

Galnoor, I., **Oser, J.**, & Gadot-Perez, A. (Eds.). (2012). *The political environment of policy making in Israel*. Jerusalem: Hebrew University Magnes Press. [In Hebrew; peer-reviewed textbook organized around original case studies; Oser and Gadot-Perez share second author credit, ordered alphabetically in Hebrew].

הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל

מאת: יצחק גל-נור, ג'ניפר אושר, אלמה גדות-פרז *

גרסה סופית – דצמ. 2011

@ יצחק גל-נור, ג'ניפר אושר, אלמה גדות-פרז

הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל

תוכן עניינים

על הספר

מבוא: כבודה האבוד של הפוליטיקה

חטיבה 1: מתחים מובנים במערכת פוליטית דמוקרטית

1. ערכים כבסיס למדיניות

אירוע: גלגולו של "מס הבורסה"

2. החוק כאמצעי לשינוי מדיניות?

אירוע: העדפה מתקנת: קידום נשים ושילוב ערבים ודרוזים בשירות הציבורי

3. התקציב ככלי פוליטי ומנהלי

4. בעיות מבניות במערכת הפוליטית: שלטון מרכזי ושלטון מקומי

אירוע: המשבר ברשויות מקומיות

חטיבה 2: דילמות מערכותיות וסוגיות מעשיות

5. הסביבה הפוליטית של נושאי תפקידים מינהליים

אירוע: פרשת רקובר

6. אצילת סמכויות והובלת שינויים

אירוע: "משרדים לדוגמה"

7. אחריות פוליטית לעומת אחריות מקצועית

אירוע: חוק ביטוח בריאות ממלכתי והוועדה לקביעת סל התרופות, 2005

8. "ביצועיזם" לעומת חוק וכללי מינהל

אירוע: פרשת "נתיבי נפט"

9. יריבות ארגונית במערכת המינהלית

אירוע: הניסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית

10. מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית

אירוע: חוק הדיור הציבורי

נספחים

נספח I: הצעת לשיעור מ.א.: "הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות בישראל"

נספח II: קריאה מומלצת לפי נושאי השיעור

המחברים

יצחק גל-נור הוא פרופסור (אמריטוס) למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ועמית בכיר במכון ון ליר. תחומי המחקר שלו במהלך השנים: פוליטיקה ומינהל בישראל, פוליטיקה השוואתית, תקשורת פוליטית, הומור פוליטי. מאז 2008 הוא עומד בראש פרויקט מקיף במכון ון ליר על "אחריות המדינה וגבולות ההפרטה בישראל". בין פרסומיו הרלבנטיים לספר זה: הערך "civil service" באנציקלופדיה הבינלאומית למדעי החברה וההתנהגות: הספר מינהל ציבורי בישראל (עברית ואנגלית); הספר עם דנה בלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל (2012). פרופ' גל-נור ערך את סדרת הספרים "Advances in Political Science" בהוצאת אוניברסיטת קיימברידג' ושימש מרצה אורח באוניברסיטאות רבות בעולם. שימש חבר בוועד המנהל של האגודה הבינלאומית למדע המדינה והיה נציב שירות המדינה בממשלת יצחק רבין (1994-1996). על ניסיונו בתפקיד זה פרסם ספר בשם לא, אדוני הנציב. כיהן בהנהלת הקרן הלאומית למדע, בתפקיד הממונה על תחום מדעי החברה והרוח, בוועד המנהל של האוניברסיטה העברית, וסגן יושב-ראש המועצה להשכלה גבוהה (2007-2008). כיהן כיושב ראש עמותת סיכוי לשוויון בין יהודים וערבים עד לשנת 2008. שימש סגן נשיא הקרן החדשה לישראל ומאז 2009 חבר במועצת המנהלים של הקרן.

ג'ניפר אושר חוקרת השתתפות דמוקרטית ואי שוויון, את הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות, מדיניות חברתית, מדיניות ההגירה וחקר מדינת הרווחה. אושר סיימה את לימודי התואר הראשון במדעי החברה באוניברסיטת הרווארד, שם עבדה עם פרופ' טדה סקוצ'פול ועם פרופ' מרשל גנץ ב"פרויקט לחקר מעורבות אזרחית". אושר היא בוגרת של תכנית המצטיינים למוסמך בבית הספר על שם פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית. נושא עבודת הדוקטורט שלה "השתתפות אזרחית מורחבת ושוויון ההשתתפות: האומנם מעגל קסמים?" (2011). בין הפרסים במהלך לימודיה המתקדמים: מלגת הופמן למנהיגות ואחריות לדוקטורנטים מצטיינים באוניברסיטה העברית, מלגת הצטיינות מטעם דיקן הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטה העברית, ופרס דן דוד לחוקרים צעירים בשלב הדוקטורט. במהלך לימודיה עבדה בצוות ההוראה בסדנאות לניתוח מדיניות ציבורית. ב-2010 התמנתה אושר לעמיתת מחקר בתכנית רב-תחומית לחקר אי שוויון ומדיניות חברתית באוניברסיטת הרווארד ובבית ספר אנברג לתקשורת באוניברסיטת פנסילבניה. היא קיבלה מינוי להמשיך בשני מוסדות אלה כחוקרת פוסט-דוקטורט 2011-2013. בנוסף, עבדה אושר עם מגוון ארגונים בארצות הברית ובישראל בפיתוח הכשרות למארגנים קהילתיים ובקידום החברה האזרחית והמדיניות החברתית.

אלמה גדות-פרז היא דירקטורית במכון מילקן, מכון מחקר כלכלי ופיננסי הממוקם בקליפורניה, וושינגטון די.סי וירושלים, ומנהלת את פעילות המכון בישראל. היא מובילה פרויקטים מחקרניים שנועדו לגבש פתרונות ישימים לאתגרים של מדיניות ציבורית, בשיתוף מומחים וקובעי מדיניות ישראלים ובינלאומיים. היא עיצבה מחדש את תוכנית העמיתים של המכון המכשירה בוגרי אוניברסיטה מצטיינים לביצוע מחקרי מדיניות יישומיים במגזר הציבורי בישראל. לפני כן, גדות-פרז ייסדה והובילה יוזמת ייעוץ אסטרטגי עבור ארגון FINCA International, מארגוני המיקרו-מימון הגדולים בעולם, שבה השתתפו תלמידי מינהל עסקים מארבעה מוסדות להשכלה גבוהה באזור לוס אנג'לס. גדות-פרז עבדה במכון הישראלי לדמוקרטיה במחקר על שלטון מקומי, מודלים של התייעצות ממשלתית והשתתפות התפוצות בקביעת מדיניות במדינת האם. כמו כן ניהלה גדות-פרז את הנוכחות האינטרנטית של המכון והובילה את מהפכת התוכן הפתוח. גדות-פרז עבדה באגף לתכנון אסטרטגי של משרד הרווחה כרכזת הפרויקט הלאומי לניהול ידע ולמידה ארגונית בתחום השירותים החברתיים. היא מתמחה בהנגשת מחקר ורעיונות לקהלים רחבים בפלטפורמות אינטרנטיות, פיתוח הדרכה ואירועי חקר וגישור בין חזון, מחקר למעשה. בוגרת תוכנית המצטיינים למוסמך בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים שם שמשה עוזרת הוראה ומחקר. עבדה בהתנדבות בארגון הסטודנטים "ממזרח שמש" המטפח מנהיגים חברתיים. עבודת המ.א. שלה על תהליכי שיתוף בתכנון אורבני, זכתה בציון לשבח מטעם האגודה הישראלית למדע המדינה. בוגרת תואר ראשון (בהצטיינות) באוניברסיטה הפתוחה במדע המדינה ויחסים בין לאומיים.

על הספר

ספר זה מיועד לכל מי שפועל בקו התפר שבין ניתוח מקצועי של מדיניות לבין יישומה בפועל, ולמי שרוצה לשפר את קביעת המדיניות הציבורית בישראל. הוא נועד גם לסייע לעוסקים במחקר מדיניות או בסיוע לקובעי מדיניות, לפתח הבנה ממשית של יחסי הגומלין בין ייעוץ מקצועי לבין מרחב פעולה אפשרי, תוך כדי חידוד ההכרות עם הסביבה הפוליטית של קביעת המדיניות הציבורית. המתח שבין היושרה המקצועית של המומחה לבין רצונו להשפיע על המציאות הוא הסיבה העיקרית להכנתו של הספר הזה. מטרתו היא לא רק לתאר את מתח והאתגר, אלא להציע דרכי גישור בין הכישורים והמיומנויות של מנתחי מדיניות ויועצים מקצועיים בתחומים שונים, לבין הכישורים הפוליטיים והצרכים של המדינאים בתרבות פוליטית דמוקרטית. פיתוח "אסטרטגיה פוליטית" על-ידי מומחים ויועצים לקביעת המדיניות נועד לאפשר להם לפעול במרחב העמום המחבר והמפריד בין פוליטיקה למינהל ציבורי. יכולת לפעול משמעה הגברת הסיכויים ליישומם של פתרונות מקצועיים ולהטמעתם של שינויים.

פרקי הספר מבוססים על אירועים שהתרחשו בישראל, שנכתבו והותאמו במיוחד לצרכי לימוד. בפתח כל אירוע ימצאו הקוראים הקדמה תמציתית שתכליתה למסגר את הנושאים העיקריים לפני הקריאה של האירוע עצמו. בסוף האירוע מוצגות שאלות מנחות שנועדו לסייע לקוראים לבחון בעצמם את ההתפתחויות, הבעיות, הדילמות והאתגרים שהוצגו. בנוסף מוצעת גם קריאה נוספת בסיום כל פרק. בנוסף, בסופו של הספר צורפו שני נספחים עם חומר לימוד נוסף: הצעה לשיעור מא. שכולל רשימה קריאת חובה ורשות, ורשימה של קריאה מומלצת לפי נושאי השיעור. ראוי להדגיש – נושאי הדיון המוצעים, כמו גם השאלות המנחות, הן רק הצעות של המחברים שנכתבו בהקשר להוראת השיעור. נוכחנו לדעת שקוראים שונים מצאו באירועים סוגיות אחרות, וטוב שכך.

הספר בנוי על שיטת לימוד באמצעות אירועים (case studies) שנפוצה בבתי ספר למשפטים, מינהל עסקים, רפואה, ולאחרונה במדיניות ציבורית, בבתי הספר המובילים באוניברסיטאות רבות בעולם.¹ המטרה של שיטת הלימוד באמצעות אירועים איננה להגיע לתיעוד מדויק של מקרה היסטורי, אלא להציג "פיסת מציאות" שיכולה לשמש כלי לליבון שאלות תיאוריות ודילמות שנשלפו מתוך מציאות מסוימת.² אולם בעידן

¹ בית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד החל לפתח את מתודולוגיה הלימוד הייחודית המבוססת על אירועים בשנת 1870. להערכה מחדש ראו David A. Garvin *Harvard Magazine*, September-October 2003, Volume 106, Number 1.

² Kennedy, David M., and Esther Scott. 1985. *Preparing Cases in Public Policy*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government Case Program, p. 1.

של גלובליזציה, שואל סקוט פריצין, איך לבחור "פיסות מציאות" שמתאימות להקשרים שונים? לדוגמה, האם האוניברסיטה שלו בסינגפור שואפת להיות בית ספר אסיאתי למדיניות ציבורית, או אולי בית ספר למדיניות שנמצא במקרה באסיה, ומה ההבדל ביניהם?³ חומר למחשבה: האם האירועים הישראליים בספר זה יכולים לשמש חומר לימוד במדינה אחרת?

האירועים בספר זה פותחו כדי לתמוך בהבנת הסביבה של קביעת מדיניות ציבורית בישראל. האם אפשר ללמוד מהם גם על תהליכים כלליים בדמוקרטיה מפותחות? במבט ראשון סוגיות שנחשבות בוערות בזירה הישראלית אינן בהכרח חשובות בהקשרים אחרים. אכן, בדיון על נושאים שאינם "זכאים" לכתיבת אירועים עליהם בזירה האמריקאית (שבה פותחה הגישה של לימוד באמצעות אירועים) ג'פרי שטראוסמן מנה נושאים אחדים, כולל: "הפרטת מוסדות ציבוריים, דה-רגולציה, שיווק של שירותים ממשלתיים, שלטון החוק, שקיפות ואחריותות"⁴. במבט ישראלי, זאת דווקא רשימה של נושאים חיוניים להבנת הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות. במבט שני, אם מטרת הלימוד היא להבין תהליכים – של הפרטה או של רגולציה -- הנושאים עצמם הם לא השיקול הבלעדי. אם נשתמש באנלוגיה של דונלד סטוקס לפיה סדנאות לניתוח מדיניות הן "סימולטור הטיסה" של התלמידים, קיימת סכנת התרסקות פדגוגית בכול אימוץ פשטני של אירועים אמריקאים.⁵ ניתן להשתמש בניסיון של אחרים מתוך מודעות להבדלים ולמאפיינים של הזירה הישראלית; ורצוי להאיר את המרכיבים הייחודיים של המערכת בישראל באמצעות אירועים מקומיים על נושאים חיוניים.

לפיכך, האירועים בספר זה מציעים להתבונן מקרוב בקרביים של ההתרחשויות בסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל, ובו בזמן להתרחק כדי להבין את הסוגיות הרחבות יותר. מצד אחד, האירוע מאפשר ללמוד מניסיון של מוסדות ואנשים אחרים, ולשאוב ממעיין הידע שהם רכשו בשנים ארוכות של התמודדות עם בעיות, הצלחות וכישלונות בעולם העשייה; מצד שני, הוא מאפשר חיפוש אחר גישות ופתרונות אחרים ומציע לא לחזור על אותן השגיאות. האירועים מגשרים באופן ייחודי, שקשה למצוא לו מקבילה, בין הצורך של ההכשרה האקדמית המקצועית להביא את המציאות אל הלימוד האקדמי, לבין ההכרח להביא לשטח את העיון האקדמי שאינו שבוי בכבלי הפרגמטיות. לא מדובר בגישה פשטנית של "סגירת הפער בין תיאוריה למציאות", הרי הפער לא ייסגר לעולם ואין צורך לסגרו, כי התיאוריה חייבת להקדים את המציאות. מדובר בהזנה הדדית בין ראייה "נקייה" של המציאות שטרם עברה את מכש האילוצים, לבין אתגרים מקצועיים

Fritzen, Scott A. 2008. "Public Policy Education Goes Global: A Multi-Dimensional Challenge". *Journal of Policy Analysis and Management* 27 (1):205-214, p. 207. ³

Straussman, Jeffrey D. 2008. *Public Management, Politics, and the Policy Process in the Public Affairs Curriculum*. *Journal of Policy Analysis and Management* 27 (3):624-635, p. 51. ⁴

Stokes, Donald E. 1986. Political and Organizational Analysis in the Policy Curriculum. *Journal of Policy Analysis and Management* 6 (1):45-55, p. 51. ⁵

מוחשיים שבהם נתקלים כל אלה שמבקשים להשפיע בפועל ואגב כך לשפר את המדיניות הציבורית. האירוע הוא כמו עכבר שֶׁדָּה שמובא למעבדה כדי לעיין בו מקרוב, וכדי שאפשר יהיה להשיבו, בגירסה משופרת, לסביבתו הטבעית. העיון באירוע הוא מלאכותי במקצת, כי קשה לשחזר את המציאות הפוליטית-מינהלית בתנאי מעבדה, אבל הוא כלי מצוין לשלב לימוד והכשרה מקצועית.

הבעיה באירועים היא המתח שבין "מרב עצים אין רואים את היער" לבין "עובי היער מסתיר את העצים". לפיכך, ללימוד באמצעות חקר אירועים שני רבדים עיקריים. הראשון, חקר האירוע מפיח חיים במעשה שהיה ומאפשר התמודדות עם סוגיות מוחשיות שעלו תוך כדי התרחשותו. האירוע ממחיש את הקשיים שבהם נתקלים מקבלי החלטות כאשר הם נמצאים בעין הסערה. ברובד ראשוני זה, האירוע מאפשר לנתח אינטרסים פרטיקולריים, נסיבות משמעותיות, שחקנים מרכזיים ומהלכים מוטעים או מוצלחים. השאלה ברובד זה היא "מה אני הייתי עושה לו אני הייתי צריך לקבל את ההחלטות האלה?" הרובד הזה הוא רובד ה"עצים". האירוע הוא "עץ יחיד" שיש להבינו לעומק. מתוך השתלשלות העניינים הארגוניים והאישית, האילוצים הפוליטיים הייחודיים, צירופי המקרים, טבע השחקנים והיחסים הבין-אישיים וכ"ב, עולות תובנות והמלצות לפעולה.

הרובד השני הוא ה"יער" שמטבע הדברים הוא קשה יותר לפענוח, אך למענו נעשו העיון והמאמץ להבנת הפרטים ברובד הראשון. ברובד זה רק חלק מהשאלות צצות מאליהן: "מה גרם לדברים להתגלגל כך, או למשבר שנוצר?" "איך לשפר את המסגרות והתהליכים לעיצוב מדיניות?" וגם: "איך להתמודד עם העובדה שאין מנוס מטעויות?" הבנת ה"יער" היא האתגר הגדול שהלימוד באמצעות אירועים מִזְמֵן לקוראים, ובכך נבחנת במידה רבה הצלחתו. כל אירוע בספר זה נועד לאפשר לקוראים לאבחן בעיות כוללות ומבניות, כמו גם אתגרי החלטות, שקיימים באירוע אך אינם ייחודיים לו. סוגיית המדיניות המתוארת באירוע מסוים, מתיימרת להימצא גם באירועים שונים בתכלית. מכאן שגם ה"פתרונות" המוצעים לבעיות שאובחנו באירוע מסוים צריכים להתאים, בשינויים נדרשים, לבעיות אחרות שהקוראים יתקלו בהם במצבים שונים בעתיד. מצבי הצבירה של הקשיים והמכשולים משתנים מאירוע לאירוע, אך ההנחה היא לא שקיימות אינסוף ואריאציות, אלא שיש מחזוריות מסוימת בסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית. מי שמכשיר עצמו לפעול בזירה הזו, מן הדין שילמד לאבחן בעיות דומות שמופיעות בצורות שונות במצבים נוספים. דוגמה טובה לכך היא אירוע מספר 8 בספר שדן בפרשת של "נתיבי נפט" מראשית שנות ה-70 של המאה הקודמת. לכאורה פרשייה היסטורית, אבל הבעיה לצערנו אקטואלית: "ביצועיזם" בכול מחיר לעומת שלטון החוק. הִבְנָה של כלליות הבעיה המתוארת באירוע היא המפתח לשימוש מושכל בשיטת האירועים כי המטרה היא יישום התובנות והלקחים לאירועים אחרים לגמרי. בקיצור, אסור שהעצים יסתירו את ה"יער".

לצורך הבנת הזירה הפוליטית והמקצועית הרחבה וניתוח הגורמים הפועלים בה, מעבר לאירוע הספציפי, הוספנו לכול אירוע קריאת המשך תיאורטית. לדוגמה, מאמרו של ארנון גוטפלד (1999), הנלווה לאירוע על העדפה מתקנת בשירות המדינה, מציג בפני הקוראים שאלה רחבה וכללית – האם בתי משפט ופסקי דין מחוללים שינוי חברתי -- ומזמין את המבקשים להנהיג שינוי לשקול את אפקטיביות החקיקה מול חלופות מדיניות אחרות.

האירועים נבחרו על-פי הנושאים שהוגדרו כמרכזיים לניתוח הסביבה הפוליטית, אבל עשינו מאמץ להציג מגוון אירועים מתחומים שונים שהדילמות המוצגות בהן מקורן בתפישות עולם שונות, עמדות מקצועיות שונות והתנגשות אינטרסים. הם מתארים קשיים לפני התהוותם, דרכי ההתמודדות שנבחרו וההחלטות שהתקבלו בפועל. הספר מבקש לספק לקוראים – סטודנטים, עובדי מדינה, יועצי מדיניות, חוקרים, יזמים, או פעילים בתנועות חברתיות – כלים לניתוח השיקולים הפוליטיים המשפיעים על גיבושה של מדיניות ציבורית בישראל. הוא לא נועד ל"הביא את המציאות לאקדמיה" אלא לשפר את היכולת ללמוד את המציאות ולנתח אותה, שהרי היא, המציאות, תתייצב כבר בפניהם במלוא מורכבותה בבוא השעה. תפקיד הספר כתפקידו של מורה במדיניות ציבורית: ללמד תאוריות ושיטות מחקר הן לצורך הבנה לשמה, והן כדי לצייד את העוסקים במלאכה. עליו ללמד את נתחני המדיניות לעשות את עבודת המטה המקצועית ולהצביע על החלופות כאילו אין פוליטיקה, ולאחר מכן לסייע להם לבחון את מידת הבציעות של החלופות השונות, גם מתוך ראייה של הסביבה הפוליטית, ולהמליץ על אלה שהן ראויות ובציעות גם יחד.

לבסוף, מה לגבי השאלה החבויה בכול שיח על קביעת מדיניות, עבודת מטה וכיו"ב: האם ניתוח מסודר של מדיניות, ותהליכים מסודרים בכלל (שמוצגים בפרק הראשון של ספר זה), היו אכן גורמים להחלטה אחרת, טובה יותר? תשובתנו חד-משמעית: תהליך מסודר של קביעת מדיניות הוא לא ערובה לשיפור המדיניות, אבל הוא תנאי הכרחי להגברת הסיכויים שאכן כך יקרה. המציאות בישראל נותנת שפע של דוגמאות לכך שניתן בקלות לשפר את טיב המדיניות, או לפחות לנקוט ביוזמות מדיניות מסוג אחר.

מן הנאמר לעיל יובן אל נכון שלדעתנו המומחה צריך לעשות קודם כול את עבודתו המקצועית בנאמנות, אבל אל לו לעצור שם ולומר: "אני את שלי עשיתי, עכשיו הפוליטיקאים יחליטו כי זה תפקידם כנבחרים..." לדעתנו הנבחרים אמנם יחליטו, אך הם זקוקים לסיוע גם בתחום זה. במהלך ההוראה שהובילה לכתיבתו של ספר זה, פיתחנו ותרגלנו עם התלמידים בשיעור את כתיבתו של "נספח לאסטרטגיה פוליטית" ככלי חשוב בהכשרת מנתחי מדיניות מקצועיים (ראו נוסח והסברים בסוף המבוא).

מבנה הספר ופרקיו

הספר בנוי משתי חטיבות: הראשונה כוללת את ארבעה הפרקים הראשונים שדנים בנושאי תשתית במשטר דמוקרטי (ערכים, חוקים, תהליך התיקצוב, לוחות זמנים פוליטיים), כבסיס לדיון בסוגיות ממוקדות יותר. החטיבה השנייה (פרקים 5-10) מציגה דילמות נבחרות במתחם שבו המקצועי פוגש את הפוליטי. בסוף הפרקים מוצגות שאלות ונושאים נוספים לדיון, שנועדו לסייע לקוראים לבחון היבטים אחרים של האירוע, וכן המלצות לקריאה נוספת.

המבוא לספר משיב את הפוליטיקה כמנגנון חברתי, שאין שני לו, להשגת מטרות משותפות. במבוא מוצגת התשתית הרעיונית של הספר כולו כדי ליצור שפה משותפת עם הקוראים. נכללו בו גם הסברים כלליים על בירוקרטיה ציבורית ושירות המדינה בישראל, על משימות השירות הציבורי והתמורות שחלו בו ובהגדרת תפקידיו בעשורים האחרונים. מוצגת גם האבחנה בין "פוליטיקה" ל"מינהל", כולל אתנחתא קומית ותרגיל עצמי להבנת המגבלות של הייעוץ המקצועי לקובעי המדיניות.

פרק 1 מתמקד בערכים כבסיס למדיניות ומציג את הצורך להגדיר את הערכים שבבסיס כול הצעת מדיניות, ללא יוצא מן הכלל, בין אם היא מוגדרת כמקצועית או פוליטית. ההתמודדות עם ערכים מתנגשים איננה ניתנת לפתרון מקצועי. אי לכך, מיפוי הערכים שהמדיניות מקדמת והבחנה בין ערכים לבין דילמות או שיקולים אחרים, היא השלב הראשון לניתוח הסביבה הפוליטית של מדיניות ציבורית ואף לשם גיבוש עמדה מקצועית מלכתחילה. השאלה "מהו ערך" צצה ועולה לעיתים תכופות, ואנחנו ממליצים להכין רשימה של הערכים ששזורים בשאלה שלפניכם, ומולם – את המדיניות והצעדים המוצעים לפתרון. תרגיל כזה חושף כי לעיתים קרובות אנו מגדירים אופן פעולה רצוי (למשל השגת "יעילות") כערך העומד לעצמו, או פועלים לקדם מדיניות באמצעים שהקשר בינם לבין הערכים הנדונים אינו ברור. זאת ועוד, סוגיית ה"ערכים" וה"אינטרסים" והקשר ביניהם, היא הזדמנות לערוך תרגיל רגישות של איש המקצוע בינו לבין עצמו. מה המקום של הערכים האישיים של אנשי מקצוע המגבשים מדיניות עבור מקבלי החלטות? האם על אנשי המקצוע להזדהות אידיאולוגית בעת כתיבת ניירות מדיניות ולהצהיר על הערכים שהמדיניות המקצועית המוצעת מקדמת? מה על אנשי המקצוע לעשות כאשר הם מתבקשים לגבש מדיניות המנוגדת לעקרונותיהם האישיים? האירוע בפרק דן בניסיונות להחיל מס בורסה בישראל. נושא מרכזי נוסף באירוע המס על רווחי הון הוא חשיבות תהליך קבלת ההחלטות והדרכים הראויות לגבש מדיניות מקצועית -- הן לגבי השיקולים הפרגמטיים של ההכרח ליצור הסכמות ולנהל סיכונים, והן לגבי השיקולים הערכיים של הדרך הדמוקרטית הראויה לגבש מדיניות בעלת השלכות רחבות הקף.

פרק 2 דן באמצעי מרכזי לקביעת מדיניות במשטר דמוקרטי – חקיקה. האירוע מתמקד בנושא ממוקד יותר: כדי להנהיג שינוי חברתי, מה היתרונות והחסרונות של חקיקה ראשית לעומת אמצעי מדיניות אחרים? האירוע עניינו העדפה מתקנת, וחילוקי הדעות בין העמדות השונות, לרבות בין עמדת נציב שירות המדינה שיזם את הצעת החוק לבין עמדת ארגוני הנשים שתמכו בו, מחדדים את השאלה הכללית אודות כוחו של החוק מול עוצמתה של הנורמה. פרופ' יחזקאל דרור, הגדיר את אחד האתגרים הגדולים של מנתחי מדיניות מקצועיים כחובה "לחשוב קר על נושאים חמים". האירוע מציג אתגר זה במלואו. ההעדפה המתקנת היא אמצעי מדיניות שנוי במחלוקת הנוגע בנימי הנפש של אוכלוסיות בחברה הישראלית שאינן נהנות משוויון הזדמנויות, שכר שווה ומופלות לרעה בתחומים אחרים. כמוכן, האירוע מאפשר דיון בסוגיית ההעדפה המתקנת גופא, אולם בהקשר למשימה של ספר זה אנו ממליצים להתמקד בניתוח כלי המדיניות עצמן, היכולת להבחין ביניהם, והיתרונות והחסרונות של אמצעי המדיניות השונים. פועל יוצא מהדיון בחקיקה היא בעיית האכיפה, כלומר רגישותם של כלי מדיניות שונים ליישום אפקטיבי, לרבות כאלה שלא מוזכרים באירוע, כמו אחריות פיקוחית של אזרחים וקהילות.

פרק 3 מנתח את תהליך התקצוב הציבורי בישראל ואינו כולל אירוע ספציפי. הפרק מתאר את תהליך התקצוב ואת תפקידו של אגף התקציבים על רקע התרבות הארגונית שנוצרה בעקבות המשבר הכלכלי של אמצע שנות השמונים. הפרק כולל "מונחון" של ביטויים שגורים בעגה הפנימית של עבודת המשרדים וכן סקירה קצרה של העקרונות מאחורי הצעות לרפורמות בתהליך התקצוב. ברשימת הקריאה הנוספת מומלץ במיוחד ספרם של אבי בן-בסט ומומי דהן, כלכלנים מהאוניברסיטה העברית עם ניסיון מעשי במשרד האוצר, שמנתח את הצדדים השונים של התקציב הציבורי וממליץ המלצות כיצד לשנותו. היבטים מעשיים נוספים של סוגיית

התיקצוב ועוצמתו של משרד האוצר, ניתן למצוא בפרק 4 אודות משבר השכר בשלטון המקומי; בפרק 7 על קביעת הרכבו של סל התרופות; ובפרק 9 על הניסיון להקים בית ספר למינהל ולמדיניות ציבוריים בארזה.

פרק 4 מתבסס על אירוע העולה לכותרות מדי שנה – בדצמבר (לפני תום דיוני התקציב) באפריל (לפני סדר הפסח) ובסוף אוגוסט (לפני "החגים") – משבר השכר בשלטון המקומי בישראל. האירוע עשיר בפרטים ונועד לפתוח דיון בשאלות מערכתיות של יחסי שלטון מרכזי ומקומי החל מהתשתית החוקית הבעייתית המסדירה את פעילותו של השלטון המקומי בישראל וכלה בבעיות מבניות ותקציביות מול השלטון המרכזי. השאלה הרחבה היא מה התפיסה לגבי תפקידו של השלטון המקומי וממנה מסתעפות שאלות שנידונו בשלושת הפרקים הקודמים על ערכים, חוק ותהליך התיקצוב. לב האירוע הוא בעיות מדיניות מערכתיות וביטויין בפועל. אנו ממליצים לקוראים לקרוא את האירוע "פעמיים" מבחינת ההפרדה בין העצים והיער: פעם אחת כדי לשלוט בפרטים, ופעם שנייה כדי לשים לב להתנגשות בין רבדים שלטוניים במערכת הפוליטית-מינהלית בישראל, וגם בין משרדי הממשלה לבין עצמם. השאלה המערכתית לגבי השלטון המקומי היא זו: האם הוא זרוע של השלטון המרכזי, או נדבך עצמאי נבחר בדמוקרטיה הישראלית? אגב כך עולה שאלת ההבדלים בין מעגלי מדיניות ולוחות זמנים פוליטיים שונים – הבחירות הארציות, הבחירות המקומיות, לוחות הזמנים של תהליך התקצוב, ומשך הזמן הדרוש לשינוי מערכתי.

פרק 5 מעביר אותנו לחטיבה השנייה של ספר זה, שבה מוצגות בפני הקוראים דילמות פרטניות יותר, שגם בהן יהדהדו הערכים, תהליך התקצוב, הבעיות המערכתיות והכלים המשפטיים שהוצגו בחטיבה הראשונה. הפרק מוקדש לפוליטיקה פנים ארגונית ולפרשנות אפשרית לנהלים ולחזות דעת מקצועית. האירוע מתאר חוות דעת שהציג איש מקצוע, עובד בכיר בשירות המדינה, שהוזמן לדין בועדת העבודה והרווחה של הכנסת. תגובת נציב שירות המדינה ושרשרת האירועים לאחריה מלמדים על השפעת הסביבה הפוליטית על פעילותם של בעלי תפקידים בשירות המדינה ועל האתגרים הייחודיים בקו העמום המפריד ביניהם. האירוע מצביע גם על קו עמום בין אישי למקצועי, גם כאשר עובד ציבור מעיד בפני ועדת הכנסת בתפקידו כמשנה ליועץ המשפטי ומציג פרשנות שנויה במחלוקת בסוגיה חברתית רגישה. האירוע מתעד גם את עוצמת התגובות שבהן נתקלים מקבלי החלטות מינהליים ואת הקושי לבחור בתגובה שתהלוך את חומרת המקרה ולא תתעלם מן האילוצים בסביבה שבה פועל מקבל ההחלטה. כדי להבין את ה"פוליטי" בארוה זה ראוי לזכור שנציב שירות המדינה היה בעיצומה של רפורמה מקיפה בשירות המדינה ונזקק לתמיכה פוליטית חזקה כדי ליישם את תוכניותיו. שאלת "התגובה הראויה" מתחדדת לנוכח הסתבכות העניינים בעקבות תגובתו הנחרצת של הנציב. נושא נלווה באירוע זה, כמו באירוע בפרק 6, הוא המכשולים שבהם נתקלים המבקשים לחולל שינויים בארגונים.

פרק 6 דן באחד האתגרים הארגוניים הראשונים במעלה – הובלת שינוי ארגוני -- שעליו נכתבו ספרים אקדמיים ופופולאריים למכביר. השינוי הוא גם אחד הקשים מכולם: אצילת סמכויות מארגון ריכוזי מאוד כמו הנציבות, למשרדי הממשלה. האירוע של "המשרדים לדוגמה" היה מרכיב מרכזי ברפורמות במבנה השירות הציבורי בישראל, בדומה לרפורמות שנערכו במספר רב של מדינות מפותחות שזכו לכינוי "הניהול הציבורי החדש". הגרסה הישראלית לא הייתה חלק מתפיסת עולם נאו-ליברלית שנועדה להחליש את המדינה ולחזק את השוק הכלכלי, אלא התמקדה בשינויים במבנה ובתיפקוד של משרדי הממשלה ושל הרשות המבצעת. לעומת

מדינות המערב, ישראל ייחודית בכך שלא הונהג בה שינוי מהותי במבנה המינהל הציבורי ועל כך נרחיב בפרק המבוא. אגב קריאת האירוע עולה השאלה הכללית של התנגדות לשינויים, לא רק מתוך שמרנות ארגונית, אלא גם ממניעים של חששות והעדפת הקיים על מהלך שכרוך בסיכונים, עד כדי אי-ראיית ההזדמנויות. האירוע מאפשר לבחון באופן ביקורתי את אסטרטגיות ההתערבות שפותחו על-ידי צוות הנציבות על מנת להניע תהליכי שינוי.

האירוע בפרק 7 מתאר את ועדת סל התרופות "המורדת", שהחליטה להחזיר לממשלה את קביעת תקרת התקציב למימון סל התרופות לשנת 2005. ממשלת ישראל שינתה את החלטתה והגדילה את תקציב סל התרופות בעקבות הצעד שנקטה הוועדה, התפטרות חבר בכיר בה והחשיפה התקשורתית הרבה. עם זאת, הגדלת מסגרת התקציב, הותרה עדיין תרופות מחוץ לסל והוגשו עתירות על-יד חולים שלא שהטיפול במחלתם נותר מחוץ לתחום אחריותה של המדינה. השאלות המהותיות בפרק זה, שמעבר לתחום הבריאות, הן לגבי יחסי הגומלין שבין פוליטיקאים למומחים ונציגי ציבור היושבים בוועדות מקצועיות, כמו ועדת סל התרופות. כיצד יש להקצות משאבים מוגבלים לסוג כזה של וועדות? עד כמה הכרעתה של ועדה כזו צריכה להיות סוף פסוק? ואם ועדת המומחים עוסקת בתחום שבו יש להכרעותיה תוצאות טרגיות אפשריות, כמו בנושאים של חיים ומוות, האם יש לה סוג אחר של אחריות?

בפרק 8 מוצג אירוע מן העבר המדגים כיצד עקרונות המינהל התקין עשויים להתנגש, או להיתפס כמתנגשים, עם האפשרות לנצל הזדמנויות מינהליות וכלכליות. עם זאת, אין שום דבר "היסטורי" באירוע כי המניעים להקמתה של "חברת נתיבי נפט" ודפוסי פעולתה שרירים וקיימים. החברה הוקמה במיוחד כדי להפיק נפט משדות הנפט בסיני שנכבשו במלחמת ששת הימים, וההחלטה שלא לפעול באמצעות חברה הנפט הממשלתית נפטא היא לב האירוע. כמה שאלות מפתח עקרוניות של קביעת מדיניות עולות לדיון באמצעות האירוע: האם יש מקום לא להגביל את יכולת האלתור והתמרון על מנת לנצל הזדמנויות ולפעול בנחרצות בתנאי אי-ודאות? מה המחיר מבחינת מינהל תקין ופיקוח מינהלי והאם ראוי לשלם מחיר כזה? ניתן להציע תמהיל אופטימלי, או לפחות סביר, בין תכנון לאלתור והאם ניתן לסמן את קו הגבול שמעבר לו האלתור והיצירתיות הופכים לשחיתות? איך לא לאבד, בשם המאבק בשחיתות אפשרית, את היזמות והיצירתיות?

פרק 9 מתמקד ביריבות פוליטית בתוך המערכת המנהלית ומצביע על כך שגם אנשי מינהל, בשירות המדינה או מחוצה לו, "עושים פוליטיקה" -- פועלים לגבש קואליציות, להשיג תמיכה ולוודא שתוכניותיהם המקצועיות אינן מטורפדות במבוכ האינטרסים הפנים ארגוניים. כול מי שעובד או חבר בארגון כלשהו מכיר את התופעה הזו מקרוב. הלקח הוא שעיצוב מדיניות, בהנחה שנעשתה עבודה מקצועית מעולה, עדיין מחייב ניתוח של העוצמות הפנים-ארגוניות וגיבוש אסטרטגיה להשגת תמיכה שתגביר את סיכויי היישום של התוכנית. האירוע דן בניסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות עבור הסגל הבכיר בשירות המדינה על רקע היריבות הבין משרדית בתוך הרשות המבצעת. "יריבות ארגונית" ו"טריטוריאליזם בין-ארגוני" הם מושגים שכול מי שעוסקים ומתעניינים במדיניות ציבורית חייבים להכיר מקרוב.

פרק 10 מציג את כוחם של ארגוני החברה האזרחית בהעלאת בעיות מדיניות על סדר היום המינהלי והפוליטי, בדרכים שונות, החל ממחאה וכלה בגיבוש הצעות חוק. האירוע הוא חוק הדיור ציבורי בישראל, והנושא קיבל חשיבות משנה בשל "מחאת האוהלים" בקיץ 2011 שצמחה מלמטה וטלטלה את המערכת

הפוליטית טלטלה עזה בנושאים חברתיים. כיצד בוחנים מחדש סדרי עדיפויות לאומיים? האם יש להשאיר את הקצאת המשאבים ופתרון הבעיות החברתיות והכלכליות בישראל לממשלה בלבד? עד כמה מחאה של אזרחים יכולה להשפיע? האירוע בפרק זה מבשר בשורות טובות ורעות – ניתן להקים קואליציות שמצליחות להנהיג לשינוי חקיקה משמעותי; בה בעת, יש לממשלה ולמשרדה יכולת מיסמוס אינסופית שמכשילה יוזמות כאלה. האירוע מצביע על פער -- לא בין מחאה לשינוי, אלא בין הצלחת מחאה לבין יישומו של השינוי.

* * *

הספר מיועד לאלה שרוצים להשפיע על המדיניות הציבורית בתוקף מומחיותם ומדגיש את הצורך להבין את הזירה הפוליטית, מבלי להיחפז לפוליטיקאי. ניתן לתרגל מיומנות זו על ידי חשיבה, הבנת העמדות והחששות של הצדדים השונים, סימולציה וכתובה עבור מקבלי החלטות ושחקנים נוספים המעורבים בתהליך. האירועים נועדו גם לקוראים שאינם רואים עצמם נתחני מדיניות, אך זקוקים להבנת המורכבות של תהליכי קבלת ההחלטות במקום עבודתם בארגונים ציבוריים, עסקיים או חברתיים. מניסיוננו, הם כלי שימושי לתכנון פעילות ולהבנת המתרחש בארגון וגם כדי להגיע לעמק השווה בין הרצוי, המצוי והדחוי.

תודות

הספר הוא תוצר של שיעור שהועבר על-ידי יצחק גל-נור ושתי המחברות (המופיעות בסדר א"ב) במשך שלוש שנים בתכנית המצטיינים למוסמך של בית הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן באוניברסיטה העברית; ושל סדנא אינטנסיבית בבית הספר לניהול באוניברסיטת בן-גוריון. בית הספר באוניברסיטה העברית בראשותו של המנהל הקודם, פרופ' ערן פייטלסון, תרם את המשאבים לכתובת האירועים והוא גם המנהל הנוכחי, ד"ר מומי דהן, תמכו ברעיון פרסומם בספר. תודתנו העמוקה לשניהם. כפי שציינו בפרקים הרלבנטיים, אנחנו מודים לערן קליין שכתב חלק מן האירועים והוסיף להם צבע וחיוניות. האירועים האחרים נכתבו על-ידי המחברים, ובחלקם השתמשנו בחומרים מתוך שני הספרים של יצחק גל-נור, לא, אדוני הנציב, הוצאת ידיעות אחרונות ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2003; מינהל ציבורי בישראל, הוצאת אקדמון, 2007. אנחנו מודים במיוחד מקרב לב לכל תלמידי המ.א. שהשתתפו בשיעור, שאלמלא העבירו את האירועים תחת שבט ביקורתם לא היינו מעיזים לפרסמם בספר זה.

יצחק גל-נור, ג'ניפר אושר, אלמה גדות-פרז

2011

מבוא: כבודה האבוד של הפוליטיקה

"הקברניט האמיתי חייב לתת דעתו על תקופות השנה ושעות היום ועל השמיים והכוכבים והרוחות וכול מה ששיך לאותה אומנות -- אם עתיד הוא להיות, לאמתו של דבר, איש הראוי לשלוט בספינה". (אפלטון, כתבים, כרך ב', עמ' 385).

המנהיגים במשל הספינה של אפלטון צריכים לתת דעתם לעתיד ולהווה (עונות השנה ושעות היום), להשפעות הרחוקות והקרובות (השמיים והרוחות) וגם לספינה עצמה ולנוסעיה. כיצד יעשו זאת? ההיסטוריה של מסגרות מדיניות מספרת על שליטים ועל מעשיהם, ומתעלמת על פי רוב מן המנגנונים האנושיים של הביורוקרטים שאפשרו להם לשלוט. ביורוקרטיה ציבורית הייתה קיימת עוד לפני המדינה המודרנית. היא הוקמה כדי לשרת שושלות ושליטים. כבר אז שירתו בה אנשי מקצוע שהיו בראש ובראשונה משרתיו של השליט, אבל ראו עצמם גם משרתי הממלכה או הקהילה.⁶ נזכיר לדוגמה את הביורוקרטיה הציבורית במצרים העתיקה מאז האלף השלישי לפני הספירה, על שריה, חרטומיה וסופריה. מקצוענים לא פחות היו הפקידים הסינים ("המנדרינים") שנבחרו לתפקידם בבחינות כניסה, התהלכו בכפרים עם שולחנות כתיבה נישאים ודרגותיהם מתנוססות לראווה – על פי צורתה וצבעה של הציצית בכובעם.

בעלי ניסיון בארגונים ציבוריים יעידו שתהליך קביעת המדיניות מתרחש בסביבה פוליטית ומושפע ישירות מן הנעשה במערכת הפוליטית. בעלי המודעות הדמוקרטית ביניהם אף יוסיפו שכך צריך להיות, כי קביעת מדיניות ציבורית היא אחריותם של נבחרים העם. אלה גם אלה יאמרו גם שרצוי מאוד להבחין בין התרומה ה"אנליטית" של הדרג המינהלי לבין התרומה ה"דמוקרטית" של הדרג הפוליטי. וזו הדילמה: היכן מסתיים תפקידם של הראשונים ומתחיל תפקידם של האחרונים? האם אפשרי והאם רצוי להבחין היטב ביניהם? בספר זה ברצוננו להציג קודם כול את הדילמה הזו שהיא מובנית בתהליך קביעת המדיניות במשטרים דמוקרטיים ולהקנות את ההבנה ש"פוליטיקה" היא הכרחית. לאחר מכן ברצוננו לטעון שאין כל צורך שהאנשים שעוסקים בניתוח מדיניות יהפכו לפוליטיקאים, יראו עצמם בתפקיד של מעין "עוזרים פוליטיים" של הנבחרים הפוליטיים, או יאמצו את כלי העבודה של הדרג הפוליטי. לדעתנו אפשר לשכתב בנחת על הגדר המפרידה בין פוליטיקה ומינהל ולהכיר הן בתחומי החפיפה והן באזורים הנפרדים. ויתרה מכך, ההבנה שהתחומים נפרדים היא חיונית לשם גיבוש מדיניות מקצועית ויישומה, ולחיזוקה של הדמוקרטיה.

פוליטיקה

ל"פוליטיקה" יצא שם רע וסר חינה במדינות דמוקרטיות רבות בעולם, וגם בישראל. סקרים מצביעים על חוסר אמון גובר של אזרחים ברשויות השלטון, בהנהגה הפוליטית, בכלי התקשורת ובמפלגות. הסיבות לתופעת ה"אנטי-פוליטיקה" רבות וחלקן מקורו באכזבה, בשל הציפיות הגבוהות שהמדינה לא הצליחה לממש,

⁶ S.N. Eisenstadt, *Essays on Comparative Institutions*, Wiley, 1965

לדוגמה מניעת התרחבות הפערים בחברה, וגם בשל התנהגותם של פוליטיקאים שמותירה מקום רב לשיפור. עם זאת, בספר זה השימוש במונח "פוליטיקה" הוא ניטרלי לחלוטין, ואף מוטה מעט לכף החיוב מתוך הכרה במשימה הקשה המוטלת על כתפיהם של פוליטיקאים מסורים וישרי דרך.

המשימה שאנו, ציבור האזרחים, מניחים לפתחה של המערכת הפוליטית היא, בתמצית, לפתור את הבעיות הקשות ביותר **שלא הצלחנו** לפתורן במסגרות האחרות -- בשוק הכלכלי, בארגונים חברתיים, בקהילה או במשפחה. כדי להתמודד עם הבעיות המורכבות הללו, פוליטיקאים חייבים לבנות קואליציות, לגייס תמיכה, לנהל משא ומתן, להגיע לפשרות, לדחות הכרעות וכיוצא באלה. בקיצור, לעשות את כל הדברים שבלעדיהם קשה מאוד לעצב מדיניות ולבצעה, ושבגללם נוצר הדימוי כאילו "פוליטי" הוא שם נרדף לחוסר יושר ולשחיתות.

בנסיון למצוא פתרון יצירתי, או כדי להשיג פשרות, התהליך הפוליטי נאלץ לעתים לחבר מין בשאינו מינו.⁷ אולם פתרונות כאלה, שעשויים להראות משונים במבט ראשון, הם לעתים קרובות תוצאה של מורכבות הבעיה ושל העובדה שאין דרך מעשית פשוטה יותר. נזכיר עוד ש"פוליטיקה" קיימת לא רק במוסדות המדינה והרשויות המקומיות, אלא גם בארגונים ציבוריים ובחברות עסקיות, וגם במוסדות להשכלה גבוהה, ובבתי חולים ובארגוני מתנדבים ולעתים אפילו בתא המשפחתי. אפילו בכיתה של סטודנטים באוניברסיטה -- ארגון ארעי לפי כל הגדרה -- יש קצת פוליטיקה פנימית, שעשויה להתגבר מאוד אם למשל הסטודנטים יתבקשו לתת ציונים אלה לאלה. עם זאת, אצל רוב האנשים קיימת נטייה להכחיש את העובדה שגם הם עוסקים מדי פעם בפוליטיקה, ולתאר אותה כהתנהגות אנוכית של הזולת. וכך נוצר מעגל קסמים: "פוליטיקה מלוכלכת" היא מה שעושים לנו; ואילו אנחנו לעומתם פועלים תמיד מתוך מניעים ראויים ואינטרסים לגיטימיים. כך תורמים לפגיעה נוספת בכבוד האבוד של הפוליטיקה.⁸ ההגדרה הניטראלית של הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות נועד להשיב לפוליטיקה את מקומה הראוי, במנותק ממעשיהם ומחדליהם של פוליטיקאים מסוימים וחוסר הנחת מהתנהלותה של המערכת הפוליטית בישראל.

הכלי החברתי המשוכלל הזה שנקרא פוליטיקה ושבדמוקרטיה נועד לדאוג לצרכי הכלל, הוא שמאפשר גם לגשר על פני אינטרסים מנוגדים. והרי לכל יחיד וקבוצה בחברה אינטרסים לגיטימיים שונים, ויש צורך באמצעי כלשהוא שייעשה מלאכה מורכבת לגשר ביניהם, ואף ידאג אגב כך לקידום האינטרסים המשותפים. יתרה מזאת, הנושאים המסורים לטיפול של הפוליטיקה הם רגישים ביותר (בטחון) ועתירי אי-ודאות, בוודאי רגישים יותר מאלה שבהם עוסקים ארגונים עסקיים. בפוליטיקה יש תכססנות לגיטימית, נפתולים הכרחיים אבל גם יושרה

⁷ לדוגמה, ההסכם "עזה ויריחו תחילה" שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית במאי 1994 אינו מתיישב עם הגיון גאוגרפי כלשהוא, אבל יצר מכנה משותף ואיפשר יציאה מן המבוי הסתום. דוגמה שניה, הוועדה בראשות השופט צבי טל הוקמה בשנת 2000 כדי להציע מוצא לשאלת גיוס החרדים לצה"ל. היא המליצה על פשרה שנועדה לרבע את המעגל ביחסים שבין הקהילה החילונית והחרדית בישראל. לפי ההצעה, צעירים חרדים יוכלו בגיל מסוים לבחור בין המשך לימודי תורה לבין כניסה למעגל התעסוקה והאחרונים ישרתו שירות צבאי מקוצר. כצפוי, ההצעה נתקלה בהתנגדות שני הצדדים: חילונים שטענו שההסדר מעודד המשך ההשתמטות וחרדים שטענו שהוא תחילתו של תהליך התפקרות.

⁸ יצחק גל-נור, "הכבוד האבוד של הפוליטיקה" מוסף ספרים, הארץ, 26.2.2003.

שבלעדיה סופה לאבד את אמינותה. התנהגות פוליטית חייבת להיות לגיטימית, לא רק לפי החוק או קוד אתי כלשהוא, אלא משום שעל נבחרי ציבור מוטלת חובה לשמש דוגמה אישית.⁹

פוליטיקה היא "טובה" או "רעה" בהתאם לערכים של עושיה ובהתאם לתרבות הפוליטית של אותה חברה. ראוי לזכור שקיימות מדינות דמוקרטיות שבהן הפוליטיקה אינה נתפסת כדבר שלילי ביסודו, וגם במדינות שבהן אין תפיסה כזו, כמו בישראל, אפשר להביא דוגמאות רבות לפוליטיקה חיובית. למשל, שר שמתפטר מן הממשלה משום שהחלטה שנתקבלה מנוגדת להשקפת עולמו או לצו מצפוני; חבר כנסת שמגיש הצעת חוק לטובת הכלל למרות הביקורת עליו בקרב מצביעיו; שיתוף פעולה בין נציגים ממפלגות שונות לקידום נושא משותף; פוליטיקאי שמסרב להתראיין בנושא מסוים בטענה שאינו בקי בו.¹⁰ כאמור, "פוליטיקה" נמצאת בכל מקום, אך הדיון בספר זה מתמקד בפוליטיקה ברמה הכוללת של המדינה ורשויות השלטון למיניהן.

הגדרות

ההגדרה של פוליטיקה בספר זה היא על דרך החיוב מן הסיבות שצוינו לעיל, וגם משום שעשייה פוליטית לכשעצמה היא חומר ביד היוצר. מי שבא להבין עשייה זו, ואולי אף לנסות ולשפרה, אסור לו להתחיל מן ההנחה השגויה לפיה פוליטיקה היא בהכרח, או באופן מובנה "עסק מלוכלך".¹¹ הגישות השליליות לפוליטיקה מוליכות לתפיסות מסוכנות, שיש להן תומכים למרבה הצער, בהצעות לכונן "שלטון של מומחים" נבחרים או אולי לא נבחרים, שיבואו במקומם של הפוליטיקאים. בבחירות לכנסת בשנת 2003 התמודדה רשימה ששמה היה "ישראל אחרת – כי נשבר מהפוליטיקאים" שהתיימרה להמציא "פוליטיקה בלי פוליטיקאים" ואף מצאה לה 7,144 תומכים שהצביעו עבורה. מאחר שמדובר בפתרון לא דמוקרטי הנעדר אחריות ציבורית -- נתעלם ממנו.

בספר זה נשתמש בהגדרה פשוטה ורחבה ביותר של פוליטיקה: **האמצעי שמפתח קולקטיב מסוים כדי להשיג מטרות משותפות.** יתרונה של ההגדרה: הפוליטיקה היא כלי בידי החברה להשגת מטרותיה; הקולקטיב יכול להיות מדינה או כל התארגנות אחרת; מדובר במטרות משותפות שאותו קולקטיב הגדיר לעצמו. נושא מסוים נעשה "פוליטי" כאשר המרכיב המשותף שלו (חינוך חובה, מניעת מגפות, בטחון, משפט, איכות הסביבה)

⁹ כמה דוגמאות להתנהגות לא לגיטימית, בלי קשר לשאלה אם נעברה עבירה פלילית, מן ההיסטוריה הפוליטית בישראל: דרישה לערבות כספית לקיום הבטחת שריון במפלגה; שינוי חוק יסוד: הממשלה כדי להגדיל את מספר השרים המותר בממשלה; חברי כנסת שהצביעו הצבעה כפולה; חברי כנסת שקבלו טובות הנאה מחברות ממשלתיות (בזמנו הדבר לא נאסר במפורש). שאלת ההכרח ב"ישראל פוליטית" שלא נקבעת רק על-ידי שלטון החוק, טרם נחקרה כראוי.

¹⁰ לצערנו, אמרות הכנף מאשרות את התפיסה השלילית, כמו בהגדרות הבאות של "פוליטיקאי": אחד שנכנס אחריו בדלת מסתובבת ויוצא ראשון; ניגש לכל בעיה בפה פתוח; מסוגל להוריד לך את הגרביים בלי לחלוץ קודם את הנעליים. לצרפתים דימוי אהוב משלהם לפוליטיקה -- "סלסלה של סרטנים" שבתוכה כולם מטפסים על כולם ודורכים זה על זה כל הזמן.

¹¹ השופט בדימוס אמנון סטרשונוב כתב במאמר בהארץ (29 בדצמבר 2005): "נודה: 'פוליטיקה' היא עסק 'מלוכלך', כוחני, שאכן דבק בו קורטוב של קלקול מידות. זה כנראה מובנה". חכמינו דנו בסוגייה בהקשר לפסוק "אשר נשיא יחטא" (ויקרא, ד', כ"ב). ומפרש רבי עובדיה ספורנו: "כי אמנם זה דבר מצוי שיחטא, כאומרו 'וישמן ישרון ויבעט' כלומר, 'הרי שהשררה היא הגורמת לו לחטוא'. ומה מובן המילה 'אשר' בפסוק זה? רש"י נוקט עמדה חיובית: 'לשון אשר'. אשרי הדור שהנשיא שלו נותן לב להביא כפרה על שגגתו קל וחומר שמתחרט על זדונותיו".

אינו מוסדר באופן משביע רצון על-ידי מסגרות חברתיות אחרות. אין נושא שעל מצחו רשום שהוא בהכרח פוליטי. נושאים נכנסים לטיפול של המערכת הפוליטית או יוצאים ממנה לפי העדפותיה של אותה חברה. לדוגמה, כאשר היא מחליטה לא להשאיר לשיקול דעתם של נהגים את חישוב ההסתברות לסכנת ההיפגעות שלהם בתאונת דרכים, ומחוקקת חוק המחייב את כולם לחגור חגורת בטיחות. כמובן, במרבית המדינות נושאי הביטחון, שירותי המשפט או גביית המיסים הם תחומים פוליטיים, אך לא כך שירותי הבריאות, או עד לאחרונה – ההגנה על איכות הסביבה.

כלי העבודה של פוליטיקאים

כנבחר ציבור, פוליטיקאים זקוקים למיומנויות שיאפשרו להם למלא את תפקידם המורכב ובכלל זה לראות את התמונה בכללותה, לשקול שיקולים של שכל ישר להשתמש במומחיותם של מומחים. פוליטיקה לפיכך היא לא "מקצוע" במובן הצר של המונח, אולם היא דורשת התמחות. פוליטיקה היא "מקצוע שמעל המקצועות" משום שהיא מחייבת יכולת לחרוג מד' האמות של מומחיות מקצועית צרה. אם תנאי זה מתקיים, אז אין רע בכך ששר הבטחון הוא איש צבא, שר הבריאות רופא; שר האוצר כלכלן, שר החינוך מחנך ושר הקליטה הוא עולה חדש. עם זאת, הם **אינם צריכים** להיות מומחים בתחומיהם ולעתים קרובות עדיף שכך, כדי שיביאו לתפקידם אותה ראייה כוללת וכדי שהטכנוקרטיה המקצועית לא תשלוט בשיקוליהם הפוליטיים הרחבים.

לצרכים המקצועיים יש מומחים ועל הדרג הפוליטי להעזר בהם, אבל לא לעצור שם. על שר הבטחון לראות את השיקול הצבאי כאחד המרכיבים במדיניות הבטחון הלאומית; שר האוצר צריך לומר למומחים במשרדו שאין מדיניות כלכלית במנותק ממדיניות חברתית; שר הבריאות מופקד גם על מניעת מחלות ועל חיבור בריאות עם רווחה; שר הרווחה צריך לחבר רווחה עם תעסוקה ושיכון; וכיוב. השר הוא משרתו של ה"אזרח" גם אם הוא במשרד סקטוריאלי, ועל הראייה הכוללת – מדיניות כלכלית-חברתית-בטחונית – מופקדת הממשלה. אחת הטענות המוצדקות נגד פוליטיקאים בישראל היא שהם לא יודעים לעשות פוליטיקה, במובן שתואר לעיל, בבחינת בעלי מלאכה שלא יודעים את מלאכתם.

פוליטיקאים נבחרים כדי לייצג בה בשעה את האינטרס הכללי ואת השקפת העולם והאינטרסים הספציפיים של קבוצת בוחריהם. משימה כפולה זו יוצרת מתח פנימי בעבודתם, מה גם שיש להם שאיפה לגיטימית להיבחר מחדש. מכאן שהצעד הראשון להבנת הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית הוא החשיבות המכרעת בפוליטיקה **לגיוס תמיכה** – הן כדי שהצעת המדיניות אכן תעבור את כל השלבים עד שתעשה לחוק או להחלטה, והן כדי שניתן יהיה לבצעה. בפוליטיקה יש מעט מאוד גזרי דין והרבה החלטות על תנאי. בהתאם לכך, כלי העבודה של הפוליטיקאים הם מיקוח, משא ומתן, פשרה, (לרבות פשרות יצירתיות) הפעלת לחצים פוליטיים, גישור בין אינטרסים, בניית קואליציות ועוד. הם נבחנים ביכולת ליצור רוב להכרעות מחייבות. הכלים האלה שונים בתכלית מכלי העבודה של שופטים, מומחים, אנשי תקשורת וגם של אנשי המינהל הציבורי. ראוי להדגיש שבין ה"כלים" האלה יש לכלול גם יושרה ונקיון כפיים, אך כאן אנו חורגים כבר לרשימת התכונות של מנהיגים פוליטיים.

אם הפוליטיקה היא אמנות האפשרי, המינהל הציבורי נועד לעשות את הפוליטיקה לאפשרית. הבנת הסביבה הפוליטית פרושה להבחין בהבדלים שבין ארגונים ציבוריים לעסקיים. למינהל הציבורי, בניגוד למינהל העסקי, משימות ציבוריות, וההצדקה לקיומו היא קולקטיבית. תהליך קביעת המדיניות מתרחש בסביבה הפוליטית, כי בזירה הזו, ולא במקום אחר כלשהוא, מתממשת משימתו. ההגדרות להלן של מגזרי קביעת המדיניות היא פוליטית-מינהלית ומבוססת על מבחן האחריות.¹³ אחריות כאן פירושה הכתובת למתן דין וחשבון על פעולות הארגון.

1. **ארגוני המגזר הציבורי:** בראשם עומדים אנשי ציבור לסוגיהם, שהאחריות העקרונית לפעילותם היא בפני הבוחרים.

2. **ארגוני המגזר העסקי:** בראשם עומדים מנהלים פרטיים, האחראים בפני הבעלים או בפני בעלי המניות. לא נדון בהם.

3. **ארגוני המגזר השלישי (החברתי):** בראשם עומדים ראשי הארגון (לרוב קבוצת המייסדים) או מנהלים, והאחריות לפעילותם היא בפני ההנהלה או בפני חברי הארגון, ובעקיפין גם בפני הציבור.

מה עושים עובדי שירות המדינה? התפריט משתנה: במדינות אחדות מורי בתי הספר הם עובדי מדינה, ובמדינות אחרות כל השירותים לקשישים, לחולים ולמוגבלים הם בידי משרדי הממשלה. בישראל עובדי הציבור מופקדים על זריעת עננים ורוח ביוזם הכסף כדי להוריד גשם, ובין לבין הם ממשיכים בתפקידיהם המסורתיים כגון גביית מסים, שיטור וניהול בתי המשפט. בהכללה אפשר לומר ששירות המדינה ממלא את כל התפקידים שחברה מסוימת החליטה שלא רצוי או שאי אפשר להפקידם בידי גופים אחרים – עסקיים, חברתיים, קהילתיים או משפחתיים. מכאן שרשימת תפקידי המדינה שהמינהל הציבורי מבצע עשויה להשתנות: נושאים שונים עשויים להיכנס לרשימה ולצאת ממנה. דוגמה מובהקת למטרה משותפת חדשה שנוספה לרשימה היא שמירה על איכות הסביבה; ברוב המדינות הוחלט כי לא רצוי ואף מסוכן להשאיר עניין חשוב זה בידי גופים פרטיים בלבד. שירותי התקשורת – הדואר, הטלפון והטלוויזיה – הם דוגמה לתחום שיצא מן הרשימה במדינות רבות, אך לא בכולן.

שירות המדינה, בהיותו חלק מן המערכת הפוליטית, ממלא גם תפקידים פחות מוחשיים, כגון מתן לגיטימציה למוסד המדינה וסינון בקשות ותביעות מרשויות השלטון שמגיעות מלמטה – מפרטים ומקבוצות

¹² חלק זה מתבסס על יצחק גל-נור, מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, הוצאת אקדמון, 2007.

¹³ אפשרות אחרת היא לחלק את הארגונים לפי כוונת הרווח: ארגונים עסקיים המכוונים להפקת רווחים לעומת כל הארגונים ללא כוונות רווח (אלכ"רים). זוהי הבחנה חשובה, אך היא כורכת באשכול אחד משרדי ממשלה עם ארגונים ללא כוונות רווח המתקיימים ממכירת שירותים ואינה לוקחת בחשבון דגמי התאגדות חדשים כגון חברות לתועלת הציבור (חל"צים) ותנועות חדשניות המשלבות יזמות עסקית וחברתית.

בחברה. נוסף על כך, במדינות דמוקרטיות הוא משמש גם ערוץ דו-כיווני של תקשורת פוליטית בין החברה לבין מנהיגיה הנבחרים.¹⁴ להלן תפקידיו המינהליים העיקריים של שירות המדינה:

- השתתפות בעיצוב קביעת המדיניות הציבורית ואחריות לביצועה. דוגמאות: הצעות של הדרג הצבאי וביצוע פעולות שאישרה הממשלה; המלצות לשר החוץ לנקוט מדיניות כלפי מדינה מסוימת, ובאישורו – ביצועה בידי השגריר; הכנת הצעה לתקנה המחייבת לחגור חגורת בטיחות, אישור של שר התחבורה ואכיפה של המשטרה.
- מתן שירותים לפרטים, לקבוצות ולארגונים. דוגמאות: הנפקת דרכונים; סיוע לקליטת עולים; קביעת תוואי לכבישים ארציים; תשלום ביטוח לאומי לנפגעי תאונות עבודה, לקשישים ולאני מילואים.
- רגולציה של תפקידים המבוצעים בידי גופים אחרים במטרה לשמור על אינטרסים ציבוריים ולהבטיח את זכויות הפרט. דוגמאות: פיקוח על תרופות. פיקוח על התחבורה האווירית; פיקוח על ההגבלים העסקיים; קביעת מחירי המים והחשמל; הסדרת מימון מפלגות; רישוי עסקים; אישור חוקי עזר עירוניים.

כמו במדינות אירופיות רבות, מעורבותו העמוקה של שירות המדינה בישראל בשלושת התפקידים (עיצוב מדיניות, מתן שירותים ורגולציה) יצרה במשך השנים מבנה ארגוני מסועף. בארצות הברית, לעומת זאת, הדגש של הממשל הפדרלי על רגולציה הביא לריבוי יחסי של רשויות נפרדות המופקדות אך ורק על משימה זו על חשבון מסגרות ארגוניות אחרות. תמונה זו החלה להשתנות בסוף המאה ה-20, כפי שנראה להלן.

תמורות

המינהל הציבורי הממשלתי עבר שינויים מפליגים במדינות דמוקרטיות רבות מאז שנות ה-80 של המאה ה-20. בהיותו מוסד של המדינה הוא מושפע ישירות מן השינויים בתפקוד המדינה ומחלוקת התפקידים החדשה בינה לבין שני המגזרים האחרים: העסקי והחברתי. אם אמנם תשתנה המדינה ותיהפך למסגרתית יותר ("skeleton state"), או אז גם שירות המדינה יהפוך למסגרתי ויהיה מעורב פחות בתחומים הרבים שהיו באחריותו בעבר.¹⁵ השינויים קשורים לתהליכי הגלובליזציה, אך גם לירידה באמון הציבור במוסדות הפוליטיים. בהשפעת השקפת העולם הנאו-ליברלית מדינות רבות נקטו בצעדים מעשיים להקטנת המגזר הציבורי וצמצום תפקידיו של שירות המדינה.¹⁶ כיום קיימות כבר בירוקרטיות על-מדינתיות בארגונים בינלאומיים, באיחוד האירופי, בסוכנויות בין-מדינתיות ובפרויקטים אזוריים. המשברים הכלכליים של השנים האחרונות (2007

¹⁴ ראו יצחק גל-נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית: דגם של תקשורת פוליטית, עם עובד, 1985, עמ' 179–181.

¹⁵ האם לפנינו חזרה לדגם של מדינת "שומר הלילה" בנוסח הליברליזם הקלסי של המאה ה-19? מבחינת השקפת העולם הנאו-ליברלית המרחק הרעיוני אינו גדול, אולם בפועל תפקידי המדינה אינם יכולים להצטמצם עתה להגנה על זכויות הפרט, על הרכוש ועל הביטחון, שכן רוב חסידי ההפרטה אינם מסירים מן המדינה את עול הרגולציה בתחומים רגישים כגון ביו-רפואה, איכות הסביבה או לוווינים בחלל החיצון. בנוסף, מתחזקת הדרישה שהמדינה תקח על עצמה מחדש את האחריות לשירותים חברתיים.

¹⁶ B.G. Peters, "Political Institutions: Old and New," in R.E. Goodin and H.D. Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996, pp. 205–220.

והלאה) יצרו צורך חדש לבחינת המעורבות הממשלתית, אפקטיביות הרגולציה והיחסים בין ממשלות לעסקים גדולים וחברות רב-לאומיות. גם ארגונים על מדינתיים כגון האיחוד האירופאי, מתמודד עם אתגרים מסדר גודל חדש בעקבות המשבר הכלכלי העולמי. המשברים במדינות הותיקות והעשירות לא צמצמו את הפער בין לבין המדינות העניות, הזקוקות למוסדות חזקים ולשירות מדינה מתפקד כדי להיחלץ ממצוקותיהן.

לפי הדגם הרציונלי שעיזב מקס ובר (1864–1920) בהשפעת הדוגמה הפרוסית, הביורוקרטיה הציבורית צריכה להיות מוסד קבוע שיש בו ריכוז סמכויות, דפוסי פעולה רשמיים, גוף מפקח מרכזי, הערכת תפקוד, נוהלי משמעת, התאגדות ושביטה, נהלים לשמירת הניטרליות הפוליטית ונהלים לגיוס עובדים, לקידום, להענקת קביעות ולתשלום.¹⁷ על בסיס תפיסה זו התגבשה גם מסורת של אתיקה מקצועית, שלפיה עובדי שירות המדינה כפופים לכללי התנהגות ייחודיים של נאמנות, היעדר משוא פנים, אנונימיות ושמירה על סודות המדינה.

האם הגיעה העת לשנות את התפיסות בדבר ישימותו של מודל הביורוקרטיה הציבורית שמקורו באירופה של המאה ה-19? שינויים אחדים באופיו של שירות המדינה גלויים לעין. ראשית, כמעט אי אפשר להחזיק במונופול על מידע רשמי, ובהתאם לכך השתנו חוקי הסודיות והתפיסות בדבר האנונימיות של עובדי המדינה.¹⁸ שנית, הרשתות הלא פורמליות שקישרו את שירות המדינה לקבוצות האינטרס, שעל קיומן בארצות הברית הצביע צ'רלס מריאם (Merriam) עוד לפני מלחמת העולם השנייה,¹⁹ תוגברו בהדרגה במערכת מסועפת של ערוצי תקשורת, ארגוני מגזר שלישי ושתדלנים מקצועיים. האינטרנט פתח עידן חדש של התקשרויות ללא שליטה מרכזית. שלישית, על שירות המדינה מופעל לחץ מתמיד להיות ייצוגי יותר, במיוחד בדרגות הבכירות, הן כעיקרון שראוי לשאוף אליו במינהל הציבורי והן לשם מניעת אפליה.²⁰ בהתאם לכך כמה מדינות הנהיגו מדיניות של העדפה מתקנת (affirmative action), שנועדה לגייס ולקדם עובדים המשתייכים לקבוצות שהשערים היו נעולים בפניהן. רביעית, תביעות לאחריות (accountability) ישירה של שירות המדינה כלפי הציבור תרמו למדיניות של יתר שקיפות ולהנהגת מוסדות כגון האומבודסמן או ועדות חקירה מיוחדות, וכן להרחבת הביקורת השיפוטית על המינהל הציבורי.

התמורות הללו שינו את קווי ההיכר המסורתיים של שירות המדינה במדינות דמוקרטיות מערביות. הוא אינו בהכרח שירות התמד – מסלול קריירה עם קביעות לכל החיים, ואנשים מחוץ למערכת מגויסים למשרות בכירות, תוך דגש גובר והולך על כישורי ניהול. מדיניות ההפרטה שהונהגה במדינות רבות צמצמה את שירות המדינה והעבירה למגזר הפרטי תחומים כגון שירותי תקשורת ואפילו בתי סוהר; לארגוני המגזר השלישי הועברו

¹⁷ M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, 1947, pp. 329–358

¹⁸ I. Galnoor, "Government Secrecy," *International Encyclopedia of Communications*, 4, Oxford University Press, 1989, pp. 34–37.

¹⁹ C.E. Merriam, *Public and Private Government*, Yale University Press, 1944.

²⁰ M.J. Esman, "Public Administration and Conflict Management in Plural Societies: The Case of Representative Bureaucracy," *Public Administration and Development*, 19 (4), 1999, pp. 353–366.

חלק משירותי הרווחה. בד בבד התרחבו תפקידי הרגולציה, בעיקר בידי גופים שמחוץ לשירות המדינה. בהשפעת גישות של מינהל עסקי רווחת המגמה להפריד בין קביעת מדיניות לבין מתן שירותים. אחת התוצאות של תהליך זה היא שיפור בשירותים ללקוחות, אולם ההשפעה חיובית בעיקר בתחומים שבהם קיים בשירות הציבורי שוק משוכלל או דומה לו, בשעה ששירותים רבים חייבים לפעול בסביבה פוליטית שבה מטבע הדברים, התמריצים שונים לחלוטין והתנאים הדרושים לכלכלת שוק – כגון תחרות משוכללת וסימטריה במידע – אינם קיימים.

השתלה מלאכותית של גישות עסקיות במינהל הציבורי, ללא הבחנה בדקויות, עלולה להביא לפגיעה באחריות של המדינה ושל עושה דברה – שירות המדינה – וביכולת להשיג מטרות המשותפות. דוגמה לכך היא קיומה של "משטרה פרטית" ברבעים עשירים בערים רבות בעולם. זאת ועוד, הפוליטיזציה הגמורה של קביעת המדיניות במשרד הממשלתי – שממנו נעלמים והולכים עובדי המדינה המקצועיים – גורמת לעיוותים בהקצאת משאבים, להשתלטות של קבוצות אינטרס על הרשויות המופקדות על הרגולציה ולפגיעה בערכי השוויון הדמוקרטיים.

המינהל הציבורי והמדינה

במינהל הציבורי הממשלתי בישראל (להלן "שירות המדינה" במובנו הרחב) שלושה סוגים של מוסדות: משרדי ממשלה, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות. לכולם משימות ציבוריות שעליהן מופקדים נבחרים ציבור לסוגיהם, והם אחראים בפני הבוחרים על הנעשה בהם. עיקרון זה תקף גם לגבי חברות ממשלתיות בעלות כוונת רווח הפועלות בשוק. לעומת זאת, תכלית קיומם של ארגונים עסקיים ושל ארגונים חברתיים במגזר השלישי היא שונה (מלבד מקרי גבול), כי האחריות למעשיהם אינה בידי נבחרים ציבור פוליטיים.

ומה תפקידם של אנשי הדרג המינהלי בהקשר זה? שירות המדינה הוא בראש ובראשונה מוסד של המדינה, ומבחינה זו הוא אף יותר "מדינה" מן המוסדות הנבחרים, בהיותו קבוע והמשכי יותר. כמוסד מרכזי במערכת הפוליטית, עליו להתפתח כך שיהיה מסוגל לתרום תרומה מקצועית אוטונומית לאיכותה של קביעת המדיניות שבאחריות הפוליטיקאים. תולדות המינהל הציבורי מעידות על כך שמאז ומעולם היה צורך בחוליה מקשרת בין מטרות השליט והממלכה לבין מומחיות בירוקרטית רשמית. בעבר התרכזה המומחיות הזו במישורי פעולה אחדים כגון: שירותים טכניים כמו רישום קרקעות או הסדרת ההשקיה; שירותים ציבוריים כמו גביית מסים ושיפוט; ובעיקר – ניהול העניינים הנוגעים למלחמות: גיוס כספים, חיילים וציוד לפעולות צבאיות.²¹

במאה ה-20 שירות המדינה והמינהל הציבורי כולו גדלו והסתעפו בתגובה להתרחבות תפקידיה של המדינה בכלל ושל מדינת הרווחה בפרט. "המדינה הביורוקרטית" הזו הותקפה בה בעת מימין ומשמאל: מימין היא הואשמה בהתפשטות לא מרוסנת של תפקידים, פקידים ונהלים, ומשמאל היא הואשמה בשמרנות ובכישלון לצמצם את הפערים בחברה. חוסר שביעות הרצון של האזרחים מתפקוד המדינה ומאנשי הציבור היה אחד הגורמים העיקריים לכך שלקראת סוף המאה ה-20 החל שירות המדינה להשתנות ואף להצטמצם ברוב המדינות המערביות.

²¹ S.E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, vol. 1, Oxford University Press, 1997, pp. 59–72.

במערכת דמוקרטית קיים בדול כלשהו בין הפוליטיקה של הנבחרים לבין העשייה המקצועית. ההנחה היא שכדי ליצור תשתית המשכית ולהעניק שירותים ללא משוא פנים, הדרג הממונה אינו צריך להיבחר בידי הציבור וגם לא להתמנות מחדש בהכרח מדי תקופה עם חילופי השלטון. מנגד, גם משטרים לא דמוקרטיים תלויים לחלוטין בבירוקרטיה הציבורית – אפילו כדי לכונן רשת חשאית של סוכנים ומודיעים – אלא שהיא מופעלת בידי מקורות סמכות אחרים לגמרי: ארמון השליט, חונטה צבאית או מרכז המפלגה, ללא אותו בידול הכרחי.

כלי העבודה של אנשי מינהל

הדרג הממונה בשירות המדינה לא עוסק בפוליטיקה במובן הייצוגי שלה, אך במה הוא נבדל מן הפוליטיקאים? בשירות המדינה הבריטי נערכה במאה ה-19 רפורמה מקיפה: הגיוס התבסס על מבחני כניסה, עובדיו הפכו לקבועים והוקמה נציבות שירות המדינה כדי לנהל את השירות ולפקח עליו. נבנה גם מדרג פנימי שאנשיו נחלקו לסגל בכיר, סגל ביצועי וסגל פקידותי. תפקידיו של אנשי הסגל הבכיר היו בעיקר לסייע לדרג הפוליטי לעצב מדיניות, בהנחה שמעמד הקבוע והחשאיות של פעילותם מאפשרים להם לסייע לפוליטיקאים ללא קשר לזהותם המפלגתית.²² שירות המדינה הפדרלי בארצות הברית הוקם מאוחר יותר ב-1883 במטרה לבטל את "שיטת השלל" שבאמצעותה חולקו המשרות לנאמני הפוליטיקאים שניצחו בבחירות.²³ עם זאת, בניגוד לשירות המדינה האירופי התפיסה בארצות הברית היא עדיין ששירות המדינה הפדרלי בווינגטון, וכך גם במדינות השונות, הוא בפירוש "פוליטי" כי כל המשרות הבכירות הן מינויים פוליטיים של הנשיא ושל מושלי המדינות. שירות המדינה הפדרלי האמריקאי מעולם לא היה בעל עוצמה, מעמד ויוקרה כמו הבירוקרטיה שהתפתחה באירופה כמוסד של המדינה.

לצרכים שלנו בספר זה נחלק את שירות המדינה לשניים מבחינת הפונקציות של אנשיו: מומחים ובעלי תפקידי מינהל כוללניים. הראשונים הם מהנדסים, כלכלנים, משפטנים, אנשי חינוך, עובדי רווחה וכיו"ב. כלי העבודה שלהם נקבעים על ידי תחומי התמחותם והציפייה היא שתרומתם המקצועית תעשה בהתאם. ככל שעולים בדירוג גדל שיעור בעלי תפקידי המינהל הכוללניים וביניהם מומחים שהתקדמו בסולם ועיקר עסוקם הוא מינהל. מה כלי העבודה שלהם? בעיקר יכולת ניתוח המושתתת, יש לקוות, על עבודת מטה מסודרת. תפקידם הוא ליצור תהליך קבלת החלטות שמבוסס על עבודת המומחים אך חורג, או צריך לחרוג, ממומחיותם כדי לסייע לקובעי המדיניות לעצב מדיניות כוללת, כלומר לשקול חלופות ולקבל החלטה מושכלת. הדבר בולט במיוחד בהחלטות שנחשבות "כלכליות". חשוב שתעשה עבודת מטה כלכלית, וחשוב עוד יותר שהיא לא תהיה אך ורק כלכלית ותשקלל שיקולים נוספים, כי הרי אין החלטות שאינן כלכליות-חברתיות. בנספח לפרק זה הצגנו דוגמאות לתכנים שצריכים להכלל בנייר מדיניות מעין זה.

²² N. Chester, *The English Administrative System*, Clarendon Press, 1981.

²³ D. Carpenter, "The Development of National Bureaucracy in the United States," in J.D. Aberbach and M.A. Peterson, eds., *Institutions of American Democracy*, Oxford University Press, 2005, pp. 41–71.

משל על פוליטיקה ומינהל

האם שמעת על השיח המדעי בין המומחים לצבעים בעניין ההבחנה בין "כחול" ל"ירוק"? כידוע, אפשר לערבב כחול וצהוב ולקבל ירוק, אבל בקרב מדעני הצביעה ההבדלים בין הצבעים היו תמיד נושא למחלוקת.

פרופ' כחל שרק ביקש לקבוע הבחנה אופרטיבית בין ירוק לכחול והחליט לערוך מחקר במטרה להגיע לאמת המדעית. מצויד בכרטיס בצבע טורקיז (ובמענק מחקר) הוא שאל מאתיים מרואיינים אם הכרטיס כחול או ירוק. כאשר הריץ את התשובות מצא ש-42.6% סברו כי מדובר בכחול ו-38.2% אמרו ירוק. 19.2% לא ידעו, או הצהירו שהם עיוורי צבעים. המסקנה המובהקת: אי אפשר להבחין בבירור בין כחול לירוק, משום שתמיד קיים יסוד של כחול בצבע הירוק (ואולי להפך).

לא חלף זמן רב וההבחנה בין כחול לירוק הפכה למעשה שלא ייעשה בקרב מדעני הצביעה החדשים. המדענים הקודמים זכו לביקורת קטלנית: אמרו עליהם שהם פשוט אינם יודעים מה הם שחים. מחקרים נוספים גילו שבכמה שפות עתיקות ישנן מילים שונות לכחול ולירוק, ולכן מדובר בבעיה של לשון וטבע ולא של גוון וצבע.

בקיצור, בעקבות מחקרו של פרופ' שרק נקבע באופן קטגורי: "הדיכוטומיה בין כחול לירוק הייתה חסרת שחר", והיו שהצהירו בדרמטיות לא אופיינית למדענים: "כחול וירוק הם היינו הך!". מדעני המקור-צבע דיברו על "זהות חדשה" שנולדה על חורבות הכחול והירוק. מקצתם טענו להיותם מומחי-על, או מומחים בין-גוניים, כיוון שרק אלה שהבינו בזמנו את הכחול מסוגלים להבין את הקשת כולה.

אבל לא לעולם חוסן. מדענים שרצו לתאר גוונים של כחול או ירוק החלו להסביר שהם מדברים במונחים של כמות הצהוב בצבע. הבעיה החריפה כאשר מישהו גילה שירוק וצהוב מתנהגים באותו אופן. אם כחול וירוק הם אותו הצבע, ואם צהוב וירוק, כך משתמע, גם הם אותו הדבר, מי יכול לטעון שאפשר להבחין בין אדום לירוק, או אפילו בין לבן לשחור? ומי יכול להמליץ על שימוש בצבע אחד לעומת משנהו?

שער הצבעים נפרץ שוב לרווחה. מי יודע בכלל מה אמת ומה לא – לא רק בין כחול לירוק, אלא בצבעים בכלל?

מקור: תורגם על ידי יצחק גל-נור בחופשיות רבה מתוך:

E.O. Stene, "A Parable on Politics and Administration," *Public Administration Review*, 35, January/February 1975, p. 126.

פורסם בפוליטיקה, 8, חורף 2002, עמ' 101.

רבות נכתב על ההבדלים בין הפוליטיקה למינהל הציבורי: יש המתמקדים בהיבטים החוקיים והמוסדיים ויש העוסקים בהבדלים בתפקוד ובאחריות.²⁴ כפי שהמשל לעיל מבקש להראות, חלו במחקר תנודות מקיצוניות אחת לאחרת ולכן רצוי להדגיש תחילה שבמשטר דמוקרטי הנבחרים, היינו הפוליטיקאים – הם ולא אף אחד אחר – אחראים בפני הציבור על המשימות הקולקטיביות. כדי לקבוע מדיניות ולהוציא לפועל את המשימות הללו – שמירה על גבולות המדינה, מניעת מגפות או פיקוח על הנעשה בדרכים – דרושים מבצעים, ואלה הם אנשי המינהל. מדוע נבחר הציבור אינם מבצעים את המשימות בעצמם? בארגון קטן הדבר אולי אפשרי, אולם לא כך בארגון גדול כמו מדינה או רשות מקומית, מה גם שהאנשים הנבחרים לייצג אינם בהכרח בעלי כישורים ביצועיים. בקצרה, מאז ימי האמפריות העתיקות במצרים ובסין קיימת חלוקת עבודה ויש צורך במומחים ובמנהלים. צורך זה הלך וגבר ככל שהתרבו והתרחבו תפקידיה של המדינה המודרנית.

הניסיון הראשון ליצור בסיס תיאורטי להבחנה בין פוליטיקה למינהל מיוחס לוודרו וילסון, פרופסור למדע המדינה ולימים נשיא ארצות הברית, שחתר לפתח "מדע מעשי" של מינהל שיושגת על הפרדה ברורה בין קביעת מדיניות (הדרג הפוליטי) לבין ביצועה (הדרג המינהלי).²⁵ גישות מאוחרות יותר הטילו ספק, תיאורטי ומעשי גם יחד, בקביעה נחרצת זו.²⁶ בהתאם לכך, ולאחר שהבהרנו את עמדתנו **שפוליטיקה ומינהל ציבורי אינם היינו הך**, אפשר להצביע הן על ההבדלים בין התהליכים והן על תחומי החפיפה ביניהם.

ראשית, הלגיטימציה לקיום הפוליטיקה והמינהל הציבורי במשטרים דמוקרטיים מושתתת על החתירה להשגת מטרות משותפות ועל ההנחה שישנה חפיפה בין המטרות. שנית, גם במינהל הציבורי קיימת "פוליטיקה" במובן השגור של מאבקי עוצמה, ובמשרדי הממשלה עובדים אנשים בעלי אינטרסים ומתנהלים מאבקים.²⁷

M.V. Nadel and F.E. Rourke, "Public Bureaucracies," in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 5, 1975, Addison-Wesley Publication, pp. 373–446.

W. Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, 2, 1887, pp. 197–222.²⁵

Galnoor, "Civil Service," 2001.²⁶

²⁷ י' גל-נור, "הכבוד האבוד של הפוליטיקה", *הארץ: ספרים*, 26.2.2003.

שלישית, ישנם הבדלים עקרוניים בין התהליכים הפוליטיים לתהליכים המינהליים משום שהפוליטיקאים נבחרים ואילו פקידי הציבור ממונים לתפקידם. ולכן, רביעית, מעבר לתחומי החפיפה – מאבקי העוצמה הפוליטיים הם חיצוניים יותר ומכוונים בעיקר לגיוס תמיכה, ואילו מאבקי העוצמה המינהליים הם בעיקר פנים-ארגוניים.

תהליך סכמטי של קביעת מדיניות: דגשים עיקריים

פוליטיקאים	פקידי ציבור	
√	√	גירוי להעלאת נושא
-	√	בחינת דרכי פעולה וניסוח חלופות
-	√	תמיכה מקצועית וניסוח המדיניות
√	-	הכרעה
√	-	גיוס תמיכה לביצוע המדיניות
-	√	ביצוע ושינויים תוך כדי עשייה
√	-	מעקב, פיקוח ובקרה ציבוריים

פוליטיקאים ואנשי המינהל הציבורי נוטלים חלק בכל השלבים, אבל המינון שונה. הרשימה לעיל נועדה להצביע על כך שקביעת מדיניות ומימושה הם תהליכים נמשכים, המחייבים שיתוף פעולה בין פוליטיקאים לאנשי המינהל הציבורי וכן עם גורמים חיצוניים. הכרעה פוליטית שמתחילה להתממש יוצרת על-פי רוב צורך לבחון מחדש דרכי פעולה, כלומר להתחיל שוב תהליך מעדכן של קביעת מדיניות. עם זאת, מבחינת האחריות קיים הבדל עקרוני: ההכרעה וגיוס התמיכה הם בראש ובראשונה תפקידי הפוליטיקאים. אנשי המינהל אמנם פותחים פתח לדרישות העולות מן הציבור, מעלים נושאים לסדר היום, תורמים לעיצוב המדיניות ואף פועלים לגיוס תמיכה לפני הביצוע וגם לאחריו, כלומר ממלאים תפקידים פוליטיים, אך האחריות המהותית שלהם היא בעיקרה – הביצוע.

בפועל קיימת חפיפה גם בכיוון השני: מעורבותו של הדרג הפוליטי בתחום הביצוע, לדוגמה כאשר שר "יורד לשטח" ומחלק הוראות. מצב עניינים זה מוכר היטב לבעלי ניסיון במינהל הציבורי, אך עשויה להיות לו גם הצדקה עניינית: לכל מדיניות מרכיב ערכי-פוליטי ומרכיב טכני-מינהלי; והגבול ביניהם דק ואינו תמיד ברור. רצוי ואף הכרחי ליצור שותפות בעיצוב המדיניות ובאחריות למימושה. לדוגמה, ניסוח חלופות למדיניות הביטחון יכול להיות מופקד בידי הדרג הצבאי (אם כי לא באופן בלעדי), וגם האחריות למימושה צריכה להתחלק בין שר הביטחון לראש הצבא. עם זאת, התהליכים נותרים שונים במהותם, משום שעוצמתה של הביורוקרטיה הציבורית במומחיותה.

מעניין לציין שרפורמות שהונהגו בכמה מדינות מערביות, תחת הכותרת "ניהול ציבורי חדש" (New Public Management), דוגלות בצמצום תפקידיו של השר הפוליטי ובהעברת האחריות למתן השירותים לידי

יחידות מינהליות נפרדות הנקראות "סוכנויות ביצוע" (Executive Agencies).²⁸ דומה שההפרדה הקלסית בין פוליטיקה למינהל שבה ב"דלת האחורית", בניסיון להקים מחיצה מוסדית בתוך שירות המדינה בין ה"מיניסטריון" המופקד על המדיניות לבין סוכנויות הביצוע האחראיות על מתן השירותים.²⁹ אחת הבעיות בהקשר זה, המופיעה באירועים אחדים בספר זה, היא זליגה של כללי התנהגות פוליטיים אל תוך המינהל הציבורי. לדוגמה, תכססנות פוליטית, שהיא לגיטימית (במסגרת החוק כמובן) ביחסים בין פוליטיקאים, עלולה להיות הרסנית ביחסים בין מנכ"לים של משרדי ממשלה, כי היא משמיטה את הבסיס המקצועי לשיתוף פעולה ביניהם. שאלה נוספת עולה לגבי זיקת הגומלין: האם היחלשות המערכת הפוליטית גוררת בהכרח היחלשות של המערכת המינהלית, או שמא ההפך הוא הנכון? בתרגיל להלן (שאיננו אירוע מציאותי) נשאלות שתי שאלות: אצל מי נמצאים הפתרונות לבעיות כאלה שהמציאות מעלה לעתים קרובות? ולמי צריכה להיות המילה האחרונה -- למומחים או לפוליטיקאים? התרגיל נועד לפתוח את הדיון העקרוני בסוגיית הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות.

דילמות של פוליטיקה ומינהל

תרגיל: לבנות כיתות לימוד או לתקן את רשת הביוב?

הניחו שאתם חברי ועדה מקצועית להשקעות ברשות מקומית. ראש המועצה, שהוא פוליטיקאי נבחר, ביקש מכם להכין ניתוח מקצועי, בעקבות הישיבה האחרונה של המועצה, שבה ההצבעה בנושא זה הסתיימה בתיקו. המועצה חלוקה בדעתה אם להשקיע בניית כיתות לימוד או בתיקון רשת הביוב וראש המועצה החליט לא להכריע, אלא לקיים דיון נוסף על סמך המלצה שהמומחים יגישו לו בהקדם. לדעתו קיימת כאן בעיה

²⁸ על "הפרדיגמה הפוסט-בירוקרטית" הזו ראו M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, California University Press, 1992, p. 118. ראו גם מ' מאור, "הסקטור הממשלתי בישראל: המלצות לרפורמה", בתוך א' רייכמן וד' נחמיאס, עורכים, *מדינת ישראל: מחשבות חדשות*, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2003; M. Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, California University Press and Russell Sage Foundation, 2001; L. Kabolian, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review*, 58 (3), May/June 1998, pp. 189–193; D.F. Kettl, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review*, 60, November/December 2000, pp. 488–497; K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie, eds., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, 2003, pp. 274–292.

²⁹ חלוקה סכמטית זו שמרביתם להשתמש בה, בעיקר חסידי ההפרטה, מתעלמת מכך שהמדינה עדיין נדרשת להפעיל רגולציה, כלפי נושאים שהוצאו ממשרדי הממשלה והעניין רחוק מלבוא על פתרונו. ראו:

G. Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe," *West European Politics*, 17 (3), 1994, pp. 77–101.

P. Selznick, "Focusing Organizational Research on Regulation," in R.G. Noll, ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, California University Press, 1985, pp. 363–367.

עקרונית, ולכן הוא הנחה אתכם לא להתחשב בשיקולים פוליטיים. "הביאו לי המלצה נכונה", הוא אומר לכם, "את הפוליטיקה השאירו לי. אני מבין בזה יותר טוב מכם".

כולכם אנשי מקצוע, ללא זיקה פוליטית לחברי המועצה, ואינכם תלויים בעבודתכם ברצונו הטוב של ראש המועצה.

הבעיה: בקופה נותרו חצי מיליון שקלים בלבד. על יתרה זו מתחרים שני פרויקטים דחופים המתוארים להלן.

המשימה: להכין המלצה ברורה לראש המועצה כיצד להכריע בסוגיה לגבי הקצאת הסכום שעומד לרשותו. אין שום אפשרות לגייס מקורות נוספים.

מתודולוגיה: לצורך התרגיל אין לרשותכם נתונים נוספים ואין כל אפשרות לשנות את סיפור המעשה.

ההמלצה : נייר מטה מנומק היטב.

פרויקט דחוף 1 – כיתות לימוד

בבית הספר צפיפות של 45 תלמידים בכיתה, בניגוד לתקנים של משרד החינוך. הצפיפות נוצרה עקב קליטת העלייה המבורכת והצטרפות תושבים חדשים שקידמו את הישוב מאוד. כתוצאה מכך התנאים בבית הספר קשים מאוד האלימות גברה, וההוראה -- שלא לדבר על חינוך -- נעשתה בלתי אפשרית. קיים חשש שירידת רמת החינוך בישוב תגרום להפסקת ההגירה החיובית ולירידה בערך הנכסים.

עמדות הגופים והארגונים השונים בשטח:

- **היועץ המקצועי לחינוך:** נגרם נזק בלתי הפיך לתלמידים ולאיכות החינוך; לא ניתן להמשיך ללמד בקרואנים הדולפים, ולשלוח כל פעם כיתה אחרת לשחק בחצר. "חובה לבנות כיתות לימוד מיד!" הוא אומר.
- **ראש מחלקת החינוך במועצה:** מאיים להתפטר, נתון בלחץ כבד של המפקח ממשרד החינוך. חמש שנים הוא מתריע על המחדל – לשווא.
- **ועד ההורים:** הקים עמותה בשם "הורים נגד צפיפות" ויזם פעולות מחאה. מאיים שלא ימתין עוד (5 שנים מאז שהעניין עלה) לתוספת הכיתות. "המועצה מפקירה את נפשות ילדינו", הם אומרים, ומאימים שיחפשו מקומות אלטרנטיביים לחינוך ילדיהם.

- **התקשורת המקומית והארצית:** הופיעו מספר מאמרים ביקורתיים מאוד במקומון. עיתון ארצי גדול מכין כתבת צבע גדולה על משבר החינוך ביישוב והנושא יועלה לדיון בועדת החינוך של הכנסת בעוד שבועיים. גם ערוץ טלוויזיה החל להתעניין.

- **הסתדרות המורים:** מאיימת בהשבתה.

- **ראש המועצה:** הצטלם במערכת הבחירות שהסתיימה באוקטובר תחת הסיסמה "חינוך כהלכה" והתחייב במפורש לבנות סוף-סוף את כיתות הלימוד.

מה אפשר לעשות בחצי מיליון שקלים?

לבנות 5 כיתות לימוד נוספות, שיפתרו את הבעיה ויעמדו בתקני משרד החינוך.

פרויקט דחוף 2 – רשת הביוב בשכונת "המייסדים"

מערכת הביוב הראשית בשכונת ה"מייסדים" קרסה והריח הרע נודף בכל היישוב. קיימת סכנה לבריאות הציבור. תושבים חדשים נמנעים להגיע, אורחים לא מבקרים, ותושבי השכונה הותיקים (רובם מבוגרים) מאיימים בשביתת רעב. התקלה ברשת הביוב היא עבירה ברורה על התקנות בפקודת הבריאות המנדטורית. קיים חשש שקריסת הביוב תגרום להפסקת ההגירה החיובית לישוב ולירידה בערך הנכסים.

עמדות הגופים והארגונים השונים בשטח:

- **היועץ המקצועי לתשתיות:** הנזק הבריאותי בלתי הפיך. אי אפשר עוד פעם לסתום זמנית את הדליפה כמו שהמועצה ניסתה לעשות בשנה שעברה. "חובה להחליף מיד את הצנרת בכל הרחובות הוותיקים של הישוב!"

- **ראש מחלקת בריאות הציבור במועצה:** מאיים להתפטר, לא לפני שיכריז על כל שכונת "המייסדים" כאזור סגור ולפנות את התושבים, בעיקר הילדים, בשל חשש ממגיפה. פקחי משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה מתקשרים מדי יום למשרדו, ומשגעים אותו.

- **התושבים:** לובי הביוב שהחל להתארגנות דיירי שכונת המייסדים ("אזרחים נגד הזרם"), הפך באחרונה לעמותה בה חברים תושבי שכונות נוספות. על לוחות המודעות הודבקו סיסמאות: "כל היישוב למען הביוב". החריזה צולעת, אבל הם מצליחים לשכנע תושבים שכיתות הלימוד חיו 5 שנים, אז לא נורא, שיחכו עוד שנה.

- **תקשורת מקומית וארצית:** עמותת התושבים תלתה פליירים ותמונות של הביוב בכל היישוב. עמותת "אדם טבע ודין" העלתה את מצב הביוב ביישוב בתקשורת ובפני חברי כנסת. המקומון מפרסם מידי שבוע טור סאטירי בכותרת "מצב הריח" ושר הבריאות יענה בשבוע הבא לשאלתה בעניין זה בכנסת.

- **ראש המועצה:** הביוב היה עדיין בסדר לפני הבחירות, אך את המערכה נגדו מנהל סגן ראש המועצה מהמפלגה היריבה שמאיים לפרק את הקואליציה. תושבי שכונת "המייסדים" מצהירים כי לא יצביעו עבורו שוב ומחתימים עצומה נגד בחירתו מחדש.

מה אפשר לעשות בחצי מיליון שקלים?

להחליף את צנרת הביוב בשכונה ולפתור את הבעיה אחת ולתמיד.

תפקידכם כאמור הוא לנסח המלצה ברורה לראש המועצה איזו הצעת החלטה עליו להציג בפני המועצה כדי להכריע לגבי הקצאת הסכום שעומד לרשותם. זכרו, אין לו שום אפשרות לגייס מקורות נוספים.

דיון בתרגיל

מה המומחיות הרלבנטית?

האם למומחים יש מה לתרום לפתרון הבעיה, כפי שהוצגה? נניח שלא מדובר במומחים מהתחומים עצמם (חינוך והנדסה אזורית), אלא במומחים לניתוחי מדיניות שאכן שואפים למצוא את הפתרון ה"נכון" או הראוי, ולפחות זה שעדיף באופן ברור, בלי להתחשב בסביבה הפוליטית של ראש המועצה. מה הכלים העומדים לרשותם? ראוי לנסות. קודם כל יש להתייעץ עם יודעי הדבר, לבחון את הנתונים, להגדיר אופציות אפשריות, להפעיל את ארגז כלי הניתוח שהביאו עמם מלימודיהם באוניברסיטה. יש לבדוק אם ניתן להביא את שני הנושאים השונים הללו למכנה משותף כלשהוא – ניתוח עלות-תועלת של כל אחד; בדיקת הנזק/תרומה להשקעות עתידיות; פתרונות חלקיים (כיתות זמניות, תיקון חלקי נוסף של הביוב) וכיוב. אולם מהר מאוד יתברר – כי כך נבנה האירוע – שהמכנה המשותף היחיד הוא העלות הכספית. כל אחד מהפרויקטים עולה חצי מיליון שקלים ועובדה זו לכשעצמה היא מקרית למדי ולא עוזרת למצוא פתרון.

המילכוד של ערכים מתנגשים

בתרגיל נעשה ניסיון להציב זה כנגד זה ערכים שמתנגשים לפתע בסיטואציה מאוד מסוימת, כי הרי המפגש בין כיתות לימוד לרשת ביוב הוא נדיר למדי. במצב כזה הערך המוסף של ניתוח הדילמה על-ידי מומחים הוא מועט עד אפסי, כי הבעיה (הפוליטית) היא מעבר לטווח של יכולת התרומה הממשית של איש המקצוע. המומחים למיניהם לא יכולים לומר לראש העיר: 'א' עדיף בברור על ב' או להפך. הדרך הראויה לדעתנו היא לבוא ולומר: "אדוני ראש המועצה, בקשת מאתנו 'המלצה נכונה' אין לנו המלצה כזו".

זו הייתה עצתו של מדען המדינה אהרון וילדבסקי, ראש בית הספר למדיניות באוניברסיטת ברקלי לתלמידיו בספר שכתב בשנת 1979: "דברו אמת לשררה" (Speak Truth to Power³⁰). אנשי המקצוע יכולים לנתח כל אחד מהפרויקטים ולהציע הצעות נפרדות, אך אינם מסוגלים להשוות ביניהם כך שלקובעי המדיניות תהיה חוות דעת מוסמכת מה לעשות, או מה עדיף. ההכרעה הזו היא נחלתה של הפוליטיקה, ותפקידם של הפוליטיקאים שכאמור לעיל הם היחידים שאנו מבקשים מהם לחבר כסאות ושולחנות – משימה קשה ולרוב כפוית טובה. לאנשי המקצוע אסור לעשות זאת, כי אין להם מה לתרום כאשר ההכרעה נמצאת במילכוד של ערכים מתנגשים.

כיצד יפתרו הפוליטיקאים את הדילמה? קשה לדעת, אבל יש להניח שינסו להרוויח זמן, כלומר לנצל את אחד המשאבים היותר נדירים בפוליטיקה. יתכן שיקימו קואליציה אד-הוק כדי להשיג רוב לאחד הפרויקטים ו/או יבטיחו הבטחות למתנגדים כדי להשיג את תמיכתם. הם יכולים גם להתחיל את שני הפרויקטים במקביל בתקווה שהסערה תחלוף או שיימצאו כספים נוספים (ניצול משאב הזמן), מן הגורן ומן היקב. הם יכולים גם להפעיל דמוקרטיה ישירה – לקיים משאל תושבים כדי להכריע או לפחות להחליץ מן המיצר.

ואם ראש המועצה יאלץ לבחור בין שתי האפשרויות? ההימור שלנו הוא שהוא יבחר בתיקון הביוב, כלומר יפתור את הבעיה המוחשית יותר, בגלל הריח הנודף למרחוק, לעומת הצפיפות בכיתות שהיא בעיה פחות גלויה ומטרידה ישירות את ההורים המעורבים. בעיה שמצליחה "להגדיר עצמה" כדחופה יותר תקפוץ לראש התור, בין השאר בגלל תשומת הלב קצרת הטווח שלנו כאזרחים. הדחיפות עשויה לצמוח מכך שקבוצה אחת תתארגן יותר טוב, או תדע להפעיל יותר לחצים – שבשפת הפוליטיקה פרושו תמיכה רחבה יותר. כך או כך, כול אלה כאמור כלים לגיטימיים של העשייה הפוליטית.

כול האמור לעיל לא מבטל את הצורך בעבודת מטה מקצועית שמעצבת עבור הפוליטיקאים את הפרמטרים של ההכרעה הפוליטית. בדוגמה לעיל, ראש המועצה זקוק לתחשיבים מוסמכים על עלויות ותועלות -- כלכליות וחברתיות -- של בניית כיתות הלימוד ושל תיקון הביוב, ולא להסתמך רק על עוצמת הזעקות של חסידי שני הפרויקטים. עבודת המטה נועדה להבטיח שהמרכיב הערכי בהכרעה הסופית שלו יהיה מושכל ככול היותר. מכאן שהצידה לדרך של התרגיל הזה למומחים למיניהם היא הידיעה בדבר החשיבות של תרומתם ומגבלותיה. קיים קו שכל אחד חייב להגדיר לעצמו בין תרומה מקצועית לבין תרומה פוליטית, במיוחד באותם מקרים כאשר הגבול המדויק הוא עמום.

יתרה מזאת, חשוב להפריד בין כלי העבודה של הפוליטיקאים לבין אלה של אנשי המינהל. במציאות שני הצדדים שותפים לתהליך קבלת ההחלטות ותרומתם (הנפרדת) תתצטרך להשתלב כדי לפתור ביחד בעיה. אולם אסור שתהייה זליגה של דפוסי ההתנהגות הפוליטית אל תוך תהליך העבודה המקצועי של הדרג המינהלי.

Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Boston: Little, Brown & Co. ³⁰ 1979.

הפשרות עם המציאות לא צריכה להכנס למודלים המקצועיים של נתחאי המדיניות. אם ההפרדה בראשית התהליך תהיה נכונה, החיבור בהמשכו יהיה גם כן נכון.

נספח 1: ניתוח פוליטי של מדיניות ציבורית

כדי לממש את ההפרדה שהוצגה לעיל בין תרומת המומחים לבין הכרעת הפוליטיקאים יש להפריד תחילה בין השלב של ניתוח המדיניות לבין קביעת המדיניות. עצתנו היא לעסוק קודם כול בניית מדיניות, ורק אחר כך לא להרתע מהכנת הנספח הפוליטי, שמכניס את המומחים לסביבה הפוליטית של קביעת המדיניות. כלומר, בראש וראשונה יש לזהות את החלופות המקצועיות לפתרון הבעיה ולנתחן. יש הסבורים שדי בכך – הסתיימה העבודה המקצועית, ההמלצות מועברות למקבל ההחלטה שיעשה בהם כהבנתו. המומחה עובר לבעייה הבאה. דעתנו שונה. העבודה המקצועית המעולה ביותר היא חסרת ערך אם דינה לא להתממש, ובמינהל הציבורי מימוש המדיניות לעולם מתרחש בסביבה הפוליטית. מומלץ לפיכך לצרף לניתוח המדיניות "נספח לאסטרטגיה פוליטית" שיכתב אחרי השלב של הגדרת הבעייה, עיצוב החלופות, הניתוח התקציבי וכו' (ר' להלן). הגדרת הבעייה והחיפוש האינטלקטואלי והמקצועי אחר פתרונות זקוקים לחופש מאילוצים פוליטיים, כך גם בניסוח החלופות הרלבנטיות, אחרת המציאות ומגבלותיה (ושמרנותה המבנית) יתגנבו מוקדם מידי לניתוח המדיניות. לעומת זאת, שלבים מאוחרים יותר כגון בחירת החלופה המומלצת (סעיף ו' להלן) ובחינת רגישותה לאינטרסים, להתנגדויות אפשריות ולדרישות פוליטיות, הם כבר סמוכים לעיצוב האסטרטגיה הפוליטית.

הצעד הראשון במסמך האסטרטגיה הפוליטית הוא ניתוח ההתקנות (feasibility) של החלופות המקצועיות המובילות. בצעד השני עוברים לניתוח העמדות והאינטרסים השונים המעורבים במדיניות המוצעת. כאן השאלה המובילה היא מי ינהג ומי יחסר לאחר שהמדיניות תצא אל הפועל. מיפוי הרווחים וההפסדים, הסיכונים וההזדמנויות, מאפשרים למנתחי המדיניות להבין בצורה מדויקת יותר את המשמעות של המלצותיהם ואת הגבולות האפשריים של פשרה בין הפתרון המומלץ לבין האפשרויות הפוליטיות. סעיפים 3-5 עניינם כבר טכניקות להגברת הבציעות של המדיניות המומלצת ואין צורך להרחיב עליהם את הדיבור כאן. סעיף 6 מחייב הסבר כי הוא מחזיר את המומחה למחשב שלו כדי שיבחן בעיניים חדשות את החלופות שניתח ושאל עצמן האם שיקולי הבציעות משנים -- לא את העובדות והנתונים -- אלא את ההנחות שעל פיהן שקל את שיקוליו. לדוגמה, אם חלופה ב הועדפה על א רק בגלל שיקולים של יעילות כלכלית, ניתן לשאול עתה אם שיקולים של שוויון חברתי לא משנים את התמונה.

מבנה סכמטי לכתיבת מסמך מדיניות ונספח לאסטרטגיה פוליטית

מסמך מדיניות (policy paper) הוא מסמך מטה שנועד לסייע למקבלי החלטות לגבש עמדה שקולה ולהחליט בצורה מושכלת יותר בנושא העומד על הפרק. במסמך מדיניות נכללות בדרך כלל הנקודות הבאות:

א. רקע

תיחום הנושא הנדון, השתלשלות העניינים, הפעילות שנעשתה בעבר, עובדות ונתונים אחרים, תכניות קיימות, ודחיפות הנושא – מדוע יש צורך לדון/ להחליט עכשיו.

ב. מטרה

מהי מטרת המסמך? ניסוח קצר וברור, על פי הרקע, של המטרה לשמה נכתב הנייר. הערכים שהנושא מעלה והעמדות השונות לגביהם.

ג. הגדרת הבעיה

הגדרת הבעיה באופן מדויק ככל הניתן, כך שתשמש בסיס לאיתור אפשרויות לפתרונה.

ד. החלופות העיקריות ובחינתן

ניתוח חלופות שונות לפתרון הבעיה. את הפתרונות השונים יש לבחון לאור היעדים והערכים המוצגים בסעיף ה"מטרה". ניתן להשוות בין חלופות על פי אמות-מידה שונות וכן להציג בלוח המשווה את החלופות ומשקלל את התועלות והחסרונות – ביחס למטרה.

ה. ל"ז; תקציב; אילוצים; שונות

ו. ההמלצה

החלופה המומלצת: הנמקת הבחירה, לרבות חולשות, ניתוח רגישויות, חלופה שנייה אפשרית.

נספח לאסטרטגיה פוליטית

ז. בציעות ותוכנית ביצוע של החלופה הנבחרת

1. המשמעויות הערכיות של המדיניות המומלצת (כולל: מי נהנה ומי חסר; נגישות, שוויון וצדק חלוקתי; פגיעה בשלטון החוק, בעובדים וכיו"ב).
2. מיפוי מתנגדים ותומכים.
3. בציעות פוליטיות: הצעות לגיוס תמיכה ולמיתון/ שינוי ההתנגדות.
4. הכנת לוח זמנים לפעולה.
5. תקשורת (כולל מדיה חברתית).
6. ניתוח החלופות לפי האסטרטגיה הפוליטית המוצעת, והכנת תוכנית חלופית למקרה של כשלון.
7. קווים אדומים: באיזה נסיבות עדיף לבטל את התוכנית מאשר לבצע חלופה נחותה.

הערה: המתח בין מסמך המדיניות (סעיפים א- ו' לעיל) לבין נספח האסטרטגיה הפוליטית (סעיף ז') ה מעביר את המומחה אל תחום הבציעות הפוליטית הוא בלתי נמנע. מכאן הצורך לקבוע קוים אדומים שאין לחצותם.

