



המכון
למנהיגות
וממשל

"לחוד ובחד"

הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני התכרה האזרחית

עיקרי המסמך

כתיבה: ד"ר ניסן לימור וליבת אבישי - מכון ון ליר
עריכה: רני דודאי וגיא אברוצקי - המכון למנהיגות
וממשל, ג'וינט ישראל

הקדמה

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

רקע, תהליכים ומניעים

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

מאפייני מסגרות השותפות

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

1. עיצוב המדיניות הציבורית בהתבסס על:
 - א. איסוף נתונים, מחקר ולמידה
 - ב. קיום שיח ודיון ציבורי
2. הסדרת הכלים והמנגנונים לפעילות בשני היבטים:
 - א. תהליך ההידברות עצמו
 - ב. הסדרת הנהלים, המשאבים והקודים לפעילות
3. תהליכי היישום
 - א. מיזמים משותפים (תכנון, הפעלה, מימון וכו')
 - ב. מנגנוני משותב, למידה, הערכה ועדכון

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

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

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

1. כריתת אמנה או מסמך מסגרת³ בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית
2. קיום מדיניות ציבורית מוצהרת ויישומה בפועל בהצהרה חד-צדדית
3. שיתוף פעולה ועשייה משותפת, כלא חתימה רשמית או הגדרת מדיניות מוצהרת. אמנות השותפות הן בבחינת מסמכי מסגרת המהווים כלי רשמי בדרג גבוה, המאפשר ומגדיר את היחסים המוסדיים בין הממשלה לארגונים האזרחיים, מציב את העקרונות שלפיהם יתנהלו היחסים ומפרט את המחויבויות של הצדדים זה לזה. לאחר ניסוחן של אמנות המסגרת העקרוניות מצוי שלב היישום, המכיל שלושה מרכיבים:
 1. **ארכיטקטורת היחסים** - הסדרי תמיכה ומימון, רגולציה ופישוט תהליכי עבודה
 2. **בניית תשתיות** - שיפור הידע והמחקר על החברה האזרחית, שיפור יכולות החברה האזרחית בתחום ההון האנושי, ניהול, טכנולוגיה ושיתוף ידע
 3. **מעורבות בעיצוב מדיניות** - הליכים, כלים ושיטות להגברת המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית

תנאים מקדימים

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

1. **מוכנות ובשלות של הממשל:**
 - א. היכרות מעמיקה של הגורמים הממשלתיים עם החברה האזרחית ועם ארגוניה (במדינה בכלל ובתחומים הרלוונטיים לפעילות כל משרד ממשלתי בפרט)
 - ב. נכונות תפיסתית לקיים מערך יחסיים הדדי יותר בו מאזן הכוחות בין הצדדים הנו היבט זניח. ג. יכולותיו הכלכליות ומוכנותו לבחון יוזמות בעלות תמיכה ציבורית רחבה.
2. **יכולת הממשל למיסוד:**
 - א. מנהיגות פוליטית מחויבת ודוחפת לקיום התהליך
 - ב. יכולת ארגונית של הממשלה לקיים יוזמות מדיניות ויוזמות ניהול אופקיות
 - ג. דרג בכיר מקצועי מחויב ונאמן לתהליך
 - ד. סבלנות ואורך רוח שאינם תלויים בחילופי כוח אדם
 - ה. העמדת משאבים למימון ארוך טווח של התהליך על מרכיביו, לרבות בניית יכולות ומיומנויות משני הצדדים.
3. **חברה אזרחית מאורגנת:** מגזר אזרחי בעל קול קולקטיבי היכול לדבר בשם הארגונים ובעל תמיכה רחבה. הדבר בא לידי ביטוי בדרכים שונות, כגון קואליציות ארגונים חוצת תחומים, ארגון גג, ארגון מקצועי בעל מוניטין או ארגון חוצה תחומים. גיבוש שדה חברתי כזה נדרש לכלול חתך מייצג ומגוון ככל האפשר של המגזר. נוסף על כך, יש צורך במנהיגות נראית ומחויבת ובמשאבים המיועדים לבניית לכידות מגזרית. לבסוף חשוב כי לארגונים אזרחיים קטנים יהיה חלק בתהליך ושהם יוכלו להשפיע על עיצובו ומהלכו.
4. **מוניטין ציבורי אמין ותדמית ציבורית חיובית של המגזר השלישי:** נדרשת הבנה ציבורי ובארגוני הממשל לגבי זהותם ומהותם של ארגוני החברה האזרחית, חשיבותם ותפקידם החיוני בכלכלה

³אנו משתמשים במונחים “מסמך מסגרת” או “אמנת שותפות”. בכל מדינה המינוח שונה במקצת, למשל:

Accord, Charter, Concordat, Cooperation Program, Partnership Strategy Compact

- ובתשתית החברתית.
5. **חלון הזדמנויות פוליטי וחברתי:** ישנה חשיבות לתיזמון נכון להנעת התהליך מתוך הבנה שניסיונות לכפות תהליך של מיסוד יחסי שותפות על מסגרת פוליטית וחברתית שאינה בשלה לתמוך בו, מפחיתים את סיכויי הצלחתו.

תוכנות יסוד

מכלל ההתנסויות שנסקרו עולות כמה תוכנות יסוד כאשר לתהליך:

1. **זהו תהליך ארוך ודינמי** - מבחינה תפיסתית זהו תהליך ללא נקודת סיום מוגדרת, כשהמיסוד הרשמי (למשל כאמנה או בהצהרה משותפת) הוא רק יריית הפתיחה ולא תוצר סופי. מסגרות המיסוד הן מסגרות חיות וגמישות, הנתונות לשינויים ועדכונים מתמידים והן מחייבות שימור, תחזוקה, פיתוח ועבודה שוטפת ומתמשכת.
2. **זהו תהליך תלוי הקשר** - הנסיבות המקומיות, הצרכים החברתיים, תרבות המדינה והיחסים הקיימים בין המגזרים משפיעים בצורה משמעותית על התהליך (משלב התכנון ועד לשלבי היישום).
3. **הכרה בתפקידה של החברה האזרחית** - כל ההתנסויות בעולם כוללות יסוד משותף של הכרת הממשלה בתפקידה החשוב של החברה האזרחית וארגוניה. הכרה בהם כמקדמי ערכים ונורמות, כספקי שירותים ופעילויות לטובת הציבור וכגורם בעל תרומה כלכלית ויצרנית; הכרה בעצמאותם של הארגונים ובלגיטימיות של פעולתם בכלל והשתתפותם בתהליכי פיתוח ויישום של מדיניות ציבורית בפרט. הממשלות נוטות להסכים בשתי סוגיות מרכזיות:

- א. הצורך של ארגוני החברה האזרחית בסטטוס בטוח ויציב יותר (בעיקר בתחום המימון והתמיכה הציבוריים).
 - ב. הצורך לערב ארגונים ושותפים אזרחיים בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית.
4. **גמישות ופתיחות מתמדת** - בניית מגננוני שותפות כך שיאפשרו שינוי, תיקון והרחבה באופן מתמיד, החל מגיבוש נוסח מסמכי השותפות, דרך בחירת השותפים, רמות השותפות, הנושאים הנדונים וכלה בתשתית הארגונית המלווה.

מאפיינים עיקריים

- למיסוד היחסים בין ממשלה לחברה אזרחית יש מגננונים ומסלולים שונים. במקרים רבים בתהליכי המיסוד של היחסים בין הצדדים, מופקים ומנוסחים מסמכי-מסגרת לשותפות. במסמכי מסגרת אלו כמה אלמנטים מרכזיים וטיפוסיים הנכללים בניסוחם, אם נחתמו באופן דו-צדדי, אם באופן חד-צדדי או שלא נחתמו כלל.
1. **ייצוג** - הצהרה המזהה את הייחודיות של כל אחד מהצדדים ומגדירה מיהם הגופים המייצגים את המגזרים בתהליך, כיצד הם ממונים, ואת המחויבות והאחריות של כל אחד מהם.
 2. **עקרונות משותפים** - התפקידים והפונקציות של השותפים לאמנה; הכרה באוטונומיה, בזכויות ובחובות של השותפים; והצהרה על ערכים משותפים כגון השתתפות אזרחית פעילה בקבלת החלטות, דיווחיות, פתיחות ושקיפות.
 3. **תחומי שיתוף פעולה** - מתווה התחומים המעניינים את הצדדים, לדוגמה אספקת שירותים, חינוך, טיפוח ההתנדבות ופיתוח קהילתי.
 4. **הכלים המעשיים לשיתוף הפעולה** - דיונים ציבוריים, התייעצויות תקופתיות, גופים משותפים לקבלת החלטות, חילופי מידע, זכות ליוזם חקיקה ועוד.

5. **מימון ציבורי** - התחייבות לפתח קוד להתנהלות נאותה של מימון אפקטיבי, תיאור מנגנוני תמיכה חדשים, הצהרה בדבר קידום חקיקה המאפשרת קיימות עצמית של ארגוני חברה אורחית.
6. **יישום פעילויות מתוכננות** - לרבות תכנון של תכנית יישום, לוחות זמנים, יעדים, חלוקת אחריות, הצעת כלים למשוב ולבקרה, פיתוח מנגנונים ליישוב מחלוקות ולטיפול בהפרות אמנה ועוד.

לצד היסודות המשותפים יש מאפיינים המבדילים בין הגרסאות השונות של מסמכי המסגרת ואלו הם:

- א. **צורת מסמכי המסגרת** - הבדלים ברמת הפירוט האופרטיבי שלהם, באורכם ובמידת קיומם של נספחים ומסמכים הנלווים להם כגון מסמכי משנה, או קודים להתנהלות בתחומים שונים.
- ב. **המעמד הממסדי** - נע מעיגון חקיקתי בחקיקה קיימת או חדשה ועד למסמכים בלתי פורמליים המקבלים חסות של מנהיגים ציבוריים.
- ג. החותמים על מסמכי המסגרת.
 1. בצד הציבורי ייתכנו הפרלמנט, הממשלה, מקבץ משרדים או משרד אחד המרכז את הקשר עם החברה האורחית.
 2. בצד האורחי ייתכנו כלל הארגונים (כאמצעות הצטרפות פרטנית), ארגוני גג המייצגים את כל המגזר או פלחים ממנו או העדר מוחלט של חתימת הצד האורחי במקרים של מדיניות ממשלתית חד-צדדית.
- ד. **פלחי המגזר שמסמך המסגרת מתמקד בהם** - כל המגזר, תת-מגזר מסוים (למשל ארגונים הפועלים באמצעות מספר רב של מתנדבים) או בחתך רחב ומגוון יותר של ארגוני חברה אורחית.
- ה. **היקף התשתית הארגונית הממשלתית והאורחית התומכת בתהליך** - מטוח רחב של ארגוני תמיכה ומעקב ייעודיים וחדשים העוסקים באופן שוטף בבניית יכולות, סיוע ומשוב, ועד תשתית ארגונית מצומצמת, ”מושאלת” ואד-הוקית.
- ו. **המטרות המוצהרות** - האמנות מתמקדות בדרך כלל בתוצאות התהליך (לדוגמה, פיתוח יחסים טובים יותר בין הצדדים) או בהשגת יעדים ספציפיים (יזמת חקיקה מסוימת, שיפור במדדים חברתיים מסוימים וכד’).
- ז. **אינטנסיביות השותפות** - החל בהצהרה כללית על הצורך בשיח בין הצדדים, וכלה בפירוט מוגדר של סוגי השותפויות ורמות ההתייעצות.

מרכיבים יישומיים

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

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

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

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

- I. נציגי ארגון גג אזרחי לאומי הגדול במדינה
- II. נציגים של כמה ארגוני גג, ארגוני רשת סקטוריאליים גדולים, ארגוני תשתית וארגונים אזרחיים מובילים ומרכזיים הפועלים יחד כקואליציה או כקבוצה ייעודית⁴
- III. לעתים, לחברה האזרחית לא יהיה ייצוג משותף או חתימה משותפת, וההסכם יעשה על ידי רשות ממשלתית באופן חד-צדדי.

כל תהליכי ההבניה והמיסוד של יחסי שותפות ממשלה-ארגוני חברה אזרחית מאופיינים במה שמכונה בספרות כ-”פער שאיפה” (Aspiration Gap): מצד אחד, מסגרות השותפות שואפות לכלול את ההגדרה הרחבה ביותר של החברה האזרחית וארגוניה, ומצד אחר, ארגונים לא ממשלתיים השותפים ומשתתפים הלכה למעשה בתהליכי ההבניה והיישום של מסגרות השותפות עשויים להיות מוגבלים בהיקפם ובמידת ייצוגם. הטענה היא כי למרות המונחים השונים המופיעים במסגרות השותפות לתיאור השותפים האזרחיים בהן (מגזר שלישי, ארגוני חברה אזרחית, חברה אזרחית וכו’), הרי שבפועל, בין במוצהר או לאו, הכוונה היא לרוב לארגונים ללא-כוונות-רווח הנתמכים על ידי ממשלות או תורמים פרטיים, ושעוסקים באספקת שירותים חברתיים ושירותי אנוש. הניסיון מלמד שארגונים שאינם מספקים שירותים נוטים לגלות פחות עניין במסגרות השותפות. ההתמודדות עם נקודה זו נעשית בשתי דרכים: האחת באמצעות הרחבת מגוון השותפים למסגרת, והאחרת על ידי הצגת אפשרות פתוחה לכל ארגון או גורם אזרחי להצטרף למסגרת השותפות בכל נקודת זמן ובאופן פרטני.

2. **חשיבות תכנון ההיבט היישומי של מסגרת השותפות** - תכנון פעולות היישום של אמנת-המסגרת העקרונית נעשה לרוב כבר בשלב הדיונים הראשוני, בניסוחי מסמכי המסגרת תוך שמירה על נכונות לגמישות ולשינוי התכנון בהמשך. תכנון פעולות היישום מתייחס לשני מישורים: האחד הנו תהליך ההבניה של אמנת המסגרת; השני הנו תהליך יישומה בפועל. חשוב שהתכנון יכלול כינון מנגנונים גמישים ופעילויות לתכנון היישום של מסגרת השותפות, כגון: ניסוח תכניות פעולה ליישום בכל משרד ממשלתי, הקמת ועדה או קבוצת עבודה משותפת שתתכנן את תהליך היישום, הקצאת ישות ארגונית ייעודית שתהיה אחראית על היישום באופן מתמשך, הקמת משרדי קשר בממשלה שאחראים ליישום ועוד. רצוי שאמנת - המסגרת תכלול קווים מנחים לשלב היישום, כגון: הקמת קבוצות עבודה, פיתוח תהליך של משוב והערכה, פיתוח

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

3. **מעורבות הצדדים מהשלבים המוקדמים ביותר** - יש חשיבות לביסוס פרקטיקה עקבית, שיטתית, מוסדרת, מחייבת וארוכת טווח של פגישות משותפות, דיונים משותפים ועבודה משותפת. התדירות, הנושאים והפורומים משתנים בין המדינות, אך עצם כינונם הממוסד והעקבי הוא משמעותי וחיוני. פרקטיקה זו צריכה להתקיים במשותף בשני הצדדים, כבר מהשלבים הראשונים ביותר של היוזמה.
4. **תשתית ארגונית ומוסדית ייעודית** - יש צורך בהקמה של גופים ייעודיים למטרת השותפות, בעלי אחריות מוגדרת ותפקידים ברורים. במרבית המדינות הוקמו יחידות ממשלתיות המתפקדות כגופי קשר ותיווך, ואילו בצד האזרחי הוקמו גופי סיוע או יחידות תמיכה בתוך ארגוני גג קיימים. גופים יחידות אלו נעזרים במימון ממשלתי ייעודי. בשני המגזרים מתקיימות תכניות הכשרה והשתלמות לצוותי גופים יחידות אלו, ולעתים סוגיית ההכשרה המקצועית נכללת בנוסח מסמכי המסגרת עצמם. התשתית האנושית המאיישת את הגופים הייעודיים כוללת "מנהיגי אמנה" בעלי מחויבות כנה והבנה עמוקה בנוגע למסגרת השותפות בין המגזרים.
5. **העלאת מודעות לגבי מסגרת השותפות והפצת מידע עליה** - חשוב שהציבור הרחב, כמו גם כלל המגזרים הממשלתי והאזרחי, יהיו מודעים לתהליכי הגיבוש והיישום של מסגרת השותפות, ושתהיה היכרות מתמשכת עם מסמכי השותפות, משמעויות השותפות, מטרותיה, דרכי יישומה בפועל, הזדמנויות להצטרף, סיפורי הצלחה ועוד. נדרשת מערכת שיווק יחסי ציבור שתתמוך באופן המשכי במסגרת השותפות ותדאג לקיומם של מסעי הסברה ציבוריים בהקשרה. יש אמצעים שונים המשמשים לכך, כגון: אתרי אינטרנט ייעודיים, אירועים וכנסים לקהל הרחב, פרסומי דוחות או עלוני מידע, ראינות לתקשורת, הפצה של מצגות וסרטונים.
6. **מנגנונים לבחינה, משוב, הערכה, דיווח ושינוי** - מכיוון שתהליכי השותפות הם דינמיים, יש צורך ביצירת מנגנונים משלימים והליכים שיטתיים לבחינה מתמשכת והערכה תקופתית של התקדמות השותפות ויישומה. רצוי שתהליכי המשוב והערכה יחלו מוקדם ככל האפשר. במרבית המדינות הוקמו גופים מוסדרים שתפקידם לבצע מעקב והערכה על מסגרת השותפות (כגון קבוצת עבודה משותפת לשני המגזרים לעניין סקירה והערכה, או יחידות הערכה ומשוב נפרדות בכל אחד מהמגזרים). תהליכי משוב אלו יבחנו את תהליך ההבניה והגיבוש של מסגרת השותפות ואת יישום מסגרת השותפות בפועל. מנגנוני ההערכה הנם מוכוונים שינוי ומחוייבים לספק דיווח תקופתי על התקדמות השותפות. הכלים למשוב ולהערכה הם מגוונים וכוללים: מחקרי מקרה, ניתוח סיפורי הצלחה ואי-הצלחה, מחקרי מיפוי, סקרים מקוונים, דיונים משותפים, ראינות עומק וכו'.
7. **מדדים לבחינת התקדמות של אמנות והשפעתן** - התשובות לשאלות של מדידת התקדמות, הערכת השיפור ובידוד השפעת מסגרת השותפות המוסדרת מהשפעות אחרות אינן חד-משמעיות. הן תלויות הקשר, וכל מסגרות השותפות בעולם מתמודדות כיום עם שאלות אלו. עם השנים פותחו מדדים שונים, שאפשר לקבל מהם מושג ראשוני לגבי ההתמודדות של מדינות שונות עם האתגר. מדדים לדוגמה: שיעור העלייה במספר ארגוני החברה האזרחית המספקים שירותים, שיעור הפרטים שבחרו לקבל שירות מארגוני חברה אזרחית, מספר האמנות המקומיות שנחתמו בתקופה מסוימת (איכות יישומן), כמות הדיונים הציבוריים וההתייעצויות סביב הצעות חקיקה רלוונטיות, מספר והיקף השינויים המכביים במסודות ממשלה וארגוני חברה אזרחית שבוצעו כדי לתמוך בתהליך, מספר היוזמות המשותפות ברמה הלאומית או המקומית ועוד.

8. **הקמת מערך מידע** - יש כמה קהלי יעד למערך מידע רלוונטי: שותפי השיח מהמגזרים, הפקידות הציבורית, ארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב. נדרש להשקיע משאבים כפיתוחה של מערכת מידע יעילה ואמינה כדי לאפשר את תפקודם של מרכיבים יישומיים מרכזיים בשותפות. תפקידה של מערכת זו לעסוק באיסוף נתונים, בעיבודם, בניתוחם, בהפקת מידע שוטף ובעריכת מחקרים לקראת עיצוב מדיניות ומחקרי הערכה על היישום ותוצאותיו.
9. **מערך יישוב סכסוכים ומחלוקות** - ברוב המדינות העדיפו הצדדים לא להיעזר במערכת המשפט הפורמאלית, אלא להקים מערכות גישור ויישוב מחלוקות ייעודיות לעניין מסגרת השותפות בין הצדדים. לעתים מוקם גוף לצורך הנושא ולעתים מתווספים סמכויות ותחומי אחריות לגופים קיימים.

קשיים וביקורות

- תהליך הבניית יחסי שותפות בין המגזרים אינו חף מביקורת ומקשיים. חשוב להיות מודעים למורכבות הרבה אשר טמונה בתהליך ולהכיר את קולות הביקורת הנשמעים כלפיו. להלן כמה ביקורות מהותיות:
1. התהליך מצמצם את האוטונומיה של המגזר האזרחי ומרכז את העוצמה בידי הממשלה.
 2. בהעדר מעמד משפטי מחייב, אין למסמכי השותפות ולמסגרותיה יכולת לשנות את היחסים הבין-מגזריים המאופיינים, בדרך כלל, במתחים מובנים.
 3. המסגרות נוגעות למיעוט מכין ארגוני החברה האזרחית. יש לחזק את איתגור השותפים בתהליך להרחיב את השיח לארגוני חברה אזרחית נוספים ורבים ככל האפשר.
 4. זהו כלי טוב לזמנים טובים, שבהם אין קיצוצים בהוצאה הציבורית. יש חשש כי בתקופות משבר כלכלי לדוגמה, תישען הממשלה על תקציבים ומתנדבים של החברה האזרחית בכיוע משימותיה, בהיעדר רצון מצידה לקיים יחסי שותפות ולהשקיע את המשאבים הנחוצים לקיומם המהותי.
 5. הרחבת שיתופי הפעולה עשויה להיתפס כסיוע לממשלה להתחמק מאחריותה לתת שירותים לאורח.
 6. להסדרים אלו קיים טבע דואלי: הם עונים על האינטרס קצר הטווח של השחקנים המקדמים אותם, אך חותרים לענות על בעיות לטווח הבינוני והארוך נטען כי כאשר משקלם של האינטרסים קצרי הטווח של השחקנים המקדמים את מסגרת השותפות גדול יותר ומרכזי יותר ביחס לרצון להתמודד עם בעיות מהותיות וארוכות טווח, אזי מסגרת השותפות לא תאריך ימים.
- סקירת הביקורת המופנית כלפי מסגרות השותפות הממוסדות, אינה באה לבטל את רעיון אמנות השותפות או את החלתן המעשית. מה שחשוב ללמוד מסדרת הביקורות זה שמערכת היחסים השיתופית בין הממשל לארגוני החברה האזרחית מערבת גם אי הסכמות ואפילו קונפליקטים סביב ערכים, מדיניות ותוכניות. מסגרות השותפות הללו יודעות תקופות גאות ותקופות שפל ואין בנמצא מרשם ברור להבטחת הצלחתן. יתרה מזאת, חשוב לתפוס את מסגרות השותפות האמנתיות ככלי אחד, אסטרטגיה אחת מיני אסטרטגיות וכלים אחרים, אשר יחדיו עשויים ליצור תשתית לקשרים טובים ואפקטיביים יותר בין שני המגזרים.

סיכום

תהליך הבניית היחסים בין הממשלה לבין החברה האזרחית הוא תהליך מורכב וממושך, למעשה בלא מועד סיום. חשוב להקדיש מחשבה לאופן היישום של התובנות המפורטות במסמך המלא. יתרה מזאת, חשוב לזכור שההתנסויות במדינות השונות הן בבחינת המחשה מקומית ותלוית הקשר וזמן, לסדרה של עקרונות ולתפיסה מהותית מסוימת. אין בדוגמאות מן המדינות השונות בבחינת ”מודל“. ההתנסויות השונות ממחישות תמהילים שונים של כלים יישומיים, ושינויים שנעשו במהלך הזמן כדי להתמודד עם קשיים, נסיבות וצרכים מקומיים.

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

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

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

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

