Collaborative Governance - Theory and Lessons from Israel

Neta Sher-Hadar, Lihi Lahat, Itzhak Galnoor

**January 2019**

**תוכן עניינים**

|  |  |
| --- | --- |
| **עמ'** |  |
|  | **מבוא** |
|  | **שער ראשון: על ההיבטים הדמוקרטיים של משילות משולבת** |
|  | גייל |
|  | רונן |
|  | ליהיא ונטע |
|  | **שער שני: משילות משולבת בשלטון מקומי** |
|  | רותם וקאסם |
|  | ורדה |
|  | **שער שלישי: רגולציה ומשילות משולבת** |
|  | מוטי |
|  | עדנה |
|  | **שער רביעי: מקומה של החברה אזרחית בהסדרי משילות משולבת** |
|  | מיכל |
|  | מיכל וענבר |
|  |  |
|  | **שער חמישי: מקרים מדגימים** |
|  | נעמי |
|  | ציון |
|  |  |
|  | **סיכום** |
|  | **רשימת מקורות** |
|  | **אינדקס** |
|  |  |

**רשימת לוחות**

**רשימת הכותבים**

**הקדמה**

ספר זה, שהינו אסופת מאמרים, נכתב בעקבות עבודתה של קבוצת מחקר שעסקה במשילות משולבת ופעלה במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן שבמכון ון ליר בין השנים 2018-2015. הקובץ הוא שלישי ואחרון בטרילוגיה שנכתבה במכון ון ליר – רגולציה, הפרטה ומשילות משולבת. הטרילוגיה עסוקה בשינויים בתפקיד המדינה ומעמדה בעקבות שינויים משמעותיים בדמוקרטיה ובמינהל הציבורי.

הספר הוא התוצר העיקרי של החשיבה, הדיונים והעשייה של הקבוצה שכללה כ-20 חוקרים מדיסציפלינות שונות: סוציולוגיה, מדע המדינה, משפט ורגולציה, מנהל ומדיניות ציבורית ועוד. בנוסף נערכו מפגשים עם מנהלים ויזמים של פרויקטים המייצגים סוגים שונים של יוזמות של משילות משולבת, כדי להכיר את הנעשה בשטח וללמוד על האפשרויות הגלומות בפרויקטים אלו. הספר נותן ביטוי לפיכך הן לגישות התיאורטיות במחקר על משילות משולבת לצורותיה השונות, והן לאוסף התובנות שהתגבשו בקבוצה. כותבי המאמרים בספר היו שותפים לפעילות הקבוצה, אולם לצערנו לא ניתן לכלול את התרומה של כול המשתתפים ואנחנו מבקשים להודות לכל אלה שלקחו חלק בסדנה ותרמו תרומה רבת חשיבות לספר.

הספר הוא הראשון הבוחן את מנגנון המשילות המשולבת בהקשר הישראלי ובשפה העברית. הספר שילב בין תיאוריות אודות משילות משולבת ודוגמאות אמפיריות של מימושו בארבעה תחומים מרכזיים בעבודת הממשל וכולל חמישה שערים: השער הראשון עוסק בהקשר הדמוקרטי ובמנגנון המנהלי בעיקר מנקודת מבט של השלטון המרכזי. השער השני, עוסק במשילות משולבת בזירת השלטון המקומי, השער השלישי, עוסק במשילות משולבת בזירה הרגולטורית, השער הרביעי שם דגש בנקודת מבט של החברה האזרחית בהקשר של מנגנוני משילות משולבת. לבסוף בשער החמישי מוצגות דוגמאות למשילות משולבת בהקשר הישראלי

את כתיבת הפרקים השונים הנחו שתי שאלות מרכזיות: האם הסדרי המשילות המשולבת מסייעים לקידומם של ערכים ציבוריים והאם הם יותר דמוקרטיים?

**מבוא**

משילות משולבת - Collaborative Governance משמעה פעילות או אסטרטגיה בנושאים ציבוריים המשלבת בעלי עניין ממגזרים שונים במהלך עיצוב מדיניות ויישומה. היוזמה למשילות המשולבת יכולה שתבוא מכל אחד מהשחקנים, אבל ההובלה של המהלכים תהיה באחריותה של יחידה שלטונית (ראה הגדרה מלאה בהמשך). השאיפה היא שבאמצעות הסדר פורמלי יגיעו השחקנים השונים להחלטות שמבוססות על קונצנזוס או הסכמה רחבה (Ansell and Gash 2008). בספרות המחקר הוצעו מודלים שונים, אשר ממפים את הגורמים והמרכיבים המשפיעים על יישומם של הסדרים כאלה. מבין מודלים אלו ישנם המרחיבים וכוללים מגוון סוגי פעולות וישנם מודלים צרים יותר המדברים על ייחודיות התופעה. לדוגמא,המודל של אמרסון ואחרים (2012) הוא אינטגרטיבי ומצוי בין ההגדרה הרחבה לצרה, כי הוא בנוי על תלות הדדית בין - הקונטקסט, הדינמיקה והפעולות שננקטות. בספרות קיימת ביקורת על מידת החדשנות של המושג ועל ההשלכות של השימוש בו, לדוגמה עד כמה הסדרים אלה פוגעים בייצוג של קבוצות שונות בדמוקרטיות ועד כמה הם מובלים ליישום מוצלח יותר של תהליכים.

התגברות העיסוק בהסדרי המשילות המשולבת נובעת מסיבות שונות בהם תגובה לכשלים ברפורמות הניהול הציבורי החדש לצד התפתחותם של תהליכים דמוקרטיים-נורמטיביים שמבקשים לחזק את הקשר בין קביעת המדיניות לאזרחים.[[1]](#footnote-1) במישור המעשי, העניין הוא בערך הציבורי המוסף שההסדר הזה יכול לייצר; במישור התיאורטי העניין הוא בהמשגה ובמשמעות המינהלית והפוליטית של הסדרים אלה (בתחומים כמו חינוך, סביבה, תעסוקה ועוד). הגישה שלנו בספר זה היא שיש לדון במשילות משולבת הן ברמה התיאורטית והן ברמה המעשית. פרק זה מהווה את הבסיס לדיון והוא נחלק לשני חלקים, בחלק הראשון נציג את התפתחות המושג, הגדרות שונות והביקורת עליו כפי שהם עולים מהמחקר. בחלק השני נציג את ההגדרה שפותחו בקבוצת המחקר, את השאלות התיאורטיות המרכזיות שעניינו אותנו בספר, שמהוות חוט מקשר בין חלקיו השונים, ונתאר את מבנה הפרקים.

**א. משילות משולבת: המושג והתפתחותו**

א. 1. ההקשר: תהליכים ושינויים במינהל הציבורי ובמדיניות ציבורית

המושג **משילות משולבת** ((Collaborative Governance מצוי בתוך מרחב של המשגות המאפיינות את השיח בעידן הנוכחי. מרחב זה כולל מושגים כמו: שיתוף אזרחים, משילות משותפת, רשתות מדיניות, משילות רשתית, משילות מצרפית (Joined-Up Governance) , ממשל שלם (a Whole of Government), ועוד. התפיסה שנציג להלן – לאחר שנבחן הגדרות רלבנטיות שונות – היא שמשילות משולבת היא אסטרטגיה ו/או פעילות שמונהגת ע"י רשות ציבורית (מדינה או שלטון מקומי), שמשלבת בעלי עניין ממגזרים שונים, מתוך כוונה לעצב מדיניות וליישמה שמבוססים על הסכמה רחבה בנושאים ציבוריים.[[2]](#footnote-2)

תהליכי השינוי שהתרחשו במינהל הציבורי מבטאים תהליך התפתחות הדרגתי ומצטבר. מסוף המאה ה-19 המינהל הציבורי ביטא , לפחות בתאוריה, את קווי המתאר של המודל הוובריאני, לפיו מנגנוני שלטון במדינה המודרנית מבוססים על כללים ברורים, מבנים היררכיים, חלוקת עבודה פונקציונלית, התמחות, ונהלים. על אף ניסיונות לשינוי במסגרת הביורוקרטיה (עקרונות הניהול המדעי, תיאוריית יחסי האנוש, שינוי בשיטת תקצוב, כדוגמת ה-ZBB; ועוד**,** משנות השמונים ועד סוף שנות התשעים של המאה העשרים, חלו שינויים שניסו לערער על המאפיינים של הביורוקרטיה. סדרת שינויים אלה מכונה רפורמות הניהול הציבורי החדש (ה-New Public Management ) שיש שמכנים אותם העידן הפוסט-ביורוקרטי. רפורמות אלה מתאפיינות, בין היתר, באימוץ שיטות ניהול מהמגזר העסקי: שאיפה לנהל את ענייני המדינה כך שהאזרחים יקבלו תמורה בעד כספם, בין היתר, באמצעות הקטנת המגזר הציבורי (הפרטה); הישענות על מיקור חוץ; פיתוח מדידת ביצועים; וראיית הציבור כ"לקוחות" של המגזר הציבורי. בתגובה לשינויים אלה, החלו מראשית שנות האלפיים ועד ימינו, באימוץ מודלים בעלי מאפיינים מינהליים דמוקרטיים יותר, בין היתר: שינוי התפיסה מ"לקוחות" ל"אזרחים"; חיזוק האמון כמרכיב בסיסי בפעילות בתוך ארגונים ובין ארגונים; שיתוף פעולה בין שחקנים שונים; חיזוק ההיבטים הערכיים של המדיניות; הדגשת הראיה ההוליסטית וההאחדה של ממשלים נוכח הפרגמנטציה שנוצרה.[[3]](#footnote-3)

