מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

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

נייר מדיניות

מיקור חוץ של תהליכי עיצוב המדיניות במגזר הציבורי

רעות מרציאנו, פברואר 2016

תקציר

תהליכי עיצוב המדיניות הציבורית בישראל נמסרים בשנים האחרונות לידיים פרטיות באמצעות מיקור חוץ. התהליכים המופרטים כוללים את כל שלבי עיצוב המדיניות, החל באיתור תופעות בלתי רצויות והגדרת בעיית המדיניות[1] ויעדי המדיניות, וכלה בבחינת חלופות והמלצה על דרכי פעולה מועדפות. מיקור החוץ מתבצע במגוון התחומים שבהם מטפלת הממשלה: כלכלה, ביטחון פנים, תיירות, תחבורה ועוד.

לצד התועלת שהמגזר הציבורי יכול להפיק מן השימוש בידע חיצוני בעיצוב מדיניות, לתהליכים אלו עלולות להיות השלכות שליליות בכמה היבטים: הם יוצרים "גירעון דמוקרטי" – מצב שבו חברות פרטיות שלא קיבלו לגיטימציה מהציבור משפיעות באופן ישיר על חייו; יש בהם פוטנציאל לניגוד אינטרסים; והם עלולים לפגוע במעמד ובמומחיות של שירות המדינה.

נייר מדיניות זה מבקש להגדיר באמצעות דיון תיאורטי את השלבים בעיצוב מדיניות אשר בהם הפגיעה הפוטנציאלית המוזכרת לעיל חמורה במיוחד ועל כן אין להעבירם למיקור חוץ. לקטגוריה זו נכנסים תהליכי עיצוב מדיניות ברמה האסטרטגית, הכוללים ניתוח של בעיית המדיניות מיסודה, הגדרתה, קביעת מדיניות אסטרטגית והגדרת יעדים ומטרות. כמו כן הנייר מבקש להגדיר מהם השירותים הקשורים בייעוץ למדיניות שאותם אפשר להעביר למיקור חוץ. כחלופה למיקור חוץ של שירותים אלו ועל מנת לאפשר התמודדות יעילה עמם בידי המגזר הציבורי, מוצע בנייר זה:

א. לחזק את אגפי המחקר והתכנון במשרדי הממשלה על ידי הקצאת משאבים נוספים לפיתוחם ולהרחבתם, וכך להופכם לגופים המסוגלים לענות על צורכי הממשלה בניתוח ועיצוב מדיניות.

ב. לבחון מודל של הוצאת תהליכי ההתייעצות למכרז פנימי בתוך המגזר הציבורי, תוך הסתמכות על גופי המחקר ועיצוב המדיניות הקיימים במשרדי הממשלה השונים.

ג. לבחון אפשרות של פנייה לגורמים בחברה האזרחית ובאקדמיה כאלטרנטיבה לחברות הפרטיות.

אשר לשירותי הייעוץ שנקבע כי אפשר להעבירם למיקור חוץ, מוצע:

[1] הגדרת בעיית המדיניות נחשבת לשלב בעל חשיבות מרכזית בתהליכים של עיצוב מדיניות. בדרך כלל בשלב זה מזוהים מקורות הבעיה והשלכותיה המרכזיות ומוצעים כיוונים ראשונים לפתרונה. להרחבה ראו למשל Dery 1984; Hogwood *et al*. 1984; Rochefort and Cobb 1993.

א. לנתח באופן יסודי את שוק הייעוץ טרם המסירה למיקור החוץ, בין השאר כדי למנוע תלות של המגזר הציבורי בגוף פרטי אחד ויחיד.

ב. לנהל תהליך עבודה צמוד עם הגופים החיצוניים על מנת לצמצם ככל האפשר את אובדן הידע במגזר הציבורי.

ג. לבחון יצירת מנגנוני שקיפות ואחריותיות בעבודתם של גופים חיצוניים בעיצוב מדיניות.

רקע

בעשור האחרון אנו עדים לתופעה של הוצאת תהליכי ניתוח, תכנון ועיצוב מדיניות מידי הממשלה והעברתם לידיים פרטיות. תהליך זה מוגדר הפרטת עיצוב המדיניות, ועיקרו "הישענות על חברות ייעוץ חיצוניות ופרטיות לצורך קביעת המדיניות הציבורית וסדרי העדיפויות בחלוקת משאבים, וכן היבטים אחרים של קבלת החלטות שלטוניות הנוגעת למדיניות הציבורית" (ויגודה-גדות וכהן 2011). בשונה מתהליכי התייעצות אחרים, שבהם המדינה נעזרת בגופים של החברה האזרחית (למשל בתהליכי שיתוף ציבור) או באנשי אקדמיה ובמכוני מחקר (על ידי שיתופם בוועדות ציבוריות), התהליך הנדון כאן מערב שימוש בייעוץ של חברות פרטיות הפועלות למטרות רווח, ויתרה מזו, הוא מובל בידי המדינה. שלא כפעילותם של יזמי מדיניות למשל, המביאים את רעיונותיהם למדינה ביוזמתם, או מעורבתם של גופי שתדלנות הנשכרים לקידום מדיניות מסוימת – בתהליכים הנדונים המדינה היא שיוזמת את ההתקשרות עם גופים פרטיים לצורך קבלת סיוע בקביעת מדיניות ציבורית.

אחת הפעולות שספגו ביקורת ציבורית נוקבת היא פנייתו של משרד ראש הממשלה לחברות חיצוניות לשם גיבוש אסטרטגיה חברתית-כלכלית לישראל (ויגודה-גדות וכהן 2011; חזני 2011). במסגרת המכרז שפרסם משרד ראש הממשלה נדרש הגוף החיצוני לנתח באופן מקיף ועמוק את מצבה הכלכלי של ישראל מבחינה אסטרטגית, תוך הצבעה על תופעות בלתי רצויות ועל האתגרים וההזדמנויות לשינוי, ובהמשך להצביע על כיוונים אפשריים לפתרון.[2] תהליך התייעצות חיצוני נוסף שמשך תשומת לב ציבורית היה התקשרותו של משרד הביטחון עם חברת מקינזי לשם תכנון תהליכי התייעלות וייעוץ ארגוני מגוון בצבא ובמשרד הביטחון. תוכני המכרז לא נחשפו לציבור באופן מקיף, וגם פעילותה ותוצריה של החברה, שעלותם למדינה הגיעו לפי דיווחים שונים לכ-100 מיליון ש"ח, נותרו חסויים (סיקולר 2011; רוזנר 2012).

