

תקציר מנהלים

מטרתו של נייר העמדה היא להוביל לשיפור יחסי העבודה בין הרשויות המקומיות למגזר השלישי באמצעות המלצה על מודל אופטימלי שיגדיר ויסדיר את היחסים. לצורך הכנת נייר העבודה הסתמכנו על מחקרים קודמים בנושא ועל מודלים קיימים של שיתוף פעולה בין המגזר השלישי לרשויות המקומיות, בישראל ובעולם.

צמיחתו של המגזר השלישי והרחבת היקף פעולתו ברשויות המקומיות בעשורים האחרונים מבליטות את הנחיצות של מודל עבודה יעיל ויציב. יצירת שיתוף פעולה אינה דבר מובן מאליה, קיימים קשיים שונים בדרך, אנחנו איפיינו שני חסמים מרכזיים: סוג החסמים הראשון הוא חסמים ערכיים, הקשורים בחוסר הרצון של הרשות לשיתוף פעולה, או בחוסר מודעות שלה ליתרונות אותם היא יכולה להפיק מהעבודה עם המגזר השלישי. סוג החסמים השני הוא חסמים טכניים, המתקיימים לקשיים בביצוע שיתוף הפעולה גם במידה ומתקיים רצון טוב של שני הצדדים. במסגרת נייר העמדה אנו מציגי מספר חלופות למודלים הפועלים במקומות שונים ועל בסיס החלופות הללו נציג בסיום את המלצתנו.

החלופה הראשונה מתבססת על "מודל השולחנות העגולים". מודל זה נועד לייצר מנגנון עבודה קבוע המאפשר להפגיש את הגורמים הרלבנטיים ברשות בכל תחום עם ארגוני המגזר השלישי הפועלים בתחום זה. מודל זה פעיל בחלק מהרשויות המקומיות בישראל ומלווה בדרך-כלל על-ידי הנחייה של גוף חיצוני המתמחה ביצירת שיתופי פעולה ומהווה שותף חשוב בתהליך. חולשתו של המודל היא בכך שהוא מציג רציונל כללי לשיתוף פעולה, אך עדיין מדובר ברעיון של מסגרת רחבה, כאשר לא ברור מי בדיוק הנציגים מטעם המגזר השלישי. בנוסף, קיומו של גורם חיצוני מקצועי ואיכות ההנחייה אותה הוא מעניק לתהליך, הם מרכיבים קריטיים להצלחה. במסגרת ההעבודה נציג בפירוט מספר דוגמאות של תוכניות המופעלות ברשויות מקומיות בישראל במטרה לבסס שיתוף פעולה מסוג זה.

החלופה השנייה היא של "שיתופי פעולה נקודתיים". על-פי מודל זה, כאשר הרשות מעוניינת לקדם נושא מסוים, היא מאתרת ארגוני המגזר השלישי הפועלים בתחומה ורלבנטיים לתחומה ומגייסת אותם כשותפים לאותו מיזם. לדוגמא, כאשר הרשות מעוניינת לקיים פסטיבל גדול, היא תזמין לשיתוף פעולה את ארגוני המגזר השלישי מתחום התרבות. היתרון במודל זה היא הגמישות הרבה הקיימת בו, החסרון היא בכך שהמודל אינו מביא עימו מנגנון יציב של שיתוף פעולה. שיתוף הפעולה הוא נקודתי בלבד בהתאם לנושא העומד על הפרק, אותו הרשות מעוניינת לקדם. גם במקרה הזה נביא מספר דוגמאות לשיתופי פעולה על-פי עקרון זה המתקיימים ברשויות שונות בישראל.

חסמים ערכיים

שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות למגזר השלישי הוא נושא מורכב ורגיש. הרגישות נובעת מכך שבראש ובראשונה העברת סמכויות ואחריות לידי של המגזר השלישי מעוררת חששות רבים מצד הרשות המקומית. החשש של הרשות המקומית מפני פגיעה בכוחה בשל העברת סמכויות לגוף אחר ויצירת מוקד כוח מקביל נמצא כחס הדומיננטי ביותר (אורבך, 2008; אורבך, 2007; שוורץ, 2003).

מטבע אחד של החששות מפני העברת הסמכויות נוגע להערכה מקצועית ולספקות בנוגע לטיב השירות אותו תספק העמותה. הספקות וסימני השאלה הם: האם השירות אותו תספק העמותה יהיה איכותי מספיק, מה יהיו עלויותיו, עד כמה יהיה זמין לציבור וכן הלאה (שוורץ, 2003). אולם מעבר לספק המקצועי ישנו פן אחר לחששות אשר לעיתים הוא החסם המשמעותי יותר והוא עצם העובדה שהרשות מעניקה לעמותה מעמד וכוח בנושא שהיה לפני כן בתחום סמכותה. רשות מקומית ובמיוחד ראש העיר העומד בראשה הינם בעלי שאיפות פוליטיות ורצון מובן לשמור על מעמדם וכוחם, לכן באופן טבעי הם אינם מתלהבים להעביר סמכויות המצויות בידיהם לגוף חיצוני שאינו בהכרח מחויב אליהם (אורבך, 2008).

חשוב להבהיר כי גם מן הצד השני לא תמיד עמותות מעוניינות בשיתוף פעולה עם השלטון המקומי. חלק מהעמותות חוששות כי שיתוף פעולה כזה יגרום לכך שהן יהיו נתונות ללחצים פוליטיים ומעורבות שתחייב אותן לפעול בדרך שונה מזאת שהן שואפים אליה. לדוגמא, בעוד שכמעט כל הרשויות המקומיות ציינו את הגמישות של המגזר השלישי כיתרון משמעותי, 26% מנציגי המגזר השלישי ציינו את הפגיעה בגמישות כאחד החסרונות של שיתוף הפעולה עם הרשות המקומית, 29% נוספים ציינו כי הבירוקרטיה של הרשות יוצרת סרבול ופוגעת בעבודתם (שוורץ, 2003).

הנחת העבודה כיום היא כי רצוי מאד שכל פעילות מגזר שלישי תהיה לכל הפחות בידיעת הרשות המקומית ורצוי מאד בתיאום עם העומד בראש הרשות. קיום פעילות משמעותית ללא ידיעת ראש העיר תתקל בדרך-כלל בהתנגדות ותתפס כאיום על הרשות המקומית. הסיבה היא שהפעילות מתבצעת על-ידי גורם חיצוני בתחום השליטה של הרשות ואף בנושא שאמור להיות כביכול תחת טיפולה. התנגדות של ראש הרשות לפעילותה של העמותה, עשויה להוות חסם משמעותי בפני שיתוף פעולה ובאופן כללי בפני פעילותה של העמותה (טליאס וגדרון, 2000).

ישנה תיאוריה המכונה "דגם הסכסוך" הרואה במגזר השלישי וברשויות המקומיות גורמים יריבים. על-פי התיאוריה הזאת ככל שהרשות המקומית חלשה יותר, כך תתגבר פעילותם של ארגוני המגזר השלישי. אולם הגברת הפעילות של המגזר השלישי ברשויות כאלה מובילה דווקא להחרפת המתחים בין הארגונים לבין הרשות. כלומר, על-פי גישה זאת הרשות המקומית רואה במגזר השלישי איום על הדומיננטיות וככל שהיא חלשה יותר וזקוקה לסיוע משלים של המגזר השלישי, כך דווקא היא תראה אותו באופן שלילי יותר, משום שהוא מאיים על מעמדה מול התושבים. היו מחקרים שהראו כי בדרך-כלל רשויות שהתאפיינו בשלטון מקומי חלש היו אלה שלא הצליחו או לא היו מעוניינות לבנות שיתוף פעולה עם ארגוני המגזר השלישי (לימור וליבת, 2012).

חוקרים הגדירו מצב של מערכת יחסים בעייתית בין רשויות מקומיות לארגוני מגזר שלישי כ"מאבק על נחלות". ההגדרה מתייחסת למצב בו כל צד מנסה לשמור לעצמו תחום פעילות שיהיה בבעלותו ובמקום לשתף פעולה, עסוק בלמנוע את מעורבות הצד השני בתחום זה. במצב זה מושקע לריק זמן במאבקי כוח וכבוד בין הצדדים, תחרות על תקציבים ובעיקר נוצר מצב של פעילות בלתי-יעילה שאינה מביאה לרווחת התושבים (לימור וליבת, 2012).