



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

### נייר עמדה

## הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי?

ערן ויגודה-גדות וחיים כהן, אוגוסט 2011

### תקציר

נייר עמדה זה בוחן את משמעותה של הפרטת עיצוב המדיניות בישראל ובעולם. אנו מבקשים לעמוד על הפוטנציאל הטמון בה מחד גיסא ועל הסיכונים הכרוכים בה מאידך גיסא. להערכתנו, ידע המגיע מהסביבה העסקית ומהמגזר השלישי, יש בו כדי להעשיר את תהליכי קבלת ההחלטות של מעצבי מדיניות. עם זאת, ובעיקר בכל הנוגע לתהליכי תכנון של חשיבה אסטרטגית ברמה הלאומית (כדוגמת תוכנית "חזון ישראל 15"), הסיכונים אינם מבוטלים.

משמעותה בפועל של הפרטת עיצוב המדיניות היא הוצאתו של מה שמוכר ומקובל כ"ממשלתי מטבעו" מידיה של הממשלה. לכן, יש סכנה שמדיניות זו מהווה צעד אחד רחוק מדי בעירוב הפרטי בציבורי. הישענות רחבה על חוזים קצרי טווח להספקת ייעוץ מדיניות לממשלות, עלולה להיות לא אפקטיבית. היא אף עלולה להוביל להתנהלות אופורטוניסטית מצד חברות הייעוץ, ולפגיעה באמון בין קובעי המדיניות והיועצים, ובין היועצים לגופים הממשלתיים העשויים להתחרות מולם על מתן הייעוץ. כתוצאה מכך עלול להיפגע גם אמון הציבור בממשל ובמינהל הציבורי.

לפיכך אנו סבורים כי יש לצמצם עד כמה שניתן את "מסחור" עיצוב המדיניות. תחת זאת יש לקבוע כללים ותקנות ברורים לקיומם של פורומים מחייבים להתדיינות בין הממשל לציבור בנושאי עיצוב המדיניות. יש היגיון ואף חשיבות בקבלת ייעוץ ממוקד של מומחים בתחומים שבהם קובעי המדיניות אינם בקיאים וכאשר חסר בידם הידע המתאים והמקיף על מנת לגבש עמדה ולקבל החלטות. עם זאת, קיימת חשיבות רבה להמשך פיתוח ומיסוד של מנגנוני "דמוקרטיה מתדיינת" בחברה הישראלית, שישמשו כלי להשגת השתתפות ציבורית מועילה. האחריות על הניהול וההערכה של תהליך "הדמוקרטיה המתדיינת" ועל עיצוב המדיניות הציבורית צריכים להיות מונחים על כתפי הממשלה ונושאי המשרות הציבוריות, מתוך שאיפה לשיתוף מרבי של האזרחים ושל גופי החברה האזרחית, במגבלות היישומיות הכרוכות בכך. בנוסף אנו מציעים לממשלה להשתמש בכלים העומדים לרשותה באקדמיה הישראלית לשם תכנון מדיניות ארוכת טווח. לדעתנו, מערכת קבלת החלטות אסטרטגית מאוזנת וטובה צריכה לכלול קהילת מחקר חיצונית בריאה היכולה לתרום באובייקטיביות להעשרת הדיון הציבורי.

### א. מבוא

האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שראשיתה בשנות השבעים של המאה העשרים, נחשבת לתשתית הרעיונית של מגמות ההפרטה בעולם כולו. החשיבה הניהולית ביטאה מגמות אלה בעיקר דרך עלייתה של דוקטרינת "הניהול

\* נייר העמדה נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא **אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה**, בשיתוף קרן אברט בישראל.

הציבורי החדש" (New Public Management – NPM) (Hood 1991; Boston 1994) שהשלכותיה על המינהל הציבורי ועל המדיניות הציבורית מורגשות עד היום, בישראל ובעולם. דוקטרינה זו שואפת להגברת האוריינטציה העסקית של המנהל הציבורי ובכלל זה הכנסת אמצעי הערכה ומדדי תפוקה ושיפור יכולתו של המנהל הציבורי להגיב לשינויים הנדרשים על-ידי האזרחים. "הניהול הציבורי החדש" הוביל למעשה להפרטת חברות ציבוריות רבות, מיקור חוץ של סחורות ושירותים, הישענות הולכת וגדלה על חוזי עבודה לטווח קצר, תשלום על בסיס ביצועים ונטישת השיטה של הספקת שירות ציבורי באמצעות ספק יחיד.<sup>1</sup> התנהלות זו הוצדקה בעיקר על ידי טיעונים בדבר התייעלות המגזר הציבורי בטווח הארוך ושיפור ביצועים של עובדים ויחידות ממשלתיות וממשלתיות למחצה (Boston 1994; Pollitt and Bouckaert 2000). התפתחות נוספת שנבעה מתהליכים אלו של אימוץ גישות ניהול מהמגזר העסקי הייתה הישענות הולכת וגדלה על חברות ייעוץ פרטיות לצורך קבלת ייעוץ באשר לקביעת המדיניות ואופן ביצועה.<sup>2</sup> מהלך דומה של הפרטת תהליכי תכנון אסטרטגי ועיצוב מדיניות החל לתפוס תאוצה בשנים האחרונות גם בישראל. את המונח "הפרטת עיצוב המדיניות" ניתן אפוא להגדיר כהישענות על חברות ייעוץ חיצוניות ופרטיות לצורך קביעת המדיניות הציבורית וסדרי העדיפויות בחלוקת משאבים, וכן היבטים אחרים של קבלת החלטות שלטוניות הנוגעות למדיניות הציבורית.

בשנת 1988 אימצה ממשלת ישראל את "תוכנית האב להפרטה", שחברה על ידי גורם פרטי – בנק ההשקעות האמריקאי First Boston Bank. התוכנית גובשה לאחר פניית ממשלת ישראל וכללה הסבר למה ואיזה טכניקה להפעיל על כל חברה מבין 20 החברות בהן התמקדה התוכנית. תוכנית אב זו הובילה במהלך שנים ספורות להפרטה של 25 חברות ממשלתיות, בהן כמה מהחברות הגדולות במשק: כימיקלים לישראל, בתי הזיקוק, בזק, צים, אל על והשקם (פז-פוקס 2011). תהליכי רפורמה והפרטה אחרים כמו זה של משק החשמל, נמשכים עד היום ומאופיינים במעורבות רחבת היקף של חברות ייעוץ בינלאומיות (Deloitte and Touche 2001). הגדיל לעשות משרד האוצר כאשר פרסם בעת האחרונה מכרז ל"מתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית-חברתית למדינת ישראל" בהיקף של כ-3.5 מיליון שקל (בן שמחון-פלג 2011). מכון "רנד" (Rand) האמריקני זכה במכרז. "רנד" הוא מכון מחקר ללא כוונת רווח, ועל פי פרסומו עוסק בשישים השנים האחרונות בייעוץ לגופי ממשל בעולם בסוגיות של מדיניות ואסטרטגיה.

לכאורה, בהתייחס לדוגמה זו הכוונת טובות. מדינת ישראל – שלא אחת סופגת ביקורת מבית ומחוץ על היעדר חשיבה לטווח ארוך ועל היעדר פיתוח אסטרטגי כמקובל במדינות מפותחות אחרות שאליהן היא מעוניינת להשתוות – עושה מעשה. לצורך פיתוח תוכנית ארוכת טווח של "חזון ישראל 15" נשכרים שירותיה של חברה פרטית שתפקידה לסייע למדינה בעיצוב מדיניות כלכלית-חברתית שתוביל ליעד. "חזון ישראל 15" קורא להפוך את ישראל לאחת מחמש-עשרה המדינות המובילות באיכות החיים של תושביהן בתוך חמש עשרה שנים. מימוש חזון זה כרוך בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית, שתביא לסגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות.

ואולם, חרף הכוונות הטובות, שאלות מהותיות עולות באשר להתוויה ארוכת טווח של מדיניות ציבורית בישראל, ומאירות באור שונה את התהליך ואת אופן התנהלותו. על מי מוטלת האחריות על עיצוב המדיניות במשטר דמוקרטי? מהן הבעיות שהתהליך אמור לפתור? מה תרומתה הפוטנציאלית של מגמה זו ומהן חולשותיה? עד כמה רצוי ועד כמה ניתן להיעזר בגורמים חיצוניים לצורך עיצוב מדיניות? ומהו המודל העדיף למעורבות גופים פרטיים בתהליך עיצוב מדיניות, אם בכלל? מה צריכה להיות זהותם של אותם מומחים חיצוניים? מי מגדיר את הבעיה שאותה מתבקשים היועצים הפרטיים לפתור, את הסמכויות ואת מסגרת העבודה של גורמים אלו ומה

<sup>1</sup> Kettl 1988; Rimmer 1991; Pollitt and Bouckaert 2000  
<sup>2</sup> Peet 1988; Boston 1994; Saint-Martin 1998

מידת הבקרה שיש לו על התוצאות הנובעות מביצוע המדיניות המוצעת על-ידם? מהו המשקל שיש לייחס להמלצותיהם בתהליך קבלת ההחלטות? מה המחיר לפתרון מסוג זה ומהם הסיכונים שהוא טומן בחובו? וכיצד באלה שאלות.

מחקרים אחדים בחנו את משמעות דרך בחירתם של יועצים אלו, מתוך תשומת לב לתפקידם ולהשפעתם של היועצים בקידום מדיניות כמו יישום ניאו-ליברליזם ו"ניהול ציבורי חדש" (Lapsely and Oldfield 2001; Howlett 2010). אולם רק קומץ מחקרים בחנו את מידת השפעתם של היועצים או התפקיד שהם ממלאים בקביעת המדיניות (Mitchell 1994). הרחבתו והעמקתו של השימוש ביועצים לעיצוב מדיניות הביאה את אוד וג'קסון לטביעת המונח "consultocracy" (מעין "שלטון יועצים") כדי לתאר את העוצמה ההולכת וגוברת של יועצי ניהול חיצוניים על המערכת השלטונית ועל החלטותיה (Hood and Jackson 1991). מגוון של יועצים מהמגזר הפרטי שהובאו לתוך המערכת השלטונית על בסיס זמני במטרה להגדיל את רמת המומחיות הפנימית הקיימת מהווים מוקד של עוצמה וכוח, שעשוי לכוון מדיניות ציבורית בדרך מסוימת ולא אחרת – על הטוב והרע שבכך (אמסטרדמסקי 2008; אביטל 2010). תפקידם של יועצים אלו במערך קבלת ההחלטות אינו ברור תמיד, ודלות המחקר בתחום אף מוסיפה לערפול (Howlett 2010).

## ב. רקע

ניתן לראות במערכות ייעוץ למדיניות חלק ממערכת רחבה יותר של מידע המוצע לממשלה ממקורות שונים, כולל מקורות חוץ ממשלתיים. במובן מסוים מדובר **בשוק של רעיונות למדיניות**. אליגן טוען כי מערכת ייעוץ מדיניות טובה אמורה לכלול לפחות אפשרות אחת לחוות דעת שלישית זמינה, מגוף ייעוץ מקצועי מרכזי למדיניות שיכול אף להיות אחד מזרועות הממשל הקיימות (Halligan 1995). בפועל, מערך ייעוץ פנימי זה הוא רק מרכיב אחד בתוך מערכת הייעוץ הכוללת הקיימת במדינות שונות (Howlett 2010). כפי שניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות כמו ניו זילנד, אוסטרליה וישראל, מערכת קבלת ההחלטות הממשלתית נמצאת במרכז של רשת מורכבת של יועצים הכוללת את שני הסוגים המסורתיים גם יחד: יועצים בתחום הפוליטיקה ויועצים בתחום המדיניות. אלו יכולים לבוא מתוך הממשל, מארגונים חוץ-ממשלתיים ומתוך פורומים פחות פורמאליים ופחות מקצועיים כמו עמיתים, חברים, מקורבים, וחברי תנועות פוליטיות וציבוריות.<sup>3</sup> כפי שטוען אנדרסון (Anderson 1996), ייתכן אף כי קהילת מחקר מדיניות חיצונית בריאה יכולה לשחק תפקיד חיוני בהעשרת ההבנה הציבורית והשיח הציבורי בנושאי מדיניות, דבר היכול להוות השלמה טבעית ליכולת ההתדיינות בתוך הממשלה. כאן עולה השאלה המרכזית: מה צריכה להיות ההשפעה של כל גורם במערכת זו או מהו האיזון הנכון בין מרכיבי המערכת, שיאפשר מצד אחד ביטוי לערכים של מערכת דמוקרטית בריאה, ומצד שני קבלת החלטות מקצועיות ועיצוב מדיניות ראויה.

## 1. מסחור ההתדיינות

התיאוריה של דמוקרטיה מתדיינת (Deliberative Democracy) נבעה במקורה מההבנה שהחלטות משותפות (ובמיוחד החלטות ממשלתיות אסטרטגיות) צריכות להתבסס בעיקרן על חשיבה משותפת ופחות על שקלול של העדפות אישיות (Besette 1994; Dryzek 2000). מתוך רעיון זה התפתחה הגישה שלפיה מן הראוי שקובעי המדיניות יעשו שימוש בפורומים של התדיינות על מנת להדק את הקשר עם בוחריהם (Fung 2004; Gastil and Levine 2005). הרצון ליישם תיאוריה זו הציף שאלות כגון כיצד יכולים הרעיונות של התדיינות לדור בכפיפה אחת עם המציאות הפוליטית הכוללת מרכיבים המנוגדים להתדיינות, כמו ממשלות ריכוזיות או רגולטורים שלא

<sup>3</sup> Maley 2000; Peled 2002; Eichbaum and Shaw 2007

נבחרו בהליך דמוקרטי מקובל, ונדרשים להתמודד עם יישום מדיניות התלויה בהעדפות של האזרחים (Hendriks and Carson 2008). דילמה זו מוזכרת גם כפרדוקס הקלאסי של דמוקרטיה וביורוקרטיה (Vigoda-Gadot 2009). חסידי הדמוקרטיה המתדיינת טוענים כי יש בידם העקרונות והמנגנונים הדרושים כדי להתמודד ביעילות עם אתגרי מדיניות אלו באמצעות תהליכי התדיינות איתנים לעיצוב מדיניות והשפעה על עיצובה (Gastil and Levine 2005). נראה כי צורכיהם של קובעי המדיניות, וכן התיאוריה והפרקטיקה של דמוקרטיה מתדיינת, עולים בקנה אחד עם הרצון לייצר מדיניות ציבורית אפקטיבית (Hendriks and Carson 2008) ובת קיימא מבחינה אסטרטגית.

במסגרת תהליך התגבשות הגישה של התדיינות בין קובעי המדיניות לאזרחים החלו ממשלות וזרועותיהן לשכור את שירותיהם של גופי ייעוץ פרטיים מחוץ לממשל. לשון אחר, התחולל תהליך של הגברת מעורבות ה"פרטי" ב"ציבורי". יש הרואים בתהליך זה מסחור מובהק של תהליך ההתדיינות: למעשה, ההתדיינות הפכה לסחורת שוק שנקנית על ידי הממשלה וארגונים פוליטיים מידיהם של חברות ייעוץ. בשוק זה ניתן לרכוש הדרכה, תכנון, כינוס והערכה של פרויקטים של התדיינות. שחקני המפתח בשוק הם יועצים המציעים את מרכולתם למספר הולך וגדל של קובעי מדיניות בארגונים ציבוריים, פרטיים ומלכ"רים, התרים אחר דרכים חדשניות לענות על ציפיות בוחריהם. ייתכן שמסחור ההתדיינות נובע מכך שיישום השיטה של דמוקרטיה מתדיינת החל עוד לפני שהוגדר בעבורה תהליך מובנה או מסגרת וכללים ברורים.

הנדריקס וקרסון (שם) מעלים שאלות הנוגעות להתפתחות מסחור ההתדיינות בחברה פתוחה וחופשית: מה המשמעות של מסחור רעיון ההתדיינות לממשל הדמוקרטי? האם מדובר בשחיקת מערכת הערכים הדמוקרטית שאנו מכירים, או שמא התחרות דווקא מרחיבה את ההזדמנות של האזרחים למעורבות פוליטית משמעותית? וכיצד ההקשר המסחרי משפיע על התדיינות?

חלק מהביקורת על תהליך מסחורה של הדמוקרטיה המתדיינת נוגע לכך שסטנדרטיזציה ומודולאריות של תהליך ההתדיינות מגבירות את הסכנה להומוגניות של ההתדיינות הציבורית. כלומר, סטנדרטיזציה יתרה עלול להוביל לתכנון תהליך נוקשה, המתמקד בטכנולוגיה זמינה התומכת בגיבוש המדיניות במקום בציבור ובעיותיו (שם). קיים חשש כי העדפת מודל של פורום להתדיינות הציבורית יביא לשלילת חלקים מהשיח הלא פורמאלי של ההתדיינות (Hendriks 2006). אם פורומים של התדיינות הופכים לכלי הבלעדי ליישום ההתדיינות הציבורית, הדבר עלול להגביל את יכולתם של גורמי ציבור אחרים להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות.

## 2. שוק הדמוקרטיה המתדיינת

על מנת להבין את המשמעות של התנהלות שוק בתחום של דמוקרטיה מתדיינת יש להידרש תחילה למשמעות המונח "התדיינות ציבורית". בנייר זה אנו מתייחסים לשני זרמים מרכזיים בתיאוריית ההתדיינות (Deliberative Theory) – זרם המיקרו וזרם המקרו. זרמים אלו נבדלים ברמת הפורמאליות של ההתדיינות ובהיקפה (Hendriks and Carson 2008), תיאוריות המיקרו מתייחסות בעיקר לתנאים הרצויים של תהליך ההתדיינות.<sup>4</sup> תיאוריות המקרו דוגלות בהתדיינות ציבורית פתוחה יותר, שמבוססת על תהליך אקראי ולא מובנה המתבצע במרחב הציבורי, מחוץ למוסדות קבלת ההחלטות (Habermas 1996; Dryzek 2000). עם זאת, ניתן לומר כי החוקרים משני הזרמים רואים בהתנהלות השוק של ההתדיינות הציבורית ובמסחור הדמוקרטיה המתדיינת פוטנציאל להשפעה שלילית על מבנה החברה הדמוקרטית.

חוקרים אחרים, לעומת זאת, טוענים כי יש לראות בצורה חיובית וחיונית לעידוד התפתחות וצמיחה הכנסת תהליכי התדיינות למנגנון הסדרת פעולתו של שוק בתחומים כגון השקעות והספקת שירותים (Adaman and

<sup>4</sup> Bessette 1994; Cohen 1997; Elster 1997

(Devine 2001; Spash 2007). אולם גם חסידי מיקור החוץ מסכימים שעל הממשלה להחזיק בידיה את הפיקוח על פונקציות שניתן לראותן כממשלתיות מטבען. המחלוקת נעוצה בשאלה אם הממשלה אמורה גם לבצע את אותן פונקציות בתוך המגזר הממשלתי (Savas 1987; Rosenbloom 2003).

החל משנות התשעים המאוחרות של המאה הקודמת, המוצר "דמוקרטיה מתדיינת" מסופק בשוק הולך ומתרחב במגוון שמות מסחריים. בשוק זה יועצים מספקים לארגונים ציבוריים, פרטיים ומלכ"רים המעוניינים להדק את הקשר עם האזרחים סיוע בניהול התדיינות. היועצים מספקים תמורת תשלום מגוון שירותי התדיינות, מעיצוב ועד לקידום והערכה של תהליכי התדיינות ועוסקים גם בפעולות שידול ושתדלנות (lobbying) במסגרות שונות ובצמתים חשובים של קבלת החלטות בממשל. רוב תהליכי ההתדיינות המתקיימים בשוק זה מתנהלים על פי עקרונות התדיינות ברמת מיקרו, כלומר במסגרת של פורום, ומיעוטם נעשים ברמת מקרו, כלומר בסביבה הציבורית.

הספרות הקיימת מצביעה על שתי דרכים עיקריות לקיום שוק תחרותי לייעוץ מדיניות לממשל: האחת היא שוק פנימי בתוך המגזר הציבורי, שבו אגפים ויחידות ממשלתיות יציעו מכרזים למתן ייעוץ לכל משרדי הממשלה ויתחרו עליהם. אפשרות קיצונית יותר היא שארגונים מהמגזר הציבורי והפרטי יתחרו ביניהם על חוזים אלו (Boston 1994). הגידול במספר היועצים העוסקים בתחום ההתדיינות הציבורית מעיד על שדה רחב של השתתפות ציבורית בעיצוב המדיניות שבו מקבלי החלטות מחפשים באופן קבוע סיוע חיצוני לשם קבלת לגיטימציה להחלטותיהם באמצעות התדיינות ציבורית. ניתן גם להבחין במתאם חיובי בין מיקור חוץ של שירותים לבין הריבוי במספר היועצים במגזר הציבורי (Hendriks and Carson 2008).

### 3. הפרטת עיצוב המדיניות

תהליך עיצוב מדיניות, בעיקר בנושאי פנים, רגיש במיוחד מכיוון שהוא חשוף לתהליכי משא ומתן ומיקוח. יש בו עיסוק בנורמטיבי, במתבקש על פי סולם ערכים זה או אחר, ולא בעובדות ברורות וחדות. השלכותיו מרחיקות לכת וכל כיוון שייבחר – ישפיע על רבים, לאורך זמן ובעוצמה רבה. דווקא בשל כך יש בו סיכון רב יותר מאשר בתחומים אחרים שבהם מקבץ העדויות המוצקות לקבלת החלטות לטווח הארוך רב ונרחב יותר.

מיקור חוץ של קביעת המדיניות בתחומים שונים, המכונה גם בפי חוקרים מסוימים (Hood and Jackson 1991) מהווה למעשה התפתחות נוספת של "מסחור הדמוקרטיה המתדיינת". כאמור, ניתן לראות בהתפתחות זו הפרטה של עיצוב המדיניות. למעשה מדובר בהתנהלות הכרוכה בהישענות על חברות ייעוץ חיצוניות ופרטיות לצורך קביעת המדיניות הציבורית, קביעת סדרי העדיפויות והיבטים אחרים של קבלת החלטות שלטוניות. הופעת גישת הניהול הציבורי החדש לפני למעלה משלושה עשורים יצרה ביקוש גובר לניסיון ניהולי עסקי במגזר הממשלתי, המאפשר ליועצים לחדור למינהל הציבורי ולשמש שחקני מדיניות רבי עוצמה במגזר זה, בלי להיחשב לעובדי מדינה (Saint-Martin 1998). כאן המונח "ייעוץ" מתייחס לחברות ניהול וחשבונאות גדולות, המספקות לממשלה ייעוץ, ומציעות לה חלופות ואסטרטגיות פעולה (Hendriks and Carson 2008). בתחום זה פועלים גם אנשי אקדמיה בעקבות פניות ממוסדות ממשלתיים או מארגונים. יועצים אלו נוטים לעתים לסרב לביצוע פרויקט אם הוא כרוך בהתפשרות על מומחיותם המקצועית, הן משום שפרנסתם אינה תלויה בלעדית בשוק ההתדיינות והן בשל נאמנותם על פי רוב לכללי אתיקה ומחקר אקדמי מחמירים. עם זאת, ניתן לטעון כי השכר הנמוך יחסית באקדמיה (בישראל מדובר באקדמיה הציבורית בעיקר) לעומת המגזר הפרטי עלול במקרים מסוימים להטות חוקרים מהאקדמיה לספק שירות זה. הנימוק האחרון הוא גם יתרונם הגדול של מוסדות אקדמיים ציבוריים המיעצים לממשלה. היעדר תלותם בתנודות השוק מסייע להם לספק בדרך כלל ייעוץ מקצועי מוטה פחות וברמה גבוהה.

בעשורים האחרונים נוצרה צורה נוספת של הפרטת עיצוב המדיניות, בעיקר במדינות מתפתחות. ברבות מהן יש לארגונים פיננסיים בינלאומיים, כגון קרן המטבע העולמית והבנק העולמי, השפעה דרמטית על עיצוב המדיניות המקומית. השפעה זו באה לידי ביטוי בהפעלת לחץ ובהתניית סיוע כלכלי בביצוע רפורמות על פי מתווה המוכתב מלמעלה. למעשה הפרטת השירותים הממשלתיים היא חלק מחבילת רפורמות ניא-ליברליות שמקודמות על ידי אותם גופים בינלאומיים. במחקר שבחן את מעורבות הבנק העולמי ברפורמות של מדיניות שוק שבוצעו בארגנטינה ובמקסיקו נטען כי הבנק העולמי מילא תפקיד חשוב במתן ייעוץ טכני, תמיכה פיננסית וסיוע בהפצת הרעיונות של רפורמות שוק (Teichman 2004). דוגמה נוספת היא הפרטת תעשיית המים בבוליביה, שבוצעה על פי הכתבה של גופים חיצוניים. לדעת מדלין (Madeline 2006), לתהליך היו תוצאות שליליות לדמוקרטיה והוא פגם בהשתתפות האקטיבית של האזרחים במערכת הפוליטית.

החוקרים המעטים שנתנו דעתם על מסחור הדמוקרטיה המתדיינת (Hendriks and Carson 2008) לא דנו בצורתו המתקדמת של מסחור זה – הפרטת עיצוב המדיניות. למעשה, הפרטת עיצוב המדיניות מתרחשת בשלב מכריע של פעולת הממשלה – קביעת יעדים ארוכי טווח ובעלי חשיבות אסטרטגית מבחינה חברתית, כלכלית, פוליטית ולעיתים אף ביטחונית. לתהליך של הפרטת עיצוב המדיניות עשויה להיות השפעה קריטית על קביעת יעדיה של המדינה, על רמת האמון של הציבור בממשל ובדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה, ועל המוטיבציה של כוחות איכותיים להשתלב במגזר הציבורי. יתר על כן, הוא מסכן את אחד היסודות שעליהם מושתת המשטר הדמוקרטי – הליך הדיונים, הוויכוחים ושיקוף האינטרסים השונים, הקודם לקבלת ההחלטות ולעיצוב המדיניות. עיצוב מדיניות ציבורית לטווח ארוך אינו עניין טכני בלבד. מדובר בהליך מחייב של החלפת דעות ועמדות המהווה את ליבת עבודתו של משרד ממשלתי. גם אם תהליך עיצוב המדיניות מושפע לעתים מאינטרסים מגזריים – העברתו, אפילו באופן חלקי, לידי חברות עסקיות כמוה כריקון המדינה מתפקידה המהותי ביותר (בן שמחון-פלג 2011). בחינת מידת ההשפעה של הפרטת עיצוב המדיניות על התהליך הדמוקרטי היא סוגיה כבדת משקל. במאמר הבוחן את הפרטת השירותים הציבוריים במסצ'וסטס מן ההיבט של תהליך קבלת ההחלטות, טוען וולין (Wallin 1997) כי ככל שתהליכים מעוגנים בפחות ידע ועובדות כך יש צורך ביותר תשומות של משא ומתן ומיקוח על מנת לממשם. תהליכים אסטרטגיים של עיצוב מדיניות, בייחוד בתנאי אי-הוודאות שבהם ישראל פועלת, מחייבים אפוא מיקוח עם שחקנים רבים. בתהליך זה, ידה של הממשלה – ולא של ארגון חיצוני פרטי או ללא כוונת רווח – חייבת להיות על ההגה.

המתח בין הפרטת עיצוב המדיניות לבין הצורך בשיתוף הציבור בעיצוב המדיניות הציבורית, לרבות הדרכים לביצוע שיתוף זה קשור קשר הדוק לגישת הניהול הציבורי החדש. אחת הביקורות על גישה זו נוגעת להטפתה לתגובתיות (Responsiveness) בלבד בכל הקשור להיענות לציפיות הציבור כלקוחות (Osborne and Gaebler 1992; Pollitt and Bouckaert 2000). הביקורת מדגישה את הצורך במעבר למערכת יחסים עמוקה והדוקה יותר שניתן להגדירה כשיתוף פעולה בין המינהל הציבורי לאזרח (Vigoda and Golembiewski 2001; Vigoda 2002). ניתן להצביע על הלימה בין גישה זו לבין דמוקרטיה מתדיינת. למעשה, שתי הגישות מכוונות להעמקת שיתוף הציבור בתהליך קביעת המדיניות הרבה מעבר לתגובתיות. דמוקרטיה מתדיינת יכולה לשמש כלי לשיתוף פעולה באמצעות פורומים משותפים. לעומת זאת, אימוץ גישה קיצונית הדוגלת ביצירת שוק תחרותי שבו ייטלו חלק יחידות מתוך המגזר הציבורי והמגזר הפרטי, עלול להוביל למצב שבו השחקן שמושפע מן המדיניות במידה הרבה ביותר, קרי האזרח, יוותר מחוץ למשחק.

#### 4. פרספקטיבה בינלאומית

עיקר דאגתם של החוקרים שנתנו דעתם לבעיות הקשורות לעקרונות הדמוקרטיה לאור הגידול במספר היועצים לממשלה (Saint-Martin 1998) היא שמוסד הייעוץ יצור ממשל פתוח פחות, משתף פחות ואחריותי פחות. ממשל

שיש בו פחות דמוקרטיה השתתפותית או ייצוגית, ויותר דמוקרטיה באמצעות שליחים הגורפים רווח כלכלי ברור מהתהליך (Democracy by Proxy). לשון אחר, המבקרים מניחים שעליית השימוש בסוג זה של ייעוץ (consultocracy) תגרום במקביל לירידה ברמת הדמוקרטיה של ציבור האזרחים (Hodge and Bowman 2006) כלומר, האפשרות להשתתף ולהשפיע על עיצוב המדיניות.

גוטמן (Guttman 2003) סקר את השימוש באמצעים של מיקור חוץ לייעול המגזר הציבורי בארצות הברית. הוא טוען כי השימוש בהם – תחת שמות כאלה ואחרים – אינו מהווה מדיניות חדשה. לדעתו הממשל פונה לקבלנים פרטיים (או לארגונים ללא מטרת רווח) לצורך ביצוע תפקידים בסיסיים השייכים לו. הממשלה אמורה לנווט (קבלת החלטות ועיצוב המדיניות), ואילו המגזר הפרטי אמור לחתור (אספקת השירותים), ואין לבלבל או לערב בין השניים. לטענתו, העיקרון המוצהר שלפיו ישנם תפקידים שבאופן טבעי אמורים להתבצע על ידי נושאי משרה ציבורית (תפקידים ממשלתיים מטבעם) הולך והופך לפיקציה או עלה תאנה כלומר, אבד עליו הכלח ואף אחד אינו מקיים אותו זאת בעיקר על ידי הטלת הגבלות על משרתי הציבור.

בעיה נוספת שעולה היא שכתוצאה מהפרטת עיצוב המדיניות הממשלה תיוותר בלא יכולות מומחיות משלה ובלא יכולות ייעוץ בתוך המגזר הציבורי. אין ספק כי קיים אינטרס ציבורי לכך שהממשלה תשמר יכולות ייעוץ בתוך המגזר הציבורי בכל מגוון נושאי המדיניות (Boston 1994).

השימוש בשירותי ייעוץ גדל משמעותית בבריטניה וקנדה בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת ובהתאם לכך גם ההשקעה הממשלתית בקניית שירותים אלו. גם בצרפת הוגבר השימוש בייעוץ, אולם באופן שונה מעט. בעוד שבריטניה וקנדה עודדו שימוש במגזר הפרטי לצורך קבלת שירותי ייעוץ כבר בשנות השמונים, החליט הממשל המרכזי בצרפת רק בשנות התשעים של המאה הקודמת על שימוש משמעותי בייעוץ חיצוני, וזאת במסגרת הכנסת רעיונות הניהול על בסיס איכות כוללת- TQM (Total Quality Management). יש לציין שפתיחת השירות הציבורי בבריטניה למומחים ויועצים מחוץ למגזר הציבורי החלה עוד בשנות השישים. דחיפה חזקה לנושא ניתנה אמנם על ידי ממשלת תאצ'ר החל משנת 1979, אך אלמלא התפתחה תעשיית הייעוץ כבר בשנות השישים - יתכן שלא הייתה בשלה להתרחב בשנות השמונים והתשעים (Saint-Martin 1998).

גם בקנדה החל השימוש ביועצים מהמגזר הפרטי כבר בשנות השישים. כמו מרגרט תאצ'ר בבריטניה, גם ראש הממשלה הנבחר של קנדה בריאן מלרוני העדיף לגייס לתהליך פיתוח המדיניות גורמים מחוץ למינהל הציבורי הקיים (Aucoin 1986). הסיבה להתפתחות תעשיית הייעוץ הניהולי בבריטניה וקנדה עוד בשנות השישים נעוצה בכך שבתקופה זו הפך הייעוץ לתחום פעילות מאורגן ומקצועי כתוצאה מהתפתחות הכללית של ענף החשבונאות. בצרפת לעומת זאת, עקב הרגולציה ההדוקה על מקצוע החשבונאות, גיבוש הייעוץ הניהולי כתחום מאורגן ומקצועי הובל על ידי הממשלה ולכן תפס תאוצה מאוחר יותר. בסופו של דבר, כך טוען סנט-מרטין (Saint-Martin 1998), היועצים אינם "גוזלים" את כוחם של הפוליטיקאים מכיוון שרמת השפעתם של היועצים נקבעת באופן מכריע על ידי המוסדות הפוליטיים ועל ידי התהליך הפוליטי. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מיצירתו של לובי למען ייעוץ, המעודד חדירה של גופים פרטיים לכל תחומי פעילות הממשל, ובכלל זה התחום הקריטי והחיוני של עיצוב מדיניות ציבורית.

## ג. המצב בישראל

ברמת החלטות הנוגעות לעיצוב המדיניות הציבורית בישראל טרם בוצעו תהליכים משמעותיים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות בתצורה של דמוקרטיה מתדיינת. לעומת זאת, קיימת מגמה של שימוש בחברות ייעוץ פרטיות לצורך קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. המשמעות בפועל היא גלישה בכיוון של הפרטת עיצוב המדיניות. כך למעשה אימצו ממשלות ישראל קו המיושם בחלק מהדמוקרטיה המערביות והמהווה צעד נוסף מעבר למסחור של דמוקרטיה מתדיינת. מובן שכל הביקורת על מסחור הדמוקרטיה המתדיינת שהוצגה לעיל – תקפה גם במקרה זה (Guttman 2003; Hendriks and Carson 2008). פעילותם של היועצים בישראל בולטת במיוחד בתחום

השתדלנות. גופים רבים (גם ציבוריים) שוכרים את שירותיהם של משרדי ייעוץ המתמחים בתחום זה, על מנת להשיג השפעה בצמתים חשובים של קבלת החלטות בממשל. פעולתם של אלה מורגשת במסדרונות הכנסת ומשרדי הממשלה כבר שנים רבות, ובלטה במיוחד בתקופת דיוני ועדת ששינסקי למיסוי משק הגז ותגליות האנרגיה החדשות.<sup>5</sup>

בחדש מרץ 2011 פרסם משרד ראש הממשלה מכרז למתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל.<sup>6</sup> תנאי הסף המרכזי של המכרז מגביל למעשה את ההשתתפות בו לחברות ייעוץ בינלאומיות בלבד בקובעו את הצורך בניסיון במתן ייעוץ לממשלה זרה אחרת או לתאגיד מדינתי בינלאומי, כגון האיחוד האירופי. התוצר של חברת הייעוץ שתזכה במכרז אמור לספק תשובה בשתי סוגיות: ראשית, כיצד ניתן לשפר את תהליכי התכנון האסטרטגי הכלכלי במטרה להגביר את הראייה ארוכת הטווח? ושנית, מהן נקודות החוזק והחולשה של המשק הישראלי, מהם האיומים וההזדמנויות שיעמדו לפניו ב-15 השנים הבאות, ומהן המשמעויות של הממצאים בטווח הקצר ובטווח הבינוני?

מבקרי המכרז טענו שהוא פסח על מוסדות קיימים בישראל – המועצה הלאומית לכלכלה, למשל, שמעסיקה כלכלנים בכירים ושהוקמה בדיוק לשם כך. עוד נטען כי בנק ישראל, על מחלקת המחקר הגדולה שלו, היה אמור לסייע בהכנת התוכנית מכוח סעיף 7ב הקובע: "הנגיד ישמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים, לרבות לעניין צמצום פערים חברתיים וצמצום אי-שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה", אולם לטענת המבקרים, בנק ישראל לא קיבל פנייה לסייע, ואינו משתתף בהכנת התוכנית (חזני 2011).

לטענת בן שמחון-פלג (2011), שכירת חברות בינלאומיות להכנת תוכנית אסטרטגית מסוג זה יוצרת מצב שבו האוריינטציה היא בהכרח בינלאומית וגלובלית. זאת ועוד, במצב כזה אין ערובה שתפיסותיהן ישקפו את הצרכים והציפיות החברתיות-כלכליות של אזרחי מדינת ישראל. קיים ספק אם מה שיאפשר לישראל להשתלב בהצלחה בשווקי העולם הוא בהכרח גם מה שטוב לכלל אזרחיה. מן הראוי, אם כן, שגוף שאמור לייעץ לעיצוב אסטרטגיה כלכלית-חברתית לישראל יכיר לעומק את החברה הישראלית, ויפעל מתוך מחויבות לרווחתה ולשגשוגה על כל גווניה ורבדיה. קשה לדמיין חברת ייעוץ בינלאומית שתפעל כך.

נוסף על כך, 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 וויכוחים המשקפים עמדות שונות בדרך לקבלת החלטה משותפת או לפחות מוסכמת. טענות אלו כלפי המכרז האמור רלוונטיות כמובן גם להפרטת עיצוב המדיניות בכלל.

יש להדגיש שמכרז זה אינו יחיד במינו. דוגמה נוספת היא פנייתו של השר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור לכמה חברות ייעוץ בבקשה לקבל הצעות לשיפור השירות הממשלתי לציבור תחת הכותרת: "קביעת תוכניות עבודה והטמעת סטנדרטים שירותיים ביחידות הממשלה".<sup>7</sup> שימוש נרחב בייעוץ חיצוני אינו מאפשר התפתחות של מנגנוני ייעוץ פנימיים ועל כן הוא עלול להותיר את המגזר הציבורי מחוסר מיומנות, ניסיון ויכולת לבצע עבודה זו בכוחות עצמו. המסר הערכי של הממשלה חייב להיות שהמדינה שומרת לעצמה את היכולת, הכלים והרצון לעצב מדיניות בעצמה.

בישראל קיימת גם צורתה הנוספת של "הפרטת עיצוב המדיניות", כפי שהוצגה לעיל. הכוונה היא ללחצים של גופים בינלאומיים, בעיקר מן התחום הכלכלי, לביצוע רפורמות והתאמת מדיניות בהתאם לתפיסתם. דוגמה בולטת לכך היא דרישותיו של הארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD) לבצע רפורמות או לעמוד בתנאי סף כאלו

<sup>5</sup> ועדת ששינסקי, 2011,

[http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A9%D7%A9%D7%A0%D7%A1%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA\\_%D7%A9%D7%A9%D7%A0%D7%A0%D7%A1%D7%98%D7%A7%D7%99\\_%D7%97%D7%95%D7%A7\\_%D7%94%D7%A0%D7%A4%D7%98](http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A9%D7%A9%D7%A0%D7%A1%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA_%D7%A9%D7%A9%D7%A0%D7%A0%D7%A1%D7%98%D7%A7%D7%99_%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%94%D7%A0%D7%A4%D7%98), (אוחזר ב- 6.7.2011).

<sup>6</sup> "מכרז למתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל מס' 43/10", 2011, פרסום.gov, פרסומי ממשלת ישראל, <http://www.pirsum.gov.il/nr/exeres/5FFFB549-ABA5-4931-877C-6D5996C5E8CF.htm> (אוחזר ב-17.10.2011).

<sup>7</sup> "מתווה לחברות הייעוץ האסטרטגיות", 2009, **ממשלה שלום! רפורמה בשירות הממשלתי**, <http://www.msh.gov.il/?p=197>, (אוחזר ב-28.7.2011).



ואחרים, על מנת להתקבל לחברות בארגון דה-מרקר (2010). המשמעות של אי-קבלה לארגון היא פגיעה כלכלית קשה על כל המשתמע מכך. ברור שיישום מדיניות מוכתבת או קבלת החלטות מוכתבת מסוג זה אינם עומדים באמות מידה בסיסיות של מערכת דמוקרטית מתוקנת.

בניגוד לכך, דווקא ברמה המוניציפאלית נעשים בשנים האחרונות ניסיונות להכניס מרכיבים של השתתפות ציבורית לתוך תהליך קבלת החלטות במסגרת של דמוקרטיה מתדיינת, בעיקר בנושאים של איכות סביבה ותכנון עירוני. ניסיונות אלו נעשים עדיין ללא מסגרת ברורה, ללא תכנון מסודר וללא כללים מיוחדים. ניתן לראות בניצנים אלו של דמוקרטיה מתדיינת מוגבלת יישום של ההתדיינות ברמת המיקרו, כפי שמקובל במדינות אחרות המיישמות תהליכים כגון אלו בהיקף רחב יותר. דוגמה יפה לניצני התהליך ניתן לראות בסדרת דיונים שעורכת עיריית תל אביב-יפו במסגרת התוכנית האסטרטגית לעיר, בשיתוף תושבים, חברי מועצה, בעלי מקצוע וניסיון בתחום, אנשי אקדמיה, נציגי העירייה ובעלי עניין אחרים. בדיון שנערך ביום 4.12.2001 נדון שיתוף התושבים בקבלת החלטות, ותוצאותיו ישמשו בסיס להכנת פרק שיתוף תושבים בקבלת החלטות במסמך פרופיל העיר. גם עיריית חיפה נקטה בראשית שנות האלפיים הליך ייחודי של שיתוף תושבים בעניין פיתוחו של פרויקט סטלה מאריס בכרמל.

ברמה הארצית נעשים כמה ניסיונות לפתח תהליכים של שיתוף האזרחים בקבלת החלטות. באתר של משרד השר הממונה על שיפור השירות לציבור, מיכאל איתן, החל בשנת 2010 פיילוט שיתוף הציבור בהחלטות הממשלה, שבו נקרא הציבור להביע את עמדתו ולהשתתף בדיון פתוח בנוגע לרפורמות ולהצעות חוק חדשות. צורה נוספת של שיתוף הציבור וגופים חברתיים אחרים בעיצוב המדיניות ובקבלת החלטות היא כינוס "שולחן עגול" הכולל נציגים של כל הצדדים הרלוונטיים לצורך גיבוש החלטה משותפת. לדוגמה, השולחן העגול שנוסד בעקבות מלחמת לבנון השנייה בממשלתו של אהוד אולמרט, וביקש לפתח רב-שיח בין שלושת המגזרים – הציבורי, הפרטי והמגזר השלישי. אף על פי כן, התהליך המועדף לעיצוב המדיניות ברמה הלאומית הוא עדיין פנייה לייעוץ חיצוני.

### 1. ועדת מומחים והפרטת עיצוב המדיניות

ההבדל בין השימוש בוועדות מומחים לבין הפרטת עיצוב המדיניות נעוץ בעובדה הבסיסית שוועדות מומחים מורכבות בדרך כלל על ידי הממשלה, והמשתתפים בהן נקבעים על ידי השר האחראי, שלעתים אף עומד בראש הוועדה (אמסטרדמסקי 2008). כך למשל, בראש הוועדה להגברת התחרותיות במשק שמינו ראש הממשלה, נגיד בנק ישראל ושר האוצר באוקטובר 2010, עמדו מנכ"ל משרד ראש הממשלה אייל גבאי ומנכ"ל משרד האוצר חיים שני (אביטל 2010). על הוועדה הוטל לבחון את מבנה המשק, את מידת השפעתו על רמת התחרותיות בענפים שונים, את היציבות הכלכלית, את צמיחת המשק, ואת השפעת המבנה על השוויון בחלוקת ההכנסות. במסגרת עבודתה הזמינה הוועדה את הציבור להשתתף בתהליך ולהציג את עמדתו בנושא (וולף 2011). ברוב המקרים חברי ועדות המומחים מגויסים ממגוון תחומים הנוגעים לנושא הנדון, וכוללים מומחים מהאקדמיה, המינהל הציבורי ומהתחום המעשי, כך שקיימת סבירות גבוהה שהעמדות המרכזיות יקבלו ביטוי בשיקולי הוועדה במידה שווה (אמסטרדמסקי 2008; זיו 2011). הייצוג המגוון בוועדות יוצר איזון מסוים, ומפחית באופן משמעותי את הסיכוי להטיה שנגרמת מהשפעות חיצוניות ומגמתיות, כגון אלה של חברות הייעוץ והליווי. במדינת ישראל נעשה במהלך השנים שימוש נרחב בוועדות מומחים לגיבוש מדיניות בתחומים שונים. באתר האינטרנט של משרד המשפטים מופיע מפתח לדוחות של ועדות מאוסף ספריית משרד המשפטים מהשנים 1949–2003, וניתן להתרשם מהכמות ומהמגוון של הוועדות.<sup>8</sup>

לעומת זאת, חברות ייעוץ פרטיות המשתתפות במכרזים לעיצוב המדיניות אינן נוהגות בשקיפות ועלולות לפעול על פי אינטרסים של בעלי עניין שונים כגון הבעלים, מחזיקי מניות, משקיעים או בעלי אינטרס אחרים. גופים אלו אף עלולים להיסחף לאופורטוניזם מתוך רצון לרצות את הלקוח ולהעלות את הסיכוי לזכייה במכרזים

<sup>8</sup> מפתח לדוחות של ועדות מאוסף הספרייה, 2011. <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Sifria/Dochot/Shana.htm> (אוחזר ב-31.7.2011).

נוספים. הרכב היועצים וזהותם אינו בשליטת המזמין, קרי הממשלה, כך שאין אפשרות למנות הרכב המייצג את מגוון העמדות בנושא. כך למשל, בדצמבר 2009 קיבלה ממשלת ישראל החלטה תחת הכותרת: "ממשלה ירוקה – ייעול התפעול של משרדי הממשלה", דהיינו ייעול עבודת משרדי הממשלה מן הבחינה הסביבתית. לצורך יישום ההחלטה פרסם המשרד להגנת הסביבה מכרז לבחירת חברת ייעוץ שתלווה את משרדי הממשלה ביישום המדיניות.<sup>9</sup>

לצד יתרונותיהן של חברות הייעוץ – מקצועיותן, ניסיוןן וניתוקן מתהליך קבלת ההחלטות הממשלתי – ישנם גם חסרונות. חלקם נוגעים לעניין הפיקוח הממשלתי, וחלקם לאמות המידה שעל פיהן הן פועלות ולאחריות הרובצת עליהן. השאלה היא האם אין מדובר למעשה בבריחה מאחריות של דרג מקבלי ההחלטות, או בהכנת כתב הגנה למקרה שהמדיניות תיכשל? בעניין זה טוען אפרים דויד (2011): "האם כל חבילת העצות טובה לישראל? כמובן שלא. אך זו בדיוק המדיניות הממשלתית מזה כמעט שלושה עשורים וזה בדיוק מה שהממשלה מחפשת: גורם חיצוני שתמורת כמה מיליוני שקלים ינפיק לה אישור כשרות (לרוב על פי בית הדין של הכלכלנים האמריקאים) למדיניותה. לא יותר".

#### ד. ניתוח ודיון

לשימוש בייעוץ חיצוני לממשל יתרונות לא מבוטלים. מיקור חוץ בכלל ומיקור חוץ הנשען על ידע מבוסס בפרט, מעשיר את תהליכי קבלת ההחלטות ויש בו היגיון וחשיבות שכן קובעי המדיניות הציבורית אינם יכולים לפתח מומחיות בכל תחום.<sup>10</sup> כך למשל נאמר בעניין ועדת המומחים שהוקמה לבדיקת עמלות הבנקים: "על מנת להפוך את פעילות הוועדה למקצועית יותר, גייס (השר) כחלון צוות של מומחים בתחום, שייצעו לוועדה באופן חיצוני" (אמסטרדמסקי 2008). יש גם סיבות טובות להאמין שמערכת קבלת החלטות מאוזנת וטובה צריכה לכלול קהילת מחקר חיצונית בריאה היכולה לתרום להעשרת הדיון הציבורי ולהתדיינות איכותית יותר בקרב קובעי המדיניות (Anderson 1996).

עם זאת, אין ביתרונות אלה כדי לתת לגיטימציה להעברת קבלת ההחלטות בנושאים מהותיים, כמו קביעת סדרי עדיפויות חברתיים וכלכליים, לידי חברות עסקיות. יהיו שיטענו כי חברות הייעוץ אינן קובעות את האסטרטגיה אלא רק מייצעות למקבלי ההחלטות הנבחרים, אך הניסיון מעיד כי קיים משקל משמעותי להצעה מוגמרת המונחת על השולחן בהתוויית הדיון ותוצאותיו – למעשה ההצעה קובעת מראש את מסגרת הדיון (בן שמחון-פלג 2011). יכול להיות ערך רב לכך שגופים ממשלתיים או ממשלתיים למחצה (כמו גופים אקדמיים שבהם קיים ידע דומה) יהיו אלו שיציעו לממשלה דרכי פעולה למימוש החזון.

קיימת חשיבות רבה להמשך פיתוח מנגנונים של דמוקרטיה מתדיינת בחברה הישראלית. כלי זה חיוני להשגת השתתפות ציבורית ערה במערכת הפוליטית, ותורם להידוק הקשר בין המינהל הציבורי לאזרחים, ולביטוי ציפיות הציבור בהחלטות המתקבלות. כיום, הציבור הינו השחקן המרכזי שנותר מחוץ לתהליך עיצוב המדיניות הציבורית בשלב הקריטי שלה, אף על פי שהעקרונות הבסיסיים של משטר דמוקרטי מדגישים את חשיבותה של השתתפות פוליטית זו. לעומת זאת, ה"זליגה" לעבר "מסחור" התהליך של ההתדיינות הציבורית, ויותר מכך, לכיוון של "הפרטת עיצוב המדיניות" – מובילים את התהליך צעד אחד רחוק מדי.

בנוסף, גבולות השליטה של המדינה על תהליכי קביעת סדרי עדיפויות אסטרטגיים נעשים עמומים, והציבור מודר מהתהליך. מנגד, דריסת רגל משמעותית ניתנת לשחקן חוץ-ממשלתי פרטי או וולונטרי (ההגדרה של Non-profit Organization מטעה בהקשר זה, כיוון שכסף רב מועבר לגוף המייעץ גם אם הוא מוגדר גוף ללא כוונת רווח). ייתכן שזו לא הייתה כוונתם הראשונית של מקבלי ההחלטות, אשר ניסו לערב באופן לגיטימי ידע

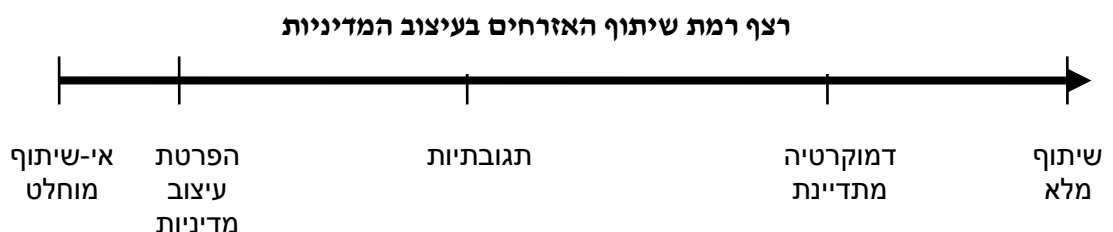
<sup>9</sup> "מכרז פומבי 38/09 : ממשלה ירוקה", 2009, אתר המשרד להגנת הסביבה, <http://sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Arti> (אוחזר ב-28.7.2011).  
<sup>10</sup> אמסטרדמסקי 2008 ; אטד 2009 ; בן שמחון-פלג 2011 ; זיו 2011.

פרטי בתהליך הציבורי של עיצוב התכנון הממשלתי. למיטב שיפוטנו, מדיניות ציבורית שייכת לתחום התפקידים של המדינה, היא ממשלתית מטבעה – ועל כן אין להפריטה (גל-נור 2007). כשם שבג"צ מנע מהמדינה למסור לידיו של גוף עסקי-פרטי (חברת אפריקה ישראל) הפעלה של בית סוהר בישראל, כך יש לנקוט זהירות רבה בתהליך שבו החלטות חשובות למדינה ולאזרחיה יחשפו להשפעה ניכרת של גופים לא ממשלתיים. הכוונה בעיקר לתחומים של קבלת החלטות ועיצוב מדיניות, ופחות לחלק הביצועי של הספקת השירותים לאזרח. קיים גם חשש לגבי תקינותו של תהליך ההפרטה עצמו. לניסיון להפריט בית סוהר בישראל לא קדמה עבודת מטה מעמיקה דיה ושקיפות התהליך לקחה בחסר, דבר שפגם בתהליך לפני הבאתו לבית המחוקקים (שם).

זאת ועוד, להערכתנו הישענות רחבה על חוזים לטווח קצר להספקת ייעוץ מדיניות לממשלות – עלולה להתברר כלא אפקטיבית. היא מגבירה את המוטיבציה של היועצים לפעול בצורה אופורטוניסטית וכתוצאה מכך מכניסה אי-ודאות ושגיאות לתהליך, ומורידה את רמת האמון בין קובעי המדיניות והיועצים, ובין היועצים לגופים הממשלתיים המתחרים (חזני 2011). היא גם מגדילה בדרך כלל את עלויות המגזר הציבורי בעקבות ביצוע עסקאות לצורך קבלת שירותי הייעוץ (Boston 1994).

אנו ממליצים לזנוח את המגמה של הפרטת עיצוב המדיניות או לפחות להגדירה היטב ולהגבילה. לעומת זאת, מומלץ להרחיב את תהליכי ההתדיינות הציבורית שבהם הממשל ונושאי המשרות הציבוריות הם אלו שמכנסים, מארגנים, מנהלים ומעריכים את "דמוקרטיה מתדיינת". אם מתגלה קושי בביצוע תהליכים אלו על ידי משרדי הממשלה בצורה נפרדת על-ידי כל משרד ומשרד - מומלץ להקים **סוכנות ממשלתית ייעודית** שתספק את שירותי הכינוס והארגון של פורומים להתדיינות לכל משרדי הממשלה. יתכן שחלק מעבודתה של סוכנות זו יבוצע בפועל על ידי גורמים חיצוניים מהמגזר הפרטי, אולם הניהול, הפיקוח והבקרה יישארו בידיהם של נושאי משרה ציבורית שהוסמכו לכך.

לחלופין, מוצע לממשלה להשתמש בכלים העומדים לרשותה באקדמיה הישראלית ובחברה האזרחית. השאיפה צריכה להיות להגיע לשיתוף הרחב ביותר של ציבור – כוחות מהמגזר העסקי/פרטי ומהמגזר השלישי ועם זאת להביא בחשבון את המגבלות היישומיות הכרוכות בכך. על קו הרצף שבין אי-שיתוף מוחלט של הציבור לבין שיתוף המלא הפרטת עיצוב המדיניות ממוקמת קרוב מאוד לאי-שיתוף מוחלט. מעל רמה זו ממוקמת התגובתיות, המשתמעת למעשה מגישת הניהול הציבורי החדש (Osborne and Gaebler 1992; Pollitt and Bouckaert 2000). הרבה מעבר לרמת התגובתיות ממוקמת רמת הדמוקרטיה המתדיינת, שניתן להקבילה למושג שיתוף הפעולה שנדון אצל ויגודה (Vigoda 2002). גישת הדמוקרטיה המתדיינת מצדדת בכינוס פורומים מייצגים שישקפו עד כמה שניתן את עמדות הציבור וציפיותיו לגבי עיצוב המדיניות. רק אלה יביאו בסופו של תהליך לגיבוש עמדה משותפת ומאוזנת. התרשים הבא מתאר רצף זה:



#### ה. סיכום והמלצות

- משמעותה בפועל של הפרטת עיצוב המדיניות היא הוצאת מה שמוכר ומקובל כממשלתי מטבעו מידי הממשלה. מכאן הסכנה שמדיניות זו מהווה צעד אחד רחוק מדי בעירוב הפרטי בציבורי. לאור זאת, יש לסייג את המגמה להפרטת עיצוב המדיניות, להגדירה היטב ולהגבילה.
- יש לצמצם ככל האפשר "מסחור" של עיצוב המדיניות. לחלופין יש לקבוע כללים ותקנות ברורים לקיומם של פורומים מחייבים להתדיינות בין הממשל לציבור בנושאים אלה.

- יש לשקול הקמת סוכנות ממשלתית ייעודית אשר תספק את שירותי הכינוס והארגון של פורומים להתדיינות ציבורית לכל משרדי הממשלה.
- יש חשיבות רבה לייעוץ ממוקד של מומחים בתחומים שבהם קובעי המדיניות אינם בקיאים וחסרים את הידע הדרוש על מנת לגבש עמדה ולקבל החלטות; אולם האחריות על עיצוב המדיניות הציבורית צריכה להיות מונחת על כתפי הממשלה ונושאי המשרות הציבוריות, מתוך שאיפה לשיתוף הרחב ביותר האפשרי של אזרחים וגופי החברה האזרחית, במגבלות היישומיות הכרוכות בכך.
- במקביל, חשוב ביותר להמשיך לפתח ואף למסד מנגנונים של דמוקרטיה מתדיינת בחברה הישראלית ככלי להשגת השתתפות ציבורית מועילה.
- הישענות רחבה על חוזים לטווח קצר למתן ייעוץ מדיניות לממשלות עלולה להיות לא יעילה ואף להוביל להתנהלות אופורטוניסטית של חברות הייעוץ, ולפגיעה באמון בין קובעי המדיניות והיועצים, ובין היועצים לגופים הממשלתיים המתחרים. כתוצאה מכך עלול להיפגע גם האמון של הציבור בממשל ובמינהל הציבורי.
- מוצע גם שהממשלה תשתמש בכלים העומדים לרשותה באקדמיה הישראלית ובחברה האזרחית לשם תכנון מדיניות ארוכת טווח. מערכת קבלת החלטות אסטרטגית, מאוזנת ואיכותית צריכה לכלול קהילות חיצוניות היכולות לתרום להעשרת הדיון הציבורי.

#### ביבליוגרפיה

- אביטל, תומר, 2010. "איל גבאי וחיים שני יעמדו בראש הוועדה להגברת התחרותיות", **כלכליסט**,  
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3420362,00.html> (אוחזר ב-17.10.2011).
- אטד, אמנון, 2009. "נתניהו מתכוון למנות ועדת מומחים לבדיקת המשבר", **כלכליסט**,  
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3376673,00.html> (אוחזר ב-17.10.2011).
- אמסטרדמסקי, שאול, 2008. "בלעדי: ועדת מומחים בראשות ח"כ כחלון תבחן הרפורמה בעמלות הבנקים",  
**כלכליסט**, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3109253,00.html> (אוחזר ב-17.10.2011).
- בן שמחון-פלג, שרית, 2011. "מדינת ישראל במיקור חוץ", **זה מרקר**,  
<http://www.themarker.com/career/1.632888> (אוחזר ב-17.10.2011).
- גל-נור, יצחק, 2007, **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**. בית ההוצאה של האוניברסיטה העברית. ירושלים.
- דה-מרקר, 2010. "ארגון ה-OECD: ישראל הגיבה במהירות ובחיוב על המלצותינו".  
<http://www.themarker.com/wallstreet/1.574153> (אוחזר ב-28.7.2011).
- דויד, אפרים, 2011. "מקנזי מסדרת הכל: ממחיר הקוטג' ועד לעתידה הכלכלי והחברתי של ישראל", **הגדה השמאלית**,  
<http://hagada.org.il/2011/06/30/%D7%9E%D7%A7%D7%A0%D7%96%D7%99-%D7%9E%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%9B%D7%9C-%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 ב-17.10.2011).
- וולף, ג. 2011. "הוועדה להגברת התחרותיות מבקשת מהציבור להביע עמדה".  
<http://www.news1.co.il/Archive/001-D-263132-00.html> (אוחזר ביום 2.8.2011).

"ועדת ששינסקי (חוק הנפט)". (2011).

[http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA\\_%D7%A9%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%A1%D7%A7%D7%99\\_%D7%97%D7%95%D7%A7\\_%D7%94%D7%A0%D7%A4%D7%98](http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA_%D7%A9%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%A1%D7%A7%D7%99_%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%94%D7%A0%D7%A4%D7%98)  
(אוחזר ב- 6.7.2011).

זיו, אריק, 2011. "השר להגנת הסביבה מינה ועדת מומחים ציבורית לגיבוש תכנית לאומית לצמצום זיהום האוויר בישראל", **ליכודניק**, <http://he.likudnik.co.il/חדשות/בליכוד/ליכוד-ירוק/השר-להגנת-הסביבה-מינה--ועדת-מומחים-ציבורית-לגיבוש-תכנית-לאומית-לצמצום-זיהום-האוויר-בישראל.aspx> (אוחזר ב- 17.10.2011).

חזני, גולן, 2011. "הצעה כלכלית אסטרטגית לממשלה: לוותר על ייעוץ כפול", **כלכליסט**, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3512731,00.html> (אוחזר ב-17.10.2011).  
"מפתח לדוחות של וועדות מאסף הספרייה". אתר משרד המשפטים.

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Sifria/Dochot/Shana.htm> (אוחזר ב- 31.7.2011).

"מתווה לחברות הייעוץ האסטרטגיות", 2009. "ממשלה שלום! רפורמה בשירות הממשלתי <http://he.likudnik.co.il/חדשות/בליכוד/ליכוד-ירוק/השר-להגנת-הסביבה-מינה--ועדת-מומחים-ציבורית-לגיבוש-תכנית-לאומית-לצמצום-זיהום-האוויר-בישראל.aspx> (אוחזר ב- 28.7.2011).

פז-פוקס, אמיר. 2011, "על הפרטת עיצוב המדיניות". [http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775\\_hazan&act=show&dbid=articles&dataid=19](http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&act=show&dbid=articles&dataid=19)

- Adaman, F., and P. Devine, 2001. "Participatory Planning as a Deliberative Democratic Process: A Response to Hodgson's Critique," *Economy and Society* 30(2): 229–239.
- Anderson, George, 1996. "The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government," *Canadian Public Administration* 39(4): 469-488.
- Aucoin, P. 1986. "Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics," *Canadian Journal of Political Science* 19: 3–27.
- Bessette, J. M., 1994. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago: University of Chicago Press.
- Boston, J., 1994. "Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out," *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 7(1): 1–30.
- Cohen, J., 1997. "Deliberation and Democratic Legitimacy," in James F. Bohman and W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Deloitte and Touche, 2001. *Survey Report on International Electric Sector Reform*, State of Israel: Inter-Ministerial steering Committee sector reform.
- Dryzek, J. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- Eichbaum, C. and Shaw, R., 2007. "Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control," *The Australian Journal of Public Administration* 66(4): 453-467.

- Elster, J., 1997. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory," in R. E. Goodin and P. Pettit (eds.), *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Oxford: Blackwell.
- Fung, A., 2004, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Gastil, J., and Levine, P. (eds.), 2005. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco: Jossey Bass.
- Guttman, D., 2003. "Privatisation, Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty," *OECD Journal of Budgeting* 2(4): 85–154.
- Halligan, J. 1995. Policy Advice and the Public Service. In eds. Peters, B.G. and D.J. Savoie. *Governance in a Changing Environment*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Habermas, J., 1996. *Between Facts and Norms*, trans. William Rehg, Cambridge, UK: Polity Press.
- Hendriks, C. M., 2006. "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy," *Political Studies* 54(3): 486–508.
- Hendriks, C. M. and L. Carson, 2008. "Can the Market Help the Forum? Negotiating the Commercialization of Deliberative Democracy," *Policy Sciences* 41: 293–313.
- Hodge, G. A., and D. Bowman, 2006. "The 'Consultocracy': The Business of Reforming Government", in G. A. Hodge (ed.), *Privatisation and Market Development: Global Movements in Public Policy*, Cheltenham: Edgar Elgar Publishing.
- Hood, C., 1991. "A Public Management for all Seasons?," *Public Administration* 69: 3–19.
- Hood, C., and M. Jackson, 1991. *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.
- Howlett, M., 2010. *The Hidden Public Service*, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada: Detailed Description.
- Kettl, Donald F. 1988. *Government by Proxy: (Mis) Managing Federal Programs*. Washington, DC: CQ Press.
- Lapsley, I. and R. Oldfield, 2001. "Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change," *The European Accounting Review* 10(3): 523–543.
- Madeline, B., 2006. "Water Privatization and Civil Society in Bolivia: Addressing the Democratic Deficit of International Organizations," *Conference Papers: International studies Association*, 2006 Annual Meeting.
- Maley, M., 2000. "Conceptualizing Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991–96," *Australian Journal of Political Science* 35(3): 449-470.
- Mitchell, V. W., 1994. "Problems and Risks in the Purchasing of Consultancy Services," *The Service Industries Journal* 14(3): 315-390.

- Osborne, D., and T. Gaebler, , 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts: Addison – Wesley.
- Peet, J., 1988. “The New Witch-Doctors: A Survey of Management Consultancy,” *The Economist*, 13.2.1988, pp. 2–18.
- Peled, A., 2002. “Why Style Matters: A Comparison of Two Administrative Reform Initiatives in the Israeli Public Sector, 1989–1998,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(2): 217–240.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert, 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rimmer, S., 1991. “Competitive Tendering Contracting out and Franchising: Key Concept and Issues,” *Australian Journal of Public Administration* 50: 292–302.
- Rosenbloom, D. H., 2003. “Outsourcing the Constitution and Administrative Law Norms,” *American Review of Public Administration* 33(1): 1–19.
- 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.
- Savas, E. S., 1987. *Privatization: The key to Better Government*, Chatham, NJ: Chatham House.
- Spash, C. L., 2007. “Deliberative Monetary Valuation (DMV): Issues in Combining Economic and Political Processes to Value Environmental Change,” *Ecological Economics* 63: 690–699.
- Teichman, J., 2004. “The World Bank and policy reform in Mexico and Argentina,” *Latin American Politics and Society* 46(1): 39–74.
- Vigoda, E., 2002. “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration,” *Public Administration Review* 62(5): 527–540.
- Vigoda, E., and R. T. Golembiewski, 2001. “Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance,” *American Review of Public Administration* 31(3): 95–273.
- Vigoda-Gadot, E., 2009. *Building strong nations: improving governability and public management*. Aldershot, Hants, England.
- Wallin, B. A., 1997. “The Need for a Privatization Process: Lessons from Development an Implementation,” *Public Administration Review* 57(1): 11–20.