

המכון הישראלי
לתכנון כלכלי

המשילות הפנימית בישראל

פתרונות להיעלמותו של ה-Common Sense

המכון הישראלי לתכנון כלכלי

דרור שטרם

מרס 2008

ישראל נגזעה בבעיית משילות

□ קיימת בעיית משילות קשה:

■ ממשלות נבחרות מתקשות לנהל וליישם מדיניות

- חריגים: – 6 החודשים הראשונים לכהונת ממשלה
- בסוגיות לאומיות שנתפסות כ"בוערות": התנתקות

■ המרחק בין מספר ההחלטות המתקבלות לממומשות - הולך וגדל: האם הרשות המבצעת אכן מבצעת?

■ איך מודדים משילות?

- מדד עיקרי פורמלי: ביצוע החלטות הממשלה והשרים
- מדד מהותי: האם הביצוע אמין (מלא ומהיר)

■ סימפטום מרק טווין: "הכל כבר ידוע אך מעט נעשה" –

המחלה ידועה; אך תהליך מסודר של אבחון וריפוי - אין

המשילות ה"חיצונית"

יכולת הממשלה ליישם ☐
מדיניות בחקיקה ותקציב:
תלוית מבנה חוקתי ופוליטי ☐

■ אחוז חסימה, מתי מחויב
אישור כנסת, ובאיזה רוב
■ אחרייתיות חבר הכנסת
■ פוליטי: רוחב קואליציה
והמשמעת בה

☐ פתרון מדובר: שינוי שיטת
הבחירות

משילות חיצונית:

מבנה פוליטי
אחוז חסימה
רוחב קואליציה
רוב נדרש

משילות פנימית

בעיית המשילות ה"פנימית"

☐ משילות הפנימית - היכולת לקבוע וליישם מדיניות מול:

■ חסמי בירוקרטיה:

■ מחוזקים בחסמי מידע
וזמן

■ צווארי בקבוק: אוצר ומשפטים

■ נדבך זה תלוי ב:

☐ יכולת ניהול של הנבחר

☐ המימשק בין דרג נבחר
למבצע (שירות ציבורי)

☐ אחרייתיות

(Accountability) של דרגי
הביצוע



ניתוח בעיית המשילות – עקרונות וערכים מתנגשים

- **משילות – ליבת הדמוקרטיה:** זכות הנבחר לממש מדיניות עליה נבחר, גם אם תתברר כמוטעית (**Home Office v. Dorset Yachts**)
- **בפועל – "צומת לא מוסדרת"** בין עקרונות ניהול למשפט מנהלי.
- **אילוצים מובנים – קבועים** בשדרת הניהול הציבורי בישראל:
 - **מגבלה על היכולת להעניש (אי ביצוע) ולהיטיב (עם מבצע היטב)**
 - **יכולת מוגבלת לנייד כספים משאבים והון אנושי**
 - **ביזור הגורמים המחליטים (אוצר, משפטים, סוכנויות ביצוע)**
 - **יכולת מוגבלת למדוד תפוקות**

התנגשות הניהול והניהול הציבורי

☐ גוף ציבורי – נאמן הציבור

☐ עקרונות משפט מנהלי:

☐ ביזור מערכתי:

☐ שיקול הדעת העצמאי של

הפקיד המוסמך – מול

מדיניות השר/ממשלה

☐ הניהול והכסף מנותקים –

האוצר והמשרדים

☐ אי סבירות של החלטת משרד

רשות מנהלית = אי חוקיות

☐ "לא ראוי" – מכרסם בביצוע

☐ עקרונות ניהול בסיסיים:

☐ היכולת להורות לכפיפים

מה לבצע ומתי

☐ לקבוע סדר עדיפויות

בביצוע

☐ להעניש על אי ביצוע ועל אי

עמידה ביעדים

☐ לתמרץ ולתגמל עובדים

הממלאים תפקידם נאמנה

התוצאה – "פקק" בצומת

□ התוצאה – שיתוק מנהלי: העגלה "תקועה"

- ישיר (עימות משתק)
- עקיף (סחבת בביצוע בטענת "סדרי עדיפויות" או סחיבת רגליים)

□ לא ניתן משקל בדין המנהלי לעצם הצורך במשילות

- במישור המדיניות: ניתן לטעון תמיד כי מדיניות הנבחר "אינה סבירה"
- "לא נגן על מדיניות בלתי סבירה" – הדרג הנבחר חסום ביכולת להגשים
- במישור הביצוע: שיקול הדעת בביצוע הוא בידי פקיד (איסור התערבות)
- התערבות קונקרטית נחזית כ"שחיתות" (למה דווקא פה?)

פתרון אפשרי: חקיקת חוק להגברת המשילות

□ חקיקה מגבירת יכולת הכרעה ב-4 מנועים מרכזיים:

- **מדיניות מחייבת - מעמד משפטי מחייב לסדרי עדיפויות עם אחרייתיות** – יכולת להעביר מתפקיד מי שלא עמד ביעד מוגדר שנקבע (אי עמידה מובהקת למרות התראות חוזרות וכו')
- **שולחן עגול – מינהלת כל רגולטורים הרלבנטיים לקבלת החלטות ברמה הלאומית**
- **חובת הכרעה בין משרדים – עיגון סמכות ראש הממשלה** □ (עניינים שבמשפט – חובת הכרעה ליועץ המשפטי לממשלה)
- **הגדלת החופש התקציבי של המשרדים** (ניוד פנימי מוגבל)

מעמד משפטי למדיניות הנבחר – המשמעות והסנקציה

□ ניתנה החלטה מחייבת של סדר העדיפויות של הנבחר:

■ ביצוע ההחלטה ייעשה בעדיפות עליונה לכל מטלה משרדית אחרת (אלא אם החליט הנבחר אחרת);

■ לא יוקצו משאבים של המשרד שלא בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע;

■ אי ביצוע החלטת סדר העדיפויות בסמוך למועדה – עילה להעברה מתפקיד של האחראי מי שמחדלו גרם לעיכוב;

■ זאת, על אף הקבוע בכל דין, הסדר או הסכם.

חוק להגברת המשילות (2)

☐ במקביל – ניקוי מנגנוני קבלת החלטות

■ חיזוק איסור ניגוד עניינים – וקביעת נורמות ברורות

☐ חוק רוחב של ניגוד עניינים ו-חיזוק חוק הצינון לדרגים המחליטים+סנקציה

☐ כלל מחמיר בדבר אי התערבות בענייני קרובים/חברים (לרבות אי הרמת טלפונים ו"התעניינות" גרידא)

■ חיזוק נושא השקיפות – חופש מידע בשני מימדים:

■ המדיניות וסדרי העדיפויות – פתוחים לציבור

■ קבלת מידע על ההחלטה הספציפית, חוות הדעת המקצועיות שניתנו

☐ התוצאה –

☐ איזון נכון: תוגבר היכולת להכריע – אך יובטח טוהר קבלת ההחלטות: יפסק "חיבוק הדב" בין שיתוק לחשש שחיתות

טיפול במצבי העדר הכרעה: חובת הכרעה חקוקה

□ בהתקיים שני תנאים תהיה חובה לראש הממשלה להכריע במחלוקות בין משרדי ממשלה:

■ "מבוי סתום" בקידום עניין של מדיניות ממשלתית – חובת הכרעה של ראש הממשלה

■ הכרעה בעלת אופי משפטי – בסמכות וחובת היועץ המשפטי לממשלה

□ הרעיון – אחריות ניהולית עליונה: ראש הממשלה

הוא האחראי לניהוג ספינת המדיניות הממשלתית

□ אין אחריות ללא סמכות, בעיקר סמכות ההכרעה

הגדלת החופש לקביעת מדיניות – הגדלת ניידות תוך-תקציבית

☐ הגברת האוטונומיה התקציבית של המשרד לפעול

☐ לא ניתן לנהל ולבצע ללא יכולת לנייד משאבים מענין אחד לשני – הביטוי לסדרי עדיפויות

- כיום – כל העברה מסעיף תקציב משרדי אחד למשנהו טעונה אישור אגף התקציבים באוצר – גם בתוך מסגרת המשרד הממשלתי
- ניתן וצריך לבטל חובת אישור אוצרי לניוד תוך-תקציבי, במגבלות אלה:

☐ היקף השינוי לא יעלה על 25% מסעיף התקציב בו מדובר ואינו עולה על 10% מכלל תקציב המשרד.

☐ חובת הודעה מוקדמת של 60 יום, טרם העברת הכסף, לאוצר ופרסום ברבים של הכוונה להעביר ("עין השמש – חומר החיטוי הטוב ביותר");

תודה על ההקשבה

המכון הישראלי
לתכנון כלכלי