



אמנות בינמגזריות בתחום החינוך | מאי 2014

סיכום תובנות מרכזיות משדה המחקר ומן השטח¹

רקע ומטרה

מסמך זה מוגש למשתתפי השולחן העגול הבינמגזרי במשרד החינוך, במטרה לצייד את המשתתפים בו במידע עדכני על כלי האמנה. המסמך מציג בקצרה הגדרה של האמנה, מאפיינים בולטים של תהליכים אמנתיים, וכן דוגמאות לשימושים עדכניים שקיימים כיום בכלי האמנה בשותפויות בין מגזריות בכלל ובתחום החינוך בפרט. לשם כך נעזרנו במחקרם של ד"ר ניסן לימור וליבת אבישי שכותרתו "לחוד ויחד – הבניית יחסי שותפות ממשלה – ארגוני החברה האזרחית" (מכון ון ליר בירושלים, ומיזם ממשלה- חברה אזרחית, המכון למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל, 2013). את ממצאי מחקרם סיכמנו וערכנו תוך התאמה לנעשה בשדה החינוך, ולכך צירפנו עוד חומרים עדכניים נוספים המלמדים על אמנות בחינוך ובכלל (הפניות מפורטות ראו בהמשך).

1

מה זה "אמנה" ואיך זה עובד?²

- אמנה היא מסמך מסגרת המהווה כלי רשמי בדרג גבוה אשר מאפשר למספר רב של שותפים:
 - להגדיר ולממש את היחסים ביניהם
 - להציב את העקרונות לפיהם יתנהלו יחסים אלו
 - לפרט את המחויבויות של הצדדים זה לזה
- לאחר ניסוחן של אמנות וגיבוש המסגרת העקרונית מגיע שלב היישום, בו נדרשים השותפים להחליט יחד כיצד לממש את השותפות ביניהם.
- שלב זה מורכב לרוב ממספר שלבי ביניים בהם בונים השותפים את מערכת היחסים ביניהם ואת מבנה תשתיות הידע והיכולות שעומדות לרשותם.
- ברוב המקרים אין לאמנה מעמד משפטי מחייב.
- ברוב המקרים, האמנה נחתמת על ידי נציגים מהדרג הגבוה של הצדדים השותפים.

¹ ערכה וסיכמה עבור שיתופים: ד"ר מיכל רום
² מקור: לימור ואבישי, 2013 עמ' 24-25.



המנהלת הכללית
Director General
المدير العام

- אין מקרה אחד או סוג אחד של אמנת מסגרת שהוא נכון יותר מאחרים או מתאים יותר מאחרים. אמנם כל התהליכים האמנתיים כוללים יעדים, תנאים, עקרונות ומנגנונים דומים, אך לכל אחד מהם יש ייחודיות הנובעת מהרקע המקומי והתרבותי של המגזרים ומהיחסים המקוריים ביניהם.
- הסכמי המסגרת שנחתמים באמצעות אמנות משקפים את המרקם התרבותי-חברתי-פוליטי בתוכו מתקיימת השותפות, והם מבטאים סוגיות ייחודיות המעסיקות את כל אחד מהשותפים באותו זמן.
- למעשה, האמנה היא כלי אחד, אסטרטגיה אחת מיני אסטרטגיות וכלים רבים, אשר יחדיו עשויים ליצור תשתית לקשרים טובים ואפקטיביים בין המגזר הממשלתי למגזר האזרחי.

דוגמא #1: אמנות בין ממשלות ומגזר ארגוני החברה האזרחית³

- האמנה הראשונה בעולם בין ממשלה למגזר ארגוני החברה האזרחית נוסחה והוצגה באנגליה בשנת 1998.
- מאז הולך וגדל מספר המדינות שמשתמשות במה שמכונה "הסכמי מסגרת" כלליים (Framework Agreements) או "אמנות" כתובות Compacts ברמה הלאומית והכלל מגזרית בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית.
- דוגמאות לתהליכים אמנתיים כאלו ניתן למצוא הן במדינות המודל האנגלו-סקסי (אנגליה, קנדה, ארה"ב, אוסטרליה, ניו זילנד), הן במדינות המודל הקונטיננטלי הקורפורטיסטי והסוציאל דמוקרטי-נורדי (צרפת, דנמרק ושבדיה) והן במדינות מתפתחות ובדמוקרטיות חדשות יחסית (הונגריה, קרואטיה ואסטוניה).
- בכל המדינות הללו, מתקיימים כיום תהליכים המייצרים מגוון של מסמכי מסגרת שמטרתם לשפר הן את התהליך והן את התוצאות של יחסי הגומלין שבין המגזר הציבורי-ממשלתי לבין מגזר הארגונים האזרחיים.

³ מקור: Casey et al., 2010; לימור ואבישי, 2013, עמ' 27-42.



המנהלת הכללית
Director General
المدير العام

מסקירה של אמנות המיושמות כיום במספר מדינות מערביות דמוקרטיות ככלי לשותפות בין הממשלה לבין המגזר האזרחי עולה כי:⁴

- שלב החתימה על האמנה נתפס כשלב המיסוד הרשמי של השותפות בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית, כלומר גיבוש האמנה הוא "יריית הפתיחה" של התהליך ולא התוצר הסופי.
- האמנה היא כלי ביישום ומימוש השותפות שמטבעה היא דינמית וגמישה, לכן גם מסגרות המיסוד שהאמנה מעצבת הן מסגרות חיות וגמישות הנתונות לשינויים ועדכונים מתמידים, והן מחייבות שימור, תחזוקה פיתוח ועבודה שוטפת ומתמשכת.
- מסמכי האמנה השונים מהווים במהותם רצון לעבור מיחסים חוזיים של "מזמין - ספק שירותים" הנושאים עמם תלות, קונפליקטים ומתח, אל עבר גישה של אמון, הערכה ומחויבות הדדית.
- בשונה משיתופי פעולה, שותפויות או הסכמים אחרים הקיימים באופן מסורתי ושכיח בין המגזרים, כלי האמנה מובחן בכך שהוא מתמקד, לפחות בשלביו הראשונים, ברמה הלאומית וברמת מגזר נרחבת.
- עם זאת, הניסיון מלמד כי באנגליה למשל, שבה נחתמה האמנה הלאומית הראשונה, ובה משגשג באופן יחסי השימוש בכלי זה לשותפויות בין מגזריות, עתידן של אמנות נראה מבטיח במיוחד בהקשר המקומי ופחות ברמה הלאומית.

דוגמא #2: UN Global Compact⁵

*"The UN Global Compact asks companies to embrace, support and enact, within their sphere of influence, a set of core values in the areas of human rights, labour standards, the environment and anti-corruption"*⁶

- הברית העולמית של האו"ם פונה למגזר העסקי על מנת שיתאים את דפוסי פעילותו לעקרונות האוניברסאליים שנוסחו באו"ם, במטרה לייצר מציאות שבה כולם משחקים לפי כללי משחק הוגנים, באופן שייטיב עם כל הצדדים בטווח הארוך.
- כל המצטרף לברית חותם על מסמך "[10 העקרונות](#)" שמגדיר כללי התנהגות בארבעה נושאים: זכויות אדם, זכויות עובדים, הגנת הסביבה ופעילות נגד שחיתות.
- מדובר במיזם האזרחי הגדול בעולם בו משתתפות למעלה מ-3,000 חברות מ-116 מדינות, כולל 108 חברות המדורגות בין 500 החברות הגדולות בעולם (הושק בישראל ב-2009 ע"י משרד החוץ וארגון מעלה).

⁴ לימור ואבישי, 2013, עמ' 24; Zimmeck et al., 2011; Casey et al., 2010

⁵ The Global Compact, United Nations <http://www.unglobalcompact.org>

⁶ <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>



אמנות בתחום החינוך: לא ענין פשוט

- במסגרת "[פרוייקט המילניום](#)" של האו"ם נקבע "חינוך בסיסי" אחד מ-10 היעדים שיש לפעול ליישום (ה-Millennium Development Goal - MDG). בעקבות זאת, התכנס בשנת 2000 פורום החינוך העולמי בדאקר [World Education Forum](#) במהלכו חתמו יותר מ-180 מדינות על מחויבותם ליעד זה ועל נכונותם לחתום על אמנה גלובלית שתביא להשגת ה-EFA - "Education for All".
- אמנה כזו לא נחתמה עד היום בין השאר, ככל הנראה, בגלל חילוקי דעות של השותפים על דרכי היישום למשל הגדרת "חינוך בסיסי" (5 שנות לימוד או יותר), תשתיות מימון ועוד (Sperling and Balu, 2005).
- גם באנגליה, שם נפוץ יחסית כאמור השימוש בכלי האמנה, נראה כי שדה החינוך הודר באופן יחסי מהתפתחויות אלו ולא נעשה במסגרתו שימוש רב בכלי האמנה (לימור ואבישי, 2013, עמ' 30, הערת שוליים מס' 26).

כלי האמנה בחינוך בזירה המקומית

4

חיפוש ראשוני מלמד כי כלי האמנה נפוץ יותר בשדה החינוך ברמה המקומית כלומר בית-ספרית ו/או מחוזית, למשל:

- במחוז [ויקטוריה](#) שבאוסטרליה נחתמה בשנת 2012 אמנה בין משרד החינוך לבין בתי הספר הציבוריים במסגרת רפורמה שגובשה ומיושמת שם בנושא החינוך. מטרת האמנה לקדם את יישום הרפורמה.
- האמנה משמשת גם כלי שימושי לעיצוב ומימוש השותפות בין הנהלת ביה"ס וההורים למשל זו שנחתמה ב-2012 בביה"ס יסודי [בפנסילבניה](#), ארה"ב.
- גם [בקונטיקט](#) מסייעת האמנה שנחתמה בין ביה"ס להורים בקידום יישום הרפורמה בחינוך ומשרד החינוך אף מפעיל כלי שנועד לסייע לבתי הספר במחוז להשתמש בכלי האמנה.



תנאים להצלחה של אמנה בין מגזרית⁷

מחקרם של לימור ואבישי (2013) עולים שני סוגים של תנאים להצלחה:

1. תנאי קדם חיוניים - קשורים לעצם היכולת להשיק תהליכים מסוג זה וקיומם מגדיל את הסיכויים להצלחתם ולהפנמתם.
2. מרכיבים יישומיים – תהליכים ומנגנונים שיישומם תורם להצלחה של התהליך בפועל, בנוסף לתרומתם של תנאי הקדם.

תנאי קדם חיוניים להצלחת אמנה בין מגזרית⁸

- ענין, מוכנות, ובשלות לפתח יחסים ממוסדים והדדים בין המגזרים
- יכולת לבצע מיסוד ביחסים הבין מגזריים כלומר:
 1. מנהיגות מחויבות ודוחפת לתהליך
 2. יכולת ארגונית המאפשרת לקיים יוזמות מדיניות ויוזמות ניהול אופקיות
 3. כוח אדם מחויב ונאמן לתהליך בדרג הבכיר ובדרגים המבצעים
 4. העמדת משאבים הנדרשים למימון ארוך טווח של התהליך על מרכיביו
- קיומה של חברה אזרחית מאורגנת כלומר:
 1. שיש בנמצא ארגון גג, קואליציה, ארגון מקצועי בעל מוניטין או ארגון חוצה תחומים אשר כוללים חתך מייצג של המגזר האזרחי על מגוון אוכלוסיותיו.
 2. שיש מנהיגות נראית ומחויבת למגזר האזרחי
 3. שיש משאבים המיועדים לבניית לכידות מגזרית
 4. שגם הארגונים הקטנים מעורבים בתהליך ומשפיעים עליו
- מוניטין ציבורי אמין ותדמית מפותחת היטב למגזר האזרחי על ארגונו
- חלון הזדמנויות פוליטי וחברתי המכנס את כל הגורמים הנ"ל

⁷ Carter and Sladowski, 2008; Venables, 2009; Casey, 2007; Toftisova, 2005 אצל לימור ואבישי, 2013;

⁸ לימור ואבישי, 2013, עמ' 47-48. סיכום זה מתייחס לתהליכי מיסוד אמנותיים של שותפות בין המגזר הציבורי למגזר האזרחי



מרכיבים יישומיים התורמים להצלחת אמנות בין מגזריות⁹

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

- הבהרת ציפיות הצדדים והתרומה של כל צד לתהליך
- הימנעות ממצב שבו צד אחד צופה או חושב שהשני מוביל את התהליך
- סדר יום שנמצא "בבעלות" ובהובלה של כל הצדדים בשותפות

2. תכנון מסגרת השותפות בשני מישורים נפרדים: אחד של תהליך הבניית האמנה ושני של תהליך יישומה בפועל

- חשוב להתייחס ליישום כבר בשלבים הראשונים של הבניית השותפות, ואף רצוי שהטקסט של האמנה יכלול קווים מנחים ברורים בנוגע לשלב היישום

3. מעורבות של כל הצדדים החל מהשלבים המוקדמים ביותר של התהליך האמנותי

- מרכיב זה חיוני לביסוס תחושת בעלות של המעורבים באופן סימטרי
- יש חשיבות לביסוס פרקטיקה רציפה, שיטתית, מוסדרת, מחייבת וארוכת טווח של פגישות משותפות, דיונים משותפים ועבודה יחד

4. הקמת תשתית ארגונית ומוסדית ייעודית למסגרת השותפות

- תשתית זו הכרחית לצורך ביצוע המעבר משלב הרעיון לשלב התרגום התפעולי והאדמיניסטרטיבי לאורך זמן
- בחירה נכונה של "מנהיגי אמנה" champions בעלי אחריות, הבנה, מחויבות, יכולת, ואמונה. הם מהווים מפתח להצלחת התהליך.

5. העלאת מודעות והפצת מידע על מסגרת האמנה

6. מנגנונים לבחינה, משוב, הערכה, דיווח ושינוי

- חשוב להתייחס לממדי המשוב והערכה והשינוי בגוף כתב האמנה
- המשוב וההערכה צריכים להתייחס לשני שלבי תכנון ויישום השותפות, והם צריכים להיות מוכוונים שינוי, תקופתיים, ושקופים

- רצוי לבצע את תהליכי הסקירה וההערכה מוקדם ככל האפשר

7. התמודדות עם אתגר הפיתוח של מדדי הצלחה והשפעה של האמנה

- הכרחי למצוא את הדרך הנכונה למדוד באופן אופרטיבי ואפקטיבי את התקדמות השותפות ומידת השגת מטרותיה

8. הקמתו של מערך מידע ומחקר יעיל ואמין

- מענה לצרכי ניהול וארגון הנתונים, פיקוח, מעקב, מדידה והערכה

⁹ לימור ואבישי, 2013, עמ' 48-55.



השולחן העגול הבינמגזרי במשרד החינוך
The Ministry Of Education's Trisector Table
الطاولَة المتعدّية الممتّعة لوزارة التربية



המנהלת הכללית
Director General
المدير العام

משרד החינוך
Ministry of Education
وزارة التربية والتعليم

- מותאם לשרת את כל בעלי העניין לרבות שותפי השיח, הגופים הביצועיים, הציבור הרחב ואמצעי התקשורת
- 9. הקמתו של מערך יישוב מחלוקות וסכסוכים
- במקרים בהם האמנה נעדרת תוקף משפטי מחייב, יש ליצור מנגנון הליכים והסדרים בעלי אופי ציבורי ולא משפטי, לגישור ויישוב מחלוקות הנוגעות ליישום האמנה.

מקורות מידע

ניסן לימור וליבת אבישי, מכון ון ליר בירושלים (2013). "לחוד יחד – הבניית יחסי שותפות ממשלה – ארגוני החברה האזרחית", מחקר שנערך במסגרת מיזם ממשלה חברה אזרחית, המכון למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

Casey, J.; Dalton, B; Melville, R. & Onyx, Jenny. (2010). **Strengthening Government-Nonprofit Relations: International Experiences with Compacts.** *Voluntary Sector Review.* 1(1): 59-76.

Sperling, G., and Balu, R. (2005). **Designing a Global Compact on Education, Finance and Development,** A quarterly magazine of the IMF, June 2005, Volume 42, No 2, 38-41.

Toftisova, R. (2005). **Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned.** *The International Journal of Not for Profit Law.* 8(1).

Venables, T. (Ed.). (2009). **A European Framework Agreement with Civil Society for a Less Distant European Union?** Brussels: European Citizen Action Service & Open Estonia Foundation.

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