



**תובנות ומסקנות
מפעילות השולחן העגול
הרב-מגזרי
במשרד ראש הממשלה
ומשולחנות המשנה
במלחמת "חרבות ברזל"**

מיכל אלמוג-בר, נטע שר-הדר ודפנה קלנברג-מנועים



תובנות ומסקנות מפעילות השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה ומשולחנות המשנה במלחמת "חרבות ברזל"

מיכל אלמוג-בר, נטע שר-הדר ודפנה קלנברג-מנועים

תוכן העניינים

2	תוכן העניינים
3	1. הקדמה
7	2. שיתוף פעולה בין-מגזרי: רקע מחקרי ותיאורטי
7	א. מבוא
9	ב. רקע תיאורטי: שיתופי פעולה בין-מגזריים
15	ג. שיתוף פעולה בין-מגזרי: אבחנה מושגית
20	ד. שיתופי פעולה בין-מגזריים בזמן חירום
	3. ממצאים: תיאור עבודת השולחן העגול הבין-מגזרי בחירום ופעילות
27	בין-מגזרית נוספת באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
27	א. רקע
28	ב. מבנה השולחן העגול בחירום במלחמת "חרבות ברזל"
29	ג. עבודת שולחנות המשנה
	ד. פעילויות בין-מגזריות נוספות של אגף ממשל וחברה
30	במהלך המלחמה
31	ה. שלבים בעבודת השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום
32	ו. דוגמאות לתוצרים עיקריים של שולחנות המשנה
32	ז. מודלים לעבודת שולחנות המשנה
38	4. ממצאים: סוגיות מרכזיות בעבודת השולחנות העגולים במלחמה
38	א. הרציונל לעבודת השולחן, מטרות השולחנות והערך של פעילותם
40	ב. אתגרים בהפעלת השולחנות
43	ג. עבודה בין-ארגונית ובין-מגזרית: הקשר בין השחקנים
45	5. דיון ומסקנות
45	א. הרציונל לעבודת השולחנות, למטרותיהם ולערך של פעילותם
48	ב. מבנה השולחנות, עקרונות הפעלתם והעבודה בחירום
49	ג. עבודה בין-ארגונית ובין-מגזרית
51	6. סיכום
53	7. רשימת המקורות
61	נספח 1: רשימת התוצרים של שולחנות המשנה

הקדמה

אירועי השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בעקבותיהם הציבו בפני החברה הישראלית אתגרים מורכבים. המלחמה מהווה אירוע חסר תקדים בהיקפו ובחומרתו. ההתמודדות עם הפגיעות הקשות באזרחים ובחיילים בשבת השחורה ובחודשי המלחמה, תלאות החטופים ובני משפחותיהם, המצוקות של מאות אלפי המפונים מבתיהם שנמצאו בשטח אש, קשייהן של המשפחות השכולות, של הפצועים, הנפגעים מהאירועים בצפון הארץ ושורדי אירועי השבעה באוקטובר, כל אלה – בצד צרכים מתגברים של אוכלוסיות מוחלשות והצורך בבנייה מחדש של הקהילות שנפגעו – חייבו טיפול של גורמים שונים ורבים, תוך זמן קצר ביותר וללא הכנה מוקדמת. הגורמים הללו כללו, בין השאר: גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, צה"ל, ארגונים ויוזמות התנדבותיות בחברה האזרחית, קרנות פילנתרופיות וחברות עסקיות.

השולחן העגול במשרד ראש הממשלה הוקם בשנת 2008 מכוח החלטת ממשלה 3190, במטרה להוות מסגרת לשיח מתמשך בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי, בנושאים לאומיים, חברתיים וכלכליים, ובסוגיות הקשורות ליחסי המגזרים בישראל. לאורך שנות פעילותו עסק השולחן בנושאים שונים. בשנת 2009, בימים הראשונים למבצע "עופרת יצוקה", סייעו השולחן העגול והאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה להקמת שולחן עגול בחירום בהובלת רשות החירום הלאומית (להלן רח"ל) במשרד הביטחון ופיקוד העורף. הייתה זו הפעם הראשונה בישראל שבה התכנס שולחן עגול בין-מגזרי על בסיס שבועי בעת חירום כדי לחזק את שיתוף הפעולה ואת התיאום בין המגזרים בכל הקשור לסייע לעורף בדרום.

הקמת השולחן העגול בעת מבצע "עופרת יצוקה" היוותה נקודת ציון אשר שיקפה הכרה מערכתית בחשיבות שיתוף הפעולה והתיאום הבין-מגזרי בחירום וביתרונות היחסיים של המגזר החברתי, כמי שיכול לספק מענים מהירים וגמישים בשעת חירום.

גם בזמן מבצע "עמוד ענן" נעזרה רח"ל בפלטפורמה של השולחן העגול לצורך הקמת שולחן עגול בחירום. כך קרה גם במבצעים מאוחרים יותר, שגם בהם התנהלה פרקטיקה זו בהובלת רח"ל. לאחר מספר שנים של התנסות בפלטפורמה זו, ומתוך הבנה שקיימת בשלות לשיתוף פעולה נרחב יותר בחירום, חזר השולחן העגול ועסק בשנים 2017-2016 בפיתוח מודלים בין-מגזריים לטיוב החוסן החברתי בחירום.¹ בתקופת משבר הקורונה חזר משרד ראש הממשלה להפעיל שולחן עגול בחירום. השולחן הכיל שבעה שולחנות משנה לטיפול בסוגיות חברתיות בדגש על אוכלוסיות – מענים לילדים ובני נוער בסיכון, לנשים, לאזרחים ותיקים, לצעירים בסיכון, לאנשים עם מוגבלויות ולזרים וחסרי מעמד. בתקופה זו נכנסו לעבודת השולחן פלטפורמות דיגיטליות שאפשרו את עבודתו, לרבות מפגשים מרובי משתתפים באופן מקוון. למעשה, מ-2019 השולחן העגול כונס רק מטעמי חירום וללא פעילות שוטפת בשגרה. עובדה זו הקשתה על הפעלתו בעת החירום הנוכחית, על אף שהתקיימו מהלכים להידוק שיתופי פעולה רב-מגזריים שלא באמצעות פלטפורמת השולחן העגול. כעת, נבנה פורמט חדש לפעילות השולחן העגול בשגרה, שיתמוך גם בפעילותו בחירום.

כיוון שהתקיימו מהלכים להידוק שיתופי פעולה רב-מגזריים שלא באמצעות פלטפורמת השולחן העגול, ההתארגנות של צוות אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה להקמת שולחנות עגולים במלחמה הייתה מהירה והחלה כבר ב-7.10.2023. למחרת, ב-8.10.2023, החלה ההתנעה של השולחנות העגולים הרב-מגזריים בחירום. במהלך שלושת השבועות הראשונים הוקמו שישה שולחנות משנה, בנושאים חברתיים וכלכליים שונים, שפעלו בחסות השולחן העגול הרב מגזרי במשרד ראש הממשלה. חמישה מהם המשיכו את פעילותם בחודשים שלאחר מכן. ב-27.3.24 נערך מפגש סיכום לשולחנות המשנה, שלאחריו חלק מהם סיים את פעילותו וחלק המשיך בעבודתו. פעילות השולחנות עסקה בצרכים רבים ודחופים שעלו בעקבות המלחמה.

תוצרי העבודה של השולחנות השונים הם משמעותיים וכוללים: פתרונות מידיים לחסמים ממוקדים; פתרונות לחסמים הדורשים מעורבות מערכתית; תהליכי עבודה בין-משרדיים ו/או בין-מגזריים ותשתיות שפותחו להתמודדות עם החירום הבא (ראו פירוט לגבי תוצרי עבודת השולחנות העגולים בנספח 1).

המחקר המוצג במסמך זה מבקש ללמוד על פעילותם של השולחנות העגולים במהלך המלחמה, על מבנה הפעילות וצורתיה ועל הפעילות הבין-מגזרית שנערכה במסגרת השולחנות, במטרה לשפר את פעילותם בחירום ולטייב את הפעילות בעתות שגרה. כל זאת באמצעות התבוננות מעמיקה בתפיסות ובחוויות של המשתתפים בתהליך. במחקר נעשה שימוש במתודולוגיה איכותנית כדי ללמוד לעומק על הפעילות ועל

1. לפירוט על התפתחות השולחנות העגולים ופעילותם בחירום ראו: קבילי, ע. (2018). **תשע שנים של שיח ושיתופי פעולה: סיפורו של השולחן העגול**, תובנות והמלצות. משרד ראש הממשלה ושיתופים. המודל שפותח לא אומץ באופן רשמי כמודל מחייב.

מהלכי העבודה של השולחנות העגולים במהלך המלחמה. איסוף הנתונים כלל: ראינות עומק עם 22 בעלי תפקידים שהיו מעורבים בפעילות השולחנות; ניתוח חומר מתועד מפעילות השולחנות, לרבות סיכומים וסקר שערך אגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה למשתתפי השולחנות. המחקר התמקד בתהליכי העבודה של השולחנות העגולים ולא עסק באפקטיביות התוצרים ובהטמעתם.

על אף שהשולחנות העגולים הבין-מגזריים עסקו בעבר בפעולה בחירום, המלחמה היוותה אירוע חסר תקדים, שהעמיד אתגרים רבים וייחודיים בפניהם, ובהם: אופי והיקף הפגיעות; הצרכים האקוטיים הרבים בשטח; המגוון והשונות של הגופים שפעלו בשטח בתחילת המלחמה, הימשכות המלחמה והצורך הגדול בתכלול ובתיאום הפעילות. כל אלה גרמו לכך, שהשולחנות העגולים נדרשו לפעול בסביבה משתנה תדיר ובלתי צפויה, לספק מענים נדרשים לצרכים חדשים ולגשר על פערים רבים שהיו בין ארגונים בממשלה, בצה"ל, בחברה האזרחית ובמגזר העסקי. התמודדות זו נעשתה עם משאבים מוגבלים מאוד של כוח אדם ובמצב של חוסר יציבות ביטחונית וחברתית.

אף כי שיתופי הפעולה הבין-מגזריים התרחבו מאוד בעולם בשני העשורים האחרונים, שיתופי פעולה בין-מגזריים בעת משבר וחירום הם עדיין תחום מתפתח, שהידע על אודותיו מצומצם יחסית. יתר על כן, התקשנו למצוא מקרים דומים של פעילות בין-מגזרית מסוג שולחנות עגולים בחירום בעולם, ופעילות בין-מגזרית משותפת דומה מבחינת היקפי הפגיעות, מגוון הפגיעות והתמשכותן באירוע החירום, כשם שהיה בישראל. ימי הקורונה, כפי שגם נלמד בישראל, הציבו אתגרים שונים, שהלמידה מהם מוגבלת. על כן, יש לנקוט במשנה זהירות בלמידת הלקחים ובהשוואתם למקרי חירום קודמים בישראל ובעולם.

ממצאי המחקר המתואר במסמך זה מתמקדים בנושאים עיקריים אחדים: המודלים השונים שבאמצעותם נבנו והופעלו השולחנות העגולים; המטרות, תפיסות הפעילות והערך המוסף של השולחנות העגולים במצב חירום; אתגרים בפעילות השולחנות הנוגעים לסוגיות של מבנה, הפעלה, ניהול, קבלת החלטות ותוצרים והיחסים הבין-מגזריים בפעילות השולחנות. הממצאים מצביעים על הערכה חיובית ועל שביעות רצון גבוהה של המשתתפים בתהליך ועל תחושה שהשולחנות העגולים ותוצריהם אכן תרמו לפעילות הממשלתית והבין-מגזרית במלחמה. עם זאת, הממצאים חושפים גם את מורכבותם של תהליכי העבודה ושל פעילות השולחנות, את האתגרים והקשיים המשמעותיים עימם התמודדו המשתתפים בשלבים שונים של פעילותם ואת התחושה שקיים פוטנציאל רב במנגנון השולחנות העגולים בחירום שטרם מומש.

המחקר המוצג מבקש להרחיב את הידע על תהליכי שיתוף פעולה מסוג שולחנות עגולים בחירום. חשוב שהדיון המתפתח על אודות השולחנות העגולים בכלל, ופעילותם בחירום בפרט, יהיה מבוסס על ראיות וידע אמפירי. תרומת המחקר

הנוכחי היא בהיותו מחקר אקדמי ראשון בישראל, המספק מבט מעמיק ומאפשר למידה מקיפה של פעילותם של שולחנות עגולים רב-מגזריים בעת חירום. בהיבט היישומי, המחקר מבקש לתרום לפיתוח ידע עבור הצוות המוביל של השולחנות העגולים והמשתתפים בו. ידע זה יוכל לתרום לתכנון ולהבניה טובים יותר של תפקיד השולחנות העגולים בחירום ולפיתוח כלים שיסייעו בפעילות השולחנות בעת חירום. כמו כן, ידע זה יוכל לסייע גם למובילי השולחנות ולמשתתפים בהם כדי ללמוד על האתגרים שבפעילות השולחנות ועל פיתוח דרכי התמודדות עימם.

המסמך כולל ארבעה חלקים. החלק הראשון מציג סקירת ספרות ואבחנות מושגיות על שיתופי פעולה בין-מגזריים, תוך מיקוד בשיתופי פעולה בחירום. החלק השני מציג את ממצאי המחקר. תחילה מוצגת סקירה של השולחנות השונים, מודל הפעולה והתוצרים שלהם. בהמשך, מוצגים ממצאים מרכזיים על אודות סוגיות שונות הנוגעות למטרות, לתפיסות ולערך של השולחנות ופעילותם; אתגרים בפעילות השולחנות והיחסים הבין-מגזריים במהלך פעילותם. החלק השלישי דן בממצאי המחקר על רקע הספרות והידע הקיים ומציג תובנות מרכזיות ומסקנות העולות מהמחקר.

המחקר נערך בחודשים אפריל עד ספטמבר 2024, במסגרת המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית בירושלים ובשיתוף פעולה עם ג'וינט-אלכא. אנו מבקשות להודות לאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה אשר יזם ותמך במחקר. תודה מיוחדת ללירון הנץ, סמנכ"לית ממשל וחברה; לנועה רוזנפלד, מנהלת תחום בכיר שותפויות ושיתוף ציבור באגף ממשל וחברה ולנשות הצוות על הרצון ללמוד ולחקור את פעילותן, על תרומת הידע הרב שלהן וניסיוןן ועל התמיכה ושיתוף הפעולה לאורך חודשי המחקר.

תודה מיוחדת לצוות ג'וינט-אלכא על השותפות והתמיכה במחקר: לעדי גבע אופיר, משנה למנכ"ל, ראש תחום ידע ופיתוח ארגוני, על הליווי הצמוד, הסיוע המתמשך והעצות הטובות בשלבים השונים של המחקר, ולעדיאל שפירא, על ההכוונה וההערות המועילות.

תודה למשתתפי התהליך: מובילי השולחנות, יועצים, מלווים, אנשי מקצוע בממשלה ובחברה האזרחית, אשר על אף הקשיים שזימנה המלחמה, הקדישו לנו מזמנם והסכימו לחלוק איתנו את חוויותיהם ותפיסותיהם בראיונות העומק. הם סייעו לנו להבין טוב יותר את עבודת השולחנות ואת התהליכים הארגוניים, הניהוליים והבין-מגזריים בפעילותם.

אנו מקוות שממצאי המחקר ומסקנותיו יתרמו להבנה טובה יותר של פעילות שולחנות עגולים בין-מגזריים בזמן חירום ולשיפור פעילותן של מגנן חשוב זה.

שיתוף פעולה בין-מגזרי: רקע מחקרי ותיאורטי

א. מבוא

בשנים האחרונות זוכים שיתופי פעולה בין-מגזריים (Cross-sector partnerships) להתעניינות גוברת מצידם של ממשלות, ארגונים בחברה האזרחית, קרנות, פילנתרופים וארגונים עסקיים. שותפויות אלה נחשבות כאחת הדרכים היעילות לפתרון בעיות חברתיות ולקידום מיזמים חברתיים חדשניים, וכאסטרטגיה הכרחית ורצויה להתמודדות עם אתגרים ציבוריים מורכבים, הכוללים גידול בצרכים החברתיים, צמצום במשאבים להתמודדות עמם ועלייה במורכבות הבעיות והמופעים החברתיים (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; טליאס ואח', 2010; שר-הדר ואח', 2022; Bryson et al., 2006).

בספרות המקצועית מופיעות הגדרות שונות למונח "שיתוף פעולה בין-מגזרי". ניתן לומר שזוהי מסגרת ארגונית (פורמלית ו/או בלתי פורמלית), שבה מתנהלים יחסי גומלין מתמשכים ויחסי חליפין בין נציגים של שני מגזרים או יותר (המגזר הממשלתי, המגזר האזרחי והמגזר העסקי), כדי להשיג ביחד תוצאה בעלת ערך מוסף, שאינה ניתנת להשגה בעת פעילותו של מגזר אחד בלבד (Babiak & Thibault, 2009; Bryson et al., 2006; Gazley & Brudney, 2007). במסגרת השותפות הבין-מגזרית השותפים חולקים ביניהם את **המשאבים, האחריות והעלויות** כדי ליהנות מהערך המוסף, שאינו יכול לבוא לידי ביטוי בפעילות של כל מגזר בנפרד. בצורת יחסים זו, השותפים אמורים לשמור על זהותם הראשונית, על האוטונומיה, הערכים והחזון שלהם על אף שהם פועלים יחדיו להשגת מטרה משותפת.

שותפויות בין מגוון שחקנים היו נהוגות מאז ומעולם, אך הופעתן של שותפויות בין-מגזריות בנושאים ציבוריים הן תולדה של שינויים מוסדיים, חברתיים וכלכליים ניכרים, שחלו בחברה המערבית בשלושת העשורים האחרונים. תהליכים אלה שינו את מערכת היחסים בין המגזרים בחברה: הממשלה, המגזר העסקי והחברה האזרחית (לרבות גורמים פילנתרופיים הפועלים בה), ואת חלוקת התפקידים המסורתית ביניהם.

שינוי זה מתואר בספרות המקצועית, בין השאר, בעזרת המושג "משילות ציבורית חדשה" (New Public Governance), המתאר מודל אלטרנטיבי להתארגנות פוליטית ומוסדית, המבוסס על משילות המורכבת ממארג של מוסדות שותפים – ממשלתיים, חברתיים וכלכליים – הפועלים יחדיו ברשתות המערבות את בעלי העניין השונים ויוצרות ממשל עצמי ושיתופי פעולה בין המגזר הציבורי, העסקי והחברה האזרחית. המשילות הציבורית החדשה מציעה שיתוף ציבור רחב יותר, אקטיביזם חברתי, אחריות ציבורית ודמוקרטיה השתתפותית, המערבת את האזרחים הנוגעים בדבר ברמות שונות של קביעת מדיניות ויישומה (טלשיר וצור, 2013; Osborne, 2006). במסגרת גישה זו, שיתופי פעולה בין-מגזריים נתפסים ככלי מרכזי לפתרון אתגרים חברתיים מורכבים, שהמדינות עומדות בפניהם, ולהתמודדות עם בעיות חברתיות רחבות היקף. שיתוף הפעולה הבין-מגזרי נתפס ככלי אשר יכול לספק מענה טוב יותר לכשלים של כל אחד מהמגזרים, כמאפשר גמישות, הכלה והתאמה טובה יותר למצבים משתנים, וכן בשל מהירות התגובה שלו ביחס לפתרונות בירוקרטיים מסורבלים, שמספק המגזר הציבורי (Bryson et al., 2006).

קיימים שני סוגי נימוקים לבחירה בשותפות בין-מגזרית ככלי להתמודדות עם אתגרים חברתיים:

1. המישור התועלתני, המתמקד בתרומה של שיתוף הפעולה הבין-מגזרי לאיכות השירותים, ליעילותם, לאפקטיביות שלהם ולהתאמתם לקהלי היעד. בדרך כלל המדינה משתמשת בנימוקים אלה בבואה להצדיק שיתופי פעולה מסוג זה.

2. המישור הנורמטיבי, המצדיק את הבחירה בשיתוף הפעולה הבין-מגזרי כצורת פעולה המתבססת על עקרונות, כגון אמון, הוגנות, שקיפות, פיתוח וחיזוק ההון החברתי, הרחבת הדמוקרטיה ההשתתפותית וההשפעה המשותפת של המגזרים השונים וכן שיתוף קהל היעד בתהליך קבלת ההחלטות. מנקודת המבט הנורמטיבית, שיתוף הפעולה הבין-מגזרי הוא מטרה המשרתת את כלל בעלי העניין (Gazley & Brudney, 2007).

