

כרוניקה של כישלון ידוע מראש? מועצות רגולטוריות בישראל במבט סוציו-אנליטי

אורי ארבל-גנץ*

מחבר המאמר מבקש להצביע על פער הקיים בין תכליתן של רשויות רגולטוריות בישראל אשר כוננו על ידי המחוקק כמועצות ובין ההסדרים המוסדיים המגדירים את תהליכי עבודתן.

הצורך בהגדרה של האינטרס הציבורי המבוססת על מגוון תפיסות ערכיות ונקודות מבט שונות הוא, ככל הנראה, הבסיס הנורמטיבי לכינון של מועצות האחראיות על הסדרה של תחומים שונים. ייצוג אינטרסים שונים יאפשר חשיפתם, ערעורם, ביקורת עליהם והכרעה בהם על-ידי חברי המועצה. מנקודת מבט סוציו-אנליטית הסדר זה פירושו כינונה של קבוצת-עבודה, שתכליתה – עיצוב, יישום והערכת מדיניות רגולטורית – יכול שתוגשם דה-יורה כמו גם דה-פקטו רק בעבודת הקבוצה כשלם.

במאמר זה מבקש המחבר להצביע על סתירה אפשרית בין הפרדיגמה המוסדית ובין זו הסוציו-אנליטית כפי שאלה באות לידי ביטוי בכינון של המועצות הרגולטוריות בישראל ולעמוד על משמעותה הן מבחינה תיאורטית הן מבחינה אמפירית.

מבוא

פרק א: רגולציה – רקע תיאורטי

פרק ב: תהליכים לעיצוב מדיניות – מסגרת עיונית

1. הגישה המוסדית

2. הגישה הסוציו-אנליטית לקבוצה

3. הגישה המוסדית והגישה הסוציו-אנליטית לקבוצה – סיכום

* המחלקה למדע המדינה, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת בר-אילן.

- פרק ג: תהליכים לעיצוב מדיניות במועצות רגולטוריות בישראל – דיון תיאורטי
 פרק ד: תהליכים לעיצוב מדיניות במועצות רגולטוריות בישראל – דיון אמפירי
1. המועצה הארצית לתכנון ובנייה – כללי
 2. המועצה הארצית לתכנון ובנייה כקבוצה – על-פי חברי הקבוצה
 3. המועצה הארצית לתכנון ובנייה כקבוצה – על-פי תצפית
 4. המועצה הארצית לתכנון ובנייה כקבוצה – שקלול ממצאים אמפיריים
- פרק ה: סיכום, מסקנות והמלצות

מבוא

מדיניות רגולטורית היא ממאפייניה הבולטים של המדינה הדמוקרטית בעידן המשילות של סוף המאה העשרים וראשית המאה העשרים ואחת. "עידן המשילות" הוא המונח המצביע על נסיגתן המואצת של הדמוקרטיות המערביות מתפקידיהן המסורתיים – בעיקר הייצור וההספקה של שירותים ומוצרים – והתייצבותן מחדש בתפקידי הסדרה ופיקוח (רגולציה). דפוס משילות זה מאופיין, בין היתר, בכינון רשויות רגולטוריות בתצורות מוסדיות שונות. בישראל שכיה דגם המועצה הרגולטורית, המפגיש בדרך-כלל בין בעלי-עניין שונים ממגזרים שונים, והמעניק להם את הסמכות לעצב, ליישם ולהעריך מדיניות רגולטורית בתחום או בענף מסוים. על-אף שכיחותו של דגם זה, אין בו אחידות, ומיפוי מוסדי של הרשויות הרגולטוריות בישראל מצביע על שונות במספר החברים בכל מועצה רגולטורית: החל בחמישה, המשך בשלושה-עשר וכלה בארבעים ויותר. על רקע החשיבות ההולכת ומעמיקה של המדיניות הרגולטורית בחיי החברה והפרט, מחד גיסא, ולנוכח המאפיינים המוסדיים השונים של המועצות הרגולטוריות בישראל מאידך גיסא, עולה השאלה: האם דגם המועצה הרגולטורית מאפשר לרשות המוסמכת להשיג את תכלית תפקידה? המאמר דנא מבקש לענות על שאלה זו תוך שימוש בפרדיגמה המוסדית-הפונקציונלית בתחום המדיניות הציבורית ובגישה הסוציו-אנליטית לקבוצה האנושית. הטענה המרכזית שנבקש לבסס היא שהעיצוב המוסדי-הפונקציונלי של המועצות הרגולטוריות בישראל עומד בסתירה לתובנות התיאורטיות שהגישה הסוציו-אנליטית לקבוצה מציעה לנו, סתירה שבאה לידי ביטוי גם בפרקטיקה של המועצות: בעוד ההסדרים המוסדיים מכוננים את המועצות הרגולטוריות כקבוצות-עבודה במישור הצורני, אין הם מאפשרים לקבוצות אלה להבשיל כנדרש במישור הפסיכו-אנליטי המתקיים בין חבריהן. מכיוון שכך, הטענה היא שהתהליך של עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות של מועצות אלה לא רק שלא יכול להיות הוגן או אופטימלי, אלא הוא אף נידון מראש ובמידה רבה לכישלון. במאמר חמישה חלקים. תחילה נציג את הרקע המושגי והתיאורטי למדיניות רגולטורית ונסביר את חשיבות העיסוק בה. בהמשך נפרוש את שתי הגישות התיאורטיות – המוסדית והסוציו-אנליטית של הקבוצה – וננתח את הממשקים העולים מהן במישור התיאורטי ביחס

לתהליכים של עיצוב המדיניות המתנהלים במועצות רגולטוריות בישראל. בהמשך, על-מנת לעמוד על תוקפן האמפירי של המסקנות התיאורטיות, נבחן את הדינמיקה הקבוצתית באחת מהרשויות הרגולטוריות בישראל, ונסכם את הממצאים העולים הן מהדיון התיאורטי המוקדם והן מזה האמפירי שאחריו. לבסוף, לאחר גיבוש המסקנות, נציע כמה שינויים מוסדיים אפשריים לשיפור התהליכים המתקיימים במועצות הרגולטוריות בישראל.

פרק א: רגולציה – רקע תיאורטי

במישור הנורמטיבי, רגולציה היא "הסדרה סמכותית של יחסי חליפין של ערכים בחברה באמצעות דרישה, אישור, מניעה או איסור של פעילות ו/או התנהגות של פרט ו/או ארגונים בחברה".¹ למדיניות רגולטורית שלושה מרכיבים פונקציונליים בלתי-נפרדים: קביעת הנורמה – היא ההחלטה הפורמלית המגדירה סטנדרטים, המחייבת כישורים למקצוע, הדורשת או אוסרת התנהגות; ויסות – היא התוצאה של התקינה או ההנחיה, משמע הגבלת מספר השחקנים ו/או מתחם חופש הפעולה שלהם; פיקוח – הוא המעקב אחר מידת הציות של הארגונים, המוסדות והקבוצות המרוגלטות לנורמות שנקבעו, לרבות פעולות האכיפה והטלת הסנקציות על מי מהם אשר נמצא מפר נורמה/ות.² לאלה כמכלול נתייחס כאל

1 אחד המיונים המקובלים בספרות מבחין בין שלושה סוגים של מדיניות ציבורית: מדיניות הקצאה; מדיניות הקצאה-מחדש; ומדיניות רגולטורית. ראו: Theodore Lowi "American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory" 16 *World Politics* (1964) 677–715. לדיון בהגדרות התיאורטיות לרגולציה ראו אצל אורי ארבל-גנץ "מדיניות הסדרה ופיקוח בישראל: רשויות רגולטוריות ורשתות מדיניות" ישראל בעשור השביעי (אוריאל רייכמן ודוד נחמיאס עורכים, 2005). להשוואה, ההגדרה המרחיבה לרגולציה, Moran Michael 17 *State, Regulation and the Medical Profession* (Philadelphia, 1993) & Bruce Wood. להגדרות מצמצמות, ראו לדוגמה: Michael D. Reagan *Regulation: The Politics of Policy* (Boston, 1987) 15.

2 Robert Baldwin & Martin Cave *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford, 1999) 2–3. להתייחסות משפטית לרגולציה ראו לדוגמה אצל יצחק זמיר "פיקוח ציבורי על פעילות פרטית" משפט ועסקים ב (תשס"ה) 67–157. אשר למינוח הנכון בעברית, המחבר מציין: "ספק אם יש שם הולם המתאר כראוי את צירופם של שני השלבים יחדיו [הסדרה ופיקוח]. באנגליה מקובל לכנות את שני השלבים [...] 'הסדרה' – המושג הסדרה כולל שם גם את הפיקוח. אולם בישראל מקובל, גם בחקיקה וגם בפסיקה, לכנות את שני השלבים גם-יחד 'פיקוח' – המושג בארץ כולל בארץ גם את ההסדרה." (שם, בעמ' 70). בעשותו כן, המחבר מתעלם, לדעתו, ממהותה של הרגולציה, לפחות כפי שזו נידונה בהסכמה רחבה בספרות המקצועית בתחום זה. לטעמי, אין בהישענות על השימוש הרווח של המחוקק ושל בית-המשפט כדי להצדיק זאת. האקדמיה ללשון עברית חיוקה טענה זו כאשר תרגמה לא מכבר את המונח

"הסדרה" של תחום או ענף מסוימים. קיימים אומנם הבדלים משמעותיים בין רשויות רגולטוריות באשר לאיזון בין שלושת הסוגים של המאפיינים, ויש רשויות העוסקות יותר בקביעת הנורמה ופחות באכיפה, ולהיפך, אך נודעת הסכמה באשר לחשיבות הפונקציה הראשונה על פני השניים האחרות. רוצה לומר: ראשון תפקידיה של רשות רגולטורית הוא הסדרה של תחום מסוים, וזאת תיעשה תחילה על-ידי קביעת נורמה מחייבת ובאחריתה על-ידי אכיפתה ויצירת נורמה אגב-אורחא.³

בראשיתה התהוותה המדיניות הרגולטורית לתיקון כשל-שוק; מונופולין (או קרטל); א-סימטריה במידע; השפעות חיצוניות (שליליות ו/או חיוביות); מוצרים ציבוריים; זכויות קניין.⁴ אלה הם אותם מצבים שבהם שיווי-המשקל בשוק/ענף בין ההיצע והביקוש הנוצר במסגרת התחרות במשק אינו מביא לידי מיצוי של כוחות הייצור הפוטנציאליים בחברה נתונה.⁵ בזכויות המשאבים והאבטלה (בטווח הארוך) של כוחות ייצור הנוצרים במקום שכשל-שוק קיים בו פוגעים בחירות הפרט הדרושה לו לקיום יחסי חליפין עם פרטים אחרים בחברה כמכניזם מרכזי להגשמת זכויותיו וחירותו,⁶ וכפועל יוצא מכך, התועלות החברתיות אינן ממוקסמות.⁷

אולם השימוש ברגולציה כאמצעי מדיניות נעשה גם על-מנת להשיג רווחה חברתית, להגדילה או לחלקה באופן שוויוני יותר;⁸ דהיינו, רגולציה לא לשם קידום ו/או שמירה על

Regulation ל"אסדרה" ורק לאחריה "פיקוח". כלומר, ראשית חוכמה היא עשיית הסדר ואחרית חוכמה היא הפיקוח על הסדר שנקבע.

3 נורמה נוצרת מעצם קביעתה על-ידי גורם מוסמך, שזאת תכלית תפקידו, אך לעיתים גם כלואי לאכיפה של נורמה כללית במקרה פרטי. לדיון תיאורטי ראו לדוגמה אצל אהרן ברק פרשנות במשפט (1993, כרך ב) 41.

4 David Weimer & Aidan R. Vining *Policy Analysis: Concepts and Practice* (New Jersey, 3rd ed., 1998) 74–115.

5 יש המגדירים "כשל-שוק" כמצב שבו המשפט הפרטי באמצעות חוזים אינו מספק הגנה לחלש אל מול החזק, משמע לפרט בעומדו מול הפירמה. כאשר אין שוויון במעמד הצדדים לחוזה, או כאשר דיני החוזים אינם מגינים כראוי על "זכויות הטבע" של הפרט, נוצר כשל-תחרות המצדיק התערבות של המדינה לצורך תיקונו. ראו גם: Baldwin & Cave, *supra* note 2, at p. 14. השוו גם אצל: Anthony Ogus *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford, 1994) 29–46.

6 ראו לדוגמה אצל מילטון פרידמן קפיטליזם וחירות (2002) 14–15.

7 ראו אצל: Baldwin & Cave, *supra* note 2, at p. 9. השוו גם אצל Weimer & Vining, *supra* note 4, at p. 171.

8 זו מכונה "רגולציה סוציאלית", המבקשת להביא לידי "צדק חלוקתי". ראו דוגמה אצל: Richard A. Harris & Sidney M. Baldwin & Cave, *supra* note 2, at p. 14. דוגמה לניתוח הגורמים הגורעים מהצדק החלוקתי בישראל והמחייבים התערבות וחלוקה מחדש על-ידי רשויות השלטון ראו אצל מנחם מאוטנר "צדק חלוקתי בישראל" צדק חלוקתי בישראל (מנחם מאוטנר עורך, 2000) 30–48.

התחרות כמכניזם כלכלי המבטא את החירות וההעדפות של הפרט (אליבא דגישה כלכלית-ליברלית), אלא כהספקה ישירה של ערכים וזכויות שכוחות השוק – מטעמים של חוסר כדאיות כלכלית – גרמו לכרסומם, מנעו את הגשמתם מקבוצות או פרטים באוכלוסייה או מנעו את הגשמתם באופן חלקי.⁹ הרגולציה החברתית (להלן: הסוציאליזם) מתמקדת בעיקר בנושאים של איכות הסביבה, בריאות, חינוך ובטיחות בייצור מוצרים ובהספקת שירותים, מאחר שבתחומים אלה יש השפעות חיצוניות שליליות וחוביות מרחיקות-לכת, ולכן גם קשה לאמוד את ההיקף של עלות הנזק או התועלת. מכיוון שמנגנון השוק מבוסס על ההנחה שמחיר מייצג את הערך התועלתני של מוצר מסוים, תרגום ערך המוצרים שאין בהם שוק לתג מחיר אינו משקף בדרך-כלל את הערך האמיתי של המוצר ואת התועלת או הנזק הנובעים מאיכותו.¹⁰ הבעיות שהרגולציה הסוציאליזם מבקשת לענות עליהן עלו בחשיבותן עם התפתחותם של תהליכי הגלובליזציה וטשטוש הגבולות הטכנולוגיים, האקולוגיים, הווירטואליים והתודעתיים בין מדינות ריבוניות.¹¹

ההתייחסות לרגולציה כאל מדיניות מובחנת בעלת מאפיינים ייחודיים החלה בבריטניה באמצע המאה התשע-עשרה, ובמשל הפדרלי בארצות-הברית החלו עוסקים בכך בעשור האחרון של אותה מאה.¹² ביתר המדינות הדמוקרטיות באירופה החלו לעסוק בכך למן

9 זו למעשה הגישה הסוציאלי-דמוקרטית שבבסיסה הביקורת כלפי אלה הרואים בחירות ובשוויון הפוליטי חזות-הכל, בעוד שביתר אפיקי חייו של האזרח, דהיינו בעבודה, בחברה, במשפחה, בחינוך, בבריאות וכיוצא באלה, יש מי ששווים יותר ויש אחרים השווים פחות. להבדיל מהליברלים, הסוציאלי-דמוקרטים רואים בשוויון ערך קודם לחירות, ולכן גורסים כי צריך וניתן לצמצם באופן משמעותי את אי-השוויון בחברה, ובעיקר לקדם שוויון בהזדמנויות. מדיניות הביניים שהסוציאלי-דמוקרטיה מציעה תומכת בקיומה של כלכלת שוק חופשי שהאזרח יכול למקסם בה את תועלתו ולהגשים את חירותו, ובמקביל על המדינה להוביל מדיניות ציבורית שתטיב עם אלה שמצבם לא שפר ושמנגנון השוק אינו מאפשר להם להשתלב באופן שוויוני, פעמים אף מוערי, בחיים המודרניים. ראו לדוגמה קובץ המאמרים אצל: Luke Martell

Social Democracy: Global and National Perspectives (New Hampshire, 2001).

10 ראו לדוגמה אצל: Bruce A. Williams & Albert R. Matheny *Democracy, Dialogue, and Environmental Disputes: The Contested Languages of Social Regulation* (New Haven, 1998) 5–6. להרחבה, השו גם אצל: Richard Whitley and Peer Hull Kristensen *Governance at Work: The Social Regulation of Economic Relations* (Oxford, 1997) 3–48.

11 בשני העשורים האחרונים מתברר שוב ושוב כי המחיצות והגבולות המפרידים מבחינה פוליטית ומדינית בין מדינות מעשיים פחות לצורך בלימת ההשפעות החיצוניות השליליות של איכות הסביבה בכל מדינה ושל רמת הבריאות של האוכלוסייה. מגמות אלה הוליכו לשורה של החלטות במועצת האומות המאוחדות שמטרתן לבלום את ההידרדרות ולהחיל "משטר רגולטורי" בינלאומי בתחומים אלה. לרגולציה סוציאליזם בין מדינות ובהקשרים לתהליכי גלובליזציה, ראו גם אצל: Kate O'Neill *Waste Trading among Rich Nations: Building a New Theory of Environmental Regulation* (Massachusetts, 2000) 1–50.

12 ראו סקירה אצל אורי ארבל-גנץ רגולציה – הרשות המפקחת (2003) 42–46.

ראשית המאה העשרים ובעיקר במחציתה השנייה,¹³ בדמוקרטיות הסקנדינביות החל להתהליך בשנות השבעים של המאה העשרים וביתר-שאת משנות השמונים ואילך,¹⁴ בקנדה עיצב הממשל מדיניות רגולטורית מובחנת באמצעות רשויות רגולטוריות החל במחצית השנייה של המאה העשרים,¹⁵ כך גם במדינות רבות באמריקה הלטינית¹⁶ ואף באוסטרליה.¹⁷ ביפן החלו בוחנים את הגישה האמריקאית לרגולציה בראשית שנות השישים של המאה העשרים, ואימוצה האופרטיבי התפתח למן שנות השמונים.¹⁸ תהליכי האיחוד באירופה הביאו גם הם לידי כינון רשויות רגולטוריות.¹⁹

- 13 להתפתחות והשינויים במדיניות הרגולטורית בגרמניה, ראו לדוגמה אצל: Markus M. Müller "Reconstructing the New Regulatory State in Germany: Telecommunications, Broadcasting and Banking" 10(3) *German Politics* (2001) 37–64 Benjamin Coriat "France: The End of Fordism... and No Successor in Sight" in *Regulation Theory: The State of the Art* (London and New York, Robert Boyer & Yves Saillard eds., 2002) 247–253 Sally Van Sicken *Regulatory Reform in Electricity, Gas and Railroads in Italy* (OECD, Paris, 2000).
- 14 ראו לדוגמה גם את השינויים ברגולציה על השווקים הפיננסיים בנורווגיה, שוודיה ודנמרק אצל: Michael Taylor & Alex Fleming *Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience* (Washington D.C., 1999) David Levi-Faur "Governing the Dutch Telecommunications Reform: Regulation, Deregulation and Re-Regulation within the Context of European Policy Regime" 6(1) *European Public Policy* (1999) 102–122.
- 15 Bruce G. Doern & Stephen Wilks "No Longer 'Governments in Miniature': Canadian Sectoral Regulatory Institutions" in *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America* (Toronto, Bruce G. Doern & Stephen Wilks eds., 1998) 108–130.
- 16 השוו גם אצל: David Levi-Faur "The Politics of Liberalization: Privatization and Regulation—for-Competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries" 42(5) *European J. of Political Research* (2003) 705–740 J. Guasch & Pablo T. Spiller *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story* (The World Bank, Washington D.C., 1999) 59–68, 111–137.
- 17 Francis G. Castles "Australia's Institutions and Australia's Welfare" in *Australia Reshaped: 200 Years of Institutional Transformation* (Cambridge, 2002) 25–52.
- 18 Javed Maswood "Regulatory Reforms in Japan: Issues and Prospects" in *Japan – Change and Continuity* (London, 2002) 30–53.
- 19 David Levi-Faur "The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics and Politics in The Making of the European Union Electricity and Telecom Regimes" 19(2) *J. of Public Policy* (1999) 175–207.

התפתחותה של המדיניות הרגולטורית בישראל החלה בשנות החמישים, אך היא לא עמדה מאז ועד היום במרכזו של שיח ציבורי מקיף, גם לא במרכזו של הצעות לרפורמה מקיפה וכוללת.²⁰ אפיון מוסדי של הרשויות הרגולטוריות בישראל מצביע על שונות מוסדית גבוהה למדי ביחס למדינות אחרות בעולם.²¹ אף כי לכל אחד מהמאפיינים המוסדיים עשויה להיות השפעה על תפקודה של הרשות הרגולטורית, למאפיין אחד יש השפעה בולטת במיוחד, והוא מספר הנושאים בתפקיד הרגולטורי ברשות; יש לכך השפעה הן על תהליך קבלת ההחלטות של הרשות, הן על מידת עצמאותה כרגולטור, על ייצוג האינטרסים וההעדפות בו, ואף על אפשרויות הרוטציה בכהונה.²² גם בניתוח מאפיין זה נמצא כי לא רק שישנן בישראל רשויות שהסמכות הרגולטורית נתונה לאחד ובאחרות היא נתונה למועצה או לצוות, אלא שגם בין הרשויות המועצתיות – הוא הדגם הרגולטורי השכיח בישראל – מתגלעת שונות גבוהה. לדוגמה: במועצת הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל יש חמישה חברים;²³ במועצת הרשות לפיקוח חקלאי – שניים-עשר חברים;²⁴ במועצת הכבלים והלוויין – שלושה-עשר חברים;²⁵ במועצת הרשות לניירות-ערך – שלושה-עשר חברים;²⁶ במועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו מכהנים חמישה-עשר חברים;²⁷ במועצת המוסד לתקינה בחשבונאות – שבעה-עשר חברים;²⁸ במועצה להשכלה גבוהה – לכל הפחות תשעה-עשר ולכל היותר עשרים וחמישה חברים;²⁹ במועצת מקרקעי ישראל – שמונה-עשר עד עשרים וארבעה חברים;³⁰ במועצה הארצית לתכנון ובנייה – שלושים ושניים חברים;³¹

20 ארבל-גנץ, לעיל הערה 12, בעמ' 66-68.

21 שם, בעמ' 69-74. ההתפתחות המוסדית של הרשויות הרגולטוריות שונה ממדינה אחת לאחרת, בין היתר כפועל יוצא מהתפיסה המשטרית ומהאידיאולוגיה הכלכלית הרווחת; בניתוח מוסדי עולה כי באופן חריג להתפתחות במדינות אחרות, בכל אחד מהפרמטרים העיקריים כוננו בישראל דגמים שונים אחדים של רשויות רגולטוריות.

22 שם, בעמ' 59-63; ראו ההצדקות לדגם מועצתי מצומצם בארצות-הברית.

23 סעיף 22 לחוק משק החשמל, תשנ"ו-1996, ס"ח 208 (להלן: חוק משק החשמל).

24 סעיף 7 לחוק הרשות לפיקוח חקלאי, תשמ"ח-1988, ס"ח 106.

25 סעיף 6ב(ב) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982, ס"ח 218 (להלן: חוק התקשורת (בזק ושידורים)).

26 סעיף 3(א) לחוק ניירות-ערך, תשכ"ח-1968, ס"ח 234 (להלן: חוק ניירות-ערך).

27 סעיפים 7(ב), 7(ג) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תשנ"ן-1990, ס"ח 59 (להלן: חוק הרשות השנייה).

28 ראו באתר האינטרנט של המוסד לתקינה חשבונאית: www.iasb.org.il (4.5.2006).

29 סעיף 4(א) לחוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, ס"ח 191 (להלן: חוק המועצה להשכלה גבוהה).

30 סעיף 4 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ס"ח 57 (להלן: חוק מינהל מקרקעי ישראל).

31 סעיף 2(ב) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307 (להלן: חוק התכנון והבנייה).

במועצת ענף הלול – לכל הפחות ארבעים ולכל היותר חמישים חברים;³² במועצת מכון התקנים הישראלי – שמונים ושבעה חברים.³³ לנוכח השונות במיסוד דפוסי עבודתן של הרשויות הרגולטוריות בישראל, מתחדדת השאלה שבה פתחנו: האם הדגם המועצתי מאפשר לרשויות הרגולטוריות להשיג את תכלית תפקידן באפקטיביות?

פרק ב: תהליך של עיצוב מדיניות – מסגרת עיונית

1. הגישה המוסדית

רשויות שלטוניות ומוסדות ממשיים זוכים באופן מסורתי בהתעניינות רחבה במסגרת מדעי המדינה: המוסדות הפוליטיים הם שמעצבים את התהליכים שהחלטות מדיניות מתקבלות באמצעותם וגם מיושמות, ואילו ההחלטות עצמן הן שמשפיעות על תפקודם ועל יכולת המשילות של המוסדות פוליטיים.³⁴ כך, הבנת התנהגותו הפוליטית של ראש רשות מבצעת, לדוגמה, תלויה בהבנת המבנה של הרשות המבצעת, באבחון שיטת המשטר ובמיפוי היחסים בין הרשויות השונות.³⁵ מכאן גם הקשר הנורמטיבי בין רשויות השלטון והמוסדות

32 סעיפים 7 ו-8 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963, ס"ח 12 (להלן: חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק)).

33 תקנות 2 ו-25 לתקנון מכון התקנים הישראלי, התשס"ג-2002, ק"ת 133 (להלן: תקנון מכון התקנים הישראלי). דגם מועצתי מצוי בישראל גם ליד רגולטורים יחידים, שם המועצות מכהנות על תקן מייצעות בלבד. כך, ליד המפקח על הבנקים בבנק ישראל מכהנת מועצה מייצעת (ראו סעיף 6(1) לפקודת הבנקאות, 1941, ע"ר (תוספת מס' 1) 69); ליד הממונה על ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר מכהנות ועדה מייצעת ומועצה מייצעת (סעיף 4(א) וסעיף 6(א) לחוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א-1981, ס"ח 208); נציב המים חבר, במסגרת תפקידו, במועצה המייצעת לשר הממונה עליו בכל הקשור לתחומים של מדיניות המים (ראו סעיף 126 לחוק המים, תשי"ט-1959, ס"ח 169); ולצד הממונה על ההגבלים העסקיים מכהנת ועדה לפטורים ומיזוגים העוסקת בבחינת הבקשות להענקת פטור מאיסור על מיזוג חברות (ראו סעיף 23 לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988, ס"ח 128). ראו בהרחבה אצל ארבל-גנץ, לעיל הערה 1.

34 ראו לדוגמה אצל: R. Kent Weaver & Bert A. Rockman "Assessing the Effects of Institutions" in *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington D.C., R. Kent Weaver & Bert A. Rockman eds., 1993) 1–41.

35 ראו לדוגמה אצל: Kenneth A. Shepsle "Institutional Equilibrium and Equilibrium" in *Political Science: The Science of Politics* (Herbert F. Weisberg ed., 1986).

הפוליטיים של המדינה לבין מדיניות ציבורית: מדיניות אינה נעשית ציבורית אלא אם אומצה, יושמה ונאכפה על-ידי איזה מהמוסדות המוסמכים של המדינה. אלה מעניקים לכל מדיניות שלושה ממדים מרכזיים שבלעדיהם מידת הציבוריות של המדיניות מוטלת כולה בספק: (א) לגיטימציה – לאור עצם אימוצה, יישומה ואכיפתה על-פי חוק ובהסתמך על תהליכים פורמליים ושיטתיים, המדיניות הציבורית אמורה לזכות בלגיטימציה ציבורית, אם לא בתכניה, שהרי לעולם יהיו כאלה המתנגדים לה, לפחות על בסיס מקור סמכותה; (ב) אוניוורסליות – בטווח הארוך מדיניות ציבורית אינה אמורה לתת מענה לדרישותיו ו/או פתרון לבעיותיו של פלוני בעל שם ופנים, אלא לכלל האזרחים, והיא אינה אמורה לנבוע מטענותיו של הלה, אלא מתוך בעיותיהם ו/או העדפותיהם של קבוצות רחבות באוכלוסייה; (ג) אכיפה וכפייה – רק למוסדות המדינה נתונה הסמכות החוקית לאכוף את החלטות הממשל, ובמקרה הצורך גם לכפות את הציות על האוכלוסייה בכוח. יכולתן של קבוצות אחרות, שאינן מקרב מוסדות המדינה, לאכוף ולכפות מדיניות הינה מוגבלת מאוד ולרוב אף אינה יעילה לטווח ארוך. הסמכות להטיל סנקציות על אי-ציות ולאכוף אותן מסורה למדינה ולרשויותיה.

עם זאת, הגישה המוסדית לא עסקה שנים ארוכות בקשר הסיבתי שבין המבנה המוסדי של המדינה לבין תהליכים של עיצוב, יישום והערכת מדיניות, ומקל וחומר בקשר שבין המבנה המוסדי לבין תפוקותיה של המדיניות. במקום זאת עסק המחקר בתיאור פנימי של המבנה הארגוני של כל רשות, הפונקציות שהיא ממלאת והחובות והתפקידים המוטלים עליה. רק ברבע האחרון של המאה העשרים החלו חוקרים להתמקד בקשרים סיבתיים אפשריים שבין המוסדות הממשליים, ביחסים הארגוניים והפוליטיים ביניהם ובהשפעתם של אלה על המדיניות הציבורית לגווניה; כמו גם בקשרים סיבתיים הפוכים, דהיינו בהשפעתה של המדיניות הציבורית על המוסדות הממשליים והפוליטיים ועל הקשרים הבינארגוניים והפנים-ארגוניים.³⁶ כך, לדוגמה, במטרה להשיג יציבות במערכת הפוליטית המדינה עשויה לקבוע סף להשתתפות בייצוג הפוליטי בבית-הנבחרים ולמנוע כל מפלגה שלא השיגה בבחירות אחוז מסוים מקולות הבוחרים מלהיות מיוצגת בפרלמנט. כך גם עשוי להיקבע הסדר שלפיו ראש הרשות המבצעת ייבחר על-ידי הציבור במישרין, ולרשות המחוקקת לא תהיה כל אפשרות להדיחו מתפקידו.

הגישה המוסדית מודרנית אומנם במיקומה הכרונולוגי, אולם יסודותיה כבר נעוצים בדוקטרינות ותיקות יותר. כך, למשל, גישת "הפרדת הרשויות",³⁷ השכיחה כל-כך בשיח התיאורטי ואף במישור האמפירי בכל הקשור לכינון מוסדות שלטוניים במדינות דמוקרטיות, נובעת מן ההכרה במתח שבין החובה המוטלת על איש-ציבור לשרת את האינטרס הציבורי לבין רצונו לשרת את עצמו באמצעות הכוח המסור לו; ככזו, היא מבטאת את הניסיון

36 ראו לדוגמה אצל: Dye Thomas *Understanding Public Policy* (New Jersey, 11th ed., 2004) 11–14.

37 ראו אצל מונטסקייה על רוח החוקים (קלוד קליין עורך, עידו בסוק מתרגם, 1998); ראו גם אצל אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיוסון וג'ון ג'יי הפדרליסט (יעל חזוני עורכת, אהרן אמיר מתרגם, 2002) 261–265.

לפתור באמצעים מוסדיים בעיות העולות מטעמים סובייקטיביים הקשורים לטבע האדם באופן כללי ולנושא־בתפקיד עצמו באופן פרטני.³⁸ מוסדות פוליטיים מעצבים את התהליכים שהחלטות מדיניות מתקבלות ומיושמות באמצעותם, ואלה מצידן משפיעות על יכולת תפקודו של הממשל. למבנה המוסדי של הממשל יש משמעות רבה מאחר שהוא מעצב את התהליכים של קביעת המדיניות הציבורית ואת אופן יישומה.³⁹ על־כן, ניתוח והבנת תהליכים לעיצוב, יישום והערכה של מדיניות ציבורית, כמו גם ניתוח התפוקות וההשפעות של המדיניות על בסיס הגישה המוסדית, ייעשו תוך אפיון המרכיבים הארגוניים והחוקיים במדינה (ו/או ביחידת הניתוח הרלוונטית, כגון רשות מקומית) כמשתנים בלתי־תלויים, ואילו את התהליכים והמדיניות כמשתנים תלויים. כלומר, על־מנת להבין מדוע נקבעה מדיניות פלונית תחת מדיניות אלמונית יש להבין את ההסדרים המוסדיים הקיימים. ממצאים באשר לקשרים סיבתיים אפשריים עשויים ללמד אילו שינויים מוסדיים דרושים, אם בכלל, על־מנת שיהיה ניתן להפיק מהמדיניות הציבורית את התוצרים הרצויים.

2. הגישה הסוציו־אנליטית לקבוצה

למשול פירושו לקבל החלטות.⁴⁰ קבלת החלטות נעשית בעיקרה על־ידי אדם,⁴¹ ועל־פי רוב בשיתוף של אנשים אחדים ו/או ביחסי־גומלין עם כמה אנשים.⁴² יחסי־גומלין אלה מתקיימים במסגרת ארגונים⁴³ כמו גם במסגרת קבוצות.

38 אשר לתחומי המשפט ניתן לומר כי המשפט המנהלי מבטא את עקרונותיה של הגישה המוסדית בעיסוקו במדינה עצמה, בממשלה, ברשויות המקומיות, בתאגידים ציבוריים, ביחסים הפנימיים בקרב זרועותיו של המנהל הציבורי, דוגמת אצילת סמכויות וכפיפות לדרג בכיר, ואף עומד על ההליכים הראויים להפעלת הסמכות. ראו אצל יצחק זמיר הסמכות המינהלית (1996), כרך א) 31–36. אולם בראייה רחבה יותר אפשר לטעון כי המשפט בכללותו אינו אלא ביטוי לגישה המוסדית בקובעו את הנורמות וההסדרים שהבריות חיות על־פיהם בצוותא, כאשר המדינה ורשויותיה הן הביטוי הראשוני לכך, אך כמוהן גם תחומי המשפט האחרים, כגון חוזים, חברות, מקרקעין, ואחרים.

39 ראו אצל דוד נחמיאס ואיתי סנד "משילות ומדיניות ציבורית" המדיניות הציבורית בישראל (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, 1999), 13–14.

40 זו תמצית גישתו של הרברט סיימון, מייסד האסכולה ההתנהגותית למנהל, אשר ראה כבר בשנת 1947 את תהליכי קבלת ההחלטות כליבת הפעילות המנהלית: Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (4th ed., 1997) 1–16.

41 ראו לדוגמה אצל: Simon, *ibid*, at pp. 72–86. באשר להיבטים הרציונליים של החלטות אנושיות, ובעמ' 92–117 באשר להיבטים פסיכולוגיים של החלטות אנושיות.

42 ראו לדוגמה אצל: Donald G. Ellis & B. Aubrey Fisher *Small Group Decision Making* (New Jersey, 4th ed., 1993) 2–17; Bobby R. Patton & Timothy M. Downs *Decision-Making Group Interaction: Achieving Quality* (Boston, 4th ed., 2002) 2–15.

43 ראו לדוגמה אצל: Thomas G. Gummings & Christopher G. Worlet *Organization*

גישות לחקר הקבוצה האנושית והעיסוק במקומה של הקבוצה בחייו של הפרט, בהווייתה של החברה ובדינמיקות המתרחשות בה החלו מתגבשות כבר בעשור הראשון של המאה העשרים. פראט (Pratt) החל אז לטפל בתופעת העוני ובחולי הפיזי של אנשים באמצעות שיוכם לקבוצה בת חמישה-עשר יחידים, אשר תפקידה ליצור מעין לחץ חברתי על כלל החברים בה ולהגביר בכך את ההנצחות (מוטיווציות) שלהם להתמודד עם בעיותיהם.⁴⁴ שנים לא רבות אחריו החל לה-בון (Le Bon) לעסוק ב"רוח הקבוצה", בהנחה שהיחיד מתנהג בקבוצה באופן שונה מכפי שהוא מתנהג ביחידות, וכי הקבוצה עצמה היא ישות הטרוגנית המורכבת מיחידים הנהפכים לישות הומוגנית בעלת התנהגות ודפוסי חשיבה דומים.⁴⁵ אחריהם באו חוקרים ומטפלים נוספים בגישה הפסיכואנליטית לקבוצה, כגון בורו,⁴⁶ וונדר,⁴⁷ מורנו,⁴⁸ ביון,⁴⁹ דרייקורס,⁵⁰

- James G. Development and Change (Ohio, 6th ed., 1997) 6–19. להרחבה, ראו גם אצל: March & Herbert A. Simon *Organizations* (Oxford, 2nd ed., 1994) 20–52.
- Howard J. Pratt "The Class Method of Treating Consumption in the homes of the Poor" 44 *J. of the American Medical Association* (1907) 755–759.
- Gustave Le Bon *The Crowd: A Study of the Popular Mind* (New York, 2002) 45.
- לגישתו, ההפרעה/ות הנפשית/ות של היחיד קשורה ליחסים הגומלין שלו עם החברה, ולכן ניתוח הבעיה וטיפול יהיו אפקטיביים יותר ביחס לקבוצה שהוא משתייך אליה. בורו אף גרס כי לכל יחסי-גומלין של היחיד עם הקבוצה יש רבדים גלויים ורבדים סמויים המחייבים התייחסות ביחד ובנפרד. Triggant Burrow "The Basis of Group-Analysis, or the Analysis of the Reactions of Normal and Neurotic Individuals" 8 *British J. of Medical Psychology* (1928) 198–206.
- לגישתו, הטיפול באנשים שאושפזו במוסדות טיפוליים על רקע הפרעות פסיכיאטריות יהיה מועיל כאשר ייעשה, בין היתר, במסגרת קבוצה של מטופלים, אשר בהתאם לתצפיותיו ונסיונו (כפסיכואנליסט) החלו מתגבשות מעצמן כביטוי לצורך החברתי של המטופלים עצמם. Louis Wender "The Dynamics of Group Psychotherapy and Its Application" 84 *J. of Nervous and Mental Disease* (1936) 54–60.
- אשר עשה שימוש בגישות פסיכו-דרמטיות המבוססות על הבנתו את התיאטרון היווני הקלסי ומקומו של הקתרוזיס בשחרור רגשותיהם של הצופים והזדהותם עם השחקנים לצורך הגברת המודעות אצל היחיד. המסגרת הקבוצתית אפשרה לו לפתח את הגישה של "משחקי התפקידים" כשיקוף של הדרמה המתחוללת בחייו של היחיד. Jacob L. Moreno "Mental Catharsis and the Psychodrama" 3 *Sociometry* (1940) 209–244.
- ראו בהרחבה להלן בהערות 64–69 ובכיתוב הנלווה.
- אשר סבר כי להבדיל מהשתייכותו של היחיד לקבוצות שונות בחיי היומיום שלו, שמעמדו בהן נקבע על-פי הישגיו, השתייכותו לקבוצה טיפולית מבוססת על היותו אדם השווה לכל יתר החברים בקבוצה ומעמדו נגזר מ"מה שהוא", ולא ממה שהשיג. דרייקורס אף סבר, בניגוד לתפיסות שרווחו עד אז, כי מנחה הקבוצה אינו צריך להיות מנותק מהקבוצה, אלא לתפקד כשווה בין שווים. Rudolf Dreikurs "The Unique Social Climate Experienced in Group Psychotherapy" 3 *Group Psychotherapy* (1951) 292–299.

פולקס,⁵¹ קורסיני ורוזנברג,⁵² סלאבסון,⁵³ ברן,⁵⁴ פרויד,⁵⁵ רוג'רס,⁵⁶ יאלום וליברמן,⁵⁷ ריוך,⁵⁸

- 51 לגישתו, שלא כמו בפסיכותרפיה אישית, שבה תהליך ה'העברה' מתמקד באנליטיקן, הקבוצה מאפשרת ליחיד לקיים תהליך של העברות כלפי חבריו וכלפי האנליטיקן במקביל. ראו: Sigmund H. Foulkes "Group Analytic Dynamics with Specific Reference to Psychoanalytic concepts" 7 *Int. J. of Group Psychother* (1957) 40–52
- 52 אשר ניסו ליישב מחלוקות העולות מהגישות השונות לתרפיה הקבוצתית, ולשם כך אספו משלוש מאות חוקרים את מגוון הדעות ביחס לתנאים הדרושים לתרפיה הקבוצתית. ממצאיהם הצביעו על תשעה תנאים: אלטרואיזם, אוניוורסליות, אינטלקטואליזציה, בחינת המציאות, העברה, יחסי-גומלין, צפייה, שחרור רגשות וקבלה. Raymond J. Corsini & Marshall B. Rosenberg "Mechanisms of Group Psychotherapy: Processes and Dynamics" 5 *J. of Abnormal and Social Psychology* (1955) 406–411
- 53 אשר טען כי דינמיקות המתחוללות באופן טבעי בקבוצות רגילות – בהן קבוצות חברתיות, מקצועיות ומשפחתיות – לא יתקיימו באותו אופן בקבוצות תרפיה, מאחר שבראשונות מתקיים מפגש וולונטרי של שלושה אנשים ויותר בחסותה של מנהיגות כלשהי, ואילו באחרונות אין התרפיסט משמש מנהיג. כתוצאה מכך, קבוצות תרפיה עוסקות בסוגיות ובתהליכים המעכבים את חברי הקבוצה מהתנהגותם בחיי היומיום, דהיינו בחיים החיצוניים לקבוצה, מבלי שמתפתחת בהם מטרה משותפת של הקבוצה התרפיונית. Samuel Richard Slavson "Are There Group Dynamics in Therapy Groups?" 7 *Int. J. of Group Psychother* (1957) 131–154
- 54 שראה בכל אדם שלושה מצבי אגו: הורה, בוגר וילד. מצבי אגו אלה ניתנים להבנה רק תוך בחינת היחיד ביחס לאחרים, ולכן התרפיה הקבוצתית יוצרת דינמיקות של מפגשים בין אנשים אחדים המצויים במצבי אגו שונים, ומאפשרת בדרך זו להבין את מצבי הקונפליקט האנושיים והבינאישיים. Eric Berne "Transactional Analysis: A New and Effective Method of Group Therapy" 12 *American J. of Psychotherapy* (1958) 735–743
- 55 אשר עסק בחקר הקבוצה במסגרת עיסוקו בפסיכואנליזה של היחיד. לגישתו, חברי הקבוצה מוותרים על העצמי שלהם לנוכח מטרותיו של מנהיג הקבוצה, אשר לו עצמו אין כל זיקה רגשית לאיש מחברי הקבוצה, אלא אם הם משרתים את צרכיו הסובייקטיביים. Sigmund Freud *Group Psychology and the Analysis of Ego* (New York, 1960)
- 56 שבחן את התנהגותו של התלמיד במסגרת הקבוצתית, ומצא כי שעה שניתנת להם האפשרות לעשות זאת, ישילו התלמידים את הגנותיהם ויביעו לפני הקבוצה את רגשותיהם ומצוקותיהם. רוג'רס כינה מצבים קצרי-מועד אלה "קבוצת-מפגש". Carl R. Rogers *The Process of the Basic Encounter Group* (New York, 1967)
- 57 אשר בחנו את ההשפעות השליליות האפשריות של קבוצות-המפגש על המשתתפים בהן. הם מצאו כי בקרב יותר מ-9% מהסטודנטים שהשתתפו בקבוצות-מפגש התפתחו כעבור זמן תופעות היכולות להיחשב שליליות. ראו: Irvin D. Yalom & Alvin M. Liberman "A Study of Encounter Group Casualties" 25(1) *Archives of General Psychiatry* (1971) 6–30
- 58 אשר עסקה בקשר שבין המאבק המתחולל בקבוצה פנימה – לשרוד או להשמיד את עצמה – לבין דמותו ואופיו של המנהיג המתפתח או מתקבל עלידיה. לטענתה, אנשים זוכים למנהיגים שהם ראויים להם. ראו: Margaret J. Rioch "Group Relations: Rationale and Technique" 20(3) *Int. J. of Group Psychother* (1970) 340–355

ואורמונט.⁵⁹ על-פי אחת ההגדרות, קבוצה אנושית היא "אוסף של פרטים אשר ראשית, יש להם יחסים משמעותיים של תלות הדדית זה עם זה; שנית, תופסים עצמם כקבוצה על-ידי הבחנה מהימנה בין חברים ללא-חברים; שלישית, זהותם הקבוצתית מוכרת על-ידי לא-חברים; רביעית, יש להם תפקידים מובחנים בקבוצה כפונקציה של הציפיות מעצמם, מחברים אחרים ומלא-חברים, ולבסוף, כחברי קבוצה הם פועלים לבד או שיש להם באופן מתואם יחסים של תלות הדדית עם קבוצות אחרות."⁶⁰

ניתן לזהות חמישה מאפיינים בולטים של הקבוצה:⁶¹ (1) התלות ההדדית – כאשר הפעולה של היחיד ותוצאותיה מושפעות ו/או משפיעות מ/על פעולתם של האחרים בקבוצה ותוצאות פעולותיהם. תלות הדדית שלילית מתקיימת כאשר חברי קבוצה מניחים שהם יוכלו להשיג את מטרותיהם האישיות רק אם חברים אחרים בקבוצה לא ישיגו את מטרותיהם, ובמצב כזה ייטו לפעול האחד נגד האחר, ואילו תלות הדדית חיובית מתקיימת כאשר הפרט קשור ליתר חברי הקבוצה באופן שהוא יוכל להצליח רק אם יצליחו גם האחרים; (2) גודל – זוג או שלישייה, קבוצה קטנה בת ארבעה עד עשרים חברים, קבוצה בינונית בת עשרים עד שלושים חברים וקבוצה גדולה בת יותר מארבעים חברים. לגודל הקבוצה יש השפעה רבה על יתר המאפיינים, ויש הרואים בקבוצות קטנות מסגרת נוחה ואפקטיבית לקיום מירב התהליכים החברתיים והאישיים בין הפרטים.⁶² עוד מוסכם שככל שהקבוצה גדולה יותר, כן תגביר מורכבותה את הצורך להטמיע בה דפוסי פורמליים וסדורים על-מנת לשמור על רמת התפקוד הרצויה, ואף יתפתחו בקרבה תת-קבוצות קטנות יותר;⁶³ (3) לכידות – היא עוצמת היחסים המקשרים את החברים איש לרעהו

59 אשר גרס כי במסגרת הקבוצה יתנהג היחיד באופן דומה לזה שהוא מתנהג מחוץ לקבוצה, בעולם האמיתי, ולכן שימוש בחברי הקבוצה מאפשר הן לשפר את דפוסי של היחיד והן את דפוסי של החברה. ההשפעות בין הקבוצה ליחיד הן הדדיות: ככל שהיחיד יחוש טוב יותר, כן תהיה הקבוצה "בריאה" יותר, וככל שהקבוצה תהיה "בריאה" יותר, כן יחוש היחיד טוב יותר. ראו: Louis R. Ormont *The Group Therapy Experience: From Theory to Practice* (New York, 1992).

60 Clayton P. Alderfer "Group and Intergroup Relations" in *Improving Life and Work: Behavioral Sciences Approaches to Organizational Change* (California, J. Richard Marvin E. Shaw, Hackman & J. Lloyd Suttle eds., 1977). השוו גם עם הגדרותיהם של: Marvin E. Shaw, *Group Dynamics: The Psychology of Small Groups Behavior* (New York, 3rd ed., 1990). וגם עם: Rupert Brown *Group Processes: Dynamics Within and Between Groups* (New York, 1988). וגם עם: Joseph E. McGrath *Groups: Interaction and Performance* (New Jersey, 1984).

61 ראו לדוגמה אצל נאוה רוזנוסר ולירון נתן "קבוצה מהי? מושגי יסוד בפסיכולוגיה חברתית" הנחיית קבוצות (נאוה רוזנוסר ולירון נתן עורכים, 1997) 11-18. ראו בהרחבה עם: Saul Scheidlinger "Presidential Address: On Scapegoating in Group Psychotherapy" 32 *Int. J. of Group Psychother* (1982) 131-143.

62 רוזנוסר ונתן, שם, בהערות שוליים 61.

63 ראו הגדרתו של Homans לקבוצה, שלפיה זו מתקיימת רק כאשר "מספר אנשים המתקשרים

ולקבוצה עצמה, והיא מתבטאת באיכות הקשר ובנכונות החברים לעזוב את הקבוצה. על דרך הכלל, בקבוצות שלכידותן גבוהה החברים נוטים יותר להשתתף בה ולתקשר ביניהם בתדירות גבוהה יותר, ואילו ההיעדרויות מועטות; (4) מטרות – הקבוצה קיימת בדרך-כלל למען השגת מטרה מסוימת, כגון פתרון בעיות, קביעת סטנדרטים, ניהול קונפליקטים, או השלמתה של משימה אחרת שלא ניתן להשיגה אלא באמצעות קבוצה. השתייכותו של פרט לקבוצה נובעת גם, ויש הגורסים כי בעיקר, על-מנת לספק את צרכיו החברתיים והפסיכולוגיים האישיים, כגון הצורך להשתייך, הצורך לשלוט ולהשפיע והצורך בקבלה עצמית; (5) זהות חברתית – זו התבנית של היחיד המארגנת את חוויותיו ואת דפוסי התמודדותו בהקשר המצבים השונים. ככזו, לזהות החברתית של היחיד אין כל משמעות אם אין לה הסכמה כלשהי מצד האחר, והיא אף אינה ניתנת למימוש אלא באמצעות התייחסויות גומלין (אינטראקציות) עם פרטים אחרים. במסגרת זהותו החברתית של היחיד חייבת לקום הלימה מסוימת בין תפיסתו שלו את עצמו לבין הדרך שבה הקבוצה רואה אותו, שאחרת ימצא זה בדיסוננס מתמיד אשר יקשה עליו מאוד, בין היתר גם את השתייכותו לקבוצה.

אבחון נוסף של התנהגות הפרטים בקבוצה, התנהגותה של הקבוצה כשלם (group as a whole) וההשפעות של אלה ושל אלה על תפוקתיה של הקבוצה, הוא זה של ביון (Bion) המבדיל בין "קבוצת-העבודה" לבין "קבוצת ההנחה הבסיסית".⁶⁴ המושג הראשון מכוון למישור התפקודי האמיתי של הקבוצה ועוסק במטלה שהקבוצה חותרת להשיג. ברובד זה הדגש מושם בתהליכים הפונקציונליים והמכניסטיים שהקבוצה מטמיעה על-מנת שיעלה בידה להשיג את מטרתה, כגון מינוי חברים לתפקידים ארגוניים, חלוקת עבודה, קביעת דרכי התדיינות וסדרת המפגשים, נורמות התנהגות וכיוצא באלה. המושג השני מכוון להנחות הבסיסיות שכל חבר בקבוצה מחזיק בהן ואשר מניעות אותו לנהוג במסגרת הקבוצה כפי שהוא נוהג, ולהנחות הבסיסיות שהקבוצה מחזיקה בהן כישות פסיכולוגית אחת, פעמים אף באופן לא-מודע, והמניעות אותה, כשלם, לנהוג באופן שבו היא נוהגת. אף כי ביון לא הציג מודל התפתחותי שבו הנחות בסיסיות מסוימות מובילות להבשלה, ואף כי התייחס בעיקר ליחס שבין חברי הקבוצה לבין המנחה, ולא ליחסים הבינאישיים בקבוצה, קיימת הסכמה בספרות המחקרית שכדי להבשיל לקבוצת-עבודה אפקטיבית ויעילה, על הקבוצה לעבור דרך שלבי התפתחות שונים,⁶⁵ שעיקרם [לפי סדר אבולוציוני]

זה עם זה [...], שהנם מועטים מספיק, כך שכל אדם יהיה מסוגל לתקשר עם כל האחרים לא על-ידי מתווך ו/או באמצעות אחרים, אלא פנים אל פנים"; George C. Homans *The Human Group* (New York, 1950).

64 גישתו של ביון באשר לדינמיקה המתקיימת בקבוצה, שלפיה, מעת התקבצותם של יחידים לקבוצה ניתן לצפות בה ישות חברתית שלמה שמתקיימות בה תופעות סוציו-פסיכולוגיות בדומה לאלה המתקיימות אצל האדם היחיד.

65 ראו אצלו: Margaret J. Rioch "The Work of W. Bion on Groups" 33 *Psychiatry* (1970) 56–66.

66 לא כל החוקרים מחזיקים באותן ההגדרות לתהליך, ואף לא הכל עומדים על האבחנות של

(א) התקשרות - השלב שבו חברי הקבוצה נדרשים ליצור ערוצי תקשורת ביניהם כבסיס להתגבשותם כמערכת חברתית מובחנת; (ב) בידול - השלב שבו חברי הקבוצה נדרשים להכיר בכך שקיימים הבדלים ביניהם ולעמוד על טיבם כבסיס ליצירת מנגנונים מגשרים בתוך הקבוצה; (ג) אינדיווידואציה - השלב שבו הקבוצה נדרשת לקדם את מורכבותו של כל חבר ולתמוך בה כבסיס לפתיחות אישית כלפי יתר חברי הקבוצה; (ד) אינטימיות - השלב שבו חברי הקבוצה חוקרים את מערכות היחסים החברתיות בתוך המסגרת הקבוצתית, על הקונפליקטים, המתחים והקרבה שבהם; (ה) הדדיות - השלב שבו חברי הקבוצה מפתחים רגש של אחריות הדדית כלפי האחרים וכלפי הקבוצה-כשלם, על מטרותיה ופועלה.⁶⁷ על-מנת לעבור שלבים אלה, שהיחידים בקבוצה מבטאים בהם את צורכיהם החברתיים והפסיכולוגיים ומחפשים להם מענה במסגרת הקבוצה, דרושים הסדרים פורמליים חיצוניים ופנימיים.⁶⁸ ללא הסדרים מתאימים, ספק אם תבשיל הקבוצה את כל שלבי התפתחותה, וספק גדול יותר באשר למידת האפקטיביות והיעילות של עבודתה.

חוסר בשלותה של הקבוצה ברובד הסוציו-פסיכולוגי יבוא לידי ביטוי, ככל הנראה, ברובד המשימתי-הפורמלי, אשר ייצור שלוש בעיות עיקריות בהתנהלותה של הקבוצה: ראשית, קונפליקטים חוזרים ובלתי-פתירים בין חברי הקבוצה; שנית, אפתיה ואי-השתתפות של החברים בדינמיקה הקבוצתית; שלישית, קבלת החלטות לקויה.⁶⁹ התסמינים (סימפטומים) לבעיה הראשונה, הקונפליקטואליות הקבוצתית, יהיו, בין היתר, חוסר סבלנות וסובלנות של חברי הקבוצה זה כלפי זה; התקפות של חברי הקבוצה על רעיונות

ביון ביחס לקבוצת-עבודה ולקבוצת ההנחה הבסיסית, אולם רבים גורסים שעל הקבוצה לעבור שלבים בהתפתחותה על-מנת להגיע לבשלות ולבגרות תפקודית. ככזה ניתן לראות את מרכזו של הדיון בהתפתחות הקבוצה כנטוע בפערים שבין הרבדים הסוציו-פסיכולוגיים שלה לבין הרובד הארגוני-הפונקציונלי שלה. ראו לדוגמה אצל: Roy B. Lacoursiere *The Life Cycle of Groups: Group Developmental Stage Theory* (New York, 1980); Saravay Stephen "A Psychoanalytic Theory of Group Development" 28 *Int. J. of Group Psychother* (1978) 481-507; Ariadne P. Beck "Phases in the Development of Structure in Therapy and Encounter Groups" in *Innovations in Client-Centered Therapy* (New York, David A. Wexler & Laura North Rice eds., 1974). לביקורת על גישתו זו של ביון ואחרים, ראו לדוגמה אצל בראון: Dennis G. Brown "Bion and Foulkes: Basic Assumptions and Beyond" in *Bion and Group Psychotherapy* (London, Malcolm Pines ed., 1992) 192-219

67 ראו אצל: Mackenzie K. Roy and W.J. Livsley "A Development Model for Brief Group Therapy" in *Advances in Group Psychotherapy Monograph* (New York, Dies R. Robert & Mackenzie K. Roy eds., 1983) 101-116

68 ראו לדוגמה משנתו של דורקין (Durkin), המצוטטים אצל: Roy & Livsley, *ibid*

69 ראו לדוגמה אצל: Richard L. Moreland & John M. Levine "Problem Identification by Groups" in *Groups Process and Productivity* (California, Worchel Stephen, Wood Wendy & Simpson A. Jeffry eds., 1992) 17-47; Leland P. Bradford, Dorothy Stock & Murray Horwitz "How to Diagnose Group Problems" 1 *Group Development* (1961) 37-50

שמי מהחברים משמיע מייד עם העלאתם; אי-הסכמה לפשרות; אי-הסכמה מתמשכת לגבי תוכניות; התקפות אישיות של חברי הקבוצה, זה על זולתו; תחושה של חברים בקבוצה שאין הם יכולים להתקדם במשימתם עקב ממדיה של הקבוצה; האשמות הדדיות בין חברי הקבוצה בדבר אי-הבנה של משימתם העיקרית.

התסמינים לאפתיה ולאי-השתתפותם של החברים בדינמיקה הקבוצתית יהיו, בין היתר, פיהוקים מרובים ונמנומים במהלך מפגשי הקבוצה; דיון שאינו סב על מוקד ברור ועקבי; מידה נמוכה של השתתפות בדיון; התנהלות איטית ולא-מאורגנת של הדיון; איחורים רבים של חברים בקבוצה למפגשי העבודה והיעדרויות תכופות ממפגשים אלה. קיצור דיון או נושאים העולים במסגרתו ללא סיכום סדור; אי-יכולת של חברים בקבוצה לעקוב אחר מהלך הדיון לאורך זמן; הצעות מרובות להפסקות בדיון.

התסמינים לבעיה השלישית, שהיא קבלת החלטות לקויה, יהיו, בין היתר, אי-נטילת אחריות של מי מחברי הקבוצה על ההחלטה; תהיות של חברים בקבוצה לגבי הצורך בפתרון בעיה מסוימת ובאשר לאחריותם למצוא לה פתרון; הצעות חוזרות לטפל בנושאים אחרים, ולא בבעיה הנידונה; הצעות לפתרון של מי מחברי הקבוצה אינן זוכות בהתייחסויות מעמיקות ושיטתיות; מבוכה בקרב חברי הקבוצה; חברים בקבוצה מביעים רעיונות בהסתייגות ובזהירות רבה; שבים ועולים רעיונות להעביר את האחריות להחלטה לגורמים אחרים, חיצוניים לקבוצה; חברים בקבוצה שבים ומתעקשים שאין בידם די נתונים ומידע רלוונטי להחלטה; הדיון סב על מוקדי הכוח שבקבוצה, ולא על עצם העניין, על העובדות והדעות השונות, ורק שניים או שלושה שולטים בדיון.

3. הגישה המוסדית והגישה הסוציו-אנליטית לקבוצה – סיכום

כאמור, הגישה המוסדית עניינה בהסדרים הארגוניים הדרושים לרשות השלטונית כדי להגשים את תכליתה. הגישה הסוציו-אנליטית עניינה בהתנהגויות של היחיד ושל הקבוצה שהוא פועל במסגרתה. על-פניו ניתן לומר כי הגישות אינן סותרות זו את זו, אלא משלימות האחת את האחרת: שהרי הגישה המוסדית רואה צורך בהתוויית הסדרים מוסדיים על-מנת להבטיח שימוש ראוי בכוח השלטוני תחת השחתתו לצרכים אישיים, ובכך היא נותנת את דעתה על התנהגותו של היחיד המחזיק בו; ואילו הגישה הסוציו-אנליטית רואה צורך בהסדרים פורמליים של הקבוצה ואף של הארגון כדי שיעלה בידי הקבוצה להתקיים מבחינה חברתית ועל-מנת שתוכל – כשלם (as a whole) – לעבור את שלבי ההתפתחות הדרושים לה, כמו גם ליחידים המרכיבים אותה, בדרכה להגשים את מטרותיה. מנקודת-מבט זו, ההסדרים המוסדיים שהמדיניות הציבורית בכלל והמדיניות הרגולטורית בפרט מעוצבות ומיושמות במסגרתם אמורים לתת מענה להנחות שבבסיסן של שתי הגישות: מחד גיסא, הצורך ליצור כוח שלטוני הלכה למעשה, ובה-בעת להגבילו על-מנת להבטיח שימוש ראוי, הוגן ויעיל בו, ומאידך גיסא, הצורך בהבשלה סוציו-פסיכולוגית של המעורבים בתהליך המדיניות.

הגבלת הכוח השלטוני, אליבא דגישה המוסדית, נעשית באמצעות הסדרים מוסדיים

מגוונים. ראשית, ביצירת מצע נורמטיבי שערכי הבסיס של החברה הדמוקרטית במדינת נקבעים בו באופן פורמלי ומוגדרים בחוקה או בחוקי-יסוד.⁷⁰ שנית, באמצעות הפרדת הרשויות ויצירת מערכת איוונים ובלמים מוסדיים.⁷¹ שלישית, בהענקת סמכויות מכוח חוק והגבלתו בעיקרון של חוקיות המנהל (ultra vires), דהיינו רשות שלטונית לא תעשה פעולה כלשהי אלא אם הוסמכה לעשותה.⁷² רביעית, בקביעת הנורמה שלפיה כלל רשויות השלטון כפופות לחוק⁷³ ולביקורת שיפוטית⁷⁴ שתפקידה לפרש את החוק ולהכריע באשר למידת החוקיות של הפעלת הסמכות השלטונית ולסבירותה.⁷⁵ חמישית, ביצירת תהליכים פנים-מוסדיים לקבלת החלטות מעין-רציונלית.⁷⁶ שישית, בקביעת נורמות התנהגות המחייבות כל נושא בתפקיד ציבורי שיבטיחו את הוגנות ההחלטות, ולא רק את יעילותן.⁷⁷ נותרת השאלה: האם ההסדרים המוסדיים הקיימים בישראל נותנים מענה גם להיבטים הסוציו-אנליטיים של תהליכי קבלת ההחלטות, ואכן מאפשרים לקבוצה-כשלם, ובה בעת ליחידים המרכיבים אותה, לעבור את השלבים הדרושים להם לצורך הבשלתם החברתית-הפסיכולוגית במסגרת התפקודית? במטרה לענות על שאלה זו נתמקד בתהליכים לעיצוב המדיניות הנהוגים בקרב הרשויות הרגולטוריות בכלל ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה בפרט. הבחירה באוכלוסיית מחקר זו באה על רקע מרכזיותה של המדיניות הרגולטורית במדינות דמוקרטיות בשנים האחרונות, בהיותה ביטוי לדפוס המשילות של הדמוקרטיות המודרניות ולאור ההשפעה הרבה שלה על כלל תחומי המשק, החברה והפרט.

70 ראו לדוגמה חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150; חוק יסוד: חופש העיסוק, ס"ח התשנ"ד 90.

71 ראו אצל מונטסקייה, לעיל הערה 37; ראו יישום יסודותיה של הגישה בדמוקרטיה האמריקאית אצל המילטון, מדיסון וג'יי, לעיל הערה 37. השוו עם ארנון גוטפלד "עיקרון הפרדת הרשויות ותביעת מרברי נגד מדיסון" הדמוקרטיה האמריקאית – הממשי, המדומה והכוזב (ארנון גוטפלד עורך, תשס"ב) 312.

72 ראו אצל רענן הר-זהב המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ו) 27. השוו בג"ץ 36/51 חת נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד ה 1557.

73 ראו לדוגמה בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505.

74 ראו לדוגמה אצל אהרן ברק "ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק" אהרן ברק – מבחר כתבים (חיים כהן ויצחק זמיר עורכים, תש"ס) 295.

75 ראו לדוגמה בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485.

76 "מעין רציונלית", ולא "רציונלית", מאחר שלית-מאן-דפליג בדבר אי-תקפותו האמפירית של המודל הרציונלי לקבלת החלטות. עם זאת ראו לדוגמה בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, באשר למסמרות שקבע בית-המשפט לתהליך קבלת החלטות של הרשויות המנהליות. השוו גם עם בג"ץ 4537/96 מסעוד שושן ואח' נ' רמטכ"ל צה"ל ו-2 אח', פ"ד נ(4) 416.

77 לעניין חובת ההגינות ראו בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729. לעניין חובת היעילות ראו אצל יצחק זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו), כך (2) 675.

פרק ג: תהליכים לעיצוב מדיניות במועצות רגולטוריות בישראל – דיון תיאורטי

כאשר עסקינן בהחלטות המחייבות הבנה מקצועית ו/או בהחלטות שיש בהן ביטוי להעדפות של קבוצות או פרטים בחברה, מטבע הבריות להחזיק בדעות שונות ביחס לנושא פלמוני. לכן גם סביר להניח שכל תהליך לקבלת החלטות שהיחיד יקיים יהיה מבוסס מלכתחילה על הנחות היסוד הסובייקטיביות שלו ויוטא בסופו לשיקוף ההעדפות ו/או הדעה המקצועית של הנושא בתפקיד.⁷⁸ על דרך הכלל, ולו בהיבט הנורמטיבי והפורמלי, פתרונות להטיות מבניות, תפיסתיות ואישיות כגון אלה מגובשים על-ידי המדינה הדמוקרטית בהישענה על פרדיגמות מוסדיות, ועל בסיסן – בין היתר – היא נוטה לכונן רשויות מועצתיות שהסמכות לקבוע מדיניות נתונה בהן לא ליחיד, אלא ליחידים מספר.

ההסדרים המוסדיים שקבע המחוקק כמסגרת לתהליך העיצוב של המדיניות הרגולטורית דומים בעיקרם בין רשות אחת לאחרת, והם שיוצרים דה־פקטו, גם אם לא דה־יורה, את קבוצת העבודה: הסדר מוסדי ראשון הוא ההרכבים של המועצות הרגולטוריות, המצביעים על הכוונה להפגיש גורמים מתחומים שונים שהם בעלי־עניין במדיניות שכל מועצה ומועצה אמונה עליה; בעלי־עניין מכוח זיקתם המקצועית, הארגונית, החברתית, האזרחית ואפשר שאף הפוליטית. כך, הרשות לניירות־ערך מורכבת "מחברים שימנה שר האוצר [...] קצתם מקרב הציבור וקצתם מקרב עובדי המדינה, ואחד מהם יהיה עובד בנק ישראל";⁷⁹ במועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו חברים "אנשי ציבור בעלי רקע תרבותי הולם, ניסיון וידע בתחומי התמחותם וניסיון והבנה למצב החברתי בישראל", כך שהרכב המועצה אמור "לשקף ככל הניתן את מגוון הדעות הרווחות בציבור";⁸⁰ במועצה להשכלה גבוהה שני שלישים מחברי המועצה "יהיו בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה", ומבין כלל החברים דרוש שיהיה "ייצוג הולם לכל סוגי המוסדות להשכלה גבוהה בישראל",⁸¹ ושר החינוך יכהן כיושב־הראש של המועצה;⁸² למכון התקנים הישראלי מועצה כללית שבה

78 ראו לדוגמה אצל: Donald A. Schon & Martin Rein *Frame Reflection* (New York, 1994) 28–44. השוו גם עם אהרן ברק שיקול דעת שיפוטי (תשמ"ז) 189–192, בהתייחסו לשיקול־דעתו של הנושא בתפקיד שיפוטי.

79 ראו סעיף 3(א) לחוק ניירות־ערך. ברשות דהיום חברים עורכי־דין מהמגזר הפרטי, רואי־חשבון מהמגזר הפרטי, עובדי מדינה, וכדרישת המחוקק גם עובד בנק ישראל.

80 ראו סעיף 7(ב־ג) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. נציין שבעת כתיבת המאמר, משרד התקשורת עושה לאיחוד הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו עם מועצת הכבלים והלוויין ולכינון רשות רגולטורית אחת לעניין השידורים בטלוויזיה וברדיו; המבנה המוסדי של הרשות המאוחדת, אם זו אכן תקרום עור וגידים, עדיין אינו ידוע, אולם ככל שהפרסומים בעת הזאת מצביעים, גם בראשה תעמוד מועצה ציבורית כזו או אחרת.

81 ראו סעיף 4(א) לחוק המועצה להשכלה גבוהה. אחד מחברי המועצה יהיה יושב־ראש התאחדות הסטודנטים בישראל.

82 שם, סעיף 6.

חברים נציגים של משרדי ממשלה, ארגוני צרכנים, אוניברסיטות, ארגונים מקצועיים ואחרים,⁸³ והיא ממנה את הוועד הפועל של המכון המונה עשרים ושישה חברים, וגם בו נציגים של רוב המוסדות המיוצגים במועצה הכללית;⁸⁴ במועצת הכבלים והלוויין חברים "ששה נציגי הממשלה שהם עובדי המדינה ובהם אחד לפי המלצת שר התרבות, אחד לפי המלצת שר האוצר ושלושה לפי המלצת שר התקשורת; שבעה נציגי ציבור ובהם שניים שהמליץ עליהם מרכז השלטון המקומי, שניים המייצגים לדעת השר את הצרכנים, אחד המייצג לדעת השר את האמנים והיוצרים בישראל ושניים שהם נציגי גופים בתחום החינוך והתרבות שהמליץ עליהם שר התרבות; יו"ר המועצה יהיה נציג שר התקשורת";⁸⁵ במועצה הארצית לתכנון ובנייה חברים "שר הפנים או נציגו, והוא יהיה יושב ראש, אחד עשר חברי הממשלה, שתחליט עליהם הממשלה מזמן לזמן, או נציגיהם, בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה [...], בעל הכשרה מקצועית בענייני שיוך ובניה [...], מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים או נציגו, ראשי העיריות ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה, ראשי שתי עיריות אחרות, ראשי שלוש מועצות מקומיות שאינן מועצות אזוריות וראשי שתי מועצות אזוריות [...], ובלבד שאחת מהן בגליל ואחת בנגב, חבר אחד שימנה שר הפנים מתוך הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים [...], נציגה אחת של ארגון נשים [...]; נציג הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, נציג המוסדות המיישבים [...], בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה [...], נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה [...], נציג הדור הצעיר [...]"⁸⁶; במועצת המוסד לתקינה חשבונאית חברים, לבד מיושב-הראש של המועצה, חמישה חברים שנבחרו על-ידי לשכת רואי-החשבון, שלושה חברים שהתמנו על-ידי הרשות לניירות-ערך, המפקח על הבנקים (או מי מטעמו), המפקח על הביטוח (או מי מטעמו), חבר שהתמנה על-ידי הבורסה לניירות-ערך, חבר שנתמנה על-ידי לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים בישראל וחבר שנתמנה על-ידי איגוד החברות הציבוריות הרשומות בבורסה;⁸⁷ במועצת הלול חברים נציגי הממשלה, נציגי הסוכנות היהודית, נציגי המגדלים, נציגי המסחר הסיטונאי, נציגי המסחר הקמעונאי, נציגי הצרכנים;⁸⁸ במועצת מקרקעי ישראל חברים, מלבד השר הממונה והמכהן כיושב-ראש, נציגים מטעם הממשלה ואחרים מטעם הקרן הקיימת לישראל, כאשר מבין הראשונים יהיו לפחות מחציתם עובדי מדינה בכירים במשרדי הממשלה הנוגעים בעניין ויתרתם אנשי אקדמיה ונציגי ציבור, ומבין נציגי קק"ל יהיו חברי דירקטוריון של קק"ל, עובדי קק"ל או אנשי אקדמיה.⁸⁹

הסדר מוסדי שני, המביא לידי היווצרותן דה-פקטו של קבוצות-עבודה חברתיות

83 ראו סעיף 2 לתקנון מכון התקנים הישראלי.

84 שם, סעיף 25. יושב-הראש של המכון יכהן גם כיושב-ראש הוועד הפועל.

85 ראו סעיף 6(ב) לחוק התקשורת (בזק ושידורים). ראו לעיל הערה 80, סייפא, לעניין איחוד הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו עם מועצת הכבלים והלוויין.

86 ראו סעיף 22 לחוק התכנון והבניה.

87 ראו באתר האינטרנט של המוסד לתקינה חשבונאית: (4.5.2006) www.iasb.org.il.

88 ראו סעיפים 7-10, וסעיפים 12-13 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק).

89 ראו סעיף 4(א) לחוק מנהל מקרקעי ישראל.

במסגרת הקמת המועצות הרגולטוריות, הוא הליך הדיון וההכרעה בסופו. המועצות הרגולטוריות מקבלות את החלטותיהן וקובעות מדיניות לא על בסיס דעתו הבלעדית של זה או אחר מהחברים בהן, אלא על בסיס דיון רבתי שחברי המועצות אמורים להחליף בו דעות, לגבש את דעותיהם הסובייקטיביות תוך שקלול הנאמר במסגרת הדיון, ולאחר-מכן להביע את תמיכתם או את התנגדותם לגבי כל אחת מהחלופות העומדות להכרעה. המפגש הדיוני, שבסופו הכרעה אחת המשותפת לכלל החברים, מוסיף נדבך מוסדי מרכזי להתהוותן של קבוצות-העבודה. כך, דיוניה של הרשות לניירות-ערך, המופקדת על "שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך",⁹⁰ מחייבים השתתפות של לא פחות מחמישה חברים, והכרעה במדיניות תיעשה על-פי רוב-דעות. "בראשית התהליך מגבש סגל הרשות עקרונות מנחים באשר לחוק או התקנות המוצעים. שלב גיבוש הרעיון כולל מחקר מקיף של הסוגיה, דיונים פנימיים, בחינה של דינים זרים ושל אופן ההתמודדות עם הסוגיה במקומות שונים בעולם, היוועצות בגורמי ממשלה רלבנטיים (משרד האוצר ומשרד המשפטים) ולעתים גם קבלת הערות מגורמים חיצוניים כגון מומחים לעניין, נציגי חברות, גופים ציבוריים, רואי-חשבון ועורכי-דין העוסקים בתחום. לאחר מכן מנוסחת טיוטה ראשונית של דבר החקיקה ודברי ההסבר לו, בהתאם לעקרונות שגובשו. הטיטה קובעת את פרטי ההסדר המוצע, תוך הקפדה על בהירות בניסוח ושמירה על אחדות עם דברי חקיקה אחרים. הטיטה מועברת לדיון במליאת הרשות... ולאחר אישור [המליאה] הנוסח מועבר לשר האוצר";⁹¹ המועצה להשכלה גבוהה רשאית להקים ועדות שונות המייעצות לה בדרכה להחליט בבקשות השונות המוגשות לה, ולאחר-מכן היא מקבלת החלטה בנושא "על פי שיקול דעתה";⁹² הוועד הפועל של מכון התקנים הישראלי נדרש להקים ועדת תיאום – שבה חברים מנהל המכון, הממונה על התקינה, יושבי-ראש ועדות מרכזיות,⁹³ נציגים של ארגוני יצרנים ונציגים של ארגוני צרכנים – שתפקידה להמליץ לפני הוועד הפועל על קווי הפעולה הכלליים של התקינה, על הקמת וועדות מרכזיות, על אמות-מידה לאישור נושאי תקינה ועל עקרונות השתתפותם של מגורים שונים בוועדות השונות;⁹⁴ כאשר מגיע למועצת הכבלים והלוויין מידע בדבר הפרה של כלל מכלליה על-ידי חברה מפוקחת, המידע נבדק על-ידי אגף הפיקוח של המועצה. היה ונמצא ממש במידע, נשלח מכתב בירור לגוף המשדר, אשר נדרש להשיב תגובתו למועצה. או אז מתקיים דיון פנימי בין יושבי-ראש המועצה לבין ראש אגף הפיקוח. היה ולא התקבלה עמדת הגוף המשדר, נשלח מכתב הפרה על-ידי המועצה, ובו פירוט ההפרות. הגוף המפר משיב את תגובתו

90 ראו סעיף 2 לחוק ניירות-ערך.

91 ראו באתר האינטרנט של הרשות לניירות-ערך www.isa.gov.il/hokim/cat_details.asp?cat_id=20&active=hukim (14.5.2006), בכותר: "תהליך החקיקה והתקינה בדיני ניירות ערך".

92 ראו סעיפים 6 ו-8(א) לחוק המועצה להשכלה גבוהה.

93 ראו סעיף 4 לכללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), תשנ"א-1991, ק"ת 998: "וועדות מרכזיות לענפי משק שונים ולענפי ייצור שונים במשק, לקבוע את תחום פעולתן ואת הרכבן".

94 ראו שם, סעיפים 2-3.

למועצה, וזו מקבלת החלטה באשר לתגובה המתאימה;⁹⁵ המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תפרסם בדרך הנראית לה את נושא התכנית שעומדים לערוך וכן תיתן את ההוראות לעריכתה, והוראות אלה יבוצעו על-ידי מי ששר הפנים מינה לכך או על-ידי מי שזכה לכך במכרז שפרסם; נערכה תכנית מתאר ארצית, תמסור המועצה הארצית העתק ממנה לוועדות מחוזיות, וכל ועדה מחוזית רשאית להגיש למועצה הארצית את הערותיה לתכנית תוך התקופה שתקבע המועצה";⁹⁶ במוסד לתקינה חשבונאית הוועדה המקצועית מאתרת נושאים שיש צורך לקבוע בהם תקינה או לשנות תקינה קיימת, ולאחר דיונים בין חבריה וגיוש נוסח ראשוני לתקן, הוועדה מפרסמת את הטיוטה. לאחר שהיא בוחנת את התגובות על הצעתה וקובעת שינויים הדרושים לדעתה, יפורסם תקן אם תמכו בו לפחות חמישה מבין שבעת החברים בוועדה. ברוב של שלושה-עשר מבין החברים במועצת המוסד לתקינה ניתן לעכב את כניסתו של התקן לתוקף עד שלושה חודשים מיום אישור התקן על-ידי הוועדה, והנימוקים לכך יפורסמו ברבים;⁹⁷ במועצת הלול "החלטות מתקבלות ברוב דעות המצביעים. היו הדעות שקולות תהיה ליושב-ראש הישיבה דעה מכרעת. היושב-ראש בישיבת המועצה רשאי לקבוע כי החלטה פלוגית באותה ישיבה לא תקבל תוקף מיד כדי שהשרים יוכלו לחוות דעה עליה; הודיעו השרים למועצה על התנגדותם להחלטה תוך עשרה ימים מישיבה לא תקבל ההחלטה תוקף, אלא אם אושרה שנית על-ידי המועצה ברוב של שני שלישים של הנוכחים; לא הודיעו השרים על התנגדותם תוך עשרה ימים כאמור, תקבל ההחלטה תוקף בתום תקופה זו";⁹⁸ מועצת מקרקעי ישראל נדרשת לבחור מבין חבריה ועדה לענייני קרקע עירונית, ועדה לענייני קרקע חקלאית, ועדת תקציב וועדת ביקורת, והיא רשאית למנות ועדות נוספות קבועות או לעניין מסוים, והחלטותיהן של הוועדות יהיו בבחינת המלצות למועצה, וזאת אם החליטה המועצה לאצול מסמכויותיה לוועדה מסוימת.⁹⁹ ואילו "חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, [תיעשה] על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים".¹⁰⁰

95 ראו המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומנהלת הסדרת השידורים לציבור – סיכום שנת 2001 (אוגוסט 2002) 65. ראו גם המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומנהלת הסדרת השידורים לציבור – סיכום שנת 2002 (ספטמבר 2003) 84, נגיש ב-http://www.moc.gov.il/moc/doa_iis.dll/Serve/item/English/1.1.7.10.html (18.6.2006).

96 ראו סעיפים 51–54 לחוק התכנון והבנייה; השוו גם עם בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד מה(3) 678.

97 ראו באתר האינטרנט של המוסד לתקינה חשבונאית: www.iasb.org.il. השוו גם ה"פ מחוזי (ת"א) 1247/01 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות (לא פורסם, ניתן ביום 1.12.2001).

98 ראו סעיף 22 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק).

99 ראו סעיף 4 לחוק מנהל מקרקעי ישראל.

100 ראו בג"ץ 5023/91 אברהם פורז נ' שר הבינוי והשיכון, אריאל שרון, פ"ד מו(2) 793. השוו גם עם בג"ץ 6176/93 אליקים – אגודה שיתופית חקלאית נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מ(2) 158.

הסדר שלישי המשפיע על התהוותן של קבוצות-עבודה חברתיות במסגרת המועצות הרגולטוריות הוא יחסי העבודה שקבע המחוקק לחברי המועצות ושכירות המפגשים ביניהם. יחסי העבודה מבוססים על כך ש"חבר הרשות לא יקבל מהרשות שכר בעד שירותיו, [ואולם] הרשות רשאית לשלם לחבריה גמול עבור השתתפות בשיבות הרשות."¹⁰¹ שכירות המפגשים משתנה אומנם בין מועצה למועצה, אך בכולן שמור העיקרון שלפיו המועצה הרגולטורית מתכנסת אחת לשבועות מספר וקובעת מדיניות בנושאים השונים שלפניה. כך, לדוגמה, מפגשיה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו מתקיימים אחת לחודשיים לכל הפחות,¹⁰² ושיבות הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל אחת לחודש לכל הפחות.¹⁰³ ההסדרים המוסדיים שקבע המחוקק ביחס למועצות הרגולטוריות עוצבו על-מנת לקיים תכלית, והיא: גיבוש מדיניות רגולטורית על-ידי מפגש בין גורמים שונים משלושת המגזרים (הציבורי, הפרטי והשלישי) שיש להם עניין בתחום המדיניות, ובמסגרתו יחליפו דעות, העדפות ורעיונות, ולבסוף יכריעו ברוב קולותיהם מהי המדיניות בנושא פלוני. אומנם אין בידינו לקבוע נכוחה אם בבריאתו מועצות רגולטוריות התכוון המחוקק להוליד קבוצת-עבודה, או שמא רק להפגיש בין בעלי-עניין שונים ו/או בין נציגיהם של בעלי-העניין למעין פרלמנט-זוטא; אולם לשאלה זאת, לשיטתנו, חשיבות משנית בהיבט הפונקציונלי הנידון כאן:¹⁰⁴ שהרי בהתבסס על סעיפיה של ההגדרה התיאורטית המוצגת לעיל, המועצות הרגולטוריות מהוות קבוצות-עבודה בפועל, וזאת מאחר שהגשמת התכלית שקבע המחוקק מותנית מלכתחילה בקיום ההתכנסות של הנציגים או בעלי-העניין המנויים בחוק המסמך. לשיטתו של המחוקק, עיצוב המדיניות הרגולטורית והשגת המטרות הציבוריות יתאפשרו – כתנאי הכרחי, אך לא מספיק – רק אם יתכנסו חבריה של מועצה רגולטורית פלונית וייפגשו פיזית, ובכך הוא יוצר תלות הדדית, דה-פקטו ודה-יורה, בין חברי המועצה. לא זו גם זו, מעת שבתם יחד במסגרת המועצה הרגולטורית, חברי הקבוצה משמשים רשות מנהלית שאחריות ציבורית רובצת עליה כשלם (as a whole), ולא באופן מבוזר בין סך חבריה. חובת הנאמנות,¹⁰⁵ לדוגמה, מוטלת על החברים במועצה הרגולטורית כקבוצה, כלומר בגין פעולותיה והחלטותיה של הרשות, וללא עוררין, בעוד שעל סוגיית נאמנותו של חבר הקבוצה, כיחיד, הפסיקה עדיין חלוקה, והיא מעלה קושיות מורכבות באשר לדרך תפקודו במועצה ובאשר למידת העצמאות הניתנת לו בבואו להכריע בסוגיות השונות שלפניו: האם עליו להביע את עמדתו האישית, המבוססת על הבנתו ופרשנותו הסובייקטיבית את האינטרס הציבורי ותוך הסתמכות על נסיונו, השכלתו ומקצועו, או

101 ראו סעיף 6 לחוק ניירות-ערך; השוו לדוגמה סעיף 15 לחוק הרשות השנייה; השוו עם אתר האינטרנט של משרד התקשורת אשר לחברי המועצה לשידורי כבלים ולוויין, <http://www.moc.gov.il/new/hebrew/index.html> (14.5.2006).

102 ראו סעיפים 15, 16 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.

103 ראו סעיף 24 לחוק משק החשמל.

104 וזאת להבדיל מן ההיבט המהותי, שלא נעסוק בו כאן: דהיינו, אם הדמוקרטיה היא אוסף של נציגים המתחרים ביניהם על הקצאת המשאבים בחברה, או שמא היא מנגנון להגדרת הטוב הכללי ויצירתו בפועל על-ידי התגייסות הנציגים לחשיבת-יחד אולטרא-סובייקטיבית.

105 מן המפורסמות הוא ש"לא הרי רשות היחיד כרשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה

שמה עליו להביע את עמדת שולחיו, דהיינו משרד ממשלתי פלוני, ארגון צרכנים אלמוני או חברה עסקית פלמונית? כלומר, האם חבר המועצה הרגולטורית נדרש לפעול כנציג חופשי, הרשאי להכריע מעת מינויו כראות עיניו ואין הוא כפוף עוד לרצון שולחו, אלא אך ורק לתכלית תפקידו, או שעליו לפעול דווקא כשלוח המקבל ייפוי-כוח מהשולח לפעול בשמו ובמקומו, תוך שהוא כפוף לרצונותיו ולהוראותיו של השולח בכל אשר יפנה ויעשה?¹⁰⁶ בפסיקה¹⁰⁷ קיימת הבחנה בין חברי המועצות הרגולטוריות בהתבסס על מוצא כהונתם, לאמור: "אין לערב בין תפקידו של נציג בלתי תלוי המתמנה על-פי כישוריו המקצועיים או כנציג ציבור ללא זיקה למוסד שלטוני – מרכזי או מקומי – לבין נציגי הרשויות [השלטוניות – אא"ג]. החוק מבחין היטב בין שלושה סוגים של חברי מוסדות תכנון – נציגי השלטון המרכזי והמקומי שיש להם זיקה מוסדית לרשויות, גורמים מקצועיים בלתי תלויים ונציגי ציבור".¹⁰⁸ מאחר ש"הבחנה זו מבוססת על העיקרון שלפיו נציגי הרשות המקומית, כמו נציגי כל מוסד שלטוני אחר – להבדיל מנציגי ציבור ומגורמים מקצועיים – הם בדרך-כלל מקרב אותו מוסד",¹⁰⁹ ולכן גם "הנציגות [של הראשונים – אא"ג] מחייבת את חבר המוסד התכנוני לתת ביטוי הולם למדיניות הרשות שאותה הוא מייצג וכן לשיקולים הלגיטימיים של הרשות המקומית הנבחרת", יוצא כי יתר החברים במועצה – דהיינו נציגי הציבור והגורמים המקצועיים הבלתי-תלויים – נדרשים לתת ביטוי להשקפותיהם המקצועיות. ועל דרך הפשט: נציגי הרשויות השלטוניות במועצות הרגולטוריות השונות אינם עצמאיים בשיקול-דעתם, ואילו הגורמים המקצועיים ונציגי הציבור עצמאיים בו; הראשונים פועלים כשלוחים ואילו האחרים פועלים כנציגים חופשיים.

אלא שביית-המשפט מוסיף גם להלכה זו מרחב תמרון בקובעו: "ראויה ההכרה בכפיפותה של הרשות המוסמכת למדיניות הדרג השלטוני שבשמו היא פועלת. אולם [...] אין בגישה זו כדי להשפיע על ההתייחסות לשאלת עצמאותו של גוף קולגיאלי המורכב מנציגים, אשר מעצם טיבו נזקק לעצמאות. על אחת כמה וכמה, שאין לדבר על פגיעה בעצמאות ועל תלות בגורם הממנה כשמדובר בגוף שיש לו סמכויות מעין-שיפוטיות. עם זאת [...] הפעלת שיקול-דעת עצמאי בנסיבות מתאימות אינה מחייבת ניתוק הזיקה הארגונית בין הנציג לבין הרשות הממנה אותו. [...] בהכרעות מעין-שיפוטיות על חבר הוועדה לפעול

מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות"; ראו בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331. השוו גם בג"ץ 7074/93 סוויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749.

106 להבדלים בין גישת ה"ייצוג" לבין גישת ה"שלוח" ראו לדוגמה אצל סוזי נבות "חבר כנסת כנאמן הציבור" משפטים לא (תש"ס) 448.

107 ראו לדוגמה בג"ץ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נד(3) 5.

108 שם, בעמ' 39 (השופטת דורית ביניש).

109 שם, בעמ' 39-40.

כשהוא משוחרר מלחצים ומתכתיבים הנכפים עליו בידי שולחיו. [...] ביטוי נאות לאינטרס הרשות שאותה הוא מייצג אינו סותר את האפשרות לקבל החלטות ענייניות המביאות בחשבון אינטרסים כלליים במקרה המתאים והדרוש.¹¹⁰ כלומר, מעתה אמור: חברי המועצה הרגולטורית, המשמשים נציגי רשויות שלטוניות אחרות, פועלים על דרך הכלל כשלוחים ועל דרך המעט כנציגים חופשיים, ואילו האחרים פועלים כנציגים חופשיים.

אולם לנוכח כל זה עולה כי יותר מאשר הפסיקה מכריעה וקובעת מסמרות לחובת הנאמנות של היחיד במועצה הרגולטורית, היא מדגישה את קיומה המורכב של הדינמיקה הקבוצתית הנוצרת מעצם המפגש בין חברי המועצה, בין אם פלוני אמור לפעול כשלוח במובן הצר ובין אם אלמוני מצופה לפעול כנציג חופשי במובנו הרחב. כלומר, הפסיקה, מבלי שהיא נוטה לכנות זאת כך וכמובן שמבלי לעמוד על ההבדלים בין שני המישורים, מתייחסת לסוגיות של הזהות הסובייקטיבית והשייכות של חבר הקבוצה למערך הקבוצתי השלם, אשר באות לידי ביטוי ברובד הסמוי של הקבוצה, דהיינו בקבוצת ההנחה הבסיסית. ומבלי משים הפסיקה אף מקשה על הדינמיקה של קבוצת ההנחה הבסיסית המתקיימת במסגרת המועצות הרגולטוריות בקובעה יחסי תלות חיוביים בין אחדים מחברי המועצה ויחסי תלות שליליים בין אחרים מחבריה. במונחים של דינמיקה קבוצתית יש בכך קושי פנימי הצפוי כי יעכב את התפתחותה של קבוצת ההנחה, וכפועל יוצא גם את קבוצת העבודה. לאור זאת, דווקא הפסיקה הדואלית דלעיל מחזקת את הצורך בהתאמת ההסדרים הפורמליים של קבוצת העבודה לצרכיה של קבוצת ההנחה הבסיסית, המתהווה אליבא דביון, בכל אחד מסוגי הקבוצה – הן התחרותית והן המשתפת.

אנו למדים אם-כן כי המועצות הרגולטוריות הן "קבוצות" מאחר שיש בהן כל המאפיינים של קבוצה אנושית: יש בין חבריהן יחסים משמעותיים של תלות הדדית מעצם הטלת הסמכות הרגולטורית על כללם; קיימת הבחנה מפורטת ומהימנה בין חברים במועצה לבין מי שאינם-חברים בה; זהותם של החברים במועצה מוכרת על-ידי מי שאינם-חברים בה; לכל חבר תפקיד זהה של ייצוג אוכלוסייה או מגזר, אך כל אחד מובחן מהאחר בייצוגו אוכלוסייה שונה, בעלת אינטרסים שונים ובעלת ציפיות שונות ממנו ומהמועצה בכללה; חברי המועצה פועלים במסגרת האוטונומיה המוענקת להם מכוח החוק, אך הם תלויים במידה רבה בסביבתם, בהיבטים חברתיים, כלכליים, מוסריים, בטחוניים, פוליטיים, מגזריים וכיוצא באלה.

עם זאת אין באלה כדי להצביע על הדינמיקה המתקיימת במסגרת קבוצת ההנחה הבסיסית הרוחשת בכל מועצה ומועצה. לצורך זה ננתח, תחילה, את המשמעויות התיאורטיות העולות ממפגש הגישות המוסדית והסוציו-אנליטית.

נדמה כי סתירה עולה בין ההסדרים המוסדיים שקבעו החוק והפסיקה לבין הגישה הסוציו-אנליטית לקבוצה-כשלם. החוק יצר רשות רגולטורית שתכליתה להוציא מתחת ידיה מדיניות המקדמת את האינטרס הציבורי, ומכיוון שזה אינו אלא ביטוי נורמטיבי נטול ממשות, קם הצורך בנציגי המגזרים השונים בחברה על-מנת להגדירו. בהתקבצותם יחד, חלה על הנציגים חובת הנאמנות האוסרת עליהם לקדם את ענייניהם

110 שם, שם.

האישיים, דהיינו, חוקה עליהם לצפות לאופקה ולעומקה של החברה כולה ולהגדיר – כל אחד מהם מנקודת מבטו הארגונית, המקצועית והציבורית – את האינטרס הציבורי בעניין הנדון. בכך יצר המחוקק קבוצת עבודה דה-פקטו. אלא שבה בעת הפסיקה מטילה עליהם חובת שייכות שונה: חברי מועצה המכהנים כנציגי הרשויות השלטוניות מחויבים לייצג בדיון את עמדת שולחיהם בעוד האחרים חופשיים להביע את עמדותיהם שלהם. יוצא שהפסיקה מדגישה את הזדהותם של הראשונים עם רשויות שלטוניות שאינן מעורבות בדינמיקה הקבוצתית של המועצה עצמה, ואת הזדהותם של האחרונים עם השקפות אישיות ומקצועיות רחבות ועצמאיות יותר. נדמה לכאורה כי הבחנה זו עשויה להקשות על נציגי הרשויות השלטוניות להשיל מעליהם את מעטפת הארגון השולח (כגון משרד הפנים, משרד התשתיות, מועצת מקרקעי ישראל וכיוצא באלה), ולהיטמע ברובד הפנימי של הקבוצה הרגולטורית כשלם משני טעמים עיקריים: לפי הראשון, ההנחות הבסיסיות המנחות כל נציג של רשות שלטונית בכהונתו המועצתית עשויות להיות נוקשות וכמעט בלתי-נתונות לשינוי עקב השמרנות המנהלית-הביורוקרטית של השירות הציבורי בכלל ושל כל משרד ממשלתי בפרט; לפי השני סביר שהנחות בסיסיות של כל נציג כזה נקבעות לא על-ידי הנציג עצמו, אלא על-ידי הרשות השלטונית הממנה אותו לנציגה, ולמעשה הוא נדרש לייצג ולפעול על-פי הנחות שאינן תואמות בהכרח את ההנחות הבסיסיות שלו-עצמו.

גם הסדרים מוסדיים נוספים עשויים להקשות מאוד על הקבוצה להבשיל לאורך שלבי ההתפתחות החברתיים. כך, למשל, רוב חברי המועצות הרגולטוריות אינם מכהנים בתפקידם זה על תקן משרה מלאה, אלא כעיסוק נוסף על עיסוקם המרכזי והעיקרי: יש בהם שחקני תיאטרון, רואי-חשבון, עורכי-דין, מהנדסים, אנשי אקדמיה, עובדים במשרדי הממשלה, אנשי חינוך ועוד כהנה וכהנה. על-פי רוב אף אין הם מקבלים תמורה על תפקידם הרגולטורי. מכיוון שכך, אפשר לצפות שמי מהם יחוו מחויבות פחותה לקבוצה, בעיקר ביחס למחויבותם לקבוצות העיקריות שבהן הם פועלים במסגרת רוב זמנם (כגון מקום עבודתם). מרכיב זה בהסדר המוסדי המועצתי עשוי להביא לידי נוכחות בלתי-עקבית במפגשי הקבוצה הרגולטורית, בעיקר מצד אלה שאינם נציגי הרשויות השלטוניות, וזאת מעצם היותם חופשיים יותר ממסגרת אכיפתית חיצונית היכולה להטיל עליהם סנקציות בגין אי-השתתפותם המלאה במסגרת מפגשי המועצה.

גם שכיחות המפגשים של רוב המועצות הרגולטוריות אינה אלא הסדר מוסדי העשוי לעכב את הבשלת הקבוצה החברתית שבהן. סביר לצפות שמפגש של חברי המועצה הרגולטורית למשך שעות אחדות אחת לשבועיים, ומקל וחומר אחת לחודש או חודשיים, הינו מסגרת-זמן מצומצמת מכדי שתיווצר בה דינמיקה הדרגתית שתאפשר לקבוצה לעבור משלב התפתחותי אחד לשלב ההתפתחותי שאחריו. בתנאים הקיימים כיום ניתן להניח שתיווצר דינמיקה התפתחותית כזו רק לאחר מפגשים רבים, שפירושם הוא חודשי עבודה ארוכים.

השערה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח מספר החברים באחדות מהמועצות הרגולטוריות. כמצוין לעיל, לבד מ"הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל", המונה חמישה חברים, ולכן גם עשויה להיות קבוצת עבודה אפקטיבית, המספרים הגבוהים יותר של החברים ביתר

הרשויות הרגולטוריות – ברשות לניירות-ערך שלושה-עשר חברים, במועצת הכבלים והלוויין שלושה-עשר חברים, במועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו חמישה-עשר חברים, במועצה להשכלה גבוהה תשעה-עשר עד עשרים וארבעה חברים, במועצה הארצית לתכנון ובנייה שלוששים ושניים חברים ובמועצת הלול ארבעים עד חמישים חברים – יקשו על הקבוצות לעבור את שלבי ההתפתחות הדרושים להבשלתן. ככל שמספר החברים בקבוצה גדול יותר, כן מספר הקונפליקטים בקבוצה גדל, המתחים מעמיקים וערוצי התקשורת בין כלל החברים נחלשים (בה-בשעה שהם מתחזקים בתת-קבוצות מצומצמות הרבה יותר). לכן, מועצות רגולטוריות המונות יותר משבעה עד תשעה חברים יידרשו להסדרים מוסדיים שונים מאלה הקבוצים בהן כיום, כגון שכיחות גבוהה יותר של מפגשים והימנעות ארוכה יותר של כל מפגש, על-מנת שתגבר האפקטיביות והיעילות של העבודה המשותפת. גם מינויו של אחד מחברי המועצה הרגולטורית ליושב-הראש הוא הסדר מוסדי שנועד לקדם את תפקודה של קבוצת-העבודה, אך למעשה הוא עשוי להחלישה דווקא. יושב-הראש אמון על קביעת סדר-יומה של המועצה הרגולטורית ועל ניהול דיוניה, ובאחדות מהן הוא אף משמש מנהל הרשות הרגולטורית.¹¹¹ סמכויות אלה מקנות לו עוצמה ייחודית ביחס ליתר חברי הקבוצה ברובד הראשוני של עבודת המועצה, אך אפשר שזו תשמש בידי כוח – במודע או שלא-במודע – לכפות את ההנחות הבסיסיות הסובייקטיביות שלו על יתר החברים ולהטמיען כהנחות הבסיסיות של הקבוצה-כשלם. כך, לדוגמה, יושב-הראש שהנחות הבסיסיות שלו שוביניסטיות עשוי להטות את הדיונים, הסוגיות וסדר-היום כך שיקנו בכורה לדוברים על-פני הדוברים, ולהשריש לאורך זמן תפיסות מגדריות מסוימות.

פרק ד: תהליכים לעיצוב מדיניות במועצות רגולטוריות בישראל – דיון אמפירי

לצורך בחינה אמפירית של הדינמיקות החברתיות במועצות הרגולטוריות בישראל נמפה וננתח את אלה המתרחשות במועצה הארצית לתכנון ובנייה כמקרה-בוחן. המיפוי והניתוח מבוססים על ראיונות אישיים וחצי-מובנים¹¹² עם שבעה מחברי המועצה

¹¹¹ כך, למשל, ברשות לניירות-ערך, במועצת הכבלים והלוויין ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה.

¹¹² ראיונות אישיים חצי-מובנים עומדים בבסיסם של מחקרים המבקשים להתחקות אחר תופעות ותהליכים אשר לרוב אינם פורמליים, או לצורך חיזוק ממצאים שעלו מעיבוד נתונים אחרים שנאספו ו/או לצורך פרשנותם. באמצעות ראיונות אישיים החוקר יכול "להיכנס" אל תוך עולמו של המראיין וללמוד באמצעותו על התופעה הנחקרת. ראו לדוגמה אצל: Steinar Kvale Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing (California, 1996) 5–6: "An Interview Whose Purpose is to Obtain Descriptions of the Life

הארצית לתכנון ובנייה,¹¹³ ותצפית־שדה בלתי־מבוקרת ובלתי־משתתפת בדיוניה של המועצה.¹¹⁴

1. המועצה הארצית לתכנון ובנייה – כללי

לבד מהמשלה המוסמכת לדחות או לאשר כל תוכנית המובאת לפניה – הגוף הסטטוטורי העליון לתכנון ולהסדרת התכנון הינו המועצה הארצית לתכנון ובנייה, אשר תפקידה לקבוע תוכניות מתאר ארציות בתחומים השונים שבהן יוגדר "[...] התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר – ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך; אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים; התוויית רשת הדרכים הראשיות, קווי מסילות הברזל, קווי אספקה ארציים, נמלים, עורקי הספקת המים הארצית, סכרים, אגמי אגירה, תחנות כוח, רשת החשמל, הבזק, ושדות תעופה ודרכי הגישה האווירית אליהם, לרבות תחומי השטחים שבהם יחולו הגבלות למען בטיחות הטיסה; [...] הזכאות בענייני שטחי נופש, ייעוד ושימור קרקע; הוראות בדבר שמירה על עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים שיישארו בטבע; מקומות למפעלים ולמטרות ציבוריים שיש להם חשיבות ארצית; תחומי התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתוים הרצוי, גודלם החזוי של ישובים, מיקומם וגודלם של ישובים חדשים ומקומם של ישובים, סוגיהם וגודלם; ומותר שתקבע בה הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא לתכנית מתאר מחוזית."¹¹⁵

World of the Interviewee with Respect to Interpreting the Meaning of the Described Phenomena". השוו גם עם: Robert S. Weiss *Learning from Strangers: The Art and*

Method of Qualitative Interview Studies (New York, 1994) 1–3

113 כלל הראיונות והתצפיות התקיימו לצורך מחקר שערך המחקר במסגרת החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל־אביב, כחלק מהדרישות לקבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה". המחקר עסק בתהליכים של עיצוב המדיניות של רשויות רגולטוריות בישראל. כלל הראיונות למחקר נערכו בין החודשים אוקטובר 2002 לנובמבר 2003. המראיינים, בחלקם, כיהנו בתפקידיהם באותה תקופה ואחרים כיהנו כחברים במועצה הרגולטורית בתקופה אחת קודמת.

114 תצפית של החוקר באופן ישיר ובלתי־אמצעי על התופעה הנחקרת מאפשרת לו ללמוד על ההתנהגות שהוא מאבחן בעת התרחשותה. התצפית מאפשרת לאסוף נתונים על־פי הגדרת משתנים מוקדמת ולעבדם לאחר־מכן. תצפית בלתי־מבוקרת היא כזו שבה אין לחוקר כל שליטה על איזה מהמשתנים הנצפים והוא אינו עושה כל מניפולציה עליהם, ואילו תצפית בלתי־משתתפת היא כזו שבה אין לחוקר נוטל חלק באירוע כשחקן פעיל בו. ראו בהרחבה אצל: Chava Frankfort-Nachmias & David Nachmias *Research Methods in the Social Sciences* (New York, 2000) 189–193. לתצפית על דיוניה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה ראו להלן בהערה 118 והכיתוב הנלווה.

115 ראו סעיף 49 לחוק התכנון והבנייה. למן שנת 2002 פוצלו סמכויותיה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, והטיפול בנושאי תשתיות הועבר לאחריותה של "וועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות" המכהנת ליד המועצה הארצית לתכנון ובנייה. בסעיפים 6א–ב לחוק התכנון

הלכה למעשה, ואף-על-פי ששמה עשוי להטעות במידה רבה, פירוט התכלית שהמדיניות נדרשת להשגתה מצביע על המועצה הארצית לתכנון ובנייה כרשות הרגולטורית הקובעת את מדיניות התכנון הארצית יותר משהיא עוסקת בעצמה בתכנון. המועצה קובעת את ייעוד הקרקע, את זכאות ניצולה ואף הוראות לשימוש בה, בעוד מוסדות התכנון האחרים – מנהל התכנון במשרד הפנים,¹¹⁶ הוועדות המחוזיות והמקומיות ויזמים פרטיים – פורטים את תוכנית המתאר הארצית לפרוטות אורבניות, ארכיטקטוניות, הנדסיות ותשתיות. תוכנית מתאר ארצית הינה אם-כן מפרט המדיניות הרגולטורית, וככזו "אינה חייבת [...] בתכנון ספציפי ומפורט – משל הייתה תכנית מפורטת – ואולם רשאית היא המועצה הארצית להחליט כי במקרה פלוני תוכן תכנית מתאר ארצית ופירוטה כתכנית מפורטת. [...] לשון אחר: תכנית מתאר ארצית יכולה שתכליל, בה בעת, גם עקרונות מדיניות תכנון גם פירוט תכניות, הכול כפי שיראה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה."¹¹⁷

2. המועצה הארצית לתכנון ובנייה כקבוצה – על-פי חברי הקבוצה

חבר במועצה הארצית לתכנון ובנייה ציין כי "מי שרוצה להביא ולקדם את ההצעה שהוא תומך בה [בנושא מסוים שעל סדר-יומה של המועצה – אא"ג] לא ינסה לשכנע את החברים [במועצה – אא"ג] בישיבות עצמן, אלא הרבה קודם לכן, על-מנת לגבש רוב. [...] מאחר שיש הרבה חברים והרבה ארגונים שמיוצגים במועצה, כל אחד מבין שומן הדיון הרשמי שיוקצה לנושא הוא לא ארוך במיוחד. אם הנושא מורכב, אין שום סיכוי שאפשר יהיה ללבן את כל הסוגיות ליד השולחן. ככה שאם אני רוצה, נניח, שתהיה רכבת קלה בתל-אביב, כדאי מאוד שאני אשכנע את חברי המועצה, לפחות חלק מהם, עוד לפני שיתחיל הדיון, לפעמים מספר ימים לפני הדיון, כדי שבדיון עצמו אני לא אצטרך לרוץ נגד השעון. [...] יש דיון [במועצה] אבל הוא חלקי מאוד ולא מעמיק. מאוד לא רציני. גם במהלך הדיון שכן מתקיים החברים בעצם 'סוחרים' בהצבעות שלהם. מעבירים הרבה פתקים בין אחד לשני ומבטיחים תמיכה כנגד תמיכה – אתה תתמוך בעמדה שלי בנושא אחד ואני אתמוך בעמדה שלך בנושא אחר. 'שמור לי אשמור לך', זה שם המשחק בחלק גדול מאוד מההחלטות. גם חלק מההצבעות או מהעמדות של חברים במועצה הן בעצם 'אנטי', כלומר, אם משהו לא בעד ולא נגד הצעה מסוימת, אין לו דעה מגובשת, אז הרבה פעמים הוא יצביע דווקא נגד

והבנייה נקבע כי "בענייני תכנון ובנייה של תשתיות לאומיות יהיו לוועדה לתשתיות כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית".

116 שבראשו עומד סמנכ"ל משרד הפנים ושתפקידו "[ל]הפעיל את עבודת המועצה הארצית לתכנון ובנייה". במנהל התכנון חמישה אגפים: האגף לתוכניות מתאר ארציות; האגף לתוכניות מתאר מחוזיות ופרוגרמות; האגף לתוכניות מתאר מקומיות ומפורטות, האגף להנהיגות ותקנות תכנון ובנייה; והאגף לתפעול ולתוכניות עבודה. ראו באתר משרד הפנים: www.moin.gov.il (14.5.2006).

117 ראו בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד (3) 441, 461.

מישהו אחר במועצה, שיש ביניהם יריבות אישית או בין המשרדים שהם מייצגים או בין הארגונים. יש פן אישי מאוד בולט, לא בין כולם, אבל בין חלק ניכר של האנשים. יש יוקרה ויש מעמד בתוך המועצה. זה מצחיק לראות שבישיבות של המועצה ברוב הזמן, חוץ מהרגע שבו מצביעים על הצעה בעלת חשיבות גבוהה, חלק גדול מהחברים בכלל לא יושבים ליד השולחן ולא משתתפים בדיון. כל הזמן יש מי שיוצאים החוצה, אוכלים סנדוויצ'ים בצד או בחוץ, מדברים בטלפונים, ליד השולחן עצמו, או בתוך החדר של הישיבה, אין כמעט אווירה של דיון אמיתי. ההחלטות, או העמדות של האנשים, נקבעות במסדרון או לפני הישיבות. ועוד המשיך הלה וציין כי "היכולת של חבר המועצה לשמור על אובייקטיביות מקצועית או על דעתו האישית תלויה בביטחון המקצועי שלו ובביטחון התעסוקתי שלו. [...] יש כאלה שמשרד ממשלתי או ארגון אחר שלח אותם להיות הנציגים שלו במועצה, ואם הם צעירים בתפקיד, אז אפשר לראות את הרתיעה שלהם מלהביע עמדות מנוגדות לעמדות הרשמיות של הארגונים או המשרדים. ולמרות שהדיונים חסויים, אז הרי כולם במדינה הזאת מכירים את כולם, ואם מישהו רוצה 'לשרוף' מישהו מבחינה מקצועית או ארגונית, אז תמיד יהיה מישהו מתוך המועצה שיספר מי אמר מה ובאיזה נושא, אומנם לא לציבור או לתקשורת, אבל כן, נניח, למישהו בממשלה. [...] מרכיב נוסף שמפיע מאוד על הדיונים זה הכריזמה של מי שמדבר. מי שהוא כריזמטי מאוד יכול לשכנע אחרים, את אלה שמתנדנדים ובתנאי שהם לא עשו כבר דיל עם מישהו מהחברים, ומי שלא כריזמטי נבלע בתוך כל הבלגן בחדר. [...] אין ספק שמדובר באנשים, והתפיסה האישית של כל אחד משפיעה מאוד על דעתו. שום דיון לא ישנה את התפיסה האישית שלי, ומצד שני המועצה לא מצליחה ממש לשרטט תפיסה כוללת משלה. ככה אתה גם יכול לראות שמי שלא מיוצג במועצה, כמו למשל אותה מסעודה משדרות, כמעט ולא זוכה להתייחסות של ממש בדיונים, ובטח שלא באותו אופן שזוכה קבוצה שיש לה נציג במועצה."

חבר נוסף במועצה הארצית לתכנון ובנייה, המייצג את אחד ממשרדי הממשלה, סיפר כי "הרציונל של מועצת התכנון הוא שיהיה ייצוג גם לממשלה וגם לגורמים מחוץ לממשלה, כלומר בחברה, אבל בפועל הכוח נשאר אצל הממשלה. בסופו של דבר הפוליטיקה קובעת. [...] אחת מהבעיות היא שהממשלה משתמשת בכוח שלה כדי למנות גם כנציגים של הציבור כל מיני אנשים 'מקורבים' שתומכים במדיניות שלה, או כאלה שאפשר יהיה לדרבן אותם לתמוך במדיניות שלה. [...] מצד אחד החוק מגדיר את המועצה הארצית כגוף של נציגים, כלומר התהליך הוא דמוקרטי, ייצוגי ועם השתתפות של נציגי הציבור ושל המגזר היוזמי לצד משרדי הממשלה [...] אבל] מהצד השני החוק לא מתייחס לבעיות שיש בתהליך הזה מעצם העובדה שהוא מבוסס על פשרות ועל ייצוג. כלומר, די ברור שהליך כזה מחייב מסגרת נוקשה שלא תעוות את הדיון עצמו ואת ההשתתפות של חברי המועצה בדיון. [...] כיום] ההליך הפך להיות מאוד לא יעיל. הוא אומנם לכאורה צודק אבל הוא מאוד לא יעיל, ואני חושב שהיום הוא גם לא צודק. לא רק בגלל שאין ייצוג לכולם ואפילו לא לרוב הקבוצות באוכלוסייה, אלא בגלל שחוסר יעילות ברמה כל כך גבוהה הופך גם לחוסר צדק. [...] בגלל שהמועצה היא מקום של אינטרסים, אז כל אחד מנסה לקדם רק את האינטרס שלו ואת הגישה שלו. [...] על השולחן כמעט ולא עולה כלום ביחס למה שיש לכל אחד להגיד. הישיבות הן כל-כך לחוצות, עם הרבה מאוד אנשים, אין זמן להתעסק עם

הערכים הבסיסיים שהמועצה צריכה לקדם. רוב ההחלטות מתקבלות כמו בסרט-נע. [...] זה המצב וככה כולם מתנהגים. אחרי שאני יושב עם השר [שממונה עלי – אא"ג] ואנחנו מסכימים על הצעה מסוימת שהוא רוצה לקדם, זה ברור מאליי שאני צריך עכשיו לגבש תמיכה בהצעה הזאת, כי אם אני אגיע לישיבה במטרה לשכנע [במהלכה – אא"ג] את חברי המועצה – אתה חושב שבשתי דקות או חמש דקות אני אצליח לשכנע מישהו? הרי לא כולם נמצאים בשלב הדיון וגם אלה שכן נמצאים בדרך-כלל כבר תיאמו עמדות עם אחרים."

מראיין שלישי, נציג משרד ממשלתי נוסף במועצה הארצית לתכנון ובנייה, ציין כי "במועצה הארצית לתכנון ובנייה יש נציגים של משרדי ממשלה ולמעשה לכל אחד מהם יש סמכות וטו דה-פקטו, למרות שלא דה-יורה, [...] בגלל שאף אחד במועצה לא ייקח על עצמו את האחריות לתמוך בתוכנית מסוימת שמתנגד לה אחד מהנציגים המקצועיים או של אחד מהמשרדים. [...] נוצר מצב שהמועצה כמעט לא מקבלת החלטות שהן לא בקונסנזוס. [...] החשש הוא שאם תוכנית תאושר ואחר כך יקרה משהו, אותו נציג מקצועי או של אחד מהמשרדים יגיד 'אמרתי לכם', והמועצה תיתפס כמי שקיבלה החלטה לא-מקצועית. כלומר בפועל, המועצה לא מוכנה לקבל אחריות על ההחלטות שלה ואף אחד מהחברים במועצה לא מוכן לקבל אחריות על העמדה שלו כאשר היא נוגדת עמדה של מישהו אחר, ולכן קבלת ההחלטות מתארכת זמן רב עד שמגיעים לקונסנזוס, אם בכלל. [...] חלק גדול מההחלטות במועצה הארצית הן בעצם ניגוח פוליטי של מחנה יריב, כלומר השרים מנצלים את ההשפעה שיש להם [על הנציגים במועצה – אא"ג] כדי להעביר החלטות תכנוניות שהם יודעים בוודאות שהן נוגדות את דעתם של פוליטיקאים יריבים. [...] ככה גם לגבי האינטרסים האישיים של חברי המועצה עצמם. הם הרבה פעמים מנגחים אחד את השני בהחלטות שהם תומכים או מתנגדים להן רק בגלל חשבונות אישיים או יחסים בינאישיים רעועים בתוך המועצה. [...] אין תרבות של קבלת החלטות במועצה, אין כללים של קבלת החלטות, והמעט שיש לא בדיוק מפורשים או ברורים באופן חד-משמעי. אין אף פעם דיון מסודר בנושא מסוים אלא בעיקר מאבק בין אינטרסים ובדרך-כלל הדיון לא לגופו של עניין. הדיון הרציונלי, המהותי, זה שאמור לעסוק באינטרס הציבורי, במה טוב למדינה, לחברה, מה טוב לציבור, בכלל לא עולה על השולחן. לא מתעסקים בכלל בחזון הרחב, בהשפעות של אינטרס אחד על אינטרסים אחרים, בהשפעות של חלופות מסוימות על מכלול היבטים כלכליים, חברתיים, וכולי. [...] המצב מאוד מסובך. יש פוליטיקה פנימית [בין חברי המועצה – אא"ג] שמשולבת בפוליטיקה חיצונית עם כל מיני גופים ואנשים שיש להם עניין בהחלטות של המועצה, [...] ולכן] במקום באמת שהמועצה תתייעץ עם מומחים ותקיים התייעצות בין חברי המועצה, אני כל הזמן עסוק בפוליטיקה הזאת של 'מי מכיר את מי', ו'האם זה שפנה אלי הוא באמת מקורב של שר זה או אחר' ו'אם אני אצביע בעד החלטה אחת או איך יצביע חבר אחר במועצה'. אז אתה מבין שההחלטות שמתקבלות במועצה הן אף פעם לא האופטימליות שאפשר להגיע אליהן, אלא כמעט תמיד זו החלופה שהיא 'הרע במיעוטו'. [...] אחת התוצאות של המצב הזה היא] שהציבור שלא מיוצג במועצה על-ידי נציג מסוים כמעט ולא זוכה שהאינטרסים שלו יהיו מיוצגים בדיונים."

חבר רביעי במועצה הארצית לתכנון ובנייה הוסיף מנקודת-מבטו, וציין ש"ככלל, חברי המועצה מצביעים לפי האינטרסים של הארגונים שהם מייצגים או המשרדים ששלחו אותם

למועצה, וגם על-פי אינטרסים אישיים. הדינמיקה הפנימית בתוך המועצה מבוססת על שיתופי-פעולה ועל קואליציות בין חברים שיש להם אינטרסים משותפים או זהים. [...] ההחלטות במועצה הן כמו 'מקביליות הכוחות': חברי המועצה מביעים עמדות וטיעונים והמועצה צריכה להכריע, ו'המקבילית' משתנה בהתאם לנטייה של החברים בכל נושא ונושא ובעיקר ביחס לעוצמה האישית, הפוליטית והארגונית שיש לכל אחד מהם. [...] האווירה הזו, הפוליטית, היא ממש מצב קיומי וחלק בלתי-נפרד מהמועצה ומהדינמיקה שלה, ובגלל זה אין מי מהחברים שלא מקיים מגעים קואליציוניים עם חברים אחרים במועצה לפני שהוא מגיע לדיון עצמו. כולם מנסים לשכנע את כולם, והדיון עצמו מעט לא משמעותי. הוא רק פורמלי, בדרך-כלל לכיסוי-תחת".

שלושת המרואיינים הנוספים ביטאו רשמים דומים לאלה המצוטטים לעיל.

3. המועצה הארצית לתכנון ובנייה כקבוצה — על-פי תצפית

כאמור, נוסף על עריכת הראיונות האישיים, נערכה תצפית על דיוני המועצה הארצית לתכנון ובנייה,¹¹⁸ ובה נרשמו הדפוסים לפי התרחשותם הכרונולוגית, המתומצתת ומסוכמת לעיקריה להלן: (א) בחלקו הראשון של הדיון, כעשרים מחברי המועצה ישובים ליד השולחן, שלושה נוספים מסיבים ליד שולחן הסנדוויצ'ים הממוקם בפינת החדר, שלושה נוספים יצאו מהחדר; (ב) יושב-ראש המועצה עומד בראש השולחן ומנהל את הישיבה: מציג נושא חדש לדיון ומבקש בקצרה את ההתייחסויות של הנוכחים; (ג) אחד מחברי המועצה מתייחס לנושא ומביע עמדה, ומפנה את דבריו אל יושב-הראש. רוב החברים אינם קשובים באופן מלא, חלקם מנהלים דיונים ביניהם במקביל לדיון הראשי; (ד) החבר הדובר מופסק פעמים מספר על-ידי התפרצויות של חברים במועצה, בדרך-כלל מבלי שיושב-הראש מונע זאת מהם; (ה) שלושה חברים שניהלו מפגש מצומצם ליד שולחן הסנדוויצ'ים שבים ומתיישרים ליד השולחן (לאחר דקות ארוכות של היעדרות), ומיידי קמים שניים אחרים ופונים לאותה פינה בחדר וממשיכים בהתייעצויות שהחלו בהן ליד השולחן הראשי; (ו) שניים מחברי המועצה יוצאים אל מחוץ לחדר, ובמקביל אחד מהחברים במועצה מציג מפה של שטח שהתכנון בו נידון באותה עת במועצה; (ז) חברה במועצה, שנעדרה מחלקו הראשון של הדיון, נכנסת לראשונה לחדר הדיונים, ותוך ברכת הנוכחים (באמצעו של הדיון בתכנון השטח), מבקשת מחבר אחר הישוב אצל השולחן לדבר עמה ביחידות בפינת חדר הדיונים. הלה קם ממקומו ופורש הצידה; (ח) ארבעה חברים נכנסים אל חדר הדיונים, שניים מהם מצטרפים אל השולחן, השניים האחרים מצטרפים לשיחה המתקיימת בפינת החדר בין שני חברים נוספים; (ט) הדיון בנושא שנקבע נמשך כל העת תוך שיושב-הראש

118 המחבר נכח באולם הדיונים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בכל משך דיוניה ביום 3 ביוני 2003, להוציא את חלקו הראשון של היום שבו נדרשה המועצה להכריע בנושא כלובי הדגים באילת. חלקו זה של הדיון התקיים בדלתיים-סגורות עקב הנחייתו של שר הפנים דאז, אברהם פורז, אשר נכח בחלק זה של הדיונים. תיעוד ההתנהגויות לעיל מתייחס לדיוני הוועדה מעת ששר הפנים עזב את המקום והחברים פנו לעסוק ביתר הנושאים שעל סדר-היום.

מנווט את השיחה בין חברים שהביעו את רצונם לדבר לפני המליאה, והצגת העמדות מלווה – על פי רוב – בקריאות ביניים והתפרצויות לדברי החברים; (י) יושב־הראש מנחה את מזכירת הוועדה, הישובה לצידו, מה לרשום בפרוטוקול הדיון וכיצד לנסח את הדברים; (יא) יושב־הראש מודיע כי הנושא הנדון עולה להצבעה, והחברים המשיחים בצידי החדר מתיישבים מיד. הוא מכריז על החלופה העולה להצבעה ומבקש לשמוע התייחסויות והערות של החברים; (יב) שני חברים מציגים שתי חלופות שאינן זוכות בתגובה מצד יושב־הראש וגם לא מצד יתר החברים, ובכל מקרה אינן נידונות; (יג) ההצעה הראשונה זוכה ברוב גדול של חברי המועצה, ביניהם חברים שלא נכחו בדיון ולא השתתפו בו; (יד) יושב־הראש מכריז על הנושא הבא העומד לדיון, ומייד נשמעות קריאות ביניים, צעקות ומחאות/תמיכות; (טו) אחדים מחברי המועצה פורשים הצידה, אחרים יוצאים מחדר הדיונים, אחרים באים מן החוץ ומצטרפים לדיון. דינמיקה דומה נרשמה גם בהמשך התצפית, ולכל אורכה לא נרשם ולו שלב אחד שבו נכחו כל חברי המועצה ליד שולחן הדיונים.

4. המועצה הארצית לתכנון ובנייה כקבוצה – שקלול ממצאים אמפיריים

מניתוח דברי המרואיינים ומופעי ההתנהגות שנרשמו במסגרת התצפית על דיוני המועצה עולה כי הרובד הסוציו-פסיכולוגי של הקבוצה – המועצה הארצית לתכנון ובנייה – טרם הגיע לכדי בשלות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בכל שלושת הפרמטרים שהוצגו לעיל: ראשית, קונפליקטים חוזרים ובלתי-פתירים בין חברי הקבוצה; שנית, אפתיה ואי-השתתפות של החברים בדינמיקה הקבוצתית; שלישית, קבלת החלטות לקויה. תסמינים של חוסר סבלנות ו/או אי-סובלנות של חברי הקבוצה זה כלפי זה, התפרצויות של חברי הקבוצה אל תוך דבריהם של חברים אחרים בעת שהם מציגים את עמדתם ונגד רעיונות שמי מהחברים משמיע מייד עם העלאתם, הקושי להגיע לפשרות – כל אלה מצביעים על מידת הקונפליקטואליות הגבוהה בקבוצה. המרואיינים העידו על חוסר האמון השורר בין חברים במועצה, אשר גורם הן להתקפות אישיות של חברי הקבוצה זה על זה והן לאי-הסכמה מתמשכת על תוכניות תכנוניות שונות. כמו-כן חזרו ונשמעו הטענות של המרואיינים נגד אחדים מחברי הקבוצה אשר אינם מבינים – לדעת המרואיינים – את תכלית משימתם העיקרית.

בתצפית ניכרו היטב תסמינים לאפתיה ולאי-השתתפות של החברים בדינמיקה הקבוצתית, כגון דיון שאינו מתנהל סביב מוקד ברור ועקבי, רמה נמוכה של השתתפות בדיון, התנהלות לא-מאורגנת במקטעים של הדיון, וכאמור איחורים והיעדרויות של חברים במועצה, לרבות פרישה לסירוגין של מי מהם לפינת החדר ו/או אל מחוצה לו. גם סימום של דיון בנושא מסוים ללא סיכום סדור וברור, כפי שנצפה במועצה, ואי-היכולת או אי-הרצון של חברים בקבוצה לעקוב אחר מהלך הדיון לאורך זמן ולהיות שותפים פעילים בו מעידים על אדישות או חוסר עניין גבוה בתהליך הקבוצתי, ותחת זאת, התבצרותם של חברי המועצה – כל אחד כשלעצמו – באינטרסים אישיים ו/או ארגוניים צרים מתחזקת.

הבעיה השלישית – הלוא היא קבלת החלטות לקויה – ניכרת באי-נכונותם של חברי הקבוצה ליטול אחריות אישית ומשותפת על ההחלטות שאינן מתקבלות בקונסנזוס ואף בחוסר התייחסות רצינית, שיטתית ומעמיקה להצעות שונות המועלות על-ידי מי מחברי הקבוצה. מדברי המרואיינים, שלפיהם "כל הזמן עסוקים בפוליטיקה של 'מי מכיר את מי', ו'האם זה שפנה אלי הוא באמת מקורב של שר זה או אחר' ו'אם אני אצביע בעד החלטה אחת או איך יצביע חבר אחר במועצה'", משתמעת הזהירות שהחברים נוקטים בה בטרם יבחרו להביע את עמדותיהם ורעיונותיהם לפני הקבוצה כולה. כך גם התיאורים, שלפיהם "חברי המועצה מצביעים לפי האינטרסים של הארגונים שהם מייצגים או המשרדים ששלחו אותם למועצה", וכי "חברי המועצה [...] הרבה פעמים מנגחים אחד את השני בהחלטות שהם תומכים או מתנגדים להן רק בגלל חשבונות אישיים או יחסים בינאישיים רעועים בתוך המועצה", מעידים כי הדיון סב סביב מוקדי הכוח שבקבוצה יותר מאשר סביב עצם העניין הנדון.

למעשה, פער מהותי מתגלע בין רובד קבוצת-העבודה לבין רובד ההנחה הבסיסית: בעוד הראשון נוצר ונועד מלכתחילה על-מנת לאפשר הסדרה של תחומי התכנון והבנייה על-ידי מפגש הדעות והעמדות השונות של בעלי-העניין הרלוונטיים, הן מהממשל והן מחוצה לו, הרי שבשני יש דומיננטיות דווקא להנחות סובייקטיביות של חברי הקבוצה, המעצימות ומעדיפות במידה רבה את קידום האינטרסים הצרים של השחקן, בין אם הוא פרסונלי ובין אם מוסדי. ההנחה הבסיסית, הדומיננטית בקרב חברי הקבוצה, מעמידה כל אחד מחברי הקבוצה לפני התמודדות אישית ובלבדית אל מול יתר החברים, ומכיוון שכך, אנו עדים למתווה פוליטי של קבלת החלטות תחת מתווה מקצועי או של חשיבת-יחד מפרה. חוסר האמון בין האנשים מניע כל אחד מהם לנקוט בגישה של 'לא להפסיד' בבואו לנקוט עמדה ולתמוך בחלופה העולה לסדר-יומה של המועצה או להתנגד לה, ומונע אותם מלמקסם את התועלת הציבורית הרחבה על-ידי בחינה משותפת של כלל האינטרסים, העמדות והעלויות של הקבוצות השונות בחברה. יוצא שהמועצה הארצית לתכנון ובנייה מתפקדת כקבוצת-שלם ייצוגית רק להלכה, בעוד שלמעשה היא נותרת אוסף של פרטים הפועלים כאינדיווידואלים; תחת שהשלם – המועצה – יהיה גדול מסך מרכיביו וישאב מהם את עוצמתו ויכולותיו, עושים רכיביו – חברי המועצה – שימוש במסגרת הקבוצתית – ולא בקבוצה במהותה – על-מנת להגשים את האינטרסים האישיים ו/או הארגוניים שאותם, ורק אותם, הם מייצגים. כך מחטיאה קבוצת-העבודה את יסודותיה שעה שהיא מתקיימת רק למראית-עין כל עוד אינה מגשימה את תכליתה המקדמית.

פרק ה: סיכום, מסקנות והמלצות

דגם "המועצה" שכיח במתווה המוסדי של הרשויות הרגולטוריות בישראל. מאחר שבכינון ככאלה המחוקק מייסד את המועצות הרגולטוריות כקבוצות-עבודה, עולה חשיבות המיפוי

והאבחון של דפוסי העבודה הנהוגים בהן וההלימה בין הרובד הפונקציונלי שלהן לבין הרובד הפסיכו-חברתי שלהן. מידת ההתאמה בין שני הרבדים נבחנה על-ידי ניתוח המאפיינים המוסדיים, המנהליים והסוציו-פסיכולוגיים של המועצות הרגולטוריות, ונמצא כי בעוד ההסדרים המוסדיים מבקשים לאפשר את הגדרתו של האינטרס הציבורי בסוגיה פלמונית באמצעות מועצה – הזוכה מעת כינונה במאפייניה של קבוצת-עבודה שיתקיים בה דיון מובנה ופורמלי בין בעלי-עניין שונים – אין בהסדרים אלה, מן ההיבט הסוציו-אנליטי, כדי להביא את חברי המועצה/קבוצה לידי הגשמת התכלית הארגונית שנקבעה להם. אישוש למסקנה תיאורטית זו נמצא בניתוח אמפירי של רשמי החברים במועצה הארצית לתכנון ובנייה לצד ניתוח ממצאים שעלו מתצפית בלתי-מתערבת על דיוני המועצה.

המסקנה העולה מהניתוח לעיל היא שדגם המועצה הרגולטורית הנהוג בישראל אינו מאפשר לרשות המוסמכת להשיג את תכלית תפקידה, ובמידה רבה אף נידון מראש לכישלון במתכונות הקיימות. זאת מכיוון שעיצובה של מדיניות ציבורית דורש זמן אובייקטיבי ארוך מעצם טבעו: העלאת סוגיות שונות ובחינתן לנוכח אילוצים שונים, העדפות של קבוצות שונות, ניתוח מידת ההיתכנות הטכנית של החלופות, ניבוי הסיכוי שהמערכת הפוליטית הרלוונטית תאמץ את התוכנית, וכיוצא באלה.¹¹⁹ על-מנת שתהא יכולה לתפקד בהצלחה אל מול האילוצים הקיימים והמובנים בכל תהליך של עיצוב מדיניות, על המועצה הרגולטורית להבשיל את תהליך ההתבגרות התברותי-הפסיכולוגי הכרוך במפגש הקבוצתי שבין חבריה. רק הבשלה כזו יכולה להיטיב עם תפקודה של קבוצת-העבודה ולהפחית במידה רבה את התסמינים השליליים שנרשמו ונצפו בהתנהלותה של אחת מהמועצות הרגולטוריות, היא המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

הטענה המובאת כאן אינה מכוונת לכך שמועצה רגולטורית אינה יכולה להגיע להחלטה רצויה המקדמת את האינטרס הציבורי גם ללא הבשלתה ברובד של קבוצת ההנחה הבסיסית; אכן, אפשר שהיא תגיע לכך; אולם ברוב המקרים יהיה הדבר כרוך בזמן ארוך למדי ובקונפליקטים בלתי-פתורים ברמה הבינאישית. אלא שזמן הינו משאב יקר המצוי דרך-קבע במחסור. עיכוב בעיצובה של מדיניות ציבורית במשך חודשים ושנים מונע את יישום הפתרונות המוצעים ופוגע בהכרח – בינתיים – בקבוצות ובפרטים בחברה, ולו מעצם העיכוב בהחלטה, תהא אשר תהא. לכן, גם החלטה "טובה" עשויה להיות בלתי-רלוונטית או לא מספיק טובה שעה שיישומה מתעכב זמן רב, ולו לגבי אלה שהיא נוגעת בהם. החיסכון בזמן יכול שיושג כתוצאה מהבשלה בתהליכי ההנחה הבסיסית של המועצה הרגולטורית, וכך גם על-ידי יכולתה של המועצה לצמצם את מספר הקונפליקטים הבינאישיים שאינם מגיעים לכדי פתרון, ואולי בעיקר את עוצמתם של אותם קונפליקטים עצמם.

לנוכח האמור נטען שכל עוד הרשות המחוקקת בישראל מעוניינת לעצב הכרעות רגולטוריות בתחומים שונים על-ידי מועצות קבוצתיות, יש ליצור תנאים העשויים להאיץ את הבשלתן של המועצות הרגולטוריות ברובד הסמוי ולשפר בכך את יכולותיהן לקבוע

119 לשלבים בעיצוב מדיניות ציבורית ולגורמים המשפיעים על העיצוב, ראו לדוגמה אצל: David L. Weimer & Aidan R. Vining *Policy Analysis* (New Jersey, 1998) 196–250. השוו עס: James E. Anderson *Public Policymaking* (Boston, 2003) 79–108.

מדיניות בתחומן. ראשית, מומלץ לצמצם את מספר החברים במועצות הרגולטוריות, כך שמספרם לא יעלה על תשעה בכל מועצה. פיצוי כנגד בעלי-העניין שחברותם במועצה תבוטל (עקב צמצום מספר החברים) והחשש שעקב כך לא ייוצגו אינטרסים שונים במסגרת דיוני המועצה יכול שיעשה על-ידי הרחבת השתתפותם כמיעצים וכמתיעצים מבחוץ בשלבים רבים יותר של הליך הדיון.¹²⁰ שנית, מומלץ למנות את חברי המועצות השונות לתפקידיהם בהיקף של חצי-משרה לפחות, דבר שיאפשר להם להקדיש זמן רב לתפקידם הרגולטורי, לשפר את הבנתם בתחום ובעשייה השלטונית, ובעיקר להיפגש במסגרת דיוני המועצה לעיתים תכופות יותר, על בסיס שבועי, ולהגביר בכך את זיקתם החברתית זה כלפי זה. נוסף על כך מומלץ ליצור בעבור חברי המועצות סביבת עבודה משותפת, דוגמת משרדים אישיים סמוכים זה לזה לצד חדר הדיונים המשותף, כך שגם בין הדיונים המועצתיים תיווצר דינמיקה חברתית בלתי-פורמלית הדוקה וחיונית יותר. שינויים אלה יאפשרו אף לצמצם את משך הדיונים – משבע או שמונה שעות רצופות לשלוש או ארבע שעות – ולהגדיל את מספר הדיונים, ובכך להגביר את האפקטיביות של כל דיון כשלעצמו. שלישית, מומלץ להכשיר את יושבי-הראש של המועצות במיומנויות הנחיתות שיאפשרו להם להוביל את הדינמיקה הקבוצתית תוך התייחסות גם לרובד ההנחה הבסיסי ולהציף סוגיות שונות הרוחשות בו. במקביל מומלץ לאפשר למועצות לעשות שימוש לפרקים במומחי הנחיה (תהליכית) חיצוניים, שיוכלו לשקף לפני חברי המועצה את הרבדים הסוציו-פסיכולוגיים השוררים ביניהם ואשר יש להם השפעה על יכולתם להגשים את תכלית תפקידיה של המועצה. רביעית, מומלץ לתקצב פעילויות חברתיות בלתי-פורמליות לחברי המועצות הרגולטוריות, כגון ימי תרבות וימי הווי ("כיף"), שיהדקו את הקשרים החברתיים ויצמצמו את המתחים הסמויים השוררים ברובד ההנחה הבסיסית. מפגשים אלה יקלו על המועצה להגדיר באופן בלתי-מובנה הנחות בסיסיות משותפות שיסייעו ליישום התהליכים המובנים ברובד קבוצת-העבודה. במילים אחרות: יש להתייחס אל המועצות הרגולטוריות כאל גוף מקצועי שנדרש לקבוע מדיניות ייחודית, ולשם כך עליו לפתח מיומנויות משותפות בתחום קבלת ההחלטות ולהעמיק את הידע המקצועי בתחום עיסוקו. לשם כך יש להשקיע משאבים ביצירת סביבת עבודה אשר תגביר את הזיקה של כל אחד

120 בדומה להליך "השימוע הפתוח" המונהג בשנים האחרונות בדיוני הרשויות הרגולטוריות בארצות-הברית: בעיקר בתחומי התשתיות של הרגולציה הכלכלית ובתחומי איכות הסביבה של הרגולציה הסוציאלית, נוהגות הרשויות לערוך מעין שימוע-רבתי, המאופיין יותר כדיון פתוח שאליו מוזמנים הארגונים המפוקחים או החברות, ארגונים וולונטריים שונים, ועדי עובדים, חברות מתחרות, נציגים קהילתיים, חוקרים מהאקדמיה ומומחים בעלי-שם. כל אלה, בהנחיית הרשות הרגולטורית, מקיימים דיון פתוח לציבור שנמשך לעיתים ימים מספר. הכוונה היא שהרשות הרגולטורית תנהל את הדיון לא רק אל מול המפוקחים, אלא בהשתתפות כלל בעלי-העניין הנהנים או הנפגעים מהמדיניות הרגולטורית, ואלה יתפלמסו בינם לבין עצמם בעוד הרשות יושבת על המדוכה ומשמשת רק כמנחה. עקרונות של שקיפות מרבית וחובת מתן דין-וחשבון לכלל הציבור הם שהובילו להתפתחות התהליך במתכונתו זו. ראו בהרחבה אצל: Greg Palast, Jerold Oppenheim & Theo Macgregor *Democracy and Regulation: How the Public Can Govern Essential Services* (Virginia, 2003) 6–27

מחברי המועצה לתפקידו, ובעיקר ליתר עמיתיו למועצה, הן ברמה הארגונית והנה לא פחות חשוב מכך, ברמה הבינאישית.

עוד יש מקום לתהות כיצד בית-המשפט מצופה לנהוג לנוכח האמור לעיל. שהרי בבחינתו המנהלית את התנהלותן של המועצות הרגולטוריות הוא עומד, בין היתר, על דרך קבלתן של החלטות המדיניות שבאחריותן: האם דרך זו סבירה אם לא? אם כן, נדמה שיש טעם שיבחן בעתיד – כחלק מפיענוחו של תהליך קבלת ההחלטות – גם את ההסדרים המוסדיים המשפיעים באופן ישיר על הדינמיקה הפנים-קבוצתית של המועצות הרגולטוריות. היועילו חכמים בתקנתם אם ימשיכו להתעלם מרובד התנהגותי זה של הסמכות המנהלית-הרגולטורית?

לטעמנו, הישנותה של התייחסות העבר אל התייחסויות-הגומלין הבינאישיות המתקיימות כחלק בלתי-נפרד מעבודתן של המועצות הרגולטוריות כמוה כהתרת הכוזב של משאבי הזמן ושל הפוטנציאל החיובי הטמון בחשיבת-יחד קבוצתית. אין בכך אלא המשך הכרוניקה של כישלון ידוע מראש.