בשנים 2007–2013 פרסמה המדינה עשרות מכרזים לקבלת ייעוץ לעיצוב ותכנון מדיניות ברמה האסטרטגית. השירותים שנדרשו התייחסו לכל השלבים של תהליכי עיצוב המדיניות בישראל: איתור התופעות הבלתי רצויות; הגדרת בעיית המדיניות; הגדרת מטרות ויעדים; גיבוש חלופות אפשריות לפתרון הבעיה; ובחירת מדיניות מועדפת. בכמה מהמכרזים החברות אף נדרשו לנהל קשרים עם שותפים בתחום המדיניות הרלוונטי, לנהל תהליכי שיתוף ציבור הקשורים לתכנון המדיניות המבוקש, ולעתים גם להיות מעורבות בתהליכי יישום המדיניות ובפיקוח עליהם.

המכרזים לתכנון מדיניות שמפרסמת המדינה עוסקים במגוון רחב של תחומים, ולמעשה כמעט בכל תחומי העשייה של הרשות המבצעת. עם המכרזים שפורסמו בשנים האחרונות נמנים בין השאר מכרז לסיוע בגיבוש מדיניות בתחום התיירות בישראל; ייעוץ ותכנון אסטרטגי בנושאי המאבק בפשיעה; תכנון מדיניות אסטרטגית בנושאים סביבתיים שונים; ייעוץ לקידום כלכלי של

[2] ראו משרד ראש הממשלה, "מכרז פומבי 43/10 למתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית למדינת ישראל".

רשויות מקומיות בפריפריה; קביעת אסטרטגיה חברתית-כלכלית לישראל; גיבוש מדיניות לשיתוף פעולה בין-לאומי בנושאים שונים כגון תחבורה, סביבה ומדיניות, ועוד (מרציאנו 2014).

ההמלצות שהמדינה מצפה לקבל במסגרת הייעוץ מכסות גם הן תחומים נרחבים. בחלק מהמכרזים מתבקשת חברת הייעוץ שתיבחר להכין חקיקה, שתקודם בהמשך בידי המשרד הממשלתי הרלוונטי כחקיקה ממשלתית; לקבל החלטות לגבי חלוקת התקציב בתחום שבו היא מייעצת; לבחור ולסמן קהלי יעד לתוכניות ממשלתיות; להכריע בנוגע לצורך בהקמה או בסגירה של יחידות ממשלתיות; לאתר מדינות בעלות פוטנציאל לשיתוף פעולה בתחומים שונים, ועוד. נוסף על כך, כפי שעולה מניתוח המכרזים, החברות הפרטיות נדרשות לקבוע עבור המדינה מטרות ויעדים בתחומים השונים, ואף לאתר ולבחור סוגיות ונושאים שבהם המדינה צריכה להתערב – כלומר לקבוע את תחומי הפעילות של המשרד הממשלתי (שם).

בדומה לתהליכי הפרטה ומיקור חוץ אחרים, מיקור החוץ של עיצוב מדיניות בישראל מתבצע בלא חקיקה, בלא שהתקבלה החלטה ברורה של הממשלה וללא דיון ציבורי. שלא כמו הפרטות של שירותים חברתיים או כוח אדם, הנוטים לעורר מאבק ציבורי, תהליכי הפרטה של עיצוב מדיניות אינם מעוררים תשומת לב רבה ולכן מתחוללים ללא דיון וללא ביקורת ציבורית ממשית.

מיקור חוץ של תהליכי עיצוב מדיניות: השלכות ומשמעויות

שיתוף גורמים פרטיים בתהליכי עיצוב מדיניות הוא נושא בעל השלכות רבות ומגוונות. השימוש בידע מחוץ למגזר הציבורי יכול להועיל מאוד ועשוי לפעול לטיוב איכות המדיניות הציבורית המתעצבת. יתרה מזו, גורמים חיצוניים מעלים לעתים נקודות מבט רעננות, שאינן משוקעות בקונספציות הארגוניות של המשרד הממשלתי הרלוונטי.[3] עם זאת, לצד התועלת שיכולה לצמוח מעירוב גורמים פרטיים בעבודת הממשלה ברמה האסטרטגית, עולות גם כמה נקודות בעייתיות מובהקות.

א. "הגירעון הדמוקרטי": שקיפות וייצוג

בעיה מרכזית בתהליך מיקור חוץ של עיצוב מדיניות היא הפגיעה בעקרונות הדמוקרטיים. החלטות מדיניות המתקבלות בידי משרד ממשלתי – החל בעיצוב תוכניות מדיניות וכלה בהכרעה בסוגיות של חלוקת משאבים ותקציבים וקידום חקיקה ממשלתית – הן בעלות השפעה ברורה על חייהן של אוכלוסיות רחבות. את הלגיטימציה לקבלת החלטות אלו מקבל המגזר הציבורי מהמוסדות הדמוקרטיים של המדינה ומ"שרשור הסמכויות" המתקיים בדמוקרטיה פרלמנטרית – מהעם לנבחריו בפרלמנט, משם לרשות המבצעת, לראש הממשלה ולשרים, ובהמשך למינהל הציבורי (Strøm 2000). המינהל הציבורי שואב את סמכויותיו ואת הלגיטימציה הציבורית לפעילותו מאופיו וממעמדו החוקי כגוף המחויב לייצוג ונתון לפיקוח מבקר המדינה, כפוף למשפט הציבורי וחייב בדיווח כלפי הציבור (דרי ונאור 1997). בהעברת סמכות ההכרעה וקבלת ההחלטות לידיים פרטיות נוצר מצב של "גירעון דמוקרטי",[4] שבו חברות פרטיות לוקחות חלק פעיל בקבלת החלטות מדיניות בעלות השפעות מגוונות על אוכלוסייה רחבה. לא ברור מהיכן נשאבה סמכותן

[3] ויגודה-גדות וכהן 2011; סטקלוב 2012; Halligan 1995.

[4] המונח "גירעון דמוקרטי" משמש בעיקר בתחום המחקר של גופים על-מדינתיים (למשל האיחוד האירופי), והוא נועד להצביע על הבעייתיות של העברת הסמכויות מאזרחי המדינות הרלוונטיות אל אותם גופים (ראו למשל Follesdal and Hix 2006). במסמך זה הוא משמש בהשאלה בנושא הנדון, ואכן בעבר נעשה בו שימוש לבחינת הקושי הדמוקרטי במיקור חוץ של תהליכי התייעצות (Speers 2007).