מגמות אלה במינהל הציבורי חוברות לשינוי תפיסה גם במחקר על מדיניות ציבורית, ומעבר לתפיסה המדגישה את המושג משילות (Governance) במקום "ממשלה". פירוש הדבר הוא שמדיניות ציבורית מעוצבת באמצעות שיח בין שחקנים רלבנטיים, כאשר המדינה היא רק אחד השחקנים ולא עוד השחקן היחיד. שינויים אלה התרחשו נוכח תהליכי גלובליזציה ואינדיבידואליזציה, היחלשות המוסדות המדינתיים שהובילו למעיין "חלל מוסדי" או "למדינה החלולה", שינו את מעמדם של המומחיות והידע, וחוללו שינוי בדפוסי עיצוב המדיניות במצב כזה, מדיניות מעוצבת על בסיס שיח ומשא ומתן בין שחקנים ולא לפי המודל ההיררכי שידענו בעבר, ביניהם למשל אימוץ של אמצעים של עוצמה רכה (soft power) לניווט רשתות של מגוון השחקנים.[[4]](#footnote-4)

שינוי האופן בו מעוצבים תהליכי מדיניות משפיע גם על הכלים בהם משתמשות ממשלות ומוביל להחלשת השימוש בכפייה (Howlett 2014; Salamon 2002). לדוגמה, החשיבות הגוברת של כלי מדיניות המדגישים תיאום, שיח ודיאלוג בין קבוצות (2006Deleon ). כלים רכים אלה הופכים רלוונטיים יותר נוכח שינויים שחלים בדפוסי התפקיד של המדינה:[[5]](#footnote-5) במקום ההישענות על היררכיות נוקשות ועל שווקים כלכליים כמנגנונים לשליטה בחברה, החל מעבר אל מודלים של משילות באמצעות רשתות מדיניות (Bevir 2012). בהתאם לכך, המחקר במינהל ומדיניות ציבוריים החל להדגיש את חשיבות השיתוף והשמעת ה"קולות" השונים בתהליכי קביעת מדיניות. מגמות אלה מהוות את התשתית לצמיחת המשילות המשולבת: **Collaborative Governance** (להלן: **(CG**.

1. **2. משילות משולבת: הגדרות**

חוקרים מזהים את מקורותיו של המושג משילות משולבת בתיאוריות שונות ובדיסציפלינות מגוונות: מדע המדינה, ניהול ציבורי, מדיניות ציבורית, סוציולוגיה, כלכלה ועוד, ומגדירים אותו כאינטרדיסציפלינרי במהותו (Emerson et al. 2012; Williams 2012). מאחר ואין הגדרה מוסכמת,[[6]](#footnote-6) נציג בקצרה שלוש גישות שמאפשרות להבין את המנעד -- מהגדרות צרות לרחבות יותר.

ההגדרה של Ansell and Gash (2008) – "משילות משולבת מהווה סוג של הסדר שנוצר ביוזמת סוכנות ממשל אחת או יותר, ואשר משלב בעלי עניין מחוץ לממשל בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות. תהליך זה מתאפיין בהיותו פורמאלי, מכוון להגיע לקונצנזוס, ונבנה על-ידי דיון משותף שמטרתו לעצב או ליישם מדיניות ציבורית או לנהל תוכנית או נכסים" **(**Ansell and Gash 2008, 544**).** כלומר, מדובר בהסדר פורמאלי בו משתתפים 'בעלי עניין'Stakeholders) ) ומקיימים תקשורת דו-צדדית, במסגרת תהליך דיוני (deliberative and multilateral). האחריות של בעלי העניין לתוצאות המדיניות היא משותפת היות והם מעורבים באופן ישיר בקבלת החלטות פורמלית במסגרת פורומים של סוכנויות ממשל. אמירה זו חשובה גם אם בסופו של דבר האחריות היא של המדינה כמו במקרים של רגולציה (Ansell and Gash 2008). אנסל (2012) מצביע על שישה מרכיבים הנכללים במשילות משולבת: (1) יוזמה של סוכנות ציבורית; (2) כוללת שחקנים לא ממשליים; (3) המשתתפים עוסקים ישירות בעיצוב מדיניות ולא משמשים כיועצים בלבד; (4) הפורום מאורגן באופן פורמלי ונפגש באופן קולקטיבי; (5) מכוון להגיע להחלטות באמצעות קונסנזוס, גם אם הקונסנזוס לא מושג בפועל; (6) המיקוד בשיתוף הפעולה הוא בנושאי מדיניות ציבורית או ניהול ציבורי.

כדוגמאות להסדרי משילות משולבת מציג אנסל: (א) ניהול תהליכי תכנון משתף (Collaborative Planning); (ב) מועצות (שותפויות) בתחום משאבי המים (;(Watershed Councils (ג) משא ומתן רגולטורי (Regulatory negotiation –Reg neg ). בנוסף, אנסל וגש (2008) נסחו מודל להבנת התהוותם של תהליכי משילות משולבת. בין רכיביו: תנאים מקדימים (א-סימטריה ביחסי כוח; משאבים ומידע; התמריצים להשתתפות; היסטוריית השיתוף בין השחקנים), ההקשר המוסדי, מנהיגות שמניעה את התהליך, ותוצאות התהליך.

הגדרת המשילות המשולבת שלEmerson, Nabatchi and Balogh (2012) מאפשרת הכללה רחבה יותר של שחקנים: "התהליך והמבנה של קבלת החלטות ושל תהליכי ניהול הקושרים יחדיו אנשים, באופן מובנה, ממגוון של סוכנויות ממשליות, מרמות שונות של הממשל, ו/ או ממרחב הפעילות של המגזר הפרטי, הציבורי והחברה אזרחית, על מנת לקדם מטרה ציבורית שלא ניתן היה להשיגה באופן אחר" (עמ' 2). ההגדרה זו מרחיבה היות ואינה עוסקת רק בהסדרים שהם יוזמות של המדינה. שנית, היא כוללת גם הסדרים בלתי פורמליים. ושלישית, היא כוללת גם הסדרים המתבססים רק על שחקני מדינה, דוגמתJoined-Up Government , יוזמות קהילתיות ומבנים לשיתוף פעולה בתוך ממשלות (Intergovernmental Collaborative Structure) (Emerson et al. 2012, 3; Emerson and Nabatchi 2015). יתרה מכך, החוקרים מציעים לבחון משטרים של משילות משולבת (Collaborative Governance Regime – (CGR. משטרי משילות משולבת מוגדרים כ"מערכת חוצה-ארגונים אשר מכוונת לעיצוב מדיניות או לאספקת שירותים, המערבת מערך של ארגונים אוטונומיים המייצגים אינטרסים ו/או תחומי עשייה שונים" (Emerson and Gerlak 2014, 769). לטענת Emerson and Gerlak (2014), משטרים אלה כוללים הסדרים מוסדיים, פרוצדורות ונורמות התנהגותיות שמייצרות בסיס משמעותי לקולבורציה. במסגרת משטרי המשילות המשולבת (ה- (CGR, החוקרים בוחנים את ההקשר (הקונטקסט) בו מתרחש התהליך, קרי, התנאים הפוליטיים, חוקתיים, סוציו-אקונומיים, סביבתיים, והשפעות נוספות שמשפיעות על היווצרות ואופני הפעולה של משטרי המשילות המשולבת (Emerson and Nabatchi 2015). בהמשך לאמור לעיל, ובשונה מאנסל וגש (2008), אמרסון ואחרים (2012) מתמקדים פחות במרכיבים הפנימיים המייצרים את התנאים לשיתופי הפעולה. הם בוחרים להתייחס לשלושה מרכיבים מרכזיים: א. עקרונות לפעולה משותפת (Principled engagement)[[7]](#footnote-7); ב. המוטיבציה המשותפת המתבססת על אמון הדדי, הבנות, לגיטימציה ומחויבות (Shared motivation); ג. היכולת לפעול במשותף (Capacity for joint action). החוקרים שמים דגש בחשיבות הראיה המערכתית המובילה לשונות בין משטרי שיתוף הפעולה ((CGR. הם מציינים רכיבים שונים המשפיעים בצורה מעגלית על תוצרי המשילות המשולבת, וביניהם: הקונטקסט של המערכת, המניעים, הדינמיקה של שיתוף הפעולה, התפוקות שמייצרת הפעולה המשותפת, התוצאות, ותהליך המשוב והאדפטציה. אחד ההבדלים המעניינים בין ההגדרות שהוצגו לעיל היא שאנסל מתייחס ל-CG כסוג אחד מיני כמה של אסטרטגית פעולה של הממשל, ואף תוהה האם דרך פעולה זו טובה יותר משיטות אדברסריות או הניהולית (Ansell 2012). בעוד אמרסון ואחרים (2012), מציינים כי דרך פעולה זו ננקטת כאשר *לא ניתן להשיג מטרות ציבוריות בדרך אחרת*. שאלה מעניינת היא אם כן, האם CG היא דרך פעולה חלופית ונוספת, או שמא ישנם מצבים בהם לא ניתן להגיע לקידומן של מטרות ציבוריות אם לא נוקטים בדרך פעולה זו?

לעומתם, ויגודה- גדות (2009) מרחיב את מושג המשילות המשולבת ומדגיש את החשיבות של קידום שיתופי פעולה לצורך חיזוק היכולת של ממשלות. הוא מצביע על הצורך לשלב בין חיזוק יכולת המשילות (Governability) לבין ביצועי הממשל כדי לגרום לחיזוק הדמוקרטיה וליישום ערכים ליברליים. לשיטתו, יש מקום לקשור בין גישות ניהוליות אדמיניסטרטיביות לאידיאולוגיה חברתית הומניסטית (עמ' 29).לטענתו בכדי לקדם מטרות אלה, על מדינות בעידן הנוכחי לשים את הדגש בCollaborative Public Administration , אשר יחזק את שיתוף הפעולה עם ובין מוסדות פוליטיים ממשלתיים, סוכנויות מקצועיות, אזרחים כפרטים וכקבוצות, והמגזר העסקי (Vigoda-Gadot 2004, 709). לטענתו, פעולה זו תאזן את התפיסה הרואה בהיענות לרצונות האזרחים דרך פעולה מרכזית, היות והדרך שאפיינה את מגמות ה-NPM, מותירה את האזרחים פסיביים. בשל כך יש לקדם תהליכים של "עשייה למען הציבור המתבצעת עם הציבור" (Vigoda-Gadot, 2009, 152). עוד טוען ויגודה-גדות כי על אף שמגמות אלה אינן חדשות וכבר נדונו על-ידי חוקרים אחרים שהדגישו את החשיבות בשיתוף פעולה עם המגזר העסקי והמגזר השלישי, בעידוד יוזמות מדינתיות וקהילתיות ובשיתוף אזרחים - מגמה זו היא רפורמה בהתהוות, ולכן משמעותית יותר כעת. בדומה לויגודה-גדות, החוקר האוסטרליJohn Wanna (2008), מציע הסתכלות רחבה על CG . בפתח פרק המתאר את התחזקות מגמות השיתוף באוסטרליה, מגדיר החוקר Collaboration כ- "עבודה משותפת או עבודה בשיתוף עם אחרים" (Wanna 2008, 3). לטענתWanna , באוסטרליה חלו תהליכים דומים לעולם, כשכיום, לטענתו, מתרחבות המגמות של שיתוף הפעולה גם ברמה האופקית (בתוך משרדי הממשלה, ובין ארגונים בסביבתם) וגם ברמה האנכית (בין דרגים שונים של הממשל ושל ארגונים סביבתם). הממשלה הפכה למתכללת של יוזמות שונות – שיתוף פעולה בתוך הממשלה, בין ממשלות ממחוזות שונים, בין הממשלה לגופים חוץ ממשליים, ובין הממשלה לאזרחים. התקופה העכשווית, אם כן, מאופיינת במשילות משולבת כ- *Modus operandi* של הממשלה, והיא משלבת שחקנים בתהליכי עיצוב ויישום מדיניות. לדידו, חל שינוי בשיח של הממשלה האוסטרלית ורעיון השיתוף מבטא עידן חדש בדפוסי הפעילות של הממשלה (Wanna 2008, 5-7).

1. **3 מפה מושגית: Collaborative Governance ומושגים אחרים**

שתי שאלות נשאלות להלן: מה מקור המושג? ומה מקומו ביחס למושגים אחרים? רעיונות של שותפות ושילוב שחקנים אינם חדשים (Ansell 2012). כבר ב'אגורה' שבפוליס היוונית, שותפו שחקנים ממגזרים שונים בתהליכי קבלת החלטות (Stone 2008). Lowi (1979) תיאר את "משולשי הברזל" כמערכות קשרים בין סוכנויות הממשל, ועדות הקונגרס וקבוצות אינטרס. תיאוריות מאוחרות יותר דוגמת רשתות מדיניות (Network Theory) ותיאוריית הקואליציות המסנגרות (Advocacy Coalition Framework)[[8]](#footnote-8), מצביעות גם הן על החשיבות של מגוון השחקנים בזירת המדיניות. אלה יחד היוו את התשתית הרעיונית והמעשית לדיון העכשווי ב-CG , אליו אנו מפנים את הזרקור כאן. באשר לשאלה מתי החל השימוש במושג CG, החוקרים חלוקים ביניהם. כך לדוגמה, אנסל וגש (2008), טוענים כי המושג התפתח בשני העשורים האחרונים. לעומתם, Emerson and Gerlak (2014), מצביעים על שנות השבעים כפעם הראשונה בה נעשה שימוש במושג על מנת לתאר שיתוף פעולה בין מחלקות בתחומי החינוך והבריאות. McGuire (2006), טוען כי ביטויים של CG מצויים כבר בבסיס המשטר הפדרליסטי בארצות הברית שדרש שיתופי פעולה, וניתן לראות ביטוי שלהם גם ביישום תוכניות בשנות השישים, השבעים והשמונים. לטענתו, פרסמן וולידבסקי (1973), היו בין החוקרים הראשונים שהצביעו על אופיו השיתופי של המינהל הציבורי. דומה כי המחלוקת בין החוקרים נובעת גם מאי ההסכמה לגבי השאלה איך מגדירים CG - האם בצורה מצמצמת יותר או כפרספקטיבה רחבה של שיתופי פעולה.

Wanna טען כי החלו להשתמש במושג כבר במאה ה-19 כשהחלו לדבר על ההתפתחות המוסדית בעקבות המהפכה התעשייתית. בתקופה זו התייחסו אליו כאל נורמה עקרונית שמסמלת אלטרואיזם, ליברליזם חברתי, קולקטיביזם, עזרה הדדית ואחר כך ניהול מדעי ויחסי אנוש. ההסברים לשותפות יכולים להדגיש את הצד התיאורי/פרגמטי של יחסי עבודה עם גורם אחר, ו/או צד נורמטיבי/מהותי המדגיש את המאמץ לשתף ואת התפתחות יחסי האמון. בעיקרו של דבר הקולבורציה הוצגה, לכל הפחות, כמרכיב רצוי בחיים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים.

אפשר לנסות ולאפיין CG לעומת מושגים דומים בשני ממדים: הראשון, עוסק בהבחנה על פני רצף או היררכיה של דפוסי פעולה שונים של הממשל (Ansell and Gash 2008), ואילו השני עוסק בהבחנה על פני טווח של דפוסים שונים של שיתוף פעולה (Keast and Mandell 2014; Nabatchi 2012). יש לציין כי ישנם מושגים שנתפסים כבעלי משמעות זהה. לא נציג כאן את המשמעויות של מגוון המושגים אולם נתייחס אליהם בהשוואה למושג CG.

בספרות ניתן למצוא מגוון מושגים המבטאים את החשיבות בצורך של שיתוף פעולה ותיאום בין בעלי עניין, בין ובתוך סוכנויות שונות של הממשל. כך לדוגמה, המושגJoined-Up Government (JUG) והתפתחותו המאוחרת למושג The Whole-of-Government (WOG)[[9]](#footnote-9), מבטאים את הצורך של סוכנויות הממשל בעידן הנוכחי לעבוד באופן מתואם והוליסטי עם שחקנים תוך ממשליים וחוץ ממשליים, באמצעות טשטוש הגבולות הארגוניים על מנת לקדם מטרות מדיניות ותוכניות רצויות ולספק שירותים טובים יותר. מושג זה מתייחס הן לתיאום פנים ממשלי (אנכי בין רמות שונות של הממשל) והן לתיאום רוחבי (של רשתות הכוללות שחקנים מתוך הממשל ובין הממשל ומגזרים אחרים) של בעלי עניין (Christensen and LÆgreid 2006; Rhodes 2000). מושגים אלה, מרמזים על המעטפת הרחבה שהובילה לפיתוחן של אסטרטגיות דוגמת CG.

אנסל וגש (2008) מבחינים בין CG לבין מושגים אחרים כמו קורפורטיזם, Associational Governance, רשתות מדיניות, שיתוף פעולה ציבורי- פרטי Public-Private Partnership, ועוד. לטענתם, המושג קורפרטיזם, בניגוד ל-CG, מבטא יותר שיתוף של ארגונים מובילים בתחומים של שוק העבודה ואת האינטראקציה שלהם עם סוכנויות הממשל. המושג "Associational Governance", מחייב לכלול עמותות מאורגנות, בניגוד ל-CG שיכול לכלול אזרחים ולאו דווקא עמותות מאורגנות. גם "רשתות מדיניות" מבטאות מבנים של שיתופי פעולה בין בעלי עניין הכוללים סוכנויות ממשלתיות, ושחקנים ממגזרים אחרים אולם אלה יכולות להיות לא פורמליות, ב-CG ההתייחסות היא יותר למסגרת פורמלית של שיתופי פעולה. ואחרון, שיתוף פעולה של ארגונים מהמגזר הפרטי והציבורי (Public-Private Partnership - (PPP, מבטא פעמים רבות דרך להשגת תיאום, ולא בהכרח ליצירת שיתוף פעולה במובן של CG, קרי מכוון קונסנזוס (Ansell and Gash 2008, 547-548). אולם כפי שנאמר לעיל, גם כאן אין הסכמה בין החוקרים. Andonova (2010) למשל, מתייחסת ל-PPP-Public-Private Partnerships - כסוג של משילות משותפת בין שחקני ממשל לשחקנים שאינם ממשליים. לדידה, המושג מתייחס לתהליכי מיסוד של סמכות היברדית שצומחת בזירה הבינלאומית מעבר לצורות המסורתיות של אינטראקציה בין שחקני המדינה לשחקנים מחוץ למדינה, והיא שונה מאינטראקציות שבהן נעשה שימוש בעבר דוגמת התייעצות, לובי או חוזים (Andonova 2010, 26). אנסל וגש מזהים גם הם מושגים נוספים שלהם משמעות דומה, וביניהם:Participatory management, Interactive policy making, Stakeholder governance, Collaborative management.

הבחנה נוספת בין המושגים השונים נגזרת מהשונות בדפוס שיתוף הפעולה.[[10]](#footnote-10) Keast and Mandell (2014), מציעים להתייחס למושגים הללו כאל רצף שבצד אחד שיתוף פעולה, בצד שני קולבורציה (שילוב), ובאמצע תיאום.

**שיתוף פעולה**: מבטא סוג של מערכת יחסים שמוגדרת לרוב לטווח קצר, לא פורמלית באופייה ומבוססת על רצון וולונטרי לקחת חלק במערכת היחסים במטרה להשיג יעד משותף. הארגונים נותרים עצמאיים וכל אחד בוחר במה לשתף את האחר. מערכת יחסים כזו מאופיינת ברמות נמוכות של מתיחות וסיכון (Keast and Mandell 2014, 11-12).

**תיאום**: מתייחס להפעלת מנגנונים הקושרים באופן הדוק ופורמלי יותר בין שחקנים שונים במערכת. תיאום מתרחש כשיש צורך לתאם בין אנשים, פעולות ומערכות להשגת מטרה או משימה מסוימת שנקבעה מראש. הארגונים נשארים נפרדים אולם תורמים יחד לתוצאה מוסכמת. יצירת התיאום אינה תלויה ברצון הטוב של השחקנים השונים אלא במטרה ובמנדט, ולכן דפוס יחסים זה הוא יותר פורמלי ודורש מחויבות גדולה והסכמה לוויתור על מידה מסוימת של אוטונומיה (Keast and Mandell 2014, 11-12).

**קולבורציה (שילוב)**: מאופיינת כדפוס היחסים היציב ביותר וארוך הטווח מבין השלושה. מערכת היחסים מאופיינת ברמות גבוהות של תלות הדדית שקיימת במידה מסוימת גם בדפוסים האחרים, אבל בדפוס יחסים זה מושם דגש על כך שיש חשיבות שמערכת היחסים תהיה דו צדדית. השותפים מבינים כי הם זקוקים זה לזה על מנת לקדם פעולה אפקטיבית, ולא די רק בשינויים שוליים. המשתתפים צריכים להיות מסוגלים לפתח דרכים חדשות של חשיבה והתנהגות ולהיות פתוחים לשינויים במערכות הקיימת – הן התפעוליות והן השירותיות. רשת קולברטיבית, אם כן, מאופיינת בכך שמטרתה איננה רק לפתח אסטרטגיות לפתרון בעיות, אלא להשיג את הסינרגיה האסטרטגית בין משתתפים, שתוביל בסופו של דבר למציאת פתרונות חדשניים (Keast and Mandell 2014, 12-13).

החוקרים קובעים כי שלושת המושגים הינם נקודות שונות על רצף של מנגנונים אינטגרטיביים, השונים ברמת האינטנסיביות והפורמליות. ההבדל ביניהם, אם כן, נעוץ במספר שאלות:1). מהי התרומה של המשתתפים לשותפות הייחודית הזו?, 2). מי השחקנים הנוטלים חלק במהלך?, 3). מה נדרש מהם (זמן, משאבים, שינוי)?, 4). מה מידת התלות ההדדית?.

חוקרים רבים עמדו על האתגרים הטמונים ביצירת הסדרים של שיתופי פעולה, בוודאי אלה הפוליטיים.[[11]](#footnote-11) כך למשל, Booher (2004) מתאר מספר אתגרים: לטענתו חשוב למצוא זירה שתאפשר שיתוף פעולה, פעילות הדדית, יצירת אמון ותקשורת בין השחקנים השונים. להבין כי מדובר בניהול של מצבים בהם יש אי וודאות הכרוכה בסוגיה וכי מדובר בקבלת החלטות בסביבות מורכבות ורוויות מחלוקת. יתרה מכך, שמדובר לעיתים בפעילות משותפת כהכרח, שכן גורם אחד אינו יכול להתגבר לבד על הבעיה הניצבת מולו, ולכן נדרש לפעול יחד, לשתף בעוצמה ולמצוא את הדרך המוסכמת לפתרון. ולבסוף לטענתו האתגר המרכזי הוא יצירת האמון בין השחקנים (Booher 2004, 32-34). באופן רחב יותר, טוען Booher (2004), כי ה-CG הוא אתגר דמוקרטי, פלורליסטי, המבקש לקדם הכלה של שותפים ממגזרים שונים בחברה, דורש התאמת המבנה הארגוני לצרכים העולים כמו גם התייחסות להיבטים של מחסור במשאבים כלכליים (Booher 2004, 41-43).

1. **4. Collaborative Governance: היבטים ביקורתיים**

מקורו של היחס החיובי ל- CG הוא השאיפה לשלב בין שחקנים בפעילות שאמורה להיטיב עם רבים למען קידום האינטרס הציבורי (Ansell et al. 2017). היא אמורה להיות דרך פעולה שתיתן מענה לשינוי בתפקידה של המדינה, למורכבות הבעיות ולאתגרים הנוספים שהוזכרו לעיל. ואולם לצד הסתכלות זו, מצביעים חוקרים גם על חששות נוכח הנהירה אחרי אופנת השותפויות (O’Flynn 2008). הקולבורציה הפכה "לגביע הקדוש", הדרך הטובה לעשות הכל, גם אם לא תמיד ברורה התועלת ואין הרבה מחקרים שהוכיחו את האפקטיביות שלהם (Ansell 2012) . יתרה מכך למרות שרבים טוענים שהם עוסקים במשילות משולבת בפועל הם עוסקים בתהליכים של תיאום ושתוף פעולה ולא בהסדרים של משילות משולבת שדורשים הדדיות, הסכמה, דיון פורמאלי וכו' ((O'flynn 2009. בנוסף השתתפות תלויה בקיומם של תנאים מוקדמים כמו רמת האמון במוסדות הממשל המקומי והאמונה במוכנות של השחקנים האחרים לפעול בהדדיות (reciprocity) (Lubell 2004). כך לדוגמא, חוסר הסכמה בסיסית על מהות הידע והסכמה לגביו עלולה לפגוע ביכולת להמשיך ולקדם דיון בשאלה מה מקור הבעיה ואיך ניתן לפתור אותה (Weible 2008).

יתכן גם שהשותפות לא בהכרח מועילה, במחקר שנערך בתחומי הבריאות והרווחה בבריטניה נמצא כי השותפות חיזקה את הנגישות לשירותים, צמצמה את הפרגמנטציה וכפילויות באספקת שירותים והובילה לפיתוח של שירותים אינטגרטיביים, ואולם לצד אלה -נתגלו גם כשלים לדוגמא הטיה של משאבים לצרכים פחות חשובים, הטיית תשומת הלב מאספקה של שירותי הליבה ומתן מענה לצרכי האזרחים; דגש יתר על קידום שיתוף פעולה יותר מאשר על שיפור השירותים. כך שלעיתים השותפויות מקדמות תוצאות שהן חשובות בעיני הסוכנויות והפרופסיונליים אך לא בהכרח מתאימות לסדר העדיפויות או לצרכים של המשתמשים (Rummery 2006).

אם כן, ביקורת על המושג ועל השימוש בו מצביעה על חשש ש-CG עלול להישאר ברמת אידיאל שלא ימומש או שמא לא ייטיב את המצב ממגוון סיבות:

* הוא טוב רק כמוצא אחרון לאחר ששום דבר אחר לא עזר;
* מדובר בתהליך שיכול להיות יקר יותר מבחינת משאבים;
* הוא עלול לייצר מדיניות סימבולית שתתקבל בשל הצורך להיענות או להרגיע את השותפים ללא התחשבות בהיבטים אחרים (Bhan 2014; Lubell 2004);
* קיים חשש ששיתוף יביא ל'לכידת הסוכנות' בשל הצורך להיענות לאינטרס פוליטי;
* במצב האידיאלי, קולבורציה אמורה להביא להסכמה על הפעולה הנדרשת הלכה למעשה, אולם עולה חשש מהסכמה שעשויה להתבסס על המכנה המשותף הנמוך ביותר או פשרה (Bhan 2014).

לסיכום, הטענה היא כי גם אם יש צורך בקולבורציה, השאלה המשמעותית, שעדיין אין לה תשובה, היא: כיצד ניתן לקדם קולבורציה מוצלחת? (Feldman 2010). נציג בעקבותBooher (2004) מספר מסקנות מסכמות ביחס ל-CG: ראשית, מדובר בשיטה שמתאימה להתמודדות עם האתגרים שהעידן הנוכחי מציב בפנינו. אתגר זה לא רק משליך על התוצאות אלא גם על יצירת האמונה שאכן הדבר אפשרי, עשוי להוביל לחדשנות ולספק מידע טוב יותר לצורך קבלת החלטות. שנית, מדובר בשיטה שאינה מתאימה לכל בעיה חברתית. השימוש בה מורכב ולכן ראוי ליישמו רק במקרים בהם הוא נדרש והכרחי. שלישית, השיטה מחייבת מיומנות מקצועית. לא כל דבר שקוראים לו CG הוא אכן זה. אם לא מבינים זאת, עלולים לגרום לתוצאות בעיתיות והיה עדיף להימנע מיישומו מלכתחילה. יש חשיבות לתפיסה של הבכירים בארגונים ושל המנהיגים הקהילתיים, ולמוכנות שלהם לייצר את התנאים לשילוב/שיתוף (למשל על ידי הכשרה). גם אם תהליכים כאלה מוצלחים, עדיין קשה לשנות את הממשל הישן (Booher 2004, 43-45).

**ב. משילות משולבת: הספר הנוכחי**

**ב. 1. משילות משולבת - הגדרתנו**

ההגדרה שלנו בספר זה נשענת על שלושת ההגדרות לעיל, אך במיוחד על הגדרתם של אנסל וגש (2008). במהלך העבודה בקבוצת המחקר, ניסח פרופ' גל נור, הגדרה מודולרית שנועדה לאפשר הסתכלות על רבדים שונים של המשילות המשולבת -- החל מזו המשוכללת, שבה נכללים כול המרכיבים ועד לצירופי ביניים הכוללים חלק מהמרכיבים.

**במשילות משולבת *משוכללת*** נכללים כול המרכיבים הבאים (רוב הסעיפים לפי :(Ansell 2012

*הנחה מקדימה (פרה-דיספוזיציה)*

1. נועדה לממש מטרה ציבורית.
2. מופעלת כאשר יש לה סיכוי לייצר ערך ציבורי שלא ניתן להשיגו בדרך אחרת.[[12]](#footnote-12)

*מהות*

1. מדובר בהסדר משילות.[[13]](#footnote-13)
2. סוכנות ציבורית (מדינה, משרד ממשלתי, חברה ממשלתית, רשות מקומית ועוד), אחת או יותר מערבת ((engage, או מוכנה לערב ישירות, בעלי עניין לא מדינתיים.
3. היוזמה יכולה להיות של כול אחד מהמשתתפים.

*תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות*

1. פורמאלי.
2. קולקטיבי.
3. דליברטיבי.
4. מכוון לבניית קונסנזוס, לחיזוק האמון בין המשתתפים ולשיתוף במומחיות ובידע[[14]](#footnote-14).

*מימוש*

1. מופקד על ההכרעות התקציביות*.*
2. מיישם מדיניות ציבורית, או מנהל תכניות, או נכסים.

**הסברים:**

אנחנו סבורים שללא שתי ההנחות המקדימות (סעיפים 1,2) לא מדובר במשילות משולבת. ההגדרה מאמצת בברור תנאי מחייב לפיו המטרה היא ציבורית ולכן האחריות הכוללת על ההסדר היא של גורם שלטוני. מכאן ההבדל בינה לבין הגדרות מרחיבות, שרואות כל יוזמה מרובת בעלי עניין כמשילות משולבת, גם אם היא לא למטרה ציבורית. סעיף 2 כולל רכיב אמפירי ורכיב נורמטיבי. מבחינה אמפירית, השאיפה היא להגדיר את המושג משילות משולבת באופן שיתחבר לעולם המעשה. כאשר השלטון הוא היוזם, משילות משולבת היא מבחינתו לרוב ברירת מחדל – הכרה בכך שזה הסיכוי הטוב ביותר להשיג מטרה ציבורית שלא ניתן להשיגה בדרך אחרת. הנחה הזו לא בהכרח תופסת לגבי המשתתפים האחרים. מבחינה נורמטיבית, השאיפה היא להצביע על כך שמדובר בהסדר אחד מבין הסדרים אפשריים. בנוסף, נוכח האתגרים שמציבה משילות משולבת , מוצע ליישמה כאשר אין הסדר מתאים יותר.

סעיפים 3 ו-4 מצביעים על מקומה המרכזי של הסוכנות הציבורית. מדובר בהסדר משילות, כלומר מטרתו היא ליישם מדיניות הלכה למעשה. בכך הוא שונה מהסדרים שיתופיים רבים וטובים שמטרתם העיקרית שונה, כגון יצירת שיח ציבורי, מתן עצה, למידת הדעות בנושא מדיניות מסוים, או הגברת שיתוף הפעולה והאמון בין משתתפים שונים. יתרה מכך, מרכזיות הסוכנות הציבורית משמעה כי האחריות הדמוקרטית הסופית נותרת גם בהסדרים אלה בידי רשות ציבורית.

סעיף 5 מצביע על כך שמשתתפים אחרים – ארגון חברתי או עסקי – יכולים להיות היוזמים, אך משילות משולבת כהסדר משילותי -- הכולל אחריות של רשות ציבורית -- תלויה בנכונות של נציגי הציבור לערב מגוון בעלי עניין לא מדינתיים, להפוך את השיח לפורמאלי ודילאברטיבי באופן שיוביל להשגתה של מטרה ציבורית. כלומר, נציגי הציבור הם שגורמים לכך שיוזמה המצויה בזירת החברה האזרחית תהפך להסדר של משילות משולבת שכוללת אחריות ציבורית.

סעיפים 9-6 מתייחסים למרכיבים המקובלים במרבית ההגדרות של משילות משולבת. הקביעה שההסדר יעוגן באופן פורמאלי מטרתו ליצור רמת מיסוד מסוימת. ההסדר צריך שיהיה קולקטיבי, מכליל, ודליברטיבי, כדי להבטיח את ההיבט הדמוקרטי ולקדם ככל הניתן קונצנזוס בין השותפים. לפיכך, הוא משלב קולות שונים שרלוונטיים לעניין, ושיתכן שקודם לא לקחו חלק בתהליכי עיצוב המדיניות ויישומה או שניתנה לדעתם מעמד של עצה בלבד. בניית יחסי האמון בין המשתתפים הוא מרכיב מרכזי חיוני ביישום מנגנוני משילות המשולבת. שיתוף במומחיות ובמידע נועדו לחזק תהליכי למידה ויזמות[[15]](#footnote-15) שמהווים סיבה מרכזית להשתמש בהסדרים אלה. הם גם מצביעים על הצורך של משילות משולבת להתגבר על הנטייה של הבירוקרטיה הציבורית, ולמעשה של כול ארגון לחשאיות לשמירה על מונופול בתחומם.

הכללת תהליך המימוש (סעיפים 11-10) מבדילה את הגדרתנו ממרבית ההגדרות שכוללות רק שיתוף, שיח, שילוב של מומחים והשפעה על המדיניות ועל ההחלטות במופעים של משילות משולבת. עם זאת, ההגדרה שלנו מניחה שכול המשתתפים חותרים לכך שהמשולבוּת לא תיעצר בשלב היישום ושהמבחן הוא בהכרעות התקציביות, ביישום ובביצוע.

לסיום, לדעתנו הערך המוסף של ההגדרה הוא שהיא מודולרית והיא מאפשרת למפות תהליכים על פני רצף. בהתאם לכך, במרבית האירועים שמוצגים ספר, כמו גם במציאות, רק חלק מהמרכיבים בסעיפים של הגדרתנו לעיל באים לידי ביטוי. ובמקרים רבים, היוזמה היא בראשית דרכה, בהנחה או בתקווה שהם יבשילו, לכדי משילות משולבת בהמשך הדרך. לפיכך, יתרון נוסף של ההגדרה הוא שהיא מאפשרת לאבחן יוזמות שונות ולהציג את שלבי התפתחותן וגם להשוואתן ליוזמות רלבנטיות אחרות ועל פני זמן.

1. **2 משילות משולבת: מנגנון למימוש ערכים ציבוריים, ו/או הסדרים דמוקרטיים ?**

שתי השאלות שעמדו בלב הספר והדיונים הן האם הסדרי המשילות המשולבת מסייעים לקידומם של ערכים ציבוריים והאם הם הסדרים יותר דמוקרטיים

היתרונות המרכזיים של הסדרים קולברטייבים מקורם באמונה כי הם יסייעו ביישום ערכים ציבוריים ובחיזוק הדמוקרטיה.[[16]](#footnote-16) ארגוני המנהל הציבורי נדרשים לקדם ערכים ציבוריים בצורה יותר אפקטיבית מבעבר.[[17]](#footnote-17) בכדי להגיע לערכים אלה, טוען סטוקר, צריך המנהל הציבורי לעסוק בהיגוי של רשתות המייצגות אינטרסים שונים ושמטרתן להגדיר ערכים ציבוריים תוך יישום תהליכים דלברטיביים, מסתגלים ומשתפים (Stoker 2006). כלומר, הוא מציע לשכלל את התהליך הפוליטי בתוך ארגני המינהל ובכך לחזק את המנגנונים הדמוקרטיים של תהליכים אלה.

בספרות המדיניות הציבורית מצויות הגדרות שונות באשר למהות המושג ערכים ציבוריים, חלקן מרחיבות יותר (Kelly, Mulgan, and Muers 2002), וחלקן פרקטיות באופיין. ואולם, במידה רבה ערכים ציבוריים הם תוצר של ביטוי קולקטיבי, רב ממדי ומתוּוך פוליטית, של העדפות האזרחים המוגדר מחדש בתהליך מתמשך באמצעות אינטראקציות חברתיות ופוליטיות.[[18]](#footnote-18) לפיכך, השאלה המרכזית בספר זה היא האם הסדרי משילות משולבת מסייעים לקדם ערכים ציבוריים? כלומר, האם ההסדרים הללו אכן מייצרים שיח כזה המשלב בעלי עניין מהציבור ומגיע להכרעות מיטביות בעיניו?

הדיון על ערכים ציבוריים ומקומם בתהליכי קביעת מדיניות ויישומה, משליך על השאלה השנייה והיא מה הן ההשלכות של הסדרי המשילות המשולבת על תהליכים דמוקרטיים?

משילות משולבת כהסדר משילותי מאתגר את התפקיד הקלאסי של המדינה ואת התפיסות המסורתיות של תפקיד המינהל הציבורי בה. כך למשל יש חשש כי תהליך של קידום ערכים ציבוריים בדרך המוגדרת לעיל עלול לכרסם במנגנון המקובל של דמוקרטיה ייצוגית לטובת מנגנונים פנימיים שלא ברור את מי הם מייצגים. יתרה מזאת, קיים חשש שמיסוד מנגנונים מסוג זה יעדיפו את עקרון ההיענות על חשבון תפקידים כופים הכרחיים של המדינה או תכנון לטווח ארוך (Rhodes and Wanna 2007; 2009). לבסוף, ההסדרים הללו, מאתגרים את תפיסת האחריות הקלאסית של נבחרי ציבור ועובדי ציבור, בוודאי בכל הקשור לאחריותיות. שאלה האחריותיות מציבה מגוון שאלות עיקרן, מי אחראי, על מה, וכיצד ישא באחריות לכך (Behn 1998). מבחינה פורמלית, ובמובן הצר ביותר של אחריותיות, כל הסדר שלא יאומץ, גם כזה המעוגן פורמאלית, כפי שהסדר המשילות המשולבת הוגדר כאן, כפוף לקביעה בסיסית שעל מדיניות ציבורית אחראים נבחרי הציבור ושלוחיהם. להם החובה להסביר ולהצדיק כל פעולה ודרך התנהלות. מעבר לזאת, למושג האחריותיות משמעות רחבה, שהפכה שם נרדף למשילות טובה, והיא מצביעה על כך כי מוסדות הממשל צריכים להיענות לרצון האזרחים. כך, בה בעת שאנו דרושים תהליך נאות והיענות לרצונות האזרח אנו רואים במוסדות המדינה אחראים על כמות ואיכות השירותים המוענקים לאזרחים. דרישות אלה לאחריות על דרכי הפעולה ומשילות טובה, אינם זהים לאחריות של נציגי המגזר הפרטי, המגזר השלישי והמגזר הרביעי (עסקים חברתיים) איתם עורכים את השיתוף הוא לבעליהם (Bovens 2006).

לפיכך, כיצד ניתן ליישם הסדרים של משילות שיצליחו לממש ערכים ציבוריים מבלי להחליש ואולי אף לחזק תהליכים דמוקרטיים השומרים על האחריות הציבורית?

הכותבים בספר התבקשו לבחון את ההשפעה של הסדרי המשילות המשולבת על ערכים ציבורים ועל המשמעות שלהם לדמוקרטיה. בפרק המסכם נציע תשובות לשאלה אם משילות משולבת תורמת לערכים ציבוריים ודמוקרטיים למען החברה בישראל.

**ב. 3 - מבנה הספר**

בספר חמישה שערים:

השער הראשון יעסוק בהיבטים הדמוקרטיים של משילות משולבת

גייל טלשיר במאמרה שואלת האם משילות משלבת דמוקרטית מחלישה או מחזקת את המדינה בדמוקרטיה? והאם קרבתה התיאורטית לדמוקרטיה השתתפותית מעצימה אותה או דווקא מציבה אותן יחד כפועלות לפירוק המדינה ממרכזיותה? הפרק מציג בקצרה מודלים של דמוקרטיה מחד גיסא והעיגון של שירות המדינה בתוך תיאוריה דמוקרטית מאידך גיסא, ובוחן בצורה ביקורתית האמנם ישנה התלכדות בין תיאוריה של דמוקרטיה השתתפותית לבין תפיסה של משילות משלבת. הייחוד של משילות משלבת, בניסיונה לייצר דמוקרטיזציה של הליבה השלטונית – ולא רק של תהליכים בחברה האזרחית. ואולם, נראה כי המשילות המשלבת תצליח להוות פרדיגמה חדשה רק אם תייצר ערך ציבורי מחודש לשירות המדינה, לציבור ולמדינה. לצורך כך דרוש אתוס מרכזי - מקצועני, עם תודעת שירות הציבור מחד גיסא ופעולה לפי האינטרס הציבורי מאידך גיסא- כמו גם שינוי התרבות הארגונית לתרבות של שיתופי פעולה המבוססים על אמון, תחושת שליחות ותפיסה של דיאלוג תוך וחוץ-ארגוני. זה יאפשר תרומה מחודשת של משילות משלבת ללגיטימציה של הדמוקרטיה.

**רונן גופר** במאמרו טוען כי משילות משולבת היא חלק ממגמה שיתופית כוללת, אשר גם דמוקרטיה דליברטיבית משתייכת אליה. שתיהן חולקות עיסוק בשיתוף, השתתפות, שקיפות, נגישות, שיח ועוד. פרק זה עורך השוואה ביניהן, כתיאוריות וכפרקטיקות, לצורך שיפור ודיוק הפרקטיקה של שתיהן. בנוסף, בניגוד לדמוקרטיה דליברטיבית, התיאוריה הדמוקרטית העומדת מאחורי משילות משולבת אינה נהירה דיה, ומטרתה השנייה של ההשוואה היא לחשוף אותה. למרות שחוקרים אחדים מסמנים את התיאוריה הדמוקרטית-השתתפותית ו/או דליברטיבית כתיאוריות הדמוקרטיות התואמות את משילות משולבת, גופר מראה כי המודל התואם ביותר את CG הוא מודל ה"דמוקרטיה רב-תרבותית מוסדרת" המתאפיינת בהסדרה פורמאלית-מוסדית של מנגנוני שיתוף של בעלי עניין בעיצוב מדיניות וקבלת החלטות, אשר מאופיינים כשלעצמם בייצוגיות נמוכה באופן יחסי ובתהליכי התדיינות המובילים לתוצרי פשרה אופייניים לתהליכי מו"מ.

**ליהיא להט ונטע שר-הדר**, חותמות שער בהסתכלות לעבר ארגוני המנהל הציבורי ועוסקות בשתי שאלות: הראשונה, באילו מצבים ניתן לקדם ערכים ציבוריים על ידי שימוש במנגנונים של משילות משולבת ובאילו לא? והשנייה, מהם התנאים הסביבתיים, כפי שהם באים לידי ביטוי בסגנון המדיניות ובתרבות הארגונית, המעודדים התפתחותן של יוזמות של משילות משולבת? על בסיס דיון תיאורטי, ופיתוח טיפולוגיה של מצבים שונים המתייחסים למימדים של הסכמה על עובדות וערכים בנושאי מדיניות שונים, מציגות הכותבות את אותם המצבים בהן כדאי לנקוט בהסדרים אלה לעומת אלה שבהם אין להם יתרון יחסי ואולי אף עלול להיגרם נזק מיישומם. בכדי להדגים את המצבים השונים מציגות החוקרות דוגמאות מהמציאות הישראלית, בהן מתן חיסונים, השתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה ומדיניות כלפי מהגרי עבודה כאילוסטרציה למצבים אלה. ומסכמות בהבנה כי עיקר יתרונם של הסדרים אלה היא בהבאת ידע חדש וביצירת סדר עדיפויות ערכי שלא ניתן היה להגיע אליהם בדרכים אחרות.

**השער** השני עוסק במשילות משולבת בשלטון המקומי:

**ורדה שיפר** במאמרה עוסקת בהיבט אחד של המשילות המשולבת, והוא תהליך יצירת ההסכמות ושבריריותו לנוכח הפער שבין המסגרות החוקיות והבירוקרטיות לבין ההסדר השוויוני וה"רך" יותר של המשילות המשולבת. במחקר פעולה שערכה הועלתה ההשערה לפיה המסגרת של משילות משולבת, ובמיוחד רעיון ההסכמה שעומד בבסיסה, תאפשר לחלק את הסמכויות בתחום החינוך המקומי בין הרשות המרכזית לבין הרשות המקומית מתוך הידברות ולא באמצעות מאבק כוחות בין הרשויות השלטוניות המעורבות. גיבוש ההסכמות ישפר את האמון בין השותפים לתהליך וייצור לגיטימציה שתאפשר, כך סברנו, להסדר של המשילות המשולבת לעסוק בגיבוש מדיניות חינוך מקומית בלא צורך להידרש לתהליכי חקיקה שנויים במחלוקת. נמצא כי דגמי המשילות המשולבת שנוצרו ברשויות המקומיות שונים מהדגם ההרמוני שמוצע בספרות לפיו הסכמות מניבות מדיניות שיישומה מוביל לפתרון של בעיה מובחנת. המחקר מצביע על כך שכינון הסדרים של משילות משולבת, אמנם חולל תהליכי חלוקה מחדש של סמכויות ותפקידים ברשויות המקומיות שנבחנו. ואולם, היעדרה של חקיקה תומכת ודבקות השלטון המרכזי במבנה ההיררכי ובתהליכים בירוקרטיים, החליש את יציבות ההסכמות שגובשו והגביר את הסיכוי למהלכים כוחניים. הפרק מתמקד בתהליכי גיבוש ההסכמות בכינונה של משילות משולבת, ובזיקתם למסגרת החוקית ולמבנים הבירוקרטים שמנחים אותם.

**קאסם אלצראיעה** ו**רותם ברסלר-גונן** במאמרם בוחנים את תפקידה של המשילות המשולבת ברמה המקומית ובעיקר את תפקידה בחברת מיעוט. לטענתם, עדיין לא נבחן באופן ברור, עד כמה משילות משולבת יכולה להתאים לחברת מיעוט ובאיזה צורה. מחקר זה מתמקד בניתוח מקרים של קידום העסקת נשים בחברה הערבית-בדואית בנגב, דרך תהליכי משילות משולבת. מקרים אלו מדגימים כיצד חברה הפוגשת אתגרים מורכבים הבאים בין היתר באי אמון עם מוסדות שלטון מרכזי, ומאמץ אדיר הנדרש לשם הובלת שינוי, מוצאים מזור דווקא במנגנון המשילות המשולבת. הרשות המקומית מהווה גורם מתווך ומאפשר לגורמים רבים לחבור יחד לטווח ארוך ומחוייב ולקדם יוזמות מקומיות. יוזמות שלא היו מצליחות להתממש ללא החיבור שיוצרת הרשות המקומית בין הגורמים השונים, הממשלתיים ושל חברה אזרחית. כך שבמחקר זה נדגים כיצד באמצעות משילות משולבת מתאפשר לרשות המקומית בחברת מיעוט להשתלב ולשלב בין גורמים ולקדם מטרות ציבוריות.

השער השלישי עוסק ברגולציה ומשילות משולבת:

**מוטי טליאס** עוסק בחיבור שבין משילות משולבת לרגולציה, ובאופן שבו עקרונות המשילות המשולבת באים לביטוי בהתפתחות החשיבה הרגולטורית. השימוש בשיטת הפעולה של משילות משולבת נעשה בתחומי מדיניות שונים וכן בתחום הרגולציה, העוסקת בקביעת כללים מסדירים ואכיפתם, במודלים שניתן לכנותם "רגולציה משולבת" (Collaborative Regulation). השימוש ברגולציה משולבת צומח על רקע הביקורת המתמשכת על שיטת הרגולציה המסורתית של הוראה ושליטה. כיוון השינוי המוצע כולל שיתוף פעולה בין הרגולטורים לבעלי העניין הנוגעים לרגולציה, וברוח כיוון זה התפתחו מודלים שונים של רגולציה משולבת. למרות הקשר ההדוק בין רגולציה משולבת למשילות משולבת, הדיון עליהם מתקיים בנפרד. הפרק בוחן את הקשר בין השניים: הבסיס המשותף לצמיחתם, הנוכחות המתפתחת של מרכיב השילוביות בתיאוריה הרגולטורית, ובכלל זה מקומה של הרגולציה המשולבת בתיאוריה של רגולציה וולונטרית.

.

**עדנה הראל פיש** במאמרה מאירה מנקודת מבט שונה את המתח שבין גישת המשילות המשולבת לבין עולם הרגולציה הממשלתית. במאמר קודם פרי עטה ביקשה להאיר את הקשיים הנלווים לשימוש מוסדי בגישה לצורך קביעת רגולציה. במאמר זה נבחן על ידה תחום התקינה בישראל, כתחום משילותי היוצר רגולציה, תוך התייחסות לעקרונות תחום התקינה, מדינות אחרות ותקינה בינלאומית. דווקא בתחום זה, שבו שיתוף ושילוב של בעלי עניין מסתברים כרכיב יסודי ועיקרי, פעלה ממשלת ישראל בשנים האחרונות לצמצם את אפיוני המשילות המשולבת, כחלק מצעדים לחיזוק הגלובאליזציה של המשק הישראלי. הראל-פישר בוחנת שינויים אלה ואת פוטנציאל השלכותיהם, בין היתר על רקע תהליכים ותובנות במדינות אחרות וביחס לתקינה הבינלאומית.

**השער הרביעי**  יעסוק במקומה של החברה האזרחית בהסדרי משילות משולבת.

**מיכל אלמוג-בר** במאמרה עוסקת בשותפויות בין-מגזריות (Cross-Sector Partnerships), המהוות צורה מובחנת של משילות משולבת להתעניינות גוברת מצידם של ממשלות, ארגונים בחברה האזרחית, קרנות, פילנתרופים וארגונים עסקיים. שותפויות אלה נתפשות כאחת מהדרכים המרכזיות לפתרון בעיות חברתיות ולקידום מיזמים חברתיים חדשניים, וכאסטרטגיה הכרחית ורצויה להתמודדות עם אתגרים ציבוריים מורכבים. הפרק בוחן בצורה ביקורתית את מקומם ותפקידיהם של ארגונים בחברה האזרחית בשותפויות בין-מגזריות, ואת יחסי הגומלין המתהווים בין ארגונים אלה לבין ארגונים מהמגזר הממשלתי במסגרת מערכי השותפויות בין-מגזריות. זאת באמצעות, הצגה ודיון אודות ממצאי מחקרים שנערכו בישראל בשנים האחרונות על פעילות ארגונים מהחברה האזרחית בשותפויות בין-מגזריות.

**ענבר הורוביץ ומיכל רום** במאמרן מתארות את יוזמת 5פי2 הפועלת בישראל במודל קולקטיב אימפקט לקידום מצוינות מדעית בחינוך, כמקרה בוחן של משילות משולבת. מוצג בו סיפור הקמתה ופעולתה של היוזמה, שהייתה הראשונה ליישם בישראל את גישת קולקטיב אימפקט, המגדירה עקרונות פעולה למהלכים מערכתיים שמטרתם לפתור בעיות חברתיות מורכבות, באמצעות שותפות ייחודית בין מגוון בעלי עניין. סיפור היוזמה מתואר לאורך ציר הזמן ומדגיש את התפתחות מנגנוני המשילות המשולבת ומאפייניהם במסגרת מרכיבי פעילותה של היוזמה. כמו כן, מתואר תהליך בניית מערכות היחסים והאמון בין השחקנים משלושת המגזרים המהווה בסיס מרכזי בקידום מנגנוני המשילות המשולבת וביכולתם לפעול בהצלחה.

**השער חמישי יציג שני** מקרים מדגימים למשילות משולבת:

בראשון יוצג המקרה של משילות משולבת בקרית מלאכי דרך סיפורו של ציון רגב, הממונה על האחריות התאגידית של חברת "גזית גלוב", בשני יוצג המקרה של משילות משולבת אזורית בתחום איכות הסביבה ברמת הנדיב דרך סיפורה של נעמי אפל, מנהלת השותפות לקיימות אזורית.

**פרק סיכום** יעסוק בתרומה התיאורטית שעולה מהספר. בעיקר יציג הפרק את ההשלכות שעולות מהפרקים השונים באשר לשתי השאלות המרכזיות שעמן יצאנו לדרך: האם מנגנוני משילות משלבת הם הסדרים שיכולים לקדם ערכים ציבוריים? והאם יש בהם תרומה לתהליכים דמוקרטיים? באופן מפורט יותר נבחן: מה ההשלכות של הסדרים אלה על דרכי פעילות אפשרויות של המנהל הציבורי? איזה תיאוריה דמוקרטית הוא מחזק ואיזה מחליש? האם ניתן לקדם מנגנונים של משילות משולבת דמוקרטית? האם יש בה בכדי לתרום לדגם עתידי שנותן מענה לחולשות המנהל הציבורי לאחר רפורמות הניהול הציבורי החדש? ולבסוף באיזה תנאים כדאי לקדם הסדרי משילות משולבת ובאיזה לא.

הפרק יערוך סיכום תיאורטי ואמפירי של פרקי הספר השונים ויציע שאלות פתוחות שעוד כדאי ולהמשיך ולדון בהן בעתיד.

**מקורות**

טלשיר, ג. וצור, ר. (2013, נובמבר). משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה. מאמר שהוצג בכנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה, ישראל.

Andonova, L. B., 2010. “Public-private partnership for the earth: Politics and patterns of hybrid authority in the multilateral system,” *Global Environmental Politics,* 10 2, pp. 25--53.

Ansell, C. and Gash, A., 2008. “Collaborative governance in theory and practice,” *Journal of Public Administration Theory and Practice,* 18, pp. 543--571.

Ansell, C., 2012. “Collaborative governance,” in *The Oxford handbook of governance*, ed. D. Levi-Faur, New York: Oxford University Press, pp. 499--511.

Baker, K., and Stoker, G., 2013. “Governance and nuclear power: Why governing is easier said than done,” *Political Studies*, 61 3, pp. 580--598.‏

Behn, R. D., 1998. “The new public management paradigm and the search for democratic accountability,” *International Public Management Journal*, 1 2, pp. 131--164.

Bevir, M., 2012. *Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Bhan, M., 2014. “Environmental regulatory limits and constraints and the promise of collaborative environmental governance in the United States,” in *APSA 2014 Annual Meeting Paper*.

Booher, D. E., 2004. “Collaborative governance practices and democracy,” *National Civic Review*, 93 4, pp. 32--46.

Bovens, M. A., 2006. “Analysing and assessing public accountability, a conceptual framework,” *European Governance Papers*.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Bloomberg, L., 2014. “Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management,” *Public Administration Review*, 74 4, pp. 445--456.‏

Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M., 2015. “Designing and implementing cross‐sector collaborations: Needed and challenging,” *Public Administration Review*, 75 5, pp. 647--663.‏

Christensen, T., and Lægreid, P., 2006. “The whole-of-government approach–regulation, performance, and public-sector reform,” *Working paper 6, Stein Rokkan Center for Social Studies*, Bergen (online).

Crosby, B. C., ‘t Hart, P., and Torfing, J., 2017. “Public value creation through collaborative innovation,” *Public Management Review*, 19 5, pp. 655--669.‏

Deleon, P., 2006. “The historical roots of the field,” in *The Oxford handbook of public policy,* eds.M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin,New York: Oxford University Press, pp. 39-57.

Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V., 2000. “The new public service: Serving rather than steering,” *Public administration review*, 60 6, pp. 549--559.‏

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J., 2006. “New public management is dead long live digital-era governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 3, pp. 467--494.

Emerson, K and Gerlak, A. K., 2014. “Adaptation in collaborative governance regims,” *Environmental Management,* 54, pp. 768--781.

Emerson, K., and Nabatchi, T., 2015. *Collaborative Governance Regimes*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S., 2012. “An integrative framework for collaborative governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 1, pp. 1--29.

Feldman, M. S., 2010. “Managing the organization of the future,” *Public Administration Review*, 70 1, pp. 159--163.

Getha-Taylor, H., Grayer, M. J., Kempf, R. J., and O’Leary, R., 2018. “Collaborating in the absence of trust? what collaborative governance theory and practice can learn from the literatures of conflict resolution, psychology, and law,” *The American Review of Public Administration*.

Hajer, M., 2003. “Policy without polity? Policy analysis and the institutional void,” Policy Sciences, 36 2, pp. 175--195.

Howlett, M., 2014. “From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance,” *Policy Sciences,* 47 3, pp. 187--207.‏

Huxham, C., 2003. “Theorizing collaboration practice,” *Public management review,* 5 3, pp. 401--423.‏

Innes, J. E., and Booher, D. E., 2010. *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*, London: Routledge.‏

Keast, R., and Mandell, M., 2014. “The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence,” *Journal of Management and Governance*, 18 1, pp. 9--28.

Klijn, E. H., Edelenbos J., and Steijn, B., 2010. “Trust in governance networks: Its impacts on outcomes,” *Administration and Society,* 42 2, pp. 193--221.

Koppenjan, J. F. M. and Klijn E. H., 2004. “Managing Uncertainties,” in *Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London and New York: Routledge.

Leach W. D., and Sabatier P. A., 2005. “To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking,” *American Political Science Review*, 99 4, pp. 491--503.‏

Leach, W. D., Weible, C. M., Vince, S. R., Siddiki, S. N., and Calanni, J. C. (2013). “Fostering learning through collaboration: Knowledge acquisition and belief change in marine aquaculture partnerships,” *Journal of Public Administration Research and Theory,* 24 3, pp. 591--622.‏

Lowi, T. J., 1979. *The end of liberalism: The second republic of the United States*, New York: Norton.

Lubell, M., 2004. “Collaborative watershed management: A view from the grassroots,” *Policy Studies Journal*, 32 3, pp. 341--361.‏

McGuire, M., 2006. “Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it,” *Public Administration Review*, 66 1, pp. 33--43.

Moore, M. H., 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard: Harvard university press.

Nabatchi, T., 2012. “Putting the 'public' back in public values research: Designing participation to identify and respond to values,” *Public Administration Review*, 72 5, pp. 699--708.‏

O’Flynn, J., 2008. 17. “Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the ‘collaborative turn’ in public policy,” in *Collaborative governance: A New era of public policy in Australia*, eds. J. O’Flynn and J. Wanna, Australia and New Zealand School of Government, The Australian National University, E- Press.

O'Flynn, J., 2009. “The cult of collaboration in public policy,” *Australian Journal of Public Administration*, 68 1, pp. 112--116.‏

Pollitt, C., and Bouckaert, G., 2011. “Comparative public management reform: an introduction to the key debates,”in *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state,* eds. C. Pollitt and G. Bouckaert, Oxford: Oxford University Press, pp. 1--30.

Putnam, R. D., 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R. D., 1995. “Bowling alone: America's declining social capital,” *Journal of Democracy*, 6 1, pp. 65--78.

Ran, B., and Qi, H., 2018. “The entangled twins: Power and trust in collaborative governance,” *Administration and Society*, pp. 1--30.

Rhodes, R. A. W., and Wanna, J., 2007. “The limits to public value or rescuing responsible government from the platonic guardians,” *Australian Journal of Public Administration*, 66 4, pp. 406--421.

Rhodes, R. A. W., and Wanna, J., 2009. “Bringing the politics back in: Public value in Westminster parliamentary government,” *Public Administration*, 87 2, pp. 161--183.‏

Rhodes, R. A. W., 1994. “The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain,” *The Political Quarterly*, 65 2, pp.138--151.

Rhodes, R. A. W., 2000. “New Labour's civil service: Summing-up joining-up,” *The Political Quarterly,* 151 2, pp. 151--166.

Rhodes, R. A. W., 2012. “Waves of governance,” in *The Oxford handbook of governance,* ed. D. Levi-Faur,Oxford: Oxford University Press, pp. 33--48.

Rummery, K., 2006. “Partnerships and collaborative governance in welfare: the citizenship challenge,” *Social Policy and Society*, 5 2, pp. 293--303.

Sabatier, P., 1998. “The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe,” *Journal of Public Policy*, 5, pp. 98--130.

Salamon, L. M., 2002. “The new governance and the tools of public action,” in *The tools of governance,* ed. L. M. Salamon, New York: Oxford University Press, pp. 18--47.

Smith, R. F., 2004. “Focusing on public value: Something new and something old,” *Australian Journal of Public Administration,* 63 4, 68--79.

Sørensen, E., and Torfing, J., 2017. “Metagoverning collaborative innovation in governance networks,” *The American Review of Public Administration*, 47 7, pp. 826--839.‏

Stoker, G., 2006. “Public value management: A new narrative for networked governance?” *The American Review of Public Administration,* 36 1, pp. 41--57.

Stone, D., 2008. “Global public policy, transnational policy communities and their networks,” *The Policy Studies Journal*, 36 1, pp. 19--38.

Vigoda-Gadot, E., 2004. “Collaborative public administration. Some lessons from the Israeli experience,” *Managerial Auditing Journal*, 19 6, pp. 700--711.

Vigoda-Gadot, E., 2009. *Building Strong Nation*, Fanham: Ashgate.

Wanna, J., 2008. “Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes,” in Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?, eds. J. O'Flynn, and J. Wanna, ANUE Press, pp. 3--12.‏

Weible, C. M., 2008. “Expert‐based information and policy subsystems: a review and synthesis,” *Policy Studies Journal*, 36 4, pp. 615--635.‏

Williams, P., 2012. *Collaboration in public policy and practice: perspectives on boundary spanners*, Bristol: Policy Press.

1. Booher 2004; Keast and Mandell 2014; Vigoda-Gadot 2004; 2009; Wanna, 2008; Williams, 2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ansell 2012; Ansel and Gash 2008; Emerson et al. 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dunleavy et al. 2006; Pollitt and Bouckaert 2011; Stoker 2006; Vigoda-Gadot 2009. [↑](#footnote-ref-3)
4. Baker and Stoker 2013; Hajer 2003; Rhodes 1994; 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Rhodes 1994; 2000; Bevir 2012 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ansel and Gash 2008; Emerson et al. 2012; Williams 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. החוקרים מצביעים על כך כי בתהליך זה, על מנת לבסס את עקרונות הפעולה, מתבצעים ארבעה תהליכים במסגרת האינטראקציה בין השותפים הכוללים: גילוי, הגדרה, דיון ((deliberation והחלטה. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ansell et al. 2017; Koppenjan and Klijn 2004; Sabatier 1998. [↑](#footnote-ref-8)
9. מושג שתבע החוקר בריטי, דומה באופיו ל- joined-up government, בתוך: Christensen and LÆgreid 2006 [↑](#footnote-ref-9)
10. Emerson and Gerlak 2014; Keast and Mandell 2014; O’Flynn 2008 [↑](#footnote-ref-10)
11. Bryson et al. 2015; Getha-Taylor et al. 2018; Huxham 2003; Innes and Booher 2010. [↑](#footnote-ref-11)
12. תת סעיף זה מבוסס על-Emerson et al. . [↑](#footnote-ref-12)
13. ההדגשה על משילות נועדה להבחין בין משילות משולבת לבין הסדרים שמטרתם העיקרית שונה, כגון יצירת שיח ציבורי, או הגברת שיתוף הפעולה בין משתתפים שונים. [↑](#footnote-ref-13)
14. Denhardt and Denhardt 2000; Klijn et al. 2010; Leach et al. 2013; Leach and Sabatier 2005; Putnam 1993; 1995; Ran and Qi 2018. [↑](#footnote-ref-14)
15. Crosby et al. 2017;Leach et al. 2013; Leach and Sabatier 2005. [↑](#footnote-ref-15)
16. Bryson et al. 2014; Crosby et al. 2017; Nabatchi 2012; Sørensen and Torfing 2017. [↑](#footnote-ref-16)
17. Bryson et al. 2014; Nabatchi 2012; Stoker 2006. [↑](#footnote-ref-17)
18. Moore 1995; O'Flynn, 2008; Smith 2004; Stoker 2006. [↑](#footnote-ref-18)