

הפרטת עיצוב המדיניות בישראל: תמונת מצב וניתוח חלופות מדיניות

ד"ר רונן מנדלקרן וד"ר רעות מרציאנו





היקף ההתקשרויות של משרדי הממשלה בישראל עם חברות ייעוץ גדל משמעותית בשנים האחרונות. נייר זה מציג ניתוח מקיף ראשון של היקף ההתקשרויות הללו, אופיין והשלכותיהן. לאור הניתוח שערכנו, אנו מוצאים כי ההתקשרויות עם חברות ייעוץ פרטיות נוגעות במידה משמעותית גם למשימות הליבה של המגזר הציבורי ומערערות על התהליך הראוי של קבלת החלטות במדינה דמוקרטית. כמו כן, ניכר כי קיימת תלות גוברת של משרדי הממשלה בחברות ייעוץ, בין השאר עקב מחסור חמור בעובדים מתאימים בתוך המגזר הציבורי. על מנת להתמודד עם בעיות אלה, אנו ממליצים להרחיב את אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה כדי לחזק את יכולת הניתוח ותכנון המדיניות שלהם, ובה בעת להרחיב ולחדד את הרגולציה לטובת שימוש ראוי בחברות ייעוץ פרטיות.

ד"ר רונן מנדלקרן הוא חבר סגל בבית הספר למדע המדינה, מממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. מחקריו עוסקים בפוליטיקה של מדיניות כלכלית וחברתית בישראל ובעולם. עמית מחקר בכיר בפורום ארלזורוב.

ד"ר רעות מרציאנו היא חברת סגל בבית הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן ובתוכנית פכ"מ (פילוסופיה, כלכלה, ומדע המדינה) באוניברסיטה העברית בירושלים. מחקריה עוסקים בתיאוריה של תהליך המדיניות הציבורית וביחסי המגזר הציבורי והפרטי.

אנו מודים מאוד ל**מאיה פדלון** על עזרתה המעולה במחקר; ל**פרופ' אביתר מתניה**, **אהוד פראזור** ו**יובל כרם-גילה** על הערותיהם החשובות על הגרסה הקודמת של הנייר; ל**אדם קריב** מפרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי על הסיוע בגישה למאגר הנתונים; ולכל המרואיינות/ים על הזמן שהקדישו לנו, הפתיחות והידע הרב שהקנו לנו.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

7	תקציר
10	מבוא
	א. רקע היסטורי: רפורמת אגפי התכנון במשרדי הממשלה והגברת מעורבותן של חברות הייעוץ
13	
17	ב. תשתית מושגית ונורמטיבית
17	1. מגזר ציבורי במדינה דמוקרטית והצורך בייעוץ חיצוני
19	2. סוגי המעורבות של חברות ייעוץ
20	3. הבעיות העיקריות בהישענות יתר על חברות ייעוץ
23	4. דפוסי התמודדות קיימים עם הישענות יתר על חברות ייעוץ
26	ג. מה עושות בפועל חברות ייעוץ בהתקשרויות עם הממשלה בישראל?
27	1.ג. היקפי ההתקשרות
35	2.ג. סוגי ההתקשרות
40	3.ג. השלכות נוספות
48	4.ג. סיכום דפוסי ההתקשרות עם חברות ייעוץ
51	ד. בחינת חלופות למצב הקיים
51	1.ד. הקריטריונים להערכת החלופות
53	2.ד. החלופות שנבחנו בעבודה זו
57	3.ד. ניתוח החלופות
63	ה. סיכום ניתוח החלופות
65	ו. סיכום והמלצות
65	1.ו. דרך היישום בפועל
67	מקורות

רשימת האיורים

עמוד

- איור 1:** הוצאות משרדי הממשלה על ייעוץ בתחומי מדיניות, במכרזים מרכזיים מחוץ להם, מיליוני ש"ח, 2015-2023. 28
- איור 2:** התקשרויות רגילות (מחוץ למכרזים מרכזיים) לפי משרד, מיליוני שקלים, 2015-2023. 29
- איור 3:** התפלגות סכומי התקשרויות במסגרת המכרזים המרכזיים על פני חברות שונות, 2015-2023. 30
- איור 4:** מיפוי סוגי המשימות שחברות ייעוץ מבצעות עבור משרדי הממשלה בישראל. 39
- איור 5:** התפלגות סכומי ההתקשרויות במסגרת המכרזים המרכזיים על פני חברות ייעוץ (משרדי ממשלה נבחרים), 2015-2024. 43
- איור 6:** התפלגות סכומי ההתקשרויות מחוץ למכרזים המרכזיים על פני חברות ייעוץ (משרדי ממשלה נבחרים), 2015-2023. 44
- איור 7:** התפלגות סכומי ההתקשרויות במסגרת המכרזים המרכזיים על פני חברות ייעוץ (משרדי ממשלה נבחרים), הבדלים בין מרכז מרכזי 2014 למרכז מרכזי 2021. 46
- איור 8:** שרשרת הקשרים בין תופעות בלתי רצויות בהישענות היתר על חברות ייעוץ בישראל. 50

רשימת הטבלאות

עמוד

- טבלה 1:** טיפולוגיה של דפוסי מעורבות של חברות ייעוץ בעבודת הממשלה. 20.....
- טבלה 2:** מדגם התקשרויות רגילות של משרדי ממשלה בתחומי הייעוץ (מיון אקראי). 31.....
- טבלה 3:** מדגם התקשרויות רגילות של משרדי ממשלה במסגרת מכרזים מרכזיים, 2023 (מיון אקראי). 32.....
- טבלה 4:** המשקלות וציוני הסף של הקריטריונים. 52.....
- טבלה 5:** ניתוח חלופה 1 - "עסקים כרגיל" - המשך המצב הקיים. 57.....
- טבלה 6:** ניתוח חלופה 2 - הגברת הרגולציה והפיקוח. 58.....
- טבלה 7:** ניתוח חלופה 3 - הרחבה וחיזוק של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה. 59.....
- טבלה 8:** ניתוח חלופה 4 - הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית. 60.....
- טבלה 9:** סיכום ניתוח החלופות. 62.....

מבוא: התופעה הבלתי רצויה

על בסיס ניתוח נתוני התקשרויות וראיונות שערכנו, מצאנו כי משרדי הממשלה בישראל מתקשרים עם חברות ייעוץ פרטיות גם לטובת משימות שנמצאות בליבת תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות. בכך, חברות הייעוץ הפרטיות הופכות להיות "שותפות" של משרתי הציבור בתהליך עיצוב המדיניות, למרות שהן אינן מחויבות לאינטרס הציבורי ואינן פועלות מתוקף תהליך דמוקרטי. שותפות כזו פוגעת באופן יסודי בתהליך הראוי של קביעת מדיניות וקבלת החלטות במדינה דמוקרטית. הישענות היתר על חברות הייעוץ נובעת, בין השאר, ממחסור בעובדים מתאימים במגזר הציבורי, ובמקביל מגבירה את התחרות בין המגזר הציבורי למגזר העסקי על עובדים מתאימים. מצב זה צפוי להחריף את הצורך של הממשלה בהישענות על חברות הייעוץ, את התלות של יחידות הממשלה בעובדי חברות הייעוץ לביצוע משימות ליבה, ואת הקושי של לפחות חלק מיחידות הממשלה לנהל באופן אפקטיבי את תהליך העבודה מול חברות הייעוץ.

הבעיה: הפרטת עיצוב המדיניות בישראל

הישענות היתר של הממשלה על חברות הייעוץ משקפת הפרטה חלקית של יכולות הניתוח, המחקר ותכנון המדיניות של השירות הציבורי, ומתוך כך פוגעת ביכולת הממשלה למלא את תפקידה הציבורי כגורם הבלעדי שאמון על קביעת מדיניות במדינה דמוקרטית, מתוקף כפיפותו לדרג הנבחר ומתוקף מחויבותו העקרונית לאינטרס הציבורי.

בחינת חלופות למצב הקיים

בנייר זה בחנו כמה חלופות למצב הקיים, במטרה למצוא חלופה שתאפשר הישענות מאוזנת של הממשלה על חברות ייעוץ, תוך שמירת מקומו של המגזר הציבורי כגורם הבלעדי

משרדי הממשלה בישראל

מתקשרים עם חברות ייעוץ פרטיות גם לטובת משימות שנמצאות בליבת תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות. בכך, חברות הייעוץ הפרטיות הופכות להיות "שותפות" של משרתי הציבור בתהליך עיצוב המדיניות, למרות שהן אינן מחויבות לאינטרס הציבורי ואינן פועלות מתוקף תהליך דמוקרטי

הישענות היתר של הממשלה על חברות הייעוץ משקפת הפרטה חלקית של יכולת הניתוח ותכנון המדיניות של השירות הציבורי, ומתוך כך פוגעת ביכולת הממשלה למלא את תפקידה הציבורי כגורם הבלעדי שאמון על קביעת מדיניות במדינה דמוקרטית

שאמון על קביעת המדיניות הציבורית בישראל. החלופות שבחנו הן: 1. **"עסקים כרגיל"** - המשך המצב הקיים; 2. **הגברת הרגולציה והפיקוח** על הישענות משרדי הממשלה על חברות ייעוץ פרטיות, בייחוד באמצעות הגברת הבקרה של אגפי התכנון במשרדים, כך שההתקשרויות עם חברות הייעוץ ייעשו לטובת מטרות הולמות ובאופן כזה שלא יחליש את שימור הידע בממשלה ואת יכולתה לקבוע מדיניות; 3. **הרחבה וחיזוק של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה**, כך שהצורך בהישענות על חברות ייעוץ פרטיות ייחלש, ואפשר יהיה להיעזר בהן אך ורק לטובת מטרות הולמות, ותוך חיזוק יכולות המדיניות הקיימות במשרדי הממשלה, בין השאר באמצעות הגדרת פרופסיה חדשה של מנתח/ת מדיניות; 4. **הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית**, שתרכז את הידע והמיומנויות בתחום ניתוח ותכנון מדיניות, תספק שירותים לכלל המשרדים הממשלתיים, ותוכל להוות חלופה אטרקטיבית לחברות הייעוץ הפרטיות. ארבע החלופות נבחנו על פי מידת האפקטיביות שלהן בהתמודדות עם בעיית הישענות היתר על חברות הייעוץ הפרטיות, מידת הישימות הפוליטית והמנהלית שלהן, הסיכונים שכרוכים בהן ויכולתן להתגמש בנסיבות משתנות.

המלצות

**לאור ניתוח החלופות
שערכנו אנו ממליצים
לאמץ במשולב את
החלופה של הגברת
הרגולציה והפיקוח ואת
החלופה של הרחבה
וחיזוק אגפי התכנון
והאסטרטגיה בממשלה**

לאור ניתוח החלופות שערכנו אנו ממליצים לאמץ במשולב את החלופה של הרחבה וחיזוק אגפי התכנון והאסטרטגיה בממשלה ואת החלופה של הגברת הרגולציה והפיקוח. חיוני לאמץ את שתי החלופות יחד, משום שכל אחת מהן פותרת את בעיית הישענות היתר על חברות הייעוץ הפרטיות באופן חלקי בלבד. הגברת הרגולציה והפיקוח, גם אם תיושם באופן מלא, תיתן מענה טוב אך חלקי בלבד להישענות היתר על חברות הייעוץ הפרטיות, משום שהיא אינה מטפלת במחסור האקוטי בעובדים במגזר הציבורי, שפוגע במסוגלות המדינתית (state capacity) של משרדי הממשלה. זאת ועוד: הגברת הרגולציה והפיקוח חייבת להישען על היקף הולם של

צוותים באגפי התכנון והאסטרטגיה של המשרדים. ההרחבה והחיזוק של אגפי התכנון חייבת להתלוות להגברת הרגולציה והפיקוח, משום שמשרדי הממשלה ימשיכו להישען על חברות ייעוץ חיצוניות לטובת משימות מסוימות, וחשוב שהישענות זו תיעשה באופן מוסדר בכל משרדי הממשלה.

על מנת לקדם את הגברת הרגולציה והפיקוח על התקשרויות עם חברות ייעוץ, יש להקים צוות פעולה בראשות אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובשיתוף נציגים של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדים השונים. צוות זה יגדיר טווח משימות ופעולות שלגביהן אפשר וראוי להישען על חברות ייעוץ, וכן את אלה שלא, ויגדיר גם מנגנוני בקרה ואכיפה, תוך התבססות על מגנונים דומים בעולם. הגדרות אלו יובאו לאישור הממשלה. על מנת להרחיב ולחזק את אגפי התכנון והאסטרטגיה יש להקים צוות היגוי שיגדיר את התפקיד של מנתח/ת מדיניות (באופן המקביל ל-policy analyst, כמקובל בעולם) (כולל תנאי העסקה אטרקטיביים), ואת הסטנדרטים לקביעת היקף התקנים של בעלי תפקיד זה בכל משרד. לאחר אישור הממשלה תוגדר מסגרת זמנים לאיוש התקנים החדשים בתוך כמה שנים בכל משרדי הממשלה.

**מסמך זה מתמקד באחד
השינויים המרכזיים
שחלו בתהליכי קביעת
המדיניות וקבלת
ההחלטות בעבודת
הממשלה בישראל:**

**מעורבות הולכת וגוברת
של חברות ייעוץ פרטיות
ברכיבים שונים של
עבודת הממשלה, ובכלל
זה סיוע בהערכה, ניתוח
וכתיבת הצעות מדיניות
ובהנעת תהליכי מדיניות**

**הנחת היסוד שעומדת
בבסיס מסמך זה היא
שיש חשיבות עליונה לכך
שהמגזר הציבורי בישראל
יחזיק ברמה הגבוהה
ביותר של יכולות תכנון
וקביעת מדיניות, ובכלל
זה בכל הקשור לניהול
ידע ומידע, ניהול קשרים
ושותפויות עם גורמים
שונים, פיתוח והערכה של
חלופות מדיניות וקידום
ויישום מדיניות ציבורית**

במהלך 15 השנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בתהליכי קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות בעבודת הממשלה בישראל. מסמך זה מתמקד באחד השינויים המרכזיים שחלו בהקשר זה: מעורבות הולכת וגוברת של חברות ייעוץ פרטיות ברכיבים שונים של עבודת הממשלה, ובכלל זה סיוע בהערכה, ניתוח וכתיבת הצעות מדיניות ובהנעת תהליכי מדיניות.

למסמך הנוכחי שתי מטרות עיקריות: 1. למפות, ולו באופן ראשוני, את היקף המעורבות של חברות ייעוץ פרטיות בעבודת הממשלה, ולעמוד על האופי והמשמעות של מעורבות זו ועל השלכותיה על המהות והאיכות של קבלת ההחלטות השלטוניות בישראל; 2. להציע חלופות מדיניות למצב הנוכחי, ולהעריך את יכולתן של חלופות אלה לתת מענה לבעיות שנובעות, או עלולות לנבוע, מההיקף ומהאופי של המעורבות הנוכחית של חברות ייעוץ פרטיות בעבודת הממשלה.

הנחת היסוד שעומדת בבסיס המסמך היא שיש חשיבות עליונה לכך שהמגזר הציבורי בישראל יחזיק ברמה הגבוהה ביותר של יכולות תכנון וקביעת מדיניות, ובכלל זה בכל הקשור לניהול ידע ומידע, ניהול קשרים ושותפויות עם גורמים שונים, פיתוח והערכה של חלופות מדיניות וקידום ויישום מדיניות ציבורית. הנחת יסוד זו נגזרת מכך, שבמדינה דמוקרטית, המגזר הציבורי מתייחד בכך שהוא חייב דין וחשבון לאזרחים ופועל כנאמן ציבור (גל-נור, 2007). מכך, שעל מנת לממש את ייעודו כנאמן ציבור וכמי שאמון על יישום החלטות הדרג הנבחר, עליו להחזיק ב"מסוגלות מדיניות" (policy capacity)^א. מכאן יוצא שתלות נרחבת של

^א המושג "מסוגלות מדיניות" (policy capacity) מתייחס ליכולתה של הממשלה לגייס את המשאבים הדרושים כדי לקבל החלטות קולקטיביות מושכלות ולקבוע כיוונים אסטרטגיים להקצאת משאבים למטרות ציבוריות (Painter and Pierre, 2005, p. 2).

המגזר הציבורי בגורמים חיצוניים עלולה, ואף צפויה, לפגוע ביכולתו לייצג באופן אפקטיבי את האינטרס הציבורי-דמוקרטי. מעורבות חברות הייעוץ בעבודת הממשלה בישראל נבחנת במסמך זה לאור הנחת יסוד זו. בהתאם לכך מתמקד המסמך בשאלת ההשלכות של מעורבות חברות הייעוץ על יכולתיו של המגזר הציבורי בישראל, ובניסיון לאפיין את המקומות שבהם מעורבות זו מסייעת בהגשמת ייעודו של המגזר הציבורי או פוגעת בו.

נבהיר: עבודת המגזר הציבורי עשויה להיות מושפעת מגורמים לא-ציבוריים רבים פרט לחברות ייעוץ פרטיות. בפרט, בכל הקשור לקבלת החלטות וקידום מדיניות, קיימת בישראל (כמו במדינות דמוקרטיות אחרות), מעורבות משמעותית של מכוני מחקר שונים ושל אנשי אקדמיה. כמו חברות הייעוץ, הערך המוסף המרכזי של גורמים אלה הוא בתשומות הידע שהם מבקשים להביא לעבודת הממשלה. עם זאת, נקודת המוצא שלנו היא שהמקרה של מעורבות חברות ייעוץ הוא שונה ומצריך בחינה מיוחדת, הן משום שהוא מונע במידה רבה מיוזמה ממשלתית, הן משום שהשיטתיות שבה הוא נעשה עלולה לערער את יכולות הממשלה בצורה משמעותית, והן משום שהוא מערב אינטרסים של שחקנים פרטיים, נעדרי שקיפות ואחריותיות כלפי הציבור.

**במסגרת העבודה על
נייר זה ערכנו מחקר בעל
שני נדבכים עיקריים:
ניתוח נתוני ההוצאות של
התקשרויות הממשלה
בשנים 2014-2023
ומיפוי ההיקף התקציבי
של ההתקשרויות בין
הממשלה לחברות ייעוץ;
עריכת 22 ראיונות עומק
עם גורמים שמעורבים
באופן ישיר בעבודת
חברות הייעוץ בממשלה**

מכיוון שעד כה לא נערך ניתוח שיטתי של מעורבות חברות ייעוץ בעבודת הממשלה בישראל, ערכנו במסגרת העבודה על נייר זה מחקר בעל שני נדבכים עיקריים. האחד הוא ניתוח נתוני ההוצאות של התקשרויות הממשלה בשנים 2014-2023 ומיפוי ההיקף התקציבי של ההתקשרויות בין הממשלה לחברות ייעוץ (התקשרויות רגילות והתקשרויות במסגרת "המכרזים המרכזיים", שעליהן נפרט להלן). מטרת ניתוח ההתקשרויות הייתה לקבל הערכה, ולו חלקית, של מגמות בהיקפי ההתקשרות של הממשלה עם חברות ייעוץ פרטיות. הנדבך השני הוא עריכת 22 ראיונות עומק עם גורמים שמעורבים באופן ישיר בעבודת חברות הייעוץ בממשלה: נציגי משרד ראש הממשלה בהווה ובעבר, שלקחו ולוקחים חלק בעיצוב דפוסי המעורבות של חברות הייעוץ בעבודת הממשלה ברמת ה"מאקרו"; נציגי אגפי תכנון ואסטרטגיה במגוון משרדי ממשלה; ועובדים בדרג בינוני ובכיר בחברות ייעוץ. מטרת הראיונות הייתה להבין את ההקשר של מעורבות

חברות הייעוץ בעבודת הממשלה, את האופי של עבודתן ושל התפקידים שהן ממלאות, ואת המנגנונים שבאמצעותם מנהלים נציגי הממשלה את עבודת חברות הייעוץ. הפנייה למרואיינים/ות ממגוון שיוכים ארגוניים, בתוך הממשלה ומחוצה לה, נועדה לתת בידינו תמונה רב-ממדית ומורכבת ולחזק את תוקף הממצאים.

הנייר בנוי משני חלקים עיקריים. חלקו הראשון מתמקד באפיון מעורבותן של חברות ייעוץ פרטיות בעבודת הממשלה בישראל. במסגרת חלק זה אנו סוקרים את ההתפתחות של מעורבות חברות ייעוץ פרטיות בעבודת הממשלה בישראל; מניחים תשתית מושגית ונורמטיבית להערכת האופי הרצוי של מעורבות זו; ומאפיינים ובוחנים את אופייה בפועל של מעורבות חברות ייעוץ פרטיות בעבודת הממשלה בישראל כיום, תוך זיהוי תופעות בלתי רצויות. בחלקו השני של הנייר אנו מציעים ומנתחים חלופות לשיפור המצב הקיים. במסגרת חלק זה אנו מגדירים את הבעיות והתופעות הבלתי רצויות שקיימות במעורבות חברות ייעוץ בעבודת הממשלה בישראל כיום; מגדירים קריטריונים להערכת חלופות לשיפור המצב; ומציעים ובוחנים כמה חלופות לשיפור המצב. בסיום חלק זה אנו מפרטים את המלצותינו לאור ניתוח החלופות ומציעים דרך ליישום ההמלצות בפועל.