שיתוף פעולה בין-מגזרי מגלם בתוכו שאלות רחבות על אודות היכולת למשול וחלוקת העבודה הראויה בין השחקנים השונים בחברה. שאלות אלה מקבלות משנה תוקף כאשר מדובר בזמן חירום. פרק זה יחל בסקירה היסטורית קצרה על שיתופי פעולה בין-מגזריים ועל חלוקת עבודה בין מגזרי הפעולה השונים בשגרה, המשכו באבחנה מושגית בין צורות שונות של שיתוף פעולה בין-מגזרי ובסקירה על אודות

שיתופי פעולה בין-מגזריים בעתות חירום על בסיס שלושה שלבים עיקריים: ההכנה לחירום, שעת החירום (המשבר האקוטי), ושלב ההתאוששות והשיקום. נסיים במבנה של שיתופי פעולה בין-מגזריים בחירום.

המבנה הרשתי של הממשל משליך על הבנת תפקידו של הממשל, על דרכי פעולתו ועל כלי המדיניות שהוא זקוק להם כדי לקדם מדיניות (Salamon & Toepler, 2015). ההמשגה שתוצג בפרק זה מובחנת מהספרות הקלאסית על עבודת ממשל וממוקדת בפעולתו בעידן של משילות. כפי שנראה, על אף המשגות השונות הקיימות לשלל תהליכי שיתוף הפעולה, רובם מתקיימים בו-זמנית בתוך עבודת הממשל. הבחירה ביניהם היא בחירה מודעת, הן נורמטיבית והן מעשית. כלומר, שיתופי פעולה הם חלק אינטגרלי מעבודת הממשל. השאלה המרכזית העומדת בפני קובעי המדיניות היא – האם לבחור בתהליך של שיתוף פעולה. אם התשובה היא חיובית – יש לשאול לשם מה לקיים את שיתוף הפעולה ואיזה סוג של שיתוף פעולה יתאים לערכים ולמטרות.

ב. רקע תיאורטי: שיתופי פעולה בין-מגזריים

שתי שאלות יסוד מעסיקות את המדינה המודרנית מאז קיומה: מי עושה מה ומי צריך לעשות מה. שאלות אלה אינן טכניות במהותן, אלא שאלות עומק הדנות בזהותה של המדינה המודרנית, באחריותה כלפי אזרחיה ובמידת יכולתה למלא את תפקידה באופן מיטבי. שאלות אלה עומדות במרכזה של הכרעת הממשלה על תפקידה העצמאי, על תהליכי השיתוף שתוביל ועל האפקטיביות של פעולותיה.

נהוג לומר כי מאז שנות ה-2000 המענה לשתי השאלות האלה הפך מורכב, מכיוון שהגבולות המשרטטים את תפקידי המדינה, וכהשלכה ישירה מכך, את גודל המדינה והטווח האידיאולוגי שלה, התרחבו והיטשטשו. בעבר היה נהוג לומר, כי מדינה בעלת אוריינטציה יותר סוציאליסטית תתערב במגוון נושאים הנוגעים לפרט ותפעל בעצמה לקידום. לעומת זאת, מדינה בעלת אוריינטציה ליברלית, או ניאו-ליברלית, כפי שהתפתחה בהמשך, תימנע מכך ותותיר את עיקר הפעולות לשוק החופשי. אבל מאז ששאלות אלה נשאלו, ערכי המדינה, סוג ההתערבויות שלה וגבולותיה (מבחינת תפקידים ושחקנים) השתנו מאוד.

את עיקר השינויים בשירות הציבורי ניתן לייחס לנעשה בו בארבעת העשורים האחרונים, עת החלו לעלות ביתר שאת שאלות על יכולתה של המדינה לספק שירותים מיטביים לאזרח (ראו למשל: דרי, 1996; Osborne & Barzelay 1992; Gaebler, 1992). פעולות אלה הובילו לתהליכי הפרטה ולהקטנת מעורבותה של המדינה באספקת שירותים ציבוריים (גל-נור, 2015). מאז נותק הקשר הפשוט בין גודל המדינה לבין אחריותה לנוכח הקשר בין תפקידה לבין השחקנים האחרים בזירה. חשוב

לציין, כי שלל הרפורמות נבנות אחת על גבי השנייה ואינן נעלמות כאשר מאומצות פרקטיקות חדשות, דבר המייצר בליל של שפות ותהליכים בעבודת המינהל הציבורי (Cohen, 2016). ריבוי השפות הוא חיוני וחיוני נוכח השונות במשימות הממשל והוא מחדד את הצורך להוסיף שאלה שלישית ברקע של שתי השאלות שהוצבו למעלה – מתי מי אמור לעשות מה ולשם מה?

כאמור, בשנות ה-80 של המאה ה-20 החל גל של רפורמות, כולן תחת מטרייה רחבה, שנקראה "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management – NPM). בהתאם, נטען, כי אפשר להתגבר על חסרונות בפעולות השירות הציבורי על ידי אימוץ גישות עסקיות וסגנון ניהול עסקי, כגון: תכנון אסטרטגי, ניהול לפי יעדים, מדידת ביצועים ופיתוח מערכות של תגמולים מבוססות תמריצים במגזר הציבורי, הקטנת המגזר הציבורי על ידי הפרטה והעדפת מיקור חוץ של שירותים ממשלתיים לארגונים לא-ממשלתיים באמצעות חוזים (גל-נור, 2015; דרי, 1996; להט ואח', 2022; Lane, 2000).

הביקורת על רפורמות בנוסח הניהול הציבורי החדש הייתה כפולה: מצד אחד נטען, כי הן אינן ישימות או יעילות לסביבה ציבורית ולקידום ערכים ציבוריים (Rhodes, 1997), מצד אחר נטען, כי יש מגוון תוצרי לוואי שיש למצוא להם מענה בכלים אחרים. בין היתר עלו תהיות לגבי ההתייחסות אל האזרחים כלקוחות, על הכניסה של שיטות ניהול עסקיות תוך הדגשת תוצאות עסקיות ("השורות התחתונות") למגזר הציבורי ועל ההשלכות של קניית שירותים מעמותות שפועלות ללא כוונות רווח. אחד מתוצרי הלוואי המורכבים ביותר היה טשטוש הגבולות בין מגזרי הפעולה השונים, שתפס את מרכז הבמה (שר-הדר ואח', 2022). זאת ועוד, הניסיון להתמודד עם אפקטיביות המגזר הציבורי הציף באופן המהותי ביותר את שאלת חלוקת העבודה בין כלל השחקנים בזירת המדיניות: לקובעי המדיניות לא היה ברור כיצד ניתן לקבוע מדיניות ולפקח עליה כאשר הידע והיכולות התרחקו מידיהם לידי מיישמי המדיניות, שהיו מחוץ לשירות המדינה; במגזר העסקי הטענות על ריכוזיות של הון בידיהם של מעטים והפגיעה הכלכלית-חברתית של ריכוז זה, כמו גם הפערים שגדלו והלכו (בעולם כולו) הובילו לצמיחת מגוון של פעולות חברתיות, שהיו שהעלו תהיות לגבי מניעיהם ואיכות פעולותיהם נוכח השאיפה למיקסום רווחים. בחברה האזרחית לא היה ברור כיצד להתמודד עם השינוי המהותי שחל בארגוני המגזר השלישי, שהפכו דומים לארגונים עסקיים, המספקים שירותים ודואגים ל"שורה התחתונה" כדי לשרוד. גם לא היה ברור כיצד להתמודד עם השינוי המהותי בתוך החברה האזרחית, שהצמיח ארגונים גדולים שלא אפשרו לארגונים גמישים וקטנים להשפיע על מדיניות (אלמוג בר, 2022; להט ואח', 2022). תוצרי לוואי אלו החזירו לשיח שתי שאלות מרכזיות הנוגעות (1) לאחריות המדינה כלפי אזרחיה ו(2) לתפקיד של כל אחד מהשחקנים המעורבים בקביעת מדיניות ויישומה, היינו למושג המשימות.

משילות מוגדרת באופנים אחדים. ההגדרה הבסיסית, שאותה הציג פוקיימה (Fukuyama, 2013) היא: "היכולת לחוקק חוקים, לאכוף אותם ולספק שירותים" (שם, עמ' 3). מהגדרה זו התפתחה ספרות המדיניות, המסבירה את הקשיים בה, בעיקר בהקשר של יכולות ואוטונומיה.

המעבר לעידן הרשתי העמיק את החשיבה על המשילות והציב אותה, כפי שרודס (Rhodes, 2012) הגדיר, כתלות הדדית בין ארגונים ושחקנים. לפי רודס, השתנות הגבולות בין המדינה לשחקנים הופכת את קשרי הגומלין ביניהם למרכז היכולת למשול. או כפי שהוא מסכם זאת, משילות היא היכולת למשול באמצעות עם ודרך רשתות (שם, עמ' 1246).

הקשיים שממשלות חוו בעקבות רפורמות הניהול הציבורי החדש, כמו גם התפתחויות נוספות, כונו לכן "משבר משילות". נוכח שתי ההגדרות, ברור מדוע כלי המדיניות המדוברים ביותר בתקופה זו הם רגולציה מצד אחד ושותפויות לסוגיהן מצד אחר. זאת מתוך הבנה שהכרה בשלל השחקנים ורתימתם חיונית לקידום ערכים ציבוריים. גישה זו התיישרה עם מגמות שדרשו דמוקרטיזציה של תהליך קביעת המדיניות, בעיקר נוכח בעיית הייצוגיות של הפקידות הביורוקרטית (טלשיר, 2022; Stoker, 2006).

חשוב לציין, כי על אף שהמגזר הציבורי מעולם לא פעל לבדו, תהליכים אלה הובילו לשימוש גובר במנגנונים של שיתוף הציבור, כמו גם במנגנונים המקדמים תהליכי דליברציה בקביעת מדיניות (גופר, 2022). בחלקם, מנגנונים אלה היו תהליכים של בניית לגיטימציה נוכח משבר המשילות ומשבר האמון עם האזרחים, שגם אפיינו תקופה זו; בחלקם מנגנונים אלה ביטאו מגוון ערכים שהם ביקשו לקדם ובהם, למשל: הגברת הגיוון בתהליכי קבלת החלטות, הדגשת היותם של האזרחים – אזרחים ולא לקוחות והחזרת השיח על הערכים הציבוריים לאחר שהיה נדמה שפינה את מקומו לשיח כלכלי, הכבול לתוצאות ולתוצרים ("השורה התחתונה"). חלק ממנגנונים אלה היה קשור להכרח שנוצר בעיצוב מדיניות לנוכח התגברות טשטוש הגבולות בין מגזרי הפעולה וחלק מהם נועד להעשיר את הידע לצורך קביעת מדיניות ופיקוח על יישומה (להט ושר-הדר, 2022).

העיין בשיתופי פעולה בין-מגזריים גבר כאשר התברר שמדובר במסגרת המסייעת להתמודד עם בעיות מורכבות. היכולת של שיתופי פעולה להיות גמישים, להתאים למצבים משתנים והשפעתם על טיוב תהליכי יישום המדיניות הוסיף להילה שנוצרה ברחבי העולם סביב תהליכי שיתוף פעולה (ראו למשל: Ansell et al., 2017; Waylen et al., 2023).

בתחילת שנות ה-2000 החלה להתפתח גישת "ניהול הערכים הציבוריים" (Public Value Management – PVM), המבקשת להתמודד עם מדיניות רשתית, המאפיינת את התקופה, והשמה במרכז את הערכים הציבוריים כמוקד העשייה

הציבורית, ואת התפקיד של כלל בעלי העניין המסייעים בקידום (Stoker, 2006), כמו גם את גישת "המשילות הציבורית החדשה" (New Public Governance). בעוד שמשילות ציבורית אינה מונח חדש במדיניות הציבורית, בשנים האחרונות היא הפכה לגישה ייחודית בפני עצמה (Osborne, 2010).

"המשילות הציבורית החדשה" מתמקדת ברשתות בין-ארגוניות ובתפקיד הממשלה בניהול מגוון רחב של צדדים שלישיים, תוך הדגשת יעילות השירות והתוצאות העולות מאינטראקציות בין ארגוני השירותים הציבוריים לבין סביבתם (Osborne, 2010; Salamon & Toepler, 2015).

בניגוד לגישת ה-NPM, המדגישה את הצורך בהישענות על מנגנוני השוק כדי לבצע תפקידים שבוצעו בעבר על ידי ממשלות, גישות ה-NPG (וה-PVM) מדגישות את היתרונות של בעלי עניין רבים, בהם ארגונים בחברה האזרחית, בעיצוב מדיניות ובאספקת שירותים ציבוריים (Salamon & Toepler, 2015; Stoker, 2006). ארגונים אלה נחשבים לבעלי יתרונות משמעותיים על פני סוגים אחרים של ספקי שירותים ציבוריים. יתרונותיהם: הם בעלי ידע ייחודי, הנובע מקרבה לקבוצות מובחנות של לקוחות; יש להם יכולת טובה יותר לעיצוב מדיניות ולהתאמה של שירותים הוליסטיים לצורכי הלקוחות; הם מתאפיינים בגמישות ובחדשנות, במומחיות בגיוס מתנדבים ומשאבים פילנתרופיים; יש להם ניסיון בקידום ערכים חברתיים חשובים, כגון גיוון, חוסן קהילתי ואקטיביזם אזרחי, כמו גם יכולת לתרום לדמוקרטיזציה של שירותים ציבוריים באמצעות שיתוף לקוחות (Bode & Brandsen, 2014; Pestoff & Brandesen, 2010). גישת המשילות הציבורית החדשה קוראת לשיתוף פעולה נרחב בין הממשלה לבין ארגונים בחברה האזרחית בכל הקשור באספקת שירותים ציבוריים, בעיצוב מדיניות ציבורית ובקידום מטרות ציבוריות (Salamon & Toepler, 2015).

על רקע עליית גישת "המשילות הציבורית החדשה" ניכרת בשנים האחרונות, במקומות רבים בעולם, תפיסה מתרחבת והולכת בדבר הצורך בפיתוח ובביסוס יחסי שיתוף פעולה בין-מגזריים כאלמנט מרכזי ביצירת משילות. מאז תחילת שנות ה-2000, גישת שיתוף הפעולה הועדפה כמודל ליחסים בין החברה האזרחית, המגזר העסקי והממשלה במדינות מפותחות, (Salamon & Bode & Brandsen, 2014; Toepler, 2015). גישת שיתוף הפעולה הבין-מגזרי מדגישה את התלות ההדדית שבין המדינה לבין שחקנים חברתיים ועסקיים שונים, והופעתם של דפוסי שיתוף פעולה, תיאום וקולבורציה מגוונים ונרחבים ביניהם בכל הקשור באספקת שירותים, כמו גם בקביעת מדיניות, בהתאם לתפיסת המשילות שהוצגה קודם.

במקביל, גישות רשתיות נוספות, כדוגמת ה-PVM, החלו לחשוב מחדש על תפקיד המדינה בעידן הרשתי ועל אחריותה המחודשת לקביעת מדיניות ויישומה, יחד עם בעלי העניין בזירת המדיניות (שר-הדר ואח', 2022; Stoker, 2006).

אחד המשתנים המשמעותיים המוזכרים בספרות המקצועית כחיוניים לעבודת הממשל באופן כללי ובפרט לשיתופי פעולה בין-מגזריים, הוא אמון. ספרות המחקר מאריכה על משמעותו, על חשיבותו ועל המקום המרכזי של האמון בבניית שותפויות (Ansell, 2016; Babiak & Thibault, 2009; Bryson et al., 2006). הוא אתגר מרכזי בשיתופי פעולה בין-מגזריים; בניית אמון בשיתופי פעולה בשגרה מסייעת בבנייה ובתפעול של שיתופי פעולה בחירום.

תהליכי שיתוף הפעולה הבין-מגזרי טומנים בחובם יתרונות וחסרונות. היתרונות הם חברתיים וערכיים, כמו גם אמפיריים ופרקטיים, כמו למשל היתרונות שבאיגום משאבים או בשיפור בתהליכי היישום (Ansell et al., 2017). בהתמודדות עם מגפת הקורונה יתרונות אלה בלטו (ראו, למשל: Huang, 2023; Bentzen & Torfing, 2023). בנוסף לכך, תהליכי שיתוף פעולה בין-מגזריים מביאים לידי ביטוי את הקולות השונים והרגישים של רב-תרבותיות ולכן מתאימים יותר מחלוקת העבודה המסורתית שהייתה נהוגה בעבר (Booher, 2004).

כפי שנאמר לעיל, לשיתופי פעולה גם חסרונות והם מזמנים אתגרים רבים. תהליכי הבנייה והיישום בין השחקנים השונים, בשיתופי פעולה בין-מגזריים, נמשכים בדרך כלל זמן רב, הם יקרים, מסורבלים ודורשים השקעה רבה בתחזוקה השוטפת (Babiak & Thibault, 2009). יתרה מזאת, הפיכתם לכלי המועדף לעבודת הממשל אינה תורמת בהכרח לאפקטיביות של עבודת הממשל, מאחר שלא תמיד יש צורך ממשי בכלי זה (O'flynn 2008, 2009; Lahat & Sher-Hadar, 2021). הגם שהכלי הוא תוצר של חשיבה מינהלית-ציבורית דמוקרטית יותר, הוא עלול לפגוע בדמוקרטיה על ידי העברת אחריות וסמכויות ועירוב גופים שלא נבחרו באופן דמוקרטי בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית. זאת על ידי העצמת ההתכנסות להסכמות, העלמת הקול השונה וחיזוק הקולות החזקים ממילא (שר-הדר ואח', 2022). יתרה מזאת, בשיח הביקורתי נטען, שהמעבר מדגם המשילות ההיררכי – שבו המדינה היא מקור לכוח – לדגמים חדשים של שותפויות, לא בהכרח הופך את התהליך ליותר דמוקרטי ואף עלול להיות רק דרך מתוחכמת יותר לשימור ההגמוניה של הכוחות השולטים ולהעמקת תהליכי הפרטה (Munck, 2005). כלומר, דגם זה יכול לתרום לחיזוק המגמות והמנגנונים שאותם הוא נועד לשנות.

בישראל, בעשור וחצי האחרונים, שיטת הממשל עברה כברת דרך לכיוון של הרחבת שיתופי הפעולה הבין-מגזריים (בוודאי מאז שהוקמו השולחנות העגולים ב-2009 במשרד ראש הממשלה). בשנת 2008 ועל רקע לקחי מלחמת "לבנון השנייה", עוגנה בהחלטת ממשלה מספר 3190 התפיסה, שלפיה: "ממשלת ישראל רואה צורך ביצירת בסיס לשיח מתמשך בין המגזרים, לחיזוק יחסי השותפות ולהעמקת חילופי הידע ביניהם, באופן שיקדם את הרווחה החברתית, תוך שימור עצמאותם של השותפים ובלא לפגוע באחריות הכוללת של המדינה כריבון...". זאת כדי לחזק את היחסים בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי הפועל למטרות ציבוריות. מכוח החלטה

זו הוקם בשנת 2009 השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, שמשמש עוגן מרכזי להטמעת תרבות השיח הבין-מגזרי בממשלה. לאורך השנים ועל בסיס תפיסה זו הוקמו שולחנות עגולים נוספים במשרדים שונים. בנוסף לכך, בשנת 2012, במסגרת החלטות הממשלה שהתקבלו לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 וכמענה לה, עוגנו תהליכי השיתוף ב"ארגז הכלים" הממשלתי. זאת כביטוי להכרה בצורך להרחיב ולטייב את יכולות הממשלה לקשב לציבור וכדי לשפר את יכולות התכנון והביצוע של הממשלה ולייצר ערוצים להגברת מעורבות האזרחים בפעולותיה. לאורך העשור האחרון עוגנו תהליכי שיתוף בעשרות החלטות ממשלה שונות (משרד ראש הממשלה, 2017). כתוצאה מכך, מספר תהליכי השיתוף בהובלת הממשלה מחד גיסא, אך גם ביוזמת ובהובלת החברה האזרחית והמגזר העסקי, מאידך גיסא, היו רבים ומשמעותיים (אלמוג-בר, 2022; שר-הדר ואח', 2022).

בשנת 2012 הצטרפה ממשלת ישראל ליוזמת "השותפות הבינלאומית לממשל פתוח - OGP" של ארגון ה-OECD. זאת מתוך תפיסת ממשל דמוקרטי מתקדמת, הרואה חשיבות בקידום מערכת היחסים בין הממשלה לאזרחיה ובהעמקתה.² בהצטרפותה לשותפות, גיבשה הממשלה ארבעה עקרונות יסודי "ממשל פתוח" בישראל, בהתבסס על עקרונות היסוד של השותפות: שקיפות, אחריותיות, שיתוף הציבור ויישום חדשנות טכנולוגית. ממשלת ישראל רואה בערכי "ממשל פתוח" מודל חדשני והזדמנות לחזק את התשתית לעידוד תהליכי מדיניות מושכלים ומתואמים עם עמדות הציבור, לצד טיוב השירות לתושבים וחיזוק האמון בין המערכת השלטונית לבין התושבים. במסגרת זו, ממשלת ישראל מקדמת שיתופי פעולה עם המגזר העסקי והאזרחי כאשר דגש מיוחד ניתן להגברת אמון החברה האזרחית בממשלה.³ בשנים האחרונות, במסגרת מדיניות הממשל הפתוח מונו רפרנטיות לשיתוף הציבור ב-14 משרדי ממשלה והן מפתחות תהליכים לשיתוף הציבור במשרדים הרלוונטיים. עבודתן מכוונת ומלווה על ידי האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.⁴

המדיניות והפרקטיקות הממשלתיות במסגרת "הממשל הפתוח" נחשבות במדינות רבות בעולם כאמצעים חשובים לחיזוק הדמוקרטיה והאמון במוסדות ציבוריים (OECD, 2021, 2023). מחקר אשר סקר את התפתחות מדיניות "הממשל הפתוח" במדינות ה-OECD הצביע על שיעור גבוה של מדינות שמיסדו תהליכים ממשלתיים התומכים ומקדמים השתתפות אזרחית בקביעת מדיניות. המחקר מציג תהליכי שיתוף פעולה בשלוש רמות שונות: הספקת מידע לציבור; היוועצות ומשוב; השתתפות, שבמהלכם ניתנים לציבור אפשרות ומשאבים נדרשים כדי להשתתף בעיצוב המדיניות על כל שלביה. אמצעי השיתוף העיקריים היו: פגישות עם הציבור; היוועצויות פורמליות ובלתי פורמליות עם קבוצות נבחרות; פרסום טיוטות של מסמכי

https://www.gov.il/he/pages/israeli_forum_open_government .2

https://www.gov.il/he/pages/israeli_forum_open_government .3

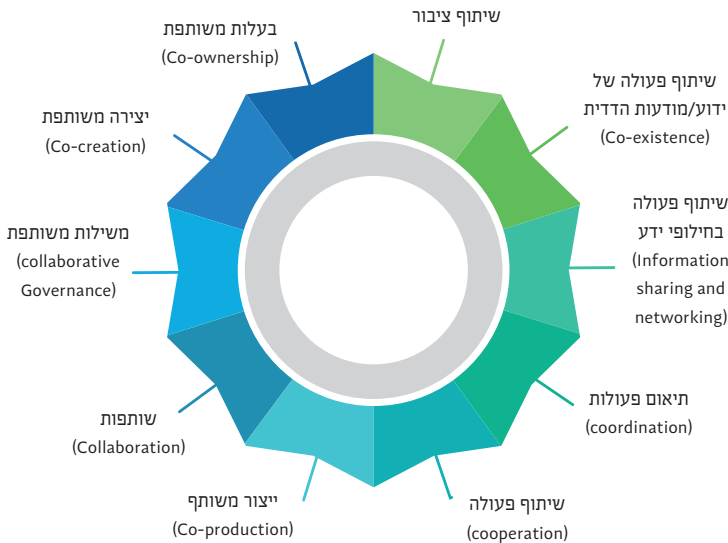
https://www.gov.il/BlobFolder/news/report2023/he/shituf_report.pdf .4

מדיניות לציבור ובקשה לקבלת הערות; ועדות מלוות לתהליכי עיצוב מדיניות בשיתוף גורמים ציבוריים מייצגים; תהליכי יצירה משותפת (co-creation) של מדיניות ושירותים (OECD, 2023).

סוגיה חשובה שעלתה במחקר של ה-OECD נוגעת למדידה ולהערכה של פעולות השיתוף. בשנת 2017 אימצה מועצת ה-OECD המלצות לפיהן יש לפתח מנגנוני ניטור, הערכה ולמידה של מדיניות ויוזמות ממשלתיות של "ממשל פתוח" (OECD, 2017). עם זאת, כפי שמצוין במחקר מ-2023, בכל המדינות שנסקרו התוצאות והתוצרים של תהליכי שיתוף הציבור בדרך כלל לא זוכים לתיעוד, למדידה או להערכה מסודרים. הספרות המחקרית בתחום זה נשענת ברובה על "סיפורי השפעה" ייחודיים ולא על נתונים כמותיים השוואתיים וברורים. הם מציינים את הצורך בפיתוח אמצעי מדידה ואינדיקטורים של אימפקט לתהליכי שיתוף בפרט, ול"ממשל פתוח", ככלל (OECD, 2023). בהקשר זה, הספרות המקצועית מבחינה בין **מדדי תפוקות**, למשל מספר המשתתפים בתהליכים, מספר הגופים שבהם נערכו תהליכי שיתוף, מספר המפגשים, מספר הרעיונות שהועלו על ידי הגורמים שהשתתפו, מספר החלטות המדיניות שהתקבלו בתהליכים לבין **מדדי תוצאה**: השפעת תהליך השיתוף על התוצאות שהושגו ועל קבלת החלטות ויישום טובים יותר והשגת מטרות השיתוף בתהליך (משרד ראש הממשלה, 2017; Emerson & Nabatchi, 2015). לכך מתווספים גם **מדדי תהליך**, המסתכלים על האינטראקציות בין השחקנים השונים שלקחו חלק בתהליך השיתוף; על השיח שהתרחש בתהליך, למשל היכולת של בעלי העניין שהשתתפו בתהליך עיצוב המדיניות להציף צרכים לעומת ליזום פתרונות מדיניות; עד כמה קודמו ערכים ציבוריים בתהליך, ועוד (Stoker, 2006).

ג. שיתוף פעולה בין-מגזרי: אבחנה מושגית

אחד האתגרים המרכזיים העולים במחקר ובפרקטיקה של שיתופי פעולה בין-מגזריים נוגע בעובדה שתחומי מחקר שונים, אנשי מקצוע שונים ומוסדות שונים מייחסים משמעות שונה למושג זה ולמושגים הקרובים לו. יתר על כן, ריבוי המושגים וההטיות שלהם התרחב מאוד בשנים האחרונות, ולעיתים נוצרים שימושים לא מותאמים ואף מתעתעים ומכשילים במושגים אלה (שמר, 2024; שר-הדר ואח', 2022). על כן, ראינו לנכון להציג אבחנה מושגית שתוכל לסייע לקוראים להבין את הצורות השונות של שיתוף הפעולה, ההבדלים ביניהן, מאפייניהן ותוצריהן בהקשר של התהליך הנחקר.



שיתוף הציבור: "שיתוף ציבור הוא אמצעי לקבלת החלטות טובות יותר: עדכניות, רלוונטיות וישימות יותר. זהו תהליך במסגרתו בעלי עניין, מומחים, קבוצות מהציבור והציבור בכללותו, מעורבים ברמות שונות בתהליכי קבלת החלטות, עיצוב מדיניות ויישומה" (משרד ראש הממשלה, 2017, 11).

שיתוף הציבור הוא תהליך המתבצע מלמעלה-למטה, שבו מוסד ציבורי מזמין אנשים אחרים להיות מעורבים בתהליך הנוגע בחייהם (שמר, 2024). אלסטר (Elster, 1998) הגדיר שיתוף ציבור באמצעות שני רכיבים: הראשון – החלק הדמוקרטי: דמוקרטיה השתתפותית כדרך לקבלת החלטות משותפת של כל המשתתפים או נציגיהם בנושא שמשפיע עליהם; השני – באמצעות החלק הדליברטיבי: טיעונים מפי משתתפים המחויבים לערכי הרציונליות והיושר (גופר, 2022). בהגדרה אחרת שלו נטען, כי שיתוף הציבור הוא תהליך של דיון על ידי טיעונים בהקשר לבחירות פוליטיות (שם).

בהקשר לפעילות הממשלה, היא משתפת את הציבור בתהליכים הבאים: תכנון מדיניות (תכנון אסטרטגי, החלטות ממשלה); גיבוש תוכניות (תוכניות עבודה, תוכניות לאומיות, הערכות מצב); יישום וביצוע (אופן ביצוע עבודת הממשלה והבקרה על הביצוע, יישום החלטות והדרך לטייבן); אסדרה (גיבוש גולציה, הוראות מינהליות או חוקיות, או הקלת נטל רגולטורי ובירוקרטי); שיפור או הקמת שירות (שירות פעיל או שירות חדש); הקצאת משאבים (שילוב מיטבי של אוכלוסיות בחברה, מיצוי של משאבי הממשלה) (משרד ראש הממשלה, 2017). חשוב לציין, שבדפוס של שיתוף הציבור גם אם קיימים הקשבה ותיאום עדיין מדובר במהלך חד-צדדי שהוא פחות דיאלוגי.

שיתוף פעולה של ידוע/מודעות הדדית (co-existence): כל ארגון מודע לפעולות הארגון האחר, אך ללא כל יחסי עבודה או ממשקים כלשהם.

שיתוף פעולה בחילופי ידע (Information sharing and networking): מצב שבו הארגונים מודעים אחד לקיומו של האחר, יש ביניהם חילופי מידע, היועצות וחשיבה משותפת סביב נושאים רלוונטיים. שיתוף פעולה כזה יוכל לכלול בקשה מבעלי עניין או מהציבור לקבל מידע ונתונים בנושא מסוים ומסירת מידע לבעלי העניין ולציבור על פעילות הממשלה. לעיתים חילופי המידע נעשים בצורה של הקשבה לצורך קבלת מידע עם דגש על למידה של העמדות והרצונות השונים. לעיתים שיתוף פעולה כזה יכול גם **היועצות**: הקשבה לעמדות ולרעיונות מגוונים או ניהול שיחה סביב החלטה מסוימת. מדובר במפגש בין בעלי העניין או הציבור לממשלה, שבמהלכו מתנהלת שיחה. הממשלה שואלת שאלות ומעמיקה בהתייחסותה ולבעלי העניין או הציבור ניתנת הזדמנות להביע את עמדותיהם, לקבל עליהן התייחסות ואף להציג את שאלותיהם לממשלה. עם זאת, גם בשלב זה לעיתים הממשלה עדיין "שומרת את הקלפים קרוב לחזה" ואינה בהכרח מנהלת דיון חופשי ושלם על כל שיקוליה. במקרה כזה, מרחב ההשפעה של הציבור תחום לרוב על ידי נקודת הפתיחה שהונחה על ידי הממשלה לדיון (משרד ראש הממשלה, 2017).

תיאום פעולות (coordination): שיתוף פעולה הבא לידי ביטוי בתיאום פעולות נפרדות של כל אחד מהשחקנים, כמו גם פעילות משותפת שבה נערכים תיאום וחלוקת עבודה בין השחקנים השונים המעורבים.

שיתוף פעולה (Cooperation): שיתוף פעולה הבא לידי ביטוי בעריכת פעולות משותפות מידי פעם, בהן כל אחד מהצדדים תורם ידע ומשאבים לצורך השגת יעדים משותפים. מדובר במצב שבו שחקנים שונים פועלים יחד, בטווח הקצר ובאופן לא פורמלי במטרה להשיג יעד משותף (Keast and Mandell, 2014).

ייצור משותף (co-production): ייצור משותף הוא שילוב בין יצרנים לצרכנים בשלב הייצור של שירותים ציבוריים (Torfing & Ansell, 2021). באופן ממוקד יותר, האזרחים מעורבים ותורמים באופן פעיל לשירות שהם מקבלים באופן אישי באמצעות מידע, תכנון ו/או הפקת השירות (Keketz et al., 2019). ייצור משותף יכול להתקיים, למשל, במסגרת רכש חברתי (אספקת שירותים בידי גוף לא ממשלתי במימון ממשלתי), כאשר צרכני השירות יהיו מעורבים בתכנון, בקבלת החלטות או בהיבטים של אספקת השירות יחד עם גורמים ממשלתיים וגורמים חוץ-ממשלתיים (הארגונים האחראים על אספקת השירות).

שותפות (collaboration): שותפות הוא תהליך הדדי שכולל לרוב קבלת החלטות משותפת, שאיפה לשוויוניות, אחריות ובעלות משותפת על ההחלטות המתקבלות ויישומן (שמר, 2024). במסגרת השותפות, השותפים חולקים ביניהם את המשאבים, האחריות והעלויות כדי ליהנות מהערך המוסף שאינו יכול לבוא לידי ביטוי בפעילות

של גורם אחד. בצורת יחסים זו, השותפים אמורים לשמור על זהותם הראשונית, על האוטונומיה, הערכים והחזון שלהם, אולם הם פועלים יחדיו להשגת מטרה משותפת. שותפות בין-מגזרית מובחנת מצורות אחרות של שיתוף או השתתפות, באמצעות מערכי המשילות וקבלת החלטות המשותפים בה, המערבים באופן פעיל גורמים שונים ממגזרים שונים (Almog-Bar & Schmid, 2018). בנוסף לכך, השותפים השונים המעורבים בשותפות פועלים כדי לחזק את יכולותיהם של הארגונים השותפים, יש להם מחויבות ארוכת-טווח זה לזה וניתן לזהות בהם מנהיגות משותפת.

משילות משולבת (collaborative governance): משילות משולבת, בדומה לשיתוף פעולה בין-מגזרי, הוא מושג רחב המתאר "הסדר משילות שבו רשות ציבורית אחת או יותר משלבות בעלי זיקה לא-מדינתיים באופן ישיר בתהליך קבלת החלטות פורמלי, מוכון קונצנזוס ודיוני, השואף לגבש או ליישם מדיניות ציבורית או לנהל תוכניות או משאבים ציבוריים" (אנסל וגש, 2008, 12). בהמשך להגדרה זו הוצע על ידי להט ואח' (2022) לחשוב על המושג משילות משולבת באופן מודולורי, כהסדר שבו נכללים הרכיבים הבאים:

"הנחה מקדימה (פרה דיספוזיציה) א. ההסדר נועד להשיג מטרה ציבורית. ב. ההסדר מופעל כאשר יש סיכוי ליצור בעזרתו ערך ציבורי שאי-אפשר להשיגו בדרך אחרת.

מהות: ג. מדובר בהסדר משילות. ד. סוכנות ציבורית (כמו מדינה, משרד ממשלתי, חברה ממשלתית, רשות מקומית, סוכנויות בינלאומיות) אחת או יותר מערבת (engage) או מוכנה לערב ישירות – בעלי עניין לא מדינתיים. ה. כל אחד מהמשתתפים יכול להיות היוזם.

אופי תהליך קביעת המדיניות וקבלת החלטות: ו. פורמלי (רשמי). ז. קולקטיבי. ח. דליברטיבי (דיוני). ט. מוכון לבניית קונצנזוס (הסכמה כללית), לחיזוק האמון בין המשתתפים ולשיתוף במומחיות ובידע.

מימוש: י. מופקד על ההכרעות התקציביות. יא. מיישם מדיניות ציבורית, מנהל תוכניות או נכסים" (להט ואח', 2022).

משמעות המבנה המודולרי של ההגדרה היא, שמשילות משולבת היא פעולה של המדינה, שיש לה רמות אחדות והיא יכולה לבוא לידי ביטוי בהתאם לצרכים העולים מהנושא שלגביו מבקשים לקיים את השיתוף.

בשיתוף פעולה מהסוגים של "שותפות", "משילות משולבת", ו"יצירה משותפת" מדובר על דיאלוג פתוח ומתמשך, החותר ליצירת הסכמה בין המשתתפים על החלטה מסוימת ו/או יישומה. מדובר בתהליך הכולל דיאלוג, שבמסגרתו המידע והשיקולים מונחים על השולחן ונציגים מהציבור ומהממשלה דנים, באופן פתוח, בהחלטה העומדת לדיון על כל היבטיה. פעמים רבות תהליך זה ממושך יותר ומתנהל משלב הגדרת הבעיה, דרך שלב איסוף המידע, גיבוש חלופות ובחירה ביניהן, ועד לגיבוש

התוצר הסופי. ההחלטה הסופית תהיה של הממשלה מכוח האחריות והסמכות הנתונות לה, אך היא תגובש מתוך חתירה להסכמה עם המשתתפים (משרד ראש הממשלה, 2017).

שולחנות עגולים ופורומים בין-מגזריים הם דוגמה לתהליכי משילות משולבת, שבהם נציגים מהציבור ומהממשלה דנים במדיניות מסוימת על היבטיה השונים וההחלטה הסופית היא בידי הממשלה.

יצירה משותפת (co-creation): יצירה משותפת היא גישה המדגישה את הדיאלקטיקה של פעולה משותפת ובניית מערכת יחסים חיובית, לרבות בין נתוני שירותים ללקוחותיהם. זאת לשם יצירת תהליך, פתרון או מוצר. גישה זו שמה דגש על יצירת ערך וחדשנות שיש בחיבור זה לכל אחד מהמשתתפים, לכולם ביחד יש רצון להגביר את הקרבה, המעורבות והאחריות המשותפת. בשונה מתהליך שיתוף טכני או ביורוקרטי, המבוסס בעיקר על תיאום ורציונליות, התהליך כאן מזמן מקום ליותר אותנטיות, לבחירה ולדיאלוג ברוח מאפשרת ופתוחה (שמר, 2024). למשל, מעורבות משתמשי השירות הציבורי, בהתנדבות או שלא בהתנדבות, באחד מהתהליכים הבאים: עיצוב, ניהול, אספקה והערכה של מדיניות ציבורית (Osborne et al., 2016). במקרה של יצירה משותפת יש חתירה לקבלת החלטות משותפות בנוגע לפעולה של הגופים המעורבים בתהליך.

דוגמה לתהליכי יצירה משותפת הם מיזמים משותפים לממשלה ולגורמים בחברה האזרחית ובמגזר העסקי, שבהם במסגרת הוועד המנהל של המיזם, המשותף לממשלה ולגורמים החיצוניים, מתקיימים דיונים משותפים בצרכים ובהצעות, נבחנות חלופות מדיניות ומתקיים דיון ביישום המשותף שלהן. דוגמה נוספת הם תהליכי קולקטיב-אימפקט, שבהם לצורך פתרון בעיה חברתית מורכבת נדרשת פעולה משותפת של כלל בעלי העניין מהמגזר הציבורי, העסקי והחברתי. תהליכי קולקטיב-אימפקט כוללים בניית הסכמות, יצירת מחויבות, פעולה מתואמת והערכה משותפת. יוזמה זו פועלת כדי לתת מענה לבעיה חברתית מורכבת, הנעוצה בסביבת פעולה המאופיינת באי-ודאות, התהוות מתמדת, שינוי וקשר רופף בין סיבה לתוצאה. קולקטיב-אימפקט מכנס גורמים הפועלים בדרכים שונות ומגוונות, אך מעוניינים להשיג מטרות משותפות. חשוב לציין, כי ביוזמה זו הממשלה נחשבת לשחקן אחד ושווה לשחקנים אחרים, זאת בשונה מדגמים אחרים שפורטו לעיל. יחד עם זאת נלמד כי בישראל בדגם הזה, אכן מומלץ שהמדינה תהיה זו שתוביל את המהלך.

בעלות משותפת (co-ownership): בעלות משותפת הוא מצב שבו בהמשך ליצירה המשותפת, נציגי הארגונים השונים רואים עצמם מחויבים להשגת חזון משותף, מבצעים שינויים משמעותיים בדרכי פעולתם כדי לממש את החזון ומרגישים חלק מהובלת המהלך המשותף.

לסיכום חלק זה, ראוי להזכיר את ארנסטיין (Arnstein, 1969), שניסחה בשנת 1969 את סולם דרגות השיתוף, לפיו לא רק אמצעי השיתוף, כפי שתוארו לעיל, שונים ביניהם, אלא שיש גם דרגות שונות לתפקיד של מי שמשתפים אותם. ארנסטיין מבחינה בין שלושה מצבים של שיתוף: (1) שיתוף שבו לאזרח יש עוצמה וכוח בקביעת המדיניות (בין אם הכוח הוא בשליטת האזרח, בין אם הוא הואצל להם ובין אם ניתן בשותפות לאזרחים); (2) שיתוף שהוא סימבולי במהותו (שבו מרצים מתייעצים או מיידעים את האזרחים); (3) מצבים שבהם אין שיתוף (קיימת מראית עין של שיתוף באמצעות מיפולציה).

בנוסף לנאמר, חשוב לזכור, שקיימת שונות בתוך כל אחד מסוגי מופעי שיתוף הפעולה הבין-מגזרי שהוצגו. שונות זו מתבטאת, למשל, בהיקף שיתוף הפעולה ובמשכו. למשל, יש הבדל בין שיתוף פעולה שהוא קצר טווח, סביב מטרה אחת, לבין תיאום שנמשך זמן רב יותר לבין שותפות, הדורשת לא רק זמן רב יותר, אלא גם הדדיות בתהליכים (ראו, למשל: Keast & Mandell, 2014).

ד. שיתופי פעולה בין-מגזריים בזמן חירום

בזמן חירום שתי השאלות שהוצבו בראשית הפרק – היכולת למשול וחלוקת התפקידים המתאימה בין המגזרים השונים – עולות ביתר שאת משני טעמים סותרים: האחד, זמן חירום הוא זמן למנהיגות קלאסית, המרכזת אצלה סמכויות ביצוע רחבות; השני, זמן חירום מחייב שיתוף פעולה בין מגוון השחקנים בגלל ריבוי המשימות האקוטיות.

בעבר היה נהוג לחשוב שבמצב חירום מצופה שהממשלה בעלת הסמכות תקבע את המדיניות ותיישם אותה לבדה, כדי להשיג תוצאות מסודרות ומהירות. אולם ההתפתחויות שחלו בעולם בשנים האחרונות, עם הדגשת רשתות הממשל, מעלות מחדש את שאלות היכולת של הממשל לבדו להתמודד עם מצב חירום.

תרומתם של שיתופי פעולה בזמן חירום

מהספרות המחקרית עולה, כי שיתופי פעולה בין-מגזריים חשובים לפעילות הממשלתית בעתות חירום ומסייעים לקידום תהליכים של שיקום ופיתוח לאחר המצב המשברי האקוטי. כך במקרים של אסונות טבע, מגפות, משברים הומניטריים ומשברים הנובעים מפעולות טרור או מלחמות. סימו וביס (Simo & Bies, 2007) מציינות, כי שיתוף פעולה בין-מגזרי בתגובה למשברים הנובעים מאסונות טבע יוצר ומחזק ערך ציבורי. הן חקרו את ההתמודדות בארצות הברית עם הוריקן קתרינה

והוריקן ריטה והסיקו, שבהינתן משבר המשילות, שיתוף הפעולה הבין-מגזרי במצב חירום אפשר לספק את הסיוע הנדרש, לשקם לטווח ארוך ולקדם ערכים ציבוריים (שם).

יתר על כן, שיתופי פעולה בין-מגזריים חיוניים וחשובים בשלושה שלבים מרכזיים של מצבי משבר: בהכנה להתמודדות עם משבר; בשלב האקוטי של המשבר ובשיקום שלאחר המשבר (Opdyke et al., 2017).

לפי אמדל (Amdal, 2022) ההתנגדות האוקראינית לתקיפות של רוסיה מספקת מקרה בוחן משכנע לשיתופי פעולה בין-מגזריים ומדגישה את התפקיד החיוני של מאמצים מתואמים בין הממשל, המגזר הפרטי והחברה האזרחית בהשגת מטרות אסטרטגיות. הצבא הדיגיטלי האוקראיני, המנצל רשתות חברתיות, כמו טלגרם וטוויטר, מדגים כיצד יוזמות ממשלתיות יכולות לגייס יזמי IT, ארגוני האקרים ואזרחים ליצירת מנגנון הגנה חזק ומותאם. שיתוף פעולה זה עולה מעבר למעורבות צבאית מסורתית, משלב קבוצות של אקטיביסטים, כמו "הקולקטיב האנונימי" ו"הברית הסייברית האוקראינית", ומדגים גישה רב-שכבתית להתנגדות סייבר. החיבור בין שחקנים מגוונים אלה לא רק משפר את היעילות התפעולית, אלא גם מעודד חדשנות ועמידות במהלך המלחמה.

עם זאת, מחקרים רבים זיהו את המורכבות והאתגרים בשיתופי פעולה בין-מגזריים בעתות משבר, בין אם מדובר באסונות טבע או באסונות מעשה ידי אדם (Buts et al., 2012; Comfort & Kapucu, 2006; Nolte & Boenigk, 2011; Raju & Becker, 2013).

למשל, הרשות האמריקאית לניהול מצבי חירום FEMA הצביעה על כשלים רבים בשיתופי פעולה בין-מגזריים, שהקשו על ההתמודדות עם הוריקן מריה (FEMA, 2018) ועל החשיבות ביצירת שיתוף פעולה יעיל בין השחקנים השונים, המדינתיים והחוף-ממשלתיים (FEMA, 2007). כדי לטפל במצבי משבר בצורה יעילה, ארגונים בחברה האזרחית חייבים לשתף פעולה עם ארגונים מהמגזר הציבורי והפרטי. מעבר לכך, במצבי משבר, לעיתים קרובות, יש נטייה להסתמך על פעילות ותמיכה מהחברה האזרחית (Waugh, 2007). בשל כך, קיימת התעניינות בשיתופי פעולה בין-מגזריים ובדרכים שבהן ניתן להתגבר על החסמים לשיתוף פעולה מסוג זה (Nolte, 2018).

התבוננות בתהליכי שיתוף פעולה בין-מגזרי בזמן חירום מעלה, שישנן שלוש תקופות שונות הדורשות הבנה ופעולות שונות בזמן חירום: (1) בהכנה; (2) במשבר; (3) בשיקום. נציג תובנות העולות ממחקרים שונים לגבי שלושת פרקי זמן אלו.

1. שיתופי פעולה בשלב ההכנה להתמודדות עם משבר

מחקרים שונים הצביעו על חשיבותה של היכרות ועבודה משותפת טרום משבר בהבניית שיתופי פעולה בין-מגזריים יעילים בזמן המשבר האקוטי (Chen et al., 2013). הניסיון בעבודה משותפת יוצר קשרים והיכרות אישית עמוקים ורחבים יותר מאלו המוצעים בתהליכי שיתוף פורמליים ואלו מסייעים בפיתוח שיתוף פעולה מהיר, הנחוץ בשעת משבר. מחקר שנערך על אודות שיתופי פעולה בין-מגזריים בהתמודדות עם רעידת האדמה במזרח יפן ב-2011 הצביע על חשיבותה של פלטפורמה קיימת מראש ומוכרת לשיתוף פעולה בין-מגזרי, שבה נעשה שימוש אקטיבי הן על ידי ארגונים בחברה האזרחית והן על ידי גורמים ממשלתיים עוד לפני המשבר. במחקר מודגשת החשיבות של בניית פלטפורמה שכזו טרום המשבר ולא במהלכו (Sakamoto, 2012). מחקר אחר מנורבגיה הציג כיצד גורמים במגזר הציבורי ערכו מיפוי של כוחות, יכולות ורשתות בחברה האזרחית ובמגזר העסקי כדי להבין כיצד יכולות ורשתות אלה יכולות לשרת את צורכי ההגנה בשעת מלחמה (Amdal, 2022). מחקרים שונים מצביעים על הצורך בבניית מסגרות לשיתוף פעולה בין-מגזרי כהכנה להתמודדות עם משבר, כמו גם על החשיבות של איסוף מידע מסודר על ארגונים במגזר הציבורי, בחברה האזרחית ובמגזר העסקי, הרלוונטיים להתמודדות עם מצבי משבר. מודגש גם הצורך והערך ביצירת קשרים, תרבות וסביבה משתפת ושיתופית כבר בשלב ההכנה למשבר (Curnin & Ohara, 2019).

2. שיתופי פעולה במהלך משבר

מחקרים רבים מציגים את מהירות וגמישות התגובה של גורמים בחברה האזרחית במצבי משבר לעומת תגובתם של גורמים ממשלתיים ועירוניים. למשל, בתגובה לפיגועי ה-11 בספטמבר 2001 על מרכז הסחר העולמי בניו-יורק, נטען כי פעילותן של עמותות ויזמות אזרחיות לא נשלטה ולא כוונה באופן מרכזי על ידי הממשל המקומי או המרכזי (Kapucu, 2006). בשבועות הראשונים, למרות היעדרם של מבנים פורמליים לשיתוף פעולה ובהיעדר מפת דרכים ברורה לגבי הצרכים והמענים, ארגונים בחברה האזרחית היו הגורם המרכזי שנתן מענה לצרכים ההומניטריים בעקבות הפיגועים, גם לקורבנות עצמם וגם לצרכים רחבים יותר שנוצרו עקב הפיגועים באזור מדינת ניו-יורק. נטען גם, שמצב כזה יכול להתקיים בשלבים הראשוניים של המשבר ולא להיוותר זמן רב בגלל ריבוי הצרכים והתרחבותם, חוסר תיאום וכפילויות והציפייה שגורמי שלטון מרכזיים, הנתפסים כאחראים לדאגה לאזרח, יספקו את המענים הדרושים.

מחקרים מאוחרים יותר הצביעו על חשיבותם של מבנים מנהליים מסודרים (administrative structures) לשיתוף פעולה בין-מגזרי כמאפשרים פעולה משותפת, מתואמת ויעילה יותר במענה למשברים (Curnin & Ohara, 2019). מבנים מנהליים, ברורים ומבוססים של שיתוף פעולה בין-מגזרי אפשרו וסייעו

בהקמתן של רשתות פעולה משותפות לארגונים ציבוריים ולארגונים בחברה האזרחית, שפעלו בסיוע לפגיעות של הוריקן קתרינה בארצות הברית. הם קידמו תקשורת יעילה יותר ואף יצרו שותפויות חזקות, שסייעו בהמשך הפעולה (Simo & Bies, 2007). חשיבותם של הסדרים מנהליים להבניית שיתופי פעולה בין-מגזריים עלתה גם במחקרים על ההתמודדות עם משבר רעידת האדמה בהאיטי ועם סופת ההוריקן בניקרגואה. הסדרים מוקדמים כאלה סייעו לארגונים בחברה האזרחית ולארגונים עסקיים למצוא את מקומם ברשתות הפעולה הבין-מגזריות בזמן המשבר, להבין את תפקידם ואת גבולות הגזרה לפעולתם. מצד הממשלה והרשויות המקומיות, הסדרים כאלה אפשרו להגיע למצבי משבר במוכנות טובה יותר ולפעולה מהירה ויעילה יותר, תוך הכרת השחקנים השונים ויכולותיהם (Nolte, 2018; Rocha & Christopolos, 2001). יתר על כן, הוצגה החשיבות של מבנים והסדרים מנהליים, המעוגנים משפטית, והקובעים את חלוקת התפקידים ואת גבולות הגזרה בין ארגונים ממשלתיים ובינם לבין ארגוני השלטון המקומי ואת האחריות וסמכויות הפעולה של כל אחד מהארגונים במצבי חירום. הסדרים אלה צריכים להיות בסיס לשיתופי פעולה בין-מגזריים (Curnin & O'hara, 2019).

בוטס ואח' (Butts et al., 2012) מצאו, ששיתוף פעולה משמעותי ומובנה בין ארגונים ציבוריים לארגונים בחברה האזרחית במצב החירום של הוריקן קתרינה בארצות הברית התאפשר בזכות ארגון מוביל בחברה האזרחית, שמילא תפקיד של גישור ותיאום בין ארגונים בחברה האזרחית לבין ארגונים ממשלתיים. ארגון זה יצר שיתופי פעולה עם גורמים שונים בחברה האזרחית, תיאם וארגן את פעילותם המשותפת. כל זאת בתיאום עם גורמים ממשלתיים. פעילותו של ארגון זה התאפשרה בזכות מעמדו הסטטוטורי כחלק מתוכנית המענה הלאומי (National Response Plan). לטענתם, על אף הציפייה שארגון ממשלתי יוביל את שיתופי הפעולה, לעיתים מבנה שבו ארגון מוביל בחברה האזרחית, שיש לו קשרים עם ארגונים בשטח, פועל בצורה טובה ויעילה יותר, כל עוד הוא מתאם את פעילותו עם גורמים ממשלתיים ותחת פיקוחם (Butts et al., 2012). עם זאת, חשוב לציין בהקשר זה, שמבנה הממשל בישראל מחייב שהובלת התהליכים תהיה בידי הממשלה.

מבנים והסדרים ממשלתיים אינם המכניזם היחיד המאפשר שיתופי פעולה בין-מגזריים בשלב המענה למשבר אקוטי. יחסים בין-מגזריים נמצאו חשובים אף הם. במשבר שפקד את האיטי בעקבות רעידת האדמה ב-2010 נמצא, כי שיתופי הפעולה שהיו מוצלחים ויעילים יותר התבססו על היכרות וקשרים מוקדמים, שהתרחבו והועמקו באמצעות הפעילות המשותפת בעת המשבר. כך, תגובה בין-מגזרית יעילה ומתואמת נתמכת על ידי פיתוח של קשרים ורשתות קודמות ועל פיתוח תרבות וסביבה משתפת (Martin et al., 2016).

לטענת אנסל (Ansell, 2016) כדי לחזק שיתוף פעולה של מוסדות בעת משבר (turbulence), על הארגונים בשלושת המגזרים לצאת מהתפיסה הדיכוטומית של

יציבות מול שינוי. לטענתו, על ארגונים מכלל המגזרים לטפח הן את היציבות והן את השינויים בו-זמנית דרך גמישות (flexibility) מרבית.

אנסל ואח' (Ansell, et al., 2023) העלו מספר חלופות לאופן שבו ניתן לשלב בין גמישות לבין יציבות דרך המודל של "ממשל עמיד" (robust governance). "ממשל עמיד" מהווה, לפי אנסל, שילוב בין הפרדיגמה של ביורוקרטיה ציבורית לבין ממשל רשתי והוא למעשה ניסיון לאזן בין שמירה על יציבות לבין גמישות. כלומר, ממשל חזק מוגדר כיכולת לאזן בין יציבות לצורך בשינוי. הם מציעים חמש אסטרטגיות כלליות להתמודדות הממשלה בתקופות של משבר במסגרת משילות משלבת (שיתוף פעולה בין-מגזרי) ותוך שמירה על העיקרון המאזן של "ממשל חזק":

א. שילוב טקטיקה ואסטרטגיה: בתקופות של טלטלה ומשבר יש לשאוף לשלב תגובות טקטיות (לטווח קצר) עם תכנון אסטרטגי (לטווח ארוך). תגובות מיידיות לשינויים צריכות להיחשב כניסויים עבור התאמות אסטרטגיות עתידיות. ממשל חזק משתמש בטקטיקה לבניית אסטרטגיה.

ב. גמישות ביחס לכללים: כללים מאפשרים יציבות ומימוש ערכים, אך עלולים ליצור קשיחות בתקופות של טלטלה. לפיכך, יש לאזן בין שמירה על כללים לבין גמישות והתאמת הכללים למצבים משתנים. ניתן להעניק יותר שיקול דעת למנהלים ולעובדים, תוך שמירה על הבנת החשיבות של הכללים. אסטרטגיה נוספת היא סקירה מתמדת של כללים וביצוע שינויים או ביטול כללים מיושנים.

ג. עידוד חדשנות יזומה: ממשל חזק דורש השקעה בחדשנות יזומה, כלומר חיפוש פתרונות חדשניים עוד לפני הצורך בכך. חדשנות זו דרושה גם לצורך פיתוח הסדרים של שיתופי פעולה בין-מגזריים יעילים. ביורוקרטיה ורשתות צריכות לחקור דרכים חדשות להשגת יעדים קיימים. לשם כך, צריך מסגרת מוסדית יציבה, שתאפשר פיתוח חדשנות.

ד. טיפוח תנאים מקדמים: חשוב לטפח תנאים המקדמים תגובות יעילות לשינויים. בהסדרי שיתוף פעולה בין-מגזריים יש לטפח משאבים, מיומנויות וידע המאפשרים תגובה יעילה. תשומת-לב לתנאים יציבים המאפשרים שינוי תסייע לממשל חזק להתמודד עם אתגרים. למשל, אנסל סבור, כי יחסים שנבנו בתהליכי תכנון חירום יכולים להיות שימושיים יותר מהתוכניות עצמן בזמן משבר (שם).

ה. איזון בין הבנה מהירה לבחינה ביורוקרטית: ביורוקרטיות ורשתות צריכות לפענח מצבי משבר תוך כדי התרחשותם. חשוב לפתח יכולת לזהות, לנתח ולהבין בעיות בזמן אמת, תוך הימנעות מדעות קדומות ומציפויות לא ריאליות. יש צורך בבחינה מתמדת של מידע חדש כדי למנוע הטיות קוגניטיביות.

מבחינת מקומו של הממשל בשיתופי פעולה בין-מגזריים בעתות חירום, בחנו בנצן וטורפינג (Bentzen & Torfing, 2022) בדנמרק את השאלה – האם ועד כמה

הצליח משבר הקורונה לגרום לפריצת גבולות, שתאפשר התגברות של שיתוף הפעולה הבין-מגזרי וחיוזוק יעילותו. לטענתם, עד למשבר הקורונה נעצרו מאמצים עקביים שנעשו כדי לעמוד בביקוש לשיתוף פעולה בין-מגזרי וניהול מבוסס אמון. זאת בעקבות שילוב של קשיים בירוקרטיים ואחיזת יתר בתפיסת הניהול הציבורי החדש. מנגד, לעיתים, זמני משבר מכריחים ארגוני שירות ציבורי לאמץ פרקטיקות חדשות. משברים אלה יכולים לעודד שיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-מגזרי, המאחד מיומנויות ומשאבים מקצועיים שונים לפתרון בעיות מתואם, ואולי אפילו יצירתי. בנוסף לכך, משברים עשויים לטפח ניהול מבוסס אמון, המרחיב את מרחב שיקול הדעת המקצועי.

לדברי החוקרים (שם), משבר הקורונה הביא לשינויים משמעותיים בדפוסי שיתופי הפעולה הבין-מגזריים. כמו כן, חלה עלייה משמעותית בשיתוף הפעולה בין רמות ויחידות מנהליות שונות והתרחש מעבר מניהול מבוסס שליטה לניהול מבוסס אמון. שינוי זה תרם ליזמות מקומית ובאופן כללי הוביל לשיפור בביצועי השירות הציבורי. עם זאת, החוקרים הביעו חשש, כי שינויים אלו יהיו זמניים ויחלפו עם החזרה לשגרה וכי גורמים פוליטיים וקשיחות מוסדית עלולים להפריע להמשך שיתוף הפעולה. לכן אחד האתגרים העיקריים של השירות הציבורי הוא שימור שיתוף הפעולה הבין-מגזרי לאחר השלב האקוטי של המשבר.

3. שיתופי פעולה בשלב ההתאוששות והשיקום

מחקרים שונים הדגישו את חשיבות המשכם ואף הרחבתם של שיתופי הפעולה הבין-מגזריים גם לשלב השיקום שלאחר המשבר האקוטי. שלב זה עשוי להימשך בין חודשים לשנים (Cole et al., 2018).

שיתוף הפעולה בשלב זה מבוסס במידה רבה על ההסדרים הקודמים של שיתוף הפעולה בשלבים הקודמים של המשבר ואף נשען עליהם (Jung et al., 2018). במחקר על אודות שותפות בין-מגזרית לשיקום תשתיות לאחר סופת טייפון בפיליפינים, הודגשה החשיבות של אסטרטגיה ממשלתית ברורה ביחס למטרות, לחלוקת העבודה ולהקצאות משאבים בין ארגונים במגזרים השונים. אסטרטגיה מעין זו היא מעבר לשיח בין המגזרים או להעלאת צרכים (Opdyke et al., 2017).

גם בשלב זה יוחסה חשיבות רבה להסדרים מנהליים המעגנים את שיתוף הפעולה הבין-מגזרי. ביכולתם של הסדרים אלה לאפשר את הרחבת שיתופי הפעולה בין הגורמים שפעלו יחד בשלבי המשבר הקודמים, כמו גם לגייס גורמים ממשלתיים וחוף-ממשלתיים נוספים למאמצי השיקום (Tatham & Kovacs, 2009). למשל, בסין, הוצג מודל של הסדר מנהלי מסוג פלטפורמה מגשרת, שבו ארגון גג מוביל פועל כגורם מקשר בין ארגונים במגזרים האחרים ומתאם את הפעולה ביניהם. בכך יוצר ארגון הגג סביבה מתאימה יותר לשיתוף פעולה בין ארגונים בחברה האזרחית לבין ארגונים ממשלתיים (Xu et al., 2018).

פוקס (Fox, 2024) טוען, כי לשיתוף פעולה יעיל בין ארגונים ללא כוונת רווח לבין המגזר הציבורי בתהליכי התאוששות מאסונות, נדרשים שלושה מאפיינים עיקריים: מבנים בין-ארגוניים; יחסי אמון; בהירות תפקידים. מחקרו מדגיש את חשיבותה המכרעת של בהירות תפקידים ביצירת שני המאפיינים האחרים. במצבי משבר, שבהם אין בהכרח היכרות מוקדמת, בהירות התפקידים והמבנים ומערכות בין-ארגוניות קיימות הם קריטיים לבניית אמון. בנוסף לכך, שיתוף פעולה אפקטיבי תלוי גם בתחושת הדדיות ובמטרה משותפת לטובת הקהילה שנפגעה. מערכות יחסים קיימות וידע לגבי היכולות של ארגונים אחרים מסייעים אף הם לבניית אמון ושיתוף פעולה. לעומת זאת, היעדר מבנים ותפקידים ארגוניים ברורים בשלב מוקדם של הפעילות במשבר, מהווה חסם משמעותי.

ממצאים: תיאור עבודת השולחן העגול הבין- מגזרי בחירום ופעילות בין-מגזרית נוספת באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה

א. רקע

אירועי ה-7.10.23 חייבו היערכות נרחבת של כלל המערכות. כבר ביום המחרת, ב-8.10.23, כינס אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, בשיתוף רח"ל, בעלי תפקידים בכירים למפגש שהוגדר כ"התנעה של השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום". במפגש השתתפו נציגים ממשרדי ממשלה, מהחברה האזרחית ומקרנות פילנתרופיות. ב-10.10.23 פורסמה על ידי צוות אגף ממשל וחברה תפיסת הפעלה לעבודת השולחן העגול הבין-מגזרי במלחמה.⁵ לאחר התייעצות עם בעלי תפקידים הוגדרו שולחנות משנה, שפעילותם תתמקד בנושאים הבאים: ילדים ונוער, שיקום קהילתי וסיוע למסייעים. כמו כן, הוצגה האפשרות להקמה של שולחנות בנושאים חברתיים-כלכליים.

בימים שבין ה-13.10.23 ועד ה-18.10.23 יצאו לדרך שישה שולחנות משנה: שולחן שיקום והתחדשות קהילתית בהיבט הפסיכו-סוציאלי; שולחן ילדים ונוער בחירום; שולחן סיוע למסייעים; שולחן חוסן כלכלי ואיתנות המגזר העסקי; שולחן חוסן כלכלי של הפרט; שולחן התחדשות קהילות ויישובים בהיבטים פיזיים.

ב-8.11.23 וב-27.3.2024 נערכו מפגשים למובילי השולחנות ושותפים כאשר המפגש האחרון יועד להערכת מצב, לחילוץ תובנות ולסיכום ביניים לעבודת השולחנות עד לאותה העת. יש לציין, שחלק משולחנות המשנה בעבודתם מעבר לתאריך זה

5. תפיסת הפעלה של השולחן העגול.

בנוסף, בחודשים אוקטובר עד מרץ (ועד לכתיבת שורות אלה) נערכו מפגשים של נציגים מהחברה האזרחית עם מנכ"לים של משרדי ממשלה וכן מפגשים ייעודיים לנושאים ממוקדים: "מפגשי זרקור" ומפגשים עם הפילנתרופיה. כמו כן, התקיימו פעולות נוספות המפורטות בהמשך.

נתונים על פעילות השולחנות

בסך הכול השתתפו בשולחנות העגולים ובמפגשי המנכ"לים מעל 1,100 אנשים (לפי דיווח אגף ממשל וחברה).

הוקמו, כאמור, שישה שולחנות משנה; נערכו 11 מפגשים בין מנכ"לים של משרדי ממשלה לנציגי החברה האזרחית; נערכו שלושה מפגשי זרקור – דיונים רב-מגזריים ממוקדים באוכלוסייה מוגדרת, לדוגמה: שדה הזיקנה, חברה אזרחית ערבית וצעירים; התקיימו שלושה מפגשי היועצות עם נציגי קרנות פילנתרופיות, ארגוני הגג של החברה האזרחית וגופים לאומיים.

בראש שולחנות הנושא עמדו 13 מובילות ומובילים. מתוכם שלוש מובילות מהחברה האזרחית ו-10 מובילות ומובילים בכירים ממשרדי הממשלה.

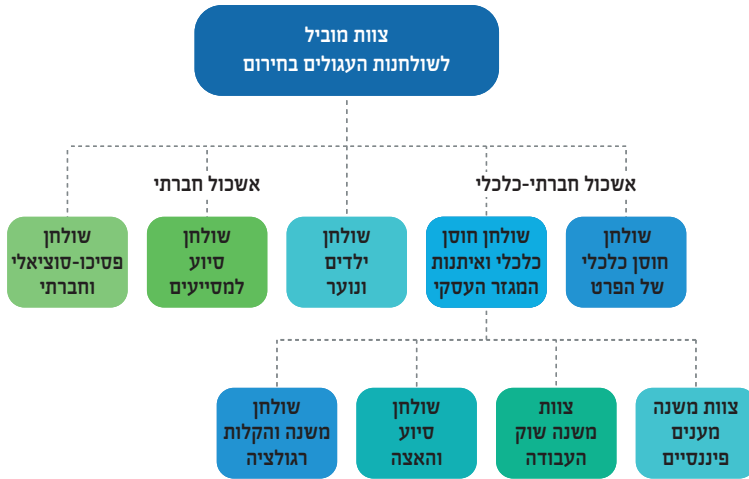
ב. מבנה השולחן העגול בחירום במלחמת "חרבות ברזל"

השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום כלל צוות מוביל ושולחנות לפי נושאים, שנקראו גם "שולחנות משנה".

על אף היעדר דיכטומיה ברורה בין ההיבטים החברתיים לכלכליים ואחרים, את שולחנות הנושא ניתן לחלק לשני אשכולות מרכזיים: אשכול חברתי, שכלל שלושה שולחנות, ואשכול חברתי-כלכלי, שכלל שני שולחנות.

מבנה השולחנות ואופן הפעלתם התאפיין בגמישות הנדרשת ממצב חירום מתמשך.

הצוות המוביל מונה נציגים מאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, בסיוע צוות מג'וינט-אלכא ועסק בליווי מקצועי של השולחנות, תכלול וקבלת החלטות בהתאם. מעורבות צוות אגף ממשל וחברה בליווי השולחנות התקיים על פי יכולות, כך שהשולחנות באשכול החברתי-כלכלי לוו על ידי אשת צוות אחת והשולחנות באשכול החברתי לוו על ידי אשת צוות שנייה. שולחנות הנושא דיווחו על התקדמות לצוות המוביל. לעיתים, בין השולחנות והאשכולות התקיימה העברת ידע ומידע.



ג. עבודת שולחנות המשנה

השולחנות העגולים החברתיים

שולחן שיקום והתחדשות קהילתית בהיבט הפסיכו-סוציאלי: השולחן החל את עבודתו ב-13.10.23 ועסק בשני נושאים מרכזיים: מודל בין-משרדי (רווחה, בריאות וחינוך) מידי למענה ביו-פסיכו-סוציאלי בבתי המלון שבהם שוהים המפונים, ועקרונות למודל קהילתי-רשותי ברמה ארצית וקהילתית, בדגש על הרמה הרשותית לשיקום בטווח הבינוני והארוך. בהמשך עסק השולחן באוכלוסיית המפונים בקהילה. השולחן סיים עבודתו בתחילת 2024.

שולחן ילדים ונוער: החל את עבודתו ב-12.10.23 והתמקד בנושאים אלה: ילדים שנותרו ללא הורים ותיאום הטיפול בהם, מוגנות ילדים ונוער במרכזי הפינוי, היערכות לחזרת הילדים החטופים, קביעה כי פינוי תושבים למתקני בתי ספר ייעשה כמוצא אחרון, השבת מוקד 105 לפעילותו הייעודית ומיפוי שירותים לבני נוער במלונות. בעת כתיבת שורות אלו, השולחן ממשיך לפעול.

שולחן סיוע למסייעים: החל את עבודתו ב-15.10.23. השולחן היווה כתובת מקצועית להיוועצות, פלטפורמה להצפת צרכים מהשטח ולפיתוח כלים ומענים בסוגיות הנוגעות לכוח האדם המסייע במלחמה (מתנדב ובשכר). השולחן עסק בנושאים של טראומה משנית, זיהוי מצוקות ו"דגלים אדומים" בקרב עובדים ומתנדבים אשר עוסקים בסיוע וכלים לניהול מסייעים. פעילותו הסתיימה במהלך חודש מרץ 2024.

השולחנות העגולים הכלכליים-חברתיים

שולחן חוסן כלכלי ואיתנות המגזר העסקי: החל את עבודתו ב-18.10.2023. השולחן נחלק לארבעה צוותי משנה בנושאים הבאים: מענים פיננסיים; שוק העבודה; סיוע והאצה במטרה להפחית את הפגיעה במשק; הקלות רגולציה. השולחן סיים את עבודתו בתחילת 2024.

שולחן חוסן כלכלי של הפרט: החל את עבודתו ב-18.10.2023 ועסק בנושאים עיקריים אלה: התאמות והקלות ייחודיות לתקופת המלחמה, מתן הנחיות להפעלת סמכות רגולטורית בהתחשבות וברגישות לאוכלוסייה שנפגעה, זמינות ורציפות שירותי הממשלה, הנגשה פרו-אקטיבית בדגש על מיצוי זכויות. בעת כתיבת שורות אלו השולחן ממשיך בפעולתו.

שולחן התחדשות קהילות ויישובים בהיבטים פיזיים: החל עבודתו ב-17.10.2023. שולחן זה יועד מראש להעברה למינהלת תקומה. עם התבססות המינהלת עבר השולחן לאחריותה.

ד. פעילויות בין-מגזריות נוספות של אגף ממשל וחברה במהלך המלחמה

לאור צרכים שונים שעלו במהלך המלחמה, קיים אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה פעולות רב-מגזריות נוספות:

השקת סדרת מפגשים בין מנכ"לי משרדי ממשלה ויחידות סמך לנציגים מארגוני החברה האזרחית: מטרת המפגשים היו: חיזוק הקשר בין בעלי התפקידים בשני המגזרים, פתרון מידי של חסמים בהצפה בזמן אמת ישירות למנכ"ל הרלוונטי, העמדת צוותים מקצועיים תומכים להמשך הקשר לצד תיבת דוא"ל ייעודית לפניות. המפגשים התקיימו בזום.⁶

מפגשי "זרקור": דיונים ממוקדים בנושאים שעלו מהשטח – צעירים, חברה אזרחית ערבית ושדה הזיקנה. המפגשים נערכו באופן מקוון וכללו נציגים מהממשלה, מארגוני החברה האזרחית ומהפילנתרופיה.

בחינת סוגיות הקשורות לאיתנות תפקודית של ארגוני החברה האזרחית: טיפול בסוגיות בעלות השפעה (לעיתים קיומית) על ארגוני החברה האזרחית מול גורמי הממשל השונים, תוך מענה שוטף לפניות פרטניות, הכוונה וליווי ככל הניתן.

6. למידע נוסף על המפגשים:

<https://www.gov.il/he/pages/ceo-conversation>

מפגשים עם נציגות הפילנתרופיה: התקיימו שלושה מפגשים, שבהם השתתפו ארגוני גג, מוסדות לאומיים ונציגי קרנות, לשם עדכון הדדי והיוועצות.

סיוע ממוקד לפעולות בין-מגזריות במשרדי הממשלה: מתן מענה לשאלות בדבר פעולות בין-מגזריות שעלו ממשרדי הממשלה השונים, לדוגמה: הקמת שולחן עגול בנושא נשים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה.

ה. שלבים בעבודת השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום

- הקמה:** כאמור, התכנסותו הראשונה של השולחן הרב-מגזרי התקיימה ב-8.10.23. שלב זה כלל כתיבת תפיסת הפעלה והחלטה על הקמה של שישה שולחנות משנה ועל מוביליהם. בנוסף לכך, הצוות המוביל מאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה בסיוע ג'וינט-אלכא החל בעבודתו.
- למידה:** השלב השני כלל למידה ואיתור צרכים מהשטח בנושאים שבהם עסקו השולחנות. לרוב נערכה הלמידה באמצעות מפגשים מקוונים רבי משתתפים ממגזרים שונים. חשוב לציין, שתהליך איתור צרכים ולמידה מהשטח המשיך לאורך עבודת השולחנות.
- מיקוד:** השלב השלישי כלל קבלת החלטה על מיקוד שולחנות הנושא.
- עבודת השולחן:** בשלב זה החלו השולחנות בעבודת עומק שכללה בירור סוגיות שעל הפרק, לימוד הצרכים והעלאת רעיונות למתן מענים לצרכים השונים.
- סיום:** השלב האחרון מייצג את סיום עבודת השולחן או את המשך עבודתו. חשוב לציין, שלאורך ציר הזמן של עבודת השולחנות התנהל תהליך משנה של זיהוי סוגיות והזדמנויות על ידי משתתפי השולחנות ואגף ממשל וחברה וקידומן מחוץ לעבודת השולחן השוטפת (קידום על ידי משרד ממשלתי או ארגון שאינו ממשלתי).

1. דוגמאות לתוצרים עיקריים של שולחנות המשנה

את תוצרי השולחנות ניתן לחלק לארבעה תחומים:

יצירת מענים מידיים לחסמים ממוקדים: מענה לצרכים שעלו בעבודת השולחן, שהפתרון הדרוש להם מידי וברור לביצוע (לרוב בתחום אחריותם של משתתפי השולחן). לדוגמה: וידוא שכספי המענקים וההטבות שניתנו לאזרחים במהלך המלחמה יגיעו לייעודם, פיתוח הדרכות להתארגנות מתנדבים כסיוע למסייעים.

יצירת פתרונות לחסמים הדורשים מעורבות מערכתית: מענה לצרכים שעלו בעבודת השולחן, שהפתרון הדרוש להם לעיתים מורכב ומחייב מעורבות של מספר משרדי ממשלה. לדוגמה: פתרונות ליצירת מוגנות ילדים ונוער במרכזי הפינוי.

בניית תהליכי עבודה בין-משרדיים ו/או בין-מגזריים: תהליכי עבודה אשר נוצרו בעקבות העבודה המשותפת בשולחן העגול וניתן להשתמש בהם גם בעתות שגרה. לדוגמה: בניית מודל הפעלה בין-משרדי (רווחה, חינוך, בריאות) לטיפול באוכלוסיית המפונים במלונות.

פיתוח תשתיות לחירום הבא: כלים ותהליכים, המהווים בסיס לפתרון סוגיות העלולות לעלות במצבי חירום בעתיד. לדוגמה: קידום בניית "תיק חירום" לעבודת הממשלה באירועים דומים – "סל מענים לחיזוק החוסן הכלכלי של הפרט", יצירת מערכת לאיסוף נתונים למענים הניתנים לבני נוער במלונות והצגתם.

ז. מודלים לעבודת שולחנות המשנה

כפי שמוזכר בספרות המקצועית, מצבי חירום מחייבים מידה רבה של גמישות. מתוך תפיסה זו נוצרו ארבעה מודלים שונים לעבודת שולחנות המשנה, שכל אחד מהם הכתיב את אופן העבודה, הובלתה ותוצריה.

להלן לוח המציג את ארבעת המודלים לפי נושאי השולחנות:

מבנה השולחן העגול	נושא השולחן
מודל א': שולחן בין-משרדי בהובלה בין-מגזרית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים	חוסן כלכלי של הפרט.
מודל ב': שולחן בין-משרדי בהובלה בין-משרדית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים.	חוסן כלכלי ואיתנות המגזר העסקי.
מודל ג': שולחן משרדי בהובלה בין-מגזרית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים.	ילדים ונוער.
מודל ד': שולחן בין-משרדי בהובלה בין-מגזרית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים	שיקום והתחדשות קהילתית בהיבט פסיכו-סוציאלי. סיוע למסייעים.

מודל א': שולחן בין-משרדי בהובלה בין-מגזרית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים

במודל זה פעל השולחן לרוב כצוות בין-משרדי ו/או רב-מגזרי. מטרתו (כפי שהוצגו במפגש הסיכום):

- בניית מודל פעולה לשיקום קהילות (גיאוגרפיות ופונקציונליות) ברמה ארצית וקהילתית, בדגש על הרמה הרשותית, תוך התמקדות בשלושה טווחי זמן. הסתכלות על שיקום אוכלוסיות בכלל הרמות – הפרט, המשפחה והקהילה, בדגש על חוסן.
- יצירה וטיוב של מענים במטרה לחזק את החוסן של הפעילים בארגונים המסייעים לרציפות התפקוד בחירום.

הובלה: יו"רים משותפים מהחברה האזרחית ומהממשלה.

מבנה השולחנות: שולחנות מרכזיים ולעיתים הקמה של צוותי עבודה.

שיטות העבודה: מוכרות למובילים מניסיון עבר בהפעלת השולחן. בנוסף לכך, ניבנו כלים ושיטות עבודה במהלך העבודה ובהתאם למציאות, לדוגמה: דרך למיפוי שדה המסייעים.

תפעול השולחן: על ידי צוות מאגף ממשל וחברה ומג'וינט-אלכא.

איסוף נתונים ומידע לעבודת השולחן: למידה על סוגיות מהשטח באמצעות מפגשים פרטניים ומפגשים מרובי משתתפים עם נציגים מארגונים שאינם ממשלתיים ונציגי ממשלה.

קידום עבודת השולחן בין המפגשים: התבצעה על ידי מובילות ומובילי השולחן, יועצת חיזונית מטעם אגף ממשל וחברה וצוות ג'וינט-אלכא; סיוע מסוים של צוותים מארגונים מובילים בחברה האזרחית.

קשר רב-מגזרי (פרט להובלת השולחן): מעורבות של נציגים ספורים מהחברה האזרחית בתהליכי פיתוח מענים לסוגיות שעלו בשולחן. זימון משתתפים על פי היכרות עבר של מובילות השולחן והצוות המוביל, ופרסום באתר אגף ממשל וחברה במשרד רה"מ וברשתות החברתיות.

יתרונות המודל

- מעורבות מסוימת של ארגוני החברה האזרחית.
- מעודד תהליכי חשיבה ופיתוח מערכתיים: הובלה משולבת של נציגים ממשלתיים וממשלה שונים ומהחברה האזרחית מייצרת פרספקטיבה של מספר ארגונים ומספר מערכות.

אתגרי המודל

- הפעלת השולחן מורכבת ולעיתים מסורבלת, זאת לאור היעדר תורת הפעלה ברורה לעבודת השולחן בחירום.

מודל ב': שולחן בין-משרדי בהובלה בין-משרדית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים

במודל זה פעל השולחן כוועדה בין-משרדית כאשר חלק מהמפגשים היו רב-מגזריים.

מטרות (כפי שהוצגו במפגש הסיכום): מניעת העמקה של מצוקה כלכלית קיימת או יצירת מצוקה כלכלית חדשה בתקופת המלחמה.

מבנה השולחן: שולחן מרכזי וועדות משנה לפי נושאים רלוונטיים, בהובלת בעלי תפקידים מהמשרדים הממשלתיים.

הובלה: משותפת לבעלי תפקידים בכירים משני משרדי ממשלה – משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים.

שיטות העבודה: מוכרות ומקובלות על משרדי הממשלה השותפים. לדוגמה: אופן דיווח המשתתפים במפגשי השולחן, מעקב אחר משימות והתקדמות, אופן קבלת החלטות.

תפעול השולחן: לרבות הכנת המפגשים, סיכומי פגישות וכדומה התקיים על ידי צוותים של המשרדים המובילים.

איסוף נתונים ומידע לעבודת השולחן: למידה ראשונית על המצב בשטח נערכה באמצעות מפגש עם נציגי ארגונים שאינם ממשלתיים. המשך איסוף הנתונים והמידע התבצע באמצעות מפגשי הוועדה וכן על ידי מובילי השולחן וצוותיהם בעזרת כלים מקצועיים של כל משרד ממשלתי.

קידום עבודת השולחן בין המפגשים: התבצעה על ידי מובילי השולחן וצוותיהם מהמשרדים השונים.

קשר רב-מגזרי: העברת מידע ויידוע הדדי. זימון המשתתפים נערך על פי היכרות עבר של מובילי השולחן והצוות המוביל של אגף ממשל וחברה ופרסום ברשתות החברתיות.

יתרונות המודל

- יכולות פעולה מהירה, לרבות מציאת פתרונות מהירים לחסמים אקוטיים.
- מרחב פעולה מוכר לנציגי הממשלה.

אתגרי המודל

- מעורבות מוגבלת (מאוד) של מגזרים שאינם ממשלתיים.

מודל ג': שולחן משרדי בהובלה בין-משרדית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים

במודל זה פעל השולחן כוועדה משרדית בהובלת משרד ממשלתי מוגדר.

מטרות (כפי שהוצגו במפגש הסיכום): צמצום הפגיעה המשקית ובניית תמונה מלאה ומשותפת של אתגרי המגזר העסקי במלחמה ודרכי הטיפול בהם, בתיאום מיטבי בין משרדי הממשלה ובשיתוף המגזרים השונים.

מבנה השולחן: שולחן מרכזי ובו ועדות משנה לפי נושאים רלוונטיים. הובלתו של השולחן המרכזי – על ידי משרד הכלכלה והתעשייה. הובלת ועדות המשנה – על ידי נציגי משרד הכלכלה והתעשייה ומשרדים נוספים.

תפעול השולחן: על ידי צוות המשרד, נציגי ג'וינט-אלכא וג'וינט-תבת ובסיוע צוות אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

איסוף נתונים ומידע לעבודת השולחן: למידה באמצעות מפגשים עם נציגים מארגונים שאינם ממשלתיים וקולות מהשטח.

מעטפת מקצועית: סיוע של יועצים מקצועיים העובדים עם משרד הכלכלה והתעשייה בעתות שגרה.

קידום עבודת השולחן בין המפגשים: על ידי צוות משרד הכלכלה והתעשייה בסיוע יועצים מקצועיים.

קשר רב-מגזרי: העברת מידע ויידוע הדדי. זימון המשתתפים נערך על פי היכרות עבר של מובילי השולחן והצוות המוביל של אגף ממשל וחברה ופרסום ברשתות החברתיות.

יתרונות המודל

- מרחב פעולה מוכר לנציגי משרד הכלכלה והתעשייה ומשרדים נוספים.
- סיוע של יועצים מקצועיים העובדים עם משרד הכלכלה והתעשייה בשגרה ומכירים את עבודתו.

אתגרי המודל

- מורכבות ביחס לזהות הובלת השולחן בין המשרד המקצועי המוביל לבין השולחנות העגולים בחירום של משרד ראש הממשלה.
- מעורבות מוגבלת של מגזרים שאינם ממשלתיים.

מודל ד': שולחן בין-משרדי בהובלה בין-מגזרית ובשיתוף מגזרים שאינם ממשלתיים

במודל זה פעל השולחן כוועדה משרדית המקושרת לתפקידה השוטף של יחידה במשרד המשפטים.

מטרות (כפי שהוצגו במפגש הסיכום): הסתכלות רחבה על אוכלוסיית הילדים והנוער לצורך תיאום, זיהוי צרכים ייחודיים וגיבוש דרכי פעולה מתאימות.

הובלת השולחן: יושבות ראש משותפות מהחברה האזרחית ומהממשלה. השותפות באה לידי ביטוי בהנחיית מפגשים, קבלת החלטות ופיתוח תוצרים.

מבנה השולחן: שולחן נושאי ללא צוותי משנה.

שיטות העבודה: ידועות ומוכרות מניסיון עבר בחירום, במסגרת השולחן העגול וכן מעבודת היחידה במשרד, לרבות מבנה ארגוני תומך. לדוגמה: ועדת המנכ"לים לזכויות ילדים ונוער של משרד הממשלה, הפועלת מתוקף החלטת ממשלה בעתות שגרה ומאפשרת לקדם סוגיות מורכבות.

תפעול השולחן: על ידי הצוותים של מובילות השולחן.

איסוף נתונים ומידע לעבודת השולחן: למידה מהשטח באמצעות מפגשים עם נציגים מארגונים שאינם ממשלתיים, חיבור לפורומים ממשלתיים, שימוש בכלים המצויים בארגונים של מובילות השולחן, פיתוח כלי דיגיטלי (בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי) לריכוז מידע על מענים לבני נוער במלונות.

קידום עבודת השולחן בין המפגשים: התבצעה על ידי מובילות השולחן וצוותים במשרד המשפטים ובארגון מהחברה האזרחית.

קשר בין-מגזרי (פרט להובלת השולחן): זימון המשתתפים על פי היכרות עבר של מובילות השולחן והצוות המוביל ופרסום ברשתות החברתיות.

יתרונות המודל

- יכולות ביצוע גבוהות ומהירות כחלק מעבודתה השוטפת של היחידה במשרד הממשלתי. ניסיון עבר בהפעלת השולחן.

אתגרי המודל

- לעיתים אי-בהירות בחלוקת תחומי ההובלה בין המשרדים.

ממצאים: סוגיות מרכזיות בעבודת השולחנות העגולים במלחמה

בחלק זה יוצגו סוגיות מרכזיות שעלו בניתוח ראיונות עומק, שנערכו בחודשים אפריל-יוני 2024, עם מובילי השולחנות העגולים, יועצים שהשתתפו בתהליך והצוות המוביל באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. כמו כן, סוגיות שעלו בניתוח חומר מתועד מהשולחנות העגולים, שכלל סיכומי ישיבות, מצגות ממפגשים, תכתובות וסקר שנערך על ידי אגף וממשל וחברה למשתתפים בשולחנות העגולים.

א. הרציונל לעבודת השולחן, מטרות השולחנות והערך של פעילותם

המראיינים ציינו מספר רב של מטרות לשולחנות העגולים, שניתן לחלקם לשלוש קטגוריות עיקריות:

1. **קידום שותפות:** הפרשנות שניתנה למילה "שותפות" מגוונת וכוללת פירושים שונים, כמו גם את כל דרגות השיתוף, החל מתיאום וסנכרון, יידוע והסברה, חיבורים, היועצות, שותפות וכלה בקבלת החלטות משותפת. אחד הדברים הבולטים שעלו בראיונות הוא ריבוי הפרשנויות של מה שולחן כזה יכול לקדם ולשם מה הוא קיים.

2. **מיסוד הקשר בין השחקנים השונים:** שתי מטרות מרכזיות הוזכרו על ידי מרבית המראיינים: הצפת הצרכים בשטח לממשלה ותכלול. כלומר, הרצון שהממשלה תדע את צורכי השטח ותיענה להם והצורך שהממשלה תביא לתיאום ותכלול של ריבוי

הפעילויות המבוצעות בשטח. מעבר לזאת, גם בנושא זה המרואיינים העלו שלל תשובות ובהם תהליכי מיסוד רכים ושיתופיים ואחרים שאינם מגיעים משפת השיתוף. במסגרת התהליכים "הרכים" יותר הוזכרו: זרימת ידע, יצירת ערוץ תקשורת פתוח, פתיחת חסמים, קירוב, העמקת שיח הדדי והגברת האמון בין השחקנים בתקופת משבר, שמיעת קולות מהשטח והקשבה לידע של השטח. במיסוד הנוקשה יותר דובר על פיתוח כלים שבאמצעותם הממשלה מעבירה החלטות לשטח, מיתון התנגדויות ורתימה של המשרדים השונים לפעולה.

3. **מתן מענה לצורכי המלחמה:** במרבית הראיונות עלה, שיש לטפל בנושאים הזקוקים לטיפול באופן אופרטיבי, לספק מענים מהירים ולתת מענה מידי לצרכים ולאתגרים. במסגרת זו היו שפרטו את סוגי הפעולות כמטרות: לחלק עבודה, לבנות יכולות, לאסוף ולספק מידע, לזהות אתגרים ולתת להם מענה, לקיים רגולציה ולפתח תקינה רלוונטית.

לצד פעולות אלה הוזכרו מטרות שהן קרובות יותר לתפיסת השולחנות העגולים במשרד ראש הממשלה⁷ ובהם: טיפול בנושאי רוחב, ריכוז עבודה רב-ממדית ורב-מגזרית, פיתוח מענה הוליסטי, טיפול בסוגיות מורכבות, סיוע בבניית תהליכים וטיפול בנושאים שאין גוף ממשלתי אחר שאחראי להם.

היו מי שטענו כי לשולחנות לא היו מטרות ברורות, שלעיתים המטרות היו שונות וסותרות בין גורמים שונים ואנשים שונים.

לשאלת המטרות נקשרת גם **שאלת הערך** המוסף של פעילות השולחנות. משתתפי הסקר (מובילי השולחנות ונציגי ארגונים שהשתתפו בפעילותם) הביעו רמות גבוהות של שביעות רצון מפעילות השולחנות ומרמת המעורבות שלהם בפעילותם. מנקודת מבטם, הערך המרכזי של פעילות השולחנות היה ההיכרות בין השחקנים השונים ופעילותם בחירום. הערך טמון בעצם המפגש ובישיבה המשותפת, בהעמקת השיח ההדדי וביצירת ערוצי תקשורת וקשב עם גורמים רלוונטיים בממשלה. מעטים התייחסו למעשה השותפות, לתוצאותיו ולהשלכותיו כערך מרכזי של השולחנות. מובילי השולחנות והמשתתפים בהם עמדו על התרומה הגדולה של השולחנות העגולים כהסדר שהוא פורמלי, מובנה וסדור ליחסים בין-מגזריים. הם ציינו את הסדירות, העבודה הקשה שהושקעה בתפעול השולחנות והקשב למשתתפים. עם זאת, הועלו שאלות לגבי התאמת השולחנות למצבי חירום. חלק מהמשתתפים לא הבין את הציפיות והתפקידים של המשתתפים בשולחן. עלו גם שאלות לגבי הצורך בשולחנות המשנה השונים; הורגש כי לא ברורה מספיק התאמתו של הכלי הנבחר לטיפול בנושאים שנבחרו.

7. תפיסת הפעלה של השולחן העגול.

<https://www.gov.il/BlobFolder/news/haravot-barzel/he/operation111023.pdf>

סוגיה נוספת שעלתה נגעה בערך המוסף של השולחנות העגולים ותרומתם לעומת פורומים וגופי תכלול אחרים, הפועלים בממשלה ובחברה האזרחית. הועלתה ציפייה ללימוד המערכים הקיימים ובהמשך חשיבה האם בנוסף להם יש צורך בשולחן עגול או האם ניתן להתחבר לגופים אחרים או לתהליכים קיימים.

מהממצאים עולה, כי בצד ההכרה בשולחנות העגולים ככלי מרכזי לשיח ולקשר בין-מגזרי, קיים חוסר בהירות לגבי תפיסת מטרות השולחנות העגולים. המשתתפים ציינו חוסר בהירות במטרות, שגרם לא פעם לבלבול, במיוחד על רקע הערכתם הרבה את ההסדר הפורמלי של השולחנות העגולים הקיים בישראל והפוטנציאל הרב הטמון בהם ליצירת עבודה רב-מגזרית משותפת. **ניכר כי יש מקום וציפייה לחידוד ולהבהרת המטרות של השולחנות העגולים בחירום, לסימון הייחודיות שלהם והערך המוסף שלהם.**

ב. אתגרים בהפעלת השולחנות

בראיונות עלו התייחסויות לאופן הפעולה של השולחנות. אלה כללו: שולחן בחירום, בעלי התפקידים, הסדירות של השולחן ותפקיד השחקנים.

שולחן עגול בחירום

המרוויינים התייחסו לייחודיות המבנה והפעילות של השולחנות בזמן החירום. עלתה ציפייה להיערכות מתאימה ולהבניית פעילות השולחנות בחירום ובמסגרתה פיתוח הגדרה ברורה של תפקיד השולחנות ופיתוח תורת הפעלה סדורה, הכוללת: הגדרת סדירות העבודה, שגרות ברורות, תפקיד השחקנים השונים – מובילי השולחנות, הצוות המוביל והצוות המסייע (והשונות שלהם מתפקידים בשגרה). תורת הפעלה שכזו תתייחס לנושאים: מבנה השולחנות בחירום, הובלת השולחנות, גיוס שותפים, מנגנוני קבלת החלטות בשלבי העבודה השונים, מתי מקימים שולחן עגול נושאי, איסוף מידע, הכשרת המובילים, נהלים, תוצרים, תמיכה בעבודת השולחן ועבודה מול גורמים אחרים בממשלה ומחוצה לה.

נטען עוד, כי יצירת תשתית חזקה, סדורה וסדירה של פעילות השולחנות בשגרה תיצור שיתוף פעולה ואז יהיה קל יותר להתאים את פעילות השולחנות לזמן חירום. נדרשת גמישות בפעילות השולחנות ובמעבר בין צרכים משתנים. בהקשר זה ראוי להזכיר, כי האתגר בעבודת השולחנות העגולים בחירום בזמן הנוכחי נבע, בין השאר, מהיעדר עבודה רציפה במשך מספר שנים של שולחן הגג הבין-מגזרי בשגרה.

הובלת השולחנות

מהממצאים עולה, כי הקריטריונים לבחירת מובילי השולחנות אינם ברורים דיים. אומנם מדובר במצב חירום ונדרשת פעולה מהירה, אך כי יש צורך בחשיבה לגבי בחירת המובילים. חשיבה שכזו צריכה לקחת בחשבון, בין השאר, את מידת הפניות של המובילים/המובילות, שכן נדרשת השקעת זמן ומשאבים רבה בהובלת שולחן עגול וכן מידת הבכירות והניסיון שלהם. הועלתה גם השאלה כמה מובילים צריכים להיות לכל שולחן והאם בכל שולחן צריכה להיות הובלה בין-מגזרית משותפת.

בנוסף לכך, יש מקום להבהיר את הציפיות מהמובילים, החל מהגדרת תפקיד מוביל/ת השולחן ומה נכלל בתפקיד, דרך שגרות וצורות העבודה, ועד לציפיות לתוצרים. עומס העבודה בשולחן, לצד עומסי התפקידים "הרגילים" של המובילים, הקשו על ביצוע משימותיהם ורבים מהם חשו שהיה ריבוי פגישות ומשימות. לכן רצוי להסדיר את התפקיד, את הציפיות מהמובילים והליווי.

הסדירות של השולחנות ופעילותם

בראיונות הועלו מחשבות ושאלות רבות לגבי סדירות עבודת השולחן והצורך בסדירות קבועה. סדירויות אלה כוללות את השלבים לגיבוש השולחן, את אופן פעילותו ואת התוצר של השולחן:

גיבוש השולחן: קביעת הנושאים, מהיכן יכולות להגיע יוזמות לנושאי השולחנות, קביעת המשתתפים, דרכי בחירתם והזמנתם, איסוף מידע רלוונטי והצורך בהעלאת צרכים כשלב מקדים למפגשים.

המפגשים בשולחנות: הועלה הצורך בהסדרתם וכן הועלתה שאלה לגבי הצורך בהצפת צרכים בתחילת העבודה של השולחן. הוצע שהעבודה תתחיל בצוותים קטנים, שיעלו נושאים אפשריים לדין. כמו כן, הועלו שאלות על השגרות של הפגישות בשולחנות – המרחק ביניהן, עיתוי הפגישות והתכנים שבהם בחרו לעסוק (למשל, תחושה שיש יותר מדי עיסוק בצרכים והרבה פחות במענים). בנוסף לכך, עלתה הסוגייה של אופן ניהול המפגשים המקוונים: ניהול אפקטיבי ומידת נחיצותם על פני מפגשים שאינם במרחב מקוון. בהקשר זה ראוי לציין את האתגרים שזימנה העבודה בשולחנות בפלטפורמה של מפגשים מקוונים: מצד אחד, העבודה המקוונת הרחיבה וגיונה את מעגל המשתתפים במפגשים, הגדילה את הנגישות של גורמים רלוונטיים לדיונים בנושאים חשובים ואפשרה לכל מי שרצה בכך להשתתף בדיונים. בכך הגבירה את השקיפות ואת ההשתתפות האזרחית הבין-מגזרית בעבודת השולחנות. מצד אחר, חלק מהמפגשים היו עתירי משתתפים והקשו על דיונים ממוקדים ויעילים. בנוסף לכך, ההשתתפות של הגורמים הרבים והשוניים במפגשים המקוונים לעיתים לא הייתה סדירה והמשכית.

עבודת השולחן: המשתתפים בשולחנות ציינו לטובה את ההירתמות הרחבה והמהירה של המובילים, את ההשקעה הגדולה בעבודה בשולחנות למרות עומסי העבודה הגדולים במלחמה, את האווירה המאפשרת בדיונים, ואת הדגש שהושם על פיתוח שיח ועבודה משותפת סביב השולחן בין גורמים ממשלתיים לארגונים בחברה האזרחית. המשתתפים גם ציינו לטובה את העובדה שעודכנו באופן שוטף על המתרחש בשולחנות, לרבות על התקדמות תהליך העבודה ועל נושאים וסוגיות שונים שעלו בתהליך.

עם זאת, הועלה הצורך בהרחבה של סקירת מידע רלוונטי למשתתפים, תיעוד תהליכים, בניית מנגנוני עבודה, קביעת תהליכי עבודה בין המפגשים הכלליים, בניית דש-בורד ומאגר מידע מתעדכן. לתחושת המרואיינים, לא היה מספיק שימוש במידע ככלי משמעותי לאורך שלבי עבודת השולחן, גם כשהמידע היה כבר יותר זמין. הועלתה הציפייה, שהצוות המלווה יעסוק באיתור מידע רלוונטי לנושאי השולחנות מהממשלה ומגורמים נוספים.

בראיונות, הועלו מגוון מילים המתארות את המטרות שבניית השגרות צריכות להשיג: שקיפות, מקצועיות, רציפות, שגרות, יחסי אנוש טובים. כמו כן, עלתה תחושה שיש צורך בהחזקה צמודה יותר של המשתתפים בעבודת השולחנות ורתימתם לעבודה בשולחן. עוד נטען, שיש חשיבות רבה למיסוד הקשר בין המשתתפים בשולחנות. ניתן לעשות זאת בדיווח או בסקירה ולעיתים בדיאלוג המשקף עבודה משותפת.

הועלו שאלות לגבי הקשר בין השולחנות השונים, הצורך בלמידה משותפת, בתיאום בין פעילותם ובעבודה משותפת בין השולחנות במקומות שכזו נדרשה ויכלה לסייע.

גבולות הגזרה ושאלת הסמכות: עלו שאלות על גבולות הגזרה של השולחנות ועל הסמכות המוקנית להם. נטען כי בהיעדר סמכות פורמלית של מנגנוני השולחנות העגולים לעיתים נושאים והחלטות "נפלו בין הכיסאות" מחד גיסא, והעמיסו על המערכת הממשלתית הקיימת, העמוסה ממילא, מאידך גיסא. עלו גם שאלות על הקשר בין הסמכות, או חוסר הסמכות, לבין האחריות למעקב אחר יישום התוצרים. לא היה ברור מי בעצם אחראי ליישום התוצרים של השולחנות וכיצד ניתן לוודא שתהיה אפקטיביות של עבודת השולחן ושתוצריו אכן ייושמו. בהקשר זה, ראוי לציין את המתח האינהרנטי הקיים במבנה ובעבודת השולחן העגול הבין-מגזרי מאז הקמתו: בין היותו פלטפורמה "רכה", שאין לה סמכויות ביצוע, לבין הציפייה לתוצרים אופרטיביים שימושו על ידי גורמים במשרדי הממשלה, לקיחת אחריות על הטיפול בנושאים הנדונים בשולחן על ידי הממשלה ופיקוח על יישום התוצרים.

כוח אדם להפעלת השולחנות, ליווי וייעוץ: ככלל, כל המרואיינים ציינו את העבודה הקשה של הצוות המלווה באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ואת ההשקעה הרבה שלו בהבניית ובליווי עבודת השולחנות. עם זאת, הועלתה תחושה שיש שימוש גדול מידי בספקים חיצוניים לסיוע בהפעלת השולחנות וכי ספקים אלה לא תמיד

סייעו בליווי ובייעוץ ולכן יש מקום להסדרת הנושא. נטען שהובלת שולחן דורשת עבודה רבה וכך גם ההשתתפות בו. כך נדרש עוד כוח אדם שיסייע בתכלול פעילות השולחנות, עם מכוונות וידע לגבי פעילותם במצבי חירום.

תוצר: עלה חוסר בהירות לגבי התוצרים המצופים מעבודת השולחנות. לצד מי שדיבר על המפגש וההיכרות כתוצר מרכזי של השולחנות, היו שדיברו על הצורך בתוצרים ברורים יותר, כדוגמת מסמכי אסטרטגיה והחלטות אופרטיביות שייושמו בשטח. בנוסף לכך, עלה קושי במעקב אחר יישום התוצרים וההחלטות שנתקבלו בשולחנות. לעיתים לא היה מספיק ברור מי אחראי על היישום ומי עוקב ומפקח על ביצועו.

ג. עבודה בין-ארגונית ובין-מגזרית: הקשר בין השחקנים

שולחנות עגולים נועדו להדק ולהסדיר את הקשר בין שלל השחקנים הפועלים בזירת המדיניות. במהלך המלחמה השולחנות העלו את הקושי שיש בקשר זה, בין אם בגלל המלחמה ובין אם בגלל תהליכים קודמים.

שולחנות הבניים על אמון: מהראיונות עלתה הבנה, כי יצירת אמון בין השחקנים מהמגזרים השונים היא בסיס חשוב לעבודת השולחנות ואחת מהמטרות של עבודתם. מדובר באמון בין כלל המשתתפים בשולחנות: בין משרדי הממשלה לבין עצמם ובין השחקנים הממשלתיים לשחקנים החוץ-ממשלתיים. נטען כי כדי ליצור אמון יש מקום ללימוד על תפקידי השחקנים השונים ופעילותם, הסמכויות וגבולות הגזרה שלהם. כמו כן, חשוב לבסס תהליכי אמון בשגרה כדי לסייע לתהליכי השיח בחירום.

תהליכי העבודה: באופן טבעי, לשחקנים השונים שמשותפים בשולחנות יש מטרות, סדרי עדיפויות ומקצבי עבודה שונים, העשויים להוביל לחוסר הסכמות ואף למתיחות. אלו העלו קשיים בעבודת השולחנות וחידדו את הצורך במיסוד תהליכי עבודה שיסייעו להתגבר על מתחים אלו ולהסדיר את העבודה הבין-מגזרית המשותפת.

פערי עוצמה בין השחקנים בתהליך: בדומה לתהליכי שיתוף פעולה בין-מגזריים אחרים, בקרב המרואיינים עלתה תחושה, שעל אף שהתהליך מוגדר כשיתופי קיימים פערי עוצמה גדולים בין הממשלה לשותפים החוץ-ממשלתיים ואלה מעיבים על מעורבותם. הדבר בא לידי ביטוי החל מבחירת המשתתפים לשולחנות, דרך בחירת מובילי השולחנות ועד לעמימות לגבי המשך הטיפול בתוצרים ובתהליכי יישומם. על אף שמדובר בשיתוף פעולה ממשלתי, המרואיינים סברו שיש מקום לשיתוף רב יותר של גורמים חוץ-ממשלתיים, שיתוף שהוא מעבר להעלאת צרכים מהשטח ונוגע גם בפתרונות ובקידום מדיניות מתאימה לטיפול בצרכים בעת מלחמה.

שיתוף פעולה עם גורמים מובילים במגזרים השונים: אחד האתגרים העיקריים בתהליכי שיתוף פעולה בין-מגזריים נוגע בשאלת זהות המשתתפים ואת מי הם מייצגים (Almog-Bar & Schmid, 2018). גם בשולחנות העגולים שפעלו בזמן המלחמה עלו שאלות לגבי ההשתתפות והייצוג של גורמים שונים בתהליך, למשל ארגוני תשתית וארגוני גג מרכזיים בחברה האזרחית, השלטון המקומי וקרנות פילנתרופיות. זאת על אף שחלק מהמפגשים היו פתוחים לכל בעלי העניין הרלוונטיים. אתגר זה מחדד את הצורך בחשיבה לגבי המשתתפים, רתימתם לתהליך, יצירת מחויבות להשתתפות בו ובניית שיתופי פעולה בשגרה עם נציגי ארגונים חוץ-ממשלתיים.

דיון ומסקנות

מסמך זה מתאר את פעילותם של השולחנות העגולים במלחמה, מבנה וצורות פעילותם והפעילות הרב-מגזרית שנערכה במסגרתם. הממצאים מצביעים על הערכה חיובית ושביעות רצון גבוהה של המשתתפים בתהליך ועל תחושתם שהשולחנות ותוצריהם תרמו לפעילות הממשלתית והבין-מגזרית במלחמה. עם זאת, הממצאים חושפים גם את מורכבות תהליכי העבודה והפעילות של השולחנות במהלך המלחמה, במיוחד על רקע העובדה שבשנים האחרונות השולחנות לא פעלו בשגרה; את האתגרים והקשיים המשמעותיים שהמשתתפים התמודדו עמם בשלבים שונים של פעילות השולחנות ואת התחושה כי קיים פוטנציאל רב, שטרם מומש, במנגנון של השולחנות העגולים בחירום. בחלק זה נדון בממצאים שנתקבלו ונציג תובנות ומסקנות עיקריות העולות מהדברים.

א. הרציונל לעבודת השולחנות, למטרותיהם ולערך של פעילותם

הממצאים עולה, כי קיים חוסר בהירות לגבי תפיסת המטרות של השולחנות העגולים בחירום. יתר על כן, לעיתים נראו מטרות שונות וסותרות בין גורמים שונים. חוסר הבהירות גרם לא פעם לבלבול, והועלו שאלות לגבי הערך המוסף הייחודי של השולחנות, במיוחד לאור פעילותם של משרדי הממשלה באופן עצמאי ועל רקע פורומים רב-מגזריים אחרים.

על אף הקשיים הרבים, חוסר היציבות וחוסר היכולת לחזות התפתחויות בשעת חירום, הספרות המקצועית מדגישה את הצורך בהבניה ברורה של מטרות, כללים והסדרי פעולה במערכים של שיתוף פעולה בזמן חירום. זאת כדי לתאם ציפיות

בין השחקנים השונים ולהבטיח שהפעילות תהיה מאורגנת וברורה עד כמה שניתן (Curnin & O'hara, 2019). עם זאת, ברור שבמצב כאוטי של מלחמה ושל שינוי תדיר בצרכים ובפעילותם של גורמים ממשלתיים וחוף-ממשלתיים כאחד קשה לנסח מטרות ברורות (Ansel, 2022). הספרות המקצועית מדגישה את החשיבות של מבנים מנהליים מסודרים של שיתוף פעולה בין-מגזרי, שכן אלו מאפשרים פעולה משותפת, מתואמת ויעילה יותר כמענה למשברים. הבנייה ברורה של מטרות, הסדרים ודרכי עבודה נקשרים לפעולה מהירה ויעילה יותר, תוך הכרת השחקנים והיכולות שלהם (Nolte, 2012; Rocha & Christopolos, 2018).

על רקע זה וכדי להבהיר את הרציונל, המטרות והערך הייחודי של השולחנות העגולים בזמן חירום מוצע שקבלת ההחלטה להקמתם תלווה בתהליך סדור שבו, קודם כל, ייאסף מידע על הצרכים בשטח ועל המענים הקיימים. ניתן לעשות זאת באמצעות כלים דיגיטליים ייעודיים ו/או באמצעות מפגשים פרטניים וקבוצתיים, תוך ציון המטרה של איסוף המידע כבסיס לעבודת השולחן בהמשך. נראה כי אין צורך לכנס שולחן עגול לשם איסוף מידע על צרכים ומענים. בהמשך, ייערך בירור לגבי המנגנונים הפעילים, שיכלול: (1) בירור בתוך הממשלה לגבי המנגנונים והתהליכים הפעילים או העתידיים לקום במשרדים השונים ולגבי פורומים ותהליכים בין-משרדיים, כמו גם לגבי תהליכים בין גופים ממשלתיים אחרים; (2) בירור לגבי פורומים ותהליכים של עבודה בין-מגזרית מחוץ לממשלה (שלטון מקומי, החברה האזרחית). בנוסף לאלה, מומלץ לבדוק איך ניתן להתחבר לתהליכים רב-מגזריים קיימים (במשרדי ממשלה ובפורומים בין-משרדיים) וכיצד לתמוך בתהליכים כאלה.

לאחר הבירור יש לבדוק האם לשולחן עגול בין-מגזרי אכן תהיה תרומה וערך מוסף ייחודי מעבר לתהליכים הקיימים. מומלץ להקים שולחן עגול במקרים אלה: אם אין גוף ממשלתי או בין-משרדי שעוסק בנושא המדובר; אם לא ניתן להתחבר לתהליך בין-מגזרי בנושא הספציפי שכבר מתקיים בממשלה; אם נדרש תיאום בין-ממשלתי ובין-מגזרי שהוא מעבר לקיים ושיש ערך לשיח ולפעילות הבין-מגזרית בנושא מסוים.

בהקשר זה, אופלין (O'Flynn, 2009; 2022) מדגישה את הצורך בגמישות ובאפשרויות פעולה חלופיות לאור המגבלות של שיתופי פעולה בין-מגזריים רחבים. לטענתה, חשוב להכיר בכך שקיימות דרכים רבות לעבוד יחד ורבות מהן אינן דורשות שיתוף פעולה ממוסד. שיתוף פעולה ממוסד הוא רק דרך אחת שבה ארגונים עשויים לעבוד יחד. ישנן דרכים אחרות, חשובות אף הן, המשקפות את העבודה בפועל בתחום המדיניות הציבורית, שבהן שיתוף הפעולה לעיתים נרכש או נדרש, טריטוריות נשמרות בקנאות, משאבים ותגמולים נותרים ברובם קשורים לארגונים אוטונומיים. **נראה כי אין הכרח להקים מספר שולחנות בין-מגזריים במצב חירום. ייתכן שפעילות שולחן הגג הרב-מגזרי תספיק, ובכל מקרה, ההחלטה על מספר השולחנות תלויה בערך המוסף של כל שולחן לנושא הפעילות שלו.**

חשוב לזכור, כי קיום פורומים בין-מגזריים במשרדי הממשלה לאורך השנים מממש את עבודתו של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. **מומלץ לעודד משרדים לעבוד בתהליכים רב-מגזריים וללוותם בכך כדי להגביר את הסיכוי להטמעת התפיסה הבין-מגזרית לאורך זמן.**

ממצאי המחקר מעלים את האתגר הנובע מהיעדר סמכות פורמלית של השולחנות העגולים. נושאים והחלטות המטופלים בשולחנות עלולים "ליפול בין הכיסאות". לכן **מומלץ, כי הקמת שולחנות המשנה הנושאים תהיה בכפוף לגוף ממשלתי בין-משרדי מוביל, למשל פורום חברה וחוסן של משרדי הממשלה, שהוקם על ידי אגף חברה וממשל במהלך המלחמה או פורום סמנכ"לי תכנון, מדיניות ואסטרטגיה. פורום שכזה יוכל לשמש כשולחן-גג או כחלק ממנו, שבו יתקבלו החלטות שונות, לרבות הקמת שולחנות עגולים נושאים, קביעת גבולות גזרה לשולחנות, התוצרים המוצפים ומעקב על ביצועם.** היתרון בהקמת פורום כזה הוא בראיית-העל הרחבה שלו על התהליכים המתרחשים במשרדי ממשלה ועל הערך המוסף של שולחן עגול. בנוסף לכך, פורום כזה יוכל ליצור חיבור משמעותי יותר של משרדי הממשלה לשולחנות העגולים, חיבור שיוכל לסייע בחיזוק המחויבות לעבודת השולחנות וליישום תוצריהם.

בהמשך לכך, ועל מנת לחזק את הערך המוסף של השולחנות בשגרה ובחירום, **מוצע לעבור בשגרה מגישה של שיתוף בין-מגזרי לגישה של יצירה משותפת** כאמור, שיתוף בין-מגזרי מתמקד בשיח משותף, בחילופי ידע ובתיאום. במסגרת גישת השיתוף, השולחנות העגולים נתפסים כפלטפורמה שבמסגרתה הארגונים מהמגזרים השונים מכירים ומתוודעים אחד לשני, מעלים צרכים ועורכים דיונים משותפים. אף כי הפעולות הללו חשובות, נראה כי בעתות חירום יש צורך במנגנון פעולה מתקדם ומשוכלל יותר, הכולל שיתוף ומעורבות של גופים שונים בהעלאת רעיונות, בתכנון ובקביעת מדיניות, כמו גם ביישומה. **לכן מומלץ, כי שולחן הגג יפעל להקמת צוותי פעולה ו/או שולחנות שיש בהם מרכיבים של יצירה משותפת בשגרה ובחירום.** עוד מומלץ, שהממשלה תמצא את התחומים שבהם ניתן לייצר שותפות בצורה מעמיקה יותר. בתהליך היצירה המשותפת מודגשים יצירת הערך והחדשנות שיש בחיבור למשתתפים מהמגזרים השונים. במסגרת זו גורמים חוץ-ממשלתיים יכולים לזהות ולהגדיר בעיות קיימות וחדשות; להעלות רעיונות לפתרונות חדשניים לבעיות ציבוריות; לתכנן ולפתח פתרונות (Bassi et al 2024). ראוי לציין, כי בחלק ממדינות אירופה (למשל בשוודיה ובבריטניה) קיימים הסדרים מנהליים בשגרה של יצירה משותפת שנקבעו בחקיקה או בתקנות, למשל בהקשר לקביעת מדיניות רווחה לאנשים עם מוגבלות (Bassi et al., 2024).

לסיכום חלק זה, הגדרה ברורה יותר של הרציונל לעבודת השולחנות, מטרת השולחנות והערך של פעילותם, כמו גם צורת העבודה הבין-מגזרית שאליה הם מכוונים, יסייעו להגדרת מסגרת ברורה יותר הנדרשת לשולחן העגול הרב-מגזרי בחירום.

ב. מבנה השולחנות, עקרונות הפעלתם והעבודה בחירום

מהספרות המחקרית עולה, כי על אף שתהליכי שותפות בין-מגזרית הם דינמיים, חיוני למסד בהם סדירויות ושגרות עבודה ולציין בעלי תפקידים ברורים (שר-הדר ואח', 2022; Bryson et al., 2006). בישראל, לתהליכים הברורים הייתה השפעה גדולה על בניית אמון והבנת הערך של השותפויות (אלמוג-בר, 2022; שר-הדר ואח', 2022).

הצורך בפיתוח תורת הפעלה ייחודית ושונה מהשגרה לשולחנות העגולים בחירום עלה בצורה ניכרת בממצאי המחקר ובא לידי ביטוי במודלים להפעלת השולחנות בחירום. זאת החל מהצורך להיערך מראש ולפתח הגדרה ברורה של תפקיד השולחנות בחירום, דרך הגדרת תפקידי השחקנים השונים המשתתפים בשולחנות וכלה בנוהלי העבודה.

אחד הנושאים החשובים להסדרה במנגנוני שיתוף פעולה בין-מגזריים הוא הדרך להובלת התהליך (Simo & Bies, 2007; Bryson et al., 2006). ממצאי המחקר העלו אתגרים שונים שחוו מובילי השולחנות העגולים במהלך המלחמה. אתגרים אלה נוגעים לעומסי עבודה, לבחירת מובילים, לשאלה האם הובלת שולחן נושאי צריכה להיות בין-מגזרית ובין-משרדית ולהגדרת הציפיות מהמובילים. כדי להתמודד עם אתגרים אלה, מומלץ לפתח תורת הפעלה, לרבות בחירת מובילי השולחנות, הכשרתם, דרכי הפעולה השונות של השולחנות, תדריכים וכלי הדרכה עבור נושאים אלה.

לשאלת הובלת התהליך נלוות גם שאלת הליווי של השולחנות. כפי שראינו, בנוסף לליווי של צוות האגף לממשל וחברה, במקרים מסוימים הליווי התבצע על ידי יועצים חיצוניים או צוותי המשרדים שהובילו את השולחן. גם כאן, **מוצע להסדיר את הליווי של השולחנות. במיוחד לאור התחושה שיש צורך בהחזקה צמודה של המשתתפים ורתימתם לעבודת השולחן.** יש מקום לבניית תהליך ליווי סדור לכל שולחן, הכולל: סיוע באיסוף נתונים ומידע כבסיס להפעלת השולחן, הכשרה וליווי שוטף של המובילים, סיוע בבחירה ובגיוס של המשתתפים, סיוע תוכני וטכני בהפעלת השולחן, גיוס מידע רלוונטי והנגשתו לאורך עבודת השולחן, ליווי ומעקב אחר היישום של ההחלטות ותוצרי השולחן, ועוד. לשם כך יש צורך בחיזוק תשתיות ההון האנושי באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה והפניית כוח אדם מלווה לפעילות השולחנות.

לצד שמירה על גמישות ודינמיות בתורת הפעלה, ראוי להתייחס לתהליכי קבלת ההחלטות, לתיעוד התהליכים, לאיסוף מידע תומך לצורך קבלת ההחלטות, לקביעת שגרות עבודה הכוללות: עיתוי המפגשים וניהולם, החלטה האם המפגשים ייערכו באופן מקוון ו/או פיזי, הסדרת העבודה המשותפת בין השולחנות השונים, שימור והחזקה של המשתתפים.

סוגיה נוספת שעלתה בממצאים נוגעת לתוצרי השולחנות: מהם התוצרים המצופים ועד כמה מצופה שהם יהיו אופרטיביים. שאלה זו קשורה גם לשאלת הסמכות ולקשר שבין שולחנות הנושא לבין המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים ופעילותם. גם כאן יש משמעות לעבודה מתואמת ומקושרת עם המשרדים הרלוונטיים כדי לוודא שהתוצרים נחוצים, מוסיפים על עבודת המשרד ואופרטיביים. לאור המתח בין תכנון לבין הצורך ביציאה מהירה לשטח במצב קיצון, **חשוב להשקיע מחשבה בעת תכנון השולחנות הנושאים לגבי התוצרים המצופים מהם וההיתכנות למימושם**. עם זאת, חשוב לשמור על גמישות ויצירתיות שתאפשר את התאמת התוצרים לצרכים בשטח כדי שאלה יהיו רלוונטיים וברי-יישום.

ג. עבודה בין-ארגונית ובין-מגזרית

השולחנות העגולים הוקמו ופועלים כפלטפורמה לשיח ולפעולה בין-מגזריים. העבודה הבין-מגזרית מזמנת אתגרים רבים, הנוגעים להבדלים ולפערים בתפיסות, בציפיות, בשיטות העבודה, בתרבות הארגונית, בעוצמה, באחריות ובסמכות (אלמוג-בר, 2022). כפי שהוסבר קודם לכן, אף כי יש ערך רב במפגש, בהצפת צרכים, בהיכרות ובשיח בין גורמים ממגזרים שונים, נדמה כי בעתות חירום נדרשת רמת שותפות גבוהה יותר ומעבר למודל של יצירה משותפת (אם הוחלט על הצורך בשיתוף פעולה בין-מגזרי). שותפות בין-מגזרית כזו, שנראתה בחלק מהשולחנות העגולים במלחמה ובמיוחד באלו שבהם הייתה הובלה בין-מגזרית משותפת, חיונית להתאמה טובה יותר של המענים ושל פתרונות המדיניות לצרכים בשטח ולמאפיינים של הארגונים החוץ-ממשלתיים הפועלים בחירום. כך, על אף הקשיים, **מוצע לערב גורמים מהשלטון המקומי, מהחברה האזרחית ומהמגזר העסקי בהובלת השולחנות וגם בפיתוח פתרונות מדיניות בעת חירום**.

לשם כך יש צורך בסוציאליזציה ובעבודה מקדימה בשגרה. כפי שעולה מהמחקר, הקמה של תשתיות עבודה בין-מגזרית בשגרה או בשלבי הכנה למשבר תורמת באופן משמעותי לעבודה המשותפת בזמן המשבר האקוטי ובזמן השיקום (Chen et al., 2013). לאור העובדה ששולחן הגג הבין-מגזרי אינו פעיל בשגרה מאז שנת 2019, **יש חשיבות רבה להפעלתו המחודשת כמנגנון לפעילות משותפת בשגרה. באמצעות הפעלתו המחודשת של השולחן תיווצר היכרות, ייבנו מערכות יחסים, תורחב ותועמק העבודה הבין-מגזרית המשותפת בימי שגרה ובעיקר בעת חירום**. יש לשער, שפעולה סדורה וסדירה של השולחנות העגולים בשגרה תאפשר ארגון והירתמות מהירים יותר בחירום.

נושא מרכזי שעולה מממצאי המחקר הוא חשיבות האמון בתהליך הבין-מגזרי. נושא האמון (ואי האמון) הוא סוגיית מפתח בשיתופי פעולה בין-מגזריים בכלל (Bryson et al., 2006) ובעתות חירום בפרט (Simo & Bies, 2007). בישראל, נמצא כי בתהליכים בין-מגזריים הבסיס לאמון הוא לרוב אישי (היכרות ויחסים אישיים) ופחות ארגוני או מוסדי (אלמוג-בר, 2022). כמו כן, בישראל, סוגיית האמון בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי רחבה וקשורה בסוגיות פוליטיות, חברתיות וביטחוניות, דבר המקשה עוד יותר על יצירת אמון בתהליך הבין-מגזרי. אף על פי כן יש חשיבות גדולה לבניית אמון בשולחנות הבין-מגזריים. מדובר גם באמון בין-ארגוני, כלומר ביחסי אמון בין הגופים הממשלתיים עצמם (משרדי הממשלה וגופים נוספים) לבין ארגונים בחברה האזרחית לבין עצמם וגם באמון בין-מגזרי בין ארגונים ממגזרים שונים. **יצירה של פעילות בין-מגזרית סדורה בשגרה תוכל לעזור ולאפשר בניית אמון שיסייע לפעילות בחירום.**

בהקשר זה, ראוי לשים לב לגופים ולמגזרים שפחות השתתפו ואף נעדרו מפעילות השולחנות העגולים במלחמה. במצבי חירום, השלטון המקומי הוא הגוף האחראי למתן שירותים לאזרח. אף כי משרדי הממשלה עובדים באופן שוטף עם השלטון המקומי, יש מקום להשתתפות ישירה של השלטון המקומי בתהליכים הבין-מגזריים. גופים נוספים שהשתתפותם בתהליך הייתה מוגבלת הם קרנות פילנתרופיות, חברות עסקיות ויזמות אזרחית אשר היו משמעותיות במלחמה. לגופים הללו יש חשיבות רבה בפעילות בזמן חירום והם אכן פעלו באופן נרחב במלחמה. **חשוב לשים-לב לנוכחותם ולתכנן כיצד ניתן לרתום אותם לתהליך הבין-מגזרי.**

גופים נוספים שראויים לתשומת-לב הם ארגוני-גג בחברה האזרחית ובמגזר העסקי אף כי החברה האזרחית והמגזר העסקי מפוצלים במידה רבה ומרובי קולות, ארגוני-גג מקושרים לארגונים רבים בשטח ומהווים רשתות פעולה חשובות, שניתן להסתייע בהן במהלכים בין-מגזריים. כפי שמצאו בוטס ושותפיו בארצות הברית (Butts et al., 2012), שיתוף פעולה משמעותי ומובנה במצב החירום של הוריקן קתרינה התאפשר בזכות ארגון מוביל בחברה האזרחית, שמילא תפקיד של מגשר ומתאם בין ארגונים בחברה האזרחית לבין ארגונים ממשלתיים. ארגון זה יצר שיתופי פעולה עם גורמים שונים בחברה האזרחית, תיאם וארגן את פעילותם המשותפת, כל זאת בתיאום עם גורמים ממשלתיים. קשר עם ארגוני הגג יהווה, אם כן, תשתית ללמידה בחירום טרם קבלת החלטה על פתיחת השולחנות.

סיכום

מחקר זה ביקש ללמוד על פעילות השולחנות העגולים במלחמה, על מבנה הפעילות וצורתיה ועל הפעילות בין-מגזרית שנערכה במסגרתם. ממצאי המחקר מלמדים על החשיבות של פעילות בין-מגזרית בזמני חירום ונוכח בעיות מורכבות. אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה פעל באופן נרחב ובתנאים מורכבים כדי לחבר בין משרדי הממשלה לשטח וכדי להתגבר על הקשיים שבפעולה בזמן חירום.

פעילות השולחנות העגולים במלחמה נערכה בשלל זירות, תוך כינוס השחקנים המרכזיים שפעלו במאמץ המלחמתי ושילוב בעלי עניין שונים. כל זאת כדי לספק מענים דחופים לצרכים שעלו במהלך המלחמה. ההיענות המהירה והרחבה, המעבר לחשיבה נושאת מול חשיבה על אוכלוסיות, פתיחת הדיונים בשולחנות לכל מי שהיה מעוניין להשתתף בפעילותם, הדיונים עצמם והתוצרים, סייעו בהתמודדות החברתית והכלכלית המורכבת בעת מלחמת "חרבות ברזל".

שולחנות המשנה העגולים, שפעלו במהלך המלחמה, עשו עבודה רצינית ונמרצת והשיגו תוצרים חשובים, שסייעו רבות בטיפול באוכלוסיות שנפגעו. בעבודת השולחנות הושקעו מאמצים וזמן רב ותוצריהם זכו להערכה רבה על ידי המשתתפים. זאת כתוצאה מעבודה מאומצת של צוות האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, של מובילי ומלווי השולחנות ושל המשתתפים בהם. התוצרים זכו להערכה רבה בעיקר על רקע של חודשי המלחמה הראשונים, שהתאפיינו בתחושת כאוס גורפת ובקשיים תפקודיים של כלל המערכות בישראל.

שולחנות עגולים הם תשתית המהווה נכס ממשלתי ולאומי חשוב, במיוחד לאור השינויים שחלו במשילות בשנים האחרונות ועם המעבר למשילות רשתית, כלומר משילות הנשענת על קשר עם ארגונים פנים וחוץ-ממשלתיים (Rhodes, 2012). ב-15 שנות פעילותם הוכיחו השולחנות את נחיצותם של מנגנון בין-מגזרי רחב וכולל,

המאורגן על ידי הממשלה באופן פורמלי, מובנה וסדור לעבודה בין-מגזרית ואת יכולתו לפעול בצורה משותפת להסדרה ולמתן מענים לבעיות ולסוגיות חברתיות חשובות. ראוי לציין, כי מנגנון זה הוא ייחודי לישראל וכי התקשינו למצוא מדינות אחרות שבהן פועל הסדר פורמלי דומה לאורך זמן. נחיצותו של מנגנון זה גוברת בעתות חירום, כאשר מתגבר הצורך בתיאום, בתכלול ובהספקת מגוון רחב של פתרונות ומענים מהירים לצרכים רבים ושונים על ידי גורמים ממשלתיים וחוף-ממשלתיים. מהמחקר עולה החשיבות של חיזוק ושיפור השולחנות העגולים הבין-מגזריים כגוף בעל תרומה ייחודית בעתות חירום. פוטנציאל הערך והתרומה של השולחנות העגולים כמנגנון לשיתוף פעולה בין-מגזרי בכלל, ובמצבי חירום בפרט, הוא רחב ועדיין לא הגיע לכלל מיצוי, במיוחד על רקע הפיכתם של מצבי משבר וחירום ל"מצב הנורמלי החדש" (crisis is the new normal). על כן, חשוב לפתח את התשתית לפעולתם של השולחנות העגולים כדי שתותאם גם למצבי חירום. לשם כך, יש צורך בחידוד ובהבהרת המטרות של השולחנות העגולים בחירום, בסימון הייחודיות והערך המוסף שלהם, בבירור ובמיקוד תפקידי המשתתפים בפעילות השולחנות, בהבהרת הסמכויות וגבולות הגזרה שלהם ובטיוב היחסים הבין-מגזריים בשולחנות. מדובר במשימות הדורשות משאבים וכוח אדם ויש לקוות שאלו יעמדו לרשות השולחנות העגולים.

רשימת המקורות

- אלמוג-בר, מ. (2022). ארגוני החברה האזרחית בהסדרי משילות משולבת. בתוך: נ. שר-הדר, ל. להט, וי. גל-נור (עורכים), **משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.
- אלמוג-בר, מ. וזיכלינסקי, א. (2010). "זו הייתה אמורה להיות שותפות" – יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לממשלה במיזם יניב. **ביטחון סוציאלי**, 83, 161-194.
- אנסל, כ. וגש, א. (2008). משילות משולבת להלכה ולמעשה. תרגום: שושנה לונדון ספיר. **מעשי משפט – כתב עת למשפט ותיקון חברתי**, ז, 11-39.
- גופר, ר. (2022). המשילות המשולבת בראי הדמוקרטיה הדליברטיבית. בתוך: נ. שר-הדר, ל. להט, וי. גל-נור (עורכים), **משילות משולבת בישראל. היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.
- גל-נור, י. (2015). **מדיניות ההפרטה בישראל – אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**. בתוך: י. גל-נור, א. פז-פוקס ונ. ציון (עורכים). הוצאת מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- דרי, ד. (1996). **יסודות המנהל הציבורי**. יחידות 3-4. האוניברסיטה הפתוחה.
- טלשיר, ג. וצור, ר. (2013). **השירות הציבורי מחשב מסלול מחדש**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- טלשיר, ג. (2022). דמוקרטיה השתתפותית ומשילות משולבת: הילכו השתיים יחדיו (נגד המדינה)? בתוך: נ. שר-הדר, ל. להט, וי. גל-נור (עורכים), **משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.

טליאס, מ., דוניץ, י., שמעוני, ד. ופירקו, י. (2007). **המדריך לשותפויות בין מגזרים**. ג'וינט ישראל, אלכ"א, ציונות 2000, שיתופים וצפנת.

טליאס, מ., היימן, א., עברון, ת. ושמעוני, ד. (2010). **קש"ת - קידום שותפויות בין מגזרים בשדה המקומי**. אלכ"א, ג'וינט ישראל, ציונות 2000, שיתופים ומכון צפנת.

מערך הדיגיטל הלאומי. (2023). **התוכנית הלאומית לממשל פתוח 2023-2025**. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Israel_Action-Plan_2023-2025_June_HE.pdf

משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה. (2017). **מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה**.

להט, ל., שר-הדר, נ. וגל-נור, י. (2022). מבוא: משילות משולבת. בתוך: נ., שר-הדר, ל., להט, וי. גל-נור (עורכים), **משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.

להט, ל., ושר-הדר, נ. (2022). משילות משולבת ככלי מדיניות: מתי כן ומתי לא? נ. שר-הדר, ל. להט, וי. גל-נור (עורכים), **משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.

שמר, א. (2024). **מיזוג ידע. תדריך ליצירת ידע מכליל ולקבלת החלטות משותפות**. ג'וינט ישראל.

שר-הדר, נ., להט, ל. וגל-נור, י. (עורכים), (2022). **משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.

שר-הדר, נ., להט, ל. וגל-נור, י. (עורכים), (2022). סיכום: משילות משולבת – הסדר לעיצוב מדיניות וליישומה בתוך: נ' שר-הדר, ל' להט, וא' גלנור, **משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים**. מכון ון ליר.

Almog-Bar, M., & Schmid, H. (2018). Cross-sector partnerships in human services: Insights and organizational dilemmas. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 47(4s), 119-138.

Amdal, T. (2022). Innovative approaches to collaborative governance in public administration: A Nordic perspective. **Scandinavian Journal of Public Administration**, 26(2), 45-60. <https://doi.org/10.16993/sjpa.771>.

Ansell, C. (2016). Collaborative governance: A viable alternative to traditional public administration? **Public Administration Review**, 76(4), 527-536.

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking, **Policy & Politics**, 45(3) 467-486.

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. **Public Administration**, 101(1), 3-22.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4), 216-224.

Babiak, K., & Thibault, L. (2009). Challenges in multiple cross-sector partnerships, **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 38(1), 117-143.

Barzelay, M. (1992). **Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government**. University of California Press.

Bassi, A., O'Flynn, J., & Jones, T. (2024). Innovations in public governance: Exploring new paradigms and practices. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 34(1), 45-62.

Bentzen, T. Ø., & Torfing, J. (2022). The dynamics of collaborative governance: Lessons from the Nordic experience. **Public Management Review**, 24(4), 655-674.

Bentzen, T. Ø., & Torfing, J. (2023). COVID-19-induced governance transformation: How external shocks may spur cross-organizational collaboration and trust-based management. **Public Administration**, 101(4), 1291-1308.

Bode, I., & Brandsen, T. (2014). State-third sector partnerships: A short overview of key issues in the debate: Introduction to the special issue on state-third sector partnerships. **Public Management Review**, 16, 1055-1066.

Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. **Nat'l Civic Rev.**, 93, 32.

Bryson, M. J., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. **Public Administration Review**, 66, 44-55.

Butts, C.T., Action, R.M., & Marcum, C.S. (2012). Interorganizational collaboration in the Hurricane Katrina response. **Journal of Social Structure**, **13**(1), 1-37.

Chen, J., Chen, T. H. Y., Vertinsky, I., Yumagulova, L., & Park, C. (2013). Public-private partnerships for the development of disaster resilient communities. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, **21**(3), 130-143.

Cohen, N. (2016). Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. **Public Administration and Development**, **36**(1), 20-34.

Cole, L., Dovers, S., Gough, M., & Eburn, M. (2018). Can major post-event inquiries and reviews contribute to lessons management? **Australian Journal of Emergency Management**, **33**(2), 34-39.

Comfort, L., & Kapucu, N. (2006). Inter-organizational coordination in extreme events: The World Trade Center attacks, September 11, 2001. **Natural Hazards**, **39**(2), 309-327.

Curnin, N., & O'Hara, D. (2019). Nonprofit and public sector interorganizational collaboration in disaster recovery: Lessons from the field. **Nonprofit Management and Leadership**, **30**(2), 277-297.

Edwards, M. (2004). **Civil society**. Cambridge, MA: Polity Press.

Elster, J. (1998). **Deliberative democracy**. Cambridge University Press.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. **Public Performance & Management Review**, **38**(4), 717-747.

Gazley, B., & Brudney, J. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, **36**, 389-415.

Huang, I., & Feng, I. (2020). Fighting COVID-19 through government initiatives and collaborative governance: The Taiwan experience. **Public Administration Review**, **80**(4), 665-670.

- FEMA. (2007). **Principles of emergency management supplement**.
- FEMA. (2018). **2017 Hurricane Season FEMA**. After-Action Report.
- Fox, C. (2024). Public administration and collaborative governance: Innovations and insights. **Journal of Public Administration Research and Theory**, **34**(2), 189-204.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. **Governance**, **26**(3), 347-368.
- Jung, K., Song, M., & Park, H. J. (2018). The Dynamics of an interorganizational emergency management network: Interdependent and independent risk hypotheses. **Public Administration Review**, 1-11.
- Kapucu, N. (2006). Public-nonprofit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies. **Public Administration**, **84**(1), 205-220.
- Keast, R., & Mandell, M. (2014). The collaborative push: Moving beyond rhetoric and gaining evidence. **Journal of Management & Governance**, **18**, 9-28.
- Kekez, A., Howlett, M., & Ramesh, M. (2019). Collaboration in public service delivery: What, when and how. In: **Collaboration in public service delivery** (pp. 2-19). Edward Elgar Publishing.
- Lahat, L., & Sher-Hadar, N. (2021). A threefold perspective: Conditions for collaborative governance. **Collaborative Governance: Theory and Lessons from Israel**, 77-99.
- Lane, J. (2000). **New public management**. Routledge.
- Martin, E., Nolte, I. M., & Vitolo, E. (2016). The four Cs of disaster partnering: Communication, cooperation, coordination and collaboration. **Disasters**, **40**(4), 621-643.
- Munck, R. (2005). Neoliberalism and politics, and the politics of neoliberalism. In: A. P. Saad-Filho, A. & Jhonston, D. (Eds.), **Neoliberalism: A Critical Reader**. (pp. 60-69). Pluto Press.

Nolte, I. M. (2018). Interorganizational collaborations for humanitarian aid: An analysis of partnership, community, and single organization outcomes. **Public Performance & Management Review**, **41**(3), 596-619.

Nolte, I. M., & Boenigk, S. (2011). Public-nonprofit partnership performance in a disaster context: The case of Haiti. **Public Administration**, **89**(4), 1385-1402.

OECD. (2017). **Recommendation of the council on open government**. Retrieved from: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

OECD General Secretariat. (2021). **OECD new approaches to economic challenges (NAEC) – resilience, complexity, and fragility: Understanding and addressing global economic challenges**. Retrieved from <https://www.oecd.org/about/naec>.

OECD. (2023). **Open government for stronger democracies: A global assessment**. OECD Publishing.

O'Flynn, J. (2008). Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy. In: J. O'Flynn, & J. Wanna (Eds.), **Collaborative governance: A new era of public policy in Australia?** (pp. 181-196). Australian National University Press.

O'Flynn, J. (2009). The cult of collaboration in public policy. **Australian Journal of Public Administration**, **68**(1), 112-116.

Opdyke, A., Lepropre, F., Javernick-Will, A., & Koschmann, M. (2017). Inter-organizational resource coordination in post-disaster infrastructure recovery. **Construction Management and Economics**, **35**(8-9), 514-530.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). **Reinventing government**. Plume, NY.

Osborne, S. (2006). The new public governance? **Public Management Review**, **8**, 377-388.

Osborne, S. (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? In: S. P. Osborne (Ed.), **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance** (pp. 1-17). Routledge.

Osborne, S., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? **Public Management Review**, **18**, 639-653.

Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation? In: S. P. Osborne (Ed.), **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance** (pp. 223-236). Routledge.

Raju, E., & Becker, P. (2013). Multi-organisational coordination for disaster recovery: The story of post-tsunami Tamil Nadu, India. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, **4**, 82-91.

Rocha, J. L., & Christoplos, I. (2001). Disaster mitigation and preparedness on the Nicaraguan post-Mitch agenda. **Disasters**, **25**(3), 240-250.

Rhodes, R. A. (1997). **Understanding Governance**, Buckingham Open University Press.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. **Organization Studies**, **28**(8), 1243-1264.

Sakamoto, M. (2012). The rise of NGOs/NPOs in emergency relief in the Great East Japan 33 Earthquake. **Japan Social Innovation Journal**, **2**(1), 26-35.

Salamon, L., & Toepler, S. (2015). Government nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? **Voluntas**, **26**(6), 2155-2177.

Simo, G., & Bies, A. L. (2007). The role of nonprofits in disaster response: An expanded model of cross-sector collaboration. **Public Administration Review**, **67**, 125-142.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. **The American review of public administration**, **36**(1), 41-57.

Tatham, P., & Kovács, G. (2009). The application of "swift trust" to humanitarian logistics. **International Journal of Production Economics**, **126**(1), 35-45.

Torring, J., & Ansell, C. (2021). Co-creation the new kid on the block in public governance. **Policy and Politics**, **49**(2), 211-230.

Waugh, W. L. (2007). EMAC, Katrina, and the Governors of Louisiana and Mississippi. **Public Administration Review**, **67**(s1), 107-113.

Waylen, K. A., Blackstock, K. L., Marshall, K., & Juarez-Bourke, A. (2023). Navigating or adding to complexity? Exploring the role of catchment partnerships in collaborative governance. **Sustainability Science**, **18**(6), 2533-2548.

Xu, J., Xu, D., Lu, Y., & Wang, Q. (2018). A bridged government-NGOs relationship in post-earthquake reconstruction: The Ya'an service center in Lushan earthquake. **Natural Hazards**, **90**(2), 537-562.

נספח 1: רשימת התוצרים של שולחנות המשנה

תשתיות לחירום הבא	תהליכי עבודה בין משרדים /או בין מגזריים	פתרונות לחסמים הדורשים מעורבות מערכתית	פתרונות מידיים לחסמים ממוקדים
קידום בניית תיק חירום" לעבודת הממשלה באירועים דומים "סל מענים לחיזוק החוסן הכלכלי של הפרט"	בניית שיטות לעבודה בין משרדים (רווחה, חינוך, בריאות) לטיפול בפונים במלונות	הסדרים ליצירת מוגנות ילדים ונוער במרכזי הפינוי	חידוש פעילותו של מוקד 105 להגנה על ילדים ברשת
כלי דיגיטלי למיפוי מענים לבני נוער (במלונות)	מיסוד תהליכי עבודה בין משרד המשפטים למשרד ראש הממשלה בהיבטים הקשורים לחוסן כלכלי בחירום	קידום צוות עבודה למתן מענה ליתומים משני הורים	מיפוי מענים לבני נוער המפונים למלונות
ארגז כלים למסייעים ומפעילי מתנדבים למניעת טראומה למסייעים	בניית שיטות עבודה בחירום בין משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים לארגונים שאינם ממשלתיים		פיתוח הדרכות להתארגנות מתנדבים כסיוע למסייעים
החלטת ממשלה הקובעת כי פינוי תושבים למתקני בתי ספר ייעשה כמוצא אחרון	אימוץ שיטה לשינוע יבשתי של סחורות		פיתוח כלי לזיהוי מצוקות ו"דגלים אדומים" בקרב עובדים ומתנדבים אשר עוסקים בסיוע
			פיתוח כלי למנהלי ולמנהלות מתנדבים בנושא טראומה משנית
			כתיבת מסמך הנחיות לצוותי טיפול ומגיבים ראשוניים
			פתרונות רגולטוריים לבעלי מלונות המשכנים מפונים
			התאמות והקלות ייחודיות לפרט לתקופת המלחמה - לדוגמה: מניעת הגבלת חשבונות בנק בגין שיקים חוזרים
			מתן הנחיות להפעלת סמכות רגולטורית בהתחשבות וברגישות באשר לאוכלוסייה שנפגעה בתקופת המלחמה, למשל, זכויות לבני זוג גרושים/ות של אנשי ונשות מילואים
			וידוא שכספי המענקים וההטבות שניתנו במהלך המלחמה יגיעו ליעדם

			זמינות ורציפות שירותי הממשלה לכל סוגי האוכלוסיות הנזקקות לסיוע, למשל, קידום פתיחת סניפים שנסגרו וסניפים ניידיים באזורי מפונים, מוקד טלפוני במרכז לגביית קנסות וכדומה
			הנגשת מידע בדבר המענים הניתנים בתקופת המלחמה לאוכלוסייה הנזקקת לכך - אתרי "חרבות ברזל", "כל זכות" ומערכת "יחד"