פרק 1: ערכים כבסיס למדיניות

האירוע להלן -- גלגולו של "מס הבורסה" -- מתאר את התגבשות ההחלטה למסות רווחים המופקים בשוק ההון, את החלטת הממשלה לאישור המס ואת השתלשלות העניינים עד לביטולו של המס בסוף חודש ינואר 1995. מול שר האוצר דאז אברהם (בייגה) שוחט, שתמך במהלך עוד טרם נבחרה מפלגתו לשלטון, ובכירי משרד האוצר ניצבו מכשולים פוליטיים: נימוקים אידיאולוגיים לגבי ההצדקות להחלת המס; קבוצות אינטרס במשק; והתנגדותו הפומבית של ראש הממשלה דאז יצחק רבין למהלך המיסוי.

גיבוש ההצעה למיסוי רווחי ההון בבורסה נעשה בחשאי מחשש שדליפת התוכנית, ואפילו עצם אזכורה, יגרמו לטלטלה עזה בשוק ההון שתוביל לסיכול המהלך בטרם הבשיל. החשאיות הקשתה על ניהול עבודת מטה מסודרת ומקיפה ומנעה התייעצות עם גורמים מקצועיים בתוך משרדי הממשלה ומחוצה להם. ההתנערות כללה גם בעלי ברית בכות כמו ההסתדרות או מפלגות בעלות תודעה חברתית. בכירי משרד האוצר הסתמכו על ניסיונם האישי והמקצועי העשיר ונעזרו בהמלצות ומסקנות שגיבשו ועדות קודמות שעסקו בנושא.

לאחר גיוס תמיכתו של ראש הממשלה רבין, פורסמה התוכנית למיסוי הבורסה. התגובות החזקות – מתומכים וממתנגדים כאחד – החלו עוד בטרם הסתיימה מסיבת העיתונאים. עוצמתן לא הפתיעה, שכן תוכנית המיסוי הייתה אמורה להשפיע באופן ישיר או עקיף כמעט על כל אזרח. שעות מעטות לאחר פרסום התוכנית החלו להישאל שאלות עקרוניות ולצדן שאלות טכניות-מקצועיות. בדעבד התברר שדווקא ההבט הטכני, בדמות הדרישה (שנתקבלה) ליצירת מנגנון קיזוז הפסדים, יצר בסופו של דבר קושי גדול ביישום תוכנית המיסוי, וחיזק את ידי המתנגדים. סוגיה נלווית העולה מן האירוע היא בדבר חשיבותו של תכנון הביצוע – חשיבה או אפילו הקמה של מנגנוני יישום למדיניות לאחר ההכרעה.

מיסוי הוא נושא ערכי בכול המדינות הדמוקרטיות לכן האירוע הוא במה נוחה לדיון על אודות ערכים ואינטרסים כבסיס לקביעת מדיניות ציבורית. כל מדיניות מקדמת ערכים ומשפיעה על קבוצות באוכלוסיה – לטוב ולרע. ערכים ואינטרסים הם מרכיבים מובנים ולגיטימיים בתהליך קביעת המדיניות, והם לעיתים קרובות מתנגשים זה בזה. בנוסף, האירוע מאפשר לדון גם בשאלות כמו שינוי ערכים בחברה, הבשלתה של מדיניות והדרכים האפשריות לגיבושה.

אידיאולוגיה:³¹ החיבור בין אידיאולוגיה למדיניות באירוע הוא טבעי ומאפשר לבחון את עמדות השחקנים ואת הטיעונים בדבר:

- חלוקה צודקת של נטל המס;
- מנגנון המיסוי כמדיניות פרוגרסיבית או רגרסיבית;

³¹ על חשיבות האידיאולוגיה בפוליטיקה ראו: Martin Seliger (1970), "Fundamental and Operative Ideology," **Policy Sciences**, vol.1. pp. 6-23

- החשיבות של יעילות שוק ההון;
- הנהלים והמפסידים ממדיניות קיימת או חלופית.

תהליך קביעת המדיניות ושיתוף הציבור: האם אכן עדיף "לבשל" החלטות בהיחבא כדי למנוע לחצים מוקדמים וכו', או שמא להפך, כדאי לגבש תוכנית באופן פתוח כדי לגייס תמיכה, לנטרל התנגדויות, או אפילו – לשפר את איכות ההחלטה? המומחה מכין את הצעתו, אבל עליו לקחת בחשבון שחלופות אחרות עשויות לעלות על הבמה בתהליך בעל אופי דליברטיבי לגיבוש מדיניות. נזכיר את "הניירות הירוקים" כמצע לדיון על מדיניות במסורת של המשטר הפרלמנטרי הבריטי, או פלטפורמות שיתופיות רבות אחרות. בהקשר זה ניתן לדון במסורת הריכוזית והסגורה של גיבוש מדיניות בתרבות הפוליטית-מינהלית בישראל, והשלכותיה על הבטים כמו הבשלת שינוי, הנעת שינוי ופיתוח חלופות יצירתיות למדיניות. במדינות דמוקרטיות רבות גישת הריכוזיות התגלתה כשיטה להעדפת אינטרסים צרים ומתגברת הדרישה להגדיר "שיתופיות דמוקרטית" של הציבור כחלק תהליכי גיבוש מדיניות.

זו הייתה גם הדרישה של המחאה חברתית בישראל בקיץ 2011 (מחאת האוהלים) שאילצה את הממשלה להקים את הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) שהציעה לממשלה שורה של המלצות להסטה התקציב לשירותים החברתיים, להגברת הפרוגרסיביות של מערכת המס, ולהגדלת היצע הדיור ועוד. הממשלה אשרה את הדוח באוקטובר 2011. מנגד, תנועת המחאה הקימה ועדת מומחים שהציעה פתרונות מקיפים ומרחיקי לכת לחברה ולכלכלה בישראל.³² המוחים קיימו אירועים ציבוריים רבים ושונים לשם לימוד ודיון על פתרונות אפשריים וצעדי מדיניות מתוך אמונה בכוחה של התדיינות ציבורית שנעזרת בערוצי התקשורת החברתית החדשה ומציבה אתגרים חדשים לממשלות שעדיין מחזיקות בגישה אנטי-שיתופית. יותר מכול, המחאה העידה על תמורות בחברה הישראלית ובשיח הציבורי והפוליטי אודות תהליך קביעת המדיניות.

³² שני הדוחות ר' <http://hidavrut.gov.il/content/4257>; <http://j14.org.il/spivak>;

אירוע: גלגולו של "מס הבורסה" (1994-2003)*

תוכן העניינים

36	רקע
37	"פגישת המרפסת"
38	הפגישה הלילית
34	הפרסום
38	התגובות
39	"שרינו"
39	ארוחת השבת אצל רבין
40	ישיבת הממשלה ומסלול הקיזוז
41	תיקון ההצעה
41	המאבק בכנסת
42	תהליך החקיקה
43	המאבק נמשך
43	הנסיעה ליפן
44	הביטול
	אחרית דבר
	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
47	"מפת דרכים" - תאריכים ואירועים מרכזיים
50	אישים מרכזיים ותפקידיהם
51	שאלות ונושאים לדיון
52	המלצות לקריאה נוספת

* האירוע נכתב על ידי ערן קליין.

רקע

ב-30.1.1995 הודיע שר האוצר אברהם שוחט כי החליט להביא לביטולו של "מס הבורסה". שבועות מעטים מאוחר יותר אושר בכנסת תיקון מס' 102 לפקודת מס הכנסה ובו נאמר בשורה אחת, כי מס הבורסה בטל. חודשים ארוכים של מאבקים פוליטיים ומקצועיים הגיעו לסיומם הכושל שעה ששוחט - מותש מהמאבק הארוך ורב החזיתות - חזר בו ממהלך המיסוי. הפעילים בבורסה הגיבו בשמחה. בכנסת ובממשלה הדעות היו חלוקות – מי לצד התומכים ומי לצד המתנגדים. היה זה סיומו הזמני של מאבק מסועף שהתנהל מהרגע בו נודע על כוונת הממשלה למסות רווחים המופקים בשוק ההון.

תחילתו של המהלך חודשים רבים קודם לכן. בקיץ 1994 חש שר האוצר אברהם שוחט, כי בשלו התנאים להטלת מס על רווחי הון בישראל וכי אחרי שנים של דיבורים והמלצות מקצועיות המצדדות במהלך, יצליחו הוא ואנשי משרדו במשימה³³. הגם שתמך במס מנקודת מבט ערכית וכלכלית ולמרות שכראש הצוות הכלכלי של מפלגת העבודה טרם הבחירות צרף סעיף בנושא זה למצע המפלגה, ניצב שוחט בפני מחסום כבד משקל בדמותו של ראש הממשלה יצחק רבין. שבועות מעטים קודם לכן, הודיע רבין בנאום שנשא בפני באי "כנס קסריה", על התנגדותו להטלת מס על הבורסה והצהיר כי בתקופת כהונתו לא יוטל מס על רווחי הון בישראל³⁴. רבין - כך חשבו רבים - סגר את הדלת בפני הצעותיהם של ראשי האוצר. אלא שאלה נסוגו נסיגה טקטית בלבד ובשיחה בארבע עיניים שקיים עם רה"מ ימים לא רבים לאחר "הצהרת קסריה", שב שוחט וביקש את אישורו של רבין לבחון ולקדם את המהלך. רבין אישר את הבדיקה מבלי להתחייב באשר לעמדתו.

שוחט דיווח על האישור לאחדים מבכירי משרדו וביקש מהם לגבש הצעות ותוכניות אופרטיביות למיסוי הבורסה. בסוד המהלך היו מנכ"ל משרד האוצר, אהרון פוגל; הממונה על אגף התקציבים, דוד ברודט; נציב מס הכנסה, דורון לוי; הממונה על מנהל הכנסת המדינה, יורם גבאי ואחדים מאנשי לשכתו של השר. החשאיות נשמרה מחשש שדליפת התוכנית, ואפילו עצם אזכורה, יגרמו לטלטלה עזה בשוק ההון שתוביל לסיכול המהלך בטרם הבשיל. החשאיות הרבה הקשתה על ניהול עבודת מטה מסודרת ומקיפה ומנעה התייעצות עם גורמים

³³ בשנה שקדמה לפרסום תוכנית המיסוי הממשלתית דווח לא פעם על כוונת הממשלה להציג תוכנית לרפורמה במערכת המיסוי בישראל, לרבות הצעה למיסוי שוק ההון. עילת הדיווחים ומקורם היו דיוניה של ועדת המסים העליונה בראשות הממונה על מנהל הכנסות המדינה, יורם גבאי, וועדת המשנה שלה לענייני שוק ההון בראשה עמד נציב מס הכנסה דאז, משה גביש (הוועדה פעלה בשנים 1992-1993). הדיווחים התכופים על תוכניות המיסוי גרמו לאי שקט בשוק ההון הישראלי.

³⁴ "כל עוד אני ראש הממשלה לא יוטל מס על הבורסה. התנגדתי לכך בעבר ואני מתנגד לכך גם היום. תורידו את הנושא הזה מסדר היום" (יצחק רבין, 25.6.1994, בנאומו בכנס קסריה).

מקצועיים בתוך משרדי הממשלה ומחוצה להם³⁵. עם זאת, הסתמכו בכירי האוצר על ניסיונם האישי והמקצועי העשיר, ונעזרו במסקנות והמלצות מקצועיות שגיבשו ועדות קודמות³⁶.

נימוקים להטלת המס על רווחי הון

שר האוצר ובכירי משרדו צדדו במס מכמה טעמים. הטלתו תבטל עיוות רב שנים במערכת המס הישראלית הפוטרת רווחים המופקים בבורסה ממיסוי³⁷, בעוד שהיא ממסה בשיעורים גבוהים אפיקי הכנסה אחרים; הרחבת בסיס המס ותוספת ההכנסות הצפויה יאפשרו (כך קיוו) הפחתה בשיעורי מס אחרים, בראשם שיעורי המס המוטלים על הכנסה מעבודה³⁸; המס החדש צפוי לתרום לצמצום (מסויים) בממדי אי-השוויון בחלוקת ההכנסות במשק, שכן, את עיקר הרווחים גורפת קבוצה מצומצמת של בעלי הון. גם לעובדה שברבות ממדינות העולם הונהג מיסוי על הבורסה היה משקל בשכנועם של אנשי האוצר בצדקת המהלך.

"פגישת המרפסת"

בתחילת חודש אוגוסט 1994, לאחר שבועות אחדים של בדיקות, זימן שוחט את שותפי הסוד לדיון מכריע. מחשש מדליפת הידיעה נערכה הפגישה על מרפסת ביתו הפרטי של השר והשתתפו בה מנכ"ל המשרד, נציב מס הכנסה, הממונה על מנהל הכנסות המדינה, הממונה על אגף התקציבים ויועצו של שוחט בעז רדאי. כל המעורבים העריכו כי הגיעה העת לפעול ולאחר זמן קצר פנו לדון בשאלת מתכונת המיסוי המועדפת. בכירי האוצר הציגו שלוש חלופות: המנכ"ל, פוגל, הציע להטיל מס ריאלי גבוה, הצעה שנדחתה מייד היות ויישומה היה מחייב כל משקיע בדיווח מלא, מפורט ומורכב למס הכנסה. גם הצעתו של גבאי, שדגל במודל של 'אפס חיכוך' עם הציבור להטיל 'מס מחזור' נדחתה, משום שפירושה המעשי הוא מיסוי כל פעולה לרכישת ומכירת מניות בבורסה, בלי קשר לשאלה אם הופק ממנה רווח אם לאו. לבסוף אומצה הצעת פשרה של נציב מס הכנסה, דורון לוי, לפיה יוטל מס בשיעור של 10% על רווחים, ללא אפשרות לקזז הפסדים. שוחט ובכירי משרדו האמינו, שהתוכנית ברת ביצוע במישור הפוליטי והמקצועי, ולאחר שבחרו בחלופה השלישית פנו להשלמתה. משהרגישו

³⁵ מחוץ לתמונה נותרו גורמים מקצועיים ממשלתיים, דוגמת משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, וגורמים חוץ ממשלתיים דוגמת הבנקים, אנשי שוק ההון, לשכת רו"ח ויועצי המס, אנשי אקדמיה ורבים אחרים, שעמדתם בעד ונגד המס, תישמע בהמשך בהרחבה בכלי התקשורת ובמסגרת תהליך החקיקה.

³⁶ בין ועדות אלה ה"וועדה העליונה למסים" שריכז יורם גבאי בשנים 1992-3 והמלצות הוועדה המקצועית לענייני מיסוי בראשות פרופ' איתן שישנסקי משנת 1988 (שהמליצה בזמנו להטיל מס של 25% על רווחים ריאליים בבורסה). וכן מסקנות ולקחים שהופקו מהניסיון הכושל של שר האוצר הקודם, יצחק מודעי, למסות את שוק ההון בשנת 1991 (ר' הנספח המצורף לפרטים נוספים אודות ועדות ומהלכי מיסוי אלה).

³⁷ רווחים המופקים על ידי פרטים להבדיל מרווחים המופקים על ידי חברות שמוסו גם קודם לכן.

³⁸ המס על הכנסה מעבודה בישראל, מתקרב ברמות השכר הגבוהות לשיעור של 60%. מרכיביו: מס הכנסה, מס בריאות ודמי ביטוח לאומי.

כי ההצעה מגובשת דיה, זימן עצמו שוחט לפגישה בארבע עיניים עם ראש הממשלה. "אני מבין את הקושי הפוליטי וער להצהרתך נגד מיסוי הבורסה" אמר לרבין, "אם אתה לא רוצה לא אזוז קדימה. אבל, אם אתה מוכן לבחון את הדברים בוא נקיים ישיבה". רבין חשב לרגע והשיב: "אני מוכן לשמוע. לפעמים המציאות מחייבת שינוי עמדות".

הפגישה הלילית

בו בלילה נקבעה פגישה בלשכתו של רבין ולבד משוחט זומנו אליה גם ראשי האוצר שהיו בסוד העניין, נגיד בנק ישראל פרופ' יעקב פרנקל ויועצו הכלכלי של ראש הממשלה, אילן פלאטו. אמון על מידור וחשאיות, הסכים רבין לבקשתו של שוחט להמנע מגילוי דבר הפגישה למנכ"ל משרדו, שמעון שבס, שיחסיו עם שר האוצר היו מתוחים וששוחט חשש שחשיפת התוכנית בפניו תביא לדליפתה לתקשורת ולגדיעתה בטרם עת. בשעה עשר בלילה הגיעו שוחט, פרנקל, פוגל, גבאי, לוי, רדאי ופלאטו ללשכתו של ראש הממשלה. רבין האזין להסבריהם של שוחט וראשי משרדו על ההגיון הכלכלי והערכי של המס, שאל שאלות רבות על התוכנית המוצעת והשלכותיה, שמע על תמיכתו של הנגיד פרנקל במהלך ועל אומדן ההכנסות השנתי (כ-500 מליון שקל) וביקש לילה לחשוב על הנושא. למחרת, בבוקר יום שלישי, הודיע רבין לשוחט על תמיכתו העקרונית במהלך. מכאן החלו העניינים להתקדם במהירות רבה. שוחט יצא ללשכתו של רבין בתל-אביב לסגור עמו פרטים אחרונים במקביל עמלו במשרד האוצר על השלמת התוכנית והחלו בהיערכות לפרסומה. נוכח החשש למפולת בבורסה עם פרסום התוכנית, שוחט שוחח בשעות הבוקר עם מנכ"ל הבורסה, סם ברונפלד, ועם יו"ר הרשות לניירות ערך, אריה מינטקביץ' וסיכם עמם, כי בימים רביעי וחמישי תישאר הבורסה סגורה, כך שעד מועד פתיחתה ביום ראשון בשבוע שלאחר מכן, יינתן לפעילים בשוק ההון, כמו גם לציבור הרחב, זמן מספיק להתרגל לרעיון המיסוי, ללמוד את התוכנית ולהגיב לדברים בצורה מושכלת ולא בבהלה.

הפרסום

בשעות הצהרים של יום שלישי ה-16.8.1994 כינס שוחט מסיבת עיתונאים מיוחדת כשלצידו ישובים נגיד בנק ישראל, פרופ' יעקב פרנקל ובכירי משרד האוצר ובנק ישראל. שר האוצר: "החלטנו להטיל מס בשיעור של 10% על רווחי הון בבורסה... המס שהחלטנו עליו הוא מס נמוך מאוד. זו מדיניות שתעשה צדק. אין סיבה שאנשים ישלמו מס של 50% על הכנסתם מעבודה ולא ישלמו 10% על רווחים שצברו בבורסה. ההחלטה תיכנס לתוקף בתחילת 1995, לאחר שתובא לאישור הכנסת. נטל המס על הציבור לא יגדל וכל שקל שייגבה מהמס החדש יופחת דרך מסים אחרים". שר האוצר המשיך ופרט את התוכנית, בעוד דבריו משודרים בשידור חי ברדיו ובטלוויזיה, והודיע כי בתיאום עם רה"מ תובא התוכנית לדיון ואישור בישיבת הממשלה הקרובה שתערך - כמקובל - בבוקר יום ראשון.

התגובות

התגובות על פרסום התוכנית החלו עוד בטרם הסתיימה מסיבת העיתונאים. הן הגיעו מתומכים ומתנגדים כאחד. שרים בממשלה, חברי כנסת, פעילים בשוק ההון, בנקאים, ראשי ההסתדרות ואנשי אקדמיה. היקפן הרחב לא הפתיע איש, שכן, תוכנית המיסוי תשפיע באופן ישיר או עקיף כמעט על כל אזרח. מי יותר, מי פחות. שעות מעטות לאחר פרסום התוכנית החלו להישאל שאלות עקרוניות ולצדן שאלות טכניות-מקצועיות: כיצד ייגבה המס? כיצד ישולב במערכת המס הקיימת? מה תהיה השפעתו על רמת המיסוי הכוללת ועל חלוקת ההכנסות במשק? כיצד יסגרו פרצות המאפשרות הימנעות מתשלום? ראשי המגזר העסקי ופעילי שוק ההון מיהרו להזהיר מקטסטרופה בבורסה, מפגיעה ביציבות ומהתדרדרות כלכלית. הבנקים התרעמו על המעמסה הטכנית שתפול על כתפיהם עם יישום החוק והביעו חשש מצמצום רווחיהם מפעילות בענף. מנכ"ל משרד ראש הממשלה התריע בפני רבין על המחיר הפוליטי הכבד שישראל על שהפר את הבטחתו לציבור ופרופסורים לכלכלה ופרשנים תהו על מתכונת החוק המוצע שאין דומה לו בעולם³⁹. יותר מכל משכה את תשומת הלב ההחלטה שלא לאפשר קיזוז הפסדים, החלטה שרבים ממתנגדי המס ותומכיו הגדירו כבלתי סבירה, שכן כתוצאה ממנה מי שהפסיד מהשקעתו עשוי להידרש לשלם מס, חרף הפסדיו. לדוגמה, אדם שקנה בו זמנית מניות של כמה חברות ובעוד שעל מניותיו הרווחיות ישלם מס הרי שהפסדיו, גם אם היו גדולים מרווחיו, לא יילקחו בחשבון. כך גם במקרה שאדם רכש את המניות במחיר גבוה ממחירן ביום פרסום תוכנית המיסוי (או מהמחיר שיוגדר כמחיר הקובע לצורך חישוב המס), ויאלץ לשלם מס עם מכירתן חרף העובדה שמחירן ביום זה עשוי להיות נמוך מהמחיר בו רכש אותן בשעתו. במהרה התברר, כי מעטה החשאיות תחתיו פעלו מידעני הסוד הקשה עליהם בליבון פרטי התוכנית וכי זו רחוקה משלמות⁴⁰. מתנגדי המהלך הכבירו במלים על מגרעותיו וסכנותיו, כשרבים מהם נתלים בנימוקים טכניים להסוואת התנגדותם העקרונית. עמדתם הוצגה בהרחבה בכלי התקשורת ובפניות תכופות למשרד האוצר, משרד ראש הממשלה ולחברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה. גם קריאות להתפטרות שר האוצר לא אחרו לבוא.

"שרינו"

מבחן כוח ראשון ציפה לשוחט בפגישה של "פורום שרינו". פורום זה שמנה את מזכ"ל מפלגת העבודה ושריה, הפך בימי ממשלת רבין למוקד הכרעות פוליטי, שכן משקלה של המפלגה בממשלה היה מכריע. חרף הסתייגויות נקודתיות, הביעו מרבית השרים תמיכה במהלך המיסוי. לאור תמיכה זו, העריך שוחט, כי הצעתו תעבור בממשלה כרוחה וכלשונה.

ארוחת השבת אצל רבין

³⁹ בין המגיבים ברוח זו: פרופ' אמיר ברנע וסבר פלוצקר, הפרשן והעורך הכלכלי של "ידיעות אחרונות".

⁴⁰ במבט לאחור, אומר נציב מס הכנסה דאז, דורון לוי, "אי אפשר היה להטיל מס על הבורסה במתכונת שפעלנו בה. זה פשוט לא עובד. בשאלות מורכבות כל-כך צריך לשמוע הרבה דעות ועמדות ולהשקיע מאמץ הכנה רחב הרבה יותר" (ראיון עם דורון לוי, ינואר 2001).

בצהרי יום שבת נערכה ארוחה בביתו הפרטי של ראש הממשלה. לארוחה הוזמנו כ-15 איש, מתומכי ומתנגדי התוכנית, בהם בכירים מן המגזר העסקי שהביעו באוזני רבין את התנגדותם הנחרצת למהלך או לכמה מסעיפיו⁴¹. לאחר שנסיימה הארוחה, טלפן רבין לשוחט: "אתה משוכנע במהלך? מציעים לי שגלך על מס מחזור". "עדיף לא לעשות כלום מאשר להטיל מס מחזור" השיב שוחט. רבין שמע את הדברים וחתם את השיחה הלילית עם שר האוצר שלו באומרו "בסדר, תביא את זה לממשלה".

ישיבת הממשלה ומסלול הקיזוז

בבוקר יום ראשון (21.8.1994), לקראת ישיבת הממשלה, שררה דריכות רבה. הציפיות היו שהבורסה, שהמסחר בה יפתח בתוך זמן קצר, תרשום ירידות שערים חדות. הכותרת ב"ידיעות אחרונות" היתה "רבין רוצה מס אחר". שוחט ובכירי משרדו הציגו בפני השרים את התוכנית והסבירו את פרטיה ומשמעויותיה. על אף תמיכתם העקרונית ותחושתם, כי מדובר במהלך נכון, העלו רבים מהשרים הסתייגויות נקודתיות וביקורת על דרך קבלת ההחלטה, אופן פרסומה והפגיעה באמינות הממשלה וראשה⁴². שר החינוך פרופ' אמנון רובינשטיין, מומחה למשפט חוקתי, העלה את שאלת קיזוז ההפסדים ורבין, ורבים משריו, שהתחבטו בה לא מעט בימים האחרונים, בקשו ודרשו משר האוצר לתקן את התוכנית כך שתכיר בהפסדים ותאפשר את קיזוזם. בראותו כי השרים נחרצים בדרישתם וכי אין מוצא, הפנה שוחט ראשו לעבר מנכ"ל משרדו ושאל: "זה אפשרי?" "כן", השיב פוגל. שוחט תלש דף מפנקסו והעבירו אחורה אל נציב מס הכנסה, דורון לוי, "נסח לי את התיקון שהם מבקשים". לוי ניסח תיקון האומר, כי בחוק יוצע מסלול אופציונלי לקיזוז הפסדים, ששיעורו יקבע בהמשך ל-20%. שרי הממשלה שבאו על סיפוקם בתוספת האמורה, אישרו את ההצעה ברוב גדול. בתום הישיבה מיהר רבין והתייצב עם שוחט בפני העיתונאים, הביע את תמיכתו במהלך, הסביר את השינוי שהתחולל בעמדתו ואמר כי בנושאים חשובים הוא רשאי לשנות את דעתו משהגיע למסקנה כי מדובר במהלך נכון. שר האוצר, שהספיק לקבל עדכון על ירידות השערים החדות שנרשמו בבורסה התל-אביבית, מיהר להוסיף כי הוא מאמין שבתוך ימים אחדים תשוב הבורסה ותתייצב, וכי אין סיבה להיות מוטרד מתנודות השערים החריפות ביום המסחר הראשון לאחר ההודעה.

החלטת הממשלה על הוספת מסלול הקיזוז, היתה רבת משמעות. שוחט ובכירי האוצר בחרו במתכונת המיסוי הפשוטה מבין שלוש החלופות שעמדו בפניהם בדיוני ההכנה. הם לא הציגו את החלופות להכרעת הממשלה. העקרונות שהנחו אותם היו פשטותו של החוק ומידת ישימותו. בהצעתם, לא נדרש דיווח מפורט של משקיעים על פעולותיהם והשקעותיהם ומערכת הגבייה המתאימה חייבה התארגנות טכנית פשוטה יחסית. רמת התיאום שנדרשה בין המשקיעים, הבנקים ואגפי המסים היתה מצומצמת. כעת, משבחרה הממשלה להוסיף את מסלול הקיזוז, נדרשו אנשי האוצר להתמודד עם שאלות מהותיות וטכניות רבות, שפתרון הפך תנאי ליישום

⁴¹ בין האורחים באותה ארוחה נמנו אישים מוכרים כדב לאוטמן, בני גאון, מרדכי יונה, דני גילרמן, הנגיד, פרופ' יעקב פרנקל ושלמה גרוסמן. חלקם, יונה למשל, דיברו באופן נחרץ נגד המס המוצע.

⁴² ההחלטה על מיסוי הבורסה, טענו השרים שחל, שריד, שטרית וחריש צריכה היתה להתקבל בישיבת ממשלה ולא בשום פורום אחר.

התוכנית⁴³. במבט לאחור, סבור גבאי, כי ב"נקודה זו נגזר גורלו של מס הבורסה". "זו היתה נקודת כשל מרכזית", מאשר שוחט. "אם הייתי יודע שהעניין יסתבך כל-כך בגלל מסלול הקיזוז הייתי מבקש לבדוק את הנושא לפני ההצבעה וייתכן אף שהייתי מושך את ההצעה ומביא לממשלה הצעה מתוקנת"⁴⁴.

תיקון ההצעה

עם תום ישיבת הממשלה החלו ראשי האוצר בחיפוש אחר פתרונות מקצועיים למסלול הקיזוז החדש (ולמסלול המיסוי המקורי) תוך מטרה לגבשם במהירות ולתרגמם לתקנות וכללים שירכיבו את התיקון מס' 100 לפקודת מס הכנסה, הוא שמו הרשמי של החוק למיסוי הבורסה. בחלוף הימים, הסתבר לאנשי האוצר, כי יישום הנוסח המתוקן (עם מסלול הקיזוז) מחייב היערכות מורכבת מכפי שצפו וכי יעברו שבועות רבים בטרם ניתן יהיה להשלים את ההכנות המקצועיות, הטכניות והמחשוביות הנחוצות לגביית המס. וכאילו לא די בקשיים הטכניים, התברר כי ההתנגדות לתוכנית לא רק שאינה שוככת אלא שהיא אף גוברת, וכי עליהם להתמודד עם התנגדויות בלתי פוסקות, חלקן בלתי צפויות, הן בעצם קיומן והן בעצמתן. בין המתנגדים נמנו פעילים בשוק ההון, שהמס המתוכנן עתיד היה לכרסם ברווחיהם, אישים בולטים במגזר העסקי שחששו מהמס עצמו ומפגיעה ביציבות המשק⁴⁵, שרים וחברי כנסת ממפלגות הקואליציה והאופוזיציה, ואזרחים מהשורה שחששו כי המהלך המתואר בפניהם כ"תיקון עוול כלכלי וחברתי", כלשונו של מנכ"ל משרד האוצר אהרון פוגל, יתמצה בסופו של דבר בהגדלת נטל המס, שגם כך אינו מן הנמוכים במדינות המערב⁴⁶. וכך, בעוד הם מנסים להתמודד עם הקשיים המקצועיים, מצאו עצמם שוחט וראשי משרדו בעיצומו של מאבק קשה בזירה הפוליטית. ראשי הליכוד, המפד"ל ו'צומת' התנגדו למס המוצע בחריפות תוך שהם מתריעים מפגיעתו בבורסה, במשק, ובמשקיע הקטן (יהלום). ראש האופוזיציה דאז, ח"כ בנימין נתניהו (ליכוד) אף הצהיר כי במידה והחוק יאושר, יבטלו לכשיבחר לראשות הממשלה. התנגדות עזה נרשמה גם מצד חלק מחברי הקואליציה, בהם גם שר הכלכלה והתכנון, פרופ' שמעון שטרית וחברי כנסת כאברהם בורג וסאלח טריף (עבודה). שר האוצר מצא עצמו נאבק על עצמתו הפוליטית ומעמדו הציבורי, על גיבוי של ראש הממשלה ועל מעמדו בקרב האליטה הכלכלית שרבים מראשיה פעלו לסיכול המהלך, בין אם נימקו את התנגדותם בעיתויו ובין אם בעצם העלאתו.

המאבק בכנסת

⁴³ כמו גם עם הצורך להציג אומדן הכנסות מעודכן. שכן, ההכרה בהפסדים ויצירת מסלול הקיזוז עשויים היו לגרום לצמצום ההכנסות.

⁴⁴ ראיון עם יורם גבאי (דצמבר 2002), ראיון עם אברהם שוחט (ינואר 2003).

⁴⁵ דוגמת אהרון דברת שצוטט כמי שקורא לפטורי שר האוצר בעוד ששוחט מגדירו בתגובה כ"בעל עניין שיש לו אינטרס אישי בביטול המס" (תוכנית הטלוויזיה "שיחת ועידה" בהנחיית נסים משעל מיום 23.8.1994). שוחט אף סיפר באותה תוכנית על איומים שהושמעו (גם אם לא כלפיו ישירות) מצד אנשים בשוק ההון, שבשמם אינו נוקב, לפיהם יפעלו להפלת הממשלה באם המס לא יבוטל.

⁴⁶ נתונים השוואתיים על רמות המיסוי הישיר והעקיף בישראל ובמדינות המערב, מופיעים באתר האינטרנט של משרד האוצר בכתובת: www.mof.gov.il במסגרת הדוחות השנתיים שמפרסם אגף מנהל הכנסות המדינה.

הביקורות שהשמיעו המתנגדים מצאו את דרכן לכותרות הראשיות בכלי התקשורת ושוחט ורבין, עמדו תחת לחץ בלתי פוסק. להפתעתם של רבים מהמצדדים במס המוצע (שציפו שהטלתו תתרום לצמצום הפער הכלכלי בין השכבות החלשות והחזקות)⁴⁷, הצטרפו רבים מחברי הלובי החברתי בכנסת⁴⁸ למתנגדי המס ופעלו לביטולו, או לחילופין, לצמצום שיעורו והחלתו על משקיעים גדולים ובינוניים בלבד. את התנגדותם למס, נימקו אנשי הלובי החברתי בהערכתם, כי בעלי ההון ימצאו נתיבים חוקיים שיאפשרו להם להימנע מתשלום המס או לצמצם את שיעורו, בעוד שאזרחים מהשורה יאלצו לשלמו במלואו, שכן לא ימצאו להם יועצי מס, רואי חשבון ומשפטנים שיאתרו עבורם את 'מקלטי המס' ומסלולי המילוט⁴⁹. ה'ברית' הלא רשמית בין אנשי השדולה החברתית ומתנגדי המס מהמגזר העסקי, כמו גם הקשיים הטכניים שהמשיכו להיערם, הקשו מאוד על שר האוצר במאמציו לגבש תמיכה פוליטית וציבורית רחבה במהלך.

תהליך החקיקה

בספטמבר אישרה הממשלה את הנוסח הסופי של הצעת החוק⁵⁰ וזו הונחה על שולחן הכנסת. ב-17.10.94, עם פתיחת מושב החורף הציג שוחט את עיקרי החוק תוך שהוא מבהיר, כי לא ייכנע ללחצים. חה"כ יעקב שמאי (ליכוד) דרש להעניק פטור למי שהשקעותיו אינן עולות על 50,000 שקלים ואילו חה"כ תמר גוז'נסקי (חד"ש) דרשה להטיל מס גבוה יותר. הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה ברוב של 40 תומכים מול 7 מתנגדים והועברה להכנה וניסוח בועדת הכספים. הדיונים בוועדה ארכו למעלה מחודש ימים ובין המופיעים בפניה: ראשי הבנקים, אנשי שוק ההון, מנהלי הבורסה והרשות לניירות ערך, ראשי לשכת רו"ח ויועצי המס, מומחים מהאקדמיה ואנשי האוצר. יו"ר הוועדה, ח"כ גדליה גל (עבודה) ועמיתיו הוצפו בדרישות לתיקון, ביטול ושינוי החוק, כשכל צד מדגיש את הסעיפים הנוגעים לו ודורש לתקנם בהתאם. ב-23.11.94 הביא חה"כ גל את הצעת החוק המתוקנת לאישור מליאת הכנסת בקריאות שניה ושלישית. הדיון במליאה החל בשעת ערב מאוחרת ונמשך עד לצהרי היום שלמחרת. נציגי האופוזיציה הציגו מאות הסתייגויות והאשימו את הממשלה במשבר המתמשך בשוק ההון⁵¹, בהתדרדרות המשק ובפגיעה בציבור המשקיעים תוך שהם קוראים לה לחזור בה מהמס המוצע ומבהירים,

⁴⁷ שרים וחברי כנסת כשר הקליטה דאז, יאיר צבן ועמיתיו לסיעת מר"צ, שרת העבודה והרווחה, אורה נמיר, נציגי חד"ש ואחרים, שהסכימו עם ההערכה המקצועית לפיה מירב המס ייגבה מבעלי ההון ולא מהציבור הרחב שהשקעותיו בבורסה מוגבלות.

⁴⁸ הלובי החברתי מונה רבים מחברי כנסת המתמקדים בפעילות פרלמנטרית וחקיקתית בתחומי החברה והרווחה. חבריו רואים עצמם (ונתפסים) כנציגי המגזרים החלשים בחברה הישראלית.

⁴⁹ על פי הערכה זו של חברים בלובי החברתי בכנסת, לא רק שהמס המוצע אינו מיטיב - כמובטח - עם השכבות החלשות והבינוניות אלא שהוא אף מחמיר את מצבן בהשוואה למצב הקיים קודם להטלתו, ועשוי לגרום להרחבת הפערים ולא לצמצומם.

⁵⁰ נוסח זה כולל שלושה מסלולים: מסלול של 10% מס בלי אפשרות לקיזוז הפסדים. מסלול שני של 20% מס על רווחים ריאליים עם אפשרות לקיזוז הפסדים כאשר הקיזוז יבוצע בסוף השנה לאחר שהמשקיע יגיש דו"ח מקוצר למס הכנסה. מסלול שלישי לקרנות הנאמנות ובו יוטל מס של 15% על יחידות ההשתתפות.

⁵¹ משבר ראשיתו בחודש פברואר 1994, חודשים אחדים קודם לפרסום תוכנית המיסוי ובין ההסברים לו עליות השערים החדות שהתרחשו בשנים 1992-3 והאשראים הגדולים שהעמידו הבנקים לרשות עסקים, חברות ואנשים פרטיים. זכורה בהקשר זה התבטאותו של נגיד בנק ישראל דאז, פרופ' יעקב פרנקל, שהזהיר את המשקיעים מפני ה"בועה" בשוק ההון. כתוצאה מהמשבר

כי באם יאושר החוק, יבטלו אותו לכשיגיעו לשלטון. ראש הממשלה, יצחק רבין ושר האוצר עמדו במרכז ההתקפות. "הבטחתם הבטחות והפרתם אותן, הולכתם את הציבור שולל" קבעו חברי הכנסת שמאי ושלום (ליכוד) "החוק צודק ונכון ואין מקום להלך עלינו אימים" ענה להם שר האוצר. לבסוף אושר החוק ברוב של 45 תומכים מול 30 מתנגדים ונקבע כי מס הבורסה ייכנס לתוקף ב-1.1.1995.⁵²

המאבק נמשך

אישור החוק לא הביא לרגיעה. "חשבונות פוליטיים" בין שוחט ובין שרים ובעלי תפקידים בכירים אחרים מלאו גם הם תפקיד במאבקי הכוח שהתנהלו כל העת מאחורי הקלעים, כשלמבקרים ולמתנגדים מצטרפים עוד ועוד אנשים שהגיעו למסקנה, כי חרף החקיקה, ניתן להכשיל את יישום המס. תמיכתו של ראש הממשלה יצחק רבין הלכה ופחתה בין השאר בשל התנגדותו העיקשת והפומבית של מנכ"ל משרדו, שמעון שבס, לתוכנית. שבס הלך והצטייר כאחד ממובילי ההתנגדות כשהוא שב ומזהיר את רבין מהמחיר הפוליטי שישלם על תמיכתו במהלך ואף מסייע למתנגדי החוק להמשיך וללחוש דברים על חסרונותיו באוזני ראש הממשלה.

נסיעה ליפן

אחד הסיפורים מאותם ימים הוא סיפור נסיעתו של ראש הממשלה יצחק רבין ליפן וקוריאנה. לאותה נסיעה הצטרפו בכירים מהמגזר העסקי במטרה להדק את הקשרים הכלכליים עם מדינות אלה. הצטרפותם של אנשי עסקים למסעותיו של ראש הממשלה אינה עניין נדיר ואינה ייחודית לישראל, אך הדיווחים שהגיעו לארץ מ"מטוסו של ראש הממשלה", היו כי אנשי העסקים מפעילים לחץ כבד על ראש הממשלה על מנת שישים סוף לפרשת מס הבורסה ויודיע על נסיגתו מהתוכנית. השמות המשותפת במטוס, במלונות ובארוחות הממלכתיות פתח לשכנועו של רבין, ועיתוני אותו שבוע ידעו לספר על לחצים כבדים המופעלים על ראש הממשלה, על כעסו על שר האוצר, ועל כוונתו להודיע על עיכוב בהפעלת המס מייד עם שובו ארצה ("ידיעות אחרונות", 14.12.1994). דיווח על נסיון, שלא עלה יפה, של שוחט, לשוחח טלפונית עם ראש הממשלה על מנת שישים קץ לשמועות, רק הגביר את ההמולה התקשורתית⁵³. מששב רבין לארץ, ביקש שוחט להיפגש עמו, דרש וקיבל גיבוי.

התדרדרו שערי המניות ב-30% ויותר, וחלף זמן רב בטרם שב השוק והתאושש. הנסיון להטיל מס בורסה ודאי לא תרם להתאוששות השוק או להחזרת תחושת היציבות.

⁵² על מידת העניין הרבה בחוק, מעידה העובדה, כי למרות שעת הלילה המאוחרת בה נערך הדיון, הוצפה מרכזיית הכנסת במאות שיחות טלפון של אזרחים מודאגים ומוטרדים. חברי כנסת מימין ומשמאל מצאו עצמם משיבים למתקשרים, מתמודדים עם טענותיהם ומנסים להסביר להם את מהות החוק והשפעותיו הצפויות.

⁵³ "סיפור הלחצים האדירים במטוס הוא מיתוס" גורס מי שהיה יועצו הכלכלי של ראש הממשלה, אילן פלאטו, אשר ליווה את רבין באותה נסיעה. הלחצים, גורס פלאטו, לא היו חריגים ומה ששחק להערכתו את סבלנותו של רבין היה העיכוב המתמשך בהפעלת המס. השיחה בין רבין ושוחט התקיימה לבסוף למחרת, אך לא היה בה די בכדי להפסיק את גל השמועות.

הפגישה נערכה במשרדו של רבין ובמהלכה סיכמו השניים כי ימתינו עד ה-15.2.1995 בטרם יבחנו שינוי כלשהו בעמדתם. בתום הפגישה יצאו השניים לעיתונאים והודיעו כי ה"חוק מופיע בספר החוקים ויוטל כפי שנקבע".

אלא שהלחצים מבית ומחוץ נמשכו ואף גברו. לקראת סוף חודש ינואר אמר שוחט בראיונות עיתונאיים, כי בשלב זה אין אפשרות לגבות את המס וכי ההכנסות ממנו, לכשיגבה, יהיו נמוכות מהמצופה ויסתכמו בכמאה מליון שקלים, ולא בחצי מיליארד⁵⁴. חברי הכנסת של הליכוד קראו לבטל את החוק באופן מיידי וחה"כ סילבן שלום אף הודיע כי יניח על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית ברוח זו. גם ראש הממשלה רבין מתח ביקורת על שוחט: "מספיק עם הסחבת הזו", אמר. המתח בין שני האישים העצים כששוחט דרש גיבוי ותבע מרבין לעמוד בסיכום שהושג ביניהם. בישיבת הממשלה התנהלו בין השניים חילופי דברים חריפים כששוחט מזכיר לרבין כי העיכוב נובע מהוספת מסלול הקיזוז שדרשו הוא והשרים ולא מהתוכנית המקורית.

הביטול

ב-30 לינואר 1995 שב שוחט וברר עם נציב מס הכנסה האם יוכל לעמוד בהתחייבותו לרבין ולהתחיל בגביית המס בקרוב. לוי ואנשי חברת המחשבים שנשכרו להכנת תוכנת המחשוב הדרושה לגביית המס דיווחו אומנם על השלמת המפרט הטכני, אך לא סיפקו לשוחט את התשובה שציפה לה. "אם הבנקים ישתפו פעולה נוכל להתחיל בגבייה בעוד שישה חודשים" השיב לוי. מששמע שוחט את הדברים קרא למנכ"ל החדש של משרדו, דוד ברודט והודיע לו ולנציב, "אני לא יכול לעמוד בשישה חודשים נוספים כאלה, שגם בסופם אין הבטחה שנגבה את המס. אני הולך לרבין למשוך את החוק". בפגישה שקיימו באותו יום החליטו רבין ושוחט כי שר האוצר יודיע על הביטול המס, וכי תוך ימים ספורים תוגש לכנסת הצעה לביטול חוק המיסוי שאושר רק שבועות מעטים קודם לכן. באופוזיציה ברכו על ההחלטה, מיהרו לתקוף את הממשלה על אוזלת ידה וקראו לראש הממשלה ולשר האוצר להתפטר⁵⁵. גם בקואליציה ובקרב שרי הממשלה נמצאו מי ששמחו על ההחלטה ואף מי שקבעו כי "המהלך כולו היה שגיאה פוליטית מהמדרגה הראשונה" (ברעם). ב-7.3.1995, השלימה הכנסת את הליך ביטולו של מס הבורסה בקולותיהם של שבעה מחבריה וללא מתנגדים⁵⁶. תם ולא נשלם.

* * *

⁵⁴ הירידה באומדן ההכנסות הוסברה, בהוספת מסלול הקיזוז, במשבר המתמשך בשוק ההון שצמצם את רווחי המשקיעים ובעיכובים הטכניים בהפעלת המס.

⁵⁵ הקריאות להתפטרות הממשלה נשמעו מכיוונים שונים: חה"כ משה גפני (יהדות התורה), אליעזר זנדברג (צומת), רון נחמן (ליכוד) ואחרים. לעומתם, הביעו נציגי חד"ש (גוז'נסקי), מר"צ (אורון) ואחדים מנציגי מפלגת העבודה, צער על המהלך.

⁵⁶ הצעת החוק לביטול מס הבורסה (או בשמה הפורמלי: הצעת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 102)) אושרה בקריאה ראשונה ב-13.2.95 ברוב של 40 תומכים מול 7 מתנגדים. ב-7.3.95, אושר התיקון המוצע בקריאה שניה ושלישית, בקולותיהם של שבעה חברי כנסת וללא מתנגדים. בכך בא לסיומו הליך הביטול הפורמלי של מס הבורסה. בהביאו את התיקון, הבהיר שוחט כי הוא עושה זאת בעצב רב ונוכח הנסיבות שנוצרו ולא מכיון שחזר בו מדעתו בדבר צדקתו של המס או מעצם נחיצותו בספר החוקים הישראלי.

ניסיונו של שוחט להטיל מס בורסה נכשל, אך הנסיונות לקדם רפורמה מקיפה במערכת המס בישראל - שעל נחיצותה שררה הסכמה רחבה - נמשכו.

תוכנית הרפורמה של נאמן

בשנת 1998, בתקופת ממשלת נתניהו, פעל שר האוצר, פרופ' יעקב נאמן לגיבוש רפורמה רחבה במערכת המס בישראל. מאמציו נתקלו בהתנגדות פוליטית ובמצוקה תקציבית ממשית, שנגרמה כתוצאה מההאטה בפעילות הכלכלית במשק באותן שנים והוא נאלץ לחזור בו מכוונתו. זמן לא רב אחרי כן. עם בחירתו של אהוד ברק לראשות הממשלה (מאי 1999), ניתנה לאברהם שוחט הזדמנות נוספת לקדם את רעיונותיו, עת מונה בשנית לכהונת שר האוצר.

ועדת בן בסט

ב-31.10.1999 הודיע שוחט על הקמת ועדה מקצועית לבחינה כוללת של מערך המיסוי הישיר בישראל בראשות מנכ"ל משרדו, פרופ' אבי בן-בסט⁵⁷. הוועדה התבקשה לבחון ולהציע דרכים להתאמת מערכת המס בישראל לשינויים הרבים, שהתחוללו בארץ ובעולם מאז בוצע הרפורמה המקיפה הקודמת בעקבות מסקנות ועדת בן-שחר משנת 1975. הוועדה קיימה עשרות ישיבות וב-4.5.2000, פרסמה המלצות מפורטות לרפורמה במערכת המס, לרבות מיסוי רווחי הון, תוך שהיא מגדירה שלוש מטרות עיקריות: "לעצב מערכת מס צודקת יותר, שתישען על חלוקה הוגנת של נטל המס בישראל; להגביר את התעסוקה והצמיחה במשק על ידי שכלול שוקי ההון והעבודה; ולהאיץ את קצב השתלבותה של ישראל בכלכלה העולמית". ב-25.7.2000 השלימה ועדת השרים לחקיקת הרפורמה את ניסוח הצעת החוק ולמחרת היא הונחה על שולחן הכנסת. גם הפעם נתקלו שוחט ואנשי האוצר בהתנגדויות פוליטיות ומקצועיות, אלא, שבמוקד ההתנגדות, לא עמד מס הבורסה, כי אם מרכיבים אחרים ובעיקר ההמלצות למסות את תוכניות החסכון וקרנות השתלמות, והתוכנית להטיל מס עיזבון. חרף נחישותו לקדם את הרפורמה והצהרותיו הבלתי מתפשרות על כוונתו ליישמה על כל חלקיה, נאלץ שוחט לסגת מסעיפים מרכזיים, אך לא ממס הבורסה. ההתנגדות כלפי מס זה שככה עם השנים – זו הפוליטית כמו גם זו של הפעילים בשוק ההון - אם משום שפחת החשש שהטלת המס תביא לטלטלה בשוק ההון ואם משום שהרעיון הבשיל ונתפס עתה כמהלך מובן ונכון מבחינה כלכלית וחברתית. למרות שהתכנית דמתה ברבים מחלקיה לזו שהציע שר האוצר הקודם מטעם הליכוד, נתקלו שוחט ורה"מ ברק בהתנגדות ערה בכנסת, בעיקר כנגד המרכיבים שצוינו לעיל. המאמצים הרבים שהשקיעו שוחט בכירי משרדו ונכונותם לפשרות מרחיקות לכת לא הועילו. הצעת החוק הממשלתית נפלה מטעמים הקשורים בעיקרם למחלוקות המדיניות ולתהליך שקיעתה של ממשלת ברק שהפכה לממשלת מיעוט, וסיימה כהונתה בבחירות מוקדמות לראשות הממשלה בחודש פברואר 2001. בממשלת שרון, מונה סילבן שלום לתפקיד שר האוצר. שלום היה ממובילי המאבק נגד מיסוי הבורסה ב-

⁵⁷ חברים נוספים בוועדה היו מנכ"ל האוצר לשעבר דוד ברודט, פרופ' אמיר ברנע, הממונה על מנהל הכנסות המדינה, ציפי גלי-ים; פרופ' דוד גליקסברג; מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי לשעבר, פרופ' יוסי תמיר, פרופ' שלמה יצחקי, פרופ' יצחק סוארי; נציב מס הכנסה, יוני קפלן, ר"ח אבידור אבני ודר' אמנון רפאל.

1994 ומהמתנגדים הבולטים ליישום המלצות ועדת בן בסט. למרות זאת, הודיע זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד על כוונתו להקים ועדת מומחים חדשה לגיבוש רפורמה במערכת המס. זו הוקמה לבסוף ב-26.2.2002.

ועדת רבינוביץ'

בראש הוועדה ניצב רו"ח יאיר רבינוביץ', מי שכיהן בעבר כנציב מס הכנסה ושבדומה לרבים מהחברים האחרים בוועדה, נמנה על המומחים הפועלים בתחום המיסוי בסקטור הפרטי⁵⁸. שלום הנחה את חברי הוועדה להציע "רפורמה ניתנת ליישום" תוך דילוג מעל משוכות בלתי עבירות, לדעתו, כמס עיזבון ומיסוי קרנות ההשתלמות. ב-12 ליוני 2002, לאחר שקיימו למעלה משישים ישיבות, הגישו חברי 'ועדת רבינוביץ' את מסקנותיהם והמלצותיהם, לרבות המלצה למיסוי רווחים בשוק ההון. ההמלצות מתמקדות בשלושה תחומים: הפחתת נטל המס הישיר על הכנסות מיגיעה אישית; הרחבת בסיס המס על הכנסות מהון והאחדת שיעורי המס; ומיסוי הכנסות במישור הבינלאומי. ההמלצות נדונו ואושרו בממשלה ובתחילת חודש יולי הונחה הצעת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 132) - הוא חוק הרפורמה - על שולחן הכנסת. ב-8.7.2002, אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה ראשונה, ברוב של 33 תומכים מול 15 מתנגדים. ועדת הכספים בראשותו של ח"כ יעקב לייצמן (יהדות התורה) דנה בהצעה במשך כשבועיים ולאחר שהוכנסו בה מספר תיקונים ושינויים, הובא הנוסח המתוקן לאישור המליאה (24.7.2002). בתום הדיון אושר החוק ברוב של 61 תומכים מול 13 המתנגדים. בחודשים הבאים עד תחילת שנת 2003, מועד יישומה של הרפורמה, אישרה הכנסת שורה של תיקוני חקיקה נדרשים ומראשית שנת 2003 הוחל בתהליך יישום הרפורמה.

מיסוי רווחים בבורסה

בחוק החדש נקבע כי המס על רווחים בבורסה יופעל בחודש ינואר 2004. בשנת 2003 הופעל מנגנון זמני, במסגרתו נדרשו משקיעים לשלם מס מחזור בשיעור של מחצית האחוז עד אחוז אחד (מס המחזור מוטל כזכור על כל פעולת קניה ומכירה מבלי קשר לשאלה אם הפיקו רווחים או נצברו הפסדים כתוצאה מההשקעה). פרק הזמן שנקבע נועד לאפשר לבנקים ולמערכות המס להתארגן לגבייה ביעילות וללא טרחה מיותרת ותקלות. בצד ההחלטה על הפעלת מס המחזור נקבע מסלול המאפשר למי שחפץ בכך להצהיר על רווחיו והפסדיו בשנת 2003 ולהמיר את מס המחזור במס הרווחים הרגיל ששיעורו נקבע בחוק ל-15%. בחודש ינואר 2004 נכנס לתוקפו המס על רווחים בבורסה והוחל בגבייתו. כך, תשע שנים לאחר הצעתו המקורית של שוחט הגיעה לסיומו הפרק החקיקתי של תהליך פוליטי-חברתי וכלכלי ממושך שהכניס מיסוי רווחים בבורסה לספר החוקים בישראל.

⁵⁸ ועדת רבינוביץ' מנתה את עו"ד גרי אגרון, דר' אבי אלטר, עו"ד אודי ברזלי, פרופ' יוסף גרוס, דר' משה דרוקר, הממונה על הכנסות המדינה, עו"ד מאיר קפוטא, מנכ"ל משרד רה"מ, רו"ח אביגדור יצחקי, נציבת מס הכנסה, עו"ד טלי ירון-אלדר, גב' שרונה ארליך, מר' מישאל ועקנין, פרופ' אביה ספיבק, פרופ' אפרים צדקה, עו"ד פנחס רובין ופרופ' אסף רזין.

"מפת דרכים" - תאריכים ואירועים מרכזיים

	תאריך	אירוע
1	אביב 1994	שוחט מגיע למסקנה כי בשלו התנאים להטיל מס על רווחים בבורסה.
2	25.6.1994	"הצהרת קסריה": רבין מודיע כי לא יוטל מס על הבורסה כל עוד הוא מכהן כרה"מ.
3	יולי 1994	חרף הצהרתו בקסריה, מאשר רבין לשוחט לבחון מהלך למיסוי הבורסה.
4	אוגוסט 1994	"פגישת המרפסת": שר האוצר ובכירי משרדו מכריעים בעד הטלת מס הבורסה. המסלול הנבחר: מס על רווחים בשיעור של 10% ללא קיזוז הפסדים.
5	15.8.1994	פגישה לילית מכרעת אצל רה"מ. רבין שומע את פרטי התכנית.
6	בוקר 16.8.94	רבין מאשר את מהלך המיסוי.
7	צהריים 16.8.94	פרסום התכנית במסיבת עיתונאים. הודעה על סגירת הבורסה עד יום ראשון.
8	21.8.1994	הממשלה מאשרת את מהלך המיסוי לאחר ששוחט מתחייב להוסיף מסלול קיזוז הפסדים.
9	ספטמבר 1994	ועדת השרים לחקיקה מאשרת את הצעת החוק (תיקון מס' 100 לפקודת מס הכנסה). מסע הלחצים נגד החוק נמשך. תהליך ההיערכות ליישום המס איטי ומורכב בהרבה משנחזה.
10	17.10.1994	חוק המיסוי מאושר בכנסת בקריאה ראשונה ברוב של 40 תומכים מול 7 מתנגדים.
11	24.11.1994	בתום סדרת דיונים בוועדת הכספים ודיון ארוך במליאה, מאשרת הכנסת את מס הבורסה בקריאה שנייה ושלישית (45 תומכים מול 30 מתנגדים). מועד ההפעלה נקבע ל: 1.1.1995.
12	דצמבר 1994	קשיים ועיכובים בהיערכות לגביית המס וירידה חדה בתחזית ההכנסות גורמים להחרפת מסע הלחצים לביטול המס.

13	אמצע דצמ' 1994	מתח גובר בין ראש הממשלה ושר האוצר. שוחט דורש גיבוי והשניים מסכמים להמתין עד ה-15.2.1995 בטרם יוחלט על שינוי כלשהו ומצהירים: המס יופעל כפי שנקבע.
14	30.1.1995	שוחט למד כי ההיערכות עשויה לארוך חודשים נוספים ומחליט להודיע על ביטול המס.
15	7.3.1995	הכנסת משלימה את ביטול חוק המיסוי (תיקון מס' 102 לפקודת מס הכנסה) בקולותיהם של 7 תומכים ובלא מתנגדים.

רפורמת נאמן

1	1998 (ממשלת נתניהו)	שר האוצר יעקב נאמן מנסה לקדם רפורמה מקיפה במערכת המס. נתקל בהתנגדות פוליטית ובמצוקה תקציבית שתקשה על יישום המהלך ומקפיא את התכנית.
---	------------------------	--

רפורמת בן-בסט

1	31.10.1999 (ממשלת ברק)	שר האוצר אברהם שוחט (ממשלת ברק) מודיע על הקמת ועדה מקצועית לבחינה כוללת של מערכת המיסוי הישיר בישראל בראשות מנכ"ל משרדו פרופ' אבי בן-בסט
2	5.4.2000	ועדת בן-בסט מפרסמת את המלצותיה לרפורמה מקיפה במערכת המס, לרבות מיסוי הבורסה, מס עיזבון ומס על תכניות חסכון.
3	25.7.2000	ועדת השרים לחקיקה מאשרת את הצעת חוק הרפורמה במס וזו מונחת על שולחן הכנסת.
4	סתיו-חורף 2000	הצעת הרפורמה נתקלת בהתנגדויות פוליטית ומקצועית עזה ונבלמת בכנסת כאשר ממשלת ברק מתקרבת לסוף דרכה.

רפורמת רבינוביץ'

1	26.2.2002 (ממשלת שרון)	שר האוצר סילבן שלום מקים ועדת מומחים חדשה לגיבוש רפורמה במס בראשות רו"ח יאיר רבינוביץ'. הנחייתו: "לגבש רפורמה ניתנת ליישום".
2	12.6.2002	בתום 60 ישיבות מגישה ועדת רבינוביץ' את המלצותיה, בהן המלצתה למיסוי הבורסה.
3	8.7.2002	הכנסת מאשר תבקריאה ראשונה את חוק הרפורמה (תיקון מס' 132 לפקודת מס הכנסה) ברוב של 33 תומכים מול 15 מתנגדים.
4	24.7.2002	בתום דיון מזורז בוועדת הכספים של הכנסת מאשרת מליאת הכנסת את הרפורמה בקריאה שניה ושלישית (61 תומכים מול 13 מתנגדים). מועד ההפעלה נקבע ל-1.1.2003.
5	ינואר 2003	הרפורמה במס יוצאת לדרך. כשלב ביניים מוטל מחזור על רווחים המופקים בבורסה בשנת 2003.
6	ינואר 2004	מוטל מס על רווחי הון המופקים בבורסה בשיעור של 15%.

אישים מרכזיים ותפקידיהם באירוע גלגולו של "מס הבורסה"

שם	תפקיד
1. דר' ביילין יוסי	שר הכלכלה והתכנון ושר במשרד רה"מ 1994-1996.
2. ברודט דוד	ממונה על אגף התקציבים 1992-1994, מנכ"ל משרד האוצר 1994-1996.
3. גבאי יורם	הממונה על מנהל הכנסות המדינה. יו"ר פעילים שוקי הון.
4. גל גדליה	ח"כ (עבודה) ויו"ר ועדת הכספים של הכנסת 1992-1996.
5. נתניהו בנימין	רה"מ 1996-1999, יו"ר האופזיציה 1992-1996, שר האוצר משנת 2003.
6. פרופ' נאמן יעקב	שר האוצר 1997-1999, עו"ד משרד הרצוג, פוקס, נאמן.
7. פרופ' בן-בסט אבי	מנכ"ל משרד האוצר 1999-2001, יו"ר ועדת בן בסט לבחינת מערך המיסוי, פרופ' לכלכלה באוני' העברית ובעבר מנהל מחלקת המחקר בבנק ישראל.
8. פרופ' יעקב פרנקל	נגיד בנק ישראל 1991-1999,
9. רבינוביץ' יאיר	יו"ר ועדת רבינוביץ' לרפורמה במערכת המיסוי 2002, לשעבר נציב מס הכנסה. רו"ח.
10. פרופ' שמעון שטרית	שר הכלכלה והתכנון ושר הדתות 1992-1996.
11. לוי דורון	נציב מס הכנסה 1992-1997.
12. מרידור דן	ח"כ 1992-1996 (ליכוד) שר האוצר 1996-1997 ושר במשרד רה"מ 1999-2001. עו"ד ועמית בכיר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
13. פוגל אהרון	מנכ"ל משרד האוצר 1992-1995, יו"ר חברות מגדל ונס טכנולוגיה.
14. פלאטו אילן	יועצו הכלכלי של ראש הממשלה 1992-1996, כלכלן ראשי בנק המזרחי.
15. רבין יצחק	רה"מ 1992-1995.

16.	רדאי בעז	עוזר שר האוצר 92-96, רמ"ט שר האוצר 1999-2000, הציר הכלכלי בארה"ב משנת 2001 .
17.	שבס שמעון	מנכ"ל משרד רה"מ, 1992-1995, איש עסקים.
18.	שוחט אברהם	שר האוצר 1992-1996, 1999-2001, ח"כ 2003 -
19.	שלום סילבן	ח"כ ושר 1992-2001, שר האוצר 2001-2003, הקים את ועדת רבינוביץ' והוביל את תהליך אישור הרפורמה במס. שר החוץ משנת 2003.

הצעות לשאלות ונושאים לדיון

1. מה הן העמדות האידיאולוגיות והערכים והאינטרסים העיקריים בסוגיית מיסוי הבורסה ואילו אופציות של מדיניות הן מציבות?
2. האם יעילות כלכלית לכשעצמה היא ערך?
3. מי היו הנהנים והחסרים בכל אחד משלבי המדיניות באירוע? האם יש קשר בין רשימה זו לבין מיפוי העמדות הערכיות בסוגיה?
4. ניתן למפות ולאפיין את תהליכי קביעת המדיניות בשלבים השונים של האירוע?
5. מדוע "נכשל" המהלך למיסוי הבורסה בשנת 1995 ו"הצליח" בשנת 2002?
6. מהם היתרונות והחסרונות של גיבוש מדיניות בחשאי ללא התייעצות עם גורמים חיצוניים וללא שיתוף הציבור?
7. ניתן ללמוד מן האירוע על ערכים כבסיס למדיניות?

קריאה נוספת

- פרל, משה (2003), **בעיניים פקוחות – מנגנון ההרס העצמי של הכלכלה הישראלית- הסיפור האמיתי**, הוצאת כתר, ע"ע 168 – 197.
- הירשפלד, ירון (2002), **מסמך רקע בנושא: סקירת הניסיונות להנהגת רפורמות במס**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ניתן להורדה מאתר הממ"מ בכתובת:
<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00178&type=pdf>
- גדות, אלמה (2004), **"התייעצות ממשלתית לשם גיבוש מדיניות והגשתה לחקיקה: שני דפוסים", פרלמנט, 44 עמ' 6-10.**
- Martin Seliger (1970), "Fundamental and Operative Ideology," **Policy Sciences**, vol.1. pp. 6-23.

פרק 2: החוק כאמצעי לשינוי מדיניות?

האירוע מורכב משני סיפורים המתארים דרכים שונות לשילוב קבוצות מודרות באוכלוסיה בשירות הציבורי. הראשון הוא על התיקון של סעיף 7א בחוק "שירות המדינה – מינויים" במטרה להעדיף את שילובן וקידומן של נשים בשירות המדינה. התאור לקוח מיומנו של יצחק גל-נור, עת שירת כנציב שירות המדינה בממשלת יצחק רבין בשנים 1992-1996 ויש לקחת בחשבון שהתאור הוא מזווית ראייתו הסובייקטיבית. בנוסף להשתלשלות העניינים, מוצגים הטיעונים המרכזים בעד ונגד העדפה מתקנת ובדרך זו נחשפת גם הבעייתיות של רפורמה חברתית באמצעות חקיקה. הסיפור השני מתאר את הפרויקט של נציבות שירות המדינה לשילובם של ערבים ודרוזים בשירות המדינה. בנוסף לתאור כול הגורמים המעורבים, החל מהממשלה וכלה במועמדים עצמן, מוצגת הבעייתיות של רפורמה חברתית באמצעות צעדים מינהליים. האירועים הם מאגר לשאלות רבות לגבי מצבן של שתי האוכלוסיות האלה בישראל והמדיניות כלפיהן, הוויכוח לגבי הנהגת "העדפה מתקנת", וכן האתגרים ביישומם של ההחלטות עצמן. אולם אנחנו מציעים מבט מצומצם וממוקד יותר על סוגייה ספציפית: מה הם מנגנוני השינוי העומדים לרשותו של מי שמנסה לחולל שינוי?

האירוע מעורר את שאלת ההבדל בין חוק לבין נורמה ומציג את הצורך לזהות את התפקידים השונים שהם ממלאים בחברה. חקיקה היא דרך המלכה הראשית לקביעת ערכים משותפים לחברה. האם החוק הוא כלי גורר שינוי או כלי המבטא את זיהויים או הטמעתם של תהליכי שינוי קיימים? האם חוק יכול ללכת הרחק ממה שמקובל באותה חברה, או רק לצעוד צעד או שניים לפניה? מה היתרונות והחסרונות בשימוש בחקיקה ככלי מדיניות? ההשואה לצעדים המינהליים שננקטו בגיוס אזרחים ערבים מאפשרת להשוות את הקשיים באכיפת חוק לעומת המהמורות המנהליות בביצוע החלטת ממשלה.

כמובן, בנוסף לדיון על מנגנוני שינוי, ניתן להשתמש באירוע גם לבחינה ספציפית של נושאים חשובים אחרים: סוגיית ההעדפה המתקנת (ומדוע לדעתנו אין לכנותה "הפליה מתקנת"); הקריטריונים להגדרת קבוצות הזכאיות להעדפה מתקנת; שאלת הייצוג של קבוצות שונות במגזר הציבורי; או ההבדלים בהתנגדות לקידום נשים לעומת קידום ערבים. ניתן להפנות את התלמידים גם לספרות הענפה הדנה בתוצאות לטווח ארוך של מדיניות העדפה מתקנת, במדינות שבהן הונהגה. בהקשר זה הצבענו על שני מקורות קריאה המשתלבים בדיון הכללי ומעוררים שאלות לגבי הדרך להשגת שינויים חברתיים. גוטפלד, במאמר על פסיקתו הידועה של בית המשפט האמריקאי "בראון נגד טופיקה", מעורר לדיון את השאלה לגבי

גורמים שהביאו לפסק דין תקדימי זה.⁵⁹ רוזנברג, בפרק מספרו הפרובוקטיבי, משתף את הקורא בשאלת כוחו של בית המשפט כזירה לקידום שינויים חברתיים.⁶⁰

האירוע הוא גם הזדמנות לבחון את ההשפעה הגוברת של "המשפוט" בחיים הציבוריים בישראל: פעלתנות היתר של הח"כים בחקיקה פרטית בכנסת; הביקורת על מעורבותם של בתי המשפט; השפעתם של היועצים המשפטיים ועוד. למגמה זו השפעות מהותיות על מעמד החוק בדמוקרטיה הישראלית כמו גם על משילות ובציעות של מדיניות ציבורית. שאלת הבחירה בין חקיקה לבין פעולה באמצעים אחרים לשינוי, קשורה גם לסוגיית האכיפה ולרעיון ה"פיקוח העצמי" על סמך נורמות ו"סנקציות" חברתיות.

⁵⁹ גוטפלד, ארנון (1999). "פסיקת 'בראון' נגד מועצת החינוך של טופיקה' ומקומה בהיסטוריה האמריקנית", בתוך גוטווין דניאל ומאוטנר מנחם (עורכים), משפט והיסטוריה, מרכז שז"ר: ירושלים, ע"ע 231-244.

■ Gerald N. Rosenberg (1991), The Hollow Hope – Can Courts Bring About Social Change?,⁶⁰ Chicago UP. pp. 336-343

אירוע: העדפה מתקנת -- קידום נשים ושילוב ערבים ודרוזים בשירות הציבורי*

תוכן העניינים

57	נושא I העדפה מתקנת לקידום נשים, תיקון החוק
57	בג"ץ מתרץ קושיות
58	העדפה מתקנת -- הגדרה
59	בועדת החוקה של הכנסת
61	ראש הממשלה יצחק רבין ב"יום עובדת המדינה"
62	תיקון סעיף 7א לחוק שירות המדינה (מינויים)
	<u>שומרי החומות</u>

63	נושא II גיוס אזרחים ערבים לשירות המדינה
	<u>מבוא מכרזים מיוחדים" זה לא בלתי חוקי".</u> ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
66	יש כאן העדפה מתקנת
68	"תרגיל באפליה מתקנת"
69	גיוס ערבים ודרוזים -- ביצוע
70	"ברחל בתך הקטנה"
72	מוקשי הקפצה
73	ערבים לא מעוניינים לעבוד בשירות המדינה ?
	<u>השלמת המבצע לגיוס ערבים ודרוזים</u>

* האירוע לקוח מחלקים שונים בספרו של יצחק גל-נור, לא, אדוני הנציב, הוצאת ידיעות אחרונות ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2003.

ברצוננו להודות להוצאות יעל ההרשאה לשימוש בחומר מתוך הספר.

74	
75	שאלות לדיון
75	קריאה נוספת

מבוא

"אני מקבל את כל ההמלצות שלכן, חוץ מאחת" אמרתי עוד בינואר 1994 ל"וועדה לקידום ענייני נשים" בראשות הפרופ' רות בן-ישראל. קראתי את טיוטת הדוח וראיתי שזו ועדה רצינית שכדאי להיעזר בה. התיקונים בתקשי"ר שהציעו נראו לי ראויים וכן ההמלצות בעניין הטרדה מינית. ההמלצה שהתנגדתי לה הייתה לחזק את מעמדן של הממונות לענייני נשים במשרדים: "זו תהיה בכייה לדורות, כי קידום נשים צריך להיות התפקיד של המשרד כולו ושל המנכ"ל והסמנכ"ל, ולא כדאי ליצור להם 'אליבי' בדמות ממונה. זה מה שקרה כאשר היו 'ועצים לענייני ערבים' במשרדים. אני לא מציע לבטל עתה את הממונות הקיימות, אבל בטווח הארוך אסור שיהיה תפקיד כזה וחשבתי שראוי שאציג את עמדותי לפניכן".

פרופ' בן-ישראל הגיבה מייד ובהתרגוּס: "ואיך אתה, אדוני הנציב או המשרדים או המנכ"לים שלך, חושבים לקדם נשים בשירות המדינה?"

"העדפה מתקנת", זרקתי פצצה לחדר, "באמצעים אדמיניסטרטיביים, כי זה עדיף בעיני על תהליך חקיקה ממושך מאוד".

בפני חברות הכנסת חזן, לבנת ומאור, מן "הוועדה לקידום מעמד האישה" הצגתי בקיצור את תוכנית הרפורמה והצבעתי על כך שאחד מסעיפיה המרכזיים הוא קידום נשים. בקשתי שנחשוב יחד איך להנהיג העדפה מתקנת בלי חקיקה. הן הגיבו כאילו באתי לשטות בהן – תגובה כמעט אינטואיטיבית כלפי גבר המדבר על הנושא, ואולי חששו שאגנוב להן או לוועדה את ההצגה?

בג"ץ מתרץ קושיות

מי היה מאמין שיחסית קל יותר לגייס ערבים לשירות המדינה מאשר נשים? במחשבה שנייה, זה אפילו הגיוני ולא צריך להיעזר בכללי דיאלקטיקה כדי להבין שמדובר בעניין מבני: מאות ערבים אינם ממשי על המונופול של הגברים הוותיקים בדרגות הבכירות, ואילו אלפי נשים – כן.

ביוזמתה של יועצת ראש הממשלה למעמד האישה נפגשתי עם הממונות על ענייני נשים במשרדי הממשלה. חזרתי ואמרתי להן שאין בדעתי לבטל את התפקיד ואני מוכן אף לחזקו באמצעות דרגות ופיצוי כספי, כל עוד ברור שמדובר בהסדרים ארעיים, עד שנקים את "המערך הראוי" לקידום נשים ולטיפול בצורכיהן המיוחדים. אמרתי שאני מתלבט כיצד לעשות זאת, והוודי לא הוסיף לי נקודות אצלן.

אולם רווח והצלחה עתידים לעמוד לי בראשית נובמבר 1994 ממקום אחר. ח"כ נעמי חזן צילצלה לספר לי על פסק הדין של בג"ץ בעניין מינוי דירקטוריות לרשות הנמלים והרכבות (תאגיד סטטוטורי) ולבתי הזיקוק לנפט (חברה ממשלתית). שדולת הנשים עתרה נגד מינויים של שלושה גברים להנהלות בגופים האלה, שאין בהם עתה ולו אישה אחת לרפואה. פסק הדין של השופט מצא, שאליו הצטרף השופט זמיר, בניגוד לדעת המיעוט של

השופט קדמי, ממסמך עתה בפסיקה את מה שנקבע ב-1993 בתיקון לחוק החברות הממשלתיות: יש לבצע הלכה למעשה העדפה מתקנת לנשים במינויים לדירקטורים. פסק הדין הוא ניצחון גדול לשדולה ולמאבקה על כך שעקרון השוויון אינו פורמלי גרידא. השופט מצא מרחיב בעניין "העדפה מתקנת" וקובע שמדובר בנורמה חדשה שמטרתה לאכוף מתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, כדי לתקן עיוות חברתי: "תיקון עוולות העבר והשגת שוויון מעשי יכולים לכן להיעשות רק בהענקת יחס מועדף לבני הקבוצה החלשה". בהתאם לכך, הוא מפרש את החוק "ככוונה מפורשת לחייב את השרים (ולפי העניין את הממשלה) לפעולה יזומה, מחושבת ומתוכננת, שמטרתה הברורה היא לתקן עיוותים קיימים בשורת השוויון של נשים במגזר משקי הנתון בפועל לשליטת הממשלה". הלקח: העדפה מתקנת לנשים עברה משלב ההצהרה החוקית לשלב הביצוע והאכיפה, ועכשיו אפשר להחילה על מינויים בשירות המדינה.

זהו, החלטתי, אמרתי לח"כ חזן: אני הולך על חקיקה וגם זה לא יהיה פשוט, כי קל יותר, יחסית, למנות דירקטורית או שתיים להנהלה של עשרים גברים, מאשר למנות אישה לתפקיד בכיר אחד ויחיד בשירות המדינה.

חזן: "כן, ותזכור שחקיקה לא הספיקה אפילו לדירקטוריות, והיה צורך להיעזר בבג"ץ. אני מכינה הצעת חוק שתחייב את המפלגות לשריין לנשים 25 אחוזים ברשימת המועמדים שלהן לכנסת".

העדפה מתקנת -- הגדרה

"העדפה מתקנת" היא מדיניות מתערבת למען מטרה שיש עליה הסכמה רחבה יחסית בחברה.

1. ההתערבות היא נקודתית והצהרתית, כי אין בה לשעצמה כדי לתקן את העדר השוויון; 2. היא ארעית, עד שמצטברים סימנים לפריצת דרך; 3. היא הכרחית, כי "היד הנעלמה" של "שוק" התהליכים החברתיים והכלכליים לא פועלת היטב; 4. והיא "מעדיפה" (ולא "מפלה") כי מדובר בתיקון לקבוצה מקופחת, תיקון שגובר על המקרה הפרטני שבו העדפה שניתנת לפלוני היא בהכרח קיפוח של אלמוני.

בהקשר זה שכללתי את התיאוריה שלי לגבי "הקיפוח" שגורמת העדפה מתקנת לאלה שאינם מועדפים. הקיפוח יכול להופיע באותו מצב תיאורטי שבו ישנם שני מועמדים למשרה מסוימת (נניח גבר ואישה), והם דומים בכל הכישורים. במצב כזה הצדק מחייב להטיל מטבע כדי להכריע ביניהם, כי אם נבחר באישה, נפגע בגבר שסיכויו קודם לכן היו 50:50. אולם במציאות הנוכחית לאישה אין סיכוי שווה, כי "משום מה" המטבע נופל כמעט תמיד לטובתו של הגבר. במצב כזה בלבד עלינו להתערב ולהעדיף את האישה, ובכך לאזן את הקיפוח הקודם. הנזק המוגבל שנגרם בדרך זו לאדם מסוים מוצדק להשגת מטרה חברתית רחבה, ואינו שונה ברמה העקרונית מהפקעה לצורכי ציבור, או מעצר מונע. מאחר שלפי תפיסתי אם אין דמיון בכישורים בין שני המועמדים, אין להחיל "העדפה מתקנת" (או הגרלה), אלא יש לקבוע שהמועמד העדיף זוכה – ברור שהנזק הוא זעום. זו גם הסיבה שבמבצעים בנציבות לקידום נשים ולגיוס ערבים היה איסור מוחלט להתפשר על הסטנדרטים ואין גם "מכסה" שחייבים להגיע אליה בפרק זמן מסוים. וכיצד קובעים אוכלוסיות שזכאיות להעדפה מתקנת (בלשון הדמגוגים: נכה צה"ל או ערבי? אישה, או חייל משוחרר ממוצא מזרחי?) נשוב לנקודת המוצא: יש לקבוע העדפות בחסכנות על פי מטרות חברתיות שיש לגביהן הסכמה רחבה יחסית.

בועדת החוקה של הכנסת

המאמצים של ח"כ צוקר ושלי לקדם את התיקון לחוק שירות המדינה (מינויים) כדי לקבוע העדפה מתקנת לנשים בשירות המדינה הם לבירינת מתסכל. יש לנו ויכוחים קשים בשלוש חזיתות, שתיים יותר מדי. קודם כל עם אלה שרוצים לחוקק יותר מכפי שצריך. כמו שאני אומר להם כשמזמינים אותי, לפעמים, להרצות בפקולטה למשפטים: "החיים מתחילים אחרי החוק, ובדרך כלל מוטב בלעדיו".

הניסיון להסדיר את החיים הפוליטיים והמינהלים באמצעות החוק והתקנות הוא גישה אמריקאית, ואפילו שם מתחילים להתפכח. במסמך שקיבלתי על "להמציא מחדש את הממשל" בושינגטון נאמר שאי אפשר להכניס צורות מורכבות של התנהגות אנושית לתבניות החוקיות המרובעות. יפה. אצלנו אין בעניין זה מחלוקת אידיאולוגית בין ימין לשמאל: כולם רוצים יותר חוקים ותקנות - וזה לא עובד. החוק לא יכול ולא צריך להתמודד עם תהליכי עשייה מורכבים, ולדעתי הכלל נכון גם לגבי החוק הזה שצריך לקבוע רק את המה הכללי - עיקרון ההעדפה המתקנת - וישאיר את האֵיך למבצעים. טענת הנגד: "ומה אם המבצעים לא ירצו לבצע?" טענת הנגד-נגד: "אז גם חוק מפורט לא יעזור". התגובה: "אתה נאיבי!"

החזית השנייה היא של המתנגדים ל"העדפה מתקנת" מסיבות אידיאולוגיות ודתיות, ומסיבות מעשיות כגון נשים שחוששות מסטיגמה. הם מספרים על ה"כישלון" במדינות אחרות, ועל משאל העם בקליפורניה שביטל את "ההעדפה המתקנת"; ואנחנו עונים שהלוואי שנגיע לשלב הקליפורני שבו נוכל כבר לשקול ביטול, כי הרי מדובר בהתערבות חריפה, אבל זמנית וכו'.

החזית השלישית היא של ארגונים הקרובים לליבי כמו **האגודה לזכויות האזרח, שדולת הנשים** ועדת בן-ישראל שתובעים חוק מפורט ודרקוני, **שיאלץ** את משרדי הממשלה והנציבות לקדם נשים על פי מכסות ולוח זמנים, בלי שום שיקול דעת. בקצה הקשת נמצאים גם כמה ארגונים פמיניסטיים שעצם הרעיון ש"הממסד" (או "הגברים") מנסים לעשות משהו למען נשים חשוד בעיניהם, אפילו מקומם אותם, שמא תתקפח זכותם לזעוק והרגלם להתנגד.

בשלב הקריטי בדיוני ועדת החוקה על החוק, בינואר 1995, כינסתי אצלי ישיבה רבת-משתתפים עם אנשי משרד המשפטים. התחיל שוב הדיון העקרוני ואני קטעתי אותו ואמרתי שמדיניות הנציבות לקדם נשים על פי מכסות ולוח זמנים, הפסים ודנו בשלוש תפיסות לגבי נוסח החוק, מהקל אל הכבד: חוק הצהרתי בלבד שנועד לקבוע שבמינויים בשירות המדינה "ינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים"; ההצהרה בתוספת להסמכת נציב שירות המדינה **לפעול** להגשמת העניין, לרבות באמצעות העדפה מתקנת; או לא הסמכה, אלא חיוב הנציב להפעיל העדפה מתקנת עד להשגת ייצוג הולם. האפשרות השלישית היא הנוסח שח"כ צוקר מציע עתה, ואני תומך בה, אבל היה דיון טוב ושיניתי את דעתי במהלכו. סיכמנו ללכת על האפשרות השנייה כי היא משאירה יותר חופש פעולה ושיקול דעת, ועוקפת את הבעיה של הנהגת העדפה מתקנת לקבוצות מקופחות אחרות.

באוויר נותרה השאלה שהעלה היועץ המשפטי של משרד העבודה: ומה אם אי אפשר לסמוך על נציב שירות המדינה? תשובתי: חוק לא שואל שאלה כזו, כי לעולם לא יהיה בכוחו לסלק אי-ודאות. ביני לביני זה כן מטריד אותי, ואני בודק את האפשרות שלפחות בתקשי"ר נטיל על הנציב חובת ביצוע של העדפה מתקנת על פי החוק, כדי להעלות את המחיר הציבורי של התעלמות.

בישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט, הצגתי משנה סדורה של עמדתי בעד העדפה מתקנת*:

1. חוקי מדינת ישראל ופסיקת בתי המשפט מחייבים להנהיג שוויון מלא בין נשים לגברים ולמנוע אפליה על פי מין.
2. נציבות שירות המדינה תומכת בהנהגת "העדפה מתקנת" למניעת אפליה ולהשגת שוויון לנשים בשירות המדינה.
3. במצב הנוכחי קיימת "העדפה" לגברים. היפותטית, אם יש שני מועמדים שווים בכישוריהם, גבר ואישה, כמעט תמיד הגבר ימונה לתפקיד. את ה"העדפה" הזו באה "ההעדפה המתקנת" לתקן.
4. הנתונים של הנציבות על התפלגות לפי מין בדרגות הבכירות בשירות המדינה מצביעים על אפליה.
5. כדי להפיק לקחים יש להבחין היטב בין ההישגים לבין הכישלונות בהנהגת "העדפה מתקנת" במדינות אחרות.
6. החקיקה היא עתה האמצעי העדיף בהנהגת "העדפה מתקנת", אולם יש דרכים אחרות שעשויות לסייע.
7. מבחינת שירות המדינה, המטרה היא לשפר את איכות הסגל הבכיר באמצעות פתיחת דלתות לנשים בעלות פוטנציאל שלא מומש עד כה.
8. "העדפה מתקנת" היא חלק מעיקרון השוויון ולא חריג ממנו.

היריב האידיאולוגי העקבי היה ח"כ דן מרידור שהתחיל דווקא בהצהרה דמגוגית: "הצעת החוק הזו היא בושה לנשים", אבל התעשת והציג השקפת עולם ליברלית קלאסית (ושמרנית) על כך שאין להתערב ב"שוק" הזה. החרה-החזיק אחריו ח"כ יצחק לוי, בנימוקים פרגמטיים מדוע החוק לא ניתן לביצוע. קודם לכן העביר לי פתק: "אתה תבלה ימין בבג"ץ להשיב על עתירות של גברים נגדך".

יצאתי מרוצה - הסיבוב הראשון עבר בהצלחה ויש סיכוי טוב מאוד ש"העדפה מתקנת" בשירות המדינה תיקבע בחקיקה, על אפס וחמתם של השמרנים מימין, הרדיקליות משמאל, והפוסט-מודרניסטיים המרחפים מעל.

הכל עבר חלק גם בסיבוב השני של הדיונים בחודש פברואר בהצעת החוק בועדת החוקה בכנסת. זהו החלק הפורה של עבודת הכנסת שמשעמם את העיתונאים, ולכן גם נסתר מעיני הציבור. בסוגיה של העדפה מתקנת קיימת מחלוקת רצינית והיא כמעט לשם שמיים. ח"כ מרידור קרא לפרוטוקול את התנגדותו העקרונית ואחר

* ר' פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט, 30 בינואר 1995.

כך תרם ללא היסוס את הידע המקצועי שלו לוויכוחים בין מצדדי החוק. האם להכניס לחוק את המילה "אפליה" ומה משמעותה? הדבר היחיד שנחשב רלוונטי בעיני המשפטנים בדיון הוא האם כבר היה שימוש קודם במונח בחקיקה או בפסיקה. ברור שזה רלוונטי, אבל האם המחוקק בהכרח מוגבל לפרשנות של בתי המשפט, או אפילו לניסוח קודם שלו עצמו בחוק? והרי חשיבותו של החוק הזה, בעיני לפחות, הוא בכך שיכניס לספר החוקים את העיקרון של "ההעדפה המתקנת". למרות הפיתוי לא פתחתי חזית חדשה של ויכוח עקרוני והתרכזתי בשאלה המעשית: האם לחייב התערבות (העדפה מתקנת) רק כאשר קיימת אפליה, והאם נטל ההוכחה שקיימת אפליה יהיה על נציב שירות המדינה? נציגות שדולת הנשים ראו בהתניה הכפולה החמרה שתקשה עליהן לפנות לבתי המשפט. בנוסח המוצע של החוק נאמר שהנציב יתערב "על פי נסיבות העניין"; ו"כאשר ישנה אפליה", מבחינת הייצוג ההולם. הסכמתי עימן שכפל הדרישה הוא הכבדה, אבל אם נשאר רק את התנאי השני כדרישתן, יוטל על הנציב להפוך את שירות המדינה לשיקוף מדויק של הפסיפס החברתי במדינה - להשגת ייצוג הולם, וזה בלתי אפשרי. הצעתי לפיכך לאחד את שני התנאים ולחייב התערבות כאשר קיימת "הפליה בנסיבות העניין". המקילים והמחמירים עיקמו אף, אבל הנוסח התקבל, לפחות בסיכום של היו"ר, עד לסיבוב הבא.

ראש הממשלה יצחק רבין ב"יום עובדת המדינה"

כנס רב-משתתפות בבנייני האומה (6 במארכ 1995) שארגנה יועצת ראש הממשלה למעמד האישה. על הבימה כרזה ענקית: "יום האישה הבינלאומי: שוויון, פיתוח ושלוש". הוליכוני לחדר האח"מים ושהיתי במחיצתו של ראש הממשלה כחמש דקות: "שלוש נציב שירות המדינה", "שלוש אדוני ראש הממשלה". נדמה לי שזו פעם ראשונה שרבין לא קורא לי "הפרופסור". עליתי דרגה. הצעתי לו שיאמר בנאומו שראש הממשלה תומך בהעדפה מתקנת לקידום נשים בשירות המדינה, ויזכיר כמובן את פעילות הנציבות בנושא.

בטקס ישבתי ליד לאה רבין, וביקשתי ממנה שתזכיר לבעלה את הצעתי. היא רכנה לשמאלה, לחשה משהו לאוזנו, רבין העיף בי מבט זועף, הוציא ניירות מהכיס הפנימי של הז'קט, ורשם מה שרשם. כאשר עלה על הבמה נראה נינוח ואפילו משועשע ופתח ואמר: "עובדות מדינה יקרות, אשתי (צחוק רועם בקהל), אני מברך את כולכן", ובהמשך: "ברצוני להודיע שאני תומך בהעדפה מתקנת לנשים בכל מקומות העבודה" (מחיאות כפיים סוערות).

דיברתי ישר אל הזרקורים המסנוורים שהסתירו ממני לחלוטין את הקהל (שלושת אלפים עובדות מדינה), ולתוך פְּנֵי-שלי שהביטו עלי במבט משונה מתוך מסך טלוויזיה ענק משמאלי. "מדיניות הממשלה ומדיניות הנציבות היא לקדם נשים בשירות המדינה, לא כדי לעשות טובה למישהו", אמרתי, "אלא כדי לנצל את הפוטנציאל הקיים ולשפר את איכות השירות. אני בטוח שקידום נשים פירושו גם קידום השירות". מניתי את פעילויות הנציבות בשנה האחרונה:

- דחיפת התיקון לחוק שירות המדינה להנהגת "העדפה מתקנת" לנשים במשרות בכירות.

- תיקון הוראות התקשי"ר כדי להבטיח ייצוג לשני המינים בוועדות הבוחנים למכרזים, ולמנוע שאלות מכשילות ("איך תסתדרי עם הילדים אחה"צ?").
 - היתר רשמי להשתמש בלשון נקבה בתוארי תפקיד: מנהלת, יועצת, מרכזת תחום וכדומה.
 - תיקון התקשי"ר לגבי הטרדה מינית, לרבות הרחבת הגדרות ה"הטרדה" לכל מעשה בעל אופי מיני הכולל דיבור, רמיזה או יצירת אווירה עוינת.
 - פרסום חוברת מידע על זכויות עובדות המדינה. טיוטה מופצת בכנס לקבלת הערות ותיקונים.
- "חשוב לי מאוד שכל עובדת תדע כי יש לה כתובת בנציבות שירות המדינה, ולשם תוכל לפנות במקרה הצורך", סיימתי את דברי שהופסקו מספר פעמים במחאות כפיים. הפרצוף על מסך הטלוויזיה לשמאלי נראה מרוצה.
- היועצת למעמד האישה הודתה לרבין על הצלחתו להעלות את נושא מעמד האישה על סדר היום הציבורי, והדגישה כי עידן השלום יביא להקצאת משאבים בתחומים החברתיים, היכן שהנשים הן אלה שסובלות יותר מכולם. הלוואי.

תיקון החוק

עשרה תומכים, שני מתנגדים, אחד נמנע – כך התקבל בכנסת בשעה אחת לפנות בוקר תיקון מספר 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשנ"ה. בשבוע שלפני הבאת התיקון לקריאה שנייה ושלישית בכנסת עבדנו בשיתוף פעולה עם ח"כ צוקר, יו"ר ועדת החוקה, על הניסוח הסופי ועל הבטחת התמיכה. באשר לפיקוח על התוכנית, נקבע שעקרונות התכנית יובאו על-ידי הנציב לוועדת החוקה של הכנסת.

ערב ההצבעה בכנסת הלכנו לשיבה של ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה, למנוע מצב שחברות הכנסת המסתייגות מסעיף זה או אחר בחוק, ילכו עם זה עד הסוף ובתמיכת המתנגדים ישנו את החוק או אף יפילו אותו. מומחיות הנציבות הסבירו את הצעת החוק וחברות הכנסת הרגיעו אותנו שהן יסירו את הסתייגויותיהן לקראת ההצבעה הסופית בקריאה השלישית. אמרתי שאשמח לשקול את הצעתן להקים צוות מייעץ לביצוע החוק, שחברותיו יתמנו בתיאום עם הוועדה.

לא הלכתי לכנסת לשמוע את הדיון במליאה, כי אני סבור שעובד מדינה אמנם מסייע לתהליך החקיקה מאחורי הקלעים, אולם פורמלית אין חוקים "שלו". צפיתי בדיון הלילי במליאת הכנסת בערוץ 33 בטלוויזיה. ח"כ צוקר הציג את מטרת החוק באומרו שהנהגת העדפה מתקנת לנשים היא "שינוי הפרופיל האנושי של שירות המדינה על ידי שיקוף יחס נכון יותר בין המינים בחברה... (ו)מתן ביטוי לפוטנציאל העצום שאיננו ממומש שטמון בקרב אותן נשים שלא מגיעות למשרות בכירות בשירות המדינה, על אף שכישוריהן מאפשרים זאת". הוא הדגיש שלא יתקבלו מועמדים שאינם עונים על כל הדרישות במכרז מבחינת הכישורים, כך שלא מדובר בהנמכת סף הדרישות כדי לאפשר לנשים להיכנס לשירות המדינה. בדבריו לא שכח להודות שמית לכל אנשי הנציבות ומשרד המשפטים שעשו יחד עימו במלאכת החקיקה. ההסתייגויות של חברות הכנסת גוז'נסקי, דיין, מאור וחזן נגעו

לשורה של נושאים וביניהם: להרחיב את תחולתו גם לחוזים האישיים, להחיל העדפה מתקנת על עסקים קטנים שמקבלים תמיכה מהממשלה, להחיל את החוק מייד על כל השירות הציבורי.

ההתנגדות הרהוטה ביותר, מעוגנת בהשקפת עולם ליברלית, הושמעה מפי ח"כ מרידור: "אני מסכים שיש לפעמים קיפוח. השאלה אינה הכלל, אלא הפרט. עומד אדם בפני ועדת מכרזים ומולו אדם אחר. האם לא ראוי לאדם הזה שאם הוא המתאים ביותר, הוא ייבחר? האם זה חשוב לו, אחרי שהוא חיכה חמש או עשר שנים לתפקיד הזה, שבאיזה מקום אחר יש קיפוח כולל במשרד, או בשירות המדינה?"

הבעיה בעמדת מרידור היא שאין בה תשובה ל"כשל השוק" המוכח והקבוע בהעסקת נשים בעלות כישורים. הוא לא הציע דרכים אחרות להתגבר על הקיפוח, למעט הנהגת מבחני כניסה אנונימיים כדי להימנע מדעות קדומות נגד נשים. עוד דיברו ח"כ בא-גד שלא רוצה שנכריח אותו להכניס גבר למקווה של נשים; וח"כ מיכאל איתן שחושש שיטופל בידי רופאה שהיא פחות טובה ושלא רוצה לקפח גברים רק משום שהם גברים. על כך ענתה לו ח"כ גוז'נסקי: "לא מקבלים נשים משום שהן נשים, וזה לא מפריע לך?"

בהצבעה הסופית הוסרו כל ההסתייגויות. מרידור ואיתן הצביעו נגד, בא-גד נמנע, והחוק עבר תודות לעשרה הח"כים הנוספים שנותרו במליאה. עכשיו צריך עוד ליישם אותו, וזה התפקיד שלנו.

שומרי החומות

ההוראות החדשות של הנציבות לגבי הטרדה מינית והחוק להעדפה מתקנת לנשים בשירות במדינה מכים גלים נזעמים. עליזה לוונברג מצטטת בדבר את אלתרמן: "שוקן תהילה ללוטשי המתכת/ מרוץ גזרתך מפונק ומהיר" ושואלת: אם שיר זה יושמע באזני עובדת מדינה, האם תהיה בכך עבירה על סעיף 43.422 בהוראות החדשות שהוציא נציב שירות המדינה? ואם היא תשורר "דודי צח ואדום", היחשב הדבר להטרדה מינית? המאמר סבור שהרחקתי לכת יתר על המידה, והמצאתי דילמות לא קיימות ברוח ה"תקינות הפוליטית" הידועה לשמצה. המאמר מסתמך על דברים שכתב גדי טאוב, בר-פלוגתא רציני, ולכן אחזור על מה שאמרתי לו בשיחה אישית. מתנגדי הפי-סי חוטאים בדיוק בחטא של תומכיו: הם מדביקים לו תו תקן טוטלי של "לא תקיף". אני מנסה לעשות הבחנות. יש ביטויים "מכובסים" שמחזקים סטריאוטיפים ויש להיאבק בהם כדי להעבירם מן העולם כגון "נציגים (מזרחיים) אותנטיים", או "משכילים ערבים". "העדפה מתקנת" לנשים אינה שייכת לתקינות - היא שייכת לעוול, ואין לנו אמצעי מוצלח יותר כדי ליצור מודעות וכדי לסמן את מסלול התיקון. הטרדה מינית של נשים היא מבצרם של הנבלים, ואני בעד אמצעים חריפים שיעזרו להוציא אותם מהחורים. אני מוטרד מכך שהאמצעים מופרזים, כי בשלב זה הם נחוצים מאוד.

בריאיון בטלוויזיה הצבעתי על כך שמאז שהבג"ץ כפה "ייצוג הולם" לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, עלה משקלן משלושה ל- 17 אחוזים. זה יפה, וזה גם מצער, כי החוק לא הספיק ואפשר היה להתחיל את המהפכה רק לאחר פסיקת בג"ץ. חבל שהוועדה המאשרת מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות לא הבינה מזמן שתיקון המעוות הוא אחד מתפקידיה על פי חוק. עוד אמרתי שכניסת דירקטוריות לחברות הממשלתיות מתקנת את המקרה הקל יחסית. בין 1,107 המשרות הנוכחיות, אפשר לפנות קצת מקום לנשים, ואולי אפילו להגדיל באותה הזדמנות את מספר החברים בדירקטוריון של החברה. זאב תאר זאת בצורה קולעת

בקריקטורה בהארץ: הדירקטורים הגברים מתבצרים צפופים ומבוהלים על כסא המנהלים, בעוד הנשים מנתרות דרך שולחן הבג"ץ. הציור מראה גם שאף גבר לא נשר מהכיסא, בינתיים. לעומת זאת העדפה מתקנת במשרות בכירות בשירות המדינה היא משחק-סכום-אפס: יש רק כיסא אחד, ואם תשב עליו אישה לא ישב שם גבר; את זה מבינים הגברים היטב, ולכן המאבק יהיה הרבה יותר קשה.

נושא II גיוס אזרחים ערבים לשירות המדינה

מבוא : מכרזים מיוחדים – "זה לא בלתי חוקי"

הצוות לגיוס ערבים ודרוזים משמש לי מודל לעבודה טובה בנציבות. הצוות מונה חמישה עשר -- כל מי שיד לו ורגל במבצע והישיבות הן בעיקר לתיאום ולדווח. הכל מוכן להוצאת המכרזים המיוחדים לשמונים המשרות הראשונות, אבל עדיין אין לי "בִּנְדִיקצִיָּה" מהיועץ המשפטי לממשלה, ובלי ברכתו איני רוצה להביא את העניין לועדת השירות. את החומר העברתי מזמן, ומדי פעם אני מאיץ בו לקיים את הדיון. למרבה ההפתעה נמסר לי שנקבעה ישיבה ל-10 במאוס, בלי שהוזמנתי להשתתף. מנהלת לשכתי מסרה לי שלשכת היועץ מוסרת: "זו ישיבה פנימית בדרג המקצועי וחוף מזה היועץ המשפטי של הנציבות הוזמן". הנורה האדומה החלה להבהב בפראות: הם עלולים להחליט שם שהמבצע "לא חוקי" ובכך ייסתם עליו הגולל. הרי היועץ המשפטי יכול להוציא "חוות דעת מחייבת" שגם הממשלה לא תוכל להתנגד לה. החלטתי שאני מוכרח להשתתף בישיבה, הן משום שלא סמכתי על היועץ המשפטי בפועל בנציבות (טרם הסתיים התהליך של בחירת החדש), הן משום שהסוגיה אינה "משפטית" - היא נוגעת לשאלות חברתיות ולהשקפות עולם בדבר הדרכים הנכונות להתגבר על קיפוח. היה לי ספק אם במשרד המשפטים מכירים את המצב במדינות אחרות, ואודה על האמת - ששתי לעימות, בעקבות אותה פגישה ראשונה מרגיזה עם היועץ המשפטי לממשלה.

ביקשתי מלשכתי שתודיע ללשכתם שאני אייצג את הנציבות בדיון, יחד עם היועץ המשפטי בפועל של הנציבות כמובן, וביקשתי שישלחו לי את החומר לקראת הישיבה. לקח כמה ימים, אבל לפי המבט בעיניה של מנהלת לשכתי, הבנתי שניצחנו. קראתי את חוות הדעת שהכינה משפטנית בכירה במשרד המשפטים על "אפליה מתקנת לערבים בשירות המדינה", ואשר יגורתי בא: בשורה התחתונה נאמר שאין אסמכתה חוקית להוצאת מכרזים מיוחדים לערבים ודרוזים. השורות שלפניה הן תערובת של עגה משפטית ודעות קדומות כלפי ערבים, כתובות בלשון מעין-מלומדת. לא מצאתי במסמך בסיס כלשהו לקביעה שהדבר "בלתי חוקי", בוודאי לא בחוק התעסוקה. לעומת זאת מצוין שם כי אין סעיף מפורש בחוק שעליו ניתן לבסס את המכרזים המיוחדים, וזה נכון.

היה עלי להתכונן כראוי. טיעונים מוסריים, דוגמאות מקנדה, התקדים של הקצאת משרות מיוחדות לעולים חדשים - כל אלה לא יועילו כאשר הדיון נערך במגרש שלהם. התחלתי לצלצל לידידי המשפטנים ועד מהרה מצאתי שתי מתנדבות יקרות מפז שהיו מוכנות לעזור מתוך שכנוע פנימי, וללא תמורה: פרופ' רות גביון מן האוניברסיטה העברית, נשיאת האגודה לזכויות האזרח, ועו"ד מיכל שקד, בעבר יועצת משפטית של הנציבות, פרקליטה ושופטת, ובהווה עורכת-דין מצליחה בתחום יחסי העבודה ומועמדת לועדת השירות. הן היו מוכנות לא רק להכין אותי לישיבה אלא גם לצייד אותי בחוות דעת משפטיות. ההנחה היתה שאם הדיון יטה לשלילה,

כפי שציפיתי, טוב שידעו שקיימות דעות אחרות של משפטנים בכירים. שלחתי את החומר עם בקשה שיופץ לכל המשתתפים בדיון.

"על הפרק עומדת סוגיה עקרונית" - פתח היועץ המשפטי לממשלה - "ואף שכולי עלמא מסכימים שהמטרה ראויה - יש קושי חוקי גדול, ויתכן מאוד שלא תהיה ברירה אלא להמליץ על חקיקה ראשית". ממהלומת הפתיחה הבנתי שחוות דעתו תהיה שיש להכין הצעת חוק ופירוש הדבר קבורה עמוקה, אפילו לא מכובדת. מישו מעלה בדעתו שהכנסת תחוקק חוק להעדפה מתקנת לערבים?! המשפטנית שהכינה את חוות הדעת חזרה על הנאמר במסמך, מינוס הרמזים הגזעניים. שאלתי את היושבת לידי אם התקיים דיון הכנה אצל היועץ המשפטי לקראת הישיבה היום, ורווח לי לשמוע שלא. אם כך יש סיכוי, בתנאי שהנוכחים - בעיקר בעלי המשקל ביניהם - באו עם ראש פתוח ויהיו מוכנים להקשיב לעמדתנו. אולי הייתי צריך לשוחח עימם קודם, אבל זה מסוג הדברים שיכולים גם לקלקל, ועכשיו זה כבר לא משנה; חשוב שאדבר מיד כדי ליצור משקל-נגד למה שנאמר עד כה. רמזתי ליועץ שברצוני לדבר אחריה ולמרות היסוס קל - הוא הבין את שיקולי - נתן לי את רשות הדיבור.

"שלחתי לפני הישיבה שתי חוות-דעת ממשפטניות בנוסח סמכא בתחום, ואני מקווה שלכל הנוכחים היתה הזדמנות לקרוא אותן", הסתכלתי סביב ותנודות הראש החיוביות אישרו זאת. "הטענה המשפטית הנגדית המרכזית - ואני מדגיש המשפטית - למה ששמענו קודם היא זו: בנסיבות חברתיות מסוימות, מעשה שתכליתו לתקן קיפוח או אפליה אינו קיפוח או אפליה. בתחרות ריצה אם כל המתחרים להוציא פלוני מתחילים מטר אחד קדימה, לא תהיה זו אפליה לאפשר לאותו פלוני להתקדם מטר אחד על חשבונם, בתנאי שמדובר באותם מתחרים וכאן - בניגוד למה ששמענו קודם - הקושי האמיתי. האם הקיפוח הנוכחי של הערבים בשירות המדינה הוא עניין קולקטיבי או אישי? במילים אחרות, מחר יבוא יהודי שלא יכול לגשת למכרזים המיוחדים האלה, שנועדו לערבים בלבד ויאמר: "אני לא קודמתי בעבר וממילא לא קיפחתי אף אחד. המכרז הזה מקפח אותי אישית". והוא יצדק. אלא שכאן חל הכלל שהוא גם משפטי וגם מוסרי: הפגיעה באותו פלוני כל כך מינימלית והאפשרויות שלו במסגרת הקבוצה שהוא שייך אליה כל-כך עדיפות, שמותר בנסיבות כאלה להנהיג העדפה מתקנת. זה הרציונל להנהגת "העדפה מתקנת" (ולא, "אפליה מתקנת" משום שבתיקון קיפוח יש העדפה ואין אפליה) שקיימת במדינות רבות בעולם - בחוק או בתקנות אדמיניסטרטיביות. נכון, בישראל עדיין אין חוק מפורש המסמך זאת, אבל קיימת פסיקה של בית המשפט העליון בסוגיה ואני מפנה את תשומת לבכם למה שנודע כ"פס"ד הבדואים" מ-1989. בעתירה טען יהודי שהוא מופלה כי לא מרשים לו לחכור מגרש בישוב בדואי. על כך כתב כבוד השופט אור בפסק דינו (והצטרפו אליו הנשיא שמגר והשופט מלץ):

"עקרון השוויון בא לשרת מטרה של השגת תוצאה צודקת. לא השוויון ה"טכני" או ה"פורמלי" הוא הראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו, השוויון בין שווים. בני אדם, או קבוצות בני אדם, שונים לא אחת זה מזה או זו מזו בתנאיהם, בתכונותיהם ובצורכיהם, ולעתים יש צורך להפלות בין מי שאינם שווים כדי להגן על החלש או הנזקק, לעודדו ולקדמו. שוויון בין מי שאינם שווים אינו, לעתים, אלא לעג לרש (בג"ץ 528/88, בג"ץ 335/89)".

התהלכתי בהנאה גדולה בין פסקי הדין, אולי יותר מן הראוי. רציתי להראות להם שמשפטנות שכל כולה ציטוטים אינה רבוח גדולה, ולקרוא טקסטים אני יודע לא פחות טוב מהם, גם אם מדובר בחוקים או פסקי דין. האמת היא שדקלמתי את הדברים ששיננתי ב"תרגול" שערךנו, עם תוספות קטנות משלי. סיימתי באומרי שאין לי ספק שהדרך המינהלית שבחרנו - אישור המכרזים המיוחדים בועדת השירות - תעמוד בכל מבחן של בג"ץ, ושמשמח

מאוד למבחן כזה שיעגן להערכתי העדפה מתקנת בהלכה הפסוקה אצלנו. הוספתי שחקיקה ראשית אינה אפשרית כעת ובמצב העניינים הנוכחי, כאשר הכל מוכן, מהחלטת הממשלה ועד למכרזים, היא תעכב את המבצע עד אין קץ. התאפקתי מלומר ליועץ שחקיקה פירושה הכשלה, ובחרתי לפנות לחושים הפוליטיים שלו בהזכירי שהממשלה תומכת במבצע.

הדיון שנפתח היה "נוקב" - מן המעולים שהשתתפתי בהם. אין ספק, משרד המשפטים הוא אוסף מוחות מעולה, וכאשר הן מתפנות מקטנות היום-יום ומפסיקות להתיז את קצף המלל המשפטי - השקלא וטריא מתעלה למדרש במיטבו. זה היה מסוג הדיונים שאחר כך אומרים עליו "היה שווה כל רגע, אפילו שהפסדתי".

אבל לא הפסדתי. למרות ההסתייגויות שנשמעו תמכו רוב המשתתפים באישור המכרזים המיוחדים. חששתי מתגובתו של היועץ המשפטי לממשלה, וכמי שמאמין שתמיד יש להשאיר פתח נסיגה מכובד, כתבתי פתק למשנה שלו: "מה דעתך להציע לו נוסחה כמו "זה לא בלתי חוקי"? היא נענעה בראשה לחיוב וכתבה לו פתק.

הסיכום של היועץ היה הוגן וחיובי. הוא אמר ש"אין מניעה" ויותר לא הייתי צריך. נראה שהשתכנע. בתום הישיבה הוא ליווה אותי לדלת ומשהו במבטו בכל זאת הטריד אותי. אולי מוקש בלתי צפוי, אולי חשבון פתוח? אין ספק שנעשיתי חשדן מאז שנכנסתי לתפקיד. "השלבים הבאים הם ועדת השירות ואחר-כך אין צורך להביא זאת לממשלה, ועדת שרים תספיק", אמרתי. הוא הסכים לדברי, ובכך שחררתי אותו מן הצורך להציג את העניין בממשלה. לוועדת שרים ודאי ישלח את המשנה שלו.

יש כאן העדפה מתקנת

לוועדת השירות הבאנו את פירוט שמונים המשרות המיועדות לערבים ולדרוזים. רובן בדרגי הביניים, ומיעוטן (שמונה) בדרגות בכירות. מה לעשות, אם לא מדובר במינויים פוליטיים, אי אפשר בשירות המדינה בישראל להצניח ישר למעלה. הדיון בוועדת השירות היה קשה לא פחות מאשר במשרד המשפטים, והיו שהתנגדו לעצם הרעיון לפתוח דלתות מיוחדות לערבים בשירות המדינה. אגב, הוועדה פועלת כבר בהרכב החדש שהצעתי לבייגה ואושר על ידי הממשלה: המנכ"לים של משרדי החינוך, הביטחון והתיירות, ואנשי הציבור - יהודית היבנר, שמחה סורוקה ומיכל שקד. את החברים הטרידה בעיקר השאלה המשפטית, ולכן תועדת הכשרות של היועץ המשפטי לממשלה עשתה את שלה, וההצעה לפטור את המשרות האלה ממכרז כללי אושרה. משם עברה ההצעה לוועדת השרים לכלכלה (בגלל משקלה, גם משום שבייגה הוא היושב ראש וגם כדי להתנקם קצת בשטרית). לא התקיים דיון בוועדה. המשנה ליועץ המשפטי אמרה ש"אין מניעה חוקית", ותוך דקה העניין אושר.

באפריל 1994 פרסמנו את חוברות המכרזים המיוחדים בערבית ובעברית: אחת בירוק - לערבים, ואחת בוורוד - לדרוזים. הכנו מסע פרסום והידיעה זכתה להבלטה בעיתונות הערבית ובחדשות בערבית בטלוויזיה וברדיו. הופעתי בתוכנית הטלוויזיה בערבית והמראיין התעקש לשאול על "משכילים", אבל גם ידע ללחוץ בדבר החלטות שלא קוימו. הסברתי את התוכנית, הבאתי דוגמאות למשרות שבהן מדובר והדגשתי שוב כמה נקודות:

▪ הרעיון לגייס ערבים לשירות המדינה אושר עוד בימי ממשלת האחדות, בראשות שמיר, ולאחר מכן בממשלת רבין;

▪ המבצע המיוחד הוא איתות בלבד. 160 משרות בשנתיים הן "טיפה בים" ולא ישנו את שיעורם בשירות המדינה. אבל זו פתיחת דלתות - הזמנה לערבים ולדרוזים, בעיקר אקדמאים, להגיש מועמדותם למכרזים הרגילים בשירות המדינה. לצורך זה יתפרסמו מעתה כל המכרזים גם בערבית;

▪ אין ולא תהיה מעורבות פוליטית ומפלגתית ויבחרו אך ורק המתאימים. אם לא ימצא ערבי או דרוזי מתאים למשרה מסוימת - לא נאייש אותה;

▪ מדובר בניסוי. ביוני 1994 יכנסו 80 הנבחרים הראשונים לתפקידיהם ורק אז נתחיל לדעת אם המבצע משיג את מטרותיו. הכוונה היא לא רק לגייס ערבים ודרוזים לשירות המדינה, אלא שהם יצליחו בתפקידם.

למחרת, בריאיון להארץ, נתגלה לי מפי המראיין שהיועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה מתנגד לתוכנית בטענה שהיא מפלה. "היועץ המשפטי לממשלה קבע שאין מניעה חוקית לפרסם את המכרזים כפי שהציעה הנציבות", עניתי: "יש כאן העדפה מתקנת, ואני חושב שהממשלה עושה את הדבר על מנת לתקן קיפוח מצטבר של שנים ארוכות ולא כדי לגרום לאי שוויון".

בתוכנית הטלוויזיה "בוקר טוב ישראל":

המראיית: "זה לא מעט מדי ומאוחר מדי?"

הנציב: "זה לא הרבה וזה לא מוקדם, אבל זה יותר טוב מכלום".

המראיית: "מה שאתם עושים זה למעשה אפליה מתקנת, וזה עדיין אפליה".

הנציב: "העדפה מתקנת היא העדפה, אבל לא בין שווים. זאת אומרת, אם יש מצב של שוויון ואז לוקחים קבוצה מסוימת ונותנים רק לה משהו - זאת אפליה. אבל אם יש מצב של אי-שוויון, או קיפוח מתמשך - העדפה אינה אפליה".

המראיית: "אפשר לצפות להמשך הכיוון הזה גם לגבי אוכלוסיות ייחודיות אחרות - נשים, אולי זקנים, עולים חדשים?"

הנציב: "לא, לא. על-פי החלטת הממשלה זה נועד לערבים ודרוזים בלבד".

המראיית: "ולא תורידו את הרמה לצורך המבצע?"

הנציב: "לא, רק הכשירים ייבחרו, וגם לא תהיה התערבות מפלגתית".

"תרגיל באפליה מתקנת"

זו הכותרת הראשית במאמר הנפרש על שלושה עמודים מאת דליה קרפל במוסף הארץ מיום שישי (5 באוגוסט 1994). כותרת המשנה: "תחת מעטה כבד של חשאינות נעשה עכשיו בבית-הספר למינהל ב"ארה", ליד ירושלים, ניסיון ראשון לתיקון אפליה ארוכת שנים בהעסקת ערבים בשירות המדינה. 27 ערבים ודרוזים, שזכו במכרזים למשרות בכירות בשירות, עוברים שם קורס הכשרה המתקיים בתנאי פנימייה. כמה מהחניכים מתלוננים שהגישה שמאלנית מדי, ואין זה הקרע היחיד שנוצר שם". ועוד כותרות במסגרות אדומות מאירות עיניים: "משתתף ערבי: הופתענו לשמוע בפנלים דברים שנחשבים קיצוניים. גדלנו עם המחשבה שאסור להגיד דברים כאלה, והנה הם נאמרים במקום שהמארגן הוא נציג הממשלה".

"משתתף דרוזי: "בשטחים, לפני שנה-שנתיים היינו עוצרים את ד"ר עזמי בשארה. פה הוא בא להרצות. חשבנו לצלצל למשמר הגבול ולבקש שיעצרו אותו אחרי הדיון". אני זועם על המסר שעולה מן הצלילים השולטים בכותרות המגושמות האלה. העובדים שרואיינו אמרו דברים נכוחים, לפעמים קשים, ועשו שירות מצוין לפרוייקט. אחת סיפרה שניגשה למכרז בלי ציפיות, כי היא לא ממשפחה "מקורבת" ואין לה פרוטקציה בשלטון, והופתעה מאוד כאשר התקבלה. שני סיפר ש"ההרגשה היא שאנחנו צריכים להוכיח את עצמנו, הרבה יותר מיהודי שנכנס לתפקיד. יש מין מנטליות כזאת שערבי לא יכול לעשות שום דבר טוב". שלישי אמר: "מה שנעשה עכשיו הוא מעט מדי ומאוחר מדי". התגובות על הקורס עצמו היו טובות מאוד, בדרך כלל, אפילו על החלק "המשעמם אבל הכרחי" של הקניית מיומנויות, כמו כתיבת תזכירים.

שני עניינים שהשתלבו זה בזה צבעו את הכותרות השליליות. האחד, הפנל בהשתתפות ד"ר יואב פלד, ד"ר עזמי בשארה ועו"ד אורי שטנדל. שני הראשונים היו ביקורתיים מאוד לגבי יחסה של המדינה לערבים, ואילו השלישי הגן עליה. הדיון התלהט, בעיקר בשל דבריו של ד"ר בשארה על "האופציה של אוטונומיה תרבותית" לערבים בישראל. קצין דרוזי שהשתתף בקורס אמר, לפי הכתבה, לד"ר בשארה: "אם היית חי בסוריה, מזמן היו תולים אותך". העניין השני הוא החיכוך שנוצר בקורס בין הערבים לבין חמשת הדרוזים, שכולם שירתו בצה"ל. האחרונים מצאו עצמם במצב בלתי אפשרי, והדבר התבטא בהתמרמרות גדולה של אחדים מהם על כך שנקלעו לקורס בלי יהודים ועם ערבים. "אני מרגיש שיש בקורס יד מכוונת לטשטוש הזהות הדרוזית", אמר אחד מהם בריאיון. והשני הוסיף: "אני מקווה שהשלום בין היהודים לערבים לא יביא למלחמה בין יהודים לדרוזים".

קריאה ראשונה של המאמר הפעילה אצלי את כיס המרה, וכבר תכננתי טלפון ל"הארץ", ודיבור עם דליה קרפל וישיבה של הצוות להחליט על תגובה. בקריאה שנייה נרגעתי. בסך הכל, המאמר עצמו הוא טוב מבחינה עיתונאית והוגן למדי בהצגת העניין, לרבות הבעיות שהתעוררו בקורס. החלטתי לא להגיב, וגם לא אמרתי מילה למרכז הקורס. הוא עושה עבודה מצוינת במסירות רבה, והאחריות על ההישגים ועל הטעויות כולה שלו. לא הייתי שותף להרכבת הפנל ואני חושב שהוא צריך היה להיות מאוזן יותר. היו שם שניים נגד אחד, שכנראה לא הרשים במיוחד. עם זאת, ביקשתי לארגן לי פגישה עם העובדים הדרוזים הלומדים בקורס, והחלטתי בליבי שבקורס הבא ישתתפו גם יהודים ושמספרם לא יפחת מחצי. "רק זה חסר לי", אמרתי לעוזרתי, "שהיהודים ירגישו שהם מיעוט בקורס של נציבות שירות המדינה".

חמישה ימים אחר כך התקיים בבית הנשיא טקס לציון קבלת המחזור הראשון של עובדי המדינה הערבים והדרוזים. מרכז הקורס יזם את האירוע, ולזכותם של הנשיא ועוזרו יאמר שהם הבינו מייד את חשיבות העניין

ופתחו את בית הנשיא - הסמל למדינה האזרחית - לפני העובדים החדשים ובני משפחותיהם. היתה התרגשות באוויר, הזמינו את הסמנכ"לים למינהל במשרדים הקולטים ואת כל אנשי הנציבות השותפים לפרוייקט, כך שהיתה חגיגה יפה ומשמעותית מאוד. נעמו לי דברי הנשיא שהדגיש את פריצת הדרך של המבצע, חלק מחמאות לנציבות ולעומד בראשונה ואמר זאת בחן ובהומור לקול צחוקם הרועם של המשתתפים. לו רק היה מתרכז בתפקידיו הממלכתיים והסמליים (שהם מאוד חשובים בעיני), היה יכול להיות הנשיא הטוב ביותר מאז ויצמן סניור. אלא שהצירוף בין היצר הפוליטי וקלות הדעת מקלקל את השורה. בדברי בחרתי לחזור על המסר הכללי: "מטרת המבצע היא שאזרחי ישראל הערבים והדרוזים ירגישו שהם יכולים לגשת למכרזים על סמך כישוריהם, ולא יימנעו מלעשות זאת מתוך תחושה שאין להם סיכוי".

אחרון הדוברים היה נציג העובדים החדשים, שלא נרתע מלומר שהוא לא מייצג אף אחד, וכמו כל אדם שנכנס לתפקיד חדש, הוא מחפש קודם כל הצלחה וסיפוק בעבודה. הנה אפס קצהו של תהליך בניית "החברה האזרחית".

גיוס ערבים ודרוזים -- ביצוע

המבצע לגיוס ערבים ודרוזים מתנהל לשביעות רצוני המלאה. צוות הנציבות הכין את התוכנית, השר שטרית אישר, אגף התקציבים אישר, היועץ המשפטי לממשלה אישר, ועדת השירות אישרה, ועדת השרים לענייני כלכלה אישרה, והמבצע יצא לדרך באפריל - מלווה בפרסום רחב בערבית ובעברית. המכרזים לשמונים המשרות הסתיימו. לוועדות הבחונים ניגשו כ-900 (!) מועמדים, חלקם ליותר ממשרה אחת. יהיו עתה מאות מועמדים מתוסכלים שלא התקבלו, והם יאשימו אותנו ב"מכרזים תפורים" ובפרוטקציה. זה היה צפוי, ואני מקווה שערבים ודרוזים יתחילו עתה להגיש מועמדותם גם למכרזים רגילים. הממונה על המכרזים מדווחת לי שנבחרו מועמדים מצוינים, אולם לתשע משרות לא נמצאו מועמדים ראויים והן יוצאו למכרז חוזר. שמחתי לשמוע שקיימו את הוראותיי בעניין זה: לא לבחור במועמדים בכל מחיר רק משום שהם ערבים או דרוזים. להיפך, הצלחת המבצע תלויה בכך שיבחרו רק מועמדים ראויים ושהם יצליחו בתפקידם.

סימן ראשון להצלחת המבצע: פונים אלי מגורמים שונים לסייע למקורבים. אני משיב את פניהם ריקם, ומרוצה שהמבצע מכה גלים. עניין רציני צץ ועלה לקראת שיבוצם של הערבים והדרוזים במשרות לאחר סיום קורס ההכנה להכרת השירות ב"ארזה", שעומד להתחיל בימים אלה. האישור הביטחוני להעסקתם טרם התקבל מהשב"כ, ואני חושש מהפתעות לא רצויות. נסעתי לשוחח על כך עם ראש השב"כ וסגנו, וביקשתי שיפתחו לפני את כל שיטת הבדיקה הביטחונית למועמדים - יהודים וערבים - בשירות המדינה. הם נענו ברצון ובמשך שעה שלמה שמעתי מהמופקדים על הנושא בשב"כ סקירה מקיפה מלווה בנתונים ובגרפים. לדבריהם, מספר הנפסלים אצל הדרוזים הוא אפסי ואצל הערבים הוא פחות מאחוז אחד. אין בסיס לטענה הנפוצה שהשב"כ מתנכל למועמדים ערבים ו/או משתמש בסמכותו זו לגייס סוכנים. היתה להם עוד טענה מעניינת: השב"כ מעביר את המידע לקציני הביטחון במשרדים והם אלה שלעיתים נאחזים בבדל שמועה כדי לנסות ולפסול מועמדים ערבים. אין לי כל אפשרות להפריך או לאשש קביעות אלה, כמו גם את שאר הנתונים שמסרו, ולכן התרכזתי בנהלים ובדיווח. סיכמנו שהבדיקות ייערכו רק לתפקידים רגישים, השב"כ יעביר לנציבות רשימות תקופתיות של נבדקים יהודים וערבים, משך הבדיקה והסיבות (בלי פירוט) לפסילה. שנית, חומר אישי על מועמדים לא יועבר לקציני הביטחון במשרדים. שלישית, הם יזרזו את הטיפול, כך שלא יקרה שמועמד יקבל הודעת קבלה ואחר כך ייפסל

מסיבות ביטחון. ה"סוכריה" נשמרה לסוף: אף לאחד מהמועמדים שנבחרו במכרזים המיוחדים לערבים ודרוזים אין בעיות ביטחוניות.

נסעתי ל"ארזה" לפתיחת קורס ההכשרה המיוחד לערבים ולדרוזים שהתקבלו לשירות המדינה במבצע המיוחד. ד"ר דני רבינוביץ מהאוניברסיטה העברית מרכז את הקורס יחד עם אנשי הנציבות, ולפני שהתחלתי לדבר הספקתי ללחוש לו: "איך הם, ומה אתה מציע שאומר?" הוא ענה במהירות: "מבוהלים, וכדאי שתחזק אותם". פתחתי ואמרתי: "המטרה היא לא רק שתתחילו לעבוד בשירות המדינה, אלא שתמצאו בעבודה זו סיפוק ושתצליחו בה. כל התחלה של עבודה חדשה היא קשה מאוד. עבודה בשירות המדינה קשה כפליים, בגלל הנהלים הברוקרטיים ומבנה השכר, עבודה לערבי או לדרוזי קשה פי שלושה כי המשרד לא רגיל, הציבור לא רגיל ואתם לא רגילים. ואף על פי כן אני משוכנע שתצליחו, כי נבחרתם בגלל מה שאתם - השכלתכם, הכישורים האישיים שלכם והצלחתכם במבחני הכניסה. המכרזים היו אמנם מיוחדים, אבל לא נבחרתם משום שאתם ערבים או דרוזים, אלא כי נמצאתם מתאימים לתפקידים השונים. אתם לא צריכים להתנצל בפני אף אחד, לא יהודים ולא ערבים, על כך שנמצאתם הכי מוכשרים למלא את התפקיד. והעיקר: אתם יודעים יותר טוב מכל אחד אחר שלא היתה שום פרוטקציה, ולכל מי שיאמר לכם אחרת, בשירות המדינה או מחוצה לו, תגידו: "נבחרתי מתוך 900 מועמדים, מתוך כמה נבחרת אתה?" הם האזינו בשקט ובקשב ונדמה לי שהמסר עבר. הסתכלתי על דני. הוא נענע ראשו בחיוב.

המשכתי והסברתי את המבצע לקליטת ערבים ודרוזים, מטרותיו ושילובו ברפורמה, וביקשתי מהם שיפיצו את דבר קיומו בקרב ידידיהם. איחלתי להם הצלחה בקורס ובעבודתם, וסיימתי באומרי שאשמח להמשיך את הקשר עימם. נזהרתי מלומר שנעזור להם לפתור בעיות, כי הדגשתי בדברי שהם יהיו עובדי מדינה מן המניין ויצטרכו להתמודד עם בעיותיהם בעצמם, כמו כל האחרים. עם זאת, ביקשתי מהממונה על המבצע בנציבות ליצור שיטת "מעקב מרחוק" אחר התקדמותם, ולעמוד לרשותם בפיתרון בעיות שנובעות מהיותם ערבים ודרוזים. נשאלו שאלות פרטניות, בעיקר מפי שני עובדים ותיקים, שניצלו באופן לגיטימי לגמרי את המכרזים להתקדם בדרגה או לשנות תפקיד. נשאלו שאלות גם על אופי המשרות ומדוע אין משרות בכירות יותר, או יותר משרות לתפקידים ניהוליים. הסברתי כמיטב יכולתי והבטחתי לחזור למסיבת הסיום של הקורס. אני כמובן מודאג ממה שיקרה להם כאשר יחזרו למשרדים. לבד מהקשיים שמנתי הם יהיו גם כדור מבחן, או כדור משחק, בין אלה שרוצים להוכיח שאפשר לבין אלה שירצו להראות שאין מקום לערבים בשירות המדינה, ולא יבחנו באמצעים. לגבי כישוריהם אין לי דאגה: ההיצע הגדול של המועמדים מבטיח שאלה שנבחרו במבצע הם השאור שבעיסה - רמתם הממוצעת עולה על זו של המצטרפים היהודים הרגילים לשירות המדינה. זה מה שאני אומר לאלה שמעלים השגות על המבצע: "תפקידי הוא לעלות את רמת שירות המדינה".

"ברחל בתך הקטנה"

יצאתי למפגש עם הערבים והדרוזים שהתקבלו לשירות המדינה במבצע המיוחד. אני מכיר את רובם והתקבלתי בנעימות. בראשית הפגישה הם הגישו לי מכתב חתום בידי כל הנוכחים. במכתב, המופנה לראש הממשלה, מגנים הערבים והדרוזים באופן חד-משמעי את מעשה הרצח אתמול באוטובוס ברחוב דיזנגוף. תגובתם נגעה לליבי,

והמחשבה הראשונה היתה שעלי לפרסם את המכתב, אבל מייד התעוררו אצלי ספקות: ממתי עובדי מדינה מפרסמים מכתבים קולקטיביים? גם כך קשה להם מאוד, למה להפנות תשומת לב נוספת אליהם? והרי יהיו אלה שיאמרו שהפעילו עליהם לחץ. התייעצתי עם המופקדים על המבצע והם הסכימו שעדיף שהמכתב יישאר בנציבות. חולקו תעודות גמר של קורס ההכנה לשירות המדינה (המזכה בגמול השתלמות) ולאחר מכן הודיתי להם בהתרגשות רבה על המכתב שמסרו לי. סיפרתי על הלקחים שהפקנו לקראת שלב ב' של המבצע: המשרות יהיו בשליטת הנציבות כדי שנבחר בתפקידים מתאימים יותר, נשתדל להימנע לחלוטין ממשרות שעוסקות בענייני האוכלוסייה הערבית והדרוזית, קורס ההכנה יהיה משותף ליהודים, ערבים ודרוזים, והעיקר: הבטחתי להם שהנציבות מטפלת בקביעות שלהם לאחר תקופת הניסיון.

לאחר מכן התפתחה שיחה טובה, בזכותו של ד"ר דני רבינוביץ היודע ליצור אווירה נינוחה ופתוחה. אחד סיפר שהוא עובד במשרד לאיכות הסביבה וכאשר בא לעשות ביקורת בסולתם, שאלו אותו בשער לשמו ולא נתנו לו להיכנס. המפקח היהודי שבא עימו סירב להיכנס בלעדיו והציע ששניהם ילכו קודם למפעל אחר והוא יטפל ב"אי הבנה". שני סיפר שקרה לו אותו דבר בבתי הזיקוק בחיפה והוא נאלץ לחכות בחוץ, פגוע עד עמקי נשמתו. שלישי סיפר שבסך הכול נקלט יפה במשרד והוא מרגיש בסדר בתפקידו וביחסיו עם עמיתיו היהודים. עם בואו למשרד בבוקר של הפיגוע היו לחשושים סביבו, אנשים יצאו ונכנסו, אבל אף אחד לא דיבר איתו, והוא חשש שקרה אסון במשפחתו ומפחדים לספר לו. הוא יצא למסדרון, ראה שכולם עומדים ליד הרדיו הפתוח, והצטרף אליהם. ואז שמע לראשונה את החדשות ואמר מייד שהוא מגנה את הרצח. "רק אמרתי את זה", סיפר, "זה כאילו שחררתי פקק מהבקבוק. אנשים ניגשו אלי, הודו לי, אפילו ניחמו אותי, ולא היה ברור למי קשה יותר. באופן מוזר זה אפילו עזר לי להשתלב במשרד". אחר הוסיף שהוא עובד במשרד הפנים ואחרי הרצח במערת המכפלה ניגשו אליו עובדים במשרד ואנשים שבאו לקבל שירות וזיהו בשלט הנושא את שמו שהוא ערבי, והביעו צערם.

אני שומע את הסיפורים המאופקים האלה ושואל את עצמי כמה דרמות, טרגיות וקומיות, עוברות על האנשים האלה כל יום. עובד ערבי במשרד ממשלתי יהודי, מי ידע חייך?! דבר אחד ברור - החלוקה היא קבוצתית. אנחנו מתייחסים זה לזה קודם כל כאל יהודים או ערבים (וגם חילוניים או דתיים, ועוד) ולא כאל אינדיבידואלים. שאלתי אותם אם יש להם קשיים בחיי היום-יום במשרד שמתנהל בעברית. רובם ענו שלא, חוץ מאחד:

"אין לי שום קושי, כי התרגלתי כבר באוניברסיטה, אבל מדי פעם אני שומע ביטויים שאני לא מכיר".

- למשל? שאלתי בסקרנות רבה.

"למשל", הוא אומר, "מה זה 'ברחל בתך הקטנה'?"

דני ואני פרצנו בצחוק, הסברנו מה שהסברנו, ואמרנו שאנחנו, היהודים, אפילו לא מרגישים עד כמה ביטוי כזה, שהשתרש בשיח הניהולי הוא טעון מבחינה תרבותית. עשינו חידון על ביטויים "תרבותיים" אחרים כמו "שמשון המסכן", "הקוזק הנגזל" ו"מן הגורן ומן היקב", ושמענו מהם דוגמאות בערבית. והתבדחנו על ההבדלים ואמרנו להם בסוף בצער שבעתיד לא ניזום מפגשים איתם, כי הם צריכים לפלס את דרכם בכוחות עצמם.

בדרך הארוכה הביתה חשבתי שהמבצע הזה הוא כנראה לא רק הדבר החשוב ביותר שעשיתי עד עכשיו, אלא גם הדבר שאני הכי שלם איתו. בדעתי להגביר את מאמצי ולגייס למבצע גם את הרשויות הסטטוטוריות (כבר עשיתי

סיבוב ראשון בביטוח הלאומי) ואת החברות הממשלתיות (וכבר דיברתי עם מנהל רשות החברות). עלי לחפש דרכים לעודד מבצע דומה בסקטור העסקי.

מוקשי הקפצה

כבר אמרתי שאני לא חושש משדה המוקשים שצריך לעבור בו כדי לשנות דבר-מה במינהל הממשלתי. מפחידים אותי "מוקשי ההקפצה" - אלה שנזרקים לעברך סתם כך, בהנאה השמורה לבירוקרטים סדיסטים, כדי להוציא לך את הנשמה ולהראות לך, כמאמר חז"ל, "מאיפה משתין הדג". הבעיה שאינך יודע, עד יעבור זעם, אם זה מוקש או רק חזיז.

אחד כזה זרק לעברי היום היועץ המשפטי לממשלה. צלצלתי לספר לו שאנחנו מתחילים את שלב ב' במבצע לגיוס ערבים ודרוזים לשירות המדינה. חשבתי שאחרי כל התלאות שעברנו איתו בשלב הראשוני, ולנוכח הסיכוי שפרסום המכרזים יקפיץ הפעם מישהו לבג"צ בטענה מדוע המכרזים סגורים ליהודים - מוטב להחזיק אותו בתמונה.

"רגע", הוא אומר לי, "הרי אמרת שהמבצע חד-פעמי לשנה אחת בלבד".

- מוגבל בזמן - כן, אבל מלכתחילה הוא תוכנן לשנתיים, בשתי מנות, כפי שאפשר לראות בהחלטת ועדת השרים לכלכלה -

"לא מעניין אותי, אם..."

- (מפסיק אותו, כדי לעקוף מהר את המוקש) תשמח בוודאי לשמוע ששלב א' עבר בהצלחה, והעיקר - מחוץ למבצע התקבלו למעלה ממאתיים ערבים ודרוזים בדרך המלך של מכרזים רגילים.

אני מוכרח לציין שלקטע המשונה הזה בשיחה קדם דין ודברים קשה בינינו על הסתבכותו של מנכ"ל משרד הבריאות בעסקים פרטיים בהונגריה ועל החלטתו של היועץ להחיל את חוק ההתיישנות, כך שאין מקום להליכים משמעותיים. אני חושב שגם הוא הרגיש שהעיונות גולשת מעבר למקובל, כי לפתע הוא אמר: "אם כך, אני נותן לך את ברכתי לשלב האחרון, ואני מקווה שנשיג את המטרה".

הנחתי את שפופרת הטלפון לאט על מקומה, רשמתי לעצמי שאמר "נשיג" בלשון רבים, והחמאתי לעצמי על התאפקותי, בבחינת "מענה רך ישיב חימה" כדברי המשל. אבל אצלי נותרה עדיין חימה, כי שאגה גדולה ומרה התמלטה מפי והקפיצה את מנהלת הלשכה שלי לחדרי בבהלה.

שלב ב' של מבצע גיוס הערבים והדרוזים יעבור יותר חלק, אני מקווה. רשימת המשרות כמעט מוכנה לגמרי והיא קיבלה את אישורה של ועדת המעקב המשותפת, להוציא משרות במשרד החינוך שצריך לבדוק שוב. ישבתי עם אנשי השב"כ והזכרתי להם שסוכם כי הבדיקה הביטחונית תיעשה מראש כדי למנוע ביזיונות. הסכימו, וביקשו בתמורה שאעשה לשיפור מעמד קציני הביטחון (קב"טים) בכל הקשור לדרגות, תוספות רכב ועוד, וכן

שיש קב"ט במכס שהארכת את שירותו רק לחצי שנה ואולי אפשר.... על העניין הראשון אמרתי: "לא מכיר, אבדוק", ועל השני - "לא".

נותר לי לגייס עוד כמה רשויות סטטוטוריות כדי שתהליך "פתיחת הדלתות" לערבים ולדרוזים יקבל תנופה ממשית. דיברתי על כך כמה פעמים עם ראשי הביטוח הלאומי וביקשתי שיקצו משרות כלליות ולא כאלה שדורשות שליטה בערבית. הבטיחו והבטיחו, ועד עכשיו - מאומה. הם עומדים לקבל תוספת של שמונים משרות להפעלת ביטוח הבריאות. צלצלתי לסמנכ"ל ושאלתי כמה מהם יהיו ערבים ודרוזים, והתשובה: "אף לא אחד, כי התחייבנו לקלוט את נפילי יחידות הגבייה של קופות החולים".

- ובמשרד הראשי?

"אתה יודע איזה נתונים רגישים יש לנו כאן? איך אפשר להכניס ערבים?"

ערבים לא מעוניינים לעבוד בשירות המדינה?

האוצר הצליח לצערי לפצל לשנתיים את שלב ב' במבצע לגיוס הערבים והדרוזים: 40 משרות ב-1995 ו-40 ב-1996, מה שיגרור טענות מוצדקות מהערבים ויכפיל לנו את העבודה. בייגה לא נעתר לפניית של השר שטרית ושל, ואני מתחיל לחשוד שהוא רצה לגרור את המבצע לשנת הבחירות. פרסמנו את המכרזים למשרות והנה קושי לא צפוי: בסיבוב הקודם היו לנו כ-11 מועמדים בממוצע לכל משרה ועתה רק שלושה, אפילו שרוב המשרות הפעם בכירות יותר. מועד הגשת המועמדות אמנם הוארך, אבל יש משרות שאין להן בינתיים ולו מועמד אחד לרפואה. "מה קרה? איפה טעינו?" שאלתי את הפורום הפנימי, המופקד על המבצע. הועלו כמה השערות: האכזבה של כ-800 מועמדים שלא התקבלו בפעם הקודמת; אופי המשרות ואולי אי התאמתן לכישורים הרווחים בקרב אקדמאים ערבים; פרסומת מועטה מדי ועוד. החלטנו לבקש סיוע מחקרי קטן מעמותת "סיכוי", ולבדוק אם ניתן לשנות את המשרות שאליהן לא ניגשו מועמדים. שאלתי את כל מי שאני מכיר, ערבים ויהודים, שבקיאם בתחום וקיבלתי תשובות מעניינות, אבל סותרות: החל מ"לא נשבר מחסום החשדנות", וכלה ב"אקדמאים ערבים רוצים לעשות כסף, לא לעבוד בממשלה". צריך כנראה להעסיק גם חוקר וגם יחצ"ן במשרות מלאות כדי לבצע זאת כמו שצריך. ברור שקשה ליצור אמון בבת אחת אחרי שנים ארוכות של הפליה ופטרונות, מה עוד שהמועמדים בכוח מפקפקים אם כדאי להיות שפני ניסיון למדיניות "פתיחת הדלתות" של נציב שירות המדינה.

החלטנו להגדיל גם את הפרסום, אם כי הדבר נעשה בדיוק במתכונת של שלב א' במבצע. יזמתי ריאיון של העיתונאי עטאללה מנצור והיום התפרסמה כתבתו בא-סינארה בנצרת: הוא תיאר את השלב הראשון של המבצע לקליטת ערבים (הדרוזים לא הוזכרו) למשרות אקדמיות במוסדות ממשלתיים במסגרת מדיניות הממשלה ל"העדפה מתקנת"; לדעתו הביקוש בשלב ב' קטן למרות המשרות הבכירות יותר, כי כל עוד שיעור הערבים בשירות המדינה הוא רק שני אחוזים, ברור שאין תקוות רבות. הוא מונה את המשרדים שבהם נוספו ערבים, ונוזף בסגן שר הבריאות (ואליד צאדק) ובשר התיירות (עוזי ברעם) שבמשרדיהם פחת מספר העובדים הערבים.

השלמת המבצע לגיוס ערבים ודרוזים

החלטנו שלא בריא לקיים את השלב השלישי והאחרון של המבצע בעונת הבחירות, ודחינו את פרסום המכרזים לארבעים המשרות המיועדות לערבים ולדרוזים לחודש יוני. הנתונים שמוסר לי הממונה בנציבות מעודדים מאוד. מאז התחלנו במבצע ב-1994 ועד עתה נוספו לדבריו כ-850 עובדים ערבים ודרוזים לשירות המדינה. הנתון דורש הסבר.

בראשית 1994 היו 1369 עובדים ערבים ועכשיו - 2,218 (הנתונים לא מדויקים, בגלל העובדים הארעיים). בתוספת הזו כלולים 120 שנכנסו במבצע המיוחד, אבל כ-730 עובדים, התמנו בדרכי הגיוס המקובלות – התחרו במכרזים הרגילים והתקבלו. מכאן שהמכרזים המיוחדים, שמטרתם הוגדרה לכתחילה כ"מבצע לפתיחת דלתות", עשו את שלהם, ובפעם הראשונה מאות התגברו ערבים ודרוזים על רתיעתם והרגישו שהם יכולים להתחרות עם יהודים על משרות בשירות המדינה. חשוב מזה, המסר עבר גם לוועדות הבוחנים במכרזים הרגילים, והן עשו את מלאכתן ובחרו מועמדים על-פי כישוריהם, "אפילו" הם ערבים.

ועם זאת גם 850 משרות הן טיפה בים ואנחנו רחוקים-רחוקים ממצב שבו לא ניזקק למבצעים מיוחדים ולאיתותים, כי אף אחד לא ישים לב שבמקרה המועמד/ת ערבי/יה. בינתיים הודעתי לכל מי שרצה או לא רצה לשמוע שבשנתיים וחצי כמעט הכפלנו את שיעור הערבים והדרוזים בשירות המדינה משני אחוזים וחצי ב-1994 לחמישה אחוזים בקירוב.

שאלות ונושאים לדיון

1. מה היתרונות והחסרונות של החוק כמנגנון שינוי?
2. מה היתרונות והחסרונות של החלטות מינהליות כמנגנון שינוי?
3. כיצד ניתן לשלב ביניהם?
4. נתח את האפשרויות לעיל כמי שעומד לקבל החלטות המיועדות לצמצם את תופעת האפליה?
5. מה דעתכם על "העדפה מתקנת" כמדיניות שינוי?
6. האם יש צורך ב"כפייה" של רעיון שרוצים לקדם? האם לא ניתן להניע אנשים באמצעות תמריצים?

קריאה נוספת

- Gerald N. Rosenberg (1991), The Hollow Hope – Can Courts Bring About Social Change?, Chicago UP. pp. 336-343
- גוטפלד, ארנון (1999). "פסיקת 'בראון נגד מועצת החינוך של טופיקה' ומקומה בהיסטוריה האמריקנית", בתוך גוטווין דניאל ומאוטנר מנחם (עורכים), משפט והיסטוריה, מרכז שז"ר: ירושלים, ע"ע 231-244.
- מאור, ענת (2004), עורכת, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל. רמות: תל אביב.
- יופי תירוש (1999), "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה: תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959: פרשנותו וקווי יסוד ליישומו" משפטים ל (תשנ"ט), 183.
- יופי תירוש (2009), "ייצוג הולם במשפט הישראלי – סיכום ביניים ריאליסטי" ספר מישאל חשין, לשכת עורכי הדין וכתב העת "משפטים", 669-741.
- סטטיסטיקל-70: נשים וגברים בישראל 1985-2005. אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: http://www.cbs.gov.il/statistical/mw2007_h.pdf
- מאגר מידע השוואתי לגבי ייצוג נשים בזירות פוליטיות שונות בעולם: <http://www.idea.int/gender/index.cfm>

פרק 3: התקציב ככלי פוליטי ומנהלי⁶¹

פרק זה מסביר את העקרונות הכלליים של תקצוב, עם דגש על ההיבטים המיוחדים לישראל. לא צרפנו לו ארוע ספציפי הן כי לא מצאנו נושא ממוקד דיו והן משום שאפשר לנתח כמעט כל אחד מהאירועים האחרים בספר זה לפי תפקידו של התקציב ככלי פוליטי ומנהלי. התקצוב הוא במהותו תהליך פוליטי – הסדרת ההכרעות הערכיות של החברה וקביעת סדר העדיפויות של המערכת הפוליטית בין היעדים השונים, תוך שימוש מודגש בממד הזמן⁶². במקום זאת צרפנו כנספח את דוח המלצות הצוות למינהל ציבורי בועדת המומחים של תנועת המחאה בקיץ 2011. הבנת התקציב כתכנית השנתית המעשית – והבלעדית – של ממשלת ישראל מאתגרת אותנו להתמודד עם המשמעות שמאחורי המספרים.

ההכרח לקבוע סדרי עדיפויות נובע מן העובדה הידועה שהכסף בקופה הציבורית, בדיוק כמו בקופה הפרטית, הוא משאב במחסור. במשטרים דמוקרטיים ספר התקציב הוא מסמך שלטוני מרתק, כי הוא אמור להיות שקוף לציבור ולהצביע על היעדים וסדרי העדיפויות האמיתיים. בין סעיפיו הבלתי מובנים ובין שורות המספרים המשמימים מסתתרות דרמות גדולות – מי יקבל מה, מה יקוצץ, מי מהמשרדים הצליח ומי נכשל, למה החברה מקדישה את משאביה המשותפים ומה היא שואפת להשיג. התהליך הוא פוליטי שכן התקציב מכריע בין הרצונות השונים בחברה, שלעתים קרובות מתנגשים זה עם זה. התקציב אינו שם קץ למחלוקות אלא מסדיר אותן, עד סיבוב המיקוח הבא או עד הבחירות הבאות.

מכל הסיבות האלה, התקציב אינו מסור בידיה הבלעדיות של רשות שלטונית אחת, אלא ישנה חלוקת תפקידים: במשטר פרלמנטרי כמו זה הנהוג בישראל, הרשות המבצעת מכינה את הצעת התקציב, הרשות המחוקקת מאשרת אותה בחוק, הביצוע מופקד בידי משרדי הממשלה והפיקוח והבקרה מופקדים בידי הפרלמנט וועדותיו, כמו גם בידי מבקר המדינה. מאז שנעשתה ההפרדה בין כיס המלך לכיס הממלכה, התקציב הוא חוק, ולא מסמך של כוונות בעלמא. בדרך זו קבע הפרלמנט את העיקרון שבדמוקרטיה אין מיסוי ללא ייצוג ואין הוצאה ללא הרשאה חוקית. כפי שנראה, תהליך התקצוב בישראל הוא בין הריכוזיים ביותר במדינות דמוקרטיות.

בן-בסט ודהן מצביעים על כך שתהליך התיקצוב בישראל נותן כוח אסטרטגי בידיהם של שר האוצר וראש הממשלה, כי רק הם רשאים לפי החוק לקבוע את סדר היום התקציבי ולהציג את ההצעה המוסמכת להכרעת הממשלה. זאת ועוד, למעשה משרדי הממשלה אינם שותפים של ממש להכנת הצעת התקציב: "כל משרד רואה את הצעת התקציב המלאה הנוגעת למשרדו רק שבועיים עד שלושה שבועות לפני הדיון בממשלה על הרכב התקציב... את הצעת תקציב המדינה בכללותה מקבלים המשרדים רק

⁶¹ הפרק מבוסס ברובו על גל-נור, יצחק (2007), "תהליך התקצוב" בתוך מינהל ציבורי בישראל, ירושלים: אקדמון.

⁶² הספר העיקרי בתחום התקציב הציבורי: A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed., Little Brown, 1979.

שבוע קודם לדיון בממשלה. תהליך זה מקטין את יכולתו של המשרד ליזום הצעות לשינויים, לנתח את ההצעות של משרד האוצר, לבחון את השלכותיהן ולשקול חלופות" (בן-בסט ודהן 2006, עמ' 33-35).

במסמך התקציב שני חלקים שונים. צד ההוצאות: ההסמכה החוקית למשרדי הממשלה להוציא כספים או להתחייב להוצאות לפי הסעיפים המפורטים בתקציב. צד ההכנסות: רשימת המסים ומקורות הכנסה אחרים, שבניגוד להוצאות אינם התחייבות חוקית, בהיותם אומדן שמימושו תלוי בהתפתחויות במשק. שני הצדדים צריכים להיות מאוזנים, לרבות הדרכים למימון גירעון, המחייב אף הוא אישור בתקציב. נהוגה גם הפרדה בין האחריות למדיניות הפיסקלית לבין האחריות למדיניות המוניטרית. המדיניות הפיסקלית – שעליה מופקד משרד האוצר – קובעת את סך ההוצאות הציבוריות הרצויות, המסים, הגירעון ותשלום החובות מבחינת השפעתם הכוללת על החברה והכלכלה. המדיניות המוניטרית – שעליה מופקד הבנק המרכזי (בנק ישראל) – קובעת את ההחלטות לגבי כמות הכסף במחזור, שער המטבע, שער הריבית, שיעור האינפלציה ועוד. התקציב הוא תמצית המדיניות הפיסקלית. נהוג לכנותו "עוגת התקציב" בשל התרשים המעוגל המחולק לפרוסות של יעדי ההוצאה העיקריים ובשל המקורות המוגבלים, שהרי אי אפשר "לאכול את העוגה ולהשאירה שלמה".

להלן נקודות נוספות כרקע להבנת תהליך התקצוב בישראל:

- "העשור האבוד": לאחר מלחמת יום הכיפורים, גדלה ההוצאה הביטחונית במידה ניכרת. בעשור שאחרי המלחמה (1974-1985) הגיעה ההוצאה הציבורית ל-77% מהתוצר והגירעון בתקציב הסתכם ב-14% מהתוצר. קצב הצמיחה ירד בשיעור דרמטי, שיעור האינפלציה הואץ עד למעלה מ-400% בשנה, והחוב הציבורי, שמחציתו הייתה חוב חיצוני, נסק ל-175% מהתוצר (בן-בסט ודהן 2006, עמ' 12).
- ריכוזיות חריגה: על בסיס נתונים משנת 2002 ובהשוואה ל-24 מדינות ה-OECD, הגיעה ישראל למקום השני במדד הריכוזיות. מדד זה אינו לוקח בחשבון שלושה מאפיינים ייחודיים לישראל המגבירים עוד יותר את עצמת הריכוזיות: חוק ההסדרים; רזרבה גדולה סמויה; ומספר עצום של סעיפים בתקציב יחד עם האיסור על העברת תקציב מסעיף אחד למשנהו ללא אישור משרד האוצר. בנוסף, במדינות ה-OECD כ-15% בלבד מהוצאות המשרדים אינם עומדים לדיון, ואילו בישראל יותר מ-50% מהתקציב אינם נדונים עם משרדי ההוצאה (בן-בסט ודהן 2006, פרק א').
- השלבים הסכמטיים של תהליך התקצוב בישראל (בעיקרו לפי בן-בסט ודהן 2006, עמ' 33):⁶³

1. גיבוש טיוטה ראשונה באגף התקציבים.

⁶³ ב-2009 הונהג בישראל חוק תקציב דו-שנתי והדבר גרר שינויים לא מהותיים בתהליך התיקצוב.

2. דיונים כלליים עם משרדי הממשלה – רק כאשר מדובר על שינויים גדולים בתקציב, או קיצוצי רוחב בתקציביהם.

3. ראשי האגפים במשרד האוצר והמנכ"ל דנים בטיוטה.

4. הגרסה המתוקנת מובאת לדיון ולהחלטה של שר האוצר.

5. ההצעה מוצגת לראש הממשלה כדי לקבל את אישורו ותמיכתו.

6. דיון בממשלה: בישיבה הראשונה דנים במצרפי התקציב (סך ההוצאות, תחזית המסים, ויעד הגירעון) ומכריעים לגביהם. בישיבה השנייה הממשלה מחליטה על מסגרת התקציב ועל הרכבו.

7. ההצעת התקציב מוגשת לאישור הכנסת.

■ אחריות תקציבית: העלייה החדה בהצעות חוק פרטיות בעלות השלכות תקציביות שיזמו חברי הכנסת איימה לדעת משרד האוצר לגרום לאבדן השליטה בתקציב המדינה. ב-2003 תוקן חוק יסוד: משק המדינה כך שהצעה שעלותה התקציבית 5 מיליון ש"ח ומעלה לא תתקבל אלא בקולותיהם של חמישים חברי כנסת לפחות.

■ רפורמה בתהליך התיקצוב: נועדה בעיקר לבטל את המונופול של אגף התקציבים במשרד אוצר ולהפוך את מסמך התקציב לשקוף וידידותי. עד 2011 לא נערכה רפורמה כזו. (ראו נספח להלן).

תהליך התקצוב בישראל*

תוכן העניינים

80	א. התקציב ככלי פוליטי
81	ב. עקרונות התקצוב
83	ג. תהליך התקצוב בישראל
87	ד. חוק ההסדרים
90	ה. אגף התקציבים במשרד האוצר
93	ו. רפורמות נחוצות בתהליך התקצוב
99	שאלות ונושאים לדיון
99	המלצות לקריאה נוספת

* מתוך: יצחק גל-נור, מינהל ציבורי בישראל, אקדמון (2007), פרק שמיני.

התקציב ככלי פוליטי

התקציב הוא כלי להכרעות ערכיות לא רק בצד ההוצאות – כגון ההקצאה לשירותי רווחה – אלא באותה מידה גם בצד ההכנסות. נטל המסים, האגרות וההיטלים משקף את מידת נכונותה של החברה להעביר משאבים פרטיים לקופה הכללית ("האוצר") לשם השגת יעדים משותפים. בה בשעה, מנגנון המיסוי הישיר בכל המשטרים הדמוקרטיים הוא גם אמצעי לחלוקה מחדש, שוויונית יותר, של הנטל ולצמצום פערים בחברה, כמודגם בלוח להלן.

שיטות מס, לפי יעדים חברתיים

אזרח א		אזרח ב	
שיטה	הכנסה (ש"ח)	1,000	10,000
רגרסיבית	מס בסכום קבוע (ש"ח)	100	100
	מס כאחוז מן השכר (%)	10	1
שיטה	הכנסה (ש"ח)	1,000	10,000
יחסית	מס בשיעור קבוע (25%)	250	2,500
	מס כאחוז מן השכר (%)	25	25
שיטה	הכנסה (ש"ח)	1,000	10,000
פרוגרסיבית	מס בשיעור גדל		
	עד 5,000 (25%)	250	1,250
	מעל 5,001 (30%)	--	1,500
	סך הכול מס (ש"ח)	250	2,750
	מס כאחוז מן השכר (%)	25	27.5

הלוח מדגים שבשיטה הראשונה, הרגרסיבית, גובים אמנם סכום שווה מכל אזרח, אך אי הצדק הוא בחלוקת הנטל – תשלום מאה השקלים "כואב" לעני פי עשרה לפחות מאשר לעשיר. מס כזה קיים

באגרות כמו רישיון נהיגה או דמי כניסה לחוף ים ציבורי. המס בשיטה השנייה, היחסית, צודק יותר, אבל עדיין – 25% מן השכר הם נטל כבד בהרבה עבור מי שמשכר מעט, לעומת מי שהכנסתו גדולה פי עשרה ולעתים גם פי מאה. מיסים אלה נקראים מיסים עקיפים כדוגמת מס ערך מוסף (מע"מ). המס הפרוגרסיבי בשיטה השלישית (מס ישיר) מטיל עומס שולי גדל והולך ("מדרגות מס") על בעלי ההכנסות הגבוהות, בדרך כלל עד תקרה מסוימת. מטרתו היא חברתית – להשתמש במנגנון המס באופן ישיר כדי לשנות את היחס, או אף לחלק מחדש את ההכנסות. בדוגמה לעיל, השקלים הנוספים הנגבים מאזרח במועברים לאזרח א באמצעות שירותים ציבוריים. שיטה זו נהוגה בשיעורים שונים ובמדרגות משתנות במיסוי ההכנסה בכל המדינות הדמוקרטיות.

מסים המוטלים על הון, רווחים בבורסה, נכסים, ירושה וכדומה נחשבים אף הם בדרך כלל מסים פרוגרסיביים. בעשור הראשון של שנות ה-2000 חלה עלייה גדולה במישקל המיסים העקיפים וכתוצאה מכך גם ברגרסיביות של כלל מערכת המיסוי בישראל.⁶⁴

עקרונות התקצוב

כדי שהתקציב יהיה אמנם תכנית העבודה האמיתית של הממשלה, ובה בשעה יענה גם על דרישות האחריות הציבורית במשטר דמוקרטי, פותחו במהלך השנים מספר עקרונות שתהליך התקצוב חייב לעמוד בהם:⁶⁵

- **כוללנות:** הכללת כל הכנסות הממשלה והוצאותיה בתקציב, לרבות מקדמות, ערבויות, התחייבויות עתידיות, הכנסות מיועדות וכדומה – כך ששום פעולה כספית של הממשלה ושל שלוחותיה לא תיעשה מחוץ למסגרת התקציב.
- **תקופתיות:** קביעת מסגרת זמן ברורה ובת השוואה, שאורכה בדרך כלל שנה, שאליה מתייחסים כל הנתונים; תהליך מחזורי הכולל לוח זמנים שקוף לשלבים של הכנת התקציב, הרשאה, ביצוע ופיקוח לאחר מעשה.
- **דיוק:** הקפדה על דיוק מרבי ועקביות בהצגת הנתונים, במיוחד כשמדובר באומדנים ובהערכות.
- **אחריות:** בתקציב נקבע במפורש למי הסמכות והאחריות – החוקית והמעשית – להוצאות מסוימות ולגביית הכנסות מסוימות, לפי משרדים, יחידות וכיוצא באלה.

⁶⁴ יוסי זעירא, "מסוציאליזם לקפיטליזם?", 2004, עמ' 57.

⁶⁵ להוציא הסעיף האחרון, מבוסס על J. Burkhead, *Government Budgeting*, Wiley, 1956.

▪ **פומביות:** התקציב חייב להיות שקוף, ברור, נגיש וידידותי למשתמשים. גם כאשר התקציב גלוי, כותרות חסרות פשר וסעיפים עלומים מפריס את עקרון הפומביות.

▪ **שיח ציבורי:** הכנת הצעת תקציב במועד כדי לעודד דיון ציבורי ובחינה ממשית תוך כדי תהליך אישור חוק התקציב בפרלמנט.

כדי להבטיח את העקרונות האלה, הפרלמנט מפקח על התקציב באמצעות חוק התקציב והמעקב אחר ביצועו. לשם כך נדרשת הממשלה לקבל אישור לכל העברה משמעותית בין הסעיפים, או להגיש "תקציב נוסף" כאשר צרכים בלתי צפויים גורמים לתוספות של סכומים ניכרים בתקציב. קיים מתח בין צורכי הפיקוח והאחריות, הדורשים פירוט מרבי של סכומי הקניות של המשרדים, לבין צורכי התכנון ובקרת ההישגים, הדורשים נתונים מצרפיים על יעדי הוצאת הכספים. בהתאם לכך המחקרים העיוניים ממיינים את סוגי התקציב, ונזכיר כאן רק את שני הטיפוסים העיקריים.⁶⁶

תקציב פריטים (line-item budget): רשימה מפורטת ומקיפה של תשומות, כגון שכר לעובדים, רכישת ציוד, פרסומים והוצאות הרכב והטלפון של כל משרד ויחידה. יתרונו הגדול של תקציב זה בכך שהנתונים מובנים (כסף) ובני השוואה וקל להשתמש בהם לצורכי פיקוח, מעקב וחשבונאות. תקציב הפריטים מאפשר לבדוק אם יש מתאם בין ההכנסות להוצאות ואם ההוצאות אכן מתוקצבות. הוא נועד למנוע גנבת כספי ציבור והוא מבוסס על יצירת מרכזי אחריות ברורים בשירות המדינה, שמקלים על עבודת הפיקוח של החשבים.

תקציב כזה קיים בכל המדינות, אך ברבות מהן (לדוגמה, 22 מתוך 27 מדינות ה-OECD) הוא אינו בלעדי, ומסמך התקציב משמש גם כלי לתכנון פוליטי-מינהלי. חסרונו הגדול של תקציב הפריטים בכך שרשימת התשומות דומה בכל המשרדים, בלי קשר לפעולותיהם הסגוליות, ולא ברור לשם מה ההוצאות האלה. למה הדבר דומה? לשכירת חדר במלון על סמך רשימה מפורטת של השכר לעובדים ולגננים, חשבון החשמל והמים ועלות חומרי הגלם למטבח. בישראל קיים תקציב תשומות שמספר הפריטים בו – שהם במעמד של תקנות חוקיות – הוא כנראה הגבוה ביותר בקרב המדינות הדמוקרטיות, ודאי ביחס להיקף התקציב. ב-2004 היו בו 8,104 תקנות כאלה, וכל העברה ביניהן מחייבת אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר.⁶⁷

תקציב לפי תפוקות/תוצאות (output/outcome-oriented budget): שם כולל לסוגים שונים ומגוונים מאוד של מסמכי תקציב, השואפים להציג קשר סיבתי בין הוצאות לתוצאות. בתקציב כזה נמצא לצד התשומות נתונים כמותיים על התפוקות המצופות (מספר הקילומטרים של הכבישים שייסללו; מספר שעות הלימוד לתלמיד; כוח ההרס של כלי הנשק שיירכשו). יש ההולכים מעבר לכך ומציגים בתקציב

⁶⁶ ראו י' גל-נור וב' גרוס, "רפורמות בתיקצוב ציבורי", נתיבי ארגון ומינהל, 2, מאי 1970, עמ' 13–21.

⁶⁷ על פי בן בסט ודהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, 2006, עמ' 169.

את היעדים ממש ואת התועלות המצופות מהתשומות ומהתפוקות (המשתמשים בכבישים; השיפור בלמידה; התרומה לביטחון).⁶⁸ יתרונו בכך שמדובר בערכים הקולקטיביים שלמענם קיים תקציב ציבורי, וחסרונו בקושי לפתח מדדים או אפילו אינדיקטורים מוסכמים להערכת תוצאות חברתיות.

נציג לבסוף את המושג "תקציב אפס" (zero-based budget) ולעומתו "תקציב תוספתי" (incremental budget) – שתי תפיסות מנוגדות של תהליך התקצוב ושל תוכנו. לפי התקציב הראשון, הממשלה צריכה לבנות את התקציב מחדש בכל שנה (או תקופה) ולהצדיק את כל הוצאותיה מן השקל הראשון. פירוש הדבר בחינה תקופתית של כל התכניות והכרעה על גורלן. תהליך תקצוב כזה, אם רוצים לעשותו כהלכה, אינו אפשרי במשטר דמוקרטי שבו למדינה התחייבויות ארוכות טווח כלפי אזרחיה לצד הבטחות של הנבחרים לבוחריהם, מה גם שבאופן מעשי הנטל המינהלי כבד מנשוא. עם זאת, הרעיון נכון ואפשר לאמצו באופן סלקטיבי, כך שהוצאות שהתקבעו בתקציב תיבחנה מחדש מדי פעם כדי לתת סיכוי לתכניות חדשות.

כפי שהראו צ' לינדבלום (Lindblom) וא' וילדבסקי (Wildavsky), מדיניות תוספתית ותקציב תוספתי הם המציאות הלכה למעשה ברוב המדינות. התקציב בנוי נדבכים-נדבכים של החלטות מצטברות מן העבר, והחלק שאפשר לשנותו מדי שנה זעום יחסית.⁶⁹ יתרונו של התקציב התוספתי הוא בהיותו פוליטי, היינו קשוב לדרישות המצטברות בחברה. קשה להעריך את שיעור השינויים הלא תוספתיים בתקציב השנתי, אך בישראל הוא נמוך (מלבד הוצאות ביטחון לא צפויות) בשל נוקשות ההתחייבות הקיימות (במיוחד משקל החזר החובות) ובשל הריכוזיות, המונעת יזמות תקציבית של המשרדים.

חשיבותו של התקצוב ככלי פוליטי ומינהלי הוא בהיותו חוליה מעשית, המקשרת בין הרצונות המשותפים הבלתי מוגבלים של החברה על חלקיה השונים לבין ההכרח לדרג את חשיבותם על פי הנכונות לשלם עבורם. כך נוצר הקשר הנכון במדינות דמוקרטיות בין העשייה הפוליטית, שעניינה ערכים והשקפות עולם, לבין העשייה של שירות המדינה, המופקד על הגברת הרציונליות המינהלית של התהליך כולו.

ג. תהליך התקצוב בישראל⁷⁰

⁶⁸ י' גל-נור, "מערכת תכנון-תכנון-תיקצוב", נתיבי ארגון ומינהל, 3–4, ספטמבר 1970, עמ' 17–30.

⁶⁹ ראו C.E. Lindblom, The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment, The Free Press, 1965; A. Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, 1979.

⁷⁰ לדיון כללי על ישראל ראו ע' שרקנסקי, "תיקצוב בתנאי אינפלציה תלת-ספרתית בישראל", עיונים בביקורת המדינה, 37, 1983, עמ' 27–49; דרי, יסודות המינהל הציבורי, יחידה 6, "תקצוב ציבורי", 1997, עמ' 121–227.

עם הקמת המדינה הכירו משרד האוצר ובנק ישראל בחשיבות השלטונית והכלכלית של השקת תהליך תקצוב תקין, ונעזרו בשירותיו של מומחה מטעם האומות המאוחדות.⁷¹ גם מבקר המדינה הראשון, זיגפריד מוזס, תרם את חלקו, ובמקום לבקר לאחר מעשה פרסם המלצות מפורטות על העקרונות שתקציב המדינה חייב לדבוק בהם.⁷²

עד שנות ה-80 שנת התקציב בישראל החלה בחודש אפריל, כמו בתקופת המנדט הבריטי, ומאז שנת התקציב היא השנה הקלנדרית. חוק התקציב בישראל מעוגן בחוק יסוד: משק המדינה, שנחקק ב-1975. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קבע עקרונות חשובים נוספים, שנועדו בין השאר למנוע חריגות מחוק התקציב שאושר בכנסת.⁷³ התקציב בישראל עבר כברת דרך ארוכה ליישום העקרונות שהוצגו בסעיף הקודם והוא עונה על מרביתם. דברי ההסבר לתקציב שהונהגו לראשונה ב-1955 שופרו מאוד, וכיום אפשר לעיין בהם ובהצעת התקציב באתר האינטרנט של משרד האוצר.⁷⁴

גם תחת הנוהל החדש של הכנת תקציב דו-שנתי, הצעת החוק מתחילה להתגבש באגף התקציבים בחודש מאי מדי שנה ולאחר דיון ראשוני עם המשרדים היא מוגשת לממשלה, בדרך כלל בחודש אוגוסט. הצעת התקציב של הממשלה מוגשת לכנסת כחודשיים עד ארבעה חודשים לפני תחילת שנת הכספים. על פי חוק יסוד: הממשלה, אם הכנסת אינה מאשרת את חוק התקציב תוך שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, היא מביעה בכך אי אמון בממשלה ועליה להתפזר ולקבוע מועד לבחירות חדשות.

הצעת תקציב המדינה לשנת 2007 עמדה על 282 מיליארד ש"ח והתחלקה לסעיפי המשנה העיקריים הבאים המוצגים בתרשימים הבאים:

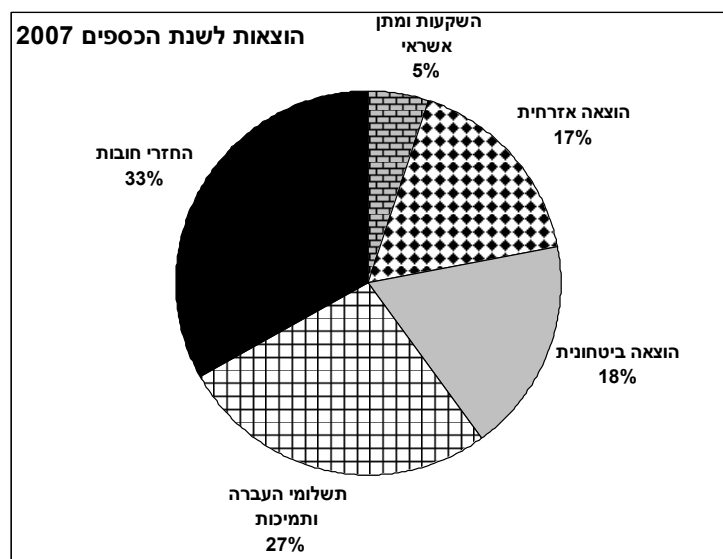
⁷¹ ראו דוח מרתק של המומחה הנורווגי, O. Aukrurt, "National Budgeting in Israel," *UN Technical Assistance Administration*, 1958, pp. 44.

⁷² מבקר המדינה, *דוח שנתי 11 לשנת 1960*, 1961, עמ' 21–28.

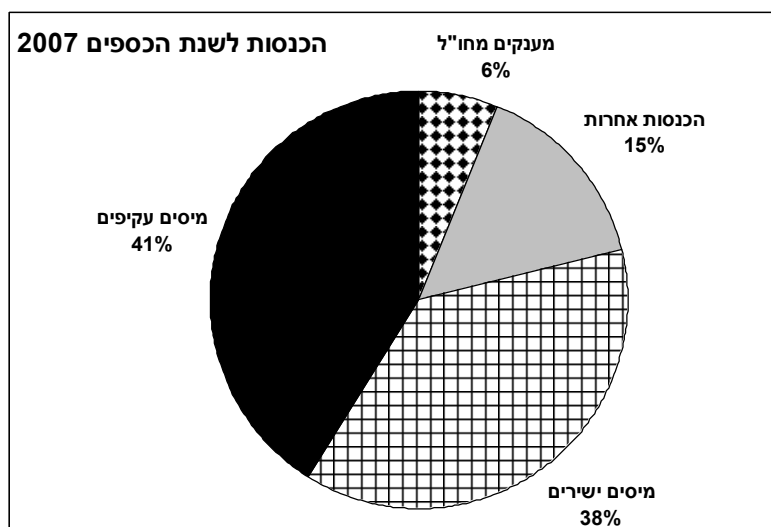
⁷³ על השאלות החוקיות של תקציב המדינה, ראו א' רובינשטיין וב' מדינה, *המשפט החוקתי של מדינת ישראל*, כרך ב, מהדורה ו', שוקן, 2005, עמ' 880–912.

⁷⁴ ראו www.mof.gov.il. להשוואה עם המצב בשנות ה-70 ראו י' גל-נור, "הטיפול הפרלמנטרי בתקציב המדינה", מכון תבל (מחקר שהוכן עבור אגף התקציבים), אפריל 1972. עם זאת, התקציב עדיין אינו שלם משום שיש בו סעיפים עמומים; אין פירוט לפי נושאים כגון ההוצאות בשטחים; הוא אינו ידידותי ושקוף; וחלק מן ההוצאות הציבוריות נכללות למעשה בתקציבי הסוכנות, ההסתדרות הציונית והקרן הקיימת לישראל.

תרשים 1: התפלגות ההוצאות בתקציב 2007 (באחוזים מעוגלים)



תרשים 2: התפלגות ההכנסות בתקציב 2007 (באחוזים מעוגלים)



מקור: משרד האוצר, אגף התקציבים, הצעת התקציב לשנת הכספים 2007,

<http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/12.pdf>

בצד ההוצאות בולטים הנטל הכבד של החזרי החובות, הפנימיים והחיצוניים, ומשקל ההוצאות הביטחוניות בתקציב המדינה. בצד ההכנסות ניכר הנתח הנכבד של המסים העקיפים הלא פרוגרסיביים (מע"מ, מס קנייה, מס דלק, אגרות והיטלים) לעומת המסים הישירים (בעיקר מס הכנסה). רשימת הוצאות המשרדים נחלקת ל"תקציב רגיל" – מימון התכניות השוטפות – ו"תקציב פיתוח" – מימון השקעות בבנייה, סלילת כבישים, הקמת מפעלי מים, פיתוח התעשייה ותשלום חובות.

בשיטה הפרלמנטרית כוחה של הרשות המבצעת בתהליך התקצוב גדול מזה של הרשות המחוקקת, וזאת בניגוד לשיטה הנשיאותית, הנהוגה לדוגמה בארצות הברית, שבה התקציב מסור במידה רבה יותר בידי הקונגרס. בישראל הצעת תקציב, שיוצאת ממשרד האוצר וזוכה לאישורו של ראש הממשלה, תעבור שינויים מעטים יחסית בעקבות המשא והמתן עם השרים ועם נציגי המפלגות, אישור הממשלה והדיונים בוועדת הכספים של הכנסת. מלבד שנים שבהן הייתה הקואליציה מעורערת וראש הממשלה התקשה להעביר חוקים (לדוגמה בימי ממשלת ברק ובימי ממשלת שרון הראשונה), לממשלה אין קושי להעביר את התקציב בכנסת ללא שינויים משמעותיים, שאינם עולים על כ-3% מסך ההוצאות. על כך אמר שר האוצר אברהם שוחט, על סמך ניסיון של 15 שנה בהעברת תקציבים:

האוצר הוא ריכוזי מאוד, הוא הגוף המחליט באופן מעשי. דיוני הממשלה הם בדרך כלל בשוליים של השוליים, וכך גם דיוני הכנסת. מעולם לא היה תקציב ששונה באופן אמיתי – לא בממשלה ולא בכנסת.⁷⁵

קביעה זו נכונה בעיקרה אך יש לרככה מעט, משום שהצעת התקציב הראשונית כבר כוללת חלק מהשינויים ומהויתורים של ראש הממשלה ושל שר האוצר למפלגות השותפות בקואליציה, בעיקר אלה הניצבות בעמדות מיקוח משופרות. למרבה האירוניה, דווקא בשנות הבחירה הישירה לראשות הממשלה (1996–2001) – שנועדה לחזק את מעמד הממשלה לעומת הכנסת – גבר כוח המיקוח של המפלגות הקטנות בתהליך התקצוב. אשר אריאן, דוד נחמיאס ורות אמיר בחנו את הקצאות התקציב בין המשרדים לפי חלוקת התיקים, ומצאו שגדל חלקן היחסי של המפלגות הקטנות, במיוחד הדתיות, מאז 1977 וביתר שאת בימי ממשלות נתניהו (1996–1999) וברק (1999–2001).⁷⁶

הדיון בוועדת הכספים של הכנסת מתחיל עם אישור התקציב בקריאה ראשונה במליאה. לוועדה סמכות כמעט בלתי מוגבלת בכל הקשור לאישור מדיניות הממשלה המגולמת בתקציב וכן לאישור סעיפיו, אולם בפועל אין בידי חברי הכנסת בוועדה הכלים להתמודד עם מורכבות הצעת התקציב. כאמור, השינויים הם שוליים: בדרך כלל מדובר בתוספות מתוכננות מסעיף הרזרבה התקציבית, שנועדו להיענות לתביעות ספציפיות של נציגים בוועדה. שינויים אלה אינם נוגעים בדרך כלל למדיניות החד-ככלית וודאי שלא למדיניות הביטחון. הגבלה נוספת הוטלה על חברי הכנסת בעקבות

⁷⁵ בן בסט ודהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, 2006, עמ' 29–30.

⁷⁶ א' אריאן, ד' נחמיאס ור' אמיר, משילות והרשות המבצעת בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 118–120.

הצעות חוק פרטיות חסרות אחריות, שההוצאות הכרוכות בהן אימו לערער לחלוטין את תקציב המדינה. בתיקון לחוק יסוד: משק המדינה, שיזמה הממשלה ב-2003, נקבע שהצעת חוק פרטית שעלותה התקציבית חמישה מיליון ש"ח או יותר נדרשת לתמיכתם של 50 חברי כנסת בכל הקריאות.

נסכם ונאמר שהתרומה הזעומה של המשרדים לעיצוב התקציב והדיון השטחי בממשלה ובוועדת הכספים של הכנסת יוצרים תהליך ריכוזי ובחלקו אף חשאי, המציב את ישראל במקום השני בין מדינות ה-OECD בממד הריכוזיות בטיפול בתקציב.⁷⁷ התוצאה היא שאין גוף אחר בכל המערכת הפוליטית, מלבד משרד האוצר, המכיר את נבכי התקציב או מסוגל להבינם, קל וחומר לנתח את המדיניות החברתית-כלכלית המובלעת בו. המונופול המוחלט הזה אינו הכרחי, והוא אף מנוגד לתפיסות של משרד האוצר עצמו, הדוגלות בתחרות בונה במשק ובמניעת ריכוזיות. מאחר שדמוקרטיה מניחות שלא כל החכמה נמצאת במקום אחד, הרי תחום המדיניות החשוב ביותר בישראל – התקציב – מעוצב באורח לא דמוקרטי. גלגוליו של חוק ההסדרים הם דוגמה מובהקת לכך.

ד. חוק ההסדרים

"חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית)" נחקק לראשונה ב-1985 כחוק לשעת חירום, שנועד לאפשר לממשלה לנקוט צעדים קיצוניים להדברת האינפלציה ולייצוב המשק. אולם מאז החוק לא בוטל, כי משרד האוצר גילה שיש בידו כלי רב עוצמה (חוק) שאפשר להפעיל באמצעותו מדיניות שהכנסת לא הייתה מאשרת בחקיקה רגילה, או להפך – לדחות את תחולתם של חוקים שאושרו בכנסת. חוק ההסדרים הפך ל"חוק עוקף חקיקה", כלומר לאמצעי לביטול חוקים קיימים בהליך חקיקתי חפוז, אגב אישור התקציב, או לשינוי מעיקרם של סדרי ממשל, חברה ותרבות. בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים לשנת 2005 נכתב במפורש שהוא "בא לבטל חוקים שונים, לבטל הוראות בחוקים שונים ולדחות את תחולתן [...]. במטרה לאפשר התייעלות מבנית ארוכת טווח של הסקטור הציבורי, ולבצע רפורמות בענפי המשק".

החוק מקבץ נושאי חקיקה מגוונים מאוד, שהקשר בינם לבין ההוצאות וההכנסות בתקציב הוא רופף ולעתים קרובות כלל אינו קיים. תכלית השינויים המבניים בחוק ההסדרים היא בעלת גוון אידיאולוגי מובהק: הגדלת כלכלת השוק על חשבון כלכלת הרווחה. מבחינה זו לא ניכרו הבדלים משמעותיים בין שרי האוצר ממפלגות שונות שניהנו בתפקיד מאז 1984. הטענה נגד החוק אינה על זכותה של הממשלה לקבוע ואף לשנות מדיניות באמצעות הכלים הרבים העומדים לרשותה, אלא על השימוש הפסול בחוק

⁷⁷ בן בסט ודהן, מאזן הכוחות בתהליך התקציב, 2006, עמ' 32.

ההסדרים, שעל אף הביקורת הקשה הנמתחת על הכלי החוקי – אך הבלתי חוקתי הזה – הוא עדיין בתוקפו.⁷⁸

לדוגמה, חוק ההסדרים לשנת הכספים 2006 מחזיק 56 עמודים ובהם 69 סעיפים (השיא נרשם ב-2003: 169 סעיפים). אפשר לטעון שכל נושא קשור לתקציב, שהרי מדובר בכסף, אולם הדוגמאות המובאות להלן מציגות סעיפים מחוק ההסדרים של 2006 שאינם הכרחיים כלל ועיקר להעברת התקציב:⁷⁹

- תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי לקביעת הסדרים חדשים לקופות החולים.
- תיקון חלקי של פקודת הרוקחים בעניין הקלות לרוקחים לנפק תכשירים שלא על פי מרשם רופא.
- תיקון חוק ההסדרים במשק, 1992, בעניינים הנוגעים לרשויות המקומיות.⁸⁰
- דחייה נוספת ביישום חוק הדיור הציבורי.⁸¹
- תיקון חוק רישוי שירותי התעופה בענייני רישיונות.
- הקמת רשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן באמצעות תיקון לחוק הגנת הצרכן.

⁷⁸ שם, עמ' 71–86; נחמיאס וקליין, *חוק ההסדרים*, 1999. העתירות לבג"ץ לביטול חוק ההסדרים או סעיפים בו נדחו בדרך כלל בנימוק של אי התערבות בהליך החקיקה. ראו לדוגמה בג"ץ 7116/97, הסתדרות העובדים הכללית נ' הכנסת.

⁷⁹ ספר החוקים, מס' 2057, 15.6.2005, עמ' 305–360. על הנושאים השונים שנכללו בחוק ההסדרים בשנים 1985–1999 ראו נחמיאס וקליין, *חוק ההסדרים*, 1999, עמ' 75–94.

⁸⁰ אחת ההתערבויות הממשליות הגסות ביותר באמצעות חוק ההסדרים נרשמה ב-2004: הניסיון (שהצליח במקומות ספורים) לאחד רשויות מקומיות בטענות לא מבוססות על חיסכון.

⁸¹ חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, קובע כי דיירי הדיור הציבורי יוכלו לרכוש בתנאים נוחים (יחסית לתנאי השוק) את הדירות שבהן הם מתגוררים. החוק הוקפא מאז חקיקתו ובמקומו ערכה הממשלה מבצעי מכירה מפעם לפעם. עד 2006 רכשו כ-20,000 מדיירי הדיור הציבורי את דירותיהם במסגרת מבצעים אלה. משרד האוצר התנגד לחוק מכמה סיבות, ובראשן הוראת החוק להשתמש בכספי הרכישה לבניית דירות ציבוריות נוספות (שלא נבנו מאז תחילת שנות ה-90). בהצעת חוק ההסדרים לשנת הכספים 2006 הוצע לבטל את החוק בנימוק שממילא הוא מוקפא כבר שנים מספר. בעקבות התנגדות של חברי כנסת ושל תנועות חברתיות הוחלט לא לבטל את החוק, אך להשאיר את הקפאתו בתוקפה עד שנת הכספים 2009.

- תיקונים בחוק רשות השידור ובחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, שנועדו לקבוע הסדרים חדשים, לרבות הגדרות של מה ייחשב "הפקה מקומית".
- הקמת רשות ממשלתית למים ולביוב והנהגת שינויים מפליגים במשק המים בישראל.
- תיקון בחוק שירות הציבור (מתנות) והכללת קופות החולים ובתי החולים בין הגופים שהחוק חל עליהם.
- תיקון בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים).

מן הדוגמאות הללו ומן הרשימה הארוכה של השינויים שהועברו במשך השנים באמצעות חוק ההסדרים עולה שמשרד האוצר הפך למחוקק. אולם גם משרדי ממשלה אחרים, ובהם אף משרד המשפטים, מנצלים את הליך החקיקה המקוצר של חוק ההסדרים כדי לשנות חוקים קיימים בנושאים שבהם חקיקה רגילה לא הייתה מתאפשרת, או שהייתה דורשת פרק זמן ממושך, ומאפשרת למתנגדים ולנוגעים בדבר להציג את עמדותיהם. עם זאת, משרדי הממשלה אינם שותפים בדרך כלל להכנת חוק ההסדרים, וההצדקה היא שמדובר ב"שינויים מבניים" כוללים וחוצי מגזרים. גם לממשלה אין יכולת או זמן להתעמק במסמך הארוך והעמוס לעיפה בתיקוני חקיקה בנושאים מגוונים כל כך, והשרים נותנים דעתם רק לנושאים הקשורים ישירות למשרדיהם.

הצעת חוק ההסדרים נידונה בחיפזון רב בועדת הכספים, ולא בועדת הכנסת הייעודית שצריכה הייתה לעסוק בסוגיה או שדנה בשעתו בחוק העומד להשתנות. ה"פטנט" הגלום בחוק ההסדרים הוא פשוט להפליא: הנושאים הכלולים בו הופכים בני ערובה לאישור התקציב כולו, ודחייתו פירושה הפלת הממשלה. התוצאה היא שרק היוזמים מוצאים את דרכם בנבכי חוק ההסדרים – אולם בשל החיפזון גם הם אינם בקיאים בו תמיד, אם נשפוט לפי כמה החלטות תמוהות שהתקבלו ודרשו תיקון על גבי התיקון.⁸²

המצדדים בחוק ההסדרים טוענים שהוא נועד ליצור משקל נגד להתנהגות תקציבית פזיזה וכי הוא אמצעי לביטול חוקים שהתקבלו בכנסת בעקבות הצעות חוק פרטיות חסרות אחריות, או שרק כך ניתן להתגבר על ההתנגדות לחוקים ראויים. אלה טיעונים לא דמוקרטיים, כי השאלה אינה אם הנושאים ראויים או אינם ראויים, אלא מהותו של כלי התקצוב במשטר דמוקרטי, כפי שהוצגה בראשית פרק זה. הרי בדרך זו אפשר להכשיר ממשל של ביורוקרטים או להתיר לממשלה להתעלם מן הכנסת כאשר מעשיה נראים לה פזיזים, או שאינה מחוקקת כראוי. חוק ההסדרים הוא כלי לא נכון, בשעה שבידי הממשלה דרכים רבות אחרות לטפל בתופעת חוסר האחריות התקציבית של הנבחרים. חוק ההסדרים

⁸² לדוגמה, התיקונים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי שהתקבלו בחוק ההסדרים לשנת 1997.

פוגע הן בעבודת הרשות המחוקקת והן בעבודת הרשות המבצעת (משרדי הממשלה). הוא מייצג קוצר רוח כלפי הליכי החקיקה המסודרים במשטר הדמוקרטי ובכך נעוצה סכנתו הגדולה.⁸³

ה. אגף התקציבים במשרד האוצר⁸⁴

אגף התקציבים (אג"ת) הוקם בידי יעקב ארנון בשנות ה-50, על פי המתכונת שהכיר בהולנד, ארץ הולדתו. האגף קלט את המבריקים מבין בוגרי החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית, הלוא הם "נערי פטנקין", על שם פרופ' דן פטנקין שהקים את החוג לכלכלה. מהלך זה הפך אותם ליחידה מגובשת ומקצועית, ובעשורים הראשונים לקיומו התפתח האגף מאוד, אימץ שיטות תקצוב ממדינות דמוקרטיות בעלות ניסיון וגילה יכולת להתאים את עצמו לצרכים המשתנים. המשבר הכלכלי בשנות ה-80 הפך את השליטה בתקציב המדינה לערך מקודש כמעט, והדבר היה מוצדק בזמנו בשל המצב במשק וחוסר היציבות הנמשך במערכת הפוליטית. בעקבות זאת זכו אנשי האוצר – ואגף התקציבים בפרט – להילה של מקצוענים מסורים, הסותמים באצבע כואבת את החור שבסכר מפני חמדנותם של הפוליטיקאים, המפלגות וקבוצות האינטרסים.

אולם משהו השתבש. גם כיום עובדי האגף הם אנשי מקצוע מן המעלה האשונה, אולם הגדרת התפקיד שלהם אינה נכונה, כפי שהראינו בדיון על חוק ההסדרים. לאגף אירע מה שקורה לכל גוף שאינו מסוגל להשתנות עם הזמן: ה"נערים" של ימינו סוחבים על גבם מסורת של מוסד זקן, שעיקרה דבקות בעוצמה, השקפת עולם כלכלית צרת אופקים וחוסר נכונות לערוך "שינויים מבניים" באגף עצמו. תהליך התקצוב בישראל לא התאים את עצמו ולא הדביק את קצב השינויים במדינות אחרות. דוגמה לכך היא ההתעקשות של אגף התקציבים לשמור על מבנהו של תקציב הפריטים מרובה הסעיפים כמסמך בלעדי – דבר המשרת יותר את צורכי הפיקוח והשליטה ופחות את צורכי המשק.⁸⁵

דפוסי הפעולה של אגף התקציבים מציבים דילמה דוקרת. מחד גיסא, במציאות הפוליטית בישראל דרוש שוטור קשוח שישמור על קופת המדינה הנגזלת פעם אחר פעם – וזהו תפקידו של האגף. מאידך גיסא, תוצאות הגישה הזו הן הרות אסון לקביעת המדיניות החברתית-כלכלית, ובייחוד לשירות המדינה, כי האגף לא השכיל להבחין בין רמת המקרו (ההכרח לשמור בקנאות על מסגרת התקציב) לבין רמת המיקרו (הפיקוח ההדוק על סעיפי התקציב של המשרדים). הראשון נחוץ לשמירה על המשק; השני – לשמירה על העוצמה של אגף התקציבים.⁸⁶ דוח ועדת קוברסקי הצביע על תופעה זו:

⁸³ לביקורת על חוק ההסדרים ולהמלצה לביטולו ראו בן בסט ודהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, 2006, עמ' 86.

⁸⁴ מבוסס על גל-נור, "הפואמה הלא-פדגוגית של אגף התקציבים", 2003.

⁸⁵ ד' דרי וע' שרון, כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1994.

⁸⁶ גל-נור, לא, אדוני הנציב, 2003, עמ' 499–530.

למעשה מתערב האגף בניהול השוטף של כל משרד ודן עמו על סעיפי הוצאותיו עד לפרטי פרטים. "הרפרנטים" של האגף רואים עצמם מוסמכים להתערב בהחלטות של המשרדים בתחומים ייעודיים-מקצועיים טהורים, כיוון שלהחלטות אלו השלכות תקציביות.⁸⁷

הפוליטיקאים טוענים שנגזלה מהם היכולת לקבוע את סדרי העדיפות הלאומיים, ואילו המנכ"לים סבורים שטענת האוצר בדבר "הראייה הרחבה" של התקציב היא רק מסווה ל"צורך הכפייתי של האגף לשלוט בפרטי התקציב של כל משרד ומשרד".⁸⁸ עם השנים התפתחה "תורה שבעל פה" המונחלת לאנשי האגף לדורותיהם. התורה חסויה אבל אפשר לשחזר את עיקריה – מעט בהקצנה – ולהוסיף פרשנות:

- **"המוציא מחברו עליו הראיה":** האוצר רואה עצמו נאמן הקופה הציבורית וזה אמנם תפקידו, ומכאן שחובת ההנמקה לכל בקשה תקציבית מוטלת על המשרדים. הדרישה הגיונית כשלעצמה, אולם היא גם התירוץ המכריע של אגף התקציבים לדחות רעיונות חדשים: "לא הכנתם שיעורי בית; עליכם להציע דרכים נוספות; אתם רוצים להוציא מאתנו כסף? הכינו הצעה משכנעת הרבה יותר". אולם לעתים קרובות האגף אינו מכין את שיעורי הבית שלו.
- **"אנחנו שומרים על מסגרת התקציב":** טענה נכונה משום שכאמור, תקציב המדינה בישראל הוא תוספת. האגף כמעט מקדש את תקציב השנה הקודמת וכל הבקשות לשינויים בין סעיפי התקציב – ולא רק בקשות לתוספות או להעברת חסכוניות משנה לשנה – נתקלות בתגובה שלילית. האגף מנציח שמרנות תקציבית, כולל הבזבוזים, יותר מן המשרדים עצמם.
- **"המשאבים מוגבלים":** אמירה זו נכונה תמיד, אבל עוגת התקציב הציבורי גמישה יותר מן התקציב הפרטי. יש עליה שכבה עבה של קצפת (הוצאות לא ממומשות); יש בה שכבות עלומות (הרזרבה); ויש המון עוגיות לחלוקה (באומדן ההכנסות, בתקציב נוסף, בערבויות ועוד כהנה וכהנה). על כל אלה שולט האגף.⁸⁹
- **"הטייס האוטומטי":** בעגה הפנימית – "דפי המעבר". הכוונה היא להוצאות שלאוצר אין עליהן שליטה בפועל. מדובר בראש ובראשונה בתוספות הנובעות מחוקים ומהסכמים קודמים ומשינויים דמוגרפיים (מספר תלמידים, קצבאות, שכר, התייקרויות וכדומה). נוסף על כך, אגף התקציבים אינו חולש על כשליש מן התקציב המוצא מדי שנה על החזר חובות. אם נביא בחשבון שמתוך מה שנותר, רוב ההוצאות הן סעיפים משנים קודמות, נותרים אחוזים מעטים יחסית (יותר בתקופות של צמיחה) שעליהם מנהל האגף מלחמת חנק מתמדת עם משרדי הממשלה.

⁸⁷ דוח ועדת קוברסקי, 1989, כרך ב, עמ' 95.

⁸⁸ אמנון נויבך, מצוטט אצל דרי ושרון, כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, 1994, עמ' 20.

⁸⁹ על היצירתיות בשימוש ברזרבה התקציבית ראו בן בסט ודהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, 2006, עמ' 133–136.

- **"תקציב הביטחון כמשל":** אנשי האגף אינם שולטים בהרכב הפנימי של תקציב הביטחון. בעבר אפילו קביעת סך הוצאות הביטחון לא הייתה בידיהם, כי פלח זה בעוגה התקציבית לא נאלץ בדרך כלל להתחרות עם הפלחים האחרים. סדר הגודל של תקציב הביטחון נידון כיום בממשלה וזהו הישג גדול וחיובי מאוד של אגף התקציבים. אולם היעדר השליטה של האגף על מרכיבי תקציב הביטחון והבזבוז הקיים בו משמש בידי האגף דוגמה מדוע אסור לסמוך על המשרדים האחרים. הדוגמה מופרכת, כי בישראל לביטחון מעמד משלו לעומת כל התחומים האחרים.
- **"שיא כוח אדם":** לכאורה האגף שולט על מספרם של עובדי המדינה, אף שאין זה תפקידו, וגם על מספרם של עובדי המגזר הציבורי, וזאת באמצעות שליטתו על אישור התקציב לתקנים. ספר התקציב כולל לפיכך נתונים על "שיא כוח האדם" המותר בכל משרד ובכל יחידה. בפועל הנתון הזה חסר משמעות. ראשית, ההגדרה מצמצמת מדי פעם את מספר עובדי המדינה הרשמיים, אך לא את שיעור המועסקים בפועל בקטגוריות של עובדים ארעיים או עובדי חברות כוח אדם, ונוסף עליהם – יועצים וקבלנים זמניים. שנית, הוצאות השכר הרשמיות פוחתות כביכול, אבל לא בהכרח. לדוגמה: האוצר מעניק דרגות או פיקציות אחרות (גמול השתלמות ב) לעובדים במקום תוספות שכר. אגב, זו דוגמה טובה המבהירה מדוע תקציב התשומות הוא כלי גרוע: לשיקול הדעת הכספי זכות וטו על שיקול הדעת המקצועי, והסוגיות הארגוניות-מינהליות הופכות לשוליות. קיצוץ אחוזים אחדים ב"שיא כוח האדם" הוא תרגיל חביב במיוחד על אגף התקציבים: זהו צעד פופולרי, אף שבפועל הקיצוץ הוא רק "על הנייר".
- **"הראייה הכוללת של האוצר":** האחריות למקרו-תקצוב ולעיצוב המדיניות הפיסקלית היא התפקיד המרכזי של האגף. לעומת זאת, במיקרו-תקצוב – ההתערבות של הרפרנטים באגף התקציבים בסעיפי התקציב של המשרדים – היא מזיקה, אנטי-ניהולית וגודעת יוזמות. בנושאים מקצועיים כגון רווחה, בריאות, חינוך, קליטת עלייה ופיתוח התיירות אין לעובדי האגף ידע כלשהו, וכלי העבודה הכלכליים שלהם מוליכים אותם בדרך כלל אל השאלות הלא נכונות.⁹⁰ ולהבדיל, מדוע נחוצה התערבות של רפרנטים או של חשבים בשאלות "כוללות ורחבות" – כגון איזה ציוד נחוץ למשרד, או כמה טלפונים ניידים רשאי המשרד להקציב לבכיריו?
- **"השלכות רוחב":** צאצא ישיר של "הראייה הכוללת". אם דוחים את בקשתך וזורקים אותך לבור, זו "השלכת עומק"; אם זורקים אותך החוצה בטענה שבקשתך תיצור תקדים לא רצוי לאחרים, זו "השלכת רוחב". נתיב המילוט הוא לטעון מיד לייחודיות – תרופת הפלא שאגף התקציבים עצמו המציא נגד "השלכות הרוחב".

⁹⁰ הכישלון הנמשך בפיתוח משק המים, מאז סיום בניית מוביל המים הארצי ב-1964, מדגים שלאגף התקציבים אחריות כבדה יותר מאשר למשרדים המופקדים על התחום. ראו ג' מנחם, "מדיניות המים בישראל", בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם, עורכים, המדיניות הציבורית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999, עמ' 35–68.

▪ **"אנחנו אחראיים יותר":** זהו המסר הכואב ביותר בתורה שבעל פה של אגף התקציבים, שכן מובלעת בו פגיעה קשה בסדרים הדמוקרטיים. הוא כורך בזו כלפי הפוליטיקאים ואף נכונות להתעלם מחקיקה בכנסת ומהחלטות מפורשות של הממשלה. מבחינת סדרי השלטון מדובר בגישה מסוכנת, ומבחינת סדרי המינהל, הריכוזיות מעודדת חוסר יעילות. דוגמאות: השכר אינו נחשב לכלי ניהולי שאפשר להגביר באמצעותו את הפיריון; הקטנת "בסיס התקציב" באמצעות קיצוץ רוחב בשיעור שווה בתקציבי כל המשרדים, במקום קיצוץ כואב בפרויקטים בלתי נחוצים.

▪ **"אגף התקציבים הוא גוף א-פוליטי":** אמירה זו נכונה בכל הקשור לזהות מפלגתית, אולם קל מאוד למצב אותו בציר ימין-שמאל של השקפות עולם חברתיות, מה גם שמרבית יוצאי האגף מועסקים במגזר העסקי עם פרישתם משירות המדינה בגיל צעיר יחסית. המעורבות הישירה של עובדי האגף בזירה הפוליטית-מפלגתית גם היא בעייתית. לדוגמה, פקידי האגף מנהלים ישירות משא ומתן על התקציב עם נציגי המפלגות – דבר שנעשה במדינות אחרות אך ורק בידי הדרג הפוליטי. המחאה החברתית של קיץ 2011 כוונה במידה רבה נגד המדיניות הכלכלית האנטי-חברתית בהנהגת משרד האוצר.

ו. רפורמות נחוצות בתהליך התקצוב

הניסיון לנתק את תהליך התקצוב מ"השפעות פוליטיות" מופרך מעיקרו, אולם בכך איננו טוענים שאי אפשר לשכלל את הכלי – להשחזר את הסכין הבודעת בעוגה הציבורית.⁹¹ כיצד עושים זאת? כדי לענות על שאלה זו, עלינו להציג תחילה כמה הנחות בתחום התקצוב.

יחידות של כסף (שקלים) הן מכנה משותף פשוט ומובן לכול, המקל עלינו להשוות את ערכם הראשוני של דברים שונים זה מזה. ככל שקל יותר לבטא את מהותו של מוצר מסוים או של פעולה מסוימת באמצעות יחידות כספיות, כן נוח יותר לאמוד את ערכם היחסי. דוגמאות לכך הן מניה הנסחרת בבורסה או הלוואה מהבנק. ולהפך, ככל שקשה יותר לבטא את המהות בדרך זו, עלינו לחפש מדד כמותי או מאפיין איכותי אחר. לדוגמה, העלות הכספית של חרס עתיק או של מניעת זיהום אוויר היא מדד חלקי ולכל היותר אינדיקטור בלבד. הנוחיות של השימוש במטבע כמכנה משותף יוצרת הכללות קוטביות בכל הנוגע לתפקידם של ענייני כספים במינהל הציבורי.

מחד גיסא, ישנה גישה השואפת לתרגם כל מעשה של הממשל למונחים של כסף, בהנחה שהאיכויות המיוחדות מגולמות כבר בעלות/מחיר. לדוגמה: כדאיות ההשקעה בשירותי החינוך תימדד רק על פי התרומה הצפויה בעתיד מן התלמידים להכנסה הלאומית או לתרומת התואר להכנסה של הפרט, ותתעלם מן ההישגים הערכיים של מערכת החינוך כמו השכלה לשמה. אמת המידה המתמצית ביחידות

⁹¹ W. Gorham, "Sharpening the Knife that Cuts the Public Pie," *Public Administration Review*, 28, 1968,

pp. 236–241

כספיות מאלצת את משתמשיה לתרגם את המשתנים השונים למדידה הבלעדית הזו. במקרים מעטים התוצאה היא מדידה מדויקת; במקרים רבים התוצאה היא מדידה חלקית, לא רלוונטית ואף דמיונית.

מאידך גיסא, הגישה המנוגדת שוללת את ההתמקדות בעניינים הכספיים כבסיס להערכת מעשי הממשל, וגורסת שאין כל אפשרות לבטא ערכים כמו ביטחון, רווחה או חינוך במונחים של כסף. מאחר שהתומכים הקיצוניים בגישה זו נוטים להציג רק "אמיתות" מוחלטות, שהן מעל עניינים פעוטים שבחומר, הם מוותרים על שימוש כלשהו במדדים כספיים חשובים כבסיס להערכה. ברוב המקרים התוצאה היא הצדקה רטורית: "אין ספק שהשקעה זו תביא רווחה לאנשים רבים"; "הוצאה זו נועדה להעלות את קרננו" וכדומה. הצדקות מעין אלה עשויות להיות בה במידה נכונות, נכונות חלקית או מופרכות.

שתי הגישות הקיצוניות הללו חוברות זו לזו במתן פירוש מצומצם ביותר לתפקידו של תהליך התקצוב הציבורי במדינות דמוקרטיות. ההפרזה בחשיבות הערכים הכספיים גורמת להדגשת הפיקוח על ההוצאות (במונחים השקליים של התשומות) ולהזנחת הדיון במהות מעשי המינהל. ההפרזה באי חשיבותם גורמת להימנעות מדיון בעובדה שלכל שקל – כולל זה המוצא למטרה הנעלית ביותר – יש שימוש חלופי. כאשר מתווסף לגישות אלה הסירוב להכיר ב"פוליטיקה" השזורת בתהליכי התקצוב, נוצר מחסום בפני שיפור כלי התקציב כאמצעי לשיפור הממשל, בסוגיות כגון: כיצד יכול התקציב לשקף נאמנה את העלויות הריאליות של פעולות כמו חינוך מקצועי, מניעת תאונות דרכים או ביטחון שוטף? כיצד להעריך את מהות השירותים הניתנים במסגרת עבודות ציבוריות, מפעלי השקיה או ייעוץ לתכנון משפחה? האם אפשר במסגרת התקציב להגיע לפירוט משמעותי של הלקוחות המפיקים תועלת משירותים ציבוריים, כגון בתי חולים, בתי הורים ובתי ספר? רשימת האפשרויות ארוכה, והמשותף להן הוא ההנחה שתהליך התקצוב טומן בחובו הרבה יותר ממדיניות פיסקלית. נוסף על כך, השימוש הבלעדי בו לפיקוח ולבקרה הוא בזבוז גדול, גם של משאבים.

מתיאור זה עולה שתהליך התקצוב במדינת ישראל הוא מהמפגרים בקרב המדינות הדמוקרטיות. ראשית, בהצעת התקציב המוגשת לממשלה אין חלופות, ואגף התקציבים אף אינו מבקש מהמשרדים להציע חלופות. חוק התקציב הוא התכנית השנתית הכוללת של הממשלה, ואף על פי כן הממשלה דנה באפשרות אחת שעליה אפשר להחליט "כן" או "לא", ואחר כך לעשות בה תיקונים חפוזים ושוליים.

שנית, בתהליך התקצוב דנים אך ורק בהוצאות (כמה עולה כל דבר); המשרדים אינם נדרשים להציג בתכנית העבודה שלהם תפוקות (מה מייצרים בסכומים המוקצבים, או לפחות את מי בדיוק משרתים) או תוצאות (מהי התועלת הצפויה של ההוצאה). בתפוקות ובתוצאות – המשרדים מבינים יותר; בהוצאות הכספיות – משרד האוצר מבין טוב מכולם.

שלישית, בחוק ההסדרים אין רק "הסדרים" הנוגעים ישירות לתקציב ולמיסוי. במשך הזמן הוא נעשה כלי לקידום אידיאולוגיה חברתית-כלכלית ללא בקרה ממשית של הכנסת ושל הציבור.

רביעית, אגף התקציבים שומר בקנאות על בלעדיותו. אין שום גוף אחר המנתח את הצעת התקציב. המשרדים מנותבים להתדיין על סעיפים של תשומות ולא על תכניות העבודה שלהם, על פעולותיהם

ועל השירות הניתן. ואילו לממשלה, לראש הממשלה, לשרים או לוועדת הכספים של הכנסת אין כלים עצמאיים להתמודד עם "הצעת התקציב" – הגרסה היחידה, הבלעדית ומרובת הסעיפים שמציג שר האוצר.

חמישית, עד הצגתו הפומבית של המסמך הקרוי הצעת התקציב התהליך חשאי. ועדת השרים לכלכלה אינה שותפה להגדרת המדינות והשרים ממודרים לחלוטין, מלבד הנתחים של משרדיהם.

התוצאה המצטברת: הריכוזיות התקציבית מדכאת כל ניהול יצירתי והיא הגורם העיקרי לכך שהחדשנות במדיניות החברתית-כלכלית בישראל – שצריכה להתעורר בממשלה, במשרדי הממשלה או בארגונים חיצוניים – זעומה כל כך. אמר על כך המנכ"ל הפורש של משרד האוצר: "גם לטעמי הכוח השלטוני של משרד האוצר רב מדי. באים אלינו עם כל דבר".⁹² הייתי מוסיף שתי מילים: **גרמנו לכך** שבאים אלינו עם כל דבר.

באשר לשינויים המתבקשים, מאז שנות ה-50 לא נערכה רפורמה מבנית מקיפה בתהליך התקצוב, ואפשר ללמוד מן הרפורמות שנעשו במשך השנים בתחום התקצוב במדינות אחרות ולברור מניסיון העשיר מה שמתאים למציאות השונה בישראל.⁹³ במצב שנוצר יש להנהיג שינויים יסודיים שעיקרם:

- ביטול המונופול של אגף התקציבים על תהליך התקצוב;
- הגברת השקיפות בתהליך על כל שלביו, לרבות פרסום מוקדם של גרסה "ידידותית" של הצעת התקציב כתמריץ לדיון בתקשורת ולהשתתפות ציבורית;⁹⁴
- העמקת הדיון בממשלה בחלופות למדיניות החברתית-כלכלית המגולמת בתקציב;
- חיזוק תרומתם הסגולית של המשרדים באמצעות תכניות עבודה; יצירת מחויבות לתפוקות ולתוצאות במסגרת התקציב שאושר; מניעת חריגות על ידי חיזוק שליטת המשרדים בסעיפי התקציב;
- הנהגת מסמך מלווה לתקציב הפריטים ולהצעת חוק התקציב עם ניתוח פעולות ותוצאות;

⁹² יוסי בכר בריאיון למוסף השבת של ידיעות אחרונות, 5.1.2007, עמ' 11.

⁹³ ראו לדוגמה י' גל-נור, "רפורמות בתיקצוב הציבורי בבריטניה: לקחים לישראל", נתיבי ארגון ומינהל, 6, מרס 1974, עמ' 32–62. ראו גם את רשימת ההמלצות של בן בסט ודהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, 2006, עמ' 177–185.

⁹⁴ ראו מסמך שהגיש פורום הארגונים החברתיים לוועדה לבחינת מבנה הממשל בישראל בחסות נשיא המדינה, "הצעות לרפורמות בתהליך התקצוב: לקידום יעדים חברתיים, שקיפות וממשל זמין", מאי 2006. לגישה הדוגלת ב"תקצוב השתתפותי" (www.Participatorybudgeting.org.uk), שנוסה בהצלחה בשלטון המקומי, ראו www.Participatorybudgeting.org.uk.

- שינוי מהותי בדיון הפרלמטרי בהצעת התקציב ובשיטות הפיקוח על התקציב.

נספח: מתוך דוח ועדת המומחים של תנועת המחאה (2011)

ועדת משנה למינהל הציבורי נושא מס' 2: תהליך התקצוב⁹⁵

רקע

תקציב המדינה הוא תכנית העבודה השנתית של הממשלה וככזה הריהו המסמך המכונן את הפעילות השנתית של הממשלה ומוסדותיה. זו הסיבה לכך שההצבעה על חוק התקציב בכנסת כמוה כהצבעת אמון בממשלה. תהליך התקצוב הוא תהליך פוליטי שמהותו עיסוק בהכרעות ערכיות של המערכת הפוליטית לגבי סדר העדיפויות של הממשלה והכרעותיה בין היעדים השונים. ממשלות עשויות לשנות את סדרי העדיפויות בשל סיבות חיצוניות או פנימיות, ולכן התקציב, כמו גם מסגרת התקציב (סך כולל ההוצאות), אינם מקודשים. מעמדו של תקציב המדינה כתכנית העבודה של הממשלה מחייב, במדינה דמוקרטית, שתהליך בנייתו ותוכנו יהיו מובנים למקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת, שקופים ונגישים לציבור, וכי תתאפשר השתתפות פעילה של הציבור בתהליך הכנתו, כלומר בקביעת העדיפויות.

הבעיה

תהליך התיקצוב בישראל הוא מהמפגרים שבין המדינות הדמוקרטיות והריכוזי שבהן. יש לכך סיבות היסטוריות וגם חששות מוצדקים מפני פריצת התקציב על ידי גורמים פוליטיים וקבוצות אינטרס בעלות השפעה. עם זאת, התהליך כפי שהוא היום תורם למצב הזה, בעיקר בשל הסירוב העיקש של אגף התקציבים במשרד האוצר להיפרד מהמונופול הריכוזי שבידיו על תהליך התקצוב בישראל. ההמלצות שלנו לא מתעלמות מהאילוצים הפוליטיים, אך הן מנסות לחרוג מהקיבעון הנוכחי.

הצעת התקציב שמכין אגף התקציבים מוגשת לאישור כאופציה היחידה, ללא חלופות, ובפועל לא קיים שום גוף אחר אשר מנתח את ההצעה, לרבות ההנחות הכלכליות וחברתיות שעומדות בבסיסה. התהליך כולו אינו שקוף ואינו נגיש לציבור; גם ועדת הכספים של הכנסת וחברי הכנסת מקבלים את הצעת התקציב במתכונת ובמועד שמונעים דיון ממשי ובודאי שלא מאפשרים בקרה ממשית; דומה שספר התקציב בנוי כך שרק מי שהכין אותו מבין מה מסתתר בין מאות עמודיו וקרוב לאלף סעיפיו. במצב זה, התקציב לחוד ותכניות העבודה של משרדי הממשלה לחוד, והדבר מונע מהמשרדים להכין תכניות עבודה חדשניות ויצירתיות. השיח התקציבי ממוקד בסעיפי התשומות בלבד – כמה עולה כל דבר – ואינו מאפשר בחינה מהותית של מה עושים באמת, כלומר התוצאות של ההוצאות התקציביות מבחינת השפעתן על החברה, הקבוצות השונות, האזורים הגאוגרפיים ורמת השירותים לאזרחים.

בנוסף, חוק ההסדרים הנלווה לתקציב הוא חוק לא דמוקרטי. הוא אינו כלי לעריכת 'הסדרים' הנוגעים ישירות רק לתקציב ולמיסוי, אלא אמצעי לקידום אידיאולוגיה חברתית-כלכלית, ללא בקרה ממשית

⁹⁵ ועדת המשנה למינהל ציבורי בראשות יצחק גל-נור וורד ליבנה. לדוח כולו ראו: <http://j14.org.il/spivak>

של הכנסת והציבור. כאמור, אין להשתמש בו להפרטות, וגם לא להלאמות, אם תקום בעתיד ממשלה שתראה בכך.

בעיה נוספת היא העדר של מערכת שכר בשירות המדינה שגורמת להבדלים בין המשרדים ובין הדרוגים השונים ופוגעת באיכות שירות המדינה. מכאן גם השביתות התכופות והממושכות שבהם עיקר הוויכוח הוא על הנתונים ומשמעותם (ר' להלן בחלק על שירות המדינה). מבנה זה משרת את המונופול של משרד האוצר יותר מאשר את טובת שירות המדינה והשירות שניתן לאזרחי ישראל.

עקרונות מנחים

- יש לקבוע שתפקידו החשוב של אגף התקציבים הוא להציע את המסגרת השנתית של התקציב ומשאושרה, לעמוד על המשמר שלא תיפרץ, אלא אם הממשלה החליטה שיש צורך בכך מסיבות חיצוניות או פנימיות, או מסיבות טכניות (כגון שינוי באומדן ההכנסות). משרד האוצר מופקד על המדיניות המאקרו כלכלית, ולא על הניהול של משרדי הממשלה.
- ביטול המונופול הריכוזי של אגף התקציבים על תהליך התקצוב, והפיכת משרדי הממשלה לשותפים מלאים להכרעות עקרוניות בתחומיהם המקצועיים, כגון חינוך, דיור, רווחה, בריאות תחבורה וכו'.
- יצירת שקיפות בתהליך על כל שלביו, הכנת תקצירים ברורים וידידותיים של ספר התקציב והנגשתו לציבור.
- מתן כלים עצמאיים לממשלה ולועדת הכספים של הכנסת כדי שיוכלו לבחון חלופות למדיניות החברתית-כלכלית המגולמת בתקציב.
- שינוי מהותי בדיון הפרלמנטארי בהצעת התקציב ובשיטות הפיקוח על התקציב.

המלצות לביצוע

1. ביטול מוחלט של חוק ההסדרים.
2. החזרת התקציב למבנה של תקציב שנתי (ביטול התקציב הדו-שנתי); במקביל, הנהגת טכניות עבודה משרדיות על בסיס רב-שנתי והצגת מסגרת תקציב כללית דו-שנתית לאישור הכנסת.
3. חיזוק המעורבות והתרומה הסגולית של משרדי הממשלה באמצעות הגשת תוכניות עבודה, שיהוו בסיס לתקציב, ומחויבות לתפוקות ותוצאות ולניתוח השפעתן על החברה. חיבור טכניות העבודה של המשרדים והכנת התקציב לתהליך אחד.
4. הנהגת פרסום מוקדם של גרסה "ידידותית" של הצעת התקציב, כתמריץ לדיון בתקשורת ולהשתתפות ציבורית.
5. משנקבעה מסגרת התקציב הכללית והמסגרות התקציביות של המשרדים, לא תינתן למשרדים אפשרות לשנותם אלא בנסיבות יוצאות דופן, ואילו הפיקוח של אגף התקציבים יהיה על ביצוע טכניות העבודה ולא על סעיפי התשומות בתקציב.
6. ייאסר על אגף התקציבים לנהל משא ומתן עם מפלגות וקבוצות אינטרס על חלוקת התקציב. זה תפקידו של הדרג הפוליטי.

7. התקציב יכלול גם חלוקה נושאית חוצה משרדים (ולפחות "סימון נושאי" של הסעיפים), שיאפשר להבין מהו התקציב הכולל המוקצה לתחום מסוים (לדוגמה, נוער בסיכון); לנושא (לדוגמה קליטת עלייה) ולקבוצות בחברה (לדוגמה, האוכלוסייה הערבית). הצעת תקציב שאינה רק רשימה של סעיפי הוצאה, אלא ניתוח מקצועי והשוואתי לאורך זמן של נושאים, תפשר למקבלי החלטות לדעת מה ההשפעות של התקציב וכן תאפשר לעקוב אחר ביצוע ההקצאות בפועל.

8. תקבע מערכת שכר עקבית ובעלת הגיון פנימי בשירות המדינה ונגזרותיו.

ועדת המומחים רואה בהנגשתו של תהליך התקצוב לציבור, ובמתן אפשרות להשתתפות ולביקורת על התקציב כבר בשלבי הכנתו, כלי מרכזי להבטחת התשומה של החברה האזרחית לתהליכי קבלת החלטות ולהבטחת חלוקה צודקת יותר של משאבי המדינה.

שאלות ונושאים לדיון

1. מה פוליטי בתהליך התיקצוב?
2. תארו את המאבק בין "גייסים" ל"קצצים" בתהליך התיקצוב.
3. המשבר הפיסקלי ב-1985 חייב מדיניות תקציבית נוקשה ומתן סמכויות רחבות למשרד האוצר. כיצד ניתן לאזן את חלוקת העוצמה מבלי לסכן את הקופה?
4. אגף התקציבים במשרד האוצר כגוף ריכוזי ודומיננטי בתהליך התקצוב מול משרדי הממשלה – יתרונות וחסרונות.
5. "חוק ההסדרים במשק": מעלותיו ומגבלותיו.
6. סוגים שונים של תקציב לפי תכליותיהם.
7. "כיתות לימוד לעומת תיקון הביוב": למי להקציב את השקל האחרון? (ראו אירוע "סל התרופות" לעיל) – מה הדילמה התקציבית?
8. כיצד ניתן להצדיק את ההסדר המיוחד למשרד הביטחון בתהליך התקצוב ביחס למשרדי הממשלה האחרים? מהן הסיבות ההיסטוריות לכך וכיצד ניתן לחולל שינוי?
9. דעתכם על הרפורמות המוצעות בתהליך התיקצוב בישראל.

קריאה נוספת

- אבנימלך, מוריה ויוסי תמיר (2002), רווחה מתקתקת: הכלכלה הפוליטית של הרווחה בישראל, בני ברק: הקיבוץ המיוחד.
- בן-בסט, אבי ומומי דהן (2006), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרי, דוד (1997), "יחידה 6: תקצוב ציבורי" בתוך יסודות המינהל הציבורי, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- דרי, דוד ועמנואל שרון (1994), כלכלה ופוליטיקה בתקצוב המדינה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. פרק 1 ו-2, ע' 15–38.
- חוק ההסדרים, אתר משרד האוצר: www.mof.gov.il

- נחמיאס, דוד וערן קליין (1999), חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, ירושלים" המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Wildavsky, Aaron B. (1979), **The Politics of the Budgetary Process**, 3rd edition, Boston: Little Brown.

פרק 4: בעיות מבניות במערכת הפוליטית: שלטון מרכזי ושלטון מקומי

האירוע עוקב אחר התפתחות המשבר ברשויות המקומיות בישראל עקב אי תשלום שכר העובדים. לוח הזמנים שלו הוא: מסוף שנת 2003 לקראת דיוני התקציב לשנת 2004, השביתה הכללית במשק במהלך החגים של ספטמבר 2004, ועד ליישובו הזמני והחלקי של הסכסוך עם פסיקות בית הדין לעבודה ודיוני התקציב לשנת 2005. ראוי להדגיש כי הבעיה המבנית הזו לא נפתרה והיא נמשכת מאז בעוצמות שונות.

השחקנים המרכזיים באירוע הם משרד האוצר, משרד הפנים, ההסתדרות הכללית והרשויות המקומיות. נציג גם את העמדות של מבקר המדינה ובנק ישראל. בסוף האירוע צרפנו שלושה נספחים: כיצד בנוי תקציב הרשויות המקומיות בישראל; פסיקת בית הדין לעבודה שסיימה את השביתה; סקירת הבעיה בפרספקטיבה היסטורית כבעיה מערכתית החורגת מאי תשלום שכר.

הבעיה המבנית באירוע היא מערכתיות -- ההתנגשות, שבמצב הנוכחי היא כמעט בלתי נמנעת, בין שני הרבדים השלטוניים במערכת הישראלית, השלטון המרכזי והשלטון המקומי. לכך מצטרפת גם התנגשות בין משרדי הממשלה השונים לבין עצמם, בבואם להכתיב את הנעשה בשלטון המקומי.

באירוע צצות ועולות שתי התפישות השונות של תפקיד הרשויות המקומיות. האחת הרואה בהן שלטון עצמי אוטונומי ובעל תפקידים משלו בדמוקרטיה הישראלית; והשנייה הרואה בהן זרוע ביצועית של השלטון המרכזי. האירוע מציג גם את השעטנז שנוצר בסוגיה זו, החל ממצב חוקי מעורפל שמקורו עוד מימי המנדט, וכלה בחוק ישראלי לבחירות ישירות לראשות הרשויות המקומיות, הנותן בידי הראש הנבחר סמכויות רחבות, לצד מציאות משפטית ומעשית שמצמצמת מאוד את חופש הפעולה שלו. בנספח מתוארות הועדות הרבות ששהמליצו על הסדרת היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי לאורך שנות קיומה של המדינה, המלצות שלא בוצעו עד 2011. השאלה המרכזית היא מצד אחד כיצד להבטיח את השירותים האיכותיים ביותר לתושבי הרשויות המקומיות ומצד שני, כיצד להבטיח רמת שיוויון בין השירותים של הרשויות המקומיות השונות.

דגש מיוחד באירוע זה הוא על קיומם של מספר לוחות זמנים פוליטיים – הבחירות הארציות, הבחירות המקומיות ומשך הזמן הארוך הדרוש לשינוי מערכתי. האירוע מאפשר גם לדון בבעיה הנפוצה של חוסר הסכמה על עובדות ומספרים, להדגים את עוצמתו של אגף התקציבים (ראו פרק 3) ולעמוד על תפקיד התקשורת והמסגור ("פריימינג") שהיא עושה במשבר מסוג זה.

באירוע מעין זה "הפתרון" סבוך, כי מדובר בשינוי מבני מערכתי – הגדרה מחדש של יחסי שני הרבדים של השלטון הנבחר בישראל -- שדורש תקציבים גדולים ופעולה לטווח ארוך, עם לוחות זמנים פוליטיים שונים (הבחירות המקומיות והארציות). ניתן להתמקד במשבר השכר, סיבותיו ותוצאותיו, אבל אנו ממליצים לדון בשאלות הגדולות של חלוקת האחריות השלטונית.

אירוע: המשבר ברשויות המקומיות : דצמבר 2003 – ינואר 2005*

הבוקר כשהשכמתי ופתחתי את החלון
מהריח של הזבל קפץ עלי רעיון
מדליק, אמרתי, מרגש
כולם פה שובתים, תשבות גם
מה יש.

למה רק מורים, משרד הפנים, מחלקת תברואה,
מעטה סתם אנשים יכריזו על סכסוך עבודה
דיונים מרתוניים עמוק לתוך הבוקר
בורקסים ומיצים שעולים ביוקר.

אני מוכן למשא ומתן בלי תנאים מוקדמים
ולא אתן שנגלוש לפסים אלימים
אבל אני מזהיר אתכם, אני לא כמו המורים
אצלי שביתה זה שביתה
לא עיצומים.

(הדג נחש, "שביתה", 2004)

* האירוע נכתב על ידי אלמה גדות-פרז. תודות לתלמידי מחזור ב' בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, על תרומתם לתרגיל השטח המסכם בנושא הרשויות המקומיות שהיווה בסיס לאירוע זה.

	על קצה המזלג – הרשויות המקומיות בישראל	105
105	מבנה השלטון המקומי בישראל	
106	מספר הרשויות בישראל	
108	תקציב הרשויות המקומיות	
110	תופעה חדשה בישראל: עובדים ללא משכורת ברשויות המקומיות (דצמבר 2003)	
111	האוצר מקצץ קיצוץ חד בתקציב הרשויות המקומיות (דצמבר-ינואר 2004)	
112	שר הפנים מנסה לגלות מנהיגות (ינואר 2004)	
112	בינתיים, ברשויות המקומיות... (פברואר 2004)	
113	דוח בנק ישראל (מרץ 2004)	
117	מעיצומים לאיזמים בשביתה כללית במשק – או – מה יצא מהוועדה המיוחדת שהייתה אמורה לגבש פתרונות תוך שבוע (ינואר-אוגוסט 2004)	
117	השביתה הכללית הקטנה (2-1 ספטמבר 2004)	
118	מחפשים את ראש הממשלה (19 ספטמבר 2004)	
119	יום השביתה הכללית הגדולה (21 ספטמבר 2004)	
120	החלטת בית הדין לעבודה (22 ספטמבר 2004)	
120	והפיצויים? (27-10-11 ספטמבר 2004)	
121	הויכוח האופייני על עובדות (4 באוקטובר 2004)	
121	המשבר - מבט מבחוץ	
122	מבקר המדינה: הרשויות ומשרד הפנים הם האשמים (13 דצמבר 2004)	
122	מרכז השלטון המקומי מזהיר מ"התלקחות משבר הרשויות" (ינואר 2005 – היום)	
123	נספח 1: רקע כללי בנושא הבסיס המשפטי ותקציב הרשויות המקומיות בישראל	
126	נספח 2: פסיקת בית הדין לעבודה שהביאה לסיום השביתה הכללית במשק.	
128	שאלות ונושאים לדיון	
128	המלצות לקריאה נוספת	

פתיחה

בתקופת החגים של ספטמבר 2004 שיתקה שביתה כללית את נמלי האוויר והים של מדינת ישראל וכן את מרבית השירותים במשק. השביתה שארכה יממה אחת, היוותה נקודת שיא במאבק בין ראשי רשויות מקומיות וההסתדרות לבין הממשלה. ניצני מאבק הנצו בדצמבר 2003, בראשית דיוני התקציב לשנת 2004, כאשר נודע ברבים על אי תשלום שכר לעובדים ברשויות מקומיות רבות בישראל. מאז ועד לשביתה בספטמבר 2004 נכשל המשא והמתן בין מרכז השלטון המקומי וההסתדרות לבין שרי האוצר והפנים להביא לפתרון המשבר. פסק דין של בית הדין לעבודה חייב את העובדים להפסיק את השביתה, ואת הרשויות לשלם את שכר העובדים. השביתה הסתיימה אך הסאגה נמשכה – האם הכספים הועברו? מהן השלכות החקיקה "עוקפת הבנקים" שאושרה בקיץ 2004¹? מדוע לא שולם השכר? מי האחראי למשבר הפיננסי ברשויות? ובמישור הכללי יותר: כיצד קרה הדבר? שנים לאחר סיום השביתה הזו, היו עוד שביתות רבות של הרשויות המקומיות ועדיין מתפרסמות מידי פעם ידיעות על אי תשלום שכר לעובדיהן.

על קצה המזלג – רשויות מקומיות בישראל

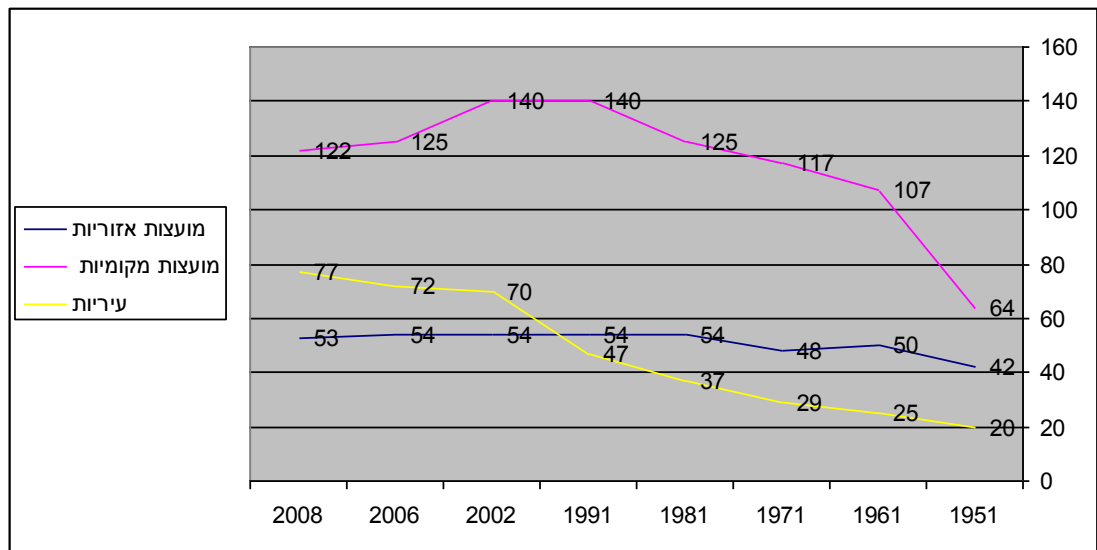
מבנה. השלטון המקומי בישראל מאורגן בשישה מחוזות אשר נקבעו על ידי משרד הפנים: ירושלים, חיפה, תל אביב, הצפון, המרכז והדרום. קיימים גם שני אזורים מינהל מחוץ לגבולות המדינה (יהודה ושומרון). כמו בתקופת המנדט, "הממונה על המחוז" מטעם שר הפנים מופקד על כול מחוז ותפקידו הוא לתאם את פעולות המשרדים השונים ולנהל ולבצע את מדיניות משרד הפנים. הרשויות המקומיות העירוניות בישראל מחולקות לעיריות ומועצות מקומיות על פי גודל האוכלוסייה, וכול שאר הרשויות מאורגנות במועצות אזוריות (קיימות גם שתי מועצות מקומיות תעשייתיות). המועצות האזוריות מספקות שירותים ליושבים (רובם קיבוצים ומושבים) בשטח שיפוטן. כחצי אחוז מאוכלוסיית ישראל (כארבעים אלף אנשים) התגורר ביושבים "בלתי מוכרים" של אזרחים ערבים (רובם בדואים), חסרי מעמד מוניציפאלי³.

¹ החל ממרץ 2004 נודע שכדי להקל את טבעת החנק של הנושים המרכזיים – הבנקים – בעניין חשבונות הרשויות המקומיות. הודיע השר במשרד האוצר דאז וראש רשות לשעבר, מאיר שטרית, כי ינסה להפעיל על הבנקים "לחץ פיזי מתון כדי שיסכימו להסתדר עם הרשויות". בתחילת יוני 2004 בחן שר הפנים דאז, פורז, את האפשרות לתת חסינות בחוק לחשבונות הרשויות המקומיות מפני עיקולים, כדי לאפשר הזרמת כספים לתשלום שכר, במקום הפנייתם האוטומטית של כל התקבולים הנכנסים לחשבון הרשות לטובת המעקלים, קרי, הבנקים. החידוש בהצעתו של פורז בכך שהוא ביקש לאפשר קיום "חשבונות לתשלום שכר" גם לרשויות שאינן בתהליך של תוכנית הבראה. לא כולם שמחו לשמוע על דאגת הממשלה לתשלום השכר: לא הבנקים ולא המלווים האחרים שהצהירו כי "לא נמחק להן שקל – אלו חובות טובים", אך גם לא ראש מרכז השלטון המקומי, עדי אלדר, שטען: "מתברר שמשרד האוצר הכניס לתוך החוק עוקף הנושים, שמטרתו להעביר שכר לעובדי הרשויות, עוד מספר 'עזים'. על כן אני מבקש שחברי הכנסת יאשרו אך ורק את הסעיפים הנוגעים להעברת המשכורות ולא יאשרו את ה'עזים' שהביא האוצר". חוק הרשויות המקומיות אושר ואיגוד הבנקים איים בעתירה כנגדו לבג"ץ. אישור החוק בכנסת הוביל לדחיית השביתה הכללית במשק שתכננה ההסתדרות, כדי להמתין ולראות אם הממשלה תעמוד בדיבורה: "אנו רואים בשבועות הקרובים מבחן להבטחתיה של הממשלה ומקוים שזה אינו שלב נוסף בהתחמקות של האוצר. צריך להיות ברור מעל לכל ספק – משכורות צריך לשלם", אמר י"ר ההסתדרות – עמיר פרץ.

² פרק זה מתבסס בעיקר על פרק 8 "השלטון המקומי" בספר: יצחק גל-נור ודנה בלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל, עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012. להרחבה בנושא תקציב הרשויות ראו נספח 1 לאירוע זה.

³ הנתונים הם לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעוד שלפי סקרים שערכה "אגודת הארבעים" ב-1988 וב-1994, ביישובים הערביים הלא מוכרים חיים 75,000 איש (כ-65,000 בדרום וכ-10,000 איש בצפון הארץ ובמרכז). <http://www.snunit.k12.il/beduin/docs1.html> (אוחזר ב-20.12.08)

מספר הרשויות המקומיות לפי סוג הרשות 1951-2008*



* כולל 23 רשויות מקומיות יהודיות בשטחי הגדה המערבית.

מקור: <http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/PageByItem.nsf/0/E924A8A1C9A780B8422571D3002A5458?OpenDocument>

ב-2006 רוב האוכלוסייה בישראל (75%) התגורר בשטח שיפוטן של הערים ומיעוטה במועצות מקומיות (16%) וב-971 הישובים שנכללים במועצות אזוריות (9%). שטח השיפוט של המועצות האזוריות השתרע על שמונים אחוזים משטח של מדינת ישראל.

נתונים על רשויות מקומיות בישראל - 2006*

רשויות מקומיות	אוכלוסייה באלפים*	אוכלוסיה באחוזים	אפיון מהאוכלוסייה (ואחוז)	סך ההכנסות במיליוני ש"ח (ובאחוזים) מחירי 2006 אין עדכון	מזה הכנסות עצמיות במיליוני ש"ח
א. 72 עיריות	5,333	75%	60 יהודיות (86% יהודים ואחרים); 12 ערביות (14%)	32,936	19,316

2,236	5,895 (15%)	60 יהודיות (49% יהודים ואחרים); 65 ערביות (51% ו-2 תעשייתיות	16%	1,105	ב. 125 מועצות מקומיות
2,441	(5,819) 13%	51 יהודיות (91% יהודים ואחרים); 3 ערביות (9%)	9%	632	ג. 54 מועצות אזוריות (971 ישובים)
		ערביות	0.6%	41	חסרי מעמד מוניציפלי וגרים מחוץ לישובים
23,993	(44,650) 100%	171 יהודיות; 80 ערביות; 2 תעשייתיות.		7111	סה"כ א+ב+ג 251

* לא כולל איחוד רשויות וביטול איחוד רשויות אחרי 2006.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, הרשויות המקומיות בישראל 2006, פרסום 1315, 2008.

אחד הרעיונות ששבים ועולים על סדר היום הוא איחוד רשויות, וזאת בטענה שיחסית לגודל האוכלוסייה השלטון המקומי בישראל מפוצל מדי וקיימות רשויות קטנות רבות מדי. החציון של מספר תושבים לרשות מקומית בישראל הוא 7,500 נפש והממוצע הוא 25,000 תושבים לישוב. האוכלוסייה ברוב הרשויות המקומיות מונה פחות מ 10,000 תושבים. פיצול זה אינו יוצא דופן בהשוואה לרשויות מקומיות באירופה ובארה"ב. למעשה, ברוב מדינות אירופה מספר התושבים הממוצע לרשות נמוך מזה שבישראל⁴. זאת ועוד, מדינות בהן יש פיצול רב ברמה המקומית הן בדרך כלל בעלות דרג מחוזי חזק.⁵

⁴ למשל בצרפת, יוון, שווייץ, גרמניה וספרד יותר ממחצית הרשויות מונות פחות מאלף תושבים ומספר התושבים הממוצע ברשות במדינות אלה הוא כ – 3000 נפש.

⁵ הנתונים מתוך דוח מסכם של הועדה לאיחוד רשויות (ועדת שחר), ירושלים, 1998.

תקציב הרשויות המקומיות. התקציב נחלק לתקציב רגיל ובלתי רגיל (פיתוח). הראשון מיועד לפעולות שוטפות, והשני להשקעות ופיתוח. המקורות העיקריים של הרשויות המקומיות הם הכנסות עצמיות (ארנונה כללית, אגרות והיטלים) ומימון ממשלתי מתקציב המדינה (כספים ייעודיים ומענק כללי). מקורות נוספים הם תשלומי העברה ומלוות.⁶

משבר תקציבי חוזר ונשנה הוא אחד המאפיינים הבולטים של מרבית הרשויות המקומיות בישראל. גירעונות במרבית הרשויות המקומיות הפכו להיות הכלל ולא היוצא מן הכלל. בשנת 1999 50% מהרשויות היו מאוזנות. שיעור זה הלך וקטן: ב- 2002 רק 30% מהרשויות היו מאוזנות וב-2004 צנח שיעור המאוזנות ל-20%.⁷ על-פי נתוני הלמ"ס המדרגים את הרשויות המקומיות לפי רמה חברתית-כלכלית נמצא כי באשכול הנמוך ביותר, אשכול 1, מצויים בעיקר ישובים בדואים, ערבים וחרדים ואילו באשכול הגבוה ביותר נמצאות עומר וסביון. פרט לירושלים המצויה באשכול הרביעי (בשל שיעור גבוה יחסית של ערבים וחרדים) הערים הגדולות מצויות באשכולות הגבוהים (תל-אביב אשכול 8, חיפה וראשון לציון – אשכול 7).⁸

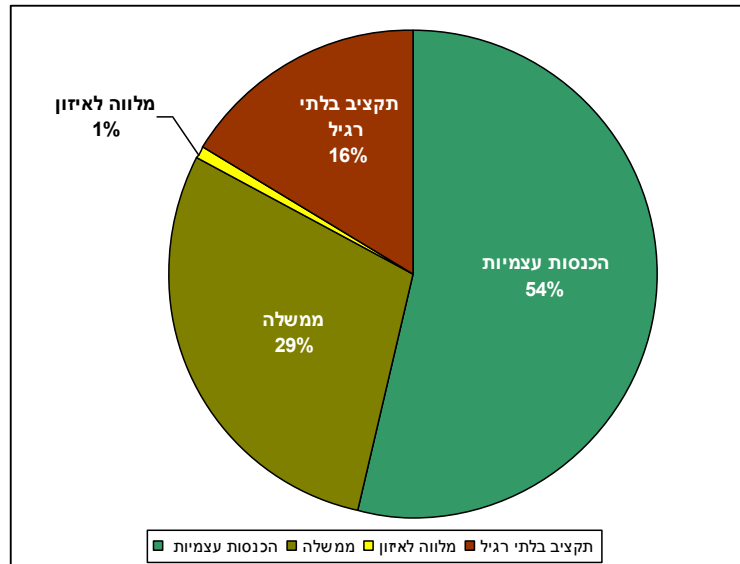
בישובים מבוססים המצויים באשכולות 9 ו-10 ההכנסות העצמיות מהוות 73% מסך ההכנסות, וההכנסות מארנונה מהוות 40% מתקציבן. ברשויות המצויות באשכולות החלשים ההכנסות העצמיות מהוות רק 23% מסך כל ההכנסות, וההכנסות מארנונה עומדות על 4% מהתקציב בלבד.

הכנסות הרשויות לפי מקור הכנסה, 2006 (באחוזים)

⁶ ראו בנספח 1 לאירוע זה.

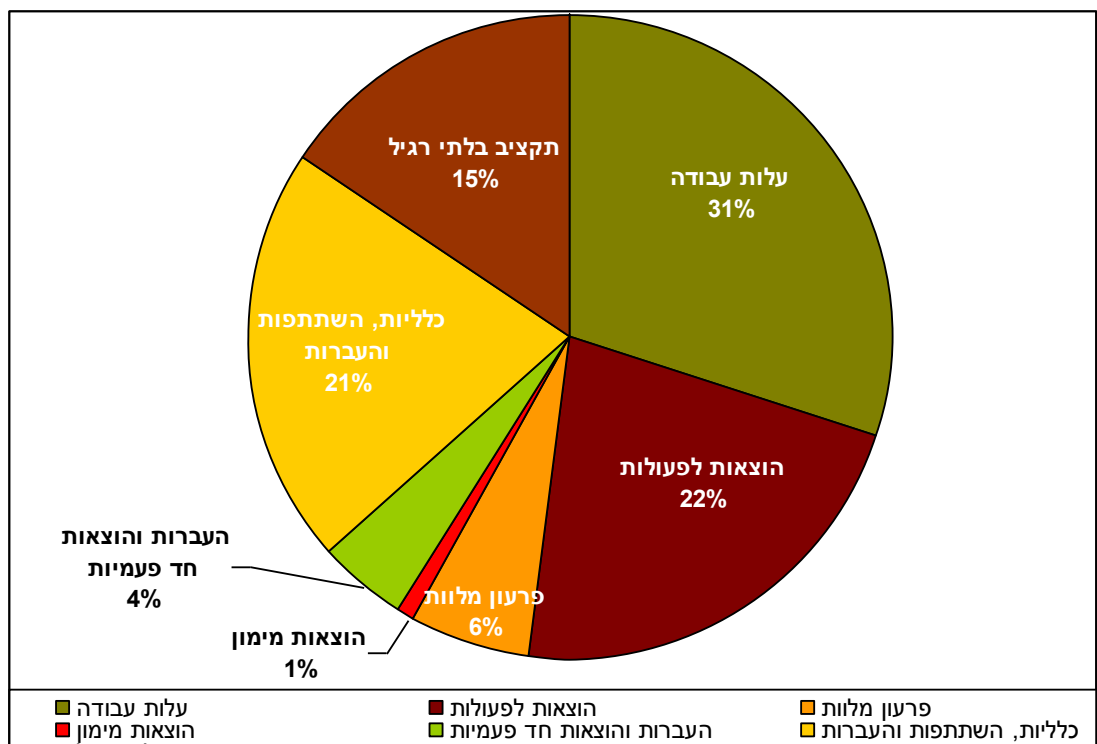
⁷ הנתונים מתוך: רובינשטיין אלון, מרכז מחקר ומידע של הכנסות, הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון, יולי, 2004, ע' 5.

⁸ ישובי אשכול 1 הם: תל-שבע, כסיפה, ערערה- בנגב, רהט, כפר מנדא, שגב-שלום, חורה, ביתר-עלית, לקיה ומודיעין עלית. הנתונים מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב- 2001, 2004/22, ינואר, 2004. http://www.cbs.gov.il/hodaot2004/13_04_22.htm#tabsgraphs.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, 2006, פרסום 1315, 2008, עמ' 81

הוצאות הרשויות המקומיות לפי סוג, 2006 (באחוזים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006, פרסום 1315, 2008, עמ' 81

תופעה חדשה בישראל: עובדים ללא משכורת ברשויות המקומיות (דצמבר 2003)

בשלהי 2003 דווח לראשונה בתקשורת על קשיי תשלום שכר ב-73 רשויות מקומיות. בינואר 2004 נודע כי כ-12,000 עובדים ב-60 רשויות מקומיות אינם מקבלים שכר בפועל. מנכ"ל משרד הפנים, גדעון בר-לב, עדכן את אזרחי ישראל בנתוני הגרעון של הרשויות המקומיות לשנת 2003: 75 רשויות, רובן ערביות, לא הצליחו לשלם שכר לעובדיהן. סך כל חובות השכר נאמדו אז ב-190.2 מיליון שקלים. לא שולמו גם הפרשות המעביד לפנסיה ולבטוח הלאומי בסך של כ-123 מיליון שקלים נוספים. פרט לכך רבצו חובות לספקים (204 מיליון) וחובות עיקולים (348 מיליון). משרד הפנים ריכז נתונים לגבי מצבן של 8 רשויות לדוגמא, בסוף 2003:

⁹ פורסם בינואר 2004, "הארץ"

חובות השלטון המקומי – שמונה רשויות לדוגמא

שם הרשות	חובות לשכר עובדים	חובות למס הכנסה, ביטוח לאומי וקרנות	עיקולים, חובות לספקים	סה"כ
אור יהודה	2 מיליון	9 מיליון	41 מיליון	52 מיליון
טורען	6.5 מיליון	-	13.7 מיליון	20.2 מיליון
דלית אל כרמל	3.2 מיליון	-	16.9 מיליון	20.1 מיליון
בית שמש	3.5 מיליון	15.5 מיליון	-	19 מיליון
אופקים	1.8 מיליון	3.1 מיליון	-	4.9 מיליון
שדרות	1.2 מיליון	2.6 מיליון	-	3.8 מיליון
בועינה נוג'ידאת	3.6 מיליון	-	-	3.6 מיליון
ערד	1.6 מיליון	1.4 מיליון	-	3 מיליון

במקור: משרד הפנים

האוצר מקצץ קיצוץ חד בתקציב הרשויות המקומיות (דצמבר-ינואר 2004)

בתקציב 2004 תוכנן קיצוץ משמעותי בתקציב משרד הפנים המיועד לרשויות המקומיות, בסדר גודל של כ- 40% כפי שניתן ללמוד מנתוני משרד האוצר:¹⁰

עיקרי התקציב 2004				
תקציב הוצאות ברוטו לשנים: 2002-2004 (המשך)				
(באלפי שקלים חדשים)				
רשויות מקומיות	הצעת חוק לשנת 2004	תקציב מקורי לשנת 2003	ביצוע תקציב לשנת 2002	
18	2,411,216	4,203,786	4,338,358	
	=====	=====	=====	

בדברי ההסבר להצעת תקציב 2004 הוצנע הקיצוץ הדרקוני והודגשו שינויי החקיקה והדרכים לשיפור והתייעלות הרשויות המקומיות כהמשך לצעדים שהחלו עוד בסוף שנות ה-90. שתי המטרות והדרכים להשגתן בהצעת התקציב:

- השגת איזון בתקציב השוטף באמצעות העמקת הגבייה וצמצום הוצאות הרשויות. השאיפה הייתה להגיע למצב בו הרשויות פועלות אך ורק על בסיס הכנסותיהן בפועל.
- צמצום הגרעון המצטבר על ידי שילוב של העמקת גבייה, מיצוי נכסים והעברות של כספים מתקציב המדינה.

המימון לצעדי ההבראה בשנת 2004 אמור היה להגיע מעודפים שנותרו מתקצוב תוכניות ההבראה לשנים 2003-1998. בסעיף עלום בשם "הדגשים בתקציב 2004" בדברי ההסבר הוצגו צעדי החקיקה הדרושים לפיקוח ובקרה על תמורות בעלות משמעות מהותית עבור השלטון המקומי. תחת הסעיף "שינויים" נרשמו לאקונית החלטות

¹⁰ מתוך עיקרי תקציב המדינה לשנת 2004, אתר "אגף התקציבים" במשרד האוצר: <http://www.mof.gov.il>

ממשלה שנתקבלו לגבי השלטון המקומי לקראת דיוני התקציב, וביניהם "הדגשים הייחודיים" -- חקיקה הנוגעת לפיקוח ולבקרה כגון הרחבת סמכויות שר הפנים למנות חשב מלווה, לפזר מועצות או להדיח ראש רשות מקומית. עוד בסעיף זה חקיקה הנוגעת לניהול תקציבי, כגון הגבלות שיוטלו על רשות ללא תקציב מאושר, סמכויות הגזבר והסמכות למנות גובה חיצוני על ידי שר הפנים. נעיר שהרפורמה המבנית הדרסטית ומרחיקת הלכת הזו נעשתה באמצעות חוק ההסדרים¹¹ הנלווה להצעת התקציב, ללא דיון מוקדם עם נציגי הרשויות המקומיות או על בסיס דיון ציבורי כלשהו.

שר הפנים מנסה לגלות מנהיגות (ינואר 2004)

בינואר 2004 פרסם שר הפנים דאז, אברהם פורז (שינוי), תוכנית להבראת הרשויות המקומיות; תוכניתו לא זכתה לתמיכת האוצר או ראשי הרשויות המקומיות. בעקבות הפגנת ראשי הרשויות מול בניין הממשלה במחאה על קיצוץ מענקי האיזון, החינוך והרווחה; חש שר הפנים פורז כי הקיצוץ שאושר בממשלה זמן קצר קודם לכן אינו מאפשר לרשויות המקומיות לשרוד. הוא טען שקיצוץ של כמחצית מהתקציב במהלך שנה אחת, אינו דרך לקדם את ייעול השלטון המקומי. פורז תבע מממשרד האוצר להחזיר 960 מיליון שקלים לסעיף מענקי האיזון (כשני שלישים מסך הקיצוץ) וכן להקציב 600 מיליון שקלים נוספים למימון תוכניות הבראה לרשויות "חדלות פירעון"¹². "מקורבים" לשר פורז רמזו על אי כיבוד הבנה שהושגה בין שר האוצר דאז בנימין נתניהו לשר הפנים פורז, לפיה לאחר אישור התקציב יוחזרו לסעיף מענקי האיזון כמיליארד שקלים ויוקצו סכומים נוספים לתוכניות הבראה ברשויות פושטות רגל.

שר האוצר נתניהו מינה ועדת מנכ"לים שכללה את מנכ"ל משרד הפנים, גדעון בר-לב, מנכ"ל משרד רה"מ – אביגדור יצחקי וראש אגף התקציבים – אורי יוגב, לדון במשבר ולהציע פתרון בתוך שבוע. בישיבת הראשונה של הוועדה הציג בר-לב את נתוני הגרעון בתשלומים לשכר, לפנסיה ולספקים והדגיש את מצבן הרעוע במיוחד של 8 רשויות בהן עיריית ערד (גרעון של 3 מיליון) ולוד (20 מיליון). הרשויות המקומיות מצידן איימו בשביתה אם לא יגובשו פתרונות בפרק הזמן שהוקצב לפעילות הוועדה. כפי שנראה, איום השביתה מומש אך היא זכתה לתמיכה מוגבלת בלבד מסיבות שיפורטו בהמשך.

בינתיים, ברשויות המקומיות... (פברואר 2004)

בעוד ראש עיריית קריית מלאכי שובת רעב, החליט מוטי בריל, ראש העיר החדש של ערד לסגור את לשכת הרווחה בעירייה כאקט מחאה שכונה בעיתונות "מרי אזרחי". הקיצוץ במענקי האיזון והקיצוץ הרוחבי בתקציבי משרדי הממשלה, טען בריל, גרמו לכך שהוא אינו יכול לעמוד בהוצאות הרווחה והחינוך ואיים בהשבתת מערכת

¹¹ על חוק ההסדרים ראו פרק 3 לעיל.

¹² ראלי סער, "הארץ", 25 לינואר 2004.

החינוך בעיר. שר הרווחה דאז, זבולון אורלב, איים בתביעה כנגד בריל וקרא להדחתו. בריל לא היה ראש העיר היחיד שהחל בצעדי מחאה, אך צעדו החרף עורר חשש ל"סרבנות" מצד ראשי רשויות נוספים¹³.

דוח בנק ישראל (מרץ 2004)

הדוח בוחן את השפעת "התוכנית להבראת כלכלת ישראל"¹⁴ על תחומי חברה שונים, ובהם גם השלטון המקומי. כלכלני מחלקת המחקר בבנק הצביעו על הקיצוצים התקציביים כאחד הגורמים העיקריים למשבר האקוטי ברשויות המקומיות:¹⁵

"...באמצע שנות התשעים חל שינוי של ממש בהתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות ונבלמה העלייה בחובותיהן לבנקים, גם אם נותרו רשויות שניהולן בעייתיות. השיפור הושג בלי שנרשם גידול בהעברות הממשלה לרשויות (באחוזי תוצר) - ובפרט במענקי האיזון (דיאגרמה 1)

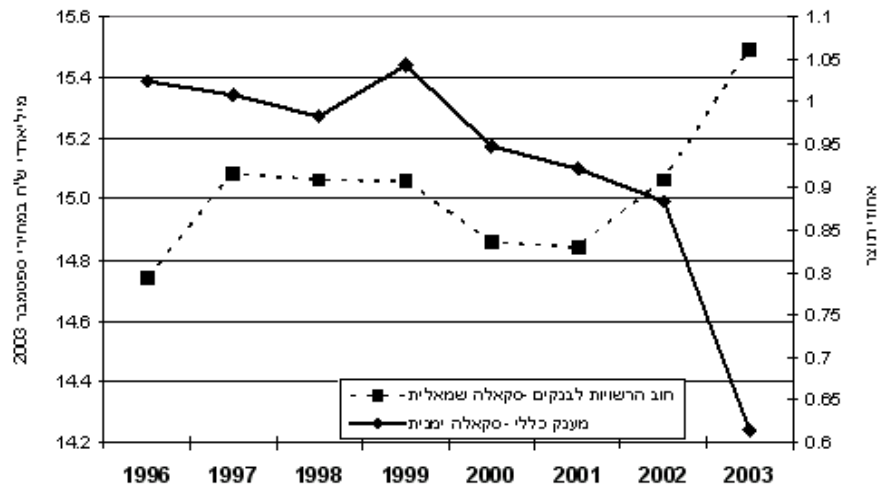
¹³ על אופן מימון שירותי חינוך ורווחה, קראו [בנספח 1](#) לאירוע זה.

¹⁴ בשם זה כונו תקציבי המדינה של השנים 2002-2003 ("חומת מגן כלכלית חברתית") ו-2004 ("תכנית הבראה לכלכלת ישראל – שלב ב"), בהנהגתו של בנימין נתניהו כשר אוצר. התקציב נועד להוציא את המשק הישראלי ממצב מיתון באמצעות קיצוצים בהוצאה הציבורית, עידוד הצמיחה הכלכלית, והקטנת רשת הביטחון הסוציאלית והגדלת ההשתתפות בכוח העבודה. במבט לאחור ברור שהתכנית הגבירה את אי-השוויון בחברה הישראלית.

¹⁵ ההודעה לעיתונות (25 במרץ 2004) כמו גם דו"ח המחקר במלואו באתר בנק ישראל: www.israelbank.gov.il

דיאגרמה 1

סך חוב הרשויות המקומיות לבנקים והמענק הכללי, 1996-2003¹⁶



הצגה: החוב הם מסוף ספטמבר 2003.

מקור: הצעת תקציב הממשלה, חוברת ה' - משרד הפנים, שנים שונות, ונתוני הפיקוח על הבנקים.

שיפור זה נבע במידה רבה מהאכיפה היעילה של דרישות הדיווח הפיננסי על ידי האגף לביקורת במשרד הפנים בד בבד עם הקשחתה של מגבלת התקציב שהציבה הממשלה בפני מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות וחיוזוק יכולתם של הבוחרים לעקוב אחר הניהול הפיננסי של הרשות בה הם גרים. ואולם, בשנת 2002 נבלם השיפור בניהול התקציבי של הרשויות, ובשנת 2003 אף חלה הידרדרות של ממש, שהביאה לפגיעה ניכרת בשירותים במספר גדול של רשויות, ובחלקן אף לבעיות נזילות ולאי-עמידה בתשלומים השוטפים במשך תקופה ממושכת; הרקע להחמרה זו טמון במידה רבה בקיצוץ החד והפתאומי בהשתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות (לוח 1).¹⁶

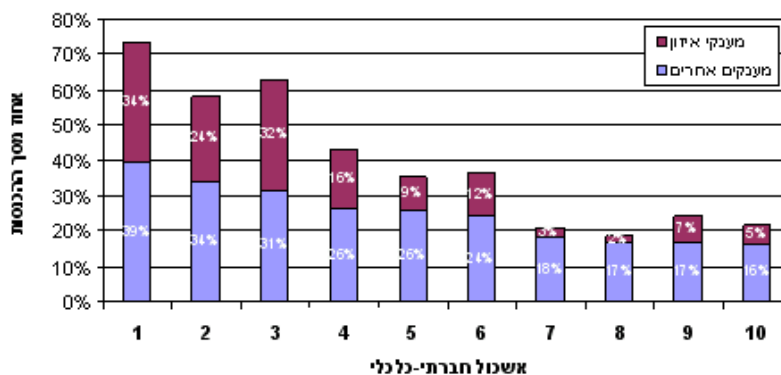
¹⁶ המספרים אינם זהים למספרים שפרסם משרד האוצר לגבי תקציב הרשויות המקומיות בהצעת התקציב ל-2004 שהופיעה לעיל (מופיע רק סעיף 18 שאינו כולל הרשאות להתחייב). כמו כן, הקיצוץ כאן הוא של כ-40% במצטבר – בין 2002 ל-2004.

לוח 1					
מענקי משרד הפנים לרשויות המקומיות					
	2004	2003	2003	2002	
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	
מתוקן ²	¹				
(באלפי שקלים, במחירי 31.12.03)					
מענקי איזון שוטפים	2,185	2,873	3,415	4,002	...
מענקים מיוחדים	219	162	215	269	...
סך הכל מענקי איזון	<u>2,404</u>	<u>3,035</u>	<u>3,630</u>	<u>4,271</u>	<u>3,482</u>
תקציבי פיתוח	309	280	311	388	287
תקציבי פיתוח לרשויות מקומיות במגזרי המיעוטים	91	97	122	132	85
סך הכל פיתוח – שנה שוטפת	<u>400</u>	<u>377</u>	<u>433</u>	<u>520</u>	<u>372</u>
הרשאה להתחייב להוצאה בשנים הבאות	0	0	476	586	0
¹ לפני התוספות עליון החליטה הממשלה בסוף ינואר 2004.					
² כולל התוספות עליון החליטה הממשלה בינואר 2004 והקצוץ הרחבי מפברואר 2004. מתוך התוספות, כ-500 מיליון ₪ מותנים בהסכמה על תוכניות הבראה ברשויות.					
מקור: הצעת התקציב, חוברת ה', משרד הפנים. שנים שונות					

סך המענקים הכלליים לרשויות הופחתו בשנת 2003 ב-1.4 מיליארדי ₪ (כ-30 אחוזים) ובוטלה גם ההרשאה של הרשויות המקומיות להתחייב להוצאות בתקציב הפיתוח בשנים הבאות. כמו כן נקבע קיצוץ נוסף בשנת 2004, כך שהקיצוץ הכולל בשנים 2002-2004 הסתכם בכ-2 מיליארדי ₪ (כ-40 אחוזים). קיצוצים אלו, שעליהם נוספו קיצוצים במענקי החינוך והרווחה במסגרת הקיצוצים "הרוחביים" בתקציבי משרדי הממשלה, היו צפויים לגרום לפגיעה חריפה בשירותים הניתנים לציבור ולהרעה במצבן הפיננסי של אותן רשויות שתקציביהן נפגעו. בפרט נפגעו הרשויות הנמצאות באשכולות הסוציו-כלכליים הנמוכים - בהן המענקים מהווים חלק גדול מההכנסה (דיאגרמה 2).

דיאגרמה 2

אחוז המענקים מסך הכנסות הרשות, לפי אשכול חברתי-כלכלי



מקור: דו"חות כספיים מבוקרים לרשויות המקומיות 2002; נתוני 210 העיריות והמועצות המקומיות.

הפגיעה הייתה חמורה במיוחד ברשויות המדורגות בארבעת האשכולות הנמוכים בהן מתגוררים כ-1.8 מיליוני תושבים (למעט ירושלים) – אלו מקבלות יותר ממחצית מענקי האיזון וכוללות את הרשויות הערביות, ישובים יהודים שבהם מתגוררים בעיקר חרדים (ביתר עלית, מודיעין עלית, ובני ברק) ואת מרבית עיירות הפיתוח. רשויות אלה נפגעו גם בשל כך שמשקלם של מענקי משרדי החינוך והרווחה בהכנסותיהן גבוה יותר מאשר ברשויות האחרות.

הפגיעה ביישובים החלשים מבחינה כלכלית בלטה ב"תוכנית להבראת כלכלת ישראל", שבמסגרתה הפחיתה הממשלה את ההעברות הכספיות לרשויות בכ-600 מיליוני ₪, בנוסף לביטול ההרשאה להתחייב ולקיצוץ בהעברות משרדי החינוך והרווחה. במקביל לקיצוץ הופחתו עלויות השכר במגזר הציבורי ואושרה העלאה בשיעורי הארנונה כך שסך הגידול בגירעון הרשויות עקב התוכנית עצמה לא היה גדול. אבל, התאמה זו לא התחשבה בחוסר הסימטריה בין הרשויות שנפגעו מהקיצוץ לבין אלו שנהנו מהפחתת השכר והעלאת הארנונה: כמחצית מתקבולי הארנונה בשלטון המקומי, וכ-40 אחוזים מתשלומי השכר, הם ברשויות שאינן מקבלות מענקי איזון; אלו נהנו מהפחתות השכר והעלאת הארנונה אך לא נפגעו מהקיצוץ במענקי האיזון. לעומת זאת, ברשויות שמקבלות מענקי איזון הקיצוץ היה גדול בהרבה מהחיסכון שנבע מהפחתת השכר ומתוספת ההכנסות עקב העלאת הארנונה.

הקיצוץ המהיר של עשרות אחוזים במענקי האיזון, גרם להידרדרות במצבן הפיננסי של רשויות רבות - כולל כאלה שניהולן התקציבי היה סביר - והביא להתמוטטות השירותים המוניציפאליים ברשויות רבות. מכיוון שעיקר הפגיעה היא בהכרח ברשויות המקומיות בהן מתגוררת האוכלוסייה החלשה מבחינה כלכלית – שכן הן אלו הנסמכות על מענקי האיזון – הביא הדבר גם להרחבת הפער החברתי כלכלי בין הרשויות החלשות לבין הרשויות המבוססות. לכן נראה כי החלטת הממשלה בסוף ינואר 2004 למתן את הפגיעה ברשויות המקומיות – על יד תוספת של כ-550 מיליוני שקלים לתקציבי הרשויות (לאחר ניכוי השפעת הקיצוץ הרוחבי בפברואר) ולהקצות סכום משמעותי לתוכניות הבראה בחלק מהרשויות

(כ-500 מיליוני שקלים) הייתה בלתי נמנעת, גם אם התקבלה לאחר שהמחיר של פגיעה באספקת השירותים כבר שולם.

מה יצא מהוועדה המיוחדת שהייתה אמורה לגבש פתרונות תוך שבוע? (ינואר-אוגוסט 2004)

בינואר 2004 החל מרכז השלטון המקומי לערוך הפגנות מול משרדי הממשלה בירושלים, ואיים בשביתה כללית ובשיבוש אספקת השירותים המוניציפאליים ברחבי הארץ. "פורום החמישה-עשר", המורכב מ-15 הרשויות המקומיות האמידות, שאינן זקוקות למענקי איזון, הסתייג מהשביתה והעיצומים, למרות הצהרותיו על תמיכתו במאבק הרשויות המקומיות. השביתה המוגבלת שהחלה בסוף ינואר נמשכה 11 ימים וכללה שיבושים בתנועה, בפינוי אשפה, בקבלת קהל, במענה טלפוני וכדומה. המוקדים העירוניים טיפלו במקרי חירום בלבד וננקטו צעדי מחאה, כגון החשכת תאורת הרחובות. עם סיום השביתה הצהירו ראשי השלטון המקומי על חששם ממבוי סתום בשל התנגדות ההסתדרות לפיטורי עובדים.

המשא והמתן בין מרכז השלטון המקומי, ההסתדרות והממשלה, נמשך לסירוגין תוך כדי אי תשלום משכורות, איומים בהשבתת המשק, הודעות על הזרמת כספים למספר רשויות, איומים של משרד הפנים לפזר מועצות מקומיות והצורך להכין תוכניות הבראה. לדוגמא, לקראת חג הפסח באפריל 2004, פורסמו בעיתונים כתבות על העוני של עובדי הרשויות שלא קבלו שכר. בהתערבותו של ראש הממשלה, הממשלה החליטה להעביר סכום של משכורת אחת לקראת החג. חסימות הכבישים על ידי עובדי הרשויות, וניתוקי מים ליישובים בעלי חוב למקורות נמשכו עד לספטמבר 2004.

ההסתדרות, בעמדת פתיחה בלתי מתפשרת עליה הכריזה עוד בפברואר – "לא מנהלים משא ומתן על בטן ריקה", נעה בין נכונות להסלמת העיצומים לבין נכונות למציאת פתרון שיכלול פיטורי עובדים במסגרת תוכניות ההבראה. עם אישור תקציב הממשלה בכנסת הכריזה ההסתדרות על סכסוך עבודה במשק – כהכנה להחרפת המאבק בעתיד.¹⁷

השביתה הכללית הקטנה (2-1 ספטמבר 2004)

כשבועיים לאחר ההכרזה על סכסוך עבודה פתחו עובדי הרשויות המקומיות בשביתה. אולם השביתה לא סחפה את כלל הרשויות שחלקן ארגנו עובדי קבלן לפינוי האשפה מן הרחובות וחלקן לא הצטרפו כלל לשביתה.¹⁸

¹⁷ ב-16 לאוגוסט הכריז יו"ר ההסתדרות המעו"ף (הפקידים), לאון מורזובסקי, על סכסוך עבודה. משמעות ההכרזה היא, שעובדי הרשויות המקומיות יוכלו לפתוח בשביתה כללית בעוד שבועיים, ב-1 בספטמבר. השביתה תמנע גם את פתיחת שנת הלימודים בבתי הספר.

¹⁸ לא הצטרפו: חולון, בת ים, הרצליה, נתניה, רעננה, אשדוד, אשקלון, גבעתיים, מודיעין, כפר סבא, עפולה, חדרה, קריית טבעון, אריאל, רמת השרון, באר טוביה, חוף הכרמל, אורנית ובקעת בית שאן.

לאון מורוזובסקי, מזכיר הסתדרות הפקידים, הודיע כי השביתה תימשך עד שהממשלה תשלם את שכרם של כל העובדים: "חתמנו עד היום על 11 מתוך 155 תוכניות הבראה ברשויות המקומיות. בכל אחת מהן יש סעיף שאומר שלממשלה לא יהיו תביעות נוספות מהעובדים עד דצמבר 2006. כבר כשחתמנו היה ברור לנו שאף אחד לא מתכוון לכבד את הסעיף הזה, והנה, לפני כמה שבועות נודע לנו ששר הפנים החוצפן, אברהם פורז, ומנכ"ל משרדו, החוצפן עוד יותר, גדעון בר-לב, מתנים את תשלום השכר לעובדים בכך שהם יוותרו על הפיצוי המגיע להם מהלנת שכרם עד עכשיו".

אולם לא רק מול הממשלה ניהל מורוזובסקי מאבק: "ראשי הערים מנסים להלך אימים על העובדים ברשויות המקומיות. הם אומרים לעובדים שאם ישבתו - ינוכה שכרם בגין ימי השביתה. ואולם, העובדים ברשויות רבות לא קיבלו שכר מזה חודשים, ולכן מדובר מבחינתם באיום סרק". ראשי הרשויות המקומיות אמנם שקלו את האפשרות להצטרף לשביתה, אך היא נערכה על דעתה של ההסתדרות ושל ועדי העובדים בלבד. במקביל עתרה ההסתדרות לבית הדין הארצי לעבודה נגד ראשי השלטון המקומי, בבקשה למנוע מהם לקצץ בשכר העובדים או לפטרם, תוך הפרת הסכמי עבודה קיבוציים.

השביתה ארכה יומיים בלבד והסתיימה על פי הוראת בית הדין הארצי לעבודה. בית הדין נעתר לבקשת ההסתדרות ואסר על הרשויות המקומיות לבצע קיצוצי שכר. "מדובר במחדל לאומי" אמר השופט סטיב אדלר, נשיא בית הדין הארצי לעבודה, והורה על הקמת מנגנון הידברות בהשתתפות הממשלה והרשויות המקומיות וההסתדרות, שיחתור לפתרון מהיר של המשבר ולתשלום שכר העובדים מאחר ולדבריו "המסגרת הקיימת לניהול המשא-ומתן על המשבר ברשויות לא מתפקדת". אדלר הורה לצדדים לדווח על התקדמות המו"מ ב-12 בספטמבר.

מחפשים את ראש הממשלה (19 ספטמבר 2004)

פתרון לא הושג - לא ב-12 בספטמבר ולא בימים שלאחר מכן. ראש השנה התקרב וסיום המשבר נראה רחוק מתמיד. שר הפנים מימש את איומיו ומינה ועדות קרואות לבית ג'אן ולעיבלין, שלא אישרו תוכניות הבראה, והורה לפזר את מועצות הרשות בבית שאן, בקציר-חריש ובפסוטה.

לנוכח האיומים הגוברים בשביתה כללית מלאה במשק ופניית הנהגת ההסתדרות לראש הממשלה בדרישה כי "יתערב בסכסוך עם האוצר ויקרא באופן מיידי לכל שרי הממשלה לדאוג לתשלום השכר לעובדי הרשויות עד מחר בערב, אחרת כל האחריות תהיה מוטלת על כתפי ראש הממשלה"¹⁹, התקיים ב-19 לספטמבר דיון חירום במשרד ראש הממשלה במשבר השכר ברשויות. בפגישה סיכמו ראש הממשלה, שרי האוצר והפנים על הקצאה של סכום כסף לתשלום משכורת אחת לכל העובדים ברשויות שאינן משלמות את שכר העובדים. כמו כן סוכם

¹⁹ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2978833,00.html#n>

על העברת 250 מיליון שקלים לתשלום שכר לאלפי עובדי הרשויות המקומיות ששכרם הולך. העברת הסכום הותנתה בהסכמתן של הרשויות הללו ושל הסתדרות לחתום על תוכניות הבראה.²⁰

ההסתדרות דחתה על הסף את הסיכום בטענה כי לא מדובר בהצעה חדשה וכי ההסדר שהושג אינו מספק. גם יו"ר מרכז השלטון המקומי, עדי אלדר, דחה את הסיכום ואמר כי "העברת תקציבים נוספים לתוכניות ההבראה לא תפתור דבר, משום שהבעיה לא נעוצה בתוכניות ההבראה, אלא במדיניות הבסיסית של משרד האוצר, ובעובדה שהמשרד קיצץ ביד גסה 2 מיליארד ש"ח מתקציבי הרשויות המקומיות והביא בכך לקריסתן. רק החזרת מיליארד וחצי ש"ח לתקציבי הרשויות תפתור את המשבר", אמר אלדר, "כל השאר הוא קשקוש, אחיזת עיניים, ונתינת אקמול לחולה סופני".

אלדר המליץ לשר האוצר לקרוא את הדוחות שחיברו בנק ישראל, כלכלני כנס קיסריה וגופים נוספים, שהצביעו, לדבריו, על משרד האוצר כאשם העיקרי בקריסת הרשויות. הוא טען מדיניות האוצר היא הגורם לתופעה של אי תשלום שכר לעובדים, ולהגדלת הפערים בין חזקים וחלשים ובין יישובי המרכז ליישובי הפריפריה. הביקורת כוונה גם נגד שר הפנים: "השר פורז יודע שרק תוספת של מיליארד וחצי ש"ח לתקציב משרדו תשים קץ למשבר החמור. מפליא שהוא משתף שוב פעולה עם תרגילי יחסי הציבור של משרד האוצר".

שר הפנים פורז האשים בתגובה את ההסתדרות כמכשול העיקרי לפתרון בעיית השכר ברשויות המקומיות ואמר שדרישותיה יביאו להעלאת הארנונה בסכומים גבוהים לתושבים והוסיף: "התושבים אינם אשמים במצב הרשויות המקומיות ולכן אינם צריכים לשלם את המחיר".

יום השביתה הכללית הגדולה (21 ספטמבר 2004)

ב-20 בספטמבר הודיעה ההסתדרות על פתיחה בשביתה הגדולה. לילה של דיונים מרתוניים לא מנע את ההשבתה המתוכננת.²¹ "השביתה הכללית הגדולה", שארכה יממה אחת בלבד, הייתה חסרת תקדים בהיקפה, כללה את השבתת כל השירותים החיוניים בישראל כולל חסימת כל מעברי הגבול היבשתי, נמלי הים ושיתוק שדה התעופה הבין לאומי בן-גוריון בעיצומה של תקופת החגים. שובתים נוספים בשביתה מלאה: רכבות הנוסעים והמשא, חברת אל-על, רשות הדואר, חברת החשמל, בזק, מקורות, בתי הזיקוק, מע"צ וכמובן – הרשויות המקומיות

²⁰ מדובר במחצית הסכום הנדרש לתשלום השכר ברשויות כאשר יתרת הסכום תועבר בשלב מאוחר יותר.

²¹ בלילה שבין ה-20 ל-21 בספטמבר 2004, התכנסה ישיבת מו"מ במרכז השלטון המקומי, בהשתתפות ראשי האוצר, ראשי משרד הפנים, ראשי ההסתדרות וראשי השלטון המקומי עד השעה 3:00 בלילה. הממונה על השכר באוצר, יובל רכלבסקי, הסכים עם מזכ"ל הסתדרות המעו"ף, ליאון מורזובסקי, שאין כל סיכוי שהישיבה תצליח למנוע את השביתה בבוקר. כנגד השביתה טענו מנכ"ל האוצר והפנים כי מבחינה טכנית - לא יוכלו לשלם עד הבוקר את המשכורות שהולנו.

ומשרדי הממשלה.²² רוב שירותי הבריאות בארץ פעלו במתכונת חירום בלבד. כל שירותי הבנקאות הבורסה ובנק ישראל הושבתו. בנוסף לשביתת רוב עובדי המדינה²³, בשירותי האוטובוסים של "אגד" ו"דן" חלו שיבושים קשים.

החלטת בית הדין לעבודה (22 ספטמבר 2004)

צו בית הדין לעבודה שם לשביתה קץ. הצו ניתן לאחר דיונים ליליים בעתירות להפסקת השביתה שהגישו גופים שונים כגון רשות הנמלים, הבנקים, רשות שדות התעופה ואיגוד לשכות המסחר בין השאר הם טענו שהאומדן של עלות נזקה של השביתה הוא כ-960 מיליון שקלים ליום.

השופט אדלר, נשיא בית הדין הארצי לעבודה, קבע בפסיקתו כי "זכותם של עובדים לשכר מלא היא זכות חקוקה שאין עליה כל עוררין". הצו ניתן לאחר התחייבות המדינה לשלם את שכר רוב עובדי הרשויות עד לערב סוכות (ולכלל העובדים ששכרם הולך עד לסוף חודש אוקטובר). הפסיקה לא התנתה את תשלום השכר בתוכניות ההבראה של הרשויות ובכך התקבלה עמדתה העקרונית של ההסתדרות לתשלום השכר ללא תנאי. (ראו נספח 2: פסיקת בית הדין).

והפיצויים על הלנת שכר?

החוק מחייב כל מעסיק שמלין את שכרו של עובד לשלם לו פיצויי הלנת שכר בשיעור של 10% לשבוע. היועצת המשפטית של ההסתדרות, דורית טנא, אמרה כי במהלך המשא ומתן בקשו נציגי הממשלה להוסיף סעיף ויתור על תביעת פיצויים על הלנת שכר. ההסתדרות אמנם לא הסכימה לכלול סעיף כזה בהסכם, אך נראה שהיה סיכום בעל פה, כי את המאבק על הפיצויים -- שהם זכות חקוקה -- נאלצו עובדי הרשויות המקומיות לנהל בכוחות עצמם בתביעות פרטניות ולא באמצעות ההסתדרות. בפסק הדין של השופט אדלר, חסרה התייחסות מפורשת לסוגיה זו.

מי שהיה נחוש בדעתו לעשות דין בעניין, הוא שר הפנים פורז. עוד בישיבת הממשלה מיום 11.09.2004 הציג השר פורז הצעת חוק על פיה המדינה תהיה פטורה מתשלום פיצויי הלנת שכר לעובדי הרשויות ששכרם לא שולם במשך חודשים ארוכים²⁴. נימוקיו של פורז היו הקשיים התקציביים²⁵: "לנו פשוט אין משאבים לשלם על

²² מתוך הרשימה שפורסמה באתר Nfc בכתובת: <http://www.nfc.co.il/archive/001-D-54292-00.html?tag=17-40-49&au=True>

²³ לדוגמא: עובדי מערכת הביטחון – אזרחים עובדי צה"ל, עובדי רפא"ל, תע"ש ומשרד הביטחון; משפטנים בשירות הציבורי, פקידי בתי המשפט, קלדניות ועובדי המנהל, בתי הדין הרבניים והמועצות הדתיות, מעונות היום של ויצ"ו, נעמת ואמונה, רשות שמורות הטבע והגנים, עמידר, עובדי המנהלה במוסדות להשכלה גבוהה, ספרנים בספריות המכללות והאוניברסיטאות, העובדים המנהליים ברשת עמל ואורט ועוד.

²⁴ על פי ההצעה, משרד הפנים יעביר לרשויות בתוכנית הבראה מימון עבור השכר בתוספת ריבית והצמדה בלבד.

²⁵ פורז בתגובה מה- 9.9.04 על פסיקת בית הדין לעבודה בעניין זכויותיהם של עובדי עיריית לוד.

הלנת שכר. בקושי נוכל לממן את השכר עצמו, בתוספת ריבית והצמדה. בית משפט מחוזי פסק לעובדי עיריית לוד 25% פיצוי על הלנת השכר. זהו לא באמת פיצוי על מה שנלקח ממך, אלא מעין עונש".

לקראת סוף ספטמבר 2004 הציגה גם פרקליטות המדינה את עמדתה בנושא: "החוק מקנה לבית הדין סמכות להפחית או לבטל את פיצויי הלנת השכר של מעביד, שטעה טעות כנה או שהלין את שכר עובדיו בנסיבות שאין לו שליטה עליהן." והרשות אינה מעביד רגיל מסבירים בפרקליטות: "הרשות ... אינה ככל מעסיק חדל פירעון אחר. תכלית קיומה של רשות היא קיום שירותים מוניציפאליים, שההצדקות לקיומם הם מעבר לשיקולים כלכליים. לפיכך, בעוד תאגיד חדל פירעון נתון לפירוק, רשות מקומית אינה ניתנת לפירוק אף אם היא חדלת פירעון." ²⁶

ויכוח האופייני על נתונים ועובדות (4 באוקטובר 2004)

אפייני מאוד לתהליכי מ"מ בישראל שחלק גדול מהדיונים נסב על הנתונים "הנכונים". בהעדר רשות מוסמכת שמפרסמת נתונים מוסמכים על שכר ובגלל הסובך בהסכמי השכר שנוצר עם השנים – כל צד בא מצויד בעובדות משלו ולא נותן אומון בנתוני הצד השני. המקרה שלפנינו גרוטסקי עוד יותר. בארבעה באוקטובר 2004, חול המועד סוכות, עמד בית הדין הארצי לעבודה להכריע במחלוקת החדשה בין משרד האוצר להסתדרות העובדים, שנסבה על השאלה האם המדינה עמדה בהתחייבותה לשלם ל-96% מעובדי הרשויות את מלוא שכרם עד לערב סוכות. הסתדרות טענה כי אלפי עובדים נותרו עדיין ללא שכר וביקשה מבית הדין להסיר את צו המניעה נגד השבתת המשק. משרד הפנים טען כי הוראות בית הדין קוימו במלואן. מקור המחלוקת בכך שלמרות הדיונים הארוכים בין הצדדים הם לא הגיעו להסכמה על רשימה אחת: **באילו רשויות הולך השכר ומי העובדים שבהם מדובר.** על שולחן בית המשפט הונחו שתי רשימות שונות – אחת של משרד הפנים ואחרת, מקיפה יותר, של ההסתדרות.

פער הנתונים בין הרשימות היה משמעותי: ברשימת ההסתדרות היו רשומים 17,000 עובדים ששכרם הולך, ואילו משרד הפנים הכיר ברשימה עם 7,700 עובדים בלבד. במשרד האוצר התנדבו לפרש את פער הנתונים: בעוד שרשימת משרד הפנים כוללת רק הלנות של משכורות, כך הסביר בכיר אנונימי לעיתונאים, הרי שההסתדרות כללה ברשימותיה "מקרי ביניים" כגון עובדים שקבלו מקדמות על חשבון שכרם, או עובדים שמשכורתם שולמה, אך לא הופרשו תשלומים לטובת פנסיה, דמי הבראה וכדומה.

המשבר - מבט מבחוץ

לאחר חודשים של הלנת שכר עובדי הרשויות המקומיות, הדי המשבר ובייחוד השביתה הכללית שגרמה לסגירת נמל התעופה בן-גוריון, הסבו את תשומת ליבם של ארגונים בין לאומיים בתחום יחסי עבודה לנעשה בישראל.

²⁶ 26.9.04, תשובה לבג"ץ בנושא.

סהיזואי טומודה, האחראית על תחום השירותים הציבוריים בארגון ILO (ארגון העבודה הבין לאומי, זרוע של האו"ם), הגיבה על משבר הרשויות המתמשך בישראל²⁷:

"ישראל נחשבת בעולם למדינה מערבית מתוקנת ומפותחת. המחשבה, שבמדינה כזאת לא ישלמו שכר להמוני עובדים על עבודתם, ביוזעין, היא בלתי נתפסת.

דבר כזה לא קרה במגזר הציבורי בשום מדינה מערבית מזה עשרות שנים. הסיפור הזה מערער את המעמד שלכם כמדינה מפותחת, וגורם לנו לחשוב שהמצב אצלכם הולך ומתדרדר".

"... האם התקציב בישראל מתוכנן מראש, או שהוא נקבע באופן ספונטני במהלך השנה, כפי שמקובל במדינות מתפתחות באסיה ובאפריקה? האם הם (ראשי הרשויות, א.ג.) לא הזהירו את הממשלה מראש, שהכסף לא יספיק להם? האם הממשלה לא לקחה אפשרות כזאת בחשבון? הטענות של הממשלה ושל ראשי הערים רק מחזקים את התחושה שלי, שהמצב אצלכם מתדרדר"

"הסיפור הזה מעלה גם בעיה נוספת, שכבר נתקלנו בה ביחסי העבודה בישראל בשנתיים האחרונות: בעולם המערבי מקובל, שקיצוצים ותוכניות התייעלות נעשים תוך משא ומתן והסכמה בין הממשלה לארגוני העובדים. זאת לא הפעם הראשונה שזה לא קורה אצלכם".

מבקר המדינה: הרשויות ומשרד הפנים הם האשמים (13 דצמבר 2004)

בדוח הביקורת על השלטון המקומי שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 2004, איתר מבקר המדינה את הסיבה למצב – ניהול כושל:

"משרד הפנים האחראי על ההנחיה, ההדרכה והפיקוח על מערך כוח האדם ברשויות המקומיות אימץ מדיניות של ביזור סמכויות, תוך התעלמות מתמשכת מהנעשה ברשויות המקומיות בתחום ניהול כוח האדם. כתוצאה מניהול כושל התדרדר מצבן הכספי של רשויות מקומיות עד שהדבר פגע באספקת שירותים לתושביהן או לאי-תשלום משכורות לעובדיהן וחלקן עומדות על סף קריסה. הסדרי הבראה שנעשו עם חלק מהרשויות לא הועילו, ומשרד הפנים לא הקפיד על מילוי הדרישות להפחתת משרות והורדת עלויות השכר"²⁸.

מרכז השלטון המקומי מזהיר מ"התלקחות משבר הרשויות" (ינואר 2005)

²⁷ מתוך ראיון ל-YNET, באתר www.ynet.co.il בתאריך 01.10.2004.

²⁸ ראו הדוח כולו:

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=422&id=96&contentid=7795&parentid=7792&bctype=1&sw=1024&hw=698>

שר הפנים החדש, אופיר פינס ממפלגת העבודה, קיבל עם כניסתו לתפקיד בינואר 2005, דוח ביקורת חמור שנערך במשרדו. הדוח כלל נתונים על אי תשלום חובות של התושבים (חלקם חברי הרשות בעצמם) לרשויות המקומיות בהיקפים נכבדים, וכן פרטים על אודות אי סדרים ניהוליים נוספים. בחלק מהרשויות, כך נודע לשר, מעולם לא קבלו את כספי ההבראה שהועברו על ידי המשרד. בה בעת, עדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי, האשים את ההסתדרות כגורם עיקרי לעיכוב ההסכם – תקציב ממשרד הפנים תמורת תוכנית הבראה הכוללת שינויים בכח האדם ברשויות. חיצי זעמו של אלדר הופנו גם לכיוונו של משרד האוצר, שהציע לקצץ 95 מיליון שקלים מתקציב הרשויות המקומיות (כחלק מקיצוץ הרוחב בתקציב הממשלה), וזאת בניגוד להסכם עם שר הפנים הקודם לפיו לא יקוצצו תקציבי השלטון המקומי בתקציבי 2005 ו-2006, להוציא מקרה חירום מיוחד. אלדר טען שכרגיל, משרד האוצר שוב אינו עומד במילתו²⁹.

נספח 1: רקע כללי -- הבסיס המשפטי ותקציב הרשויות המקומיות בישראל³⁰

1. מסגרת משפטית

מייד לאחר הקמת המדינה החליטה הכנסת להותיר חלקים נרחבים מהחקיקה המנדטורית בתוקף, ובכלל זה את כל החקיקה שמסדירה את מעמד הרשויות המקומיות ואת דפוסי הפעולה מול השלטון המנדטורי. בהתאם לשיטת המשפט הבריטית השולטת גם בדיני הרשויות המקומיות בארץ, הרשות המקומית היא גוף שנוצר על ידי החוק ולכן מותר לרשות המקומית לעשות רק מה שהחוק מתיר לה במפורש.

בחירות ברשויות המקומיות

המעבר לבחירה ישירה של ראשי הרשות וסגניהם, שהשפיעה רבות על התנהלות השלטון המקומי בישראל, בא לידי ביטוי בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות, סגניו וכהונתם), התשל"ה – 1975 ואומץ גם למועצות האזוריות.

הסדרה ייחודית וחקיקה כללית

חוקים ייחודים רבים מסדירים פעילויות ספציפיות (לדוגמא: חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962). חוקים נוספים, כרוכים במערכת השלטון המקומית כפועל יוצא מכך שהנושאים אותם הם מסדירים מוגדרים כתחומים שבאחריותה (כגון: חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965).

2. מסגרת תקציבית

²⁹ להודעותיו של אלדר אתר השלטון המקומי: www.iula.org.il קישור http://www.iula.org.il/img/20_1_2005_9_1_13_SPOKMAN_443_1_.pdf צביעות 20% משרד 20% האוצר pdf.

³⁰ מבוסס על אלמה גדות (פרז), פרלמנט, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2004. www.idi.org.il

קיימים שני סוגים של שירותים אותם מספקת הרשות המקומית: שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מקומיים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. תקציב הרשויות מחולק לשני סוגים עיקריים: "התקציב הרגיל" אשר מיועד למימון פעילויות שוטפות ו"תקציב בלתי רגיל" (תב"ר) המיועד בעיקר לצורכי פיתוח.

ההוצאות המרכזיות בתקציב:

- **הוצאות לשירותים** – מוניציפאליים וממלכתיים (חינוך ורווחה). על פי חלוקה פנימית לסעיף הוצאה לשכר ולסעיף הוצאות לפעולות.
- **פירעון הלוואות**
- **כספים המופרשים לצרכי פיתוח ולקרנות**

מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות בישראל (לשימוש שוטף ולמתן שירותים ולא לצורכי פיתוח)

- **הכנסות עצמיות:** אלו כספים העוברים ישירות מן האזרחים והעסקים שבתחומי הרשות המקומית אל קופתה מהמקורות הבאים:

א. **ארנונה** – הארנונה היא מס המוטל על פי חוק³¹ על כל המחזיקים בנכסים בשטח הרשות. ההכנסות מן הארנונה אינן מיועדות מראש לפעילות מסוימת והרשות משתמשת בהן למימון פעולות ושירותים לפי ראות עיניה ולתשלום חלקה במימון השירותים הממלכתיים. הרשות מוגבלת בקביעת הארנונה על ידי טווח תעריפים (מזערי ומרבי) אשר נקבע בחוק ההסדרים במשק.

ב. **שימוש בשירותים עירוניים** הכנסות שמקורן בתשלומי אזרחים עבור שימוש בשירותים כגון: ספריה עירונית, פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט וכדומה.

ג. **תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים** לדוגמא: אגרת מים, ביוב, בעלי חיים וכדומה.

ד. **הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות** כגון שכר דירה, תקבול ממכירת נכס של הרשות וכו'.

³¹ פקודות העיריות/ צו המועצות המקומיות / צו המועצות האזוריות

▪ **הכנסות מהשתתפות ממשלתית**, אלו כספים המועברים מתקציבי משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות על מנת לספק שירותים ממלכתיים שניתנים על פי חוק או כמימון כללי:

א. **השתתפות משרד הרווחה**: על פי המנהג, משרד הרווחה מממן כ 75% מעלותם של שירותי הרווחה והרשות המקומית נדרשת להשלים 25% מעלות השירותים. עלות השירותים נקבעת בפועל על ידי משרד הרווחה אשר מגדיר את כללי הזכאות, מספר המכסות ומחירי העלות במוסדות רווחה. אי לכך ההשתתפות המקומית בפועל גבוהה מ 25%.

ב. **השתתפות משרד החינוך**: ככלל, התשלום עבור מסגרות החינוך הפורמאליות מתבסס על חישוב עלויות תקניות ולא על פי ההוצאה בפועל. בנוסף, משרד החינוך מתקצב על פי קריטריונים ברורים, פעילויות רבות במסגרת החינוך הבלתי-פורמאלי (לדוגמא: ספורט; פעילויות נוער).

ג. **השתתפות משרדים אחרים**: השתתפויות אלו הן בעלות אופי נקודתי והן כוללות מענקים ממשרד הפנים (למשל לטובת שירותי כבאות); משרד החקלאות; משרד הקליטה וכיוב'. משקלן של העברות אלו בתקציב הרשות המקומית הוא יחסית נמוך ולרוב קשור לתוכניות אשר תלויות, בדרך כלל, במאפיינים מקומיים ייחודיים.

▪ **מענקים:**

א. **מענק איזון**: סכום שמעביר משרד הפנים שמטרתו להשלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית להוצאותיה כפי שמחושבות על פי נוסחת ההקצאה שקבע משרד הפנים ("הוצאות נורמטיביות"). מטרת מענק האיזון היא לאפשר לכל הרשויות להעניק שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק, לתושביהן. כיום, רק 15 מתוך כ- 266 רשויות בארץ³² אינן זקוקות למענק על מנת לספק רמת שירותים בסיסית לתושביהן. בשנת 1994 קיבל משרד הפנים את המלצות ועדת סווארי אשר קבעה לראשונה קריטריונים ברורים למתן המענקים; יישום ההמלצות נתקל בקשיים רבים המפורטים בדוח מבקר המדינה 50 ב'. לאור הקשיים מונתה ועדת גדיש שבחנה מחדש את הקריטריונים להענקת מענק האיזון. בספטמבר 2001 אומצו המלצותיה. עיקר ההמלצות נוגעות לשינויים בהנחות לגבי אופן קביעת ההוצאה המינימאלית לרשות. כמו כן המליצה הוועדה על קיומה של "רזרבת ניהול" במשרד הפנים לשם פתרון בעיות נקודתיות שנוסחת ההקצאה אינה נותנת להן מענה; ועל מימוש הדרגתי של ההמלצות, (הכוללות גם קיצוץ כללי שנע בין 2%-5% בגובה המענקים), במשך 6 שנים (2002-2008).

ב. **מענקים אחרים מלבד מענק האיזון**: (לדוגמא: מענק הבירה שמקבלת עיריית ירושלים).

³² נתון זה מעודכן מיום 28.10.03 ולפני יישום חוק איחוד הרשויות מאוגוסט 2003.

- **הכנסות אחרות – כגון: תרומות, הכנסות מיוזמות משותפות עם רשויות אחרות, השתתפויות של מוסדות ציבור.**

בחוק ההסדרים במשק בשנת 1992, בוטל מקור הכנסה של הרשויות המקומיות הידוע בשם "הכנסות מועברות". לפי ההסדר שהיה נהוג עד שנת 1992, העבירה המדינה לרשויות המקומיות חלק מההכנסות הנובעות ממסים ואגרות (כגון: מס רכישה, מס שבח מקרקעין) אשר נגבו בעבר הרחוק על ידי הרשויות המקומיות. עמדת האוצר שהביאה לביטול מקור הכנסה זה ולהחשבתו כחלק מהמענק הכללי, אינה מקובלת על נציגי הרשויות המקומיות עד היום.

3. תהליך קביעת התקציב

ראש רשות חייב/ת על פי חוק להגיש לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים, הצעת תקציב שאושרה על ידי מועצת הרשות ובנויה על פי המבנה האחד והמחייב שנקבע בשנת 94; זאת לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת תקציב. במקרה של איחור ניתן לרשות אישור זמני. בדוחות מבקר המדינה מתוארת בעיית הפיקוח התקציבי המפחיתה את יכולת משרד הפנים להשתמש בהליך האישור התקציבי ככלי בקרה ומדיניות משמעותי.

על מנת לאשר תב"ר (תקציב בלתי רגיל), בוחן משרד הפנים את מצבה הכספי של הרשות ושוקל האם הפעילויות שהרשות מעוניינת לבצע רצויות ואפשריות. גם כאן, בעיית הפיקוח מתועדת בדוחות המבקר ומביאה לאישור בדיעבד של עבודות פיתוח, להעדר מעקב שיטתי אחר הביצוע ואיכותו ההנדסית. בנוסף, מחויבות הרשויות המקומיות להגיש דוחות כספיים תקופתיים וכן דוח שנתי. תקציב מאושר הוא מסמך מחייב משפטית וכפוף לחוק יסודות התקציב.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, העניק לממשלה ולשרי האוצר והפנים בייחוד, סמכויות פיקוח רחבות הכוללים סמכות שלא להעביר כספים מאוצר המדינה אל הרשות המקומית הגירעונית. סנקציות אפשריות נוספות הן: א. מינוי של חשב מלווה – אשר יאשר כל פעילות כספית ברשות. ב. מינוי ועדה ממונה ע"י שר הפנים לאחר פיזור המועצה הנבחרת של הרשות ו(ג) הטלת חיוב אישי על נושאי משרות בכירות ברשות.

נספח 2: פסיקת בית הדין לעבודה שהביאה לסיום השביתה הכללית במשק.

1. ביום 21.9.2004 פרצה שביתה כללית במשק בשל הלנת שכר מתמשכת של עובדי הרשויות המקומיות ועובדי המועצות הדתיות. זאת, על רקע הצורך בהבראת הרשויות המקומיות וכריכת תשלום השכר לעובדים, והתננייתו בגיבוש תוכניות הבראה לרשויות המקומיות וקבלת אישור ממשרד הפנים להן (להלן: השביתה).
2. המבקשים הגישו לבית הדין בקשה ליתן צו מניעה כנגד השביתה בית הדין שמע את הצדדים ובאי כוחם עד לשעות המאוחרות של הלילה. במשא ומתן אינטנסיבי שקיימו הצדדים במהלך הדיון, בו נטלו חלק שר

האוצר, שר הפנים, יו"ר ההסתדרות, יו"ר מרכז השלטון המקומי, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ויו"ר האגף לאיגוד מקצועי, התקרבו עמדות הצדדים.

3. במטרה ליישב את הסכסוך ביניהם, העלו הצדדים הצעות בדבר מסלולי פעולה מקבילים, בלתי מותנים ובלתי תלויים האחד במשנהו, ואלה הם:
המסלול הראשון – תשלום שכר לכ-96% מעובדי הרשויות המקומיות במהלך השבוע הבא ולא יאוחר מערב חג סוכות. בתוך 40 יום מהיום ישולם שכר לכ-4% מהעובדים המועסקים ברשויות המקומיות שעד כה סירבו להגיש תוכניות הבראה. ההסתדרות דרשה תשלום בו זמני לכל העובדים והמדינה הסכימה לבדוק את הצעתו של יו"ר ההסתדרות לפיה יתאפשר תשלום גם לעובדים אלה עד לערב חג הסוכות (להלן: המסלול הראשון).
המסלול השני – התחייבה של ההסתדרות לפעול בשיתוף פעולה, בתום לב ובאופן תכליתי במגמה להגיע בכל ההקדם להסכמי הבראה ברשויות המקומיות. זאת, תוך קביעת לוח זמנים מוגדר ומוסכם וקביעת מנגנון הכרעה במקרים בהם יתעוררו חילוקי דעות.
4. למרבה הצער, לא היה ספק בידי הצדדים לנסח מסמך מפורט הכולל את הפרטים אשר יוסכמו על הצדדים לגבי ביצוע שני המסלולים האמורים. ההסתדרות התנגדה להפסקת השביתה ולמתן צו מניעה. המדינה מצידה ביקשה כי בית הדין יכריע בבקשות למתן צו מניעה.
5. נוכח ההסכמה לתשלום שכרם של העובדים, כאמור לעיל, לאור הנזק החמור שנגרם לתושבי המדינה ולמשק בגין השביתה, ובהתחשב במאמציהם הכנים של הצדדים להגיע להסכם אנו מורים כלהלן:
 - א. המדינה תגרום לכך שכל עובדי הרשויות המקומיות יקבלו את מלוא השכר בתוך השבוע הבא, עד לערב חג הסוכות. אם וככל שלא יתאפשר תשלום השכר ל-4% מן העובדים, במסגרת המסלול הראשון, ישולם שכרם של העובדים אלה לא יאוחר מתום 40 מהיום.
 - ב. במהלך חודש אוקטובר שנה זו, תסדיר המדינה תשלום מלוא שכרם של עובדי המועצות הדתיות, בשיתוף הרשויות המקומיות.
 - ג. בשלב זה, אנו מורים להסתדרות הכללית לגרום להפסקת השביתה בכל מקומות העבודה החל מהיום 22.9.04 לא יאוחר משעה 08:00.
 - ד. ההסתדרות תפעל לפי התחייבותה במסגרת המסלול השני כדי להגיע להסכמי הבראה ברשויות המקומיות.
 - ה. היום בשעה 14:30 יקיים נשיא בית הדין הארצי דיון נוסף בהשתתפות נציגי הצדדים שנכחו בישיבה, לשם קביעת מתווה אופרטיבי ליישום ההסכמות שהושגו, לרבות ביצוע תשלום שכרם של כלל

העובדים עד לערב חג הסוכות. עד לשעה 12:00 יעביר מנכ"ל משרד הפנים, מר גדעון בר-לב, ליו"ר ההסתדרות המעו"ף מר ליאון מורוזובסקי עותקים מכל תוכניות ההבראה הקיימות.

1. עד ליום ראשון ה-26.9.04 בשעה 12:00 יגישו הצדדים דיווח לבית דין זה אודות יישום העקרונות שנקבעו במסלול הראשון והשני. בשים לב ליישום העקרונות, כאמור, ישוב בית הדין וישקול את הצורך בהארכתו של צו זה או הסרתו.

6. בית הדין חוזר וקובע כי זכותם של עובדים לשכר מלא במועדו תמורת עבודתם הינה זכות חקוקה ובסיסית שאין נעלה ממנה.

על החתום: נשיא בית הדין השופט סטיב אדלר, והשופטים נילי ארד ועמירם רבינוביץ; **נציגי עובדים:** שלום חבשוש ודניאל יעקובסון; **נציגי מעבידים:** אמירה גלין ודורון טמיר

שאלות ונושאים לדיון

1. מהי לדעתך הבעיה המבנית המוצגת באירוע?
2. אפיין את תהליך המשא והמתן בישראל בפי שנחשף במשבר הזה.
3. האם הלנת שכר היא נשק לגיטימי במאקרים בין רשתיות שלטון?
4. ניתן לשחק משחק תפקידים של הגורמים המופיעים באירוע: משרד האוצר; משרד הפנים; הרשויות המקומיות (מחולקות ל"חזקות" ו"חלשות"); מרכז השלטון המקומי; ההסתדרות.
5. ניתן לבנות מראש אסטרטגיה פוליטית לכול אחד מהגורמים לעיל?
6. בית הדין לעבודה – חלקו ותפקידו בפתרון משברים ביחסי העבודה בישראל.

קריאה נוספת

- אלעזר, דניאל י. (2001). "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: אלעזר, דניאל י. וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ע"ע 1-38.
- דרי, דוד ובית שוורץ-מילנר, **מי שולט בשלטון המקומי**, תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, 1994.

- יצחק גל-נור, "מינהל ציבורי בישראל", אקדמון (2007).
- בן-אליא, נחום (2004), הדור הרביעי – שלטון מקומי חדש לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן (2003), רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

פרק 5: הסביבה הפוליטית של נושאי תפקידים מינהליים

בישיבת ועדת העבודה והרווחה בכנסת בפברואר 1995 עלתה לדיון הצעת החוק של ח"כ יעל דיין לגבי שוויון הזדמנויות בעבודה ותיקון הגדרת השארים בחוק שירות המדינה (גמלאות) להכרה גם בבני זוג חד מיניים. בישיבה – ששודרה בשידור חי בערוץ הכנסת בטלוויזיה – השווה נציג משרד המשפטים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, פרופ' נחום רקובר, בין יחסים הומוסקסואלים לבין יחסי מין בין בני אדם לבעלי חיים. בעקבות הופעתו החליט נציב שירות המדינה פרופ' יצחק גל-נור להורות על חקירה משמעתית של התבטאותו של המשנה ליועץ המשפטי כעובד מדינה. האירוע אמנם מתעד את גלגולי הפרשה עצמה, כמו גם את העימותים שנבעו ממנה, אך הנושא הרחב המוצע לעיון אינו מעמד ההומוסקסואלים בישראל, ואפילו לא חופש הביטוי של עובדי מדינה, אלא מארג היחסים בין נושאי תפקידים מינהליים לבין הדרג הפוליטי.

ההבחנה הדיכוטומית בין הפוליטיקה ובין המנהל נוסחה על-ידי Woodrow Wilson במאמרו מ-1887 (ראו בפרק המבוא לספר). ההבחנה החדה חשובה להבנה של חלוקת התפקידים ובלתי מעשית במציאות. פרק זה נועד להמחיש זאת בהצגת פיסת מציאות מהיחסים בתוך המערכת הפוליטית-מינהלית בישראל. קל להבחין באירוע שבפועל הקו בין המנהל והפוליטיקה מטושטש – אך אולי ראוי להתוות אותו בחדות רבה יותר? לדוגמה, האם זה תפקידו של נציב שירות המדינה לקרוא לסדר עובדי מדינה, או שמא השר המופקד עליו? עוד עולה מן האירוע שלא רק פוליטיקאים נחשפים – וגם משתמשים – בתקשורת. המלאכה היומיומית של מדיניות ציבורית אינה נעשית עוד בחדרי חדרים וטוב שכך, אולם אחת התוצאות היא "השימוש" (מילה נקיה למניפולציה) שעושים בעלי המידע הרשמי, פוליטיקאים ואנשי מינהל כאחד, בתקשורת במאבקים הפנימיים ביניהם.

לאחר העיון בשאלה הכללית שלתפקודם של נושאי תפקידים מינהליים בסביבה הפוליטית, ניתן להתפנות לנושאים חשובים נוספים החבויים באירוע. ראשית, עובדי מדינה במשטרים פרלמנטריים חייבים לייצג את עמדת משרדיהם, ולא את דעתם האישית, בבואם להעיד בפרלמנט או בהופעות ציבוריות. באירוע שלפנינו לא כך היה הדבר. למרות זאת המשרד התייצב להגנתו של העובד שלו, על אף שהסתייג מהדעה שהביע. שנית, בדיון בכנסת יצאו ח"כים אחדים להגנת חופש הביטוי של עובדי מדינה בהופיעם בכנסת, והיו מוכנים להתעלם לשם כך מהפגיעה האפשרית בזכויותיהם של הומוסקסואלים. שלישית, עובד מדינה בכיר שידוע שהוא פועל בסביבה פוליטית מן הראוי שיבחין בין "מלחמות חובה ומלחמות שאינן חובה". אכיפת החוק, יאמרו יודעי דבר, היא חובה, אבל החוק הוא לרוב רק מעטה דק למציאות מורכבת הרבה יותר, כמו במקרה שלפנינו, במישור המעשי, השאלה שעלתה הייתה כיצד לאזן בין הרצון לקדם עקרונות כלליים של מינהל תקין שהיו קרובים ללבו של נציב שירות המדינה, לבין הצורך להתמקד בקידום המטרות של הרפורמה שניסה להנהיג.

ה"משל על פוליטיקה ומינהל" המופיע בפתחת ספר זה ממחיש את המתח בין הבחנות דיכוטומיות. בספר של Downs נטען כי לכל משרד ממשלתי יש אידאולוגיה משלו שאינה בולטת כמו אידאולוגיה מפלגתית, אך משפיעה על הקושי להבחין בין פוליטיקה ומינהל בתחומים שונים של שירות הציבור. בספר של Self מוצג

ההקשר ההיסטורי לכך כי התמחות מקצועית בעידן המודרני מקשה על ההבחנה בין פוליטיקה ובין מנהל.¹ לדעתנו, חלוקת העבודה קיימת, ולמומחים תפקידים נפרדים מאלה של הפוליטיקאים, ועם זאת ההפרדה החדה אינה אידיאל, כי אין מנהל מקצועי – גם במיגזר העסקי -- שאינו מושפע משיקולים של השקפת עולם ושאינו פועל בסביבה פוליטית. ומה דעתכם?

¹ Downs, Anthony (1967), **Inside Bureaucracy**, Boston: Little, Brown and Company, pp.241-247. Self, Peter (1977), **Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government**, London: Allen & Unwin, pp.247-299.

אירוע: פרשת רקובר*

תוכן העניינים

132	חשבת הסופה
136	העולם מתהפך
139	חוק הטריטוריאליזם הארגוני:
139	חוק הפזיזות המינהלית:
139	חוק ה'התייעצות':
140	המארב
149	המפלה
154	השערוריה
154	השאלות
156	הניצחון
157	שאלות ונושאים לדיון
158	קריאה נוספת

אירוע: פרשת רקובר*

חשבת הסופה

* האירוע מבוסס על פרק מספרו של פרופ' יצחק גל-נור, "לא, אדוני הנציב." ברצוננו להודות להוצאת ידיעות אחרונות ולמכון ירושלים לחקר ישראל ת על ההרשאה לשימוש בחומר מתוך הספר.

* האירוע מבוסס על פרק מספרו של פרופ' יצחק גל-נור, "לא, אדוני הנציב." ברצוננו להודות להוצאת ידיעות אחרונות ולמכון ירושלים לחקר ישראל ת על ההרשאה לשימוש בחומר מתוך הספר.

ב-22 בפברואר 1995 סיפרה לי היועצת המשפטית של נציבות שירות המדינה על הדברים המקוממים ששמעה בוועדה בכנסת מפרופ' נחום רקובר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. התחילו לעוף סיפורים, לרבות פנייה מהאגודה לזכויות האזרח, שנציגותיה נכחו בישיבה, "לעשות משהו" – כי הרי מדובר בעובד מדינה, שהתבטא באופן שאינו הולם משרת ציבור, ושפגע קשה בכבודה של קבוצת מיעוט.

חלקי המידע שבידי לא הצטרפו לתמונה ברורה, וביקשתי לראות את הפרוטוקול. הוא לא מוכן, אבל נשמה טובה וזועמת בכנסת גילתה לי שהישיבה צולמה ולדעתו אף שודרה בשידור חי בערוץ 33. תוך זמן קצר הצלחנו להשיג את 'הקלטת הלוהטת'. להלן קטעים מהופעתו של רקובר בישיבת ועדת העבודה והרווחה בכנסת ב-21 בפברואר. יש להדגיש שהם שונים במקצת מהפרוטוקול של הכנסת, שהגיע לידי מאוחר יותר.

על סדר היום של הוועדה: הצעת החוק של ח"כ יעל דיין – שוויון הזדמנויות בעבודה, תיקון מס' 2 שנועד לאסור הפליה בעבודה, והצעה לתיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) באשר להגדרת שאירים. את ה'פרומו' למה שעתיד להתרחש הציג ח"כ משה גפני, שסבר שמותר למנהל בית ספר לא לקבל הומוסקסואל לעבודה, ואין לראות בכך הפליה בגלל נטייתו המינית.

ח"כ גפני: אני רוצה לחנך תלמידים, אני לא רוצה לקבל אותו לעבודה בגלל הסיבה הזאת, מכיוון שזה הורס את המוסד, הורס את התלמידים, הורס את הילדים, הופך אותם לבהמות, ואני רוצה לחנך בני אדם.

היו"ר ח"כ כץ: אני מציע לך לחזור בך מהביטוי הזה, הביטוי 'בהמות'.

ח"כ גפני: זה ביטוי תלמודי, זה לא ביטוי שאני ממציא אותו, אני משתמש בלשון התלמוד.

ח"כ גפני סירב לחזור בו מהביטוי, ובהמשך הדיון סיפר רקובר על זכויות סוציאליות במקורות היהודיים, ואמר את הדברים הבאים:

אתם יודעים שפסק הדין של 'אל-על' הוא פסק דין שבמחלוקת בין השופטים. הרוב היה של שניים כנגד אחד. היו דעות של המשנה לנשיא ביה"מ העליון, השופט ברק, ושל השופטת דורנר מחד-גיסא, ושל השופט קדמי מאידך-גיסא. האלמנטים המשפטיים שהוזכרו, הארגומנטים שהועלו שונים כל אחד מחברו. מה שאמר השופט ברק לא אמרה השופטת דורנר, מה שאמרה השופטת דורנר, במיוחד, לא אמר השופט ברק, משום שהיא העלתה את הדבר לעניין של סולם ערכים, ואילו השופט ברק השתדל שלא להביא אותם למסגרת זו. השופט קדמי הלך בקיצוניות האחרת ופירש בעיקר, שוב לא מבחינה דתית אלא מבחינת הנורמות החברתיות שהוא מכיר, והוא אמר שיש לפרש את המלים 'בן זוג' בהקשר הידוע, בהקשר הקלאסי, שהוא בין איש לאשה, ומשום כך הוא קבע שלא נכון יהיה לקבוע שקשר בין בני זוג ממין אחד מהווים 'בני זוג' לצורך הקביעה כפי שהיתה באותו פסק דין. אם אתה שואל אותי מה יאמר בית המשפט העליון בהרכב של תשעה, או של שבעה כשיבוא הדבר לידי דיון, לא אוכל אלא להתנבא, ולא אנסה או אסתכן להתנבא מה יאמר המחוקק. אני רק מסמן מה הם

האלמנטים, כלי העבודה שעשוי בית המשפט להשתמש בהם כשהוא יבוא להכריע בבעיות הללו שלפניו. האלמנט של החד-מיניות, בין אם נקרא לזה 'נטייה מינית' או 'סטייה מינית', איך שלא נקרא לנושא, ולא נגדיר את הדברים כאן.

ח"כ דיין: הוא לא נמצא בשום ספר כסטייה מינית.

פרופ' רקובר: נאמר כך, זו היתה סטייה לפני שנים אחדות, מקובל בעולם הפסיכיאטריה שזו סטייה פסיכולוגית, פסיכיאטרית. בהצבעה של האגודה לפסיכיאטריה בארצות הברית הוחלטה החלטה שזכתה לביקורת חריפה ביותר בקרב חוגי הפסיכיאטרים, למחוק את העניין של הסטייה המינית מגדר המחלות הפסיכיאטריות.

העניין של משכב זכור בהקשר למדינה נאורה ולחברה נאורה: ראשית, הדבר מתעלם מדעה, מאלמנטים היסטוריים. כל מי שלא יבדוק את ההיסטוריה ואת ההיבטים החברתיים שהיו, שעניין של נטייה מינית של אותם בני זוג הוא עניין נאור. הראיה היא בעולם העתיק, חכמים הכירו את הסביבה הנוכרית שלהם והכירו שהיו נישאים זה לזה שני בני זוג, ואפילו היו נישאים לבעלי חיים, ואפילו היו כותבים כתובות לבעלי חיים. אנחנו צריכים להיות ערים ולהסתכל נכוחה. יחסי מין בין אדם לבעלי חיים הוא דבר קיים. אם הוא שני אחוזים או חמישה אחוזים - יש על כך חילוקי דעות. אני לא משווה.

ח"כ כץ: אני מציע לא להפוך את הישיבה הזאת למעשה ליצנות ולא לכינויי גנאי...

פרופ' רקובר: אם כי התופעה של יחסים בין בני אדם לבעלי חיים היא תופעה קיימת, היא קיימת במידה מועטת, לא אצל יהודים, אבל כיוון שאתם גוררים אותי, היא קיימת בארץ. אשתי היא אחות בבית חולים והם הזדעזעו ערב אחד כשבא אדם שאינו יהודי, שמעיו נקרעו ביחסים עם כלב. זה שייך לענייננו, משום שאם נטייה מינית ראויה לכבוד ולהתייחסות, או יותר נכון לאי התייחסות, אז גם אם אדם לפי הגדרתי נגוע ביחסים עם בעלי חיים, יש צורך להיות עקבי ולומר: נטייתו המינית ליחסים מיניים עם בעלי חיים הינה רלוונטית.

ח"כ כץ: פרופ' רקובר, לכל מי שמופיע בוועדה יש הזכות לומר את כל העולה על רוחו, אבל נדמה לי שכנציג בכיר של משרד המשפטים, לך אסור לעשות את ההשוואה הזו. אני חושב שלך אסור לבוא אל המחוקקים ולומר אם תקבלו את זה, אתם צריכים להרחיב את זה גם על בעלי חיים.

ח"כ גוז'נסקי: אנחנו לא מאשרים נטיות, אנחנו מאשרים זכויות של עובדים. זה דיון על אי הפליה.

פרופ' רקובר: הדברים שהבאתי הם דברים כתובים, מפורשים, כל אדם משכיל יוכל להיכנס לספריית הכנסת ולראות כיצד ראתה החברה היהודית את סביבתה ואמרה את מה שאמרה.

העניין של נציג בכיר או לא בכיר של משרד המשפטים לדעתי אינו רלוונטי, אני הוזמנתי הנה לא כמייצג את משרד המשפטים, אלא להציג את העמדה היהודית בנושא זה. אהיה לא ישר עם עצמי אם אעלים את הדברים.

ח"כ כץ: האם כוונתך היא שאם פורצים את הגדר וקובעים זכויות לבן זוג חד-מיני מן הראוי לפרוץ את הגדר ולהעניק זכויות גם למי שמקיים יחסים עם בהמות?

פרופ' רקובר: אם הדבר יהיה תלוי בהגדרת בן הזוג אני מניח שלא יקראו לבעל החיים 'בן זוג', אם הוא יבקש כרטיס טיסה לבעל החיים שהוא נוהג לקיים איתו יחסי מין ושאינו ראוי שיהיה מופלה...".

הדוברים אחרי רקובר לא מצאו לנכון להביע מורת רוח. רק היועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה אמר: "אני חייב לומר שאני מסתייג מהדברים שנאמרו, במיוחד מההשוואה בין בעל-חיים לבן-זוג. אני מסתייג מהשוואה זו גם בתחום הפילוסופי. אני חושב שהיות ואני נוכחתי כאן, חובתי לומר את דעתי בנושא".

ישבתי ובהיתי במסך. התיאור של ה'לא-יהודי' שמעיו קרועות ומראה פניו של רקובר באומרו זאת – לא נתנו לי מנוח. לא יכולתי לשכוח את הבעת שביעות הרצון העצמית שלו כאשר אמר-שאל מה דינו של 'בן זוג' שהוא בעל-חיים, אם יבקשו לו כרטיס טיסה חנם ב'אל-על'?

קראתי את 'כללי האתיקה לעובדי מדינה' מ-1987, ומצאתי שנאמר שם ש"עובד מדינה יימנע ממעשים או מהצהרות שיש בהם כדי לפגוע בדת, בעדה, במין או בקבוצה אתנית כלשהי". קראתי את העילות להגשת קובלנות לפי סעיף 17 בחוק שירות המדינה (משמעת); ואת סעיף 21 בחוק יסוד: הכנסת הדן בזימון ממלאי תפקידים בשירות המדינה להופיע בפני ועדות הכנסת; ואת פרק 45 בתקש"ר העוסק בנקיטת אמצעים משמעתיים כלפי עובדי מדינה. הגעתי למסקנה שמכל הבחינות, העניינית והמשפטית, יש לקיים בירור מוסמך של הפרשה.

בבוקר ה-26 בפברואר נפל הפור: הוריתי לממונה על המשמעת בנציבות לפתוח בחקירה וצילצלתי ליועץ המשפטי לממשלה, שרקובר הוא המשנה שלו למשפט עברי. דיברנו ממכונת למכונת:

- "שמעת את הסיפור על רקובר?"

"כן, שמעתי".

- אני הולך לפתוח בחקירה משמעתית, אתה שומע?

"כן, אני שומע".

- הממונה על המשמעת אצלי יחקור מה שהוא אמר. מחר זה יהיה בעיתונים.

"שמעתי".

הוצאנו הודעה לעיתונות. וזו לשונה:

"נציב שירות המדינה, פרופ' יצחק גל-נור, הורה לממונה על המשמעת, החקירה והתביעה בנציבות לפתוח בחקירה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, פרופ' נחום רקובר, בעקבות התבטאותו בועדת העבודה והרווחה בכנסת לגבי זכויות הומוסקסואלים. בדברים שאמר בוועדה יש לכאורה התנהגות שאינה הולמת עובד מדינה וכן הפרה של הכלל בדבר ייצוג נאות של עמדות המשרד בפני ועדות הכנסת. עובד מדינה חייב לייצג את עמדת המשרד בנאמנות, באופן ראוי ובלתי פוגע, ולא להציג בשום פנים ואופן את עמדתו האישית ודעותיו הפרטיות".

לא הערכתי נכון את שיעור ההתעניינות בנושא ואת עוצמתו. הידיעה פורסמה בכל מהדורות החדשות ולמחרת, בעמוד הראשון בהארץ ובמקומות בולטים בעיתונים האחרים. מייד אחר כך – נחשול תגובות, גלים גלים בשצף-קצף: רקובר טען שלא ערך כל השוואה בין יחסי מין הומוסקסואליים ליחסי מין עם בעלי-חיים; ח"כ יגאל ביבי מהמפד"ל ביקש משר המשפטים להגן על איש משרדו נוכח ההתקפות שלוחות הרסן נגדו; בטלפון אלי הוא איים שתוקם בכנסת ועדת חקירה פרלמנטרית לחקור את התנהגות הנציב. ח"כ אריה דרעי: מדובר במזימה לנקות את משרד המשפטים מאנשים דתיים שאינם מסכימים עם דעותיו הליברליות של השופט אהרון ברק. קיבלתי גם מכתב מ'ארגון עורכי הדין הדתיים', שהוכיח לי שבעימות בין אמונה למומחיות משפטית – אמונה גוברת.

סירבתי בתוקף להתראיין, אבל בגבור התגובות נעניתי להופיע בתוכנית רדיו, בתנאי שלא אשאל על תוכן הדברים שאמר רקובר. הסכמתי, כי נוסח הפרסום בכלי התקשורת יצר רושם שלא מדובר בחקירה ראשונית אלא בחריצת דין. "לא בדקתי את תוכן דבריו של פרופ' רקובר", אמרתי, "לא הבעתי את דעתי על מה שהוא אמר, לכאן או לכאן, ולא העמדתי אותו לדין". המראיין עמד בהבטחתו ובלם את כל הנסיונות של המרואיינים האחרים לגרור אותי לדיון לגופם של הדברים שהשמיע רקובר. למחרת הגיש ח"כ זבולון המר הצעה דחופה לסדר היום. שר המשפטים ליבאי הגיב באומרו שהעמדה שהציג רקובר בכנסת אינה מייצגת בשום פנים ואופן את עמדת המשרד. הרגשתי צודק ובטוח וגם מכוסה היטב, לאחר שהודעתי ליועץ המשפטי מראש על העניין.

העולם מתהפך (1/3 – 6/3)

הרוחות לא שככו. להפך. לקראת הדיון בכנסת ב-1 במאוס, גברה ההתעניינות בכלי התקשורת והחלו להופיע סימנים שבדיעבד אני יודע שהיו צריכים להדאיג אותי מאוד. בצאתי מפגישה בכנסת בעניין אחר, השר ליבאי רדף אחרי כדי לשאול: "יש לך סמכות בלעדית בעניין?" אמרתי לו: "כן, במובן זה שאני לא צריך לקבל אישור או להתיעץ עם מישהו, אבל אותה סמכות להגיש קובלנה קיימת במקביל גם לשר, ליועץ המשפטי לממשלה, למנכ"לים ולסמנכ"לים למינהל". הוא פנה ללכת, ואז שאלתי אותו:

"ומה אתה מתכוון לענות להצעה לסדר היום של המר?"

"שלא התייעצו עם שר המשפטים, ושאין לנו עמדה בעניין ושלנציב סמכות, כפי שאמרת".

"להגיד שלא התייעצו זה להכשיל אותי, זו כמעט נזיפה וקריאה לשנות את דעתי, ואתה יודע שלא אעשה זאת".

"כן, אבל קיימת מורת-רוח במשרד".

"סליחה? ענייני משמעת הם בידי הנציבות. אני מוכן להעביר אותם בשמחה למשרד המשפטים".

עמדנו ברחבה שלפני הכניסה והשיחה החלה לעורר תשומת-לב; השר ליבאי, במלוא תוקף סמכותו כעורך-דין צמרת אמר: "יהיה בסדר", ונכנס פנימה.

בעקבות השיחה עם השר ליבאי הוצאנו הודעה לעיתונות בכותרת 'הבהרה בעניין התבטאותו של פרופ' רקובר בכנסת'. בהודעה מופיעים הדברים שאמרתי יום קודם ברדיו, וכן: "נציב שירות המדינה ביקש למסור שהוא פעל במסגרת סמכויותיו ואחריותו להתנהגות הולמת של עובדי מדינה, בכירים כזוטרים... הנציב ביקש לציין כי אין בדעתו להגיב בפומבי על ההשמצות האישיות כלפיו".

נותר בי חשש כלשהו וצילצלתי למנכ"ל משרד המשפטים, שהביע תרעומת על כך שלא דיברתי איתו. אמרתי לו שהסתפקתי בהודעה ליועץ המשפטי לממשלה, שהוא הממונה הישיר על רקובר. הוא הופתע: "היועץ לא סיפר שהודעת לו". "אז אתה תספר לכולם", ביקשתי. סמוך לדיון בכנסת ליבאי על הקו: יש התקוממות במשרד, הן (נקב בשמות שתי בכירות) שואלות למה לא התייעצת ואומרות שמעכשיו עובדי מדינה יחששו לגורלם כאשר הם מופיעים בפני ועדות הכנסת, ולכן, "מה דעתך שאפנה אליך מעל במת הכנסת ואבקש ממך לשנות את עמדתך, או לפחות לבדוק את העניין מחדש?"

- בשום פנים ואופן לא.

הוא: "בוא תדבר עם [המשנה ליועץ המשפטי]".

היא: "הפרוצדורה לא היתה תקינה, חבל שלא התייעצת -"

- תעשי לי טובה, תשמרי על הטפת המוסר לחבר שלך, רקובר.

המשפט האחרון נועד להיות אירוני- כדי לא לומר שרקובר הוא בדיחה במשרד המשפטים - אבל מבחינתם הוא 'משלנו' והם לא מתכוונים לתת לנציב לתחוב את האף לקודש הקודשים ולקבוע - שומו שמיים - מהי התנהגות נאותה של בכיר במשרד המשפטים.

הדיון בכנסת (1 למארס 1995) שודר במלואו בערוץ 33 בטלוויזיה וברדיו. הנה קטעים מן ההקלטה.

ח"כ המר: "מסע של רדיפה מתנהל על-ידי פרופ' גל-נור, נציב שירות המדינה, כנגד פרופ' רקובר.

"מה רוצים בנציבות, שהאדם הממונה על נושא המקורות היהודיים-המשפטיים-ההלכתיים יוזמן לכנסת, לפי בקשת חברי הכנסת, כדי להציג את המקורות - ולדרוש ממנו להעלים אותם, להסתיר אותם, או שמא לשנות ולסלף אותם?"

"אם אין חסינות לרקובר, אין גם לגל-נור. אני מניח שגל-נור מיהר ליזום חקירה על דברי רקובר בלי שנועץ במשרד המשפטים. לו היה בודק, לפי דעתי היה מתברר שרקובר לא חרג מסמכותו.

"ההתנהגות של גל-נור היא שאיננה הולמת עובד מדינה, וודאי שאין הוא מתאים לשמש נציב שירות המדינה. הוא שצריך להיחקר על הפרשה. הוא שצריך להיענש, ולא רקובר, והכנסת צריכה לקרוא להפסיק

את החקירה המבישה שנוגעת לה ישירות. ולא - אל תצפה הכנסת שהיא תזכה לכך שאנשים הגונים שיופיעו בפניה יאמרו דברי אמת, מפני החשש להיחקר ולהיות מודח אם הדברים לא מוצאים חן. מתמיה ומדהים לראות את אבירי חופש הדעה והדיבור שוכחים את סובלנותם כלפי דעה שאינה אהודה עליהם.

"על הכנסת לבלום את הנציבות בהידרדרותה, למנוע ממנה להחזיר אותנו למציאות העגומה של משטר בולשוויקי, וזאת בביטול החקירה המשוונה הזאת".

אין מה להגיד, מלאכת מחשבת: הנושא הוא כבודו הרמוס של רקובר, והמעשה הנמהר שלי פוגע בכל החופשים שבעולם! הייתי שמח לו השמיע ח"כ המר דברים נחרצים כאלה בזכות עובד מדינה שהיה אומר, לדוגמה, בוועדה בכנסת שקיימים דינים בתורה שהם תועבה.

ליבאי הילך בין הטיפות, כהרגלו. יאנוס – אֵל כל השערים, ההתחלות והסיומים, העבר והעתיד – במיטבו: רקובר הוזמן לישיבת ועדת הכנסת שלא בהתאם לתקנון הכנסת שדורש שעובד מדינה יוזמן באמצעות השר – לא משום שאילו ידע השר מראש היה מונע את הופעתו, אלא משום שעובד אמור, בדרך כלל, לייצג את עמדת המשרד; רקובר הוא מומחה גדול למשפט עברי, אם כי יש אחרים במשרד והיה רצוי לשמוע השקפות שונות; השר נמנע מלהגיב לגופם של הדברים שאמר רקובר, כי הוא ממתין לפרוטוקול המלא של הישיבה שטרם הוכן.

כאן פרצה מהומה קטנה: ח"כ ביבי ניצל את ההזדמנות להאשים אותי שפעלתי לפני שקיבלתי את הפרוטוקול ואמר עלי בין השאר: "איך אידיוט כזה..." (ההמשך לא נשמע). כעורך-דין ותיק ליבאי הוא טקסטולוג, ומכאן דבקותו בהבנת הנקרא: במקום שיחכה לפרוטוקול הייתי צריך להציע לו לצפות בקלטת של דברי רקובר. לזכותו ייאמר שהוא הגן על כבודי ויעץ לחברי הכנסת לשמוע קודם את דברי. עם זאת, המסר היה ברור:

"אני העדפתי במקרה זה שיקול-דעת על פני תגובה מיידית. חשוב שהתגובה תהיה חד-משמעית, אבל שתהיה בדוקה ואחראית. אלא שהפיקוח על עובדי המדינה הוקנה בחוק לא רק לשר הממונה על המשרד, ולא רק ליועץ המשפטי לממשלה. החוק הטיל אחריות והקנה סמכות על עובדי המדינה בכל דרגותיהם לנציב שירות המדינה.

"אנו במשרד המשפטים מעלים תמיהה על שנציב שירות המדינה החל בהליך בירור משמעתי ללא התייעצות עם שר המשפטים או עם מנכ"ל המשרד. נראה לנו שצריך היה לאפשר תחילה בירור בתוך המשרד ועם המשרד הנוגע בדבר, שכן לנו יש רגישות והבנה לגבי הצגת עמדת המשרד שלנו, וגם לגבי מתן חוות דעת משפטית מקצועית.

"הייתי מבקש מחבר הכנסת זבולון המר להשאיר את הטיפול במקרה בשלב זה למי שמוסמך לכך, ולהסתפק היום בתגובתי זו. אבל מבחינתי, אין שום התנגדות להעברת ההצעה לסדר-היום לוועדת החוקה, חוק ומשפט".

היו עוד השתלחויות – כמו ח"כ מיכאל איתן שקרא לממשלה להסתייג ממעשי שהם 'מקארטיזם בהתגלמותו'. ועוד דבר שהתגלה אחר כך כקריטי מבחינתי: בהצבעה השחיל יו"ר הישיבה, ח"כ יוסף עזרן, תוספת קטנה שלפיה הנושא לא יועבר לוועדת החוקה, כפי שהציע ליבאי, אלא לוועדת הכנסת, שתקבע איזו ועדה תדון בו.

העיתונים למחרת (2/3) לא השאירו מקום לספק: התחילה להיות לי בעיה רצינית. חוד החנית מכוון בדיוק לעקב אכילס שלי: המיומנות הפוליטית. נציגי שלוש המפלגות הדתיות שלחו מכתב זועם לשר המשפטים, ש"ס מאיימת להגיש הצעת אי-אמון בממשלה ואני שומע מכולם ש"צריך להרים גל של לחץ נגדי", אבל כשזה נוגע למפלגות הדתיות, אף אחד לא יודע בדיוק איך. לפתוח במאבק נגדן על יחסן להומוסקסואלים, ללא-יהודים, לחילונים ולכל מי שאינו מאנשי שלומן?

צילצלו מהטלוויזיה וביקשו שאבוא לריאיון במבט. סירבתי. העורך אמר לי שזו טעות מצידי לא להסביר את עמדתי נוכח ההשמצות עלי, ביחוד שרקובר הסכים לבוא. היססתי לשנייה וחזרתי וסירבתי: עימות איתו זה הדבר האחרון שאני צריך. סיפרו לי שהמומחה למשפט עברי טען שלא ערך השוואה בין הומוסקסואליות למשכב בהמה, ואפילו המראיין הבין אחרת ולחץ עליו: "האם אתה חוזר בך?" כמו כן, הוקראה התגובה שלי: המניעים לחקירה, העובדה שהעניין הוא בתחום אחריותי וסמכותי, ושאין לי שום כוונה להגיב על ההשמצות האישיות. טוב שכן.

ועדת הכנסת בראשות ח"כ חגי מירום החליטה שהיא לא יכולה לוותר על ההצגה המרנינה הזו והחליטה שהדיון ייערך ב...ועדת הכנסת. זו הזירה הגרועה ביותר מבחינתי, הן בגלל הרכבה המשקף את כל סיעות הבית הן משום שתפקידה לעסוק בפרוצדורות. עלי להתכונן היטב לקראת הישיבה הזו ולבוא לשם עטוף בשריון עבה – שאין לי – נוכח המתקפה הצפויה.

ממשרד המשפטים נשלחו כמה רמזים דרך היועצת המשפטית שלי ש'אם אהיה מוכן לשקול הפסקת החקירה'... עניתי בשלילה גמורה. בתגובה הם הסירו את הכפפות ואותה משנה ליועץ המשפטי אמרה בריאיון פומבי שפעלתי בפזיזות ולא התייעצתי עם היועץ, אלא רק הודעתי לו. לפחות הם מודים בפעם הראשונה שהיועץ המשפטי ידע מראש. מדהים לראות איך 'הטריטוריאליזם הארגוני' פועלת במשרד המשפטים לעוור עיני חכמים. להלן בניסוח ראשוני תוספות אקטואליות לרשימת ה'חוקים' המינהליים שאני אוסף לעצמי.

חוק הטריטוריאליזם הארגוני: הנאמנות לארגון ולשמירת עצמתו, לכידותו ותדמיתו לעולם תגבר על שיקול הדעת העצמאי, גם אצל אנשים שבדרך כלל מתנהגים בצורה הגיונית.

חוק הפזיזות המינהלית: בירוקרט אחד יגדיר את מעשה הבירוקרט השני כ'פזיז' אם הוא לא ידע על כך מראש, על פי ההיגיון הסיבובי שזו פזיזות לא לקחת בחשבון שהתנהגות כזו תוגדר כפזיזה.

חוק ה'התייעצות': אם הודעת/התייעצת, זה עדיין לא מבטיח לך כלום, אבל אם לא הודעת/התייעצת – עברת על הדיבר הראשון: 'אל תפתיע אותנו'. במצב כזה, אל תופתע אם יופעלו נגדך חוקי 'הטריטוריאליזם הארגוני' ו'הפזיזות המינהלית'.

התחלתי לחשוב שהם צודקים שם, במשרד המשפטים. פזיז מצידי לא להתנהג על פי ה'חוקים' האלה.

הקו שגיבשנו לקראת הדיון בועדת הכנסת הוא להדגיש את סמכותו של נציב שירות המדינה; להסביר את ההבדל בין פתיחה בחקירה בסוגיה משמעתית לבין העמדה לדיון; להציג בדיוק מה עמד לנגד עיני כאשר החלטתי לפתוח בחקירה, ולהדגיש שהדבר לא נעשה בפזיזות, בהתחשב בחופש הביטוי; ולהראות שדרושה חקירה לבחון אם זו

התבטאות שהולמת עובד מדינה. החלטנו גם להוסיף, בעקבות דברי ליבאי בכנסת, שרקובר נקט עמדה לגבי חוקי יסוד ופסקי דין וזה בוודאי לא תפקידו של מומחה למשפט עברי. כמו כן הכנו רשימה של תשובות לשאלות שעלולים לשאול בוועדת הכנסת, כגון: מדוע מיהרת להוציא הודעה לעיתונות? (היו פניות רבות ובחרנו בתגובה מסודרת ואחידה). מדוע לא התייעצת עם שר המשפטים? (זה לא עניין לאחריות הפוליטית של השר). יש תקדימים? (יש). אתה רוצה למנוע מעובדי מדינה להביע דעתם? (חלילה, אבל דעות פוגעות כאלה – כן).

צילצלתי לידידי, ד"ר משה הלברטל שהוא גם רב בישראל: האם נכון שהתורה רואה במשכב בהמה דבר דומה למשכב זכר, שניהם הרי מופיעים בסמיכות זה לזה ונקראים 'תועבה'?

הלברטל: "אין ספק לגבי האיסור ולגבי ההגדרה כתועבה, אבל אין שום גזירה שווה, כיוון שאין דה-הומניזציה של האנשים השוכבים משכב זכר, ואין שום התייחסות אליהם כאל בהמות".

- אבל האסוציאציה הזו עלתה גם בראשו של ח"כ גפני בדיון בוועדה.

"זו באמת אסוציאציה שעלתה בראשם ותו לא, שאין לה שום בסיס, אולי באמת בשל סמיכות הפסוקים, אבל מי שמשווה הוא בור ועם-הארץ".

להיכנס לעניין הזה? הרי אני טוען כל הזמן שאיני מתייחס לגופם של דבריו, אלא רק מבקש לבדוק ולחקור. עד כמה כדאי להיכנס לסוגיית החובות המוטלות על עובדי מדינה במשטר פרלמנטרי? לתת הרצאה שתעביר את הדיון מהמישור המשפטי למישור ההשוואתי של סדרי שלטון ומינהל? מצאתי לי את הבימה להרצאה מלומדת, כאשר יהיו לי בקושי עשר דקות, שלא לדבר על הפרעות והשמצות.

לצערי, ואני אומר זאת בדיעבד, לא עלה בדעתי לגייס תמיכה, לעשות זאת אפילו באקראי אגב פגישות שהיו לי בתקופה הזו עם שרים שאולי יכלו לעזור. למחרת ישבתי ליד רבין בבנייני האומה ביום האשה הבינלאומי, הייתי צריך לבקש את התערבותו? ואם לא הוא, אז לפחות השר יוסי שריד. נפגשנו ערב ישיבת ועדת הכנסת ודיברנו על נושאי כוח אדם במשרדו. ואני – מתוך גאווה, ואולי מתוך דבקות בעיקרון שהעניין לא פוליטי – לא אמרתי ולו מילה על הפרשה, וגם הוא לא העלה את זה. בדרך החוצה פגשתי במסדרון בכנסת את ח"כ דן מרידור. רציתי לומר: "אם היית צופה בקלטת ושומע את הדברים, אני בטוח שהיית ממליץ אפילו על חקירה משטרתית בעוון הסתה". לא אמרתי כלום.

בבואי למשרד נמסר לי העתק של הודעה לעיתונות שהוציא ח"כ כץ, יו"ר ועדת העבודה והרווחה שבפניה הופיע רקובר: "העמדתו לדין [!] של פרופ' רקובר תהיה פגיעה בעקרון חופש הביטוי והאמונה, וטיפול שכזה יהיה גורם מרתיע לעובדי מדינה או מומחים לומר את דעתם, למרות שבראייה אישית הוא מצר על התבטאות זו. יש להימנע מנקיטת צעדים משמעותיים ויש להסתפק בסערה הציבורית שהתחוללה". העיתוי לא מקרי. כץ כיוון לכך שההודעה תתפרסם מחר בבוקר בכל העיתונים, לפני הישיבה של ועדת הכנסת.

המארג

בדרכי לוועדת הכנסת נתקלתי בשר ליבאי, פוסע במורד המדרגות, נושא תיק עור וכולו חיוכים: "אתן לך עצת-
חינם של עורך-דין מנוסה שעבורה אני לוקח בדרך כלל הרבה כסף: תרד מזה!"

- לא! בשבילי זה עניין עקרוני.

אולם הוועדה הצר היה כבר מלא מפה לפה. בראש השולחן ישבו יו"ר הוועדה מירום, יו"ר הכנסת, היועץ המשפטי
לממשלה ושר המשפטים. מירום הושיב אותי במקום הכי מכובד שנותר – הכיסא הראשון ליד השולחן הצדדי.
מאחורי ישב רקובר. לבד מעיתונאים ומאנשים שלא היכרתי, נכחו באולם כעשרים חברי כנסת, רובם
מהאופוזיציה, חמישה ממפלגות דתיות.

שבוע לאחר מכן, אני זוכר בעיקר את האוויר הדחוס, האווירה החונקת ואת הצפיפות (לא היה לי מקום להניח
את התיק והניירות) בישיבה שנמשכה בלי סוף. היו"ר מירום פתח ואמר שהדיון הוא לא על השקפות עולם, אלא
על המותר והאסור לפקיד ממשלתי בהופעתו בפני חברי הכנסת. הדיון מתקיים בוועדת הכנסת ולא בוועדה אחרת,
כי מדובר בעבודת הכנסת – קיים חשש שאנשים שיבואו לוועדות הכנסת וידברו בגילוי-לב, יהיו צפויים להעמדה
לדין. ואם לא די בפתיחה הרעה הזו, שממנה משתמע כי השוואה בין בני אדם לבהמות בדיון על הצעת חוק היא
בגדר גילוי-לב, נוספה גם נימת התרפסות:

"אני איש שבמשך שנים נאבק על עמדות השמאל הן בתחום המדיני הן בתחום של יחסי דת ומדינה. אילו היתה
נפתחת חקירה אל מול אנשים שמייצגים את תפיסת העולם שאני שייך אליה – אני מניח שכדרכנו בעבר היינו
מקימים רעש עצום כדי לצאת להגנתו של אדם כזה, שאמר את תפיסת עולמו".

אחריו דיבר ח"כ המר ואמר ברוחב-לב שאם אני מוכן לומר שטעיתי אולי יש לסלוח לי. ואז הוא קרא מכתב של
שישה פרופסורים למשפטים ובראשם ברכיה ליפשיץ, דיקן הפקולטה באוניברסיטה העברית:

1. תפקידו של היועץ למשפט עברי הוא להציג את עמדתו של המשפט העברי, ולא את עמדת המשרד.
2. העובדה שעמדת המשפט העברי איננה מקובלת על מאן דהוא, אין משמעותה שפרופ' רקובר לא מילא
את תפקידו בנאמנות ובאופן מקצועי כפי שהתבקש לעשות.
3. יתירה מזאת, הקלות שבה נפתחה חקירה בעניין הזה היא בלתי נסבלת ואינה עולה בקנה אחד עם עיקרון
חופש הדיבור, עם רגישות ועם רוחב הדעת והלב.
4. על נציבות שירות המדינה היה לגלות יותר רגישות בעניין הזה.

האם הם לפחות קראו את הפרוטוקול – לפני שכתבו מה שכתבו? האם זה מכתב מוזמן? המכתב הכאיב לי,
אבל שמתי לב שהנוכחים לא התרגשו ממנו ואף אחד לא הגיב, לכאן או לכאן. במשחק הפוליטי בוועדה אין
משקל לדעתם של מלומדים, כך שאם הייתי מספיק מתוחכם לחשוב על מכתב ממשפטינים שאומרים בדיוק את
ההפך – זה לא היה משנה הרבה.

ח"כ המר התחיל לדבר על הלגיטימיות של הצגת העמדה הדתית כלפי משכב זכר ואחד מהח"כים קרא "אבל לא לומר שהם בהמות", והי"ר הפסיק אותו – לצערי - באומרו שאסור שהדיון יגלוש לשאלת האמונה עצמה. בסיום דבריו עשה שר החינוך לשעבר את הגלגול הכפול באוויר, שבלעדיו אין שום סיכוי שהחילונים ירגישו רגשי אשמה: הנציב הרי אינטליגנטי, טען המר, והוא לא היה עושה מעשה מוזר כזה אלמלא היה מדובר בתכסיס שנועד לבטל את התפקיד של היועץ למשפט עברי במשרד המשפטים. ליבאי, שישב לידי, מייד רשם לעצמו משהו, שכלל 'לא' מודגש בשני קווים עבים. והסיכום: "צריך לתבוע ממבקר המדינה לחקור את ההתנהגות של פרופ' גל-נור".

הגיע תורי. להלן עיקרי הדברים:

אני מודה על ההזדמנות שניתנה לי להסביר את השיקולים שהביאו אותי להורות לממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה לברר את אשר קרה, ואני מדגיש – לברר את אשר קרה בעת הופעתו של פרופ' נחום רקובר בפני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, בדיון על הצעת חוק. כמו כן אסביר את הנוהל ואת ההיבט הפרוצדורלי של החלטתי. ברצוני להדגיש מייד בפתח דברי שהשאלה היחידה שעמדה לנגד עיני היתה אופן התנהגותו של עובד מדינה. לא מומחיותו הידועה של פרופ' רקובר, לא נושא הדיון עצמו ובוודאי לא המשפט העברי, אלא אך ורק השאלה בדבר התנהגותו כעובד מדינה. זו לדעתי, אדוני יושב-ראש הוועדה, צריכה להיות גם השאלה שצריכה לעמוד לדיון כאן ולא שאלה אחרת.

האחריות והסמכות של נציב שירות המדינה הן לפי חוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג-1963, שקובע כללים לגבי משמעת וטוהר המידות של עובדי המדינה בשירות המדינה. במקרים של הפרת כללי המשמעת והאתיקה – הנציב אחראי על בירור העובדות ונקיטת הצעדים הדרושים. אחת הסמכויות שניתנו לנציב שירות המדינה היא הסמכות להורות על פתיחת חקירה בחשד לעבירת משמעת, ביוזמתו או על-פי תלונה או תלונות שהוגשו לו.

אני לא רוצה להזכיר שוב את פרטי האירוע מכיוון שיושב-ראש הוועדה ביקש ממני לקצר. אדגיש שתי נקודות שהן חשובות בבירור הפרוצדורלי. מדובר בהצעת חוק, ולא מדובר בדיון אקדמי או בדיון כללי אחר. במהלך הדיון ערך פרופ' רקובר לכאורה השוואה בין יחסים הומוסקסואליים לבין משכב בהמה, ובין זכויות בן זוג ביחסים אלה לבין זכויות של בעל חיים. מדובר בהצעת חוק אשר הוגשה לפני יותר מחצי שנה. בינתיים ניתן בבית-המשפט העליון פסק-דין בנושא הדייל מ'אל-על', דנילביץ', ובכך נקבעה הלכה פסוקה בנושא הזה על ידי הערכאה הקובעת, שתקדימיה כידוע מחייבים.

הדבר השני שאני רוצה להדגיש הוא שהאירוע צולם והוקלט בשידור חי בטלוויזיה, ולפומביות הדיון, חבר-הכנסת המר, שהיתה ידועה לכל המשתתפים כולל לפרופ' רקובר, נגיעה ישירה לענייננו. ועתה, לגבי ההחלטה שלי לפתיחה בחקירה משמעתית. מכיוון שעלו שאלות לגבי החומר שעמד לרשותי בזמן קבלת ההחלטה...

ח"כ שטרית: לא, השאלה היא מה רע בהתנהגותו?

פרופ' גל-נור: מִיִּשְׁהוּ אִמַּר כֵּאֵן - 'הַקְּלוֹת הַבִּלְתִּי נִסְבַּלְתִּי' שֶׁל הַחֲלֻטִּי וְלֹא כֵךְ. רֹאשִׁית, קִיבַלְתִּי דִּיּוּחַ עַל מַה שֶׁהִתְרַחַשׁ בּוֹעֵדָה בְּאוֹתוֹ יוֹם מִפִּי אֲנָשִׁים שֶׁהָיוּ שֵׁם. אֲמַנֵם לֹא קִרְאֵתִי אֶת הַפְּרוֹטוֹקוֹל, כִּפִּי שֶׁנֶּאֱמַר כֵּאֵן, אֲבֵל הִיָּה לִרְשׁוֹתַי דִּבֵּר מַה עֵדִיף – צִפִּיתִי בַקְּלֻטָּה הַשִּׁידוֹר הַיֶּשֶׁר וְהִתְרַשְׁמַתִּי מִמֶּנָּה בְּאוֹפֵן בִּלְתִּי אֲמַצְעִי. כִּמוֹ שְׁאוֹמְרִים – לֹא קִרְאֵתִי אֶת הַסֵּפֶר, אֲבֵל רִאִיתִי אֶת הַסֵּרֵט!

הַהַחֲלָטָה שֶׁלִּי לְהַעֲבִיר אֶת הַנוֹשָׂא לְטִיפּוֹלוֹ שֶׁל הַמַּמּוֹנָה עַל הַמִּשְׁמַעַת נַעֲשֶׂתָה, וְאֲנִי מִדְּגִישׁ, לְאַחֵר שִׁיקוֹל דַּעַת וְלְאַחֵר הַתִּיַּעְצוֹת עִם מוֹמְחִים גַּם בְּתַחֲוֹם הַמִּשְׁפָּט הַזֶּה וְגַם בְּתַחֲוֹם שֶׁל נוֹהֲלִי מִשְׁמַעַת וּמִינַהֵל צִיבּוֹרִי. לֹא בַקְּלוֹת הַגַּעֲתִי לְהַחֲלָטָה הַזֹּאת. לֹא עַל נִקְלָה נּוֹפֶלֶת הַחֲלָטָה לְחַקּוֹר עוֹבֵד בְּכִיר וּבַעַל מוֹנִיטִין עַל דְּבָרִים שֶׁאֲמַר, לְהַבְדִּיל מִמַּעֲשֵׂה שַׁעֲשֵׂה, וְאֲנִי מוֹדָה – פֶּה הִיָּה הַהִיסוֹס, בְּגַלֵּל הַקּוֹנוֹטָצִיָּה שִׁישׁ לְחַקִּירָה כְּזֹאת לְגַבִּי חוֹפֵשׁ הַבִּיטוּי וְחוֹסֵר הַסּוֹבְלָנוֹת כִּלְפִי דַּעוֹת מִסּוּיָמוֹת, בַּעֲיָקָר בְּנוֹשָׂא רְגִישׁ כֹּל-כֵךְ כִּמוֹ הַשְׁקָפָה דִּתִּית.

אוֹלָם, כִּמִּי שֶׁמוֹפְקֵד עַל הַמִּשְׁמַעַת בְּשִׁירוֹת הַמִּדִּינָה, וְכִמִּי שֶׁעֲרֹכִי הַדְּמוֹקְרָטִיָּה קְרוֹבִים לְלִיבּוֹ, הִיִּיתִי צָרִיךְ לְהַכְרִיעַ אִם הַהֲגַבְלָה עַל דְּבָרִים שֶׁעוֹבֵד מִדִּינָה אוֹמֵר בְּפֹמְבִי גּוֹבֶרֶת בְּמִקְרָה הַזֶּה, לְפַחוֹת לְצוֹרֵךְ לְפִתּוֹחַ בְּבִירוֹר הָעֵנִיין. וְהַגַּעֲתִי לְמַסְקָנָה, נוֹכַח הַדְּבָרִים שֶׁרִאִיתִי וְשִׁמַּעְתִּי בַקְּלֻטָּה, שֶׁאֲכֵן יֵשׁ מְקוֹם לְפִתּוֹחַ בְּחַקִּירָה. מַה בִּיקְשָׁתִי לְבַרֵּר? אֲנִי רוֹצֵה לְחַדֵּד אֶת זֶה מִכִּיוּן שֶׁהַדְּבָרִים צָרִיכִים לְהִיּוֹת בְּרוּרִים. בִּיקְשָׁתִי לְבַרֵּר הָאֵם לְכֹאֹרָה יֵשׁ בְּדְבָרִים שֶׁאֲמַר פְּרוֹפ' רְקוֹבֵר הַתְּנַהּגוֹת שֶׁאִינָה הוֹלֵמֶת עוֹבֵד מִדִּינָה. אֲנִי יֹכֵל לְהַבִּיא אֶת הָאֲסַמְכָּתָאוֹת, אֲבֵל אֵין לָנוּ זְמַן, זֶה עֲבִירָה לְפִי סַעִיף 17(3) לְחוֹק שִׁירוֹת הַמִּדִּינָה (מִשְׁמַעַת), אֲנִי לֹא אֶקְרִיא אוֹתוֹ כִּי אֵין לָנוּ זְמַן.

ח"כ שטרית: אֲנִי יֹכֵל לְדַעַת מַה אוֹמֵר סַעִיף 17 ?

פרופ' גל-נור: חֲבֶר-הַכְּנֶסֶת שְׁטֵרִית, אֲנִי קוֹרֵא אֶת סַעִיף 17, סַעִיף קֶטֶן 3: "עוֹבֵד מִדִּינָה שֶׁעָשָׂה אֶחָד מֵאלֵה אֲשֶׁם בְּעִבְרִית מִשְׁמַעַת: הַתְּנַהּג הַתְּנַהּגוֹת שֶׁאִינָה הוֹלֵמֶת אֶת תְּפִקִּידוֹ כְּעוֹבֵד מִדִּינָה, אוֹ הַתְּנַהּג הַתְּנַהּגוֹת הָעֵלּוּלָה לְפִגּוּעַ בְּתַדְמִיתוֹ אוֹ בְּשֵׁמוֹ הַטּוֹב שֶׁל שִׁירוֹת הַמִּדִּינָה". הַדְּבַר הַשֵּׁנִי שֶׁבִּיקְשָׁתִי לְבַרֵּר, לְשִׁאלָתוֹ שֶׁל הַיּוֹשֵׁב-רֹאשׁ, הִיא הָאֵם הִיתָה הַפְּרָה שֶׁל הַכֹּלָל בְּדִבְרֵי יִיצוֹג נְאוֹת שֶׁל עֲמַדַּת הַמִּשְׁרָד בְּפָנֶי וְעַדַּת כְּנֶסֶת?

[...] הַתְּקַשִּׁי"ר אוֹמֵר: "הַיּוֹעֵץ הַמִּשְׁפָּטִי שֶׁל הַמִּשְׁרָד וְכֵן כֹּל עוֹבֵד אַחֵר שֶׁל הַמִּשְׁרָד, עֲשׂוּיִים לְהִיקְרָא לְהוֹפִיעַ בְּפָנֶי וְעַדַּת כְּנֶסֶת כְּדֵי לְהַצִּיג וּלְהַסְבִּיר הַצַּעַת חוֹק שֶׁאוֹשֶׁרָה עַל-יְדֵי הַמַּמְשִׁלָּה. עוֹבֵד מִדִּינָה הַנִּקְרָא לְהוֹפִיעַ בְּפָנֶי וְעַדַּת כְּנֶסֶת בְּכֵדִי לִיַּצֵּג אֶת מִשְׁרָדוֹ, בְּדִיוֹן בְּהַצַּעַת חוֹק, חַיִּיב לִיַּצֵּג אֶת עֲמַדַּת הַמִּשְׁרָד בְּנֶאֱמָנוֹת. אֲסוּר לוֹ לְהַצִּיג עֲמָדָה שִׁישׁ בָּהּ הַתְּנַגְדוֹת אוֹ סִטִּיָּה מֵהוֹתִית מֵהַצַּעַת הַחוֹק הַמִּקְוִרִית שֶׁאוֹשֶׁרָה ע"י הַמַּמְשִׁלָּה".

ח"כ איתן: דֶּרֶךְ אֲגַב, מִי קוֹבֵעַ מַה הִיא עֲמַדַּת הַמִּשְׁרָד? אֲנִי מִנִּיחַ שֶׁשֶׁר הַמִּשְׁפָּטִים.

ח"כ שטרית: הַמִּשְׁרָד תּוֹמֵךְ בִּיחְסִי בְּנֵי זוֹג עִם בַּעֲלֵי-חַיִּים?

ח"כ איתן: עֲמַדַּת הַמִּשְׁרָד יֹכֵלָה לְהִיּוֹת שְׁמוֹתָר לְהַבִּיעַ שְׁתֵּי דַּעוֹת.

פרופ' גל-נור: מִבְּלִי לְהִיכְנִס לְעוֹבֵי הַקּוֹרָה שֶׁל תּוֹכֵן הַדְּבָרִים שֶׁנֶּאֱמָרוּ, רִאִיתִי שֶׁקִּיַּמַּת בַּעִיָּה בְּצוֹרֶת הַבִּיטוּי שֶׁעֵלּוּלָה לְהִיּוֹת עֲבִירָה בְּסַעִיף הָרֹאשׁוֹן: 'הַתְּנַהּגוֹת הוֹלֵמֶת'. אֲנִי מַצִּיעַ שׁוֹב לְכֹל אֵלֶּה שֶׁלֹּא רָאוּ אֶת הַקְּלֻטָּה לְרֹאוֹת אוֹתָהּ. יִשְׁנָה בַּעִיָּה בְּאוֹפֵן הַצַּגַּת הַנוֹשָׂא עַל-יְדֵי פְּרוֹפ' רְקוֹבֵר, בְּבַחֲרִית

הנושאים, בהשוואות שעשה, וישנה אפילו סלקציה מסגירה לגבי הדוגמה שבחר מתוך המשפט העברי. בקיצור, ישנם סימני שאלה לגבי הדברים שאמר, וייתכן שהיתה פגיעה בכבוד האדם. ייתכן...

ח"כ איתן: אילו דברים? תצטט מהכתוב.

היו"ר מירום: חברי-הכנסת, פרופ' גל-נור לא נמצא כאן בחקירה נגדית.

פרופ' גל-נור: ייתכן שהיתה פגיעה ברגשותיהם של רבים ושל קבוצות מיעוט באוכלוסייה, יהודים ולא-יהודים.

ח"כ לוי: באיזה משפט שהוא אמר ישנה פגיעה?

פרופ' גל-נור: אני לא קובע. סברתי שיש לברר, ואני לא חוזר בי מהצורך בבירור. זאת ועוד, ייתכן שהיתה בדבריו ביקורת על פסק-הדין של בית-המשפט בנושא דנילביץ'. אני חוזר ואומר – ייתכן. הרי לא העמדנו אותו לדין, העמדנו אותו לבירור, וזו הכוונה בפתיחת חקירה משמעתית. עצם החקירה אין בה, עם כל הכבוד לעמיתי המכובדים באוניברסיטה העברית, פגיעה בחופש הביטוי. פה אני חולק לחלוטין על דעתם.

ח"כ המר: אתה יודע שאין תקדים לחקירה כזאת?

פרופ' גל-נור: שאלה מעניינת יותר מבחינתי, אבל פחותה מבחינת הפגיעות הטמונה בה, היא את מי מייצג עובד מדינה כאשר הוא מופיע בפני ועדת הכנסת? חבר הכנסת מירום דיבר על זה, את דעתו האישית? את דעתו כמומחה? את עמדת המשרד? מה קורה כאשר אלה אינן עמדות זהות?

ישנן שיטות ממשל שונות, ואזכיר ממש בקצרה שאמריקאים אומרים – יבואו פקידי ממשלה בפני ועדות הקונגרס, ויאמרו את אשר עם ליבם. יש לזה יתרון – רב שיח מקצועי ומעמיק, כפי שאמרת, בפני בית המחוקקים. יש לזה חיסרון גדול – בית המחוקקים משמש כעין ערכאת ערעור. מה שלא נגמר בתוך המשרד – באים ומזמנים עובדי מדינה ובמשך הזמן מתחילות להיווצר כל מיני קומבינציות שבהן לנבחרים יש בעלי ברית בתוך המשרד. זו בעיה גדולה מאוד בשירות המדינה האמריקאי. אצל הבריטים אין בכלל שאלה כזאת. עובד מדינה הוא עובד מדינה והוא לא יכול להיות מומחה ניטרלי. הוא לא יכול להיות שום דבר אחר. הוא בא ומציג את עמדת משרדו. נקודה. לא יכול לעשות אחרת, לא ידבר בלשון אחרת. היתרון של זה ברור וגם החיסרון ברור. המצב הפורמלי אצלנו לא שנוי במחלוקת, כנהוג בכל המשטרים הפרלמנטריים. כל עוד אנחנו משטר פרלמנטרי, חוק יסוד הכנסת קובע שעובד מדינה יציג את עמדת משרדו. מדוע?

ח"כ איתן: מי אחראי לזה? השר הממונה הוא הקובע מה היא עמדת המשרד ואם העובד יציג או לא יציג.

פרופ' גל-נור: נכון, בגלל עיקרון האחריות הפרלמנטרית של השר שעולה בקנה אחד עם האחריות המיניסטרילית בפני הפרלמנט. עמד על זה שר המשפטים בתשובה להצעה לסדר היום בכנסת. הדברים הם לגמרי ברורים: השר אחראי בפני הכנסת לדברים שאמר הפרופ' רקובר, עובד משרדו. לפי שיטתנו, עובד מדינה שנקרא להופיע בפני ועדת כנסת – ועל כך אין כלל מחלוקת, המצב הפורמלי ברור – חייב להיות מוזמן באמצעות השר, וחייב לייצג את עמדת המשרד בנאמנות. זה מופיע בחוק יסוד הכנסת, סעיף 21, בתקנון הכנסת סעיף 106א', וב'ובתקש"ר. לא אקרא את הסעיפים כי אין לנו זמן. זה ברור לגמרי. על-פניו נראה שעל הסעיפים האלה עבר פרופ' רקובר, ואני מקדם בברכה את ההזדמנות לברר את העניין הזה.

ח"כ כהן: על-סמך מה אתה מגיש תלונה? האם השר נותן לך הנחיה להגיש תלונה, או שאתה קובע לבד את הגשת התלונה, במקרה זה?

פרופ' גל-נור: בראשית דברי אמרתי בצורה ברורה, כי זו סמכותו ואחריותו של נציב שירות המדינה.

ח"כ איתן: אבל אתה אומר שהשר אחראי מיניסטרילית. איך יכול להיות שהשר, שהוא האחראי המיניסטרילי, לא מגיש תלונה, ולא רואה טעם לפגם, והנציב, הוא עומד מעל השר, הוא קובע שהשר נהג שלא כשורה שלא הגיש את התלונה.

היו"ר מירום: הוא לא קובע שהשר לא נהג כשורה.

ח"כ איתן: תסלח לי, זהו דבר מאוד חמור, מה שנאמר פה. הוא מעלה את עצמו מעל אחרים.

פרופ' גל-נור: מי שיטרח לעיין בדבריו של שר המשפטים בכנסת, יוכל לראות שהוא הסביר את הנקודה הזאת הסבר היטב, ועשה הבחנה ברורה וחדה בין אחריותו של השר לעובדי משרדו, לבין האחריות שהוטלה על-פי חוק על נציב שירות המדינה. הדברים ברורים וידועים וקיימים בכל המשטרים הפרלמנטריים. שתי הנקודות והשילוב ביניהן – גם התנהגות הולמת, גם מה חייב עובד מדינה לייצג בפני ועדה – משפיעות זו על זו. השילוב ביניהן, ולא כל אחת לעצמה, השפיעו על הצורך כפי שאני ראיתי אותו, לפתוח בחקירה.

לבסוף, אני מבקש להדגיש כי משמעות ההוראה שלי לממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, היא לפתוח בחקירה. הא, ותו לא. אין בכך משום העמדה לדין, אני אומר זאת ליושב-ראש ועדת העבודה והרווחה, בוודאי לא חריצת דין; לא קביעה בדבר הגשת כתב אישום, ולא קביעה אם מאן דהוא עבר עבירה כלשהי. תיאורטית, החקירה הזאת יכולה להסתיים בכך שאין מקום להעמידו לפני בין-דין משמעתי. אני אינני מתערב בחקירה, היא נעשית באופן עצמאי על-ידי הממונה על המשמעת. עיון בחומר שהיה מונח לפני הביא אותי למסקנה, ולא שיניתי את דעתי, שהנושא ראוי לברור, לאיסוף ראיות, לבחינה יסודית ומקצועית, כלומר – לחקירה משמעטית. תודה רבה.

ח"כ יוסי כץ ביקש את רשות הדיבור כדי להסביר את הסיבות להזמנת רקובר כמומחה למשפט עברי ולא כעובד מדינה, ואגב כך אמר:

"גם אני חשבתי אז שלא היה מקום לסגנון ההתבטאות הזה, ולהשוואה בין משכב זכר וחיי אישות שיש לגברים עם גברים ולנשים עם נשים, לבין חיים כאלה בין אדם לבהמה. גם אני מצר על ההתבטאות הזו". חשבתי לרגע ששינה את טעמו, אבל לא, מיד אחר כך הוא הוסיף: "אני חושב שאסור בשום פנים ואופן לנקוט בהליך משמעתי כלשהו נגד פרופ' רקובר..."

הגיע תורו של שר המשפטים, ולמען האמת הייתי סקרן לשמוע מה יאמר. לפני שהתחיל לקרוא מן הכתב הוא נשך בחוזקה את הפיתיון שהשליך לעברו ח"כ המר ואמר שלא היתה ואין שום כוונה לפגוע במשרה של היועץ למשפט עברי ובנושא המשרה. ציפיתי שילך גם הפעם סחור-סחור, אבל חושיו הפוליטיים הריחו שהקרקה הוכשרה והוא הצהיר בראשית דבריו:

"טוב היה עושה נציב שירות המדינה אילו התייעץ עם שר המשפטים, או עם היועץ המשפטי לממשלה לפני שהוא נוקט בהליך כלשהו. כאמור, דבר זה לא נעשה, ואני סבור שגם עכשיו על נציב שירות המדינה לשקול מחדש את גישתו לעניין ולבחון אם הגישה שנקט, בעקבות מה שהובא לידיעתו, היא רצויה וסבירה, והאם אין מקום לבטל את ההנחיה שנתן".

זהו. שר המשפטים העיד, קיטרג, שפט, פסק וגזר את דיני, ונתן את האות ללינץ' הפוליטי בוועדה. לא חשוב כבר שהוא התפלפל עם הטקסט וטען שרקובר לא הישווה, רק נגרר לעניין בניגוד לרצונו; לא חשוב שאחר כך ליבאי סתר את עצמו באומרו שהנוכחים, כולל היו"ר, הבינו שהוא אכן משווה יחסים מיניים בין בני-אנוש ליחסים עם בעלי-חיים; לא חשוב שהיועץ המשפטי לממשלה הירצה אחריו על הזכות להבעת דעה ואף ציטט את ג'ון סטיוארט מיל, ולאיוון גם הביא משולחן ערוך, אבל שכח משום מה להזכיר שידע על החלטתי מראש והיה לו מספיק זמן למנוע עוול כבד כזה למשנהו; לא חשוב שהצדיק, פרופ' רקובר, ראה שמלאכתו נעשתה היטב בידי אחרים והסתפק במשפט המחץ: "המלבין פני חברו ברבים – הריהו כשופך דמים".

בשלב הזה כבר הבנתי גם הבנתי שהוציאו עלי חוזה ושהדברים הנאמרים כאן הם חסרי משמעות. חברי הכנסת בוועדה, ששמעו את מירום, המר, כץ, ליבאי ואת היועץ המשפטי יוצאים נגדי זה אחר זה, הבינו את העניין (חלקם עוד קודם), והחלה תחרות סקילה. ח"כ רענן כהן הציע להפסיק את הדיון ולאמץ את הודעת השר (שאמר שהנציב צריך לשקול מחדש וגו'); ח"כ איתן שאל אותי למה לא הזדרזתי כל כך לחקור את מנכ"ל משרד ראש הממשלה ולמה גרמתי, כנראה מתוך חוסר ניסיון, לממשלה להופיע כאן בשני קולות? ח"כ שטרית התפלא שמכל הבעיות שיש עם עובדי המדינה, אני נתפס דווקא לעניין הזה והציע לי לעסוק בשיפור השירות.

ח"כ רענן כהן מכה שנית: "האם אנחנו יכולים לדעת עם איזה משפטנים התייעצת שהם נגד חופש הדיבור?"

- בצורה ששאלת, ברור שלא אוכל לענות, כי כולם בעד חופש הדיבור, עניתי.

ח"כ גפני: "כאשר שמעתי את מה שאמר פרופ' גל-נור, התכוונתי לדבר על סדום. שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה מנעו ממני את הנאום הזה". היה לזה המשך מעניין. ח"כ גפני טען שיצאתי לעיתונות בלי לדבר עם

מישהו במשרד המשפטים ואז נעור היועץ המשפטי לממשלה, שלא הרגיש כל כך נוח בחברת ח"כ גפני והודה "זה היה לאחר שהוא דיווח לי... הפרסומים בעיתונות היו לאחר מכן, לא לפני".

גם במבט לאחור אני חושב שקראתי את התמונה נכון – שעומדת להתקבל כאן החלטה קשה מאוד נגדי – ושאם אתעקש ותוגש הצעת אי-אמון, הממשלה לא תוכל לתמוך בי מן הסיבות הפוליטיות הידועות, ובוודאי שלא בניגוד לדעתו של שר המשפטים. הגיע הזמן למשא ומתן עם ליבאי שישב לשמאלי, כאשר רקובר היושב מאחורינו משרבב את ראשו במאמץ לשמוע. חבל שלא צלמו את השילוש הלא קדוש הזה של ראשי שלושת הפרופסורים.

השר ליבאי: "אני מציע שתקבל את פנייתי ותודיע בו במקום שאתה חוזר בך מההוראה לחקירה".

- אין שום סיכוי שאעשה זאת.

הוא: "עקשן, הה?"

אני מעביר לו פתק שכתבתי קודם: "אדוני השר, סיכום אפשרי: אומר ששמעתי... ואני אשמח להתייעץ עם השר והיועץ המשפטי כדי לבחון את הצעד הבא".

הוא כותב על אותו הפתק: "אלטרנטיבה: 1. ביקשתי לקיים בירור לאחר שקיבלתי תלונות. 2. הדברים ששמעתי היום, גם מפרופ' רקובר, הם חלק מהבירור. 3. אתייעץ עוד היום עם השר והיועץ"ש ואביא את החלטתי גם לידיעת יו"ר הוועדה, חגי מירום וגם לידיעת פרופ' רקובר".

מחקתי את סעיף 3 וכתבתי במקומו: "אשוחח בהקדם האפשרי (היום, אם אפשר) עם השר והיועץ"ש" וההמשך כמו בנוסח שלו. ליבאי הניע את ראשו לחיוב והעברתי את הפתק לחגי מירום.

נשאר לי עוד לענות למה שנאמר. הייתי מותש, אבל ידעתי שכדי לצאת איכשהו בשלום עלי לכבוש את הזעם המפעפע וביחוד לא להתפתות לענות לכל אחד מהח"כים על פי התשובות הפוגעות שהכנתי. להלן הדברים שאמרתי, לפי הפרוטוקול. בסוגריים מרובעים אני מציין מספר נקודות שרשמתי לעצמי ולא אמרתי.

פרופ' גל-נור: [...] עם כל הכבוד, הוועדה הזאת איננה יכולה לבוא במקום הבירור והחקירה, כי זאת ועדה של חברי-כנסת ולא ועדת בדיקה. מה גם שאותם האנשים שדיברו בזכות הבעת דעות שונות של הממשלה בפני ועדת כנסת, צריכים להחיל את זה גם על המקרה שלפנינו. נניח שישנם חילוקי דעות בין משרד המשפטים לבין נציבות שירות המדינה, הנה הובאו חילוקי הדעות בפניכם וצריך להתייחס אליהם על פי אותם הכללים שחברי-הכנסת דיברו עליהם.

אני רוצה להשיב בקיצור רק לשאלות שנגעו לשיקול הדעת שלי. ראשית, לגבי החיפזון. לא עשיתי את זה בחיפזון. שקלתי את הדברים, החומר עמד לפני כולל תיאור התפקיד של המשנה ליועץ המשפטי. הרי תיאור התפקיד נקבע בנציבות שירות המדינה. הקלטת עמדה לרשותי וראיתי לא רק קטעים ממנה אלא את כולה, מתחילתה ועד סופה.

[לא אמרתי: כמעט כל אלה שדיברו כאן לא קראו את הפרוטוקול ולא ראו את הסרט, ובכל זאת מאשימים אותי בחיפזון. מי שיראה את הקלטת – יזדעזע כמוני].

- ח"כ המר: כמה שעות עברו מהפירסום בעיתון עד שהחלטת?
- פרופ' גל-נור: חמישה ימים.
- ח"כ כהן: זה היה בוער?
- פרופ' גל-נור: ואם הייתי אומר עשרה ימים, לא היית שואל אותי אותה השאלה?
- [לא אמרתי לח"כ המר: האם פעם אחת אתה וחבריך הגנתם על חופש הדיבור של מישהו שפגע ברגשותיכם הדתיים?]
- היו"ר מירום: תנו לפרופ' גל-נור לסיים. יכול להיות שבעוד רגע תהיו מרוצים מהסיכום שלו. חכו עוד רגע.
- פרופ' גל-נור: עלתה שאלת השוואה. ואני אומר, עם כל הכבוד לשר המשפטים, אפשר לומר עשר פעמים: "לא נערכה השוואה". זה כמעט מזכיר את הקטע משייקספיר שם אומר קסיוס: "עכשיו אומר את הדברים שאני לא רוצה להגיד". ובכן, נערכה השוואה. יושב-ראש הוועדה שישב כאן קודם אמר: "נערכה השוואה".
- [לא אמרתי לליבאי: אתה מפרש טקסטים לפי הנוחיות הפוליטית שלך. בהזדמנות אחרת היית קורא את הטקסט הפוך לגמרי].
- הועלתה כאן הנקודה, ובדין הועלתה, של החירות להביע דעה ושל חופש הביטוי.
- [לא אמרתי ליועץ המשפטי לממשלה: אתה מצטט את ג'ון סטיוארט מיל? בניגוד לך, אני קראתי אותו, ואני מודיע לך שאם מיל היה כאן הוא לא היה מגן על רקובר!]
- אמרתי בראשית דברי שהשאלה הזאת היה לה משקל רב בהחלטתי. אבל עם כל הכבוד, על עובד מדינה חלות הגבלות מסוימות... השאלה הזאת היא שאלה רצינית ונכבדה. צריך להפנות אותה בין השאר לעובד המדינה פרופ' רקובר: מדוע לא פנה לשר? הרי היתה הצעת חוק. מדוע לא התייעץ אתו? השאלה שהיה צריך לשאול -
- ח"כ לוי: כי זהו תיאור תפקידו.
- פרופ' גל-נור: תיאור תפקידו הוא לתת ייעוץ בתוך המשרד באופן עצמאי. במקרה של הצעת חוק, חובה על עובד המדינה להביא את עמדתו לידיעת הממונים עליו, ואני מציע להסתכל על הבעיה של עובד סרבן גם מהצד השני, של המשרד.
- [לא אמרתי לרקובר: לא רק הלבנת את פניהם של ההומוסקסואלים, שפכת את דמם].
- עלי לציין שהבאתי את החלטתי בפני היועץ המשפטי לממשלה. נכון שלא התייעצתי עימו, אבל היתה ליועץ המשפטי האפשרות, אם רצה להתנגד, יכול היה להתנגד. אני חייב להדגיש את זה, כיוון שהדברים לא נאמרו על ידו בצורה ברורה.

כל הדברים האלה עמדו לנגד עיני ואני חוזר ואומר שאני רואה את הישיבה כאן כתחילתו של הבירור, ושמעתי גם את פרופ' רקובר. אשמח מאוד לשוחח בהקדם, אם זה אפשרי מבחינה טכנית, אפילו עוד היום, עם השר ועם היועץ המשפטי, ובעקבות השיחה וההתייעצות הזאת אביא את החלטתי לידיעת יושב-ראש הוועדה, וגם לידיעת פרופ' רקובר.

היו"ר מירום: החלטה יוצאת מן הכלל. אני חושב שעל רקע הדברים שאמר פרופ' גל-נור צריך לאפשר לו לקיים את ההתייעצות הזאת. בשעות הקרובות ודאי יודיע כאן את הודעתו, והוועדה תוכל לסכם את דיוניה מחר, כאשר יתבהרו הדברים.

הסתיימה הישיבה. הייתי שקט מאוד וחשבתי שבינתיים יצאתי יבש. כלומר, קניתי קצת זמן שיעזור לי למנוע את קבלת הצעות ההחלטה נגדי שהועלו בישיבה. הסיבה לכך שהפסדתי את המערכה הפוליטית נראתה לי ברורה לגמרי. למדתי זאת דווקא מחברי הכנסת שהיו צריכים לעזור לי – גוז'נסקי שדיברה, וייס שהתפתל ורן כהן ששתק – במצב שנוצר לא היתה להם שום תועלת פוליטית לתמוך בעמדותי. רקובר עניין את כל הנוכחים כקליפת השום; שר המשפטים והמערכת המשפטית שהתגייסה להגנתו – כן. והיה לדעתי גם נימוק מורכב יותר, ולא 'פוליטי' במובן הצר של המונח – בישראל של 1995 אין שום סיכוי לנצח במאבק על כבודם של הומוסקסואלים. את זה לא הבנתי כאשר יצאתי מועדת הכנסת, ואני לא בטוח שאני מבין זאת גם עכשיו.

המפלה (8/3 – 12/3)

העיתונים מספרים את מה שהתרחש בוועדה. אפשר גם לצחוק קצת: ידיעות הקדיש לכך עמוד שלם ודאג ששמי יופיע תחת לתמונתו של רקובר, ולהפך. אם היו לי ספקות בדבר הכיוון שאליו מסתובבות השבשבות הפוליטיות, בא צילצול טלפון משר האוצר, בייגה שוחט, ושכנע אותי סופית.

"מה זה, כל העיתונים מלאים בדברים נגדך, גם היועץ המשפטי, גם שר המשפטים?"

- הם טועים ואני צודק.

"באמת? שלח לי את כל החומר ואני רוצה לדעת אם היה תקדים לדבר הזה".

המשך השיחה לפנות ערב, המשך הטון המתנכר: "אל תנסה לנהל מלחמות עם כולם, רד מזה", אומר לי בייגה.

- בינתיים אני מסתדר, ואם אזדקק לעזרתך אפנה אליך, אני אומר לו בשארית הגאווה הפגועה.

חזרתי למשרד וצילצלתי לאגודה לזכויות האזרח ואמרתי להם שחבל שלא שמעו מהם עד עכשיו, בייחוד שהפנייה הראשונה אלי 'לעשות משהו' בעניין רקובר באה מהם. הם היססו, והסיבה שהשמיעו הממה אותי: "הרי כבר כתבנו ליועץ המשפטי!"

- כתבתם? מתי?

מתברר שלמחרת האירוע כתבה היועצת המשפטית של האגודה ליועץ המשפטי ולשר המשפטים:

"אנו רואים בחומרה רבה את העובדה כי משנה ליועץ המשפטי לממשלה מתבטא באופן הפוגע כה קשה בכבודה של קבוצת מיעוט באוכלוסייה, אף לו היו הדברים מוצגים כעמדה פרטית. חמורה במיוחד העובדה כי לא הובהר מלכתחילה באופן מפורש כי העמדה איננה מייצגת את עמדת המשרד והדבר נאמר רק בתגובה לשאלה. אנו סבורים כי יש מקום להבהיר באופן פומבי מה היא עמדת המשרד על התבטאות זו, ולפעול למניעת הישנות מקרים מסוג זה בעתיד".

רגע. זה לא הכל. היועץ המשפטי לממשלה ענה לאגודה, בו ביום במכתב קצר:

"אתכבד להודיעך שפרופ' נחום רקובר ביטא את עמדתו האישית, ולא ביטא את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, בדיון שנערך בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביום 21/2/1995. אני מביע את צערי על הקשר הדברים".

עכשיו הבנתי: הדברים הסתומים משהו שאמר היועץ המשפטי בוועדת הכנסת נסמכו על תוכן מכתבו בלי להזכיר שהיתה התכתבות כזו! גם הוא וגם ליבאי העלימו את המכתב מהוועדה, וגם ממני כי חששו, בצדק, שאשתמש בזה.

- למה לא פרסמתם את המכתב, אני שואל ברוגז, בין השאר משום שמשהו לקוי מאוד במודיעין שלי: לפחות תפרסמו עכשיו.

"אי אפשר, הדברים כבר התגלגלו הלאה".

- אז לפחות תפרסמו גילוי-דעת.

בהודעה שהוציאה האגודה לעיתונות נאמר, בין השאר:

"למרות שאין חולקים על כך שלעובדי מדינה מוקנית הזכות לחופש הביטוי, מוטלת עליהם החובה למצוא איזון בין זכות זו לבין אחריותם הציבורית מתוקף תפקידם. חובה עליהם להימנע מפגיעה בכבודם ובזכויותיהם של אזרחי המדינה בכלל ושל אוכלוסיות חלשות ופגיעות בפרט.

התנגדות ערכית לקיומם של יחסים הומוסקסואליים היא עמדה לגיטימית ויש להגן על הזכות לבטאה. פגיעה בכבודם של אנשים הנה התנהגות בלתי הולמת. דבריו של פרופ' רקובר בוועדת העבודה חרגו בטון ובאופן ההקשר שבו הובעו, מהבעת עמדת המשפט העברי בנושא, והיוו השפלה, ביזוי ופגיעה בכבודם של הומוסקסואלים. תגובה על התנהגות זו הנה ראויה ומתבקשת".

קצת פושר מדי, כי לא נאמר שם שדרושה חקירה משמעתית, אבל האגודה אינה דוברת של הנציבות והנוסח מדבר בעד עצמו, וזו התחלה למתקפת נגד. דיברתי עם כמה ח"כים וכולם הבטיחו לעזור. אבל היחיד שהתגייס היה ידידי אבי ערמוני, שפתח בסבב שיחות עם אנשים שיכולים לעזור ולא חדל מלהפציץ אותי בהצעות. צילצלתי לעיתונאים אחדים וביניהם לכתב בכיר בהארץ ושאלתי אותו מדוע נקט עמדה כל כך לא אוהדת. הוא לא ענה, אבל נידב לי אבחנה: "בלט מאוד חוסר הניסיון הפוליטי שלך". "נניח שאתה צודק", אמרתי לו, "מדוע אתה לא התייחסת לתוכן הדברים עצמם?". שלחתי לו העתק של הודעת האגודה לזכויות האזרח והוא הבטיח

לבחון שוב את הנושא. ואמנם, ב-9 למאסר התפרסמה ההודעה בהארץ, אבל בטון מינורי פלוס פרשנות שהנציב עומד להתקפל. אחר הצהריים התראיינתי בגלי צה"ל. ציטטתי את ההשוואות שעשה רקובר, חזרתי על התיאור הפלסטי של משכב בהמה, השתוממתי על כך שהעניין התהפך לחופש הביטוי של רקובר, ולא לכך שהביטויים שלו פגעו בכבודם של אנשים, כאמור בהודעה של האגודה. בתשובה לשאלת המראיין איפה אני עומד, אמרתי שאשוחח על כך עם שר המשפטים. "אני רואה שכבר החלטת", הוא מנסה למשוך אותי.

- ההשערה שלך אינה נכונה, אני עונה לו בכנות. עם זאת, בתוך-תוכי ידעתי שכל ניסיונותי לגייס עכשיו תמיכה הם מאמץ נואש להחזיר את הסוס לאורווה ששעריה נסגרו זה מכבר.

עברתי למעגל הפנימי, וקיימתי שיחה ארוכה עם מנכ"ל משרד המשפטים. הודיתי בטעותי ואמרתי לו שהשיחה הזו היתה צריכה להתקיים לפני שהודעתי על החקירה, כלומר, בזמן שהודעתי ליועץ המשפטי. "היית צריך לתקוע בשופר על הודעתך ליועץ המשפטי", הוא אומר לי. הצעתי לו פשרה: שהוא, המנכ"ל, יבדוק את העניין במסגרת סמכויותיו, וישקול אם יש מקום לנזוף ברקובר על התבטאותו. הוא הבטיח לשוחח על כך עם השר ליבאי.

פנייה נוספת מהטלוויזיה להתראיין במבט. התחבטתי ארוכות, כאשר כל עוזרי בנציבות מיעצים לי לא להתראיין, כי הודעה בנוסח הדברים שאמרתי לגלי צה"ל תחסל לדעתם כל סיכוי לפשרה מחר עם ליבאי. הצעתי לטלוויזיה שיראינו משהו אחר שיציג את העניין, הם סירבו בתוקף, ובזה סגרתי במו ידי את ההזדמנות האחרונה להציג את עמדתי קבל עם ועדה. את ההזדמנות לעצב את ה'אג'נדה' החמצתי מזמן, כאשר סירבתי להתראיין ראשון בהתחלת הפרשה, ואחר כך כשנמנעתי מלדבר על תוכן דבריו של רקובר. ראיתי שהפרשה הארורה הזו מתחילה לכרסם קשות בשלוות הנפש שלי. הגיעה השעה לשים לה קץ.

נפגשתי עם שר המשפטים, בארבע עיניים – לבקשתי. האווירה היתה ידידותית, הגם שפתחתי ואמרתי שאני לא מתכוון לשתף פעולה בהפיכת העניין ל'פרשת גל-נור'. סיפרתי לו שמשפטנים ששוחחתי איתם סבורים שהתנהגותו היא בגדר התערבות פוליטית בהליך משמעתי. זה עבד, וליבאי קפץ: "מה פתאום, הרי הכנסת התערבה, ואני הייתי חייב להגיב".

"נכון", הסכמתי, "אבל אסור היה לך לקבוע עמדה לגבי הצורך בחקירה, ולקרוא לי לחזור בי לפני שהיא נערכה". עברתי לדבר על הקלטת והגדרתי אותה כ'פצצת זמן', שאם קטעים ממנה ישודרו בטלוויזיה הוא לא יוכל להתחבא מאחורי הפרשנות המילולית השטחית שהציג בועדת הכנסת. והוספתי: "אל תכניס אותי לפינה, הרי גם אתה לא רוצה שהעסק יימשך ויפגע באמינות שלך. המינימום בשבילי זה נזיפה כמו שהצעתי למנכ"ל שלך".

באותו הרגע נעלם ליבאי הנחמד והנימה הידידותית פרחה מן החלון. הוא הגיב באומרו שרקובר דורש שאתנצל בפניו. אמרתי לו שלא יעשה צחוק מכל העניין, כי הוא ואני יודעים היטב במי מדובר. ואז התחיל ויכוח בוטה, לעתים בטונים גבוהים, עם הפרקליט הנוקשה. בסופו של דבר הוא לקח נייר וניסח במהירות ובלי אף מחיקה ארבעה סעיפים שבכולם נאמר מה עלי לעשות, לרבות ויתור על החקירה. החזרתי לו את הנייר ואמרתי לו: "non starter". הגענו למבוי סתום, ואז הציע ליבאי שנצרך לדיון את המנכ"ל שלו ואת היועצת המשפטית שלי והסכמתי ברצון. הוויכוח המרובע היה מפותל עוד יותר, אבל התגלה כפורה והגענו לסיכום בן ארבעה (אין לא) סעיפים:

1. בהתייעצות שקיים הבוקר נציב שירות המדינה עם שר המשפטים, הדגיש פרופ' גל-נור כי אסור היה לעבור לסדר היום על דבריו של פרופ' רקובר בוועדה בכנסת, כאשר הנוכחים הבינו שהוא משווה יחסים הומוסקסואליים למשכב עם בהמה. נציב שירות המדינה קיבל תלונות חריפות על דבריו של פרופ' רקובר, ובכלל זה פנייה מהאגודה לזכויות האזרח, בה נאמר: "דבריו של פרופ' רקובר בוועדת העבודה חרגו בטון ובהקשר שבו הובעו, מהבעת עמדת המשפט העברי בנושא, והוו השפלה, ביזוי ופגיעה בכבודם של הומוסקסואלים".

2. בהתחשב בהבהרות שניתנו מאז שלפיהן פרופ' רקובר התבקש להציג את עמדת המשפט העברי, ולא הציג את עמדת משרד המשפטים, החליט נציב שירות המדינה להסתפק בכך ששר המשפטים, דוד ליבאי, העיר בישיבת ועדת הכנסת לפרופ' רקובר, כי מוטב היה אילו בדבריו גילה יתר רגישות, והתבטא בדרך אחרת.

3. המנהל הכללי של משרד המשפטים שהשתתף בפגישה העביר סיכום זה לתיקו האישי של פרופ' רקובר.

4. בעקבות זאת החליט נציב שירות המדינה שאין צורך בבירור משמעותי.

בפשרה אין מנצחים, ובפשרה טובה אין מנוצחים. יכולתי לחיות בשלום עם הסעיף הראשון והשלישי, אפילו ש'סיכום' שמועבר לתיק האישי רחוק מאוד מלהיות נזיפה, כפי שחשבתי שמגיע לו. ליבאי התפשר גם כן, ייאמר לזכותו, אולי בגלל הלחץ שלי, אולי משום שהכיר בחולשה העקרונית של עמדתו, ואולי משום שבכל זאת קיימת בינינו הערכה הדדית.

אבל זה לא היה הסוף. ליבאי ביקש מהמנכ"ל לקבל את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה. המנכ"ל יצא וחזר וסיפר שהיועץ מתנגד לפשרה. ביקשתי לדבר איתו, ומתברר שהוא לא מוכן לקבל את סעיף 3 של הסיכום, ובמקומו הוא מציע לכתוב: "והדברים הובאו לידיעתו של היועץ המשפטי". כל הפיזים קפצו לי: "תשכח מזה. מה שאני מוכן לכתוב הוא שהדברים הובאו לידיעתו של היועץ, שהביע צערו על התנהגותו של רקובר במכתב שכתב לאגודה לזכויות האזרח ב-22 בפברואר - אני מקווה שאין לך התנגדות שנצטט אותך".

היועץ: "אין לי זמן בשבילך", ויצא מהחדר.

ליבאי והמנכ"ל הבטיחו לשוב ולדבר עם היועץ המשפטי על מנת לנסות וליישר את ההדורים. לפני שיצאתי אמרתי: "בעקבות הפרשה, הנציבות עומדת להעניש את משרד המשפטים".

ליבאי: "איך זה?"

- שמעתי שרקובר מגיע בקרוב לפנסיה. גם אם לא תבקשו, אני אאריך לו את השירות.

חזרתי למשרד וצילצלתי לכתב הטלוויזיה, כי למדתי שיש לו קו ישיר למשרד המשפטים ולא רציתי לתת להם מונופול על מה שיתפרסם הערב. אמרתי לו שהיה סיבוב שיחות ראשון ושהוויכוח טרם נגמר ושסיכמנו לא להוציא את זה החוצה לפני שיהיה סיכום סופי – זה למקרה שהם ידליפו לו, ואז הוא יצטרך לקבל ממני תגובה.

ואמנם, מאוחר יותר הוא התקשר וסיפר לי מה שהוא עומד לומר בכתבה שלו: שאני דורש הערה בתיק של רקובר, ששר המשפטים מתנגד ואילו היועץ המשפטי קרוב אלי בדעתו על פי המכתב ששלח לאגודה לזכויות האזרח. אצל מישוהו שם התחלפו היוצרות, ולי היתה שנייה להחליט. אמרתי לכתב: "אודה לך אם תודיע בשמי מה שכבר אמרתי לך – העסק לא נגמר, ואני לא מוכן להתייחס לפני שיהיה סיכום סופי". שיאכלו את מה שבישל, למרות שלא ידעתי אם הגרסה המבולבלת הזו היא לטובתי או לרעתי. עם שידור הדברים צילצל אלי הביתה היועץ המשפטי לממשלה. הסקרנות גברה אצלו על הגאווה. "כפי שברור לך מתוכן הכתבה", אמרתי, "זה לא בא ממני והעניין מתחיל להתגלגל באופן מכוער; אני מציע שנגמור בינינו ונשים לזה סוף".

"עמדתי בעניין היא עקרונית", הוא אומר לי.

"גם שלי", אני עונה.

"אז תפסיק לשים דברים בפי שלא אמרתי".

"ואתה תפסיק להכחיש דברים שעשית, כמו המכתב ששלחת לאגודה, ושקיבלת הודעה ממני לפני ההחלטה".

"שיהיה לך שבוע טוב", אמר בנימוס צונן, וסגר את הטלפון.

הלכה הפשרה. צילצלתי לבייגה, סיפרתי לו על השתלשלות העניינים וביקשתי ממנו לדבר עם ליבאי ולשכנע אותו לעמוד מאחורי הסיכום בינינו. הסכים בחוסר התלהבות ניכר.

העיתונים (12/3) מצטטים את הכתבה בטלוויזיה ובעיקר את ה'עובדה' שאני מתעקש על הערה בתיק של רקובר. ח"כ המר קורא לשר האוצר לפטר אותי וש"ס מאיימת שוב להגיש הצעת אי-אמון בממשלה. מוקדם בבוקר דיברתי עם ליבאי שהיה במכוניתו בדרך לשיבת הממשלה. אמרתי לו שסיכום זה סיכום, ושהוא יודע שהגעתי לקו האדום שלי ועשיתי את כל הוויתורים האפשריים ועליו לעמוד בדיבורו. ופתאום אני שומע שוב ליבאי אחר, שמתעלם מהסיכום ומנסה לשכנע אותי לרדת מכל העניין, כי היועץ המשפטי מתנגד ואין שום דבר שהוא, שר המשפטים, יכול לעשות. היתכן, חלפה בראשי מחשבה מרושעת שכל העסק (כלומר, הוויתורים שעשיתי בסיכום) היה תרגיל מתואם היטב בין שר המשפטים ליועץ המשפטי לממשלה? דעו לכם שככה מרגיש גם מי שהוא לא פרנואיד מקצועי, וזו הסיבה לכך שאני מעמיד את הפרשנות הזו בסימן שאלה. העיקר, הסיכום מיום שישי מת, ועכשיו אני חייב להחליט את ההחלטה הקשה ביותר שלי בכל הפרשה: להמשיך ולנהל את המאבק עד הסוף, או להתקפל?

ידעתי שבעצם נפלה אצלי ההכרעה. איך מתקפלים? מחכים בשקט. הכרזתי על דממת ראיונות כדי לנסות ולסחוט מהצד השני את המקסימום בנסיבות שנוצרו. לאנשי אמרתי כי הפסדנו רק במערכה הפוליטית, אבל לא במאבק הצודק, ולכן: "הראש למעלה", הוספתי בצרפתית רצוצה, וראש מטה הרפורמה מיהר לתרגם.

תרגיל השתיקה עבד. הגיעו טלפונים מח"כ מירום, מבייגה, ממנכ"ל משרד המשפטים, מהמשנה של היועץ המשפטי, ולבסוף מליבאי עצמו. השתיקה החזירה את מה שנקרא עתה 'מסמך ליבאי-גל-נור', כבסיס לדיון, והתחיל פינג-פונג ממושך כאשר הוויכוח נסב בעיקר על העברת הסיכום לתיקו של רקובר. היועץ המשפטי דרש שייאמר שם "הסיכום הועבר לידיעתו של היועץ המשפטי". אני התנגדתי וכתבתי 'לטיפולו' במקום 'לידיעתו'.

היועץ התנגד. אמרתי בסדר, לא 'לידיעתו' ולא 'לטיפולו', אלא סתם 'הועבר ליועץ המשפטי', בתנאי שההודעה לעיתונות תצא מהנציבות ואנחנו נוסיף לסיכום המשותף את עמדתנו לגבי העניין. היועץ הסכים לנוסח המקוצר, אבל התנגד נמרצות לתנאי שהוספת. הפעם ליבאי כנראה דפק על השולחן, ואני אומר 'כנראה', כי בשלב הזה תיווך המנכ"ל בין כל הגורמים ולא דיברתי אתם ישירות. זה עלה לי בעוד ויתור קטן – הסכמתי 'לתאם' עם ליבאי את נוסח התוספת בהודעה שלנו, שיצאה כמובן פושרת מאוד. בשלב זה כבר הייתי מוכן לקבל כל נוסח וידעתי שלא אוכל לומר "זהו, נגמר" עד שלא נוציא הודעה לעיתונות.

וזה מה שנאמר בהודעה לעיתונות ושודר במבט ב-12 במארכ:

"להלן הסיכום בין שר המשפטים לנציב שירות המדינה, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהועבר ליו"ר ועדת הכנסת, חגי מירום ביום 12/3/95": [כאן מופיע סיכום ליבאי-גל-נור, כפי שנוסח לפני יומיים, עם השינוי בסעיף שתוארתי לעיל. בהמשך, בתוספת שלנו, נאמר: "נציבות שירות המדינה סבורה שהמסר הועבר. עבור הנציבות מהווה הסיכום לעיל, על ארבעת סעיפיו סוף פסוק. הסיכום נמצא עתה על שולחנו של היועץ המשפטי לממשלה".

צריך להיות קבליסט מדופלם כדי לקרוא בין השורות של התוספת שלנו, אבל זה היה קוד שחשוב היה לי מאוד להדגיש: המסר הועבר. ועוד: כל הסעיפים הם מיקשה אחת (הסיכום "שנמצא על שולחנו" של היועץ – מחכה לטיפול נאות). לא טרחתי לצפות בטלויזיה.

השערוריה

ב-13/3 התקיים בוועדת הכנסת דיון חוזר בפרשה, בהעדרי, כאשר על שולחנה מונח הסיכום בין שר המשפטים וביני. כמעט כל הח"כים שהשתתפו בדיון בישיבה דיברו בגנותי. והיתה הפתעה: הם אמרו שהסיכום הוא 'שערוריה' ו'ניצחון' שלי; ואולי בכל זאת גם זו לא הפתעה, בהתחשב בכך שזו היתה דרכם לנסות ולחלוב טיפות בוך נוספות מהעניין. הנה פנינה אחת:

ח"כ בניזרי: "הנציב] בסוף מוציא מכתב שהוא המנצח הכי גדול ולמעשה פרופ' רקובר הוא זה שטעה את הטעות האומללה בגלל שהוא ייצג את המשפט העברי".

בסופו של דבר הם ניסחו החלטה:

א. יש לשמור על חופש מרבי של עדים מומחים ופקידי ממשלה המופיעים בפני ועדות הכנסת. חירותם של המופיעים בוועדות הכנסת להביע בחופשיות את דעותיהם ועמדותיהם, מהווה מכשיר חשוב לעבודתה של הכנסת כרשות המחוקקת והמפקחת על פעולות הממשלה.

ב. בנסיבות האירוע הנדון, ובמיוחד בהתחשב בדבריהם של הממונים הישירים של פרופסור רקובר – שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, קובעת הוועדה כי עדיף היה, שההחלטה לפתוח בחקירה משמעתית כנגד פרופסור רקובר לא היתה מתקבלת כלל, והיא מברכת על ביטולה.

השאלות

להלן רשימת השאלות והתמיהות שרשמתי לעצמי, בסדר כרונולוגי. קל להבחין שהשאלות הן בגדר חוכמה שלאחר המעשה, וכולן מתחילות במילים "הייתי צריך, אולי..."

- לבקש מכתב תלונה רשמי מהאגודה לזכויות האזרח ומארגונים נוספים שנציגיהם נכחו בפגישה עם רקובר – מה שהיה מאפשר לפתוח בחקירה על סמך פנייתם, ובלי מעורבותי הישירה?
- להתייעץ מראש עם משפטנים בתוך השירות ומחוצה לו - או לפחות עם בעלי-ברית בכוח במשרד המשפטים, וביניהם השר?
- לבקש מהיועץ המשפטי לומר לי מה דעתו, כאשר הודעתי לו על החלטתי?
- להכניס את שר האוצר לתמונה מהרגע הראשון?
- לנצל את הריאיון הראשון ברדיו כדי להציג בצורה ברורה את הנימוקים (לכאורה, כמובן) נגד רקובר, ובכך לנסות ולקבוע את סדר-היום של הדיון הציבורי? ולקבוע שהחקירה היא 'על דעתו' של היועץ המשפטי? להתראיין בטלוויזיה (הרי ביקשו ממני כמה פעמים)?
- בהמשך לנ"ל, להניח את הטיעונים הפורמליים למשפטנים, ולהתרכז בתוכן?
- לנסות ליצור ברית עם שר המשפטים (נגד היועץ המשפטי?), או לפחות לחתור לתיאום המהלכים, כך שיציע להוריד את ההצעה של ח"כ המר מסדר היום במקום להסכים להעביר אותה לדיון בוועדה?
- לשוחח בניהוטא עם יו"ר ועדת הכנסת, חגי מירום כדי לנסות ולהשפיע על הגדרת הדיון, או לפחות לדעת ממנו מה צפוי שם?
- לנסות לגייס תמיכה מרבין, שוחט, שריד ושטרית וליזום פגישות עם ח"כים אחרים, בעיקר חברי הוועדה, לפני הדיון בוועדת הכנסת?
- לנקוט טקטיקה התקפית בוועדה, ולהשתמש, למשל, בפרשנות הסותרת ששמעתי לגבי ההבדל בעמדה הדתית כלפי משכב זכר לעומת משכב בהמה?
- לדרוש במפגיע שחברי ועדת הכנסת יצפו ב'קלטת הלוהטת' של רקובר לפני שהם דנים בנושא?!
- להצביע על האנומליה של משרת 'היועץ למשפט עברי' במשרד המשפטים (בדרגת משנה!), שמתרוצץ שם בין הרגליים ואף אחד לא יודע בעצם מה באמת תפקידו?
- להפעיל 'רשת מודיעין' מינימלית שהיתה מאפשרת לי לדעת בזמן אמיתי על ההתכתבות בין האגודה ליועץ המשפטי, ועל עוד כמה אירועים חשובים שהתרחשו בלי ידיעתי?
- לפתוח במתקפת-הנגד ובגיוס התמיכה – שהיו יחסית, יעילים למדי – לא רק בשלב האחרון?

- להיות עקבי, ואם כבר הקפדתי בכבודו של היועץ המשפטי לממשלה – להמשיך בכך ולא לעלות עליו (סוף-סוף) דווקא בשלב הקריטי של המשא-והמתן?

הרשימה מטעה, כי אפשר לסכמה בכך שחשבתי שאני צודק, ולכן הסתבכתי בטיעונים ולא שמתי לב שאם כבר אני 'עושה פוליטיקה' צריך לעשותה כמו שצריך, ועם אותה יכולת טקטית שגיליתי רק ביום האחרון. תחת זאת רכבתי לקרב הנכון והצודק הזה על רוסיננטה מצומקת, עם כלי זין שמתאימים לדו-קרב חרבות בחצרות האבירים ועם קומץ של סנצ'ו-פאנסה מסורים שהנטל היה כבד עליהם, כמו גם עלי. בקיצור, עברתי קורס טירונות קדם-פוליטיקה. שאלה לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה: מה הייתם עושים במקומי לו הפעלתם את מבחן השכל הישר כלפי התבטאותו של המשנה למשפט עברי?

ניצחון

ניצחוני הפוליטיקאים, אין ספק. אבל אני מרגיש שהיה לי בכל זאת ניצחון מוסרי. לו ידעתי מראש את כל מה שהתרחש, האם הייתי עושה זאת? – אני אומר 'כן' גדול שמהדהד לי בחדרי הלב, כי יש דברים שחייבים לעשות, פשוט משום שנכון לעשותם. ואני גם מרגיש שהשיח הציבורי זקוק לתמרורי 'עצור' כאלה, כי בטווח הארוך זו הדרך היחידה לבלום שיירה שממשיכה לנסוע, למרות ההתרעות, לעבר התהום. הייתי עושה שקר בנפשי לו נהגתי אחרת ואני חושב שקריאת התגר שלי, מבפנים בתוקף תפקידי הרשמי, הוסיפה משקל לאמירה שאסור בשום פנים ואופן לפגוע בזולת בשם דת ישראל! האם אני שלם באותה מידה עם העובדה שלא המשכתי במאבק? בראש – כן, בפנים – המיצים עדיין גועשים וזועקים – לא!

הציון שלי בניהול מאבק פוליטי-תקשורתי הוא 'נכשל' בנ' רבתי. לא שאם הייתי מנהל את זה אחרת, התוצאה היתה בהכרח שונה – הרי הכוחות לא היו שווים. וזה מביא אותי לנקודה מרכזית: סוגיית השוויון של הומוסקסואלים ולסביות היא 'בעייתית מאוד' בלשון המעטה, מבחינה ציבורית. זו הסיבה שפוליטיקאים נזהרים מלתמוך בהם. דבר זה שמעתי מפיו של פרופ' עוזי אבן מאוניברסיטת תל-אביב, שהתפרסם בכך שחשף בפומבי את נטיותיו ההומוסקסואליות. הוא צילצל לומר 'ישר כוח' ואגב כך סיפר שועדת הכנסת דחתה את בקשתו להופיע בפניה בדיון המפורסם. יותר מכל היה לי חשוב לשמוע ממנו שהוא רואה בצעד שעשיתי תזוזה קטנה בכיוון הנכון במאבק עקרוני ממושך.

רבים אמרו לי שלטווח ארוך מאבק כזה רק מחזק, ובפוליטיקה כמו בפוליטיקה – יום למעלה, יום למטה, אף אחד לא מתרגש. במעגל הפנימי הקרוב אלי, אני שומע רחשים אחרים – החל מ"הפסדנו שבועיים", ועד ל"למה בכלל אתה מתעסק בעניין צדדי כזה שרק מזיק לרפורמה?" לטענתם של האחרונים יש משקל בעיני כי לצד הוויכוח הקשה שלי עם משרד האוצר, נוספה עכשיו גם מחלוקת רצינית עם משרד המשפטים, ואפילו שמשון חזק ממני עלול להישחק בין שני עמודי התיכון הללו.

נזכרתי בבדיחה יהודית טובה ששמעתי משארי, המשורר חיים גורי. במלחמת העולם הראשונה גויסו שני חיילים יהודיים לצבא הקיסר ונשלחו למשימת ריגול חשאית – לצפות על גשר של האויב כדי לבחון את האפשרויות לחצות אותו. הם חזרו ממשימתם ודווחו למפקדם:

"הארטילריה – תעבור בקלות;

הפרשים – אולי;

חיל הרגלים – בשום פנים ואופן לא!"

"אבל איך זה יכול להיות", שואל המפקד, "התותחים – יעברו, הסוסים – אולי, ובני אדם – לא?"

"המצב הוא כזה", מדווחים שני היהודים, "לאויב שני כלבים ענקיים בצד השני של הגשר".

והנמשל? המאבק הזה היה עמוס מדי וסיכויי ההצלחה נקבעו בהתאם:

אם הייתי צריך להיאבק רק על העניין העקרוני – בקלות;

אם הייתי צריך להתגבר על משרד המשפטים – אולי;

אם הייתי צריך לעבור גם את הפוליטיקאים הדתיים – בקושי רב;

אם הייתי צריך להתמודד גם עם הדעות הקדומות כלפי הומוסקסואלים – בשום פנים ואופן לא!

* * *

את המילה האחרונה אמר מנכ"ל משרד ראש הממשלה שפגש אותי במסדרון, טפח על כתפי ואמר בחיוך צוהל: "סגרו עליך את השורות, הא?"

שאלות ונושאים לדיון

- תאר את מארג היחסים בין נושאי תפקידים מינהליים לבין הדרג הפוליטי, כפי שהם עולים מן הארוע.
- במבוא לפרק זה נכתב: ההפרדה החדה בין פוליטיקה למינהל ציבורי אינה אידיאל, כי אין מנהל מקצועי שאינו מושפע משיקולים של השקפת עולם ושאינו פועל בסביבה פוליטית. מסכימים?
- כיצד יש לאזן בין חופש הביטוי (של פרופ' רקובר) לבין הפגיעה ברגשותיהן של קבוצות בחברה?
- האם ראוי להגביל את עובדי המדינה המופיעים בתוקף תפקידם בפני ועדות הכנסת להצגת עמדת משרדם? יתרונות המודלים השונים וחסרונותיהם.
- מה השימוש שעושים פוליטיקאים ואנשי מינהל בתקשורת? האם יש לתקשורת באירוע זה תפקיד אוטונומי?
- הצג/י בחדות את נימוקיו של אחד השחקנים הראשיים (ח"כ, שר, יועץ משפטי, נציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי, אחר). הצג/י באותה חדות את נימוקי הנגד לעמדה שהצגת.

- כתוב/י ראשי פרקים לנספח "אסטרטגיה פוליטית" עבור נציב שירות המדינה בטרם החליט להגיש קובלנה.
- האם הנושא עצמו (אמונות דתיות, הומוסקסואליות) צריך להישאר מחוץ לתחום של נושאי תפקידים מינהליים?
- מה ניתן ללמוד מן האירוע על "מיומנויות פוליטיות"? (לדוגמה, שימוש במכשירים פרוצדורליים או תקנוניים בדיון בכנסת).
- מי "ניצח" ובאיזו מובן? האם זו שאלה לגיטימית?

קריאה נוספת

- גל-נור, יצחק (2003), **לא אדוני הנציב**, תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות. ע"ע 257-291.
- פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת, "החלטת נציב שירות המדינה לתבוע לדין משמעתי על הבעת דעה מקצועית", 1.3.1995.
- Downs, Anthony (1967), **Inside Bureaucracy**, Boston: Little, Brown and Company, pp.241-247.
- Self, Peter (1977), **Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government**, London: Allen & Unwin, pp.247-299.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", **Political Science Quarterly**, Vol.2, No. 2 (June), pp.197-222.

פרק 6: אצילת סמכויות והובלת שינויים

ועדת קוברסקי הוקמה ב-1986 כדי לשפר את שירות המדינה בישראל. המלצותיה התקבלו על-ידי הממשלה ב-1990, אך לא יושמו. ב-1994 נעשה ניסיון להנהיג רפורמה בשירות המדינה בשם "צעדים מחוללי שינוי" על-ידי נציב שירות המדינה החדש פרופ' יצחק גל-נור. עמוד התיכון בתכנית היה ביזור סמכויות בתוך המערכת המינהלית הממשלתית ואצילת סמכויות למשרדי הממשלה. האירוע עוקב אחר היוזמה לעצב "משרדים לדוגמה" שיקבלו סמכויות ממשרד האוצר תמורת שינויים פנימיים בהתנהגותם המינהלית. אצילת הסמכויות החלה בינואר 1995 לשלושה משרדי ממשלה שנבחרו בקפידה לשמש "משרדים לדוגמה" ולשישה משרדים ויחידות נוספים באוקטובר 1995. הרפורמה בכלל ואצילת הסמכויות בפרט עוררו התנגדות עזה בקרב שחקנים שונים, ובראשם משרד האוצר. היא נעצרה סופית כאשר הנציב פרש מתפקידו באוקטובר 1996.¹

אצילת סמכויות היא כלי ניהולי ותפיסת עולם המגלמת הנחות אודות טבע האדם, ניהול, והובלת שינויים ארגוניים. גישה ניהולית זו הייתה חלק מ"הניהול הציבורי החדש" (Management New Public) שהחל בשנות השמונים במדינות מערביות רבות. המרכיב שאומץ ברפורמה מגישת "הניהול הציבורי החדש" היה העברת נטל הפיקוח והבקרה מגופים חיצוניים אל המשרד הממשלתי, ובסופו של דבר לכל יחידה ולכל עובד. על פי תפיסה זו, רק נותן השירות יכול להבטיח את איכותו ולכן במקום צבא הרגולטורים, המפקחים והפקרים הפנימיים והחיצוניים, מוטב שהעובדים יפנימו את משימות הארגון. השתתפות העובדים מאפשרת ליצור מערכת תמריצים שבעזרתה הם יופקדו ישירות על הפיקוח ועל הבקרה. לשם כך יש הכרח שלמשרד תהיה לא רק האחריות אלא גם הסמכות והשליטה המלאה בתקציבו ובמשאבי האנוש שלו. מרכיבים אחרים של הניהול הציבורי החדש כמו הפרטה מן המשרד והחוצה לא היו חלק מהרפורמה.² במציאות בישראל, הגישה הכללית לפיה ניתן יהיה לסמוך על המשרדים יצרה מתח חזק בין הרצון להאציל סמכויות כדי לשפר את תפקוד המערכת, לבין החשש מפני חוסר שליטה והעדר פיקוח על הנעשה במשרדים.

¹ לסיכום הרפורמה ראו יצחק גל-נור, דויד רוזנבלום ואלון יראוני, "רפורמות במינהל הציבורי בישראל", רבעון לכלכלה, 45 (1) מאי 1998, ע'ע 83-108. מ' מאור, "הסקטור הממשלתי בישראל: המלצות לרפורמה", בתוך א' רייכמן וד' נחמיאס, עורכים, מדינת ישראל: מחשבות חדשות, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2003;

² על "הניהול הציבורי החדש" ראו M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, California University Press, 1992, p. 118; M. Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, California University Press and Russell Sage Foundation, 2001; L. Kabolian, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review*, 58 (3), May/June 1998, pp. 189-193; D.F. Kettl, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review*, 60, November/December 2000, pp. 488-497; K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie, eds., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, 2003, pp. 274-292.

במוקד הארוע עומדת שאלת אצילת הסמכויות, ולמעשה התפיסה ה"פוסט ביורוקרטית" שמנסה להשתחרר מהמודל הביורוקרטי הקלסי של מקס ובר. התפיסה הושפעה מהתפתחויות בניהול העסקי הפרטי באמצע המאה העשרים, עם דגש על תפוקות במקום על תהליכים, על אמון במקום חוקים וכללים, על שיתוף ודיווח במקום על שליטה מנהלית ופיקוח הדוק, ועל יצירתיות וגמישות במקום על היררכיה נוקשה. שינוי כזה במינהל הציבורי הוא בראש ובראשונה שינוי בתפיסה לגבי הקשר הרצוי בין המדינה ועובדי המדינה לבין האזרח. ההצלחה של הרפורמה במדינות שונות אינה חד-משמעית, אפילו לגבי השגת המטרות של יעילות ניהולית ושיפור השירות, אך ברור כי " הניהול הציבורי החדש" הנחיל תפיסות חדשות, במיוחד לגבי חלוקת התפקידים ברשות המבצעת.³

נושא מרכזי נוסף באירוע הוא הבנת האתגר בהנהגת שינוי ארגוני. האירוע חושף את השמרנות הארגונית גם ברמה האישית של המנכ"לים במשרדי הממשלה. לדוגמה, ההבחנה בין אלה המתוארים כ"אנשי יתר" -- רפורמאטורים שרוצים לנהל בפועל את משרדם ומעוניינים שיאצילו להם סמכויות, לבין אלה שדבקים ב"אהבתי את אדוני" -- הלא-מנהלים שמרוצים להעביר לאחרים את האחריות ומעט הסמכות שיש להם ומתנגדים לקבל סמכויות נוספות. חלקם הם רפורמאטורים לשעבר שנעשו מתוסכלים וציניים בעקבות שנים של מאבקי כוח כושלים. הובלת שינוי ארגוני מחייבת אסטרטגיות שונות ושימוש בכלים מגוונים כדי להתמודד עם ההתנגדויות. לדוגמה: הגדרת הרפורמה כניסוי; הכנת "תכנית רפורמה גדולה" יחד עם "תכנית רפורמה קטנה"; וגיוס בעלי ברית בקרב שחקני מפתח. גם בכול אלה דן האירוע.

³ מאור, משה (2002), "הערכת התוצאות וההשלכות של רפורמות בניהול הציבורי החדש", בתוך מוטי טליאס (עורך), ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי, ירושלים: אלכ"א-ג'וינט. ע'

אירוע: משרדים לדוגמה 1993-1996*

תוכן העניינים

הקדמה 162

162 בין "אנשי יתר" ל"אהבתי את אדוני"

163 תכנית גדולה/תכנית קטנה

164 גישושים ראשונים - מכשולים ראשונים

165 מגבשים מסמכי מסגרת

165 האם המלך עירום?

166 "עיונות ממוקד"

167 בחיפוש אחר תמיכה

ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. התקדמות אמיתית או מדומה?

167 מקרטעים קדימה

168 מקרטעים לאחור

169 "מדחס ערפל משוכלל"

170 מעגל המשרדים מתרחב

170 חיכוכים עם שוחט - תמיכה מפרס

171 הבחירות בפתח

171 הצוות הבין-משרדי - הסוף

ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. המשך

172 המאבק להמשך הרפורמה

ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. "נספחים

174 שאלות ונושאים לדיון

* האירוע נכתב על ידי ערן קליין.

אירוע: משרדים לדוגמה 1993-1996***הקדמה**

במשך שנים ארוכות נתפס שירות המדינה הישראלי כמנגנון מיושן, מסורבל ונוקשה, שדרושה רפורמה מקיפה על מנת לשפרו ולייעלו. לאחר השתדלויות רבות הוקמה בשנת 1986 ועדה ציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכי תקציב (ועדת קוברסקי).¹ המלצות הוועדה אומצו על ידי הממשלה בחודש ינואר 1990 אלא שרק מעט נעשה ליישומן. בשנת 1994 נפתח פתח ליישום הרפורמה עם מינויו של נציב חדש לשירות המדינה והודעתו של שר האוצר דאז, אברהם שוחט, על ראשיתה של רפורמה מקיפה בשירות המדינה. לקראת כניסתו לתפקיד (ינואר 1994),² הגדיר לעצמו נציב שירות המדינה המיועד פרופ' יצחק גל-נור שורה של יעדים בראשם יישום רפורמה שתביא למקצועו ושיפור ברמתו של שירות המדינה. המאמץ לקדם את הרפורמה התנהל במספר צירים; הנדבך המרכזי היה פרויקט 'משרדים לדוגמה' – אצילת סמכויות למשרדים בניהול כוח אדם, תקציב ושכר מגופי המטה במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, החשב הכללי והממונה על השכר.³

בין "אנשי יתר" ל"אנשי אהבתי את אדוני"

כהכנה לתפקיד, קיים גל-נור מפגשים עם בכירי השירות הציבורי בעבר ובהווה, ועם אישים מהמערכת הפוליטית ומן האקדמיה. התמונה שנחשפה לא היתה מעודדת. השירות הציבורי בישראל הצטייר כבלתי אפשרי ורבים מאנשי שיחו הביעו חוסר שביעות רצון ותסכול מאופן פעילותו, ומכשלון המאמצים החוזרים ונשנים לשנותו. את המנכ"לים במשרדי הממשלה עימם נועד חלק לשתי קבוצות: "אנשי יתר", מנהלים המאמינים בביזור סמכויות ובחלוקת עבודה, שירצו לקבל לידיהם סמכויות הנתונות בידי גופי המטה המרכזיים; ולעומתם אלה שכונו אנשי "אהבתי את אדוני"; מנהלים ששנים ארוכות של עימותים ביורוקרטיים התישו את כוחם ושחקו את היצירתיות שפיעמה בהם בעבר, והסיכו שירצו לקבל סמכויות נוספות ולקבל הכרעות, נמוך. לשמחתו, מצא כי שני שליש מהמנכ"לים נרשמו בפנקסו בצד "אנשי יתר" ורק מיעוט העדיף להתמקד בתחזוקה שוטפת (גל-נור, עמ' 38-39).⁴ במצב זה, העריך,

* האירוע נכתב על ידי ערן קליין.

¹ דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (דוח ועדת קוברסקי), 2 כרכים, 1989.

² מינוי הנציב אושר בממשלה בחודש אוגוסט 1993. בחודש דצמבר 1993 מונה פרופ' גל-נור גם לתפקיד הממונה על ביצוע הרפורמה' (תפקיד שנוצר עם אימוץ מסקנות ועדת קוברסקי בממשלה ומתוקפו נעשו פעולותיו לקידום הרפורמה בתחום אחריותם המשותף של רה"מ, שר האוצר ויר"ר ועדת השרים לתיאום ומנהל).

³ המונח אצילת סמכויות מתייחס להליך בו אדם או גוף מסויים מעביר סמכויות הנתונות בידי (על פי כל דין) לידי אדם או גוף אחר/ים. זהו הליך מרכזי בדרך ליצירתה של מערכת שלטונית מבוצרת. במערכת מבוצרת מואצלות חלק מהסמכויות לגופי משנה ולבעלי תפקידים, כאשר הגופים הראשיים מתפקדים כגורמי פיקוח. לרוב מדובר באצילת סמכויות ניהול וביצוע, אך לעיתים מואצלות סמכויות הכוללות בתוכן שיקול דעת נרחב ואף קביעת סדרי עדיפויות.

⁴ הטענות החריפות ביותר על מצבו של שירות המדינה נשמעו מפי מנכ"לים שהגיעו אל השירות מקרוב וממסגרות חיצוניות. מנכ"לים שצמחו בתוך השירות היו, לרוב, מתונים יותר בתגובתם, ספקניים יותר בדבר סיכויי ההצלחה של הרפורמה ואף

פתוחה בפניו הדרך ליישום הרפורמה. באמצע דצמבר 1993, העביר גל-נור לשר האוצר, אברהם שוחט מסמך ובו מתווה לפעילות הנציבות בתקופתו, לרבות תוכניתו לאצילת סמכויות למשרדי הממשלה. שבוע לאחר מכן קיים מפגש היכרות ו'גיוס תמיכה' עם הסמנכ"לים למנהל ואמרכלות במשרדי הממשלה.⁵

תכנית גדולה/תכנית קטנה

"תוכנית הרפורמה הגדולה" הייתה מקיפה, אך קשה עד מאוד ליישום, ואילו "תוכנית הרפורמה הקטנה" הייתה מצומצמת יותר ומבוססת על "צעדים מחוללי שינוי" – שינויים הנושאים בחובם שינויים נוספים, ושיישומם ההדרגתי יסייע להעלאת שירות המדינה על נתיב הרפורמות. גל-נור ועמיתו למאמץ, דר' דוד דרי (שהצטרף לנציבות בתפקיד החדש של המדען הראשי) העריכו כי ניתן לחולל את השינוי בשירות המדינה הישראלי בתהליך שראשיתו אצילת סמכויות הנציבות והמשכו באצילת סמכויות אגפי האוצר האחרים. דגם שיקנה למשרדים סמכויות ניהול רחבות ומשופרות.

לקראת סוף חודש ינואר הוציא הנציב תחת ידו תוכנית עבודה ראשונית הקובעת כי נדרשת רפורמה מקיפה שתשפר את עבודת המנהל, תחזק את תודעת האחריות של עובדי המדינה ותוביל להפיכתו של השירות הציבורי לשירות איכותי ויעיל.⁶ המסמך הוצג בפני עובדי הנציבות ובאותו יום עצמו (25.1.1994) גם בפני שר האוצר שוחט. בפגישה ביקש גל-נור את תמיכת השר בתכנית ותקציב ראשוני לקידומה. שוחט האזין לתכנית ברוב קשב אך גילה ספקנות באשר לרעיון אצילת הסמכויות: "אי אפשר לסמוך על השרים והמנהלים, מה גם שאגף התקציבים מתנגד למהלך" הוא אומר לנציב.⁷ גל-נור מנסה לשכנע: "בכל שיטה יש סיכון. תחושת האחריות שתתלווה לסמכויות החדשות, תצמצם אותו. אשר לאגף התקציבים, אשמח אם ילכו אתנו, אבל נצא לדרך גם אם יבחרו שלא להצטרף". שוחט: "הם לא ילכו איתך. אני לא משוכנע שהם צריכים, אבל ודאי לא יתנגדו למהלך שלך". הנציב ממשיך ולוחץ, שוחט מהסס ולבסוף מכריע; "בסדר, אני הולך על זה" (שם, עמ' 82) הדרך לפרויקט 'משרדים לדוגמה' ולתכנית

מהוססים יותר בדבר הצורך לבצעה (הפניה זו כמו רבות מההפניות המופיעות באירוע לקוחות מספרו של פרופ' יצחק גל-נור "לא, אדוני הנציב!" בהוצאת "ידיעות אחרונות", 2003).

⁵ הסמנכ"לים לאמרכלות הם מעמודי השדרה של משרדי הממשלה. הם אנשי המנהל של המשרדים, מי שיושבים בהם שנים רבות ומכירים אותם לפני ולפנים, ומי שנותרים במשרדים שעה שמנכ"לים ושרים באים והולכים. שיתוף הפעולה עמם הכרחי לכל מי שרוצה לבצע רפורמה בשירות המדינה. בהבינו נקודה זו, בחר גל-נור לשתפם בתוכניותיו עוד בטרם נכנס לתפקידו הרשמי. הוא נועד עמם (29.12.1993), הציג בפניהם את עיקרי התוכנית ותאר בפניהם את הסמכויות הצפויות לעבור למשרדיהם. הסמנכ"לים מצידם הציגו בפניו את מצוקותיהם: את בעיות השכר, הניהול והדימוי של שירות המדינה, אך נמנעו מביטויי תמיכה בו ובתוכניתו. אמונם ושיתוף הפעולה שלהם, הבין הנציב הנכנס, יושגו רק במאמץ מתמשך.

⁶ מהלך דומה לזה שנעשה בבריטניה וניו-זילנד (גם אם שם, בשונה מישראל, הואצלו הסמכויות ל'סוכנויות ביצוע' ולא למשרדים עצמם). יש לציין כי בשתי המדינות האמורות, היתה הרפורמה מאמץ ממשלי מרכזי שנעשה בחסות ראש הממשלה ובהנהגתו.

⁷ שוחט ובכירים במשרדו חששו כי מהלך הביזור יוביל לפריצת מסגרות התקציב וכוח האדם. גם במצב הקיים, גרסו חלקם, הפיקוח אינו הדוק מספיק והציגו לראיה את חריגות התקציב האדירות שנרשמו בתחילת שנות התשעים במשרד השיכון, תחת הנהגתו של השר דאז, אריאל שרון. חריגות אלה, שהיו מושא לביקורת חריפה של מבקרת המדינה, נגרמו כתוצאה מהוראות שר השיכון להוציא מיליארדי שקלים לרכישת קרוונים ולבנייה מהירה למגורים לרבות העולים שהגיעו באותה עת מבר"מ. שרון הורה להוציא את הכסף בלא שהיה לכך אישור תקציבי וחרף התנגדות נחרצת של משרד האוצר.

ביזור הסמכויות נפתחת, אולם מבעד לאישור ניבטים אותות הקשיים הצפויים⁸. אם שר האוצר חושש ובכירי משרדו מתנגדים, הדרך לא תהיה סוגה בשושנים.

גישושים ראשוניים - מכשולים ראשוניים

ב-28 לינואר 1994 מביאים גל-נור ודרי את תוכנית הרפורמה לדיון בהנהלת הנציבות. "אנו רוצים לשימוע הצעות, רעיונות והסתייגויות" הם אומרים. בתום הדיון מוקמים צוותי עבודה נושאים. ב-8.2.1994 פותח גל-נור במגעים עם שותפים אפשריים במשרד האוצר. הוא מעביר עותק מתכנית הרפורמה לבכירי המשרד (בהם: הממונה על השכר, ראש אגף התקציבים והחשב הכללי) ולצדה בקשה לפגישת עבודה ראשונית. בכירי האוצר אינם ממהרים להיענות.

כשמתקיימות הפגישות, שלטת בהם רוח ספקנית. ב-20.3.1994 מתקיים דיון מכריע בהנהלת האוצר. ערב הדיון הנציב מזכיר לעצמו את שלמד מנסיונם של אחרים: וטו של אגף התקציבים כמוהו כמיתת נשיקה לרפורמה. בישיבת ההנהלה מציג גל-נור את עיקרי תכניתו ומסכם: "מצב השירות הציבורי אינו טוב. הכשלים והמכשולים ברורים וידועים. הגיעה העת לשנות". הוא מציע להם שותפות מלאה בהנהגת השינוי ופעולה מתואמת ליישומו. מנכ"ל המשרד, אהרון פוגל, בן ברית וממצדדי המהלך מגיב ראשון: איני רואה בעיה באסטרטגיה, אבל אני מזהה קשיים רבים בדרך. מנהל רשות החברות הממשלתיות מביע תמיכה עקרונית. הדובר הבא, הממונה על השכר, שלום גרניט ספקן: אצילת סמכויות למשרדים היא מהלך ראוי, אבל דע לך ששום דבר לא יקרה. במציאות שלנו אי אפשר להינתק מאילוצים פוליטיים ומשרדיים ולכן לא יתנו לך ליצור את מנגנון התמריצים והעונשים ההכרחי להצלחת התכנית. החשב הכללי ממשיך את הקו הספקני וכך גם הממונה על אגף התקציבים, דוד ברודט. בתום הדיון מסכמים להמשיך בקידום התכנית בתיאום בין ראשי ארבעת האגפים הרלבנטיים: נציבות, חשבונות, תקציבים ושכר ("פורום הארבעה"). גל-נור יוצא מהישיבה ברגשות מעורבים: אין וטו, אין תמיכה ואין ימי חסד הוא מסכם לעצמו. בהבינו כי יתקשה להשיג שיתוף פעולה של אגפי האוצר⁹, מבקש גל-נור משוחט (3.4.1994) להורות לבכיריו לסייע בקידום התוכנית. בקשתו נותרת ללא מענה והוא שב ומצהיר כי יצא לדרך גם אם יוותר לבדו במערכה.

⁸ סימוכין לעמדה המסורתית של משרד האוצר מצא גל-נור עוד קודם למפגש עם שוחט, שעה שעין בפרוטוקול ישיבת הממשלה שדנה בהמלצות ועדת קורברסקי. באותה ישיבה ניטש ויכוח עז בין קורברסקי עצמו ובין הממונה על אגף התקציבים דאז, דוד בועז, כשהאחרון מתריע מביזורים יתר וקובע כי זו מסוכנת למשק הישראלי מאחר ואינה מביאה בחשבון את הנסיבות הייחודיות בהן הוא פועל.

⁹ בין היתר בשל נסיונם ארוך השנים עם משרד הביטחון הנהנה מאוטונומיה, שאין דומה לה במשרדי ממשלה אחרים, בכל הקשור לניהול תקציבו ומערכותיו. ראשי משרד האוצר צופים אל הנעשה בין כתלי משרד הביטחון בחשש כבד ומצביעים עליו כדוגמה לסכנה הטמונה בביזור ובאצילת יתר של סמכויות. לראיה 'לסכנה' הם מצביעים על הגידול המתמשך במרכיבי השכר והפנסיה בתקציב הביטחון בהשוואה לתקציב המופנה לפיתוח והצטיידות. גל-נור עצמו מגיע במהרה למסקנה כי לטוב ולרע, "משרד הביטחון אינו דוגמה לשום דבר במנהל הציבורי בישראל" ומסיבה זו מחליט להותירו מחוץ למעגל הרפורמה. הוא אף מגיע למסקנה כי תנאי הכרחי ליישום מוצלח של תהליך הביזור הוא כינונה של מערכת בקרה הולמת שתפקח על המשרדים.

מגבשים מסמכי מסגרת

לצד המאמץ לגיוס ראשי האוצר, מתחילה הנציבות בצעדים מקצועיים לקידום הרפורמה. ב-17.4.1994 מגישים ראשי צוותי העבודה בנציבות תוכניות ביצוע ראשוניות. גל-נור ודרי מאוכזבים ומבקשים לתקן. בהנחיית השניים עמלים אנשי הנציבות על גיבוש הניירות והצגתם במתכונת משותפת המאירה בעיות מרכזיות, מטרות, אילוצים, דרכי פעולה אפשריות ותקציבים נדרשים. ההתקדמות איטית אך חשובה¹⁰. ב-18.5.1994 מציג צוות 'משרדים לדוגמה' מתווה לאצילת סמכויות למשרדי הממשלה. המטרה: לעבור ממבנה שירות ריכוזי ואחיד למבנה פדרלי ומגוון, ולהפריד בין תהליך גיבוש המדיניות ובין הביצוע ומתן השירותים בפועל. לפי התכנית, יהנה המשרד הממשלתי מאוטונומיה בתחום ניהול משאבי כח אדם והתקציב, סמכויות הניהול של המנכ"ל יורחבו ותינתן לו גמישות ארגונית ותקציבית רבה יותר במגבלות שיסוכמו מראש. אשר לקריטריונים לבחירת משרדי החלוק, הצוות סבור כי אלה צריכים להיות בעלי מבנה ארגוני פשוט ומתאימים במאפייני הניהול שלהם למהלך המוצע. גם לסיכויי ההצלחה, לרבות נכונותם של השר, המנכ"ל והדרג הבכיר להצטרף למהלך יש משקל מכריע בבחירת המשרדים.

במסמך מוצע לגייס את ארבעת המשרדים הראשונים עד אמצע 1995 ולהשלים את שילוב יתר המשרדים והגופים בשירות המדינה עד סוף 1999¹¹. בחששם כי אגפי האוצר האחרים לא ימהרו להצטרף למהלך, ממליצים חברי הצוות ש'משרד לדוגמה' יושתת על אצילת סמכויות מן הנציבות בלבד ואף מצרפים רשימה ראשונית של סמכויות הנתונות לאחריותה הבלעדית של הנציבות שניתן להאצילן. גל-נור קורא, מאשר ומבקש להאיץ את לוח הזמנים ולהשלים את 'מסמך המסגרת' עד חודש אוקטובר. ב-29.5.1994 בוחרת ועדת ההיגוי הנציבותית את ארבעת המשרדים והיחידות שיצטרפו לפרוייקט בשלב הראשון: משרדי התיירות, איכות הסביבה, התחבורה ונציבות מס הכנסה. ב-28.6.94 מקיים שר האוצר מסיבת עיתונאים ומודיע על תחילת תהליך הרפורמה בשירות המדינה. גל-נור נושא דברים באירוע, אולם העיתונאים אינם מגלים התלהבות יתירה.

המלך עירום?

ב-19.7.1994 מתכנסת ועדת ההיגוי של הנציבות להכריע בשאלת הסמכויות שיואצלו למשרדים לדוגמה. נחשפים קשיים רבים. 'חוק שירות המדינה' (מינויים) למשל, אינו מתיר לנציב להאציל מסמכותו בתחום התקינה. הפתרון לרבות מהבעיות הנוהליות והחוקיות נמצא בהגדרת תהליך כנסיוני (כך שהסמכויות מואצלות לתקופת הניסוי בלבד). תהליך העבודה חושף חילוקי דעות מהותיים גם בנציבות פנימה. המשנה לנציב, דודו פרלשטיין, החושש להצרת סמכויותיו, סבור כי גל-נור לא השכיל לרתום את אנשי הנציבות לקידום הרפורמה, כושל במגעיו עם הסמנ"כלים ועם משרד האוצר ואינו מגלה את המנהיגות

¹⁰ ב-12.5.1994, לאחר עיכובים רבים מאשר אגף התקציבים תקציב של 1.2 מיליון שקלים לקידום הרפורמה (למימון פעולות בתוך הנציבות ולשכירת יועצים חיצוניים). סכום דומה מאושר להקצבה עתידית למהלך למחשוב הנציבות ומערך הבחינות שלה.

¹¹ למסמך צורף 'מיפוי' של 36 משרדי ממשלה, ויחידות סמך מהם אותרו ארבעת המשרדים הראשונים שהומלץ לצרפם לפרוייקט.

הנדרשת להובלת הרפורמה. היועצת המשפטית משגרת מכתב אישי לנציב, שכותרתו הססגונית היא "האם המלך עירום" ותוכנו פרשנות (לחוק שירות המדינה) לפיה אין להרחיק לכת בביזור סמכויות למשרדים, אלא להתמקד בשיפור איכות השירות, בהתייעלות ובשמירה על כללים אחידים וברורים, ועל מוקד אחד של שיקול דעת. גל-נור זועם על המכתב ומשיב כי "עדיף להאציל סמכויות ושיקול דעת מאשר להניח שפיקוח טוטאלי מונע או ימנע שחיתויות"¹².

בתום הדיון מאושר מסמך של אגף התקינה המסדיר את אופן אצילת סמכויות הנציבות בתחום זה למשרדים, ומסכם לקיים דיון נוסף בסמכויות יחידת הפרט הנאבקת לשמור על עוצמתה. ב-31.7.94 נדונה אצילת סמכויות בתחום הגמלאות. בהתחשב במורכבות התחום ובצורך לפתח כלי בקרה מתאימים, מוחלט להסתפק לעת עתה בגיבוש מסמך זכויות לגמלאים ולהיערך להכשרת נציגי המשרדים לקבלת הסמכויות בעתיד.

"עיונות ממוקד"

ב-31.8.94 מחליטה הממשלה על קיצוץ מקיף בתקציבה וביטול 630 משרות במשרדי הממשלה. אגף התקציבים פועל ליישום הקיצוץ מבלי להתייעץ עם הנציבות והמשרדים. גל-נור מזהה הזדמנות למהלך התואם את עקרונות הביזור ותובע לאפשר למנכ"לים של המשרדים לקבוע מי, כמה והיכן יערך הקיצוץ, בתנאי שימלאו אחר החלטת הממשלה. בתום עימות ממושך, מכריע שר האוצר בעד עמדת הנציב ומחליט לאפשר למשרדים לקבוע את מתכונת הקיצוץ, אך להותיר בידם ברירת מחדל לפעול על פי המלצת אגף התקציבים (שם, עמ' 160-161).

ב-3.9.1994 שב ונועד גל-נור עם הסמנכ"לים לאמרכלות ומבקש את תמיכתם ברפורמה. לסמנכ"לים יש הערות והשגות. הם מתריעים מהעברת סמכויות למנכ"לים שרבים מהם הם מינויים פוליטיים הפורשים משירות המדינה בתום כהונתם. "אסור להעביר להם סמכויות אדמיניסטרטיביות, רק כאלו הנוגעות לעיצוב מדיניות" אומרים הסמנכ"לים ומציעים לנציב להאציל סמכויות אליהם. גל-נור תוהה: להעביר סמכויות אליכם פירושו להעבירן מיד אחת לשנייה. הדיון מסתיים בפשרה לפיה שינויים מנהליים יעשו בהמלצת הסמנכ"לים ובמקרה שתתגלע מחלוקת, יובא הדבר להכרעת הנציבות (שם, עמ' 163)¹³. בחודש נובמבר נועד גל-נור עם הסמנכ"לים פעם נוספת, מציג בפניהם את המהלכים שנעשו ומביע אופטימיות

¹² המנהל הציבורי בישראל, סבור גל-נור, שופע חוקים ותקנות שלא נאכפים, נהלים שאיש לא זוכר, ושיטות פיקוח פורמליות שרובן לא מופעלות". הוא מציע "להעמיד סייגים ל'משפטיזציה' של תהליכים פוליטיים ומינהליים ולהזהר מעשות חוקים אין קץ". לדבריו, יש מקום לריסון חוקי וביקורת שיפוטית על כל החלטה מינהלית, אבל רק לאחר מעשה (גל-נור, עמ' 150-151).

¹³ על הקושי בשינוי סדרי בראשית יעיד המאבק המתמש שניהל הנציב מול ההסתדרות, הסמנכ"לים ובכירים אחרים בנושא ביטול המכרזים הפנימיים במשרדי הממשלה; מהלך שתכליתו לפתוח את שירות המדינה בפני עובדים חדשים ולאפשר נידות של עובדים בין ובתוך משרדי הממשלה. גם ההצעה הממונת יותר להנהיג מכרזים בינמשרדיים במקום מכרזים משרדיים, נתקלה בקשיים, בין היתר מצידם של הסמנכ"לים למנהל ואמרכלות שחששו מפגיעה בעצמתם.

באשר לסיכויי ההצלחה. הסמנכ"לים ברובם מהססים וגם הדיווחים החיוביים של עמיתיהם ממשרדי התחבורה, תיירות ואיכות הסביבה אינם מפיגים את חשדם.

בחיפוש אחר תמיכה

גל-נור מתקשה לגייס את תמיכתו של שוחט להנעת הרפורמה. בלי גיבוי פוליטי, הוא מבין, לא יצליח להתקדם. בחודש נובמבר הוא נועד עם שר האוצר, מציג בפניו את הסיכום שגובש עם המשרדים שהצטרפו לפרוייקט ומגדירו "סיכון מחושב". הניסוי, הוא מבהיר, אושר על ידי 'ועדת השירות'¹⁴, והוא ילווה במערך בקרה מסודר ואם התוצאות לא יהיו מספקות, ניתן לגלגלו לאחור. הנציב שב ומבקש משר האוצר להורות על אצילת סמכויותיהם של האגפים האחרים במשרדו וקובל על כך שנסיונותיו להתקדם במגעים עם חברי "פורום הארבעה" עלו בתוהו. שוחט תוהה על התנגדותם של בכירי המשרד למהלכים שיוזם הנציב בתחום אחריות הנציבות עצמה ונענה שהם חוששים להיות הבאים בתור. שר האוצר מפטיר: "תמשיך תמשיך" (שם, עמ' 206).

בחודש נובמבר מודיעים החשב הכללי והממונה על השכר על הסכמתם העקרונית להצטרף לפרוייקט. השניים מבטיחים כי אנשיהם יכינו הצעות שמפרטות באילו מרכיבים ופעולות ניתן להאציל סמכויות למשרדים, ויציגו אותן לדיון בצוות הבין-אגפי לאצילת סמכויות למשרדי הממשלה (צוות המורכב מ'מספרי שתיים' בנציבות, אגף תקציבים, שכר וחשכ"ל). גל-נור עושה נסיון נוסף לגייס את תמיכתו של ברודט, שעתיד להתמנות בחודש ינואר 1995 לתפקיד מנכ"ל משרד האוצר ויפנה את מקומו באגף התקציבים. הנסיון אינו עולה יפה, אך ברודט מבטיח שלא יתערב במאמצי הנציב לגייס את תמיכת מחליפו רן קרול. גל-נור חש כי קצב התקדמות הרפורמה כולה ופרוייקט 'משרדים לדוגמה' איטי מדי. מסמך המסגרת כמעט מוכן, אך בלא יוזמה ונכונות רבה יותר מצד המשרדים והאוצר, יקשה על הרפורמה להתרומם.

מקרטעים קדימה¹⁵

בינואר 1995 נערך טקס חגיגי -- חתימה על הסכם אצילת הסמכויות מהנציבות לשלושת המשרדים הראשונים, איכות סביבה, תיירות ותחבורה. שוחט ושלושת השרים באים לטקס בשמחה, אלא שכבר

¹⁴ 'ועדת השירות' היא מעין דירקטוריון של נמיבות שירות המדינה. היא מתמנה על ידי הממשלה וחבריה הם נציב שירות המדינה (נ"ר), חמישה מנכ"לים וחמישה אנשי ציבור. תפקידה לסייע לנציב בהפעלת חוקי שירות המדינה: אישור תקנים, קביעת כללים למרכזים, שינויים בשכר, הארכת שירות, פיטורי עובדים ונושאים נוספים הנוגעים למבנה ותיפקוד שירות המדינה.

¹⁵ באותה עת הוא מנסח לעצמו את מה שהוא מכנה "כללי אצבע לרפורמה" לדוגמה, שינוי שנעשה עם אנשי הארגון ובאמצעותם סיכויי הצלחתו טובים יותר משינוי חיצוני; כאשר אי הוודאות רבה ומשתנים רבים אינם בשליטתן, מוטב לפתוח חזית רחבה ולחפש נקודות הבקעה מאשר להתמקד בשינויים מעטים ומצומצמים; קיים מתח מהותי בין חוסר היכולת להתקדם בלי בעלי ברית וחוסר האפשרות להתחיל בפעולה אם ממתנינים להתממשותן של בריתות; אצילת סמכויות היא התרופה הטובה ביותר למרבית ה"מחלות הניהוליות" בשירות הממשלתי, שכן הסיכונים (פוליטיזציה, חוסר אחריות ושחיתות) קטנים מסכנות הריכוזיות ומהעדר המוטיבציה הניהולית והמקצועית הנוכחית; "אצילה" היא "עסקת חבילה", שחשוב ש'תגלגל' במורד הסולם ההירארכי עד לאחרון העובדים והיחידות באופן שיבטיח שינוי בתרבות הארגונית והמנהלית (שם, עמ' 325-327).

באותו חודש מסתבר לנציב, שחתימה אינה מבטיחה התקדמות. מאבקים פנימיים בין מנכ"ל משרד התחבורה התומך במהלך והמשנה החושש ממנו מעכבים את היישום. בנציבות מס הכנסה נמשכים הגמגומים וגם בנציבות פנימה מתרחשים שינויים שאינם מקלים על יישום התוכנית. המדען הראשי דר' דוד דרי מחליט לפרוש מהשירות הממשלתי מסיבות אישיות ומותיר את גל-נור בלא המשענת המרכזית שלו. בחודש פברואר מקבל גל-נור זריקת עידוד כאשר יקותיאל צבע מצטרף לצוות בתפקיד חדש, כראש מטה הרפורמה¹⁶.

בחודשים מרס ואפריל נועד גל-נור לסבב שכנוע נוסף עם ראשי אגף התקציבים, השכר והחשב הכללי ומדווח להם על תכנית הנציבות לאצילת סמכויות ממשרד האוצר למשרדי הממשלה. תמורת נכונותו של אגף התקציבים לבחון הצטרפות למהלך, מתווספים למסמך סעיפים בדבר הנהגת צעדי חסכון והתיעלות. ב-24.4.1995 נועדים ראשי האגפים לדיון מפורט במסמך. כיצד נבטיח שהמשרדים לא ישתוללו? שואל החשב הכללי ומבטא את החשש המפעם בלב עמיתו. שי טלמון, רן קרול והממונה החדש על השכר יוסי קוצ'ק תובעים להגדיר מטרות ברורות ומפורטות, להתנות את העברת הסמכויות בהתחייבות לשיפור ניהולי וחסכון תקציבי. גל-נור מסכים למרבית התנאים, אך החשב הכללי עומד בסירובו להעביר את סמכויות החשבים למשרדים. קרול (שכיהן קודם לכן כמנכ"ל משרד האנרגיה) מציג גישה מרוככת יותר ומדבר על הקטנת מעורבות אגף התקציבים בניהול הפנימי של המשרדים¹⁷. בתום הדיון מסכימים הארבעה להוציא כתב מינוי לצוות בין-אגפי ולהכין הצעה לתוכנית אצילת סמכויות מידי יחידות הניהול המרכזיות במשרד האוצר למשרדי הממשלה. בכתב המינוי המוצא לבסוף ב-30.5.1995 נאמר כי הצוות יגבש את דרכי עבודתו ואת לוח הזמנים המפורט (שם, עמ' 308-309).

מקרטעים לאחור

בסוף חודש יולי 1995 חש גל-נור שהרפורמה מדשדשת במקום. התכנית להכשרת 'רפרנטים משולבים'¹⁸ נתקלת בקשיים, דיוני הצוות הבין-אגפי אינם מתקדמים ואם לא די בכך, בכירי האוצר טוענים שאצילת

¹⁶ יקותיאל צבע שרת קודם לכן כיועצה המקצועי של שרת העבודה והרווחה. הוא בוגר תכנית וקסנר למדיניות ציבורית באוניברסיטת הרווארד. בתפקידו החדש ריכז את פעילות הנציבות לקידום הרפורמה ורבים מהקשרים עם גורמים מחוץ לנציבות. כיום (2011) הוא ראש האגף לתכנון ואסטרטגי ומחקר במשרד הרווחה.

¹⁷ ימים אחדים לאחר מפגש 'צוות הארבעה', מופיע גל-נור ביום עיון שמקיים אגף התקציבים ונושא דברים על הצורך להגביר את עצמאותם של משרדי הממשלה. לצדו בפאנל -- מנכ"ל משרד התיירות עמירם גונן והמשנה לממונה על אגף התקציבים, ניר גלעד. גלעד יצא בחריפות נגד ביזור הסמכויות בעוד גונן וגל-נור קוראים לפעול ליישמו לדבריהם: "צריך להסתייע באצילת הסמכויות על מנת לשנות את התפיסה הניהולית; הריכוזיות במנה"צ בישראל מופרזת. אגף התקציבים הפך לגורם השמרני ביותר במערכת, מי שמונע חידושים ובולם יוזמות חשובות וחיוניות במקום לעודדן ולקדמן" (שם, עמ' 310-313).

¹⁸ כחלק מתוכנית הרפורמה ותוכנית ביזור הסמכויות למשרדים גובשה הצעה למבנה ארגוני חדש לנציבות עצמה. מקום בולט תופס תפקיד חדש: 'רפרנט המשולב'. מי שיעבוד באופן שוטף מול משרד ממשלתי קונקרטי, יתמחה בבעיותיו ובצרכיו, וישקוד על מתן מענה כולל, הולם ומהיר. המבנה המוצע לנציבות והתפקיד החדש נגזר ממנו נועדו למנוע את 'מסע הייסורים' שעוברים המשרדים במגעים עם הנציבות שעה שהם נאלצים לקיים בירורים נפרדים (אצל ממונים שונים) בכל נושא ונושא. תוכנית הריאורגניזציה עוררה חששות כבדים בקרב עובדי הנציבות הוותיקים והקשתה על גיוס תמיכתם ברפורמה. בחודש יוני 1995 אשרה ועדת ההיגוי הנציבותית את התכנית ואת ההצעה לקיים קורס הכשרה ל'רפרנטים משולבים' מתוך כוונה לשלבם בתפקיד כבר בשנת 1996 -- במסגרת יחידה חדשה "יחידת השירות למשרדים". מאבקים תוך נציבותיים על אופי המשרה, ההכשרה הדרושה, מעמד הרפרנטים הוותיקים וכי"ב עכבו את פתיחת הקורס עד סוף חודש מרס 1996. במפגש הראשון שרטט גל-נור בפני 31 המועידים לתפקיד את חזונו ביחס ל'רפרנט המשולב' כמי שיהיה המראה של הנציבות ושל תוכנית אצילת הסמכויות, הקו הראשון שלה, נותן שירות שקוף ואמין, יעיל ומקצועי, המדגיש בקרה להבדיל מהתערבות.

הסמכויות שכבר נעשתה גורמת לפריצת מסגרת השכר במשרדים. ראשי הנציבות דוחים את הטענות ומפריכים את הנתונים. בהבינו כי שר האוצר ובכירי המשרד אינם מתייצבים לצידו, פונה הנציב לחפש תמיכה בזירה הפוליטית. הוא נועד עם שר הכלכלה והתכנון החדש, יוסי ביילין וסוקר בפניו את המהלכים שנעשו ואת המכשולים שנתקל בהם. באותו שבוע הוא נועד גם עם שר הפנים החדש, אהוד ברק. בלי גיבוי פוליטי הוא אומר להם אין תקומה לרפורמה. בפגישה של מטה הרפורמה ב-2.8.95 שואל הנציב את עמיתיו לצוות אם הם מאמינים ברפורמה. התשובה חיובית אך מהוססת. "התהליך מהיר מדי, אין התמודדות אמיתית עם חלק מהמכשולים שנחשפו, בקצב הנוכחי נתקשה לעמוד ביעדים שהצבנו לעצמנו" אומרים לו אנשיו. גל-נור מנסה לעודד ולהסביר: "אנחנו בנקודת זמן קריטית, עלינו לנוע מהר וליצור מומנטום" (שם, עמ' 351).

"מדחס ערפל משוכלל"

בחודשי הקיץ נועדים חברי הצוות הבין-אגפי לאצילת סמכויות בתדירות נמוכה ומבלי שירשמו התקדמות ממשית בדיוניהם. בתחילת חודש ספטמבר מדווח המשנה לנציב על התקדמות; מסתבר שאגף התקציבים הציג שני מסמכים פנימיים: הראשון (מאוגוסט 1993) מטרתו ליצור דרגות חופש גבוהות יותר למשרדי הממשלה בניהול תקציביהם תוך הקפדה על פיקוח ובקרה¹⁹. השני, שכותרתו "אצילת סמכויות במסגרת חוק התקציב" (ממאי 1995) הציג את תפיסת האגף ואת ראייתו את תקציב המדינה ככלי הניהול המרכזי של הממשלה וכמכשיר עיקרי לקביעת סדר העדיפויות²⁰. גל-נור מכנה את המסמכים "מדחס ערפל משוכלל" (שם, עמ' 373) ותוהה לפרש הדיווח האופטימי שקיבל. התשובה -- הנכונות שהביע אגף התקציבים ליצור ב'משרדים לדוגמה' רזרבת מנכ"ל מיוחדת בגובה של 10% מתקציב הפעילות להוצאה על פי שיקול דעתו של המנכ"ל. האגף אף התחייב להגיש תוכנית עבודה ולוח זמנים למימוש היעדים האמורים. גל-נור, למוד הנסיון, נותר ספקן.

ב-24.9.95 התקיימה שיחה גלויה בין שר האוצר לנציב, שקובל על העדר תמיכה וגיבוי. "יש לך טענות כלפי?" הוא שואל את שוחט. "כן" משיב לו השר ומונה אירועים בהם פעל גל-נור מבלי שידע אותו או שלא על דעתו. שוחט שב ומביע חשש מאצילת סמכויות. "אתה מציב אותי במצב קשה" אומר גל-נור; "באתי לעשות רפורמה ובלי גיבוי שלך שום דבר לא יתקדם". "תמשיך ברפורמה" משיב לו שר האוצר, "רק תוודא ששום דבר לא יקפוץ עלי" (שם, עמ' 381-380). לא גיבוי ממשי, מסכם לעצמו הנציב אבל לא "לא לרפורמה". בינו ובין עצמו הוא מגיע למסקנה כי אין די בטיעונים טובים וראציונאליים על מנת לשכנע. לכל מי שמגיע לשר האוצר יש נימוקים טובים לבקשותיו ונראה שבסופו של דבר מחליט השר לפי מידת האמון שלו באנשים ולא רק לפי נימוקיהם. גיוס תמיכה בזירה הפוליטית הוא שב ומסיק הוא מהמפתחות המרכזיים לקידום התוכנית. הוא בוחן את מצבו בזירה זו ומגלה כי מספר השרים התומכים

¹⁹ המסמך (ששר האוצר עתיד להציג בממשלה לקראת דיוני התקציב הקרבים) מציע לצמצם את מספר התקנות התקציביות באופן המגדיל את חופש הפעולה של המשרדים בניהול תקציבים, מפרט מתי ישלל ממשד ממשרד ממשלתי החופש לבצע העברות פנימיות בתקציבו, מגביל את פרק הזמן המוקצה לאגף התקציבים לטיפול בפניות המשרדים לעשרה ימים, ומאשר, בהעדר תגובה, להעבירן ישירות לוועדת הכספים של הכנסת.

²⁰ במסמך נטען, כי המצאותו של גורם מקצועי-מרכזי בעל ראייה רחבה ומשוחזר ממחויבויות סקטוראליות (אגף התקציבים) היא תנאי הכרחי לטיפול בחריגות תקציב של משרדי הממשלה.

בו מצומצם; חלקם רוגזים עליו לאחר שסרב לאשר את בקשותיהם בנושאים שונים הנוגעים למשרדיהם, ועם אחרים לא פיתח קשרי עבודה מספקים.

מעגל המשרדים לדוגמה מתרחב

ב-30.10.1995 מונחת על שולחנו של גל-נור גרסה חמישית ומפורטת של הסכם המסגרת לאצילת סמכויות הנציבות ל'משרדים לדוגמה'. המסמך מפרט את סוג השינויים שיוכלו המשרדים לבצע באופן עצמאי, הקיפם, את הדרישות המקדימות למערך בקרה ועוד. באותו יום נחתם הסכם לאצילת סמכויות לשש יחידות נוספות: משרדי החינוך, הקליטה, האנרגיה והתקשורת, המחלקה לעבודות ציבוריות (מע"צ) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בטקס החתימה מבהיר גל-נור את משנתו: "אנו נעים משליטה לבקרה, מהתערבות פרטנית לאמות-מידה, מכיבוי שריפות לניהול. אתם צריכים להוביל לשיפור מינהלי ולשיפור ממשי בשירות לאזרח. שיתוף הפעולה של יתר אגפי האוצר מתעכב אך הנציבות תמשיך ותאציל סמכויות ותפעל לצירוף גופים נוספים לתכנית" (שם, עמ' 394-395).

רצח ראש הממשלה יצחק רבין מכניס את המערכת כולה לשיתוק. באמצע חודש נובמבר, לאחר מינויו של שמעון פרס לתפקיד, בודק גל-נור עם שוחט מה עתיד הרפורמה²¹. שוחט נותן לו אור ירוק להמשיך ואף מסכים שהנציבות תכין מצע לדיון באצילת סמכויות של אגף התקציבים, והנציב מקווה שסוף סוף ישיג את שיתוף הפעולה המיוחל. אלא שבנתיים גוברת התסיסה מבית. בצוות הרפורמה סבורים רבים כי גל-נור רץ מהר מדי וכי קודם שפונים להרחבת מעגל השותפים, יש להשלים את תהליכי העבודה עם המשרדים שכבר הצטרפו. אצילת סמכויות ליחידות נוספות, מזהירים אנשיו, תגרום להתמוטטות התכנית כולה. גל-נור מבטיח למתן את קצב הוספת המשרדים.

חיכוכים עם שוחט - תמיכה מפרס

מינויו של שמעון פרס לראשות הממשלה וחוסר הוודאות הפוליטי מקרינים גם על הרפורמה. שר האוצר מתרעם על כוונתו של גל-נור להמשיך להכין הצעה למבנה עתידי של משרדי הממשלה בעידן הבחירה הישירה, כפי שרבין ביקש ממנו, וגל-נור רוגז על צעדים של שוחט הפוגעים במעמדו המעורער ממילא בהנהלת האוצר. בעקבות העימותים ביניהם מאריך שוחט את מינויו של גל-נור בשנה נוספת בלבד (עד סוף 1996) ולא בשנתיים כמקובל. גל-נור מודה בפני עצמו כי הוא מיואש מקצב ההתקדמות. הוא נועד עם רה"מ פרס (2.1.96), מציג בפניו את עיקרי הרפורמה ומבקש תמיכה. "כבר שנתיים אני מגלגל את התוכנית ואין לי שותפים. אני לא מסוגל להתקדם ללא תמיכתך", הוא אומר לפרס ומאשים את ראשי היחידות במשרד האוצר שהם "המכשול המרכזי בדרך ליישום התוכנית". פרס שומע, שואל שאלות ומבטיח לסייע: "הנושא חשוב, אתן לך גיבוי" הוא אומר.

²¹ בנוסף לקושי הרגשי שגרם רצח ראש הממשלה, יצרו חילופי האישים שבאו בעקבותיו חוסר שקט בזירה הפוליטית ועוררו את חששם של רבים מהשרים באשר למעמדם ועתידם הפוליטי. הרצח השפיע אישית על שוחט שהיה מקורב לרבין ולא נמנה על מחנהו של ראש הממשלה החדש שמעון פרס. לחוסר השקט תרמו גם הפריימריז במפלגת העבודה שמועדם הלך והתקרב (מרס 1996).

גל-נור יוצא מעודד מהפגישה בגלל חידוש התמיכה של ראש הממשלה, כפי שהייתה לו אצל רבין. אולם יועצת התקשורת של ראש הממשלה ממחרת להבהיר לו, כי המצב השתנה לחלוטין, כי הבחירות ההולכות וקרבות אינן מתכוון מוצלח להאצת רפורמות בתחומי המנהל. הוא מחדש את מאמצי השכנוע של בכירי האוצר, אולם מגלה במהרה שאלה איתנים בעמדתם ושאינן בכוונתם להיענות לאתגר. גל-נור מכנס את פורום המנכ"לים הממשלתיים לדיון סוער עם הממונה על אגף התקציבים (5.2.1996), שבו הם מטיחים בו דברים קשים על שיטת העבודה הפטרונית של האגף עם משרדי הממשלה. המנכ"לים תקפו את האגף חריפות וכינו את דרכי עבודתו 'לא תקינות ולא דמקורטיות'. נסיון של הממונה קרול להציג את המסמכים שהציג בצוות הבין-אגפי ולכנותם 'שינוי מהפכני' נתקל בתגובה מזלזלת של המנכ"לים. בסיכום הדיון קרא גל-נור למשתתפים להפוך את המפגש למהלך קונסטרוקטיבי ולהתגייס לתמיכה בתכנית ביזור הסמכויות בקוראו להם לנצל את ההזדמנות שנוצרה לשינוי (שם, עמ' 470).

הבחירות בפתח

בחודש פברואר נודע על הקדמת הבחירות לכנסת ל-29.5.1996. מרגע זה ואילך נכנסים כולם ל'כוננות ספיגה', שיתופי הפעולה מתמעטים, תוכניות מעוכבות ונבלמות ומירב המאמצים מופנים ל'שיפור עמדות'. גל-נור מבין כי תקופת ההמתנה לא תסייע לו. הוכחה ברורה לכך הוא מקבל מיד כאשר לאחר דיון סוער הממשלה דחתה "לדיון נוסף" את המלצות הוועדה להסדרת המינויים הפוליטיים בשירות המדינה, חרף העובדה שרבין ורוב השרים תמכו בדוח קודם לכן, כאשר פורסם באוקטובר 1995.²² אחד השרים מבהיר לנציב: "זו עת בחירות" – השרים לא יוותרו על מינויים פוליטיים. גל-נור מורה על הקפאת חלק ממהלכי הרפורמה, לרבות הדיונים לגיבושו של חוק יסוד: שירות המדינה החדש.

הצוות הבין-משרדי - הסוף

ב-20.2.96 שב ומתכנס הצוות הבין-אגפי של משרד האוצר לאצילת סמכויות. גל-נור מקווה שהלחץ הכבד שהופעל על הממונה על התקציבים בפורום המנכ"לים יתן את אותותיו, אלא שדבר לא קורה. אגף התקציבים בשלו, שב ומציג את המסמכים שהוצגו בישיבה קודמת. גל-נור מחליט לשים דברים על השולחן: "חודשים רבים שאיננו מתקדמים, אני מציע להחליט, או לסגור עניין". ראשי האוצר מעדיפים סחבת מתונה יותר ומציעים לנסח קווים מנחים לאצילת סמכויות, להקים קרן לתגמול עובדים מצטיינים וכיוב. גל-נור: "ההצעות חשובות אך בלא התחייבות שלכם לפרויקט חבל על הזמן". הוא מציע לאגום את כל ההצעות שהועלו ולגבשן ל'חבילה' שתובא לאישורו של שר האוצר. אין הסכמה כי לא רוצים ל"ערב את הדרג הפוליטי". לבסוף מחליטים לאשר עקרונית את תוכנית העבודה שהגישה הנציבות (לאצילת סמכויות אגפי האוצר למשרדים) ולדרוש מכל אגף להעביר את החומר הנגזר ממנה עד אמצע חודש מרס (שם, עמ' 473). גל-נור מבין שעד הבחירות לא יקרה כלום. בחודש אפריל, כאשר הוא רואה שעמיתיו אינם מעבירים את הניירות המובטחים ולאחר שהוא למד שאין בכוונתם להשתתף בישיבה הקרובה, הוא מודיע על סיום עבודת הצוות ועל פירוקו. "נסתם הגולל על הסיכוי להתחיל באצילת סמכויות בתחומי התקציב, השכר והחשבות, וכל שנותר הוא להמשיך באצילת סמכויות הנציבות". ההתנגדות לשינוי, רושם לעצמו הנציב, לא רק שלא שכחה עם הזמן, אלא שאף הלכה והתעצמה. המתנגדים מחכים לשינויים הפוליטיים.

²² ועדה שחבריה היו השופט מרדכי בן דרור, מזכיר הממשלה, שמואל הולנדר, ונציב שירות המדינה יצחק גל-נור. ראו "הוועדה לניסוחקני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות פטורות ממכרז בשירות המדינה", נציבות שירות המדינה, אוקטובר 1995.

ממשיכים

מהלכי אצילת הסמכויות של הנציבות למשרדים לדוגמה נמשכים. בסוף מארס 1996 נפתח הקורס הראשון ל'רפרנטים משולבים'. משרדים נוספים מצטרפים: באפריל (לאחר היסוסים רבים) משרד המשפטים; ובמאי אגף המכס והמע"מ -- היחידה הראשונה של משרד האוצר. הנציבות המשיכה להכין תוכנית למבנה משרדי הממשלה, לאחר הבחירה הישירה של ראש הממשלה שתיושם לראשונה בבחירות 1996. אחת ההצעות היא למנות שר למינהל ציבורי ולרפורמה במשרד ראש הממשלה²³. ניסיון להחתים את מנכ"ל משרד הממשלה על מכתב תמיכה בפרויקט אצילת הסמכויות, בהקמת מערכות תיאום בינמשרדיות ובמתן יתר עצמאות ניהולית למשרדים, נוחל הצלחה חלקית בלבד. המנכ"לים חוששים להתחייב לפני הבחירות, ומעדיפים נוסח כללי המביע תמיכה בהמשך הרפורמה גם לאחר הבחירות.

ממשלה חדשה -- מאבק לקבע את המשך הרפורמה

לאחר הבחירות במאי 1996 מנסה גל-נור לשווק את פרויקט ה'משרדים לדוגמה' בקרב השרים המיועדים. לא חולפים אלא ימים מעטים ולאוזניו מגיעות שמועות על כוונת הממשלה להדיחו מהתפקיד ולמנות במקומו את מזכיר הממשלה, עו"ד שמואל הולנדר (מי שהיה בעבר היועץ המשפטי של הנציבות). ב-19.6.1996 בישיבה הראשונה של ממשלת נתניהו מחליטים להדיח את נציב שירות המדינה. גל-נור מצטרף לעתירת התנועה לאיכות השלטון לבג"צ נגד ההדחה, בהסבירו, כי נציב שירות המדינה אינו מינוי פוליטי שבא והולך עם שר או הממשלה ואינו דומה למנכ"ל שהשר יכול להחליפו כראות עיניו. כמובן, הממשלה יכולה להחליף נציב, אך עליה לתת נימוקים לכך. בעיניו, הדחתו של מי שאמור לסמל את חוסר התלות הפוליטית של עובדי המדינה מחייבת הסבר מנומק במיוחד, כי הוא אחראי על כך שהשרים ימנו מנכ"לים ראויים. בג"צ מקבל את הבקשה להקפיא את הפיטורים. משנתקבלה עמדתו העקרונית, מביא הנציב לראש הממשלה סיכום כתוב שעיקרו: הכרה במעמדו הסטטוטורי העצמאי של נציב שירות המדינה, ושמירה על מוסד זה כגורם עצמאי שאינו מושפע משינויים פוליטיים; תמיכת רה"מ ברפורמות שהנהיג בשירות המדינה ובנציבות פנימה בהמשכתו. נתניהו חותם על המסמך.²⁴

עם זאת, האווירה המתוחה עם לשכת רה"מ אינה תורמת לקידום הרפורמה. ב-3.7.1996 נועד גל-נור עם נתניהו ומנסה לשכנעו לפעול לקידום הרפורמה. נתניהו מביע עניין רב ומבקש לקבל פרטים נוספים. בימים הבאים מנסה הנציב לגייס את תמיכת השרים החדשים: הוא למד כי הרפורמה אינה ניצבת בראש מעייניהם. חולפים ימים מעטים בלבד ומכתב מרה"מ מנחה אותו "להמנע מכל פעולה שיש בה שינוי

²³ עיסוק המאיים לערער, שוב, את יחסיו עם שר האוצר, שחזרו לשגרה לאחר סכסוך ממושך ולאחר שהסתיימו (בהצלחה מנקודת מבטו של שוחט) הפריימריז במפלגת העבודה.

²⁴ הנוסחו המלא של המסמך: א. ראש הממשלה ביטא תמיכתו המלאה במעמדו הסטטוטורי העצמאי של נציב שירות המדינה, ובחשיבות השמירה על מוסד זה כגורם עצמאי שאינו מושפע משינויים פוליטיים. ב. נציב שירות המדינה, פרופ' יצחק גל-נור, הציג בפני רה"מ את הרפורמות שהנהיג בשירות המדינה ובנציבות פנימה. רה"מ אמר שהוא רואה רפורמות אלה בחיוב והביע תמיכתו בהמשכן. ג. רה"מ ביקש מפרופ' גל-נור להמשיך בתפקידו. ד. פרופ' גל-נור נענה לפנייתו של רה"מ. עם זאת הוא הודיע כי ברצונו לסיים את תפקידו בתום תקופת החוזה שלו ב-1.1.97. ה. פרופ' גל-נור הודיע לראש הממשלה כי כאשר הממשלה תמנה לו בבוא העת מחליף, הוא יעמוד לרשותו לצורך העברה מסודרת של תפקיד הנציב, ככל שיידרש.

במדיניות, בדרכי העבודה או במבנה המנהלי של הנציבות ולהמנע מלהמשיך בתהליך אצילת הסמכויות למשרדים עד שרה"מ ישרים את תהליך לימוד הרפורמה והשלכותיה" (1.8.1996). הנציב מופתע, שכן המכתב הפוך בתוכנו לתוכן השיחה עם רה"מ והנציב המיועד.

ב-13.8.1996 מגיע לסיומו המאבק המשפטי. השופטים קובעים כי חילופי שלטון אינם מצדיקים או מאפשרים את הדחת הנציב. בחודש ספטמבר מודיע גל-נור על פרישתו מהתפקיד. בפגישה עם ראש הממשלה הוא שב ואומר לנתניהו כי פרויקט 'משרדים לדוגמה' יחולל נסים בשירות המדינה אם רק יבחר להובילו. נתניהו מהנהן בהסכמה ומורה לנציב המיועד להמשיך במהלך, אבל גל-נור מבין כבר שהסיכוי לכך הוא קלוש. ימים אחדים לאחר מכן הוא נפרד מאנשי הנציבות ולאחר שעדכן את "תיק הרפורמה" והעבירו לנציב המיועד, שמבטיח לו חגיגת להמשיך ברפורמה, הוא מודיע על סיום כהונתו. לא חולף זמן רב והרפורמה כולה מוקפאת כליל, לרבות "המשרדים לדוגמה" והסמכויות שהוצלו למשרדים מוחזרות לידי הנציבות.

נספח: אישים מרכזיים באירוע ותפקידיהם (לפי שמות משפחה)

	שם	תפקיד
1.	ביילין יוסי	שר הכלכלה והתכנון ושר במשרד רה"מ 1994-1996.
2.	ברודט דוד	ממונה על אגף התקציבים; מנכ"ל משרד האוצר 1992-1996.
3.	גל-נור יצחק	נציב שירות המדינה 1994-1996.
4.	דרי דוד	המדען הראשי בנציבות שירות המדינה 1994.
5.	הולנדר שמואל	יועץ משפטי; מזכיר הממשלה 1992-1996, נציב שירות המדינה משנת 1996.

6.	טלמון שי	חשב כללי במשרד האוצר 1995-1999.
7.	מרידור דן	ח"כ 1992-1996, שר האוצר 1996-1997.
8.	נתניהו בנימין	ח"כ ויו"ר האופוזיציה 1992-1996, ראש ממשלה 1996-1999.
9.	פוגל אהרון	מנכ"ל משרד האוצר 1992-1995.
10.	קרול רן	מנכ"ל משרד האנרגיה 1992-1995, ממונה על אגף התקציבים 1995-1997.
11.	צבע יקותיאל	ראש מטה הרפורמה 1995-1997.
12.	פרס שמעון	שר החוץ 1992-1995, ראש ממשלה 1995-1996.
13.	קוצ'יק יוסי	ממונה על השכר 1995-1999.
	רבין יצחק	ראש ממשלה, 1992-1995
14.	שוחט אברהם	שר אוצר 1992-1996. ח"כ 1996-1999.

שאלות ונושאים לדיון

1. שרטט/י את הסביבה הפוליטית של מדיניות אצילת הסמכויות כפי שתוארה באירוע.
2. מהי אצילת סמכויות, אצל מי נותרת האחריות, ואיזו אחריות, לאחר האצילה?
3. מה דעתך על המשפט הבא: "במציאות הפוליטית בישראל, ביזור סמכויות יגרום להפקרות בהתנהגות משרדי הממשלה".
4. מה היו האופציות למדיניות הביזור מנקודת מבטו של הממונה על הרפורמה? בחר/י באופציה העדיפה, ונמק/י.
5. השווה/י בין שתי טקטיקות של אצילת סמכויות:

- "כל הסמכויות לכמה משרדים"
 - "סמכויות אחדות לכל המשרדים"
6. השווה: ביזור סמכויות בניהול משאבי אנוש לעומת ביזור סמכויות בניהול תקציב.
7. הסיבות לריכוזיות המנהלית במגזר הציבורי בישראל.

המלצות לקריאה נוספת

- מאור, משה (2002), "הערכת התוצאות וההשלכות של רפורמות בניהול הציבורי החדש", בתוך מוטי טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי**, ירושלים: אלכ"א-ג'וינט. ע"ע 87-72.
- נחמיאס, דוד וערן קליין (2002), "הניהול הציבורי החדש: רקע ועקרונות יסוד", בתוך מוטי טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי**, ירושלים: אלכ"א-ג'וינט. ע"ע 20-9.
- פוקס, שאול (1998), **הפסיכולוגיה של ההתנגדות לשינוי**, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן. ע"ע 262-239, 86-70, 69-58, 42-27.
- שיין, אדגר (1965), **פסיכולוגיה של ארגונים**, תל אביב: גומא. ע"ע 84-59.
- Gross, Bertram (1964), "The Power – Authority – Responsibility Triangle," in **The Managing of Organizations**, NY: The Free Press, vol. 1 pp.280-306.
- Hughs, Owen E. (2003), **Public Management and Administration – an Introduction**, New York: Palgrave Macmillan, pp. v.-70, 257-282.

פרק 7: אחריות פוליטית לעומת אחריות מקצועית

חלקו הראשון של האירוע מתאר את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עקרונותיו ומרכיביו, שנחקק בשנת 1995. לאחר מכן נסקרים האירועים המרכזיים במהלך יישום החוק והשינויים העיקריים שנערכו בו (בעיקר במימון), משנת 1995 ועד לשנת 2004, עם מינוי הוועדה בה עוסק האירוע. האירוע מתמקד בתיאור ועדת סל התרופות "המורדת", שהחליטה להגיש לממשלה רשימת טכנולוגיות חדשות בסכום החורג ממגבלת התקציב שהוקצבה לה. הוועדה הגישה שתי רשימות: האחת במגבלת התקציב והשנייה חורגת אך מוגדרת כחיונית. כך החזירה הוועדה לממשלה את דילמת קביעת מגבלת התקציב. הממשלה

שינתה את החלטתה והגדילה את תקציב סל התרופות בעקבות התנהגות הוועדה, התפטרו חבר בכיר בה והעיסוק התקשורתי הנרחב בסוגיה. ועדיין, למרות הגדלת מסגרת התקציב, נותרו תרופות מחוץ לסל והוגשו לבג"צ עתירות של חולים שלא מצאו מזור לתחלואיהם.

האירוע מאפשר לנו לדון במספר סוגיות לגבי מהות עבודתם של פוליטיקאים והקשר בינם לבין אנשי מקצוע ונציגי ציבור היושבים בוועדות מקצועיות, כמו ועדת סל התרופות. לפנינו שני צירים:

- **ציר מוסרי** – קבלת החלטות בסוגיות עקרוניות של חיים ומוות. מי צריך להכריע בסוגיות כאלה ועל פי אילו אמות מידה?

- **ציר מוסדי** – תפקידן והרכבן של ועדות מקצועיות. מה דרגות האוטונומיה שרצוי לתת להן? מה היתרונות הפוליטיים בקיומן? מי ואיך מפיקחים עליהן?

הטיעון המרכזי של ועדת סל התרופות 2005 היה העדר מוכנות להכריע בשאלות חיים ומוות תחת מגבלת התקציב הנתונה. בנוסף לשאלות המוסריות הכרוכות בהכרעה בסוגיות של בריאות, עולה השאלה אם נכון שגוף חיצוני יקבע לועדה כזו מגבלה תקציבית. הרי חברה הם המומחים, מצד שני אם המומחים לא יוגבלו, הם עשויים להחליט על הוצאות שהמדינה לא יכולה לעמוד בהן. אם לנסיון להציל חיים ערך מוחלט -- ננקוט בגישה הראשונה; לעומת זאת, אם גם בהוצאות לבריאות חייבים לקבוע קריטריונים רלוונטיים, אפילו עד כימות ערך החיים, ננקוט בגישה השנייה. ועדת סל הבריאות אכן עוסקת ב"החלטות טראגיות", ולכן היא מורכבת לא רק ממומחי בריאות אלא גם מנציגי ציבור, ועדיין יש צורך לקבוע אמות-מידה להחלטותיה.

בנוסף לדיון המוסרי והמוסדי יש מקום לבחון את השאלות ה"קלות" יותר, יחסית, כמו הקשר בין הבחירה שעשתה הוועדה בין טכנולוגיות שונות לבין התקציב הנתון. דילמה זו רלוונטית לכל תחומי המדיניות הנתונים במגבלות תקציביות, גם כאלה של חיים ומוות מחוץ למערכת הבריאות כמו כאשר מדובר במיגון בתים, צידום של חיילים, בניית מעקות הפרדה בכבישים וכדומה.

לבסוף, מה ההצדקה לקיומן של ועדות מומחים/וועדות ציבוריות? מתי הולך הדרג הפוליטי רחוק מידי ומוסר לגופים נעדרי אחריות ציבורית מישקל רב מידי בקביעת המדיניות? האם לא רצוי למסור את כול ההכרעות על סל הבריאות למשרד הבריאות ולשר העומד בראשו, שיש לו אחריות מיניסטריאלית בפני הכנסת והציבור? מצד שני, אולי ועדות מומחים כאלה נועדו לענות בעיקר על צורך הפוליטי בלגיטימציה להחלטות קשות ובהרחקת האחריות לפעולות בלתי פופולאריות? ומצד שלישי, כיצד ליצור בכול זאת שיח ציבורי מפרה בקביעת מדיניות בנושאים רגישים, שבהם קיים מתח בין אחריות פוליטית לאחריות מקצועית?

אירוע: חוק ביטוח בריאות ממלכתי והוועדה לקביעת סל התרופות 2005*

תוכן עניינים

180	חוק ביטוח בריאות ממלכתי
180	רקע.....
180	התפתחות מערכת הבריאות.....
182	כוונת המחוקק - עיקרי החוק.....
183	סל התרופות ומנגנון העדכון.....
183	מהם רכיבי סל שירותי הבריאות (סל השירותים הבסיסי)?.....
184	כיצד מתעדכן סל שירותי הבריאות לאורך זמן?.....
185	קצת מספרים על שוק התרופות.....
186	שחקנים עיקריים בשוק התרופות בישראל.....
186	מה נשתנה? חוקי ההסדרים והשינויים בחוק בריאות ממלכתי.....
	<i>Error! Bookmark not defined.</i> חוק ההסדרים: שנת 1997 ושנת 1998
187	ביטול המס המקביל.....
187	יצירת שני סלי תרופות, שני מקורות מימון והקטנת חובת המימון של המדינה.....
189	בג"ץ קופות החולים הראשון – סוף 1997
191	בית המשפט והחולים
191	העדכון הטכנולוגי הראשון – 1998
194	הבג"ץ הטכנולוגי – 2003
194	הוועדה "המורדת" – 2005
196	ההחלטה: רשימה כפולה מחוץ למסגרת התקציב
196	הפורש: " אין בדעתי לשמש עלה תאנה של הממשלה בבחירתה בין החיים ובין המוות".....
	התוצאה197
	סיכום 197
	לוח זמנים 198
	נספח נתונים 200

* האירוע נכתב על ידי אלמה גדות-פרז

נושאים לדיון 203

המלצות לקריאה נוספת 204

אירוע: חוק ביטוח בריאות ממלכתי והוועדה לקביעת סל התרופות 2005*

עיגולי השמחה / דסי רבינוביץ ז"ל

לכל אדם יש עיגול בלב, עיגול השמחה.

לפעמים העיגול קטן, אך הוא יכול לגדול ולגדול ולגדול...

כאשר עיגול השמחה גדול,

הוא שולח עיגולים קטנים למקומות נסתרים בגוף,

מקומות שלפעמים כואבים.

וככל שיש יותר עיגולים קטנים, פחות מקומות כואבים.

יש אנשים שעיגול השמחה שלהם קטן,

ולנו יש תפקיד - לעזור לו לגדול.

וודאי שואלים אתם - איך?

כל אחד מאיתנו חושב על דרך.

אפשר להביא לו סוכרייה,

לתת לו פרח, לשיר לו שיר, לצייר לו ציור

או אפילו פשוט לומר לו:

בוקר טוב, מה שלומך היום?

והכי חשוב, לעשות את זה בכיף,

בשמחה, מכל הלב!

* * *

* האירוע נכתב על ידי אלמה גדות-פרז

"איך חברי ועדת סל הבריאות ישנים בלילה?" שאל שופט בית המשפט העליון סלים ג'ובראן בחודש מאי 2005 בעת דיון בעתירה שהגישו חולים במחלות קשות נגד המדינה. בעתירתם הם קבלו על כך שבסל הבריאות של שנת 2005, שאושר זה לא מכבר לא נכללו תרופות חדשות לטיפול במחלותיהם.²⁵

קשה עוד יותר להשיב לשאלתו של השופט ג'ובראן לנוכח העובדה שסל התרופות לשנת 2005 היה המקיף והיקר ביותר שאושר מאז תחולתו של חוק בריאות ממלכתי בשנת 1995. תוספת התקציב לסל התרופות בסך של כ-350 מיליון שקלים אפשרה את הכנסתן של 53 תרופות וטיפולים חדשים, בהמלצת ועדת סל התרופות (להלן הוועדה), לאחר שנים של תוספת תקציבית מינימלית לעדכון הטכנולוגי של הסל. איך קרה שועדת סל התרופות המליצה על הכנסתן של תרופות בלא קשר למגבלת התקציב שעל פיה היא אמורה לפעול? האם התוספת שהושגה במהלך עבודת הוועדה הייתה פועל יוצא מאופייה "המרדני"? ואולי המקום הראוי להחליט על קיצוב תרופות, שמשמעותו לפסוק בשאלות חיים או מוות, הוא בזירה הפוליטית ולא בועדת מומחים?

אירוע זה עוקב אחרי ועדת סל התרופות לשנת 2005, שהחליטה להגיש המלצה שלא במגבלת התקציב ובכך למעשה "גלגלה את הכדור" חזרה אל המגרש הפוליטי. לאחר שנסקור את חוק בריאות ממלכתי, שנכנס לתוקפו ב-1995 ואת האופן שבו נקבע ומעודכן סל התרופות, נעקוב אחר השינויים בחוק לאורך השנים, הבג"צים המרכזיים והאירועים המשמעותיים עד 2005.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי²⁶

"ביטוח הבריאות הממלכתי לפי חוק זה, יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית" (סעיף 1 לחוק). החוק נוסח על בסיס ההצעות של ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל (ועדת נתניהו) שמונתה בשנת 1988. בראשה עמדה השופטת שרה נתניהו והיא הגישה את ממצאיה והמלצותיה בשנת 1990.

רקע: התפתחות מערכת הבריאות²⁷

²⁵ העתירה הוגשה ב-24 במאי 2005 על ידי קבוצת חולי סרטן הערמונית וסרטן המעי הגס על כך שאין ביכולתם לממן את עלויות התרופות הנחוצות להם המגיעות לכדי 30 אלף שקלים לחודש טיפול. פרטים נוספים: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3089699,00.html> לעתירה שהוגשה עוד באפריל בנוגע לתרופה אחרת: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3067743,00.html> ולעתירה נוספת שהוגשה בטרם נקבע הסל לשנת 2005: <http://news.walla.co.il/?w=/688164>

²⁶ פרק זה מתבסס על חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994: http://www.health.gov.il/Download/pages/law_bituch.pdf. בן נון גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני, **מערכת הבריאות בישראל, תל-אביב: משרד הביטחון, 2005**. בן נון גבי וחגי כ"ץ, **חוק ביטוח בריאות ממלכתי 1995-2000: עקרונות מרכזיים, שינויים בחוק, ובעיות עיקריות במלאת חמש שנים להפעלתו**, ירושלים: משרד הבריאות, 2000. שלו כרמל, **בריאות, משפט וזכויות האדם**, תל-אביב: רמות, 2003. גרוס רויטל, רוזן ברוך ואריה שירום, "מערכת הבריאות בישראל בעקבות החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי", **ביטחון סוציאלי**, 54.

²⁷ הכתוב מתבסס בעיקר על: שלו, עמ' 21-26 וגרוס, רוזן ושירום עמ' 11-13.

לפני חקיקת החוק לא הייתה בישראל חובה לבטח בביטוח בריאות את אוכלוסיית המדינה. רוב התושבים היו מבוטחים, אולם כ-5% מהם בעיקר ילדים, מעוטי יכולת כלכלית וערבים, לא היו מבוטחים כלל.

שירותי בריאות ניתנו לראשונה בתחילת המאה ה-20 במסגרת ארגוני צדקה ודת. כאלו הם לדוגמא בתי חולים כגון "אוגוסטה ויקטוריה" ו"הדסה" בירושלים. קופת החולים הכללית שהשתייכה ל"הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל", הוקמה בשנת 1911 וחנכה את בית החולים הראשון שלה בשנת 1930. קופת החולים הנוספות – לאומית, מאוחדת ומכבי, נוסדו אף הן לפני קום המדינה²⁸. קופת החולים הכללית המשיכה להיות הקופה הדומיננטית עד לשנות השמונים, הן מבחינת מתן השירותים ומספר המבוטחים ("החברים") והן מבחינת הקשר למפלגת השלטון ולמנגנונים הפוליטיים.²⁹ המימון של שירותי הבריאות התבסס על דמי חבר ששילמו המבוטחים, ה"מס המקביל" ששילמו המעסיקים והעברות מתקציב המדינה. בשנות ה-80 החלה מערכת הבריאות להשתנות בעקבות השינויים בזירה הפוליטית, בחברה ובמשק הישראלי. שינויים אלו התבטאו בגידול בהוצאה הפרטית למימון שירותי בריאות, גידול בחלקה של ההוצאה הלאומית לבריאות ביחס לתמ"ג, וירידה בהוצאות מתקציב המדינה למערכת הבריאות.

בתקופה זו נכנסו לתחום הבריאות גורמים פרטיים מונחי רווח: ביטוחי בריאות וסיעוד פרטיים, בתי חולים פרטיים ומרפאות פרטיות. במקביל גברה התחרות בין קופת החולים הקטנות לבין ה"כללית" שהתמקדה בגיוס מבוטחים אמידים ובריאים. התחרות בין קופת החולים גרמה לשינויים בהתפלגות המבוטחים, הן מבחינת פרופיל המבוטחים (בכללית היו מבוטחים מבוגרים יותר ועניים יותר) והן מבחינת מספרם. הסלקטיביות הביטוחית של קופת החולים הקטנות תרמה ליצירת גירעונות מתמשכים בקופת החולים הכללית,³⁰ שבעקבותיהם נחתמו הסכמי הבראה לא אפקטיביים בין הממשלה. הסבר נוסף לגירעונות קופת החולים, בייחוד של הכללית, תולה את האשם בשימוש בדמי החבר להוצאות שאינן קשורות למערכת הבריאות. בתקופה זו היו גם סכסוכי עבודה ושבתות רופאים ממושכות, הובילו בסוף שנות השמונים לחתימה על הסכמי שכר חדשים שהגדילו את ההוצאה הלאומית לבריאות.

²⁸ הסתדרות העובדים הכללית הוקמה בשנת 1920. באתר קופת חולים הכללית מתוארכת הקמתה לשנת 1911. קופת החולים "לאומית" הוקמה בשנת 1933 על ידי התנועה הרביזיוניסטית. "מאוחדת" הוקמה בשנת 1974 כתוצאה ממיזוג של שתי קופות חולים שהוקמו בשנות השלושים: "קופת חולים עממית" שהוקמה בשנת 1931 על ידי ארגון הדסה למען התאחדות האיכרים וארגון החקלאים הלאומיים ו"קופת חולים מרכזית" שנוסדה על ידי הציונים הכלליים בשנת 1935. קופת חולים מכבי" שנוסדה בשנת 1940.

²⁹ בשנת 1994 בעת חקיקת חוק בריאות ממלכתי היו כ-70% מהמבוטחים היו חברים בקופת החולים הכללית.

³⁰ גירעונות קופ"ח הכללית, ערב החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, היו היקף של כ-15% מסך ההוצאה הלאומית לבריאות בשנת 1994. (בן נון גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני, **מערכת הבריאות בישראל**, עמ' 176-177).

בתקופה זו התרחשו שינויים שעמם נאלצו להתמודד מערכות בריאות בעולם המערבי: עלייה בתוחלת החיים מלווה בצריכת שירותי בריאות ועלייה בהוצאות. פיתוח מהיר של הטכנולוגיה הרפואית שהשית את עלויות השימוש במכשור רפואי יקר על מערכת הבריאות.

ועדת החקירה הממלכתית (ועדת נתניהו) שמונתה בשנת 1988 להציע פתרונות למערכת הבריאות הגדירה כך את הבעיות העיקריות בישראל: "כיסוי ביטוחי חלקי, חוסר בהירות לגבי הזכאות לשירותים, חלוקת משאבים בין הקופות שאינה תואמת צורכי בריאות, חוסר שביעות רצון של אזרחים מרמת השירות, הגבלות על מעבר וחופש בחירה בקופה וחוסר שוויון בשירותים בין אזורים ואוכלוסיות"³¹.

כוונת המחוקק - עיקרי החוק

חוק ביטוח בריאות ממלכתי התבסס במידה רבה על דוח ועדת נתניהו, שכלל המלצה לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי³².

ברמת הפרט: החוק מחייב לבטח בביטוח בריאות את כל תושבי המדינה ולהנהיג מס בריאות פרוגרסיבי. בכך נקבע למעשה ביטוח בריאות אוניברסלי המקנה לכל תושב זכאות לקבלת כל שירותים מוגדר. עוד קבע החוק כי בידי התושבים חופש בחירה מוחלט בין קופות החולים. הנהגת מס בריאות ניתקה את הקשר שבין התשלום לקופה לבין הזכאות לקבל שירותי בריאות.

ברמת מערכת הבריאות: החוק שינה את כללי המשחק -- כל הקופות חויבו לספק (לכל הפחות) כל שירותים אחיד ונאסר עליהן לבחור את מבוטחיהן. מקופות החולים נשללה הסמכות לקבוע את גובה המס (לשעבר "דמי החבר"), להעניק הנחות או לקבוע את שיעורי ההשתתפות העצמית. כמו כן הסדיר החוק את שוק הביטוח המשלים. בכך ביטל החוק את עצמאותן הכלכלית של הקופות והכפיף לפיקוח משרד הבריאות. החוק הותיר לקופות מרחב לתחרות: על משיכת חברים לקופה, איכות השירות וכן חופש בבחירת ספקים של שירותי בריאות.

בניסיון להבטיח את מימוש החוק, לצמצם את אי-הוודאות התקציבית במערכת הבריאות ולהפחית את הפוליטיזציה, קבע החוק כללים ברורים לגבי שלושת מקורות המימון של כל שירותי הבריאות והמנגנון לעדכון.

1. דמי ביטוח הבריאות (מס הבריאות) יגבו מן האזרחים על ידי הביטוח הלאומי.

2. המס המקביל - שישולם על-ידי המעסיקים כנגד הפרשת העובד למס בריאות.

³¹ גרוס רוזן ושירום, ע' 12.

³² דוח הוועדה כלל גם דעת מיעוט אותה מתארת החוקרת ד"ר כרמל שלו כך: "על פי דעת המיעוט, לא היה כלל צורך בחקיקת חוק ביטוח בריאות, וניתן היה לפתור את בעיות המערכת על ידי הסדרים בין הממשלה לקופות החולים, תוך הגדלת השתתפותה של הממשלה במימון המערכת והעלאתן של תקורות ההכנסה של המס המקביל ששילמו המעבידים", שם, הערה 11, עמוד 26.

3. מימון מתקציב המדינה – העברות תקציביות למימון סל שירותי הבריאות ומיועדות לתקציב הבריאות הכללי ולתקציבי הביטוח הלאומי (המשלם עבור אשפוז יולדות ואשפוז סיעודי).

סל התרופות ומנגנון העדכון

בהתאם לחובה שהוגדרה בחוק אמור אוצר המדינה להשלים את עלות מימון סל שירותי הבריאות מתקציב המדינה השנתי.³³ החוק קובע מנגנון לקביעת עלות סל השירותים הבסיסי לו זכאי כל אזרח ולעדכון עלויות הסל. המונח "עלות הסל" ביטא עד לחוק ההסדרים של שנת 1997 (פרטים בהמשך) את גובה ההוצאה הדרושה לשם הבטחת אספקתו של סל שירותי בריאות מוגדר. סל השירותים התבסס על שירותי הבריאות שסופקו על ידי קופת החולים הכללית בשנת 1994. ההיגיון מאחורי החלטה זו היה שלא יחול שינוי לרעה ברמת השירותים שניתנו עד אז לרוב תושבי המדינה. כמו כן התברר כי סלי השירותים של הקופות האחרות היו דומים למדי מבחינת הרכבם, אולם לא מבחינת תנאי נתינתם.³⁴ בחוק נקבעה תקופת מעבר של שלוש שנים (עד 1998) שבסופה חויבו כל הקופות לספק את הסל הקבוע בחוק באופן אחיד.

רכיבי סל שירותי הבריאות (סל השירותים הבסיסי)

הסל מורכב משני רכיבים עיקריים המתוארים בסעיף 6 לחוק: **האחד**, השירותים שניתנו על-ידי קופת החולים הכללית במועד שנקבע בחוק.³⁵ הסל כולל גם את סל התרופות שניתן במסגרת קופת החולים הכללית באותו זמן. **השני**, השירותים שניתנו על ידי המדינה ערב חקיקת החוק.³⁶ שירותים הכוללים את שירותי בריאות הנפש, שירותי אשפוז גריאטרי ותשושי נפש ושירותי רפואה מונעת. כמו כן נכללו שירותים שניתנו באותה עת מכוחם של חוקים אחרים (כגון תשלום עבור אשפוז יולדות).³⁷

בעוד שסל השירותים מוגדר באופן קטגורי בחוק (שירותי סיעוד, שירותים אמבולטוריים וכדומה), הרי שרשימת התרופות הכלולות בסל היא רשימה מפורטת ומדויקת המופיעה בצו ביטוח בריאות ממלכתי. ניתן להוסיף שירותים לסל בהמלצת שר הבריאות ובהסכמת שר האוצר. הורדת שירותים או תרופות

³³ שלו, ע' 208. וכן בן נון, גבי, "ההתפתחויות העיקריות בעלות סל השירותים ומקורות מימונו במהלך ארבע שנות הפעלתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, **ביטחון סוציאלי**, 54.

³⁴ בן נון, גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני, **שם**, עמ' 178. ב"תנאי נתינה" הכוונה היא להנחיות למתן תרופות ושירותים, הנגישות הגיאוגרפית (מרחק הנסיעה, מספר הביקורים) וכן משך ההמתנה לשירות.

³⁵ **הסל הזה מפורט בתוספת השנייה לחוק**. ראו בחוק, החל מעמוד 11 בקובץ : http://www.health.gov.il/Download/pages/law_bituch.pdf

³⁶ **כמפורט בתוספת השלישית לחוק**. ראו בחוק, החל מעמוד 22 בקובץ : http://www.health.gov.il/Download/pages/law_bituch.pdf

³⁷ החלוקה בין שירותים שבאחריות הקופות לשירותים שבאחריות המדינה הפכו לרלוונטיים לאור שינויים בחקיקה שהשאירו בסמכות המדינה תחומי פעילות שהיו אמורים לעבור לאחריות הקופות על פי נוסח החוק המקורי ובעיקר הפכה הפרדה זו לחשובה עם חוק ההסדרים של שנת 1997 שהפריד תקציבית בין שני סלים: סל השירותים שבאחריות המדינה וסל השירותים שבאחריות הקופות. וועדת סל התרופות שנדון בה בהמשך מדרגת את התוספות הטכנולוגיות שבסל השירותים של הקופות. סל השירותים של המדינה נותר ללא מנגנון עדכון ואכן עודכן בסכומים זעומים בלבד במהלך הזמן שחלף מתחולת החוק. ראו בהמשך על ההפרדה בין שני הסלים ולהרחבת שירותי הבריאות שבאחריות משרד הבריאות. בן נון, גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני, **מערכת הבריאות בישראל**, פרק 9.

אפשרית רק באישורה של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. דוד חניני מתאר את השלכות מנגנון העדכון ובייחוד את השימוש של משרדי הבריאות והאוצר בחירות שניתנה להם להוסיף או להפחית מהסל.³⁸

"התוצאה העיקרית של תנאים אלה הייתה קיפאון כמעט מוחלט של סל השירותים. למרות הבקשות הרבות להוסיף שירותים חדשים לסל, במיוחד תרופות, נוספו עד דצמבר 1997 רק תרופה אחת."

במהלך שלוש שנות "ההרצה" (שהוארכו בשנה), נוצרו בקופות החולים גירעונות כבדים – הן בשל אי הלימה של מקורות התקציב להוצאות בפועל והן בשל הוצאות שיווק ופרסום חסרות תקדים. תקופת המעבר הביאה לשינוי בנכונות קופות החולים לממן תרופות שאינן כלולות בסל השירותים הבסיסי. גם עמדת משרד האוצר השתנתה והדבר התבטא בחוקי ההסדרים משנת 1997 ואילך.

כיצד מתעדכן סל שירותי הבריאות לאורך זמן?

המחוקק פירט את מנגנון עדכון הסל במטרה שהתקבולים יהיו קבועים וידועים מראש, כך שתובטח הן היציבות הפיננסית של מערכת הבריאות והן מקורות ההכנסה הדרושים למימון סל השירותים הבסיסי שנקבע בחוק. לשם כך נקבע כי תוקם וועדה מקצועית בשם "מועצת הבריאות" שתמליץ לשר הבריאות על שינוי מנגנון עדכון הסל. מועצת הבריאות הוסמכה על פי החוק לשמש יועצת לשר הבריאות וליזום עדכונים ושיפורים בחוק. המועצה מורכבת מ-46 חברים המייצגים מגוון רחב של מומחים ובעלי עניין בתחום הרפואי והציבורי.³⁹ מנגנון העדכון של סל שירותי הבריאות מתבסס על שלושה מקדמים:

א. "מדד יוקר הבריאות"

מנגנון עדכון שנתי ואוטומטי לסל שירותי הבריאות. המדד מחושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי חמישה מרכיבים במשקלות שונים: מדד השכר הציבורי, מדד המחירים לצרכן, מדד המחירים הסיטוניים לתרופות, מדד תשומות הבנייה ומדד בריאות.

ב. מקדם דמוגרפי

המקדם אמור לשקף את השפעת גידול האוכלוסייה והזדקנותה על עלויות מערכת הבריאות. שר הבריאות ושר האוצר רשאים לעדכן את סל הבריאות בהתאם למקדם הדמוגרפי.

³⁸ שם.

³⁹ "ואלה הם חברי מועצת הבריאות: שר הבריאות; ששה מעובדי משרד הבריאות; שני עובדי משרד העבודה והרווחה ושניים מעובדי המוסד לביטוח לאומי; עובד משרד האוצר; עובד משרד המשפטים; קצין רפואה ראשי בצה"ל; חמישה מומחים מתחומי הרפואה, המינהל, הכלכלה, האתיקה הרפואית ומדעי החברה; עשרה נציגים של קופות-החולים; שני נציגים של ההסתדרות הרפואית הישראלית; נציג ההסתדרות לרפואת שיניים; נציג ההסתדרות הרוקחים; שני נציגים של ארגון האחים והאחיות; נציג הארגונים הפארה-רפואיים; נציג ארגון העובדים הסוציאליים; נציג הדיקנים של בתי-הספר לרפואה; נציג ארגון עובדים יציג; נציג ארגון מעסיקים; נציג מרכז השלטון המקומי; נציג ארגון המועצות האזוריות; מנהל בית-חולים פרטי; שני נציגים של ארגוני החולים; נציג מועצת הפסיכולוגים וההסתדרות הפסיכולוגים. תקופת כהונתה של המועצה היא ארבע שנים והיא אמורה להתכנס לשיבות לפחות אחת לשלושה חודשים."

ג. מקדם טכנולוגי

המקדם הטכנולוגי הוא למעשה "סל התרופות" הנודע, האמור לבטא את עלויות השיפורים וההתקדמות הטכנולוגית בתחום התרופות והציוד הרפואי. בענף התרופות והציוד הרפואי עלויות המחקר והפיתוח הן גבוהות ביותר, ורק אחוז נמוך יחסית של תרופות מגיעות לשוק בסופו של תהליך הפיתוח ומוגנות על-ידי רישום כ"פטנט".⁴⁰ משמעות הדבר כי בניגוד לענפים אחרים, שיפור טכנולוגי כרוך בדרך כלל בהגדלת העלויות למערכת הבריאות. על פי נתונים בין-לאומיים הגידול השנתי הנדרש עבור המרכיב הטכנולוגי נאמד באחוז עד שניים בשנה. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי לא נקבע מנגנון עדכון טכנולוגי ובשנתיים הראשונות להחלת החוק (1996 ו-1997) לא ניתנה כל תוספת תקציבית עבור המקדם הטכנולוגי. בתחילת תקופה זו מימנו קופות החולים תרופות שונות, כגון הקוקטייל לחולי איידס, שלא היו חלק מהתרופות הכלולות בסל שירותי הבריאות. לקראת סיום תקופת המעבר הפסיקו קופות החולים לממן תרופות אלו ונוצרה דרישה להכללתן בסל התרופות.⁴¹

נתונים אחדים על שוק התרופות⁴²

שוק התרופות העולמי הוא אחד השווקים הגדולים והצומחים בעולם. שווי בשנת 2001 היה כ- 360 מיליארד דולר-- גדול פי שישה משווי של שוק תעשיות הנשק. קצב הגידול הצפוי לשוק זה נע בין 8 ל-10 אחוזים בשנה, בעיקר עקב פיתוחים של תרופות מהסוג המוכר כתרופות "אתיות".⁴³

בישראל, שווי שוק התרופות ההומניות (תרופות לטיפול בבני-אדם) הוערך בשנת 2001 בכ-750 מיליון דולרים ושווי כפול אם ניקח בחשבון את חומרי הרפואה. העלות השנתית של כל סל שירותי הבריאות בישראל נאמדה בשנת 2005 בכ-22 מיליארד שקלים לשנה. מתוכם כ-5 מיליארד לתרופות וטכנולוגיות חדשות.⁴⁴

שוק התרופות הישראלי (כולל ייצוא) במיליוני דולרים

⁴⁰ הרישום כפטנט מונע ממתחרים בתחום הפרמצבטי לפתח תרופה גנרית חלופית. כלומר – מונע לתקופת מה את פיתוח של פורמולה דומה המתבססת על פירות תהליך המחקר והפיתוח של חברה מתחרה.

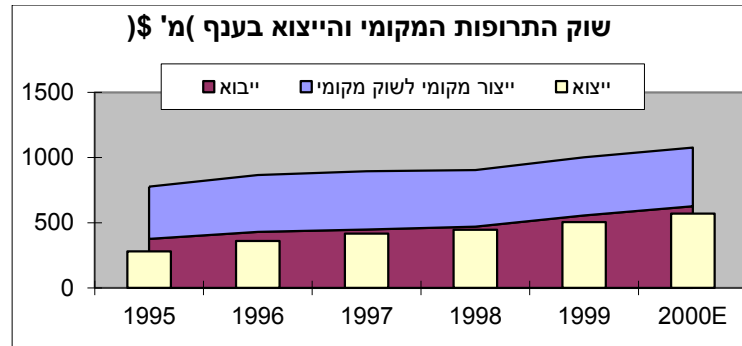
⁴¹ חניניץ, דוד, "סל השירותים הבסיסי במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי: טכנוקרטיה לעומת פוליטיקה", **ביטחון סוציאלי**, 54, עמ' 57.

⁴² מתבסס בעיקר על פרק 14 בספרם של בן נון גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני וכן על סקירה של חברת "אילנות בטוחה" עבור משרד התעשייה :

<http://www.industry.org.il/Publications/GetFile.asp?ArticleID=593&File=1>

⁴³ תרופות אתיות הן התרופות המתבססות על פרי מחקר ופיתוח ומוגנות בפטנט, בניגוד לתרופות גנריות המהוות גרסה לתרופה קיימת שפגה הגנת הפטנט עליה. פרטים נוספים בדוח אילנות בטוחה לעיל.

⁴⁴ רן רזניק, "אושרו 53 תרופות וטיפולים לסל הבריאות", **הארץ**, 7.04.2005.



מקור: דוח "אילנות-בטוחה".

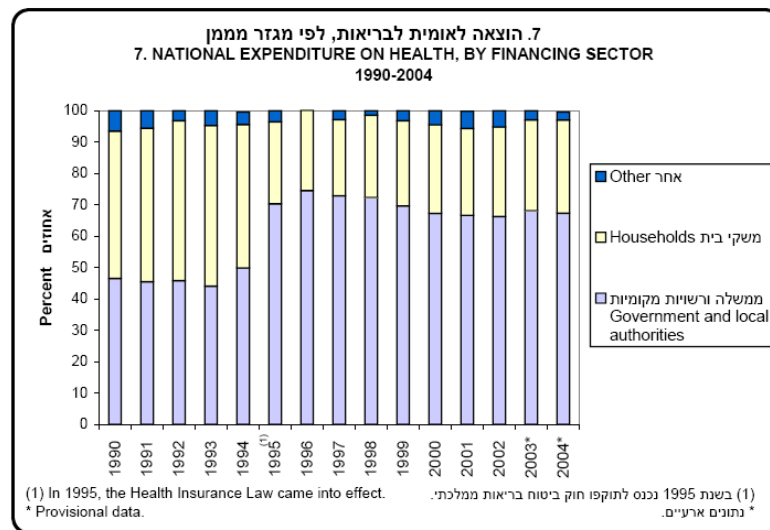
<http://www.industry.org.il/Publications/GetFile.asp?ArticleID=593&File=1>

שחקנים עיקריים בשוק התרופות בישראל

בישראל פועלות כ-30 חברות פארמצבטיות העוסקות בעיקר בייצור תרופות הומניות. היצרנים המקומיים, בראשות החברה המובילה "טבע", מתמקדים בעיקר בפיתוח תרופות גנריות והם מאוגדים כענף מקצועי בהתאחדות התעשיינים. כ-70 יבואני תרופות פועלים בשוק הישראלי ומאוגדים באיגוד לשכות המסחר. תאגידי התרופות העולמיים, שפתחו נציגויות בישראל, התאגדו לשם קידום האינטרסים המיוחדים להם בארגון ייעודי בשם "פארמה ישראל". קופות החולים הן קניינות התרופות הגדולות ביותר בישראל. יותר ממחצית הרכש מתבצע על ידי קופת חולים הכללית.

הוצאה לאומית לבריאות, על פי המגזר המממן, 1990-2004

מקור: אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך הורדה אפריל 2006.



חוקי ההסדרים והשינויים בחוק בריאות ממלכתי

למרות שאחת ממטרותיו המרכזיות של חוק ביטוח בריאות ממלכתי הייתה להביא לכללי מימון ותקצוב ברורים והולמים שיאפשרו יציבות פיננסית וודאות במערכת הבריאות, קופות החולים המשיכו לצבור גרעונות שהגיעו לשיא של 1.5 מיליארד ₪ בשנת 1997.⁴⁵

ביטול המס המקביל. בחוק ההסדרים לשנת 1997 בוטל המס המקביל שהושת על המעסיקים במשק והיה קיים עוד בטרם נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי.⁴⁶ ביטול המס המקביל לא הפחית את עלויות המעביד, אלא הפך לתשלום כללי במסגרת תשלומי המעביד לביטוח הלאומי. המס המקביל היווה את אחד ממקורות המימון הייעודיים המרכזיים של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנועד לבסס את מקורות התקציב לבריאות על הכנסה ידועה מראש שאינה נתון לשיקול דעתו של משרד האוצר. בעת חקיקת החוק צפוי היה כי לאורך זמן ייווצר עודף תקציבי כתוצאה משני אפיקי המימון הייעודיים לחוק הבריאות (דמי ביטוח בריאות והמס המקביל). ועדת החקירה הפרלמנטרית שבדקה את יישום החוק (ועדת טל) מתחה ביקורת על מהלך זה והמליצה להשיב את הגלגל לאחור בעניין המס המקביל. המלצותיה לא התקבלו.⁴⁷

יצירת שני סלי תרופות, שני מקורות מימון והקטנת חובת המימון של המדינה⁴⁸

בחוק ההסדרים של שנת 1997, תוקנו הוראות החוק הקשורות לעלות הסל. הסעיף הכולל תשלום עבור אשפוז יולדות ויילודים (כולל פגים) נמחק מן הסל והמימון הועבר/הוחזר אל הביטוח הלאומי. השינוי הטכני לכאורה הוציא מחישוב המקורות את הסכום הדרוש למתן שירות זה, והוא לא היה אמור לגרום להרעת (או לשיפור) השירותים והמענקים ליולדות וליילודים, אלא רק לייעל את המערכת על-ידי העברת כספים ישירה מהביטוח הלאומי לבתי החולים. ברם, עלויות אשפוז הפגים הן גבוהות במיוחד והצריכו עדכון של עלות סל השירותים לשנים 1996 ו-1997. בתיקון זה, נוצרה הפרדה פורמאלית בין "עלות הסל לקופות" לבין עלות הסל למשרד הבריאות.

ההפרדה - שהתבססה על ההבחנה שמחוקקי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ביקשו לבטל - בין שירותים שניתנו במסגרת הקופות לבין שירותים שניתנו על-ידי משרד הבריאות (כגון שירותים גריאטריים, פסיכיאטריים וטיפות חלב), הפכה לעובדה בחוק התקציב. הפרדת עלות הסל לקופות ועלות הסל

⁴⁵ בן נון וכ"ץ, שם, עמ' 13. שלו מסבירה את הגירעונות בהסכמי השכר שנחתמו עם הרופאים והאחיות בשנת 1994. בן נון מציג תמונה מורכבת בה חברו העדר מימון הולם מלכתחילה, הסכמי השכר והוצאות פרסום ושיווק ליצירת הגירעונות.

⁴⁶ בנוסף בחוק הסדרים זה (97) נקבעה האפשרות למנות חשב מלווה לקופה גירעונית, הקופות הוכפפו לחוק חובת מכרזים, הוגבלו הוצאות השיווק והפרסום של הקופות, התשלום עבור אשפוז יולדות הועבר לבתי החולים מביטוח לאומי ולא עוד מקופות החולים (עניין המשפיע על עלותו הכללית של הסל) ונקבעה שיטת ה"קפינג" להתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים.

⁴⁷ הדוח המסכם של הוועדה: http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_briut.htm

⁴⁸ הסעיף מתבסס על הסברה של שלו, שם, עמ' 222-228.

למשרד הבריאות גררה החלטה לפיה רק עלות הסל לקופות תתעדכן מדי שנה באופן אוטומטי על פי מנגנון העדכון הקבוע בחוק. סל השירותים שבאחריות המשרד נותר ללא מנגנון עדכון. בחוק ההסדרים של שנת 1998 תוקן בחוק ביטוח בריאות ממלכתי סעיף אשר מחייב את אוצר המדינה להשלים את הסכומים הדרושים למימון עלות הסל באופן המחייב את האוצר להשלים תקציבית רק את סל השירותים הניתן במסגרת הקופות. בדרך זו השלמת עלויות מימון השירותים שבסל של משרד הבריאות הפכה לרשות. מהלך זה הקטין את עלות סל שירותי בריאות הכללי בעשירית⁴⁹.

תהליכי הפרטה

חוק ההסדרים לשנת 1998 הציע שינויים מרחיקי לכת בחוק ביטוח הבריאות בגלל המשך הגירעונות בקופות החולים והעדר ההסכמה לגבי האופן בו יעודכנו המקורות למימון החוק.⁵⁰ נמצאה דרך עוקפת שמקטינה את מעורבות המדינה ומגדילה את הוצאות הפרט לבריאות: חוק ההסדרים אפשר לקופות החולים לגבות תשלום עבור ביקור אצל רופא מומחה, להטיל תשלום רבעוני ולייקר את תעריפי התרופות. בנוסף, החוק הגביל את תקציבי הפרסום והשיווק של קופות החולים ואפשר הצטרפות לקופות רק בסניפי הדואר. החוק התערב גם בפעילות הקופות שהוגבלה ביישובים קטנים: נקבע שבישוב עם פחות מ-5,000 תושבים תפעל קופה יחידה ובישוב עד 10,000 תושבים יפעלו לכל היותר שתי קופות. גולת הכותרת היתה הסדרת הביטוח המשלים שבמסגרת הקופות ומתן אפשרות לקופות לגבות תשלום עבור שירותי בריאות נוספים (שב"ן).

ההצעה הרדיקלית ביותר שהציע משרד האוצר בחוק ההסדרים לשנת 1998 הושמטה בסופו של דבר, אך הצליחה לעורר סערה ציבורית סביב חוק ביטוח בריאות ממלכתי. משרד האוצר, בנימוק של הגברת התחרות, רצה לבטל את ההגיון של החוק המגדיר את שירותי הבריאות כמוצר ציבורי שוויוני באחריות המדינה. לפי ההצעה, יבוטל סל השירותים האחד ויונהג סל שירותים גמיש שפירושו שכל קופה תוכל לגרוע שירותים הכלולים בחוק ולקבוע לעצמה סל השירותים משלה⁵¹. ההצעה נועדה לצמצם את השתתפות המדינה בבריאות הציבור תחת הכותרת "צמצום גירעונות מערכת הבריאות" שנוצרו כאמור עקב צמצומים קודמים בתקציב המדינה לבריאות. הרעיון להנהיג "סל גמיש" משמעותו עיקור כוונת המחוקק ליצור סל שירותים מוגדר ומובטח לכל תושבי המדינה ולקבוע את אחריות המדינה לממן את הפער בין עלות הסל לבין מקורות ההכנסה הקבועים בחוק.

כאמור, הצעת האוצר עוררה התנגדות ציבורית. הוגשו בג"צים נגד שר האוצר על אי קיום החוק המחייב שיפור מנגנון עדכון הסל. הסיבוב הזה נגמר במפתיע בתוספת התקציבית המשמעותית הראשונה לעדכון המקדם הטכנולוגי בסל. בעקבות זאת הוקמה ועדת סל התרופות (ועדת הטכנולוגיות) כגוף

⁴⁹ עוד הוצעה בחוק, אך הושמטה, ההצעה להנהיג אגרה עבור ביקור אצל רופא על מנת להפחית את חלקה של הממשלה במימון השירותים באמצעות מקורות פרטיים.

⁵⁰ חוק ההסדרים שינה שמו ל"הצעת חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב".

⁵¹ היו גם הצעות לאפשר גביית תשלומים נוספים מהציבור, כגון ההצעה לאפשר לקופות לגבות תשלום עתי (תקופתי).

המקצועי שימליץ על רשימת הטכנולוגיות והתרופות עם העדיפות הגבוהה ביותר להכללתן בסל הבריאות, במגבלת התקציב.

בג"ץ קופות החולים הראשון – סוף 1997⁵²

מנגנון העדכון של חוק ביטוח בריאות ממלכתי היה שנוי במחלוקת מיום תחולת החוק, בעיקר בנושאים הבאים:

- אופן שינוי מדד יוקר הבריאות ושיפורו, וכך שישקף באופן ריאלי את ההוצאות.
- אופן עדכון המרכיב הטכנולוגי של הסל.
- אופן עדכון המרכיב הדמוגרפי של הסל.
- חישוב עלות יום אשפוז.

בסוף שנת 1997, המליצה מועצת הבריאות לשר הבריאות על תיקון מנגנון העדכון של עלות הסל בחוק, רטרואקטיבית מ-1995, באופן שיכיל את ההוצאות הדרושות למרכיב הדמוגרפי ולמרכיב הטכנולוגי. המלצת המועצה הסתמכה על מכתב מפורט שהגיש מנכ"ל קופת החולים מכבי:⁵³

"סעיף 9(ב)(3) לחוק הבריאות, אשר במסגרתו נעשית פנייה זו, מאפשר לשר הבריאות ולשר האוצר לשנות את הרכב מדד יוקר הבריאות ולעדכן את עלות הסל לקופות בשל השינויים הדמוגרפיים שחלו באוכלוסייה. אנו דורשים שימוש בסמכותם זו של השרים, בשל עיוותים שנוצרו בעלות הסל הנובעים מעדכון לא-ריאלי שלו, והיוזמה לכך מתחילה במועצת הבריאות כקבוע בחוק הבריאות. בפנייה זו נתייחס ל-3 תחומים שבהם נדרש העדכון במלוא חריפותו, למרות שאין בכך משום מיצוי הנושאים שיש לעדכןם כדי להגיע לעלות ריאלית של מערכת הבריאות בישראל. התחום הראשון, הינו העדכון הדמוגרפי אשר קיבל ביטוי מפורש בחוק; התחום השני, הינו העדכון הטכנולוגי עם דגש על עדכון סל התרופות; והתחום השלישי, הינו הפסיכיאטריה שיש לתקצב את העברתה לאחריות קופות החולים."

שר האוצר סירב לאשר את המלצת מועצת הבריאות מטעמי תקציב. שר הבריאות נאלץ להסביר שעדכון משמעותי של סל הבריאות הוא אכן צורך חיוני, אך אין דרך להתעלם מהמגבלות התקציביות המוטלות על המערכת ועליו לפעול במסגרתן. עם זאת הוא הבטיח להמשיך ולהאבק בלא לאות לשכנע את משרד האוצר בחשיבות עדכונו הריאלי של הסל. קופות החולים "מכבי", "מאוחדת" ו"הכללית לא קבלו את

⁵² פסק דינו של השופט חשין בבג"ץ 98/2344 כולל תאור מרתק של השתלשלות העניינים ודן גם בגבולות סמכותו של בית המשפט העליון כאשר על הפרק עומדת בקשה לחייב את הרשות המבצעת בחובת "עשה" תקציבית כבדה: <http://elyon1.court.gov.il/files/98/440/023/g29/98023440.g29.pdf>

⁵³ מצוטט ע"י השופט חשין בפסק הדין בבג"ץ 98/2344

ההסבר לדחיית המלצת מועצת הבריאות, ועתרו לבג"צ נגד משרד האוצר. שאלת המפתח העקרונית: האם חובת המדינה היא חובה מהותית שאינה תלויה בשיקולי תקציב. על כך כתב השופט חשין בפסק דינו⁵⁴:

" חוק המטיל חובה מהותית על המדינה - חובה המתבטאת בחובה לשלם כסף לפלוני או לפלונים, חובה המוגדרת מבחינת היקפה וכמותה - חייבת היא המדינה לקיים את החובה במלואה ולא תישמע מפיה טענה כי טעמי-תקציב מונעים אותה מעמוד בנטל. החובה המהותית - חובה שנקבעה בחוק או בהסכם שכרתה המדינה - בה עיקר, בה ולא במקור התקציב אשר אמור לתמוך בה. הנטל הוא על בעלי-הסמכות למצוא מקור-תקציב לעמידה בחובה; ואם יגעת ולא מצאת - אל תאמן. כך היא, למשל, זכותו של אדם לקבל תשלומים מן המוסד לביטוח לאומי; כך היא זכותם של נכים לקבל תשלומים מקופת המדינה על-פי חוקי הנכים למיניהם; כך היא זכותו של אדם לקבל מן המדינה פיצויי נזיקין בעקבות פסק-דין בו הוכרה זכותו לפיצויים; וכך היא זכותו של אדם בשל כך שהמדינה הפרה הסכם שכרתה עימו. ועל כל אלה ייאמר: מקום שם הזכות - שם הסעד: UBI JUS "IBI REMEDIUM

ועוד:

"הכלל הוא אפוא חד-משמעי: במקום בו מטיל חוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב. המסע הוא מן החיוב אל התקציב; כך ולא אחרת. לכלל זה - כפי שניתן היה לצפות - נקבעו חריגים, שהרי אל כל כלל, כידוע, מתלווים חריגים כצל המלווה את האדם."

ומדוע יש צורך בעדכון המנגנון ואין די במענק עיתי?

"טיעונה של המדינה ולפיו מעניקה היא לקופות החולים, מעת לעת, תמיכות כסף ניכרות, גם טיעון זה אינו אוצר כוח כדי להביא לדחיית המלצתה של מועצת הבריאות. לא זה הדרך שהחוק מורה אותנו כי נלך בה. כך היה לפני היות החוק, אך משטר-תמיכות זה ביקש החוק להכריז. לא עוד משטר תמיכות; לא עוד הושטת-יד לקבלת תרומות; לא עוד התדפקות על דלת בבקשת עזרה; מעתה ואילך, כך הורנו החוק, משטר שירותי הרפואה יבנה עצמו על זכויות וחובות, על זכויות המוקנות למדינה, לקופות ולמבוטחים, ועל חובות המוטלות על כל אחד מאלה כלפי הזולת, איש-איש בעניינו. כלפי הזולת. משטר התמיכות גירשנוהו מביתנו וסגרנו את הדלת אחריו, והנה מוצאים אנו אותו בינותינו כאורח לא-קרוא."

בג"צ בחר שלא להכריע בשאלה העקרונית למרות שחיווה דעתו בסוגיה⁵⁵. בית המשפט העדיף לפרש את הדרך בה על השרים להתייחס להמלצותיה של ועדה סטטוטורית והורה לשרי האוצר והבריאות לשקול שנית את החלטתם ולנמק מדוע לא יתוקן מנגנון העדכון. סופו של דבר, מנגנון עדכון הסל לא שונה.

פניות של חולים לבית המשפט⁵⁶

העתירות הראשונות של חולים המבקשים סעד מבית המשפט הוגשו כבר בשנת 1995 על ידי קבוצת חולי טרשת נפוצה שבקשה לקבל תרופות וטיפולים חדשניים, שאינם כלולים בסל הבריאות, למחלתם חשוכת המרפא. העתירות נדחו ולחולים נמצאו פתרונות פרטניים, אך הייתה זו תחילתו של לחץ החולים על עדכון סל התרופות. עתירות אחרות בקשו מבית המשפט לחייב את קופות החולים לממן תרופה הנמצאת בסל אך התוויתה מוגדרת לטיפול במחלות אחרות או במצבים אחרים.⁵⁷ בשתי תביעות בסוגיה זו שהוגשו בשנת 1997 נקבע עקרון "הרצפה" – כלומר, הסל מהווה בסיס והקופה יכולה להעניק שירות או תרופה שאינם כלולים בחוק. כמו כן הוגשה במהלך 1996 עתירה לקבלת תרופה שאינה רשומה בישראל (רק תרופה רשומה מועמדת להכללה בסל התרופות) בשם "בטא סרון". גם עתירה זו, שצורפה למספר עתירות דומות, נדחתה.

חרף אי מתן הסעד מבית המשפט, ההצלחה הראשונה לחולים נרשמה כבר ב-1996 כאשר לראשונה עודכן צו התרופות והוכנסה אליו אותה תרופה, הבטא סרון⁵⁸. ב-1997 תוקן צו התרופות בפעם השנייה -- הוצעה חלופה טיפולית נוספת לחולי הטרשת הנפוצה⁵⁹.

העדכון הטכנולוגי הראשון – 1998

כאמור, הסל לא עודכן במשך שלוש שנות תקופת המעבר. בתום התקופה הקשיחו קופות החולים את מדיניות מתן התרופות שאינן כלולות בסל ולמעשה סירבו להמשיך ולספק תקופות שניתנו עד אז. בתקופה זו הוגש בג"ץ קופות החולים שהוזכר לעיל ונחקק חוק ההסדרים של שנת 1998. בשלו התנאים למחאה ציבורית.

⁵⁵ על אופייה של הזכות לבריאות ראו: גרוס, אייל, "בריאות בישראל: בין זכות למצרך" בתוך רבין, יורם ויובל שני (עורכים) **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, תל-אביב: רמות, 2005.

⁵⁶ מתבסס בעיקר על שלו, שם, עמ' 266-298.

⁵⁷ התוויה משמעה ההנחיות הרפואיות המפרטות לאילו מחלות, באיזה מצב ובאיזה אופן השימוש בתרופה מוגדר במסגרת הסל. שימוש בתרופה בניגוד להתוויתה כמוהו כמו לא נכללה בסל.

⁵⁸ בלחץ העתירות זורז הליך הרישום של הבטא סרון ושר הבריאות הצליח להשיג את אישור שר האוצר לתוספת התקציב.

⁵⁹ בתיקון זה נוספו לצו התרופות סדרת הגבלות רפואיות על מתן התרופה החדשה ותרופת הבטא-סרון שהתווספה בשנה הקודמת.

ארגונים לזכויות האזרח וחולים במחלות קשות, כגון סרטן ואיידס, התארגנו בשדולות ופעלו במרץ במסדרונות הכנסת. הסתדרות הרופאים הפעילה לחצים וקיימה שביתות מחאה נגד הצעות האוצר. גם ההסתדרות הכללית ומשרד הבריאות עצמו התנגדו לשינויים שהציע משרד האוצר. אך הקש ששבר את גב הגמל היה המקרה של ילדה אחת בת 12 - טל לוי⁶⁰. טל לוי, ילדה רזה, קירחת וחולת סרטן הגיעה אל משכן הנשיא ביחד עם חולים אחרים. מול מצלמות הטלוויזיה שוחחה טל עם רעיית הנשיא דאז, ראומה וייצמן, ובעיניים דומעות ביקשה ממנה שתבטיח לה שהיא וחבריה יוכלו להמשיך ולקבל תרופות, כדי שלא ימותו. דיוני ועדת הכספים של הכנסת הופסקו, וימים אחדים לאחר השידור בטלוויזיה הוענקו 150 מיליון ש"ח להוספת תרופות לסל בתקציב 1998.

המענק התקציבי המיוחד יצר תקדים – לא העברה מסודרת, אלא משא ומתן שנתי על גובה התקציב המיוחד להוספת תרופות וטכנולוגיות לסל שירותי הבריאות. זהו הפתרון לתוספת הטכנולוגית שלא עוגנה בחקיקה מעולם. עם הענקת תקציב לעדכון הטכנולוגי הוקמו שני גופים חדשים:

- משרד הבריאות הקים את האגף למדיניות טכנולוגיות רפואיות העוסק באיתור, מיון ודירוג ראשוני של הצעות להכללת טכנולוגיות חדשות בסל.⁶¹

- המידע שהצוות המקצועי באגף אוסף ומנתח מוגש ל"ועדת הטכנולוגיות" המוכרת יותר בשם "ועדת סל התרופות". בוועדה 24 נציגים של קופת החולים, הסתדרות הרופאים, משרד הבריאות, האוצר ונציגי ציבור⁶². בכל שנה ממנה שר הבריאות את חברי הוועדה. החלטות הוועדה מתקבלות בקונצנזוס בלבד.

הרכב הוועדה שנוי במחלוקת ונשמעו קריאות להוסיף נציגי ציבור ולאסור על נציגי קופות החולים ליטול בה חלק, אלא רק כיועצים חיצוניים⁶³. על ניגוד הענינים האפשרי במעורבות של נציגי הקופות בוועדה נאמר מפי בכיר אלמוני בתעשיית התרופות:

⁶⁰ ראו: חנינין, שם, ע' 58; גרוס, שם, עמ' 495 ושלו, שם, עמ' 269.

⁶¹ שמו מופיע במספר גרסאות: "האגף למדיניות טכנולוגיות רפואיות", "המינהל לטכנולוגיות רפואיות ותשתיות" וכדומה. פירוט לגבי אופן עבודת האגף ראו: מבקר המדינה, דוח 54 ב', עמ' 10-11. הדוח כולל ביקורת על העדר מנגנון לחישוב עלות המדויקת של התרופות שבסל לאורך שנים וליקויים בחישוב העלות הכוללת של השימוש בתרופות, העדר מאגר מידע לבדיקת היקף השימוש בפועל בתרופות, העדר עיסוק בגריעת תרופות מן הסל העדר שקיפות וחובת דיווח על ניגוד עניינים של חברי הוועדה ועוד. ראו:

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=404&id=57&contentid=7514&parentid=undefined&bctype=7514&sw=1024&hw=698>
פרטים על האגף באתר משרד הבריאות:

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?PageId=2976&parentId=2962&catId=491&maincat=64>

⁶² על ועדת הטכנולוגיות: חיים שדמי, מכוח מה בדיק פועלת הוועדה להרחבת סל הבריאות", הארץ, 04.02.2002. בעוד ששדמי טוען כי הוועדה אינה יכולה להיחשב כוועדת בת של מועצת הבריאות, טוענת כרמל שלו כי "וועדת הטכנולוגיות פועלת כתת-ועדה של מועצת הבריאות" (שם, עמ' 270).

⁶³ עמדתו של פרופ' רביצקי, חבר הוועדה כנציג ציבור, במאמרו של שדמי.

*"נניח שועדת המכרזים של משרד התחבורה מפרסמת מכרז לביצוע עבודות סלילה לקטע כביש. האם ייתכן שהקבלן שמבצע את העבודות יישב בוועדת המכרזים?"*⁶⁴

מנכ"ל של חברת תרופות בין לאומית מתאר את המצב כך:⁶⁵

"בסופו של דבר, מדובר במספר אנשים מצומצם שמחליטים הכל". "אם הכללית רוצה שתרופה שלך לא תיכנס לסל, היא לא תיכנס. אם אתה סוגר עסקה טובה עם הכללית שלושה-ארבעה חודשים לפני תחילת עבודת הוועדה, סביר שהתרופה תיכנס".

בשנת 1999 הוקצה לעדכון הטכנולוגי סכום של 170 מיליון ש"ח שאפשרו את הכנסתן של 50 טכנולוגיות חדשות לסל: 44 תרופות ו-6 טכנולוגיות בצד השירותים והאביזרים. מדובר על עדכון של כ-1.1% בשנה זו מונתה גם ועדת החקירה הפרלמנטרית (ועדת טל) לחקר מערכת הבריאות. המלצותיה של הוועדה, שכללו המלצה למנגנון עדכון אוטומטי של המקדם הטכנולוגי – נדחו.

בשנת 2000 הוקצה לעדכון סכום של 255 מיליון שקלים חדשים, שאפשר את הכנסתן של 117 טכנולוגיות לסל.⁶⁷ מדובר על עדכון של כ-1.5%. בסופה של שנה זו מונתה "ועדת אמוראי" על ידי ראש הממשלה, והיא המליצה בשנת 2002 על הגדרה ברורה, ריאלית וקבועה מראש בחוק של מנגנון עדכון הסל. בסוגיית הטכנולוגיות (התרופות והציוד) סברה הוועדה כי סכום העדכון השנתי צריך להישאר להחלטת הממשלה.

מדוח מבקר המדינה 54 ב', אנו למדים על התדיינות ממושכת בין משרד הבריאות למשרד האוצר לגבי מסקנות ועדת אמוראי. בינואר 2004 מסר משרד האוצר למבקר המדינה כי:

"כיוון שמדובר בויכוח תקציבי הנוגע לאופן הקצאת המשאבים הלאומיים ועל חלקה של מערכת הבריאות בהקצאה זו, אין אפשרות להסדר שיניח את דעת כל המעורבים בנושא. כן מסר משרד האוצר, שהשיקולים העומדים בבסיס ההחלטות הנוגעות לעדכון סל שירותי הבריאות הן החלטות

⁶⁴ ש.ם.

⁶⁵ ש.ם.

⁶⁶ חוק ההסדרים לשנת 1999 כלל בין היתר אישור יבוא מקביל ופיקוח על מחירי תרופות, הגבלות זכויות של תושב שלא שהה בישראל מעל שנתיים ונהלי פיקוח על קופות חולים.

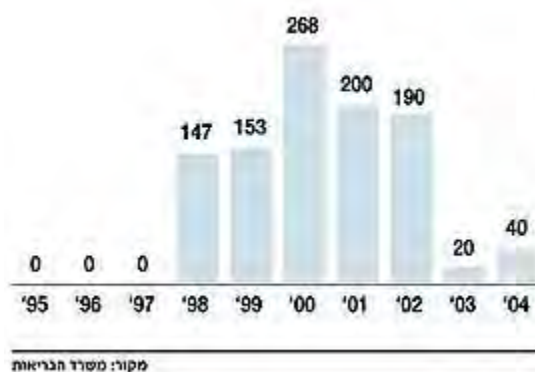
⁶⁷ חוק ההסדרים לשנת 2000 כלל בין היתר את העלאת תקרת דמי ביטוח בריאות – מעשה שהגדיל את התקבולים הייעודיים (אולם לווה בקיזוז הוצאות המדינה). שלו מציינת (שם, עמ' 271), כי 117 הטכנולוגיות נבחרו מתוך רשימה של 380 טכנולוגיות מתחרות. עלות הכנסת כל הטכנולוגיות לסל הייתה מגדילה את הסל ביותר ממיליארד וחצי ₪.

ערכיות, הנגזרות מתפיסת עולמה החברתית-כלכלית של הממשלה, וצפוי כי נושאים אלה לא ירדו מסדר היום הציבורי בשנים הקרובות⁶⁸.

הבג"ץ הטכנולוגי השני – 2003

לאחר תוספת תקציבית של 203 מיליון ש"ח בשנת 2001 ותוספת של 152 מיליון ש"ח בשנת 2002, לא הוקצה בשנת 2003 תקציב כלשהוא לתוספת הטכנולוגית ועקב כך לא כונסה ועדת סל התרופות. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ההסתדרות הרפואית וארגון צב"י (צרכני בריאות ישראל) עתרו לבג"ץ נגד שר הבריאות, שר האוצר וממשלת ישראל (בג"צ 1632/03) בטענה כי אי כינוס הוועדה פוגע בזכויות לחיים ולהגנה המופיעות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וכן בשל פגיעה בשוויון ופגמים בשיקול הדעת המנהלי.⁶⁹ עוד לפני הדיון בעתירה, מיהרו לכנס את ועדת סל התרופות והוקצב סכום של 60 מיליון ש"ח להרחבת הסל בשנים 2003-2004 גם יחד⁷⁰. העותרים משכו את העתירה, אך למרות התחייבות המדינה, עד דצמבר 2003 טרם הועברו הסכומים שהובטחו לעדכון 2003⁷¹.

התקצוב השנתי לתוספת תרופות לסל שירותי הבריאות הציבורי במיליוני ש"ח⁷²



הוועדה "המורדת" – 2005

⁶⁸ דוח מבקר המדינה, 54 ב'. אתר מבקר המדינה.

⁶⁹ ראו אתר האגודה לזכויות האדם: http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=582#sub_2 לפירוט נוסף ראו: זיסר, שם, עמ' 496-497.

⁷⁰ 20 מיליון ב-2003 והיתרה ב-2004.

⁷¹ פרוט מרתק על הסיבה לאי העברת הכספים כולל הדרישה להוצאת תרופות והכנסת סעיף לחוק ההסדרים למקרה בו תסרב וועדת הטכנולוגיות לבצע "שחלוף תרופות": דיין, אריה, "האוצר מסכים להעביר תרופות לחלק מהחולים רק אם יילקחו תרופות מאחרים", הארץ, 29.12.2003.

⁷² לקוח מכתבת walla: <http://news.walla.co.il/?w=/687684>

ועדת סל התרופות לשנת 2005 מנתה 21 חברים וחברות⁷³. בהתאם לנוהל שהתפתח, הכין המנהל לטכנולוגיות במשרד הבריאות את רשימת הטכנולוגיות המועמדות לכניסה לסל, שכללה 430 טכנולוגיות ראויות לדיון. תקציב העדכון עמד על 200 מיליון ₪.⁷⁴ בישיבת ועדת הכספים של הכנסת ב-24 בפברואר 2005, שדנה בהקצאת הכספים למערכת הבריאות בתקציב 2005, פנה יו"ר ועדת סל התרופות, פרופ' בוליסלב גולדמן, אל שר האוצר בנימין נתניהו שתכנן קיצוץ בתקציב משרד הבריאות ובתקציב סל התרופות, בדברים חריפים, הכוללים אולטימטום:

"אם לא יגדל סל התרופות ל-350 מיליון שקלים לפחות, המשמעות תהיה כי לא נוכל לספק תרופות לכל מי שדרוש וכי חולים ימותו כתוצאה מכך". "אנו זקוקים לשני אחוז מתקציב הבריאות הכולל לצורך עדכון הסל מדי שנה. השנה הוצע לנו קרוב לאחוז אחד, זאת לאחר שלוש שנים של יובש מוחלט. הדרישות הכוללות של הסל עומדות על מיליארד וחצי שקלים, ולנו מוקצבים רק כ-200 מיליון שקלים. אולם הסכום המינימלי לו אנו זקוקים הוא 350 מיליון שקלים, בסכום נמוך מזה לא נהיה מסוגלים לקבל החלטות"⁷⁵.

שר הבריאות, דני נווה התייחס לפן המוסרי של תקצוב התרופות:

"משנה לשנה אנו הופכים לחברה פחות ופחות מוסרית וזוהי אחריות של כולנו. של כל הממשלות שכיחנו עד כה [...] אחד הפשעים הוא חוסר האפשרות לעדכן את סל הבריאות"⁷⁶.

בתגובה ענה ח"כ בייגה שוחט (עבודה), לשעבר שר האוצר:

"כל הדיון הזה בוועדה נראה לי מגוחך. בשביל מה לדון אם צריך עוד 10 מיליון ₪ או פחות 10 מיליון ₪ לתחום רפואי מסוים כאשר שר הבריאות הוא אחד השרים המרכזיים שנותן יד לרעיון של ממשלה קטנה והוא אחד מראשי השרים שתומכים במדיניותו הקפיטליסטית של שר האוצר. אי אפשר לשחק פעמיים, פעם אחת הצבעת בעד התקציב שהגיש השר ופעם שנייה אתה [השר נווה] בא אלינו לוועדה להתלונן על חוסר תקציבים במערכת הבריאות. בדעותיך הפוליטיות אתה קובע שהממשלה תמשיך ברפורמות ואילו כאן אתה בא ומסביר שיש קטסטרופה בסל התרופות.

⁷³ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3055251,00.html>

⁷⁴ ראו <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Panel> הודעת וועדת הכספים של הכנסת: "הוחלט באוצר להקציב תוספת של 200 מיליון בלבד השנה. וגם זאת לאחר סעיף בהסכם הקואליציוני בין הליכוד למפלגת העבודה." מפלגת העבודה נכנסה לממשלה בחודש ינואר 2005, עקב שינויים בהרכב הממשלה לקראת ביצוע תוכנית ההתנתקות. לעיון בקורות הממשלה מעת הבחירות (2003): <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Panel>

<http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=5415>

⁷⁵ דורון שפר ועופר מאיר, "דיון סוער על סל התרופות: חולים ימותו כאן", Ynet, 24 פברואר 2005.

⁷⁶ צבי זרחיה, "וועדת התרופות מתקשה להחליט על מה לוותר", הארץ, 24.2.2005.

הרי הממשלה הזאת דורשת שהרפואה תתפצל ויותר ויותר אנשים ילכו לרפואה פרטית. אתה אישית אחראי בתפיסתך ובהצבעותיך לתקציב הבריאות ומה אתה מתלונן פה?⁷⁷

מחוץ לאולם בו קיימה ועדת הכספים את דיוניה סערו הרוחות: 50 מחברי עמותת "הקו האחרון" – עמותת לחולים בסרטן המעי הגס הפגינו בדרישה להכללת תרופות ה"אווסטיין". עשרות אחיות מ"ועד האחיות לבריאות הציבור" הפגינו נגד כוונת משרד האוצר לבצע שינוי ב"טיפות החלב". ב-17 במרס 2005, שלושה שבועות לאחר הישיבה הסוערת בוועדת הכספים של הכנסת, התכנסה ועדת סל התרופות לישיבה מכרעת, בה היו אמורים להחליט פה אחד על הרכב סל התרופות ולהגיש את המלצתם לשרי הבריאות והאוצר. שבע שעות נמשכה הישיבה הסוערת, שנערכה לפני ישיבת הממשלה שנועדה לדון בהמלצות הוועדה.

מגבלת התקציב שנקבעה לוועדה עמדה על 200 מיליון ₪, אולם חברי הוועדה דרשו עוד כ- 250 מיליון ₪ נוספים על מנת לספק את העדכון הטכנולוגי המינימלי הדרוש לדעתם. שתי חלופות עקרוניות עמדו בפני חברי הוועדה: להימנע מהכרעה ולא לקבל החלטה; להגיש רשימת טכנולוגיות מוסכמת. חברי הוועדה החליטו למרוד: "שר האוצר יצטרך להחליט בעצמו איזה תרופות לקצץ. מי יחיה ומי ימות. אנחנו לא נהיה הרעים". בתום הישיבה אמר יו"ר הוועדה: "אנחנו לא היינו מסוגלים לדדג ולהכריע בתוך הרשימה".⁷⁸

ההחלטה של ועדת סל התרופות (17 למרס 2005): רשימה כפולה מחוץ למסגרת התקציב

ועדת סל התרופות החליטה להגיש לשרי האוצר והבריאות המלצה המורכבת משתי רשימות. הראשונה חורגת בכ-100 מיליון ₪ מהתקציב שנקבע וכוללת 46 תרופות ו-7 טכנולוגיות; השנייה כוללת תרופות נוספות המוגדרות לדעת הוועדה כ"חיוניות" בסכום המוערך ב-150 עד 170 מיליון ₪.

מנכ"ל משרד הבריאות וחבר ועדת סל התרופות, הפרופ' אבי ישראלי, הסביר את עמדת הוועדה:

"הוועדה ניסתה להגיע לקונצנזוס בעניין הרכב הרשימה ב-200 מיליון שקלים ולא הצליחה. הממשלה הולכת לשמוע מחברי הוועדה את המצוקות והמחשבות שעמדו לנגד עינינו. יכול להיות שהתוצאה בממשלה תהיה מאוד בעייתית אך אני מקווה שלא כך יהיה".⁷⁹

הפורש: "אין בדעתי לשמש עלה תאנה של הממשלה בבחירתה בין החיים ובין המוות"

⁷⁷ הודעת וועדת הכספים אודות ישיבתה. ראו קישור לעיל.

⁷⁸ ראו דורון שפר, "ועדת סל התרופות: מעדיפים לא להכריע", Ynet, 17.03.2005.

⁷⁹ דורון שפר, "החלטת ועדת סל התרופות – דין מוות לחולים", Ynet, 17.03.2005. רן רזניק, "ועדת סל התרופות מסרבת להכריע מה יקוצץ", הארץ, 18.03.2005.

"הרופאים רואים את החולים בסבלם ומשמישים להם פה. אין בדעתי לשמש עלה תאנה של הממשלה בבחירתה בין החיים ובין המוות. אין ביכולתי ואין ברצוני להכריע איזו תרופה תישאר מחוץ לסל, מי מהחולים ימותו ואלה חולים יחיו את חייהם בסבל ובייסורים, כיוון שהתרופה לה הם זקוקים לא נכנסה לסל⁸⁰".

כך נימק ד"ר יורם בלשר, יו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל, את פרישתו מדיוני ועדת הסל במחאה על תיקצוב החסר. בלשר התאכזב מהחלטת הוועדה, כי לדעתו היא הייתה צריכה להרים את נס המרד. הגשת רשימה כפולה שלא במסגרת התקציב לא נראתה לו מחאה הולמת או פתרון, כי הסיכוי להכנסת הרשימה השנייה לסל נמוך ביותר ומכיוון שכך משמעות החלטת הוועדה היא "חולי, סבל וקיצור חייהם של רבים⁸¹". לדעת בלשר, על מנת להכניס לסל את כל התרופות שדורגו כמצילות חיים יש צורך בתוספת של כ-300 מיליון ₪, מעבר ל-200 מיליוני השקלים שהוקצו לעדכון הסל.

חרף המלצות הוועדה לחריגה תקציבית של 250 מיליון ₪ שקלים מעבר למה שהוקצה, הם זכו לביקורת קשה גם מתומכי ההרחבה בגלל רשימות התרופות והטכנולוגיות שנותרו מחוץ לסל וסבלם של החולים שנותרו ללא מענה⁸².

התוצאה

במהלך סוף השבוע שבין החלטת הוועדה לשיבת הממשלה, הודיע שר האוצר בנימין נתניהו על נכונותו להוסיף כ-70 מיליון ₪ עבור מספר תרופות שדורגו בעדיפות גבוהה ביותר על-ידי ועדת הסל כתרופות מצילות חיים ומונעות עיוורון. נכונותו הותנתה בכך שהממשלה תצביע על מקור מתוך התקציב לקיזוז התוספת. בישיבת הממשלה שררה תמימות דעים. בהצבעה פה אחד אושרה תוספת תקציבית של 150 מיליון ש"ח שהעלו את תקציב הטכנולוגיות לשנת 2005 לסכום כולל של 350 מיליון ש"ח. כתוצאה מכך הוכנסו כל התרופות והטכנולוגיות של הרשימה הראשונה אל סל התרופות של מדינת ישראל. ההחלטה לא התייחסה לרשימה השנייה, שאומדן עלותה 150--170 מיליון ש"ח. ב-6 באפריל 2005 אישרה מועצת הבריאות את המלצות הוועדה הציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות ואת הרשימה שהוגשה לה, בסכום כולל של 370 מיליון שקלים המאפשרים את כניסתן של 53 תרופות וטכנולוגיות לסל. ב-13 באפריל 2005 פורסמה החלטת הממשלה המאשרת את הרשימה ואת התוספת התקציבית⁸³.

סיכום

⁸⁰ ההסתדרות הרפואית בישראל, הודעה לעיתונות: "יו"ר ההסתדרות הרפואית פרש מוועדת הסל". אתר האר"י: www.ima.org.il

⁸¹ אטילה שומפלבי ודורון שפר, "אושרה תוספת של 150 מיליון שקל לסל התרופות", Ynet, 21.03.2005.

⁸² איתי גל, "סל דל: אלו התרופות שייכנסו לסל הבריאות", Ynet, 17.03.2005.

⁸³ החלטה מספר 3534 הכוללת <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/04/des3534.htm> סכומים כתוצאה מהסכמים קואליציוניים עם סיעת העבודה וסיעת שינוי.

מנגנון העדכון של עלות שירותי הבריאות בישראל שנוי במחלוקת מיום חקיקת חוק בריאות ממלכתי וכל הניסיונות הרבים לעדכון המנגנון נדחו במהלך השנים. החלטה חד-פעמית לתוספת תקציב עבור המרכיב הטכנולוגי, הובילה ליצירת מנהג שנתי לפיו וועדה ציבורית/מקצועית קובעת סדרי עדיפויות מצילות חיים במגבלת תקציב נתונה. ועדת הסל של שנת 2005 הייתה חריגה באופייה. סירובה לפעול במגבלת התקציב הביאה לידיעת הציבור את מצוקתם של החולים ואת האחריות להכרעה הטראגית הכרוכה בקביעת גורלותיהם, והממשלה נענתה לכך באופן חלקי.

לוח זמנים: חוק ביטוח בריאות ממלכתי והוועדה לקביעת סל התרופות 2005

1 ינואר 1995	חוק בריאות ממלכתי, התשנ"ד – 1994 נכנס לתוקף.
1996 ו-1997	לא מוקצים מקורות ייעודיים להרחבת הסל במקדם הטכנולוגי.
אוקטובר 1997	מועצת הבריאות ממליצה לשרי האוצר והבריאות לשנות את הרכב "מדד יוקר הבריאות". ההמלצה נדחת ע"י שר האוצר מטעמי מגבלת תקציב. נדחות עתירות לבג"ץ שהגישו קופות החולים.
תחילת 1998	משרד הבריאות מקים את "המינהל לטכנולוגיות רפואיות ותשתיות" הממונה על ניהול הסל ועדכונו.
סוף 1998	- משרד האוצר מקצה 150 מל' ש"ח להרחבת הסל. - שר הבריאות ממנה ועדה ציבורית להרחבת הסל (הוועדה הציבורית/ ועדת הטכנולוגיות/ועדת סל התרופות). הוועדה מוסמכת לדון בהרחבת השירותים שבאחריות הקופות, ולא בהרחבת השירותים שבאחריות המדינה.
נובמבר 1999	הקמת "ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת יישום ומימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי ("ועדת טל"). הוועדה ממליצה לעגן בחקיקה את מנגנון העדכון של עלות הסל השנתי על שלושת מרכיביו (מקדם דמוגרפי, מקדם מדד הבריאות, מקדם טכנולוגי). המלצות הוועדה נדחות על ידי הממשלה.
דצמבר 2000	"ועדת אמוראלי" – הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה" מתמנה על ידי ראש הממשלה.
ספטמבר 2002	משרד הבריאות ומשרד האוצר מגבשים הסכמה לגבי עדכון הסל לשלוש השנים הבאות (2002-2004), שעיקריה:

- בכל שנה תעודכן עלות הסל בגין שינויים דמוגרפיים צפויים ובהתחשב בהתייעלות הנדרשת בשיעור 1.75% לעומת השנה הקודמת לה.
- במהלך שנת 2004 תיערך בדיקה של שיעור הגידול המצטבר בפועל ותבוצע הפחתה או הגדלה בהתאם לסטיות שתימצאנה .
- ב-2003 וב-2004 יתקיימו דיונים בין המשרדים, שיכללו התייעצות עם קופות החולים. בסופם תתקבל החלטה לגבי שיעור התוספת הטכנולוגית הראויה לעלות הסל על-פי היכולת התקציבית של המשק וסדרי העדיפויות של הממשלה

- סוף 2002 המלצות ועדת אמוראי: מנגנון עדכון מעוגן בחקיקה שיבטא את עלותו הריאלית של הסל על בסיס מקדמי דמוגרפיה, מדד הבריאות (התייקרות) ומקדם התייעלות. סכום העדכון הטכנולוגי ייקבע מראש מדי שנה בהחלטת ממשלה, בשאיפה להוספת טכנולוגיות חדשות ולעדכון הסל באופן שוטף.
- מהלך 2002 סל השירותים שבאחריות המדינה מתעדכן לראשונה בגין הוספת טכנולוגיות בסך של 70 מל' ש"ח. ההקצאה נקבעת על ידי שר הבריאות לאחר דיון הנהלה.
- תחילת 2003 תקציב הסל מתעדכן בהתאם למדד הבריאות והגידול הדמוגרפי. אין הסכמה בין משרדי האוצר והבריאות לגבי התוספת הטכנולוגית והיא אינה מתוקצבת. כתוצאה מכך ועדת הסל לא מתכנסת.
- פברואר 2003 עתירה לבג"ץ בעקבות אי תקצוב תוספת טכנולוגית לסל הבריאות לשנת 2003. הממשלה מחליטה על תוספת של 60 מיליון ש"ח לשנים 2003-2004.
- דצמבר 2004 - דיוני ועדת סל התרופות לשנת 2005.
- אפריל 2005

נספח: נתונים השוואתיים על ישראל ביחס למדינות ה-OECD בהוצאה לאומית לבריאות

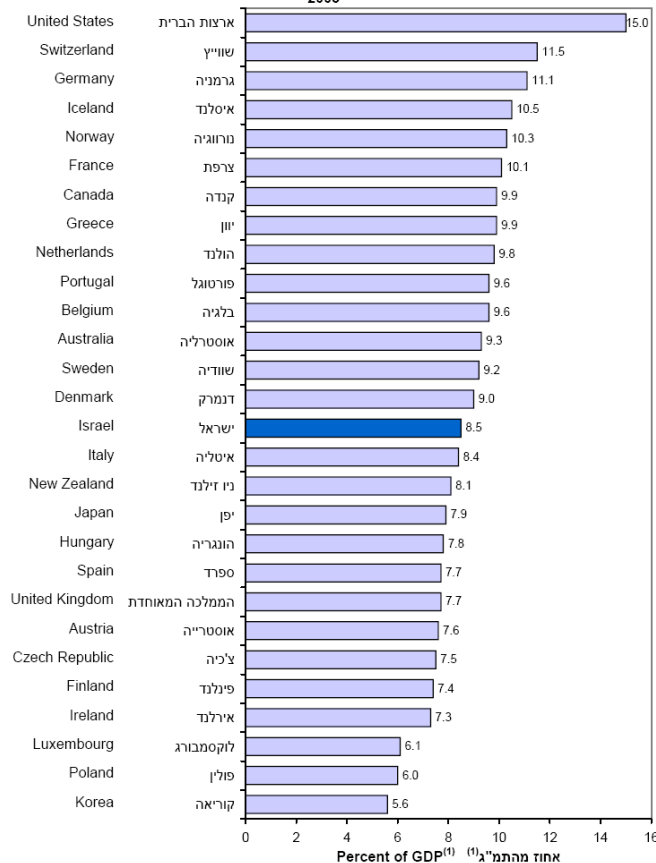
האגף לכלכלה וביטוח בריאות, משרד הבריאות, פברואר 2006.

3.ד <u>ההוצאה לבריאות לנפש</u> <u>במונחי שווי כח הקנייה (PPP \$)</u>						
2003	2000	1995	1990	1985	1980	
2,302	2,161	1,973	1,338	919	764	1 אוסטריה
*2,699	2,403	1,745	1,307	1,004	691	2 אוסטרליה
2,258	2,049	1,535	1,391	ל.א.	ל.א.	3 איטליה
3,115	2,625	1,858	1,614	1,135	708	4 איסלנד
2,451	1,804	1,216	793	662	518	5 אירלנד
5,635	4,539	3,654	2,738	1,759	1,055	6 ארה"ב
2,827	2,279	1,820	1,345	960	637	7 בלגיה
*2,231	1,833	1,374	986	710	482	8 בריטניה
2,996	2,671	2,276	1,748	1,390	965	9 גרמניה
2,763	2,382	1,848	1,567	1,290	955	10 דנמרק
2,976	2,259	1,826	1,438	987	757	11 הולנד
1,269	857	676	ל.א.	ל.א.	ל.א.	12 הונגריה
513	452	185	166	73	75	13 טורקיה
2,011	1,617	1,253	840	ל.א.	487	14 יוון
*2,139	1,971	1538	1,115	867	580	15 יפן
1,953	1,756	1,520	947	888	ל.א.	16 ישראל
3,705	2,985	2,059	1,547	925	643	17 לוקסמבורג
583	499	382	293	ל.א.	ל.א.	18 מכסיקו
3,807	3,083	1,897	1,396	953	667	19 נורווגיה
1,886	1,605	1,247	995	643	506	20 ניו-זילנד
777	597	ל.א.	ל.א.	ל.א.	ל.א.	21 סלובקיה
1,835	1,525	1,198	875	498	365	22 ספרד
744	587	417	296	ל.א.	ל.א.	23 פולין
1,797	1,594	1079	670	422	295	24 פורטוגל
2,118	1,718	1,433	1,422	968	592	25 פינלנד
1,298	962	873	555	ל.א.	ל.א.	26 צ'כיה
2,903	2,456	2,033	1,568	1,118	711	27 צרפת
1,074	771	538	377	193	ל.א.	28 קוריאה
3,001	2,502	2,051	1,737	1,264	783	29 קנדה
2,703	2,273	1,738	1,579	1,260	936	30 שוודיה
3781	3,182	2,579	2,033	1,478	1,033	31 שווייץ
2,338	1,941	1,528	1,205	934	661	ממוצע OECD
* נתוני 2002						

1.ד <u>ההוצאה הלאומית לבריאות</u> <u>כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי</u>						
2003	2000	1995	1990	1985	1980	
7.5	7.5	8.5	7.0	6.4	7.4	1 אוסטריה
*9.3	9.0	8.3	7.8	7.4	7.0	2 אוסטרליה
8.4	8.1	7.3	7.9	ל.א.	ל.א.	3 איטליה
10.5	9.3	8.4	8.0	7.3	6.2	4 איסלנד
7.4	6.3	6.8	6.1	7.6	8.4	5 אירלנד
15.0	13.1	13.3	11.9	10.0	8.7	6 ארה"ב
9.6	8.7	8.4	7.4	7.2	6.4	7 בלגיה
*7.7	7.3	7.0	6.0	5.9	5.6	8 בריטניה
11.1	10.6	10.6	8.5	9.0	8.7	9 גרמניה
9.0	8.4	8.2	8.5	8.7	9.1	10 דנמרק
9.8	8.3	8.4	8.0	7.4	7.5	11 הולנד
8.4	7.1	7.5	ל.א.	ל.א.	ל.א.	12 הונגריה
7.4	6.6	3.4	3.6	2.2	3.3	13 טורקיה
9.9	9.9	9.6	7.4	ל.א.	6.6	14 יוון
*7.9	7.6	6.8	5.9	6.7	6.5	15 יפן
8.5	8.1	7.9	7.3	7.9	6.2	16 ישראל
6.9	6.0	6.4	6.1	5.9	5.9	17 לוקסמבורג
6.2	5.6	5.6	4.8	ל.א.	ל.א.	18 מכסיקו
10.3	8.5	7.9	7.7	6.6	7.0	19 נורווגיה
8.1	7.8	7.2	6.9	5.2	5.9	20 ניו-זילנד
5.9	5.5	ל.א.	ל.א.	ל.א.	ל.א.	21 סלובקיה
7.7	7.4	7.6	6.7	5.5	5.4	22 ספרד
6.5	5.7	5.6	4.9	ל.א.	ל.א.	23 פולין
9.6	9.2	8.2	6.2	6.0	5.6	24 פורטוגל
7.4	6.7	7.5	7.8	7.2	6.4	25 פינלנד
7.5	6.6	6.9	4.7	ל.א.	ל.א.	26 צ'כיה
10.1	9.3	9.5	8.6	8.2	7.1	27 צרפת
5.6	4.7	4.2	4.5	4.1	ל.א.	28 קוריאה
9.9	8.9	9.2	9.0	8.2	7.1	29 קנדה
9.4	8.4	8.1	8.4	8.7	9.1	30 שוודיה
11.5	10.4	9.7	8.3	7.8	7.4	31 שווייץ
8.8	8.0	7.8	7.1	6.9	6.9	ממוצע OECD
* נתוני 2002						

9. הוצאה לאומית לבריאות כאחוז מהתמ"ג⁽¹⁾

השוואה בין-לאומית
9. NATIONAL EXPENDITURE ON HEALTH AS PERCENT OF GDP⁽¹⁾
International comparison
2003*



* The data refers to 2003, or to the latest available year.
(1) Net taxes on imports were added to the GDP.

* נתוני שנת 2003, או השנה האחרונה שלביה התקבלו נתונים.
(1) לתמ"ג נוספו מסים (נטו) על היבוא.

4.7
ההוצאה הפרטית לבריאות כאחוז מההוצאה
הלאומית לבריאות

	2003	2000	1995	1990	1985	1980		
1	32.4	31.8	30.3	26.5	23.9	31.2	אוסטריה	
2	32.5	31.5	33.3	32.9	28.6	37.0	אוסטרליה	
3	24.9	26.5	28.1	20.9	15.0	15.0	איטליה	
4	16.5	17.4	16.1	13.4	13.0	11.8	איסלנד	
5	22.0	26.7	28.4	28.1	24.3	18.4	אירלנד	
6	55.6	55.8	54.7	60.4	60.1	58.5	ארה"ב	
7	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	בלגיה	
8	16.6	19.1	16.1	16.4	14.2	10.6	בריטניה	
9	21.8	21.4	19.5	23.8	22.6	21.3	גרמניה	
10	17.0	17.6	17.5	17.3	14.4	12.2	דנמרק	
11	37.6	36.9	29.0	32.9	29.2	30.7	הולנד	
12	27.6	29.3	16.0	15.0	15.0	15.0	הונגריה	
13	29.1	37.1	29.7	39.0	49.4	76.5	טורקיה	
14	48.7	47.4	48.0	46.3	15.0	44.4	יוון	
15	18.5	18.7	17.0	22.4	29.3	28.7	יפן	
16	28.5	30.2	25.6	46.9	15.0	15.0	ישראל	
17	10.0	10.7	7.6	6.9	10.8	7.2	לוקסמבורג	
18	53.6	53.4	57.9	59.6	15.0	15.0	מכסיקו	
19	16.3	17.5	15.8	17.2	14.2	14.9	נורווגיה	
20	21.3	22.0	22.8	17.6	13.0	12.0	ניו-זילנד	
21	11.7	10.6	15.0	15.0	15.0	15.0	סלובקיה	
22	28.8	28.4	27.8	21.3	18.9	20.1	ספרד	
23	30.1	30.0	27.1	8.3	15.0	15.0	פולין	
24	30.3	30.5	37.4	34.5	45.4	35.7	פורטוגל	
25	23.5	24.9	24.4	19.1	21.4	21.0	פינלנד	
26	9.9	8.6	7.3	2.6	7.8	3.2	צ'כיה	
27	23.7	24.2	23.7	23.4	21.5	19.9	צרפת	
28	50.6	53.8	64.7	63.2	64.8	15.0	קוריאה	
29	30.1	29.7	28.6	25.5	24.5	24.4	קנדה	
30	14.8	15.1	13.4	10.1	9.6	7.5	שוודיה	
31	41.5	44.4	46.2	47.6	49.7	15.0	שווייץ	
	28.0	28.3	28.2	27.3	26.6	24.9	ממוצע OECD	

* נתוני 2002

שאלות ונושאים לדיון

1. האם לדעתך החלטות בתחום הבריאות ("פיקוח נפש") שונות מהותית מהחלטות בתחומים אחרים (לדוגמה – מעקה בטיחות בכביש מהיר שיציל חיים של X אנשים בשנה)?
2. האם ניתן לומר ש"ועדת הסל" (או וועדות מקצועיות דומות) עוסקת ב"החלטות טרגיות" שבהן המרכיב המקצועי בטל לעומת המרכיב הערכי?
3. המשאבים כידוע מוגבלים, כיצד להקצות בנושאים של חיים ומוות? האם בכול זאת ניתן להשתמש באמות-מידה כגון:
 - א. מניעה לעומת הצלת חיים?
 - ב. הצלה לעומת הארכת חיים?
 - ג. מעט תרופות לחולים קשים או הרבה תרופות למחלות נפוצות?
 - ד. תרופות ניסיוניות לחסרי פתרונות מול תרופות וודאיות לבעלי אלטרנטיבות?
 - ה. תרופות למי שאתרע מזלו (נפגע מחלה גנטית או וירוס) לעומת מי שבהתנהגותו הביא על עצמו את המחלה (אלכוהוליסט או מעשן)?
 - ו. האם כול אמות-המידה לעיל שרירותיות?
4. האם אכן ועדת הסל המתוארת באירוע "מרדה" או אולי מעלה בתפקידה? האם טוב עשו חברי הוועדה שסירבו להגיש רשימת טכנולוגיות ותרופות במגבלת התקציב שנכפתה עליהם?
5. האם הממשלה עמדה בחובתה לאזרחיה לשרותי בריאות בהתאם לזכותם ולחוק שחוקקה הכנסת?
6. מה דעתכם על נסיונות ההפרטה של משרד האוצר בתחום הבריאות?
7. האם שינוי מגבלת התקציב משנה באופן משמעותי את דילמת הבחירה בין תרופות שונות (כך שבתקציב X לא מחליטים ובתקציב $1+X$ כן מחליטים)?
8. האם קביעת תוספת תקציבית ידועה מראש – אותו מנגנון עדכון אוטומטי שמדובר עליו – אכן פותר את הדילמה של ועדת הסל (שהרי מלאכת התייעדוף תשאר ותמיד יישארו חולים שתורפתם לא תכלל בסל)?
9. האם השיטה של הקמת וועדות מקצועיות, כמו ועדת סל התרופות מסייעת או מכבידה על תהליך קבלת ההחלטות של הדרג הפוליטי? מהו המנדט של וועדות כאלה ובפני מי הן אחריות?
10. מה התפקיד של חברי הוועדה? -- לקדם את תחום הרפואה? להשיג תקציב גבוה יותר כדי לממן תרופות למספר גדול יותר של חולים? להגן על חולים מפני תרופות ניסיוניות? להתחשב בצרכים של קופות החולים?

להתחשב בצרכים של חברות התרופות? להיות קשובים לרצונות הציבור? לשקול את התועלת מכל תרופה ביחס למספר החולים שיטופלו בה לעומת עלותה? לייעץ הממשלה? (רשימה חלקית).

11. האם ראוי ורצוי להבחין בין תפקידם וסוג האחריות של אנשי המקצוע היושבים בוועדה לעומת אנשי הציבור?

12. מהי המשמעות התקדימית של הקריאה לפריצת מסגרת התקציב שהוקצתה מראש לוועדה מבחינת כללי המשחק של ועדות מקצועיות אחרות?

קריאה נוספת

היבטים כלליים

- Michael Walzer (1973), "Political Action: The Problem of Dirty Hands", **Philosophy and Public Affairs**, Vol. 2, No. 2, pp. 160-180.
- Thacher, David and Martin Rein (2004), "Managing Value Conflict in Public Policy", **Governance**, Vol. 17, No. 4, pp. 457-485.
- Thatcher, Mark and Alec Stone Sweet (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", **West European Politics**, 25(1) pp. 1-22

חוק בריאות ממלכתי בישראל והזכות לבריאות

- בן נון, גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני, **מערכת הבריאות בישראל**, תל-אביב: משרד הביטחון, 2005.
- בן נון, גבי וחגי כ"ץ (2000), **חוק ביטוח בריאות ממלכתי 1995-2000 : עקרונות מרכזיים, שינויים בחוק, ובעיות עיקריות במלאת חמש שנים להפעלתו**, ירושלים : משרד הבריאות, תש"ס.
- חניניץ, דוד, "סל השירותים הבסיסי במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי: טכנוקרטיה לעומת פוליטיקה", **ביטחון סוציאלי**, 54.
- גרוס רויטל, רוזן ברוך ואריה שירום, "מערכת הבריאות בישראל בעקבות החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי", **ביטחון סוציאלי**, 54.
- שלו כרמל (2003), **בריאות, משפט וזכויות האדם**, תל-אביב: רמות.
- גרוס, אייל (2005), "בריאות בישראל: בין זכות למצרך" בתוך רבין, יורם ויובל שני (עורכים) **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, תל-אביב: רמות.

9. "ביצועיזם" לעומת חוק וכללי מינהל

האירוע מתאר את הדרך בה בחרה מדינת ישראל לנהל את שדות הנפט המצויים בחצי האי סיני, לאחר כיבושו במלחמת ששת הימים, 1967. ברקע עולות שאלות לגבי הצורך לקיים חוזים עסקיים בינלאומיים; הפוטנציאל הכלכלי האדיר הטמון בפיתוח שדות נפט; וחוסר הוודאות לגבי המשך השליטה הישראלית באזור. כל אלה יצרו צורך למצוא פתרונות מהירים ויצירתיים. חברת "נתיבי נפט" הוקמה במיוחד כדי לתת פתרונות כאלה -- היא הופקדה על הטיפול בבארות הנפט בסיני ואכן הצליחה לעמוד במשימה -- הפקת הנפט וייצואו התחדשו זמן קצר ביותר לאחר הכיבוש. בגלל הנסיבות המיוחדות והרגישות הבין-לאומית, מעמדה של החברה, שפעלה כישות משפטית עצמאית אך נשלטה למעשה על ידי ממשלת ישראל היה עמום. העמימות אחראית בין השאר לקושי לקיים פיקוח סדיר על פעילותה המרוחקת והסודית של "נתיבי נפט". הצלחתה להפיק נפט בתנאים הייחודיים ששררו בסיני עם שוך הקרבות שמשה מחסה מביקורת, למרות שמראשית דרכה הושמעו כלפי החברה ומנהליה טענות על תפקוד לקוי, ניהול לא תקין, העלמות ציוד ואף טענות חריפות יותר על מעשי שחיתות. החשדות והתלונות הובילו בסופו של דבר להקמת ועדת חקירה ממלכתית בנובמבר 1971. מסקנות ועדת החקירה הוגשו לממשלה ולמרות שהדבר לא נדרש על ידי הוועדה, התגובה הציבורית לממצאים גרמה להתפטרותו של מנכ"ל חברת נתיבי נפט.

השאלה המרכזית העומדת על הפרק מציבה לדיון דילמה ותיקה במינהל ציבורי: כיצד להכריע בין השגת תוצאות לבין הקפדה על שלטון החוק וכללי מינהל תקין? כיצד לקבוע -- ולהבחין -- בגבול שביניהם? באירוע עולה בעייה קשורה נוספת: כיצד לקיים מינהל תקין ופיקוח מנהלי בתנאים של אי וודאות, איום או הזדמנות כלכלית, מול הצורך לפעול במהירות לנצל הזדמנויות או לצמצם סיכונים? האירוע נוגע גם בהבחנה שמקובל לעשות בין "נהלים" (נאמר בבזז) לבין "אלתור" (נאמר בהערצה), ובהשוואה הנדושה בין הניהול הציבורי (הביורוקרטי המסורבל) לבין הניהול העסקי (היעיל והגמיש). אפילו אם נניח שההשוואה אמנם נכונה, עדיין צריך לשאול אם אנחנו כאזרחים רוצים אלתור במגזר הציבורי שעלול להיות כרוך בהעדר אמות-מידה, אי-סדר, פיקוח רופף וסכנה לשחיתות.

הבעיות שהאירוע מעלה לא התיישנו כי הוא מאפשר לנו לשאול, בהקשר הישראלי העכשווי, מה בין אלתור אקראי ומחוייב המציאות, לבין **תרבות אלתור** שבה הוא הופך לכלל ולא ליוצא מן הכלל? לאיזה אחוז מהבעיות בעולמו של המינהל הציבורי בארץ נחוץ אלתור ולאיזה נחוץ דווקא תכנון ותהליך מסודר של קבלת החלטות? האם ניתן לגבש סדרי מינהל תקינים כאשר מינון האלתורים גבוה? ניתן להציב את תרבות האלתור בקוטב אחד ואת תרבות הקשיחות המינהלית נעדרת שיקול הדעת בקוטב השני. הוויכוח צריך להיות על מקומן של החלטות ציבוריות על הרצף הזה של מידת הגמישות הביורוקרטית; ועל הצורך במנגנונים המאפשרים גמישות בנהלים עצמם כדי לגשר בין הקטבים ולאפשר -- ואף לעודד -- יזמות פוליטיות ומינהליות.

ואי אפשר להתעלם באירוע ובמציאות המינהלית בישראל לאחר כארבעים שנה מסוגיית השחיתות והתנאים המזינים את התגברותה. בהקשר של "נתיבי נפט" השאלה פשוטה למדי: האם הרווחים הכלכליים הגדולים מאוד שהיא הניבה למדינה מצדיקים העלמת עין לא רק מהליכה על גבול החוק וכללי המינהל, אלא משחיתות

ממש? כמה מיליונים הכנסה לקופת המדינה שווה שחיתות? ומה מחירה של שחיתות -- האם יש לה מחיר יחסי ועלינו לבחון אותה ביחס להפסדים אלטרנטיביים, או שמא לשחיתות יש הקרנה מערכתית החורגת מגבולות העלות-תועלת הכלכלית?¹

פרשת נתיבי נפט העלתה על פני השטח את תרבות השלטון של ה"ביצועיזם", כאחד המאפיינים של המינהל הציבורי בישראל: העדפת יכולת ביצוע והשגת תוצאות, גם במחיר של קיצורי דרך מבחינת החוק, האתיקה וטוהר המידות, הנתפסים כמכשולים שאפשר ואף ראוי לעקפם. העדפת הביצוע כמעט בכל מחיר יכולה להיות בראשיתה למען מטרות ציבוריות, אך סופה השחתה של המערכת ומתן הצדקה לטובות הנאה אישיות. ועדת חקירה הממלכתית שחקרה את "נתיבי נפט" נתנה אז גושפנקא לתרבות שלטונית של "ביצועיזם" במובנו השלילי, ולמעשה הצהירה שמותר למדינה להתנהג "אחרת". תעודת הכשרות מצערת זו מלווה מאז את המערכת הפוליטית-מינהלית, כהמשך ישיר לשיטות שנועדו "לעגל פינות". וכך הסביר מרדכי פרידמן, מנכ"ל נתיבי נפט, את הכשלים המינהליים בפני ועדת החקירה:

"אמרו לי תביא נפט, הבאתי נפט, השאר לא חשוב".

גישה זו מעודדת שחיתות.²

האירוע כתוב בנימה ביקורתית כלפי תרבות ה"ביצועיזם" והסגידה לאילתור כחלק ממנה. לשם איזון כללנו ברשימת המלצות הקריאה את מאמרם של שרקנסקי וזלמנוביץ' שמציג את תופעת האלתור ומרכזיותה בזירה הציבורית בישראל ועומד על הנסיבות, הדרכים להעריכה כנתיב פעולה מינהלי ויתרונותיה.³ מומלץ גם לקרוא את מאמרם של Koetzle ו-Sandholtz הדן בשאלה מהי שחיתות ומצביע על הקושי במתיחת הגבול שבין הכשר, המסריח והבלתי חוקי.

¹ בתקופה שלאחר מלחמת 1967 התרחשו כמה פרשיות. מהן שהיו בגדר שמועות, כגון הרינונים סביב המתעשרים בבניית קו המעוזה לאורך תעלת סואץ ("קו בר-לב"); מהן שהגיעו לוועדת חקירה ממלכתית – כמו פרשת "נתיבי נפט" ב-1972 מהן שעמדו להידון בבתי המשפט – למשל פרשיות אברהם עופר ב-1976 ויעקב לוינסון ב-1984; ומהן שהסתיימו בהרשעות – יהושע בן-ציון (1975), אשר ידלין (1977), מיכאל צור (1977), לאה רבין (1977) ורפאל לוי (1987).

² על שחיתות בישראל ראו יצחק גל-נור, מינהל ציבורי בישראל, הוצאת אקדמון, 2007, עמ' 191-213.

³ Sharkansky Ira, Zalmanovitch Yair (2000), "Improvisation in Public Administration and Policy Making in Israel", **Public Administration Review**, July/August, Vol. 60, No. 4. pp. 321-329.

אירוע: פרשת "נתיבי נפט" *

תוכן עניינים

רקע 208

יש לנו נפט 208

שיטת האיגוף וגמישות תפעולית 209

שמועות מהשטח ותזכירו של דר' ניב 211

"כדור שלג" 211

מסקנות ועדת החקירה 212

סערת רוחות והתפטרות 213

סיום ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

נספח - רקע להבנת האירועים שהובילו להקמת ועדת החקירה ונושאי הבדיקה 214

תאריכים ואירועים מרכזיים 217

אישים מרכזיים ותפקידיהם 218

נושאים לדיון 219

המלצות לקריאה נוספת 220

* האירוע נכתב על ידי יצחק גל-נור.

אירוע: פרשת "נתיבי נפט" *

רקע

בחמישה ביוני 1967 פרצה מלחמת ששת הימים. עם שוך הקרבות ניצבו כוחות צה"ל במרומי רמת הגולן, על קו הירדן ועל גדות תעלת סואץ. מדבר סיני על שדות הנפט המצויים בו בשפע עבר לידיים ישראליות. הפוטנציאל הכלכלי הטמון בשדות לא נעלם מעיני מקבלי ההחלטות ושבועות מעטים לאחר תום הקרבות חודשה הפקת הנפט והוחל ביצואו. האחריות לטיפול בנושא הנפט בסיני הוטלה תחילה על מרדכי פרידמן, ובהמשך על חברת 'נתיבי נפט' שהוקמה במיוחד לשם כך ושכל מניותיה הוחזקו עבור ממשלת ישראל בידי נאמן. במשך שנים שאבה החברה מהבארות בסיני מיליוני טונות של נפט, שחלקו הארי יועד לייצוא. בשל הנסיבות המיוחדות והרגישות הבין-לאומית, מעמדה של החברה, שפעלה כישות משפטית עצמאית, אך נשלטה למעשה על ידי ממשלת ישראל היה עמום, עמימות שלא סייעה בקיום פיקוח סדיר על פעילותה. כלפי החברה ומנהליה הושמעו טענות על תפקוד לקוי, ניהול לא תקין, העלמות ציוד ואף טענות חריפות יותר על מעשים לא כשרים. תזכיר ששיגר דר' דוד ניב, איש 'המכון הגאולוגי'⁴ להנהלת משרד האוצר ובו דרישה לקיים "בדיקה יסודית של דרכי ניהול שדות הנפט בסיני מבחינה ארגונית-מקצועית וחברתית-מוסרית" (אפריל 1971) הוביל לאחר גלגולים שונים להקמת ועדת חקירה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון אלפרד ויתקון⁵ (נובמבר 1971). מסקנות ועדת החקירה הוגשו לממשלה בחודש אפריל 1972 ולמרות שהדבר לא נדרש על ידי הוועדה, הובילה התגובה הציבורית לממצאים להתפטרותו של פרידמן מתפקידו כמנכ"ל החברה.

יש לנו נפט

בין האתרים שישאל כבשה בחצי האי סיני, היו שדות הנפט היבשתיים והימיים באבו-רודיס. בראותם כי צה"ל מתקדם במהירות במרחבי סיני ובגזרות הלחימה האחרות, החלו ראשי משרדי הביטחון והאוצר בהיערכות מזורזת לטיפול בנושאים אזרחיים. אחד הנושאים הראשונים שנדונו היה עתידם של שדות הנפט הפעילים בסיני. בתשיעי לחודש יוני, ארבעה ימים בלבד לאחר פרוץ הקרבות, הורו החשב הכללי והממונה על ענייני הדלק במשרד האוצר מרדכי בן דרור, ועוזר שר הביטחון (רב-אלוף במיל') צבי צור, על מינוי של מרדכי פרידמן⁶ כנציגם בשדות הנפט בסיני. פרידמן גויס לשם כך לשירות מילואים וביום הקרבות האחרון קיבל הוראה לבדוק את מצב שדות הנפט ולהיערך להפעלתם המהירה.

* האירוע נכתב על ידי יצחק גל-נור.

⁴ המכון הגאולוגי הוא יחידת סמך של משרד התשתיות ובתקופה האמורה היה תחת אחריותו של משרד המדע.

⁵ על פי חוק ועדת חקירה, תשכ"ט 1968. היתה זו ועדת החקירה השלישית שפעלה מכוח חוק זה. קדמו לה ועדת חקירה בעניין השריפה במסגד אל-אקצא (ועדת זוסמן, 1969) וועדת חקירה בעניין השחיתות במשחקי הכדורגל (ועדת עצינוני, 1971).

⁶ מרדכי פרידמן היה באותה עת הבעלים והמנכ"ל של חברת קידוחי הנפט "קונטיננטל קידוחים בע"מ". פעילותו המקצועית בתחום הקידוחים ראשיתה כבר בשנות החמישים. על תפקידיו, פעילותו ועסקיו של פרידמן בתחום הנפט ראה מסגרת נפרדת.

על פי המתואר ביצע פרידמן את מהלכי הבדיקה והשיקום במהירות ויעילות רבה. בעיתוני אותה תקופה, מתואר כיצד הגיע לאבו-רודיס עם יחידות הצבא הראשונות, סקר במהירות את מצב השדה, איתר את הנזקים, המועטים יחסית, שנגרמו לאתר ולציוד בסערת הקרב ודיווח לממונים עליו כי ניתן יהיה לחדש את הפקת הנפט בתוך זמן קצר. כבר ביום הגעתו לאבו-רודיס, הגיש פרידמן לאלוף פיקוד הדרום רשימה של אנשים אשר נזקק לסיועם לשם ארגון וניהול השדות. על פי התיאור, לא חלפו אלא ימים מעטים וצוות הניהול החל בעבודה מאומצת. ב-25 ליוני, שבועיים לאחר תום הקרבות בוצעה הפקה ניסיונית של נפט ומיכליות ראשונות שהגיעו לשדות והחלו בהעברתו לאילת⁷. הפקת הנפט המסודרת חודשה ב-14 ליוני. כשפעולות השיפוף נעשות כולן בחסות הממשל הצבאי שהונהג בשטח והוכרז כסמכות שלטונית עליונה.

בחודשים הראשונים לאחר המלחמה היה הצבא הגורם העיקרי, אם לא היחיד, שהחזיק ביכולות הטכניות ובכוח האדם הנדרש לסייע בתפעול המערך הלוגיסטי המורכב הכרוך בניהול שדות הנפט בסיני. מפעילי השדות נדרשו לעזרת הצבא לא רק בפעולות השיפוף, השיקום וההולכה, אלא גם באבטחה וצה"ל וחייליו שמרו על השדות ועל מאות העובדים שהגיעו למקום. רב אלוף (במיל') צבי צור, שהיה אחראי על פעולות הממשל הצבאי בסיני ודב בן דרור שמונה כ'ממונה על העניינים האזרחיים במרחב', עקבו באופן שוטף אחר קצב התקדמות השיקום וההפקה בשדות הנפט באבו-רודיס. הטיפול בשדות נותר בתחום אחריותם המשותף חרף העובדה שב-15 לחודש יוני, הורתה ממשלת ישראל על הקמת ועדת מנכ"לים מיוחדת לטיפול בנושאים אזרחיים בשטחים המוחזקים⁸. באופן טבעי, הטיפול בשדות הנפט בסיני היה אמור לעבור לידי חברת "לפידות" – החברה הממשלתית שעסקה באותן שנים בקידוחים ובהפקת נפט מטעם המדינה⁹, אלא שההחלטה שנפלה, היתה לנהל את השדות באמצעות חברה אחרת. חדשה. בהנחייתם של בן דרור וצור, הוקמה באוגוסט 1967 חברה פרטית שמנייתיה הוחזקו עבור המדינה על ידי נאמן. שמה היה 'נתיבי נפט' וכמנהלה הכללי מונה מרדכי פרידמן שעסק בנושא ממילא מתקוף הנחיות קודמות שהטילו עליו שני האישים האמורים.

"שיטת האיגוף"

⁷ סוגיית הובלת הנפט משדות אבו-רודיס לישראל התבררה כסוגיה סבוכה. במשך שנים שימשו לכך מיכליות ששטו סביב חצי האי סיני עד נמל אילת. בשנת 1970 נחנך קו צינור הנפט אילת-אשקלון, שהקל מעט על העברת הנפט מנמל אילת לנמלי היצוא המרכזיים בים התיכון אך עדיין דובר במשימה מורכבת.

⁸ כראש הוועדה מונה מנכ"ל משרד האוצר דאז, דר' יעקב ארנון, אלא שלארנון נרמז באופן לא פורמלי (אם כי אין לכך סימוכין בכתב), כי הטיפול בנושא הנפט אינו בסמכותו ובפועל נותר הנושא באחריותו של הממונה על תחום הדלק באוצר, דב בן דרור שפעל בתיאום עם אנשי מערכת הביטחון.

⁹ חברת 'לפידות' ונפטא שפעלו בתחום חיפושי הנפט בישראל עוד קודם למלחמת ששת הימים לא רוו נחת מפעילותן. קידוחים שביצעו בחיפוש אחר נפט וגז בישראל לא הביאו למציאת מאגרים משמעותיים. עיקר התפוקה המקומית הגיע משדה "חלץ" שבנגב (שנתגלה בשנת 1955). הנפט והגז שנמצאו בישראל סיפקו אחוזים בודדים מהצריכה המקומית (כ-5% בממוצע) ובסוף שנות השישים לא עלו עתודות הגז והנפט הגולמי על 3.3 מיליון טון (כמות נמוכה מהצריכה השנתית בישראל באותה תקופה).

כיבוש שדות הנפט בסיני הביאה למהפך במשק הנפט בישראל. ניצול השדות הפעילים בסיני בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי, ללא הוצאות חיפוש וללא צורך בהקמת מתקני קידוח חדשים (למעט הוצאות שנגרמו כתוצאה מנזקי הקרבות, הפסקת השאיבה לתקופה ביניים ואובדן ונזק לציוד בסערת הקרב), הפכו שוק זה לרווחי ומושך מאוד, שלא לדבר על הסיפוק המקצועי והאישי שהניב הטיפול בשדות נפט עשירים ופעילים למי שעסקו בתחום קודם לכן וורו תסכולים ואכזבה.

הקמת החברה החדשה אושרה בדיעבד בוועדת השרים לכלכלה (27.9.1967). הוועדה הסמיכה את שר האוצר להיות השר הממונה על החברה והורתה לאחראי על ענייני הדלק במשרד האוצר לחתום על 'הסכם המסדיר את דרכי ניהול השדות על ידי 'נתיבי נפט', ואת מסגרת יחסיה עם הממשלה'. ההסכם הזה נחתם בחודש פברואר 1968.

הקמת חברת 'נתיבי נפט' נועדה להסיר מהדרך מכשולים משפטיים וארגוניים הנוגעים לפעילות חברות ממשלתיות בשטח כבוש. היא גם תאמה את רצונם של כל הגורמים המעורבים להבטיח גמישות תפעולית מקסימלית, מינימום של דיווחים וחשיפה ציבורית ומזעור מתחים עם גורמי חוץ. להחלטה להפקיד את ניהול השדות בידי החברה החדשה תרמה גם התחושה כי פרידמן הוכיח עצמו כאיש ניהול יעיל ומוכשר¹⁰, והערכתם של כמה מהמעורבים במהלך, כי מנהלה דאז של חברת הנפט הממשלתית ('לפידות') אינו מתאים לתפקיד¹¹. חברת 'נתיבי נפט' נכנסה ל'נעליים הגדולות' שהותירו אחריהן חברת הנפט הלאומית והמצרית וחברת הנפט C.O.P.I (חברת בת של חברת הנפט הלאומית האיטלקית), שהפעילו את שדות הנפט של אבו-רודיס לפני המלחמה ופיתחו אותם עד שמנו 100 בארות יבשתיים ו-17 בארות ימיות. בשנותיה הראשונות הפיקה חברת 'נתיבי נפט' מן הבארות מיליוני טון של נפט וגז¹². משיקולים שונים כלכליים, מדיניים ושיווקיים¹³, יועד חלקו הארי של הנפט ליצוא, כשהוא מניב למדינה הכנסות של עשרות מיליוני דולרים בשנה בערכים של אותן שנים. בשדות הנפט הועסקו מאות עובדים ישראלים¹⁴.

אלא שהמרחק הרב ממרכז הארץ ו'ענן הסודיות והאיפול' שהטילה הצנזורה על פעילות השאיבה והמכירה של הנפט, כמו גם מעמדה הפורמלי העמום של החברה המפיקה, הקשו מאוד על קיום פיקוח ציבורי או פרלמנטרי ואף על קיום פיקוח ממשלתי. ראשי חברת 'נתיבי נפט' שפעלו הרחק מהעין הציבורית לא ששו לדווח על פעולותיהם לרשות החברות הממשלתיות¹⁵ ופעילותם העצמאית עוררה לא פעם מתחים וחיכוכים עם גורמים

¹⁰ בעדותו בפני ועדת החקירה אמר רב אלוף (במיל') צבי צור כי 'היה לנו עניין במר פרידמן כמנהל ('נתיבי נפט') הן משום שהוא איש נפט והן משום שהיה בשטח והוכיח את עצמו כשולט במצב וכמתמצא בבעיות'. ר' ידיעות אחרונות, 21.12.1971.

¹¹ בוועדת החקירה נאמר, כי אישים רלבנטיים ראו בפרידמן 'את האיש המסוגל לבצע את המשימה בעוד שלגבי מנהל חברת 'לפידות' דאז, היו לפחות ספקות' (ד"ח ועדת החקירה, עמ' 11-14).

¹² 'שיטת האיגוף': בהתייחסו למינוי של פרידמן מתארו מנהל רשות החברות הממשלתיות דאז, יעקב סלמן, כ'שיטת האיגוף'. שיטה בה נוהגים כאשר אינך יכול או שאינך מעוניין להיפטר מבעל משרה בלתי יעיל, במקרה זה יוצרים משרה חדשה וממנים לה את האיש הרצוי. שיטה זו, על אף שהיא פסולה, מתאר סלמן בפני חברי ועדת החקירה, הרי שהיא נפוצה מאוד ומקובלת... (שם, שם).

¹³ בשנת 1970 עמדה תפוקת הנפט בסיני על 4.5 מיליון טון נפט, שנה אחר-כך גדלה ל-4.9 מיליון טון ובשנת 1972 הגיע לרמה של 5.3 מיליון טון. צריכת הדלק בישראל באותן שנים גדלה אף היא מ-4.77 מיליון טון, ל-5.3 מיליון טון ול-5.47 מיליון טון. באותן שנים (ראשית שנות השבעים) הביאה תפוקת הדלק והגז המהירה בסיני לאיזון בין התפוקה וצריכת הדלק המקומית.

¹⁴ בראשם חוזים קיימים בין ספקי הנפט המקוריים (קרי המצררים והאיטלקים) ורוכשים, ורצון לשמר על מעמדה של ישראל בשוק הנפט הבינלאומי ולמנוע 'אי נעימויות' אפשריות עם חברות ומדינות המספקות לה נפט בעתיד.

¹⁵ חברת 'נתיבי נפט' העסיקה מאות עובדים. רובם פעלו בשדות הנפט בסיני ומיעוטם, בעיקר אנשי המטה, ישבו בתל-אביב. החברה הורכבה מחמישה אגפים שפעלו במקביל בשדה ובמשרדי ההנהלה. בין אגפים אלה: אגף התפוקה; שירותים טכניים; מנהל ומשק; אגף ים; מכונות ושירות. בחודש אפריל 1972, עמד מספר עובדי החברה על 535 ש-85% מהם עבדו בשדות הנפט בסיני.

¹⁶ ע"פ החלטת ועדת השרים לכלכלה (שאישרה בדיעבד את הקמת חברת 'נתיבי נפט') נדרשה החברה להציג בפני שר האוצר (השר הממונה), רשות החברות הממשלתיות והממונה על ענייני הדלק' באוצר 'מאזן שנתי, לרבות כל מסמך שצריך לצרף אליו כאילו היתה חברה ציבורית'. ניסוח זה פתח פתח למחלוקת ואי הסכמה, שכן ראשי 'נתיבי נפט' פרשו אותו בלשון מצרה ומסרו לרשות החברות

מקצועיים בראשם נציגי 'משרד הפיתוח', שהיה מופקד, באמצעות גופיו המקצועיים ('המכון הגיאולוגי', 'המכון למחקרי נפט וגיאופיזיקה' ו'מנהל הנפט'), על הטיפול במשק הנפט בישראל¹⁶. גופים אלה רצו דריסת רגל בתחום ושאו לבצע מיפוי ובדיקות מקצועיות מקיפות (שיסייעו בהרחבת הקידוחים ובחיפושי שדות נפט חדשים במרחב סיני ותחומי ישראל). הניסיונות לבצע בדיקות אלה נתקלו בהתנגדות תקיפה של אנשי 'נתיבי נפט'. מאמץ לגבש מסגרת לשיתוף פעולה עם סגן שר האוצר והממונה על ענייני הדלק במשרד, דר' צבי דינשטיין (מי שהחליף בתפקיד את בן דרור בחודש דצמבר 1967), לא עלה יפה והמחלוקות נותרו בעינן כשהן נסובות על תחומי אחריות ועל שאלות של מימון עלויות הפעילות המקצועית. אחת המשלחות של המכון הגיאולוגי שהגיעה לשדות הנפט באבו-רודיס מטעם משרד הפיתוח במטרה לאסוף מידע על השדה ולבדוק מחצבים נוספים באזור, אף גורשה מהאתר על ידי ראשי חברת 'נתיבי נפט'¹⁷.

שמועות מהשטח ותזכירו של דר' ניב

במשך השנים 'זרמו' סיפורים מסיפורים שונים על המתחולל בשדות הנפט בסיני. הדיווחים עסקו באופן ניהול החברה, בגניבת ציוד מהמקום (לרבות צינורות, טרקטורים וציוד קידוח), העלמות ציוד שהוזמן, אי החזרתו של ציוד שהושאל לגופים חיצוניים ועסקאות רכש מפוקפקות. אם לא די בכל אלה, 'טפטפו' דיווחים על אווירת הפקרות ששרתה במקום, על 'מסיבות חשק', שימוש בסמים ואירועים מאירועים שונים שהטילו צל על האופן ניהול החברה ואתר הקידוחים על ידי פרידמן ומנהלי התפעול שלו. דיווחים אלה לא הגיעו לכלל בדיקה ממצה ונותרו במשך שנים בגדר שמועות שלא אוששו. בחודש אפריל 1971 שיגר הגיאולוג דר' דוד ניב, איש משרד הפיתוח, תזכיר להנהלת משרד האוצר ובו דרש לקיים "בדיקה יסודית של דרכי ניהול שדות הנפט בסיני מבחינה ארגונית-מקצועית וחברתית-מוסרית". ניב דרש לחקור מה הרווח החומרי שצמח למדינה מתפעול שדות הנפט בסיני ומהם הנזקים המוסריים-חברתיים שנגרמו למדינה לטווח קצר וארוך כתוצאה פעילותה של חברת 'נתיבי נפט' בסיני. הוא קרא לבדק בית יסודי בתעשיית הנפט המקומית ולהסקת מסקנות אישיות וארגוניות כדי למנוע את הישנותם של מקרים דומים בעתיד¹⁸.

כדור שלג

תזכירו של ניב הועבר לעיונו של שר האוצר דאז פנחס ספיר, ממנו נשלח לשר המשפטים י. ש. שפירא וממשרד המשפטים חזר למנכ"ל האוצר, דר' יעקב ארנון עם הנחיה לבדוק את התלונות, לאסוף מידע מהימן ולגבות עדויות מהנוגעים בדבר. ארנון ביצע בדיקה ראשונית ובמכתב ששיגר לשר המשפטים כעבר מספר שבועות, הבהיר כי בדיקתו העלתה ממצאים המצריכים בירור רציני ומקיף של התלונות. מנכ"ל האוצר נמנע מקביעה אם

אך ורק את המאזן השנתי, כשהם נמנעים ממסירת כל דיווח שוטף אחר. בוועדת החקירה הסביר פרידמן ועמיתיו להנהלת החברה, כי לא ראו ברשות החברות גורם לו הם חייבים דין וחשבון, להבדיל מהממונה על ענייני הדלק, וכי כך גם נהגו.

¹⁶ (על פי חוק הנפט התשי"ב 1952 וחוקים נוספים המטילים עליו את האחריות לחיפושי נפט בארץ לרבות מתן היתרים וגביית תמלוגים עבור המדינה בגין פעולות אלה).

¹⁷ בעדותו בפני ועדת החקירה העיד מנהל המכון הגיאולוגי, דר' אלי זוהר, כי מנכ"ל החברה, פרידמן, הורה להם לעזוב את המקום בנימוק שגיאולוגים שהיו לפנייהם פרצו וגנבו...

הפגמים שנחשפו הם אסתטיים בלבד או מהותיים, והסתפק באמירה כי התלונות צריכות להיבדק, בחלקן על ידי מבקר המדינה ובחלקן על ידי בעל סמכות הולמת ('שופט חוקר') – בדיקה שהוא ומשרדו אינם מוסמכים לבצע.

בראשית חודש יולי 1971, ימים אחדים לאחר שקיבל את תזכירו של ארנון, שיגר שר המשפטים מכתב ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מאיר שמגר ובו הסתייג מפורשות מהאפשרות שנדונה בכלי התקשורת, לפיה תורה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת הטענות. שר המשפטים הסביר במכתבו כי הנושא 'אינו די טרי' (שכן עיקר הטענות נוגעות לאירועים שהתרחשו בשנים 1968-1970 ולא לאירוע שהתרחש באותם ימים ממש) והוסיף, מבלי לפרש, כי 'אין להעלות על הדעת שדבר מעין זה יימסר לוועדת חקירה'. היועץ המשפטי לממשלה מצידו הבהיר לשר, כי ניתן לקיים את הבדיקה במספר דרכים: (1) על ידי המשטרה, דבר שלא ראה כאפשרי באותה עת בהעדר ראיות מפורשות המצדיקות חקירה מסוג זה; (2) באמצעות ועדת חקירה ממלכתית, שגם היא אינה הכרחית 'היות ולא ניתן לומר כי הנושא הוא בגדר עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית באותה שעה', ולחילופין (3) – המלצתו היא למנות בודק מהימן שיבחן את הנושא ושמסקנותיו יאפשרו הכרעה על אופן המשך הטיפול.

לתפקיד הבודק מונה עו"ד משה בן זאב, מי שיהיה בעבר כיועץ המשפטי לממשלה. בדיקתו של בן זאב העלתה ממצאים מעורבים. מחד גיסא, מסקנה חד משמעית על גניבות ציוד שהתרחשו בשדות הנפט בסיני ומאידך גיסא פרשנות 'לתום לב' בנוגע לחלק מהטענות שנטענו לעבירות על סדרי מנהל תקין וניגודי אינטרסים שיוחסו למנכ"ל החברה, פרידמן, בעסקאות מכר ורכש שנעשו בין חברתו הפרטית 'קונטיננטל' וחברת 'מדבר'. בן זאב הבהיר עם זאת כי בהעדר כלים וסמכויות חקירה מפורשות, הוא מתקשה למצות את הבדיקה. ממצאים אלה הותירו את הערפל בעינו ועוררו מחדש את התביעה להקים ועדת חקירה, חרף התנגדותו העיקשת והמתמשכת של שר המשפטים. חוסר הנחת הציבורי הגובר נוכח התנהלות הממשלה בסוגיה, הוביל קבוצת משפטנים וסטודנטים מאוניברסיטת תל-אביב לחתום על עצומה הקוראת להקמת ועדת חקירה שתבחן לעומק את הפרשיות המדוברות. מכתב ששיגרו 17 מהם לראש הממשלה גולדה מאיר (נובמבר 1971)¹⁸ הביא את הלחץ לשיאו, וכעבור מספר ימים החליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית (14 בנובמבר 1971)¹⁹. בראש הוועדה מינה נשיא ביהמ"ש העליון את השופט העליון אלפרד ויתקון ולצידו מונו כחברים אברהם קלייר והאלוף (במיל') מאיר זורע.

מסקנות ועדת החקירה

ועדת החקירה קיימה 49 ישיבות, רובן פומביות וקצתן בדלתיים סגורות. היא שמעה 48 עדים בהם כל האישים הבולטים המעורבים בפרשה. ניב, פרידמן, ארנון, דינשטיין, צור ואחרים. חברי הוועדה אף ערכו ביקור בשדות

¹⁸ על השתלשלות העניינים באותה עת ראה מאמרו של דר' אמנון גולדנברג, מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, ידענות אחרונות, 12.11.1971.

¹⁹ על פי חוק ועדת חקירה, תשכ"ט 1968. היתה זו ועדת החקירה השלישית שפעלה מכוח חוק זה. קדמו לה ועדת חקירה בעניין השריפה במסגד אל-אקצא (ועדת זוסמן, 1969) וועדת חקירה בעניין השחיתות במשחקי הכדורגל (ועדת עצינוני, 1971).

הנפט באבו-רודיס ובאתרים נוספים בסיני כדי להתרשם במו עיניהם מהקשיים האובייקטיביים והארגוניים שנתקלו בהם ראשי החברה.

מסקנות הוועדה פורסמו ב-17 באפריל 1972. שניים מחברי הוועדה (השופט ויתקון ואברהם קלייר) קבעו כי ממצאי החקירה אינם מצדיקים את הדחתו של פרידמן מתפקידו. לעומתם, בדעת מיעוט, קרא האלוף (מיל') זורע להסקת מסקנות אישיות ולפיטוריו של פרידמן מתפקידו. בדעת הרוב דוחים ויתקון וקלייר רבות מהתלונות של דר' ניב אך מאששים חלקים אחרים בתזכירו. בדוח נקבע כי פרידמן 'נכשל מבחינת ניהול המשק של החברה' וכי בשלוש השנים הנדונות שרר באתר 'אי סדר'. עם זאת, קובע הדוח, כי פרידמן הכין את השדה לקראת הפקה והטענה תוך זמן קצר ביותר, פתר את בעיית היחסים עם השותפים הזרים, הביא מחוץ לארץ מומחים שנוכחותם היתה הכרחית לשמירת מעמדה של ישראל כלפי חוץ, פיתח את השדה מבחינה טכנית והביא אותו לתפוקה העולה על זו שהיתה לפני מלחמת ששת הימים; תוך שהוא פותר בעיות הובלה, פותח שווקים בינלאומיים רציניים ו'מפגין מסירות, כישרון ארגוני והפקתי מעל לכל ספק' (דוח ועדת החקירה, עמ' 12). חברי הוועדה קובעים באופן שאינו משתמע לשני פנים, כי פרידמן אינו "איש משק" ניהולו אינו מצטיין בסדר וארגון ומעריכים כי ניתן היה להימנע מחלק ניכר מהאירועים שהתרחשו לו מונה לצד פרידמן איש ניהול יעיל ומאורגן, בעיקר משהתברר כי הדברים בשדה אינם מתנהלים כהלכה (שם, עמ' 14-13). אלא שלא כך נעשה.

חברי הוועדה מרחיבים בשאלת טיבו ויעילותו של הפיקוח הממשלתי על החברה וקובעים כי חובת חברת 'נתיבי נפט' לדווח לרשות החברות הממשלתיות לא הוגדרה די צרכה, לא הובאה לידיעתה בצורה נאותה ומחייבת, וכי החברה לא שלחה לרשות דיווחים כיאה לחברה הפועלת מטעם הממשלה. פעולות אלה של 'נתיבי נפט' ומנהליה זכו לביקורת, אך חברי הוועדה סבורים כי הדברים לא נעשו בכוונת זדון ובוחרים להניח כי הם ביטוי לקשיים בתקשורת בין המעורבים. ביקורת נוקבת לא פחות נמתחת בדוח על הממונה על רשות החברות הממשלתיות באותה עת, יעקב סלמן, שדרך טיפולו בסוגיה מתוארת כרחוקה מלהשביע רצון²⁰. דר' ניב, שתזכירו הוא שהוביל להקמת הוועדה ושתאוריו בעדותו לפיהם "שמע על מעשי-זוועה אך בעלי המידע חוששים לדבר"²¹ זוכה גם הוא לביקורת ובדוח נאמר כי חלק מהאשמותיו בוססו על 'עדויות מפי השמועה ונשענו על עדויות בלתי מהימנות'.

סערת רוחות והתפטרות

מסקנות הדוח עוררו סערה ציבורית ודיון נוקב אודות תפקידיהן של ועדת חקירה. טענות המתנגדים היו כי ועדת החקירה טעתה בייחסה לפעילותה מימד שיפוטי ובהזניחה את המרכיב הציבורי-נורמטיבי. דר' ניב, שנדרש למסקנות, אמר בצער כי משמעות דעת הרוב בוועדה "הן אסון לחברה שתוצאותיו מי ישרון... אני מקווה שהציבור ישפוט אם המסקנות אליהן הגיע הרוב בוועדה תואמות את העובדות שנחשפו במהלך הדיונים"²². וכך

²⁰ סוגיית ניהול החברות הממשלתיות אף זוכה להתייחסות מיוחדת שעה שחברי הוועדה קובעים כי "כל המוסד של רשות החברות הממשלתיות טעון בירור מחדש". עניין הראוי לטעמם להיבדק על ידי מומחים למנהל ציבורי.

²¹ דיווח של ידיעות אחרונות מיום הדיונים הראשון של ועדת החקירה, 23.11.1971.

²² תגובתו של ניב למסקנות הוועדה כפי שהופיעה בעיתון ידיעות אחרונות, 17.4.1972.

היה. חרף עמדתם של ויתקון וקלייר, הנושא לא ירד מסדר היום הציבורי ובשבועיים שלאחר הפרסום הוטחו בחברי הוועדה ובמנכ"ל חברת 'נתיבי נפט' מרדכי פרידמן, טענות קשות. ראש הממשלה גולדה מאיר שנמנעה תחילה מלהביא את הנושא לדיון בממשלה, בטענה כי הניחה שדין המלצות הוועדה כהחלטה של ביהמ"ש, שינתה טעמה וקבעה שהממשלה תדון בנושא בסוף חודש אפריל.

ככל שקרב מועד הדיון גברו הלחצים על פרידמן וערב ישיבת הממשלה (26.4.1972) הוא הודיע על התפטרותו באומרו כי 'ראה בדוח את ניצחון התבונה אך מצא עצמו חשוף להתנפלות של אינטרסנטים שונים'. פרידמן 'התריע מהרס האמון בשופטים עליונים, משקרים שהשמיעו פקידים בכירים בעדותם בוועדה' ואף הצהיר כי הוא שוקל צעדים משפטיים להגן על שמו הטוב. פרישתו התקבלה בקורת רוח בממשלה שמחבריה נחסך הצורך להכריע בנושא.

בדיון שנערך בממשלה (2.5.1972) דיווח היועץ המשפטי לממשלה, כי נוכח ממצאי הוועדה יזם חקירה משטרתית בשני נושאים הנוגעים לפעילותו של מרדכי פרידמן, האחד נוגע לרכש ציוד קידוח שביצע והשני נוגע לעסקות מטבע זר שנעשו על פי החשד בניגוד לתקנות מס הכנסה. ב-3.5.1972 התייצבו חוקרי מס הכנסה והמשטרה בביתו של פרידמן ואספו מסמכים הנוגעים לפעולותיו אלה. החקירה נמשכה ואף הובילה להגשת כתב אישום כנגד פרידמן בחשד להעלמת הכנסות ועבירות על חוקי מטבע חוץ והוא נמצא אשם. פרידמן שפרש לעסקים פרטיים חזר לפעילות בתחום התמחותו ובמשך שנים רבות עסק בייעוץ בתחום קידוחי הנפט בארץ ובחו"ל. בראיון עיתונאי שהעניק כעבור שנתיים, סיפר כי חורה לו מאוד כי מפרשת 'נתיבי נפט' נותרו בתודעת הציבור הישראלי פרטים תפלים, כגון אורגיות שנערכו כביכול באבו-רודיס או ירייה שירה מאקדחו באחת המסיבות, בעוד שתרומתו לפיתוח מקורות הנפט הבלתי נדלים בסיני ושרותו הנאמן למדינת ישראל נשכחו.

סוף דבר

בשנת 1975, כחלק מהסכמי הביניים שנחתמו בין מצרים וישראל הוחלט על השבת שדות הנפט של אבו-רודיס למצרים. ההחלטה הובילה לפירוק חברת 'נתיבי נפט' ולפיטוריהם של 550 עובדיה.

נספח I - רקע להבנת האירועים שהובילו להקמת ועדת החקירה ונושאי הבדיקה

פרשת 'נתיבי נפט' והטענות שהובילו להקמת ועדת החקירה הממלכתית מחייבות עיון בעסקי הפרטיים של מרדכי פרידמן ובחינה של הקשר בין עסקי הפרטיים ובין תפקידו הציבורי, כמו גם מבט על האופן בו נוהלו חברת 'נתיבי נפט' ורכושה בארבע השנים מאז שהוקמה ועד תחילת הבירור והבדיקה באשר לטיב פעולותיה.

המדובר במספר פרשיות שנבחנו בוועדת החקירה. האחת נוגעת לאופן בו רכש פרידמן את הציוד ששימש אותו להקמת חברת הקידוחים הפרטית שניהל ('קונטיננטל') ולשאלת המחיר האמיתי ששולם על הציוד; השנייה, נוגעת לעסקת מכירתה של חברתו הפרטית 'קונטיננטל' לחברת ב'מדבר' בסכום של 700,000 דולר, ולשאלה האם סכום המכירה שיקף את שוויה האמיתי של החברה, או שהיה בו משום ניסיון לשוחד; והשלישית נוגעת לתרומה בסך 97,000 דולרים שהעבירה חברת 'מדבר' למשרד הביטחון באמצעות פרידמן. הפרשות נדונו כאמור בוועדת החקירה כשהן נבחנות ברמה הציבורית והמשפטית כאחד. חלקן הובילו בהמשך לפתיחת חקירה משטרתית וחקירה של שלטונות המס נגד מר פרידמן ולהגשת כתב אישום נגדו.

רכישת ציוד הקידוח ששימש להקמת חברת 'קונטיננטל': בעת מינויו לתפקיד מנכ"ל חברת נתיבי נפט, היה פרידמן בעליה ומנהלה של חברת קידוחי נפט פרטית שפעלה בישראל ושמה 'קונטיננטל בע"מ'. את הציוד להקמתה והפעלתה של החברה רכש פרידמן בשנת 1965 מידי מי שניהל בעבורם (בשנות החמישים) את חברת הנפט 'איזראל קונטיננטל אויל קופמני לימטד'. החברה הקנדית החליטה לחסל את פעילותה בישראל בשנת 1962 ועם הפסקת פעילותה נתנה למנהלה המקומי אופציה לרכישת הציוד בסכום של 70,000 דולר. פרידמן סיפר בועדת החקירה כי התכוון לרכוש את הציוד ואף הקים לשם כך קבוצת משקיעים שרשמו לצורך זה חברה באיי הבהאמה, אולם לבסוף ביצע את הרכישה רק בשנת 1965 ובסכום גבוה בהרבה של 385,000 דולר. ההפרש בסכום הוסבר לדבריו בשינוי בנסיבות השוק שגרם לעליית מחיר הציוד ונכונותו לשלם את הסכום הגבוה יותר הוסברה במחירים שיכול היה לקבל עבור שירותיו באותה תקופה. הפרשה התעוררה כאשר אחד מבעלי החברה הקנדית (בלומפילד שמו) דיווח לפרקליט המדינה גבריאל בך, כי ציוד החברה נמכר לפרידמן כבר ב-1962 ב-70,000 הדולרים שננקבו ולא בסכום הגבוה יותר שאוזכר. השופט ויתקון ואברהם קלייר קיבלו בהקשר זה את עיקר הסבריו של פרידמן באשר לאופן בו התגלגלו הדברים ובחרו שלא להתעמק יתר על המידה בסוגיה. מנגד, בחר חבר הוועדה השלישי, מאיר זורע, להתייחס לפרשה זו באופן ביקורתי והגדירה כפרשה חמורה.

מכירת חברת 'קונטיננטל' לחברת 'מדבר' ועלותה: פרשה סבוכה המגלמת בתוכה משא ומתן עסקי לצד כשל באופן בו ניהלה הממשלה את חברות הנפט שבבעלותה. ככלל, חברת 'קונטיננטל' נמכרה למשקיעים זרים שגילו עניין בביצוע קידוחי נפט בסיני אחרי שממשלת ישראל החליטה להימנע מפעילות נוספת בתחום נוכח אי הוודאות באשר להמשך השליטה בסיני ועלות פעולות הקידוח וההפקה. חברת 'מדבר' שילמה עבור הציוד וימי הקידוח המובטחים של חברת 'קונטיננטל' סכום של 700,000 דולרים. סכום שעורר בקרב אחדים מעוסקים בתחום, חשש שמדובר בשוחד ולא בביטוי לערך האמיתי של הנכסים.

עסקת המכירה שנחתמה ב-1968, בוצעה שעה שפרידמן כבר היה שקוע בניהול שדות הנפט באבו-רודיס. המכירה בוצעה בלחצם של מעסיקיו הממשלתיים של פרידמן שהעדיפו כי יתמקד בניהול החברה הממשלתית ולא יקלע למצב של ניגודי אינטרסים. סוגיית המכירה ומחיר החברה עלו כבר בעת הבדיקה שקיים מנכ"ל משרד האוצר יעקב ארנון, שראה את מעורבותו האישית של פרידמן בתהליך כמעשה פסול. ועדת החקירה מצידה קבעה לאחר דיון ארוך, כי מחיר המכירה סביר ולא מצאה עדות לכך שהיחסים בין פרידמן, 'נתיבי נפט' וחברת 'מדבר' היו כאלה שאסור היה לפרידמן לקיים, מה גם שהתהליך לוה, לדברי חברי הוועדה, באישורים מתאימים מצד הממונה על ענייני הנפט. לאחר שמכר את חברתו החל פרידמן לקבל שכר מטעם הממשלה כנהוג בחברות ממשלתיות בסדר הגודל בו דובר (קודם לכן ניהל את החברה בשכר של לירה לשנה).

תרומה של 97,000 דולרים שהעבירה חברת 'מדבר' למשרד הביטחון באמצעות פרידמן: כאן התעורר חשד כי פרידמן השהה את הכספים אצלו תקופה ארוכה מעבר למה שסוכם (בחשבונות בנק בארץ ובחו"ל) וחשד שהכסף שימש לתועלתו האישית. הרוב בוועדה הגיע למסקנה כי מדובר במעשה חלם שלא הגיע למעשה פלילי. זורע הציג עמדה שונה אף בסעיף זה, הביע פליאה וצער על כך שפרידמן לא הציג הסבר הולם לדברים וקרא להסיק נגדו מסקנות אישיות וציבוריות בדבר מידת התאמתו למשרה בה הוא נושא.

השאלת ציוד: סוגיות אחרות שעלו ונבחנו בוועדה עסקו באופן ניהול ותחזוק ציוד החברה. מסתבר, כי ציוד מגוון של חברת 'נתיבי נפט' הושאל לחברות אחרות מבלי שנרשם ולעתים אף מבלי שהוחזר לחברה, החל מציוד פחות ערך ועד למכונות קידוח. בין משאילי הציוד מחברת 'נתיבי נפט' נמנתה גם חברת 'קוניטנטל', חברתו הפרטית של פרידמן שביצעה קידוחים עבור החברה הממשלתית 'נפטא'. חברי הוועדה מתחו ביקורת על האופן בו נוהל ציוד החברה ועל חוסר הסדר ששרר בתחום זה, שהביא גם לאובדנו של ציוד יקר.

גניבת ציוד: 19 פרשיות של גניבת ציוד נחקרו על ידי המשטרה ורבות מהן (13 סה"כ) נסתיימו ללא ממצאים. עם זאת, היו מקרים בהם הגיעה המשטרה למסקנה כי נעברו עבירות. בין מקרים אלה, החשד כי אנשי חברת 'קוניטנטל' גנבו ציוד משדות הנפט באבו-רודיס. ציוד שנמכר בהמשך לחברת 'מדבר' והגיע בהמשך חזרה לשדות הנפט של אבו-רודיס.

נספח II: תאריכים ואירועים מרכזיים בפרשת "נתיבי נפט"

תאריך	אירוע
1. 5-10.6.1967	מלחמת ששת הימים. בתום המלחמה שולטת ישראל ברמת הגולן, הגדה המערבית ומדבר סיני, לרבות שדות הנפט המצויים בו.
2. 7.6.1967	בהנחיית החשב הכללי והממונה על ענייני הדלק במשרד האוצר, ועוזר שר הביטחון רב-אלוף (מיל') צבי צור ודב בן דרור, ממונה מרדכי פרידמן כנציג הממשלה בשדות הנפט בסיני.
3. 15.6.1967	הממשלה מקימה ועדת מנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים המוחזקים. כראש הוועדה ממונה מנכ"ל משרד האוצר יעקב ארנון.
4. 14.7.1967	הפקת הנפט בשדות הנפט הימיים בסיני ויצואו מתחדשים.
5. אוגוסט 1967	מוקמת חברת "נתיבי נפט" כחברה פרטית שמניותיה מוחזקות עבור הממשלה ע"י נאמן. למנכ"ל החברה ממונה מרדכי פרידמן.
6. 27.9.1967	ועדת השרים לכלכלה מאשרת את הקמת חברת "נתיבי נפט" ומתכונת ההקמה, מסמיכה את שר האוצר כשר הממונה עליה מטעם הממשלה וקובעת כי ייחתם הסכם בין החברה והממונה על ענייני הדלק לגבי דרכי ניהול שדות הנפט (ההסכם נחתם בפברואר 1968).
7. 1.12.1967	סגן שר האוצר (וסגן שר הביטחון בעבר) דר' צבי דיקשטיין מתמנה בין יתר תפקידיו גם כממונה על ענייני הדלק באוצר ומחליף את דב בן דרור.
8. אפריל 1971	דר' דוד ניב מגיש תזכיר להנהלת משרד האוצר ומבקש לקיים בדיקה יסודית של דרכי ניהול שדות הנפט בסיני: "בדיקה ארגונית-מקצועית, חברתית ומוסרית". ניב מבקש לבדוק את הרווח שהפיקה המדינה מהשדות, הנזקים שנגרמו לטווח קצר וארוך כתוצאה מפעילות חב' נתיבי נפט ואת הצורך בהסקת מסקנות אישיות וארגוניות כדי למנוע תקלות דומות בעתיד.
9. 14.11.1971	הממשלה מחליטה להקים ועדת חקירה ע"פ חוק ועדות חקירה תשכ"ט 1968, לחקור את מכלול הבעיות שהציג ניב בתזכיר. שופט בית המשפט העליון דר' אלפרד ויתקון ממונה ליו"ר ועדת החקירה וחבריה האחרים הם האלוף (מיל') מאיר זורע ואברהם קלייר.

10.	17 אפריל 1972	לאחר שקיימה 49 ישיבות ושמעה 48 עדים, מגישה ועדת החקירה דוח לממשלה. רוב בוועדה קובע שאין לפסול את פרידמן מלהמשיך בתפקידו.
11.	26 אפריל 1972	סערה ציבורית הפורצת בעקבות דיון בדוח בממשלה מביאה להתפטרותו של פרידמן מתפקידו כמנכ"ל החברה.

נספח III: אישים מרכזיים בפרשת "נתיבי נפט" ותפקידיהם

	שם	תפקיד
1.	דר' ארנון יעקב	מנכ"ל משרד האוצר. מי שביצע את הבדיקה הראשונית בפרשת 'נתיבי נפט' בעקבות קבלת תזכירו של דר' ניב.
2.	בן דרור דב	החשב הכללי והממונה על ענייני הדלק במשרד האוצר. האיש שמינה את מרדכי פרידמן לתפקיד "מנהל חברת נתיבי נפט".
3.	בן זאב משה	הבודק המיוחד בפרשת 'נתיבי נפט'. לשעבר היועץ המשפטי לממשלה.
4.	דר' דינשטיין צבי	סגן שר האוצר והממונה על ענייני הדלק מחודש דצמבר 1967. כיהן קודם לכן כחבר כנסת וכסגן שר הביטחון (1965-1967)
5.	דר' אלפרד ויתקון	שופט בית המשפט העליון ויו"ר ועדת החקירה בפרשת נתיבי נפט.
6.	זורע מאיר	אלוף (מיל'). חבר ועדת החקירה בפרשת "נתיבי נפט" שכתב דעת מיעוט שבה המליץ על הסקת מסקנות אישיות וציבוריות נגד פרידמן ואישים בולטים אחרים בפרשת 'נתיבי נפט'.
7.	דר' ניב דוד	גיאולוג, איש המכון הגיאולוגי, יחידת סמך במשרד הפיתוח. כותב התזכיר שהוביל להקמת ועדת החקירה בפרשת 'נתיבי נפט'. מהעדים שהופיעו בפני הוועדה.
8.	סלמן יעקב	מנהל רשות החברות הממשלתיות.
9.	פרידמן מרדכי	מנכ"ל חברת "נתיבי נפט". הוכר עוד קודם למינויו כמומחה בתחום הפקת הנפט. ליווה את הפקת הנפט בסיני משלביו הראשונים ועד התפטרותו

		מהתפקיד בעקבות התגובות הציבוריות לממצאי ועדת החקירה הממלכתית.
		פעילותו בתחום החלה כבר בשנות ה-50 עת ניהל חברה קנדית לחיפוש וקידוחי נפט. בשנת 1962 משהחליטה החברה הקנדית להפסיק את פעילותה בישראל רכש פרידמן את ציודה. הקים עם משקיעים זרים חברה שנרשמה באיי הבהמה ובשנת 1965 רכשה חברה זו את הציוד של החברה הקנדית. בתקופת הקמת "נתיבי נפט" ולאחריה היה בעליה ומנהלה של החברה "קוננטיננטל קידוחים בע"מ" לחיפוש וקידוחי נפט.
10.	צבי צור	רב-אלוף (מיל') ויועץ שר הביטחון. פעל יחד עם בן דרור להפעלת שדות הנפט באבו-רודיס ולמינויו של מרדכי פרידמן לתפקיד מנכ"ל החברה.
11.	קלייר אברהם	חבר ועדת החקירה בפרשת "נתיבי נפט"
12.	י. ש. שפירא	שר המשפטים.

נושאים לדיון

1. לדיון: "שחיתות", "אתיקה בארגונים ציבוריים", "נאמנות", "ביצועים", "כושר אלתור".
2. כיצד להכריע בין השגת תוצאות לבין הקפדה על שלטון החוק וכללי מינהל תקין? כיצד לקבוע – ולהבחין – בגבול שביניהם?
3. אנחנו שואפים למינהל תקין ופיקוח מינהלי ראוי, ולמנהלים שיודעים לפעול בתנאים של אי-וודאות, להתמודד עם איומים, להגיב במהירות ולנצל הזדמנויות כלכלית. אפשרי? יש דוגמאות למדינות שהמינהל הציבורי בהן מתקרב למודל כזה?
4. האם ניתן (וכדאי) ללמד עובדי ציבור "כושר אלתור"?
5. קיים יחס הפוך בין הקפדה על כללי מינהל לבין יכולת ביצוע?
6. קיים יחס ישר בין מרחב גדול לשיקול דעת וחופש פעולה לבין שחיתות וטובות הנאה?
7. מהן הדילמות המרכזיות שניצבו בפני קובעי המדיניות בפרשת "נתיבי נפט"? ניתן היה לפעול אחרת ועדיין להשיג את המטרות העיקריות של הפקת הנפט בסיני?

8. באירוע זה -- ניתן לשקלל את עקרון המינהל תקין לעומת מחויבות עסקית, הזדמנות כלכלית ורגישות בין לאומית?

9. מנו עצמכם לחברים בוועדת החקירה שבדקה את "נתיבי נפט" -- הייתם מצטרפים לרוב, למיעוט או מגיעים למסקנות אחרות?

קריאה נוספת

- דין וחשבון ועדת החקירה בעניין "נתיבי נפט", ירושלים, אפריל 1972.
- גל-נור, יצחק, (1973), "ועדות חקירה כאמצעי לקבלת החלטות", **נתיבי ארגון ומינהל**, אפריל 1973, ירושלים.
- W. Sandholtz and W. Koetzle (2000), "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade", **International Studies Quarterly**, Vol. 44, pp. 31-50.
- Sharkansky Ira, Zalmanovitch Yair (2000), "Improvisation in Public Administration and Policy Making in Israel", **Public Administration Review**, July/August, Vol. 60, No. 4. pp. 321-329.
- D. Lederman, N.V. Loayza and R. Soares, "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter," *Economics and Politics*, 17 (1), 2005, p. 9.
- מדינת ישראל, דין וחשבון של הוועדה בנושא הטיפול המערכתי במשמעת בשירות המדינה (ועדת קרמניצר), ינואר 1998, עמ' 15.
- D. Treisman, "The Causes of Corruption: A Cross National Study," *Journal of Public Economics*, 76, 2000, pp. 399-457.
- נבות דורון, (2008), **שחיתות פוליטית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מקיאבלי, ניקולו, (2003), **הנסיך**, דביר והוצאת שלם.
- גל-נור יצחק, "טוהר מידות", **ראו מינהל ציבורי בישראל**, אקדמון, 2007, עמ' 191-210.

10. יריבות ארגונית במערכת המינהלית

הרפורמה המקיפה בשירות המדינה בישראל, שחלק ממנה הוצג בפרק 6 לעיל שדן בביזור סמכויות, כללה תכנית להקמת בית ספר למינהל ולמדיניות ציבורית כדוגמת בתי הספר הידועים בצרפת, הולנד, גרמניה ובריטניה. המהלכים הראשונים של נציב שירות המדינה לגייס תמיכה למהלך נחלו הצלחה: שר האוצר אישר את התכנית ונסללה הדרך להקצבת תקציב ראשוני לפרויקט על ידי אגף התקציבים במאי 1994. תכנית המתאר של בית הספר אושרה בפברואר 1995 והוקם צוות היגוי בהשתתפות הגורמים העיקריים בעלי העניין, לרבות מנכ"ל משרד האוצר. התכנון המפורט נמסר למכון חיצוני והיה נראה שהתכנית עלתה על דרך המלך.

בה בשעה, מלכתחילה כמה התנגדות חזקה להקמתו של בית הספר. ברמה העקרונית היו שהתנגדו לעצם הרעיון שאפשר להכשיר עובדי מדינה להיות מנהלים טובים יותר, והיו שטענו שזה תפקידם של מוסדות ההשכלה הגבוהה ואין צורך בגוף נפרד. ברמה המעשית התגלו התנגדויות שמקורן בזוויות ראייה ארגוניות. אגף התקציבים העלה טענות עקרוניות ואף חשש מפני העלות התקציבית של הקמת בית ספר כזה. והיו לו גם סיבות נוספות שמוצגות באירוע. הייתה גם התנגדות של משרדים ממשלתיים אחדים שחששו שבוגרי בית הספר "יבואו מבחוץ" וישתלטו על המשרות הבכירות במשרד. בנציבות שירות המדינה גופא, גוף שמרן מאוד, הרעיון שבוגרי בית הספר יוקפצו ישר לדרגות בכירות עורר נוגדני התנגדות קשים.

טריטוריאליזם ארגוני

ארגונים הם משימתיים בכל הקשור להשגת מטרותיהם, ובה בעת הם מפתחים אינטרסים של הישרדות ורכישת מוניטין. התופעה מוכרת בארגונים ציבוריים ופרטיים ואף נבדקה במדינות אחרות תחת הכותרת "turfs" (נחלות).¹ לטריטוריאליזם ארגוני יש היבטים חיוביים: דבקות במשימה, ייצוג תפיסות שאינן קיימות בארגונים אחרים, תרומה לפלורליזם בגישות לפתרון בעיות וגיוון מקורות של משאבים ומידע. חסרונה העיקרי הוא צרות אופקים. פגיעתה קשה במיוחד בארגונים ציבוריים, כמו משרד ממשלתי שאינו פועל בשוק תחרותי ושעל אף המונופול שבידו בתחום מסוים עליו לשתף פעולה עם משרדים אחרים כדי לבצע משימות ציבוריות משותפות.

המבנה הפדרטיבי של משרדי הממשלה בישראל נקבע כבר ב-1948. ומסלולי הקידום הפנים-משרדיים של העובדים מגביהם עוד יותר את המחיצות ומקשים מאוד על ביצוע מדיניות מתואמת בנושאי רוחב כגון קליטת עלייה, פיתוח אזורי, או גיבוש מדיניות משולבת של פתרונות דיור (משרד השיכון) ותעסוקה (משרד העבודה). הקמת בית ספר למינהל כלל-שירותי נפל גם הוא בקטגוריה הזו. דוד דרי תיעד כמה מן הניסיונות ליצור מנגנוני תיאום בין-משרדיים, כגון הקמת המינהל לבטיחות בדרכים

¹ On "turf" see J. Wilson, *Bureaucracy*, Basic Books, 1989, pp. 179–195.

והרשות למלחמה בסמים, וכן את ההתרחשויות במסגרת "התכנית לפיתוח הנגב" בשנות ה-80 בעקבות פינוי סיני. הדוגמאות שלו מלמדות שלא הושג תיאום בין-ארגוני ושלעיתים אף הוחרפה המחלוקת.²

טריטוריאליזם ארגוני קיימת בכל המערכות האנושיות, אך התופעה במינהל הציבורי בישראל חריגה בקרב מדינות דמוקרטיות, שכן היא מתוחזקת היטב על-ידי תהליכי המינוי והקידום של עובדי המדינה – כולם בתוך משרד אחד. לדוגמה, קידום מנהלים בכירים אינו מחייב תפקידי רוחב במשרדים אחרים. התוצאה היא שהמנהלים מפתחים ראייה צרה מאוד וקנאות ארגונית, מעבר לזו המקובלת במערכות אחרות. משרד ראש הממשלה בישראל אינו בנוי למלא את התפקיד של גיבוש מדיניות מתואמת במערכת המינהלית. גם גופי ה"תיאום" הקיימים – משרד האוצר, נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים – הם למעשה גופי פיקוח שאינם מטפלים ממש בתכנים של ההחלטות. הם אינם מסוגלים להתגבר על הטריטוריאליזם הארגוני שלהם עצמם, קל וחומר לתרום למיתונה במשרדי הממשלה.

חלוקת שירות המדינה ל"נחלות" מפצלת את תהליכי קביעת המדיניות למרכיבים שקשה מאוד לחבר ביניהם, וזאת גם באמצעות הדיונים, הישיבות, ועדות התיאום וההיגוי, צוותי המעקב, הפורומים המשותפים והמוסד שהומצא לתכלית זו – ה"פרויקטור". בית הספר המשותף נועד להתגבר על מכשלה זו בעתיד, וסופו שנפל קרבן לקיומה בהווה.

האירוע נועד להמחיש קודם כל את דבר קיומה של יריבות ארגונית בחיים הציבוריים ואת חובתם של משרתי הציבור ומנתחי המדיניות להתחשב בהשלכותיה. בהמשך למה שאמרנו במבוא לספר, יריבות ארגונית אינה מוצגת כפוליטיקה "מלוכלכת" או כעניין אישי, אלא כתופעה נפוצה, ובמקרה הישראלי – נפוצה מיד. יריבות ארגונית היא מציאות שפוליטיקאים ואנשי מינהל חייבים להתחשב בה במאמציהם לקדם שינויים במדיניות ציבורית. האירוע תומך גם בלקחים מפרק 8 ("נתיבי נפט") לפיהם עיסוק במדיניות ציבורית מחייב ראייה רחבה יותר מעבר לניתוח עלות-תועלת כלכלית. וכמו בפרקים אחרים, גם האירוע הזה מצביע על כך שמעצבי המדיניות חייבים לעסוק לא רק בחזון ובגיבוש תכנית טובה, אלא גם בגיוס תמיכה לכך – הן בציבור הרחב והן במשרדי הממשלה עצמם (Reich 1988).

סוף דבר

הקשיים בהשגת תורם חיצוני לבית הספר למינהל ולמדיניות ציבורית, והכישלון לרכוש מקום מתאים להקמתו, ליבו עוד יותר את היריבות הארגונית הפנימית. היה נראה שהמכשולים הגבוהים בהשגת שיתוף הפעולה והמתחים בין המשרדים המעורבים יבטלו את התכנית כולה. למרות זאת, וגם זה לקח מעניין מהאירוע, היזמה המשיכה להתקדם וקיבלה דחיפה משמעותית בתחילת שנת 1996, עם קבלת תמיכתו המלאה של ראש הממשלה שמעון פרס ואישור עקרוני ותקציבי של התכנית על-ידי שר האוצר. בחירתו של בנימין נתניהו לראשות הממשלה ב-29.5.1996 ומינוי שרים חדשים, אפשרו לאגף התקציבים לנסות ולבטל את החלטות הממשל הקודם. אף על פי כן, שר האוצר החדש, דן מרידור, אישר את התכנית ובסוף 1996 בית ספר למינהל ולמדיניות ציבורית עמד לצאת לדרך. סיום תפקידו של נציב שירות המדינה,

² ד"ר יסודות המינהל הציבורי, יחידות 5-6, האוניברסיטה הפתוחה, 1997, עמ' 95-112.

השושבין של הרעיון, הקים לתחיה את מחנה המתנגדים – עוד לקח מהאירוע -- והנציב החדש ויתר
בשמחה על התכנית כעבור חודשים מעטים.

אירוע: נסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית, 1993-1996*

תוכן עניינים

224	ראש הממשלה תומך
225	בית הספר כנדבך מרכזי
225	מפגשים זרועי חששות
226	מטרות ביה"ס
227	הדרך נפתחת
227	נתיבים מקבילים
228	דע עם מי להתעמת
228	פוסעים קדימה - 'מכון זיו' וה'פרוייקטור'
229	מכשולים בדרך
231	המגעים עם האוניברסיטאות
231	התרומה שלא תגיע
232	מגייסים תמיכה
233	הקרב האחרון
234	<u>נספח I תאריכים ואירועים מרכזיים</u>
235	<u>נספח II אישים מרכזיים ותפקידיהם</u>
236	שאלות ונושאים לדיון
237	המלצות לקריאה נוספת

* האירוע נכתב על ידי ערן קליין ומבוסס על יצחק גל-נור, לא אדוני הנציב! הוצאת ידיעות אחרונות ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2003. ברצוננו להודות להוצא ידיעות אחרונות ולמכון ירושלים לחקר ישראל על ההרשאה לשימוש בחומר מתוך הספר.

אירוע: נסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית, 1993-1996*

ראש הממשלה תומך

בחודש אפריל 1996 נחת בישראל נשיא ENA (Ecole Nationale D'administracion), בית הספר הלאומי למינהל בצרפת. שמעו של ENA יצא למרחוק ורבים מראשי הממשל והמינהל בצרפת (כולל ראשי ממשלה) נמנים על מאה הבוגרים היוצאים משעריו מדי שנה. נשיא ENA הגיע לפגישה עם ראש הממשלה שמעון פרס, לאחר שראשי נציבות שירות המדינה הצליחו לגייס את שיתוף הפעולה של המוסד הצרפתי היוקרתי להקמת בית ספר ישראלי למנהל ומדיניות. האורח הצרפתי רצה לוודא כי תמיכתו תוענק למוסד שיזכה לתמיכת הממשלה בישראל ופגישה עם רה"מ היתה התנאי שהציב. פרס, הידוע בקשריו החמים עם ראשי הממשל בצרפת, ברח על הפגישה הצפויה.

יום קודם לפגישה, פגז ישראלי שנורה לעבר כפר לבנוני גרם למותם של למעלה ממאה אזרחים.³ האירוע עורר תגובות קשות ברחבי העולם וביום הפגישה סדר יומו של ראש הממשלה היה עמוס במיוחד. נשיא ENA ואנשי נציבות שירות המדינה הגיעו ללשכתו של פרס ובעוד הם ממתינים לו, שמעו המארחים הישראלים את רה"מ תוהה כיצד נכלל בסדר יומו העמוס מפגש שתכליתו לרתום איש בכיר צרפתי להקמת בית ספר למנהל ומדיניות בישראל. אולם בראותו את האורחים בפתח לשכתו, עטה פרס חיוך רחב, וארחם בחום תוך שהוא מביע תמיכה נלהבת במהלך, בדיוק כפי שרצו ראשי הנציבות. הדקות המעטות שהוקצו לפגישה חלפו. אנשי הנציבות קיבלו את הגיבוי שנזקקו לו, נשיא ENA קיבל את האישור שביקש ופרס יכול היה לשוב ולעסוק בענייני השעה הבוערים.

שבועות מעטים לאחר הפגישה, ב-19.5.1996, שיגר רה"מ מכתב לנציב שירות המדינה ובו שב והביע את תמיכתו בהקמת בית הספר, ביקש לחזק את ידי העוסקים במלאכה והצהיר כי יביא את התוכנית לדיון ואישור בממשלה. תמיכתו המוצהרת של ראש הממשלה אמורה היתה לתת את "הדחיפה החסרה" להקמת המוסד ולהבטיח את פתיחתו המתוכננת בסוף 1996. אלא שלא כך קרה: עשרה ימים אחר כך נחל פרס הפסד בבחירות לראשות הממשלה, חודשים מועטים מאוחר יותר סיים נציב שירות המדינה פרופ' גל-נור את כהונתו,⁴ כשמחליפו בתפקיד, עו"ד שמואל הולנדר, החליט לבטל את הפרוייקט בלחץ אגף התקציבים במשרד האוצר.

* האירוע נכתב על ידי ערן קליין ומבוסס על יצחק גל-נור, לא, אדוני הנציב! הוצאת ידיעות אחרונות ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2003. ברצוננו להודות להוצאת ידיעות אחרונות ולמכון ירושלים לחקר ישראל על ההרשאה לשימוש בחומר מתוך הספר.

³ במסגרת מבצע "ענבי זעם" בעקבות שורה של תקריות אש וירי קטיושות ופגזי מרגמה לעבר ישובי הצפון.

⁴ הממשלה החליטה על פיטורי פרופ' גל-נור ימים אחדים לאחר הקמתה, במהלך שנועד לאפשר את מינויו של מזכיר הממשלה, דאז, עו"ד שמואל הולנדר, לתפקיד הנציב ולפנות בכך את תפקיד מזכיר הממשלה לעו"ד דני נווה, מקורבו של רה"מ הנכנס בנימין נתניהו. עתירה של התנועה לאיכות השלטון הביאה לביטול ההדחה כששופטי בג"ץ מאמצים את הטענה כי אין דין 224

בית הספר כנדבך מרכזי

לקראת כניסתו לתפקיד נציב שירות המדינה (ינואר 1994) הגדיר לעצמו פרופ' גל-נור שורה של יעדים לרפורמה שתביא למקצועו ושיפור רמתו של שירות המדינה, בין היתר באמצעות הקמתו של בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית (להלן ביה"ס). גל-נור ועמיתו, דר' דוד דרי, שהצטרף לנציבות בתפקיד המדען הראשי, ראו בהקמת ביה"ס נדבך הכרחי ברפורמה המתוכננת בשירות המדינה וצעד מרכזי להקמתו של סגל בכיר עם יכולת ניהולית ותחושת שייכות ושליחות. בחזונום ראו את ביה"ס שכמוהו פועלים בצרפת, הולנד, גרמניה ובריטניה, מוקד להכשרתם של בכירי השירות המכהנים ושל עתודות ניהול של עובדים חדשים, כמו גם מוקד לידע מקצועי וגורם מניע ותומך ברפורמה הכוללת בשירות המדינה.⁵

מפגשים זרועי חששות

כהכנה לתפקיד קיים גל-נור שורה של מפגשים עם בכירי השירות הציבורי בעבר ובהווה ועם אישים מהמערכת הפוליטית והאקדמיה. התמונה לה נחשף לא היתה מעודדת. השירות הציבורי בישראל הצטייר כמיושן, מסורבל ונוקשה, ורבים מאנשי שיחו הביעו חוסר שביעות רצון ותסכול מאופן פעילותו, ומכשלון המאמצים החוזרים ונשנים לשנותו ולשפרו. לעמיתיו לא היו דברים מעודדים לומר והיטיב לתמצת זאת פרופ' יחזקאל דרור, שאמר: "יהיו לך הרבה הפתעות, רובן לרעה" (גל-נור, עמ' 27).⁶ בדצמבר 1993, לפני כניסתו לתפקיד, העביר גל-נור לשר האוצר אברהם שוחט מסמך המציג מתווה לפעילות הנציבות בתקופתו, לרבות תוכנית להקמת ביה"ס למנהל ומדיניות.⁷ על הצורך במוסד מסוג זה עמדה כבר ועדת קוברסקי שהדגישה את ההכרח לפתח את כישוריהם המקצועיים של עובדי המדינה בכירים וזוטרים.⁸

נציב שירות המדינה כדן מינויים בכירים אחרים בשירות המדינה, שהשר האחראי או הממשלה, רשאים להביא לפיטוריהם. הסדר שגובש בין הצדדים הביא לפרישתו של גל-נור מהתפקיד באוקטובר 1996.

⁵ המטרה הייתה גם לרכז את כל גופי ההכשרה הנפרדים והחלקיים ובעתיד לכלול גם את הרשויות המקומיות כדי ליצור בסיס מקצועי משותף לכול עובדי הציבור הבכירים בישראל. (ראו גם פרק 6 לעיל).

⁶ הפניה זו כמו רבות מההפניות המופיעות באירוע לקוחות מספרו של פרופ' יצחק גל-נור "לא, אדוני הנציב!" הוצאת "ידיעות אחרונות", 2003.

⁷ המסמך הציג שתי חלופות: "תוכנית רפורמה גדולה" ו"תוכנית רפורמה קטנה". האחת מקיפה, אך קשה עד מאוד ליישום, ואילו השניה מצומצמת במעט, ומבוססת על "צעדים מחוללי שינוי" שיישומם ההדרגתי יסייע להעלות את שירות המדינה על נתיב הרפורמות. שתי התכניות כללו את הקמת ביה"ס.

⁸ המלצות ועדת קוברסקי (הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה) אושרו בממשלה בחודש ינואר 1990. כשנה מאוחר יותר ב-1991, הטילה הממשלה על נציב שירות המדינה למלא את תפקיד הממונה על יישום הרפורמה. תחת הגדרת אחריות זו פעל הנציב הנכנס לקדם את תוכנית הרפורמה שגיבש לשירות המדינה.

מטרות ביה"ס

ביה"ס המתוכנן בא לפתח ולשפר את התשתית הניהולית במגזר הציבורי, לתרום לגיבוש דמותם של מנהליו כמעצבי מדיניות יצירתיים, הפועלים באקלים המקדם ערכים של איכות, מכוונות לשירות ויעילות. המסגרת החדשה נועדה להכשיר את המנהלים להתמודד עם אתגרים ניהוליים, טכנולוגיים, כלכליים ופוליטיים. זאת ועוד, המטרה הייתה גם להכשיר מנהלים שלומדים ומשתפרים כל העת, ומקרינים גישה דומה לסביבתם. האתגר היה גדול, כי מאז שהוקם שירות המדינה לא נעשתה בו רפורמה מקיפה כלשהיא והמערכות – במיוחד מערכת השכר – נעשו בלתי אפשריות שהשנים שחלפו נתנו בהן את אותותיהן. כללו של דבר, כפי שנכתב בתכנית של הנציב החדש:⁹

למדינת ישראל אין עדיין מינהל ציבורי אפקטיבי מבחינת מבנהו, דפוסי הפעולה שלו וחלוקת התפקידים בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי. חוסר היציבות הנמשך של המערכת הפוליטית פוגע אף הוא בכושר התפקוד של המינהל הציבורי, ובעיקר של שירות המדינה, ואפשר להבחין בחלחול של דפוסי התנהגות פוליטיים אל תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המינהלי. במקום שמשקלן של אמות המידה המקצועיות יגבר בהדרגה בהכרעות הפוליטיות, אנחנו מוצאים יותר ויותר "עשייה פוליטית" (ובעיקר מיקוח כוחני ופשרות רעות) בשיקול הדעת המינהלי. התופעה מקיפה את הדרג הלא פוליטי של הרשות המבצעת, היינו את המגזר הציבורי הממשלתי על כל רבדיו: משרדי הממשלה, הרשויות הסטטוטוריות, החברות הממשלתיות וגם את הרשויות המקומיות. תהליך התקצוב הוא דוגמה מאלפת לבעייתיות של המינהל הציבורי בכל הרמות.

אין כמעט מדינה דמוקרטית מערבית שלא ערכה רפורמה במינהל הציבורי, בעיקר מאז שנות ה-90. רפורמות אלה מדגישות את הניהול במוסדות הציבוריים כחלק מבניית היכולות (capacity building) הדרושות ליציבות ולדמוקרטיה. גם בישראל נשמעות תביעות ציבוריות כאלה, אולם כל הניסיונות להנהיג רפורמות מקיפות במינהל הציבורי נכשלו מסיבות שונות, שבמבט לאחור אינן מחויבות המציאות. לישראל טכנולוגיה מתקדמת, ציבור משכיל וכלכלה מודרנית. לעומת זאת, המינהל הציבורי שלה עדיין דומה לזה הקיים במדינות מפותחות פחות, כאלה שטרם השכילו להתאים את הכלי ההכרחי הזה – המינהל הציבורי – לצרכים של ימינו.

לדעת הוגי ביה"ס ניתן לשנות מצב זה בהדרגה על-ידי הכשרת עובדי מדינה בעלי יזמה, יצירתיות, תחושת שליחות ציבורית ורמה מקצועית גבוהה, בעלי כושר קבלת החלטות, ראיה רב ממדית ותפיסה אתית מפותחת. הם קיוו למצוא אותם בקרב בוגרי האוניברסיטאות המצטיינים מכל התחומים – כאלה

⁹ ראו י. גל-נור, ד. רוזנבלום וא. יראוני, "רפורמות במינהל הציבורי בישראל", הרבעון לכלכלה, 45, (1) מאי 1998, עמ' 108-83.

שיראו שליחות בשירות המדינה, אפילו לתקופה קצובה -- וגם בקרב העובדים הקיימים בשירות הציבורי, בכול הדרגות, שהם בעלי פוטנציאל מנהיגות.

הדרך נפתחת

בתוכנית העבודה הראשונית של הנציב והמדען הראשי רפורמה מקיפה בשירות המדינה תפסה התוכנית להקמת ביה"ס מקום מרכזי. ב-25.1.1994 הוצג המסמך בפני בכירי הנציבות שנקראו "להתגייס ולהיות שותפים למהלך" ובאותו יום עצמו גם בפני שר האוצר. בפגישתו עם שוחט, ביקש גל-נור את תמיכתו ותקציב ראשוני של 2.9 מליון ₪ שקל, כדי לגשת לעבודה. שוחט האזין לגל-נור ברוב קשב, תהה לפרש הבקשה התקציבית, היסס, והבהיר לנציב כי טרם החליט באם הוא מצדד בתוכניותיו. גל-נור לחץ. שוחט היסס שוב ולבסוף הכריע; "בסדר, אני הולך על זה" (שם, עמ' 82). הדרך לרפורמה ולהקמת המכללה נפתחה והנציב כבר ראה בדמיונו כיצד יחנוך בסתיו 1995 את תוכנית ההכשרה הראשונה.

נתיבים מקבילים

המאמץ להקים את ביה"ס התנהל בנתיבים מקבילים. האחד, עיצוב וגיבוש תוכנית העבודה הרב השנתית, והמסגרת הארגונית והתקציבית. השני, מאמצים למצוא ולרכוש או לשכור אתר הולם. הנציב נתן עינו ב'ארזה', בית הבראה הסתדרותי לשעבר, בבעלות קופת החולים כללית, ששימש באותן שנים מרכז השתלמויות של הנציבות. 'ארזה' נראתה כאתר אידיאלי: המבנה במוצא, קרוב לירושלים (שבה עובדים מרבית עובדי המדינה הבכירים), אך הוא מבודד דיו ומאפשר יצירת אווירה לימודית, ותחושת שותפות וייחוד הדרושים לביסוס מעמדו של ביה"ס החדש. גל-נור העריך כי גיוס התמיכה והמשאבים הנחוצים לרכישת האתר והתאמתו למשימה החדשה הם מפתח להצלחת המהלך כולו. אם יצליח לגייס תורם חיצוני שיחלוק עם הממשלה בהוצאות הרכישה (כ-25 מליון ש"ח) שקל מול שקל, כפי שסיכם עם שר האוצר, אזי הסכומים שידרשו לתפעול ביה"ס בשנותיו הראשונות יהיו קטנים יחסית, והמהלך יגיע לנקודת האל-חזור. בגישתו של גל-נור היה סיכון, שכן הצבת ההוצאה הגדולה ביותר בנקודת הפתיחה עשויה היתה לעורר מוקדי התנגדות חזקים, בראשם התנגדות של אגף התקציבים, כפי שאכן קרה.

בעקבות האור הירוק של שר האוצר הוחלט להקים ועדת היגוי בת חמישה חברים, מתומכי הרעיון: מנכ"ל משרד האוצר, אהרון פוגל; מנהל הג'וינט ישראל, פרופ' ג'ק חביב; נציג בית-הספר למנהיגות חינוכית, מיכאל גל; המדען הראשי דר' דוד דרי וגל-נור עצמו. בנציבות הוקם צוות עבודה פנימי ששותפים בו אחדים שהגיעו עם הנציב והמדען הראשי לנציבות ואחדים מעובדי הנציבות הוותיקים. כצפוי, הנציב הנכנס ותוכניותיו עוררו את חששם של חלק מאנשי הנציבות, שהתקשו לראות עצמם משתלבים

ב'נציבות החדשה'¹⁰ הקושי בגיוס תמיכתם של העובדים הוותיקים לא הקל על קידום תוכניותיו של הנציב החדש -- שהגיע מהאקדמיה והיה חסר מוקדי כוח משלו בשירות הממשלתי.

דע עם מי להתעמת

אלא שההתנגדות בנציבות היתה המשוכה הקלה שבה נתקלו גל-נור ודרי. תוכנית הרפורמה והמאמץ להקים את ביה"ס עוררו מתחים בין משרדי הממשלה ואף בין גורמים באותו משרד עצמו. לא חלפו אלא שבועות מעטים מרגע כניסתו לתפקיד והנציב החדש מצא עצמו בעימות עם שני אגפים מרכזיים במשרד האוצר: אגף התקציבים ואגף החשב הכללי¹¹. ראשי האגפים ידעו על תמיכתו העקרונית של שר האוצר במהלך, אולם לא היססו להביע את התנגדותם להקמת ביה"ס בטענה, כי "ההוצאה כבדה מדי, כי ניתן למצוא את המוצרים הדרושים 'על המדף' (כלומר במוסדות להשכלה גבוהה) וכי אין סיבה שהמדינה תקים גוף הכשרה נוסף על אלו הקיימים ממילא"¹². ברקע בצבצה יריבות ארגונית מוכרת בין יחידות במשרד הממשלה – החשש שעוצמתה של הנציבות תתחזק על חשבונם.

חרף הקשיים היה גל-נור נחוש להמשיך בדרכו. ב-20 למרס 1994 הוצגה תוכנית הרפורמה בפני הנהלת האוצר כאשר הנציב חושש מעימות חזיתי ומ'וטו' של אגף התקציבים שעלול לשנות את עמדתו של שר האוצר. בתום הדיון יצא גל-נור ברגשות מעורבים. "הגיליוטינה לא הופעלה" (שם, עמ' 107), אך האופוזיציה היתה חזקה ולוחמנית. הוא נזכר בדברים שאמר לו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שמעון שבס, כשנכנס לתפקיד: "אין לך סיכוי, הם [אנשי האוצר] ימרחו אותך. בסקנדינביה אפשר לעשות רפורמות לא כאן" (שם, עמ' 62).

פוסעים קדימה

לאורך השנה פעל מטה הרפורמה לקידום התוכנית תוך שאנשיו משקיעים מזמנם ומרצם בקידום מהלך הרכישה של 'ארזה', בגיבוש וליטוש תוכניות העבודה ומתכונת הפעילות של ביה"ס. המאמצים לגיוס תורמים ושותפים נמשכו כל העת, כמו גם הפעולות לקידום מרכיביה האחרים של הרפורמה. בראותם כי היקף העבודה הנדרש גדול מכוחם, החליטו גל-נור ודרי, באישור צוות ההיגוי לשכור יועצים חיצוניים שיסייעו לגיבוש המבנה הארגוני והתקציבי, ובהכנת תוכנית העבודה הרב-שנתית של ביה"ס. במכרז זכה

¹⁰ שפועלת לאצילת סמכויות למשרדי הממשלה (ראה אירוע 'משרדים לדוגמה'), עיצוב מחודש של המבנה הארגוני שלה עצמה (תכנית 'נציבות שירות המדינה 2000') והקמת ביה"ס למדיניות. פרטי התוכניות עובדו ולוטשו במהלך כהונתו של פרופ' גל-נור בתפקיד, אך הקווים המנחים שלה הוצגו בפני העובדים כבר בתחילת הדרך, עם כניסתו לתפקיד.

¹¹ נציבות שירות המדינה, הממוקמת פיזית בבניין משרד ראש הממשלה, השתייכה באותה עת למשרד האוצר. בשנת 1996 במסגרת שינויים ארגוניים ומבניים שיזם ראש הממשלה הנבחר, בנימין נתניהו, עברה הנציבות למשרד ראש הממשלה. בשנת 2003, שוב ביוזמתו של נתניהו, הפעם כשר אוצר בממשלת שרון, חזרה הנציבות למשרד האוצר.

¹² כעמדתו של סגן הממונה על אגף התקציבים דאז, חיים פלץ. עמדה שחזר והביע בראיון שנערך (ב-2003/1).

מכון זיו¹³. אנשי המכון נועדו עם גל-נור ודרי, שמעו מהם בפירוט על תפיסתם באשר ליעדי ביה"ס ותפקידיו, ופנו לבחון את הנעשה במדינות המערב; מיפוי של גורמים פעילים בתחום בישראל; הכנת הצעה למבנה הארגוני ומתכונת הפעילות של ביה"ס. בחורף אותה שנה, כאשר נראה היה שהפרויקט מתקדם וכי נחוץ אדם בקיא ומנוסה שיינווט וירכז את פעילות הנציבות, להקמת ביה"ס, הוחלט לשכור את שירותיו של "פרויקטור" מיוחד (ניסן לימור)¹⁴. הפרויקטור מונה לשמש בא כוחה של הנציבות מול כל הגורמים המעורבים בתהליך (מכון זיו, משרדי הממשלה, האוניברסיטאות, ההסתדרות וקופ"ח הכללית בעלי 'ארזה', אלכ"א והג'וינט, ביה"ס למנהיגות חינוכית, משרד המשפטים ועוד). תפקידו היה להביא לסיכום מהיר ומוצלח של כל הסוגיות הארגוניות, התוכניות, המשפטיות והפיזיות הכרוכות בהקמת ביה"ס. התפקיד שלי, אומר הנציב ללימור, הוא לסלול לך את הדרך בהחלטות, תקציבים וכוח אדם. התפקיד שלך הוא לחבר את הקצוות, כדי שנוכל לפתוח את בית הספר בשנה הבאה.

בחדש ינואר 1995, הניחו אנשי מכון זיו על שולחנו של הנציב מסמך ובו הצעה מפורטת למבנה הארגוני של ביה"ס והצעות בדבר אופי וסוג תוכניות ההכשרה, עלותן ושלב הביניים בדרך להקמתו והפעלתו של המוסד¹⁵.

מכשולים בדרך

ב-14.1.1995 נועד גל-נור עם שר האוצר במטרה לקבל את אישורו לעבור לשלב ההקמה של בית הספר. גל-נור סיפר לשוחט על המלצות מכון זיו, על מגעיו עם התורם המיועד ועל שיתוף הפעולה המתגבש עם האוניברסיטאות. שוחט מצידו היה מוטרד מהיקף ההוצאה התקציבית המסתמנת, אולם התיר לגל-נור להמשיך ולהתקדם¹⁶. ב-12.2.1995 קיים צוות ההיגוי של ביה"ס דיון בהשתתפות המנכ"ל החדש של משרד האוצר, דוד ברודט. על סדר היום ניצבה תוכנית מכון זיו. ברודט (שכיהן קודם לכן כממונה על אגף התקציבים) העלה הסתייגויות לרוב. בסיכום הדיון אומצה אמנם תוכנית המתאר המוצעת וכעבור ימים אחדים אף אושר המבנה המשפטי שהציע הפרויקטור (חברה ציבורית בבעלות משותפת של הממשלה והאוניברסיטאות) אך נקבע שלא יבוצעו מהלכים בפועל בטרם יאושרו תוכניות הביצוע המפורטות.

¹³ מכון זיו הוא מכון לפיתוח ארגוני, הדרכה וייעוץ למנהלים בהנהלתה של ורדה זילברברג. הצוות שעסק בגיבוש התוכנית מנה גם את אתי בן זיו, דר' אסיא פזי, צפרירה שרפסקי ומיכל פאטל. מסקנות הצוות נמסרו לנציב בחדש ינואר 1995.

¹⁴ ניסן לימור כיהן לפני כן כמנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה. בעברו שימש, בין היתר, כמנכ"ל בית הנשיא וחשב משרד העבודה והרווחה.

¹⁵ המכון המליץ על תהליך הקמה הדרגתי, שיושלם בתוך כשלוש שנים. תוכניות ההכשרה הראשונות לסגל הבכיר ולעתודות הניהול, אמורות היו להיפתח כעבור כשנה וחצי. לאחר מכן עתיד היה ביה"ס להרחיב את פעילותו הן בתחום ההכשרה והן בפיתוח הידע הניהולי בשירות המדינה.

¹⁶ בנציבות סברו כי הפתרון ל'בעיה התקציבית' מצוי במכירת חלק מאדמות מתחם ארזה. מכירה זו, העריכו, תוכל לממן חלק ניכר מהוצאות ההקמה והתפעול של ביה"ס מבלי שהסכום "יפול" על תקציב המדינה.

ימים אחדים לאחר מכן, וחרף הסיכום החיובי, נודע לגל-נור כי אגף התקציבים ממשיך במאמציו לבלום את הפרוייקט וכי אנשיו מנסים לשכנע את שר האוצר לחזור בו מהחלטתו לרכוש את 'ארזה'¹⁷. בשיחה עם הממונה החדש (רן קרול), הסתבר לגל-נור, כי האיום ממשי: "הסכום לא מתוקצב לשנה זו, יש לנו גירעון תקציבי גדול ואני מתכוון לערער על ההחלטה" הבהיר קרול. המאמצים לבטל את אישור הרכישה שנתן השר, לא היו המכשול היחיד ששם אגף התקציבים בפני הנציב. במשך חודשים ארוכים עוכבה ההקצאה התקציבית שביקש הנציב. שוחט אמנם לא שעה לדרישה להקפיא את התוכנית, אבל הציע לפרוס את התקציב לשנתיים, חציו ל-1995 וחציו ל-1996. הנציב הסכים לבקשה זו כמו גם לבקשת אגף התקציבים להציג תוכנית חמש-שנתית. "בלאו הכי זה התכנון" אמר להם, אולם התקציב המיוחל בושש לבוא.

המגעים לרכישת 'ארזה' נמשכו ללא הצלחה. השמאים של קופ"ח וההסתדרות דרשו מחיר הגבוה ב-40 אחוז מהמחיר שקבע השמאי הממשלתי, ושר האוצר חשש מהתגובה הציבורית מהוצאה גבוהה כזו. הוא מצא עצמו במגננה שעה שנאלץ להסביר כיצד הוא מוכן להקצות מליוני שקלים לרכישת מבנה לביה"ס, שרבים מראשי משרדו מטילים ספק בעצם נחיצותו, שעה שהוא מביא לממשלה ולכנסת הצעות לקיצוצי תקציבי בסעיפים שונים. במהלך הקיץ הסתבר כי המאמץ לרכישת 'ארזה' הסתיים בכישלון. האתר נמכר לחברת 'משכנות מוצא', חברה-בת של 'הכשרת הישוב' ב-21 מיליון שקל, הרבה מעל לסכום שהממשלה הייתה מוכנה לשלם עבורו. הנציב ואנשיו פתחו בחיפוש אחר אתרים חלופיים, רובם נמצאו לא מתאימים – יקרים מידי, או לא מתאימים לאכסן בית ספר.

במפגש של מטה הרפורמה בנציבות בקיץ 1995 התקשו אפילו מקורבי הנציב להאמין כי יצליחו לממש את התוכנית. התחושה בדיעבד הייתה שההתדיינות הממושכת בין הנציבות, החשב הכללי, קופת חולים וההסתדרות סביב רכישת הקמפוס ב'ארזה', לא תרמה לקידום הפרוייקט ואף עלולה להתברר כגורם לכשלונם¹⁸. באחת מהפגישות עם הנציב, שר האוצר כמעט והורה על ביטול הפרוייקט כולו, אולם לאחר זמן מה נרגעו הרוחות ובפגישה נוספת (משהבהיר לשר ולממונה על אגף התקציבים, כי הוא זקוק לתשובות שיאפשרו לו להתקדם במגעיו עם ראשי קרן רש"י שהביעו עניין רב בנושא), קיבל הנציב אישור לתקציב ראשון לביה"ס. המיקוח האפייני על התקציב התנהל לאחר מכן עם רפרנט של אגף התקציבים, שהתנגד לכול העניין אך לא הכיר את פרטי התוכנית: הנציב ביקש 3.3 מיליון שקל, בהניחו שכן ישיג את

¹⁷ באותם ימים נאלץ הנציב להתמודד עם שתי מכות כואבות נוספות, עם פרישתם של שניים מתומכיו ומקורביו. הראשונה, פרישתו של מנכ"ל משרד האוצר אהרון פוגל, היתה ידועה מראש, שכן פוגל הצהיר מלכתחילה כי יעזוב את התפקיד כעבור שנתיים; השנייה, - צפויה פחות - היתה פרישתו של מקורבו וידידו דר' דוד דרי, שעזב את הנציבות לאחר שהגיע למסקנה כי בתנאים ובנסיבות שנוצרו, תוכנית הרפורמה תתקשה להמריא. להבדיל, בחודש פברואר 1995, הצטרף לצוות הנציבות יקותיאל צבע, שמונה לתפקיד חדש; ראש מטה הרפורמה. צבע בוגר תכנית וקסנר למדיניות ציבורית באוני' הרווארד שימש קודם לכן כיועצה המקצועי של שרת העבודה והרווחה אורה נמיר.

¹⁸ במבט לאחור סבר גל-נור כי: "הקשר הגורדי שקשרתי בין 'ארזה' לבין בית הספר לא היה מחויב המציאות. אפשר להקים את בית הספר בלי 'ארזה'. הטקטיקה של 'ארזה' תחילה, כאמצעי ליצירת מחויבות טוטאלית של שר האוצר נכשלה כישלון חרוץ, אם כי בהטיית המאבק לשאלה זו נמנע ויכוח נוקב יותר בשאלת נחיצותו של הפרוייקט כולו". גל-נור העריך לאחר מכן כי גיוסם של בעלי ברית מתאימים היה מסייע בריכוך ההתנגדויות לפרוייקט ומגדיל את סיכויי הצלחתו (גל-נור, ראיון מחודש דצמבר 2002).

2.6 מליון השקלים הדרושים. התוצאה הסופית היתה הסכם להקצאה של 2.5 מיליון שקלים לא כולל הוצאות לשכירת המבנה לביה"ס, שסוכם כי יידונו בנפרד כשהנושא יהיה רלבנטי.

מגעים עם האוניברסיטאות

המאמץ לגבש הסדר לשיתוף פעולה עם האוניברסיטאות גם הוא לא התנהל על מי מנוחות. הרעיון הראשוני היה לרתום את האוניברסיטאות המובילות בישראל למהלך, להסתייע בהן בעיצוב התוכניות ומסלולי ההכשרה, ולקבל את הכרתן בחלק מהשיעורים שילמדו בביה"ס ללימודי מ.א במנהל ומדיניות ציבורית, גל-נור שאף לשיתוף פעולה הדוק עם האוניברסיטאות כדי להבטיח את רמתו הגבוהה ויוקרתו של ביה"ס, כדי להקנות לעובדי המדינה כלים מקצועיים במדיניות, כלכלה ומשפט וכדי לתת תמריץ למועמדים, שהכשרתם תוכר כחלק מתואר המ.א. בהתאם לכך התקיימו שיחות עם הדיקאנים למדעי החברה באוניברסיטאות תל-אביב וירושלים, והושגו הבנות ראשוניות, בעיקר לגבי הבטחת הפיקוח האקדמי על הלימודים. אולם מפגש עם נשיא אוניברסיטת תל-אביב, פרופ' יורם דינשטיין, ב-11.5.1995, סתם את הגולל על שיתוף הפעולה. הנשיא סבר כי אין כל צורך בבית ספר למינהל, ובוודאי לא בבית ספר מיוחד לעובדי ציבור, למגינת ליבו של הדיקאן שנכח בפגישה המוזרה. המגעים עם האוניברסיטה העברית התנהלו באופן מוצלח יותר ולקראת אוקטובר 1995 קרבו הצדדים לסיכום מסגרת לשיתוף פעולה.¹⁹ המחלוקות שנותרו היו לגבי המבנה המשפטי של השותפות ומיקום ביה"ס – האוניברסיטה רצתה שהוא יהיה בתוך אחד הקמפוסים שלה, בעוד שהנציבות העדיפה מקום נפרד.

התרומה שלא תגיע

הנסיון לגייס תורם לביה"ס הנחיל לנציב את אחת מאכזבותיו הקשות. מורטון מנדל, שהקים את בית הספר למנהיגות חינוכית בישראל, הביע עניין רב בתכנית ואף הצהיר על כך בפגישה עם שר האוצר, באמרו שהתנאי יהיה דולר תמורת דולר של המדינה. במרס 1995, בתום סדרה של שיחות ומגעים קודמים עם אנשיו בארץ, הגיע מורטון מנדל לישראל, לפגישה שבמהלכה, כך קיווה הנציב, יסוכמו פרטי ההסכם. התרומה שדובר בה הייתה חמישה מליון דולר שיתנו לאורך חמש שנים. כספי התרומה, בצירוף התקציב המקביל שהבטיח שר האוצר, היו מאפשרים את הקמת ביה"ס ותפעולו בחמש השנים הראשונות. אלא שהפגישה בין הנציב למנדל לא התנהלה כמתוכנן. דקות מעטות לאחר שהחלה גילה הנציב, לתדהמתו, כי מנדל לא קרא כלל את התכנית המפורטת של ביה"ס שהועברה מבעוד מועד באנגלית לאנשיו בארץ. מהר מאוד התברר שהוא חזר בו מנכונותו לתרום את הכסף: "אני מצטער, אני לא מתכוון לתמוך בזה" אמר התורם המיועד, ולא נימק (שם, עמ' 513).²⁰ ללא כסף מבחוץ, ידע גל-נור, יפחת מאוד הסיכוי למימוש הפרוייקט בו השקיעו הוא ואנשיו אלפי שעות עבודה, יגבר קולם של המתנגדים במשרד האוצר ותגבר

¹⁹ תרמו לכך קרבתה הגיאוגרפית למשרדי הממשלה וקשרי הגומלין השוטפים בינה ובין המערכת הציבורית, ורצונו של נשיא האוניברסיטה לחזק את משקלם של בוגריה בשירות הציבורי. היותם של גל-נור ודרי מאנשיה סייעו ליצירת אמון בדיונים.

²⁰ באחת מפגישותיהם הקודמות אמר מנדל לנציב, כי כאשר תוצג בפניו תוכנית מפורטת של בית הספר, הוא ינסה ל"ירט את התכנית" ואם לא יוכל, כי התוכנית טובה, יתרום לביצועה.

הססנותו של שר האוצר. שר האוצר אמנם למנדל שהוא הפר את הבטחתו, אך ניכר היה שגברו היסוסיו והוא שב להתלבט בין הבטחתו לנציב והכרתו בחשיבות ביה"ס, לבין עמדתם של המתנגדים במשרדו.

מגייסים תמיכה

בהרגישו כי האדמה עליה הוא צועד אינה יציבה, וכי שר האוצר שוחט אינו עקבי בתמיכתו בביה"ס, ניסה גל-נור בקיץ 1995 לגייס תומכים נוספים בזירה הפוליטית. הוא התכוון לבקש את תמיכתו של ראש הממשלה רבין, שתמך ברפורמה לאורך כל הדרך, אולם לא הספיק לעשות זאת לפני הרצח בנובמבר. הוא נועד עם השר יוסי ביילין, יו"ר ועדת השרים לתיאום ומנהל, שבתוקף תפקידו היה ממונה על הרפורמה, ולאחר מכן ביקש את תמיכתו של שר הפנים החדש אהוד ברק. בחודש ינואר 1996, לאחר שחש כי הגיע למבוי סתום באוצר, נועד הנציב עם רה"מ שמעון פרס. גל-נור: "באתי לבקש גיבוי וחסות לרפורמה. משרד האוצר מכשיל אותה בגלל תפיסה ריכוזית שגויה. אני זקוק להתערבותך כדי להקים את בית הספר".²¹

הנציב מציג בפני פרס תמונת מצב עדכנית ומבקשו להביא את התוכנית לאישור הממשלה, וכן להיפגש עם נשיא ENA. פרס נענה לבקשה והבטיח גיבוי מלא כולל הצהרה פומבית על תמיכתו בהקמת ביה"ס. הנציב יוצא מהפגישה מעודד ומלא ציפיות, אך יועצת התקשורת של רה"מ מבהירה לו: הבחירות בפתח, זה לא הזמן המתאים לרפורמות במינהל הציבורי (שם, עמ' 454). הבחירות הקרובות אכן מאטות את קצב הפעילות בשירות המדינה, הבכירים מעדיפים לחכות ולראות מה ילד יום: 'זו לא תקופה של התחייבויות' הם אומרים לו. בבחירות הישירות לראשות הממשלה (29.5.1996) בנימין נתניהו נבחר לראשות הממשלה. גל-נור מנסה להבטיח את המשכיות הרפורמה ואת הקמת ביה"ס ופועל לגייס את תמיכתם של מקורבי נתניהו ובהמשך את תמיכתם של השרים החדשים. שבועיים מאוחר יותר בישיבה הראשונה של הממשלה הנכנסת, היא מחליטה להדיח את הנציב ולמנות במקומו את מזכיר הממשלה היוצאת, עו"ד שמואל הולנדר.

בראשית חודש יולי נפגש גל-נור עם ראש הממשלה נתניהו ומציג בפניו את תוכניות הרפורמה ומבקש את גיבוי ותמיכתו הפומבית במהלך. הרפורמה הוצגה בשעתו בפני נתניהו בתפקידו כראש האופוזיציה, והוא חוזר ומביע את תמיכתו בה ובהקמת ביה"ס. בתום הפגישה הנציב יוצא בתחושה שחרף העימות המשפטי סביב הדחתו מהתפקיד, הדרך להקמת בית הספר פתוחה. בפגישה עם הנציב המיועד, מציג גל-

²¹ אנשים שלקחו חלק במאמץ להקים את ביה"ס, בהם ראש מטה הרפורמה יקותיאל צבע והפרויקטור, ניסן לימור, סבורים כי התנגדות אגף התקציבים לתכנית נבעה לא רק מרצון אנשיו למזער את ההוצאה ומהערכתם כי המוצרים המבוקשים קיימים ממילא בשוק, אלא מהחשש שהקמת מוסד יוקרתי למינהל ומדיניות שיוביל לצמיחתו של סגל בכיר, איכותי ומקושר, יפתח תהליך שיכרסם בכוחו של אגף התקציבים (ראיונות שנערכו עמם בחודש ינואר 2003). על פי גישה זו, אגף התקציבים פעל לסיכול הפרויקט ולהכשלת הרפורמה המבנית שיזם הנציב, מאחר וזיהה במהלכים אלה איום על מעמדו. לדעתם, האפשרות ששירות המדינה יתפקד כיחידה הומוגנית בעלת יעדים משותפים, סותרת את טקטיקת הפעולה של משרד האוצר. חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה הציעו הסבר מתון יותר, לפיו אנשי משרד האוצר חששו מהתוצאות השליליות שירשמו בשלב המעבר ממצב א' (מצב נוכחי) למצב ב' (לאחר השלמת הרפורמה) ולא מאובדן העוצמה הצפוי.

נור את התוכניות ומציע להולנדר לאמץ את פרויקט. "הכל מוכן לפתיחת המחזור הראשון" הוא אומר לו. הולנדר שואל אותו אם הוא מעוניין להמשיך לעמוד בראש הפרויקט להקמת ביה"ס לאחר שיסיים את כהונתו כנציב וגל-נור משיב בשלילה. הולנדר מבטיח להמשיך בפרויקט ולקדמו.

הקרב האחרון: שר האוצר החדש מאשר את הקמת ביה"ס -- והוא לא מוקם

עוברים ימים אחדים והנציב מגלה שאגף התקציבים העביר לשר האוצר הנכנס, דן מרידור, בקשה לשקול מחדש את החלטת קודמו להקים את ביה"ס. מרידור, שתומך בקיצוץ תקציבי חד ומידי, נוטה להסכים לדבריהם. בנסיון להציל את ביה"ס, מתקשר גל-נור לממונה על אגף התקציבים ומזכיר לו את המכתב החתום שקיבל ממנו עם ההתחייבות לתקצב את הפרויקט. "נכון", משיב הממונה, "אבל מצב המשק קשה ואין ברירה. אמליץ לשר לדחות את מועד הקמת בית הספר".

במאמץ אחרון יוזם גל-נור פגישה עם שר האוצר מרידור כדי לבטל את רוע הגזירה. הוא מציג בפני השר את מסע החתחתים שעברה התוכנית בשנתיים האחרונות ואת ההתחייבות של קודמו לתמוך בפרויקט. הנציב מאשים את ראשי אגף התקציבים בנסיון לעשות 'מחטף בחירות' אחרי הבחירות ולנצל את חילופי השרים כדי להשיג ממנו מה שנכשלו לעשות אצל קודמו, ולבטל את התכנית. הוא אומר לשר שהוא יכול לחיות עם הכרעה שלילית של שר חדש, שהתכנית להקים בית ספר להכשרת עובדי המדינה לא נראית לו, אבל התירוץ התקציבי כבר מוצה עד תום אצל קודמו, וכדאי שישוחח עם שוחט על כך. הנציב חוזר ומבקש משר האוצר לסמוך ידו על התכנית ועל החלטת קודמו, כי זו ההזדמנות האחרונה לעלות את רמתו של הסגל הבכיר בשירות המדינה. מרידור מביע אהדה ומבטיח לבדוק את הנושא ולברר אם הנציב הנכנס מעוניין בפרויקט. שלושה שבועות חולפים ושר האוצר החדש מודיע לגל-נור שהוא מאשר את התקציב להקמת בית הספר, כפוף להסכמת הנציב החדש.

גל-נור לא מודאג מכך שהשר מספר לו שהולנדר לא הביע התלהבות רבה להמשיך בפרויקט. "אל תדאג", אומר גל-נור למרידור בביטחון, "שום נציב שאני מכיר לא יחזיר לך בהתנדבות שניים וחצי מיליון שקל". הוא יוצא מהפגישה במצב רוח מרומם ומבקש מראש מטה הרפורמה להכין דוח מעודכן לנציב המיועד על מנת שזה יוכל להיכנס לעובי הקורה ולהמשיך בהקמת ביה"ס, כך שיפתח כמתוכנן מבלי לאבד זמן יקר.

באוקטובר 1996 גל-נור פורש מתפקידו כנציב שירות המדינה. חולפים חודשים אחדים והוא פוגש את מרידור בחתונה. "לא תאמין" אומר לו מרידור, "הנציב החזיר לאוצר את השניים וחצי מיליון השקלים שאישרתי לבית הספר" (שם, עמ' 530). תם ונשלם. בית הספר למנהל ומדיניות ציבורית לא יקום. לא הפעם.

נספח I: נסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית, 1993-1996 -- אירועים מרכזיים

	תאריך	אירוע
1	8.1993	אישור הממשלה למינוי פרופ' גל-נור לנציב שירות המדינה מינואר 1994.
2	11.1993	גל-נור מעביר לשר האוצר שוחט מתווה לפעילות הנציבות בתקופתו, לרבות תכנית לביה"ס למינהל ומדיניות ציבורית, להעלאת רמתו של הסגל הבכיר.
3	25.1.1994	הנציב מציג לשר האוצר תכנית עבודה ראשונית לרפורמה ולהקמת ביה"ס.
4	חורף 1994	הקמת ועדת היגוי לפרוייקט ביה"ס והקמת צוות עבודה פנימי בנציבות.
5	אביב 1994	הצוות בנציבות מכין תכנית עבודה רב-שנתית ומסגרת ארגונית ותקציבית לביה"ס. מאמץ לאיתור אתר הולם לביה"ס ובחירת המתחם 'ארזה' במוצא.
6	20.3.1994	דיון בתכנית הרפורמה וביה"ס בהנהלת משרד האוצר. תגובה ספקנית.
7	12.5.1994	אגף התקציבים מקצה תקציב ראשוני של 1.2 מליון שקל לקידום הרפורמה.
8	קיץ 1994	מכון זיו זוכה במכרז לגיבוש הצעה למבנה מבנה ארגוני ותקציבי לביה"ס.
9	חורף 1994	ניסן לימור ממונה כ'פרוייקטור' להקמת ביה"ס. תפקידו לרכז את פעילות הנציבות ולשמש בא כוחה מול כל הגורמים המעורבים בתהליך ההקמה.
10	ינואר 1995	מכון זיו מגיש את התכנית עם חלופות אפשריות לגבי תוכניות ההכשרה, עלותן ושלבי הביניים בדרך להקמת ביה"ס והפעלתו.
11	14.1.1995	מגיעים עם תורם מיועד ודיונים על שיתוף פעולה עם שתי אוניברסיטאות. המלצות מכון זיו נשלחות לשוחט, המאשר לעבור לשלב ההקמה של ביה"ס.
12	12.2.1995	צוות ההיגוי של ביה"ס מאשר את תכנית המתאר ואת המבנה המשפטי המיועד: חברה ציבורית בבעלות משותפת של הממשלה והאוניברסיטאות.
13	14.2.1995	הממונה על אגף התקציבים לוחץ על שר האוצר לחזור בו מהאישור לרכוש את מתחם 'ארזה'. מבהיר לנציב כי הסכום טרם תוקצב.
14	מרס 1995	התורם המיועד - מודיע לשוחט ולגל-נור כי חזר בו מנכונותו לתמוך בביה"ס.

15	11.5.1995	נשיא אוניברסיטת ת"א לא מעוניין לשתף פעולה בהקמת ביה"ס.
16	קיץ 1995	המאמץ לרכישת 'ארזה' מסתיים בכישלון. האתר נמכר ל'הכשרת הישוב' בסכום גבוה מזה שהמדינה התכוונה לשלם. חיפוש אחר אתרים חלופיים ותורמים אחרים.
17	8.1995	גל-נור מנסה לגייס תמיכה ברפורמה ובביה"ס בזירה הפוליטית.
18	10.1995	המו"מ עם האוניברסיטה העברית מתקרב לסיום מוצלח ולסיכום על שיתוף פעולה להקמת ביה"ס והפעלתו.
19	2.1.1996	לאחר ששר האוצר החל מהסס שוב, הנציב נועד עם רה"מ שמעון פרס, שמצהיר על תמיכתו המלאה בהקמת ביה"ס.
20	אפריל 1996	ביוזמת הנציבות, רוח"מ פרס נפגש עם נשיא E.N.A. ומודיע בכתב על תמיכתו בהקמת ביה"ס.
21	29.5.1996	בנימין נתניהו נבחר לראשות הממשלה
22	יוני-ספט. 1996	הממשלה מדיחה את פרופ' גל-נור מתפקידו וממנה במקומו את עו"ד שמואל הולנדר. הפיטורים מוקפאים בהוראת בג"ץ. ראש הממשלה, שר האוצר החדש מרידור והנציב המיועד הולנדר תומכים בהקמת ביה"ס. אגף התקציבים מנסה לשנות את ההחלטה.
23	אוקטובר 1996	גל-נור פורש מהתפקיד ומעביר את תיק התכנית להקמת ביה"ס לנציב הנכנס. הנציב מוותר על התקציב המיועד להקמת ביה"ס והתכנית יורדת מסדר היום.

נספח II: נסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית, 1993-1996 -- אישים מרכזיים ותפקידיהם

	שם	תפקיד
■	ביילין יוסי	שר הכלכלה והתכנון ושר במשרד רה"מ 1994-1996.
■	ברודט דוד	ממונה על אגף התקציבים ומנכ"ל משרד האוצר 1992-1996.

■	גל-נור יצחק	נציב שירות המדינה 1994-1996, האוניברסיטה העברית.
■	דרי דוד	המדען הראשי בנציבות שירות המדינה 1994, האוניברסיטה העברית.
■	הולנדר שמואל	מזכיר הממשלה 1992-1996, נציב שירות המדינה משנת 1996.
■	טלמון שי	החשב הכללי במשרד האוצר 1995-1999.
■	לימור ניסן	'פרוייקטור' מטעם הנציבות להקמת ביה"ס 1995-1996.
■	מרידור דן	ח"כ 1992-1996, שר האוצר 1996-1997.
■	נתניהו בנימין	ח"כ ויו"ר האופוזיציה 1992-1996, ראש הממשלה 1996-1999.
■	פוגל אהרון	מנכ"ל משרד האוצר 1992-1995.
■	קרול רן	מנכ"ל משרד האנרגיה 1992-1995, הממונה על אגף התקציבים 1995-1997.
■	פלץ חיים	סגן הממונה על אגף התקציבים 1995-2000.
■	צבע יקותיאל	ראש מטה הרפורמה 1995-1997.
■	פרס שמעון	שר החוץ 1992-1995, ראש הממשלה 1995-1996.
■	קוצ'ק יוסי	הממונה על השכר 1995-1999.
	רבין יצחק	ראש הממשלה 1992-1995
■	שוחט אברהם	שר האוצר 1992-1996. ח"כ 1996-1999.

נושאים לדיון

1. "טריטוריאליזם ארגוני" – מה ההסבר לתופעה ומה הן מעלותיה וחסרונותיה.
2. תארו יריבות בין ארגונית על סמך ניסיונכם האישי, האם דומה לבעיות באירוע?
3. אגף התקציבים נגד נציבות שירות המדינה: בחרו באחד הגופים, תארו את עמדתו באירוע ואת הנימוקים להצדקתה.

4. מהם הנימוקים העקרוניים בעד ונגד הקמת בית הספר למינהל ומדיניות ציבורית בשירות המדינה?
5. כיצד לדעתכם ניתן היה להתגבר על הקשיים בהם נתקלה הנציבות? מהו צוואר הבקבוק בתהליך קבלת ההחלטות של הנציב המתואר באירוע?
6. בחרו באחד השחקנים המרכזיים באירוע והכינו עבורו נייר לאסטרטגיה פוליטית.
7. מה השפעת האקראיות וההשפעה של חילופי אישים על קביעת המדיניות (דוגמאות באירוע: חילופי תפקידים במשרד האוצר; רצח ראש הממשלה, בחירות)? ניתן להתמודד עם השפעות כאלה?
8. האם היריבות המתוארת באירוע הייתה אישית או מוסדית?
9. כיצד ניתן לבטל יריבות בין ארגונית, או לצמצמה באופן משמעותי?

קריאה נוספת

- גל-נור, יצחק, 26.2.2003, "הכבוד האבוד של הפוליטיקה", הארץ.
- פישר, רוברט וויליום יורי, **סיכום חיובי – לשאת ולתת בלי לוותר**, תל אביב: כיוונים, 1983. ע"ע 146-99.
- Fisher, Robert, William Ury and Bruce Pattern (1991), **Getting to Yes – Negotiating an Agreement Without Giving In**, NY: Penguin, pp. 95-129.
- Reich, Robert (1988), **The Power of Public Ideas**, Cambridge MA: Ballinger, pp.1-12.
- J..Wilson, Bureaucracy, Basic Books, 1989, pp. 179-195
- ד' דרי, 'סודות המינהל הציבורי', יחידות 5-6, האוניברסיטה הפתוחה, 1997, עמ' 95-112.

פרק 10: מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית

באוקטובר 1998 התקבל "חוק הדיור הציבורי" לאחר למעלה מארבע שנים של התארגנות אזרחית שפעלה בהתמדה לשינוי המדיניות הקודמת. האירוע מתחיל בסקירה היסטורית על מדיניות הדיור בישראל, מתאר את המתרחש סביב קבלת החוק ב-1998, וחוזר לאחור כדי לתאר את התגבשותן של קבוצות אזרחים שפעלו לשינוי מצבן, ואת הפעילות הראשונית לשינוי המדיניות בתחילת שנות ה-90. האירוע מתאר את "איחוד הכוחות" (הנדיר למדי) של ארגונים ושחקנים שהיו מעורבים בסוגיה, ואת האסטרטגיות שנקטו על ידי השחקנים המרכזיים. הסיכום מתאר את ההתרחשויות בעקבות קבלת החוק, כולל הקפאת יישומו בחוק ההסדרים ויישומו החלקי במבצעים ממשלתיים, והוא נועד לשמש בסיס לדיון:

- בתהליכי מעורבות אזרחים בשינוי מדיניות,
- בתוצאות המאבק, לרבות מימד הזמן הדרוש לקביעת הצלחתו או כשלונו של מהלך לשינוי מדיניות.

האירוע מאפשר גם לפתח ראייה רחבה יותר של תפקידיה של החברה האזרחית בתהליכי קביעת מדיניות. לפנינו מקרה מסובך: האם מדובר ב"סיפור הצלחה" – השפעת אזרחים על שינוי מדיניות הקשורה לחייהם? הרי המאמץ הסתיים בחוק הדיור הציבורי, ולכן ניתן ללמוד ממנו ברמה המעשית על האסטרטגיות של השחקנים שהובילו להצלחה; על התנאים שיצרו הזדמנות פוליטית שנוצלה היטב; ועל האתגרים העומדים בפני אלה ששואפים לפתח מנהיגות קהילתית ויכולת להשפיע על קבלת החלטות במדיניות ציבורית. ואולי לפנינו דווקא "סיפור כישלון" מבחינת התוצאות הממשיות לטווח הארוך מבחינת שינוי המדיניות בפועל בתחום הדיור הציבורי?

החברה האזרחית בישראל התחילה להתפתח כגורם אוטונומי משמעותי רק משנות ה-80. חוק העמותות, 1980 אפשר רישום מהיר ופשוט יותר של התארגנויות חדשות והמגזר השלישי החל לפרוח, בין השאר כתוצאה משינויים בחברה שנעשתה פתוחה ופלורליסטית יותר. במקביל פחתו הציפיות מהמדינה והתחזקה ההכרה שיש צורך בפעילות עצמית – למען החברה וכדי לפקח על מעשי המדינה ולדרבן את הממשלה לפעול בתחומים שונים. מאז חלה תאוצה בהתפתחות המגזר השלישי ועד שנות ה-2000 נרשמו בממוצע כ-1,600 עמותות בשנה.²² ספריהם של Silber & Rosenhek (1999) ושל גדרון, בר וכץ (2003) מלמדים כי למרות ההתפתחות המאוחרת של החברה האזרחית בישראל בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות, חל שינוי משמעותי ביכולת של אזרחים להשפיע על המדיניות הציבורית בישראל. משרדי הממשלה לא יכולים כבר להתעלם מארגונים אלה בבואם לנתח את הסביבה הפוליטית שבה הם פועלים, והם חייבים לקחת את השחקנים האלה בחשבון. המחאה החברתית בקיץ 2011 שהתמקדה תחילה בסוגית

²² הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, דוח מסכם, המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון, 2003, עמ' 22.

עלויות הדיור, ממחישה היטב את תהליך הבשלתה של החברה האזרחית בישראל. האירוע המתואר כאן הקדים מבחינה זאת את המאוחר והוא מתאר מקרה בו אזרחים מן השורה התארגנו למען שינוי מדיניות ציבורית בישראל ואף הצליחו לשנות את החוק.

הסוגייה הכללית אינה דיור ציבורי, אלא מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית: יחסי הגומלין הקיימים – הרצויים – בין אזרחים לבין משרתי והציבור במשטר דמוקרטי.

להרחבת הדיון הצבענו בקריאה המומלצת על מאמרה של תמר הרמן (1996) המוסיף מימד תיאורטי לדיון באמצעות המושג "מבנה ההזדמנות הפוליטית" (political opportunity structure). ראייה זו מאפשרת לנו לחזור לספרו של Kingdon, 1995 לגבי קביעת סדר היום, ולנתח בהתאם לנאמר בו את הארגונים בחברה האזרחית כשחקנים חדשים יחסית במגרש הפוליטי בישראל והסיכוי שלהם לגרום לשינוי מדיניות. אנו ממליצים גם על המאמר של Ganz, 2001 על כוחו של סיפור הצלחה ההופך ל"סיפור של תקווה" עבור פעילים בתנועות חברתיות שממשיכים להוביל מאבקים אחרים בתחום.²³

אירוע: חוק הדיור הציבורי, 1998*

Ganz, Marshall, (2001), "The Power of Story in Social Movements," Presented at the ²³ Annual Meeting of the American Sociological Association. Hermann, Tamar, (1996), "Do They Have a Chance? Protest and Political Structure of Opportunities in Israel," **Israel Studies** 1: pp. 144-170. Kingdon, John W., (1995), "Chapter 8: The Policy Window, and Joining the Streams," **Agendas, Alternatives, and Public Policy**, NY: Harper Collins, pp.165-95

* האירוע נכתב על ידי ג'ניפר אושר.

תודות לברברה אפשטיין, ד"ר מיכל בר, עדי לי גייבל, רולי רוזן וקרלוס שטיגליץ על עזרתם בכתיבת אירוע זה.

תוכן עניינים

עקרונות חוק הדיור הציבורי	241
מדיניות הדיור בישראל: רקע היסטורי	242
חקיקת חוק הדיור הציבורי	244
החוק עובר בקריאה שלישית, 19.10.98. ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	
איך משפיעים? התארגנויות ראשונות - אמצע שנות התשעים	246
חמישה שינויים מבניים במשק	248
מאחדים כוחות - הקמת הפורום למען הדיור הציבורי, 1997	248
ביחד ולבד בדרך אל הכנסת, 1997	250
סיכום	252
נספח 1: הבדלים עיקריים בין הצעת החוק של ח"כ רן כהן	255
לבין הצעתה של הממשלה	255
נספח 2: דיור ציבורי השוואתי	256
מפת דרכים. ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	
שאלות ונושאים לדיון	260
המלצות לקריאה נוספת	261

אירוע: חוק הדיור הציבורי, 1998*

בינואר 1997, בעוד ח"כ רן כהן מכין את הצעת חוק הדיור הציבורי, החליטה הממשלה לבחון את הדיור הציבורי במגמה להפריטו. לשם כך הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מזכיר הממשלה משה ליאון והטיפול בעניין הועבר ל"ועדת גדיש" בראשותו של יעקב גדיש, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר. המלצות הוועדה הוצגו בפני הכנסת כהצעת הממשלה על ידי יו"ר הקואליציה, ח"כ מאיר שטרית. העימות בין שתי הצעות החוק (להשוואה ביניהן ראו נספח 1) נמשך חודשים אחדים והפך למאבק פוליטי על לבם ועל עתידם של דיירי השיכון הציבורי. המאבק הוכרע בסופו של דבר לטובת הצעתו של ח"כ רן כהן אשר באוקטובר 1998 הפכה לחוק הראשון שנחקק בתחום.

אירוע זה הוא ניתוח פוליטי של תהליך החקיקה מנקודת המבט של הארגונים לשינוי חברתי במגזר השלישי. האירוע מדגים גם את השפעתם ההולכת וגדלה של ארגונים חברתיים בישראל, ומעלה שאלות עקרוניות לגבי התפקיד של החברה האזרחית בתהליכי קביעת מדיניות.

עקרונות חוק הדיור הציבורי²⁴

בשנת 2000 גרו בדיור הציבורי, המנוהל בידי שמונה חברות ממשלתיות, כ-120,000 משפחות שמנו כחצי מיליון נפש. בהיעדר אמצעים לרכישת דירות במגזר הפרטי או אפילו לשכירתן, הדיור הציבורי הוא פתרון הדיור היחיד העומד לרשותם של אנשים אלו. ב-29.1.97 קיבלה ממשלת ישראל שתי החלטות הנוגעות לדיור הציבורי בישראל: ראשית, לפתוח את ניהול הדיור הציבורי לתחרות בשוק החופשי, ושנית, להקים ועדה שתבדוק את מכירת שמונה החברות המשכנות לאנשים פרטיים.

דיירי השיכון הציבורי, תנועות חברתיות שונות ושורה של חברי כנסת פעלו לחקיקת חוק הדיור הציבורי מתוך דאגה לזכויות הדיירים ומתוך כוונה לעגן זכויות אלו בחוק ולהגן עליהן. החוק נועד להבטיח את הזכויות הבאות:

- זכויות הדיירים בדיור הציבורי (תחזוקת הדירות, גובה שכר הדירה וכו).
- זכות הדיירים לרכוש את דירותיהם במחירים מוזלים, לפי הוותק בדיור הציבורי.

* האירוע נכתב על ידי ג'ניפר אושר.

תודות לברברה אפשטיין, ד"ר מיכל בר, עדי לי גייבל, רולי רוזן וקרלוס שטיגליץ על עזרתם בכתיבת אירוע זה.

²⁴ מבוסס על שרית סמילה (אפריל 2000), "נייר לדיון: ההיבטים החברתיים של חוק הדיור הציבורי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

- הגדרת זכותם של בני המשפחה המתגוררים בדיור הציבורי להמשיך לגור בדירות בהן גדלו וביטול איום הפינוי.

מדיניות הדיור בישראל: רקע

בנאום של ראש הממשלה דוד בן-גוריון ב-8 במרס 1949 הוא הצהיר על שלוש מטרות: קליטת עלייה, פיזור אוכלוסין והשגת רמת חיים נאותה. מאז מדיניות השיכון בישראל הושתתה על עקרונות אלה ומשרד הבינוי והשיכון המשיך להשתמש באותם אמצעים שבהם השתמשו הממשלות הראשונות על מנת להשיג מטרות אלו: דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה ומשכנתאות מסובסדות.

באותו נאום הכריז בן-גוריון על חשיבותו של "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", וכיום קיימת הסכמה כללית שהמטרה של קליטת העלייה הוגשמה במידה ניכרת ואילו פיזור האוכלוסין ורמת חיים נאותה בתחום הדיור הוגשמו במידה חלקית. ההסתייגות המרכזית לגבי פיזור האוכלוסין היא שאמנם הצליחו ליישב אנשים בפריפריה, אבל לא פותחו התשתיות הנדרשות שתאפשרנה לעיירות הפיתוח לצמוח בהתאם לצורכיהן של האוכלוסיות החדשות.

ההסתייגות העיקרית לגבי השגת רמת חיים נאותה היא שלמרות הפיתוח המרשים בתחום הדיור מאז קום המדינה, קיימות הוכחות לכך שב-15 השנים האחרונות בעלי ההכנסות הנמוכות לא מצליחים להשיג דיור ברמה נאותה. לדוגמה, השיעור הגבוה של המאחרים בתשלומי משכנתא ופינויים עקב אי-תשלום;²⁵ והתופעה החדשה בישראל של חסרי בית;²⁶ השיעור ההולך וגדל של הוצאות על דיור כחלק מהוצאות הצריכה של העשירון התחתון; ואי-שביעות רצונם הגוברת של שני העשירונים התחתונים ממצב הדיור.²⁷ אחת הסיבות למצב עגום זה בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה היא צמצום המלאי בדיור הציבורי מאז סוף שנות השבעים. בשנת 2006 כ-53,000 משפחות המתינו לקבל דירה בדיור הציבורי, ששיעורו בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות (ראה נספח 1). הממתינים נאלצים לשכור דירות בשוק הפרטי, אמנם עם סיוע בשכר הדירה, אבל ברמה נמוכה יחסית למחירים בשוק הפרטי. צמצום מלאי הדירות בדיור הציבורי הוא אחד הגורמים למצב בעייתי זה בקרב בעלי הכנסה נמוכה, אך קיימים גורמים חשובים נוספים:

- **עלייה במחירי הדיור** בעקבות גל העלייה בשנות התשעים ושיעור גבוה של שימוש במשכנתאות מסובסדות בקרב העולים החדשים.

²⁵ ב-2005 אחרו 80,000 אנשים בתשלומי המשכנתא של השנה הקודמת – 7% מבתי האב בהשוואה לממוצע של 1.5% במדינות המערב. בנוסף, יותר מ-2000 דיירים, מספר ההולך וגדל באופן מתמיד בחמש השנים האחרונות – פונו מבתיים.

ב-2005 היו יותר מ-3,000 חסרי בית וההערכה היא שמספרם יעלה לכ-10,000.²⁶

לא חלו שינויים משמעותיים בשאר האוכלוסייה - לפי הסקר השנתי של המרכז לחקר מדיניות חברתית.²⁷

- **קיצוצים בסיוע הסוציאלי** בתחום הדיור, שגרמו לירידה של 24% במספר הזכאים שקיבלו סיוע בשכר הדירה בין השנים 2002 עד 2006 וביטול מענקי המשכנתאות.
- **התרחבות העוני ופערי ההכנסה** בחברה הישראלית.
- **אי-סדר בשוק המשכנתאות**, כולל הונאה, אי-עדכון במדד למרות שינויים בריבית ובמחירים, והעדר אופציות לביטוח למשכנתאות.
- **מחירי דיור גבוהים** יחסית למדינות אחרות בעקבות מעורבותה המשמעותית של ממשלת ישראל בשוק המקרקעין ברוב המגזרים וגם מיסוי גבוה על ענף הבנייה.

לביצוע המדיניות של "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", הוקמה בשנת 1949 חברת עמידר כיזמה משותפת של הממשלה, הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל וחמש חברות משכנות. בשנות השישים, הקימו העיריות הגדולות חברות מקומיות, שבנוסף לחברת עמידר תפקידן היה לנהל ולתחזק יחידות דיור בערים הגדולות. מימיה הראשונים ממשלת ישראל תמכה בבעלות על דירות. המדיניות אז הייתה להוריד את הנטל הפיננסי של מימון הדיור מאחריותה של המדינה ולעודד בעלות פרטית. המדיניות נחלה הצלחה ושיעור הבעלות עלה מ-50% בשנות החמישים ל-76% ב-2006, בין הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות. אולם שיעור הבעלות אינו שווה כאשר בוחנים את הרבדים השונים של האוכלוסייה, והוא אחד הגורמים המרכזיים לאי-שוויון בחברה הישראלית. המדיניות כלפי העולים ממדינות המזרח בשנות החמישים והשישים הייתה לעדד אותם להתגורר בדיור ציבורי ולא לרכוש דירות, ואילו רק לאחר מכן התחילו במדיניות של מתן משכנתאות מסובסדות ככלי העיקרי לעידוד בעלות על בתים²⁸. בהמשך, מחירי הדירות עלו בצורה עקבית וניכרת, והיה קשה לעולים המזרחים לרכוש דירות משלהם.

עד שנות השבעים ניהול הדיור הציבורי התבסס על הוספת יחידות חדשות יחד עם מכירת יחידות לדיירים הנוכחים. מלאי הדירות בניהול חברת עמידר עמד בשנת 1949 על כ-10,000 דירות; בשנת 1958 על כ-125,000 דירות ובשנת 1962 על כ-200,000 דירות. בשנת 1977 החליטה ממשלת הליכוד – במסגרת המטרה הכוללת להקטין את מעורבות המדינה במשק – להמשיך במכירת הדירות מבלי להוסיף למלאי הדיור הציבורי. כתוצאה מכך מלאי הדירות בדיור הציבורי הלך ופחת: בסוף שנות השבעים מספר הדירות הלא-מאוכלסות בתנאי השכירות היה קרוב ל-20,000; ב-1989 – כ-7,300; וב-2006 -- כ-2,000 בלבד. צמצום

²⁸ לתאור תופעה זו בתחום מדיניות הדיור בישראל ראו לדוגמה: Carmon Naomi, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons" Nachmias, David and Gila Menahem (eds.), London: Frank, *Public Policy in Israel*, 2002.

המלאי בדיוור הציבורי היה מהלך מכוון וארוך טווח שלא נבע דווקא מחקיקת חוק הדיוור בסוף שנות התשעים.

מראשית שנות החמישים ועד שנת 1989 נמכרו כ-180,000 דירות שהיו בניהול חברת עמידר. בשנים 1990-1998 נמכרו יותר מ-20,000 דירות באמצעות מבצעי מכירה של הממשלה, אבל למעשה רובן נמכרו עד שנת 1991. בשנת 1992 נקט שר השיכון דאז, בנימין בן אליעזר, במדיניות של הקפאת מכירת הדירות, בעיקר באזור המרכז, כדי לספק דירות בשכירות מוזלת לעולים חדשים.

חקיקת חוק הדיוור הציבורי (19.10.98)

יציע הכנסת היה גדוש באותו יום בקהל שאינו חזון נפרץ במסדרונות הכנסת. פעילי הפורום למען הדיוור הציבורי, שרגילים לראות את מליאת הכנסת על מסך הטלוויזיה בבתיים, הגיעו כדי להיות שותפים להתרחשות למענה השקיעו את זמנם ומאמציהם במשך שנה וחצי. למטה במליאה, עתיד היה חוק הדיוור הציבורי לעבור בקריאה שנייה ושלישית.

ביניהם היה שלמה וזאנה, תושב שכונת הקטמונים, בן לדיירים שהתגוררו משנת 1957 בשכירות בדירת עמידר. לאחר פטירת הוריו, ביקשו אנשי החברה המשכנת להוציא את וזאנה מן הדירה מפני שלא היה שותף לחוזה השכירות שנחתם בין הוריו לבין החברה. וזאנה, מרצה לקולנוע ולתיאטרון ב'בצלאל' ופעיל ותיק בנושאים חברתיים בקשת הדמוקרטיה המזרחית, החליט להיאבק על זכותו לדירת הוריו:

"הבנתי שהסיפור הפרטי שלי מבחינות מסוימות הוא סיפור התהוותה של החברה הישראלית על המגנטים הפועלים לחלק את נכסיה ומשאביה בדרך בלתי שוויונית".

ההחלטה להפוך את המאבק האישי שלו למאבק ציבורי נולדה כאשר בחן את זכותו על הדירה בהשוואה להטבות המפליגות בתחום הנדל"ן שקיבלו קבוצות אחרות. חברי קיבוצים ומושבים וחקלאים פרטיים התדיינו באותה תקופה על הפרטת הקרקעות שהוחכרו להם בזמנו על ידי המדינה. כדי להיאבק על זכותם של דיירי הדיוור הציבורי על בתיים, הקים וזאנה ב-1994 את תנועת בני השכונות, על משקל 'בני הקיבוצים' או 'בני המושבים'.

במעמד אישור החוק במליאה היו לצד וזאנה שותפיו לדרך: דדה בניסטי, ממקימי בני השכונות וממייסדי קול בשכונות. בניסטי, יליד מרוקו שעלה לארץ ב-1968, היה פעיל חברתי מנעוריו, ממקימי תנועת האוהלים. לצדו ישב ביציע אלי זזון, שותפו להובלת הארגון, שעלה לארץ ממרוקו ב-1962, גם הוא דייר ותיק של הדיוור הציבורי. היו שם פעילים נוספים: יהודה אלוש מארגון צל"ש, צדק לשכונות, בבאר שבע, בנו של ויקטור אלוש מוותיקי הפנתרים; שמחה בניטה, נכה ודיירת הדיוור הציבורי בשכונת ארמון הנציב מאז סוף שנות השבעים, שהובילה את הנכים שפעלו לקידום זכויותיהם; ברכה רג'ואני, אם חד-הורית וממקימות מאהל חסרי הדיוור בתחילת שנות התשעים, נציגת הארגון לזכויות הדיוור; מיכה מלול, סטודנט

נציג ארגון צ"ח (תא סטודנטים לצדק חברתי), גם הוא משכונת הקטמונים, בן למשפחה מדיירי הדיור הציבורי; ונדיה טטרנקו ואאידה וז'נקוף מארגון עולים למען קליטה מוצלחת בבאר שבע שייצגו את העולים החדשים ממדינות חבר העמים לשעבר.

למאבקם חברו אנשי מקצוע וארגוני זכויות אדם, שמטרתם לקדם את מימוש הזכויות החברתיות בישראל יחד עם הזכות לדיור הולם. ביניהם, ברברה אפשטיין וגונן ירום מארגון סינגור קהילתי שגייס מאות פעילים לכל שלבי המאבק. בלהה ברג, מנהלת המחלקה המשפטית באגודה לזכויות האזרח, שסייעה יחד עם אחרים לניסוח המשפטי של החוק. קרלוס שטיגליץ, אבנר עמיאל, אירית דנון (שלושתם עובדים סוציאליים), יחד עם אילנית אדרי ושלומית אשרי משת"ל הובילו את התהליך של איחוד הכוחות לקואליציה אפקטיבית של הארגונים והשחקנים שהיו המעורבים במאבק. שת"ל, הנותן שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי מטעם הקרן החדשה לישראל, ריכז והפעיל במשך 18 החודשים שקדמו לחוק, את הפורום למען הדיור הציבורי, שכלל למעלה מעשרה ארגוני דיירים שפעלו לקידום החוק.

החוק הועלה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת בידי מי שיזמו ודחפו אותו לאורך כל הדרך. בראשם ח"כ רן כהן ממרצ שפעל יחד עם חברי הכנסת שבח וייס ואבי יחזקאל ממפלגת העבודה, וח"כ מקסים לוי מגשר. שהותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו באותם ימים בארצות הברית במשא ומתן עם יו"ר הרשות הפלסטינית יאסר עראפאת סיבכה את המצב. לא היה ברור כיצד המתחים הפנימיים בקואליציה סביב הנושא המדיני ישפיעו על ההצבעה על חוק הדיור הציבורי.

בהיעדרו של רוח"מ נתניהו לקחו על עצמם סגן שר השיכון דאז, מאיר פורוש ויו"ר הקואליציה מאיר שטרית את מלאכת גיוס המצביעים לתמיכה בעמדת הממשלה שהתנגדה להצעת החוק של ח"כ כהן. ההתנגדות נבעה מעלותו הגבוהה ומהחשש שמחסור ביחידות הדיור הציבורי יפגע בנוזקים עתידיים. העילה הפוליטית להתנגדות הייתה רצונה של הממשלה לקבל קרדיט על העברת חקיקה בנושא זה כיוזמה ממשלתית, כמו גם הרצון להשאיר בידה גמישות מירבית, כך שיקל על הממשלה לשנות את המדיניות לטובת אוכלוסיות שונות. לעומת זאת, הצעת החוק חייבה תמיכה ממשלתית רחבה יותר לרוכשים ולטווח הארוך.

ימים קודם אחדים לפני הצבעה הפיצו הח"כים פורוש ושטרית מסמך לפיו "המבצע הממשלתי למכירת הדירות" עדיף מבחינת הדיירים על פני הצעת החוק של ח"כ כהן. אכן, תכנית הממשלה העניקה יתרונות מסוימים למשפחות מרובות ילדים ולתושבי עיירות פיתוח הרחוקות ממרכז הארץ, אך פגעה בהטבות לתושבים ותיקים של שכונות בערים הגדולות שנכללו בהצעת החוק המקורית. בתגובה, כתבו נציגי הפורום למען הדיור הציבורי בעלון שחילקו ימים אחדים לפני ההצבעה: "תכנית הממשלה פוגעת בתושבי השכונות במרכז הארץ, בזוגות צעירים, בנכים, בקשישים, בעירייה ובמשפחות חד-הוריות". המסמך נשלח גם לח"כים בתגובה למסמך של פורוש ושטרית. שבוע לפני ההצבעה נערך בתל אביב כנס שבו השתתפו כ-400 איש תחת הכותרת: 'נלחמים על הבית'.

בבוקר ההצבעה הפגינו חברי **הפורום** מול הכנסת כשהם נושאים שלטים "כולנו אומרים כן לחוק הדירור הציבורי". לקראת הצהריים החלו דיירים נוספים רבים להגיע – פעילים של **מרצ** משכונות תל אביב ודיירים מאשדוד ומשדרות שהצטרפו למאבק עשרה ימים קודם לכן בתגובה למסע בין עיירות הדרום שערך **הפורום**. מספרם הרב של האנשים שהוערך כיותר ממאתיים הפתיע את סדרני הכנסת שניסו להפנותם ליציא כדי שלא ישוטטו במסדרונות. אך הפעילים נשארו במסדרונות וניסו לשכנע חברי כנסת ולגייסם לתמיכה בחוק. חברי **הקשת הדמוקרטית המזרחית**, חברי **הפורום** ויוזמי החוק התעמתו עם הח"כים מש"ס שהתנגדו לו בגלל הצורך לתמוך בקואליציה והזהירו אותם כי "בשכונות לא ישכחו להם את הבגידה הזו". בחדרים אחרים בבניין הכנסת שקדו באותה עת עוזרים פרלמנטריים על כתיבת הסתייגויות לחוק. בשעה ארבע נפתח הדיון, והמתח ביציא הכנסת, שאליו התכנסו בינתיים כל הפעילים, הלך וגבר. שלמה זאנה, שקרא קריאות ביניים בזמן הדיון, הורחק בכוח מן היציא.

ברגע האחרון ניסתה ח"כ מרינה סולודקו מישראל בעלייה להפוך את ההצבעה להצבעת אמון בממשלה שתחייב את כל חברי הקואליציה להצביע נגד הצעת החוק, או להפיל את הממשלה. ישראל בעלייה התנגדה לחוק בטענה כי מכירת הדירות לדיירים תצמצם את אפשרויות הדירור הציבורי לעולים החדשים, ולרגע נדמה היה כי כך יהיה והחוק יידחה. אולם ח"כ רן כהן, שבהצבעה הקודמת על החוק חתם עם שטרית על הסכם לדחיית ההצבעה, הציג את נוסח ההסכם שבו התחייב שטרית במפורש לא להפוך שוב את ההצבעה להצבעת אמון. נסללה הדרך להצבעה על החוק: בקריאה השלישית הוא עבר בקולות 49 תומכים ו-24 מתנגדים. הח"כים מש"ס, שלא רצו להצביע נגד הציבור שלהם אך גם לא נגד הממשלה, יצאו מן האולם ולא השתתפו בהצבעה.

אישורו של החוק הפיג את המתח ביציא הקהל וגרם לפרץ של קריאות שמחה. ח"כ דוד לוי עלה ליציא כדי להשתתף בשמחת הדיירים, וח"כ רן כהן כמעט נישא על כפיים. ח"כ יוסי שריד, ראש מרצ, בעלת הדימוי האשכנזי-שמאלני בעיני רוב דיירי הדירור הציבורי – זכה לחיבוקי אהדה. מאבטחי הכנסת, מתוכם דיירי דירור ציבורי, חגגו יחד עם הפעילים ושכחו לרגע שתפקידם לשמור על הסדר.

המאבק למען החוק זכה לתשומת לב ציבורית רבה שהפכה את ההצבעה לדרמה פוליטית. את הכף הכריעו למעשה ח"כים מן הקואליציה, חלקם בעלי מחויבות חברתית מוכרת, ואחרים שהשתמשו בחוק כדי לנח את רוח"מ נתניהו. ח"כים מהקואליציה שתמכו בחוק – ביניהם דוד לוי ומקסים לוי מגשר, חיים דיין מצומת, ויהודה הראל, חיים זיסמן ואלכס לובוצקי מהדרך השלישית – שלחו מסר לנתניהו כי אינם 'נתונים בכיסו' אם יחזור לארץ מדיוני אחוזת ואי ללא הסכם. חברי קואליציה מן הימין, שתמכו בחוק כמו שמריהו בן-צור וחנן פורת מהמפד"ל, או בני אלון ורחבעם זאבי ממולדת שלחו אף הם איתות לנתניהו על הסכנה האורבת לו מימין גם אם יחזור עם הסכם. דיירי הדירור הציבורי הרוויחו מצרף המקרים הפוליטי הנדיר הזה שנפתח בפניהם.

איך משפיעים? התארגנויות ראשונות - אמצע שנות התשעים

הראשונים שעסקו בבעלות על הדיור הציבורי בשכונות היו **בני השכונות**, ארגון שהוקם בשנת 1994. המייסדים היו ברובם תושבי שכונת הקטמונים בירושלים, בנים למשפחות שהתגוררו עשרות שנים בדירות של הדיור הציבורי. ביניהם היו שלמה וזאנה ודדה בניסטי שהוזכרו לעיל.

הניסיון באותה תקופה של חברי מושבים וקיבוצים להעביר לבעלותם את אדמות המדינה שהוחכרו להם בשנות החמישים קומם את וזאנה ושותפיו. לדעתם, מגורי הוריהם באותה דירה במשך עשרות שנים, חלקן כאשר השכונה הייתה יישוב ספר סמוך לגבול הירדני, אמור להקנות להם ולבניהם זכויות דומות. רק מעטים ערערו על זכותם של בני הקיבוצים או המושבים על האדמות שעובדו על ידי הוריהם, אך הרעיון כי ניתן להחיל אותו עיקרון גם על בני השכונות נתפס כמופרך לחלוטין. היותם של רוב דיירי הדיור הציבורי מזרחיים לא הייתה מקרית בעיני **בני השכונות**. לימים הועלתה בזמן המאבק הטענה כי המדינה העניקה לעולים ממוצא אשכנזי סיוע לקניית דירה, בעוד שעולים מזרחיים הופנו לדיור הציבורי, ושכר הדירה ששילמו משך עשרות שנים לא הקנה להם זכות לבעלות על דירותיהם. היותם חסרי רכוש שניתן להעבירו לדור הבא הנציחה את החפיפה בין בעלי מעמד כלכלי נמוך לבין יוצאי עדות המזרח.

חברי **בני השכונות** נפגשו עם נציגי משרד השיכון ואף הפגינו בבית ברל במהלך התכנסות של ועידת **מפלגת העבודה**. הם גם תלו שלטי ענק בגנותם של שר השיכון, בנימין בן-אליעזר, ושר האוצר, אברהם (בייגה) שוחט. בפברואר 1996, לאחר שני הפיגועים באוטובוסים של קו 18 שבהם נהרגו רבים מבני השכונה, הגיעה למקום גם התקשורת. וזאנה וחבריו השתמשו ב"הזדמנות" העצובה הזו כדי להפיץ את המסר שלהם. "בניגוד לציפיות שתהיינה התפרעויות בקטמונים ניהלו בני השכונה עצרות סולידריות באתר האבנים הצבעוניות", סיפר וזאנה. האתר הזה, שהוקם עשר שנים קודם כהוכחה ליכולתם של בני השכונה לקחת את המציאות לידיהם ולשנותה, הפך לאתר האירועים הציבוריים של **הפורום למען הדיור הציבורי**. וזאנה המשיך גם בפעילות בתנועת **קול בשכונות** ובסיוע **שתי"ל** נקבעה פגישה בין הפעילים לבין ח"כ רן כהן, אז סגן שר השיכון בממשלת רבין. כהן הכיר את הסיפור מניסיונו האישי כנער עולה מעיראק שגר עם הוריו בדיור ציבורי. באותה פגישה הבטיח לנסות לקדם חקיקה שתפתור את הבעיה..

העברת המאבק למישור החקיקה בכנסת הייתה השג משמעותי. באותו זמן הצטברו בארגון **סנגור קהילתי**, שהחל לפעול בשנת 1993 בשכונת הקטמונים ובשכונה ד' בבאר שבע, עשרות תלונות של דיירי הדיור הציבורי נגד החברות המשכונות. חלקן עסקו בנושא תחזוקת הדירות, שכן – כפי שגילתה ברברה אפשטיין, מנהלת הארגון – חוזה השכירות בין החברות לדיירים לא כלל התחייבות של החברות לתחזק את הדירות במצב סביר. היעדר התחייבות זו אפשר לחברות המשכונות להשאיר דיירים בדירות מוזנחות וחסרות תנאים מינימליים, כגון מים חמים או הגנה מפני רטיבות. כדי לשנות את המצב פנתה קבוצת דיירים, יחד עם **סנגור קהילתי**, לבית הדין לחוזים אחידים, בתלונה כי החוזה הוא חוזה מקפח. פעילי **סנגור קהילתי** החלו לארגן קבוצות דיירים שיפעלו בנושא, ופנו לח"כ תמר גוז'נסקי שהייתה ידועה בעמדותיה החברתיות, וביקשו ממנה להקים פעולת שדולה למען דיור זול. ח"כ גוז'נסקי הבטיחה לנסח חוק שיבטיח שיפוצים ושמירת זכויות הבנים הממשיכים. היה ברור כי מדובר בתהליך ממושך ועם זאת, הנושא החל לעלות בהתמדה על סדר היום.

תשומת הלב הציבורית לבעיה גברה בעקבות הקמתם המחודשת של מאהלי חסרי הדיור מול משרד ראש הממשלה. המחאה המקורית פרצה ב-1990, כשעלו מחירי שכר הדירה אחרי העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים. מחאה זו חזרה על עצמה ב-1994, כשבין הפעילים המרכזיים שהובילו את המאבק היו ברכה רג'ואני, שאחר כך יסדה את **הארגון לזכויות הדיור** ויהודה אלזשביץ מארגון **צל"ש** בבאר שבע. רג'ואני, שגדלה בדיור הציבורי בקטמונים, הייתה אם חד-הורית שדרשה פתרון דיור בירושלים, קרוב למשפחתה. במאהל חברו אליה חסרי דיור נוספים, ביניהם צעירים שגדלו בדירות הדיור הציבורי, והתבקשו לפנות עם מות הוריהם. בתיווך **סנגור קהילתי** הגיעו גם פעילים אלו לפגישות עם ח"כ גוז'נסקי כדי לקדם חקיקה שתבטיח את זכויותיהם של הבנים בדירות.

בבאר שבע בראש המחאה עמד ארגון **צל"ש**, שהיה מעורב בגל הראשון של מאהלי מחוסרי הדיור – מחאה שדעכה עם פרוץ מלחמת המפרץ ב-1991 כאשר כל מחוסרי הדיור קיבלו פתרונות למצוקתם. הם המשיכו לעסוק בבעיות הדיור, וכמו **בני השכונות** בירושלים נפגשו עם שר השיכון של ממשלת רבין, בנימין בן-אליעזר, כדי למחות בפניו על הפסקת מבצע מכירת הדירות לדיירים עליו החליט ב-1994. בקיץ 1997 ארגנו פעילי **צל"ש** ופעילי **דור שלום** מאבק נוסף של חסרי דיור, במהלכו השתלטו על אחד הבניינים ודרשו פתרונות לבעייתם. אנשי **צל"ש** היו בין הראשונים להתארגן כאשר בתחילת 1997 פורסמה כוונתו של סגן שר השיכון בממשלת נתניהו, מאיר פורוש, להפריט את דירות הדיור הציבורי ולמכרן לחברות פרטיות כחלק ממהלך הפרטה כולל.

חמישה שינויים מבניים במשק

הידיעה, שפורסמה בעיתון **ידיעות אחרונות** בינואר 1997, נחבאה תחת הכותרת שבישרה כי "הממשלה אישרה עוד חמישה שינויים מבניים במשק". רק בכותרת המשנה הובהר כי "בין השינויים שאושרו: צמצום פטורים מארנונה, תקן רעש בכבישים, והפרטת ניהול הדירות בדיור הציבורי". נכתב גם כי "בנוסף להחלטה על הפרטת ניהול הדיור בשיכון הציבורי קיבלה הממשלה גם את הצעת ראש הממשלה בנימין נתניהו, בתמיכת שר האוצר דן מרידור שיוקם צוות בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר האוצר, שר העבודה, השר לקליטת העלייה וסגן שר השיכון, שיבחן את סוגיית המכירה של הדיור הציבורי לידיים פרטיות. המלצות הצוות יובאו בפני הממשלה תוך שישה חודשים".

בעקבות הידיעה, אנשי **צל"ש** בבאר שבע ופעילי **סנגור קהילתי** הקימו את **ועד הפעולה של דיירי הדיור הציבורי נגד כוונת ההפרטה**. הוועד פעל להעלאת מודעות הציבור לצעדי הממשלה, ואף ביקש ממועצת גדולי התורה להביא את פורוש לדין תורה, או לפחות לערוך דיון משפטי במשמעות ובהשלכות האפשריות של כוונתו להפריט את הדיור הציבורי. במאי 1997 העלה אבנר עמיאל **משת"ל**, מארגן קהילתי ותיק המקושר לכל גורמים הרלבנטיים, את ההצעה להקים גוף משותף של הארגונים הפועלים לקדם מטרות דומות. ביוני 1997 התקיימה הפגישה הראשונה של נציגי הארגונים השונים.

מאחדים כוחות - הקמת הפורום למען הדיור הציבורי, 1997

חדר הישיבות של **שת"ל** לא היה מלא במיוחד ב-1.6.97 כשנערכה ישיבת התיאום הראשונה בנושא הדיור בין הארגונים השונים. בין הבאים היו פעילים חברתיים ותיקים שכבר עסקו בנושא, ופעילים חדשים -- כול אחד בדרכו. מטרת הפגישה הייתה למפות את המתרחש בתחום הדיור, ללמוד את הפעילויות של כל ארגון וארגון ולתאם ביניהן:

ברכה רג'ואני מהארגון לזכויות הדיור סיפרה על מאהל מחוסרי הדיור, והבהירה כי היא מעוניינת לשתף פעולה עם שאר הארגונים במאבק נגד הכוונה להפריט את הדיור הציבורי. שלומי בוסקילה סיפר על הצעת החקיקה של ח"כ גוז'נסקי שנוסחה ביזמת **סנגור קהילתי ובני השכונות** כדי לחייב את החברות המשכנות לשפץ את הדירות. שלמה וזאנה הדגיש את חשיבות העברת הדירות לדיירים, וסיפר על יזמת החקיקה של ח"כ כהן, שגובשה לאחר פגישתו עם נציגי **קול בשכונות**. בפרוטוקול הישיבה צוינו שלושה נושאים מחברים: העברת הבעלות על הדיור לדיירים בהקשר לועדת רונן; איכות הדיור של דיירים שימשיכו להתגורר בשכירות ואינם מסוגלים לרכוש את הדירות; בעיית מחוסרי הדיור, או מי שאינם זכאים לסיוע.

הפעילות המשותפת של הארגונים לא הייתה דבר פשוט ומובן מאליו: "לי באופן אישי היה ברור שזה טוב לאחד כוחות כי זה מאיים על הממסד, היה לי ברור שהממסד ינסה לעשות הפרד ומשול, אבל קיוויתי שנוכל להיות חכמים, להתגבר ולהצליח לעבוד ביחד", הסבירה ברכה רג'ואני. ברברה אפשטיין, פעילה בתחום עוד לפני פגישת התיאום, הייתה עדה למתח: "היה חשוב לנו שיהיה מקום ניטרלי, שאפשר יהיה להפסיק את הוויכוחים בין הארגונים, או לפחות ללבן את אי ההסכמות", הסבירה. שלמה וזאנה ראה דווקא את הסכנה שבחיבור ובייחוד בכניסת גורמים כמו **שת"ל** או **סנגור קהילתי** למאבק שעד אז ניהל, לתחושתו, בכוחות עצמו או עם חבריו לשכונה. למרות זאת, החשיבות העיקרית בחיבור הבין-ארגוני נבעה לדעתו מעצם העובדה שהדחיפה למאבק באה "מלמטה": "זו לא הייתה החלטה של בגין להקים שיקום שכונות, אלא זה בא מהאנשים", אמר.

מוקד העניין באותו דיון ראשוני היו הליכי החקיקה השונים שהחלו באותו זמן בכנסת, ביוזמות שונות שהוזכרו לעיל. ההצעה של ח"כ כהן שהונחה על שולחן הכנסת רק ארבעה ימים קודם והייתה עדיין בשלב טרומי, כללה שלוש המלצות עיקריות:

- לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם במחיר מסובסד ב-4% מערך הדירה לכל שנת מגורים.
- להעניק את הזכות לרכישת דירה מסובסדת לבני משפחה מקרבה ראשונה שאין בבעלותם דירה אחרת.

- למסור את הדירה ללא תשלום נוסף (בחינם) למשפחות המתגוררות בדירה במשך 25 שנה ומעלה. זאת מאחר ולמעשה משפחות אלו שילמו את השכירות ושמרו על הדירה שנבנתה מתקציב קליטת העולים.²⁹

העברתו בקריאה טרומית של חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע יום לאחר הגשת הצעתו של ח"כ כהן תרמה להפניית זרקורי התקשורת לנושא, ויום לפני הישיבה, ב-30.5.97, העריך צבי זרחיה במדור הכלכלי של **הארץ** כי יש סיכויים טובים להעברת החוק, בעקבות הסיוע שמעניקה המדינה לקיבוצים ולמושבים: "מה שנותרה עדיין בגדר תעלומה היא השאלה האם לאחר חקיקת החוק לא תבקש הממשלה לבטלו או להקפיאו כפי שנהגה לאחר חקיקת חוקי הגמלאים והחיילים המשוחררים". הנבואה הזו עתידה להתגשם במדויק בשנים הבאות.

ניצני שיתוף הפעולה החלו לקרום עור וגידים: בתשעה באב ביקש ארגון **אות בשכונות** לערוך טקס באתר 'האבנים הצבועות' בשכונת קטמון. הוא הציע לארגונים האחרים להצטרף, ונוסח הכרוז המשותף הראשון נחתם על ידי כל הארגונים הפעילים בסוגיה.

ביחד ולחוד בדרך אל הכנסת, 1997

שר השיכון בפועל, סגן השר מאיר פורוש, היה מזועזע כאשר הגיע ב-1.7.97 לפגישת השדולה לדיור זול בכנסת, כדי לדון בשאלה "מדוע הדיור כה יקר". בהזמנה צוין אמנם כי יתקיים דיון פתוח בהשתתפות חברי כנסת, נציגי משרדי ממשלה ופעילים של עמותות וארגונים ציבוריים העוסקים בנושא הדיור, אך למרות ניסיונו העשיר בחיים הפוליטיים לא צפה את העומד להתרחש. במהלך הפגישה הועלתה גם החלטת הממשלה לבחון את האפשרות להפריט את החברות המשכונות ולהעביר את ניהול הדירות לידיהן של חברות פרטיות. למרות הפרסום של החלטה זו בעיתונות, הכחיש ח"כ פורוש כל כוונה כזו. היחס המזלזל קומם את המשתתפים בפגישה, ואחד מהם אמר לו כי אינו ראוי להיות סגן שר השיכון. פורוש, בתגובה, דרש כי האיש יצא מן החדר ומתוך מחאה יצאו משם כולם בצעקות ופוצצו את הפגישה. בפרסום

²⁹ יו"ר **מרצ**, ח"כ יוסי שריד, הביע תמיכה ב**הארץ** בתביעת **הקשת הדמוקרטית המזרחית** להעניק לדיירי הדיור בעלות על דירותיהם בלא תשלום. הוא ציין כי העברת הדירות לבעלותם של עולי שנות החמישים והשישים וילדיהם "תהיה צעד מתקן שימתן רגשות של קיפוח". תמיכה דומה ברעיון הביע דן סגיר, איש עסקים ירושלמי, במדור העמדה של **הארץ**: "העברת אלפי דירות אלו לבעלות המשפחות המתגוררות בהן, לאחר מבחני הכנסה ומשכנתא בסיסית, היא הזדמנות פז להנהגת המדינה לשחרר לחצים בתחום החברתי באמצעות אקט דרמטי שעלותו קטנה", כתב סגיר. "העברת הבעלות על הדירות לדייריהן לא תכביד כלל על תקציב המדינה".

בכל העיר נאמר שהם המשיכו לקלל את סגן השר גם מחוץ למשרדו, וח"כ מיכאל איתן שניסה להתערב, כמעט הותקף. כוחות משמר הכנסת הוזעקו לגרש את הקבוצה, אך איתן מנע את הפינוי.

בחודשים הבאים בילו הפעילים שעות רבות במסדרונות הכנסת כדי לגייס לצדם ח"כים רבים ככול האפשר ואת כלי התקשורת. "נוצר מצב שהמערכת הדמוקרטית הפכה להיות חשופה ונגישה לאנשי השכונות, כפי שלא קרה מעולם בעבר", סיכם וזאנה. "זו הייתה הפעם הראשונה שראיתי איך זה עובד באמת", הוסיפה שמחה בניטה.

בפגישה הבאה של **הפורום** ב-10.6.97, סקרה שלומית אשרי, יועצת הלובי של **שת"ל**, את הרקע הפוליטי להתרחשויות. את מרכזיותו של נושא הדיור, היא הסבירה, ניתן לראות בכותרות העיתונים של השבועות האחרונים שדנו כמעט מדי יום במצוקת מחוסרי הדיור: פלישת תושבי מבשרת ציון לדירות במרכז הקליטה ביישוב כמחאה על חוסר יכולתם של בני הדור השני ביישוב לרכוש בו דירות; ובהשתלטות חסרי דיור בבאר שבע יחד עם **צל"ש** ו**דור שלום** על בניין בעיר. הלחץ והתסיסה בשטח תורגמו על ידי ח"כים נוספים להצעות חוק והצעותיהם של הח"כים גוז'נסקי וכהן לא נותרו יחידות: ח"כ נעמי בלומנטל מה**ליכוד** הגישה הצעה בנושא זכויות בנים ממשיכים; ח"כ יורי שטרן ורומן ברונפמן מ**ישראל בעלייה** ניסחו הצעת חוק שתחייב את המדינה להמשיך ולבנות דיור ציבורי, וח"כ סופה לנדבר מ**מפלגת העבודה** ביקשה להיטיב את תנאי הרכישה של המבקשים לקנות את הדירותיהם ולהעניק תנאים מיוחדים לחיילים משוחררים ועולים חדשים.

בסוף חודש יולי ניסחו חברי **הפורום** מסמך משותף עליו היו חתומים כל הארגונים: "אנו, קבוצת ארגונים המייצגת אוכלוסיות שונות", נאמר במסמך, "מאמינים כי דיור הוא מוצר יסודי שעל המדינה לספק לאזרחיה". כדי לשפר את המצב, קראו הארגונים "לקבוע לאלתר תכנית חירום ממשלתית מידית אשר תיתן את הפתרונות המתאימים לכל קבוצות האוכלוסייה השונות". באופן ספציפי, הם דרשו הגנה על זכויות הדיירים המתגוררים בדיור הציבורי; שיפוץ ותחזוקת הדירות, הגנה על גובה "שכר הדירה הסוציאל"; מתן אפשרות לבנים ממשיכים להמשיך להתגורר בדירות; בנייה מסיבית של דירות ציבוריות לאלתר; ואפשרות לרכישת דירות והעברה/מכירה של הדירות לדיירים בתנאים נוחים. המגוון הרחב של הדרישות ביטא את מצבו של **הפורום** באותה עת – חבריו עסקו בנושאים רבים ומגוונים. ב-16.7.97 עברו כל הצעות החוק בנושא הדיור בקריאה טרומית בכנסת והועברו לדיון בוועדת הכלכלה. צעד זה גרם לחברי **הפורום** להחליט להתמקד בקידום הצעות החוק ולוותר על טיפול משותף בנושאים אחרים. בישיבה שלאחר ההחלטה בכנסת נקבעה חלוקת תפקידים ברורה ביחס להמשך העבודה. הוחלט גם כי **הפורום** ינצל את פגרת הכנסת למפגשים ארוכים יותר בליווי משפטן וכלכלן כדי להכין נייר עמדה והסתייגויות וכי הדיונים ישלבו גם היבטים הקשורים להצעת התקציב לשנת 1998.

לפי הצעה של אירית דנון מ**שת"ל** פנו חברי **הפורום** ללמוד ביסודיות את הצעות החוק שכבר הוגשו לכנסת בענייני הדיור ועברו עליו "סעיף סעיף בצורה מסודרת". בשלב הראשון ניסחו חברי הארגונים מסמך עקרונות, שנשלח לח"כים שהגישו את הצעות החוק, עם הערות ספציפיות לסעיפי החוק של

הח"כים רן כהן, מקסים לוי ורומן ברונפמן. בתחילת מושב החורף של הכנסת, הוציא **הפורום** את ההודעה לעיתונות הראשונה שלו תחת הכותרת: "החל הקרב על הדיור הציבורי". הארגונים הביעו אכזבתם מעמדת הממשלה, משרדי האוצר והשיכון שהתנגדו ליזמת החקיקה והבטיחו כי ימשיכו להתייצב בכל הדיונים הנוגעים לדיור הציבורי כדי לתמוך בחוק בכל דרך אפשרית.

ועדת הכלכלה קיבלה את שמות הנציגים לדיון על הצעות חוק הדיור ב-27.10.97: פפה אללו ודדה בניסטי **מקול בשכונות**; ברכה רג'ואני מהארגון **לזכויות הדיור**; שמחה בניטה ממזור; גונן ירום וגילה דהאן מסנגור **קהילתי**; ומרגריטה סלובנקו מהארגון **למען דיור**. זאת הייתה הפעם הראשונה שנציגים אלה הוזמנו לדיוני הוועדות המחליטות על גורלם של דיירי הדיור הציבורי. "בהתחלה לא הייתה לנו גישה לחברי הכנסת, לא ידענו איך לדבר אתם, היה לנו את הקושי הזה של לגשת", סיפר אלי זון **מקול בשכונות**. דדה בניסטי: "המודל של העבודה שלנו עם חברי הכנסת לא היה קיים עד אז. זה היה משהו שחברי קיבוצים או מושבים עשו, תעשיינים, חברות, אבל לא אנשי שכונות".

בסדרת פגישות עם חברי ועדת הכלכלה התברר כי לחוק יש רוב בין הח"כים בוועדה, אך נציגי האוצר עיכבו את החוק. חברי **הפורום** הגיעו למסקנה שהממשלה תעשה כל מה שביכולתה כדי לטרפד את החוק. דבר זה גרם להם וליועצת הלובי לשנות כיוון ולמקד את עבודת השכנוע בקרב פקידי הממשלה.

בתקופה ההיא נוצר מצב משונה במערכת הפוליטית, כתוצאה משינוי שיטת הבחירות והבחירה הישירה של ראש הממשלה: בהיעדר רוב מכריע, הממשלה לא יכלה להעביר את רצונה בכנסת, אך גם האופוזיציה לא הצליחה לכפות את רצונה על הממשלה, שכן רוב הח"כים לא רצו להפיל את הממשלה ולסכן את כיסאותיהם. נוצר תיקו שבו הצעות חוק היו זוכות לרוב בקרב חברי הכנסת, אך בשלב הקריאה השלישית היו נציגי הממשלה מכריזים עליהן כעל הצעות אי-אמון – והחוק היה נתקע, כי חברי הקואליציה האופוזיציוניים לא רצו להפיל את הממשלה. התמיכה הגורפת לה זכה חוק הדיור הציבורי בקרב הח"כים הייתה גם היא תוצאה של המצב הפוליטי המוזר שיצרה הבחירה הישירה: בשלב הראשון תמכו בחקיקה חברי מפלגות שהאמינו בה מסיבות אידאולוגיות כמו **מרצ** ו**חד"ש**. מאוחר יותר הבינו גם נציגי מפלגות אחרות כי מדובר באפשרות לרווח אלקטורלי, וצירפו את תמיכתם.

סיכום ביניים

העברת החוק באוקטובר 1998 הייתה הצלחה אדירה. אך הממשלה ומשרד האוצר שהתנגדו לחוק שמרו לעצמם את המילה האחרונה בכל הקשור ליישומו של החוק, אחרי שעבר בכנסת ונכנס לספר החוקים של מדינת ישראל. עם הגשת תקציב המדינה באותה שנה, הוגש גם סעיף לחוק ההסדרים במשק השישעה

את תחולתו של חוק הדיור הציבורי לשנתיים.³⁰ החוק הפך לאבן שאין לה הופכין והפעילים נוכחו לדעת שהמאבק לא תם כי גם חוק הוא רק תחנת ביניים. "כנס הניצחון" באותו שבוע באתר האבנים הצבועות היה גם ההתכנסות הראשונה לתכנון מאבק ארוך נגד הסעיף המשעה את חוק הדיור באמצעות חוק ההסדרים. חלק מהפעילים הצטרפו למרצ שהפכה את יישום החוק לאחד מדגליה המרכזיים ואחרים המשיכו לפעול באמצעות הפורום שנשאר גוף לא-מפלגתי.

ב-1999, ארגן הפורום הפגנה ראשונה נגד ממשלת ברק על אי-קיום ההבטחות. בנובמבר 1999 הקים ראש הממשלה ברק ועדת שרים שתכריע בנושא וזו החליטה להחיל את החוק רק על הדיירים הוותיקים ובכך להוריד את מספר הזכאים. בפורום התגלעה מחלוקת כיצד להגיב על תכנית זו. כולם העדיפו כמובן את החוק המקורי, אך לנוכח הקשיים ביישומם ויחסי הכוחות בממשלה שלא היו לטובת העניין, היו שראו בתכנית הישג מספק, בעוד אחרים טענו שיש להמשיך במאבק העקרוני ולדחות את הפרשה שפגעה בדיירים חדשים יחסית.

המתנגדים לחוק הדיור הציבורי טענו בזמנו שתוצאתו תהיה זהה לתכנית הממשלתית להפרטה: הדירות יעברו לידיים פרטיות ותושבים נזקקים חדשים לא יוכלו ליהנות מהן. בשנת 1990 היו בדיור הציבורי 150,000 דירות. במבצעים "הבית שלי" ו"קנה ביתך" נרכשו 16,776 דירות מפברואר 2000 עד אוקטובר 2002. בדצמבר 2005 הגיע מספר הדירות לכ-19,000. באותה תקופה היו בדיור הציבורי 76,000 בתים וזו ירידה של 23% משנת 2002 כי המלאי הלך ופחת. זכאים רבים לדיור ציבורי טרם נענו בגלל החסר הזה, ביניהם למעלה מ-2,500 ותיקים ו-50,000 עולים חדשים. למרות זאת, עוד לפני העברת החוק התברר שגם בלי מרכז מכירות, רק כ-2,000-3,000 דירות מתפנות בכל שנה מפני שדיירי הדיור הציבורי נשארים בדירותיהם זמן ממושך גם אם אינם רוכשים אותן. כלומר, גם בלי העברת החוק קיימת בעיה הנובעת מכך שהמדינה אינה מוסיפה דירות למלאי.

אמנם קיימים בחוק סעיפים המחייבים את המדינה להשקיע את הכסף שיתקבל ממכירת הדירות בבניית דירות חדשות לדיור ציבורי, אך מכיוון שהתקציב הוא חוק נפרד קיימת תמיד סכנה כי הוא יגבר על סעיפים כאלה. בנוסף, מאיר שטרית חתם על חוזה המפצה את הסוכנות היהודית על דירות של חברת עמיגור שנמכרו. חברי הפורום הסכימו שהעברת הדירות לידי דייריהן עדיפה על העברתן לבעלי הון פרטיים, אך נשאר בעינה השאלה האם ראוי להיאבק שהחברה - באמצעות הממשלה - תמשיך להיות אחראית לדיור נאות לכל חברה. שאלה נוספת הייתה לגבי הנהלים מהחוק, שכן תנאי הוותק היטיבו יותר עם המזרחיים ופחות עם אוכלוסיות נזקקות אחרות כמו אימהות חד-הוריות, נכים, עולים חדשים וזוגות צעירים. היכן כאן הצדק ההיסטורי, טענו, שכן עולי שנות החמישים ממדינות המזרח קיבלו דירות בדיור הציבורי ולא משכנתאות מסובסדות לקניית דירות כמו עולים ממדינות מערביות שעלו מאוחר

³⁰ ראו פרק 3 על "התקציב ככלי פוליטי ומנהלי" ועל תפקידו של חוק ההסדרים בהצעת התקציב.

יותר. וקיימות גם שאלות לגבי יכולתם של קוני הדירות לתחזק את רכושם וקיימת מחלוקת האם בעלות על דירות תיטיב את מצבם החברתי-כלכלי לטווח הארוך ועד כמה.

מלבד החקיקה עצמה והמבצעים שבאו אחריה, השינוי המשמעותי היחיד בתחום הדיור מאז חקיקת חוק הדיור הציבורי הוא הקיצוצים בסיוע שהוזכרו בתחילת אירוע זה. ח"כ יצחק הרצוג, שר הבינוי והשיכון ב-2005, כינה את הדיור הציבורי "פצצה מתקתקת". הוא הצהיר שיש חשיבות לפתח מודלים חדשים כדי לסייע לאוכלוסיות חלשות בתחום הדיור. בלעדיהם, אמר, משרד הבינוי והשיכון "הופך להיות לשכת סעד". חוק הדיור הציבורי נתן פתרון הולם לחלק מסוים של האוכלוסייה הנזקקת, הוא לא הייה חלק מרפורמה כללית, כמו זו שח"כ הרצוג דרש בתקופת כהונתו כשר.

ואף על פי כן, למאבק היו שלושה הישגים.

- ראשית, בלא לחץ האזרחים, תכנית ההפרטה של הממשלה הייתה מיושמת לטובת השוק הפרטי בלי דגש על האינטרסים של התושבים בדיור ציבורי.
- שנית, כ-19,000 משפחות עברו מאז תחולת החוק ממעמד של דיירים בדיור ציבורי לבעלי בתים.
- שלישית, ההצלחה במאבק, גם אם חלקית, עוררה תקווה בשכונות ובקרב הפעילים בארגונים החברתיים. היא סללה את הדרך למעורבות של אזרחים בקביעת מדיניות חברתית.

ההצלחה של חוק הדיור הציבורי נחקקה כ"סיפור של תקווה" בקרב פעילים במאבקים שהתנהלו לאחר מכן – לדוגמה, במאבק על שמירת עמק הקטמונים, או ליישום החוק לשמירת זכויות הנכים. השתתפות במאבקים אלה לימדה את האזרחים שהמדינה ומשרתי הציבור העומדים בראשה נועדו לשרת את צרכי הכלל ושגם לאזרחים מן השורה יש כוח להשפיע על קביעת המדיניות הציבורית. בקיץ 2011 פרצה המחאה החברתית המקיפה והממושכת ביותר בתולדות מדינת ישראל. הנושא הראשון ברשימת הדרישות של המוחים היה דיור ציבורי.

נספח 1: הבדלים עיקריים בין הצעת החוק של ח"כ רן כהן לבין הצעתה של הממשלה

טבלה מס' 3

הבדלים עיקריים בין שתי ההצעות למכירת הדיור הציבורי

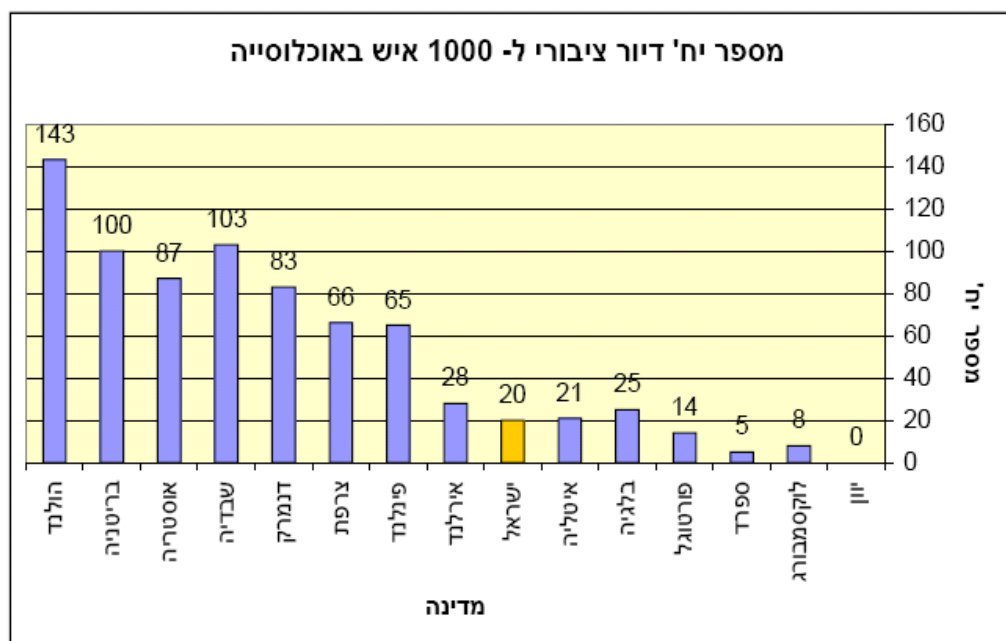
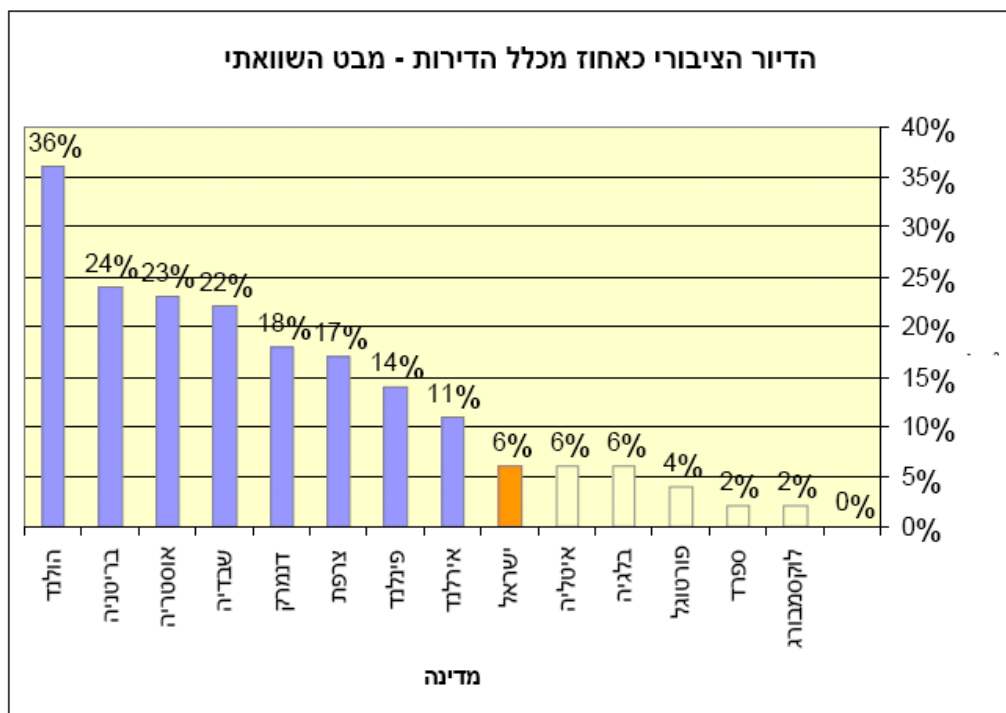
מדיניות הממשלה (ח"כ מאיר שיטריט)	חוק הדיור הציבורי (ח"כ רן כהן)	
לדיירים הנמצאים בדיור הציבורי לפחות 5 שנים	לדיירים הנמצאים בדיור הציבורי לפחות 5 שנים	זכאות ראשונית
75% או 73 אלף דולר	85% או 142 אלף דולר	הנחה מרבית
הטבות ליישובי העימות, אזורי עדיפות לאומית ופרויקט שיקום שכונות	אין משמעות	אזור מגורים
לא כולל זכאות	כולל זכאות	זכאות למשכנתא מסובסדת
3 שנים	5 שנים (לאחר מכן בחינה מחודשת)	תוקף ההצעה
12 אלף דולר	7 אלף דולר	מחיר רכישת דירה בפריפריה בהנחה מרבית
49 אלף דולר	21 אלף דולר	מחיר רכישת דירה במרכז

מקור: ד"ר חיים פאלקוב, יועץ כלכלי לסגן שר השיכון, ראיון עם המחברת, 29 למרץ 1999.

הערה: 1 דולר חושב לפי שער 4.10 ש"ח.

מתוך:

דדון-ישראלי, בר. "הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה". ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים
ופוליטיים מתקדמים, אפריל 2000, עמ' 12.



מקור: מסמך רקע: דיור ציבורי השוואתי, מוגש לח"כ רן כהן על ידי ורד ישולה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.9.01, עמוד 13.

<u>חוק הדיור</u>	<u>הציבורי: אירועים</u>
1994	בנימין בן אליעזר, שר השיכון בממשלת רבין, מחליט על הפסקתו של מבצע המכירות של הדיור הציבורי.
29.1.97	הממשלה מודיעה על החלטתה להפריט את ניהול הדיור הציבורי.
26.5.97	ח"כ רן כהן מניח על שולחן הכנסת הצעת חוק שתאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם.
1.6.97	המפגש הראשון של "הפורום למען הדיור הציבורי".
15.7.97	מתקבלות בקריאה טרומית הצעות חוק של חה"כ תמר גוז'נסקי, רן כהן, מקסים לוי, ורומן ברונפמן.
11.8.97	הפגנה בתשעה באב בשכונות.
27.10.97	הדיון הראשון בוועדת הכלכלה על הצעות החוקים לגביהדיור הציבורי.
27.1.98	החלטת ועדת הכלכלה לאחד את הצעות החוק לגבי הדיור הציבורי שאושרו בקריאת טרומית.
17.2.98	הפגנה בירושלים בעניין הדיור הציבורי – המפגינים צועדים לביתו של ראש הממשלה.
4.5.98	הצעות החוק עוברת בקריאה ראשונה.
13.10.98	כנס תמיכה ארצי בחוק בשכונת התקווה.
19.10.98	החוק עובר בקריאה שנייה ושלישית.
26.10.98	הממשלה דוחה בחוק ההסדרים את תחילת ביצוע החוק לשנתיים - לשנת 2001.
27.10.98	כנס ניצחון באתר "האבנים הצבועות" בירושלים.
25.1.99	ח"כ רן כהן וקול בשכונות מגישים עתירה לבג"צ בדרישה ליישם את החוק.

19.12.99 מבצע 1: "הבית שלי".

29.12.99 מבצע 2: מטעם ממשלת ברק: "קנה ביתך".

ביבליוגרפיה נבחרת

דדון-ישראלי, בר. הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אפריל 2000.

דרי דוד, מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקים של חסרי דיור, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1992.
בן שטרית גלית, מדיניות דיור בישראל, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2003.

Carmon Naomi, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons" Public Policy
Nachmias, David and Gila Menahem (eds.), London: Frank Cass, 2002., in Israel

Carmon, Naomi and Daniel Czamanski, "Housing in Israel From Planned Economy to Semi-Free Market Management." Technion: Center for Urban and Regional Studies, 1990.

מסמכים

פרוטוקול משיבת ועדת הכלכלה על דיור, 14.12.05.

מסמך רקע: דיור ציבורי השוואתי, מוגש לח"כ רן כהן על ידי ירד יסוללה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.9.01.

חוק הדיור הציבורי – זכויות רכישה, ניתוח השוואתי – החוק המקורי לעומת הצעת הממשלה, מוגש לוועדת הכלכלה על ידי המרכז למחקר ומידע של הכנסת, 18.7.00.

נייר רקע לדיון: ההיבטים החברתיים של חוק דיור הציבורי, מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על ידי שרית סמילה, המרכז למחקר ומידע של הכנסת, 5.4.00.

קטעי עיתונות נבחרים

גד ליאור, "הממשלה אישרה עוד חמישה שינויים מבניים במשק", ידיעות אחרונות, 7.1.97

חנה קים, "הולך עם הדוגמה לווינגטון", הארץ, 16.10.98

"סוף סוף אני יכול להוריש משהו לילדים", ידיעות אחרונות, 21.10.98

עינת פישביין, "הממשלה אישרה את חוק הדיור הציבורי המתוקן", הארץ, 20.12.99

"בני השכונות, קול השכונות והסנגור הציבורי", העיר, 19.2.99

פרוטוקולים מפגישות תיעוד של שתי"ל על הפורום למען הדיור הציבורי מתאריכים: 24.12.98, 13.1.99,

7.3.99, 22.12.99, 21.1.99, 2.3.99, 6.12.99, 22.12.99, 3.1.00, 21.5.00, 1.6.00

ראיונות (אם לא צוין אחרת, הריאיון נערך ונרשם על ידי רולי רוזן)

ברברה אפשטיין, סנגור קהילתי, רשמה ג'ניפר אושר, 1.1.06

אירית דנון, שתי"ל, רשמה עדי לי גייבל, 22.11.05

שלמה ואזנה, רשמה עדי לי גייבל, 20.11.05

שלומית אשרי, שתי"ל, 21.4.00

ברכה רג'ואני, הארגון לזכויות הדיור, 31.1.00

אילנית אדרי, שתי"ל, 27.12.99

בלהה ברג, האגודה לזכויות האזרח, 26.12.99

מיכה מלול, צ"ח, 19.12.99

שמחה בניטה, מזור, 16.12.99

נדיה טטרנקו ואאידה ז'נקוף, עולים למען קליטה מוצלחת, 8.12.99

יהודה אלוש, צל"ש, 8.12.99

ברברה אפשטיין וגונן ירום, סנגור קהילתי, 2.12.99

אלי זון ודדה בניסטי, קול בשכונות, 2.12.99

שלמה וזאנה וגלית סאפורטה, הקשת, 28.11.99

שאלות ונושאים לדיון

1. האם לדעתכם אזרחים בדמוקרטיה צריכים להיות מעורבים בקביעת מדיניות ציבורית, או שעליהם להתמקד בבחירת נציגים טובים, שיעשו זאת עבורם בין בחירות לבחירות?
2. רשמו אירוע אחר של הצלחת האזרחים בישראל במאמצייהם להשפיע על מדיניות ציבורית. הדומה והשונה בין האירוע שלכם ובין האירוע של הדיור הציבורי.
3. האם לדעתכם האזרחים המתוארים באירוע הצליחו להשפיע, או שהם שימשו כלים במשחק שכלליו נקבעו על ידי אחרים?
4. מהן ההזדמנויות שנפתחו באירוע לפי המסגרת האנליטית של Kingdon במושגים של ציבור, פוליטיקה, מדיניות (people, politics and policy)?
5. מה היו המכשולים בדרכה של התארגנות האזרחית באירוע. האם לדעתכם הם ייחודיים לדמוקרטיה בישראל?
6. מה היו האסטרטגיות שתומכי החוק השתמשו בהן (להתארגנות; לפעולה) באירוע? אילו מהן היו החשובות ביותר, לדעתכם, להצלחת המאבק?
7. האסטרטגיה של "איחוד כוחות" שתוארה באירוע נראית כדרך נכונה להשפעה של אזרחים. האם יש מצבים שפעולה נפרדת עשויה להיות עדיפה?
8. האם אתם מסכימים עם הדעה שחקיקה היא האמצעי הטוב ביותר לשינוי מדיניות?
9. מה היה תפקידן של המפלגות באירוע?
10. מה ניתן היה לעשות כדי להגיע ליישום מלא של החוק? כתבו נספח אסטרטגי שמתאר את הצעדים הנדרשים.
11. שאלות בתחום הספציפי של מדיניות הדיור:
 - האם שינוי המדיניות היטיב עם האוכלוסייה הנזקקת בטווח הקצר, בטווח הארוך?
 - מה ההשלכות הלא-מכוונות בעקבות שינוי המדיניות?
 - האם אפשר היה ללכת בכיוון מועיל יותר?

קריאה נוספת

- דדון-ישראלי, בר. **הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אפריל 2000.
- דרי דוד, מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקים של חסרי דיור, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1992.
- בן שטרית גלית, **מדיניות דיור בישראל**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2003.
- אלמוג-בר, מיכל (2007). **מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות: פעילות הסינגור-הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי והשפעותיה על קביעת מדיניות ציבורית**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גדרון, בנימין, בר, מיכל וחגי כץ, (2003) "פרק 2: המגזר השלישי בישראל" & "פרק 3: מסגרת המדיניות והמעמד החוקי של 'המגזר השלישי' בישראל", **המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**, בני ברק: הקיבוץ המאוחד, עמודים 52-118.
- הורוביץ, דן ומשה ליסק, (1990) "פרק 2: ישראל כחברה רב-שסעית", **מצוקות באוטופיה**, תל אביב: הוצאת עם עובד, עמודים 40-68.
- הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, **דוח מסכם**, המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון, 2003, עמ' 22.
- Ganz, Marshall, (2001), "The Power of Story in Social Movements," Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association.
- Hermann, Tamar, (1996), "Do They Have a Chance? Protest and Political Structure of Opportunities in Israel," **Israel Studies** 1: pp. 144-170.
- Kingdon, John W., (1995), "Chapter 8: The Policy Window, and Joining the Streams," **Agendas, Alternatives, and Public Policy**, NY: Harper Collins, pp.165-95
- Silber, Ilana and Zeev Rosenhek, (2000), *The Historical Development of the Israeli Third Sector*, Beer Sheva, Ben Gurion Univeristy, The Center for Third Sector Resarch.

- Yishai, Yael, (1999), "Interest Politics in Comparative Perspective: The (ir)regularity of the Israeli Case," **Israel Affairs**, 5(2) ■
- Public*, Carmon Naomi, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons" ■
- Nachmias, David and Gila Menahem (eds.), London: Frank Cass, 2002., *Policy in Israel*
- Carmon, Naomi and Daniel Czamanski, "Housing in Israel From Planned Economy to Semi-Free Market Management." Technion: Center for Urban and Regional Studies, 1990. ■

נספח I: הצעה לשיעור מ.א.מ. -- "הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות

בישראל"

מטרת השיעור:

להתמודד עם הדילמות המרכזיות של קביעת מדיניות בסביבה פוליטית, ועם המתחים בין נבחרי ציבור לבין משרתי ציבור בדמוקרטיה מודרנית. נקודת המוצא היא שה"פוליטיקה" הכרחית וחיונית ואינה "מושחתת" במהותה. השיעור מניח ידע מוקדם על ההיסטוריה והמבנה של המערכת הפוליטית בישראל והכרות בסיסית עם תיאוריות דמוקרטיות. בשיעור חוזרת ונשאלת השאלה על ההבדל בין עבודתם הפוליטית של נבחרי ציבור לבין העשייה המקצועית של הדרג המינהלי, כאשר שניהם מתרחשים בסביבה פוליטית. בתוך כך המטרה היא להגיע להבנה מדויקת יותר של "פוליטיקה", "בירוקרטיה" "קביעת מדיניות" ושל אופיין המורכב של בעיות מדיניות ושינויים ארגוניים. השיעור שואף להקנות כלים מעשיים לגישור הפער בין הכישורים והמיומנויות של עובדי ציבור ומנתחי מדיניות לבין הכישורים והצרכים של מדינאים – בתרבות פוליטית דמוקרטית.

מבנה

חטיבה ראשונה: ארבעת השיעורים הראשונים מתמקדים במתחים המבניים העיקריים במערכת דמוקרטית, כגון מגבלות פרופסיונאליות, כוחן של אידיאולוגיות, ובכלי המדיניות המרכזיים - חקיקה ותקציב המדינה. חטיבה שנייה: שבעת השיעורים הבאים עוסקים בדילמות מערכתיות ובסוגיות מעשיות, כגון אצילת סמכויות, יריבות ארגונית ו"ביצועיזם".

השיעור מבוסס על אירועים (Case studies) שנכתבו רובם במיוחד לקורס זה ולקוחים מהמציאות במערכת הפוליטית-מינהלית בישראל. האירועים נועדו לעגן את הדיון בבעולם המעשה. הדיונים חורגים מן האירוע אל הסוגיות הכלליות. שיטה זו מאפשרת לסטודנטים לתרגל ניתוח של אירועים ודן בדרכים לפתרון הדילמה הנדונה

³¹ שיעור שהועבר בהשתתפות שלושת המחברים בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית ובבית הספר לניהול באוניברסיטת בן-גוריון.

או ניהולה. ההרחבה התיאורטית נעשית מחוץ לשיעור באמצעות קריאה של מאמרים ופרקים מספרים שנבחרו בקפידה מתחומי מדע המדינה, מדיניות ומינהל הציבורי, מינהל עסקים, היסטוריה, משפטים, פילוסופיה ועוד.

חטיבה 1: מתחים מובנים במערכת פוליטית דמוקרטית (1-4)

שיעור 1. "הפוליטיקה" של מדיניות ציבורית

מהי פוליטיקה? המתח בין פוליטיקה למינהל במערכות דמוקרטיות; השוואה בין כלי העבודה של פוליטיקאים לבין כלי העבודה של מנהליים; הדילמה של מנתחי מדיניות בסביבה הפוליטית.

קריאת חובה:

- אירוע: כיתות לימוד או רשת ביוב?
- (גל-נור, יצחק, 2007), מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון, ע"ע 16-32; 33-75.
- י. גל-נור, "רציפות של תכנון והגשמה", **נתיבי ארגון ומינהל**, 136 (ג), חורף 1981.
- Russell Lidman and Paul Sommers. *The "Compleat" Policy Analyst: A Top 10 List*, **Public Administration Review**, September/October 2005, Vol. 65, No. 5.
- Vigoda-Gadot, Eran. (2009). Introduction. In *Building strong nations: Improving governability and public management* (pp. 1-3). Burlington, VT: Ashgate.

שיעור 2. ערכים כבסיס למדיניות

הגישה הערכית לקביעת מדיניות וגישת "מי הנהנים"; ערכים ואינטרסים כמרכיבים לגיטימיים בקביעת מדיניות; תפקידי השדולות והתקשורת. דיון ראשון במסמך המסגרת: "נספח פוליטי" לנייר מדיניות.

קריאת חובה:

- אירוע: גלגולו של "מס הבורסה" (1994-2003).
- דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת על אודות מס הבורסה.

קריאת רשות:

- Martin Seliger (1970), "Introduction," **Ideology and Politics**, pp. 6- 23.
- פרל, משה (2003), **בעיניים פקוחות – מגננון ההרס העצמי של הכלכלה הישראלית-הסיפור האמיתי**, הוצאת כתר, ע"ע 168 – 197.
- גדות, אלמה (2004), "ההתייעצות ממשלתית לשם גיבוש מדיניות והגשתה לחקיקה: שני דפוסים", **פרלמנט**, 44 עמ' 6-10.

שיעור 3. החוק כאמצעי לשינוי מדיניות

חוק ונורמות ותפקידיהם בקביעת מדיניות; הפוליטיקה בתהליך החקיקה; דרכים לשינויים חברתיים; "העדפה מתקנת" – מה משמעותה?

קריאת חובה:

- אירוע: העדפה מתקנת: קידום נשים ושילוב ערבים ודרוזים בשירות הציבורי.
- גוטפלד, ארנון (1999). "פסיקת 'בראון' נגד מועצת החינוך של טופיקה' ומקומה בהיסטוריה האמריקנית", בתוך גוטווין דניאל ומאוטנר מנחם (עורכים), **משפט והיסטוריה**, מרכז שז"ר: ירושלים, ע"ע 231-244.
- Gerald N. Rosenberg (1991), **The Hollow Hope – Can Courts Bring About Social Change?** Chicago UP. pp. 336-343.

קריאת רשות:

- ברזילי, גד, "הגמוניה שיפוטית, קיטוביות מפלגתית ושינוי חברתי", **פוליטיקה**, 2 (תשנ"ט) 31, ע"ע 9-30.
- מאור, ענת (2004), **עורכת, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל**. רמות: תל אביב.
- יופי תירוש (1999), "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה: תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959: פרשנותו וקווי יסוד ליישומו" **משפטים** ל (תשנ"ט), 183.

- יופי תירוש (2009), "ייעוץ הולם במשפט הישראלי – סיכום ביניים ריאליסטי" ספר מישאל חשין, לשכת עורכי הדין וכתב העת "משפטים", 669-741.

שיעור 4. התקציב ככלי פוליטי ומנהלי

משמעות התקציב ותהליך התקצוב במשטרים דמוקרטיים; המאבק בין "גייסים" ל"קצצים"; מבנה התקציב ותחומי פעולתו של אגף התקציבים בישראל.

קריאת חובה:

- גל-נור, יצחק. **מינהל ציבורי בישראל**, אקדמון (בדפוס, 2007), פרק שמיני, "תהליך התקצוב", ע"ע 134-154.
- גל-נור, יצחק. "הפואמה הלא-פדגוגית של אגף התקציבים", **סטטוס**, מס' 46 אוגוסט 2003, עמ' 70-71.
- בן-בסט, אבי ומומי דהן, **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2006. עמודים 29-53, 177-185.

קריאת רשות

- דרי, דוד ועמנואל שרון (1994), **כלכלה ופוליטיקה בתקצוב המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. פרק 1 ו-2, ע' 15-38.

חטיבה 2: דילמות מערכותיות וסוגיות מעשיות

שיעור 5. בעיות מבניות במערכת הפוליטית-מינהלית בישראל: שלטון מרכזי ושלטון מקומי

חלוקת עבודה בין רבדים בשלטון במערכות דמוקרטיות; המצב החוקי והמעשי בישראל; יחסי הגומלין בין הרשויות; הצורך הדחוף בשינוי יסודי.

קריאת חובה:

- אירוע: המשבר ברשויות מקומיות, דצמבר 2003 – ינואר 2005.
- בן בסט, אבי ומומי דהן (2009), "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, ע"ע 6-9, 54-57.

קריאת רשות:

- אלעזר, דניאל י. (2001). "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: אלעזר, דניאל י. וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ע"ע 1-38.
- בן-אליא, נחום (2004), **הדור הרביעי – שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיים למודרניים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שיעור 6. הסביבה הפוליטית של נושאי תפקידים מינהליים

אילו צי הזירה הפוליטית; ההפרדה בין פוליטיקה למינהל ציבורי; מארג היחסים בין נושאי תפקידים מינהליים לבין הדרג הפוליטי; עובדי המדינה -- תוקף תפקידם לעומת עמדותיהם; תפקידי כלי התקשורת; נושאים ערכיים (אמונות דתיות, הומוסקסואליות) -- מחוץ לתחום של נושאי תפקידים מינהליים?

קריאת חובה:

- אירוע: פרשת רקובר.

- גל-נור, יצחק (2002), "משל על פוליטיקה ומנהל", **פוליטיקה** 8 (חורף, ע' 101).
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", **Political Science Quarterly**, Vol.2, No. 2 (June), pp.197-222.

קריאה מומלצת:

- Downs, Anthony (1967), **Inside Bureaucracy**, Boston: Little, Brown and Company, pp.241-247.
- Self, Peter (1977), **Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government**, London: Allen & Unwin, pp.247-299.
- פרוטוקול ישיבת וועדת הכנסת, "החלטת נציב שירות המדינה לתבוע לדין משמעת על הבעת דעה מקצועית", 1.3.1995.

שיעור 7. אצילת סמכויות והובלת שינויים

אצילת סמכויות ככלי ניהולי וכתפישת עולם המגלמת הנחות אודות טבע האדם, ניהול, הובלת שינויים ארגונים ואמון; שינויים בתפישת אודות היררכיה, אחדות הפיקוד וכו'; הניהול הציבורי החדש (New Public Management) – מרכיבים אידיאולוגיים ומרכיבים ניהוליים; תאוריות של שינויים.

קריאת חובה:

- אירוע: "משרדים לדוגמה", 1993 – 1996.
- נחמיאס, דוד וערן קליין (2002), "הניהול הציבורי החדש: רקע ועקרונות יסוד", בתוך מוטי טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי**, ירושלים: אלכ"א-ג'וינט. ע"ע 9-20.
- Hood, Christopher, & Peters, Guy B. (2004). The middle aging of New Public Management: Into the age of paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 14, pp. 267-282).

קריאה מומלצת:

- שיין, אדגר (1965), **פסיכולוגיה של ארגונים**, תל אביב: גומא. ע"ע 84-59.
- פוקס, שאול (1998), **הפסיכולוגיה של ההתנגדות לשינוי**, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן. ע"ע 42-27, 69-58, 86-70, 262-239.
- Gross, Bertram (1964), **The Power – Authority – Responsibility Triangle,** in **The Managing of Organizations**, NY: The Free Press, vol. 1 pp.280-306.

שיעור 8. אחריות פוליטית לעומת אחריות מקצועית

קבלת החלטות בתחומים "טראגיים"; תמריצים להרחקת בעיות מורכבות ממקבלי החלטות הפוליטיים; העברת אחריות אל גופים מקצועיים; תפקידם של אנשי ציבור בוועדות מקצועיות והאפשרויות העומדות בפניהם; הפרטה של שירותים חברתיים וסוגיית האסדרה (רגולציה); בריאות -- אתגרים ייחודיים?

קריאת חובה:

- אירוע: חוק ביטוח בריאות ממלכתי והוועדה לקביעת סל התרופות 2005.
- Barry, Brian. "Tragic Choices – Review Essay", **Ethics**, 1984, Vol. 94. No. 2, pp. 303-318.
- Thacher, David and Martin Rein (2004), "Managing Value Conflict in Public Policy", **Governance**, Vol. 17, No. 4, pp. 457-485.

קריאת רשות:

- Michael Walzer (1973), "Political Action: The Problem of Dirty Hands", **Philosophy and Public Affairs**, Vol. 2, No. 2, pp. 160-180.
- דוד חניניק, "הפרטה במערכת הבריאות בישראל", אצל יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון, עורכים, אחריות המדינה וגבולות ההפרטה, מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2012.

שיעור 9. "ביצועיזם" לעומת כללי מינהל וחוק

תרבות פוליטית ומנהלית; "שחיתות", "אתיקה בארגונים ציבוריים", "נאמנות", "ביצועיזם", "כושר אלתור"; השגת תוצאות לעומת הקפדה על שלטון החוק וכללי מינהל תקין; חוק וכללי מינהל לעומת יכולת לפעול בתנאים של אי-וודאות, להתמודד עם איומים, להגיב במהירות ולנצל הזדמנויות כלכליות; מה בין מרחב לשיקול דעת וחופש פעולה לבין שחיתות וטובות הנאה?

קריאת חובה:

- אירוע: פרשת "נתיבי נפט"
- Sandholtz, Wayne and William Koetzle (2000), "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade", **International Studies Quarterly**, Vol. 44, pp. 31-50.
- Sharkansky Ira, Zalmanovitch Yair (2000), "Improvisation in Public Administration and Policy Making in Israel", **Public Administration Review**, July/August, Vol. 60, No. 4. pp. 321-329.

קריאת רשות

- מקיאבלי, ניקולו, (2003), **הנסיך**, דביר והוצאת שלם.
- D. Lederman, N.V. Loayza and R. Soares, "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter," **Economics and Politics**, 17 (1), 2005, p. 9.
- מדינת ישראל, דין וחשבון של הוועדה בנושא הטיפול המערכתי במשמעת בשירות המדינה (ועדת קרמניצר), ינואר 1998, עמ' 15.
- D. Treisman, "The Causes of Corruption: A Cross National Study," **Journal of Public Economics**, 76, 2000, pp. 399-457.
- גל-נור יצחק, "טוהר מידות", **מינהל ציבורי בישראל**, אקדמון, 2007, עמ' 191-210.

שיעור 10. יריבות ארגונית במערכת המינהלית

פוליטיקה ארגונית; טריטוריאליזם ארגוני; יריבות ארגונית ויריבות בין-ארגונית; העתקת היריבות לזירה הפוליטית; אקראיות וחילופי אישים והשפעתם על קביעת מדיניות.

קריאת חובה:

- אירוע: נסיון להקים בית ספר למנהל ומדיניות ציבורית, 1996-1993.
- גל-נור, יצחק, 26.2.2003, "הכבוד האבוד של הפוליטיקה", **הארץ**.
- Reich, Robert (1988), **The Power of Public Ideas**, Cambridge MA: Ballinger, pp.1-12.

קריאת רשות:

- פישר, רוברט וויליום יורי, **סיכום חיובי – לשאת ולתת בלי לוותר**, תל אביב: כיוונים, 1983. ע"ע 99-146.
- J..Wilson, *Bureaucracy*, Basic Books, 1989, pp. 179-195
- ד' דרי, **יסודות המינהל הציבורי**, יחידות 5-6, האוניברסיטה הפתוחה, 1997, עמ' 95-112.

שיעור 11. מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית

החברה האזרחית; ארגוני המגזר השלישי; התמורות בחלוקת העבודה בין המגזרים; איפיון היחסים: ציבור – פוליטיקה – מדיניות; התפתחות החברה האזרחית בישראל; השפעת ארגונים חברתיים על הזירה הפוליטית-מינהלית; דפוסי ההתערבות של אזרחים וגורמים המשפיעים על "הצלחה" לאורך זמן.

קריאת חובה:

- אירוע: חקיקת חוק הדיור הציבורי, 1998.
- גדרון, בנימין, בר, מיכל וחגי כץ, (2003) "פרק 2: המגזר השלישי בישראל", **המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**, בני ברק: הקיבוץ המאוחד, עמודים 65-88.

- Yishai, Yael, (1999), "Interest Politics in Comparative Perspective: The (ir)regularity of the Israeli Case," **Israel Affairs**, 5(2).

קריאת רשות:

- Ganz, Marshall, (2001), "The Power of Story in Social Movements," Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association.
- Hermann, Tamar, (1996), "Do They Have a Chance? Protest and Political Structure of Opportunities in Israel," **Israel Studies** 1: pp. 144-170.

שיעור 12. סיכום

כיצד לחבר בין הנושאים שנלמדו במהלך השיעור? המעבר מן "העצים", של האירועים אל "היער" של הסוגיות הכלליות ובחזרה; עד כמה ניתן לצייד אנשי מקצוע בכלים להתמודד עם האתגרים העומדים בפניהם בזירה הפוליטית? דיון במסמך המדיניות ובנספח לאסטרטגיה פוליטית – סד ליצירתיות או פיתוח רגישות לתכליות של העבודה המקצועית?

נספח II: קריאה מומלצת נוספת לפי נושאי השיעור

בנוסף לקריאה המומלצת בסוף כל אירוע ולרשימה בנספח 1, נרשמה כאן קריאה הכוללת מקורות עם תכנים רחבים יותר וחומר לימוד עשיר בסוגיות הנדונות. ניתן להוסיף מקורות אלה לחומר קריאה של השיעור, או להתייחס אליהם תוך כדי הוראה ותרגול.

שיעור 1

- "Political Behavior" in **International Encyclopedia of Social Science**, Macmillan, Vol 12.
- "Civil service" in **International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences**, Elsevier, 2001, Vol 3.
- Redford, Emmette S., & Roscoe, Martin C. (Eds.). (1969). *Democracy in the administrative state*. Oxford: Oxford University Press.
- Weimer, David L., & Vining, Aidan R. (2005). *Policy analysis: concepts and practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

שיעור 2

- הירשפלד, ירון (2002), **מסמך רקע בנושא: סקירת הניסיונות להנהגת רפורמות במס, מרכז המחקר והמידע של הכנסת**. ניתן להורדה מאתר הממ"מ בכתובת:
<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00178&type=pdf>

שיעור 3

- גל-נור, יצחק, "על המשפוט של החיים הציבוריים בישראל", **משפט וממשל**, ז (1) פברואר 2004.
- מאור, ענת (2004), **עורכת, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל**. רמות: תל אביב.
- **סטטיסטי-קל 70: נשים וגברים בישראל 1985-2005**. ניתן להורדה מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: http://www.cbs.gov.il/statistical/mw2007_h.pdf
- **מאגר מידע השוואתי לגבי ייצוג נשים בזירות פוליטיות שונות בעולם:**
<http://www.idea.int/gender/index.cfm>

שיעור 4

- אבנימלך, מוריה ויוסי תמיר (2002), **רווחה מתקתקת: הכלכלה הפוליטית של הרווחה בישראל**, בני ברק: הקיבוץ המיוחד.
- בן-בסט, אבי ומומי דהן (2006), **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <http://www.idi.org.il/hebrew/catalog.asp?pdid=569&did=1&hom=1>
- דרי, דוד (1997), "יחידה 6: תקצוב ציבורי" בתוך **יסודות המינהל הציבורי**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- **חוק ההסדרים (אתר משרד האוצר)** www.mof.gov.il

- נחמיאס, דוד וערן קליין (1999), **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <http://www.idi.org.il/hebrew/catalog.asp?pdid=38&did=4&hom=4>
- Wildavsky, Aaron B. (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd edition, Boston: Little Brown.

שיעור 5

- בן-אליא, נחום (2004), **הדור הרביעי – שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
http://www.fips.org.il/fips/site/p_publications/item_he.asp?doc=&iss=&iid=663
- דרי, דוד ובינת-שוורץ-מילנר (1994), **מי שולט בשלטון המקומי?**, תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- רזין, ערן (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
http://www.fips.org.il/fips/site/p_publications/item_he.asp?doc=&iss=&iid=627
- טל, אורי, "וועדות קרואות (וועדות ממונות)". מרכז מחקר ומידע, פברואר 2008.

שיעור 6

- גל-נור, יצחק (2003), **לא, אדוני הנציב**, תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות. ע"ע 257-291.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company, pp.241-247.
- Self, Peter (1977), *Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, London: Allen & Unwin, pp.247-299.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol.2, No. 2 (June), pp.197-222.

שיעור 7

- מאור, משה (2002), "הערכת התוצאות וההשלכות של רפורמות בניהול הציבורי החדש", בתוך מוטי טליאס (עורך), **ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי**, ירושלים: אלכ"א-גוינט. ע"ע 72-87.
- Hughs, Owen E. (2003), *Public Management and Administration – an Introduction*, New York: Palgrave Macmillan, pp. v.-70, 257-282.[58 עמודים]

שיעור 8

- דוד חניניץ, "הפרטה במערכת הבריאות בישראל", אצל יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון, עורכים, **אחריות המדינה וגבולות ההפרטה**, מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2012
- בן נון, גבי, ברלוביץ יצחק ומרדכי שני, **מערכת הבריאות בישראל**, תל-אביב: משרד הביטחון, 2005.
- בן נון, גבי וחגי כ"ץ (2000), **חוק ביטוח בריאות ממלכתי 1995-2000 : עקרונות מרכזיים, שינויים בחוק, ובעיות עיקריות במלאת חמש שנים להפעלתו**, ירושלים: משרד הבריאות, תש"ס.
- חניניץ, דוד, "סל השירותים הבסיסי במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי: טכנוקרטיה לעומת פוליטיקה", **ביטחון סוציאלי**, 54.
- גרוס רויטל, רוזן ברוך ואריה שירוס, "מערכת הבריאות בישראל בעקבות החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי", **ביטחון סוציאלי**, 54.
- שלו כרמל (2003), **בריאות, משפט וזכויות האדם**, תל-אביב: רמות.
- גרוס, אייל (2005), "בריאות בישראל: בין זכות למצרך" בתוך רבין, יורם ויובל שני (עורכים) **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, תל-אביב: רמות.
- Thatcher, Mark and Alec Stone Sweet (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, 25(1) pp. 1–22

שיעור 9

- **דין וחשבון ועדת החקירה בעניין "נתיבי נפט"**, ירושלים, אפריל 1972.
- גל-נור, יצחק, (1973), "ועדות חקירה כאמצעי לקבלת החלטות", **נתיבי ארגון ומינהל**, אפריל ירושלים.

שיעור 10

- Fisher, Robert, William Ury and Bruce Pattern (1991), **Getting to Yes – Negotiating an Agreement Without Giving In**, NY: Penguin, pp. 95-129.

שיעור 11

- אלמוג-בר, מיכל (2007). **מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות: פעילות הסינגור-הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי והשפעותיה על קביעת מדיניות ציבורית**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- הורוביץ, דן ומשה ליסק, (1990) "פרק 2: ישראל כחברה רב-שסעית", **מצוקות באוטופיה**, תל אביב: הוצאת עם עובד, עמודים 40-68.
- רון, עמית, (2008), "שיתוף אזרחים בדיון על שינוי שיטת הממשל: המודל הקנדי ואפשרות יישומו בישראל" **פוליטיקה תשס"ט**, 18.
- דרי דוד, מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקים של חסרי דיור, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1992.
- Kingdon, John W., (1995), "Chapter 8: The Policy Window, and Joining the Streams," **Agendas, Alternatives, and Public Policy**, NY: Harper Collins, pp.165-95
- Silber, Ilana and Zeev Rosenhek, (2000), **The Historical Development of the Israeli Third Sector**, Beer Sheva, Ben Gurion University, The Center for Third Sector Research.