רקע היסטורי: רפורמת אגפי התכנון במשרדי הממשלה והגברת מעורבותן של חברות הייעוץ

**המעורבות הגוברת של
יועצים חיצוניים בעבודתן
של ממשלות היא תופעה
בינלאומית רחבה, שלא
פסחה על מדינת ישראל**

**את הרפורמה של הקמת
אגפי התכנון יש להבין על
רקע הזנחה ארוכת שנים
של התכנון האסטרטגי
והפרטת השירותים
הציבוריים והחברות
הממשלתיות משנות
ה-90 והלאה**

המעורבות הגוברת של יועצים חיצוניים בעבודתן של ממשלות היא תופעה בינלאומית רחבה (van den Berg et al., 2019; FEACO, 2022; Saint-Martin, 2017; Steiner et al., 2018), שלא פסחה על מדינת ישראל. בישראל, תופעה זו קשורה באופן הדוק לרפורמת אגפי התכנון שהתרחשה לפני כ-15 שנה, שבמסגרתה נעשה ניסיון לבנות מחדש את יכולות התכנון והניהול האסטרטגי של משרדי הממשלה בארץ (Alon, 2016). תחום התכנון האסטרטגי הוזנח בישראל במשך שנים ארוכות, לאחר שיחידות התכנון שהיו קיימות בחלק ממשרדי הממשלה צומצמו או בוטלו במסגרת הקיצוצים בתקציבי הממשלה שקודמו מאז שנות ה-80 (בן יוסף, 2008). יחידות תכנון במשרדים כמו משרד הכלכלה נחשבו לבלתי רלוונטיות במסגרת אימוץ ההיגיון הניאו-ליברלי, שמדגיש קידום של מנגנוני שוק ותחרות על פני תכנון (בן יוסף, 2008). במהלך שנות ה-90 והלאה, ממשלות ישראל הפריטו באופן עקבי שירותים ציבוריים וחברות ממשלתיות, והסתמכו יותר ויותר על רגולציה של שירותים שהופרטו באופן מלא או פיקוח על שירותים שהופרטו באופן חלקי (גל-נור, פז-פוקס וציון, 2015; טבת וגל-נור, 2019). אולם שינוי דרמטי

זה בדפוסי הפעולה של הממשלה התרחש בלי שהוקדשה מחשבה לאופן שבו יש לקדם מדיניות תכנון ארוכת טווח בממשלה בכלל ובמשרדים השונים בפרט. על רקע זה יש להבין את הרפורמה של הקמת אגפי תכנון, שבמידה רבה היוותה ניסיון משמעותי ראשון לתת מענה לסוגיה זו.

תהליך החשיבה בנושא החל בתקופת ממשלת אולמרט (2006-2009), בהובלת מנכ"ל משרד ראש הממשלה רענן דינור ואנשי משרדו, ובייחוד האגף לתכנון מדיניות (לימים, אגף ממשל וחברה), בראשות אודי פראוור, שהועבר באותה עת מהמועצה לביטחון לאומי למשרד ראש הממשלה. ב-2011 נעשה צעד משמעותי ראשון להקמת אגפי תכנון במשרדי הממשלה. הרפורמה, שהובלה על ידי משרד ראש הממשלה בשיתוף נציבות שירות המדינה, יועדה ל"שיפור תהליכי התכנון, התקצוב, המדידה והבקרה בעבודת משרדי הממשלה" (נציבות שירות המדינה, 2011; משרד ראש הממשלה, 2008). מטרת הרפורמה הייתה לבנות תשתית לחשיבה ותכנון ארוכי טווח במשרדי

הממשלה, ולבססה על תהליכי עבודה סדורים ומובנים. במיוחד, הרפורמה שאפה ליצור שיטות עבודה עקביות במשרדי הממשלה בהיבטים של תכנון אסטרטגי וגיבוש מדיניות, באופן שיאפשר מעקב, שקיפות ובחינה לאחור של תוכניות. תפקידי

הליבה של האגפים החדשים שהוקמו (או הורחבו על בסיס אגפים קיימים) הוגדרו כ"גיבוש מדיניות" ו"תוכניות עבודה" (נציבות שירות המדינה, 2011, עמודים 2-3), כאשר במסגרת שני תפקידים אלו יועדו האגפים לרכז, לפקח וליזום תהליכי עבודה, וכן לייצר בעצמם ניירות מדינות, מחקרים ומדדי בקרה ופיקוח.

המוטיבציה לרפורמה במשרד ראש הממשלה נשענה גם על זיהוי חולשה בתהליכי תקצוב ופיתוח רפורמות של חלק ממשרדי הממשלה מול אגף התקציבים במשרד האוצר (ראו גם מנדלקרן, 2024). בראיונות שערכנו במסגרת המסמך הנוכחי עלה, כי המטרה ביצירת תהליכי תכנון סדורים הייתה, בין השאר, ניסיון ליצור שינוי בסדר וברציונל המארגן של תהליכי תקצוב, על מנת להפוך את סדר התקצוב. במקום רתימת התכנון לתקציב הקיים, באופן שמובל על ידי אגף

התקציבים, המטרה הייתה להגדיר באופן ברור מטרות ויעדים ברמה המשרדית, שיהוו מפת דרכים לתהליך התקצוב. במילים אחרות, אחת המטרות של הרפורמה הייתה יצירת משקל נגד, בתוך משרדי הממשלה, לכוח העודף של אגף התקציבים בתהליכי מדיניות, וביסוס מקומם של תכנון המדיניות וקביעת יעדים כקודמים לתהליכי התקצוב.

כאמור, יוזמת הרפורמה כללה בראשיתה יצירת אגפי תכנון במשרדי ממשלה שבהם לא היו כאלה, והרחבת האגפים הקיימים במשרדים האחרים. מתכנני הרפורמה שאפו להרחבה מוגבלת יחסית של אגפי התכנון - שלושה תקנים בכל משרד. בפועל, החלטת הממשלה בנושא אומנם הגדירה גודל מינימלי של שלושה תקנים לכל אגף, אולם עקב התנגדות האוצר, רק תקן אחד לכל משרד התבסס על הרחבת תקנים, ואילו שאר תקני האגף התבססו על הסטת תקנים קיימים במשרדים (נציבות שירות המדינה, 2011). למעשה, העצמת האגפים התבססה בפועל בעיקר על פיתוח מתודולוגיה מותאמת לתהליכי עבודה סדורים ושגורים בתחומי התכנון, שבהם לאגפים אלו ולעבודתם יש תפקיד מוגדר היטב. מתודולוגיה זו נועדה לאפשר פיתוח יכולות פנימיות של המשרדים, ובניית שדרה בעלת מסוגלות מדיניות מוגברת בתוך שירות המדינה (Alon, 2016). בתהליכי פיתוח הרפורמה הייתה אף שאיפה לייצר מסלולי העסקה גמישים יותר בתוך אגפי המדיניות (בדומה למה שקיים באגף התקציבים באוצר), על מנת

**אחת המטרות של
הרפורמה הייתה יצירת
משקל נגד, בתוך משרדי
הממשלה, לכוח העודף
של אגף התקציבים
בתהליכי מדיניות,
וביסוס מקומם
של תכנון המדיניות
וקביעת יעדים כקודמים
לתהליכי התקצוב**

להפכם למוקד תעסוקה אטרקטיבי עבור עובדים עם מוטיבציה וכישורים המתאימים לתפקידי מדיניות.

**על רקע הקושי בהרחבת
כוח האדם באגפי התכנון
במסגרת הרפורמה,
תפקידן המרכזי של
חברות ייעוץ בעבודתם
של אגפים אלו הובנה
משלבים מוקדמים
בתוכנית פעולתם**

**ההישענות על חברות
ייעוץ בראשית הרפורמה
כללה גם את תפקידי
הפיתוח וההטמעה של
מתודולוגיית כתיבת
תוכניות העבודה
במשרדים השונים
ומעקב אחר ביצוען.
כלומר, במקביל לתוכנית
להישען על חברות
הייעוץ בעבודת האגפים,
החברות גם סייעו למדינה
ביצירה ובתכנון של
אופן עבודתן**

על רקע הקושי בהרחבת כוח האדם באגפי התכנון במסגרת הרפורמה, תפקידן המרכזי של חברות ייעוץ בעבודתם של אגפים אלו הובנה משלבים מוקדמים בתוכנית פעולתם. סירובו של האוצר להגדיל באופן משמעותי את שיא כוח האדם באגפי המדיניות חייב הישענות רחבה של אגפי התכנון על עבודתן של חברות ייעוץ פרטיות, שיועסקו בהתקשרויות מוגבלות בזמן, אך חוזרות, לצורך עבודות אלו. כך, ההישענות על חברות ייעוץ בראשית הרפורמה כללה גם את תפקידי הפיתוח וההטמעה של מתודולוגיית כתיבת תוכניות העבודה במשרדים השונים ומעקב אחר ביצוען. כלומר, במקביל לתוכנית להישען על חברות הייעוץ בעבודת האגפים, החברות גם סייעו למדינה ביצירה ובתכנון של אופן עבודתן.

מבחינה פרוצדורלית, השימוש בחברות ייעוץ נשען, בין השאר, על שימוש ב"מכרזים מרכזיים" (המוכרים גם כ"הסכמי מסגרת"): כלי שמרכז תהליכי רכש תחרותי מספקים חיצוניים בתחום מסוים, על בסיס מאגר של ספקים פוטנציאליים, שלרוב עוברים סינון ראשוני. שני המכרזים המרכזיים הראשונים לשימוש בחברות ייעוץ (משרד האוצר, 2008, 2014) התמקדו בהיבטי מתודולוגיה וסיוע בבניית תוכניות עבודה. בפועל, נעשה שימוש בחברות הייעוץ במסגרת המכרז לעבודות רבות אחרות, שכללו עריכת מחקרים תומכי מדיניות, פיתוח אסטרטגיה, יישומי מדיניות וניתוחי עלות-תועלת (Marciano, 2018). היבטים אלו שולבו בעבודתן של חברות הייעוץ באופן מפורש כדי לענות על הצורך הברור שעלה מן המשרדים בתחומים אלו במכרז המרכזי האחרון שהתפרסם (משרד האוצר, 2020), שהכיל אשכולות מובחנים לסוגים שונים של עבודות מדיניות הנרכשות עבור חברות הייעוץ. משמעות קיומם של המכרזים המרכזיים היא שמשרדי

הממשלה לא צריכים לצאת למכרז ייעודי בכל פעם שהם מעוניינים להתקשר עם חברה חיצונית בתחומים שצוינו לעיל. מכאן, שהמכרזים המרכזיים תומכים למעשה בהרחבת הישענותם של משרדי הממשלה על חברות חיצוניות.

**המכרזים המרכזיים
תומכים למעשה
בהרחבת הישענותם של
משרדי הממשלה על
חברות חיצוניות**

הממחקר שערכנו במסגרת העבודה על הנייר הנוכחי עולה, כי בפועל, רפורמת אגפי התכנון אכן הרחיבה את יכולות התכנון והחשיבה ארוכות הטווח של הממשלה ויצרה עבורה משאבי עבודה זמינים, הן בתוך משרדי הממשלה והן מחוץ להם. בנוסף, הרפורמה ייצרה מנגנונים מוסדיים חדשים לחשיבה על מדיניות, ביניהם פורום ראשי אגפי התכנון, תהליכי הכשרה ומתודולוגיה סדורה, שאומצה בדרגות שונות במשרדים שונים, לכתיבה והערכה של תוכניות עבודה

משרדיות ושנתיות. בפועל, חלק ניכר מהרחבת יכולות זו נעשה תוך כדי הישענות על עבודה, יכולת ומשאבים של חברות ייעוץ פרטיות. כפי שנפרט להלן, במחקר שערכנו בבסיס לנייר מדיניות זה, אנו רואים שימוש נרחב בחברות ייעוץ פרטיות לעיסוק בהיבטים של ניסוח מדיניות, שאותם מגדירה הספרות כעיסוקי "ליבה", כלומר, פעילויות שיש להן השפעה ישירה על תוכן המדיניות המתעצבת.

**במחקר שערכנו בבסיס
לנייר מדיניות זה, אנו
רואים שימוש נרחב
בחברות ייעוץ פרטיות
לעיסוק בהיבטים של
ניסוח מדיניות, שאותם
מגדירה הספרות
כעיסוקי "ליבה", כלומר,
פעילויות שיש להן
השפעה ישירה על תוכן
המדיניות המתעצבת**

מצב זה, שבו יכולות התכנון של הממשלה השתפרו, אולם באמצעות הישענות על חברות פרטיות, חיצוניות ועצמאיות, מעלה כמה שאלות מפתח: מה היא מידת האיזון הרצויה של השימוש בחברות אלו והישענות עליהן בעבודת מדיניות? באילו תנאים עשויה להתפתח תלות בעייתית ביכולות המדיניות של חברות אלה, והאם תלות זו כבר התפתחה בישראל? מה הן ההשלכות של הישענות קבועה ומתרחבת זו על יכולת עיצוב המדיניות הפנימית של משרדי הממשלה? מה הן היכולות שצריכות להיות למשרדי הממשלה על מנת לנהל התקשרויות אלו, בתחומי הליבה של עבודת המגזר הציבורי, באופן מושכל? ומה הוא האיזון הרצוי ביחס לשאלות אלו? השאלות האלו עומדות בלב הניתוח העקרוני והקונקרטי שאנו מציעים כאן, בדרך לזיהוי והגדרתה של בעיית מדיניות. החלופות שאנו בוחנים בהמשך נייר זה מציעות

מנגנונים שיאפשרו להתקרב לאיזון רצוי, שבו המדינה מפיקה את המיטב מחברות הייעוץ ומהקשרים שכבר התפתחו עימן, תוך שימור ופיתוח יכולותיו הפנימיות של השירות הציבורי, משאביו ומעמדו כמנתח מדיניות וכיועץ לדרג מקבלי ההחלטות.

בטרם ננתח את דפוסי המעורבות של חברות ייעוץ בעבודה הממשלה בישראל, בפרק זה נניח תשתית מושגית ונורמטיבית שתהווה בסיס לניתוח. ראשית, נדון בקצרה בצורך העקרוני של המגזר הציבורי במדינה דמוקרטית בהישענות על ייעוץ חיצוני; שנית, נבחין בין סוגים שונים של משימות שחברות ייעוץ חיצוני יכולות למלא; שלישית, נדון בבעיות העיקריות שנובעות מהישענות יתר על חברות ייעוץ; ולבסוף נציג את האופנים העיקריים שבהם ממשלות מנסות להתמודד עם בעיות אלה.

ב.1. מגזר ציבורי במדינה דמוקרטית והצורך בייעוץ חיצוני

הנחת היסוד הראשונה היא שלפיתוח שירותים ציבוריים איכותיים ולקידום מדיניות ציבורית מיטיבה, ממשלות זקוקות ליכולות ניתוח, מחקר ופיתוח מדיניות. באופן אידיאלי, יכולות אלו נשענות על קיומן של יחידות מחקר וניתוח מדיניות מאוישות היטב בתוך המגזר הציבורי

מהו האופן הרצוי של מעורבות חברות ייעוץ? התשובה לשאלה זו נגזרת מהגדרת התנאים שמאפשרים למגזר הציבורי למלא את תפקידו במדינה דמוקרטית באופן הולם, ובכלל זה אופי ההישענות שלו, במידת הצורך, על גורמים חיצוניים. הנחת היסוד הראשונה היא שלפיתוח שירותים ציבוריים איכותיים ולקידום מדיניות ציבורית מיטיבה, ממשלות זקוקות ליכולות ניתוח, מחקר ופיתוח מדיניות. יכולות אלו נשענות, באופן אידיאלי, על קיומן של יחידות מחקר וניתוח מדיניות מאוישות היטב בתוך המגזר הציבורי, שבהן מועסקים עובדים מנוסים בעלי השכלה בתחומי ידע מתאימים; על מרחב פעולה עצמאי עבורם, המאפשר להם לחקור ולפתח אלטרנטיבות מדיניות באופן שאינו כפוף באופן ישיר לאינטרסים המיידיים של השרים העומדים בראש המשרד; על היכרות מעמיקה עם תחום המדיניות הספציפי שבו עוסק המשרד; ועל יכולת להרחיב את היקפי כוח האדם והעבודה שלהם, בעת הצורך, כאשר סוגיות מדיניות מסוימות נעשות דחופות.

כפילויות בתחום של ניתוח וייעוץ למדיניות לא בהכרח נתפסות כחוסר יעילות או בזבזנות, אלא לעיתים הן פרקטיקה מועדפת

בנושאים אסטרטגיים או בסוגיות סבוכות, הפרקטיקה העדיפה היא קיומן של כמה מקורות פיתוח מדיניות והתייעצות ברמה גבוהה של מחקר ומסוגלות מדיניות, בשל השאיפה להימנע מנפילה לקונספציות וכדי להתמודד עם החשש של גורמים מקצועיים מ"לדבר אמת לכוח" (Halligan, 1995; Hoppe, 1999; Prince, 2007; Wu et al., 2015). כלומר, בשונה מתחומים אחרים, כפילויות בתחום של ניתוח וייעוץ למדיניות לא בהכרח נתפסות כחוסר יעילות או בזבזנות,

**מסוגלות מדיניות
איכותית שואבת
מהשקעה ופיתוח של
יכולות מחקר וניתוח
בתוך הממשלה עצמה**

אלא לעיתים הן פרקטיקה מועדפת. כך, למשל, מקובל שבנושאי מדיניות כלכלית לאומית קיים יותר ממקור איכותי ומוסמך אחד של מחקר והמלצות מדיניות (למשל, מחלקות המחקר של הבנק המרכזי לצד מועצות פסקליות או מועצות לאומיות לכלכלה). כך גם בנושאי ביטחון והגנה אסטרטגיים, השואבים במקרים רבים מידע מיחידות מחקר וניתוח בתוך הצבא, ובמקביל מגופי ביון או דיפלומטיה². אם כן, מסוגלות מדיניות איכותית שואבת מהשקעה ופיתוח של יכולות מחקר וניתוח בתוך הממשלה עצמה.

**הנחת היסוד השנייה
היא שממשלות בהכרח
נשענות על מקורות
חיצוניים בעיצוב וניתוח
מדיניות. המדינה אינה,
ולא יכולה להיות,
מומחית בכל התחומים**

הנחת היסוד השנייה היא שממשלות בהכרח נשענות על מקורות חיצוניים בעיצוב וניתוח מדיניות. המדינה אינה, ולא יכולה להיות, מומחית בכל התחומים. מוקדי ידע ומומחיות רבים וחשובים נמצאים מחוץ למוסדות המדינה, בין היתר באקדמיה, במגזר השלישי ובמגזר הפרטי, בקהילות מקצועיות מתחומים שונים ובארגונים בינלאומיים. כך, לדוגמה, סביר שהמדינה תתייעץ עם מומחים בתחום מדידת איכות המים לטובת פיתוח מדיניות בתחום; תישען על ידע במגזר הפרטי בתחום שרתי מסדי נתונים בהקמת תשתיות מחשוב אסטרטגיות; תיעזר בחוקרות באקדמיה או בחברות סקרים מקצועיות להבנת הצרכים של המגזר החרדי בתחום בריאות הציבור, וכיו"ב. יתרה מכך, כאשר סוגיות מדיניות הופכות דחופות מאוד באופן בלתי צפוי, ולכן דורשות הרחבה משמעותית בטווח הקצר של יכולות ניתוח ואסטרטגיה, ההישענות על מקורות חיצוניים נעשית לפעמים כורח המציאות. במקרים כאלה, מקורות חיצוניים של ניתוח מדיניות מהווים דרך לחבר את המדינה למאגרי ידע, מומחיות וניסיון שנמצאים מחוץ למגזר הציבורי, ומסייעים לה בניתוח סביבת המדיניות שבה היא פועלת. עם זאת, ההנחה בספרות ובפרקטיקה של מנהל ציבורי ומדיניות ציבורית היא שקיימות פעילויות ויכולות ליבה (inherently governmental) (Boston, 1995), שהעברתן לידיים פרטיות מעלה שורה של בעיות פוטנציאליות, החל מעירוב לא ראוי של אינטרסים פרטיים בעבודת הממשלה ועד גירעון דמוקרטי (מצב

**ההנחה בספרות
ובפרקטיקה של מנהל
ציבורי ומדיניות ציבורית
היא שקיימות פעילויות
ויכולות ליבה, שהעברתן
לידיים פרטיות מעלה
בעיות פוטנציאליות,
כמו עירוב לא ראוי
של אינטרסים פרטיים
בעבודת הממשלה,
גירעון דמוקרטי ויצירת
תלות בשחקנים פרטיים**

² למשל, חלק ממסקנות ועדת אגרנט בישראל הצביעו על הישענות צרה מדי על ניתוח והמלצות מודיעין אסטרטגי.

שבו מקבלי ההחלטות בפועל אינם נבחרי הציבור אלא גורמים אחרים) ויצירת תלות בשחקנים פרטיים. בעיות אלה רלוונטיות גם להישענות יתר על עבודתן של חברות ייעוץ.

ב.2. סוגי המעורבות של חברות ייעוץ

הספרות בתחום מזהה ארבעה סוגים של מעורבות חברות ייעוץ בעבודת עיצוב מדיניות ציבורית, שמבוססת על הבחנה בין שני צירים: הבחנה בין מעורבות בתוכן המדיניות למעורבות בתהליך המדיניות והבחנה בין משימות ליבה למשימות היקפיות

הספרות בתחום מזהה ארבעה סוגים של מעורבות חברות ייעוץ בעבודת עיצוב מדיניות ציבורית, שמבוססת על הבחנה בין שני צירים. הציר הראשון מבוסס על הבחנה בין מעורבות בתוכן המדיניות למעורבות בתהליך המדיניות. תהליכי עיצוב מדיניות כוללים רכיבי תוכן - ניתוח, מחקר ופיתוח תוכניות מדיניות ואסטרטגיה - לצד רכיבי תהליך, הכוללים רתימת בעלי עניין לתהליכי מדיניות (Howlett et al., 2020; Kuenzler, 2023; and Stauffe, 2022; Marciano, 2023). הציר השני מבוסס על הבחנה בין משימות ליבה למשימות היקפיות. חברות ייעוץ יכולות למלא תפקידי ליבה של השירות הציבורי, הקרובים למעגלי קבלת ההחלטות ולנושאי תפקידים בכירים (נבחרים או ממונים); מנגד, עבודתן יכולה להיות מרוחקת יותר מליבת העשייה של מדיניות, ובסוגי עבודות אלו חברות הייעוץ ממלאות תפקיד היקפי ותומך לתהליכי עיצוב מדיניות, ללא החלפה של ממש של ממלאי תפקידים אלה בשירות הציבורי. טבלה 1 להלן מציגה מסגרת מושגית זו, עם פירוט המשימות השונות שאותן עשויות למלא חברות ייעוץ.

טבלה 1: טיפולוגיה של דפוסי מעורבות של חברות ייעוץ בעבודת הממשלה

תהליך המדיניות	תוכן המדיניות	
- ניהול משא ומתן למדיניות - מתן לגיטימציה למדיניות	- פיתוח אלטרנטיבות למדיניות - ניתוח השפעות מדיניות - בחירת אלטרנטיבות - כתיבת חקיקה, הצעות תקציב - והחלטות ממשלה	משימות ליבה 
- ניהול תהליכי התייעצות - זיהוי העדפות בקרב בעלי עניין וניתוח סביבת מדיניות - עריכת סקרי דעת קהל	- פיתוח מומחיות בתחומי ידע ספציפיים - עריכת סקרים ומיפוי ואיסוף מידע - הערכת ביצוע תוכניות וכי"ב - עריכת מחקרים תומכי מדיניות	משימות היקפיות 

מקור הנתונים: Marciano, 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

כפי שציינו לעיל, הנחת היסוד היא, שכלל שמועברות לחברות ייעוץ חיצוניות משימות ליבה, אנו נמצאים באזור בעייתי יותר מבחינת הנורמה הדמוקרטית הראויה. אף שבמציאות העכשווית המגזר הציבורי לא יכול לבצע את משימותיו ללא ייעוץ חיצוני בנוגע לסוגיות שמצריכות ידע או מומחיות ייחודיים, העברת משימות ליבה לגופי ייעוץ חיצוניים פוגעת בבסיס המקצועי של המגזר הציבורי וביכולתו לפעול ללא משוא פנים למען קידום האינטרס הציבורי.

