

ג'וינט ישראל אלכא
המכון למנהיגות וממשל
יחד בעשייה חברתית



מיזם ממשלה - חברה אזרחית

שותפות בין-מגזרית מכלילה

נתיבי התייחסות לאוכלוסיות מיעוטים במסגרת יוזמות הבניית שותפות בין
ממשלות לארגוני המגזר האזרחי

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

גב' ליבת אבישי

ד"ר ניסן לימור

פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי, מכון ון ליר

מרץ 2016

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

4	דבר הועדה המקצועית
5	מיזם ממשלה - חברה אזרחית
7	תקציר
9	שותפות בין-מגזרית מכלילה - המסמך המלא
9	א. הקדמה
10	ב. סיווג של נתיבי התייחסות אופייניים
10	[1] קוד מובחן שנלווה לאמנה לאומית: המקרה האנגלי
16	[2] כינון פורומים ייעודיים כחלק מתהליך אמנה: המקרה הקנדי
20	[3] התייחסות הצהרתית ומוטמעת בתוך אמנה לאומית: המקרה האוסטרלי
22	ג. תובנות בסיסיות
23	ד. מקורות

דבר הועדה המקצועית

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

כוועדה המקצועית של מיזם הממשלה-חברה אזרחית, אנו שמחים להעניק לכם מסמך המפרט התנסויות במדינות זרות בנתיבי היערכות להבניית יחסי ממשלה-מגזר אזרחי בהתייחסות ממוקדת לאוכלוסיות מיעוטים. מסמך זה הוא המשך לסדרת המסמכים שיצאה במסגרת המיזם, "לחוד ויחד" (לימור ואבישי, 2013), ו"הגשר האזרחי" (לימור ואבישי, 2015). "לחוד ויחד", הציג תובנות, מסקנות והמלצות מתהליכים שנערכו בתשע מדינות, לגבי מיסוד יחסי הממשלה וארגוני החברה האזרחית. המסמך "הגשר האזרחי", כלל תיאור שלבים, לקחים ומסקנות מתהליכי ההיערכות הפנימית של המגזר האזרחי במדינות שונות לקראת הבניית יחסים בין מגזריים. שלושה מסמכי חקר אלה, מביאים יחדיו תמונה כוללת, המבוססת על תובנות מהתנסויות במדינות זרות.

במסגרת יוזמות להבניית שותפות לאומית במדינות רב-תרבותיות, ניתנה תשומת לב מיוחדת והתמקדות בשילוב של אוכלוסיות מיעוטים כחלק מהשיח הבין-מגזרי ומהאפשרות להשמעת קולן של אוכלוסיות מיעוטים. כחלק מהשאיפה שלנו להגביר את הלכידות החברתית בישראל, והרצון לחזק את המכנה המשותף בין המגזרים והעדות המרכיבים את פסיפס החברה הישראלית, ראינו לנכון להכיר את שנעשה במדינות אחרות, ללמוד מניסיון במטרה לכונן תהליך שיאפשר לכלול ולהכיל את קולם של המיעוטים בצורה מובנית בתוך תהליכי השיח והבניית היחסים הבין-מגזריים בישראל.

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 רמ"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 ויצירת שיטות ותהליכי פעולה מיטביים (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 וגב' ליבת אבישי מפורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי שבמכון ון ליר בירושלים.

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

שותפות מכלילה

**נתיבי התייחסות לאוכלוסיות מיעוטים
במסגרת יוזמות הבניית שותפות
בין ממשלות לארגוני המגזר האזרחי
תקציר הסקירה**

גב' ליבת אבישי

ד"ר ניסן לימור

פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי, מכון ון ליר

ינואר 2016

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


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

תקציר

הקדמה

לפניכם תקציר המסמך "שותפות בין-מגזרית מכלילה: נתיבי התייחסות לאוכלוסיות מיעוטים במסגרת יוזמות הבניית שותפות בין ממשלות לארגוני המגזר האזרחי", 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 של דוגמאות בינלאומיות הנוגעות להתייחסות לקבוצות מיעוט בתהליך הבניית שותפות בין ממשלות לבין ארגוני המגזר האזרחי במדינות מרכזיות בעולם.

רקע

יוזמות של הבניית שותפות, בדמות אמנות והסכמי מסגרת למיניהם, בין ממשלות לבין ארגוני המגזר האזרחי במדינות מרכזיות בעולם כוללות התייחסויות למגוון היבטים. מסמך זה יתמקד בהיבט שנוגע להתייחסות אל קבוצות מיעוט, כפרטים או כארגונים אזרחיים, מקומם, השתתפותם והשתלבותם בתוך יוזמות ההבניה הללו.

סיווג נתיבי התייחסות אופייניים

מסקירת מקרים מרכזיים של יוזמות הבניית אמנות-מסגרת והסכמי-מסגרת בין המגזר הציבורי למגזר האזרחי ברמה הלאומית במדינות שונות בעולם, ניתן להצביע על שלושה נתיבי התייחסות טיפוסיים ועיקריים לפלח ארגוני המיעוטים במגזר האזרחי. שלושה נתיבים אלה ניתנים לאיתור בשלושה מקרים מרכזיים בעולם:

1. **קוד מובחן שנלווה לאמנה לאומית: במקרה האנגלי** נוסח וישם קוד ייחודי ומובחן להתנהלות נאותה¹, שנלווה לאמנת-המסגרת, המתייחס למגזר הארגונים האזרחיים שמייצגים ומשרתים אוכלוסיות מיעוט אתניות.
2. **כינון פורומים ייעודיים כחלק מתהליך אמנה: במקרה הקנדי** הוקמו שתי קבוצות התייחסות ודין ייעודיות לארגוני מיעוטים ולאוכלוסיות מיעוט אתניות, במסגרת תוכנית העבודה של הסכם המסגרת הלאומי בין המגזרים (האקורד).
3. **התייחסות הצהרתית ומוטמעת בתוך האמנה הלאומית: במקרה האוסטרלי** נוסחה אמירה כללית על חשיבות ההתייחסות לאוכלוסיות מיעוטים וארגוניהם, כחלק מהאמנת המסגרת הלאומית בין שני המגזרים, כתשתית עקרונית ויישומית ליוזמות עתידיות.

כל נתיב התייחסות הינו תוצר תלוי הקשר של המדינה בה התפתח, ושואב מהתרבות המקומית וממארג היחסים הנהוג בכל מדינה, הן בין הממשל לבין ארגוני המגזר האזרחי והן בין הממשל, ארגוני המגזר האזרחי ומגזר ארגוני המיעוטים.

תובנות בסיסיות

מניתוח של נתיבי התייחסות במדינות שנסקרו במסמך, בהקשר למגזר ארגוני המיעוטים וקהילותיהם, במסגרת יוזמות להבניית שותפות לאומית בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי, ניתן לזהות שש תובנות יסוד מהניסיון הבינלאומי המתואר במסמך המלא:

1. ניכר כי לא מדובר במוקד תוכן ממנו מתחילים את הבניית השותפות ואת תהליכי האמנה הבין-מגזריים. ההתייחסות לסוגיה, ככל שהיא קיימת, היא בהמשך תהליכי השיח, לאחר שהונחו יסודות מסגרת השותפות ולאחר שהתקיים שיח בונה אמון בין המגזרים, סביב סוגיות המפתח הכלל-מגזריות שהוסכמו בין הצדדים (כגון: ניהול דיאלוג, חלוקת עבודה ואחריות, מימון וכיוצא באלה).
2. ניכרת חיוניות ביסוס, הבטחה ועידוד השתתפות רחבה ופתוחה של מגוון ארגונים אזרחיים שמייצגים ומשרתים אוכלוסיות שונות, לרבות ובמיוחד של אוכלוסיות מיעוט, כבר למן השלבים הראשוניים ביותר של הבניית מסגרת השותפות ושל ניסוח המסמכים במסגרתה. קולם, צרכיהם ונקודות המבט של ארגוני המיעוטים במגזר האזרחי ראויים שייכללו ויהיו נוכחים, החל משלבי השיח הראשוניים, על מנת לבסס עמם אמון באופן המשכי.

1 Code of Good Practice

3. משאבים תקציביים הם אבן פינה חיונית. לפיכך, יש לקחת בחשבון את הצורך להפנות משאבים תקציביים ייעודיים לקיום קשרי גומלין, שיח והיוועצות עם ארגוני המיעוטים. על תקציבים לאוכלוסיות אלה להיות ייעודיים להן, בנפרד מהתקציבים הכלליים, במטרה לאפשר להם להבנות את יכולותיהם של ארגונים אלה כמרכיב אינטגרלי של המיזם ותהליכיו ולחזק את יכולתם להיות שותפים בו, הלכה למעשה.
 4. תובנה מרכזית נוספת הינה הצורך להיערך לביצוע התאמות ייחודיות הן של אופני השיח, והן של תוצריו ותוכניותיו הנגזרות, אל התרבות, השפה והנוהג אשר רלוונטיים בקרב ארגוני המיעוטים וקהלי היעד שלהם. התאמה זאת צריכה להיות בהתאמה לכל קבוצת אוכלוסייה ייחודית.
 5. קיומם של נתיבי ההתייחסות לארגוני המיעוטים ולקהילות אותם הם מייצגים, מהווה זרז וגורם מאפשר ליצירת תשתיות ארגוניות ויכולות תשתית בקרב ארגוני המיעוטים (לרבות תשתיות מחקר ומידע, פורומים ייצוגיים, רשתות קשר מתאמות, פורומים אזוריים המאגדים יחדיו שותפות של מגוון קבוצות וארגוני מיעוטים באזור מסוים, ניסיון מצטבר בניהול שיח עם גורמי ממשל ועוד). ערך מוסף זה קיים גם במקרים בהם יוזמות השותפות והסכמי השותפות חדלו להתקיים או עברו שינויים לאחר תקופה. מדובר בנתיבים דינאמיים מאד אשר משתנים עם הזמן אך טומנים בחובם הזדמנויות לשכלול תשתיות ויכולות ולצבירת ניסיון בקרב הארגונים והממשל כאחד.
 6. חשוב לבסס את ההבנה כי אמנות-מסגרת, קודים להתנהלות נאותה ופורומים לקידום השיח, הנם בבחינת כלי אחד מיני כלים נוספים. למעשה, לא ניתן לקדם ולתת מענה לכלל הסוגיות שמטרידות ומעסיקות את ארגוני המיעוטים ואת הציבורים אותם הם מייצגים, באמצעות מסמך או קוד בלבד. לפיכך, קיימת חשיבות רבה להפחת חיים וחיוניות ממשית למסמכים ולתוכניות השונות, כך שלא יהוו צעדים סימבוליים בלבד, גם אם אין בהם פתרון מלא לכל הנושאים. מתן פתרונות ככלל הוא תהליך ארוך, במיוחד כאשר מדובר בקהילות מיעוטים או באוכלוסיות מיוחדות. מכאן גם חיוניות שילובם בתהליכים אלה, בשלבי התכנון והיישום, ועידוד החיבור בין היוזמות השונות לבין הקהילות ברמת השטח, באופן שייגע בצורה ממשית בצרכיהם ובחיהם היומיומיים.
- להלן המסמך המקורי, המכיל מידע רחב יותר ומפרט. אנו ממליצים לקרוא ולהעמיק בנושא חשוב זה.