לכך, בייחוד נוכח העובדה שהן אינן נושאות באחריות, בחובת דיווח או בחובת שקיפות כלפי אותה אוכלוסייה ואינן מייצגות אותה במובן הדמוקרטי המקובל (מרציאנו 2014).

ב. ניגוד אינטרסים

מעורבות של שיקולים זרים ואינטרסים פרטיים בעשייה ציבורית היא סוגיה הרלוונטית לרוב תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ, בהיותם מבוססים על ביצוע משימות שבעבר היו מוטלות על המדינה בידי גופים פרטיים. בתהליכי הפרטה של עיצוב ותכנון מדיניות בעיה זו מתעצמת בשל העובדה שגופים פרטיים משפיעים בדרך זו על כיוון המדיניות הנבחר, ולא רק על אופן יישומה. האינטרס המרכזי של חברות פרטיות אלו הוא בראש ובראשונה להשיא רווחים לבעליהן, ואילו טובת הציבור עשויה להיות אינטרס משני ולא מחייב.

נוסף על כך, חברות ייעוץ רבות בישראל מייעצות במקביל לשלושת המגזרים – הציבורי, הפרטי והאזרחי – ועשויות לייעץ בה בעת למשרדי ממשלה מסוימים ולחברות המועסקות על ידם.[5] במשק קטן וריכוזי כמו ישראל, ניגוד האינטרסים הנוצר עקב כך משמעותי במיוחד. כמו כן, חברות המייעצות למגזר הציבורי משתדלות להשיג חוזי עבודה נוספים מולו, ולא מן הנמנע כי בעבודתן "יזהו" החברות בעיות אשר הן עצמן יכולות לפתור בעבודות ייעוץ עתידיות (ויגודה-גדות וכהן 2011; Speers 2007).

ג. פגיעה במעמד שירות המדינה כגוף מקצועי ובמומחיותו

מיקור חוץ של עיצוב מדיניות עשוי לפגוע גם במעמדו של המגזר הציבורי כמומחה בתחומו. ערן ויגודה-גדות וחיים כהן (2011) סבורים ששימוש נרחב בייעוץ חיצוני פוגע ביכולתה של המדינה לפתח מנגנוני ייעוץ איכותיים, ועקב כך עשוי להותיר את המגזר הציבורי מחוסר מיומנויות לביצוע עבודה זו בכוחות עצמו. אמיר פז-פוקס מבחין בהקשר זה בין שלוש רמות של פגיעה: **העברת הידע**, שבה מועברת המומחיות בטיפול בנושאי מדיניות מידי המשרדים הרלוונטיים לידי החברות הפרטיות. הידע נצבר בחברות אלו והן הופכות להיות המומחיות בנושאים הרלוונטיים. **ניתוק הידע**, המתייחס לכך שניהול מערכות היחסים עם גורמים חיצוניים למגזר הציבורי – נותני שירותים, רשויות מקומיות וסוכנויות אחרות – מועבר לידיים פרטיות, ובכך נפגעת רשת הקשרים של המגזר הציבורי; **והיעלמות הידע**, המתייחסת לסכנה שבטווח הארוך, על רקע תהליכים אלו ייעלם תפקידם של עובדי מדינה כמתכנני מדיניות או כיועצים לדרג הגבוה יותר בעיצוב מדיניות (פז-פוקס 2012). היבט נוסף הוא הפגיעה במעמדו של שירות המדינה כמקום עבודה אטרקטיבי לכוח אדם איכותי המעוניין להיות מעורב בתהליכי עיצוב מדיניות – תהליך שעשוי להוביל לירידה באיכות כוח האדם המבקש לעבוד במגזר הציבורי.

מדוע פונים משרדי ממשלה למיקור חוץ בתחומי עיצוב ותכנון מדיניות?

הדעת נותנת שמשרד ממשלתי ישאף לשמר את כוחו ומעמדו בתחומי עיסוקו, ובייחוד יימנע מוויתור על סמכויותיו ועל מעמדו כמומחה בתחומו. מבחינה מסוימת, פנייה לחברות פרטיות לשם עיצוב מדיניות יכולה להעיד על חוסר יכולתו של המגזר הציבורי לעצב ולתכנן מדיניות,

[5] לדוגמה, חברת מקינזי שהוזכרה לעיל, אשר מייעצת למשרדי ממשלה רבים, מייעצת או ייעצה בעבר במקביל גם לחברות מובילות במגזר הפרטי, בהן תנובה, בנק דיסקונט ואחרות.

בעיקר כשמדובר בנושאים הנוגעים לליבת עיסוקו.[6] ניסיון להבין מה עומד ביסוד הפנייה לחברות פרטיות לשם תכנון ועיצוב מדיניות מעלה כמה כיוונים אפשריים:

א. חוסר כשירותו של המגזר הציבורי לעצב ולתכנן מדיניות: טענה רווחת היא שהשירות הציבורי בישראל אינו מצויד בכלים ובמנגנונים שיכולים לאפשר לו להתמודד עם האתגרים העומדים מולו. דימויו של שירות המדינה ירוד, ואף שחלו בו התפתחויות בעשורים האחרונים אין בהן די על מנת להתמודד עם השינויים שחלו בחברה ובמשק בישראל (גל-נור ואחרים 2012). טענות אחרות מתייחסות להיקפו המצומצם של כוח האדם במגזר הציבורי (עקב קיצוצים והפרטות שנעשו בו בעשורים האחרונים), שלא מאפשר לו להתמודד באופן מספק עם המגוון העצום והמורכבות הגוברת של הסוגיות המונחות לפתחו.

ב. צורך בגיבוי חיצוני להנעת תהליכים: גורם אפשרי נוסף לפנייה לחברות פרטיות הוא הצורך של משרדי הממשלה לקבל גיבוי חיצוני לעמדתם ככלי לשכנוע ולרתימת שחקנים אחרים – בייחוד הגופים האחראים על תקצובם, וליצירת גושפנקה מקצועית וניטרלית לכאורה לתהליכים שהם מבקשים להוביל (רוזנר 2012; Speers 2007). העובדה שחברות ייעוץ פרטיות נחשבות מקצועיות ו"ניטרליות" ואינן מקושרות לכאורה לאינטרסים פוליטיים או סקטוריאליים מעניקה לעמדותיהן מעמד של עצה נטולת פניות. ראוי לציין כי הצורך בגושפנקה חיצונית אף עשוי לעודד קשירת חוזים עם חברות שניתן להניח שיתמכו בעמדת הגוף השוכר את שירותיהן או עם גורמים אשר עמדתם בנושא ידועה מראש.

