

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

# קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי

מסמך עקרונות

יותם מרגלית | אסף אילת  
עדנה הראל פישר | זק הירש

סדרת  
השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## דברי פתיחה

### יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## הקדמה

"תִּגְנִי רַבִּי שְׂמֵעוֹן בֶּן יוֹחָאי, מִשָּׁל לְבָנֵי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵין בְּסַפִּינָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהִתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבָרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֹּת לָכֶם לֹא תַחֲתֵי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שֶׁהַמַּיִם עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֶת הַסַּפִּינָה" (ויקרא רבה ד, 1)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יחם ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב־מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגנוני השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמן עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין

ראשת התוכנית

"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן

מנהלת הכנס ומנהלת המרכז

לממשל וכלכלה







המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי

מסמך עקרונות

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

טיוטה לדיון



# תוכן העניינים

5	1. הקדמה
8	2. תיאור הבעיה
11	3. עקרונות לקיום תהליך קבלת החלטות של הדרג הנבחר
19	4. איזון בין שיקולים מקצועיים לשיקולים לברי-מקצועיים בתהליך קבלת החלטות של דרג נבחר
21	5. מנגנונים לקבלת החלטות ולבחינת חוסר הסכמה בין הדרגים
31	6. סיכום



## 1. הקדמה

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

השרים והשרות נדרשים לקבל החלטות רבות מתוקף תפקידם, ובהן החלטות קולקטיביות ואישיות<sup>1</sup>. החלטות קולקטיביות מתקבלות כהחלטות ממשלה, דוגמת אישור מינויי בכירים או קביעת הצעות חקיקה ממשלתיות (כגון התקציב וחוק ההסדרים), בעוד החלטות אישיות כוללות, בין השאר, החלטות מכוח חוקים שהשרים מופקדים על ביצועם (דוגמת התקנת תקנות או ייזום תיקוני חקיקה בתחומי המשרד שהם ממונים עליו והבאתם לאישור הממשלה). בשני סוגי ההחלטות, המנהל התקין מחייב כי תתקיים היועצות עם הדרג המקצועי, אשר מציג בפני הדרג הנבחר נתונים, מידע על חלופות, לקחים מניסיון העבר, חוות דעת מקצועיות והמלצות. על כן, הדרישה לקיום התייעצות עם גורמי המקצוע מנויה בעולם על עקרונות המנהל הציבורי הראוי, ובישראל דרישה זו גם מעוגנת בחוק בהקשרים מסוימים, כחובה כללית מכוח הדין לרבות פסיקה ענפה של בתי המשפט.

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

יתרה מכך, ההתעלמות של הדרג הנבחר מהניתוח ומההמלצות של הדרג המקצועי בגיבוש החלטות, תורמת להחלשת המגזר הציבורי בישראל בכך שהיא מצמצמת את התמריץ של כוח אדם מקצועי ואיכותי להשתלב במגזר הציבורי. ככל שהדרג המקצועי נחלש, כך גם נהיה קל יותר להתעלם מעמדתו, דבר המוביל למעין מעגל קסמים מזיק ומסוכן. התפקוד הלקוי של חלק מרשויות המדינה

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

בטיפול באוכלוסייה האזרחית לאחר מתקפת ה־7/10 חשף באופן חריף את תוצאותיו של תהליך מתמשך זה.

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

במסמך זה אנו מציגים את ההצדקה למחויבות ההיוועצות עם הדרג הנבחר, ולהכללתה בדרישות המינהל התקין. בחלקו הראשון עוסק המסמך בהצדקות לנורמה זו, כשבליבת ההצדקה מצויים עקרון הנאמנות לציבור והמחויבות לפעול לטובת הציבור. חלקו השני של המסמך מתמקד בהמלצות לעיגון כולל של הנורמה באופן שיבטיח שקילה ראויה של עמדת הדרג המקצועי על מנת שהחלטות המיניסטריאליות יתקבלו על בסיס מקצועי מוצק.<sup>2</sup> השינוי המוצע במסמך לא רק יתרום לשיפור ההחלטות המתקבלות, אלא גם לחיזוק אמון הציבור בהליך קבלת החלטות הממשלתיות עצמו, גם במקרים הלגיטימיים בהם קיבלו השרים החלטות שאינן תואמות את עמדת הדרג המקצועי.<sup>3</sup>

אנו סבורים שהדרך הטובה ביותר לחיזוקה של נורמת ההיוועצות בדרג המקצועי היא על ידי דרישה מהממשלה ומהכנסת לקבוע מנגנונים המעגנים את ההיוועצות בין הדרגים בתהליכי קבלת החלטות עצמם, באמצעות מגוון אמצעים המתאימים לסוגי ההחלטות הספציפיות. החלטות הממשלה והשרים שונות ומגוונות, לרבות היקפן וטווח השלכות שלהן, מידת הייחודיות או החזרתיות שלהן, ועוד. לכן, יהיה זה לדעתנו שגוי לנסות להחיל מנגנון יחיד שיחול על כלל החלטות. במקום זאת, אנו מציעים מספר מנגנונים אפשריים העשויים לעגן ולקדם את יישום חובת ההיוועצות במקרים שונים, כך שהממשלה תוכל לקבוע את המנגנונים המתאימים ביותר בהתאם לאפיונים של החלטות השונות. האחריות למימוש ההיוועצות עם הדרג המקצועי ומתן משקל ראוי לעמדותיו

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

3 מסמך זה אינו עוסק בהחלטות ממשלה ושרים הכוללים הכרעה ישירה בזכויות או אינטרסים קונקרטיים של יחידים או קבוצות, שלקבלתן מחייב פרוטוקול קפדני עוד יותר של בחינה והתנהלות להבטחת כל ההיבטים הרלבנטיים מכוח הדין המנהלי.

היא של הדרג הנבחר, הממשלה ושל השרים. מסמך זה יציע מסגרת נורמטיבית ומעשית שתאפשר לדרג הנבחר לעמוד במחויבות זו לציבור הרחב.

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

המסמך מאורגן באופן הבא. נפתח בהצגת המתח המובנה בין שני הדרגים של משרתי הציבור: דרג מקצועי-פקידותי ודרג נבחר ציבור, והביטוי המעשי של מתח זה במערכת הציבורית בישראל. בהמשך נדון בעקרון היסוד של נאמנות לציבור ובשלושה עקרונות הנגזרים ממנו, אשר מנחים את ההבניה של תהליך קבלת החלטות ראוי: החובה לקיים תהליך היוועצות משמעותי, חובת הדרג הנבחר לשקול את חוות הדעת המקצועיות ולשאת באחריות לתוצאות ההחלטה, זכותו של הציבור לקבל באופן שוטף מידע על הליכי קבלת ההחלטות. בחלק השלישי נפרט פרמטרים המשפיעים על איזון בין שיקולים מסוגים שונים, לרבות שיקולים שנאפיין כ"שיקולים לבר-מקצועיים" בתהליך קבלת ההחלטות. בחלק הרביעי נדון במנגנונים ובהסדרים אפשריים להבטחת הליך קבלת החלטות ראוי ולבחינה של חוסר הסכמה בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי.

4 עם זאת יש להדגיש את הכלל, כי התייעצות עם גורמים חיצוניים אינה תחליף ואינה מייצגת את ההתייעצות הנדרשת עם הדרג המקצועי, שאמון על תחום המומחיות המנהלי הרלבנטי, מכוח מעמדו ותפקידיו כמשרת ציבור.