שותפות בין-מגזרית מכלילה

המסמך המלא

הקדמה

יוזמות של הבניית שותפות, בדמות אמנות והסכמי מסגרת למיניהם, בין ממשלות לבין ארגוני המגזר האזרחי במדינות מרכזיות בעולם, כוללות, בדרך כלל, התייחסויות ממוקדות לסוגיות מפתח². סוגיות אלה נוגעות, בדרך כלל, להיבטים של פיתוח דיאלוג והשתתפות בעיצוב מדיניות, מימון, פיתוח התנדבות, פיתוח קהילתי, טיפוח שקיפות, חלוקת עבודה ונטילת אחריות.

מסמך זה מתמקד בהיבט מסוים של הבניית שותפות שנוגע להתייחסות אל קבוצות מיעוט, כפרטים או כארגונים אזרחיים, מקומם, השתתפותם והשתלבותם בתוך יוזמות ההבניה הללו. סוגיה זו איננה שכיחה כמוקד התייחסות מובחן באמנות-מסגרת בין-מגזריות בעולם, אך אין הדבר מפחית מחשיבותה. על כן, נתבקשנו על ידי צוות ההיגוי של מיזם החברה האזרחית של הממשלה והג'וינט, להרחיב במעט את הידע וההבנה בהיבט זה.

חשוב להדגיש כי ייעודו של נייר זה איננו לעסוק בשאלת המדיניות הציבורית הכוללת כלפי אוכלוסיות וקבוצות מיעוט במדינות שונות בעולם או בישראל. שאלה זו מורכבת מאד, תלויה תרבות, מקום וזמן והיא מעבר למטרתו הממוקדת של מסמך זה. מטרתו של המסמך הינה לתאר ולהבין באיזה אופן נכלל היבט התייחסות לארגוני מגזר אזרחי אשר מייצגים ומשרתים קבוצות ואוכלוסיות של מיעוטים³, במסגרת יוזמות להבניית שותפות לאומית, שהתקיימו במדינות זרות נבחרות, בין הממשל לבין המגזר האזרחי בכללו.

חשוב לציין כי מבחינה אמפירית ומחקרית מדובר בסוגיה שבאופן יחסי מאופיינת במחקר ותיעוד מועטים למדי, הן בנוגע לפעילות וולונטרית של קהילות מיעוטים על ארגוניהן במגזר האזרחי, והן בהקשר של תהליכים שעיצבו את נתיבי התייחסות להיבט זה במסגרות השותפות הלאומיות (Smith, Rochester & Hedley, 1995; Joseph Rowntree Foundation, 1999; Craig, 2011; Ware, 2013). מקורות המידע בהקשר זה, כגון דוחות ממשלתיים, דוחות של ארגונים אזרחיים, פרטוקולים, ומסמכים ראשוניים רלוונטיים, אינם רבים ומכאן שהתובנות שלנו תחומות רק לחומרים אשר הופצו ואותרו.

עיסוק באוכלוסיות המוגדרות כמיעוטים, פירושו, במקרים רבים, עיסוק באוכלוסיות קטנות, ברב-תרבותיות, בגיוון לשוני, במנעד של ציפיות וצרכים הנוגעים לאוכלוסיות ספציפיות שאינן בהכרח נחלת רוב החברה או האוכלוסייה במדינה. הפניית תשומת הלב לאוכלוסיות אלה מונעת ממדיניות המבקשת להכליל, לא להותיר קבוצות כלשהן מחוץ למעגל השותפות וההידברות. מדיניות זאת נסמכת על מבט קדימה, על רצון להרחיב את בסיס ההסכמה בחברה ולצמצם, ככל הניתן, פערים. מתן מענה נכון מחייב מאמץ מיוחד, הדורש השקעה רבה יחסית לשיח הכללי מול אוכלוסיות המגזר האזרחי שאינן מוגדרות כקבוצות מיעוטים.

2. לימור, נ' ואבישי, ל'. (2013). לחוד ויחד - הבניית יחסי שותפות ממשלה-החברה האזרחית. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי. הוכן במסגרת מיזם ממשלה-חברה אזרחית, ג'וינט ישראל.

לימור, נ' ואבישי, ל'. (2014). הגשר האזרחי - היערכות המגזר האזרחי להבניה מחדש של היחסים עם המגזר הציבורי. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי. הוכן במסגרת מיזם ממשלה-חברה אזרחית, ג'וינט ישראל.

3. הגדרת מי נחשב כארגון מיעוטים איננה קבועה או אחידה ונתונה להקשר החברתי והמדינתי בה היא נקבעת. בהקשר האנגלי למשל, ארגון הגג של ארגוני המיעוטים (Voice4Change) מגדיר ארגון מיעוטים אזרחי ככל ארגון שבו רוב חברי גופי המשימות שלו באים מתוך קהילות מיעוטים באנגליה, בנוסף להיותו ארגון אזרחי האסור בחלוקת רווחים (V4C, 2011).

סיווג של נתיבי התייחסות אופייניים

מסקירת מקרים מרכזיים של יוזמות הבניית אמנות-מסגרת והסכמי-מסגרת בין המגזר הציבורי למגזר האזרחי ברמה הלאומית במדינות שונות בעולם, ניתן להצביע על שלושה נתיבי התייחסות טיפוסיים ועיקריים לפלח ארגוני מיעוטים במגזר האזרחי. שלושה נתיבים אלה ניתנים לאיתור בשלושה מקרים מרכזיים בעולם:

1. קוד מובחן שנלווה לאמנה לאומית: במקרה האנגלי נוסח ויושם קוד ייחודי ומובחן להתנהלות נאותה⁴, שנלווה לאמנת-המסגרת, המתייחס למגזר הארגונים האזרחיים שמייצגים ומשרתים אוכלוסיות מיעוט אתניות.
2. כינון פורומים ייעודיים כחלק מתהליך אמנה: במקרה הקנדי הוקמו שתי קבוצות התייחסות ודין ייעודיות לארגוני מיעוטים ולאוכלוסיות מיעוט אתניות, במסגרת תוכנית העבודה של הסכם המסגרת הלאומי בין המגזרים (האקורד).
3. התייחסות הצהרתית ומוטמעת בתוך האמנה הלאומית: במקרה האוסטרלי נוסחה אמירה כללית על חשיבות ההתייחסות לתת-מגזר זה, בתוך נוסח אמנת המסגרת הלאומית בין שני המגזרים, כתשתית עקרונית ויישומית ליוזמות עתידיות.

להלן נתאר בקצרה את עיקרי הנתיבים הללו. חשוב לציין כי אין בתיאור זה אמירה שיפוטית או ערכית כלשהי בנוגע לטיב או עדיפות הנתיבים. כל נתיב התייחסות הינו תוצר תלוי הקשר של המדינה בה התפתח, ושואב מהתרבות המקומית וממארג היחסים הנהוג בכל מדינה, הן בין הממשל לבין ארגוני המגזר האזרחי והן בין הממשל, ארגוני המגזר האזרחי ומגזר ארגוני המיעוטים.

[1] קוד מובחן שנלווה לאמנה לאומית: המקרה האנגלי

האמנה האנגלית המקורית והראשונה מסוגה בעולם נחתמה בשנת 1998 בין הממשל למגזר האזרחי⁵. כבר בשלב נוסח האמנה המקורית נקבע כי אחד מהצעדים הראשונים שיינקטו לאחר כינונה של האמנה יהיה ניסוח של קודים להתנהלות נאותה במספר תחומים, ובהם גם קוד מובחן לעניין ארגוני מיעוטים אתניים ושחורים - Black and Minority Ethnic (Voluntary and Community Organisations BME)⁶. תחילה שקדו נציגי המגזרים על תכנון וניסוח קודים שהתמקדו בסוגיות מימון, רכישות ודרכי היועצות בעניין שיתוף בעיצוב מדיניות ציבורית. בתהליך ממושך שנמשך כשנה וחצי מיום פרסום האמנה המקורית, נוסחו קודים ראשונים, אשר פורסמו בקיץ 2000⁷. רק לאחר מכן, נוסח קוד ההתנהלות הנאותה לעניין ארגוני מיעוטים אתניים ושחורים⁸, אשר פורסם כמעט שנה לאחר פרסום שני הקודים הראשונים, בשנת 2001.

לנוסח הקוד הנפרד קדמה בגוף האמנה הלאומית משנת 1998, התייחסות ראשונית, הצהרתית כלפי ארגוני המיעוטים. ראשית, ברשימת העקרונות המשותפים לשני המגזרים - הציבורי והאזרחי-, נאמר בסעיף 8.8 לאמנה כי שני הצדדים מכירים בחשיבות קידום שוויון הזדמנויות לכל אדם ללא הבדל גזע, גיל, מגדר, נכות, לקות או מוגבלות, נטייה מינית או דת. יתרה מזאת, בסעיף 9.7 לאמנה, תחת קטגוריית התחייבויות הממשלה בסוגיית פיתוח מדיניות ציבורית, צוין במפורש כי הממשלה מתחייבת לקחת בחשבון באופן חיובי, בתהליכי פיתוח מדיניות והיועצות, את הצרכים, האינטרסים והתרומה הייחודיים של חלקי המגזר האזרחי אשר מייצגים נשים, קבוצות מיעוט וקבוצות מודרות חברתית.

4. Code of Good Practice.

5. ראו: לימור, נ' ואבישי, ל' (2013). לחוד יחד - הבניית יחסי שותפות ממשלה-החברה האזרחית. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי. הוכן במסגרת מיזם ממשלה-חברה אזרחית, ג'וינט ישראל. ניתן לעיין בנוסח האמנה המקורי משנת 1998 בקישור הבא: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/compact_1998.pdf

6. ניתן לעיין בנוסח הקוד המקורי לעניין ארגוני מיעוטים ושחורים באנגליה בקישור הבא: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/black__minority_ethnic.pdf

7. ניתן לעיין בהם בקישורים הבאים: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/funding_and_procurement.pdf

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

8. מנתוני המשרד הלאומי האנגלי לסטטיסטיקה, משנת 2011, 13% (כ 7.5 מיליון אנשים) מתושבי אנגליה ווילס נולדו מחוץ לאנגליה. מחציתם (כ 3.4 מיליון) אחזו בדרכון בריטי בשנת 2011. מרביתם הנם ילידי הודו, פולין, פקיסטן, אירלנד, ניגריה, דרום אפריקה, ג'מייקה, וכן קניה, סומליה, בנגלדש וזימבבואה (ONS, 16 May 2013). בסקר שנעשה בשנת 2007 על ידי ארגון הגג - Voice4Change England, עלה כי ישנם בין 15,300-17,460 ארגוני מיעוטים באנגליה, ולמעלה ממחצית המימון של ארגונים אלה מגיע ממקורות ממשלתיים (V4C, 2007). קיים מחסור מתמשך במידע עדכני אודות גודל מגזר ארגוני המיעוטים האזרחיים באנגליה.

בנוסף לכך, נוסח סעיף ייחודי באמנה הלאומית, שכותרתו - סוגיות שמתייחסות לקבוצות קהילתיות ולארגוני שחורים ומיעוטים אתניים. סעיף זה כולל שלושה תתי סעיפים כאשר שניים מתוכם (מס' 11 ו-13) מתייחסים באופן ממוקד לארגוני מיעוטים:

סעיף 11 קובע באופן כללי כי שיקולים ייחודיים צריכים להילקח בחשבון בנוגע לצרכים, לאינטרסים ולערך המוסף והתרומה של ארגוני מיעוטים אתניים וארגוני הקהילה השחורה -

“Although the principles and undertakings contained in the Compact apply across the voluntary and community sector, particular consideration needs to be given to the specific needs, interests and contribution of ... Black and Minority Ethnic voluntary and community organisations.”

