

האוניברסיטה העברית

פקולטה למדעי החברה

החוג למדעי המדינה

### מבוא למנהל ומדיניות

מרצה : משה מאור

תרגיל 2 : פוליטיזציה ומתן דין וחשבון במנהל הציבורי

דובי קנגיסר

ת.ז. 035812924

הפוליטיזציה במנהל הציבורי היא בעיה שמעסיקה חוקרים כבר שנים רבות - עצם הגדרת המושג "פוליטיזציה במנהל הציבורי", כמו גם היקפו והמשמעות הנורמטיבית שלו, נמצאים במחלוקת בין חוקרים שונים. בעיות אלו נובעות מהקושי בהגדרת תפקידו של המנהל הציבורי ביחס לדרג הפוליטי. החלוקה הקלאסית שטבע Goodnow עוד בשנת 1900 בין "שאלת מדיניות" לבין "שאלה אדמיניסטרטיבית" מעולם לא הובהרה עד תום. Goodnow עצמו, כשניסה להבדיל בין שני הקטבים, כמעט וטען כי "מדיניות" עניינה החלטה, בעוד ש"אדמיניסטרציה" משמעה ביצוע - אך במקומות אחרים בטקסט הוא חזר בו מהבחנה החדה הזו (Simon, 1957: 54). אנו רואים, אם כן, שלא ניתן לנתק את המנהל הציבורי לחלוטין מתהליך קבלת ההחלטות, ולקבוע כי תפקיד האדמיניסטרציה מתחיל ומסתיים בביצוע החלטות שקיבל הדרג המדיני, כאילו החלטות אלו ניתנות באופן פרטני ומוחלט. מכיוון שהגדרת תפקידו של המנהל הציבורי אינה ברורה דיה, נוצרת לגיטימציה לשני הצדדים לנסות ולכפות את הפרשנות הנוחה להם - עובדי הציבור יחפצו להוות חוליה בתהליך קבלת ההחלטות, בעוד הדרג הפוליטי ינסה לצמצם עד כמה שניתן את דרגות החופש שיש למנהל הציבורי לחרוג מהמדיניות בה הוא מעוניין.

בישראל, תופעת הפוליטיזציה על צורותיה השונות קיימת עוד משנותיה הראשונות של המדינה, ובמידה רבה ממשיכה להתקיים ברוב און גם כיום. בחיבור זה אנסה להתחקות אחר תרחיש אפשרי אחד של ניסיון לפריצת פרצה נוספת לפוליטיזציה של המנהל הציבורי בישראל. תרחיש זה מתבסס על הצעה שהועלתה זה לא מכבר על-ידי השר דני נווה, על-פיה יבוטל הסייג בחוק החברות הממשלתיות התשל"ה (סעיף 18גא)) שקובע כי אדם בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה לא יוכל להתמנות לכהונת דירקטור, יושב-ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, אלא אם ימצא כי לאדם זה ישנם כישורים מיוחדים בתחום פעולת החברה. בתרחיש הנידון, הצעתו של השר נווה כבר נתקבלה על-ידי הממשלה, והיא מועמדת כעת לדיון בוועדת החוקה של הכנסת. בהמשך אנסה לבחון את הדילמות העומדות בפני הצדדים השונים בתרחיש זה, להסביר את התנהגות השחקנים בו, ולנסח עמדה נורמטיבית לגביו.

ראשית כל, נפנה לבחון את הסוגים השונים של הפוליטיזציה של המנהל שהוצעו עד כה על-ידי חוקרים בתחום. במאמרו מחלק Hojnacki (1996) את הפוליטיזציה לשני מישורים: (I) פעולות פוליטיות שנעשות על-ידי עובדי הציבור עצמם. השאלה העיקרית במישור זה היא עד כמה מעורבים עובדי הציבור בתהליך קבלת ההחלטות - משלב היוזמה ועד שלב הישום (pp.139-140). למישור זה יש שתי תצורות עיקריות - הראשונה היא פעולות שנוקטים עובדי הציבור כדי להשפיע על מהות המדיניות (למשל, על-ידי התמודדות על משרות מסוימות, או תמיכה ישירה בעמדות

ספציפיות), והשניה היא פעולות פוליטיות שנעשות בשלב יישום המדיניות (מו"מ, פשרות, משחקי כוח).

(II) מישור זה כולל פעולות של גורמים מחוץ למנהל הציבורי שמטרתן להשפיע על אופי פעולתו. במישור זה אין מדובר בהכרח בפעולותיהם של נבחרי ציבור ואלו שמונו על-ידם. גם פעולות של קבוצות אינטרס ולוביסטים עשויות להיות מכוונות להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות שבתוך המנהל הציבורי פנימה.