## 2. תיאור הבעיה

במדינות דמוקרטיות מודרניות השלטון מבוסס על משרתי ציבור משני סוגים: נבחרי ציבור (הדרג הנבחר) ופקידים (הדרג המקצועי). משרתי הציבור מוסמכים מכוח החוק לנהל תחומים שונים של הפעילות הציבורית. ברוב הדמוקרטיות נבחרי ציבור משמשים כחברי ממשלה וכשרים המשרתים לפרק זמן קצוב וזהותם עשויה להשתנות בעקבות בחירות כלליות. מנגד, הפקידות מורכבת לרוב מאנשי מקצוע שאינם נבחרים על ידי הציבור ושעשויים להתקדם לשורה של תפקידים לאורך הקריירה, בהתאם לתפקודם ולרמתם המקצועית.<sup>5</sup> השילוב של שני הדרגים של משרתי הציבור בלב מערכות השלטון יוצר כמה מתחים אינהרנטיים הבאים לידי ביטוי בכל דמוקרטיה. לחלק ממתחים אלו ישנן גם השלכות חיוביות, באשר הם יוצרים צורך בבירור ובליבון של פרספקטיבות שונות הנוגעות לפעילות הציבורית ולהשגת איזון מיטבי בין. עם זאת, למתחים אלה גם היבטים שליליים.

ביטוי מוחשי ובולט להיבט שלילי של מתחים אלה ניתן לראות בשנים האחרונות בישראל סביב מחלוקות בדבר המשקל הראוי שיש לתת לחוות הדעת המקצועיות בעת ששרים והממשלה מקבלים החלטות. מחלוקות אלו מגיעות לדין הציבורי בגלל אופן קבלת ההחלטות בידי הממשלה והשרים, והן מאירות זרקור על מארג יחסים בעייתי בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי בתהליך של עיצוב וגיבוש החלטות מיניסטריאליות. לא אחת עולות טענות כי רצון השרים ב"משילות" מביא לכך שהם סוטים מההליך התקין ונמנעים מהיוועצות בשלב גיבוש ההחלטות או מאיתגור הצעותיהם על ידי הדרג המקצועי. ככלל, טענה מוכרת היא כי הדרג הנבחר (בארץ ובעולם) נוטה להיות ממוקד בטווח המיידי ('short-termism') באופן שנוטה להתעלם מהשלכות ארוכות הטווח של המדיניות ובכך פוגע באינטרס הציבורי. טענה נוספת היא שבשל המבנה הקואליציוני של הממשלה, החלטות של הדרג הנבחר נוטות להעדיף באופן מופרז את המגזרים שחברות הקואליציה מייצגות

5 בין אלה לאלה נמצאת אותה שכבה, צרה בדרך כלל, של "משרות אמון", בטווח שבין קובעי המדיניות לדרגים המקצועיים, המתמנים על ידי נבחרי הציבור בתקופת כהונתם. לא נעסוק בשכבה זו במסמך זה. זאת, מאחר וחלק מבעלי תפקידים אלה, בפרט עוזרי שרים ועוזרי מנכ"ל, אינם חלק מן השדרה ההיררכית של המשרדים הממשלתיים והם מוגבלים ממתן הוראות לעובדי המשרד ומניהולם. גם משנה למנכ"ל בלשכה מנכ"ל הוא משרת אמון, מוגבל בסמכויותיו כלפי המשרד, אינו עוסק בניהול אנשים, וכשאר עובדי לשכה המנכ"ל, העסקתו בחפקיד נחונה להחלטת המנכ"ל.

על פני החלטות ממלכתיות, המיטיבות עם כלל הציבור.<sup>6</sup> הפגיעה באינטרס הציבורי וביכולת הציבור לבקר את קבלת ההחלטות מתגברת ככל שהדרג הנבחר פועל בנוסף בחוסר שקיפות ואינו חושף את הציבור באופן מספק לתהליך קבלת ההחלטות. שקיפות ראויה מחייבת גם לחשוף לציבור את מידת שיתוף הדרגים המקצועיים בתהליך המקדים וכן את הבסיס המקצועי ומערך השיקולים המנחים את החלטות השרים. מאידך, כנגד הדרג המקצועי נטען לעיתים שהוא מקשה על הדרג הנבחר בגיבוש החלטות באופן יעיל ומהיר וגורם לסרבול ההליכים, בין בשל חוסר יעילות, העדר מחויבות מספקת ללוחות זמנים או בשל חוסר תיאום בין הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה השונים. לעיתים נטען כי הקשיים נערמים גם בלא הצדקה מקצועית אלא מטעמים של אי-הסכמה עם המדיניות ששוקל הדרג הנבחר לקבוע. טענות אלה, מצד זה ומצד זה, אינן בהכרח מבטאות אמיתות עובדתיות. עם זאת, הן מעידות על המתח השורר, לעיתים עד כדי אי-אמון בין שני הדרגים של משרתי הציבור. הן מעידות גם על העדרה של מסגרת סדורה שתמנע את הפיכתו של מתח זה להתכתשות ציבורית הפוגעת בהליך קבלת החלטות מיניסטריאליות ובציבור כולו.

השכיחות העולה בשנים האחרונות של המקרים בהם הדרג הנבחר מתעלם מעמדות הדרגים המקצועיים, לרבות בקבלת החלטות כבדות משקל, ולעיתים תוך ביקורת פומבית המפקקת בטוהר הכוונות או במקצועיות של הדרג המקצועי, פוגעת במנהל התקין ובאינטרס הציבורי, הן המיידיות והן ארוך הטווח. התעלמות מעמדות הדרגים המקצועיים במקום שיפור הליכי ההתייעצות חותרת תחת האפשרות להגשים את מחויבות הדרג הנבחר לטובת הציבור ופוגעת בציבור, בראש ובראשונה בכך שהיא מרעה את איכות ההחלטות המתקבלות.<sup>7</sup> יותר מכך, היא פוגעת במגזר הציבורי באופן עמוק יותר כיוון שהיא מרחיקה ממנו עובדים מצטיינים. עובדים אלו נרתעים באופן טבעי מלהשקיע את זמנם במסלול קריירה בו מומחיותם נדחקת לשוליים ועמדתם זוכה להתעלמות או לתוקפנות ולייחוס כוונות זדון מצד הדרג הנבחר. לפגיעה זו השלכות ארוכות טווח קשות על יכולת המגזר הציבורי לשרת את האזרחים באופן מיטבי.

6 ראו דוגמה מובהקת לחופעה בסקירה של דוד ופלוג (2023) על מגמות בחלוקת הכספים הקואליציוניים. דוד, צ. ופלוג, ק. 2023, שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

7 המסמך מתמקד בהליכים ההתייעצות עם הדרג המקצועי לצורך קבלת החלטות מיטביות. הדיון בדרכים לשיפור פעולתו של הדרג המקצועי והמשאבים הנדרשים לשם כך, כמו היקף כוח האדם הנדרש לעמידה בהיקף המשימות בלוח זמנים התואם לצרכים הפוליטיים או שיפור התיאום הבינ־משרדי הוא דיון חורג מתחולתו של מסמך זה. הדברים אינם מוציאים זה את זה והנחתו של המסמך הוא שחובת ההתייעצות וההכרח לקיימה אינה מתבטלת ואינה נסוגה גם מפני חוסר יעילות מסוימת.

