

ג'וינט ישראל אלכא  
המכון למנהיגות וממשל  
יחד בעשייה חברתית



מיזם ממשלה - חברה אזרחית

# הגשר האזרחי

היערכות המגזר האזרחי להבניה מחודשת של היחסים עם המגזר הציבורי

## ת ק צ י ר

ליבת אבישי

ניסן לימור

מרץ 2016

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

מכון אלכא למנהיגות וממשל פועל בסיוען הנדיב של ארגון הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, קרן ראסל בארי, הפדרציה היהודית של ניו יורק, הפדרציה היהודית של בולטימור, פני וסטיבן ויינברג וקרן וואהל.

ד"ר ניסן לימור, ליבת אבישי  
גיא אברוצקי, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל  
פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל  
רן רובנר, ג'וינט ישראל

כתיבה:  
עריכה:  
מנהלת עיצוב והפקה:  
מנהל ההוצאה לאור:

**תוכן העניינים**

3	דבר הועדה המקצועית
4	מיזם ממשלה חברה אזרחית
5	תקציר
13	הקדמה
14	<b>פרק א: על ארגוני המגזר האזרחי</b>
14	רקע
17	תיאוריות על המגזר האזרחי
20	היערכות המגזר האזרחי
26	<b>פרק ב: היערכות המגזר האזרחי במדינות נבחרות</b>
26	כללי
27	קנדה
27	כללי
28	היערכות מקדימה
31	מנגנונים עיקריים
32	מימון המיזם
34	הסוגיה של בחירת הנציגים האזרחיים ומערכי הייצוג האזרחיים
39	דוגמות למנגנונים, כלים ופעולות שנקטו
47	לקחים מרכזיים והערכת תוצאות מיזם ה-VSI
50	נספח: הגופים והמנגנונים שהוקמו במסגרת המיזם הקנדי
51	אוסטרליה
51	כללי
52	תהליכי הבניית השיח בין הממשל הפדרלי למגזר האזרחי
63	סיכום
65	<b>פרק ג</b>
65	<b>סיכום: דפוסים, לקחים ותובנות מרכזיות בהקשר להיערכות המגזר האזרחי</b>
65	כללי
69	מערך ההיערכות של ארגוני המגזר האזרחי
71	סוגיית הייצוג וההשתתפות של המגזר האזרחי במסגרת שותפות מובנית
73	גישות מרכזיות של ייצוג בשותפות מובנית
76	<b>מקורות</b>

### דבר הועדה המקצועית

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

כועדה המקצועית של מיזם הממשלה-חברה אזרחית, אנו שמחים להעניק לכם סקירה על היערכות המגזר האזרחי להבניה מחודשת של היחסים עם המגזר הציבורי. זוהי סקירת המשך לסקירה הראשונה שיצאה במסגרת המיזם, "לחוד ויחד" (לימור אבישי, 2013), אשר הוצגו בה תובנות, מסקנות והמלצות מתהליכים שנערכו בתשע מדיניות, לגבי מיסוד יחסי הממשלה והחברה האזרחית. בין שאר התובנות, סקירת "לחוד ויחד" סימנה את **ההערכות הפנימיות של המגזר האזרחי כאבן דרך משמעותית לקראת הבניית יחסים בין מגזריים**. הסקירה שלפניכם, נותנת את המענה לנושא זה.

סקירה זו צמחה בד בבד עם התהליך בחברה האזרחית של כתיבת מסמך יסוד, אשר מובל בתמיכת המיזם על ידי קואליציה של ארגוני תשתית בהובלת מנהיגות אזרחית, ארגון הגג של החברה האזרחית. זהו תהליך תקדימי ובעל חשיבות רבה בעינינו.

שמחנו לקרוא בסקירה כי תובנות רבות מתהליכים דומים בעולם מוטמעות ומיושמות בתהליך שנעשה כאן בישראל, ואנו מקווים כי גם בישראל, מסמך היסוד של החברה האזרחית יהווה אבן דרך משמעותית בהבניית היחסים בין המגזרים.

קריאה מועילה, הועדה המקצועית

מיכל כהן, מנכ"לית, משרד החינוך, יו"ר משותפת של הועדה המקצועית  
רני דודאי, מנכ"ל, מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל, יו"ר משותף של הועדה המקצועית  
אופיר להב, מנהל אגף בכיר לתכנון מדיניות, תקצוב ומחקר, משרד הקליטה  
אלון בכר, ראש רמו"ט - הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, משרד המשפטים  
בועז לב, משנה למנכ"ל, משרד הבריאות  
גילה נגר, משנה למנכ"לית, משרד החינוך  
נילי דרור, מנהלת אגף משאבי קהילה, משרד הרווחה  
רבקה לויפר, רכזת תחום רווחה וביטוח לאומי, משרד האוצר  
תמר פלד אמיר, ראשת תחום בכירה לשיתופי פעולה בין מגזריים באגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה

## מיזם ממשלה חברה אזרחית

“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 הועדה לשינוי חברתי כלכלי - ועדת טרכטנברג)

### רקע

מסמך זה נכתב כחלק ממיזם ממשלה חברה אזרחית. בעולם שבו הבעיות החברתיות הופכות מורכבות יותר (שחקנים רבים / צרכים מגוונים ועוד), ומשאבי המדינה מוגבלים - יש הכרח לטיוב הממשקים הבין מגזריים לטובת קידום סוגיות חברתיות. לצד פעילות משמעותית שמתקיימת בנושא זה בשנים האחרונות (החלטת ממשלה 3190, שולחנות עגולים ועוד) קיימים עדיין פערים משמעותיים בקידום עשייה בין מגזרית אפקטיבית במקומות המתאימים - על כן הוקם המיזם. הקמת המיזם הינה מהלך משותף לממשלה ולחברה האזרחית, הפועל לחיזוק מערכת כוללת (Ecosystem) - תפיסה ומדיניות, כלים לפעולה, תשתיות ידע ומחקר, הכשרת סוכני שינוי - המחזקת עשייה משותפת.

### אופן הפעולה במיזם

- יצירת מדיניות ותפיסת הפעלה פנימית במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי ובארגוני החברה האזרחית - כל אחד בנפרד
- הכשרה ורישות של "סוכני שינוי" באמצעות תכניות ייעודיות, פורומים וליווי אישי
- ייזום פרויקטים משותפים
- תמיכה בתשתיות תומכות - מחקר, מאגרי ידע, Best Practices

המיזם הינו שותפות של שבעה משרדי ממשלה (רווחה, אוצר, חינוך, בריאות, ראה"מ, משפטים וקליטה) ושל המכון למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל ונציגי התפוצות. התהליך המרכזי בחברה האזרחית מובל באמצעות קואליצית ארגוני תשתית בהובלת ארגון הגג מנהיגות אזרחית.

המחקר האקדמי במיזם נערך על ידי המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית בירושלים ועל ידי ד"ר ניסן לימור ממכון ון ליר.

המיזם עובר מחקר הערכה חיצוני באמצעות מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל.

פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי  
The Van Leer Forum for  
Civil Sector Organizations



# הגשר האזרחי

היערכות המגזר האזרחי להבניה מחודשת  
של היחסים עם המגזר הציבורי

ליבת אבישי

ניסן לימור

## תקציר

## הקדמה

לפניכם תקציר המסמך "הגשר האזרחי: היערכות המגזר האזרחי להבניה מחודשת של היחסים עם המגזר הציבורי", שכתבו ד"ר ניסן לימור וליבת אבישי מפורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי שבמכון ון ליר בירושלים. המסמך המלא מכיל מידע נוסף, פירוט וניתוח נרחב, לרבות דוגמאות בינלאומיות של היערכות ארגוני המגזר האזרחי לצרכיהם הפנימיים, לעיצוב מעמד הציבורי, ובמיוחד להבנית מערכת יחסים עם הממשל.

## תקציר

משלהי המאה ה-20 נבחנות מחדש מערכות יחסים בין-מגזריות במדינות רבות בעולם. שיח בין-מגזרי, במיוחד בין המגזר הציבורי/הממשלתי ובין המגזר האזרחי, הוא תופעה יחסית חדשה, הנישאת על הזדמנויות חדשות שנפתחו בפני האזרח, במידה רבה כתוצאה מתהליכים חברתיים, פוליטיים, כלכליים, טכנולוגיים, מהתרחבות החינוך וההשכלה, ומהתבונה כי לדרכי החיים היום השלכה על העתיד; על הדור בהווה לקדם את איכות חיי הדורות הבאים.

לחץ ציבורי הביא ממשלות במדינות שונות בעולם לנקוט יוזמות, להניע מהלכים באופן עצמאי ובשיתוף עם שני המגזרים האחרים - העסקי והאזרחי. גם מדינת ישראל הצטרפה למהלך זה (ראו החלטת ממשלה מס' 3190 מיום 24.2.2008). במסמך - "לחוד ויחד", שפרסם פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי (לימור ואבישי, 2013) במסגרת מיזם ממשלה - חברה אזרחית, נסקרו ונותחו ההיערכויות, במדינות שונות, שעניינן הבניית שיח בין-מגזרי מבחינתן של ממשלות. המסמך הנוכחי בא להשלים את הנושא מנקודת מבטו של המגזר האזרחי.

ארגוני המגזר האזרחי ערים לתהליכים חברתיים, פוליטיים, כלכליים וטכנולוגיים שעוברים על מדינות בעשורים האחרונים. תהליכים אלה מציבים בפני כל חברה ומגזר, ובמיוחד המגזר האזרחי, אתגרים חדשים שלא היו מוכרים בעבר. הטלתה שעברו ארגונים אלה במדינות השונות, מאז מושגי הצדקה (charity) שאפיינו את המגזר האזרחי בתחילת המאה ה-20, ועד למגזר אזרחי שערכיו, יעדיו, תפקידיו ומרחב פעילותו השתנו בלא הכר, לא עוד צדקה וחסד, כי אם שאיפה למעורבות אזרחית ורצון להשפיע על המדיניות החברתית. שינוי זה העמיד את המגזר האזרחי, כמעט בכל מדינה, בפני הצורך לבחון מחדש את מהותו, ערכיו ותפקידיו, ולשקול את דרכי היערכותו במציאות של עולם משתנה.

במדינות שונות קיימו ראשי המגזר האזרחי שיח פנים-מגזרי והקימו ועדות לבחינת הסוגיות העומדות בפני המגזר וארגוניו. ועדות אלה, שביקשו להגדיר ולבחון את זהות הארגונים, ערכיהם, יתרונם היחסי, דרכי פעולתם וכיוצא באלה, היו גם ברקע דיונים עם הממשלות וסייעו בתהליכי קידום אמנות ושיח בין-מגזרי, כמו גם בדיונים עם ראשי בית המחוקקים (לדוגמה - במקרה האמריקני).

הסוגיות המרכזיות שהעסיקו את ארגוני המגזר האזרחי לרבות וועדות שעסקו בנושא, כללו את הנושאים הבאים:

- מהות זהותם של ארגוני המגזר האזרחי - מי הם, מה הם מייצגים, מה הערכים המנחים אותם, מה מטרתם, מהם תפקידיהם וכיצד עליהם לפעול;
- הכלים והיכולות של ארגוני המגזר האזרחי ובייחוד חיזוק היכולת שלהם כמגזר כולל ומובחן. בעוד סוגיית פיתוח הארגון הבודד מקבלת מענה באופנים שונים, במיוחד באמצעות ארגונים וקרנות העוסקים בכך, הרי חיזוק המגזר האזרחי כמגזר הוא סוגיה מורכבת יותר. קיומו של המגזר האזרחי מותנה לא רק ביכולתו לעצב את ערכיו, מטרותיו ותפקידיו כי אם במידת יכולתו לפעול ולהתייצב מול תהליכים במערכות הסובבות אותו ובקבלתו כמייצג מגזר על מגוון ארגוניו. לצורך כך, לצד הכרה מקרוב של המגזר על תחומי עיסוקו ודרכי פעולתו, עליו לפתח שלושה כלים חיוניים:

1. כלי חישה שיוכלו לזהות שינויים בסביבתו.
2. יכולות לאפיין מגמות מסתמנות, להפיק תובנות ולגבש מדיניות.
3. קיומם של רצון ויכולות לפעול ככל שיידרש במקרים השונים, בין כלפי המגזר הציבורי/ממשלתי, המגזר העסקי, הפילנתרופיה וכיוצא באלה זירות.

שלושה כלים אלה חסרים במדינות רבות. הקמתם, תחזוקם וקיומם מחייבים הנהגה מובילה אמיצה, לצד גיוס אמצעים נדרשים.

במדינות השונות נמצא היערכויות בכמה מישורים: הקמת ארגוני גג; כינון קודים - קביעת קודים אתיים ונוהלי עבודה נאותים, בהתייחס לאופיו המיוחד של המגזר האזרחי; בניית יכולות - השינויים המתחוללים מחייבים את הארגונים להיערך, ללמוד ולהתעדכן כל העת במנעד של תחומים, לא רק בתוכן העיסוק המקצועי של הארגון המסוים. נושאים כמו הערכת תכניות, יחסי ציבור, שיווק, ניהול כוח אדם ומתנדבים, השקעות וגיוס כספים, הם תחומי ידע והתמקצעות החיוניים לטיוב פעילותם של הארגונים. למידה מתמדת והתעדכנות הן חלק בלתי נפרד מפעילות ארגוני המגזר האזרחי בעידן הנוכחי; רגולציה עצמית - החל ממערך של בחינה עצמית פנים-ארגונית ועד מערך רחב ומקיף הכולל גם הערכה חיצונית ומתן "תו איכות" או סוג אחר של אקרדיטציה; והקמת גופי ייצוג של ארגוני המגזר האזרחי במגעיו עם הממשלה, עם המגזר העסקי ומול כלל הציבור.

מסמך זה מציג תהליכים והיערכויות במספר מדינות נבחרות במטרה להעלות תובנות מרכזיות באשר לדרכי וכלי היערכותו של המגזר האזרחי, להיערכות ארגוני המגזר האזרחי כבודדים וכמגזר, לעיצוב מעמדו הציבורי של מגזר זה ובמיוחד להבניית מערכת יחסים עם הממשל. ההתנסויות בקנדה ובאוסטרליה היוו מוקד מרכזי ועשיר ללימוד הנעשה. במדינות אלה נעשתה פעילות רחבה בהקשר של יחסי המגזר האזרחי והממשלה, והתאפשר, במידה רבה, להגיע לחומרים רלוונטיים, לפרסומים, לתיעוד ולספרות האקדמית.

המידע שנצבר מסקירת המדינות השונות, מצביע על מגוון מנגנונים, כלים, פעולות, דילמות ותוצרים העולים מניסיונם של אחרים. מידע זה מתגבש לכדי "ארגז כלים", שגם אם אין הוא ממצא או סופי, הוא בבחינת מאגר שניתן ללמוד ממנו, לקבל ממנו השראה ורעיונות למרכיבים, לדרכי היערכות והתמודדות ואף למרכיבים אפשריים נוספים. נקודת המוצא היא שההתנסויות השונות אינן "המודל האידיאלי". נרחיק ונאמר כי נקודת המוצא הבסיסית ללמידת הפעילויות שנעשו במדינות אחרות היא שאין בנמצא "מודל אידיאלי", מתכון אחד רצוי או מגובש של היערכות מגזרית שניתן לאמצו להקשר אחר. עם זאת, קיימים מרכיבים דינמיים, תלויי הקשר, שהתפתחו במהלך הזמן במדינות השונות. אלה מצביעים על עקרונות ועל קווי פעולה אפשריים. הדרך הנכונה והאפקטיבית ללמוד מההתנסויות הללו היא לנתח ולפענח את המנגנונים, המרכיבים והמאפיינים התהליכיים שנכללו בהן, להפיק מהם ידע מושכל שעשוי לסייע בבוא העת בהיערכות מגזרית מקומית זו או אחרת, גם במדינה אחרת.

התהליך הקנדי (VSI - Voluntary Sector Initiative), לדוגמה, שהוגדר לתקופה של חמש שנים (2000-2005), היה שאפתני מאוד בהיקפו, ביעדיו ובמבנהו הייחודי, במורכבותו הארגונית ובמערך התפעולי הייעודי, המבוזר ומרובה השכבות שלו, והיה מלווה בתקציב ממשלתי ייעודי בסך של 94.6 מיליון דולר קנדי, מהם סכום נכבד הוקצה לארגוני המגזר האזרחי למטרות למידה, בניית יכולות והיערכות במטרה להיות שותפים אפקטיביים בשיח על עיצוב המדיניות הציבורית ויישומה הלכה למעשה. היה זה ניסוי ייחודי, חסר תקדים, בבניית מערכת יחסים בתחום הפיתוח החברתי, שנוהל בשותפות מאוזנת על ידי שני המגזרים. המיזם היה תהליך למידה משותף והתמקד בשאלה כיצד ניתן לעבוד יחד ומהם הדרכים והכלים הנדרשים לפיתוח ולקידום שיתוף הפעולה בין שני המגזרים.

בניגוד למקרה הקנדי שבמסגרתו הוביל המיזם הלאומי (ה-VSI) להתפתחותן של אמנות מסגרת והבניות שותפות בין-מגזרית ברמות תת-לאומיות, במדינות ובפרובינציות, הרי שבמקרה האוסטרלי כיוון ההתפתחות התרחש באופן הפוך - תחילה התפתחו הבניות שותפות בין-מגזריות במדינות ובטריטוריות, ורק לאחר כעשור של התפתחויות ברמה התת-לאומית כוננו בשנת 2010 אמנות מסגרת ליחסים בין המגזרים ברמה הפדרלית הלאומית האוסטרלית. כינון אמנת המסגרת הלאומית בין שני המגזרים הושתת על תהליך ממושך שנמשך כשנתיים במסגרתו התקיימו תהליכי היוועצות, התדיינות ושיח בקרב ארגוני המגזר האזרחי, באמצעות שימוש במנעד מגוון של כלים ופעולות.

מהלכי הבניית השותפות שנותחו במסמך זה מלמדים על מהלכים מורכבים מאד לתכנון וליישום, אשר טומנים בחובם קשיים רבים ואף אכזבות בעבור שני המגזרים. עם זאת, אל מול הביקורת שניתן להפנות כלפי יוזמות אלה, ניתן במקביל להצביע על התועלות שבקימו של תהליך הבניית-שותפות. הגם שבמקרים שונים הייתה השפעת המגזר האזרחי חלקית והשגת יעדי התהליך מוגבלת, בסופו של דבר, היה לתהליך זה ערך רב מבחינת המגזר האזרחי וארגונו. מהלכי הבניית שותפות בין-מגזרית הם בבחינת כלים לבחינה עצמית, לבחינת המגזר במרחב הרב-מגזרי, להגדרת מהותו של המגזר, יתרונותיו וחולשותיו, כמו גם האתגרים והמכשולים שבפניו. בנוסף לכך, ניסיון רב נצבר בקרב ארגוני המגזר האזרחי, הן בהכרה מקרוב של תהליכי קביעת המדיניות הציבורית, קבלת החלטות ויישומן, כמו גם, ביצירת קשרים פורמליים ובלתי-פורמליים, עם גורמי השלטון הארצי או המקומי. לכל אלה ערך רב, לא רק למסגרת הנוכחית של הבניית קשרי הגומלין הבין-מגזריים, כי אם גם לעתיד לבוא ולפעילויות נוספות שמן הסתם יתפתחו בהמשך.



מהלכי הבניית השותפות הובילו, לעתים קרובות, לפיתוח ולשכלול תשתיות מגזריות בכמה רמות:

- בהכשרה וביכולות כוח האדם בארגוני המגזר
- בכלים ובניסיון העומדים לרשות מנהיגי הארגונים בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית
- במודעות הפנים-מגזרית והזהות הכלל-מגזרית
- בכלים הטכנולוגיים העומדים לרשות המגזר
- איסוף נתונים ומידע

מנגנונים מסוימים שפותחו במסגרת מיזמי הבניית שותפות, מוסדו ונותרו בעינם גם לאחר דעיכת או סיום המהלך הלאומי להבניית השיח הבין-מגזרי. כך לדוגמה היו פני הדברים באנגליה, בקנדה ובאוסטרליה. במקרים רבים הניסיון שנצבר שימש להבניית שיח ושותפות בין-מגזרית ברמה המקומית.

הדינמיקה אשר עולה מניתוח ההתנסויות בעולם מלמדת על מהותם האבולוציוני של תהליכי הבניית שותפות בין המגזר האזרחי לבין הממשלה. מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי, חשוב להכיר בכך שמהלכים מסוג זה מובילים באופן התפתחותי למהלכים אחרים. אמנם נמצא עליות ומורדות תקופתיות, אך חשוב כל העת ללמוד ולצבור מהן ניסיון ולהיערך למהלכי הבניית שותפות ברמות ממשל נוספות ובתקופות אחרות. אבולוציה זו טבועה בשורשי התהליכים הללו. יש לקבלה ולא לראות בקיומה אכזבה או כישלון. דברים אלה יפים דווקא בעידן בו גוברים הקולות הקוראים לאימוץ מדיניות של משילות משולבת (collaborative governance) בין-מגזרית.

מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי, ניתן לזהות שבעה מרכיבי מפתח הכרוכים בהבניה מחדש של היחסים עם הממשל ובהיערכות לקראתה:

- יצירת מודעות עצמית כמגזר עצמאי ומובחן. ניסוח ברור ושיטתי באשר למהות המגזר האזרחי, ערכיו המשותפים, ייעודו, החזון והשליחות שלו כמגזר ותפקידיו. קביעות אלה יש לעשות בתהליכים הכוללים גם הטמעה בקרב ארגוני המגזר והציבור הרחב.
- קיומם של גופי ייצוג מגזריים, הזוכים ללגיטימציה ולאמון ארגוני המגזר ומהווים "קול קולקטיבי" מאורגן.
- העמדת מנהיגות מגזרית מחויבת, נראית, מוערכת בתוך המגזר ומחוצה לו, בעלת יכולות ויוזמה. על מנהיגות זאת להיות ברמה הארצית, התחומית והמקומית.
- יחס של כבוד הדדי למגזרים האחרים ומתן אמון בהם, תוך נכונות ממשית לעבוד במשותף עמם. במיוחד אמורים הדברים לגבי המגזר הציבורי, כלפיו קיים בדרך כלל מתח מובנה.
- העמדת וחיזוק התשתית הפנים המגזרית בדרך שתחזק לא רק את הארגונים ונציגיהם, כי אם, תאפשר את קידומו של תהליך הבניית היחסים בין המגזרים. היערכות זאת כוללת, בין השאר: הכשרת כוח אדם, תמיכה מנהלתית, הפקת ידע ומחקר, מנגנוני הערכה, כלים טכנולוגיים, יכולת להניע פעולה ולשתף חלקים גדולים של המגזר.
- פתיחות לשותפים, תוך הרחבתם וגיוונם באופן מתמיד, יצירתי ויוזם. לרבות הכרת המגזרים האחרים, הטרמינולוגיה השגורה בהם, דרכי הפעולה בהם וכדומה.
- פתיחות לשינויים מתמידים, גמישות מחשבתית ומעשית. שינוי מטבעו הוא תהליך מורכב. תהליך זה מחייב מחויבות והיערכות, זניחת דפוסי עבר ונכונות לאימוץ חדשנות, המהווים אבני הפינה לכל שינוי.

ניתוח הדינמיקה של תהליכי ההבניה של הסכמי מסגרת לחיזוק היחסים בין שני המגזרים, במדינות נבחרות, חושף מתווה תלת-שלבי מורכב של היערכות מעשית מצדם של ארגוני המגזר האזרחי:

1. **שלב היערכות המקדימה (בטרם מהלך ההבניה)** - תהליך זה מתרחש בתוך המגזר האזרחי פנימה.
2. **שלב היערכות למהלך הבניית היחסים המשותפים** - תהליך זה כולל כינון מנגנונים ארגוניים תומכים, כינון וקיום מערכי הגברת מודעות בקרב המגזר ומערכי שיח והשתתפות מגזריים, כינון מערכים טכנולוגיים תומכים ועוד.
3. **היערכות ביישום מסגרת השותפות המובנית** - תהליך זה כולל השתלבות בתהליך השיח, לצד היערכות לבניית יכולות לקיום השיח הבין-מגזרי ויישום בפועל של תוכניות ותוצרים; כינון מערכי משוב, הערכה ודיווח; הקמת מנגנון ליישוב מחלוקות; יצירת כלים לעדכון ולקידום תהליכי השותפות הבין-מגזרית וכיוצא באלה.

תובנות מרכזיות הנוגעות באופן כללי להיערכות של המגזר האזרחי לקראת אמנת שותפות, כזו או אחרת, עם הממשל, עולות מתוך ניתוח התנסויות מרכזיות בעולם:

1. על הגדרת יעדי אמנת השותפות הבין-מגזרית להיות כללית דיה כך שתותיר מקום לשיח המשותף אשר ימקד את הגדרות היעדים במשותף. כמו כן, ריבוי מוגזם של מטרות ותוצאות רצויות מגביל את מרחב השיח ועלול לפגום בעשייה ובאפקטיביות של מכלול הפעילויות, עד כדי יצירת מצב של "תפסת מרובה לא תפסת".
  2. יוזמות הבנייה מוסדרות לחיזוק ולשיפור היחסים בין שני המגזרים כרוכות בהשקעה רבה מאוד של משאבים ומחייבות תשתיות ומנגנונים משמעותיים. מכאן, שבהיעדר קביעה מוסכמת לגבי הקצאת האמצעים (תמיכה ממשלתית, לצד משאבים מתוך המגזר האזרחי עצמו), לקיומו של התהליך על כל מרכיביו, לרבות היערכות וחיזוק היכולות של ארגוני המגזר האזרחי ליטול חלק מהותי בתהליכי ההבניה, לא תתאפשר מעורבותו של המגזר האזרחי בהיקף ובאיכות הרצויות.
  3. הכרה מוקדמת של הצדדים לתהליך, ובמיוחד של ארגוני המגזר האזרחי, שלא בכל הסוגיות ניתן יהיה לקיים שיח פתוח ולפעול במשותף. אדרבא, לעיתים, עדיף להגדיר מראש ואף לשלול עיסוק בנושאים מסוימים. במקרים מסוג זה, אין למנוע הקמת קבוצות עבודה ואף פרסום מסמכים באופן חד-צדדי על ידי המגזר האזרחי או הממשלה. מסמכים אלה והמלצות קבוצות העבודה הנפרדות יוכלו לשמש לבחינה מחדש של עמדות הצדדים לגבי הכללתם העתידית במסגרת השיח הבין-מגזרי.
  4. על נציגויות המגזרים להיות מורכבות ממגוון הגורמים המצויים בהם. כך באשר לנציגי המגזר האזרחי האמורים לשקף את מגוון הארגונים; וגם לגבי הממשלה ומשרדיה השונים. צמצום מגוון הנציגים עלול ליצור "שטחי היועצות מתים" שיפגמו ביכולת לקבל החלטות או ליישם החלטות שהתקבלו.
  5. הניסיון במדינות אחרות מראה כי אמנות מסגרת למיניהן ויוזמות שיח בין-מגזרי חשופות לתנודות במערכת הפוליטית. ראוי, על כן, לעשות כל מאמץ אפשרי ולהימנע מייחוס פוליטי כלשהו למסגרת השותפות המובנית, דהיינו - על מסגרת השיח הבין-מגזרי להיות א-פוליטית, ורצוי שתיתמך מקשת פוליטית רחבה.
  6. האמנות והמנגנונים המובנים לשיתוף הפעולה הבין מגזרי לא נועדו לתמיכה כלכלית או אחרת, באופן ישיר ומיידי, בארגונים, ודאי לא בארגון זה או אחר. יש להיזהר מהבנה מוטעית בעניין זה. הנחת היסוד הראויה היא שמהלך הבניית השותפות יכלול, כבר בשלבים הראשונים של הבנייתו, הסדרים לבניית יכולות בקרב ארגוני המגזר האזרחי. בנוסף, המלצות שעולות במהלך השיח, עוסקות במרבית המקרים, במיזמי תשתית במהותם והמשאבים הכספיים המוקצים נועדו לעניין זה ולא לתמיכה כללית בארגונים.
- לסיכום, הפתגם הידוע 'סוף מעשה במחשבה תחילה', יפה לעניין הבניית השיח הבין-מגזרי ועליו להיות נקודת המוצא. שיח אינו מתקיים רק משום התכנסות אנשים בחדר. שיח ענייני ועקבי מחייב למידה והיערכות מוקדמת, פתיחות לשמוע את האחר, יכולת להציג עמדות ונכונות לתהליך קבלת החלטות.

### הקדמה

משלהי המאה ה-20 נבחנות מחדש מערכות יחסים בין-מגזריות במדינות רבות בעולם. התהליכים הכלכליים, החברתיים, הפוליטיים והטכנולוגיים שהסתמנו במחצית השנייה של המאה שחלפה והואצו ברבע האחרון שלה, חייבו חשיבה מחדש על הבניית היחסים בין המגזר הציבורי, המגזר העסקי והמגזר האזרחי והקדשת תשומת לב לכך. כל אלה, לצד תהליכים אלו שנבעו מהתפתחות הגלובליזציה - התרבות פוערים חברתיים-כלכליים, שינויים בנורמות ובערכים חברתיים וצמצום של מדינת הרווחה - הביאו להתעוררות הציבורית. במקביל, גדלו הציפיות והצרכים של האזרחים, שתוחלת חייהם הוארכה אך רמת חייהם ורווחתם נפגעו.

יש הרואים בהתעוררות זו מחזור צפוי בתנועת המטוטלת, מעין מענה למלחמות העולם במחצית הראשונה של המאה ה-20, ביטוי לעוצמתן הרבה של הממשלות ולריכוזיות הביורוקרטיה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. מהלכי הרבע האחרון של המאה הקודמת הם המשכם של תהליכים שהחלו בשנות ה-60, הועצמו בשנות ה-80, גברו לקראת מהפך המאה, ומגיעים עתה לקצה השני של המשרעת - בחינה מחדשת של היחסים הבין-מגזריים, מקומם ותפקידם של כל אחד מהמגזרים במאה ה-21.

שיח בין-מגזרי, במיוחד בין המגזר הציבורי/הממשלתי ובין המגזר האזרחי, הוא תופעה חדשה, הנישאת על הזדמנויות חדשות שנפתחו בפני האזרח, במידה רבה כתוצאה מהתרחבות החינוך וההשכלה, מהתפתחות הטכנולוגיה ומהתובנה כי לדרכי החיים היום השלכה על הדורות הבאים. למציאות זו, להחלטות ולעשייה בהווה, השלכה ישירה על עתיד ילדינו, כמו גם על הסביבה שבה מתקיימת החברה האנושית, המנצלת בקצב מואץ את משאבי הטבע של עולמנו.

לחץ ציבורי הביא ממשלות לנקוט יוזמות, להניע מהלכים באופן עצמאי ובשיתוף עם שני המגזרים האחרים - העסקי והאזרחי. גם מדינת ישראל הצטרפה למהלך זה (ראו החלטת ממשלה מס' 3190 מיום 24.2.2008). במסמך - "לחוד ויחד", (לימור ואבישי, 2013), סקרנו את ההיערכות להבניית השיח הבין-מגזרי מבחינתן של ממשלות. המסמך הנוכחי בא להשלים את הנושא מנקודת מבטו של המגזר האזרחי.

בפרק הראשון של מסמך זה נסקור היבטים תיאורטיים של המגזר האזרחי. בפרק השני נביא תיאור וניתוח של תהליכי הבניית ההיערכות של המגזר האזרחי לשיח עם המגזר הציבורי/ממשלתי בשתי מדינות נבחרות. בפרק השלישי והאחרון נציג תובנות מרכזיות העולות מההיבט התיאורטי ומהניסיון בפועל במדינות שנבחנו.

אנו תקווה כי מסמך זה יסייע לעושים במלאכה בישראל, תוך למידה מהניסיון שנצבר במדינות אחרות, לעצב היערכות ולגבש דרכים שהולמות את המציאות ואת הצרכים בישראל.

## פרק א:

# על ארגוני המגזר האזרחי

### רקע

מאז המחצית השנייה של המאה ה-20, לאחר שתי מלחמות עולם ותקופות שיקום לאחר מלחמות קשות אלה, חלו שינויים מהירים ומשמעותיים בתהליכים חברתיים, פוליטיים, כלכליים וטכנולוגיים. שינויים שהשפיעו האחד על משנהו, תוך יצירת סינרגיה דינמית של שינוי מואץ המשליך על כלל מגזרי המשק במדינות העולם. מושגים כמו מדינת לאום, מדינת הרווחה, מלחמה קרה, מערב ומזרח, נשחקו ושינו את פניהם, ובמקומם עלו וצמחו מושגים חדשים: כלכלת שוק, גלובליזציה, גלוקליזציה, גבולות פתוחים למעברי אנשים, הון, ידע וסחר, לצד דמוקרטיה (שקיבלה מובנים שונים), רב-תרבותיות, רשתות חברתיות, אזרחות פעילה, משילות ציבורית חדשה וכדומה. בעקבות תהליכים אלה אנו מצויים כיום בעידן חדש, המשתנה בלא הרף בקצב מהיר מזה שהכרנו בעבר.

תהליכים אלה לא נעלמו מעיניהם של פוליטיקאים, אנשי עסקים ונציגי המגזר האזרחי. הכול ערים להם, אם כי אין בהכרח הסכמה באשר לדרכי ההתמודדות ולמענה הרצוי. כל אחד ממגזרי המשק בכל מדינה מצפה לפתרון הנכון מנקודת מבטו.

ממשלות נפרדו ממערכות הביורוקרטיה המסורתיות, שהיו סמכותיות והיררכיות וראו לנגד עיניהן מציאות אחת, אזרח ממוצע ופתרונות שמרניים. במקביל החלו לאמץ את "המינהל הציבורי החדש" (New Public Management - NPM) (Hood, 1991; 1995). גישה זו דוגלת בצמצום מעורבותן הישירה של ממשלות במשק, בהקמת סוכנויות ציבוריות ובהעברת פעילויות שהיו בעבר בביצוע ישיר של ממשלות לידי גורמים חוץ-ממשלתיים עסקיים או אזרחיים ללא-כוונת-רווח. לתהליכים אלו נלוו הגברת הרגולציה והתמקדות בנושאים כמו משילות, ממשל תאגידי, שקיפות ואחריותיות. כשבתהליכים אלה לא נמצא הפתרון הרצוי, החלו לעלות כיווני חשיבה חדשים, שהביאו לעולם את תפיסת "המשילות הציבורית החדשה" (Osborne, 2006; Wiesel & Modell, 2014) (New Public Governance - NPG). גישה זו מציבה את הממשלה מול מערכת ענפה של רשתות וקשרים מוסדיים, פורמליים ובלתי-פורמליים, בציפייה שבמערך קשרים זה תאומץ מדיניות ציבורית המאפשרת לאלה להתקיים תוך איזון ביניהם, בין מגוון הכוחות ומנעד האינטרסים. מדיניות מאזנת אינה מדיניות המוכתבת מלמעלה, כי אם תוצאה של קשב ושיח בין-מגזרי, למידה וביורור של נושאים במטרה לעצב מדיניות ציבורית מוסכמת. ברקע גישה זו מצויה תפיסת עולם הגורסת כי כוחן של ממשלות ומרחב שליטתן מצטמצמים מול עליית כוחות חוץ-ממשלתיים, עסקיים ואזרחיים. ההגעה להסכמה מביאה עמה לגיטימציה שלטונית ותמיכה פוליטית המאפשרת לממשלה לתפקד. דווקא בעידן של גבולות חופשיים ותנועת אוכלוסייה, הון וידע, ההסכמה חיונית, שכן בלעדיה יקשה על ממשלות לתפקד וקיים חשש לזליגת משאבים לאומיים למדינות אחרות.

