

# קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי

יותם מרגלית | אסף אילת |  
עדנה הראל-פישר | זק הירש

מאי 2024

הצעה  
לסדר  
56



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# קבלת החלטות יחסי דרג נבחר ודרג מקצועי

יותם מרגלית | אסף אילת |  
עדנה הראל-פישר | זק הירש

הצעה לסדר 56  
מאי 2024

Decision-Making and Relations between Elected Officials and Professional Staff  
Yotam Margalit | Assaf Eilat | Edna Harel-Fisher | Zak Hirsch

עריכת הטקסט: תמר שקד  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-481-4 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025  
נדפס בישראל תשפ"ה/2025

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או  
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל  
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

#### **המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### **להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

## תוכן העניינים

---

7	תקציר
9	הקדמה
13	1. תיאור הבעיה
17	2. עקרונות לקיום תהליך קבלת החלטות של הדרג הנבחר
26	3. איזון בין שיקולים מקצועיים לבין שיקולים לברי-מקצועיים בתהליך קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר
29	4. מנגנונים לקבלת החלטות ולבחינת חוסר הסכמה בין הדרגים
42	5. סיכום



## תקציר

הממשלה ושרי הממשלה נדרשים מתוקף תפקידם לקבל החלטות רבות. עקרונות שביסוד פעולת הממשלה והמינהל התקין מחייבים כי הדרג הנבחר יקיים היועצות מקדימה עם הדרג המקצועי, שאמור להציג לפניו מידע, ניתוח של הצעות וחלופות מדיניות, לקחים מניסיון העבר, חוות דעת והמלצות. דרישה זו להיועצות עם הדרג המקצועי נחשבת בעולם לעיקרון בסיסי במינהל ציבורי ראוי. בישראל דרישה זו מעוגנת כחובה כללית הנובעת מן הדין, לרבות בפסיקה ענפה של בתי המשפט, ובעניינים מסוימים מוסדרת גם בהליכים הקבועים בחוק.

עם זאת, בשנים האחרונות חלה בישראל שחיקה עקבית בנכונות הדרג הנבחר להתיעץ עם הדרג המקצועי ולשקול באופן הולם את הדברים המובאים לפניו. ההתעלמות מעמדות הדרגים המקצועיים חותרת תחת המחויבות של הדרג הנבחר לפעול לטובת הציבור, פוגעת באיכות ההחלטות המתקבלות ומובילה להחלשת המגזר הציבורי בישראל. כדי להתמודד עם בעיה זו, מסמך זה **מתווה עקרונות להבטחת השילוב הראוי של עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.**

תהליך ראוי לקבלת החלטות מצד הדרג הנבחר בדמוקרטיה מבוסס על עקרון יסוד אחד ועל שלושה עקרונות נגזרים המוצאים את ביטויים בדין. עקרון היסוד הוא חובת הנאמנות כלפי הציבור, ושלושת העקרונות הנגזרים מחובה זו הם: (1) החובה לקיים תהליך היועצות משמעותי. חובה זו היא דו־כיוונית – כלומר משלבת את חובת ההתייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי בחובה של הדרג המקצועי לסייע לדרג הנבחר בהליך קבלת ההחלטות; (2) הדרג הנבחר המקבל החלטה שבסמכותו נדרש קודם לכן לשקול באופן יסודי ומעמיק את חוות הדעת המקצועיות ונושא באחריות לתוצאות החלטת המדיניות הסופית; (3) לציבור יש זכות לקבל מידע באופן שוטף לגבי הליכי קבלת ההחלטות. עקרונות אלו מבססים הצדקה לכך שחובת ההיועצות עם הדרג המקצועי תימצא בבסיס ההליכים הסדורים של קבלת ההחלטות של הדרג המיניסטריאלי.

כדי לעגן נורמה זו בהליכי קבלת ההחלטות, המלצתנו היא שהממשלה והכנסת יקבעו מנגנונים לביצוע ההיוועצות בין הדרגים בתהליכי קבלת ההחלטות, באמצעות מגוון אמצעים המתאימים לסוגי ההחלטות הספציפיות. במסמך זה אנו מציעים מנגנונים אחדים, בין היתר בהסתמך על מנגנונים הנוהגים במדינות אחרות: קביעה של חובת התייעצות בתקנון הממשלה וחובת שרים לעגנה במשרדים שהם ממונים עליהם; קביעה של חובות התייעצות ספציפיות עם בעלי תפקידים בשירות הציבורי או עם גופים ממשלתיים וציבוריים; קביעה של מנגנוני תיעוד ופרסום של עמדת הדרג המקצועי ואופן ביטויה בהחלטה המתקבלת. התאמה מיטבית של המנגנונים לסוגי ההחלטות היא תהליך שיאריך זמן ויהיה כרוך בניסוי וטעייה, אך בסופו של יום יביא לשיפור ניכר בתוצרי עבודת הממשלה.

תקוותנו היא שקידום ההצעות שבבסיס מסמך זה יתרום לשיפור העבודה המשותפת של נאמני הציבור – הדרג הנבחר והדרג והמקצועי – להעלאת איכות ההחלטות המתקבלות, לשיפור וחזוק השירות הציבורי וכן לביסוס תפיסה ממלכתית ומתוקנת של מושג המשילות. לנוכח הכשלים שנחשפו בעבודת משרדי הממשלה ובשירותים שניתנו לאזרחים בימים שלאחר 7 באוקטובר, לשינויים המוצעים כאן ישנו מקום חשוב בבנייה מחדש של מערכות הממשל והמגזר הציבורי בישראל.

## הקדמה

במסמך זה נדון בתהליך קבלת ההחלטות של דרג השרים בישראל במטרה להתוות עקרונות לתהליך המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

מתוקף תפקידם השרים והשרות נדרשים לקבל החלטות רבות, בהן החלטות קולקטיביות והחלטות אישיות.<sup>1</sup> החלטות קולקטיביות, המתקבלות כהחלטות ממשלה, הן למשל אישור מינוי בכירים או קביעת הצעות חקיקה ממשלתיות (כגון התקציב וחוק ההסדרים); ואילו החלטות אישיות הן למשל החלטות מכוח חוקים שהשרים מופקדים על ביצועם (דוגמת התקנת תקנות או ייזום תיקוני חקיקה בתחומי המשרד שהם ממונים עליו והבאתם לאישור הממשלה). בשני סוגי ההחלטות המינהל התקין מחייב כי תתקיים היוועצות עם הדרג המקצועי, אשר מציג לפני הדרג הנבחר נתונים, מידע על חלופות, לקחים מניסיון העבר, חוות דעת מקצועיות והמלצות. על כן, הדרישה במדינות העולם לקיום התייעצות עם גורמי המקצוע מנויה עם עקרונות המינהל הציבורי הראוי. בישראל דרישה זו מעוגנת כחובה כללית הנובעת מן הדין, לרבות בפסיקה ענפה של בתי המשפט, ובעניינים מסוימים מוסדרת גם בהליכים הקבועים בחוק.

אף שעל פי הנורמה המקובלת הליך תקין של קבלת החלטות מחייב את הדרג הנבחר להתייעץ עם הדרג המקצועי ולשקול באופן הולם את הדברים המובאים לפניו קודם קבלת ההחלטה, בשנים האחרונות חלה בישראל שחיקה עקבית וברורה בנורמה זו: אנו עדים למקרים חוזרים ונשנים שתהליך ההיוועצות אינו מתקיים בהם באופן ראוי והעמדה המקצועית נדחקת לשוליים, או שהדרג הנבחר אף נמנע מלהתייחס אליה. מצב זה בעייתי ומצריך תיקון. היוועצות עם הדרג המקצועי ושקילה ממשית של עמדתו קודם קבלת החלטות חייבת להיות נורמה ברורה העומדת בבסיס קבלת ההחלטות של הדרג המיניסטריאלי.

יתרה מזו, להתעלמות של הדרג הנבחר מהניתוח ומההמלצות של הדרג המקצועי בגיבוש החלטות יש חלק בהחלשת המגזר הציבורי בישראל, מאחר

1 מכאן ואילך, הביטויים שר ושרים יכללו גם שרה ושרות.

שהיא מצמצמת את התמריץ של כוח אדם מקצועי ואיכותי להשתלב במגזר הציבורי. ככל שהדרג המקצועי נחלש כך גם נעשה קל יותר להתעלם מעמדתו, דבר המוביל למעין מעגל קסמים מזיק ומסוכן. התפקוד הלקוי של חלק מרשויות המדינה בטיפול באוכלוסייה האזרחית לאחר מתקפת 7 באוקטובר חשף באופן חריף את תוצאותיו של תהליך מתמשך זה.

שירות מקצועי איכותי נשען על רמה מקצועית גבוהה ועל מחויבות להליכי עבודה יעילים ולטובת הציבור. את אלה יש להבטיח גם באמצעות משאבים מתאימים ונהלים ברורים. ואולם שירות מקצועי איכותי אינו בר קיימא אם הליכי העבודה וקבלת ההחלטות של הדרג הנבחר אינם מכבדים מקצועיות ואינם נשענים עליה. על כן, בנייה מחדש של שירות ציבורי חזק ואיכותי בישראל מחייבת ביסוס של תהליכי קבלת החלטות סדורים המבטיחים שקולו של הדרג המקצועי יישמע ויישקל באופן הראוי. בכך מתמקד מסמך זה.

במסמך זה אנו מציגים את ההצדקה למחויבות להיוועצות עם הדרג הנבחר ולהכללתה בדרישות המינהל התקין. חלקו הראשון של המסמך עוסק בהצדקות לנורמה זו – ובליבת ההצדקה עומדים עקרון הנאמנות לציבור והמחויבות לפעול לטובתו. חלקו השני של המסמך מתמקד בהמלצות לעיגון וחיזוק של הנורמה באופן שיבטיח שקילה ראויה של עמדת הדרג המקצועי על מנת שההחלטות המיניסטריאליות יתקבלו על בסיס מקצועי מוצק.<sup>2</sup> השינוי המוצע במסמך לא רק שיתרום לשיפור ההחלטות המתקבלות, אלא גם לחיזוק אמון הציבור בהליך קבלת החלטות הממשלתיות עצמו, גם באותם מקרים שבהם לגיטימי שהשרים קיבלו החלטות שאינן תואמות את עמדת הדרג המקצועי.<sup>3</sup>

2 יש להדגיש שמטרתנו אינה להגדיר כללים משפטיים בנוגע לתקפות של תהליכים לקבלת החלטות בממשלה או על ידי השרים וחברי הממשלה.

3 מסמך זה אינו עוסק בהחלטות ממשלה ושרים בדבר הכרעה ישירה בזכויות או אינטרסים קונקרטיים של יחידים או קבוצות, שלקבלתן מתחייב פרוטוקול קפדני עוד יותר של בחינה והתנהלות לצורך הבטחת כל ההיבטים הרלוונטיים מכוח הדין המינהלי.

אנו סבורים שהדרך הטובה ביותר לחיזוקה של נורמת ההיוועצות בדרג המקצועי היא שהממשלה והכנסת יקבעו מנגנונים המעגנים את ההיוועצות בין הדרגים בתהליכי קבלת החלטות עצמם, באמצעות מגוון אמצעים המתאימים לסוגי ההחלטות הספציפיות. החלטות הממשלה והשרים שונות ומגוונות, לרבות בהיקפן ובטווח ההשלכות שלהן, במידת הייחודיות או החזרתיות שלהן, ועוד. לכן יהיה לדעתנו שגוי לנסות להחיל מנגנון אחיד שיחול על כלל החלטות. במקום זאת אנו מציעים מנגנונים אפשריים העשויים לעגן ולקדם את יישום חובת ההיוועצות במקרים שונים, כך שהממשלה תוכל לקבוע את המנגנונים המתאימים ביותר בהתאם לאפיונים של החלטות למיניהן. האחריות למימוש ההיוועצות עם הדרג המקצועי ולמתן משקל ראוי לעמדותיו היא של הדרג הנבחר – הממשלה והשרים. מסמך זה יציע מסגרת נורמטיבית ומעשית שתאפשר לדרג הנבחר לעמוד במחויבות זו לציבור הרחב.

