

"לחוד ויחד"

הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני החברה האזרחית

המחקר נעשה במסגרת מיזם ממשלה חברה אזרחית -
המכון למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל

כתיבה: ד"ר ניסן לימור וליבת אבישי - מכון ון ליר בירושלים

תוכן עניינים

4	דבר הועדה המקצועית	1
5	על המיזם: ממשלה - חברה אזרחית	2
6	תקציר הסקירה	3
13	לחוד ויחד - הסקירה	4
15	פתח דבר	
16	תקציר	
18	א. מבוא: תהליכים ומניעים לשינוי ביחסי ממשלה-מגזר אזרחי	
24	ב. אַמְנוֹת מסגרת לשותפות ממשלה-מגזר אזרחי: מבט בינלאומי	
45	ג. תהליכי הבניה ויישום של אמנות-שותפות	
56	סיכום: להכיר במורכבות התהליך	
59	נספח: "זרקור" - דוגמאות לעשייה במסגרת שותפות אַמְנֵתִית	
61	מקורות	

דבר הועדה המקצועית

אנשי ממשלה, חברה אזרחית, מגזר עסקי, אקדמיה וציבור רחב,

כועדה המקצועית של "מיזם ממשלה - חברה אזרחית" (המיזם), אנו שמחים להציג לכם סקירה רחבה בנושא הבניות ועיצוב תהליכי שותפויות בין ממשלות לבין ארגוני חברה אזרחית בעולם.

המיזם מהווה שותפות בין שבעה משרדי ממשלה, יהדות התפוצות והמכון למנהיגות וממשל, ופועל לחיזוק החוסן החברתי בישראל באמצעות טיוב הממשק בין הממשלה לבין החברה האזרחית. כחלק מפעילויות המיזם, אנו רואים חובה להעשיר את השיח המתקיים, וללמוד על עשייה דומה במדינות שונות בעולם על מנת להרחיב את עולם המושגים, הרעיונות והכיוונים הפוטנציאליים להמשך העשייה.

שמחנו ללמוד מהסקירה, כי ישראל נמצאת במקום טוב בעולם שיתופי הפעולה הבין מגזריים. הניסיון הנסקר מהעולם מתחיל מעט לפני שנות האלפיים, ואנו למדים כי רוב מדינות העולם כמונו, סוללות את הדרך תוך כדי עשייה.

יחד עם זאת, ישנה אמירה ברורה בכל המדינות (וכך גם אצלנו), של הכרה בחשיבות ובלגיטימיות של פעילות החברה האזרחית. בין אם בקידום ערכים, באספקת שירותים או פעילות אחרת לטובת הציבור.

תהליכי בניית שותפות הינם תהליכים ארוכים, קשים ומאתגרים. חשיבותם נובעת מהבנה שכלל הגופים הציבוריים, בין אם גופי הממשל ובין אם גופי החברה האזרחית, פועלים להשגת אותן המטרות; לכידות, חוסן חברתי, ושיפור איכות החיים של התושבים.

קריאת הידע החדש המצוי בסקירה היא השלב הראשון והחשוב ללמידה מכוונת פעולה, ומהווה בסיס להבנת החשיבות של השיח הבין מגזרי. אנו מקווים שהידע המובא בסקירה יהווה תשתית לפיתוח כלים ודרכי פעולה שיקדמו את הממשק בין הממשלה והחברה האזרחית, ואת היכולות של כל אחד מהמגזרים להגיע מוכן יותר לשותפות הבין מגזרית.

האתגרים העומדים בפנינו גדולים, ובעבודה משותפת המכירה ביכולות וביתרונות של כל מגזר, לצד מגבלותיו - נוכל להתמודד איתם בהצלחה.

קריאה מועילה,

חברי הועדה המקצועית (לפי סדר א'-ב')

אופיר להב, ראש אגף בכיר, תכנון מדיניות ותקצוב, המשרד לקליטת עלייה

עו"ד אלון בכר, ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, משרד המשפטים

ד"ר בועז לב, משנה למנכ"ל, משרד הבריאות

דב בארי, רכז ביטוח לאומי, רווחה וקליטה, אגף התקציבים, משרד האוצר

מוטי וינטר, מנהל אגף ילדים ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ד"ר מיכל חמו-לוטם, מנכ"לית, המכון למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל

מיכל כהן, מנכ"לית, משרד החינוך

תמר פלד אמיר, ראשת תחום בכירה לשיתופי פעולה בין מגזריים, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

מיזם ממשלה-חברה אזרחית

רקע

בפברואר 2008 החליטה ממשלת ישראל לפעול לחיזוק וטיוב מערך היחסים בין ממשלת ישראל, ארגוני החברה האזרחית והקהילה העסקית הפועלת למרות ציבוריות (החלטת ממשלה מס' 3190), מתוך הבנה כי "בעולם המודרני אתגרים רבים אינם יכולים להיות מושגים באמצעות הממשלה בלבד. כדי להתמודד עם אתגרים אלה **עלינו לרתום את האנרגיה והחדשנות שיש למקצוענים בחזית הידע, ברשויות המקומיות, בקהילות ובקרב אזרחים** (...). תפקיד המדינה הוא להציב סדרי עדיפויות לאומיים... להגיש סיוע ולפעול לחלוקה צודקת של המשאבים הלאומיים" (Tony Blair, 2008).

ממשלת ישראל פעלה ופועלת ליישום החלטה זו במישורים שונים. עם זאת, "לצד פלטפורמות קיימות של הידברות (..) עולה הצורך לבחון את האפשרות ליצירת הידברות גם בצמתים חדשים של תכנון ועשייה וגם לשלב פלטפורמות חדשות..." (מתוך דו"ח העודה לשינוי חברתי כלכלי - ועדת טרכטנברג). בעקבות התובנות לעיל, החליטו שבעה משרדי ממשלה (קליטה, רווחה, אוצר, חינוך, בריאות, רה"מ, ומשפטים), יהדות התפוצות (באמצעות פדרציית ניו יורק ופני וסטיב ויינברג) והמכון למנהיגות וממשל (אלכא) בג'וינט ישראל, על הקמת מיזם משותף שמטרתו **חיזוק הממשק בין הממשלה לחברה האזרחית**, לטובת חיזוק החוסן החברתי בישראל.

עקרונות פעילות המיזם:

- 1) שמירת ריבונות הממשלה ושמירת עצמאות החברה האזרחית.
- 2) קידום תפישה של ממשלה מאפשרת כמתבטא **בהחלטת ממשלה 3190**.
- 3) **הכרה בחשיבותה של החברה האזרחית** וארגוניה כבעלי ערך חיוני לחברה בישראל.
- 4) שילוב בין **Bottom Up-ו Top Down** - צורך בהנהגה מחויבת ובשיתוף כל הגורמים ובעלי העניין הרלוונטיים בתהליך גיבוש המדיניות.

מיקוד פעילות המיזם:

- **גיבוש תפיסה ומדיניות:** משרדי הממשלה וארגוני החברה האזרחית מבצעים תהליכי חשיבה וגיבוש מדיניות פנימיים כהכנה לשיח משותף איכותי.
- **שיח בין מגזרי משותף:** המיזם מקדם שיח בין מגזרי באמצעות פלטפורמות שונות, המבוסס על הבנה, אמון וכבוד הדדי.
- **מחקר ופיתוח (R&D):** המיזם מקדם חשיבה חדשנית ליצירת מרחבי השפעה משותפים חדשים, יוזמות חדשות ועוד. המיזם מלווה במחקרים חדשים ומדידה מותאמת.

מיהם הגורמים הלוקחים חלק במיזם, ובאיזה אופן?

- **ועדת היגוי משותפת** - מרחב משותף של נציגי החברה האזרחית והממשלה (נציגי הנהלה בכירה של המשרדים) המתווים את כיווני הפעולה.
- **צוותי פעולה במשרדי הממשלה** - בהובלת הנהלה הבכירה, המגבשים מדיניות משרדית ומפתחים יוזמות ייעודיות בתחומי פעילות של המשרד.
- **נציגי חברה אזרחית** - השתתפות בועדת ההיגוי של המיזם, פורומים ייעודיים ויוזמות.
- **המכון למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל** - ניהול מקצועי והובלה מתודולוגית.
- **גופים מלווים:**
 - **מכון מאירס - ג'וינט - ברוקדייל** - הערכה ומדידה של המיזם.
 - **ד"ר ניסן לימור ומכון ון ליר** - סקירות ספרות וליווי אקדמאי.

תקציר

עריכת התקציר: גיא אברוצקי ורני דודאי, המכון למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל

הקדמה

לפניכם עיקרי המסמך: "לחוד יחד - הבניית יחסי שותפות ממשלה - ארגוני החברה האזרחית", שכתבו בקיץ 2013 ד"ר ניסן לימור - יו"ר פורום ון ליר למגזר השלישי וליבת אבישי - מנהלת פורום ון ליר למגזר השלישי, במכון ון ליר בירושלים. המסמך המלא מכיל מידע נוסף, פירוט וניתוח נרחב, לרבות דוגמאות בינלאומיות של מיסוד שותפויות ממשלה-חברה אזרחית.¹ במסמך המלא מוצגים התהליכים והמניעים העומדים ברקע השינוי ביחסי ממשלה - מגזר אזרחי, מובהר ההקשר המושגי הרלוונטי ובייחוד מוצג ניתוח של התנאים המקדימים, המאפיינים, העקרונות, הכלים והתובנות העיקריות אשר עולות מלמידת ההתנסויות של תהליכי מיסוד שותפות בין ממשלה לארגוני חברה אזרחית בתשע מדינות בעולם.²

רקע, תהליכים ומניעים

בשנים האחרונות, היחסים בין הממשלה לחברה האזרחית מושפעים משני גורמים עיקריים: שינוי תפיסת המשילות של ממשלות והתעצמות החברה האזרחית. הגורם הראשון בא לידי ביטוי במעבר משיטת ניהול (New Public Management - NPM) לתפיסת משילות (New Public Governance - NPG), תפיסה שבה הממשלה יוזמת, מאפשרת ומשתפת, ומצמצמת את חלקה בעשייה. הגורם השני, התעצמות החברה האזרחית, נובע בין השאר מהתרחבות ההשכלה, המגבירה את רצונם של פרטים לקבל מידע, לנתח ואזי להשפיע על מעצבי המדיניות; משכלול האמצעים המאפשרים יצירת רשתות חברתיות; ומההבנה שהשלטון אינו מסוגל לתת פתרון בלעדי לכל צרכי האזרח וציפיותיו. השילוב בין שתי המגמות הללו, לצד המצב הכלכלי בעולם, הרצון של מדינות ללמוד על המשאבים של ארגוני החברה האזרחית (תרומות, מתנדבים, ידע מקצועי) ולהיעזר בהם, והתעוררות הקול האזרחי במסגרת מחאות חברתיות שונות - כל אלה הביאו משלהי המאה ה-20 למגמה של בחינה מחדש של יחסי ממשלה-חברה אזרחית בכלל, ושל אופני ההסדרה והשכלול של היחסים בפרט.

מאפייני מסגרות השותפות

במדינות שונות בעולם, מסגרות השותפות בין ממשלות לארגוני החברה האזרחית מתמקדות בשלושה נושאים עיקריים:

1. עיצוב המדיניות הציבורית בהתבסס על:

1. איסוף נתונים, מחקר ולמידה

2. קיום שיח ודיון ציבורי

2. הסדרת הכלים והמנגנונים לפעילות בשני היבטים:

1. תהליך ההידברות עצמו

2. הסדרת הנהלים, המשאבים והקודים לפעילות

3. תהליכי היישום

1. מיזמים משותפים (תכנון, הפעלה, מימון וכו')

2. מנגנוני משוב, למידה, הערכה ועדכון

נושאים אלו באים לידי ביטוי באחת משלוש צורות של הסדרת היחסים:

1. כריתת אמנה או מסמך מסגרת³ בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית

¹ המושג "שותפויות" כולל טווח רחב של רמות שותפות (החל בתמיכה, דרך ספקי שירות ויעוץ וכלה בבעלות משותפת ובעלות קהילתית). יש לגשת לדיון זה מתוך הבנה כי יש דרכים רבות להבין את המושג, ואין מתכונת אחת של שותפות.

² במסמך המלא נסקרו המדינות הבאות: אנגליה, ווילס, קנדה, אוסטרליה, ארצות הברית, הונגריה, אסטוניה, דנמרק ושבדיה.

2. קיום מדיניות ציבורית מוצהרת ויישומה בפועל בהצהרה חד-צדדית
 3. שיתוף פעולה ועשייה משותפת, בלא חתימה רשמית או הגדרת מדיניות מוצהרת
- אמנות השותפות הן בבחינת מסמכי מסגרת המהווים כלי רשמי בדרג גבוה, המאפשר ומגדיר את היחסים המוסדיים בין הממשלה לארגונים האזרחיים, מציב את העקרונות שלפיהם יתנהלו היחסים ומפרט את המחויבויות של הצדדים זה לזה. לאחר ניסוחן של אמנות המסגרת העקרוניות מצוי שלב היישום, המכיל שלושה מרכיבים:
1. **ארכיטקטורת היחסים** - הסדרי תמיכה ומימון, רגולציה ופישוט תהליכי עבודה
 2. **בניית תשתיות** - שיפור הידע והמחקר על החברה האזרחית, שיפור יכולות החברה האזרחית בתחום ההון האנושי, ניהול, טכנולוגיה ושיתוף ידע
 3. **מעורבות בעיצוב מדיניות** - הליכים, כלים ושיטות להגברת המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית.

תנאים מקדימים

להצלחת המהלך של מיסוד יחסי שותפות בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית זוהו כמה תנאים מקדימים (Preconditions):

1. מוכנות ובשלות של הממשל:

1. היכרות מעמיקה של הגורמים הממשלתיים עם החברה האזרחית ועם ארגוניה (במדינה בכלל ובתחומים הרלוונטיים לפעילות כל משרד ממשלתי בפרט)
 2. נכונות תפיסתית לקיים מערך יחסים הדדי יותר בו מאזן הכוחות בין הצדדים הנו היבט זניח.
 3. יכולותיו הכלכליות ומוכנותו לבחון יוזמות בעלות תמיכה ציבורית רחבה.
- ### 2. יכולת הממשל למיסוד:
1. מנהיגות פוליטית מחויבת ודוחפת לקיום התהליך
 2. יכולת ארגונית של הממשלה לקיים יוזמות מדיניות ויוזמות ניהול אופקיות
 3. דרג בכיר מקצועי מחויב ונאמן לתהליך
 4. סבלנות ואורך רוח שאינם תלויים בחילופי כוח אדם
 5. העמדת משאבים למימון ארוך טווח של התהליך על מרכיביו, לרבות בניית יכולות ומיומנויות משני הצדדים.

3. **חברה אזרחית מאורגנת:** מגזר אזרחי בעל קול קולקטיבי היכול לדבר בשם הארגונים ובעל תמיכה רחבה. הדבר בא לידי ביטוי בדרכים שונות, כגון קואליציית ארגונים חוצת תחומים, ארגון גג, ארגון מקצועי בעל מוניטין או ארגון חוצה תחומים. גיבוש שדה חברתי כזה נדרש לכלול חתך מייצג ומגוון ככל האפשר של המגזר. נוסף על כך, יש צורך במנהיגות נראית ומחויבת ובמשאבים המיועדים לבניית לכידות מגזרית. לבסוף חשוב כי לארגונים אזרחיים קטנים יהיה חלק בתהליך ושהם יוכלו להשפיע על עיצובו ומהלכו.
4. **מוניטין ציבורי אמין ותדמית ציבורית חיובית של המגזר השלישי:** נדרשת הבנה בציבור ובארגוני הממשל לגבי זהותם ומהותם של ארגוני החברה האזרחית, חשיבותם ותפקידם החיוני בכלכלה ובתשתית החברתית.
5. **חלון הזדמנויות פוליטי וחברתי:** ישנה חשיבות לתיזמון נכון להנעת התהליך מתוך הבנה שניסיונות לכפות תהליך של מיסוד יחסי שותפות על מסגרת פוליטית וחברתית שאינה בשלה לתמוך בו, מפחיתים את סיכויי הצלחתו.

³ אנו משתמשים במונחים "מסמך מסגרת" או "אמנת שותפות". בכל מדינה המינוח שונה במקצת, למשל: Compact Accord, Charter, Concordat, Cooperation Program, Partnership Strategy.

תובנות יסוד

מכלל ההתנסויות שנסקרו עולות כמה תובנות יסוד באשר לתהליך:

1. **זהו תהליך ארוך ודינמי** - מבחינה תפיסתית זהו תהליך ללא נקודת סיום מוגדרת, כשהמיסוד הרשמי (למשל באמנה או בהצהרה משותפת) הוא רק יריית הפתיחה ולא תוצר סופי. מסגרות המיסוד הן מסגרות חיות וגמישות, הנתונות לשינויים ועדכונים מתמידים והן מחייבות שימור, תחזוקה, פיתוח ועבודה שוטפת ומתמשכת.
2. **זהו תהליך תלוי הקשר** - הנסיבות המקומיות, הצרכים החברתיים, תרבות המדינה והיחסים הקיימים בין המגזרים משפיעים בצורה משמעותית על התהליך (משלב התכנון ועד לשלבי היישום).
3. **הכרה בתפקידה של החברה האזרחית** - כל ההתנסויות בעולם כוללות יסוד משותף של הכרת הממשלה בתפקידה החשוב של החברה האזרחית וארגוניה. הכרה בהם כמקדמי ערכים ונורמות, כספקי שירותים ופעילויות לטובת הציבור וכגורם בעל תרומה כלכלית ויצרנית; הכרה בעצמאותם של הארגונים ובלגיטימיות של פעולתם בכלל והשתתפותם בתהליכי פיתוח ויישום של מדיניות ציבורית בפרט. הממשלות נוטות להסכים בשתי סוגיות מרכזיות:
 1. הצורך של ארגוני החברה האזרחית בסטטוס בטוח ויציב יותר (בעיקר בתחום המימון והתמיכה הציבוריים).
 2. הצורך לערב ארגונים ושותפים אזרחיים בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית.
4. **גמישות ופתיחות מתמדת** - בניית מנגנוני השותפות כך שיאפשרו שינוי, תיקון והרחבה באופן מתמיד, החל מגיבוש נוסח מסמכי השותפות, דרך בחירת השותפים, רמות השותפות, הנושאים הנדונים וכלה בתשתית הארגונית המלווה.

מאפיינים עיקריים

- למיסוד היחסים בין ממשלה לחברה אזרחית יש מנגנונים ומסלולים שונים. במקרים רבים בתהליכי המיסוד של היחסים בין הצדדים, מופקים ומונסחים מסמכי-מסגרת לשותפות. במסמכי מסגרת אלו כמה אלמנטים מרכזיים וטיפוסיים הנכללים בניסוחם, אם נחתמו באופן דו-צדדי, אם באופן חד-צדדי או שלא נחתמו כלל.
1. **ייצוג** - הצהרה המזהה את הייחודיות של כל אחד מהצדדים ומגדירה מיהם הגופים המייצגים את המגזרים בתהליך, כיצד הם ממונים, ואת המחויבות והאחריות של כל אחד מהם.
 2. **עקרונות משותפים** - התפקידים והפונקציות של השותפים לאמנה; הכרה באוטונומיה, בזכויות ובחובות של השותפים; והצהרה על ערכים משותפים כגון השתתפות אזרחית פעילה בקבלת החלטות, דיווחיות, פתיחות ושקיפות.
 3. **תחומי שיתוף פעולה** - מתווה התחומים המעניינים את הצדדים, לדוגמה אספקת שירותים, חינוך, טיפוח ההתנדבות ופיתוח קהילתי.
 4. **הכלים המעשיים לשיתוף הפעולה** - דיונים ציבוריים, התייעצויות תקופתיות, גופים משותפים לקבלת החלטות, חילופי מידע, זכות ליזום חקיקה ועוד.
 5. **מימון ציבורי** - התחייבות לפתח קוד להתנהלות נאותה של מימון אפקטיבי, תיאור מנגנוני תמיכה חדשים, הצהרה בדבר קידום חקיקה המאפשרת קיימות עצמית של ארגוני חברה אזרחית.
 6. **יישום פעילויות מתוכננות** - לרבות תכנון של תכנית יישום, לוחות זמנים, יעדים, חלוקת אחריות, הצעת כלים למשוב ולבקרה, פיתוח מנגנונים ליישוב מחלוקות ולטיפול בהפרות אמנה ועוד.
- לצד היסודות המשותפים יש מאפיינים המבדילים בין הגרסאות השונות של מסמכי המסגרת ואלה הם:
1. **צורת מסמכי המסגרת** - הבדלים ברמת הפירוט האופרטיבי שלהם, באורכם ובמידת קיומם של נספחים ומסמכים הנלווים להם כגון מסמכי משנה, או קודים להתנהלות בתחומים שונים.

2. **המעמד הממסדי** - נע מעיגון חקיקתי בחקיקה קיימת או חדשה ועד למסמכים בלתי פורמליים המקבלים חסות של מנהיגים ציבוריים.
3. **החותמים על מסמכי המסגרת.**
 1. **בצד הציבורי** ייתכנו הפרלמנט, הממשלה, מקבץ משרדים או משרד אחד המרכז את הקשר עם החברה האזרחית.
 2. **בצד האזרחי** ייתכנו כלל הארגונים (באמצעות הצטרפות פרטנית), ארגוני גג המייצגים את כל המגזר או פלחים ממנו או העדר מוחלט של חתימת הצד האזרחי במקרים של מדיניות ממשלתית חד-צדדית.
 4. **פלחי המגזר שמסמך המסגרת מתמקד בהם** - כל המגזר, תת-מגזר מסוים (למשל ארגונים הפועלים באמצעות מספר רב של מתנדבים) או בחתך רחב ומגוון יותר של ארגוני חברה אזרחית.
 5. **היקף התשתית הארגונית הממשלתית והאזרחית התומכת בתהליך** - מטווח רחב של ארגוני תמיכה ומעקב ייעודיים וחדשים העוסקים באופן שוטף בבניית יכולות, סיוע ומשוב, ועד תשתית ארגונית מצומצמת, "מושאלת" ואד-הוקית.
 6. **המטרות המוצהרות** - האמנות מתמקדות בדרך כלל בתוצאות התהליך (לדוגמה, פיתוח יחסים טובים יותר בין הצדדים) או בהשגת יעדים ספציפיים (יזמת חקיקה מסוימת, שיפור במדדים חברתיים מסוימים וכד').
 7. **אינטנסיביות השותפות** - החל בהצהרה כללית על הצורך בשיח בין הצדדים, וכלה בפירוט מוגדר של סוגי השותפויות ורמות ההתייעצות.

מרכיבים יישומיים

יש כמה עקרונות יישומיים הניתנים ללמידה מהתנסויות קודמות בעולם. ההבנה הבסיסית היא כי נדרשים מאמצים כבדי משקל, משמעותיים ורציפים להפעלה, לקיום ולהשגה של יעדי מסגרות השותפות. עקרונות יישומיים אלו כוללים:

1. **הבהרת האינטרס המשותף והבעלות של הצדדים על המסגרת.** חשוב להבהיר את קיומו של עניין משותף בקרב שני הצדדים המעורבים, ולומר במפורש כי קיומה של השותפות מותנה ברצון הטוב של שניהם. חשוב שסדר היום המשותף יהיה בבעלות של שני הצדדים, ורצוי להימנע ממצב שבו צד כלשהו יצפה שהצד השני יוביל. סוגיית הבעלות קשורה במישורין לסוגיית הייצוג.

1. **בצד הממשלתי** מסגרות כאלו יכולות להתמסד באחריות ראש הממשלה, שר או שרים, חברי פרלמנט, או שילוב של נציגי פקידות בכירה ורמות מוסדיות שונות.

2. **בצד האזרחי** התמונה מורכבת יותר בשל אופיו של המגזר, המתאפיין בריבוי ובמגוון של דעות, סדרי עדיפויות ורצונות. בכל מקרה, סוגיית הבחירה והמינוי של הנציגים האזרחיים נכתבת במפורש באחריות ארגוני החברה האזרחית ומחוץ לאחריות השותף הממשלתי.

קיימים שלושה מודלים בסיסיים של ייצוג הצד האזרחי⁴:

- i. נציגי ארגון גג אזרחי לאומי הגדול במדינה
- ii. נציגים של כמה ארגוני גג, ארגוני רשת סקטוריאליים גדולים, ארגוני תשתית וארגונים אזרחיים מובילים ומרכזיים הפועלים יחד כקואליציה או כקבוצה ייעודית
- iii. לעתים, לחברה האזרחית לא יהיה ייצוג משותף או חתימה משותפת, וההסכם יעשה על ידי רשות ממשלתית באופן חד-צדדי.

כל תהליכי ההבניה והמיסוד של יחסי שותפות ממשלה-ארגוני חברה אזרחית מאופיינים במה שמכונה בספרות כ-"פער שאיפה" (Aspiration Gap): מצד אחד, מסגרות השותפות שואפות לכלול את ההגדרה הרחבה ביותר של החברה האזרחית

⁴ ניתן לחלק את הייצוג האזרחי גם למעגלים או לשלבים: כאשר קיים ייצוג אזרחי בהבניה ובניסוח של אמנות מסגרת משותפות, נמצא, לא אחת, מעגל ראשוני, פנימי ומצומצם יותר, של נציגים מהחברה האזרחית, אשר שותף באופן אינטנסיבי בהבניית השותפות עם נציגי הממשל לרבות ניסוח טיוטות של מסמכי המסגרת וכיו"ב. לעיתים, ימצא מעגל שני, חיצוני ורחב יותר, של ארגונים אזרחיים ששותפים לתהליך, בשלבים בהם מתקיים דיון ציבורי נרחב יותר על ניסוח האמנה, תיקונה, סוגיות ביישומה וכדומה. במעגל רחב זה נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים כגון סקרים מקוונים, פורומים מקוונים, וכן בכלים של קבוצות דיון, כנסי-שיח וכד'.

וארגוניה, ומצד אחר, ארגונים לא ממשלתיים השותפים ומשתתפים הלכה למעשה בתהליכי ההבניה והיישום של מסגרות השותפות עשויים להיות מוגבלים בהיקפם ובמידת ייצוגם. הטענה היא כי למרות המונחים השונים המופיעים במסגרות השותפות לתיאור השותפים האזרחיים בהן (מגזר שלישי, ארגוני חברה אזרחית, חברה אזרחית וכו'), הרי שבפועל, בין במוצהר או לאו, הכוונה היא לרוב לארגונים ללא-כוונות-רווח הנתמכים על ידי ממשלות או תורמים פרטיים, ושעוסקים באספקת שירותים חברתיים ושירותי אנוש. הניסיון מלמד שארגונים שאינם מספקים שירותים נוספים לגלות פחות עניין במסגרות השותפות. ההתמודדות עם נקודה זו נעשית בשתי דרכים: האחת באמצעות הרחבת מגוון השותפים למסגרת, והאחרת על ידי הצגת אפשרות פתוחה לכל ארגון או גורם אזרחי להצטרף למסגרת השותפות בכל נקודת זמן ובאופן פרטני.

2. **חשיבות תכנון ההיבט היישומי של מסגרת השותפות.** תכנון פעולות היישום של אמנת-המסגרת העקרונית נעשה לרוב כבר בשלב הדיונים הראשוני, בניסוחי מסמכי המסגרת תוך שמירה על נכונות לגמישות ולשינוי התכנון בהמשך. תכנון פעולות היישום מתייחס לשני מישורים: האחד הנו תהליך ההבניה של אמנת המסגרת; השני הנו תהליך יישומה בפועל. חשוב שהתכנון יכלול כינון מנגנונים גמישים ופעילויות לתכנון היישום של מסגרת השותפות, כגון: ניסוח תכניות פעולה ליישום בכל משרד ממשלתי, הקמת ועדה או קבוצת עבודה משותפת שתתכנן את תהליך היישום, הקצאת ישות ארגונית ייעודית שתהיה אחראית על היישום באופן מתמשך, הקמת משרדי קשר בממשלה שאחראים ליישום ועוד. רצוי שאמנת - המסגרת תכלול קווים מנחים לשלב היישום, כגון: הקמת קבוצת עבודה, פיתוח תהליך של משו"ב והערכה, פיתוח הסדרים לשינוי האמנה ולתיקונה, לוח זמנים ליישום, חלוקת תפקידים ומנגנונים המאפשרים גמישות.
3. **מעורבות הצדדים מהשלבים המוקדמים ביותר.** יש חשיבות לביסוס פרקטיקה עקבית, שיטתית, מוסדרת, מחייבת וארוכת טווח של פגישות משותפות, דיונים משותפים ועבודה משותפת. התדירות, הנושאים והפורומים משתנים בין המדינות, אך עצם כינונם הממוסד והעקבי הוא משמעותי וחיוני. פרקטיקה זו צריכה להתקיים במשותף בשני הצדדים, כבר מהשלבים הראשונים ביותר של היוזמה.
4. **תשתית ארגונית ומוסדית ייעודית.** יש צורך בהקמה של גופים ייעודיים למטרת השותפות, בעלי אחריות מוגדרת ותפקידים ברורים. במרבית המדינות הוקמו יחידות ממשלתיות המתפקדות כגופי קשר ותיווך, ואילו בצד האזרחי הוקמו גופי סיוע או יחידות תמיכה בתוך ארגוני גג קיימים. גופים יחידות אלו נעזרים במימון ממשלתי ייעודי. בשני המגזרים מתקיימות תכניות הכשרה והשתלמויות לצוותי גופים יחידות אלו, ולעתים סוגיית ההכשרה המקצועית נכללת בנוסח מסמכי המסגרת עצמם. התשתית האנושית המאיישת את הגופים הייעודיים כוללת "מנהיגי אמנה" בעלי מחויבות כנה והבנה עמוקה בנוגע למסגרת השותפות בין המגזרים.
5. **העלאת מודעות לגבי מסגרת השותפות והפצת מידע עליה.** חשוב שהציבור הרחב, כמו גם כלל המגזרים הממשלתי והאזרחי, יהיו מודעים לתהליכי הגיבוש והיישום של מסגרת השותפות, ושתהיה היכרות מתמשכת עם מסמכי השותפות, משמעויות השותפות, מטרותיה, דרכי יישומה בפועל, הזדמנויות להצטרף, סיפורי הצלחה ועוד. נדרשת מערכת שיווק יחסי ציבור שתתמוך באופן המשכי במסגרת השותפות ותדאג לקיומם של מסעי הסברה ציבוריים בהקשרה. יש אמצעים שונים המשמשים לכך, כגון: אתרי אינטרנט ייעודיים, אירועים וכנסים לקהל הרחב, פרסומי דוחות או עלוני מידע, ראיונות לתקשורת, הפצה של מצגות וסרטונים.
6. **מנגנונים לבחינה, משו"ב, הערכה, דיווח ושינוי.** מכיוון שתהליכי השותפות הם דינמיים, יש צורך ביצירת מנגנונים משלימים והליכים שיטתיים לבחינה מתמשכת והערכה תקופתית של התקדמות השותפות ויישומה. רצוי שתהליכי המשו"ב וההערכה יחלו מוקדם ככל האפשר. במרבית המדינות הוקמו גופים מוסדרים שתפקידם לבצע מעקב והערכה על מסגרת השותפות (כגון קבוצת עבודה משותפת לשני המגזרים לעניין סקירה והערכה, או יחידות הערכה ומשו"ב נפרדות בכל אחד מהמגזרים). תהליכי משו"ב אלו יבחנו את תהליך ההבניה והגיבוש של מסגרת השותפות ואת יישום מסגרת השותפות בפועל. מנגנוני ההערכה הנם מוכוונים שינוי ומחוייבים לספק דיווח תקופתי על התקדמות השותפות. הכלים למשו"ב ולהערכה הם מגוונים וכוללים: מחקרי מקרה, ניתוח סיפורי הצלחה ואי-הצלחה, מחקרי מיפוי, סקרים מקוונים, דיונים משותפים, ראיונות עומק וכו'.
7. **מדדים לבחינת התקדמות של אמנות והשפעתן.** התשובות לשאלות של מדידת התקדמות, הערכת השיפור ובידוד השפעת

מסגרת השותפות המוסדרת מהשפעות אחרות אינן חד-משמעיות. הן תלויות הקשר, וכל מסגרות השותפות בעולם מתמודדות כיום עם שאלות אלו. עם השנים פותחו מדדים שונים, שאפשר לקבל מהם מושג ראשוני לגבי ההתמודדות של מדינות שונות עם האתגר. מדדים לדוגמה: שיעור העלייה במספר ארגוני החברה האזרחית המספקים שירותים, שיעור הפרטים שבחרו לקבל שירות מארגוני חברה אזרחית, מספר האמנות המקומיות שנחתמו בתקופה מסוימת (ואיכות יישומן), כמות הדיונים הציבוריים וההתייעצויות סביב הצעות חקיקה רלוונטיות, מספר והיקף השינויים המבניים במוסדות ממשלה וארגוני חברה אזרחית שבוצעו כדי לתמוך בתהליך, מספר היוזמות המשותפות ברמה הלאומית או המקומית ועוד.

8. **הקמת מערך מידע.** יש כמה קהלי יעד למערך מידע רלוונטי: שותפי השיח מהמגזרים, הפקידות הציבורית, ארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב. נדרש להשקיע משאבים בפיתוחה של מערכת מידע יעילה ואמינה כדי לאפשר את תפקודם של מרכיבים יישומיים מרכזיים בשותפות. תפקידה של מערכת זו לעסוק באיסוף נתונים, בעיבודם, בנייתם, בהפקת מידע שוטף ובעריכת מחקרים לקראת עיצוב מדיניות ומחקרי הערכה על היישום ותוצאותיו.

9. **מערך יישוב סכסוכים ומחלוקות.** ברוב המדינות העדיפו הצדדים לא להיעזר במערכת המשפט הפורמאלית, אלא להקים מערכות גישור ויישוב מחלוקות ייעודיות לעניין מסגרת השותפות בין הצדדים. לעתים מוקם גוף לצורך הנושא ולעתים מתווספים סמכויות ותחומי אחריות לגופים קיימים.

קשיים וביקורות

תהליך הבניית יחסי שותפות בין המגזרים אינו חף מביקורת ומקשיים. חשוב להיות מודעים למורכבות הרבה אשר טמונה בתהליך ולהכיר את קולות הביקורת הנשמעים כלפיו. להלן כמה ביקורות מהותיות:

1. התהליך מצמצם את האוטונומיה של המגזר האזרחי ומרכז את העוצמה בידי הממשלה.
2. בהעדר מעמד משפטי מחייב, אין למסמכי השותפות ולמסגרותיה יכולת לשנות את היחסים הבין-מגזריים המאופיינים, בדרך כלל, במתחים מובנים.
3. המסגרות נוגעות למיעוט מבין ארגוני החברה האזרחית. יש לחזק את איתגור השותפים בתהליך להרחיב את השיח לארגוני חברה אזרחית נוספים ורבים ככל האפשר.
4. זהו כלי טוב לזמנים טובים, שבהם אין קיצוצים בהוצאה הציבורית. יש חשש כי בתקופות משבר כלכלי לדוגמה, תישען הממשלה על תקציבים ומתנדבים של החברה האזרחית בביצוע משימותיה, בהיעדר רצון מצידה לקיים יחסי שותפות ולהשקיע את המשאבים הנחוצים לקיומם המהותי.
5. הרחבת שיתופי הפעולה עשויה להיתפס כסיוע לממשלה להתחמק מאחריותה לתת שירותים לאזרח.
6. להסדרים אלו קיים טבע דואלי: הם עונים על האינטרס קצר הטווח של השחקנים המקדמים אותם, אך חותרים לענות על בעיות לטווח הבינוני והארוך נטען כי כאשר משקלם של האינטרסים קצרי הטווח של השחקנים המקדמים את מסגרת השותפות גדול יותר ומרכזי יותר ביחס לרצון להתמודד עם בעיות מהותיות וארוכות טווח, אזי מסגרת השותפות לא תאריך ימים.

סקירת הביקורת המופנית כלפי מסגרות השותפות הממוסדות, אינה באה לבטל את רעיון אמנות השותפות או את החלתן המעשית. מה שחשוב ללמוד מסדרת הביקורות זה שמערכת היחסים השיתופית בין הממשל לארגוני החברה האזרחית מערבת גם אי הסכמות ואפילו קונפליקטים סביב ערכים, מדיניות ותוכניות. מסגרות השותפות הללו יודעות תקופות גאות ותקופות שפל ואין בנמצא מרשם ברור להבטחת הצלחתן. יתרה מזאת, חשוב לתפוס את מסגרות השותפות האמנותיות ככלי אחד, אסטרטגיה אחת מיני אסטרטגיות וכלים אחרים, אשר יחדיו עשויים ליצור תשתית לקשרים טובים ואפקטיביים יותר בין שני המגזרים.

סיכום

תהליך הבניית היחסים בין הממשלה לבין החברה האזרחית הוא תהליך מורכב וממושך, למעשה בלא מועד סיום. חשוב להקדיש מחשבה לאופן היישום של התובנות המפורטות במסמך המלא.

יתרה מזאת, חשוב לזכור שההתנסויות במדינות השונות הן בבחינת המחשה מקומית ותלוית הקשר וזמן, לסדרה של עקרונות ולתפיסה מהותית מסוימת. אין בדוגמאות מן המדינות השונות בבחינת "מודל". ההתנסויות השונות ממחישות תמהילים שונים של כלים יישומיים, ושינויים שנעשו במהלך הזמן כדי להתמודד עם קשיים, נסיבות וצרכים מקומיים.

אין מקרה אחד או סוג אחד של אמנת-מסגרת נכון יותר מאחרים או מתאים יותר מאחרים. אמנם כל התהליכים כוללים יעדים, תנאים, עקרונות ומנגנונים דומים, אך לכל אחד מהם יש ייחודיות הנובעת מהרקע המקומי והתרבותי של המגזרים ומהיחסים המקוריים ביניהם. אפשר אף לומר כי הסכמי המסגרת משקפים את המרקם של התרבותי-חברתי-פוליטי בכל מדינה, ומבטאים סוגיות ייחודיות המעסיקות את כל אחד מהמגזרים בכל מדינה, בזמנים שונים.

למידת טווח מלא ורחב ככל האפשר של הלקחים, התובנות והמאפיינים העקרוניים של תהליכי ההבנייה של יחסי שותפות בין המגזרים במחוזות שונים בעולם הינה חשובה, אך ראוי שתיעשה בראש ובראשונה, בד בבד עם למידה, בחינה והיכרות מעמיקה ועדכנית של היחסים הקיימים בישראל, לרבות תפיסות, צרכים ודילמות מקומיות בקרב שני הצדדים. רק כך הבניית שותפות של מסגרת שותפות בין המגזרים תוכל להלוך את ההקשר הישראלי.

ראוי לציין כי מקומה של ממשלת ישראל לא נפקד מתהליך זה; גם היא, כממשלות אחרות בעולם, פועלת בשנים האחרונות לשיתוף גורמים חוץ-ממשלתיים בתהליכים שונים. בישראל אפשר לזהות כמה אבני דרך משמעותיות בהבניית יחסי ממשלה-חברה אזרחית, ביניהן ועדת גל-נור (2002), ועדת ארידור (2006), וכמובן- החלטה 3190 של הממשלה (פברואר 2008), שהגדירה את מדיניותה כלפי המגזר העסקי הפועל למטרות ציבוריות וכלפי החברה האזרחית. בעקבות החלטה זו הוקמו שולחנות עגולים תלת-מגזריים, אתר גייסטאר, מיזם ההתנדבות תבונה ומיזם ממשלה-חברה אזרחית, שמסמך זה נכתב במסגרתו.

