

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

הפרטת עיצוב המדיניות הציבורית בישראל

איתור התופעה ודיון במשמעויותיה

עבודת גמר לשם קבלת תואר מוסמכת במדיניות ציבורית
בהדרכת פרופסור יצחק גל-נור

רעות מרציאנו
ת"ז 066445784

9 לספטמבר 2014

תקציר

מחקר זה בוחן את תופעת "הפרטת עיצוב המדיניות" על ידי משרדי הממשלה בישראל, באמצעות ניתוח מכרזים המשמשים לאיתור ספקים בתחום זה. ממצאי המחקר מראים כי המדינה פונה לגורמים חיצוניים כדי לקבל שירותי ניתוח, עיצוב ותכנון מדיניות. השירותים המתבקשים במכרזים מתייחסים לכל שלבי עיצוב המדיניות: איתור התופעות הבלתי-רצויות; הגדרת בעיית המדיניות; הגדרת מטרות ויעדים; גיבוש חלופות אפשריות; ובחירת מדיניות מועדפת.

הדיון בממצאי המחקר מצביע על קיומו של "גירעון דמוקרטי", בו גורמים שלא זכו בלגיטימציה מהאוכלוסייה הרלוונטית, מקבלים החלטות שישפיעו באופן ברור על חייה. היעדר פיקוח ציבורי על פעילות החברות הפרטיות אשר עוסקות בעיצוב מדיניות מוסיפה נדבך נוסף לאפיון גירעון זה.

בספרות מוזכר חשש להעברת, ניתוק והיעלמות הידע מהמגזר הציבורי בעקבות השימוש בחברות פרטיות לעיצוב מדיניות. חשש זה מקבל בסיס בממצאי המחקר, שהציג עדויות לכך שעיסוק בתחומי ידע מגוונים מועבר מחוץ למדינה. תהליכים אלו עשויים להביא לשחיקת המומחיות של המגזר הציבורי בנושאים העומדים בליבת עיסוקם.

בסיום העבודה נבחנים גורמים אפשריים לתהליך זה:

- הצורך להישען על חברות פרטיות ליצירת לגיטימציה למהלכים מסוימים; או הצורך לאתר גורם שעליו אפשר להטיל אחריות, אם תיכשל המדיניות הנבחרת.
- הקושי הממשי של המגזר הציבורי לנתח באופן איכותי ועמוק מגוון רחב של סוגיות מדיניות. ממצאי המחקר מהווים חידוש- הפרטת עיצוב מדיניות ציבורית טרם נחקרה בישראל (ובעולם) באופן שיטתי. בנוסף, שיטת המחקר אף היא חדשנית, שכן היא מתבססת על בחינת מכרזים ממשלתיים, באופן שנועד לנתח מגמות בכוונות המדינה - באופן שטרם בוצע.

תודות

ברצוני להודות למנחה שלי, פרופסור יצחק גל-נור, על הנחייה מקצועית, מסורה ומעצימה. הייתה לי זכות גדולה להיות מונחת על-ידו במחקר זה. תודה שלוחה גם למורות ביה"ס למדיניות ציבורית ומוריו, ולעמיתיי ועמיתותיי במכון ירושלים לחקר ישראל - כולם תרמו רבות ובדרכים שונות להבנתי את עולם המדיניות הציבורית. אחרונים (וחביבים), תודה למשפחתי היקרה ולבן זוגי האהוב איתי שטיינברג, על תמיכה ואמונה בלתי נגמרות.

תוכן העניינים

4	מבוא
4	פרק 1: סקירת הספרות
5	1.1 תהליכי עיצוב מדיניות ציבורית
7	1.2 מי עוסק בעיצוב המדיניות?
15	1.3 הפרטת עיצוב המדיניות
17	1.3.1 שוק לעיצוב מדיניות
21	1.3.2 משמעויות דמוקרטיות
23	1.3.3 השלכות אפשריות על השירות הציבורי
24	1.3 שימוש המגזר הציבורי בישראל בייעוץ פרטי לעיצוב מדיניות - סקירות קודמות
26	1.4 סיכום סקירת הספרות
26	פרק 2: מטרת המחקר, מערכו ושיטתו
26	2.1 מטרת המחקר
26	2.2 שיטת המחקר
27	2.3 מערך המחקר
30	2.4 מגבלות שיטת המחקר
30	פרק 3: ממצאי המחקר
30	3.1 אוכלוסיית המחקר
31	3.2 הגדרת בעיית המדיניות : סיכום הממצאים
35	3.3 עיצוב המדיניות הנבחרת : סיכום הממצאים
41	3.4 דרישה לשירותים נוספים : סיכום הממצאים
43	3.5 ניסיון נדרש : סיכום הממצאים
44	פרק 4: דיון
44	4.1 משמעויות דמוקרטיות
47	4.2 קיומו של שוק לעיצוב מדיניות
48	4.3 השפעה על המנהל הציבורי
50	4.4 מהם הגורמים לתהליך הפרטת עיצוב המדיניות?
53	פרק 5: סיכום והצעות למחקרי המשך
57	מקורות
	נספחים
62	נספח א': רשימת המכרזים שנותרו במסגרת המחקר, לפי משרד
66	נספח ב': רשימת האתרים בהם אותרו המכרזים

מבוא

תהליכי הפרטה נרחבים מתנהלים בעשורים האחרונים בישראל, ונוגעים למגוון שירותים ונכסים ציבוריים. רובם נעשים ללא דיון ציבורי מהותי בעניינם. בשנים האחרונות ניתן לזהות תופעה של "הפרטת עיצוב המדיניות" - העברת תהליכים של ניתוח, עיצוב, תכנון וקביעת מדיניות, אל מחוץ למגזר הציבורי ולידיהן של חברות פרטיות. על אף מספר טענות בספרות להתרחבות השימוש בחברות פרטיות לעיצוב מדיניות גם בעולם, לתהליכים מסוג זה אין תיעוד שיטתי במחקר, והספרות הקיימת בנושא מועטה.

מחקר זה מבקש לאתר ולאפיין את קיומה של התופעה בישראל. בדיקה זאת נעשה ע"י ניתוח שיטתי של מכרזים ממשלתיים, שפורסמו על מנת לשכור את שירותיהן של חברות פרטיות לטובת סיוע בעיצוב מדיניות. העבודה מאורגנת באופן הבא: בפרק הראשון, מוצגת סקירה תיאורטית של ספרות המחקר הקיימת בסוגייה, וסקירה של נושאים קרובים, תוך הצבעה על הייחודיות של התופעה הנבחנת במחקר. בפרק השני מוצגים מטרות המחקר, מערכו ושיטתו, ומפורטות השאלות הנבדקות בניתוח המכרזים. ממצאי המחקר מוצגים בפרק השלישי. בפרק הרביעי מוצג דיון בממצאי המחקר, תוך שימוש במושגים שנסקרו בסקירת הספרות. נידונות בו המשמעויות הדמוקרטיות האפשריות של התופעה הנבחנת, וההשפעה האפשרית שעשויה להיות לה על המנהל הציבורי. בפרק החמישי מוצג סיכום המחקר, מסקנות עיקריות והצעות למחקרי המשך.

פרק 1 : סקירת הספרות

מבוא

בספרות קיימת התייחסות מועטה לתהליכים של העברת עיצוב מדיניות ציבורית לידיים פרטיות. הרקע התיאורטי המוצג כאן שואב על כן בעיקר מנושאים קרובים, ומבקש להצביע על המשמעויות הייחודיות הקשורות להפרטת תהליכי עיצוב מדיניות. לשם כך אסקור בהמשך תיאוריות הנוגעות לתהליכי עיצוב מדיניות, על מנת להבהיר מהו הדבר שמופרט.

בהמשך סקירת הספרות אבדוק את השימוש בגורמים חיצוניים למגזר הציבורי בעיצוב מדיניות ומשמעויותיו. לאחר מכן אציג כיצד נדונה בספרות תופעת השימוש בחברות ייעוץ לעיצוב מדיניות, ואת תיעודה הקיים של התופעה בישראל.

1.1 תהליכי עיצוב מדיניות

תהליכי ניתוח ועיצוב מדיניות הם האופן בו מדיניות מסוימת מוצעת, נבחנת, מאומצת או נדחית. Dryzek (1983) מגדיר עיצוב מדיניות כ"תהליך של המצאה, פיתוח והתאמה של אופן פעולה, (לטובת) שיפור (המצב) של

בעייה מסויימת" (Dryzek, 1983, ע"מ 346). גישות מוקדמות לחקר תהליכי עיצוב מדיניות מתארים תהליך סדור ולינארי, בו המדיניות מתעצבת ע"י נבחר ציבור או גורמים ממונים, בעלי הסמכות לעצבה (כלומר, "מלמעלה למטה" - Top-Down). גישתם של Deleon ו Brewer (1983) לתהליכי עיצוב מדיניות מציגה מספר שלבים בתהליך ניתוח וקביעת המדיניות: ייזום - בו נערך זיהוי של הזדמנות לשינוי או בעייה קיימת; הערכה - של אלטרנטיבות אפשריות לפתרון הבעייה והעלויות והסיכונים הכרוכים בהן; בחירה - של אחת מן האופציות; יישום האופציה; ובהמשך - הערכת התוצאות והחלטה על המשך המדיניות, תיקונה או סיומה. כל אחד משלבים אלו מאופיין, לשיטתם, בפעולות ובמטרות מובחנות. ברור גם כי בכל אחד מהשלבים מעורב שימוש בידע, כמו גם תיאור של אינטרסים וסדרי עדיפויות הקשורים לסוגיית המדיניות.

תיאור זה זכה לביקורת במחקרים מאוחרים יותר. הביקורת התמקדה בכך שהתיאור כללי ומרשמי, ואינו תואם את הדרך בה מדיניות ציבורית מתעצבת בפועל. כמו כן, התיאור השלבי תיאר את התהליך כפרגמנטאלי, בו לכאורה כל שלב מתבצע בחלק אחר בזמן (לאחר החלק שקדם לו), ע"י שחקנים מוגדרים ובאופן נפרד מהשלבים האחרים; תיאור שבפועל - לא תאם את תהליכי עיצוב המדיניות (Deleon, 1999; Sabatier, 1986). המוקד במחקר תהליכי עיצוב מדיניות עבר לתפקידם של מוסדות ביצירת מדיניות; להשפעתם של שחקנים ואינטרסים שונים בתוך ומחוץ למגזר הציבורי על עיצוב מדיניות, וליחסים שבין האליטה של קובעי המדיניות לציבור הרחב; ולהשפעתו של ידע ומי מחזיק בו בתהליכי עיצוב מדיניות. תשומת לב רבה במחקר ניתנה גם לאופן "דחיפת" אימוצן של אלטרנטיבות ותכניות מדיניות ע"י קבוצות אינטרס וקואליציות (Sabatier, 1988; May, 1991; 1991).

1.1.1 הגדרת הבעייה במסגרת תהליכי עיצוב מדיניות

עם התפתחות הגישות להבנת תהליכי עיצוב מדיניות, חשיבות רבה יוחסה לשלב הגדרת בעיית המדיניות. דרי (1984) סבור כי הגדרת הבעייה היא "זיהוי וניסוח של הזדמנות לשיפור, תוך הצבעה ראשונית על כיוונים אפשריים ופיזיביליים לפתרון" (Dery, 1984). Hogwood ואחרים (1984) מגדירים "הגדרת בעייה" כ"תהליך בו סוגייה (כלומר - בעייה, הזדמנות, מגמה) אשר זוהתה והונחה על סדר היום של המדיניות הציבורית, נתפסת ע"י צדדים שונים בעלי עניין, מנותחת, מנוסחת ומכומתת; ואשר בו (בחלק מהמקרים) מקבלת הגדרה במונחים של סיבות, מרכיבים, והשלכות" (Hogwood et al, 1984). דרי מציין כי תהליך הגדרת הבעייה אינו כזה בו אנו מזהים אובייקטים שהם "בעייות בעולם"; אלא, תהליך בו אני משליכים, או עושים שימוש במסגרת תיאורטית להבנת המצב - ממנה משתמע גם כיוונים אפשריים לפתרון. הגדרת הבעיה מתוארת כאימוץ השקפת עולם

ביחס לסוגיית המדיניות שעל הפרק והכרה במשמעויות הנלוות לה, בכל הנוגע להקצאת אחריות, פתרונות אפשריים ותיאור היסטורי של התגלגלות הבעייה (Dery, 1984).

ספרות המחקר העוסקת בתחום, מתייחסת להגדרת הבעייה כשלב הקריטי ביותר בתהליך ניתוח מדיניות והרכבת כיוונים לפתרון. הגדרת הבעייה היא השלב בו טמונות כבר דרכי הפתרון לבעייה ומאורגנים סדרי העדיפויות בנוגע לה. הדרך בה מוגדרת הבעייה, משפיעה על הדרך בה מתייחסים שחקנים בשדה המדיניות לפתרונות האפשריים לה, לשחקנים השונים המעורבים בה ולהשלכות האפשריות שלה. תהליך הגדרת הבעייה מערב בתוכו מרכיבים של יצירת סדרי עדיפויות בין קבוצות או אינטרסים שונים המתחרים על אותם משאבים; הקצאת אחריות ואיתור "אשמים" ביצירת הבעיה; הצבעה על דרכי פעולה אפשריות או תיחום מערך של פתרונות; הגדרת השחקנים שעשויים לקחת חלק ביישום הפתרונות שיורכבו לבעייה, הגדרת השפה והמושגים בהם נעשה שימוש בעיסוק בבעיה ועוד (Stone, 1988; Rochefort & Cobb 1993; Weiss 1989; Brewer & Deleon, 1983).

את אותן תופעות חברתיות בלתי רצויות, אותן אנו מבקשים לפתור באמצעות ניסוח תכנית מדיניות, ניתן למסגר במספר הגדרות בעייה אפשריות, אשר מקצות אשמה ואחריות ומצביעות על מערך פתרונות אפשריים באופן שונה. כך, למשל, בעייה חברתית כגון אי שיוויון בשירותי הבריאות בין הפריפריה למרכז בישראל, ניתן לנסח במספר אופנים. ראשית, ניתן למסגר את הבעייה כ'היעדר תמריצים לקופות החולים להשקעה באיזורי פריפריה'; שנית, ניתן לבחון את 'היעדרם של מנגונים חוקיים לאכיפת סטנדרט שירותים אחיד בפריסה גיאוגרפית'; שלישית, ניתן להתמקד ב'פערים בזמינותם של שירותי בריאות פרטיים באיזור המרכז לעומת הפריפריה'. ברור מניסוחים אלו, כי כל הגדרת בעייה מפנה למערך אחר של פתרונות, מסמנת אחראים אחרים לפתרון הבעייה ועשויה בשל כך להיות מועדפת ע"י קבוצות אינטרס שונות - קבוצות חולים, עובדי מערכת הבריאות, קופות החולים, ספקי שירותי בריאות פרטיים, רשויות מקומיות וכיו"ב. אימוץ הגדרה מסוימת על ידי הגופים הרלוונטיים, תשפיע באופן מכריע על אופייה של תכנית המדיניות שתעוצב, ועל האינטרסים של הגורמים השונים שהוזכרו כאן.

בשל העובדה שתהליך הגדרת הבעייה משפיע בפועל על הקצאת משאבים ויצירת סדרי עדיפויות בחברה, הוא בעל השלכות פוליטיות. אכן, דרי (1984) ממקם את תהליך הגדרת בעיית המדיניות גם כחלק מהשדה הפוליטי (ולא המקצועי-טכני או המנהלי בלבד). ניתוח תהליך הגדרת הבעייה מתוך נקודת מבט של תיאוריית קונפליקט, קשור למאפייניו הפוליטיים של תהליך זה. כך, למשל, Rochfort & Cobb (1983) מתייחסים להתנגשויות בין קבוצות אינטרס כחלק מתהליך הגדרת הבעייה - קבוצות שונות מציעות הגדרות לסוגיית המדיניות, בתקווה שהגדרות אלו יאומצו בשיח הכללי ובכך יקדמו את האינטרסים שלהם - כמו גם את דרכי הפתרון המועדפות

עליהן. Stone (1989) מציינת כי חלק מהמאבק על אימוץ ההסבר ה"סיבתי" לבעיית המדיניות, טמון ברצון להקצות אחריות על יצירת הבעיה לצד פוליטי כלשהו, וכי הקצאה זו נוצרת לרוב מתוך מאבק בין סוכנים שונים בשדה הפוליטי או המנהלי. Cobb & Rochfort (1983) אף מציעים להסתכל על תהליך הגדרת הבעיה כתהליך אבולוציוני, בו, על פני זמן, פרשנויות שונות למרכיבי הבעיה ולאפשרויות לפתרון עולות, משתנות ומתעצבות מחדש- ואיתן, הגדרת בעיית המדיניות. שינויים אלו על פני זמן מתקיימים וניזונים בתוך השדה הפוליטי והציבורי בו נידונה הבעיה, ומתעצבים על בסיס פעילותן של קבוצות אינטרס, גורמים פוליטיים, תקשורת וכיו"ב. שינוי במצב התופעות החברתיות הבלתי רצויות אותן מבקשים לפתור, או במצב יחסי הכוח בין קבוצות האינטרס והשחקנים השונים הרלוונטיים, עשוי להשפיע על הגדרת הבעיה המועדפת בשיח הציבורי ובסוכנויות המדיניות הרלוונטיות.

1.2 מי עוסק בעיצוב המדיניות?

ברור אם כן כי תהליך הגדרת בעיית המדיניות, הוא בעל משמעויות פוליטיות, ובעל השלכות על הקצאת משאבים ויצירת סדר עדיפויות. מיהם השחקנים אשר לוקחים חלק, בפועל, בתהליך עיצוב המדיניות- ואיתו בתהליך הגדרת בעיית המדיניות? ומהן המשמעויות הנלוות לזהותם של שחקנים אלו? תהליך הגדרת בעיית המדיניות מתקיים הן בשדה הפוליטי, והן בשדה המנהלי, וקשור לשחקנים השונים בזירות אלו. גישות Top-Down (מלמעלה למטה) מייחסות חשיבות רבה לבעלי הסמכות הפורמאלית אשר עוסקים בנושאים אלו - נבחר ציבור וגופים ציבוריים. גישות מאוחרות יותר מתארות עיצוב מדיניות כתהליך סדור פחות, בו לוקחים חלק גורמים מגוונים. לצד נבחר ציבור וסוכנויות ממשל מובהקות, משתתפים בתהליכי עיצוב המדיניות גם ארגוני מגזר שלישי, גופי חברה אזרחית, גופי אקדמיה ומכוני מחקר, חברות לובי וקבוצות אינטרס שונות, גורמים במגזר הפרטי ועוד. קיימת טענה בספרות כי עם היחלשות כוחה של המדינה לעומת שחקנים אחרים במגזר הפרטי והשלישי, הבלעדיות של המדינה, ולעיתים אף ההובלה, של תהליכי עיצוב מדיניות, דועכת (Sørensen and Torfing, 2005). תהליכי ניתוח, עיצוב ותכנון מדיניות במגזר הציבורי עושים שימוש גם במידע ותובנות המופקים בגופים חיצוניים. גישת ה-Joined-up Government אף מקצה תפקידים שונים למגזרים השונים בעיצוב ויישום מדיניות, וביצירת פתרונות לבעיות חברתיות, לפי יתרונם היחסי של כל מגזר, משאביו והיכרותו עם עולמות תוכן שונים (Andrews & Entwistle, 2010).

מה מקומם של שחקנים שונים בזירות עיצוב והתווית המדיניות, ומהן המשמעויות העולות מתפקידיהם?

1.2.1 גופי עיצוב מדיניות במגזר הציבורי

אחד מתפקידיו היסודיים של המגזר הציבורי ושל שירות המדינה, הוא לקחת חלק בתכנון, עיצוב וקביעת המדיניות הציבורית, תוך התווית הדרכים לביצועה (גל-נור, 2007). קיים מתח מתמיד בין עיצוב מדיניות בדרג המנהל הציבורי, לבין הדרג הפוליטי. לעיתים קרובות מאופיין מתח זה בפער שבין האוריינטציה המקצועית-תכנית (לכאורה) של השירות הציבורי, לעומת שיקולים פוליטיים שמביאים איתם השרים והמנכ"לים העומדים בראשות משרדי הממשלה. משרדי הממשלה עצמם, ובהם גופי התכנון במשרדים והאגפים המקצועיים, לוקחים חלק בתרגום החלטות פוליטיות לכדי תכניות מדיניות ישימות, אשר אמורות להוציא לפועל את המדיניות הנקבעת. עיצוב המדיניות, לפי תפיסות שונות, ממשיך להתרחש גם בתהליך היישום, ותכניות המדיניות ממשיכות להתעצב תוך כדי מימושן, ע"י מיישמי המדיניות ב"שטח" גם לאחר שהחלטה העקרונית לגביהן התקבלה (Lipsky 1980; Sabatier & Mazmanian, 1980). לצד תפקיד זה, השירות הציבורי לוקח חלק באיתור הזדמנויות לשינוי ובדחיפת תכניות מדיניות בעקבות תובנות העולות מפעילותו השוטפת.

חלק ניכר מתהליכי תכנון ועיצוב מדיניות אלו נערך באגפים ייעודיים לעיצוב ותכנון מדיניות, בגופי המטה של המשרדים ובראשות האגפים המקצועיים. בוסטון (1994) בוחן את מאפייניהם של גופי תכנון ועיצוב מדיניות הפועלים כחלק מהמגזר הציבורי. הוא מציין כי גופים אלו פועלים לרוב עבור "לקוח" בודד - משרד הממשלה אשר משתמש בתוצריהם, והם מנתחים לרוב טווח מוגדר של תחומים, המצוי בתחומי עיסוקו של משרד הממשלה הרלוונטי. לדידו, רמת ההתמחות של גופים אלו גבוהה יחסית, בשל העובדה שהם מקדישים את מירב משאביהם לעיסוק באותו תחום לאורך זמן, ומלווים תהליכים בתחום לכל אורכם.

מאפיין ייחודי נוסף של גופי מדיניות במגזר הציבורי, הוא אופי ההעסקה: חוזים ארוכים, קביעות ותחלופה נמוכה של כוח אדם. מנתחי המדיניות אשר עובדים בגופים אלו, עשויים לעסוק בהם שנים ארוכות. אופן ההעסקה זה מייצר מחד היכרות עמוקה ויסודית עם סוגיית המדיניות, ומיומנות גבוהה בקרב העובדים. מנגד, הוא עשוי להביא עימו נאמנות פרסונאלית למשרד הממשלתי או לעומד בראשו, עירוב של שיקולי "פוליטיקה ארגונית" בתהליכי ניתוח ועיצוב מדיניות ואף התפתחות של "עמדות ארגוניות" וקונספציות - אשר עשויות לאפיין את ניתוחי המדיניות והעצות הניתנות על בסיסם (Boston, 1994). הקצאת נושאים דומים לעיסוק של יותר מגוף מדיניות אחד (למשל, מחלקת המחקר של בנק ישראל מחד והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ מנגד, העוסקות שתיהן בכלכלת-מאקרו), עשויה להתמודד עם בעיית "קונספציה" זו; אולם ככלל, קביעותם של גופי עיצוב המדיניות עשויה להתבטא בחדשנות מוגבלת בניתוח הסוגיות בהן הם עוסקים.

העובדה שגופים אלו הם חלק מהמגזר הציבורי משמעה גם, לטענת בוסטון, "עלויות עסקה"¹ נמוכות למדינה בשימוש בשירותי ייעוץ וניתוח - לעומת שכירת יועצים חיצוניים² (1994). בוסטון סבור כי בעוד תיכנון ועיצוב מדיניות במגזר הציבורי יכול להתאים את עצמו לשינויים בנסיבות, שכן הוא פועל כחלק מהגוף עבורו הוא מתכנן; שכירת חברות חיצוניות לתכנון מדיניות מחייבת את המדינה לעצב חוזים מורכבים, שיינסו לחזות את מירב ההתפתחויות האפשריות במימוש החוזה בין הצדדים. נטל זה נחסך מהמדינה, טוען בוסטון, בשימוש בייעוץ פנימי ע"י סוכנויות ממשלתיות. Hood & Jackson (1991) טוענים שגופי עיצוב ותיכנון הנמצאים בתוך המשרד מגיבים מהר יותר לשינויים בנסיבות הקשורים לסוגיה בה הם פועלים, שכן הימצאותם בתוך הגוף בו הם פועלים מגבירה את נגישותם לידע וראיות לא פורמאליות, ואת היכרותם הבלתי אמצעית עם הסוגיות אשר הם מנתחים.

אופי ההעסקה במגזר הציבורי וגמישותו המוגבלת של מערך התמריצים מקושר גם לרוב לתפוקה ברמה בינונית. בוסטון (1994) מזכיר שאופן העסקה זה עשוי להיות קשור לאיכות בינונית של תוצרי ניתוח ועיצוב מדיניות, באופן דומה לביקורת הכללית על השלכותיו של מערך התמריצים במגזר הציבורי על איכותו. בהקשר זה, מוסיף בוסטון כי השאיפה של גופים ציבוריים להחזיק במידת השפעה גבוהה על עיצוב המדיניות, מהווה משקל נגד מסויים לנסיבות אלו, ועשויה לפעול כתמריץ לארגוני ייעוץ במגזר הציבורי לספק ייעוץ איכותי (Boston, 1994).

1.2.1.1 עיצוב מדיניות במגזר הציבורי - משמעויות דמוקרטיות

בדמוקרטיה פרלמנטארית, הריבונות ואיתה הסמכות לקבלת החלטות ולעיצוב מדיניות, מועברת מהעם לנבחריו בפרלמנט, ומשם לרשות המבצעת - לממשלה, לראש הממשלה ולשרים ובהמשך למנהל הציבורי (Strøm, 2000). באופן זה, המדיניות המתעצבת לאורך שרשרת זו נושאת לגיטימציה ציבורית ונוצרת לכאורה מתוך סמכות שמקורה במוסדות הדמוקרטיים של המדינה, ובבוחרים.

שרשרת הסמכויות:

העם ← נבחרים (פרלמנט) ← ממשלה נבחרת ← ראשי משרדים וסוכנויות ← השירות הציבורי

¹ במאמרו המכונה "The nature of a firm" מתייחס Coase לעלויות עסקה - עלויות הקשורות ברכישת שירותים: איתור ומציאת הספקים המתאימים, עלויות עריכת החוזה עימם ובהמשך עלויות ה"אכיפה" של התנאים שהוסכמו בהתקשרות עימם. עלויות אלו הן מהסיבות היסודיות להיווצרותן של פירמות, המספקת לעצמה שירותים מסויימים (במקומם לרוכשם בשוק) וחוסכת בכך את עלויות העסקה (Coase, 1937).

² יוזכר בהקשר זה כי השימוש החוזר של משרדי ממשלה בישראל בחברות פרטיות לטובת סיוע בחיבור, פרסום וניהול מכרזים בתחומים שונים, עשוי להעיד על עלויות עסקה גבוהות הקיימות ברכישת שירותים מחברות פרטיות.

לצד שרשור זה, מתאר Strøm שרשור הפוך- שרשור האחריותיות (accountability), בו כל חוליה בשרשרת חייבת בדיווח ובאחריותיות כלפי השרשרת שקדמה לה - עובדי משרדי הממשלה לעומדים בראשם, שרי הממשלה וראשה אל הפרלמנט, והפרלמנט - בהעמדתו את עצמו לבחירות מדי תקופה קצובה- אל העם.

שרשור האחריותיות :

השירות הציבורי ← ראשי משרדים וסוכנויות ← ממשלה נבחרת ← פרלמנט ← העם

"שרשור" סמכויות ואחריותיות זה מעניק לרשות המבצעת - לשרים, למנכ"ל משרדי הממשלה ולדרגי התכנון והביצוע בהם - את הלגיטימציה להתוות מדיניות שתשפיע בפועל על כלל האוכלוסייה. הלגיטימציה של השירות הציבורי לעסוק בתכנון מדיניות ציבורית, אם כן, שואבת מ"שרשור" זה.

בנוסף לאחריותיות הפורמאלית של החוליות השונות בשרשרת לאלו שקדמו להם, קיימים מנגנונים הפועלים על מנת לפקח על פעילות המגזר הציבורי- ובפועל מעניקים לו לגיטימציה. השירות הציבורי עומד לכאורה בשורה של כללים שנועדו להגביר ולשמור את אחריותיותו כלפי הציבור. בין היתר, שירות המדינה בישראל כפוף לכללים של שמירת השוויון, ייצוגיות והעדפה מתקנת, שנועדו להביא כך שהרכבו יהיה מגוון ובכך ייערב אוכלוסיות שונות בעבודת המדינה. בנוסף, הוא חשוף לביקורת ציבורית, וועדות חקירה מיוחדות, ולחקירות משרד מבקר המדינה; כמו גם לכללי המשפט הציבורי המנהלי ולכללי האתיקה של השירות הציבורי, כפי שהם מנויים בישראל בתקשי"ר (תקנות שירות המדינה). המגזר הציבורי אף נתון לפיקוחה של הכנסת ומחויב בתשובתיות (Answerability) כלפיה; ועוד (גל-נור, 2007).

1.2.2 שיתוף ציבור בתהליכי עיצוב מדיניות

המושג דמוקרטיה דליברטיבית מתייחס לתרומה של השתתפות הציבור בחשיבה ודיון על סוגיות מדיניות; ולצורך בשיתוף הציבור בעבודת הממשלה ובקבלת החלטות. יישום דמוקרטיה דליברטיבית דורש התייחסות לעמדותיהם של הבוחרים גם בתהליכי עיצוב המדיניות עצמם - ולא רק בבחירת הנציגים שיעצבו אותה. תהליכי התדיינות אלו מעצימים, לפי גישה זו, את איכותה של הדמוקרטיה, בכך שהם מביאים אל תהליך קבלת ההחלטות עמדות ואינטרסים מגוונים של הציבור (Besset, 1994).

בתחומים מסויימים בעולם מתרחש מיסוד של תהליכי שיתוף ציבור, על מנת ליצור מעורבות קבועה של אזרחים וקבוצות אזרחיות בתהליכי עיצוב מדיניות, ומופעלים מנגנונים שונים לקיום רציף של שיתוף הציבור.

בספרות מוזכרים, בין היתר, הפעלת קבוצות מיקוד של אזרחים, שיתוף אזרחים וגופי חברה אזרחית בוועדות תכנון, עריכת שימועים ציבוריים, הפעלת "וועדות מיעצות" לתהליכים המורכבות מנציגי ציבור ועוד (Rowe & Frewer, 2000). בישראל מופעלים, בין היתר, "שולחנות עגולים", במסגרתם מנוהלים תהליכי דיון ארוכי טווח בין גורמים שונים בחברה האזרחית, הממשלה והמגזר הפרטי³ (ויגודה-גדות וכהן 2011). מיסודם של תהליכים אלו אף נתפס לעיתים קרובות כמאפיין דמוקרטי, המגביר את שקיפותם של תהליכי עיצוב ותכנון מדיניות ואת שיתוף האזרחים בפעילות הממשלה ומסייע בהגעה למדיניות קונסזואלית. ביקורות על תהליכי שיתוף ציבור בעיצוב מדיניות ציבורית מתייחסות לכך, שתהליכים אלו מוטים לטובת העשירים, בעלי הפנאי והנגישות השפתית והתרבותית, המסוגלים להקדיש משאבים להשתתפות בתהליכים אלו. בכך, תהליכי שיתוף ציבור ותוצאותיהם מוטים לטובת סדר הכוחות הקיים בחברה ממילא, ולא מהווים מנגנון יעיל להתמודדות עמו ולייצוג מגוון של אינטרסים (Perrons & Skyers, 2003; Alfasi, 2003).

1.2.3 הסתייעות באקדמיה ובמכוני מחקר ושימוש בוועדות ציבוריות

היבט אחר של שיתוף ציבור בתהליכי עיצוב מדיניות, הוא ההסתייעות של הממשלה במכוני מחקר ובאקדמיה, על מנת לעשות שימוש בידע עדכני, כבסיס לעיצוב מדיניות. גישה זו, המוכרת כ"עיצוב מדיניות מבוסס ראיות" (evidence based policy making) מייחסת לאקדמיה תפקיד בסימון תהליכים ושיטות אשר הוכחו כיעילים בהשגת מטרות חברתיות שונות, באופן שיסייע למדינה להשיג את מטרותיה (Parsons, 2002). מכוני מחקר, אשר לרוב פועלים בתחומים מוגדרים, מחזיקים ביתרון של היכרות מעמיקה בתחום ידע מסויים, לאורך זמן, תוך שילוב היכרות עם עולם המדיניות בתחומים אלו. אייזנק-קנה (2004) אשר בוחנת את פעילותם של מכוני מחקר למדיניות בישראל, מציינת כי בישראל ניתן לזהות דחיפה מצד המכונים אל המגזר הציבורי, וגופים אלו הם היוזמים והמבקשים להשפיע על עיצוב המדיניות תוך קידום שימוש בתובנות הנוצרות מתוך פעילותם (אייזנק-קנה, 2004).

דרך נוספת לעשות שימוש בידע שמחוץ למגזר הציבורי הוא מינוי וועדות ציבוריות. ממשלת ישראל מרבה לעשות שימוש בוועדות ציבוריות לסיוע בעיצוב מדיניות בסוגיות שונות, והמומחים המשתתפים בהן מגיעים לרוב מהאקדמיה הישראלית ומגופים שונים במנהל הציבורי (אייזנק-קנה, 2004, ויגודה-גדות וכהן 2011). פעילותן חשופה לרוב לציבור, ולעיתים קרובות אף מאפשרת לגורמים שונים בעלי עניין בנושאים שעל סדר היום

³ יצויין כי בישראל הפעלת מנגנוני שיתוף ציבור נמצאים גם הם בתהליכי מיקור חוץ. כך, באוגוסט 2013 יצא משרד האוצר ב"מכרז לתכנון והובלת ביצוע של תהליכי שיתוף ציבור בעבודת הממשלה". ויגודה-גדות וכהן (2011) סבורים שתהליכים אלו מעידים על "מסחור הדמוקרטיה המתדיינת" ומציעים שמנגנוני שיתוף ציבור יאורגנו ע"י סוכנות ממשלתית ייעודית שתוקם לצורך זה.

להישמע בדיונים ולקחת בהם חלק. באופן זה, וועדות אלו עשויות לשמש ככלי עזר בתהליכי עיצוב מדיניות, המסייע בהזנת התהליכים בידע עדכני, תוך שמירה על שקיפות ושיתוף ציבור. מינוי וועדות ציבוריות בישראל זוכה אף לביקורת. לעיתים קרובות נטען כי הרכב הוועדה נבחר על ידי הגוף הממנה במטרה להגיע למסקנה העדיפה עליו, שכבר בחר בעצמו; ובכך נוצרת רק מראית עין של התייעצות רצינית. בנוסף, הן נתפסות לעיתים ככלי שנועד להרגיע מחאה ציבורית או חוסר הסכמה - תוך יצירת "שקט תעשייתי" שמחפה על אי-עשייה בפועל; בעוד מסקנותיהן הניתנות מאוחר יותר בסיום עבודתן, אינן זוכות להתייחסות רבה (פיגורה, 2011).

1.2.4 רשתות מדיניות

מעורבתם הקבועה של הגורמים שתוארו כאן בתהליכי עיצוב מדיניות, זוכה לעיתים לכינוי "רשתות מדיניות". הגדרה מקובלת לרשתות אלו מתייחסת לכך שסביב סוגיות מדיניות נוטות להתעצב מערכות יחסים מתמשכות בין שחקנים שונים, ממגזרים שונים, בעלי עניין במדיניות המתעצבת ואשר משפיעים עליה. רשתות אלו מכילות בהם גורמים שונים הפועלים במסגרת מוסדית רחבה, המייצגים ידע ואינטרסים מגוונים ומנהלים ביניהם יחסי משא ומתן לטובת ייצור מדיניות (Rhodes, 1996; Sørensen and Torfing, 2005).

כך, למשל סוגיית מדיניות מתגלגלת כגון הכרעה בנוגע לעתיד הדיור הציבורי, עשויה ליצור סביבה רשת מדיניות המכילה בה ארגונים המייצגים את דיירי הדיור הציבורי, מכוני מחקר העוסקים בתחום, אקדמאים אשר פרסמו מחקרים בנושא, עמותות ללא כוונת רווח אשר עוסקות בזכות לדיור, גופי לובי של חברות הדיור הציבורי המשתתפות בדיונים, גורמים ממשרדי האוצר, השיכון והבינוי, חברי כנסת ועוזריהם אשר עוסקים לאורך זמן בנושא ועוד. בין גורמים אלו עשויים להיווצר קשרים ושיתוף ידע או מפגש אינטרסים לאורך זמן. הגישה המתארת מעורבות זו כ"רשתות מדיניות" מתייחסת בין היתר למורכבת הגוברת של בעיות המדיניות השונות, וריבוי הקבוצות בהן הפתרונות הקשורים אליהן נוגעים. יכולתו של המגזר הציבורי הממסדי להכיל ולבטא באופן מספק את ריבוי הקונפליקטים וההתנגשויות הערכיות בחברה, מוטלת בספק לפי גישה זו. השתתפותם של גורמים נוספים, לא מדינתיים, בתהליכי ניתוח ועיצוב מדיניות משרתת לפי גישה זו את הצורך בהבאת מכלול רחב ככל האפשר של ידע ואינטרסים לדיון. השחקנים הלא-מדינתיים אשר לוקחים חלק בתהליך עיצוב המדיניות, מתפקדים לפי גישה זו גם כמתווכים להעברת עמדות שונות ולזיהוי קונפליקטים רלוונטיים אל תוך המערכת הציבורית, באופן שיאפשר את הכללתם בתהליך המדיניות. כך למשל, התחזקות של גופי מגזר שלישי בעשורים האחרונים, ומעורבתם הן בייצוג אזרחים והן לעיתים במתן שירותים שבעבר ניתנו ע"י המדינה, מעניקה להם יתרון משמעותי בהיכרותם עם השטח ועם היבטים שונים של יישום מדיניות

בתחומים שונים (Halligan, 1995). המעורבות הרחבה של גופים שונים מסוג זה, משפרת גם את הסיכוי להגעה למדיניות קונסנזואלית, בשל הייצוג של אינטרסים מגוונים בעיצובה (Sørensen & Torfing, 2005).

מעורבותם של גופים אלו, אם כן, בתהליך עיצוב המדיניות, נתפסת לעיתים כתהליך המסייע לתפקודו של התכנון במגזר הציבורי, ותורם לאיכותה של המדיניות המתעצבת, בכך שהיא מתייחסת להשפעות האפשריות על קבוצות רבות יותר.

הגישות ביחס למשמעותן של רשתות מדיניות מגוונות. מחד, ההישענות על ידע וייצוג אינטרסים שמקורו אינו בממסד המייצג הפורמאלי, נתפס כאיום על העקרונות הליברליים של הדמוקרטיה הייצוגית, המתייחסת לייצוג כמקור הלגיטימציה למדיניות המופעלת (Sørensen & Torfing, 2005 ; Klijn & Skelcher, 2007). מנגד, יש הסבורים שרשתות מדיניות תורמות לגמישותם של המוסדות הדמוקרטיים ומסייעות להביא לשולחן קולות ואינטרסים מגוונים, משפרות את ההשתתפות האזרחית בעיצוב מדיניות ומביאות ליצירת תכניות מדיניות רגישות יותר לצרכים של אוכלוסייה מגוונת. בכך, מהוות הרשתות גורם שמשפר את איכותה של הדמוקרטיה. מנגד, רשתות מדיניות נתפסות לעיתים כפרקטיקה של קבוצות אינטרסים חזקות לקידום אינטרסיהם ע"י דחיפת תכניות שייטבו עמם (Sørensen & Torfing Klijn & ; Skelcher, 2007, 2005).

Sørensen & Torfing (2005) מנסים לאתר תנאים להגדרת פעילותן של רשתות מדיניות כמנגנונים דמוקרטיים, והם מציבים מספר עוגני יסוד הנחוצים כדי לאפיין רשתות מדיניות מסוימות כדמוקרטיות - על אף בעיית הייצוגיות שהם סבורים שיש בהן. לדידם, על מנת לשמור על דמוקרטיה בפעולתן של רשתות מדיניות, על הרשתות להיות "מנוהלות" או מובלות ע"י נבחרי ציבור, במובנם הרחב; מורכבות ע"י גופים אשר ההשתתפות בהם מייצגת את הקבוצות עליהן משפיעה המדיניות, ואשר מאופיינים בהתנהלות דמוקרטית מבחינת השתתפות וייצוגיות; מחזיקות באחריותיות כלפי אזרחים בטרטוריה מוגדרת; וההתנהלות הגופים בה וההתנהלות במסגרתה של הרשת מאופיינת ע"י כללים ונורמות דמוקרטיות (כגון שקיפות, חופש ביטוי, הכרעת רוב וכיו"ב) (Sørensen & Torfing, 2005). רשתות מדיניות המתאימות לאפיון זה, ניתן לתאר שיכילו גופי אקדמיה, מלכר"ים, ארגוני חברה אזרחית, ומכוני מחקר, אשר פעילותם מאופיינת לרוב בשקיפות יחסית ובשיתוף ציבור.

1.2.5 ייעוץ פרטי למגזר הציבורי

הפנייה לגורמים פרטיים מצד המגזר הציבורי לשם ניתוח וייעוץ במדיניות, שונה במובנים רבים מהתהליכים שתוארו כאן. פנייה זו מביאה אף היא להכנסתו של ידע נוסף ומגוון לתהליך עיצוב המדיניות, אולם במקרה זה מדובר בידע ותובנות שמקורם בגורמים פרטיים-עסקיים. אף שניתן למצוא בספרות טענות להתרחבות השימוש

בחברות פרטיות ע"י המגזר הציבורי לעיצוב מדיניות במדינות ה-OECD (Speers, 2007; Boston, 1994), המחקר בתחום דל ביותר, ועדויות שיטתיות לקיומה של מגמה כזו מועטות (ויגודה-גדות וכהן, 2011).

המחקר הקיים בתחום הוקדש לבדיקה של מיקור חוץ של ייעוץ מקצועי, בעיקר בתחומי הניהול והחשבונאות; לבירור הגורמים לעליית כוחן של חברות הייעוץ; ולהבנת מידת ההשפעה אשר הייתה לחברות אלו במגזר הציבורי, שנשכרו בעיקר להנעת תהליכי רפורמות. כוחן של חברות הייעוץ בהשפעה על רפורמות במגזר ציבוריים, הביאה חלק מהחוקרים להתייחס אליהן כאל "ממשלת צללים", (Guttman & Willner, 1976) ולהשפעתן על המגזר הציבורי כ"שלטון יועצים"-Consultocracy (Saint-Martin, 1998). הספרות בתחום קושרת בין התחזקותה של גישת המנהל הציבורי החדש לעלייה בהשפעתן של חברות ייעוץ. מחקרים בתחום זה מראים גם כי בשל התפקיד המשמעותי שמילאו חברות הייעוץ הפרטיות בעיצוב רפורמות כוללות במגזר הציבוריים, הייתה להן בפועל גם השפעה ניכרת על מדיניות ציבורית, בתחומים המשיקים והמושפעים מרפורמות אלו. כך, למשל, המלצותיהן של החברות ביחס להעברת שירותים ציבוריים לחברות פרטיות (כחלק מתפיסה כוללת של ייעול) השפיעה בפועל על אופיים של שירותים אלו, ועל מעמדם של המשרדים הרלוונטיים מהם הופרטו השירותים. מחקרים אלו מציינים גם כי השפעתן של חברות הייעוץ בעיצוב מחדש של המגזר הציבורי, חיזקה את מעמדן כגופים המשותפים בקבלת החלטות בתחומים נוספים, החורגים מתחום הייעוץ הארגוני. מעורבתן הרחבה של חברות אלו בעיצוב מחדש של המגזר הציבורי, הפכה אותן לבעלות מומחיות בסוגיות ניהול וארגון שונות במגזר הציבורי, ולבעלות השפעה במעגלי קבלת החלטות בתחומים אלו, גם משיימו את תפקידן הרשמי כמייצגות למשרדים. מערכות הקשרים הענפות שנבנו ע"י חברות עם גורמים במגזר הציבורי העצימו את כוחן והפכו אותן לחלק משמעותי ב"רשתות מדיניות" בהמשך (Saint-Martin, 1998). סיינט-מרטין (1998) סבור גם כי עוצמתן הגוברת של חברות הייעוץ, ובמיוחד, התהליכים המשמעותיים ששיחקו בתהליכי רפורמות ניהוליות במגזר הציבורי בעשורים האחרונים הופכת אותן לשחקנים מדינתיים (State Actors) - במובן הזה שהם "נכנסים לתוך המדינה", ומשפיעים בפועל מתוכה על התנהלותה (Saint-Martin, 1998 ע"מ 323).

מחקרו של סיינט-מרטין, אשר בחן את התחזקות מעמדן של חברות הייעוץ במגזר הציבורי בקנדה, צרפת ובריטניה בשנות ה-80 הראה כי חברות הייעוץ קנו להן את מעמדן בין היתר בשל עלייתן של ממשלות ימין במדינות אלו, אשר בחרו ליישם רפורמות בעלות גוון נאו-ליברלי; ואשר פנו לשירותי המגזר הפרטי על מנת לעצבן. סיינט מרטין תלה את מעמדן החזק יותר של החברות בקנדה ובבריטניה, (לעומת צרפת), בהסדרים ובתקנות שאיפשרו, במדינות אלו, לחברות רואי חשבון להעניק גם שירותי ייעוץ בתחומי ניהול ללקוחותיהן,

ובכך סייעו להתפתחותו של מגזר חברות ייעוץ משגשג. מעמדן של חברות הייעוץ בשוק הפרטי במדינות אלו וקיומו של מגזר ייעוץ משגשג וחזק, הפך אותן לרלוונטיות עבור המגזר הציבורי במדינה, כאשר זה חיפש עבור סיוע בעיצוב הרפורמות. סיינט מרטין מציין עוד כי העניין שמעוררות חברות הייעוץ עבור המגזר הציבורי, בייעוץ בתהליכי רפורמה פנימיים, עולה בשל המומחיות שלהם בתכנים שאינם "מדינתיים" - היינו, תכני ניהול, ייעול ניצול משאבים וייעוץ ארגוני. מומחיות זו, בנושאים שהם בעיקרם ומטבעם אינם "ציבוריים", לכאורה, היא אשר הופכת את שירותיהם לאטרקטיביים עבור המגזר הציבורי (Saint-Martin, 1998). גם Speers (2007) מציינת שהפנייה לחברות ייעוץ המתמחות בניהול וארגון, מקורה בהיעדר מומחיות בנושא במגזר הציבורי-אל מול היכרות מעמיקה של תחומים אלו מצד החברות.

1.3 הפרטת עיצוב המדיניות

עיקר המחקר שהוצג לעיל הוקדש לבחינת פעילותן של חברות ייעוץ בנושאי ניהול וארגון במגזר הציבורי (הגם שאלו "גלשו" כאמור להשפעה בנושאים אסטרטגיים יותר). בעבודה שלי אתמקד בהעברת תהליכי ניתוח, עיצוב וקביעת מדיניות לידיים פרטיות. ויגודה-גדות וכהן (2011) מגדירים את המושג "הפרטת עיצוב המדיניות" כ"הישענות על חברות ייעוץ חיצוניות ופרטיות לצורך קביעת המדיניות הציבורית וסדרי העדיפויות בחלוקת משאבים, וכן היבטים אחרים של קבלת החלטות שלטוניות הנוגעת למדיניות הציבורית". הפרטת עיצוב המדיניות, לשיטתם, עשויה להתרחש בשלב מכריע ביותר של פעילות הממשלה-בשלבם הנוגעים לקביעת יעדים ארוכי טווח ובעלי חשיבות אסטרטגית. הגדרה זו מתייחסת להתהליכים אלו כהפרטה, גם אם האחריות הסופית על התכנים המופרטים נותרת בידי המדינה.

התייחסות לתהליך האמור כהפרטה, מניח כוונה של המדינה להעברת תהליכים אלו לידי המגזר הפרטי. כלומר, בניגוד, למשל, לתהליכים של קידום מדיניות באמצעות לובי שנשכר ע"י גופים פרטיים, פעילותם של יזמי מדיניות עצמאיים או מעורבות וולנטרית של מכוני מחקר ואקדמיה או גופי חברה אזרחית בתהליכי עיצוב מדיניות-המגיעים למדינה ב"דחיפה"; הפרטה של תהליכים אלו היא מהלך אקטיבי מצדה של המדינה, המבקשת להעביר את אספקת טובין אלו מידיה - ניתוח ועיצוב מדיניות - לידיים פרטיות.

בספרות מוצעת הבחנה בין שימוש בייעוץ פרטי ברמות שונות של עיצוב מדיניות. כך, Boston (1994) מציע להבחין בין ייעוץ ברמה ה"אסטרטגית", המוגש לדרג ניהול בכיר או לדרג פוליטי ונוגע לתפקידה ופעילותה של המדינה בנושאים שונים (כמספקת שירותים; כעוסקת באסדרה של שווקים וכו'); ובין ייעוץ ברמה ה"אופרטיבית", הקשור, לפי בוסטון, ליישום קונקרטי של פעילויות השירות הציבורי (למשל - הערכה של יישום תכניות מדיניות). בנוסף לשתי רמות אלו, מתייחס בוסטון לייעוץ הנוגע לעבודות סקרים ומחקרים או

ייעוץ טכני נקודתי, כרמה שלישית נמוכה יותר. Halligan (1995) מציע הבחנה נוספת, המתייחסת לשלבים השונים של תהליך עיצוב המדיניות- ייעוץ הניתן בשלב עיצוב או ניסוח המדיניות (Formulation), לבין ייעוץ הנוגע ליישום המדיניות (Implementation) (Halligan, 1995). הבחנה שלישית שניתן לחלץ מהדיון בסוגייה בספרות, היא ההבחנה בין הפרטת ייעוץ וניתוח מדיניות ברמות עיסוק שהן "ממשליות מטבען" (Inherently governmental), לעומת פעילות שאינה מהווה את ליבת העיסוק של הממשלה, וניתן להגדירן כאינן-ממשליות מטבען (Halligan, 1995, ויגודה-גדות וכהן 2011).

ההגדרה של סוגייות "ממשליות מטבען" - כלומר, סוגייות אשר מטבען ראוי שיסופקו ע"י המדינה (ולא ע"י גורמים פרטיים, שכן הן קשורות באופן חזק להפעלת ריבונותה של המדינה על אזרחיה) קשורה לתפיסות אידיאולוגיות לגבי היקף תפקידיה של המדינה ומעורבותה הרצויה בחיים אזרחיים. עם זאת, גם תפיסות ליברטריאניות, הנוטות לצמצם את היקפי תפקידיה של המדינה, מתייחסות לתפקידים כמו ניהול יחסי חוץ; הפעלת כוח להגנת האזרחים או לענישתם; גביית מיסים והקצאת ההכנסות ממיסים; וניהול מערכת המשפט והצדק - כתפקידים אינהרנטיים של המדינה. גישות פרוגרסיביות יותר מכניסות תחת תפקידים אלו גם גולציה של הפעילות הכלכלית; הגנה על הסביבה; אספקת תנאי מחייה בסיסיים בצורת הבטחת הכנסה; ועוד (Boston, 1995).

הגדרה מוכרת לסוגייות "ממשליות מטבען" בה נעשה שימוש בספרות היא הגדרתו של משרד הניהול והתקצוב האמריקני (US Office of Management and Budget):

"A function which is so intimately related to public interest as to mandate administration by government employees. These functions include these activities which require either the exercise of discretion in applying government authority or the use of value judgment on making decisions for the government" (OMB, Circular A-120).

התייחסות נוספת לסוגייה זו ניתן למצוא בטיטת הצעת החוק שנוסחה בישראל במסגרת פעילות המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן (במכון ון ליר), תחת השם "הצעת חוק: אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה". בין היתר מגדירה ההצעה שירותים שאינם ברי-הפרטה, באופן הבא:

"שירותים שיש בהם הפעלה של סמכויות שלטוניות יופעלו על ידי עובדי ציבור בלבד והם לא יופרטו"

טיוטת הצעת החוק ממשיכה ומפרטת אילו שירותים נכללים תחת הגדרה זו, ובין היתר:

"קביעת מדיניות, לרבות מדיניות תקציבית".

(המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן, 2012)

מהתייחסויות שונות אלו, ניתן למקם את פעילות עיצוב המדיניות הציבורית ברמה הלאומית כחלק אינהרנטי ממתפקידי המדינה, הזוכה להתייחסות "ממשלי מטבעו". גם ויגודה-גדות וכהן (2011) סבורים כי עיצוב מדיניות ציבורית היא סוגייה "ממשלית מטבעה", והוצאתה לידיים פרטיות עשויה להיות צעד אחד רחוק מדי בעירוב הפרטי בציבורי, ולפעול לכיוון ריקון עבודת הממשלה מתוכן. גם Halligan (1995) סבור כי בהוצאת הייעוץ הקשור לסוגיות מסוג זה מידי המגזר הציבורי, שחיקת היכולות והידע בשירות הציבורי עשויה להיות חמורה במיוחד.

1.3.1 הפרטת עיצוב המדיניות - משמעויות אפשריות

מהדיון הקיים בספרות ניתן לחלץ התייחסות לשלוש סוגיות מרכזיות סביב הפרטת עיצוב המדיניות - האפשרויות ליצירת שוק איכותי לייעוץ לעיצוב מדיניות המבוסס על המגזר הפרטי; משמעויות הדמוקרטיה של תהליכי הפרטת עיצוב מדיניות; וההשפעה האפשרית של תהליכים אלו על המגזר הציבורי. עיקר התובנות מדיון זה בספרות יוצגו להלן:

1.3.1.1 שוק לעיצוב מדיניות

האם בפנייה של הממשלה לגורמים פרטיים לטובת ייעוץ לעיצוב מדיניות ייתכן קיומו של שוק ייעוץ איכותי הפועל באופן שיטיב עם צרכיה של המדינה?

אפשרות להיצע מספק של חברות ייעוץ עבור המדינה

בוסטון (1994) בוחן את האפשרות ליצירת שוק של חברות פרטיות לעיצוב מדיניות ציבורית, אשר מתחרות על קבלת עבודות ייעוץ עבור המדינה, ומציג את המשמעויות העולות ממודלים אלו⁴. בוסטון מדגיש את הקושי ביצירת תחרות משמעותית בין חברות ייעוץ שישפקו שירותים למדינה. סוגיות המדיניות השונות איתן

⁴ בוסטון מציע חמש אפשרויות ליצירת שוק כזה, מהאופציה המתונה ועד הקיצונית ביותר (בהיבטי השימוש בחברות חיצוניות): 1. רכישת ייעוץ נוסף מגופי ייעוץ שאינם של הסוכנות הממשלית הספציפית – וועדות, יועצים מיוחדים לממשלה וכיו"ב; 2. חיוב סוכנויות ממשלתיות להוציא חלק גדול יותר מעבודת הייעוץ שלהם לגופים לא ממשלתיים; 3. הקמת סוכנויות ייעוץ ממשלתיות חדשות, שישפקו ייעוץ בתחומים מוגדרים ויתחרו עם ספקי ייעוץ קיימים; 4. יצירת "שוק פנימי" של סוכנויות ייעוץ ציבוריות, אשר יתחרו זו לצד זו על אספקת שירותי ייעוץ לגופים ציבוריים; 5. יצירת שוק חיצוני של ייעוץ, בו הן סוכנויות ייעוץ ממשלתיות והן חברות חיצוניות יוכלו להתחרות על אספקת ייעוץ לגופים ממשלתיים בסוגיות שונות.

מתמודדת המדינה ועבורן היא תבקש לרכוש ייעוץ חיצוני, הן במקרים רבים ברמת מורכבות גבוהה, ודורשות מומחיות ספציפית. חלק ניכר מתחומי העיסוק של המגזר הציבורי חסרים מקבילה ברורה במגזר הפרטי⁵, ועל-כן, לפי בוסטון, סביר כי המומחיות של החברות תתפתח על ידי צבירת ניסיון בעבודה עם המגזר הציבורי. התפתחות המומחיות באופן הזה, צפויה לצמצם עוד יותר את מספר החברות שעשויות להיות רלוונטיות לעבודה עם המגזר הציבורי. תהליכים אלו מייצרים שוק מצומצם של ספקים אפשריים עבור ייעוץ בנושאי מדיניות, ובכך מצמצמים גם את האפשרות ליצירת תחרות מספקת בין החברות השונות - שתביא ליצירת שירותים איכותיים למדינה (Boston, 1994).

לפי בוסטון, ניתן להניח כי בהעסקת גוף ייעוץ ספציפי, המשרד ששכר אותו השקיע משאבים בהכשרתו לעבודה בסוגייה הספציפית, בביסוס היכרותו עם החומרים בהם עוסקת החברה, וביצירת קשרים מול העובדים בגוף הייעוץ. השקעה זו הופכת את הקשר עם החברה הספציפית הזו לבעלת ערך ייחודי⁶; שכן העלות שיידרש המשרד להשקיע על מנת לקבל את אותה רמת שירותים מחברה אחרת, גבוהה בהרבה כעת. תהליך זה מוכר בהתקשרויות שונות, בהם לצדדים בעסקה יש אינטרס לשמור על ההמשכיות במערכת היחסים ביניהם. בתחומי ייעוץ למדיניות, ברור כי להיכרות קודמת ומעמיקה של נושאי הייעוץ מצד הספק הפונטציאלי יש ערך מיוחד. לדידו של בוסטון, ערך זה עשוי להביא ליצירת "חוזים חוזרים" בין הסוכנות הממשלתית לחברות הייעוץ, ולהפוך את ההתקשרות בין המדינה לחברת ייעוץ בנושא מסויים לקבועה לטווח ארוך. גם העובדה כי האחראים על שכירת חברות הייעוץ במשרדי הממשלה לעיתים קרובות מועסקים בחוזים ארוכים טווח, קשורה לפיתוח היכרות בין משרדי הממשלה לחברות ייעוץ ספציפיות, ועשויה לפעול לכיוון העסקה חוזרת של אותן חברות. תוצר לוואי של תהליך זה, הוא התפתחות מומחיות של החברות וידע נצבר בחברות בנושאים בהם עוסקים המשרדים. בוסטון סבור כי חברות הייעוץ צוברות כך ידע ממוקד, באופן שמצמצם את השוק מולו פועלת הממשלה, ובמיוחד - מרכז כוח וידע בנושאים ציבוריים ספציפיים בידיהן של חברות פרטיות (Boston, 1994).

מן הצד השני, בוסטון מצביע על היעדר התמריצים של חברה פרטית להשקיע בפיתוח ידע ספציפי לסוגייות ציבוריות מובהקות - בשל העובדה שהלקוח הבודד לסוגייות אלו תהיה המדינה, והאפשרות של החברות להשתמש בידע שצברו מול לקוחות אחרים, מוגבל. עלות ההשקעה ברכישת הידע ובהכשרת העובדים לסוגיות אלו, גבוהה. בשל מצב עניינים זה, מציין בוסטון, התמריץ העיקרי עבור החברות להשקיע בידע הרלוונטי לפעילות הממשלה, יהיה חוזים ארוכי טווח עימה, או גביית "פרימיום", אשר יכסה את העלות השקועה (sunk cost) שבהכשרת עובדי החברה עבור סוגייות מדיניות אלו. גורמים אלו, לשיטתו של בוסטון מעלים ספק באשר

⁵ למשל, אסדרת שווקים; גביית מיסים; קביעת חלוקת משאבי חינוך או רווחה; ועוד.

⁶ התייחסות המוכרת בספרות למצב זה רואה עסקאות מסוג זה כבעלות "ספציפיות של ערך" - Asset specificity. (Riordan & Williamson, 1985).

ליעילות הכלכלית, עבור המדינה, בשכירת חברת ייעוץ חיצונית על פני שימוש ביועצים תוך-מוסדיים (Boston, 1994). Roodhooft & Van den Abbeele (2006) אשר השוו תהליכי רכישת ייעוץ במגזר הציבורי לעומת המגזר הפרטי, מצאו גם כי המגזר הציבורי מחזיק בהיכרות פחותה עם שוק חברות הייעוץ, וכי הוא נוטה לעסוק פחות בחישובי עלות-תועלת בהעסקת חברות חיצוניות לייעוץ.

ניגוד עניינים, אופורטיניזם ובעייתיות ואמון

Speers (2007) מציינת כי אינטרס ברור של חברות אשר מועסקות ע"י המדינה הוא השגת חוזים נוספים. והיא מעלה את האפשרות שחברות ייעוץ יעשו שימוש בהשפעתן על המגזר הציבורי, על מנת לייצר עבורן עבודה נוספת. כלומר, בהיותן מועסקות ע"י המגזר הציבורי "יזהו" החברות בעיות אשר הן עצמן יכולות לפתור, ע"י עבודות ייעוץ נוספות עבור המגזר הציבורי. ויגודה-גדות וכהן (2011) מזהים אפשרות זו, ומציינים כי ההיסחפות לאופורטיניזם עשויה להיות מוזנת ע"י השאיפה של החברות לרצות את הלקוח ולזכות בעתיד במכרזים וחוזי עבודה נוספים עימו. גם בוסטון (1994) מזכיר אפשרות זו, ומציין גם כי אפשרותו של המגזר הציבורי לזהות התנהגות זו מוגבלת. אפשרות זו אף מקבלת משנה תוקף על רקע אבחנתו של בוסטון הנוגעת לעלות המשוקעת (sunk cost) של חברת ייעוץ פרטית, אשר מקדישה משאבים ללמידה והעמקה בנושאים ציבוריים, בהם המעסיק הבלעדי הוא המגזר הציבורי - והאפשרות הכמעט בלעדית לעשות שימוש נוסף במשאבים אלו הוא בהמשך עבודה עימו (Boston, 1994).

Speers (2007) מזכירה כי חברות ייעוץ עשויות לפעול עבור יותר ממגזר אחד במקביל - הממשלתי, הפרטי או המגזר השלישי; כלומר, הן עשויות לעבוד בייעוץ הן עבור הממשלה, והן עבור גורמים אשר מבקשים להשפיע על פעילות הממשלה - מצב עניינים שעשוי להשפיע על אמינות הייעוץ הניתן למדינה (או לגוף הפרטי). בנוסף, חברות המפתחות מומחיות בתחומי מדיניות מסויימים, אשר מערבים בהם גם היבטים שיש בהם אינטרסים ברורים למגזר הפרטי (למשל, נושאי תשתיות, רגולציה על פעילות כלכלית), עשויות להפוך בשל כך לאטרקטיביות עבור חברות אלו במגזר הפרטי - תוך שימוש בידע שצברו בעבודה עם המגזר הציבורי. אפשרות זו של ניגוד עניינים עשויה להיות רלוונטית במיוחד בישראל - משק קטן בעל ריכוזיות גבוהה. מעבר לניגוד עניינים מול לקוחות אחרים של אותה חברה, מזכירים ויגודה-גדות וכהן (2011) כי הנאמנות העיקרית של חברה פרטית, באופן כללי, נתונה לבעליה ולמשקיעים בה, ועשויה להיות מוטה לכיוונים אלו - על חשבון האינטרס הציבורי.

איכות ותועלת של ייעוץ פרטי לעיצוב מדיניות

בגלל מוגבלות המשאבים במגזר הציבורי ברור שיכולתו להחזיק במומחיות במגוון התחומים הרלוונטיים בהם הוא פועל מוגבלת (ויגודה-גדות וכהן, 2011; Halligan, 1995). חלק מההתייחסות לתהליכים של שכירת חברות פרטיות לטובת עיצוב מדיניות, רואים בה כאמצעי נוסף להכנסת ידע חדש ומומחיות בנושאים שונים אשר חסרים במגזר הציבורי, באופן שעשוי לשפר את איכות המדיניות המתעצבת. ידע רב בנושאים מגוונים אינו קיים במגזר הציבורי - והשימוש בחברות ייעוץ פרטיות עשוי לסייע להכנסתו לתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית, ולתרום לשיפור האיכות של המדיניות במגזר הציבורי (Speers, 2007; Halligan 1995). סיינט-מרטין מציין כי האטרקטיביות הרבה של חברות ייעוץ עבור המגזר הציבורי בתהליכי רפורמה וניהול, נובעת מכך שהן מחזיקות בידע ייחודי למגזר הפרטי, שמטבעו אינו מצוי במגזר הציבורי - למשל, ייעוץ ארגוני, יעול משאבים, שיפור שיטות ותהליכי עבודה. מיקור חוץ בתהליכים כאלו מאפשר למדינה לשכור מומחים חיצוניים, בנושאים בהם היא אינה בקיאה (Saint-Martin, 1998).

לפי טענה אחרת, שכירת ייעוץ חיצוני מספק את הצורך בשכירת יועצים ברמה גבוהה מכל התחומים, אשר לא היו מספקים את שירותיהם למדינה בהסדרי ההעסקה והתגמול הרגילים הקיימים במגזר הציבורי. מיקור חוץ של שירותיהם לפי גישה זו, מאפשר למדינה להנות מיכולתיהם באמצעות העסקה גמישה ולטווחי זמן קצרים - באופן שלא היה ניתן ליישום בהעסקה רגילה במגזר הציבורי (סטקלוב, 2012). Halligan (1995) מזכיר כי הפנייה לחברות פרטיות לייעוץ מאפשרת שימוש בגופים שאינם משוקעים בקונספציות השגורות במגזר הציבורי, ואשר עשויות להעניק פרספקטיבה רעננה ומקורית, שייתכן ואינה מצוייה במגזר הציבורי. גם הניתוק של החברות מתהליך קבלת ההחלטת הממשלתי מהווה יתרון בהעסקתן (ויגודה-גדות וכהן, 2011).

מנגד, קיימות טענות המעלות ספק באשר לאיכות הפוטנציאלית של עבודתן של חברות פרטיות בנושאים "ציבוריים". בעוד עדיפותן של חברות פרטיות בנושאים הקשורים באופן מובהק לפעילות המגזר הפרטי מובנת, ההנחה כי הם עשויים להכיר תהליכים של עיצוב מדיניות - אשר מטבעם נערכים במגזר הציבורי- אינה מובנית מאליה. בוסטון מציין כי בניגוד לגופי ייעוץ המהווים חלק מהמגזר הציבורי, חברות פרטיות אינן חשופות לידע לא פורמאלי ולהיכרות של שדה המדיניות הרחב בו פועלת המדינה (Boston, 1994). בניגוד למכוני מחקר אשר מתמחים לרוב בנושאים מוגדרים לאורך שנים, על חברות פרטיות ללמוד מחדש בכל העסקה עם המגזר הציבורי את הנושאים שלטובתם נשכרו. בשל המכוונות הארגונית של החברות להשאת רווח, סביר להניח כי ידע

הרלוונטי לנושאים בהם מייצעת החברה לא נצבר או מורחב מעבר לדרוש ליעוץ עבורו נשכרו - בניגוד, כאמור, לאקדמיה או למכוני מחקר.

1.3.2 משמעויות דמוקרטיות

פעילותן של חברות ייעוץ פרטיות לעיצוב מדיניות ציבורית, מעלה שאלות בכל הנוגע לשמירה על עקרונות דמוקרטיים בעיצוב מדיניות, ולהשפעה של תהליכים אלו על איכות הדמוקרטיה במדינה.

שאלת הייצוגיות, הסמכות והגרעון הדמוקרטי

מושג ה"גרעון הדמוקרטי" זכה להתייחסות שונות במחקר. לעניינו, המושג מתייחס למצב בו מוסדות דמוקרטיים לכאורה, מקבלים החלטות ששיפיעו על אוכלוסייה אשר לא לקחה חלק בבחירתם, ואשר אין מנגנון דמוקרטי אשר מסדיר את ייצוגם את אוכלוסייה זו ואת אחריותותם כלפיה. תיאור הגרעון הדמוקרטי בספרות מופיע לרוב במחקרים הקשורים לפעילותם של גופים על-מדינתיים, העוסקים בקביעת מדיניות בתחומים שונים. במיוחד, נפוץ המושג במחקרים הנוגעים לפעילותו של האיחוד האירופי, על גופיו השונים. במחקרים אלו נעשה שימוש במושג (לרוב ללא הגדרה ממצה שלו) כדי לתאר מצב בו גופים, שהם לכאורה דמוקרטיים, מקבלים החלטות המשפיעות בפועל על אוכלוסיות אשר לא היה להן חלק בבחירת ובייצוג במנגנונים אלו; ואשר מנגנונים אלו אינם חייבים כלפיהם בדיווח וסקיפות, כמקובל במוסדות דמוקרטיים. כך, למשל, פעילות פרלמנט האיחוד האירופאי ממוסגרת לעיתים בספרות תחת מושג זה, שכן החלטותיו נוגעות לעיתים לענייני פנים מובהקים של מדינות אירופה, בעוד לאזרחי מדינות אלו אין חלק בבחירת הנציגים המכהנים בו באופן ישיר, והנציגים אינם עומדים למבחן אלקטוראלי ואחר מול תושבי אותן מדינות (Follesdal & Hix, 2006). אסולין (2013) משתמש במושג על מנת לתהות האם סוכנויות רגולטאריות עצמאיות בישראל (כגון המפקח על הבנקים - יחידה סטטוטורית הכפופה לנגיד בנק ישראל) אשר אינן מחויבות למנגנוני דיווח ואחריותיות החלים על המגזר הציבורי, לוקות בגרעון דמוקרטי דומה.

באימוץ המושג לסוגייה שבמוקד מחקר זה, ניתן לתהות האם נוצר גרעון דמוקרטי בשימוש בחברות ייעוץ לעיצוב מדיניות. בתהליכים של עיצוב מדיניות ע"י חברות פרטיות, הן לוקחות לכאורה חלק פעיל בקבלת החלטות מדיניות בעלות השפעות מגוונות על אוכלוסייה רחבה, בעוד הן אינן נושאות באחריות כלפיהן, בחובת דיווח או בחובת שקיפות, והן אינן מייצגות אותן במובן הדמוקרטי המקובל. סיינט-מרטין (1998), אף סבור שמעורבותן האינטנסיבית של חברות ייעוץ בנעשה במגזר הציבורי הופכת אותן לשחקניות מדיניות. מקומן של חברות הייעוץ בשרשרת הייצוגיות או האחריותיות שמתאר Strøm (2000) אינה ברורה - הן אינן מקבלות

לגיטימציה פורמאלית מהציבור במנגנונים המקובלים. ניתן לטעון כי הסמכות לעיסוק בנושאי מדיניות מואצלת אליהן מהמגזר הציבורי, אולם היעדרן משרשרת האחריות, כמו גם העובדה שאינו חשופות למנגנוני ביקורת ופיקוח מקובלים ואינן מחויבות בשקיפות, מעלות ספק בעניין זה. ניתן לשער כי מעורבות אפשרית של חברות ייעוץ פרטיות בתהליכים של קביעת סדרי עדיפויות ויעדים החלטה על חלוקת משאבים, ובמיוחד בנושאים השנויים במחלוקת, הופכת גרעון דמוקרטי כזה לחמור אף יותר. בהקשר זה, ויגודה-גדות וכהן (2011) סבורים כי הישענות על חברת ייעוץ לעיצוב מדיניות מהווה בעייה משמעותית מבחינה דמוקרטית, ופועל לריקון המדינה מתפקידה המהותי ביותר - עיצוב מדיניות, באופן שאף עשוי לאיים על מאפייניה הדמוקרטיים של המדינה (ויגודה-גדות וכהן, 2011):

“... מיקור חוץ של הדיון הציבורי כמוהו כמיקור חוץ של הדמוקרטיה הישראלית, תוך שימת דגש אך ורק בתוצר הסופי. הישענות כמעט מוחלטת על חברות ייעוץ לצורך עיצוב המדיניות כמוה כמשחק מחוץ לזירת הפעולה הדמוקרטית. קביעת מדיניות בצורה זו נמנעת מההליך הדמוקרטי המתבקש, הכולל החלפת דעות ו-ויכוחים המשקפים עמדות שונות בדרך לקבלת החלטה משותפת או לפחות מוסכמת” (ויגודה גדות וכהן, 2011 ע”מ 8).

גם Speers (2007) הבוחנת את השימוש של המגזר הציבורי בחברות ייעוץ לעיצוב מדיניות בקנדה, מזכירה את האפשרות של היווצרות גרעון דמוקרטי בתהליך זה, כאשר היא מציינת כי:

“...further research and discussion needs to take place to determine the appropriate level of input and influence the private sector consultant has on policy analysis in Canada. If politicians and citizens alike are lamenting a democratic deficit in Canadian politics, one way of addressing it is to ensure that the politicians and civil servants still control and have primary influence over the public policy agenda and process” (Speers, 2007, pp 576)

Speers מצביעה על היבטים נוספים אפשריים של פגיעה בעקרונות דמוקרטיים בשימוש בחברות ייעוץ. כך, למשל, היא מציינת שאזרחים שיבקשו לקבל אינפורמציה על תהליכי קבלת החלטות בנוגע למדיניות, אשר עוצבו והתקבלו במגזר הפרטי, עשויים להיות נתונים לחסדיהם של המגזר הפרטי - שאינו חייב בדיווח או בשקיפות כלפיהם. בישראל, חוק חופש המידע חל על שירות המדינה ורוב גופי המגזר הציבורי, וגופים אלו אכן מחויבים להמציא מסמכים המתעדים את פעילותם, לדרישתם של אזרחים או גופי מגזר שלישי; אולם, אין

בסיס משפטי לדרישה דומה כלפי עבודתן של חברות פרטיות שפעלו לעיצוב מדיניות עבור המגזר הציבורי. גם מחויבותן של חברות פרטיות להיענות לדירשות מידע מצד מנגנוני פיקוח אחרים, כמו שאילתות שמקורן בכנסת או חקירה של גופים ממונים שונים אינה ברורה. אם, למשל, מדיניות אשר מתעצבת על ידי חברה פרטית, תוביל לצורך בהקמת וועדת חקירה, אספקת הנתונים והמידע ע"י החברה הפרטית לוועדה החוקרת אינה מובנית מאליה. בנוסף על כך, מציינת ספירס שיעמוד בסופו של יום למבחן על ביצוע המדיניות שהותוותה הוא הדרג הנבחר והמגזר הציבורי - גם אם מדיניות זו עוצבה ע"י חברה פרטית. ספירס מציינת עוד, שבעוד המגזר הציבורי מחויב (לכאורה) לערכים של שמירה על שיוויון הזדמנויות, קידום אוכלוסיות מוחלשות, דמוקרטיה ושלטון החוק, לחברות פרטיות אין בהכרח מחויבות או מודעות לעקרונות אלו- דבר אשר עשוי לקבל ביטוי במדיניות המתעצבת על-ידם (Speers, 2007).

1.3.3 השלכות אפשריות על השירות הציבורי

מהי ההשפעה האפשרית של העברת עיצוב מדיניות ציבורית לידיים פרטיות על השירות הציבורי?

שחיקת הידע בשירות הציבורי

העברה של עבודות ניתוח מדיניות לידיים פרטיות, מובילה להעברה של ידע ומיומנות אל מחוץ למגזר הציבורי. לצד צבירת המומחיות בידהן של חברות פרטיות - תהליך אשר עשוי להתחזק לאור הפוטנציאל לעסקאות חוזרות, שחיקה זו עשויה לייצר תהליך שמזין את עצמו, בו החברות הפרטיות הופכות לאורך זמן לאטרקטיביות יותר כגופים לעיצוב מדיניות, ביחס לשירות המדינה. ויגודה גדות וכהן סבורים ששימוש נרחב ביעוץ חיצוני פוגע ביכולת השל המדינה לפתח מנגנוני ייעוץ איכותיים – ועשוי בשל כך להותיר את המגזר הציבורי מחוסר מיומנויות לביצוע עבודה זו בכוחות עצמו (ויגודה-גדות וכהן 2011).

פז-פוקס (2012) סבור כי העברה חוזרת לאורך זמן של נושאים הנמצאים בליבת העיסוק במשרד ממשלתי לידיים פרטיות, מובילה לשחיקת יכולתם של עובדי המשרד עצמם לטפל במגוון נושאים. בהתייחסותו לתהליך שחיקת הידע והמומחיות, מציין פז-פוקס השלכות על הידע במגזר הציבורי בשלוש רמות: העברת הידע; ניתוק הידע; והיעלמות הידע. העברת הידע, לדידו, משמעותה העברת המומחיות בטיפול בנושאי מדיניות מידי המשרדים הרלוונטיים, לידי החברות הפרטיות. הידע נצבר בחברות אלו, והן הופכות להיות המומחיות בנושאים הרלוונטיים. לאורך זמן, סבור פוקס, הגורם שממנו נצפה לעסוק בסוגיות אלו, וממילא הגורם בו תימצא המומחיות, הן אותן חברות פרטיות אשר עסקו בתהליכים אלו, ולא משרדים הממשלתיים.

ניתוק הידע, מתייחס לכך שתהליכי עיצוב מדיניות אידיאליים מתרחשים תוך ניהול קשרים ומערכות יחסים עם גורמים אחרים נוספים - בהם משרדים וסוכנויות ממשלתיות אחרות, והגופים שאמורים לבצע את המדיניות

(לעיתים קרובות, גם הם גורמים פרטיים שמשמשים כספקים עבור הממשלה). תהליכים אלו עשויים בניהול נכון להוביל להפריית ידע, וליצירת רשתות מדיניות הפועלות בתיאום ובאיכות גבוהה. העברת תכנון המדיניות לידיים פרטיות משמעו גם העברת ניהול מערכות יחסים אלו לידיים אלו, ובטווח ארוך – הגבלת הפרפסקטיבה וההיכרות הבלתי אמצעית של משרדי הממשלה עם ה"שטח" המגוון בו מתגבשת ומתבצעת המדיניות. ספירס (2007) סבורה שבעייה משמעותית אשר עולה שימוש נרחב ביעוץ לעיצוב מדיניות, היא הפגיעה ביכולות (Capacity) של המגזר הציבורי ובזכרון הארגוני שלו. היא מציינת כי הקשרים ויחסי העבודה עם שחקנים שונים בזירת המדיניות, אשר צוברים צוותי העבודה של חברות הייעוץ במהלך עבודת הייעוץ, כמו גם המיומנות של הארגון בעבודה עם גורמים אלו, נעלמים – מבחינת המדינה – עם סיום העסקתה של חברת הייעוץ ע"י המדינה. על מנת לעשות שימוש ביכולות אלו, שנצברו ע"י החברה הפרטית, על המדינה להעסיק שוב את אותה חברה, לאותן סוגיות (speers, 2007).

המישור השלישי אליו מתייחס פז-פוקס, היעלמות הידע, מתייחס לסכנה שבטווח הארוך, על רקע תהליכים אלו, תפקידם של עובדי מדינה כמתכנני מדיניות או כיועצים לדרג הגבוה יותר בעיצוב מדיניות, ייעלם (פז-פוקס, 2011). בהקשר זה, סבור Halligan ששחיקת הידע משמעותית במיוחד כאשר התהליכים המופרטים לייעוץ פרטי נוגעים לסוגיות שהן ממשליות מטבען (Halligan, 1995).

פגיעה באיכות כוח האדם במגזר הציבורי

השלכה אפשרית נוספת היא פגיעה באיכות בכוח האדם בשירות הציבורי, בטווח הארוך. עשויה להיווצר הסתה של כוח אדם איכותי לחברות ייעוץ פרטיות. העובדה שתהליכי תכנון ועיצוב מדיניות מרכזיים יימצאו לאורך זמן בחברות פרטיות, עשויה גם להוביל לכך שכוח אדם איכותי, המעוניין בעיסוק בסוגיות אלו, יימצא את דרכו לחברות אלו – במקום למגזר הציבורי. במשך שנים האפשרות להיות בצמתי השפעה מרכזיים ולקחת חלק בתהליכי עיצוב מדיניות היוותה מוקד משיכה למגזר הציבורי כמקום עבודה. מקור עניין זה אף היווה במידה מסויימת משקל נגד לשכר הנמוך שיכולה המדינה להציע לעובדים פוטנציאליים. לפי ניתוח זה, ריקון העבודה במגזר הציבורי מתכניה המעניינים ביותר והעברתה לידיים פרטיות, עשויה לפגוע באטרקטיביות של המגזר הציבורי כמקום עבודה, ולנתב את כוח האדם האיכותי המתעניין בתחומים אלו אל חברות פרטיות.

1.4 שימוש המגזר בישראל הציבורי ביעוץ פרטי לעיצוב מדיניות – סקירות קודמות

בישראל, תהליכים של הפרטת עיצוב מדיניות טרם נחקרו באופן יסודי. עם זאת, קיימות אינדיקציות לשימוש המגזר הציבורי בחברות ייעוץ לטובת עיצוב מדיניות לאורך השנים. ויגודה-גדות וכהן (2011) אף מציינים שפנייה לשירותים פרטיים היא האופציה המועדפת לעיצוב מדיניות ברמה הלאומית בישראל.

בשנת 1988 אימצה מדינת ישראל את תכנית האב להפרטה - תכנית שהתוותה את תהליכי ההפרטה בעשור הבא, ולפיה הועברה השליטה במספר רב של חברות ממשלתיות לידיים פרטיות - ביניהן כ"ל, בזק, צים ועוד. תכנית זו חוברה על ידי גורם פרטי- First Boston Bank, שנשכר ע"י המדינה לייעוץ לה בתהליכים אלו (ויגודה-גדות וכהן, 2011; חסון, 2006). על אף שלא ניתן למצוא תיעוד מקיף על השימוש בחברות הייעוץ בישראל בשנים האחרונות, אינדיקציות שונות לשימוש הנרחב בהן עולות מדי פעם, בעיקר בסיקורים שונים בעיתונות ובמאמרי דיעה. בדצמבר 2011 הקדיש מגזין "ארץ אחרת" מספר מאמרים לסוגיית השימוש של המגזר הציבורי בחברות הייעוץ, אשר נגעו במהלכי הפרטה ומיקור חוץ בתחום הייעוץ. כך למשל, מבדיקתה של רוזנר (2011), עולה כי משרד הביטחון וצה"ל עושים בשנים האחרונות שימוש נרחב בחברת הייעוץ מקינזי (McKinsey) ליישום תהליכי התייעלות וייעוץ ארגוני מגוון בצבא ובמשרד. תכני המכרז לא נחשפו לציבור באופן מקיף, וגם מהלך ותוצרי פעילותה של החברה - שעלות השימוש בה עבור המדינה האמירה לפי דיווחים שונים לכ-100 מיליון ש"ח, נותרו חסויים (סיקולר, 2011). עבודתה של חברת מקינזי נגעה בין היתר בתהליכי התייעלות בחלוקת משאבים בתוך הצבא, ובניהול כוח האדם. עובדיה של מקינזי שוכנו בבניין משרד הבטחון בקרייה בקומה נפרדת, ועבדו עם ראשי הצבא והמשרד משם.

במקביל, בשנת 2011 פירסם משרד ראש הממשלה, בשיתוף משרד האוצר, מכרז "לגיבוש אסטרטגיה כלכלית-חברתית למדינת ישראל", פרסום שזכה לעיסוק תקשורתי רב וספג ביקורת ציבורית מגוונת (ויגודה-גדות וכהן, 2011; חזני, 2011). את המכרז פתחה המדינה לחברות זרות בלבד עם ניסיון בייעוץ אסטרטגי לממשלות, להן סברה כי יש את הניסיון והיכולת הדרושים לגיבוש תכנית מסוג זה. הביקורת שנמתחה על התכנית נסובה הן על העברה של עיסוק בתוכן רחב, אסטרטגי ורגיש לידיים פרטיות, בעוד גופים ציבוריים - ממונים ונבחרים, מוכשרים לעסוק בסוגיות אלו; והן על הפוטנציאל של בזבז כספי ציבור בשימוש ב"ייעוץ כפול" - שכן המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה הוקמה ופועלת עבור מטרות אלו באופן מוצהר, כמו גם מחלקת המחקר של בנק ישראל (חזני, 2011; דויד, 2011; ויגודה-גדות וכהן, 2011). אמסטרדמסקי (2014) מזכיר מכרז שפירסם משרד החינוך למיקור חוץ של הליכי כתיבת החוזרים של משרד החינוך - כלי מרכזי לעיצוב והטמעת מדיניות בתוך המשרד (אמסטרדמסקי, 2014). אינדיקציות נוספות לשימוש נרחב בייעוץ חיצוני במשרדי הממשלה עלו בביקורת על השימוש של שרים ומנכ"לי משרדים ביועצי אסטרטגיה תקשורתית ויחסי ציבור - זאת במקביל לפונקציות הדוברות ויחסי הציבור הקבועות במשרדיהם (שפר, 2010).

בישראל קיים שוק מגוון של חברות ייעוץ, אשר עוסקות גם בייעוץ נרחב הן למגזר הפרטי והן למגזר הציבורי. כך למשל, חברת מקינזי- שנשכרה כאמור ע"י משרד הביטחון לייעוץ בתהליכי עבודה והתייעלות פנימים, עובדת גם עבור חברות ענק במשק הישראלי. לפי דיווחים שונים, ייעצה מקינזי בין היתר לחברת "תנובה", לקונצרן IDB, לבנקים גדולים ולחברות נוספות (דויד, 2011). לפי דיווחים ופרסומים של חברות ייעוץ אחרות, ניתן לראות שרבות מהן מייצעות בו זמנית למגזר הפרטי והציבורי. כך, למשל, מעידה חברת Trigger Foresight הישראלית כי בין לקוחותיה נמנים משרד האוצר, משרד התמ"ת ומשרד התקשורת, כמו גם שלל חברות ישראליות – בין היתר תנובה, אלקטרה, בזק, מוטרולה, בנק הפועלים ועוד (Trigger Foresight, 2013).

1.5 סיכום

עניינו של מחקר זה הוא מהלכים מצד מדינת ישראל להפרטת תהליכי עיצוב וקביעת מדיניות, ומחקר השדה יישען על המושגים העיקריים שנסקרו בפרק זה. הגדרתם של ויגודה-גדות וכהן (2011) להפרטת עיצוב המדיניות היא: "הישענות על חברות ייעוץ חיצוניות ופרטיות לצורך קביעת המדיניות הציבורית וסדרי העדיפויות בחלוקת משאבים, וכן היבטים אחרים של קבלת החלטות שלטוניות הנוגעת למדיניות הציבורית". במחקר שלי אחדד הגדרה זו, תוך שימוש בהתייחסות התיאורטית להגדרת בעיית המדיניות כשלב קריטי בתהליך עיצוב המדיניות - "זיהוי וניסוח של הזדמנות לשיפור, תוך הצבעה ראשונית על כיוונים אפשריים ופיזיביליים לפתרון" (דרי, 1984). המחקר יבקש לזהות את קיומה של תופעת הפרטת עיצוב המדיניות, בדגש על שלב הגדרת הבעיה. שלב נוסף ומשמעותי שייבדק הוא קביעת המדיניות העדיפה - כלומר, בחירת כיווני המדיניות אשר ייושמו ע"י הממשלה (או גופים אחרים בשמה).

פרק 2: מטרת המחקר, מערכו ושיטתו

2.1 מטרת המחקר:

מטרת מחקר זה היא לבחון האם תהליכי עיצוב מדיניות ברמה האסטרטגית מופרטים. המחקר מבקש לבדוק את אופי סוגיות המדיניות המועברות לידיים פרטיות. בהמשך, תיבחן משמעותם של העברת תהליכים אלו לידיים פרטיות לאור תיאוריות המנתחת תהליכי עיצוב מדיניות, שעיקרן הוצג בפרק סקירת הספרות.

2.2 שיטת המחקר:

המחקר מתבסס על ניתוח שיטתי של מכרזים שפירסמו משרדי הממשלה ב-7 השנים האחרונות, לשכירת חברות

וגופים חיצוניים לעריכת עבודות ניתוח מדיניות וייעוץ. כפי שמציינים Roodhooft & Van den Abele (2006), אשר בוחנים במחקרם תהליכי רכישה של שירותי ייעוץ חיצוני ע"י משרדי ממשלה, מכרזים המתפרסמים מהווים מסמך יסודי, המפרט את השירותים הנדרשים מספקי השירות הפונטנציאליים, אופי המוצר הסופי המבוקש והליכי בחירת הספק הזוכה (Roodhooft & Van den Abele, 2006). הפירוט הנרחב המצוי במכרזים, מהווה אינדיקציה לכוונותיה של המדינה ביחס לשירותים הנדרשים לה, כמו גם לצורך שהמשרד הספציפי מזהה ברכישת שירותים חיצוניים.

בנוסף, העובדה שמדובר במסמך רשמי של משרד ממשלתי, מעניקה תוקף למכרזים, כנובעים מעמדתו וכוונותו של המשרד עצמו (ולא מפרשנות של גורם יחיד בו או מפרשנות חיצונית). יודגש, כי רוב המחקרים אשר עשו שימוש עד כה בניתוח מכרזים פומביים ממשלתיים כשיטת מחקר, התייחסו לרוב למכרזים כמסמכים טכניים, ובחנו בעיקר היבטיים חוקיים, מנהליים או כלכליים במכרזים. במחקר הנוכחי, נעשה שימוש במכרזים כמסמך המעיד על כוונותיה של המדינה להפרטה. המכרזים משמשים על מנת ללמוד ולאבחן מגמות בהתנהלות המדינה בתחום מסויים. במובן זה שיטת המחקר היא חדשנית.

2.3 מערך המחקר:

איסוף המכרזים נעשה באופן הבא: עבור כל משרד, אותרו כלל המכרזים שפירסם המשרד בכל התחומים, משנת 2007 (כולל) ועד שנת 2013 (כולל). המכרזים אותרו במספר מקורות:

1. אתרי האינטרנט של המשרדים השונים, בהם נמצאים במלואם חלק ניכר מהמכרזים שפורסמו ע"י כל משרד לאורך השנים האחרונות (ראו נספח ב' - רשימת אתרי האינטרנט של המשרדים)
 2. אתר לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ) www.pirsum.gov.il/LAPAM המרכז בתוכו חלק ניכר מהפרסומים של משרדי הממשלה בכל התחומים, ובהם גם רשימה מפורטת של כלל המכרזים שפורסמו ע"י המשרדים.
 3. אתר מנהל הרכש הממשלתי, בתוך אתר משרד האוצר: www.mr.gov.il, בו מפורסמים מכרזים מכלל משרדי הממשלה, ואשר מספק לרוב נגישות לקבצים מלאים של מכרזים אלו⁷.
- השימוש בשלושת מקורות אלו נעשה על מנת לוודא כי כלל המכרזים מכל משרד נאספו וכדי להגיע לרשימה אמינה ומלאה. בנוסף, שלושת האתרים נבדקו על מנת להשלים מידע לגבי מכרזים שנוסחם המלא היה חסר באחד האתרים. מספר מכרזים לא הופיעו בצירוף קובץ מלא באף אחד מהאתרים הנ"ל. לטובת איסוף מכרזים אלו נערכו פניות למשרדים הרלוונטיים, בבקשה להספקת המידע החסר.

⁷ לצורך איסוף המכרזים באתר זה נעשה שימוש בתוכנת החתימה האלקטרונית הממשלתית, הזמינה לציבור באתר מנהל הרכש הממשלתי.

מיון - שלב א'

בהמשך, לאחר איסוף כלל המכרזים, נערך מיון ראשוני, בו נאספו כלל המכרזים שעסקו בייעוץ מתוך מכרזים אלו - מכרזים אשר בשמם הופיעה המילה "ייעוץ" על הטיותיה או שהיה ברור משמם באופן מובהק שהם עוסקים בתהליכי חשיבה, תכנון, ייעוץ ומחקר. במסגרת בדיקה זו נכללו מכרזים רבים, אשר אינם רלוונטיים לנושא המחקר- בהם מכרזים אשר עסקו בייעוץ משפטי או חשבונאי, ייעוץ הנדסי או אדריכלי וכיו"ב. סה"כ, נאספו לפי חיפוש זה 245 מכרזים בכלל המשרדים.

מיון - שלב ב'

בשלב הבא, נערך מיון משני, בו חולקו כלל מכרזי הייעוץ שנאספו לפי שלוש הקטגוריות, שהוצעו על בסיס שילוב ועיבוד של ההבחנות שהוצעו ברקע התיאורטי ע"י Boston (1994) ו-Halligan (1995), באופן הבא:

מכרזים בהם מתבקשים הגופים הניגשים למכרז לנתח בעיית מדיניות ברמה האסטרטגית מיסודה; או להציע תכנית מדיניות רחבה לבעייה כזו, לאתר פתרונות אפשריים ולהציע את הפתרונות העדיפים.	שלב "אסטרטגי"/"שלב ה"ניסוח" (Formulation)
מכרזים בהם מתבקשים הגופים המציעים לעצב תכנית מקצועית ליישום כיוון מדיניות מוגדר וספציפי, או להציע ייעוץ נקודתי באשר לבחירת כלים ליישום של תכנית מדיניות קיימת.	שלב "אופרטיבי" / "שלב ה"יישום" (Implementation)
מכרזים בהם מתבקשים הגופים המציעים להציע מחקרים ו/או סקרים ממוקדים, או ייעוץ טכני-מקצועי, בנושאים משפטיים, חשבונאיים, הנדסיים או אחרים.	ייעוץ טכני

המכרזים אשר מויינו לקטגוריה הראשונה הם אלו שנותחו במסגרת המחקר. מכרזים אלו הצביעו על פנייה מצד המדינה לגורמים פרטיים לסיוע בניתוח מדיניות ברמה האסטרטגית ובעיצוב מדיניות באופן רחב וברמה האסטרטגית. באופן זה נאספו 63 מכרזים, הנכנסים להגדרה הראשונה (ראו בהמשך "אוכלוסיית המחקר"; וראו נספח א' לרשימת המכרזים שנותחו במסגרת המחקר).

לאחר המיון, המכרזים שנבחרו לניתוח עומק במחקר, נותחו בגישה של "ניתוח תוכן איכותני". שיטה זו עושה

שימוש בניתוח עמוק של התוכן הכתוב, על מנת לסווג את התוכן למספר קטגוריות ובכך לחלץ משמעויות ודפוסים חוזרים מן הטקסטים (Weber, 1990). במסגרת ניתוח התוכן נעשה שימוש במושגים מתיאוריות של תהליכי עיצוב מדיניות והגדרת בעייה, כפי שהוצגו בסקירת הספרות. מטרת הניתוח הייתה לאתר ולתאר את התכנים והשירותים אשר נדרשו ע"י המדינה, ואת אופן העבודה המתוכנן עם הזוכים במכרז. בנוסף, הניתוח ביקש לבדוק את הרמה האסטרטגית של השירותים המבוקשים ע"י המדינה, ולברר האם ניתן להצביע על העברת תהליכי הגדרת בעייה ועיצוב מדיניות אסטרטגיים. בתוך המכרזים שנותחו, הפרקים העיקריים בהם התמקד הניתוח הם פרקי "השירותים הנדרשים" או "מפרט השירותים", בהם מגדיר המשרד את השירותים אותם הוא מבקש מהניגשים הפוטנציאליים למכרז.

הניתוח שנערך התמקד במספר נקודות עיקריות, לפי הפירוט להלן:

1. **הגדרת בעיית המדיניות.** במסגרת הניתוח, נבדק האם, וכיצד, מבקש המשרד מהחברות הניגשות למכרז, לקחת חלק בתהליך הגדרת בעיית המדיניות. לצורך ניתוח זה, נעשה שימוש בהגדרתו של דרי ל"הגדרת בעייה" (1984) - "זיהוי וניסוח של הזדמנות לשיפור, תוך הצבעה ראשונית על כיוונים אפשריים ופיזיביליים לפתרון". כך, נבדק:

א. האם קיימת דרישה מהזוכה במכרז לאתר ולזהות הזדמנויות לשינוי ותחומים בהם יש לפעול?

ב. האם מתבקש הזוכה במכרז להגדיר עבור המדינה יעדים ומטרות בתחומי המדיניות שבנושא המכרז?

ג. האם המדינה מציעה בעצמה, במסגרת המכרז, הגדרת בעייה?

עבור כל מרכיב הוגדרו מספר מילות וביטוי מפתח אשר אותרו בטקסט, במטרה לזהות את קיומם (או אי-קיומם) של מרכיבים אלו במכרזים. תהליך זה נעשה גם בנוגע לנקודות הבאות.

2. **גיבוש המדיניות הנבחרת.** מרכיב נוסף ומרכזי שנבדק, היה דרישתה של המדינה מהגופים הניגשים למכרז, לעצב עבורה את המדיניות הנבחרת בתחומים השונים. מרכיב זה למעשה, הוא הצעד הבא לאחר הגדרת בעיית המדיניות, ומתבסס על חלקה השני של הגדרתו של דרי - "הצבעה ראשונית על כיוונים אפשריים ופיזיביליים לפתרון" (Dery, 1984); ועל התייחסותו של Dryzek (1983) לעיצוב מדיניות כ"תהליך של המצאה, פיתוח והתאמה של אופן פעולה, (לטובת) שיפור (המצב) של בעייה מסויימת. כך, נבדק:

א. האם מתבקשת החברה לעצב ולקבוע מדיניות עבור המשרד?

ב. האם מתווה המשרד תכנית פעולה סדורה עבור הזוכה במכרז, לפיה עליו לפעול בעיצוב המדיניות?

3. דרישה לביצוע מטלות נוספות הקשורות בניהול/ביצוע עבודת המשרד

לצד הסוגיות העיקריות שבנושא המכרז, נבדקו האם קיימת מצד המדינה דרישה לביצוע משימות נוספות, אשר חורגות מתחומי הייעוץ והתכנון, ואילו משימות נדרשות.

4. ניסיון הנדרש מהגופים הניגשים למכרז: על רקע הניתוח שמציע בוסטון (1994) הנוגע לריכוז ידע צל

גופים חיצוניים והנטייה לחוזים חוזרים בסוג זה של מיקור חוץ (כמפורט בסקירת הספרות), נבדק במכרזים שנתחו הניסיון הנדרש מהגורמים הניגשים למכרז. במסגרת זה נבדק:

א. האם נדרשות החברות לניסיון ספציפי בתחום המדיניות נשוא המכרז?

ב. האם הן נדרשות לניסיון בעבודה עם המגזר הציבורי?

ג. האם נדרש ניסיון ספציפי מול המשרד הממשלתי המפרסם את המכרז?

ד. האם נדרש ניסיון בינ"ל?

הבחירה להתמקד בסוגיות אלו נועדה לבדוק אילו סוגיות מעבירה המדינה לידיים פרטיות, ואילו רמות ניתוח מתבקשות מהזוכים במכרז; ובכך להעיד על ההשפעה שעשויה להיות לחברת הייעוץ על כיוון המדיניות שיאומץ בהמשך ע"י המדינה.

2.4 מגבלות שיטת המחקר:

על אף שמכרזים פומביים מהווים צוהר לכוונתיה של הממשלה, יש בהם מספר מגבלות, מבחינת מטרות העבודה הנוכחית. הם אינם מהווים אינדיקציה מקיפה לכל שירותי היעוץ לעיצוב מדיניות אותם קונה הממשלה. התקשרויות רבות נעשות בשימוש בפטור ממכרז, או באופנים אחרים. גם תהליכי התייעצות לא פורמאליים, שאינם נערכים במסגרת התקשרות מסודרת, לא ניתנים לאיתור בשיטה זו. בנוסף, התמקדות במכרזים מאפשרת להתייחס אך ורק לנקודות שהמדינה בחרה לפרסם, ללא אפשרות לבחון היבטים של התהליך שלא פורסמו באופן רשמי. לבסוף, התמקדות במכרזים מאירה את כוונת המשרדים בשכירת גופים חיצוניים, אולם לא בהכרח מעידה על התהליך שהתבצע בפועל, לאחר שנשכר גוף חיצוני.

עם זאת בשל היקפה של העבודה הנוכחית יהיו המכרזים את הבסיס הבלעדי לניתוח, ויהיו אינדיקציה לכוונות המדינה לגבי העברת תהליכי עיצוב מדיניות לידיים פרטיות. החומר שנאסף במחקר זה מאפשר לקבל תמונה ברורה של כוונות משרדי הממשלה, ואיתור הכוונה מאפשר להצביע על מגמה של פנייה למיקור חוץ בתחום זה.

פרק 3: ממצאי המחקר

3.1 אוכלוסיית המחקר

במחקר נותחו כל המכרזים שפורסמו במשרדי הממשלה משנת 2007 ועד שנת 2013 (כולל), ואשר עברו את המיון

הראשוני והמשני, כפי שהוצגו בפרק שיטת המחקר. במסגרת המחקר נותחו מכרזים ב-13 משרדי ממשלה ה"קבועים", אשר שרדו את השינויים הארגוניים השונים ואת השינויים הקואליציוניים: משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החינוך, התרבות והספורט, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התחבורה, משרד הבריאות, משרד הכלכלה (לשעבר תעשייה, מסחר ותעסוקה), משרד הרווחה, המשרד לבטחון פנים, והמשרד להגנת הסביבה (גל-נור, 2007)⁸. זוהי כמות המכרזים שאותרה, לפי משרד¹⁰⁹:

שם המשרד	מספר מכרזים
משרד האוצר	5
משרד הבריאות	1
משרד החוץ	1
משרד החינוך, התרבות והספורט	0
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	8
משרד הכלכלה	10
משרד המשפטים	1
משרד הפנים	3
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	0
משרד התחבורה	6
משרד לבטחון פנים	8
משרד להגנת הסביבה	15
משרד ראש הממשלה	5
סה"כ	63

(טבלה 1: אוכלוסיית המחקר - מספר המכרזים שאותרו במחקר לפי משרדי ממשלה)

3.2 ממצאים עיקריים

ממצאי ניתוח המכרזים מופיעים לפי השאלות המרכזיות המרכיבות את שאלת המחקר, בשני אופנים. ראשית, עבור כל רכיב בשאלת המחקר, כפי שהוגדרה בפרק הקודם, מוצגות טבלאות הפורסות את הימצאותם של רכיבים אלו במכרזים שנותחו, לפי ההגדרות שניתנו בפרק הקודם. בהמשך, מופיעים תמצית התובנות שעולות מן המכרזים ביחס לשאלות שבמוקד המחקר, תוך הצגת מספר דוגמאות מייצגות.

3.2.1 הגדרת בעיית מדיניות – סיכום הממצאים

הסוגייה הראשונה שנותחה היא דרישתם של משרדי הממשלה מהזוכים העתידיים במכרז להגדיר את בעיית המדיניות.

ברוב המכרזים נמצא כי המשרד לא הציע במסגרת המכרז הגדרת בעייה ברורה לסוגיית המדיניות שעל הפרק,

⁸ המכרזים שפירסם משרד הביטחון לא נותחו במסגרת המחקר בשל העובדה שהגישה אליהם מחייבת מעבר של סיווג ביטחוני מוגבלת לספקים פוטנציאליים.

⁹ ארבעה מכרזים במשרד ראש הממשלה, שכותרתם הצביעה על הרלוונטיות שלהם למכרז, לא היו זמינים ובקשה שהופנתה אל משרד ראש הממשלה לספקם לטובת המחקר לא נענתה, ועל-כן הם לא נכללו במסגרת מחקר זה. ראו נספח א' לפירוט שמותיהם.

¹⁰ ראו נספח א' לרשימת שמות ומספרי המכרזים שנותחו במסגרת המחקר.

ובמיוחד לא במונחים שמצביעים על כיוון ברור לפתרון.

בחלק קטן מהמכרזים אותרה בקשה מפורשת מצד המדינה להגדרת בעיית המדיניות ע"י הזוכים במכרז (כלומר, במילים אלו ממש). ברוב המכרזים, זוהתה דרישה מהחברות הניגשות למכרז לקחת חלק ברוב המרכיבים העיקריים של הגדרת בעיית המדיניות - זיהוי ומסגור תופעות בלתי רצויות, הגדרה של הזדמנויות לשינוי, והגדרת מטרות, יעדים וסדרי עדיפויות למשרד בנושא הרלוונטי.

בחלק מהמכרזים, הוצעה הגדרת בעייה כללית מצד המדינה (לעיתים תוך הצבעה על מספר מנופים אפשריים לשינוי) והחברות התבקשו (במשתמע) לקחת חלק במיקוד בעיית המדיניות ולהציע תכנית לפתרון הבעייה המוצעת.

במספר רב של מכרזים שאותרו, החברות מתבקשות גם לקחת חלק מרכזי באיסוף וניתוח הנתונים והמידע הנוגעות לתופעות הבלתי רצויות, אשר נדרשים על מנת לעצב את הגדרות המדיניות ובהמשך, את החלופות האפשריות לפתרון הבעייה.

כמו כן, אותרו שני דפוסים עיקריים של פנייה לגופים חיצוניים בתחום זה- האחד, לצורך ניתוח יסודי של סוגיית מדיניות מסויימת אותה מציג המשרד, לרוב באופן שכולל הגדרת בעייה, איסוף מידע, ניתוח והגדרת יעדים, עבור אותה סוגייה. כשני שליש מהמכרזים שנבדקו (40) מתאימים לדפוס זה. יתר המכרזים (23) אופיינו בדרישה לליווי קבוע למשימות מגוונות של ייעוץ ועיצוב מדיניות בתחום מסויים, ללא מיקוד ספציפי המוגדר מראש.

פירוט

הטבלה הבאה מציגה את הימצאות המרכיבים הבאים במכרזים שנותרו, לפי משרד :

משרד (N)	נעדרת הגדרה ברורה של בעיית המדיניות	הזוכה הפוטנציאלי מתבקש לפעול לאיתור סוגייות שבהם צריך המשרד לפעול	הזוכה הפוטנציאלי מתבקש להגדיר מטרות, יעדים וסדרי עדיפויות עבור הממשלה
משרד האוצר (5)	1	2	1
משרד הבריאות (1)	0	1	0
משרד החוץ (1)	0	1	0
משרד החקלאות (8)	5	7	2
משרד הכלכלה (10)	8	7	2
משרד המשפטים (1)	1	1	1
משרד הפנים (3)	1	2	2
משרד התחבורה (6)	4	5	4
משרד לבטחון פנים (5)	4	4	5
משרד להגנת הסביבה (15)	8	5	4
משרד ראש הממשלה (5)	4	3	3

24	38	37	סה"כ (63)
----	----	----	-----------

(טבלה 2 – הימצאותם של מרכיבים בתהליך הגדרת הבעייה במכרזים שנותרו, לפי משרד)

פירוט הממצאים:

1. הגדרת בעיית המדיניות

כאמור, בחלק ניכר מהמכרזים נעדרה הגדרת בעייה ברורה מצד המדינה בנוגע לסוגייה בה מבקשת המדינה ייעוץ.

ברוב מהמכרזים מבקשת המדינה מחברת הייעוץ הנבחרת לנתח סוגיית מדיניות מהיסוד, בתחום שהוגדר על ידי המשרד, בלא שהמשרד הציע הגדרת בעייה ברורה. כלומר, המדינה פועלת בשלב הייזום - הצבעה כללית על סוגייה מדיניות או על תופעות בלתי רצויות שהיא מעוניינת לפתור. במכרזים אלו, החברות מתבקשות להעריך את התופעות הבלתי רצויות; לאתר ולנסח הזדמנויות אפשריות לשינוי סביב סוגיית המדיניות עבורה נשכרו, ובכך להתחיל את מיסגור הבעייה; להציע חלופות אפשריות לפתרון הבעייה, להציג את השלכותיהן ולהמליץ בהמשך על חלופה עדיפה.

כך למשל, במכרז מס 10/43 **"מתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל"** (2011) שפירסם משרד ראש הממשלה, מתבקשות החברות הניגשות לענות (בין היתר) על השאלה הבאה: מה הם נקודות החוזק, נקודות החולשה, האיומים וההזדמנויות הכלכליות של המשק הישראלי ("SWOT analysis") בטווח של 15 השנים הקרובות והמשמעויות של הנ"ל לטווחי זמן בינוני והקצר? החברות הניגשות למכרז התבקשו לעשות זאת תוך עריכת "מיפוי וניתוח של מגמות משקיות, מקומיות וגלובאליות המשפיעות והצפויות להשפיע על מיקומו האסטרטגי של המשק הישראלי; מיפוי וניתוח של חסמים לניצול ההזדמנויות ודרכים להתמודדות עם האיומים ברמה המשקית". ניתן לראות כאן שהזוכה במכרז מתבקש לנתח באופן מקיף ועמוק את מצבה הכלכלי של ישראל מבחינה אסטרטגית, תוך איתור והצבעה על תופעות בלתי רצויות ועל האתגרים וההזדמנויות לשינוי; ובהמשך להצביע על כיוונים והצעות לפתרון.

במכרז מס 2013/18 - **"קבלת שירות ייעוץ בנושא אסטרטגיה למדיניות אגרו-אקולוגית"** (2013) שפירסם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מתבקש הזוכה במכרז לספק "ניתוח מצב קיים (סביבת העבודה) - כולל סקירת ספרות וראיונות; חקיקה חדשה וחקיקה בקנה במדינות ה-OECD, מגמות חברתיות ומחקרים מדעיים בתחום", כמו גם לסקור את "התאמת המגמות הרלוונטיות למשרד החקלאות" ולבצע "אנליזה של המידע והתאמת התהליכים לתהליכים קיימים במשרד, זיהוי פערי מדיניות במשרד החקלאות ביחס למדיניות היעד (OECD)". ניתוח זה מהווה בהמשך בסיס לדרישות לעיצוב מדיניות בנושא עבור משרד החקלאות, ע"י הזוכה במכרז. החברה הנבחרת מתבקשת לייצר ניתוח יסודי של שדה המדיניות, סוגיית המדיניות, ואיתם בהמשך עיצוב של הגדרת הבעייה ומיקוד הכיוונים ליצירת חלופות מדיניות.

במכרז מס' 11/36 ל"רכישת שירותי ייעוץ מקצועי לסיוע בגיבוש ויישום מדיניות ניהול פסולת מסוכנת" (2011) של המשרד להגנת הסביבה, מתבקש הזוכה לבצע ניתוח מקיף של שדה המדיניות, לערוך "סקירה של מצב הניהול בפסולת מסוכנת בישראל" ולבצע ניתוח של "המאפיינים הסביבתיים-כלכליים הייחודיים של המשק הישראלי בכל הקשור לניהול פסולת מסוכנת, וכן את הכשלים הקיימים ביישום מדיניות נוכחית לטיפול בפסולת מסוכנת". בהמשך מתבקש הזוכה לערוך אפיון של "שרשרת הגורמים הקשורים לטיפול בפסולת המסוכנות בישראל", לסקור את ה"טכנולוגיות, שיטות ודרכי הטיפול הקיימות" כיום בישראל, ולבצע "ניתוח המאפיינים הכלכליים, הטכניים והסביבתיים הרלוונטיים לישראל המשפיעים על דרכי הטיפול בפסולת חומרים מסוכנים, וניתוח הכשלים הקיימים ביישום היררכיית הטיפול הנוכחית", וכיו"ב. בהמשך מתבקש הזוכה במשרד להמליץ על מדיניות לאור ניתוח המצב הקיים והבעייה שערך.

במכרז 2011/21 "שירותי יעוץ לביצוע מחקר בנושא: מגמות בתעופה העולמית, היערכות ומדיניות התעופה של מדינת ישראל" (2011) שפירסם משרד התחבורה, מתבקשים הזוכים הפוטנציאליים במכרז (לאחר שייערכו מחקר יסודי ומקיף בנושא), לבצע ניתוח של "מצב ומבנה ענף התעופה הישראלי הנוכחי והמתפתח" תוך התייחסות ל"מידת התאמת אופני/דגמי הפעילות של חברות התעופה לסביבה העסקית והרגולטורית; רשת נתיבים, מבנה, עלויות ומבנה צי המטוסים תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים בענף התעופה הישראלי; ריכוזיות מול מבנה מבוזר; סוגיות של יתרונות/חסרונות לגודל... בחינת הצורך והאמצעים למעקב הרגולאטור על האיתנות הפיננסית" ועוד. ניתוח יסודי זה יהווה בסיס לשירותי עיצוב המדיניות המבוקשים בהמשך המכרז. דפוס נוסף שזוהה, הוא דרישה לקבלת ייעוץ וליווי מגוון בתחום מדיניות מסויים, על היבטיו השונים, ללא מיקוד בסוגיית מדיניות ספציפית. הזוכה במכרז מתבקש במקרים אלו להציע למשרד ליווי קבוע, במגוון נושאים ומשימות ייעוץ בתחום שלשמו נשכרו, ומצופה ממנו לפתח מומחיות בה יוכל המשרד לעשות שימוש לאורך זמן. כך למשל:

במכרז מס' 2013/9 "מכרז משולב למתן שירותי ייעוץ ובקרת פרויקטים בתחום הנדל"ן" (2013) שפירסם משרד האוצר, נדרש הזוכה במכרז להציע מגוון רחב של שירותי ייעוץ בתחומים וברמות שונות הקשורים להערכה כוללת וליווי של של פרויקטי נדל"ן בהם מעורבת המדינה. בין יתר המשימות, נדרש הזוכה במכרז זה לבדיקה וליווי של פרויקטים ספציפיים, כגון - "בחינת שינויים בתב"ע הנדרשים בביצוע הפרויקט, ככל שיהיו, ניתוח כלל המשמעויות, ההשלכות ומתן הצעות לפתרונות; בדיקת המפרטים ומסמכי המכרז לביצוע עבודות אשר הוכנו על ידי גופי הניהול וכיו"ב"; ייעוץ בתחומי המאקרו הקשורים לענף הבנייה והשכלותיו על המשק כמו "בדיקות כלכליות - השפעת מיסוי על שוק הנדל"ן; שוק השכירות בישראל ובנייה להשכרה"; ולייעוץ בליווי תהליכי הקשורים לענף הבנייה כגון "ייעוץ בהסדרי מקרקעין מורכבים עם גופים ממשלתיים/חברות ממשלתיות/רשויות מקומיות; בנית מודל תמריצים לפינוי מתחמים, לרבות קביעת אבני דרך לפינוי הקרקעות

והתמורה שתינתן בגין; ליווי הסכמים שיגובשו וההליכים הרגולטוריים בנוגע לפינוי הקרקעות" וכיו"ב.

דוג' נוספת לדפוס זה ניתן למצוא ב **מכרז 20/09 "קבלת שירותי: יעוץ כלכלי; ייעוץ חשבונאי"** (2009) בו מבקש משרד הכלכלה להסתייע באופן קבוע ביעוץ הנוגע לפעילות המדען הראשי במשרד, (ללא מיקוד בסוגייה קונקרטית), ובין היתר: "ניתוחים כלכליים מקרו ומיקרו הנוגעים למדיניות המו"פ של הממשלה; ניתוח אפקטיביות תוכניות סיוע קיימות ומוצעות, וכן הצעות לשיפורן; בדיקות ענפיות, כולל מיפוי הענף בארץ ובעולם, זיהוי כשלים, חסמים והזדמנויות ומתן המלצות למדיניות הענפית הרצויה; ניתוח מדיניות מו"פ ומגמות התפתחות טכנולוגיות ע"פ חלוקה גיאוגרפית או אזורית וגיבוש המלצות למדיניות שת"פ במו"פ עם האזורים הגיאוגרפיים והמדינות שבבדיקה" וכיו"ב.

2. דרישה לאיתור סוגייות לפעילות המשרד

בחלק ניכר מהמכרזים מתבקש הזוכה במכרז לסייע למשרד באיתור סוגייות ותחומים בהם על המשרד לפעול. במכרז מס' 14/10, **"אספקת שירותי ייעוץ אסטרטגי"** (2010) שפירסם משרד הכלכלה (אז התמ"ת) מתבקש הזוכה במכרז להציע תכנית פעולה כוללת לסוכנות לעסקים קטנים הפועלת במסגרת משרד התמ"ת (ואשר עמדה בפני תהליך הקמה מחדש), ולהגדיר יעדים, נושאים ומרחב פעולה (גיאוגרפי ונושאי) עבור הסוכנות העתידה לקום; כמו גם לקחת חלק באיתור הנושאים והסוגייות שעל הסוכנות לגבש בעתיד מדיניות לגביהם. כך, במסגרת השירותים המתבקשים במכרז, מתבקש הזוכה לייצר "מיפוי הכולל מסקנות והמלצות ליישום" של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל; לבנות "תוכנית אסטרטגית - תוכנית פעולה רב שנתית והצעה להתאמת המבנה הארגוני של הסוכנות; בה מוגדרים המטרות וחזון הסוכנות... בהתייחסות כללית וממוקדת במרחבים גיאוגרפיים, בענפים ובמגזרים וסקטורים שונים בחברה".

במכרז מס' 10/2 - **"בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחומי סדר ציבורי, מאבק בפשיעה, שיטור וסיור בשגרה ובחירום"**, (2010) שפירסם המשרד לבטחון פנים, מתבקש הזוכה הפונטציאלי במכרז באופן מפורש לקחת חלק פעיל בעיצוב הגדרת בעיית המדיניות: "להכין (בשיתוף גורמי המשרד), תוכניות עבודה מסודרות, הכוללות את תיאור הבעיה, הפערים בין המצב המצוי למצב הרצוי, מטרות, יעדים, מדדים, ותהליכי בקרה ומדידה לתוכניות הפעולה שיגובשו"; כמו גם "להציע כיווני חשיבה ופעולה חדשים לשם טיוב עבודת המשרד לבט"פ והגופים בתחומים המדוברים". כלומר, הזוכה במכרז צפוי לקחת חלק פעיל בהגדרת בעיית מדיניות עבור המשרד, ובאיתור ובהצבעה על תחומים וסוגייות בהם צפוי המשרד לבטחון פנים לפעול. בנוסף, מתבקש הזוכה במכרז לסייע בהגדרת מטרות עבור פעילות המשרד.

3. הגדרת מטרות ויעדים

במסגרת המכרזים, מתבקשים הזוכים לקחת חלק בהגדרות יעדים, מטרות וסדרי עדיפויות עבור המשרד,

בתחומי המדיניות אותה הם מתבקשים לנתח. כך למשל:

במכרז מס' 21/12 'לליווי, הטמעה והערכת התכנית לתחליפי נפט' (2012) שפירסם משרד רה"מ, מתבקש הזוכה במשרד ללוות את המנהלת לתחליפי נפט במגוון רחב של שירותי ייעוץ, הכוללים איסוף וניתוח מידע, גיבוש מדיניות ומתן המלצות בנושאים שונים בתחום, יצירת ותחזוק קשרים עם גורמים רלוונטיים ועוד כיו"ב. כך, נדרש הזוכה במשרד ליצירת "הגדרת מטרות ויעדים למדיניות, לפיהם תתבצע הערכת הכלים הממשלתיים", ל"הגדרת מתודולוגיית הערכה לרמת הפרויקטים ולרמת כלל התוכנית", ל"אפיון בסיסי נתונים, הן כמותיים והן איכותניים, להערכת השפעת התכנית" ועוד כיו"ב¹¹.

3.2.2 עיצוב המדיניות הנבחרת - סיכום הממצאים

הנושא השני שנבדק במסגרת המחקר היה הדרישה של משרדי הממשלה, במסגרת המכרזים, לעיצוב מדיניות עבורם בנושאים הרלוונטיים. ברוב המוחלט של מהמכרזים שנותחו, עולה כי החברות הנשכרות מתבקשות לגבש מדיניות לפתרון הסוגייה אותה הם נדרשים לנתח.

בחלק מהמכרזים, מודגש כי פעילות החברה אמורה להתבצע בשיתוף צוות של המשרד הממשלתי, ואופי השיתוף מפורט; ואילו באחרים אין כל התייחסות לסוגייה זו או שמופיעה התייחסות טכנית/משפטית בלבד. ברוב מהמכרזים שנבדקו מתווה המשרד תכנית עבודה סדורה עבור החברה הנשכרת לתהליך עיצוב המדיניות הנשרד ממנה, הכוללת אבני דרך ותוצרי אמצע נדרשים, כמו גם הגדרה של התוצרים הסופיים הנדרשים מהחברה בסופו של התהליך. במכרזים אלו, לעיתים נדרשות החברות להציג מספר חלופות מדיניות אפשריות לסוגייות שבנדון, תוך השוואה יסודית ביניהן והצבעה על חלופה עדיפה. לעיתים מציע המשרד בעצמו את המתודולוגיה שעל בסיסה הם נדרשים לעשות זאת.

במכרזים אחרים מתבקש תהליך סדור פחות, והמכרז מגדיר רשימת נושאים וסוגיות כלליות בהם יתבקש הזוכה לעסוק. לרוב, מדובר במכרזים בהם מבקש המשרד סיוע קבוע במגוון נושאים. עם זאת, ניתן לשער כי מיקוד פעילות החברות הנשכרות עשוייה להתבצע בפועל לאחר חתימת החוזה, על אף שאינה מנוסחת באופן מלא במכרז עצמו.

הזוכים במכרז מתבקשים לנתח, לתכנן ולקבוע מדיניות, ולתת המלצות בנוגע למדיניות מועדפת	המשרד מגדיר תכנית עבודה סדורה עבור הזוכה במכרז, להגעה להמלצות המדיניות	
4	4	משרד האוצר (5)
1	1	משרד הבריאות (1)
1	0	משרד החוץ (1)
7	2	משרד החקלאות (8)

¹¹ ההדגשות במקור

משרד הכלכלה(10)	6	3
משרד המשפטים (1)	1	1
משרד הפנים (3)	3	3
משרד התחבורה (6)	6	3
משרד לבטחון פנים (5)	6	4
משרד להגנת הסביבה (15)	14	15
משרד ראש הממשלה (5)	5	3
סה"כ (63)	54	40

(טבלה 3 : מרכיבי דרישה לעיצוב מדיניות, במכרזים שנבדקו, לפי משרד)

במספר מכרזים ניתן למצוא הגדרה כללית של כיוון המדיניות המועדף ע"י המשרד, תוך דרישה לניתוח ויצירת תכנית מדיניות קונקרטית לאור הכיוון שהותווה ע"י המשרד. הצהרת העקרונות מוצגת לעיתים ע"י תיאור החלטות ממשלה קודמות, מסקנות של וועדות ציבוריות שעסקו בנושא וכיו"ב.

פירוט:

במכרז מס' 3/09 **"לבחירת יועץ להכנת מסמך המלצות למדיניות כוללת לטיפול באריזות במדינת ישראל"** (2009) שפירסם המשרד להגנת הסביבה, מגדיר המשרד באופן מפורט את תהליך ניתוח הבעייה והמלצה על מדיניות, אשר נדרש מהזוכה העתידי במכרז, והזוכה מתבקש לעבוד לפי שלבים אלו תוך שימוש בנתונים ובמידע שעליו לאסוף במסגרת העבודה. כך, דורש המשרד מהזוכה לערוך "הגדרת המושג אריזות (ראשונית ושניונית) ופסולת אריזות", לאסוף "נתונים מהימנים על כמות האריזות ופסולת האריזות הנוצרת בישראל מדי שנה" כמו גם לערוך "סקר ספרות בעשר מדינות בעולם (מפותחות)" הנוגע למדיניות המיושמת בהן, ועוד מרכיבים ביצירת ניתוח ותמונת מצב יסודית. בהמשך מתבקש הזוכה במכרז ל"גיבוש מספר חלופות נבחרות למדיניות אריזות" ול"המלצה על חלופה מועדפת למדיניות אריזות כוללת" תוך התייחסות למספר סוגיות שמגדיר המשרד מראש כרלוונטיות לנושא.

במכרז מס' 1101/11 **למתן שירותי ייעוץ וליווי לאגף התקציבים במשרד האוצר** (2011) שפירסם משרד האוצר, בנושא מתן ייעוץ בתחום תמיכות ממשלתיות בחקלאות, פונה המשרד למציעים בבקשה לבניית מודל כלכלי, שעל בסיסו תעוצב בהמשך תכנית המדיניות המבוקשת. כך, הזוכה הפוטנציאלי מתבקש לבנות "מודל לכימות סך התועלות החיצוניות הנובעות מחקלאות בישראל", לטובת איתור גובה ואופן התמיכה הרצוי בחקלאות בישראל. על בסיס מחקר זה שמתבקש הזוכה לערוך, בהמשך הוא נדרש להציע "השוואה בין לאומית מעמיקה של מנגנוני התמיכות בחקלאות במדינות מפותחות", ו"ניתוח עומק של התמיכות הקיימות בחקלאות ישראל והשפעותיהן כיום ובעבר על משק החקלאות". לאחר גיבוש בסיס זה, נדרש הזוכה לערוך "המלצה להרכב התמיכות הרצוי בחקלאות ישראל ואופן מתן התמיכות".

במכרז מס' 2011/1 **"מתן שירותי הכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית"** (2011) שפירסם

משרד רה"מ, מתבקש הזוכה במכרז לנהל את הכנת התכנית על כל שלביה, כפי שהם מוגדרים ע"י המשרד. כך, הוא מתבקש להכין "מסמך המנתח את הערכים והנושאים שניתן לכלול בתכנית מורשת..." שיכלול בין היתר "סקירה היסטורית של הנושאים השונים להעצמה, התייחסות למידת יכולת הטמעת ערכים באמצעות נכסי המורשת השונים והמלצה ראשונית ביחס לתוכנית האסטרטגית". בהמשך, מונחה הזוכה במכרז לערוך קול קורא למנהלי אתרים העשויים להיחשב כאתרי מורשת, ובהמשך על בסיס תוצאות קול קורא זה לספק "הכנת מסמך המציג חלופות שונות לפיתוח רב שנתי של נכסי מורשת" ועל בסיס אלו להכין תכנית רב-שנתית מקיפה.

במכרז מס' 20/2011 **"הזמנה לקבלת הצעות להכנת תכנית מתאר ארצית לתיירות כפרית"** (2011) שפירסם משרד הפנים, מתווה המשרד תכנית במספר שלבים עבור הזוכה במשרד, להשלמת העבודה הכוללת, המתבססת בין היתר גם על עבודות קודמות של המשרד ועל תכניות מתאר שעוצבו בעבר, ואשר מגדירות כיוונים כלליים. כך, בשלב הראשון מתבקש הזוכה ל"גיבוש התפיסה התכנונית", לנושא, שתיערך על בסיס ידע קיים במשרד ותכנית מתאר שונות, ועל בסיס ידע שיידרש הזוכה לאסוף. בהמשך, נדרש הזוכה להגיש דו"ח מפורט לוועדת היגוי, שעל בסיס העקרונות שיאשרו בה יידרש לערוך "מסמך המפרט את מדיניות התכנון בכל הנוגע לתיירות הכפרית, ואת אמצעי המדיניות ליישומם, תוך קביעת שלביות, סדרי עדיפויות וכדומה". לאחר אישור שלב זה ע"י וועדת היגוי, יידרש הזוכה לבצע "גיבוש פרטי תכנית המתאר".

במכרז מס' 35/10 **"ל"בחירת יועץ לכתובת מסמך המלצות לשימוש בכלים כלכליים להפחתת פליטות גזי חממה בישראל"** (2010) שפירסם המשרד להגנת הסביבה, המשרד מבקש לקבל "מסמך המלצות בנושא שימוש בכלים כלכליים להפחתת פליטות גזי חממה בישראל". המשרד מגדיר את תהליך הניתוח שעל הזוכה לערוך, ואף מציע מספר חלופות אפשריות לפתרון הבעיה, אותם צריך לבחון הזוכה - "מס על חומרי גלם, מס פחמן ומנגנון סחר בפליטות גזי חממה". הזוכה במכרז מתבקש לנתח באופן מקיף ויסודי את הכלים השונים, את התאמתם והשפעתם האפשרית על ישראל ולהשוות ביניהם.

במכרז מס' 11 / 36 **"לרכישת שירותי ייעוץ מקצועי לסיוע בגיבוש ויישום מדיניות ניהול פסולת מסוכנת"** (2011) שפירסם המשרד להגנת הסביבה, דורש המשרד מהזוכה הפונטציאלי במכרז לערוך מחקר מקיף בסוגייה שבנדון, הכוללת סקירה נרחבת של המדיניות ב-4 מדינות מוגדרות – שאת תכולתה הוא מפרט; סקירת המצב בישראל הכולל מיפוי מקיף, סקירת ההשלכות השונות של הסוגייה הקיימת, ניתוח כשלים ופערים והבדלים בין המצב הקיים בישראל לבין זה הקיים במדינות שנסקרו; ועל בסיס עבודה זו, להציע – "חלופות שונות לאימוץ מדיניות טיפול בפסולת מסוכנת בישראל", שאת התוכן שנדרש שיימצא בהן מפרט המשרד. על בסיס תהליך זה, מבקש המשרד לספק "מתן המלצה על החלופה המותאמת למדינת ישראל", לאחר שייבחנו החלופות על בסיס מערך קריטריונים אותו מגדיר המשרד.

לעומת תכניות סדורות אלו, במכרזים אחרים ניתן לזהות רשימת נושאים כלליים ומשימות אפשרות בהן יידרש

הזוכה במכרז לעסוק במסגרת עבודתו עם המשרד. כך, למשל, במכרז מס' 09/54 - "שירותי ייעוץ כלכלי ועריכת מחקרים וסקרים תומכים" (2009) שפירסם משרד הכלכלה, נדרש הזוכה לסייע בעיצוב מדיניות במגוון נושאים, ובין היתר – "מתן ייעוץ כלכלי בתחומי פעילות המטה; סיוע בגיבוש 'חליפות סיוע כלכלי' לקידום אזורים מסוימים/רשויות מקומיות מסוימות או לחלופין 'אוכלוסיות מיוחדות'; סיוע בפיתוח ותכנון כלים ופריקטים חדשים לפיתוח הפריפריה ו/או אוכלוסיות מיוחדות ובהתאמת תוכניות וכלים המופעלים ע"י המשרד; ליווי כלכלי-מקצועי ותיאום בפריקטים המופעלים ע"י המטה, לרבות עם גורמי שטח ועסקים השותפים או מופעלים במסגרת אותם פריקטים... מיפוי קהלי יעד לתוכניות השונות והצעות לטיפול בהם" וכיו"ב.

באופן דומה, במכרז מס' 21/12 "לליווי, הטמעה והערכת התכנית לתחליפי נפט" (2012) שפירסם משרד רה"מ, מתבקש הזוכה במכרז להשתתף במגוון היבטים של עיצוב מדיניות בנושא, ובין היתר: "ליווי המנהלת בגיבוש האסטרטגיה לתכנית, תהליכים ליישומה, ובעדכונה התקופתי; ... ליווי המנהלת בבניית תכנית לפיתוח פעילויות וליצירת שיתופי פעולה בשני אשכולות תעשייה ומו"פ" וכיו"ב.

דוגמאות לצעדי מדיניות קונקרטיים שנובעים מהחלטות שיתקבלו במסגרת עבודת הייעוץ

לצד התוויות עקרוניות וכיוונים למדיניות, הדרישות המופיעות במכרזים נוגעות גם לעיצוב והתוויות צעדי מדיניות קונקרטיים. להלן מספר דוגמאות בולטות שעלו ממכרזים שונים:

כתיבת הצעות חוק ועריכת חקיקת משנה

במספר מכרזים מתבקש הזוכה במכרז לסייע למדינה בעיצוב, ניסוח וכתיבת הצעות חוק וחקיקת משנה. בחלק מהמכרזים הנ"ל מצויין כי העבודה תעשה בשיתוף עם גורמי המשרד הממשלתי. לצד ניסוח חקיקה, דורשת המדינה במסגרת המכרזים סיוע גם באיתור ומיפוי חקיקה רלוונטית, והגדרת החקיקה הדרושה לקידום הנושאים השונים לגביהם מתקבל הייעוץ:

כך, למשל, במכרז מס' 24/2012 - "אספקת שירותי ייעוץ ארגוני ומקצועי לאגף הרוקחות" (2012) שפירסם משרד הבריאות, אשר מיועד לקבלת שירותים לבחינת אופן הפעילות של האגף, דרכי התייעלות ורה-ארגון, מתבקש הזוכה במכרז לקחת חלק בין היתר ב"בחינה של החקיקה הקיימת היום בתחום והמלצות לשיפור".

במכרז מס' 2009/40 - "התקשרות עם יועץ לנושא פיתוח ענף סוסי המירוצ ביישראל כענף חקלאי וקידום תחום מרוצי הסוסים בישראל" (2009) שפירסם משרד החקלאות, מתבקש הזוכה במכרז לקחת חלק בפעולות הקשורות ל"רגולוציה של הענף", ובכלל זה - "חוק להסדרת הענף וההימורים בסוסי מירוצ (בתיאום עם היועץ המשפטי, משרד הספורט והחשב הכללי) וחקיקת משנה".

במכרז מס' 2012/85 "קבלת שירות ייעוץ ארגוני ו HACCP לצורך קביעת מבנה ארגוני ונהלי עבודה בתחום

שרותי הוטרינריה של מדינת ישראל" (2012) שפירסם משרד החקלאות, מתבקש הזוכה במכרז לבצע "ניתוח פערים בין **המצב הקיים למצב הרצוי** בהיבטים של: תקציב, כ"א, חקיקה ראשית, חקיקת משנה, נהלי עבודה, מיחשוב"¹² ולסייע בקביעת מדיניות בתחומים אלו.

במכרז מס' 2012/1 **קבלת שירותי ייעוץ בתחום רישוי עסקים** (2012) שפירסם משרד החקלאות, מתבקש הזוכה לבצע "מיפוי הפריטים הרלוונטיים לרישוי עסקים בתחום אחריותו של משרד החקלאות וקטלוגם לפי מדרג החקיקה הקיים לגבי כל אחד (חוק, חקיקת משנה, כללים והנחיות או העדר הוראות); איתור סתירות וחפיפות בחקיקה קיימת", ובהמשך "הכנת תכנית עבודה וייעוץ לצוות המשרד בתיעודף הפריטים לעדכון..." ול "כתיבה, ניסוח ועדכון של חוקים, תקנות והנחיות". המשרד מבהיר במכרז, כי עבודת ניסוח חקיקה תתבצע בליווי צוות משרדי.

החלטה על הקמת או סגירת יחידות ממשלתיות

במסגרת ייעוץ אסטרטגי המבוקש ע"י משרדים שונים, מתבקשים הזוכים העתידיים במכרז להכריע בנוגע למבניהן של יחידות משרדיות, הרחבת או סגירת רשויות שונות ותכנון כוח אדם ליחידות שונות¹³. כמו כן, במסגרת המכרזים התבקשו הזוכים במכרז לספק המלצות על הצורך בפתיחת יחידות ממשלתיות חדשות והמבנה הרצוי להן, אשר יטפלו בסוגיות מדיניות שונות בהמשך.

במכרז מס' 29/09 **"ל"בחירת יועץ להקמת מנגנון לרישוי כימיקלים בארץ"** (2009) שפירסם המשרד להגנת הסביבה לטובת ניתוח יסודי של הצורך במנגנון כנ"ל ובהתאמתו לישראל, מתבקש הזוכה במשרד לספק "הצעה למבנה הועדות הנדרשות במסגרת אותה רשות, תפקידן של הועדות, ותרשימי זרימה המתארים את תהליך הרישוי בתוך הרשות, ואת הקשר של הרשות עם גופים חיצוניים (ממשלתיים וחוף-ממשלתיים)" כמו גם להציע "פירוט של ההיערכות הנדרשת במשרד מבחינת כוח אדם ותקציבים הן לשלב ההקמה והן ולשלב התפעול".

במכרז **"פנייה לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ להקמת מנהל תשלומי שכר מרכזי"** (2010) שפירסם משרד האוצר, נועד לקבל ייעוץ על הצורך וההיתכנות של הקמת מינהל שכר מרכזי שייתן שירות לכלל (או רוב) יחידות הממשלה. הזוכה במכרז מבתקש לערוך ניתוח יסודי של הסוגיה ועל בסיסו לבדוק את "היתכנות וכדאיות הקמת המנהל (בטווח הקצר והארוך)"; "החסרונות והיתרונות של הקמת מנהל תשלומי שכר"; ולהציע "מבנה ארגוני של מנהלת תשלומי שכר, כולל כמויות עובדים, דרישות השכלה, התמחות וניסיון לתפקידים השונים במבנה הארגוני".

הקצאת תקציבים

¹² ההדגשות במקור
¹³ יודגש כי רוב המכרזים שעוסקים בייעוץ ארגוני, שאותו במסגרת מחקר זה, לא עברו את שלב ב' של מיון המכרזים כפי שהוצג בפרק שיטת המחקר – כלומר, הם לא עסקו בניתוח אסטרטגי של מדיניות וגיבוש וניסוח מדיניות ציבורית. המכרזים שעסקו בנושאים אלו ונותחו במסגרת המחקר היו מכרזים אשר לעבודה הנדרשת בהם נראתה באופן ברור השפעה על עיצוב מדיניות ציבורית.

רוב העבודות הנדרשות במסגרת המכרזים שנבדקו במחקר הן בעלות השלכות על הקצאת תקציבים, בהתאם להמלצות השונות שיתקבלו מהזוכה במכרז. במספר מכרזים דרישה להתוויית תכנית או להמלצות קונקרטיים על הקצאת תקציבים לסוגיות שונות אף מוצגת באופן מפורש או שעולה באופן ישיר מהעבודה המבוקשת:

במכרז מס' 1101/11 **"מתן שירותי ייעוץ וליווי לאגף התקציבים במשרד האוצר"** (2011) שפירסם משרד האוצר, מתבקש הזוכה במכרז (לאחר ניתוח יסודי של הסוגיה, כפי שמנחה המשרד) לספק מודל "הכולל המלצה להרכב התמיכות הרצוי בחקלאות ישראל ואופן מתן התמיכות". כמו כן מתבקש הזוכה במכרז "לכמת את רמת התמיכות הרצויה, ולשם כך להעזר בתוצאת כימות התועלות החיצוניות מחקלאות (אשר הזוכה במכרז מתבקש להגדיר ולחשב – ר.מ.)".

במכרז מס' 2011/1 **"מתן שירותי הכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית"** (2011) שפירסם משרד רה"מ, אשר נועד לעיצוב ובחירת נכסי מורשת לאומי, אבן הדרך הרביעית לה נדרש הזוכה במכרז היא הגשת תכנית רב שנתית, הכוללת "חלופות תקציביות לביצוע בגובה 400 מלש"ח 550, מלש"ח ו 700 - מלש"ח", שיתבססו על "הוספת או גריעת נכסי מורשת, ולא על דרך של הקטנת תקציב מיזמים בנכס מורשת מסוים".

גיבוש עקרונות לשיתוף פעולה עם מדינות אחרות

במספר מכרזים אשר עסקו בנושאים של שיתופי פעולה בינ"ל, התבקשו הזוכים במכרז לגבש מתווים לשיתוף עם מדינות אחרות ולאתר מדינות וארגונים שמתאימות לשיתוף בנושא הרלוונטי. כך למשל, במכרז מס' 09/20 – **"מכרז לקבלת שירותי: ייעוץ כלכלי, ייעוץ חשבונאי"** (2009) שפירסם משרד הכלכלה עבור יחידת המדען הראשי, מתבקש הזוכה במכרז ל"ניתוח מדיניות מו"פ ומגמות התפתחות טכנולוגיות ע"פ חלוקה גיאוגרפית או אזורית, וגיבוש המלצות למדיניות שת"פ במו"פ עם האזורים הגיאוגרפיים והמדינות שבבדיקה".

במכרז מס' 21/2011 **"מתן שירותי יעוץ לביצוע מחקר בנושא: מגמות בתעופה העולמית, היערכות ומדיניות התעופה של מדינת ישראל"** (2011) שפירסם משרד התחבורה, מתבקש הזוכה במכרז לבדוק היבטים של "בריתות גלובליות – (בנושאי תעופה – ר.מ) בחינת היתכנות הצטרפות חברות ישראליות לבריתות גלובליות, הערך המוסף / התרומה להצטרפות ומשמעויות לאי הצטרפות לברית מעין זו" ולנסח עקרונות למדיניות לגבי "קידום ושינוי הסכמי תעופה עם גושים/מדינות להם פוטנציאל תיירותי/תעופתי ניכר".

איתור קהלי יעד ליישום תכניות ממשלתיות

מרכיב נוסף שעלה בחלק מהמכרזים, היה מיפוי ואיתור קהלי יעד לתכניות מדיניות שהזוכים במכרז התבקשו לעצב. כך, למשל במכרז מס' 09/54 **"אספקת שירותי ייעוץ כלכלי ועריכת מחקרים וסקרים תומכים"** (2009) שפירסם משרד הכלכלה, התבקש הזוכה במכרז ל"מיפוי קהלי יעד לתוכניות השונות והצעות לטיפול בהם".

3.2.3 דרישה לשירותים נוספים, החורגים מתהליכי ניתוח וייעוץ

מרכיב נוסף שנבדק הוא דרישתם של המשרדים מהחברות הניגשות למכרז, לקחת חלק במטלות נוספות, אשר חורגות מתחום עבודת הייעוץ. כך למשל, נבדק האם נדרשו החברות לנהל עבור המשרד קשרי עבודה עם גורמים נוספים; לפקח ולבקר את יישום המדיניות המוצעת; לרכז את עבודת המטה במשרד הקשורה לתחום עבורו נשכרו; ועוד. בחלק מהמכרזים מופיעים שירותים אלו תחת הכותרת "שירותים משלימים", אשר המשרד שומר לעצמו את הזכות לבקש אותם מהזוכה במכרז, בתמורה לתשלום נוסף. בחלק אחר של המכרזים שירותים אלו מהווים חלק אינהרנטי מהשירותים הנדרשים מהזוכה העתידי במכרז, כחלק מהמטלות שלשמן נשכר. כפי שניתן לראות בטבלה, ברוב המכרזים לא אותרה דרישה מפורשת לשירותים נוספים מסוג זה. מוצגים להלן עיקרי הממצאים מהמכרזים בהם אותרו דרישות לשירותים אלו.

פירוט השירותים הנוספים הנדרשים במכרזים, לפי משרד:

משרד	ניהול קשרי חוץ וקשרים עם שותפים לעיצוב המדיניות	ייעוץ לגבי יישום המדיניות שתגובש ופיקוח על יישומה	ניהול תהליכי שיתוף ציבור
משרד האוצר (5)	1	2	0
משרד הבריאות (1)	0	0	0
משרד החוץ (1)	0	0	0
משרד החקלאות (8)	2	1	0
משרד הכלכלה (10)	4	1	0
משרד המשפטים (1)	0	0	0
משרד הפנים (3)	0	0	3
משרד התחבורה (6)	2	3	0
משרד לבטחון פנים (5)	2	0	0
משרד להגנת הסביבה (15)	0	3	0
משרד ראש הממשלה (5)	4	1	1
			0
סה"כ (63)	15	11	4

(טבלה 4: פירוט אופי השירותים הנוספים המתבקשים במכרזים, לפי משרד)

דרישה לייעוץ נוסף בשלב יישום המדיניות ולפיקוח על יישום המדיניות

במקרים אלו, מבקש המשרד מהזוכה העתידי, לייעץ בכל הנוגע ליישום המדיניות אותה סייע, בשלב הקודם, לעצב ולנסח. יישום זה קשור לעיתים קרובות לכתיבת תכניות עבודה מפורטות וליווי וייעוץ שוטף לפעילות הגופים הרלוונטיים בתוך המשרד. כך, למשל:

במכרז מס' 10/14, "אספקת שירותי ייעוץ אסטרטגי" (2010) (לסוכנות לעסקים קטנים במשרד התמ"ת), נדרש במכרז מהזוכה "סיוע וליווי הסוכנות בבניית תוכניות עבודה פרטניות, ביישומן ובהפעלת הבקרה הנדרשת". באופן דומה, בחלק מהמכרזים מופיעה דרישה מהחברה לסייע "בפיקוח על יישום המדיניות שהותוותה וביצירת הערכה וביקורת על יישום המדיניות".

במכרז מס' 1101/11 ל"מתן שירותי ייעוץ כלכלי ואסטרטגי בנושא מדיניות ממשלתית לתמיכה בענפי

החקלאות" (2011) שפורסם ע"י משרד האוצר, משאיר המשרד לעצמו את האפשרות לרכוש שירותים נוספים מהזוכה במשרד (לאחר התוית המדיניות בנושא), לטובת "המשך מתן שירותי יעוץ לגיבוש מתווה ליישום התכנית שתגובש ע"י המזמין וליווי המזמין בהפעלת התוכנית ככל שיידרש".

ניהול קשרי חוץ וניהול קשרים שוטפים עם גורמים שונים בתחום המדיניות הרלוונטי

במכרז מס' 09/10, **"שיתוף פעולה מדעי וטכנולוגי בין מדינת ישראל וארה"ב בתחומי אכיפת החוק ו-HLS"** (2010), מתבקשת הזוכה במכרז לקחת חלק גם ב"סיוע בריכוז עבודת המטה של הצוות המשרדי וצוותי המשנה" ו"בקידום וקיום קשרים עם גורמי חוץ שונים" אשר רלוונטיים לעבודת המשרד בסוגיות אלו.

במכרז מס' 2009/40 - **"התקשרות עם יועץ לנושא פיתוח ענף סוסי המירוץ בישראל כענף חקלאי וקידום תחום מרוצי הסוסים בישראל"** (2009), סיוע ליחידות המשרד בקיום מגעים שוטפים עם נציגי המשרדים השונים העוסקים בתחום לרבות: משרד הספורט, משרד החשב הכללי, מנהל (הרשות) מקרקעי ישראל, משרד הפנים (מינהל התיכנון) המועצה האיזורית גלבוע.

במכרז מס' 21/12 **"לליווי, הטמעה והערכת התכנית לתחליפי נפט"** (2012) שפירסם משרד רה"מ, מתבקש הזוכה במכרז לסייע ביצירת ותחזוק קשרים עם שחקנים רלוונטיים בזירת המדיניות: **"הרחבת המידע הקיים במנהלת, לרבות רשימות קשר, שחקנים רלוונטיים, פעילויות בתעשייה ובאקדמיה ורישות בין השחקנים והפעילויות; עמידה בקשר עם גורמים רלבנטיים לצורך הרחבת רשת הקשרים בין השחקנים והפעילויות בכל אשכול, לרבות פנייה לשחקנים חדשים ולפעילויות נוספות"**.

ניהול תהליכי שיתוף ציבור

במספר מכרזים שאותו בנושאי תכנון, זוהתה דרישה מהזוכים במכרז לנהל תהליכי שיתוף ציבור כחלק מעבודת עיצוב המדיניות והתכנון הנדרשת מהם. כך, למשל:

במכרז מס' 20/2011 **"ההזמנה לקבלת הצעות להכנת תכנית מתאר ארצית לתיירות"** (2011) שפירסם משרד הפנים, נדרש הזוכה במשרד להציע מתודולוגיה לשיתוף ציבור ולנהל את תהליך שיתוף הציבור בהתוית התכנית, ובסופו של התהליך להציג בפני המשרד את "הממצאים של הליך שיתוף הציבור, כפי שנתקבלו בכל שלב ושלב של העבודה, את חוות דעתו (של הזוכה במכרז - ר.מ) ואת השלכותיהם על התכנית".

3.2.4 התייחסות לניסיון הנדרש מהניגשים למכרז

בדיקה נוספת בוצעה בנוגע לניסיון הנדרש מהחברות הניגשות למכרז. זאת, כשברקע ניתוחו של בוסטון (1994) הנוגע לפוטנציאל ליצירת חוזים חוזרים וצמצום השוק לעיצוב מדיניות, שעשוי לנבוע לשיטתו משימוש באותן

חברות לאורך זמן. נבדק האם נדרש מהחברות ניסיון קודם בעבודה עבור הציבורי.

באופן כללי, ניתן לומר שבכל המכרזים נדרש מהחברות הניגשות למכרז ניסיון בעיסוק בסוגיות הקרובות לבעיית המדיניות אותה התבקשו לנתח. בכשליש מהמכרזים נדרש באופן מפורש ניסיון בעבודה דומה מול גופים ציבוריים, וכמעט בכולם ניסיון כזה צויין כיתרון בהתמודדות במכרז.

פירוט הניסיון הנדרש שאותר במכרזים לפי משרד:

משרד	דרישת סף לניסיון בתחום הספציפי של בעיית המדיניות שבמכרז	דרישת סף לניסיון עבור גופים ציבוריים	דרישה לניסיון מול הגוף שפירסם את המכרז	דרישה לניסיון בעבודה עם גופים בינ"ל
משרד האוצר (5)	3	0	0	0
משרד הבריאות (1)	1	1	0	0
משרד החוץ (1)	1	0	0	1
משרד החקלאות (8)	8	6	0	0
משרד הכלכלה (10)	9	3	0	0
משרד המשפטים (1)	1	1	0	0
משרד הפנים (3)	3	0	0	0
משרד התחבורה (6)	6	4	0	1
משרד לבטחון פנים (5)	6	5	3	0
משרד להגנת הסביבה (15)	13	2	0	3
משרד ראש הממשלה (5)	5	3	0	1
סהכ (63)	56	25	3	6

(טבלה 5: סוג הניסיון שהתבקש במכרזים, לפי משרד)

במקרים אחרים, לא נדרש באופן מפורש ניסיון מול גופים ציבוריים, אולם אופי הניסיון הנדרש סביר שהיה נרכש כמעט באופן בלעדי בעבודה מול גופים ציבוריים. כך למשל, במכרז מס' 35/10 **"ל"בחירת יועץ לכתיבת מסמך המלצות לשימוש בכלים כלכליים להפחתת פליטות גזי חממה בישראל"** (2010) נדרש "ניסיון של שלוש שנים לפחות במהלך חמש השנים האחרונות במתן ייעוץ בתחום השימוש במיסוי ככלי מדיניות לתמרוץ הציבור או מתן ייעוץ בתחום הסחר בסחורות ושירותים שקשורים למשאבי טבע". ניתן לשער כי ניסיון מסוג היה נרכש בעיקר בעבודה עם המדינה.

במספר קטן של מכרזים (6) נדרש מהצוות הניגש למכרז ניסיון בייעוץ דומה למדינות אחרות או לארגונים בחו"ל, או התחייבות לעריכת התקשרות עם יועצים זרים בעלי ניסיון דומה. כך למשל, במכרז מס' 10/43 **"מתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל"** (2010) שפירסם משרד ראש הממשלה, נדרש המציע (בין היתר) להיות "בעל ניסיון באספקת שירותי ייעוץ לממשלה זרה ו/או ארגון בינ"ל מדינתי, בתהליך גיבוש אסטרטגיה כלכלית כוללת לאומית ו/או איזורית".

במספר משרדים, אותרו מכרזים שונים בנושאים דומים או זהים, שהתפרסמו מספר פעמים לאורך שנים. כך למשל, משרד התחבורה, פירסם בשנת 2007 את מכרז מס' 19/07 **"ל"מתן שירותי ניהול ריכוז תיאום וייעוץ**

על ידי מנהלת התחרות בתחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה והבטיחות בדרכים", שנועד לשכירת שירותי ניהול, ריכוז וייעוץ במגוון היבטים של הפעלת תחבורה ציבורית בישראל, כמו גם השתתפות בתהליכי עיצוב מדיניות בתחום. בשנת 2012 פירסם המשרד את מכרז מס' 12/16 "למתן שירותי ניהול, ריכוז, תיאום וייעוץ בתחום התחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים", שנועד לקבלת שירותים דומים. משרד הכלכלה פירסם בשנת 2010 את מכרז מס' 10/14 "אספקת שירותי ייעוץ אסטרטגי" לסוכנות לעסקים קטנים, שנועד ליצור מיפוי כולל של התחום ובניית תכנית אסטרטגית ומבנה ארגוני עבור הסוכנות. בשנת 2013 פירסם המשרד את מכרז מס' 71/13 "ייעוץ כלכלי וארגוני", שנועד לאיתור גופי ייעוץ לסוכנות לעסקים קטנים לטובת עיצוב מדיניות בנושאים שבטיפול.

פרק 4: דיון

בפרק זה יוצג דיון בממצאי המחקר, תוך שימוש במושגים ובתיאוריות שהוצגו בפרק סקירת הספרות. הדיון יתמקד בשלוש סוגיות עיקריות - המשמעויות הדמוקרטיות הקשורות להפרטת עיצוב מדיניות; האפשרות לקיומו של שוק לעיצוב מדיניות; וההשפעות האפשריות על המגזר הציבורי שיש לתהליך המתואר במחקר זה. כמו כן, ייעשה ניסיון להצבעה על גורמים אפשריים לתופעה של הפרטת עיצוב המדיניות.

4.1 משמעויות דמוקרטיות

ברוב המכרזים שנבדקו, מתבקשים הזוכים במכרז להיות מעורבים בעיצוב מדיניות באופן מהותי - הגדרת בעיית מדיניות, החלטה על הכיוון שילקח בנושאי מדיניות שונים, ועיצוב תכניות מדיניות קונקרטיות. היבטים אלו קשורים לקביעת סדרי עדיפויות, להחלטה על חלוקת משאבים ולעיצוב אופי מעורבותה של המדינה בתחומים שונים. כך למשל, כאשר מבקשת המדינה מגורם חיצוני לאתר קהלי יעד לתוכניות הנועדו לפיתוח כלכלי באיזורי הנגב והגליל¹⁴, היא מפריטה את קבלת ההחלטה לגבי מיהי האוכלוסייה הספציפית (בנגב ובגליל) שתושפע מהמדיניות שלה. החלטה זו משפיעה על בחירת האוכלוסייה בה יושקעו משאבים ציבוריים מסויימים, ובמובן זה קשורה לחלוקת משאבים בחברה. כך גם כאשר מוציאה המדינה מידה דיון בנושא רווי אינטרסים ושיקולים חברתיים-כלכליים מגוונים כמו דיון ומתן ההמלצות בנושא הקמת אשכולות לשיתוף פעולה כלכלי בין רשויות מקומיות, קביעת תמהיל הרמה החברתית-הכלכלית הרצויה באשכול, הזיקה הגיאוגרפית והמגזרים השונים החברים באשכול, ובחינת תיקוני החקיקה הראויים סביב סוגייה זו¹⁵.

פוטנציאל ההשפעה שמופקד בידי חברות פרטיות במקרים אלו וברבים אחרים, כפי שעולה מממצאי המחקר,

¹⁴ כנעשה במכרז מס' 09/54 – "אספקת שירותי ייעוץ כלכלי ועריכת מחקרים וסקרים תומכים" (2009) שפירסם משרד הכלכלה.

¹⁵ כנעשה במכרז פומבי מס' 2012/ 51 – "אשכולות אזוריים ושיתופי פעולה בין רשויות" (2012), שפירסם משרד האוצר.

מעלה שאלות הקשורות להיבטים דמוקרטיים של תהליכי עיצוב מדיניות, ע"י גורמים שאינם ציבוריים. בסקירת הספרות הוזכר "שרשור" הסמכויות, אשר לכאורה מתקיים (באופן אידיאלי) בדמוקרטיה פרלמנטרית. העברת הסמכות והריבונות מהעם אל ידי הפרלמנט, ממנה על הרשות המבצעת - הממשלה הממונה באופן מיידי על-ידה, והמגזר הציבורי (שירות המדינה וגופים ציבוריים נוספים) הקבוע, והחשוף לביקורת המגוונת של מנגנונים דמוקרטיים. שרשור הסמכויות משתקף, עפ"י ניתוח זה, בשרשור האחריות ההפוך, בו חייבים הגופים השונים לגופים הבאים אחריהם בשרשרת - המגזר הציבורי והממשלה לכנסת, הכנסת לעם (Strøm, 2000). הסמכות לעיצוב אופי המדיניות הציבורית ע"י המגזר הציבורי, מקבלת לגיטימציה משרשור זה. לאור ניתוח זה, הממצאים במחקר מצביעים על "גרעון דמוקרטי". החלטות מדיניות בעלות השפעות מגוונות על האוכלוסייה - בכל הרמות ובתחומים מגוונים - מתעצבות ע"י גורמים פרטיים, אשר הלגיטימציה שלהם לקבלת החלטות אלו אינה מעוגנת במנגנונים הדמוקרטיים הסטנדרטיים. לא ברור אם וכיצד העסקתן של חברות פרטיות ע"י המדינה, מעבירה אליהן את הסמכות הקיימת בידי המגזר הציבורי, לקבל החלטות בנושאי מדיניות הממשלה, ואת הלגיטימציה לכך. הקושי הדמוקרטי המוצג כאן אף מתעצם נוכח העובדה שמנגד, חברות אלו אינן חשופות למנגנוני הפיקוח והביקורת המקובלים במגזר הציבורי, ואינו מחויבות באופן פורמאלי ובדיווח ובאחריותיות או תשובותיות לציבור. לא ברור גם האם בהיתן מדיניות כושלת או הרסנית שתעוצב ע"י חברות אלו, יהיו הן אחראיות מול הציבור (באופן דומה לאחריות המוטלת על גופים ציבוריים), והאם הן יהיו מחויבות במתן הסברים לציבור, לכנסת או למבקר המדינה על עבודתן. בהיעדר מודעות ציבורית לתהליך הפרטת עיצוב המדיניות, גם לא מתנהל דיון באשר לאסדרת מערכת היחסים בין חברות פרטיות העוסקות בייעוץ למדינה, ולהגדרת האחריות המוטלת עליהן; או ניסיון למצוא מנגנונים שיתמודדו עם סוגיה זו.

מול הניתוח המוצג כאן, ניתן לטעון כי מירב הסוגיות המופיעות במכרזים נושאות בהן אופי מקצועי - לרוב בהיבטי כלכלה, סביבה או פיתוח עירוני; וכי ההישענות על גורמים חיצוניים נועדה על מנת לעשות שימוש ביכולות מקצועיות ייחודיות. כלומר, מסגור של הסוגיות הנבחנות במחקר תחת מסגרת מקצועית או טכנית, עשוי להפחית במידה רבה את הקושי הדמוקרטי אשר עולה מהעברתן לידיים פרטיות.

אכן, כמעט כל המכרזים שנבחנו במחקר מערבים שימוש בידע מפרופסיות מגוונות - תכנון עירוני, ניהול, משפט, איכות סביבה ומדעים מדויקים, ניהול טכנולוגיה וחדשנות וכיו"ב. בחלק ניכר מהמכרזים מתבקשות החברות לסייע למשרדים באופן קבוע, ובכך להפוך להיות מקור ידע מקצועי מלווה קבוע בתחום מסויים. ההתייחסות במחקר הקיים לפעילות חברות ייעוץ מסמנת את מומחיותן בנושאים שאינם "מדינתיים" - כגון ניהול כוח אדם, ארגון וייעול משאבים, כמקור לאטרקטיביות שלהם עבור המדינה (1998, Saint-Martin). השימוש בידע חיצוני לטובת עיצוב מדיניות, אינו מעיד כשלעצמו בהכרח על קושי דמוקרטי. אולם, ממצאי המחקר לעיל מעידים על

כך, שהפנייה לחברות פרטיות היא גם לטובת עיצוב מדיניות והכרעה בסוגיות אסטרטגיות בנושאי מדיניות ציבורית, בהם לא ברור כי לחברות פרטיות צפוי להיות יתרון, ובהם המימד המקצועי אינו מהווה את עיקר הדרישות מהן. המחקר הנוכחי מראה כי הזוכים במכרזים מתבקשים לספק המלצות על כיווני מדיניות באופן שמשפיע על העדפת אינטרסים מסויימים או קבוצות באוכלוסייה, ומתווה מטרות ויעדים עבור פעילות המשרדים. בהיבטים אלו, מעורבותם והשפעתם של הזוכים במכרז חורגת משמעותית מתפקידן כמספקי ידע חיצוני, ועל כן השפעתם הפוטנציאלית הופכת את הדיון בהשלכות הדמוקרטיות של העסקתם, לרלוונטי. טענה אחרת מול תיאור המצב כגירעון דמוקרטי, עשויה להתייחס לכך שפעולותן של החברות מוגבלת לייעוץ - ובעוד הן מציגות בפני המשרד את ההמלצה לפעולה כפי שנובעת מעבודתן, ההחלטה על המדיניות הנבחרת מונחת בסופו של דבר בידי המשרד הממשלתי הרלוונטי או העומדים בראשו. כך למשל, התייחס לביקורת בנושא סגן הממונה על התקציבים (לשעבר) במשרד האוצר, אייל אפשטיין:

"עמדת היועץ החיצוני היא חוות דעת נוספת. בהנחה שלא כל הידע מתרכז במשרדי הממשלה, יש לזה ערך

מוסף ביכולת לקבל החלטות יותר מאוזנות ויותר נכונות."

(אייל אפשטיין, כפי שצוטט אצל עוזרי, 2012)

אכן, סביר להניח שההכרעה הסופית נותרת בידי המשרד הממשלתי עצמו; אולם, ממצאי המחקר מצביעים על כך שהעבודות אותן מתבקשות חברות הייעוץ לבצע אינה נוגעת רק בבחירת חלופה למדיניות, אלא בהגדרת הבעיה עצמה. בכך, הן לוקחות חלק מהותי במסגור סוגיית המדיניות ובהגדרת עולם הפתרונות האפשרי עבורה. כבר לתהליך זה, כפי שהוצג בסקירת הספרות, יש משקל משמעותי בקביעת סדרי עדיפויות, דירוג אינטרסים ואימוץ של נאראטיבים שונים להסבר הבעיה. גם אם המדינה אכן מכריעה בסופו של תהליך, מערך האפשרויות הזמין לה הוא תוצאה של ניתוח שנעשה ע"י גופים חיצוניים.

בסקירת הספרות הוצגו אפשרויות נוספות של עירוב גורמים חיצוניים למנהל הציבורי בעיצוב מדיניות, ובהם וועדות מומחים, הליכי שיתוף ציבור וגופי חברה אזרחית, שימוש בפעילותם של מכוני מחקר ואקדמיה. המושג "רשתות מדיניות" הוצג על מנת לאפיין מערכות של גורמים אלו המתעצבים סביב סוגיות מדיניות שונות. בהקשר זה, ניתן לטעון כי שיתוף חברות ייעוץ בתהליכי עיצוב מדיניות, הופכת אותם - כשחקנים שאינם מדינתיים - לחלק מ"רשת מדיניות", בדומה לגופים שפעילותן נסקרה ברקע התיאורטי. מומחיותן המתגבשת והמתעצמת של חברות ייעוץ בתחומים שונים, עשויה אכן להפוך אותם ל"חברים" אטרקטיביים ברשת כזו. בהקשר זה, הניתוח שהוצג ברקע והנוגע לאופיין הדמוקרטי של רשתות מדיניות רלוונטי. Sørensen & Torfing

(2005) מבקשים לאפיין רשתות מדיניות דמוקרטיות, ומציבים תנאים לאופיים של החברים ברשתות אלו - ובין היתר, מחוייבות לייצוג האינטרסים של האוכלוסייה בה הם פועלים, פעילות בשקיפות ומחוייבות לאחריות, כמו גם לעקרונות דמוקרטיים כללים. קשה לטעון כי חברות פרטיות עומדות בדרישות אלו - מחוייבות הראשונה, מטבע היותן חברות עסקיות, היא לבעליהן ולהשאת רווחיהן. כל מחוייבות לעקרונות אחרים בפעילותן (למעט לחוק ולחוקה עליו חתמו) תהיה וולנטרית. כך, גם באפיון תפקידם כחלק מרשתות מדיניות, עולה קושי דמוקרטי בפעילותן. הן אינן מהוות שחקן שאינטרסיו ואופן פעילותו שקופים ומאופיינים בעקרונות דמוקרטיים, בדומה לדרישותיהם של Sørensen & Torfing (2005) בכל הנוגע לרשתות מדיניות, והאינטרסים אותם הן מייצגות אינם חשופים בהכרח לציבור.

4.2 קיומו של שוק לעיצוב מדיניות ציבורית

בסקירת הספרות נבחנו תנאים לקיומו של שוק פעיל לעיצוב מדיניות - כלומר, האפשרות הממשית של קיום תחרות על מכרזים ליעוץ באופן שיאפשר למדינה לשכור את היועצים הטובים והמיטיבים ביותר. על מנת לאפשר תחרות אמיתית בין חברות שונות על הזכייה במכרזים הממשלתיים, יש צורך במספר גדול של חברות אשר עוסקות בתחומים דומים יחסית.

ממצאי המחקר, המעידים על כוונות הממשלה, לא ניתן ללמוד באופן ישיר על האפשרות לקיומו של שוק זה. עם זאת, מספר תובנות רלוונטיות עולות מניתוח הממצאים. ניתן להסיק כי דרישה חוזרת למומחיות בנושאים שבמוקד המכרזים, כפי שנמצא בחלק מהמכרזים, מכוונת את הבחירה לחברות שכבר עסקו בעבר בנושאים אלו. כיוון שנושאי המכרזים קשורים לפעילות המדינה, סביר להניח כי הניסיון יגיע מעבודה עם גופים ציבוריים אחרים. ניסיון נדרש בעבודה עם המגזר הציבורי אף מופיע כתנאי להשתתפות במכרז בכשליש מהמכרזים שנבדקו, ובמכרזים רבים אחרים הוא מוזכר כיתרון בולט בהתמודדות.

בוסטון (1994) סבור שאופי העבודה עבור המגזר הציבורי, פועל לצימצום השוק הרלוונטי הפעיל עבור מכרזים אלו. לדידו, פיתוח המומחיות של חברות ייעוץ בתחומי מדיניות ספציפיים, מגדיל את הסיכוי שבהמשך ייבחרו חברות אלו בפעם נוספת, ובטווח הארוך יהפכו למומחיות עיקריות (או אף בלעדיות) בתחום ויישכרו באופן חוזר וקבוע ע"י המגזר הציבורי (Boston, 1994). כדוגמה ניתן להציג את חברת "עדליא", אשר מועסקת ביעוץ עבור משרד התחבורה באופן חוזר בעשור האחרון במגוון פרויקטים, ואף נבחרה שנית לעמוד בראש מנהלת התחבורה הציבורית (פארן ואחרים, 2012; אתר חברת עדליא). בהקשר זה יוזכר גם כי, כפי שעולה מן הממצאים, מכרזים בעלי תוכן כמעט זהה פורסמו בהפרש של מספר שנים באותם משרדים, וניתן להניח שחברה שזכתה במכרז הראשון, תחזיק ביתרון בהתמודדות במכרז הבא. תוזכר בהקשר זה גם אבחנתה של Speers (2007) בנוגע לאינטרס של חברות ייעוץ לזכות בחוזי עבודה נוספים עם המגזר הציבורי, אשר עשוי להשפיע על

עבודתן, כך שייצרו עבורן עבודה נוספת בהמשך. ויגודה-גדות וכהן (2011) מצביעים גם כן על אפשרות זו. היבט אחר של יצירת שוק איכותי לעיצוב מדיניות, נוגע באפשרות לקיומן של חברות שמחויבות בעשייתן למגזר הציבורי כלקוח, באופן שאינו מושפע מעבודתן עם לקוחות אחרים. סוגייה זו רלוונטית לעבודתן של חברות ייעוץ באופן כללי, גם במגזר הפרטי, ואכן מעיון במכרזים ניתן ללמוד שהחברות מחויבות לרוב להצהיר על היעדרן של ניגוד אינטרסים בהעסקתם לפרויקט הספציפי. עם זאת, הנושאים בהן עוסקות החברות לפי המכרזים שנבדקו, נוגעות בסוגיות רבות בעלות השפעה על פעילות המגזר הפרטי, וסביר כי הידע הנצבר בעבודה עם המגזר הציבורי, הופך אותן בהמשך לאטרקטיביות יותר עבור המגזר הפרטי.

4.3 השפעה על המנהל הציבורי

השימוש בחברות פרטיות לעיצוב מדיניות פועל מחד בכיוון של הכנסת ידע למגזר הציבורי, באופן שתואר ברקע למחקר - המגזר הציבורי נהנה מהידע ומהיכולות המקצועיות הקיימות אצל חברות פרטיות, ומעשיר בכך את תכניות המדיניות המתעצבות. מנגד פועלים תהליכים אלו בכיוון של הוצאת ידע ומיומנויות מהמגזר הציבורי, והכנסת גורמים נוספים למעגל הנגישות לידע הרלוונטי לנושאים הציבוריים. זאת, הן במובן הטכני, של עיסוק ע"י חברות פרטיות בתוכן וידע שמקורו במגזר הציבורי; והן במובנים ממשיים יותר - של פיתוח ויצירת ידע בנושאים ציבוריים ע"י חברות פרטיות.

פז-פוקס מתאר את ההשלכות של הפרטת עיצוב המדיניות על הידע במגזר הציבורי בשלוש רמות: העברת הידע: צבירת מומחיות בסוגיות ציבוריות ע"י חברות פרטיות; ניתוק הידע, המתייחס לפיתוח מערכות יחסים בין החברות הפרטיות ושחקנים רלוונטיים אחרים ע"י החברות הפרטיות; והיעלמות הידע: היעלמות תפקידו של המגזר הציבורי כמתכנן מדיניות בתחומים אלו, בטווח הארוך (פז-פוקס, 2011). העדויות העולות ממחקר זה עקביות עם שתי הרמות הראשונות המתוארות ע"י פז-פוקס. **העברת הידע** – כלומר, צבירת מומחיות בסוגיות מדיניות על ידי גופים מחוץ למגזר הציבורי, עולה באופן ברור במכרזים אשר נבחנו במסגרת המחקר. המכרזים השונים שנבדקו, מבקשים מהזוכים בהם לפתח גוף ידע מספק בתחום מסוים, ועל בסיסו לספק למשרדים המלצות להחלטות מדיניות. במקביל, הדרישה החוזרת לניסיון בתחומי העיסוק הספציפיים של המכרזים מהניגשים למכרז, פועלת לכיוון העמקת המומחיות בחברות פרטיות בנושאים אלו. הנחה סבירה היא כי לאורך זמן, החברות הניגשות למכרזים באותם תחומים בהם עסקו בעבר, מעמיקות את המומחיות שלהן בתחומים הרלוונטיים. תהליכים אלו צפויים ליצור מוקדי מומחיות מחוץ למגזר הציבורי - מוקדים שעשויים לתרום לתהליכי מדיניות איכותיים בהמשך; אך גם לשחוק את המומחיות וההיכרות של המגזר הציבורי את נושאים אלו, ולפגוע בלמידה של נושאים חדשים ע"י המגזר הציבורי.

ניתן לשער גם כי לתהליך העברת הידע אופי של תהליך המזין את עצמו - כאשר נושאים מסויימים מועברים

לטיפול, מחקר, ייעוץ וקבלת החלטות לידיים פרטיות, המומחיות והיכולת של המגזר הציבורי לעסוק בהן באופן עצמאי נשחקת, והוא פונה בהמשך שוב לחברות פרטיות כאשר עליו לטפל בנושאים אלו. רוזנר (2011) מזהה תהליך זה כאשר היא בוחנת תהליכים של שכירת ייעוץ חיצוני בצה"ל, ומציינת:

"החשיבה הופרטה, ולכן הידע מצטבר בחוץ; ומכיוון שעוד ועוד ידע מצטבר בחוץ, מתרחבים התחומים שבהם הצבא מעביר את תהליך חשיבה לחברות ייעוץ שצברו את הידע הזה. במקום שהצבא יהיה הגוף בעל הידע הצבאי המצטבר הרחב ביותר... הוא מותיר את הזירה לחברות ייעוץ, והחברות האלו, שהן בחלקן בינ"ל, צוברות אצלן את הידע וכך גורמות לו להיעזר בהן שוב ושוב" (רוזנר, 2011).

הממצאים המעידים על מכרזים חוזרים בנושאים דומים, עשויים אף לרמוז לכיוון של תהליך זה. העמקת הידע הקשור לנושאים ספציפיים במדיניות ציבורית ע"י חברות פרטיות, אף עשוי ליצור תלות של המדינה באותם גופים, אשר מחזיקים במומחיות זו. שחיקת הידע בממשלה, עשויה גם לפגוע ביכולתה לצרוך את תוצרי העבודה של החברות הפרטיות באופן מושכל וביקורתי.

תהליכים של **ניתוק הידע**, אותם מתאר פז-פוקס (2011), ניתנים לזיהוי במידה מסויימת מהמכרזים אשר נבחנו במסגרת המחקר. ניתוק הידע מתייחס להעברת ההיכרות וניהול מערכות היחסים של מגזר הציבורי עם גורמים מגוונים, לידיים פרטיות. בחלק קטן מהמכרזים שנבדקו מתבקשים הזוכים במכרז לקחת חלק במגוון משימות נוספות. בין היתר, מתבקשים לעמוד בקשר רצוף עם רשויות מקומיות, סוכנויות ממשלתיות אחרות, גופי מגזר שלישי וגופים פרטיים הרלוונטיים לשדות המדיניות השונים. תחזוק ממשקים אלו, ע"י המגזר הציבורי, מהווים נכס עבורו, והם חלק ממה שמאפשר לו ליצור תהליכי הפרייה אשר עשויים לשפר את המדיניות, ואף מסייעים לו ביישומה. העברתה של הפעלת ממשקים אלו לידיים פרטיות, שוחקת את היכרותו של המגזר הציבורי את "השטח", בטווח הארוך. בנוסף, כפי שמציין פז-פוקס (2011), בעוד ניהול מערכות יחסים אלו ע"י המגזר הציבורי מעניק להן מימד של קביעות, העברתן לחברות פרטיות עשויה להביא לתהליך של אבדן נכסי ידע אלו, בשל התחלופה של הגופים המייעצים והעובדה כי הן מועסקות לפי פרויקט, ולא באופן רציף ומקיף.

דרך נוספת להבין את התהליכים שתוארו במחקר, בהקשר להשפעות על המגזר הציבורי, היא התבוננות עליהם כאל אופן של הרחבת דה פקטו של המגזר הציבורי. באופן ברור, העסקאות אשר נחתמו בעקבות המכרזים המתוארים במחקר, מוסיפות מאות אנשים למעגל העיסוק בניתוח ותכנון מדיניות ציבורית, והדרישות למומחיות והעמקה בתכנים השונים יוצרות בפועל מוקדי ידע עצמאיים בנושאים ציבוריים, הנדרשים לאתר

סוגיות לטיפול המדינה, לעצב עבורן מדיניות ולבחון את תוצאותיה. מהניתוח שהוצג לעיל סבירה ההנחה כי מוקדי ידע אלו אף יעסקו בסוגיות אלו שוב בטווח הארוך.

4.4 מהם הגורמים לתהליך הפרטת עיצוב המדיניות?

מה עומד ברקע לתהליך המתואר במחקר זה? מחקר השדה במסגרת עבודה זו לא עוסק באיתור הגורמים לתהליכי הפרטה ומיקור חוץ של עיצוב מדיניות. עם זאת, מסקירת הרקע התיאורטי למחקר, ההקשר הישראלי בו פועל המגזר הציבורי והתבוננות על ממצאי המחקר, חלק אחרון זה ינסה להציע מספר כיווני חשיבה עיקריים להבנת הגורמים לתהליך זה, אשר עשויים להיות גם בסיס למחקר המשך בסוגיה. ראוי להזכיר כי באופן דומה לתהליכי הפרטה אחרים במשק הישראלי, קשה לאתר הנמקה לתהליכים אלו, או דיון ציבורי בולט בעניינם. בדומה להפרטות אחרות בישראל, תהליך זה "פשוט מתרחש". נקודה מעניינת היא, שתהליכים אלו מתרחשים לצד תנועה לעבר חיזוק תשתיות אחרות של עיצוב מדיניות בתוך הממשלה - מאמץ לחזק את אגפי תכנון המדיניות במשרדי הממשלה; ועבודה למיסוד והרחבת תהליכי שיתוף ציבור בעיצוב מדיניות.

צורך בגיבוי חיצוני לדחיפת תהליכים

גורם אפשרי הוא צורך של המגזר הציבורי בגיבוי חיצוני לעמדתם ולתהליכים אותם הם מבקשים לקדם, ככלי לשכנוע שחקנים אחרים ולרתימתם (Speers, 2007). הצורך בהגעה להסכמה על כיוון המדיניות המבוקש, כמו גם לאישור מצדו של הגוף המתקצב, מחייב גופים ציבוריים להציע נימוקים מפורטים להצעות המדיניות שלהם. העובדה שחברות ייעוץ פרטיות נחשבות מקצועיות ו"נייטרליות", ואינן מקושרות לכאורה לאינטרסים פוליטיים או סקטוריאליים, מעניקה לעמדות המובעת על ידן מעמד של עצה נטולת פניות. לפי גישה זו, הצורך בגושפנקא חיצונית אף עשוי לעודד קשירת חוזים עם חברות אשר עמדתן בנושא משוערת מראש, או שניתן להניח שייתמכו בעמדת הגוף השוכר את עבודתן. באופן זה, כאשר אותו גוף מבקש לגייס תמיכה למהלכיו בקרב גופים ציבוריים אחרים, ובמיוחד - לגייס תקציב, ההישענות על המלצותיה של חברה פרטית מעניק נופך מקצועי לעמדתו. גם השאיפה להובלת מהלכים ע"י דרג השר/מנכ"ל, באופן שמנוגד לעמדת המשרד עצמו, עשוי להביא לפנייה לייעוץ חיצוני – בשאיפה לקבלת תמיכה מקצועית חיצונית לקידום מהלכים אלו.

רוזנר (2011) מציינת כי במערכות גדולות וציבוריות קיים צורך בגושפנקא חיצונית, כחותמת מקצועית לכשירותם ותועלתם של התהליכים אותם הם מבקשים לקדם (רוזנר, 2011). סיינט מרטין (1998) מזכיר כי ההישענות על מומחיותן של חברות ייעוץ מנוסות, סייעה לממשלות במדינות אותן בחן ביצירת לגיטימציה

לתהליכי רפורמה נרחבים בשירות הציבורי, ולהטמעת גישת "המנהל ציבורי חדש". זאת, בשל תדמיתן כגופים נטולי-פניות ומקצועיים של החברות אשר השתתפו בתהליכים. דויד (2011) סבור למשל שהפנייה לחברות בינ"ל ב"מכרז לגיבוש אסטרטגיה כלכלית-חברתית לישראל", שפירסם משרד רה"מ (2011)¹⁶, נועד לקבלת "חותמת כשרות" חיצונית ונייטרלית כביכול, להובלת מהלכים נוספים בגוון ניא-ליברלי (דויד, 2011).

אבחנה נוספת, גורסת כי ממשלות נשענות על חברות ייעוץ חיצוניות ובינ"ל בעלות מוניטין, על מנת לשפר את אמינותן ותדמיתן. הישענות זו נועדה לסייע לממשלה היוזמת את ההתקשרות לאותה על רצינותה ועל עמידתה בסטנדרטים גבוהים ובין-לאומיים של ניהול וקבלת החלטות, לממשלות אחרות, או לארגונים בינ"ל (Stone, 2004). ברקע לאבחנה זו, תוזכר הצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD לאחרונה (2010) ודרישות הארגון לעמידתה בסטנדרטים שהוא מציב לחברים בו.

העברת האחריות על קבלת החלטות

טיעון ברוח דומה מצביע על כך שפנייתה של הממשלה לחברות פרטיות לטובת עיצוב מדיניות, נובעת מהצורך לסמן אחראים אחרים על קבלת ההחלטות. בכך כביכול מקווה המדינה להסיר מהמשרדים, ומהעומדים בראשם, את האחריות על תוצאותיהן - בבחינת הכנת "כתב הגנה" למקרה שהמדיניות תיכשל או תסתיים בתוצאות הרסניות (ויגודה-גדות וכהן, 2011).

חוסר כשירותו של המגזר הציבורי להתמודדות עם תכנון ועיצוב מדיניות

טענות רבות מתייחסות לכך השירות הציבורי בישראל אינו מצוייד בכלים ובמנגנונים אשר מאפשרים לו להתמודד עם האתגרים מולם הוא ניצב, דימויו ירוד וההתפתחויות שחלו בו בעשורים האחרונים לא מספקות על מנת להתמודד עם השינויים שחלו בחברה ובמשק בישראל (גל-נור ואחרים, 2012). לעיתים, חוסר יכולת זה מתואר על רקע תהליכי ההפרטה הנרחבים שעבר המגזר הציבורי בשנים האחרונות; וטענות אחרות מייחסות חולשה זו לקושי בהעברת תהליכי רפורמה משמעותיים, שיעצימו את יכולתו של המגזר הציבורי. ניתוח התהליכים המתוארים במחקר על רקע תובנות אלו, מאפשר להתבונן על הישענות המגזר הציבורי על יועצים חיצוניים, כביטוי לקושי שלו להתמודד עם סוגיות אלו באופן עצמאי.

טיעון אחר ברוח דומה, מתייחס לחוסר יכולתו של המגזר הציבורי להתמודד עם מגוון הסוגיות הרחב המונח לפתחו, בשל גודלו המצומצם. כך למשל, כאשר ספגה המועצה הלאומית לכלכלה ביקורת על פנייתה לחברות פרטיות לטובת עיצוב אסטרטגיה כלכלית-חברתית לישראל, טען העומד בראשה פרופ' יוג'ין קנדל, כי:

"יש לנו 7-8 עובדים כרגע. אתה רוצה לדעת במה הם עסוקים? ועדת התעסוקה של אקשטיין, ועדת

¹⁶ מכרז פומבי מס' 10/43: מתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל

ששינסקי, ועדת ריכוזיות, שכר בכירים, ניצול גז, קרן הון רבעונית, תעסוקת ערבים, איתנות הביטוח הלאומי, חוק הספרים, הדיור, הייטק... אנחנו במועצה עסוקים. השבוע חזרתי הביתה כל יום ב־11 בערב, והעובדים שלנו אותו הדבר. אנחנו עושים דברים, אבל בשביל לעשות נכון וביעילות, צריכים עזרה"

(יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ, כפי שצוטט אצל חזני, 2011).

לפי טיעון זה, על אף כשירותו המספקת לכאורה של כוח האדם הקיים במגזר הציבורי, גודלו לא מאפשר לו להתמודד עם כל הסוגיות המונחות לפתחו, ומשם נובעת הפנייה למגזר הפרטי לסיוע. ההסתייעות בחברות פרטיות נועדה להגדיל מצבת כוח האדם העוסקת בסוגיות של ניתוח ועיצוב מדיניות עבור המגזר הציבורי.

פרק 5: סיכום, המלצות למדיניות והצעות למחקרי המשך

סיכום המחקר

מחקר זה בוחן את תופעת "הפרטת עיצוב המדיניות" על ידי משרדי הממשלה המרכזיים בישראל, באמצעות ניתוח מכרזים המשמשים לאיתור ספקים בתחום זה.

מהמחקר עולה כי משרדי הממשלה פונים לגורמים חיצוניים כדי לקבל שירותי ניתוח, עיצוב ותכנון מדיניות בתחומים שבאחריותם. השירותים המתבקשים במכרזים מתייחסים לכל השלבים של תהליכי עיצוב המדיניות בישראל, עד לאסטרטגיים ביותר: איתור התופעות הבלתי-רצויות; הגדרת בעיית המדיניות; הגדרת מטרות ויעדים; גיבוש חלופות אפשריות לפתרון הבעיה; ובחירת מדיניות מועדפת. בחלק מהמכרזים החברות אף מתבקשות ליטול חלק פעיל בניהול קשרים עם שותפים בתחום המדיניות הרלוונטי; ולעיתים גם בהליכי יישום המדיניות הנדרשת ובפיקוח על תהליכי היישום.

הדיון בממצאי המחקר מצביע על קיומו של "גירעון דמוקרטי" - מצב בו גורמים שלא זכו בלגיטימציה מהאוכלוסייה הרלוונטית, מקבלים החלטות שישפיעו באופן ברור על חייה. היעדר פיקוח ציבורי על פעילות החברות הפרטיות אשר עוסקות בעיצוב מדיניות, כמו גם העובדה שאינן נושאות באחריות כלפי אזרחי המדינה או מוסדותיה, כמקובל בגופים ציבוריים, מוסיפה נדבך נוסף לאפיון גירעון זה.

בספרות מוזכר חשש להעברת, ניתוק והיעלמות הידע מהמגזר הציבורי בעקבות השימוש התכוף בחברות ייעוץ פרטיות. חשש זה מקבל בסיס בממצאי המחקר, שהציג עדויות לכך שעיסוק בתחומי ידע מגוונים מועבר לחברות פרטיות. תהליכים אלו עשויים להביא לשחיקת ההיכרות של משרדי הממשלה עם הנושאים העומדים בליבת עיסוקם בטווח הארוך; ולפגיעה במומחיות של המגזר הציבורי בעיסוק בנושאים אלו. יתרה מכך, הם עשויים להוביל אף להתרופפות קשרי העבודה של המשרדים עם גורמים שותפים במגזר הציבורי ובמגזרים אחרים.

בסיום העבודה נבחנים גורמים אפשריים לתהליך זה. בין היתר, נידונים:

- הצורך להישען על חברות פרטיות ליצירת לגיטימציה למהלכים אותם מעוניינת המדינה להוביל; או הצורך לאתר גורם שעליו אפשר להטיל את האחריות, אם תיכשל המדיניות הננקטת.
- הקושי הממשי של המגזר הציבורי לנתח באופן איכותי ועמוק מגוון רחב של סוגיות מדיניות.

ממצאי המחקר מהווים חידוש, שכן הפרטת עיצוב המדיניות ברמה האסטרטגית טרם נחקרה בישראל (ובמדינות אחרות) באופן שיטתי. בנוסף, שיטת המחקר אף היא חדשנית, שכן היא מתבססת על בחינת מכרזים ממשלתיים, באופן שנועד לנתח את כוונות המדינה, לפני שהמכרזים יצאו אל הפועל. בעוד שיטות מחקר קיימות עושות שימוש במכרזים ממשלתיים בעיקר לבחינת סוגיות טכניות/משפטיות, במחקר זה נעשה שימוש

במכרזים על מנת לאבחן מגמות בהתנהלות וכוונות המדינה בתחום מסויים.

מסקנות והמלצות

תהליך הפרטת עיצוב המדיניות הציבורית בישראל מתרחש לצד תהליכי הפרטה נרחבים אחרים, המעבירים שורה של שירותים ונכסים מהמדינה לידיים פרטיות. הפרטת עיצוב המדיניות מתנהלת ללא דיון ציבורי מושכל לגביה. גם לא קיימת החלטת ממשלה המתייחסת באופן ברור לתהליך הפרטת עיצוב המדיניות. בהיעדר שקיפות בתהליך, גם הביקורת הציבורית עליו מוגבלת.

לא ברור מה מביא את המשרדים השונים להכריע אילו סוגיות יועברו לידיים פרטיות, ואילו יישארו בידהן. הטווח הרחב של הסוגיות שמועברות לידיים פרטיות מעלה את התהייה לגבי קיומו של "רף עליון" לסוגיות המופרטות: האם יש משהו שיימנע העברת עיצוב מדיניות בסוגיות אסטרטגיות בדרגת חשיבות עליונה - למשל, עדכון תפיסת הביטחון הלאומי, או גיבוש רפורמות במערכת הבריאות, לידיים פרטיות? הניסיון עם הפרטות "מתגלגלות" בתחומים רבים אחרים (בריאות, חינוך, תחבורה), מלמד כי לתהליכי הפרטה נטייה להזין את עצמם. שחיקת היכולות הנמצאות בידי המדינה בכל הנוגע לתחומים המופרטים, מביאה להמשך הפרטה בתחומים אלו. בהיעדר החלטה ברורה לגבי תהליכי הפרטת עיצוב המדיניות, והגדרת גבולותיה, התהליך המתואר במחקר עשוי להתרחב לתחומים נוספים, ללא ביקורת משמעותית על המתרחש.

לשימוש בחברות פרטיות לעיצוב מדיניות ציבוריות עשויות להיות השלכות מגוונות. האינטרס הציבורי אינו האינטרס היחיד המיוצג כאשר חברות פרטיות אחראיות על עיצוב המדיניות. בעבודה זו הוזכרה האפשרות לניגוד אינטרסים בפעילות החברות, שעשוי לנבוע מכך שהן מועסקות גם ע"י גופים אחרים; ולהתנהגות אופורטוניסטית מצד החברות. אלו עלולים להשפיע על ההמלצות המועברות למדינה, באופן שמעדיף את אינטרס בעלי החברה הפרטית על פני טובת הציבור. יש לזכור גם, כי בעוד המגזר הציבורי (לכאורה) מחויב לעקרונות וערכים דמוקרטיים (שיויון הזדמנויות, שקיפות, ייצוג מיעוטים ושמירה על זכויותיהם, פלורליזם, זכויות אדם), הן בהתנהלותו והן במדיניות אותה הוא מעצב, לחברות פרטיות אין כל מחויבות כזו. בשונה מהמגזר הציבורי, הן גם אינן מחויבות בייצוג הולם למיעוטים, באופן שיאפשר השתתפות של קבוצות מגוונות בעיצוב מדיניות. ניתן לשער שמאפיינים אלו ישתקפו גם במדיניות שתעוצב ע"י החברות הפרטיות.

יתרון משמעותי בהסתייעות בחברות פרטיות הוא הכנסת ידע נוסף ומומחיות שונה לתהליכי עיצוב מדיניות. ברור כי יש גבול לידע שגופי המגזר הציבורי מסוגלים לרכוש, בכלל התחומים שנמצאים באחריותם. ההסתמכות על מקורות ידע חיצוניים, אמינים ומקצועיים עשויה לסייע למגזר הציבורי בעיצוב מדיניות איכותית על בסיס איתן של ידע. אולם, לפי מחקר זה, השפעתן של חברות פרטיות חורגת מתפקידן כמקור ידע, ומגיעה לכדי מעורבות בגיבוש מדיניות. הגירעון הדמוקרטי שנוצר באופן זה, משמעו כי לחברות פרטיות ניתן מנדט לקביעת מדיניות ולהשפעה על חייה של האוכלוסייה בישראל- באופן שאינו נובע מן המנגנונים החוקיים

והדמוקרטיים של המדינה.

העובדה כי המדינה משתמשת במקורות אחרים להכנסת ידע מקצועי ואמין לתהליכי עיצוב מדיניות: הישענות על עבודתם של מכוני מחקר ושל אנשי ונשות אקדמיה, שימוש בוועדות ציבוריות ו-וועדות מומחים, כמו גם מיסוד תהליכי שיתוף ציבור, מעידה על כך כי ישנן אלטרנטיבות מגוונות לשימוש בחברות פרטיות. תהליכים מהותיים בעלי השלכות אטסרטגיות בתחומי העיסוק של משרדי הממשלה נדונו בשנים האחרונות תוך שימוש בכלים אלו, שאף מאפשרים יתר שקיפות והכנסת גופי חברה אזרחית לתהליכי קבלת ההחלטות. בחברות פרטיות ניתן להשתמש בתהליכי עיצוב מדיניות, אולם תפקידן ראוי שיישמר לתחומים בהם יש להן יתרון ברור: איסוף וניתוח מידע בסוגיות קונקרטיות, בהן הן מומחיות; או ייעוץ ממוקד בהיבטים של יישום המדיניות: הערכת תכניות, סיוע משפטי ממוקד וכיו"ב.

המלצות

1. הגדרת תחומים שניתן להעביר לידי חברות פרטיות: הסתייעות בחברות פרטיות כמקורות ידע עשויה לתרום משמעותית לתהליכי עיצוב מדיניות. אולם, גיבוש מטרות מדיניות וההכרעה בנוגע למדיניות הנבחרת, ראוי שיוותרו בידי שחקנים שמחזיקים במנדט לכך מהציבור: הכנסת, הממשלה והמגזר הציבורי, ושייערכו באופן שמאפשר שקיפות ושומר על אחריותיות. יש לגבש הבחנה ברורה בין תפקידי הממשלה והמגזר הציבורי בכל הנוגע לעיצוב והכרעת כיווני מדיניות, ובין תחומים בהם סביר ורצוי להסתייע במשאבי ידע חיצוניים. ההבחנות המוצגות במחקר זה, המפרידות בין ייעוץ בשלב ניסוח המדיניות (Formulation) לבין ייעוץ בשלב יישומה (Implementation), עשויות להוות בסיס להגדרה זו. מקומן של החברות הפרטיות, כגופים מקצועיים ומומחי תוכן, ראוי שיהיה בתמיכה וייעוץ בשלב יישום המדיניות, אשר בו ההשפעה על בחירת המדיניות נמוכה יותר. מכל מקום, גם אם המדינה תבחר לעשות שימוש בגופים פרטיים בשלב ניסוח המדיניות, הרי שראוי שהחלטה זו תהיה תוצר של דיון ציבורי פתוח, ושתתקבל באופן מוצהר וברור.

2. חיזוק אגפי מחקר, תכנון ועיצוב מדיניות במגזר הציבורי: העצמת היכולת של המגזר הציבורי לנתח ולעצב מדיניות בצורה מושכלת ומקצועית ע"י גיוס כוח אדם מקצועי ומיומן, והשקעה רצופה בהכשרתו, תפעל לחיזוק מעמד המשרדים ויכולתם, ותפחית את הצורך בשימוש בגורמים חיצוניים. המשאבים המנוצלים להעסקת גורמים חיצוניים יכולים להיות מנותבים לחיזוק והרחבת אגפים אלו. גם אם תבחר המדינה בסופו של דבר לעשות שימוש בחברות פרטיות לטובת עיצוב מדיניות, הרי שחיזוק יכולות אלו יסייעו לה לכל הפחות לשמר את היכולת לבקר ולצרוך באופן מושכל את תוצרי החברות הפרטיות.

3. ריכוז ופרסום המכרזים, החברות הזוכות בהם וההמלצות העיקריות שאומצו בסופו של תהליך העבודה עם החברות: הנושאים בהן עוסקות החברות הפרטיות, הפונטנציאל לניגוד עניינים, העניין לציבור - כל אלו

מחייבים מאמץ ליצור שקיפות, שגם תאפשר ביקורת ציבורית ומעקב אחר התהליך.

4. הסדרה חוקית של האחריות של פעילות חברות פרטיות: בניגוד לגופי המגזר הציבורי, פעילותן של חברות שזכו במכרזים אינה כפופה לכללי המשפט הציבורי, והן אינן חשופות לביקורת ופיקוח דומים. אם אכן בוחרת המדינה להמשיך ולהשתמש בשירותיהן לעיצוב מדיניות, עליה לגבש מנגנונים שיאפשרו שקיפות בעבודתן, ויחייבו אותן באחריות למנגנוני פיקוח קיימים - הכנסת, מבקר המדינה, וועדות חקירה ציבוריות, חוק חופש המידע וכיו"ב.

כיוונים למחקרי המשך

המחקר הנוכחי בוחן לראשונה תופעה זו בישראל. מחקרי המשך ראוי שיתמקדו בהשפעות התהליך על מעמדו של המגזר הציבורי כמומחה בתחומו וכשחקן בשדה עיצוב המדיניות. נקודות נוספות למחקר הן מידת האחריות שחברות ייעוץ מיישמות בפועל ואופייה, בנוגע למדיניות אותן הן מעצבות, והאמצעים לחשיפת עבודתן ותוצאותיה כמו גם אחריותן לביקורת ציבורית.

מחקרים רלוונטיים אחרים עשויים לבחון מאפיינים נוספים של התנהלות השוק בכול הקשור לייעוץ למדיניות ציבורית. השאלות המעשיות הן: פוטנציאל ניגוד העניינים המצוי בפעילותן של חברות ייעוץ; קיומם של חוזים חוזרים והיווצרות מומחיות קבועה אצל חברות ספציפיות בתחומים מסויימים.

מקורות

- Anderson, George (1996) The new focus on the policy capacity of the federal government. *Canadian Public Administration* 39.4: 469-488.
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 679-701.
- Alfasi, N. (2003). Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. *Planning Theory & Practice*, 4(2), 185-202.
- Bessette, J. M., 1994. The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government, Chicago: University of Chicago Press.
- Boston, J (1995), "Inherently governmental functions and the limits to contracting out", in: Boston J. (ed) (1995) The State Under Contract, New Zealand: Bridget Williams Books, 78-111.
- Boston, J. (1994). Purchasing policy advice: the limits to contracting out. *Governance*, 7(1), 1-30.
- Coase, R. H. (1937). "The nature of the firm". *economica*, 4(16), 386-405.
- DeLeon, P. (1999). The stages approach to the policy process: What has it done? Where is it going?. In: *Theories of the Policy Process*, 1, 19-32.
- Dery, D., (1984). Problem definition in policy analysis Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Dryzek, J. S. (1983). Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-368.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533-562.
- Halligan, J. (1995). "Policy advice and the public service". In: Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie, eds. (1995) "Governance in a changing environment". Montreal: McGill-Queen's University Press. PP 172-138.
- Hogwood, Brian W., Lewis A. Gunn, and Sean Archibald. *Policy analysis for the real world*. Vol. 69. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). Administrative argument (Vol. 5). Aldershot: Dartmouth.
- Guttman, D., & Willner, B. (1976). The Shadow Government: The Government's Multi-Dollar Give-Away of its Decision—Making Powers to Private Management Consultants, Experts and Think Tanks. New York: Pantheon.

- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- May, J. (1991), Reconsidering policy design: Policies and publics, *Journal of Public Policy*, 11, 187-206
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public administration*, 85(3), 587-608.
- Lindblom, C., and Cohen D.. Usable knowledge: Social science and social problem solving. Vol. 21. Yale University Press, 1979.
- Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up- evidence based policy making and the modernisation of British Government. *Public policy and administration*, 17(3), 43-60.
- Perrons, D., & Skyers, S. (2003). Empowerment through participation? Conceptual explorations and a case study. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), 265-285
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Riordan, M. H., & Williamson, O. E. (1985). Asset specificity and economic organization. *International Journal of Industrial Organization*, 3(4), 365-378.
- Rocheft, David A., and Roger W. Cobb. "Problem definition, agenda access, and policy choice." *Policy Studies Journal* 21.1 (1993): 56-71.
- Roodhooft, F., & Van den Abbeele, A. (2006). Public procurement of consulting services: Evidence and comparison with private companies. *International Journal of Public Sector Management*, 19(5), 490-512.
- Rowe, Gene, and Lynn J. Frewer. "Public participation methods: A framework for evaluation." *Science, Technology & Human Values* 25.1 (2000): 3-29.
- Saint-Martin, D. (1998), "Management consultants, the state, and the politics of administrative reform in Britain and Canada." *Administration & Society* 30.5: 533-568.
- Saint-Martin, D. (1998), "The new managerialism and the policy influence of consultants in government: an historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France." *Governance* 11.3: 319-356.
- Sabatier P.(1991). Toward Better Theories of the Policy Process.: *Political Science & Politics*, 24, pp 147-156.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.

Sørensen, E., and Torfing, J.. "The democratic anchorage of governance networks." *Scandinavian political studies* 28.3 (2005): 195-218.

Speers, K. (2007). "The invisible private service: Consultants and public policy in Canada" in: Dobuzinskis, L., Laycock, D. H., & Howlett, M. (Eds.). (2007). Policy analysis in Canada: The state of the art. University of Toronto Press pp 573-600.

Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*, 37

Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European public policy*, 545-566.

Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political science quarterly*, 281-300

Weber, R. P. (1990). Basic content analysis. Beverly Hills, CA: Sage

Weiss, J. A. (1989). The powers of problem definition: The case of government paperwork. *Policy sciences*, 22(2), 97-121.

OMB, Circular A-120, as quoted in: US General Accounting Office, Government Contractors p. 53.

אייזנקג-קנה פ. (2004), "על הקשר שבין ידע למדיניות – מקומם של מכוני המחקר והחשיבה בעולם וב ישראל בתהליכי עיצוב מדיניות", פרסום מס' 96, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

אסולין, א. (2013), "מוניטין, עצמאות ותגובתיות: הגורמים המשפיעים על נטיית רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות", עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

גל-נור י. (2007), מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, ירושלים: הוצאת אקדמון.
גל-נור י., ליבנה ו., מרציאנו ר., אלחאגי מ., גילד-חיו ד., לימור נ., סוצ'י א., פז-פוקס א., שיפר ו., ששון ט., "שער שלישי: ועדת המינהל הציבורי - שינוי סדרי ממשל ומינהל" בתוך: יונה י., ספיבק א. (עורכים), (2012) אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת. המחאה החברתית 2011-2012 הוצאת הקיבוץ המאוחד.

דויד, א (2011), "מקנזי מסדרת הכל: ממחיר הקוטג' ועד לעתידה הכלכלי והחברתי של ישראל" מתוך: "הגדה השמאלית – במה ביקורתית לחברה ותרבות":

<http://hagada.org.il/2011/06/30/%D7%A7%D7%A0%D7%96%D7%99-%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%9B%D7%9C-%D7%9E%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8-%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%98%D7%92-%D7%95%D7%A2%D7%93-%D7%9C%D7%A2%D7%AA%D7%99%D7%93>

(אוחזר לאחרונה ב-5 לאוגוסט 2014).

ויגודה-גדות ע., כהן ח., (2011), "הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי?", נייר עמדה, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן.

חסון, י. (2006), "שלושה עשורים של הפרטה", תל אביב: מרכז אדווה.

חזני ג. (2011), "הצעה כלכלית אסטרטגית לממשלה: לוותר על יעוץ כפול" מתוך: אתר "כלכליסט": <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3512731,00.html>, (אוחזר לאחרונה ב-4 לדצמבר 2013).

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן (2012) "הצעת חוק: אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והפרטה" (טיוטה) ירושלים: מכון ון ליר.

סטקלוב ע. (2012), "למה לא צריך לפחד מחברות הייעוץ?" מדיניות ציבורית – עיתון לחידושי מדיניות בישראל, גיליון 10, ע"מ 11.

סיקולר נ. (2011), "חשיפת "כלכליסט": משרד הביטחון שילם למקיני 100 מיליון שקל, פי 5 מהחוזה" מתוך: אתר כלכליסט, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3556611,00.html>, (אוחזר לאחרונה ב-8 לינואר 2014).

עוזרי, ר. (2012), "הממשלה מוציאה מאות מיליוני שקלים על ייעוץ - והדרג המקצועי מתייבש", מתוך אתר דה-מרקר, <http://www.themarker.com/news/1.1708137> (אוחזר לאחרונה ב-21 ליוני 2014)

פארן ל., טל ר., קינן ת., (2012) "המדריך לפעילים – מיפוי השחקנים בתהליך קידום תחבורה בת-קיימא" מתוך אתר: "תחבורה היום ומחר". <http://www.transportation.org.il/he/activistsguidepart2> (אוחזר לאחרונה ב-21 ליוני 2014).

פז-פוקס א. (2011), "מי הזיז את הידע שלי?", ארץ אחרת – על ישראליות ויהדות, גיליון מס' 36, ע"מ 66-62.

פיגורה, י (2011), "ועדות אד-הוק ציבוריות בישראל", עיונים בביקורת המדינה, חוברת 62, ע"מ 248-205.

רוזנר ר. (2011), "מישהו שיחשוב במקומו", *ארץ אחרת – על ישראליות ויהדות*, גיליון מס' 36, ע"מ 24-31.

שפר, ה. (2010) "חגיגת היועצים הכפולים: היחצ"נים הפרטיים משתלטים על המגזר הציבורי" מתוך: אתר "כלכליסט". <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3389926,00.html> (אוחזר לאחרונה ב-4 לדצמבר 2013).

אתר חברת טריגר-פורסייט <http://www.tfco.co.il/list.asp?categoryId=264> (אוחזר לאחרונה ב-5 לינואר 2013)

נספח א': רשימת המכרזים

המשרד לבטחון הפנים

שנת פרסום	שם המכרז
2010	מכרז פומבי מס' 16/10 למתן שירותי ייעוץ לביצוע התאמת ופיתוח מודלים לתכנית 'עיר ללא אלימות'
2010	מכרז פומבי מס' 9/10 בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ של תהליך בחינה כוללת והכנת תכנית התייעלות למשרד לביטחון הפנים על גופיו
2010	מכרז פומבי מס' 7/10 בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחומי המגזר החרדי
2010	מכרז פומבי מס' 6/10 בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחומי המגזר הלא יהודי
2010	מכרז פומבי מס' 4/10 בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחומי אבטחה וניתוח איומים וסיכונים
2010	מכרז פומבי מס' 3/10 בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחום תכנון אסטרטגי
2010	מכרז פומבי מס' 2/10 בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחומי סדר ציבורי, מאבק בפשיעה, שיטור וסיוע בשגרה ובחירום
2009	מכרז פומבי מס' 10/09 " שיתוף פעולה מדעי וטכנולוגי בין מדינת ישראל וארה"ב בתחומי אכיפת החוק ו-HLS "

משרד החוץ

שנת פרסום	שם המכרז
2010	מכרז פומבי מס' 2010/12 ייעוץ בתחומי דיפלומטיה סביבתית עבור אגף כלכלה במשרד החוץ

משרד התחבורה

שנת פרסום	שם המכרז
2012	מכרז מספר 12/16 למתן שירותי ניהול, ריכוז, תיאום וייעוץ בתחום התחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים
2011	מכרז פומבי מס' 11/5 לבחירת יועצים למתן שירותי ייעוץ בנושאי כלכלה וראיית חשבון ליחידת סמנכ"ל בכיר תכנון כלכלי
2011	מכרז פומבי מס' 2011/21 מתן שירותי יעוץ לביצוע מחקר בנושא: מגמות בתעופה העולמית, היערכות ומדיניות התעופה של מדינת ישראל
2010	מכרז פומבי מס' 10/25 ביצוע בדיקות כדאיות של פרויקטים תחבורתיים
2007	מכרז פומבי מס' 07/19 למתן שירותי ניהול ריכוז תיאום ויעוץ על ידי מנהלת התחרות בתחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
2007	מכרז מס' 07/01 להכנת הנחיות לתכנון של כבישים ומחלפים תוך שמירה על הסביבה וחסכון בקרקע

חקלאות

שנת פרסום	שם המכרז
2013	מכרז מס' 2013/22 קבלת שירותי ייעוץ בנושא ענף ההטלה- משרד החקלאות ופיתוח הכפר
2013	מכרז מס' 2013/18 קבלת שירותי ייעוץ בנושא אסטרטגיה למדיניות אגרו אקולוגית- משרד החקלאות ופיתוח הכפר
2012	מכרז מס' 2012/85 קבלת שירותי ייעוץ ארגוני ו HACCP לצורך קביעת מבנה ארגוני ונהלי עבודה בתחום שירותי הוטרינריה של מדינת ישראל – משרד החקלאות ופיתוח הכפר
2012	מכרז מספר 2012/52 שירותי ייעוץ בתחום בניית נהלים בתחום יחסי עבודה פנים ארגוניים ויחסי

	עבודה בין ארגוניים
2012	מכרז מס' 2012/1 קבלת שירותי ייעוץ בתחום רישוי עסקים – משרד החקלאות ופיתוח הכפר
2011	מכרז מס' 2011/68 אספקת שירותי ייעוץ בנושא יער ואקולוגיה עבור יחידת פקיד היערות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר
2009	מכרז מס' 2009/40 התקשרות עם יועץ לנושא פיתוח ענף מרוצי הסוסים בישראל
2009	מכרז פומבי מס' 2009/119 - הזמנה לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ בנושא פיתוח הכפר

משרד הפנים

שנת פרסום	שם המכרז
2012	מכרז פומבי מס' 2011/20 - הזמנה לקבלת הצעות להכנת – תכנית מתאר ארצית לתיירות תמא/ 12 שינוי מס' 2 תיירות כפרית
2008	מכרז פומבי מס' 2008/77 - הזמנה לקבלת הצעות להכנת מסמך מדיניות לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בשטחים הפתוחים במחוז מרכז
2007	מכרז פומבי מס' 2007/53 - הזמנה לקבלת הצעות להכנת תכנית מתאר ארצית לאתרי כרייה וחציבה של מינרלים תעשייתיים- תמ"א/ 14 ג'

משרד המשפטים

שנת פרסום	שם המכרז
2011	פנייה פומבית לקבלת הצעות מס' 11/9 למתן שירותי ייעוץ אסטרטגי לסניגוריה הציבורית

משרד האוצר

שנת פרסום	שם המכרז
2013	מכרז פומבי מס' 2013/9 מכרז משולב למתן שירותי ייעוץ ובקרת פרויקטים בתחום הנדל"ן
2012	מכרז פומבי 2012/11 למתן שירותי ייעוץ וליווי לאגף התקציבים במשרד האוצר
2012	מכרז פומבי מס' 2102/51 מכרז אשכולות אזוריים ושיתופי פעולה בין רשויות מקומיות
2010	פנייה לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ להקמת מנהל תשלומי שכר מרכזי
2010	קבלת שירותי מידענות לביצוע סקירות, מיפוי וניתוח סקטורים ופרויקטים בתחומי התשתיות, החברה כלכלה ומדיניות ציבורית עבור משרד האוצר

משרד הכלכלה (לשעבר התמ"ת)

שנת פרסום	שם המכרז
2013	מכרז מס' 13/71 ייעוץ כלכלי וארגוני
2013	מכרז מס' 13/47 אספקת שירותי ייעוץ כלכלי ועריכת מחקרים וסקרים תומכים
2012	מכרז 31/2012 אספקת שירותי ייעוץ כלכלי ואסטרטגי
2012	מכרז 13/2012 קבלת שירותי ייעוץ בנושא חקיקה זרה בתחום איכות הסביבה והשפעתה על התעשייה הישראלית ועל היצוא
2012	מכרז 6/2012 שירותי ייעוץ סביבתי לאזורי תעשייה ירוקים
2011	מכרז 70/2011 מתן כלים לתכנון מדיניות וליווי תכניות עבודה
2010	מכרז 14/2010 אספקת שירותי ייעוץ אסטרטגי
2009	מכרז 54/2009 שירותי ייעוץ כלכלי ועריכת מחקרים וסקרים תומכים
2009	מכרז 20/2009 לקבלת שירותי : 1. ייעוץ כלכלי 2. ייעוץ חשבונאי
2007	מכרז מס' 44/07 אספקת שירותי ייעוץ כלכלי ואסטרטגי לפרויקטים מיוחדים לקידום הסחר הבינלאומי של חברות קטנות ובינוניות באזורי עדיפות לאומית

משרד הבריאות

שנת פרסום	שם המכרז
2012	מכרז פומבי מס' 2012/24 לאספקת שירותי יעוץ ארגוני ומקצועי לאגף הרוקחות

המשרד להגנת הסביבה

שנת פרסום	שם המכרז
2013	מכרז פומבי מספר 12/35 לקבלת הצעות להכנת תוכנית מתאר ארצית להגנת המצוקים לאורך חופי הים התיכון של ישראל: תמ"א 13 שינוי
2012	12/35 הגנת המצוקים לחופי הים התיכון
2011	מכרז פומבי מס' 11 / 32 לקבלת שירותי יעוץ לכתובת תוכנית אב לפסולת מוצקה בישראל
2011	מכרז פומבי מס' 11 / 36 לרכישת שירותי ייעוץ מקצועי לסיוע בגיבוש ויישום מדיניות ניהול פסולת מסוכנת
2011	מכרז פומבי מספר 11/14 לקבלת שירותי ייעוץ מקצועי לבחינת ההשלכות הסביבתיות בפעילויות חיפוש, קידוח והפקת נפט וגז בים
2011	מכרז פומבי מס' 11 / 28 לרכישת שירותי ייעוץ מקצועי בתחומי הסביבה החקלאית
2011	מכרז פומבי מס' 11/23 לרכישת שירותי ייעוץ בנושאי טיפול משולב בתעשייה (IPPC)
2010	מכרז פומבי מספר 4/10 - לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ לפיקוח על מחירי הטיפול בפסולת מסוכנת של החברה לשירותי איכות הסביבה וגורמים נוספים
2010	מכרז פומבי מס' 10/3 לבחירת יועץ להכנת מתודולוגיה לחישוב רווחי מזהמים
2010	מכרז פומבי מספר 10/14 לקבלת הצעות למתן שירותי יעוץ בנושא שינוי אקלים וליווי הרשות הלאומית למנגנון הסחר הנקי (CDM)
2010	מכרז פומבי מספר 10/35 לבחירת יועץ לכתובת מסמך המלצות לשימוש בכלים כלכליים להפחתת פליטות גזי חממה בישראל
2009	3 מכרז פומבי מספר 3/09 לבחירת יועץ להכנת מסמך המלצות למדיניות כוללת לטיפול בארזיות במדינת ישראל
2009	מכרז פומבי מס' 28/09 לבחירת צוות ייעוץ להכנת תוכנית לאומית ליישום אמנת סטוקהולם
2009	מכרז פומבי מס' 29/09 לבחירת יועץ להקמת מנגנון לרישוי כימיקלים בארץ
2009	מכרז פומבי מס' 27/09 לקבלת הצעות להכנת מסמך מדיניות ותכנית לאומית לפינוי וטיפול בפסולת בעקבות רעידת אדמה

משרד ראש הממשלה

שנת פרסום	שם המכרז
2012	מכרז פומבי מס' 12/21 לליווי, הטמעה והערכת התכנית לתחליפי נפט
2011	מכרז פומבי מס' 10/43 : מתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל
2011	מכרז פומבי מס' 2011/1 מתן שירותי הכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח ערכי המורשת הלאומית
2010	מכרז פומבי מס' 10/18 למתן שירותי יעוץ לקידום פיתוח כלכלי מקומי ברשויות מקומיות ממגזר המיעוטים
2010	מכרז פומבי מספר 10/16 לשירותי ייעוץ לביצוע פרויקטים הסברתיים בקרב האוכלוסייה הנוצרית האוונגליסטית
2008	*מכרז פומבי מס' 08/48 למתן שירותי יעוץ בנושא המגזר הערבי והמגזר החרדי למנהלת השירות האזרחי-לאומי במשרד ראש הממשלה
2008	*מכרז פומבי מס' 08/48 למתן שירותי יעוץ בנושא המגזר הערבי והמגזר החרדי למנהלת השירות האזרחי-לאומי במשרד ראש הממשלה
2007	*מכרז פומבי מס' 07/10 למתן שירותי יעוץ למשרד ראש הממשלה בנושא מעקב ובקרה אחר יי שום תוכנית הממשלה לחיזוק הצפון, חיפה ולסיוע לשדרות ויישובי עוטף עזה
2007	*מכרז פומבי מס' 07/36 למתן שירותי יעוץ אסטרטגי בנושא הכנת תוכנית סיוע לעיר שדרות וליישובי עוטף עזה לשנים 2008-2010

*תוכנם המלא של מכרזים אלו לא היה זמין ועל כן לא נותחו במסגרת המחקר.

משרד החינוך

(אין)

משרד רווחה ושירותים החברתיים

(אין)

נספח ב' - אתרי האינטרנט מהם נאספו המכרזים למחקר

אתרי האינטרנט של המשרדים:

משרד	מיקום המכרזים באתרי המשרדים	קישור קבוע
משרד הכלכלה (לשעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה)	ראשי: אודות המשרד - מודיעין: מכרזים והזמנות להציע הצעות	http://www.moital.gov.il/NR/exeres/5B26431F-A7AE-4335-877C-0E25F18B3D96.htm
המשרד להגנת הסביבה	דף הבית: מידע ושירותים: ממשל זמין: מכרזים	http://www.sviva.gov.il/InfoServices/MimshalZamin/Tenders/Pages/default.aspx
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	משרד הרווחה: מכרזים	http://www.molsa.gov.il/Tenders/Pages/ServicesTendersSearch.aspx
משרד הפנים	משרד הפנים: פרסומים ומידע שימושי: מכרזים פומביים והתקשרויות עם ספק יחיד	http://www.moin.gov.il/PUBLICATIONSANDUSEFULLINFO/TENDERS/Pages/default1.aspx
משרד הבריאות	דף הבית: שירותים: מכרזים	http://www.health.gov.il/services/tenders/pages/default.aspx
משרד לבטחון פנים	דף הבית: אודות: מכרזים	http://mops.gov.il/About/Tenders/Pages/default.aspx
משרד התחבורה	עמוד הבית: פרסומים	http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=section&id=20&Itemid=37&lang_ovrde=ENG
משרד החוץ	משרד החוץ: מידע ושירותים: מודעות ומכרזים	http://mfa.gov.il/MFAHEB/GeneralInfo/Tenders/Pages/default.aspx
משרד האוצר	משרד האוצר: כלים ומאגרים: מכרזים	http://mof.gov.il/Tools/tenders/Pages/TendersMain.aspx
משרד ראש הממשלה	משרד ראש הממשלה: מכרזים	http://www.pmo.gov.il/Tenders/pages/default.aspx?PN=4
משרד המשפטים	משרד המשפטים: פרסומים: מכרזים	http://index.justice.gov.il/Publications/Tenders/Pages/SearchTender.aspx
משרד החינוך, התרבות והספורט	דף הבית: אגף רכש: מכרזים והתקשרויות	http://www.edu.gov.il/michrazim/michrazim.htm
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	משרד חקלאות: פרסומים: מכרזים	http://www.moag.gov.il/agri/Publication/michrazim

אתרים נוספים:

www.pirsum.gov.il/LAPAM	אתר לשכת הפרסום הממשלתית
www.mr.gov.il	אתר מנהל הרכש הממשלתי (משרד האוצר)