



מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
MYERS-JDC-BROOKDALE
مایرس - جوینت - بروکدیل



היחידה להשפעה ומדידה מערכתית

דוח מחקר

"מיזם ממשלה-חברה אזרחית":

מחקר הערכה

שלב א

יהונתן אלמוג ♦ ז'ניה גורבצביץ' ♦ ליאור קדיש

המחקר הוזמן ומומן על-ידי "מיזם ממשלה-חברה אזרחית"

"מיזם ממשלה-חברה אזרחית":

מחקר הערכה

שלב א

ליאור קדיש

ז'ניה גורבצביץ'

יהונתן אלמוג

המחקר הוזמן ומומן על-ידי "מיזם ממשלה-חברה אזרחית"

דצמבר 2015

ירושלים

טבת תשע"ו

עריכת לשון: רעיה כהן
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): אוולין איבל
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

פרסומים נוספים של מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בנושאים דומים

אלמוג, י'; גורבציץ, ז'. 2014. תכנית המנהיגות לדיור בר השגה: מחקר הערכה. דמ-668-14.

קדיש, ל'; אלמוג, י'. 2014. סקירת ספרות: מדידה והערכה בתהליכי מיסוד שותפות בין-מגזרית באנגליה ובקנדה. (באתר המכון בלבד).

קדיש, ל'; אלמוג, י'. 2015. תכנית "מרחב" לקידום הממשק בין הממשלה והחברה האזרחית: הערכת מחזור א', שנה לאחר סיום התכנית. דמ-711-15.

להזמנת פרסומים נוספים ניתן לפנות למאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ת"ד 3886, גבעת הג'וינט, ירושלים 9103702, טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391, דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il

ניתן לעיין בפרסומים אלה גם באתר המכון: <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

תמצית המחקר

רקע על המיזם

מאז אמצע שנות התשעים מתרחשים בעולם שינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים רבים, כגון משברים כלכליים והתרחבות פערים בחברה, שינוי בתפיסות המשילות של ממשלות, הפרטת שירותים ומיקור-חוץ והתעצמות החברה האזרחית. תהליכים אלו הביאו לשינוי במערכת היחסים ובחלוקת התפקידים המסורתית בין המגזר הציבורי, המגזר העסקי והחברה האזרחית. כיום מתחזקת ההכרה שנדרש שילוב מאמצים, משאבים וידע, מצדן של שלושת מגזרים אלו, על מנת להתמודד עם האתגרים החברתיים-הכלכליים. לנוכח זאת, ממשלות רבות בעולם בוחנות מחדש את יחסיהן עם החברה האזרחית ומפתחות גישות וכלים להבניית שיח, לתיאום ולשיתוף פעולה בין-מגזרי.¹

על רקע מגמות אלו פרסם בשנת 2008 האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה את מסמך המדיניות "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות" והתקבלה החלטת ממשלה מס' 3190 לחזק ולבסס את מערך "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות". ההחלטה קבעה את המדיניות בתחום זה, הכירה בחשיבות תפקידה של החברה האזרחית והדגישה את חיזוק השותפות בין המגזרים. למעשה התוותה ההחלטה דרך להנעת תהליכים משותפים.

אחד התהליכים לחיזוק וקידום של השיח הבין-מגזרי בחברה הישראלית הוא הקמה של שולחן עגול ממשקי. האגף לממשל וחברה (בעבר האגף לתכנון מדיניות) במשרד ראש הממשלה הוא המפעיל את השולחן העגול, בסיוע ארגון "שיתופים".

בשנת 2012, בצעד נוסף, הוקם "מיזם ממשלה-חברה אזרחית" – שותפות של שבעה משרדי ממשלה (משרדי רוחב: משפטים, אוצר, ראש הממשלה; משרדי ביצוע חברתיים: חינוך, עלייה וקליטה, רווחה ושירותים חברתיים ובריאות), נציגים מיהדות התפוצות ומכון אלכא למנהיגות וממשל בגוינט ישראל. האחריות להפעלת המיזם הופקדה בידי מכון אלכא למנהיגות וממשל. הדוח שלפנינו עוסק במיזם זה.

מטרות המיזם ודרכי פעילות

מטרת העל

מטרת העל של המיזם היא "טיוב הממשק בין הממשלה לחברה האזרחית, לטובת חיזוק החוסן החברתי בישראל". הדגש במיזם הוא על עיסוק בתשתית היחסים עצמם, ופחות על עיסוק בנושא חברתי כזה או אחר.

¹ לימור, נ'; אבישי, ל'. 2013. "לחוד וביחד" - הבניית יחסי שותפות ממשלה - ארגוני החברה האזרחית. אלכא – המכון למנהיגות וממשל. http://www.theinstitute.org.il/files/articles/elka_brand_22.pdf (נדלה: אוגוסט 2015); לימור, נ'; אבישי, ל'. 2014. הגשר האזרחי: היערכות המגזר האזרחי להבניה מחדש של היחסים עם המגזר הציבורי. מכון ון ליר, ירושלים.

בדומה לתהליכים למיסוד שותפות בין ממשלה לחברה אזרחית במדינות אחרות,² המיזם הנו :

- ♦ תהליך מתמשך שנועד להניע תהליכי עומק וליצור השלכות ארוכות-טווח, ולכן גם לא נכון לסמן נקודת סיום ברורה שלו
 - ♦ תהליך מרובה שחקנים, מורכב ומתפתח באופן דינמי, מבלי שכל המטרות מוגדרות מראש
 - ♦ תהליך המושפע מההקשר החברתי והפוליטי ורגיש לשינויים, כגון אלה שהתרחשו מאז הקמת המיזם : שתי מערכות בחירות, מבצע "צוק איתן", חילופי אישים ועוד.
- בשל מורכבות התהליך גובשה אסטרטגיה תלת-שלבית לפעילות המיזם, כפי שאפשר לראות בתרשים א להלן :

תרשים א: אסטרטגיה תלת-שלבית בפעילות המיזם



בתקופה הנסקרת בדוח זה המיזם נמצא בעיצומו של שלב א, שבמסגרתו הוא פועל לפיתוח תפיסה פנים-מגזרית בכל אחד מהמגזרים : הממשלה והחברה האזרחית.

מעגלי פעילות

על-פי התכנית, מודל הפעילות של המיזם כולל שלושה מעגלים מרכזיים :

- ♦ פעילות בממשלה, בהובלת ועדת היגוי בין-משרדית
- ♦ פעילות בחברה האזרחית, בהובלת ועדת היגוי מתוך המגזר
- ♦ פעילות בממשק בין הממשלה לחברה האזרחית (להלן : ממשק בין-מגזרי) בהובלת פורום בין-מגזרי שיכלול נציגים מהממשלה ומהחברה האזרחית גם יחד (החל בשלב ב של המיזם).

² לימור, נ' ; אבישי, ל'. 2013. "לחוד וביחד" - הבניית יחסי שותפות ממשלה - ארגוני החברה האזרחית. אלכא – המכון למנהיגות וממשל. http://www.theinstitute.org.il/files/articles/elka_brand_22.pdf (נדלה : אוגוסט 2015)

עיקרי המטרות

כדי לכוון את פעילות המיזם לקידום מטרת העל הוגדרו מטרות שהמיזם ינסה לקדם בכל אחד מהמגזרים ובממשק הבין-מגזרי. להלן עיקרי המטרות (לפירוט נוסף של המטרות במודל הלוגי של המיזם, ר' נספח א בדוח):

◆ ממשלה

- בניית תפיסה משרדית קוהרנטית: למידה על היחסים, האתגרים וההזדמנויות של כל אחד מהמשרדים השותפים בממשק עם החברה האזרחית ופיתוח עקרונות מדיניות בנושא זה בכל אחד מהמשרדים
- עידוד למידה בין-משרדית: יצירת הזדמנויות ללמידה הדדית בין המשרדים על הממשק עם החברה האזרחית בכלל ועל השיקולים בפיתוח עקרונות המדיניות בפרט
- בניית תפיסה בין-משרדית קוהרנטית: גיבוש עקרונות מדיניות בין-משרדיים בנוגע לממשק היחסים עם החברה האזרחית על בסיס התהליכים המשרדיים.

◆ חברה אזרחית

- עידוד שיח מגזרי: התנעת שיח בקרב מגוון רחב של ארגוני חברה אזרחית על זהות ותודעה מגזרית כבסיס לפעולה משותפת לקידום מטרות של החברה האזרחית
- גיבוש מנגנוני ייצוג: הרחבת היכולת של החברה האזרחית להתארגן לפעולה משותפת באמצעות רשתות, קואליציות, ארגוני גג וכדומה
- בניית תפיסה מגזרית קוהרנטית: גיבוש הסכמה רחבה על גישות ועקרונות בנוגע לממשק היחסים עם הממשלה.

◆ ממשק בין-מגזרי

- פיתוח עקרונות משותפים והסכמה עליהם: גיבוש הסכמה בין-מגזרית רחבה על המהות והפרקטיקה של היחסים בין שני המגזרים
- פיתוח פלטפורמות ומנגנונים לשיח בין-מגזרי עקרוני ומתמשך: יצירת תשתיות מבניות ותהליכים לקידום היישום של ההסכמות הבין-מגזריות ושל יוזמות אסטרטגיות ברוחן.

◆ מטרה רוחבית

- חיזוק תשתית אנושית: "הכשרת לבבות", יצירת "סוכני שינוי"³ ובניית יכולות בממשלה ובחברה האזרחית כאחד, לצורך קידום מטרות המיזם.

³ לנוחות הקריאה אנו נוקטים לשון זכר, אך ההתייחסות היא לשני המינים.

ההערכה המלווה למיזם

מכון מאירס-גיוינט-ברוקדייל התבקש לבצע מחקר הערכה אשר ילווה את שלב א של המיזם. להלן מטרות ההערכה שהוגדרו:

- ♦ לבחון את מידת ההתקדמות לעבר השגת המטרות שהוגדרו לשלב הראשון של המיזם
- ♦ לזהות את הקשיים וההצלחות בתהליך היישום ואת הלקחים לשיפור היישום תוך כדי הפעילות
- ♦ לסייע בעיצוב השלבים הבאים במיזם.

המחקר בחן הן את המיזם כמכלול והן פעילויות מרכזיות שיושמו בממשלה, בחברה האזרחית ובממשק הבין-מגזרי. איסוף הנתונים על יישום הפעילות ועל המידה שבה הושגו המטרות נעשה בתקופה שבין יולי 2014 למאוס 2015. חשוב לציין כי הוחלט שההערכה של שלב א תתמקד במשתתפים הישירים בתהליך ושהבחינה של מעגלים רחבים יותר תיעשה בשלבים הבאים.

במחקר נעשה שימוש בעיקר בשיטות איכותניות כגון ראיונות עומק (עם יותר מ-40 איש) ותצפיות (על יותר מ-20 איש), לצד מתודולוגיות כמותניות יותר כגון שאלונים (מולאו על-ידי יותר מ-70 איש). חשוב לציין כי חלו שינויים במערך המחקר המוצע על מנת להתאים אותו להתפתחות המיזם בפועל.

ממצאי ביניים בנוגע למעגלי הפעילות השונים הוצגו ונידונו עם מובילי המיזם עם השלמת איסוף הנתונים בכל פעילות. זאת במטרה לתת משוב בזמן אמת, בתור בסיס לשיפור מתמשך. הממצאים המלאים והאינטגרטיביים, המסכמים את כל פעילות המחקר, מוצגים בדוח זה.

מבט אינטגרטיבי על הממצאים

בחלק זה נתייחס למידה שבה יושם שלב א באסטרטגיה של המיזם והושגו המטרות. בהמשך נסכם את הפעילות במיזם עד כה ונציע מסגרת לדיון בהשלכות של ההתקדמות עד עתה על החלטות בקשר לשלבים הבאים.

בבחינת הממצאים חשוב לתת את הדעת לזמן הקצר יחסית שחלף מאז תחילת התהליך (כשנתיים בממשלה וכשנה בחברה האזרחית). יצירת תשתיות בנות קיימא מסוג זה הנה תהליך ארוך, ומהספרות עולה כי חשוב לתת זמן להבשלת התנאים בכל אחד מהמגזרים, כדי שאפשר יהיה לקיים תהליך בין-מגזרי אפקטיבי (לימור ואבישי, 2013).

א. מידת יישום האסטרטגיה והשגת המטרות

להלן נתמקד ביישום שלב א באסטרטגיה של המיזם ועד כמה הושגו המטרות בכל אחד משלושת מעגלי הפעילות.

ממשלה

- ♦ הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית. חברים בוועדה נציגים בכירים מכל משרדי הממשלה השותפים. הוועדה מלווה את המיזם מראשיתו. נערך סיור מקצועי באנגליה כדי ללמוד מהניסיון המקומי הנרחב.

- ◆ מתקיימים תהליכים לגיבוש עקרונות למדיניות משרדית בשלושה מארבעת משרדי הביצוע. בשלושתם הועלה נושא טיוב הממשק הבין-מגזרי לסדר היום המשרדי, התפתחו המוטיבציה והידע הרלוונטי לעיסוק בנושא וגובשה שפה משותפת. בשניים מהם הושלם גיבוש של עקרונות מדיניות ובאחד מהם התהליך הושעה וצפוי להתחדש. יש לציין שלא התפתחו תהליכים משמעותיים של למידה הדדית בין המשרדים הללו.
- ◆ במשרד הבריאות ובשלושת משרדי הרוחב לא התקיים תהליך משרדי. למעשה, עם התקדמות התהליך עלו שאלות בנוגע להתאמת הרעיון של גיבוש מדיניות משרדית למשרדי הרוחב. יחד עם זאת, קיימת הסכמה רחבה כי למשרדים אלה השפעה מערכתית על היכולת של משרדי הביצוע לעצב ולקדם את הממשק שלהם עם החברה האזרחית. לכן, עשוי להיות להם תפקיד משמעותי בקידום מטרות המיזם. בהתאם לכך, חשוב להגדיר מחדש את תפקידם במיזם ואת האסטרטגיה למימושו.
- ◆ טרם הוחל בגיבוש תפיסה בין-משרדית. זאת בין היתר על רקע העובדה שכאמור, בחלק מהמשרדים לא הושלם תהליך לגיבוש מדיניות. מעבר לכך, במפגשי ועדת ההיגוי הועלתה ההתלבטות אם יש צורך בעדכון והרחבה של המדיניות הממשלתית שנקבעה בהחלטת הממשלה 3190 ולא זכתה עד כה להטמעה רחבה.
- ◆ חברי ועדת ההיגוי הבין-משרדית הביעו עניין שהשלב הבא של המיזם יחל בהקדם, ובמרכזו שיח בין הממשלה כמכלול לבין נציגות רחבה של החברה האזרחית.
- ◆ במהלך שלב א הוחלט לפתח תכנית בין-משרדית להכשרת סוכני שינוי בדרג הניהול הבינוני – תכנית "מרחב". עד כה היו שני מחזורים של התכנית והשתתפו בהם כ-50 נציגים מכל שבעת המשרדים השותפים במיזם וכן מהשלטון המקומי. התכנית חיזקה את המוטיבציה והידע של מרבית המשתתפים בנוגע לטיוב הממשק הבין-מגזרי וסייעה ליצור שפה משותפת. ניכרה תרומה גם בהיבטים הפרקטיים: מתן כלים, חיזוק מיומנויות וזיהוי דרכי פעולה חדשות, אך היא הייתה פחותה.

לסיכום, הישג מרכזי של המיזם בשלב זה הוא שבכל המשרדים נוצר גרעין של "סוכני שינוי" בעלי ידע רלוונטי ומוטיבציה לטיוב הממשק הבין-מגזרי בעקבות תכנית "מרחב". במשרדים שבהם התקיים תהליך פנימי התפתחה קבוצה רחבה יותר שעברה התנסות משמעותית. המטרה של יצירת מדיניות משרדית הושגה רק בשני משרדים (משרד החינוך ומשרד העלייה והקליטה). נציגי כל המשרדים הביעו מוטיבציה לקידום מהיר של שיח בין-מגזרי, בין הממשלה לייצוג רחב של החברה האזרחית.

חברה אזרחית

- ◆ הוקמה ועדת היגוי לתהליך בחברה האזרחית. חברים בה נציגי החברה האזרחית מארגוני גג, ארגוני תשתית מרכזיים העוסקים בבניית יכולות המגזר וממנהיגות מתנדבת.
- ◆ ועדת ההיגוי הבין-משרדית הכירה בחשיבות של מתן עצמאות לתהליך הפנימי בחברה האזרחית ונמנעה מהתערבות בעיצוב אופיו ומטרותיו של תהליך זה.
- ◆ החל תהליך ראשון מסוגו בישראל לגיבוש מסמך יסוד בהובלת ארגון הגג "מנהיגות אזרחית" – ארגון המבקש לחזק את מקומו כארגון הגג של החברה האזרחית – ובמסגרתו נעשו מספר פעילויות:

- התקיימה סדרה של מפגשי היוועצות קבוצתיים ואישיים עם נציגי ארגונים, קרנות ומנהיגות מתנדבת (השתתפו כ-120 איש) ובוצע סקר מקוון (השיבו 148 איש). כחלק מהתהליך היה שיח על זהות החברה האזרחית ותפקידיה ומופו סוגיות מרכזיות המעסיקות את המגזר. הוחלט על קידום ארבע מהסוגיות:
- שיפור מנגנוני הייצוג, התקשורת ויחסי העבודה של הארגונים עם הרשויות ומשרדי הממשלה
- זיהוי ופיתוח של מקורות הכנסה שיסייעו לקיימות הארגונים
- שיפור תדמית הארגונים החברתיים בציבור
- הקמת פורומים ורשתות אזרחיות/נושאיות לשיתוף ידע ופעולה בין ארגונים.
- התקיימה "ועידת מנהיגות אזרחית" בהשתתפות נציגי כ-20 ארגונים לדיון ולהמלצה על כיווני פעולה לקידום ארבע הסוגיות.
- מסמך היסוד צפוי להתפרסם עד אפריל 2016. המסמך יכלול חלק הצהרתי-ערכי על זהות החברה האזרחית ותפקידיה וחלק יישומי על סדר היום המגזרי (הסוגיות המגזריות). תפורסם גם תכנית העבודה לקידום הסוגיות על-ידי ארגון "מנהיגות אזרחית".
- ♦ ועדת ההיגוי קבעה כי מטרת התהליך היא חיזוק של החברה האזרחית, מקומה והשפעתה. עם התפתחות התהליך התחזקה ההבנה כי שיח פנים-מגזרי מתמשך על זהות המגזר, תפקידיו וסדר היום המשותף הוא מטרה חשובה בפני עצמה.
- ♦ ועדת ההיגוי החליטה שלא לתת עדיפות למטרה של טיוב הממשק עם הממשלה, אלא לדון עם ארגוני החברה האזרחית בצורה פתוחה יותר במטרות שהם מעוניינים לקדם במשותף. יחד עם זאת, כיום יש הכרה רחבה בקרב מובילי התהליך והמשתתפים בו שמסמך היסוד יוכל לשמש תשתית חשובה גם לחיזוק החברה האזרחית פנימה וגם לקידום מטרותיה אל מול מגזרים אחרים. הדבר מקבל ביטוי גם בכך שחלק מהסוגיות שהוחלט לקדם עוסקות בשיפור הממשק עם הממשלה. טרם גובשה עמדה מוסכמת לגבי עצם השיח עם הממשלה ואופן ביצועו לקראת השלב הבא.
- ♦ חלק מהסוגיות המגזריות שהוחלט לקדם עוסקות גם בחיזוק ובנייה של מנגנוני ייצוג. במסגרת המיזם הורחבה ההיכרות בין ארגוני חברה אזרחית שהשתתפו בתהליך לבין הארגון "מנהיגות אזרחית".
- ♦ יש עניין בקרב מובילי התהליך בחברה האזרחית להרחיב את מעגל המשתתפים בתהליך ואת הגיוון שלהם. זאת על מנת לחזק את הנראות של התהליך, את בסיס הלגיטימציה שלו ואת האפשרות לבנות מנגנוני ייצוג במגזר. בתוך כך ניכר כי נדרש תיאום ציפיות בין כל הגורמים השותפים למיזם בנוגע להיקף ההשתתפות הרצוי והאפשרי בנקודות הזמן השונות.
- ♦ החל המחזור הראשון של התכנית "חלון לממשל", שבמסגרתה מנכ"לי ארגונים בחברה האזרחית מרחיבים את הידע היישומי שלהם על עבודת הממשלה במטרה לשפר את ממשק העבודה שלהם עמה.

לסיכום, הישגו הבולט של התהליך עד כה הוא בעצם יצירת המסגרת ובהתנעה של תהליך המקדם שיח פנים-מגזרי בחברה האזרחית לגיבושם של מסמך יסוד וסדר יום משותף. טיוטת מסמך היסוד גובשה, והמסמך הסופי צפוי להתפרסם עד אפריל 2016. התהליך תרם גם לחיזוק ולהתנעה של בניית מנגנוני ייצוג. עם זאת, יש עניין בקרב מובילי התהליך להרחיב את מעגל המשתתפים בתהליך ואת הגיוון שלהם על מנת לחזק את הנראות, את בסיס הלגיטימציה ואת האפשרות לבנות מנגנוני ייצוג בחברה האזרחית.

ממשק בין-מגזרי

- ◆ השלב השני של המיזם – הקמת פורום בין-מגזרי של נציגי המשרדים השותפים ונציגי החברה האזרחית – היה צפוי להתחיל בתקופה הנסקרת במחקר הנוכחי (לא נקבע מועד מדויק בשלב התכנון), אך הוחלט לדחות את תחילתו בשל הרצון לאפשר הבשלה של התהליכים הפנים-מגזריים. בחודש יולי 2015 נערך מפגש משותף ראשון, שבו נציגי הארגון "מנהיגות אזרחית" הציגו את עיקרי התהליך בחברה האזרחית לחברי ועדת ההיגוי הבין-משרדית.
- ◆ עם זאת החלו כבר תהליכים בין-מגזריים בשני מישורים:
 - תהליכים בין-מגזריים ברמת המשרד: משרד החינוך קיבל החלטה על מיסוד שולחן עגול בין-מגזרי קבוע ברמת המשרד (מופעל על-ידי ארגון "שיתופים"). ההחלטה על מיסודו התקבלה לאחר גיבוש עקרונות המדיניות המשרדיים. תהליך זה אינו פועל במסגרת המיזם. משרד העלייה והקליטה החליט להקים פורום בין-מגזרי ברמת המשרד והוא צפוי לפרסם קול קורא המזמין את ארגוני החברה האזרחית להשתתף בתהליך זה.
 - פרויקטים בין-מגזריים במסגרת התכנית מרחב: "מרחב" כללה שלב של היכרות ולמידה ושלב של פיתוח פרויקטים רלוונטיים. בחלק מהפרויקטים הושם דגש על פיתוח ועשייה משותפים עם החברה האזרחית.
- ◆ יש לציין כי תהליכים בין-מגזריים אלו, שהחלו ביוזמת הממשלה, פעלו במנותק מהתהליכים שהתקיימו במקביל במסגרת המיזם בחברה האזרחית.
- ◆ בימים אלו מתוכנן להוציא לפועל מחזור נוסף של תכנית "מרחב", בהשתתפות נציגים משני המגזרים.
- ◆ יש הסכמה רחבה בממשלה ובחברה האזרחית על החשיבות של שילוב נציגים מהשלטון המקומי במיזם וישנה הכרה בתרומתם לתהליכים שבהם השתתפו. עד כה נציגי השלטון המקומי השתתפו רק בחלק קטן מהפעילויות.

לסיכום, יש היום עניין הן בממשלה הן בחברה האזרחית לקדם שיח בין-מגזרי ברמה הכוללת. נוסף על כך החלו תהליכים בין-מגזריים בחלק מהמשרדים ובמסגרת הפרויקטים בתכנית "מרחב". עד כה השתתפו נציגי השלטון המקומי רק בחלק קטן מהפעילויות, ויש הסכמה שחשוב להרחיב את השתתפותם.

בלוח א ניתן לראות את סיכום ההתקדמות עד כה בכל אחד ממעגלי הפעילות לפי המטרות שהוגדרו.

לוח א: תמונת המצב העדכנית: ההתקדמות עד כה לפי מעגל פעילות ומטרה

חברה אזורית	ממשק בין-מגזרי	ממשלה
עידוד שיח מגזרי בוצע תהליך של היוועצות וגיבוש מסמך יסוד פנים-מגזרי	פיתוח פלטפורמות ומנגנונים לשיח בין-מגזרי עקרוני ומתמשך ופיתוח עקרונות משותפים (אמנה) לא הבשילו תהליכים משותפים ברמה הכוללת	בניית תפיסה משרדית קוהרנטית החלו תהליכים לגיבוש מדיניות בשלושה משרדי ביצוע. גובשה כבר מדיניות בשניים מהם
גיבוש מנגנוני ייצוג - הוקמה ועדת היגוי והותנעה הבנייה של מנגנוני ייצוג נוספים - היקף השתתפות תואם את התכנון וסביר בנסיבות, אך יש תחושה שאינו מספק; הנראות והלגיטימציה דורשות הרחבה	- בחלק מהמשרדים נוצרו תהליכים בין-מגזריים ברמת המשרד - אין תיאום בין תהליכים אלה לתהליך הפנימי בחברה האזורית - הותנעו מספר פרויקטים בין-מגזריים ב"מרחב"	עידוד למידה בין-משרדית - במסגרת תכנית "מרחב" - בוועדת ההיגוי ובסיוור לאנגליה - חסרים שיתוף ולמידה בין התהליכים לגיבוש מדיניות במשרדים
בניית תפיסה קוהרנטית עם הסכמה רחבה - מופו סוגיות מגזריות והוחלט על קידום 4 מהן - טיוב הממשק עם הממשלה לא הוגדר על-ידי ועדת ההיגוי של החברה האזורית מראש כמטרה; כיום בעדיפות גבוהה	- הכנת סקירות ספרות ועריכת מחקרים על הנעשה בעולם ובארץ - שילוב מצומצם של השלטון המקומי במיזם	בניית תפיסה קוהרנטית בין-משרדית - טרם גובשה מדיניות בין-משרדית - יש הבנה לחשיבות של האוטונומיה והשיח הפנימי בחברה האזורית, אך גם ציפייה להתחיל כבר שיח משותף, עם ייצוג רחב
חיזוק תשתית אנושית - התחילה התכנית "חלון לממשל" - תהליך של היוועצות וגיבוש מסמך יסוד פנים-מגזרי	חיזוק תשתית אנושית מתוכננת תכנית "מרחב" בין-מגזרית	חיזוק תשתית אנושית - תכנית "מרחב" הבין-משרדית - יש תהליכים לגיבוש מדיניות ב-3 משרדי ביצוע

ב. מיפוי הפעילות במיזם

כדי למפות את פעילות המיזם שעמדה במוקד המחקר בשנתיים וחצי האחרונות לוח ב להלן מציג שני צירים עיקריים : ציר רמת הפעילות וציר סוג התוצרים שאליהם הפעילות מכוונת.

ציר רמות הפעילות מתחלק לשלוש רמות :

- ◆ הרמה הכוללת – פעילות ברמה רוחבית כוללת
- ◆ הרמה המשרדית – פעילות של משרד מסוים וארגוני חברה אזרחית הרלוונטיים לפעילותו
- ◆ רמה אזורית/מקומית – פעילות ברמה מקומית (למשל, התארגנות של רשות מקומית או של נציגים אזוריים ממשרדים שונים ושל ארגוני חברה אזרחית הפועלים באזור/רשות).

הפעילות בכל רמה יכולה להיעשות בתוך כל מגזר (ממשלה או חברה אזרחית) ו/או בין המגזרים.

בציר סוג התוצרים יש הבחנה בין שלוש קטגוריות :

- ◆ תפיסה ועקרונות פעולה – קביעת עקרונות להכוונת היחסים, פיתוח תשתית היחסים וכללים המגדירים אותם ואשר רלוונטיים לנושאים רבים
- ◆ יוזמות/פרויקטים ממוקדים – יישום התפיסה ועקרונות הפעולה בפרויקטים מעשיים העוסקים בקידום של נושא ספציפי
- ◆ תשתית אנושית של סוכני שינוי – תהליכים לחיזוק התשתית האנושית על בסיס הקניית ידע, חיזוק מוטיבציה, שינוי עמדות וכו'.

חשוב לציין שלחלק מהפעילויות יש מספר תוצרים מצופים, ולכן הן מופיעות ביותר ממשבצת אחת.

לוח ב: פעילויות המיזם שבמוקד המחקר, לפי רמת פעילות וסוג התוצר

סוג התוצר	רמת הפעילות		
	רמה כוללת	רמה משרדית	רמה אזורית/מקומית
חברה אזורית	ממשלה	ממשלה	ממשלה
	בין-מגזרי	בין-מגזרי	בין-מגזרי
חברה אזורית	ממשלה	ממשלה	ממשלה
חברה אזורית	ממשלה	ממשלה	ממשלה

* מתוכנן

** מתייחס לפרויקטים שפותחו ב"מרחב" או בעקבותיה. הפרויקטים לא תמיד מקודמים במסגרת המיזם.

*** רוב התהליכים מקדמים גם תשתית אנושית של סוכני שינוי. "מרחב" ו"חלון לממשל" ממוקדות בתוצר זה.

הערה: ח"א – חברה אזורית

כאמור, עד כה המיזם לא כלל התייחסות לרמה האזורית/מקומית, אך הניסיון בעולם מעיד על יתרונות והישגים לפעולה ברמה זו, למשל באנגליה, קנדה ואוסטרליה.⁴ מעבר לכך, על בסיס הלוח וההבחנות הללו, ניתן לומר שהמיזם פעל במידה זו או אחרת ברוב המישורים אך יש אזורים שטרם פיתח.

בבחינת המיפוי של הפעילות חשוב להתייחס גם לקשר בין הפעילויות לבין ניצול ההזדמנויות ליצור סינרגייה; בראייה כוללת של הפעילות במיזם נראה כי עד כה לא היה ניסיון משמעותי ליצור סינרגייה בין הפעילויות. למשל, בוגרי "מרחב" לא שולבו באופן מובנה בתהליכים לגיבוש מדיניות משרדית גם במקומות שהיו תהליכים כאלו; לא היה קשר בין התהליכים הבין-מגזריים שהתפתחו בחלק מהמשרדים לבין התהליך בחברה האזרחית. דבר זה נבע בין היתר מההתפתחות הגמישה של התהליכים ומהרצון לתת מענה לצרכים ולאופי הייחודיים של כל אחת מרמות הפעילות.

ג. סוגיות לגבי מטרות המיזם והאסטרטגיה שלו

על בסיס הממצאים ובתום מעט יותר משנתיים לפעילות המיזם מתעורר הצורך בעדכון מטרותיו ובקביעת סדר עדיפות ביניהן. משום כך צריך להחליט על אסטרטגיות הפעולה. יש לשקול כיצד לשלב את שני המגזרים בתהליך חשיבה ותכנון זה, בפרט מפני שהשלב הבא של המיזם אמור להתמקד יותר בפעילות בין-מגזרית. וכפי שצינו, נציגי שני המגזרים הביעו עניין להתקדם לשלב זה.

אנו מציעים שני צעדים בתהליך התכנון:

1. קביעת סדר עדיפות אסטרטגי

2. מענה לדילמות ספציפיות העולות מהמחקר

הצעד הראשון נועד לאפשר דיון פתוח על מטרות המיזם, אסטרטגיות הפעולה הרצויות והתוצרים המצופים. כדי לקיים שיח משותף ואפקטיבי מומלץ לבסס דיון זה על מסגרת חשיבה ברורה ועל קריטריונים לקביעת סדר עדיפות.

הצעד השני נועד לדון בדילמות ספציפיות שעלו מן הניתוח של התפתחות המיזם עד כה והרלוונטיות לאופן יישום האסטרטגיה. בין שני הצעדים יש קשרי גומלין: הדילמות מעלות שאלות בנוגע לסדר העדיפות, וסדר העדיפות משפיע על אופי הפתרון של הדילמות.

הצעד הראשון – קביעת סדר עדיפות אסטרטגי

כבסיס לדיון זה אנו מציעים להשתמש במסגרת ששימשה למיפוי הפעילות במיזם עד כה, לצורך חשיבה ותכנון השלב הבא (לוח ג).

⁴ לימור, נ'; אבישי, ל'. 2014. הגשר האזרחי: היערכות המגזר האזרחי להבניה מחדש של היחסים עם המגזר הציבורי. מכון ון ליר, ירושלים.

לוח ג: מסגרת מוצעת לדיון ותכנון השלב הבא במיזם

תשתית אנושית של סוכני שינוי	יוזמות/פרויקטים ממוקדים	תפיסה ועקרונות פעולה	סוג התוצר
			רמת הפעילות
		חברה אזרחית ממשלה בין-מגזרי	רמה כוללת
		חברה אזרחית ממשלה בין-מגזרי	רמה משרדית
		חברה אזרחית ממשלה בין-מגזרי	רמה אזורית/מקומית

על בסיס המסגרת המוצגת בלוח ג אפשר להבנות ולהגדיר את ההחלטות העיקריות שיש לקבל בראייה לעתיד. סדר העדיפות ייקבע:

♦ בין שלוש רמות הפעילות –

- עד כמה משקיעים בתהליכים ברמה הכוללת ו/או מרכזים מאמץ בפיתוח תהליכים בכל אחד מהמשרדים?

- האם בשלב הבא נותנים יותר מקום לפעילות ברמה האזורית/מקומית?

♦ בין שלוש קטגוריות הפעילות: פעילות לפיתוח עקרונות/מדיניות; פעילות ליישום המדיניות בפרויקטים ממוקדים; פעילות לפיתוח תשתית אנושית. כמו כן, ניתן לתעדף פעילויות המיועדות להשגה של יותר מתוצר אחד

♦ בין פעילות בתוך כל מגזר לבין פעילות בין-מגזרית.

בתהליך קביעת סדרי העדיפויות ניתן להתייחס למספר קריטריונים. למשל:

♦ **החשיבות** שהשותפים רואים בקידום הפעילות ומטרותיה

♦ **ישימות** הפעילות בממדים שונים (כגון: עניין של הגורמים הרלוונטיים, משך הפעילות, דרישות כוח אדם, יכולות של השותפים)

♦ **התאמת העיתוי** למסלול ההתפתחות של המיזם

♦ **היקף התקציב** הדרוש

♦ **הערך המוסף** של המיזם לקידום הנושא.

בכל הרכב פעילות שיוחלט עליו נדרשים גם מחשבה ומאמץ ליצירת תיאום וסינרגייה בין הפעילויות כדי למנף את ההישגים במעגלי הפעילות ולסייע לקדם את השינוי המערכתי. חשוב להביא בחשבון גם פעילויות שלא נעשות במסגרת המיזם אך רלוונטיות לו, ולחשוב על הקשרים עמן.

יש לציין שבמיזם נעשו גם פעילויות משמעותיות של איגום ושל פיתוח ידע, בעיקר על בסיס לימוד מניסיונות אחרים בארץ ובעולם. מאמצים אלו התקיימו בשיתוף מכון ון-ליר והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית. בתהליך קביעת סדרי העדיפויות חשוב להתייחס גם לפעילות זו ולאפשרויות החדשות שנפתחו לאור הניסיון והידע שכבר נצברו בעבודת המיזם עצמו.

הצעד השני – מתן מענה לדילמות ספציפיות העולות מהמחקר

בניתוח המיזם עולות מספר דילמות. כאמור, הדילמות מעלות שאלות בנוגע לקביעת סדר העדיפות האסטרטגי, וזה משפיע על אופי הפתרון של הדילמות. להלן כמה מן הבולטות בדילמות:

- 1. האם המשרדים מעוניינים לפתח מדיניות בין-משרדית?**
אם כן:
 - האם יש לעדכן או להרחיב את המדיניות שנקבעה בהחלטת הממשלה 3190 משנת 2008 ו/או לפתח עקרונות פעולה קונקרטיים על בסיסה?
 - עד כמה צריך להשלים תהליכים לגיבוש מדיניות משרדית כבסיס לתהליך זה? ומה הקשר והיחסים בין המדיניות המשרדית לבין המדיניות הבין-משרדית?
- 2. מה התפקיד של משרדי הרוחב במיזם (רה"מ, משפטים ואוצר) ומהי אסטרטגיית הפעולה למימוש תפקיד זה?**
- 3. בחברה האזרחית – כיצד ניתן להרחיב את מעגל המשתתפים ואת הגיוון שלהם, ולחזק את הנראות של התהליך, בסיס הלגיטימציה שלו והאפשרות לבנות מנגנוני ייצוג במגזר?**
- 4. כיצד החברה האזרחית רואה את המהות והאופי של השיח עם הממשלה?**
- 5. מה הן הסינרגיות החשובות במיוחד בין הפעילויות במיזם ומה הן הדרכים לממש אותן? למשל:**
 - איך הפרויקטים ב"מרחב" משרתים את המטרות הרחבות יותר של המיזם וכיצד בוגרי "מרחב" משתלבים בפעילויות האחרות במיזם?
 - האם וכיצד יש השקה בין הפורומים הנושאים בחברה האזרחית לפעילויות הבין-מגזריות במשרדים?
- 6. באילו מעגלי פעילות חשוב במיוחד לשלב נציגים מהשלטון המקומי וכיצד?**

סוף דבר

המיזם התניע פעילות רבה בנוגע למערכת היחסים בין הממשלה לחברה האזרחית. הוא מהווה דוגמה טובה למה שמכונה בספרות "תכנית מורכבת", תכנית שיש בה ריבוי של בעלי עניין, תנאים משתנים, התפתחות דינמית של המטרות ושל הפעילות וכו'.⁵ בספרות המחקרית מתפתח דיון על האתגרים המיוחדים שבהערכת תכניות מסוג זה ועל הגישות להתמודדות עם המורכבות.⁶ המחקר ניסה לתת

⁵ Kania, J.; Kramer, M. 2013. "Embracing Emergence: How Collective Impact Addresses Complexity" **Stanford Social Innovation Review**.

Westley, F.; Zimmerman, B.; http://ssir.org/pdf/Embracing_Emergence_PDF.pdf (Accessed: August 2015)

Patton, M. 2009. **Getting to Maybe: How the World is Changed**. Vintage Canada.

⁶ Preskill, H.; Parkhurst, M.; Splansky-Juster, J. 2014. **Guide to Evaluating Collective Impact**. FSG and the Collective Impact Forum, Washington.

ביטוי לגישות אלו ולהיות גם קשוב לשינויים שהתרחשו בעיצוב המטרות והאסטרטגיה וגם גמיש בהתנהלותו. בהתאם לכך עודכן מערך המחקר מספר פעמים והושם דגש על משוב לפעילויות השונות בשלבים שונים. הדוח מתמקד באינטגרציה של הממצאים לשם יצירת תמונה כוללת. מטרתו לתרום ליצירת תמונה משותפת בין כל הגורמים הרלוונטיים במסגרת דיונים שוטפים שמתקיימים במיזם וכבסיס לתכנון השלב הבא.

המחקר הוזמן ומומן על-ידי "מיזם ממשלה-חברה אזרחית".

דברי תודה

במהלך המחקר הסתייענו באנשים רבים ותודתנו נתונה להם.

אנו מבקשים להודות לצוות תחום חברה אזורית במכון למנהיגות וממשל, ובמיוחד לאורי גיל, ראש התחום ולגיא אברוצקי, מנהל הפיתוח האסטרטגי, על החשיבה המשותפת ועל הערותיהם המועילות בכל שלבי המחקר. כמו כן, תודה לצוות "מנהיגות אזורית", ובמיוחד לליאור פינקל-פרל, המנכ"לית, דנה בר, מרכזת התהליך, וד"ר גלי סמבירא, יועצת התהליך, על שיתוף הפעולה ועל הערותיהן המועילות.

תודתנו נתונה גם לחברי ועדת ההיגוי הבין-משרדית, בראשות מנכ"לית משרד החינוך מיכל כהן ומנכ"ל המכון למנהיגות וממשל רני דודאי ולחברי ועדת ההיגוי בחברה האזורית, בראשות יו"ר "מנהיגות אזורית", עו"ד אופיר כץ, על מעורבותם הפעילה ותמיכתם במחקר. תודה גם לפדרציית ניו-יורק על הסיוע בהכוונת המחקר ועל התמיכה בו.

אנו מודים למשתתפי המיזם על שהתפנו והקדישו זמן ומחשבה למילוי השאלונים ולראיונות האישיים.

כמו כן אנו מכירים תודה גם לחברינו במכון אשר סייעו במהלך העבודה בעצות ובהערות, ובמיוחד לפרופ' ג'ק חביב, מנהל המכון. תודה חמה לרעיה כהן על עריכת הלשון של הדוח וללסלי קליינמן על הפקתו.

תוכן העניינים

1	1. מבוא
1	1.1 רקע
3	1.2 פעילויות המיזם
8	2. המחקר
8	2.1 המטרות והנושאים שבהם המחקר עוסק
9	2.2 מערך המחקר
10	2.3 אתגרים ומגבלות במחקר
12	3. ממצאים עיקריים ודיון
12	3.1 פעילות בממשלה
16	3.2 פעילות בחברה אזרחית
18	3.3 פעילות בין-מגזרית
19	3.4 היבטים רוחביים בניהול המיזם
21	פירוט הממצאים
21	4. הממשלה
21	4.1 ועדת היגוי בין-משרדית
29	4.2 התהליך המשרדי – משרד החינוך
35	4.3 התהליך המשרדי – משרד העלייה והקליטה
51	4.4 התהליך המשרדי – משרד הרווחה והשירותים החברתיים
59	4.5 המשרדים שבהם לא התקיימו תהליכים פנימיים : משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה
59	4.6 תכנית "מרחב"
63	5. החברה האזרחית
63	5.1 תיאור התהליך
68	5.2 מערך המחקר לבחינת הפעילות בחברה האזרחית
69	5.3 הממצאים וניתוחם
102	ביבליוגרפיה
104	נספחים
104	נספח א : המודל הלוגי של המיזם
105	נספח ב : נוסח מסמך עקרונות המדיניות של משרד החינוך
107	נספח ג : נוסח עקרונות המדיניות הראשוניים של משרד העלייה והקליטה
108	נספח ד : מאפייני רקע של המשתתפים בתהליך המשרדי – משרד העלייה והקליטה
110	נספח ה : פירוט הליכי ההיועצות בחברה האזרחית – שלב ראשון ביישום התהליך : לו"ז ומספר משתתפים
111	נספח ו : נוסח סקר מיפוי הסוגיות המשותפות לחברה האזרחית
116	נספח ז : רשימות היעדים שגובשו ב"ועידת מנהיגות אזרחית"

רשימת הלוחות

פרק 2: המחקר

לוח 1 : סיכום מערך המחקר 9

פרק 3: ממצאים עיקריים ודיון

לוח 2 : סיכום המודלים שיושמו להפעלת התהליכים הפנים-משרדיים 14

לוח 3 : התהליכים המשרדיים - גורמי מפתח עיקריים להצלחה 15

פרק 4: הממשלה

לוח 4 : מטרות המיזם בעיני חברי ועדת ההיגוי הבין-משרדית 23

לוח 5 : הגדרות אפשריות לערך המוסף של המיזם כפי שהציעו חברי ועדת ההיגוי 24

לוח 6 : המלצותיהם של חברי ועדת ההיגוי הבין-משרדית לשיפור ההתנהלות של מפגשי הוועדה 27

לוח 7 : ועדת ההיגוי הבין-משרדית – הממצאים מ-2014 והיישום במחצית הראשונה של 2015 28

לוח 8 : סיכום מערך המחקר במשרד העלייה והקליטה 38

לוח 9 : איך רואים חברי הצוות המוביל את הגורמים העיקריים למידת ההשפעה של מפגשי ההיוועצות עם נציגי המחוזות 46

לוח 10 : איך רואים מובילי התהליך במשרד הרווחה את הגורמים ההכרחיים להתנעתו מחדש 57

לוח 11 : תרומת תכנית "מרחב" ברמת המשתתפים 61

לוח 12 : ממצאי ההערכה – תכנית "מרחב" 63

פרק 5: החברה האזרחית

לוח 13 : סיכום מערך המחקר לבחינת פעילות התהליך בחברה האזרחית 69

לוח 14 : סיכום תרומת התהליך בחברה האזרחית לפי מטרותיו 101

רשימת התרשימים

פרק 1: מבוא

תרשים 1 : אסטרטגיה תלת-שלבית בפעילות המיזם 2

תרשים 2 : מעגלי הפעילות של המיזם 4

תרשים 3 : פעילות ב"מיזם ממשלה-חברה אזרחית" על ציר הזמן 5

תרשים 4 : מרכיבים מרכזיים בפעילות המיזם, על פי התכנון 6

תרשים 5 : שלבי הפעילות בתהליך בחברה האזרחית 7

פרק 4: הממשלה

תרשים 6 : תרומת התהליך ברמת הפרט לחברי הצוות המוביל ולנציגי המחוזות, לפי הערכתם 40

תרשים 7 : תרומת התהליך ברמה המשרדית, להערכת חברי הצוות המוביל ונציגי המחוזות 41

43	תרשים 8 : הערכה עד כמה התהליך במשרד יחולל שינוי חיובי משמעותי ביחסים בין המשרד לחברה האזרחית לפי חברי הצוות המוביל ונציגי המחוזות
45	תרשים 9 : הרגשת השותפות של נציגי המחוזות בעיצוב המדיניות המשרדית לטיוב הממשק בין המשרד לבין ארגוני החברה האזרחית
47	תרשים 10 : מידת ההיכרות הכללית עם התהליכים במסגרת "מיזם ממשלה-חברה אזרחית"
48	תרשים 11 : עניין מצד נציגי המחוזות במעורבות עתידית בהיבטים השונים של התהליך המשרדי
	פרק 5: החברה האזרחית
65	תרשים 12 : שני השלבים ביישום התהליך בחברה האזרחית
76	תרשים 13 : אזורי פעילות של הארגונים המשתתפים בוועידת מנהיגות אזרחית ותקציבם השנתי, לפי משתתפי הוועידה
76	תרשים 14 : עד כמה הייצוג מגוון בוועידת מנהיגות אזרחית בעיני משתתפי הוועידה
80	תרשים 15 : באיזו מידה יכול התהליך לתרום לארגונים המיוצגים בוועידת מנהיגות אזרחית, לדעת נציגיהם
81	תרשים 16 : עד כמה סבורים משתתפי ועידת מנהיגות אזרחית שביכולתם להשפיע על התהליך
82	תרשים 17 : עניין בהמשך מעורבות בתהליך, מצד משתתפי ועידת מנהיגות אזרחית
83	תרשים 18 : עד כמה יש בחברה האזרחית לגיטימציה לתהליך, לדעת משתתפי ועידת מנהיגות אזרחית
85	תרשים 19 : עד כמה סבורים משתתפי ועידת מנהיגות אזרחית שיש צורך בגיבוש של ייצוג מגזרי
89	תרשים 20 : ממוצע הדירוג של כל סוגיה על-ידי משתתפי ועידת מנהיגות אזרחית, לפי סדר עדיפות לקידום משותף
89	תרשים 21 : שיעור המשיבים שדירגו במקום הראשון בסדר העדיפות כל אחת מהסוגיות לקידום משותף
93	תרשים 22 : הערכת משתתפי ועידת מנהיגות אזרחית לסיכויי ההצלחה של התהליך
98	תרשים 23 : עד כמה היו משתתפי הוועידה מרוצים מהתנהלות המפגש ומדרך העבודה בקבוצות
	נספחים
108	תרשים ד1 : ותק במשרד העלייה והקליטה של הצוות המוביל ונציגי המחוזות
108	תרשים ד2 : היקף המגע של חברי הצוות המוביל ונציגי המחוזות עם החברה האזרחית, בעבודתם השוטפת
109	תרשים ד3 : היקף המגע של נציגי המחוזות עם החברה האזרחית לפי ותק במשרד
109	תרשים ד4 : השתתפות של חברי הצוות המוביל ונציגי המחוזות בתהליכים דומים להסדרת יחסי ממשלה-חברה אזרחית ועבודה בעבר בארגוני המגזר השלישי