

# 100 הימים הראשונים

המלצות לרפורמות מבניות  
ברשות המחוקקת, בשירות הציבורי  
ובשלטון המקומי

צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה

בראשות

פרופ' דוד נחמיאס

ובהשתתפות:

פרופ' ירון אזרחי

פרופ' אשר אריאן

פרופ' מרדכי קרמניצר

שחר גולדמן

יואל וייס

דורון נבות

ערן קליין

נגה רובינשטיין



**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל ידי פרסום מחקריו.

**פרופ' דוד נחמיאס** מופקד על הקתדרה למדע המדינה ע"ש רומלו בטנקור וראש התכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**פרופסור ירון אזרחי** הוא פרופסור למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**פרופסור אשר אריאן** הוא פרופסור למדע המדינה באוניברסיטת חיפה ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**פרופסור מרדכי קרמניצר** הוא פרופסור למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**שחר גולדמן וערן קליין** הם עמיתי מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**יואל וייס, דורון נבות ונגה רובינשטיין** הם עוזרי מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## תוכן העניינים

פתח דבר:	ד"ר אריק כרמון,	נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
עמ' 5		
הקדמה		
עמ' 7		
מבוא		
עמ' 9		
פרק ראשון:	דפוס קבלת החלטות בממשלה	
עמ' 21		
פרק שני:	רפורמה בתהליך התקצוב הלאומי	
עמ' 31		
פרק שלישי:	מעבר שלטוני – חילופי ממשל בישראל	
עמ' 35		
פרק רביעי:	עקרונות המשמעת בשירות הציבורי	
עמ' 39		
פרק חמישי:	חיזוק מעמדה של הכנסת – רפורמה במבנה ותהליך התקצוב	
עמ' 43		
פרק שישי:	חוק ההסדרים – שינוי ושיפור מתכונת הדיונים	
עמ' 47		
פרק שביעי:	חיזוק מעמדה של הכנסת – רפורמה בוועדות הפרלמנטריות	
עמ' 51		
פרק שמיני:	רפורמה בשלטון המקומי	
עמ' 61		



עמ' 65 פרק תשיעי: השידור הציבורי בישראל

עמ' 69 פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה  
בנושאים הקשורים ברפורמות המוצעות

עמ' 71 רשימת ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה



## פתח דבר

מערכת הבחירות המסתיימת בימים אלה ממוקדת על אופייה של המנהיגות. נושאים מדיניים וחברתיים העומדים בשאר ימי השנה בראש סדר היום, נדחקו הצדה. על סף המאה ה-21 ולקראת הקמת ממשלה חדשה, אנו מגישים הצעה לרפורמות מבניות הנוגעות למהות הממשל, המשילות ואורחות החיים הדמוקרטיים בישראל.

בעשור החותם את המאה העשרים נפער פער בין הישגים כלכליים מרשימים בישראל, המתבססים על עקרונות של תחרות, פתיחות וחופש פעולה, לבין המבנה הריכוזי של מערכות הממשל בישראל. בעשרים השנים האחרונות חוללו רבות ממדינות המערב רפורמות ושינויים מבניים במגזר הציבורי, ברשות המבצעת וברשות המחוקקת. מדובר בתהליך איטי, ארוך ומבוקר; תהליך "מנצח" שבו יוצאים כולם נשכרים: בראש ובראשונה האזרחים, הממשלה והדמוקרטיה.

הקמת ממשלה חדשה תפתח הזדמנות להתחיל בתהליכי שינוי, שהשלכותיהם עשויות להיות מרחיקות לכת. מקובל לחשוב, והניסיון מוכיח זאת, שתוכניות לביצוע שינויים משמעותיים צריכות להתחיל במאה הימים הראשונים של הממשל הנכנס. לפיכך, אנו מגישים לציבור ובראש ובראשונה למעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות, הצעות אופרטיביות למאה הימים הראשונים. בשונה מ"הינדוס" מהפכני שיש בו יסוד של סיכון, ההצעות המוגשות כאן מקפלות בתוכן תכניות להנעת תהליך איטי ומבוקר לשינוי דפוסי הסמכות והאחריות בממשל הישראלי וכך גם לעצב מחדש את ההתנהגות הארגונית בישראל.

בסיומו של התהליך המוצע, אמור הממשל בישראל למצוא את עצמו במציאות חדשה, מציאות הקיימת זה מכבר ברבות מהדמוקרטיות המערביות. על יתרונותיה של מציאות זו אין ויכוח; אלא שקיימת הנחה בישראל לפיה "כל הפוליטיקאים מושחתים." למרות שהנחה זו מתבססת, למרבה הצער, על ניסיון מצטבר, ועל חסרונן של אתיקה ותרבות פוליטית ראויה בקרב הפוליטיקאים, אסור לקבלה כהנחה מובנת מאליה.



החתימה לעיצובה של המציאות החדשה היא הכרח, שלגביו אי אפשר להתפשר. לכן, בניה תוספתית ותהליכית של סמכות ואחריות צריכה להתבסס על תימרוץ והענשה, על שקיפות ו-accountability, על יסודות יציבים שישאו את התהליך כולו. כזו היא ההצעה המוגשת בזאת. שותפים לגיבושה חוקרים בכירים במכון הישראלי לדמוקרטיה, אנשי ציבור שרכשו ניסיון ארוך שנים במשרד האוצר, ומנהיגים מובילים מקרב נבחרי הציבור בישראל. בשם כל אלה אני מקווה שנייר עמדה זה יסלול את הדרך לשינוי המיוחל.

ד"ר אריק כרמון,

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



## הקדמה

מאה הימים הראשונים לשלטונה של ממשלה חדשה הם אולי הקריטיים ביותר בימי שלטונה. אלה הם הימים בהם מעוצבים דפוסי הממשל החדשים ונעשים מאמצים ראשוניים לתרגם תוכניות והצהרות למעשים. אלו גם הימים המתאימים ביותר להנהגת שינויים ורפורמות בכל מערכות השלטון ולאיווץ סדרי עבודה מתוקנים. המערכת כולה דרוכה וממתינה וכמוה גם אזרחי המדינה. 100 הימים הללו נחשבים ל"ימי חסד". הביקורת מתונה מזו שתישמע בהמשך, משום שהיא מכירה בפרק הזמן הדרוש להתארגנות ולימוד. הלגיטימציה הציבורית טרם נשחקה. אל לה לממשלה חדשה לאבד את ההזדמנות; עליה להיערך מבעוד מועד, לגבש סדרי עדיפויות ולהכין תוכניות מתאימות. מה שלא יושג בתקופה הראשונה, יפחתו סיכויי מימושו בהמשך. כך מלמד הניסיון. מודע לניסיון זה, מציע המכון הישראלי לדמוקרטיה למקבלי ההחלטות, למפלגות ולמועמדים, מסמך ובו שורה של המלצות והצעות לשינויים ורפורמות במערכות הממשל בישראל. מסמך זה הוכן לפני היוודע תוצאות הבחירות, במגמה שישרת כל ממשלה אשר תקום.



## עמוד 8 - ימני-ריק



## מבוא

מדינות רבות במערב מבצעות מזה כשני עשורים רפורמות מקיפות במכלול רשויות השלטון – הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, המגזר הציבורי והשלטון המקומי. המטרה העיקרית היא להביא לשיפור מבני ותפקודי, ולהגביר את ההיענות לצורכי האזרחים. בישראל מתרחש תהליך דומה, אולם קצב השינויים איטי. הבחירות לכנסת ה-15 ותחילתו של אלף חדש, הינן מועד מתאים להאצה משמעותית של קצב השינויים, לאימוצן של רפורמות מבניות מקיפות ולמימושן גם בישראל.

**הצורך ברפורמה** מקיפה במערכות השלטוניות מקורו בשינוי המתחולל כל העת בצרכים, במשימות וביעדים, ובצורך ובהכרח להתאים את מבנה המערכות הציבוריות לשינויים המתרחשים בזירה הכלכלית, הניהולית והארגונית, ובציפיות האזרחים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה מניח על שולחנם של מקבלי ההחלטות עקרונות מנחים לרפורמה בתחומי פעילותן של רשויות השלטון. ההמלצות המצורפות נסמכות על נסיון עשיר שנצבר במדינות המערב ועל ניסיונם המקצועי של חוקרי המכון. ההמלצות מביאות בחשבון את המציאות הישראלית וניתנות ליישום הדרגתי.

**מטרות הרפורמה:** להביא לשיפור בדרך קבלת ההחלטות, ייעול בתפקוד המערכות הציבוריות ודיווחיות ושקיפות במערכות הממשל. שינויים מסוג זה משיאים תרומה משמעותית לחיזוק הדמוקרטיה וביסוסה. הם מסייעים לצמצום הביורוקרטיה ולשיפור השירות הניתן לתושבי המדינה, ותורמים להאצת הצמיחה הכלכלית.

במצב הקיים, מתקשות המערכות השלטוניות – הציבוריות והפוליטיות – לבדוק ולבחון את עצמן ולהפיק לקחים מהצלחות וכישלונות. כדי לתמרץ עמידה ביעדים ולשפר את רמתן ואיכות פעילותן של מערכות הממשל, יש לפעול לביזור סמכויות תוך הגדרה ברורה של אחריות. המערכות הציבוריות בישראל מאופיינות היום בריכוזיות גבוהה, דוגמא לריכוזיות זו ניתן למצוא בתחומים הבאים:

■ תהליך התקצוב הלאומי, תקצוב משרדי הממשלה ותקצוב הרשויות המקומיות, ובניהול בפועל של התקציב.



- מבנה השירות הציבורי.
  - תלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי.
- אלו הן דוגמאות מעטות שניתן להרחיבן, אולם די בהן כדי לרמוז על הצורך ברפורמה מקיפה.**

**המכון הישראלי לדמוקרטיה מציע לממשלה החדשה לבעול למימושן של רפורמות בתחומים הבאים:**

- תהליך קבלת ההחלטות בממשלה
- מבנה ותפקוד ועדות הכנסת
- תהליך התקצוב הלאומי
- מבנה ותפקוד השירות הציבורי
- סמכויות השלטון המקומי
- השידור הציבורי

**הצורך ברפורמות מבניות: רקע**

**המלצות לשינויים בתחום האחריות הציבורית, הדיווחיות והשקיפות**

רפורמה במבנה השירות הציבורי היא מהלך מתבקש נוכח המשימות הרבות עמן צריכות המערכות להתמודד בשנות האלפיים. המשותף לפרויקטים ברפורמה המבנית המוצגת, הוא הצורך בשינוי הנורמות החלות בתחום האחריות, הדיווחיות והשקיפות, בחיזוק הסטנדרטים הקיימים וביצירת נדבכים חדשים. העיקרון המנחה לרפורמה הוא חובת ההיענות ומתן דין וחשבון (Accountability) לציבור הרחב ולנבחריו. היענות מרבית תושג אם יאמצו המערכות הציבוריות הגדרות ברורות לאחריות וסמכות, מצוינות ומשמעת, הערכה שיטתית של יעדי מדיניות ותכניות, ויכולת ונכונות לספק מידע.

המושג Accountability כולל בחובו, בין היתר, את המושגים **אחריות ציבורית, דיווחיות ושקיפות**. הרעיון ביסודו של המושג מבהיר, כי הסמכות המוענקת לנבחר הציבור ולעובד הציבור והאחריות המוטלת עליהם מנחות אותם לפעול בהתאם לקווים שנקבעו מראש להשגת יעדים



המתיישבים בראש ובראשונה עם האינטרס הציבורי. על העובד והנבחר להיות אחראים הן להליך קבלת ההחלטות בתחום סמכותם, והן לתוצאות פעילותם ופעילות הכפופים להם. כמו כן, מוטלת חובת פרסומו של כל המידע הרלבנטי לציבור באופן בהיר ומפורט ככל שניתן.

מושג **האחריות הציבורית** נקשר לכל שלבי הפעילות של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת: בדרך איסוף המידע לפני קבלת ההחלטות; בהרכב הפורום המקבל את ההחלטות; בהליך קבלת ההחלטות; בתכני ההחלטות; בפיקוח על ביצוע ההחלטות שהתקבלו ובהסקת המסקנות; ובלימוד הלקחים בעקבות עמידה או אי עמידה ביעדים. במובן הרחב, משמעות המושג היא חובת היענות ונתינת דין החלה על משרתי הציבור בגין פעילותם.

בבסיס מושג **הדיווחיות** עומדת התפיסה, כי במדינה דמוקרטית, החלטותיהם ומעשיהם של נבחרים הציבור צריכים להיות חשופים בפני האזרחים, כך שתהא להם אפשרות להעריך ולבקר אותם. חובת הדיווחיות חלה אף היא בכל שלבי עבודת הרשויות: קבלת ההחלטות, יישומן ובקרת התוצאות, וכן בכל תחומי העבודה – הניהולי, הביצועי והפיסקלי. המידע המדווח חייב להיות מלא ובהיר על מנת שבפני האזרחים תעמוד האפשרות להבין את משמעותם של הנתונים הרלוונטיים.

**לדיווחיות שני תפקידים מרכזיים:** האחד, הזרמת מידע החיוני לגיבוש דעתו של האזרח בנושאים החשובים ביותר לחיי הציבור ולהפקת לקחים ובקרה של גורמי הציבור עצמם. השני, מודעותם של אנשי הציבור להיותם נתונים לפיקוח ציבורי, המהווה רסן מסייע לשמירת הפעילות הציבורית במסגרת כללי המנהל התקין. מודעות זו תלויה ביכולתו של הציבור לעקוב אחר תהליכי העבודה והקריטריונים המנחים את שיקול דעתם של מקבלי ההחלטות.

מושג **השקיפות** כרוך במושג הדיווחיות. דיווחיות אינה יכולה להתממש ללא שקיפות, שמשמעה נגישות למידע. עמימות והעברת פרטים שאינה מלאה או ברורה דיה, מאפשרות למקבלי ההחלטות להסתיר מחדלים ולהגביל את יכולת ההערכה והביקורת של הציבור. על מנת שהדיווחיות תהיה אפקטיבית, נדרשת שקיפות המאפשרת דיון ציבורי ופומבי בתקינות פעולות הרשויות הציבוריות ונבחרים הציבור. ההליך הדמוקרטי עצמו מיועד להתבסס על שקיפות מוסדות הממשל באופן המאפשר



לציבור הרחב, למפלגותיו ולקבוצות אינטרס שונות, לדעת ולהגיב על פעולות המוסדות ומקבלי ההחלטות העומדים בראשם.

תקופת הקמתה של הממשלה מזמנת סוגיות ייחודיות במישור ה-accountability. שני נושאים ראויים לדגש. ראשית, בהתאם לחוק יסוד: הממשלה, שתכליתו, בין היתר, למנוע התקשרויות והתחייבויות שיש בהן כדי לבטא תהליכים פגומים במישור הציבורי, על הממשלה לפרסם את ההסכמים הקואליציוניים, על מנת שבידי הציבור תהא האפשרות לבחון את התחייבויותיהם של נבחריו ואת היעדים המוגדרים בהסכמים. שנית, זוהי תקופה בה מבוצעים מינויים רבים למשרות ציבוריות, בכלל כד מינויים פוליטיים. הליך המינויים צריך לעמוד בקריטריונים הנדרשים על פי החוק ועל פי עקרונות המנהל התקין, ולהיות שקוף לביקורת.

## רפורמה מבנית בשירות הציבורי

**יישום מלא של עקרונות accountability חיוני בעיקר להשגת המטרות הבאות:**

- **הידוק הקשר בין סמכות ואחריות:** הקשר בין סמכות ואחריות הוא מרכיב מרכזי ברפורמה ועליו להיות הדוק וברור. ללא סמכויות ניהול לא ניתן לתבוע אחריות לעמידה ביעדים. ללא אחריות אין להעניק סמכות. במצב הקיים, הקשר בין השניים אינו חד מספיק. למנהלי המשרדים הממשלתיים וראשי הרשויות המקומיות חסרים כיום כלים וחסרות הסמכויות הנחוצות לעמידה ביעדים ובמשימות, לרבות סמכויות תקצוב וניהול כוח האדם (שלמשרד האוצר ונציבות שירות המדינה יש השפעה מכרעת בעיצובם). לשרים, להבדיל, יש סמכות רבה, אולם אחריותם למימוש היעדים אינה ברורה דיה.
- **ביזור סמכויות:** העברת סמכויות ניהול התקציב, כוח האדם, השכר והחשבות אל משרדי הממשלה ורשויות הביצוע, תטיל על השרים והמנהלים אחריות ישירה ותאפשר לתבוע מהם עמידה ביעדים ובמשימות. האחריות והחובה במתן דין וחשבון יהוו תמריץ מתמיד לעמידה ביעדים ולשיפור השירות לציבור.
- **פיקוח ובקורת ציבורית:** השגת מנגנון דיווחיות ושקיפות אפקטיבי חשוב במיוחד למעקב אחר הליך קבלת ההחלטות וביצוען. מעקב



מסוג זה מדגיש את חשיבותם של זהירות ועקביות בהליכי שיקול הדעת והביצוע. **הטלת אחריות** על מקבלי החלטות והאחראים ליישום מגבירה את נטייתם של נבחרי הציבור להיות קשובים לעמדות בוחריהם ולעדיפויותיהם. מידע מלא ובהיר יגביר את הסיכוי שנבחרי הציבור עצמם יקבלו החלטות מושכלות ועשירות במידע רלבנטי.

■ **מחויבות לאינטרס הציבורי:** קבלת מידע כולל ובהיר יאפשר לציבור הבוחרים להיות מעורב בהליך קבלת החלטות ולבחור באופן מושכל. דיווחיות ושקיפות מקנות לבוחר את היכולת לממש את זכותו ולהפעיל את השפעתו על נבחרי הציבור, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי המוניציפלי. בנוסף, חובתם של נבחרי הציבור במתן מענה ודיווח לאזרחים נובעת מהעובדה שהפעילות הציבורית ממומנת מתשלומי המסים.

■ **חיזוק מרכיב אמון הציבור:** מערכות הממשל הדמוקרטיות מבוססות במידה רבה על אמון הציבור במוסדות ובנבחרים עצמם. שמירה על עקרונות שקיפות ודיווחיות היא תנאי הכרחי המאפשר לציבור לבחון את המימוש הלכה למעשה של האחריות והסמכות המוענקות לנבחרי הציבור ושקיפות של פעולותיהם היא תנאי הכרחי ליצירת אמון.

■ **אחריות מיניסטריאלית:** הגדרות האחריות והסמכות של שרים במשרדיהם עמומות ובלתי מספקות. במסגרת הרפורמה יש לבחון ולהגדיר מחדש את אחריותם וסמכותם של השרים, תוך חידוד משמעות האחריות האישית. הטלת אחריות אישית על שרים ועל עובדי הציבור בהתאם לתפקידם, תשפר את רמת הניהול והתפקוד של המשרדים ורשויות הביצוע והיא מהווה מרכיב הכרחי ומשלים למתן הסמכות (להרחבה ראו המשך המסמך).

■ **האצלת סמכויות בתחום התקציב וכח האדם:** מימוש הרפורמה פירושו מתן אחריות וסמכות למשרדי הממשלה, לרבות אחריות וסמכות בתחום התקצוב הנתונות היום בחלקן בידי אנשי משרד האוצר ובראשם אנשי אגף התקציבים, וסמכויות בתחום ניהול כח האדם הנתונות היום במידה רבה בסמכותה של נציבות שירות המדינה. האצלת הסמכויות מאפשרת ומחייבת את הטלת האחריות.



■ **הערכת פרויקטים:** על מנת לקדם את הרפורמה ולאפשר את הצלחתה, יש ליצור מנגנוני הערכה ובקרה מתאימים שיבחנו את התוכניות והפרוייקטים הציבוריים המבוצעים על ידי משרדי הממשלה. במצב השורר כיום, רק תוכניות מעטות עוברות הערכה וביקורת שיטתית. כתוצאה מכך, חסר לנבחרי הציבור ולציבור הרחב מידע אמין אודות תרומתן, הצלחתן או כישלונן של התוכניות המיושמות.

■ **הטמעת עקרונות ניהול מודרניים וניהול תקין:** במסגרת הרפורמה יש לפעול להטמעת עקרונות הניהול התקין הנענה לאזרחים, השומר על הגינות מקצועית ואישית, על מקצועיות מרבית, חסכון, יעילות ואפקטיביות. בשלב הראשון מומלץ לגבש קוד אתי לעובדי הציבור ולפעול להטמעתו בקרב ציבור העובדים – בכירים כזוטרים. בהמשך יש לשקוד על פיתוח תרבות שלטונית ברוח הדברים דלעיל.

■ **ניהול תקציב על פי תפוקות:** הפרדה בין מעצבי המדיניות ומי שאמונים על יישומה בתוך המשרד הממשלתי (קרי המיניסטרו) לבין רשויות הביצוע, מחייבת שינוי בשיטת התקצוב, באופן שיהדק את הזיקה בין הוצאות ותוצאות. לצורך בחינת האפקטיביות של ההוצאות השונות והעמידה ביעדים שהוגדרו, יש לשפר ולהרחיב את השימוש בכלי ניתוח להערכת פרויקטים ולהציב יעדים בני השגה. בניית התקציב והפעלתו על פי מטרות, תגביר את שקיפותו ותשפר את יכולת הפיקוח והבקרה של הכנסת כלפי הממשלה, ושל השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי.

■ **תגמול ותמרוץ:** תגמול ותמרוץ הם כלים נחוצים לייעול המערכת. מוצע למסד שיטה של תגמול ותמרוץ על בסיס זיקה בין יעדים והישגים, הן לעובדים והן למנהלים.

■ **חופש מידע:** חופש המידע הוא נדבך חיוני להבטחת תפקודו התקין והיעיל של השירות הציבורי. יש לו תפקיד חשוב בביסוס הדמוקרטיה בישראל וביצירת אמון בין הציבור הרחב והמערכות השלטוניות. חוק חופש המידע, שהתקבל ב-1998, מקנה לציבור כלים לקבלת מידע הנמצא בידי הרשויות הציבוריות. המחוקק הבהיר כי מטבעו, המידע שבידי הרשויות הוא של האזרח וחובת ההוכחה היא על השלטון, בבואו לסרב למסור מידע. בכל הנוגע להחזקת המידע, הרשויות מוחזקות כנאמנות הציבור. המידע הנמסר כפוף למגבלות



כגון בטחון המדינה, צנעת הפרט וסוב-יודיצה. יחד עם זאת, כדי להביא ליישום אפקטיבי של החוק נדרשים מספר תנאים: המידע המסופק לציבור צריך להיות מקיף, בהיר ומדויק; המידע צריך להיות נגיש והשגתו אסור שתהיה כרוכה בעלויות גבוהות. החוק קובע גם אמצעי ביקורת בדמות דו"חות תקופתיים, אשר על משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות לפרסם אודות פעילותם, תחומי אחריותם וסמכויותיהם. דין וחשבון יינתן גם אודות יישומו של חוק חופש המידע. חוק חופש המידע הצטרף לחוק הביקורת הפנימית מ-1992, המחייב ומסדיר קיומה של ביקורת פנימית בגופים ציבוריים ובכך שם דגש על חשיבות קיומה של אחריות ציבורית ועל הדיווחיות הנדרשת.

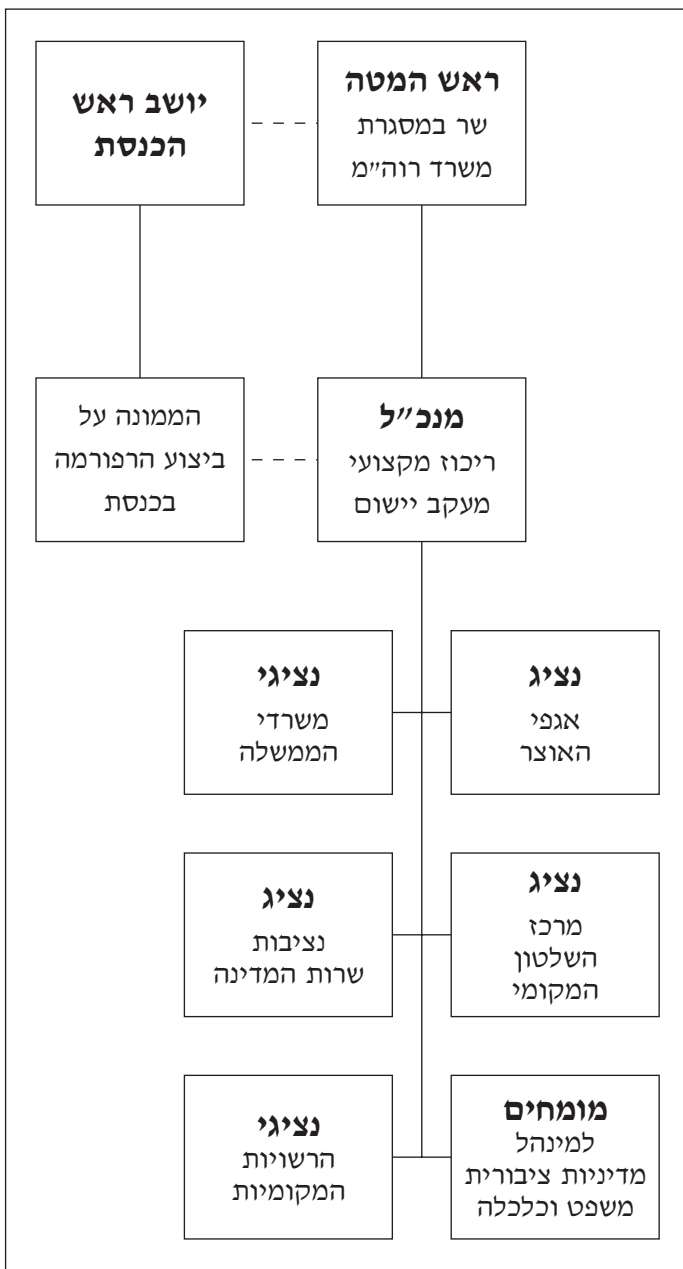
## צעדים למימוש הרפורמה במערכת השלטונית

- **הקמת מטה רפורמה:** לצורך קידום הרפורמה, תקים הממשלה מטה מיוחד.
- **ראש המטה – שר:** כראש המטה תמנה הממשלה שר בעל מחויבות לקידום הנושא. השר והמטה יפעלו במסגרת משרד ראש הממשלה, ירכזו את הפעילות המקצועית לגיבוש הרפורמה ויעקבו באופן שוטף אחר יישום התוכנית, תוך פעולה משותפת עם הגורמים הרלבנטיים. יש למנות מלווים בכירים ובעלי מעמד גם מטעם הכנסת ומרכז השלטון המקומי. המכון הישראלי לדמוקרטיה יעמיד לרשות המטה את שירותיו המקצועיים ויסייע לקידום הרפורמות המוצעות ולמימושן.
- **מנכ"ל מטה הרפורמה:** מנכ"ל המטה יפעל בכפיפות לשר וימונה על פי שיקולים מקצועיים. על המנכ"ל להיות בעל מחויבות עמוקה ומוכחת לתחום ובעל יכולת עבודה מול משרדי הממשלה והשלטון המקומי. מנכ"ל המטה יועסק בחוזה אישי לתקופת כהונה שתוגדר מראש, באופן שיבטיח את עצמאותו המקצועית. את ניהול הרפורמה בכנסת יש להותיר בידי הממונה על הרפורמה בכנסת. זה יהיה שותף פעיל במטה הרפורמה, אולם הפרדת הרשויות מחייבת כי תיוותר לו אוטונומיה מקצועית ותפקודית.



**תרשים מס' 1**

**מטה הרפורמה**





- **הרכב מטה הרפורמה:** המטה יורכב מאנשי מנהל בכירים מהשירות הציבורי שיושאלו לצורך זה ממשרדיהם, מנציגי השלטון המקומי ומרכז השלטון המקומי וממומחים למנהל, מדיניות ציבורית, משפט וכלכלה. בכל אחד ממשרדי הממשלה ימונה נציג של המטה במטרה להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגורמים והגופים השונים.
- **עצמאות מטה הרפורמה:** במטרה להבטיח את עצמאותו ויעילותו של מטה הרפורמה, יש להעמיד לרשותו תקציב הולם שיקבע בנפרד מתקציבו הכולל של משרד ראש הממשלה.

**הרפורמה תיושם בהדרגה במספר צירים מקבילים, על פי לוח זמנים מפורט שיקבע בהמשך.**

**רשויות ביצוע** [executive agencies]

לצורך יישום הרפורמה מוצע לאמץ מבנה ארגוני חדש שעיקרו הפרדה בין עיצוב וגיבוש מדיניות ובין יישום מדיניות ומתן שירותים. בבסיס הרפורמה המוצעת ניצבת התפיסה לפיה יש להפריד בין הגורמים העוסקים בגיבוש המדיניות ובין אלה המיישמים אותה בפועל. להלן הגדרות בסיסיות:

- **"מיניסטריון" – יחידת מטה לגיבוש ועיצוב מדיניות:** המשרד הממשלתי יפעל במתכונת של "מיניסטריון", שבראשו תעמוד יחידת מטה מתוגברת. תפקידה של יחידת המטה יהיה לסייע לשר בעיצוב מדיניות המשרד, בניהול אסטרטגי (לרבות בחינת חלופות מדיניות), בפיקוח על רשויות הביצוע הממונות על יישום המדיניות ובתיאום בין-משרדי.

- **רשויות ביצוע** (executive agencies): ביצוע המדיניות, לרבות מתן השירותים לאזרחים ולמשרדים האחרים, יהיה באחריותן של רשויות הביצוע במשרד. לכל רשות ביצוע תהיה אחריות מלאה על יישום החלטת המשרד בתחום פעילותה.

- **תפקיד וסמכות רשות הביצוע:** תפקידן, סמכויותיהן ותקציבן של רשויות הביצוע יוגדרו בבהירות במסגרת הסכם מחייב. מסמך זה יכלול תוכנית עבודה שנתית המפרטת יעדים, היקף פעילות ומדדים להצלחה, לרבות מדדי עלויות ואיכות. רשויות הביצוע יגישו ל"מיניסטריון" דו"ח הערכה שנתי מפורט, במתכונת שתקבע מראש ולצידה תכנית עבודה רב שנתית לטווח של 3 עד 5 שנים.





■ **סמכות ואחריות מנכ"ל רשות הביצוע:** מנהלי רשויות הביצוע ייבחרו במכרז פומבי ויועסקו בחוזה אישי לתקופה מוגדרת וקצובה, עם אפשרות לקיצור/הארכה בכפוף לעמידה ביעדים שהוגדרו. בחינת רשויות הביצוע ומנהליהן על פי תוצאות פעילותן, מחייבת הענקת סמכויות רחבות וגמישות יחסית בתחומי התקצוב, כוח האדם והרכש. כל זאת במסגרת החוק. סמכויות אלה יוגדרו ויפורטו במסמך המסגרת, המגדיר את תחומי הפעילות של רשות הביצוע. מסמך המסגרת מחייב אולם אינו קדוש. ניתן וצריך להתאימו בהתאם לנסיון שייצבר.

■ **ניסוח קריטריונים:** לצורך יישום התוכנית, יקים מטה הרפורמה צוות מיוחד שינסח קריטריונים מפורטים לבחירת ושילוב משרדי הממשלה במהלך ולהקמת ה"מיניסטריונים", הענקת המעמד של "רשויות ביצוע" ליחידות המשרד, עיצוב "מסמכי המסגרת" המתחייבים ומינוי צוותי היישום המתאימים.

■ **יישום הדרגתי:** יש ליישם את הרפורמה המוצעת בהדרגה. בשלב הראשון רצוי להפעילה במספר מצומצם של משרדים. הניסוי יורחב לאחר תקופת ביניים, במהלכה ייבחנו התוצאות ויופקו הלקחים המתאימים. המשרדים הנבחרים צריכים להיות כאלה שיגלו נכונות להשתתף ברפורמה ושלעומדים בראשם – השר/ה והמטה המקצועי – יש יכולת מקצועית מספקת שתאפשר את מימוש המהלך.



תרשים מס' 3

שלב' ביצוע הרפורמה

החלטת רה"מ	מטת הרפורמה	דפוס' פעולה		המלצות מטת	יישום ההמלצות
<p>ראש הממשלה יורה על הקמת מטת הרפורמה.</p> <p>תפקידו יהי: *</p> <p>הכנת דו"ח מצב זיהוי *</p> <p>המכשולים המוסדיים, הניהוליים והפוליטיים העיקריים והגדרתם.</p> <p>גיבוש תכנית לרפורמה * יישום, תיאום ובקרה *</p> <p>דיווח רבעוני לרה"מ *</p>	<p>שר במשרד רה"מ</p> <p>מונ"ל</p> <p>ממונה על הרפורמה</p> <p>בכנסת</p> <p>הרכב המטת: *</p> <p>קומפטי/ מקצועי/ בין-תחומי *</p> <p>נציג משרדי הממשלה *</p> <p>נציג נציבות שירות המדינה *</p> <p>נציג אנפי האוצר *</p> <p>נציג מרכז השלטון המקומי *</p> <p>מתמחים מתחום המינהל, מדיניות ציבורית וכלכלה</p>	<p><b>תוכניות משרדיות</b></p> <p>המשרדים יגישו בתוך 60 יום תכנית התייעלות בתחום פעילות מרכזי במשרד, ובהתאם לקווי היסוד של הרפורמה</p> <p><b>שלטון מקומי</b></p> <p>ערים נבחרות יגישו תכנית התייעלות בתחום פעילות מרכזי</p> <p><b>איגודים מקצועיים</b></p> <p>פגישות עם נציגי ההסתדרות והאיגודים המקצועיים</p>	<p><b>ראיונות</b></p> <p>* שרים</p> <p>* סגני שרים</p> <p>* מונכ"לים</p> <p>* הנהלות משרדים</p> <p>* יחידות סמך</p> <p><b>מחקר שטח</b></p> <p>* מנהלי מחוזות ראשי עירויות</p> <p>* חברות ממשלתיות</p> <p>* תאגידים סטטוטוריים</p> <p><b>קבוצות משימה</b></p> <p>* דיונים עם הסגל הבכיר במינהל ציבורי</p> <p>* דיונים עם הסגל הבכיר במשרד האוצר</p>	<p>על בסיס התכניות המשרדיות וקווי היסוד של הרפורמה – תגובשנה המלצות</p>	<p>מטת הרפורמה יפעל בצוותי משימה ליישום תיאום ובקרה של ההמלצות בעולות נוספות: *</p> <p>הסברה ויחסי ציבור *</p> <p>המרת תהליך הישום *</p> <p>סיוע מקצועי למשרדים ביישום ההמלצות *</p> <p>הערכה מעצבת</p>
<p><b>המכון הישראלי לדמוקרטיה יתמוך בכל שלב משלבי הרפורמה</b></p>					
יוני-יולי 1999	דצמבר 1999	אוגוסט-נובמבר 1999		דצמבר 2000-2001	



## שינויים נדרשים במערכת עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות הממשליות

### א. מבוא

הממשלה בישראל, המוגדרת על פי החוק 'הרשות המבצעת', מוסמכת במבנה החוקתי הקיים להחזיק בכל הסמכויות שלא הוענקו במישרין בחוק לגוף אחר. מסגרת פעילותה של הזרוע המבצעת התגבשה עם פרוץ המדינה ממש. למעשה, מעולם לא נקבע מדרג סמכויות ברור בין ראש הממשלה לבין חברי ממשלתו, ולא נקבעה מסגרת היחסים המקצועיים בתוך הממשלה כגוף קבלת החלטות. ניסיונות חוזרים לכינון מערכת שיקול דעת והסדרתה נכשלו. בין היתר התקבלה החלטת ממשלה מ-1974, על הנהגת שינוי יסודי במתכונת חומר הרקע המוגש לדיונים ושיפור במתכונת הדיונים עצמם, וכן שיפור בהליכי המעקב ליישום החלטות הממשלה. החלטה זו מעולם לא מומשה למעשה. בנוסף, לא נקבעה הבחנה ברורה מבחינת מרכיבי הסמכות המקצועית בין הממשלה כגוף, לבין חברי הממשלה. ככלל, אין ראש הממשלה או הממשלה במליאתה מתערבים בניהול העניינים השוטף בתוך המשרדים הממשלתיים. טעם חשוב לכך נעוץ במסורת להעניק סמכויות רחבות בחקיקה ובהחלטות הממשלה לשרים הממונים על ביצועם של חוקים, ולא לממשלה כגוף. במשרד פנימה נשמרת לשר הממונה עוצמה כמעט מוחלטת בניהול העניינים השוטף ובהתוויית המדיניות. אמנם, ראוי שבמצב עניינים רגיל יוכל השר לנהל את ענייני המשרד בלי התערבות מצדם של ראש הממשלה או מליאת הממשלה. עם זאת, למליאת הממשלה אמורים להיות מובאים לדיון והכרעה נושאים בעלי חשיבות ציבורית גבוהה במיוחד, ובהם נושאים המתחייבים מן החוק או מתקנון הממשלה – תקציב המדינה או שינויים בו, הכרעות הדרושות לניהול ואישור תהליכי משא ומתן חשובים (מ"מ מדיני למשל), הצעות חוק ותקנות בעלות חשיבות מיוחדת וכן מינויים לתפקידים ציבוריים בכירים. בנוסף, מובאים לדיון נושאים השינויים במחלוקת בין שרים ואשר מחייבים הכרעת ממשלה או ועדות שרים וכן

נושאים אשר השר המופקד מעוניין להרחיב בהקשרם את בסיס התמיכה הפוליטית במדיניותו. עם זאת, מעקב שיטתי מלמד על קשיים מדאיגים בתהליכי קבלת ההחלטות ברובד העליון של הממשל. למרות חשיבותם של הנושאים המובאים לדיון והכרעה במליאת הממשלה, התבססה פרקטיקת דיון הנוטה במידה מדאיגה ללאקוניות ושטחיות.

יתרה מזו, בהעדר מנגנון מקצועי לעיבוד נתוני הרקע והכנתם לדיונים נאלצת הממשלה להיעזר במצע לדיון המוגש בדרך כלל מטעמו ועל דעתו של המיניסטרויון יוזם הנושא. מטבע הדברים, מדובר במסמך היוצא מגדרו כדי לקדם את האינטרס המוצע בו. ניסיונות לפתח מנגנון תיאום מקצועי בין-מיניסטריאלי מסודר, בסגנון ועדת מנכ"לים משותפת (או גופים מקצועיים דומים), נכשל. דווקא בתחומים המעוררים חשיבות ציבורית ולאומית גבוהה, ואשר מובאים להכרעת הממשלה, ניתן לעשות הרבה יותר לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות, ובעיקר בהכנת החומר לדיונים, ובעבודת מטה הממשלה. במיוחד על רקע החלוקה מחדש של סמכויות בתוך הממשלה, מתחזק הצורך לערוך שינוי בסדרי קבלת ההחלטות ואפיונם.

### **ב. ליקויים במערכת קבלת ההחלטות בממשלה**

קבועי הזמן הפוליטיים אינם מאפשרים לממשלה לפעול ברמה אסטרטגית והפרספקטיבה היא כמעט תמיד טקטית. זו גם הסיבה שאין כמעט דיונים במדיניות לאומית מקיפה וארוכת טווח במסגרת הממשלה.

ישיבות הממשלה מתאפיינות בהקצאת זמן בלתי סבירה ובאי מתן תשומת לב מספקת להחלטות קריטיות. עיקר הזמן מוקצה להחלטות חסרות משמעות מעשית.

קיימת תלות יתר בהמלצות ובחומר המוגש על ידי המשרד המציע, גם כאשר נודעת להחלטה משמעות בין-משרדית ולאומית, ובעיקר נוכח היותו של המשרד גורם בעל אינטרס המביא לחשש ממשי להטיה בהצגת המידע. הצגת המידע היא שטחית, לוקה בחסר בהיקפה וברמתה, כאשר אין הצגת חלופות של ממש וניתוח ביחס להשלכות הנובעות מקבלת ההחלטה. יש הסתמכות יתרה על דיון בעל פה והימנעות מסקירות כתובות. ומאידך גיסא, אין הזדמנות להכנה מספקת לקראת דיונים עקרוניים. התוצאה היא, שלא נעשים קישורים הכרחיים בין החלטות



שוונת, ולא ניתנת תשומת לב כלשהי להקשרים היסטוריים ומוסדיים. על ידי כך עלולות להתקבל – ולמעשה מתקבלות – החלטות סותרות בטווחי זמן קצרים למדי.

לממשלה אין עניין אמיתי במעקב אחרי מימוש החלטותיה. זאת למרות ההתקדמות שנעשתה במזכירות הממשלה בתחום המעקב (בעיקר קיום תקשורת שוטפת וקבועה בין המזכירות למיניסטרוין, שעניינה דיווח והערכה של התקדמות מימוש החלטות). התוצאה היא שבידיעתם של שרים, החלטות רבות אינן ממומשות. יתרה מזו, נראה שישנן החלטות המתקבלות בידיעה שאין כוונה אמיתית לבצען כלל, בלא שנעשית אבחנה ברורה בין החלטות סמליות, שעיקר כוחן בעצם קבלתן, לבין החלטות שעיקרן במימוש בפועל.

אין בנמצא גוף מטה ממשי לתיאום עבודת הממשל כולו ולעידוד שיתוף הפעולה בין זרועות הממשל השונות.

## **ג. רפורמה מבנית בשירות הציבורי מחייבת שינויים יסודיים במתכונת קבלת החלטות בממשלה**

### **ביזור סמכויות ניהול וקבלת החלטות**

השינוי העיקרי הנדרש הוא ביזור סמכויות הלוקות כיום בריכוזיות גבוהה. העברת סמכויות ניהול וקבלת החלטות בתחומי המדיניות, התקצוב, כוח האדם והשכר מגופים מרכזיים בממשלה אל משרדי הממשלה ורשויות הביצוע, תהפוך את המיניסטרוינים והשרים הממונים עליהם לבעלי אחריות רבה יותר מן המקובל כיום על עיצוב המדיניות הכוללת במשרד ועל גיבוש מסגרת התקציב (סמכויות המרוכזות כיום במשרד האוצר), וניהול כוח האדם (סמכויות המרוכזות בנציבות שירות המדינה).

### **הממשלה - הגוף הבכיר לעיצוב המדיניות הכוללת**

עיקר אחריותה של הממשלה כגוף, נמצאת בעיצוב המדיניות הכוללת והתווייתה ובפיקוח על יישומה. בהקשר זה, יש לפעול למימושן של המלצות ועדת קוברסקי להנהגת "דיונים אסטרטגיים" במליאת הממשלה, בהם ייבדקו לעומק תחומי מדיניות על פי העניין (כגון מדיניות כלכלית לצרכי צמיחה, הבעיה הדמוגרפית וכיו"ב). דיונים כאלה חייבים להתבסס על עבודת מטה מקיפה, עם הערכות מצב וחלופות מדיניות.



לדיון אסטרטגי מסוג זה יוקדשו מספר ימי דיון מרוכזים, תוך בידוד מלחץ שוטף ואמצעי התקשורת, כדי לאפשר את ההעמקה הדרושה. לחלק מדיוני ממשלה אלה צריכה להתלוות הכנתם של "מסמכי מדיניות" המסכמים את עמדתה, תוך אפשרות לפרסם את המסמך – או לפחות חלקים ממנו – ולדון בו בכנסת. בנוסף, יש לקיים דיון עומק שנתי שימשך מספר ימים, בנוגע לסדר הקדימות הלאומי (בצמוד לדיוני מסגרת התקציב והקצאתו).

### **מימוש חובת הדיווחיות [accountability]**

ההפרדה המבנית בין הכרעות המדיניות לבין מימושן תשפר באופן משמעותי את תפקוד הממשלה ותצמצם את החשש להתחשבות בשיקולים בלתי רלבנטיים. עיקרון מנחה ברפורמה הוא מימוש חובת הדיווחיות (accountability) בשירות הציבורי כולו, כלומר מתן דין וחשבון כולל וראוי על הפעילות הממשלית. לשם כך תזדקק הממשלה בראש ובראשונה לבסיס נתונים רחב ולניתוח מקצועי של החומר. בנוסף, מחייב ביזור הסמכויות שיפור ניכר ביעילותו של שיתוף הפעולה היומיומי בין המיניסטריונים השונים בכלל, ובפרט לצורך קבלת החלטות המדיניות. לצורך כך נדרש עיצוב מסגרת ממשלתית מרכזית לתיאום ופיקוח על פעילות המשרדים, וליצירת התשתית המתאימה למימוש פעולתה של הממשלה כגוף הבכיר לקבלת החלטות ולביקורת בזרוע המבצעת.

### **הקמת מנגנון ממשלי מרכזי לתיאום ושיתוף פעולה**

בחינה משווה במדינות מערביות (ארה"ב, בריטניה, גרמניה וצרפת) מלמדת על התפתחות גדלה והולכת ביצירת מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה מרכזיים בקדקוד מערכת הממשל. עיון במבנה הקיים במספר מדינות מלמד שגם במערכות רחבות היקף, המאופיינות בביזור קבלת החלטות, נדרשים מנגנונים מרכזיים לתיאום, לשיתוף פעולה ולביקורת על פעילות המיניסטריונים השונים. מנגנונים אלה מאופיינים בפרופיל מקצועי גבוה ובגיוון עשיר, ובראשם עומדים גורמים קרובים כל שאפשר למרכזי הכוח הפוליטיים בממשל. זאת לצורך שיפור יכולת קבלת ההחלטות ויצירת בסיס הסכמות רחב ככל שניתן, מחד גיסא, ולהגברת האפקטיביות של הפיקוח והביקורת על יישום ההחלטות, מאידך גיסא. מטרתם העיקרית של מנגנונים אלה היא לאפשר לדרג הפוליטי לקבל מידע מפורט ומנותח, שישמש בסיס לדיונים יעילים ברמה גבוהה, במסגרת הבכירה. מנגנונים





אלה, תהא הגדרתם וימקומם הגיאומטריי במבנה הממשלי אשר יהא, מייעלים את דרך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות, מגבירים את הפרופיל המקצועי ומעודדים שיתוף פעולה על בסיס קונסנזוס רחב בתוך הממשל.

מזכירות הממשלה בישראל, העוסקת בתיאום הפרוצדורלי הבין-מיניסטריאלי, היא המנגנון שיכול לשמש בסיס להתפתחות מעין זו. המזכירות הנה הגוף המתאים ביותר לכלול את מרבית סמכויות התיאום והפיקוח החדשות, הן מבחינת איכותו המקצועית של הגוף ויכולתו להתמודד עם האתגרים העתידיים, והן מבחינת מיקומו במבנה הממשלי הכללי, כפי שיפורט בהמשך הדברים.

### **מזכירות הממשלה כגורם מרכזי בעיצוב קבלת ההחלטות הממשליות**

המזכירות היא גוף המטה של הממשלה. בראשה עומד מזכיר הממשלה, הממונה על ידי הממשלה על פי הצעת ראש הממשלה. זהו גוף בעל פרופיל מקצועי גבוה מאוד ומבנה עצמאי שאינו כפוף לסמכותו הישירה של משרד ראש הממשלה (גם לאחר כניסתו לתוקף של חוק יסוד הממשלה הנוכחי). תפקידי המזכירות קשורים בעבודתה השוטפת של הממשלה ונקבעים בהתאם לדרישות חוק יסוד: הממשלה, תקנון לעבודת הממשלה והנוהגים שהתגבשו במהלך השנים. המזכירות אחראית, בין היתר, לעריכת סדר היום וחומר הרקע לשיבות הממשלה וועדות השרים (כ-50 ועדות שרים פועלות במסגרת הממשלה) והענקת שירותי מזכירות לשיבות; דיוור חומרי הדיון והחלטות הממשלה הוועדות השרים ללשכות השרים; זימון מומחים ומשתתפים לשיבות הממשלה; בקשת תגובות להצעות החלטה מן המשרדים הנוגעים בדבר; עריכת פרוטוקולי הדיונים וההחלטות; רישום הסטנוגרמות (הפרוטוקול המילולי) ושמירתן; הפעלת מערכת אחזור מידע ושמירת הזיכרון המוסדי הממשלי (ארכיון מסודר ומאורגן היטב האוגר את כלל המידע הזורם במערכת הממשלית); מעקב ביצוע החלטות הממשלה בדרך של העברת תזכורות קבועות לשרים על החלטות שהם מופקדים על ביצוען ובקשת דיווחים באשר למימוש הביצוע (הדיווחים מעובדים ומוגשים לעיונו של ראש הממשלה); דוברות ופניות הציבור; אחריות על הקשר בין הממשלה והכנסת.



## המלצות

### מנגנון ממשלי מרכזי מחייב מינויים מקצועיים

מאז הקמתה, מאופיינת מזכירות הממשלה בפרופיל מקצועי גבוה וביושרה. כל עובדי המזכירות אינם מזוהים מבחינה פוליטית, ושינויים טבעיים בעקבות חילופי ממשלות לא השפיעו על הרכבה של המזכירות, למרות קרבתה למרכזי קבלת ההחלטות. מזכירי הממשלה עצמם נחלקים למזכירים בעלי גוון מקצועי שמונו מקרב עובדי המדינה (כדוגמת אליקים רובינשטיין ושמואל הולנדר), או לבעלי צבע פוליטי ברור (כדוגמת אריה נאור, דן מרידור ודני נווה וכן יוסי ביילין).

ככלל, אין פגם במינוי בעל מאפיינים פוליטיים לאחד התפקידים המרכזיים בממשלה. עם זאת, חשוב להפריד בין תפקידיו של המזכיר בהגשת שירותים מקצועיים לממשלה, לבין ההיבטים והצרכים הפוליטיים הנלווים לפעולתה ואשר אינם – ואסור שיהיו – חלק ממאפייני תפקידיו של המזכיר. למרבית הצער, בשנים האחרונות התעמעמה האבחנה בין ההיבטים המקצועיים והפוליטיים של המזכיר, המאפיינים מטבע הדברים את פעילותם של נבחרו הציבור. יש להקפיד על יישום האיסור שמזכיר הממשלה ייטול חלק בפעילות פוליטית, על מנת שלא להתדרדר במדרון חלקלק זה. הפקידות, גם זו המזוהה אידיאולוגית, חייבת להיות מנוטרלת מפעילות פוליטית במהלך השירות המקצועי. זהו גם הטעם העיקרי להמלצה לעצב את השינויים הנדרשים במנגנוני קבלת ההחלטות בתוך מזכירות הממשלה ולא בתוך משרד ראש הממשלה. למרות הקרבה הנדרשת והקיימת הלכה למעשה בין שני הגופים, יש חשיבות עצומה לשמר את הפרופיל המקצועי של המנגנון. יש חשש שהכפפה להלכה של המזכירות למשרד ראש הממשלה תפגום בכך.

### צורם המוכ"לים בראשות מזכיר הממשלה

יש לשקול להקים מחדש את הפרורם הקבוע בראשות מזכיר הממשלה. הפרורם יכלול את מנכ"ל משרד הממשלה ויהווה גוף מקצועי מקביל ומלווה לפעילות הממשלה במליאתה. הפרורם יקבל את האחריות להחלטות בנושאים פורמליים, טכניים ומקצועיים ותהיה לו סמכות ליזום החלטות ולקבלן בנושאים משניים, בכפוף לאי התנגדות להן במליאת הממשלה, ובכפוף לאישור מפורש בממשלה של החלטות בנושאים



חשובים יותר. מאידך, הפורום יוכל לשמש לארגון אסטרטגי של צרכי המערכת הממשלית לקראת הדיונים בממשלה, וכן לתכנון הביצוע של החלטות מדיניות שהתקבלו במליאת הממשלה. מתכונת זו תאפשר לממשלה להתמקד בנושאים חשובים ובנושאים בעלי משמעות פוליטית, ולהסתמך בהחלטות אחרות על המלצות בין-משרדיות מגובשות. במקביל לפורום המנכ"לים, מומלץ להרחיב את פעילותן של הוועדות הבין-משרדיות המקצועיות הקבועות בנושאים המתאימים לכך. לעניין זה יש ליפות את כוחו של הפורום ושל מזכיר הממשלה עצמו להקים ועדות וצוותי עבודה בין-משרדיים, בהסכמת השרים או המנהלים הכלליים. חוות הדעת של הוועדות בנושאי מדיניות חשובים יועברו לדיון והחלטה במליאת הממשלה או וועדותיה.

## **מזכירות הממשלה - המנגנון המרכזי לתיאום ושיתוף פעולה, מחקר ופיקוח**

### **תיאום**

מזכירות הממשלה כגוף, תבסס את עיקר תפקידה כיחידה המרכזית לאיסוף, הפצה ושימור המידע הממשלי. כן תבסס המזכירות את מעמדה בקדקוד מערכת הביצוע הממשלי כמנגנון לתיאום ופיקוח על פעילות המערכת. בתוך המזכירות יוקמו מספר יחידות על פי מפתח ענייני. החלוקה ליחידות משנה נועדה להבטיח שליטה צמודה ומעבר שוטף של מידע בין המשרדים השונים לבין הוועדות הבין-משרדיות ומליאת הממשלה, ולהפך. למרות שחלה חובה חשובה לשמר את עצמאותה ומקצועיותה של המזכירות, יש לחזק את שיתוף הפעולה בינה לבין משרד ראש הממשלה. יש צורך בקיום ישיבה שבועית בראשות ראש הממשלה ובנוכחות מזכיר הממשלה וראשי המזכירות ויחידות משרד ראש הממשלה, שעיקרה סקירת הפעילות השבועית השוטפת של הממשל וקבלת הנחיות מטעמו של ראש הממשלה.

מטרתה העיקרית של המזכירות לוודא שמנגנון קבלת ההחלטות יפעל ביעילות, בין היתר בשיפור חומר הרקע המוגש לממשלה כבסיס לדיונים ולהצעות החלטה. לפיכך יש להטיל עליה לפעול להשגת שיפורים בהכנת חומר לממשלה ובסדרי הדיון, אם תוך פיקוח על איכות החומר המוגש מטעם המשרדים, ואם תוך הכנת דו"חות מקבילים לחומר זה מטעמה. יש להקפיד על סקירת החלטות רלבנטיות קודמות, והצגת הצעות חלופיות, תוך בדיקת יתרונות וחסרונות אפשריים. יש להבטיח שהחומר יועבר



ללשכות השרים זמן מספיק מראש, כדי להבטיח שהשרים יוכלו לעיין, להיוועץ ולגבש עמדה מקצועית.

### מחקר מדיניות

מומלץ להקים במזכירות הממשלה יחידה מרכזית לניתוחי מדיניות המורכבת, ככלל, מאנשי מקצוע ללא צבע פוליטי. היחידה תעסוק בהכנת חוות דעת מקצועיות וניירות עמדה עבור הממשלה. הניירות יספקו נתונים וניתוח מנקודת מבט רחבה ואסטרטגית. היחידה תסייע לפרומים בין-משרדיים שונים, תוך התמקדות בנושאים בין-תחומיים וסוגיות מדיניות בעלות חשיבות ציבורית עליונה. היחידה תפעל לשיפור מתכונת קבלת ההחלטות הממשלית ולעידוד עבודת מטה נאותה במשרדי הממשלה השונים. היחידה תיזום דיונים קבועים במליאת הממשלה בנושאים אסטרטגיים, תוך עריכת מצע מקצועי ראוי לדיונים מסוג זה ויצירת תנאים מתאימים לקבלת החלטות בעלות השלכות ארוכות טווח.

### מעקב ופיקוח

למזכירות הממשלה צריך להמשיך ולהישמר תפקיד מרכזי במעקב על יישום החלטות הממשלה והפורומים המקצועיים השונים. המנגנון הקיים כיום במזכירות הממשלה יכול לשמש בסיס נאות לפיקוח, אך אין בו די. יש לעשות לשיפור המעקב, על ידי בדיקה ריאלית וטיפול מטעם ראש הממשלה, ובמקרה הצורך במליאת הממשלה, בכל מקרה של אי ביצוע החלטה משמעותית. מעבר לאזכור שוטף של חובת הביצוע המוטלת על המיניסטרויון הרלבנטי, יש לבחון הקמת צוותים מקצועיים (אף מחוץ לשירות הציבורי), שיוסמכו לבחון הלכה למעשה את ביצוע ההחלטות ולדווח למנגנון מרכזי ליד ראש הממשלה, או לממשלה עצמה. היחידה תוסמך לעקוב אחרי יישום מדיניות הממשלה על ידי המשרדים ולדווח לראש הממשלה על התקדמות המימוש. דיווחי היחידה והמלצותיה ייבחנו בפורומים הבכירים. ראוי שראש הממשלה עצמו יעמוד בראש פורום ההערכה.

לסיכום, ראוי שכל שינוי במתכונת הפעילות הממשלית יקבל מעמד סטטוטורי יציב ככל שאפשר. בהקשר זה, יש לבחון דרכים לחזק את מעמדו הסטטוטורי של תקנון עבודת הממשלה, אשר מתקבל בראשית תקופת הכהונה. ברור כי פעילות הממשלה מאופיינת מטבעה בגמישות, ולכן יתכן שאין זה אפשרי הסדיר את פעילותה בדרכי חקיקה קשיחות לחלוטין. מאידך, לא ראוי שמסמך יסוד בעל חשיבות רבה במיוחד כמו



התקנון המסדיר את עבודת הממשלה, ייעשה בדרך שאינה מאפשרת בפועל הפעלת פיקוח וביקורת על התכנים הכלולים בו. ראוי לשקול שינויים בדרך עיצובו של המסמך, שיבטיחו גמישות מרבית תוך עמידה על נורמות המשטר המתחייבות ממעמדו המרכזי (אולי בדרך של הצגת המסמך לציבור בטרם כניסתו לתוקף).



עמוד 30 - ימני-ריק

## רפורמה בתהליך התקצוב הלאומי

מערך התקצוב הלאומי בישראל נמצא בתהליך מתמיד של שינוי והתאמה, אולם מזה זמן ניכר צורך ביישומה של רפורמה מקיפה. הניסיון שנצבר בדמוקרטיה מערבית בעשרים השנים האחרונות מלמד, כי רפורמות בתהליכי התקצוב מהוות מנוף לקידום וייעול המגזר הציבורי, עידוד הצמיחה הכלכלית והשגשוג החברתי.

**מטרת הרפורמה המוצעת:** שיפור וייעול בתהליך קבלת ההחלטות התקציביות בדרג הפוליטי והמקצועי ובאופן ניהול התקציב; חיזוק מעמדה של הכנסת; הגברת שקיפותו של תקציב המדינה כלפי הדרג הפוליטי והציבור הרחב; חיזוק מרכיבים של סמכות ואחריות; והטמעת מדדים להערכת הישגים. רפורמה מקיפה בתהליך התקצוב הלאומי, תתרום לצמיחה כלכלית מתמשכת ולשיפור וייעול השירותים לאזרחי המדינה.

להלן מספר בעיות מרכזיות בתהליך התקצוב הלאומי בישראל:

- **דיון בלתי ממצה בקביעת סדרי עדיפויות לאומיים בממשלה ובכנסת:** בממשלה אין כיום דיון מספק בקביעת סדרי העדיפויות התקציביות, ממנו יכולות להיגזר הנחיות לגיבוש מסגרת התקציב. כתוצאה מכך, נפגם תהליך קביעת המדיניות. תפקידה של הכנסת בתהליך התקצוב הלאומי משני, והוא מתרכז בפעילותה של ועדת הכספים, הסובלת ממחסור בזמן ואמצעים.
- **דומיננטיות הדרג המקצועי בקביעת יעדי התקציב ומבנהו:** משרד האוצר ואגף התקציבים בפרט, הם גורמים מרכזיים בעיצוב התקציב, גיבושו והפיקוח על ניהולו. חופש הפעולה של משרדי הממשלה מוגבל. בתנאים אלה מצטמצמת הגמישות הניהולית של השרים והמנכ"לים, ויכולתם להטביע את חותמם על המשרד ופעילותו קטנה.
- **פער בין סמכות ואחריות:** קיים פער גדול בין האחריות המוטלת על השרים והמנכ"לים ובין הסמכות הניתנת להם בפועל. במצב הקיים, מוטלת על מנכ"לי המשרדים הממשלתיים אחריות רבה, אך סמכותם מועטה. לשרים יש סמכויות רחבות אך חסרה הגדרה ברורה של אחריותם.



- **העדר הערכה של תפוקות:** בישראל אין מערכת שיטתית לבדיקת כדאיות הקצאתם של משאבים והערכת יעילותם של פרויקטים ציבוריים. התקציב הקיים אינו עונה על חלק מהקריטריונים המאפיינים את המנהל המודרני, והוא מתמקד בתשומות (תקצוב פריטים). זאת בשעה שבדמוקרטיות מערביות אחרות מוסט הדגש בהתמדה לכיוון הפוך, של תביעה לאחריות לתפוקות. לאור המצב הנתון, אין לציבור ולנבחרי מידע מספיק על הצלחתם או כישלונם של משרדי הממשלה בהשגת יעדיהם.
- **סרבול והעדר שקיפות:** מבנה התקציב מסורבל מאוד. מספר הסעיפים גדול והמסמך התקציבי קשה להבנה ואינו שקוף דיו.

## עיקרי ההמלצות לרפורמה בתהליך התקצוב וניהולו

### לשם השגת היעדים, מוצע לבצע מספר מהלכים מקבילים:

- **העמקת הדיון בסדרי עדיפויות:** בתחילתו של תהליך התקצוב יכין ויציג משרד האוצר מסמך מפורט ובו תסריטים להתפתחויות עתידיות בכלכלה הישראלית וחלופות תקציביות (מהלך המבוצע היום באופן חלקי בלבד). גופים ומשרדים נוספים יוזמנו להציג את עמדתם. הממשלה תקיים את הדיון בסדרי העדיפויות תוך התמודדות עם החלופות וההערכות השונות. בד בבד, יורחב התכנון הרב שנתי.
- **חיזוק מעמד הכנסת בתהליך התקצוב:** יש לתת לכנסת להשמיע את קולה בשלב הדיון על סדרי העדיפויות. יש לאפשר לוועדות הכנסת לבחון את תקציבי המשרדים עליהם הן ממונות ולהעביר המלצות לוועדת תקציב מיוחדת שתוקם בצד ועדת הכספים. בנוסף, יש לחזק את הסגל המקצועי העומד לרשות הכנסת וועדותיה (ראו מסמך בנושא בהמשך).
- **שינוי מתכונתו של חוק ההסדרים:** השינויים המוצעים בסדרי הדיון ותהליכי קבלת ההחלטות יאפשרו צמצום ניכר בשימוש בחוק ההסדרים ואולי אף את ביטולו (ראו מסמך בנושא בהמשך).
- **חיזוק מרכיבים של סמכות ואחריות:** יש להדק את הזיקה בין סמכות ואחריות בכל דרגי המערכת. יש להעביר סמכויות תקציביות ממשרד האוצר למשרדי הממשלה, על מנת שאלו יוכלו לנהל עצמם





להשגת יעדיהם. יש לאפשר למשרדים גמישות רבה יותר בניצול המשאבים העומדים לרשותם.

■ **שינוי שיטת התקצוב:** ישראל היא בין הדמוקרטיות הבודדות בהן שיטת התקצוב מבוססת עדיין על תקצוב פריטים מסורתי, המאופיין בסעיפים רבים בהשוואה למדינות מערביות אחרות. תקציב על פי תפוקות הוא כלי ניהולי יעיל, המאפשר פיקוח על ביצועי המשרדים ושיפור בתפקודם, כמו גם שקיפות רבה יותר בפעילותם.

■ **צמצום מעורבותו של אגף התקציבים:** מסגרת התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה צריכה להיקבע בדיון שוטף בין משרד האוצר למשרד הרלבנטי על סמך תוכניות עבודה, תפוקות המשרד ומדיניות הממשלה. יש לצמצם את מעורבותו של אגף התקציבים בקביעת תקציב משרדי הממשלה ולבזר את ריכוזיות היתר בתהליך. יש להדגיש כי ההמלצה לצמצום משקלו של אגף התקציבים אין בה משום הטלת ספק ברמתם המקצועית או ביושרם של אנשי האגף, שהם מהטובים והמוכשרים בעובדי המגזר הציבורי.

■ **הארכת דיוני התקציב:** הארכת פרק הזמן המוקדש לדיוני התקציב תעורר ותעודד דיון ציבורי הולם. לממשלה ולכנסת תינתן הזדמנות לדיון מעמיק וממצה בתקציב, תוך קבלת משוב מהציבור הרחב ומגורמים רלוונטיים אחרים. במדינות רבות במערב נמשך תהליך גיבוש התקציב ואישורו 11 חודשים!

■ **שיפור המסמך התקציבי:** המסמך התקציבי הקיים מורכב, קשה להבנה ומאופיין במאות סעיפים שאינם מאפשרים לקורא לראות את התמונה הכוללת. יש להגביר את שקיפותו של המסמך התקציבי ולהפוך אותו למסמך קריא ומובן.

המכון הישראלי לדמוקרטיה מציע לבצע את הרפורמה בתהליך התקצוב מוקדם ככל האפשר. מן הראוי לקדם רפורמה זו במקביל לתהליכים משלימים בכנסת ובמגזר הציבורי. ישראל יכולה ללמוד ולהפיק לקחים ממהלכי רפורמה דומים שמומשו בעשורים האחרונים ברבות מהדמוקרטיות המערביות.



עמוד 34 - ימני-ריק

מעבר שלטוני הוא תהליך פוליטי ממוסד, במסגרתו עובר השלטון מממשלה יוצאת לממשלה נכנסת באופן רשמי ועל-פי חוק. מבחינה פורמלית, מתחיל תהליך המעבר השלטוני עם פרסום תוצאות הבחירות לראשות הממשלה ולכנסת, ומסתיים עם הבעת אמון הכנסת בממשלה החדשה. מבחינה מהותית, אורך התהליך זמן רב בהרבה. תחילתו בהיערכות קודם לבחירות וסיומו שבועות או חודשים לאחר מועד כינון הממשלה החדשה.

היערכות מתאימה מצד המועמדים לכהונה ומצד הממשלה היוצאת תסייע לביצוע מעבר מהיר, יעיל ואפקטיבי של השלטון. בכך תתרום לשיפור תפקודן של הממשלה הנכנסת ושל רשויות השלטון. נייר עמדה זה מביא שורה של הצעות, במטרה לשפר ולייעל את היערכותם המוקדמת של המועמדים לכהונה ושל הממשלה היוצאת ומשרדיה, להעברה יעילה של השלטון.

חילופי שלטון שיתנהלו בצורה מושכלת, יקלו על הממשלה הנכנסת ברכישת המיומנויות השלטוניות ובהכרת האילוצים והמגבלות בתוכם תידרש לפעול.

יש להדגיש, כי מעבר שלטוני אינו מהלך פשוט. מי שנכנסים לתפקיד, נדרשים ללמוד פרקטיקות שלטוניות, סדרי ממשל ונהלי עבודה, כמו גם את תחומי הטיפול עליהם ימונו במסגרת חברותם בממשלה. לכך נלווית אחריות ציבורית כבדה, הנופלת על כתפיהם מרגע כניסתם לתפקיד. הכנה בלתי מספקת מצד הממשלה הנכנסת ומצד הממשלה היוצאת ומשרדיה, עלולה לפגום בתהליכי עבודה ארוכי טווח, להקשות על עמידה ביעדים ולגרור הפסד של זמן וכסף. זאת בנוסף לתוצאות קשות יותר העלולות לנבוע מהחלטות מוטעות, כתוצאה מחוסר ידע, אובדן מידע והיכרות בלתי מספקת עם כללי המערכת.

לרקע האישי של המועמדים – מעמדם האישי, ניסיונם המקצועי וכישוריהם – יש השלכה על סיכויי הצלחתם בתפקיד. יחד עם זאת, הכנה מתאימה תאפשר לצמצם למינימום את משקלם של הרכיבים החסרים.

הניסיון מלמד, כי רק במקרים מעטים נערכו המפלגות והמועמדים לכהונה בצורה מספקת. הממשלה היוצאת ומשרדי הממשלה גם הם לא היטיבו עד כה להיערך לחילופי השלטון. במרבית המקרים לא הוקדשו לנושא תשומת הלב, הזמן והמשאבים המתאימים. מטרת ההצעות המוצגות להבטיח היערכות מתאימה בעתיד. ההמלצות עוסקות כאמור בהיערכות מוקדמת של המפלגות והמועמדים, ובהיערכות מתאימה מצד הממשלה היוצאת ומשרדי הממשלה.

### **א. היערכות מוקדמת - מפלגות ומועמדים לתפקיד:**

על המפלגות והמועמדים המתמודדים על השלטון להיערך לחילופים אפשריים מבעוד מועד. פרק זמן של מספר חודשים או אף שנה, אינו פרק זמן ארוך בהתייחס למשימה העתידית. תקופת היערכות ארוכה מספיק, תאפשר גיבוש תוכניות עבודה בתחומי הכלכלה, הביטחון, מדיניות החוץ והפנים, הרווחה, החינוך וכן הלאה.

#### **לצורך היערכות זו מומלץ לבצע את הפעולות הבאות:**

- **הקמת צוותי היערכות מקצועיים:** יש להקים צוותי עבודה מקצועיים בתחומים הרלבנטיים. מובן שנציגי ומועמדי המפלגות יכולים וצריכים לקחת חלק בעבודת הצוותים ולסייע בהתוויית היעדים וסדרי העדיפויות, אולם ראוי לחזק ולהדגיש את משקלו של המרכיב המקצועי בשעה שניגשים לגיבוש וניסוח תוכניות ואופטיביות.
- **הקצאת משאבים הולמת לצוותי היערכות:** במצב הקיים נוטים המועמדים (ונוטות המפלגות) להישען על סיוע מקצועי הניתן בהתנדבות. סיוע מקצועי מסוג זה חשוב אולם אינו מספיק. אנשי מקצוע בכירים הפועלים בהתנדבות אינם מקדישים לנושא את כל זמנם ומרצם, והדבר ניכר. הקצאת משאבים הולמת תאפשר למפלגות ולמועמדים לשכור את שירותיהם של אנשי מקצוע בכירים ולעמוד על כך שהתוצרים שישפקו יהיו איכותיים.
- **השלמת התוכניות מבעוד מועד והצגתן בפני הציבור:** מן הראוי שעקרונות השקיפות והדיווחיות הניצבים בבסיס הרפורמות המגוונות המוצעות בנייר עמדה זה, יחולו גם במקרה דנן. לשם כך מומלץ להשלים את תוכניות ההיערכות זמן מה לפני הבחירות



ולהציג בפני הציבור הרחב, על מנת שהוא יוכל לממש את זכות הבחירה הנתונה לו תוך ידיעת התוכניות והכוונות של נציגיו המיועדים.

## **ב. היערכות מוקדמת - ממשלה יוצאת:**

■ **נוהל מעבר שלטוני:** מומלץ לקבוע בתקנון הממשלה נוהל היערכות לביצוע חילופי שלטון. נוהל זה יקבע באופן מפורט את פעולות ההיערכות שמשרדי הממשלה חייבים בהם ואת לוח הזמנים לביצוען. נוהל זה יתייחס גם לסוגי המסמכים והמידע שחייבים בהעברתו, דרכי העברת המידע וכדומה.

■ **"תיק חפיפה":** כחלק מנוהל המעבר השלטוני, יכין כל משרד ממשלתי "תיק חפיפה" מסודר ובו פירוט תחומי פעילותו, נושאים העומדים על סדר היום, סוגיות הדורשות טיפול (לרבות מידת דחיפותן ומשמעותן). מטרת תיק החפיפה: לאפשר לשר החדש לקבל תמונת מצב עדכנית ואיכותית על פעילות המשרד והנושאים עמם יידרש להתמודד בחודשיו הראשונים בתפקיד.

■ **שמירת והעברת מידע:** ניסיון העבר מלמד, כי חלק מהמידע שנצבר במשרד הממשלתי ובלשכת השר אינו מועבר לממשלה הנכנסת ולנציגיה. מצב זה פוגע בעבודת המשרד הממשלתי וגורם לא פעם לבזבוז זמן יקר המופנה לבחינתם המחודשת של נושאים, שנבחנו ונדונו בהרחבה בעבר. יש לחזור ולעמוד על חשיבותה של העברת מידע מלאה. לשם הבטחת ההמשכיות והרציפות השלטונית, מוצע לשקול את הקמתו של מנגנון מצומצם שיתפקד כ"זיכרון ארגוני." להרחבה בנושא ראו המסמך העוסק בדפוסי קבלת החלטות בממשלה ובפעילות מזכירות הממשלה.

## **ג. הימנעות מהחלטות החורגות מצו השעה ערב חילופי שלטון:**

מטבע הדברים, ממשלות מקבלות החלטות שהשפעתן והשלכותיהן חורגות מתקופת כהונתן. החלטות שונות המתקבלות ערב בחירות כלליות או בתקופת הביניים הנדרשת להקמתה והשבעתה של ממשלה חדשה



לתפקיד, עשויות לעורר תחושה לא נוחה של מחטף פוליטי או מקצועי, שמידת תקינותו הציבורית והמנהלית מוטלת בספק. הרצון להטביע חותם עשוי להוביל לקבלת החלטות תחת לחץ זמן וללא הכנה מספקת. לעתים, הדבר נעשה בשל החשש הבסיסי שדחיית ההחלטות תוביל להקפאתן והסרתן. קבלת החלטות קרדינליות, החורגות מצו השעה ערב חילופי השלטון, אינה דבר רצוי או ראוי, ומומלץ להימנע ממנה במידת האפשר. במטרה לצמצם את התופעה, מוצע לנסח קריטריונים לבחינת מידת דחיפותן והכרחיותן של החלטות ממשלתיות ערב בחירות וחילופי שלטון. לא ניתן ולא ראוי למנוע מממשלה את היכולת לקבל החלטות גם בימיה האחרונים, אולם הצבת רף ציבורי בצורה של קריטריונים מוסכמים, יכולה להוביל לצמצום התופעה.



## עקרונות המשמעת בשירות הציבורי\*

מטרתו העיקרית – ולמעשה היחידה – של שירות המדינה היא שירות לטובת הציבור, הממומן מכספי הציבור ומחויב בביקורת ציבורית. תקינות פעולתו של השירות הציבורי, האמון שרוחש הציבור למשרתיו וטוהר המידות של עובדי השירות הציבורי הם תנאי הכרחי למימוש מטרת המנהל בדרך יעילה ואפקטיבית. מטרתו העיקרית של המנהל היא ליישם את המדיניות שנבחרה בידי המחוקק או הממשלה ולהביאה לידי ביצוע. מקום בו מטעמים שונים לא נקבעה מדיניות ברורה ומובהקת ע"י הקברניטים, ממלא המנהל הציבורי את החללים, על ידי קבלת החלטות בדרגים שונים ויישומן. כל פעילותה של הרשות הציבורית כפופה לדיני המנהל הציבורי ולמוסדות הביקורת. בהבדל מעובד רגיל, שגם עליו חלה חובת נאמנות, זו המוטלת על עובד מדינה היא כפולה ומכופלת – בעיקר משום חיוניותם וחשיבותם לכלל הציבור של העניינים המטופלים על ידי השירות הציבורי. כדי להביא את דיני הנאמנות הציבורית לידי ביטוי מלא, וכדי לשמור על האינטרס של הציבור בכללותו, הוטלו על עובד הציבור מערכות שונות של דינים באשר לאופן הפעלת שיקול דעתו. דינים אלה ואחרים נועדו להבטיח הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית מזה, ושל אמון הציבור מזה.

רובם של עובדי המדינה רוצים למלא את תפקידם ואת ציפיות מעבידיהם. כל עוד מערכת הנורמות היא סבירה וידועה מראש, אין לצפות מקבוצת הרוב של העובדים להפר את הכללים. עם זאת, בכל מסגרת יש גם מיעוט עובדים, שמטעמים שונים אינו מסוגל או אינו רוצה לעמוד בנורמות ההתנהגות הנדרשות, גם לאחר שאלה הובאו מראש לידיעתו. הערכתם של מי שמכירים את שירות המדינה היא שקיימת תופעה משמעותית ומדאיגה של הפרות משמעת.

הממצאים מלמדים על חוסר אחידות מובהקת בין המשרדים השונים בהתמודדות עם גילויי הפרות המשמעת. בחלק מהיחידות לא הוגשה – או כמעט שלא הוגשה – אף לא תובענה אחת נגד איש מאלפי העובדים.

\* מבוסס על המלצות ועדת קרמניצר לבחירת הטיפול המערכתי בשירות המדינה. מסקנות הוועדה הוגשו לשר המשפטים בחודש ינואר 1998.



יתרה מזו, בשירות הציבורי על כלל יחידותיו קיימת בעיה חריפה של חוסר מוטיבציה להתמודד עם הפרות המשמעת. משכי הזמן הארוכים, יחסית, למן הגשת התלונה ועד סיום ההליכים בתוך המערכת המשמעתית ומחוצה לה, הן במסגרת יחידת החקירות והן בהליכים השיפוטיים בבית הדין למשמעת, מביאים לפגיעה קשה ביעילות ובתכליתיות הנדרשת ממערכת אכיפת המשמעת הציבורית. כתוצאה מכך גוברת תחושת האין אונים של מנהלים במערכת, והזלזול במשמעת מצידה של המערכת כולה. התארכות ההליכים עלולה אף לגרום לפגיעה בהתקיימות הליך נאות והוגן כלפי העובד ובתחושת הצדק. התמונה המתקבלת היא של מערכת אכיפה בלתי יעילה, שאיננה מביאה לתוצאות הנדרשות ממנה, ואף ברור כי היא מביאה לנזק במקום בו נדרשה ממנה תועלת.

**טיפול יסודי בבעיית המשמעת בשירות המדינה מחייב, בין היתר, את השינויים הבאים:**

■ **הטלת אחריות המטה הכוללת למשמעת על נציבות שירות המדינה** (הקמת פורום משמעת בכיר של המשנים למנכ"לים עם נציב שירות המדינה, האחראי לקביעת מדיניות האכיפה בנושאי משמעת ומעקב בתוך השירות); עמידה על קיומו של מאמץ קבוע ומתמשך לשיפור ופיתוח עקרונות המשמעת והתאמתם למציאות החיים בשירות, שהיא דינמית מטבעה; הרחבת יחידת הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, כך שתכלול מערך חקירות מקצועי ומנוסה להתמודדות עם המאפיינים המיוחדים של חריגות משמעת בשירות הציבורי. יש לשאוף להוציא את האחריות על חקירת חשדות לחריגות משמעת מידי עובדי המשרד ולהעבירן לגוף מרכזי, שמאפייניו העיקריים: אובייקטיביות, אי תלות ומקצועיות (בראשותו של משפטן בכיר במעמד של פרקליט מחוז); אחריות מנהלים למשמעת של עובדיהם – עמידה על עקרונות של דיווחיות (accountability) על הטיפול במשמעת תוך שקיפותו לביקורת העין הציבורית (visibility).

■ **סמכות ואחריות:** האחריות על אכיפת המשמעת במערכת הציבורית חלה על כלל המנהלים הזוטרים והבכירים ביותר בשירות, והיא כוללת הטלת אחריות אישית על הביצועים וההישגיות של היחידה. יש להעניק סמכויות תגובה למנהלים נוכח פגיעה במשמעת, תוך עמידה על חובה להתבסס על חומר עובדתי ראוי וכללי הצדק הטבעי, באופן שיאפשר הן יעילות והן תחושה של צדק. מאידך, מנהל שיועד





על הפרת כללי המשמעת ואינו מונע – ייחשב שותף ויועמד לדין על כך. יש לתבוע מהמנהלים בשירות הציבורי, כמו גם מנבחרי בציבור העומדים בראש המערכות, לשמש דוגמא אישית בתחום המשמעת. **ככל שעולה בכירותו של העבריין יש להחמיר בענישתו, כביטוי לעוצמת הדוגמא השלילית של מעשהו.**

■ **יש לעודד פיתוח שיטות של תמרוץ חיובי:** תמרוץ לביטוי של משמעת חיובית על בסיס הצטיינות – בין בביטוי סמלי של הערכה, בין במענק כספי ובין בקידום מהיר בדרגה או בתפקיד. עם זאת יש להימנע משימוש מוגבר בכלי התמרוץ, במיוחד במקרים בלתי מוצדקים, המביאים להפיכתם לזכות קנויה ולשחיקה ביעילותם.

■ **יש לקיים מערכות ביקורת איכות חיצוניות לשירות הציבורי:** איכות השירות, או התפוקה של היחידות השונות של השירות הממשלתי, זקוקות להערכה בלתי תלויה. סקירה מסוג זה צריכה להתבצע על ידי גוף בלתי תלוי, על מנת להגדיל את ההסתברות לקבלת תוצאות אמת אודות איכות השירות הניתן.

■ **בדיקה של התאמת המועמדים לשירות הציבורי:** יש מקום לשפר את דרכי הבחירה והסינון של עובדים בשירות הציבורי, על מנת להקטין ככל שניתן הצטרפותם של עובדים בלתי מתאימים. **לא ראוי כי אדם שדבק בו דופי מוסרי שיש עמו קלון (כתוצאה מהרשעה משמעתית או פלילית), יקבל תפקיד בעל סמכויות שלטוניות כלשהן במסגרת השירות הציבורי.** יש מקום להאריך את תקופת הניסיון לגבי מועמדים חדשים לשירות, באופן שיאפשר לעמוד בצורה משמעותית על טיבו של העובד ויחסו לשירות, תוך התגברות על אפשרות של אנשים "להתחפש" למשך זמן לא מבוטל.

■ **הכשרת עובדים בשירות המדינה:** יש להקדיש מקום מרכזי להכשרת העובד לתפקידו, מתוך נקודת מבט רחבה על ייחודו כעובד המדינה, על כל המשתמע מכך, על מקומו במסגרת ההיררכית הציבורית (לרבות זכויות העובד מול הממונים עליו), על מורכבותה ורגישותה ועל יחסי האמון הנגזרים מכך. יש מקום לשקול מיסוד קורסים ספציפיים לעניין נורמות ההתנהגות המצופות מעובד מדינה.

■ **תקנון משמעת בהיר ונגיש:** תקנון המשמעת צריך להיות ברור, מפורט ונגיש. עליו לכלול את נורמות המחייבות (לרבות הוראות עונשיות והוראות המסגרת שבחוק שירות המדינה [משמעת]).



■ **פיטורין בגין עבירות משמעת:** במקרה של עבירות משמעת מהותיות, יש לאפשר קיום הליך פיטורין יעיל ולא מסורבל, (בכפוף לקביעת התנאים במשא ומתן מוקדם עם נציגי העובדים). מדובר באינטרס מובהק של הרוב המכריע של העובדים המסורים, ששיעור קטן מאד של עובדים בלתי מתאימים לא יפגעו בתפקודו ובתדמיתו של השירות הציבורי. המלצות אלו מותנות בכך שהחלטות בעניינים אלה תהיינה נקיות מכל שיקול זר, לרבות שיקול מפלגתי. הכרעה בשאלות חוסר התאמה יתקבלו ע"י דרג מנהלי בכיר בלבד, על בסיס התקיימות אפשרות ממשית לחוסר התאמה ותוך שמירה על הליך נאות והוגן.

■ **הגבלת סמכות שלילת קצבת פרישה ופיצויי פיטורין:** יש לשנות את החקיקה הקיימת כך שתוגבל הסמכות לשלילת קצבת הפרישה. ככלל, יש להגן על זכויות הקניין שצברו העובד ובני משפחתו במהלך שנות עבודתו, קודם להרחקתו מן השירות, ובכל מקרה להבטיח קיום מינימלי לעובד ולתלויים בו. יש להיזקק לסנקציה זו רק במקרים חריגים. באשר לשלילת הענקת פיצויי פיטורין במקרה של פסילה מן השירות על ידי בית הדין או בית המשפט, ראוי אולי לקבוע שלילה כמעט אוטומטית של זכות זו, במקרה של פסילה לשירות.





## חיזוק מעמדה של הכנסת - רפורמה במבנה ותהליך התקצוב

### רקע

בראשית שנות התשעים בוצעה רפורמה ראשונית בתהליך גיבוש ואישור תקציב המדינה. משרד האוצר נותר הגורם המרכזי בעיצוב התקציב, אולם מתכונת הדיונים שופרה וחברי הממשלה שותפים היום, יותר מבעבר, בקביעת סדרי העדיפויות, היקף הגירעון ויעד האינפלציה.

השינוי במתכונת הדיונים בממשלה לא הביא לחיזוק מעמדה של הכנסת. מקומה של זו בעיצוב התקציב היה ונותר משני. פעילות הכנסת מסתכמת, לעתים קרובות, במתן אישור פורמלי להצעות הממשלה ובהכנסת שינויים מועטים ונקודתיים במסגרת דיוני ועדת הכספים (ולעתים נדירות יותר במליאה). מצב זה, בו מעורבותה של הכנסת והשפעתה על עיצוב התקציב וקביעת סדרי העדיפויות מועטה, טעון תיקון.

בדפים הבאים מוצגת הצעה לחיזוק מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב הלאומי, שילובה בתהליך קביעת סדרי העדיפויות והידוק הפיקוח והבקרה הפרלמנטרית על ניהול התקציב וביצועו. המדובר במהלך מורכב, שכן, יש להבטיח כי חיזוק מעמדה של הכנסת והעצמת הסמכות תלווה בצעדים מקבילים ובהטלת האחריות על חברי הכנסת. אם לא כן, עשוי תהליך התקצוב להיקלע לשיתוק, שאינו בריא לכלכלה הישראלית.

על מנת לקדם את המהלך, יש לקבוע עקרונות כלליים לרפורמה, לבחון מה מידת המעורבות הרצויה של חברי הכנסת בתהליך התקצוב ובקביעת סדר העדיפויות, לדון בשאלה באיזה שלב לערסם בדיון ואיזו מידה של השפעה להעניק להם (בצד הסמכות החוקית הנתונה בידם ממילא, לאשר או לדחות את התקציב). יש לבחון האם להסתפק בקבלת חוות דעתם של חברי הכנסת, או שמא לאפשר להם לשנות את מסגרת התקציב ב"תחומי משחק" מוגדרים (למשל אחוז מסוים מסך התקציב), האם לחייב את המערכת הממשלתית להיענות לדרישות, או שמא אלה יוותרו בגדר המלצות בלבד.



על פי הצעתנו, יחזוק מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב הן בשלב הדיונים המוקדמים והן בשלב הפיקוח והבקרה. להלן מספר רעיונות והצעות, המועלים לבחינה והתדיינות, ואין לראות בהם בשלב זה משום המלצות או מסקנות סופיות.

## הצעות לחיזוק מעמדה של הכנסת בשלב הדיונים המוקדמים:

■ **הצגת עיקרי המדיניות הכלכלית והתקציבית בפני הכנסת בשלב הדיונים הראשוני:** על שר האוצר וראשי משרדו להציג את עיקרי המדיניות הכלכלית המומלצת בפני הכנסת, עם פתיחת דיוני התקציב בממשלה. הצגה ראשונית זו, תאפשר לחברי הכנסת לומר את דברם עוד בטרם הושלם תהליך גיבוש ועיצוב התקציב, כלומר, בשלב בו ניתן להשפיע באופן מוחשי על מבנה התקציב והרכבו. להבדיל מתהליך אישור חוק התקציב, שהוא הליך פורמלי ומחייב, הצגת הדברים תהיה בגדר הזדמנות לשמוע ולהשמיע.

■ **"פורום ראשי ועדות":** יש להקים פורום מיוחד בכנסת לדיון מוקדם בתקציב ולגיבוש המלצות לסדר העדיפויות. פורום ראשי הוועדות יבטיח חשיפה נאותה לנושאים המרכזיים העומדים על סדר היום. יש להבטיח כי הפורום ישמע את נציגי הממשלה (שרים ופקידים) וישמיע בפניהם את הערותיו והמלצותיו. הקמת פורום ראשי הוועדות עולה בקנה אחד עם ההמלצות המוצגות בהצעת הרפורמה במבנה והרכב ועדות הכנסת.

■ **הצגת תקציבי המשרדים לדיון מוקדם בפני הוועדות הנושאות:** במצב הקיים היום, מציגים השרים את תקציב משרדם בפני ועדת הכספים של הכנסת האמונה (כך נוהגים לומר) על ראייה תקציבית כוללת. יש לבחון אפשרות להצגה מוקדמת ותקופתית של תקציבי המשרדים בפני הוועדות הנושאות לשם קבלת חוות דעתם והערותיהם של חברי הכנסת. הצגה זו תסייע בעיצוב תקציב המשרד ותחזק את מעמדה של הוועדה הנושאת כוועדה מבקרת ומפקחת.

■ **העמקת הפיקוח והבקרה:** במצב הקיים מדווחים השרים לוועדות הנושאות ולוועדת הכספים על פעילות משרדיהם במהלך השנה.



אולם, בגלל יכולתן המוגבלת של הכנסת וועדותיה להתערב בפעילות המשרד והמחסור בכלי ניתוח והערכה עצמאיים, מדובר בדרך כלל בסקירות יבשות ולא בדיוני מדיניות או משוב. מצב זה צריך להשתנות. אי לכך, יש לבחון כלים ודרכים להגברת הפיקוח של הכנסת על המשרדים הממשלתיים ולהעמקתו. לדוגמה, באמצעות מתן אפשרות לוועדות לחייב בחינה מחודשת של תקציב משרד או חלקים ממנו, או באמצעות מתן סמכות לשינוי בהקצאות תקציביות לפרוייקטים שהוקפאו או שעוכבו פרק זמן בלתי סביר, מבלי שהמשרד הציג הסבר הולם ועוד.

■ **הקמת ועדת תקציב:** יש להקים ועדת תקציב בכנסת. ועדת זו תחליף את ועדת הכספים בדיוני התקציב ותותיר בידי האחרונה את הזמן הנחוץ לדיונים שוטפים. ההפרדה בין ועדת הכספים העוסקת בענייני היום-יום לבין ועדת התקציב, תתרום לשיפור רמתן המקצועית והתפקודית של שתי הוועדות ולשיפור תהליך התקצוב. ועדת התקציב תוכל להיעזר בהמלצותיהם והערותיהם של הפורומים שהוצעו קודם לכן, בהם פורום ראשי הוועדות. להגברת תרומתה של ועדת תקציב לכנסת, יש להקים בצידה צוות מקצועי מתאים.

■ **מדדי תשומה ותפוקה:** בטווח הרחוק, יש לפעול לאימוץ מדדי ביצוע, שיאפשרו לכנסת, לממשלה ולמשרדים עצמם לבחון את תפקודם ואת מידת עמידתם ביעדים ובמטרות שהוגדרו. במידה שיוגדרו מדדי ביצוע נאותים, תוכל הכנסת למלא את תפקידי הפיקוח והבקרה בצורה יעילה יותר. מדדי ביצוע הופכים מקובלים יותר ויותר בעולם המערבי ואין סיבה שלא יאומצו גם בישראל.

■ **ריסון חקיקות פרטיות טעונות תקציב:** נוכח הגידול המתמשך במספר הצעות החוק הפרטיות, עלותן התקציבית הגבוהה וחוסר ההתאמה הקיים בין רבות מהן לבין המדיניות הכוללת שמתווה הממשלה, יש לבחון דרכים להגבלת עלותן של הצעות החוק הפרטיות. יש לעמוד על הצגת מקור מימון להצעה ולשקול חיוב חברי הכנסת בבירור מוקדם של עלותה והשפעתה של הצעת החוק הפרטית עם נציגי המשרדים הממשלתיים האמונים על הנושא. יש לבחון קביעת רף הוצאה מקסימלי הנלווה להצעת חוק פרטית, ולחייב הצעה שעלותה גבוהה מרף זה בקבלת אישור ועדת הכנסת הנושאת, קודם שהיא מובאת לדיון ראשוני במליאה. הסדרים מעין אלה מקובלים בחלק ממדינות המערב. נוכח מורכבותה והשלכותיה



העקרונות של הצעה להגביל את מרחב סמכויות החקיקה של חברי הכנסת, יש לשאוף שהצעה מסוג זה תאומץ רק לאחר שתדון בצורה מסודרת ותזכה להסכמה רחבה.

## חוק ההסדרים - שינוי ושיפור מתכונת הדיונים

מומלץ לבטל את חוק ההסדרים ולמצוא לו חלופות אחרות מתאימות והולמות יותר. במידה שהחוק לא יבוטל, יש צורך בשינוי סדרי הדיון ושיפורם, ובתחיתת החוק לנושאים תקציביים מובהקים. מטרת השינוי המוצע: להגביר את שקיפותו של תקציב המדינה ולשפר את תהליך התקצוב. ההצעות המצורפות מתמודדות עם תופעה של שימוש מופרז הנעשה בחוק כיום, לצורך חקיקתם של חוקים שספק אם הכרח לשלבם בתקציב המדינה. ההצעות המצורפות באות להבטיח, שהשימוש בפלטפורמת החקיקה יעשה במתינות, לאחר שיקול דעת הולם ורק במקרים בהם יש בו משום הכרח, ולא כתחליף לאכיפת מרות קואליציונית או כדרך לצמצום עלויות פוליטיות של מהלכים בלתי פופולריים.

■ **ניסוח קריטריונים להכרעה מה ראוי/בלתי ראוי להיכלל בחוק ההסדרים:** לצורך תיחום חוק ההסדרים, יש לנסח קריטריונים נורמטיביים וטכניים, שיבהירו מה ראוי/בלתי ראוי להיכלל בו. ניסוח קריטריונים, פרסומם ואכיפתם, יבטיחו שימוש נאות בחוק, צמצום מספר סעיפיו וחיזוק מעמדה והשפעתה של הכנסת בתהליך התקצוב. צמצום מספר הסעיפים יסייע להעמקת הפיקוח והבקרה של המחוקק. זאת ועוד, ניסוח קריטריונים מוסכמים לשימוש בחוק, יצמצם במידה ניכרת את התמריץ שיש לממשלה ולחברי הכנסת לנצל פיצולות קיימות בחוק ההסדרים לשם העברתם המזורזת של חוקים שהקשרם התקציבי אינו ברור.

■ **מנגנון אופרטיבי למיון וסינון הצעות:** לצורך מימוש ההצעה ויישומה יש להקים ולהפעיל מנגנון למיון וסינון הצעות שהממשלה או חברי הכנסת חפצים לאשרן באמצעות חוק ההסדרים. הגוף המסנן יכול למנות את יו"ר הכנסת וסגניו, ראשי ועדות הכנסת ו/או גוף דומה שבו יוכלו להציג את עמדותיהם נציגי כל הצדדים. הפורום המתאים יתכנס בטרם הנחת חוק התקציב על שולחן הכנסת, יבחן את הצעות הממשלה וחברי הכנסת ויורה על אישורן/הסרתן או התאמתן לאישור במסגרת חוק ההסדרים.

לשינוי ושיפור סדרי הדיון תפקיד חשוב בצמצום משקלו של חוק ההסדרים ומידת השימוש שתעשה בו. המהלך המוצע יאפשר לשמור על איזון בין צרכי הממשלה ויכולת פיקוח אפקטיבית של הכנסת. הדרכים לשינוי ושיפור סדרי הדיון מגוונות לרבות שילוב הכנסת וועדותיה בשלבי הדיון המוקדמים והגברת מעורבותה בקביעת תוכנו והרכבו של החוק.

### **ישנן מספר דרכים לשילוב הכנסת בשלבי הדיון המוקדמים:**

- הנחת נוסח ראשוני של חוק ההסדרים **לעיון** על שולחן הכנסת עם פתיחת דיוני הממשלה בנושא, לשם קבלת תגובות, הערות והתייחסויות.
- הגשת ההצעות המיועדות להיכלל בחוק ההסדרים **לדיון מקדים** במליאת הכנסת ו/או בוועדות הכנסת הנושאות (עם עדיפות ברורה לקיום דיון בוועדות נוכח התמחותן המקצועית) ושמיעת חוות דעתם והערותיהם של המחוקקים. מהלך שסייע בגיבוש הנוסח הסופי של החוק.
- **חיזוק מעמד הוועדות הנושאות:** חיזוק מעמד הוועדות הנושאות ושילובן בדיונים המוקדמים באופן קבוע. מהלך שהכנסת החלה בו בהסכנות מה כבר בדיוני התקציב בשנים 1998 ו-1999. השאלה האם להעניק לחברי הוועדות הנושאות זכות הצבעה טעונה בחינה מדוקדקת נוכח העמדות הקוטביות שמעלים הצדדים השונים.
- ניתן לחשוב על שילוב חברי הוועדות הנושאות בדיוני ועדת הכספים בנושאים הקשורים לתחומי פעילותן **בלא זכות הצבעה**. על שילובם בדיוני ועדת הכספים בנושאים הקשורים לתחומי פעילות הוועדה **עם זכות הצבעה** זהה לזו הנתונה לחברי ועדת הכספים, על קיום דיון **מקדים בוועדות הנושאות והעברת המלצותיהן לוועדת הכספים** של הכנסת שזכות ההכרעה הסופית תישמר אצלה, אולם תחול עליה החובה להתייחס להמלצות הוועדה הנושאת וכן על **פירוק החוק לפרקים והעברתם לטיפולן של הוועדות הנושאות** בדומה למקובל בתהליכי חקיקה אחרים, **תוך קביעת מועד סופי להכרעה** בנושא באופן שיאפשר לממשלה להביא לסיומו את תהליך אישור התקציב. כאמור נושא זה טעון דיון והסכמה בין הממשלה והכנסת ויש להתירה, בשלב זה, להכרעתם של הגורמים האמורים.





■ **הקמת מאגר הצעות לשינויים מבניים ותיקוני חקיקה:** אחת הטענות המרכזיות כלפי חוק ההסדרים, היא שהממשלה מסתייעת בו לשם אישורן של רפורמות מבניות במשק, שניתן וראוי לדון בהן בתהליך חקיקה רגיל.

פתרון אפשרי לטענה זו מצוי בהקמתו של מאגר הצעות לשינויים מבניים ותיקוני חקיקה שידונו בוועדות הכנסת, ילובנו, יתוקנו ויאושרו (או ידחו) במועד מוקדם מספיק חודשים או שנים קודם לשילובן בחוק ההסדרים. בדרך זו יובטח דיון מקצועי בלא לחצים פוליטיים או לחץ זמן ובו בזמן תינתן לממשלה האפשרות לאמץ רפורמות ושינויים מבניים כחלק ממדיניותה הכלכלית-תקציבית הכוללת.

**חקיקה ופוליטיקה:** ההכרח במהלכי חקיקה בדרך ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה והעובדה שהאופוזיציה שואפת להפיל את הממשלה ולהחליפה, יותיר בעינו את המימד הפוליטי-קואליציוני בדיוני התקציב וחוק ההסדרים. אולם, סדרת המהלכים המוצעים כאן ואימוצם בקומבינציה זו או אחרת, יביאו לצמצום משקלו של הרכיב הפוליטי ולהגברת משקלו של הרכיב המקצועי. הגברת מעורבותם של חברי הכנסת, שמיעת דעתם ועמדתם ודיאלוג פורה בין הממשלה, הכנסת והגורמים המקצועיים (משרדי הממשלה) אינם בבחינת מהלך בלתי אפשרי. מהלך כזה ניתן למימוש דרך יצירתם של מנגנונים הולמים להתדיינות והכרעה.



עמוד 50 - ימני-ריק



## חיזוק מעמדה של הכנסת - רפורמה בוועדות הפרלמנטריות\*

השינויים בחוק יסוד: הממשלה והצגת מתכונת הבחירה הישירה לראשות הממשלה מחייבים שינויים במתכונת פעילות הכנסת. עיקר הדברים אמור בחיזוק יכולתו של הפרלמנט לשמש גוף יעיל לפיקוח וביקורת על פעילות הרשות המבצעת. בפרק זה אנו מתמקדים בוועדות הכנסת. בעתיד נעסוק גם בתחומים אחרים של פעילות הכנסת.

### ועדות פרלמנטריות: שינויים נדרשים

הטעם העיקרי לקיומן של ועדות במסגרת הפעילות הפרלמנטרית השוטפת, הינו יכולתן למלא תפקידים מסוימים טוב יותר מאשר הפרלמנט במליאתו. התפישה הרווחת היא שסוגי פעילות מסוימים מבוצעים בוועדות ביעילות יחסית גבוהה יותר. כך, נראה שהוועדות יכולות לבחון ולטפל בהצעות חוק ממשלתיות ביתר פירוט מאשר המליאה. התוצאה המתבקשת היא עלייה ברמת המומחיות וכנגזרת ממנה – שיפור ברמת העבודה והספקיה. הוועדות יכולות לספק פורום אינטימי לדיונים, מסגרת המאופיינת בפורמליות פחותה, היכולה לצמצם השפעות בלתי רלוונטיות המאפיינות לעתים את הוויכוח הציבורי והפומבי במליאה. התוצאה גם כאן הינה עלייה ביעילות קבלת ההחלטות ובענייניות הדיון. מעצם טבעה, מסגרת הוועדות מאפשרת הרחבת מצע הדיון על ידי מתן הזדמנות למומחים, פקידי זרועות הביצוע ונציגי קבוצות בעלות עניין להביע עמדה ולהרחיב את אופקי הדיון.



\* מבוסס על נייר עמדה מאת ד"ר ראובן חזן, "וועדות פרלמנטריות ועבודת ועדות הכנסת", המכון הישראלי לדמוקרטיה (בהכנה).

## הפונקציות הנכללות בטעמים להקמת ועדות פרלמנטריות כוללות חמש קטגוריות עיקריות:

- טיפול בחקיקה;
  - פיקוח מינהלי על פעילות רשויות הביצוע;
  - פיקוח פיננסי על תקציב הממשלה (מיסוי, מינהל והוצאות);
  - ניהול בית המחוקקים (פירוש חוקים ואכיפתם, קביעת תקנונים ופירושם, קביעת היקף זכויות חברי הפרלמנט);
  - ניהול חקירות – ועדות מיוחדות המוקמות בדרך כלל לצורך איסוף מידע, ניהול חקירה וגזירת מסקנות והמלצות לביצוע.
- נראה שניתן להבחין בין שתי פונקציות עיקריות בתפקוד הוועדות – **תפקיד חקיקתי** הממלא את מרבית היקף התפקוד של מרבית הוועדות, ו**תפקיד פיקוחי** הכולל ביקורת מינהלית ותקציבית. ניתן לומר שפונקצית החקירה היא מקרה קיצוני של פיקוח.

## המערכת הפרלמנטרית הישראלית

המערכת הפוליטית בישראל משלבת שיטות פרלמנטריות אחדות. כך, דומה העדרה של מסגרת חוקתית שיטתית למבנה ולעבודת הפרלמנט, למצב השורר בבריטניה. חלוקת הכוח הפוליטי הדו-קוטבית דומה לחלוקה בגרמניה, המערכת מרובת המפלגות דומה למצוי באיטליה, ושיטת הבחירות לכנסת דומה לנהוג בהולנד. התוצאה היא שילוב של חסרונות מסוגים שונים הנובעים ממאפיינים אחרים. מאפייני המערכת על חסרונותיה עיצבו את הסביבה בה הוקמו ועדות הכנסת, ואשר בה הן פועלות מאז כינון המדינה. עם זאת, בשנים האחרונות חוותה המערכת הפרלמנטרית – כמו מערכות ציבוריות אחרות – טלטלה מהפכנית ממש, המשפיעה באופן קיצוני על דרך תפקודה של המערכת בכלל ותפקודן של הוועדות הפרלמנטריות בפרט. הבחירה הישירה של ראש הממשלה וניתוק מקור סמכותו מן הכנסת, הצגת מסגרת הבחירה המקדימה (הפריימריס) של המועמדים לרשימות לכנסת, חוק המפלגות ומימון פעילותן, היענות גוברת והולכת מצדו של בית המשפט העליון לשמוע, לדון ולהתערב בהחלטות הזרוע המבצעת, קבלת חוקי היסוד החדשים ופרשנות בית



המשפט המאפשרת לו להתערב ולהכריז על אי חוקתיותם של חוקים המתקבלים במליאה וכן השינויים המפליגים ברפרטואר אמצעי התקשורת ומאפייני הפעילות העיתונאית – גורמים אלה ונוספים הביאו להשפעה מפליגה על עבודתן ותפקודן של הוועדות הפרלמנטריות.

**על פי תקנון הכנסת, קיימות 10 ועדות קבועות** – כספים, כלכלה, חוץ וביטחון, פנים ואיכות הסביבה, חוקה, חוק ומשפט, העלייה והקליטה, החינוך והתרבות, העבודה והרווחה, ענייני ביקורת המדינה וועדת הכנסת. נוסף עליהן רשאית הכנסת לקבוע ועדות קבועות נוספות. בכנסת ה-14 קיימות ארבע ועדות מסוג זה – הוועדה לענייני מעמד האישה, הוועדה למלחמה בנגע הסמים, הוועדה לענייני מדע והוועדה לפניית הציבור.

מינוין של ועדות קבועות חדשות הוא אחד הנושאים הראשונים על סדר יומה של כל כנסת חדשה. בישראל, כמו במדינות אחרות ממלאות הוועדות הקבועות תפקידים מגוונים, הן כמנגנוני טיפול בחקיקה והן כאמצעי פיקוח על פעילות הממשלה וזרועותיה. כמו במליאת הכנסת, אין דרישת קוורום לדיונים או להצבעות. הכנסת ה-14 התאפיינה בחידוש (לפחות מבחינת היקפו) של חילופי גברי בראשות ועדות פרלמנטריות (בעיקר מן האופוזיציה). אחת לתקופה (בד"כ כשנה), עוזבים ראשי ועדות את תפקידם וממונים להם חליפים ממפלגתם או ממפלגות אחרות מאותו צד של הבית. ככלל, ישיבות הוועדה הן סגורות, אך כידוע, בשנים האחרונות מרבית הוועדות לפתוח את ישיבותיהן לסיקור עיתונאי (לעיתים בשידור ישיר ממש). מבנה הוועדות הקבועות מאופיין בכך שאין התאמה מספקת בין מספר הוועדות והנושאים תחת אחריותן לבין משרדי הממשלה. כך למשל, עוסקת ועדת הכלכלה בנושאים שונים מתחומי האחריות של משרדי האוצר, הפנים, המסחר והתעשייה, החקלאות השיכון התחבורה, התקשורת, העבודה והרווחה, המשפטים, הדתות והתיירות. ועדת הפנים דנה בנושאים מתחומיהם של משרדי הפנים, איכות הסביבה, הדתות, המשטרה, המשפטים, השיכון, קליטת העלייה, תקשורת ותיירות. ערפול סמכויות דומה קיים ברובן המכריע של הוועדות.

אין מקום בהקשר זה להרחיב בתיאור סמכויות הוועדות בתהליכי החקיקה. תפקידן של הוועדות הוא מרכזי וסמכויותיהן רחבות. חשוב להדגיש שאין זמן קצוב לשלב הדיון בוועדה. קצב העברתה של הצעת חוק בוועדה תלוי בטבעה של ההצעה, באורכה ובדחיפותה, בעומס העבודה המוטל על הוועדה ובאינטרסים של יושב ראש הוועדה. רק בחלוף שישה חודשים מהעברת הצעת החוק לוועדה, על היושב ראש לדווח



לקונית ליושב ראש הכנסת על הסיבות לכך. על פי תקנון הכנסת, אין מנגנון פורמלי ממשי שיוכל לחייב ועדה לטפל בעניינים שהישוב ראש מתנגד לקדם. בהקשר זה יש לציין כי על פי חוק יסוד: הממשלה ועל פי חוק העונשין, חלה חובה על שר להביא לאישור הוועדה הנוגעת בדבר כל תקנה בת פועל תחיקתי כתנאי לכניסתה לתוקף. בכך ניתן לראות שילוב של הפעלת סמכויות החקיקה והפיקוח של הוועדה.

חוק יסוד: הממשלה קבע מבנה חוקתי חדשני של עצמאות יחסית של ראש הממשלה כלפי הכנסת. באותו מקום נעשה ניסיון להעניק סמכויות פיקוח וביקורת ממשיות על פעילות הממשלה. חקיקת היסוד ותקנון הכנסת קובעים, כי הממשלה תמסור לכנסת ולוועדותיה מידע על פי דרישתן. בנוסף, רשאית כל ועדה לחייב שר וכל עובד מדינה להופיע בפניה ולמסור לה מידע הנוגע לנושא הדין. עם זאת, חשוב להדגיש שלמרות החיזוק לכאורה לסמכויות הפיקוח של הוועדה, בפועל קשה להתרשם שחל שינוי ממשי באיזון בין הממשלה והכנסת. הוועדה איננה יכולה להפעיל סנקציה כנגד מי שאינו מופיע בפניה, למרות שהוזמן, או כנגד מי שאינו משיב על שאלות. הוועדה אינה יכולה לחייב את הממשלה להציג בפניה מסמכים ותיעוד אחר. יתרה מזו, אין בידי הוועדה כל סמכות להעניש אדם המופיע בפניה אך מוסר דברי שקר, או מסתיר פרטים רלבנטיים. בנוסף, מוגבלת יכולת הפיקוח של הוועדות הקבועות בשל עומס הסמכויות והסרבול הנובע מחלוקת האחריות העניינית בין ועדות שונות. מאחר שאין מתאם בין הוועדות למשרדים נוצרת במקרים רבים חוסר בהירות באשר לחלוקת הסמכויות והנגזרת היא שעניינים חשובים עלול ליפול "בין הכיסאות".

**מינוי חברים לוועדות** נעשה בפיקוח ועדה מסדרת, המחליטה על החלוקה בהתאם לכוחה היחסי של כל מפלגה בכנסת. במציאות הנוכחית, בה מונה הכנסת 120 חברים ויותר מעשר ועדות קבועות הכוללות לפחות חמישה-עשר חברים כל אחת, יש כורח להצמיד מינויים אחדים לכל חבר כנסת. הבעיה קשה יותר בקואליציה, משום שהשרים אינם רשאים לשמש חברי ועדות. כדי לקיים רוב בכל ועדה, משתתפים בדרך כלל לפחות בשלוש ועדות. בנוסף, ישראל היא אחת המדינות היחידות שאינן דורשות קוורום בוועדות לדיון או להצבעה. התוצאה היא שבמקרים רבים מתקיימות ישיבות ומתקבלות הכרעות בנוכחות דלילה למדי, לעתים על ידי היושב ראש לבדו.



**המשאבים הכספיים** הקיימים לפעילות הוועדות הינם דלים, אינם מאפשרים שימוש ממשי במומחים מבחוץ ומגבילים את תהליך איסוף וניתוח חומר הרקע לשיבות הוועדה. הוועדות מסתמכות על פי רוב על משרדי הממשלה לקבלת יעוץ מקצועי, ועל הכנסת לקבלת סיוע מנהלי. אין עוררין על כך שהוועדות **סובלות ממחסור במחקר אובייקטיבי** בנושאים חשובים. בהעדרו, עלולים חברי הוועדה להיות חסרי כלים נאותים להערכת הנתונים המוצגים בפניהם וללקות בהכרעותיהם.

נראה שצירוף המאפיינים והליקויים הביאו ליצירת שיטה המאופיינת בחוזק יחסי בתחום החקיקה אל מול חולשה רבה ומדאיגה בתחום הפיקוח על רשויות המנהל. יתר על כן, גם בתחום החקיקה מגבילה תלותן הרבה של הוועדות במקורות המידע של הרשות המבצעת את יכולתן להעריך מידע ולנתחו באופן עצמאי ומנותק מאינטרסים. עד כה לא נעשו צעדים ממשיים לשינוי במרכיבי הפיקוח והביקורת של הוועדות, והסוגיה הופכת מהותית יותר מהותי נוכח הרפורמות שהתחוללו בשנים האחרונות ביחסי הכוחות החוקתיים בין הרשות המבצעת והמחוקקת. התוצאה היא שמערכת זו טעונה שיפור, על מנת שתוכל למלא את תפקידיה ביעילות. עיקר הנטל מוטל על הוועדות, לשנות את מאפייני תפקודן כך שיוכלו ליטול על עצמן אחריות למילוי תפקידי הפיקוח המוטלים עליהן.

## הרפורמה המוצעת בוועדות הפרלמנטריות

■ **ארגון מחדש של הוועדות**, כך שתחומי אחריות יקבילו במידת האפשר לסמכויות משרדי הממשלה. על מנת לצמצם את הפיצול המוגזם הגורם לפגיעה באיכות הפיקוח, לחוסר יעילות ולבזבוז משאבים, יש לשאוף להקמת מערכת מקבילה של ועדות שישקפו במידת האפשר את מבנה משרדי הממשלה. הניסיון הבין-מדינתי מלמד כי מתאם מסוג זה, שבמסגרתו מכסה תחום אחריותה של הוועדה את מכלול סמכויותיו של מיניסטרוני אחד או יותר, מגדיל במידה ניכרת את יעילות פעילות הביקורת של הוועדה. בנוסף, יש לשאוף לשימוש רב יותר מן המקובל כיום בהאצלת סמכויות דיון והחלטה מן הוועדה לוועדות משנה הפועלות במסגרתה. סמכות ועדת



המשנה צריכה להיות כזו שבהעדר התנגדות והגשת ערר מצדו של חבר הוועדה, יחייבו החלטות ועדת המשנה את הוועדה (כמקובל בהחלטות ועדות שרים המחייבות, בהעדר התנגדות, כהחלטת ממשלה).

■ **הפחתת החברות בוועדות.** בדיקה שנערכה מלמדת כי הגידול במספר החברים המאיישים את הוועדות ובכורח לשבץ כל חבר כנסת למספר גדל והולך של ועדות, מביא לפגיעה ניכרת באיכות הדיונים, לדלדול הנוכחות בישיבות, להקדשת זמן פחות לדיונים ולהסרת הדגש מנושאים המעוררים חשיבות ציבורית רבה. יתר על כן, השינוי המוצע לעיל במבנה הוועדות יביא עמו, כמעט בהכרח, לגידול נוסף במספרן. הפתרון המוצע, על כן, הוא יצירת מנגנון של הצבעה משוקללת כנהוג בנציבות האירופית. בדרך זו, מייצג כל חבר משקל יחסי המתאים לסיעה שהוא מייצג בכנסת. כלומר, מספר הקולות שייצג כל חבר בוועדה יתאים למספר הקולות הכולל של סיעתו בכנסת חלקי מספר החברים של סיעה זו בוועדה. בשיטה זו, לכל חבר כנסת יהיה מינוי לוועדה אחת בלבד. סיעות המונות מספר חברים הנמוך ממספר הוועדות לא תיוצגנה בכל הוועדות ולא תינתן להן זכות הצבעה באותן הוועדות.

■ חרף הכוונה לצמצם את מספר החברים בוועדות, יש להבטיח כי נציגי הסיעות הקטנות יקבלו אפשרות הוגנת להביע ולהציג את עמדתן בטרם הכרעה בוועדות.

■ **שיפור תהליך בחירת חברי הוועדות והגבלת שליטת המפלגות בהם.** יישום ההצעה שתגביר את כוחו היחסי של חבר הכנסת הבודד בוועדה ותגביל את מספר החברים בכל וועדה, מחייב שינויים בתהליך איוש הוועדות. ראשית יש לשאוף להגברת המומחיות; יש לאייש את הוועדות בחברים בעלי ידע וגישה נאותים לתפקוד מקצועי בפרופיל גבוה במסגרת הוועדה הספציפית. יש להמעיט ככל שניתן בתחלופה בין חברים בוועדות שונות, על מנת להגביר את מרכיבי המומחיות ויעילות הפעולה של הוועדה. קל וחומר אמורים הדברים בראשי הוועדות. קיימת סבירות גבוהה כי החלפתו של יושב ראש הוועדה במהלך הקדנציה עלולה לגרום לנוק בתפקוד היעיל של הוועדה. יתר על כן, היווצרות נוהג בתחום זה הוא רעה חולה ממש ויש לחדול ממנו.





■ **קביעת קוורום לדיון בוועדות.** על מנת להימנע מן המבוכה נוכח דיונים הנערכים בנוכחות יושב ראש הוועדה בלבד, יש לקבוע דרישת נוכחות מינימלית של חברים לדיון והצבעה, כמקובל ברוב מוחלט של הפרלמנטים. ראשית, **יש לדרוש נוכחות של לפחות שליש מהחברים בכל דיון; שנית, לצורך הצבעות יש לקבוע חובת השתתפות של לפחות מחצית החברים.**

■ **הגדלת התקציב, הסגל והסיוע החיצוני העומד לרשות הוועדות.** לא ניתן לאפשר עוד מציאות בה אין הוועדה יכולה להיעזר באופן ממשי במקורות מידע וניתוח עצמאיים, אשר אינם תלויים באינטרסים. יש לפעול להגדלה ממשית של התקציב, על מנת לאפשר הגדלת הסגל המסייע לפעילות הוועדות, מבחינה מינהלית ומקצועית כאחת.

■ **הקמת ועדה מתאמת בין יושבי ראש הוועדות.** כדי לקדם תיאום של עבודת הוועדות בתהליכי החקיקה, יש להקים באופן פורמלי פורום קבוע המורכב מיושבי ראש כלל הוועדות. במקביל מומלץ מועצה מתאמת של מנהלי הוועדות, שתשמש להכנת חומר הרקע לישיבות יושבי הראש ולפתרון בעיות מסדר שני וברור גדרו המחלוקת.

■ **קציבת זמנים לשלב הדיון וההכרעה.** כמקובל בדיונים מינהליים אחרים, יש לקבוע לוחות זמנים ברורים לסיום הטיפול בהצעות שהועברו לדיון בוועדה והשבתם למליאה. ודוק, מדובר בטיפול בהצעות חוק, הצעות לסדר היום, אישורי תקנות וכל הצעה אחרת המחייבת דיון בוועדה. בכך יש כדי לצמצם את כוחם של יושבי ראש להימנע בקביעות מטיפול בהצעות ולהקפיאן לתקופות ארוכות ועד בכלל. במצב בו הוועדה עוברת את גבול הזמן שנקבע בלא הצדק סביר, ניתן לשקול הענקת סמכות לממשלה, לסיעה או לקבוצת חברי כנסת להגיש הצעת החלטה למליאה, שתדרוש לשחרר את ההצעה המקורית לדיון. במידה שההחלטה מתקבלת ברוב מוחלט תשחרר ההצעה מיידית ותוחזר למליאה.

■ **הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות.** העלייה העצומה הנרשמת מאז שלהי הכנסת ה-12 במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות על ידי חברי הכנסת, על פי רוב מטעמים בלתי עניינים, מחייבת פתרון שיימנע את סתימת סדר היום של הוועדות ויאפשר טיפול ענייני ונאות



בהצעות החוק המתאימות. לפיכך, יש לבחון הטלת מגבלה על מספר הצעות החוק הפרטיות שרשאי חבר הכנסת הבודד להגיש. ניתן לשקול, כמקובל בפרלמנטים אחרים, להגביל את כוחו של חבר כנסת בודד להגיש הצעות חוק ולחייב מספר מינימלי של מגישים יחדיו.

■ **יוזמות חקיקה של הוועדה.** המחקר מלמד שכאחוז אחד בלבד מהחקיקה היא פרי יוזמה של הוועדות. בתחומים ספורים ומצומצמים בלבד היוזמה לחקיקה מופקדת בידי הוועדות. לאחר עריכת הרויזיה במבנה הוועדות מול משרדי הממשלה, יש להרחיב את סמכויות הוועדה ליזום חקיקה בתחומי אחריותה. יש להקפיד על מצב בו הצעות החוק המאושרות במליאה יועברו לדיון בוועדה הנושאת בהתאם לתחומי אחריותן של הוועדות.

■ **חיזוק מרכיב הפיקוח של הועדה.** יש לעגן את סמכויות זימון הנציגים והמידע שהוענקו לוועדה בחוק יסוד: הממשלה ולוודא שהוועדה תוכל לממש את סמכויותיה בפועל. יתר על כן, משהוענקה הסמכות לוועדה, יש לספק לה את המשאבים ליצירת מנגנון סיוע משפטי עצמאי הנחוץ לביצוע תהליכי איסוף הממצאים, הערכתם והסקת המסקנות. יש לקבוע תכניות עבודה מפורטות לפיקוח של הוועדה על פעילות המשרדים; הופעה קבועה של נציגי המשרדים לפירוט פעולות המשרד מעבר לטיפול פרטני בהצעות חקיקה והצעות לדיון בעניינים על סדר היום הציבורי.

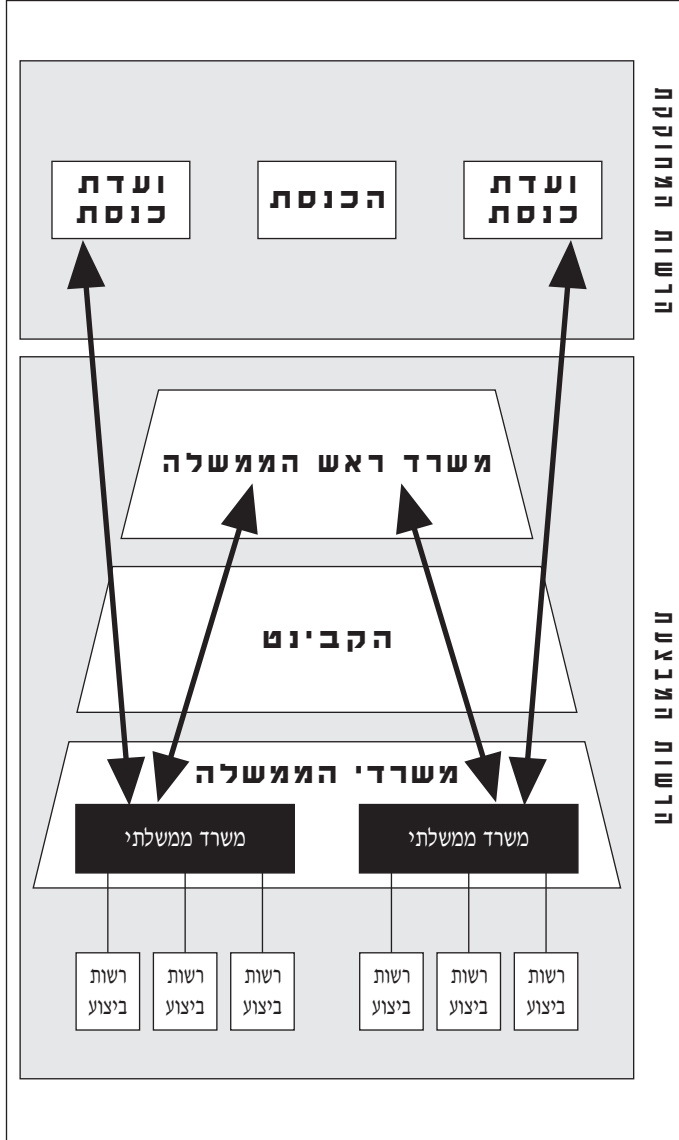
■ **דיון במסקנות הוועדות במליאה.** יש לקבוע חובת הצגת ממצאים ומסקנות הוועדה בתום דיוניה במסגרת המליאה. כיום אין חובה כזו, לפחות בכל האמור בנושאים הנידונים בוועדה ביוזמתה. בתום הצגת הממצאים והמסקנות יש לקבל את תגובת הממשלה ולקיים דיון במליאה.

■ **הרחבת זכויות המיעוט בוועדה.** יש להעניק לשליש מחברי הוועדה סמכות לאלץ את יושב ראש הוועדה לדון בעניינים שהוא אינו מעוניין בהם, לזמן מומחים ולדרוש הצגת מידע ומסמכים.



תרשים מס' 4

הרפורמה בממשלה ובכנסת - מבט מסכם



עמוד 60 - ימני-ריק

## רפורמה בשלטון המקומי

מזה זמן רב, מתקשה השלטון המקומי בישראל למלא באפקטיביות את תפקידי הממשל המוטלים עליו, לשמור על מסגרת התקציב ולענות על צרכי התושבים. עילה מרכזית לקשיי התפקוד ולמשבר התקציבי החמור בו מצויות רבות מהרשויות המקומיות, היא מערכת היחסים הסבוכה בין השלטון המרכזי למקומי וחולשותיה המבניות, בראשן הפער בין סמכות ואחריות. במקרים רבים נתפס השלטון המקומי כ"קבלן משנה" של הממשלה, כמי שממלא את התפקיד מטעמו של גוף שלטוני אחר, כפוף להוראותיו, נתון לפיקוחו ותלוי במשאביו הכלכליים והשלטוניים. לעתים מוטלת האשמה על ראשי הרשויות החורגים מסמכותם וממסגרת תקציבם, מבלי לשאת באחריות לתוצאות. השלטון המקומי נדרש לייצג את האינטרס של התושבים ולקדם את העדפותיהם, אולם מרחב התמרון שלו מוגבל יתר על המידה, ותלותו התקציבית והארגונית בשלטון המרכזי יוצרת חיכוכים ועימותים מדי יום ביומו.

בעוד שרבות מהמדינות הדמוקרטיות ביצעו רפורמות מקיפות, שהביאו לייעול המערכת ושיפור השירותים לאזרחים, ולמרות שהנושא נדון ונבדק על ידי מספר לא מבוטל של ועדות וצוותים מקצועיים, טרם בוצעה רפורמה מקבילה בישראל.

הפתרונות שיוצגו להלן מבטאים תפיסה הגורסת כי יש לבזר סמכויות ולא לרכזן, כי יש להעניק סמכויות לרשויות המקומיות ולא לצמצמן, וכי יש לפתח גישה חדשה ביחסי שלטון מקומי-אזרח, הרואה באזרח לקוח וצרכן שהרשות צריכה לשרתו. ההגיון בגישה זו הוא שלכל אחת מהרשויות יש צרכים ייחודיים, הדורשים פתרונות מתאימים. ביזור סמכויות מעודד חדשנות ומקוריות, אשר עשויות לתרום למציאת הפתרונות הנחוצים ולסייע בכך גם לרשויות אחרות. ביזור סמכויות עשוי לסייע בקירוב האזרחים אל תהליך קבלת ההחלטות ובכך לשקף באופן הולם יותר את העדפותיהם.

הרעיונות וההמלצות שנציג, מבוססים על הניסיון שנצבר במדינות המערב, ואשר יש בו בכדי לתרום לשיפור מצב השלטון המקומי בישראל.



## המלצות:

### יחסים עם השלטון המרכזי:

■ **סמכות ואחריות:** יש להעניק סמכויות רחבות יותר לנבחרי השלטון המקומי ולהטיל עליהם אחריות גדולה יותר בתחומי התקצוב, כוח האדם והניהול. סוגיית הסמכות והאחריות טופלה לא פעם על ידי ועדות מקצועיות (בהן ועדות סווארי, זנבר וקוברסקי) אולם בפועל יושמו רק מעט מההמלצות שנתקבלו. כחלק מאותו מהלך, יש להדגיש את **מרכזיותם** של מרכיבי השקיפות והדיווחיות כלפי תושבי הרשות, נבחריה וכלפי השלטון המרכזי. בצד הסמכות, יש להבטיח את הפעלתם של כלי פיקוח ובקרה, לרבות סנקציות על מי שיחרוג מהם. במסגרת מהלך זה, יש לבחון ולהגדיר מחדש את חלוקת הסמכות והאחריות ואת נהלי העבודה בין הרשויות המקומיות לבין רשויות השלטון, ובראש ובראשונה את חלוקת העבודה בין הרשויות המקומיות ומשרדי הפנים, החינוך, השיכון ומשרד העבודה והרווחה.

■ **העמקת התיאום בין רשויות מקומיות ובין הרשויות מקומיות לשלטון המרכזי:** הקרבה הפיזית בין רבות מהרשויות המקומיות וההשפעה הישירה והעקיפה שיש למהלך מסוים ברשות אחת על הנעשה ברשות אחרת, מחייבות את העמקת והרחבת התיאום בין הרשויות המקומיות, ובינן ובין השלטון המרכזי. תיאום מוגבר בתחומי הבנייה, התחבורה, איכות הסביבה, החינוך, המסחר וכו' יצמצם מפגעים ושיג מטרות כלכליות וחברתיות ארוכות טווח.

### כלכלה/תקציב:

■ **תקצוב על פי תפוקות:** תקציבי הרשויות המקומיות צריכים להיבנות על בסיס יעדים ומטרות. תקצוב על בסיס יעדים ומטרות יעיל יותר ויאפשר להעריך בזמן אמת את מידת עמידתה של הרשות ביעדים שהגדירה לעצמה.

■ **תקצוב סל שירותים:** יש לבחון ולתמחר מחדש את "סל השירותים" המסופק על ידי השלטון המקומי, כך שתתאפשר הצבת יעדי גירעון ריאליים ועמידה בהם. קביעת התקציב תוך הגדרת "סל שירותים" מוניציפלי, הלוקח בחשבון את מצבה הסוציו-אקונומי של הרשות, הוצאותיה הצפויות ופוטנציאל ההכנסות, הוא תנאי הכרחי



במידה שאנו רוצים לתבוע מראשי הרשויות לשאת באחריות, היה ולא יעמדו ביעדים שהוגדרו, או שיחרגו מתקציבם.

■ **ניצול מקורות עצמאיים לשיפור מצבה הכלכלי של הרשות המקומית:** רבות מהרשויות המקומיות יכולות לשפר את מצבן הכלכלי ואת רמת השירותים שהן מעניקות לאזרחיהן, על ידי ניצול יעיל של אמצעי הייצור העומדים לרשותן (מתקנים, ציוד וכדומה) ו/או הפרטת שירותים מסוימים ואספקתם באמצעות הסקטור הפרטי. צעדים ברוח זו מיושמים כבר היום במספר ערים, אולם בלא תכנון כולל ובלא שניתן לנושא משקל מתאים.

### **ניהול:**

■ **אכיפת אחריות בתחומי תקציב, שכר וכוח אדם:** הענקת הסמכות והאחריות לראשי הרשויות המקומיות ולפקידות המקצועית, מחייבת הגדרה ברורה של אחריות, ובראש ובראשונה, אחריות בתחומי התקציב, השכר וכוח האדם. לשם כך, יש לעגן בחקיקה ו/או בתקנות ונהלים שורה של מהלכים וסנקציות שיופעלו במקרה של חריגה בלתי מוצדקת בתחומי התקציב, השכר וכוח האדם.

■ **מעקב אחר יישום החלטות:** יש לוודא כי החלטות הרשות ותוכניותיה מיושמות בפועל ולעקוב אחר קצב הביצוע והגורמים לעיכובים. לשם כך, יש להקצות לנושא את כוח האדם והתקנים הנדרשים.

■ **תכנון אסטרטגי פנים-עירוני:** העמקת והרחבת התכנון האסטרטגי ברשויות המקומיות, יסייע להן בקביעת יעדים ארוכי טווח ועיצוב תוכניות פיתוח בתחומים שונים, החל בתחבורה וחינוך וכלה בביוב ורווחה.

■ **הסדרת מערכת היחסים בין נבחרי הרשות המקומית לבין פקידיה:** מערכת היחסים השוררת בין נבחרי הרשות המקומית לבין הפקידות המקצועית, משליכה על תפקודה של הרשות המקומית. מחקרים בתחום מלמדים, כי יחסים מעורערים גורמים לחוסר יעילות, בזבוז כספים, שחיקה בנורמות התנהגות ופגיעה בדימוי של הרשות בעיני האזרחים. נושא זה מחייב ליבון מעמיק והסדרה.



## קשר עם האזרחים:

- **העמקת הקשר עם הציבור:** מומלץ להעמיק את הקשר בין הרשות המקומית ותושביה. המהלך ניתן ליישום באמצעים שונים בהם פיתוח והפעלת אתרי אינטרנט, ביצוע סקרי דעת קהל בתחומים שונים והפעלת קבוצות מיקוד. יש לציין, כי הדבר נעשה כיום במספר ערים. מהלך מתאים יסייע באיתור צורכיהם, מצוקותיהם והמלצותיהם של התושבים. הידוק הקשר עם הציבור חושף את הרשות ללחצים ולתחושות שליליות, לא רק חיוביות, ולפיכך, יש לבצע את המהלך באופן מושכל.
- אימוץ מדורג של הרפורמות יאפשר לבחון את ההצעות ללא גרימת נזק מיותר ולשלב למידה, התנסות והפקת לקחים. אנו ממליצים ליישם את ההמלצות במשורה, תוך תהליך מתמיד של הפקת לקחים. לצורך הניסוי יש לבחור **"ערים לדוגמא"**. בערים אלה, שיעמדו בקריטריונים שיקבעו, תינתן לרשויות מידה רבה יותר של עצמאות ושיקול דעת בניהול ענייניהן לפרק זמן מוגדר. בין אם מדובר בטיפול בנושא קונקרטי או במכלול רחב של תחומים. פרק זמן זה יאפשר לבחון את תוצאות הניסוי בשטח, להפיק לקחים ולבחור באם לצרף לרפורמה ישובים נוספים.
- הסדרת מערכת היחסים החדשה בין הרשות המקומית והשלטון המרכזי ובתוך הרשות המקומית מצריכה שידוד מערכת בתחומים ניהוליים וארגוניים ופעולה מקיפה בתחום החקיקה. במסגרת זו ניתן וראוי לבחון הגבלות נוספות על מספר סגני הרשות הפעילים (בשכר ושלא בשכר), בדומה למגבלה הקבועה בחוק יסוד הממשלה ביחס למספר השרים בממשלה. "אינפלציה" של תיקים ובעלי תפקידים שתחומי פעילותם וסמכותם אינם מוגדרים היטב לא רק שאינה מסייעת לעמידה ביעדי הרשות המקומית אלא שלעתים היא אף פוגעת בתפקוד היעיל של הרשות.





## השידור הציבורי בישראל

לשידור הציבורי בישראל זכויות היסטוריות רבות בתרומה להתפתחות הדמוקרטיה הישראלית והתגבשות מסורת עיתונאית מקצועית מקומית ברמה גבוהה. עם זאת, מצוי היום השידור הציבורי בישראל במשבר עמוק, בשל צירוף תהליכים שליליים המאיימים על עצם קיומו.

מראשית ימיו ועד ימים אלה, סובל השידור הציבורי בישראל מהתערבויות ומלחצים פוליטיים הפוגעים במעמדו ובאמינותו הציבורית. מבנה רשות השידור הציבורית נקוב פרצות המעודדות ניסיונות להשפיע על השידורים ותוכניהם מאינטרסים ונימוקים הזרים לשיקולים מקצועיים וציבוריים. עם הקמתם של ערוצי התקשורת האלקטרונית המסחריים, הועמדו בפני השידור הציבורי בישראל אתגרים חדשים לגיבוש יחודו וזהותו.

### א. מבנה:

כדי שמערכת תקשורת המורכבת מענף ציבורי הפועל בצד ענף מסחרי תוכל לפעול כראוי, יש צורך ביצירת מסגרת ארגונית-מוסדית מתאימה. אי לכך יש לנקוט במספר מהלכים פנימיים וחיצוניים, בהם:

- **ריכוז השידורים הציבוריים תחת מסגרת מוסדית אחת תוך צמצום סמכויות הפיקוח השלטוניות הקיימות כיום:** יש לפעול לביטול פיזור האחריות על ערוצי השידורים הציבוריים בין משרדי הממשלה השונים ולהפסיק להשתמש בפיצול זה כמנגנון למתן השפעה פוליטית. יש לרכז את כל השידורים הציבוריים תחת קורת גג אחת, באחריותו של שר אחד שסמכויות הפיקוח שלו יצומצמו בהשוואה לסמכותם של המוסדות הציבוריים והנהלת רשות השידור.
- **הקמת ועדה ציבורית לבחירתם ומינויים של ראשי השידור הציבורי בישראל:** יש לנתק את תהליך מינוי ראשי השידור הציבורי (מנכ"ל וועד מנהל) מהממשלה, ולצמצם ככל האפשר את השפעתם של הפוליטיקאים על התהליך. המינויים יבוצעו על ידי ועדה ציבורית

הרצוי שבראשה יעמוד שופט בדימוס), שהרכבה ישקף פרספקטיבות תרבותיות-חברתיות מגוונות ומיומנויות מקצועיות.

■ **הבטחת חופש הפעולה המקצועי וביזור סמכויות ארגוניות:** מבנה ארגוני תקין של רשויות השידור הציבוריות, מחייב מניעת ריכוז סמכויות ארגוניות מעבר לנדרש מצורכי הניהול התקין. יש להימנע ממצב המסכן ייצוג ראוי של ערכים ופרספקטיבות. מבנה ארגוני תקין פירושו הבטחת חופש הפעולה הנדרש לצוותים המקצועיים, לעורכי החטיבות ברדיו ובטלוויזיה. ריכוזיות או ביזור, שאינם מקדמים ערכים מקצועיים, עשויים לפגוע באיזון הפנימי של מערכת השידור הציבורי ובתפקודה. עם זאת, יש לאפשר לגורמים הציבוריים להשפיע על השיקולים של אנשי המקצוע והמנהל, תוך שמירת עקרונות בסיסיים של הגינות, ייצוג ואובייקטיביות. מערך השידור הציבורי צריך להתבסס על ערוצי השפעה משולבים של הסגל המקצועי, הסגל המנהלי ונציגי הציבור.

■ **הפרטת חלקית של תהליכי ההפקה, למעט שידורי החדשות:** אחת הדרכים ליצירת המבנה הרצוי, היא הפרטה של תהליכי ההפקה ברבות מהתכניות המשודרות בערוץ הציבורי, למעט שידורי החדשות. במסגרת זו, ניתן להעביר את "ייצור" חלק התכניות לשוק הפרטי. המהלך ניתן ליישום באמצעות העסקת קבלני משנה. הערוץ הציבורי יחליט על נושאי התכניות וימשיך בהפקתן של תכניות דוקומנטריות, אולם חלק חשוב מעבודת ההפקה של התכניות יועבר לביצועם של ספקים פרטיים. הנהלת הרשות תפעל בהתאם להנחיות ולמטרות הקבועות בחוק (לקידום השידור הציבורי, הפלורליזם וכדומה). בדרך זו יושגו מטרות המהלך בלא הפגעים הכרוכים בהפרטה מלאה. הפרטת ההפקה תוביל לתהליכי ייעול מזורזים, מעמדם של עובדי רשות השידור יוסב מעובדי מדינה למעמד של קבלני משנה שכירים, שיועסקו בחוזי הפקה הולמים, באופן שיאפשר להם להתבסס בתקופת הביניים.

■ **הואיל ושיקולי העריכה, בחירת קבלני המשנה ובחירת הנושאים** יישארו בידי רשות השידור הציבורית, ישמר צביון הציבורי של התכניות.



## ב. מימון:

**מימון ציבורי – אגרה או הקצבה ממשלתית:** שתי שיטות המימון, אגרה והקצבה ממשלתית, נסמכות על מימון ציבורי. מהשוואה ביניהן עולה, כי שתיהן מטילות עול כלכלי שווה על ציבור משלמי המסים. יתרונה של שיטת האגרה על פני ההקצאה הממשלתית הישירה הוא בהחלשתו של מנגנון ההקצאה האדמיניסטרטיבי כגורם המתערב בהפקת השידורים.

■ **הקצבה ממשלתית – תקציב נתון בחוק:** הקצאה ממשלתית, הנקבעת במשא ומתן בין הרשות לאוצר המדינה, מעניקה כוח לממשלה להתערב בעיצוב תכני השידור. הממשלה הופכת למעשה ל"לקוח" היחיד של רשות השידור, בשעה שהיא היא "קונה" את גירעונה. השאלה האם הלקוח מבקש תמורה היא ניתנת לבחינה אמפירית, אולם מצב שכזה, בו בידי צד אחד מצוי כוח כלכלי ניכר, מעורר חשש מוחשי כי ייעשה שימוש כלשהוא בכוח זה. ניתן לצמצם את הסיכון לכך, על ידי קביעת תקציב הרשות באמצעות חוק ראשי בכנסת (להבדיל מתקנות). חוק מסוג זה יכול לקבוע את גובה התקציב כשיעור נתון מתקציב המופנה דרך קבע לשידור הציבורי. בדרך זו, גובה הסכום לא יהיה נתון למשא ומתן וללחצים.

■ **מימון ציבורי – אגרה:** שיטת מימון באמצעות אגרת שימוש שנתית ניתנת לעיצוב באופן המצמצם את החשיפה של רשות השידור להשפעה ממשלתית ופוליטית. המהלך ישיג את מטרתו במידה וגובה האגרה יקבע על ידי הרשות עצמה באישור ופיקוח ועדת הכספים של הכנסת. גובה האגרה יותאם מדי כמה שנים. המטרה היא לצמצם עד כמה שניתן את המקח וממכר הפוליטי. במקרה שבוחרים שיטה זו, יש לבחון אם וכיצד ניתן לקשור בין גובה האגרה ומימוש מטרות השידור הציבורי.

■ **הגרלה:** שיטת הגרלה מאפשרת לרשות השידור לגייס תמיכה כספית באמצעות הפעלתם של מנגנוני הגרלה כספית, דוגמת מפעל הפיס והלוטו. התיאוריה הכלכלית מראה, כי מוצר ציבורי שעלותו קטנה מערך תפוקתו, יכול להשיג השתתפות מספקת באמצעות הגרלה כדי לממן את ייצורו. משמע, במידה שתוסדר כיאות, יכולה "שיטת הגרלה" לפתור את בעיית המימון ולסייע בעידוד ההפקה



המקורית של רשות השידור הציבורית. באנגליה, הגרלה מוסדרת על פי חוק, היא המקור העיקרי למימון מוסדות התרבות במדינה. המכון הישראלי לדמוקרטיה שם דגש על כך שכספי ההגרלה יופנו לטיפוח תרבות ישראלית על כל גווניה, לטיפוח אזרחות פעילה וטיפוח איכות שידור גבוהה, תוך שמירה על עצמאות הטלוויזיה.

■ **מיסוי חלק מרווחי השידור המסחרי למימון השידור הציבורי:** שיטה זו הוצעה על ידי Lawrence Grossman, מי שעמד בראש רשות הטלוויזיה הציבורית בארה"ב (ה-PBS). על פי גישה זו, כשם שזימים המשתמשים ברכוש ציבורי משלמים מסים המסייעים בקיומו של אותו רכוש ציבורי, כך ישלמו הערוצים המסחריים מס (על פי הצעתו של Grossman כ-2% מהפדיון), מעין "אגרת תדר" שתסייע לתחזק ולהפעיל את הפנ הציבורי בשידורים. מאחר שהזכיינים משלמים ממילא את התמלוגים למדינה, אין סיבה שיביעו התנגדות ממשית להסבת התשלום למימון השידור הציבורי. הצעה זו מסייעת בגיוס הכספים ונהנית מצידוק ענייני, הנגזר מקשירת רווחי הענף לתחזוק המוצר הציבורי המקביל.

**לתפיסתנו, האגרה היא השיטה המתאימה, הצריכה לשמש כבסיס עיקרי למימון השידור הציבורי. האגרה, כתשלום של כלל הצרכנים, היא גם הערובה לכך שלציבור, על כל חלקיו, תישמר הזכות המוסרית והצרכנית לדרוש כי השידור הציבורי ישרת נאמנה את כל חלקי האוכלוסייה, ולא יתפקד כזרוע ממשלתית.**

הזכרנו שלוש שיטות עדיפות למימון השידורים הציבוריים: מימון באמצעות האגרה, מימון באמצעות מפעלי הגרלה ומימון על ידי מיסוי רווחי המתחרים המסחריים בענף. ייתכן, כי מימון משולב שיש בו תמהיל מאוזן של שלוש השיטות, יבטיח הן את מקורות המימון המספיקים, הן את הגמישות והעצמאות והן את הפיזור הצודק של הנטל. יש להדגיש, כי שידור ציבורי הפועל לצד שידור מסחרי ומבוסס על תפיסה כוללת המגדירה את זהותו וייחודו, את מבנהו החוקי והארגוני ואת השילוב הנכון של ערוצי המימון, יתרום לחיזוקה ופריחתה של הדמוקרטיה בישראל ואין לוותר עליו.



## פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושאים הקשורים ברפורמות המוצעות

### ניירות עמדה

- **רפורמה בשידור הציבורי**, מאת פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר ורחל לאל.
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**, מאת פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי.
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**, מאת פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני.
- **חוק ההסדרים**, מאת פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין (בהכנה).
- **ועדות פרלמנטריות ועבודת ועדות הכנסת**, מאת ד"ר ראובן חזן (בהכנה).

### ספרים

- **מי שולט בשלטון המקומי**, מאת דוד דרי, בהשתתפות בינת שוורץ-מילר.
- **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, מאת דוד דרי ועמנואל שרון.
- **מינויים פוליטיים בישראל**, מאת דוד דרי.
- **המינהל הציבורי בישראל**, בעריכת פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גילה מנחם (בהכנה).
- **המדיניות לחידוש הצמיחה (הכנס הכלכלי השישי)**, בעריכת פרופ' אבי בן-בסט.

### עבודות מחוץ למכון

- דו"ח ועדת קרמניצר לבחירת הטיפול המערכתי בשירות המדינה.