סעיף 13 מתייחס בצורה מפורטת וייעודית לארגוני מיעוטים תוך שרטוט הצורך לתת מענה ייחודי לקשיים עמם מתמודדים ארגוני המיעוטים, להבטיח משאבים מיוחדים לארגוני תשתית של מיעוטים, לנקוט בצעדים שיבטיחו את מעורבותם והשתתפותם של ארגונים אלה בשותפויות, היועצויות ותהליכי קבלת החלטות בין מגזריים:

“Despite their work with a diverse range of groups and communities, many Black and Minority Ethnic voluntary and community organisations feel outside the traditional structures of the voluntary and community sector. The Compact provides a framework for ensuring that support for, and involvement of, these organisations are mainstream issues for both Government and the voluntary and community sector. In particular, resources need to be targeted at Black and Minority Ethnic infrastructure organisations, whose aim is to increase the effectiveness of the Black and Minority Ethnic voluntary and community organisations at national, regional and local level. Equally, steps will need to be taken by both Government and the voluntary and community sector to ensure that Black and Minority Ethnic organisations have the opportunity to be directly involved in partnerships, consultation and decision-making. This will help these organisations to develop and realise their potential. These concerns will be addressed through a specific code of good practice which will reflect the distinctive needs and circumstances of Black and Minority Ethnic voluntary and community organisations.”

התייחסויות אלו במסגרת נוסח האמנה המקורית נבעו בין השאר מתהליך היועצות ייחודי וייעודי אשר קדם לניסוחן, אותו הוביל וביצע ארגון תשתית בשם SIA - The national development agency for Black voluntary and community organisations.

בנספח A של האמנה הלאומית משנת 1998, מתואר בקצרה הליך היועצות בקרב ארגוני אוכלוסיית השחורים⁹ באנגליה. מצוין כי היועצות הצביעה על כך שמדובר במגזר מאד מגוון והטרוגני, בארגוני ובקבוצותיו, אשר מספקים שירותים ורשתות תמיכה שונות. יתרה מזאת, עלה כי ארגונים אלה נתקלים בהיעדר הכרה בחשיבותם ובתפקידם, בבעיות מימון ותיקצוב, בתחושות של הדרה משותפויות והיעדר שיתוף פעולה מצד ארגוני מגזר אחר. בהליך היועצות זה עלה הרעיון לכונן מסמך נפרד שנוגע ליחסי הממשל וארגונים אלה, ובלט רצון של אוכלוסיות אלה להיות מעורבות ופעילות בתהליכי היועצות עם הממשלה לצד רצון שתינתן להם האפשרות להציג ולכלול את צרכיהן ונסיבותיהן הנבדלות בתהליכים אלה.

הליכי היועצות בהתייחס לארגוני מיעוטים המשיכו גם לאחר פרסום האמנה המקורית משנת 1998. נעשו פעולות כגון הוצאת קול קורא לקבלת תגובות ומשוב מכלל ארגוני המגזר האזרחי בנוגע למגזר הארגונים הוולונטריים שמייצגים ומשרתים אוכלוסיות מיעוט אתניות באנגליה (Joseph Rowntree Foundation, 1999). במסגרת “קבוצת העבודה של המגזר האזרחי לעניין האמנה” (Compact Working Group), הוקמה תת קבוצה לעניין ארגוני מיעוטים ושחורים BME Sub-Group on Compact, אשר ייצגה את נקודת מבטם וקיימה דיונים והיועצויות לקראת ניסוח הקוד הייעודי לעניין מיעוטים (V4C, 2009).

בשנת 2001 פורסם כאמור הקוד לעניין מגזר ארגוני מיעוטים אתניים ושחורים, ה-BME – Black and Minority Ethnic Voluntary and Community Organisations.

9. תהליך היועצות ראשוני זה, טרם האמנה המקורית משנת 1998, התבצע כאמור באמצעות ארגון תשתית וולונטרי בשם SIA - The national development agency for Black voluntary and community organisations. ארגון תשתית זה הוקם ופעל במימון משרד הפנים ומחלקת איכות הסביבה הממשלתית. לא נמצא תיעוד מפורט אודות תהליך היועצות ראשוני זה.

הקוד נפרש על פני כ- 20 עמודים וכולל עשרה סעיפים עיקריים, בהם: מטרה; רקע אודות מגזר ארגוני השחורים והמיעוטים האתניים באנגליה; מסגרת שותפות בין הממשלה למגזר ארגוני ה-BME; התמודדות עם גזענות, אי שוויון והדרה; היועצות, השתתפות וייצוג - פיתוח מדיניות ממשלתית מכילה; מימון ותמיכה; שותפויות יחסים מקומיים; פיתוח יכולות; התנדבות והדרכה; היקף ויישום הקוד. בתחילת הקוד מפורטים באופן תמציתי ומודגש שמונה עקרונות מנחים למסגרת שותפות בין הממשלה לבין מגזר ארגוני ה-BME:

1. חיוני שהממשל וארגוני ה-BME יהיו מעורבים במערכת יחסים חיובית לטובתם ולרווחתם ההדדית.
2. הכרה בתפקיד החשוב של ארגוני המיעוטים ושל הקהילות המגוונות אותם הם חותרים לייצג, לרבות קבוצות אמונה וארגוני פליטים ומבקשי מקלט.
3. מחויבות משותפת של שני המגזרים לקדם יחדיו שוויון (Race Equality).
4. להבטיח שארגוני המיעוטים יהיו חלק בלתי נפרד מתהליכי עיצוב מדיניות והיועצויות, באמצעות מעורבות מגוון גדול של פרטים וארגונים.
5. חשיבות ההשקעה במגזר ארגוני ה-BME.
6. תמיכה בפיתוח יכולות ותשתיות בתוך ארגוני המיעוטים, ברמות המקומיות, האזוריות והלאומיות.
7. הכרה בחשיבות של מערך יחסים ברמה המקומית ומעורבות בשותפויות מקומיות.
8. להעריך ולטפח התנדבות בקרב אוכלוסיות המיעוטים.

בכל סעיפי הקוד השונים מפורטות התחייבויות שני הצדדים, לקדם, לפתח ולשפר מרכיבים שונים ביחסיהם ההדדיים. יתרה מזאת, משולבות בנוסח הקוד דוגמאות לפעולות ותוכניות ממוקדות בארגוני מיעוטים, שהוגדרו כהצלחה בהקשרים ובמקומות שונים באנגליה. במובן זה הקוד שאב מניסיון נצבר בשטח תוך ניסיון להצביע על אלמנטים, כלים ופעולות שהוכיחו עצמם כאפקטיביים.

הצעות שונות משולבות בסעיפי הקוד השונים. למשל, בסעיף העוסק בפיתוח מדיניות ציבורית ובהיועצויות סביבה, עולה ההכרה שתשומת לב מיוחדת צריכה להינתן לכך שרוב ארגוני וקבוצות המיעוטים הם קטנים ונעדרי משאבים (משאבי ממון, זמן ואחרים), ומכאן הדרכים הנכונות לערובם בתהליכי היועצות צריכות להיות הולמות למאפייניהם הארגוניים וכן יידרש סיוע על מנת לאפשר להם להתמודד עם החוסר באמצעים. בין השאר, הוצע לפתח אינטראקציות בלתי רשמיות, לספק תיווך לשוני, לתת תמיכה כספית עבור הוצאות שנלוות להשתתפות בתהליכי היועצות (כגון מימון פגישות, תשלום על השתתפות בדיוני היועצות) ולקיים קשרים מתמשכים וקבועים עם ארגוני מיעוטים שהנם בעלי מומחיות והתמחות בקרב קבוצות המיעוט.

מדד מסוים להשפעתו המוגבלת של עצם פרסום הקוד האמור משנת 2001, נמצא בעובדת קיומה של ועידה לאומית בשם - BME Standing Conference Partnership בשנת 2005. כארבע שנים לאחר פרסום הקוד, חברו יחדיו כ-40 ארגוני BME על מנת לדון כיצד הצרכים של ארגוני המיעוטים ייוצגו טוב יותר במדיניות הציבורית הלאומית ובפיתוח תכניות לאומיות (V4C website). כלומר, הקוד לכשעצמו לא פתר בעיות רבות עמן התמודדו ארגוני המיעוטים, אך ניסוחו ופרסומו הניע את מגזר ארגוני המיעוטים לקיים דיון פנימי ולבצע פעולות לבניית יכולותיו ותשתיותיו אל מול הממשל. אחת המסקנות שנבעו מועידה לאומית זו הייתה שמגזר ארגוני המיעוטים זקוק לקול לאומי קוהרנטי ומייצג, בדמות גוף לאומי שיורכב מארגוני תשתית לאומיים ואזוריים אשר כבר היו קיימים בשטח. לאחר ועידה זו התארגנו 19 שותפים אשר הגישו בקשת תמיכה לתוכנית הממשלתית למימון אסטרטגי של היחידה לקהילות אקטיביות¹⁰ (Active Communities Unit Strategic Funding Programme). בקשה זו הולידה מימון ממשלתי שנמשך כשלוש שנים, בין השנים 2006-2009, עבור הקמה ותפעול גוף יציג לאומי חדש למגזר ארגוני המיעוטים והשחורים באנגליה. לימים, בסוף שנת 2010 הושק רשמית הארגון הלאומי היציג והעצמאי - Voice4Change England¹¹.

עם הקמתה של הנציבות לאמנה בשנת 2007 (Commission for the Compact) נעשו פעולות שונות שהתמקדו במגזר ארגוני המיעוטים: פורסמו עלונים אודות עקרונות האמנה ושימושיה בשפות שונות; בוצע מחקר אודות שירותים לארגוני המיעוטים; מונה אחראי מטעם הנציבות לעניין הפחתת גזענות; בוצע מחקר הערכה משפטי¹² אודות הקוד לעניין מיעוטים

10. מדובר בתוכנית מימון ממשלתית במסגרת משרד הפנים, אשר תמכה בפיתוח אסטרטגי ובפרייקטים בקרב ארגוני מגזר אזרחי, למען פיתוחן של קהילות אזרחיות חזקות ופעילות.

11. <http://voice4change-england.co.uk>. כיום ארגון זה מבוסס על דמי חברות.

12. ניתן לעיין בדוח ההערכה המשפטי בקישור הבא: http://www.voice4change-england.co.uk/webfm_send/31

משנת 2001, התקיימו סבבי היועצות ודין בקרב ארגוני וקהלי המיעוטים לקראת ריענון וחיידוש נוסחי האמנה¹³ בשנים 2008-2010, הושק מיזם לחיזוק קולו ומעורבותו של מגזר ארגוני ה-BME¹⁴, נעשה סקר לאומי נרחב אודות מגזר ארגוני המיעוטים (2010). במאי 2010 הוקם ועד מייעץ לפיתוח מדריך יישומי לארגוני קהילת ה-BME שיספק כלים והבהרות ברורות לאופנים בהם האמנה, בנוסחה המחודש, מתייחסת ורלוונטית לארגוני המיעוטים. ועד מייעץ זה הורכב מנציגי ארגוני מיעוטים ברמות הלאומית, האזורית והמקומית באנגליה, ובהשתתפות נציגי ממשל. (Zimmeck, Rochester & Rushbrooke, 2011; V4C, 2009; V4C, 2011; Monaghan, 2008).

