

משילות משולבת להלכה ולמעשה

כריס אנסל (Chris Ansell) ואליסון גש (Alison Gash)*

בעשורים האחרונים הופיעה שיטת משילות חדשה התופסת את מקומן של שיטות לעומתיות (אדוורסריות) וניהוליות לקביעת מדיניות וליישומה. המשילות המשולבת, כפי שהיא נקראת, מפגישה בעלי זיקה מהמגזר הפרטי והציבורי בפורומים משותפים עם רשויות מינהל ציבורי לשם קבלת החלטות מוכוונות קונצנזוס. במאמר זה נערוך ניתוח על של הספרות הקיימת על משילות משולבת במטרה להציע מודל תלות של משילות משולבת. לאחר בדיקה של 137 מקרים של משילות משולבת במגוון מגזרי מדיניות, זיהינו משתנים מרכזיים שישפיעו על הסיכויים של שיטת משילות זו להניב שיתוף פעולה מוצלח. משתנים אלה כוללים את השאלה אם בעבר היו בין הצדדים יחסי סכסוך או שיתוף פעולה, את התמריצים להשתתפות בעלי הזיקה, חוסר איזון בכוחות ובמשאבים, מנהיגות ומבנה מוסדי. זיהינו גם שורת גורמים מכריעים בתוך התהליך עצמו. אלה כוללים דיאלוג פנים אל פנים, בניית אמון, ופיתוח מחויבות והבנה משותפת. גילינו כי "מעגל קסמים" של שיתוף פעולה מתפתח כאשר הפורומים המשותפים מתמקדים ב"ניצחונות קטנים" אשר מעמיקים את האמון, את המחויבות ואת ההבנה המשותפת. מאמר זה מסתיים בדיון על ההשלכות של המודל המוצע שלנו על אנשי מקצוע ומחקר עתידי בנושא המשילות המשולבת.

בשני העשורים האחרונים התפתחה אסטרטגיית ממשל חדשה הנקראת "משילות משולבת". שיטת ממשל זו מפגישה בעלי זיקה (stakeholders) שונים בפורומים משותפים עם רשויות מינהל ציבורי לשם קבלת החלטות מוכוונות קונצנזוס. במאמר זה נערוך ניתוח על (מטא-אנליזה) של הספרות הקיימת על משילות משולבת במטרה לתאר מודל כללי של משילות משולבת. מטרתנו הסופית היא לפתח גישה תלויה (contingency approach) לשיתוף פעולה, שתעמוד על התנאים שבהם תצליח המשילות המשולבת יותר או פחות כגישה לקביעת מדיניות ומינהל ציבורי.¹ בעריכת ניתוח העל שלפנינו, אימצנו מדיניות שאנו מכנים "קירוב רציף": נטלנו דגימה מהספרות כדי לפתח שפה משותפת לניתוח המשילות המשולבת ובהמשך "ברקנו" שפה זו ביחס למקרים נוספים, כשאנו מחדדים ומפרטים את מודל המשילות המשולבת שלנו ככל שהוספנו להעריך מקרים.

* המאמר המקורי: Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, 18 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH & THEORY 543 (2007). תרגום: שושנה לונדון ספיר. תרגום זה מודפס באישור Oxford University Press. המחברים הם מאוניברסיטת קליפורניה, ברקלי.

אף שייתכן כי למושג משילות משולבת יש כיום צליל אופנתי בעולם הניהול, אופיה הבלתי-שיטתי של הספרות על שיתוף פעולה משקף את האופן שבו היא נוצרה כתוצאה מניסויים רבים ברמה המקומית, ובמקרים רבים בתגובה לכשלי משילות קודמים. המשילות המשולבת הופיעה כתגובה לכשלי ה"יישום במורד הזרם" ולמחיר הכבד של פוליטיזציה ואסדרה (רגולציה). היא התפתחה כחלופה ללעומתיות (adversarialism) שנוצרת מריבוי הדעות של קבוצות אינטרס, ולכשלי הדיווחיות של גישת הניהוליות (managerialism) (ובפרט בשעה שסמכותם של המומחים מאתגרת). בצד החיוב, ניתן לטעון שמגמות לכיוון של שיתוף פעולה עולות גם מצמיחתם של הידע והיכולות המוסדיות. ככל שהידע הופך לממוקצע יותר ומופץ באופן רחב יותר, וככל שתשתיות מוסדיות הופכות לסבוכות ותלויות יותר זו בזו, גובר הביקוש לשיתוף פעולה. המכנה המשותף לכל הגורמים הללו עשוי להיות, כפי שציינה גריי (Gray, 1989), ה"תסיסה" הגוברת שבפניה עומדים קובעי מדיניות ומנהלים.

אמנם סוסקינד וקריקשנק (Susskind and Cruikshank, 1987), גריי (1989) ופונג ורייט (Fung and Wright 2001, 2003) הציעו מסגרות תיאורטיות כלליות יותר של המשילות המשולבת, אך רוב הספרות המקצועית מתמקדת במין (species) ולא בסוג (genus). רוב הספרות על משילות משולבת מורכבת מחקרי מקרה בודדים המתמקדים בסוגיות משילות המיוחדות למגזר מסוים, כגון ניהול מקומי של בתי ספר, שיטור קהילתי, נציבויות מים, תהליכי קבלת החלטות, תכנון שיתופי, שותפויות בריאות קהילתית וניהול משותף של משאבי טבע (המין).² זאת ועוד, כמה מהתיאורים התיאורטיים המשפיעים ביותר של תופעה זו מתמקדים בסוגים מסוימים של משילות משולבת. הילי (Healey 1996, 2003) ואינס ובוהר (Innes and Booher, 1999a, 1999b), למשל, מספקים תיאורים מכוננים של תכנון שיתופי, כפי שעושה פרימן (Freeman, 1997) בנושאי אסדרה ומשפט מינהלי, וכפי שעושים וונדולק ויאפי (Wondolleck and Yaffee, 2000) בנושא ניהול משאבי טבע. מטרתנו היא להוסיף עוד נדבך על יסודות ספרות עשירה זו, אך גם להפיק טענות עיוניות ואמפיריות בקשר לסוג של משילות משולבת, בשאלת שיטת הממשל המשותפת.

הגדרת משילות משולבת

אנו מגדירים משילות משולבת כלהלן:

הסדר משילות שבו רשות ציבורית אחת או יותר משלבות בעלי זיקה לא-מדינתיים באופן ישיר בתהליך קבלת החלטות פורמלי, מוכוון-קונצנזוס ודיוני, השואף לגבש או ליישם מדיניות ציבורית או לנהל תכניות או משאבים ציבוריים.

הגדרה זו מדגישה שישה קריטריונים חשובים: 1. רשויות או מוסדות מינהל ציבורי הם היוזמים את הפורום; 2. משתתפי הפורום הם שחקנים לא-מדינתיים; 3. המשתתפים מעורבים ישירות בקבלת ההחלטות והרשויות אינן "מתיעצות" אתם בלבד; 4. הפורום מאורגן פורמלית ונפגש באופן קולקטיבי; 5. הפורום שואף לקבל החלטות בקונצנזוס (גם אם הקונצנזוס אינו מושג בפועל); 6. נושא שיתוף הפעולה הוא מדיניות ציבורית או ניהול ציבורי. זוהי הגדרה מגבילה יותר ממה שניתן למצוא בספרות. אך כפי שמציין אימפריאל, השימוש הנרחב במונח היווה עד כה מחסום לבניית תיאוריה (Imperial 2005, 286). היות שברצוננו להשוות בין דומים (ככל האפשר), הגדרנו את המונח באופן מגביל כדי להגדיל את יכולת ההשוואה בין המקרים שלפנינו.

מרכיב חיוני אחד במשילות משולבת הוא "משילות". מחקרים רבים הוקדשו לגיבוש הגדרה מעשית של משילות שתהיה מתוחמת וניתנת להפרכה אך מקיפה. למשל, ליין, היינריך והיל (Lynn,

Heinrich, and Hill 2001, 7) מגדירים משילות באופן רחב כך: "משטר של חוקים, כללים, הכרעות דין ונהלים מינהליים המגבילים, מחייבים ומאפשרים אספקת מוצרים ושירותים ציבוריים". הגדרה זו נותנת מקום למבני ממשל מסורתיים וגם לצורות מתהוות של גופי קבלת החלטות פרטיים וציבוריים. מנגד טוען סטוקר (Stoker):

כהגדרה בסיסית ניתן להניח שמשילות מתייחסת לכללים ולאופנים המנחים את קבלת ההחלטות הקולקטיבית. מהדגשת קבלת החלטות הקולקטיבית משתמע שמשילות אין עניינה פרט אחד המקבל החלטה אלא קבוצות של פרטים או ארגונים או מערכות של ארגונים המקבלים החלטות (2004, 3).

הוא אף מציע שבין הפירושים השונים למושג ישנה "הסכמה בסיסית שמשילות עניינה פיתוח סגנונות מינהל שבהם הגבולות בין המגזר הציבורי לפרטי טושטשו" (1998, 17). אנו בוחרים בגישה משולבת להמשגת המשילות. אנו מסכימים עם לין, היינריך והיל שמשילות עניינה חוקים וכללים המתייחסים לאספקת מוצרים ציבוריים. אך אנו מאמצים גם את טענתו של סטוקר שמשילות עניינה גם קבלת החלטות, ובפרט קבלת החלטות קולקטיבית המשלבת שחקנים ציבוריים ופרטיים כאחד. משילות משולבת היא, אם כן, סוג משילות שבה פועלים שחקנים ציבוריים ופרטיים ביחד בדרכים מובחנות, תוך שימוש בתהליכים מסוימים, לקביעת חוקים וכללים לאספקת מוצרים ציבוריים. הגם שיש צורות רבות של שיתוף פעולה הכוללות שחקנים לא-מדינתיים בלבד, ההגדרה שלנו נותנת תפקיד מסוים לרשויות מינהל ציבורי. מטרתנו בשימוש במונח "רשות מינהל ציבורי" היא לכלול מוסדות ציבור כגון גופים ביורוקרטיים, בתי משפט, בתי מחוקקים, וגופי ממשל אחרים ברמה המקומית, המדינתית או הפדרלית. אבל המוסד הציבורי הטיפוסי במקרים הנדונים כאן הוא למעשה סוכנות של הרשות המבצעת, ולכן המונח "רשות מינהל ציבורי" מתאים. רשויות כאלה עשויות ליוזם פורומים שיתופיים, אם כדי לממש את מטרותיהן הן או אם כדי למלא חובה שהוטלה עליהן, כולל צווי בתי משפט, חקיקה או כללים להקצאת כספים פדרליים. למשל, חוק ההשקעה בכוח העבודה משנת 1998 (the Workforce Investment Act) קובע שעל המדינות ועל היישובים שמקבלים כספים פדרליים לפיתוח כוח העבודה לכנס ועדת השקעה בכוח העבודה, המורכבת משחקנים ציבוריים ופרטיים, כדי לגבש ולבקר קווי מדיניות ברמה המקומית והמדינתית ביחס להכשרה מקצועית, לתת-תעסוקה ולאבטלה. לפי הגדרתנו, משימתן של אותן ועדות השקעה בכוח העבודה היא לעסוק במשילות משולבת.

אף שרשויות מינהל ציבורי הן בדרך כלל אלה שיוזמות את המשילות המשולבת, ההגדרה שלנו מחייבת את השתתפותם של בעלי זיקה לא-מדינתיים. ישנם מומחים המתארים את שיתוף הפעולה בין סוכנויות שלטון כמשילות משולבת. אמנם אין פסול בשימוש במונח בהקשר זה, אבל רוב הספרות על המשילות המשולבת משתמשת במונח לתיאור סוג אחר של יחסים בין רשויות מינהל ציבורי ובין בעלי זיקה לא-מדינתיים. סמית' (Smith, 1998, 61), למשל, טוענת ששילוב ענייניו "ייצוג של קבוצות אינטרס מרכזיות". קוניק ואינס (Connick and Innes, 2003, 180) מגדירים את המשילות המשולבת ככוללת "נציגים של כל האינטרסים הרלוונטיים". ריילי (Reilly, 1998, 115) מתאר מאמצים משולבים כסוג של פתרון בעיות שעניינו "מאמץ משותף של סוכנויות ממשל ואזרחים מודאגים".

אנו משתמשים במונח "בעל זיקה" בהתייחס הן להשתתפותם של אזרחים כפרטים והן להשתתפותן של קבוצות מאורגנות. למען הנוחות, נשתמש להלן במונח בעלי זיקה בהתייחס הן לרשויות מינהל ציבורי והן לבעלי זיקה לא-מדינתיים, אף שלפי דעתנו לרשויות יש תפקיד מנהיגותי מובהק

במשילות משולבת. הגדרתנו למשילות משולבת גם קובעת אמות מידה לסוג ההשתתפות של בעלי זיקה לא-מדינתיים. לדעתנו, משילות משולבת לעולם אינה מייצגת בלבד.³ שיתוף פעולה פירושו תקשורת דו-צדדית והשפעה הדדית בין רשויות ובין בעלי זיקה, וכן הזדמנויות לבעלי זיקה לשוחח אלה עם אלה. על הרשויות ועל בעלי הזיקה להיפגש בתהליך דיוני ורב-צדדי. במילים אחרות, כפי שתואר לעיל, על התהליך להיות קולקטיבי. אמנם ייתכן ששיטות היועצות כגון סקרי בעלי זיקה או קבוצות מיקוד מועילות מאוד ככלי ניהול, אך אלה אינן שיטות משולבות במובן המשתמע כאן מפני שאינן מאפשרות תקשורת דו-צדדית או דיון רב-צדדי.

שיתוף פעולה משמעו גם שלבעלי הזיקה הלא-מדינתיים תהיה אחריות אמתית לתוצאות המדיניות. משום כך אנו קובעים את התנאי כי על בעלי הזיקה להיות מעורבים ישירות בקבלת ההחלטות. קריטריון זה מובלע בחלק גדול מהספרות על משילות משולבת. פרימן (1997, 22), למשל, טוענת כי בעלי זיקה משתתפים "בכל שלבי תהליך קבלת ההחלטות". שותפויות בנציבויות מים שנחקרו על-ידי ליין, פלקי וסבטיה (Leach, Pelkey, and Sabatier, 2002, 648) מקבלות החלטות מדיניות ויישום במגוון עניינים שוטפים בתחום ניהול המים ביחס לנחלים, לנהרות ולאגני נהרות. גם אם האחריות הסופית מוטלת על הגורם הציבורי (כמו במקרה של מ"מ אסדרת), על בעלי הזיקה להשתתף ישירות בתהליך קבלת ההחלטות. כך, ועדות מייצגות עשויות להיות סוג של משילות משולבת אם יש קשר ישיר בין העצות שלהן לתוצאות קבלת ההחלטות. אולם בפועל (ולא במקרה), לעתים קרובות מודרות ועדות מייצגות מקבלת ההחלטות האמתית.

אנו מוסיפים את התנאי של שילוב פורמלי כדי להבחין בין משילות משולבת לבין צורות יותר אגביות ומסורתיות של יחסי גומלין בין גופים ציבוריים לקבוצות אינטרס. למשל, אפשר לראות את המונח משילות משולבת כמתאר את היחסים הבלתי-פורמליים שטופחו מאז ומעולם בין רשויות ובין קבוצות בעלי זיקה. אין ספק שתמיד היו השפעות הדדיות בין קבוצות בעלי זיקה ובין רשויות מינהל ציבורי. ההבדל בין משילות משולבת לפי הגדרתנו ובין ההשפעה המסורתית של קבוצות אינטרס הוא שאנו מתכוונים לאסטרטגיה גלויה ופומבית של הסדרתה של השפעה זו. וולטר ופטר (Walter and Petr, 2000, 495), למשל, מתארים את המשילות המשולבת כפעילות פורמלית הכוללת "פעילויות משותפות, מבנים משותפים ומשאבים משותפים". ואילו פדילה ודייגל (Padilla and Daigle, 1998, 74) ממליצים לפתח "הסדר מובנה". הסדר כזה מרמז על ארגון ומבנה.

ההחלטות בפורומים משולבים הן מוכוונות קונצנזוס (Connick and Innes 2003; Seidenfeld 2000). גם אם האחריות הסופית לקבל את ההחלטות מוטלת על הרשויות, מטרת השילוב היא בדרך כלל להגיע לרמה כלשהי של קונצנזוס בין בעלי הזיקה. אנו משתמשים במונח מוכוון קונצנזוס מפני שלעתים קרובות לא מצליחים פורומים משולבים להגיע לקונצנזוס בפועל. ובכל זאת, כשנפגשים בפורום דיוני, רב-צדדי ופורמלי, ההנחה היא שיש לשאוף לקונצנזוס, או לפחות לשאוף למצוא תחומי הסכמה.

ולבסוף, משילות משולבת מתמקדת בנושאים ובקווי מדיניות ציבוריים. ההתמקדות בסוגיות ציבוריות מבחינה בין משילות משולבת ובין שיטות קונצנזואליות אחרות לקבלת החלטות, כגון יישוב סכסוכים אלטרנטיבי או גישור טרנספורמטיבי. גם אם רשויות משתמשות לעתים ביישוב סכסוכים או בגישור כדי לצמצם עימותים חברתיים או פוליטיים, שיטות אלה משמשות בדרך כלל להתמודדות עם סכסוכים פרטיים. זאת ועוד, יישוב סכסוכים או גישור ציבוריים עשויים אף הם לשמש דווקא לפתרון סכסוכים פרטיים. אף שאנו מכירים בטשטוש הגבול שבין הציבורי לפרטי, אנו מגבילים את השימוש במונח משילות משולבת לניהול ענייני ציבור בלבד.

כוונת הגדרתנו למשילות משולבת היא להבחין בינה ובין שתי גישות חלופיות לקביעת מדיניות: לעומתיות וניהוליות (Busenberg 1999; Futrell 2003; Williams and Matheny 1995). בניגוד להחלטות שנעשות באופן לעומתי, המשילות המשולבת אינה שיטת גישור בין אינטרסים שבה "המנצח לוקח הכול". במשילות משולבת היחסים בין בעלי הזיקה עשויים להיות לעומתיים, אבל המטרה היא להתמיר את היחסים הלעומתיים ליחסי שיתוף פעולה. בפוליטיקה לעומתית עשויות קבוצות לעסוק במיקוח במשחק סכום חיובי ולפתח בריתות שיתופיות. אבל שיתוף פעולה זה הוא אד הוק, ופוליטיקה לעומתית אינה חותרת במפורש להפוך סכסוך לשיתוף פעולה.

ואילו בניהוליות מקבלות רשויות מינהל ציבורי החלטות באופן חד-צדדי או בתהליכי דיון סגורים, כשברך כלל הן מסתמכות על מומחים מטעם הרשויות שיקבלו את ההחלטות (Futrell 2003; Williams and Matheny 1995). גם אם רשויות ניהול עשויות להביא בחשבון את נקודות המבט של בעלי הזיקה בהחלטותיהן ואולי להרחיק לכת עד כדי היוועצות בבעלי הזיקה, המשילות המשולבת מחייבת לערב את בעלי הזיקה בתהליך קבלת ההחלטות באופן ישיר.

כמה מילים נדרפות למשילות משולבת עשויות לזרוע בלבול. למשל, הקורפורטיזם (corporatism) הוא בוודאי סוג של משילות משולבת כפי שאנו מגדירים אותה. ההגדרות הקלאסיות לקורפורטיזם (כגון זו של שמיטר) מדגישות את ההתמקחות התלת-צדדית בין הסטרוריות העובדים, ההון והמדינה. בדרך כלל, להסטרוריות אלה יש מונופול ייצוגי במגזריהן (הן "מקיפות"). אם נצא מתוך הגדרה צרה זו של קורפורטיזם, הרי שמשילות משולבת היא מונח רחב יותר. משילות משולבת מצביעה לעתים קרובות על שילובם של מגוון רחב יותר של בעלי זיקה מאשר קורפורטיזם, וכי לאותם בעלי זיקה אין בהכרח מונופול ייצוגי על מגזריהם. לעתים משתמשים במונח "ממשל של ארגונים" לתיאור שיטה גנרית יותר של ממשל עם ארגונים, אבל משילות משולבת עשויה שלא לכלול כלל ארגונים פורמליים. פרויקט פורטו אלגרה,* למשל, הוא סוג של משילות משולבת המשלבת אזרחים פרטיים בקבלת החלטות תקציב (Fung and Wright, 2001).

לעתים משתמשים במונח "רשת מדיניות" כדי לתאר צורות פלורליסטיות יותר של שיתוף פעולה מדינה-חברה. רשת מדיניות עשויה לכלול גם רשויות מינהל ציבורי וגם קבוצות בעלי זיקה. זאת

* הערת מערכת: פרויקט פורטו אלגרה נולד משיתוף פעולה של קואליציית מפלגות השמאל במועצת העיר פורטו אלגרה שבברזיל, בשנת 1988. מטרת הפרויקט, המכונה "תקצוב משתף" (Participatory Budgeting), היא להפוך את מדיניות התקצוב העירונית המכוונת על-פי הצרכים של תושבי העיר, "מלמטה למעלה". לצורך כך חולקה העיר לשישה עשר אזורים מינהלתיים. בכל אזור מתקיימים פעמיים בשנה כינוסי מליאה אזוריים, שמטרתם להכריע בנושאי הקצאת התקציבים העירוניים. בכינוסים אלו נוכחים רשויות העיר, אמרכלים, נציגים של ישויות קהילתיות, איגודים שכונתיים וכל בעל זיקה, אך רק תושבי האזור יכולים להצביע בהם. בכינוס הראשון נבחרים נציגים, אשר ייקחו חלק במפגשים שבועיים שעתידיים להתקיים בשלושת החודשים הבאים, ובהם ידונו בסדרי העדיפויות התקציביות של אותו האזור לשנה הקרובה. בתום תקופה זו יגבשו הנציגים סדרה של הצעות תקציב אזוריות אפשריות אותן יציגו בכינוס השנתי השני. במליאת הכינוס השני הצעות אלו עולות להצבעה, וכן נבחרים שני נציגים, אשר יעברו הכשרה בהמשך וייצגו את האזור בגוף העירוני אשר מכונה "מועצת התקצוב המשתף". במשך חמשת החודשים שלאחר מכן תתכנס מועצה זו תכופות במטרה לדון ולגבש את הקצאת התקציב המוניציפאלית הרחבה בהתאם לאותם סדרי יום שנוסחו ברמה האזורית. ב־30 בספטמבר מדי שנה מגישה המועצה הצעת תקציב לראש העיר, שבסמכותו לאשרה או להטיל עליה וטו, ולהחזירה למועצה לבחינה מחודשת. המועצה, בתורה, יכולה לתקן את הצעת התקציב או לעקוף את הוטו שהטיל ראש העיר ברוב מיוחד של שני שלישי.

ועוד, רשתות מדיניות בדרך כלל משלבות שיטות דיון או קבלת החלטות שיתופיות בין שחקני הרשת. לכן עשויים המונחים רשת מדיניות ומשילות משולבת להתייחס לתופעות דומות. ואולם, משילות משולבת מתייחסת לאסטרטגיה מפורשת ופורמלית של שילוב בעלי זיקה בתהליכי קבלת החלטות רב-צדדיות ומוכוונות קונצנזוס. לעומת זאת, שיתוף הפעולה הטבוע ברשתות מדיניות עשוי להיות בלתי-פורמלי ומרומז בלבד (היינו, שאינו זוכה להכרה, אינו מוצהר ואינו מתוכנן). יתר על כן, הוא עשוי לפעול בדפוסים בלתי-פורמליים של תיווך ודיפלומטיית דילוגים ולא דרך תהליכים רב-צדדיים פורמליים.

המונחים משילות משולבת ושותפות ציבורית-פרטית עשויים אף הם להתייחס לעתים לאותה התופעה. שותפויות ציבוריות-פרטיות זקוקות בדרך כלל לשיתוף פעולה כדי לתפקד, אבל במקרים רבים מטרתן היא השגת תיאום ולא דווקא קונצנזוס בקבלת ההחלטות. שותפות בין המגזר הציבורי לפרטי עשויה פשוט לייצג הסכם בין שחקנים ציבוריים ופרטיים כדי לספק שירותים מסוימים או כדי לבצע משימות מסוימות. לכן, קבלת החלטות קולקטיבית היא משנית להגדרת שותפות בין המגזר הציבורי לפרטי. לעומת זאת, מיסוד תהליך קבלת ההחלטות הקולקטיבי הוא במרכז הגדרתה של משילות משולבת.

ולבסוף, שורת מונחים משמשים לעתים קרובות בערכוביה עם המונח משילות משולבת. בין המונחים הללו: ניהול השתתפותי (participatory management), מדיניות ציבורית הידודית (interactive policy making), ממשל של בעלי זיקה (stakeholder governance), וניהול משולב (collaborative management). אנו מעדיפים את המונח משילות על המונח ניהול כי הוא רחב יותר וכולל בתוכו היבטים שונים של התהליך השלטוני, לרבות תכנון, קביעת מדיניות וניהול. המושג שילוב מתאר טוב יותר גם את הגישה הדיונית ומוכוונת הקונצנזוס שאנו מנגידים עם הלעומתיות או עם הניהוליות, מאשר המושגים השתתפותי או הידודי (אינטראקטיבי).

מודל של משילות משולבת

לאחר שהגדרנו את המונח משילות משולבת, אספנו מגוון רחב של חקרי אירוע מהספרות. עשינו זאת באופן המקובל: סקרנו בשיטתיות כתבי עת במגוון תחומים רחב, כולל כאלה שמתמחים בבריאות הציבור, בחינוך, ברווחה, ביחסים בינלאומיים וכו'. עשינו גם חיפושים מקוונים באמצעות מגוון רחב של מילות מפתח, בהן אלה שצוינו לעיל ורבות נוספות (כגון ניהול משותף, שיתוף הציבור, יישוב סכסוכים אלטרנטיבי). מובן שגם בדקנו את הספרות שצוטטה במקרים שמצאנו. בסופו של דבר המודל שלנו מבוסס על ניתוח 137 מקרים. אף שהחיפוש שלנו היה חובק עולם, הוא הוגבל לספרות באנגלית, ולכן יש ייצוג יתר למקרים אמריקאים. גם בדיקה חטופה של המקרים שלנו מצביעה על ייצוג יתר של מקרי ניהול משאבי טבע. הדבר אינו נובע מהטיה בדגימה שלנו אלא משקף את חשיבותן של אסטרטגיות שיתופיות לניהול סכסוכים מקומיים על משאבים הנתונים במחלוקת.

רוב המקרים שבדקנו היו חקרי אירוע של ניסיונות ליישם משילות משולבת במגזר מסוים. כפי שאתם יכולים לתאר, מכלול המקרים שאספנו מגוון למדי והם שונים אלה מאלה באיכותם, בשיטתם ובמטרתם. אף שהגבלנו את ההגדרה שלנו כדי לאפשר השוואה בין דומים, שאפנו גם להראות את הרב-גוניות הזאת. גילינו שניסויים במשילות משולבת צצו במגזרי מדיניות רבים ושונים, ללא מודעות לכך שהם נוקטים אסטרטגיית משילות דומה. היינו בטוחים שניסויים שונים אלה עשויים להפיק תועלת זה מזה. ובכל זאת המגוון היה מאתגר. כוונתנו המקורית להתייחס למקרים אלה כבסיס נתונים גדול הנתון להערכה סטטיסטית מעין ניסויית לא צלחה. היות שיהיה זה מועיל הן

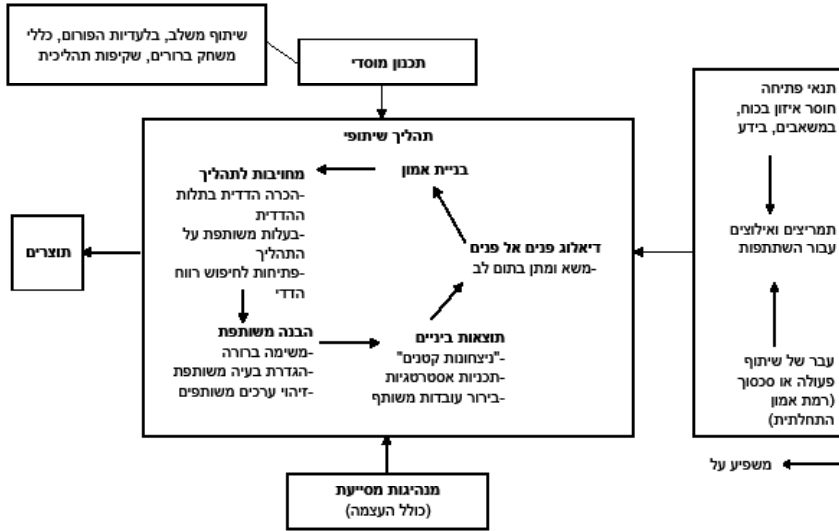
למומחים והן לאנשי מקצוע להבין כיצד הגענו למסקנות שלנו, נדווח בקצרה על הבעיות שבהן נתקלנו בביצוע ניתוח-העל שלנו.

ניסיונות מוקדמים לקידוד שיטתי היו מתסכלים, ותוך זמן קצר הגענו להבנה של הדילמה שלנו. אף שחוקרים של משילות משולבת כבר הנפיקו כמה הצהרות תיאורטיות חשובות, השפה שבה השתמשו כדי לתאר את מה שהתרחש עדיין הייתה רחוקה ממתקנת. גישתנו אחר שפת תיאור והערכה משותפת, תוך כדי ניסיונו "לקודד" את המחקרים. על כך נוספה הבעיה החמורה של "מידע חסר" – המשקפת את מניעיהם המגוונים למדי של החוקרים – ונאלצנו להודות שהגישה המעין ניסויית לא הייתה במקום. בסופו של דבר עברנו לאסטרטגיה מטא-אנליטית שנקרא לה קירוב רציף. בחרנו תת-סדרה של המקרים שלנו ובעזרתם פיתחנו "מודל" משותף של משילות משולבת.⁴ לאחר מכן בחרנו באופן שרירותי תת-סדרות נוספות של חקרי אירוע. תת-הסדרה השנייה שימשה "לבחון" את המודל שפותח בסבב הראשון ולאחר מכן כדי "לעדן" את המודל. מדגם שלישי של מקרים שימש כדי לבחון את מודל הסבב השני, וכן הלאה. בנספח מופיעה רשימה של המחקרים שנבדקו בכל אחד מארבעה סבבים רצופים של הערכה.*

היתרון של הקירוב הרציף בכך שהוא מעדן את המודל העקרוני בשעה שהוא גם מספק חלק מה"משמעת" ההערכתית של מחקר מעין ניסויי. אך אין לנו אשליות שתהליך זה הניב את המודל "האחד והיחיד" של משילות משולבת. היה מרכיב לא מבוטל של יצירתיות הן בתיאור והן בהערכה של המודל שלנו. ככל שהתקדמנו נדהמנו ממורכבותו של התהליך השיתופי. משתנים ויחסי סיבתיות התרבו מעבר למה שחשבנו שיהיה בסופו של דבר שימושי עבור קובעי מדיניות ואנשי מקצוע. משום כך מייצג המודל שלנו ניסיון מודע להפשיט ככל האפשר את ייצוגם של משתנים מרכזיים ואת היחסים ביניהם. מטרה זו של הפשטה הובילה אותנו להדגיש ממצאים שהיו נפוצים ושכיחים לרוחב המקרים. גישה זו מחזקת את כלליות ממצאינו אבל מנכה ממצאים פחות אוניברסליים או שנזכרו בשכיחות נמוכה יותר בספרות. לקראת סוף הניתוח שלנו היינו חלוקים בינינו לבין עצמנו כיצד להציג יחסים מרכזיים. השתמשנו בסבב האחרון של ניתוח המקרים כדי ליישב מחלוקות אלה. יש להבהיר נקודה חשובה נוספת לפני שנציג את ממצאינו. הסקר של המקרים שעשינו הפיג במהרה את תקוותנו שנוכל להשתמש בניתוח שלנו כדי לענות על השאלה: "האם המשילות המשולבת אפקטיבית יותר ממשילות לעומתית או ניהולית?" רק מעטים מהמחקרים שסקרנו העריכו בפועל תוצאות משילות. אין בכך כדי לטעון שהשוואה בין משילות משולבת, לעומתית וניהולית אינה רלוונטית למחקרים אלה. הניסויים במשילות משולבת בדרך כלל נבעו מכישלונות בגישות הלעומתית או הניהולית. אבל רק לעתים רחוקות נעשו השוואות שיטתיות מפורשות. רוב המחקרים ניסו להבין את התנאים שבהם פעלו בעלי זיקה בשיתוף פעולה. האם הם נשאו ונתנו בתום לב? האם חתרו להשיג רווחים הדדיים? האם הגיעו לקונצנזוס? האם היו מרוצים מהתהליך? במילים אחרות, רוב המחקרים בספרות המשילות המשולבת מעריכים "תוצאות תהליך" ולא תוצאות מדיניות או ניהול. תרשים 1 מציג תצוגה חזותית של ממצאינו העיקריים. למודל יש ארבעה משתנים כלליים: תנאי פתיחה, תכנון מוסדי, מנהיגות ותהליך שיתופי. ניתן לחלק כל אחד מאותם משתנים כלליים למשתנים פרטניים יותר. אנו מתייחסים למשתני התהליך השיתופי כאל ליבת המודל שלנו, ואילו המשתנים הנוספים – תנאי הפתיחה, התכנון המוסדי והמנהיגות – משמשים כתרומות חיוניות או כהקשר לתהליך השיתופי. תנאי פתיחה קובעים את הרמה הבסיסית של האמון, הסכסוך וההון החברתי אשר הופכים לנכסים או לנטלים במהלך שיתוף הפעולה. תכנון מוסדי קובע את כללי

* הערת מערכת: מטעמי קיצור, הנספח לא צורף לתרגום המאמר.

המשחק הבסיסיים שבהם מתרחש שיתוף הפעולה. ואילו מנהיגות מספקת את התיווך ואת ההנחייה הדרושים לתהליך השיתופי. התהליך השיתופי עצמו הוא חזרתי מאוד ולא-לינארי, ולכן נציג אותו (בהפשטה רבה) כמחזור.



המשך המאמר יתאר כל אחד ממשתנים אלה בפירוט רב יותר ויחלץ מתוך השלכותיהם מודל תלות (contingency model) של משילות משולבת.

תנאי פתיחה

הספרות מראה בכיורר שהתנאים הקיימים בתחילת תהליך שיתוף הפעולה עשויים להקל או לעכב את שיתוף הפעולה בין בעלי הזיקה או בין הרשויות ובין בעלי הזיקה. נתאר לעצמנו שתי נקודות פתיחה שונות מאוד. בראשונה יש לבעלי הזיקה עבר של מחלוקת קשה בנושא מקומי טעון רגשית, והם רואים זה בזה אויבים חסרי מצפון. בשנייה חולקים בעלי הזיקה חזון משותף כאשר למה שהם רוצים להשיג באמצעות שיתוף הפעולה, וכן עבר של שיתוף פעולה וכבוד הדדי. בשני המקרים עלול שיתוף הפעולה להיות קשה, אבל במקרה הראשון צריך להתגבר על בעיות של חוסר אמון, חוסר כבוד ועוינות של ממש. צמצמנו את תנאי הפתיחה החיוניים לשלושה משתנים רחבים: חוסר איזון בין המשאבים או הכוחות של בעלי זיקה שונים, התמריצים שיוכלו את בעלי הזיקה לשותף פעולה, וההיסטוריה של סכסוך או שיתוף פעולה בין בעלי הזיקה.

חוסר איזון במשאבים/כוחות

חוסר איזון בכוחות של בעלי זיקה הוא בעיה שצוינה לעתים קרובות במשילות משולבת (Gray 1989; Short and Winter 1999; Susskind and Cruikshank 1987; Tett, Crowther, and O'Hara 2003; Warner 2006). אם לחלק מבעלי הזיקה אין היכולת, הארגון, המעמד או המשאבים להשתתף, או להשתתף כשווים עם בעלי זיקה אחרים, יהיה תהליך המשילות המשולבת נתון למניפולציה של שחקנים חזקים יותר. ברדפורד (Bradford 1998), למשל, מראה שניסיונותיה של ממשלת מדינת אונטריו שבקנדה לקבוע מדיניות בטיחות וגיהות בתעסוקה בשיטות שיתופיות קועקעו בשל מעמדן

המיוחס של חברות אשר הצליחו, בערוצים "בלתי-פורמליים", להשיג גישה לפקידים בכירים. בסופו של דבר, חוסר איזון מסוג זה יוצר אי-אמון או מחליש את המחויבות (Gray 1989, 119; Warner 2006). ארגוני סביבה אמריקאים יודעים בספקנותם כלפי משילות משולבת מפני שהם סבורים שהיא מועילה לקבוצות תעשייה (McCloskey 2000). אצ'וריה (Echeverria 2001), למשל, מותח ביקורת על תהליך התכנון השיתופי של מועצת המים של נהר פלאט (Platte River Collaborative Watershed Planning Process), מפני שלטענתו שולחן הדיונים אינו שוויוני ונוטה לטובת אינטרסים יזמיים. הוא טוען שלאינטרסים יזמיים ולפעילי סביבה יכולות שונות במידה עצומה. היות שהציבור שהם מייצגים כל כך גדול ומפוזר, פעילי סביבה נמצאים בעמדת נחיתות כדבר שבשגרה בהתמודדות עם נציגיהם של אינטרסים כלכליים מלוכדים יותר ומאורגנים יותר. שוקמן (Schuckman 2001) טוען שללא אמצעי נגד חזקים לייצוג קולות חלשים יותר וללא מנהיגות "נייטרלית" של הרשויות, תהליכים שיתופיים מוטים מטבעם נגד ארגונים סביבתיים.

בעיית חוסר האיזון בכוחות בעייתית במיוחד כאשר לבעלי זיקה משמעותיים אין תשתית ארגונית כדי להיות מיוצגים בתהליכי משילות משולבת. אנגליש (English 2000), למשל, טוענת שככל שבעלי הזיקה המושפעים מפוזרים יותר, וככל שאופק הבעיה ארוך טווח יותר, כך יקשה יותר לייצג בעלי זיקה בתהליכים שיתופיים. במקרים רבים הבעיה היא שלא קיימות קבוצות מאורגנות של בעלי זיקה שייצגו באופן קולקטיבי בעלי זיקה פרטיים (Buanes et al. 2004; Rogers et al. 1993). בעיה נפוצה אחרת היא שלחלק מבעלי הזיקה אין הכישרונים והמומחיות כדי להיכנס לדיונים בבעיות מאוד טכניות (Gunton and Day 2003; Lasker and Weiss 2003; Merkhofer, Conway, and Anderson 1997; Murdock, Wiessner, and Sexton 2005; Warner 2006). בעיה נפוצה נוספת היא שלחלק מבעלי הזיקה אין הזמן, הכוחות או החירות להיכנס לתהליכי שיתוף תובעניים מבחינת זמן (Yaffee and Wondollock 2003). אף אחת מהבעיות הללו אינה בהכרח בלתי-פתירה. חסידי השיתוף מצביעים על שורת אסטרטגיות שניתן להפעיל כדי להעצים את הקבוצות החלשות או התת-מיוצגות (Fawcett et al. 1995; Lasker and Weiss 2003; Merkhofer, Conway, and Anderson 1997; Mitchell 2005; Schuckman 2001).⁵ כמונחים של תיאוריית תלות למשילות משולבת, אנו מסיקים את המסקנות האלה:

1. אם יש חוסר איזון כה גדול בין בעלי זיקה בכוחות או במשאבים, עד כדי כך שאין ביכולתם של בעלי זיקה חשוכים להשתתף באופן משמעותי, הרי שמשילות משולבת אפקטיבית תדרוש מחויבות לאסטרטגיה חיובית של העצמה וייצוג של בעלי זיקה חלשים או מוחלשים יותר.

תמריצים להשתתפות

מפני שההשתתפות וולונטרית בעיקרה, חשוב להבין את התמריצים שמביאים בעלי זיקה להשתתף בתהליכי משילות משולבת ואת הגורמים שמעצבים תמריצים אלה (Andranovich 1995; Chrislip 1987; Larson 1994; Gray 1989; Nelson and Weschler 1998; Susskind and Cruikshank 1987). בין השאר מדובר בתמריצים שגורמים לרשויות מינהל ציבורי לתת חסות לתהליכי משילות משולבת. למשל, אברהים (Ebrahim 2004) משווה בין התמריצים השונים שעומדים בפני רשויות ייעור והשקיה בהודו ומראה כיצד תמריצים כספיים חיוביים היו חיוניים להצלחה שיתופית במקרה של ההשקיה חוקרי משילות משולבת הכירו בכך שחוסר איזון בכוחות ובמשאבים משפיע על התמריץ שיגרום לקבוצות להשתתף בתהליכים שיתופיים (Gunton and Day 2003; Imperial 2005). גריי (1989) טוענת שהבדלי כוחות בין שחקנים משפיעים על נכונותם לבוא לשולחן הדיונים. היא מציינת שפעילי

סביבה מעדיפים תהליכי שימוע מסורתיים, כפי שמתקיימים בקונגרס, כי הם סבורים שבפורום זה ידם על העליונה. משום כך היא טוענת שנועדת חשיבות לשיקולי תזמון: צדדים שסבורים שכוחם במגמת עלייה לא ירצו להתחייב לשיתוף פעולה.

תמריצים להשתתפות תלויים בחלקם בהיערכות בעלי זיקה ביחס לשאלה האם תהליכי השיתוף יובילו לתוצאות משמעותיות, במיוחד בהשוואה למאזן הזמן והכוחות ששיתוף הפעולה יתבע מהם (Bradford 1998; Geoghegan and Renard 2002; Rogers et al. 1993; Schneider et al. 2003; Warner 2006). התמריצים גוברים ככל שבעלי הזיקה רואים יחס ישיר בין ציפיותיהם מההשתתפות ובין תוצאות מדיניות קונקרטיות, מוחשיות ויעילות (Brown 2002). אבל הם יורדים כאשר בעלי הזיקה רואים את תרומתם כיעוצית או טקסית בעיקרה (Futrell 2003).

אמנם יש ובתי משפט ובתי מחוקקים מחייבים תהליכי שיתוף, אך בדרך כלל השתתפות בעלי זיקה בהם היא וולונטרית. כתוצאה מכך, התמריצים לבעלי זיקה להיכנס לתהליך השיתופי יהוו גורם מכריע בסיכויים של תהליך משילות משולבת להצלחה. תמריצים להשתתף נמוכים כאשר בעלי הזיקה יכולים להשיג את מטרותיהם באופן חד-צדדי בדרכים חלופיות.

בעלי זיקה הסבורים שיש להם בעלי ברית חזקים בבתי המשפט או המחוקקים, למשל, יעדיפו לעתים קרובות זירות חלופיות אלה. חיפוש אחר זירות אחרות יכול בקלות לקעקע תהליכים שיתופיים. גם אם יחליטו בעלי זיקה מסוג זה להיכנס באופן זמני לתהליך שיתופי, הם עשויים להעביר את טענותיהם לזירה חלופית אם דעתם לא תהיה נוחה מהתהליך או מתוצאותיו (Khademian and Weber 1997). לעומת זאת, התמריץ של בעלי הזיקה להשתתף עשוי לגדול כאשר התהליך השיתופי הוא הפורום הבלעדי לקבלת החלטות. בפרשת הצבים במדינת נבאדה, המתוארת על-ידי ריילי (2001, 133), התרחש שיתוף פעולה מוצלח לאחר שבית המשפט סירב לפסול את רישום החירום של הצב כזן בסכנת הכחדה. פסיקה זו מנעה מבתי המשפט מלשמש כזירה חלופית.

התמריצים להשתתף במשילות משולבת יגדלו גם אם בעלי זיקה יתפסו את השגת מטרותיהם כתלויה בשיתוף הפעולה של בעלי זיקה אחרים (Logsdon 1991). למשל, השימוש הרווח במשילות משולבת בסכסוכי ניהול משאבים מקומיים קשור ככל הנראה לתלות המשותפת של קבוצות מקומיות במשאב משותף (Heikkila and Gerlak 2005). ההשלכות של תלות הדדית זו הן לעתים בניגוד למצופה. כך, בעלי זיקה עוינים במיוחד אשר גם תלויים מאוד זה בזה עשויים להתקדם לעבר תהליך שיתופי מוצלח (Imperial 2005; Yaffee and Wondolleck 2003). ריילי (2001), למשל, מתאר "מאזן אימה" אשר השאיר בעלי זיקה יריבים ליד שולחן הדיונים מחשש שיפסידו אם לא יהיו מעורבים. לחלופין, בעלי זיקה שלהם בסיס עמוק של אמון וערכים משותפים עשויים להיכשל בשיתוף פעולה מפני שבעלי הזיקה מוצאים שקל להם יותר להשיג את מטרותיהם באופן חד-צדדי. תפיסות של תלות הדדית תלויות, כמובן, בהקשר הפוליטי. לכן, תמריצים להשתתפות מושפעים לעתים קרובות מ"צלה של המדינה", כגון איומים באסדרה או בבית משפט (Bentrup 2001; Brown 2002; Short and Winter 1999). בתחום ההגנה על מינים בסכנת הכחדה, למשל, לעתים קרובות רואים בעלי זיקה את שיתוף הפעולה כעדיף על מאבקים משפטיים מתישים ויקרים. זירות חלופיות ייתפסו כמושכות במיוחד עבור בעלי זיקה כשהם מאמינים שביכולתם להשיג את מבוקשם באופן חד-צדדי. לכן אנו מציעים שתי תוספות למודל התלות שלנו:

2. אם קיימות זירות חלופיות שבהן יכולים בעלי הזיקה לקדם את מטרותיהם באופן חד-צדדי, אזי תצליח המשילות המשולבת רק כאשר בעלי הזיקה תופסים את עצמם כתלויים מאוד זה בזה.

3. אם התלות ההדדית תלויה בכך שהפורום השיתופי יהיה הזירה הבלעדית, אזי על נותני החסות להיות מוכנים לדאוג מראש להשיג את התחייבותן של הזירות החלופיות (בתי המשפט, מחוקקים והרשות המבצעת) לכבד את תוצאות התהליכים השיתופיים.

היסטוריה קודמת של יריבות ושיתוף פעולה

הספרות מצביעה על כך שעבר של יריבות או שיתוף פעולה בין בעלי זיקה עשוי לעכב או לקדם את שיתוף הפעולה (Andranovich 1995; Gray 1989; cf. Margerum 2002). אך יש לציין שכאשר בעלי זיקה תלויים מאוד זה בזה, עשויה דווקא רמה גבוהה של סכסוך ליצור תמריץ משמעותי למשילות משולבת. לעתים הופך מבוי סתום במדיניות למניע בעל עוצמה למשילות משולבת (Futrell 2003). מצבים כאלה מתרחשים לעתים קרובות בהקשר של ניהול משאבים, כאשר המבוי הסתום עצמו גובה מחיר כבד משני הצדדים בסכסוך. ובר מתאר את מקורותיה של יוזמת שיתוף מקומית כך: "עייפים ומתוסכלים ממאבקים ממושכים על חלוקת משאבי טבע וגישות לניהול אדמות, החליטו בראון וסוונסון [מנהיגי שני מחנות נצים] לשבת ולבדוק אם יש דרך אחרת, ידידותית יותר, ליישוב המחלוקות ביניהם" (Weber 2003, 59). לכן, ברור שסכסוך גבוה כשלעצמו אינו בהכרח מחסום בפני שיתוף פעולה. ברבים ממקרי שיתוף הפעולה המתוארים בספרות הבינו בעלי הזיקה שלא יוכלו לממש את מטרתיהם בלי להיכנס לתהליך שיתופי עם בעלי זיקה אחרים, שהאינטרסים שלהם היו לעתים הפוכים בתכלית.

אבל משילות משולבת באה לעתים קרובות על רקע עבר של התמרמרות שקיבע פסיכולוגיה חברתית של איבה. כפי שמתווכים יודעים היטב, דינמיקה של "אנחנו או הם" היא בבחינת סם מוות עבור שיתוף פעולה מוצלח. עבר של סכסוך עשוי להתבטא ברמות נמוכות של אמון, אשר בתורן יובילו לרמות נמוכות של מחויבות, אסטרטגיות של מניפולציה והידברות לא ישרה. במילים אחרות, עבר של סכסוך יוצר מעגל קסמים של חשד, אי-אמון וסטראוטיפיזציה. מנגד, עבר של שיתוף פעולה עשוי ליצור הון חברתי ורמות גבוהות של אמון, שייצרו מעגל קסמים חיובי של שיתוף פעולה. לכן, אנו מציעים את האפשרות הבאה:

4. אם יש עבר של איבה בין בעלי הזיקה, אזי משילות משולבת לא תצליח אלא אם כן, א. יש רמה גבוהה של תלות הדדית בין בעלי הזיקה, או ב. יינקטו צעדים חיוביים כדי לתקן את הרמות הנמוכות של אמון והון חברתי בין בעלי הזיקה.

ואולם, יש לציין שאמון חזק ותלות הדדית בין תתי-מערכות של בעלי זיקה עשויים דווקא להרתיע מערכת רחבה יותר של שחקנים מלנקוט אסטרטגיות שיתופיות. בסקר רשת של התנועה הסביבתית באזור מפרץ סן פרנציסקו, מצא אנסל (Ansell 2003) שחבורות של ארגונים סביבתיים נטו להעדיף פחות אסטרטגיות שיתופיות.

מנהיגות מסייעת

רוב הכותבים תמימי דעים שמנהיגות היא מרכיב חיוני בהבאת צדדים לשולחן ובהנחייתם בקטעים הקשים של התהליך השיתופי (Burger et al. 2001; Chrislip and Larson 1994; Frame, Gunton, and Day 2004; Gilliam et al. 2002; Gunton and Day 2003; Heikkila and Gerlak 2005; Huxham and Vangen 2000; Imperial 2005; Lasker and Weiss 2003; Margerum 2002; Murdock, Wiessner, and Sexton 2005; Reilly 1998, 2001; Roussos and Fawcett 2000; Saarikoski, 2000; Smith 1998; Vangen and Huxham 2003a). אף שייתכן לעתים משא ומתן "ללא עזרה",

הספרות מוצאת שברוב הגדול של המקרים דרושה מנהיגות מסייעת כדי להפגיש בין בעלי הזיקה ולגרום להם להידבר זה עם זה ברוח שיתופית (Chrislip and Larson 1994; Ozawa 1993; Pine, 1987; Susskind and Cruikshank 1987; Reilly 2001; Warsh, and Maluccio 1998). בתארום שלוש צורות של "משא ומתן באמצעות מתווך", מציעים סוסקינד וקריקשנק (1987) להפעיל טכניקות גישור ברמה גוברת של התערבות, אם בעלי הזיקה אינם מצליחים לשתף פעולה ישירות. הנחיה היא הטכניקה החודרנית פחות כלפי זכויות הניהול של בעלי הזיקה. תפקידו של המנחה הוא להבטיח את שלמותו של תהליך בניית הקונצנזוס עצמו. גישור מגביר את תפקידה של התערבות הצד השלישי בפרטים המהותיים של המשא ומתן כאשר בעלי הזיקה אינם מצליחים לבדוק את האפשרות להשיג רווחים לשני הצדדים. ולבסוף, אם בעלי הזיקה אינם יכולים להגיע להסכמה בעזרת גישור, הצד השלישי עשוי לגבש פתרון (בוררות בלתי-מחייבת). ונגן והוקסהם (Vangen and Huxham 2003a) טוענים שעל מנת לקדם את שיתוף הפעולה, על המנהיגים לעתים קרובות להתערב באופן מנחה יותר לגיבוש סדר היום.

מנהיגות הכרחית ליצירת כללי משחק ברורים ולשמירתם, לבניית אמון, לניהול דיאלוג ולבדיקת רווחים הדדיים. ונגן והוקסהם (2003a) טוענים שמנהיגות חשובה על מנת לגייס, להעצים ולערכב בעלי זיקה, ולאחר מכן לרתום אותם לקדם את שיתוף הפעולה הלאה. כריסליפ ולארכסן (Chrislip and Larson 1994, 125) מתארים מנהיג משלב כמנהל של התהליך (מנהיגות טרנספורמטיבית, משרתת או מסייעת), אשר סגנון הניהול שלו "מתאפיין בהתמקדות בקידום התהליך ובשמירה עליו (ולא במנהיגים פרטניים הנוקטים פעולה מכרעת)". חוקרים טוענים שמשילות משולבת מצריכה סוגים מסוימים של מנהיגות. ריאן (Ryan 2001, 241), למשל, מזהה שלושה מרכיבים של מנהיגות משולבת "אפקטיבית": ניהול מספק של התהליך השיתופי, שמירה על "מהימנות טכנית", והבטחה שהפורום השיתופי יהיה מוסמך "לקבל החלטות אמינות ומשכנעות המקובלות על הכול". לסקר ווייס (Lasker and Weiss 2001, 31) טוענים שעל מנהיגים משלבים להיות בעלי הכישורים: א. לקדם השתתפות רחבה ופעילה; ב. להבטיח השפעה ושליטה בעלות בסיס רחב; ג. לקדם דינמיקה קבוצתית מועילה; ד. להרחיב את היקף התהליך. שיתופי פעולה מוצלחים עשויים להיעזר בכמה מנהיגים, פורמליים ובלתי-פורמליים, ולא להסתמך על מנהיג יחיד (Bradford 1998; Lasker and Weiss 2003). הוקסהם ונגן (2000) מדגישים כי מנהיגות משולבת יעילה עשויה לתבוע הרבה זמן, משאבים וכישורים.

המנהיגות חשובה גם להעצמתם ולייצוגם של בעלי זיקה חלשים יותר. אוזאווה (Ozawa 1993), למשל, מתאר את מה שהוא מכנה "טכניקות טרנספורמטיביות", שבעזרתן מסייעים תהליכי גישור להביא לידי "מאזן כוחות" בין בעלי זיקה. סגנון זה של מנהיגות מסייעת גם עוזר לבעלי הזיקה לבדוק את אפשרויות הרווחים ההדדיים. לסקר ווייס (2003, 3-31) טוענים שעל מנהיגים מסייעים "לתת למשתתפים קול משמעותי" ולעודד משתתפים להאזין זה לזה. על מנהיגים לעודד יצירתיות על-ידי "שילוב הידע של המשתתפים השונים כדי שהקבוצה תוכל ליצור רעיונות והבנות חדשים". כאשר התמריצים להשתתפות נמוכים, הכוח והמשאבים מחולקים באופן לא סימטרי, והאיבה המוקדמת גבוהה, המנהיגות נעשית חשובה במיוחד. ייתכן שתכונות המנהיגות הדרושות תלויות בהקשר המדויק. ככל שהאי-אמון הבסיסי בין בעלי הזיקה עמוק יותר, כך על המנהיגות ליטול את התפקיד של מתווך הוגן. אך כאשר התמריצים להשתתפות חלשים או הכוח אינו סימטרי, על המנהיג להתערב לעתים קרובות כדי לעזור לבעלי הזיקה להישאר ליד השולחן או להעצים שחקנים חלשים יותר. תפקידי מנהיגות שונים אלה עשויים ליצור מתחים. למשל, התערבות להעצמת שחקנים חלשים יותר עשויה לפגוע בתפיסה שהמנהיג הוא מתווך הוגן (Warner 2006). זאת ועוד, לעתים

יש מתח בין תפקיד הנייטרליות ובין תפקיד השכנוע. כאשר הסכסוך גבוה, תפקיד המתווך ההוגן ניתן לעתים קרובות למתווך חיצוני שנראה כאילו אין לו עניין מיוחד בתוצאה זאת או אחרת. אבל למתווך חיצוני גם עשויה להיות השפעה מועטה על בעלי הזיקה השונים. אנו מסיקים את המסקנות הבאות מהיגיון זה:

5. כאשר הסכסוך גבוה והאמון נמוך, אבל חלוקת הכוחות שוויונית יחסית ולבעלי הזיקה יש תמריץ להשתתף, יכולה המשילות המשולבת להתקדם בהצלחה על-ידי הסתמכות על שירותיו של מתווך הוגן המקובל על בעלי הזיקה ואשר הם נותנים בו אמון. מתווך הוגן זה עשוי להיות מתווך מקצועי.

מתווך הוגן שכזה יוכל גם לפתח אמון במהלך התהליך השיתופי אם יישאר מחוץ למחלוקת וישמור על יושרה תהליכית ועל שקיפות התהליך השיתופי. אך

6. כאשר חלוקת הכוחות סימטרית פחות או שהתמריצים להשתתפות חלשים או לא מאוזנים אזי תצליח המשילות המשולבת יותר כשיהיה מנהיג חזק "אורגני", אשר ירכוש את הכבוד והאמון של בעלי הזיקה השונים בתחילת התהליך. מנהיגים "אורגנים" הם מנהיגים הצומחים מבין שורותיהם של בעלי הזיקה. זמינותם של מנהיגים שכאלה תלויה מאוד בתנאים המקומיים.

אחת ההשלכות של אפשרות זו היא שהיכולת להשיג שיתוף פעולה אפקטיבי עלולה להיפגע ביותר מפאת חוסר מנהיגות.

תכנון מוסדי

המונח תכנון מוסדי מתייחס כאן לתקנון ולכללי המשחק הבסיסיים לשיתוף הפעולה, שהם חיוניים עבור הלגיטימיות התהליכית של התהליך השיתופי. גישה לתהליך השיתופי עצמו היא אולי נושא התכנון היסודי ביותר. מי צריך להיכלל בו? אין זה מפתיע שהספרות בנושא משילות משולבת מדגישה כי על התהליך להיות פתוח ומשלב (Andranovich 1995; Burger et al. 2001; Chrislip) כי רק קבוצות החשות שיש להן הזדמנות לגיטימית להשתתף עשויות לפתח "מחויבות לתהליך". כפי שכותבים כריסליפ ולארסן (1994), "התנאי הראשון לשיתוף פעולה מוצלח הוא שילוב נרחב של כל בעלי הזיקה המושפעים מהסוגיה או המעוניינים בה". בכך נכללים בעלי זיקה "בעייתיים" פוטנציאליים. כפי שמציינת גריי (1989, 68), מחלוקות ברבר לגיטימיות שילובם של בעלי זיקה מסוימים עשויות לעלות, אבל "שיתוף פעולה מוצלח תלוי בשילובם של קשת רחבה דיה של בעלי זיקה כדי לשקף את הסוגיה". בתהליך שיתוף הפעולה בנושא הפחם שאותו חקרה, הניסיון להדיר בעלי זיקה מסוימים איים בסופו של דבר על הלגיטימיות של התהליך (גריי 1989, 155).

על ההשתתפות הרחבה להיות לא רק נסבלת, אלא שיש לחתור אליה באופן פעיל. ריילי (2001), למשל, מצאה שתהליכי שיתוף מוצלחים מקדישים תשומת לב משמעותית לשילוב בעלי זיקה וכי הדרת בעלי זיקה חיוניים היא סיבה מרכזית לכישלון. במחקרו על תעשיית החשמל מצא קוך¹ (Koch 2005, 601) כי המשילות המשולבת חייבה את שילובם של "חברות וארגוני חשמל ציבוריים קטנים" שבאופן מסורתי הודרו מהמודלים המקובלים של משילות. שילוב רחב אינו רק שיקוף של הרוח השיתופית של משילות משולבת. שילוב זה עומד בלבו של תהליך לגיטימציה המבוסס על ההזדמנות לבעלי זיקה לרון עם אחרים על תוצאות מדיניות, ו-2. הטענה שתוצאת המדיניות

מייצגת הסכמה רחבה. משום כך מאיים ייצוג בלתי-משלב או חלש לקעקע את לגיטימיות תוצאות התהליך השיתופי (Beierle and Konisky 2001; Geoghegan and Renard 2002; Smith 1998).⁶ אסטרטגיות של גיוס פעיל של בעלי זיקה פחות מיוצגים נחשבות חשובות (Weech- Maldonado and Merrill 2000).

אך כפי שראינו לעיל, לעתים אין לבעלי הזיקה תמריצים להשתתף, במיוחד כשהם סבורים שיוכלו לממש את סדר יומם בזירות חלופיות. זוהי על-פי הספרות, הסיבה לכך שהשילוב קשור מאוד לבלעדיות של הזירה השיתופית (Schuckman 2001; Tett, Crowther, and O'Hara 2003). כאשר הזירה השיתופית היא "המשחק היחיד בעיר", קל יותר להניע בעלי זיקה להשתתף. לעומת זאת, כשהם מודרים, הדבר עשוי להניע אותם לחפש זירות חלופיות. למשל, קראפט וג'ונסון (Kraft and Johnson 1999, 136) מצאו שארגוני סביבה יצרו "פורום חלופי" לאחר שהודרו מקואליציית נהר פוקס (Fox River Coalition) במדינת ויסקונסין. מובן שקיומם של פורומים חלופיים עשוי גם להוות תנאי מוקדם שלילי לשיתוף פעולה אפקטיבי. כפי שאומרת ריילי (2001, 71), "כאשר קיימים ערוצים חלופיים לפתרון, אנו מניחים ששיטת הפתרון השיתופית אינה המיטבית". פונג ורייט (2001, 24) מציינים כי "משתתפים ייטו הרבה יותר להיכנס לדיון ברצינות כאשר החלופות – כגון שליטה אסטרטגית או יציאה מכל התהליך – יהפכו לפחות מושכות בגלל מערך כוחות פחות או יותר מאוזן".

הספרות גם מראה כי כללי משחק ברורים ושקיפות תהליכית הם מאפייני תכנון חשובים (Busenberg 1999; Geoghegan and Renard 2002; Glasbergen and Driessen 2005; Gunton and Rogers et al. 1993; Day 2003; Imperial 2005; Murdock, Wiessner, and Sexton 2005). את שני הדברים ניתן להבין במונחי לגיטימיות תהליכית ובניית אמון. מנהיגים מבקשים מבעלי זיקה להיכנס למשא ומתן בתום לב ולברוק את האפשרויות לפשרה ולרווחים הדדיים. אבל לעתים קרובות לבעלי זיקה הנכנסים לתהליכים שיתופיים יש עמדה ספקנית. הם רגישים לשאלות של שוויון, מודאגים מכוחם של בעלי הזיקה האחרים, וערים לאפשרות שיהיו נתונים למניפולציה. לגיטימיות התהליך תלויה, בחלקה, בתפיסתם של בעלי הזיקה שהם אכן זכו ל"שימוע הוגן". כללי משחק ברורים המיושמים בעקביות מרגיעים את בעלי הזיקה שהתהליך הוגן, שוויוני ופתוח (Murdock, Wiessner, and Sexton 2005). שקיפות תהליכית פירושה שבעלי זיקה יוכלו להרגיש ביטחון שהמשא ומתן הציבורי הוא "אמת" וכי התהליך השיתופי אינו כסות לעסקאות פרטיות הנרקמות בחרי חדרים. גם הגדרה ברורה של תפקידים עשויה להיות חשובה (Alexander, Comfort, and Weiner 1998). למשל, במחקרו על תהליך שיתופי באונטריו, טוען ברדפורד (Bradford 1998, 565) שתפקידם של נציגי השלטון הוא "לתת הנחיה לשותפים החברתיים, לתאם ציפיות באשר לתוצאות מקובלות או להוביל את התהליך התכנון". משום כך נתפס לעתים המיסוד של מבני המשילות כמאפיין תכנון משמעותי (Fung and Wright 2001, 2003; Imperial 2005; Weech- Maldonado and Merrill 2000). נראה שלגבי חשיבותם של כללי קונצנזוס יש פחות הסכמה בספרות. כבר הגדרנו את המשילות המשולבת כ"מוכוונת קונצנזוס", אם כי ציינו שאותו קונצנזוס לא תמיד מושג. השאלה כאן היא האם יש לדרוש קונצנזוס באופן פורמלי לגבי כל החלטה שיתופית. בתהליכים השיתופיים שנחקרו על-ידי מרג'רום (Margerum 2002) נתפס הקונצנזוס כמקדם את ייצוגן של נקודות מבט פרטניות וכמעודד שיתוף פעולה רב יותר. ואולם, לעתים קרובות נמתחת ביקורת על כללי קונצנזוס כאילו הם מובילים לתוצאות "המכנה המשותף המצומצם ביותר" (Coglianese and Allen 2003; Gunton and Day 2003). הם עשויים גם להוביל למבואות סתומים בקבלת החלטות (Coglianese and Allen 2003).

2003), אם כי תהליך שיתופי עשוי להתחיל בהליכי קונצנזוס ולעבור בהמשך להליכים אחרים במקרה של מבוי סתום (Till and Meyer 2001).

הנושא האחרון בתכנון מוסדי הוא השימוש במועדים סופיים. אמנם חלק מהמחברים מצביעים על חשיבותם של מועדים סופיים (Glasbergen and Driessen 2005), במיוחד משום שפגישות שיתופיות נוטות להימשך בלי סוף, אבל פרימן (1997) מציינת שמועדים סופיים עשויים להגביל באופן שרירותי את טווח הדיון. לדבריה, הבעיה היא שמועדים סופיים עשויים לחתור תחת האופי הנמשך של התהליך השיתופי, ובלי משים לצמצם יוזמות לשיתוף פעולה ארוך טווח. סוסקינד וקריקשנק (1987) וגונטון ודיי (Gunton and Day 2003) אומרים שכאשר משתמשים בלוחות זמנים, עליהם להיות "מציאותיים".

התהליך השיתופי

מודלים תהליכיים של משילות משולבת מתארים לעתים את שיתוף הפעולה כמתפתח בשלבים. כך למשל מתארים סוסקינד וקריקשנק (1987, 95) את תהליך בניית הקונצנזוס כמחולק לשלב קדם-משא ומתן, שלב המשא ומתן, ושלב היישום. גריי (1989) מתארת תהליך שיתופי תלת-שלבי: 1. ניסוח הבעיה; 2. ניסוח הכיוון; 3. יישום. ואילו אדלנבוס (Edelenbos 2005, 118) מזהה תהליך תלת-שלבי הכולל הכנה, פיתוח מדיניות וקבלת החלטות, ולכל שלב יש כמה חלקים. חשוב להציב מודל שלבי של שיתוף פעולה כדי להדגיש את שינויי אסטרטגיות שיתוף הפעולה ככל שמשתנה ההקשר. אך כשקראנו את הספרות שמנו לב לכך שהתהליך השיתופי הוא דווקא מחזורי ולא מתקדם בקו ישר. פעמים רבות נראה ששיתוף הפעולה היה תלוי בהתנעת מעגל קסמים של תקשורת, אמון, מחויבות, הבנה ותוצאות (Huxham 2003; Imperial 2005). תהליך מחזורי זה, או אם תרצו, חזרתי, חשוב בכל שלבי שיתוף הפעולה.

גילינו שקשה לייצג את התהליך השיתופי ואנו משערים שהקושי טמון בטיבה הבלתי-ליניארי של ההידברות. הייצוג שלנו של התהליך השיתופי כמחזורי הוא כמוכח הפשטה גדולה כשלעצמו. אך הוא מדגיש את האופן שבו יכולים משוכים משיתוף פעולה קדום להשפיע לטובה או לרעה על המשך שיתוף הפעולה. קשה אף לדעת איפה להתחיל בתיאור התהליך השיתופי. אך היות שהתקשורת היא לב לבו של שיתוף הפעולה, אנו מתחילים בדיאלוג פנים אל פנים.

דיאלוג פנים אל פנים

כל משילות משולבת מסתמכת על דיאלוגים פנים אל פנים בין בעלי זיקה. כתהליך מוכוון קונצנזוס, ה"תקשורת העבה" שמתאפשרת בדיאלוג ישיר נחוצה לבעלי הזיקה כדי שיוכלו לזהות הזדמנויות לרווח הרדי. אך דו-שיח פנים אל פנים הוא יותר מאשר אמצעי למשא ומתן בלבד. דו-שיח זה עומד בלבו של תהליך שבירת הסטריאוטיפים ושאר המחסומים לתקשורת המונעים חיפוש רווחים הרדיים מלכתחילה (Bentrup 2001). הוא בלבו של תהליך בניית אמון, כבוד הרדי, הבנה משותפת ומחויבות לתהליך (Gilliam et al. 2002; Lasker and Weiss 2003; Plummer and Fitzgibbon 2004; Warner 2006; Schneider et al. 2003; Tompkins and Adger 2004).

אנו טוענים שדיאלוג פנים אל פנים הוא תנאי נחוץ אך לא מספיק לשיתוף פעולה. למשל, דיאלוג פנים אל פנים עשוי לחזק סטריאוטיפים או הבדלים מעמדיים או להגדיל איבה וחוסר כבוד הרדי. אך קשה לדמיין שיתוף פעולה יעיל ללא דיאלוג פנים אל פנים. ספרות שיתוף הפעולה מלאה בדוגמאות כיצד נשברו סטריאוטיפים באמצעות תקשורת פנים אל פנים.

בניית אמון

חוסר אמון בין בעלי זיקה הוא נקודת פתיחה נפוצה בתהליכי משילות משולבת (Weech-Maldonado and Merrill 2000). מהספרות עולה בכיורר כי משמעותו של התהליך השיתופי אינה רק משא ומתן אלא גם בניית אמון בין בעלי זיקה (Alexander, Comfort, and Weiner 1998; Beierle and Konisky 2001; Brinkerhoff 1999; Glasbergen and Driessen 2005; Imperial 2005; Murdock, Wiessner, and Sexton 2005; Short and Winter 1999; Tett, Crowther, and O'Hara 2003; Vangen and Huxham 2003b). למעשה מצאנו, שכאשר יש רקע של איבה בין בעלי זיקה, הופכת בניית אמון לעתים קרובות להיבט הבולט ביותר של שיתוף הפעולה המוקדם, ועשויה להיות משימה קשה ביותר (Murdock, Wiessner, and Sexton 2005). אין בכך כדי לומר שבניית אמון היא שלב נפרד מדיאלוג וממשא ומתן על נושאים רגישים. אבל מנהיגים שיתופיים טובים מכירים בכך שעליהם לבנות אמון בין צדדים שעד כה היו יריבים, לפני שבעלי זיקה יסתכנו בכך שיהיו נתונים למניפולציה. מחקרי האירוע מתברר שבניית אמון היא תהליך שגוזל זמן ומצריך התחייבות לטווח ארוך כדי להשיג תוצאות שיתופיות. לכן,

7. אם הרקע עוין ביותר, על קובעי המדיניות ובעלי הזיקה להקציב זמן לבניית אמון מתקנת יעילה. אם אין ביכולתם להצדיק את הזמן והעלות, לא כדאי להם לאמץ אסטרטגיה שיתופית.

מחויבות לתהליך

אמנם המינוח בספרות די מגוון, אך מחקרי האירוע עולה שרמת המחויבות של בעלי הזיקה לתהליך השיתופי היא משתנה מכריע בהסבר הצלחתו או כישלונו (Alexander, Comfort, and Weiner 1998; Gunton and Day 2003; Margerum 2001; Tett, Crowther, and O'Hara 2003). בקצות קבוצות שיתופיות באמריקה ובאוסטרליה מצא מרג'רום (2002) כי "מחויבות החברים" הייתה הגורם החשוב ביותר שאפשר שיתוף פעולה. המחויבות הנמוכה של רשויות מינהל ציבורי לשיתוף פעולה, בייחוד ברמת המטות, נתפסת לעתים קרובות כבעייתית במיוחד (Yaffee and Wondollock 2003). יש קשר הדוק, כמובן, בין מחויבות ובין המניע המקורי להשתתף בתהליך משילות משולבת. אבל בעלי זיקה עשויים לרצות להשתתף כדי להבטיח שנקודת מבטם תזכה להתייחסות, להבטיח את לגיטימיות עמדתם או כדי למלא חובה משפטית וכו'. מנגד, מחויבות לתהליך פירושה לפתח אמונה כי משא ומתן בתום לב עבור רווחים הדדיים הוא הדרך הטובה ביותר להשיג תוצאות מדיניות רצויות (Burger et al. 2001). אמונה מעין זו אינה אלטרואיסטית. ייתכן שזו יאמין שהדרך הטובה ביותר להביא לידי כך שדירותיו ייבנו היא לשאת ולתת בתום לב עם פעילי סביבה. אבל מחויבות לשיתוף פעולה עדיין עשויה לדרוש שינוי פסיכולוגי משמעותי ביותר, בייחוד בקרב אלה שמתייחסים אל עמדותיהם במונחים אבסולוטיים (Putnam 2004; Putnam, Burgess, and Royer 2003). כצעד ראשון, שינוי כזה מחייב את מה שלעתים נקרא "הכרה הרדית" (Saarikoski 2000) או "הערכה משותפת" (Gray 1989; Plummer and Fitzgibbon 2004).

שאלת המחויבות מעלה גם היא דילמה מתעתעת. מחויבות לתהליך השיתופי מחייבת נכונות מראש לקבל את תוצאות הדיונים, גם אם הן תהיינה בכיוון שבעל הזיקה אינו לגמרי תומך בו. נכון שהבסיס מוכוון הקונצנזוס של המשילות המשולבת מצמצם מאוד את הסיכון עבור בעלי הזיקה. אבל דינמיקת ההתמקחות עשויה להוביל לכיוונים בלתי-צפויים, ובעלי זיקה עשויים לחוות לחץ להסכים לעמדות שאינם לגמרי תומכים בהן (Saarikoski 2000). קל לראות מדוע אמון הוא מרכיב כה חשוב של שיתוף פעולה. מחויבות תלויה באמון שבעלי זיקה אחרים יכבדו את נקודת מבטך ואת

האינטרסים שלך. קל גם לראות מדוע הליכים ברורים, הוגנים ושקופים חיוניים ליצירת מחויבות. לפני שמתחייבים לתהליך שעשוי להתקדם לכיוונים בלתי-צפויים, על בעלי הזיקה להרגיש ביטחון שתהליך הדיון והמשא ומתן יהיה בעל יושרה. ניתן להעצים את תחושות המחויבות והבעלות ככל שגדלה המעורבות (Gilliam et al. 2002).

ממד נוסף של מחויבות מכונה לעתים "בעלות על התהליך". בתהליך לעומתי או ניהולי טיפוסי, בעלי זיקה לא-מדינתיים צופים מבחוץ על קבלת ההחלטות. אולי ינסו ליצור לובי, לחץ או השפעה על מקבלי החלטות ברשות ציבורית, אבל הרשות היא זו שנושאת בסופו של דבר באחריות לתוצאות המדיניות. המשילות המשולבת מעבירה את "הבעלות" על קבלת ההחלטות מהרשות אל בעלי הזיקה הפועלים יחדיו. שוב, עולה כאן דילמה מתעתעת.

בעלי הזיקה כבר אינם מבקרים בלבד של התהליך. כעת הם "בעלי" תהליך קבלת ההחלטות עם בעלי הזיקה האחרים שאולי מחזיקים בעמדות מנוגדות (Geoghegan and El Ansari 2003; Renard 2002; Weech-Maldonado and Merrill 2000).

בעלות מרמזת על אחריות משותפת לתהליך. אחריות זו דורשת שבעלי הזיקה יראו את היחסים ביניהם לבין בעלי זיקה אחרים באור חדש, שבו הם שותפים לאחריות עם יריביהם. האמון הכרחי משום שמי רוצה לשאת באחריות משותפת עם אנשים שאינו נותן בהם אמון? אם תאמץ מבט "אחראי" על התהליך, מי מבטיח שיריבך לא ינצל את נכונותך לפעול בתום לב? בעלות משותפת עלולה להיפגע על-ידי חוסר איזון בכוחות או על-ידי תפיסות שונות בשאלה מי הוא שצריך לנקוט יוזמה. במהלך ראיונות עם בעלי זיקה המעורבים בקציר קיפודי ים, למשל, מצא וורנר (Warner 1997) שלעובדי הדיג ולצוללנים היו תפיסות שונות בנוגע למידת בעלותם על התהליך השיתופי. הצוללנים ראו את עצמם כמסייעים לצוות הדיג, בעוד שעובדי הדיג ציפו מהצוללנים להוביל את תהליך קבלת ההחלטות בתחומים מסוימים.

צורות שיתוף פעולה מחייבות עשויות להיות חיוניות כאשר התמריצים להשתתף חלשים, אבל שיתוף פעולה מחייב עשוי גם להסתיר חוסר מחויבות של בעלי זיקה. לכן

8. גם כאשר משילות משולבת מחויבת, עדיין הכרחי שבעלי הזיקה "ירכשו מניות בעלות" בתהליך השיתופי.

רמה גבוהה של תלות הדדית בין בעלי הזיקה עשויה להגדיל את המחויבות לשיתוף הפעולה, אך היא עשויה בד בבד להגדיל את התמריצים לפעול באופן מניפולטיבי או שתלטני. כאשר שיתוף הפעולה אינו חד-פעמי אלא תלוי בעבודה משותפת ארוכת טווח, פיתויים אלה עשויים להיבלם. מהספרות על פעולה קולקטיבית עולה, כמובן, שאופק זה של העתיד עשוי להיות תנאי חשוב להדדיות. לכן

9. אסטרטגיות של משילות משולבת מתאימות במיוחד למצבים הדורשים שיתוף פעולה מתמשך.

הבנה משותפת

בשלב כלשהו בתהליך השיתופי על בעלי זיקה לפתח הבנה משותפת בשאלה מה הם יכולים להשיג ביחד בפעולה קולקטיבית (Tett, Crowther, and O'Hara 2003). הבנה משותפת מתוארת בספרות במונחים שונים: "משימה משותפת" (Alexander, Comfort, and Weiner 1998; Roussos and Fawcett), "מכנה משותף" (Wondolleck and Yaffee 2000), "כוונה משותפת" (Tett, Crowther, and Padilla and Daigle 2000), "יעדים משותפים" (Huxham 2003), "מטרות משותפות"

(1998), "חזון משותף" (Manring and Pearsall 2004; Walter and Petr 2000; Wondolleck and Glasbergen and) (Yaffee 2000), "אידיאולוגיה משותפת" (Waage 2001), "מטרות ברורות" (Margerum 2002), או "יישור ערכי ליבה" (Heikkila and Gerlak 2005). הבנה משותפת עשויה אף להתייחס להסכמה על הגדרת הבעיה (Bentrop 2001; North 2000; Pahl-Wostl and Hare 2004). או, פירושה עשוי להיות הסכמה על הידע הרלוונטי הנחוץ לטיפול בבעיה. אפשר לראות את פיתוחה של ההבנה המשותפת כחלק מתהליך רחב יותר של לימוד משותף (Daniels and Walker 2001). בלטנר ואחרים (Blatner et al. 2001) פיתחו אסטרטגיית סקר שימושית מאוד להערכת מידת הלימוד המשותף שנובעת משיתוף פעולה.

תוצאות ביניים

מכמה חקרי אירוע עולה שיש סיכויים טובים יותר לשיתוף פעולה כאשר המטרות והיתרונות האפשריים של שיתוף הפעולה הם קונקרטיים יחסית, וכאשר קיימת אפשרות של "ניצחונות קטנים" כתוצאה משיתוף הפעולה (Chrislip and Larson 1994; Roussos and Fawcett 2000; Warner 2000; Weech-Maldonado and Merrill 2006). אמנם תוצאות ביניים אלה עשויות להיות תוצרים מוחשיים כשלעצמן, אך אנו מציגים אותן כאן כתוצאות תהליך חיוניות, הנחוצות ליצירת התנופה שעשויה להוביל לשיתוף פעולה מוצלח. ניצחונות קטנים אלה עשויים להזין מצדם את התהליך השיתופי ולעורר מעגל של בניית אמון ומחויבות (Rogers et al. 1993; Vangen and Huxham 2003b). שיקולים אלה הובילו אותנו להסיק את המסקנות הבאות:

10. כאשר רמת האיבה הקדומה גבוהה ודרושה מחויבות ארוכת טווח לבניית אמון, אזי תוצאות ביניים המניבות ניצחונות קטנים חיוניות במיוחד. אם, בתנאים אלה, בעלי זיקה וקובעי מדיניות אינם יכולים לצפות ניצחונות קטנים אלה, ייתכן שלא כדאי להם לעלות על מסלול התהליך השיתופי.

בירור עובדות משותף הוא סוג של תוצאת ביניים שכמה מחברים הזכירו באור חיובי (Saarikoski 2000). אנו מזכירים גם את הטיעון של וגנר והקסהם (2003b) כי ייתכן שניצחונות קטנים אינם אסטרטגיה מתאימה לבניית אמון כאשר לבעלי הזיקה יש מטרות שאפתניות יותר שקשה לחלק לתוצאות ביניים. במצב זה הם מציעים לבנות אמון על-ידי בדיקה משותפת בשלב מוקדם של הערך הכולל של שיתוף הפעולה.

סיכום: זמן, אמון ותלות הדדית

המונח "משילות משולבת" מבטיח גמול מתוק. נדמה שהוא מבטיח שאם נמשול באופן שיתופי, נוכל להימנע מהמחירים הגבוהים של קביעת מדיניות לעומתית, להרחיב את ההשתתפות הדמוקרטית, ואף להחזיר את הרציונליות למינהל הציבורי. כמה מהמחקרים שנסקרו כאן מצביעים על חשיבותן של אסטרטגיות משולבות: לעתים לומדים יריבים מרים משכבר הימים להיכנס לדו-שיח פורה; מנהלים ציבוריים פיתחו יחסים מועילים יותר עם בעלי זיקה; ופותרו שיטות מתוחכמות של למידה ופתרון בעיות קולקטיביים. אך מחקרים אחרים מצביעים על הבעיות שבהן נתקלות אותן אסטרטגיות שיתופיות בבואן להשיג תוצאות מבוקשות אלה: בעלי זיקה חזקים משתלטים על התהליך; רשויות מינהל ציבורי נעדרות מחויבות של ממש לתהליך השיתופי; וחוסר אמון הופך למחסום בפני משא ומתן בתום לב. מטרוננו במאמר זה הייתה לקבץ ממצאים חיוביים ושליליים במסגרת אנליטית

משותפת כדי להתחיל ולמנות את התנאים שבהם נוכל לצפות להצלחתה של משילות משולבת (לפחות במונחים של "תוצאות התהליך"), והיכן נוכל לצפות לכישלון.

בהתבסס על ניתוח-על של 137 מחקרים של משילות משולבת במגוון תחומי מדיניות, התוצאות שלנו הן בעיקרן אינדוקטיביות מבחינה אמפירית, אם כי ניסינו גם לשלב עבודה תיאורטית קודמת ולהתבסס עליה. בסקירת מחקרים אמפיריים ועיוניים אלה ניסינו לאתר את התנאים התלויים שמקדמים או מעכבים שיתוף פעולה מוצלח. בבואנו לבחון תנאים תלויים אלה ניסינו להגיע אל מעבר למצב שבו נתפסת משילות משולבת כ"טובה" או "רעה" במהותה. אנו רוצים שחוקרים ואנשי מקצוע ישאלו את עצמם על התנאים ההקשריים שעשויים לקדם או לעכב את התוצאות הרצויות של משילות משולבת. אנו סבורים שגישה "תלויה" זו תועיל הן לאנשי מקצוע השוקלים לאמץ אסטרטגיה משולבת והן לחוקרים המגבשים מחקרי המשך.

לסיכום המשתנים החיוניים שנמצאו חשובים לתהליך השיתופי בניתוח-העל שלנו, מראה תרשים 1 את המסגרת האנליטית הבסיסית לתיאוריית תלות זו. אנשי מקצוע יכולים להשתמש במסגרת זו כדי לזהות אתגרים ומגבלות מרכזיים של אסטרטגיות שיתופיות. האם יש הבדלי כוחות משמעותיים בין בעלי הזיקה? האם לכל בעלי הזיקה יש יכולת ארגונית להשתתף באופן משמעותי? האם קיימת מנהיגות מספקת כדי להתגבר על קשיים במהלך התהליך? כמה בניית אמון מתקנת נחוצה? תרשים 1 עשוי לסייע לענות על שאלות אלה ואחרות.

אנו רואים במאמר זה הצעה ל"תיאוריה" של תלות במובן שהוא מציע מסגרת לארגון סדרת הנחות תלויות ויחסי סיבה ותוצאה. איננו טוענים שהוא מערך שלם או ממצה של הנחות או יחסי סיבתיות אלא שהוא מניח בסיס לבחינה אמפירית נוספת ולהרחבת התיאוריה. תרשים 1, למשל, מתאר יחסים סיבתיים בין משתנים שונים המשפיעים על תוצאות משילות משולבת. פירוט זה הוא תוצאת ניתוח-העל האינדוקטיבי שעשינו למערכת מגוונת ביותר של מקרים. כפי שתואר לעיל, אימצנו אסטרטגיה מטא-אנליטית של קירוב רציף במקום אסטרטגיה מעין ניסיונית ושאפתנית יותר, משום שמושגי מפתח בספרות זו לא פורטו דיים וה"נתונים" שלנו לא היו שיטתיים. לצורך מחקרי המשך, ניתן לראות בתרשים 1 הנחה שניתן להעריכה תוך שימוש במדגם מעין ניסיוני.

העלינו שתי אסטרטגיות אפשריות למדגמים מעין ניסיוניים במהלך מחקר זה. ראשית, ניתן להשתמש בסקר של בעלי זיקה פרטיים כדי להגדיר משתני התנהגות מרכזיים, כגון "מחויבות לתהליך". דוגמאות טובות של שימוש בסקרים בחקר המשילות המשולבת הן עבודתם של מרג'רום (2001) ופריים, גונטון ודיי (2004). השימוש בסקרים לפני התהליך השיתופי ולאחריו עשוי להיות אסטרטגיה מועילה במיוחד להערכת שינוי תפיסות (Blatner et al. 2001). שנית, ניתן לבנות מחקר שינצל "ניסויים טבעיים" בשילוב: מצבים שבהם מקרים עצמאיים מרובים של שיתוף פעולה פועלים בחסות של תכנית דומה של אסדרה, רשות ציבורית או חוק. דוגמאות לכך הם המחקר של מורדוך, ויזנר וסקסטון (Murdock, Wiessner, and Sexton's 2005) על פרויקט XL של הסוכנות להגנת הסביבה, או זה של שניידר ואחרים (Schneider et al. 2003) על תכנית שפכי הנהר הלאומית.

איננו טוענים, עם זאת, שניתוח סטטיסטי מצרפי הוא אסטרטגיית המחקר המועילה היחידה שעשויה להמשיך את המחקר שלנו. תרשים 1 עשוי גם לאפשר חקרי אירוע עתידיים. חקרי אירוע מועילים במיוחד כאשר האינטראקציה בין המשתנים אינה לינארית, ואנו סבורים שמחקר אתנוגרפי אינטנסיבי עשוי להיות האסטרטגיה המוצלחת ביותר לפיתוח תובנה גדולה יותר לגבי ההיבטים הבלתי-לינאריים של התהליך השיתופי. חקרי אירוע בנושאי בניית אמון, פיתוח הבנה משותפת, ומחויבות, עשויים להיות מועילים במיוחד.

לסיכום אנו מציעים שלושה תנאי ליבה העולים מהניתוח שלנו: זמן, אופן ותלות הדרדית. תרשים 1 אינו מייצג את חשיבותם של תנאים אלה במלוואה מפני שהשפעתם נוכחת ככול ולא קל לפצל אותם כמשתנים מובחנים. אבל מן הראוי שאנשי מקצוע יביאו בחשבון כל אחד מתנאים כלליים אלה לפני שייכנסו לתהליך שיתופי.

רבים מחקרי האירוע מציינים כי משילות משולבת היא תהליך שגוזל זמן (Gunton and Day 2003; Imperial 2005; Margerum 2002; Roussos and Fawcett 2000; Till and Meyer 2001; Warner 2006). בניית קונצנזוס, במיוחד, דורשת זמן ואי-אפשר לזרו אותה (Coglianese and Allen 2003; Yaffee and Wondolleck 2003). כאשר מוכרחים לנקוט בניית אופן מתקנת, ישנה סבירות שהזמן הדרוש להוספת אופן יוסיף זמן ניכר לתהליך. משום כך, משילות משולבת ככל הנראה אינה אסטרטגיה מתאימה במצבים שבהם על הרשויות לקבל או ליישם החלטות במהירות. אך יש לציין שהשקעה מראש בשיתוף פעולה אפקטיבי עשויה לפעמים לחסוך לא מעט זמן ומאמצים ביישום בהמשך הדרך. ברגע שבעלי הזיקה מגיעים להסכמה בפועל, עולה מהספרות שהיישום עשוי להתרחש די מהר. לכן, ייתכן שקובעי מדיניות ישקלו את הדרך של משילות משולבת בחיוב רב יותר במקרים שבהם הם מצפים לתהליך יישום בעייתי.

תוך אישור טיעונו של לוגדון (Logsdon's 1991) בדבר תלות הדרדית ומודל בניית האופן של ונגן והוקסהם (2003b), עולה מהניתוח שלנו שעל רשויות לשקול את ההשפעות ההדרדיות של אופן ותלות הדרדית על שיתוף פעולה אפשרי. מצאנו, למשל, שעדיין ניתן לנהל מצבי סכסוך גבוה המאופיינים באופן נמוך באופן שיתופי כאשר בין בעלי הזיקה קיימת תלות הדרדית גבוהה. תלות הדרדית מקדמת רצון להשתתף ומחויבות לתהליך שיתופי משמעותי, ואפשר לבנות אופן במצבים של תלות הדרדית גבוהה. לעומת זאת, כאשר התלות ההדרדית חלשה יותר, יהיה קשה לבנות אופן בהצלחה. במקרים אלה ייכנסו בעלי הזיקה לתהליך השיתופי כשהם לוטשים עיניים לאסטרטגיות חלופיות (לא שיתופיות). כאשר בעל זיקה אחד מאיים לפרוש מהתהליך השיתופי, עשויה המחויבות של כל בעלי הזיקה להיפגע, ויהיה קשה לבנות תחושות של בעלות, הבנה או אופן.

חשוב לציין שהן אופן והן תלות הדרדית נובעים בחלקם ממקורות פנימיים: הם מושפעים בדרכים חיוביות ושליליות מהתהליך השיתופי עצמו. לכן, בעלי זיקה שנכנסים לתהליך שיתופי עשויים שלא לראות את עצמם כתלויים במיוחד זה בזה. אך תוך דיאלוג עם בעלי זיקה אחרים ותוך השגת תוצאות ביניים מוצלחות, הם יגיעו להבנה חדשה של היחסים ביניהם (Heikkila and Gerlak 2005; cf. Warner 2006). רבים מהמקרים שסקרנו החלו בעלי הזיקה להכיר בתלות ההדרדית ביניהם באמצעות התהליך השיתופי.

איננו יודעים אם משילות משולבת היא אופנה חולפת. אבל אנו צופים בכיטחה שהדרדית של שיתוף פעולה ותיאום טוב יותר בין ממשלות ובעלי זיקה לא עומדת לדעוך בעתיד הקרוב.

הערות

- 1 תומס (Thomas, 1995) מפתח פרספקטיבה אפשרית של שיתוף הציבור, אם כי מטרותיה רחבות יותר והיא פותחה מנקודת מבט של מנהלים ציבוריים.
- 2 קבוצת מחקרים קטנה יותר מעריכה סוגים מסוימים של משילות משולבת ברמה מצטברת יותר וראו למשל ביירל (Beierle, 2000), לנגבין (Langbein, 2002) וליין, פלקי וסבטייר (Leach, Pelkey, and Sabatier, 2002).
- 3 ראו ביירל ולונג (1999) לדוגמה של שילוב והיוועצות.

- 4 כדי להימנע מהמצאת הגלגל, תת-הסדרה הראשונה שלנו לא נבחרה באקראי אלא כללה את האמירות התיאורטיות הבולטות ביותר בנושא המשילות המשולבת.
- 5 אך מומחי אסדרה חוששים שהעצמה תוביל לכך שרשויות יבחרו את בעלי הזיקה (Seidenfeld 2000).
- 6 פרנקלין (Franklin 2001) מתאר את תהליך ההדרה שבו השתמשו במהלך התכנון האסטרטגי עבור 15 רשויות פדרליות.

הפניות

- Abdelhadi, A. W., H. S. Adam, Mohamed A. Hassan, and Takeshi Hata. 2004. Participatory management: Would it be a turning point in the history of the Gezira Scheme? *Irrigation and Drainage* 53:429–36.
- Alexander, Jeffery A., Maureen E. Comfort, Bryan J. Weiner. 1998. Governance in public-private community health partnerships: A survey of the Community Care Network: SM demonstration sites. *Nonprofit Management & Leadership* 8:231–332.
- Andranovich, Greg. 1995. Achieving consensus in public decision making: Applying interest based problem-solving to the challenges of intergovernmental collaboration. *Journal of Applied Behavioral Research* 31:429–45.
- Ansell, Christopher K. 2003. Community embeddedness and collaborative governance in the San Francisco bay area environmental movement. In *Social movements and networks: Relational approaches to collective action*, ed. Mario Diani and Doug McAdam, 123–44. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Beierle, Thomas C. 2000. The quality of stakeholder-based decisions: Lessons from the case study record. Discussion Paper 00-56, Resources for the Future.
- Beierle, Thomas C., and David Konisky. 2001. What are we gaining from stakeholder involvement? Observations from environmental planning in the Great Lakes. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19:515–27.
- Beierle, Thomas C., and Rebecca J. Long. 1999. Chilling collaboration: The Federal Advisory Committee Act and stakeholder involvement in environmental decisionmaking. *Environmental Law Reporter* 29:10399.
- Bentrup, Gary. 2001. Evaluation of a collaborative model: A case study of analysis of watershed planning in the Intermountain West. *Environmental Management* 27:739–48.
- Blatner, Keith, Matthew Carroll, Steven Daniels, and Greg Walker. 2001. Evaluating the application of collaborative learning to the Wenatchee fire recovery planning effort. *Environmental Impact Assessment Review* 21:241–70.
- Booher, David E., and Judith Innes. 2002. Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research* 21:221–36.
- Borrini-Feyerabend, Grazia. 1996. *Collaborative management of protected areas: Tailoring the approach to the context*. Gland, Switzerland: IUCN–The World Conservation Union.
- Bouwen, Rene, and Tharsi Taillieu. 2004. Multi-party collaboration as social learning for interdependence: Developing relational knowing for sustainable natural resource management. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 14:137–53.
- Bradford, Neil. 1998. Prospects for associative governance: Lessons from Ontario, Canada. *Politics & Society* 26:539–73.

- Brinkerhoff, Derick W. 1999. Exploring state-civil society collaboration: Policy partnerships in developing countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (Suppl. 1): 59–86.
- Brown, A. J. 2002. Collaborative governance versus constitutional politics: Decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement. *Environmental Science and Policy* 5:19–32.
- Bryson, John M., and Barbara C. Crosby. 1992. *Leadership for the common good*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bryson, John M., Gary Cunningham, and Karen Lokkesmoe. 2002. What to do when stakeholders matter: The case of problem formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review* 62:568–84.
- Buanes, Arild, Svein Jentoft, Geir Runar Karlsen, Anita Maurstad, and Siri Søreng. 2004. In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning. *Ocean & Coastal Management* 47:207–23.
- Burger, Joanna, Michael Gochfeld, Charles W. Powers, Lynn Waishwell, Camilla Warren, and Bernard D. Goldstein. 2001. Science, policy, stakeholders, and fish consumption advisories: Developing a fish fact sheet for Savannah River. *Environmental Management* 27: 501–14.
- Busenberg, George. 1999. Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy Sciences* 32:1–11.
- Carter, Jane, Brieke Steenhof, Esther Haldimann, and Nurlan Akenshaev. 2003. Collaborative forest management in Kyrgyzstan: Moving from top-down to bottom-up decisionmaking. Gatekeeper Series No. 108, International Institute for Environment and Development.
- Chrislip, David, and Carl E. Larson. 1994. *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Coggins, George C. 1999. Regulating federal natural resources: A summary case against devolved collaboration. *Ecology Law Quarterly* 25:602.
- Coglianesi, Cary. 1997. Assessing consensus: The promise and the performance of negotiated rulemaking. *Duke Law Journal* 46:1255.
- Coglianesi, Cary, and Laurie K. Allen. 2003. Building sector-based consensus: A review of the EPA's Common Sense Initiative. Working Paper RWPO3, JFK School of Government.
- Conley, Alexander, and Margaret A. Moote. 2003. Evaluating collaborative natural resource management. *Society and Natural Resources* 16:371–86.
- Connick, Sarah, and Judith Innes. 2003. Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management* 46:177–97.
- Coughlin, C., M. Hoben, D. Manskopf, and S. Quesada. 1999. *A systematic assessment of collaborative resource management partnerships*. Ann Arbor: University of Michigan, School of Natural Resources and Environment.
- Daniels, Steven, and Gregg B. Walker. 2001. *Working through environmental conflict: The collaborative learning approach*. Westport, CT: Praeger.
- Ebrahim, Alnoor. 2004. Institutional preconditions to collaboration: Indian forest and irrigation policy in historical perspective. *Administration & Society* 36:208–42.
- Echeverria, John D. 2001. No success like failure: The Platte River collaborative watershed planning process. *William and Mary Environmental Law and Policy Review* 25:559.

- Edelenbos, Jurian. 2005. Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 18:111–34.
- Ekoko, Francois. 2000. Balancing politics, economics, and conservation: The case of the Cameroon forestry law reform. *Development and Change* 31:131–54.
- El Ansari, Walid. 2003. Educational partnerships for public health: Do stakeholders perceive similar outcomes? *Journal of Public Health Management Practice* 9:136–56.
- Elliot, Susan, Donald C. Cole, Paul Krueger, Nancy Voorberg, and Sarah Wakefield. 1999. The power of perception: Health risk attributed to air pollution in an urban industrial neighborhood. *Risk Analysis* 19:621–34.
- English, Mary. 2000. Who are the stakeholders in environmental risk decisions? *Risk: Health, Safety & Environment* 11:243–54.
- Farrington, John, and Charlotte Boyd. 1997. Scaling up the participatory management of common pool resources. *Development Policy Review* 15:371–91.
- Fawcett, Stephen B., Adrienne Paine-Andrews, Vincent T. Francisco, Jerry A. Schultz, Kimber P. Richter, Rhonda K. Lewis, Ella L. Williams, et al. 1995. Using empowerment theory in collaborative partnerships for community health and development. *American Journal of Community Psychology* 23:677–97.
- Frame, Tanis M., Thomas Gunton, and J. C. Day. 2004. The role of collaboration in environmental management: An evaluation of land and resource planning in British Columbia. *Journal of Environmental Planning and Management* 47:59–82.
- Franklin, Aimee. 2001. Serving the public interest? Federal experiences with participation in strategic planning. *American Review of Public Administration* 31:126–38.
- Freeman, Jody. 1997. Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review* 45:1.
- Fung, Archon. 2001. Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. *Politics & Society* 29:73–103.
- Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2001. Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society* 29:5–41.
- . 2003. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Futrell, Robert. 2003. Technical adversarialism and participatory collaboration in the U.S. chemical weapons disposal program. *Science, Technology, & Human Values* 28:451–82.
- Gebhardt, Thomas, Kimberly Kaphingst, and William De Jong. 2000. A campus-community coalition to control alcohol-related problems off campus. *Journal of American College Health* 48:211–15.
- Geldenhuys, Coert J. 2004. Bark harvesting for traditional medicine: From illegal resource degradation to participatory management. *Scandinavian Journal of Forest Research* 19 (Suppl. 4): 103–15.
- Gemmill, Barbara, and Abimbola Bamidele-Izu. 2002. The Role of NGOs and Civil Society in global environmental governance. In *Global environmental governance: Options & opportunities*, ed. D. C. Esty and M. H. Ivanova, 1–24. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy.
- Geoghegan, Tighe, and Yves Renard. 2002. Beyond community involvement: Lessons from the insular Caribbean. *Parks* 12 (2): 16–26.

- Gilliam, Aisha, David Davis, Tracey Barrington, Romel Lacson, Gary Uhl, and Ursula Phoenix. 2002. The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention* 14 (Suppl. A): 5–17.
- Glasbergen, Pieter, and Peter P. J. Driessen. 2005. Interactive planning of infrastructure: The changing role of Dutch project management. *Environment and Planning C: Government and Policy* 23:263–77.
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gunton, Thomas I., and J. C. Day. 2003. The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments* 31 (2): 5–19.
- Hamalainen, Raimo, Eero Kettunen, Harri Ehtamo, and Mika Marttunen. 2001. Evaluating a framework for multi-stakeholder decision support in water resource management. *Group Decision and Negotiation* 10:331–53.
- Healey, Patsy. 1996. Consensus-building across difficulty divisions: New approaches to collaborative strategy making. *Planning Practice and Research* 11:207–16.
- . 2003. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory* 2:101–23.
- Heikkila, Tanya, and Andrea K. Gerlak. 2005. The formation of large-scale collaborative resource management institutions: Clarifying the roles of stakeholders, science, and institutions. *Policy Studies Journal* 33:583–612.
- Huxham, Chris. 2003. Theorizing collaboration practice. *Public Management Review* 5:401–23.
- Huxham, Chris, and Siv Vangen. 2000. Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal* 43:1159–75.
- Imperial, Mark. 2005. Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society* 37:281–320.
- Innes, Judith, and David E. Booher. 1999a. Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of the American Planning Association* 65:412–23.
- . 1999b. Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association* 65:9–26.
- . 2003. Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Innes, Judith E., Sarah Connick, Laura Kaplan, and David E. Booher. 2006. Collaborative governance in the CALFED program: Adaptive policy making for California water. Working Paper Series Paper WP-2006-01, Institute of Urban and Regional Development.
- Khademian, Anne, and Edward Weber. 1997. From agitation to collaboration: Clearing the air through negotiation. *Public Administration Review* 57 (5): 396–410.
- Klijin, E. H., and J. F. M. Koopenjan. 2000. Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration* 78:365–87.
- Koch, Charles H., Jr. 2005. Collaborative governance in the restructured electric industry. *Wake Forest Law Review* 40:589.
- Kraft, Michael, and Bruce N. Johnson. 1999. Clean water and the promise of collaborative decision making: The case of the Fox-Wolf Basin in Wisconsin. In *Toward sustainable communities:*

- Transition and transformations in environmental policy*, ed. D. Mazmanian and M. Kraft, 113–52. Boston, MA: MIT Press.
- Langbein, Laura. 2002. Responsive bureaus, equity, and regulatory negotiation: An empirical view. *Journal of Policy Analysis and Management* 21:449–65.
- Lasker, Roz D., and Elisa S. Weiss. 2003. Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 80:14–60.
- Lasker, Roz D., Elisa S. Weiss, Rebecca Miller. 2001. Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79 (2):179–205.
- Leach, William, Neil W. Pelkey, and Paul A. Sabatier. 2002. Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21:645–70.
- Lee, Kuang-Chung. 2003. Enhancing collaborative governance for natural area management: Some experiences from Taiwan. *International Planning Studies* 8:35–51.
- Lindell, Mats. 2004. From conflicting interests to collective consent in advanced vocational education: Policymaking and the role of stakeholders in Sweden. *Journal of Education and Work* 17:257–78.
- Lober, Douglas J. 1997. Explaining the formation of business-environmentalist collaboration: Collaborative windows and the paper task force. *Policy Science* 30:1–24.
- Logsdon, Jeanne. 1991. Interests and interdependence in the formation of social problem-solving collaborations. *Journal of Applied Behavioral Science* 27:23–37.
- Lynn, Lawrence E., Carolyn J. Heinrich, and Carolyn J. Hill. 2001. *Improving governance: A new logic for empirical research*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Mahon, Robin, Sharon Almerigi, Patrick McConney, Christopher Parker, and Leo Brewster. 2003. Participatory methodology used for sea urchin co-management in Barbados. *Ocean & Coastal Management* 46:1–25.
- Manring, Nancy J. 1998. Collaborative resource management: Organizational benefits and individual costs. *Administration & Society* 30:274–90.
- . 2005. The politics of accountability in national forest planning. *Administration & Society* 37:57–88.
- Manring, Susan L., and Sam Pearsall. 2004. Creating an adaptive ecosystem management network among stakeholders of the Lower Roanoke River, North Carolina, USA. *Ecology and Society* 10 (2): 16. <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art16/> (accessed October 31, 2007).
- Margerum, Richard D. 2001. Organizational commitment to integrated and collaborative management: Matching strategies to constraints. *Environmental Management* 28:421–31.
- . 2002. Collaborative planning: Building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research* 21:237–53.
- Martin, Jane, and Lyn Tett, and Helen Kay. 1999. Developing collaborative partnerships: Limits and possibilities for schools, parents and community education. *International Studies in Sociology of Education* 9:59–75.
- Matta, Jagannadha Rao, John Kerr, and Kimberly Chung. 2005. From forest regulation to participatory facilitation: Forest employee perspectives on organizational change and transformation in India. *Journal of Environmental Planning and Management* 48:475–90.

- McCloskey, Michael. 2000. Problems with using collaboration to shape environmental public policy. *Valparaiso University Law Review* 34:423.
- Merkhofer, Miley W., Rarilee Conway, and Robert G. Anderson. 1997. Multiattribute utility analysis as a framework for public participation in siting a hazardous waste management facility. *Environmental Management* 21:831–9.
- Meyer, Carrie A. 1996. NGOs and environmental public goods: Institutional alternatives to property rights. *Development and Change* 27:453–74.
- Mitchell, Bruce. 2005. Participatory partnerships: Engaging and empowering to enhance environmental management and quality of life? *Social Indicators Research* 71:123–44.
- Mitchell, Shannon, and Stephen Shortell. 2000. The governance and management of effective community health partnerships: A typology for research, policy and practice. *Milbank Quarterly* 78:241–89.
- Mizrahi, Terry, and Julie Abramson. 2000. Collaboration between social workers and physicians: Perspectives on a shared case. *Social Work in Health Care* 31 (3): 1–24.
- Murdock, Barbara, Carol Wiessner, and Ken Sexton. 2005. Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. *Science, Technology & Human Values* 30:223–50.
- Mutumukuru, T., R. Nyirenda, and Frank Matose. 2002. Learning amongst ourselves: Towards adaptiveness stakeholders in forest management through social learning, in Mafungautsi. Presented at The Commons in an Age of Globalisation, the 9th Conference of the International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe, June 17-21. <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00000882/>.
- Nelson, Lisa, and Louis Weschler. 1998. Institutional readiness for integrated watershed management: The case of the Maumee River. *Social Science Journal* 35:565–76.
- North, Peter. 2000. Is there space for organisation from below within the UK government's action zones? A test of 'collaborative planning'. *Urban Studies* 37:1261–78.
- Ozawa, P. 1993. Improving citizen participation in environmental decisionmaking: The use of transformative mediator techniques. *Environment and Planning C: Government and Policy* 11:103–17.
- Padilla, Yolanda C., and Lesley E. Daigle. 1998. Inter-agency collaboration in an international setting. *Administration in Social Work* 22 (1): 65–81.
- Pahl-Wostl, Claudia, and Matt Hare. 2004. Processes of social learning in integrated resource management. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 14:193–206.
- Pelletier, David, Vivica Kraak, Christine McCullum, Ulla Uusitalo, and Robert Rich. 1999. The shaping of collective values through deliberative democracy: An empirical study from New York's North Country. *Policy Sciences* 32:103–31.
- Phillips, Susan. 2001. More than stakeholders: Reforming state-voluntary sector relations. *Journal of Canadian Studies* 35:182–201.
- Pine, Barbara, Robin Warsh, and Anthony Maluccio. 1998. Participatory management in a public child welfare agency: A key to effective change. *Administration in Social Work* 22 (1): 19–32.
- Plummer, Ryan, and John Fitzgibbon. 2004. Co-management of natural resources: A proposed framework. *Environmental Management* 33:876–85.

- Pokorny, Benno, Ravi Prabhu, Cynthia McDougall, and Roberto Bauch. 2004. Local stakeholders' participation in developing criteria and indicators for sustainable forest management. *Journal of Forestry* 102 (1): 35–40.
- Power, James, John McKenna, Michael J. MacLeod, Andrew J. G. Cooper, and Gerard Convie. 2000. Developing integrated participatory management strategies for Atlantic dune systems in County Donegal, Northwest Ireland. *Ambio* 29:143–9.
- Putnam, Linda L. 2004. Transformations and critical moments in negotiations. *Negotiations Journal* 20:275–95.
- Putnam, Linda L., Guy Burgess, and Rebecca Royer. 2003. We can't go on like this: Frame changes in intractable conflicts. *Environmental Practice* 5: 247–55.
- Redpath, S. M., B. E. Arroyo, F. M. Leckie, P. Bacon, N. Bayfield, R. J. Gutierrez, and S. J. Thirgood. 2004. Using decision modeling with stakeholders to reduce human-wildlife conflict: A Raptor-Grouse case study. *Conservation Biology* 18:350–9.
- Reilly, Thom. 1998. Communities in conflict: Resolving differences through collaborative efforts in environmental planning and human service delivery. *Journal of Sociology and Welfare* 25: 115–42.
- . 2001. Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work* 25 (1): 53–73.
- Rhoads, Bruce L., David Wilson, Michael Urban, and Edwin E. Herricks. 1999. Interaction between scientists and nonscientists in community-based watershed management: Emergence of the concept of stream naturalization. *Environmental Management* 24:297–308.
- Roberston, John, and Michael J. Lawes. 2005. User perceptions of conservation and participatory management of iGxalingenwa Forest, South Africa. *Environmental Conservation* 32:64–75.
- Rogers, Todd, Beth Howard-Pitney, Ellen C. Feighery, David G. Altman, Jerry M. Endres, and April G. Roeseler. 1993. Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California. *Health Education Research, Theory & Practice* 8:345–57.
- Roussos, Stergios Tsai, and Stephen B. Fawcett. 2000. A review of collaborative partnerships as a strategy for improving community health. *Annual Review of Public Health* 21:269–402.
- Rummery, Kirstein. 2006. Partnerships and collaborative governance in welfare: The citizenship challenge. *Social Policy & Society* 5:293–303.
- Ryan, Claire. 2001. Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy Sciences* 34:221–45.
- Saarikoski, Heli. 2000. Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review* 20:681–700.
- Schedler, Petra, and Folke Glastra. 2001. Communicating policy in late modern society: On the boundaries of interactive policy making. *Policy & Politics* 29:337–49.
- Schneider, Mark, John Scholz, Mark Lubell, Denisa Mindruta, and Matthew Edwardsen. 2003. Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science* 47:143–58.
- Schuckman, Matthew. 2001. Making hard choices: A collaborative governance model for the biodiversity context. *Washington University Law Quarterly* 79:343.
- Seidenfeld, Mark. 2000. Empowering stakeholders: Limits on collaboration for flexible regulation. *William and Mary Law Review* 41:411.

- Selman, Paul. 2004. Community participation in the planning and management of cultural landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management* 47:365–92.
- Short, Christopher, and Michael Winter. 1999. The problem of common land: Towards stakeholder governance. *Journal of Environmental Planning and Management* 42:613–30.
- Sjoberg, Lennart. 2003. Attitudes and risk perceptions of stakeholders in a nuclear waste siting issue. *Risk Analysis* 23:739–49.
- Smith, Susan. 1998. Collaborative approaches to Pacific Northwest fisheries management: The salmon experience. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution* 6:29.
- Springer, David, Deborah Stokes Sharp, and Theresa Foy. 2000. Coordinated service delivery and children's well-being: Community resource coordination groups of Texas. *Journal of Community Practice* 8 (2): 39–52.
- Stoker, Gerry. 1998. Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal* 50:17–28.
- . 2004. Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted. Economic and Social Research Council Fellowship Paper No. 1.
- Susskind, Lawrence, and Jeffrey Cruikshank. 1987. *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.
- Takahashi, Lois, and Gayla Smutny. 2002. Collaborative windows and organizational governance: Exploring the formation and demise of social service partnership. *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly* 31:165–85.
- Tett, Lynn, Jim Crowther, and Paul O'Hara. 2003. Collaborative partnerships in community education. *Journal of Education Policy* 18:37–51.
- Thomas, John Clayton. 1995. *Public participation in public decisions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Till, John E., and Kathleen R. Meyer. 2001. Public involvement in science and decision Making. *Health Physics* 80:370–8.
- Tompkins, Emma L., and W. Neil Adger. 2004. Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? *Ecology and Society* 9 (2): 10. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art10> (accessed October 31, 2007).
- Vangen, Siv, and Chris Huxham. 2003a. Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management* 14:S61–76.
- . 2003b. Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science* 39:5–31.
- Verstraeten, Gert, Jean Poesen, Gerard Govers, Katleen Gillijns, Anton Van Rompaey, and Kristof Van Oost. 2003. Integrating science, policy and farmers to reduce soil loss and sediment delivery in Flanders, Belgium. *Environmental Science & Policy* 6:95–103.
- Waage, S. A. 2001. (Re)claiming space and place through collaborative planning in rural Oregon. *Political Geography* 20:839–57.
- Walter, Uta, and Christopher Petr. 2000. A template for family centered interagency collaboration. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services* 81:494–503.
- Warner, Gary. 1997. Participatory management, popular knowledge, and community empowerment: The case of sea urchin harvesting in the Vieux-Fort area of St. Lucia. *Human Ecology* 25:29–46.

- Warner, Jeroen F. 2006. More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development* 22 (1): 15–35.
- Weaver, Mark, and Richard Moore. 2004. Generating and sustaining collaborative decision-making in watershed groups. Paper presented at the Annual Meeting of the Rural Sociological Society, Sacramento, CA, August 11–15.
- Weber, Edward P. 2003. *Bringing society back in: Grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weech-Maldonado, Robert, and Sonya Merrill. 2000. Building partnerships with the community: Lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. *Journal of Healthcare Management* 45:189–205.
- Weible, Christopher, Paul A. Sabatier, and Mark Lubell. 2004. A comparison of a collaborative and top-down approach to the use of science in policy: Establishing marine protected areas in California. *Policy Studies Journal* 32:187–207.
- Williams, Bruce, and Albert Matheny. 1995. *Democracy, dialogue, and environmental disputes: The contested languages of social regulation*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- Wondolleck, Julia M., and Steven L. Yaffee. 2000. *Making collaboration work: Lessons from innovation in natural resource management*. Washington, DC: Island Press.
- Yaffee, Steven L., and Julia Wondolleck. 2003. Collaborative ecosystem planning processes in the United States: Evolution and challenges. *Environments* 31 (2): 59–72.