המגזר העסקי נתון כיום בעולם תחרותי, מול טכנולוגיה המציעה פתרונות חדשים, אמצעי ייצור ושיווק מהירים מאשר בעבר, לצד שוק גלובלי המאפשר להעביר הון, ידע, סחורות וכוח-אדם ממדינה למדינה. הגבולות שנפתחו בעולם הגלובלי אפשרו לו לצבור עוצמה וחיזקו את יכולת השפעתו על ממשלות, על מדינות ועל חברות. תהליכים אלה הביאו להקמתם של תאגידי ענק כלל-עולמיים שגבולות מדיניים אינם מעצור בפניהם. התוצאה הבלתי-נמנעת היא היווצרותם של פערים חברתיים-כלכליים בין מדינות ובין אזרחים בתוך מדינות. לפערים אלה השפעה פוליטית, חברתית וכלכלית המעמידה ממשלות וחברות בפני דילמות מורכבות וקושי להתמודד עמן בשל עוצמתם של התאגידים. תפיסת הניאו-ליברליזם<sup>1</sup> שהייתה לנחלת ממשלות רבות, גיבתה תהליכים אלה, נתנה עדיפות ליזמות העסקית של הפרט או התאגידי, תוך עמעום האחריות הקולקטיבית וצמצום הגדרת האינטרס הציבורי-החברתי, לצד צמצום האחריות הציבורית והמוסרית של

1. התפיסה הניאו-ליברלית מבוססת על ראיית השוק כמוקד הפעילות הכלכלית, הקצאת מקורות בהתאם למנגנון ההיצע והביקוש, סחר חופשי, תחרות ויצירת הזדמנויות חדשות ליזמות בעסקים; צמצום מעורבותה של הממשלה בשוק ומתן אפשרות לחברות עסקיות לפעול בחופשיות מרבית בשוק; רצון להפחית את העומס המיסוי על החברות והאזרחים, תוך התאמת היקף הפעילות; צמצום עלויות העבודה.

המדינה כלפי האזרח (Judt, 2010). המגזר העסקי צבר הון רב, והון זה משחית; כדברי המשורר הבריטי מהמאה ה-18, אוליבר גודלסמית: "העושר מנצל את האדמה, טורף את פירותיה בקציר וצובר עוד הון, ובמקום שהון נצבר, האדם דועך". דברים אלה מתממשים במציאות של המאה ה-21.

המגזר האזרחי עבר אף הוא תהליכי שינוי מהותיים. דיוויד קורטן (Korten, 1990) כינה את אלה, לפני יותר מעשרים שנה, מעבר מ"צדקה" (charity) ל"תנועה" (movement). ניתן לזהות במעבר זה ארבעה מופעים. תחילה, בעבר, עסק מגזר זה בצדקה, במתן מענה לצרכים פרטניים של אנשים בסביבת הארגון. בהמשך, בחלוף השנים, תוך הבנה כי בעיות מסוימות אינן נחלת בודדים כי אם צרכים של אוכלוסיות שלמות, הועבר הדגש אל הקהילה, תחילה אל זו המקומית ולאחר מכן הורחב אל כלל הציבור, לנקודת מבט ארצית, למגוון צורכי האזרחים בפריסה גיאוגרפית כלל-מדינית. כיום גוברת התובנה כי בעיות וצרכים חברתיים הם תוצאה של המדיניות הציבורית. אם במופע השלישי היה עיסוקו של המגזר האזרחי באיתור בעיות וצרכים ובמתן מענה להם, הרי במופע הרביעי - הנוכחי, פעילותו אינה מצטמצמת בטיוב מתן הסיוע, כי אם מתמקדת בזיהוי הסיבות למציאות שנוצרה, בהתמודדות עמן ובשאיפה למצוא פתרון שימגר את התופעות טרם התגבשותן. לפיכך, ההתמקדות היא במדיניות הציבורית וברצון לשנותה, כמו גם ברצון לתת מענה תשתיתי מקיף, לא פתרון נקודתי זמני, לאפשר לפרט ולקהילה תנאי קיום ורווחה שימנעו מציאות המהווה קרקע לצמיחתן של בעיות חברתיות והתעלמות מצורכי האזרח והקהילה.

תידה סקוצ'פול (Skocpol, 2004) בחנה את התהליכים העוברים בחברה האמריקנית (ולמעשה תהליכים דומים עוברים גם במדינות דמוקרטיות אחרות), והסיקה כי המגזר האזרחי עובר מפעילות חברים (membership) לסגנון של ניהול (management). לגישה, מעבר זה, הנגרם בשל תהליכי מיסוד ודרישות מהמגזר האזרחי שמקורם במגזרים האחרים ושאינם בהכרח הולמים את פעילות האזרחים וארגוניהם, פוגם בדמוקרטיה, מחליש אותה ומעמעם את ערכיה. הקול האזרחי הולך ונשחק תוך שקולו נבלע בהמולת השוק הכלכלי ונדחק מפני דרכי התנהלותה של המערכת הפוליטית המקדמת את האינטרסים שלה. התמקצעות המגזר האזרחי כקבוצת לחץ בעלת רצון להשפיע על מקבלי המדיניות, גורמת לפעולת נגד, שכאמור שוחקת את מהותן של ההשתתפות האזרחית ושל הדמוקרטיה.

המגזר האזרחי מתמודד כיום בשתי חזיתות - השמעת הקול הציבורי, פעילות מול קובעי המדיניות ומאבק בתהליכים הפוגעים לתפיסתו בערכי החברה; זאת לצד הרחבת הפעילות לאספקת שירותים ומוצרים לאוכלוסייה נזקקת, הן ביוזמה עצמית והן כנותן שירות במימון ציבורי, מלא או חלקי. בין שתי החזיתות - השמעת הקול האזרחי ואספקת השירותים - קיים מתח מתמיד. הרצון להשפיע על עיצוב מדיניות ציבורית ותהליכים פוליטיים, כלכליים וחברתיים לבניית חברה ערכית, שוויונית וצודקת יותר, הוא נשמת אפה של החברה האזרחית. אולם ככל שמתרחב מאבק זה, גובר המתח בין הממשלה למגזר האזרחי, וממשלות משתמשות בכוחן החוקי להגביל את מרחב פעילותם של הארגונים האזרחיים. פעילויות ממשלתיות אלה גוברות בחסות מושגים כמו טרור, הלבנת הון מעורבות מדינות זרות, טובת הכלל והסדר הציבורי. בהיעדר שיח ציבורי רחב ותודעה אזרחית, מרחב פעילותו של המגזר האזרחי ומשאביו מצטמצמים, ויכולותיו נחלשות. מציאות זו מקנה יתרון לממשלות, שממילא מוקנות להן סמכויות פורמליות לחקיקה ולאכיפה שאינן מוקנות לארגונים האזרחיים.

התפיסה שעל ממשלות לצמצם את מעורבותן הישירה בשוק, לוותה באימוץ מדיניות הפרטה. מצד אחד, אפשר לראות בהפרטה תהליך חיובי המאפשר לארגוני המגזר האזרחי להתרחב ולספק שירותים לציבור בהתאם לערכיו ולדרכי פעולתו; מצד אחר, יש בכך הגברת התלות בממשלות ובתקצוב הציבורי ואימוץ בפועל של תהליכי איזומורפיזם (DiMaggio & Powell, 1983; Frumkin & Galaskiewicz, 2004), כמו גם קבלת עולה של רגולציה שחיבוקה הלוחץ גובר עם הזמן. נטען כי אספקת השירותים הציבוריים משחררת את הממשלה מתפקידה, ובכך מסירה ממנה אחריות כלפי תהליכים שליליים בחברה, הרחבת פערים וכדומה. מנגד, נטען כי אין היא מתמצה רק במתן שירותים לממשלה. היכולת לספק שירותים היא אבן יסוד במגזר האזרחי המאפשר לארגוני מגזר זה ליזום, לחדש ולהציע שירותים שטרם נוסו ויאפשרו חדשנות ופריצת דרך. זאת ועוד, הניסיון הנרכש באספקת השירותים מקנה לארגונים ידע וניסיון שמחזקים את יכולתם להתמודד עם המדיניות הציבורית ולפעול לשינויה. ניסיונות של המגזר האזרחי למצב את עצמו בתהליכים המתרחשים בחברה ובקשר הבין-מגזרי טרם מיצו את עצמם, ומגזר זה מוצא עצמו, לא אחת, חלש מול השניים האחרים.

על אף הקצב המהיר של השינויים, לא ניתן להתעלם מהמגמות ומהקצב השונה של התהליכים בכל אחד מן המגזרים. בלי ספק, הטכנולוגיה, ועמה המגזר העסקי, מאיצים תהליכים אלה ומגבירים את קצבם. אם בעבר פרק הזמן בין הפיתוח במעבדה עד להגעת המוצר למדף החנות ארך לעתים עשור או שניים, כיום מתקצרים תהליכים אלה מאוד. בעבר עסק

המגזר העסקי בתכניות רב-שנתיות ארוכות טווח; כיום התקצרו הטווחים וצומצמו, משקיעים והנהלות מבקשים דוחות בפרקי זמן קצרים של רבעון ואף של חודש. בנושאים חברתיים מגמת השינויים וקצבם שונים. הם מטבעם ממושכים יותר, והולכים ומתארכים ככל שתהליכים טכנולוגיים ועסקיים מתקצרים. אם בעבר די היה בלימוד בסיסי של קרוא וכתוב, עם השנים גברה הדרישה ללימודי תיכון, ללימודים אקדמיים, להתמחויות וכדומה. את פירות העשייה בתחומי החברה (חינוך, בריאות, רווחה וכדומה) לא ניתן לראות בדוח חודשי, רבעוני או שנתי. מחזור חייו של תהליך חברתי הוא ארוך לאין שיעור מזה של תהליך טכנולוגי או עסקי. למעשה, הם עומדים במתאם הפוך להם. בעוד הראשונים מתקצרים, התהליכים החברתיים מתארכים. ממשלות מוצאות את עצמן בתווך. מצד אחד, הן שמרניות ומשתנות בקצב אטי; מצד אחר, הן נדרשות לפתרונות מהירים לשינויים המתרחשים בפועל, שחלקם אינם בשליטתן הישירה. בדרך כלל הן עוברות תהליכי שינוי לאחר שהשוק, העסקי או החברתי, יזם ופתח את הפתח, לאחר התהוותה של מציאות חדשה. תהליכי חקיקה, פיקוח ורגולציה באים לאחר מעשה כדי למנוע תופעות שהשלטון מבקש למנוע אותן במסגרת המדיניות הציבורית שאימץ. מעטים מאוד המקרים שבהם מדיניות ציבורית יצאה כחלוץ לפני המחנה והתוותה דרך לחברה ולכלכלה. ממשלות ניצבות בפני קושי רב - כיצד לגשר בין לחצים של המגזר העסקי לאמץ את שיטותיו בתחומים החברתיים ובין תהליכים חברתיים וציפיות אזרחים למענה לצורכיהם. היעדרה של מדיניות ציבורית מאזנת עשוי, במקרים רבים, להסב נזק רב למדינה, לחברה ולכלכלה, וגם לפגוע במערכת השלטונית. הצורך בגישור הוליד, מאז שלהי המאה שחלפה, לניסיונות לאמץ גישות שונות של הידברות בין-מגזרית. חלקן צלחו יותר, אחרות פחות (לימור ואבישי, 2013). החשוב הוא הלמידה והניסיון שנצבר בידי כל אחד מן המגזרים כדי להיערך להמשך תהליך השיח; תהליך שבלעדיו לא תוכל מדינה דמוקרטית מודרנית להתקיים.

### תיאוריות על המגזר האזרחי

ספרות המחקר חוזרת ומצביעה על מתח מובנה הקיים בין ממשלות לבין המגזר האזרחי. חוקרים כמו מייקל וולצר (Walzer, 1997), יוזף שומפטר (Schumpeter, 1975), קרל פולניי (Polanyi, 2001) ואחרים, מפינים את תשומת הלב למציאות זו ולמשמעותה, במיוחד נוכח כוחן של ממשלות הנסמך על סמכויות פורמליות שהוענקו להן בחוקה ובחוקים.

מדוע קיים מתח מובנה, כהגדרת החוקרים, בין שני מגזרים אלה? כדי להשיב לשאלה זו יש לחזור להיבטים תיאורטיים של מהות המגזר האזרחי וארגונו.

במסמך זה לא נדון בהרחבה בתיאוריות המבקשות להסביר את תופעת ארגוני המגזר האזרחי. עם זאת, ראוי להפנות את תשומת הלב לאלה כיוון שהן אמורות לעצב את ארגוני המגזר האזרחי ואת המדיניות הציבורית. בסופו של דבר, כשהמגזר האזרחי או הממשלה מבקשים לגבש מדיניות, הם נזקקים לתשתית תיאורטית שתהווה את הרקע ואת הבסיס להחלטות שתתקבלנה.

עיון קצר בסוגיה זו מגלה אי-בהירות ועמימות בשמות הארגונים, בתיאוריות ובמודלים השונים. כל אחד מהם נסמך על הנחות משלו ולמעשה לא נמצא הסכמה בין החוקרים, ואף לא בין ארגוני המגזר האזרחי או הממשלה, לגבי מהותו, מקומו ותפקידו של מגזר זה.

ארגוני המגזר האזרחי מכונים באנגלית בשמות כגון ארגוני צדקה, פילנתרופיה או ארגונים ללא-כוננת-רווח, ארגונים האסורים בחלוקת רווחים, ארגונים לא-ממשלתיים, ארגוני מתנדבים, ארגוני המגזר השלישי כארגונים לעזרה עצמית וכיוצא באלה שמות - כל מדינה וכינוייה, בהתאם לתרבות החברתית הנוהגת בה. את השמות שניתנו לארגוני מגזר זה אפשר לחלק לשתי קבוצות - אלה המתייחסים למהות הפעילות, ואלה המבטאים את המבנה הארגוני-משפטי. בעברית השמות "עמותות" או "אגודות" מציגים את דרך ההתארגנות, ולא את מהות הפעילות.

חוקרים מתחומי הפילוסופיה, מדע המדינה, סוציולוגיה, כלכלה ומשפטים הציעו תיאוריות באשר לתופעת המגזר האזרחי ולארגונו. כל אחת מהן נסמכת על הנחותיה והגדרותיה ויוצרת מסגרת תיאורטית משל עצמה. חלקן לעומתיות ואחרות משיקות זו לזו במידה זו או אחרת. בפועל, אין תיאוריה מוסכמת אחת. על סמך תיאוריות אלה גובשו מגוון מודלים הדומים זה לזה מהזווית התיאורטית והדיסציפלינרית, אך נבדלים זה מזה מבחינת מבנה המודל, משמעויותיו ותוצאותיו.

לדוגמה, הגישות הכלכליות מתבססות על מגוון מודלים, חלקן מנקודת מבט של הביקוש, אחרות מנקודת מבט של ההיצע (Weisbrod, 1987). יש המבוססות על תפיסת כשל שוק (market failure) של המגזר העסקי, המגזר הציבורי/

הממשלתי או המגזר האזרחי, ויש היוצאות מנקודת מוצא של תיאוריית המוצרים הציבוריים (Hansmann, public good) (Hansmann, 1980, 1987; Musgrave & Musgrave, 1984; Weisbrod, 1975) של בעלי העניין (stakeholders) (Hansmann, 1980, 1987; Musgrave & Musgrave, 1986; Salamon, 1987; Steinberg, 2006; Weisbrod, 1975) ואחרים מבקשים לבחון את מקומם של ארגונים אלה במסגרת תיאוריית ההחצנה (externalities) (Biglan, 2009; Ott & Dicke, 2012).

הגישה החברתית מבקשת לבחון את ההקשר של ארגוני המגזר האזרחי מנקודות מבט של הון חברתי (social capital) (Bourdieu, 1986; Coleman, 1994; Putnam, 2000) אמון (Fukuyama, 1996; Warren, 1999), סולידריות (solidarity) (Cohen & Arato, 1999) ואלטרואיזם (Phelps, 1975) (Kolm & Ythier-Mercier, 2006; altruism). הגם שהספרות מציגה ממצאי מחקרים המצביעים על הערך החיובי לחברה בקיומם של ערכים אלה, וקיימים כלי מדידה לבחינת ערכים אלה באופן כמותי (Grootaert & van Bastelaer, 2001), אין נתונים סדורים רבים, בדומה לנתונים כלכליים. דומה שאין מי שיערער על הערך החברתי החשוב לחברה, לדמוקרטיה ולכלכלה (Warren, 2001), בעצם קיומם של ארגונים אלה, וכי רווחתה, אושרה ועושרה של חברה אינם נמדדים רק במונחים ובנתונים כלכליים או באפיונים משפטיים.

הגישה הפוליטית רואה בארגוני המגזר האזרחי גופים אוטונומיים שצומחים מתוך החברה האזרחית בלא תלות בשלטון, אינם תלויים בו ומקדמים את מטרותיהם לפי תפיסת עולמם (Cohen & Arato, 1999; Douglas, 1987). במדינה מודרנית, דמוקרטית וליברלית הם מבקשים את תמיכת הציבור, וככל שהם זוכים לה, כך גובר כוחם הפוליטי. גישה אחת סוברת כי קיומם של גופים הנהנים מתמיכת הציבור מאפשר קיומה של דמוקרטיה משתפת שמזמינה את האזרח להיות פעיל. ריבוי גופים מסוג זה מאפשר לדמוקרטיה להגיע לאיזון בין הדעות והתפיסות הקיימות בציבור, ובכך לחזק את השלטון ואת הלגיטימציה שנותן לו הציבור. גישה אחרת רואה בצבירת כוח פוליטי פוטנציאל איום על השלטון, וגורסת כי הנציגים הנבחרים בבחירות הדמוקרטיות הם נציגי האזרח ויש לצמצם התארגנויות העשויות לפגוע באמון הציבור בשלטון. גישה שלישית עורכת אנלוגיה בין משאבי הון למשאבים פוליטיים. שלטון מתקיים כשבידיו משאבים פוליטיים; צבירת משאבים אלה בידי גוף שאינו שלטוני, מאפשרת יצירת קבוצות לחץ, מקח וממכר מבוסס חילופי משאבים פוליטיים שסופו פשרה בין השחקנים, קרי - השפעה על המדיניות הציבורית (Abell, 1975; Bacharach & Lawler, 1980). גישה נוספת רואה במעשה הפוליטי מאבק על המשאבים הלאומיים, וכפי שכינה זאת הארולד לאסוול - "פוליטיקה: מי מקבל, מה, מתי ואיך" (Lasswell, 1980).

בגישה המשפטית נמצא שני זרמים עיקריים: האחד בוחן את ארגון המגזר האזרחי כתאגיד, כשחלק מהחוקרים סבורים כי "תאגיד הוא תאגיד", בלא הבחנה בתכלית ובמטרות; חוקרים אחרים סבורים שיש להבחין בין תאגידים הפועלים למטרת השאת רווחים וחלוקתם לבעלי התאגיד, לבין תאגידים האסורים בחלוקת רווחים לחבריהם. הזרם השני מבקש לעצב את החקיקה ייעודית הנוגעת ישירות לארגוני המגזר האזרחי תוך התאמה למדיניות הציבורית ולהיבטים כלכליים ומתן מענה ייחודי לנושאי המשילות, אחריותיות, שקיפות, דילמת הנציג וכיוצא באלה סוגיות משפטיות וציבוריות.

הבאנו לעיל מעט מן הגישות, התיאוריות והמודלים הקיימים בספרות המחקר כדי להצביע לא רק על מורכבות סוגיית האפיון, כי אם על מצב שבו כמעט בלתי אפשרי להגיע לאפיון ולהגדרה אחת מוסכמת בלא תשתית תרבותית-חברתית-כלכלית-פוליטית-משפטית הנוהגת בכל מדינה. אם בנושאי תאגידים עסקיים קיימות הגדרות אוניברסליות מקובלות, ועולם המשפט במדינה אחת יונק ממדינות אחרות, הרי כאשר דנים במגזר האזרחי, כמעט לא ניתן לאמץ גישה אוניברסלית כללית. גם רצון לתת מענה מוסכם במדינה מסוימת ייתקל בקשיים דומים - האם הכול מקבלים את התיאוריה והמודלים המובילים, האם קיימת הסכמה לכך בין המגזרים - בינם לבין עצמם ובינם לבין מגזרים אחרים?

כשנדרשים לסוגיית מדיניות, אם במגזר האזרחי או במגזר הציבורי/ממשלתי, בלא הגדרות ואימוץ גישה מובילה, לא ניתן לקיים דיון ציבורי ושיח בין-מגזרי. בלא הסכמה מוקדמת על עקרונות והגדרות הבסיס לחילופי דעות לא ניתן יהיה להגיע בהמשך לשרטוט מרחב הדיון ומטרות.

## היערכות המגזר האזרחי

כאמור, ארגוני המגזר האזרחי ערים לתהליכים חברתיים, פוליטיים, כלכליים וטכנולוגיים שעוברים על מדינות בעשורים האחרונים. תהליכים אלה מציבים אתגרים ודילמות חדשים שלא היו מוכרים בעבר. הטלטלה שעברו ארגונים אלה במדינות השונות, מאז מושגי הצדקה (charity) שאפיינו את המגזר האזרחי בתחילת המאה ה-20, ועד למגזר אזרחי שערכיו, יעדיו, תפקידיו ומרחב פעילותו השתנו בלא הכר, לא עוד צדקה וחסד, כי אם מעורבות אזרחית ורצון להשפיע על המדיניות החברתית. שינוי זה העמיד את המגזר האזרחי, כמעט בכל מדינה, בפני הצורך לבחון מחדש את מהותו ולשקול את דרכי היערכותו בעולם משתנה.

כבר נאמר "סוף מעשה במחשבה תחילה" (רבי שלמה הלוי, "לכה דודי"), או "ראשון למחשבה אחרון למעשה" (ספר הזוהר, ח"ג, רלח, א'). ואכן, במדינות שונות קיימו ראשי המגזר האזרחי שיח פנים-מגזרי והקימו ועדות לבחינת הסוגיות העומדות בפני המגזר וארגוניו.<sup>2</sup> דוחותיהם של ועדות אלה, שביקשו להגדיר ולבחון את זהות הארגונים, ערכיהם, יתרונם היחסי, דרכי פעולתם וכיצד באלה, היו גם ברקע דיונים עם הממשלות וסייעו בתהליכי קידום אמנות ושיח בין-מגזרי, כמו גם בדיונים עם ראשי בית המחוקקים (כמו במקרה האמריקני).

הסוגיה הראשונה שהעסיקה את ארגוני המגזר האזרחי וועדות שעסקו בנושא הייתה מהות זהותם של ארגוני המגזר האזרחי. מי הם, מה הם מייצגים, מה מטרתם וכיצד הם פועלים. דניס יאנג (Young, 2001b), טוען כי זהות ארגונית היא עניין מהותי, מרכזי וייחודי, לכל ארגון, למגזר בכללותו, או לפלחים תחומיים בו. הגדרת זהות ארגונית ברורה היא מרכיב חיוני להגדרת, להיערכות ולעיצוב אסטרטגיה מוצלחת באשר לייצוג ופעילות ארגוני המגזר האזרחי (Young, 2001a). מייקל טידוול (Tidwell, 2005), שהתבסס על תיאוריות של זהות חברתית, מצביע על מתאם חיובי ברור בין תוצאות פעילות ארגוני המגזר האזרחי לבין זהותם הארגונית-חברתית.

סוגיה שנייה שחוזרת ועולה, עוסקת בכלים וביכולות של ארגוני המגזר האזרחי. שני היבטים לסוגיה זו: הראשון, פיתוח פוטנציאל הארגון הבודד, חיזוק תשתיותיו והכלים העומדים לרשותו; השנייה - חיזוק היכולות של המגזר האזרחי כמגזר. בעוד סוגיית פיתוח הארגון הבודד מקבלת מענה באופנים שונים, במיוחד באמצעות ארגונים וקרנות העוסקים בכך, הרי חיזוק המגזר האזרחי כמגזר הוא סוגיה מורכבת יותר. קיומו של המגזר האזרחי מותנה לא רק ביכולתו לעצב את ערכיו, מטרותיו ותפקידיו, כפי שציינו לעיל, כי אם במידת יכולתו לפעול ולהתייצב מול תהליכים במערכות הסובבות אותו ובקבלתו כמייצג מגזר על מגוון ארגוניו. לצורך כך, לצד הכרה מקרוב של המגזר על תחומי עיסוקו ודרכי פעולתו, עליו לפתח שלושה כלים חיוניים: ראשית, כלי חישה שיוכלו לזהות שינויים בסביבתו; שנית, יכולות לאפיין מגמות מסתמנות, להפיק תובנות ולגבש מדיניות; ושלישית, קיומם של רצון ויכולות לפעול ככל שיידרש במקרים השונים, בין כלפי המגזר הציבורי/ממשלתי, המגזר העסקי, הפילנתרופיה וכיצד באלה זירות (Majone, 1992). שלושה כלים אלה חסרים במדינות רבות. הקמתם, אחזקתם וקיומם מחייבים הנהגה מובילה אמיצה ואמצעים.

במדינות השונות נמצא היערכויות בכמה מישורים:

- הקמת ארגוני גג - המנעד הרחב של ארגונים והצורך בייצוגם, הביא להקמתם של ארגוני גג. ארגונים אלה, המייצגים את כלל הארגונים או ארגונים בתחום מסוים, נוטלים על עצמם תפקיד של ייצוג. אחת השאלות שעולות היא האם הייצוג הוא במבט של המגזר או התחום; לחלופין, ייצוג זה אפשר שיהיה ייצוג הארגונים, כמעין איגוד מקצועי שלהם. בין שתי גישות אלה הבדל מהותי. הראשונה רואה את כלל החברה ומקומם של ארגוני המגזר האזרחי בה; השנייה מבקשת למקסם את האינטרסים של הארגונים החברים בארגון הגג. במקרים רבים הוקמו לצד ארגוני גג המייצגים את כלל המגזר גם ארגוני גג המייצגים תחומים מסוימים או קבוצות ארגונים. כך, לדוגמה, נמצא ארגונים פרופסיונליים של מנהלי ארגונים, מנהלי כספים, שיווק וגיוס כספים. נציין כי ארגוני גג בעולם, על אף היותם נציגי המגזר (או תחום מסוים בו), אינם זוכים להשתתפות פעילה של ארגונים רבים (לימור, 2004; 2012; Abramson & McCarthy, 2012; 2004). רק שיעור קטן מכלל הארגונים חברים בארגוני הגג. כמה סיבות לכך: ראשית, תופעת "הנוסע החופשי" (the free rider), קרי - ארגונים שאינם חברים אבל יודעים שיהנו מההישגים שאחרים ישיגו עבורם. שנית, ראשי ארגונים טוענים שהם חסרי משאבי זמן לעסוק בפעילות כלל-מגזרית, לרבות ההשקעה הנדרשת בלמידה והכרה מקרוב של הנושאים. שלישית, תלות בגורמי המדינה וחשש להיות קשורים ישירות בפעילות לעומתית למדיניות הממשלה או ממשרד ממשרדה.

2. ראו למשל בבריטניה דוח דיקין (Deakin Repot, 1996), בקנדה דוח ברודבנט (Broadbent Repot, 1999) ובארצות הברית הפנל על ארגונים ללא-כוונת-רווח (Panel, 2005).



- בכל מקרה, דומה שתיאום בין ארגוני הגג הארציים והתחומיים, כמו גם עם ארגונים פרופסיונליים, הוא בעל חשיבות רבה, במיוחד כשנדרש ייצוג מול גורמי הממשלה או המגזר העסקי ותורמים.
- **קודים** - קביעת קודים אתיים ונוהלי עבודה נאותים (Codes of Good Practice, Codes of Ethics and Conduct), בהתייחס לאופיו המיוחד של המגזר האזרחי. קודים, סטנדרטים וכללים אלה מעוצבים על ידי ארגוני גג ארציים או ארגוני גג הפועלים בתחומים מסוימים. קודים אלה מבקשים, מצד אחד, לכוון את ארגוני המגזר באשר לשמירה על ערכים וכללי אתיקה, התנהלות נאותה, אחריותיות וכיוצא באלה; ומצד אחר, להפגין כלפי חוץ וכלפי פנים כי כך אכן נעשה.
- **בניית יכולות** - השינויים המתחוללים מחייבים את הארגונים להיערך, ללמוד ולהתעדכן כל העת במנעד של תחומים, לא רק בתוכן העיסוק המקצועי של הארגון המסוים. נושאים כמו הערכת תכניות, יחסי ציבור, שיווק, ניהול כוח אדם ומתנדבים, השקעות וגיוס כספים, הם תחומי ידע והתמקצעות החיוניים לטיוב פעילותם של הארגונים. בניית היכולות נעשית במגוון מסלולים, כשארגוני תשתית נוטלים על עצמם להתמחות בנושאים מסוימים והנגשתם לארגונים. במקרים אחרים גורמים פרטיים, שאינם ארגוני המגזר האזרחי, נכנסים לנושאים אלה ומציעים את שירותיהם. כך או כך, למידה מתמדת והתעדכנות הן חלק בלתי נפרד מפעילות ארגוני המגזר האזרחי בעידן הנוכחי.
- **רגולציה עצמית** - תחום נוסף שאליו נכנסו הארגונים, בדרך כלל באמצעות ארגוני הגג או בגופים הקשורים אליהם, הוא תחום הרגולציה העצמית. קיימות מתכונות שונות לרגולציה עצמית, ממערך רך של בחינה עצמית פנים-ארגונית ועד מערך רחב ומקיף הכולל גם הערכה חיצונית ומתן "תו איכות" או סוג דומה של אקרדיטציה. ההחלטה על כניסה לרגולציה עצמית היא בדרך כלל פועל יוצא של רצון להרחיק את הרגולטור הרשמי ולנסות לפתור בעיות בטרם יידרדרו לכיוונים בלתי רצויים. רגולציה עצמית היא מעין קתרט בפני הרגולטור הרשמי. קיומם של סטנדרטים וכללים, המגובים בהליך של רגולציה עצמית, מסייע לארגוני המגזר האזרחי ליטול אחריות עצמית ולצמצם את מעורבות הרגולטור הסטטוטורי. במקרים מסוימים הדברים נעשים תוך תיאום וחלוקת עבודה בין הרגולטור הסטטוטורי לבין נציגי המגזר האזרחי. קיימים מודלים שונים של רגולציה עצמית. הבחירה במודל רגולציה עצמית זה או אחר נובעת, בדרך כלל, ממטרות המיזם, הסוגיות שעל הפרק והאמצעים העומדים לרשות הארגונים.

### ייצוג

נושא החוזר ועולה במדינות רבות הוא הייצוג של ארגוני המגזר האזרחי במגעיו עם הממשלה, עם המגזר העסקי ועם כלל הציבור. עניין זה מתחדד כשמתקיים שיח בין-מגזרי פורמלי, במיוחד עם גורמי הממשלה. לייצוג שתי פנים: האחת - החיצונית; השנייה - הפנימית, התוך-מגזרית. לגבי הסוגיה הראשונה נטען כי ארגוני המגזר האזרחי, ארגונים המבוססים על מתנדבים המביעים רצון טוב לפעול ולסייע, אינם גופים שבחר הציבור הרחב במטרה לייצגו. לפיכך, מועלית השאלה - מי שָׁמם לייצג את גורמי החברה? על בסיס מה הם מבקשים לשאת תפקיד זה מול גורמים פוליטיים או ממשלתיים שנבחרו או מונו על פי סדרים שנקבעו בחוק ואף כלפי גורמים לא-ממשלתיים אחרים כמו המגזר העסקי? התשובה לכך ניתנת מעצם בחינת קיומם. ראשית, מאז חקיקתו של החוק הבריטי בתחילת המאה ה-17, שהיה הראשון מסוגו,<sup>3</sup> נתפסים ארגוני הצדקה כארגונים עצמאיים שאינם חלק מהשלטון המרכזי או המקומי (autonomous and independent of the government). שנית, אמנם אין הסבר אחד מדוע נוסדים הארגונים ומה בדיוק תפקידם, אבל אין כל ספק בקיומם ובהימצאותם במרחב שבין השלטון, השוק העסקי והמשפחה, וכי ביכולתם ליצור ולאָגום משאבים חברתיים, ציבוריים ופוליטיים (Wolfenden Committee, 1978). שלישית, על פי התפיסה הרפובליקנית (Kymlicka, 1990; Pettit, 1997; Rawls, 1971), תפקידו של האזרח אינו לבחור את נציגיו ולהותיר בידי הממשל לפעול באופן בלעדי, כי אם ללוות את מעשה הממשל, להשמיע את קולו ולעשות מעשה שעה שאין במדיניות הציבורית מענה הולם לצרכיו ולציפיותיו. בעידן הנוכחי, כשהסדרה מחייבת הגדרות משפטיות וכאשר, כאמור, אין הסכמה המקובלת על הכול לגבי מקומם ותפקידם של ארגוני המגזר האזרחי, מתעורר קושי באשר להכרה פורמלית בייצוגיות המגזר האזרחי. הפתרון לסוגיה זו הוא תלוי חברה ותרבות אזרחית-פוליטית. ממשלות נדרשות גם להתמודד עם השאלה של משמעות הכרה פורמלית בגוף מסוים כארגון יציג, וככל שזאת קיימת, להלכה או למעשה, מהם גבולות הכרה זו? לחלופין, בדרך כלל אפשר חוקית להתעלם ממערכת חברתית זו בלא לתת לה מעמד פורמלי, אולם האם זה נכון ומועיל? האם ראוי להתעלם במדינה דמוקרטית מהאזרחים ומארגוניהם? האם נכון להימנע מאפשרות שיתופם ומהצורך לזכות בלגיטימציה מהם?