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

תפיסה זו מסוכנת ופגומה ביסודה, כיוון שמשילות בוודאי אין משמעה שלנבחר הציבור הרשאה בלתי מוגבלת לפעול ככל העולה על רוחם. תפיסה כזו אינה מתיישבת עם עקרונות יסודיים של קיום מדינה דמוקרטית. דיון מפורט במושג המשילות חורג מתחומו של מסמך זה, אך בתמצית ניתן לומר כי עניינה של משילות ביכולת של מערכות השלטון, על כל רכיביהן, לפעול באופן מיטבי לקידום האינטרס הציבורי. זאת, תוך גיבוש החלטות השוקלות את כלל ההיבטים הרלבנטיים בהתחשב באינטרס הציבורי הרחב, וביכולת מערכות השלטון לפעול ליישום אפקטיבי של החלטותיהן.

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

### 3. עקרונות לקיום תהליך קבלת החלטות של הדרג הנבחר

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

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

#### א. חובת נאמנות כלפי הציבור

נאמנות לציבור משמעה שכל משרת ציבור, דרג מקצועי או נבחר, שואב את מעמדו, הגדרת תפקידו, וסמכויותיו מעצם היותו נאמן הציבור ומחויב כלפי כלל הציבור. עקרון הנאמנות של המדינה/הריבון לציבור מופיע במחשבה הפוליטית עוד מימי הרומים, התפתח באירופה הכנסייתית ובאנגליה, ומצא את ביטויו בשיטות המשפט האירופיות והאנגלו-סקסיות.<sup>9</sup> כפי שהובהר לא אחת גם בישראל, מעמדו, תפקידו וסמכויותיו של משרת הציבור אינם שייכים לו ולא ניתנו לו לטובתו, אלא הופקדו

8 להרחבה על אודות מנהל תקין כנגזרת של מחויבות לטובה הציבור ראו OECD. "OECD recommendation of the council on public integrity." (2017); OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris וגם OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris ועוד.  
European Commission. 2000. *Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations With the Public* In *Rules of Procedure of the Commission*

9 לסקירה היסטורית ראו 30-34 EvanFox-Decent, *Sovereignty's Promise* (2011) וראו גם Jackson, Katherine, All the Sovereign's Agents: The Constitutional Credentials of Administration, *William & Mary Bill of Rights Journal* 30 (3) 777h (2021-2022);

בידיו כנאמן, על מנת שישתמש בהם לטובת הנהנה, שהוא הציבור.<sup>10</sup> המחויבות העיקרית של נאמן ציבור היא לשרת את הציבור, כלומר, לפעול באופן שיבטיח את התוצאות המיטביות עבור כלל הציבור, ומחויבות זו חלה הן על הדרג הנבחר והן על הדרג הממונה, ביחד ובנפרד.

לחובת הנאמנות כלפי הציבור יש מספר נגזרות מרכזיות החלות בנפרד על כלל משרתי הציבור, בשני הדרגים. בראש נגזרות אלה מצויים בהקשר האישי איסור ניגוד עניינים ורווח עצמי, וכן מחויבות לטוהר מידות ולהגינות. הנגזרות המרכזיות בהקשר התפקודי, בהן נתמקד במסמך זה, עוסקות באופן ביצוע התפקיד בהתייחס לכלל הציבור:<sup>11</sup> ענייניות – כלומר, מחויבות לשקול את מכלול השיקולים הנוגעים לדבר ולא לשקול שיקולים זרים; סבירות – היינו, מחויבות שלא לבצע פעולות או לקבל החלטות מופרכות ובלתי סבירות ולאזן באופן ראוי את כלל השיקולים; מחויבות לשקיפות – איש ציבור חייב להיות חשוף בפני הציבור בעת מילוי תפקידו;<sup>12</sup> אחריותו דיווח – על איש ציבור למסור דין וחשבון לציבור על מה שביצע והשיג בעת מילוי תפקידו, בין השאר בכדי לאפשר ביקורת ציבורית על פעילותו; וחובת אחריות – על איש ציבור לשאת באופן אישי אחריות על מעשיו.<sup>13</sup> הכל,

---

Jackson, Katharine, Administration as Democratic Trustee Representation (May 31, 2023).  
Legal Theory, 2023

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

11 "מחובת נאמנות זו נגזרת חובתו הפעיל את שיקול דעתו בסבירות, בתום לב, ללא שרירות, ומתוך התחשבות בכל הנחונים הרלבנטיים" (בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' הרמטכ"ל, פ"ד ס(3) 121, 134 (2005)). וראו גם עקרונות מינהל תקין ובראשם הוגנות וענייניות וסבירות, פרוצדוראליים ומהותיים, כנגזרות של עקרון הנאמנות לציבור אצל Evan-Fox (לעיל הש" 7).

12 וראו גם OECD (2011), "Transparency in government decision making", in OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing, Paris.

13 להרחבה בנושא, ראו זמיר, י. 2012. "אחריות ציבורית". מתוך כשר, א. (עורך). אחריות ציבורית בישראל. המרכז לאתיקה בירושלים.

בהתאמה לממלכתיות המאפיינת את כל אחד מהדרגים, המצריכה מן הדרג המקצועי לגבש את עמדותיו מתוך מחויבות לציבור ומצריכה מן הדרג הנבחר לשקול את דרכי הפעולה מתוך מחויבות וראיה כוללת של משמעויותיהם על כלל הציבור.<sup>14</sup>

יישום עקרון הנאמנות ונגזרותיו על תהליך קבלת ההחלטה של שר או הממשלה במליאתה, לפי העניין, מצביע כי על ההליך לקיים דרישות אלה:

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

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

(א) חובה לקיים תהליך היוועצות ממשי ומשמעותי, המשלבת חובת התייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי עם חובה של הדרג המקצועי לסייע לדרג הנבחר.

(ב) קבלת החלטה על ידי דרג נבחר מחייבת שקילה עניינית וממשית של חוות הדעת המקצועיות ונשיאה באחריות לתוצאות ההחלטה.

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

## **ב. חובה לקיים תהליך היוועצות משמעותי המשלב חובת התייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי וחובה של הדרג המקצועי לסייע לדרג הנבחר**

לדרג הנבחר ולדרג המקצועי מערכות שיקולים דומות בחלקן, אך ישנם כאמור גם הבדלים מובנים: הדרג הנבחר שוקל חלופות מדיניות גם בהתאם להשלכות הפוליטיות הצפויות ולמידת התאמתן להשקפה האידיאולוגית שלו ולהתחייבויותיו לבוחרים. לעומת זאת, הדרג המקצועי שוקל חלופות

14 לדין בממלכתיות והתנהגות ממלכתית ראה "ממלכתיות ישראלית" (י.צ. שטרן) בתוך "ממלכתיות במאה העשרים ואחת" (בעריכת י.צ. שטרן).

15 השקיפות היא דרישה מרכזית באשר היא מאפשרת לציבור ללמוד על כך שהתקיים תהליך תקין, להיחשף לשיקולים ולמידע המקצועי ב<sup>15</sup>ההליך, ולדעת מי נושא באחריות לגבי ההחלטות שהתקבלו.

