

## המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה ראשונית: ניתן לצטט באישור המחברות -

### משילות משולבת – Collaborative Governance

#### סקירת ספרות

ליהיא להט ונטע שר-הדר<sup>1 2</sup>

המושג **משילות משולבת** מצוי בתוך מרחב של המשגות המאפיינות את השיח בעידן הנוכחי. מרחב זה כולל מושגים דוגמת: משילות, שותפות, השתתפות אזרחים, שיתוף ציבור, משילות משותפת, רשתות מדיניות, משילות רשתית, ממשל צירופי (Joined-Up Governance), ממשל שלם (a Whole of Government), ואחרים. משילות משולבת (Collaborative Governance) - מאופיינת כפעילות או אסטרטגיה מכוונת ממשלה, המשלבת בעלי עניין ממגזרים שונים, מתוך כוונה לקדם תהליכי מדיניות או קבלת החלטות מבוססי קונסנזוס בנושאים ציבוריים<sup>3</sup>.

בנייר זה נציג סקירה ראשונית של ספרות העוסקת במשילות משולבת. הסקירה תעסוק בהבהרת המושג בספרות העכשווית, ובכך תיצר תשתית ראשונית לשאלות שיידונו בקבוצת המחקר. זוהי טיוטה ראשונית בלבד הפתוחה להתאמות ולשינויים שיידרשו ככל שנעמיק ונקדם את העשייה והחשיבה בקבוצת המחקר.

הסקירה בנויה מחמישה חלקים: **בחלק הראשון** נדון בהקשר - תהליכים ושינויים במינהל הציבורי המהווים את הרקע לצמיחת המשילות המשולבת. **בחלק השני** נדון בהגדרת המושג; **בחלק השלישי** ננסה למפות את המושג Collaborative Governance ביחס למושגים אחרים בתחום, ולייצר מעין מפה מושגית המזהה אותו במרחב השיח. **החלק הרביעי** יעסוק בביקורת על המושג ועל אופן יישומו. **החלק החמישי** יתמקד בשאלות מרכזיות העולות מהסקירה בהיבט התיאורטי ובהיבט היישומי.

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

חוקרים שונים מצביעים על תהליכי השינוי שהתרחשו במינהל הציבורי ככאלו המבטאים תהליך אבולוציוני כרונולוגי ובו שלושה גלים מרכזיים. **הגל הראשון**, מסוף המאה ה-19 ועד סוף שנות ה-70 של המאה העשרים, מתבסס על מאפייני המודל הוובריאני, ובו שאיפה לשלטת במדינה

<sup>1</sup> ד"ר ליהיא להט, מנהלת אקדמית במרכז חזן במכון ון ליר; המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר.

<sup>2</sup> ד"ר נטע שר הדר, מנהלת אקדמית במרכז חזן במכון ון ליר; המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר ובית ספר מנדל למנהיגות חינוכית.

<sup>3</sup> למחברות תרומה שווה למסמך.

<sup>3</sup> Ansell,2012; Ansel and Gash, 2008, Emerson et al. 2011

המודרנית באמצעות מבנים היררכיים המבוססים על חלוקת עבודה פונקציונלית, התמחות, ונהלים. **הגל השני**, משנות השמונים ועד סוף שנות התשעים של המאה העשרים, מבטא מגמות של הניהול הציבורי החדש ה- New Public Management. גל זה מתאפיין, בין היתר, באימוץ שיטות ניהול מהמגזר העסקי: שאיפה לנהל את ענייני המדינה כך שהאזרחים יקבלו תמורה בעד כסף, בין היתר, באמצעות הקטנת המגזר הציבורי (הפרטה); הישענות על מיקור חוץ; פיתוח מדידת ביצועים; וראיית הציבור כ"לקוחות" של המגזר הציבורי. **הגל השלישי**, מראשית שנות האלפיים ועד ימינו, מכונה אצל חלק מהחוקרים Post New-Public Management, וכולל מערך של מודלים שונים. למודלים אלה, על אף ההבדלים ביניהם, יש מספר מאפיינים משותפים, ובהם: שינוי התפיסה מ"לקוחות" ל"אזרחים"; דגש על חיזוק האמון כמרכיב בסיסי בפעילות בתוך ארגונים ובין ארגונים; שיתוף פעולה בין שחקנים שונים; מכוונות לחיזוק ההיבטים הערכיים של המדיניות; דגש על ראייה הוליסטית והאחדה של ממשלים נוכח הפרגמנטציה שנוצרה עקב הגל הקודם.<sup>4</sup>

מגמות אלה במינהל הציבורי חוברות לשינוי תפיסה הבא לידי ביטוי גם בספרות המדיניות הציבורית. תפיסה זו מדגישה את המושג משילות על פני המושג ממשלה, והיא מרכזית בהבנת השינוי. פירוש הדבר הוא שמדיניות מתעצבת באמצעות שיח בין שחקנים שונים בהם המדינה מהווה רק את אחד השחקנים ואיננה עוד השחקן היחיד. Hajer (2003), לדוגמה, מבטא את השינוי בתארו את "החלל המוסדי" שנוצר עקב היחלשות המוסדות ותפיסת המומחיות והידע, זאת לצד התחזקות תהליכי גלובליזציה ואינדיבידואליזציה אשר הובילו להבנה כי מדיניות מתעצבת על בסיס שיח ומשא ומתן בין שחקנים. באופן דומה תיאר Rhodes (1994) את "המדינה החלולה": תהליכים שהושפעו הן מהגלובליזציה והן ממגמת ביזור לשלטון המקומי, הובילו לדלדול כוחות ממוסדות המדינה המרכזית. Rhodes (2012) ו- Stone (2015), מצביעים על החשיבות הגוברת של זיהוי נרטיבים של עיצוב המדיניות, ועל היכולת של ממשלים לקדם הבנייה של מטרות וערכים משותפים כדרך לניווט רשתות של שחקנים בדרך של עוצמה רכה (soft power).<sup>5</sup>

שינוי האופן בו מתעצבים תהליכי מדיניות משפיע גם על מערך הכלים בהן משתמשות ממשלות בבואן ליישם מדיניות, תוך שימת דגש על כלים בהם מרכיב הכפייה של הממשלה נחלש.<sup>6</sup> דלאון (2006) מצביע על החשיבות של כלי מדיניות המדגישים תיאום, שיח ודיאלוג בין קבוצות. כלים אלה הופכים רלוונטיים יותר נוכח שינויים שחלים בדפוסי התפקיד של המדינה,<sup>7</sup> שינויים המשקפים מעבר מהישענות על היררכיות שאפיינו את המודל הווריאני ועל שווקים שאפיינו את מודל השוק כמנגנונים לשליטה בחברה - אל עבר מודלים של רשתות המאפיינים את המודל הנוכחי.<sup>8</sup>

כך, מגמות העולות מספרות המינהל הציבורי והמדיניות הציבורית מדגישות את חשיבות השיתוף והשמעת ה"קולות" השונים בתהליכי מדיניות. מגמות אלה מהוות את התשתית לצמיחת המשילות המשולבת: **Collaborative Governance** (להלן: CG).

<sup>4</sup> Vigoda,2009; Stoker,2006, Pollitt and Bouckaert, 2011, Dunleavy et al ,2005

<sup>5</sup> Rhodes 2007 ו- Nye 2005 אצל Baker and Stoker, 2013

<sup>6</sup> Howlett 2014, Salamon,2002

<sup>7</sup> Rhodes, 1994,2000; Bevir 2012

<sup>8</sup> Bevir,2012

למרות הצגת המושג כחדש, חשוב להדגיש כי במובנים רבים רעיונות של שותפות ושילוב שחקנים אינם חדשים כלל<sup>9</sup>. ב'אגורה' שבפוליס היוונית, שותפו שחקנים ממגזרים שונים בתהליכי קבלת החלטות<sup>10</sup>. Lowi (1969), תיאר את "משולשי הברזל" כמערכות קשרים בין סוכנויות הממשל, ועדות הקונגרס וקבוצות אינטרס. תיאורים מאוחרות ועכשוויות דוגמת רשתות מדיניות (Network Theory) וקואליציות מסנגרות (Advocacy Coalition Framework)<sup>11</sup>, מצביעות גם הן על החשיבות של מגוון השחקנים בזירת המדיניות. אלה יחד הניחו את התשתית הרעיונית והמעשית לדיון העכשווי ב-CG, אליו אנו מפנות את הזרקור כאן. חוקרים מציינים גורמים שונים אשר הובילו להתחזקות התופעה של שיתוף בין שחקנים במסגרת CG. בין השאר, הם מונים את השינויים בתפקיד המדינה; גלובליזציה; התפתחות טכנולוגית (IT); התחזקות אי הוודאות והסיכון; הצורך לתת מענה לבעיות מורכבות; מרחבי פעולה משותפים; רב תרבותיות; הצורך בהגברת ההיענות של גופי מינהל ציבורי; הצורך בחיזוק אמון הציבור; הצורך בחיזוק היבטים דמוקרטיים; והתלות ההדדית המתחזקת בין שחקנים בקביעת ויישום מדיניות<sup>12</sup>.

ניכר אם כן, כי נוסף על היבטים אלה, מקומם והשפעתם של מגוון השחקנים, זיהויים, השפעתם וחיבורם לתהליכי מדיניות, הולך ומתחזק ותופס מקום מרכזי בזירת ובחקר המדיניות והמינהל הציבורי כאחד. אחת השאלות המעניינות בהקשר זה היא, כיצד יכול המושג משילות משולבת לתרום לחיבור בין תיאורים של מדיניות ציבורית למינהל ציבורי?

בהקשר זה מציינות Sørensen and Waldorff (2014), כי על-פי רוב, מחקרים שעניינם CG, מתמקדים בשאלה כיצד לקדם חדשנות בשירותים ציבוריים, בעיקר בהיבט של מינהל ציבורי ופחות בשאלה כיצד ניתן לייצר מדיניות חדשנית באמצעות CG.

## 2. הגדרות ודגשים: Collaborative governance

הספרות מעלה כי אין הגדרה מוסכמת בין החוקרים למשילות משולבת (Collaborative Governance)<sup>13</sup>. יתכן כי הקושי בהגדרת המושג נובע גם מריבוי ההגדרות של המושג הרחב יותר: Governance. לוי-פאור (2012), מצביע על כך כי למשילות יש לכל הפחות ארבע משמעויות: כמבנה, כתהליך, כמכניזם או כאסטרטגיה (עמ' 8). לא ניכנס כאן לעומקו של הדיון בהגדרות הרבות של 'משילות', נציין רק שתיים מהן המופיעות בספרות. האחת, מתייחסת בעיקר להיבט המבני: משילות נתפסת ככללי המשחק והחוקים אשר מעצבים את המדיניות. במובן זה ניתן להצביע על ההגדרה של Lynn Heinrich and Hill המופיעה אצל לוי-פאור:

"Regimes of laws, rules, judicial decisions, and administrative practices".<sup>14</sup>

בשונה מהגדרה זו, Rhodes מגדיר משילות (Governance) באופן הבא:

<sup>9</sup> Ansell, 2012

<sup>10</sup> Stone, 2008

<sup>11</sup> Sabatier 1998, Koppenjan and Klijn, 2004

<sup>12</sup> Wanna, 2008; Booher, 2004, Williams, 2012, Keast and Mandell, 2014, Vigoda, 2014

<sup>13</sup> Ansel and Gash, 2008; Emerson et al, 2011; Williams, 2012

<sup>14</sup> Lynn, Heinrich and Hill, 2001:7 in Levi-Faur 2012, p.8

"The changing boundaries between public, private, and voluntary sectors, and to the changing role of the state"<sup>15</sup>.

להגדרה זו יש רובד תהליכי שבו מושג המשילות מבטא את אופיו המשתנה של תהליך עיצוב המדיניות, את הצורך לבחון את האינטראקציות מעבר לסוכנויות הממשל, ואת תפקידה המשתנה של המדינה<sup>16</sup>. דומה, כי נוכח הנושא של קבוצת המחקר הנוכחית, ההגדרה של Rhodes על משילות כתהליך, עשויה לתרום יותר לדיון המתהווה. חוקרים מזהים את מקורותיו של המושג בתיאוריות שונות ובדיסציפלינות מגוונות: מדעי המדינה, ניהול ציבורי, מדיניות ציבורית, סוציולוגיה, כלכלה ועוד, ומגדירים אותו כאינטרדיסציפלינרי במהותו<sup>17</sup>.

נציג להלן שלוש הגדרות מרכזיות בספרות הנעות על פני טווח - מהצרה ביותר לרחבה ביותר. **1. ההגדרה של Ansell and Gash (2008)** – "משילות משולבת מהווה סוג של הסדר שנוצר ביוזמת סוכנות ממשל אחת או יותר, ואשר משלב בעלי עניין מחוץ לממשל בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות. תהליך זה מתאפיין בהיותו פורמאלי, מכוון להגיע לקונסנזוס, ונבנה על-ידי דיון משותף שמטרתו לעצב או ליישם מדיניות ציבורית או לנהל תוכנית או נכסים".

"a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage program or assets"<sup>18</sup>.

אנסל וגש (2008) בחנו 137 מקרים שעסקו במושג משילות משולבת וגזרו מהם את מאפייניו. אנסל (2012) מצביע על שישה מרכיבים הנכללים במשילות משולבת: (1) יוזמה של סוכנות ציבורית; (2) כוללת שחקנים לא ממשליים; (3) המשתתפים עוסקים ישירות בעיצוב מדיניות ולא משמשים כיועצים בלבד; (4) הפורום מאורגן באופן פורמלי ונפגש באופן קולקטיבי; (5) מכוון להגיע להחלטות באמצעות קונסנזוס, גם אם הקונסנזוס לא מושג בפועל; (6) המיקוד בשיתוף הפעולה הוא בנושאי מדיניות ציבורית או ניהול ציבורי<sup>19</sup>.

במסגרת הגדרה זו המשתתפים מכונים 'בעלי עניין' (Stakeholders). מושג דגש על תקשורת דו-צדדית, כאשר בעלי העניין נפגשים יחד במסגרת תהליך דיוני (deliberative and multilateral). האחריות של בעלי העניין לתוצאות המדיניות היא משותפת היות והם מעורבים באופן ישיר בקבלת החלטות פורמלית במסגרת פורומים של סוכנויות. אמירה זו חשובה גם אם בסופו של דבר האחריות היא של המדינה כמו במקרים של רגולציה<sup>20</sup>.

ייחודה של הגדרה זו היא בראיית המשילות המשולבת כדרך פעולה של ממשלים, המבקשת לזהות צורך מעשי מסוים שבו יש לקדם תוכנית או החלטות בצורה משתפת. הפעילות היא פורמלית ומונהגת על-ידי המדינה - מבקשת לקדם קונסנזוס, משתפת בעלי עניין שונים וצרה באופייה. אנסל (2012), מציג למשל, שלושה סוגים של תהליכים שמתיישבים עם ההגדרה: (א)

<sup>15</sup> Rhodes, 2012, p.33

<sup>16</sup> Bevir, 2012; Rhodes, 2012, Richards and Smith, 2002

<sup>17</sup> Emerson et al 2011, Williams, 2012

<sup>18</sup> Ansell and Gash 2008, p.544

<sup>19</sup> Ansell 2012

<sup>20</sup> Ansell and Gash 2008

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

2. **ההגדרה של Emerson Nabatchi, Balogh (2011)** - מרחיבה את ההסתכלות על משילות משולבת:

"The processes and structure of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, level of government, and/or public, private and civic spheres in order to carry out public purpose that could not otherwise be accomplished" (p. 2)

החוקרים מצביעים על כך שהגדרתם מרחיבה את הגדרתם של אנסל וגש (2008) במספר היבטים. ראשית, היא אינה עוסקת רק בהסדרים שהם יוזמות של המדינה. שנית, הם לא עוסקים רק בהסדרים פורמליים אלא גם בהסדרים בלתי פורמליים. ושלישית, הם לא עוסקים רק באינטראקציות שכוללות שחקנים מדינתיים ולא מדינתיים. במובן זה הם מאפשרים לכלול במשילות משולבת גם הסדרים דוגמת Joined-up Government, יוזמות קהילתיות ומבנים לשיתוף פעולה בתוך ממשלות (Intergovernmental Collaborative Structure)<sup>21</sup>.

החוקרים מבקשים לחזק את ההבנה המכלילה שתאפשר לזהות משטרים של משילות משולבת (CGR - Collaborative Governance Regime), ואת הדינאמיקות והפעולות המתרחשות בהם. CGR מוגדר כ"מערכת חוצה-ארגונים אשר מכוונת לעיצוב מדיניות או לאספקת שירותים, המערבת מערך של ארגונים אוטונומיים המייצגים אינטרסים ו/או תחומי עשייה שונים"<sup>22</sup>. לטענת Emerson and Gerlak (2014), משטרים אלה כוללים הסדרים מוסדיים, פרוצדורות ונורמות התנהגותיות שמייצרות בסיס משמעותי לקולבורציה<sup>23</sup>. במסגרת ה-CGR, החוקרים בוחנים את ההקשר (הקונטקסט) בו מתרחש התהליך, קרי, התנאים הפוליטיים, חוקתיים, סוציו-אקונומיים, סביבתיים, והשפעות נוספות שמשפיעות על היווצרות ואופני הפעולה של משטרי המשילות המשולבת.

בהמשך לאמור לעיל, ובשונה מאנסל וגש (2008), אמרסון ואחרים (2011) מתמקדים פחות במרכיבים הפנימיים המייצרים את התנאים לשיתופי הפעולה. הם בוחנים להתייחס לשלושה מרכיבים מרכזיים: א. עקרונות לפעולה משותפת (Principled engagement)<sup>24</sup>; ב. המוטיבציה המשותפת המתבססת על אמון הדדי, הבנות, לגיטימציה ומחויבות (Shared motivation); ג. היכולת לפעול במשותף (Capacity for joint action).

<sup>21</sup> Emerson et al, 2011 p.3

<sup>22</sup> Emerson and Gerlak, 2014, p.769

<sup>23</sup> (שם, עמ' 769)

<sup>24</sup> החוקרים מצביעים על כך כי בתהליך זה, על מנת לבסס את עקרונות הפעולה, מתבצעים ארבעה תהליכים במסגרת האינטראקציה בין השותפים הכוללים: גילוי, הגדרה, דיון (deliberation) והחלטה (עמ' 11).

החוקרים שמים דגש על חשיבות הראיה המערכתית המובילה לשונות בין משטרי שיתוף הפעולה (CGR). הם מציינים רכיבים שונים המשפיעים בצורה מעגלית על תוצרי המשילות המשולבת, וביניהם: הקונטקסט של המערכת, המניעים, הדינמיקה של שיתוף הפעולה, התפוקות שמייצרת הפעולה המשותפת, התוצאות, ותהליך המשוב והאדפטציה.

אחת האבחנות המעניינות בין שתי ההגדרות היא העובדה שאנסל מציג CG כסוג אחד של אסטרטגית פעולה של הממשל, ואף תוהה האם דרך פעולה זו טובה יותר מקידום תהליכים בשיטות האדברסרית או הניהולית<sup>25</sup>, בעוד אמרסון ואחרים (2011), מציינים כי דרך פעולה זו ננקטת כאשר לא ניתן להשיג מטרות ציבוריות בדרך אחרת ( "...that could not otherwise be accomplished"). שאלה מעניינת היא אם כן, האם CG היא דרך פעולה חלופית ונוספת, או שמא ישנם מצבים בהם לא ניתן להגיע לקידומן של מטרות ציבוריות אם לא נוקטים בדרך פעולה זו?

3) **בספרו: "Building Strong Nations" (2009)**, ויגודה-גדות מסביר את החשיבות של קידום שיתופי פעולה לצורך חיזוק היכולת של ממשלות. הוא מתבסס במידה רבה על הצורך העולה בעידן הנוכחי לשלב בין חיזוק יכולת המשילות (Governability) וביצועי הממשל כדי להביא לחיזוק הדמוקרטיה ויישום ערכים ליברליים. לשיטתו, יש מקום לקשור בין גישות ניהוליות אדמיניסטרטיביות לאידיאולוגיה חברתית הומניסטית (עמ' 29).

בבואו לקדם מטרות אלה, טוען ויגודה-גדות כי על מדינות בעידן הנוכחי לשים את הדגש על Collaborative Public Administration, אשר כוללת את הצורך לחזק את שיתוף הפעולה עם ובין מוסדות פוליטיים ממשלתיים, סוכנויות מקצועיות, אזרחים כפרטים וכקבוצות, והמגזר העסקי<sup>26</sup>. לטענתו, פעולה זו תאזן את התפיסה הרואה בהיענות לרצונות האזרחים דרך פעולה מרכזית, היות והדרך שאפיינה את מגמות ה-NPM מותירה את האזרחים פסיביים. בשל כך יש לקדם תהליכים של "עשייה למען הציבור המתבצעת עם הציבור"<sup>27</sup>. עוד טוען ויגודה-גדות כי על אף שמגמות אלה אינן חדשות וכבר נדונו על-ידי חוקרים אחרים שהדגישו את החשיבות בשיתוף פעולה עם המגזר העסקי והמגזר השלישי, בעידוד יוזמות מדינתיות וקהילתיות ובשיתוף אזרחים - מגמה זו היא רפורמה בהתהוות, ולכן משמעותית יותר כעת.

בדומה לויגודה-גדות, החוקר האוסטרלי John Wanna (2008), מציע הסתכלות רחבה על CG. בפתח פרק המתאר את התחזקות מגמות השיתוף באוסטרליה, מגדיר החוקר Collaboration כ-"Joint working or working in conjunction with others"<sup>28</sup>.

לטענת Wanna, באוסטרליה חלו שינויים במידת שיתוף הפעולה בתהליכי מדיניות ציבורית: החל בשורשיה הפדרליסטים של אוסטרליה שהתאפיינו בפרגמנטציה ולא כללו תפיסה מרכזית של שיתוף פעולה. עבור דרך התפיסה הקנסייאנית שלאחר מלחמת העולם השנייה שאופיינה בפורומים ספציפיים בהם יישמו שיתופי פעולה בנושאים מוגדרים (בעיקר בתחומי התכנון), אך הממשל עדיין התאפיין בתפיסה ריכוזית. זוהי תקופה שלא נתפסה כמוצלחת ביכולת לקדם שיתופי פעולה. במהלך שנות השמונים והתשעים – המתאפיינות כתקופת הניהוליות, מתאר

<sup>25</sup> Ansell, 2012

<sup>26</sup> Vigoda-Gadot 2004:709

<sup>27</sup> Vigoda-Gadot, 2009, p.152

<sup>28</sup> Wanna, 2008. P. 3

החוקר את התחזקותן של מגמות שיתוף הפעולה עם המגזר העסקי, בעיקר בהקשר של אספקת שירותים, חוזים ומתן "קול" לצרכנים. שלב זה אופיין פחות בשיתוף פעולה בין סוכנויות ויותר ביחס לגורמים מחוץ לממשל – מכוונות לתפיסה של שיתוף אשר בליבה רעיונות של יעילות כלכלית תוך הימנעות מתלות בשחקני השוק ("לכידת הסוכנות"). השיתוף היה על-פי תנאי הממשלה או כלל לא.

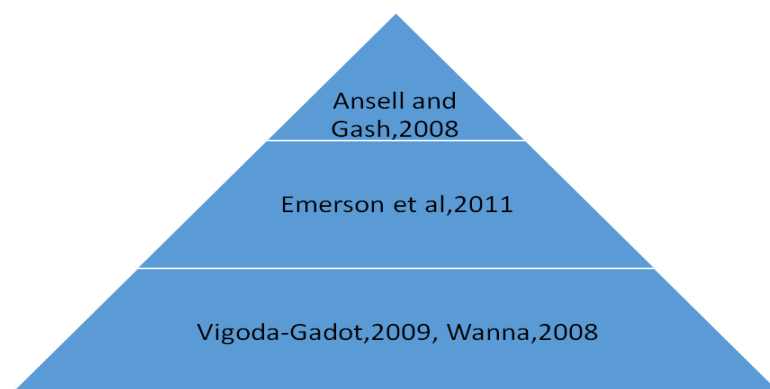
השלב הנוכחי לטענתו, מתאפיין ברמה רחבה יותר של שיתוף אופקי ואנכי. הממשלה הפכה למתכללת של יוזמות שונות – שיתוף פעולה בתוך הממשלה, בין ממשלות ממחוזות שונים, בין הממשלה לגופים חוץ ממשליים, ובין הממשלה לאזרחים. התקופה העכשווית, אם כן, מאופיינת במשילות משולבת כ- **Modus operandi** של הממשלה, והיא משלבת שחקנים בתהליכי עיצוב ויישום מדיניות. לדידו, חל שינוי בשיח של הממשלה האוסטרלית ורעיון השיתוף מבטא עידן חדש בדפוסי הפעילות של הממשלה.<sup>29</sup>

במידה רבה, ההתייחסות של שני החוקרים מציעה הסתכלות רחבה על יוזמות שונות של CG בהן משתפים פעולה סוכנויות ממשל, גורמים ממגזרים שונים והציבור. דומה כי בעוד ויגודה-גדות מציעה ראייה נורמטיבית יותר של דרך הפעולה הרצויה של מדינות, Wanna מתאר באופן אמפירי את ההתפתחות ההיסטורית באוסטרליה בכיוונים אלה.

בדומה, גם Williams (2012), בהקדמה לספרו: "Collaboration in public policy and practice: perspective on boundary spanners" עוסק בתפקידם של שחקנים בסוכנויות הממשלתיות הפועלים לקידום שותפויות ומכונים "מרחיבי גבולות" (בניגוד לרעיון "שומרי הסף"). גם Williams סוקר את התחזקות המגמות של משילות משולבת (CG) בבריטניה משנות השישים ועד ימינו. במובן זה, חוקרים אלה לא מציעים הגדרה Per se, אלא משתמשים במושג CG בכדי לאפיין תהליכים שקורים או שראוי היה שיקרו.

שאלה מעניינת ביחס לפרספקטיבה זו היא האם היא מאפשרת הבחנה מושגית מספקת בינה לבין מושג המשילות שהוגדרה על-ידי Rhodes כההליך המאופיין באינטראקציה בין שחקנים ממגזרים שונים?

### תרשים 1: היררכיית הגדרות של משילות משולבת



<sup>29</sup> Wanna, 2008, p.5-7

### 3. מפה מושגית: Collaborative Governance ומושגים אחרים

שתי שאלות עומדות ביסוד ההבנה של CG: מהו מקור המושג? ומה המקום שלו ביחס למושגים אחרים?

באשר לשאלה מתי החל השימוש במושג CG, החוקרים חלוקים ביניהם. כך לדוגמה, אנסל וגש (2008), טוענים כי המושג התפתח בשני העשורים האחרונים. לעומתם, Emerson and Gerlak (2014), מצביעים על שנות השבעים כפעם הראשונה בה נעשה שימוש במושג על מנת לתאר שיתוף פעולה בין מחלקות בתחומי החינוך והבריאות<sup>30</sup>. McGuire (2006), טוען כי ביטויים של CG מצויים כבר בבסיס המשטר הפדרליסטי בארצות הברית שדרש שיתופי פעולה, וניתן לראות ביטוי שלהם גם ביישום תוכניות בשנות השישים, השבעים והשמונים. לטענתו, פרסמן וולידבסקי (1973), היו בין החוקרים הראשונים שהצביעו על אופיו השיתופי של המינהל הציבורי. דומה כי המחלוקת בין החוקרים נובעת גם מאי ההסכמה לגבי השאלה איך מגדירים CG - האם בצורה מצמצמת יותר או כפרספקטיבה רחבה של שיתופי פעולה.

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

באשר להבחנה בין המושג לבין מושגים דומים לו, אפשר לנסות ולאפיין CG בשני ממדים: הראשון, עוסק בהבחנה על פני רצף או היררכיה של דפוסי פעולה שונים של הממשל<sup>31</sup>, ואילו השני עוסק בהבחנה בין דפוסי שונים של שיתוף פעולה<sup>32</sup>. יש לציין כי ישנם מושגים שנתפסים כבעלי משמעות זהה<sup>33</sup>. לא נציג כאן את המשמעויות של מגוון המושגים אולם נציין בניסיון להתייחס אליהם בהשוואה ל-CG.

#### דפוסי פעולה שונים של הממשל

בשיח שעולה מתחומי המינהל הציבורי והמדיניות הציבורית נדונים בעשורים האחרונים מגוון של מושגים המבטאים את החשיבות בצורך של שיתוף פעולה ותיאום בין בעלי עניין, בין ובתוך סוכנויות שונות של הממשל. המשגה זו נגזרת גם מההגדרה הרחבה של מושג המשילות (Governance) שהוצגה לעיל, וממושגים דומים.

כך לדוגמה, המושג (JUG) Joined-Up Government והתפתחותו המאוחרת למושג The Whole-of-Government (WOG)<sup>34</sup>, מבטאים את הצורך של סוכנויות הממשל בעידן הנוכחי לעבוד באופן מתואם והוליסטי עם שחקנים תוך ממשליים וחוף ממשליים, באמצעות טשטוש הגבולות הארגוניים על מנת לקדם מטרות מדיניות ותוכניות רצויות ולספק שירותים טובים יותר.

<sup>30</sup> p.769

<sup>31</sup> Ansell and Gash, 2008

<sup>32</sup> Keast and Mandell, 2014

<sup>33</sup> שם

<sup>34</sup> מושג שתבע החוקר בריטי 6, דומה באופיו ל-joined-up government, בתוך: Christensen and LÆgeid, 2006



מושג זה מתייחס הן לתיאום פנים ממשלי והן לתיאום רוחבי של בעלי עניין<sup>35</sup>. מושגים אלה, מרמזים על המעטפת הרחבה שהובילה לפיתוחן של אסטרטגיות דוגמת CG. אנסל וגש מבחינים בין CG לבין מושגים אחרים כמו קורפורטיזם, Associational Governance, רשתות מדיניות PPP, ועוד. לטענתם, המושג קורפורטיזם, בניגוד ל-CG, נותן יותר ביטוי לשיתוף ארגונים מובילים בתחומים של שוק העבודה והאינטראקציה שלהם עם סוכנויות הממשל. המושג "Associational Governance", מחייב לכלול עמותות מאורגנות, בניגוד ל-CG שיכול לכלול אזרחים ולא דווקא עמותות מאורגנות. גם "רשתות מדיניות" מבטאות מבנים של שיתופי פעולה בין בעלי עניין הכוללים סוכנויות ממשלתיות, אולם אלה יכולות להיות לא פורמליות. ב-CG ההתייחסות נוטה יותר למסגרת פורמלית וספציפית של שיתופי פעולה. ואחרון, שיתוף פעולה של ארגונים מהמגזר הפרטי והציבורי (- Public-Private Partnership PPP), מבטא פעמים רבות דרך להשגת תיאום, ולא ליצירת שיתוף פעולה במובן של CG, קרי מכוון קונסנזוס<sup>36</sup>. אולם כפי שנאמר לעיל, גם כאן אין הסכמה בין החוקרים. Andonova (2010) מתייחסת ל- PPP-Public-Private Partnerships - כסוג של משילות משותפת בין שחקני ממשל לשחקנים שאינם ממשליים. לדידה, המושג מתייחס לתהליכי מיסוד של סמכות היברדית שצומחת בזירה הבינלאומית מעבר לצורות המסורתיות של אינטראקציה בין שחקני המדינה לשחקנים מחוץ למדינה, והיא שונה מאינטראקציות שבהן נעשה שימוש בעבר דוגמת התייעצות, לובי או חוזים.<sup>37</sup> אנסל וגש מזהים גם מושגים שלהם משמעות זהה, וביניהם: Participatory management, Interactive policy making, Stakeholder governance, Collaborative management.

### **דפוסים של שיתוף פעולה**

ישנם מושגים הקרובים לקולבורציה אך מובחנים ממנו. חוקרים שונים מצביעים על הרצף שנע בין שיתוף פעולה, תיאום וקולבורציה (שילוב).<sup>38</sup> Keast and Mandell (2014), מציעים להתייחס למושגים הללו כרצף - בצד אחד שיתוף פעולה, בצד שני קולבורציה, ובאמצע תיאום.

### **תרשים מספר 2: רצף של שיתוף פעולה**

<sup>35</sup> Rhodes, 2000; Christensen and LÆgeid, 2006

<sup>36</sup> p.547-548

<sup>37</sup> Andonova 2010, p.26

<sup>38</sup> Emerson and Gerlak, 2014, Keast and Mandell, 2014, O'flynn, 2008

# COLLABORATION



Emerson and Gerlak, 2014, Keast and Mandell, 2014, O'flynn, 2008

מקור: O'flynn 2008 ;Emerson and Gerlak 2014 ;Keast and Mandel 2014 , p 14

**שיתוף פעולה**: מבטא סוג של מערכת יחסים שמוגדרת לרוב לטווח קצר, לא פורמלית באופייה ומבוססת על רצון וולונטרי לקחת חלק במערכת היחסים במטרה להשיג יעד משותף. הארגונים נותרים עצמאיים וכל אחד בוחר במה לשתף את האחר. מערכת יחסים כזו מאופיינת ברמות נמוכות של מתיחות וסיכון.<sup>39</sup>

**תיאום**: קשור בהפעלת מנגנונים הקושרים באופן הדוק יותר ופורמלי יותר שחקנים שונים במערכת. תיאום מתרחש כשיש צורך לתזמר / לתאם בין אנשים, פעולות ומערכות להשגת מטרה או משימה מסוימת שנקבעה מראש. בתיאום, ארגונים נשארים נפרדים אולם תורמים יחד לתוצאה מוסכמת. יצירת התיאום אינה תלויה ברצון הטוב של השחקנים השונים אלא במטרה ובמנדט, ולכן דפוס יחסים זה הוא יותר פורמלי ודורש מחויבות גדולה והסכמה לויתור על מידה מסוימת של אוטונומיה.<sup>40</sup>

**קולבורציה (שילוב)**: מאופיינת כדפוס היחסים היציב ביותר וארוך הטווח מבין השלושה. מערכת היחסים מאופיינת ברמות גבוהות של תלות הדדית שקיימת במידה מסוימת גם בדפוסים האחרים, אבל בדפוס יחסים זה מושם דגש על הדו-צדדיות של מערכת היחסים. השותפים מבינים כי הם זקוקים זה לזה על מנת לקדם פעולה אפקטיבית, ולא די רק בשינויים שוליים. המשתתפים צריכים להיות מסוגלים לפתח דרכים חדשות של חשיבה והתנהגות ולהיות פתוחים לשינויים במערכות הקיימת – הן התפעוליות והן השרירותיות. רשת קולברטיבית, אם כן, מאופיינת בכך שמטרתה איננה רק לפתח אסטרטגיות לפתרון בעיות, אלא להשיג את הסינרגיה האסטרטגית בין משתתפים, שתוביל בסופו של דבר למציאת פתרונות חדשניים.<sup>41</sup>

החוקרים קובעים כי שלושת המושגים הינם נקודות שונות על רצף של מנגנונים אינטגרטיביים, השונים ברמת האינטנסיביות והפורמליות<sup>42</sup>. ההבדל ביניהם, אם כן, נעוץ במספר שאלות:

<sup>39</sup> Keast and Mandell, 2014: 11-12

<sup>40</sup> Keast and Mandell, 2014: 12

<sup>41</sup> שם, p.12-13

<sup>42</sup> שם

1. מהי התרומה של המשתתפים לשותפות הייחודית הזו?
2. מי השחקנים הנוטלים חלק במהלך?
3. מה נדרש מהם (זמן, משאבים, שינוי)?
4. מה מידת התלות ההדדית?

חוקרים רבים עמדו על האתגרים הטמונים ביצירת הסדרים של שיתופי פעולה, בוודאי אלה הפוליטיים. כך למשל, Booher (2004) מתאר מספר אתגרים שכדאי לשים אליהם לב בבואנו ליישם תהליכים ברוח זו:

1. מציאת זירה שתאפשר שיתוף פעולה, פעילות הדדית, יצירת אמון ותקשורת בין השחקנים השונים.
2. ניהול של אי הוודאות הכרוכה בסוגיה.
3. קבלת החלטות בסביבות מורכבות ורוויות במחלוקות.
4. פעילות משותפת כהכרח. פעמים רבות ההכרח נוצר כאשר גורם אחד אינו יכול להתגבר לבד על הבעיה הניצבת מולו, ולכן נדרש לפעול יחד, לשתף בעוצמה ולמצוא את הדרך המוסכמת לפתרון.
5. האתגר המרכזי הוא יצירת האמון בין השחקנים<sup>43</sup>.

במובן זה טוען Booher (2004), כי CG הוא אתגר דמוקרטי ופלורליסטי המבקש לקדם הכלה של פעילים חברתיים, והתאמת המבנה הארגוני לצרכים העולים, תוך התייחסות לאתגרים כלכליים<sup>44</sup>.

#### 4. היבטים ביקורתיים או בעד ונגד Collaborative Governance

על-פי רוב, היחס בספרות ל- CG הוא חיובי. השאיפה לשלב בין שחקנים בפעילות שאמורה להיטיב עם רבים יותר למען קידום האינטרס הציבורי, נתפסת כתוצר חיובי. היא אמורה להיות דרך פעולה שתיתן מענה לשינוי בתפקידה של המדינה, למורכבות הבעיות ולגורמים הנוספים שאוזכרו בתחילת הסקירה. ואולם לצד הסתכלות זו, מצביעים חוקרים גם על הסכנות הטמונות בנהירה אחרי אופנת ה-CG.

O'flynn (2008), טענה כי אנחנו חיים בעידן של Collaborative turn במדיניות. הפעילות הפכה כל כך שגורה, עד שהיה מי שאמר שהעתיד שייך רק לאלה שעושים קולבורציה<sup>45</sup>. לדבריה, יש הטוענים כי הקולבורציה הפכה "לגביע הקדוש", הדרך הטובה לעשות הכל, גם אם לא תמיד ברורה התועלת. יתרה מזאת, אנו תולים תקווה באמצעי, שהלכה למעשה הוא המוצא האחרון כשכל היתר נכשלו. גם אנסל (2012) מצביע על כך שיש מעט ממצאים על האפקטיביות של דרך הפעולה של CG, וכי מרבית המחקרים הקיימים עוסקים בבחינת האפקטיביות של התהליך ולא של תוצאותיו הלכה למעשה<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Ibid, 32-34

<sup>44</sup> Booher, 2004: 41-43.

<sup>45</sup> Economist Intelligence Unit, 2007, בתוך: O'flynn 2008

<sup>46</sup> Ansell and Gash, 2008

Rummery (2006) טוענת כי שותפויות בפני עצמן אינן מובילות בהכרח לחיזוק השותפות האזרחית. החוקרת מתארת צדדים שונים של שותפות אזרחים בתחומי הבריאות והרווחה בבריטניה, ואת הרציונל שהוביל לקידום. בין היתר, לטענתה, השיתוף כיוון לחיזוק הנגישות לשירותים, לצמצום פרגמנטציה וכפילויות באספקת שירותים ולפיתוח שירותים אינטגרטיביים, ואולם היא מצביעה גם על כשלים אפשריים (pp. 300-301), ובהם:

1. חשש מהטיה של משאבים: הטיית תשומת הלב מהצורך של סוכנויות לספק את שירותי הליבה ולתת מענה לצרכי האזרחים.
2. חשש ממתן דגש יתר על קידום שיתוף פעולה מאשר על שיפור נגישות ובחינת טווח השירותים הנדרשים לצרכנים.
3. הנ"ל עלול להוביל לקידום תוצאות שהן חשובות בעיני הסוכנויות והפרופסיונליים ולא בהכרח מתאימות לסדר העדיפויות של המשתמשים.
4. בהיעדר ראיות מספקות, לא ברור אם שיתוף פעולה בפני עצמו משפר את השירותים האזרחים, ואם כן, על פי רוב מדובר בשיפור עקיף בלבד. על אף שלטענתה לא צריך ליישם את התינוק עם המים, יש מקום לבחון האם שותפות עם אזרחים מסייעת או לא. יתכן שעדיף ליישם מודלים שהם יותר מכווני מדינה, דוגמת Holistic governance (p.301).

הספרות כוללת, אם כן, ביקורות על המושג ועל השימוש בו בטענה שהוא עלול להישאר ברמת אידיאל שלא ימומש ממגוון סיבות:

- זה טוב רק כמוצא אחרון לאחר ששום דבר אחר לא עזר;
- זה תהליך שיכול להיות יותר יקר מבחינת משאבים;
- זה עלול לייצר מדיניות סימבולית שתתקבל בשל הצורך להיענות או להרגיע את השותפים ללא התחשבות בהיבטים אחרים;
- קיים חשש ששיתוף יביא ל'לכידת הסוכנות' בשל הצורך להיענות לאינטרס פוליטי;
- במצב האידיאלי, קולבורציה אמורה להביא להסכמה על הפעולה הנדרשת הלכה למעשה, אולם עולה חשש מהסכמה שעשויה להתבסס על המכנה המשותף הנמוך ביותר או Split the difference<sup>47</sup>.

לסיכום, הטענה היא כי גם אם הובן שיש צורך בקולבורציה, השאלה הגדולה, שעדיין אין לה תשובה, היא כיצד ניתן לקדם קולבורציה מוצלחת<sup>48</sup>.

Booher (2004), מעלה מספר מסקנות מסכמות ביחס ל- CG:

1. מדובר בשיטה שמתאימה להתמודדות עם האתגרים שהעידן הנוכחי מציב בפנינו. אתגר זה לא רק משליך על התוצאות אלא גם על יצירת האמונה שאכן הדבר אפשרי. הוא עשוי להוביל לחדשנות ולספק מידע טוב יותר לצורך קבלת החלטות.
2. מדובר בשיטה שאינה מתאימה לכל בעיה חברתית. השימוש בה אינו פשוט ולכן עליו להיות מיושם רק במקרים בהם הוא נדרש, ולהכיל את מכלול השחקנים המעורבים בו.
3. מדובר בשיטה הדורשת מיומנות מקצועית. לא כל דבר שקוראים לו CG הוא אכן זה. אם לא מבינים זאת עלולים לגרום לתוצאות הרסניות יותר, והיה עדיף להימנע מיישומו מלכתחילה.

<sup>47</sup> בתוך Bhan, 2014

<sup>48</sup> Feldman, 2010

4. יש חשיבות לתפיסה של הבכירים בארגונים ושל המנהיגים הקהילתיים, ולמוכנות שלהם לייצר את התנאים לשילוב/שיתוף (למשל על ידי הכשרה).
5. גם אם תהליכים כאלה מוצלחים, עדיין קשה לשנות את הממשל הישן<sup>49</sup>.

חשוב לציין כי תהליכים של משילות משולבת מעלים שאלות יסוד מהותיות באשר לדפוס היחסים בין החברה לבין תהליכי עיצוב מדיניות, כמו גם לגבי היבטים דמוקרטיים והיכולת לקיים מערך מובנה ובעל היגיון של Accountability. הנייר לא דן בסוגיות אלה, אולם יש חשיבות שהביקורות העיקריות כלפי דפוס פעולה זה, הרלוונטי גם לשאלת המשילות (Governance)<sup>50</sup> - יעלו לדיון בהמשך הדרך.

## 5. סיכום ביניים

נראה כי למרות שמדובר במושג ייחודי, במובנים רבים הוא אינו חדש. יתכן כי הנוכחות שלו צומחת מתהליכים המתרחשים הלכה למעשה בשטח. במובן זה מתארים החוקרים תמונת מצב ומנסים להתחקות אחר שורשיה, מאפייניה והשלכותיה של התופעה, ולבסס מסגרות תיאורטיות ומודלים שיסייעו לפועלה.

ניכר כי יש מקום לייצר הבחנה בין מגמות רחבות המתרחשות במידה רבה בעידן הנוכחי, לאור המושגים הרחבים של משילות ומשילות חדשה, ולקבל החלטה האם CG, לשיטתו, עוסק במסגרת מובחנת יותר שעניינה סוגים מסוימים של פעילות ממשלית משולבת. לצד אלו המצביעים על היתרונות ועל הצורך ליישם דרך פעולה זו כמעט בכל היבט ובכל תחום, ישנם אחרים המצביעים על נזקים, על בזבוז משאבים ועל החשש להסתת המטרות מפעולות ליבה אל עבר נושאים פחות משמעותיים, באם ימשיכו חוקרים ומעצבי מדיניות לנהות אחר "אופנת ה-CG". לאור כל זאת, נראה כי יש מקום לבחון לעומק את התופעה באמצעות קבוצת המחקר. אנו מציעות לראות בסקירה הנוכחית ובשאלות שהוצגו לעיל בסיס ראשוני להמשך עבודתנו בעתיד.

## רשימת המקורות

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

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

Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (ch. 35, pp. 499-511). New York: Oxford University Press.

---

<sup>49</sup>Booher, 2004: 43-45  
<sup>50</sup>Bevir, 2012

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 18, 543-571.
- Bevir, M. (2012). *Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bhan, M. (2014). Environmental regulatory limits and constraints and the promise of collaborative environmental governance in the United States. In *APSA 2014 Annual Meeting Paper*.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2006). Conclusion: Parallel play, not collaboration: Missing questions, missing connections. *Public Administration Review*, 66(s1), 161-167.
- Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review*, 93(4), 32-46.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). The whole-of-government approach—regulation, performance, and public-sector reform. Working paper 6, Stein Rokkan Center for Social Studies, Bergen. Retrieved from: <https://bora.uib.no/handle/1956/1893>.
- Deleon, P.(2006). The historical roots of the field. In M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (ch.2, pp. 39-57). New York: Oxford University Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Emerson, K & Gerlak, A. K. (2014). Adaptation in collaborative governance regims. *Environmental Management*, 54, 768-781.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Feldman, M. S. (2010). Managing the organization of the future. *Public Administration Review*, 70(s1), s159-s163.
- Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review*, 45(1).
- Huxham, C., & Vangen, S. (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(6), 1159-1175.

- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N., & Auer, J. C. (2010). Managing the inclusion process in collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 699-721.
- Keast, R., & Mandell, M. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of Management & Governance*, 18(1), 9-28.
- Koppenjan, J.F.M. and E.H. Klijn. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London and New York: Routledge.
- Levi-Faur, D. (2012). From "big government" to "big governance" In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (ch. 1). Oxford: Oxford University Press.
- Lowi, T. J. (1979). *The end of liberalism: The second republic of the United States*. New York: Norton.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- O'Flynn, J. L., & Wanna, J. (2008). Collaborative governance: A New era of public policy in Australia?. *Australia and New Zealand School of Government Series*. The Australian National University. E- Press
- O'Flynn, J. (2008). 17. Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy. In J. O'Flynn and J. Wanna (Eds.), *Collaborative governance: A New era of public policy in Australia*. Australia and New Zealand School of Government, The Australian National University, E- Press.
- Pinel, S. L. (2009). Collaborating to Compete—the governance implications of stakeholder agendas at mount Pulag National Park, the Philippines. *Planning Theory & Practice*, 10(1), 105-129.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Comparative public management reform: an introduction to the key debates. In C. Pollitt & G. Bouckaert (Eds.), *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state* (pp. 1-30). Oxford: Oxford University Press.
- Popescu Ljungholm, D. (2014). The Process of collaborative governing. *Geopolitics, History, and International Relations*, (2), 105-110.
- Rhodes, R.A.W. (1994). The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R.A.W. (2000). New Labour's civil service: Summing-up joining-up. *The Political Quarterly*, 151(2), 151-166.

- Rhodes, R.A.W (2012). Waves of governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 33-48). Oxford: Oxford University Press.
- Richards, D. & Smith, M. J. (2002). *Governance and public policy in the UK*. Oxford: Oxford Press.
- Rummery, K. (2006). Partnerships and collaborative governance in welfare: the citizenship challenge. *Social Policy and Society*, 5(2), 293-303.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of Public Policy*, 5, 98-130.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of governance* (pp.18-47). New York: Oxford University Press.
- Sørensen, E., & Waldorff, S. B. (2014). Collaborative policy innovation: Problems and potential. *Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(3), 1-17.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-57.
- Stone, D. (2008). Global public policy, transnational policy communities and their networks. *The Policy Studies Journal*, 36(1), 19-38.
- van Ostaijen, M., & Jhagroe, S. (2015). “Get those voices at the table!”: Interview with Deborah Stone. *Policy Sciences*, 48(1), 127-133.
- Vigoda-Gadot, E. (2004). Collaborative public administration. Some lessons from the Israeli experience. *Managerial Auditing Journal*, 19(6), 700-711.
- Vigoda-Gadot, E. (2009). *Building Strong Nation*. Fanham: Ashgate.
- Williams, P. (2012). *Collaboration in public policy and practice: perspectives on boundary spanners*. Bristol: Policy Press Press.