3. Statue of Charitable Uses (43 Elizabeth I, c4, 1601).

קושי מקביל קיים בתוך המגזר האזרחי עצמו באשר למנגנון הבחירה של המייצגים משלל גוונים של מגזר זה, הארגונים והפרטים הפעילים בו. דרכי הבחירה/המינוי/הייצוג הפנים-מגזרי סבוכות. כיצד לקבוע מיהו ומהו הייצוג הנכון בהתייחס להיותם של מספר רב של ארגוני גג וארגוני תשתית לצד מגוון של ארגונים הפועלים בתחומים נבדלים זה מזה, בהיקפים ובדרכי פעולה שונים? כיצד אפשר לבנות ייצוג הולם שייתן ביטוי רחב, ככל האפשר, לכלל הארגונים, התחומים, הפעילויות וכיוצא באלה מאפיינים? שאלות אלה מתחדדות לאור מיעוטם של חברים היכולים ומעוניינים לפעול, מצויים בנושאים וביכולתם לתרום לשיח פנים-מגזרי ובין-מגזרי. דומה שקיימת הסכמה כי אין זה רצוי לבלום באופן קטגורי גורמים שבכוחם לתרום, אולם כיצד לאבחן את אלה מאלה ולהבטיח פעולה רמונית תוך ביטול היבטים אינטרסנטיים, ארגוניים או אישיים? המגוון הרחב של ארגוני המגזר האזרחי מביא לא אחת להקמת ארגוני גג תחומיים וליצירת קואליציות, קבועות או אד-הוק, במטרה לתאם פעולה משותפת, לקדם נושא זה או אחר ואף למנוע מהלכים בלתי רצויים מצד גורמים שאינם חלק מן המגזר האזרחי.

הדילמה הפנים-מגזרית מאפשרת, לא אחת, למערכות השלטוניות, המגזר העסקי ואף לגורמי ציבור בעלי עניין, לטעון נגד הייצוגיות של ארגוני המגזר האזרחי כמייצגי החברה או האינטרס הציבורי. המענה לטענה זו מצוי בהשקפת עולם רחבה של מהותה של מדינה דמוקרטית מודרנית, בתפיסת עולם רפובליקנית ובראיית האזרח כאדם פעיל המבקש ליטול חלק בעיצוב מסגרת חייו בהווה וזאת של ילדיו לעתיד. האדם אינו נתין שמצופה ממנו לקבל הנחיות והוראות מגורמי השלטון בלא שיינתנו לו הזדמנות ויכולת להשמיע את קולו ולהביע את דעתו בסוגיות העומדות על סדר היום הציבורי או שרצונו להעלותן לשיח ציבורי. היותה של חברה היא תולדה של קשר בין אנשים (Habermas, 1984). למדינה או לכל גורם אחר אין סמכות להדיר את האזרח ממקומו ולמנוע ממנו או מארגונו לממש את זכויותיהם להתארגן ולהשמיע את קולם.

שאלת מקומם של האזרח וארגונו, כמו גם תפיסת החברה בכללותה על ידי הממשל, יוצרת מתח מובנה בין ממשלות לבין המגזר האזרחי. לכן קיימת חשיבות עליונה לצדה השני של המטבע - חיזוק הגורמים הלא-ממשלתיים שבכוחם להשפיע על מקבלי ההחלטות בקרב גורמי השלטון ולמנוע מהם עיצוב מדיניות ציבורית שאינה עונה על הציפיות ועל צורכי החברה או האינטרס הציבורי כפי שהוא נתפס על ידי בציבור הרחב. לפיכך, גם אם אין ייצוג פורמלי סדור לאזרחים, לנציגי החברה או לארגוני המגזר האזרחי, יש לקבל בברכה את מי שמבקש להצטרף לתהליך, להיות שותף בשיח ציבורי ולתרום מיכולותיו. בפועל, הרצון להימנע מחידוד הסוגיה מביא בדרך כלל למתן מענה אד-הוק בהתייחס למקרים מסוימים שבהם יש לצדדים עניין לקיים שיח משותף.

פיטר אלסון (Elson, 2011a), בהתבסס על הניסון הקנדי ועל הכרת סוגיית היחסים הבין-מגזריים, מאמין כי דרושה שותפות עם הממשלה. עם זאת, גם באותם מקרים שבהם אין הממשלה פתוחה לשותפות ולשיח, על המגזר האזרחי להתארגן בכוח עצמו אם פניו לשגשוג ולהצלחה. הוא מסכם את נושא היערכות בשבעה עקרונות של היערכות והשתלבות (Elson's Seven Principles of Engagement):

1. השתייכות והתארגנות - הקמת מבנה ייצוג רשמי שיצור עוצמה סינרגטית מעבר לכוחם של הארגונים הבודדים.
2. יצירת זהות - על כל ארגון ונציגותם של הארגונים לעצב את זהותו.
3. קביעת אג'נדה - גיבוש חזון, לתקשרו ולתחזקו בתוך הארגון, במגזר האזרחי ולהקרינו למערכת היחסים עם הקהילה הסובבת.
4. תקשורת - בניית מערכת תקשורת לקהילה הסובבת וליציבור בכלל, שדרכה ניתן לקבל את סיוע הקהילה בצרכים האמיתיים, אין לחשוש מלבקש את שצריך (גם אם זה נתפס כדרישה רחבה), ולא לבקש מעט מדי.
5. שילוב הקהילה באמצעות גישה הפועלת בשני היבטים - היבט חברתי והון חברתי והיבט כלכלי ענפי.
6. השקעה במחקר ובלמוד - איסוף נתונים, למידה והסקת מסקנות הם הכרחיים לא רק לגבי נושאים חברתיים, כי אם גם בהיבטי מדיניות אחרים המעסיקים את הציבור.
7. שאיפה לצדק חברתי - לשרת את טובת האזרחים והן של המגזר האזרחי, להשפיע על מעצבי המדיניות הציבורית ולקדם חקיקה.

## פרק ב:

# היערכות המגזר האזרחי במדינות נבחרות

### כללי

לצורך הכנת מסמך זה נבחנו כמה מדינות במטרה להעלות תובנות מרכזיות באשר להיערכות ארגוני המגזר האזרחי לצרכיו הפנימיים, לעיצוב מעמדו הציבורי ובמיוחד להבניית מערכת יחסים עם הממשל. בפועל, אין בנמצא חומר רב, גם הספרות האקדמית בנושאים אלה אינה עשירה. מתוך המדינות שנבחנו בחרנו שתיים - קנדה ואוסטרליה. במדינות אלה נעשתה פעילות רחבה ביחסי ממשלה-המגזר האזרחי, והתאפשר במידה רבה להגיע לחומרים רלוונטיים, לפרסומים, לתיעוד ולספרות האקדמית. התובנות העולות משתי מדינות אלה משתלבות עם התובנות הכלליות שעלו גם ממדינות אחרות ושלא פורטו במסמך זה אך נבחנו על ידינו.

במונחים אמפיריים ומחקריים, למידת ההתנסויות של הבניות שותפות פורמלית בין ארגוני המגזר האזרחי לבין ממשלות במדינות שונות בעולם, איננה מלאכה פשוטה. ראשית, מדובר בהיסטוריה קצרה יחסית, של כעשור בלבד של עשייה, שרק לאחרונה הצטברו לגביה מחקרים משמעותיים וכתובה רפלקסיבית.

שנית, איכות תיעוד ההתנסויות במדינות השונות אינה אחידה, היא דיפרנציאלית מאוד ואינה קוהרנטית. רק במעט מדינות נמצא תיעוד רב ועשיר, מרובה נקודות מבט ומסמכים ראשוניים; ברובן נמצא תיעוד מועט, צר ורשמי בלבד. היבט זה מועצם כשמדובר באיתור תיעוד הנעשה מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי ומבית היוצר של ארגונים אזרחיים ומנהיגים אזרחיים שהיו מעורבים בהתנסויות הללו.<sup>4</sup> למידת דרכי היערכות של ארגוני המגזר האזרחי בהקשרים אלה נעשית, אם כך, מתוך ליקוט מידע ספורדי, שאינו בהכרח סדור, ממגוון מקורות, החל בדוחות ממשלתיים רשמיים, מסמכים רשמיים שפרסמו ארגונים אזרחיים, פרוטוקולים של דיונים וקבוצות עבודה שהוצבו רשמית באתרי אינטרנט, וכלה במחקרים אקדמיים, בניירות בלתי פורמליים שכתבו ארגונים אזרחיים ומנהיגים אזרחיים שונים, ובמסרים באתרי אינטרנט ייעודיים להבניית השותפות.

עם זאת, ובמסגרת המגבלות האמורות, אפשר לקבל מושג על הנעשה במדינות שונות מבחינת היערכות של ארגוני המגזר האזרחי להבניות שותפות עם הממשלה. המידע שנצבר מצביע על מגוון מנגנונים, כלים, פעולות, דילמות ותוצרים העולים מניסיונם של אחרים. מידע זה מתגבש לכדי "ארגז כלים", שגם אם אין הוא ממצא או סופי, הוא בבחינת מאגר שניתן ללמוד ממנו, לקבל ממנו השראה ורעיונות למרכיבים, לדרכי היערכות והתמודדות ואף למרכיבים אפשריים נוספים. נקודת המוצא היא שההתנסויות השונות אינן "מודל". נרחיק ונאמר כי נקודת המוצא הבסיסית ללמידת הפעילויות שנעשו במדינות אחרות היא שאין בנמצא "מודל" רצוי או מגובש של היערכות מגזרית שניתן לאמץ או אף להתאימו להקשר אחר. עם זאת, קיימים מרכיבים דינמיים, תלויי הקשר, שהתפתחו במהלך הזמן במדינות השונות. אלה מצביעים על עקרונות ועל קווי פעולה אפשריים. הדרך הנכונה והאפקטיבית ללמוד מההתנסויות הללו היא לנתח ולפענח את המנגנונים, המרכיבים והמאפיינים התהליכיים שנכללו בהן, להפיק מהם ידע מושכל שעשוי לסייע בבוא העת בהיערכות מגזרית מקומית זו או אחרת, גם במדינה אחרת (Coletti, 2013).

נציג להלן את ההתנסויות בשתי מדינות אלה בדגש על היערכותם של ארגוני המגזר האזרחי לשיח ולקידום ולהבניית גשר בין המגזר האזרחי לבין הממשלה - המגזר הציבורי.<sup>5</sup> בפרק הבא נסכם את התובנות העיקריות העולות מניתוח ההתנסויות הללו.

4. אפשר לייחס את מיעוט התיעוד בארגוני המגזר האזרחי לחוסר כלים ואמצעים לאיסוף מסמכים ולקיום ארכיונים, שעה שבמערכות שלטוניות קיימים כללים מובנים לתיעוד ולשמירת מסמכים.

5. אף שבמסמך זה איננו דנים בהתפתחויות בישראל, נציין כי היו כאן כמה יוזמות ראשוניות, מאז תחילת העשור הקודם, שבעקבותיהן פורסמו דוחות של ועדות וניירות עמדה, כגון: ועדת גלנור (2003); דוח לימור (לימור, 2004); ועדת גדרון (2007); חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני המגזר השלישי בישראל (לימור, 2008); נאות - סטנדרטים לניהול נאות במגזר השלישי (לימור, 2012); עקרונות חקיקה לחוק עמותות חדש (לימור וברינט, 2013), ממגזר שלישי למגזר אזרחי (גדרון, לימור וזיכלינסקי, 2014).

## קנדה כללי

היערכות ארגוני המגזר האזרחי בהבניית שותפות עם הממשלה, תועדה ונותחה בצורה המקיפה והמרוכה ביותר במסגרת המקרה הקנדי, הידוע בשם מיזם ה-VSI - Voluntary Sector Initiative, מראשית שנות האלפיים.<sup>6</sup> על כן נרחיב במיוחד על התנסות זו, המהווה כר עשיר ללמידה ולהפקת לקחים התקפים גם בהקשר להתנסויות במדינות אחרות.

מיזם ה-VSI היה שאפתני מאוד בהיקפו, ביעדיו ובמבנהו הייחודי וחסר התקדים במורכבותו הארגונית ובמערך התפעולי הייעודי, המבוזר ומרובה השכבות שלו. ה-VSI הוגדר מלכתחילה כמיזם לתקופה קצובה של חמש שנים (2000-2005),<sup>7</sup> מלווה בתקציב ממשלתי ייעודי בסך של 94.6 מיליון דולר קנדי. ייעודו של המיזם, כפי שהגדירה הממשלה, היה ליצור מערכת יחסי עבודה קרובה יותר בין הממשל הפדרלי בכללו לבין כלל המגזר האזרחי בקנדה. לצורך כך נכלל בו מרכיב משמעותי של חיזוק היכולת של המגזר האזרחי להיות שותף ומעורב בתהליך זה כצד בדיאלוג על מדיניות ציבורית שנועד להעצים את היחסים בין שני המגזרים, לרווחת האזרחים הקנדים.<sup>8</sup> המיזם עוצב כך שיחזק את תשתיות היכולת של המגזר האזרחי בתחומים מרכזיים כגון ידע ומידע, הון אנושי, תמיכה ומימון, מדיניות ומנהל ציבורי, כמו גם לשפר את המסגרות הרגולטוריות והחוקיות של מרחב פעילותם של ארגוני המגזר האזרחי הקנדי. המיזם הוגדר, בדוחות ההערכה הממשלתיים הרשמיים שנכתבו עליו, כניסוי חסר תקדים בבניית מערכת יחסים בתחום הפיתוח החברתי, שנוהל במשותף, באופן אופקי מאוזן, על ידי שני המגזרים; הוא נוהל כתרגיל ממושך בלמידה ובצבירת ניסיון שהתמקד בשאלה כיצד אפשר לעבוד יחד תוך בחינת דרכים חדשות לפיתוח ולקידום שיתוף הפעולה בין שני המגזרים (SDC, 2004).<sup>9</sup>

מאחר שמיזם ה-VSI תוכנן לאפשר בו-זמנית שילוב בסיס רחב ככל האפשר של השתתפות בשני המגזרים, הוא התאפיין בפיוזר אחריות של חלקי המיזם באופן חוצה מנגנונים ויחידות ארגוניות בשני המגזרים (SDC, 2004). ניתוח מרכיבי המערכתיים חושף מנגנונים משותפים לשני המגזרים לצד פעולות ומנגנונים נפרדים וייחודיים בכל אחד מהמגזרים, מערכות תיאום ומשילות, ומערכות מנהלתיות תומכות.

מיזם ה-VSI נחלק לשני שלבים ביצועיים עיקריים: שלב של פעילות בשולחנות עגולים, חלקם משותפים וחלקם נפרדים, ולאחריו שלב של יישום תכניות משותפות שעוצבו בדמות ההמלצות והתוצרים שהותוו בשלב הראשון של המיזם, במסגרת השולחנות העגולים. עם זאת, חשוב להבין כי עוד לפני שהוכרז רשמית על המיזם (בשנת 2000), בטרם החל השלב הראשון של הפעילות המשותפת בשולחנות העגולים ובקבוצות העבודה השונות במיזם, התקיים שלב מקדים, חיוני ומכריע, שנמשך כמעט חמש שנים, בשני המגזרים, שהניע, הצית, התווה וגיבש את ראשית הדרך, את הנתבי שהוביל להשקת המיזם (SDC, 2004).

## היערכות מקדימה

מנקודת המבט של המגזר האזרחי בקנדה, על רקע של משבר זהות ומשבר מימון בשנות ה-90 של המאה ה-20, התגבשה באופן ספונטני, בתוך המגזר האזרחי עצמו, תשתית מנהיגותית שנטלה על עצמה לעשות מעשה, לבחון את מצב הדברים ולפעול בשני מישורים: שיפור מצבו של המגזר ובניית מערכת יחסים טובה יותר עם הממשל. מאמצע שנות ה-90 של המאה ה-20, גרעין של שלושה-עשר מנהיגים מארגונים אזרחיים לאומיים מרכזיים ומקואליציות מרכזיות בתחומים עיקריים במגזר, החל להיפגש ולדון במצבו של המגזר בקנדה, תוך כוונה להשמיע קול מגזרי, לעצב מדיניות ודרך פעולה בראייה כלל-מגזרית. קבוצה זו, שחבריה הגדירו אותה "קואליציה של קואליציות" (Johnston, 2013), נודעה בשם "השולחן העגול של המגזר הוולונטרי" (Voluntary Sector Roundtable - VSR) (Johnston, 2013; HRSDC, 2009). הקבוצה, שהסתייעה במימון צנוע של קרנות פילנתרופיות, כינסה פגישות ודיונים עם מנהיגי ארגונים ונציגים של תת-תחומים מהמגזר האזרחי בקנדה. פגישות אלה הביאו, בשלהי שנת 1997, להקמת "פנל למשילות ולאחריותיות

6. על הגורמים ההיסטוריים להשקת המיזם הקנדי ראו לימור ואבישי, 2013, "לחוד יחד", שפורסם במסגרת מיזם החברה האזרחית של הממשלה וגיזנט ישראל.

7. בהיותו מוגבל בזמן, מיזם ה-VSI הלאומי אכן הסתיים ואינו ממשיך לפעול כיום.

8. מרכיב זה נכלל בתכנית שכונתה Sectoral Involvement in Departmental Policy Development (SIDPD).

9. המהלך הקנדי האמור התמקד בתהליך דו-מגזרי, ביחסי ממשלה ומגזר אזרחי בלבד.

של המגזר ההתנדבותי<sup>10</sup>; שזכה לכינוי "ועדת ברודבנט". קבוצת עבודה עצמאית זו כללה מומחים שונים מהמגזר ומהאקדמיה, שערכו מחקר וסיפקו ייעוץ והמלצות על הדרכים שבהן אפשר לשפר ולהעצים את יעילותן של המשילות והאחריותיות במגזר האזרחי כמגזר ובקרב ארגוניו, וכן את מערכת יחסיו עם הממשל הפדרלי. לאחר כשנה וחצי של עבודה, פורסם ברבים בשנת 1999 דו"ח ועדת ברודבנט (Broadbent Report, 1999), דו"ח מקיף שכלל ניתוח מצבו של המגזר האזרחי בקנדה, את יחסיו עם הממשלה, את צרכיו ואת חשיבותו, וכלל מעל 40 המלצות מדיניות לשינוי ולשיפור מצבו, לרווחת הציבור הקנדי כולו. הדו"ח כלל, בין השאר, המלצה לפתוח בתהליך של שיח משותף בין הממשל הפדרלי וממשלות הפרובינציות לבין ארגוני המגזר האזרחי, כדי לקדם את ההבנה על היחסים הרצויים בין המגזרים (לימור ואבישי, 2013). דו"ח זה היה אבן פינה משמעותית עבור המגזר האזרחי הקנדי, מאחר שבאמצעותו הצטייד המגזר בתשתית בסיסית של זהות ומודעות עצמית, הבנה, אמירה מגובשת של אג'נדה סדורה ומושכלת, לצד קריאה לפעולה יזומה לקידום סדר היום שהותווה (SDC, 2004).

עבודת ההכנה וההיערכות המוקדמת שירתה היטב את המגזר האזרחי כשהצטלבה עם חלון הזדמנויות פוליטי וציבורי שבא לידי ביטוי עם עלייתה לשלטון של המפלגה הליברלית בשנת 1997, ונוכח נכונותו של השלטון הנבחר להשקיע בקידום ובטיפול הקשר עם ארגוני המגזר האזרחי בפרט וקידום המגזר האזרחי בכלל<sup>11</sup>. בשנת 1998 הקים הממשל הפדרלי את "צוות המשימה למגזר הוולונטרי" (Voluntary Sector Task Force VSTF)<sup>12</sup>. כחודש לאחר פרסום דוח ברודבנט (מרץ 1999) התקיימה ארוחת ערב מוכוונת עבודה בהשתתפות וולונטרית ולא רשמית, שבמסגרתה נפגשו באוטווה 13 שרי קבינט עם 25 מנהיגים של המגזר האזרחי. בארוחה זו הם דנו באפשרויות לחזק את הקשר בין שני המגזרים. שיח פתוח זה כונן ביתר שאת את ההבנה של שני הצדדים כי הדרך הנכונה ביותר היא להתקדם במשותף ולא בנתיבים נפרדים זה מזה. ממפגש ייחודי זה נולד רעיון להקים מבנה חדשני לראשית השיח המשותף, מבנה של "שולחן עגול" (SDC, 2004; Johnston, 2013). בהמשך לכך, החל (באביב 1999) תהליך ייחודי ובלתי רשמי שאפשר לשני הצדדים לקיים שיח התחלתי, מגשש, ניחוח ויצירתי (SDC, 2004). תחילה נוצרו שלושה שולחנות עגולים משותפים<sup>13</sup>, שבהקשר הקנדי היוו חידוש בפיתוח מדיניות ציבורית. שולחנות אלה כונו בשם תהליך "Working Together", לכל אחד מהם היו שני יושבי ראש - אחד מכל מגזר, וכן מספר שווה של חברים מכל מגזר (כ-14 חברים בכל שולחן). בשלושת השולחנות הראשונים הללו השתתפו 45 מנהיגים בכירים משני המגזרים, ובשיח ביניהם העמיקו את הכשרת הלבבות ואת היכולת לקיים שיח פתוח והבנה הדדית. לאחר כחמישה חודשים בלבד פרסמו (בסתיו 1999) דו"ח בשם "Working Together", שכלל 26 המלצות מוסכמות לשיפור ולבנייה של היחסים בין המגזרים, לחיזוק יכולות ושינוי המסגרות הרגולטוריות, לרבות המלצה לפתח מסמך מסגרת שיתווה את מערכת היחסים בין הצדדים (VSI JAT, 2003). דוח זה הפך הלכה למעשה לבסיס שעליו הושתתו כמעט כל יעדי המיזם הלאומי (SDC, 2004; Johnston, 2013) - VSI. עם זאת, דווקא לאחר התקדמות מהירה ומעודדת זו, בשלב הקריטי שלאחר פרסום דוח Working Together, שררה לפתע תקופה ארוכה של שתיקה ונתק במגעים מצד הממשלה. בתקופה זו, כפוף לחוקי הסודיות הנוגעים לדיונים ולהחלטות ממשלה, התקיים שלב הכנת והגשת תזכיר המיזם לקבינט, תוך גיוס תמיכה פנים-ממשלתית במיזם. מנקודת המבט של נציגי המגזר האזרחי, הייתה זו הפסקה לא קלה של אי-ודאות וחוסר ידיעה על פרטי המיזם המשותף, לרבות סוגיית המימון הציבורי עבורו (שם; שם). בתקופה זו התחדדה העובדה כי לשיתוף הפעולה יש גם מגבלות וכי בנושאים מסוימים, כגון הפניית משאבים פדרליים, תתקיים לעולם א-סימטריה מובנית ובלתי נמנעת בין הצדדים מבחינת נגישות למידע ולקבלת החלטות (Elson, 2011a; Johnston, 2013). למרות זאת, ככל הנראה, בשל הקשרים הבינאישיים שנרקמו בין המעורבים בשיח המקדים, טרם הוגש נוסח התזכיר הסופי לקבינט, הוזמנו נציגים מטעם המגזר האזרחי והמשתתפים האזרחיים האחרים שהיו שותפים בתהליך המקדמי, לפגישת עדכון והיוועצות. בדיון זה, שבו התברר בדיעבד כי לא נחשפו כל הפרטים, התקיים שיח פתוח, והצעות של נציגי המגזר האזרחי בנוגע ליעדי מימון מרכזיים התקבלו בהסכמה (Johnston, 2004; SDC, 2013). עקב כך התקבלו החלטות משמעותיות במהירות יחסית, בעיקר בנוגע למבנה המיזם וליעדי, על סמך הניסיון שהצטבר בשיחות המוקדמות, דהיינו יעדי המיזם כפי שנוסחו בהמלצות דוח Working Together.

10. Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector.

11. לקריאה על היווצרותו של חלון הזדמנויות הפוליטי בקנדה שהוביל להשקתו של מיזם ה-VSI, ראו: Butcher, 2014b.

12. צוות המשימה הממשלתי למגזר הוולונטרי הוקם בתוך הממשלה ב-Privy Council Office. צוות זה סיפק תמיכה מנהלתית גם למשרד ראש הממשלה הפדרלי. מיקומו של הצוות במסגרת זו אותת למגזר האזרחי הקנדי על מחויבותה של הממשלה לחיזוק היחסים עם המגזר.

13. שלושת השולחנות העגולים הראשונים הללו עסקו בבניית מערכת יחסים חדשה בין שני המגזרים, בחיזוק היכולות של המגזר האזרחי הקנדי ובשיפור המסגרת הרגולטורית בה המגזר האזרחי הקנדי פעל (VSI JAT, 2003).

יעדים אלה התקבלו ללא קביעת סדרי עדיפויות וחיובות,<sup>14</sup> ומבנה המיזם התקבע סביב כלי השולחנות העגולים, בעיקר לנוכח ההצלחה שנחווה בשלושת השולחנות העגולים הראשוניים (שם; שם).

בראשית שנת 2000, בתמיכת הממשל הפדרלי, הוקמה "קבוצת התייחסות של שרים לענייני המגזר האזרחי" (Reference Group of Ministers - RGM), ובקיץ אותה שנה ניתנה התחייבות הממשל להקצאת כ-95 מיליון דולר לתקופה של חמש שנים למיזם ה-VSI ולתכנית הפעולה שפותחה במשותף על ידי שני המגזרים (Johnston, 2013; HRSD, 2009; VSI JAT, 2003).

בשלב ההיערכות המקדים, שנמשך כמתואר משנת 1995 ועד שנת 2000 (עד להשקת מיזם ה-VSI), הושגו שני הישגים עבור המגזר האזרחי, שהניחו את התשתית להמשך מעורבות המגזר במיזם עצמו: ראשית, הסוגיות שנוגעות למגזר האזרחי על ארגונו השונים עלו לסדר היום המוסדי בצורה ממוקדת יותר ובתיעוד גבוה יותר. שנית, מנהיגי המגזר האזרחי שנטלו חלק בשיח המקדים נהנו מנגישות חסרת תקדים למקבלי החלטות בעמדות מפתח בממשל הפדרלי (Johnston, 2013).

### מנגנונים עיקריים

כאמור, מיזם ה-VSI היה מורכב מאוד מבחינה מבנית, תוך העדפה מודעת למבנה מבוזר רב-שכבתי שיאפשר השתתפות של נציגות רחבה ככל האפשר ועבודה משותפת במגוון סוגיות מפתח, לצד מערך תמיכה ייעודי. עם השקתו של המיזם הפדרלי והזרמת המימון הממשלתי לו, החלה מלאכת הקמתם של המנגנונים הרבים שנדרשו להפעלתו. בהשראת שלושה השולחנות העגולים המקדימים הוקמו שישה שולחנות עגולים רשמיים משותפים, שהיוו הכלי המרכזי לשיתוף פעולה בין שני המגזרים השותפים למיזם ה-VSI.

60% מהתקציב שהוקצה למיזם הופנה לתהליך ההקמה, השיח והעבודה של שולחנות עגולים אלו, שפעלו במשך כשנתיים, עד שלהי שנת 2002 (HRSD, 2009: 2). ששת השולחנות העגולים עסקו בנושאים האלה:<sup>15</sup>

- השולחן המשותף לניסוח האקורד (JAT)
- השולחן המשותף לנושא מודעות המגזר האזרחי (AJT)
- השולחן המשותף לבניית יכולות (CJT)
- השולחן המשותף לניהול מידע ולטכנולוגיות מידע (IT/IM)
- השולחן המשותף ליוזמת ההתנדבות הלאומית (NVI)
- השולחן המשותף לרגולציה (JRT)

נוסף על השולחנות לעיל, התקיימו מנגנונים משותפים נוספים קטנים וממוקדים יותר: קבוצת מומחים לנושא חקיקת חוק להתאגדות ארגוני המגזר האזרחי, מנגנון של סקר לבחינת הנתינה בקנדה, הוועדה המתאמת המשותפת (JCC) - גוף בעל ייעוד מתאם ארגוני ואחרים שעסקו בנושאים ממוקדים שסוכם בין הצדדים.

לצד אלה הוקמו מנגנונים ומערכים נפרדים בכל אחד משני המגזרים, שלמרות היותם נפרדים היוו חלק מהמיזם ומומנו במסגרתו. במגזר האזרחי הוקמו הגופים האלה:

- שתי קבוצות עבודה נפרדות שבהן ישבו נציגי המגזר האזרחי בלבד, קבוצה אחת לעניין ארגוני סינגור והשנייה לעניין מימון ארגוני המגזר האזרחי (HRSD, 2009; Johnston, 2013). הקבוצות הוקמו עקב סירובה החד-משמעי של הממשלה לעסוק במסגרת שולחן משותף רשמי בשתי סוגיות אלה, מאחר שהן נתפסו כמוקדי מחלוקת עמוקים מדי. הפשרה היצריתית שנמצאה הייתה קיום שולחן נפרד של המגזר האזרחי במסגרת המיזם עצמו, שהתמקד בלימוד ההיבטים השונים של נושאים אלה בהתבסס על מחקרים, שנעשו במסגרת תקציב המיזם, שנועדו לקדם את הדין וסייעו להתוויית המלצות.

14. ממסמכים של העת האחרונה עולה כי כאשר נציגי הממשלה שאלו את נציגי המגזר האזרחי מהן שלוש ההצעות, מדוח Working Together, שלדעתם יש לתת להן עדיפות עליונה, התקשו נציגי המגזר לענות ישירות, מתוך חשש שיבחרו רק מעט מזער משלל המלצות החשובות, שנכללו בדוח והתקבלו בהסכמה מגזרית, מתוך רצון "להכות על הברזל בעודו חם" ולא לפספס חלון הזדמנויות פוליטי שעשו בבוא הזמן להיסגר (Johnston, 2013).

15. לעיון במידע נרחב, במסמכים ובדוחות על השולחנות העגולים המשותפים ומנגנוני ה-VSI: ראו: About the VSI.

## הגשר האזרחי

- שתי קבוצות דיון נפרדות למגזר האזרחי, הראשונה בהתייחס לאוכלוסיית האבוריג'ינים והשנייה לאוכלוסיות מיעוטים (Johnston, 2013).
- מנגנון נפרד נוסף של המגזר האזרחי היה "המזכירות של מיזם המגזר הוולונטרי" (VSI), שסיפק תמיכה למגזר האזרחי בהשתתפותו במיזם הלאומי וקיים קשר עם כלל ארגוני המגזר בנושאי המיזם. המזכירות האזרחית סיפקה תמיכה וייעוץ לנציגי המגזר האזרחי בשולחן העגול לעניין האמנה עם הממשלה (ה-Accord), וכן לוועדה המתאמת המשותפת. פעילות המזכירות האזרחית התקיימה במקביל לתמיכה שנתנה למנגנונים אלה באמצעות המזכירות הממשלתית שהוקמה לצורך המיזם, שנקראה "כוח המשימה למגזר הוולונטרי" (VSTF). פעילות המזכירות האזרחית מומנה על ידי המיזם הממשלתי בתקציב של שני מיליוני דולרים. הקמתה לא הייתה מתוכננת, וייסודה ותקצובה עלה מהצורך לפוגג את הרושם שהתהליך מובל על ידי הממשלה, רושם שנוצר בעקבות פעולות מחקריות ראשוניות, שנעשו באופן עצמאי על ידי כוח המשימה הממשלתי למגזר הוולונטרי (VSTF), חודשים מעטים לפני שהוקם רשמית השולחן העגול המשותף לניסוח האקורד (JAT). כדי למנוע את הרושם שנוצר כאילו הממשלה מובילה באופן חד צדדי את תהליך העבודה, הוחלט במשותף על הקמת מזכירות אזרחית מקבילה ויעודית (VSI JAT, 2003).
- מנגנון המשימות שתיפקד כגוף הייצוג המרכזי של המגזר האזרחי היה "ועדת ההיגוי של המגזר הוולונטרי" (Voluntary Sector Steering Group - VSSG) מנגנון זה הוקם עם השקתו הרשמית של מיזם ה-VSI והחליף את "השולחן העגול של המגזר הוולונטרי" (VSR) שהתקיים מאמצע שנות ה-90. ועדת ההיגוי נבנתה סביב הגרעין הקבוצתי הוותיק של ה-VSR, שאליו הצטרפו יושבי הראש האזרחיים של השולחנות העגולים המשותפים, יושבי הראש של קבוצות העבודה וקבוצות ההתייחסות הנפרדות של המגזר האזרחי, וכן חברי המגזר האזרחי שישבו בוועדה המתאמת המשותפת של המיזם (SDC, 2004) <sup>16</sup> (JCC).

### מימון המיזם

כאמור, מיזם ה-VSI התבסס על תקציב ממשלתי של כ-95 מיליון דולר. תקציב זה הוקצה לפעילויות עיקריות לפי החלוקה המתוארת להלן (HRSD, 2009: 3):

התקציב (במיליוני דולרים)	מרכיב
28.5	תכנית המעורבות של המגזר האזרחי בפיתוח מדיניות במשרדי הממשלה (SIDPD)
14.0	השולחן העגול לבניית יכולות
10.0	השולחן העגול לניהול מידע ולטכנולוגיות מידע
9.9	יזמת ההתנדבות הלאומית והשנה הבינלאומית להתנדבות
0.6	השולחן העגול לרגולציה
5.9	ביצוע סקר לאומי לנתינה ויצירת סקר ייעודי חדש
5.0	השולחן העגול להעלאת מודעות
5.0	השולחן העגול לאקורד
2.4	צוות המשימה הממשלתי למגזר הוולונטרי (המזכירות הממשלתית)
2.0	המזכירות למיזם המגזר הוולונטרי (המזכירות האזרחית)
1.7	הוועדה המתאמת המשותפת
1.6	תקשורת ויחסי ציבור
1.6	אחריות מנהלים
1.0	מחקר בנושא מימון פדרלי לארגוני המגזר האזרחי

16. מסמך זה מתמקד בהיערכות המגזר האזרחי ועל כן אנו מרחיבים בעיקר על מנגנונים וכלים בצד האזרחי. מובן שבמקביל למנגנונים האזרחיים התקיימו מערכים ממשלתיים רבים ויעודיים למיזם, כגון ועדות ייעוץ ממשלתיות בין-משרדיות, ועדה מנהלת של סגני תת-שרים (ADM), כוח המשימה הממשלתי למגזר הוולונטרי, קבוצת עבודה ממשלתית על רפורמות לאומיות בחוקי התאגדות אלכ"רים, מחקר ממשלתי על מימון ציבורי לארגוני מגזר אזרחי בקנדה, ופיתוח סקר סטטיסטי מיוחד למגזר האזרחי הקרוי Satellite Account.

עיון בטבלה שלעיל מלמד שעיקר התקציב - 61% (58.1 מיליון דולר) - הוקצה לשלב הדו-שנתי של פעילות השולחנות העגולים המשותפים. סכום גדול נוסף של כ-31% (כמעט 30 מיליון דולר) הוקצה ל"תכנית לשיפור המעורבות של המגזר האזרחי בפיתוח מדיניות במשרדי הממשלה", SIDPD.<sup>17</sup> זמן מועט לפני ההודעה הפדרלית הרשמית על מיזם ה-VSI, קיבלו מנהיגי השולחן העגול של המגזר האזרחי (VSR) עדכון שכשליש מתקציב המיזם יוקדש לתכנית SIDPD, שעד לאותה עת לא דובר עליה כלל בשיח בין הצדדים. מעדויות של משתתפי התהליך עולה כי למעשה היה זה מרכיב שנדרש מצד משרדי ממשלה מסוימים כתנאי להשתתפותם במיזם ומחששם שמא עקב המיזם יוטל עליהם עומס עבודה נוסף. קרי, אף ש-SIDPD הוצגה כתכנית לבניית יכולות בצד האזרחי, חלקים ניכרים ממנה עוצבו לחיזוק היכולת הפנים-משרדית והממשלתית במסגרת המיזם (Johnston, 2013). עובדה זו התקבלה בתחושת אכזבה בקרב גורמים מסוימים במגזר האזרחי. יתרה מזאת, ארגונים רבים במגזר האזרחי התאכזבו מכך שהתקציב הכולל של ה-VSI מיועד בעיקר לחיזוק תשתיות ויכולות, ואינו מיועד לתמיכה או לסיוע כספי ישיר לארגונים. מרכיב תקציבי נוסף שעורר אכזבה וביקורת נגע לכך שחלק מהתקציב של ה-VSI לא היה כסף חדש ויעודי אלא נבע מהחלטות ממשלה קודמות.<sup>18</sup> במקרים מסוימים הועבר מימון מתקציב מיזם ה-VSI לארגונים אזרחיים לאומיים גדולים ומכירים במרכז קנדה (במסגרת תקציבי מחקר, ביצוע תכניות הדרכה וכדומה). העברות אלה הביאו לביקורת נוקבת מצד ארגוני המגזר האזרחי על כך שההקצאה התקציבית נעשתה בלא כלים וכללים מספקים להקצאה שוויונית של כספים ומימון המגיעים מה-VSI (Johnston, 2013).<sup>19</sup>

אמנם תקציב מיזם ה-VSI הגיע כולו מהממשלה, אך חשוב לציין שהן הממשלה והן ארגוני המגזר האזרחי העמידו לרשות המיזם גם משאבים שווי כסף בדמות זמן ומומחיות של כוח האדם שהשתתף במיזם, שימוש במתקנים ובציוד (VSI JCC, 2003).

ביזור מערך המימון הממשלתי של מיזם ה-VSI העמיד לא מעט אתגרים בפני המגזר האזרחי השותף למיזם. חוסר הגמישות של תקנות האוצר והממשל הקנדיים בנוגע להסכמי תמיכה ובנוגע ליכולת לבצע שינויים ועדכונים בהם, הובילו לאי-הלימה של המימון הממשלתי לצרכים ולדרכי הפעילות ולקצב ההוצאה בפועל במסגרת המיזם. בתום השנה הראשונה לפעילות ה-VSI כ-22% מהתקציב שיועד לפעילות לא מומש ועל כן נלקח חזרה אל קופת הממשל (SDC, 2004: 78). מצב זה נוצר מהיעדר הלימה בין תכנון ההקצאה המקורי שנקבע לפני תחילת הפעילות לבין אופי הפעילות והתקדמותה בפועל; כאמור, השנה הראשונה של המיזם הוקדשה בעיקר להיכרות בין חברי השולחנות המשותפים השונים, לדיון ולשיח על משימותיהם בשולחנות ובניית יחסי עבודה משותפים ביניהם. תהליך זה היה ארוך יותר מהמצופה אך הוא לא היה תהליך יקר במיוחד מבחינת הוצאות כספיות.

הקמתה של המזכירות האזרחית למיזם (ה-VSIS) הצביעה על קושי נוסף בהתמודדות עם נוהלי המימון הממשלתיים. תקנות האוצר הקנדי חייבו כי בהסכם התמיכה שנחתם עם קואליציית הארגונים הוולונטריים הלאומיים (CNVO), בגין תמיכה של שני מיליוני דולרים במזכירות האזרחית למיזם, ייקבעו מלכתחילה קריטריונים ברורים וניתנים למדידה של משימות מוגדרות מראש ושל עמידה ביעדים ובלוחות זמנים. עם זאת, בשל אופיו הדינמי והניסיוני של מיזם ה-VSI על מנגנוניו החדשים, כללים מסוג זה היו אמורים מטבעם להיקבע במהלך הפעילות, בתהליך של ניסוי וטעייה ולא על בסיס כללים שאינם תואמים את המיזם, ובמיוחד נוכח היותם של כללים אלה נשוא לשיח בין המגזר האזרחי לבין הממשלה. הדרישה לעמידה בכללי הממשלה לגבי תקצוב ומימון הביאה לסחבת רצינית בחתימת ההסכם ובאי-הזרמת כספים למזכירות האזרחית במשך כמעט שנה שלמה מיום השקת המיזם כולו. ארגון התשתית האזרחי ה-CNVO נאלץ ליטול אשראי בנקאי כדי לקיים את פעילות המזכירות האזרחית עד חתימת ההסכם עם הממשלה והעברת הכספים בפועל (SDC, 2004: 82).

17. Sector Involvement in Departmental Policy Development - SIDPD.

18. לדוגמה, תקציב בסך של כעשרה מיליוני דולרים הוקצב ליוזמת ההתנדבות הלאומית במסגרת החלטת האו"ם כי שנת 2001 תהא שנת ההתנדבות הבינלאומית. מבקרי הכללת תקציב זה במיזם ה-VSI טענו כי תקציב זה היה מוצא ממילא גם אם מיזם ה-VSI לא היה מתקיים.

19. מערך ניהול התקציב של ה-VSI - היה מבוזר מאוד. עשר מחלקות ממשלתיות ניהלו את התקציב וסיפקו תמיכה מנהלתית למרבית השולחנות העגולים והמנגנונים המשותפים הנוספים (למעט הוועדה המתאמת המשותפת והשולחן העגול לאקורד, שקיבלו תמיכה מנהלתית משתי המזכירות הייעודיות למיזם). המחלקות הממשלתיות לא נדרשו לדיווח ולשקיפות על ניהול התקציב הייעודי שברשותן לשום גוף מרכזי במיזם ה-VSI ולא הוקמו מנגנונים במיזם לצורך זה (SDC, 2004).



## הסוגיה של בחירת הנציגים האזרחיים ומערכי הייצוג האזרחיים

מיזם ה-VSI שאף להביא לעבודה משותפת את המגזר האזרחי הקנדי ואת המגזר הממשלתי על כל יחידותיו. הרצון היה לעצב מדיניות כוללת שתנחה את כל זרועות הממשל. מנקודת המבט של המגזר האזרחי הוולונטרי וההטרוגני מאוד, שאיפה זו העלתה שתי שאלות מורכבות: האחת - האם המגזר יכול לפעול אף הוא כמכלול ולפעול בתיאום פנים-מגזרי, והשנייה - מי ייצג את כלל ארגוני המגזר האזרחי.

רצונם של מתווי הדרך של המיזם, משני המגזרים, היה להשיג מגוון רחב מאוד של ייצוג ושל עיסוק בטווח רחב ככל האפשר של תחומים ותת-תחומים המשקפים את השונות הרבה שקיימת במגזר האזרחי בקנדה. הנחת היסוד שהנחתה את קבלת ההחלטות בעניין זה הייתה שככל שיותר חברי מגזר אזרחי יהיו מעורבים במיזם, כך ההסכמות, ההתחייבויות והפעולות שינבעו מהמיזם יהיו מבוססות יותר, ישקפו טוב יותר את הערכים, את התפיסות ואת הצרכים של כלל המגזר האזרחי, ויישומן יתקבל ברצון ובהסכמה (SDC, 2004). הנחת יסוד זו הובילה להתמקדות בפרטים כיחידות הייצוג, להבדיל מהתמקדות בארגונים כגופי ייצוג (שם). כלומר, הוחלט להביא יחדיו פרטים רבים שייצגו חתך רחב גדול ככל האפשר של המגזר האזרחי. בחירת האנשים הייתה באחריות המגזר האזרחי באמצעות הגופים המניעים והמובילים מטעמו את מיזם; קרי, השולחן העגול האזרחי (VSI), ועדת ההיגוי למיזם (VSSG) והמזכירות האזרחית של המיזם (VSIS).

מקרב נציגי השולחן העגול האזרחי (VSR) הוקמה "ועדת בחירה עצמאית" של המגזר האזרחי, שמנתה ארבעה אנשים שהיו אחראים להבטחת תהליך פתוח ומכליל של איתור וגיוס מועמדים לייצוג המגזר במיזם (כמשתתפים או כיושבי ראש בשולחנות העגולים המשותפים, כחברים בקבוצות עבודה שונות, בגופים ובשולחנות הנפרדים של המגזר האזרחי) ושל בחירתם, מחתך רחב גדול של המגזר.<sup>20</sup> ועדת הבחירה פיתחה רשימה של קריטריונים מרכזיים למועמדים מהמגזר האזרחי וקטגוריות של ייצוג, כדי להבטיח ככל האפשר שהתהליך יכלול אנשים מכל חלקי המדינה, מארגונים קטנים כגדולים, מאזורים עירוניים וכפריים ומשדות עשייה רבים. הקריטריונים העיקריים שנקבעו לכל הנבחרים כללו: מילוי תפקידים בכירים (כגון: מנכ"ל, יו"ר ועד מנהל, או ניסיון של לפחות 15 שנים במגזר האזרחי); מודעות טובה והבנה מעמיקה של הסוגיות שעל סדר היום של המגזר האזרחי, של ערכיו ותפקידיו ושל התפיסות הרווחות בו; מוכנות להתחייב אישית ולהשקיע זמן, למידה ופעילות במיזם; היכרות טובה של הרקע שהוביל להשקת מיזם ה-VSI. ועדת הבחירה העצמאית פרסמה קול קורא<sup>21</sup> להגשת מועמדות להשתתפות במגוונים מרכזיים במיזם ובעיקרם ששת השולחנות העגולים שהוחלט להקים בשלב הראשון של המיזם. רמת העניין שעורר הקול הקורא בקרב המגזר האזרחי הייתה גדולה למדי. קרוב ל-1,000 מועמדות התקבלו על ידי מגוון אנשים.<sup>22</sup> בטופסי המועמדות ניתן היה לציין תחומי עניין מועדפים ביחס לשולחנות העגולים המיועדים להתקיים, אך נוסף על כך ועדת הבחירה העצמאית החליטה להוסיף לרשימת הנושאים סוגיות שלא יועדו לדיון משותף בין שני המגזרים, בייחוד סוגיית הסיניגור וסוגיית המימון.<sup>23</sup> מתוך מאות המועמדות שהתקבלו, נבחרו בתחילה 65 נציגים, שכיסו את כל אזורי המדינה, למעט טריטוריית נאנווט (Nunavut),<sup>24</sup> וכללו אנשים מארגונים גדולים ומארגונים קטנים וממגוון תחומי עשייה. אף על פי כן, נותרו ברשימה פערים ייצוגיים. פערים אלה כללו לדוגמה תת-ייצוג של קהילות אתניות ואבוריג'יניות, כמו גם של נציגי מתנדבים; היעדר נציגים מקבוצות ומארגוני נשים, מקבוצות העוסקות בעוני, מהקהילה ההומו-לסבית, ומעט מאוד נציגים מארגוני שטח קהילתיים קטנים. הביקורת על פערים אלה הביאה להחלטה להרחיב את הרשימה, והיא הורחבה ל-77 אנשים ששובצו למילוי תפקידים בשולחנות העגולים ובקבוצות העבודה של המיזם.

חשוב לציין כי בבחירת הנציגים לא תמה ונשלמה ההתמודדות עם סוגיית הנציגות האזרחית במיזם. למעשה, מדובר בהתמודדות בלתי פוסקת ומרובת דילמות. עדויות של משתתפי התהליך מצביעות על כך שהשאלה מי מדבר, באופן לגיטימי, בשם המגזר האזרחי, היוותה סוגיה במחלוקת תמידית ולעיתים אף היוותה עקב אכילס ממשי בעבור המגזר

20. על הרכבת רשימת נציגי המגזר האזרחי ראו: SDC, 2004; Johnston, 2013.

21. הקול הקורא הופץ ברחבי המדינה, בקרב ארגוני המגזר האזרחי ובסיועם של ארגונים אזרחיים לאומיים, סקטוריאליים ומקומיים.

22. סקרים בקרב משתתפי המיזם מהמגזר האזרחי הצביעו על כך שמרביתם בחרו להגיש מועמדות ולהשתתף במיזם בשל עניין אישי ובשל ניסיון קודם (SDC, 2004).

23. חשיבותן של שתי סוגיות אלה למגזר באה לידי ביטוי בכך שרבים מהמועמדים ביקשו להשתתף במגוונים שיעסקו בסוגיות אלה במסגרת המיזם.

24. טריטוריית נאנווט היא אמנם הטריטוריה הגדולה ביותר בקנדה (כשני מיליוני קמ"ר), אולם בשל פריסתה הגיאוגרפית באזור הארקטי היא מונה כ-35,000 נפש בלבד.

האזרחי כשותף של המגזר הממשלתי במיזם (Johnston, 2013; SDC, 2004). ראוי להרחיב מעט על הדילמות וההתמודדויות הללו כדי להבין את מורכבות הסוגיה. ראשית, כל אחת מהגישות, גישת המיקוד באישים וגישת המיקוד בארגונים, כיחידות הייצוג של המגזר האזרחי, טומנות בחובן יתרונות וחסרונות. אין גישה אחת שניתן לראותה טובה יותר באופן מוחלט. גישת המיקוד באישים במיזם הקנדי מבטאת זאת: היתרון הטמון ביצירת חתך רחב של אנשים בכך שהוא מאפשר גיוון מנעד נציגים, והשתתפותם יוצרת נראות ברורה של הארגונים ושל האישים כאחד. תמהיל המשתתפים שנוצר לא נתפס מלכתחילה כאליטיסטי או מצומצם בכוונת מכוון גישה שצפוי שתעורר פחות מחלוקת, אם בכלל, בוודאי בשלבים הראשוניים של הנעת המיזם והשיח המשותף (Johnston, 2013). חסרונותיה של גישה זו הם: ראשית, הייצוג מעוגן בפרט מסוים, אך אין בהכרח קשר בין תכונותיו האישיות לבין יכולתו הממשית לנסח ולבטא את הצרכים, התפיסות והאינטרסים של קהלי התמיכה שהוא אמור לייצג. שנית, קיים ספק באשר ליכולתו של הפרט המייצג לשאת באחריות כלפי מיוצגיו. כלומר, קיימת חשיבות לדרך בחינת הנציג הנבחר, ברצונו וביכולתו לשאת באחריות המצופה ממנו. שלישית, גישה זו אינה מביאה בהכרח אל התהליך פרטים עם כישורי המנהיגות, עם מיומנויות לקיים שיח ועם יכולת ליטול חלק ממשי בעיצוב המדיניות הנדרשים בכל סוגיה. ניסיון ניהולי, ניסיון בפיתוח מדיניות, או ניסיון בעבודה עם גורמים מחוץ למגזר האזרחי ובמיוחד עם גופי הממשל הפדרלי, הם תנאי הכרחי להשתתפות פעילה ותורמת במיזם מסוג ה-VSI. בהקשר הקנדי, רשימת הקריטריונים למועמדים שנוסחה בוועדת הבחירה העצמאית לא כללה קריטריון משמעותי ביותר בהיבט של היכרות עם המועמדים והבנתם או ניסיון מוקדם בעבודה מול הממשל הפדרלי. ניסיונם של מרבית הנציגים שנבחרו, אם בכלל, היה בפעילות מול הממשל המקומי או הממשלות הפרובינציאליות; הם למעשה חסרו ידע וניסיון בפיתוח ועיצוב מדיניות ציבורית ברמה הפדרלית. לרובם לא הייתה כלל הבנה לגבי מורכבות תהליכים אלה, דרכי הפעולה של הממשל הפדרלי ודרכי השיח עמו. חֶסֶר זה התברר בדיעבד, יצר אי-הבנות והיווה גורם מעכב בשיח הבין-מגזרי. סוגיה זו חייבה היערכות והתמודדות, והצריכה הכשרה ולמידה של הנציגים במיזם (שם).<sup>25</sup>

כמה ממדי התמודדות נוספים היו כרוכים בסוגיית הייצוג של המגזר האזרחי במיזם ה-VSI (Johnston, 2013; SDC, 2004):

1. כאמור, תהליך בחירת המועמדים מהמגזר האזרחי הצביע על הצורך להשלים פערי ייצוג מסוימים. ההתמודדות עם התת-ייצוג של קהילות מיעוטיות ואוכלוסיית האבוריג'ינים נעשתה בהמשך במסגרת המזכירות האזרחית למיזם. צוות המזכירות יזם וקיים התייעצות מיוחדת עם חברי קהילות אלה כדי להחליט כיצד להתמודד עם שאלת ייצוג במיזם. הוחלט להקים שתי קבוצות התייחסות וייצוג, האחת לאבוריג'ינים, שמנתה 19 נציגים, והשנייה לקבוצות מיעוט, שמנתה 18 נציגים. מיסוד נציגותם אמנם שיפר במידת-מה את יכולתם להשמיע קולם ולהעלות את צורכיהם הייחודיים במסגרת המיזם, אולם בפועל, פעילותם והשפעתם היו מוגבלות. הסיבה העיקרית לכך היא שבתכנון המקורי של המיזם לא נכללו קבוצות התייחסות אלה ואף לא הוקצה להן מימון ממשלתי ייעודי. היעדרה של התייחסות מובנית מראש, הביא לכך ששילובם של נציגים אלה במכלול פעילויות המיזם לקה בחסר ומנע מהם להצטרף כחברים מן המניין בשולחנות העגולים המשותפים שהוקמו עד לבחירתם, ושיבוצם בתהליך לא היה באופן מיטבי (SDC, 2004). נוסף על כך, בעקבות אי-הכללתם בתכנון התקציבי נפלה האחריות למימון הפעילות של קבוצות אלה על כתפי המנגנונים האזרחיים בלבד, מתקציבי המיזם שלא נועדו לעניין זה, ועל כן התקציבים שהופנו בפועל היו שיריים ומצומצמים.
  2. חֶסֶר נוסף ניכר בתת-ייצוג המתמשך של נציגי המגזר האזרחי מקוויבק. רבים מנציגי המגזר הקוויבקי, בעל מאפיינים ייחודיים משלו, לא השתתפו במיזם בשל פערי שפה ומשום קיומו של תהליך מקומי בקוויבק שנועד לפתח מסגרת שיתוף פעולה בין הממשל הפרובינציאלי לבין המגזר האזרחי.<sup>26</sup>
  3. תופעה של היעדרות או אי-הקדשת זמן לתהליכי המיזם נוצרה גם בקרב חלק מהארגונים הקטנים של המגזר האזרחי. אלה טענו כי המיזם אינו עוסק כראוי בסוגיות שהטרידו אותם, וכי אין בו ייצוג נאמן וממצה של הבעיות ושל הצרכים שעמם התמודדו. משלא באו על סיפוקם בענייניהם, חלקם לא הקדישו את הזמן המצופה מהם.
  4. תהליך פרסום הקול הקורא להגשת מועמדות מאנשים במגזר, ובחירת הנציגים מתוך מאות המועמדות שהתקבלו, יצרו תמהיל שבו מרבית הנציגים היו חדשים למיזם ולא הכירו את שלב היערכות המקדימה והשיח המקדמי שהתקיים
25. המזכירות האזרחית למיזם נערכה וביצעה מפגשי אוריינטציה והכשרה לנציגים האזרחיים שנבחרו, כדי שיכירו את מיזם ה-VSI ואת המנגנונים והתהליכים הקשורים בו (VSI VSIS, 2003).
26. רבים ממנהיגי המגזר בקוויבק הקדישו למיזם המקומי בקוויבק זמן רב יותר מאשר למיזם הפדרלי (Johnston, 2013; SDC, 2004).

עד שנת 2000 במסגרת תהליך Working Together או לא השתתפו בו. מצב זה יצר חוסר המשכיות מבחינת ההבנות שנוצרו בשלב השיח המקדמי מאחר שרבים מהנציגים החדשים במיזם לא בהכרח ראו במסקנות התהליך המקדמי נקודת מוצא מוסכמת. עם בחירת הנציגים האזרחיים למיזם והקמת השולחנות העגולים המשותפים, נדרשה הקדשת זמן לדין ולהגדרה מחדש או להגדרה חוזרת של מנדט העבודה ויעדיו. כפל עבודה זה הצריך היערכות מצד המזכירות האזרחית ומצד ועדת ההיגוי של המגזר האזרחי. מצב זה דרש מחברי ועדת ההיגוי האזרחית (VSSG) פעילות רבה מאחורי הקלעים ועיסוק ב"כיבוי שריפות" בניסיון לשמור על גבולות המנדט שהוסכם עליהם בשיח המקדמי (Elson, 2011a).

5. עומס העבודה, הקריאה, הלמידה והמפגשים, שהיו כרוכים בהשתתפות בשולחנות העגולים המשותפים ובקבוצות העבודה במיזם, היה רב והצריך זמן והשקעה לא מבוטלים. נציגי המגזר האזרחי שפעלו בהתנדבות לא קיבלו גמול כספי כלשהו בעבור זמנם ועבודתם במיזם, למעט החזרי נסיעות. נציגים אלה, בעלי תפקידים ועיסוקים אחרים, מצאו את עצמם בדילמה של חלוקת זמנם בין עיסוקם השגרתי לבין המיזם. נסיבות אלה הובילו לתחלופה של נציגי המגזר האזרחי.<sup>27</sup> לסוגיית התחלופה הייתה השלכה על יכולת תפקוד גופי המיזם, במיוחד נוכח העובדה שנקבע כי חברות בשולחן עגול היא אישית; כלומר, נציג אינו יכול לשלוח אחר מטעמו שיחליפו. לפיכך, כשהתחלף נציג, ובפרט כשהנציג הוא יושב ראש שולחן או ועדה, הייתה לכך השפעה רבה על תפקודו הכולל של השולחן (SDC, 2004).

עם הקמתו של מיזם ה-VSI כללו כאמור מנגנוני המשילות המרכזיים של המגזר האזרחי את ועדת ההיגוי של המגזר האזרחי (VSSG) והמזכירות האזרחית (VSI). ועדת ההיגוי האזרחית, שקיבלה לאחריותה את תפקיד המנגנון המקדים של השולחן העגול האזרחי (VSR), כללה כ-30 חברים ובהם נציגי השולחן העגול האזרחי, יושבי הראש המשותפים של השולחנות העגולים המשותפים עם הממשל, החברים האזרחיים בוועדה המתאמת המשותפת של המיזם, יושבי הראש והנציגים מקבוצות העבודה ומקבוצות ההתייחסות של המגזר בלבד. מנגנון זה התפתח במשך שנות פעילותו ונעזר במעגלי ייצוג נוספים, לעתים חד-פעמיים. בשלהי שנת 2000 הוחלט לקיים "פורום של המגזר הוולונטרי" (Voluntary Sector Forum), שכלל קבוצה גדולה של כ-200 משתתפים, נציגים מארגונים אזרחיים שונים לרבות נציגים מהמגזר העסקי-הפרטי הקנדי. ועדת ההיגוי האזרחית נעזרה בפורום זה בגיבוש רעיונות ובקבלת משובים ובכך הרחיבה את מעגלי המעורבות מקרב המגזר האזרחי במיזם (VSI VSIS, 2003; VSI JCC, 2003). בכינוס של המגזר (The Voluntary Sector Assembly), שהתקיים בשלהי שנת 2002 בהשתתפות כ-200 נציגים, דיווחו נציגי ועדת ההיגוי האזרחית על הנעשה במיזם. הכינוס אפשר לנציגי המגזר האזרחי לדווח, לקיים שיח ולקבל משוב חשוב מהנוכחים (שם; שם). יתרה מזאת, בשלבים שלאחר עבודת השולחנות המשותפים במיזם, ולאחר פרסום האקורד והקודים שנלוו אליו, הוקם פורום של המגזר האזרחי שכלל 20 נציגים, ושייעודו היה ללוות ולהנחות את שלבי היישום המתקדמים יותר של מיזם ה-VSI. פורום זה שם דגש על סוגיית משטר המימון כלפי ארגוני המגזר האזרחי, לרבות יישום קוד המימון המשותף, וכן על סוגיית קידום ההכרה בתפקידי הסינגור והאדבוקציה של ארגוני המגזר, ועל העמקת המעורבות וטיפוח הקשר עם ארגוני המגזר האזרחי במסגרת המיזם הלאומי ותוצריו השונים (VSI VSF, 2004).

מנגנוני המשילות של המגזר האזרחי במסגרת ה-VSI פיתחו, קיימו ועשו שימוש בכלי ייצוג נוספים, שמטרתם הייתה להרחיב כל העת, ככל האפשר, את מעגלי ההשתתפות והמעורבות של גופי וארגוני המגזר האזרחי ובעלי עניין אחרים במיזם. המטרה הייתה להעביר מידע, לקיים שיח ולאפשר הזדמנויות מרובות להשמיע קול, להביע דעות ורעיונות, להעלות הצעות ולהיות ערים ומודעים לנעשה במיזם. מכלול כלי הייצוג וההשתתפות שפותחו ובוצעו על ידי המגזר האזרחי במיזם הלאומי הקנדי, מהווים דוגמה חשובה לגישה יזמית לפיתוח ולקיום מעגלי השתתפות מרובים רב-שכבתיים. על כליים אלה נרחיב בסעיף הבא, שבו נתמקד בתיאור הפעילויות בשלושה מנגנונים מרכזיים במיזם: השולחן העגול המשותף לעניין האמנה עם הממשלה (Accord); המזכירות האזרחית למיזם והשולחן העגול המשותף לעניין פיתוח יכולות. אלה כמובן אינם המנגנונים היחידים שפעלו במיזם, אך הם מהווים דוגמה מלמדת על היקף ההיערכות של המגזר האזרחי במסגרת המיזם הקנדי ומורכבותה.

27. שיעור התחלופה נאמד בעשרה אחוזים (SDC, 2004).

## דוגמאות למנגנונים, כלים ופעולות שננקטו

### JAT - השולחן העגול המשותף לעניין פיתוח האקורד ותכנון יישומו

השולחן המשותף לפיתוח ולניסוח האמנה (Accord) בין שני המגזרים ולתכנון הכלים והתהליכים המשותפים ליישומה בפועל (JAT - Joint Accord Table) היה כאמור אחד מששת השולחנות העגולים המשותפים שפעלו במיזם הקנדי הלאומי.<sup>28</sup> שולחן זה כלל ארבעה-עשר חברים מן המניין, שבעה מכל מגזר. בראש השולחן כיהנו שני יושבי ראש משותפים, אחד מכל מגזר. ה-JAT פעל במשך כשנתיים וחצי, משלבי הקמתו הראשוניים (יוני 2000) ועד לפרסום הקודים להתנהלות נאותה שנלוו לאמנה (שלהי שנת 2002). משימותיו נחלקו לשניים ובוצעו בשני שלבים עוקבים: בשלב ראשון, שנמשך כשנה וחצי, פותחה ונוסחה האמנה הבין-מגזרית. בשלב השני, שנמשך כשנה, פותח מתווה ליישום שנועד לתת תוקף וחיות לאמנה לאורך זמן. לצד מסמך האמנה נוסחו ועוצבו כלי יישום שיסייעו ביישומה הלכה למעשה.

בטרם החל השלב הראשון של עבודת ה-JAT, התקיים שלב פנימי מקדים בקרב חברי השולחן שכלל פגישות משותפות ופגישות של כל צד בנפרד. במסגרת שלב זה הוגדרו יחדיו משימות השולחן באופן ממוקד. כלומר, הדיונים הראשונים נערכו באופן שיאפשר לחברי השולחן, מכל צד, לפתח יחדיו את יעדיהם ואת פעולותיהם המתוכננות, לרבות קביעה כיצד ימומש באופן המיטבי המנדט שניתן בידיהם, לרבות האצלת תפקידים תומכים נדרשים למזכירות המיזם (VSI, 2003). במסגרת הדיונים המקדימים הותוו וסוכמו עקרונות הפעולה המרכזיים של השולחן: מניין המינימום לקיום פגישות הוא ארבעה חברים מכל מגזר; החברות אישית ואיננה ניתנת להעברה לאדם אחר; הדיונים יישמרו בחשאי והחברים יימנעו מהדלפות מדיוני השולחן כדי להבטיח שיח פתוח וכן; חלק בלתי נפרד מעבודת השולחן יוקדש לפעולות של שיתוף הציבור ואמצעי התקשורת, באמצעות תיעוד מתמיד בפרוטוקולים של הדיונים, הוצאת עדכונים ופרסום ברבים של התקדמות השיח; מחויבות החברים להרחבת השקיפות ומתן הזדמנויות לציבור להביע עמדה, להעלות שאלות ולזכות לתשובות; חברי השולחן יוכלו להשתתף בדיונים בשפתם הרשמית לבחירתם (שירותי תרגום יינתנו על פי הצורך לרבות הפקת חומרים בלשונות המדינה); המפגשים יהיו מותאמים ונגישים לבעלי מוגבלות פיזית; במהלך עבודת השולחן יסתייעו החברים, מעת לעת, במומחים מהאקדמיה ומהמגזר האזרחי כפי שיסוכם בין יושבי הראש המשותפים.

עבודת השולחן נתמכה מנהלתית על ידי שתי מזכירות, אחת ממשלתית והשנייה האזרחית למיזם. תמיכה זו הייתה מכרעת וחיונית לתפקוד השולחן, סייעה לפעילותו של השולחן והייתה מרכיב חשוב בהצלחתו. החברים נפגשו אחת לחודש לערך, פנים מול פנים או באמצעות שיחות ועידה בווידאו. נוסף על כך, נדרשו להקדיש זמן לקריאת חומרי רקע, למידת סוגיות והשתתפות באירועים וכנסים שנגעו לעבודת השולחן.

השלב הראשון של עבודת השולחן, שהוקדש לגיבוש ולפיתוח האמנה בין המגזרים, כלל למעשה חמישה מרכיבי פעילות עיקריים שחייבו היערכות מיוחדת:

1. מחקר מקיף
2. היועצויות ציבוריות נרחבות
3. היועצויות ממוקדות קהלים - איגודי עובדים, מגזר עסקי, קבוצות מיעוטים ואבוריגינים
4. הפעלת אתר אינטרנט ייעודי
5. פעולות דוברות והעלאת מודעות

28. להרחבה על פעילות ה-JAT קראו בקישור: [http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/jat\\_final\\_report.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/jat_final_report.pdf).

חברי ה-JAT הסכימו מתחילת עבודתם כי בטרם תוגש טיוטת מסמך האמנה להיוועצות עם הציבור יוכן נוסח טיוטה מגובש ואיכותי, שישקף את המאמץ המשמעותי שהושקע במטרה להגיע להסכמות סביב סוגיות מפתח בין שני הצדדים.<sup>29</sup> אסטרטגיה זו חייבה את חברי השולחן ללמוד תחילה את מגוון הסוגיות שעל הפרק, לקרוא חומרי רקע רבים, להגיע להסכמות בכל מגזר ובין שני המגזרים. כדי להבטיח שהדיונים יהיו ממוקדים, ענייניים, מעודכנים ומושתתים על ידע, נדרשה הכנה של חומרי רקע שהוכנו לעניין זה במיוחד. חומרים אלה<sup>30</sup> כללו בין השאר: מחקר בנוגע להתנסויות של הבניית שותפות במדינות זרות ובאזורים מסוימים בקנדה; סדנאות למידה עם מומחים מסקוטלנד ומאנגליה; ניתוחים מעמיקים על ההתנסויות בוויילס, בסקוטלנד ובצפון אירלנד; מחקר הערכה של היתרונות היחסיים של פורמטים שונים של קבלת מסמכי היוועצות ציבוריים (אם בחוברת למילוי עצמי, או באמצעות מדריך כתוב ומסייע, או באמצעות סדרה פשוטה של שאלות מנחות וכיוצא באלה); מחקר הערכה וניתוח של היתרונות היחסיים של דרכי היוועצות שונות (כולל פגישות פנים מול פנים, שיח תוך שימוש בכלים דיגיטליים, חוברות למילוי עצמי, מפגשים קהילתיים ברשויות מקומיות, "מסע הופעות" נודד ועוד). מחקר מקיף הוזמן על ידי המזכירות מפרופ' סוזן פיליפס (Phillips, 2001) על ההשלכות והמשמעויות, היתרונות והסיכונים, שעשויים לבוע מאמנת שותפות עבור ארגוני המגזר האזרחי בקנדה, תוך התייחסות להתנסויות במדינות זרות ולניסיון שנרכש בפרובינציות בקנדה; כמו גם ניתוח ממדים מרכזיים כגון אימפקט על רמת האוטונומיה של המגזר האזרחי, רמת יכולתו להשתתף בפיתוח מדיניות ציבורית, יחסיו עם רמות ממשל שונות ועוד. מחקרה של פיליפס, שהוזמן על ידי המזכירות האזרחית ומומן מכספי המיזם הלאומי, כלל הכוונה על סוגי ההיערכות שיידרשו לחברי השולחן המשותף, בייחוד לחברים מן הצד האזרחי. בהתייחסה לטבעו הפתוח והכן של תהליך ההיוועצות הציבורית סביב נוסח האמנה המתוכננת, המליצה פרופ' פיליפס:

The key point is that the engagement process cannot be perceived to be just another big government "road show"; Rather, it must be a genuine attempt by the national leadership and the JAT to have a dialogue about the relationship and how it is expressed in an accord (Phillips, 2001: 20).

בהתייחסה לאופן הצגת המיזם הלאומי בכלל והאמנה המתוכננת בפרט בקרב המגזר האזרחי, כותבת פיליפס כי על נציגי המגזר האזרחי להיות ערוכים לענות על שאלות קשות ובסיסיות:

...they will need to be prepared to answer directly, the question of "what's in it for my organization?" (Ibid: 21).

לאחר שגובשה הטיוטה של אמנת השותפות, החלו חברי השולחן בתהליך של היוועצות מגזרית-ציבורית, שהצריך היערכות משמעותית ומורכבת בצד האזרחי:<sup>31</sup> למעשה, הצד האזרחי השתמש בשני כלים מרכזיים של היוועצות - קבוצות מיקוד והיוועצויות קהילתיות. קבוצות המיקוד הופעלו על ידי המזכירות האזרחית למיזם, ובמסגרתן השתתפו כמה עשרות נציגים מהמגזר האזרחי שסיפקו משוב על היבטים מרכזיים בטיטת האמנה ועל אופן הצגתה. הנציגים שהשתתפו בקבוצות המיקוד סיפקו המלצות והצעות סביב אופן שיתוף ארגוני המגזר האזרחי בתהליכי היוועצות המתוכננים. משתתפי קבוצות המיקוד זיהו ליקויים בנוסח הטיוטה, והמליצו בין השאר להשתמש בשפה קלה ופשוטה יותר, להדגיש את הרלוונטיות והייחודיות של סוגיות מקומיות-קהילתיות, ולהציג את טיוטת האמנה באופן מוצהר, בולט וברור כמסמך שהוא "עבודה בתהליך" ולא כתוצר סופי או כמעט סופי. היוועצויות הקהילתיות התקיימו בעיקר בשני סבבים, בקיץ ובסתיו 2001. מטרתן הייתה לקבל משוב על תוכן הטיוטה מארגונים ומפעילים במגזר האזרחי ומבעלי עניין נוספים, לעורר דיון ציבורי סביב היתרונות וההשפעות האפשריות של אמנת שותפות פדרלית על ארגוני המגזר האזרחי, על הפעילות המקומית של הארגונים השונים, ולהאיר צעדים אפשריים באשר ליישום האמנה.

29. לדוגמה, חברי השולחן דנו כמעט חודשיים שלמים על התיאור הנאות של הקשר בין תפקיד הסינגור של ארגוני מגזר אזרחי לבין מימון פדרלי לארגוני המגזר האזרחי, ורק לאחר דיון ממושך זה הגיעו להסכמה על הניסוח הספציפי של סוגיה זו בטיטת האמנה. סוגיה זו כמובן הייתה רק אחת מיני רבות.

30. שירותיהם של חוקרים ומומחים שונים נשכרו במסגרת עבודת השולחן, כדי שיחקרו ויכתבו חומרי למידה רלוונטיים לתהליך גיבוש אמנת השותפות.

31. מסמך זה מתמקד, כאמור, בהיערכות של הצד האזרחי, אך חשוב לציין כי גם הצד הממשלתי נערך להיוועצויות פנים-ממשלתיות סביב נוסח האמנה, תוך בחינת הלימתה להסדרים הקיימים, לרבות רגולציות, חוקים ותקנות קיימות במערכת, ומידת הלימתה למדיניות במשרדי הממשלה השונים. טיוטת נוסח האמנה הופצה לעיון ולקבלת משוב לכל סגני השרים בממשל הפדרלי. קבוצת ההתייחסות של השרים למיזם ה-VSI בבחנה את נוסח הטיוטה והציגה אותו בפני הקבינט לדיון ולמשוב, תוך בחינת תחומים בעלי פוטנציאל חיכוך ומחלוקת.

בסך הכול השתתפו יותר מ-2,000 קנדים בהתייעצויות קהילתיות רשמיות,<sup>32</sup> רובם נציגי המגזר האזרחי, בכ-30 ערים ועיירות ברחבי קנדה (VSI JAT, 2003, 42).<sup>33</sup> בסבב הראשון התרכזו הפעילות בעשרה מרכזים עירוניים עיקריים, בדגש על קהילות בטריטוריות השונות בקנדה. בסבב זה מרבית המשתתפים באו מקבוצות מאורגנות וממוסדות, כגון ארגוני שירותים חברתיים, קבוצות דתיות, קבוצות קהילתיות וותיקות, ארגוני בריאות, מרכזי ספורט, התנדבות ופנאי, קבוצות נשים, קבוצות לגיל הוותיק, ארגוני תרבות ואומנות, ארגוני סביבה, קבוצות נוער, ארגונים חקלאיים ארגוני נכים וארגונים אחרים המייצגים נושאים ייחודיים. בסבב השני נעשה מאמץ יזום ומשולב להגיע אל קבוצות ספציפיות שלא יוצגו באופן מספק בסבב הראשון של ההיוועצויות (לדוגמה, הקהילות הצפוניות בקנדה, מיעוטים וכיוצא באלה).

כעשרים אחוזים ממשתתפי שני הסבבים באו מהממשל המקומי, מממשל הפרובינציות, מהממשל הפדרלי, מהמגזר הפרטי-עסקי ומאיגודי עובדים מקצועיים.<sup>34</sup>

אסטרטגיית המפתח להיערכות ולארגון ההיוועצויות שנקטה המזכירות האזרחית למיזם, נשענה על גיוסם ומעורבותם המרכזית של "ארגונים מארחים מקומיים". לכל כינוס היוועצות מקומי שכרה המזכירות האזרחית קבוצת ייעוץ מתוך המגזר האזרחי שפיקחה על תהליך ההתארגנות המקומי, והארגונים המארחים גייסו את המשתתפים, בחרו והכינו את מקום המפגש, ואף הכינו דוח מסכם על הפעילות שהתקיימה ותוצאותיה. מפגשי ההיוועצות ארכו בדרך כלל יום שלם; הם החלו בסקירה על מיזם ה-VSI, יעדיו והליכי פיתוח אמנת השותפות, מפי שני יושבי הראש המשותפים של השולחן העגול.

באותן ערים או קהילות מארחות שבהן נציג מקומי היה חבר באחד מהמנגנונים של מיזם ה-VSI, הוא נוכח במפגש והגיב לשאלות שהיו ספציפיות לעיר/הקהילה המארחת. מנחה מקצועי הנחה את מפגש ההיוועצות. תפקידו היה לסייע במעבר על כל נוסח הטיוטה של האמנה (שחולקה בפורמט של חוברת עבודה להערות) ובהובלת הדיון באמצעות שאלות מנחות שיועדו להאיר את תפיסת חברי המגזר האזרחי על מרכיבי הנוסח המוצע ולעורר בין הנוכחים שיח ענייני ולקבל משוב.

לקחי סבב ההיוועצות הראשון יושמו בסבב ההיוועצות השני. ניתנה הזדמנות רבה יותר לאינטראקציה בין המשתתפים והוקדש זמן רב יותר לשיח ולקבלת משוב. הנוכחים התבקשו לדון בסוגיות מקומיות ולהעריך כיצד אמנת שותפות פדרלית תוכל לסייע להם בהתמודדות עמן. חלקו של המפגש התבצע בקבוצות קטנות שהתרכזו במרכיבי גרעין של טיוטת האמנה.

משתתפי ההיוועצויות סיפקו משוב במגוון נושאים. היו שהעירו כי יש להוסיף לנוסח הצהרות ערכיות, וכי יש להבהיר תחומי אחריות; היו שהביעו דאגה מכך שנדרשים מדדים ברורים שיבטיחו כי האמנה תיושם כהלכה. רבים מהמשתתפים ציינו כי יש להבהיר את תפקידי רמות הממשל השונות ביישום האמנה, וכי חשוב להבטיח תמיכה וחסות מקומיות בקרב הקהילות ולערב ארגוני שטח במיזם.

בחורף 2001 נערך מפגש של כלל הארגונים שאירחו וריכזו את ההיוועצויות המקומיות. במפגש זה סיפקו נציגי הארגונים המארחים משוב על תהליך ההיוועצות שהתקיים; קיבלו לעיון טיוטה עדכנית של האמנה, והמליצו על דרכים להמשך מעורבותם בתהליך אמנת השותפות (VSI JAT, 2003).

לצד ההיערכות והפעילות הנמרצת בהליך מפגשי ההיוועצות הקהילתיים, הוקם אתר אינטרנט<sup>35</sup> ייעודי שכלל גרסה אלקטרונית של התהליך, ובמסגרתה "חבילת היוועצות" שכללה את טיוטת האמנה וחוברת עבודה למשוב, להתייחסויות

32. נוסף על כך הייתה אפשרות להשתתף בתהליך ההתייעצויות באופן דיגיטלי, באתר ייעודי שהקים לצורך המיזם.

33. Alberta, Edmonton, Lethbridge, British Columbia, Vancouver, Victoria, Manitoba, Winnipeg, New Brunswick, Moncton, Newfoundland, St. John's, Northwest Territories, Yellowknife, Nova Scotia, Halifax, Nunavut, Iqaluit, Ontario, Belleville, Ottawa, Toronto, Thunder Bay, Windsor, Prince Edward Island, Charlottetown, Mont-Carmel, Quebec, Granby, Montreal, Sept-Îles, Saskatchewan, Regina, Yukon, Whitehorse.

34. נציגות המגזר האזרחי במיזם ה-VSI קיימה מפגשים נוספים ונפרדים עם כמה קהילי יעד: מנהיגים מארגונים שייצגו את קהילת העסקים הקנדית ומנהיגים של קהילת האיגודים המקצועיים; כמו כן, התקיים מפגש שמימן הממשל הקנדי, שבו השתתפו נציגיהם של שמונה ארגונים פוליטיים אבוריג'יניים. במפגש זה חולק להם עותק מטיטת האמנה והוצעו להם מימון וסיוע להכנת ניתוח ודוחות משוב על טיוטת האמנה; מפגש היוועצות ושיתוף לאומי התקיים גם עם נציגות של נוער קנדי (VSI VSIS 2003), והתקיימו שלושה מפגשים של קבוצות מיקוד בנוגע לצרכים של ארגונים אזרחיים קטנים.

35. באתר האינטרנט של מיזם ה-VSI היו כ-3,000 כניסות יומיות (VSI VSIS 2003).

ולהעלאת שאלות. באתר ניתנה אפשרות לשלוח הערות והצעות לגבי האמנה והתהליכים בהמשכה, לשאול שאלות ועוד. עשרות משוברים הוגשו באמצעות אתר זה במהלך הכנת נוסח האמנה. האתר שימש גם לפרסום הדוחות של הארגונים המארחים, פרוטוקולים של ישיבות וחומרים רלוונטיים נוספים.

תהליך הגיבוש של נוסח האמנה במסגרת עבודת השולחן העגול, כלל שימוש בכלים נוספים שיועדו להעלות את המודעות לתהליך ולאמנה. בין השאר הופצו עשרות אלפי עותקים של טיוטות האמנה, באנגלית ובצרפתית. ההפצה נעשתה באמצעים אלקטרוניים ובאופן פיזי באירועים ובמפגשים של ארגוני מגזר אזרחי, בכנסים של פורומים מהמגזר האזרחי, במוסדות ובארגוני המגזר האזרחי ובאמצעות רשימות תפוצה. ההפצה כללה גם כרזות שהציגו את עיקרי האמנה ויעדיה, והיא פורסמה בעיתונות ובאמצעי התקשורת השונים. נוסף על כך, המזכירות האזרחית הפיקה איגרת מידע דיגיטלית רבעונית, שסיפקה עדכונים שוטפים על התקדמות המיזם הלאומי ועל הפעילות ליישום אמנת השותפות.

השלב השני של עבודת ה-JAT התמקד בפיתוח תכנית היישום לאמנת השותפות. חברי השולחן החליטו במשותף להתמקד בשלושה תחומים מרכזיים: הראשון, זיהוי מבנים, מערכות ותהליכים שנדרשים ליישום האמנה, והכנת תכנית פעולה ליישום; השני, פיתוח קוד התנהלות נאותה להסדרת יחסי המימון בין הממשל לארגוני המגזר האזרחי; השלישי, פיתוח קוד להגברת מעורבות המגזר האזרחי בשיח ובהליכי תכנון ועיצוב מדיניות ציבורית. לצורך קידום העשייה בשלושה נושאים אלה הוקמו, בשלב השני של פעילות ה-JAT, שלוש קבוצות עבודה נוספות, שבראשן יושבי ראש משותפים, אחד מכל צד. בכל קבוצה היה מספר שווה של חברים משני המגזרים ולידם מומחים שיעצו וסיפקו נתונים וידע. שלוש קבוצות אלה יצרו כמה תוצרי יסוד למיזם ה-VSI שליוו את בניית היחסים הבין-מגזריים במיזם הלאומי. אלה היו מצפנים מכוונים, מדריכי דרך המשמשים עד היום בהתוויית היחסים בין הממשל למגזר האזרחי בקנדה. תוצרי יסוד אלה כוללים מתווה המלצות על התהליכים והמבנים הנדרשים לכל מגזר בנפרד ובשני המגזרים יחד, להמשך העבודה המשותפת במסגרת המיזם (VSI JAT, 2002); מסמך קוד מימון (VSI, 2002a); מסמך קוד לדיאלוג על מדיניות ציבורית (VSI, 2002b) וחברת עבודה והדרכה (VSI, 2002c) לאופני השימוש באקורד ובקודים שנלווים לו עבור ארגוני המגזר האזרחי (VSI JAT, 2003).

מתווה המלצות על התהליכים והמבנים הנדרשים להמשך העבודה המשותפת במיזם הועבר לממשלה במסמך פורמלי ביום 13.5.2002 (VSI JAT, 2002). הוא נכתב בהמשך לתהליך משולב של מחקר ולמידה, שהסתיים בכנס בינלאומי בן יומיים בשם The Accord Forum. הצגת הנושאים, הלמידה וסדנאות הדיון והחשיבה של כנס זה הוציאו תחת ידם מתווה אנליטי של חמשת המרכיבים המרכזיים של המרחב המשותף המערכתי הנדרש ליישום מוצלח של אמנת השותפות הבין-המגזרית, הכולל את הפעילויות שלהלן: (1) דרכים ליישוב סכסוכים ומחלוקות; (2) פיקוח, ניטור ומעקב על יישום; (3) יישום הקודים למימון ולשיח; (4) דיווח משותף לפרלמנט; (5) אחריות אופקית בממשלה (VSI JAT, 2003).

בפיתוח הקודים לשיח הבין-מגזרי ולמימון, נעשה שימוש באסטרטגיה שכונתה "מבחני שטח" (Field Tests), ובמסגרתם הוצגו טיוטות הקודים בערים שונות, בקיומן של סדנאות עבודה וחשיבה בהם השתתפו מגוון נציגים מהמגזרים האזרחי והממשלתי. נוסף על כך, התקיימו שני כנסים במתכונת של ה-Accord Forum, שהתמקדו בפיתוח וביישום קודים ולמידה ממומחים בנושאים אלה ממדינות אחרות.

### פעילויות מרכזיות במזכירות האזרחית למיזם (Voluntary Sector Initiative Secretariat - VSIS)

כאמור, המזכירות האזרחית למיזם (VSIS) פעלה במקביל למזכירות הממשלתית ומומנה מהתקציב הממשלתי של מיזם ה-VSI. צוות המזכירות, שגויס מקרב המגזר האזרחי בקנדה, ריכז את עבודת השולחן העגול המשותף (JAT) לניסוח אמנת השותפות (ה-Accord), את עבודת הוועדה המתאמת המשותפת (JCC) ואת עבודת קבוצות העבודה של המגזר האזרחי בלבד. נוסף על כך, סיפקה מזכירות זו תמיכה מנהלתית לגופי הייצוג של המגזר האזרחי במיזם הלאומי (קרי, לשולחן העגול האזרחי, לוועדת ההיגוי האזרחית וליושבי הראש מהמגזר האזרחי בשולחנות העגולים). המזכירות האזרחית תמכה בתכנון ובקידום הייצוג וההשתתפות של המגזר האזרחי במיזם הלאומי תוך ריכוז תהליך של שיח ולמידה מתמשכת, לרבות ריכוז מפגשי השיתוף וההיוועצות הקהילתיים.<sup>36</sup> מפגשי היוועצות אלה היוו כלי רב-עוצמה בתהליך

36. בסך הכול התקיימו יותר מ-140 מפגשי שיתוף והיוועצות במגזר האזרחי, במסגרת המיזם הלאומי, בהקשרים שונים של פעילות, החל בניסוח אמנת השותפות והקודים הנלווים וכלה בשיח על שינויים ברגולציה, הגברת מודעות ועוד (VSI JCC, 2003).

בניית "תחושת העצמי" של ארגוני המגזר האזרחי והגבירו את הכרתם ואת הבנתם בחשיבותה של פעולה משותפת, בינם לבין עצמם ובינם לבין גורמי השלטון (VSI JCC, 2003). צוות המזכירות דאג לתיאום וייעוץ בנוגע לתהליכי שיתוף המגזר האזרחי בעבודת השולחנות העגולים השונים במיזם. לצד התיאום והייעוץ עסקה המזכירות באיסוף ובתיעוד מידע על המיזם ועל תהליך ההיוועצויות ויישום תכניות מרכזיות במיזם. צוות זה גם ריכז, בסיוע חוקרים מומחים, חומרים בנושאים רלוונטיים לארגוני המגזר האזרחי בקנדה, פיתח מאגר מידע ומחקר, הכין והפיץ מסמכי רקע, ניירות עבודה ומחקרים רבים.<sup>37</sup> נוסף על כך, הוא אסף והפיץ מידע וסיפק שירותי דוברות מנקודת מבטו של המגזר האזרחי. לצורך מילוי תפקידה הקימה המזכירות האזרחית מאגר מידע של הארגונים האזרחיים הקנדיים, לרבות רישום ומעקב אחרי ארגונים ופרטים שהביעו עניין במיזם הלאומי או השתתפו בו. בתוך כשנתיים כלל מאגר ייעודי זה כ-7,000 רשומות (VSI 2003).

יכולתה של המזכירות האזרחית לפעול ברחבי קנדה נבעה, בין השאר, ממינויים של "קציני קישור" אזרחיים (Regional Communications Officers) כמעט בכל טריטוריה ופרובינציה. מלבד תמיכה בנושאי שיתוף המגזר במיזם הלאומי, והפצת מידע על מיזם ה-VSI, יצרו וריכזו קציני הקישור האזרחיים קשרים עם הארגונים האזרחיים המקומיים ועודדו השתתפות פעילה של קהילות מקומיות במיזם. נוסף על כך, התבקשו קציני הקישור לאתר, כל אחד באזורו, קבוצות בת-ייצוג והבאתם עניינם למעגלי השיח. מימון שכרם של קציני הקישור נעשה במסגרת התקציב הממשלתי שהוקצה למיזם ה-VSI.

### פעילויות מרכזיות במסגרת השולחן העגול המשותף לפיתוח יכולות (Capacity Joint Table - CJT)

שולחן משותף זה, ה-CJT,<sup>38</sup> התמקד בשלוש סוגיות מרכזיות שעניינן חיזוק היכולות של ארגוני המגזר האזרחי הקנדי:

1. פיתוח וטיפול כוח האדם בארגוני המגזר האזרחי - פיתוח מנהיגים וכוח אדם ניהולי איכותי וסיוע למאמצי המגזר האזרחי למשוך לשורותיו עובדים ומתנדבים איכותיים. לצורך השגת מטרה זו פותחו תכניות מיוחדות דוגמת "וזמת הלמידה הלאומית" (The National Learning Initiative - NLI), שבמסגרתה פותחו כלים לזיהוי הכישרים והיכולות שנדרשים ממנהיגי המגזר האזרחי, כמו גם מיפוי הדרכים שבאמצעותן אפשר לרכוש כישרים אלה.<sup>39</sup>

2. חיזוק יכולות בתחום המחקר ושיתוף במידע - במסגרת זו נערכו סקרים לאומיים על המגזר האזרחי בקנדה כדי שיופקו לגביו נתונים מקיפים ועדכניים במגוון נושאים, נכתבו דוחות מחקר על האתגרים העומדים בפני ארגוני המגזר, ופותחו כלים טכנולוגיים לרשות ארגוני המגזר (כגון: פורטל המגזר האזרחי).

3. חיזוק יכולות המגזר האזרחי להשתתף בעיצוב ובתכנון מדיניות ציבורית - במסגרת מטרה זו פותחו כמה תכניות, ביניהן "תכנית מתמחים במדיניות", שאפשרה לבעלי תפקידים משני המגזרים לקיים שיח במסגרת תכנית של שנה אחת, כמו גם להכיר את עבודת המגזר העמית, תוך שימוש בטכניקות של "החלפת צד". כמו כן, הוכן מדריך לימודי באופיו, לאנשי ארגוני המגזר האזרחי, ובו פירוט מקיף על הדרכים להשתתפות בפיתוח ובעיצוב מדיניות ציבורית פדרלית (VSI, 2003), וכן הופעלו, בסיוע ארגונים אזרחיים מקומיים, "סדנאות מדיניות" בפרובינציות השונות שבהן השתתפו נציגי ארגונים אזרחיים ולמדו על התהליכים הבסיסיים והמרכזיים בתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית פדרלית (Milne, 2002).

37. המסמכים שהכינה והפיצה מזכירות המגזר האזרחי התייחסו לנושאים כגון אתיקה, אחריותיות, אתגרי ארגונים קטנים, סוגיות של מגדר, מיעוטים ותפקידי הסיניגור של המגזר (VSI VSIS 2003).

38. לאחר כשנתיים של פעילות בשולחנות העגולים הוחלף "השולחן לפיתוח יכולות" במנגנון מצומצם יותר במתכונת של "ועדה מייעצת לפיתוח יכולות המגזר", שליוותה את המיזם הלאומי הקנדי עד לסיומו בשנת 2005.

39. לדוגמה אפשר לעיין במסמך שעוסק בכישרים ובאתגרים למנהיגות המגזר, שכתבו ופיתחו ארגוני המגזר האזרחי, במימון המיזם הממשלתי: O'Loughlin, 2003.



## לקחים מרכזיים והערכת תוצאות מיזם ה-VSI

כאמור, מיזם ה-VSI הקנדי היה תחום מלכתחילה לתקופה מוגבלת (עד שנת 2005), ובסיומה חדל מימונו הפדרלי. מורכבותו המערכתית ויעדיו המרובים והשאפתניים יצרו לא מעט אתגרים ובעיות. בפרספקטיבה של כעשור לאחר סיום המיזם, הצטברו מחקרי ניתוח אקדמיים ודוחות הערכה רשמיים המצביעים על הישגים והתקדמות לצד אכזבות ואי-עמידה ביעדים (Elson, 2011b; Elson, 2013; Johnston, 2013; HRSDC, 2009). האופי הייחודי של מיזם זה, שהיו בו משמעויות ותוצאות סותרות, מהווה דוגמה אופיינית לטבען של יוזמות הבנייה של יחסי ממשל-מגזר אזרחי (Bode & Brandsen, 2014). מטבען יוזמות אלה רוויות אינטרסים לעומתיים ונקודות מבט פוליטיות, כלכליות וחברתיות שאינן זהות, ולעתים אף קשות לגישור. כתוצאה מכך, אף שהמיזם הלאומי הקנדי הביא להבנה טובה יותר של הנושאים השונים, להישגים רבים ולהתפתחויות חדשות ביחסי הגומלין בין הממשלה למגזר האזרחי, הוא לא עמד בתקוות ובציפיות שתלו בו ולא השיג את המטרות שהוגדרו לו (Johnston, 2013).

חוקרים וגורמים שהיו מעורבים במיזם הצביעו על קשיים ומגבלות בתהליך: נטען כי המיזם היה לא ממוקד דיו, היה שאפתני ומורכב מדי עד כדי כך שהאי-עמידה ביעדיו הרבים היא בבחינת כרוניקה ידועה מראש. הכמות וההיקף של היוזמות ששני הצדדים המעורבים ביקשו לקדם בו-זמנית במסגרת המיזם, לצד מורכבותם המבנית של המנגנונים שהוקמו לצורך כך, היו מעבר ליכולתם של שני הצדדים ליישם באופן אפקטיבי. מעמסת המטלות שחוו המשתתפים במיזם, שאצל רבים מהם נוספה על עבודתם הרגילה, הובילה לעייפות החומר ולתסכול בקרב רבים מהם, במיוחד בקרב נציגי המגזר האזרחי. הבדלי תרבות ארגונית בין נציגי המגזרים השונים ופערי אמון וידע ביניהם הדגישו את חיוניות ההכרה מקרוב של המגבלות והאילוצים של כל מגזר - הממשלתי והאזרחי כאחד. קיומה הבסיסי של א-סימטריה ביחסי הכוחות בלט במיוחד בסוגיות מרכזיות, דבר שיצר קושי רב עבור ארגוני המגזר האזרחי והביאם, לא אחת, להירתע משיתוף פעולה פתוח עם גורמי הממשל. דרישת הקדשת זמן עבור המיזם הייתה רבה. בפועל, הקצאת הזמן, על ידי כל הצדדים, לא הייתה מספקת כדי לפתח דינמיקה של הבנה, שפה ועבודה משותפת בין נציגי שני המגזרים, ואף לא למימוש המשימות שהוחלט עליהן. חוסר הזמן פגם, במקרים מסוימים, באיכות התוצרים שהופקו וביכולת להשלים את המשימה כהלכה. בבחינת התהליכים שהתרחשו, נמצא כי היו שטענו כי לא נעשתה מצדו של המגזר האזרחי פעילות מספקת מול שתי קבוצות מפתח מרכזיות בממשל הפדרלי - נציגי משרד האוצר וחברי מפלגות האופוזיציה דאז. עובדה זו הובילה לכך שמקבלי החלטות חשובים במערך השלטוני נעדרו הבנה בסיסית על המיזם ותקוות של המגזר האזרחי ממנו.<sup>40</sup>

מדיווחים של אישים שהיו מעורבים במיזם כנציגי המגזר האזרחי עולה כי קשייו של המגזר האזרחי הקנדי להתמודד עם התת-תחומים שלו, המובחנים זה מזה בתחומי עיסוק או אחריות, לפתח נרטיב משותף מאחד וסדר יום ממוקד של יעדים ותוצאות רצויות למגזר האזרחי, החלישו את יכולתו של המגזר בשיח מול הממשל. קושי זה הקשה לאורך זמן גם על שימור וחיזוק הלגיטימיות העצמית של מנגנוני הייצוג והמשילות של המגזר האזרחי במסגרות המיזם הלאומי (Johnston, 2013; VSI JAT, 2003).

דוחות סיכום של פעילויות מפתח במסגרת המיזם הצביעו על מרכיבים חיוניים והכרחיים שיש לדאוג להימצאותם המספקת, כדי שיתרמו לרמת האפקטיביות ולהצלחת התהליך לאורך זמן: מתן זמן מספק והזדמנויות מרובות לפיתוח קשרים בינאישיים בין משתתפי התהליך, באמצעות מפגשים רשמיים ובלתי רשמיים כאחד; חשיבות הכישורים האישיים והמקצועיים של הנציגים המעורבים במיזם, לרבות יחסי אנוש מעולים, יכולות משא ומתן ונכונות להתפשר, בעלי אמפתיה, גמישות ומחויבות אישית כנה; תמיכה מתמשכת, נראית, יוזמת וברורה של מנהיגים בדרגים הבכירים ביותר משני הצדדים; קיומה של תמיכה מנהלתית ומרכזת בדמות צוות-מטה מחויב, מיומן ואיכותי; וחשיבות הסינרגיה והחיבור בין כל מרכיבי התהליך, מנגנוני ויוזמותיו (VSI JAT, 2003).

תובנה חשובה שעלתה מנקודת מבטם של ארגוני המגזר האזרחי היא העמדה והתפיסה של גורמי הממשל לגבי מהותו של המגזר האזרחי כמגזר - האם הוא ספק שירותים, בונה הון חברתי וחברה אזרחית או פועל בו-זמנית בשני נדבכים אלה, אספקת שירותים וקידום החברה האזרחית. לעמדת הממשל או נציגיו השפעה מכרעת בשיח הבין-מגזרי על מטרות המיזם ועל תוצאותיו. דווקא תובנה זו היא החייבת להביא את ארגוני המגזר האזרחי לביסוס תפישה עצמית הגורסת שפעילותם חובקת בו-זמנית, בלא סתירה ובלא יכולת להפריד, בין שתי הפונקציות הללו (HRSDC, 2009; גדרון, לימור וזיכלינסקי, 2014).

40. המאמץ המועט של נציגי המגזר האזרחי לשתף את מפלגות האופוזיציה במיזם ה-VSI התברר כהרה גורל לאחר שבחירות בשנת 2006 התחלפה מפלגת השלטון וממשלה שמרנית זכתה בבחירות.

הפרספקטיבה המצטיירת בחלוף הזמן מהמיזם, מצביעה על הישגי המיזם הלאומי הקנדי ועל תרומתו, מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי. הערך המוסף של המיזם בולט על רקע השוואה היסטורית בין מצבו של המגזר בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת, לבין בחינת מעמדו כיום, במבט עכשווי כתוצאה מהתהליכים שהתרחשו בתוך המגזר האזרחי ועמו בעיקר לאחר תום תקופת מיזם ה-VSI. אמנם המיזם הסתיים במועדו, אך בעקבותיו היו גלים נוספים שאין להתעלם מהשפעתם ומתוצאותיהם.

מחקריו של פיטר אלסון על יחסי הממשל והמגזר האזרחי בקנדה, מלמדים כי בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת היה המגזר האזרחי הקנדי חסר קול ציבורי-לאומי המייצג את החברה האזרחית (Elson, 2011b). קולו של ארגון הגג העיקרי של המגזר דאז - "קואליציית הארגונים הוולונטריים הלאומיים" (The Coalition of National Voluntary Organizations - CNVO) נעדר תוקף ייצוגי, קולקטיבי, כלל-מגזרי, מחויב וממוסד. גישת המערכת הפוליטית באותן שנים הייתה לקיים רמות בסיסיות של השתתפות אזרחים, כפרטים בודדים, בעיצוב מדיניות, על חשבון כינונו של ייצוג קולקטיבי, כלל-מגזרי, קידומה של החברה האזרחית ופיתוחו של הון חברתי. המיזם הלאומי הקנדי (ה-VSI), שהושק רשמית בשנת 2000, הביא לפיתוח ולטיפוח קולו של המגזר האזרחי כקול מייצג, קולקטיבי וממוסד. המיזם גרם להתהוותם של תהליכים פנים-מגזריים, שגם אם נתקלו בקשיים, חוללו שינוי מהותי בתוך המגזר האזרחי וביחסיו עם הממשל. כך, לדוגמה, התפתחו וצמחו מנגנוני משילות פנים-מגזריים וגופי ייצוג כלל-מגזריים (תחילה בשולחן העגול המגזרי, והמשכם בדמות ועדת ההיגוי של המגזר האזרחי והפורום האזרחי), שבמהלך המיזם הלאומי גיבשו מורשת מגזרית של התנסות, ידע ולמידה אינטנסיבית, בעבודה משותפת עם גורמי ממשל. מיזם ה-VSI כונן את התפיסה הבסיסית כי מדובר במגזר כולל, בעל זהות מוגדרת וקול ייחודי, כלל-מגזרי.

מחקרים עדכניים מצביעים גם על התפתחויות נוספות ביחסי הממשל והמגזר האזרחי בקנדה. החשובה בהן היא שמאז סיומו של מיזם ה-VSI, משנת 2006 ואילך, ניתן לראות תהליך של היווצרותו ואת פריחתו של מה שמכונה "הגל השלישי" (third wave), של הבניית יחסי ממשל וארגוני מגזר אזרחי בקנדה. גל זה מתרחש באופן אינטנסיבי לא ברמה הפדרלית, כי אם, ברמות התת-לאומיות, המדיניות, בטריטוריות ובפרובינציות ברחבי קנדה (Elson, 2011b; Elson, 2013; Johnston, 2013). הקשר בין המיזם הלאומי לבין התפתחות הגל השלישי בא לידי ביטוי כבר בדוחות הביניים של הוועדה המתאמת המשותפת במיזם ה-VSI. בדוחות משנת 2003 ניתנה תשומת הלב לכך שתהליכי המיזם ברמה הפדרלית הקרינו למערכות היחסים בין הממשל המקומי וארגוני המגזר האזרחי בטריטוריות ובפרובינציות. התהליך הלאומי הצית רצון ויצר יכולת בקרב ארגוני המגזר האזרחי לפעול לחיזוק הקשרים עם רמות הממשל המדיניות, ואלה האחרונות הכירו בחשיבות פעילותם של הארגונים (VSI JCC, 2003). הסקר הלאומי של הארגונים הוולונטריים ללא כוונת רווח (2005),<sup>41</sup> תוצר מובהק של המיזם הלאומי, תרם משמעותית להבנה ולהכרה של ממשלות הפרובינציות ושל הארגונים האזרחיים הפועלים בשטחן, בחשיבות קידום מערכת יחסים ביניהם לתועלת הקהילה (Elson, 2011b). במובן זה יש לראות במיזם הלאומי גורם שפתח דרך חדשה, הניח תשתיות, פיתח כלים ויצר תפיסות ועמדות שבתורם הניעו ואפשרו את היווצרותם של מיזמים חדשים ויוזמות להידברות, לשיתוף פעולה, לפעילות משותפת ולחיזוק היחסים הבין-מגזריים ברמות התת-לאומיות בקנדה. דהיינו, למיזם הלאומי היה ערך בהתפתחות החברה האזרחית וליחסים הבין-מגזריים בקנדה והוא חיזק את ארגוני המגזר האזרחי.

מעבר לשני ממדי תרומה אלה, דוחות הערכה שנכתבו על המיזם הלאומי הצביעו על תוצאות נוספות שהושגו במסגרתו: ראשית, חל שיפור ביחסים שבין שני המגזרים בדגש על פיתוח משותף של המלצות, יוזמות ורעיונות. הדיאלוג האינטנסיבי בין נציגי הצדדים נתפס כתוצר החיובי החזק ביותר של המיזם. הקשרים האישיים שנרקמו בין המשתתפים במיזם נצפו כבני קיימא מעבר למיזם זה או אחר. התפתחותם של יחסים אלה היא, במידה לא מבוטלת, מהכרת נציגי המגזר האזרחי את דרכי הפעולה של הממשל הפדרלי והמקומי, כתוצאה מקשרי הגומלין שנוצרו בתהליך המיזם הלאומי.

שנית, גדלה המודעות לצורך וליכולת לערב ולשתף קבוצות וארגונים אזרחיים בפיתוח מדיניות ותכניות ציבוריות, וליכולת של ארגוני המגזר האזרחי לזהות צרכים וסדרי עדיפויות בחברה. חלו שיפורים ביכולות טכנולוגיות ובנגישות לתוצרי מחקר ומאגרי מידע בקרב ארגוני המגזר האזרחי. נראה כי הכלים שעברו מיסוד ממשי מעבר למיזם הזמני הפיקו השפעה רבה במיוחד, במרכזם סקר ה-Satellite Account על המגזר האזרחי הקנדי. המחקרים הרבים שהופקו במסגרת המיזם

41. ה-The National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations, משנת 2005 הביא בעקבותיו לסקר מקיף, קבוע ונרחב יותר (2008) המכונה ה-The Satellite Account of non-profit institutions and volunteering. סקר זה תרם עוד יותר להבנת היקפו של המגזר האזרחי ותרומתו, בקרב ממשלות הפרובינציות וארגוני המגזר האזרחי הפועלים בתחומן.

והנתונים העדכניים שהצטברו על המגזר, תרמו רבות לגיבוש זהותו, עמדותיו ומודעותו העצמית של המגזר האזרחי בקנדה. בהקשרים של שינויי רגולציה וחקיקה, נעשו למשל שינויים מקלים בטופס הדיווח השנתי של עמותות רשומות והותוו במשותף המלצות והצעות לשינויים בחוק העמותות הקנדי (HRSDC, 2009).

### נספח: הגופים והמנגנונים שהוקמו במסגרת המיזם הקנדי

AJT - Awareness Joint Table

CJT - Capacity Joint Table

CVI - Canadian Volunteerism Initiative

HRVS - Human Resources in the Voluntary Sector Initiative

IM/IT - Information Management/Information Technology

JAT - Joint Accord Table

JCC - Joint Coordination Committee

JRT - Joint Regulatory Table

JSC - Joint Steering Committee

NLI - National Learning Initiative

NSGVP - National Survey of Giving, Volunteering and Participating

NSNVO - National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations

NVI - National Volunteerism Initiative

NVI-JT - National Volunteerism Initiative Joint Table

PCO - Privy Council Office

PIAF - Policy Internships and Academic Fellowships

RGM - Reference Group of Ministers

SIDPD - Sectoral Involvement in Departmental Policy Development

VSF - Voluntary Sector Forum

VSI - Voluntary Sector Initiative

VSIS - Voluntary Sector Initiative Secretariat

VSSG - Voluntary Sector Steering Group

VSTF - Voluntary Sector Task Force

VSR - Voluntary Sector Roundtable

## אוסטרליה כללי

לארגוני המגזר האזרחי באוסטרליה יש מסורת ארוכת שנים בכל הנוגע לקשריהם עם ממשלות המדינות והטריטוריות שבהן הם ממוקמים ופועלים (Butcher & Dalton, 2014). מועצות וקואליציות גג של ארגונים אזרחיים העוסקים בשירותים חברתיים הוקמו במדינות השונות באוסטרליה כבר בשנות ה-30 וה-40 של המאה הקודמת. אלה מקיימים, זה עשרות שנים, יחסי גומלין עם גורמי הממשל המדינתיים והטריטוריאליים. בשנות ה-90 של המאה ה-20 החל בכל המדינות והטריטוריות גל של יוזמות מיסוד והבניה מחדש של היחסים בין ארגוני המגזר האזרחי והממשלות, לרבות כינונם של הסכמי מסגרת רשמיים בין שני המגזרים, הראשון בהם נחתם בשנת 2001 בטריטוריית הבירה הפדרלית (Australian Capital Territory - ACT). על רקע היסטורי זה בולטת השונות הבסיסית הקיימת בין המקרה הקנדי לבין המקרה האוסטרלי בכל הנוגע לדינמיקה של התפתחויות אמנות השותפות הבין-מגזריות. בניגוד למקרה הקנדי שבמסגרתו הוביל המיזם הלאומי (ה-VSI) להתפתחותן של אמנות מסגרת והבניות שותפות בין-מגזרית ברמות תת-לאומיות, במדינות ובפרובינציות, הרי שבמקרה האוסטרלי כיוון ההתפתחות התרחש באופן הפוך - תחילה התפתחו הבניות שותפות בין-מגזריות במדינות ובטריטוריות, ורק לאחר כעשור של התפתחויות ברמה התת-לאומית כוננו אמנת מסגרת ליחסים בין המגזרים ברמה הפדרלית הלאומית האוסטרלית (Butcher, 2014a; Butcher & Dalton, 2014). הבדל משמעותי זה השפיע גם על תמהיל מקורות ההשראה שמהם שאבו נציגי המגזר האזרחי האוסטרלי רעיונות ותובנות בעת שעסקו בפיתוח אמנה לאומית, כמו גם על סוגיות שהטרידו את אדריכלי האמנה הלאומית האוסטרלית. למידה רבה נעשתה באמצעות הפקת לקחים ולמידת ההתנסויות שהצטברו במדינות השונות, ונדרשו גם פתרונות ראויים להשגת הלימה וסינרגיה בין האמנה הלאומית לבין הסכמי המסגרת שקדמו לה, במסגרות ובדרכים שונות, במדינות ובטריטוריות השונות (Butcher, 2014a; ACOSS, October 2008).

הסיבות להתפתחות המאוחרת של אמנת המסגרת הלאומית באוסטרליה טמונות במבנה הפדרלי האוסטרלי<sup>42</sup> ובנסיבות הפוליטיות. מאמצע שנות ה-90 של המאה ה-20, במשך אחת עשרה שנים, אחזה בשלטון הפדרלי ממשלת הקואליציה (The Coalition) הניאו-ליברלית בראשות ראש הממשלה דאז ג'ון הווארד (John Howard). ממשלתו השמרנית של הווארד הובילה בעקבות מדיניות ניאו-ליברלית, קידמה מדיניות של הפרטת שירותים חברתיים, קיצוצים בתקציבים ממשלתיים ומעבר למשטר חוזים ומכרזים (Butcher, 2014a). מדיניות זו הפכה לחוד החנית של חוסר שביעות הרצון בקרב המגזר האזרחי באוסטרליה ולמקור של מתיחות רבה מאוד בין הממשל הפדרלי לבין המגזר האזרחי. יחסי אי-אמון, היעדר הכרה בתפקידיו ובחיוניותו של המגזר האזרחי לצד השקעה ציבורית מועטה מאוד בבניית יכולותיו, אפיינו את טיב היחסים בין שני המגזרים באותה עת.

### תהליכי הבניית השיח בין הממשל הפדרלי למגזר האזרחי

השינוי בזירה הפדרלית החל בשנת 2006, על רקע היערכותה והצעדים הפוליטיים שנקטה מפלגת הלייבור שהייתה באותה עת עדיין באופוזיציה, לקראת הבחירות הכלליות בנובמבר 2007 (Butcher, 2014a; Butcher, 2014b). חלון הזדמנויות פוליטי זה בא לידי ביטוי בשיח בלתי רשמי שהתנהל בין הנהגת מפלגת הלייבור לנציגים מהמגזר האזרחי. בחורף 2006 זימן קים ביזלי (Kim Beazley), שעמד בראש מפלגת הלייבור, קבוצה של מנהיגים מהמגזר האזרחי למפגש שכונה "פורום המגזר הקהילתי" (Butcher, 2014b). במפגש זה התנהל דיון על קשיי הארגונים האזרחיים ועל הצורך בשיפור יחסיהם עם הממשל הפדרלי. זמן קצר לאחר קיום הפורום החליף קווין רד (Kevin Rudd) את קים ביזלי בהנהגת המפלגה, שבתורו עיצב מדיניות משלו, מכירה ומוקירה, כלפי המגזר האזרחי.<sup>43</sup> באביב 2007 פרסמה מפלגת הלייבור את מצעה החברתי - An Australian Social Inclusion Agenda<sup>44</sup> - שבמסגרתו התחייבה לתקן ולבנות מחדש את מערכת

42. מודל הממשל האוסטרלי מתאפיין בכך שאחריהן של ממשלות המדינות והטריטוריות על שירותים ציבוריים היא רבה מאוד וכך גם חלקן בהוצאה הציבורית למימון שירותים אלה.

43. קווין רד ביקש מהסנטורית אורסולה סטפנס (Ursula Stephens) ממדינת New South Wales להמשיך את השיח שביזלי החל עם המגזר האזרחי ולמפות תכנית פעולה. בחירתה של סטפנס נתפסה כנכונה וטובה כיוון שבעברה האקדמי היא חקרה את סוגיית מתן השירותים החברתיים באוסטרליה ומאחר שהיא הכירה לאורך השנים את פעילותם של הארגונים האזרחיים (Butcher, 2014b).

44. המסמך שפרסמה מפלגת הלייבור האוסטרלית נסמך על מתווה של אסטרטגיה שניסחה סטפנס, שהתייחס לבניית תשתית של שיתוף פעולה בין הממשלה לארגוני המגזר האזרחי. להרחבה על תפיסת מפלגת הלייבור האוסטרלית באשר להכללה חברתית ראו: Carey, Riley & Crammond, 2012.

היחסים המשברית בין הממשל הפדרלי ובין המגזר האזרחי האוסטרלי (שם). אחד הרעיונות המרכזיים שעלו בשיח טרם הבחירות היה כינון אמנה לאומית בין-מגזרית.<sup>45</sup> לאחר שמפלגת הלייבור בראשות קווין רד עלתה לשלטון בסוף 2007, מונתה אורסולה סטפנס כאחראית על תחום ההכללה החברתית (Parliamentary Secretary for Social Inclusion) והופקדה בידיה המשימה של קידום האמנה וגיבושה והבניית יחסים חדשים בין הממשלה הפדרלית למגזר האזרחי.

בשלב ראשון הוחלט לבחון באופן מעמיק ונרחב יותר, באמצעות היוועצויות ומפגשים, האם קיים עניין בקרב המגזר האזרחי לפתח ולכונן אמנה עם הממשל הפדרלי (Butcher, 2014a ; FaHCSIA, 2010). לצורך זה התקבלו בשנת 2008 שתי החלטות ארגוניות חשובות:

1. החלטת הממשל הפדרלי להפקיד<sup>46</sup> בידי ארגון הגג האזרחי<sup>47</sup> ACOSS-(The Australian Council of Social Service) את המנדט להוביל, בשם ארגוני המגזר האזרחי, את תהליך ההיוועצות הראשון ואת השיח הציבורי הנרחב סביב רעיון האמנה הפדרלית. עולה כמובן השאלה מדוע נבחר דווקא ארגון אזרחי זה? ממחקרים עדכניים ושיחות עם מי שהיו מעורים ומכירים את הנושא מקרוב, עולה כי היו לכך שלוש סיבות מרכזיות:

א. הממשל ביקש באמצעות האצלת התפקיד לארגון המגזר האזרחי לגייס לגיטימציה לתהליך בקרב ארגוני מגזר זה.  
 ב. באותה עת לא היה בנמצא גוף אזרחי-לאומי או קבוצת גופים אזרחיים כלשהי, שיכלו לקדם את השיח על אמנת שותפות בין-מגזרית בתוך המגזר האזרחי. ארגון ACOSS נתפס כארגון שיוכל לעשות זאת בדרך טובה יותר מאשר גוף או ארגון אחר, משום יכולתו הארגונית הטובה שהתבססה על כך שהוא כלל שמונה מועצות תת-לאומיות שייצגו את המדינות והטריטוריות האוסטרליות. היה מי שטען כי הייתה זאת בחירה מתוך ברירת מחדל בהיעדר חלופות אחרות באותה עת. כך או כך, החלטה זו קבעה מודל ניהולי-ארגוני ריכוזי למדי<sup>48</sup> של ממדי הקשר, המעורבות והייצוג של ארגוני המגזר האזרחי במסגרת תהליכי ההבניה שהחלו להתקיים בין הצדדים.

ג. למשרד הממשלתי הפדרלי - FaHCSIA (Australian Department of Families, Housing, Community Services - and Indigenous Affairs), שהיה הגורם הממשלתי העיקרי שטיפל בענייני מדיניות כלפי ארגוני המגזר האזרחי, היו באותה עת יחסים עכורים ומתוחים עם המגזר האזרחי. עובדה זו הצריכה מציאת דרך לעקוף מכשול זה ולמנוע מארגוני המגזר האזרחי להדיר את רגליהם מהתהליך משום שמשרד ממשלתי, במיוחד ה-FaHCSIA, קיבל את האחריות הפורמלית להובלת התהליך.

2. החלטת הממשלה הפדרלית להקים גוף משותף חדש בשם "פנל מומחים" (Expert Panel) שכלל 12 חברים, משני המגזרים, ובראשו עמדו שני יושבי ראש משותפים, אחד מכל מגזר. פנל זה תפקד בשלב הראשון של ההיוועצות על רעיון האמנה, כמוקד לדיון משותף על תובנות שעלו מהשיח הציבורי ועל דילמות ורעיונות לקידום היוזמה.

בסבב ההיוועצות הראשון שהתקיים בשנת 2008 כללה היערכות ארגון ACOSS כמה מרכיבים ופעולות: הארגון וחלק משלוחותיו המדינתיות קיימו, במהלך חודש יולי 2008, מפגשי דיון עם ארגוני המגזר האזרחי, בארבעה מוקדים: סידני, מלבורן, קנברה ובריסיין, בהם לובנו סוגיות באשר לרעיון האמנה הלאומית (ACOSS, 2008b).

במקביל לדיונים הללו הוכן לקראת סבב ההיוועצויות הרחבות מסמך רקע לדיון. מסמך זה פורסם על-ידי ACOSS באוגוסט 2008<sup>49</sup> בשם:

"Creating a New Partnership between the Commonwealth Government and the Not-for-Profit Sector: Time for a National Compact? A Discussion Paper" (ACOSS, 2008a).

45. נטען כי רעיון האמנה עלה בהשראת התנסויות של ממשלות הלייבור במדינות כגון Victoria ו-South Australia, וכן על בסיס ההתנסויות בפיתוח אמנות מסגרת שהיו קודם לכן באנגליה ובקנדה. מנקודת מבטו של מנהיג מפלגת הלייבור קווין רד, "אמנה" נתפסה בבחינת הישג מדיניות מוחשי ובר-השגה, שאינו מצריך השקעה כספית רבה בשלבי פיתוחה ההתחלתיים (Butcher, 2014a).

46. במקרה האוסטרלי, הממשל הוא שְׁמִינָה את הארגון האזרחי שהוביל וריכז את תהליכי ההיוועצות הראשוניים, באופן חד-צדדי, ללא שותפות בבחירת הארגון עם המגזר האזרחי. זאת בניגוד למקרה הקנדי שתואר לעיל בנייר זה, שבו בחירת גורמי המשילות הארגוניים של המגזר האזרחי, מראשית תהליך ה-VSI, הונעה מתוך המגזר ואף כללה תמהיל מגוון של ארגונים ולא רק ארגון מטרייה אחד.

47. ראו באתר: <http://www.acoss.org.au>.

48. מבנה ניהולי ריכוזי זה של הצד האזרחי באוסטרליה היה מנוגד למבנה המכליל, המבוזר והרב-שכבתי של מנגנוני המשילות והייצוג של הצד האזרחי כפי שהתקיימו במקרה הקנדי.

49. ראו: ACOSS, 2008a.

מסמך זה היווה כלי מפתח שסייע בקיום ההיוועצות האזרחית. המסמך כלל את הרקע לרעיון האמנה הלאומית, הרציונל שעומד בבסיסו. המסמך פרס סדרה של שאלות לחשיבה ולדיון, עבור ארגוני המגזר האזרחי, במטרה להדריכם בעת מעורבותם בהליך ההתייעצות. השאלות עסקו במגוון סוגיות: הניסיון האישי שנלמד מפיתוח ומיישום הסכמי שותפות במדינות השונות; כיצד ניתן לשקף את הגיוון הרב במגזר בתהליך פיתוח האמנה ובתוכנה העתידי; מיהם השותפים לתהליך ומי לא; מי ראוי לייצג את המגזר מול הממשל; כיצד תוכל אמנה לאומית להשלים את האמנות המדינתיות הקיימות; מהי הדרך הנכונה לקיום התהליך; באיזה אופן ראוי לבנות קשר מתמשך עם המגזר; מהם מוקדי התוכן של אמנה לאומית; אופני המעקב אחר יישומה של האמנה; מנגנונים לפתרון מחלוקות וסוגיות שאין לגביהן הסכמה וכיוצא באלה נושאים. בהפצת המסמך ביקש ACOSS את ארגוני המגזר האזרחי להגיב בשתי דרכים עיקריות: האחת - במסגרת כנסי ומפגשי התייעצות שהתקיימו בקיץ ובסתיו 2008; השנייה - באמצעות שליחת תגובות בכתב, בדואר, בפקס או בדואר אלקטרוני.<sup>50</sup> המידע על קיום תהליך ההיוועצות הופץ באופן נרחב באמצעות כ-100 ארגוני גג במגזר האזרחי ובאמצעות רשימות התפוצה של ACOSS ושלוחותיו במדינות ובטריטוריות.<sup>51</sup>

בסבב מפגשי ההיוועצות הראשון השתתפו בסך הכול כ-360 ארגונים ממגוון תת-מגזרים במגזר האזרחי האוסטרלי. סדרה של פורומים ציבוריים התקיימה בכל עיר בירה של כל מדינה וטריטוריה אוסטרלית, ונוסף על כך בשני אזורים: אליס ספרינג (Alice Springs) וטאונסוויל (Townsville). בכל מיקום שבו התקיים פורום ציבורי תואם המפגש, מבעוד מועד, עם מועצת העיר המקומית כדי שזו תסייע בהפצת מידע לארגונים מקומיים בשטחה.

כמו כן, התקיימו כמה פורומים ייעודיים כדי להבטיח שנקודת המבט של קבוצות ספציפיות תיכלל בהיוועצויות: מפגש בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות שכלית; מפגש ממוקד באנשים בעלי רקע רב תרבותי; מפגש לארגונים שמטפלים בדרי רחוב; וסדרת ראיונות אישיים, אחד על אחד, עם דיירי רחוב.

קבוצות מיעוט הוזמנו, באופן יזום, לכל פורום ציבורי ונעשה מאמץ מיוחד להבטיח את ייצוגם ההולם באזורים מרכזיים.<sup>52</sup> סדר היום במפגשי ההיוועצות כלל כחמש שעות דיון. שעת הדיון הראשונה הוקדשה בדרך כלל להכרת מושג אמנת מסגרת, ואילו שעת המפגש האחרונה הוקדשה לדיון של נציגי המגזר האזרחי בלבד, ללא נוכחות של נציגי ממשל בחדר.

כחלק ממאמציו לקדם את הנושא הקים ארגון ACOSS עמוד אינטרנט ייעודי, בתוך אתר הארגון, שבו רוכז מידע רקע על אמנות מדינתיות באוסטרליה ועל אמנות בעולם וכן דוחות התייעצות וחומרים רלוונטיים נוספים שנוצרו במסגרת התהליך.

לאחר קיומם של כנסי התייעצות וקבלת משובים כתובים פרסם צוות ACOSS דוח מקיף שסיכם את תהליך ההתייעצויות, וכלל פירוט של התובנות, ההצעות והרעיונות שעלו בכנסים ובמשובים (ACOSS, 2008b). עיקרי הדוח מלמדים על הלך הרוח בקרב ארגוני המגזר האזרחי בשלבים המוקדמים לקראת אמנת השותפות עם הממשל.

ראשית, מבחינה טרמינולוגית נציגי הארגונים האזרחיים לא התלהבו כלל מהמינוח "אמנה" (compact) ועלתה הטענה כי הוא עמום ואינו מובן כלל. נציגי הארגונים העדיפו את המונח "הסכם מסגרת" (framework agreement). שנית, נמצא שקיימת תמיכה רבה בקרב ארגוני המגזר האזרחי ליצירת אמנה עם הממשל הפדרלי, אם כי התמיכה לא הייתה גורפת ואחידה. ממד ציני אפיין את התגובות של חלק מהמשתתפים מתוך חששם כי בסופו של דבר מדובר יהיה במחווה ממשלתית סימבולית בלבד, נטולת משאבים ייעודיים או תכלית ממשית. ניכר היה שיש רצון חזק מאוד ועניין רב לשפר את היחסים עם הממשל הפדרלי ולהפכם לכאלה המבוססים על כבוד ואמון הדדיים ועל דיאלוג מתמיד, ממשי ואינטנסיבי בין הצדדים. נציגי המגזר האזרחי הביעו אמון באמנה ככלי למיסוד שיתוף רב יותר של המגזר האזרחי בעיצוב מדיניות, לשיפור תדמיתו ומעמדו של המגזר בחברה בכלל, וככלי לשיפור מסגרות הרגולציה והחקיקה בדגש על היבט הביטחון הפיננסי של ארגוני המגזר. מההיוועצות עלה כי בשני המגזרים - הציבורי והאזרחי - נדרש שינוי תרבותי עמוק ולשם כך

50. לדוגמה המסמך ששלח ארגון ימק"א (YMCA) אוסטרליה, ראו: YMCA Australia, 2008.

51. כדי לעודד את ארגוני המגזר האזרחי לקחת חלק פעיל כבר בשלב ההיוועצות הראשון, נלווה להפצה מכתב ממשלתי מטעם האחראית לנושא, אורסולה סטפנס, שהזמין את הארגונים להשתתף בשיח הלאומי ולתרום לתוכנו.

52. סבב ההיוועצות הראשון לא כלל ארגונים שמושתתים על מתנדבים בלבד ושאינם ממומנים כלל מכספי ציבור כלהם, אף שמרבית הארגונים באוסטרליה הם בעלי תשתית התנדבותית ללא עובדים בשכר. בדוח הסיכום שנכתב לאחר סבב ההיוועצות הראשון, נכתב במפורש שבשל היעדר ייצוגם בתהליך יש להבין שהתובנות שעלו מסבב זה אינן משקפות בהכרח חלקים רבים מהמגזר האזרחי האוסטרלי. כמו כן, צוין כי חסרה השתתפותם של ארגונים שממוקמים מחוץ לאזורים עירוניים גדולים, של ועדים מנהלים, גופי חירום, מועדוני ספורט ופנאי, קבוצות נוער, ארגוני תרבות ואמנות וארגונים מקהילות הילידים באוסטרליה (ACOSS, 2008b).

יהיה צורך להקצות משאבים תמידית. הוצע כי כבר בראשית הדרך יתמודדו שני המגזרים עם סוגיית מהותו, היקפו ודרכי הקצאתו של המימון מהתקציב הממשלתי עבור המגזר האזרחי וארגונו. נציגי הארגונים האזרחיים ציינו כי סוגיה זו מחייבת גיבוי ומחויבות מעשית מתמשכת. הם הביעו במפורש את ציפיהם כי הממשל יממן את הפעילות לחיזוק יכולת הארגונים להשתתף בתהליך פיתוח האמנה, ובהמשך לכך - ביישומה בפועל. הנציגים טענו כי יש להיזהר מציפיות גדולות מדי מיוזמת האמנה, מאחר שהיא כשלעצמה אינה יכולה לתת מענה לכלל הבעיות והסוגיות. ניכרה ההבנה בקרב נציגי הארגונים האזרחיים כי על המגזר האזרחי להיכנס להליך האמנה עם ציפיות ברורות, מגובשות ומנוסחות לגבי התוצאות הרצויות והצפויים ממנו. צוין כי ניהול הציפיות יהווה אתגר מתמשך שיצריך התייחסות יזומה ופעילה. נציגי הארגונים האזרחיים ציינו כי על אמנת השותפות להתמקד בשיפור היחסים ברמות העשייה היומיומית הנוגעת לחיי הקהילות בשטח. בנוגע לסוגיית היקף וגיוון הייצוג של המגזר האזרחי בתהליך הפיתוח ובשלב היישום של אמנת שותפות, הייתה תמימות דעים כי על המגזר האזרחי להיות אחראי לבחירת נציגיו בתהליך.<sup>53</sup> כמו כן, הייתה הסכמה רחבה בקרב הארגונים שעליהם לבחור בעצמם האם להשתתף בתהליך או לא, כפוף למוכנותם להתחייב ליעדים ולערכים משותפים שיגובשו לקראת האמנה המתוכננת ובמסגרתה. התפיסה שרווחה בין ארגוני המגזר האזרחי בעניין זה הייתה כי חשוב שלא להבחין בין ארגונים שיכולים להיות שותפים למהלך ובין כאלה שאינם יכולים להיות חלק ממנו. יתרה מזאת, נטען כי אין לזקוף לחובת ארגון כלשהו אם יבחר שלא להצטרף לאמנה. מאחר שהוסכם כי הצטרפות הארגונים תהיה על בסיס החלטה עצמאית, הובהר כי בשלב ראשון יתמקד גיבוש האמנה בזיהוי ובניסוח של הערכים המשותפים שיוכלו לשמש נקודת מוצא לשיח, לרבות באשר לשאר מרכיבי האמנה. על בסיס ערכים משותפים אלו יוכל כל ארגון להחליט האם הוא מעוניין להשתתף במהלך או לא. חשוב לציין שגישה זו, שהתגבשה בצד האזרחי כבר בשלב הראשוני של ההיוועצויות, נשמרה לאורך תהליך גיבוש האמנה וניסוחה, ובאה לידי ביטוי בכך שעד היום ההצטרפות של הארגונים לאמנה הפדרלית היא פתוחה ונעשית על בסיס אינדיבידואלי, באמצעות הרשמה מקוונת.<sup>54</sup> על נוסח האמנה הרשמי,<sup>55</sup> שהושק בשנת 2010 בטקס חגיגי במעמד ראש הממשלה האוסטרלי, לא חתם אף גוף ייצוגי מן הצד האזרחי לצד חתימתם של נציגי הממשל (ProBono News, 2010a).<sup>56</sup> היעדרה של חתימה מהצד האזרחי נבע מהחלטה כי ההצטרפות לאמנה לא תהיה על בסיס כלל-מגזרי, כי אם על בסיס עצמאי של כל ארגון בהתאם להחלטתו (Butcher, 2014b). סוגיה מרכזית נוספת שעלתה בהיוועצות הראשונה עסקה ברצון של נציגי הארגונים האזרחיים כי הבניית אמנת השותפות תבטיח מערכת יחסים שוויונית, כבר משלבי הפיתוח הראשוניים של האמנה עצמה. ארגוני המגזר האזרחי טענו למעמד שווה בהסדרי המשילות של האמנה, לרבות במספר הנציגים בכל גוף או מנגנון שיוקם לצורך תהליך פיתוח האמנה ויישומה. באופן דומה, הם טענו כי גם על תהליך קבלת ההחלטות להיות משותף ומקביל לזה של נציגי הממשל. הארגונים הביעו את חשיבותם של הצעדים שימסדו את אמנת השותפות כך שתשרוד מעבר לחילופי ממשלות ולחילופי נציגים ואישים בכל אחד משני הצדדים. מבחינת המבנה של מסמך האמנה ניכרה העדפת ארגוני המגזר האזרחי למסמך עקרונות קצר, ברור, קל לקריאה שאליו תתלווה תכנית יישום מפורטת מאוד.

סבב ההיוועצות הראשון חשף שני ממדים מרכזיים מבחינת היערכות המגזר האזרחי. אלה הותירו את חותמם על שלבי גיבוש האמנה המאוחרים יותר. ראשית, הורכבה רשימת התחייבויות של המגזר האזרחי כלפי המהלך, שכללה בין השאר: העמדת מנהיגות שתבטיח שהמגזר פועל באופן אפקטיבי; פיתוח של תהליכי עבודה שקופים ומכלילים בהקשר של אמנת השותפות; הבטחת מקומם של ארגונים קטנים חסרי מימון ביוזמות השונות; דיברור האמנה בקרב ארגוני המגזר; גיוס תמיכה חוצת מפלגות פוליטיות באמנה; שיפור מבני המשילות ונטילת האחריות בקרב ארגוני המגזר; חיזוק המיקוד של היוזמה במתן מענה לצורכיהם הממשיים של אזרחים; הגברת שיתוף הפעולה בתוך המגזר האזרחי והפחתת כפילויות מיותרות בקרבו; מתן תמיכה שוות כסף לארגונים נעדרי מימון ועוד.

שנית, זוהו נושאים בעלי עדיפות גבוהה שהציעו נציגי הארגונים כנושאים שאמנת שותפות תעסוק בהם: שיפור החיוניות ויכולת הקיום של המגזר האזרחי; הפחתת ביורוקרטיה ממשלתית כלפי המגזר; תמיכה וקידום דיאלוג משותף ממוקד

53. בניגוד למינוי מצד הממשל הפדרלי לגוף אזרחי זה או אחר, כפי שנעשה בבחירת ACROSS.

54. בראשית שנת 2014 כ-1,000 ארגונים אזרחיים הצטרפו באופן עצמאי כשותפים לאמנה הפדרלית. מאחר שחלק מהארגונים הם ארגוני מטרייה מבוססי חברות (membership), מספר הארגונים שהצטרפו בפועל לאמנה הוא אף גדול יותר (Butcher, 2014b).

55. בטקס סמלי שבו הושקה האמנה בשנת 2010, נעשתה חתימה של נציגי ארגונים אזרחיים על מעין קנבס גדול אך על נוסח האמנה הרשמי לא נעשתה חתימה של גוף מסוים מן הצד האזרחי. על טקס חתימת הקנבס ניתן לקרוא בקישור הזה: <http://www.probonoaustralia.com.au/news/2010/03/national-compact-signing-canvas>.

56. בניגוד לאמנות מסגרת אחרות כגון בקנדה ובאנגליה, שעליהן כן חתמו באופן רשמי נציגי שני הצדדים.

מדיניות; הגברת שיתוף פעולה עקיב עם כלל משרדי הממשל הפדרלי באופן שימוסד מעבר לממשלה מכהנת זו או אחרת; שיפור מערכת היחסים בין שני המגזרים; שיפור מיקוד הפעילות בצרכים קהילתיים הקרובים לשטח.

תובנת היסוד שעלתה מההיוועצות בסבב הראשון, מבחינת המגזר האזרחי, הייתה כי יוזמת שיפור היחסים בין המגזרים מצריכה מהמגזר האזרחי עצמו מנהיגות ומחויבות ממשית, כפי שנכתב בדוח סיכום ההיוועצות הראשונה:

Participants have identified that the Sector must be prepared to “step up to the plate” to provide leadership to increase the Not-for-Profit Sector’s ability to improve the lives of Australians (ACOSS, 2008b, 2).

לאחר סבב ההיוועצות הראשון, שממצאיו הראו תמיכה בקרב ארגוני המגזר האזרחי ברעיון אמנת מסגרת עם הממשל הפדרלי האוסטרלי, הוחלט להתקדם לשלב השני של השיח. השלב השני התמקד באיסוף ובריכוז רעיונות, הצעות ועמדות בנוגע לתוכן, למהות ולמיקוד של האמנה המתוכננת. סבב היוועצות שני זה התרחש בעיקר בין מאי לאוקטובר בשנת 2009. לצורך סבב זה הוקם מנגנון חדש, לצד “פנל המומחים” שהוקם עוד קודם לכן, בשנת 2008. המנגנון החדש נקרא “כוח המשימה המשותף לאמנה הלאומית” (National Compact Joint Task Force), בראשו עמד יושב ראש מהמגזר האזרחי ונכללו בו עשרים חברים משני המגזרים (FaHCSIA, 2010). תחילה נשלח מכתב ממשלתי נוסף מאת אורסולה סטפנס לגופי הגג הגדולים במגזר האזרחי, שבירך על התחלת השלב השני של גיבוש האמנה הלאומית. כוח המשימה המשותף נפגש בחודשים מאי-יולי 2009 כדי לנסח טיוטה של תוכן האמנה, שהתבסס על התובנות שעלו משלב ההיוועצות הראשון (2008). במקביל לשיח בכוח המשימה המשותף ובין מפגש למפגש, חברים מן המגזר האזרחי קיימו שיח ואספו, באמצעות רשתות הקשר שלהם, משובים בתוך המגזר האזרחי. אלה הזינו את פעולות ועמדות נציגי המגזר האזרחי בכוח המשימה המשותף.

כבר בשלב ראשון של עבודת כוח המשימה המשותף התבהר לנציגי המגזר האזרחי עד כמה רחוקה עוד הדרך אל השינוי התרבותי והתפיסתי לו ייחלו בהתייחס לשותף הממשלתי. לנגד עיניהם התבהר עד כמה גבוהה רמת ההתנגדות לשינוי בקרב גורמי מפתח בפקידות הממשלתית. מחקרים על התהליך מצביעים על תקריות שביטאו באופן ברור קושי זה. תקרית מסוימת שביטאה התנגדות זו בצורה בולטת במיוחד הייתה כשנציגי המשרד הממשלתי FaHCSIA (המשרד שסיפק תמיכה מנהלתית לכוח המשימה המשותף), הגיעו לאחת מפגישותיו של “פנל המומחים” המשותף, זמן קצר לאחר סיום סבב ההיוועצות הראשון על האמנה, ובידם נוסח מוכן של אמנה, כתובה ומנוסחת סופית. נציגי המשרד ביקשו מנציגי המגזר האזרחי לחתום על נוסח זה בלא שהתקיים דיון כלשהו לגביו. היה זה ביטוי לקושי הרב של הפקידות הממשלתית הפדרלית לנהוג בדרך חדשה של קבלת החלטות משותפת. נציגי המגזר האזרחי הבינו כי חלק משותפיהם הממשלתיים כלל לא הפנימו או אימצו את העובדה שהם מצויים בעידן של אסטרטגיה חדשה, של עשייה משתפת ומשותפת (Butcher, 2014b).

ביולי 2009 התקיימה סדנת עבודה בהשתתפות כ-70 מנהיגים מהמגזר האזרחי (National Compact Workshop, 2009). בסדנה זו הוסכם על גישת ההיוועצות שתינקט בנוגע לנוסח תוכני האמנה וסוכם על קיומה של התייעצות ציבורית רחבה. ההיערכות לשלב השני של ההיוועצות כללה את הפעולות הבאות:

ראשית, הוכן נייר לדיון לקראת ההיוועצות החדשה, שבו פורטו שאלות מפתח בנוגע לתוכן האמנה ותוארו הדרכים והמועדים למתן משוב ומענה. נייר הדיון צורף לנוסח טיוטת האמנה שגיבש כוח המשימה המשותף. הנייר לדיון פורסם באתר אינטרנט ממשלתי ייעודי שהוקם לצורך ההיוועצות והופץ באופן נרחב במגזר האזרחי.

במקביל הוקם פורום מקוון שהיווה רכיב מפתח חיוני בסבב השני של ההיוועצות. הפורום משך 400 גולשים במשך חודשיים, שסיפקו את עמדותיהם לשאלות המפתח שהותוו בנייר לדיון.

שנית, התקיימו עשרה מפגשים ממוקדים, פנים מול פנים, בהם השתתפו בסך הכול כשבעים ארגונים אזרחיים ברחבי אוסטרליה. מפגשים אלה התמקדו בחלקים ספציפיים של המגזר האזרחי שלא השתתפו באופן מספק בסבב ההיוועצות הראשון. נוסף על המפגשים הללו, הממונה מטעם הממשלה על יוזמת האמנה - אורסולה סטפנס, קיימה מפגשי היוועצות נרחבים במהלך שנת 2009.

שלישית, הוכנה ערכת היוועצות (Consultation Toolkit) שכללה מצגת, נייר הדיון, טפסים למילוי משוב וחומרי רקע ללמידה. בערכה זו השתמשו רבים מארגוני המתנדבים וארגונים של אוכלוסיית הילידים באוסטרליה ובאמצעותה הם



קיימו מפגשים עצמאיים משלהם. כמו כן, נשלחו הזמנות לארגוני גג מרכזיים להשתתף בסבב השני של ההיוועצות, ודבר קיומו פורסם בעיתונות ובאתרים ואיגרות מידע של המגזר, כגון ProBono. להרחבת המשוב בוצע סקר מקוון ומומקד שבאמצעותו התקבלו תגובות מ-180 משיבים, וכן הופץ קול קורא לציבור להגשת מסמכי תגובה לנייר הדיון. הקול הקורא הניב כשבעים מסמכי תגובה ממגוון ארגונים וקבוצות.<sup>57</sup> נפתח "קו טלפון חם" לשלב ההיוועצות השני שבאמצעותו התקבלו 140 פניות לקבלת מידע נוסף. הוקמה תיבת דואר אלקטרוני לעניין תוכני האמנה ונוסחה.

בסיום התהליך, באוקטובר 2009, נפגשו חברי שני המנגנונים העיקריים שריכזו את התהליך במשותף - "כוח המשימה" ו"פנל המומחים". בפגישתם סקרו את ממצאי ההיוועצות, ניתחו את משמעויותיהם וניסחו טיוטה מתוקנת של האמנה ועקרונותיה. שינויים שונים בוצעו במיוחד במונחים מרכזיים, כמו החלפת המונח "התחייבויות" (Undertakings) במונח "שאיפות" (Aspirations).

בדומה לסבב ההיוועצות הראשון פורסם, בפברואר 2010 (FaHCSIA, 2010), דוח סיכום ותובנות לסבב ההיוועצות השני, אם כי בסבב זה נעשה פרסום הדוח מטעם הממשלה והמשרד האחראי - FaHCSIA, ולא על ידי ארגון אזרחי מייצג. כמה תובנות מרכזיות צוינו בדוח סיכום זה: ראשית, משתתפים מהמגזר האזרחי צפו כי לאחר שיאומצו עקרונות האמנה במגזר עצמו, יתחילו לצמוח באופן ספונטני בתוך המגזר האזרחי תכניות פעולה ורעיונות לפעולה בהקשרים ספציפיים. נציגי הארגונים ציינו כי חשוב יהיה לקבל התפתחויות אלו באופן מבורך וחיובי ולהימנע מהכוונה ממשלתית חד צדדית בהקשרים אלה.<sup>58</sup>

טענה מרכזית שעלתה מצדם של ארגוני המגזר האזרחי התייחסה לכך שלא ניתן זמן מספק להעברת משוב ולקבלת תגובות לנוסח הטיוטה של האמנה, וכן, שמשך ההיוועצות על תוכנה של הטיוטה היה קצר ומוגבל מדי. בנייר התגובה של ארגון ACROSS נכתב במפורש על סוגיית הזמן הנדרש לפיתוח אמנה, מתוך הניסיון שנלמד בפיתוח האמנה המדינתית בקווינסלנד:

The development of the Compact spanned almost 12 months [...] this enabled ample time for legitimate negotiation on the Compact, rather than merely a consultation of a fait accompli document produced within a government agency (ACROSS, 2009: 11).

כמו כן, נטען כי על ההיוועצות הציבורית לכלול גם אזרחים הנעזרים בשירותי הארגונים האזרחיים, וכן ארגוני שטח קטנים, כך שהידע המקומי יכלל באמנה הסופית.

מגיבים שונים בתהליך איסוף המשובים טענו כי על הארגונים האזרחיים לקבל תמיכה כספית ממשלתית כדי לאפשר להם להשתתף בצורה איכותית בשלב ההיוועצות עצמו וביישום האמנה לאחר השקתה, כפי שנכתב באחד ממסמכי התגובה לנוסח האמנה:

The national compact will fail if government does not address key issues such as funding and respect for the independence of the non-government sector. Successful implementation will depend on strong governance structures and the allocation of resources... (Bailey & Moor, 2009: 6).

כמו כן, נטען שעל נציגי המגזר במנגנוני המשילות של האמנה להיבחר על ידי המגזר ולא בדרך של מינוי כלשהו שהואצל מהממשל. ניכר כי סוגיית ייצוג המגזר באמנת השותפות הטרידה ארגונים רבים. היטיב לנסח זאת אחד הארגונים שנציגו כתבו בתגובה לנוסח האמנה:

The Approach underlying the compact that the sector will have a unified voice is naïve and could potentially lead to failure of the compact [...] there is not one body that can expect to represent the views of the whole sector [...] the lack of a united voice for the sector should not be considered an obstacle or something to be overcome (Ibid: 5).

57. לדוגמה המסמך שהכין ארגון Volunteering Australia, 2009, ראו: Volunteering Australia, 2009, והמסמך שהכין המרכז לקידום האינטרס הציבורי, ראו: Bailey & Moor, 2009.

58. הוזכרו פעולות מסוימות שצפוי כי המגזר האזרחי יפתח בעצמו ולעצמו בהקשר האמנותי, כגון תכניות שיבטיחו כי ארגוני המגזר יפעלו לפי ההתחייבויות החוקיות והרגולטוריות שבמסגרתן עליהם לפעול; תכניות שיתמכו ברשתות שעוזרות לחזק את יכולת המגזר לעבוד עם הממשלה ולהפגין כלפיה כבוד הדדי; תכניות לשיתוף מידע חוצה ארגונים.

הצעה רווחת נוספת נגעה בצורך לכונן גופי משילות משותפים נוספים עם גיבוש האמנה ויישום תכנונה בפועל, וכן כינון של ועדת משילות אמנתית פנים-מגזרית, עצמאית, שתסייע לכוח המשימה המשותף לעניין האמנה.

לאחר עיון בממצאי ההיוועצות השנייה החליט כוח המשימה המשותף לעניין האמנה הלאומית כי אסטרטגיית פיתוח האמנה הלאומית תהיה הדרגתית ורב-שלבית: תחילה, יצירת מסמך עקרוני בסיסי ומשותף. לאחר מכן, פיתוח של יעדים, התחייבויות מוגדרות, קודים להתנהלות בסוגיות מפתח ותכניות פעולה ברורות שתהיינה רלוונטיות הן למגזר בכללו והן לחלקים מסוימים בתוכו. הוחלט כי תהליכי פיתוח אלה יתקיימו בליווי היוועצויות ציבוריות רחבות ומשותפות.

כאמור, במרץ 2010 השיק ראש הממשלה דאז, קווין רד, בטקס חגיגי את האמנה הלאומית האוסטרלית. יש לציין כי בניגוד להשקת האמנה בקנדה, שלוותה בהקצאת תקציב ממשלתי ייעודי בסך של עשרות מיליוני דולרים, השקת האמנה האוסטרלית לא לוותה בהקצאה ייעודית ברורה של משאבים ממשלתיים.

בצמידות להשקת האמנה ובהלימה להתייחסויות שעלו בקרב ארגוני המגזר האזרחי בסבב ההיוועצות השני, בדבר היעדר מנגנונים נוספים פנים-מגזריים לעניין האמנה הלאומית, הוקם ארגון גג אזרחי חדש של המגזר האזרחי האוסטרלי, ארגון עצמאי וייצוגי בשם: The Community Council for Australia - CCA.<sup>59</sup> ארגון זה הוקם בעידוד הממשלה, בתמיכה כספית ראשונית כלשהי, כדי שיפעל כקול מגזרי עצמאי. הקמת הארגון הסתייעה גם בקבוצה של מנהלי ארגונים אזרחיים, שתרמו משאבים משלהם ליצירת ארגון חדש זה.<sup>60</sup> נוסף על כך, הוקם בדצמבר 2010 מנגנון נוסף שנקרא: Not for Profit Reform Council. במנגנון זה נכללו 12 נציגים מכל רחבי המגזר האזרחי והוא הוקם, במימון ממשלתי, כגוף שיספק יעוץ לממשלה בנושאי המגזר האזרחי האוסטרלי ויסייע ביישום האמנה הלאומית (Butcher, 2014b; ProBono News, 2010b). גוף מייצע זה הקים חמש קבוצות עבודה כדי לקדם מרכיבי מפתח ברפורמה כלפי המגזר האזרחי (Butcher, 2014b).<sup>61</sup>

השקת האמנה הלאומית, במרץ 2010, הייתה על רקע של אי-יציבות פוליטית בממשל הפדרלי, מציאות שהקשתה על קידום האמנה ויישומה. כשלושה חודשים בלבד לאחר השקת האמנה, ממשלתו של קווין רד נפלה ובבחירות בקיץ 2010 ניצחה שוב מפלגת הלייבור בהנהגת עמיתתו למפלגה של רד, ג'וליה גילארד (Julia Gillard). בתקופת כהונתה של ממשלת גילארד, שנמשכה עד שנת 2013,<sup>62</sup> חוזקה מחויבות הממשל הפדרלי להמשך הבניית היחסים עם המגזר האזרחי, בין השאר באמצעות אישור מחדש של האמנה הלאומית (בשנת 2011), הקמת משרד ממשלתי למגזר האזרחי, הקמת נציבות לארגוני המגזר האזרחי (ה-ACNC),<sup>63</sup> פיתוח קוד לשיתוף ומעורבות המגזר האזרחי במדיניות ציבורית (2013);<sup>64</sup> תיקון חוק העמותות האוסטרלי (2013), שכלל לראשונה הגדרה בחוק לארגון Charity וצעדים ממשלתיים אחרים (Butcher, 2014a; Butcher, 2014b). על אף צעדים ממשלתיים אלה, קצב ההתקדמות ביישום האמנה ומהות היעדים שהושגו עוררו תסכול ואכזבה בקרב ארגוני המגזר האזרחי (Butcher, 2014a; Butcher, 2014b; ProBono, March 22, 2012).

התחושה שרווחה בקרב המגזר האזרחי הייתה של עומס תהליכים בלא תוצאות מוחשיות עבור ארגוני המגזר האזרחי. ארגוני המגזר מצאו את עצמם מתמודדים עם עומס רב מאוד של ניירות לדין ותהליכי היוועצות, שנבעו ממשרדי הממשלה השונים, ונדרשו להגיב בצורה שיטתית לנושאים מעשיים שעסקו בארכיטקטורת מבני האמנה ותהליכי יישומה (Butcher, 2014a).

59. לקריאה על הארגון אפשר לעיין בקישור הזה: <http://www.communitycouncil.com.au/content/about-us>.

60. הארגון פועל עד היום ומתבסס על דמי חברות.

61. קבוצות העבודה עסקו ביישום האמנה הלאומית, לרבות ניסוח קוד נלווה לשותפות במדיניות; שיפורים בהטבות מס ומימון למגזר האזרחי; הפחתת ביורוקרטיה כלפי ארגוני המגזר; הרמוניזציה של חקיקה בנושאי גיוס כספים; הקמת רגולטור לאומי למגזר וסוגיות שנוגעות לכוח העבודה במגזר האזרחי.

62. ביוני 2013 הודחה גילארד מהנהגת מפלגת הלייבור על ידי ראש הממשלה לשעבר, קווין רד.

63. The Australian Charity and Not-for-Profit Commission - ACNC. גוף זה הוקם במתכונת דומה לנציבות הבריטית, ראו באתר: <https://www.acnc.gov.au>.

64. קוד זה, ה- Code of Best Practice for Engagement with the Not for Profit Sector, גובש במהלך השנים 2012 ו-2013 באמצעות תהליך היוועצות ציבורית רחבה שבו השתתפו כ-500 ארגונים ונציגים מהמגזר האזרחי, ראו: Government of Australia, 2013c. עם גיבושו הסופי הופץ הקוד ברבים, ראו: Government of Australia, 2013a.

למרות הקשיים וקולות האכזבה שעלו מן המגזר האזרחי, בדוח הפעילות הרשמי על יישום האמנה הלאומית, שהופץ מטעם הממשלה ביולי 2013, ניתן להתרשם מפעולות ותוצרים מרכזיים שנבעו מהמהלך כפי שנראה מנקודת מבטה של הממשלה (Government of Australia, 2013b):

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוסטרליה (ABS) ערכה סקר לשנת 2012-2013<sup>65</sup> בדומה לסקר דומה שבוצע בשנת 2007. סקר זה יפורסם במלואו ככל הנראה בשנת 2015.
- הוקמו מאגרי מידע על תכניות ושיתופי פעולה לשני המגזרים שנחלו הצלחה.
- הוקצה מימון ממשלתי מתמשך לארגון ACCAN - The Australian Communications Consumer Action Network - ארגון גג אזרחי שמייצג צרכנים של שירותים חברתיים וארגוני סינגור מרכזיים.
- הוקצו תקציבים ממשלתיים למיזמי מחקר בתחומי עדיפות, שמשתפים חוקרים מהאקדמיה עם ארגוני מגזר אזרחי ומקבלי שירותים (End Users). לדוגמה, ניתנו כ-28 מיליון דולר לתמיכה במחקר אמפירי משותף על נוער במצוקה ועל בריאותם הנפשית של צעירים באוסטרליה.
- הוקצבו עשרים מיליון דולר מכספי ממשל להקמתן של שלוש קרנות השקעה במיזמים חברתיים.
- בוצעו שיפורים בהסדרי מימון ממשלתיים עבור ארגוני מגזר אזרחי, לרבות פיתוח הסכמי מימון רב שנתיים והסדרי דיווח מאוחדים על מענקים מרובים.

האי-יציבות הפוליטית בממשל הפדרלי האוסטרלי המשיכה להשפיע על מהלכי האמנה הלאומית ועל הבניית היחסים בין שני המגזרים. בספטמבר 2013 הפסידה מפלגת הלייבור בבחירות הכלליות ועלתה לשלטון ממשלת הקואליציה הלאומית-ליברלית בראשות ראש הממשלה טוני אבוט (Tony Abbott). עוד בטרם היבחרה הביע אבוט התנגדות לרבים מצעדיה של ממשלת הלייבור בראשות גילארד (Butcher, 2014a). הוא הצהיר על כוונתו לבטל ולפרק את נציבות ארגוני המגזר האזרחי, ה-ACNC, ולהקים במקומה "מרכז למצוינות" (Civil Society National Centre for Excellence - CSNCE), עבור המגזר האזרחי שיתמקד בחינוך ובהפצת מידע על המגזר האזרחי. למהלך זה התנגדות ציבורית רחבה, ועד כה נמנע אבוט מלהוציא לפועל את כוונתו. נכון לשנת 2014 החלה הממשלה בתהליך היוועצות ציבורית ובחינה מחדש בנוגע לעתידה של ה-ACNC, תוך סקירת אפשרויות ביטול או שינוי תפקודו. במקביל מתקיים תהליך היוועצות ובחינה משותפת עם ארגוני מגזר אזרחי, בנוגע להקמת ה-CSNCE, שימומן בחלקו על ידי הממשלה (CSNCE, 2014a; CSNCE, 2014b)<sup>66</sup>.

בספטמבר 2013 בוטל המשרד הממשלתי למגזר האזרחי ומונה שר לשירותים חברתיים שאחראי על המגזר ההתנדבותי-הקהילתי, השר קווין אנדרוס (Kevin Andrews).

## סיכום

בשונה מהמקרה הקנדי של מיזם ה-VSI, שהסתיים לפני כמעט עשור, המקרה של אמנת השותפות הלאומית באוסטרליה עדיין בתהליכי התהוות, ולכן מוקדם כיום לחזות כיצד יתפתחו התהליכים ולאילו תוצאות יובילו, במיוחד נוכח העמדות המנוגדות של ממשלות הלייבור לעומת הממשלות השמרניות. חשוב ומעניין יהיה לעקוב אחר הצעדים שיתרחשו בזמן הקרוב בהקשר האוסטרלי הפדרלי.

ברמת המדינות והטריטוריות באוסטרליה, מחקרים עדכניים מצביעים על תמונה בלתי אחידה של רמות יישום ורמות הצלחה בכל הנוגע להסכמי מסגרת או אמנות בין שני המגזרים (Butcher & Dalton, 2014). חוקרים מצביעים על כך שהיכן שמסגרות השותפות ניסו להקיף את כל משרדי הממשלה ואת כל המגזר האזרחי, היה קשה יותר לקיים את התהליך לאורך זמן. כלומר, הניסיון באמנות מדינתיות באוסטרליה מראה שמסגרות שותפות ממוקדות יותר, העוסקות ביחסים שבין משרדי ממשלה או סוכנויות ממשל ספציפיים לבין חלקים מסוימים של המגזר האזרחי, שיש להם נגיעה למדיניות ומתן שירותים חברתיים, מפגינות עמידות רבה יותר לאורך זמן ורמת שמישות גבוהה יותר.

65. Non Profit Institutions Satellite Account

66. על תהליך תכנון המרכז הלאומי למצוינות לרבות שלבי היוועצות הציבורית עליו, ראו: CSNCE, 2014a. לדוח הביניים ראו: CSNCE, 2014b.

## הגשר האזרחי

יתרה מזאת, הניסיון האוסטרלי מצביע על אבחנה חשובה שנוגעת בלב לבו של ניהול מערך הציפיות מיוזמות אמנה בין שני המגזרים: נטען כי מונח הפעולה המשותפת השגור בהקשרים אלה - Engagement, יכול להתממש בשני כיוונים נבדלים: מצד אחד, הפעולה המשותפת יכולה לבוא לידי ביטוי בשיתוף בסיסי באיסוף מידע, בעיבודו ובשיתופו בין הממשל לבין ארגוני המגזר האזרחי (Information Sharing and Information Gathering). מצד אחר, בצורתה המתוחכמת יותר הפעולה המשותפת יכולה לבוא לידי ביטוי בעיצוב משותף של מדיניות, בתכנון תכניות לפעולה ואף בביצוען (Policy Co-Production). לא כל הסכם מסגרת מוביל לפעולה משותפת שכזאת, אולם חשוב לתת על כך את הדעת בעת שמגבשים את היעדים, המטרות, הכלים והתוצרים של הסכמים מסוג זה (שם).

## פרק ג

# סיכום: דפוסים, לקחים ותובנות מרכזיות בהקשר להיערכות המגזר האזרחי

### כללי

כאמור, ספרות המחקר חוזרת ומצביעה על מתח מובנה הקיים בין ממשלות לבין המגזר האזרחי. אף על פי כן, המדיניות הציבורית שנקטו ממשלות רבות ביקשה לקדם שיח בין לבין המגזר האזרחי<sup>67</sup> מתוך הכרה במקומו, בתפקידו ובחיוניותו של מגזר זה בחברה המודרנית. בעת הנוכחית, לאור ריבוי הצרכים והציפיות של אזרחים והבנה כי ממשלה אינה יכולה לתת מענה לכל אזרח, בכל עניין, מקום וזמן, שיתוף פעולה ותיאום עם המגזר האזרחי יש בו כדי לאפשר מתן מענה טוב יותר לאזרחים.

ממשלת בריטניה הייתה הראשונה שחתמה על אמנה (compact) עם המגזר האזרחי (1998). אחריה הלכו מדינות נוספות כמו קנדה, אירלנד, ניו זילנד, אסטוניה, סקוטלנד, וויילס, אוסטרליה דנמרק ובעקבותיהן גם מדינות אחרות ודנמרק. ממשלות רבות חתמו על אמנות ועל הסכמי מסגרת עם המגזר האזרחי, אחרות אימצו מדיניות ציבורית מוצהרת ויש שפעלו, הלכה למעשה, בלא שיעיגו זאת בהסדר פורמלי זה או אחר. בחמש עשרה השנים שחלפו, במקרים רבים לא נותרה מכל אלה פעילות של ממש ברמה הכלל-מדינית, וגם אמנות שנחתמו ומגננים שהוקמו אינם עוד. חמישה הסברים עיקריים לכך: הראשון, ממשלות שתפיסת עולמן דגלה בשיתוף הציבור התחלפו בכאלה שלא אימצו גישה זו. השני, המשבר הכלכלי הביא, מלבד לחילופי ממשלות, לקריסת מערכים ממשלתיים במכלול תחומים. השלישי, אמנם הרעיונות היו נעלים ויפים, אך היו יומרניים ולא הכירו בקשיים שניצבים בדרך ליישום. הרביעי, המערכת הפוליטית והפקידות הממשלתית לא היו ערוכות לשינוי מהותי בדפוסי עבודתן, והחמישי, המגזר האזרחי לא נערך לשיח מסוג חדש והתקשה להתאים את עצמו ואת דרכי פעולתו לעידן חדש.

ג'ון קינגדון (Kingdon, 1995) תיאר את הליכי עיצובו של סדר היום המוסדי ואת תהליכי גיבושה של מדיניות ציבורית בשלושה זרמים - זרם הבעיות הציבוריות, זרם המדיניות וחלופותיה האפשריות, והזרם הפוליטי. מתוך זרמים אלה מצטלבים ונוצרים חלונות הזדמנות להשפעה על סדר היום המוסדי ולפיתוח מדיניות ציבורית. חלונות אלה אינם נותרים פתוחים לאורך זמן והופעתם מתרחשת בתדירות משתנה ולעתים לא צפויה. על כן, חשוב להיערך לקראתם באופן מתמיד, להיות פתוחים וערוכים לנושאים המועלים לסדר היום, לקיים שיח באשר לחלופות השונות ולאמץ, בעקבות כך, את הראויה מביניהן.

כשבוחנים תהליכים שעניינם יחסי ממשל ומגזר אזרחי, כפי שהיו במדינות השונות, נמצא מכנה משותף בשני היבטים, המשפיע על היכולת למצות חלונות הזדמנות לשינוי במערך היחסים בין שני המגזרים: האחד, הפתיחות וההיערכות של הממשלות היו חלקיות, אם בכלל, וגם נציגי הממשלות והפקידות לא היו בהכרח ערוכים ובקיאיים דיים לקראת התהליך. הם לא היו מה שהספרות מכנה ה-champions שביכולתם לקדם את התהליכים.

השני, נציגי המגזר האזרחי התקשו לפעול תוך הסכמה, בין השאר משום גיוונם והקושי להגיע לתיאום בינם לבין עצמם. רוז מלוויל (Melville, 2008), שחקרה את המקרה הקנדי, טענה כי ממצאיה לגבי עמדת המגזר האזרחי היו "somewhat

67. למעט אירלנד וישראל, בכל המדינות האחרות לא קודם שיח תלת-מגזרי כי אם דו-מגזרי - בין הממשלה לבין המגזר האזרחי.

"disturbing finding", ותמכה בה דיינה וייט (White, 2006), שעמדה על העובדה שהשתתפות נציגי המגזר האזרחי בנושאי מדיניות וסינגור פוחתת כשנוצרת שותפות עם הממשלה. במחקר שנערך על ידי הבנק העולמי (Wagle & Shah, 2003) שעסק בהקשר של אירלנד, עלה כי המגזר האזרחי התקשה להעמיד נציגות של המגזר. במקרים מסוימים אף התגלו סכסוכים ויריבויות בין הנציגים, במיוחד בשאלות של סגנון לעומת אספקת שירותים ושל מידת שיתוף הפעולה עם גורמי הממשלה.

צמצום המשאבים הציבוריים בעידן של משבר כלכלי, החלת כללים ממשלתיים מורכבים על דרכי אישור מענקים ותשלומים,<sup>68</sup> כמו גם היעדר יכולת ליישם דרכי פעולה חדשות בקרב המינהל הציבורי, הרחיקו חלק מהארגונים האזרחיים מהתהליך. אחרים מצאו את עצמם בתלות גוברת בתקצוב הציבורי ונפגמה יכולתם לפעול באופן עצמאי כארגוני המגזר האזרחי.

במקרה האירי,<sup>69</sup> לדוגמה, שבו, מלבד הממשלה, המגזר העסקי והמגזר האזרחי, נטלו חלק מגוון גורמים בניהם איגודים מקצועיים וגופים מייצגים אחרים, הם מצאו את עצמם, אחרי תקופה לא ארוכה, בפני אותה מציאות שהכירו לפני תחילת התהליך, וכיוון שהתהליך לא ענה על הציפיות ממנו, הוא התמוסס ופסקה הפעלתם של המיזמים המשותפים.

בהקשר של ארגוני המגזר האזרחי ראוי להרחיב מעט לגבי היערכותם. בהתייחס למודלים ממדעי המדינה ומתחום האסטרטגיה (Majone, 1992; Mintzberg, 2008), להיערכות שלושה היבטים: הראשון, קיומם של מנגנוני חישה לקליטת אותות של שינויים המתחוללים בסביבת הארגון; השני, יכולת ניתוח והפקת תובנות מהאותות המתקבלים; השלישי, בניית יכולות ארגוניות והיערכות לפעולה.

נרחיב לעניין זה בכל אחד משלושת אלה:

- **קיומם של מנגנוני חישה** - תיאוריית המערכות הכללית (Bertalanffy, 1973), גורסת כי פעולה של גוף היא תולדה של גירוי חיצוני, אמיתי או מדומה. אותות חיצוניים מניעים שינויים ואף תגובות כלפי הסביבה. בהיעדר יכולת זיהוי של שינויים בסביבה, ארגון מצוי בתוך עצמו ומן הסתם ידעך ויעלם מחוסר אינטראקציה או בהיעדר יחסי גומלין עם סביבתו.
- **יכולת ניתוח והפקת תובנות** - תגובה לגירוי אפשר שתהיה ספונטנית או מושכלת. תגובה ספונטנית עשויה להיות חפזזה ובלתי מתוכננת או לנבוע מהליכי למידה מניסיון העבר. גם קיומו של ניסיון העבר אין בו די, במיוחד כשהנסיבות משתנות וההווה אינו זהה לעבר. פיתוח יכולת זו מחייב קיומו של ארגון לומד, איסוף מידע, למידתו והפקת ידע ותובנות חדשות באופן מתמיד.
- **יכולות ארגוניות והיערכות לפעולה** - הסקת מסקנות וקבלת החלטה לפעולה, עדיין אין פירושה יכולת להוציאה לפעול. גם כאן נדרשת היערכות מראש ויכולת ארגונית ומערכתית להתמודד מול אירועים בלתי צפויים המתרחשים בעולם הדינמי הסובב; כמו גם רצון לפעול במשותף להשגת מטרות משותפות. השגת המטרה יכול שתחייב פשרה. על כן נדרש גם מנגנון לתיאום ציפיות וליכולת להגיע להסכמה לגבי פשרה או לדחותה.

בחינה של ארגוני המגזר האזרחי במדינות השונות ויכולתם להשתלב במהלכים לקידום שותפות מובנית בין-מגזרית, מראה כי מגזר זה חסר תשתיות ואמצעים לעניין זה. תשתיות אלה כוללות מלבד משאבים כלכליים גם היעדר מידע ונתונים. לצד אלה קיים היבט נוסף - משאב הזמן של ראשי ארגונים העוסקים ביום-יום של ארגונים. בדרך כלל, ענייני ארגונים עומד בראש סולם עדיפויותיהם של ראשי ארגונים, לפני נושאי המדיניות הכללית של וכלפי המגזר בכללותו. נהוג לראות בארגוני הגג את המענה הרצוי, אולם בשל המנעד הרחב של ארגונים, תחומי ואופני פעולה, מתקשים להתקיים ארגוני גג ארציים כלל-מגזריים. בדרך כלל ימצאו ארגוני גג תחומיים עם מספר קטן של חברים ובין אלה יהיו הסדרי אד-הוק לשיתוף פעולה, בהתאם לנסיבות והעניין העומד על הפרק. ככל שהנושא כללי יותר ומקיף, כן גובר הקושי לתיאום בין הגורמים.

היבט אחר שעלה מבחינת התהליכים מצביע על כך שלממשלות ולפקידות הממשלתית קשה לשנות דפוסי פעולה קיימים. התוצאה - מול ציפיות גדולות ושפתניות של נציגי המגזר האזרחי מתגלה מציאות שונה. הברירה העומדת

68. הרצון למנוע העברת כספים לנושאי טרור, לצמצם הלבנת הון ולמזער התערבות גורמים זרים בפעילות הארגונים, היה בדרך כלל הנימוקים לשינויים בנהלי אישור והעברת כספי ציבור לארגוני המגזר האזרחי.

69. הניסיון האירי לקיים שולחן עגול תלת-מגזרי עמד לנגד עיניהם של יוזמי התהליך לשיח הבין-מגזרי בישראל בתחילת דרכו.

בפניהם היא בין שלוש חלופות: האחת, לפרוש מהתהליך. השנייה, להמשיך במגבלות העומדות בפניהם, והשלישית, לצאת במאבק נגד המדיניות הממשלתית. בפועל נמצא כי, בדרך כלל, המגזר האזרחי אינו בנוי להתמודדות רחבה מול המדיניות הציבורית. לפיכך, הוא יכול לפרוש או להמשיך. פרישה עשויה להתקבל ככישלון וחוסר יכולת לייצג את המגזר. הישארות בתהליך על אף המגבלות נראית כדרך אפשרית, כאשר כלפי חוץ מוסבר הצורך בקיום התמודדות בתוך המסגרת, וכל הישג זעיר מקבל ממד של הישג רחב ומשמעותי. בדרך זו שני הצדדים - נציגי הממשלה ונציגי המגזר האזרחי - יוצאים נשכרים. הממשלה מקדמת תהליך בדרכה ואף יכולה להצביע על "הצלחות" של המגזר האזרחי, ואילו המגזר האזרחי זוכה להוקרה על ההישגים (המועטים) שהשיג.

מחקר שנערך בקנדה (Shields, 2014) הראה כי נציגי ארגוני המגזר האזרחי מוכנסים לתהליך ההידברות הבין-מגזרית בשלב שני, לאחר שהמדיניות הכללית גובשה בממשלה. צירופם מאפשר לממשלה לבחון טקטיקות כיצד תועבר המדיניות לציבור הרחב, נציגי הארגונים משמשים קבוצת ניסוי והיותם בתהליך מקל על העברת המדיניות ויישומה במוסדות הממשלתיים (חקיקה, רגולציה וכדומה). עם זאת, כשאררגוני המגזר האזרחי מוכנסים בשלבי גיבוש התוכניות והיישום, יש לעמדתם משקל ולנוכחותם תוספת חיובית בהליכים אלה.

מול ביקורת זו יש המבקשים להצביע על התועלות שבקימו של תהליך הבניית-שותפות, גם אם מעורבות או השפעת המגזר האזרחי חלקית והשגת יעדי התהליך מוגבלת. במסגרת גישה זו, מהלכי הבניית שותפות בין הממשלה לבין ארגוני המגזר האזרחי הם בבחינת כלי-מדיניות בעל יתרונות ומגבלות, ככל כלי אחר, ויש לראותם באופן פרגמטי. מחקרים מצביעים על כך שעבור ארגוני המגזר האזרחי הניסיון הנצבר בהכרת תהליכי המדיניות הציבורית, קבלת החלטות ויישומן, הוא בעל ערך רב, בפרט אם נציגי המגזר האזרחי ממנפים זאת ללימוד מקרוב ולהיערכות לקראת מהלכים נוספים בעתיד. תפיסת המשימות הציבורית החדשה יוצרת הזדמנויות חדשות וכל ניסיון שנצבר הוא בעל ערך רב. נמצא גם כי השתתפות בתהליכים אלה יוצרת קשר אישי בין הגורמים. קשרים מסוג זה יוצרים דינמיקה טובה וחיובית ויש בהם כדי להגביר אמון בין הצדדים לאורך זמן (Shields, 2014).

מעבר לקשרים הנרקמים בין מעורבי התהליך, מהלכי הבניית השותפות הובילו, לעתים קרובות, לפיתוח ולשכלול תשתיות מגזריות בכמה רמות - בהכשרה וביכולות כוח האדם בארגוני המגזר; בכלים ובניסיון העומדים לרשות מנהיגי הארגונים בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית; במודעות הפנים-מגזרית והזהות הכלל-מגזרית; בכלים הטכנולוגיים העומדים לרשות המגזר, באיסוף נתונים ומידע ועוד. מנגנונים מסוימים שפותחו במסגרת מיזמי הבניית שותפות, מוסדו ונותרו בעינם גם לאחר דעיכת מהלך ההבניה הבין-מגזרית, לרבות כלים לאיסוף מידע עדכני על ארגוני המגזר, המובילים למידע נגיש ומלמד על תרומתו של המגזר ומצבו. במובן זה עולה כי מבחינת ארגוני המגזר האזרחי, מהלכי הבניית שותפות עם הממשלה הם בבחינת הזדמנות למינוף ולקידום המגזר בהיבטים שונים, המתגבשים לכדי "מורשת מגזרית" שאפשר להנחילה לדורות ההנהגה המגזרית הבאים. מורשת זו, בין שבהיבטים זהותיים ובין שבהיבטים יישומיים ומוסדיים של ממש, יש בה כדי לתרום לקידומו ולשכלולו הכולל של המגזר האזרחי.

היבט אחר של מהלכי הבניית השותפות הבין-מגזרית הוא דווקא במישור המקומי, בקהילה או ברשות המקומית. מתברר כי ברמה המקומית נוצרים קשרים מהותיים שיכולים להביא לשיתופי פעולה פוריים, לעתים אף יותר מאשר הקשרים וההידברות ברמות הכלל-ארציות. ככל שדרגי השיח, התכנון והיישום קרובים לשטח, כן גדלה ההצלחה. גם במדינות שבהן האמנה הכלל-ארצית חדלה מלהתקיים, קיומה השליך על מהלכים דומים ברמה המקומית ולעתים אף הוביל להם, ובהם נעשה שימוש מושכל בעקרונות ובמסגרות שהתוו במסגרת המדינית. כך התרחש למשל באנגליה, בקנדה ובאוסטרליה.

דינמיקה זו מלמדת על מהותם האבולוציוני של תהליכי הבניית שותפות בין המגזר האזרחי לבין הממשלה. מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי, חשוב להכיר בכך שמהלכים מסוג זה מובילים באופן התפתחותי למהלכים אחרים. אמנם נמצא עליות ומורדות תקופתיות, אך חשוב כל העת ללמוד ולצבור מהן ניסיון ולהיערך למהלכי הבניית שותפות ברמות ממשל נוספות ובתקופות אחרות.

אבולוציה זו טבועה בשורשי התהליכים הללו. יש לקבלה ולא לראות בקיומה אכזבה או כישלון. לא בכדי כונה המהלך הקנדי, בדוחות ההערכה הרשמיים שנכתבו עליו, ניסוי חסר תקדים בניהול אופקי. בניסוי לומדים, צוברים ניסיון, משכללים כלים ומתקדמים הלאה.

היבט אחר העולה ממחקרו של ג'ון שילדס (Shields, 2014) היא האבחנה בין small advocacy ובין big advocacy. בעוד הפעילות הראשונה עוסקת בנושאים נקודתיים, במקרים רבים מקומיים, הרי הפעילות השנייה משמעה פעילות במישורים שונים, גלויים וסמויים, בקשרים אישיים לצד השתתפות בפורומים פומביים. פעילות במישורים השונים, במינוחים ובעיתויים מתואמים, יש בה פירות של הצלחה והיא גדלה ככל שדרכי ההתנהלות של ארגוני המגזר האזרחי נלמדים וצוברים ניסיון.

### מערך ההיערכות של ארגוני המגזר האזרחי

מסקירת ההתנסויות במדינות כגון קנדה ואוסטרליה עולה, בראש ובראשונה, כי ההיערכות לקראת הבניית מסגרת שותפות מוסדרת בין המגזר הציבורי לבין המגזר האזרחי, מתחייבת משני הצדדים באופן הדדי. היערכות זו היא תפיסתית, מנטלית, התנהגותית וארגונית. שנית, עולה כי ככל שמתבססת "בעלות" משותפת על תהליכי ההבניה של היחסים בין המגזרים, כך גוברים הסיכויים להצלחתם ולהשגת תוצאות ממשיות, בייחוד מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי. תובנה בסיסית נוספת היא שיוזמות הבנייה מוסדרות לחיזוק ולשיפור היחסים בין שני המגזרים כרוכות בהשקעה רבה מאוד של משאבים ומחייבות תשתיות ומנגנונים משמעותיים. מכאן, שבהיעדר הקצאת תמיכה מכספית ממשל, כמו גם משאבים מתוך המגזר האזרחי עצמו, שיופנו לחיזוק היכולות של ארגוני המגזר האזרחי ליטול חלק מהותי בתהליכי ההבניה, לא תתאפשר מעורבותו של המגזר האזרחי בהיקף ובאיכות הרצויות.

מנקודת המבט של ארגוני המגזר האזרחי, ניתן לזהות שבעה מרכיבי מפתח הכרוכים בהבניה מחדש של היחסים עם הממשל ובהיערכות לקראתה:

1. מודעות עצמית מפותחת כמגזר: מסוגלות לנסח בצורה ברורה ושיטתית מהו המגזר האזרחי, מייעודו ותפקודו החברתי, מהם ערכיו המשותפים, במה הוא מאמין ולאן הוא שואף להגיע.
  2. קיומם של גופי ייצוג מגזריים, הזוכים ללגיטימציה ולאמון המגזר ומהווים "קול קולקטיבי" מאורגן.
  3. העמדת מנהיגות מגזרית מחויבת, נראית, מוערכת בתוך המגזר ומחוצה לו, בעלת יכולות ויוזמה.
  4. יחס של כבוד הדדי לשותף הממשלתי ומתן אמון בו, תוך נכונות ממשית לעבוד במשותף עם הגורמים הממשלתיים.
  5. העמדת תשתית מאפשרת ותומכת שמיועדת לקדם את תהליך הבניית היחסים בין המגזרים (לרבות הכשרת כוח אדם, תמיכה מנהלתית, הפקת ידע ומחקר, הערכה, כלים טכנולוגיים, יכולת להניע פעולה ולשתף חלקים גדולים של המגזר).
  6. פתיחות לשותפים, תוך הרחבתם וגיוונם באופן מתמיד, יצירתי ויזום.
  7. פתיחות לשינויים מתמידים, גמישות מחשבתית ופרקטית.
- ניתוח הדינמיקה של תהליכי ההבניה של הסכמי מסגרת לחיזוק היחסים בין שני המגזרים, במדינות נבחרות, חושף מתווה תלת-שלבי מורכב של היערכות מעשית מצדם של ארגוני המגזר האזרחי:

#### שלב ההיערכות המקדימה (בטרם מהלך ההבניה)

שלב זה מתרחש בתוך המגזר האזרחי פנימה וכולל שלושה מרכיבים עיקריים:

1. הכשרת לבבות, פיתוח נכונות ומודעות לעצם קיומו של מהלך הבניית השותפות.
2. כינון גורם מייצג ראשוני, מוביל ראשוני ("מצת") של ארגוני המגזר המהווה גורם מאתחל בלבד לתהליך מצד המגזר.
3. פעולות ראשוניות של בניית יכולות. לשלב זה מספר היבטים:
  - התווייה וניסוח הזהות המגזרית, ערכים, עקרונות ותפקידי המגזר;
  - איסוף נתונים ומידע, ביצוע מחקרים, סקרים ומיפויים על המגזר על גווניו;
  - מיפוי נושאים, בעיות וחלופות אפשריות להם. הפקת ניירות ודוחות בנושאים אלה מנקודת המבט המגזרית;
  - הכנת ניירות עמדה לדיונים, בתוך המגזר ומחוצה לו, לרבות ההשלכות האפשריות של שותפות מובנית על



המגזר ונושאים שברצונו לקדם, סוגיות שמקשות על תפקוד המגזר, תרומתו הכלכלית והחברתית של המגזר למדינה וכיוצא באלה.

### שלב ההיערכות למהלך הבניית היחסים המשותפים

שלב זה כולל שישה מרכיבים עיקריים:

1. כינון מנגנונים ארגוניים תומכים: פורומים מגזריים, פורומים משותפים עם הממשלה, ועדות היגוי, מנגנוני בחירה ותחלופה של נציגים משותפים, מנגנוני מעורבות מגזרית, מנגנונים אדמיניסטרטיביים מרכזיים ומלוויים המהווים מרכיב חשוב במיוחד.
2. כינון וקיום מערכי הגברת מודעות בקרב המגזר ומערכי שיח והשתתפות מגזריים.
3. כינון מערכים טכנולוגיים תומכים (פורטל וכדומה).
4. כינון וקיום של מערכי הכשרה וליווי מקצועי, מערכי אוריינטציה למשתתפים, לרבות למידה של כל צד על הצד העמית במהלך.
5. כינון מערכי מחקר ולמידה.
6. הבטחת משאבים תקציביים ואחרים לביצוע האמור לעיל.

### היערכות ביישום מסגרת השותפות המובנית

שלב זה כולל ארבעה מרכיבים עיקריים:

1. מערכים ותכניות של בניית יכולות (כוח אדם, מידע ומחקר, השתתפות במדיניות).
2. מערכי משוב, הערכה ודיווח.
3. מנגנונים תומכים ההולמים את שלבי היישום (לעתים מנגנונים אלה שונים ממנגנוני היערכות שלפני היישום, לרבות מנגנוני ההשתתפות והייצוג של המגזר האזרחי).
4. מנגנונים לשינוי, לעדכון ולתכנון קדימה של השותפות המובנית על כל רכיביה, לרבות מנגנון ליישוב מחלוקות בין הצדדים.

### סוגיית הייצוג וההשתתפות של המגזר האזרחי במסגרת שותפות מובנית

כפי שעולה מההתנסויות במדינות השונות, סוגיית הייצוג של המגזר האזרחי בהסכמי מסגרת ובאמנות שותפות עם הממשל, היא סוגיה מורכבת מאוד ורוויית מתחים. ההתמודדות השכיחה עם סוגיה זו מבוססת על עיקרון של מעגלים רב-שלביים של ייצוג והשתתפות. כלומר, נתיב המשלב היערכות הדרגתית פתוחה וצומחת תוך כדי תהליך ההבניה עצמו והרחבת מעגלי השותפים בו. העיקרון המנחה הוא כי יש צורך להרחיב, עוד ועוד, את מערכי וגורמי הייצוג וההשתתפות של המגזר. דרכים שונות לכך: הרחבת שורותיו של הגורם המייצג המקורי; כינון מנגנוני ייצוג והשתתפות נוספים; הקמת קבוצות עבודה נושאיות חדשות, ועדות היגוי, וגופים אחרים הנבנים בשלבים השונים של התהליך. למעשה אפשר לשרטט שני שלבים בהקשר זה:

**מעגל ראשון בשלב הראשון - במרכזו עומד גורם מצית, מאתחל, לרוב בדמות אחת מהאפשרויות הבאות:**

1. ארגון גג מרכזי וגדול.
2. קואליציה של ארגונים מרכזיים, כגון ארגוני תשתית מרכזיים, ארגוני גג מרכזיים, ארגונים גדולים עיקריים.
3. קבוצת מנהיגים פעילים הנוטלים את התפקיד על עצמם.

**מעגל שני ואילך, משלב ההיערכות להבניה עצמה וכלה בשותפות המובנית עצמה.** כאן ניתן לאתר כמה אפשרויות, שיכולות להתקיים בו-זמנית ובמקביל זו לזו:

1. הגורם המאתחל ממשיך לייצג ועובר הרחבה מסוימת.
  2. הגורם המאתחל מפנה מקומו לגורם/ים ייצוגי/ים אחר/ים, רחב/ים יותר וייעודי/ים להבניית השותפות.
  3. הגורם המאתחל מסיים את תפקידו, והייצוג פתוח לכל מי שמעוניין.
- עיקרון חשוב שיש לזכור הוא שמנגנוני הייצוג של המגזר האזרחי אינם סטטיים והם לרוב מתפתחים במהלך הזמן, משתנים ואף מוחלפים במנגנונים אחרים. כך למשל ה-VSR בקנדה היה גורם מאתחל, שהתפתח לאחר מכן ל-VSSG ולאחר מכן הוקם פורום המגזר האזרחי.

ניתן לאתר שני דפוסי-על של מנגנוני ההשתתפות של המגזר האזרחי:

1. דפוס ריכוזי המבוסס בדרך כלל על ארגון מייצג אזרחי אחד מרכזי או קבוצה של ארגוני גג מרכזיים הנתפסים כמייצגים את המגזר על גווניו. מערך ייצוגי זה נושא באחריות ישירה לשיתוף המגזר האזרחי בתהליכי ההבניה וביישומה, תוך הושטת יד יזומה ומתמדת למעורבות ולשיתוף מגוון רחב ככל האפשר של ארגוני המגזר בתהליכים. זהו, כמובן, דפוס פשוט לתפעול מאחר שכמותית מעורבים בו יחסית מעט גורמים מרכזיים. החיסרון בדפוס זה הוא התלות ההדדית בין הארגון המייצג המרכזי לבין ארגוני המגזר בתהליכים. בדפוס-על זה "פער השאיפה" מבחינת השתתפות המגזר גדול יותר. דהיינו, הפער שנוצר בין השאיפה הבסיסית לכך שכל ארגוני המגזר יטלו חלק וישתתפו במסגרת השותפות המובנית, לבין ההשתתפות בפועל, לרוב מוגבלת בהיקפה, של ארגוני המגזר האזרחי במסגרת השותפות המובנית. דפוס זה בא לידי ביטוי במקרה של אמנת המסגרת הלאומית באוסטרליה, וכן במקרה של האמנה הלאומית באנגליה ובוויילס.<sup>70</sup>
2. דפוס מבוזר ורב-שכבתי הוא דפוס המערב פורומים מרובים במגוון נושאים, הפועלים במקביל במסגרת השותפות המובנית. המקרה של האמנה הפדרלית בקנדה משקף דפוס-על זה, כשבמסגרתה פעלו למעלה מעשרה פורומים מקבילים, שבהם השתתפו יותר מ-150 נציגים משני המגזרים. מבנה שכזה מורכב מאוד לתפעול ולתיאום, ומחייב הקצאת משאבים רבים לקיומו ולתפעולו. יתרונו טמון בכך שמלכתחילה השתתפות המגזר נרחבת יותר, התהליכים יוצרים הסכמות ומחויבויות של המשתתפים. כמו כן ההזדמנויות למעורבות ולהשתתפות בתהליכים השונים הן רבות ומגוונות.

### גישות מרכזיות של ייצוג בשותפות מובנית

הגישות המרכזיות בייצוג ארגוני המגזר האזרחי מבוססות על שני צירים היוצרים ארבעה ממדים:

1. ציר ראשון עוסק בהקשר של הגיוון במנעד רחב שבקצהו האחד גורם מייצג מרכזי אחד ובקצהו השני ייצוג מבוזר. לפיכך, בקצה האחד של ציר זה נמצא גישה שלפיה מעצבי תהליך השותפות מבקש קיומו של גיוון ייצוגי רחב להשתתפות של גורמי המגזר. משמעותה של עמדה זו היא פתיחת ההשתתפות בתהליך לכל המעוניין, וכן קיום מנגנונים שיבטיחו השתתפות מגוונת ככל האפשר. מן העבר השני נמצאת גישה הייצוג, שלפיה ראוי שיהיה גורם מייצג אחד שמרכז ומוביל מטעם המגזר את השותפות מול הממשלה ועמה. דהיינו, הגיוון אינו בראש סדר העדיפות. ייתכן שהגיוון יוכנס כיעד לאחר זמן-מה כשתהיה ביקורת שאין די גיוון בהשתתפות ובייצוג.
  2. הציר השני עוסק בהקשר של ייצוג. כלומר, מהו המפתח על בסיסו ייקבע ייצוג המגזר. בקצהו האחד של ציר זה מצויה גישה הסוברת כי יש לבחור את נציגי המגזר על בסיס ארגונים; כלומר, נציגי ארגונים, מתוקף היותם ארגונים גדולים, משפיעים, מייצגים בתחומם וכדומה. בקצה השני נמצא תפיסה הגורסת כי על הייצוג להיות על בסיס אינדיבידואלי; כלומר, פרטים ראויים, בעלי רקע מתאים המוכנים להצטרף לתהליך על בסיס ניסיונם, היכרותם, <sup>70</sup>
70. המקרה הוולשי מוגדר בספרות המחקרית כמקרה ייחודי ומוצלח באופן יחסי מבחינת הבניה אפקטיבית וממוסדת של מסגרת שותפות בין המגזרים. במקרה הוולשי הממשל פועל בעיקר מול גוף הקרוי WCVA - המועצה הוולשית לפעולה וולונטרית. גוף זה הוא הגורם המייצג המרכזי של המגזר האזרחי, והוא מקבל מימון מהממשלה כדי שיוכל לבצע את שליחותו. נטען כי ריכוזיות הייצוג באמצעות גוף זה יצרה קשיים ביכולתם של ארגונים אזרחיים בינוניים וקטנים להשתתף במהלכי השותפות. כדי להתמודד עם קושי זה, נוצר "מעגל שני" של ארגונים אזרחיים שכל ייעודם הוא לארגן ארגונים קטנים ולייצגם בשותפות וביחסים עם הממשל, ראו: Butcher, 2014b.

## הגשר האזרחי

עשייתם, מנהיגותם וכדומה. בחינת הנעשה במדינות השונות מראה כי באוסטרליה ובאנגליה היה מפתח ארגוני, ואילו בקנדה היה מפתח הייצוג על בסיס פרטים ראויים.

יש המנתחים את גישות הייצוג בדרך שונה המבוססת על שלוש גישות יסוד:

1. גישת הייצוג הפורמלי - מתייחסת למצב שבו קיימת נציגות פורמלית, המייצגת את כלל המגזר האזרחי ומקובלת על ארגוני המגזר.
2. גישת הגיוון - גורסת כי בקיום נציגות פורמלית או בהיעדרה ראוי להקים צוות מייצג מיועד למשימה המסוימת של תהליך הבניית השותפות עם גורמי הממשלה. נושא זה אינו שגרתי ועל כן נדרש גיוון מרבי אפשרי.
3. גישת הייצוג האינדיבידואלי (פרטים) - גישה זו גורסת כי ראוי להרכיב צוות מייצג שיורכב ברובו מפרטים בעלי ידע, יכולת ומעמד ציבורי, שנכונים להקדיש מזמנם לתהליך.

חשוב לציין כי התפיסה הרווחת בקרב ארגוני המגזר האזרחי במדינות שנבחנו הייתה שמנגנוני הבחירה של נציגי המגזר האזרחי צריכים להיות בידי המגזר האזרחי ובאחריותו, ולא בידי גורם חיצוני כלשהו. הכלים המרכזיים לעניין זה הם בדרך כלל: קולות קוראים בתפוצה רחבה במגזר לקבלת מועמדות, והקמת גוף בחירה עצמאי הכולל מספר נציגים המשתנה בהתאם להחלטת המגזר האזרחי בכל מקום (לרוב מתוך חברי הגוף המאתחל או ועדות ההיגוי המגזריות). יתרה מזאת, ניכר כי חשוב להימנע ממצבים שבהם יש לגרעין קטן של גורמים ייצוגיים מונופול או בלעדיות על היכולת לייצג את המגזר ולהשתתף במסגרות השונות שנובעות ממסגרת השותפות המובנית. חשוב להימנע ככל האפשר מכך שיווצרו חלוקות של מי ש"בפנים" ומי שנותר "בחוץ".

הקריטריונים הנפוצים שעל פיהם נבחרו נציגי המגזר על בסיס ארגוני היו, בין השאר: המנדט הארגוני; גודל הארגון; מיקום גיאוגרפי; מידת ההיכרות עם המגזר האזרחי; שפת העבודה; קהל המוטבים עמו המועמד עובד; תחומי ונושאי ההתמחות.

בחירה של אישים נעשתה על פי התאמתם, אולם חשוב לציין שקריטריונים מסוימים שהיו חסרים בשלב הבחירה נתגלו כחיוניים ביותר לתהליך. בקנדה, לדוגמה, לא הייתה התייחסות לקריטריון שעניינו מידת ההיכרות וההבנה של המועמדים האזרחיים עם עבודת הממשל וכיצד נקבעת בו מדיניות ציבורית על שלביה. לאחר בחירת עשרות המועמדים נתגלה במהרה שרובם חסרי ידע לחלוטין בנוגע לאופן שבו הממשל הפדרלי פועל, על מנגנוני ודרכי עבודתו וקביעת מדיניות במסגרתו. חסר זה בידע על תהליכים והיבטים פוליטיים, מנהליים, משפטיים וכלכליים, הקשה מאוד על הנציגים ועל יצירת שפה משותפת לשיח ולפעילות, והיה צורך להתמודד עמו ברמת ההכשרה.

בחינת ההתנסויות המדיניות מעלה כי יש כמה מנגנונים שחוזרים על עצמם, המיועדים לאפשר השתתפות של ארגוני המגזר האזרחי ונציגיהם במסגרות השותפות השונות:

1. השתתפות בקבוצות עבודה או ועדות היגוי של המנגנון הארצי.
2. השתתפות בכתיבת תוצרים: נייר עמדה, מדריכים לפעילות וכדומה.
3. השתתפות במפגשי ובסבבי היוועצות ודין מקומיים, בערים ובעיירות. כלי זה דווח כאפקטיבי ביותר לכינון זהות מגזרית וסולידריות מגזרית, בתנאי שהוא מובל על ידי "ארגונים מארחים" מקומיים.
4. השתתפות דיגיטלית מקוונת (באתרים ייעודיים וכדומה).
5. הגשת משובים כתובים.
6. השתתפות בסקרים תקופתיים.
7. השתתפות בתכניות בניית יכולת.

חמש תובנות חשובות הנוגעות באופן כללי להיערכות של המגזר האזרחי לקראת אמנת שותפות, כזו או אחרת, עם הממשל, עולות מתוך ניתוח התנסויות מרכזיות בעולם:

1. חשוב לא להגדיר יותר מדי יעדים במסגרת אמנות שותפות בין המגזרים. ריבוי בלתי מתועדף ובלתי ריאלי של מטרות ותוצאות רצויות אינו מאפשר עשייה אפקטיבית במכלול הפעילויות, עד כדי יצירת מצב של "תפסת מרובה לא תפסת".

2. חיוני שארגוני המגזר האזרחי יכירו בכך שלא בכל הסוגיות ניתן יהיה לקיים שיח פתוח ולפעול במשותף. אפשרי, ואין לשלול זאת מראש, שבנושאים מסוימים יוקמו על ידי המגזר האזרחי קבוצות עבודה נפרדות מהממשל ולהפך; ייתכן שבחלק מהסוגיות לא יהיה הממשל מוכן לעסוק; וכן, בתחומים שנויים במחלוקת ניתן יהיה להגדיר המלצות עתידיות בלבד ללא פעולה משותפת.
3. נדרש לשים לב כי סוגיית גיוון הגורמים המעורבים והמשתתפים אינה רק באשר לנציגות המגזר האזרחי, כי אם גם בגיוון רחב ככל האפשר, בקרב העמיתים המיצגים את הממשלה, כדי שלא ייווצרו "שטחי היועצות מתים". על ארגוני המגזר האזרחי לקחת אחריות פעילה על שיתוף מתמיד של בעלי עניין רבים, ממגוון מערכות, תת-מגזרים ותחומי עשייה.
4. הניסיון במדינות אחרות מראה כי אמנות מסגרת למיניהן חשופות לתנודות במערכת הפוליטית. אם כך, ראוי לעשות כל מאמץ אפשרי ולהימנע מייחוס פוליטי כלשהו למסגרת השותפות המובנית, דהיינו - המסגרת צריכה להיות א-פוליטית, ואף צריכה להיתמך מכל הקשת הפוליטית.
5. תובנה מרכזית נוספת וחשובה במיוחד היא שמרבית הסכמי המסגרת ואמנות השותפות בין המגזר האזרחי ובין הממשל לא נועדו לתמיכה ישירה ומיידית בארגונים, ודאי לא בארגון זה או אחר. יש להיזהר מהבנה מוטעית בצד של הארגונים האזרחיים, החל בשלבים הראשונים של הבניית השותפות, בנוגע למהות המהלך. במרבית המקרים, מדובר במהלכים שהם מיזמי תשתית במהותם, וכי מרבית המשאבים הכספיים המוקצים להם נועדו לעניין זה ולא לתמיכה בארגונים.

## מקורות

- גדרון, ב', לימור, נ' וזיכלינסקי, א' (2014). ממגזר שלישי למגזר אזרחי: לשאלת הזהות הקולקטיבית של ארגוני המגזר האזרחי. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.
- ועדת גדרון (2007). דוח הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. תל אביב: מנהיגות אזרחית.
- ועדת גלנור (2003). דוח הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל.
- לימור, נ' (2004). המגזר השלישי בישראל. ירושלים: יד הנדיב וקרן כהנוף.
- לימור, נ' (2008). חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני המגזר השלישי בישראל - תמונת מצב. תל אביב: מנהיגות אזרחית.
- לימור, נ' (2012). נאות - סטנדרטים לניהול נאות במגזר השלישי. תל אביב: מנהיגות אזרחית וזיו-האפט-BDO.
- לימור, נ' ואבישי, ל' (2013). לחוד יחד - הבניית יחסי שותפות ממשלה-החברה האזרחית. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.
- לימור, נ' וברינט, נ' (2013). עקרונות להסדרה חקיקתית של חוק עמותות חדש. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.
- Abell, P. (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*. New York: Halsted. About the VSI. Retrieved at:  
<http://www.vsi-isbc.org/eng/about/index.cfm>
- Abramson, A. J. & McCarthy, R. (2012). Infrastructure Organizations. In: Salamon, L. M. (Ed.), *The State of Nonprofit America* (2nd ed., pp. 423-458). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- ACOSS (2009). Joint COSS submission on a compact between the Australian Government and the not for profit sector. 30 September 2009. Retrieved at:  
<http://www.ncoss.org.au/hot/20091103-Joint-COSS-submission-on-Compact.pdf>.
- ACOSS (2008a). Creating a new partnership between the Commonwealth Government and the Not-for-Profit Sector: Time for a National Compact? A discussion paper. August 2008. Retrieved at:  
[http://acoss.org.au/images/uploads/5293\\_\\_ACOSS\\_compact\\_paper.pdf](http://acoss.org.au/images/uploads/5293__ACOSS_compact_paper.pdf).
- ACOSS (2008b). National Compact Consultation, Final Report, October.
- Bacharach, S. B. & Lawler, E. J. (1980). *Power and Politics in Organization*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bailey, B. & Moor, D. (2009). Valuing the Not-for-profit Sector: Comments on the National Compact Consultation paper. 30 September 2009. On behalf of the Public Interest Advocacy Centre (PIAC). Retrieved at:  
[http://www.piac.asn.au/sites/default/files/publications/extras/09.09.30-PIAC\\_Sub\\_on\\_National\\_Compact.pdf](http://www.piac.asn.au/sites/default/files/publications/extras/09.09.30-PIAC_Sub_on_National_Compact.pdf).
- Bertalanffy, L. (1973). *General System Theory*. New York: George Braziller.
- Bode, I. & Brandsen, T. (2014). State-third Sector Partnerships: A short overview of key issues in the

debate. *Public Administration Review* 16(8): 1055-1066.

Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In: Richardson, John C. (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood Press.

Broadbent Report (1999). *Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector*, Final Report of the Panel on Accountability and Governance in the voluntary Sector. Retrieved at:

[www.ecgi.org/codes/documents/broadbent\\_report\\_1999\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/broadbent_report_1999_en.pdf).

Butcher, R. J. (2014a). *The National Compact: Civilizing the relationship between Government and the Not-for-Profit Sector in Australia*. (An informal paper prepared by the author for a lecture).

Butcher, R. J. (2014b). *Compacts between Government and the Not-for-Profit Sector. A comparative case study of national and sub-national cross-sector policy frameworks*. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of The Australian National University. May.

Butcher, R. J. & Bronwen, D. (2014). Cross-sector partnership and human services in Australian states and territories: Reflections on a mutable relationship. *Policy and Society* 33(1): 141-153.

Carey, G., Riley T. & Crammond, B. (2012). The Australian Government's 'Social Inclusion Agenda': the intersection between public health and social policy. *Critical Public Health* 22(1): 47-59.

CCA (2014). *Community Council for Australia, About Us*. Retrieved at: <http://www.communitycouncil.com.au/content/about-us>.

Cohen, J. L. & Arato, A. (1999). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.

Coleman, J. S. (1994). *Foundations of Social Theory* (2nd ). Cambridge, MA: Belknap.

Coletti, P. (2013). *Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice*. UK: Palgrave Macmillan.

CSNCE (2014a). *Civil Society National Center for Excellence, About the Project*. Retrieved at: <http://www.civilsocietycentre.org.au/about-the-project>.

CSNCE (2014b). *Civil Society National Center for Excellence (2014) Mid Project Report: Draft Models for Consultation*. Short version. July 21, 2014. Retrieved at:

<http://www.civilsocietycentre.org.au/wp-content/uploads/2014/07/NCE-Draft-Models-Short-Version.pdf>.

Deakin Repot (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.

Douglas, J. (1987). Political theories of nonprofit organization. In: Powell, W. W. (Ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (pp. 43-54). New Haven, CT: Yale University Press.

Elson, R. P. (2011a). *High Ideals and Noble Intentions: Voluntary Sector-Government Relations in Canada*. Toronto ON: University of Toronto Press.

Elson, R. P. (2011b). *The Emergence of Structured Subnational Voluntary Sector-Government Relationships*

in Canada: A Historical Institutional Analysis. In: Voluntary Sector Review 2(2): 135-155.

Elson, R. P. (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.

FaHCSIA (2010). A New Relationship between the Australian Government and the Third Sector. National Compact between the Australian Government and the Third Sector. Consultation Report, February. Retrieved at:

[http://apo.org.au/files/Resource/national\\_compact\\_consultation\\_report.pdf](http://apo.org.au/files/Resource/national_compact_consultation_report.pdf)

Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory 14(3): 283-307.

Fukuyama, F. (1996). Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: The Free Press.

Government of Australia (2013a). Code of Best Practice for Engagement with the Not for Profit Sector: Engaging today for a better tomorrow. Retrieved at:

<http://pandora.nla.gov.au/pan/142935/20130923-1458/www.notforprofit.gov.au/sites/default/files/files/EngagementCode%20Final.pdf>

Government of Australia (2013b). Compact in Action Report, July.

Government of Australia (2013c). Post Consultation Report - Code of Best Practice for Engagement with the Not-for-Profit Sector. Retrieved at:

<http://pandora.nla.gov.au/pan/142935/20130923-1458/www.notforprofit.gov.au/sites/default/files/files/Post%20Consultation%20Report.pdf>

Grootaert, C. & van Bastelaer, T. (2001). Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative. Social Capital Initiative Working Paper, No. 24. April.

Gugerty, M. K. (2000). Collection Action in Nonprofit Umbrella Associations in Africa. University of California, Sept. 2008. Retrieved at:

[www.cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous\\_files/wgape/6\\_Gugerty.doc](http://www.cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous_files/wgape/6_Gugerty.doc)

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Boston, MA: Beacon.

Hansmann, H. B. (1986). The Role of Nonprofit Enterprise. Rose-Ackerman, S. (Ed.). The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy (pp. 57-84). New York & Oxford: Oxford University Press.

Hansmann, H. B. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organizations. In: Powell, W. W. (Ed.), The Nonprofit Sector: A Research Handbook (pp. 27-42). New Haven, CT: Yale University Press.

Hood, C. C. (1991). A Public Management for All Seasons. Public Administration 69(1): 3-19.

Hood, C. C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on the Theme. Accounting, Organizations and Society 20(3): 93-109.

HRSDC (2009). Evaluation: Lessons Learned from the Voluntary Sector Initiative (2000-2005). Final Report. August 2009. Ottawa: Human Resources and Skill Development Canada. Retrieved at:

[http://www.esdc.gc.ca/eng/publications\\_resources/evaluation/2009/sp\\_946\\_04\\_10e/sp\\_946\\_04\\_10\\_eng.pdf](http://www.esdc.gc.ca/eng/publications_resources/evaluation/2009/sp_946_04_10e/sp_946_04_10_eng.pdf).

Johnston, P. (2013). A Retrospective Look at the Voluntary Sector Initiative (VSI): What Lessons Did We Learn? *The Philanthropist* 25(1): 21-31.

Judt, T. (2010). *Ill Fares the Land*. London: Penguin.

Kingdon, J. E. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins.

Kolm, S. C. & Ythier-Mercier, J. (Eds.) (2006). *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*. Amsterdam: North Holland.

Korten, D. C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Kymlicka, W. (1990). *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford, UK: Clarendon Press.

Lasswell, H. D. (1980). *Politics: Who Gets What, When and How?* New York: Peter Smith.

Majone, G. (1992). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.

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* (pp. 103-124). Sydney: UNSW Press.

Melville, R. (2010). Umbrella Organizations. In: Anheier, H. K., Toepler, S. & List, R. (Eds.), *International Encyclopedia of Civil Society* (pp. 1577-1582). New York: Springer.

Milne, G. (2002). *Policy Grass Roots: Consultant's Report on Eleven VSI Policy Workshops Held in all Provinces January-March 2002*. Retrieved at:

[http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/policy\\_grass\\_roots.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/policy_grass_roots.pdf).

Mintzberg, H. (2008). *Tracking Strategies: Towards a General Theory of Strategy Formation*. New York: Oxford University Press.

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.

National Compact Workshop (2009). Canberra, 20 July 2009 - Workshop Summary.

O'Loughlin, C. (2003). *National Learning Initiative: A national skills and learning framework for the voluntary sector. Voluntary Sector Leadership Competencies: Discussion Document (Revised September 2003)*. Association of Canadian Community Colleges and the Coalition of National Voluntary Organizations. Retrieved at:

[http://www.vsi-isbc.org/eng/hr/pdf/nli\\_leadership\\_discussion.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/hr/pdf/nli_leadership_discussion.pdf).

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8 (3): 377-388.

Panel (1999) - Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector (1999). *Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector. Final Report, February*. Retrieved at:

[http://www.ecgi.org/codes/documents/broadbent\\_report\\_1999\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/broadbent_report_1999_en.pdf).



- Panel (2005) - Panel on the Nonprofit Sector. Strengthening Transparency, Governance, and Accountability of Charitable Organizations. Washington, DC: The Independent Sector.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, UK: Clarendon Press.
- Phelps, E. S. (Ed.) (1975). *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russell Sage Foundation.
- Phillips, D. S. (2001). *A Federal Government - Voluntary Sector Accord: Implications for Canada's Voluntary Sector*. Prepared for the Voluntary Sector Initiative Secretariat. Carleton University, School of Public Administration, February 2001. Retrieved at:  
<http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/phillips.pdf>.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and economic Origins of Our Times* (1st pub. 1944). New York: Beacon.
- ProBono News (2010a). National Compact Signing on 'Canvas'. Posted: Thursday, March 4. Retrieved at:  
<http://www.probonoaustralia.com.au/news/2010/03/national-compact-signing-canvas>.
- ProBono News (2010b). Not for Profit Reform Council Details Unveiled. Posted: Wednesday, December 22. Retrieved at:  
<http://www.probonoaustralia.com.au/news/2010/12/not-profit-reform-council-details-unveiled>.
- ProBono News (2012). National Compact Two Years On. Posted: Thursday, March 22. Retrieved at:  
<http://www.probonoaustralia.com.au/news/2012/03/national-compact-two-years#>.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York and London: Simon & Schuster.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. A. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy* (1st pub. 1942). New York: HarperPerennial.
- SDC (Social Development Canada) (2004). *The Voluntary Sector Initiative Process Evaluation - Final Evaluation Report* (April). Government of Canada.
- Shields, J. (2014). *Finding A Nonprofit Policy Voice: The Case of Settlement Services In Three Canadian Provinces*. Presented at the 11th Annual Conference of ISTR, Munster, Germany, July.
- Skocpol, T. (2004). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Tidwell, M. V. (2005). A Social Identity Model of Prosocial Behaviors within Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and Leadership* 15(4): 449-467.
- Volunteering Australia. (2009). *Response by Volunteering Australia to an Invitation to Comment on National Compact Consultation Paper - Learn, Work, Engage, Have a Voice*. September 2009. Retrieved at:  
<http://www.volunteeringaustralia.org/wp-content/files>  
on [September2009ResponsetoNationalCompactConsultationPaperLearnworkengagehaveavoice.pdf](http://www.volunteeringaustralia.org/wp-content/files).

- VSI (2002a). A Code of Good Practice on Funding. October. Retrieved at:  
[http://www.vsi-isbc.org/eng/funding/pdf/codes\\_funding.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/funding/pdf/codes_funding.pdf).
- VSI (2002b). A Code of Good Practice on Policy Dialogue. October. Retrieved at:  
[http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/codes\\_policy.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/pdf/codes_policy.pdf)
- VSI (2002c). The Rubber and the Road. Retrieved at:  
<http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/workbook.pdf>.
- VSI (2003). Participating in Federal Public Policy: A Guide for the Voluntary Sector. October 2003. Retrieved at:  
[http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/policy\\_guide/policy\\_guide.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/policy/policy_guide/policy_guide.pdf).
- VSI JAT (2002). Letter to the Clerk of the Privy Council (13.5.2002). Retrieved at:  
[http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/letter\\_to\\_privy.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/letter_to_privy.pdf).
- VSI JAT (2003). Joint Accord Table - Final Report. March. Retrieved at:  
[http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/jat\\_final\\_report.pdf](http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/jat_final_report.pdf).
- VSI JCC (2003). A Shared Journey. Mid term Reflections on the Voluntary Sector Initiative. VSI Joint Coordinating Committee March.
- VSI VSF (2004). The Journey Continues. Background paper - Voluntary Sector Implementation. Prepared by the Voluntary Sector Forum, December.
- VSI VSIS (2003). Voluntary Sector Initiative Secretariat. Final Report. February.
- Wagle, S. & Shah, P. (2003). Case Study 1 - Ireland: Participation in Macroeconomic Policy, Making and Reform. The World Bank, Note 77.
- Walzer, M. (Ed.) (1997). Towards a Global Civil Society. Oxford and New York: Berghahn.
- Warren, M.E. (2001). Democracy and Association, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Warren, M. E. (Ed.) (1999). Democracy and Trust. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Weisbrod, B. A. (1975). Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy. In: Phelps, E. S. (Ed.). Altruism, Morality and Economic Theory (pp. 171-195). New York: Russell Sage Foundation.
- Weisbrod, B. A. (1987). Non-profit Organisations. In: New Palgrave Dictionary of Economics (pp. 677-678). London, UK: Macmillan.
- White, D. (2006). Governing Advocacy and Dissent in the Partnership State: Canadian Stories. Conference paper, ISTR, Bangkok, 9-12 July.
- Wiesel, F. & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management* 30(2): 175-205.
- Wolfenden, J. F. (1978). The Future of Voluntary Organisations. Report of the Wolfenden Committee. London: Croom Helm.
- YMCA Australia (2008). Submission to the Department of Families, Housing, Community Services

and Indigenous Affairs (FaHCSIA) (on the development of a National Compact. Retrieved at: <http://www.ymca.org.au/about/pub/Documents/YMCA%20Australia%20submission%20on%20National%20Compact.pdf>.

Young, D. R. (2001a). Organizational Identity and the Structure of Nonprofit Umbrella Associations. *Nonprofit Management and Leadership* 11(3): 289-304.

Young, D. R. (2001b). Organizational Identity in Nonprofit Organizations: Strategic and Structural Implications. *Nonprofit Management and Leadership* 12(2): 139-157.