על פניו, דומני כי הגדרתו של Hojnacki את המישור השני דורשת הרחבה מסוימת. הגדרתו את הפעולות החיצוניות מתנה את הגדרתן כפוליטיזציה בכך שמטרת ההתערבות היא השפעה על המנהל הציבורי, אך כפי שניתן לראות ממקרים רבים של מינויים פוליטיים, המנהל הציבורי לעיתים אינו אלא קורבן תמים למאבקי כוח בין פוליטיקאים לבין בוחריהם - כך, כאשר חבר מרכז מפלגה זוכה למשרה במנהל הציבורי מידי השר הממונה, לעיתים מטרת המינוי אינה אלא מתן תמורה בעבור שירותים פוליטיים בעבר ובעתיד במרכז המפלגה, בלי כל מטרה ברורה להשפיע על המנהל הציבורי (זמיר, 1990 : 21).

חשוב לזכור כי בשני המישורים השימוש במושג "פוליטיזציה" אינו נאמר בנימה ביקורתית אצל Hojnacki, אלא הוא משמש כהגדרה נייטרלית של פעילות פוליטית בהקשר של המנהל הציבורי. לא כל פעולה שנופלת אל תוך אחד משני המישורים הנ"ל היא שלילית מבחינה נורמטיבית (p. 139). למעשה, השימוש בפוליטיקה מצד עובדי ציבור כדי ליישם מדיניות שנקבעה הוא חלק מתפקידם המוגדר של אותם עובדי ציבור.

בתרחיש שלפנינו מתקיימים סוגים של פוליטיזציה משני המישורים - מצד אחד, מטרתם של הפוליטיקאים התומכים בהצעת החוק היא להקל עליהם לנצל את החברות הממשלתיות, שהן חלק מן המנהל הציבורי, כדי לקדם את מטרותיהם הפוליטיות דרך מינויים של חברי מרכז המפלגה ושאר מקורבים כדירקטורים בחברות הללו, אף כי אין להם בהכרח את הכישורים הדרושים לתפקיד, ובכל מקרה - בחירתם לתפקיד אינה נובעת מכישורים שכאלו. התנהגות זו נופלת אל תוך ההרחבה שהוצעה לעיל למישור השני של Hojnacki. מצד שני, התנהגותו של היועץ המשפטי לממשלה נופלת אל מסגרת המישור הראשון, זה של פעולה פוליטית מצד עובד ציבור. בהבעת עמדתו שוב ושוב הן בפני השרים, הן בתקשורת והן בפני חברי-הכנסת, היועמ"ש נוקט באופן ברור באמצעים פוליטיים כדי לשנות את המדיניות עליה החליטה הממשלה.

האם פעולותיו של היועמ"ש הן בעייתיות מבחינה נורמטיבית? כעובד ציבור, הועמד היועץ המשפטי בדילמה קשה בין שני חלקים שווים-ערך של תפקידו: מצד אחד, יש לו מחויבות לקיים את מדיניות הממשלה (גם אם לא לתמוך בה), ומצד שני, יש לו מחויבות לתפקידו במנהל הציבורי

- ובמקרה זה, הגנה על רוח החוק ועל המנהל התקין. נדמה כי קל להסכים עם דרישתו של היועמ"ש להביע את עמדתו המקצועית כיועץ משפטי בפני ועדת החוקה של הכנסת, בטרם תקבע את עמדתה בשאלת התיקון המוצע לחוק (p. 140). אך הדילמה נעשית מורכבת יותר כאשר מנצל היועץ המשפטי ערוצים אחרים כדי להביע את התנגדותו להצעת החוק - ובפרט מדובר בפניה לתקשורת. כפי שמציג זאת Hojnacki:

Given the programmatic responsibilities that come with such positions... and the need to satisfy the demands of fickle legislators and executives, including those who attempt to exercise inappropriate political influence on administrative agencies, it is understood in most societies that in order to be a good administrator, one must also be a good politician. (pp. 141)

כלומר, לעיתים אין לעובד הציבור ברירה אלא להעזר בכלים פוליטיים כדי למלא את תפקידו, וביחוד לנוכח ניסיונות של הדרג הפוליטי לפגוע בעצמאות ובנייטרליות של המנהל הציבורי. Simon מציג את תפקידו של עובד הציבור כנוגע יותר לאלמנט העובדתי שבתהליך קבלת ההחלטות, בעוד הפוליטיקאי עוסק באלמנט המוסרי, או הערכי, של התהליך (Simon, 1957: 56-58). אך מה קורה כאשר הפוליטיקאים מפסיקים לראות את הפוליטיקה כשליחות, ומתחילים לראות בה מקצוע לכל דבר? אם נקבל את הטענות כאילו המפלגות כיום פועלות על פי מודל מפלגת הקרטל (Katz and Mair, 1995), הרי שהמנהל הציבורי, יחד עם הרשות השופטת, נשארים כמגן אחרון על האזרח מפני הטמעות מוחלטות של מנגנוני המפלגה אל תוך המדינה, והפיכת המדינה (והחברה בתוכה) כלי שרת לפוליטיקאים "מקצועיים". במצב כזה, לא ניתן לצפות מהיועמ"ש שלא להתערב באופן בוטה ותוך שימוש באמצעים פוליטיים מובהקים, כדי להשפיע על האלמנט הערכי בתהליך קבלת ההחלטות.

יש להודות כי האמירה כאילו המינויים הפוליטיים משמשים אך ורק כתמורה לתמיכה פוליטית של חברי מרכז לוקה בחסר. זוהי אמנם המטרה הראשונית של המינוי, אך מרגע שהמינוי נעשה, ברור לכל כי השר הממנה משיג בכך מקור כוח בתוך המנהל הציבורי - מקור שיכול לדאוג לאינטרסים הפוליטיים של השר מתוך המערכת האדמיניסטרטיבית. חשוב לזכור שהחברות הממשלתיות אינן נתונות למרות ישירה של השר הממונה - לדירקטוריון ולהנהלת החברה הממשלתית יש עצמאות ניכרת לקביעת מדיניות החברה ודרכי פעולתה, ובלשון החוק: "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור [ועדת הכספים], שיקולי פעולה אחרים" (חוק החברות הממשלתיות, סעיף 4א). מכאן שלשר הממונה על חברה ממשלתית אין כמעט סמכות לקבוע

מדיניות לחברה הממשלתית. אך מבחינה ציבורית, השר הממונה על תחום מסוים יחשב אחראי למחדל שיקרה בתחום חברה ממשלתית שפועלת תחת משרדו. אי לכך, האינטרס של השרים להקל עליהם להכניס את אנשי שלומם אל תוך הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות הוא ברור: יש צורך בגורם נאמן פוליטית לשר, שימנע מצב בו

...administrative decisions [have] political consequences, civil servants [take] on political roles... and ministerial responsibilities [are blurred] (e.g., decisions drawn on merit, which do not reach ministers but may overwhelm them). (Maor, 1999: 8)

מבחינת הניהוליות של החברות הממשלתיות, למעשה, ניתן לומר כי הן פועלות במסגרת הניהול הציבורי החדש - ועל כן הניסיון של הפוליטיקאים "להכניס רגל" ולהפחית מחופש הפעולה של החברות הממשלתיות בתחום קביעת המדיניות הוא צפוי מראש, כפי שמתאר זאת Maor במאמו. רפורמת ניהול ציבורי חדש מלאה, כזו שתיטול מהחברות הממשלתיות מידה משמעותית של חופש לבחור לעצמה יעדים ולקבוע מדיניות, תאפשר לשרים יתר שליטה על הנעשה בתחום שנמצא תחת האחריות המיניסטריאלית שלהם, אך מצד שני תגרום להמשך והגברת הפוליטיזציה בחברות הממשלתיות, ולרתיעה של מנהלי החברות הללו מנטילת אחריות על הצעות למדיניות, דבר שעשוי לפגום בדרישת החוק המחברות הממשלתיות לפעול על-פי שיקולים ענייניים דומים לאלו של חברות לא-ממשלתיות.

על-פניו, נראה כי יש מקום לאפשר לפוליטיקאים למנות "שליחים" פוליטיים מאנשי שלומם בחברות ממשלתיות שנמצאות תחת אחריותם, כדי לוודא שמדיניות המשרד מתבצעת הלכה למעשה, וכדי למנוע מחדלים שיפגעו בשר עצמו מבלי ידיעתו. מנגד, מינוים שכאלו יש להגביל ולמדר - אין כל סיבה שמינוי פוליטי שכזה ישב בדירקטוריון של חברה ממשלתית, ואולי מוטב ליצור תפקיד של "משקיף" או יועץ פוליטי שיפעל בחברות הממשלתיות וישמש לשר עיניים ואוזניים בהן. בכל אופן, הצעתו של השר נווה לפרוץ את הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות למינויים פוליטיים משולחי-רסן, מבלי להטיל כל מגבלה של כישורים, היא מסוכנת מאוד להמשך התפקוד הסדיר של השירותים הממשלתיים שנותנת המדינה לאזרחיה.

בנסיבות אלה, ברור שעמדתו של היועמ"ש מגנה על האזרח הפשוט, ולמעשה הוא נאלץ למלא את תפקידם של חברי הכנסת שהפכו ל"פוליטיקאים מקצועיים". אולי מן הראוי למצוא מנגנונים שימנעו מהיועץ המשפטי לממשלה את המעמד הבלתי-נעים בעליל של התנגדות פוליטית בוטה למהלכים של הממשלה, בשם שלטון החוק והמנהל התקין.

## ביבליוגרפיה

זמיר, יצחק (1990). "מינויים פוליטיים". משפטים, כרך כ', חוברת 1, עמ' 43-19.

Hojnacki, W. P. (1996). "Politicization as Civil Service Dilemma". In Bekked, H.A.G.M. et al. (eds.), **Civil Service Systems**. Bloomington: Indiana University Press.

Maor, M (1999). "The Paradox of Managerialism". **Public Administration Review**, 59 (1), pp. 5-18.

Simon, A. S. (1957). **Administrative Behavior, second edition**. New-York: The Free Press.