

מבוא: משילות משולבת

ליהיא להט נטע שר-הדר יצחק גל-נור

בשני העשורים האחרונים העניין במושג "משילות משולבת" הולך וגובר (Sørensen and Torfing 2021). משילות משולבת היא פעילות בסוגיות ציבוריות, והיא מערבת בעלי עניין ממגזרים שונים בעיצוב המדיניות וביישומה. העניין הגובר בשיתופי פעולה נובע מהצורך של הממשל בחיזוק הלגיטימציה שלו ויכולתו לפעול לקידום ערכים ציבוריים ולהשגת מטרותיו. מגפת הקורונה זימנה לנו דוגמה לאינספור האתגרים הניצבים כיום לפני ממשלים בעולם. שילוב גורמים בין-ממשליים ובין-מגזריים במדינות עצמן, וגם בין ארצות, נעשו במידה רבה כלי מרכזי להתמודדות עם המגפה (Huang 2020). לכן, ישנה חשיבות רבה להבנת המשילות המשולבת על הפרקטיקות שלה ועל השלכותיה.

המשילות המשולבת מציעה אסטרטגיה ממשלית אחרת, לעומת הפרטה ורגולציה למשל, וטמונות בה אפשרויות חדשות.¹ המילים ממשלה (government), ממשליות (governability) ומשילות (governance) משמשות פעמים רבות כמילים נרדפות, אך למעשה משמעויותיהן שונות זו מזו. המונח ממשלה מכון לארגונים ולמוסדות פוליטיים שהם ארגוני הממשל; המונח ממשליות מכון ליכולתה של הממשלה להוביל, לארגן ולבצע את פעילות הממשל לפי מטרותיו בסביבה מורכבת המשתנה תדיר; ואילו המונח משילות מכון לתהליך של ארגון ותיאום שעשוי להתרחש במסגרות שאינן בהכרח בממשל – למשל, תהליך משילות בדירקטוריון של חברה פרטית או תהליכים דומים בחברה האזרחית (בקהילות או בעמותות).² המונח "משילות משולבת" תואם את מקבילו באנגלית – Collaborative Governance, ולפיו שחקנים רבים ומגוונים יכולים להשתתף ביוזמה ולהובילה.³ נדגיש כי המאמרים

1. לי ג'ונס ושחר המאירי טוענים כי המדינה הרגולטורית הניאו-ליברלית נכשלה בתגובתה לאתגרי הקורונה (Jones and Hameiri 2021).
2. Kooiman et al. 2008; Bevir 2012; Rhodes 2012
3. יש מחלוקת בשאלה כיצד לתרגם לעברית את המונח Collaborative Governance. נוסף על מורכבותו של מושג המשילות, הדעות חלוקות גם בעניין תרגום המילה Collaborative: יש המתרגמים "משלבת" או "משתפת", ויש המתרגמים "משולבת". אנו בחרנו בתרגום "משילות משולבת" גם בשל ההמשגות שהשתרשו בשיח המחקרי, וגם משום שרצינו להבחין בינו ובין מונחים עבריים אחרים מן השורש ש"ת-ף – "משותף", "משתף", "שיתוף" וכדומה.

באסופה עוסקים בנושא מן הזווית של ארגוני הממשל.⁴ מחברי המאמרים דנים במשילות משולבת בשני אופנים: האחד, בחינת אסטרטגיות של משילות משולבת שיושמו בישראל; והאחר, פיתוח ההיבטים התיאורטיים של מושג המשילות המשולבת. ביקשנו לעסוק במיוחד בשאלות הללו: האם הסדרי המשילות המשולבת מסייעים לקידום של ערכים ציבוריים? והאם הסדרים אלה תורמים לתהליכים דמוקרטיים? כדי לבחון שאלות אלה הציעה קבוצת המחקר גם הגדרה מודולרית למשילות משולבת, והיא תוצג בהמשך.

המחקר בתחום המשילות המשולבת

המשילות המשולבת צמחה על רקע שינויים הדרגתיים שהתחוללו במינהל הציבורי ובמדיניות הציבורית בארבעת העשורים האחרונים. שינויים אלה באו לידי ביטוי ברפורמות שביקשו לייעל את ארגוני המינהל הציבורי.⁵ רפורמות הניהול הציבורי החדש (New Public Management) נועדו להתאים את המנגנונים הבירוקרטיים לצרכים שהחלו לעלות בסוף המאה העשרים. עד אז התבססו המנגנונים הללו על כללים ברורים, על מבנים מדרגיים, על חלוקת עבודה פונקציונלית, על התמחות ועל נהלים אחידים. המטרה הייתה לאמץ שיטות ניהול מהמגזר העסקי ולתת לאזרחים תמורה נאותה בעבור כספי המיסים הנגבים מהם. האמצעים שנבחרו היו הקטנת המגזר הציבורי (הפרטה); הישענות על מיקור-חוץ; פיתוח אומדני ביצועים; והגדרת האזרחים כלקוחות של המגזר הציבורי. מראשית שנות האלפיים, במודלים המוצעים ניכרים מאפיינים מינהליים דמוקרטיים יותר מבעבר.⁶ הם נועדו לאזן תוצאות שליליות של הניהול הציבורי החדש, כמו שיבירות (פרגמנטציה) של ארגוני הממשל, ולחזק את יכולותיה של המדינה לנוכח מגמות ההפרטה שהחלישו את המומחיות והידע ואת יכולתו של המינהל הציבורי לעצב מדיניות וליישמה.⁷ מודלים אלה מבליטים את שינוי התפיסה – האזרחים אינם עוד מקבלי שירות בלבד, "לקוחות", אלא אזרחים המשתתפים בקבלת ההחלטות; חיזוק האמון בין הציבור וארגוני הממשל ובין השחקנים בזירה הציבורית נעשה רכיב בסיסי גם בפעילות בתוך ארגונים ובין ארגונים; נוצר שיתוף פעולה בין שחקנים שונים זה מזה; ונכללים רכיבים ערכיים בשיקולי קביעת המדיניות.

לפי התפיסה החדשה, "מדיניות ציבורית" אינה נחלתם הבלעדית של הממשלה או של השלטון המקומי, אלא היא מעוצבת בידי רשתות מדיניות (Policy Networks)

4. לכן יש שיעדיפו את המונח "ממשל משלב".

5. לתיאור דומה של המגמות ראו טלשיר וצור 2013.

6. Dunleavy et al. 2006; Stoker 2006; Vigoda-Gadot 2009; Pollitt and Bouckaert 2011; Cohen 2016

7. Rhodes 1994; 2012; Hajer 2003; Baker and Stoker 2013

של שחקנים ממגוון מגזרים, הנעשים שותפים.⁸ כך, למשל, מדיניות מתעצבת בדפוסים של שלטון רב-רובדי (Multi-Level Governance), המאופייין באינטראקציות רשמיות ובלתי רשמיות בין רובדי שלטון – מקומי, אזורי, מדינתי ובינלאומי – לאו דווקא לפי מדרג כלשהו (Peters and Pierre 2001). לפיכך גוברת חשיבותם של כלי מדיניות המדגישים תיאום ושיח בין קבוצות (DeLeon 2006). כלי מדיניות אלה, המוגדרים "רכים", נעשים רלוונטיים יותר לנוכח היחלשותה של המדינה והשינויים החלים בדפוס תפקודה.⁹ אם עד כה נהגו להישען בלעדית על מנגנונים כמו מדרג נוקשה ושווקים כלכליים לשם שליטה בחברה, כעת החל מעבר לדפוסי משילות באמצעות רשתות מדיניות של שחקנים מכמה מגזרים, שיחדיו משפיעים ומיישמים מדיניות ציבורית (Bevir 2012). על רקע זה החלה להתפתח אסטרטגיה ממשלתית וחץ-ממשלתית המתבססת על עבודה משולבת עם מגוון בעלי עניין לשם השגת מטרות ציבוריות.¹⁰ יתרה מזו, הובלת תהליכים לעיצוב מדיניות וליישומה בשילוב מגזרים אחרים נתפסת גם כדרך פעולה יעילה להתמודד עם "בעיות זדוניות" (wicked problems).¹¹ אלה הן בעיות מורכבות וחוצות תחומים שקשה להציע להן פתרון יחיד, ולכן שיתופי פעולה עשויים להיות אמצעי טוב יותר להתמודדות עימן (Williams *et al.* 2016).

המקורות התיאורטיים של המשילות המשולבת הם בין-תחומיים: מדע המדינה, ניהול ציבורי, מדיניות ציבורית, סוציולוגיה, כלכלה ועוד (Emerson *et al.* 2012; Williams 2012). יתר על כן, יש חוקרים הרואים במשילות משולבת – הן בבחינת מושג הן בבחינת פרקטיקה – תופעה של העשורים האחרונים, ואילו אחרים גורסים כי שורשיה נעוצים עוד במאה התשע-עשרה.¹²

אחת ההגדרות המקובלות בתחום היא הגדרתם של כריס אנסל ואליסון גש. הם קובעים כי "משילות משולבת היא סוג של הסדר הנוצר ביוזמת סוכנות ממשל אחת או יותר ומשלב בעלי עניין מחוץ לממשל בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות. תהליך זה מתאפיין בהיותו פורמלי, מכוון לקונסנזוס, ונבנה בדיון משותף שמטרתו לעצב מדיניות ציבורית או ליישמה או לנהל תוכנית או נכסים" (Ansell and Gash 2008, 544). כלומר מדובר בהסדר פורמלי שמשתתפים בו בעלי עניין (stakeholders) המתקשרים זה עם זה הדדית בתהליך דיוני (deliberative and multilateral). אחריותם של בעלי העניין לתוצאות המדיניות היא משותפת,¹³ היות שהם מעורבים במישרין

8. Salamon 2002; Dunleavy *et al.* 2006; Stoker 2006; Vigoda-Gadot 2009; Pollitt and Bouckaert 2011; Howlett 2014

9. Rhodes 1994; 2000; Bevir 2012; Sørensen and Torfing 2021

10. Vigoda-Gadot 2009; Bryson *et al.* 2015; Lang 2019; Bianchi *et al.* 2021

11. לפירוט מאפייניהן של "הבעיות הזדוניות" ראו Rittel and Webber 1973

12. ראו לדוגמה McGuire 2006; Ansell and Gash 2008; Emerson and Gerlak 2014

13. שאלת אחריות הדיווח (accountability) היא שאלה מאתגרת (ראו לדוגמה Jayasinghe *et al.* 2020; Triantafyllou and Hansen 2021). לאחרונה הוצע בעניין זה המושג "אחריות

בקבלת החלטות פורמלית הנעשית בפורומים של סוכנויות ממשל. אמירה זו חשובה גם אם בסופו של דבר המדינה היא האחראית, כמו במקרים של רגולציה (שם). אנסל מונה שישה רכיבים במשילות המשולבת: (א) היא נעשית ביוזמתה של סוכנות ציבורית; (ב) מעורבים בה שחקנים לא ממשליים; (ג) המשתתפים בה עוסקים ישירות בעיצוב מדיניות, ואינם יועצים בלבד; (ד) הפורום מאורגן פורמלית ונפגש קולקטיבית; (ה) היא מכוונת להגיע להחלטות באמצעות קונסנזוס, גם אם הוא אינו מושג בפועל; (ו) שיתוף הפעולה ממוקד בסוגיות מדיניות ציבורית או ניהול ציבורי (Ansell 2012).

לעומת הגדרתם של אנסל וגש, קירק אמרסון ועמיתיה מנסחים הגדרה רחבה יותר (Emerson et al. 2012). לפי הגדרתם, משילות משולבת היא אסטרטגיה שבה לא רק שחקני ממשל יוזמים את השותפות; גם שחקנים אחרים, כמו ארגוני חברה אזרחית, יכולים ליזום אותה. אבל מכיוון שהמטרה היא לקדם מטרות ציבוריות, גם שחקני ממשל ישתתפו בהסדרים אלה. יתרה מזו, לפי הגדרתם של אמרסון ועמיתיה ייתכנו גם הסדרי משילות הנעשים בתוך ארגוני הממשל בלבד, למשל שיתופי פעולה בין אגפיו או בין מחלקותיו של הממשל. תוספת חשובה בהגדרתם היא שהסדרי משילות משולבת ייערכו כדי לקדם מטרה ציבורית שאי-אפשר להשיגה באמצעים אחרים (שם, 2). אם כן, מעניין לשאול אם ישנם מצבים שבהם מוטב שלא לפעול לפי גישת המשילות המשולבת. יש חוקרים הטוענים כי הלכה למעשה מגמות שיתופי הפעולה בין מגוון גורמים הולכות ומתחזקות (Sørensen and Torfing 2021), ויש הקוראים, מסיבות נורמטיביות, לפעול לשילוב בעלי עניין ממגזרים שונים לשם חיזוק יכולות הממשל (Vigoda-Gadot 2004; 2009; Wanna 2008).

אחד האתגרים שמושג המשילות המשולבת מציב הוא הניסיון להפריד בינו ובין מושגים דומים.¹⁴ אנסל וגש מבחינים בין משילות משולבת ובין מושגים אחרים. לטענתם, למשל, המושג "קורפורטיזם" (משילה ארגונית) מבטא שיתוף רחב יותר של ארגונים מובילים בשוק העבודה – לעומת משילות משולבת – וכן את האינטראקציה שלהם עם סוכנויות הממשל. עוד הם טוענים שהמושג Associational Governance (משילות התאגדותית) מחייב לכלול עמותות מאורגנות, ואילו המשילות המשולבת יכולה לכלול גם אזרחים, ולא דווקא עמותות מאורגנות. גם "רשתות מדיניות" (Policy Networks)¹⁵ מבטאות מבנים של שיתופי פעולה בין בעלי עניין,

הדיווח החברתית – social accountability (Sørensen and Torfing 2021). נדון בסוגיה זו גם בפרק הסיכום.

14. למשל בינו ובין המונח whole-of-government שטבעו החוקרים טום כריסטנסן ופר לגריד (Christensen and Lægreid 2006).

15. במושגים "רשתות", "רשתות מדיניות" ו"רשתיות" עוסקים גם תחומי מחקר אחרים, כמו חקר הארגונים וסוציולוגיה. אנו מתמקדים ברשתות בתחומי מדיניות ומינהל ציבורי,

ובהם סוכנויות ממשלתיות ושחקנים ממגזרים אחרים, אולם הסדרים אלה יכולים להיות לא פורמליים. לעומת זאת, במשילות המשולבת הכוונה היא למסגרת פורמלית של שיתופי פעולה. נוסף על כך, שיתוף פעולה של ארגונים מהמגזר הפרטי והציבורי (PPP – Public–Private Partnership) מבטא פעמים רבות דרך להשגת פעולה מתואמת, ולא בהכרח ליצירת שיתוף פעולה, שבמובן של המשילות המשולבת מכוון ליצירת קונסנזוס (Ansell and Gash 2008, 547–548).

בספרות הניהול הציבורי והמינהל הציבורי משמש המונח "ייצור משותף" (co-creation או co-production), שנסב על שילובם של מגזרים ושל הציבור בייסוד שירותים ציבוריים (Voorberg et al. 2017; Osborne et al. 2021), ואולם אין תמימות דעים בעניין ההבדלים בין שני המושגים. לדוגמה, ליליאנה אנדונובה רואה בשיתוף פעולה של ארגונים מהמגזר הפרטי והציבורי (PPP) סוג של משילות משותפת בין שחקני ממשל ובין שחקנים לא ממשליים. לדידה, המושג מכוון לתהליכי מיסוד של סמכות היברידית שנוצרת באינטראקציה בין שחקני המדינה לבין שחקנים מחוץ למדינה, והיא שונה מאינטראקציות שהשתמשו בהן בעבר, דוגמת התייעצות, לובי או חוזים (Andonova 2010, 26).

אתגר אחר העולה מהמושג משילות משולבת מקורו בשאלה למה מתכוונים ב"שילוב" – collaboration. ואכן, תחומי מחקר שונים מייחסים משמעות שונה למושג זה (Vigoda-Gadot 2003). בהקשר הזה, אחת הדרכים להבדיל בין משילות משולבת ובין הסדרים אחרים היא מידת שיתוף הפעולה בין השחקנים. רובין קיסט ומירנה מנדל יצרו רצף של מידת השילוב, ומיקמו עליו את המשילות המשולבת. בקצה האחד של הרצף ניצב שיתוף פעולה (cooperation): הוא פועל לטווח קצר, הוא וולונטרי ולא פורמלי, והשחקנים בו שומרים על עצמאותם; בתווך ניצב תיאום (coordination): הוא מבטא קשר הדוק ופורמלי יותר, ומטרתו לסנכרן בין השותפים לשם השגת מטרה מוסכמת; ובקצה האחר של הרצף ניצב שיתוף פעולה שהוא שילוב (קולבורציה – collaboration): הוא ארוך טווח, פורמלי, ובין השחקנים בו ישנה תלות הדדית רבה. דפוס זה, המאפיין את המשילות המשולבת ורלוונטי לענייננו, דורש מחויבות הדדית, פיתוח רעיונות במשותף ובניית סינרגיה (אֶגְבוּר) בין השותפים שמטרתה למצוא פתרונות חדשים (Keast and Mandell 2014). אם כן, קשה למצוא הגדרה אחת מוסכמת למושג משילות משולבת, ואולם אפשר להסתייע בכמה דוגמאות כדי להבהירו.

בספרות המחקר אפשר למצוא דוגמאות ליישום הסדר המשילות המשולבת, ואף מודלים שפותחו כדי לתאר את מנגנוני הפעולה של תהליכים אלה. אנסל מציג כמה מהם, לדוגמה ניהול תהליכי תכנון משותף (collaborative planning)

כלומר ברשתות שבהן יש אינטראקציה בין שחקנים מכמה מגזרים, ובין גורמים בארגוני הממשל לרבידיו. להרחבה ראו Kapucu 2004; Koppenjan and Klijn 2004; Van Waarden 1992; et al. 2017.

(Ansell 2012). תהליכי תכנון מערבים גורמים מגורמים שונים, ומנגנוני המשילות המשולבת מסייעים להשיג הסכמות ולקדם את התהליך מתוך שיתוף פעולה, במקום להתבסס על התנגדויות לצורך התאמת התכנון. בתחום משאבי הטבע ומאגרי המים, למשל, משמשים לא פעם תהליכי משילות משולבת. היות שפעמים רבות מאגרי מים חוצים גבולות אזוריים ומדינתיים, היכולת לכונן שותפויות בתחומים אלה באמצעות יצירת "מועצות משאבי מים" (watershed councils) מסייעת לקידום האינטרס הציבורי. מנגנוני משילות משולבת מיושמים גם בתהליכים של משא ומתן רגולטורי (Regulatory Negotiation – Reg-Neg). בתהליכים אלה מבקשים להגיע לקונסנזוס בין בעלי עניין בנושאים שבהם הממשל מעוניין לקדם אסדרה. התהליך מאפשר להביא את מגוון נקודות המבט של בעלי העניין כבר בשלב עיצוב החוק או הנוהל, ומטרתו לחזק את הלגיטימציה לחוק וליישומו.

מלבד דוגמאות אלו ואחרות, בספרות המחקר מוצגים מודלים ודוגמאות לחקר מקרים המתארים את דפוסי הפעולה של מנגנונים אלה.¹⁶ במודלים אלו יש רכיבים חיצוניים ופנימיים שיש לתת עליהם את הדעת. למשל, אנסל וגש טוענים כי בתהליכי משילות משולבת יש לשים לב לכמה רכיבים: התנאים המקדימים שעל בסיסם נערך ההסדר, ובהם האסימטריה ביחסי הכוח שבין בעלי העניין השותפים לתהליך; המשאבים והמידע שבעלי העניין מביאים עימם לשותפות; המידע המובא לשם קידום תהליך הלמידה; התמריצים להשתתפותם של בעלי העניין; וההיסטוריה של שיתוף הפעולה בין השחקנים בעבר. עוד חשוב לשים לב להקשר המוסדי, כלומר לדפוס ההסדר הפורמלי שהמשילות המשולבת מתעצבת באמצעותו. חשובה גם זהותה של המנהיגות המניעה את התהליך ויכולותיה להשפיע על בניית הסכמה בין בעלי העניין ולקדמה. לסיום, ראוי לבחון את תוצאות תהליך המשילות המשולבת ואת פירותיו, ובין השאר לשאול אם הושגו תוצאות מיטביות ואם יושמו ההחלטות שהתקבלו במסגרתו (Ansell and Gash 2008).

קירק אמרסון וטינה נבאצ'י מתארות משטרי משילות משולבת (CGR – Collaborative Governance Regimes) (Emerson and Nabatchi 2015). אלה מבנים של משילות משולבת שהם רחבים יותר מן ההסדר היחיד, ואפשר להגדירם כך: "מערכת חוצה-ארגונים המכוונת לעיצוב מדיניות או להספקת שירותים ומערכת מערך של ארגונים עצמאיים המייצגים אינטרסים או תחומי עשייה למיניהם" (Emerson and Gerlak 2014, 769). לטענת אמרסון ואנדראה גרלק, במשטרים אלה יש הסדרים מוסדיים, הליכים וכללי התנהגות המעמידים בסיס איתן לקולבורציה (שם). החוקרים בוחנים מהו ההקשר שהתהליך מתרחש בו, קרי התנאים הפוליטיים, החוקתיים, החברתיים-כלכליים, הסביבתיים והאחרים המשפיעים על היווצרותם של משטרי המשילות המשולבת ועל אופני הפעולה שלהם (Emerson and Nabatchi 2015).

16. ראו עוד דוגמאות אצל Innes and Booher 2010 ובאתר האינטרנט של מיום TROPICO.

בהמשך לאמור לעיל, ושלא כמו אנסל וגש (Ansell and Gash 2008), אמרסון ועמיתיה מתמקדים במידה פחותה ברכיבים הפנימיים היוצרים את התנאים לשיתופי הפעולה, ומנגד עוסקים בשלושה רכיבים עיקריים: (א) עקרונות לפעולה משותפת, המובילים את בעלי העניין להשתתף בפעולה;¹⁷ (ב) מוטיבציה משותפת, המתבססת על אמון הדדי, הבנות, לגיטימציה ומחויבות משותפת של השותפים; (ג) יכולתם של מגוון בעלי העניין לפעול במשותף. כמו כן, החוקרים מדגישים את חשיבותה של הראייה המערכתית, שכן היא יכולה ליצור הבדלים בין משטרי משילות משולבת. הם מציינים רכיבים המשפיעים השפעה מעגלית על תוצרי המשילות המשולבת, למשל מאפייני המערכת, המניעים לשיתוף הפעולה והדינמיקה בו, התפוקות של הפעולה המשותפת, תוצאותיו של התהליך, המשוב וההסתגלות שלאחריו – כל אלה הם גורמים המבחינים בין משטר משילות אחד למשנהו (Emerson *et al.* 2012). על אף העניין הרב שהמשילות המשולבת מעוררת, יש המותחים עליה ביקורת, אם על התופעה עצמה ואם על המושג התיאורטי (Sørensen and Torfing 2021). ברמת הפרקטיקה, ישנו חשש כי המשילות המשולבת הפכה לאופנה, ל"גביע הקדוש", וכי לעיתים משתמשים בה לפתרון בעיות שאולי מוטב לפתור בדרך אחרת (O'Flynn 2008; 2009). המשילות המשולבת מתבססת על שיתוף של בעלי עניין ועל בניית הסכמות, ואלה דורשים השקעת משאבים רבים, כגון זמן וכוח אדם, ולכן התהליך עלול להיות יקר מאוד ולהסיט משאבים ממטרות חשובות אחרות. יתר על כן, השגת הסכמות בין כל בעלי העניין היא לא תמיד עניין של מה בכך. לדוגמה, בעלי עניין עשויים להעדיף את האינטרסים הצרים שלהם או להוביל ל"לכידת הסוכנות", כלומר לנווט את הפעולה של ארגוני הממשל למען אינטרסים מסוימים ולא למען האינטרס הציבורי הרחב (Lubell 2004; Bhan 2014). במחקר שעסק בתחומי הבריאות והרווחה בבריטניה, למשל, נמצא כי השותפות חיזקה את הנגישות לשירותים, צמצמה את השיבויות (פרגמנטציה) ואת הכפילויות בהספקת השירותים, והובילה לפיתוח של שירותים אינטגרטיביים. אולם לצד הצלחותיה של המשילות המשולבת נתגלו בה גם כשלים. לדוגמה, הטיית משאבים: במקום להשקיע בהספקת שירותים, בשיפורם ובמילוי צורכי הציבור, המשאבים הופנו לקידום שיתוף הפעולה. כלומר, לעיתים השותפויות מקדמות תוצאות החשובות בעיני בעלי העניין אך אינן מתאימות בהכרח לסדר העדיפויות הציבורי או לצורכי הציבור הרלוונטי (Rummery 2006). זאת ועוד, לעיתים משתמשים במושג משילות משולבת כאשר בפועל מדובר בשיתופי פעולה נקודתיים או בתיאום פעולה בלבד – הסדרים החסרים כמה מן המאפיינים של המשילות המשולבת (כמו מיסוד פורמלי, הדדיות והסכמה).

דיוויד מקייבר טוען כי יש ללמוד על המשילות המשולבת באמצעות תיאוריות

17. החוקרים מציינים כי כדי לבסס את עקרונות הפעולה הללו, ארבעה תהליכים מתרחשים בזמן האינטראקציה בין השותפים – גילוי, הגדרה, התדיינות (deliberation) והחלטה.

ביקורתיות. לטענתו, למרות השאיפה של הסדרי המשילות המשולבת לחזק יסודות דמוקרטיים, הסדרים אלה עלולים ליצור ליקויים במערכת ולהזיק לה. בהיותם מנגנונים שארגוני המינהל הציבורי בונים בדרך של מעלה-מטה, הם עלולים לפגוע בדיון הציבורי הרחב; ואף עלולים, במושגיו של הברמאס, לשעתק דפוסי כוח וליצור מנגנונים משתיקים. התחושה המדומה של שיתוף ותהליכי הקואופטציה עלולים להביא להשתקת קולות בחברה האזרחית המבקשים לקרוא תיגר על המוסדות הקיימים ולהוביל לשינוי מהותי. כמו כן, הסדרים אלה עלולים לנטות לטובת מי שהשלטון חפץ ביקרו ולצמצם את מקומן של קבוצות אחרות בחברה (McIvor 2019). ביקורת דומה עולה בספרות הניהול הציבורי העוסקת בייצור משותף של שירותים ציבוריים (co-production). הביקורת מראה כי להסדרים אלה יש צד אפל, כלשון החוקרים, לדוגמה כאשר אזרחים עושים דין לעצמם או כשיש אי-שוויון בין קבוצות והקבוצות החזקות משתלטות על התהליך (Williams et al. 2016). לבסוף, שאלת אחריות הדיווח של הסדרים אלה היא עצמה אתגר היות שלא תמיד ברור מי אחראי לתוצריהם (Sørensen and Torfing 2021).

לנוכח הביקורת על המשילות המשולבת, דיוויד בוהר טוען כמה טענות חשובות. ראשית, משילות משולבת היא שיטה המתאימה להתמודדות עם האתגרים שמציב עידן זה, למשל ריבוי השחקנים: המשילות המשולבת בונה הסכמות ומשולבת כוחות של שחקנים רבים לשם קידום מטרות ציבוריות. שילוב הכוחות לא רק משפיע על התוצאות, אלא גם נוטע אמונה בליבם של המשתתפים שאפשר לעבוד יחדיו, ולהוביל לחדשנות ולצבירת מידע מיטבי הנדרש בתהליך קבלת ההחלטות וביישומן. שנית, שיטה זו איננה מתאימה לכל בעיה חברתית. השימוש בה מורכב ולכן ראוי ליישמה רק כאשר היא הכרחית ונדרשת. שלישית, השיטה מחייבת מיומנות מקצועית. לא כל עשייה המכונה משילות משולבת אכן מתאימה להגדרה. חוסר הבנה זה עלול להוביל לתוצאות בעייתיות, ולכן, במקרים מסוימים מוטב מלכתחילה להימנע מיישומה. רביעית, ישנה חשיבות לעמדותיהם ולדעותיהם של הבכירים בארגונים ושל המנהיגים הקהילתיים, ולנכונותם לספק את התנאים המתאימים לשילוב ולשיתוף (למשל באמצעות הכשרת המשתתפים). חמישית, גם אם תהליכים אלה עולים יפה, קשה לשנות את הממשל ולגרום לו לסטות מדרכי הפעולה המסורתיות שלו (Booher 2004, 43–45). מקייבר מוסיף ואומר כי חשוב לכלול תיאוריות ביקורתיות בהכשרת מנהלים כדי להעשיר את הדיון הערכי והמעשי על המשמעות הדמוקרטית של המשילות המשולבת (McIvor 2019). לעומתו, אנסל וחבריו מצביעים על התרומה שהסדרי המשילות המשולבת עשויים להרים לחיזוק הדמוקרטיה (Ansell et al. 2021).

בהקשר הישראלי יש מחקרים העוסקים בהמשגות דומות,¹⁸ אך אסופה זו היא

18. ראו לדוגמה Vigoda-Gadot 2004; 2009; Kerret and Menahem 2016; Lahat and Sabah 2021.

הראשונה שמאגדת מחקרים הזורעים אור על תופעת המשילות המשולבת בישראל מנקודות מבט מגוונות. כדי לבחון את סוגיית המשילות המשולבת מבחינה אמפירית ותיאורטית, נציג להלן את ההגדרה שפותחה בקבוצת המחקר ואת השאלות שהנחו את המחקרים המופיעים בקובץ.

משילות משולבת: הגדרה מודולרית

כפי שראינו לעיל, ההגדרות למושג המשילות המשולבת מורכבות למדי. משום כך אפשר לומר כי אחת מתרומותיה של קבוצת המחקר הייתה ניסוח הגדרה מוסכמת למושג. ההגדרה המוצעת כאן נשענת על הגדרות קודמות המופיעות בספרות המחקר, ובייחוד על הגדרתם של אנסל וגש (Ansell and Gash 2008). במהלך העבודה בקבוצת המחקר, יצחק גל-נור ניסח הגדרה מודולרית המאפשרת להתבונן במשילות המשולבת לרבדיה – החל במשילות משולבת משוכללת, שבה מתבטאים כל הרכיבים כולם, וכלה בצירופי ביניים, שבהם רק רכיבים מסוימים באים לידי ביטוי. במשילות משולבת משוכללת נכללים כל הרכיבים שלהלן (רוב הסעיפים לפי Ansell 2012):

הנחה מקדימה (פרה-דיספוזיציה)

- א. היא נועדה להשיג מטרה ציבורית.
- ב. היא מופעלת כאשר יש סיכוי ליצור בעזרתה ערך ציבורי שאי-אפשר להשיגו בדרך אחרת.¹⁹

מהות

- ג. מדובר בהסדר משילות.
- ד. סוכנות ציבורית (כמו מדינה, משרד ממשלתי, חברה ממשלתית, רשות מקומית, סוכנויות בינלאומיות²⁰) אחת או יותר מערבת (engage) – או מוכנה לערב ישירות – בעלי עניין לא מדינתיים.
- ה. כל אחד מהמשתתפים יכול להיות היוזם.

19. סעיף זה מבוסס על Emerson et al. 2012.

20. ספר זה מציג נקודת מבט מדינתית, אך בשל הרלוונטיות של השלטון הרב-רובדי, ובשל מקומם של ארגונים בינלאומיים, ההולכים ונעשים מרכזיים בתהליכי עיצוב המדיניות הציבורית – דוגמת האיחוד האירופי וארגון הבריאות העולמי – כללנו גם אותם בהגדרה. ארגונים אלה מטמיעים מהלכי שילוב בדפוס הפעולה שלהם (ראו לדוגמה Sørensen et al. 2015).

אופי תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות

- ו. פורמלי (רשמי)
- ז. קולקטיבי
- ח. דליברטיבי (דיוני)
- ט. מכוון לבניית קונסנזוס (הסכמה כללית), לחיזוק האמון בין המשתתפים ולשיתוף במומחיות ובידע.²¹

מימוש

- י. מופקד על ההכרעות התקציביות
- יא. מיישם מדיניות ציבורית, מנהל תוכניות או נכסים.

אנו סבורים שבלי שתי ההנחות המקדימות (סעיפים א ו-ב) אין מדובר במשילות משולבת. הגדרה זו מציבה תנאי מחייב שלפיו המטרה היא ציבורית, ולכן האחריות הכוללת על ההסדר מוטלת על הגורם השלטוני. כאן גם נעוץ ההבדל בין הגדרה זו ובין הגדרות מרחיבות הרואות בכל יוזמה מרובת בעלי עניין משילות משולבת, גם אם היא אינה משרתת מטרה ציבורית. סעיף ב מציג רכיב אמפירי ורכיב נורמטיבי: מבחינה אמפירית, השאיפה היא להגדיר את מושג המשילות המשולבת באופן שיתחבר לעולם המעשה. כאשר השלטון הוא היוזם, המשילות המשולבת היא בדרך כלל בררת המחדל מבחינתו כאשר להסדר זה יש סיכוי להשיג מטרה ציבורית שאי-אפשר להשיג בדרך אחרת. אך מבחינה נורמטיבית, בחירה זו אינה נכונה בהכרח עבור המשתתפים האחרים, היות שלעצם הבחירה בהסדר מסוים מתוך מבחר הסדרים יש משמעות פוליטית. נוסף על כך, נוכח האתגרים שהמשילות המשולבת מציבה, נציע ליישמה כאשר אין בנמצא הסדר מתאים יותר.

סעיפים ג ו-ד מעידים על מקומה החשוב של הסוכנות הציבורית. מדובר בהסדר משילות, כלומר מטרתו ליישם מדיניות הלכה למעשה. בזה המשילות המשולבת שונה מהסדרים שיתופיים רבים וטובים המכוונים למטרה אחרת, כגון יצירת שיח ציבורי, ייעוץ, למידת קשת הדעות בסוגיית מדיניות מסוימת או עידוד שיתוף הפעולה והאמון בין המשתתפים. יתרה מזו, המקום החשוב שהסוכנות הציבורית תופסת משמעו כי גם בהסדרים אלה האחריות הדמוקרטית הסופית נותרת בידי רשות ציבורית.

סעיף ה מציין כי משתתפים אחרים, כגון ארגון חברתי או עסקי, יכולים להיות

21. על חשיבות האמון בכלל, ובשיתופי פעולה והסדרי משילות משולבת בפרט, ראו Putnam 1993; 1995; Denhardt and Denhardt 2000; Huxham 2003; Leach and Sabatier 2005; Klijn *et al.* 2010; Leach *et al.* 2014; Ran and Qi 2018.

היוזמים, אך המשילות המשולבת, בהיותה הסדר משילותי, מחייבת אחריות של רשות ציבורית. היא תלויה בנכונותם של נציגי הציבור לערב מגוון בעלי עניין לא מדינתיים בשיח פורמלי ודליברטיבי כדי להוביל להשגתה של מטרה ציבורית. סעיפים ו-ט מפרטים את הרכיבים המקובלים במרבית ההגדרות של משילות משולבת. הקביעה שההסדר יעוגן מבחינה פורמלית מטרתה ליצור רמת מיסוד. על ההסדר להיות קולקטיבי, מכליל ודליברטיבי, כדי להבטיח את ההיבט הדמוקרטי ולקדם ככל האפשר הסכמה כללית (קונסנזוס) בין השותפים. לפיכך הוא משלב מגוון קולות רלוונטיים, שייתכן שקודם לכן לא באו לידי ביטוי בתהליכי עיצוב המדיניות וביישומה או שניתן להם מעמד של עצה בלבד. בניית יחסי האמון בין המשתתפים היא רכיב עיקרי וחיוני ביישום מנגנוני המשילות המשולבת.²² שיתוף במומחיות ובמידע נועד לחזק תהליכי למידה ויזמות²³ – תהליכים אלה עצמם הם סיבה יסודית לבחור בהסדרים אלה.²⁴ רכיבים אלו גם מלמדים כי המשילות המשולבת מנסה להתגבר על נטייתה של הברוקרטיה הציבורית, ולמעשה של כל ארגון, לחשאיות ולשימור שליטתם הבלעדית בתחומם.

הכללת תהליך המימוש בהגדרתו (סעיפים י-יא) מבדילה אותה ממרבית ההגדרות המקובלות. רוב ההגדרות למשילות משולבת כוללות רק שיתוף, שיח, שילוב מומחים והשפעה על המדיניות ועל קבלת ההחלטות, ואילו הגדרתו מניחה שכל המשתתפים חותרים לכך שהמשולבות לא תיעצר בשלב היישום. כלומר המבחן הוא בשלב המימוש – בהכרעות התקציביות וביישום המדיניות.

לסיום, לדעתנו הערך המוסף בהגדרתו הוא בהיותה מודולרית וביכולתה למקם תהליכים על פני רצף. לפיכך, במרבית המקרים המתוארים באסופה זו, וכן בדוגמאות אחרות של משילות משולבת, רק רכיבים מסוימים מתוך הגדרתו באים לידי ביטוי. בישראל, היוזמה פעמים רבות נמצאת בראשית דרכה, מתוך הנחה או תקווה שהיא תבשיל לכדי משילות משולבת משוכללת בהמשך. לפיכך, עוד יתרון בהגדרתו הוא יכולתה לזהות באיזה שלב נמצאת יוזמה כלשהי, להתחקות על שלבי התפתחותה לאורך זמן, ולהשוותה ליוזמות רלוונטיות אחרות.

משילות משולבת: מנגנון למימוש ערכים ציבוריים והסדרים דמוקרטיים?

כדי לבחון את הרלוונטיות והתרומה של מנגנוני המשילות המשולבת התבקשו הכותבים בספר לבחון שתי שאלות מרכזיות: האם המשילות המשולבת תורמת לקידום ערכים ציבוריים? האם היא תורמת לקידום תהליכים דמוקרטיים למען

22. עם זאת, יש חוקרים הטוענים כי אפשר לפתח תהליכי קולבורציה ללא אמון (Getha-Taylor et al. 2018).

23. על תרומתה של המשילות המשולבת לחדשנות ראו Sørensen and Waldorff 2014.

24. Leach and Sabatier 2005; Leach et al. 2014; Crosby et al. 2017.

החברה בישראל? שאלות אלו נועדו לשמש נקודת התייחסות וליצור חוט מקשר בין המאמרים באסופה. לא כל הכותבים הדגישו את השאלות באותה המידה, ואנו נקטנו גישה מאפשרת בעניין זה – שכן אנו סבורים כי אפשר ללמוד מכל זוויות הראייה על הרלוונטיות של המשילות המשולבת, ולא רק מן התשובות על השאלות האלה. ואולם, לא בכדי התמקדנו בשאלות הערכים הציבוריים וחזיון ההסדרים הדמוקרטיים. לא אחת נטען כי בעת הזו על ארגוני הממשל להבליט ערכים ציבוריים ולחזק את היסודות הדמוקרטיים כדי להגביר את האמון שהציבור נותן בהם. לפיכך, אם הסדרי המשילות המשולבת תורמים לשני יעדים אלה, הרי יש לראות בהם דרך פעולה רצויה של הממשל. להלן נרחיב מעט על הקשר בין משילות משולבת ובין ערכים ציבוריים ודמוקרטיה.

ערכים ציבוריים הם ביטוי קולקטיבי, רב-ממדי ומתווך פוליטית של העדפות האזרחים, המוגדר מחדש בתהליך מתמשך של אינטראקציות חברתיות ופוליטיות.²⁵ מטרתם של ארגוני המגזר הציבורי ושל תהליכי עיצוב המדיניות הציבורית ויישומה היא לקדם ערכים ציבוריים. לאחרונה, ספרות המינהל הציבורי והמדיניות הציבורית מבליטה את חשיבותם של הערכים הציבוריים: אין די בהנחה שערכים אלה אינהרנטיים לפעילות ארגוני הממשל, ויש להבין כי ארגוני המינהל הציבורי נדרשים לפעול לקידום. בהקשר זה עולות כמה שאלות: מהו הערך המוסף של השירותים הציבוריים? אילו ערכים המדיניות מקדמת? כיצד יוצרים שירותים בעלי ערך בשיתוף האזרחים?²⁶ כיצד מזהים מהו הערך הציבורי שראוי לקדם? כיצד מדרגים את סדר העדיפויות של ערכים רבים ומתחרים? וכיצד בוחרים ערכים מסוימים מתוך ערכים אלה? בעבר היה מקובל לחשוב שארגוני הממשל מקדמים ערכים ציבוריים, ואולם בשנים האחרונות גוברת הביקורת על ארגוני הממשל בטענה שהם מתרחקים מצורכי הציבור ומהעדפותיו. ביקורת זו, אשר באה לידי ביטוי במחאות ציבוריות בארץ ובעולם – כמו מחאת קיץ 2011 בישראל – הובילה לדרישה גוברת לזהות מהם הערכים הציבוריים שעל הממשל לקדם.²⁷ ברוח זו, גרי סטוקר קורא לקידום מודל של ניהול מכוון ערכים (Public Value Management). אפשר לומר כי מודל זה הוא חלק מגל הרפורמות העכשוויות במינהל הציבורי. במודל זה ארגוני המינהל הציבורי מתמקדים בזיהוי ובמיפוי של הערכים הציבוריים שראוי לקדם, וביצירת פתרונות מעשיים ליישומם. לדברי סטוקר, המנהלים במגזר הציבורי עוסקים בהיגוי רשתות שחקנים המייצגים אינטרסים מגוונים. מטרתן של רשתות אלה היא להגדיר יחדיו ערכים ציבוריים בתהליכים דליברטיים ומשתפים (Stoker 2006). מנגנוני המשילות המשולבת, שהיא כאמור הסדר פורמלי ודליברטיבי השואף להסכמה בסוגיות ציבוריות מסוימות, עשויים בהחלט להביא לקידום ערכים ציבוריים. לפיכך

25. Moore 1995; Smith 2004; Stoker 2006; O'Flynn 2008

26. Nabatchi 2018; Osborne 2018; Osborne *et al.* 2021

27. Stoker 2006; Nabatchi 2012; Bryson *et al.* 2014

מאמרי הספר שואלים בין השאר אם הסדרי משילות משולבת אכן מסייעים לקדם ערכים ציבוריים – כלומר, אם ההסדרים הללו יוצרים שיח המשלב בעלי עניין מכלל הציבור, שיח שבזכותו נעשות הכרעות מיטביות בסוגיה מוגדרת. אשר לחיזוק היסודות הדמוקרטיים, הדמוקרטיה במהותה מבקשת להביא לידי ביטוי את רצונותיהם של האזרחים; לכן, הסדרים שיתופיים כמו הסדרי המשילות המשולבת, המאפשרים ביטוי רב יותר לרצונותיהם של אזרחים ושל קבוצות בחברה, אמורים להוביל לחיזוק הדמוקרטיה.²⁸ אולם המשילות המשולבת, בהיותה הסדר משילותי, מאתגרת את התפקיד הקלאסי של המדינה ואת התפיסות המסורתיות בעניין תפקיד המינהל הציבורי (Ansell *et al.* 2021). כך, למשל, יש חשש כי עיצוב המדיניות ויישומה באמצעות מנגנוני המשילות המשולבת, שבהם מיוצגים רק חלקים מהציבור, עלולים לכרסם במנגנון המקובל של הדמוקרטיה הייצוגית. יתרה מזו, יש חשש כי מנגנונים אלה יעדיפו להיענות לבעלי העניין, במקום לנקוט צעדים לטווח הארוך שאולי ייטיבו עימם פחות או אף יכפו עליהם מדיניות – אך הם חשובים לכלל הציבור (Rhodes and Wanna 2007; 2009). ולבסוף, הדמוקרטיה כרוכה באחריות של נבחרי הציבור כלפי האזרחים. פורמלית, ובמובן הצר ביותר של אחריות הדיווח, כל הסדר שיאומץ – גם אם הוא מעוגן מבחינה רשמית – כפוף לקביעה הבסיסית שנבחרי הציבור ושליחיהם הם שאחראים על המדיניות הציבורית ועליהם מוטלת החובה להסביר ולהצדיק כל פעולה וכל דרך התנהלות (Behn 1998). במובן הרחב, אחריות הדיווח הפכה שם נרדף למשילות טובה, ומוסדות הממשל מבקשים לספק את רצון האזרחים. ואולם, הסדרי המשילות המשולבת מאתגרים את תפיסת האחריות הקלאסית של נבחרי הציבור ושל עובדי הציבור, שכן לנוכח המעורבות הרבה של בעלי עניין מכמה מגזרים לא תמיד ברור מי אחראי ולמה הוא אחראי (Sørensen and Torfing 2021). הדרישה מהממשל לקבל אחריות אינה זהה לאותה דרישה מנציגי המגזר הפרטי, המגזר השלישי והמגזר הרביעי (עסקים חברתיים), השותפים בתהליכי המשילות המשולבת (Bovens 2006; Jantz *et al.* 2018). לפיכך ביקשנו מהמחברים לבחון בין השאר מהן השפעותיהם של הסדרי המשילות המשולבת על תהליכים דמוקרטיים; ואם אפשר ליישם הסדרי משילות משולבת שיממשו בהצלחה ערכים ציבוריים בלי להחליש תהליכים דמוקרטיים השומרים על האחריות הציבורית, ואולי אף מתוך חיזוקם.

מבנה הספר

באסופה ארבעה שערים. השער הראשון עוסק בהיבטים הדמוקרטיים של המשילות המשולבת. השער מניח מסד תיאורטי לדיון על סמך תיאוריות של דמוקרטיה, של

²⁸. Nabatchi 2012; Bryson *et al.* 2014; Crosby *et al.* 2017; Sørensen and Torfing 2017; Ansell *et al.* 2021. להרחבה ראו מאמריהם של גייל טלשיר ושל רונן גופר בספר זה.

שיתוף ושל מינהל ציבורי, ובוחן לאורן של תיאוריות אלו את הסדרי המשילות המשולבת. גייל טלשיר, במאמרה "דמוקרטיה השתתפותית ומשילות משולבת: הילכו השתיים יחדיו (נגד המדינה)?" שואלת אם משילות משולבת דמוקרטית מחלישה את המדינה או מחזקת אותה; ואם קרבתה התיאורטית של המשילות המשולבת לדמוקרטיה ההשתתפותית מעצימה אותה או מראה דווקא כי שתיהן פועלות יחד לפגיעה בכוחה של המדינה. טלשיר מציגה בקצרה מודלים של דמוקרטיה, ומתארת את האופנים שבהם שירות המדינה מעוגן בתיאוריה הדמוקרטית. היא שואלת אם התיאוריה של הדמוקרטיה ההשתתפותית והתפיסה של משילות משולבת אכן עולות בקנה אחד. לדבריה, ייחודה של המשילות המשולבת הוא בניסיונה ליצור דמוקרטיזציה של הליבה השלטונית ולא רק של תהליכים בחברה האזרחית. אולם נראה כי המשילות המשולבת תצליח להיות פרדיגמה חדשה רק אם היא תיצור ערך ציבורי מחודש לשירות המדינה, לציבור ולמדינה. לצורך זה, טלשיר טוענת, דרוש אתוס מרכזי-מקצועי שינחה את תודעת שירות הציבור מחד גיסא, ואת הפעולה לפי האינטרס הציבורי מאידך גיסא. כמו כן, יש לשנות את התרבות הארגונית לתרבות של שיתופי פעולה המבוססים על אמון, על תחושת שליחות ועל תפיסה של דיאלוג בתוך הארגון ומחוצה לו. כל אלה יאפשרו למשילות המשולבת לתרום ללגיטימציה של הדמוקרטיה.

רונן גופר, במאמרו "המשילות המשולבת בראי הדמוקרטיה הדליברטיבית", טוען כי המשילות המשולבת היא נדבך במגמה שיתופית רחבה, שבה נכללת גם הדמוקרטיה הדליברטיבית. שתיהן עוסקות בשיתוף, בהשתתפות, בשקיפות, בנגישות, בשיח ועוד. גופר משווה בין השתיים, הן מבחינה תיאורטית הן מבחינה פרקטית, כדי להביא לשיפור ולדיוק בפרקטיקה של שתיהן. גופר טוען כי שלא כמו הדמוקרטיה הדליברטיבית, התיאוריה הדמוקרטית העומדת בבסיס המשילות המשולבת אינה נהירה דייה. לפיכך, מטרה אחרת של ההשוואה היא להציע תיאוריה כזאת. חוקרים אחדים טוענים כי התיאוריה הדמוקרטית-השתתפותית או התיאוריה הדליברטיבית הן התיאוריות הדמוקרטיות המתאימות למשילות המשולבת, ואילו גופר מראה כי המודל המתאים ביותר למשילות המשולבת הוא "דמוקרטיה רב-תרבותית מוסדרת". מודל זה מאופיין בהסדרה פורמלית-מוסדית של מנגנוני שיתוף של בעלי עניין בעיצוב מדיניות ובקבלת החלטות. מנגנונים אלה מתאפיינים בייצוגיות נמוכה יחסית ובתהליכי התדיינות המובילים לתוצרי פשרה האופייניים למשא ומתן.

ליהיא להט ונטע שר-הדר חותמות את השער הראשון בהתבוננות בארגוני המינהל הציבורי. במאמרו "משילות משולבת ככלי מדיניות: מתי כן ומתי לא?" הן עוסקות בשתי שאלות: האחת – באילו מצבים אפשר לקדם ערכים ציבוריים באמצעות מנגנונים של משילות משולבת ובאילו מצבים לא רצוי לעשות זאת? והשנייה – מהם התנאים הסביבתיים המעודדים את התפתחותן של יוזמות של משילות משולבת וכיצד תנאים אלה באים לידי ביטוי בסגנון המדיניות ובתרבות

הארגונית? על בסיס דיון תיאורטי ובאמצעות סיווג לארבעה מצבים לפי שני משתנים – מידת ההסכמה על הידע ומידת ההסכמה על ערכים בסוגיית מדיניות כלשהי – הכותבות מתארות באילו מצבים כדאי לנקוט הסדרים אלה ובאילו מצבים הם אינם נושאים עימם יתרון כלשהו ואף עלולים להזיק. כדי להמחיש מצבים כאלה, החוקרות מציגות דוגמאות מישראל, כמו מתן חיסונים לאוכלוסייה; השתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה; והמדיניות בעניין מהגרי העבודה. המחברות מסכמות בהבנה כי עיקר יתרונם של הסדרים אלה הוא בהבאת ידע חדש וביצירת לגיטימציה לסדר עדיפויות ערכי – יתרונות שלא היה אפשר להשיג בדרכים אחרות. **השער השני** עוסק במשילות משולבת בשלטון המקומי, והמאמרים בו דנים בתפקידה של המשילות המשולבת ברמה המקומית, בתרומתה ובאתגרים שהציבו הניסיונות ליישומה. המאמרים מלווים בדוגמאות מן השלטון המקומי בישראל. ורדה שיפר, במאמרה "משילות משולבת מקומית: האם זו דרך לעקוף מסגרת חוקית מיושנת?", מתמקדת בתהליכי גיבוש ההסכמות בכינונה של משילות משולבת ובזיקתם למסגרת החוקית ולמבנים הבירוקרטיים המנחים אותם. שיפר עוסקת בהיבט אחד של המשילות המשולבת – תהליך יצירת ההסכמות. במחקר פעולה שערכה הועלתה השערה שלפיה המסגרת של משילות משולבת, ובייחוד רעיון ההסכמה שבבסיסה, תאפשר לחלק את הסמכויות בתחום החינוך המקומי בין הרשות המרכזית ובין הרשות המקומית. חלוקת סמכויות זו תיעשה בהידברות ולא במאבק כוחות בין הרשויות השלטוניות המעורבות. גיבוש ההסכמות ישפר את האמון בין השותפים לתהליך ויעניק לגיטימציה להסדר המשילות המשולבת לעסוק בגיבוש מדיניות חינוך מקומית, בלי להידרש לתהליכי חקיקה שנויים במחלוקת. במחקרה נמצא כי דגמי המשילות המשולבת שנוצרו ברשויות המקומיות שונים מהדגם ההרמוני המוצע בספרות המחקר, שלפיו ההסכמות מניבות מדיניות שיישומה מוביל לפתרון של בעיה מובחנת. אומנם, כינון הסדרים של משילות משולבת יצר חלוקה מחדש של סמכויות ושל תפקידים ברשויות המקומיות שנבחנו, אך היעדר חקיקה תומכת, ודבקות השלטון המרכזי במבנה המדרגי ובתהליכים בירוקרטיים, החלישו את יציבות ההסכמות והגבירו את הסיכוי למהלכים כוחניים.

קאסם אלצראיעה ורותם ברסלריגון, במאמרים "משילות משולבת מקומית בחברת מיעוט: קידום תעסוקת נשים בחברה הערבית-בדואית בנגב", בוחנים הסדרי משילות משולבת שאימצו רשויות מקומיות ערביות בנגב, ומתמקדים בהסדרים בתחום התעסוקה. מחקרם מלמד כי למרות האי-אמון במוסדות השלטון המרכזי, הסדרי המשילות המשולבת סללו דרך לרשויות המקומיות הערביות להוביל שינוי למען תושביהן. הרשות המקומית אפשרה לגורמים רבים לחבור זה לזה לטווח ארוך ולקדם יחדיו פתרונות תעסוקתיים. מיזמים אלה לא היו מתממשים לולא החיבור שיצרה הרשות המקומית בין הגורמים הממשלתיים והאזרחיים.

שער זה נחתם בדוגמה של משילות משולבת על סמך ריאיון עם בעל עניין. **ציון רגב ונטע שר-הדר** מתארים ברשימתם "יוזמה יישובית משולבת בקריית מלאכי:

דוגמה למשילות משולבת" את השתלשלות העניינים במיזם חינוכי בקריית מלאכי. הדברים מוצגים מנקודת מבטו של ציון רגב, שהיה הממונה על האחריות התאגידית של חברת "גזית-גלוב", וממובילי היוזמה. הדוגמה מציגה יישום מוצלח של הסדר של משילות משולבת בתחום החינוך. היוזמה הצליחה לחולל שינוי של ממש בסוגיה שעד לאותה העת התקשו לפתור אותה.

השער השלישי באסופה מציג שני מאמרים העוסקים במשילות משולבת בהקשר של רגולציה. שילוב שחקנים בתהליכים רגולטוריים אמור לסייע בבניית הסכמות וביישום חקיקה ונהלים הלכה למעשה. המחברים דנים בהיבטים התיאורטיים הקושרים בין מושג הרגולציה למושג המשילות המשולבת ומלווים את דבריהם בדוגמאות מישראל להסדרים כאלה. **מוטי טליאס**, במאמרו "רגולציה משולבת: משילות משולבת בתחום הרגולציה", בוחן כיצד עקרונות המשילות המשולבת באים לידי ביטוי בהתפתחות החשיבה הרגולטורית. השימוש בשיטת הפעולה של משילות משולבת נעשה גם ברגולציה, במודלים שאפשר לכוונתם "רגולציה משולבת" (Collaborative Regulation). השימוש ברגולציה משולבת צמח על רקע הביקורת המתמשכת על שיטת הרגולציה המסורתית של הוראה ושליטה. ההצעות לשינוי מכוונות לשיתוף פעולה בין הרגולטורים לבעלי העניין הקשורים לרגולציה. ברוח זו התפתחו כמה מודלים של רגולציה משולבת. למרות הקשר ההדוק בין רגולציה משולבת למשילות משולבת, הדיון בהן נעשה בנפרד. המחבר בוחן אפוא את הקשר בין השתיים: הבסיס המשותף לצמיחתן, הנוכחות המתפתחת של רכיב השילוביות בתיאוריה הרגולטורית, ומקומה של הרגולציה המשולבת בתיאוריה של רגולציה וולונטרית.

עדנה הראל-פישר, במאמרה "צמצום היבטי המשילות המשולבת בתהליכי התקינה בישראל", מאירה מנקודת מבט אחרת את המתח שבין גישת המשילות המשולבת ובין עולם הרגולציה הממשלתית. במאמר קודם פרי עטה ביקשה המחברת לעמוד על הקשיים הנלווים לשימוש מוסדי בגישה זו לצורך קביעת רגולציה (הראל-פישר 2016). כעת היא בוחנת את תחום התקינה בישראל בהיותו תחום משילולי היוצר רגולציה, ובה בעת היא נדרשת גם לעקרונות תחום התקינה, לתקינה במדינות אחרות ולתקינה בינלאומית. דווקא בתחום זה, שבו שיתוף ושילוב של בעלי עניין הם רכיב יסודי ועיקרי, ממשלת ישראל פעלה בשנים האחרונות לצמצום מאפייני המשילות המשולבת. צמצום זה היה מן הצעדים שננקטו להורדת יוקר המחיה ולהרחבת החשיפה לייבוא של מוצרי צריכה בישראל. הראל-פישר בוחנת את השינויים האלה ואת השפעותיהם האפשריות, בין השאר על רקע תהליכים שהתרחשו במדינות אחרות ולאור תובנות שעלו מהם בכל הנוגע לתקינה הבינלאומית ולתהליכי הגלובליזציה.

השער הרביעי מפנה זרקור למקומה של החברה האזרחית בהסדרי המשילות המשולבת. לחברה האזרחית תפקיד מפתח בהסדרי המשילות המשולבת, והמאמרים בשער זה מבקשים לבחון את פעולתם בהסדרים אלה לצד האתגרים הניצבים

לפניהם. אתגרים אלה נובעים ממערך יחסי הכוחות בהסדרי המשילות המשולבת. **מיכל אלמוג-בר**, במאמרה "ארגוני החברה האזרחית בהסדרי משילות משולבת: שותפויות בין-מגזריות כמקרה בוחן", מנתחת שותפויות בין-מגזריות – צורה מובחנת של משילות משולבת הזוכה בשנים האחרונות להתעניינות גוברת מצד ממשלות, ארגונים בחברה האזרחית, קרנות, פילנתרופים וארגונים עסקיים. התפיסה היא ששותפויות אלה הן אחת הדרכים העיקריות לפתרון בעיות חברתיות ולקידום מיזמים חברתיים חדשניים. כמו כן, שותפויות אלה הן אסטרטגיה הכרחית ורצויה להתמודדות עם אתגרים ציבוריים מורכבים. במאמר נבחנים מקומם ותפקידיהם של ארגוני החברה האזרחית בשותפויות בין-מגזריות, וכן יחסי הגומלין הנרקמים בין ארגונים אלה ובין ארגונים ממשלתיים במסגרת השותפות. בחינה זו נעשית על סמך ממצאי מחקרים מן השנים האחרונות על פעילות ארגוני החברה האזרחית בשותפויות בין-מגזריות בישראל.

ענבר הורביץ ומיכל רום, במאמרו "יוזמת 52 להרחבת מעגל המצינונות המדעית-טכנולוגית בישראל: קולקטיב אימפקט בראי המשילות המשולבת", מתארות את הקמתה ופעולתה של יוזמת 52. יוזמה זו הייתה הראשונה שיישמה את גישת "קולקטיב אימפקט" בישראל. גישה זו מגדירה עקרונות פעולה למהלכים מערכתיים שמטרתם לפתור בעיות חברתיות מורכבות באמצעות שותפות ייחודית בין מגוון בעלי עניין. היוזמה מתוארת לאורך ציר הזמן, מתוך הבלטת מאפייניהם והתפתחותם של מנגנוני המשילות המשולבת לפי רכיבי הפעילות של היוזמה. כמו כן, המחברות סוקרות את תהליך בניית מערכות היחסים ויצירת האמון בין השחקנים משלושת המגזרים. לטענתן, תהליך זה חיוני לקידום מנגנוני המשילות המשולבת ולהצלחתם.

את השער הרביעי חותמת דוגמה נוספת למשילות משולבת, המתבססת על ריאיון עם אחד מבעלי העניין. **נעמי אפל וליהיא להט**, ברשימתן "השותפות לקיימות אזורית: דוגמה למשילות משולבת", מתארות שותפות בתחום איכות הסביבה שנוצרה ביוזמתו של ארגון החברה האזרחית "רמת הנדיב". הסיפור שמגוללת נעמי אפל, לשעבר מנהלת השותפות לקיימות אזורית, מדגים כיצד אפשר לקדם בהצלחה סוגיות אזוריות המשותפות לרשויות מקומיות שנבדלות זו מזו במאפייניהן. הדוגמה מתארת גם את האתגרים והקשיים שצצו בתהליך היישום.

פרק הסיכום מציג תיאור ממצה תיאורטי ואמפירי של מאמרי הספר ומועלות בו שאלות שטרם נענו במחקר ושראויות לדיון נוסף. הוא מתמקד בבחינת התשובות שניתנו במאמרים לשתי השאלות המנחות העיקריות: האם הסדרי המשילות המשולבת יכולים לקדם ערכים ציבוריים? והאם יש בהם כדי לתרום לתהליכים הדמוקרטיים? נוסף על התרומה התיאורטית, אנו מקווים כי התשובות על שאלות אלו תסייענה למעצבי המדיניות לבחון את היתרונות ואת החסרונות של הסדרי המשילות המשולבת ואת התנאים המתאימים ליישומם.

* * *

אסופת מאמרים זו מתבססת על עבודתה של קבוצת המחקר על משילות משולבת במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, שפעלה בשנים 2015-2018, והיא הראשונה שבוחנת את מופעי המשילות המשולבת בישראל. האסופה היא תולדה של מחקר רב-תחומי רחב היקף שהחל בשנת 2007, והיא השלישית והאחרונה בטרילוגיה שפורסמה – בעברית ובאנגלית – בעקבות פעולתן של קבוצות המחקר במכון ון ליר בנושאי מדיניות ציבורית. הספר הראשון בטרילוגיה הוא **מדיניות ההפרטה בישראל** (גל-נור ואחרים 2015; Paz-Fuchs et al. 2018), והשני הוא **רגולציה בישראל** (טבת וגל-נור 2019; Tevet et al. 2021). המחקר על רגולציה היה המשך מתבקש למחקר ההפרטה, מתוך ההנחה שרגולציה היא ערובה למניעת כשלים אפשריים שמקורם בהפרטה ובמיקור-חוץ. אסופה זו ממשיכה את קודמותיה, ומאמריה בוחנים דרך אחרת לפעילות הממשל, בעיקר במצבים שבהם תהליכי הפרטה ורגולציה אינם מניבים את התוצאות הרצויות במדיניות הציבורית. במבט רחב יותר, הטרילוגיה בכללה בוחנת את התמורות שחלו בתפקיד המדינה ובמעמד מוסדותיה (בייחוד במינהל הציבורי), ואת השפעותיהן על קביעת מדיניות במדינות דמוקרטיות.

אסופת המאמרים היא פרי הסדנה למשילות משולבת, על הדיונים שנעשו בה ועל הרעיונות שהועלו בה. בסדנה השתתפו כעשרים חוקרים ממגוון תחומים: סוציולוגיה, מדע המדינה, משפט ורגולציה, מינהל ומדיניות ציבורית ועוד. בסדנה הציגו החוקרים את נושאי מחקריהם, נערכו דיונים, והתעוררו גם חילוקי דעות על תכניו, ובייחוד על מונחיו, של תחום המשילות המשולבת. נוסף על כך, כדי להכיר את הנעשה בשטח וללמוד על האפשרויות הגלומות במיזמי משילות משולבת, נערכו מפגשים עם מנהלים ועם יוזמי מיזמים שכאלה. לפיכך, האסופה מציגה גישות תיאורטיות במחקר על משילות משולבת לצורותיה, לצד תובנות שהתגבשו בדיוני הסדנה. כל המשתתפים הרימו תרומה רבת חשיבות לאסופה, אם כי לא היה אפשר לכלול בה את כל הנושאים שהוצגו בסדנה.

אנו מודים למרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים על תמיכתו במחקר על משילות משולבת, שהתגבש לאסופה זו. גרסה דומה שלה התפרסמה לא מכבר באנגלית, בהוצאת Palgrave Macmillan (Sher-). (Hadar et al. 2021)

אנחנו מבקשים להודות לכל אחד ואחת ממשתתפי הסדנה שנענו לקול הקורא שפרסמנו בשנת 2015. תודה מיוחדת לנעמיקה ציון על ניהול המיזם בנחישות ובמסירות רבה לאורך כל שנותיו. תודה מקרב לב לד"ר ורדה שיפר, שליוותה את המיזם מראשיתו והעירה הערות מועילות על תוכני המאמרים. תודה לכותבי המאמרים, כולם משתתפי הסדנה, לא רק על איכות עבודתם ועל נכונותם להקשיב להערותינו, אלא גם על תרומתם לגיבוש המסגרת התיאורטית ולניסוח ההגדרות

למשילות משולבת. כל המאמרים ניזונים גם מעבודתנו המשותפת ומהגדרות המוצעות בפרק הפתיחה. הוקרתנו לקוראי המאמרים על הערותיהם המועילות והטובות, וכן לפרופ' ערן ויגודה-גדות ולפרופ' איתי בארי, שקראו את כתב היד – ההערות החשובות שהעירו תרמו להשבחת הספר. כמובן, האחריות לכל הנכתב במאמרים היא של המחברים.

חובה נעימה היא להזכיר את תרומתם של המשתתפים בכינוסים בנושא זה, ובעיקר של משתתפי הכינוס שערכנו במרכז חזן במכון ון ליר ב-19 במרץ 2017 ובמכללת ספיר ב-27-28 במאי 2015.

אנו מודים מקרב לב לתנועה הקיבוצית ולקרן חבצלת, השותפות שתמכו במרכז חזן מיום היווסדו, וסייעו לפעילותו לאורך כל שנות קיומו. תודה עמוקה לקרן סבה (The Sam and Bella Sebba Charitable Trust) על שותפות ארוכת שנים ועל תמיכה בעבודת המרכז ובמחקריו. תודה מיוחדת גם לקרן החדשה לישראל על תמיכתה בפעילות המרכז. לולא כל אלה אסופה זו לא הייתה רואה אור. ליהיא להט מבקשת להודות אישית למרכז עזריאלי ללימודי ישראל (Azrieli Institute of Israel Studies) באוניברסיטת קונקורדיה בקנדה על שאפשר לה להקדיש מזמנה לקידום אסופה זו. לבסוף, תודותינו שלוחות אל חברי הנהלת המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן ולראשי מכון ון ליר בירושלים – פרופ' גבריאל מוצקין, ראש המכון לשעבר, ופרופ' שי לביא, ראש המכון המכהן. תודתנו נתונה לראש ההוצאה לאור ד"ר טל כוכבי, למפיקה האחראית יונה רצון, לעורכת הקפדנית רונית טפיר, שתרמה שיפורים חשובים, לעורכת הלשון של המאמרים טל נוה, ולהוצאת הקיבוץ המאוחד. לכל אלה תודה על המקצועיות ועל המסירות בעריכת הספר, בהפקתו ובהבאתו לדפוס.

רשימת המקורות

גל-נור, יצחק, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), 2015. **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

הראל-פישר, עדנה, 2016. "האם תיתכן משילות משולבת בתחום האסדרה בישראל?", **מעשי משפט ח**, עמ' 163-178.

טבת, אייל, ויצחק גל-נור (עורכים), 2019. **רגולציה בישראל: ערכים, אפקטיביות, שיטות**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

טלשיר, גייל, ורון צור, 2013. "משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה", **הרצאה שנישאה בכנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה 2013 באילת**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6 בנובמבר.

- Andonova, Liliana 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, Chris, 2012. "Collaborative Governance," in David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 499–511.
- Ansell, Chris, and Alison Gash, 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Theory and Practice* 18(4), pp. 543–571.
- Ansell, Chris, Eva Sørensen, and Jacob Torfing, 2021. "When Governance Theory Meets Democratic Theory: The Potential Contribution of Cocreation to Democratic Governance," *Perspectives on Public Management and Governance* 4(4), pp. 346–362.
- Baker, Keith, and Gerry Stoker, 2013. "Governance and Nuclear Power: Why Governing is Easier Said than Done," *Political Studies* 61(3), pp. 580–598.
- Behn, Robert D., 1998. "The New Public Management Paradigm and The Search for Democratic Accountability," *International Public Management Journal* 1(2), pp. 131–164.
- Bevir, Mark, 2012. *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Bhan, Manjyot, 2014. "Environmental Regulatory Limits and Constraints and The Promise of Collaborative Environmental Governance in the United States," in *APSA 2014 Annual Meeting Paper*, Washington, DC, August 28–31.
- Bianchi, Carmine, Greta Nasi, and William C. Rivenbark, 2021, "Implementing Collaborative Governance: Models, Experiences, and Challenges," *Public Management Review* 23(11), pp. 1581–1589.
- Booher, David E., 2004. "Collaborative Governance Practices and Democracy," *National Civic Review* 93(4), pp. 32–46.
- Bovens, Mark, 2006. "Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework," *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-01.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Laura Bloomberg, 2014. "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and The New Public Management," *Public Administration Review* 74(4), pp. 445–456.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa M. Stone, 2015. "Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging," *Public Administration Review* 75(5), pp. 647–663.
- Christensen, Tom, and Per Lægveid, 2006. "The Whole-of-Government

- Approach Regulation, Performance, and Public-Sector Reform,” *Working paper 6*, Bergen: Stein Rokkan Center for Social Studies.
- Cohen, Nissim, 2016. “Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-Going Civil Service Reform in Israel,” *Public Administration and Development* 36(1), pp. 20–34.
- Crosby, Barbara C., Paul ‘t Hart, and Jacob Torfing, 2017. “Public Value Creation Through Collaborative Innovation,” *Public Management Review* 19(5), pp. 655–669.
- DeLeon, Peter, 2006. “The Historical Roots of The Field,” in Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York: Oxford University Press, pp. 39–57.
- Denhardt, Robert B., and Janet V. Denhardt, 2000. “The New Public Service: Serving Rather Than Steering,” *Public Administration Review* 60(6), pp. 549–559.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler, 2006. “New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3), pp. 467–494.
- Emerson, Kirk, and Andrea K. Gerlak, 2014. “Adaptation In Collaborative Governance Regimes,” *Environmental Management* 54(4), pp. 768–781.
- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi, 2015. *Collaborative Governance Regimes*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh, 2012. “An Integrative Framework for Collaborative Governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1), pp. 1–29.
- Getha-Taylor, Heather, Misty J. Grayer, Robin J. Kempf, and Rosemary O’Leary, 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* 49(1), pp. 51–64.
- Hajer, Maarten, 2003. “Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void,” *Policy Sciences* 36(2), pp. 175–195.
- Howlett, Michael, 2014. “From the ‘Old’ to the ‘New’ Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance,” *Policy Sciences* 47(3), pp. 187–207.
- Huang, Irving Yi-Feng, 2020. “Fighting COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: The Taiwan Experience,” *Public Administration Review* 80(4), pp. 665–670.
- Huxham, Chris, 2003. “Theorizing Collaboration Practice,” *Public Management Review* 5(3), pp. 401–423.

- Innes, Judith E., and David E. Booher, 2010. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, London: Routledge.
- Jantz, Bastian, Tanja Klenk, Flemming Larsen, and Jay Wiggan, 2018. "Marketization and Varieties of Accountability Relationships in Employment Services: Comparing Denmark, Germany, and Great Britain," *Administration & Society* 50(3), pp. 321–345.
- Jayasinghe, Kelum, Christine Kenney, Raj Prasanna, and Jerry Velasquez, 2020. "Enacting 'Accountability in Collaborative Governance': Lessons in Emergency Management and Earthquake Recovery from the 2010–2011 Canterbury Earthquakes," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* (online early view).
- Jones, Lee, and Shahar Hameiri, 2021. "COVID-19 and the Failure of the Neoliberal Regulatory State," *Review of International Political Economy* (online early view).
- Kapucu, Naim, Qian Hu, and Sana Khosa, 2017. "The State of Network Research in Public Administration," *Administration & Society* 49(8), pp. 1087–1120.
- Keast, Robyn, and Myrna Mandell, 2014. "The Collaborative Push: Moving Beyond Rhetoric and Gaining Evidence," *Journal of Management and Governance* 18(1), pp. 9–28.
- Kerret, Dorit, and Menahem, Gila, 2016. "Many Hands Make Light Work: The Role of Collaborative Management in Improving Environmental Information Management by Local Authorities," *International Public Management Journal* 19(4), pp. 427–452.
- Klijn, Erik-Hans, Jurian Edelenbos, and Bram Steijn, 2010. "Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes," *Administration and Society* 42(2), pp. 193–221.
- Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, and Roger Pullin, 2008. "Interactive Governance and Governability: An Introduction," *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 7(1), pp. 1–11.
- Koppenjan, Johannes F. M., and Erik-Hans Klijn, 2004. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London and New York: Routledge.
- Lang, Achim, 2019. "Collaborative Governance in Health and Technology Policy: The Use and Effects of Procedural Policy Instruments," *Administration & Society* 51(2), pp. 272–298.
- Lahat, Lihi, and Yekoutiel Sabah, 2021. "Effects of Different Kinds of Trust and Leadership on Outputs of Collaborative Processes: The Case of Personal Social Services in Israel," *International Journal of Public Sector Management* (online early view).

- Leach William D., and Paul A. Sabatier, 2005. "To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking," *American Political Science Review* 99(4), pp. 491–503.
- Leach, William D., Christopher M. Weible, Scott R. Vince, Saba N. Siddiki, and John C. Calanni, 2014. "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.
- Lubell, Mark, 2004. "Collaborative Watershed Management: A View from the Grassroots," *Policy Studies Journal* 32(3), pp. 341–361.
- McGuire, Michael, 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It," *Public Administration Review* 66(1), pp. 33–43.
- McIvor, David W., 2019. "Toward a Critical Theory of Collaborative Governance," *Administrative Theory & Praxis* 18(4), pp. 501–516.
- Moore, Mark H., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nabatchi, Tina, 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.
- , 2018. "Public Values Frames in Administration and Governance," *Perspectives on Public Management and Governance* 1(1), pp. 59–72.
- O'Flynn, Janine, 2008. "Elusive Appeal or Aspirational Ideal? The Rhetoric and Reality of the 'Collaborative Turn' in Public Policy," in Janine O'Flynn and John Wanna (eds.), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Canberra, ACT: Australian National University Press, pp. 181–196.
- , 2009. "The Cult of Collaboration in Public Policy," *Australian Journal of Public Administration* 68(1), pp. 112–116.
- Osborne, Stephen P., 2018. "From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation?" *Public Management Review* 20(2), pp. 225–231.
- Osborne, Stephen P., Greta Nasi, and Madeline Powell, 2021. "Beyond Co-Production: Value Creation and Public Services," *Public Administration* (online early view).
- Paz-Fuchs, Amir, Ronen Mandelkern, and Itzhak Galnoor (eds.), 2018. *The Privatization of Israel: The Withdrawal of State Responsibility*, New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre, 2001. "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance," *Policy and Politics* 29(2), pp. 131–135.

- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert, 2011. "Comparative Public Management Reform: An Introduction to The Key Debates," in idem (eds.), *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and The Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–30.
- Putnam, Robert D., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(1), pp. 65–78.
- Ran, Bing, and Huiting Qi, 2018. "The Entangled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance," *Administration and Society* 51(4), pp. 1–30.
- Rhodes, Roderick 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.
- , 2000. "New Labour's Civil Service: Summing-Up Joining-Up," *The Political Quarterly* 71(2), pp. 151–166.
- , 2012. "Waves of Governance," in David Levi Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 33–48.
- Rhodes, Roderick A. W., and John Wanna, 2007. "The Limits to Public Value or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians," *Australian Journal of Public Administration* 66(4), pp. 406–421.
- , 2009. "Bringing The Politics Back In: Public Value in Westminster Parliamentary Government," *Public Administration* 87(2), pp. 161–183.
- Rittel, Horst W. J., and Melvin M. Webber, 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences* 4(2), pp. 155–169.
- Rummary, Kirstein, 2006. "Partnerships and Collaborative Governance in Welfare: The Citizenship Challenge," *Social Policy and Society* 5(2), pp. 293–303.
- Salamon, Lester M., 2002. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction," in idem (ed.), *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance*, Oxford, UK, and New York: Oxford University Press, pp. 18–47.
- Sher-Hadar, Neta, Lihi Lahat, and Itzhak Galnoor, 2021. *Collaborative Governance: Theory and Lessons from Israel*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Smith, Robert F., 2004. "Focusing on Public Value: Something New and Something Old," *Australian Journal of Public Administration* 63(4), pp. 68–79.
- Sørensen, Eva, and Jacob Torfing, 2017. "Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks," *The American Review of Public Administration* 47(7), pp. 826–839.

- , 2021. “Accountable Government through Collaborative Governance?” *Administrative Sciences* 11(4).
- Sørensen, Eva, Peter Triantafillou, and Bodil Damgaard, 2015 “Governing EU Employment Policy: Does Collaborative Governance Scale Up?” *Policy & Politics* 43(3), pp. 331–347.
- Sørensen, Eva, and Susanne B. Waldorff, 2014. “Collaborative Policy Innovation: Problems and Potential,” *Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(3), pp. 1–17.
- Stoker, Gerry, 2006. “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?” *The American Review of Public Administration* 36(1), pp. 41–57.
- Tevet, Eyal, Varda Shiffer, and Itzhak Galnoor (eds.), 2021. *Regulation in Israel: Values, Effectiveness, Methods*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Triantafillou, Peter, and Magnus Paulsen Hansen, 2021. “Introduction to the PMR Special Issue on Accountability and Legitimacy under Collaborative Governance,” *Public Management Review* (online early view).
- Vigoda-Gadot, Eran, 2003. *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*, Westport, CT: Praeger.
- , 2004. “Collaborative Public Administration: Some Lessons from the Israeli Experience,” *Managerial Auditing Journal* 19(6), pp. 700–711.
- , 2009. *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*, Farnham, UK: Ashgate.
- Van Waarden, Frans, 1992. “Dimensions and Types of Policy Networks,” *European Journal of Political Research* 21(1–2) pp. 29–52.
- Voorberg, William, Victor Bekkers, Sophie Flemig, Krista Timeus, Piret Tonurist, and Lars Tummers, 2017. “Does Co-Creation Impact Public Service Delivery? The Importance of State and Governance Traditions,” *Public Money & Management* 37(5), pp. 365–372.
- Wanna, John, 2008. “Collaborative Government: Meanings, Dimensions, Drivers and Outcomes,” in Janine O’Flynn and John Wanna (eds.), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, Canberra, ACT: Australian National University Press, pp. 3–12.
- Williams, Paul, 2012. *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Bristol, UK: Policy Press.
- Williams, Brian N., Seong-Cheol Kang, and Japera Johnson, 2016. “(Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public Value Failures in Co-production Processes,” *Public Management Review* 18(5), pp. 692–717.