במסמך זה אנו מתמקדים בתהליך ההיוועצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי בממשלה, כלומר בין שרי הממשלה לבין הפקידות המקצועית במשרדי הממשלה וברשויות הסטטוטוריות, להבדיל ממקרים שבהם היוועצות מטעם הממשלה או שריה נעשית עם גורמים חיצוניים, בין שהיא מתחייבת לפי חוק ובין שאינה (דוגמת היוועצות עם נציגי אקדמיה, חברות ייעוץ, מכוני מחקר או עם גורמים אחרים מן הציבור).<sup>4</sup> כמו כן, במסמך זה במונח "דרג מקצועי" כוונתנו לכלל בעלי התפקידים שאינם נושאים במשרת אמן, ובכללם המנכ"ל כבעל התפקיד הבכיר ביותר בדרג המקצועי (הגם שמינויו הוא מינוי אישי, כפי שנפרט להלן). לבסוף, נדגיש שמסמך זה אינו עוסק בקביעות של הייעוץ המשפטי, כיוון שקבלת החלטות מדיניות הנוגדות את החוק אינה עניין הנתון לשיקול דעתו של השר. ענייננו במסמך זה הוא בהיבט המקצועי של קבלת החלטות ולא בשאלת חוקיותן.

המסמך מאורגן באופן הזה: נפתח בהצגת המתח המובנה בין שני הדרגים של משרתי הציבור – דרג מקצועי-פקידותי ודרג נבחרי הציבור – והביטוי המעשי

4 עם זאת יש להדגיש את הכלל שהייעוצות עם גורמים חיצוניים אינה תחליף ואינה מייצרת את ההתייעצות הנדרשת עם הדרג המקצועי, שאמון על תחום המומחיות המינהלי הרלוונטי מכוח מעמדו ותפקידיו כמשרת ציבור.

של מתח זה במערכת הציבורית בישראל. בהמשך נדון בעקרון היסוד של נאמנות לציבור ובשלושה עקרונות הנגזרים ממנו, אשר מנחים את ההבניה של תהליך קבלת החלטות ראוי: החובה לקיים תהליך היועצות משמעותי, חובת הדרג הנבחר לשקול את חוות הדעת המקצועיות ולשאת באחריות לתוצאות ההחלטה, זכותו של הציבור לקבל באופן שוטף מידע על אודות הליכי קבלת ההחלטות. בחלק השלישי נפרט משתנים המשפיעים על איזון בין שיקולים מסוגים שונים, לרבות שיקולים שנאפיין כשיקולים "לבר־מקצועיים" בתהליך קבלת ההחלטות. בחלק הרביעי נדון במנגנונים ובהסדרים אפשריים להבטחת הליך קבלת החלטות ראוי ולבחינה של חוסר הסכמה בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי.

## 1.

# תיאור הבעיה

בדמוקרטיות מודרניות השלטון מבוסס על משרתי ציבור משני סוגים: נבחרי ציבור (הדרג הנבחר) ופקידים (הדרג המקצועי). משרתי הציבור מוסמכים מכוח החוק לנהל תחומים שונים של הפעילות הציבורית. ברוב הדמוקרטיות נבחרי הציבור משמשים חברי ממשלה ושרים, הם משרתים לפרק זמן קצוב

וזוהותם עשויה להשתנות בעקבות בחירות כלליות. לעומת זאת, הפקידות לרוב מורכבת מאנשי מקצוע שאינם נבחרים על ידי הציבור ושעשויים להתקדם לשורה של תפקידים לאורך הקריירה, בהתאם לתפקודם ולרמתם המקצועית.<sup>5</sup> השילוב של שני הדרגים של משרתי הציבור בלב מערכות השלטון יוצר מתחים אינהרנטיים הבאים לידי ביטוי בכל דמוקרטיה. לכמה מהמתחים האלה ישנן גם השלכות חיוביות, באשר הם יוצרים צורך בבירור ובליבון של מגוון נקודות מבט הנוגעות לפעילות הציבורית ולהשגת איזון מיטבי ביניהן. עם זאת, למתחים אלה גם היבטים שליליים.

ביטוי מוחשי ובולט להיבט שלילי של מתחים אלה ניתן לראות בשנים האחרונות בישראל סביב המחלוקות בדבר המשקל הראוי שעל השרים והממשלה לתת לחוות הדעת המקצועיות בעת שהם מקבלים החלטות. מחלוקות אלו מגיעות לדיון הציבורי בגלל אופן קבלת ההחלטות בידי הממשלה והשרים, והן מפנות זרקור למארג היחסים הבעייתי בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי בתהליך העיצוב והגיבוש של החלטות מיניסטריאליות. לא אחת עולות טענות כי בשל רצון השרים ב"משילות" הם סוטים מההליך התקין ונמנעים מהיועצות בשלב גיבוש ההחלטות או מאתגור הצעותיהם על ידי הדרג המקצועי. ככלל, טענה

5 בין אלה לאלה נמצאת בישראל אותה שכבה, צרה בדרך כלל, של "משרות אמן", בטווח שבין קובעי המדיניות לדרגים המקצועיים, המתמנים על ידי נבחרי הציבור בתקופת כהונתם. לא נעסוק בשכבה זו במסמך זה, מאחר שלא כל בעלי תפקידים אלה, בפרט עוזרי שרים ועוזרי מנכ"ל, הם חלק מן השדרה ההיררכית של המשרדים הממשלתיים, וחלה עליהם הגבלה האוסרת עליהם לתת הוראות לעובדי המשרד או לנהל אותם. גם משנה למנכ"ל בלשכת מנכ"ל הוא משרת אמן, מוגבל בסמכויותיו כלפי המשרד, אינו עוסק בניהול אנשים, וכשאר עובדי לשכת המנכ"ל, העסקתו בתפקיד נחונה להחלטת המנכ"ל. וראו גם הפירוט בה"ש 19 להלן ובג"ץ 7908/17 המוזכר בה.

מוכרת היא שהדרג הנבחר (בארץ ובעולם) נוטה להיות ממוקד בטווח המידי ("short-termism") באופן שנוטה להתעלם מההשלכות ארוכות הטווח של המדיניות ובכך פוגע באינטרס הציבורי. טענה נוספת היא שבשל המבנה הקואליציוני של הממשלה, החלטות של הדרג הנבחר נוטות להעדיף באופן מופרז את המגזרים שחברות הקואליציה מייצגות על פני החלטות ממלכתיות המיטיבות עם כלל הציבור.<sup>6</sup> הפגיעה באינטרס הציבורי וביכולת הציבור לבקר את קבלת החלטות מתגברת עוד יותר במקרה שהדרג הנבחר גם פועל בחוסר שקיפות והציבור אינו חשוף באופן מספק לתהליך קבלת החלטות. שקיפות ראויה מחייבת גם לחשוף לציבור את מידת שיתוף הדרגים המקצועיים בתהליך המקדים וכן את הבסיס המקצועי ומערך השיקולים המנחים את החלטות השרים.

לעומת זאת, כנגד הדרג המקצועי נטען לעיתים שהוא מקשה על הדרג הנבחר בניבוי החלטות באופן יעיל ומהיר וגורם לסרבול ההליכים, בין בשל חוסר יעילות, היעדר מחויבות מספקת ללוחות זמנים או חוסר תיאום בין הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה למיניהם. לעיתים נטען כי הקשיים נערמים גם בלא הצדקה מקצועית אלא מטעמים של אי-הסכמה עם המדיניות שהדרג הנבחר שוקל לקבוע. טענות אלה, מצד זה ומצד זה, אינן בהכרח מבטאות אמיתות עובדתיות. עם זאת, הן מעידות על המתח השורר, לעיתים עד כדי אי-אמון, בין שני הדרגים של משרתי הציבור. הן מעידות גם על היעדרה של מסגרת סדורה שתמנע את הפיכתו של מתח זה להתכתשות ציבורית הפוגעת בהליך קבלת החלטות המיניסטריאליות ובציבור כולו.

השכיחות הגוברת בשנים האחרונות של המקרים שבהם הדרג הנבחר מתעלם מעמדות הדרגים המקצועיים, לרבות בקבלת החלטות כבדות משקל, ולעיתים תוך כדי ביקורת פומבית המפקפקת בטוהר הכוונות או במקצועיות של הדרג המקצועי, פוגעת במינהל התקין ובאינטרס הציבורי, הן המידי והן ארוך הטווח. ההתעלמות מעמדות הדרגים המקצועיים, במקום שיפור הליכי ההתייעצות,

6 ראו דוגמה מובהקת לתופעה בסקירה העוסקת במגמות בחלוקת הכספים הקואליציוניים – צחי דוד וקרנית פלוג "שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2023).

חותרת תחת האפשרות להגשים את המחויבות של הדרג הנבחר לטובת הציבור ופוגעת בציבור בראש ובראשונה בכך שהיא מְרַעֶה את איכות ההחלטות המתקבלות.<sup>7</sup> יותר מכך, היא פוגעת במגזר הציבורי באופן עמוק יותר, כיוון שהיא מרחיקה ממנו עובדים מצטיינים. עובדים אלו נרתעים באופן טבעי מלהשקיע את זמנם במסלול קריירה שמומחיותם נדחקת בו לשוליים ועמדתם זוכה להתעלמות או לתוקפנות ולייחוס כוונות זדון מצד הדרג הנבחר. לפגיעה זו השלכות קשות וארוכות טווח על יכולת המגזר הציבורי לשרת את האזרחים באופן מיטבי.

השחיקה שחלה בישראל בנורמות הנוגעות למקומו המרכזי ולתפקידו החיוני של הדרג המקצועי בקבלת החלטות מיניסטריאליות קשורה באופן ברור לשיח ה"משילות" בישראל, שהתרחב עם משבר הדמוקרטיה ועליית הפופוליזם גם במדינות רבות. בשיח זה, ובמיוחד בביטוי שקיבל בישראל, ניכר שחלק מהתפיסה היא שהפוליטיקאים נבחרו כדי "למשול", במובן החותר תחת חובת הנאמנות לציבור. לפי גישה זו, ההעדפה המועלית על ידי נבחר ציבור מייצגת ממילא את "רצון הבוחר". לכן, כל תנאי, תהליך או דרישה המציבים מידע או מעלים שאלה, או מציגים היבט נוסף או השלכות אפשריות שמוצע להביא בחשבון קודם לקבלת ההחלטה עומדים כביכול בדרכו של הדרג הנבחר, מונעים ממנו יישום של העדפות הציבור ויגודרו "הכשלה" בלתי לגיטימית המונעת מהשרים "משילות".

תפיסה זו מסוכנת ופגומה ביסודה כיוון שמשילות בוודאי אין משמעה שלנבחר הציבור הרשאה בלתי מוגבלת לפעול ככל העולה על רוחם. תפיסה כזו אינה מתיישבת עם עקרונות יסוד של מדינה דמוקרטית. דיון מפורט במושג משילות חורג מתחומם של מסמך זה, אך בתמצית ניתן לומר כי עניינה של משילות הוא ביכולת של מערכות השלטון, על כל רכיביהן, לפעול באופן מיטבי לקידום האינטרס הציבורי. פעולה כזאת צריכה להיעשות כך שבמסגרת הליך גיבוש

7 המסמך מתמקד בהליכים להתייעצות עם הדרג המקצועי לצורך קבלת החלטות מיטביות. הדיון בדרכים לשיפור פעולתו של הדרג המקצועי והמשאבים הנדרשים לשם כך, כמו היקף כוח האדם הנדרש לעמידה בהיקף המשימות בלוח זמנים התואם לצרכים הפוליטיים או שיפור התיאום הבינמשרדי, הוא דיון החורג מתחולתו של מסמך זה. הדברים אינם מוציאים זה את זה והנחתו של המסמך היא שחובת ההתייעצות וההכרח לקיימה אינם מתבטלים ואינם נסוגים גם מפני חוסר יעילות מסוימת.

החלטות נשקלים כלל ההיבטים הרלוונטיים וההחלטה מתקבלת בהתחשב באינטרס הציבורי הרחב וביכולת של מערכות השלטון לפעול ליישום אפקטיבי של החלטותיהן.

מצירוף סיבות אלו, אנו סבורים שעיצוב מסגרת לאופן קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר בישראל הוא חשוב ומתבקש. מסגרת זו תיתן משקל ראוי הן לחוות הדעת ולשיקולים המעוגנים במומחיות המקצועית הקונקרטית של הגורמים המקצועיים (להלן: שיקולים מקצועיים), והן למכלול השיקולים הנדרשים לקבלת ההחלטות על ידי הדרג הנבחר, שאפשר שישלבו שיקולים מקצועיים בצד שיקולים אחרים, חברתיים, ערכיים, אידיאולוגיים ופוליטיים (להלן: שיקולים לבר־מקצועיים). תהליך מוסדר זה יגדיל מאוד את הסיכוי לקבלת החלטות מיטביות מצד הדרג הנבחר.

## 2.

## עקרונות לקיום תהליך קבלת החלטות של הדרג הנבחר

בפרק זה נציג ארבעה עקרונות המנחים את העיצוב של תהליך ראוי לקבלת החלטות מצד הדרג הנבחר במדינה דמוקרטית. העקרונות מבוססים על עקרון היסוד של הנאמנות לציבור, המוכר במחשבה הפוליטית ומעוגן גם בשיטתנו המשטרית והמשפטית. העקרונות הנגזרים ממנו מעוגנים גם הם בספרות המחשבה הפוליטית, במדיניות ציבורית ובספרות המשפטית, והם מוצאים את ביטויים בדין בישראל ובמדינות בעולם.<sup>8</sup>

עקרון היסוד מעוגן בתשתית היחסים שבין נבחרי הציבור ומשרתי הציבור לבין הציבור, והעקרונות האחרים מתבססים על תשתית זו כנגזרות שלו. קיום העקרונות יבטיח תהליך קבלת החלטות מיטבי של הדרג הנבחר, שבו ניתן המשקל הראוי הן לחוות הדעת ולשיקולים המוצגים על ידי גורמי המקצוע והן לשיקולי מדיניות ולשיקולים אחרים.

### א. חובת נאמנות כלפי הציבור

נאמנות לציבור משמעה שכל משרת ציבור, מהדרג המקצועי או הנבחר, שואב את מעמדו, הגדרת תפקידו וסמכויותיו מעצם היותו נאמן הציבור ומחויב כלפי

8 להרחבה על אודות מינהל תקין כנגזרת של מחויבות לטובת הציבור ראו OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC INTEGRITY (OECD, 2017); The Governance of Regulators, OECD BEST PRACTICE PRINCIPLES FOR REGULATORY POLICY (OECD, 2014); וגם CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR FOR STAFF OF THE EUROPEAN COMMISSION IN THEIR RELATIONS WITH THE PUBLIC IN RULES OF PROCEDURE OF THE COMMISSION (European Commission, 2000)

כלל הציבור. עקרון הנאמנות של המדינה או הריבון לציבור מופיע במחשבה הפוליטית עוד מימי הרומאים, התפתח באירופה הכנסייתית ובאנגליה ומצא את ביטויו בשיטות המשפט האירופיות והאנגלו-סקסיות.<sup>9</sup> כפי שהובהר לא אחת גם בישראל, מעמדו, תפקידו וסמכויותיו של משרת הציבור אינם שייכים לו ולא ניתנו לו לטובתו אלא הופקדו בידיו כנאמן על מנת שישתמש בהם לטובת הנהנה, שהוא הציבור.<sup>10</sup> המחויבות העיקרית של נאמן ציבור היא לשרת את הציבור, כלומר לפעול באופן שיבטיח את התוצאות המיטביות עבור כלל הציבור, ומחויבות זו חלה הן על הדרג הנבחר והן על הדרג הממונה, ביחד ובנפרד.

לחובת הנאמנות כלפי הציבור יש נגזרות מרכזיות אחדות החלות בנפרד על כלל משרתי הציבור, בשני הדרגים. בראש נגזרות אלה עומדים בהקשר האישי האיסור על ניגוד עניינים ורווח עצמי וכן המחויבות לטוהר מידות ולהגינות. הנגזרות המרכזיות בהקשר התפקודי, שבהן נתמקד במסמך זה, עוסקות באופן ביצוע התפקיד מן הבחינה המהותית:<sup>11</sup> ענייניות – כלומר, מחויבות לשקול את מכלול

9 לסקירה היסטורית ראו (2011) 30-34 EVAN FOX-DECENT, SOVEREIGNTY'S PROMISE; וראו גם Katherine Jackson, *All the Sovereign's Agents: The Constitutional Credentials of Administration*, 30 (3) WILLIAM & MARY BILL OF RIGHTS JOURNAL 777 (2021-2022); Katharine Jackson, *Administration as Democratic Trustee Representation*, 29 (4) LEGAL THEORY 1-35 (May 31, 2023)

10 בשיטת המשפט הישראלית ניתן למצוא את ביטוי של הרעיון בהקשרים שונים, החל בשבועת האמונים של נבחר ציבור עם מינוקם לחברי כנסת ושרים בממשלה, וכלה בחובתו של עובד הציבור כקבוע בתקשי"ר: כך לדוגמה, הוראות 42.213 בפרק המשנה "מילוי הוראות ותפקידים": "עובד חייב למלא את עבודתו ואת התפקידים המוטלים עליו ללא השהיה, בנאמנות, בחריצות ולפי מיטב יכולתו, והוא חייב בעבודתו במשמעת ובדייקנות". וכן גם בפסיקה בית המשפט העליון במרוצת השנים: הרשות הציבורית "כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן" (בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331 (1971)); "איש הציבור הוא נאמן הציבור, לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל" (בג"ץ 1635/90 זירז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 777-778 (1991)); [כנבחר הציבור, אין לשרים] "ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם ולא כלום משל עצמם" (בג"ץ 4287/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 463, 441 (1993)).

11 "מחובת נאמנות זו נגזרת חובתו להפעיל את שיקול דעתו בסבירות, בחוס לב, ללא שרירות, ומתוך החשבות בכל הנחונים הרלבנטיים" (בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' הרמטכ"ל,

השיקולים הנוגעים לדבר ולא לשקול שיקולים זרים; סבירות – היינו, מחויבות שלא לבצע פעולות או לקבל החלטות מופרכות ובלתי סבירות ולאזן באופן ראוי את כלל השיקולים; שקיפות – איש ציבור חייב להיות חשוף לפני הציבור בעת מילוי תפקידו;<sup>12</sup> אחריותיות דיווח – על איש ציבור למסור דין וחשבון לציבור על מה שביצע והשיג בעת מילוי תפקידו, בין השאר כדי לאפשר ביקורת ציבורית על פעילותו; וחובת אחריות – על איש ציבור לשאת באופן אישי באחריות על מעשיו.<sup>13</sup> נדרש ליישם נגזרות אלה בממלכתיות המאפיינת את כל אחד מהדרגים, כלומר כזו המצריכה מן הדרג המקצועי לגבש את עמדותיו מתוך מחויבות לציבור, ומן הדרג הנבחר לשקול את דרכי הפעולה מתוך מחויבות וראייה כוללת של משמעויותיהן על כלל הציבור.<sup>14</sup>

יישום עקרון הנאמנות ונגזרותיו על תהליך קבלת ההחלטה של שר או הממשלה במליאתה, לפי העניין, פירושו שעל ההליך לקיים את הדרישות האלה:

- ההחלטה מתקבלת על בסיס מידע רחב, מקצועי וסדור;
- מכלול השיקולים הרלוונטיים מובא בחשבון ונשקל מתוך איזון ראוי בין כל השיקולים;
- תהליך קבלת ההחלטה שקוף לציבור במידה ראויה.<sup>15</sup>

---

פ"ד ס(3) 121, 134 (2005)). וראו גם עקרונות מינהל תקין, ובראשם הוגנות וענייניות וסבירות, פרוצדורליים ומהותיים, כנגזרות של עקרון הנאמנות לציבור אצל Fox-Decent, לעיל ה"ש 9.

12 וראו גם Transparency in Government Decision Making, OECD FACTBOOK 2011-2012: ECONOMIC, ENVIRONMENTAL AND SOCIAL STATISTICS (OECD, 2011)

13 להרחבה בנושא ראו יצחק זמיר "הקדמה: אחריות ציבורית" אחריות ציבורית בישראל (רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ, אסא כשר עורכים, המרכז לאתיקה בירושלים 2013).

14 לדיון בממלכתיות ובהתנהגות ממלכתית ראו ידידיה צ' שטרן "ממלכתיות ישראלית: שיח זהות ושיח זכויות" ממלכתיות במאה העשרים ואחת (ידידיה צ' שטרן עורך 2021).

15 השקיפות היא דרישה מרכזית באשר היא מאפשרת לציבור ללמוד שהתקיים תהליך תקין, להיחשף לשיקולים ולמידע המקצועי בבסיס התהליך ולדעת מי נושא באחריות להחלטות שהתקבלו.

לצורך יישום עקרון הנאמנות לציבור ונגזרותיו נדרשות שלוש חובות תהליכיות שיחולו על יחסי דרג נבחר־דרג מקצועי, שעליהן נרחיב להלן:

(1) החובה לקיים תהליך היוועצות ממשי ומשמעותי, המשלב חובת התייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי עם החובה של הדרג המקצועי לסייע לדרג הנבחר.

(2) קבלת החלטה על ידי הדרג הנבחר מחייבת שקילה עניינית וממשית של חוות הדעת המקצועיות ונשיאה באחריות לתוצאות ההחלטה.

(3) זכותו של הציבור לקבל באופן שוטף מידע על הליכי קבלת ההחלטות.

### **1. החובה לקיים תהליך היוועצות משמעותי, המשלב חובת התייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי עם החובה של הדרג המקצועי לסייע לדרג הנבחר**

לדרג הנבחר ולדרג המקצועי מערכות שיקולים דומות בחלקן, אך ישנם כאמור גם הבדלים מובנים: הדרג הנבחר שוקל חלופות מדיניות גם בהתאם להשלכות הפוליטיות הצפויות ולמידת התאמתן להשקפה האידיאולוגית שלו ולהתחייבויותיו לבוחרים. לעומת זאת, הדרג המקצועי שוקל חלופות מדיניות בעיקר בהתאם למומחיותו המקצועית ולניסיון הארגוני המצטבר, לצורך הגשמת המחויבות החלה עליו כלפי הציבור. המומחיות המקצועית כרוכה לא אחת בסטנדרטים המקצועיים המקובלים בעולם או בערכים מקובלים המנחים ומכוונים את הניתוח המקצועי באותו התחום.<sup>16</sup> באופן מובנה, המומחיות המקצועית מחייבת גם התייחסות לתנאי הארץ ולתושביה, להיבטים חברתיים ואחרים ולשיקולי הטווח הארוך.<sup>17</sup> לכן, במסגרת תהליך קבלת החלטות מיניסטריאליות, על הדרג הנבחר לוודא כי הוא נחשף לבסיס ידע רחב ועדכני. חשיפה כזאת תתאפשר רק כאשר הדרג הנבחר התייעץ עם הדרג המקצועי, הבין

16 דוגמת המחויבות לבריאות הציבור, בלי הבדל גזע, דת ומין, של העוסקים בסוגיות רפואיות; המחויבות לבטיחות עובדים על פי סטנדרטים שקובעת תקינה בינלאומית; ועוד.

17 דוגמת ההתייחסות של קבוצות בחברה לחובת חיסון; ההשפעה של מועדים וחגים של בני קבוצות דתיות שונות על דפוסי השימוש בחבורה ציבורית; ועוד.

את המידע וההמלצות ונתן להם את המשקל הראוי, בהתאם לנדרש גם מכל החלטה של רשות מינהלית.<sup>18</sup>

בהשוואה לדרג המקצועי, שיקולי הדרג הנבחר עלולים להיות מוטים יותר לטווח הקצר, מתוך רצונו להיות מסוגל להציג לציבור הבוחרים הישגים בפרק זמן רלוונטי ללוח הזמנים הפוליטי, או הישגים המוטים להיטיב עם אוכלוסיות בוחרים מסוימות. נוסף על כך, במקרים רבים לדרג הנבחר אין ניסיון ארוך טווח וידע מקצועי בתחום שעליו הוא ממונה, ואילו למשרתי ציבור ניסיון מקצועי וזיכרון ארגוני רב. משיקולים אלה, ובגלל החשיבות הרבה של קבלת החלטות מושכלת, תהליך היוועצות בין הדרגים הוא שלב הכרחי בעיצוב מדיניות אך גם גביוש של החלטות מיניסטריאליות שוטפות.<sup>19</sup>

18 כמפורט גם בפסקה ענפה. למשל, בג"ץ 297/82 ברגר ואחי' נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, בעמ' 48-49; בג"ץ 987/94 ירונוט דפי זהב (1992) בע"מ ואחי' נ' שרת התקשורת ואחי', פ"ד מח (5), 412, 423-426; בג"ץ 1934/95 תה ויסוצקי (ישראל) בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד מט(5) 625, 638.

19 ההבחנה שאנו עושים בין הדרג המקצועי לבין הדרג הנבחר היא דיכוטומית. הפקיד מנכ"ל המשרד הממשלתי ראוי בכל זאת להתייחסות מיוחדת. הגם שהוא בעל התפקיד הבכיר ביותר בדרג המקצועי, בהיותו מינוי אישי של הדרג הנבחר ללא מכרז, הוא עשוי להיות בעל מחויבות מיוחדת לדרג הנבחר ולמדיניותו, ולא אחת מוגבלת כהונתו לתקופת כהונה של שר. הדין מחייב התאמה של המנכ"ל לתפקידו, כך שיהיה בעל הכישורים המקצועיים והניהוליים המתאימים, ומחייב עמידה בדרישות גבוהות במיוחד כאשר מתקיימת זיקה פוליטית משמעותית. המשמעות לענייננו היא שהמנכ"ל הוא בעל "כובע כפול": מחד גיסא, עליו להבטיח כי הצעות הדרג הנבחר יובאו לפני הדרג המקצועי קודם קבלת ההחלטות ויבחנו על ידי הדרג המקצועי. כן מוטלת עליו החובה להבטיח כי עומד לרשות הדרג המקצועי כלל המידע הנוגע להחלטה הנשקלת על ידי הדרג הנבחר וגם המשאבים הנדרשים כדי לבחנה ולגבש את העמדה המקצועית וההמלצות במסגרת לוחות הזמנים הרלוונטיים. מאידך גיסא, מוטלת עליו החובה להבטיח כי עמדתו הדרג המקצועי יובאו לפני הדרג הנבחר לפני גיבוש החלטותיו. על המנכ"ל מוטלת חובת נאמנות מוגברת כלפי הציבור ועליו להתנהל באופן ענייני וללא משוא פנים, לרבות בכל הנוגע למימוש חובת ההתייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי וקיומה המיטבי. יודגש כי כלל המינויים האחרים בשירות הציבורי שאינם משרות אמן שייכים באופן מובהק לדרג המקצועי, אף אם הם פטורים מחובת מכרז או ועדת איתור למינויים. כך גם כאשר מדובר במינויים אישיים, או אם המינוי טעון אישור ממשלה לאחר קבלת חוות דעתה של ועדת המינויים או של הוועדה למינויים בכירים. בית המשפט העליון בפסק דינו בבג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר מידות נ' ממשלת ישראל (2018) עוסק בהרחבה (ראו סעיף 4 לפסק הדין) גם במשרות אלה מתוך פירוט הליכי המינוי המיוחדים על רקע היות התפקידים מקצועיים באופן מובהק.

בנוסף, נדגיש כי שיקולים מקצועיים ושיקולים פוליטיים אינם מייצגים שני קטבים. ככלל, החלטות אינן מקצועיות בלבד או פוליטיות בלבד, בין במובן המפלגתי ובין במובן האידיאולוגי. שיקולים פוליטיים מחייבים התחשבות בתוכן המקצועי, ולעיתים קרובות גם שיקולים מקצועיים קשורים להערכה של מצבים חברתיים ואידיאולוגיים או אף לשיפוטים ערכיים, שיכולים להיות רלוונטיים להשקפות אידיאולוגיות או פוליטיות. על כן, חשוב להכיר בכך ששיקולים ערכיים ושיקולים מקצועיים אינם נחלתו הבלעדית של אחד מהדרגים; הן הדרג המקצועי והן הדרג הנבחר נדרשים לתת משקל להיבטים מקצועיים וערכיים בעת ביצוע תפקידם, מתוך מחויבות למודעות לאופי השיקולים השונים ולמשמעות הנובעת מאופי השיקולים השונים.

לצד החובה של הדרג הנבחר להתייעץ עם הדרג המקצועי חלה גם על הדרג המקצועי החובה לסייע לשרים בקבלת ההחלטה ולספק חוות דעת מקצועית ונטולת פניות, שתשקף את השיקולים הרלוונטיים להחלטה ואת ההשלכות הנובעות ממנה. כאשר הדרג המקצועי מציג לדרג הנבחר את החלופות האפשריות באופן ענייני ופורש מנעד רחב של שיקולים, ולעיתים אף מאתגר את ההנחות המקובלות בנושא או את ההנחות המנחות את הדרג הנבחר, לפני הדרג הנבחר נפתחת היכולת לקבל החלטות מבוססות ידע וטובות יותר. כמו כן, תהליך התייעצות פנימי ממשי מקטין את התלות של נבחר ציבור בגורמים חיצוניים שאינם חשופים לציבור ואינם מחויבים כלפיו בחובות אמון ונאמנות (כגון נציגי קבוצות אינטרס ולוביסטים). משמעות דרישה זו היא שעל הדרג המקצועי להיות בחזית הידע והמקצועיות בתחומו. כלומר, עליו להכיר את התחום על בוריו, לשקף לדרג הנבחר את המידע הרלוונטי באופן חסר פניות ולהבטיח לנבחר הציבור את האפשרות לקבל החלטות על סמך הבסיס המקצועי והעובדתי המיטבי. עליו לפעול באופן יעיל ומקצועי שיאפשר לדרג הנבחר קבלת החלטות מיטבית בכל סוגי ההחלטות העומדות לפניו.

## **2. קבלת החלטה על ידי הדרג הנבחר מחייבת שקילה מעמיקה וממשית של חוות הדעת המקצועיות ונשיאה באחריות לתוצאות ההחלטה**

ככלל, כאשר מוקנית לשר סמכות לקבל החלטה, הוא רשאי לקבלה גם אם היא מנוגדת לעמדת הדרג המקצועי, ובלבד ששקל באופן ענייני וסביר את חוות הדעת

המקצועיות ואת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין.<sup>20</sup> מימוש סמכות הנתונה לפי דין לקבל החלטה מחייב לפעול באופן ענייני וסביר,<sup>21</sup> ופעולה כאמור היא חלק בלתי נפרד מקיום חובת הנאמנות של הדרג הנבחר כלפי הציבור במילוי תפקידו.

הסמכות לקבל החלטה והאחריות הנלווית לה כרוכות בחובתו של הגורם הנבחר, מכוח עקרון הנאמנות ונגזרותיו, לקבל החלטות מבוססות מידע ונתונים, על סמך שיקולים מקצועיים וסבירים, מתוך שקילת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין באופן סביר ומתוך עמידה בחובות אחריותיות הדיווח, ההנמקה והשקיפות. החובה לקבל החלטות מבוססות מידע ונתונים מגולמת במבנה השירות הציבורי ובתשתיות הידע, המידע והניסיון שאוגם הדרג המקצועי.

החובה להתייעץ בדרג המקצועי מתקיימת אפוא גם אם יש בהחלטתו של הגורם הנבחר משום דחייה של חוות הדעת של גורמי המקצוע. ואולם רק לאחר שהשר שמע את חוות הדעת של הדרג המקצועי, בכלל זה השיקולים, המידע וההמלצות בנושא הנידון; ורק לאחר ששקל עמדה זו בכובד ראש – הוא רשאי לדחות את המלצת הדרג המקצועי. במקרה כזה עליו לבסס את החלטתו ולנמקה באופן שמתמודד עם חוות הדעת שהובאה לפניו (על סמך מידע ונתונים מתאימים) ושמפרט את מכלול השיקולים ששקל ואיזן ביניהם. מבנה השירות הציבורי המבוסס על שני הדרגים, הנבחר והמקצועי, שעל שניהם חלה חובת הנאמנות לציבור והמחויבות לטובתו, משמעו גם כי הדרג הנבחר אינו רשאי להתעלם מן המידע, הידע וההמלצות המובאים על ידי הדרג

20 כאמור בפתח המסמך, האמור אינו חל על קביעות של הייעוץ המשפטי בדבר עצם חוקיות המדיניות המדוברת. קבלת החלטות מדיניות שנוגדות את החוק אינה נתונה בשום אופן לשיקול דעתו של השר.

21 עקרונות אלה הם גם חלק בלתי נפרד מן המשפט הישראלי; וראו לעיל ה"ש 15, וכן כפי שחזר והבהיר את הדברים בית המשפט בפסק הדין בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (אר"ש 1.1.2024) (להלן: פסק דין הסבירות), בעמ' 327: "רשות שלטונית פועלת כנאמן הציבור, וככזו היא אמורה להפעיל את סמכותה בתום לב, על יסוד שיקולים ענייניים, בשוויון, בסבירות ובמידתיות (ראו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 619 (2010) (להלן: ברק-ארז)). כלל זה, העוסק באופן הפעלתו של שיקול הדעת השלטוני, אינו שנוי במחלוקת".

המקצועי בעת קבלת ההחלטה, ועליו לשאת בתוצאות קבלת ההחלטה (א) אי-קבלתה).<sup>22</sup>

### 3. זכותו של הציבור לקבל באופן שוטף מידע על הליכי קבלת ההחלטות

כאמור לעיל, שקיפות היא כלי מרכזי בהבטחת מימושו של עקרון הנאמנות לציבור, באשר היא תנאי לשלטון תקין ונקי כפיים, מאפשרת בקרה ציבורית על התנהלות השלטון ומקדמת את אמון הציבור בשלטון.<sup>23</sup> לשקיפות פנים רבות, והיא מורכבת משני רבדים עיקריים: הזכות לקבל מידע על פי דרישה, בנושאים פרטניים או כלליים (חופש המידע); וחובת הרשות השלטונית לפרסם מידע באופן שוטף לכלל הציבור (דוחות שנתיים, דוחות ספציפיים דוגמת הערכת השפעות אסדרה, תזכירי חוק).

לשקיפות יש, מטבע הדברים, גם מגבלות ולא ניתן באופן מעשי והוגן להבטיח כי כלל הפעילות השוטפת של הרשות השלטונית תהיה חשופה לציבור בכל זמן נתון. ישנן הצדקות להטיל הגבלות מסוימות על שקיפות לטובת הבטחת היעילות של ההתנהלות, הגנה על אינטרסים מיוחדים (כמו ביטחון המדינה), מטעמים של פרטיות מידע שחשיפתו עשויה לפגוע באינטרסים של פרטים בציבור (כמו לעניין מצבם הרפואי, הכלכלי או המשפחתי), מטעמים של הבטחת ההתנהלות התקינה ומניעת ניצול לרעה של המידע (למשל בשלבים מסוימים של ניהול תהליכים תחרותיים כמו תהליכי מכרזים) וכיוצא בזה. עם זאת, שקיפות של הליכי קבלת ההחלטות ושל חוות דעת פנימיות היא בעלת ערך חיובי מיוחד, לרבות על יעילות פעולת המינהל ובמישור יחסי האמון בין הדרגים.

22 האמור במסמך זה אינו בא לגרוע מסמכויותיהם של מי שאינם דרג נבחר, והם ממונים על פי דין לקבל החלטות, לרבות גיבוש מדיניות, כמו רגולטורים מסוימים. מובן שבעניינים שבהם ממונה רגולטור לפי דין לנושא מסוים, לרבות לקביעת מדיניות, אין השר הממונה רשאי לקבל החלטות. לעומת זאת, במובנים רבים האמור במסמך זה נכון גם ביחס להליך שראוי כי ינקטו מי שמוסמכים לקבל החלטות קודם שהם מקבלים החלטות, אף אם אינם דרג נבחר.

23 וראו יצחק זמיר "על שקיפות ועל שחיתות" שקיפות, שחיתות ומה שביניהן 17-21 (נילי ארד עורכת 2021).

יישומו של עקרון השקיפות מחייב הבחנה בין סוגים שונים של החלטות וסוגים שונים של מידע, והתוויית ההתנהלות לפי סוגים אלו. יש לקבוע גם מהו השלב בהליך קבלת ההחלטות שבו על חוות הדעת המקצועית להיות שקופה לציבור: האם הדרג המקצועי יציג לציבור את עמדתו, התשתית העובדתית והנימוקים במקביל להצגתם לפני הדרג הנבחר, לפני קבלת ההחלטה? האם יוצגו במלואם אך רק לאחר קבלת ההחלטה? האם יוצגו רק על פי דרישה או יפורסמו לציבור לצד פרסום ההחלטה? מהי מידת הפירוט שהדרג הנבחר מחויב בה לנימוק החלטה שקיבל בסטייה מעמדת הדרג המקצועי או בניגוד לה? שאלה חשובה אחרת היא אם קיימים היבטים של המידע והנימוקים להחלטה שיש להימנע מחשיפתם או להגבילה, כמו במקרה של הסרת פרטים שיש בהם כדי לפגוע באינטרסים ביטחוניים או ביחסי חוץ.

יצוין כי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988, מסדיר כבר כיום זכות לקבלת מידע על פי דרישה, אך סעיף 9(ב)(4) קובע כי הרשות השלטונית אינה חייבת למסור מידע בדבר דיונים פנימיים "וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה". גישתנו תומכת במתן מידע גם לגבי דיונים פנימיים וחוות דעת והמלצות כברירת המחדל, מתוך הנחה שעיצוב הליכי קבלת ההחלטות על בסיס שקיפות לציבור ייטיב את ההליכים האלה ויבטיח את הגשמתו של עקרון הנאמנות לציבור לאורך זמן. העיקרון המוצע נכון לפי גישתנו במיוחד להחלטות שיש להן השלכות משמעותיות, והתוויית יישומו לפי משתנה זה עשויה להבטיח איזון מיטבי עם עוד אינטרסים, כמו יעילות ההתנהלות של הרשות השלטונית.

על רקע הדיון בעקרון היסוד של חובת הנאמנות לציבור ובחובות ההליכיות הנגזרות ממנו בתהליכי קבלת החלטות מיניסטריאליות, נפנה עתה לדון באיזון בין שיקולים מסוגים שונים הנשקלים בתהליך קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר.

.3

## איזון בין שיקולים מקצועיים לבין שיקולים לבר־מקצועיים בתהליך קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר

תהליך קבלת החלטות מיטבי נדרש לאזן בין הצורך לקבל החלטות מבוססות ומקצועיות מצד אחד, לבין הצורך להבטיח תהליכים יעילים לקבלת החלטות מצד שני. בנוסף, על התהליך לאפשר שילוב של שיקולים לבר־מקצועיים, בין שגורמי המקצוע לא הביאו אותם לפני הגורם הנבחר ובין שנכללו בשיקולים שנפרשו על ידם, ובלבד שהם שיקולים לגיטימיים וששקילתם, המשקל הניתן להם והאיזון בינם לבין כלל השיקולים הם לגיטימיים.<sup>24</sup> כיצד מבטיחים שתהליך כזה אכן יתממש, והאם ניתן להגדיר תהליך אחיד לכל החלטות הדרג הנבחר? תשובתנו היא שחובת ההיוועצות בדרג המקצועי צריכה להתקיים תמיד, אך הלגיטימיות של סטייה מחוות הדעת של גורמי המקצוע תלויה בשני גורמים

מרכזיים שיפורטו להלן. ככל שמרחב הלגיטימיות פוחת, כך גוברת החשיבות שהשר יחשוף באופן מפורט ומנומק יותר את השיקולים שהביאו אותו לסטות מחוות הדעת שהניחו לפניו גורמי המקצוע, כדי לאפשר בחינה של אופן קבלת ההחלטה וסבירותה.

24 ראו כדוגמה בג"ץ 5016/96, 5025, 5090, 5434 חורב ואחי' נ' שר התחבורה ואחי', פ"ד נא(4) 1; בג"ץ 4676/94 מיטראל בע"מ ואחי' נ' כנסת ישראל ואחי', פ"ד נ(5) 15.

## **א. מגוון השיקולים הנדרשים לקבלת ההחלטה**

ישנן החלטות שכרוכות בהכרעה בין שיקולים לבר־מקצועיים חשובים שאינם פוליטיים־מפלגתיים גרידא לבין שיקולים מקצועיים מובהקים. למשל, סוגיית התחבורה הציבורית בשבת מחייבת בחינה של שיקולים כמו חירות התנועה, צמצום פערים וזמינות תחבורה לשכבות החלשות, נוסף על שאלות מתחום רגשות הדת, חופש מדת וכן צביון המדינה והמרחב הציבורי. כל אלה אמורים להידון גם על ידי גורמי המקצוע, להתבטא בחלופות המוצגות על ידם לעניין הסדרת התחבורה הציבורית ולהימנות במסגרת שיקולי מדיניות בתחום התחבורה שיציגו לפני השר. קושי מובהק בסוג זה של החלטות הוא שהשיקולים משני הסוגים האלה נובעים מבסיס שונה לחלוטין זה מזה ואינם ניתנים לשקילה על פי אמת מידה משותפת. לעיתים, ההכרעה בין השיקולים מחייבת הכרעה ערכית־אידיאולוגית בלבד ולעיתים מערבת גם הקשרים פוליטיים־מפלגתיים. במקרים כאלה ישנה לגיטימיות רבה יותר להכרעה של הדרג הנבחר מתוך איזון בין השיקולים השונים, המקצועיים ואלה שהם לבר־מקצועיים. ואולם גם במקרים שבהם מערך השיקולים נוטה יותר לכיוון של הכרעות ערכיות אידיאולוגיות על הדבר להיעשות באופן סביר, מתוך בחינה מעמיקה וממשית והתייחסות לחוות הדעת של הדרג המקצועי, הצגת אופן האיזון בין כלל השיקולים ומתוך עמידה בחובות לאחריות, דיווח, הנמקה ושקיפות.

## **ב. מרכזיות השיקולים המקצועיים הנדרשים לקבלת**

### **ההחלטה ומשקלם**

כאשר השיקולים המקצועיים מרכזיים במיוחד לקבלת ההחלטה, לפי טיבה של אותה החלטה, לתשתית העובדות ולחוות הדעת המקצועית בתחום המומחיות המקצועית ישנה חשיבות רבה במיוחד ומשקל ניכר. במקרים אלה, ובעיקר כאשר ישנה הסכמה רחבה בין חברי הדרג המקצועי בדבר הניתוח המקצועי של הסוגיה

הנידונה ובדבר ההמלצה המקצועית, החלטת דרג נבחר שאינה תואמת עמדה זו או שמעניקה משקל ניכר לשיקולים לבר־מקצועיים תעורר ספקות באשר לתקינותה, וודאי שהיא מצריכה מן הדרג הנבחר הצדקות מנומקות וחזקות במיוחד.

התקינות של הכרעה המנוגדת לעמדת הדרג המקצועי על בסיס שיקולים לבר־מקצועיים תלויה במידה רבה בשני הגורמים הללו: מרכזיות השיקולים המקצועיים לסוגיה והמשקל שניתן להם בהחלטה; מידת הרלוונטיות של שיקולים לבר־מקצועיים לסוגיה המקצועית, והאופן שבו נשקלו ונומקו בהחלטה. ככל שמשקלם של השיקולים המקצועיים ומרכזיותם לסוגיה הנידונה גבוהים יותר, כך הופך שילובם של שיקולים לבר־מקצועיים לסביר פחות ומוגבל מאוד. במצב זה, כאשר השר בכל זאת החליט החלטת מדיניות המעניקה משקל מופחת לעמדת הדרג המקצועי המבוססת על השיקולים המקצועיים, יש חשש ניכר לסבירות ההחלטה – בין חשש שניתן משקל מופרז ולא לגיטימי לשיקולים לבר־מקצועיים, ובין חשש לשקילת שיקולים לבר־מקצועיים לא־לגיטימיים. במקרים כאלה נדרש השר לספק לציבור נימוקים ברורים וכבדי משקל להחלטה ולפרוש באופן ברור את מנעד השיקולים ששקל והאופן שבו איזן ביניהם, בדגש על ההיבטים המקצועיים שהנחו אותו והמידע המבטס אותם.

## .4

## מנגנונים לקבלת החלטות ולבחינת חוסר הסכמה בין הדרגים

לאחר שעסקנו בחשיבותו של עקרון היסוד של חובת הנאמנות לציבור ונגזרותיו, המבססים את חובת ההיוועצות, עולה השאלה כיצד ניתן להבטיח שאלה מיושמים בפועל בעבודת הדרג הנבחר. כפי שצינו, אף שהעיקרון הכללי לגבי חובת ההתייעצות בין הדרגים עולה בישראל מן הדין ומגובה בפסיקה ענפה, בפועל ניכר שהחלטות מיניסטריאליות מתקבלות תדיר באופן שאינו עומד בדרישות העיקרון או נגזרותיו. על כן, אנו רואים חשיבות גדולה למחויבות תהליכית וניהולית של הדרג

הנבחר לעיקרון וליישומו. השאלה היא כמובן כיצד ניתן לעגן נורמה חשובה זו בתהליכים המגוונים של קבלת ההחלטות המיניסטריאליות באופן שיבטיח שההחלטות תהיינה בעלות בסיס מקצועי מוצק. עמדתנו היא שיש לקבוע הסדרים ומנגנונים שונים באופן שיתאים לסוגי ההחלטות השונות, מתוך גיבוי של מחויבות כללית של הממשלה. בפרק זה נציע כמה מנגנונים אפשריים לקידום יעד זה.

כפי שיפורט, אחדים מהמנגנונים הללו כבר קבועים בדין ומיושמים בתחומים מסוימים ובמשרדי ממשלה ספציפיים בישראל, בעוד אחרים נהוגים רק במדינות אחרות אך ניתן להחילם גם בישראל. אנו סבורים שעל הממשלה להבטיח עיגון כללי למימוש חובת ההיוועצות ולקבוע מנגנונים משלימים לקבלת החלטות אשר יתאימו לסוגי המשרדים הממשלתיים ולסוגי ההחלטות, באופן שיבטיח כי עמדת הדרג המקצועי תזכה לשקלול ראוי בגיבוש החלטת השר או הממשלה. בנוסף, ולהשלמת התמונה, נעסוק גם במנגנונים המבטיחים שקיפות בכל הנוגע ליישום חובת ההיוועצות עם הדרג המקצועי בהחלטות שהתקבלו.

## 1. קביעה של חובת התייעצות כללית בתקנון הממשלה

במדינות אחדות נהוג לעגן בתקנון הממשלה, גם אם באופן כללי, את החובה לשקול ולתת משקל ראוי לחוות דעת הדרג המקצועי במסגרת קבלת החלטות ממשלתיות.<sup>25</sup> בבריטניה למשל, בתקנון השרים (Ministerial Code) נכתב כי "על השרים מוטלת החובה לשקול באופן הוגן ולהעניק את המשקל הראוי לחוות הדעת המושכלת והאובייקטיבית של משרתי הציבור, וכן לשיקולים ועצות אחרות בקבלת החלטות מדיניות" (ניסוח זה מופיע גם בתקנון השרים הסקוטי).<sup>26</sup> בדומה, בתקנון הממשלה של ניו זילנד (Cabinet Manual) נכתב כי "על השרים מוטלת החובה לשקול באופן הוגן ולהעניק את המשקל הראוי לייעוץ חופשי וכן המובא לפניהם על ידי השירות הציבורי".<sup>27</sup> ובתקנון הממשלה האוסטרלי נכתב כי העיקרון של אחריות קולקטיבית "יוכל לפעול באפקטיביות רק אם כל חברי הקבינט מכירים היטב את העובדות ואת חוות הדעת המקצועיות (בכלל זה של הדרג המקצועי במשרדם) לגבי ההחלטות שהם מתבקשים לקבל". עוד נכתב כי "שרים המעלים נושאים להחלטה נדרשים לוודא שההתייעצות הדרושה לצורך דיון מושכל התקיימה הן ברמת הדרג הנבחר והן ברמת הדרג המקצועי".<sup>28</sup>

תקנונים אחדים מבהירים במפורש שאף שהדרג הנבחר רשאי להנחות על קיום מדיניות שהדרג המקצועי הסתייג ממנה, הוא אינו רשאי להורות על הכנה של

25 וראו גם העקרונות העדכניים של ארגון OECD למינהל ציבורי – THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION (OECD, 2023) – בכל הנוגע להנחיית המדינות לעגן הליכי קבלת החלטות מבוססי ידע ושיקול דעת מקצועי ולהבטיח שקיפות, לרבות לגבי קבלת ההחלטות, בין היתר בעמ' 17, 22 ו-27.

26 CABINET OFFICE, UNITED KINGDOM, MINISTERIAL CODE (2022); COMMUNICATIONS AND MINISTERIAL SUPPORT DIRECTORATE, SCOTLAND, SCOTTISH MINISTERIAL CODE (2023)

27 CABINET OFFICE, NEW ZEALAND, CABINET MANUAL (2023)

28 DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET, AUSTRALIA, CABINET HANDBOOK, 15th Edition, §18 (2022)

חוות דעת מקצועית התומכת במדיניותו. בקווינסלנד (באוסטרליה) פרוטוקול התקשורת בין הסגל הפוליטי למשרתי הציבור מציין במפורש כי "סמכותו של שר לתת הנחיות למנהל הכללי אינה כוללת את הסמכות לחייב את המנהל הכללי לתת חוות דעת מסוימת או לשנות חוות דעת מקצועית"<sup>29</sup>. בישראל חובת ההיוועצות הכללית של הדרג הנבחר בדרג המקצועי מעוגנת בדין, בפסיקה ענפה, ובה בעת הדרג המקצועי מונחה להביע את עמדתו המקצועית ללא מורא.<sup>30</sup> גם עקרונות שמתווה ארגון OECD למינהל ציבורי מנחים שיש להבטיח את עצמאות שיקול הדעת של הדרג המקצועי ולמנוע הנחיות פוליטיות או התערבות אחרת בשיקול דעתו.<sup>31</sup>

קביעה של חובת התייעצות כללית בתקנון הממשלה תבסס כלל מרכזי וחיוני זה גם כחובה הליכית מנחה ובה בעת תאפשר גמישות לגבי סוג המנגנון הקונקרטי שיבטיח תהליך קבלת החלטות ראוי בהתאם לסוג ההחלטה המתקבלת. קביעת החובה תעניק משמעות אופרטיבית נוספת לקיום של התייעצות סבירה וראויה. כלומר, מצד אחד קביעת חובת התייעצות אינה כופה פתרון יחיד (פתרון one-size-fits-all) לכל סוגי ההחלטות, ומצד שני היא מדגישה את החשיבות שהממשלה עצמה מייחסת לקיום תהליך התייעצות ראוי עם הדרג המקצועי, שהוא צעד בעל משמעויות פרקטיות ואתיות. לנוכח קיומם של תהליכי בקרה אפקטיביים (מבקר המדינה, בקרה פרלמנטרית, בקרה ציבורית, מימוש זכויות לפי חוק חופש המידע ובקרה שיפוטית), ניתן לצפות שיישום בלתי מספק של חובת ההתייעצות יהיה אירוע חריג.

QUEENSLAND PUBLIC SERVICE COMMISSION, AUSTRALIA, [PROTOCOLS FOR COMMUNICATION BETWEEN, MINISTERIAL STAFF MEMBERS AND PUBLIC SERVICE EMPLOYEES](#), §4.2 (Version: 2.0, 2024)

30 וראו ההוראה האמית להביע עמדה מקצועית ללא מורא בהוראות הקוד האתי לעובדי המדינה וקודים אתיים ספציפיים כמו הקוד האתי לפרקליטות המדינה והקוד האתי לעובדי רשות המיסים, וכן בעניין אי-התערבות בשיקול דעתו העצמאי של הגורם המוסמך, לדוגמה בבג"ץ 6673/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החברה, פ"ד נו(1) 799.

THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION, Principle 8, 22 (OECD, November 2023)

## 11. חובת התייעצות ספציפית עם בעל תפקיד או

### גוף ממשלתי או ציבורי

מנגנון קונקרטי להבטחת תהליך היועצות ראוי הוא החלה של חובת התייעצות ספציפית עם בעל תפקיד או גוף ממשלתי או ציבורי. חובת התייעצות זו יכול שתיקבע בחוק, מכוח חוק, או בהחלטת ממשלה. חובת התייעצות ספציפית נועדה להבטיח מטרות אחדות, חלופיות או מצטברות: למשל, במקרה שבעל התפקיד או הגוף הם בעלי מומחיות ייחודית, חובת התייעצות איתם מבטיחה שהידע הרלוונטי או העמדה המקצועית הנובעת מתפקידם יבואו בחשבון שיקוליו של מקבל ההחלטה. במקרים אחרים, אם הגוף שהשר מתייעץ עימו אינו מורכב מבעלי תפקיד אלא מנציגי ציבור או משילוב של אלה, התייעצות כזאת עשויה להבטיח שילוב של בעלי עניין או תפיסות הציבור ומומחיות בלתי תלויה ואפוליטית כרכיבים משמעותיים בקבלת ההחלטות. בדין הישראלי קבועה חובת התייעצות כזאת במספר רב של הסדרים.

גם בבחינה השוואתית ניתן למצוא סוגים רבים של גופים מייעצים ותהליכי התייעצות שממשלות מסתייעות בהם.<sup>32</sup> לצורך המיקוד בנושא הנדון במסמך זה, אנו בוחנים מנגנונים להבטחת תהליך קבלת החלטות ראוי במובן של שילוב הדרג המקצועי ולכן עוסקים רק בחובת התייעצות עם משרתי ציבור, בעלי תפקיד או גופים בשירות הציבורי, בדגש על כאלה המוקמים על פי חוק, משולבים בעבודת המשרד ומורכבים ממשרתי ציבור או מנציגי הציבור.<sup>33</sup> מעבר לקיום ההתייעצות עצמה, אנו חושבים שיש לעגן באופן קפדני את תהליכי ההתייעצויות הנוגעים למקרים האלה: מנגנון הפנייה לקבלת ייעוץ; החומר המוצג לפני בעל התפקיד

32 להרחבה על אודות גופים מייעצים במדינות OECD ראו: POLICY ADVISORY SYSTEMS: SUPPORTING GOOD GOVERNANCE AND SOUND PUBLIC DECISION MAKING (OECD, 2017); להרחבה על אודות גופים מייעצים בבריטניה ראו: CABINET OFFICE, UNITED KINGDOM, FUNCTIONAL REVIEW OF BODIES PROVIDING EXPERT ADVICE TO GOVERNMENT (2017)

33 משום שמסמך זה דן בהתנהלות של השותפות בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, לא נדון בגופים המוקמים אד-הוק למתן ייעוץ בנושאים ספציפיים או באופן קיום התייעצות עם הציבור.

או הגוף המייעץ; גיבושה הנפרד של עמדת הדרגים המקצועיים או המייעצים ואת פרסומה כשהדבר אפשרי או העמדתה לביקורת על פי דרישה, נושא שנרחיב עליו במנגנון הבא (סעיף III).

### א. חובת התייעצות עם בעלי תפקידים או גופים מסוימים בשירות הציבורי

כחלק מההתנהלות השוטפת ומתהליך קבלת החלטות ראוי, על הדרג הנבחר להתייעץ עם בעלי תפקידים או עם גופים בשירות הציבורי. לעיתים ההתייעצות היא חובה חוקית, ולעיתים חובה שהממשלה עצמה קבעה. כך לדוגמה, הממשלה עצמה קבעה כי "המשרד להגנת הסביבה, ירכז ועדה בינמשרדית בראשותו, שתשמש כוועדה בינמשרדית מקצועית מייצגת למשרד בנושא חומרים מסוכנים", וכי המשרד יהיה הגוף שייעץ וינחה מקצועית בעת אירוע אסון המוני ואירוע חומרים מסוכנים לגוף האחראי על הפיקוד והשליטה על האירוע בכל הנוגע לטיפול בחומרים המסוכנים.<sup>34</sup> דוגמה לחובת התייעצות הקבועה בחוק עם גורם מקצועי פנים־ממשלתי היא חוק החברות הממשלתיות (תשל"ה-1975) הקובע כי הקמת חברה ממשלתית טעונה החלטת ממשלה על פי הצעת שר שהוגשה בצירוף חוות דעת של רשות החברות הממשלתית, שהיא גוף פנים־ממשלתי מקצועי. גם החלטת הפרטה של חברה ממשלתית מוגשת לוועדת שרים להפרטה על ידי השר הממונה בצירוף חוות דעת של רשות החברות. חובת היוועצות הקבועה בחוק יכול שתהיה גם עם בעל תפקיד או גוף חיצוניים לממשלה, כמו חובת ההתייעצות של הממשלה עם נגיד בנק ישראל, הקבועה בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010. חוק זה מגדיר את נגיד בנק ישראל "יועץ לממשלה לעניינים כלכליים, לרבות לעניין צמצום פערים חברתיים וצמצום אי־שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה".

34 המשרד להגנת הסביבה - מנחה מקצועי לאומי לנושא החומרים המסוכנים בישראל, החלטה מס' חמ/10 של ועדת שרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים מיום 17.04.2008, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 07.05.2008, ומספרה הוא 3481(חמ/10).

## **ב. חובת התייעצות עם גופים המוקמים על פי חוק ומורכבים ממשרתי ציבור או מנציגי הציבור**

מתוקף חקיקה מוקמים לעיתים גופים המורכבים ממשרתי ציבור או מנציגי ציבור או שילוב שלהם, ואשר מוקנים להם תפקידי ייעוץ או תפקידי ייעוץ בשילוב עם תפקידים ביצועיים. כאשר מטרת גופים אלה היא ייעוץ בענייני החוק, הם הופכים לחלק מן המנגנון הממשלתי השותף להליך גיבוש ההחלטות שהחקיקה נוגעת אליהן. חובת התייעצות עם גופים מסוג זה עשויה לשרת מטרות שונות, ובהן שילוב של מומחיות ייחודית שאינה מתקיימת מטבעה בתחומי הממשלה; שילוב מובנה של בעלי עניין או עמדות הציבור להבטחת נקודות מבט מגוונות; מקצועיות או ערכיות בקבלת ההחלטות; או ביסוס של מומחיות בלתי תלויה ואפוליטית ויצירת מנגנון ריחוק (arm's length) מן הדרג הנבחר. כך למשל, חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, קובע כי הוועדה לביטוח אבטלה המוקמת בו (המורכבת מנציגי עובדים ומעסיקים ומנציגי כמה משרדי ממשלה) תייעץ לשר העבודה (בין היתר) בעניין מדיניות ביטוח אבטלה ותאשר תקציבים מסוימים. בחוק זה גם נקבעת חובת התייעצות עם ועדה נוספת המוקמת במוסד זה: הוועדה לעניין שירות מילואים. דוגמה אחרת היא חובת היועצות מתוקף חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999. החוק קובע כי השר מחויב בהתייעצות עם מועצת הקולנוע, המורכבת משילוב של אנשי ציבור בעלי מומחיות ומעובדי מדינה, בטרם קביעת אמות המידה לתמיכה ממשלתית בתחום הקולנוע.

מנגנון זה מתאים בעיקר לתהליכי קבלת החלטות שיש בהם חשיבות גבוהה לריחוק מהשפעה פוליטית, למומחיות שאינה מתקיימת מטבעה בתחומי הממשלה או לשילוב של נקודות מבט מגוונות, מקצועיות או ערכיות. המנגנון מתאים גם במקרים שבהם רוצים לשלב את הציבור או בעלי עניין באופן מובנה וקבוע.

## 111. מנגנוני תיעוד ופרסום העמדה של הדרג המקצועי ואופן שילובה בקבלת ההחלטה

מנגנונים מסוג אחר שמים דגש על תיעוד של עמדת הדרג המקצועי, הליך השקילה שלו ומשקלו בקבלת ההחלטה, והם מאפשרים הן השלמה של חובת ההיוועצות באמצעות הטמעתה במנגנון העבודה והן שקיפות ובקרה על התקיימותו.

### א. מודל להתוויית היחסים בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר באמצעות תיעוד ופרסום עמדות הדרג המקצועי

מודל מעין זה ניתן למצוא בתהליך המסדיר את עבודת רשות החשמל אל מול השר האחראי (שר האנרגיה), לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. החוק קובע מנגנון התייעצות מנדטורי של שר האנרגיה ברשות החשמל בשורת נושאים אשר נקבעו בחוק (מנגנון חובת התייעצות עם גופים בשירות הציבורי, כפי שמתואר בסעיף 11 לעיל. כאשר השר מבקש לקבל החלטה באחד הנושאים, עליו לקיים התייעצות בכתב עם רשות החשמל, ועל הרשות להמציא לשר חוות דעת על המדיניות המוצעת, לרבות העלויות וההשלכות של ההחלטה המוצעת על תעריף החשמל הנגבה מהאזרחים. רשות החשמל מחויבת לפרסם את חוות הדעת באתר הרשות באינטרנט, ומשרד האנרגיה נדרש לפרסם את המדיניות שנקבעה באתר המשרד. השר אינו מחויב להחליט על פי עצת רשות החשמל, והחלטתו יכולה אף לחייב את רשות החשמל לעדכן את התעריפים כדי לכסות את עלות המדיניות. לעומת זאת, פרסום חוות הדעת של הרשות, שהיא הגורם המקצועי, אינו מוגבל למקרים שבהם יש מתח בין דעות הדרגים, כך שחוות הדעת המקצועית שמתפרסמת לא בהכרח מנוגדת לעמדת הדרג הנבחר.

פומביות תהליך ההחלטה והאפשרות לקיים בקרה ציבורית על הליכי קבלת ההחלטות ושילוב חוות הדעת המקצועיות הם יתרון מרכזי של מנגנון זה: הציבור נחשף לחוות דעת הדרג המקצועי ולפערים, אם מתקיימים, בין ההמלצות לבין החלטות השר, וכל דרג נושא באחריותיות הדיווח להמלצותיו ולהחלטותיו.

עם זאת, המנגנון מותאם ומוגבל לסוגיות שנקבעו מראש ומפורטות בחקיקה ראשית המסדירה את קבלת ההחלטות באותם נושאים. ניסוח מנגנון מסוג זה רלוונטי במיוחד למצב שבו גורמי המקצוע ומקבלי ההחלטות קבועים מראש כ"שחקנים חוזרים" בטווח נושאים ידוע מראש; למצב שבו גורמי המקצוע הם בעלי מעמד מקצועי ייחודי ויש חשיבות מיוחדת לאיפולטיבות שלהם או לריחוק ולהפרדה משיקולי הדרג הנבחר, או שהם המבצעים את הליכי השימוע הפומביים ואת ההערכה המקצועית על בסיסם. כך למשל, במקרה של המלצות ועדת המחירים לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

### **ב. חובת תיעוד של חוות הדעת המקצועית ושל הליכי ההתייעצות ואופן שילובה של חוות הדעת בקבלת ההחלטה**

מנגנון זה מאפשר הן פרסום שוטף של התיעוד (במקרה שאין מניעה מיוחדת כמו סודיות) והן פרסום על פי דרישה. ניתן למשל למצוא שימוש במנגנון זה במדינת קווינסלנד שבאוסטרליה, בהתאם לחוק המסמכים הציבוריים (Public Records Act, 2002). פרוטוקול התקשורת בין הסגל הפוליטי למשרתי הציבור קובע כי "משרתי הציבור ואנשי הצוות הפוליטי צריכים לוודא שקבלת ההחלטות והפעולות מתועדות בפירוט מספק כדי להבטיח אחריותיות דיווח ושקיפות", וכן כי יש "לשמור תיעוד מלא ומדויק של כל תקשורת מהותית בין אנשי הצוות הפוליטי למשרתי הציבור ושל תהליך קבלת ההחלטות הפורמליות"<sup>35</sup>. חובת תיעוד מבטיחה אחריותיות דיווח ומאפשרת שקיפות ובקרה, גם כאשר המסמכים וחווות הדעת אינם מתפרסמים באופן שוטף אלא על פי דרישה או בהליכי בקרה. כמו כן, יתרון נוסף של מנגנון זה הוא התאמתו לכל סוגי ההחלטות ולפעילות השוטפת של הממשלה.

עמדתנו היא שנכון לשקול מנגנון דומה בישראל כמנגנון חובה כללי ורוחבי לעיצוב היחסים בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר על בסיס הבניה סדורה של תיעודם: המידע המוצג על ידי גורמי המקצוע לדרג הנבחר וכל תקשורת מהותית

שהתקיימה ביניהם. המנגנון האמור מבוסס בראש ובראשונה על חובת התייעוד, והוא מאפשר בקרה תוך כדי הליכים וגם לאחר קבלת ההחלטות. המנגנון אינו מחייב פרסום שוטף וכללי.

לעומת המודל של רשות החשמל בישראל, המודל האוסטרלי שתואר לעיל אינו מוגבל לסוגיות מסוימות אלא מלווה את כלל עבודת הממשלה, ויתרונו הוא בהטמעה של מערכת יחסים כוללת בין הדרגים. החובה לתעד את תהליכי קבלת ההחלטות וההתנהלות בין הדרגים הנבחר והמקצועי, וכך גם הידיעה שהתייעוד קיים לצורך בקרה, יתרמו להטמעת המודעות לחובת ההיוועצות. כאמור, מומלץ לשקול את הטמעת חובה זו גם בישראל במקרים מתאימים, באופן כללי ורוחבי (למעט במקרים מוגדרים שיוחרגו), לצד הסדרים כמו זה הקיים במשק החשמל.

### ג. מנגנונים לחשיפה של חוות הדעת המקצועית, המידע והשיקולים שביסוד החלטות הדרג הנבחר

ניתן לשקול שילוב מחייב ושוטף של שקיפות בעניין אופן היישום של חובת ההתייעצות והאחריותיות בהליכי קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר.

לדוגמה, באמצעות תיקון של תקנון הממשלה ניתן יהיה לקבוע שלהצעות החלטה ממשלתיות יצורפו חוות הדעת המקצועיות שהוצגו לשר על ידי הדרג המקצועי בצד נימוקי השר לאימוץ או לדחייה של עמדת הדרג המקצועי.<sup>36</sup>

ההנחה שביסוד המלצה זו היא שהגוף מקבל ההחלטה, קרי הממשלה, מחויב להכיר את העמדות של הדרג המקצועי ואת הנימוקים של השר מגיש ההצעה במקרה שהוא מבקש לסטות מעמדת הדרג המקצועי. חשיפה של חוות הדעת המקצועית במקרה זה מסייעת לטיוב הליך קבלת ההחלטות במליאת הממשלה ומבטיחה את איכותו ומקצועיותו והן את השקיפות ואחריותיות הדיווח לציבור. אומנם בסיס חלקי לכך מופיע כבר כיום בישראל במסגרת ההנחיה בתקנון

36 לדיון מפורט יותר בבסיס להצעה זו, וברעיון של מערך נגישות ציבורי למידע ממשלתי, ראו מחקרה של עדנה הראל פישר "ממלכתיות והשירות הציבורי" (בהכנה).

הממשלה שבהצעות החלטה המוגשות לאישורה יש לפרט את השלכות ההצעה בכמה היבטים ולצרף חוות דעת משפטיות; ואולם אין חובה לצרף את העמדות המקצועיות שביסוד ההצעה או שהוגשו בעניינה, והשרים אינם נדרשים לנמק סטייה מהמלצות הדרג המקצועי.

ניתן להחיל מנגנון זה על מנעד רחב יותר של החלטות, למשל על החלטות אחרות המתקבלות בהליכים סדורים הכוללים הפצה מוקדמת של חומרים, כמו התקנת תקנות, הפצת תזכירי חוק או קביעת אסדרה. כך לדוגמה ניתן לשלב חובה ברורה לציין בדוח הערכת השפעות אסדרה את הפערים, אם קיימים, בין הצעת האסדרה לבין עמדת הגורמים המקצועיים בעניינה. ההנחיות לצירוף דוחות הערכת השפעות אסדרה להצעות לקביעת אסדרה חדשה (הרחבה בעניין דוחות הערכת השפעות אסדרה בסעיף 5 להלן) אינן מחייבות הטמעה מובנית של אחריותיות הדרג הנבחר, והנימוקים לסטייה מחוות הדעת אינם מפורטים בהחלטה באופן המומלץ על ידינו כאן.

אפשרות משלימה היא הקמה של פורטל שיאפשר נגישות ציבורית למידע ממשלתי מקצועי המשמש לצורך קבלת החלטות, לרבות דוחות והמלצות מקצועיות שצורפו להחלטות. בכך יתאפשר לציבור "לוודא כי התשתית המקצועית שהונחה בפני נבחר הציבור הייתה ראויה ומלאה" ולבחון את התשתית העובדתית והמקצועית "בנפרד מן העמדה שנתקבלה על ידי קובע המדיניות. במובן זה, על נבחר הציבור להבחן על פי שיקול הדעת שהפעיל נוכח המידע והעמדות המקצועיות שהובאו בפניו, וישוקפו במלואם הנימוקים שהנחו אותו בהעדפת חלופה זו על פני אחרת או בדחיית עמדה מקצועית שהוצגה בפניו והאיזון שאזן בין השיקולים השונים".<sup>37</sup>

חשיבותה של השקיפות ותרומתה פורטו לעיל. בצד זאת, היקף המידע שבידי הרשות המבצעת הוא רב, ויש להבטיח כי חשיפה לתשתיות המידע במגוון החלטות המדיניות תהיה מעשית ומועילה, וכי בידי הציבור תהיה יכולת ממשית להתמודד עם היקף המידע שעמד בבסיס ההחלטות שהתקבלו ולבצע בקרה שלהן. נדרש גם להבטיח שחשיפה מוגברת של מידע לא תחזק את בעלי הנגישות

על חשבון מגזרים חלשים יותר בחברה, וכן כי מגבלות אשר ייתכן שיחולו מטעמים לגיטימיים על פרסום חלקים משמעותיים מהמידע לא יגרמו למידע המתפרסם להיות בלתי ברור. המנגנונים שהוצעו לעיל, אם ייושמו בדרכים הולמות, יגדילו את החשיפה של הציבור לאופן ההתייעצות ולמידע שנשקל בתהליך קבלת ההחלטה ויעניקו ממדים נוספים לחובות השקיפות וחופש המידע הקיימים כבר כיום. הם עשויים לאפשר נגישות טובה יותר להחלטות שבמוקד העניין הציבורי ולתרום למעורבות ולבקרה אזרחיות, וכן לחייב את הדרג הנבחר לנמק את עמדותיו ולפרט את שיקוליו בעת שהוא מבקש לסטות מן העמדה המקצועית שהובאה לפניו.

## IV. מנגנון התראה מצד הדרג המקצועי על הבעייתיות של החלטת הדרג הנבחר (Ministerial Direction)

מנגנון התראה מצד הדרג המקצועי על בעייתיות בהחלטת הדרג הנבחר קובע מראש את התנאים שבהם נדרש הדרג המקצועי "לאותת" באופן פומבי על קיומה של אי-הסכמה בדבר מדיניות השר. דוגמה לכך ניתן למצוא בבריטניה, במנגנון המסדיר את עבודת המזכיר הקבוע (תפקיד המקביל למנכ"ל משרד בישראל). לצד חובותיו כלפי השר, למזכיר יש אחריות אישית לפני הפרלמנט בכל הנוגע להוצאות המשרד המוגדרות במסגרת כללי ההוצאה הציבורית. הכללים קובעים ארבע סיבות שבגינן מזכיר עשוי להחליט שהוצאה אינה ראויה: סדירות – ההוצאה חורגת מהסמכויות החוקיות של המשרד או מהמסגרת התקציבית; תקינות – ההוצאה אינה עומדת בסטנדרטים של מינהל תקין; תמורה – בחירת מדיניות אחרת או אי-ביצוע של המדיניות המוצעת תהיה גם זולה וגם אפקטיבית יותר; והיתכנות – ספק אם ההצעה ישימה, בת-קיימא או אם ביכולתה לעמוד בלוח הזמנים המיועד. כאשר יש אי-הסכמה בנוגע להוצאות המשרד בין השר למזכיר, האחרון נדרש לנסח את ההתנגדות בכתב ולהגישה לשר. אם עשה זאת, ובמקרה שהשר מחליט לדחות את עצת המזכיר, השר נדרש להנחות בכתב

על מימוש המדיניות על אף ההתנגדות (ההנחיה בכתב נקראת "Ministerial Direction"). קיום התהליך מתפרסם בפומבי, ולרוב שני המכתבים – של השר ושל המזכיר – מתפרסמים באתר הממשלה.

מנגנון מסוג זה מאפשר לדרג המקצועי להביא לידי ביטוי התנגדות מקצועית להחלטות השרים, מתוך שמירה על חובת הנאמנות הציבורית של הדרג הנבחר ועל חובתו כלפי הדרג הנבחר. התהליך אף מחייב את הדרג הנבחר לנמק ולהצדיק החלטות שנויות במחלוקת ומביא לידיעת הציבור את התנגדות הדרג המקצועי.<sup>38</sup>

מנגנון מעין זה מחייב נורמות שלטוניות מתאימות, שלפיהן פרסום התנגדות של הדרג המקצועי להחלטות הדרג הנבחר לא נתפס כמהלך קיצוני, אלא כחלק מיחסי עבודה תקינים בין הדרגים. שאלמלא כן, פרסום ההתנגדות עלול להתקבל ביחס עוין מצד הדרג הנבחר. לכן נראה שהמנגנון מתאים במיוחד במקרים שיש בהם הגנה ארוכת טווח על בעלי התפקידים בדרג המקצועי.

## V. הבניית הליכי קבלת החלטות – הערכת השפעות לקבלת החלטות ממשלתית (Impact Assessment)

הליך הערכת השפעות הוא הליך מובנה הכולל הצגה, ניתוח, שקילה והנמקה של החלטה מוצעת. מטרתו לטייב את תהליך קבלת ההחלטות, את איכות ההחלטות

38 לדוגמה, ב-2022 בהתראה של מזכיר משרד הפנים לשרת הפנים על מדיניות הרחקה מהגרים לא־חוקיים מבריטניה. אף שהטענה המובאת נגד המדיניות היא "תמורה לא מספקת", המזכיר מבקר את האפקטיביות של המדיניות ואת ההתאמה של הפתרון המוצע לבעיה הנחונה. למכתב ההתראה וחשובת השרה ראו [Correspondence: Migration and economic development partnership – ministerial direction](#) (16 April, 2022)

עצמן, את ההליכים לשיתוף ציבור ובעלי עניין ואת יכולת הבקרה הציבורית על החלטות שהתקבלו. הליכי הערכת השפעות נערכים על פי מתודות מקובלות המיושמות בתחומים שונים (דוגמת הערכת השפעות רגולציה או הערכת השפעות סביבה או השפעות חברתיות), והם נהוגים במסגרות שלטון במדינות ובארגונים על-מדינתיים. גם בישראל נהוג מנגנון הערכת השפעות שנוצר לצורך טיוב של אסדרה (רגולציה). מנגנון מסוג זה משקף את הצורך בהבניה של אופן קבלת ההחלטות מצד המחוקקים והרגולטורים.<sup>39</sup>

בביצוע הליך הערכת השפעות קבועים שלבים המביאים לידי ביטוי את העקרונות שדנו בהם בפרקים הקודמים, המחייבים פירוט ושקילה של חוות הדעת המקצועית והבניה של קבלת ההחלטה והנמקתה, והוא עשוי לשפר את התהליך ולהביא לידי מיצוי את התשומות של הדרגים השונים בגיבוש החלטות המדיניות.

יתרונותיו המרכזיים של הליך הערכת השפעות הם הגדרת תהליך קבלת החלטות מסודר ומעמיק ושימת דגש על התשומות והשיקולים הנדרשים במהלכו, הצבת חלופות והנמקת הבחירה. לכן לכאורה יש ערך בהחלתו על מנעד רחב יותר של החלטות מאלה שהוא חל עליהם היום, אך על פי שלעניינו יש לשלב בו באופן מובנה גם את הנמקות הדרג הנבחר ושיקוליו, במקרה שההחלטה המתקבלת סוטה או מנוגדת להמלצת הדרג המקצועי. עם זאת, הליך הערכת השפעות הוא תהליך מורכב שאינו מתאים תמיד למנעד הרחב מאוד של החלטות שמסמך זה עסק בהן.

39 נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס מדריך למחוקק 174-175 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2015).

.5

## סיכום

מסמך זה דן בקשר שבין הדרג הנבחר לדרג המקצועי במסגרת תהליך קבלת החלטות מיניסטריאליות. בעיה המאפיינת את עבודת הממשלה והשרים בשנים האחרונות היא ריבוי המקרים שעמדת הדרג המקצועי בהם זוכה למקום שולי בתהליך קבלת ההחלטות, או אף לביזוי או להתעלמות מצד הממשלה, ראש הממשלה או השרים, ולעיתים גם מבעלי התפקידים הבכירים

ביותר בדרג המקצועי, שהם בה בעת גם נושאים במשרות אמן. דחיקת עמדת הדרג המקצועי מתהליך קבלת ההחלטות משמעה שניתן משקל נמוך לשיקולים המקצועיים ולידע שבידי הדרג המקצועי, לניסיון המערכתי המצטבר, לניתוח הסוגיות על בסיס מחויבות הדרג המקצועי לציבור, וקרוב לוודאי שעובדות ונתונים רלוונטיים נעדרים מהדיון. התוצאה היא פגיעה באיכות ההחלטות המתקבלות ובמידה שבה הן ממשות את חובת הנאמנות של השלטון לציבור. נלווים לכך גם חוסר שקיפות וחוסר יכולת של הציבור להעריך את ההחלטות ואת דרך קבלתן, ונובעות מכך גם פתיחת פתח לפוליטיזציה של ההחלטות, החלשה של המגזר הציבורי ופגיעה באמון הציבור בהחלטות הממשלה.

לא ניתן לדעתנו להתמודד עם הבעיה של דחיקת הדרג המקצועי מתהליך קבלת ההחלטות על ידי פתרון ממסדי-ריכוזי דוגמת הקמה של רשות ייעודית או "צאר" לענייני הליכי היועצות – המדובר הוא ברכיב אינהרנטי בכלל תהליכי עבודת הממשלה. בהתחשב במגוון האדיר של ההחלטות המתקבלות בממשלה והנושאים הנידונים במשרדי הממשלה למיניהם, גם לא סביר שאדם או גוף חיצוני יוכלו להיכנס לקרביים של כל החלטה ולברר את טיב המחלוקת בין הדרג המקצועי להחלטת הדרג הנבחר.

על כן, אנו סבורים שהדרך הנכונה להתמודדות עם הבעיה היא בהטמעת החובה הכללית להתייעצות סדורה וממשית עם הדרג המקצועי, כחלק מובנה מעבודת הממשלה ותהליכי העבודה, באמצעות קביעה מפורשת שעל הממשלה חלה אחריות לקבוע בכל תחום מנגנון מתאים שיבטיח כי העמדה המקצועית מקבלת חשיפה נאותה ומשקל ראוי וכי להחלטת השר שמתקבלת יש בסיס מקצועי מוצק. לצד קביעה זו מוצע "תפריט" של מנגנונים המעגנים במגוון צורות תהליך

היוועצות מעמיק ויסודי בין הדרגים. התאמת המנגנון המיטבי לסוגי ההחלטות היא תהליך שיארך זמן רב וודאי שיהיה כרוך בניסוי וטעייה, אך תהליך כזה הוא בלתי נמנע ויביא בסופו של יום לשיפור ניכר בתוצרי עבודת הממשלה.

לצורך קידום יעד זה, מסמך זה הציג את עקרונות היסוד של הנאמנות לציבור ואת המחויבות לפעול לטובת הציבור וכן שלוש חובות הנגזרות מעיקרון זה ומשמשות להבניית תהליך קבלת החלטות ראוי. כמו כן, פירטנו עקרונות אחדים לבחינת הסבירות של המשקל המוענק לשיקולים שאפיינו כלבר־מקצועיים והצענו מנגנונים והסדרים אפשריים להליכי קבלת החלטות תקינים וראויים, הכוללים את ההסתייעות בדרג המקצועי באמצעות עיגון נוסף של חובת התייעצות עימו. אנו מקווים שהמסמך ישמש בסיס לחיזוק הנורמה הנדרשת של שילוב משמעותי יותר של הדרג המקצועי ושקילה של השיקולים המקצועיים בהחלטות מיניסטריאליות בישראל. קביעת העיקרון הכללי כאמור על ידי הממשלה, ובצידו אחריות של הממשלה להטמיעו וליישם מנגנונים או הסדרים כמוצע, יבססו גם מנעד נוסף של כלים לביקורת במגוון האמצעים: מינהליים, משפטיים וציבוריים.

תקוותנו היא שקידום ההצעות שבבסיס מסמך זה יתרום לא רק לשיפור העבודה המשותפת של נאמני הציבור – הדרג הנבחר והדרג והמקצועי – אלא גם לביסוס תפיסה ממלכתית מתוקנת של מושג המשילות ושיפור איכות השירות הציבורי בישראל. בעקבות המחדלים שנחשפו בעבודת משרדי הממשלה ובשירותים שניתנו לאזרחים בימים שלאחר 7 באוקטובר, לשינויים המוצעים כאן יש מקום חשוב בבנייה מחדש של מערכות הממשל והמגזר הציבורי בישראל.

**פרופ' יותם מרגלית** הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחום המומחיות שלו הוא כלכלה פוליטית.

**ד"ר אסף אילת** הוא כלכלן בעל רקע משפטי והתמחות בתחומי רגולציה, תחרות ואנרגיה. בעבר היה יו"ר רשות החשמל והכלכלן הראשי ומ"מ הממונה ברשות התחרות.

**עו"ד עדנה הראל-פישר** היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראשת התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית. שירתה כ-25 שנים בשירות הציבורי, ובתפקידה האחרון הייתה ראשת תחום ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים.

**זק הירש** הוא חוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, סטודנט לתואר שני בכלכלה במסלול המחקרי המשותף לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית בירושלים.

