

משילות משולבת

וכיוונים אפשריים להשתתפות מפקחים בתהליך המדיניות

דר' ורדה שיפר

מכון ון ליר בירושלים

מרץ 2023

על מה נדבר היום:

- ❖ מהי מצוקת המשילות – ומדוע נוצר צורך לשנות את אופן החשיבה על מדיניות ויישומה
- ❖ שינויי עומק במבנה השירות הציבורי ובשפה השלטונית -משלטון למשילות - יצרו דרישה לכישורי מנהיגות והשתתפות בתהליך המדיניות בכל דרג.
- ❖ כיצד? חלוקה אחרת של תפקידים (לא ביזור) וסמכויות, ומעבר לגישה של סובסידיאריות במסגרות של משילות משולבת.
- ❖ דוגמאות לפעולות אפשריות על ידי מפקחות ומפקחים

מבוך המשילות:

ריבוי בעלי עניין

אבדן הקשר בין
סמכות לבין עצמה

ביזור ודמוקרטיזציה
של הידע

בין גלובליזציה
להפרטה – החלשת
השלטון המרכזי



שינויים במבנה ובתהליכי העבודה בשירות הציבורי

ולמשילות משולבת / מארג	לניהול ציבורי חדש	מבירוקרטיה
לומדים ביחד, משתפים בידע מחפשים פתרונות ומענים	לומדים כיצד לעשות זאת	יודעים מה יש לעשות
תהליכים שיתופיים מורכבים בין גורמים ממשלתיים לגורמים חוץ ממשלתיים אבחנה בין 'מדיניות-על' למדיניות מותאמת / מקומית	דרישה ליזמות וחדשנות – הרחבת שיקול הדעת המקצועי של הפקידות הפרטה ומיקור חוץ	תהליך בירוקרטי SOP צווים והנחיות עם דגש על חלוקת תשומות
הקמת גופים רגולטוריים; מגוון דרכי בקרה	מדידת תפוקות, תוצאות, השפעה - רגולציה	פיקוח על שימוש בתשומות
מנהיגות ועבודת צוותים; משילות משולבת	ניהול, מנהיגות	אדמיניסטרציה, מינהל
האזרח כמשתתף פעיל	האזרח כלקוח	האזרח כמושא לזכויות

שלטון / ממשלה ומשילות

Government and Governance

שלטון - מערכת של מוסדות (כנסת, ממשלה, בתי המשפט..) ואנשים בעלי סמכות וכוח, אשר בידיהם מופקד ניהול ענייני המדינה או הקהילה. בדמוקרטיה הוא נבחר. בכל ההגדרות המקובלות יש קשר הדוק בין הכוח לפעול לבין הסמכות לפעול; מדובר בבעלי תפקידים מוגדרים וידועים.

משילות - הפירוש שהתקבע בעברית למונח הוא – היכולת למשול (מילוג; רב-מלים..) ומילת הקסם לתיאור המצוקה השלטונית היא – "היעדר משילות".

Governance - על פי מילון קיימברידג' – "האופן שבו ארגונים, מדינות מנהלים ברמה הגבוהה ביותר, והדרכים [חוקים, מבנים, תהליכי קבלת החלטות, ערכים], שבאמצעותם מתבצעת פעולת הניהול"

- ההגדרה של האיחוד האירופי למשילות [באיחוד האירופי] מדגימה את הקשר בין מושג המשילות כמערכת דינאמית לבין הצורך לעגן אותה במטרות ובערכים (שיכולים כמובן להשתנות) משילות משנה את דרכי הפעולה של השלטון, אך לא מייתרת אותו

מושגים חדשים ושפה שלטונית מתפתחת

משילות, רגולציה, אחריות לדיווח, אימפקט, מנהיגות

במדינות ה - OECD מתחוללות רפורמות עומק מסוף שנות ה - 80

בישראל

ניסיונות לחולל שינויי עומק נכשלים (דוברת, נש"ם 2000) ובמקומם שינויים ממוקדים לעתים ללא תיאום ובסתירה לפרקטיקות קיימות

מחקר פעולה שנערך בשבע רשויות מקומיות במעמד חברתי-כלכלי נמוך בשנים 2013-2020

בדק – באלו תנאים יוכלו רשויות מקומיות במעמד חברתי-כלכלי נמוך לקחת על עצמן את ניהול מערכות החינוך בתחומן

הנחות יסוד:

1. בתנאים הנוכחיים של "מבוך משילות" ומעורבות נרחבת של בעלי עניין רבים – ניהול מערכת החינוך על ידי גורם ציבורי קרוב לאזרח יכול לתרום לשיפורה.
2. מיקורי חוץ והפרטות לגורמים פרטיים (כולל מגזר שלישי) הרחיבו את הפערים במערכת.
3. הרשויות המקומיות הן גורם שלטוני נבחר ויש הבנה גוברת מצד הרשות המרכזית (משרד החינוך) בצורך לשנות את מערך היחסים עמן.