עיון במסמכים שנכתבו על ידי ארגוני מיעוטים, כגון ארגון הגג Voice4Change, במסגרת תהליכי היועצות שנעשו לקראת ריענון וחיידוש נוסח האמנה המקורית, חושפים כי למרות פרסום האמנה, ניסוח הקוד וקיום הפורומים והתוכניות שנבעו מהקוד, השפעתם הממשית והנתפסת של כלים אלה לא הייתה ניכרת או ארוכת טווח. מחד גיסא, נמצא במסמכים השונים, תחושות מתמידות של חוסר שביעות רצון ודאגה גוברת מאי יישום אפקטיבי או מספק של עקרונות הקוד, בקרב ארגוני המיעוטים. מאידך גיסא, ניכר ניסיון מתמשך, מצד הארגונים הללו, להיאחז ככל הניתן במורשת העקרונות של האמנה ושל הקוד, לצד שימור וחיזוק הניסיון שנצבר בשימושיהם.

נקודת מפנה מרכזית בהקשר למשמעות האמנה והקוד, מנקודת המבט של מגזר ארגוני המיעוטים באנגליה, התרחשה בין השנים 2009-2010. בתקופה האמורה, נוסח האמנה המקורי שונה לבלי היכר¹⁵, תוך קיצורה באופן משמעותי, פישוטה, ביטול הקודים הנלווים הנפרדים ושילובם באופן שונה במסמך אמנה מאוחד ושינוי בדגשי תוכן מרכזיים. (Zimmeck, Rochester & Rushbrooke, 2011). בשנת 2009 עובדו הקודים כחלק אינטגרלי באמנה עצמה, בדמות רשימה של עקרונות מנחים למסגרת השותפות, בשלושה תחומים: מעורבות בפיתוח מדיניות, הפניית משאבים וקידום שוויון. מנוסח האמנה משנת 2009 נעלם כליל האזכור של המושג מיעוטים או שחורים (BME) ואין כלל אזכור לקוד לעניין ארגוני מיעוטים, שהתווסף לאמנה בשנת 2001. במקומם, צוינה התייחסות כוללת לסוגיה של קידום השוויון, אוכלוסיות היעד בהיבט זה הוגדרו באופן רחב ועמום, כבעלות מאפיינים מוגנים (Protected Characteristics) ונעדרה התייחסות ממוקדת למיעוטים אתניים כלשהם.

בנוסח המחודש של האמנה, שנכתב שנה לאחר מכן בשנת 2010, צומצם תוכן האמנה אף יותר והתמקד בפירוט קצר של חמש תוצאות מצופות לשותפות בין שני המגזרים. בסוף האמנה מפורטת התוצאה החמישית המצופה אשר עוסקת בהשגת חברה שוויונית והוגנת. בפסקה קצרה (כחצי עמוד בלבד), אוכלוסיות היעד מוגדרות כאנשים שמוגנים ספציפית בחקיקה, קבוצות בתת ייצוג וקבוצות חלשות; ומפורטות שלוש התחייבויות יסוד ממשלתיות לצד שתי התחייבויות מצד ארגוני המגזר האזרחי. ההתחייבויות הממשלתיות כוללות:

- מחויבות לעבוד עם ארגונים אזרחיים שמייצגים, תומכים או מספקים שירותים לאנשים שמוגנים בחקיקה ספציפית, לקבוצות חלשות ולקבוצות בתת ייצוג; להבין את הצרכים הייחודיים של קבוצות אלה באמצעות חתירה פעילה לקבלת נקודת מבטן; ולקחת אותה בחשבון תוך ביצוע הערכת ההשפעה של תוכניות מדיניות על קבוצות אלה.
- להכיר בכך שארגונים אשר מייצגים קבוצות חלשות ובתת ייצוג, מסייעים בקידום לכידות חברתית וקהילתית ועליהם לקבל גישה שווה למימון ציבורי.
- לנקוט פעולות מעשיות למנוע אפליה בלתי חוקית ולקדם שוויון תוך הבטחת קול לקבוצות חלשות ובתת ייצוג.

שתי ההתחייבויות של ארגוני המגזר האזרחי כוללות: מחויבות מצד ארגונים שמקבלים מימון מגוף ממשל, להמחיש ולהציג כיצד עבודתם מסייעת לאותו גוף ממשלתי לממש את חובתו הציבורית להשיג שוויון ולמנוע אפליה; ולנקוט פעולות מעשיות למניעת אפליה בלתי חוקית, לקידום שוויון הזדמנויות ולבניית קהילות איתנות.

במסגרת תהליכי היועצות והדיונים בקרב ארגוני המיעוטים שהתקיימו בטרם פורסמו הנוסחים החדשים של האמנה, נשמעו קולות ביקורת וחשש מהנוסח החדש והצעדים המתוכננים. במסמך תגובה של ארגון התשתית Voice4Change משנת 2008 נכתבו הדברים בבירור:

13. האמנה המקורית משנת 1998 עברה שינוי נוסח ומבנה בשנת 2009 ובשנת 2010.

14. <http://www.bteg.co.uk/content/strengthening-voices-project>. מיזם זה מומן מכספי קרן ההגרלות (Big Lottery Fund) ומתקציב הניצבות לאמנה במשך כשלוש שנים, בשותפות עם ארגוני תשתית שיעודם לענות לצרכי קהילות השחורים והמיעוטים האתניים באנגליה. המיזם כלל פעולות הדרכה בנושאי השתתפות בעיצוב מדיניות, הקמת פורום מדיניות של ארגוני המיעוטים, קיום סמינרים עם מומחים, שיפור המודעות לאמנה, הקמת פורטל לארגוני המיעוטים ועוד.

15. ניתן לעיין בנוסחים של האמנה משנת 2009 ו-2010 בקישורים הבאים: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_2009.pdf ו-http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact.pdf

“ Our partners feel strongly that in its current form the Compact does not adequately serve the needs of or empower BME VCOs and that changes are needed to ‘give it teeth’... more research is needed into why the Compact is not used by BME VCOs.... Our partners were unanimous in calling for the BME Compact Code to remain as a distinct section whether as a single document or as part of one document. The BME code should not be ‘mainstreamed’ or integrated into a single equalities code. The BME code was established due to distinct challenges for the BME sector and these remain in today’s environment... Removing the BME Code (or section of the overall Compact) will further damage the BME sector, sending a message that the sector’s contribution to civil society is not valued... V4CE’s research found that BME VCOs were concerned that there has been a lack of progress on issues of ‘race’ equality and that race was ‘perceived to be being diluted by the wider frame of reference emerging with a single equalities agenda’... Based on the findings of Karon Monaghan’s legal review of the BME code it is clear that the BME Code needs to be strengthened. The BME VCS must be consulted to inform the detail of this... Capacity and resources are needed to ensure increased awareness, implementation and monitoring of the Compact. Without this any changes to the Compact itself will have a limited impact.” (V4C, 2008).

במסמך נוסף מטעם אותו ארגון, משנת 2009, (V4C, 2009), הועלתה ביקורת נוקבת כלפי הכוונות לבטל כליל את ההתייחסות הממוקדת לאוכלוסיות ה-BME באמנה ובקוד מובחן:

“... we are concerned that a narrow move towards a single document with a simplified BME section or the removal of the BME section altogether could lead to a dilution of the existing principles. This would be in opposition to findings in the Commission’s event report that ‘it was clear that there was strong opposition to any ‘dilution’ of the basic principles of the BME Code’ and to the recommendations from the legal review to strengthen the Code’s compliance with equality law...”

יתרה מזאת, באותו מסמך נטען כי לא רק האפקטיביות של הקוד איננה מספקת, אלא גם האפקטיביות של האמנות המקומיות שהתפתחו עם הזמן במחוזות שונים באנגליה מוטלת בספק בהקשר ליחסי הממשל המקומי עם ארגוני המיעוטים:

“ Our partners have found that most Local Compacts are not meaningful and do little to develop good working relationships between local government and BME VCOs.”

טענה מעניינת מאד באותו מסמך נוגעת לתפיסת הקוד והאמנה ככלי בעל משמעות חוקית ומשפטית לצד חוקים נוספים בהקשר הבריטי:

“... the BME Code should clearly emphasize: the opportunities that exist in equality law to create and deliver community (BME) specific services; the requirement that sometimes arises in equality law to create and deliver community (BME) specific services; and the recognition that BME targeted services may promote equality and good relations and community cohesion ... Our initial analysis has been supported at the BME Code consultation events... there should be a strengthened relationship between public law and the Compact and that the relationship of the Code with other legislative frameworks should be clearly described, particularly that explicit linkages with equalities public duties are made e.g. how the Compact/Code could be used together with the provisions of the RRA(2) Act to influence/engage with public authorities.”

אותו מסמך גורס כי תפיסת האמנה ככלל ומורשת הקוד בפרט הם בבחינת משאב משפטי פוטנציאלי, אשר עשוי לסייע בידי ארגוני המיעוטים באנגליה לקרוא תגר על החלטות ממשל מחד, ולחתור לשיפור היחסים עם הממשל מאידך. גישה זאת באה לידי ביטוי ביתר שאת במדריך מיוחד¹⁶ ומפורט אשר פורסם בשנת 2011 בשם: “האמנה ואתם - מדריך למגזר ארגוני ה-(BME The Compact and You – A Guide for the Black & Minority Ethnic voluntary and community)”.¹⁷(sector

16. המדריך פורסם על ידי ארגון התשתית Voice4Change, כחלק מתוכנית ההכשרה והליווי שהארגון מקיים על השימוש באמנה ועל הקשר שלה למסגרת החוק הציבורי בבריטניה (Public Law). ארגונים נוספים אשר מספקים תמיכה מסוג זה לארגוני המיעוטים באנגליה הנם: NAVCA, NCVO, וה - Public Law Project.

17. ניתן לעיין במדריך בקישור הבא: http://www.voice4change-england.co.uk/webfm_send/109

במדריך ארבעה פרקים מרכזיים הכוללים חומר רקע על האמנה ועל מגזר ארגוני ה-BME, פירוט התחייבויות שני המגזרים באמנה, תיאור תוצאות שנבעות משימוש באמנה, ופירוט עצות וקווי פעולה לשימוש באמנה וכיצד האמנה יכולה לסייע לארגונים להתמודד ולפתור בעיות שמטרידות אותם לרבות קריאת תגר על החלטה או פרקטיקה שנתפסת על ידם כבלתי צודקת (V4C, 2011). במדריך נטען כי מאחר והאמנה מעוגנת בעקרונות של המשפט הציבורי ה-(Public Law¹⁸) ואף חתומה על ידי הממשלה, נוצרת בכך "ציפייה לגיטימית" שהיא אכן תעמוד בהתחייבויותיה כלפי המגזר האזרחי בכלל וכלפי ארגוני המיעוטים בפרט. אי עמידה של הממשל בעקרונות האמנה, עשוי להיתפס כהפרה של המשפט הציבורי; ומכאן, שהיא יכולה לשמש כלי אכיפה בבתי משפט.

למרות הביקורת הרבה שתוארה לעיל אודות ביטול הקוד לעניין ארגוני המיעוטים וכלפי נוסח האמנה המחודש, מבטא המדריך האמור את הרצון לשמר, בכל זאת, את הניסיון שנצבר בקרב ארגוני המיעוטים כתוצאה מפעולות שנעשו במסגרת האמנה ובכינון יחסי שותפות ושיח עם גורמי ממשל ארציים ומקומיים, כאחד. לצד פירוט הסוגיות הייחודיות לארגוני המיעוטים בהקשר האנגלי¹⁹, מציין המדריך באיזה אופן יכולה האמנה לסייע לארגוני המיעוטים:

1. בהשגת מערכת יחסי עבודה חזקה יותר בינם לבין הממשל.
2. בעיצוב החלטות ציבוריות טובות יותר שיהיו מבוססות על ידע ומומחיות שלהם כארגוני שטח קהילתיים הקרובים לקהלי היעד שלהם יותר מכל ארגון אחר.
3. בכינון שירותים טובים יותר אשר ישקפו את הצרכים של האוכלוסיות אותן הם משרתים ומייצגים.
4. במעורבות רבה יותר בתהליכי קבלת החלטות ציבוריות ברמת הממשל המקומי.
5. בהיותה כלי להתמודדות עם אי-שוויון ואפליה בתחום המימון הממשלתי, ובתכנון ועיצוב תוכניות ושירותים.
6. בהיותה משאב המאפשר לקרוא תגר על החלטות מימון, מחד; ולחזק את הקשרים עם גורמי המימון הציבוריים, מאידך.
7. בהיותה אמצעי לקריאת תגר על פעולות לא הוגנות של הממשל.

במדריך משולבים סיפורי הצלחה ומקרים בהם עקרונות האמנה והקוד לעניין ארגוני המיעוטים יושמו ברמה המקומית והובילו לתוצאות בדמות שיפור הפעילות ולתועלת הארגונים והממשל המקומי, כאחד. למשל, במועצת העיר שפילד (Sheffield City Council) נרקם מארג של פעולות הכשרה, מפגשי היועצות, סדנאות ותוכניות לבניית יכולת קהילתית של אוכלוסיות המיעוטים וארגונייהם. נעשו תהליכי פישוט מסמכי ודרכי תכנון עבור קהלי המיעוטים, נוצרו קשרים הדוקים בין מחלקות התכנון והשוויון לבין ארגוני המיעוטים; ניתנו הזדמנויות לארגוני המיעוטים להשתתף במערכי תכנון בשה תחומים. הוכשרו אנשי מקצוע מעובדי הממשל המקומי במטרה לתת בידם כלים לשיח, קשר ומגע עם קהילות מיעוטים. פותח "יומן היועצות" שכלל תיעוד שקוף של השתתפות קהילות שונות בתהליכי קבלת החלטות ותכנון ציבוריים (V4C, 2011, pp. 11). בכנס שהתקיים לסיכום המיזם, בעיר שפילד, שורטטו שש המלצות מרכזיות לעניין חיזוק ושיפור הקשר עם ארגוני המיעוטים והקהילות שאותן הם מייצגים:

- הכרה בחשיבות טיפוח מגעים ומעורבות ברמות המקומיות ביותר.
- בתהליכי תכנון והיועצות, חשוב לחדד ולהדגיש בצורה ברורה כיצד התוכניות המוצעות ישפיעו על הארגונים והקהילות בשטח.
- הצורך להשתמש במגוון שיטות וכלים של תקשורת ושיח.
- קיום אירועים לבניית יכולות לפני שמקיימים היועצויות רשמיות.
- חשיבות העבודה המשותפת של מחלקות שונות ברשויות מקומיות.
- על לוחות הזמנים להיועצויות להיות גמישים.

למעלה מעשור חלף מאז שנוסח ופורסם הקוד לעניין ארגוני מיעוטים אתניים ושחורים באנגליה. כיום, כחמש שנים לאחר שינוי נוסח האמנה הלאומית, מחקרים עדכניים מצביעים על כך שעדיין מדובר בתת מגזר מוחלש, בעל מגבלות וקשיים

18. המשפט הציבורי הוא ענף משפטי (הכולל את המשפט החוקתי, המשפט המנהלי והמשפט הפלילי), שתכליתו הגדרת והסדרת מערכות היחסים בין יחידים ותאגידים לבין המדינה. לצדו, המשפט הפרטי שעניינו מערכות היחסים בין יחידים ותאגידים בינם לבין עצמם.

19. הסוגיות הייחודיות אשר מצוינות במדריך הן: ארגונים שפועלים במיוחד כנגד זעזעות ואי שוויון; סובלים היסטורית מתת תקצוב; מתמודדים עם מכשולים סוציאליים בהתמודדות על מכרזים לאספקת שירותים; מודרים מהשתתפות במיניסטרים של המגזר האזרחי הכללי ומונתקים ממוקדי קבלת החלטות ציבוריות; אינם מוערכים דיים; בעלי צרכים מאד מגוונים אך נתפסים כמקשה הומוגנית שלא בצדק.

רבים, הן ביכולת לקיים ולשמר שירותים לקהילות המיעוטים והן ביכולתו להשיג השפעה בתהליכי מדיניות ציבורית. ארגוני המיעוטים הושפעו באופן מהותי ביותר מקיצוצים בתקציבים ציבוריים בשנים האחרונות, במיוחד לנוכח היותם מלכתחילה קטנים ודלי משאבים (Ware, 2013). ארגוני המיעוטים מתקשים בהעמדת מנהיגות חזקה, ואינם מסוגלים, במקרים רבים, להתחרות באופן שוויוני במכרזים ציבוריים אל מול ארגוני המגזר האזרחי. שינויי חקיקה בתחום השוויון שנעשו בשנים האחרונות בבריטניה²⁰ נתפסים כבעלי השפעה מחלישה על ארגוני המיעוטים האתניים והשחורים ועל קהילותיהם; כמו-גם, כמעצמים מתחים ותחרות בין ארגוני המיעוטים לבין ארגוני-גג כלל-מגזריים. נטען כלפי ארגוני הגג הכלל מגזריים כי הם נוטים, יותר ויותר, לטעון בשם קהילות המיעוטים אך במקביל, מספקים להן שירותים באופן פחות מותאם ורגיש תרבותית מאשר ארגוני המיעוטים עצמם. זאת, למרות שהערך המוסף המרכזי ביותר של ארגוני המיעוטים הנו קירבתם הממשית לקהילות ולאוכלוסיות המיעוטים והיכרותם המעמיקה עם צרכיהן ובעיותיהן. מחקרים מצביעים על כך שישנה תחושה בקרב ארגוני המיעוטים כי באופן פרדוכסלי, מורשת האמנה ובייחוד הקוד המובחן לעניין מיעוטים, הובילו לכך שקובעי מדיניות וגורמי מימון ממשלתיים חדלו לראות בסוגיות שמטרידות את המיעוטים כסוגיות שיש צורך להמשיך ולטפל בהן; נטען כי השתרשה מעין תפיסה שהנושא טופל והגיעה העת לטפל בסוגיות אחרות (Ware, 2013). תסכול זה ממגבלות כלי האמנה והקוד בהקשר לארגוני המיעוטים, וחשש מקיבועם ככלים סימבוליים שהם נחלת העבר, מלווים את ארגוני המיעוטים בבריטניה בעודם מנסים לייצר תנופה וחיוניות ביחסיהם עם הממשל ובתוך המגזר פנימה.

[2] כינון פורומים ייעודיים כחלק מתהליך אמנה: המקרה הקנדי

המיזם הקנדי שנקרא ה- (VSI) Voluntary Sector Initiative, היה שאפתני מאד בהיקפו, ביעדיו ובמבנהו הייחודי²¹. מיזם זה הוגדר מלכתחילה כמיזם לתקופה של חמש שנים (2005-2000), במסגרת תקציב ממשלתי ייעודי בסך של 94.6 מיליון דולר קנדי. מטרתו של המיזם הייתה ליצור מערכת יחסי עבודה קרובה יותר בין הממשל הפדרלי לבין המגזר האזרחי בקנדה. לצורך כך נכללו בו מרכיב משמעותי של חיזוק יכולותיו של המגזר האזרחי להיות שותף ומעורב בתהליך. במסגרת המיזם ולצורך קיומו הוקמו מבנים ארגוניים רבים לרבות מנגנוני ייצוג וניהול בקרב המגזר האזרחי. בדומה לניסוח מסמך האמנה באנגליה, גם במקרה הקנדי התוצר המרכזי של המיזם היה ניסוחו ופרסומו של מסמך מסגרת לשותפות בין המגזרים, "אקורד" (Accord- 2001)²².

האקורד הקנדי הוא מסמך קצר, כללי ותכליתי הנפרש על פני כעשרה עמודים, בהם מפורטים מטרותיו, ערכים ועקרונות המשותפים לשני המגזרים, לצד התחייבויותיהם ההדדיות של שני המגזרים, יחד ולחוד, לפעול ליישום האקורד ולבניית מערכת יחסים טובה ואיתנה בין הצדדים. במסמך מפורטים ששה ערכים משותפים לשני המגזרים: דמוקרטיה, אזרחות פעילה, שוויון, שונות, הכללה וצדק חברתי.

מעבר להתייחסות הכללית לערכים כגון שוויון והכללה, קיימת בנוסח האקורד התייחסות ממוקדת אחת בלבד לאוכלוסיית מיעוט ספציפית - קהילת האבוריגינים (הילידים הקנדיים). בהקדמה של האקורד, נוסחה הפסקה הבאה:

"Aboriginal people have a special place in Canadian society, and the content of this framework agreement needs to be interpreted or applied differently to reflect their point of view."

מלבד הפסקה הממוקדת לעיל, לא נכללה בנוסח האקורד התייחסות מהותית נוספת לקהילות ולארגונים של מיעוטים בקנדה. יתרה מזאת, במסגרת ששה השולחנות העגולים המשותפים שהוקמו במסגרת המיזם, לא נכלל שולחן ייעודי לסוגיית מיעוטים²³. כאמור, מבנים ופורומים ארגוניים, לרבות שולחנות עגולים מגוונים, הוקמו ונוצרו במיוחד לצורכי קידום וקיום המיזם הקנדי. במסגרת תהליך בחירת הנציגים האזרחיים אשר איישו את המסגרות והמנגנונים הרבים של המיזם, התברר כי היו פערים בייצוג קבוצות מסוימות, לרבות קהילות מיעוטים אתניים, הקהילה האבוריגינית, ארגוני נשים, הקהילה ההומו- לסבית ואחרים.

20. למשל, ה- Single Equality Act משנת 2010. ניתן לעיין בחוק המקורי בקישור הבא: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf

21. להרחבה אודות המקרה הקנדי ראו: לימור, נ' ואבישי, ל' (2014). הגשר האזרחי - היערכות המגזר האזרחי להבניה מחדש של היחסים עם המגזר הציבורי. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.

22. ניתן לעיין באקורד בקישור הבא: http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/the_accord_doc.pdf

23. ששה השולחנות העגולים עסקו בנושאים הבאים: ניסוח האקורד; מודעות כלפי המגזר האזרחי ובתוכו; בניית יכולות; ניהול מידע וטכנולוגיות מידע; רגולציה; יוזמת ההתנדבות הלאומית.

ההתמודדות עם תת הייצוג של קהילות מיעוטים ואוכלוסיית האבוריג'ינים הייתה באחריות "המזכירות האזרחית" (Voluntary Sector Initiative Secretariat – VSIS), אשר הוקמה לצורך המיזם. צוות המזכירות ביצע היוועצות עם חברי קהילות אלה על מנת להחליט כיצד להתמודד עם סוגיית ייצוגן הראוי במיזם. כתוצאה מהיוועצות זו, הוחלט להקים שתי קבוצות התייחסות וייצוג (Reference Groups): האחת לייצוג אוכלוסיית האבוריג'ינים, (The Aboriginal Reference Group ARG) שמנתה 19 נציגים; והשנייה לקבוצות מיעוט (The National Visible Minority Reference Group - NVMRG) שמנתה 18 נציגים.

מיסוד ייצוגן של הקבוצות הללו שיפר, במידת מה, את יכולתן להשמיע קולן ולהעלות את צרכיהן הייחודיים במסגרת המיזם; אף על פי כן, פעילותן והשפעתן היו מוגבלות. הסיבה העיקרית לכך הייתה שבתכנון המקורי של המיזם לא נכללו קבוצות-התייחסות אלה ולא הוקצה להן מימון ממשלתי ייעודי. ליקוי זה הוביל לכך ששילובם של נציגי אוכלוסיות אלה במכלול פעילויות המיזם לקה בחסר ושיבוצם בתהליך לא היה באופן מיטבי (SDC, 2004). יתרה מזאת, כיוון שמימון פעילות קבוצות התייחסות אלה הגיע מהתקציב הייעודי שהוגדר עבור פעולות ומנגנונים אחרים של המגזר האזרחי במיזם, התקציבים שהופנו בפועל לפעילות קבוצות התייחסות הללו היו שריריים ומצומצמים.

קבוצת התייחסות למיעוטים²⁴ (The National Visible Minority Reference Group – NVMRG) פעלה כשנה וחצי, בין אביב 2001 לחורף 2002. 18 הנציגים שנכללו בה היו מהמגזר האזרחי בלבד, מקרב ארגונים לאומיים ברחבי קנדה שייצגו ושירתו קהילות מיעוטים מגוונות. עיון ברשימת הנציגים חושף תמהיל מגוון למדי של אוכלוסיות מיעוט שהיו מיוצגות, בהן: נשים מהגרות, נציגי קהילות מוסלמיות, נציגי מהגרים מג'מייקה וקהילות יוצאי אפריקה, נציגי מהגרים היספניים, פיליפינים, פקיסטניים, נציגי קהילות מהודו, טרינידד וטובגו, נציגי קהילות מסין, קוריאה, וייטנאם, יפן, האיטי, ונציגי אוכלוסיית השבטים הילידיים בפרובינציית ססקצ'ואן.

פעילות הקבוצה כללה שלושה מרכיבים עיקריים: קיום דיונים ומפגשים בערים וקהילות שונות, לרבות שני כינוסים לאומיים, סביב היכרות עם מיזם ה-VSI וסוגיות שנוגעות לארגוני המיעוטים; קיום היוועצויות מקומיות ואזוריות וכתבת דוחות היוועצות מסכמים תוך מתן ביטוי לקול המיעוטים במסגרת מיזם ה-VSI; ביצוע מחקר מרכזי על קהילות המיעוטים בקנדה, תוך איסוף ובניית מאגר מידע עדכני על הארגונים הקיימים בקהילות הללו, על המעמד ועל הצרכים שלהם²⁵.

עיון בפרוטוקולים ובסיכומים של פגישות קבוצת התייחסות לעניין מיעוטים, מלמד על הסוגיות המרכזיות שהטרידו את הנציגים, הן בהקשר למיזם ה-VSI והן בהקשר לצרכי הארגונים והקהילות בכלל. ראשית, ניכר תסכולם הרב מכך שנציגי קהילות המיעוטים לא נכללו מלכתחילה בתהליכים שהובילו להקמת מיזם ה-VSI ובמבנים השונים שהוקמו ופעלו במיזם לאחר השקתו. תחושת ההדרה מהתהליכים השונים, הן ברמת השתתפות ונציגות והן ברמת הפניית משאבים לפעילותם במיזם, מקבלת ביטוי ברור.

בפרוטוקול מפגש מתאריך 17.5.2001 מתואר בבירור תסכול זה:

"Participants expressed concern that they had not heard about the Initiative and once again were being brought in after the Initiative had been started. People want to have a voice and involvement. It is not sufficient just to consult from time to time, there needs to be involvement in the structures, such as the Joint Tables... It is difficult to push a document (e.g. the Accord) which does not speak to the key issues..". (NVMRG, 17.5.2011).

בדוח היוועצות אשר נכתב בעקבות מפגש שהתקיים בפרובינציית ססקצ'ואן במרץ 2002, בא לידי ביטוי חוסר שביעות הרצון מהיעדר המימון המספק לפעילות קבוצת התייחסות למיעוטים במיזם ה-VSI ומהדרתם של נציגיהם מיוזמות מרכזיות במיזם:

"The NRG has operated with very minimal financial resources. The VSI is not releasing fund to NRG. Limited help in form of staff/volunteer time comes from small Ottawa-based organizations. The NRG has not had much success at influencing the research agenda of the VSI. A large bid involving a survey of the sector has been awarded to a consortium where no visible minority organization is represented. The NRG seeks to have more substantial input into the research." (NVMRG, Saskatchewan, 11-12.3.2002).

24. ניתן לעיין במידע וחומרים של קבוצה זו בקישור הבא: http://www.vsi-isbc.org/eng/about/vis_min_group.cfm
25. מחקר זה נקרא: Research Project on Visible Minority Communities in Canada. ניתן לעיין בדוח המחקר המלא בקישור הבא: http://www.vsi-isbc.org/eng/about/pdf/visible_minorities_report.pdf

בנוסף לכך, עולה כי הנציגים ייחסו חשיבות רבה מאד לפעולות ולתוכניות של בניית יכולות בקהילות השונות. הם הביעו רצון להרחיב פעולות מחקר ומיפוי ברמת הקהילות המקומיות מאחר והן עצמן יודעות היטב מהם הצרכים שלהן ומה התוכניות שנדרש לקיים כדי להתמודד עמם. הנציגים ציינו כי מחסור ניכר במשאבים מהווה מחסום ליישום תכניות קהילתיות רבות. ניכר היה כי קיים רצון אמיתי לקיים עם גורמי ממשל שיח סביב סוגיות מדיניות ציבורית, אך היעדר תקציבים היה חסם להשתתפות שכזו. הנציגים הביעו את הקושי הרב לקדם את מסמך האקורד והפעילות הנגזרת ממנו בקהילות המיעוטים מאחר וברבות מהן קיים משבר אמון עמוק כלפי הממשל הקנדי, כמו גם, מאחר שדווקא קהילות וארגונים אלה נפגעו מאד מקיצוצים בתמיכות ממשלתיות. יתרה מזאת, היעדרה של נציגות רשמית של מגזר המיעוטים בשולחן המשותף לניסוח האקורד, הביא לתסכול רב. עוד צוין כי סוגיית הסטטוס המשפטי שניתן לארגוני קהילות המיעוטים אינו מאפשר להם לגייס תרומות כארגונים הפועלים לתועלת הציבור (Charitable Status). דבר זה צוין כבעיה מרכזית עבור ארגונים אלה. דרישת הארגונים הייתה שיש לכונן עבור נציגי ארגונים אלה פורום נינוח ופתוח בו יוכלו לשוחח באופן חופשי על מכלול הסוגיות שמטרידות אותם. (NVMRG, 17.5.2001, 14-15.10.2001, 18.3.2002).

פן מעניין נוסף שבא לידי ביטוי בפרוטוקולים ובמסמכים השונים שתיעדו את מפגשי הקבוצה, נוגע לרצון ולהצעות חוזרות ונשנות לכונן פורומים ומבני-תשתית חוצי קהילות, עבור מגזר ארגוני המיעוטים בקנדה. למשל, בדוח ההיוועצות שנכתב לאחר מפגש שהתקיים בפרובינציית ססקצ'ואן במרץ 2002, מוצע כדלקמן:

“... Forming a cohesive group, for example, a local or regional body that speaks with one voice in order to create a great impact at the federal level ... Developing a local or regional resource network...” (NVMRG, Saskatchewan, 11-12.3.2002).

בדוח המחקר שנכתב במסגרת קבוצת ההתייחסות, היבט ארגוני-תשתיתי זה מוצג בבירור כהמלצה לפעולה:

“Support the creation of a national mechanism for visible minority communities: The visible minority community in Canada has deep roots in the society and is growing at a fairly rapid rate. However, it is still perceived as an ‘immigrant’ and ‘special interest group’ and the community has not found a cohesive voice within the larger society. Visible minority leaders view a national voice and visibility as critical in its reach for equitable participation in Canadian society. A mechanism such as a national network of organizations would facilitate the communities, meeting, sharing and bringing a cohesive voice on national policies and development agendas.” (Budhu, 2001).

יתרה מזאת, מהמסמך האמור עולה כי למרות מגבלות המעורבות של נציגי ארגוני המיעוטים במיזם ה-VSI, זוהתה על ידי נציגי קהילות המיעוטים תועלת אותה הפיקו מהשתתפותם בדיונים ובהיוועצויות סביב המיזם, בייחוד בהקשר לשיתוף במידע, חיזוק רשתות קשר ומתן הזדמנות להביע את רעיונותיהם:

“Several participants mentioned that they found presentations, table or group and open discussions on issues related to visible minorities, priorities of VSI in reference to visible minorities, what needs to be done or next steps and feedback sessions very beneficial. Sharing of information and networking was also identified as one of the many strengths of this VSI... An opinion was expressed that the discussions enabled participants to raise their concerns and provided them with the opportunity to participate in establishing recommendations.” (NVMRG, Saskatchewan, 11-12.3.2002).

קבוצת ההתייחסות לייצוג ארגוני וקהילות האבוריג'ינים²⁶ (The Aboriginal Reference Group – ARG) פעלה במשך כשנה וחצי בשנים 2001-2002. תשעה עשר חבריה היו נציגים של ארגוני המגזר האזרחי ברחבי קנדה שייצגו ושירתו את אוכלוסיית האבוריג'ינים, ילידי היבשת. בדומה לקבוצת ההתייחסות לקבוצות מיעוט, גם קבוצה זו פעלה במסגרת תקציב שיורי שלא אפשר פעילות רבה. עיקר העשייה של הקבוצה התמקד בארבעה תוצרים מרכזיים: קיום מפגשי היוועצות ודיון בקרב ארגוני האבוריג'ינים בקנדה; כתיבת דוח תכנון אסטרטגי לשילוב נקודת המבט האבוריג'ינית במיזם ה-VSI²⁷; הפקת סרט בשם: “It’s Our Way” שביטא את ערך ההתנדבות כדרך חיים מושרשת בקהילות האבוריג'יניות; ופיתוח תשתית ארגונית מתאמת לכלל ארגוני האבוריג'ינים בקנדה, במסגרת מיזם ה-VSI.

26. ניתן לעיין במידע וחומרים של קבוצה זו בקישור הבא: http://www.vsi-isbc.org/eng/about/aboriginal_group.cfm
27. ניתן לעיין בדוח המלא בקישור: http://www.vsi-isbc.org/eng/about/pdf/reports_aboriginal.pdf

ממסמכי הקבוצה ניתן ללמוד גם על הלך הרוח של הנציגים ועל הסוגיות שהטרידו אותן. בייחוד, עלה הצורך בהתאמה תרבותית, לשונית, ארגונית ותפיסתית של המסמכים, הפעילויות והנושאים שתוכננו במסגרת מיזם ה-VSI. בדוח התכנון האסטרטגי של הקבוצה נכתב בנושא זה בבירור:

"Participants agreed that a "plain language" document on the VSI is required for the Aboriginal community... obtain representative input may include language groupings and the different cultural groupings... When consulting the Aboriginal community, specific considerations should include language interpretation, facilities and/or equipment for the disabled. The role for Elders must be defined as well accommodation must be available for helpers who may accompany the disabled or Elders. Some participants may require childcare and/or transportation to and from sessions." (VSI-ARG, July 2001).

כמו כן, עלה כי יש צורך לנקוט בתפיסת ייצוג והשתתפות מכלילה, רחבה ומגוונת ככל האפשר תוך שיתוף ומעורבות של ארגוני תשתית ומנהגי-שיח קיימים בקהילה:

"Aboriginal input needs to be as expansive as possible at the grassroots level. This could be achieved with the help of the Aboriginal organizations through their infrastructure and linkages at regional and local levels. The diversity of the Aboriginal community needs to be recognized both for nationhood, culture and geographic locations... an Aboriginal outreach plan is required to distribute to the communities... Using the existing Aboriginal institutions in all sectors to facilitate the VSI consultations was suggested... In terms of what proportional input is "representative" of the Aboriginal community most agreed that the criteria needs to be inclusive of all Aboriginal groupings (First Nations, Metis, Inuit) including gender as well as geographic... Gaining input from the Aboriginal community can be accomplished in various ways. This includes approaches such as: roundtables, focus groups, position papers and conferences or meetings. However members of the strategy session suggested some alternative approaches that include other customary methods such as traditional talking circles. The infrastructure that exists within the Aboriginal communications arena would be a natural start to informing, educating and gaining feedback on the VSI..." (VSI-ARG, July 2001).

בדומה לקבוצת ההתייחסות לארגוני מיעוטים, גם בקבוצת הייצוג של ארגוני האבוריג'ינים באה לידי ביטוי אי שביעות רצון מהגישה הסמבולית והמצמצמת אודות ייצוג נקודת המבט האבוריג'ינית בפורומים השונים במיזם ה-VSI. היטיב לנסח זאת משתתפי דיון הקבוצה אשר התקיים ב-29.9.2001 בוויניפג, מניטובה:

"There is concern that some of the joint tables are satisfied when they have one individual Aboriginal participating at meetings – example used that at the Capacity meeting an ARG could not participate since Alwin Morris was already attending. When it was explained that having more than one Aboriginal person attending would be advised the Coordinator was informed that there was not enough room..." (VSI-ARG, September, 2001).

בנוסף, נציגי הקבוצה הדגישו כי אין להתעלם מכך שנוסח האקורד וערכיו יתפרשו באופן שונה בקרב הקהילה האבוריג'ינית:

"The Accord's stated values may not be interpreted in the same way for Aboriginal people. Due to Aboriginal people's experiences and relationship with Canada their view point of the values differs. The wording of democracy, active citizenship, social justice and inclusion is wording that Aboriginal people do not necessarily see themselves within." (VSI-ARG, September, 2001).

[3] התייחסות הצהרתית ומוטמעת בתוך אמנה לאומית: המקרה האוסטרלי

האמנה הפדרלית באוסטרליה לעניין יחסי הממשל הפדרלי וארגוני המגזר האזרחי הושקה בשנת 2010, במסגרת יוזמות ממשלת הלייבור בין השנים 2007-2013. האמנה הפדרלית נחתמה על בסיס מסורת של הבניית הסכמי מסגרת בין הממשלות וארגוני המגזר האזרחי שנוצרה במהלך השנים במדינות ובטריטוריות השונות באוסטרליה²⁸. כחלק מהמצע החברתי של מפלגת הלייבור דאז שהתמקד בהכללה חברתית (Social Inclusion Agenda) ובמסגרת מדיניותה של ממשלת אוסטרליה לקידום רפורמה ביחסיה עם המגזר האזרחי וארגונו (ACNC, 2013), החל בשנת 2008 הליך היועצות בקרב ארגוני המגזר האזרחי סביב רעיון גיבושה וניסוחה של אמנה פדרלית ליחסים בין שני המגזרים. ארגון התשתית ACOSS קיבל מהממשלה את האחריות לקיים את סבב ההיועצות הראשון לעניין האמנה הפדרלית. במסגרת פעולותיו של הארגון, התקיימו מפגשי התייעצות כלליים בקרב ארגוני המגזר האזרחי, וכן מפגשים ממוקדים ומיוחדים בקרב ארגונים וקבוצות שייצגו קהילות מיעוט של אוכלוסיות הילידים ביבשת; כמו גם, ארגונים שייצגו מיעוטים אתניים, קהילות אפריקניות, קהילות פולניות, מבקשי מקלט, אוכלוסיות קשישים, בעלי מוגבלויות פיזיות, דיירי רחוב, בעלי זהות חד מינית וארגוני נשים (ACOSS, 2008; FaHCSIA, 2010).

בדוח הסיכום של סבב ההיועצות משנת 2008, ניכר כי כבר בשלבים הראשונים של הדיונים והשיח הציבורי סביב נוסח האמנה עלה הצורך והרצון לייחד התייחסות ברורה ויעודית באמנה לאוכלוסיית הילידים באוסטרליה (Indigenous People)²⁹. עמדות ארגוני המגזר האזרחי שמפורטות בדוח הסיכום כוללות חשיבות ההכרה במעמד המיוחד ובצרכים הייחודיים של אוכלוסיית הילידים, חשיבות התמיכה בקהילות ובארגוני הילידים, והצורך לקיים עם הציבור הילידי וארגוני המייצגים שיח על אופן שילובם באמנה המתוכננת (ACOSS, 2008, pp. 51). בסדנת עבודה שהתקיימה בקנברה בשנת 2009, סביב נוסח האמנה, ביטאו משתתפי הסדנה את עמדותיהם בנוגע לאופן ההתייחסות לאוכלוסיית הילידים באמנה, תוך הדגשת הצורך לא רק להכיר באוכלוסיות הללו אלא לציין בבירור את המחויבות להיועץ, להקשיב ולפעול באופן מעשי בקרבן; וכן את הצורך לחדד את האופנים בהם ניתן לשפר את היכולת של ארגוני הילידים להשתתף ולתרום לתהליכי קבלת החלטות ציבוריות ולספק שירותים טובים לקהילותיהם (National Compact Workshop, Canberra 20 July 2009). בנוסף לכך, ציינו משתתפי הסדנה כי במסגרת תחומי העדיפות לפעולה באמצעות האמנה הלאומית יש לציין בנייה של שותפויות רבות יותר עם ארגוני ילידים. כותבי דוח ממשלתי, שביקש לסכם את תהליך ההיועצות שנעשה במהלך שנת 2009 סביב נוסח ותוכן האמנה, היטיבו לנסח את העמדות שהתגבשו בנוגע לעקרונות השונות והרב-תרבותיות בכלל ולגבי חשיבות ההתייחסות הממוקדת לאוכלוסיית הילידים בפרט, במסגרת עקרונות האמנה ומחויבויות הצדדים במסגרתה, באופן שיהלמו החלטות וצעדים ממשלתיים נוספים שננקטו בהקשר זה:

“ The principle of diversity generated considerable comment. There was a consistent desire for a strong Government statement on multiculturalism within the Social Inclusion agenda. Specific feedback included that the undertakings and principles need to specifically recognise Aboriginal and Torres Strait Islander people and communities and that the principle should express the value of Aboriginal and Torres Strait Islander cultures and recognise the historical disadvantage and contemporary disadvantages. This would build on and support the Government’s commitment to addressing Indigenous disadvantage through actions such as the apology to the Stolen Generations in February 2008 and the Government’s ‘Closing the Gap’ policy agenda.” (FaHCSIA, 2010, pp. 6).

נוסח האמנה הלאומית האוסטרלית³⁰ פורסם כאמור בשנת 2010, וזמן קצר לאחר מכן בשנת 2011, פורסמה גרסת “אנגלית קלה”³¹ של האמנה, בה עובדו טקסטים רבים לתמונות ועזרים גרפיים קלים להבנה. האמנה האוסטרלית אשר כותרתה - Working Together, הינה מסמך קצר למדי ומוגדר כתשתית לפעולות המשך:

28. להרחבה אודות המקרה האוסטרלי ניתן לעיין בנייר: לימור, נ' ואבישי, ל'. (2014). הגשר האזרחי - היערכות המגזר האזרחי להבניה מחדש של היחסים עם המגזר הציבורי. ירושלים: מכון נן ליר בירושלים, פורום נן ליר לארגוני המגזר האזרחי.

29. אוכלוסיית הילידים האוסטרלית כוללת בעיקר את האבוריג'ינים ואת אוכלוסיית Torres Strait Islander people.

30. ניתן לעיין בנוסח האמנה האוסטרלית בקישור הבא: http://pandora.nla.gov.au/pan/142935/20130923-1458/www.notforprofit.gov.au/sites/default/files/documents/national_compact_web.pdf

31. ניתן לעיין בגרסת “האנגלית קלה” בקישור הבא: http://pandora.nla.gov.au/pan/142935/20130923-1458/www.notforprofit.gov.au/sites/default/files/documents/national_compact_easy_english_web.pdf

שותפות בין-מגזרית מכלילה

“The National Compact’s shared principles provide a foundation for action to improve working relationships, strengthen not-for-profit sector viability and develop and deliver better policy and programs” (Working Together, 2010, pp.6).

התייחסות ממוקדת להיבטים שקשורים לאוכלוסיות מיעוט מופיעה בשני מקומות באמנה: ראשית, ברשימת העקרונות המשותפים לשני המגזרים:

“We commit to enduring engagement with marginalised and disadvantaged Australians, in particular, Aboriginal and Torres Strait Islander people and their communities.... We recognise the value of our multicultural society and we will plan, design and deliver culturally responsive services.” (Working Together, 2010, pp.7).

שנית, ברשימת המטרות והשאיפות המשותפות, מפורטת מטרה ממוקדת לעניין קשרי גומלין והיוועצות עם ארגוני וקהילות הילידים:

“Aspirations for engagement and consultation.... Work in real partnership with Aboriginal and Torres Strait Islander and multicultural community organisations” (Working Together, 2010, pp.9).

בשנת 2013, פורסם קוד התנהלות נאותה נלווה לאמנה האוסטרלית, שעניינו שיח וקשרי גומלין בין הממשל לארגוני המגזר האזרחי - Code of Best Practice for Engagement with the Not-for-Profit Sector³². הקוד מפרט שלושה סוגים של קשרי גומלין: שיתוף מידע; היוועצות רשמית; ושיתוף פעולה, תוך שהוא מתווה עקרונות והתחייבויות לקידום ולקיום תהליכי שיח והיוועצות בין הצדדים (Commonwealth of Australia, 2013). בקוד זה מצויה התייחסות נוספת, במסגרת עקרונות קיום השיח והיוועצות, באשר לשיתופן של קבוצות מיעוט ולחשיבות הכנסת שיקולים שנוגעים לקבוצות אלה בתהליכי קבלת החלטות ציבוריות:

“Equity – from the outset of consultations, it is important to ensure that different perspectives and needs, including those of women, young people, people with disability and ethnic minorities, are taken into account when developing policies and delivering services ... Consultation methods should be tailored ... For example, consulting with people with disability may require the use of Easy English documents, large print text, video material with captions, hearing loops, sign language interpreters, and more generally, access ramps and wheelchair-friendly facilities. In some cases, Government may also need to consider the importance of prior relationships (if any) in certain communities.... Government should also use alternative methods to allow NFP organisations to be involved in a variety of ways including through online communication, email submissions, forums and live discussion sessions ... Where online consultation is used it is also important to note that some barriers to greater online engagement may be cultural and organisational rather than technological. Overcoming such challenges requires greater efforts to raise awareness and capacity within Government and the sector.” (Commonwealth of Australia, 2013, pp. 7, 18).

המקרה של אמנת השותפות הלאומית באוסטרליה עודנו בתהליכי התהוות. בשנים האחרונות הוא מושפע מחילופי שלטון ומיזמות חדשות של ממשלת הקואליציה הלאומית-ליברלית בראשות ראש הממשלה טוני אבוט. מן ההיבט של ארגוני מיעוטים ובייחוד אוכלוסיית הילידים האוסטרלית, ראוי לראות את האמנה הלאומית ככלי אחד מתוך סדרה של כלים, צעדים ויזמות שעניינם קידום ושיפור היחסים בין הממשל לבין קהילות אלה. כבר בשנת 1986 הוקמה באוסטרליה הנציבות לזכויות אדם, מכוח חוק פרלמנט (The Australian Human Rights Commission)³³. לנציבות תחומי עיסוק מרכזיים³⁴, ועל כל אחד מהם ממונה נציב ייעודי; לדוגמה, נציב לעניין צדק חברתי לאבוריגינים ול-Torres Strait Islander. הנציבות מקיימת מיזמים רבים לקידום סוגיות שרלוונטיות לקהילות הילידים, לרבות יוזמה עכשווית לשינוי ועדכון החוקה האוסטרלית כך שתכלול הכרה באוכלוסיית הילידים באוסטרליה.

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

33. אתר הנציבות: <https://www.humanrights.gov.au/>

34. לרבות: אפליה על רקע גיל או מוגבלות; אפליה על רקע גזענות; אפליה על רקע מגדר; ילדים; זכויות אדם.

בנוסף לנציבות, יש לציין את היחידה לענייני ילידים במשרד ראש ממשלת אוסטרליה (Indigenous Affairs) ואת קבוצת העבודה לענייני ילידים (Indigenous Affairs Group); מינויו של שר לענייני אוכלוסיית הילידים (Minister for Indigenous Affairs); כינונה של מועצה מייצגת ליד ראש הממשלה בנושא אוכלוסיית הילידים (Indigenous Advisory Council); והשקתה, בשנת 2014, של אסטרטגיה חדשה לקידום הילידים (Indigenous Advancement Strategy – IAS)³⁵.

ג. תובנות בסיסיות

מניתוח של נתיבי ההתייחסות במדינות שנסקרו במסמך זה, בהקשר למגזר ארגוני המיעוטים וקהילותיהם, במסגרת יוזמות להבניית שותפות לאומית בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי, ניתן לזהות שש תובנות יסוד מהניסיון הבינלאומי המתואר:

ראשית, ניכר כי לא מדובר במוקד תוכן ממנו מתחילים את הבניית השותפות ואת תהליכי האמנה הבין-מגזריים. ההתייחסות לסוגיה, ככל שהיא קיימת, היא בהמשך תהליכי השיח, לאחר שהונחו יסודות מסגרת השותפות ולאחר שהתקיים שיח בונה אמון בין המגזרים, סביב סוגיות המפתח הכלל-מגזריות שהוסכמו בין הצדדים (כגון: ניהול דיאלוג, חלוקת עבודה ואחריות, מימון וכיוצא באלה).

שנית, ניכרת חיוניות ביסוס, הבטחה ועידוד השתתפות רחבה ופתיחה של מגוון ארגונים אזרחיים שמייצגים ומשרתים אוכלוסיות שונות, לרבות ובמיוחד של אוכלוסיות מיעוט, כבר למן השלבים הראשוניים ביותר של הבניית מסגרת השותפות ושל ניסוח המסמכים במסגרתה. קולם, צרכיהם ונקודות המבט של ארגוני המיעוטים במגזר האזרחי ראויים שייכללו ויהיו נוכחים, החל משלבי השיח הראשוניים, על מנת לבסס עמם אמון באופן המשכי.

שלישית, משאבים תקציביים הם אבן פינה חיונית. לפיכך, יש לקחת בחשבון את הצורך להפנות משאבים תקציביים ייעודיים לקיום קשרי גומלין, שיח והיוועצות עם ארגוני המיעוטים. על תקציבים לאוכלוסיות אלה להיות ייעודיים להן, בנפרד מהתקציבים הכלליים, במטרה לאפשר להם להבנות את יכולותיהם של ארגונים אלה כמרכיב אינטגרלי של המיזם ותהליכיו ולחזק את יכולתם להיות שותפים בו, הלכה למעשה.

רביעית, תובנה מרכזית נוספת הינה הצורך להיערך לביצוע התאמות ייחודיות הן של אופני השיח, והן של תוצריו ותוכניותיו הנגזרות, אל התרבות, השפה והנוהג אשר רלוונטיים בקרב ארגוני המיעוטים וקהלי היעד שלהם. התאמה זאת צריכה להיות בהתאמה לכל קבוצת אוכלוסייה ייחודית.

חמישית, קיומם של נתיבי ההתייחסות לארגוני המיעוטים ולקהילות אותם הם מייצגים, מהווה זרז וגורם מאפשר ליצירת תשתיות ארגוניות ויכולות תשתית בקרב ארגוני המיעוטים (לרבות תשתיות מחקר ומידע, פורומים ייצוגיים, רשתות קשר מתאמות, פורומים אזרחיים המאגדים יחדיו שותפות של מגוון קבוצות וארגוני מיעוטים באזור מסוים, ניסיון מצטבר בניהול שיח עם גורמי ממשל ועוד). ערך מוסף זה קיים גם במקרים בהם יוזמות השותפות והסכמי השותפות חדלו להתקיים או עברו שינויים לאחר תקופה. מדובר בנתיבים דינאמיים מאד אשר משתנים עם הזמן אך טומנים בחובם הזדמנויות לשכלול תשתיות ויכולות ולצבירת ניסיון בקרב הארגונים והממשל כאחד.

שישית, חשוב לבסס את ההבנה כי אמנות-מסגרת, קודים להתנהלות נאותה ופורומים לקידום השיח, הנם בבחינת כלי אחד מיני כלים נוספים. למעשה, לא ניתן לקדם ולתת מענה לכלל הסוגיות שמטרידות ומעסיקות את ארגוני המיעוטים ואת הציבורים אותם הם מייצגים, באמצעות מסמך או קוד בלבד. לפיכך, קיימת חשיבות רבה להפחת חיים וחיוניות ממשית למסמכים ולתוכניות השונות, כך שלא יהוו צעדים סימבוליים בלבד, גם אם אין בהם פתרון מלא לכל הנושאים. מתן פתרונות ככלל הוא תהליך ארוך, במיוחד כאשר מדובר בקהילות מיעוטים או באוכלוסיות מיוחדות. מכאן גם חיוניות שילובם בתהליכים אלה, בשלבי התכנון והיישום, ועידוד החיבור בין היוזמות השונות לבין הקהילות ברמת השטח, באופן שייגע בצורה ממשית בצרכיהם ובחיייהם היומיומיים.

35. ניתן לעיין באתר היחידה בקישור הבא: <http://www.dpmpc.gov.au/indigenous-affairs>

ד. מקורות

- לימור, נ' ואבישי, ל'. (2013). לחוד ויחד - הבניית יחסי שותפות ממשלה-החברה האזרחית. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.
- לימור, נ' ואבישי, ל'. (2014). הגשר האזרחי - היערכות המגזר האזרחי להבניה מחדש של היחסים עם המגזר הציבורי. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.
- ACNC (2013). Not for Profit Reform and the Australian Government. Australia: ACNC, September 2013.
- ACOSS (2008). National Compact Consultation, Final Report, October 2008. Australia: ACOSS.
- Black and Minority Ethnic Voluntary and Community Organizations – Compact Code of Good Practice. (2001). London: Compact.
- Budhu, C. (2001). Research Project on Visible Minority Communities in Canada. Canada: VSI - National Reference Group of Visible Minority Organizations.
- Commonwealth of Australia (2013). Code of Best Practice for Engagement with the Not-for-Profit Sector.
- Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England. (1998). London: Compact.
- Craig, C. (2011). Forward to the Past: Can the UK Black and minority ethnic third sector survive?. In: Voluntary Sector Review, 2(3): 367-389.
- 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 2010.
- Joseph Rowntree Foundation (1999). Response to consultation on the ethnic minority voluntary sector. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Monaghan, K. (2008). Independent Legal Analysis of The Compact Code Of Good Practice on Relations with —BME Voluntary and Community Organisations. Matrix Chambers.
- National Compact Workshop. (2009) – Canberra 20 July 2009 – National Compact Motto – Engage.
- National Visible Minority Reference Group (NVMRG - VSI). 14-15.10.2001. Meeting Minutes, 14-15.10.2001.
- National Visible Minority Reference Group (NVMRG - VSI). 17.5.2001. Meeting Minutes, 17.5.2001.
- National Visible Minority Reference Group (NVMRG - VSI). 18.3.2002. Meeting Minutes, 18.3.2002.
- National Visible Minority Reference Group (NVMRG - VSI). Visible Minority Consultation - Saskatoon, Saskatchewan, 11-12.3.2001.
- ONS (Office for National Statistics) (16 May 2013). Detailed country of birth and nationality analysis from the 2011 Census of England and Wales.
- SDC (Social Development Canada) (2004). The Voluntary Sector Initiative Process Evaluation - Final Evaluation Report (April 2004). Government of Canada.
- Smith, J.D; Rochester, C; Hedley, R. (Eds.) (1995). An Introduction to the Voluntary Sector. London: Routledge.
- The Compact on relations between Government and the Third Sector in England. (2009). London: Compact.

The Compact. The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England. (2010). London: Compact.

V4C (Voice4Change) (2007). Bridge the Gap. What is Known about the BME Third Sector in England.

V4C (Voice4Change) (2008). V4CE Response to the Compact Debate. England: Voice4Change.

V4C (Voice4Change) (2009). Voice4Change England paper on the BME Compact Code and the future of the Compact. England: Voice4Change.

V4C (Voice4Change) (2011). The Compact and You – A Guide for the Black & Minority Ethnic Voluntary & Community Sector. England: Voice4Change.

VSI (2001). An Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Canada: Voluntary Sector Task Force.

VSI-ARG (Aboriginal Reference Group). July - 2001. Strategic Planning for Aboriginal Input- Report. Ontario, July 3-4, 2001.

VSI (2001). An Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Canada: Voluntary Sector Task Force.

VSI-ARG (Aboriginal Reference Group). September -2001. Meeting Minutes, 29-30.9.2001.

Ware, P. (2013). "Very Small, very Quiet, a whisper..."- Black and Minority Ethnic groups: voice and influence. Working Paper 103. Birmingham: TSRC (Third Sector Research Centre).

Working Together – National Compact – Easy English Version (2011). Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet.

Working Together – National Compact (2010). Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet.

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

אתרים מרכזיים

ACOSS: <http://acoss.org.au/policy/poverty/>

Australian Government - Indigenous Affairs : <http://www.dpmc.gov.au/indigenous-affairs>

Compact Voice: <http://www.compactvoice.org.uk/>

NAVCA: <http://www.navca.org.uk/>

Public Law Project: <http://www.publiclawproject.org.uk/>

Strengthening Voices Project: <http://www.bteg.co.uk/content/strengthening-voices-project>.

The Australian Human Rights Commission: <https://www.humanrights.gov.au/about-commission-0>

V4C <http://www.voice4change-england.co.uk/content/compact>.

VSI - <http://www.vsi-isbc.org/eng/Index.cfm>