אנו מדגישים כי זהו תקציר בלבד וממליצים להעמיק גם במסמך המקורי, המכיל מידע רחב יותר אשר בשל קוצר היריעה אינו מובא כאן.

ג'וינט ישראל אלכא
המכון למנהיגות וממשל
יחד בעשייה חברתית



"לחוד ויחד"

הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני החברה האזרחית

כתיבה: ד"ר ניסן לימור וליבת אבישי - מכון ון ליר בירושלים

פורום ון ליר למגזר השלישי
Van Leer Third Sector Forum
מכון ון ליר בירושלים


מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

תוכן עינינים

15	פתח דבר
16	תקציר
18	א. מבוא: תהליכים ומניעים לשינוי ביחסי ממשלה-מגזר אזרחי
24	ב. אַמנות מסגרת לשותפות ממשלה-מגזר אזרחי: מבט בינלאומי
24	הקדמה מושגית
27	אנגליה
31	וויילס (Wales)
32	קנדה
34	אוסטרליה
36	ארצות הברית
38	דמוקרטיות חדשות במרכז ובמזרח אירופה
39	הונגריה
40	אסטוניה
41	מדינות נורדיות
41	דנמרק
43	שבדיה
45	ג. תהליכי הבניה ויישום של אמנות-שותפות
45	תובנות יסוד
46	מאפיינים מרכזיים
48	מרכיבים יישומיים מרכזיים
56	סיכום: להכיר במורכבות התהליך
59	נספח: "זרקור" - דוגמאות לעשייה במסגרת שותפות אַמנתית
61	מקורות

פתח דבר

בפברואר 2008 קיבלה ממשלת ישראל החלטה המגדירה את מדיניותה כלפי החברה האזרחית, כחלק ממדיניות שביקשה להתייחס לשותפות בין-מגזרית, בין שלושה מגזרים בחברה הישראלית - הממשלה, המגזר העסקי והחברה האזרחית (ה"מ", 2008).

ממשלת ישראל, כממשלות רבות אחרות בעולם, הכירה בצורך בשיתוף גורמים חוץ-ממשלתיים - עסקיים ואזרחיים ללא-כוונת-רווח, כנושאים באחריות חברתית ושותפים למאמץ הישראלי לקדם את פני החברה, לספק לאזרח את השירותים הנחוצים לו למחיה ברווחה. החלטת הממשלה הייתה שלב ראשון בתהליך, ובעקבותיו הוקם שולחן עגול תלת-מגזרי. בהמשך החלו פעילויות מול המשרדים הממשלתיים ובשיתוף עמם וכיום נעשית פעולה ברוכה שעניינה חיזוק השותפות, תוך שילוב ותיאום בין משרדי הממשלה וארגוני החברה האזרחית, כל אחד בתחום אחריותו.

מתוך תפיסה המבקשת למצוא את שביל הביניים היכול לסייע לעיצוב מדיניות ציבורית בישראל שתענה על הצרכים המיוחדים של החברה הישראלית, נפרסם במסמך זה את הניסיון שנצבר במדינות אחרות בפיתוח מסגרות-שותפות מוסדרות בין ממשלות למגזר האזרחי, תוך התייחסות אל המאפיינים, העקרונות, המנגנונים, הכלים והתוצאות של מסגרות-שותפות אלה.

אל מול הצגה כללית רחבה של עקרונות ותהליכים שהיו ברקע של עיצוב מדיניות ציבורית ליחסי מדינה-ארגוני החברה האזרחית, נתמקד בכמה מדינות המייצגות לדעתנו את המגוון הרחב. אחת מהן - בריטניה - היא הדוגמה הבולטת, הראשונה שיישמה מדיניות של שיתוף פעולה וחתימת אמנה משותפת לעניין זה. לפיכך, ניתן למדינה זו בולטות מיוחדת. מתוך הספרות הרחבה והניסיון שנצבר, נפרסם בפני הקורא את תפיסות העולם ואת העקרונות שעמדו בבסיס תהליכים אלה, במטרה לסייע למעצבי המדיניות הציבורית בישראל לגבש את הכלים הנחוצים בהלימה לניסיון שנצבר בעולם ולמציאות הישראלית, על מורכבותה.

תקציר

מאז שלהי המאה הקודמת מדינות רבות בעולם בוחנות מחדש את יחסייהן עם ארגוני החברה האזרחית ומפתחות כלים להבניית שותפות, לתיאום ולשיתוף פעולה בין-מגזרי. מטרתו של שיתוף הפעולה היא מיצוי הפוטנציאל הגלום בארגונים אלה לתועלת החברה והמדינה.

מקומה של מדינת ישראל לא נפקד ממדינות אלה. בפברואר 2008 קיבלה הממשלה החלטה בדבר שיתוף פעולה בין-מגזרי, הוקם שולחן עגול, התקיימה סדרת דיונים ואף קודמו כמה מיזמים.

מרבית מסגרות השותפות המובנות מבוססות על שיתוף דואלי בין הממשל - השלטון המרכזי והמקומי, לבין ארגוני החברה האזרחית. מעטים ביותר הם המקרים של שיתוף פעולה מובנה תלת-מגזרי, קרי - צירוף המגזר העסקי אל מסגרת השותפות המובנית.

להלן נושאי התיאום העיקריים:

(א) עיצוב המדיניות הציבורית - דיון והתמודדות עם נושאים ואתגרים העומדים בפני מעצבי המדיניות הציבורית בתחומי החברה. שיח זה הוא דו-סטרי וכל צד רשאי להביא לשולחן הדיונים את הנושאים שלדעתו ראוי לתת להם מענה. כמו כן, נקבעים מנגנונים לדרכי קביעת ייצוג הצדדים, לפתרון חילוקי דעות וכדומה.

(ב) הסדרת הכלים והמנגנונים לפעילות, לבקרה ולהערכה, המתייחסים לשני מישורים: בהיבט של תהליך ההידברות ושיתוף הפעולה הבין-מגזרי; השני - בהיבט של היישום. במסגרת הסדרה זו הקצו ממשלות תקציבים (למשרדי הממשלה, לארגונים יציגים של החברה האזרחית), משאבים להיערכות לתהליך, לאיסוף מידע ולמחקר, וכן הוסדרו נהלים ליישום, לרבות קודים להתנהלות נאותה, קודים אתיים, קודים למימון ציבורי וכיוצא באלה.

(ג) תהליכי יישום - הסכמה על מיזמים משותפים, תכנונם, דרכי הפעלתם, מימונם, בקרתם והערכת ביצועם, וכן מנגנונים לקבלת משוב, למידה ועדכון.

סקירה שנערכה על תהליכי ההבניה של שיתוף פעולה בין-מגזרי בכמה מדינות מייצגות, מעלה תובנות שיש בהן לסייע ליישום תהליכים דומים גם במדינות אחרות, לרבות ישראל. בין אלה:

- מדובר בתהליך ארוך, דינמי, גמיש ונתון לשינויים, שמבחינה תפיסתית נעדר נקודת סיום. מסמכי אמנה לשותפות בין המגזרים הם בבחינת נקודת התחלה, לא מוצר או כלי סופי.
- תהליך שיתוף פעולה בין-מגזרי הוא תלוי-הקשר, משלבי הראשוניים, המשך בקביעת יעדים ותכנון הפעילות ועד שלבי היישום. אלה הם תוצר של נסיבות מקומיות. עיצובם והוצאתם לפועל נועדו לענות על צרכים משתנים ומסוימים, מותאמים למרקם החברתי, לתרבות של המדינה ולטבע היחסים בין המגזרים בה.
- לכל תהליכי האמנה קיים יסוד בסיסי משותף: הכרה בתפקידה החיוני של החברה האזרחית ושל ארגוניה בחברה כיום, אם כמקדמי ערכים ונורמות ואם כספקי שירותים וקיום פעילויות אחרות לטובת הציבור. בהקשר זה טמונה גם הכרה בעצמאותם של הארגונים האזרחיים, בלגיטימיות של פעילותם באופן כללי, ובלגיטימיות של פעילותם בתהליכי פיתוח ויישום מדיניות ציבורית בפרט.
- ממשלות נוטות להסכים על שתי סוגיות מרכזיות הבאות לידי ביטוי רווח באמנות שותפות מובנות:
 - (א) הצורך לאפשר לארגונים ולשותפים האזרחיים סטטוס בטוח יותר מבעבר.
 - (ב) הצורך לתת לארגונים ולשותפים האזרחיים להיות מעורבים בעיצוב מדיניות ציבורית.

- להצלחת מהלך לשיתוף פעולה בין-מגזרי נדרשים קיומם של תנאים מוקדמים, ביניהם:
 - (א) מוכנות ובשלות מצד הממשל לפתח יחסים ממוסדים והדדיים עם החברה האזרחית ועם ארגוני המגזר השלישי.
 - (ב) יכולת ממשלתית לבצע מיסוד ביחסים בין המגזרים. יכולת זו מושפעת מקיומה של מנהיגות מחויבת ברמה הפוליטית, בפרלמנט ובממשלה, מיכולת ארגונית של הממשלה לקיים יוזמות מדיניות ויוזמות ניהול אופקיות ומקיומה של פקידות בכירה המחויבת לתהליך.
 - (ג) היותה של חברה אזרחית מאורגנת ובשלה, בעלת קול קולקטיבי איתן היכול לדבר בשם הארגונים - בדמות קואליציה חוצת-תחומים, ארגון גג, ארגון מקצועי בעל מוניטין וכיוצא באלה.
 - (ד) קיומו של "חלון הזדמנויות" פוליטי וחברתי, המכנס בסינרגיה ובתזמון נכון את הגורמים הנוגעים בחברה ובממשלה.
- מרכיבים יישומיים מרכזיים:
 - (א) מסגרות שותפות או אמנות בין הממשל למגזר האזרחי אינן פועלות מעצמן כבמטה קסמים. נדרשים מאמצים כבדי משקל ומשמעותיים כדי לנסחן, לקיימן, להוציא לפועל החלטות ומיזמים, ולשמור על מתח עשייה כדי להשיג את היעדים שהוצבו.
 - (ב) חיוני לבסס באופן ברור ומוצהר את קיומו של עניין משותף לשני הצדדים בהבניה וביישום של מסגרת שותפות. מעבר לאינטרס המשותף, חשוב שסדר היום (agenda) של מסגרת השותפות יהיה ב"בעלות" ובהובלה של שני הצדדים, ורצוי להימנע ממצב שבו צד כלשהו יחשוב ויצפה שהצד השני צריך להוביל את השותפות.
 - (ג) כאמור, לתהליך אין "בעלות" של צד אחד; יש שותפים שווים. הממשל מיוצג על ידי ראש הממשלה, פקידות בכירה או שילוב של אלה. מהצד האזרחי התמונה מורכבת יותר אך על מגזר זה להחליט עבור עצמו על דרכי ייצוג.
- מבחנה האמיתי של הצלחת מסגרת שותפות בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי הוא קידומה ויכולת יישומה. על נוסח אמנת המסגרת לכלול קווים מנחים ברורים בנוגע לשלב היישום. כדי להצליח נדרשים המרכיבים האלה:
 - (א) מעורבות הצדדים מהשלבים המוקדמים ביותר של התהליך האֶמְנָתִי.
 - (ב) בניית יחסי האמון בין הצדדים כבר מהשלבים הראשוניים, טרם חתימת האמנה.
 - (ג) ביסוס סדרי עבודה עקיבים, שיטתיים, מוסדרים, על פני זמן.
 - (ד) הקמת גופים ייעודיים, בממשלה ובמגזר האזרחי, לקידום מטרת מסגרת השותפות, לרבות התשתית הארגונית הנדרשת ברמת השותפים (כוח אדם, מידע, חיזוק תשתיות, מחקר וכדומה), כמו גם ברמת השטח, כולל בניית תשתיות לארגוני הביצוע (קודים לפעילויות השונות, הכשרה, איסוף נתונים וכיוצא באלה).
 - (ה) העלאת מודעות והפצת מידע בקרב השותפים למסגרת המובנית ובקרב הציבור הרחב על מסגרת השותפות, לרבות אירועים, יחסי ציבור, שיווק, רשתות חברתיות, אינטרנט וכדומה.
 - (ו) הקמת תשתית לאיסוף ולהעברה של נתונים לצורכי דיווח, מעקב, משוב, הערכה ושינוי.
 - (ז) הסדרת מנגנונים שיטתיים לבחינה מתמשכת ולהערכה תקופתית של התקדמות השותפות ויישומה, לרבות פיתוח כלים ומדדים אופרטיביים ואפקטיביים המאפשרים ניתוח והסקת מסקנות.
 - (ח) יצירת תשתית מחקרית מלווה לצורך ניתוח הממצאים ולמעקב רב-שנתי אחרי תהליכי שיתוף הפעולה בין הצדדים וברמת היישום בשטח.
 - (ט) העמדת אמצעים - תקצוב ומימון של כלל הפעילויות, במשרדי הממשלה, במגזר האזרחי (בארגון המייצג ובארגוני השטח) וברשויות המקומיות השותפות לתהליך.
- קביעת מערך ליישוב מחלוקות וסכסוכים. כל מסגרת שותפות נדרשת למנגנון זה שמטרתו להקטין מתחים בין הצדדים ולתת מענה לנושאים העולים תוך כדי הביצוע שהצדדים מתקשים להגיע להסכמה לגביהם.

א. מבוא: תהליכים ומניעים לשינוי ביחסי ממשלה-מגזר אזרחי

מאז שלהי המאה שחלפה אנו עדים לשינוי בדרכי פעולת המינהל הציבורי. בעידן הנוכחי ממשלות מפנימות כי אין ביכולתן לתת מענה, באופן בלבדי, לסדרה של בעיות במגוון נושאים. לפיכך הן מאמצות שיטות ניהול חדשות מכוונות יעדים, נעזרות במיקור חוץ תוך שהן מבקשות לעודד תחרות בשוק, להסדיר את שוק ההון, להתמודד עם פערים חברתיים ולהוביל רפורמות בשוק עבודה (Grefe, 2006; Fredrickson, 2004). ארגונים וגופים בינלאומיים כמו ה-OECD, האיחוד האירופי והבנק העולמי, מובילים את התפיסה של "פחות ממשלה, יותר משילות" (Less government, more governance) (Heard-Laureote, 2010) וולפנגג ריינקה (Reinecke, 1994) כינה תהליך זה בשם "Governing without Government". קרי - השלטון צריך לנווט, לאחוז במושכות המשילות, על פני עשייה שלטונית פרטנית. שינוי הגישה מורכב. הוא מחייב מציאת דרכים לשילוב גורמים חוץ-ממשלתיים, בדרך דמוקרטית, אי-פגיעה בשוק החופשי והתחרות ומניעת היווצרותם של פערים חברתיים (Frederickson, 2004; Wildavsky, 2001; Grefe, 2006; March & Olsen, 1995).

לסטר סלמון (Salamon, 2000) מגדיר את הניהול הציבורי החדש "משילות חדשה" (New Governance). מושג זה מתמקד במגוון רחב של כלים המשמשים כיום ממשלות ביצירת יחסי שיתוף פעולה בין-מגזרי עם גורמים חוץ-ממשלתיים במטרה להתמודד עם נושאים העומדים על סדר היום הציבורי. בלא ספק זוהי מערכה מורכבת, לכל אחד מהגורמים ציפיות ואינטרסים שונים, ואף על פי כן, כולם באותה סירה, כולם שותפים למאמץ לשפר את החברה ולתת מענים לסוגיות המעסיקות בעידן הנוכחי מדינות, קהילות ופרטים. השתחררות ממסורות העבר ומציאת דרכים לפישוט הליכים לצד מדיניות מכוונת יעדים ופיתוח כלי הערכה, הן בבסיסה של תפיסה זו. כדי להצליח נדרשת, בראש ובראשונה, ההכרה של מהות שיתוף הפעולה והבנת צרכי האחר. ובמילותיו של סלמון:

... "new forms of management must evolve that acknowledge the central features that these tools embody. The first step, however, is to understand better the fundamental character of the third-party system that increasingly has evolved and that seems likely to persist" (Salamon, 2000: 1674).

השינויים במדיניות הציבורית מחייבים גם חשיבה מחדש על יחסי מדינה-חברה. מאז תום מלחמת העולם השנייה אנו עדים לתהליכים חברתיים-כלכליים-פוליטיים שהוצאו, תהליכים שהחלו למעשה קודם לכן, היו מצויים ברקע והואצו במחצית השנייה של המאה ה-20. התהליכים האמורים, לצד התפתחויות טכנולוגיות מואצות וגלובליזציה, יצרו מציאות חדשה וחייבו ממשלות לבחון את מדיניותן הציבורית ואת דרכי שיתוף הציבור בעיצוב המדיניות ויישומה. בעידן הנוכחי אין ממשלה היכולה לתת מענה לכל אדם, בכל נושא, מקום וזמן. שילוב הציבור וארגוני החברה האזרחית, כמו גם תיאום עם המגזר העסקי המבקש לשאת באחריות חברתית, מהווים כיום אבני דרך למדיניות ציבורית של ממשלות (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002). המגזר השלישי כיום,⁵ כותב סטפן אוסבורן (Osborne, 2011), מהווה מרכיב חיוני וחשוב במגוון המוסדות המרכיבים את המדינה המודרנית. מדינות וגופים בין-מדינתיים, כגון האו"ם, האיחוד האירופי, ה-OECD ודומיהם, רואים בחברה האזרחית וארגוניה גורם מרכזי במדינה המודרנית ופועלים להסדרה של שילוב הקול הציבורי, קשב לדעות ולצרכים העולים מהארגונים והקהילות, כדי לחזק את הדמוקרטיה, לשפר את המדיניות הציבורית ולהגביר את אמון הציבור בהם והלגיטימציה הניתנת להם.

במקביל, תופעת התעצמותם של החברה האזרחית וארגוניה הולכת וגוברת. אפשר לזהות ארבעה גורמים עיקריים לתהליך זה: הראשון - התרחבות ההשכלה ועמה רצונם של פרטים לקבל יותר מידע, יכולתם להבין, לנתח ולגבש דעה; השני - קיומם של אמצעים המאפשרים שיפור התקשורת בחברה, לא רק במובנה הטכני הצר כי אם ביכולת ליצור רשתות חברתיות וקהלים;⁶ השלישי - המציאות המורכבת, היווצרותן של בעיות שאינן מקבלות מענה מהשלטון; הרביעי - חולשתם של הפוליטיקאים וגילויים של מעשים בלתי ראויים שהם עושים. כל אלה חוברים יחדיו, מעצימים את החברה מול תמונה של מציאות עגומה וגידול בפערים, מציאות הקוראת לציבור להגיב. תגובת הציבור מחלישה את הנציגות הנבחרת. הפרלמנט, שבעבר תיפקד כמוסד של נציגי הציבור, מאבד מעוצמתו. גישת "הממשל של נציגים" של ג'ון סטוארט מיל או אריסטוקרטיה של נציגים המייצגת את העם על פי גישת אדמונד ברק, הולכות ונעלמות מהעולם.

⁵ לארגונים אזרחיים כמה שמות; אנו מכנים אותם "ארגוני החברה האזרחית".

קשרי ממשלה וארגוני החברה האזרחית אינם נושא חדש. עם זאת, ההתפתחויות של העשורים האחרונים שינו את פני הדברים וחייבו בחינה מחדש של יחסים אלה, ומכאן - שינוי דפוסי הפעולה. ארגוני החברה האזרחית צמחו במגוון דרכים במדינות השונות בהתאם לתרבות ולנסיבות המקום והזמן. בבריטניה, לדוגמה, נוסדו ארגונים אלה מלמעלה, בזיקה לבעיות חברתיות (עוני, נוודות וכדומה) וכמחליפים של הכנסייה. כבר בשנת 1601 חוקקה המלכה אליזבת הראשונה חקיקה ייחודית לארגוני הצדקה (charity organizations). בארצות הברית וגם באוסטרליה, צמחו הארגונים מלמטה, כגופים אזרחיים שביקשו לתת מענה לצורכי הקהילה במגוון תחומים חברתיים. בצרפת, עד שנת 1901 נאסר על הקמת ארגונים אזרחיים כלשהם, בטענה כי האסיפה הלאומית (Assemblée National) היא הגורם הבלבדי המייצג את האזרחים. התהליכים מאז המאה ה-18 ומלחמות העולם במאה ה-20 היו זרזים לתהליכי שינוי. תקופת השיקום שלאחר מלחמת העולם השנייה והצורך בממשלות חזקות וגדולות ככדי להתמודד עם השיקום שלאחר המלחמה, הביאו עמם משלהי שנות ה-50 בעבוע חברתי ופוליטי. אין תמה שבשנות ה-60 של המאה הקודמת היינו עדים להתעוררות חברתית, במדינות אירופה, ארצות הברית ואחרות, שקיבלו ביטוי בהפגנות, מחאות אלימות וכיוצא באלה, כשנושאי זכויות האדם וחופש הפרט היו במרכזן. את המשך תהליכי שנות ה-50 וה-60 נמצא בשלושה מישורים: במישור השלטון - ממשלות נדרשו לשינוי ונושאים כארגון מחדש של הממשל (re-inventing government) או מנהל ציבורי חדש (new public management), היו במרכז תהליכים אלה תוך אימוץ גישות חדשות לממשלות (governance) או גישות דוגמת הדרך השלישית והניו לייבור. תהליכים אלה משקפים את הקריאה הציבורית ואת הנכונות השלטונית לצמצם את מעורבותן של ממשלות בשוק, להקטין את היקפן ואת תקציביהן. במישור העסקי - תאגידים החלו לפרוץ דרכים חדשות בהתבסס על טכנולוגיה, פיתוח שוק ההון, יזמות ותחרות גוברת, תוך שהם נעזרים בתהליכי הגלובליזציה. ואילו במישור החברתי, נמצא כי גדל מאוד מספר הארגונים האזרחיים ועמם השפעתם, תוך מעבר מצדקה מסורתית לעשייה חברתית. מושגים חדשים כמו "מגזר שלישי" (third sector) ו"ארגונים ללא-כוונת-רווח" (nonprofit organizations) החליפו מושגים מהעבר. ארגונים אלה הרחיבו את עשייתם בתחומי אספקת שירותים, נוסף על תפקידיהם האחרים, במקביל לצמצומן של הממשלות ולהתרחקותן ממדיניות חברתית וממושגי מדינת הרווחה. ברבע האחרון של המאה ה-20 הואצו תהליכים אלה, נתמכים, כאמור, על ידי התפתחויות טכנולוגיות וגלובליזציה. צמצום חלקן של ממשלות אמור להביא לחיזוק כוחם של שני המגזרים האחרים. בפועל, נראה כי כוחו של המגזר העסקי הוא שהתחזק, דבר שחייב להביא לשתי תוצאות: הראשונה - הבנה של ממשלות בצורך בחיזוק החברה האזרחית וארגוניה; השנייה - לחץ חברתי לנוכח היווצרותם של פערים חברתיים-כלכליים ורצון הציבור לקבל מענה לצרכיו, לצד תביעה לגילוי נאות ושקיפות באשר למדיניות הציבורית וכיצד היא מתמודדת עם תהליכים אלה. תגובת ארגוני החברה האזרחית מלווה, במדינות רבות, בהתגברות המודעות העצמית של מגזר זה ליכולותיו ולפוטנציאל הטמון בו, במיוחד תוך היעזרות בטכנולוגיה וברשתות חברתיות. הבנת השינויים המתחוללים בחברה והעוצמה הגלומה בארגונים האזרחיים לא הגבלה למגזר זה בלבד, כי אם היא הפכה לנחלת הכלל, במיוחד כשגורמים חברתיים-אזרחיים הפגינו את כוחם מול ממשלות ותאגידים עסקיים. חשיבותו של מגזר זה קיבלה ביטוי בתרומתו הכלכלית כפולחן חשוב בכלכלה ובתעסוקה, בתפקידו החיוני ביצירת תשתיות חברתיות וקהילתיות, דווקא בתקופה של היווצרות פערים חברתיים-כלכליים, כמו גם במתן קול דמוקרטי לקבוצות בחברה ולחברה כולה. התפתחויות אלה חייבו ממשלות כמעט בכל מדינה ללא יוצא מן הכלל, לבחון את ההסדרים והמדיניות הציבורית, לחוקק חוקים חדשים או לשנות קיימים, במטרה להתאימם לרוח הזמן.

מקומה של ישראל לא נפקד מתהליכים אלה. התפתחויות פנימיות הביאו להתהוותם של תהליכים בזמנים דומים לאלה שהיו בעולם. מאז שלהי שנות ה-60 מתחוללים בישראל תהליכים שהביאו לשינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. בשנות ה-70 היינו עדים לקולו של הציבור שיצא במחאה, החל ממחאת הפנתרים, בתחילת העשור והמשך בהפגנות לאחר מלחמת יום הכיפורים, כשבסופו העשור נחקק חוק העמותות, שהחליף את החוק העותומאני הישן. בהמשך נקבעו כללי רגולציה והוראות מנהליות ששיקפו מדיניות ציבורית, הגם שזו לא נקבעה במפורש. חסרונו של מבט כולל על יחסי מדינה חברה הביא להקמתה של ועדת גל-נור (2002),⁷ לוועדת ארידור (2006)⁸ ובהמשך להחלטה היסטורית של הממשלה (2008),⁹ שהגדירה לראשונה את מערכת היחסים הבין-מגזרית. החלטת הממשלה סללה נתיב לפעילויות שונות, בין השאר הקמת שולחן עגול תלת-מגזרי כפורום לשיח תלת-מגזרי - הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי; הקמת אתר גיידיסטאר-ישראל, הכולל את נתוני העמותות והחברות לתועלת הציבור; וכן פעילויות כמיזם יחסי ממשלה וחברה אזרחית, מיזם ההתנדבות ואחרים.

ג'רמי קנדל ומרטין קנפ (Kandall & Knapp, 1995) כינו את ארגוני החברה האזרחית מפלצת נרפית וחלושה, משום שקולה

⁶ לעניין זה ראו: Habermas, 1984.

⁷ ועדת גל-נור (2002). הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל.

⁸ ועדת ארידור (2006). הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור. ירושלים, משרד ראש הממשלה. מאי 2006.

⁹ החלטת ממשלה מס' 3190, מיום 24.2.08: "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות". ראו גם את המסמך שהיה ברקע ההחלטה - "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות - מסמך מדיניות". ירושלים: משרד ראש הממשלה, אדר תשס"ח (פברואר 2008).

אינו נשמע ברבים ועוצמתה אינה מופגנת כלפי כול. ועם זאת, יש בה כוח רב. כך בעולם וכך בישראל. ארגוני החברה הישראלית ממלאים בישראל תפקיד חיוני וחשוב. כפי שחזינו לא אחת בישראל, הוא מתגלה, בדרך כלל, במצבי חירום ומצוקה. תרומתם של הארגונים רבה; הם מספקים את מרבית השירותים הציבוריים בתחומי החברה, כשהמימון הציבורי אינו מכסה את העלות. הם נושאים לא רק בעול העשייה, כי אם גם בעול גיוס המשאבים - כספים, מתנדבים ואחרים, לצד תשלום מס העולה על שני מיליארדי שקלים בשנה.¹⁰ במבוא לפרק העוסק בעיקרי המדיניות הממשלתית, במסמך שנלווה להחלטת הממשלה מפברואר 2008, נכתב:

"לחברה האזרחית, על כל גווניה וסוגיה, חשיבות גדולה למדינת ישראל ולחברה הישראלית. ברורה גם החשיבות הרבה שבמעורבות המגזר העסקי בפעולות שאינן למטרות כלכליות גרידא. לשני המגזרים האלה תפקיד חשוב בבניית החוסן החברתי והכלכלי ובחיזוק היסודות הדמוקרטיים של המדינה. על הממשלה מוטלת האחריות להבטיח את התנאים שיאפשרו את הצלחתן של פעולות אלו, בראשן קידום טובתו של האזרח, בכוונת הממשלה לעשות זאת בלא לפגוע בעצמאותה של החברה האזרחית, שהיא נשמת אפם של הארגונים, ובאחריות המוטלת עליה כריבון".¹¹

יישומה של מדיניות ציבורית אינו עניין טכני-ביצועי. רקמת החברה ומרכיביה מצריכים לימוד והכרה מקרוב של כל אחד מהם ובניית מענה ההולם את צרכי החברה והקהילה, כפוף למטרות שהוצבו, לתרבות השלטונית, ליחסי מדינה-חברה, להסדרים חוקיים, לשונות של הפלחים השונים, לדרכי הפעולה של כל אחד מהשותפים לתהליך או כל גורם הנוגע ומתאים לליבת הנושא.

קיימות שלוש חלופות להסדרת דרכי היישום. האחת - בניית מערך ייחודי ההולם את המציאות הישראלית; השנייה - אימוץ הסדרים שהופעלו בהצלחה במדינות אחרות; והשלישית - שילוב בין השתיים הראשונות. רוצה לומר, למידה והכרה מקרוב של המציאות הישראלית לצד בחינתם של הסדרים קיימים בארצות אחרות אשר עשויים להעשיר את תהליכי ההבנייה של המערך המקומי בישראל.

קביעת מדיניות ציבורית היא מלאכה מורכבת. כפי שמציינת דבורה סטון (Stone, 1988), היא בבחינת רצון לגשר בין הפכים וניגודים הבלתי-ניתנים לחיבור. הפרדוקס שבמושג "מדיניות ציבורית", היא כתבה, הוא בבחינת צרה שאין פתרון מובנה לה (wicked problem). התמודדות עם עיצוב מדיניות ציבורית וגיבוש פתרון כלשהו, אינם סוף דבר. העין הציבורית יודעת לבחון מהי מדיניות ציבורית, מה יעדיה ומה תוצאותיה בפועל (Weimer & Vining, 2010); והבוחר יודע כיצד להגיב. מציאות זו מביאה לא אחת לתוצאה עמומה, למדיניות שניתנת לפרשנות בדיעבד, לצד מרכיבים בסיסיים מסוימים שתמיד יהיה ניתן להציגם כהצלחה. הסנקציה הציבורית מכישלונה של מדיניות ציבורית, מביאה גם לרצון לבחינת תוכניות והסדרים שנוסו במדינות זרות והעתקתם, בשינויים אלה ואחרים. העברת מדיניות (policy transfer) מוכרת היטב לחוקרים והמציאות מוכיחה, שוב ושוב, את הימצאותה הרחבה (Dolowitz & Marsh, 2000). השימוש בגישה נובע משתי סיבות עיקריות: האחת - רצון ללמוד מניסיונם של אחרים ואף להידמות למי שנתפסים כ"מצליחים"; השנייה - הסדרים המותווים על ידי ארגונים בינלאומיים (כגון האו"ם, האיחוד האירופי, ה-OECD ואחרים), המבקשים ליצור מודלים ותקנים אחידים המבוססים על ניסיון מצטבר. השפעתם של גופים על-לאומיים עשויה להיתפס כהעברה כפויה למחצה, זאת משום שלעתים היא מחייבת אימוץ כללים שאינם תואמים לצרכי המדינה המסוימת. הרצון לאמץ את הכלל האוניברסלי, אחרי רבים להטות, אינו פסול מיסודו ובלבד שהוא נעשה בראש ובראשונה מתוך למידה והיכרות מעמיקות של ההקשר המקומי לרבות הצרכים והתנאים המאפיינים אותו. רק מתוך היכרות והסתכלות "פנימה" ניתן לבחון לאחר מכן התנסויות זרות באופן מושכל, לגופו של עניין. לבחינת התנסויות זרות יש גם יתרונות. היא מאפשרת להתעדכן בשוטף על שינויים ואף לתרום להם, וכן להיעזר בנתוני השוואה בינלאומיים לבחינת הצלחה ולמידת השגת היעדים, בכלים אוניברסליים מוכרים ומוכחים.

הצלחתה של מדיניות ציבורית מקבלת את ביטויה בממד של משילות. השימוש במושג "משילות" (Governance) כפי שהתהווה, לא התכוון ליכולתה של ממשלה למשול במובן השלטוני הפורמלי, כי אם לבחון את יכולתה של ממשלה לפעול בחברה, להשיג הסכמות, לזכות בלגיטימציה ובשיתוף וליישם את מדיניותה (Marks et al., 1996). במדינה דמוקרטית אפשר לממש משילות רק בשיתוף האזרחים. שיתופם והשתתפותם של אזרחים מעניקים לגיטימציה אזרחית לשלטון שהיא המסד לקיומה של המשילות (Magnet, 2003). ביטוי לתפיסה זו נמצא ב"נייר הלבן" על משילות שהפיק האיחוד האירופי (CEC, 2001).

¹⁰ עלות המס המושלם על ידי הארגונים נובעת מתשלום מס השכר ומאיסור ניכוי מס התשומות (המע"מ ששולם על ידם). על היקף נטל המס ראו: לימור, נ' (2006). הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור. ירושלים, משרד ראש הממשלה. מאי 2006, נספח ב'.

¹¹ "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות - מסמך מדיניות". ירושלים: משרד ראש הממשלה, אדר תשס"ח (פברואר 2008), עמ' 16.

בכותרת "Better involvement and more openness" מצוינים ב"נייר הלבן" כמה עקרונות למשילות התומכת ביחסי ממשלה-חברה: (1) שקיפות ומידע עדכני הזמין לציבור ולמעצבי המדיניות הציבורית; (2) עיצוב מערך לקיום דיאלוג עם נציגי קהילות והחברה האזרחית; (3) הגברת גמישות יכולות החקיקה והרגולציה של קהילות/שלטון מקומי; (4) הסדרה ופרסום של כללים ונהלים להיוועצויות; (5) קביעת הסדרים, מעבר לכללי המינימום, שבהם תחויב היוועצות ראשונית והיוועצות חוזרת כדי להבטיח פתיחות וייצוגיות לארגונים השותפים לתהליך ההיוועצות; (6) עידוד שימוש במגוון כלי מדיניות ורגולציה בהתאם למהות הנושא והפעילות; (7) פישוט הסדרים חוקיים ומנהליים; (8) פרסום מדריכים על מגוון נושאים באופן שיתנו מענה לנושאים העולים מהמדיניות הננקטת ודרכי יישומה.

פעילותם של אזרחים היא פעילות פרטית עצמאית לתועלת הציבור - "Benefit, Public Action, Private" המשקפת את תפיסות עולמם, רצונותיהם וצורכיהם. פעילות זו קיבלה את ביטוייה בשמות שונים שניתנו לארגונים אלה, כגון ארגוני צדקה, ארגוני התנדבות, ארגונים ללא-כוונת-רווח, ארגונים לא-ממשלתיים, ארגוני המגזר שלישי ואחרים. הכינוי "מגזר שלישי" יש בו כדי להטעות. הוא נושא עמו מטען שלילי - מגזר שאינו הציבורי ואינו העסקי; יש בו כדי להעיד על מיקומו - שלישי ואחרון, והגדרתו כמגזר מזמינה התייחסות מיוחדת וחריגה לעומת מגזרים אחרים. האיחוד האירופי משתמש במונח "ארגון לא-ממשלתי" (Non-Governmental Organization - NGO) כדי להדגיש את עצמאותם ואת העדר שליטת הממשלה, במישרין או בעקיפין, על החלטותיהם ועל פעילותיהם (CEC, 2000). אנו, כאמור, נכנה ארגונים אלה "ארגוני החברה האזרחית" (Civil Society Organization - CSO), בהבחנה בין המושגים "חברה אזרחית" ו"ארגוני החברה האזרחית".

לגופים אלה חמישה מאפיינים: (1) היותם ארגונים (organization) שמתקיימים בהם מוסדות סדורים ודרכי פעולה קבועות, המעסיקים כוח אדם וכיוצא באלה פעילויות המקובלות בארגון; (2) קיומם כגופים פרטיים (private), עצמאיים (שאינם בשליטת גורם חיצוני); (3) אסורים בחלוקת רווחים או נכסים לחברי הארגון, לעובדיו ולמתנדביו, מכל סוג שהוא, למעט תשלום שכר לעובדים כפוף להוראות החוק; (4) מתנהלים על פי רצון חבריהם (self-governing); (5) מקיימים מרכיב התנדבותי בפעולתם¹³. (voluntary) לא ניתן לאפיין את מהות ארגוני החברה האזרחית בסוג פעילות מסוימת. נמצא ביניהם ארגונים העוסקים בסנגור (advocacy); אספקת שירותים (Service delivery); ארגונים לעזרה עצמית (Self-help); ארגוני חברים הפועלים למען חבריהם (mutual benefit); ארגוני תשתית ובניית יכולות (infrastructure and capacity building); ארגוני גג (umbrella and representation); ארגוני ניטור (watchdog and monitoring) וכיוצא באלה פעילויות. מפעילויות אלה נוכל ללמוד על התפקידים שממלאים ארגונים אלה, ובכלל זה: חינוך לערכי הדמוקרטיה ואזרחות, למיומנות ולפעילות אזרחית; מילוי פונקציות קוואזי-ציבוריות (בעיקר הספקת שירותים ציבוריים); העמדת חלופות כמענה לבעיות חברתיות; הספקת מידע לקובעי המדיניות; קידום שינויים חברתיים; הגברת השוויון בייצוג הציבור; תפקיד ייצוגי וקיום שיח ציבורי.

ארגוני החברה האזרחית¹⁴ נושקים בפעילותם לתחומי החברה ולזירה הציבורית והפוליטית, יש להם השפעה על הכלכלה, על התעסוקה ועל המדיניות הציבורית, הלאומית והמקומית. קיומם מחזק את החברה ואת ערכיה, את הסולידריות והאחריות ההדדית, ומהווה מרכיב חיוני במנגנון האיזונים של מדינה דמוקרטית. על חשיבותם של ארגוני החברה האזרחית ועל תרומתם נכתב במסמך שהפיק האיחוד האירופי (CEC, 1997: 4):

"Historically the influence and achievements of voluntary organisations, and their sister organisations foundations, would be difficult to overestimate".

מחברי המסמך מטעים נציבות האיחוד האירופי (European Commission) מייחסים חשיבות רבה להשתתפות אזרחית פעילה ולתרומתה לחיזוק הדמוקרטיה והערכים בחברה. השתתפות אזרחית, הם מסבירים, מקנה לאדם תחושת אזרחות, שייכות לחברה ואחריות כלפי המדינה. אלה מצויים בבסיסה של הלגיטימציה שכל שלטון זקוק לה, בין שהוא מונהג על ידי מפלגה

¹² ראו פרסום בשם זה שהוציאה הממשלה הבריטית בשנת 2002: Cabinet Office (2002). Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector. London: HM Government, Cabinet Office, Strategy Unit. At: [http://www.networkforeurope.eu/files/File/Reports/Private%20Action%20Public%20Benefit%20\(September%202002\).pdf](http://www.networkforeurope.eu/files/File/Reports/Private%20Action%20Public%20Benefit%20(September%202002).pdf).

¹³ הגדרות אלה, שעוצבו במחקר בינלאומי השוואתי שנערך באוניברסיטת ג'ונס הופקינס (Salamon & Anheier, 1997), אומצו על ידי האו"ם (UN, 2003). גם האיחוד האירופי משתמש בהגדרה דומה (CEC, 1997).

¹⁴ יש להבחין בין ארגוני החברה האזרחית - ארגונים העונים על חמשת המבחנים לעיל, לבין פעילות של אזרחים - פעולה אזרחית (civic action), שהיא במקרים רבים אד-הוק, לעניין מסוים בזמן נתון. לדוגמה: הפגנת המונים. במקרה כזה ייזום וקיום העצרת נעשים על ידי הארגון, ואילו השתתפות האזרחים היא ביטוי לפעילותם האזרחית.

פוליטית התומכת בהשקפת עולמו של הפרט ובין שלא (CEC, 1997: 5).

הגישה המבקשת לראות ברווחת חיים, מעבר להיבטים כלכליים ובמידה של התוצר הלאומי כמדד לרמת חיים, מצאה את ביטוייה בשלהי העשור הקודם, שעה שדוח מפורט של ועדה בראשות פרופ' ג'וזף שטיגליץ הצביע על מדד הפיתוח האנושי (Human Development Index - HDI), המשקלל את תוחלת החיים, את רמת ההשכלה וההכנסה לנפש, כמדד המשקף את תמונת המצב של רווחת הפרט והמאפשר השוואה נכונה בין חברות (Stiglitz et al., 2009). גישה זו משתלבת עם הרצון לראות בפרט אזרח פעיל בחברה, מקדם את החברה ואת משפחתו, ומשתלב בעשייה הציבורית והאזרחית לתועלת הכלל. כדברי האימרה הלטינית E pluribus unum - מרצון הרבים יצא הרצון המשותף.

חמש אבני יסוד ליחסי ממשלה-חברה: (1) פתיחות (openness) - התנהלות פתוחה, מבוססת אמון ויחסי עבודה נאותים; (2) שיתוף (participation) - השתתפות מתוך רצון לשיתוף פעולה, קבלת האחר ונכונות לשיח בעת חילוקי דעות; (3) אחריותיות (accountability) - הנושאים המצויים על סדר היום הם נושאים ציבוריים המחייבים את כל השותפים לפעול באחריות (responsibility), ביעילות (efficiency) ובמועילות (effectiveness); (4) לוח זמנים (timetable) - קביעת לוח זמנים ועמידה בו, תוך הכנת הכלים המיטביים הדרושים; (5) עקיבות (coherence) - שמירה על כללים ובהירות ההכרחיות לקיום סדיר של פעילות.

שיתוף הציבור מחזק את הלגיטימציה השלטונית, מאפשר למדיניות הציבורית להיות רחבה, מכלילה ואחריותית, מגביר את הרלוונטיות שלה ואת התאמתה לצורכי הציבור ויוצר אמון בין הציבור למוסדותיו. לגיטימציה ומועילות אינן נובעות מתפוקות המערכת, הן נוצרות משותפות בשלבי עיצוב המדיניות וממשיכות במהלך יישומה (Scharpf, 1999).

שילוב גורמי החברה האזרחית, קובע דוח של נציבות האיחוד האירופי, נובע מהצורך לתת יכולת ביטוי לציבור האזרחים ולארגוניהם להשמיע קולם, להביע את דעתם ולהציג את צורכיהם מנקודת מבטם (CEC, 2001: 14). בכך מדגיש הדוח קביעה קודמת (ESC, 1999) על תפקידה של ממשלה להיענות לצורכי הציבור, ולמזער, לאפשר לציבור להכיר את האילוצים הקיימים ולהבין את דרכי קביעת סדרי העדיפויות שלה. גישה זו תאפשר לארגונים המובילים את החברה האזרחית להיות שותפים ולמקד את מאמציהם בצמצום הדרה ואפליה של מגזרים מסוימים. קיום קשר עם ארגוני החברה האזרחית מאפשר לממשלה להיעזר בהם כדי לקבל משוב, לעתים איתותי אזהרה, על צרכים משתנים בחברה, על חסרים ואף על שינויים בציפיות הציבור. החברה האזרחית באירופה מקבלת בברכה את המדיניות הציבורית שהניחה יסודות נאותים לשיח באשר למדיניות הציבורית ושינויים בה. אלה מאפשרים הרחבת השיח, שיתוף אזרחים ויכולת להשיג תוצאות טובות יותר מבחינתה של המדיניות הציבורית (CDD, 2001).

קיומו של שיח בין-מגזרי ונטילת אחריות על ידי השותפים בו מחייבים מסד משילות איתן אצל כל אחד מהשותפים בשיח, במיוחד בקרב ארגוני החברה האזרחית, שמעצם טבעם הם פחות ממוסדים וערוכים לשיח מתמיד, בר-קיימא, בקיום ערוצי תקשורת פתוחים ומחייבים. הוועדה הכלכלית-חברתית של האיחוד האירופי נטלה על עצמה לסייע בבניית תשתיות אלה בקרב ארגוני החברה האזרחית, לרבות מסדי נתונים ומידע. לעניין זה נדרש אף תיקון חקיקתי שיאפשר שיתופם של גורמי החברה האזרחית ומתן סיוע להם.¹⁵ הוועדה אף נטלה על עצמה לעודד ריבוי דעות והפצת דוחות, נתונים ומידע. לצורך כך נקבעו נהלים כלליים ותקני מינימום לקיום היועצויות עם גורמים חוץ-ממשלתיים (CEC, 2002). הדיונים במפגשי היועצויות נעשים על רקע של ניירות עבודה לדיון (discussion paper) המוכנים מראש, לרבות על ידי נציגי הגורמים החוץ-ממשלתיים. הדיונים ועמדות הצדדים מתפרסמים לאחר כל דיון.¹⁶ ניירות אלה מתגבשים ל"נייר ירוק" (מסמך מסכם לדיון ולקבלת הערות הציבור) ול"נייר לבן" (נייר מסכם המועבר לצורכי חקיקה, החלטת ממשלה וכיוצא בזה) (CEC, 2000).

חוקרים שונים ביקשו לתת מענה מדוע ממשלות אימצו מודלים של שיתוף פעולה בין-מגזרי. ג'וסי קלי (Kelly, 2007) מסבירה כי ממשלות מאמינות בצורך לשיתוף ארגוני החברה האזרחית בתהליכי המודרניזציה. היא מסבירה כי כמה סיבות היו ברקע: ראשית, ההכרה בידע ובניסיון המצויים בגופים אלה, במיוחד באשר לצרכים באוכלוסייה. שנית, יכולתם להעצים את האוכלוסיות החלשות ולסייע בידן להתקדם חברתית וכלכלית. שלישית, יכולתם לזהות ולמפות את הגורמים החברתיים שיהיו נכונים לשיתוף פעולה עם הממשלה ועם מדיניותה. רביעית, יכולתם לגייס את הציבור ואת גורמי החברה האזרחית לסייע לממשלה לקדם את מדיניותה. סיבות אלה היו ברקע הרצון להפוך את מערכת היחסים מאספקה משותפת של שירותים, לניהול משותף שלהם.

¹⁵ תיקון בסעיף 257 באמנת האיחוד האירופי (EC Treaty, 2006), כלהלן: "The (Economic and Social) Committee shall consist of representatives...of the various economic and social components of organized civil society". ראו לדוגמה: (2001) EC.

¹⁶

חוקרים אחרים ביקשו לבחון את המדיניות הממשלתית כרצון לאמץ דרכים של משילות מרחוק (government at a distance), ולהותיר לחברה ולקהילותיה לתת מענה לצורכיהם באמצעות ארגוני החברה האזרחית. גישה זו של צמצום פעילותה של הממשלה בשוק תואמת את הגישות הרווחות מאז שלהי המאה הקודמת. ג'ון מוריסון (Morison, 2000) סבור כי לממשלה צריך להיות עניין בקיומו של מרחב לחברה האזרחית וקיום יחסים בין-מגזריים על בסיס ערכים משותפים, וכפי שהסביר:

“Excellent example of an exercise of constitutional power in a complex, multi-agency network that includes the state but goes beyond its formal limits”

ניקולס פייפ (Fyfe, 2005) ראה בגיבוש האמנה הבריטית ובחתימתה מהלך המביא את ארגוני החברה האזרחית ממקומם מאחורי הקלעים אל מרכז הבמה והופך אותם בכך שותפים לקידום המדיניות הממשלתית. אָמה כרמל וג'יני הרלוק (Carmel & Harlock, 2008) זיהו במדיניות זו הגדרה של מרחב חדש, עצמאי ועם זאת נתון להשפעה ולהכוונה ממשלתית (governable terrain). כל שנדרש להשגת המטרה הוא אסטרטגיה לתיאום נכון, מתוך כבוד למגזר. מדיניות כזאת מחייבת, לדעתן, חיזוק יכולות הארגונים, והתוצאה הצפויה מכך מצדיקה זאת.

ג'רמי קנדל (Kendall, 2008) תיאר את המהלך הבריטי כניווט המגזר לנתיב המדיניות הציבורית (“mainstreaming of the third sector into public policy”), על ידי הפיכתו משחקן משני לגורם השותף בעיצוב המדיניות וביישומה. אמנם יש בכך שינוי לעומת מערכת היחסים שהייתה בעבר, אך הפרי שיבשיל יענה על מטרות המדיניות הציבורית.

אחרים רואים בשיתוף פעולה בין-מגזרי ביטוי לרצון ממשלות להסדיר ולאסדר את פעילות ארגוני החברה האזרחית, כמרכיב במדיניותן להפריט אספקת שירותים ולהעבירם לארגונים אלה. בהעברה זו קיים יתרון לממשלה של נוחות השליטה בארגונים, החיסכון התקציבי הטמון במהלך והעברת כדור אספקת השירותים למגרשה של החברה האזרחית, המאפשרת לה להתמודד עם צרכיה ולענות על ציפיותיה בכוחות עצמה. חתימת האמנה נועדה, על כן, ליצור דרכי תיאום בין-מגזרי שיאפשרו לממשלה לקדם את מדיניותה (Plowden, 2001).

מתחילת העשור השני של המאה ה-21 נראית מגמה של בחינה מחדש של יחסי ממשלה וארגוני החברה האזרחית (Smith, 2012; Reuter et al., 2012a; Reuter et al., 2012b; Elson, 2012; Johansson & Johansson, 2012). כמה סיבות הביאו ממשלות וארגוני חברה אזרחית לחשיבה מחדש על המסגרות לשיתוף פעולה בין-מגזרי שצמחו בשלהי שנות ה-90 של המאה הקודמת. יש הגורסים כי הדבר נובע משום המצב הכלכלי ורצון של מדינות ללמוד מניסיון העבר ולבנות מודל שבו יוכלו להסתייע בארגוני החברה האזרחית. לארגונים אלה יכולות מגוונות, ידע וניסיון מקצועי, מיומנות להתארגנות מהירה ואף נתיבים לגיוס משאבי מתנדבים ותרומות (The Millennial Impact, 2013). אחרים סבורים כי התעוררות הקול האזרחי, המחאות החברתיות והתגייסות אזרחים לפעולה לשינוי חברתי מחייבות ממשלות לשקול מחדש את מדיניותן כלפי החברה האזרחית וארגוניה. כך או כך, מודל שיתוף הפעולה שהחל עם האמנה האנגלית (1998), זוכה כיום לעיון מחדש, ללמידה מניסיוןן של מדינות ולשיח ציבורי לגבי אפשרות עיצובו מחדש והתאמתו לעת הנוכחית. תהליכים אלה הם נחלתן של מדינות רבות ואין הם נעדרים גם מן המציאות הישראלית, הנדרשת לתת עליהם את הדעת.

ב. אִמְנוֹת מסגרת לשותפות ממשלה-מגזר אזרחי: מבט בינלאומי

הקדמה מושגית

על רקע תהליכי השינוי וההתפתחויות שתוארו לעיל, באופנים שבהם ממשלות וחברות מארגנות את עצמן כיום, החלו ממשלות ברחבי העולם לחפש דרכים לחיזוק ולמיסוד קשריהן עם ארגוני החברה האזרחית. מסוף שנות ה-90 של המאה שחלפה ובהליך מואץ יותר בעשור האחרון, ממשלות מסביב לעולם החלו לגלות עניין רב ולהשקיע מאמצים בניסיונות להעצים, למסד ולשפר את מערכת היחסים ואת טווח האינטראקציות שבין המגזר הציבורי למגזר הארגונים הלא-ממשלתיים והאזרחיים (Bullain & Toftisova, 2005; Carter & Sladowski, 2008; Casey et al., 2010; Toftisova, 2005). ניכרת מגמה גוברת לחזק את השיח, את מערך היחסים ההדדיים ואת שיתופי הפעולה בין המגזרים הללו, תוך אימוץ דפוס יחסים מעורב ואינטנסיבי יותר (Casey et al., 2010; Carter & Sladowski, 2008). במסגרת מגמה זו, ה"עדשה"¹⁷ שדרכה נתפסו ארגוני החברה האזרחית הן על ידי הממשלות והן בעיני המגזר עצמו, שמה דגש על בניית היכולת של ארגוני המגזר להיות שותפים חשובים ופעילים במעשה המשימות הציבוריות תוך חיפוש ואימוץ דרכים להגביר את איכות תכניות המדיניות הציבוריות ותפקודן (שם).

במסגרת עיקרי השלבים והכלים הננקטים בתהליכי חיזוק ומיסוד אלו, אפשר למצוא היווצרותם של יחסים הדדיים ושותפות בשלושה מתכונים: (א) כריתת אמנות (compacts)¹⁸ בין-מגזריות, בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית; (ב) קיומה של מדיניות ציבורית מוצהרת והליכים ליישומה בפועל, אמנם במסגרת חד-צדדית ובלא חתימה משותפת, אך בפועל קיים שיתוף פעולה; (ג) שיתוף פעולה ועשייה משותפת, בלא אמנה חתומה בין הצדדים ובלא מדיניות מוצהרת.

במספר גדל והולך של מדינות ניכר פיתוח של שימוש במה שמכונה "הסכמי מסגרת" כלליים (Framework Agreements) או "אמנות" כתובות (Compacts), ברמה הלאומית והכלל-מגזרית, בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית (Casey et al., 2010).

כלי האמנה מובחן משיתופי פעולה, שותפויות או הסכמים אחרים הקיימים באופן מסורתי ושכיח בין רשויות ציבוריות לארגונים ללא כוונות רווח, בכך שהוא מתמקד, לפחות בשלבי הראשונים, ברמה הלאומית וברמת מגזר נרחבת (Casey et al., 2010). תהליכים אִמְנֵתִים ניתנים לזיהוי במדינות מערביות ודמוקרטיות רבות:¹⁹ במדינות המודל האנגלו-סקסי (כגון: אנגליה; קנדה, ארצות הברית, אוסטרליה וניו זילנד), במדינות המודל הקונטיננטלי, הקורפורטיסטי והסוציאלי דמוקרטי-נורדי (כגון: צרפת, דנמרק ושבדיה); במדינות מתפתחות²⁰ ובדמוקרטיות חדשות יחסית (כגון: הונגריה, קרואטיה ואסטוניה).

מסמכי מסגרת לשותפות מסוג זה נוצרים באופן בסיסי במטרה לשפר את התהליך ואת התוצאות של יחסי הגומלין שבין המגזר הציבורי-ממשלתי לבין ארגוני החברה האזרחית.

במהותם, מסמכי האמנה השונים מהווים רצון לעבור מיחסים חוזיים של "מזמין-ספק שירותים", יחסים הנושאים עמם תלות, קונפליקטים ומתח (Boris & Streuerle, 2006), אל עבר גישה של אמון, הערכה ומחויבות הדדית בין הצדדים, כזו שתחליף את "התרבות החוזית-קבלנית" ב"תרבות של שותפות" (Casey et al., 2010).

האמנות הן כלי רשמי בדרג גבוה, כלי מאפשר (enabling instrument) המגדיר את היחסים המוסדיים בין הממשלה לארגונים האזרחיים, מציב עקרונות ומתאר כיצד היחסים צריכים וראויים להיות. אמנות אינן מרשם לתהליכי יישום. לאחר השלב הראשון של ניסוח, גיבוש, הכנה וחתימה של מסמך המסגרת האמנותי, מתקיים שלב נוסף המתמקד ביישום ובעיצוב מערכת היחסים בין הצדדים, הלכה למעשה, שתהווה את הבסיס לתהליכים הבאים. שלב זה כולל שלושה מרכיבים מרכזיים, שעליהם נרחיב

¹⁷ להבדיל מ"עדשות" אחרות שדרכן ממשלות נהגו לתפוס את ארגוני המגזר השלישי ולהתייחס אליהם, כגון: "עדשת ההתנדבות" (המדגישה תפיסה שהמגזר השלישי הוא כל כולו מגזר של מתנדבים וצריך לחזק את ההתנדבותיות); ו"עדשת הרגולציה והפיקוח" (תפיסה המדגישה פיתוח מסגרות חקיקה ורגולציה לשליטה ולפיקוח על פעולות ארגוני המגזר השלישי ותפקודם).

¹⁸ המונח "Compact" (אמנה) שגור כמונח הגנרי לסוג זה של הסכמי מסגרת, אף שקיימים מונחים נוספים שנעשה בהם שימוש במדינות שונות, ביניהם: Accord, Charter, Concordat, Cooperation Program, Partnership Strategy.

¹⁹ קיימים הסדרים לשיתוף ולשותפות מסוימת עם ארגוני חברה אזרחית ויוזמות להעצמת הקשר השיתופי עמם, במסגרת ארגונים על-לאומיים כגון האו"ם והאיחוד האירופי, אבל הסדרים אלה אינם תהליכים "אִמְנֵתִים" (Casey, 2007).

²⁰ יש תהליכים דמויי אמנה גם באפריקה (לדוגמה בסיירה לאון), המונעים על ידי ארגון האו"ם, ושעניינם תהליכים לעיצוב מדיניות באמצעות הכנת ניירות המפרטים קווים מנחים להפעלה ולפעילות של ארגונים לא-ממשלתיים (Non-Government Organizations - NGOs). חשוב להבדיל בין תהליכים אלה, המונחים מבחוץ ושהעדר חקיקה לארגוני המגזר האזרחי מבקשים להקים תשתית משפטית לפעילות ארגונים מקומיים ובינלאומיים, לבין מקרים של פיתוח אמנות, הנעשה בתוך מדינות כחלק ממדיניות ציבורית של הממשלה (Casey, 2007).

מעט בהמשך: (1) ארכיטקטורת היחסים - כולל הסדרי תמיכה ומימון; מסגרות חקיקה ורגולציה; פישוט ושיפור תהליכי עבודה; (2) בניית יכולות - כולל שיפור הידע והמחקר על ארגוני החברה האזרחית; שיפור יכולותיו בתחומי ההון האנושי, הניהול והטכנולוגיה באמצעות השקעה ציבורית, פיתוח כלים ושיתוף ידע; (3) מעורבות בעיצוב מדיניות, כולל פיתוח שיטות להגברת המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בהליכי עיצוב המדיניות הציבורית, בדרכים שבהן תאפשר הממשלה לשתף ולערב ארגונים אלה, וביישום קודים של התנהלות נאותה בהקשר של עיצוב מדיניות ציבורית (Carter & Sladowski, 2008).

ספרות המחקר הסוקרת, מעריכה ומנתחת את ההתנסויות המדינתיות השונות בפיתוח הליכי הכנה ואישור אמנה וביישום הסכמי מסגרת אֶמנתיים, מבהירה כי ההיסטוריה של התנסויות אלה אינה ארוכה דיה כדי לספק תמונה מלאה וחד-משמעית בנוגע לתוצאות ולהשלכות של אמנות. עם זאת, קיימת הסכמה בקרב חוקרים וקיימת עדות אמפירית לכך שאפשר לגזור לקחים וללמוד מההתנסויות עד כה. ניתן להבין ביתר שאת את המאפיינים הדומים והנבדלים בין ההתנסויות השונות, ואפשר לחלץ את העקרונות, התנאים והכלים העיקריים כפי שבאים לידי ביטוי במדינות השונות (Casey et al., 2010; Toftisova, 2005).

תובנה בסיסית הנובעת מניתוח ומלמידה של תהליכי האמנה הללו בעולם עד כה, היא שמצד אחד, הנרטיבים העולים מהמדינות השונות ממחיישים שיח משותף הכולל יעדים, תנאים, עקרונות ומנגנונים דומים. דהיינו, מדינות שונות פיתחו או ניסו לפתח צורה כזו או אחרת של מסגרת אֶמנתיית ואפשר לזהות קווים מנחים משותפים ביניהן.

מצד אחר, קיימת ייחודיות בכל מקרה ובכל מדינה, הנובעת מהנסיבות המקומיות שהניעו את התהליך, במסורות ובתרבות שהשפיעו על הבניית המסמך האמנתי, במשתנים המאפיינים את האמנה שהתגבשה ובתוצאות המהותיות שהתהליך הוביל אליהן. במדינות השונות אפשר לזהות השלכות והשפעות מגוונות של תהליכי האמנה על היחסים בין המגזרים ועל מסגרת פעולתם. קיים גיוון ושוני רב בשפה ובטרמינולוגיה שנעשה בהן שימוש במסמכי המסגרת השונים,²¹ ולמעשה קיימת תמימות דעים בספרות המחקרית על כך שהשימוש והיישום של הסכמי מסגרת אֶמנתיים תלויים רבות בתרבות של המדינה שבה הם התפתחו, בטבע היחסים והדינמיקה בין המגזרים בהקשר החברתי-פוליטי-כלכלי הייחודי בה. במובן זה, אמנות משקפות את המרקם של החברה בכל מדינה, ומבטאות סוגיות שמטרידות את המגזרים באופן ייחודי בכל מדינה (Venables, 2009; Casey et al., 2010).

מכאן נובעת מסקנה חשובה העומדת בתשתית הדברים: לא קיים מקרה או מודל אחד, חובק כול, של הסכם מסגרת אמנתי, מועדף על פני אחרים או מוצלח יותר מאחרים באופן מוחלט, ושניתן לשעתקו באופן פשטני להקשר מקומי אחר. החוקר טוני ונאבלס (2009 Venables) מחזק מסקנה זו באומרו שכדי להגיע להחלה ולקבלה של מסמך אמנתי מסוג זה, חשוב ביותר לבסס תחילה בקרב היוזמים והמעורבים הבנה טובה ומעמיקה על החברה האזרחית בהקשר ובנסיבות המקומיות של המדינה. בהעדר הבנה והפנמה זו לא תיתכן הבניה הולמת וברת יישום של התהליך.

בטרם נסקור בקצרה ונספק אילוסטרציה של מספר מקרים מדינתיים הממחישים את הפיתוח של כלי האמנה בין ממשלות לחברה האזרחית, חשוב לבצע אבחנה בין שתי גרסאות קיימות של התהליך:

1. מדינות שיש בהן אמנות כתובות וחתומות בין הצדדים.

2. מדינות שיש בהן "גישה בסגנון אמנה" בהעדר אמנה כתובה ואחידה בנוגע ליחסי הממשלה וארגוני החברה האזרחית. במסגרת גישה זו יש מיסוד מסוים של דיאלוג בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית, למען קידום קשרים ויחסים טובים יותר, ופיתוח טווח של תהליכים ומבנים ארגוניים רשמיים המקדמים שיתוף פעולה בין הצדדים.

קודם שנפנה לדיון במדינות ראוי שנתייחס למושג "שותפות":

לעתים נראה כי נעשה שימוש במושג "שותפות" (Partnership), כמונח מובן מאליו, אך הספרות המחקרית והעשייה האמפירית מלמדות כי המונח טומן בחובו מנעד פרשנויות ואפשרויות, מגוון רחב של יחסי גומלין ורמות שותפות שונות. כריס אוקסהם (Huxham, 1996) מבקש לראות בשותפות יתרון שיתופי (collaborative advantage), כלומר תהליך סינרגטי שבו טובים השניים מן האחד. אם במובן זה ובין במובן אחר, התפיסה כי לשיתוף פעולה בין-מגזרי יתרון חשוב, תופסת תאוצה וזוכה

²¹ קיימים הבדלים לאומיים בהרכב המגזר האזרחי במדינות השונות, והשוני בטרמינולוגיה ובכינוי החברה האזרחית בכל מדינה ובכל מסמך מסגרת הוא סימפטום להבדלים בנסיבות של המגזר השלישי, במסורת היחסים שלו עם הממשל ובתפיסות כלפיו ובתוכו. כך, למשל, באנגליה מדובר ב"מגזר הוולונטרי והקהילתי" ובפולין מדובר ב"ארגונים לטובת הציבור".

לתמיכה במדינות רבות בעולם ואף מסתייעת על ידי ארגונים בינלאומיים על-מדינתיים (Goddard, 2006).²² אפשר להבין זאת, בין השאר, כחלק מהמגמה לא רק לעבור משיטת הניהול הציבורי הישנה (Old Public Management - OPM) לשיטת הניהול החדשה (New Public Management - NPM), כי אם לפסוע צעד נוסף, אל עבר המסלול החדשה (New Public Governance - NPG), שמשמעה חדשנות, יזמות, מיצוי תבונה של הפוטנציאל קיים, כשהממשלה מנצחת על התהליך. אין זו ממשלה המושלת בכוח חוקים וסמכויות אכיפה, אלא ממשלה יזומת, פתוחה ומשתפת (Sørensen & Torfing, 2012).

החוקרת גודי גודארד (Goddard, 2006), שחקרה את המקרה האוסטרלי, הציעה חמישה מרכיבים למונח "שותפות": (1) מטרת משותפת (shared aims); (2) אמון (trust); (3) הדדיות (reciprocity); (4) הוגנות (equity); (5) מימון משותף (shared funding). מחקרה העלה כי בהיעדרם של מרכיבים אלה לא ניתן להביא למיצוי תהליך המבקש לקדם שותפות סינרגטית.

מוריי סטוארט (Stewart, 2002), שחקר שותפויות בתחום הבריאות, הצביע על שלושה מודלים של שותפות: (1) שותפות בהליכי הביצוע והיישום (implementing); (2) שותפות בתהליכי קידום, סיוע ואפשר (facilitating); (3) שותפות במובן של תיאום (co-ordinating).

תשתית טיפולוגית להבנת הדגמים המרכזיים ביחסי ממשלה-חברה אזרחית מצויה במאמרם של ניל ריאן ואח' (Ryan et al., 2006), שזיהו שישה דגמים של יחסים בין הצדדים: (1) תיעוב וזלזול (Contempt); (2) סכסוך (Conflict); (3) צדקה (Charity); (4) קבלנות/קשר חוזי (Contracting); (5) שיתוף פעולה (Cooperation); (6) הרמוניה והתאמה (Concordance). לשיטתם, הסיווג האחרון במנעד שהציגו, זה שמכונה "הרמוניה והתאמה", מהווה קפיצת מדרגה מעבר לסיווג המקובל של שיתוף פעולה שבמסגרתו ניכרים פערים בין הצדדים ברמות העוצמה, ביעדים ובערכים. הסיווג האחרון מתייחס ליחסים הרמוניים שהם מעבר לאירוע זה או אחר. ביחסים הרמוניים קיים כבוד הדדי מובחן ומופגן בין הצדדים, ולהם יעדים משותפים ומוסכמים. במקרה של מדיניות ציבורית, הצד הממשלתי אינו מתערב בניהול העשייה או בפיקוח עליה, אלא פועל במטרה לבנות ולחזק את היכולת של ארגוני המגזר השלישי לקיים פעילות של ספק שירותים ציבוריים.

שינוי בגישות של הממשלה ובציפיותיה כלפי ארגוני החברה האזרחית, כמו גם ציפיות גוברות והולכות לאחריות חברתית של המגזר העסקי, מצויים ברקע ההתייחסות הרבה לנושא שיתוף הפעולה הבין-מגזרי (Snaveley & Tracy, 2000). הרצון לקדם מטרת משותפת מביא את ארגוני החברה האזרחית ליצור סוגים שונים של שותפויות, בינם לבין עצמם ובינם לבין הממשלה ותאגידים למטרות רווח (Guo & Acer, 2005).

לשיתוף פעולה מופעים שונים. אפשר לאפיין שיתוף פעולה בארבעה היבטים: בעלי העניין האפשריים, נושאי שיתוף הפעולה, דפוס המפגש ונקודת המפגש. בכל אחד מאלה אפשר לזהות גורמי משנה. בין בעלי העניין אפשר לאפיין ארגונים אחרים, רשויות מקומיות, ממשלה, קרנות, תאגידים עסקיים, לקוחות וכדומה. בנושאי המפגש אפשר לאפיין ערכים, נושאים טכנולוגיים, ארגוניים, כלכליים וכיוצא באלה. בדפוס המפגש ניתן לאפיין מידע, היועצות, פעולה משותפת, העצמה וכדומה, ואילו בנקודת המפגש אפשר לאפיין מועד לשיתוף הפעולה - בשלב הייזום, בתכנון וההיערכות, בביצוע, בסיום הפעולה וכדומה. קיים אפוא מרחב רחב של אפשרויות לשיתוף פעולה, הכול בהתאם לנתונים, לנסיבות ולאינטרסים של הצדדים השותפים (לימור, 2005). פאול לייט (Light, 2000) בנה תרשים של מודלים כשבציר אחד מידת שיתוף המשאבים (high, medium, low), ואילו בציר השני סוג שיתוף הפעולה (Collaboration, Coordination, Cooperation); כלומר - מנעד של תשעה מודלים.

דוגמה להגדרת מערכת יחסים בין ממשלה לארגוני החברה האזרחית נמצא בתכנית הלאומית למגזר ההתנדבותי של ממשלת וויילס (WVSS, עמ' 22), המפרטת שש רמות של שותפות ומגדירה את סטטוס היחסים בכל אחת מהן: (1) תומך (supporter); (2) סוכן/ספק (agent); (3) יועץ (adviser); (4) חבר זוט (junior member); (5) בעלות משותפת (joint ownership); (6) קהילתית-אזרחית (community ownership).

הנטייה לראות בשיתוף פעולה מתכונת אחת של יחסים, טעות ביסודה. טעות זו מקשה על פתיחות חשיבתית ויצירתיות לכינון יחסי שותפות שמהותם השגת יעד משותף שישיר באופן מיטבי את כל השותפים ויענה על ציפיותיהם.

פעמים רבות ארגוני החברה האזרחית מוזמנים להצטרף לשותפויות בין-מגזריות, אך נדרשת הבנה והגדרה ברורה יותר של מהי בדיוק מהות השותפות, מהן ציפיות הצדדים, מה תרומתו של כל שותף ומהו המנגנון לפתרון חילוקי דעות, אם וכאשר

²² גופים כגון האיחוד האירופי, האו"ם וה-OECD.

יתגלעו. שימוש במינוחים מדויקים שישקפו בצורה ברורה את סוג היחסים ששואפים הצדדים לבסס, הוא מפתח להצלחה.

2. תיאור מקרים נבחרים

כדי להכיר במעט את הנעשה בתחום אמנות לשותפות ממשלה-חברה אזרחית בעולם, נתאר בקצרה כמה התנסויות מדינתיות המוכרות ובולטות בספרות המחקרית.²³

חשוב לציין כי מדובר ב"תמונת מצב", המתארת את סיפורם של תהליכים בכמה מדינות, נכון לנקודת זמן מסוימת. מאפיין מרכזי של פיתוח אמנות שותפות בין הצדדים הוא דינמיות בלתי פוסקת של התהליך, בריבוי שינויים ובתהליכי עבודה שונים, בניסוי ובטעייה מתמידים ובהעדר נקודת סיום מוגדרת. על כן יש להתייחס לתיאורים המדינתיים בכפוף למגבלה האמורה, ומתוך הבנה שתמונת המצב המתוארת, בכל מקרה ומקרה, עשויה להשתנות או להיות מנותבת לנתיב שונה מזה שדרכו התנהלה בעבר.

כפי שציין לעיל, האמנה הראשונה נחתמה בבריטניה. אמנה זו שימשה ועדיין משמשת דוגמה למדינות אחרות. הגם שמדינות מתאימות אמנות לצורכיהן ולתרבותן, האמנה הבריטית עודנה מרכזית ומובילה. לפיכך, נתייחס אליה בהרחבה.

בסקירה להלן נביא תחילה דוגמאות ממדינות אנגלו-סקסיות (אנגליה, קנדה אוסטרליה וארצות הברית); ובהמשך - מדינות דמוקרטיות חדשות (הונגריה ואסטוניה) וכן מדינות נורדיות (דנמרק ושבדיה).

אנגליה

המקרה האנגלי הוא המוכר והמפורסם ביותר בתחום של פיתוח תהליכי אמנות לשותפות בין-מגזרית ברמה הלאומית. במסגרתה נחתמה האמנה הראשונה בעולם בין ממשלה לארגוני החברה האזרחית (Casey et al., 2010). אמנה זו, ה-Compact, כפי שהיא מכונה, נוסחה והוצגה באנגליה, בשנת 1998, ובכך פתחה עידן חדש, תקדימי, של שילוב מוצהר של ארגוני החברה האזרחית בזירה הציבורית. התהליך האנגלי נחשב למעין אמת מידה או דוגמה למדינות אחרות בעולם בתחום זה, אם כי אינו נטול קשיים, בעיות ותפניות במרוצת השנים (Casey et al., 2010).

האמנה המקורית שנחתמה בשנת 1998 לוותה במהלך השנים בשורה של מסמכים ששיקפו את התובנות שנצברו במהלך השנים. אלה עדות לכך כי האמנה אינה רק סדרה של מסמכי מדיניות, אלא תהליך מתמשך, שמגובה בתשתית ארגונית שהלכה והתפתחה לאורך השנים, הן בצד הממשלתי והן בצד האזרחי. מסמכים שנוצרו בתקופה זו היו בעיקרם קודים להתנהלות נאותה.²⁴ במהלך השנים שונו גם שמות המושגים, כך לדוגמה מ"מגזר ההתנדבות והקהילה" (voluntary and community sector), שונה השם ל"חברה אזרחית" (civil society). דוגמה נוספת היא השינוי מקידום פעילות משותפת, כמוקד הפעילות, לקידום של פעילויות עצמיות של הארגונים, בתמיכת הממשלה ובכפוף לעקרונות האמנה (Kandell, 2005).

האמנה האנגלית נהנתה במשך שנים רבות מתמיכה חוצת מפלגות,²⁵ אולם הפרשנות לה ודרכי יישומה אינן זהות. לכל מפלגה תפיסת עולמה ונקודת מבטה. כך יש להבין גם את השינויים האחרונים שנעשו בה. עם עלייתה לשלטון של הממשלה השמרנית בראשותו של דיוויד קמרון (David Cameron), הוכנסו שינויים באמנה עצמה (2009 ו-2010), ששיקפו את תפיסת העולם של הממשלה החדשה. השינויים האחרונים התמקדו בתוצאות ובתפוקות תוך טשטוש היבט השותפות. הגם שממשלה זו הביאה לשינוי באמנה ובדרכי פעולתם של מנגנוניה, כפוף למדיניות "החברה הגדולה" (Big Society),²⁶ נסמכה מדיניותה, כקודמתה, על הכרה בדבר הצורך בחיזוק החברה האזרחית. כבר בשנת 2010, בשנת כהונתה הראשונה, הוגש לממשלה הבריטית דוח שכותרתו "סיוע לחברה אזרחית חזקה יותר" (Supporting a Stronger Civil Society) (Cabinet Office, 2010c).²⁷

²³ המקרים המתוארים במסמך זה הם מדגם של כמה מדינות המאפיינות, לדעתנו, את ההתנסויות המרכזיות. המקרים להלן אינם היחידים בעולם; יש מקרים נוספים במדינות אחרות.

²⁴ לדוגמה: Black (2000); Consultation and Policy Appraisal Code (2000); Funding Code (2000); revised as Funding and Procurement Code (2005); and Minority Ethnic Voluntary and Community Sector Code (2001); Volunteering Code (2001; revised 2005); Community Groups Code (2003). ניתן לעיין בקודים בקישור הבא: <http://www.compactvoice.org.uk/about-compact/short-history-compact>. ראו גם: CC (2007); Cabinet Office (2004); Cabinet Office (2006); Cabinet Office (2006a); Cabinet Office (2006b); Cabinet Office (2008); OGC (2004); OGC (2008); HMT (2004); HMT (2006); NAO (2006); NAO (2009); DBERR (2007); CLG (2006).

²⁵ המפלגה השמרנית אף המליצה לעגן את עקרונות האמנה בחקיקה ולתת לה מעמד משפטי של ממש. כמו כן המליצה שיותר תקציבי תמיכה יינתנו לארגונים התנדבותיים קטנים מכספי הגרלות לאומיות.

הרקע ההיסטורי לתהליך שהתרחש בבריטניה טמון בתהליכים שהתחוללו מאז תום מלחמת העולם השנייה. מאותה עת חל גידול ניכר בפעילותם של הארגונים האזרחיים בבריטניה והשפעתם על החברה והכלכלה הייתה רבה עד מאוד (Hilton, et al., 2012). פעילותם בשטח, קשריהם אל ממשלות לדורותיהן והתרחבות פעילותם כספקי שירותים חברתיים, היו בעלי השפעה ניכרת ואפשרו לממשלות לנווט את דרכן בזירה הציבורית (Hilton & McKay 2011; Hilton et al., 2013). הבנת תפקידם, חשיבותם ומקומם בזירה הכלכלית-חברתית, הייתה ברקע התהליכים שהביאו לחתימת האמנה בינם לבין הממשלה בשלהי שנות ה-90 של המאה הקודמת.²⁸

בשנות ה-80 של המאה ה-20 עברה בריטניה תהליכי הפרטה במסגרת מדיניותה של הממשלה השמרנית, בראשותה של מרגרט תאצ'ר (Margaret Thatcher). תהליכים אלה עודדו את צמיחתם של ארגוני החברה האזרחית²⁹ כספקי שירותים; ובמקביל, נוצרה עוינות ומתיחות בין הארגונים לבין הממשלה סביב השפעת המדיניות התקציבית. מצד אחד, המעבר המואץ מתרבות של תמיכות ומענקים ממשלתיים אל תרבות של חוזים ומכרזים תחרותיים; ומצד אחר, הקיצוצים בתקציב ההוצאה הממשלתית. מנהיגי החברה האזרחית באנגליה ופעיליה חששו מכרסום בעצמאותם ובצמצום יכולתם לפעול בתחומי הסינוור והביקורת הציבורית. אלה נפגעו ונשחקו כתוצאה מקיצוצי תקציבי התמיכות. כתוצאה מכך, בראשית שנות ה-90 היה מגזר זה שרוי במשבר ובתחושת אובדן הדרך. ארגון הגג המרכזי באנגליה - "המועצה הלאומית של ארגונים וולונטריים" (National Council for Voluntary Organisations - NCVO), הקים ועדה לבחינת עתיד המגזר, שבראשה עמד פרופסור מוערך ובעל שם במדע המדינה, ניקולאס דיקין (Nicholas Deakin). בשנת 1996 פרסמה הוועדה את המלצותיה בדוח בשם: "Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century". (Deakin Report, 1996 Concordat)³⁰ של המלצות שהעיקריות בהן הן השקעה במחקר ופיתוח בתחום החברה האזרחית באנגליה ועל הכנת הסכם (Concordat)³⁰ שייחתם בין הממשלה לבין המגזר ההתנדבותי.³¹

בשנת 1997, כשנה לאחר פרסום דוח ועדת דיקין, פרסמה מפלגת הלייבור, שהייתה אז באופוזיציה, דוח שהכין אלון מייקל (Alun Michael), ששמו "בניית העתיד יחדיו" (Michael, 1997) (Building the Future Together). הדוח קרא לכריתת הסכם בין הממשלה לבין המגזר ההתנדבותי, במונחים דומים מאוד לדוח דיקין, אך עשה שימוש במונח אחר - "Compact". לאחר שמפלגת הניו-לייבור בראשות טוני בלייר זכתה בבחירות במאי 1997, מינה ראש הממשלה דאז בלייר את מייקל כאחראי על יחידת השירותים הוולונטריים במשרד הפנים. באוקטובר 1997 החלו שיחות רשמיות בין קבוצה של מנהיגים מהמגזר ההתנדבותי (אותה כונן ארגון הגג NCVO כהמשך לדוח דיקין), לבין נציגי הממשלה שכללו נציגים ממשרד ראש הממשלה ומשרדים אחרים. לאחר סדרת היועצויות ודיונים שארכו כשנה, הסתיימה עבודת ההכנה ובנובמבר 1998 הושקה האמנה ונחתמה (Kendall, 2008; Barasi, 2000). על האמנה חתמו ראש הממשלה דאז, טוני בלייר (Tony Blair), שר הפנים דאז, ג'ק סטרו (Jack Straw), וכן קנת' סטו (Kenneth Stowe) - מי שכהן כיושב-ראש קבוצת העבודה של המגזר הוולונטרי והקהילתי ליחסים עם הממשלה.

היזומה מאחורי האמנה הייתה חדשנית וביקשה לרענן את היחסים המתוחים שהיו בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית. היא ביקשה לעצב מדיניות ציבורית חדשה בעלת היבט חברתי (Kelly, 2007; Haugh & Kiston, 2007). כמו גם להציב גישה חדשה לשותפות בין-מגזרית, מבוססת על ערכים משותפים וכבוד הדדי ("new approach to partnership... based on shared values and mutual respect"). היא נועדה לבנות מערכת יחסים המושתתת על יושרה (integrity), אובייקטיביות (objectivity), אחריותיות (accountability), פתיחות (openness), כנות (honesty), עצמאות (independence), שונות (diversity), שוויון (equality), העצמת האזרח (citizen empowerment), התנדבות (volunteering) ומנהיגות (leadership), להוות נקודת מוצא, תחילתה של דרך חדשה, לא סופה.

²⁶ על מהותה של מדיניות "החברה הגדולה" (Big Society) והביקורת כלפיה ראו: Alcock et al., 2010; Hilton et al., 2010; Milbourne & Cushman, 2013 ; Alcock et al., 2012; Cohen, 2012; Sage, 2012; Morris, 2012; 2010a.

²⁷ ראו גם: Cabinet Office, 2010a; Cabinet Office, 2010b.

²⁸ הבנת מקומם של ארגוני החברה האזרחית כגורם חיוני וחשוב בחברה, עלה בעבר בבריטניה בדוח ועדת וולפנדן (Wolfenden Committee, 1978), ובכך לא היה במדיניות הממשלתית דבר-מה חדש. החידוש היה בניצול חלון ההזדמנויות של עליית ממשלת הלייבור לשלטון.

²⁹ באנגליה המונח השגור לתיאור המגזר הוא "המגזר הוולונטרי והקהילתי" - (Voluntary Community Sector (VCS).

³⁰ מקור המושג Concordat בוועדת דיקין מקורו, ככל הנראה, בעבודתו של פרופ' דיקין, באותה עת, בהיבטים לשיפור היחסים בין משרדי הממשלה. במסגרת עבודתו זו חזה בהתנגשויות חוזרות ונשנות בין אינטרסים של המשרדים השונים. הוא נטה להאמין שמסגרת יציבה, מבוססת הסכמה משותפת, חיונית ומחויבת המציאות ובכוחה יהיה להסדיר את ההתנהלות הנאותה ויחסים בין-משרדיים ובין-מחלקתיים תקינים.

³¹ למען הדיוק ההיסטורי, הראשון שהעלה את הצורך בהסדרת שיתוף הפעולה בין הממשלה לחברה האזרחית היה הלורד בוורידג', שהמליץ על כך בדו"ח שהוציא בשנת 1948 (Beveridge, 1948).

האמנה זכתה לעידוד הממשלה, כששני התומכים העיקריים בה היו ראש הממשלה ושר האוצר (Lyons & Passey 2006; Alcock, 2010b). אין תמה שעל רקע תמיכה זו השקיעה הממשלה הבריטית מאמצים ומשאבים רבים כדי להבטיח את הצלחתה של האמנה, לרבות תקציבים להפעלת מנגנון לתפעול האמנה, אמצעים לחיזוק תשתיות הארגונים, תקציבי מחקר וכיוצא באלה. התוצאה לא איחרה להגיע: האמנה מיצבה מחדש את ארגוני המגזר ההתנדבותי והקהילתי כשחקנים בהליך עיצוב וקביעת המדיניות הציבורית. היא כללה תנאים טובים יותר מבעבר בדגש על שיפור מערכת המימון והתמיכה למגזר ההתנדבותי תוך התייחסות אל הארגונים כספקי שירותים ציבוריים. האמנה תוכננה לשרת כמסגרת לשיח מתמשך בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית באנגליה, קרי כמסגרת התחלתית ולא כתוצר סופי. האמנה נועדה גם להוות דוגמה לאמנות שיחתמו בין ארגוני החברה האזרחית לבין רשויות מקומיות (Osborne & McLaughlin, 2002).

התפיסה שעמדה ברקע האמנה הייתה פתוחה ורחבה ועם הזמן ניתן לכך ביטוי נוסף, בעצם שינוי המונח המתייחס לארגונים מ-Civil Society (VCS) Voluntary and Community Sector ל-Civil Society. זאת מתוך הבנה שהארגונים אינם רק ספקי שירותים. אמנם יש להם תפקיד במישור זה, אך זה אינו היחיד (HMT, 2002). אספקת השירותים על ידי הארגונים נתפסה באותה עת כביטוי של שיתוף פעולה ולא יחסים חוזיים של ספק (Murdock, 2006).

האמנה האנגלית היא וולונטרית ואיננה מחייבת מבחינה חוקית (non legally binding); הסמכות שנובעת מהאמנה נגזרת אך ורק מההסכמה בין הצדדים, מהחסות ומהתמיכה שהיא קיבלה ומקבלת מהממשלה ומהמגזר ההתנדבותי.

היא מציינת שלממשלה ולמגזר ההתנדבותי יש פונקציות משלימות וערכים משותפים, ומדגישה שפעילות התנדבותית וקהילתית היא חיונית לפיתוח ונמצאת בליבה של חברה דמוקרטית ומכילה (inclusive). בין העקרונות המשותפים שהוסכמו באמנה: הכרה בחשיבות המגזר הוולונטרי (ארגוני החברה האזרחית) ובחשיבות כיבוד עצמאותו; הכרה בערך המוסף של עבודה משותפת לקראת יעדים משותפים. כל צד באמנה הצהיר על התחייבויות וכוונות מרכזיות. לדוגמה, הממשלה הצהירה כי תרחיב את ההזדמנויות להיוועצות, וכן תפתח קוד התנהלות ראוי בתחומי המימון והתיקצוב של ארגוני המגזר ההתנדבותי.

מרכיב מפתח בהליך האמנה האנגלית היה יצירה של סדרת "קודים של התנהלות נאותה" (Codes of Good Practice), לרבות "קוד התייעצות והערכת מדיניות",³² שמספק הנחיות להתייעצויות ממשלטיות עם המגזר ההתנדבותי, וכן "קוד מימון ורכישה",³³ המחייב את הממשלה למימון רב-שנתי ולכיסוי של הוצאות ארגוניות מרכזיות, במטרה לסייע לבניית יכולת למגזר ההתנדבותי (sector capacity). באופן מבני כוללת האמנה האנגלית המקורית מזכר הבנות (Memorandum) וחמישה קודים של עשייה ראוי בתחומים: מימון; ייעוץ ופיתוח מדיניות; סוגיות הנוגעות למיעוטים שחורים ואתניים; התנדבות; קבוצות קהילתיות.

יתרה מזאת, האמנה ציינה את הדרך הראויה לפתרון מחלוקות בנושאי האמנה ויישומה, לרבות חיפוש נקודת מבט של מגשר בעת הצורך, במסגרת מערך הנישור האמנותי שממומן על ידי משרד הפנים ומנהל על ידי המרכז ליישוב מחלוקות אפקטיבי (entre for Effective Dispute Resolution - CEDR).³⁴

האמנה קבעה כי חלק חשוב ביישומה ובהצלחתה הוא קיומו של מפגש שנתי בין הממשלה לבין נציגים של המגזר ההתנדבותי והקהילתי. מטרת המפגש לסקור ולבחון את תפקוד האמנה ואת ההתקדמות ביישום הנושאים שסוכמו בה. תוכן הפגישה והדיווח שיימסר בה יפורסם לציבור הרחב. סיכום המפגש יוגש לפרלמנט ויפורסם באינטרנט. עוד נקבע באמנה כי המעקב וההערכה של יישומה ייעשו במשותף על ידי קבוצת העבודה לענייני האמנה מהמגזר ההתנדבותי, נציגי הממשלה ונציגי הממשל המקומי. במקביל, מקיים המגזר ההתנדבותי סקר שנתי במסגרתו נאספים נתונים על היחסים הבין-מגזריים בקהילות שבהן קיימות אמנות מקומיות.³⁵

בעידוד הממשלה ובהמשך לאמנה הארצית (national compact) התפתחו במרוצת הזמן אמנות מקומיות ברמת המחוזות והערים באנגליה. אמנות מקומיות אלה התרכזו בעיקר בשירותים חברתיים, אם כי בחלק מהמקרים הן כללו גם רשויות בריאות וחינוך מקומיות, אומנויות, קבוצות ספורט ועסקים קהילתיים (Casey et al., 2009; 2010).³⁶ ארגון הגג NCVO כינס קבוצת עבודה שפיתחה מדריך להקמה וליישום אמנות מקומיות ואזוריות, במטרה לעודד ולאפשר אימוץ האמנה תוך התאמה להקשרים מקומיים באנגליה. פרס שנתי מוענק לאמנה המקומית המוצלחת ביותר.

³² http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/consultation_and_appraisal.pdf

³³ http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/funding_and_procurement.pdf

³⁴ ראו באתר: www.cedr.com.

³⁵ ראו לדוגמה בקישור: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/annual_local_compacts_survey_2013.pdf

וכן בקישור: <http://www.compactvoice.org.uk/resource-tags/annual-survey>

מאז השקת האמנה המקורית נעשו כמה הערכות לגביה, שהתמקדו ביישומה בפועל. בשנת 2005 נערכה הערכה על ידי משרד הפנים (Home Office), שקבעה כי האמנה הפכה לחלק בלתי נפרד מהמדיניות שנקבעה. היא התניעה יישומם של צעדים ממשלתיים שמטרתם חיזוק משמעותי של המגזר ההתנדבותי באנגליה, וכן סייעה לפתח הבנה טובה יותר בין הצדדים. עם זאת, נמצא כי האמנה והקודים הנלווים לה ארוכים מדי ולעתים קשים להבנה וליישום, ובכך מקשים על יכולת הצדדים לעקוב אחרי הנחיות האמנה ולבצען במלואן. נמצאו עדויות ליישום לוקה בחסר בקרב שני השותפים לאמנה, בייחוד בתחום המימון, ונמצא שלא קיים מנגנון שיזיהה ביצועים מוצלחים, מצד אחד, והתנהלות לא נאותה, מצד אחר. כמו כן, נמצא כי אין מנגנון אכיפה למי שמפר את הוראות האמנה והנחיותיה.

כתוצאה מסדרת הערכות נוספות מונה נציב ממשלתי לאמנה, הוקם משרד ממשלתי לענייני המגזר השלישי, ובראשית שנת 2007 הוקם מוסד תמיכה וסיוע לא ממשלתי חדש - "הנציבות עבור האמנה" (Commission for the Compact), שמטרתה חיזוק האמנה ומעקב אחר יישומה.³⁷ במקביל הוקמה יחידה ייעודית ליישום האמנה (Active Community Unit - ACU).

בשנת 2007 הנחה ראש הממשלה גורדון בראון (Gordon Brown) להכין דוח על תפקידו העתידי של מגזר ארגוני החברה האזרחית בהמרצת הפיתוח החברתי והכלכלי באנגליה. הדוח - "The future role of the third sector in social and economic regeneration" (HMT, 2007), אישש שנית את מחויבותה של הממשלה לשותפויות עם המגזר, ועודד במפורש את תפקידי הסיניגור וההעצמה של ארגוני המגזר.

ארגונים מרכזיים במגזר ההתנדבותי, כגון הארגון Compact Voice,³⁸ נוצרו כדי לייצג את המגזר ולספק תמיכה וסיוע בהיבטים של יישום האמנה בשטח וכדי לפקח על ביצועה לצד הממשלה.³⁹

מאחר שתהליך האמנה באנגליה דינמי ועובר הערכה תקופתית קבועה,⁴⁰ התקיים בשנת 2010 תהליך השקה של תיקון וחיידוש של האמנה ופורסמו גרסאות מחודשות שלה⁴¹ (Refreshed and Renewed Compacts) תוך ניסוח מחדש של הקודים הנלווים כך שיהיו חלק בלתי נפרד מהטקסט של האמנה באופן מרוכז, קל לשימוש וברור.⁴² האמנה המחודשת פורסמה יחד עם "מדריך דיווחות ושקיפות" אודות צעדים להתמודדות עם סטיות מיישום ראוי של האמנה.⁴³

מדי שנה מתקיים באנגליה אירוע שנקרא Compact Week,⁴⁴ המוקדש להתנסויות עם האמנה והצגת מקרים שבהם סייעה האמנה לארגונים התנדבותיים וקהילתיים ביחסיהם עם הממשלה. בשבוע זה הצדדים נדרשים לבצע לפחות פעילות אחת לקידום האמנה וללמידה עליה.

מאז עליית הממשלה השמרנית לשלטון (2010), נטען כי האמנה האנגלית הלאומית מצויה במשבר, בתקופת שפל ובהליך של שינוי מהותי באופייה (עד כדי סכנת הפיכתה לחסרת משמעות), על רקע שינויים בתמיכה ובמדיניות הפוליטית הרווחת כיום באנגליה (Zimmeck et al., 2011). הטענה העולה היא שהשינוי במיקוד, המעבר מ"שותפות" ל"תוצאות", ממחיש נסיגה משמעותית ואובדן חזון משותף. השינוי מעמעם את הדגש על השותפות הבין-מגזרית ומצמצם את תחומי היחסים המוסדרים, תוך מעבר להתייחסות לארגונים כספקי שירותים ציבוריים בלבד והדגשת היחסים החוזיים בין הממשלה לבינם. לדעת מבקרים, הקושי נעוץ ביישום בשל העדר מנגנונים אפקטיביים למעקב עצמאי אחר העשייה, בדגש על אחריותיות הממשלה ודרכי יישומה את חלקה באמנה. עם זאת, הכותבים מציינים כי דווקא ברמות המקומיות נראית הצלחה גדולה יותר בהשוואה לרמה הלאומית, ומסקנתם מכך היא שעתידים של הכלים שפותחו נראה מבטיח יותר ברמות המקומיות מאשר ברמה הלאומית (שם).

³⁶ הספרות מציינת כי שדה החינוך הודר באופן יחסי מההתפתחויות הללו.

³⁷ גוף זה נסגר בשנת 2011 כחלק ממדיניותה של ממשלת בריטניה לקצץ בתקציב הציבורי.

³⁸ ראו בקישור: <http://www.compactvoice.org.uk/about-compact>.

³⁹ ארגונים וולונטריים מסייעים לעתים בייצוג ארגונים שנתקלים באי-עמידה של הממשלה בהנחיות ובעקרונות האמנה. מקרה מפורסם הוא מקרה Leicester, שבו החליטה מועצת העיר לקצץ תמיכה ניכרת בארגוני המגזר ההתנדבותי שפעלו בתחומה. הארגונים תבעו את מועצת העיר בבית המשפט בטענה שלא נעשו התייעצויות עמם בטרם נתקבלה ההחלטה, כנדרש לפי עקרונות האמנה. בית המשפט פסק לטובת הארגונים והורה למועצת העיר להשיב על כנו את המימון שקוצץ מארגונים שלא התייעצו איתם טרם ההחלטה (Toftisova, 2005).

⁴⁰ ראו לדוגמה: Green, 2009.

⁴¹ ראו בקישור: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_2009.pdf.

וכן בקישור: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/statement_on_renewal_of_compact_2010.pdf.

⁴² במסגרת תכנית שינוי וחיידוש האמנה Compact Plus אף הוצע לכונן מערך של סנקציות על אי-עמידה באמנה, באמצעות הצגת הצורך בקבלת מעמד של "חבר" (Member) באמנה ולקחת מעמד החברות אם הדבר נדרש.

⁴³ ראו בקישור: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_accountability_guide.pdf.

⁴⁴ ראו בקישור: <http://www.compactvoice.org.uk/compactweek2012>.

האמנה האנגלית, המכונה האמנה הלאומית (National Compact), מתייחסת לאנגליה בלבד ולא לחלקיה האחרים של הממלכה המאוחדת. עם זאת, חלקי הממלכה האחרים הלכו בעקבות אנגליה ויצרו אף הם אמנות. כך לדוגמה, בסקוטלנד (SCVO),⁴⁵ בוויילס (WVCA)⁴⁶ ובצפון-אירלנד (NICVA)⁴⁷ נוצרו אמנות המתבססות, במידה זו או אחרת, על האמנה הלאומית (האנגלית).

מרלין טיילור (Taylor, 2012)) מצביעה על כמה תוצאות שהיו לאמנה האנגלית: ראשית, היא מציינת שארגוני החברה האזרחית התחזקו; הם מאמינים היום ביכולותיהם יותר מאשר בעבר. תוצאה זו נובעת לטענתה מכמה גורמים: ראשית, ההידברות עם השלטון הארצי והמקומי קירבה אותם לגורמים אלה ולהכרה טובה יותר של דרכי פעולתם. שנית, מהניסיון שנצבר מאז חתימת האמנה הראשונה התגברה יכולתם ליישם תכניות ולהציע שירותים איכותיים יותר לציבור; ושלישית, הקשר שנוצר ברמה המקומית, הן מבחינת הקשרים המוסדיים והן מבחינת ביצוע הפעילות בפועל, חיזק את תדמיתם של הארגונים.

אנו נתייחס להלן לאמנה הוולשית משום ייחודה ושונותה מהאמנה האנגלית.

וויילס (Wales)

האמנה הוולשית, The Voluntary Sector Scheme,⁴⁸ נחתמה בסוף שנת 2000 בהשראת התהליך האנגלי והאמנה האנגלית. אמנה זו שונה מהאמנות המקבילות הקיימות באנגליה, בסקוטלנד ובצפון אירלנד, בכך שהתחייבויות המפורטות בה קיבלו סטטוס חוקי במסגרת סעיף 114 של חוק ממשלת וויילס משנת 1998. בכך התחייבויות הצדדים באמנה קיבלו גושפנקא חוקתית, תוך מיסוד רשמי של תפקיד הארגונים הוולונטריים בעיצוב מדיניות ציבורית בוויילס ובאספקת שירותים ציבוריים (Venables, 2009). לאמנה הוולשית, שאומצה על ידי הפרלמנט הוולשי, נלווים תכנית פעולה אסטרטגית וקוד התנהלות נאותה (code of good practice) בנושא מימון המגזר הוולונטרי. בתכנית הפעולה נכלל מחקר מעמיק על המגזר הוולונטרי הוולשי, וכן לוח זמנים מפורט ליישום הצעדים שהותוו באמנה. לאחר הבחירות בשנת 2004 תוקנה האמנה ואומצה מחדש על ידי הפרלמנט. זה האחרון הטיל את האחריות על האמנה ועל יישומה לטובת המגזר הוולונטרי על אנשי מפתח בכירים בפרלמנט. מעמדה הייחודי של האמנה מקנה מעמד, תפקידים וסמכויות למנגנונים והגופים שקשורים ליישומה. לדוגמה, מנגנון יישוב המחלוקות והסכסוכים מחייב את הארגונים להתנדבותיים להגיש קובלנות והשגות דרך הליך הגשת התלונות של הפרלמנט הוולשי. הליך זה שונה ממנגנוני גישור מקובלים באמנות, שכן הטיפול בתלונות הארגונים משתלב בתוך מערכת יישוב סכסוכים שכבר קיימת בפרלמנט.

המגזר הוולונטרי מוגדר באמנה הוולשית באופן נרחב יותר מאשר באמנות אחרות, במיוחד בהשוואה לאמנה האנגלית, הסקוטית והצפון-אירלנדית. היא מגדירה את השותפים האזרחיים כארגונים וולונטריים, קבוצות קהילתיות, מתנדבים, קבוצות עזרה עצמית, קואופרטיבים קהילתיים, מיזמים חברתיים מניבים, ארגונים דתיים, ארגונים ללא-כוונת רווח אחרים המיטיבים עם קהילות ועם אזרחי וויילס. ארגוני דת ואמונה מוזכרים באמנה במפורש, ומתנדבים מוכרים כשותפים מלאים בזכות עצמם, לא רק כחברים בארגונים וולונטריים (Venables, 2009). הכללת מיזמים חברתיים מניבים מהווה שינוי בקריטריון ההכללה, מארגונים שהם "ללא כוונת רווח" ל"ארגונים שמעורבים ברווחת החברה".⁴⁹

האמנה הוולשית מדגישה במיוחד הליכי התייעצות; עידוד התנדבות; קידום פיתוחן וחיידושן של קהילות; צמצום הדרה חברתית, וכן קידום למידה לכל החיים (Life Long Learning). בשונה מהאמנה האנגלית, אין אזכור מיוחד שנוגע לקבוצות אתניות ולמיעוטים.

כפי שצוין בהקדמה המושגית, האמנה הוולשית מספקת כמה הגדרות של שותפות ומסבירה כיצד כל הגדרה מתייחסת לאמנה ביתר פירוט.

יישום האמנה נבחן ומוערך על בסיס שנתי, לרבות דוח הערכה שנמסר לפרלמנט. מן הצד האזרחי, "המועצה הוולשית לפעולה וולונטרית" (Wales Council for Voluntary Action - WCVA)⁵⁰ היא ארגון הגג המייצג את המגזר ההתנדבותי בוויילס, לרבות בדיאלוג עם הממשלה.

⁴⁵ ראו בקישור: <http://www.scvo.org.uk>

⁴⁶ ראו בקישור: <http://www.wcva.org.uk>

⁴⁷ ראו בקישור: <http://www.nicva.org>

⁴⁸ ראו בקישור: <http://wales.gov.uk/dsjlg/publications/voluntary/volsectorscheme/scheme;jsessionid=68564C421F53A1D0C60D1FB8.C3F94C72?lang=en>

⁴⁹ עם זאת, בקוד המימון נכתב שהוא תקף לארגונים שאינם מחלקים מרווחיהם.

מעמדה החוקתי של האמנה הוולנטרית מעלה טענה בדבר קיומה של חוסר סימטריות ואי-איזון בין הצדדים, מאחר שמרבית היזמות ננקטת על ידי הפרלמנט וזה האחרון הוא בעל סמכויות ההחלטה (Venables, 2009).

קנדה

בדצמבר 2001 חתם ראש הממשלה הקנדי על אמנה (Accord) והשיק את המסמך המכונה: "An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector".⁵¹ שהחלה כמה שנים קודם לכן (Hall et al., 2005; Brock, 2010; Casey et al., 2010). פיטר אלסון (Elson, 2008) מתאר את התקופה מאז אמצע שנות ה-90 כתקופת מעבר קריטית ביחסי מדינה-חברה אזרחית בקנדה. החתימה על האמנה הייתה אחד הסממנים של אותה תקופה והושפעה מהמדיניות הבריטית שקידמה את נושא האמנה בבריטניה.

הרקע הקנדי לתהליך, בדומה למקרה האנגלי, נטוע בשנות ה-80 המאוחרות ובשנות ה-90 של המאה ה-20, שבמהלכן גבר המתח בין חלקים גדולים במגזר הוולונטרי הקנדי לבין הממשלה, סביב קיצוצי תקציב ותמיכות וסביב אימוץ "משטרים חוזיים" בקרב הממשלה (Phillips et al., 2001; Elson, 2013), וכפי שמציין אלסון, מעבר ממשטר של "citizenship-based programs" אל משטר של "service-based contracts" (Elson, 2008; Casey et al., 2010). בעוד הסוג הראשון מתייחס לתכניות הצומחות מפעילות אזרחית, הסוג השני מתייחס לאספקת שירותים במסגרת מכרזים המתפרסמים על ידי הממשלה.

דיאנה ויט (White, 2006) מציינת כי קיימים הבדלים מהותיים בין התהליך האנגלי לזה הקנדי הנובעים מהשוני בשיטת הממשל. בבריטניה קיימים שני רבדים: ממשלה מרכזית וקהילות, שעה שבקנדה (בדומה לאוסטרליה) קיים ממשל פדרלי ומדינות, אלה האחרונות מהוות רובד נוסף החוצץ בין הממשלה הפדרלית לבין הקהילות.

בשנת 1995, ביוזמת הקואליציה של הארגונים הוולונטריים הלאומיים בקנדה, הוקם שולחן עגול של המגזר הוולונטרי. נכללו בו המרכז הקנדי לפילנתרופיה, גופי מטרייה וארגוני גג מרכזיים בתחומי הסביבה, התרבות, השירותים החברתיים, בריאות וספורט, ארגוני סיוע לחו"ל וארגוני דת וכנסיות. השולחן העגול החל להפעיל לחץ על הממשלה להנהיג הקלות מס עקיבות ורחבות יותר כדי לעודד נתינה ותרומה בחברה האזרחית הקנדית (Casey et al., 2010).

במסע הבחירות של הממשלה הליברלית שנבחרה שנית בשנת 1997, נכללו התייחסות ליחסי הגומלין בין הממשלה לבין המגזר הוולונטרי, והכרה בכך שהיכולת של קנדה להציע הזדמנות וביטחון לאזרחיה תלויה בחיוניות וביכולת של החברה האזרחית וארגוני המגזר הוולונטרי (שם).

בסוף שנת 1997, במימון קרן פרטית, מינה השולחן העגול של המגזר ההתנדבותי ועדה של שישה קנדים בכירים ומוערכים, כדי לחקור ולבחון את התפקוד ואת האחריות של המגזר ההתנדבותי. מינוי ועדה זו בא על רקע החלטות תקציביות של הממשלה שעוררו דעת קהל מתנגדת. הוועדה, בראשותו של אד ברודבנט (Edward J. Broadbent), הוציאה תחת ידה, בפברואר 1999, לאחר דיונים רבים, דוח סופי (Broadbent Report, 1999). הדוח כלל המלצה לממשלה הפדרלית ולממשלות הפרובינציאליות, להיכנס לתהליך של דיונים ושיח עם המגזר השלישי, כדי להבנות ולהקים מנגנון במטרה לקדם את ההבנה ואת ההסכמה באשר ליחסים הרצויים בין שני המגזרים. ברקע ההחלטה הייתה התובנה כי לארגונים אלה מקום חשוב במארג החברה הקנדית וכי חיוני כי יכולותיהם ישולבו במאמץ המדינתי לקידום החברה ורווחת האזרחים.

לאחר הבחירות שהתקיימו בקנדה בשנת 1997 נבחר לראשות הממשלה ז'אן קרטיין (Jean Chrétien), ראש המפלגה הליברלית. ממשלה זו נאלצה לקרוא בשנת 2000 לבחירות מוקדמות, נוכח אי-היציבות הפוליטית ולאור דרישת מפלגת הרפורמה (Party of Canada Reform), שפעלה במשותף עם המפלגה הפרוגרסיבית בניסיון להוביל שינויים פוליטיים וכלכליים במדינה. עם בחירתו מחדש של ז'אן קרטיין, נוכח המציאות הפוליטית ודוח ברודבנט שבא מארגוני החברה האזרחית, החליטה הממשלה, ביוני 2000, להקים כוח משימה למגזר השלישי.⁵² Casey et al., 2010.

צוות כוח המשימה הורכב מתת-שרים של כמה משרדי ממשלה וכן פקידות בכירה. בהמשך, תוך הידברות והסכמה בין כוח

⁵⁰ ראו באתר: www.wcva.org.uk.

⁵¹ אמנה זו מכונה בשם "Accord", בשונה מזו האנגלית, המכונה "Compact".

ראו בקישור: http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/the_accord_doc.pdf

המשימה הממשלתית לבין נציגי השולחן העגול של המגזר ההתנדבותי, הוחלט על הקמת שלושה שולחנות עגולים משותפים, בראשם יושבי ראש משותפים. שולחנות אלה עסקו בליבון ובהגדרה של מערכת היחסים הבין-מגזריים בין הממשלה למגזר ההתנדבותי. "השולחן לבניית יחסים חדשים" הציע Accord בין הממשלה למגזר ההתנדבותי, שיהווה מסמך מנחה ומתווה ליחסים המתפתחים (שם).

בשונה ממקרים אחרים שבהם היוזמה הראשונית הייתה של הממשלה, במקרה הקנדי היו אלה ארגוני החברה האזרחית שדחקו בממשלה והביאו להקמת כוח המשימה, להקמת השולחנות העגולים, להתנעת המהלך לשיתוף פעולה בין-מגזרי, ולבסוף - לחתימת האמנה.

האמנה (VSI, 2001) (Accord) שנחתמה בדצמבר 2001 לא הייתה מסמך מחייב מבחינה משפטית. בעקבות החתימה הקציבה הממשלה הקנדית סך של 95 מיליון דולרים קנדיים לתקופה של חמש שנים. תקציב זה נועד לממן סדרה של פעילויות, ביניהן תיאום השתתפות במגזר, פיתוח טכנולוגיות מידע, בניית מודלים של מימון, שיפור מיומנויות ניהול, בניית תשתיות לארגונים, איסוף ועיבוד נתונים, הרחבת מאגרי הידע, עריכת מחקרים, יצירת מודעות ציבורית לתרומת המגזר ההתנדבותי לחברה הקנדית (Casey et al., 2010). מיזם זה היה חשוב וחיוני לחיזוק היחסים הבין-מגזריים ולבניית תשתיות ויכולות לארגוני החברה האזרחית בקנדה. לאמנה נלוו שני מסמכים: (1) קוד למימון ארגוני ההתנדבות (VSI - A Code of Good Practice on Funding) (2002a); (2) קוד תהליכי התייעצות בין הממשלה לארגוני המגזר (VSI - A Code of Good Practice on Policy Dialogue) (2002b).⁵³

בשנת 2003 פורסמו כמה דוחות שהניחו יסודות לקידום התהליך. הראשון, היה מדריך ליישום קודים של התנהלות נאותה (VSI, 2003a) (The Rubber and the Road, a Workbook for Implementing the Codes of Good Practice). השני היה דוח על התקדמות בהתנעת תהליכים (VSI, 2003b) (Taking the Accord Forward). השלישי, מסמך מפורט של צוות מטעם השולחנות העגולים של המגזר ההתנדבותי, שבחן את ההיבטים השונים של ארגוני החברה האזרחית בקנדה, הפוטנציאל הטמון בהם, יכולותיהם בפועל, התשתית המקצועית, היכולת הניהולית, האיתנות הכלכלית וכיוצא באלה נושאים (The Capacity to Serve: A Qualitative Study of the Challenges Facing Canada's Nonprofit and Voluntary Organizations) (VSI, 2003c).

בשנת 2004 פורסם דוח ההערכה (The Journey Continues) (VSI, 2004). דוח זה הצביע על הפעילויות שבוצעו תוך שהראה התקדמות על פי התכנית שהותוותה. דוח נוסף שהצביע על ההצלחה בפעילות בקרב ארגוני המגזר ההתנדבותי וחיזוק קשריהם עם הקהילות פורסם בשנת 2006 (RT Report, 2006). בין הגורמים שסייעו לקידום התהליך היה הסיוע שניתן לארגונים בנושאי הטמעת טכנולוגיה.⁵⁴

עם זאת, בדוח ההערכה האמור משנת 2004 נותחו תוצאות של סקר מקוון שהצביע על כך שיותר ממחצית מהמשיבים מהמשרדים הפדרליים ציינו שיחסייהם עם ארגוני המגזר ההתנדבותי נותרו ללא שינוי בשנה שחלפה, בעוד שרבע בלבד ענו שהיחסים השתפרו.⁵⁵ השיפורים שצוינו כללו רמה גבוהה יותר של מעורבות והשתתפות בדיאלוג בונה, שיפור בדרכי העבודה המשותפות ומעורבות גדולה יותר של המגזר ההתנדבותי בפעילויות ממשלתיות.

לצד שיפורים אלו, נתפסו האמנה והיוזמה כולה במהלך השנים בעיני רבים כמיזמים שהצלחתם מוגבלת מאוד (Casey et al., 2010).

בעיה מרכזית שבאה לידי ביטוי נגעה לעובדה שהיוזמה למגזר ההתנדבותי (VSI) הייתה מיזם ממשלתי מוגדר ומוגבל בזמן (חמש שנים), מלווה בכוח אדם שהגיע מארגונים קיימים אחרים. למרות ההכרה בערכו של הפרויקט, תועלתו לטווח הארוך הוטלה בספק. אופיו כמיזם חד-פעמי, הנבדל מתהליך מתמשך של בנייה ותיחזוק מערכת יחסים מתמשכת, העניק, לדעת החוקרת סוזן פיליפס (Philips, 2004), לשני הצדדים תחושה של "תיק" שטופל ונסגר. התחושה שנוצרה בתוך המגזר ההתנדבותי היא שהאמנה לא שיפרה את התנאים ואת סביבת פעילותו, אלא נטלה את השליטה מידי (Casey et al., 2010). ממגזר שיזם את המהלך (ועדת ברודבנט) למגזר הנתון להסדרים מגבילים בעבודה מול הממשלה.

⁵² ראו בקישור: <http://www.vsi-isbc.org/eng>

⁵³ ראו בקישור: http://www.vsi-isbc.org/eng/funding/pdf/codes_funding.pdf ובקישור: http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/codes_policy.pdf

⁵⁴ ראו בקישור: <http://www.vsi-isbc.org/eng/imit/reports.cfm>

⁵⁵ ראו הדוח משנת 2004 בקישור: http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/journey_continues.pdf

בשנת 2006 הוציא ארגון Imagine Canada דוח על מצב ארגוני המגזר ההתנדבותי ומסקנות לגבי הממצאים. לאחר שסקר את הקשיים והעלה פתרונות, נכתב:

"The results of the NSNVO show that nonprofit and voluntary organizations are an integral part of Canadian society. They not only provide many of the services that Canadians rely on every day, but are also major vehicles for citizen engagement. The survey also shows, however, that many of these organizations are struggling to fulfill their missions. Participants in our roundtable sessions offered literally hundreds of suggestions for strengthening Canada's nonprofit and voluntary organizations" (Imagine Canada, 2006, p. 27).

בשנת 2006 נבחרה ממשלה שמרנית לאחר 12 שנים של שלטון ליברלי. הממשלה החדשה התייחסה בביטול אל האמנה, שנתפסה כמקרה היסטורי ולא יותר מכך. אף שהאמנה נתפסה כתוצר חיובי כשהושקה, ירדה קרנה בשל סוגיות אופרטיביות (מימון פרויקט שתם ולא חודש), ובסופו של דבר לא נתפסה ככלי שסייע להתמודד עם סוגיות חשובות ומרכזיות. עם זאת, התהליכים שהתרחשו בשולחנות העגולים המשותפים נתפסו כבונים וכפורומים שיצרו אמון בין האינדיבידואלים שהיו מעורבים בדיונים משני הצדדים. אך כאמור, האמון לא התמסד.

בעוד שהאמנה הפדרלית לא צלחה, יוזמות ברמת הפרובינציות המשיכו להתפתח. בייחוד אפשר לציין את שנעשה בקוויבק, שבה נחתם מסמך מדיניות על ידי השר לענייני העלמת עוני והדרה, אך פותח בשיתוף עם ארגוני המגזר השלישי. היישום שלו הוא בפיקוח מועצה מייעצת ובה נציגים הן מארגונים ללא כוונת רווח והן ממשרדי הממשלה. מסמך המדיניות בקוויבק שרד בהצלחה מעבר בין ממשלות ובשנת 2008 תכנית חדשה לפעולה עברה תהליך של דיונים.

כיום מתפתח בקנדה שיח חשוב בעניין מקומו של שיתוף הפעולה הבין-מגזרי והאפשרות לעדכן את מודל האמנה תוך התבססות על הניסיון שנצבר בפרובינציות (Elson, 2012).

אוסטרליה

במרבית העשור האחרון הייתה אוסטרליה במציאות פוליטית ייחודית שבה כיהנו ממשלות לייבור פרוגרסיביות בכל המדינות והטריטוריות שביבשת, לצד ממשלה ליברלית-שמרנית שכיהנה בממשל הפדרלי.

משנת 2001 התרחשו תהליכים שבהם החל שיח בין-מגזרי ואף נחתמו אמנות בין הממשלות לבין ארגוני החברה האזרחית בכל הטריטוריות והאזורים, ואילו ברמה הפדרלית החלה יוזמה כזו באיחור של כמה שנים⁵⁶ (Lyons, 2001; Melville, 2008; Casey et al., 2010). היעדרו של שיח ברמה הפדרלית נבע ככל הנראה משילוב של שני גורמים: האחד - תפיסת העולם של הממשלה השמרנית בקנברה; והשני - אופיה הפדרלי של הממשל האוסטרלי שלפיו פעילותם של ארגוני החברה האזרחית וקשריהם הם מעניינו של הממשל המדינתי או הטריטוריאלי, ולא של הממשל הפדרלי (Casey & Dalton, 2006).

האמנות המדינתיות באוסטרליה, בדומה לאמנות במדינות אחרות, נעדרות סטטוס משפטי-חקיקתי; הן בבחינת הסכמים וולונטריים שאין מאחוריהם סנקציות אכיפה משפטיות.

סקירתן של האמנות מלמד שהן שונות זו מזו, כפי שנציג להלן:

- ויקטוריה (Victoria) - יש שתי אמנות נושאות ותת-סקטוריאליות - האחת נחתמה בשנת 2003 ומתמקדת בארגונים העובדים עם מתנדבים; השנייה נחתמה בשנת 2004 ומתמקדת בארגונים העוסקים בשירותי אנוש (Human Services). זו האחרונה נחשבת לאמנה ששיפורה משמעותית את הסדרי השותפות בין משרדי הממשלה לבין הארגונים בתחום האמור (Casey et al., 2008a; 2008b).
- דרום וויילס החדשה (New South Wales) - בשנת 2006, לאחר דיונים שנמשכו כעשור, נחתמה אמנה בין הממשלה לבין ארגון הגג של ארגוני החברה האזרחית. אמנה זו נזנחה על ידי ממשלה חדשה שנכנסה לתפקידה חודשים ספורים לאחר

⁵⁶ באוסטרליה בדומה לפולין פותחו ונחתמו אמנות מקומיות ברמות שאינן כלל-לאומיות, קודם לתחילתו של תהליך אמנה לאומית.

מכן והוחלפה במסמך ממשלתי, ה-State Plan, שביטל למעשה את האמנה והציב במקומה יחסי עבודה מכווני תפוקות (Casey et al., 2008).

- קווינסלנד (Queensland)⁵⁷ - בשנת 2005 פותח ב"משרד לקהילות, שירותי נכים וגמלאים" מסמך מדיניות מרכזי בשם: Strengthening Non Government Organizations Strategy. מסמך האסטרטגיה נועד לקדם שיתוף פעולה בין הממשלה למגזר הלא-ממשלתי, לבנות יכולת ומיומנות בקרב ארגוני חברה אזרחית כדי שיוכלו לספק שירותים לאנשים בעלי מוגבלות ולאוכלוסייה המבוגרת, ולייעל את הביורוקרטיה הכרוכה במימון ממשלתי. המחלקה למוגבלויות ולקהילות קיבלה אחריות ליישם את האסטרטגיה. צוות מדיניות פועל עם המגזר הלא-ממשלתי בפיתוח מדיניות ציבורית בתחומים שונים כולל התנדבות ופעילות קהילתית (Carter & Sladowski, 2008).
- מערב אוסטרליה (Western Australia) - שיחות שהחלו ביולי 2003 הניבו ביוני 2004 חתימה על מסמך בשם Industry Plan for the Non-Government Human Services Sector, שעניינו שיתוף פעולה בין הממשלה לארגונים הפועלים בתחום שירותי אנוש.
- דרום אוסטרליה (South Australia) - במדינה זו התנהלו במקביל דיונים מול שתי קבוצות במשרדי הממשלה. האחד מול משרד הבריאות ומשרד המשפחה והקהילה, בקידום תכנית Common Ground, שנועדה ליצור שיתוף פעולה בין הארגונים למשרדי הממשלה לעיל. המסלול השני היה מול היחידה הממשלתית למתנדבים ועסקה בקידום תכנית בשם Advancing the Community Together, שעניינה שילוב מתנדבים בפעילות קהילתית. אף שהחתימה על שני המסמכים היו אותם אנשים, הם עוצבו בשני מסלולים נפרדים (Carter & Sladowski, 2008).
- הטריטוריה הצפונית (Northern Territory) - לאחר סדרת דיונים הגיעו הממשלה ונציגות הארגונים לחתימה, בשנת 2005, על מסמך לשיתוף פעולה הידוע בשם Common Cause.
- טסמניה (Tasmania) - בהסכמת הממשלה ונציגי ארגוני החברה האזרחית נחתם, במאי 2003, מסמך לשיתוף פעולה הידוע בשם "Partnership Agreement".
- טריטוריית הבירה האוסטרלית (Australian Capital Territory - ACT) - טריטוריה זו, אף שהיא מקום מושבה של הממשלה הפדרלית, היא אזור עצמאי. ככזה, חתמה ממשלת הטריטוריה בשנת 2004 (ACT Government, 2004) על מסמך בשם: "The Social Compact: A Partnership between the Community Sector and the Government". במסמך זה, שנפרס על פני 24 עמודים, הוסכם על חזון משותף ועל עקרונות לפעולה לתועלת כלל האזרחים (collective good of all people). בשנת 2010 (ACT Government, 2012) פרסמה הממשלה האוסטרלית מהדורה מעודכנת של האמנה שנקראה: "The Social Compact: A relationship framework between the ACT Government and Community Sector". שני הבדלים בולטים בין שני המסמכים: (1) במסמך הראשון נעשה שימוש במושג "שותפות" (partnership), בעוד שהמסמך השני מתייחס למושג "יחסים" (relations); (2) המסמך הראשון שם את המגזר הקהילתי (Community Sector) כצד ראשון לאמנה ואת הממשלה כצד שני; במסמך השני הממשלה היא הצד הראשון והמגזר הקהילתי הוא השני.
- בשנת 2003 פרסמה הממשלה הפדרלית טיוטת הצעת חוק לארגוני צדקה (Charity Bill). הייתה זו הזדמנות לפתיחתו של שיח ציבורי בנושא ארגוני החברה האזרחית. אולם העיתוי להליך אמנתי ברמה הפדרלית התאפשר רק בשנת 2007, שעה שממשלת הלייבור עלתה לשלטון והכריזה על כוונתה לפתח אמנה לאומית (Melville, 2008; Shergold, 2008). בהמשך לכך החלו להתקיים, במהלך שנת 2008, התייעצויות ופורומים לדיון ציבורי נרחב על הצורה והתוכן של אמנה אוסטרלית. בשנת 2009 פורסם נייר ההיוועצות על אמנה לאומית והוקם צוות משימה משותף וקבוצה מייעצת מהמגזר ההתנדבותי.
- במרץ 2010 הושקה האמנה הלאומית האוסטרלית - Working Together⁵⁸ - עם חתימתם של ראש הממשלה קווין רד (Kevin Rudd) ונציגים של ארגוני החברה האזרחית. במעמד החתימה הסביר ראש הממשלה כי היא פותחת תקופה חדשה - "an era of collaboration... that will fundamentally strengthen and improve the way (they) work together".

⁵⁷ ראו באתר: [http://www.communities.qld.gov.au/resources/communityservices/about/corporate-plans/queensland-compact/](http://www.communities.qld.gov.au/resources/communityservices/about/corporate-plans/queensland-compact/implementing-the-compact.pdf)
⁵⁸ [implementing-the-compact.pdf](http://www.communities.qld.gov.au/resources/communityservices/about/corporate-plans/queensland-compact/implementing-the-compact.pdf)

את חתימת האמנה יש לראות על רקע מדיניות הממשלה האוסטרלית בהקשר של תפיסת מקומם של ארגוני החברה האזרחית במרקם המדינתי (Lyons & Dalton, 2011). בהמשך לכך נקבע כי משרד ממשלתי לענייני המגזר ההתנדבותי והשר העומד בראשו יהיו האחראים על המעקב והיישום של האמנה. במחלקות הממשל השונות מונו "מקדמי אמנה" (Compact Advocates), שנקבעו כאמונים על קידומה ועל טיפוח הקשרים עם המגזר האזרחי.

בדצמבר 2010 הוקמה "מועצת הרפורמה לסקטור הארגונים ללא כוונות רווח", שהחליפה את הקבוצה המייעצת מהמגזר שהוקמה בטרם הוצגה האמנה. אל האמנה נתלווה תהליך של פיתוח קוד התנהלות נאותה לקשרי גומלין עם המגזר השלישי. במהלך הפיתוח של הקוד הוקמו קבוצות עבודה מקומיות, סדנאות והתייעצויות בערים שונות, פורום מקוון למשוב על הקוד המתגבש וסקר מקוון בשנת 2012 שבחן את משוב הציבור לנוסח טיוטת הקוד. האמנה האוסטרלית פורסמה גם במתכונת מאוירת וקלה לקריאה (Easy English version).⁵⁹

האמנה האוסטרלית מאפשרת לארגונים שאינם חברים בארגון-גג להצטרף בחתימה אינדיבידואלית של הארגון, שלא באמצעות ארגון גג (Zimmeck, Rochester, Rushbrooke, 2011).

ארצות הברית

בארצות הברית קיימת מסורת ארוכת שנים של פעילות ארגוני החברה האזרחית למתן מענה לצורכי הקהילה. מאז שנות ה-70 של המאה שחלפה חל שינוי ביחסי ממשלה-חברה אזרחית והחלו להיווצר שיתופי פעולה ושותפויות בין ארגוני החברה האזרחית לממשלה הפדרלית, ובמיוחד המדינתית. תהליכים אלה הביאו לחתימתם של הסכמים רבים בין הממשלות המדינתיות לבין ארגונים לא-ממשלתיים המיועדים להשיג מטרות ממוקדות, כגון שיקום שכונה כלשהי או מתן חינוך אורייני למבוגרים באזור מסוים. עם זאת, אין עדות לאמנות-שותפות רחבות, כלל-מגדריות, בדומה לאמנות שתוארו באנגליה ובקנדה. היעדרן אינו נובע ממחסור בבעיות ובקשיים שחווים ארגוני המגזר השלישי בפעילותם (Casey et al., 2010). אדרבה, הארגונים בארצות הברית חווים בעיות ודילמות דומות מאוד לבעיות של ארגונים במדינות אחרות בעולם, לרבות התמודדות עם "משטר החוזים והמכרזים" הממשלתי, בעיות במימון ממשלתי ומערכות יחסים מתוחות עם הרשויות הממשלתיות (Casey, 2007).

המהלך הבולט מאז הרבע האחרון של המאה ה-20 הוא המעבר משיטת המענקים לשיטת המכרזים, כחלק מתהליך ההפרטה וצמצום מעורבותן הישירה בשוק של ממשלות המדינות ושל הממשל בווינגטון הבירה (2004⁶⁰). Skelcher, תהליך זה חיזק את המנהל הממשלתי ברמת היומיום (street-level), הגדיל את מספרם והרחיב את פעילותם של הארגונים מספקי השירותים (Hacker, 2002; Gilbert, 2004). תהליך זה מעלה שוב ושוב את החשש לפגיעה במהות תפקידם של ארגוני החברה האזרחית, לרבות הזנחת יעדיהם החברתיים לטובת קידום מטרות ארגוניות או פרטיות (Bosscher, 2009).

החוקרים קריסטין גרונברג ולסטר סלמון (Grønberg & Salamon, 2004) תיארו את היחסים בין הממשלות בארצות הברית לבין ארגוני המגזר השלישי כמצויים במצב עגום וכדי להשיב את היחסים למסלול חיובי יותר המליצו על פרדיגמה חדשה של אינטראקציה בין הממשלות למגזר השלישי. לשיטתם, על הארגונים להכיר בלגיטימיות דרישות הניהול והביצוע מצד הממשלה; ועל הממשלה להכיר בתפקידי הסינגור של הארגונים האזרחיים. נוסף על כך, המליצו גרונברג וסלמון שהממשלה תיתן ביטוי לאחריותה לספק יציבות לארגונים בתחומי המימון והתמיכה הציבורית (Casey et al., 2010).

כאמור, למרות הדינמיקה שדומה לזו הקיימת במדינות אחרות, אמנות טרם התמסדו בארצות הברית ככלי להגדרת והסדרת יחסי הממשלה-חברה אזרחית. החוקר ג'ון קייסי (Casey, 2007) מונה כמה גורמים מרכזיים לתופעה זו:

1. היסטוריה ארוכה של הפרטה ומסחור של אספקת שירותים בארצות הברית הובילה לכך שארגוני החברה האזרחית מורגלים לתפקד תחת חוקי השוק ולהתחרות מול ספקי שירות מהעולם העסקי.
2. המודעות המגזרית בקרב ארגוני המגזר השלישי בארצות הברית היא נמוכה יחסית. הארגונים לרוב מזוהים באמצעות מעמדם ברשות המסים והטבות המס הניתנות לתורמיהם. גם הארגונים עצמם מעולם לא חתרו להדגשת ייחודיותם. ספרות המחקר העוסקת בארגונים אלה מתמקדת יותר בגיוונם מאשר בזהותם כמגזר מובחן. מאפיין זה בא לידי ביטוי גם

⁵⁸ ראו בקישור: http://www.notforprofit.gov.au/sites/default/files/documents/national_compact_web.pdf

⁵⁹ ראו בקישור: http://www.notforprofit.gov.au/sites/default/files/documents/national_compact_easy_english_web.pdf

⁶⁰ תהליך זה זירז את היווצרותם של גופים היברידיים המצויים בין המגזר השלישי למגזר העסקי.

במבנה ארגוני הגג של המגזר, שבאופן כללי הם מבוססי-נושא או מבוססי-שירות מסוים, ויש ביניהם הפריה מועטה, אם בכלל. בארגוני הגג המדינתיים אין ריבוי של ארגונים החברים בהם.

3. עצמאותן של המדינות ושל הרשויות המקומיות, היקפי המימון הציבורי ושיטות הפיקוח המגוונות, מקשים על זיהוי הגורם הממשלי-הפדרלי, המדינתי, המקומי וכדומה, שבכוחם ובעניינם לקדם כריתת אמנות עם נציגות החברה האזרחית. גם מבחינת החברה האזרחית קיים ריבוי ארגוני גג וארגונים יציגים היכולים לשמש כשותפים לתהליך גיבוש אמנה.⁶¹

4. לפילנתרופיה הפרטית עוצמה והשפעה רבה על מימון הארגונים האזרחיים בארצות הברית. לפיכך, מאמצי ארגוני החברה האזרחית מופנים לפיתוח קשרים עם קרנות ותורמים פרטיים ולא עם גורמים ממשלתיים.

5. מבנה הפילנתרופיה בארצות הברית יצר ארגוני ביניים מתווכים, כגון The United Way,⁶² שמהווים בעת ובעונה אחת ארגונים תורמים (מגייסים תרומות מהציבור ומחברות פרטיות ומעניקים מענקים לארגוני החברה האזרחית), לצד תפקודם כגופים המקדמים ומייעלים את פעילות הארגונים.⁶³ הגישה הרווחת בארצות הברית היא לכונן ארגוני תשתית חזקים בתוך המגזר השלישי.⁶⁴ מטרתם של אלה להעצים את יכולת המגזר להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית, כמו גם לתאם את עמדת המגזר בסוגיות מדיניות שונות.⁶⁵ תופעה זו בעלת השפעה מעכבת מבחינת הצורך והרצון לפתח כלי תיווך נוספים או רחבים יותר.

בשנת 1973 הוקמה על ידי אישי ציבור, ועדת פיילר (Filler Commission),⁶⁶ שנתבקשה לבחון את מקומה ואת תפקידה של הפילנתרופיה הפרטית בארצות הברית. הוועדה כללה בהמלצותיה (1975) המלצה לקונגרס להקים ועדה או נציבות קבועה לעניין המגזר השלישי (Third Sector). ההמלצה לא יושמה, אך הסוגיה מעולם לא ירדה מסדר היום הציבורי. בבחירות לנשיאות בשנת 2008 נשמעו קולות שקראו לממשל החדש ליצור משרד (ברמת הקבינט) לעניין המגזר השלישי וארגונו. במסע הבחירות של ברק אובמה, הוצע לדוגמה ליצור סוכנות ליזמות חברתית שתשולב ברשות לשירותים לאומיים וקהילתיים. יוזמות נוספות לפיתוח עקרונות כלל-מגזריים כללו את "ההצהרה הלאומית לארגונים ללא-כוונת-רווח האמריקניים" (Declaration for America's Nonprofits) ואת "חוקת הארגונים ללא-כוונת-רווח" (Nonprofit Constitution), שקודמה על ידי קונגרס הארגונים ללא-כוונת-רווח (ה-Nonprofit Congress,⁶⁸ וכן יוזמות שונות במדינות כגון "אג'נדת המגזר השלישי באריזונה" (Arizona nonprofit agenda) משנת 2008 (Casey et al., 2010).

דוגמה נוספת היא היוזמה שנקט ראש עיריית ניו יורק מייקל בלומברג, שהשיק באפריל 2009 את ה-Nonprofit Initiative.⁶⁹ מטרתה של יוזמה זו היא הפעלת מיזמים משותפים עם ארגוני החברה האזרחית כדי לתת מענים לצרכים חברתיים בעיר, כמו גם לחזק את הארגונים, לפעול בתיאום עמם ולהדק את הקשר עם הציבור. בהשקת היוזמה אמר ראש העיר כי:

"The nonprofit sector is a vital part of the City and our economy (and ...) it's critical that the City take concrete steps to strengthen the sector and help it thrive" (Casey, 2011).

יוזמה זו היא דוגמה להסכמה למעשה, בלא חתימה על מסמך אמנה או דומה לו. הצהרת המדיניות והסכמת הארגונים יצרו בפועל שיתוף פעולה.

כשנבחר ברק אובמה לנשיאות בארצות הברית, נעשו ניסיונות לפתח הסכמי מסגרת לשיתוף פעולה בין-מגזרי. במרץ 2009,

⁶¹ ברמת המדינות יש יותר מ-40 מועצות וארגונים של המגזר השלישי שניסו לעורר דיאלוג עם הממשלות המדינתיות (Carter & Sladowski, 2008).

⁶² ראו באתר: www.liveunited.org

⁶³ ארגון United Way לדוגמה, מקיים מערכת של אקדמיצי הנדרשת מכל ארגון המבקש להסתייע בתרומות מיוניטד וויי.

⁶⁴ ארגוני תשתית כגון: The National Council of Nonprofit Associations (NCNA) אשר משמש רשת של כ-20,000 ארגוני-חבר ב-41 מדינות ובמחוז קולומביה; הארגון The California Association of Nonprofits (CAN) והארגון The Minnesota Council of Nonprofits. קיימים גם ארגוני תשתית פרופסיונליים הפועלים לשימור הרמה המקצועית ולבידולם של הארגונים הטובים יותר מאחרים.

⁶⁵ ראו לדוגמה ארגונים כגון Council of Foundations ו-Independent Sector.

⁶⁶ הוועדה בראשות ג'ון פיילר, ובשמה המלא: Commission on Private Philanthropy and Public Need. הוועדה פרסמה את מסקנותיה בשנת 1975, בפרסום בשם: Giving in America: Toward a Stronger Voluntary Sector.

⁶⁷ ראו בקישור: <http://www.councilofnonprofits.org/declaration.htm>

⁶⁸ ראו בקישור: www.nonprofitcongress.org

⁶⁹ ראו בקישור: <http://www.nyc.gov/html/nonprofit/html/initiatives/initiatives.shtml>

לדוגמה, נחתם "קול קורא לפעולה" על ידי עשרות מנכ"לים של ארגוני החברה האזרחית ואנשי אקדמיה. גוף זה פרסם את ההצהרה "70. Forward Together Declaration" (JHUCCS, 2009) (הצהרה כללה אמירה שהגיעה העת לחדש את האמנה העקרונית עם המגזר השלישי, תוך קריאה להקמתה של "ועדה על שותפויות חוצות סקטורים" (Commission on Cross-Sector Partnerships) ולפיתוח של סדרת עקרונות ליצירת שותפות בין-מגזרית.

"המשרד לשיתוף הציבור" (Office of Public Engagement) בממשל אובמה חותר להגביר את השקיפות ואת השתתפות הציבור כחלק ממדיניות "ממשל פתוח" (Open Government), שעיצב ממשל זה. במזכר של הנשיא אובמה לראשי המשרדים והסוכנויות בממשלו, קבע שעל הממשל להיות שקוף, שיתופי ומשתף. שיתוף הציבור מעצים את האפקטיביות של הממשל ומשפר את איכות החלטותיו. מדיניות הממשל הפתוח היא מחויבות מעבר למתן מידע וליידוע האזרחים על החלטות הממשל, היא ביטוי להכרה שלממשל אין כל המענים הנחוצים כדי לענות לצורכי האזרחים, ועל כן על נציגי הממשל לשתף פעולה עם האזרח וארגוניו כדי להרחיב את מקורות המידע, להיות קשוב לצרכים ולציפיות, כמו גם פתרונות אפשריים, ולכלול את אלה בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית וקבלת החלטות. לאזרחים ידע, מידע וניסיון ועל הממשל להיעזר בהם.⁷¹

בשנת 2010 הוקם גוף חדש: The White House Council for Community Solutions⁷² בראשות אשת הנשיא. מועצה זו פרסמה בשנת 2012 דוח עם המלצות לנשיא אובמה בדבר יצירת כלים לשיתופי פעולה קהילתיים (The Community Collaborative Toolbox) במקביל הוגשה לקונגרס הצעת חוק פדרלי - Nonprofit Sector and Community Solutions Act⁷³. מגישת החוק, הסנטורית הדמוקרטית ממינסוטה, בטי מקקולום (Betty McCollum, 2010), הסבירה כי מטרת החוק היא:⁷⁴ "to improve the relationship between the Federal Government and nonprofits... by making the Federal Government a more productive partner with nonprofit organizations".

בכנס שנערך באוניברסיטת קולומביה בניו יורק בפברואר 2013, קרא מרקוס אוונס (Marcus Owens), מי שהיה אחראי על תחום הארגונים ללא-כוונת-רווח ברשות המסים האמריקנית (IRS), להקים גוף משותף של הממשלה, למדינות ולנציגי הארגונים, שיפעל כמועצה עליונה לתיאום ולפיקוח על ארגוני המגזר השלישי, ויחליף את הגורמים הפדרליים והמדינתיים העוסקים במגזר זה.

הקולות הקוראים להסדרה ולביסוס מערכת היחסים בין הממשל הפדרלי והמדינתי לבין ארגוני החברה האזרחית, הולכים וגוברים. הכרת חשיבותו של מהלך כזה הולכת ותופסת תאוצה בקרב קהלים רבים. אף על פי כן, לאור המציאות והתרבות האמריקנית, ארוכה הדרך עד לחתימה על אמנה, כפי שנעשה במדינות אחרות.

דמוקרטיה חדשה במרכז ובמזרח אירופה

המדינות בגוש הסובייטי לשעבר, במרכז ובמזרח אירופה, הן בעלות צורך יחסית חדש בכל הנוגע להצבת תשתית פעולה עבור המגזרים הלא-ממשלתיים שבתחומיהן. ככלל, למדינות אלה כלכלות חלשות יחסית, והמימון הממשלתי לארגונים לא-ממשלתיים הוא מוגבל. לציבור במדינות הללו יש זמן והכנסה מוגבלים למדי כדי לתרום לפן ההתנדבותי בחברתם. בדמוקרטיה החדשות במזרח אירופה נוכחות גדולה ומורגשת של ארגונים לא-ממשלתיים זרים, כגון ארגוני סיוע זרים. השפעות המימון הבינלאומי חזקות בקרב ארגוני המגזר השלישי המקומי במדינות אלה (Casey, 2007).

מאפיין נוסף של המגזר השלישי במדינות הללו הוא דרגות גבוהות יחסית של שחיתות. לעתים רשתות מקומיות של פשע מאורגן מנצלות את ארגוני החברה האזרחית כדי להעביר אליהם כספי תרומות זרות או כאמצעי להלבנת כספים בלתי-חוקיים. מפלגות פוליטיות משתמשות אף הן בארגוני החברה האזרחית לצרכים פוליטיים וכדי לממן פעילות בלתי-חוקית לקראת בחירות.

במדינות הדמוקרטיה החדשות במזרח אירופה ארגוני החברה האזרחית נתפסים, לעתים קרובות, כגורמים אנטי-ממשלתיים, וקיימת חשדנות גדולה סביב השפעתם של ארגונים לא-ממשלתיים זרים (NGO), על סוגיות פנים, באמצעות ארגונים מקומיים. אמנם הארגונים הלא-ממשלתיים במדינות הללו הם חלשים יחסית, אך נתפסים כבעלי פוטנציאל לקדם אופוזיציה חלופית (Casey, 2007).

⁷⁰ ראו בקישור: <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/ForwardTogetherDeclaration.pdf>

⁷¹ ראו בקישור: <http://www.serve.gov/new-images/council/pdf/CommunityCollaborativesWhitepaper.pdf>

⁷² ראו בקישור: http://www.serve.gov/council_home.asp

⁷³ ראו בקישור: http://www.serve.gov/new-images/council/pdf/CommunityCollaborativeToolkit_all%20materials.pdf

⁷⁴ H.R. 5533

⁷⁵ McCollum, B. (2010). Giving the US Nonprofit Sector a Seat at the Federal Table. <http://thehill.com/blogs/congress-blog/campaign/109795-giving-the-us-nonprofit-sector-a-seat-at-the-federal-table-rep-betty-mccollum>

בשל חולשתם הבסיסית של ארגוני החברה האזרחית במדינות מרכז אירופה ומזרחה, אין הם בעמדה חזקה דיה כדי לנהל דיון שוויוני ושיתופי עם הממשל. האמנות שמתפתחות במדינות אלה הן בעיקרן יוזמות "מלמעלה למטה". ניכר בהן שהממשלות מוטרדות מהצורך לשלוט ולפקח על מי שנתפסים כארגוני אופוזיציה פוליטית אפשרית. מסיבה זו, אַמנות-שותפות בין הממשלה לחברה האזרחית נתפסות וצומחות כמסמכי מפתח שינחו את התפתחות של ארגוני החברה האזרחית ובמקביל יתוו את מערך היחסים בין מגזר זה לממשלה (Casey, 2007).

הונגריה

הנסיבות שברקע פיתוחו של מסמך השותפות בהונגריה אופייניות למדינה פוסט-קומוניסטית וטרם חלף זמן מספיק כדי לנתח תהליכים ולבחון את החברה האזרחית ואת מידת התפתחותה. החברה האזרחית במדינות מרכז אירופה ומזרחה מילאה תפקיד חשוב בנפילת הגוש הסובייטי. דווקא בשל המשמעות הפוליטית של מעורבות זו נוצרו תהליכים רב-משמעיים, כולל טשטוש בין תפקידי הסינגור ואספקת השירותים של ארגוני החברה האזרחית לבין ביטויים של שאיפות פוליטיות של חלק ממנהיגי המגזר האזרחי. מציאות זו מקשה על הסקת מסקנות (Casey, 2007; Venables, 2009).

בשנת 2002 הפיץ הממשל ההונגרי מסמך בשם "אסטרטגיה ממשלתית של ממשלת הונגריה לחברה האזרחית" (Hungarian Government, 2002). מסמך זה נועד להביא לציבור את עמדת הממשלה כלפי החברה האזרחית וארגוניה. כחלק מתפיסה חדשה כלפי המגזר האזרחי, נטתה הממשלה לחתום על מסמך שותפות עם ארגוני החברה האזרחית בהונגריה. רעיון זה נזנח משום שהממשלה לא הצליחה להגיע להסכמה עם ארגוני החברה האזרחית על סוגיית אופן ייצוגם של הארגונים הלא-ממשלתיים. כיוון שלא היה אפשר להגיע לסיכום משותף, פעלה הממשלה באופן חד-צדדי. אף שהפרלמנט לא אימץ רשמית את מסמך האסטרטגיה (2003), עצם היוזמה להפיצו נתפסה כבעלת השפעה חיובית על היחסים בין שני המגזרים (Casey, 2007).

במסמך האסטרטגיה הובע רצון לבטל את התלות הפוליטית של הארגונים בהונגריה (כאמור, סוגיה שמטרידה חלק מהמדינות הדמוקרטיות החדשות); נכללה בו התחייבות ממשלתית להגדיל באופן משמעותי את התמיכות הציבוריות בארגוני החברה האזרחית ולממן לא פחות מ-40% מתקציבם.⁷⁶ במסגרת מדיניות הסיוע הוקמה קרן מיוחדת - ה-National Civil Fund 2004. נוסף על כך, הצהירה הממשלה על כוונתה להסדיר בחקיקה את נושא ההתנדבות, להרחיב את הטבות המס לתורמים, לפשט את הליכי הרגולציה, לתמוך בפעולות הדרכה ומחקר של ארגוני החברה האזרחית, להקים מרכז סיוע לארגונים קטנים שמתקשים בהגשת בקשות תמיכה ולקדם חתימת אמנה דוגמת זו האנגלית. מנגד, הועלתה כלפי הארגונים האזרחיים דרישה למעורבות אקטיבית בעיצוב מדיניות ציבורית, וכן לניסוח קוד אתי והתחייבות לכבדו (Kuti, 2008; Venables, 2009).

בשנת 2005 הועברה חקיקה שעניינה פטור ממס לארגוני מתנדבים וכן הסדרים לגבי תרומות יחידים. נוסף על כך, נעשה הסדר חקיקתי להקמת חברה לתועלת הציבור. צעדים אלה הצטרפו לאלה שנעשו קודם לכן במטרה לסייע לארגונים לפעול לקידום מטרותיהם.

אחת התוצאות של מסמך האסטרטגיה הייתה הקמתו של "משרד אזרחי" בפרלמנט ההונגרי כמרכז רישום ומידע על ארגוני החברה האזרחית, העונה לשאלות ולבירורים של הארגונים, דן עם נציגי הארגונים בהצעות חוק ומזמן אותם לישיבות של המשרד והפרלמנט.

בשנת 2007 הציגה הממשלה ההונגרית החדשה, שהושבעה באותה שנה, שינוי תפיסתי במסמך האסטרטגיה שעה שהציגה "עקרונות מנחים" ממוקדים יותר, בייחוד בתחום התמיכה הציבורית בארגונים וולונטריים. העקרונות החדשים אימצו גישה של ביזור יחסי הממשלה עם ארגוני חברה אזרחית, תוך דרישה שמשרדי הממשלה השונים יפתחו אסטרטגיות משרדיות, כל אחד בתחומו, בתחום קשריו עם ארגוני החברה האזרחית. עם זאת, נטלה על עצמה להכין תכניות (civil action plans) דו-שנתיות ברמת שרים שייתנו ביטוי למדיניות הממשלה והפעילות המתוכננת לכל תקופה (Casey, 2007; ECNL, 2011; Kuti, 2008).

החוקרת אווה קוטי (Kuti, 2008) מציינת כי הגם שלא כל הנושאים וההתחייבויות הגיעו לידי מימוש, עצם העובדה שהממשלה נקטה בדרך של תכנון אסטרטגי, קביעת יעדים והכנת תכניות רב-שנתיות, מעידה על רצון הממשלה לסייע לארגוני החברה האזרחית. הסיבה לכך אינה רק בהיבט הפוליטי הפנים-מדינתי בבחינת קידום הדמוקרטיה, כי אם גם בהיבט ההשתלבות באירופה ובאיחוד האירופי. נוסף על כך - מדיניות הממשלה ביקשה להסתייע בארגונים אלה למתן מענים לצורכי האזרחים והקהילות.

⁷⁶ עוד בשנת 1997 ביקשה ממשלת הונגריה לסייע לפיתוח החברה האזרחית ואף חוקקה חוק הידוע בשם "One Percent Law", המאפשר לאזרחים להודיע לרשויות המס כי 1% ממס ההכנסה שהם משלמים יעבור מהממשלה אל ארגון שהאזרח יבקש להעביר אליו את תרומתו. למעשה אפשרו לאזרחים לקבוע לאן יזרם אחוז אחד מכלל מס ההכנסה שנגבה מדי שנה.

המקרה ההונגרי, אם כן, לא זכה להגיע לתיאום עם ארגוני החברה האזרחית בדבר חתימה משותפת על מסמך אמנה. עם זאת, הממשלה נקטה בשתי תכנית (2002-2006 ו-2010-2006) פעולות-חד צדדיות שמטרתן הייתה לבסס מערכת יחסים טובה עם ארגוני החברה האזרחית ולהגיע לשיתופי פעולה.

אסטוניה

המקרה האסטוני מייצג התנסות מצליחה יותר מהמקרה ההונגרי. בשנת 2002 קיבל הפרלמנט האסטוני (Riigikogu) את: "תפיסת פיתוח החברה האזרחית" (Estonian Civil Society Development Concept), המכונה בראשי התיבות "EKAK"⁷⁷ (Casey, 2007; Kubar, 2008; Ruus, 2003). מסמך זה משלב עקרונות כלליים לצד הצעות לפעולות ממוקדות (HEA Hodanik, 2011) והוא יכול להיחשב במבנהו וביעדיו כגרסה מקבילה לאמנות-שותפות שנחתמו במדינות אחרות (Casey, 2007). מסמך זה אושר בפרלמנט והוא מחייב מבחינה חוקית (Zimmeck et al., 2011).

ה-EKAK מבוסס על שלושה עקרונות יסוד:

1. פעולת אזרחים שנתפסת כחלק בלתי נפרד מחברה דמוקרטית. עבורה יש לפתח סביבה משפטית מעודדת והמגזר הציבורי נדרש לשקף אזרחים וארגונים אזרחיים בתכנון וביישום החלטות.
2. השתתפות המושתתת על התפיסה שארגונים אזרחיים הם ערוצים לייצוג ערכים ואינטרסים שונים שמצויים בחברה דמוקרטית. לכן אזרחים צריכים לקבל מידע על טיטוטות החלטה ולהביע את דעתם מתוך הבנה שפעולות המגזר הציבורי יזכו לאמינות גבוהה יותר ולאמון רב יותר בעיני הציבור אם מקבלי החלטות בממשלה יכללו בתהליך קבלת החלטותיהם את ההצעות והעמדות האזרחיות.
3. עצמאות פוליטית של יוזמה אזרחית, שמשמעה כי ארגוני החברה האזרחית עצמאיים וחופשיים בקביעת יעדיהם, החלטותיהם ופעילותם. על הממשל להימנע מהצבת מגבלות בעלות אופי פוליטי על ארגונים בעת שהם מקבלים תמיכה מהממשל ומקרנות ציבוריות (Casey, 2007).

למסמך ה-EKAK נלוותה תכנית פעולה מפורטת ליישום ולוח זמנים ברור לקידום ולהערכה (EKAK AP, 2004). בחלוף הזמן נתפס התהליך כהצלחה וכמנוף לרפורמות חקיקתיות שונות לעידוד ולתמיכה בארגוני החברה האזרחית באסטוניה.

בפיתוח וביישום של EKAK מילאו תפקיד חשוב שני ארגוני מפתח אזרחיים: הראשון, NENO (Network of Estonian Nonprofit Organizations - ארגון גג של ארגוני החברה האזרחית באסטוניה שנוסד בשנת 1991; השני, ארגון OSF (Open Society Foundation), הפועל לעודד שקיפות ואחריותיות ולקדם קיומה של חברה אזרחית פעילה.⁷⁹ ארגונים אלה היו שותפים פעילים בפיתוח ה-EKAK מראשית הדיונים, וראשיהם שימשו יושבי ראש משנה של שתיים מקבוצות העבודה שהוקמו עבור יישום EKAK.

תכנית EKAK, שזכתה לתמיכה איתנה בפרלמנט האסטוני, התבססה על מסמך שהכין חבר הפרלמנט האסטוני דיימר לייב (Daimar Liiv), במסגרת שהותו כחוקר אורח ב"מרכז הבינלאומי לחקיקת חוקי ארגונים ללא-כוונת רווח"⁸⁰ ICNL בווישינגטון ארצות הברית. לייב, שחקר את נושא השותפות בין ממשלה לארגוני החברה האזרחית, כתב מסמך בשם "Guidelines for the Preparation of Compacts" (Liiv, 2001), שהיה, כאמור, לבסיס הפיתוח של EKAK.

לאחר אישור תכנית ה-EKAK בפרלמנט הוקמה בשנת 2003 ועדת יישום משותפת (Joint Commission), שבה היו חברים נציגים משני המגזרים. על הוועדה הוטל לקדם את המיזם ולהבטיח שיתוף פעולה מתמשך, כמו גם להעריך את מידת יישומה על ידי הצדדים ואת עמידתם בכל התחייבויותיהם. על בסיס עבודתה של הוועדה המשותפת אישרה ממשלת אסטוניה את תכנית הפעולה לשנים 2004-2006, כהמשך לתכנית הדו-שנתית הראשונה שגובשה לשנים 2002-2004 (Toftisova, 2005; Ylevaade, 2006).

בדוח סוכנות הסיוע של ארצות הברית (USAID, 2007) שבחן את מצב ארגוני החברה האזרחית לגבי שנת 2006, נכתב:

⁷⁷ Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon - EKAK

⁷⁸ NENO מכינוי באסטוני - ((Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit) EMSL. ראו בקישור: <http://www.ngo.ee/neno>.

⁷⁹ ארגון ה-OSF האסטוני הוא חלק מהרשת העולמית של הארגון Open Society Foundation, שנוסד בשנת 1979 על ידי ג'ורג' סורוס.

ראו בקישור: <http://www.opensocietyfoundations.org/about>.

"In 2006 the Estonian NGO sector continued stable growth with no major upheavals. The continuing economic growth has had a positive impact on NGOs as more resources are available to participate in public life. Also, governmental bodies are progressively more aware of the third sector, although the situation can vary notably. The NGO community's capacity is rising and organizations demonstrate a dedication to develop professionalism. ... Estonian NGOs are free in their actions and the government provides for the freedom of assembly and civil activism; no undemocratic restrictions are in place. ... the government institutions and lawmakers are more responsive to NGOs needs and roles" (USAID, 2007: 97-98).

את התחזקותם והתפתחותם המקצועית של ארגוני החברה האזרחית ואת תרומתם הגדלה לחברה האסטונית, יש לזקוף, במידה רבה, לתכנית EKAK. בשנים אלה, תודות לשיתוף הפעולה, התחזקו תשתיות המינהל הציבורי וארגוני החברה האזרחית ושופרו השירותים לציבור (NENO, 2008; Ylevaade, 2006).

בשנת 2007 אימצה ממשלת אסטוניה את התכנית Civic Initiative Support Strategy, שנועדה לסייע בהמשך יישום של ה-EKAK בשנים 2007-2010. אולם מהלך ממשלתי זה עורר חוסר שביעות רצון מצדם של ארגוני החברה האזרחית האסטונית בטענה שרעיונות רבים של ארגוני החברה האזרחית לא התקבלו על ידי הממשלה וכי המשאבים שהוקצו אין בהם די (Casey, 2007; NENO, 2007). נראה היה כי אחרי שנים של הצלחה, חלה אתנחתא בתהליך, אפשר גם בשל ירידת העניין הפוליטי והציבורי בתהליך.

ניסיונות להתמודד עם קשיי היישום הביאו להליך של שכלול ועדת היישום הדו-מגזרית שהוקמה בשנת 2003, תוך הרחבתה לראשי משרדי ממשלה מרכזיים כגון האוצר, הרווחה, החינוך, התרבות וכן הרחבת ייצוג המגזר האזרחי על ידי עשרה ארגוני גג. ועדת היישום אמונה על הכנת תכניות עבודה שנתיות ועל יצירת מנגנונים למעקב ולהערכה של יישום האמנה. הוועדה מדווחת לפרלמנט כל שנתיים על ממצאיה ומתקיימים דיונים בפרלמנט על הצעות לשינוי האמנה כל חמש שנים (Casey, 2007; Toftisova, 2005). גם ארגוני החברה האזרחית פעלו והקימו מטה עצמאי לתמיכה בהמשך תהליך ה-EKAK.

בפעולה משותפת ממשיך תהליך ה-EKAK וכיום הוא פועל במסגרת תכנית רב-שנתית לשנים 2011-2014 (Hea Hodanik, 2011). הקוד האתי (The NGO Code of Ethics) שפותח משמש ככלי להערכת פעילות ארגוני החברה האזרחית מול הערכים שהוסכמו. הקוד לניהול נאות (Code of Good Practice) מסייע בידי הארגונים הפועלים בשטח. הגוף הממשלתי האמון על שיתוף הציבור אוסף מידע על יישום התכנית ומקדם דרכי פעולה של שימוש בטכנולוגיות במדיה אלקטרונית לשיתוף הציבור, להכשרת פקידות ציבוריות במתודות שיתוף ציבור, לייזום התייעצויות ולהקמת קבוצות עבודה סביב מקרים מוצלחים של שיתוף פעולה וכיוצא באלה.

מדינת נורדית

דנמרק

ארגוני המתנדבים זוכים בדנמרק להוקרה ולסיוע ממשלתי. עוד בשנת 1983 הוקמה ועדה מיוחדת - Danish Committee on Volunteer Effort, שהורכבה מנציגי הממשלה וארגוני ההתנדבות, שמטרתה הייתה לקדם את ההתנדבות ולסייע לפרטים ולארגונים ליטול חלק פעיל במתן פתרונות לסוגיות חברתיות ולספק שירותי אנוש. דוח של הממשלה הדנית ציין כי:

"Voluntary social work is instrumental in ensuring social integration and enhanced tolerance towards people who, for one reason or other, are exposed or live on the edge of the established system of society. But there are also many other fields where voluntary initiatives are crucial. Voluntary social organisations and associations thus play a democratic role, for instance by being a platform where all social groups can express their views and defend their interests, and by being a forum where communities emerge and develop".
(MSA, 2001: 10)⁸⁰

⁸⁰ International Center for Not-for-Profit Law - ראו באתר: www.incl.org.

בדצמבר 2001 נחתם "הצ'רטר לאינטראקציה" בין הממשל הדני למגזר ההתנדבותי בדנמרק (Danish Charter, 2001).⁸² המסמך נחתם על ידי נציגי הממשלה הדנית, שרים מכמה משרדי ממשלה (דיוור וערים; ענייני חברה; תרבות; בריאות; חינוך) ונציגים מהחברה האזרחית. חתימתו של הצ'רטר הייתה תוצאה של תהליך הכנה שנעשה בצוות משותף שבו השתתפו נציגי שני המגזרים - הממשלה והמגזר האזרחי, במסגרת קבוצת עבודה ייעודית שהוקמה לצורך זה (Venables, 2009).

הצ'רטר נועד להיות נקודת התחלה לשיח מתמשך על ערכים, מדדים והזדמנויות לפעולה הדדית וליחסי גומלין (interaction)⁸³ בין הצדדים. הוא כולל הכרה בתפקיד ההיסטורי שאותו מילאו וממלאים הארגונים הוולונטריים בבניית הדמוקרטיה ומדינת הרווחה בדנמרק. המסמך כולל הצהרה שמציינת כי למגזר הציבורי אין יכולת להבטיח שלדנמרק יהיה מגוון רחב של ארגונים אזרחיים והתנדבותיים, רק אזרחים מתנדבים יכולים ליצור חברה אזרחית וארגונים בה. עם זאת, למגזר הציבורי יש חובה לוודא ולדאוג לכך שהמאמצים הוולונטריים של אזרחים וארגונים לא ייתקלו בקשיים ובמכשולים בלתי נחוצים שעה שהם מבקשים לפעול ולקדם את מטרותיהם (Venables, 2009).

בשונה ממסמכי אמנה שנחתמו במדינות אחרות, הצ'רטר הדני קצר ואין בו הסדרה של מנגנוני הערכה וסקירה. עיקרו ממוקד בקריאה לשיח בין-מגזרי מתמשך. ייתכן כי בשל עמימות הניסוח, יש הטוענים כי לא הייתה לו השפעה משמעותית על הרחבת היחסים בין הצדדים והעמקתם (Casey, 2007).

עם זאת, חשוב לציין את היעד ואת ההקשר של הכנת הצ'רטר כדי להבין את מקומו ואת השפעתו. המטרה העיקרית של התהליך הייתה להתמקד בתפקידים המסורתיים של ארגונים לא-ממשלתיים דניים (NGOs), לספק סיוע בינלאומי למדינות זרות, מוחץ לגבולות דנמרק. על כן, הסוגיה המרכזית שעמדה על הפרק הייתה חלוקת התמיכה הממשלתית לארגונים הוולונטריים ספקי הסיוע הבינלאומי. הרצון והצורך לשיפור מערך התמיכה והיחסים הבין-מגזריים, היה אפוא הרקע לחתימת הצ'רטר (Toftisova, 2005).

בשדה זה של עשייה חלו שינויים ברורים. הממשל הפסיק לנתב סיוע כספי דרך הארגונים הגדולים שעוסקים בתחום, והחל לתמוך גם בארגונים קטנים יותר בתחום.

כמדד להשגת יעדי הצ'רטר נמדד השינוי בחלוקת המימון הציבורי לארגונים לפי גודלם, בתחום הסיוע הבינלאומי (Toftisova, 2005).

בשנת 2007 הועברה החלטה בממשלה הדנית בדבר רפורמה בשלטון המקומי (Local Government Reform, 2007).⁸⁴ התוצאות של רפורמה זו הייתה היווצרותם של צ'רטרים מקומיים בין רשויות מקומיות לבין ארגוני מתנדבים אזרחיים, כשכל אחד מהם מכונן לנושאי פעולה מסוימים, תוך הכרה ביכולותיהם של הארגונים. בשנת 2012 ל-75% מהרשויות המקומיות היו צ'רטרים שהושפעו מהצ'רטר הראשוני שנחתם בשנת 2001, כמו גם מהתכנית הממשלתית משנת 2010, ה-Civil Society Strategy (Pedersen, 2013). וכך כותבת החוקרת אן זול פדרסן:

"In recent years, there has been an increased public and political focus on debating the forms and norms of the use of CSOs and individually volunteers in relation to welfare services, and together with the new institutional framework and tasks for the municipalities and the economic challenges, it has been stated from the national government- that there is a need for a revitalization of the old charter, and this revitalization process is currently under development and is expected to be implemented to both regional and municipal levels during the following year" (Pedersen, 2013: 2).

הציטוט לעיל משקף את עמדת הממשלה והמשתמע ממנה כי לצ'רטר המקורי משנת 2001 צפוי עתיד חשוב ברמת המקומית.

⁸¹ ראו גם: MSAI, 2011.

⁸² הצ'רטר הדני: "Charter for samspelet mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige".

⁸³ בתרגום הצ'רטר הדני לאנגלית נעשה שימוש במונח "אינטראקציה" (interaction), ולא במונח "שותפות" (partnership).

⁸⁴ התכנית בשמה בדנית: Kommunalreformens gennemførelse - en status" KL & Indenrigs og Sundhedsministeriet.

ראו בקישור: <http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform> (MIH 2005) וכן (MIH 2005).

שבדיה

בשנת 2008 החליטה הממשלה השבדית ליזום דיון משותף עם נציגי ארגונים הפעילים בזירה החברתית ועם נציגי הרשויות המקומיות, כדי לגבש מדיניות ודרכי פעולה מוסכמות. החלטת הממשלה התבססה על הרצון לשלב את נציגי הארגונים בקביעת מדיניות ציבורית מתוך הכרה והערכה לידע, לניסיון ולפוטנציאל הטמון בארגונים אלה. שיח זה הביא למסמך ההסכמה (Swedish agreement, 2008); ובהמשכו, להחלטת הממשלה להקצות לתהליך זה משאבים במסגרת תכנית תקציבית לשנים 2009-2011 (Venables, 2009). האמנה השבדית משנת 2008 מייצגת גרסה מסוימת של הסכם מסגרת לשותפות בין-מגזרית. היא מתייחדת בשלושה מובנים: האחד, היא מוגדרת ומתוחמת לתחום פעילות מסוים - בזירה האזרחית-חברתית. קרי, זוהי אמנה חד-נושאת המתייחסת לפלח מסוים של ארגוני החברה האזרחית שעוסקים בתחומים סוציאליים. המובן השני - האמנה משתפת מראש את הרשויות המקומיות, נוסף על הממשלה, כצד להסכמה עם ארגוני החברה האזרחית השותפים בתהליך. המובן השלישי - האמנה השבדית פתוחה לחתימה עבור כל ארגון המעוניין בכך, בלא תלות האם היה שותף בהליכי ניסוחה או לא, אם נטל חלק בשלבי היישום הראשוניים או שנעדר מהם.

העקרונות המשותפים המצויים בבסיס האמנה הם: הכרה בעצמאות כל שותף, שיח משותף, איכות, המשכיות, שקיפות וגיוון. כל עיקרון נכתב ומוסבר, ולצדו פעילויות המובילות ליישומו.

האמנה מגדירה את תפקידו ואת אחריותו של כל אחד מהשותפים לה: הממשלה, לרבות הרשויות המקומיות, מחויבת להכיר בחינניות פעילותם של הארגונים ולחזק את המגזר ההתנדבותי החברתי, ולהבטיח את עצמאותו ואת קולו בחברה השבדית, וכן ליצור ולאפשר עבורו סביבה חיובית ומועדפת לפיתוח הכלכלה החברתית. ארגוני ההתנדבות החברתיים, מהצד השני, מחויבים בחיזוק ערכי הדמוקרטיה ובהעלאת רווחת האזרחים. הם מחויבים לפעול במשותף עם הממשלה המרכזית והשלטון המקומי, לתרום לעיצוב המדיניות הציבורית בנושאים החברתיים ולפעול למתן שירותים לאזרח.

האמנה השבדית היא תוצר של קבוצת עבודה שכללה חברים מהמגזר ההתנדבותי הפועלים בזירה החברתית, לרבות שני ארגוני הגג הגדולים - "הפורום למגזר החברתי והוולונטרי בשבדיה" (Forum for voluntary social sector in Sweden) וארגון FAUNA, וחברים ממושרדי הממשלה - משרד האינטגרציה ושוויון ההזדמנויות (Ministry of Integration and Gender Equality) ומשרד הבריאות והרווחה.

ההתייעצויות בקבוצת העבודה החלו בשנת 2007. הן התקיימו בשני שלבים עיקריים: תחילה, ניסוח טיוטה על ידי קבוצה קטנה של נציגים מארגוני המטריה הגדולים. בשלב השני, קבלת משוב, מבעלי עניין, תיקון ועדכון הטיטה (Venables, 2009).

בדומה לאירוע השנתי שנערך באנגליה, גם בשבדיה נערך שבוע אמנה שנתי, שבמסגרתו מתקיים כנס שבו מוצגות הפעילויות שנעשו וההישגים שהושגו. בכנס בשנת 2011, לדוגמה, עלה נושא האיזון הנדרש בין מענקים לבין מכרזים.⁸⁵

את האמנה השבדית יש להבין על רקע ההקשר ההיסטורי של מדינת הרווחה במדינה זו. מערכת היחסים בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית הייתה טובה מאז ומעולם. היא נבנתה ביחסי עבודה ובדרכי פעולה שוטפים, יותר מאשר בהיבטי חקיקה. קשרי השלטון (הארצי והמקומי) התעצבו במנעד תצורות, בהן: התייעצויות שוטפות, קבוצות עבודה קטנות, חלוקת עבודה, קיום פעילויות בתחומי הרווחה ושירותי אנוש עבור הממשלה, משלימות לה ונוספות (Lundström & Wijkström, 1997; Wijkström & Zimmer, 2011).

עשרות שנים של מגבלות תקציב בשבדיה עיצבו את תפקידם של הארגונים החברתיים בה. הם היו לגורם מרכזי באספקת שירותים חברתיים. עם הזמן, תפקידם וחיוניותם הלכו וגברו עד שנוצרה מעין מערכת רווחה כפולה בשבדיה. מנקודת מוצא זו, שהייתה קרקע בשלה, צמחה היוזמה למיסוד היחסים מארגוני החברה האזרחית, קרי "מלמטה למעלה"; עם זאת, היא נענתה במדיניות ממשלתית המכירה בתפקידם של הארגונים וחיוניותם לקיומה של מערכת למתן שירותים חברתיים לציבור.

לאחרונה, לאור הניסיון שהצטבר בשבדיה ובמדינות אחרות ועל רקע מערכת היחסים הטובה הקיימת בין הממשלה, הרשויות המקומיות והארגונים האזרחיים, מתקיים שיח ער בדבר מקומו של מודל שיתוף הפעולה, הדרכים לשפרו והאפשרות להמשיכו (Johansson & Johansson, 2012; Orn, 2012).

⁸⁵ ראו בקישור: <http://www.compactvoice.org.uk/blogs/ingela/2011/01/04/swedish-lessons>

סקירת המדינות לעיל מתארת את תמצית ההתנסויות של מדינות עם תהליך גיבושה ויישומה של אמנת מסגרת לשותפות בין הממשלה למגזר האזרחי. בכל המקרים תהליך זה מורכב, מחייב השתחררות ממסגרות ומדפוסי פעולה שהיו בעבר ונכונות לצאת לדרך חדשה שמפירותיה ייהנו הכול, בראש ובראשונה, אזרחי המדינה. עיצוב מדיניות ציבורית משתפת הוא הליך דינמי שמטרתו למסד ולחזק שיתופי פעולה בין-מגזריים, תוך התאמה לסביבה בכל מדינה ומדינה.

למרות ההבדלים הקיימים בין המדינות השונות, ההתנסויות בכל אחת מהן ובכולן יחדיו מאפשרות להסיק מסקנות ותובנות בנוגע למאפיינים העיקריים, ולהאיר קווי דמיון ושוני, עקרונות מרכזיים, מנגנונים וכלים הבאים לידי ביטוי בהבניית התהליך ויישומו. בחלק הבא של מסמך זה ייעשה ניתוח של היבטים אלה, מתוך שאיפה שהתובנות העולות ישמשו מסד לקידום תהליך דומה בישראל.

ג. תהליכי הבניה ויישום של אמנות-שותפות

תובנות יסוד, מאפיינים מרכזיים ומרכיבים יישומיים עיקריים

תובנות יסוד

חוקרים בתחום מסכימים כי הניסיון המצטבר מראה שלאמנות-שותפות, בגרסאות כאלה ואחרות, יש פוטנציאל למיסוד ולחיזוק היחסים והעבודה המשותפת בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי, הן במקרים שבהם היחסים בין הצדדים היו טובים מלכתחילה (אזי התהליך מעגן את היחסים ביתר שאת) והן במקרים שבהם הצדדים חוו קשיים ומתחים בעבודתם המשותפת (אזי התהליך עשוי לפעול כמנוף לשינוי חיובי) (Toftisova, 2005).

אין ספק כי הערך האמיתי של תהליכי השותפות הללו טמון בהשפעותיהם המעשיות וביכולתם לקרב את המגזרים בינם לבין עצמם ולטובת החברה כולה. המיקוד במדינות בעולם מופנה כיום משלב ייזום התהליך עצמו לשלב היישום ולבחינת ההשפעה של המהלך.

תובנה בסיסית העולה מהניסיון המצטבר היא שמדובר בתהליך ארוך, דינמי מאוד, נתון לשינויים רבים ומבחינה תפיסית נעדר נקודת סיום. מסמכי האמנה השונים הם בבחינת נקודת התחלה, "יריית פתיחה" בלבד ולא מוצר או כלי סופי. מדובר במסגרות "חיות" וגמישות, שחשוב לשמר ולתחזק את חיוניותן, באורך רוח ובסבלנות, כדי שלא ייהפכו לכלים סימבוליים, סטטיים, חד-פעמיים וחסרי ערך (שם; Venables, 2009).

תובנת יסוד נוספת היא שמדובר בתהליך תלוי-הקשר, שהחל משלבים ראשונים של קביעת היעדים והתכנון וכלה בשלבי יישומו הלכה למעשה, מהווה תוצר של נסיבות מקומיות ומעוצב תדירות כדי לענות על צרכים חברתיים משתנים ומסוימים, ובאופן התלוי במרקם החברתי, בתרבות של המדינה ובטבע היחסים בין המגזרים בה (שם).

לכל תהליכי האמנה קיים יסוד בסיסי משותף: הכרה בתפקידה החשוב של החברה האזרחית ושל ארגוניה בחברה כיום, אם כמקדמי ערכים ונורמות ואם כספקי שירותים וקיום פעילויות אחרות לטובת הציבור. בהקשר זה טמונה גם הכרה בעצמאותם של הארגונים האזרחיים, בלגיטימיות של פעילותם באופן כללי, ובלגיטימיות של פעילותם בתהליכי פיתוח ויישום מדיניות ציבורית בפרט (Casey, 2007).

להכרה זו טווח ביטויים: הכרה בשונותם מתאגידיים עסקיים ומגופי המינהל הציבורי (שונות בהשקפת עולמם, תרבות התנהלותם, דרכי קבלת החלטות וכיוצא באלה); הכרה במקצועיותם בתחומי פעילותם; אמירת תודה על התפקיד ההיסטורי של ארגונים אזרחיים; דאגה ומחויבות להבטיח שארגונים אזרחיים יהיו מסוגלים לשרוד, לצמוח ולקחת חלק פעיל ומשמעותי בשותפות עם הממשלה; מודעות לתרומה הכלכלית והיצרנית של ארגונים אזרחיים בכל מדינה; מחויבות לפתח דפוסי היוועצות על מדיניות באופן ממוסד ועוד.

ניכר כי ממשלות נוטות להסכים על שתי סוגיות מרכזיות:

1. הצורך לתת לארגונים ולשותפים האזרחיים סטטוס בטוח יותר מבעבר, בייחוד באמצעות קריטריונים מעודדים ומסייעים בתחום המימון והתמיכה הציבוריים. קרי, מתן יציבות רבה יותר בתהליך המימון הציבורי⁸⁶ לארגוני המגזר השלישי (Casey, 2007).

2. הצורך לתת לארגונים ולשותפים האזרחיים להיות מעורבים בעיצוב מדיניות ציבורית, בכל שלביה, או בשלבים מסוימים בתהליך עיצוב המדיניות.

עיקרון מרכזי בגיבוש, ניסוח, יישום והערכת מסגרות-שותפות בין המגזרים הוא גמישות ופתיחות מתמדת (Toftisova, 2005). עיקרון זה מתייחס לכל מאפייני התהליך, החל בנוסח תוצריו הכתובים, בחירת שותפיו, רמות השותפות המוצעות, וכלה בהיקף

⁸⁶ לא רק בהיקף התמיכה הכספית אלא גם בכל הנוגע להליכי התמיכה והמימון - מועדי העברת כספים, אופני העברתם ומידת הביורוקרטיה הכרוכה בקבלתם.

הנושאים הנדונים, הסטטוס הממסדי, התשתית הארגונית שמלווה אותו, בהערכת התהליך וביישוב מחלוקות במסגרתו. העיקרון המנחה הוא לאפשר שינוי, תיקון והרחבה כחלק בלתי נפרד ממבנה השותפות ובהתייחס לכל רכיביה.

מאפיינים מרכזיים

מסמכי מסגרת לשותפות, שלרוב מופקים בתהליכי מיסוד היחסים בין הצדדים,⁸⁷ מאופיינים בטקסטים הכוללים אלמנטים מרכזיים וטיפוסיים (Casey, 2007):

1. הצהרה על הייצוג של כל צד, המזהה את יחודיות הצדדים ומגדירה את הגופים שמייצגים את המגזרים בהליך האימוץ והיישום של אמנת המסגרת. הצהרה זו עשויה גם לכלול התייחסות לדרכי מינוי נציגים ושותפים נוספים, תוך פירוט המחויבויות והאחריות של כל אחד מהם.
2. הצהרה הכוללת עקרונות משותפים, לרבות התפקידים והפונקציות של השותפים לאמנה, הכרה באוטונומיה שלהם, בזכויותיהם ובמחויבויותיהם, המגבלות והאילוצים העומדים בפניהם; וכן הצהרה של מחויבות הצדדים לערכים משותפים המוגדרים במסמך (ערכים טיפוסיים כגון: השתתפות אזרחית פעילה בקבלת החלטות, דיווחיות, פתיחות, שקיפות, שוויון הזדמנויות, הכללה חברתית, סובלנות, אי-אפליה).
3. מתווה של תחומי שיתוף הפעולה שמעניינים את הצדדים לגופו של עניין (אספקת שירותים, חינוך, קידום נוער, פיתוח קהילתי, טיפוח התנדבות ועוד).
4. מתווה של כלים לשיתוף פעולה (דיונים ציבוריים, התייעצויות תקופתיות, גופים משותפים של קבלת החלטות, חילופי מידע, זכות לייזום חקיקה ועוד).
5. הצהרה בדבר מימון ציבורי המתייחסת, בדרך כלל, להתחייבות לפתח קוד התנהלות נאותה של מימון אפקטיבי; תיאור מנגנוני תמיכה חדשים; מחויבות לפתח חקיקה המקדמת קיימות-עצמית של ארגוני מגזר שלישי ועוד. בתחום המימון הציבורי לארגונים אזרחיים, ניכר שהנטייה היא לגישה המבקשת לשמור על עצמאות הארגונים, לרבות חופש הדעה שלהם ותפקידם הסינגורי, תוך כיבוד חובתם האזרחית לרבות האפשרות לבקר פעילות של רשויות ציבוריות. מחויבותם של הארגונים האזרחיים באה לידי ביטוי בהתחייבות לעשות שימוש נאות במימון הציבורי שיקבלו ולפעול בשקיפות הן בניהול המשאבים והן בתיקוד על פי עקרונות דמוקרטיים.
6. הצהרה על יישום פעילויות מתוכננות, העשויה לכלול גם תכנית יישום ולוח זמנים קצר טווח וארוך טווח של יעדים, חלוקת אחריות בין בעלי עניין המעורבים ביישום, הצעה של תהליכי משוב ומדידה הן לתהליך פיתוח האמנה עצמה והן לתהליך יישום עקרונותיה בשטח, כלים ותשתית לשינוי ותיקון מסגרת השותפות, התייחסות לפעולות שיווק והעלאת מודעות על מסגרת השותפות בקרב שני הצדדים, ומנגנונים ליישוב מחלוקות וטיפול בהפרות אמנה.

המאפיינים העיקריים של תהליכי אמנה, שסביבם עשויות להיווצר גרסאות שונות בין המדינות, הם:

1. **צורת מסמכי המסגרת:** החל בהצהרות קצרות ועקרונות וכלה במסמכים מפורטים, ארוכים ותיאוריים מאוד. המסמכים יכולים לעמוד בפני עצמם או להיות מלווים בסדרה של מסמכי משנה או נספחים, קודים להתנהלות⁸⁸ והסדרות מיוחדות. קרי, רמות הפירוט האופרטיבי עשויות להיות שונות. חלקם של מסמכים אלה, במיוחד הנספחים והקודים, עשויים להיות מוכנים זמן-מה לאחר חתימת המסמך הראשי.
2. **המעמד הממסדי:** החל בעיגון חקיקתי, בחקיקה קיימת או חדשה, וכלה במסמכי מסגרת בלתי פורמליים המקבלים חסות מתמשכת של מנהיגים פוליטיים, פקידות ציבורית ומנהיגות אזרחית בתוקף תפקידם.
3. **החותמים על מסמכי האמנה:** ראשית, חשוב לציין שבמרבית המקרים מדובר במסגרת דו-מגזרית ולא תלת-מגזרית.⁸⁹ השותפים הציבוריים יכולים שיהיו הפרלמנט, ו/או כל הממשלה (הזרוע המחוקקת ו/או המבצעת); משרד ממשלתי

⁸⁷ בלא קשר להיותם מסמכים שנחתמו על ידי שני צדדים, צד אחד או כלל לא נחתמו.

⁸⁸ קודים להתנהלות נאותה נפוצים הם בתחומים של מימון; שיח, היועצות ומשוב על מדיניות; דיווחיות ושקיפות בתהליך היישום האמנותי; שילוב מיעוטים; התנדבות.

⁸⁹ למעט אירלנד, שבה נחתמה אמנה תלת-מגזרית, בכל המדינות נחתמו מסמכים או הוסדרו הסדרים בין שני המגזרים - המגזר הממשלתי וזה של ארגוני החברה האזרחית.

אחד המרכז את היחסים עם החברה האזרחית ועם המגזר השלישי, וכן מקבץ משרדי ממשלה מסוימים. השותפים הלא-ממשלתיים, קרי הצד האזרחי - יכול שיהיו כלל הארגונים האזרחיים הקיימים במדינה (באמצעות הצטרפות פרטנית של כל ארגון); ארגוני גג המייצגים את ארגוני החברה האזרחית או פלחים של מגזר זה; או העדר חתימה מצד גורם אזרחי כשמדובר במדיניות וביוזמה ממשלתית חד-צדדית.⁹⁰

4. **היקף המגזר שהאמנה מתמקדת בו:** החל בתת-מגזר מסוים (למשל, ארגונים הפועלים באמצעות מספר רב של מתנדבים) וכלה בחתך רחב ומגוון יותר של ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומים אלה או אחרים.

5. **היקף התשתית הארגונית, הממשלתית והאזרחית, המיועדת לתמיכה בהליך האמנותי:** החל מטווח רחב של ארגוני תמיכה ומעקב ייעודיים וחדשים, בשני הצדדים, העוסקים באופן שוטף בבניית יכולות, סיוע ומעקב אחר יישום, וכלה בתשתית "מושאלת" מארגונים קיימים או במסגרת תשתית ארגונית מצומצמת אד-הוקית הנפגשת ומתכנסת באופן לא תכוף לקידום מטרת האמנה.

6. **המטרות המוצהרות באמנות המסגרת:** האמנות מתרכזות בדרך כלל בתוצאות התהליך (לדוגמה - פיתוח יחסים טובים יותר בין הצדדים), או בהשגת יעדים ספציפיים (לדוגמה - יוזמת חקיקה מסוימת; משטר מימון חדש והולם יותר; שיפור במדדים חברתיים מסוימים, כגון: עוני והדרה חברתית).

7. **אינטנסיביות השותפות:** החל מהצהרה עמומה ובסיסית על הצורך באינטראקציה ושיח בין הצדדים, וכלה בפירוט מוגדר של סוגי השותפות ורמות ההיוועצות בתחומים מוגדרים (Casey, 2007; Venables, 2009).

מסקירת הספרות המחקרית, הבוחנת ומנתחת את הניסיון המצטבר בעולם מההבניה ומהיישום של תהליכי מיסוד אמנותיים של שותפות בין המגזר הציבורי למגזר האזרחי, עולה כי אפשר לזהות **תנאי-אדם (Preconditions) חיוניים** לעצם היכולת להשיק תהליכים מסוג זה, ובאופן שיגדיל את הסיכויים להצלחתם ולהפנמתם באופן מתמשך בממשלה ובחברה (Carter and Sladowski, 2008; Venables, 2009; Casey, 2007; Toftisova, 2005):

1. **נדרשים עניין, מוכנות ובשלות מצד הממשל** לפתח יחסים ממוסדים והדדיים עם החברה האזרחית ועם ארגוני המגזר השלישי, באופן המאפשר קשר ושיח מאוזני כוחות ומאוזני חשיבות או למצער, באופן שבו יחסי הכוחות ודרגי החשיבות משניים או זניחים. רמות העניין והמוכנות הממשלתיות בהקשר זה מושפעות מתנודות ביכולותיהן הכלכליות של הממשלות ובמוכנותן לבחון יוזמות שמושכות תמיכה ציבורית רחבה ואוהדת יחסית. כחלק מהבשלות הממשלתית, נכללת גם היכרות מעמיקה של הגורמים הממשלתיים עם החברה האזרחית וארגוניה במדינתם בכלל ובתחומים הרלוונטיים לפעילות בכל משרד ממשלתי בפרט.

2. **נדרשת יכולת ממשלתית לבצע מיסוד ביחסים בין המגזרים.** יכולת זו מושפעת מכמה גורמים מרכזיים: מקיומה של מנהיגות ברמה הפוליטית, בפרלמנט ובממשלה, המחויבים לכך ודוחפים לקיומו של התהליך; מיכולת ארגונית של הממשלה לקיים יוזמות מדיניות ויוזמות ניהול אופקיות; מקיומה של כוח אדם מחויב ונאמן לתהליך בקרב הדרג הבכיר בפקידות הציבורית המרכזת תמיכה הנחוצה להנעת התהליך וליישומו המתמשך, באורך רוח שאינו תלוי בחילופי גברי בזירה הפוליטית או הפקידותית; ומהעמדת משאבים נדרשים למימון ארוך טווח של התהליך על מרכיביו, לרבות עבור בניית יכולות ומיומנויות⁹¹ בשני הצדדים. ההשקעה הציבורית בבניית היכולות בצד האזרחי היא מרכיב מפתח. החוקר פול סמית' (Smyth, 2008) היטיב לנסח זאת:

"From the third sector's perspective, a key issue will be whether it will be resourced in a way that enables it to achieve these functions. In this regard, it will be important that those responsible for collaboration as a whole ensure that the third sector has the resources.... It requires to make an effective contribution" (Smyth, 2008, pp. 56).

⁹⁰ תהליכים אמנותיים פותחו במדינות השונות הן כיוזמות "מלמעלה למטה" מצד הממשלות והן בשל יוזמות ולחצים "מלמטה למעלה" מצד המגזר האזרחי. רמת ההדדיות בייזום, בפיתוח וביישום של התהליך האמנותי שונה במקומות שונים בעולם.

⁹¹ לרבות תמיכה ציבורית בתשתיות ארגוניות ייעודיות עבור מסגרת השותפות בכל אחד מהצדדים; וכולל חיזוק וטיפול ארגוני גג אזרחיים הממנפים את יישומה של מסגרת השותפות בצד האזרחי ומסייעים לארגונים השונים להשתתף בה הלכה למעשה. באמנת השותפות של וויילס נכתב למשל במפורש כי הצד הממשלתי מכיר בכך שיש קשר ישיר בין ההשקעה של משאבים עבור ובתוך המגזר הוולונטרי לבין עצם היכולת של ארגוני המגזר הוולונטרי לקחת חלק פעיל במסגרת השותפות, על בסיס שוויוני ובר-יכולת יחד עם הצד הממשלתי (WVSS, עמ' 7). באנגליה כללו הליכי תיקון האמנה המקורית התייחסות ליצירת ארגון "בונה יכולות" במגזר השלישי שיבטיח שהמגזר יהיה גורם מניע ומכוון בשותפות, ולא מובל ומונע (Toftisova, 2005).

3. קיומה של **חברה אזרחית מאורגנת**. על מגזר זה להיות בעל קול קולקטיבי איתן היכול לדבר בשם הארגונים ושנהנה מתמיכה רחבה. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי באופנים שונים: קואליציה חוצת-תחומים במגזר; ארגון גג; ארגון מקצועי בעל מוניטין; או ארגון חוצה-תחומים. חשוב שארגון קולקטיבי מסוג זה יכול חתך מייצג של המגזר האזרחי על מגוון האוכלוסיות המיוצגות בו או שהוא משרת אותן, כדי שקולו יישמע כקול לגיטימי של המגזר. נדרשת מנהיגות, נראית ומחויבת למגזר האזרחי וכן משאבים המיועדים לבניית לכידות מגזרית. לצד זאת, חשוב שלארגונים אזרחיים קטנים יהיה חלק בהליך ויכולת ליטול חלק בהשפעה על עיצובו ועל מהלכו.
4. קיימת חשיבות רבה לכך **שהמגזר האזרחי על ארגוניו יזכה למוניטין ציבורי אמין ולתדמית מפותחת היטב**. נדרשת הבנה בקרב הציבור הרחב ובקרב גורמי הממשל שארגוני החברה האזרחית מהווים חלק חיוני בכלכלה ובתשתית החברתית. חשוב שהציבור הרחב והממשל יבינו מהם ומיהם ארגוני החברה האזרחית ומהו תפקידם במדינה דמוקרטית מודרנית. מידת הבנתם ודיומיו של ארגונים אלה צריכים להיבנות על ידי המערכת הציבורית באמצעות אישי ציבור מוכרים היטב ובעלי מוניטין מוערך, היכולים למשוך תשומת לב תקשורתית וציבורית, תוך כבוד ואמון הדדי ביניהם.
5. **נדרש "חלון הזדמנויות" פוליטי וחברתי, המכנס בסינרגיה ובתזמון נכון את כל הגורמים החיוניים שתוארו לעיל**. חשוב לנצל באופן פעיל את חלון ההזדמנויות כדי שלא יאבד. חוקרים בתחום מציינים כי ניסיונות "מלמעלה-למטה" לפתח הליך אמנותי ולכפות אותו על מסגרת פוליטית וחברתית שאינה בשלה עדיין לתמוך בו בצורה משמעותית ומהותית, משפיעים בצורה שלילית למדי על סיכויי ההצלחה של התהליך כולו (Casey, 2007).

מרכיבים יישומיים מרכזיים

- קיומם המלא של כל תנאי הקדם, עשוי כמובן להוביל להשקת תהליך אמנותי בין מגזרי, אך אין בהם כדי להבטיח את קיומו ויישומו של התהליך הלכה למעשה, באופן אפקטיבי, חיובי ונושא פרי.
- נשאלות אם כך השאלות: כיצד מבנים את התהליך? מהם המרכיבים והמנגנונים המרכזיים שמאפשרים את קיומו, ביצועו ויישומו? מהם הגורמים שנראה כי תורמים להצלחה של התהליך וליישומו בפועל?
- העיקרון היישומי הבסיסי שצריך להנחות את המעורבים במלאכה הוא שמסגרות שותפות או אמנות בין הממשל למגזר האזרחי אינן פועלות מעצמן כבמטה קסמים. נדרשים מאמצים רציניים ומשמעותיים כדי לנסחן, לקיימן ולהשיג את יעדיהן (Toftisova, 2005). הניסיון המצטבר מלמד כי לאחר התקופה הראשונית של ניסוח מסגרת השותפות וההתלהבות שבאה עם אימוצה וחתימתה של אמנת שותפות, באה לרוב תקופה קשה ומאתגרת, שבה יש התמודדות עם בעיות וקשיים ביישום של השותפות. בעיות אלה קשות בהרבה מהקשיים שאפיינו את תהליכי הכנת האמנה עד הבאתה למעמד החתימה. שלב היישום המאתגר מתמקד בהמלצת פעולות, זיהוי דרכי פעולה מצליחות וכושלות, הכנת לוחות זמנים, חלוקת אחריות, כינון מנגנונים, קיום בקרה, לימוד ממשובים והחלטה על שינוי. על אלה נוספת הערכה של העשייה והשפעתו של התהליך כולו.
- אפשר למנות כמה מרכיבים מרכזיים העומדים ברקע היישום והניתנים ללמידה מהתנסויות קיימות בעולם בתחום האמור (שם):

1. הבהרה והבטחה של האינטרס המשותף וה"בעלות" של הצדדים על מסגרת השותפות

בראש ובראשונה חשוב לבסס באופן ברור ומוצהר את **קיומו של עניין משותף** לשני הצדדים בהבניה וביישום של מסגרת שותפות. קיומה של מסגרת השותפות תלויה ברצון הטוב של הצדדים המעורבים בה, וקיומו של רצון זה חייב להיות ברור ולהיאמר במפורש. חשוב שציפיות הצדדים והתרומה של כל צד לתהליך יובהרו, ייאמרו וייכתבו בצורה ברורה.

מעבר לאינטרס המשותף, חשוב שסדר היום (agenda) של מסגרת השותפות יהיה ב"בעלות" ובהובלה של שני הצדדים, ורצוי להימנע ממצב שבו צד כלשהו יחשוב ויצפה שהצד השני צריך להוביל את השותפות.⁹²

⁹² מצב זה התרחש בסקוטלנד והוביל לעיכוב ניכר בקידום השותפות; גם באנגליה מסגרת השותפות נתקלה בהיעדר תחושת בעלות מספקת בקרב הצדדים (Toftisova, 2005).

סוגיית ה"בעלות" וההובלה נוגעת במישרין לאלמנט הייצוג של הצדדים השותפים במסגרת השותפות:

בצד הממשלתי, מסגרות שותפות אמנתיות יכולות כאמור להתמסד באחריות ראש הממשלה, שר או שרים, חברי פרלמנט, או שילוב מסוים של נציגים מהפקידות הציבורית הבכירה ורמות מוסדיות שלטוניות שונות.

בצד האזרחי התמונה מורכבת יותר: המגזר האזרחי רחב ממדים ופועלים בו מנעד רחב של ארגונים. יש במגזר האזרחי מגוון רחב של דעות, סדרי עדיפות ורצונות שונים. בהליך הגיבוש והניסוח של אמנת-שותפות יהיו מעורבים שותפי-שיח מהחברה האזרחית שחשים כי הם פועלים בשם המגזר האזרחי ומייצגים אותו, וכן רשאים לחתום על האמנה בשמו.

קיימים שלושה מודלים עיקריים לייצוג השותף האזרחי:

א. שותפי השיח יהיו נציגים של ארגון גג אזרחי לאומי (national organization), הגדול במדינה, שלרוב ייצג פעילות חוצת-תחומי עשייה ציבורית.

ב. שותפי השיח יהיו נציגים של כמה ארגוני גג, ארגוני רשת סקטוריאליים גדולים, ארגוני תשתית וארגונים אזרחיים מובילים ומרכזיים, שיפעלו יחדיו כקואליציה או כקבוצת עבודה ייעודית לעניין הבניה ויישום של שותפות המסגרת עם הממשל.

ג. לעתים, לחברה האזרחית לא יהיה כלל ייצוג או חתימה משותפת על אמנת מסגרת,⁹³ שתיחתם על ידי רשות ממשלתית באופן חד-צדדי. אזי, מסגרת השותפות לרוב תנקוט גישה רחבה ופתוחה מאוד כלפי החברה האזרחית וארגוניה תוך מתן דגש על שיתוף אזרחים באופן פעיל בהליכי עיצוב מדיניות וביישומה (Venables, 2009).

אפשר לחלק את הייצוג האזרחי גם למעגלים או לשלבים: כשקיים ייצוג אזרחי ושותפי שיח אזרחיים בהבניה ובניסוח של אמנות מסגרת משותפות, נמצא, לא אחת, מעגל ראשוני, פנימי ומצומצם יותר, של נציגים מהחברה האזרחית, השותף באופן אינטנסיבי בהבניית השותפות עם נציגי הממשל לרבות ניסוח טיוטות של מסמכי המסגרת וכיו"ב. לעתים יימצא מעגל שני, חיצוני ורחב יותר, של ארגונים אזרחיים ששותפים לתהליך, בשלבים שבהם מתקיים דיון ציבורי נרחב יותר על ניסוח האמנה, תיקונה, סוגיות ביישומה וכדומה. במעגל רחב זה נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים, כגון סקרים מקוונים, פורומים מקוונים וכן בכלים של קבוצות דיון, כנסי שיח וכדומה.

חשוב לציין כי דרכן של אמנות השותפות היא להותיר את סוגיית הבחירה והמינוי של הנציגים האזרחיים בשיח עם השותפים הממשלתיים, מוחץ לאחריות השותף הממשלתי. קרי, השותף הממשלתי מותיר זאת לאחריות המגזר האזרחי, תוך ציפייה מוצהרת וכתובה שהגורמים המובילים במגזר זה יבטיחו ייצוג הולם ופתיחות מתמדת בקבלת שותפי שיח נוספים מהחברה האזרחית המעוניינים בכך. חשוב שהשותף הממשלתי לא יחליט "מלמעלה" מי ייבחר, יתמנה וישתתף בקרב השותף האזרחי (Venables, 2009).

גישה זו באה לידי ביטוי טיפוסי באמנת השותפות של וויילס, שבה נכתב:

"The National Assembly expects voluntary organisations to co-operate with each other and form appropriate networks that are able to relate to the National Assembly collectively on common matters of policy and administration. The National Assembly aims to meet regularly with representatives from voluntary sector networks for this purpose" (WVSS, p. 8).

במאמר מאת ג'ון קייסי ואחרים (Casey et. al., 2010) נטען כי בהקשר של סוגיית הייצוג של השותף האזרחי, כל אמנות השותפות בעולם מאופיינות במה שמכונה "פער השאיפה" (aspiration gap): מצד אחד, האמנות שואפות לכלול את ההגדרה הרחבה ביותר האפשרית של החברה האזרחית וארגוניה. מצד אחר, ארגונים לא-ממשלתיים ששותפים ומשתתפים באופן פעיל ומעורב בתהליכי האמנות, עשויים להיות מוגבלים בהיקפם ובמידת הייצוגם.

במאמר נטען כי למרות ההבדלים במונחים שנעשה בהם שימוש באמנות השונות לתיאור השותפים הלא-ממשלתיים, לרוב הכוונה היא לארגונים ללא-כוונות-רווח הנתמכים על ידי ממשלות או על ידי תורמים פרטיים, ושעוסקים באספקת שירותים

⁹³ למשל בהונגריה, או במקרה שהשותפות מעוגנת בחוק של ממשל כגון בוויילס.

חברתיים ושירותי אנוש. ארגונים מסוג זה הם אלה שבפועל יותר מעורבים בתהליכי האמנה, שכן הדגש בהן נוטה להיות שיפור תהליכי התיאום בינם לבין הממשלה, הסדרה של תהליכי התמיכה והמכרזים הציבוריים ושיפור תוצאות השירותים הניתנים. ארגונים שאינם מספקים שירותים נוטים לגלות פחות עניין במסגרות השותפות, למעט מקרים שבהם אמנות מערבות שינויים אפשריים במבנים של מיסוי ורגולציה.

החוקרים טוענים שאחת מהתוצאות הלא-מכוונות של פיתוח ויישום אמנות שותפות היא חלוקה של המגזר האזרחי לשניים: האחד - "תת-מגזר אָמנתי" המצוי בקשר קרוב עם גורמי הממשלה, והשני - "תת-מגזר לא אמנתי" שנותר מרוחק מהתהליך.

חלוקה זו בין "אלה שבפנים" ל"אלה שבחוץ" מושפעת, כמובן, מרמת העניין והיכולת של הארגונים האזרחיים השונים להיות מעורבים בשותפות. מסגרות שותפות נדרשות כיום להתמודד עם סוגיה זו⁹⁴ ועם מגבלות הייצוג של ארגוני גג וארגוני תשתית שמטבע הדברים אינם מייצגים את כל החברה האזרחית ואת כל ארגוניה. ההתמודדות עם סוגיה זו מתמקדת בשני נתיבים: מצד אחד, הרחבת השותפים לאמנות המסגרת;⁹⁵ ומצד אחר, הצגת האפשרות להצטרף ולחתום על אמנת השותפות באופן פתוח ואינדיבידואלי (קרי לאו דווקא באמצעות ארגון גג מייצג), לכל ארגון או גורם אזרחי המעוניין בכך ובכל נקודת זמן.⁹⁶ חבר הפרלמנט האסטוני דיימר לייב (Daimar Liiv) ניסח גישה פתוחה זו במתווה שהכין בשנת 2001 להכנת אמנות שותפות:

"The circle of participants of the preparation of the compact should be as wide as possible and open to change throughout the process.... Umbrella organizations should not monopolize the discussion but instead encourage the grass-roots NGOs to join in and share their experiences and opinions" (Liiv, 2001, p. 6).

חוקרים בתחום מציינים כי חשוב לא להגביל את יכולת ההצטרפות לשותפות. יש להימנע מיצירת בלעדיות לגורם זה או אחר בהקשר של ההשתתפות בתהליך ההבניה והיישום של מסגרת השותפות (Venables, 2009). יתרה מזאת, נטען כי ניסיונות מלמעלה-למטה של המגזר הממשלתי לפתח תהליכים אמנתיים שאינם כוללים ייצוג ראוי ורחב מהמגזר האזרחי, נידונים לחוסר הצלחה (Casey, 2007).

2. חשיבות תכנון הפן היישומי של מסגרת השותפות

כאמור, מבחנה האמיתי של מסגרת שותפות בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי הוא קידומה ויכולת יישומה. קרי, מעבר מהשלב הראשון של הבניה וניסוח עקרונות מסגרת השותפות אל שלב היישום. הניסיון העולמי מלמד כי חשוב לתכנן את יישום מסגרת השותפות, לרבות הסדרים של משוב והערכה בשני מישורים נפרדים: האחד, על תהליך ההבניה של האמנה; השני, על תהליכי יישומה בפועל. אלה שני נתיבים שונים והצלחה באחד עדיין אינה עדות להצלחה בנתיב השני. הניסיון בעולם מראה כי תכנון פעולות היישום לא נדחה למועד מאוחר אלא נעשה לרוב כבר בשלב הדיונים על נוסח אמנת השותפות, תוך שמירה על נכונות גמישה לשנות את התכנון בהמשך התהליך. להתייחסות ליישום כבר בשלבים הראשונים של הבניית השותפות חשיבות רבה כי בדרך זו הצדדים השותפים ממסדים את הסכמתם ואת מחויבותם לקווים מנחים של פעולות מסוימות בהמשך הדרך. אפשר לבטא את תכנון היישום בגוף טקסט האמנה עצמה כגון במקרה הקרואטי, או לחלופין אפשר לפתח ולנסח אסטרטגיית יישום נפרדת שמתווספת לטקסט של אמנת השותפות, כפי שנעשה במקרה של אסטוניה או סקוטלנד (Toftisova, 2005). כינונם של מנגנונים גמישים ופעילויות מרכזיות לתכנון היישום של מסגרת השותפות הם בעלי חשיבות. אופנים שונים לכך. אפשר למשל לכלול בתכנון: ניסוח של תכניות פעולה ליישום אמנת השותפות בכל משרד ממשלתי; הקמת ועדה או קבוצת עבודה משותפת שתפקידה לתכנן ולנסח את תכנית היישום, כפי שנעשה במקרה האסטוני; הקמת ישות ארגונית ייעודית שתהיה אחראית ליישום מסגרת השותפות ברמת השטח באופן מתמשך;⁹⁷ הקמת "משרדי קשר" בממשלה שאחראים על יישום האמנה כמו במקרה הסקוטי ועוד.

חשוב לציין שאין בנמצא מבנה אחד של אמנה שקיומו מוביל בהכרח להצלחה בהליך האמנתי. לראיה, באנגליה ובאסטוניה נעשה שימוש במבנים שונים של אמנות ושניהם בסופו של דבר הובילו לתוצאות דומות מבחינת קידומו היישומי של התהליך. באנגליה מבנה האמנה המקורי היה קצר, כללי ועקרוני. באסטוניה מבנה האמנה היה מפורט, יישומי וארוך יותר. עם זאת, הניסיון מראה שרצוי כי הטקסט באמנת המסגרת יכלול קווים מנחים ברורים בנוגע לשלב היישום, כגון: הקמת קבוצות עבודה;

⁹⁴ באמנה הסקוטית נכתב במפורש שהאמנה אינה מתייחסת לכלל הארגונים הוולונטריים שקיימים בסקוטלנד, ושהשותפים מכירים בעובדה שלא כל הארגונים הוולונטריים יגלו עניין במסגרת השותפות בכלל ובשותפות עם הממשל בפרט (Venables, 2009).

⁹⁵ כפי שנעשה באמנה המחודשת האנגלית משנת 2010.

⁹⁶ כפי שנעשה באמנה האוסטרלית הפדרלית משנת 2010.

⁹⁷ כגון Unit-Active Community, שהוקמה באנגליה, או ה-Voluntary Sector Partnership Council במקרה הוולשי.

פיתוח דוחות משוב; פיתוח קודים של התנהלות ראוייה בתחומים ממוקדים; פיתוח תהליך של משוב והערכה; פיתוח הסדרים לשינוי האמנה ולתיקונה; ניסוח לוח זמנים ליישום האמנה ולקידומה; ניסוח חלוקת אחריות בין הגורמים; ביצוע חלוקת תפקידים ספציפיים; כינון הסדרים המאפשרים גמישות בתהליך ויכולת לשנות ולבצע התאמות לאורך כל הדרך.

3. מעורבות הצדדים מהשלבים המוקדמים ביותר של התהליך האמתי

הניסיון מלמד כי כדי לבסס בצורה אפקטיבית ככל האפשר את יחסי האמון בין הצדדים, את תחושת ה"בעלות" של המעורבים באופן סימטרי בהתייחס למסגרת השותפות, ואת הלימתה של מסגרת השותפות לנסיבות ולצרכים המקומיים, חשוב ששני המגזרים יהיו מעורבים ושותפים כבר מהשלבים ההתחלתיים ביותר של היוזמה עצמה (from initiation), ובהמשך גם בהכנה של סכמת היישום של האמנה (Toftisova, 2005). יתרה מזאת, יש חשיבות לביסוס פרקטיקה עקיבה, שיטתית, מוסדרת, מחייבת וארוכת טווח של פגישות משותפות, דיונים משותפים ועבודה יחד (שם). תדירות המפגשים, נושאייהם והפורומים שבמסגרתם הם מתקיימים משתנים ממקרה למקרה, אך עצם כינונם הממוסד והעקיב חיוני כחלק בלתי נפרד של מסגרות השותפות.

4. תשתית ארגונית ומוסדית ייעודית

הבניית התהליך של אמנת השותפות ויישום האמנה בפועל מחייבים מסגרת ארגונית המתפקדת כהלכה. ההתנסויות במדינות השונות ממחישות את הצורך בהקמה של גופים ייעודיים למטרת מסגרת השותפות, שלהם אחריות מוגדרת ותפקידים ברורים. תשתית ארגונית זו היא המצע. לא ניתן להפריז בחשיבותה כדי לבצע את המעבר ההכרחי משלב הגיית הרעיון והיצירה הפוליטית של האמנה, אל שלב התרגום האדמיניסטרטיבי והתפעולי שלה, לאורך זמן.⁹⁸ תשתית ארגונית זו כוללת מגוון של גופים ואנשים. במרבית המדינות הוקמו יחידות ממשלתיות המתפקדות כגופי קשר ותיווך לעניין אמנת השותפות, ואילו בצד האזרחי הוקמו גופי סיוע או יחידות תמיכה חדשות בתוך ארגוני גג קיימים. גופים ויחידות אלה נעזרו במימון ממשלתי ייעודי שניתן עבורן. התשתית האנושית המאיישת יחידות וגופים אלה כוללת לרוב "מנהיגי אמנה" (champions), בעלי אחריות, הבנה עמוקה בעקרונות ובקודים של האמנה, יכולת גבוהה לבצע את משימותיהם, אמונה באידיאלים של שותפות בין המגזרים ומחויבות כנה לבצע את תפקידם. בחירתם הנכונה והזהירה של מנהיגי האמנה הללו בשני הצדדים מהווה מפתח להצלחת התהליך (Toftisova, 2005).

המיומנויות של "צוותי האמנה" נבנות ונרכשות באמצעות הניסיון. תכנית הכשרה והשתלמויות בנושאי האמנה מתבצעות בשני המגזרים בנפרד כדי לתחזק צוות מיומן לאורך זמן ולהפחית את הסכנות הטמונות בחילופי גברי. במקרים מסוימים סוגיית ההכשרה המקצועית בתחומי האמנה של הפקידות הציבורית נכללת בנוסח האמנה עצמה (כגון באסטוניה ובאמנות מקומיות שונות באנגליה).

5. העלאת מודעות והפצת מידע על מסגרת השותפות

העלאת המודעות לתהליך הגיבוש של אמנת השותפות ולאחר מכן להיבטי יישומה בפועל, בקרב המגזר הממשלתי, המגזר האזרחי ובקרב הציבור בכלל, היא רכיב מרכזי ואפילו קריטי להשקעה וליישום מוצלחים של מסגרות שותפות אֶמֶנִתִּיות. על הציבור הרחב והשותפים המעורבים בתהליך, להיות חלק ממסעי ההסברה הציבוריים של הפצת מידע והיכרות עם תהליך האמנה - האמנה, משמעויותיה, מטרותיה ודרכי יישומה בפועל. למעשה, נדרשת מערכת שיווק ויחסי ציבור שתתמוך באופן המשכי במסגרת השותפות הדינמית ותשמור על חיוניותה ועל תנופת השימוש בה.⁹⁹ Toftisova, 2005.

היטיב לנסח זאת חבר הפרלמנט האסטוני לייב:

"The public initiation of the process should be organized as a media event and media should be used as widely as possible during the process....The compact is not just an agreement between one small NGO and governmental offices with minor importance to the public. The impact of a well-prepared and implemented compact can be enormous for strengthening democracy and developing co-operation between government and society."

⁹⁸ נטען בספרות כי הניסיון מלמד שלא מומלץ להמתין זמן רב מדי לאחר מועד החתימה והקבלה המשותפת של אמנת השותפות כדי להתחיל בשלבי היישום של האמנה. חשוב לשמר מומנטום ולא לאבדו במשך כל התהליך (Toftisova, 2005).

⁹⁹ באמנות מסוימות, כגון האנגלית והסקוטית, ניכרת הדגשה מיוחדת של הצורך בהעלאת מודעות על האמנה בקרב שני צדדיה (Venables, 2009).

Therefore, the PR campaign should be well organized and emphasize the importance of the work from the outset. Organizers should use the carefully targeted media campaign at the initiation of the process to invite people and NGOs to actively participate in the process and to provide them with the necessary contact information to do so. The public initiation of the process should be organized as a media event during which the preliminary timetable and plan of action should be advertised as well as the names of responsible governmental officers" (Liiv, 2001, p. 6).

במדינות שונות אפשר לזהות שימוש באפיקי פרסום מגוונים כדי להביא ברבים את דבר אמנת השותפות:

אתרי אינטרנט המוקמים במיוחד לצורך זה ומעודכנים דרך קבע; אירועים וכנסים לציבור הרחב;¹⁰⁰ פרסומי דוחות או ניירות עמדה; ראיונות לתקשורת; הפצת מצגות וסרטונים ועוד. הפרסומים על האמנה אמורים ליידע על הזדמנויות להיות מעורבים בתהליך, לעודד השתתפות ולעורר השראה,¹⁰¹ להאיר סיפורי הצלחה ולהפגין השפעות מוחשיות ככל האפשר.

חשוב לפתח מנגנונים וכלים שיזהו כל העת סיפורי הצלחה, כמו גם יזהו אירועים שבהם אפשר להמחיש מה קורה כשמפרים את עקרונות האמנה ולפרסמם.

6. מנגנונים לבחינה, משוב, הערכה, דיווח ושינוי

כאמור, תהליכי השותפות הם דינמיים וגמישים, ויש להתאים תוך כדי הביצוע. למערכות מסוג זה נדרשים מנגנונים משלימים. לפיכך, מסגרות השותפות למיניהן כוללות הליכים ומנגנונים שיטתיים לבחינה מתמשכת ולהערכה תקופתית של התקדמות השותפות ויישומה. חוקרי אמנות מציינים כי חשוב שתהיה התייחסות לממדי המשוב, ההערכה והשינוי בתוך מסגרת השותפות הכתובה, כולל בגוף כתב האמנה; כמו כן, רצוי שתהליכי הסקירה וההערכה יתבצעו ממועד מוקדם ככל האפשר בתהליך הבניית השותפות ובאופן מתמשך (Casey, 2007; Toftisova, 2005).

תהליך המשוב והסקירה התקופתית נחלק לשני אפיקים מרכזיים:

א. משוב והערכה על תהליך ההבניה והגיבוש של מסגרת השותפות.

ב. משוב והערכה על יישום מסגרת השותפות הלכה למעשה בין הצדדים.

ההערכות נוטות אם כך להתמקד בתהליכים, ביחסים שבין השותפים הפעילים ובתוצאות.

במרבית המדינות הוקמו גופים מוסדרים שתפקידם לבצע מעקב והערכה על מסגרת השותפות. לעתים נמצא מנגנון משותף למגזר הממשלתי ולמגזר האזרחי, כגון קבוצת עבודה משותפת לעניין הערכה וסקירה; פעמים יהיו אלה יחידות שנוצרו בתוך כל מגזר למטרה ייעודית זו.

מנגנוני המשוב וההערכה הם מוכוונים-שינוי; דהיינו, מטרת המעקב אחר ההתקדמות של תהליך ההבניה והיישום של מסגרת השותפות היא, בראש ובראשונה, לקבל משוב ולבחון האם נדרש לבצע תיקון או שינוי במבנים ובהסדרים שנקבעו במסגרת השותפות, לאור נסיבות משתנות ולאור חסרים וקשיים המתגלים במהלך העבודה המשותפת.

נוסף על כך, מנגנוני ההערכה נועדו לרווח באופן תקופתי על התקדמות השותפות. הדיווח נעשה למוסדות המדינה הבכירים - לפרלמנט¹⁰² או למשרד ראש הממשלה וכמובן ליחידה הממשלתית העליונה האחראית על כל התהליך. דוחות ההערכה הרשמיים מתפרסמים בפומבי ומוצגים באופן מקוון. תדירות הדיווח משתנה ממדינה למדינה¹⁰³ אך נקבעים מראש מועדי דיווח תקופתיים.¹⁰⁴

משום הגיוון הרחב של פעילויות בתחומים השונים, הכלים שנעשה בהם שימוש לצורך ביצוע הערכות וסקירות תקופתיות הם מגוונים: מחקרי מקרה, ניתוח סיפורי הצלחה וסיפורי אי-הצלחה, מחקרי מיפוי, סקרים מקוונים, דיונים משותפים, ראיונות עומק

¹⁰⁰ כגון ה-Compact Week, המתקיים באנגליה.

¹⁰¹ באסטוניה למשל ניתן פרס שנתי לראשי ערים המקדמים פרקטיקות מצליחות בשיתוף פעולה עם החברה האזרחית.

¹⁰² באסטוניה הפרלמנט לוקח חלק פעיל וממשי בדיונים על הערכת השותפות.

¹⁰³ באנגליה הפרלמנט אף מאשר את תכנית הפעולה השנתית של מסגרת האמנה ובכך מבסס פיקוח פרלמנטרי על התהליך.

¹⁰⁴ למשל, באסטוניה הדיווח לפרלמנט נעשה כל שנתיים, ואחת לחמש שנים מתקיימים דיונים על הצעות לתיקון האמנה; באנגליה הדיווח לפרלמנט הוא שנתי; בוויילס הדיווח נעשה אחת לארבע שנים.

וכדומה. כמו כן, לעתים נכתבים מדריכים או קודים להתנהלות ראויה בתחומים של דיווחיות ושקיפות, כגון בגרסת האמנה המחודשת באנגליה בשנת 2010.¹⁰⁵ במדינות השונות לא נמצא כלי הערכה אחד בלבד. כלים אלה מתואמים, כאמור, לסביבת הפעולה בכל מדינה וכן בהתייחס לתחום או לנושא הפעילות.

7. התמודדות עם אתגר הפיתוח של מדדים לבחינת ההתקדמות והשפעה של אמנות-שותפות

הצורך והרצון להעריך תהליכי הבניה ויישום של אמנות שותפות בין המגזר הציבורי למגזר האזרחי מציבים כיום אתגר מרכזי בפני המערכות האמונות על מוד הערכת השותפות במדינות השונות. אתגר זה קשור ישירות לצורך **לפתח כלים ומדדים אופרטיביים ואפקטיביים המאפשרים איסוף, כימות, ניתוח והסקת מסקנות**, שיצביעו על ההיבטים השונים של התקדמות השותפות ועל מידת השגת יעדיה (Casey, 2007; Toftisova, 2005; Zimmeck, Rochester, Rushbrooke, 2011).

בספרות המחקר בתחום זה ניכרת הסכמה כי קיימת חשיבות להעריך ולהציג בצורה ברורה ומובנת ככל האפשר את ההתקדמות ביישום מסגרת השותפות ואת השפעתה הכוללת; קרי מידת השיפור שיישומה וקיומה של האמנה מייצרים לשותפים ולחברה בכלל.

בהקשר זה עולות השאלות: כיצד מזהים התקדמות מוצלחת? כיצד מעריכים שיפור? וכיצד מזהים השפעה של כלי אמנת השותפות באופן מבודד מהשפעתם של כלים אחרים שנעשה בהם שימוש?

התשובות לשאלות אלה אינן חד-משמעיות, הן תלויות הקשר ללא יוצא מן הכלל, כל מסגרות האמנה בעולם מתמודדות עמן באופן עכשווי, תוך ניסוי וטעייה, באמצעות פיתוח והתנסות בכלים חדשים ומתעדכנים (Casey, 2007; Toftisova, 2005). הקשיים בתחום זה הם רבים, ולראיה בדוח שנכתב בשנת 2011 על האמנה האנגלית, נטען בבירור כי לא היה אפשר למדוד התקדמות בהיבטים מרכזיים, כגון יישום ההנחיות והכלים להיוועצות ולדיאלוג סביב מדיניות ציבורית (Zimmeck, Rochester, Rushbrooke, 2011).

סקירת ההתנסויות בעולם בתחום זה חושפת רשימה של מדדים שונים שפותחו ונוסו, ומהם אפשר לקבל מושג ראשוני בנוגע לדרכי ההתמודדות עם אתגר זה (Toftisova, 2005):

קבוצת מדדים רווחת מתייחסת למדדים הממוקדים במטרה או במטרות ספציפיות שהותוו באמנת השותפות. לדוגמה, אם נקבע כי המטרה של מסגרת השותפות היא קידום שיתופי פעולה באספקת שירותים, אזי שיפור בהיקף שיתופי הפעולה באספקת שירותים (כמה שיתופי פעולה, היקפם הכמותי והכספי), מהווה מדד להערכה. דוגמאות למדדים נוספים הן: שיעור העלייה במספר ארגוני החברה האזרחית המספקים שירותים; שיעור הפרטים שבחרו לקבל שירות מארגוני החברה האזרחית; רמות שביעות הרצון של מקבלי השירות מהשירותים הניתנים להם. בדומה לכך, אם הוחלט כי מסגרת השותפות חותרת לפתח אמנות שותפות מקומיות, אזי מדד מתאים הוא מספר אמנות השותפות המקומיות שנחתמו ופותחו בתקופת זמן נתונה ואיכות יישומן. בדנמרק, לדוגמה, המטרה המרכזית של אמנת השותפות הייתה לבצע תיקון וארגון מחדש של המימון הציבורי לארגונים אזרחיים העוסקים בסיוע בינלאומי מחוץ לגבולות דנמרק. לאור מטרה זו נמדד השינוי בחלוקת המימון הציבורי לארגונים האזרחיים בתחום זה על פי גודלם, תוך בחינת הגידול שחל במימון לארגונים קטנים.

מדדים נוספים היו: מספר יוזמות החקיקה והצעות החקיקה שקודמו ו/או אומצו ללא השתתפות המגזר האזרחי לפני אימוץ אמנת השותפות ואחריו;¹⁰⁶ היקף הדיונים הציבוריים וההתייעצויות בין המגזרים שנעשו סביב הצעות חקיקה רלוונטיות; מספר החקיקות שנעשו כדי לקדם את כלי האמנה ואת עקרונותיה או כדי לאפשר את יישומה של האמנה (לדוגמה חוקי מס מקלים, חוקי מכרז מתוקנים); מספר ההשתלמויות וההדרכות שאורגנו בקרב הפקידות הציבורית ו/או בקרב פעילי המגזר האזרחי, סביב סוגיות של יישום מסגרת השותפות; שיעור פקידי הציבור, עובדים ופעילים של המגזר האזרחי ואחרים מקרב הציבור שנחשפו ומודעים לקיומה של אמנת השותפות, תכניה ויישומיה; היקף השינויים המבניים במוסדות הממשלה ובארגוני החברה האזרחית שנערכו כדי לאפשר שיפור היחסים בין הצדדים (לדוגמה הקמת משרדי ממשלה ייעודיים לשותפות, משרדי קשר אמנותיים); מספר היוזמות המשותפות שנקטו שני המגזרים ברמה הלאומית או המקומית; השינוי בהיקף התמיכה הציבורית בארגוני החברה האזרחית; שינויים מבניים במימון הציבורי לארגונים אזרחיים (כגון שיעור המימון במסלול של תמיכות מול

¹⁰⁵ http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_accountability_guide.pdf

¹⁰⁶ מדד זה עשוי להטעות, כפי שממחיש המקרה הקנדי. אמנם אמנת השותפות הקנדית לא צלחה באופן ארוך טווח, אך תהליכי האמנה הניעו בקנדה 70 שינויים רגולטוריים בהתייחס למגזר השלישי והממשלה השיקה שלושה סקרים לאומיים בנושאי המגזר השלישי.

מסלול החוזים);¹⁰⁷ היקף הדיווחים על הפרות של עקרונות אמנתיים; ומידת השימוש במנגנונים ליישוב סכסוכים אמנתיים בין הצדדים. הניסיון מלמד שקשה במיוחד למדוד ולהמחיש שיפור ביחסים בין הצדדים של השותפות (Toftisova, 2005). מערכות יחסים בין-מגזריים הן מרובות פנים ורבדים. באנגליה, לדוגמה, נעשה סקר שנתי במגזר האזרחי הבוחן את תפיסות המשיבים על יחסיהם הבין-מגזריים, בניסיון לענות על שאלת השיפור ביחסים.¹⁰⁸

8. חשיבות הקמתו של מערך מידע

קיומם של בסיסי נתונים ומידע זמין הוא אבן פינה בכל מערכת מודרנית. הצורך בנתונים שוטפים כדי לקבל מידע על הנעשה בפעילויות השוטפות; הצורך בשיווק ובהעלאת המודעות לקיומה של אמנת שותפות בין-מגזרית; הרצון לקיים מעקב שגרתי והערכה תקופתית על התקדמות התהליך האמנתי; וההכרח בפיתוח מדדים אופרטיביים להמחשה ולבחינה של השפעות השותפות ומידת הצלחתה, משמעם הקמת תשתית מקיפה ומתעדכנת תדיר של איסוף נתונים, עיבודם, ניתוחם והפקת מידע שוטף, לצד ביצוע מחקרים על תהליכי מסגרת השותפות ויישומם (החל בהבנייתה וכלה ביישומה). מערך המידע והמחקר אמור לשרת כמה קהלים בעלי עניין:

א. שותפי השיח המשותף משני המגזרים, בפורומים המשותפים והנפרדים המוקמים ופועלים לצורכי מסגרת השותפות. כדי שהשיח יהיה מועיל, מעוגן במציאות ובצרכים, ובעיקר מאוזן כוחות, מערך המידע והמחקר אמור לספק נתונים, תובנות, ניירות רקע לדיונים וכל מידע העשוי לקדם את השיח המשותף ולהכין את שותפי ההידברות לדיון פורה ואפקטיבי.

ב. הפקידות הציבורית, במשרדי הממשלה השונים, ברשויות המקומיות ובסוכנויות ממשלתיות ומקומיות הקשורים לתהליך האמנה.

ג. ארגוני המגזר האזרחי - ארגוני הגג והתשתית, ארגוני השטח ואחרים.

ד. הציבור הרחב, לרבות אמצעי התקשורת וכן גורמים רלוונטיים אחרים, ממשלתיים וחוגי-ממשלתיים.

הניסיון במדינות השונות מלמד כי בהעדר השקעת משאבים לפיתוחה של מערכת מידע יעילה ואמינה, לרבות מחקר מלווה ומנתח, מרכיבים יישומיים מרכזיים במסגרת השותפות יתקשו לתפקד ולהתקיים על פני זמן (Toftisova, 2005). לקשר ההדוק, המורכב והדינמי בין איסוף נתונים והפקת מידע לבין גיבוש תובנות על יעדים והשגתם, התייחס זוכה פרס הנובל אריק מסקין (Eric Maskin) בנאומו בשטוקהולם בשנת 2007:

"Because mechanism designers do not generally know which outcomes are optimal in advance, they have to proceed more indirectly than simply prescribing outcomes by fiat; in particular, the mechanisms designed must generate the information needed as they are executed" (Maskin, 2007).

9. מערך יישוב מחלוקות וסכסוכים

כל מסגרת שותפות נדרשת למנגנון של ליבון בעיות ופתרון סכסוכים. כך גם שותפות בין המגזר הציבורי לבין המגזר האזרחי, שני מגזרים שביניהם טבוע מתח מובנה, אותו מתח שהצדדים מבקשים לתת לו מענה ולצמצמו. האמנות שנחתמו במדינות השונות כוללות בדרך כלל מנגנון הליכים והסדרים שעל פיהם יש לנהוג בעת שמתעורר צורך לתת פרשנות לאמנה ולהסדרים הנובעים ממנה, במחלוקת או סכסוך בין הצדדים, או במקרים של הפרה או אי יישום של עקרונות אמנתיים (Toftisova, 2005). כיוון שמרבית האמנות שנחתמו אינן מסמכים משפטיים בעלי תוקף חוזי מקובל, מערכת המשפט בכל מדינה אינה הערכאה המועדפת שאליה יש לפנות במקרה של סכסוך. אדרבה, הצדדים העדיפו שלא להזדקק לזירה המשפטית הפורמלית וליצור, במקום זאת, מערכת נפרדת לעניין האמנה ויישומה. המנגנונים שנוצרו נועדו להעמיד מערכות גישור ויישוב מחלוקות ייעודיות, במסגרת תשתיות השותפות השונות, שתהיינה בעלות אופי ציבורי ולא משפטי. המנגנונים אינם אחידים בין המדינות; הם משתנים ממקרה למקרה. לדוגמה, בוויילס, מעמדה החוקי של אמנת השותפות משמעו שמנגנון הטיפול בתלונות הקיים בפרלמנט נקבע כגוף ליישוב מחלוקות ובירור הפרות אמנתיות בין הצדדים. לעומת זאת, באנגליה, שם מעמדה של האמנה

¹⁰⁷ מסלול המענקים משלים את מסלול החוזים והאחד אינו נועד להחליף את האחר (Cooke, 2007).

¹⁰⁸ בשנת 2003 הצביע סקר זה על שיפור ביחסים הבין-מגזריים בקהילות שבהן יושמו אמנות שותפות לוקליות (Toftisova, 2005).

הוא ציבורי, הוקמה תכנית בשם "Compact Mediation Scheme", הממומנת על ידי הממשלה ומנוהלת על ידי "המרכז ליישוב מחלוקות אפקטיבי" (CEDR).

סיכום: להכיר במורכבות התהליך

ההתנסויות בהבניית יחסי השותפות בין הממשל לארגוני החברה האזרחית בעולם אינן חפות מביקורת ומקשיים. בטרם שוקלים להתחיל בהבניה של אמנת שותפות בין המגזרים, חשוב להיות מודעים למורכבות הרבה הטמונה בתהליך, ואף להכיר את קולות הביקורת שנשמעים כלפי תהליך זה.

החוקר קייסי (Casey, 2007) מציין כי חשוב להכיר בעובדה הפשוטה שלא בכל המדינות תהליך אמנת-השותפות ומיסוד מסגרות השותפות הלאומיות בין המגזר הציבורי לבין המגזר האזרחי, הצליח או שגשג לאורך זמן. במדינות שונות יזמות אלה כשלו בשלב היישום. הוא מתאר את אמנות השותפות על ציר שמצדו האחד יצירת אמון בין המגזרים, תהליך חיובי מאוד להתוויית עידן חדש של יחסים ביניהם; ומצדו השני יצירת "כלים להפסקת אש" בין שני המגזרים שחוו מתיחות רבה בשני העשורים האחרונים.

קיימת עדות גוברת לכך שחתימת האמנה בין המגזרים משנה את מערכת היחסים בין הצדדים במדינות השונות, וכי אמנות שותפות הפכו לאסטרטגיית מפתח לקיום קשרים בין המגזרים ולתיאום עבודתם (Casey et al., 2010). לדוגמה, הערכות אחרונות באנגליה, שבה נחתמה האמנה הראשונה והמקורית בשנת 1998, מלמדות על כך שדווקא בהקשר המקומי, ולא הלאומי, עתידן של אמנות שותפות נראה מבטיח במיוחד כיום, ברמת היישום והביצוע (Zimmeck, Rochester, Rushbrooke, 2011).

הגם שקיימות הערכות חיוביות על תהליך השותפות הבין-מגזרית, עדיין נשמעות טענות נגד התהליך כמו גם חוסר התלהבות ממנגנון זה, תוך הבלטת המורכבות הטמונה בו והקשיים להתגבר על המכשולים שבדרך.

ביקורת מהותית מופנית כלפי מסגרות השותפות האמנתיות:

ראשית, נטען כי מדובר במסגרות המייצגות למעשה "עת רעה" במיוחד עבור המגזר האזרחי, המובילות לאובדן האוטונומיה שלו ולריכוז עוצמה בידיים ממשלתיות (Casey & Dalton, 2006; Casey et al., 2010; Craig et al., 2004). נטען כי במקום לשמר ולחזק את עצמאותם של ארגוני החברה האזרחית, מדובר באסטרטגיה ממשלתית לקואופטציה¹⁰⁹ (co-optation) באמצעות שילוב ואימוץ שחקנים הטוענים שהם מייצגים ומובילים את המגזר האזרחי (Taylor, 2012; Zimmeck et al., 2011).

לפי טענה אחרת, בהעדר מעמד משפטי מחייב וחסרונם של מנגנון אכיפה פורמלי, האמנה לשיתוף פעולה היא כלי "נטול שיניים" שאינו מסוגל לשנות את היחסים הבלתי-מאוזנים ורוויי המתח המובנה בין המגזר הממשלתי לבין המגזר האזרחי (Taylor, 2012).

טענה נוספת שמעלים המבקרים גורסת כי מסגרות השותפות האמנתיות אינן נוגעות, מוסיפות או גורעות, למרבית הארגונים בחברה האזרחית, שמגעם עם הממשל הארצי או המקומי מועט ביותר, אם בכלל. לארגונים אלה אין כל עניין לנהל את היחסים עמו (Zimmeck et al., 2011).

חוקרים אחרים מצביעים על תהליך האמנה כחלק ממגמה המבקשת לעודד איזומורפיזם¹¹⁰ (isomorphism) בקרב ארגוני החברה האזרחית. רוצה לומר, תהליך של מעין שיתוף נעשה מתוך רצון לטשטש את חוסר האיזון הניכר שקיים בפועל ביחסי העוצמה שבין שני המגזרים ולהביא את ארגוני החברה האזרחית לאמץ את תרבות המינהל הציבורי ואת דפוסי הניהול שלו (Zimmeck et al., 2011).

מבקרים אחרים הנוקטים גישה נסיבתית יותר, טוענים כי מדובר בכלי טוב לזמנים טובים, שבהם אין מדיניות של קיצוצים בהוצאה הציבורית (Zimmeck et al., 2011). בשעה של משבר כלכלי וצורך בקיצוצים תקציביים, נוח לממשלה לשחק את משחק השותפות ולנצל את הפוטנציאל הגלום בארגוני החברה האזרחית, להתסייע בהם במתן שירותים תוך חיסכון בתקציב

¹⁰⁹ קואופטציה - תהליך שבו גורם המבקש להשפיע על הציבור, ליישם את מדיניותו ולקדם את האינטרסים שלו, פועל להשפיע, באמצעות הטבות, משרות, תקציבים וכדומה, על מגזר/גוף מסוים או על מנהיגים בולטים, כדי שימנעו הפרעות לקידום מהלכיו של הגורם המבקש להשפיע. חוקרי מדע המדינה ומדיניות ציבורית מזהים מהלכים מסוג זה במיוחד בזירה הפוליטית ובטקטיקות של המנגנון הממשלתי המבקש להסיר מכשולים מדרכו.

¹¹⁰ איזומורפיזם (ארגוני) - תהליך שבו ארגונים הפועלים בתחום מסוים מאמצים דפוסי פעולה של גופים אחרים, חזקים מהם, הפועלים או משפיעים על תחום פעולתם. אימוץ תבניות פעולה חיצוניות על ידי ארגונים, נוצר בתהליך של אינטראקציה מתוך רצון לשמר את מקומם בשוק או את איתנותם הכלכלית ואימוץ ההנחה כי הפיכתם לדומים לארגונים אחרים תסייע להם. הספרות מביאה דוגמאות לכך בעיקר ביחסים בין גופים חוץ-ממשלתיים הפועלים מול הממשלה שמאמצים דפוסי פעולה של המינהל הציבורי, תוך זניחת דפוסי העבודה והתרבות הארגונית המקורית שלהם (שמיד, DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2004; Frumkin & Galaskiewicz, 2004; 1988).

והישענות על מתנדבים ותרומות שמביאים ארגוני החברה האזרחית. ככל שהמצב הכלכלי מורע כך גוברים השיקולים הכלכליים על אלה הציבוריים. מצד אחד, הממשלה מוכנה להיעזר בארגונים במידה גוברת והולכת, ומצד אחר, השיקול אינו בהיבט ציבורי ומרצון לקיים יחסי שותפות ולהשקיע משאבים בתשתית הנחוצה לקיומם האמיתי, כי אם היעזרות רק בארגונים נותני השירותים.

החוקרים דלטון ובוצ'ר (Butcher, Casey & Dalton, 2012) מציינים כי חשוב להכיר בעובדה שאמנות שותפות הן בעלות טבע דואלי: מצד אחד, הן משרתות את הצרכים ואת האינטרסים הפוליטיים קצרי הטווח של השחקנים שמקדמים אותם בקרב שני הצדדים; מצד אחר, הן חותרות לענות על בעיות מדיניות בטווח הבינוני והארוך. במסגרת דואלית זו חשוב לשים לב מהי החשיבות היחסית הניתנת בכל אחד מהצדדים לשני מרכיבים אלה - אינטרסים לזמן הקצר מול אלה לזמן הבינוני/ארוך. כשהמניע החזק יותר להחלת מסגרת השותפות הוא הצורך הפוליטי קצר הטווח, תבקש המערכת הפוליטית לקדם את מהלך השותפות ותהיה נכונה ללכת לקראת ארגוני החברה האזרחית (ראו לדוגמה את המקרה הקנדי). במציאות כזו אמנת השותפות מכוונת אל בעיות שעמן מתמודדת המדיניות הציבורית בטווח הקצר ומסיבה זו הכוח המניע נחלש ויישומה של האמנה עלול להיכשל. לעומת זאת, כשהמניע העיקרי הוא רצון לתת מענה במסגרת מדיניות ציבורית המבקשת להישיר מבטה לטווח הבינוני והארוך, סיכויי ההצלחה של אמנת השותפות רבים יותר (ראו לדוגמה את המקרים של מערב-אוסטרליה וקווינסלנד).

סקירת הביקורת המופנית כלפי מסגרות השותפות הממוסדות, אינה באה לבטל את רעיון אמנות השותפות או את החלתן המעשית. מה שחשוב ללמוד מסדרת הביקורות הוא שמערכת היחסים השיתופית בין הממשל לארגוני החברה האזרחית מערבת גם אי-הסכמות ואף קונפליקטים סביב ערכים, מדיניות ותכניות. מסגרות השותפות הללו יודעות תקופות גאות ותקופות שפל ואין בנמצא מרשם ברור להבטחת הצלחתן. יתרה מזאת, חשוב לתפוס את מסגרות השותפות האמנותיות ככלי אחד, אסטרטגיה אחת מיני אסטרטגיות וכלים אחרים, שיחדיו עשויים ליצור תשתית לקשרים טובים ואפקטיביים יותר בין שני המגזרים.

כאמור, הניסיון העולמי מלמד כי מרכיבים חיוניים העשויים להגדיל את סיכויי ההצלחה של תהליך הבניית השותפות בין הממשלה למגזר האזרחי כוללים: מחויבות פוליטית-ממשלתית איתנה וארוכת טווח; מנהיגות נראית ומורגשת במגזר הציבורי והאזרחי המסוגלת לספק את הרוח הגבית המתמשכת ליישום השותפות, באורך רוח ובסבלנות; השקעת משאבים ותשתיות ארגוניות ייעודיות לצורך הבניית של השותפות ויישומה לאורך זמן; ובנייה ויישום של מסגרת השותפות באופן משותף ובונה אמון, בגישה מאוזנת ושוות-חשיבות בין הצדדים, מהשלב ההתחלתיים.

החוקרות סוזן קרטלר ופאולה סלדאוסקי (Carter & Speevak, 2008) שרטטו את מאפייניה ואת דמותה של מערכת יחסים ממוסדת, אפקטיבית ומצליחה בין המגזר הציבורי למגזר האזרחי:

1. מערכת יחסים חזקה ומתמשכת בין כל זרועות הממשלה לבין כל מרכיבי המגזר האזרחי.
2. מערכת יחסים הוליסטית, מקיפה, הכוללת מנגנוני יישום, בניית יכולות מתמשכת ומעורבות משתפת (deliberative democracy) בעיצוב מדיניות וביישומה.
3. מערכת יחסים איתנה המעוגנת במנגנונים שבוחנים ומזהים כל העת סוגיות ובעיות, הזדמנויות, סדרי עדיפויות משתנים וחלופות לפתרונות אפשריים.
4. מערכת יחסים שבה שני הצדדים אחראיים, נדרשים לדיווחיות, לגילוי נאות ולשקיפות, ומסוגלים להמחיש את תרומתם ואת פעילותם לקהלי התמיכה שלהם.
5. מערכת יחסים שבה הארגונים האזרחיים נמצאים במעמד שווה ערך למעמדו של המגזר העסקי במונחים של היחסים עם הממשלה, נגישות לנתונים, לאמצעי השקעה, לבניית יכולות ולתשומות למדיניות ציבורית.
6. מערכת יחסים המאופיינת בכבוד ובהערכה הדדית לגבי יכולתו של כל צד לתרום לבניית חברה אזרחית וקהילה משגשגת.

7. מערכת יחסים שבה המגזר האזרחי חזק, מוכר, זוכה באמון ונתפס בגאווה, בתוך המגזר עצמו, בממשלה ובקרב הציבור הרחב.

סקרנו במסמך זה את מהותו של שיתוף הפעולה הבין-מגזרי - בין הממשלה למגזר האזרחי. הצגנו מניסיון של מדינות אחרות, הצלחות והישגים מול ניסיונות שלא צלחו. תובנות רבות עולות מסקירה זו ואלה יכולות לשרת את מעצבי המדיניות הציבורית בישראל, כמו גם את ארגוני החברה האזרחית בבואם לקדם שיתוף פעולה מובנה בין המגזרים במטרה להתמודד עם האתגרים הניצבים כיום בפני החברה הישראלית.

בעידן הנוכחי, שבו צורכי הפרט והחברה גדלים בקצב מהיר, נדרש שיתוף פעולה מלא בין כל המגזרים במשק, ובמיוחד עם המגזר האזרחי. הקשר ההכרחי עם המגזר האזרחי נובע מן הטעם הפשוט - רק ארגוני מגזר זה יכולים לסייע לממשלה להיענות למרב צורכי הפרט והקהילה בתחומי החברה. בלא ארגונים אלה והישענות על המינהל הממשלתי או על המגזר העסקי, שום מדינה דמוקרטית לא צלחה, לא רק בהיענות לצורכי האזרחים, כי אם בעצם יכולתה לשרוד. הממשלות הדמוקרטיות בימינו מוגבלות יותר מבעבר ופועלות בנסיבות השונות מהותית מנסיבות העבר, כוחן של הממשלות משנה נתיבים וערוצים; המגזר העסקי הפך גלובלי, נע בין יבשות, ומדינות ועניינים מקומיים אינם בסדר עדיפויותיו; ואילו החברה האזרחית, המצויה בכל מדינה, מגבירה את קולה ותובעת מהמדיניות הציבורית לתת מענה לצרכיה ולציפיותיה. שיתוף הפעולה הוא צו השעה. ככל שכלל הגורמים בחברה יפנימו זאת, כך ייטב לכולם ונזכה לחזק את אושיות המדינה.

אנו מקווים כי מסמך זה יסייע בידי הגורמים השונים במדינת ישראל להבין ביתר שאת את מהותם של תהליכי אמנות המסגרת לשותפות בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי, כפי שעולה מהניסיון העולמי המצטבר בתחום זה, וכי הדרך לחיזוק יחסי השותפות בין המגזרים תימצא במחוזותינו.

נספח: "זרקור" - דוגמאות לעשייה במסגרת שותפות אֶמְנִית

נביא להלן שתי דוגמאות מתוך רבות במטרה לתת טעימה של דרך העשייה בפועל.

דרום אוסטרליה (South Australia)

ב-19 במאי 2003, ביום המתנדב, השיקה ממשלת דרום אוסטרליה את "השותפות לקידום יחד של הקהילה" (Advancing the Community Together Partnership) אירוע זה היה ציון לסיום תהליך ממושך של היוועצות ושיח משותף בין משרדי ממשלה לארגוני המגזר הוולונטרי. מסמך השותפות הציג את התפקיד החיוני שממלא המגזר ההתנדבותי בקהילות דרום אוסטרליה ואת חשיבות שיתוף הפעולה בינו לבין המגזר הממשלתי. המסמך נועד לחזק את הקשרים בין המגזרים, בדגש על הגברת היוועצות בין הצדדים, במטרה להעצים את ההתנדבות בדרום אוסטרליה ולהתמודד עם גורמים המעכבים את שגשוגה. שני מנגנונים עיקריים הוקמו כדי ליישם את יעדי השותפות:

1. Volunteer Ministerial Advisory Group VMAG) - גוף הייעוץ המרכזי המייצג את תת-המגזרים המרכזיים במגזר ההתנדבותי בדרום אוסטרליה, החל בארגוני ספורט ופנאי, המשך בארגוני אמנות וכלה בארגוני רווחה, קרנות ואחרים. התפקיד שנקבע לגוף המייעץ היה לקיים היוועצות נרחבת ומתמשכת עם ארגוני המגזר ההתנדבותי, ולספק לממשלה משוב וייעוץ בנוגע להכללת תכניות מסוימות במסגרת המדיניות הציבורית. באמצעות גוף זה מתאפשר לנציגי המגזר ההתנדבותי להעביר לממשלה את עמדותיו, ציפיותיו, חששותיו, לבטיו וסדרי העדיפויות שלו באשר לסוגיות העומדות על סדר היום ולמדיניות הציבורית. במקביל, התייחסות הממשלה לעמדת המגזר ההתנדבותי מתבטאת במחויבותה לפתח פתרונות הולמים.

2. The Volunteer Partnership Action Committee (VPAC) - ועדת משימה זו מורכבת מנציגים של הפקידות הבכירה של משרדי הממשלה. היא אחראית לדאוג ולוודא שבכל החלטה על יוזמת חקיקה ממשלתית או פעולה ממשלתית, תילקח באופן מהותי ובראש סדר העדיפויות ההשפעה על המגזר ההתנדבותי וארגונו. ההתייחסות להיבט המגזר ההתנדבותי תהיה בעת הדיונים המוקדמים ובשלב אימוץ החלופה שתבחר. כל החלטה שתתקבל תהיה בעקיבות ובהלימה למדיניות הממשלתית כלפי המגזר ההתנדבותי ותבטיח שמירה על מדיניות אחידה בקרב כל משרדי הממשלה.

בדצמבר 2010, לאחר הליך הערכה שבחן את התקדמות השותפות,¹¹² עודכן הסכם השותפות והושק כהסכם שותפות חדש. בחתירה אחר היעד הממשלתי לשמור על שיעור התנדבות גבוה של 70% לכל הפחות, במסגרות התנדבות רשמיות ובלתי-רשמיות בדרום אוסטרליה.¹¹³ השותפות המחודשת כוללת את הקמתן של "קבוצות מומחיות" שיתכנסו כצוותי פרויקטים,¹¹⁴ במפגשים משותפים עם נציגים משני המגזרים, ילוו סוגיות שונות משלב הרעיון ועד שלב היישום ויטפלו בהן.

כתוצאה ממסגרת השותפות מוזכרים שבעה שינויי מדיניות ו/או שירותים חדשים שהושגו ופותרו:

- תכניות הכשרה למתנדבים הניתנות חינם
- קיום אירועי-גאלה שנתיים המכירים ומוקירים מתנדבים, כגון: קונגרס ההתנדבות המדינתי¹¹⁵
- מתן פרסים ומלגות למתנדבים¹¹⁶
- תמיכה בכנסים ובימי עיון
- פיתוח אתרי אינטרנט המספקים מידע רלוונטי
- פיתוח מקורות מידע¹¹⁷
- פישוט תהליכי בקשות תמיכה
- מתן סיוע מטעם אוניברסיטאות בדרום אוסטרליה בתחומי טכנולוגיות מידע ותקשורת דיגיטלית עבור ארגונים קהילתיים¹¹⁸

¹¹¹ ראו בקישור: http://www.ofv.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0014/6440/act_partnership.pdf

¹¹² ראו בקישור: http://www.ofv.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0015/6441/act-partnership-review-report-2010.pdf

¹¹³ ראו בקישור: <http://www.ofv.sa.gov.au/our-partnership>

¹¹⁴ ראו בקישור: http://www.ofv.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/6442/act-partnership-fact-sheet.pdf

¹¹⁵ ראו בקישור: <http://www.ofv.sa.gov.au/programs/state-volunteer-congress2/2012-volunteer-congress>

¹¹⁶ ראו בקישור: <http://www.ofv.sa.gov.au/grants> וכן בקישור: <http://www.ofv.sa.gov.au/programs/youth-volunteer-scholarship-awards>

¹¹⁷ ראו בקישור: <http://www.ofv.sa.gov.au/resources>

¹¹⁸ ראו בקישור: <http://www.ofv.sa.gov.au/programs/community-voices-program>

ניו זילנד (New Zealand)

מסגרת השותפות הממוסדת של משרד הבריאות בניו זילנד עם ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בתחומי הבריאות ובאוכלוסיות בעלות מוגבלות (Framework for Relations between the Ministry of Health and Health and Disability Non-governmental Organizations),¹¹⁹ הושקה בניו זילנד בשנת 2000¹²⁰

שלושה מנגנונים מרכזיים הוקמו לצורך קידום השותפות ויישום יעדיה:

1. קבוצת עבודה של ארגונים לא-ממשלתיים (NGO Working Group)¹²¹ - קבוצה הכוללת 13 נציגים הנבחרים על ידי המגזר הלא-ממשלתי בתחום האמור ושני נציגים נוספים ממשרד הבריאות נעדרי זכות הצבעה. הקבוצה ממומנת על ידי משרד הבריאות, ופועלת במטרה לבנות מערכת יחסים חזקה, מכבדת, חדשנית ופעילה בין משרד הבריאות לארגונים האזרחיים בתחום הנדון. הקבוצה מקיימת מפגשים קבועים עם הדרג הבכיר של משרד הבריאות, מבצעת סקרי שותפות,¹²² מפיקה דוחות והמלצות בסוגיות מפתח,¹²³ ומשתתפת בניבוח מדיניות משרד הבריאות.
2. "דסק ארגונים לא-ממשלתיים" במשרד הבריאות (The Ministry of Health's NGO Desk)¹²⁴ - בראש הדסק עומד מנהל הקשר עם הארגונים הלא-ממשלתיים, האחראי ליחסים הרשמיים בין משרד הבריאות לארגונים האזרחיים ודואג לתחזק בהתמדה את הקשרים ואת השיח בין הצדדים, לרבות קיום קשר עם משרדי ממשלה נוספים בנוגע לקשרי ממשלה-קהילה.
3. פורום שנתי (NGO-MoH Forum)¹²⁵ - פורום של ארגונים אזרחיים בתחומי בריאות ואוכלוסיות בעלות מוגבלות, המתקיים בחסות משרד הבריאות ומהווה הזדמנות עבור הצדדים לדון יחדיו בסוגיות מפתח, ומתווה את תכנית העבודה השנתית¹²⁶ של קבוצת העבודה של הארגונים הלא-ממשלתיים בתחום.

¹¹⁹ ראו בקישור: <https://ngo.health.govt.nz/resources/ministry-health-publications/framework-relations>

¹²⁰ ראו בקישור: <http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/non-governmental-organisations>

¹²¹ ראו בקישור: <http://ngo.health.govt.nz/about-us>

¹²² ראו בקישור: <https://ngo.health.govt.nz/system/files/documents/pages/ngo-survey-results-2003.pdf>

¹²³ ראו בקישור: <http://ngo.health.govt.nz/what-we-do/priorities-and-issues/reducing-administration-and-compliance-costs>

¹²⁴ ראו בקישור: <http://ngo.health.govt.nz/news-updates/ngo-desk-updates>

¹²⁵ ראו בקישור: <http://ngo.health.govt.nz/what-we-do/ngo-moh-forums>

¹²⁶ ראו בקישור: <http://ngo.health.govt.nz/what-we-do/priorities-and-issues>

מקורות

- ה"מ (2008). החלטת ממשלה מס' 3190, מיום 24.2.2008: "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות".
- ועדת ארידור (2006). הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור. ירושלים, משרד ראש הממשלה. מאי 2006.
- ועדת גל-נור (2002). הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל.
- לימור, נ' (2005). שיתוף פעולה בין ארגוני המגזר השלישי. נייר עבודה (לא פורסם).
- לימור, נ' (2006). הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור. ירושלים, משרד ראש הממשלה. מאי 2006, נספח ב'.
- ממשלת ישראל (2008). ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות - מסמך מדיניות. ירושלים: משרד ראש הממשלה, אדר תשס"ח (פברואר 2008), עמ' 16.
- שמיד, ה' (1988). אסטרטגיות התאמה לסביבות משתנות בארגוני שירותי אנוש: ניתוח השוואתי. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית.
- ACT Government (2004). The Social Compact: A partnership between the community sector and the ACT government. Canberra, ACT: ACT Government,
- ACT Government (2012). The Social Compact: A relationship framework between the ACT Government and Community Sector. Canberra ACT: ACT Government, Policy and Organisational Services, Community Services Directorate. At: http://www.timetotalk.act.gov.au/storage/The%20Social%20Compact_web%20version2.pdf
- Alcock, P. (2010a). Building the Big Society: a New Policy Environment for the Third Sector in England. Voluntary Sector Review. 1(3): 379-389.
- Alcock, P. (2010b). Partnership and mainstreaming: voluntary action under New Labour. Working Paper 32 March 2010.
- Alcock, P; Kendall, J. & Parry, J. (2012). From the Third Sector to the Big Society: Consensus or Contention in the 2010 UK General Election? Voluntary Sector Review. 3(3): 347-363.
- Barasi, P. (2000). What is the Compact all about? The Guardian, Society. 9 Nov. 2000. At: <http://www.guardian.co.uk/society/2000/nov/09/voluntarysector16>.
- Beveridge, W. H. (1948). Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance. London: George Allen & Unwin.
- Boris, E. T. & Steuerle, E. C. (Eds.). (2006). Nonprofits & Government. Washington, DC: The Urban Institute Press. (2nd ed.).
- Bosscher, J. L. (2009). Commercialization in Nonprofits: Tainted Value? SPNA Review. 5(1): Article 2. At: <http://scholarworks.gvsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1025&context=spnareview>.
- Brinkerhoff, J. & Brinkerhoff, D. W. (2002). Government-Nonprofit Relations in Comparative Perspective: Evolutions, Themes and New Directions. Public Administration and Development. 22(1): 3-18.
- Broadbent, E. (1999). Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector. Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector. Final Report, February 1999. At: http://sectorsource.ca/sites/default/files/resources/files/2458_Book.pdf
- Brock, K. L. (2010). A Comprehensive Canadian Approach to the Third Sector: Creative Tensions and

- Unexpected Outcomes. In: Gidron, B. & Bar, M. (Eds.). Policy Incentives Towards the Third Sector in International Perspective. New York: Springer. Chapter 2, pp. 21-44.
- Bullain, N. & Toftisova, R. (2005). A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation. *International Journal of Not-for-Profit Law*. 7(4), 1/29. At: www.icnl.org/research/journal/vol7iss4/art_1.htm.
- Butcher, J.; Casey, J. & Dalton, B. (2012). An Australian National Compact - Something old, something new? *Nonprofit Policy Forum*. 3(2): Article 5.
- Cabinet Office. (2002). Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector. London: HM Government, Cabinet Office, Strategy Unit. At: [http://www.networkforeurope.eu/files/File/Reports/Private%20Action%20Public%20Benefit%20\(September%202002\).pdf](http://www.networkforeurope.eu/files/File/Reports/Private%20Action%20Public%20Benefit%20(September%202002).pdf).
- Cabinet Office (2004). Code of Practice on Consultation Assessment of Performance: 2004. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2006). Partnership in public services: An action plan for third sector involvement. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2006a). Social enterprise action plan – Scaling new heights. London: Cabinet Office. At: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/third_sector/assets/se_action_plan_2006.pdf
- Cabinet Office (2006b). Partnership in public services: An action plan for third sector involvement. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2007). Code of Practice on Consultation, Assessment of Performance: 2006. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2008). Shared Intelligence, Evaluation of the National Programme for Third Sector Commissioning. London: Cabinet Office, and Improvement and Development Agency.
- Cabinet Office (2010a). Exposure of the Voluntary, Community and Social Enterprise Sector to Cuts in Public Funding: Information for Government Departments and Local Authorities. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2010b). Modernising Commissioning: Increasing the role of charities, social enterprises, mutuals and cooperatives in public service delivery. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2010c). Supporting a Stronger Civil Society. At: London: Cabinet Office. http://www.cpa.org.uk/cpa_documents/support_stronger_civil_society_consultation.pdf
- Carmel, E. & Harlock, J. (2008). Instituting the 'Third Sector' as a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK. *Policy & Politics*. 36(2): 155–171.
- Carter, S. & Speevak, S. P. (2008). Deliberate Relationships Between Governments and the Non-Profit/Voluntary Sector: An Unfolding Story. Toronto, ON: Wellesley Institute.
- Casey, J. & Bronwen, D. (2006). The Best Times, the Worst Times: Community-Sector Advocacy in the Age of "Compacts". *Australian Journal of Political Science*. 41(1): 23-38.
- Casey, J. (2007). Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations-International Experiences. Working Document. Funded by the Australian Research Council (ARC). At: http://www.ncoss.org.au/hot/research-compacts/ARCLitReview_OverseasDecNCOSS.pdf
- Casey, J. (2008). "International Experiences with Regulating Government-Civil Society Obligations and privileges: Are Compacts Applicable in the USA?". Presented at ARNOVA Annual Conference: "Leadung in Building Civil Society". Philadelphia, Nov. 20-22, 2008.
- Casey, J.; Dalton, B.; Onyx, J. & Melville, R. (2008). Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations -- International Experiences. Working document (For review and comment only).
- Casey, J. (2011). National Compact: Comparing Australia and America. *Third Sector*. May 2011. At: http://thirdsectormagazine.com.au/news/national_compact_comparing_australia_and_america/056171
- Casey, J.; Dalton, B. & Melville, R. (2009). "International Perspectives on Strengthening Government-Nonprofit Relations: Are Compacts Applicable to the USA?". City University of New York, Baruch College,

- Center for Nonprofit Strategy and Management. Working Paper Series, March 2009. At: http://www.baruch.cuny.edu/spa/researchcenters/nonprofitstrategy/documents/Casey_Compacts0309.pdf.
- Casey, J.; Dalton, B; Melville, R. & Onyx, Jenny. (2010). Strengthening Government-Nonprofit Relations: International Experiences with Compacts. *Voluntary Sector Review*. 1(1): 59-76.
- Casey, J.; Dalton, B.; Onyx, J. & Melville, R. (2008a). "Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations – International Experiences". CACOM Working Paper No. 76., Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology, Sydney.
- Casey, J; Dalton, B; Onyx, J. & Melville, R. (2008b). Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations in Australia. CACOM Working Paper No. 78. Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology, Sydney.
- CC (2007). Stand and deliver: The future for charities providing public services. London: Charity Commission, RS-15.
- CDD (2001). Commission's Discussion Document on the Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. COM(2000) 11 final, 18.1.00. At: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf.
- CEC (1997). Commission of the European Communities. Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Brussels, 06.06.1997. COM(97) 241 final. At: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0241:FIN:EN:PDF>
- CEC (2000). (Commission of the European Communities). The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. Brussels, 18.1.2000. COM(2000) 11 final. At: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0011:FIN:EN:PDF>
- CEC (2001). (Commission of the European Communities). European Governance: A White paper. Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.
- CEC (2002). Commission's Discussion Document: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002. COM(2002) 704 final. At: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF>.
- CLG (2006). A Guide to Procuring Care and Support Services. London: Communities and Local Government.
- Cohen, R. (2012). Big Society Capital Marks a Paradigm Shift. *Stanford Social Innovation Review*. 2012 (Summer): 21-22.
- Cooke, S. (2007). Why grants are important for a healthy local VCS: A study of four local authorities' policies. London & Sheffield: Finance Hub & NAVCA.
- Craig, G., Taylor, M. & Parkes, T. (2004). Protest or Partnership? The Voluntary and Community Sectors in the Policy Process. *Social Policy and Administration*. 38 (3): 221–239.
- CV (2005). Funding and Procurement Code. London: Compact Voice, Cabinet Office & Commission for the Compact. At: http://www.voice4change-england.co.uk/webfm_send/25.
- Danish Charter (2001). Charter for interaction between Volunteer Denmark/Associations Denmark and the public sector. At: http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docs/old/pdf/2002/DNK011201_charter_volunteer.PDF.
- DBERR (2007). Effective consultation: Asking the right questions, asking the right people, listening to the answers: Government response. London: Department for Business and Enterprise and Regulatory Reform.
- Deakin Report (1996). Meeting the Challenge of Change : Voluntary Action into the 21st Century. The report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector: Commission on the Future of the Voluntary Sector. London, UK: NVCO Publications.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160

- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*. 13(1): 5–23.
- EC (2001). (European Commission) . A Communication on Interactive Policy-Making (IPM). C (2001)1014.
- EC Treaty (2006). Consolidated versions of the Treaty on European Union and of Treaty Establishing the European Community. Official Journal of the European Union, C 321 E/1 (29.12.2006). At: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>
- ECNL (2011). Public Funding for Civil Society Organizations- Good Practices in the European Union and Western Balkans. Commissioned by TACSO Montenegro Office. At: <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>
- EKAK AP (2004). EKAK ACTIVITY PLAN for Implementing Estonian Civil Society Development Concept for 2004-2006. At: <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Activity%20Plan%202004-06.pdf>
- Elson, P. R. (2008). A Historical Institutional Analysis of Voluntary Sector-Government Relations in Canada. A thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy Department of Adult Education and Counseling Psychology. Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto. At: http://www.mtroyal.ca/wcm/groups/public/documents/pdf/npr08_volsect_govrel.pdf
- Elson, P. R. (2012). Canada's Voluntary Sector Initiative and Sub-National Voluntary Sector-Government Relations: A Third Wave. *Nonprofit Policy Forum*. 3(2): article 3.
- Elson, P. R. (2013). Third Wave, Third Sector: Comparative Provincial Governance of Third Sector Relations. Paper presented at the 101st Annual Conference of the Canadian Political Science Association, University of Victoria, Victoria BC, June 4-6, 2013. At: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2013/Elson.pdf>.
- ESC (1999). (Economic and Social Committee). Opinion of the Economic and Social Committee on 'The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe'. OJ C329, 17.11.99 p.30. At: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:0030:0038:EN:PDF>
- Frederickson, G.H. (2004). Whatever Happened to Public Administration? *Governance, Governance Everywhere*. Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Queens University, Belfast. Working Paper. QU/GOV/3/2004. At: <http://www.queens-belfast.com/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Fileupload.47649.en.pdf>
- Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14(3): 283-307.
- Fyfe, N. R. (2005). Making Space for 'Neo-Communitarianism'? *The Third Sector, State and Civil Society in the UK*. *Antipode*. 37(3): 536-556.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Green, H. (2009). *State of the Sector Panel Survey: Report 3: Contacts with Public Sector Bodies*. London: Cabinet Office.
- Goddard, J. (2006). Third sector in partnership arrangements: Navigating new waters or treading water?, Paper presented at Australia and New Zealand Third Sector Research Eighth Biennial Conference, Adelaide, 26-28 November.
- Grefe, X. (2006). New Public Institutional Design. In: Touffut, Jean-Philippe. (Ed.). *Advancing Public Goods*. Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 117-136.
- Gronbjerg, K. & Salamon, L. M. (2004). *Devolution, Marketization and the Changing Shape of Government-Nonprofit Relations*. Washington, DC: Aspen Institute.
- Guo, C. & Acar, M. (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 34(3): 340-361.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon.

- Hacker, J. S. (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hall, M. H.; Barr, C. W.; Easwaramoorthy, M.; Sokolowski, W. S. & Salamon, L. M. (2005). *The Canadian Nonprofit and Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Toronto, ON: Imagine Canada.
- Haugh, H. & Kitson, M. (2007). The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the social economy. *Cambridge Journal of Economy*. 31 (6): 973-994.
- Hea Hodanik (2011). Estonian Civil Society Development Concept - EKAK. At: <http://www.ngo.ee/node/282>.
- Heard-Laureote, K. (2010). *European Union Governance: Effectiveness and Legitimacy in European Commission Committees*. Routledge/UACES Contemporary.
- Hilton, M.; McKay, J.; Crowson, N. & Mouhot, J-F. (2010). 'The Big Society': civic participation and the state in modern Britain. *History and Policy*. At: <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-103.html>.
- Hilton, M. & McKay, J. (2011). *The Ages of Voluntarism: Evolution and Change in Modern British Voluntary Action*. Oxford, UK: British Academy & Oxford University Press.
- Hilton, M.; Mouhot, J.; Crowson, N. & McKay, J. (2012). *A Historical Guide to NGOs in Britain: Charities, Civil Society and the Voluntary Sector since 1945*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Hilton, M.; McKay, J.; Crowson, N. & Mouhot, J. (2013). *The Politics of Expertise: How NGOs Shaped Modern Britain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- HMT (2002). *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*. HM Treasury. Sept, 2002.
- HMT (2004). *Improving financial relationships with the third sector: Guidance to funders and purchasers*. London: HM Treasury.
- HMT (2006). *Improving financial relationships with the third sector: Guidance to funders and purchasers*. London: HM Treasury.
- HMT (2007). *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration. Final Report*. July 2007. London: HM Treasury & The Cabinet Office. Cm 7189.
- Hungarian Government (2002). *Strategy Paper of the Government of Hungary on Civil Society*. 22 October 2002. At: <http://www.legislationline.org/documents/id/5362>
- Imagine Canada (2006). *Strengthening the Capacity of Nonprofit and Voluntary Organizations to Serve Canadians. Recommendations Based on the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations*. Imagine Canada, Toronto, ON.
- JHUCCS (Johns Hopkins University Center for Civil Society). (2009). *Forward Together: Empowering America's Citizen Sector for the Change We Need*. At: <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/ForwardTogetherDeclaration.pdf>
- Johansson, H. & Johansson, M. (2012). From a 'Liberal' to a 'Social democratic' Welfare State: the Translation of the English Compact into a Swedish Context. *Nonprofit Policy Forum*. 3(2): article 4.
- Kandall, J. & Knapp, M. (1995). A Loose and Baggy Monster: Boundaries, Definitions and Typologies. In: Davis-Smith, J.; Rochester, C. & Hedley, R. (Ed.). *An Introduction to the Voluntary Sector*. London and New York: Routledge, pp. 66-95.
- Kelly, J. (2007). Reforming Public Services in the UK: Bringing in the Third Sector. *Public Administration*. 85(4): 1003-1022.
- Kendall, J. (2008). The Mainstreaming of the Third Sector into Public Policy in England in the late 1990s: Whys and Wherefores. In: Zimmer, A. & Stecker, C. (Eds.). *Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for Social and Labour Market Integration*. New York: Kluwer Academic, pp. 41-70.
- Kendall, J. (2005). The third sector and the policy process in the UK: ingredients in a hyper-active horizontal policy environment. London School of Economics, Third Sector European Policy Working Papers, No.5 & Centre for Civil Society and Personal Social Services Research Unit.
- Kuber, U. (2008). *Estonian Civil Society Development Concept (EKAK): Framework for Cooperation Between Third Sector and Public Sector. Brief Overview and some Learning Points*. Presented at the

- European Conference : How to foster civil dialogue in Europe. 15 May 2008, Brussels. At: [http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20\(1\).pdf](http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20(1).pdf)
- Kuti, É. (2008). Civil Europe – Civil Hungary. Budapest: European House.
- Light, P. C. (2000). Making Nonprofits Work. Washington, DC: Aspen Institute and Brookings Institution Press.
- Liiv, D. (2001). Guidelines for the Preparation of Compacts. International Journal of Not-for-Profit Law. 3(4). At: http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_5.htm
- Lundström, T. & Wijkström, F. (1997). The Nonprofit Sector in Sweden. Manchester : Manchester University Press.
- Lyons, M. & Passey, A. (2006) Need public policy ignore the Third Sector?, Australian Journal of Public Administration. 65(3): 90-102.
- Lyons, M. & Dalton, B. (2011). Australia – A Continuing Love Affair with the New Public Management. In: Phillips, S. D. & Smith, S. R. (Eds.) Governance and Regulation in the Third Sector. New York & London :Routledge, pp. 238-259.
- Lyons, M. (2001). Compacts between governments and the voluntary sector. Presented at "To Governance And Partnerships in the Third Sector: Reconciling Agendas for Change", Conference Melbourne, 27 April 2001. At: <http://www.communitybuilders.nsw.gov.au/compacts.pdf>.
- Magnette, P. (2003). European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? Political Studies. 71(1): 1-17.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995). Democratic Governance. New York: The Free Press.
- Marks, G.; Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C. & Streeck, W. (1996). Governance in the European Union. London: Sage.
- Maskin, E. (2007). Mechanism Design: How to Implement Social Goals. Prize Lecture, December 2007, Stockholm. At: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2007/maskin_lecture.pdf
- McCullum, B. (2010). Giving the US Nonprofit Sector a Seat at the Federal Table. <http://thehill.com/blogs/congress-blog/campaign/109795-giving-the-us-nonprofit-sector-a-seat-at-the-federal-table-rep-betty-mccollum>
- Melville, R. (2008). Token participation to engaged partnerships: Lessons learnt and challenges ahead for Australian not-for-profits. In: Barraket, Jo. (Ed.) Strategic Issues for the Not-for-profit Sector. Sidney: University of New South Wales Press, Ch. 4, pp. 103-125.
- Michael, A. (1997). Building the Future Together. London: The Labour Party.
- MIH (2005). The Local Government Reform – In brief. Copenhagen: The Ministry of the Interior and Health, Department of Economics. At: http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/291/Kommunal_UK_screen.pdf
- Milbourne, L. & Cushman, M. (2013). From the Third Sector to the Big Society: How Changing UK Government Policies have Eroded Third Sector Trust. Voluntas. 24(2): 485-508.
- Morison, J. (2000). The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society. Journal of Law and Society. 27(1) (2000): 98-132.
- Morris, D. (2012). Charities and the Big Society: a Doomed Coalition? Legal Studies. 32(1): 132–153.
- MSA (2001). Voluntary social work in Denmark and public policy toward the voluntary social sector. Copenhagen: Ministry of Social Affairs Denmark. At: <http://www.frivillighed.dk/Webnodes/English/296>
- MSAI (2011). Social Policy in Denmark. Copenhagen: Ministry of Social Affairs and Integration http://english.sm.dk/international/eu-presidency-2012/Documents/Social_Policy_Folder_dec2011.pdf
- Murdock, A. (2006). The Delivery of Public Services by the Third Sector: The Emergence and Development of Contractual Partnerships between the Third Sector and Government. Paper given at First European Summit on Modernizing Government, Speyer University, Germany, August 2006.
- NAO (2006). Financial relationships with third sector organisations: A decision support tool for public bodies in England. London: National Audit Office.

- NAO (2009). Intelligent monitoring: An element of Financial Relationships with Third Sector Organisations. London: National Audit Office. At: http://www.nao.org.uk/intelmonitoring/wp-content/uploads/sites/9/2013/02/intelligent_monitoring.pdf
- NENO (2007). A kick-off for consultations on new Civil Society Endowment. NENO's Newsletter June 2007. At: <https://civicus.org/new/media/NENO-newsletterJune2007.pdf>
- NENO (2008). First Estonian NGO Clamorings: What Has EKAK Ever Done for Us? At: <http://www.ngo.ee/ngo/247/article/1091>.
- OGC (2004). Think smart... think voluntary sector! Good Practice Guidance on Procurement of Services. London: Office of Government Commerce and Home Office. At: <https://www.supply4london.gov.uk/wp-content/uploads/2011/04/OGC-Best-Practice-Guide-to-Voluntary-Services-Procurement.pdf>
- OGC (2008). Promoting skills through public procurement: Buy and make a difference - How to address Social Issues in Public Procurement. London: Office of Government Commerce.
- Orn, P. (2012). On the Dialogue between the Swedish Government and Civil Society Organizations. Nonprofit Policy Forum. 3(2): article 6.
- Osborne, S. P. & McLaughlin, K. (2002). Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England. Public Money and Management. 22(1): 55-63.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2011). The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges. Abingdon, UK & New York: Routledge
- Pedersen, A. J. (2013). An empirical argument: Charters as a tool to develop and strengthen the voluntary sector and local voluntary work? Presented at a Conference on "Local welfare systems and social cohesion", Barcelona, Summer 2013. At: http://www.epa.aau.dk/fileadmin/user_upload/mb/CCWS/Barcelona_conference/Anne_Juel.pdf
- Phillips, J.; Chapman, B. & Stevens, D. (Eds.). (2001). Between State and Market: Essays on Charities Law and Policy in Canada. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Philips, S. (2004). Public Policy and the Voluntary Sector: Where Canada Stands in the World-Out Front or Falling Behind? Paper presented at the "A presentation to the Community of Inquiry (COI) Symposium.
- Plowden, W. (Ed.). (2001). Next steps in voluntary action: An analysis of five years of developments in the voluntary sector in England, Northern Ireland, Scotland and Wales. London: NCVO.
- Reinecke, W. H. (1994). Global Public Policy: Governing without Government? Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Reuter, M.; Wijkström, F. & von Essen, J. (2012a). Government-Voluntary Sector Compacts: the International Outlook. Paper presented at the annual meeting of the ISTR 10th International Conference, Università Degli Studi Di Siena, Siena, Italy. July 10-13, 2012. [See also: Nonprofit Policy Forum. 3(2): article 1].
- Reuter, M; Wijkström, F. & von Essen, J. (2012b). Policy Tools or Mirrors of Politics. Government-Voluntary Sector Compacts in the Post-Welfare State Age. Nonprofit Policy Forum. 3(2): article 2.
- RT Report (2006). Report of the Roundtable on Voluntary Sector Issues. Conducted by: The Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada. 6 February 2003. At: http://communitysector.nl.ca/sites/default/files/publication/community-services-council/2003/report-roundtable-voluntary-sector-issues/envision_report-roundtable-voluntary-sector-issues.pdf
- Ruus, K. (2003). Change of Mindset Underway as Estonian Parliament Adopts Agreement on Civil Society. Politika.lv. 04.02.2003. At: <http://politika.lv/article/change-of-mindset-underway-as-estonian-parliament-adopts-agreement-on-civil-society>
- Ryan, N. F.; Furneaux, C. W. & Lewis, D. S. (2006). Characteristics of Successful Government/Non-Profit Relations in Queensland, Australia. Presented at the 10th International Research Symposium on Public Management (IRSPM X), Glasgow Caledonian University, Scotland, April 2006.
- Sage, D. (2012). A Challenge to Liberalism? The Communitarianism of the Big Society and Blue Labour.

- Critical Social Policy. 32(3): 365-382.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1997). *Defining the Non-Profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, UK & New York: Manchester University Press.
- Salamon, L. M. (2000). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*. 28(5): 1610-1674.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford, UK: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (2004). Institutional Theory. In: Ritzer, G. (Ed.). *Encyclopedia of Social Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 408-414.
- Shergold, P. (2008). Governing Through Collaboration. In: O'Flynn & Wanna (Eds.). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Canberra: ANU E Press, pp. 13-22.
- Skelcher, C. (2004). Public-Private Partnerships and Hybridity. In: Fairlie, E; Lynn, L. E. Jr., & Pollitt, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. London: Oxford University Press, pp. 347-370.
- Smith, S. R. (2012). Government-Voluntary Sector Compacts Reconsidered. *Nonprofit Policy Forum*. 3(2): article 7.
- Smyth, P. (2008). Collaborative Governance: the Community Sector and Collaborative Network Governance. In: O'Flynn, J. & Wanna, J. (Eds.). *Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia?* Canberra: The Australian National University E Press. Pp. 51-57.
- Snavley, K., & Tracy, M. B. (2000). Collaboration Among Rural Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management & Leadership*. 11 (2): 146-161.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2012). Collaborative Innovation in the Public Sector – Introduction. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation*. 17(1): 1-14. At: http://www.innovation.cc/volumes-issues/intro_eva_sorensen_torfing_17v1i1.pdf
- Stewart, M. (2002). Systems governance: towards effective partnership working. Paper to the Health Development Agency Seminar Series on Tackling Health Inequalities, London, September.
- Stiglitz, J. E.; Sen, A. & Fitoussi, J. P. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. At: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- Stone, D.A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. New York: HarperCollins
- Swedish Agreement (2008). Agreement between the Swedish Government, national idea-based organisations in the social sphere and the Swedish Association of Local Authorities and Regions. At: http://overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/04/overenskommelsen_engelskversion2.pdf
- Taylor, M. (2012). Surviving Over Time and Space? The Experience of the English Compact. *Nonprofit Policy Forum*. 3(2): article 3.
- The Millennial Impact (2013). 2013 Millennial Impact Report. Indianapolis, IN: The Millennial Impact. At: <http://www.themillennialimpact.com/2013Research>.
- Toftisova, R. (2005). Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned. In: *The International Journal of Not for Profit Law*. 8 (1).
- UN (2003). (United Nations). *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. Series F., No. 91. New York: United Nations.
- USAID (2007). (US Agency for International Development). *The 2006 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia. Country Overview: Estonia*. At: http://csogeorgia.org/uploads/developmentTrends/9/sustainability_index-2006.pdf
- Venables, T. (Ed.). (2009). *A European Framework Agreement with Civil Society for a Less Distant European Union?* Brussels: European Citizen Action Service & Open Estonia Foundation.
- VSI (2001). *An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*. Dec 2001. At: <http://>

www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/the_accord_doc.pdf

VSI (2002a). A Code of Good Practice on Funding. Voluntary Sector Initiative. Oct. 2002. At: http://www.vsi-isbc.org/eng/funding/pdf/codes_funding.pdf

VSI (2002b). A Code of Good Practice on Policy Dialogue. Voluntary Sector Initiative. Oct. 2002. At: http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/codes_policy.pdf

VSI (2003). The Rubber and the Road, a Workbook for Implementing the Codes of Good Practice. Voluntary Sector Initiative. Oct. 2002. At: <http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/workbook.pdf>

VSI (2003b). Taking the Accord Forward: The First Report to Canadians on Implementing An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Report of the Joint Steering Committee. December 2003. At: http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/accord_report/accord_report.pdf

VSI (2003c). The Capacity to Serve: A Qualitative Study of the Challenges Facing Canada's Nonprofit and Voluntary Organizations. Canadian Centre for Philanthropy. At: http://sectorsource.ca/sites/default/files/resources/files/capacity_to_serve_english.pdf

VSI (2004). The Journey Continues. The Second Report to Canadians on Implementing An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Report of the Joint Steering Committee. Dec. 2004. At: http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/journey_continues.pdf

Wales Voluntary Sector Scheme (WVSS) (2000). The National Assembly for Wales' Voluntary Sector Scheme. At: <http://wales.gov.uk/dsilg/publications/voluntary/volsectorscheme/scheme;jsessionid=68564C421F53A1D0C60D1FB8C3F94C72?lang=en>

Weimer, D. & Vining, A. R. (2010). Policy Analysis: Concepts and Practice. New Jersey: Prentice Hall (5th ed.)

White, D. (2006) Governing advocacy and dissent in the partnership state: Canadian stories. Conference paper, ISTR, Bangkok, 9-12 July 2006.

Wijkström, F. & Zimmer, A. (Eds.). (2011). Nordic Civil Society at a Crossroads. NOMOS: Baden-Baden

Wildavsky, A. (2001). Budgeting and Governing. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Wolfenden Committee. (1978). The Future of Voluntary Organisations. London: Joseph Rowntree Memorial Trust.

Ylevaade (2006). Overview - Implementing the Estonian Civil Society Development Concept between June 2005 and May 2006 implementing of EKAK 2005-2006. At: http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/697t-Ylevaade_EKAK2005-2006_YKmai06_eng.pdf

Zimmeck, M.; Rochester, C. & Rushbrooke, B. (2011). Use it or Lose it – A Summative Evaluation of the Compact. London: Commission for the Compact.