ב.3. הבעיות העיקריות בהישענות יתר על חברות ייעוץ

שימוש קבוע, נרחב וגובר בחברות ייעוץ עלול להביא לתלות בחברות חיצוניות, שכן הידע הרלוונטי בנושאי בעיות המדיניות מצטבר אצלן, ולא במשרד הממשלתי הספציפי

הספרות בתחום, שהתפתחה משמעותית בעשור האחרון, מזהה שורה של בעיות אפשריות בהישענות יתר על חברות ייעוץ. בעיות אלו מתחלקות לשלושה סוגים, הקשורים מהותית זה לזה: 1. השפעה על מעמדו ויכולותיו של השירות הציבורי; 2. איום על היבטים דמוקרטיים, במובן הרחב, של תהליכי מדיניות ציבורית; 3. אופי הרעיונות והתכנים שמוצאים את דרכם אל חלופות מדיניות דרך מעורבות חברות ייעוץ (Kirkpatrick et al., 2018; Marciano, 2023; Vigoda-Gadot et al., 2014; Vogel pohl, 2018; Ylönen and Kuusela, 2019).

ראשית, ההשלכות הפוטנציאליות על מעמדו של השירות הציבורי ברורות. שימוש קבוע, נרחב וגובר בחברות ייעוץ עלול להביא לתלות בחברות חיצוניות, שכן הידע הרלוונטי בנושאי בעיות המדיניות מצטבר אצלן, ולא במשרד הממשלתי הספציפי. משמעות הדבר היא גם שהידע הפנימי בתחומים הרלוונטיים עשוי להישחק, ובתהליכים מעגליים ותלויי מסלול (path dependent), משרדי הממשלה עלולים להיאלץ להמשיך ולהשתמש בחברות חיצוניות לפיתוח מדיניות, שכן הידע והמיומנות, כמו גם ההיכרות של שדה המדיניות הרחב הרלוונטי, כבר לא נמצאים אצלם (Marciano, 2023; Ylonen and Kuusela, 2019; van den Berg et al., 2019).

בהקשר זה, וכמפורט בטבלה 1 לעיל, יש כמובן להבחין בין סוגים שונים של ידע. יש תחומי ידע שניתן, ובמקרים מסוימים ראוי, להיעזר לגביהם בגורמים חיצוניים. לדוגמה, לא סביר שמשרדי הממשלה יוכלו להחזיק בידע מעמיק לגבי טכנולוגיות ספציפיות שמפותחות בתחומיהם, וייתכן בהחלט שמוטב שיפנו לגורמי חוץ על מנת לקבל מידע כזה (לדוגמה, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה יפנו לגורמים חיצוניים על מנת לקבל מידע משווה לגבי מכשור רפואי מתקדם בתחום הטיפול בסרטן או לגבי טכנולוגיות לטיפול בזיהום מים, בהתאמה). כמו כן, סביר שמשרדים אלה יפנו לגורמים חיצוניים על מנת לקבל מידע וייעוץ באשר לסוגיות "גנריות", כמו בניית מכרזים מסוגים מסוימים או ניהול תשתיות מידע. בה בעת, לא סביר שמשרדי הממשלה יפנו לגורמי חוץ לטובת ידע על ניהול או פיתוח אסטרטגיה במערכות הבריאות והגנת הסביבה בישראל, ובהמשך לכך לא רצוי שגורמי חוץ יהיו אלה שכותבים עבור המשרדים מכרזים שצריכים להתבסס על הידע בנוגע למערכות אלה ועל צרכיהן.

**כאשר השחיקה
בידע היא מתמשכת
ומשמעותית, גם מעמדו
של השירות הציבורי
כיועץ ומקור ידע
לדרג מקבלי החלטות
המדיניות נפגע, שכן
תפיסתו כמומחה
בתחומו הולכת ונשחקת**

כאשר השחיקה בידע היא מתמשכת ומשמעותית, גם מעמדו של השירות הציבורי כיועץ ומקור ידע לדרג מקבלי החלטות המדיניות נפגע, שכן תפיסתו כמומחה בתחומו הולכת ונשחקת. בישראל, שבה משרדי ממשלה רבים סובלים מלכתחילה ממסוגלות מדיניות מוגבלת (מצב שהוביל לרפורמת אגפי המדיניות), ובמקרים רבים נמצאים בעמדת נחיתות בתהליכי מדיניות ותקצוב מול משרד האוצר, פוטנציאל הפגיעה בהיבט זה משמעותי אף יותר. בהקשר הישראלי העכשווי, ובקונטקסט הרחב יותר של הידרדרות דמוקרטית, לפגיעה במעמדו של שירות המדינה יש משמעות רחבה אף יותר. במצב הנוכחי, שבו שירות המדינה נמצא תחת מתקפה מצד הממשלה ודרג מקבלי ההחלטות, עיגון ביסוס עמדותיהם של אנשי המקצוע ומשרתי ציבור בכירים

בעבודת מדיניות איכותית ומבוססת מחקר מקבלים אף משנה חשיבות.

שנית, הישענות יתר על חברות ייעוץ עלולה לפגוע בהיבטים הדמוקרטיים של תהליכי המדיניות. הדבר תלוי כמובן בסוג העבודה שהן מתבקשות לבצע, אך ככל שהן קרובות יותר לקבלת החלטות בנושאי מדיניות ציבורית, יש פוטנציאל לגירעון דמוקרטי משמעותי יותר ולהפרטה של סמכויות שלטוניות (Hurl and Werner, 2024). עם זאת, גם במקרים שבהם עבודתן של חברות הייעוץ לא מגיעה לכדי החלטות על מדיניות, קיים פוטנציאל לפגיעה בהיבטים הדמוקרטיים של עיצוב מדיניות. בפרט, עלולים להיפגע היבטים של שקיפות וחופש המידע, כמו גם ייצוג לאוכלוסיות מגוונות בפיתוח מדיניות. במקרים שבהם חברות ייעוץ אמונות על ניהול תהליכים - שיתוף ציבור, התייעצות בין-מגזרית או ניהול ועדות ציבוריות - חלק מהעוצמה הגלומה בניסוח ומסגור של בעיות ופתרונות מדיניות מועברת לידיים פרטיות (Gabriel and Paulus, 2015; Vogel pohl, 2018).

קבוצה שלישית של בעיות פוטנציאליות קשורה למטען הרעיוני והאידיאולוגי שקשור לחברות ייעוץ, במיוחד אלו המשווקות בעולמות תוכן של ניהול, ארגון וייעוץ עסקי (ובהן, חטיבות ייעוץ של חברות רואי חשבון גדולות ובינלאומיות). מחקר ענף מצביע על כך שחברות ייעוץ מהוות סוכנות (agents) של פרדיגמות מדיניות ניא-ליברליות, ונוטות לקדם פתרונות מבוססי שוק, הפרטה ומיקור חוץ לצד צמצום פיסקלי והתייעלות (Jupe and Funnell, 2015; Lapsley and Oldfield, 2001; Mazzucato and Collington, 2023; Saint-Martin, 2004). במחקר שנערך לאחרונה באיטליה והולנד נמצא, כי נטייה זו נכונה במיוחד עבור חברות ייעוץ בינלאומיות בהשוואה לחברות ייעוץ מקומיות (Van Helden et al., 2024).

אם כן, אתגר משמעותי הוא שימוש בחברות ייעוץ באופן שייצור ערך לעבודת המדיניות בממשלה וירחיב את מקורות הידע שעומדים לרשותה, את יכולותיה הפנימיות ואת איכות המלצות המדיניות, תוך הימנעות מהישענות רחבה מדי

במצב הנוכחי, שבו שירות המדינה נמצא תחת מתקפה מצד הממשלה ודרג מקבלי ההחלטות, עיגון וביסוס עמדותיהם של אנשי המקצוע ומשרתי ציבור בכירים בעבודת מדיניות איכותית ומבוססת מחקר מקבלים אף משנה חשיבות

הישענות יתר על חברות ייעוץ עלולה לפגוע בהיבטים הדמוקרטיים של תהליכי המדיניות. בפרט, עלולים להיפגע היבטים של שקיפות וחופש המידע, כמו גם ייצוג לאוכלוסיות מגוונות בפיתוח מדיניות

מחקר ענף מצביע על כך שחברות ייעוץ מהוות סוכנות (agents) של פרדיגמות מדיניות ניא-ליברליות, ונוטות לקדם פתרונות מבוססי שוק, הפרטה ומיקור חוץ לצד צמצום פיסקלי והתייעלות

על חברות הייעוץ, שעלולה ליצור תלות, לפגוע בהיבטים דמוקרטיים ולהיות מוטה אידיאולוגית.

ב.4. דפוסי התמודדות קיימים עם הישענות יתר על חברות ייעוץ

**הישענות היתר על
חברות ייעוץ, והבעיות
שכרוכות בה, הובילו
ממשלות בעולם לנקוט
צעדים שונים שנועדו
לפקח ולהגביל את
ההתקשרויות עם חברות
הייעוץ**

הישענות היתר על חברות ייעוץ, והבעיות שכרוכות בה, הובילו ממשלות בעולם לנקוט צעדים שונים שנועדו לפקח ולהגביל את ההתקשרויות עם חברות הייעוץ. ההתמודדות עם בעיה זו בולטת במיוחד במדינות האנגלו-סקסיות, דוגמת אוסטרליה, בריטניה וקנדה, שבהן ההישענות על חברות ייעוץ היא רחבה במיוחד, כרוכה בהוצאות של מיליארדים במונחי מטבע מקומי בכל שנה, ונקשרו בה מעשי שחיתות, שבהם חברות ייעוץ בינלאומיות ניצלו לרעה מידע ציבורי לטובת לקוחות פרטיים. הניסיון של מדינות אלה ואחרות למלד על כמה דפוסים עיקריים של התמודדות (Zaman et al., 2024).

רגולציה בצד הביקוש

**רגולציה בצד הביקוש
מתייחסת למגבלות
ולתנאים שממשלות
מחילות על עצמן
בהתקשרות עם חברות
ייעוץ חיצוניות**

רגולציה בצד הביקוש מתייחסת למגבלות ולתנאים שממשלות מחילות על עצמן בהתקשרות עם חברות ייעוץ חיצוניות. אלה יכולים לכלול הגבלה של סוגי המשימות שמועברות לחברות הייעוץ, למשל ההנחיה בארה"ב בתקופת ממשל אובמה על הגבלת הפרטה ומיקור חוץ של "משימות שהן ממשלתיות במהותן" (inherently governmental functions), כמו ניהול עובדים או שיטור (Office of Management and Budget, 2009); זיהוי והגדרת משימות ליבה של השירות הציבורי, והגדרתן כלא ניתנות למיקור חוץ

ליועצים (Victorian Public Sector Commission, 2015); ויצירת מרכזים מרכזיים, המגדירים תחומים ייעודיים שעבורם נשכרות חברות ייעוץ. רגולציות נוספות מסוג זה כוללות פיקוח מוגבר על התקשרות עם חברות ייעוץ באמצעות הגברת השקיפות, הגברת התחרות ומניעת העדפה לא הוגנת, כמו לדוגמה במסגרת ה-Federal Accountability Act 2006 בקנדה.

רגולציה בצד ההיצע מתייחסת למגבלות ולתנאים שממשלות מטילות על חברות הייעוץ שמתקשרות איתן. רגולציה כזו יכולה להתבסס בעיקרה על דפוסים שונים של "רגולציה עצמית", שבמסגרתה חברות הייעוץ עצמן, בדרגות שונות של הכוונה ופיקוח מצד הממשלה, מתחייבות לסט של כללים ונורמות פעולה. התחייבות כזו יכולה לשמש תנאי לאפשרות לעסוק בייעוץ, כלומר כמנגנון רישוי או הסמכה. למעשה, בישראל קיימת במסגרת המכרזים המרכזיים רגולציה בצד ההיצע במובן זה שמכרזים אלה מגדירים מראש מי הן החברות שתהיינה מורשות לספק שירותים ייעוץ לפי תת-תחומים שונים.

חיזוק יכולות ייעוץ פנימיות

סוג שלישי של התמודדות עם המעורבות הגוברת של חברות ייעוץ בעבודת הממשלה הוא הקמת יחידות ייעוץ פנים-ממשלתיות (in-house consulting), שנועדו למתן את הצורך בהישענות על ייעוץ חיצוני ולהגביר את יכולות פיתוח המדיניות הציבוריות. בגרמניה פועלת מאז 2008 **חברת הייעוץ הציבורי PD**, שמעסיקה כ-800 יועצים. החברה מוגדרת כחברה בע"מ, אולם היא נמצאת בבעלות בלעדית של גופים ציבוריים ברמה הפדרלית, המדינתית והמקומית (PD, 2025). באוסטרליה הוקמה בשנת 2023 חברת ייעוץ ממשלתית, **Australian Government Consulting**, שבה מועסקים 20 עד 40 עובדים בתקציב של כ-10 מיליון דולר אוסטרלי בשנה, כחלק מהתחייבות הממשלה לצמצם את ההישענות על חברות ייעוץ חיצוניות (שעלותה כ-3 מיליארד דולר אוסטרלי בשנה) (Bortz, 2024). בבריטניה פעל בשנים 2021-2023 **Government Consulting Hub**, אולם פעולתו הופסקה משום שמשרדי הממשלה העדיפו לעבוד עם חברות הייעוץ הבינלאומיות (Parker and O'Dwyer, 2023). הסיבה לכך הייתה שהיקף היועצים שיחידה זו החזיקה היה מוגבל, וחלק משמעותי מעבודתה היה רגולציה על התקשרויות עם חברות ייעוץ והכשרה של עובדי היחידה. גם בניו זילנד יש

רגולציה בצד ההיצע מתייחסת למגבלות ולתנאים שממשלות מטילות על חברות הייעוץ שמתקשרות איתן. למעשה, בישראל קיימת במסגרת המכרזים המרכזיים רגולציה בצד ההיצע במובן זה שמכרזים אלה מגדירים מראש מי הן החברות שתהיינה מורשות לספק שירותים ייעוץ לפי תת-תחומים שונים

סוג שלישי של התמודדות עם המעורבות הגוברת של חברות ייעוץ בעבודת הממשלה הוא הקמת יחידות ייעוץ פנים-ממשלתיות, שנועדו למתן את הצורך בהישענות על ייעוץ חיצוני ולהגביר את יכולות פיתוח המדיניות הציבוריות

הצעה להקים יחידה דומה של [in-house_consultancy hub](#) (Hunt, 2024). כל הניסיונות הללו התרחשו לאחרונה ממש, ויש להפיק מהם לקחים בזהירות רבה. מהסגירה המהירה של היחידה בבריטניה אפשר אולי ללמוד שיכולתן של יחידות כאלה לחולל שינוי משמעותי תלויה במידה רבה מאוד לא רק בגיוס עובדים מתאימים, אלא גם בגיוס עובדים בהיקף מתאים, שיכול לתת מענה של ממש לצרכים של משרדי הממשלה.



מה עושות בפועל חברות ייעוץ בהתקשרויות עם הממשלה בישראל?

הכניסה המסיבית של חברות ייעוץ בעשור וחצי האחרונים לעבודת הממשלה בישראל נעשתה, כאמור, סביב הקמת אגפי התכנון במשרדים השונים, מתוך מטרה לסייע למשרדים ביצירת תוכניות עבודה שנתיות ולתמוך באגפי התכנון בכתיבה ובניתוח מדיניות. בפועל, עבודת חברות הייעוץ עבור משרדי הממשלה מקיפה טווח רחב מאוד של סוגי עבודות. על מנת להעריך ולתאר את תפקידי חברות הייעוץ ואת אופי מעורבותן בעבודת מדיניות ציבורית בישראל, ביצענו כמה סוגי בדיקות. ראשית, מתוך בסיס הנתונים של פרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, ערכנו חיפוש של התקשרויות משרדי הממשלה השונים לטובת ייעוץ. החיפוש נעשה בשני אפיקים: חיפוש של כל ההתקשרויות במסגרת המרכזים המרכזיים שהוזכרו לעיל, תוך שימוש במספר המרכז; וחיפוש של התקשרויות מחוץ למרכזים המרכזיים, לפי מילות מפתח בכותרות ההתקשרויות, שעשויות להעיד על התקשרות לטובת ייעוץ בנושא מדיניות¹. בהמשך ערכנו ניתוח תוכן ממוחשב² של כותרות ההתקשרויות החוזיות של משרדי הממשלה עם חברות הייעוץ, שבוצעו תחת המרכזים המרכזיים שהוזכרו לעיל ותחת התקשרויות רגילות. שנית, ערכנו סדרת ראיונות עם יועצים בכירים ובדרגי ביניים ועם בכירים באגפי תכנון מדיניות (או מקביליהם) במשרדי הממשלה העיקריים. ולבסוף, ערכנו סקירת עיתונות על מנת לאסוף מידע על התקשרויות בולטות עם חברות ייעוץ, שמסיבות שונות עוררו עניין תקשורתי וציבורי. לכל אחת מגישות אלו יתרונות ומגבלות אינהרנטיות³, ושילובן מאפשר לנו מבט מקיף על עבודת חברות הייעוץ עם הממשלה בישראל. המסקנות המוצגות להלן מבוססות, אם כן, על רכיבים שונים אלו.

¹ על מנת לייצר רשימה מקיפה ומתאימה של מילות חיפוש, ערכנו רשימה ראשונית של מילות חיפוש ושיתפנו אותה עם עמיתים באקדמיה ובשדה המקצועי, על מנת להרחיבה ולדייקה. בסיס הנתונים שממנו נערכה השליפה נמצא בכתובת: <https://redash.hasadna.org.il>

² הניתוח בוצע על כותרות ההתקשרויות באמצעות שיטת (Structural Topic Modeling) STM. שיטה זו מאפשרת ניתוח תוכן איכותני בהיקפים גדולים באופן ממוחשב. השיטה מזהה מקבצי מילים או ביטויים שנוטים להופיע זה עם זה בשכיחות גבוהה יחסית בתוך קורפוס של טקסטים, ומתוך כך מאפשרת לחוקרים לזהות נושאים מרכזיים שמופיעים בטקסטים. באמצעות איטרציות חוזרות של ניתוח זה, זיהינו כמה תמות חוזרות בכותרות, שהעידו על סוגי הפרויקטים והעבודות השונות שעבורן נשכרות חברות ייעוץ.

³ ניתוח תוכן ממוחשב מאפשר מיפוי בלתי תלוי של היקף גדול של אלפי התקשרויות לאורך כמה שנים, אולם הוא מבוסס על טקסטים קצרים מאוד (כותרות התקשרויות), שהתוכן שלהם מוגבל. בנוסף, אפשר להניח שבחלק מהמקרים יש פער בין כותרת ההתקשרות לתוכן ההתקשרות בפועל. ראיונות, לעומת זאת, מקנים מידע מקיף ונרחב לגבי דפוסי שונים של התקשרויות, אולם באופן טבעי עלולים להיות מוטים בהתאם לעניין של המראיין/ת. כיסוי תקשורתי יכול להקנות מידע נרחב לגבי התקשרויות ספציפיות ולהאיר בעיות שלא עולות בראיונות, אולם סביר להניח שהוא אינו מייצג באופן מקיף ורב-ממדי את המאפיינים של התופעה המסוקרת עקב הטיות סיקור ידועות, כמו העדפה לסיקור שלילי של אירועים דרמטיים.

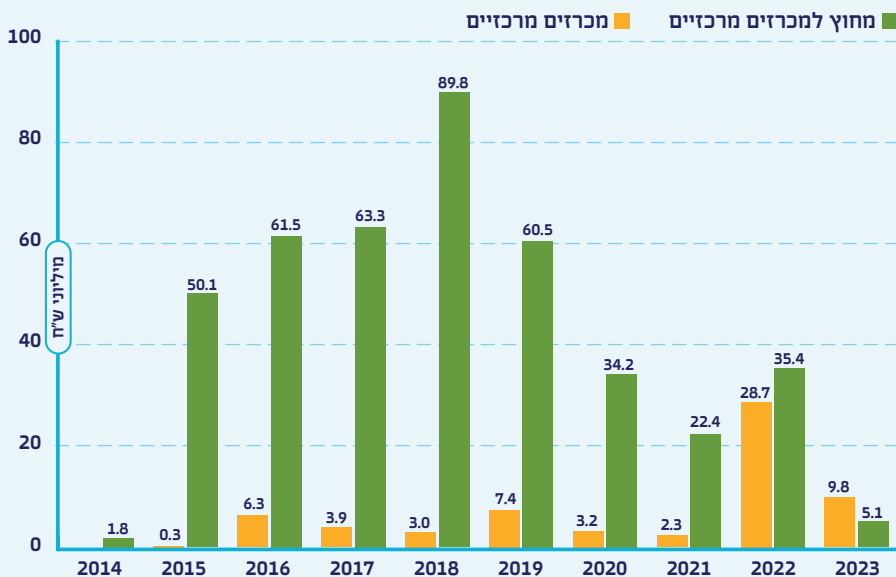
לפי תחקיר של העיתונאי שאול אמסטרדמסקי (אמסטרדמסקי, 2015), היקף ההתקשרויות עם חברות ייעוץ בשנים 2008-2015 היה 223 מיליון ש"ח סך הכל, או כ-30 מיליון ש"ח במוצע בשנה. כפי שאפשר ללמוד מאיור 1 להלן, היקפי ההתקשרות של ממשלת ישראל עבור ייעוץ בתחומי המדיניות בשנים 2015-2023 נעו בין 20 ל-90 מיליון ש"ח בשנה לפחות, במוצע כ-50 מיליון ש"ח בשנה (הנתונים שמופיעים בתקציב הם נתוני ביצוע בפועל). כלומר, מדובר בגידול משמעותי בהשוואה לתקופה הקודמת. יש לקחת בחשבון שנקטנו במתודולוגיה שמרנית יחסית, שבמסגרתה ניסינו לנפות החוצה התקשרויות שנוגעות לנושאי ייעוץ בתחומים טכניים לחלוטין. הדוגמה הבאה ממחישה זאת: לפי התחשיב שלנו, היקף ההתקשרויות של הממשלה עם חברות ייעוץ בשנת 2016 היה כ-70 מיליון ש"ח, אולם לפי תחקיר של העיתונאי שחר אילן, הסכום באותה שנה עמד על 169 מיליון ש"ח (אילן, 2016).

