

פברואר 2004

דף מידע מספר 226 בנושאים חברתיים :

## הליך קבלת ההחלטות בממשלה – האם מקוימת חובת ה-Accountability ?

המושג accountability טומן בחובו, בין היתר, את המושגים אחריות ציבורית, דיווחיות ושקיפות. הרעיון ביסודו של המושג הוא, כי הסמכות והאחריות המוענקות ומוטלות על הממשלה מנחות אותה לפעול בהתאם לקווים שנקבעו מראש להשגת יעדים המתיישבים עם האינטרס הציבורי. משמעות המונח accountability נתפסת בדרך כלל כחובת היענות ומתן דין וחשבון. (מקור המושג הוא במילה היוונית euthyna, שייצגה שלושה רעיונות בסיסיים; יושר והגינות (rectitude), שקיפות (transparency) והשתתפות (participation)). יוזכר כי לפני מספר שנים פרסמה האקדמיה ללשון העברית את התרגום למונח accountability – כ"אחריות דיווח", אך תרגום זה הוא חסר, ומאוד מצמצם את משמעות המונח המקורי בשפה האנגלית. בכל אופן, מונח זה, אינו שגור בשפה העברית, וכפי שיוצג להלן, הדבר אומר דרשני.

החלטות ממשלה רבות מתקבלות למעשה על ידי ועדות שרים, הפועלות כזרועות של הממשלה, משום שהממשלה אינה מסוגלת לעסוק בנושאים הרבים המונחים על שולחנה והטעונים החלטה. הרכב הוועדות נקבע בהתאם לתחום הסמכות הרלבנטי של השרים, אך לעיתים מחליטה הממשלה על צירוף שר זה אחר לוועדת שרים משיקולים קואליציוניים. החלטות ועדות השרים מובאות לידיעת חברי הממשלה, ומקבלות תוקף של החלטות ממשלה במהלך שבועיים ממועד ההפצה לשרי הממשלה, אלא אם מבקש אחד משרי הממשלה לערור על ההחלטה בדרך הקבועה בתקנון הממשלה.

למעשה מוטלת אחריות קולקטיבית על כלל חברי הממשלה, בזמן שחלק ניכר מהחלטות הממשלה מתקבלות על ידי ועדות שרים אשר מרבית השרים אינן חברים בהן, בתחומים אשר מרבית השרים מעולם לא נדרשו להם, אינם מכירים אותם וממילא לא הביעו את עמדתם באשר אליהם.

**צוות ההיגוי**  
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר  
מר הרמן בונץ  
ח"כ יצחק הרצוג  
ח"כ אתי לבני

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני,  
מר חיים י. צדוק ז"ל  
ד"ר יהודה לנקרי  
ח"כ מיכאל איתן  
עו"ד יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט  
ח"כ גדעון סער

**בחסות:**  
**קרן פרידריך אברט**  
משה קורניק

**Steering Committee**  
Dr. Yossi Beilin, Chair  
Mr. Hermann Bünz  
Mr. Isaac Herzog, MK  
Ms. Eti Livni, MK

**Former members of the steering committee**  
Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
The Late Mr. Haim J.  
Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Mr. Michael Eitan, MK  
Adv. Yossi Katz  
Dr. Winfried Veit  
Mr. Gideon Saar, MK

**Sponsors:**  
**Friedrich Ebert**  
**Stiftung**  
Moshe Kornik

כך, מחויבים השרים להחלטות ממשלה אשר הם לא היו חלק מהדיונים לקראת קבלתן, ואפשרות הערר העומדת בפני השרים אשר אינם חברי ועדה אינה אפקטיבית, שכן לשרי הממשלה מועברת החלטה לאקונית בלבד, אשר ממנה קשה ללמוד די על מנת להביע הסכמה או ביקורת עליה.

עומס היתר על הממשלה ופרקי הזמן המוקצבים לקבלת החלטות ולביצוען אינם מאפשרים לה לפעול ברמה אסטרטגית ארוכת טווח, והפרספקטיבה היא כמעט תמיד טקטית. קיימת תלות יתר בהמלצות בחומר המוגש על ידי המשרד המציע (שהוא למעשה גורם בעל אינטרס) והצגת המידע היא שטחית, וחסרה בהיקפה וברמתה, ללא הצגת חלופות של ממש. יש הסתמכות יתרה על דיון בעל פה והימנעות מסקירות כתובות, ומאידך, אין אפשרות להכנה מספקת לקראת דיונים עקרוניים. כתוצאה מכך, לא נעשים קישורים הכרחיים בין החלטות שונות ולא ניתנת תשומת לב כלשהי להקשרים היסטוריים ומוסדיים.

בולט הדבר במיוחד בהחלטות בנושאים ביטחוניים וצבאיים מתקיימים ליקוים בדרך קבלת ההחלטות. הלכה למעשה מאמצת הממשלה את עמדת המומחה לעניין- הדרג הצבאי, כפי שהיא מוצגת בממשלה, ואין לה את המידע הדרוש, הדו"חות המתאימים והייעוץ הרלוונטי, שיאפשרו לה לבקר את המדווח לה מפי ראשי אמ"ן ואג"ת של צה"ל. המצב החמיר אף יותר עם חיסולו לאחרונה של אגף המחקר של המוסד, אשר למעשה מנוגד לערכי היסוד של המודיעין הישראלי ולהמלצת ועדת אגרנט בעקבות הכשל המודיעיני במלחמת יום כיפור. כזכור, המליצה הוועדה לממשלת ישראל לקיים "פלורליזם" מודיעיני, כולל תמיכה בגופי מחקר עצמאיים, בייחוד אלה של המוסד ומשרד החוץ. המלצה זו לא הפכה את המודיעין ליעיל יותר, אבל לפחות יצרה מצב של התגוששות בין הערכות מצב מודיעיניות.

בניגוד למצב בארץ, בארה"ב ישנה הפרדה בין ה-CIA (Central Intelligence Agency), שהוא הגוף שאחראי לספק מודיעין לרשות המבצעת ולנשיא בראשה, לבין ה-DIA (Defense Intelligence Agency), שהוא גוף המודיעין של הצבא. כך ישנה אפשרות לבדיקה וביקורת, המסייעות להימנע ממצב של קבלה עיוורת של המלצות אגף המודיעין.

גם בהחלטות הממשלה בתחום הכלכלי קיימת שליטה בלעדית בעניין, זאת ע"י פקידי האוצר. בפועל, אגף התקציבים שבמשרד האוצר אחראי באופן בלעדי על גיבוש תקציב המדינה. לדרך אותה הוא מתווה אין בדרך כלל כל הצעות חלופיות. כמו כן, אין ביכולתם של השרים, על פי רוב, להבין, להעריך ולנתח את שקבוע בתקציב, זאת בשל העדר זמן מספיק, העדר דיון שיטתי ובעיקר שיטת התקצוב המאופיינת במספר רב של סעיפים תקציביים, העולה במאות אחוזים על המקובל במדינות מערביות אחרות. שיטה זו מביאה לתקציב ארוך ומסורבל שאינו שקוף לשרי הממשלה. חוסר השקיפות עשוי לעלות בקנה אחד עם האינטרס של מי שמגבש את התקציב כיוון שבכך יש להבטיח כי הצעת התקציב לא תהא נתונה בביקורת אמיתית מצד חברי הממשלה. עד כדי כך מהווים חברי הממשלה פיונים בידי אגף התקציבים, שגם אם שר מנסה "להתמרד", מופעל נגדו "נשק" של מניעת תקציב למשרדו, ולמעשה נטרולו. הליך זה זועק לשמיים בחוסר תקינותו, במיוחד לאור החשש לניגוד העניינים, אליו עלולים פקידי האוצר להיקלע, בשעה שהם פוזלים אל עבר עתידם בשוק הפרטי, והשיקולים הלא טהורים שמצב כזה עלול להציף.

החל משנת 1985 מוגש במקביל לחוק התקציב חוק ההסדרים במשק המדינה. בחוק זה מוסדרים דרך קבע נושאים מהותיים הנוגעים לעניינים כלכליים וליעילות המשק, כגון רפורמות בתחום התשתיות ועוד. כיוון שכל החלטה מהווה חלק ממארג של נושאים, וודאי שלא מתקיים דיון הראוי לנושאים העולים בחוק ההסדרים. אך מעבר לשלב הדיון, הממשלה מצביעה על חוק ההסדרים, כמקשה אחת, וזאת על אף שלעיתים מדובר בעשרות רבות של הצעות שונות. בכך ניטלת האפשרות משרי הממשלה לקיים הליך ראוי של שקילה באשר לכל הצעה והצעה והם מתבקשים להרים את ידיהם פעם אחת בלבד.

אימוץ המלצות ועדת השרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה בראשות השר חיים רמון משנת 2000 באשר לרפורמה בהליך עיצוב התקציב עשוי היה לשפר את המצב. עיקר ההמלצות התייחס להקדשת זמן רב יותר לדיוני הממשלה על הליך עיצוב התקציב: קיומן של מספר חלופות תקציב, הגדרת מטרות התקציב ותפוקותיו, שינוי מתכונתו של חוק ההסדרים כך שההצעה תוגש לכנסת במתכונת מצומצמת ויכללו בה סעיפים הכרחיים בלבד.

יתרה מכך, גם יישום החלטות הממשלה טעון שיפור. העדר מעקב אמיתי אחר ההחלטות מביא לכך שהחלטות רבות אינן מיושמות. יתרה מזו, נראה שישנן החלטות המתקבלות בידיעה מראש שאין כוונה אמיתית לבצען, בלא שנעשית אבחנה ברורה בין החלטות סמליות, שעיקר משמעותן בעצם קבלתן, לבין החלטות שעיקרן במימוש בפועל.

מפתיע, שחרף כל הליקויים שנסקרו לעיל, תקנון הממשלה דווקא מניח יסוד להליך קבלת החלטות שיטתי ומסודר. למשל, קבועה החובה להעביר מידע כתוב אודות ההצעה לסדר העומדת לדיון, עובר לשיבה. התקנון גם עוסק בפיקוח של מזכיר הממשלה על החלטות הממשלה, ומסדיר את אופן המעקב אחר יישום ההחלטות. המעקב אחרי פעולות השרים צריך להיעשות לפחות אחת לחודשיים, והוא כולל בקשה לדיווח בכתב על ביצוע ההחלטות הנוגעות למשרדיהם של השרים.

יישום המלצות הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה בראשות קוברסקי משנת 1989 להנהגת "דיונים אסטרטגיים" במליאת הממשלה, בהם ייבדקו לעומק תחומי מדיניות על פי העניין, עשוי היה להיות לעזר. הוועדה המליצה, בין היתר, לצרף לחלק מהדיונים "מסמכי מדיניות" המסכמים את עמדתה של הממשלה תוך אפשרות לדון בהם בכנסת; להנהיג מתכונות להגשת חלופות בדוקות להצעות החלטה; לקיים דיוני עומק ממשלתיים בנושאים לאומיים, על פי סדרי קדימות לאומיים ועל סמך חומר רקע מתאים.

לשם השוואה, בבית הלבן פועל צוות קבוע, המייעץ לנשיא בכל תחום, מכין את הנושאים שבהם הנשיא מטפל, ומעבד מספר חלופות אמיתיות, שמהן הנשיא בוחר את הטובה בעיניו. גם בבריטניה, פועל צוות מטה מצומצם, שבשעת צורך מזמן אליו אנשי מקצוע בתחומים שונים, ולפני כל החלטה משמעותית, הגוף המצומצם מציג בפני ראש הממשלה מספר חלופות.

גם בישראל ראוי לשפר את הליך קבלת ההחלטות בממשלה, ובכך לקדם את חובת ה-accountability של הממשלה כלפי הציבור. כצעד ראשון ניתן למסד את פעולתו של פורום המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, כך שעל בסיס קבוע יהווה גוף מקצועי מקביל ומלווה לפעילות הממשלה במליאתה.