מדיניות בעיקר בהתאם למומחיותו המקצועית ולניסיון הארגוני המצטבר, זאת לצורך הגשמת המחויבות החלה עליו כלפי הציבור. המומחיות המקצועית נכרכת לא אחת בסטנדרטים מקצועיים מקובלים בעולם או בערכים מקובלים המנחים ומכוונים את הניתוח המקצועי באותו התחום.<sup>16</sup> באופן מובנה, המומחיות המקצועית מחייבת גם התייחסות לתנאי הארץ ולתושביה, להיבטים חברתיים ואחרים ולשיקולי טווח ארוך.<sup>17</sup> לכן, במסגרת תהליך קבלת החלטות מיניסטריאליות, על הדרג הנבחר לוודא שנחשף לבסיס ידע רחב ועדכני, דבר שיתאפשר רק כאשר הדרג הנבחר התייעץ עם הדרג המקצועי, הבין את המידע וההמלצות ונתן להם את המשקל הראוי, בהתאם לנדרש גם מכל החלטה של רשות מינהלית.<sup>18</sup>

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

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

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

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

19 ההבחנה שאנו עושים בין הדרג המקצועי לבין הדרג הנבחר היא דיכוטומית. תפקיד מנכ"ל המשדך הממשלתי ראוי בכל זאת להתייחסות מיוחדת. הגם שהוא בעל התפקיד הבכיר ביותר בדרג המקצועי, בהיותו מינוי אישי של הדרג הנבחר ללא מכרז, הוא עשוי להיות בעל מחויבות מיוחדת לדרג הנבחר ולמדיניותו ולא אחת מוגבלת כהונתו לתקופת כהונה של שר. הדיון מחייב התאמה של המנכ"ל לתפקידו, כך שיהיה בעל הכישורים המקצועיים והניהוליים המתאימים ומחייב עמידה בדרישות גבוהות במיוחד כאשר מתקיימת זיקה פוליטית משמעותית. המשמעות לענייננו היא כי המנכ"ל הוא בעל "כובע כפול": מחד גיטא, עליו להבטיח כי הצעות הדרג הנבחר יובאו בפני הדרג המקצועי קודם קבלת החלטות ויבחנו על ידי הדרג המקצועי, ומוטלת עליו החובה להבטיח כי עומד לרשות הדרג המקצועי כלל המידע הנוגע להחלטה הנשקלת על ידי הדרג הנבחר וכן המשאבים הנדרשים כדי לבחנה ולגבש את העמדה המקצועית וההמלצות במסגרת לוחות הזמנים הרלבנטיים. מאידך גיטא, מוטלת עליו החובה להבטיח כי עמדות הדרג המקצועי יובאו בפני הדרג הנבחר לפני גיבוש החלטותיו. על המנכ"ל מוטלת חובת נאמנות מוגברת כלפי הציבור ועליו להתנהל באופן ענייני וללא משוא פנים, לרבות מימוש של חובת ההתייעצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי, וקיומה המיטבי. יודגש

בנוסף, יש להדגיש ששיקולים מקצועיים ושיקולים פוליטיים אינם מייצגים שני קטבים. ככלל, החלטות אינן מקצועיות בלבד או פוליטיות בלבד (בין במובן המפלגתי ובין במובן האידאולוגי): שיקולים פוליטיים מחייבים התחשבות בבסיס המקצועי, ולעיתים קרובות שיקולים מקצועיים קשורים גם הם להערכת מצבים חברתיים ואידאולוגיים בציבור או אף לשיפוטם ערכיים (שיכולים להיות רלבנטיים להשקפות אידאולוגיות או פוליטיות). על כן, חשוב להכיר בכך ששיקולים ערכיים ושיקולים מקצועיים אינם נחלה בלעדית של אחד הדרגים; הן הדרג המקצועי והן הדרג הנבחר נדרשים לתת משקל להיבטים מקצועיים וערכיים בעת ביצוע תפקידם, תוך שהם מחויבים במודעות לאופי השיקולים השונים ולמשמעות הנובעת מאופי השיקולים השונים.

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

## **ג. קבלת החלטה על ידי דרג נבחר מחייבת שקילה רצינית וממשית של חוות הדעת המקצועיות ונשיאה באחריות לתוצאות ההחלטה**

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

---

כי כלל המינויים האחרים בשירות הציבורי שאינם משרות אמון שייכים באופן מובהק לדרג המקצועי, אף אם הם פטורים מחובת מרכז או וועדת איתור למינויים. כך גם כאשר מדובר במינויים אישיים, או אם המינוי טעון אישור ממשלה לאחר קבלת חוות דעתה של וועדת המינויים או של הוועדה למינויים בכירים. בית המשפט העליון בפסק דינו ב בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר מידות נ' ממשלת ישראל (2018) עוסק בהרחבה (ראו סעיף 4 לפסק הדין) גם במשרות אלה תוך פירוט הליכי המינוי המיוחדים על רקע היות התפקידים מקצועיים באופן מובהק.



הנוגעים לעניין.<sup>20</sup> מימוש שמכות הנתונה לפי דין לקבל החלטה מחייבת לפעול באופן ענייני וסביר.<sup>21</sup> פעולה כאמור היא חלק אינטגרלי ממימוש חובת הנאמנות של הדרג הנבחר כלפי הציבור במילוי תפקידו.

השמכות לקבל החלטה והאחריות הנלווית לה כרוכות בחובתו של הגורם הנבחר, מכוח עקרון הנאמנות ונגזרותיו, לקבל החלטות מבוססות מידע ונתונים, על בסיס שיקולים מקצועיים וסבירים, תוך שקילת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין באופן סביר, ותוך עמידה בחובות אחריותיות הדיווח, הנמקה, ושקיפות. החובה לקבל החלטות מבוססות מידע ונתונים מגולמים במבנה השירות הציבורי, ובתשתיות הידע, המידע והנסיון שאוגם הדרג המקצועי.

לכן, החובה להתייעץ בדרג המקצועי מתקיימת גם אם יש בהחלטתו של הגורם הנבחר משום דחייה של חוות דעת גורמי המקצוע. רק לאחר שהשר שמע את חוות הדעת של הדרג המקצועי, כולל השיקולים, המידע, וההמלצות בנושא הנידון; ורק לאחר ששקל עמדה זו בכובד ראש – הוא רשאי לדחות את המלצת הדרג המקצועי. במקרה כזה עליו לבסס את החלטתו ולנמקה באופן המתמודד עם חוות הדעת שהובאה בפניו (על סמך מידע ונתונים מתאימים) ומפרט את מכלול השיקולים ששקל ואיזן ביניהם. מבנה השירות הציבורי המבוסס על שני הדרגים, הנבחר והמקצועי, שעל שניהם חלה חובת הנאמנות לציבור והמחויבות לטובתו, משמעו גם כי הדרג הנבחר אינו רשאי להתעלם מן המידע, הידע והמלצות המובאים על ידם, בעת קבלת ההחלטה, ועליו לשאת בתוצאות קבלת ההחלטה (או אי-קבלתה).<sup>22</sup>

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

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

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

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

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

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

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

יצוין כי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1988 מסדיר כבר כיום זכות לקבלת מידע על פי דרישה, אך סעיף 9(ב) (4) קובע כי הרשות השלטונית אינה חייבת למסור מידע בדבר דיונים פנימיים "וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה". גישתנו תומכת במתן מידע גם לגבי

23 וראו יצחק זמיר, על שקיפות ועל שחיתות, בחרך: שקיפות, שחיתות ומה שביניהן (2021), 17-21.

דיונים פנימיים וחוות דעת והמלצות, כברירת המחדל, מתוך הנחה שעיצוב הליכי קבלת החלטות על בסיס שקיפות לציבור ייטיב את הליכי קבלת ההחלטות, ויבטיח לאורך זמן את הגשמתו של עקרון הנאמנות לציבור. העיקרון המוצע נכון במיוחד להחלטות בעלות השלכות משמעותיות, ומיקוד יישומו לפי פרמטר זה עשוי להבטיח איזון מיטבי עם אינטרסים נוספים, כמו יעילות ההתנהלות של הרשות השלטונית.

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

## 4. איזון בין שיקולים מקצועיים לשיקולים לבר-מקצועיים בתהליך קבלת החלטות של דרג נבחר

תהליך קבלת החלטות מיטבי נדרש לאזן בין הצורך לקבל החלטות מבוססות ומקצועיות מצד אחד, לבין הצורך להבטיח תהליכים יעילים לקבלת החלטות. בנוסף, על התהליך לאפשר שילוב של שיקולים לבר-מקצועיים, בין שגורמי המקצוע לא הביאו אותם בפני הגורם הנבחר ובין שנכללו בשיקולים שנפרשו על ידם בפני הדרג הנבחר ובלבד שהם שיקולים לגיטימיים וששקילתם, המשקל הניתן להם והאיזון בינם לבין כלל השיקולים הם לגיטימיים.<sup>24</sup> כיצד מבטיחים שתהליך כזה אכן יתממש, והאם ניתן להגדיר תהליך אחיד לכל החלטות הדרג הנבחר? תשובתנו היא שחובת ההיוועצות בדרג המקצועי צריכה להתקיים תמיד, אך הלגיטימיות של סטייה מחוות הדעת של גורמי המקצוע תלויה בשני פרמטרים מרכזיים שיפורטו להלן. ככל שמרחב הלגיטימיות פוחת גוברת החשיבות לכך שהשר יחשוף באופן מפורט ומנומק יותר את השיקולים שהביאו אותו לסטות מחוות הדעת שהניחו בפניו גורמי המקצוע. זאת, בכדי לאפשר בחינה של אופן קבלת ההחלטה וסבירות ההחלטה.

### א. מגוון השיקולים הנדרשים לקבלת ההחלטה

ישנן החלטות שכרוכות בהכרעה בין שיקולים לבר-מקצועיים חשובים שאינם פוליטיים-מפלגתיים גרידא, לצד שיקולים מקצועיים מובהקים. למשל, סוגיית התחבורה הציבורית בשבת מחייבת בחינה של שיקולים כמו חירות התנועה, צמצום פערים וזמינות תחבורה לשכבות חלשות, בנוסף לשאלות מתחום רגשות הדת, חופש מדת, וכן צביון המדינה והמרחב הציבורי. כל אלה אמורים להידון גם על ידי גורמי המקצוע, להתבטא בחלופות המוצגות על ידם לעניין הסדרת התחבורה הציבורית, ולהימנות במסגרת שיקולי מדיניות בתחום התחבורה שיציגו בפני השר. קושי מובהק בסוג זה של החלטות הוא שהשיקולים הללו נובעים מבסיס שונה לחלוטין זה מזה ואינם ניתנים לשקילה על פי

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

אמת מידה משותפת. לעיתים, ההכרעה בין השיקולים מחייבת הכרעה ערכית-אידיאולוגית בלבד ולעיתים מערבת גם הקשרים פוליטיים-מפלגתיים. במקרים שכאלו, ישנה לגיטימיות רבה יותר להכרעה של הדרג הנבחר תוך איזון בין השיקולים השונים, המקצועיים ואלה שהם לבר-מקצועיים. ואולם, גם במקרים שבהם מערך השיקולים נוטה יותר לכיוון של הכרעות ערכיות אידיאולוגיות על הדבר להיעשות באופן סביר, תוך בחינה רצינית והתייחסות לחוות הדעת של הדרג המקצועי, הצגת אופן האיזון בין כלל השיקולים השונים ותוך עמידה בחובות לאחריות, דיווח, הנמקה ושקיפות.

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

כאשר השיקולים המקצועיים מרכזיים במיוחד לקבלת ההחלטה, לפי טיבה של אותה החלטה, הרי שלתשתית העובדות ולחוות הדעת המקצועית בתחום המומחיות המקצועית ישנה חשיבות רבה במיוחד ומשקל ניכר. במקרים אלה, ובמיוחד כאשר ישנה הסכמה רחבה בין חברי הדרג המקצועי ביחס לניתוח המקצועי של הסוגיה הנידונה וביחס להמלצה המקצועית, הרי שהחלטת דרג נבחר אשר אינה תואמת עמדה זו או מעניקה משקל ניכר לשיקולים לבר-מקצועיים, תעורר ספקות באשר לתקינותה, ובוודאי שהיא מצריכה מן דרג הנבחר הצדקות מנומקות וחזקות במיוחד.

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

## 5. מנגנונים לקבלת החלטות ולבחינת חוסר הסכמה בין הדרגים

לאחר שעסקנו בחשיבותו של עקרון היסוד של חובת הנאמנות לציבור ונגזרותיו, המבססים את חובת ההיוועצות, עולה השאלה כיצד ניתן להבטיח שאלה מיושמים בפועל בעבודת הדרג הנבחר. כפי שציינו, למרות שהעיקרון הכללי לגבי חובת ההתייעצות בין הדרגים עולה בישראל מן הדין ומגובה בפסיקה ענפה, בפועל ניכר שהחלטות מיניסטריאליות מתקבלות תדיר באופן שאינו עומד בדרישות העקרון או נגזרותיו. על כן, אנו רואים חשיבות גדולה למחויבות תהליכית וניהולית של הדרג הנבחר לעיקרון וליישומו. השאלה היא כמובן כיצד ניתן לעגן נורמה חשובה זו בתהליכים המגוונים של קבלת החלטות המיניסטריאליות באופן שיבטיח שהחלטות תהיינה בעלות בסיס מקצועי מוצק. עמדתנו היא שיש לקבוע הסדרים ומנגנונים שונים באופן שיתאים לסוגי ההחלטות השונות, תוך גיבוי במחויבות כללית של הממשלה. בפרק זה נציע מספר מנגנונים אפשריים לקידום יעד זה.

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

### 1. קביעת חובת התייעצות כללית בתקנון הממשלה

במספר מדינות נהוג לעגן בתקנון הממשלה, גם אם באופן כללי, את החובה לשקול ולתת משקל ראוי לחוות דעת הדרג המקצועי במסגרת קבלת החלטות ממשלתיות.<sup>25</sup> בבריטניה למשל, בתקנון

<sup>25</sup> וראו גם עקרונות ארגון OECD למינהל ציבורי העדכניות (The principles of public administration (OECD 2023) בדבר הנחייה המדינות לעגן הליכי קבלת החלטות מבוססות ידע ושיקול דעת מקצועי ולהבטיח שקיפות, לרבות לגבי קבלת ההחלטות. ובין היתר בעמ' 17,22,27.

השרים (Ministerial Code) נכתב כי "על השרים מוטלת החובה לשקול ברצינות ולהעניק את המשקל הראוי לחוות הדעת המושכלת והאובייקטיבית של משרתי הציבור, וכן לשיקולים ועצות אחרות בקבלת החלטות מדיניות" (ניסוח זהה מצוי גם בתקנון השרים הסקוטי).<sup>26</sup> בדומה, בתקנון הממשלה של ניוזילנד (Cabinet Manual) נכתב כי "על השרים מוטלת החובה לשקול ברצינות ולהעניק את המשקל הראוי לייעוץ חופשי וכן המובא בפניהם על ידי השירות הציבורי".<sup>27</sup> ובתקנון הממשלה האוסטרלי נכתב כי פעילות הממשלה, על פי עקרונות המפתח שהוגדרו, "תוכל להתקיים באפקטיביות רק אם כל חברי הקבינט מכירים היטב את העבודות וחוות הדעת המקצועיות (בדגש על זו של הדרג המקצועי במשרדם) לגבי ההחלטות שהם מתבקשים לקבל". עוד נכתב כי "שרים המעלים נושאים להחלטה נדרשים לוודא שההתייעצות הדרושה כדי לאפשר דיון מושכל התקיימה הן ברמת הדרג הנבחר והן ברמות הדרג המקצועי".<sup>28</sup>

מספר תקנונים מבהירים באופן מפורש שעל אף שהדרג הנבחר רשאי להנחות על קיום מדיניות ממנו הסתייג הדרג המקצועי, הוא אינו רשאי להנחות על הפקה של חוות דעת מקצועית התומכת במדיניותו. בקווינסלנד (באוסטרליה), פרוטוקול התקשורת בין סגל פוליטי למשרתי ציבור מציין במפורש כי "סמכותו של שר לתת הנחיות למנהל הכללי אינה כוללת את הסמכות לחייב את המנהל הכללי לתת חוות דעת מסוימת או לשנות חוות דעת מקצועית".<sup>29</sup> בישראל מעוגנת חובת ההיוועצות הכללית של הדרג הנבחר בדרג המקצועי בדיון, בפסיקה ענפה, ובה בעת מונחה הדרג המקצועי להביע עמדתו המקצועית ללא מורא.<sup>30</sup> גם עקרונות שמתווה ארגון OECD למינהל ציבורי מנחים שיש להבטיח את עצמאות שיקול הדעת של הדרג המקצועי ומניעה של הנחיות פוליטיות או התערבות אחרת בשיקול דעתו.<sup>31</sup>

Cabinet Office, United Kingdom. (2022). [Ministerial Code](#) ; Communications and Ministerial Support Directorate, Scotland. (2023). [Scottish Ministerial Code](#)

Cabinet Office, New Zealand. (2023). [Cabinet Manual](#) 27

Department of the Prime Minister and Cabinet, Australia. (2022). [Cabinet Handbook](#) 28

Queensland Public Service Commission, Australia. (2015). [Protocols for communication between ministerial staff members and public service employees](#) 29

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

The principles of public administration (OECD 2023), 22 31

קביעת חובת התייעצות כללית בתקנון הממשלה תבסס כלל מרכזי וחיוני זה כחובה הליכית מנחה, ותאפשר, בה בעת, גמישות לגבי סוג המנגנון הקונקרטי שיבטיח תהליך קבלת החלטות ראוי בהתאם לסוג ההחלטה המתקבלת. קביעת החובה מעניקה משמעות אופרטיבית לקיום של התייעצות סבירה וראויה. כלומר, מחד, קביעת חובת התייעצות אינה כופה פתרון יחיד (פתרון one-size-fits-all) לכל סוגי ההחלטות. ומאידך, קביעה זו מדגישה את החשיבות שהממשלה מייחסת לקיום תהליך התייעצות ראוי עם הדרג המקצועי, שהוא צעד בעל משמעויות פרקטיות ואתיות. נוכח קיומם של תהליכי בקרה אפקטיביים (מבקר המדינה, בקרה פרלמנטרית, בקרה ציבורית, מימוש זכויות לפי חוק חופש המידע ובקרה שיפוטית), ניתן לצפות שישום בלתי מספק של חובת התייעצות יהווה אירוע חריג.

## 11. חובת התייעצות ספציפית עם בעל תפקיד או גוף ממשלתי או ציבורי

מנגנון קונקרטי להבטחת תהליך היועצות ראוי הוא החלת "חובת התייעצות" עם בעל תפקיד או גוף ממשלתי או ציבורי. חובת התייעצות זו יכול שתקבע בחוק, מכוח חוק, או במסגרת החלטת ממשלה. חובת התייעצות נועדה להבטיח מספר מטרות, חלופיות או מצטברות. למשל, במקרה שבעל התפקיד או הגוף הם בעלי מומחיות ייחודית, חובת התייעצות איתם מבטיחה שהידע הרלבנטי או העמדה המקצועית הנובעת מתפקידם יבואו בחשבון שיקוליו של מקבל ההחלטה. במקרים אחרים, אם הגוף עימו מתייעץ השר אינו מורכב מבעלי תפקיד אלא מנציגי ציבור או משילוב של אלה, הוא עשוי להבטיח שילוב של בעלי ענין או תפיסות הציבור ומומחיות בלתי תלויה ואיפוליטית, כרכיבים משמעותיים בקבלת ההחלטות. בדין הישראלי קבועה חובה להתייעץ במספר רב של הסדרים.

בבחינה השוואתית ניתן למצוא סוגים רבים של גופים מייעצים ותהליכי התייעצות בהם ממשלות מסתייעות.<sup>32</sup> לצורך המיקוד בנושא הנדון במסמך זה, אנו בוחנים מנגנונים להבטחת תהליך קבלת החלטות ראוי במובן של שילוב הדרג המקצועי, ולכן עוסקים רק בחובת התייעצות עם משרתי ציבור, בעלי תפקיד או גופים בשירות הציבורי, בדגש על כאלה המוקמים על פי חוק, משולבים

32 להרחבה על גופים מייעצים במדינות ה-OECD, ראו: OECD. (2017). Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making Cabinet Office, United Kingdom. (2017). [Functional Review of Bodies Providing Expert Advice to Government](#)



**בעבודת המשרד ומורכבים ממשרתי ציבור או מנציגי הציבור.**<sup>33</sup> מעבר לקיום ההתייעצות עצמה, אנו חושבים שיש לעגן באופן קפדני את תהליכי ההתייעצויות במקרים האלה: את הפניות לקבל ייעוץ, את החומר שהועמד בפני בעל התפקיד או הגוף המייעץ, את עמדת הדרגים המקצועיים או המייעצים ולפרסמה כשהדבר אפשרי או להעמידה לביקורת על פי דרישה, נושא עליו נרחיב במנגנון הבא.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מודל מעין זה ניתן למצוא בתהליך המסדיר את עבודת רשות החשמל אל מול השר האחראי (שר האנרגיה), לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. החוק קובע מנגנון התייעצות מנדטורי של שר האנרגיה ברשות החשמל בשורת נושאים אשר נקבעו בחוק (מנגנון חובת התייעצות עם גופים בשירות הציבורי, כפי שמתואר בסעיף 2 הנ"ל). כאשר השר מבקש לקבל החלטה באחד הנושאים עליו לקיים התייעצות בכתב עם רשות החשמל, ועל הרשות להמציא לשר חוות דעת על המדיניות המוצעת, לרבות עלויות והשלכות ההחלטה המוצעת על תעריף החשמל הנגבה מהאזרחים. רשות החשמל מחויבת לפרסם את חוות הדעת באתר הרשות באינטרנט ומשרד האנרגיה נדרש לפרסם את המדיניות שנקבעה באתר של המשרד. השר אינו מחויב להחליט בהתאם לעצת רשות החשמל והחלטתו יכולה אף לחייב את רשות החשמל לעדכן את התעריפים בכדי לכסות את עלות המדיניות. מאידך, פרסום חוות הדעת של הרשות, שהיא הגורם המקצועי, אינו מוגבל למקרים בהם יש מתח בין דעות הדרגים, כך שחוות הדעת המקצועית שמתפרסמת לא בהכרח מנוגדת לעמדת הדרג הנבחר.