**בפועל, ברוב השנים
עיקר ההתקשרויות של
משרדי ממשלה עם
חברות ייעוץ לא נעשות
באמצעות המכרזים
המרכזיים אלא
באמצעות התקשרויות
רגילות. בנוסף, חברות
הייעוץ עוסקות במגוון
רחב של פעולות ומול
מגוון משרדי ממשלה**

איור 1 סוכם שני סוגים עיקריים של התקשרויות: התקשרויות רגילות והתקשרויות במסגרת מכרזים מרכזיים שמוביל אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה. אפשר לראות כי בפועל, ברוב השנים עיקר ההתקשרויות של משרדי ממשלה עם חברות ייעוץ לא נעשות באמצעות המכרזים המרכזיים אלא באמצעות התקשרויות רגילות. בטבלאות 2 ו-3 בהמשך, שכוללות מדגם אקראי של כעשרים התקשרויות (מתוך אלפים), אפשר גם לראות שחברות הייעוץ עוסקות במגוון רחב של פעולות ומול מגוון משרדי ממשלה¹.

¹ אפשר גם לראות כי בחלק קטן מאוד מהמקרים לא מדובר על התקשרויות עם חברות עסקיות, אלא עם עמותות וגופים הפועלים ללא מטרת רווח.

איור 1: הוצאות משרדי הממשלה על ייעוץ בתחומי מדיניות, במכרזים מרכזיים ומחוץ להם, מיליוני ש"ח, 2015-2023*



* ה"קפיצה" היחסית בשנת 2022 בהוצאות במסגרת המכרזים המרכזיים מיוחסת לעובדה שבשנה זו חזרו משרדי הממשלה לפעול בתקציב רגיל לאחר כמה שנים של תקציבים "המשכיים" (בעקבות מגפת הקורונה וסבבי בחירות תכופים), ופרויקטים רבים שהמתינו ליישום בשנים אלו יצאו לפועל. בנוסף, הפעלת מכרז מרכזי חדש בשנה זו אפשרה העברת תקציבים רחבה יותר להתקשרויות ייעוץ (מתוך ריאיון).

מקור הנתונים: פרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, 2024; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

הנתונים מלמדים על כך שמשרדים שונים נשענים במידה שונה על המכרזים המרכזיים בהתקשרויות עם חברות ייעוץ

בנוסף להיקפי ההתקשרויות, הנתונים מלמדים על כך שמשרדים שונים נשענים במידה שונה על המכרזים המרכזיים בהתקשרויות עם חברות ייעוץ (איור 2). זהו נתון חשוב, משום שמכרזים אלה מהווים בפועל מנגנון של רגולציה פנים-ממשלתית על ההיקף והאופי של ההתקשרויות עם חברות ייעוץ. המכרזים המרכזיים מגדירים בצורה ברורה יחסית את סוגי הפעולות שחברות ייעוץ אמורות לבצע עבור משרדי ממשלה, ועל מנת להתקשר באמצעותם על משרדי הממשלה להגיש מסמך קצר, "בריק", שמגדיר את מטרת

ההתקשרות. שנית, העובדה שהתקשרות באמצעות מכרזים מרכזיים מבוצעת ככלל באמצעות אגף התכנון והאסטרטגיה של המשרד הרלוונטי, מגבירה את הבקרה על כך שההתקשרות לא נעשית באופן שחותר תחת האינטרס הציבורי.

איור 2: התקשרויות רגילות (מחוץ למכרזים מרכזיים) לפי משרד, מיליוני שקלים,

2023-2015



מקור הנתונים: פרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, 2024; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

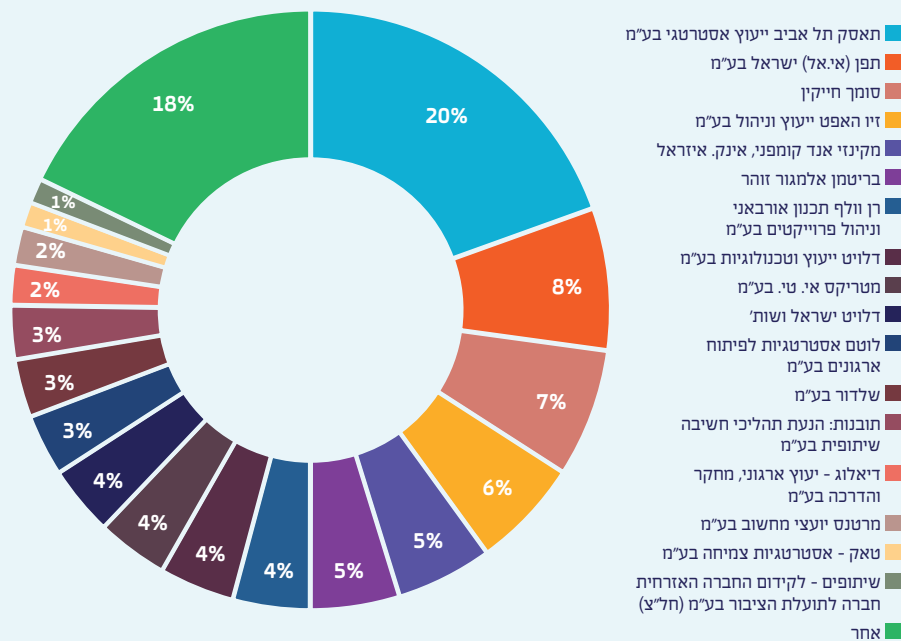
משרדי הממשלה
נשענים על מגוון רחב
יחסית של חברות ייעוץ,
הן חברות מקומיות
שצמחו בישראל
ומתמחות בעבודה
עם המגזר הציבורי,
והן סניפים מקומיים
של חברות ייעוץ
בינלאומיות גדולות

משרדי הממשלה נשענים על מגוון רחב יחסית של חברות ייעוץ, הן חברות מקומיות שצמחו בישראל ומתמחות בעבודה עם המגזר הציבורי, והן סניפים מקומיים של חברות ייעוץ בינלאומיות גדולות. בחלק מהמקרים מדובר באגפי הייעוץ של חברות רואי חשבון גדולות (בעיקר "4 הגדולות", חברות רואי החשבון PWC, Deloitte, KPMG ו-EY), שמגיעות לממשלות ולגופים ציבוריים רבים בעולם. במסגרת החברות הישראליות בולטות לוטם אסטרטגיות, רותם אסטרטגיות (שנרכשה ב-2019 על ידי KPMG), שלדור, TASC ותפן. בקרב החברות הבינלאומיות, בנוסף לחברות רואי החשבון הגדולות בולטת מעורבותן של מקינזי (שהעניקה שירותי פרו-בונו לממשלה בעבר כחלק מאסטרטגיית הכניסה לשוק הישראלי, ושאף ייעצה לצה"ל ולמשרד הביטחון) (אמסטרדםסקי, 2016;

קשתי, 2014), ובוסטון קונסלטינג גרופ (BCG). איור 3 מציג את חלקן היחסי של חברות הייעוץ השונות בהוצאות במסגרת המכרזים המרכזיים. הממשלה מתקשרת עם כ-90 חברות לטובת

ייעוץ בתחומי המכרז, אולם כמה חברות זוכות לנתח ניכר מהוצאות אלו, ובהן תאסק, דלויט, מטריקס וחברות נוספות.

איור 3: התפלגות סכומי התקשרויות במסגרת המכרזים המרכזיים על פני חברות שונות, 2015-2023



מקור הנתונים: פרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, 2024; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

**מראיונות שביצענו
עלה שחברות הייעוץ
הבינלאומיות החלו
לגייס עובדים בעלי
אוריינטציה של מדיניות
ציבורית ולפתח מחלקות
ייעודיות למתן שירותים
לממשלה בתחומים אלו**

ניכר כי התרחבות היקף ההתקשרויות של הממשלה עם חברות ייעוץ הובילה להתרחבות הפעילות של חברות הייעוץ הבינלאומיות בארץ. BCG החלה לפעול בארץ בשנת 2010, בשנת 2012 רכשה דלויט את חברת הייעוץ האסטרטגי טריגר פורסייט (קנה, 2012), ובשנת 2019 רכשה KPMG את רותם אסטרטגיות, שהייתה מחלוצות הייעוץ למגזר הציבורי בתחומי מדיניות (כלכליסט, 2019). מראיונות שביצענו אף עלה שחברות הייעוץ הבינלאומיות החלו, בעקבות שינוי היקף ההתקשרות, לגייס עובדים בעלי אוריינטציה של מדיניות ציבורית, ואף לפתח מחלקות ייעודיות למתן שירותים לממשלה בתחומים אלו.

טבלה 2: מדגם התקשרויות רגילות של משרדי ממשלה בתחומי הייעוץ (מיון אקראי)

המשרד	שם החברה	מטרת ההתקשרות	סכום ביצוע (ש"ח)	סעיף תקציבי*	שנה
המשרד לבטחון פנים	משיק - מחקרים ושיטות לקידום עסקי בע"מ	ייעוץ כתיבת מכרזים	153,193	תפעול	2021
המשרד לביטחון לאומי	זיו האפט ייעוץ וניהול בע"מ	ייעוץ	130,622	תפעול	2021
משרד האוצר	אסיאג יועצים בע"מ	קבלת ייעוץ חשבונאי	32,760	פעולות לקידום הפרטה	2018
משרד המדע והטכנולוגיה	תרנוסטיקה בע"מ	ייעוץ למולמו"פ	49,509	תפעול	2016
משרד האנרגיה	תבור - כלכלה ופיננסים בע"מ	ייעוץ כלכלי	152,100	פעולות אוצרות טבע	2021
מטה משרד הכלכלה	תמורה ייעוץ לוגיסטי בע"מ	ייעוץ	151,702	שיפוי יצואנים מאזור יהודה	2015
משרד הרווחה	פמי פרימיום בע"מ	ייעוץ	35,040	יחידות הסיוע שליד בת	2021
מטה משרד הבינוי והשיכון	מטאור מערכות טכנולוגיה וארגון בע"מ	ייעוץ להכנת מכרז מיקור חוץ	48,929	מחשוב, יועצים	2015
משרד הרווחה	שמרד אלקטרוניקה (1977) בע"מ	הזמנת ייעוץ	1,544	רכישת שירותים ממשרדי	2017
משרד החינוך	קבוצת פארטו בע"מ	ייעוץ בזהוי חסמים לקידום בארגון על רקע מגדרי	149,945	רכישות ופעולות מטה	2018
משרד המשפטים	מרטנס הופמן יועצים לניהול בע"מ	ייעוץ	101,690	הוצאות תפעול	2018

* הטקסט בסעיף זה מוצג בטבלה כפי שהופיע בנתוני מפתח התקציב

שנה	סעיף תקציבי*	סכום ביצוע (ש"ח)	מטרת ההתקשרות	שם החברה	המשרד
2017	הוצאות תפעול	28,348	יעוץ בוועדה המייעצת רשם הקבלנים	פמי פרימיום בע"מ	רשות האוכלוסין וההגירה
2019	שירותי מחשוב ופרויקט	150,000	ארכיטקטורה עסקית - ייעוץ	אידאומובייל בע"מ	משרד הבריאות
2019	יועצים	145,136	ייעוץ אסטרטגי למנכ"ל בעניין רפורמת הקנאביס	לוקיטוקס בע"מ	משרד הבינוי והשיכון
2020	מענקים ייעודיים	72,285	ייעוץ וניהול הקשר עם הרשויות הערביות באתגר הקורונה	איימן סייף ייעוץ וניהול בע"מ	משרד הפנים
2021	הוצאות תפעול	102,096	ייעוץ לטיוב רגולציה לתכנון מדיניות	ארנסט יאנג (ישראל) בע"מ	משרד המשפטים

* הטקסט בסעיף זה מוצג בטבלה כפי שהופיע בנתוני מפתח התקציב

טבלה 3: מדגם התקשרויות רגילות של משרדי ממשלה במסגרת מכרזים מרכזיים, 2023 (מיון אקראי)

המשרד	שם החברה	מטרת ההתקשרות	סכום ביצוע (ש"ח)	סעיף תקציבי
המשרד לשוויון חברתי	אשחר, ארגון שירותי חברה ורווחה בע"מ	שירותי ייעוץ בתחומי תכנון מדיניות והיבטים נלווים	125,999	פעולות מקצועיות
המשרד לשוויון חברתי	שטוק רן	גיבוש תוכנית עבודה	445,004	פעולות מקצועיות
המשרד לשוויון חברתי	נאס לייעוץ ומחקר חברתי וכלכלי בע"מ	שירותי ייעוץ בתחומי תכנון מדיניות והיבטים נלווים	146,500	פעולות מקצועיות
משרד הבריאות	ארנסט יאנג (ישראל) בע"מ	ייעוץ וליווי אגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה	52,416	קניות - מנהל ומשאבים
משרד הכלכלה והתעשייה	תבור - כלכלה ופיננסים בע"מ	ליווי מנהל סחר חוץ ואגף מסחר ושירותים לגיבוש מסמך הזדמנויות לכניסת קמעונאים זרים לישראל	50,000	התקשרות עם חברות ייעוץ
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	סומך חייקין	שירותי ייעוץ בתחום תכנון מדיניות ייעוץ אסטרטגי וטכנולוגי - "פנסיוני 2025"	1,148,063	פעולות
משרד האוצר - משרד ראשי	דלויט ייעוץ וטכנולוגיות בע"מ	התקשרות עם יועץ לקבלת שירותי ניתוח תוכניות עבודה ותקציב	735,000	פעילות שוטפת

המשרד	שם החברה	מטרת ההתקשרות	סכום ביצוע (ש"ח)	סעיף תקציבי
משרד העלייה והקליטה	סומך חייקין	ליווי וייעוץ אסטרטגי למשרד העלייה והקליטה	555,750	פעולות הנהלה
משרד האוצר - משרד ראשי	סומך חייקין	התקשרות עם יועץ לקבלת שירותי ייעוץ בתחום ממשל תאגידי	340,500	פעולות לקידום הפרטה
רשות הרגולציה	שלדור בע"מ	שירותי ייעוץ	649,998	תפעול ופעולות
משרד ראש הממשלה	שלדור בע"מ	שירותי ייעוץ	414,999	תפעול ופעולות
משרד המשפטים	ספינקס מחקר וייעוץ (18) בע"מ	שרותי ייעוץ	32,193	הוצאות תפעול
משרד העלייה והקליטה	לוטם אסטרטגיות לפיתוח ארגונים בע"מ	הכנת תוכניות אסטרטגיות של משרד העלייה והקליטה לשנת 2023 בהתאם לנדרש	115,000	פעולות הנהלה
משרד הכלכלה והתעשייה	תחבורה היום ומחר - הארגון הישראלי לתחבורה בת-קיימא (ע"ר)	התקשרות לביצוע מחקר השוואתי בינ"ל בנושא פיקוח מחירים	6,880	התקשרות עם חברות ייעוץ
הדיוור הממשלתי - החשב הכללי	סומך חייקין	שירותי ייעוץ לתכנון מדיניות והיבטים נלווים	231,660	הוצאות כלליות חטיבת
משרד הכלכלה והתעשייה	דואלוג בע"מ	מכרז מרכזי 09-2020, ליווי יחידות המשרד ביישום של פרויקטים במיקוד לשכת מנכ"ל	23,750	התקשרות עם חברות ייעוץ

באופן כללי, מעבודתנו עולה כי בישראל חברות ייעוץ מעורבות בכל סוגי התפקידים המוזכרים ב**טבלה 1** לעיל. לצד זאת חשוב לציין, כי במשרדים שונים חברות הייעוץ ממלאות תפקידים שונים, כפי שאפשר לראות בטבלאות 2 ו-3. להתרשמותנו, במשרדי ממשלה בעלי מסוגלות מדיניות פנימית מפותחת, ליבה מקצועית חזקה ועוצמה יחסית בתהליכי עיצוב מדיניות ותקצוב, נוכחותן של חברות ייעוץ בתפקידי ליבה מצומצמת משמעותית (וזאת על אף שנעשה בהן שימוש וניכר היקף התקשרויות רחב).

בדיקת כותרות הסכמי ההתקשרויות, ככל שהן חשופות לציבור, הראתה כמה תמות עיקריות בעבודות עם חברות הייעוץ. במיוחד בלטה העסקתן בתחומים של שירותי ייעוץ אסטרטגי ותמיכה בפרויקטים; מתן שירותים בתכנון וניתוח מדיניות, כולל מחקר וניתוחים כלכליים; תמיכה וייעוץ בכתיבת תוכניות עבודה; ניהול הליכי שיתוף ציבור; הטמעת תרבות עבודה; וייעוץ בדיגיטציה ותוכניות עבודה דיגיטליות¹. תמות אלו גם נתמכו בשורת הראיונות שביצענו, שסיפקו דוגמאות ועומק להבנת עבודות אלו, שמובאות בתיבות הטקסט שבהמשך.

תפקידי תוכן

מהראיונות שקיימנו עם בעלי תפקידים באגפי תכנון מדיניות במשרדים השונים עולה, כי חברות ייעוץ מעורבות בפיתוח חלופות מדיניות ובתמיכה בתהליכים אלו באופנים מגוונים. רכיבים מרכזיים בעבודתן, שעלו כמעט בכל השיחות שקיימנו, הם מחקר וכתיבה (ובכלל זה כתיבת תוכניות עבודה, לדוגמה, חרות-סובר, 2015), ניתוח כלכלי ופיתוח חלופות מדיניות (ראו גם: אביטל, 2017; אילן, 2016; פרץ, 2021; רוזנברג קנדל, 2015; שדה, 2023). הבסיס לעבודתן של חברות הייעוץ משתנה. בחלק מהמקרים נראה כי החברות

¹ אסוף תמות זה מתבסס על ניתוח באמצעות STM (ראו הערת שוליים ד), שערכנו על 454 כותרות של התקשרויות שנערכו כחלק מהסכמי המסגרת.

להתרשמותנו,

במשרדי ממשלה בעלי
מסוגלות מדיניות
פנימית מפותחת,
ליבה מקצועית חזקה
ועוצמה יחסית בתהליכי
עיצוב מדיניות ותקצוב,
נוכחותן של חברות
ייעוץ בתפקידי ליבה
מצומצמת משמעותית

העסקתן של חברות

הייעוץ בולטת בתחומים
של שירותי ייעוץ
אסטרטגי ותמיכה
בפרויקטים; מתן שירותים
בתכנון וניתוח מדיניות,
כולל מחקר וניתוחים
כלכליים; תמיכה וייעוץ
בכתיבת תוכניות עבודה;
ניהול הליכי שיתוף ציבור;
הטמעת תרבות עבודה;
וייעוץ בדיגיטציה ותוכניות
עבודה דיגיטליות

רכיבים מרכזיים

בעבודתן של חברות
הייעוץ, שעלו כמעט
בכל השיחות שקיימנו,
הם מחקר וכתיבה,
ניתוח כלכלי ופיתוח
חלופות מדיניות

**בחלק מהמקרים, חלק
קטן יחסית להבנתנו,
חברות הייעוץ מעורבות
בכתיבת החלטות
ממשלה ממש, ניסוח
הצעות תקציב או
תיקוני חקיקה**

**חברות ייעוץ מועסקות
במקרים רבים גם
לטובת תמיכה מקצועית
בהיבטים ספציפיים,
שבהם מומחיותם
של משרדי הממשלה
מוגבלת, כמו הקניית
ידע בהיבטי תשתיות
ובינוי, פיתוח מודלים
כלכליים-התנהגותיים
או תכנון מרחבי**

אמונות על מתן מענה לסוגיית מדיניות מסוימת באופן רחב ומקיף: מחקר, ניתוח כלכלי או אחר, סקירות בינלאומיות, התייעצויות עם שחקנים נוספים בשדה המדיניות, כתיבה והצגת ממצאים והמלצות בפני השחקנים הרלוונטיים בתוך משרדי הממשלה (ראו גם: אמסטרדםסקי, 2015; Marciano, 2018). לעיתים, הצגות אלו כוללות גם את דרג המנכ"ל/ית או השר/ה. בחלק מהמקרים (חלק קטן יחסית, להבנתנו) חברות הייעוץ מעורבות אף בכתיבת החלטות ממשלה ממש, ניסוח הצעות תקציב או תיקוני חקיקה. במקרים רבים אחרים מוגבלת עבודת חברות הייעוץ לתפקידים היקפיים ותומכים או לרכיב ספציפי אחד מתוך תהליך עיצוב המדיניות, למשל, מיפוי ואיסוף מידע מהשטח וממערכת המדיניות הרחבה יותר על סוגיות ספציפיות; ניתוח כלכלי או השוואתי של רכיבים מסוימים בעבודת המדיניות; הכנת מחקרי עומק שתומכים בפיתוח חלופה; כתיבת מכרזים לאיתור גופים לא-ממשלתיים שיבצעו את המדיניות (לדוגמה, אילן, 2016) וליווי תהליכי הפרטה (קורן וארלוזורוב, 2015), בעוד שהתהליך בכללותו מובל באופן מקיף יותר מתוך הממשלה. חברות ייעוץ מועסקות במקרים רבים גם לטובת תמיכה מקצועית בהיבטים ספציפיים, שבהם מומחיותם של משרדי הממשלה מוגבלת, כמו הקניית ידע בהיבטי תשתיות ובינוי, פיתוח מודלים כלכליים-התנהגותיים, תכנון מרחבי וכיוצא באלה.

דוגמה 1: חברת דלויט ומשרד החינוך

חברת דלויט ייעצה למשרד החינוך במסגרת המרכז המרכזי עבור תוכנית הגמישות הפדגוגית הניהולית (גפ"ו) (משרד החינוך, 2023). מטרת ההתקשרות הייתה "אספקת שירותי ייעוץ בתחומי תכנון ומדיניות", אחד מהאשכולות של המרכז המרכזי, הכולל, בין היתר: "הגדרת הצורך/הגדרת הבעיה... הגדרת חלופות ובחירה בחלופה המועדפת, גיבוש תיאוריות שינוי, עיצוב המדיניות, תכנון שלבי היישום של המדיניות, הגדרת תוצאות ומדדים, גיבוש תוכנית מדידה, יישום המדיניות ובקרה על היישום; והערכת המדיניות". תוכנית הגמישות הפדגוגית הניהולית, כפי שאומצה בהחלטת הממשלה, מקצה למנהלי בתי ספר סכומים לרכישת שירותים חיצוניים עבור בית הספר, כמו

חוגים, קורסים חיצוניים, העסקת עוזרי הוראה וכיוצא באלה, ומהווה נתיב למיקור חוץ במערכת החינוך.

דוגמה 2: חברת שלדור ומשרד המשפטים

בין יתר העבודות שביצעה שלדור עבור משרד המשפטים, הועסקה החברה ב"תכנון ואסטרטגיה של בחינה וייעול ההליך הפלילי" במסגרת המרכז המרכזי ובהתקשרויות המשך נוספות. בפועל, החברה ליוותה תהליך אסטרטגי של הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם משבר תחום תסקירי שירות המבחן, וניתחה את השפעת הליך תסקירי המבחן למבוגרים על הרצף והמשך של ההליך הפלילי. בהמשך נשכרה שלדור להמשיך ולייעץ בניתוח ו"מידול התהליך בין בתי המשפט, מערכת אכיפת החוק ושירות המבחן" לזיהוי צווארי בקבוק נוספים בהליך הפלילי; ולסיוע בתהליך אסטרטגי בשירות המבחן ול"גיבוש פתרון להגברת אפקטיביות עבודתו". המלצות מדיניות על בסיס עבודת החברה נכללו בדוח הצוות הבין-משרדי.

דוגמה 3: חברת תאסק והמשרד להגנת הסביבה

חברת תאסק הועסקה על ידי המשרד להגנת הסביבה להכנת "תוכנית יישום והטמעה להיערכות לשינוי אקלים". תאסק סייעה, בין היתר, ב"מיפוי התחומים המושפעים משינוי אקלים בישראל והמהלכים המרכזיים להתמודדות עם שינוי האקלים ולמזעור סיכונים". בפועל, עבודתה כללה זיהוי וניסוח צעדים נדרשים על ידי משרדי הממשלה השונים וגופים ציבוריים לטובת היערכות לשינוי האקלים בכלל התחומים, ביניהם בריאות, חקלאות, תשתיות, חירום וביטחון, ובריכוז התהליך מול משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

תפקידי תהליך

במקביל לעבודת תוכן - מחקר, ניתוח ופיתוח אלטרנטיבות מדיניות - זוהתה במהלך המחקר מעורבותן של חברות ייעוץ בהיבטי תהליך המדיניות. רכיבים אלו בפיתוח מדיניות חשובים, שכן הם קובעים למי יש גישה לתהליכי עיצוב מדיניות וקולו של מי נשמע בתהליכים אלו. בהנחה שלשחקנים שונים יש תפיסות שונות של בעיות המדיניות, ערכים ומושגים אחרים להבנתן ולפתורונן, להרכב השחקנים שמקבלים גישה להיבטי תהליך יש השפעה משמעותית על הדרך שבה מעוצבת התפיסה הקולקטיבית של בעיית המדיניות ושל חלופות המדיניות שמפותחות ונבחרות בסופו של דבר (Marciano, 2023; Kuenzler and Stauffer, 2022).

**מעורבות בהיבטי
תהליך משמעה גם
השפעה על האופן שבו
המדינה מבינה ומפרשת
את סוגיית המדיניות
הרלוונטית ועל זיהוי
ואיתור הזדמנויות
ובעיות בתהליך
המדיניות**

מעורבות בהיבטי תהליך משמעה גם השפעה על האופן שבו המדינה מבינה ומפרשת את סוגיית המדיניות הרלוונטית ועל זיהוי ואיתור הזדמנויות ובעיות בתהליך המדיניות. על כן, הימצאות בצמתים חשובים ברכיבים אלו משמעה עוצמה בעיצוב תפיסת שדה המדיניות הרלוונטי (Gabriel and Paulus, 2015), והיא מקושרת להיבטים של דמוקרטיה ושקיפות בתהליכי מדיניות (Vogelpohl, 2018).

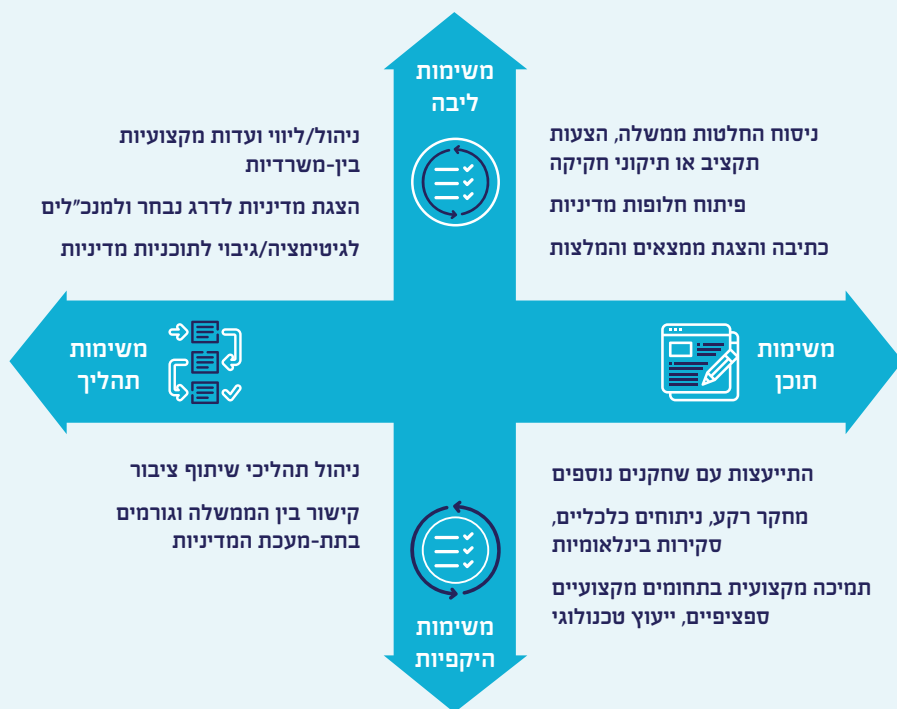
חברות ייעוץ בישראל מועסקות בתפקידים אלה באופן פורמלי בחלק מהמקרים, ובאחרים הן ממלאות תפקידים אלה בפועל. כך, למשל, במחקר שערכנו מצאנו כי חברות ייעוץ מועסקות בליווי ועדות מקצועיות בין-משרדיות, מכשיר

חשוב לניסוח מדיניות בישראל לאחר שבעיית מדיניות עלתה על סדר היום הציבורי והוגדרה. בתפקידים אלה, חברות ייעוץ מועסקות במחקר ובאספקת חומרים לישיבות הוועדה; סיכום ישיבות; ניהול תהליכים ובעלי עניין השותפים בוועדה; והעלאת שאלות ואיתור נקודות שעלו בפגישות השונות. במקביל, חברות ייעוץ מועסקות בפועל בתפקידים תהליכיים גם כשהגדרת העבודה עצמה עיקרה מחקר וכתובה. כך, למשל, חברות ייעוץ מתפקדות בפועל כגורם מקשר בין הממשלה לתת-מערכת המדיניות הרחבה יותר - בעלי עניין נוספים בתחום, גופי יישום מדיניות, רשויות מקומיות או גופים ציבוריים אחרים ואף מקבלי שירותים - כדי לתעל ידע לגבי העדפות המדיניות של שחקנים אלו דרך ראיונות, פגישות ואיסוף מידע; ניהול התייעצויות לא פורמליות; ורתימתם לתהליכי מדיניות. רכיב נוסף שעבורו מועסקות חברות ייעוץ, באופן פורמלי, הוא ניהול תהליכי שיתוף ציבור והתייעצויות.

**במקרים שונים נשכרות
חברות הייעוץ על ידי
גורמים בדרג המקצועי
או הפוליטי שמעוניינים
לקדם עמדה או
מדיניות מסוימת**

היבט נוסף חשוב בהיבטי תהליך המדיניות הוא השימוש בחברות ייעוץ לטובת יצירת לגיטימציה או גיבוי להעדפות או לתוכניות מדיניות קיימות, או רתימת ההון הסימבולי שלהן - כלומר, שימוש במוניטין שלהן - בתהליכים מול שחקנים אחרים בתהליך המדיניות. במילים אחרות, במקרים שונים נשכרות חברות הייעוץ על ידי גורמים בדרג המקצועי או הפוליטי שמעוניינים לקדם עמדה או מדיניות מסוימת.

איור 4: מיפוי סוגי המשימות שחברות ייעוץ מבצעות עבור משרדי הממשלה בישראל



הנתונים התקציביים והראיונות מצביעים על כך שקיימת מעורבות משמעותית של חברות ייעוץ במשימות ליבה, הן בצד התוכן הן בצד התהליך. זוהי תופעה בלתי רצויה, משום שביצוע משימות ליבה משקף הפרטה, גם אם חלקית, של סמכויות שלטוניות מובהקות, שעקרונית אמורות להיות באחריותו הבלעדית של המגזר הציבורי

איור 4 מסכם את סוגי הפעולות שמבצעות חברות ייעוץ עבור משרדי הממשלה השונים לפי הקטגוריות שמופיעות ב**טבלה 1**, תוך הבחנה בין משימות תוכן למשימות תהליך ובין משימות ליבה למשימות היקפיות. כפי שצינו לעיל, חברות הייעוץ מבצעות מגוון רחב של משימות היקפיות ומשימות ליבה, הן בצד תוכן המדיניות והן בצד תהליך המדיניות. לצערנו, הנתונים שיש בידינו לא מאפשרים בחינה כמותית של היקפי הפעולות לסוגיהן. עם זאת, הנתונים התקציביים והראיונות מצביעים על כך שקיימת מעורבות משמעותית של חברות ייעוץ במשימות ליבה, הן בצד התוכן הן בצד התהליך. זוהי תופעה בלתי רצויה, משום שביצוע משימות ליבה משקף הפרטה, גם אם חלקית, של סמכויות שלטוניות מובהקות, שעקרונית אמורות להיות באחריותו הבלעדית של המגזר הציבורי.

בנוסף להבחנה בין סוגי המעורבות של חברות ייעוץ, מהחומרים שניתחנו עולות כמה תובנות נוספות לגבי אופי ההישענות של הממשלה על חברות אלה והשלכותיו. הסעיפים להלן דנים בקצרה בהישענות יחידות הממשלה על חברות ייעוץ על מנת לחפות על מחסור בעובדים; במגבלות יכולתן של חלק מיחידות הממשלה לנהל את חברות הייעוץ; במיסוד יחסי עבודה ארוכי טווח בין יחידות ממשלה שונות לחברות מסוימות; ובהשלכות של התרחבות ההישענות על חברות ייעוץ על היכולת לגייס עובדים בעלי כישורים גבוהים ומוטיבציה לשירות ציבורי ליחידות הממשלה.

שימוש בחברות ייעוץ ככוח אדם זמין ותחליפי לפערים במשרד

**יחידות ממשלה
שונות עושות שימוש
בחברות ייעוץ לשורת
משימות שוטפות
ואדמיניסטרטיביות של
המגזר הציבורי. במקרים
רבים מדובר בכלי
להתמודדות עם פערי
כוח אדם עקב קושי
בגיוס כוח אדם ותהליכי
גיוס ארוכים**

במהלך הראיונות שערכנו למדנו, כי יחידות ממשלה שונות עושות שימוש בחברות ייעוץ לשורת משימות שוטפות ואדמיניסטרטיביות של המגזר הציבורי: קביעת פגישות, עדכון רשימת אנשי קשר, ליווי אדמיניסטרטיבי של ועדות מכרזים, הכנת דוחות שוטפים ומטלות אחרות שאינן קשורות לעבודות ייעוץ, מחקר או מדיניות. במקרים רבים מדובר בכלי להתמודדות עם פערי כוח אדם עקב קושי בגיוס כוח אדם ותהליכי גיוס ארוכים, בייחוד בהקשר של משימות דחופות. בפועל, כפי שציין מרואיינים בחברות ובמשרדים, סוגי עבודות אלו מקרבים את העובדים להיות עובדי המשרד ממש. בחלק מהמקרים, עובדי חברות הייעוץ אף מגיעים לימי עבודה בתוך המשרד או מצוותים כ"חיצוק" לצוותים קיימים, ובמובנים רבים מתפקדים כעובדי המשרד, בעלות גבוהה משמעותית.

**הנימוק הרווח בקרב
משרדי הממשלה,
ובחברות הייעוץ עצמן,
לשימוש הנרחב והחוזר
בחברות ייעוץ הוא
שלמגזר הציבורי אין
זמן, כוח אדם ומשאבים
לעבודות "מעבר לשוטף"**

בהקשר זה נציין, כי עלו בראיונות אינדיקציות ברורות לנרמול השימוש בחברות הייעוץ. יותר מכל הסבר אחר, הנימוק הרווח בקרב משרדי הממשלה, כמו גם בקרב חברות הייעוץ עצמן, לשימוש הנרחב והחוזר בחברות ייעוץ (ובפרט, כפי שנפרט להלן, הנטייה במשרד מסוים לחזור לעבוד עם אותה חברת ייעוץ), הוא שלמגזר הציבורי אין זמן, כוח אדם ומשאבים לעבודות "מעבר לשוטף". זאת, למרות שעקרונית הקמת אגפי התכנון נועדה לתת מענה לבעיה זו, כלומר לאפשר לממשלה לעסוק בתכנון ארוך טווח, מעבר לטיפול בסוגיות שוטפות. במקרים רבים, המשרדים מתקשים להקצות כוח

אדם (ובמיוחד כוח אדם איכותי, בעל יכולות מחקריות וניתוח) לעבודות מדיניות המצריכות מחקר ממוקד, פרויקטים רחבי היקף, הכוללים מיפוי ואינטראקציה מתמשכת עם השטח, וחשיבה אסטרטגית רחבה, שמחייבת התנתקות, לפחות חלקית, מהעבודה היומיומית במשרד. לפחות בחלק מהמשרדים, השימוש בחברות הייעוץ במקרים אלה הוא שגור ונורמלי. ההנחה היא, שלא רק שקשה למשרדים לעשות עבודה זו, אלא שהפנייה לחברות ייעוץ לטובת עבודות מסוג זה היא מתבקשת, עדיפה ומשתלמת יותר מהישענות על כוח אדם פנימי, שיצטרך להיות מועבר מעבודת ליבה שוטפת של המשרד; או, לחלופין, מהירה ויעילה יותר מגיוס כוח אדם לתוך המשרד, תהליך שעשוי לקחת תקופה ארוכה מאוד בשל הקושי לגייס תקנים ובשל תהליכי המיון וההעסקה.

אתגרים בניהול ורגולציה של עבודת חברות הייעוץ

סוגיית ניהול עבודתן של חברות הייעוץ על ידי משרדי הממשלה עלתה כקריטית וחזרה בכל השיחות שניהלנו, גם בראיונות עם עובדי השירות הציבורי וגם בשיחות עם יועצים מהחברות עצמן. הסוגיה נוגעת ליכולתם של שחקנים בתוך אגפי התכנון/משרדי הממשלה לנהל את עבודת חברות הייעוץ באופן אפקטיבי, להגדיר היטב את התוצרים הרצויים, להחזיק ב"בעלות" על העבודה ותוצאותיה ולאגרו ולבדוק את עבודת החברות ותוצריהן. מצד אחד, מיומנויות אלה עלו כחשובות לטובת הפקת המיטב מעבודתן של חברות הייעוץ וליצירת עבודות ברמה גבוהה, שמייצרות תרומה אמיתית לפיתוח מדיניות ציבורית, תוך שימור יכולות קביעת המדיניות של יחידות המשרד ובסיוס הידע שהן מחזיקות. מצד שני, ניכר כי קיים פער משמעותי ביכולות של חלק ממשרדי הממשלה ביחס למיומנויות אלה, שהתגלו כלא אחידות במשרדי ממשלה שונים ובהקשר לסוגי עבודות שונות. במשרדים וביחידות שבהם יכולת המחקר, תכנון המדיניות ויכולות המדיניות הן איתנות מלכתחילה, יכולת הניהול של יועצים חיצוניים זוהתה כאיתנה יותר גם היא. במילים אחרות, היכולת להתאים את עבודת חברות הייעוץ לצרכים הפנימיים של המשרדים, לפקח ולאתגר את עבודתם ולהשתמש בהן כמשאב חיצוני מועיל קשורה, ככל הנראה, ליכולות פנימיות קיימות. מנגד, במשרדים בעלי יכולות פנימיות חלשות יותר ממילא, היכולת לנהל באופן מיטבי את עבודת היועצים החיצוניים ולפקח עליה מוגבלת גם היא.

היכולת להתאים את עבודת חברות הייעוץ לצרכים הפנימיים של המשרדים, לפקח ולאתגר את עבודתם ולהשתמש בהם כמשאב חיצוני מועיל קשורה, ככל הנראה, ליכולות פנימיות קיימות

תלות ומיסוד: ריכוז ידע ומסוגלות בחברות הייעוץ, מחוץ לשירות הציבורי

**תופעה בלתי רצויה
נוספת שקשורה בשימוש
רצוף בחברות ייעוץ
היא התמסדות עבודת
החברות ופיתוח תלות
של משרדי הממשלה
במסוגלות, בידע
ובהיכרות השטח של
חברות ייעוץ ספציפיות**

**התבססות על חברות
ספציפיות בלבד
לאורך זמן משמעה
שגם יכולת המדינה
להחליף ספקים נעשית
מוגבלת; האפשרות
של המדינה לאתגר את
התוכן והייעוץ המגיעים
מצד החברות נפגעת
משמעותית; והחברות
הרלוונטיות צוברות
עוצמה מול המדינה
בגיבוש מדיניות**

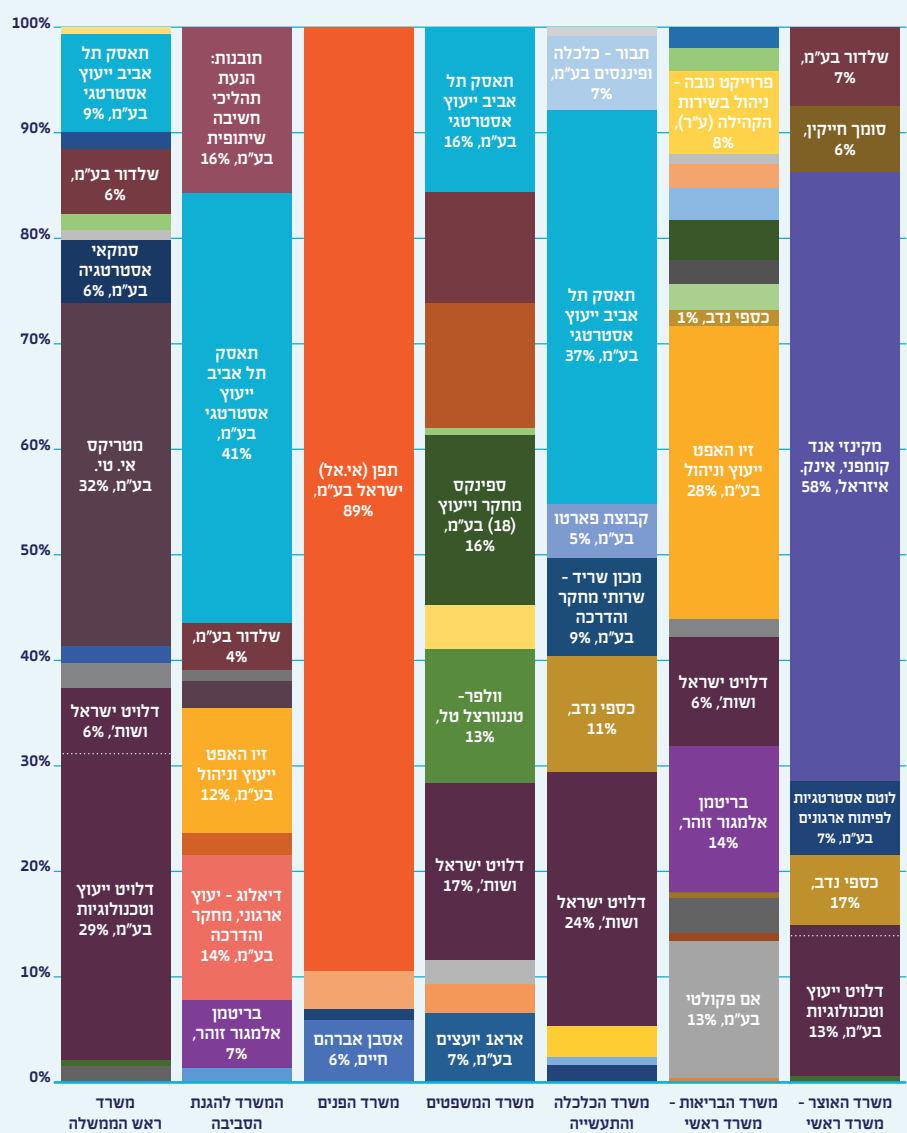
תופעה בלתי רצויה נוספת שקשורה בשימוש רצוף בחברות ייעוץ היא התמסדות עבודת החברות ופיתוח תלות של משרדי הממשלה במסוגלות, בידע ובהיכרות השטח של חברות ייעוץ ספציפיות. חברות הייעוץ מפתחות התמחות וידע שהם קריטיים עבור גיבוש מדיניות באופן איכותי, וזאת מכיוון שעבודות של מחקר וניתוח מדיניות (בניגוד לעבודות רבות אחרות שהמגזר הציבורי צורך במיקור חוץ) מתאפיינות בפיתוח יכולות והיכרות עם תחום ידע ספציפי; היכרות ויצירת קשרים עם שדה המדיניות ומערך שחקני המדיניות הרלוונטיים בישראל; ויצירת יחסי אמון עם שחקנים, בעלי עניין ומקורות ידע נוספים בתחום. בפועל, תהליכים כאלו מייצרים מוקדי ידע משמעותיים בתחומים ספציפיים של מדיניות, שמחזיקים בידע ויכולות ייחודיים, ומביאים את המדינה להישען עליהם שוב ושוב. תופעה זו מחריפה ככל שמופרטות לחברות הייעוץ משימות שאינן גנריות ו/או מבוססות על התמחות ספציפית, אלא נוגעות למהות המערכות הציבוריות השונות. הסתמכות בלעדית על חברות ייעוץ ספציפיות משמעה גם יצירת תלות באותם שחקנים. במקרים קיצוניים, משמעות הדבר שללא ההתקשרות עם אותן חברות, המשרד הממשלתי יתקשה לתפקד בפיתוח מדיניות, או לפחות יכולת פיתוח המדיניות שלו תיפגע משמעותית (Marciano, 2023; Ylönen and Kuusela, 2019). התבססות על חברות ספציפיות בלבד לאורך זמן משמעה שגם יכולת המדינה להחליף ספקים נעשית מוגבלת; האפשרות של המדינה לאתגר את התוכן והייעוץ המגיעים מצד החברות נפגעת משמעותית; והחברות הרלוונטיות צוברות עוצמה מול המדינה בגיבוש מדיניות.

במחקר שערכנו ניסינו להעריך באיזו מידה, אם בכלל, קיימת תלות מסוג זה. עשינו זאת בשני אופנים. ראשית, בדקנו

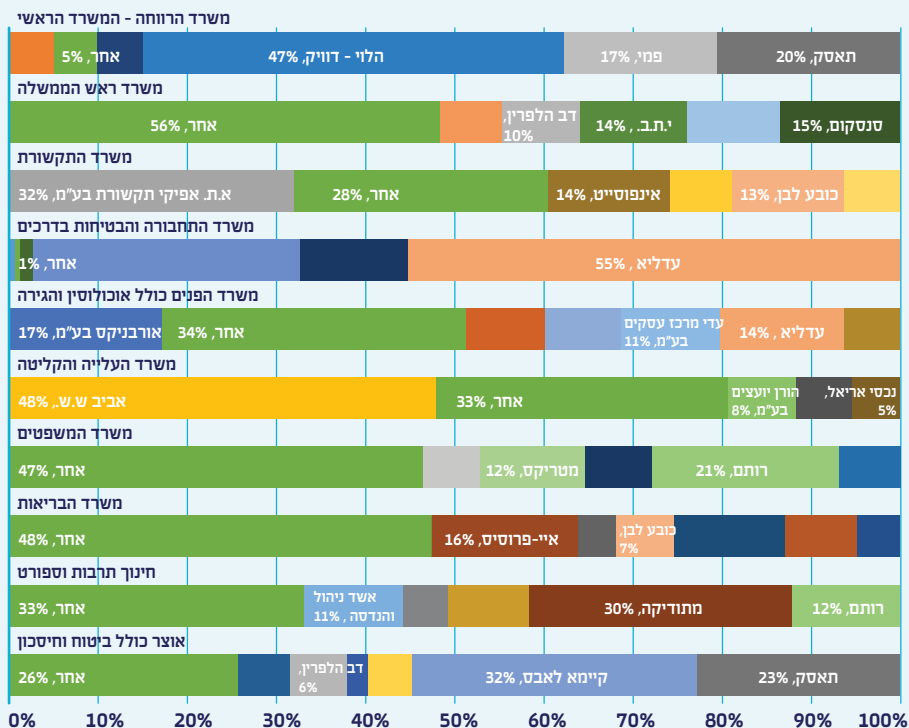
את האופן שבו מוקצית ההוצאה במשרדים השונים על חברות ייעוץ שונות במסגרת מכרזי הייעוץ. במקביל, בראיונות שקיימנו נגענו בנקודה זו עם המרואיינים מתוך משרדי הממשלה, במטרה להעריך באיזה אופן תלויה עבודתם השוטפת בעבודתן של חברות חיצוניות. בניתוח ההתקשרויות של משרדי הממשלה השונים במסגרת המכרזים המרכזיים מצאנו כי משרדים רבים נשענים על חברה אחת ביותר ממחצית ההוצאות המשרדיות להתקשרות בתחומי ייעוץ.

איור 5 מציג, עבור משרדי ממשלה נבחרים, את התפלגות ההוצאה על חברות ייעוץ במסגרת המכרזים המרכזיים; איור 6 מציג ניתוח דומה עבור התקשרויות מחוץ למכרזים המרכזיים.

איור 5: התפלגות סכומי ההתקשרויות במסגרת המכרזים המרכזיים על פני חברות ייעוץ (משרדי ממשלה נבחרים), 2024-2015



איור 6: התפלגות סכומי ההתקשרויות מחוץ למרכזים המרכזיים על פני חברות ייעוץ (משרדי ממשלה נבחרים), 2023-2015



מקור הנתונים: פרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, 2024; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

העובדה שמשרד מסוים מתקשר בעיקר עם חברה ספציפית אינה מעידה בהכרח על מיסוד או על תלות. עם זאת, ריכוז רוב ההוצאה על ייעוץ למדיניות אצל ספק אחד מהווה אינדיקציה לפוטנציאל מיסוד ותלות בחברות ספציפיות

חשוב לומר, שהעובדה שמשרד מסוים מתקשר בעיקר עם חברה ספציפית אינה מעידה בהכרח על מיסוד או על תלות. ייתכן שפוטנציאל התחרות בתחום הידע הספציפי הוא מינימלי, וייתכן גם שרוב עבודת המדיניות בתוך המשרד נעשית ללא שום סיוע חיצוני. עם זאת, ריכוז רוב ההוצאה על ייעוץ למדיניות אצל ספק אחד מהווה אינדיקציה לפוטנציאל מיסוד ותלות בחברות ספציפיות. מתוך הראיונות שקיימנו עלה, כי המיסוד של עבודת חברות הייעוץ לבש צורה שעיקרה הישענות על היכרות מתקדמת של התחום מצד חברות הייעוץ, לעיתים באופן מעמיק יותר מעובדי המשרד עצמו. זאת, בין היתר, בשל תחלופה פנימית במשרדי הממשלה, שמתגברת עם חוסר היציבות השלטונית בשנים

**מניתוח שערכנו,
במכרז המרכזי האחרון
(שהתקשרויות במסגרתו
החלו ב-2021) עלה
משמעותית מספר
החברות המועסקות על
ידי כל משרד לטובת
עבודות ייעוץ**

האחרונות (Alon-Barkat et al., 2025). בנוסף, נוצרו גם יחסי אמון וזיהוי האיכות הפוטנציאלית של צוותים בחברות הייעוץ, שהולידו שימוש חוזר בהם, כמו גם היכרות של בעלי העניין בתחום המדיניות על ידי צוותי היועצים בחברות. עם זאת, חשוב לציין כי מניתוח שערכנו, במכרז המרכזי האחרון (שהתקשרויות במסגרתו החלו ב-2021) עלה משמעותית מספר החברות המועסקות על ידי כל משרד לטובת עבודות ייעוץ. בעוד שבמכרז הראשון הועסקו בממוצע 1.7 חברות שונות על ידי כל משרד, במכרז השני מספר זה גדל ל-4.3 חברות שונות. בנוסף, עלה גם פיזור ההוצאות של המשרד בין החברות השונות. אנו מייחסים זאת להרחבה יזומה של

מספר הספקים במאגר בתנאי המכרז, שאפשר בחירה בין חברות ייעוץ מגוונות, כמו גם לחלוקה לאשכולות נושאים במסגרת המכרז ולפתיחת אפשרות להתקשרויות בהיקפים קטנים יותר. איור 7 מראה את ההבדל בהסתמכות על חברות שונות במספר משרדים נבחרים בשנים 2014 ו-2021.

איור 7: התפלגות סכומי ההתקשרויות במסגרת המרכזים המרכזיים על פני חברות ייעוץ (משרדי ממשלה נבחרים), הבדלים בין מכרז מרכזי 2014 למכרז מרכזי 2021

המשרד להגנת הסביבה

2014

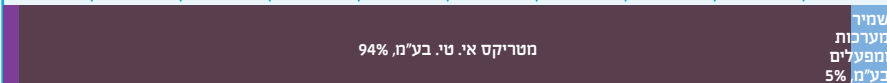


2021

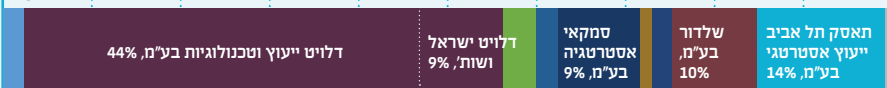


משרד ראש הממשלה

2014

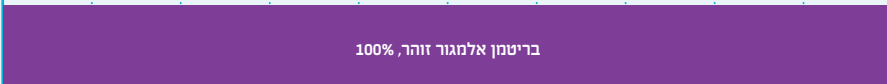


2021

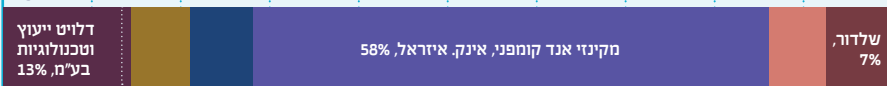


משרד האוצר

2014

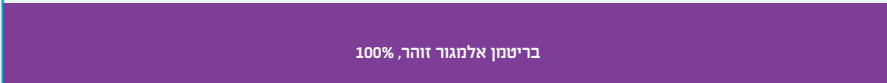


2021



משרד הבריאות

2014



2021



0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

מקור הנתונים: פרויקט "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, 2024; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

נקודה נוספת שעלתה בראיונות היא שחברות הייעוץ מחזיקות בידע רוחבי לגבי האופן שבו מנוהלים תהליכי קביעת מדיניות ויישום מדיניות בממשלה. היתרון היחסי של החברות נובע מכך שהן עובדות עם כמה משרדי ממשלה, ובתוך כך צוברות ידע באשר לתהליכים שמתרחשים במשרדים השונים ויכולות להשתמש בו בעבודתן עם משרדים אחרים. ניכר כי לחברות יש יתרון יחסי על פני גופי מטה אחרים בממשלה, משום שבניגוד לגופי מטה אחרים, מלבד אולי משרד ראש הממשלה, עבודתן של חברות הייעוץ מתמקדת בסוגיות של תכנון מדיניות וניהול תהליכי מדיניות. חשוב לסייג תובנה זו, ששמענו בעיקר מצידין של חברות הייעוץ, ושנשללה מצד חלק מהמראיינים מתוך הממשלה.

תחרות על עובדים ועובדות בין הממשלה לחברות הייעוץ

הרחבת אגפי התכנון במשרדי הממשלה ופרסום המכרזים המרכזיים יצרו ביקוש לעבודת ייעוץ וניתוח מדיניות בשוק הפרטי. בראיונות שערכנו למדנו, כי חברות שונות, שהתמקדו בעבר בייעוץ אסטרטגי וארגוני או בייעוץ למגזר הציבורי בתחומי תשתיות, תפעול וניהול, הקימו או הרחיבו את אגפי המגזר הציבורי וניתוח המדיניות בתוך הארגון בתגובה למכרזים שפורסמו. כדי להרחיב את יכולותיהן לספק מענה בתחומי המכרזים המרכזיים, החברות אף פנו לגיוס בוגרים עם אוריינטציה וידע בתחומי מדיניות ציבורית (למשל, בוגרי תוכניות פכ"מ ומדיניות ציבורית, משפטנים וכלכלנים).

בניית יכולת מדיניות זו בקרב חברות הייעוץ המקומיות והבינלאומיות מייצרת, כמובן, מקור ידע והתייעצות נוסף מחוץ למגזר הציבורי, במיוחד ככל שחברות ויחידות אלו צוברות ניסיון והיכרות עם השטח בתחומי מדיניות שונים. אולם, במקביל, צמיחת שוק חברות הייעוץ מהווה גם אלטרנטיבה תעסוקתית לבוגרים בתחומים הרלוונטיים לעבודה במגזר הציבורי. זו אלטרנטיבה תעסוקתית אטרקטיבית עבור מי שמחזיקים בכישורים גבוהים לצד מחויבות גבוהה לשירות הציבורי, שכן היא מאפשרת תעסוקה בתנאי השכר וההעסקה של המגזר הפרטי לצד עיסוק בפועל בסוגיות בעלות חשיבות ומשמעות ציבורית. חשוב להדגיש, כי כיום התהליך מתרחש בד בבד עם המשבר במגזר הציבורי, אשר סופג מתקפה מתמשכת מצד הדרג הפוליטי על רקע

עקב יצירת ביקוש מצד משרדי הממשלה לעבודת ייעוץ וניתוח מדיניות בשוק הפרטי, חברות ייעוץ הקימו והרחיבו את אגפי המגזר הציבורי וניתוח המדיניות שלהן ואף פנו לגייס בוגרים עם ידע רלוונטי

צמיחת שוק חברות הייעוץ מהווה אלטרנטיבה תעסוקתית אטרקטיבית לבוגרים בתחומים הרלוונטיים לעבודה במגזר הציבורי, שכן היא מאפשרת תעסוקה בתנאי השכר וההעסקה של המגזר הפרטי לצד עיסוק בפועל בסוגיות בעלות חשיבות ומשמעות ציבורית

הנסיגה הדמוקרטית שישראל חווה בשנים האחרונות, ובמקביל מתמודד עם שחיקת שכר מתמשכת. כל אלו פוגעים באטרקטיביות של המגזר הציבורי כמקום עבודה (לן ובן-בשט, 2023; Alon-Barkat et al., 2024). עם זאת, חשוב להדגיש שהבעיות שעליהן מצביע הנייר לא נובעות מתפקודה של הממשלה הנוכחית, אלא משקפות בעיות מבניות וארוכות טווח.

התרחבות ההישענות על חברות הייעוץ משקפת מצב שבו המגזר הציבורי בישראל מנסר את הענף שעליו הוא יושב

במילים אחרות, התרחבות ההישענות על חברות הייעוץ משקפת מצב שבו המגזר הציבורי בישראל מנסר את הענף שעליו הוא יושב. בייחוד במגזר הציבורי, ובפרט בכל הקשור לתהליכי קביעת מדיניות וקבלת החלטות, העובדים מהווים את התשתית העיקרית לפעילות. התחרות מול חברות הייעוץ עלולה להגביר את הקושי בגיוס למגזר הציבורי דווקא של העובדים בעלי המיומנויות הגבוהות ביותר. מצב זה עלול גם לחולל "מעגל שוטה", שבו העובדים בעלי המיומנויות הגבוהות נמשכים לתעסוקה בחברות הפרטיות, שבהן מועסקים עובדים דומים ובהן קיימות יותר הזדמנויות לקידום. זאת ועוד, מצב זה עלול ליצור ו/או להחריף את פערי היכולות בין החברות הפרטיות והמגזר הציבורי, ולהגביר את התלות של המגזר הציבורי בידע וביכולות שמחזיקים עובדי חברות הייעוץ.

ג.4. סיכום דפוסי ההתקשרות עם חברות ייעוץ

אין כל ספק לגבי הצורך של ממשלות בעידן הנוכחי להישען על שחקנים חיצוניים, ובכלל זה חברות ייעוץ. אולם ההתרחבות המסיבית של ההישענות של ממשלת ישראל על חברות ייעוץ מצביעה על כמה תופעות בלתי רצויות, חלקן קשורות זו בזו.

לצד משימות שסביר להקצותן לחברות ייעוץ, שלא נמצאות בליבת תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות, חברות הייעוץ מבצעות גם משימות שנמצאות בליבה של תהליכים אלה

ראשית, לצד משימות שסביר להקצותן לחברות ייעוץ, שלא נמצאות בליבת תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות, חברות הייעוץ מבצעות גם משימות שנמצאות בליבה של תהליכים אלה. זהו מצב בעייתי גם אם הן לא מהוות גורם בלעדי בתהליכים אלה, אלא "שותפות" לדרגי המגזר הציבורי. חברות הייעוץ לא מחויבות לאינטרס הציבורי ואינן

פועלות מתוקף תהליך דמוקרטי (כפי שציינו בפנינו בכנות חלק מהמוראיינים מחברות הייעוץ, המטרה של חברת ייעוץ היא להשיג את החוזה הבא). שותפות כזו פוגעת באופן יסודי בתהליך הראוי של קביעת מדיניות וקבלת החלטות במדינה דמוקרטית. ייתכן מאוד שמצב זה נובע גם מכך שהרגולציה הפנים-ממשלתית על ההישענות

**חלק משמעותי
מההתקשרויות עם
חברות הייעוץ לא
נעשה דרך המרכזים
המרכזיים, שעליהם יש
פיקוח הדוק יחסית של
משרד ראש הממשלה
ואגפי התכנון במשרדים**

**במקרים רבים, חברות
הייעוץ מהוות בפועל
מעין חברות כוח אדם,
שההתקשרות איתן
מסייעת למשרדים לפצות
על המחסור בעובדים**

**הקושי של לפחות חלק
מיחידות הממשלה
לנהל באופן אפקטיבי
את חברות הייעוץ
פוגע בעקרונות היסוד
של קביעת מדיניות
וקבלת החלטות במדינה
דמוקרטית**

על חברות הייעוץ היא חלקית. כפי שהנתונים שהוצגו לעיל מראים, חלק משמעותי מההתקשרויות עם חברות הייעוץ לא נעשה דרך המרכזים המרכזיים, שעליהם יש פיקוח הדוק יחסית של משרד ראש הממשלה ואגפי התכנון במשרדים.

מעורבות כזו של חברות ייעוץ היא בעייתית במיוחד כאשר נוצר מיסוד של היחסים בין חברת ייעוץ מסוימת ליחידה ממשלתית מסוימת. חשוב להדגיש, כי מיסוד כזה הוא טבעי, במובן זה שסביר והגיוני ששיתוף פעולה מוצלח במקרה אחד יוביל לשיתופי פעולה נוספים, בייחוד כאשר שיתוף הפעולה נשען גם על צבירה של ידע ייחודי, היכרות עם משימות היחידה הממשלתית והנפשות הפועלות בה ועוד. להבנתנו, אין סיבה לשלול שיתופי פעולה מתמשכים כאלה או לנסות לצמצמם באמצעות הגברת התחרות, שעלולה לפגוע באינטרס הציבורי. אלא, בהינתן שמיסוד כזה צפוי להתרחש, יש לנקוט משנה זהירות במשימות המועברות לחברות הייעוץ.

חשוב לזכור, כי יחידות הממשלה נשענות בהיקפים משמעותיים על עבודת חברות הייעוץ עקב מחסור בעובדים מתאימים. במקרים רבים, חברות הייעוץ מהוות בפועל מעין חברות כוח אדם, שההתקשרות איתן מסייעת למשרדים לפצות על המחסור בעובדים. אולם, ניכר כי התרחבות ההישענות על חברות הייעוץ מגבירה את התחרות בין המגזר הציבורי למגזר העסקי על עובדים מתאימים, וצפויה להחריף את הצורך של הממשלה בהישענות על חברות הייעוץ ואת התלות של יחידות הממשלה בעובדי חברות הייעוץ לביצוע משימות ליבה. כמו כן, מצב זה מחריף את הקושי של לפחות חלק מיחידות הממשלה לנהל באופן אפקטיבי את חברות הייעוץ. קושי כזה פוגע עוד יותר בעקרונות היסוד של קביעת מדיניות וקבלת החלטות במדינה דמוקרטית.



הבעיה המשותפת לכל התופעות הבלתי רצויות היא הישענות מוגזמת ובלתי נאותה של הממשלה על עבודת חברות הייעוץ באופן שפוגע ביכולת הממשלה לבצע את תפקידה הציבורי כראוי

איור 8 מציג באופן סכמטי את שרשרת הקשרים בין התופעות הבלתי רצויות השונות שנוגעות להישענות היתר של המגזר הציבורי בישראל על חברות ייעוץ. מאחורי לפחות חלק מהתופעות הללו עומדים כמה גורמים. לדוגמה, התחרות על עובדים נובעת גם מתנאי ההעסקה הקיימים בממשלה, בייחוד של עובדים עם מיומנויות גבוהות, ומהמצב הפוליטי הנוכחי. המחסור בעובדים במגזר הציבורי, ובפרט בעובדים מתאימים, נובע, בין השאר, ממדיניות מתמשכת של פגיעה בתקציב השירותים הציבוריים. אולם הבעיה המשותפת לכל התופעות הבלתי רצויות היא הישענות מוגזמת ובלתי נאותה של הממשלה על עבודת חברות הייעוץ באופן שפוגע ביכולת הממשלה לבצע את תפקידה הציבורי כראוי.



בחינת חלופות למצב הקיים

**המטרה היא שהמגזר
הציבורי במדינת ישראל
יחזיק במסוגלות מדיניות
גבוהה, שתאפשר לו
לפתח ולעצב מדיניות
ברמה גבוהה ובאופן
עצמאי, תוך היעזרות
בחברות ייעוץ**

הישענות היתר של הממשלה על חברות הייעוץ משקפת הפרטה חלקית של יכולת הניתוח ותכנון המדיניות של השירות הציבורי, ומתוך כך פוגעת ביכולת הממשלה למלא את תפקידה הציבורי כגורם הבלעדי שאמון על קביעת מדיניות במדינה דמוקרטית, מתוקף כפיפותו לדרג הנבחר ומתוקף מחויבותו העקרונית לאינטרס הציבורי.

מטרת חלק זה של הנייר היא לפתח ולדון בחלופות שיאפשרו הישענות מאוזנת של הממשלה על חברות ייעוץ, תוך שמירת מקומו של המגזר הציבורי כגורם הבלעדי שאמון על קביעת המדיניות הציבורית בישראל. המטרה היא שהמגזר הציבורי במדינת ישראל יחזיק במסוגלות מדיניות גבוהה, שתאפשר לו לפתח ולעצב מדיניות ברמה גבוהה ובאופן עצמאי, תוך היעזרות בחברות ייעוץ.

ד.1. הקריטריונים להערכת החלופות

אפקטיביות: באיזו מידה צפויה החלופה המוצעת לתרום להישענות מאוזנת של הממשלה על חברות ייעוץ ולשימור יכולת המדיניות הפנימית של משרדי הממשלה בטווח הארוך? באיזו מידה תשמור החלופה המוצעת על האינטרס הציבורי, כך שהגורם הבלעדי שאמון על קביעת המדיניות הציבורית בישראל יהיה המגזר הציבורי? בפרט, האם ובאיזו מידה צפויה החלופה לצמצם את אחת או יותר מהתופעות הבלתי רצויות שזוהו לעיל? (ביצוע משימות ליבה על ידי חברות ייעוץ; מיסוד קשר של תלות בין הממשלה לחברות ייעוץ; שימוש בחברות ייעוץ כתחליף למחסור בעובדים; תחרות על עובדים; שחיקת יכולת המדיניות הפנימית של המגזר הציבורי)

ישימות פוליטית: באיזו מידה צפויה החלופה המוצעת לזכות לתמיכה מצד מקבלי ההחלטות, הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי? התשובה לשאלה זו נגזרת מהמידה שבה החלופה תואמת או נוגדת את האינטרסים של מקבלי ההחלטות בדרגים השונים ואת העמדות הרווחות בקרב גורמי המקצוע הרלוונטיים. הישימות הפוליטית צפויה להיות מושפעת גם מיישום החלופה במדינות אחרות בעולם.

ישימות מנהלית: באיזו מידה החלופה המוצעת מורכבת ליישום מבחינת תקציב, גיוס כוח אדם, ביצוע שינויי חקיקה או שינויים בתקנות מנהליות? כמו כן, באיזו מידה יישום החלופה מצריך מעורבות של גופים קיימים במשרדי ממשלה ו/או שיתוף פעולה בין-משרדי?

סיכונים ותוצאות לוואי: האם ובאיזו מידה עלולות להיות לחלופה תוצאות לוואי בלתי רצויות? האם יישום החלופה עלול לפגוע בניהול התקין והמקצועי של הממשלה?

גמישות: באיזו מידה ניתן יהיה לבטל את החלופה וליישם אחרת אם החלופה תתברר כלא אפקטיבית או כיוצרת השלכות שליליות? האם החלופה "פורצת סכרים" באופן כזה שלאחר יישומה אי אפשר יהיה להחזיר את המצב לקדמותו?

סולם הציונים:

- 90 ומעלה - החלופה נותנת בוודאות גבוהה מענה מצוין לקריטריון
- 89-80 - החלופה נותנת בוודאות גבוהה מענה טוב לקריטריון או מענה מצוין בוודאות בינונית
- 79-70 - החלופה נותנת מענה טוב לקריטריון בוודאות בינונית
- 69-60 - החלופה נותנת מענה חלקי ובינוני לקריטריון
- 59 ומטה - החלופה נותנת מענה גרוע לקריטריון

טבלה 4: המשקלות וציוני הסף של הקריטריונים

הקריטריון	משקל	הסבר המשקל	ציון הסף	הסבר ציון הסף
אפקטיביות	40%	קריטריון בעל משקל מכריע, משום שהוא מתייחס למידה שבה החלופה צפויה להשיג את המטרה	70	קריטריונים אלה מתייחסים למידה שבה החלופה צפויה לתת מענה אפקטיבי וישים לבעיה. ציון הסף שלהם הוא 70 מכיוון שאי אפשר לקבל חלופה שנותנת להם מענה בינוני ומטה
ישימות פוליטית	20%	קריטריון בעל משקל גבוה, משום שהוא מהווה תנאי הכרחי ליישום החלופה	70	
ישימות מנהלית	20%	קריטריון בעל משקל גבוה, משום שהוא מהווה תנאי הכרחי ליישום החלופה	70	

הקריטריון	משקל	הסבר המשקל	ציון הסף	הסבר ציון הסף
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	קריטריונים שיש לקחת בחשבון	80	ציון הסף גבוה משום שיש להימנע מחלופות שצפויות בוודאות גבוהה ליצור נזק משמעותי
גמישות	10%		60	ציון הסף משקף רצון להימנע מחלופה גרועה בהיבט זה
סה"כ	100%			

הערה: מתודולוגיית הניתוח שאנו משתמשים בה, שתואמת את הפרקטיקות הנלמדות במחלקות למדיניות ציבורית ונהוגות בגופי מחקר ומדיניות העוסקים במדיניות ציבורית, תומכת בבחינה השוואתית של חלופות ומגבירה את השקיפות של השיקולים בבחירת הקריטריונים השונים להערכה והמשקל היחסי של כל אחד מהם, ובהערכת כל אחת מהחלופות, הן כל אחת לכשעצמה והן ביחס לחלופות האחרות. במקביל, מכיוון שציון מספרי מסוים עלול להיראות כשרירותי, אנו בוחנים את הרגישות של ההערכות שלנו לחלוקה אחרת של המשקלות (ראו התייחסות לכך בהערה [לטבלה 9](#)), וכמובן, בידי הקוראים נותרת האפשרות לעשות זאת גם בעצמם.

ד.2. החלופות שנבחנו בעבודה זו

החלופות שנבחנו בעבודה זו מסודרות להלן "מהקל אל הכבד", כלומר מחלופות שמבוססות על שינויים מינוריים יחסית לחלופות שמבוססות על שינויים מערכתיים משמעותיים יותר. חלק מהחלופות לא מוציאות זו את זו.

חלופה 1: "עסקים כרגיל" - המשך המצב הקיים

החלופה הראשונה שבחנו היא המשך המצב הקיים, לאור הקריטריונים שנבחרו.

חלופה 2: הגברת הרגולציה והפיקוח

הרציונל בחלופה זו הוא שימוש בכלים רגולטוריים כדי לטייב את אופני ההתקשרות עם חברות ייעוץ. בפועל, משמעות הדבר היא שככל שחברות ייעוץ ימשיכו לקחת חלק בניתוח ועיצוב מדיניות, יוגדרו כללים וגבולות להעסקתן; תוגבר השקיפות לגבי השימוש בהן; ויוגדרו

**הרציונל בחלופה זו
הוא שימוש בכלים
רגולטוריים כדי לטייב
את אופני ההתקשרות
עם חברות ייעוץ. בפועל,
משמעות הדבר היא
שכלל שחברות ייעוץ
ימשיכו לקחת חלק
בניתוח ועיצוב מדיניות,
יוגדרו כללים וגבולות
להעסקתן; תוגבר
השקיפות לגבי השימוש
בהן; ויוגדרו מאפייני
החברות שיכולות
לקחת חלק בייעוץ
לממשלה, כולל ניסיון,
גודל, התמחות נושאת
והימצאות בניגוד עניינים**

מאפייני החברות שיכולות לקחת חלק בייעוץ לממשלה, כולל ניסיון, גודל, התמחות נושאת והימצאות בניגוד עניינים.

במסגרת חלופה זו יורחב הפיקוח הפנים-ממשלתי על אופי ההתקשרויות של יחידות ממשלתיות עם חברות ייעוץ. בפרט, יורחבו הנהלים והמגבלות שיחולו על היחידות הממשלתיות כאשר הן מתקשרות או מעוניינות להתקשר עם חברות ייעוץ. הרכיב המרכזי של חלופה זו הוא החובה שכל ההתקשרויות של יחידות ממשלתיות עם חברות ייעוץ יבוצעו בכפוף לבקרה של אגפי התכנון במשרדים. זאת בניגוד למצב הנוכחי, שבו התקשרויות עם חברות הייעוץ שלא במסגרת מכרזים מרכזיים לא נתונות לבקרה כזו. המשמעות בפועל של חלופה זו היא שכל התקשרות עם חברת ייעוץ או מכרז שמטרתו "ייעוץ" יעברו לאישור של אגף התכנון המשרדי על מנת לוודא שלא מדובר בהפרטה של משימות שלא צריכות להיות מופרטות או בשימוש לא הולם בחברות ייעוץ. כמו כן, התקשרויות שלמעשה תואמות את הקטגוריות של המכרז המרכזי ינותבו למסגרת המכרז המרכזי.

מהלך כזה יתמוך גם בבקרה הכוללת של משרד ראש הממשלה על התקשרויות עם חברות ייעוץ, שכן על ההתקשרויות עם חברות הייעוץ יהיה להתבצע בהתאם לנוממות שמגדיר משרד ראש הממשלה בנושא זה. בדרך זו אפשר יהיה גם לתמוך בהגברת ההדרכה של משרד ראש הממשלה על ההתקשרויות של יחידות ממשלתיות שונות עם חברות ייעוץ. מהלך כזה יחייב את הממשלה להגדיר מה היא פעולת ייעוץ, ומתוך כך להבחין ברמה הכלל-ממשלתית בין "ליבה" של פעולות ייעוץ, שלא יכולות להיות מופרטות, ובין פעולות ייעוץ שניתן להפריט אותן.

חלופה 3: הרחבה וחזקת של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה

חלופה זו מתמקדת בהרחבה וחזקת של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה. כפי שצינו לעיל, ההתרחבות של מעורבות חברות הייעוץ קשורה לרפורמת אגפי התכנון, שמצד אחד חיזקה את יכולות התכנון של משרדי הממשלה ומצד שני חידדה את המחסור במשאבי תכנון, כלומר עובדים ותקציבים, פנים-ממשלתיים. במובן זה, חלופה זו תיבנה על הרחבה של מהלך שכבר בוצע בהיקף קטן יותר. מבחינה מנהלית קיים כבר בסיס של דיון, חשיבה ומחקר (בין היתר, בנציבות שירות המדינה ובמשרד

ראש הממשלה) על יישומה. במסגרת חלופה זו יורחבו משמעותית התקנים המוקצים לאגפי התכנון, האסטרטגיה והמדיניות במשרדים, כך שמשיומות הליבה יוכלו להתבצע על ידי עובדי היחידות הממשלתיות, ורק משימות היקפיות יוקצו לחברות ייעוץ חיצוניות.

תהליך ההרחבה והחיזוק של אגפי התכנון והאסטרטגיה יכלול לא רק הגדלה של מספר העובדים, אלא גם חיזוק הכשרתם באמצעות יצירת פרופסיה של מנתח/ת מדיניות (policy analysts), שמחזיק/ה בכישורים מקבילים לאלו של עובדי חברות הייעוץ הפרטיות. המהלך יכלול גם יצירת דירוג ייעודי, כלומר, הגדרת מקצוע של מנתח/ת מדיניות בשירות הציבורי, בדומה לקיים בממשלות רבות בעולם, וכן מסלול הכשרה וקידום, הכולל מעבר רוחבי בין אגפי תכנון במשרדי הממשלה השונים. במסגרת פיתוח הפרופסיה יש מקום גם לפיתוח והטמעה של הכשרה ייעודית לעבודה עם חברות ייעוץ; כיצד לרכוש, לנהל ולהעריך את עבודתן של חברות ייעוץ, וכיצד לעבוד לצד צוותי ייעוץ באופן שיאפשר שיתוף ושימור ידע לאורך זמן.

שני המהלכים ילוו בקביעת תנאי העסקה תחרותיים, שיאפשרו גיוס עובדים מתאימים לאגפי התכנון והאסטרטגיה. משמעותה של חלופה זו היא הגדלת שיא כוח האדם במגזר הציבורי והקצאת תקני כוח אדם נוספים למשרדים. המטרה של חיזוק אגפי התכנון היא כפולה: צמצום הצורך של הממשלה בהישענות על חברות ייעוץ, בייחוד במשימות ליבה, ושיפור הניהול של עבודת חברות הייעוץ כאשר הן נשכרות לטובת ביצוע משימות היקפיות.

חלופה 4: הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית

במסגרת חלופה זו תוקם יחידת ייעוץ ממשלתית, שתרכז את הידע והמיומנויות בתחום ניתוח ותכנון מדיניות ותספק שירותים לכלל המשרדים הממשלתיים. ככזו, היא תוכל להוות חלופה אטרקטיבית לחברות הייעוץ הפרטיות ולרכז במסגרתה ידע ומיומנויות בתחומי הייעוץ המדיניות. קיימות כמה אפשרויות לגבי מודל ההתאגדות של יחידה מסוג זה. היא יכולה לתפקד כרשות עצמאית או כחברה ממשלתית רגילה; כיחידה כפופה לאגף ממשל וחברה

**במסגרת חלופה זו
יורחבו משמעותית
התקנים המוקצים לאגפי
התכנון, האסטרטגיה
והמדיניות במשרדים, כך
שמשיומות הליבה יוכלו
להתבצע על ידי עובדי
היחידות הממשלתיות,
ורק משימות היקפיות
יוקצו לחברות ייעוץ
חיצוניות**

**תהליך ההרחבה והחיזוק
של אגפי התכנון
והאסטרטגיה יכלול לא
רק הגדלה של מספר
העובדים, אלא גם חיזוק
הכשרתם באמצעות
יצירת פרופסיה של
מנתח/ת מדיניות**

**משמעותה של חלופה
זו היא הגדלת שיא כוח
האדם במגזר הציבורי
והקצאת תקני כוח אדם
נוספים למשרדים**

**במסגרת חלופה זו תוקם
יחידת ייעוץ ממשלתית,
שתרכז את הידע
והמיומנויות בתחום
ניתוח ותכנון מדיניות
ותספק שירותים לכלל
המשרדים הממשלתיים.
חלופה זו מתבססת
למעשה על הסטת חלק
משמעותי של המשאבים
שמופנים כיום לחברות
הייעוץ הפרטיות ליחידה
ממשלתית/ציבורית**

במשרד ראש הממשלה; או לתפקד כחברה עצמאית בבעלות ציבורית, בדומה למודל הגרמני (שבו על כל גוף ציבורי שמעוניין לקבל שירות מהחברה להפוך להיות אחד מבעלי המניות שלה). בכל מקרה, הנחת היסוד היא שיחידה זו תהיה כפופה מקצועית לאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

חלופה זו מתבססת למעשה על הסטת חלק משמעותי של המשאבים שמופנים כיום לחברות הייעוץ הפרטיות ליחידה ממשלתית/ציבורית. כלומר, התקציב שמשמש כיום את היחידות ממשלתיות לטובת התקשרויות עם חברות ייעוץ פרטיות יופנה ליחידת הייעוץ הציבורית/ממשלתית. במקרים שבהם משרד ממשלתי ירצה להתקשר עם חברת ייעוץ פרטית, יהיה עליו לנמק זאת. עבור משימות ליבה, כפי שהוגדרו כאן, וסוגים מסוימים נוספים של משימות, אפשר יהיה להגדיר חובת התקשרות עם היחידה הממשלתית/ציבורית. ניתוח חלופה זו מתבסס על ההנחה שהיחידה הממשלתית/ציבורית תתוקצב באופן כזה שיאפשר לה לספק באופן מלא שירותי ייעוץ למשרדים.

טבלה 5: ניתוח חלופה 1 - "עסקים כרגיל" - המשך המצב הקיים

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות	40%	50	כפי שפורט לעיל, המצב הקיים משקף הישענות יתר על חברות ייעוץ, שפוגעת באינטרס הציבורי. במצב הקיים, חברות הייעוץ מבצעות גם משימות ליבה, ולפחות בחלק ממוסד הממשלה קיים חשש משמעותי לתלות בעבודתן של חברות ייעוץ מסוימות. המצב הקיים גם מרחיב את התחרות על עובדים מתאימים בין המגזר הציבורי לחברות הייעוץ, ומאפשר הישענות על חברות ייעוץ כמענה למחסור בכוח אדם.
ישימות פוליטית	20%	90	המצב הקיים ישים מבחינה פוליטית. חלק מהדרג המקצועי אינו מרוצה מהמצב הקיים, אך יכולתו לשנותו בהיעדר תקציבים ו/או תקנים מוגבלת מאוד. ניכר כי הדרג הפוליטי ככלל מתעלם מהמצב הקיים. אותם חלקים בדרג הפוליטי שמעוניינים להחליש את הדרג המקצועי בממשלה אף עשויים ליהנות מהמצב הקיים, משום שהרגולציה החלקית בתחום מאפשרת להשתמש ביתר קלות בחברות פרטיות לטובת צרכים פוליטיים, ומשום שקיום של דרג מקצועי חזק יותר בתחומי קביעת המדיניות עשוי להוות מכשול עבורם.
ישימות מנהלית	20%	90	המצב הקיים ישים מבחינה מנהלית. קיימים תקציבים ופרוטוקולים מנהליים להתקשרויות עם חברות ייעוץ פרטיות. המצב הקיים לא מצריך כמובן שינוי משמעותי בנהלים הקיימים, מלבד התאמות שלהם מעת לעת, כפי שנעשה ממילא.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	65	כפי שפירטנו לעיל, למצב הקיים עלולות להיות כמה תוצאות לוואי. ראשית, המשך ההישענות על חברות הייעוץ עלול להגביר את התלות של הממשלה בחברות פרטיות, בייחוד של משרדים שכבר חסרים בהם עובדים מתאימים. שנית, עקב התחרות המתמשכת עם חברות הייעוץ, המצב הקיים עלול להקשות על הממשלה לגייס עובדים בעלי מיומנויות גבוהות בתחומי המדיניות.
גמישות	10%	75	ככל שהמצב הקיים ימשך, היכולת לחולל שינוי במגזר הציבורי בישראל תהיה מוגבלת יותר, וזאת משום ששינוי מצריך תשתית חזקה של קבלת החלטות, ובכלל זה עובדים בעלי כישורים מתאימים. התשתית הקיימת כיום היא איתנה, אך מוגבלת, והיא עלולה להפוך להיות מוגבלת יותר לאורך זמן.
סה"כ	100%	70	החלופה לא עוברת את ציון הסף בקריטריון "אפקטיביות" ובקריטריון "סיכונים ותוצאות לוואי".

טבלה 6: ניתוח חלופה 2 - הגברת הרגולציה והפיקוח

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות	40%	75	החלופה נותנת מענה טוב אך חלקי. הגברת הפיקוח על אופי ההתקשרויות של יחידות בממשלה עם חברות ייעוץ עשוי לתת מענה חלקי לתופעות הבלתי רצויות שהוצגו לעיל, ובייחוד לצמצום ההישענות של הממשלה על חברות ייעוץ במשימות ליבה, לצמצום השימוש בהתקשרויות אלה כמענה למחסור בעובדים ולמניעת תלות של משרדי ממשלה בחברות ייעוץ מסוימות. עם זאת, בהיעדר התרחבות משמעותית של תקני עובדים בתחומי קביעת מדיניות וקבלת החלטות, השינוי שמהלך כזה יכול לחולל בהכרח יהיה מוגבל, משום שהמחסור בעובדים מתאימים הופך את ההישענות על חברות ייעוץ לצורך מבני. כמו כן, מהלך זה לא יכול לתרום משמעותית לחיזוק הממשלה בתחרות מול החברות הפרטיות על עובדים מתאימים.
ישימות פוליטית	20%	80	הישימות הפוליטית של מהלך כזה היא בינונית-גבוהה. מצד הדרג המקצועי, מהלך כזה עשוי לזכות לתמיכה של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, כמו גם של אגפי התכנון במשרדים. מצד שני, המהלך עשוי להגביל את יכולתו של הדרג הפוליטי להתקשר עם חברות ייעוץ לטובת ביסוס לגיטימציה למהלכים שהוא מעוניין לקדם. ייתכן גם שיחידות אחרות במשרדים יתנגדו למהלך, מכיוון שהוא דורש אישור של אגף התכנון לגבי כל התקשרות עם חברת ייעוץ. מכיוון שהמהלך מצריך הגדלה קטנה יחסית של תקציבים (בדגש על הוספת תקנים מצומצמים לאגפי התכנון, כפי שיצוין בקריטריון "ישימות מנהלית"), סביר להניח שהתנגדות משרד האוצר לא תהיה חזקה מאוד.
ישימות מנהלית	20%	85	הישימות המנהלית של מהלך כזה היא גבוהה. המהלך מצריך שינויים בנהלים הקיימים של התקשרות עם חברות ייעוץ. הגברה אפקטיבית של הפיקוח תצריך גם הגדלה מסוימת של תקני עובדים באגפי התכנון במשרדים.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	90	הסיכונים העיקריים שטמונים במהלך נוגעים לפגיעה ביחסים בין אגפי התכנון ליחידות שונות במשרד, אולם לא ניכר שיש כאן סיכון גבוה.
גמישות	10%	100	הגמישות של מהלך זה היא גבוהה. אם למהלך יהיו תוצאות לא רצויות, אפשר יהיה להחזיר את המצב לקדמותו בקלות.
סה"כ	100%	78	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

טבלה 7: ניתוח חלופה 3 - הרחבה וחזיון של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות	40%	90	האפקטיביות של חלופה זו היא גבוהה. ההרחבה והחזיון של אגפי התכנון יצמצמו במידה רבה את הצורך של יחידות בממשלה להישען על חברות ייעוץ לטובת ביצוע משימות ליבה, ובהתאם לכך צפויה להצטמצם התלות בחברות הייעוץ וגם הצורך להתקשר איתן עקב מחסור בעובדים. חלופה זו עשויה לתרום גם לבעיית התחרות על עובדים בין הממשלה לחברות הפרטיות.
ישימות פוליטית	20%	75	הישימות הפוליטית של חלופה זו היא בינונית. ראשית, המהלך עשוי להגביל את יכולתו של הדרג הפוליטי להתקשר עם חברות ייעוץ לטובת ביסוס לגיטימציה למהלכים שהוא מעוניין לקדם. מצד הדרג המקצועי, אף שהמהלך צפוי לזכות לתמיכה רחבה של אגפי התכנון במשרדים, וסביר להניח שגם של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, הוא צפוי להיתקל בהתנגדות מצד משרד האוצר, מכיוון שהוא כרוך בהגדלה של כמה מאות תקנים (בהנחה שיתווספו 10-20 תקנים בכל משרד).
ישימות מנהלית	20%	80	הישימות המנהלית של מהלך זה היא בינונית-גבוהה. רפורמת אגפי התכנון יצרה תשתית קיימת שניתן להרחיבה. מבחינה תקציבית, המהלך לא מבוסס על הגדלה משמעותית של תקציבים, אלא בעיקר על הסטה של תקציבים מהתקשרויות לתקנים. גיוס עובדים לתקנים אלה מהווה אתגר, אולם סביר להניח, כפי שקרה בבריטניה, שגם בישראל אפשר יהיה לגייס עובדים בעלי ניסיון מחברות הייעוץ הפרטיות. המשמעות היא שיש ליצור במסגרת המגזר הציבורי תנאים אטרקטיביים לנושאי משרות אלה. במקביל, אתגר מרכזי שכרוך במהלך הוא יצירת פרופסיה של מנתח/ת מדיניות.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	90	הסיכונים במסגרת מהלך זה מוגבלים. ייתכן שבפועל יהיה קושי לגייס עובדים מתאימים ליחידות, או שהתקציב שיידרש עבור תפקוד אפקטיבי שלהן יהיה גבוה מהצפוי.
גמישות	10%	85	הגמישות של מהלך זה גבוהה למדי, אפשר לצמצם מחדש יחידות ממשלתיות שהורחבו.
סה"כ	100%	84.5	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

טבלה 8: ניתוח חלופה 4 - הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות	40%	85	האפקטיביות של חלופה זו היא גבוהה. יחידת ייעוץ ממשלתית תצמצם את הצורך של יחידות בממשלה להישען על חברות ייעוץ פרטיות לטובת ביצוע משימות ליבה. מכיוון שצוותי היחידה יועסקו במגוון משימות במשרדים שונים, היחידה תהווה מוקד למחקר ופיתוח בנוגע לתהליכי מדיניות ציבורית בישראל, מידול תהליכים, איגום עבודות מדיניות ומכשיר לשיתוף ידע ומידע על תהליכי מדיניות המתרחשים באזורים שונים במגזר הציבורי. היא תוכל אף להוות מקור להכשרה ולפיתוח של יחידות התכנון והמדיניות במשרדים השונים. חלופה זו צפויה לצמצם את התלות בחברות הייעוץ ואת הצורך להתקשר איתן עקב מחסור בעובדים. חלופה זו עשויה לצמצם גם את בעיית התחרות על עובדים בין הממשלה לחברות הפרטיות.
ישימות פוליטית	20%	75	הישימות הפוליטית של חלופה זו היא בינונית. הגורם העיקרי שעשוי לקדם אותה הוא משרד ראש הממשלה, בייחוד בהינתן שהגוף החדש יהיה כפוף אליו מקצועית. צפויה התנגדות חריפה של האוצר, שכן למרות שהחלופה עשויה להיות זולה יותר מחברות הייעוץ הפרטיות, מדובר על הגדלת מצבת עובדי המדינה, דבר שהאוצר מתנגד לו בחריפות (אם כי הקמת היחידה כחברה ממשלתית, שמצבת העובדים שלה לא כלולה בשיא כוח אדם, עשויה להפחית התנגדות זו). האוצר עלול גם לראות בגוף כזה מוקד כוח אלטרנטיבי בתחום שבו אגף התקציבים של האוצר הוא שחקן ציר. מכיוון שמדובר על גוף חיצוני למשרדי הממשלה ולא על חיזוק פנימי שלהם, האינטרס של המשרדים במהלך כזה הוא מוגבל. מסיבה זו גם לא צפויה תמיכה מיוחדת מצד הדרג הפוליטי.
ישימות מנהלית	20%	80	הישימות המנהלית של חלופה זו היא בינונית-גבוהה. החלופה מבוססת על הסטת תקציבים משימוש בחברות ייעוץ, וייתכן אף שתהיה במידה מסוימת זולה יותר מהמצב הנוכחי. החלופה מצריכה אומנם הקמת יחידה חדשה, הגדרה והקצאה של תקנים וגיוס משמעותי של כוח אדם, אולם לא מדובר באתגרים מנהליים מורכבים במיוחד.

המהלך שמציעה חלופה זו מסוכן יחסית, משום שהוא מבוסס על הקמת יחידה ממשלתית חדשה ולא הרחבה של יחידות קיימות. מצב זה מגביר את חוסר הוודאות ביחס להצלחת המהלך וביחס לאיכות תפקודה של היחידה בפועל וליכולת ליצור ממשק עבודה אפקטיבי מול משרדי הממשלה. מהלך זה גם עלול להוביל להשתלטות פוליטית על היחידה, לטובת אינטרסים של שחקנים ספציפיים. כמו כן, הניסיון הבינלאומי בהקמת יחידה מסוג זה הוא קצר טווח ומורכב. לדוגמה, לצד סיפור הצלחה בגרמניה יש סיפור של כישלון בבריטניה.	70	10%	סיכונים ותוצאות לוואי
הגמישות של חלופה זו היא בינונית. הפוליטיקה הבירוקרטית מאופיינת בתלות במסלול (path dependency): לא קל לסגור יחידות קיימות ולהסיט מהן תקציבים, משום שלאורך זמן נוצרים אינטרסים סביבן (של הנהלה, עובדים וכו').	70	10%	גמישות
חלופה זו לא עוברת את ציון הסף בקריטריון "סיכונים ותוצאות לוואי".	79	100%	סה"כ



טבלה 9: סיכום ניתוח החלופות

הקריטריון	חלופה 1: "עסקים כרגיל" - המשך המצב הקיים	חלופה 2: הגברת הרגולציה והפיקוח	חלופה 3: הרחבה וחיזוק של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה	חלופה 4: הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית
אפקטיביות	50	75	90	85
ישימות פוליטית	90	80	75	75
ישימות מנהלית	90	85	80	80
סיכונים ותוצאות לוואי	65	90	90	70
גמישות	75	100	85	70
סה"כ	70	82	84.5	79
*בדיקת רגישות א'	66	81.25	85.75	79.75
*בדיקת רגישות ב'	72.4	81.8	83.6	79

* ערכנו שתי בדיקות רגישות. בבדיקת רגישות א' הגדלנו את המשקל של קריטריון האפקטיביות (0.5 במקום 0.4) על חשבון המשקל של קריטריוני הישימות (0.15 כ"א במקום 0.2). בבדיקת רגישות ב' הגדלנו את המשקל של קריטריוני הישימות (0.24 במקום 0.2 כ"א) על חשבון המשקל של קריטריון האפקטיביות (0.36 במקום 0.4) ושל סיכונים וגמישות (0.08 במקום 0.1 כ"א). כפי שאפשר לראות, ההערכה המשווה של החלופות נותרת דומה במסגרת שתי בדיקות הרגישות.

מבין ארבע החלופות שבחרנו, שתי חלופות עוברות את ציון הסף בכל הקריטריונים: חלופת הרחבה וחיזוק אגפי התכנון וחלופת הגברת הרגולציה והפיקוח. חלופת המשך המצב הקיים לא עוברת את ציון הסף בקריטריונים "אפקטיביות" ו"סיכונים ותוצאות לוואי". חלופת הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית לא עוברת את ציון הסף בקריטריון "סיכונים ותוצאות לוואי", ולמרות

האפקטיביות הגבוהה יחסית שלה, הישימות הפוליטית והישימות המנהלית שלה אינן גבוהות.

בהתאם לכך, אנו ממליצים לאמץ במשולב את חלופת הרחבה וחיזוק אגפי התכנון ואת חלופת הגברת הרגולציה והפיקוח. חשוב להדגיש, שיש חשיבות לאימוץ שתי החלופות יחד, כי אימוץ חלופה אחת בלבד מתוך השתיים יפתור את הבעיות שזיהינו במסגרת נייר זה באופן חלקי בלבד. חלופת הגברת הרגולציה והפיקוח, גם אם תיושם באופן מלא, נותנת מענה טוב אך חלקי בלבד להישענות היתר על חברות הייעוץ הפרטיות, וזאת משום שהיא לא מטפלת בבסיס הבעיה: מחסור אקוטי בעובדים בעלי כישורים מתאימים בתוך המנהל הציבורי, דבר שגורם לפגיעה במסוגלות המדיניות של משרדי הממשלה. המחסור בעובדים צפוי גם לפגוע ביכולתה של הממשלה להגביר באופן אפקטיבי את הרגולציה על הישענות על חברות הייעוץ. על מנת שתהיה אפקטיבית, על רגולציה כזו להישען על היקף הולם של צוותים באגפי התכנון והאסטרטגיה של המשרדים. בה בעת, על ההרחבה והחיזוק של אגפי התכנון להילוות להגברת הרגולציה והפיקוח, משום שמשרדי הממשלה ימשיכו להישען על חברות ייעוץ חיצוניות לטובת משימות מסוימות, וחשוב שהישענות זו תיעשה באופן מוסדר בכל משרדי הממשלה.

נציין גם, כי אף שחלופת הקמת יחידת ייעוץ ממשלתית קיבלה הערכה נמוכה יחסית, אנו סבורים כי יש מקום להקים, או למעשה להמשיך להרחיב ולמסד את אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה כמוקד ידע ומתודולוגיה לתכנון וניתוח מדיניות, שיתמוך בפעילות אגפי התכנון. מיסוד כזה עשוי להוות בהמשך בסיס להקמת גוף ייעוץ ממשלתי בנוסח המוצע בחלופה 4, ובכך לצמצם את הסיכון שכרוך בחלופה זו מצד אחד, ומצד שני להמשיך ולחזק את איכות העבודה והתוצרים של אגפי התכנון במשרדי הממשלה השונים.

**אנו ממליצים לאמץ
במשולב את חלופת
הרחבה וחיזוק אגפי
התכנון ואת חלופת
הגברת הרגולציה
והפיקוח. חשוב להדגיש,
שיש חשיבות לאימוץ
שתי החלופות יחד, כי
אימוץ חלופה אחת
בלבד מתוך השתיים
יפתור את הבעיות
שזיהינו במסגרת נייר זה
באופן חלקי בלבד**

**אף שחלופת הקמת
יחידת ייעוץ ממשלתית
קיבלה הערכה נמוכה
יחסית, אנו סבורים כי יש
מקום להקים, או למעשה
להמשיך להרחיב ולמסד
את אגף ממשל וחברה
במשרד ראש הממשלה
כמוקד ידע ומתודולוגיה
לתכנון וניתוח מדיניות,
שיתמוך בפעילות אגפי
התכנון**

מטרת נייר זה הייתה להציג תמונת מצב של הפרטת עיצוב המדיניות בישראל לחברות ייעוץ פרטיות ולהציע חלופות מדיניות לשיפור המצב הקיים. המסקנה של החלק הראשון של הנייר היא שההיקף והתוכן של ההפרטה בתחום עיצוב המדיניות פוגעים ביכולת המדיניות של משרדי הממשלה ומגבירים את התלות של משרדי הממשלה בחברות הייעוץ, ולפיכך מערערים על התהליך הראוי של קבלת החלטות במדינה דמוקרטית.

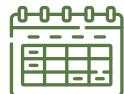
בחלקו השני של הנייר דנו בכמה חלופות מדיניות ובמידה שבה הן צפויות להוביל להישענות מאוזנת של הממשלה על חברות ייעוץ, תוך שמירת מקומו של המגזר הציבורי כגורם הבלעדי שאמון על קביעת המדיניות הציבורית בישראל. בעקבות הדיון בחלופות אלו אנו ממליצים על שילוב שני צעדי מדיניות:

1. הרחבה וחיזוק של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדי הממשלה, על מנת לחזק את יכולת הניתוח ותכנון המדיניות שלהם;
2. הגברת הרגולציה והפיקוח על הישענות משרדי הממשלה על חברות ייעוץ פרטיות.

1.1. דרך היישום בפועל

היישום בפועל של **חלופת הגברת הרגולציה והפיקוח** מצריך הקמת צוות פעולה בראשות אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובשיתוף נציגים של אגפי התכנון והאסטרטגיה במשרדים השונים. צוות זה יהיה אמון על הגדרת משימות ופעולות שלגביהן ניתן וראוי להישען על חברות ייעוץ ועל הגדרת תחומים וסוגים של משימות ופעולות שלגביהן אין להישען על חברות ייעוץ, כולל הצדקות ודוגמאות להגדרות השונות. צוות זה יהיה אמון גם על הגדרת מנגנונים ברורים לבקרה ואכיפה של הישענות ראויה על חברות ייעוץ, לדוגמה מנגנונים שיוודאו שההתקשרויות עם חברות ייעוץ נעשות במסגרת המכרז המרכזי ובפיקוח אגף האסטרטגיה של המשרד.

לוח הזמנים המוצע:



חודש 1 - הקמת צוות הפעולה

חודשים 2-4 - גיבוש המלצות על ידי צוות הפעולה

חודש 5 - אישור בממשלה (ובכל מקרה, לפני היציאה למכרז המרכזי הבא)

היישום בפועל של **חלופת ההרחבה וחיזוק אגפי התכנון והאסטרטגיה** מצריך שילוב של הרחבת התקנים במשרדי הממשלה השונים לצד קידום פרופסיה של מנתח/ת מדיניות. גם כאן נדרש בשלב ראשון להקים צוות היגוי, שיהיה אמון על התוויית הגדרת התפקיד של מנתח/ת מדיניות, כולל יצירת דירוג חדש, מסלולי קידום ומתח דרגות אטרקטיבי, תוך הישענות על מודלים בינלאומיים קיימים ותוך בחינת האפשרות של מעבר רוחבי בין משרדי הממשלה השונים. צוות זה יהיה אמון גם על הגדרת סטנדרטים להיקף הרצוי של תקנים של בעלי הפרופסיה החדשה בכל משרד לפי סל קריטריונים, ובכללם: תקציב המשרד וגודל המערכת שעליה הוא מופקד; מורכבות בעיות המדיניות וקצב השינויים החלים בהן (למשל, הזדקנות האוכלוסייה, שינוי האקלים); היקף ההישענות בהווה על חברות ייעוץ.

לוח הזמנים המוצע:



חודש 1 - הקמת צוות הפעולה

חודשים 2-3 - איסוף מידע לגבי מודלים בינלאומיים לתפקיד מנתח/ת מדיניות

חודשים 4-6 - גיבוש המלצות לגבי הגדרת פרופסיה של מנתח/ת מדיניות, תנאי העסקה וקידום והיקפי תקנים במשרדים

חודש 7 - אישור בממשלה

חודשים 8-10 - שינויים מנהליים לטובת הקמת התפקיד של מנתח/ת מדיניות

חודשים 11-24 - גיוס 50% מהתקנים החסרים למשרדי הממשלה השונים

חודשים 25-48 - גיוס 50% התקנים החסרים הנותרים

- ◀ אביטל, ת' (2017). הספקים החיצוניים שאליהם מעבירים משרדי הממשלה את הכסף של כולנו. מעריב, 16 במאי, 2017.
- ◀ אילן, ש' (2016). הממשלה שילמה 169 מיליון שקל על ייעוץ אסטרטגי בשנה. כלכליסט, 14 בנובמבר, 2016.
- ◀ אמסטרדםסקי, ש' (2016). משרד הביטחון ישלם 20 מיליון שקל על גיוס מחדש של מקינזי. כלכליסט, 15 ביוני, 2016.
- ◀ אמסטרדםסקי, ש' (2015). ב-17 במרץ בחרו בחברת הייעוץ האהובה עליכם. כלכליסט, 3 במרץ, 2015.
- ◀ בן יוסף, ת' (2008). ברוכים הבאים לשוק החופשי. צבעונים.
- ◀ גל נור, י' (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. אקדמון.
- ◀ גל-נור, י', פז-פוקס, א' וציון, נ' (2015). מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ◀ טבת, א' וגל-נור, י' (2019). רגולציה בישראל. מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ◀ חרותי-סובר, ט' (2015). עוד לפני מינוי השרים: נבחרו חברות הייעוץ שילוו משרדי הממשלה בכתיבת תוכניות עבודה. דה-מרקר, 30 באפריל, 2015.
- ◀ כלכליסט (2019). סומך חייקין מצרפת לשורותיה את חברת היעוץ רותם אסטרטגיה. כלכליסט, 2 ביוני, 2019.
- ◀ לן, ע' ובן בשט, י' (2023). שחיקה מתמשכת: השכר במגזר הציבורי בישראל לעומת השכר במגזר הפרטי בהשוואה בין-לאומית. פורום ארלוזורוב.
- ◀ מנדלקרן, ר' (2024). שינוי במבנה היחסים בין אגף התקציבים למשרדי הממשלה. פורום ארלוזורוב.
- ◀ משרד האוצר (2008). מכרז מרכזי מספר מממ - 2008 - 42: מתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה. מינהל הרכש הממשלתי.
- ◀ משרד האוצר (2014). מכרז מרכזי מספר מממ - 2014 - 26: מתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה. מינהל הרכש הממשלתי.
- ◀ משרד האוצר (2020). מכרז מרכזי מספר 09-2020: מכרז מרכזי לאספקת שירותי ייעוץ בתחומי תכנון מדיניות והיבטים נלווים. מינהל הרכש הממשלתי.
- ◀ משרד החינוך (2023). פרוטוקול דיון ועדת מכרזים, מס' פרוטוקול 72793.

- משרד ראש הממשלה (2008). *היבטי תכנון, מדידה ובקרה בהצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה*. החלטה מס' 4085, מיום 14.9.2008.
- נציבות שירות המדינה (2011). *הקמת והעצמת אגפי תכנון מדיניות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך*. חוזר נש"מ 5/2011.
- פרץ, ג' (2021). *שלדור נבחרה לחברת הייעוץ לצוות הבינמשרדי בנושא אנטנות סלולריות*. גלובס, 29 באפריל, 2021.
- קורן, א' וארלוזורוב, מ' (2015). *המדינה תשלם 34 מיליון שקל ליועצים בהפרטת חברות ממשלתיות - ללא מכרז*. דה-מרקר, 6 בספטמבר, 2015.
- קנה, ה' (2012). *דלויט תמזג את פעילות הייעוץ האסטרטגי עסקי עם חברת טריגר פורסייט*. כלכליסט, 9 במאי, 2012.
- קשתי, א' (2014). *דיוני הוועדה למלחמה בעוני: יועצי חברת מקינזי בפנים, העניים בחוץ*. הארץ, 3 בינואר, 2014.
- רוזנברג קנדל, ר' (2015). *חברת ייעוץ תקבל עד 3.5 מיליון שקל עבור בניית תוכנית אסטרטגית לאילת*. דה-מרקר, 6 בדצמבר, 2015.
- שדה, י' (2023). *מיכל רוזנבוים מציגה: הרשות ליועצים פרטיים*. כלכליסט, 20 במרץ, 2023.
- Alon, G. (2016). Policy analysis in Israel's central government: Latest developments and challenges ahead. In: Menahem, G., and Zehavi, A. (eds.), *Policy Analysis in Israel*, pp. 55–70. Policy Press.
- Alon-Barkat, S., Gilad, S., Kosti, N., and Shpaizman, I. (2025). *Career civil servants' socially embedded responses to democratic backsliding. Perspectives on Politics*, 1–20.
- Bortz, M. (2024). *New development: In-house consulting—a critical appraisal. Public Money & Management*, 1–5.
- Boston, J. (1995) Inherently governmental functions and the limits of contracting out. In: Boston, J. (ed.), *The State Under Contract*, pp. 78–111. Bridget Williams Books.
- FEACO (2022). *Survey of the European Management Consultancy*.
- Federal Accountability Act (2006). *Federal Accountability Act*.
- Gilad, S., Sulitzeanu-Kenan, R., and Levi-Faur, D. (2024). *A taste for government employment also rests on its political flavor. Public Administration Review*, 1–14.

- Gabriel, R., and Paulus, T. (2015). Committees and controversy. *Educational Policy*, 29(7), 984–1011.
- Halligan, J. (1995). Policy advice and the public service. In: Peters, B. G. and Savoie, D. J. (eds.), *Governance in a Changing Environment*. McGill-Queen's Press.
- Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science and politics: From "speaking truth to power" to "making sense together." *Science and Public Policy*, 26(3), 201–210.
- Howlett, M., Ramesh, M., and Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Hunt, M. (2024). [NZ officials suggest creating in-house consultancy hub for government](#). *Global Government Forum*, February 12, 2024.
- Hurl, C., and Werner, L. B. (2024). *The Consulting Trap: How Professional Service Firms Hook Governments and Undermine Democracy*. Fernwood Publishing.
- Jupe, R., and Funnell, W. (2015). Neoliberalism, consultants and the privatisation of public policy formulation: The case of Britain's rail industry. *Critical Perspectives on Accounting*, 29, 65–85.
- Kuenzler, J., and Stauffer, B. (2022). [Policy dimension: A new concept to distinguish substance from process in the Narrative Policy Framework](#). *Policy Studies Journal*, 51, 11–32.
- Kirkpatrick, I., Sturdy, A., Alvarado, N. R., Blanco-Oliver, A., and Veronesi, G. (2018). The impact of management consultants on public service efficiency. *Policy & Politics*, 47(1), 77–95.
- Lapsley, I., and Oldfield, R. (2001). Transforming the public sector: Management consultants as agents of change. *European Accounting Review*, 10(3), 523–543.
- Marciano, R. (2018). ["Penny for your thoughts": Outsourcing public policy formulation, the Israeli case](#). In: Paz-Fuchs, A., Mandelkern, R., and Galnoor, I. (eds.), *The Privatization of Israel*, pp. 255–279. Palgrave Macmillan.
- Marciano, R. (2023). More than just experts for hire: A conceptualization of consultants' role in policy formulation. *Policy Studies Journal*, 51(3), 573–585.

- Mazzucato, M., and Collington, R. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies*. Random House.
- Office of Management and Budget (2009). *Work reserved for performance by the federal government*.
- Parker, G., and O'Dwyer, M. (2023). UK government scraps in-house consultancy as departments prefer Big Four. *Financial Times*, January 31, 2023.
- PD (2025). *The in-house consultancy for the public sector*.
- Painter, M., and Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: Painter, M., and Pierre, J. (eds.), *Challenges to State Policy Capacity*, pp. 1–18. Palgrave Macmillan.
- Saint-Martin, D. (2017). Management consultancy and the varieties of capitalism. In: Brans, M., Geva-May, I., and Howlett, M. (eds), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, pp. 213–228. Taylor & Francis.
- Saint-Martin, D. (2004). *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Steiner, R., Kaiser, C., and Reichmuth, L. (2018). Consulting for the public sector in Europe. In: Ongaro, E., and Van Thiel, S. (eds), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, pp. 475–495. Palgrave Macmillan.
- Prince, M. J. (2007). Soft craft, hard choices, altered context: Reflections on 25 years of policy advice in Canada. In: Dobuzinskis, L., Howlett, M., and Laycock, D. (eds.), *Policy analysis in Canada: The state of the art*, pp. 95–106. University of Toronto Press.
- Vigoda-Gadot, E., Cohen, H., and Zalmanovitch, Y. (2014). Does the privatizing of policy formation threaten democracy? Arguments from the Israeli experience. *Policy Studies*, 35(5), 484–497.
- van den Berg, C., Howlett, M., Migone, A., Howard, M., Perner, F., and Gunter, H. M. (2019). *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State*. Cambridge University Press.

- van Helden, J., Santolamazza, V., Budding, T., and Mattei, G. (2024). *Are values driving consultants in public sector financial management advice?* *Public Money & Management*, 1–11.
- Vogelpohl, A. (2018). Consulting as a threat to local democracy? Flexible management consultants, pacified citizens, and political tactics of strategic development in German cities. *Urban Geography*, 39(9), 1345–1365.
- Victorian Public Sector Commission (2015). *Guidance for managers engaging contractors and consultants*.
- Ylönen, M., and Kuusela, H. (2019). *Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda*. *Governance*, 32(2), 241–258.
- Zaman, S., Howlett, M., and Migone, A. (2024). From demand-side to supply-side regulation of government consultants: Recent trends in three OECD countries. *Public Money & Management*, 1–11.

פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות.



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיצוק העבודה המאורגנת והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול מבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil