

## משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים

נטע שר-הדר, ליהיא להט ויצחק גל-נור (עורכים) (2202).

ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד. 310 עמודים.

"משילות משולבת" היא גישה שמציעה דפוס ממשל חדש לקביעת מדיניות ציבורית בעידן של הפרטה ומיקור חוץ, המאופיין בריבוי שחקנים ציבוריים ופרטיים אשר מעורבים במתן שירותים ציבוריים. לפי גישה זו, שותפות של כלל השחקנים המעורבים בהובלת המדיניות הציבורית היא תנאי חיוני להגברת הלגיטימציה של המדיניות, ולכך שתוצאותיה יהיו חיוביות יותר עבור קהל היעד שלה. הספר משילות משולבת בישראל הוא השלישי ב"טרילוגיית" ספרים המבוססים על סדרת פרויקטים שהתקיימו במכון ון ליר: הראשון עסק בהפרטה ומיקור החוץ,<sup>1</sup> והשני ברגולציה בעידן של הפרטה. הספר הנוכחי ממשיך אותם, ובמקביל מעמיד אלטרנטיבה להם: הספר הראשון עסק במקורות ובהשלכות של ההפרטה מתוך זווית ביקורתית, או למצער ספקנית, ואילו בספר הנוכחי ההפרטה ומיקור החוץ משמשים, בצדק, כנקודת מוצא. כמו כן, בניגוד לספר השני אשר עסק ברגולציה, המתמקדת לרוב בממשלה ובקובעי המדיניות הרשמיים, הספר הנוכחי מציג את הממשלה כשחקן אחד בלבד – אף אם חשוב וקריטי – מתוך מערך רחב של שחקנים ("בעלי עניין") מן החברה האזרחית והמגזר העסקי המעורבים בקביעת מדיניות ציבורית.

פרקי הספר, המחולק למבוא וארבעה שערים, דנים בגישת המשילות המשולבת מזווית תאורטית ומעשית. הפרקים שעוסקים בזווית המעשית של המשילות המשולבת ממוקדים בישראל, והפרקים התאורטיים מקנים בסיס ידע כללי, רחב וחיוני על אודות גישה זו. תרומתו העיקרית של המבוא היא בדיון בהגדרות השונות של המשילות המשולבת הקיימות בספרות, ובהגדרה שאימצו העורכים להסדר זה. לפי הגדרתם, בהסדר המשילות המשולבת מאפשר גוף ציבורי (כמו משרד ממשלתי) לבעלי עניין מחוץ למדינה להיות שותפים בתהליך רשמי, קולקטיבי ודיוני של קבלת החלטות, בעל השלכות מעשיות, במטרה להשיג הסכמה רחבה, לחזק את אמון הציבור בהחלטה ולאפשר שיתוף במומחיות וידע. כמו כן, המבוא מגדיר את מוקד הדיון: האם המשילות המשולבת תורמת לקידום ערכים ציבוריים ולדמוקרטיזציה של החברה הישראלית?

פרקי השער הראשון מוקדשים לדיון בתאוריה של המשילות המשולבת בהקשר של התאוריה הדמוקרטית ושל חקר המדיניות הציבורית. מאמריהם של גייל טלשיר ושל רונן גופר ממקמים שניהם את גישת המשילות המשולבת בהקשר של הדמוקרטיה ההשתתפותית-דיונית. בניגוד לגישת "הדמוקרטיה של נציגים" שעומדת ביסוד מרבית המשטרים הדמוקרטיים המודרניים, גישת הדמוקרטיה ההשתתפותית-דיונית מקדמת מעורבות פעילה של אזרחים בתהליך הפוליטי. כפי שטלשיר מדגישה, "המשילות המשולבת מחדירה את התהליך ההשתתפותי לתוך תהליך קבלת ההחלטות". במילים

1 גילוי נאות: הסוקר תרם פרק לספר זה, והיה אחד העורכים של גרסתו האנגלית.

אחרות, הדמוקרטיה ההשתתפותית מתמקדת בחיזוק ההשתתפות האזרחית בדיון שמתרחש בגופים פוליטיים, כמו מפלגות וארגוני חברה אזרחית, ואילו המשילות המשולבת מתמקדת בחיזוק המעורבות האזרחית בתהליכי קביעת המדיניות – שמצויים לרוב, ודאי מבחינה פורמלית, תחת שליטתם ההדוקה והבלעדית של משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי ממשל אחרים. הנחת היסוד, כפי שמציין גופר, היא שהידע החיוני לקביעת מדיניות ציבורית מצוי לא רק בידי הממשלה, אלא גם בידי בעלי העניין במדיניות – לדוגמה ספקי השירותים מקרב המגזר העסקי והשלישי ומקבלי השירותים עצמם. בהקשר לתאוריות של מדיניות ציבורית, להט ושר-הדר טוענות כי את גישת המשילות המשולבת רצוי לאמץ בשני מקרים עקרוניים: כאשר קיימת הסכמה ערכית לגבי סוגיית המדיניות, אולם הידע לגביה מוגבל או לא ודאי – לדוגמה כאשר יש הסכמה לגבי מטרה חינוכית כלשהי, אבל אין ידע סדור לגבי מגוון הגופים והתוכניות שיכולים לקחת חלק בקידומה; או כשישנה ודאות לגבי הידע, אבל קיים ויכוח ערכי לגבי המדיניות.

פרקי השער השני מציגים שלושה מקרי מבחן מרתקים של יישום משילות משולבת ברמה המקומית. ורדה שיפר מציגה ניסיון, שבו הייתה מעורבת, לשינוי בניהול מערכות חינוך ברשויות מקומיות בפריפריה. במרכז הפרק עומד תהליך שהתרחש בכפר קאסם, ששינה מהותית את השיח והעצים את הציבור המקומי ונציגיו. אולם בהינתן הניהול הריכוזי של משרד החינוך, שלא הפך לשותף של ממש בגישה החדשה, התהליך נבלם. שינויים בסדרי העדיפויות של המשרד הביאו לכך שהוא קידם תוכניות ארציות שחתרו תחת ההסכמות שהושגו בין השותפים ברמה המקומית.

הפרק של קאסם אלצראיעה ורותם ברסלר-גונן עוסק גם הוא בקידום מנגנוני משילות משולבת בהקשר של רשות מקומית ערבית, ומדגיש שבישראל השליטה של הממשל המרכזי בממשל המקומי היא כפולה ומכופלת, עקב עמדת הנחיתות של המגזר הערבי. בהקשר זה, המחברים מציגים יוזמות חברתיות מצליחות ביישובים בדואיים בנגב, בין השאר למען קבוצות מוחלשות במיוחד כמו נשים חד-הוריות, שהתבססו על מנגנוני משילות משולבת.

הפרק השלישי בשער, מאת ציון רגב ונטע שר-הדר, עוסק גם הוא בסיפור הצלחה מקומי מהפריפריה החברתית של ישראל – קריית מלאכי – שבה הוקם פורום עירוני של משילות משותפת שכלל את הרשות המקומית, גופים עסקיים ופילנטרופיים ומגוון שחקנים מקומיים. גם במקרים אלו וגם במקרה שמובא בשער הרביעי של הספר, בפרק של ענבר הורביץ ומיכל רום על הצלחת היוזמה לקידום חינוך מדעי בישראל – לפחות חלק מההצלחה נובע ממעורבותם של גורמים עסקיים במימון הפרויקטים. כלומר, באופן לא מפתיע אך מצער, דומה שהיוזמות המצליחות מתרחשות כאשר התלות התקציבית בגופים הממשלתיים היא קטנה.

שני פרקי השער השלישי עוסקים במשילות המשולבת בהקשר של רגולציה. מוטי טליאס קושר בין תאוריות הרגולציה לגישת המשילות המשולבת, ומצביע על "רגולציה משולבת" – גישה הרואה בשילוב בעלי עניין מכשיר להגברת היעילות של מנגנוני הרגולציה והערך הכלכלי-חברתי שהם יוצרים, ולדמוקרטיזציה של תהליכי הרגולציה, זאת בהמשך ובהשתלב עם פרקי השער הראשון. עדנה הראל-פישר סוקרת בשער זה את תחום התקינה ואת מכון התקנים הישראלי, ומבהירה שבתחום

זה משילות משולבת הייתה פרקטיקה ארוכת-שנים. דווקא בשנים האחרונות, במסגרת שיח "יוקר המחיה" והפניית האצבע המאשימה כלפי מכון התקנים כגורם שחוסם ייבוא מוצרים זולים, חל כרסום משמעותי במנגנונים אלו: מעמד של נציגי היצרנים והצרכנים נחלש משמעותית, והתחזק מאוד מעמד של משרד ראש הממשלה ומשרדי הממשלה הכלכליים – משרד האוצר ומשרד הכלכלה.

השער הרביעי של הספר עוסק במשילות המשולבת מהזווית של ארגוני החברה האזרחית. מיכל אלמוג-בר דנה בהקשר זה בשותפויות בין-מגזריות כדוגמה למנגנון משילות משולבת. אולם גם היא מוצאת כי ככל שהממשלה נותרת הגורם המממן העיקרי, כמו בשלל השירותים החברתיים שמספקים באמצעות מיקור חוץ, היא גם נותרת בעלת הדעה. אלמוג-בר מציינת גם כי במקרים רבים, ועדות היגוי שאמורות לפעול כמנגנון למשילות משולבת משמשות בפועל יותר כאירוע טקסי מאשר כמסגרת מהותית לקבלת החלטות.

הספר ממחיש היטב כי משילות משולבת היא כורח חיוני במציאות של הפרטה ובעידן של משבר הדמוקרטיה. היכולת של המנגנונים הדמוקרטיים הקיימים לייצג את העדפות הציבור ביחס לשירותים ציבוריים היא מוגבלת מעצם טבעם של השירותים, ונוכח עומס הסוגיות שבהן עוסקות נבחרות ציבור. לפיכך, משילות משולבת חיונית למתן קול לציבור האזרחים ובעלי העניין במדיניות הציבורית, בפרט בתחומי החברה והרווחה. זאת כמובן, כפי שמציינים העורכים והמחברים, לצד מומחים ואנשי השירות הציבורי, ולמעשה בהובלתם. עם זאת, הפרקים גם מצביעים על מגבלות הגישה בהינתן יחסי הכוח ומערך היחסים המוסדי הקיים: מימושה של גישת המשילות המשולבת תלוי בנכונות של גורמי הממשל לוותר על חלק מכוחם ומסמכותם, ופרקי הספר מטילים ספק במידה שבה גופי ממשל יסכימו להתחלק בסמכויותיהם.

**סוקר: רונן מנדלקרן**