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

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

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

מנגנון זה מאפשר הן פרסום שוטף של התיעוד (ככל שאין מניעה מיוחדת כמו סודיות) או פרסום על פי דרישה. ניתן למשל למצוא שימוש במנגנון זה במדינת קווינסלנד שבאוסטרליה בהתאם לחוק המסמכים הציבוריים (Public Records Act 2002). פרוטוקול התקשורת בין סגל פוליטי למשרתי ציבור קובע כי "משרתי הציבורי ואנשי צוות פוליטיים צריכים לוודא שקבלת החלטות ופעולות מתועדות בפירוט מספק כדי להבטיח אחריותיות דיווח ושקופיות", ו"לשמור תיעוד מלא ומדויק של כל תקשורת מהותית בין אנשי צוות פוליטיים ומשרתי ציבור ושל תהליך קבלת ההחלטות הפורמליות"<sup>35</sup>. חובת תיעוד מבטיחה אחריותיות דיווח ומאפשרת שקיפות ובקרה, גם כאשר המסמכים וחוות הדעת אינם מתפרסמים באופן שוטף אלא על פי דרישה או בהליכי בקרה. כמו כן, יתרון של מנגנון זה הוא התאמתו לכל סוגי החלטות ולפעילות השוטפת של הממשלה.

עמדתנו היא כי נכון לשקול מנגנון דומה בישראל כמנגנון חובה כללי רוחבי, שיהווה בסיס לעיצוב היחסים בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר, על בסיס הבניה סדורה של תיעוד היחסים: המידע המוצג על ידי גורמי המקצוע לדרג הנבחר וכל תקשורת מהותית שהתקיימה ביניהם. המנגנון האמור מבוסס בראש ובראשונה על חובת התיעוד, ומאפשר בקרה תוך כדי הליכים וגם לאחר קבלת ההחלטות. המנגנון אינו מחייב פרסום שוטף וכללי.

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

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

ניתן לשקול שילוב מחייב ושוטף של שקיפות ביחס לאופן יישום חובת ההתייעצות והאחריותיות בהליכי קבלת החלטות של הדרג הנבחר.

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

ההנחה שביסוד המלצה זו היא שהגוף מקבל ההחלטה, קרי הממשלה, מחויב להכיר את העמדות של הדרג המקצועי ואת הנימוקים של השר מגיש ההצעה, ככל שהוא מבקש לסטות מעמדת הדרג המקצועי. חשיפה של חוות הדעת המקצועית במקרה זה מסייעת לטיוב הליך קבלת החלטות במליאת הממשלה, במטרה להבטיח את איכותו ומקצועיותו והן את השקיפות ואחריותיות הדיווח לציבור. ניתן לטעון כי קיים בסיס חלקי לכך כבר כיום בישראל במסגרת ההנחיה בתקנון הממשלה, לפיה יש לפרט בהצעות החלטות המוגשות לאישורה, את השלכות ההצעה בכמה היבטים, וכן מחויב צירוף חוות דעת משפטיות. ואולם, עמדות מקצועיות שביסוד ההצעה אינן מחויבות בצירוף והשרים אינם נדרשים לנמק סטיה מהמלצות הדרג המקצועי.

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

אופציה משלימה היא הקמה של מערך אשר יאפשר נגישות ציבורית למידע ממשלתי מקצועי המשמש לצורך קבלת החלטות, לרבות דוחות והמלצות מקצועיות שצורפו להחלטות. בכך יתאפשר לציבור "לוודא כי התשתית המקצועית שהונחה בפני נבחר הציבור הייתה ראויה ומלאה" ולבחון את

36 לדין מפורט יותר בבסיס ההצעה זו, כמו גם הרעיון של מערך נגישות ציבורי למידע הממשלתי, ראה מחקרה של עדנה הראל פישר "הממלכתיות כאחוס השירות הציבורי, הטמעתו וביסוסו: תקציר מסקנות והמלצות".

התשתית העובדתית והמקצועית "בנפרד מן העמדה שנתקבלה על ידי קובע המדיניות. במובן זה, על נבחר הציבור להבחן על פי שיקול הדעת שהפעיל נוכח המידע והעמדות המקצועיות שהובאו בפניו, וישוקפו במלואם הנימוקים שהנחו אותו בהעדפת חלופה זו על פני אחרת או בדחיית עמדה מקצועית שהוצגה בפניו והאיוון שאזן בין השיקולים השונים".<sup>37</sup>

חשיבותה של השקיפות ותרומתה פורטו לעיל. בצד זאת, היקף המידע שבידי הרשות המבצעת הוא רב ויש להבטיח כי חשיפה לתשתיות המידע במגוון החלטות המדיניות תהיה מעשית ומועילה, וכי בידי הציבור תהיה יכולת ממשית להתמודד עם היקפי המידע ולבצע בקרה של המידע שעמד בבסיס ההחלטות שהתקבלו. נדרש גם להבטיח שחשיפה מוגברת של מידע לא תחזק את בעלי הנגישות על חשבון סקטורים חלשים יותר בחברה, וכן כי מגבלות אשר יכול ויחולו מטעמים לגיטימיים על פרסום חלקים משמעותיים מהמידע לא יגרמו למידע המתפרסם להיות בלתי ברור. המנגנונים שהוצעו לעיל, באם ייושמו בדרכים הולמות, יגדילו את החשיפה של הציבור לאופן ההתייעצות ולמידע שנשקל במהלך תהליך קבלת ההחלטה ויעניקו ממדים נוספים לחובות השקיפות וחופש המידע הקיימים כבר כיום. הם עשויים לאפשר נגישות טובה יותר להחלטות שבמוקד העניין הציבורי ולתרום למעורבות ובקרה אזרחית ובקרה, וכן לחייב את הדרג הנבחר לנמק את עמדותיו ולפרט את שיקוליו בעת שהוא מבקש לסטות מן העמדה המקצועית שהובאה בפניו.

#### **IV. מנגנון התראה מצד הדרג המקצועי על בעייתיות החלטת הדרג הנבחר (Ministerial Direction)**

מנגנון התראה מצד הדרג המקצועי על בעייתיות בהחלטת הדרג הנבחר קובע מראש תנאים בהן נדרש הדרג המקצועי "לאותת" באופן פומבי על קיומה של אי הסכמה לגבי מדיניות השר. דוגמה ניתן למצוא בבריטניה, במנגנון המסדיר את עבודת המזכיר הקבוע (תפקיד המקביל למנכ"ל משרד בישראל). לצד חובותיו כלפי השר, למזכיר יש אחריות אישית על הוצאות המשרד בפני הפרלמנט, אשר מוגדרות במסגרת כללי ההוצאה הציבורית. הכללים קובעים ארבע סיבות שבגינן מזכיר עשוי להחליט שהוצאה אינה ראויה: סדירות – ההוצאה חורגת מהסמכויות החוקיות של המשרד או מהמסגרת התקציבית; תקינות – ההוצאה אינה עומדת בסטנדרטים של מנהל תקין; תמורה – בחירת מדיניות אחרת או אי-ביצוע של המדיניות המוצעת תהיה גם זולה וגם אפקטיבית יותר; והיתכנות – יש ספק אם ההצעה ישימה, בת-קיימא או האם ביכולתה לעמוד בלוח הזמנים המיועד. במידה וישנה אי הסכמה בנוגע להוצאות המשרד בין השר למזכיר, נדרש האחרון לנסח את

ההתנגדות בכתב ולהגישה לשר. באם עשה זאת, ובמידה והשר מחליט לדחות את עצת המזכיר, הרי שהשר נדרש להנחות בכתב על מימוש המדיניות על אף ההתנגדות (ההנחיה בכתב נקראת Ministerial Direction). קיום התהליך מתפרסם בפומבי ולרוב שני המכתבים – של השר ושל המזכיר – מתפרסמים באתר הממשלה.

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

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

## V. הבניית הליכי קבלת החלטות – הערכות השפעות לקבלת החלטות ממשלתית (Impact assessment)

הליך הערכת השפעות הוא הליך מובנה כולל הצגה, ניתוח, שקילה והנמקה של החלטה מוצעת. הליך הערכת השפעות נועד לטייב את תהליך קבלת ההחלטות, את איכות ההחלטות עצמן, את ההליכים לשיתוף ציבור ובעלי עניין ואת יכולת הבקרה הציבורית על החלטות שהתקבלו. תהליכי הערכת השפעות נערכים על פי מתודות מקובלות המיושמות בתחומים שונים (דוגמת הערכת השפעות רגולציה או הערכת השפעות סביבה או השפעות חברתיות), קיימים במסגרות שלטון במדינות ובארגונים על-מדינתיים שונים. גם בישראל קיים מנגנון הערכת השפעות שנוצר לצורך טיוב של אסדרה (רגולציה). מנגנון מסוג זה משקף את הצורך בהבניה של אופן קבלת ההחלטות מצד המחוקקים והרגולטורים.<sup>39</sup>

38 לדוגמה, ב-2022 בהתראה של מזכיר משרד הפנים לשרת הפנים אודות מדיניות הרחקה מהגרים בלתי-חוקיים מבריטניה. על אף שהטענה המובאת כנגד המדיניות היא 'תמורה לא מספקת', המזכיר מבקר את האפקטיביות של המדיניות והתאמה של הפתרון המוצע לבעיה הנתונה. את מכתב ההתראה ותשובת השרה ניתן לראות בקישור.

39 נדיב, מ., מ. קרמניצר וע. פוקס. (2015). מדריך למחוקק. המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 174-175.

ביצוע הליך הערכת השפעות כולל שלבים המביאים לידי ביטוי את העקרונות בהם דנו בפרקים הקודמים, באמצעות פירוט ושקילה של חוות הדעת המקצועית ובאמצעות הבניה של קבלת ההחלטה והנמקתה והוא עשוי לשפר את התהליך ולהביא למיצוי התשומות של הדרגים השונים בגיבוש החלטות המדיניות.

יתרונותיו המרכזיים של תהליך הערכת השפעות הם הגדרת תהליך קבלת החלטות מסודר ומעמיק, ושימת דגש על התשומות והשיקולים השונים הנדרשים בתהליך, הצבת חלופות והנמקת הבחירה. לכן, לכאורה, יש ערך בהחלתו על מנעד רחב יותר של החלטות מאלה שהוא חל עליהם היום, אף על פי שלענייננו יש לשלב בו באופן מובנה גם את הנמקות הדרג הנבחר ושיקוליו, ככל שהחלטה המתקבלת סוטה או מנוגדת להמלצת הדרג המקצועי. מאידך, הליך הערכת השפעות הוא תהליך מורכב שאינו תמיד מתאים למנעד הרחב מאד של החלטות בהם דן מסמך זה.



## 6. סיכום

מסמך זה דן בקשר בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי במסגרת הליך קבלת החלטות מיניסטריליות. בעיה המאפיינת את עבודת הממשלה והשרים בשנים האחרונות היא ריבוי המקרים בהם עמדת הדרג המקצועי זוכה למקום שולי בתהליך קבלת ההחלטות, או אף לביזוי או להתעלמות מצד הממשלה, ראש הממשלה או השרים, ולעתים גם מבעלי התפקידים הבכירים ביותר בדרג המקצועי שהם בה בעת גם נושאים במשרות אמן. דחיקת עמדת הדרג המקצועי מתהליך קבלת ההחלטות משמעה שניתן משקל נמוך לשיקולים המקצועיים ולידע שבידי הדרג המקצועי, לניסיון המערכתי המצטבר, לניתוח הסוגיות על בסיס מחויבות הדרג המקצועי לציבור, ובוודאי שיתכן ועובדות ונתונים רלבנטיים נעדרים מהדיון. התוצאה היא פגיעה באיכות ההחלטות המתקבלות והמידה שבה הן מממשות את חובת הנאמנות של השלטון לציבור. נלווים לכך גם חוסר שקיפות וחוסר יכולת של הציבור להעריך את ההחלטות ואת דרך קבלתן, ונובעים מכך גם פתיחת פתח לפוליטיזציה של ההחלטות, החלשה של המגזר הציבורי, ופגיעה באמון הציבור בהחלטות הממשלה.

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

על כן, אנו סבורים שהדרך הנכונה להתמודדות עם הבעיה היא בהטמעת החובה הכללית להתייעצות סדורה וממשית עם הדרג המקצועי, כחלק מובנה מעבודת הממשלה, באמצעות קביעה מפורשת שעל הממשלה חלה אחריות לקבוע בכל תחום מנגנון מתאים שיבטיח שהעמדה המקצועית מקבלת חשיפה נאותה ומשקל ראוי ושלהחלטת השר שמתקבלת יש בסיס מקצועי מוצק. לצד קביעה זו מוצע "תפריט" של מנגנונים המעגנים בצורות שונות תהליך היועצות רציני בין הדרגים. התאמת המנגנון המיטבי לסוגי ההחלטות השונות הינו תהליך שייקח זמן וודאי יהיה כרוך בניסוי וטעיה, אך תהליך שכזה הוא בלתי נמנע ויביא בסופו של יום לשיפור ניכר בתוצרי עבודת הממשלה.

לקידום יעד זה, מסמך זה הציג את עקרון היסוד של הנאמנות לציבור והמחויבות לפעול לטובת הציבור, ושלוש חובות הנגזרות ממנו ומשמשות להבניית תהליך קבלת החלטות ראוי. כמו כן, פירטנו מספר עקרונות לבחינת סבירות המשקל המוענק לשיקולים שאופיינו כלבר-מקצועיים והצענו מנגנונים והסדרים אפשריים להליכי קבלת החלטות תקינים וראויים הכוללים את ההסתייעות בדרג המקצועי באמצעות עיגון נוסף של חובת התייעצות עימו. אנו מקווים שהמסמך יהווה בסיס לחיזוק הנורמה הנדרשת של שילוב משמעותי יותר של הדרג המקצועי והשיקולים המקצועיים בהחלטות מיניסטריאליות בישראל. קביעת העיקרון הכללי כאמור על ידי הממשלה ובצידו אחריות של הממשלה להטמיעו ויישום מנגנונים או הסדרים כמוצע, יבססו גם כלים לביקורת במגוון האמצעים: מנהליים, משפטיים וציבוריים.

תקוותנו היא שקידום ההצעות שבבסיס מסמך זה יתרום לא רק לשיפור העבודה המשותפת של נאמני הציבור – הדרג הנבחר והדרג והמקצועי – אלא גם לביסוס תפיסה ממלכתית מתוקנת של מושג המשילות ושיפור איכות השירות הציבורי בישראל. בעקבות המחדלים שנחשפו בעבודת משרדי הממשלה ובשירותים שניתנו לאזרחים בימים שלאחר ה-7/10, יש לשינויים המוצעים כאן מקום חשוב בבנייה מחדש של מערכות הממשל והמגזר הציבורי בישראל.



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב' 21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

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

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

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

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

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה