור הנגב ביחידות הטכנולוגיות העוברות לנגב

מרכיבי התוכנית:

א. יישובי המטרה: החלטת הממשלה מבחינה בין אזורים שונים המושפעים ממעבר היחידות. כלל יישובי הנגב, יישובי המטרה ויישובי מרחב ההשפעה. עיקר התוכנית מתייחס ליישובי המטרה אותם מבקשת הממשלה לחזק כחלק מהאצת פיתוח הנגב ומיתרונה היחסי של השפעת מעבר היחידות על האזור. אלה נבחנו ע"פ מידת הקרבה לבסיסים שיעברו- מרחק 20 ק"מ(מרחק יוממות), מדד כלכלי חברתי, מדד פריפאיליות וחוסן הרשות המקומית הנאמד ע"פ הכנסותיה מארנונה. יישובי המטרה: באר שבע, דימונה, ערד, אופקים, ירוחם ומועצה אזורית מרחבים.

רשויות אלה חלשות אינן יכולות לעשות כן עקב היעדר תשתיות ותקציבים מספקים, וזקוקות לסיוע ממשלתי מיוחד על מנת לממש את הפוטנציאל לקליטת תושבים חדשים כתוצאה מקרבתן לבסיסים

ב. פיתוח כלכלי ותעסוקה: במטרה להבטיח את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי שבמעבר היחידות שמה התוכנית דגש על סיוע ליישובי המטרה בצמיחת אזורי התעשייה הקיימים ביישובי המטרה ובפיתוח אזור תעשייה מרחבי בהתאמה, תמריצים יעודיים למשיכת הי טק ודגש לתחום הסייבר, הקמת אזור תעשייה בשוקת כפארק משותף לרשויות בדואיות ויהודיות שיהווה פארק תעסוקה למערך שירותים קטנים כמו מכבסות, מוסכים ושירותים אחרים, ומעורבות הרשויות הבדואיות מבטיחה שילוב נכון של עובדים ועסקים מהמגזר הבדואי. שילוב עסקים קטנים ובינוניים מהנגב להזדמנויות הכלכליות שמביא מעבר היחידות – תהליכי ההקמה והתפעול של הבסיסים, בין היתר גם במתן העדפה לעסקים מהנגב במסגרת מכרזי ההקמה והתפעול של היחידות.

ג. צעירים ואיכות חיים: ניתוח פרופיל אנשי הקבע כפוטנציאל אוכלוסיית היעד למעבר לנגב בעקבות היחידות מראה כי אוכלוסיית היעד הינה צעירים: בודדים, זוגות ומשפחות צעירות. אלה יעדיפו מלכתחילה דיור בשכירות ורק בשלב מאוחר עשויים לרכוש דירות ובתים. לאור אלה מגדירה ההחלטה קידום דיור להשכרה: סבסוד קרקעות לבניה להשכרה, הגדלת מגוון ההיצע לצד קידום תב"עות לצמודי קרקע. כחלק מחיזוק הצמיחה הדמוגרפית ע"י צעירים שמה ההחלטה דגש על הגדלת היצע התרבות והפנאי לצעירים באמצעות חיזוק מוסדות קיימים ופיתוח מוסדות וקבוצות יוצרות בדגש תרבות פרינג'. פיתוח תשתיות פנאי לצעירים: ופעילות ממוקדת בתחום התדמית והתודעה.

ד. פיתוח מסלול הי טק: מעבר יחידות העילית הטכנולוגיות מביא בשורה ומאתגר את הנגב בקידום החינוך המדעי טכנולוגי בנגב ובניית מתווה ומסלול הי טק שיאפשר לבני ובנות הנגב ללמוד מדעים וטכנולוגיה, להמשיך לעבודה מדעית טכנולוגית ולרכוש תואר אקדמי, להשתלב ביחידות התקשוב והמודיעין, ועם תום שירותם להשתלב בתעסוקה איכותית בתחום ההי טק בבאר שבע. תקציבים ייחודיים מקצה התוכנית לתגבור מערך החינוך המדעי טכנולוגי ולקליטת כ 50 מורים נוספים למערכת בתחומי המדעים והטכנולוגיה, ולהבטחת מעבר חברות הי טק וסייבר לבאר שבע. ההחלטה ממקדת תשומת לב מיוחדת לנושא הסייבר ומקצה תקציב יעודי לתמרוץ חברות היטק וסייבר לעבור לנגב באמצעות השתתפות הממשלה במסלול שכר גבוה לעובדים של חברות שיעברו לנגב(מוקצה סכום של כ 80 מליון ₪ לנושא זה)

ה. חיזוק הרשויות המקומיות ביישובי המטרה: יישובי המטרה שהוגדרו הם אותם יישובים הזקוקים לסיוע ודחיפה ממשלתית כדי לתת קפיצת מדרגה ולהוות יישובי משיכה לתושבים חדשים שיעברו לנגב בעקבות

מעכבר צה"ל ולקליטת עסקים וחברות. חיזוק הרשויות במסגרת ההחלטה יעשה באמצעות הכשרת ההון האנושי ל קיומם של הליכים מקצועיים ברשויות, חיזוק היכולת הכלכלית של הרשויות ומסלולי צמיחה ופיתוח עתידיים, חיזוק העסקים המקומיים, וחיזוק החינוך הבלתי פורמאלי בעיקר לילדים צעירים- מיועד למשפחות וזוגות צעירים. כמו כן יחזקו רשויות אלה באמצעות חלוקת ארנונה מהבסיסים בצורה צודקת יותר, לצד חיזוק יישובי המטרה והגברת שיתופי הפעולה ביניהן כחלק מהיערכות לצמיחה שמזמן המעבר.

1. היישובים הבדואים קיבלו חיזוק ייחודי באמצעות החלטה קודמת שהעבירה ממשלת ישראל 3708 עם זאת במסגרת החלטה זו מחוזקים היישובים הבדואים באמצעות הקמת פארק שוקת, מסלול יעודי לטיפול בנושאי פסולת ואיכות סביבה ושילוב עובדים בדואים ממערך תעסוקה בהקמה ותפעול הבסיסים.

מנגנוני יישום החלטת הממשלה:

להחלטה שותפים 14 המשרדים הבאים: משרד הכלכלה, משרד השיכון והבינוי ונציג רשות מקרקעי ישראל, משרד הפנים, משרד הביטחון, משרד התחבורה, משרד החינוך, משרד התרבות והספורט, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד התיירות, משרד המדע, משרד החקלאות, משרד רוה"מ ומטה היישום לפיתוח כלכלי של המגזר הבדואי בנגב ומשרד האוצר. תוקף ההחלטה כאמור החל מ 2013 ועד 2017, והוקצו לה כ 500 מליון ₪ השקעה ממשלתית.

האחריות ליישום מוטלת על המשרד לפיתוח הנגב והגליל אשר באופן ישיר ובאמצעות זרוע הביצוע האזורית (הרשות לפיתוח הנגב) יהיה אחראי על תכלול התוכנית ועל יישומה. באמצעות המנגנונים הבאים:

1. צוות היגוי בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל שיהיה אחראי על מעקב אחר יישום החלטה.
2. כל משרד יבצע את התוכניות אשר בתחום אחריותו.
3. למיזמי התוכנית וטיוב ההשפעות האזוריות, יקים המשרד לפיתוח הנגב והגליל באמצעות הרשות לפיתוח הנגב ועדות היגוי אזוריות (שולחנות עגולים) בהשתתפות נציגי המשרדים, ראשי רשויות, נציגי חברה אזרחית והמגזר העסקי.
4. הרשות לפיתוח הנגב תשמש כזרוע ביצוע אזורית, ותסייע ביישום החלטה זו. הרשות תוכל לבצע פעולות ושירותים משלימים לפעולות המשרדים ו/או פעולות הנובעות משילוב צרכים בין משרדיים ככל שיעלה הצורך בכך כחלק מיישום התוכנית.
5. כגוף ניהול היישום הוטל על המשרד לפיתוח הנגב והגליל לבצע מעקב ובקרה אחר יישומה של החלטת ממשלה זו, לסייע למשרדי הממשלה בתכנון מפורט ככל שיידרש, לתאם בין רשויות המדינה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים בכל הקשור ליישום התוכנית. לקדם מיזמי המשאבים והכלים שבתוכנית על ידי היישובים בנגב בדגש על יישובי המטרה, לרכז את הצורך בביצוע עדכונים ושינויים ולהביא המלצות להכרעת הצוות הבין משרדי, ולבצע מדידה ומעקב הצלחה אחר ההישגים בביצוע התוכנית וסיועה לפיתוח הנגב.
6. דגש מיוחד יושם על ליווי רשויות המטרה על מנת לוודא יכולתן ומסוגלותן למצות את האפשרויות הגלומות בהחלטה שסייעו לצמיחתן.

להלן מתווה יישום החלטת הממשלה בניהולו של משרד לפיתוח הנגב והגליל:



התכנית לקידום אורח חיים פעיל ובריא

התכנית פותחה על רקע העלייה הגוברת בהיקף התחלואה הכרונית בישראל ושיעורי תמותה ממחלות כרוניות גבוהים ביחס לעולם. בישראל נמצא קשר בין עליה במחלות כרוניות לעליה בשיעורי ההשמנה נמיעוט פעילות גופנית. ישראל נמצאת בין המדינות המובילות בעלייה בשיעורי ההשמנה בעולם, ההשמנה באוכלוסייה בכלל ובילדים ונוער בפרט. תכנית זו מלווה על-ידי ועדת היגוי לאומית הכוללת נציגים ממשרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד התקשורת ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. בנוסף שותפים גופים וארגונים מתחומי הבריאות והרפואה. ועדה זו מלווה בהערכה מדעית של מכון גרטנר בתל השומר ובשנת הלימודים תשע"ב גם על-ידי ראמ"ה.

לגילאי בית הספר תכנית ההתערבות כוללת "שנת אורח חיים פעיל ובריא" התכנית מיועדת לבתי ספר יסודיים, מבוססת על מסמך הסטנדרטים בתחום הבריאות ועוסקת בשני נושאים מרכזיים: תזונה נבונה ועידוד הפעילות הגופנית. בשנת הלימודים תשע"א פעלה התכנית ב- 22 בתי ספר במחוז ובשנת הלימודים תשע"ב ב-24 בתי ספר נוספים.

יזמות ייחודיות - בתי ספר וגני ילדים פיתחו יזמות ייחודיות וחדשניות אשר הובילו לשינוי התנהגותי והציגו את מועמדותם לתחרות שהתפרסמה במסגרת הנושא "אורח חיים בריא ופעיל". בין היזמות הנבחרות שעלו לשלב הארצי: "גן רוכב" - גן נרקיס, קריית שמונה; "אקדמיה להורים" - ביר אל אמיר, נצרת; "בוקר טוב צפת" - הרב-תחומי, צפת; "סרטי אנימציה למסרים בריאים" - איריסים, כרמיאל.

"מחוז צפון נקי מעישון ומקדם לאורח חיים בריא" - תכנית אינטגרטיבית שמובילה ד"ר מיכל כהן-דר, רופאת מחוז הצפון במשרד הבריאות, בשיתוף עם ד"ר אורנה שמחון, מנהלת המחוז, וכן השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) והפיקוח על הבריאות במשרד החינוך. בבסיס התכנית עומד המודל היישומי לקידום תרבות ארגונית המותאמת לכלל השותפים. בתי הספר פועלים על ציר מרכזי בתכנית "כישורי חיים" של שפ"י, ובכל שנה נעשות התאמות לאור למטרות שהושגו ובהתאם למציאות המשתנה. תכנית ההרצה החלה בערים כרמיאל ונצרת והיום היא מורחבת לערים נוספות.

תכנית לאומית "עיר פעילה ובריאה" - ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה החליטה על התכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא בהובלה משותפת של משרדי הבריאות, התרבות והספורט והחינוך, רשויות מקומיות, קופות החולים והמגזר הפרטי מתוך איגום משאבים. התכנית מורכבת מפרויקטים שייפרשו על פני עשר שנים ברמה הלאומית ופרויקטים ממוקדים הפונים לקבוצות יעד ספציפיות. במחוז הצפון נבחרו שתי רשויות להוביל את התכנית העירונית: מגדל העמק ושפרעם. להטמעת תחום הבריאות במחוז הורתה מנהלת המחוז על הקמת ועדה מחוזית רב-תחומית, אשר תפקידה להוביל במערכת החינוך במחוז תכנית מערכתית-ארגונית בתחום זה. הוועדה גיבשה תכנית אשר תפעל בשיטת המניפה, מתוך אחריות משותפת של הנהלת המחוז, המפקחים והמנהלים.

תכנית העבודה שנבנתה תפעל באופן הוליסטי, המחבר את כל שותפי החינוך בשני צירים מרכזיים:

ציר מערכת החינוך - עידוד גני ילדים ובתי ספר לפתח תכניות עבודה ויזמות ייחודיות, שיובילו לתרבות מקדמת בריאות ולקבלת הכרה כבתי ספר מקדמי בריאות, ולאחר קבלת ההחלטה גם גני ילדים.

ציר השותפים – מיסוד תהליכי חשיבה משותפת של כלל הגורמים המעורבים בתכנון ובביצוע הפועלים במחוז: משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הספורט וגופים בקהילה לתמיכה בפעילויות ייחודיות במערכת החינוך, ההורים והקהילה ובקרב עובדי המנהל והפיקוח במחוז.

ישום שותפויות בין משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה

משרד החינוך חרת על דגלו פיתוח יחסי גומלין בין האדם לסביבה והביאו לידי ביטוי בגיבוש חזון המחוז. הנחת היסוד העומדת בבסיס החזון היא שבכוחו של החינוך לטפח יחס של אחריות כלפי הסביבה שבה אנו חיים באמצעות שימור משאבי הטבע, ערנות כלפי מפגעים אקולוגיים וגורמיהם ותחושת שייכות לאתרים בעלי חשיבות היסטורית ותרבותית. חינוך המדגיש ערכים אלה עשוי להצמיח דורות של אזרחים המודעים לסביבה ולדילמות של פיתוח טכנולוגי לצד שימור סביבתי; אזרחים מעורבים ומחויבים לנקיטת עמדה ולפעולה למען קיימות הסביבה.

בהתאם לכך גיבש משרד החינוך בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה תכנית אופרטיבית שתוביל להטמעת נושא החינוך הסביבתי בכל מוסדות החינוך החל בגיל הגן, דרך בתי הספר היסודיים וכלה בבתי הספר העל-יסודיים וכלל מוסדות החינוך. החבירה למשרד להגנת הסביבה באה לידי ביטוי בפרישת מעגלים של שיתופי פעולה עם הרשויות המקומיות, החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, רשויות הניקוז, קק"ל, המועצה לשימור אתרים, קרן קר"ב, הארגונים הירוקים ועוד.

להלן מספר דוגמאות ליזמות חינוכיות בנושא וליזמות שבהן מתקיימים שיתופי פעולה::

- מתווה שרים – תכנית חינוכית משותפת למשרד החינוך ולמשרד להגנת הסביבה להטמעת הנושא - "חינוך לקיימות – קיימות כאורח חיים". התכנית החלה את פעולתה בבתי הספר ובגני הילדים;
- שומרי הנחל – שיתוף פעולה עם רשויות הניקוז: 3500 ילדים המאמצים 30 נחלים בצפון הארץ במטרה לשמור על הנחלים ולהשיב את חייהם;
- "כן לציפור" – מיזם ייחודי להעמקת ההיכרות של התלמידים עם הסביבה הקרובה באמצעות תכנית ייחודית אשר פותחה במחוז בשיתוף פעולה הדוק עם הגופים העוסקים בנושאי סביבה ופיתוח בר-קיימא בישראל. 3500 ילדים לומדים ופועלים לשמירת המגוון הביולוגי בכלל וציפורי ארצנו בפרט. המיזם תוכנן במשותף עם המשרד להגנת הסביבה, החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים הלאומיים וקרן קר"ב;
- שלישי בירוק – שורת השתלמויות מחוזיות בנושאי קיימות למנהלים ולמפקחים;
- הסמכת מוסדות חינוך ירוקים ו"ירוקים מתמידים" – הענקת הסמכה ירוקה למוסדות אשר עמדו בתבחינים הנדרשים בשלושה תחומי פעולה הכרוכים בחינוך לקיימות. 40% מבתי הספר והגנים הירוקים בישראל שהוסמכו בתקן מחמיר של המשרד להגנת הסביבה הם ממחוז צפון. בחמש השנים האחרונות קיימת מגמת עלייה במספר הגנים הירוקים במחוז, וכיום עומד מספרם של הגנים הירוקים על 307 גני ילדים ו-25 גני ירוקים מתמידים;

- הולכים על נקי בכנרת שלנו – 1,300 ילדים הפועלים במטרה להעלות את המודעות לשמירת הסביבה החופית בכנרת. יזמה משותפת למנהל חברה ונוער, למשרד להגנת הסביבה ולרשות הטבע והגנים.

השותפות המקצועית עם המשרד להגנת הסביבה והגופים השונים מאפשרת קידום חשיבה משותפת ואיגום משאבים למען קידום החינוך הסביבתי במחוז.

תכנון תכנית רב שנתית לקידום בטיחות ילדים

בהחלטת ממשלה 4289 מ-2012, הוחלט על מהלך לאומי לתכנון תוכנית רב שנתית לקידום בטיחות ילדים בישראל וזאת לאור הנתונים הקשים של היפגעות ילדים מתאונות. הנושא עלה לסדר יומה של הממשלה לאור הנתונים הקשים של היפגעות ילדים מתאונות, המהווה את הגורם העיקרי להיפגעות ותמותה בקרב ילדים ובני נוער וכן מהווה את הגורם העיקרי לנכות ולאבדן שנות חיים פוטנציאליות.

על רקע זה הוקמה ועדה בין משרדית לתכנון תכנית רב שנתית, אשר תוצריה יהיו עריכת מיפוי מצב היפגעות ילדים ומדיניות בטיחות הילדים בישראל, פיתוח מאגר מטרות ותכניות עבודה לכל אחד ממשרדי הממשלה הרלבנטיים, לרבות התייחסות ממוקדת לבטיחות ילדים בחברה הערבית ובחינת הקמת מערך לאומי לאיסוף נתוני היפגעות ילדים. משרד הבריאות בחר להוביל תהליך זה מתוך הבנה כי נושא זה הנכלל בתחום קידום בריאות משמעותי למדינת ישראל.

מודל תיאורטי - תהליך תכנון התוכנית הלאומית לבטיחות ילדים



תכנית חומש לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים

תכנית רב שנתית (2010-2014) הנועדה לטפל בארבעה תחומים עיקריים:

- א. פיתוח כלכלי תעסוקתי
- ב. דיור ונדל"ן
- ג. נגישות תחבורתית
- ד. ביטחון אישי ואכיפה

עקרונות עבודה:

- א. שותפות ומעורבות הרשויות המקומיות
- ב. רציפות התכנית, בדגש על חילופי שלטון ברשויות
- ג. התבססות על יתרונות יחסיים
- ד. פיקוח, בקרה והפקת לקחים

יעדים:

- א. הגדלת הכנסה לנפש
- ב. קידום ושדרוג תשתיות כלכליות ליצירת תנאים הולמים לפיתוח כלכלי
- ג. הגדלת מקורות הכנסה
- ד. פיתוח הון אנוש במערך המנהלי
- ה. יצירת מנגנונים ברשויות לתמיכה בפיתוח כלכלי ולשכלול שוק הנדל"ן
- ו. העצמת ההון האנושי
- ז. הגברת ביטחון אישי, מודעות לאלימות ואמצעים להתמודדות איתה.

מבנה הניהול:

- א. ועדת היגוי (התכנסות אחת לחצי שנה):
 - אישור תכנית עבודה
 - נהלי עבודה בינמשרדיים ועם הרשויות
 - מעקב ובקרה (כולל שינויים והסטות תקציביות)
 - קבלת דיווח בסוף שנה מראשי הפורומים הכלכליים
- ב. ועדה מקצועית:
 - ליווי התכנית
 - דיווח לוועדת ההיגוי
- ג. פורומים כלכליים מקומיים (התכנסות אחת לחודש):
 - בניית תכנית מקומית וליווי היישום
 - הסרת חסמים, התאמה של כלים והצעה לשיפור מתמיד
 - הובלת פעולות יישוביות וקשר עם תושבים
 - דיווח רבעוני לוועדה המקצועית

חלוקת המשימות בהחלטה

1. פיתוח כלכלי-תעסוקתי:
 - א. השלמת פיתוח אזורי תעשייה קיימים (תמ"ת)
 - ב. פיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה בקרקע פרטית (תמ"ת)
 - ג. שילוב רשויות מקומיות במנהלות אזורי תעשייה קיימים (תמ"ת)
 - ד. הקמת חברות כלכליות אזוריות או מנהלות לאזורי תעשייה קיימים (הרשות)

- ה. פיתוח תשתיות תיירות (תיירות)
- פיתוח תשתית תעסוקתית:
- ו. מעונות יום ומשפחתונים (תמ"ת)
- ז. מרכזי תעסוקה (תמ"ת)
- ח. הכשרה והסבה מקצועית לבעלי השכלה על תיכונית והשכלה אקדמית (הרשות)
- עידוד יזמות וקידום השקעות:
- ט. יזמות עסקית (תמ"ת)
- י. חממה תעשייתית (תמ"ת)
- יא. עידוד משקיעים ובניית סל הטבות (תמ"ת)
- יב. חידוש מרכזי מסחר קיימים (פנים)

2. מגורים ונדל"ן:

- א. קמפיין שיווקי הסברתי (לעידוד בנייה רוויה) (בינוי).
- **תוכניות מפורטות:**
- ב. קרקע פרטית (בינוי)
- ג. בקרקע של רשות מקרקעי ישראל (בינוי)
- סבסוד פיתוח תשתיות בתכניות מאושרות לבנייה רוויה:
- ד. קרקע פרטית (בינוי)
- ה. בקרקע של רשות מקרקעי ישראל (בינוי)
- דברים נוספים
- ו. עידוד רישום זכויות בקרקע פרטית (רשות מסים)
- ז. אשראי וליווי פיננסי לפרויקטים נדל"ניים (חשכ"ל)

3. נגישות תחבורתית:

- א. הפעלת תחבורה ציבורית (בכל ההקשרים) (תחבורה).

4. ביטחון פנים:

- א. פיתוח תכנית לשיפור הביטחון האישי (בט"פ)
- ב. הפעלת עיר ללא אלימות (בט"פ)
- ג. תכנית לשיפור השירות לאזרח, חיזוק הקשר קהילה-משטרה ואכיפה (בט"פ)

5. ליווי, מעקב ובקרה, הערכה ופרסום:

- א. פיתוח מדדים
- ב. מעקב אחר המדדים
- ג. דיווח מן המשרדים לוועדה המקצועית אחת לרבעון
- ד. תכנית המשך, תכנית אסטרטגית ואזור עדיפות לאומית

מסקנה: חסרות תכניות לפיתוח הון אנושי במערך המנהלי (טיפוח איכות ברשויות המקומיות).

מדדים בהחלטה

- א. אבטלה
- ב. השתתפות בכוח העבודה

עקרונות לניהול תהליך שיתופי



מודל להכרעה/פתרון מחלוקות בתהליך שיתופי



1. Atkinson, Mary, Wilkin Anne, Stott Alisson, Pual Doherty and Kay Kinder, 2002. "Multiagency working: a detailed study", National Foundation for Educational Research.
2. Atkinson, Mary, Jones Megan and Emily Lamont 2007. "Multi-agency working and its implications for practice: A Review of the literature", CFBT, Education Trust.
3. CAAB Guidance, 2009. Effective Inter-agency Working across Irish Children's Services, Report No. 3, Ireland.
4. Cheminais Rita, 2009. Effective Multi-Agency Partnerships: Putting Every Child Matters into Practice, SAGE publication Ltd.
5. Horwath Jay and Tony Morrison, 2007. "Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients", Child Abuse & Neglect, Vol. 31, pp. 55-69.
6. Kalegaonkar, Archana and David Brown, 2000. "Intersectoral Cooperation: Lessons for Practice", IDR Reports, 16.
7. Serrano Rodrigo, 2003. "What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies", Inter-American Development Bank, Washington.
8. Weiss, Janet, 1987. "Pathways to cooperation among public agencies", Journal of Policy Analysis and Management, 7, pp. 94-117.
9. גילספי, דיוויד, 2004, "חשיבה דינמית על תיאום הקשרים בין ארגונים פורמליים ובין ארגונים התנדבותיים", הרצאה שקיים באוניברסיטה העברית ירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית.
10. כץ, חנה, 2007, "קידום חבירות בין ארגוניות, בין תחומיות ובין מגדריות בשירותי רווחה". המחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר.
11. לניר, צבי, הניהול השילובי: פרויקט מרכז העיר ירושלים 2010-2011, praxis-management-il.com
12. עזרי אלון ומורג יואב, אקולוגיה וסביבה, פברואר 2013, כרך 4, גיליון 1, (עמ' 110-111)
13. שמיד, הלל, 2006, דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון ובמצוקה, מדינת ישראל.