

כנס הרצליה
השנתי העשירי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

הרצליה 2010 HERZLIYA

31 בינואר - 3 בפברואר, 2010

The Tenth Annual
Herzliya Conference

בעיית המשילות בישראל – האם הגיעה השעה לבדק בית יסודי בנושא?

מסמך מסכם

מחבר: המכון הישראלי לתכנון כלכלי

המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

המסמך משקף את דעתם של הכותבים בלבד

בעיית המשילות בישראל – האם הגיעה השעה לבדק בית יסודי בנושא?

המכון הישראלי לתכנון כללי

רקע

הדיון נערך בכוונה לבחון חלק מהנדבכים היסודיים שהם תנאי מוקדם לקיומה של משילות. זו מוגדרת כיכולת הדרג הנבחר (ממשלה) להגשים את המדיניות עליה נבחרה במהירות, ביעילות, ללא מחסומים בירוקרטיים, תוך שמירת המרכיב של "איזונים ובלמים" (Checks & Ballances) שהוא נשמת אפו של משטר דמוקרטי. בדיון הפעם נבחנו מקרוב הטענה למעורבות יתר "משפטית" באופן המחליש את יכולת הדרג הנבחר להגשים את מדיניותו.

סקירת הבעיה: עיון בהחלטות הממשלה בעשור האחרון והשוואתן ליישום החלטות כאמור מגלה כי ממשלות ישראל מתקשות לנהל וליישם את מדיניותן המוצהרת באופן אפקטיבי וכי למעלה מ-50% מהחלטות הממשלה אינן מיושמות. יש אף הטוענים כי כיום המספר גבוה יותר. כך או כך, חוסר משילות קיצוני יש בו כרוסם ניכר במרקם הבסיסי של הדמוקרטיה, במובן זה שהקשר בין המדיניות בה בחר רוב המצביעים לבין התוצאות בפועל – נחלש במידה גדלה והולכת.

המכון הישראלי לתכנון כללי חוקר מאז הקמתו את סוגיית ה"משילות פנימית", קרי: הממשק בין הרשות המבצעת ("הדרג הנבחר") והשירות הציבורי ("הדרג הממונה").

בעוד שבעבר נטו חוקרים לייחס את חולשתו של הדרג הנבחר ביישום מדיניותו לשיטת הבחירות, ולכללי המשחק הגוזרים את המבנה הפוליטי וכוחה הקואליציוני של הממשלה - מצא המכון כי שינוי כאמור לא יעלה ולא יוריד מחולשתו של הדרג הנבחר כל עוד לא יהיה מלווה בשינויים פנים-מערכתיים מקיפים במרכיבי היסוד של המשילות: איכות כוח האדם המשמש בשירות המדינה וגמישות הפעלתו; החופש לנהל וליישם מדיניות ברמת המשרד האחראי (לרבות בהיבט התקציבי); ואיזון נכון בין מקבל החלטות לבין הייעוץ המשפטי והכספי. חלק מן הדברים קיבלו ביטוי בהצעות חוקי המשילות שעומדות להיות מוגשות על ידי ח"כ יריב לוין וח"כים מסיעות נוספות בנושא. על רקע זה נבחנו הטענה למעורבות יתר משפטית בהליכי קביעת ויישום המדיניות באופן הפוגע במשילות, ובדיון ניתן דגש מיוחד על שאלת מעורבות בית המשפט העליון (להבדיל מהיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה) בהליכים אלה.

חוקי המשילות – חיזוק הדמוקרטיה באמצעות שינויי חקיקה

בדיון בכנס הוצגה בעיית היסוד של מרכיבי המשילות ודוגמאות מן השנים האחרונות (עו"ד דרור שטרומ, מנהל המכון הישראלי לתכנון כלכלי); מר אייל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה טען כי בעיית המשילות נובעת פעמים רבות מחוסר תעדוף וניהול בעיית; ד"ר מישאל חשין (המסנה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס) טען כי תליית הקולר בבית המשפט העליון היא חסרת יסוד, שכן אין מעורבות יתר של בית המשפט בנעשה בתחומי יישום המדיניות ודבריו אלה נתמכו על ידי פרופ' סוזי נבות אשר הראתה כי ברוב התחומים אין הגברת מעורבות אמיתית של בית המשפט העליון, למרות הדימוי והרטוריקה שנגקטים בענין זה; פרופ' דיוויד רוזנבלום – מומחה בעל שם עולמי לנושא המשילות דיבר על הפן השוואתי במרכיבי המשילות וחבר הכנסת יריב לוין הציג את חוקי הגברת המשילות שהוא מתכנן להוביל. מר יצחק דבש דיבר על המרכיב האנושי של בעיית המשילות וסיפר על פרויקט "עתידים" לשירות הציבורי; בדיון עצמו הוזכרה האבחנה בין מעורבות בית המשפט העליון שכנראה לא גדלה - לבין מעורבות היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה בהליכי קבלת החלטות לגופו של ענין – שכנראה גדלה ולריבוי המחלוקות בין משרדי ממשלה על רקע זה.

חוקי המשילות – חיזוק הדמוקרטיה באמצעות שינויי חקיקה

הצעות חוקי המשילות שהוגשו על ידי ח"כ יריב לוין במהלך שנת 2010 מבקשות לחזק את הדרג הנבחר, בין היתר על ידי מתן מעמד משפטי מחייב לסדרי העדיפויות שנקבעו על ידי הממשלה הנבחרת תוך מתן יכולת להעביר מתפקידו את מי שפעם אחר פעם סירב או האט באופן משמעותי יישום מדיניות כאמור.¹ חיזוק נוסף לשר הנבחר בניהול משרדו בא לידי ביטוי בהגדלת החופש התקציבי הנתון לו בכל הנוגע לניוד תקציב המשרד מפרויקט אחד לאחר בתוכו.² לבסוף, הושם דגש על בניית "מנגנון הכרעות" למחלקות בין משרדיות התוכפות והולכות – במשרד ראש הממשלה ועל צידו בסמכות גביית מידע רלבנטי.

לשם איזון הכוח הרב שניתן לדרג הנבחר במסגרת תיקוני החקיקה הוגברו מנגנוני איסור ניגוד העניינים והוחמרו האיסורים בקשר עם תקופת הצינון והתערבות הדרג הנבחר בעניינים הקשורים למקורביו וכן הודברה השקיפות כלפי האזרח בבואו לקבל מידע ו/או היתרים מן הרשויות.³

¹ הצעת חוק הגברת המשילות במנהל הציבורי, התש"ע-2010.

² הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון – העברת כספים בתוך סעיף תקציב), התש"ע-2010.

³ הצעת חוק הממשלה (תיקון – מניעת ניגוד עניינים), התש"ע-2010; הצעת חוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות) (תיקון – חיזוק השקיפות השלטונית), התש"ע-2010.