ג. העברת האחריות על קבלת החלטות: הסבר אחר לתופעה הוא הצורך של המגזר הציבורי ליצור גורם שיהיה אפשר לסמן כאחראי, מבחינה ציבורית, במקרה שהמדיניות שנקבעה תיכשל או תסתיים בתוצאות הרסניות – בבחינת "הכנת כתב הגנה מראש" (ויגודה-גדות וכהן 2011).

אילו שירותים ניתן להעביר למיקור חוץ ואילו לא ניתן?

ברור כי שימוש בידע ובמומחיות חיצוניים לעיצוב מדיניות עשוי לשפר את רמתה ואיכותה המדיניות המתגבשת, ועל כן תהליכים אלו בחלקם רצויים ומועילים. ואולם על רקע הבעיות שהצגתי עד כה עולה השאלה אילו תהליכים ניתן להעביר לידיים פרטיות ואילו ראוי שהמדינה תשמור בידיה, והיכן עובר הגבול בין שתי הקטגוריות.

במדריך למיקור חוץ, שנועד לסייע למגזר הציבורי בעבודת מטה שבוחנת את הדרכים לשיפור השירות שבאחריותו (שבמקרים רבים מביאה לידי הפרטת השירות), מציע עמית בן-צור רשימה של שירותים שאין להפריטם כיוון שיש בהם "סמכות שלטונית מהותית". בקטגוריה זו נכללים בעיניו שירותי מדינה "שהם בגדר מעשי שלטון מובהקים, ולכן שאלות של יעילות כלכלית [...] אינן רלוונטיות להן" (בן-צור 2014). ברשימה זו מופיעה בין השאר "סמכות לקביעת מדיניות, לרבות מדיניות תקציבית וניסוח אסטרטגיות כלכליות-חברתיות".

ואולם, חלק ניכר משירותי הייעוץ שהמדינה מבקשת עוסקים בדיוק בנושאים אלו – עיצוב מדיניות וגיבוש אסטרטגיה. חלקים אחרים נוגעים בסוגיות אופרטיביות או טכניות יותר. ספרות המחקר מבחינה בין רמות שונות של ייעוץ פרטי לעיצוב מדיניות. ג'ונתן בוסטון מציע

[6] כמו למשל פנייתו של משרד ראש הממשלה לקבל ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית-חברתית לישראל (כנעשה במכרז פומבי 43/10, לעיל הערה 1); או פנייה של המשרד לביטחון הפנים לייעוץ בתחום השמירה על הסדר הציבורי (כנעשה במכרז פומבי 2/10, "בקשה לקבלת הצעות לצורך ליווי וייעוץ בתחומי סדר ציבורי, מאבק בפשיעה וכליאה, ועניינה בשגרה ובחירום"); ומכרזים נוספים.

להבחין בין ייעוץ ברמה האסטרטגית, המוגש לדרג ניהול בכיר או לדרג פוליטי ונוגע לתפקידה ולפעילותה של המדינה בנושאים שונים (כמספקת שירותים או כעוסקת באסדרה של שווקים וכדומה); ובין ייעוץ ברמה האופרטיבית, הקשור לדעתו ליישום קונקרטי של פעילויות השירות הציבורי – למשל הערכה של יישום תוכניות מדיניות (Boston 1994). רמה שלישית, נמוכה יותר שמציע בוסטון היא ייעוץ הנוגע לעבודות סקרים ומחקרים או ייעוץ טכני נקודתי. ג'ון הליגאן מציע הבחנה נוספת, המתייחסת לשלבים השונים של תהליך עיצוב המדיניות – בין ייעוץ הניתן בשלב עיצוב או ניסוח המדיניות (formulation) לבין ייעוץ הנוגע ליישום המדיניות בפועל (implementation) (Halligan 1995). הבחנה שלישית שניתן לחלץ מהדיון בסוגיה בספרות היא ההבחנה בין הפרטת ייעוץ וניתוח מדיניות ברמות עיסוק שהן "ממשליות מטבען" (inherently governmental), לבין פעילות שאינה מהווה את ליבת העיסוק של הממשלה ולפיכך שייכת לפעילויות ה"בלתי ממשליות מטבען" (ויגודה-גדות וכהן 2011; Halligan 1995).

ניתן אפוא להגדיר שלוש רמות של הסתייעות בייעוץ חיצוני לעיצוב מדיניות:

א. **ייעוץ לעיצוב מדיניות אסטרטגית** (Policy Formulation): ניתוח יסודי של בעיית המדיניות ברמה האסטרטגית והצעת תוכנית מדיניות רחבה לבעיה, תוך הגדרת יעדים ומטרות.

ב. **ייעוץ אופרטיבי-יישומי** (Policy Implementation): ייעוץ בנוגע לעיצוב תוכנית מקצועית ליישום כיוון מדיניות מוגדר וספציפי, או ייעוץ נקודתי באשר לבחירת כלים ליישום של תוכנית מדיניות קיימת.

ג. **ייעוץ טכני-מקצועי** (Technical-Professional Advice): ייעוץ טכני-מקצועי בנושאים משפטיים, חשבונאיים, הנדסיים וכדומה, או עריכת סקרים ובדיקות מקצועיות.

בהתאם להבחנות אלו ניתן לשרטט קו גבול בין תהליכים שפוטנציאל הפגיעה שלהם גבוה במיוחד לתהליכים שבהם הפגיעה הפוטנציאלית מזערית או מידתית ביחס לתועלת שתצמח מהם למדינה. ברור כי ייעוץ ברמה הראשונה, מתוקף אופיו, פוגע פגיעה אקוטית בעקרונות הדמוקרטיים, מייצר פוטנציאל ממשי לניגוד אינטרסים ועלול לפגוע באינטרס הציבורי ואף במעמדו של המגזר הציבורי. על כן, ובאופן שגם עולה בקנה אחד עם המלצותיו של בן-צור (2014), **תהליכי ייעוץ ועיצוב מדיניות הנמצאים ברמה הראשונה שהוזכרה לעיל ראוי שיישארו בידי המדינה ולא יועברו לידיים פרטיות**.

אשר לשתי הרמות האחרות, שבהן קיימת פגיעה מסוימת בעקרונות אלו, **ראוי שתישקל הפגיעה הפוטנציאלית בהשוואה לתועלת שתצמח למדינה מתהליכי מיקור החוץ, ובנוסף ראוי שתהליכים אלו יופעלו לפי עקרונות שיוצגו בהמשך מסמך זה**, אשר נועדו להגן על האינטרס הציבורי.

המלצות לפעולה

ייעוץ לעיצוב מדיניות אסטרטגית

בפרק זה מוצעות כמה המלצות עקרוניות לפעולה, אשר יפעלו לחיזוק יכולותיה של המדינה לתכנון ועיצוב מדיניות ברמה האסטרטגית ולהגדלת משאבי הידע והמחקר העומדים לרשותה, תוך צמצום השימוש בחברות פרטיות. יודגש כי ההמלצות להלן אינן מוציאות זו את זו, ושילוב

של אלמנטים מהן יוכל ליצור חלופה איתנה לאופן הפעולה הנוכחי של המגזר הציבורי. מטרת הצגתן כאן באופן זה היא להציע כיוונים לחשיבה על הנושא.

א. חיזוק אגפי המחקר והתכנון בתוך שירות המדינה

כצעד ראשון והכרחי מוצע לחזק באופן ניכר את היחידות המבצעות מחקר, ניתוח ותכנון מדיניות בתוך משרדי הממשלה. יש לעשות זאת באמצעות הוספת כוח אדם איכותי לשורותיהן והשקעה בפיתוח והכשרת כוח אדם.

בתוך משרדי הממשלה קיימים אגפי מחקר ותכנון בתחומים שונים, האמונים על ניתוח ידע, בחינת מגמות אסטרטגיות בתחומם ובדיקת כיווני מדיניות אפשריים. בתהליכי מיקור החוץ שהוזכרו במסמך זה מושקעים עשרות מיליוני שקלים,[7] אשר יכולים להיות מופנים לתהליך של הרחבה, חיזוק וטיוב כוח האדם באגפים אלו. כך למשל, המועצה הכלכלית במשרד ראש הממשלה (אשר ב-2011 דווח כי תקציבה השנתי עומד על כ-2.5 מיליון ש״ח)[8] או מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה (שתוקצב בכ-8 מיליון ש״ח בשנת 2016),[9] היו יכולים להכפיל או לשלש את מצבת כוח האדם שלהם ובכך להעצים במידה ניכרת את יכולות המחקר והניתוח שלהם.

לחיזוק אגפי מחקר ותכנון יש השפעות חיוביות מגוונות. לצד היתרונות המובנים מאליהם שביצירת גופי מחקר איכותיים הפועלים בתוך המשרדים לשיפור המדיניות, הם גם מסייעים למדינה לצרוך עבודות ייעוץ ומחקרים חיצוניים באופן מושכל וביקורתי, ומחזקים את מעמדה מול מגזרים אחרים בהתמודדות או במשא ומתן עמם. יתרה מזו, הקמה וחיזוק של אגפי מחקר ותכנון איכותיים ימשכו כוח אדם משכיל ומיומן לתוך שירות המדינה – ובשל הקביעות שבה מתאפיין המגזר הציבורי יש סבירות גבוהה שעובדים אלו יישארו בתוך השירות הציבורי ויחזקו אותו בהמשך בהיבטים נוספים. העצמת היכולת של המגזר הציבורי לנתח ולעצב מדיניות בצורה מושכלת תפחית גם את הצורך בשימוש בגורמים חיצוניים ותצמצם את העלויות של מיקור החוץ בתחומים אלו.

ב. יצירת שוק פנימי לעיצוב מדיניות בתוך השירות הציבורי

עוד מוצע לבחון אפשרות ליישום תהליך תחרותי, שבו יחידות מחקר, ניתוח ותכנון מדיניות במגזר הציבורי מתחרות על הספקת שירותים בתחומים אלו למשרדי ממשלה וליחידות אחרות במגזר הציבורי. לפי תוכנית זו, משרד ממשלתי שזקוק לעבודת ייעוץ משמעותית ינסח דרישה, בדומה לנעשה כיום במכרזים חיצוניים. דרישתו של המשרד הממשלתי תועבר כ״מכרז פנימי״ בתוך השירות הציבורי בין גופי התכנון והחשיבה הקיימים, ואלו יתחרו זה בזה על האפשרות לבצע מחקר וייעוץ עבור הגוף הרלוונטי בהתאם לקריטריונים שיקבע המשרד מבקש השירות.[10]

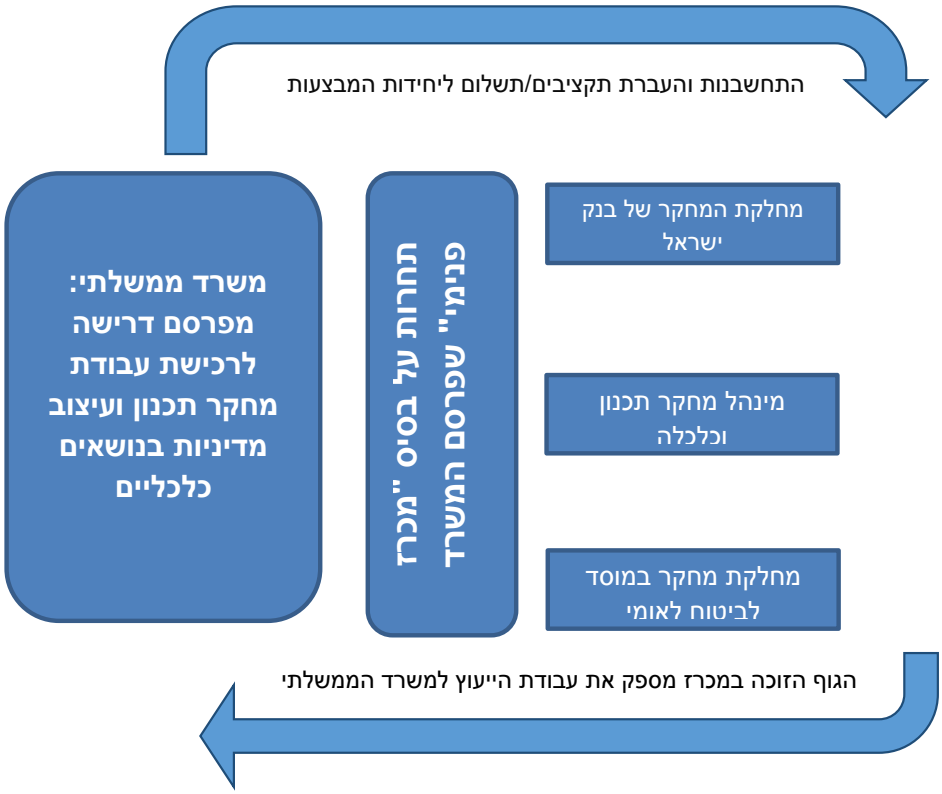
---

[7] בהערכה מצמצמת, המסתמכת על ניתוח עלויות של מספר חוזים שפורסמו ובהם ההתקשרות של משרד הביטחון עם חברת מקינזי (רוזנר 2012), ההתקשרות של משרד ראש הממשלה עם מכון ראנד וחברת שלדור (חזני 2011) והתקשרויות נוספות.

[8] מתוך חזני 2011.

[9] ראו הצעת תקציב לשנות הכספים 2015–2016, משרד הכלכלה, חוברת כב, http://tinyurl.com/jcqqcpt.

[10] אפשרות זו מוצעת ע״י בוסטון, הבוחן מודלים שונים של יצירת תחרות בייעוץ מדיניות (Boston 1995).



גוף המחקר הציבורי שייבחר על ידי המשרד הממשלתי יתוגמל בהתאם ויקבל תקציב להספקת השירות המבוקש. העברת התקציב תהווה תמריץ לגופי המחקר הציבורי לספק שירותי ייעוץ איכותיים ברמה גבוהה. תמריץ נוסף הוא האפשרות להרחיב את ההשפעה והמעמד של אותו גוף בתוך המגזר הציבורי.

מודל זה מעתיק למעשה את המצב הקיים היום, שבו חברות ייעוץ פרטיות מתחרות על מתן שירות לפי הצרכים המוגדרים של משרד ממשלתי, ומטמיע אותו אל תוך המגזר הציבורי. חלק מהיתרונות של השימוש בחברות פרטיות נשמרים בהעתקת תהליך זה. כך למשל נשמר מרכיב התחרות, המהווה מרכיב יסודי במודל, כאשר המתחרות זו בזו הן הסוכנויות הממשלתיות. באופן זה מתאפשרת גם תחלופה עתית של הגוף המייעץ, והימנעות (במידה מסוימת) משקיעה בקונספציות.

הטמעת מודל התחרות בייעוץ לתוך המגזר הציבורי מייצרת אפשרות למעבר של ידע בין יחידות שונות במגזר הציבורי ולשימוש בתובנות מתהליכים שבוצעו ביחידות ממשלתיות מסוימות ויישומן באחרות. לעומת המצב הנוכחי, שבו אין כמעט העברת ידע ושיתוף בין משרדי הממשלה בתחומים אלו, מדובר בשיפור בולט. כמו כן, בניגוד למודל שבו חברות חיצוניות מתחרות על הספקת תהליכי הייעוץ, המודל המתואר כאן משמר את הידע והמיומנות הנצברים בתהליכי הייעוץ בתוך המגזר הציבורי ולמעשה פועל לחיזוק מעמדו ומקצועיותו של שירות המדינה ומונע את השחיקה באיכויותיו, כפי שמתואר ברקע למסמך זה.

ג. הישענות על "קהילות ידע" המערבות גורמים מהאקדמיה ומהמגזר השלישי

מוצע לבחון פנייה להתייעצות ושיתוף אנשי ונשות אקדמיה וארגוני חברה אזרחית בתהליכי עיצוב מדיניות בתחומים שבהם מומחיות נושאית היא מרכיב יסודי. פעולה זו יכולה להחליף פנייה לחברות ייעוץ לשם הכרעה על כיווני מדיניות. דוגמה בולטת מהשנים האחרונות היא תהליך

"שולחנות עגולים", שבו התכנסו יחד נציגי ממשלה ונציגים של גופי מחקר וחברה אזרחית לדיון בסוגיות מגוונות.

לשיתוף גורמים אלו יש כמה יתרונות בולטים. ראשית, הידע שנעשה בו שימוש הוא ברמה גבוהה שכן הוא מתבסס על עבודתם של אנשי אקדמיה מומחים בתחומם או על פעילותם של ארגוני חברה אזרחית המכירים היטב את השטח. שנית, תהליכי שיתוף אלו מבטיחים דיון מעמיק משלל נקודות מבט והתייחסות למגוון עמדות. למעשה השחקנים מהמגזר השלישי ומהאקדמיה משמשים צינור להעברת הידע המחקרי וסוגיות רלוונטיות מהשטח אל תוך המערכת הציבורית ובכך מאפשרים את הכללתם בתהליך גיבוש המדיניות (Halligan 1995; Sørensen and Torfing 2005).

מבחינת המשמעויות הדמוקרטיות, יש הרואים בתהליכי שיתוף והתייעצות בקביעת מדיניות אמצעי לשיפור איכות הדמוקרטיה במדינה בכך שהם מציפים קונפליקטים ומביאים אינטרסים מגוונים אל שולחן הדיונים ומגבירים את ההשתתפות האזרחית בקביעת מדיניות. מנגד, יש הסבורים כי הישענות על ידע וייצוג אינטרסים שמקורם אינו בממסד הפורמלי מאיימים על העקרונות הליברליים של הדמוקרטיה הייצוגית (Sørensen and Torfing 2005; Klijn and Skelcher 2007). מכל מקום, בהשוואה למיקור חוץ, המעביר את התהליך באופן בלעדי לידיים פרטיות – תהליכים המתבססים על שיתוף גורמים מהאקדמיה ומהחברה האזרחית נוטים להיות שקופים הרבה יותר, והפגיעה בעקרונות הדמוקרטיים מצטמצמת באורח ניכר.

ראוי לציין כי בישראל גם ניהול תהליכי ההתייעצות שהוזכרו כאן מופרט ומופעל בידי חברה פרטית. ויגודה-גדות וכהן (2011) ממליצים להקים סוכנות ממשלתית ייעודית לניהול תהליכים אלו ולהפקיד את הפיקוח, הניהול והבקרה על תהליכים אלו בידי מי שהוסמך לכך. שימור הידע הנצבר וקשרי העבודה המתהווים בתהליכים אלו בידי המגזר הציבורי הוא סיבה נוספת לתמוך בהמלצתם.

שלושת כיווני הפעולה האפשריים שהוצעו בפרק זה – חיזוק אגפי המחקר והתכנון, מכרזים פנימיים בתוך המגזר הציבורי ושיתוף המגזר השלישי והאקדמיה – אינם מוציאים זה את זה; עבודה על פיתוח שלושה כיוונים אלו במקביל עשויה לחזק במידה ניכרת את יכולתו של המגזר הציבורי ליישם תהליכי תכנון מדיניות אסטרטגיים באופן עצמאי, תוך צמצום השימוש בחברות פרטיות.

ייעוץ אופרטיבי-יישומי וייעוץ טכני-מקצועי

על פי ההבחנה שהוצגה לעיל בין שירותי ייעוץ שאפשר להעבירם למיקור חוץ ובין כאלה שלא, הייעוץ בתחומים אופרטיביים-יישומים וטכניים-מקצועיים שייך לקבוצה הראשונה – שאפשר להעביר לידיים פרטיות. עם זאת, ההיבטים הבעייתיים של התהליך – הגירעון הדמוקרטי, ניגוד אינטרסים ומעמדו של שירות המדינה – רלוונטיים גם במקרים אלו. להלן אציע עקרונות מנחים למיקור חוץ בתחומים אלו, שמטרתם לצמצם ככל האפשר את ההיבטים הבעייתיים של התהליך.

א. בדיקות קדם-הפרטה

טרם העברת השירות לידיים פרטיות יש לבדוק ביסודיות את קיומו של שוק פעיל רלוונטי למוצר שהמדינה מבקשת לרכוש (בן-צור 2014). בין השאר חשוב לוודא שקיימת תחרות אפקטיבית בשוק הרלוונטי; שיש מספר רב של ספקי שירות פוטנציאליים; שהמוצר הנדרש הנסחר בשוק זה

הוא ברמה גבוהה ומספקת; ושיהיה אפשר להחליף את ספק השירות בעת הצורך (שם). בדיקת התחרות בשוק המוצר הנדרש נועדה לבחון אם בהעברת השירות לידיים פרטיות תזכה המדינה בסופו של דבר למוצר טוב יותר – בהנחה שתחרות בשוק המוצר הנ"ל מצביעה על סיכוי גבוה לקבל מוצר סופי באיכות גבוהה; ולוודא שבסופו של דבר המדינה לא תמצא את עצמה תלויה באופן בלעדי בספק יחיד, ללא אפשרות להחליפו או להחזיר את השירות לידיה.

המוצר הנסחר בשוק הייעוץ למגזר הציבורי מתאפיין במהותו ברכיבים של ידע, מומחיות, והכרה מעמיקה של תכנים ספציפיים. במקצת המקרים אף מדובר בנושאים אשר בהם המדינה היא הלקוח הבלעדי (למשל אסטרטגיות של הפעלת רגולציה, מדיניות לאומית בתחום משאבי טבע ועוד). קיומו של שוק רחב ומתפקד של חברות ייעוץ בתחומים אלו אינו מובן מאליו. בהיעדרו של שוק רחב דיו, הנזק הפוטנציאלי במיקור חוץ של תהליכים אלו הוא משמעותי. כפי שנדון לעיל, בהעברת תהליכים הקשורים בידע אל מחוץ למינהל הציבורי טמונה סכנה של העברה, ניתוק והיעלמות של ידע ויצירת מומחי תוכן חיצוניים למינהל הציבורי – גופים פרטיים. בתחומים מסוימים, ריכוז מומחיות וידע בידיים פרטיות מחוץ למינהל הציבורי לאורך זמן עלול אף ליצור תלות של המגזר הציבורי באותם גופים, באופן שיקשה עליו ליישם באופן עצמאי תהליכי תכנון בתחומים אלו. תלות בלעדית בגורם יחיד במקרה זה משמעה ריכוז יכולת ההשפעה בתחום ציבורי מסוים בידיו של גוף יחיד ופרטי.

על כן, וידוא קיומו של שוק תחרותי ומגוון בתחומים שבהם המדינה פונה למיקור חוץ הוא מרכיב קריטי בקבלת ההחלטה על העברת תהליכי ייעוץ לידיים פרטיות. אם לאחר בחינת השוק הקיים המדינה מתרשמת שהוא מתאפיין בסַפָּק דומיננטי יחיד, עליה לבחון אפשרויות אחרות לקבלת השירות. ההמלצות שהוצעו בפרק הקודם יוכלו להיות רלוונטיות במקרה זה.

ב. אופי תהליך העבודה עם חברת הייעוץ

תהליך העבודה עם חברת הייעוץ והפיקוח על עבודתה לאחר שהשירות נמסר לידיה צריך להתנהל באופן שיצמצם ככל האפשר את אובדן הידע והמומחיות בשירות הציבורי. כך למשל, יש להקפיד על העברת כלל המידע שנאסף בידי החברה הפרטית למשרד שהזמין את השירות ועל מעורבות המשרד בעבודת החברה.

על פי רוב, מיקור חוץ של ייעוץ הוא תהליך מוגבל בזמן ובתוכן השירות: הגוף שנבחר לבצע את העבודה מקבל הנחיות ודרישות מדויקות, ובסיום התהליך מעביר למדינה המלצות ותכנים בהתאם. תהליכי הפיקוח נתונים בידי המשרד הממשלתי הרלוונטי באמצעות ליווי צמוד של הגוף הפרטי שנבחר לבצע את העבודה. הפיקוח חיוני לצורך שיתוף מקסימלי של המשרד הממשלתי בתהליך ושימור הידע והתובנות שהופקו בידי המגזר הציבורי.

את הידע שהופק בתהליך ניתן לחלק לשני מרכיבים עיקריים – ידע פורמלי וידע פרקטי. **הידע הפורמלי** מתייחס לידע כתוב, בסיסי נתונים ומאגרי מידע הנאספים בתהליכי העבודה של החברות הפרטיות. בתהליכי מיקור חוץ בעניינים אלו יש להקפיד על העברה של כלל הידע הפורמלי שנצבר לידי המשרד שמזמין את השירות מהחברה הפרטית. יצוין כי חלק ניכר מן המכרזים שפרסמה המדינה בשנים האחרונות אכן מתייחסים לסוגיה זו, והמדינה מדגישה כי בסיום העבודה יש להעביר לידיה את בסיסי הנתונים והידע הכתוב שנצבר. העברה ושימור של **ידע פרקטי**, הנרכש מתוך עשייה והיכרות עם שדה העבודה, היא תהליך מורכב יותר. רכישת ידע פרקטי קשורה באופן מהותי בעשייה של האדם הרוכש אותו ונובעת ממנה. לפיכך העברתו בין ארגון לארגון (וכן בין צוות העובדים בחברה הפרטית שנשכרה לבין צוות המשרד הממשלתי) אינה מובנת מאליה. יש להביא בחשבון שללא קשר לאופי הפיקוח וליווי העבודה, תהליך של אובדן ידע,

כפי שמזכיר פז-פוקס (2012), הוא חלק מהותי במיקור חוץ בתחומי מחקר וייעוץ. עם זאת, יש לצמצם ככל האפשר את אובדן הידע באמצעות הגברת המעורבות והליווי של הגוף הממשלתי הרוכש את השירות בתהליך העבודה של הגוף הפרטי. אמצעים נוספים לצמצום אובדן הידע הם קביעת מערך סדור של אבני דרך והצגת דוחות ביניים לאורך העבודה, והשתתפות של צוות המשרד הממשלתי בדיונים ובפגישות עם גורמי שטח.

ג. גיבוש מנגנונים חוקיים לפיקוח ושקיפות בפעילות החברות

שלא כגופים ממשלתיים, פעילותן של חברות שזכו במכרזים אינה כפופה לכללי המשפט הציבורי והן אינן חשופות לביקורת ופיקוח דומים. באופן זה, מידע הקשור לעשייה ולקבלת החלטות במגזר הציבורי נסתר מעיני הציבור באופן מוחלט. יתרה מזו, אם המדיניות המומלצת נכשלת, הכישלון לא נזקף לחובת הגופים שחיברו את ההמלצות.

יש לגבש אפוא מנגנונים – טכניים וחוקיים – שיאפשרו מידה של שקיפות בעבודת החברות. העברה סדורה של כל החומרים הכתובים שבהם משתמשות החברות לידי המגזר הציבורי, כפי שהוזכר לעיל, עשויה להביא לחשיפת חומרים אלו לציבור ביתר קלות במסגרת חוק חופש המידע.

סיכום

המגזר הציבורי בישראל עושה בשנים האחרונות שימוש נרחב בחברות ייעוץ פרטיות בתהליכי גיבוש ועיצוב מדיניות ציבורית. ההסתייעות בחברות פרטיות נעשית בכל שלבי גיבוש המדיניות, החל באיתור התופעות הבלתי רצויות ובהגדרת בעיית המדיניות ויעדי המדיניות, וכלה בבחינת חלופות והמלצה על מדיניות מועדפת. התייעצות עם גורמים מקצועיים בתהליכי עיצוב מדיניות עשויה להיות תהליך מועיל ובעל השפעות חיוביות על המדיניות הנבחרת; ואולם יש להביא בחשבון שבתהליכים אלו קיים פוטנציאל ליצירת "גירעון דמוקרטי", לניגוד אינטרסים ולפגיעה במעמדו של המגזר הציבורי.

במסמך זה מובאות אפוא מספר המלצות. תחילה מוצע להגדיר אילו מתחומי המדיניות הציבורית ניתן להעביר למיקור חוץ ואילו אין להעביר בשום פנים ואופן. לצד זאת מוצעות הנחיות לניהול תהליכי מיקור החוץ במקרים שבהם נעשה שימוש בחברות פרטיות. במקביל מובאות כמה המלצות לפעולה שיישומן, או שילוב של כמה רכיבים מתוכן, יכול להביא ליצירת חלופה איתנה לאופן הפעולה הנוכחי של המגזר הציבורי.

רשימת המקורות

בן-צור, עמית, 2014. **מדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור-חוץ: האם להפריט, ואם כן – כיצד?** ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

גל-נור, יצחק, ורד ליבנה, רעות מרציאנו, מאג'ד אלחאג', דבי גילד-חיו, ניסן לימור, אן סוצ'יו, אמיר פז-פוקס, ורדה שיפר וטליה ששון, 2012. "שער שלישי: ועדת המינהל הציבורי: שינוי סדרי ממשל ומינהל", יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים), **אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011–2012**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

דרי, דוד, ואריה נאור, 1997. "מקורות העצמה של הבירוקרטיה" (פרק 3.5), **יסודות המנהל הציבורי**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

ויגודה-גדות, ערן, וחיים כהן, 2011. **הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי?**, נייר מדיניות, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

חזני, גולן, 2011. "הצעה כלכלית אסטרטגית לממשלה: לוותר על ייעוץ כפול", **כלכליסט**, 27.3.2011.

מרציאנו, רעות, 2014. "הפרטת עיצוב המדיניות הציבורית בישראל: איתור התופעה ודיון במשמעויותיה", עבודת מוסמכת, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

סטקלוב, עודד, 2012. "למה לא צריך לפחד מחברות הייעוץ?" **מדיניות ציבורית: עיתון לחידושי מדיניות בישראל** 10, עמ' 11.

סיקולר, נעמה, 2011. "חשיפת 'כלכליסט': משרד הביטחון שילם למקינזי 100 מיליון שקל, פי 5 מהחוזה", **כלכליסט**, 27.12.2011.

פז-פוקס, אמיר, 2012. "מי הזיז את הידע שלי? ניוון הידע בשירות הציבורי", **ארץ אחרת** 63, עמ' 62–66.

רוזנר, רבקה, 2012. "מישהו שיחשוב במקומנו", **ארץ אחרת** 63, עמ' 24–31.

Boston, Jonathan, 1994. "Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out," *Governance 7*(1), pp. 1–30.

——, 1995. "Inherently Governmental Functions and the Limits to Contracting Out", in J. Boston (ed), ***The State Under Contract***, New Zealand: Bridget Williams Books, pp. 78–111.

Dery, David, 1984. *Problem Definition in Policy Analysis*, Lawrence, Kans.: University Press of Kansas.

Follesdal, Andreas, and Simon Hix, 2006. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik," Journal of Common Market Studies 44(3), pp. 533–562.

Halligan, John, 1995. "Policy Advice and the Public Service," in Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 138–172.

Hogwood, Brian W., Lewis A. Gunn, and Archibald Sean, 1984. *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.

Klijn, Erik-Hans, and Chris Skelcher, 2007. "Democracy and governance networks: compatible or not?" *Public administration* 85(3), pp. 587–608.

Rochefort, David A., and Roger W. Cobb, 1993. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice," *Policy Studies Journal* 21(1), pp. 56–71.

Sørensen, Eva, and Jacob Torfing, 2005. "The Democratic Anchorage of Governance Networks," *Scandinavian Political Studies* 28(3), pp. 195–218.

Speers, Kimberly, 2007. "The Invisible Private Service: Consultants and Public Policy in Canada,", in Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett and David

Laycock (eds.), *Policy analysis in Canada: The state of the art*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 399–421.

Strøm, Kaare, 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," *European journal of political research* 37(3), pp. 261–289.