מנהיגות אזרחית
ארגון הגג של המגזר השלישי

משילות משתפת ברמה המקומית:

עקרונות ומקרי בוחן מרחבי העולם

2019 / תשע"ט

צוות הפרויקט

כתיבה: דבורה אברמזון

עריכה: חמוטל לרנר

ניהול מקצועי ועריכה: דנה בר (מנהלת הפרויקט, מנהיגות אזרחית), ליאור פינקל פרל (מנכ"לית מנהיגות אזרחית), ד"ר גלי סמבירא (יועצת למנהיגות אזרחית)

מנהיגות אזרחית הוא ארגון הגג של ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי בישראל. הארגון עוסק משנת 1986 בסוגיות רוחב המשפיעות על כלל הארגונים מתוך ראייה מגזרית כוללת, ופועל לייצוג ולקידום מדיניות מול הממשל, המגזר העסקי והציבור הרחב, לטובת הרחבת השפעתו של המגזר השלישי.

המסמך נכתב בתמיכת מיזם ממשלה- חברה אזרחית: שותפות של שבעה משרדי ממשלה - החינוך, הבריאות, הרווחה, האוצר, ראש הממשלה, המשפטים, העלייה והקליטה - ומכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל.

מסמך זה נכתב על ידי דבורה אברמזון וצוות מנהיגות אזרחית, מומלץ להעביר, להפיץ, ולהציג את החומרים לכל פונה

פתח דבר 3

מבוא 5

משילות משתפת: עליית מדרגה ביחסי השלטון המקומי והחברה האזרחית 7

עקרונות ומקרי בוחן של משילות משתפת ברמה המקומית 9

תפקידם של ארגוני גג בתהליכי משילות משתפת 16

סיכום 18

פתח דבר

בעשור האחרון חלה התקדמות משמעותית ביחסים הבין-מגזריים בישראל. החלטת הממשלה 3190 משנת 2008 לחיזוק היחסים עם ארגוני המגזר השלישי תרמה לכך שתהליכי שיח, היוועצות והבניית יחסים בין ארגוני החברה האזרחית לבין הממשל המרכזי, ובתוכו משרדי ממשלה וגופים רגולטוריים שונים, הופכים לכלי עבודה שכיחים. פירות תהליכים אלה כבר מורגשים בשטח, כולל שיפור בממשקי העבודה הבין-מגזריים שהולכים וצוברים תאוצה.

לצד זאת, בשנים האחרונות מתחזקת המגמה של העברת אחריות בתחום השירותים החברתיים מהממשל המרכזי לממשל המקומי: יותר ויותר פעולות ותקציבים שהיו בעבר חלק מהתקשרויות בין משרדי הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית עוברים לידי הרשויות המקומיות.

כמו כן, לאחרונה מתרבות הפניות אל מנהיגות אזרחית - ארגון הגג של ארגוני המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל - מצד גורמים ברשויות מקומיות המעוניינים לקדם יחד הקמה של מנגנוני שיתוף פעולה קבועים ומתמשכים עם ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומם, מתוך הכרה בארגונים אלה כשחקן מרכזי וחשוב במרחב המקומי. גם מארגוני החברה האזרחית עולים קולות שמעידים כי המרחב המקומי והאזורי, בהנהגת הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים, הופך למרחב פעילות והשפעה משמעותי עבורם. לצד ההזדמנויות הרבות אנו שומעים גם על האתגרים שטמונים בעבודה המשותפת. לנוכח אלה עולים צרכים מהשטח לקיום תהליכים להבניה ולשיפור של יחסי העבודה הבין-מגזריים בין ארגוני החברה האזרחית לבין הרשויות המקומיות; תהליכים אשר יהוו תשתית לעבודה משמעותית ומיטבית בין הצדדים, שתשפיע לטובה על האנשים והקהילות במרחב המקומי.

יחסים ותהליכי עבודה התקיימו מאז ומעולם בין המגזרים השונים, והתהליכים והמגמות שתוארו לעיל מלמדים על ההזדמנויות הטמונות בהסדרה של מנגנוני שיח ותהליכי עבודה קבועים ומתמשכים, גם ברמה המקומית. על רקע המציאות הזו אנו מבקשים לעודד ולקדם חשיבה ושיח על מודלים אפשריים לחיזוק ולשיפור הממשקים ותהליכי העבודה המשותפת בין ארגוני החברה האזרחית לבין הרשויות המקומיות. במסגרת המסמך שלפניכם ביקשנו לבדוק אילו מודלים של עבודה בין-מגזרית ברמה המקומית כבר קיימים במדינות שונות בעולם ומה אפשר ללמוד מהם. הדוגמאות במסמך מציגות מנגנונים לשיתוף

פעולה מתמשך בין הרשות המקומית לארגוני החברה האזרחית, מתוך תפיסה של חשיבה ואחריות על המרחב המקומי ועל האנשים שחיים בו, לצד שימור התפקידים והיתרונות הייחודיים של כל מגזר.

אנו מזמינות אתכם לחשוף אותנו לדוגמאות ולמודלים נוספים ולחשוב יחד על הזדמנויות לפיתוח מודלים של משילות משתפת ברמה המקומית כאן בישראל.

ליאור פינקל פרל, דנה בר, גלי סמבירא

מנהיגות אזרחית

מבוא

שיתופי פעולה בין-מגזריים בכלל, ובין גופי ממשל וארגוני חברה אזרחית בפרט, הופכים שכיחים בשנים האחרונות בעולם ובישראל, בשל שינוי מתמשך בגישתם של גופי ממשל בנוגע ליחסים בינם לבין האזרחים וארגוני החברה האזרחית[1]. שיתופי פעולה אלו הם כלי להתמודדות עם אתגרים של עיצוב מדיניות, פיתוח שירותים חברתיים ולמידה. אחד המודלים של שיתופי פעולה כאלה הוא **משילות משתפת**, שמוגדרת בספרות המקצועית כתהליך קבלת החלטות וניהול של מדיניות ציבורית, בניהול הממשל המרכזי או המקומי, שמערב בעלי עניין ושמטרתו היא קביעה או יישום של מדיניות או ניהול תוכניות ונכסים ציבוריים[2]. משילות משתפת מבטאת את המודעות של הממשל הארצי או המקומי למגבלות הידע והכוח שבידיו, ומאפשרת לארגוני החברה האזרחית להציג את האינטרסים והצרכים של הציבור, להיות שותפים ביצירת אסטרטגיה כוללת ולהציע מענים ופתרונות חדשניים וטובים יותר לבעיות ולצרכים. במקרים רבים תהליכים מסוג זה מצליחים לספק פתרונות מוצלחים לסוגיות חברתיות שייתכן שלא היו מתקבלים אלמלא שיתוף הפעולה בין הארגונים החברתיים לגורמי הממשל[3].

במדינות שונות בעולם מתקיימים תהליכים המבטאים רמות שונות של משילות משתפת ברמה המקומית. בישראל התקבלה ב-2008 החלטת ממשלה 3190, שקוראת למשרדי הממשלה השונים לקיים הליכי היוועצות במסגרת שיתוף פעולה בין-מגזרי ומעודדת גם את הממשל המקומי לעשות כך:

*"(מוחלט) לקבוע כי משרדי ממשלה יקיימו שיח מתמשך עם ארגונים ללא כוונת רווח (להלן: "אלכ"רים") וגורמים בקהילה העסקית התורמים להשגת מטרות ציבוריות, ככל שהצדדים מעוניינים בכך ובהתאם לכללים שייקבעו, (...) להטיל על משרד ראש הממשלה לפעול מטעם הממשלה ובשיתוף המשרדים לקיומו של שיח זה, **תוך קידום מעורבותן של הרשויות המקומיות בתהליך בעתיד** (ההדגשה לא במקור). השיח יאפשר שמיעת מגוון דעות, ותינתן האפשרות לגורמים המעוניינים ליטול בו חלק"[4].*

[1] מעוז, ש. (2015). סקירה השוואתית - ארגונים מהעולם בתחום שיח בין מגזרי. שיתופים אסטרטגיות להשפעה חברתית.

[2] Ansell, C., and Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Theory and Practice 18: 571-543

[3] Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S. (2012). An interactive framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory 22 (1):1-29

[4] משרד ראש הממשלה, אתר השירותים והמידע הממשלתי. החלטה מס' 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008. gov.il/he/Departments/policies/des3190_2008

ברוח זו, המסמך שלפניכם סוקר עקרונות אפשריים לתהליכי משילות משתפת מול הרשות המקומית ומקרי בוחן מרחבי העולם המדגימים את היישום האפשרי של עקרונות אלה. בחלק הראשון של המסמך נסקור את מערכת היחסים שבין הרשות המקומית לארגוני החברה האזרחית והפוטנציאל הגלום בקשר ביניהם; בהמשך נציע כמה עקרונות מפתח של תהליכי משילות משתפת ומקרי בוחן המדגימים את יישומם, ונבחן עד כמה הרשות המקומית מאפשרת לארגוני החברה האזרחית להיות שותפים של ממש בתהליכי קבלת ההחלטות ותכנון המדיניות; ולבסוף נתייחס בקצרה לאפשרות לשלב ארגוני גג בתהליכי משילות משתפת.

מעקרונות ודוגמאות אלו אפשר ללמוד ולהפיק לקחים, ולברור את דרכי הפעולה המועדפות לשם ייסוד תהליכים אפקטיביים של משילות משתפת ברמה המקומית.

משילות משתפת: עליית מדרגה ביחסי השלטון המקומי והחברה האזרחית

השלטון המקומי מורכב מדרג של נבחרי ציבור (ראש העירייה וחברי מועצה), אשר מייצגים את הבוחרים שלהם, ומדרג של עובדי ציבור שתפקידם ליישם את המדיניות שמעצבים נבחרי הציבור ולספק שירותים עבור התושבים. נבחרי הציבור אמנם מייצגים מתוקף תפקידם את צורכי התושבים, אך הרשויות המקומיות אינן יכולות להגשים יעדים רצויים ללא שיתופי פעולה עם גורמים מקומיים שמייצגים נדבכים נוספים ומאירים נקודות מבט נוספות. גורמים מקומיים אלו יכולים להיות גופים ציבוריים, עסקים מקומיים ונציגי חברה אזרחית, שמביאים ערך מוסף מתוך החיבור שלהם לשטח ומתוך הניסיון המקצועי שצברו במהלך השנים[5].

החברה האזרחית היא מרחב עצמאי הכולל מוסדות, ארגונים, רשתות חברתיות ופרטים (והערכים שהם מביאים איתם), הנמצא בין תחומי הפעילות של המשפחה, המדינה והשוק, שבו בני אדם מתאגדים באופן רצוני על מנת לקדם את המטרות והאינטרסים המשותפים שלהם. בשני העשורים האחרונים הפכה החברה האזרחית ברחבי העולם ובישראל לזירה חשובה לאספקת שירותים חברתיים לאוכלוסיות מוחלשות ומודרות. לאור הקיצוצים בשירותים חברתיים במדינות רווחה והתרחבות הצרכים של אוכלוסיות שונות שהסתמכו בעבר על שירותי המדינה, החברה האזרחית נעשתה זירה חלופית שבה מוקמים ומסופקים שירותים חברתיים, ותביעות לשינוי מדיניות מנוסחות ומקודמות. החברה האזרחית כוללת צורות שונות של פעולה, וארגונים הם חלק מרכזי, פעיל וחיוני בתוכה. מדובר בקבוצה הטרוגנית של ארגונים הממלאים תפקידים מגוונים: אספקת שירותים, סנגור, מעורבות אזרחית ופוליטית, קידום יוזמות לשינוי מדיניות, יזמות חברתית והבעת ערכים ואמונות[6].

המעורבות של ארגוני חברה אזרחית במדיניות הממשל המקומי והשפעתם עליה מתבטאות לרוב במתן שירותים חברתיים לרשות המקומית או במקומה. במסמך זה מתוארת התפתחות במערכת היחסים שבין הרשויות המקומיות לארגוני החברה האזרחית: הפיכת הארגונים מספקים של שירותים חברתיים לשותפים בתהליכים של תכנון, קבלת החלטות ועיצוב מדיניות באמצעות מנגנונים ותהליכים ייעודיים.

[5] Local Government in New Zealand - Local Councils, localcouncils.govt.nz/lgip.nsf/wpg_url/About-Local-Government-Local-Government-in-New-Zealand-Index

[6] מנהיגות אזרחית [2016]. שיח משתף בחברה האזרחית: מרחב פעולה משותף לארגוני המגזר השלישי בישראל. מנהיגות אזרחית, ארגון הגג של החברה האזרחית, עמ' 8.

בשותפות מסוג זה הרשויות המקומיות יכולות להפיק תועלת וערך מוסף מכך שארגוני החברה האזרחית מנהלים קשרים בלתי אמצעיים עם תושבים וגורמים אחרים במרחב המקומי, כיוון שלארגונים אלה יש הבנה מעמיקה של האתגרים המקומיים והיכרות אישית ומקצועית עם הצרכים והאתגרים בשטח[7]. ואכן, הספרות המחקרית מלמדת כי לתהליכי שיתוף בין-מגזריים ברמה המקומית תיתכן השפעה חיובית על קבלת החלטות וקביעת סדרי עדיפויות בתוכניות עבודה קיימות של הממשל המקומי[8], בין השאר משום שתהליכים כאלה חושפים ומחדדים את צורכי התושבים ומספקים ידע מקצועי רלוונטי בתחומים שבהם הרשות שואפת לשפר את השירות לתושב.

נוסף לכך, שיתוף פעולה בין הממשל המקומי לבין ארגוני החברה האזרחית יכול לסייע לבסס את הלגיטימיות של הרשות המקומית ולחזק את המנגנונים הדמוקרטיים. רשתות שיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים וגופים לא ממשלתיים בונות אמון בין הממשל, ארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב ומחזקות את ההון החברתי ביישוב[9].

[7] טליאס, מ., היימן, א., עברון, ת. ושמעוני, ד. (2010). "מדריך לניהול והנחיית שותפויות בין מגזריות", אלכ"א, גיזינט ישראל, עמ' 9, theinstitute.org.il/files/pictures/articles/kesetnew2010pdf

[8] נגיד, מ. (2015). שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו, מחקר מדיניות 115, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 51.

[9] Bucek, J., and Smith, B. (2000). New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the 'Third Sector'. Environment and Planning C: Government and Policy 18(1): 3-16

עקרונות ומקרי בוחן של משילות משתפת ברמה המקומית

חלק זה מציע כמה עקרונות מנחים ליצירת הליך אפקטיבי של משילות משתפת, ולצידם מקרים מרחבי העולם המדגימים את יישומם. מטבע הדברים, הדוגמאות המובאות כאן אינן משקפות את כל המגוונים של משילות משתפת הקיימים ברחבי העולם. לצורך מסמך זה נבחרו דוגמאות ספורות ויש להניח שקיימים מקרים דומים שאיננו מכירים.

1. לגיטימציה בחוק או בשיח הציבורי

בכמה מדינות בעולם הממשל המקומי מחויב על פי חוק להתייעץ עם ארגוני חברה אזרחית או לקיים הליכי שיתוף עימם. גם בישראל, כפי שצוין לעיל, התקבלה החלטת ממשלה 3190 בנושא זה, המתייחסת גם לממשל המקומי.

בבריטניה מתקיימות שותפויות אסטרטגיות מקומיות שבהן לוקחים חלק גורמים ציבוריים, חברתיים או עסקיים שפועלים במרחב העירוני או השכונתי. הממשלה הבריטית מעודדת שותפויות מסוג זה אך אינה מחייבת את קיומן, והיא המליצה על כך לראשונה לכל המועצות המקומיות (Local Councils) בשנת 2001[10]. כיום יש יותר מ-360 שותפויות אסטרטגיות מקומיות בבריטניה; חלקן פועלות מאז תחילת שנות ה-90 ואחרות הוקמו רק לאחרונה[11]. השותפות מקבצת נציגים מהמגזר הציבורי, העסקי והחברתי במטרה לאפשר ליוזמות ולשירותים שונים לתמוך זה בזה כדי שיוכלו לעבוד יחד בצורה יעילה יותר. השותפויות במועצות המקומיות מאפשרות לשותפים להשפיע על קבלת החלטות אסטרטגיות של הרשויות המקומיות הנוגעות לחיי הקהילות המקומיות והתושבים[12].

בדרום אפריקה קובע סעיף 152 (1) של החוקה כי "השלטון המקומי חייב לעודד את מעורבותם של קהילות וארגוני חברה אזרחית[13] בענייני השלטון המקומי"[14]. משמעות הדבר היא העמקת הדיון עם הארגונים המקומיים כנציגי הקהילות. סעיף 16 בחוק המערכות העירוניות אף מחייב את העיריות "לפתח

[10] Reading 2020 Partnership. Background & History of The Local Strategic Partnership, 2020.reading-council.org.uk/about-us

[11] Local Strategic Partnerships (LSPs), United Kingdom. OECD, oecd.org/cfe/leed/37728868.pdf

[12] Government Opportunities. Local Strategic Partnerships Government Guidance Summary: Guidance 09: What are local strategic partnerships?, govopps.co.uk/guidance_db_files/guidances/guid_09.pdf

[13] במקור: community organizations. ארגונים אלה מורכבים מנציגי קהילות מאורגנות אשר מנסות להשפיע על גורמים מוסדיים במטרה להגביר את הייצוג הישיר בגופי קבלת ההחלטות ולקדם רפורמה חברתית. לעיתים קרובות ארגוני חברה אזרחית יפעלו עבור קידום האג'נדה שלהם בנושאים שנויים במחלוקת. וראו: Chambers, E. T. (2003). Roots for radicals: organizing for power, action, and justice. New York: Continuum.

[14] "שיתוף הציבור בשלטון המקומי", לעיל הערה 8, עמ' 45-46.

תרבות של ממשל מקומי המשלים את הממשלה הייצוגית הרשמית במערכת של ממשל השתתפותי, ועליהן למטרה זו לעודד וליצור תנאים שבהם הקהילה המקומית יכולה להשתתף בענייני העירייה"[15].

במדינות שבהן אין חיוב סטטוטורי להליך היוועצות עם ארגוני החברה האזרחית, כמו **במדינות הבלטיות (אסטוניה, לטביה וליטא)**, רמת שיתוף הפעולה המקומי בין רשויות הממשל וארגוני החברה האזרחית משתנה בהתאם לכוח ולידע של הארגונים בתחום הרלוונטי או באזור הגיאוגרפי הנדון, ותלויה גם בנכונות הפוליטית לשיתוף פעולה. ארגוני חברה אזרחית חזקים ובעלי ידע רחב ומקיף יכולים לשרת את מטרות הרשויות המקומיות ולקיים יחד הליך משמעותי ותורם. במדינות הבלטיות נמצא כי בהליכים מקומיים של משילות משתפת שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לבין ארגוני החברה האזרחית פתוח יותר ויעיל יותר מאשר בין משרדי ממשלה ארציים לבין ארגוני חברה אזרחית; בין השאר משום שהרשות המקומית קטנה ממשרד ממשלתי והיחסים של הארגון עם הגורמים ברשות המקומית אישיים יותר. עם זאת נמצא גם שההשתתפות בהליכים אלה יכולה להיות מאתגרת עבור נציגים מארגוני חברה אזרחית, משום שבמקרים רבים ארגונים אלה הם חסרי ניסיון, נוטים להתבסס על התנדבות ומתקשים בגיוס כספים[16].

ממשלת **דרום אוסטרליה** מפעילה החל מ-2013 תוכנית ייחודית הנקראת "מוטב יחדיו" (Better Together)[17], שמטרתה להכשיר את עובדי הממשל בביצוע תהליכי משילות משתפת כחלק מעבודתם השוטפת. התוכנית נולדה מתוך אמונה של מובילי הממשלה המקומית שמדיניות ציבורית המשתפת את כלל בעלי העניין, בהם ארגוני החברה האזרחית, לא רק מגדילה את האמון של הציבור במנהיגיו אלא מייצרת תוצרים חברתיים טובים יותר. מובילי התוכנית האוסטרלית מדגישים כי הצלחתה טמונה במחויבות של מנהיגות הממשלה המקומית לתוכנית.

תוכנית "מוטב יחדיו" מציעה תמיכה מעשית לעובדי ממשל המבקשים לקיים תהליכי משילות משתפת, באמצעות ייעוץ, הדרכה וליווי מקצועי. לתוכנית אתר אינטרנט מפורט המציע עקרונות וכלים פרקטיים המאפשרים לכל עובד ממשלתי המעוניין בכך להתחיל לעבוד, וכן פלטפורמה אינטרנטית ייעודית בשם yourSAy[18] לעריכת תהליכי שיתוף ציבור בקנה מידה רחב.

מאז הקמתה הובילה התוכנית עשרות תהליכי שיתוף בנושאים מגוונים, כגון שיפור הנגישות המקוונת לאתרים ממשלתיים, תוכנית בתחום שירותי בריאות הנפש, תוכניות הקשורות לתעשייה ולכלכלה המקומית, מדיניות בטיחות לילדים ונוער ועוד.

15 Imraan, B. (2011). Civil Society and Participatory Policy Making in South Africa: gaps and Opportunities. Trust Africa, p. 7

16 Mačiukaitė-Žvinienė, S., and Grigaliūnaitė, J. (2006). Looking for Civil Participation in the Baltic States: Non-Governmental Sector. Public Policy and Administration Research journal 1(17): 115-123

17 bettertogether.sa.gov.au

18 yoursay.sa.gov.au

2. מיקוד בצורך מוגדר

תהליכי משילות משתפת ברמה המקומית יכולים לעסוק בנושאי תוכן מגוונים. כדי שתהליכים אלה יצליחו, על הרשות המקומית למפות את ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומה ולבחור את הארגונים המתאימים והמקצועיים ביותר בתחום התוכן הנבחר. לשם כך הרשות יכולה להיעזר בארגוני גג מקומיים או ארציים אשר מכירים ארגונים רבים בשדה ועומדים עימם בקשר. ארגוני חברה אזרחית הפועלים ברמה המקומית יכולים לספק ידע מקצועי רלוונטי ופתרונות יצירתיים תוך חיבור עמוק לקהילות בשטח, ולהיות שותפים ביצירת מדיניות ובקבלת החלטות. להלן שתי דוגמאות: רוב הרשויות המקומיות **במונטנגרו** מקיימות תהליכי משילות משותפת עם ארגוני החברה האזרחית באמצעות מנגנונים שונים, כגון שולחנות עגולים, סמינרים ודיונים פומביים מרובי משתתפים. עיריית קוטור (Kotor) שבמונטנגרו הובילה תהליכים פומביים משותפים עם ארגוני החברה האזרחית בעיר במטרה לגבש טיוטה של תוכנית פעולה מקומית לנוער בשיתוף פעולה עם ארגון "אופק חדש" (New Horizon). באירועים אלו דנו נציגי העירייה והארגונים המקומיים בהליך הקמת התוכנית ובדרך למימונה. בתהליך נוסף שהתקיים גובשה טיוטה של תוכנית מקומית בסוגיות שעוסקות בשוויון מגדרי, בשיתוף עם ארגון "קו חירום לנשים ולקורבנות אלימות" (SOS Phone for Women and Violence Victims)[19]. אלו שתי דוגמאות להתמקדות בנושאים אשר קשורים לשירותי חברה ורווחה שהרשות המקומית מפעילה.

דוגמה לסוגיות אחרות שיכולות לעמוד במרכז הליכי משילות משתפת מסוג זה אנו מוצאים **באירלנד**[20]. כחלק מתוכנית לאומית לקידום כניסה מחדש לשוק העבודה מתקיימים באירלנד תהליכי משילות משתפת בהובלת שירותי התעסוקה הציבוריים המקומיים. במסגרת תהליכים אלה כונסו קבוצות עבודה שבהן היו חברים נציגים משירות התעסוקה המקומי ומארגוני חברה אזרחית שעוסקים בעידוד תעסוקה, והם גיבשו את התוכניות כך שיתאימו לצורכי התושבים באזורים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית. התוצר היה הסכם מסגרת שמגדיר את הפרויקטים הנתמכים על ידי שירות התעסוקה ואת התמהיל של המשתתפים בהם. בהסכם נקבע כי קבוצות העבודה יקבעו יעדים מפורטים ליישום התוכנית ויעקבו אחר הביצוע שלהם. במקרה זה המיקוד בצורך מוגדר היה המפתח לשיתוף הפעולה היעיל בין השותפים.

3. בניית מנגנוני שיתוף קבועים או מתמשכים

שימוש קבוע במנגנונים של משילות משתפת לצורך קידום מדיניות בנושאים מגוונים דורש מתווה מוסכם ומסגרת ברורה. **בבריטניה** יש מסורת ארוכה של תהליכי שיתוף בין-מגזריים, ואפשר ללמוד מהם על תנאים להצלחה ביצירת תהליך של משילות משתפת בין בעלי העניין ברמה המקומית. לדוגמה, בשנת

[19] Summary of The Report on the Framework Regarding the Work of NGOs on the Local Level, p. 10, crnvo.me/sites/crnvo/files/article_files/summary_of_report_1.pdf

[20] OECD LEED Programme. Local governance and partnership: A summary of the findings of the OECD study on local partnerships. OECD Publications, Paris, p. 6

2002 נוצרה שותפות אסטרטגית מקומית (Local Strategic Partnership, LSP) ברובע אילינג בעיר לונדון (Ealing London Borough Council), שנועדה להפגיש בין ארגונים סטטוטוריים מקומיים (כגון המועצה, המשטרה, בית החולים והמרכז הרפואי המקומי) לבין ארגוני החברה האזרחית, עסקים מקומיים ונציגי קהילה נוספים. השותפות הוקמה במטרה לשפר את איכות החיים של תושבי הרובע באמצעות זיהוי והבנה של האתגרים העיקריים של הרובע בטווח הבינוני והארוך, וטיפול בהם כחלק מהשותפות. במסגרת זו הגדירו המשתתפים חזון משותף עבור הרובע באמצעות אסטרטגיה קהילתית בת קיימא, על מנת להבטיח עמידה ביעדים המוסכמים. על מנת לעשות זאת בהצלחה, השותפות האסטרטגית חייבת להיות ממוקדת במספר קטן של נושאי ליבה על פי סדר העדיפויות שנקבע, ולהשתמש במשאבים שלה באופן ממוקד.

ברוח הגיבוי שהממשל הארצי בבריטניה מעניק לתהליכים הללו, הרשויות המקומיות גיבשו בשנת 2008 רשימה של שלבים הנחוצים ליצירת תהליך ארוך טווח ובר קיימא של משילות משתפת ברמה המקומית:

1. זיהוי הצרכים והשאיפות של הקהילות המקומיות ויצירת פתרונות המגשרים בין אינטרסים מתחרים
2. יצירת אסטרטגיה קהילתית בת קיימא עם חזון מקומי משותף וסדרי עדיפויות לפעולה (על סמך נתונים וראיות מהמרחב המקומי ואוכלוסייתו)
3. גיבוש הסכם אזורי מקומי על פי סדרי העדיפויות שזוהו
4. פיקוח על תכנון המשאבים המקומיים, על מנת להתייעל ולהשיג תוצאות טובות יותר
5. סקירה וניהול של ההתקדמות מול סדרי העדיפויות והיעדים המוסכמים[21].

מהניסיון שנצבר ברובע אילינג, כמו גם ממועצות מקומיות נוספות בבריטניה, נוסחו כמה תנאי מסגרת להצלחה ביצירת תהליך של משילות משתפת באמצעות שותפות אסטרטגית מקומית. חלק מהתנאים להצלחה יכולים לשמש כעקרונות משלימים להמלצות הממשל שהובאו לעיל:

1. מבנה ברור של השותפות ומחויבות לחיבורים בין השחקנים השונים בתהליך, הממשל המקומי והאנשים שאמונים על תכנון האסטרטגיה ויצירת מערך מתן השירותים
2. מבנה מוגדר של אופן קבלת ההחלטות מלמעלה למטה ומלמטה למעלה
3. הגדרה ברורה ומובנת של תפקיד הנבחרים מכל המגזרים
4. התאמת שיטות העבודה של הרשות המקומית לאימוץ מסקנות ולהטמעת דרכי עבודה חדשות
5. קיום תהליכים אמינים בעיני המשתתפים והציבור הרחב של קבלת החלטות ויישומן

[21] Background & History of the Local Strategic Partnership, לעיל הערה 20.

6. השקעה של זמן ומשאבים בבניית יכולות של המשתתפים בתהליך

7. קיומם של מנגנוני ביצוע מקצועיים וברורים כדי לאפשר את יישום המסקנות בשטח[22]

דוגמאות נוספות למנגנונים קבועים כאלה אנו מוצאים **בשבדיה**, שבה פועלות ועדות מקומיות שכל אחת מהן מייצגת קבוצת אוכלוסייה (כגון אנשי עסקים, קשישים או צעירים). במקביל פועלות ועדות גג, בראשות נציגים של החברה האזרחית, שתפקידן להציג לפני הדרג השלטוני המלצות המשקפות את האינטרסים של כל אחת מהוועדות המקומיות. תהליך מסוג זה מאופיין בייצוג גבוה של הקהילות השונות באוכלוסייה, על רצונותיהן וצורכיהן[23].

כמה מן הדוגמאות הידועות ביותר לתהליכים מקומיים של משילות משתפת שבהם נעשה שימוש במנגנונים קבועים ומתמשכים מוכרות לנו **מברזיל**, והמפורסמת ביניהן היא הדוגמה של ועדות השיתוף בתקציב העירוני בעיר פורטו אלגרה (Porto Alegre). במסגרת התהליך נבחרות ועדות תקציב עירוניות עבור כל אזור בעיר, המורכבות מנציגי העירייה ומנציגי החברה האזרחית. נקבע סדר יום משותף לוועדה, הנציגים מגישים את הצעות התקציב שלהם לדיון ולאחר מכן נערכת הצבעה שמדרגת את סדרי העדיפויות של התקציב העירוני. בחלק מן המקרים רמת השיתוף בתהליך גבוהה עד כדי כך שהקול של התושבים, שמיוצגים על ידי ארגוני חברה אזרחית, שווה לקול של נציגי העירייה. בתהליך מסוג זה נציגי החברה האזרחית מצליחים להשתתף באופן ישיר בתהליך קבלת ההחלטות העירוני[24].

דוגמאות נוספות אנו מוצאים בווילה אל סלבאדור (Villa El Salvador) **שבפרו** ובמונטווידאו (Montevideo) **שבאורגוואי**. למרות ההבדלים בין הדוגמאות, ברוב המקרים ההליך זהה במהותו. ההליך מתקיים במסגרת מנגנוני שיתוף קבועים של התכנסויות של נציגי הרשות המקומית ונציגי קבוצות עבודה אזוריות (שכונתיות) או נושאיות (בנושאים כגון תחבורה, תרבות ופנאי, בריאות, פיתוח כלכלי וניהול העיר). נציגי הקבוצות אחראים על ארגון פגישות התייעצות שוטפות וייצוג סדרי עדיפויות אזוריים בפני הרשות המקומית. בשיתוף עם נציגי הרשות הם קובעים את התקציב שלה ומפקחים על השימוש בו[25].

4. אמון ותיאום ציפיות

בתחילת תהליך של משילות משתפת יש לברר מהו סוג מערכת היחסים שבעלי התפקידים הרלוונטיים מעוניינים לבנות עם ארגוני החברה האזרחית בתהליך וההפך. שקיפות ותיאום ציפיות, וכמו כן אימוץ

[22] Ealing Council (2010). Ealing Local Strategic Partnership Review, Initial Draft Report - v0.2, p. 28, ealing.gov.uk/download/downloads/id/760/item_5_-_lsp_review_report_detail.doc

[23] שיתוף הציבור בשלטון המקומי, לעיל הערה 8, עמ' 66.

[24] שם, עמ' 66-67.

[25] Smith, T. (2007). Input paper for the dplg Review of Local Government. Isandla Institute, pp. 28-26, isandla.org.za/download/assets/local1-6.pdf

המסקנות או ההחלטות מהתהליך על ידי הרשות, יבנו את האמון של המשתתפים ברשות המקומית ויקנו להם הבנה לגבי גבולות ההשפעה והשותפות[26].

במחקר של ה-OECD[27] שעסק בשיפור האפקטיביות ביישום המדיניות הציבורית באמצעות שותפות בין רשויות מקומיות לארגוני חברה אזרחית נטען שכדי שהשותפות תצליח יש לבנות יחסי אמון בין הצדדים. במבנה הארגוני המוכר של הרשות, עובדי הציבור ברשויות פועלים באופן מובנה לייצוג הרשות המקומית וחברי המועצה מייצגים את הקהילות שבחרו בהם לתפקיד. ארגוני החברה האזרחית הם גוף חיצוני שמוזמן להשתתף בתהליך יצירת מדיניות או השפעה על מדיניות, שהוא בדרך כלל תהליך פנימי של הרשות. לכן על מנת שהשותפות תהיה אפקטיבית וכדי שייבנה אמון בין הצדדים יש צורך לבנות הליך מוסדר, מנגנון מוסכם או תוכנית אסטרטגית קולקטיבית עם ארגוני החברה האזרחית. שותפות שמייצרת זוויות מבט חדשות של הרשות על התכנון והמדיניות העירוניים, ומערבת שימוש במדדים מקומיים העולים בקנה אחד עם סדר העדיפויות של התושבים, תשפיע על יכולת הרשות המקומית להעניק לציבור שירות ציבורי מיטיב. פרט לכך, שיפור וחיזוק של מנגנון התיאום בין הרשות המקומית לארגוני החברה האזרחית בנוגע לתוכניות שונות ויוזמות מקומיות יגבירו את האפקטיביות, וכך שני הגורמים ישפרו את ההשפעה המקבילה שלהם.

5. מתן מרחב מנהיגות לארגוני החברה האזרחית

מרחב המנהיגות בא לידי ביטוי ברמת השותפות וביכולת ההשפעה של ארגוני החברה האזרחית על מדיניות והליכי תכנון שהרשות המקומית אמונה עליהם. הרשות המקומית יכולה לקבוע מה תהיה יכולת ההשפעה של השותפים מהחברה האזרחית, על הטווח שבין שותפות שמתבטאת ביידוע השותפים בלבד לבין שותפות שבה נציגי החברה האזרחית הם חברים שווים שיש להם אף זכות הצבעה בנושאים מסוימים. מתוך העבודה המשותפת ולאחר שנבנה אמון בין הצדדים, הרשות יכולה להחליט להרחיב את יכולת ההשפעה של השותפים. על מנת לתת לארגוני החברה האזרחית מרחב מנהיגות מתוך היכרות עימם והבנה של צורכיהם, יש להקפיד על בהירות בקרב הרשות המקומית וכלל המשתתפים בנוגע לסדר העדיפויות של נציגי החברה האזרחית, ולוודא שארגוני החברה האזרחית מיוצגים ומייצגים את הנושאים הרלוונטיים באופן ראוי.

דוגמה לכך אנו מוצאים בתוכנית "מוטב יחדיו" (better together) של ממשלת **דרום אוסטרליה**, שהוזכרה לעיל. אחד העקרונות של התוכנית הוא "להתחיל יחד", כלומר להגדיר יחד עם השותפים את המטרה והיעדים של התהליך. תחושת הבעלות של השותפים על התהליך חשובה להצלחתו. בניית מערכות יחסים טובות עם השותפים לפני תחילת התהליך, שמבוססות על אמון, הבנה ופתיחות, תכשיר את הקרקע לשותפות בשלבים מוקדמים[28].

[26] Russell, H. (2010). The role of Local Strategic Partnerships and Local Area Agreements in promoting equalities. Equality and Human Rights Commission Research report 63, p. 17

[27] Local governance and partnership, לעיל הערה 20, בעמ' 8.

[28] Better Together, bettertogether.sa.gov.au/home-page

6. מחויבות ארגונית וכלכלית של המנגנון המוסדי

משמעותו של עיקרון זה היא מוכנות מערכתית, יצירת מתווה לתהליך והקצאת תקציב עבורו על ידי הרשות. כחלק מהמוכנות המערכתית יש למצוא את האדם הרלוונטי מתוך הרשות שמחובר לעקרונות ולתנאים של התהליך, על מנת שיוביל את ההליך ואת הטמעת המסקנות וילווה את יישום המדיניות הרלוונטית בהמשך הדרך. העמידות של התהליך תלויה גם במידה שבה לארגונים המשתתפים יש תמיכה כספית מובטחת ובת קיימא.

7. מחויבות לתהליך שמציף את הצרכים מהשטח ולא מייצר מדיניות מוכתבת מלמעלה

כדי שעיקרון זה יתקיים, בראש ובראשונה על ארגוני החברה האזרחית לייצג נאמנה את הצרכים של התושבים, כגוף מקצועי; כמו כן, מתווה התהליך צריך להיות בנוי באופן שמאפשר לארגוני החברה האזרחית לשקף את הצרכים הרלוונטיים. יש גם אפשרות שגוף חיצוני אשר מחויב לעיקרון זה ילווה את התהליך בהתאם למטרות ולצרכים של הרשות.

תפקידם של ארגוני גג בתהליכי משילות משתפת

המנעד הרחב של ארגוני החברה האזרחית, והצורך בגיבוש ובייצוג קולם המובחן מול מקבלי ההחלטות והציבור הרחב, מביאים להקמת ארגוני גג במקומות רבים בעולם וגם בישראל. ארגוני גג בחברה האזרחית הם התאגדות פורמלית של ארגונים ללא מטרות רווח. מטרתם לייצג קבוצת ארגונים העוסקים בתחום מסוים או את האינטרסים המשותפים של ארגוני החברה האזרחית כמכלול[29], בדגש על ייצוג הארגונים מול גופי ממשל[30]. ניכר כי יש צורך במנהיגות נראית ומחויבת לבניית לכידות מגזרית גם בתהליכים מקומיים שנרקמים בין הרשות המקומית לבין ארגוני החברה האזרחית. תפקידם של ארגוני הגג בתהליכי משילות משתפת ברמה המקומית הוא לפעול יחדיו כקואליציה או כקבוצת עבודה ייעודית לשם הבניה ויישום של שותפות עם הרשות המקומית[31]. כך, לדוגמה, ברובע טאוור המלטס (Tower Hamlets) שבעיר לונדון בבריטניה הוקם בשנת 2010 ארגון בשם "המועצה לשירותי התנדבות" (The Council for Voluntary Service)[32], על מנת שיפעל כארגון גג עבור הארגונים המקומיים. האסטרטגיה של ארגוני החברה האזרחית שעמדו מאחורי הקמת הארגון הייתה לחייב את הרשות המקומית לעבוד עם הארגון כמנהיג מרכזי בתוך השותפויות האסטרטגיות המקומיות הנהוגות בבריטניה.

המטרות שהוגדרו לארגון משרתות את הצרכים של הארגונים שהוא מייצג בזירה המקומית:

1. מנהיגות תוך שימת דגש על הצרכים וההשקפות של ארגוני החברה האזרחית ברמה האסטרטגית.
2. ייצוג קידום מנגנונים עבור ארגוני החברה האזרחית שיאפשרו להם להיות מעורבים בתכנון ובמתן שירותים.
3. בניית שותפויות תמיכה בשיתוף פעולה בין ארגוני החברה האזרחית.
4. תקשורת תקינה בין הארגונים עצמם ובין הארגונים לבין המוסדות הסטטוטוריים.

קיומו של ארגון גג תורם גם לרשות המקומית ולא רק לארגונים המקומיים: כך, למשל, במועצת רובע קרוידון (Croydon) שבעיר לונדון, השותפות האסטרטגית המקומית בין הרשויות המקומיות לבין ארגוני

[29] לימור, נ., ואבישי, ל. (2016). הגשר האזרחי: היערכות המגזר האזרחי להבניה מחודשת של היחסים עם המגזר הציבורי. מיזם ממשלה - חברה אזרחית, אלכ"א, ג'וינט ישראל, theinstitute.org.il/files/articles/gesher.pdf

[30] בן נון, ר. (2018). ארגוני גג בישראל: תפקידים ואתגרים בייצוג ארגוני החברה האזרחית. מנהיגות אזרחית, עמ' 29.

[31] לימור, נ., ואבישי, ל. "לחוד ויחד": הבניית יחסי שותפות ממשלה - ארגוני החברה האזרחית", מיזם ממשלה - חברה אזרחית, אלכ"א, ג'וינט ישראל, theinstitute.org.il/files/articles/elka_brand_22.pdf

[32] ראו נתונים על הארגון באתר: Registered charities in England and Wales

החברה האזרחית עושה שימוש משמעותי ורחב בארגון הגג "קרוידון לעשייה התנדבותית" (Croydon Voluntary Action) על מנת להקל את ההתקשרות מול רשת הארגונים והקהילות המקומיים. המועצה מעניקה מימון בסיסי לארגון הגג שתומך ומייצג את המגזר הקהילתי וההתנדבותי. מעורבות חברתית ובניית יכולות הם חלק אינטגרלי בגישה של מועצת רובע קרוידון[33].

[33] The role of Local Strategic Partnerships, לעיל הערה 26, בעמ' 20.

סיכום

התרחבות שיתופי הפעולה הבין-מגזריים מזמנת לארגונים חברתיים ולגורמי ממשל הזדמנויות וכלים לגיבוש פלטפורמות חדשות לעבודה משותפת, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. החידוש שמציגים תהליכי המשילות המשתפת הוא הפיכתם של ארגוני החברה האזרחית מספקי שירותים לשותפים של ממש. תרומתם של ארגוני חברה אזרחית בתהליכים אלה יכולה להיות מכרעת, כיוון שהיכרותם עם השטח והניסיון והידע שנצברו אצלם הם יקרי ערך ולעיתים אין להם תחליף. הדוגמאות שהובאו כאן מרחבי העולם מעידות כי החיבור הזה טומן בחובו פוטנציאל רב.

עם זאת, הממשק בין שני העולמות השונים כל כך - הרשות המקומית מכאן והחברה האזרחית מכאן - יכול אמנם להפיק תוצרים שייטיבו עם האוכלוסייה המקומית, אך גם אינו מובן מאליו. על מנת שתהליכים של משילות משתפת יניבו את התוצאות המיוחלות יש לתת את הדעת בשלב התכנון לרמת השיתוף שהרשות המקומית מעוניינת בה, ולזהות את הצורך המדויק שהתהליך נועד לענות עליו ואת השותפים המתאימים ביותר מבין ארגוני החברה האזרחית העוסקים בנושא. העקרונות ומקרי הבוחן שהובאו במסמך זה יכולים לסייע לכם לגבש ולעצב תהליכים כאלה ברשות המקומית, בין שמדובר בתהליכים קצרים ונקודתיים ובין שמדובר בתהליכים ארוכי טווח המבוססים על מנגנוני שיתוף מתמשכים.

עיצוב: ronitizraeli.com

מנהיגות אזרחית

ארגון הגג של המגזר השלישי

בית העמותות, סעדיה גאון 26 ת.ד 20001 תל אביב 6713521 • 072-2785421

www.migzar3.org.il • office@migzar3.org.il