שתי מסגרות תיאורטיות לפתרונות אפשריים

**משילות
משולבת /
מארג
כתיאוריה מעשית**

**סובסידיאריות
כמסגרת רעיונית**

Subsidiarity - סובסידיאריות

- זכותה של הקבוצה לטפל בענייניה – אם היא מסוגלת לכך.
- הסכנה שהיחידה השלטונית הגדולה יותר תדכא או תחסום את היכולות של הקבוצה הקטנה יותר, אם תתערב בענייניה ללא צורך.
- הרעיון שאפשר לחלק עוצמות באופן שאיננו משחק סכום 0.
- אם הרשות הגדולה, או המרכזית יותר, תעסוק רק במה שהוא חובתה לעסוק בו – התוצאה תהיה ממשל טוב יותר.
- נמצא שגישה זו יכולה לבנות אמון ואף לשפר תהליכים של דמוקרטיה מקומית



המודל המוצע:

משילות משולבת

מהי משילות משולבת?

"הסדר שלטוני, שבו סוכנות ציבורית אחת או יותר, משתפת בעלי עניין שאינם מדינתיים בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות, שהוא – פורמלי, מוכוון לקונצנזוס, ודליברטיבי; ומטרתו לעצב מדיניות ציבורית או ליישמה, או לנהל תכניות או נכסים."

(Ansell & Gash, 2008, 543)

משטר של משילות משולבת – Collaborative Governance Regime – "צורה מסוימת, או מערכת של קבלת החלטות, לפיה שיתופיות שחוצה גבולות (כמו: גבולות ארגוניים, רמות שלטוניות או מגזריות) מייצגת דפוס התנהגות או פעולה רוח."

(Emerson & Nabatchi, 2015)

מסגרות של משילות משולבת ככלי לקידום סובסידיאריות יכולות להתקיים ברמה של אשכולות/ אגד רשויות או ברמה של הרשות הבודדת

"הטון" החדש - משרד החינוך מתכוונן מחדש ומתאים את פעילותו לטובת משילות יעילה יותר

תכנון ועבודת מטה

לומדים ביחד, משתפים בידע – קובעים מטרות-
על ברורות תוך יצירת הסכמות רחבות

חלוקה מחדש של סמכויות ותפקידים (באופן
דיפרנציאלי); תמיכה היכן שדרוש, עצמאות
(במסגרת המדיניות) לאחרים עיקרון
הסובסידיאריות. השתתפות במסגרות של
משילות משולבת והקפדה על: שיתופיות,
שקיפות, תאום וקוהרנטיות, הגינות.

תהליכים ואופני ביצוע

אחריות לדיווח, בקרה, רגולציה

הפחתת לחץ אדמיניסטרטיבי ממנהלים
והעברת אחריות למחלקות חינוך ברשויות.
צמצום פיקוח ושימוש מושכל באמצעים מגוונים
– דיווחים, בחינות, מגמות רישום...

שיתוף פעולה עם אוניברסיטאות ומוסדות
מחקר; למידת מגמות עולמיות

פיתוח ועידוד רעיונות, עריכת ניסויים איסוף
מידע וידע על "מה שעובד" והעמדתו לרשות
המערכת; פיתוח ועידוד מנהיגות

קביעת מדיניות

תרבות של
שיתוף

פורום משילות משולבת

שיח מכבד
אמון

מוסדות חינוך, בעלי עניין

אחריות לדיווח
על ביצוע מדיניות
מידע

תמיכה
סיוע,
עצה על-פי דרישה

מה למדנו?

- שתי הרשויות השלטוניות הן קריטיות להצלחת כל מהלך חינוכי משמעותי – ואולם מאפייני היחסים הרווחים (שליטה, 'הנחתת' תכניות ומדיניות פרטנית, או מאבקי כוח) – אינם תורמים לשינוי הנדרש ומגבירים את אי האמון.
- ברמה המקומית יש צורך במנהיגות שמעוניינת לחולל שינוי – ה'איך' ניתן ללמידה; יכולת מנהיגות חשובה הרבה יותר מיכולת כלכלית.
- בשל מאפייני הבירוקרטיה השונות – זו של המשרד המרכזי וזו של הרשות – הרשות המקומית מסתגלת מהר יותר לשינויים; המשרד המרכזי כלוא במבנה ובכללי התנהגות של שירות ציבורי קלאסי בעוד הרשות המקומית היא בירוקרטיה שטוחה יותר, וגמישה הרבה יותר – לטוב וגם לרע.

המשך:

- רשות מקומית מתחזקת מצפה ליחס אחר מצד הרשות המרכזית: תמיכה וסיוע כשאלה נדרשים; מעבר מפיקוח על שימוש בתשומות לדרישה לדיווח – Accountability – גישה שמתאימה יותר לחלוקה מאוזנת של סמכויות; כשזה לא קורה יש חזרה למאבק כוחות ולתפיסת העוצמה כמשחק סכום 0.
- משילות משולבת יצרה סוג אחר של מעורבות והשתתפות אזרחים: דיון ענייני ומכבד; הסתמכות על מידע ונתונים; תחושה של העצמה; השפעה על תפיסות ותהליכים דמוקרטיים – כל זאת במבט פנימה אל תוך היישוב.
- מנהלי בתי-הספר כמובילי שינוי בתוך בתי הספר – בלא מעורבות פעילה ותומכת שלהם יהיה קושי להפוך תכניות המערבות מורים לבנות קיימא.
- מנהלים הם קבוצה חשובה מאד של המנהיגות הקהילתית.