



אחריות ציבורית בישראל

הוצאת הקיבוץ המאוחד - המרכז לאתיקה בירושלים | משכנות שאננים

עורכים:

רפאל כהן־אלמגור, אורי ארבל־גונץ, אסא כשר

אחריות ציבורית בישראל

עורכים:

רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ, אסא כשר

Public Responsibility in Israel

Editors: Raphael Cohen-Almagor, Ori Arbel-Ganz, Asa Kasher

עריכה לשונית: דן שביט

העורכים מודים ליו"ר המרכז לאתיקה משכנות שאננים, פרופ' יצחק זמיר, ולמנכ"ל, מר דניאל מילוא, על תמיכתם בהוצאת הספר. תודות לאנשי הוצאת הקיבוץ המאוחד, המנכ"ל, פרופ' עוזי שביט, והעורך, דן שביט, על עבודתם המקצועית לאורך הדרך.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ ספר זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מיכני (לרבות צילום והקלטה), ללא אישור בכתב מהמוציא לאור

©

Hakibbutz Hameuchad Publishing House

and The Jerusalem Center for Ethics

Printed in Israel, Tel Aviv, 2012

נרפס בישראל, תל-אביב, תשע"ב

עימוד: סטודיו ע.נ.ע. בע"מ

אתר המרכז לאתיקה: www.mishkenot.org.il

אתר ההוצאה: www.kibbutz-poalim.co.il

© כל הזכויות שמורות להוצאת הקיבוץ המאוחד ולמרכז לאתיקה בירושלים

סדר המאמרים

- 7 יצחק זמיר / הקדמה
- 19 רפאל כהן-אלמגור / מבוא: על האחריות הציבורית
- שער ראשון: אחריות ציבורית בין תיאוריה ותרבות –**
- 45 **מבט רב-ממדי**
- אורי ארבל-גנץ / טיפולוגיה וביטויים התנהגותיים של אחריות ציבורית
- 47 וחובת הדיווחיות
- 84 **אסא כשר** / אחריות חברתית: מוסר, אתיקה ומשמעות החיים
- 100 **יובל שרלו** / מנהיגות וקבלת אחריות בהלכה
- גדעון דורון ואסף מידיני** / "לכל עובד ונבחר ציבור יש שם וכתובת": אחריות
- 123 ציבורית בראי הבחירה הרציונלית – מסגרת אנליטית ותכני המקרה הישראלי
- שער שני: אחריות ציבורית: רשויות ומוסדות**
- 137 **סוזי נבות** / אחריותו הציבורית של נשיא המדינה
- 139 **אריה נאור** / על אחריותו של ראש הממשלה
- 161 **נעמי חזן** / אחריותם הציבורית של חברי הכנסת
- 193 **אליהו מצא** / האחריות השיפוטית
- 218 **נחום בן-אליא** / אחריותו הציבורית של השלטון המקומי
- 239
- שער שלישי: אחריות ציבורית – המנהל הציבורי ויחידות-סמן**
- 267 **ערן ויגודה ויעקב קורי** / בשם האזרחים, העסקים או העסקנים? הארות
- 269 על האחריות הציבורית של הממשל והמנהל הציבורי
- 291 **טליה ששון** / היועץ המשפטי לממשלה – פקיד או מנהיג?
- אוהד בר-אפרת** / האחריות הציבורית של בנק ישראל: עצמאות,
- 313 מחויבות ואחריותיות
- 326 **רוידה אבו ראס** / אחריותם הציבורית של נציגי ציבור בוועדות ציבוריות
- 339 **יגיל לוי** / האחריות הציבורית של הפיקוד הבכיר בצה"ל
- שער רביעי: אחריות ציבורית של שחקנים חוץ-ממשליים**
- 357 **אביה פסטרנק** / אחריותם הציבורית של אזרחים
- 359 **דן כספי** / אחריות בצל משבר
- 378 **משה רונן** / אחריותה הציבורית של מועצת העיתונות בישראל
- 397

	מרב רוזנטל-מרמורשטיין / האמת, הכוח ו(חוסר) האחריות:
420	חיבור אופטימיסטי על חרשי המילים
435	אביבה גבע / האחריות הציבורית של המגזר העסקי
	עלי בוקשפן / ממשל תאגידי אינטגרטיבי ותוכניות אתיקה – המפתחות
456	לאחריותו החברתית והציבורית של התאגיד העסקי
470	ניסן לימור ובנימין גדרון / אחריותם הציבורית של ארגוני המגזר השלישי
497	שער חמישי: אחריות ציבורית – סוגיות במדיניות
499	אורנה ששון-לוי ואורלי בנימין / אחריות ציבורית לשוויון מגדרי
	סמי סמוחה / ערבים ויהודים במדינה יהודית ודמוקרטיה: התנערות
527	רב-צדדית מאחריות ציבורית?
552	אורית איכילוב / הנסיגה מן האחריות הציבורית לחינוך
578	רפאל כהן-אלמגור ואורי ארבל-גנץ / סיכום: על האחריות הציבורית
592	ביוגרפיות המחברים

בשם האזרחים, העסקים, או העסקנים? הארות על האחריות הציבורית של הממשל והמנהל הציבורי בישראל

מבוא

אך טבעי הדבר שהמושג אחריות ציבורית ידור בכפיפה אחת עם תחומי עיסוקו של המינהל הציבורי. והרי מה טבעי יותר מלקשור בין ביורוקרטיה מודרנית, המכוונת לאזרחים, לבין הרחבה ופיתוח של היקף האחריות הציבורית, למען שיפור איכות חייהם של אלה? שני התהליכים אמורים לעודד שקיפות במידע, כמו גם זרימה מסודרת של משאבים, מתוך שאיפה לשפר את רמת שירות ובניית מעטפת של חברה מתקדמת, באמצעות מגוון של כלים מתוחכמים אותם עשויה להציע מדינה מערבית במאה העשרים ואחת, ועם זאת, השיח האקדמי והציבורי דן ומתלבט כל העת במהותה של אחריות זו ובמימושה הלכה למעשה. יהיו מי שיטענו כי הפער בין התפקיד שנועד למערכות המינהל הציבורי, מן ההיבט התיאורטי והאידיאולוגי, לבין מימושו של ציפיות אלה, גדול מתמיד ואף הולך ומתעצם. חיבור זה מבקש לדון באורח ביקורתי בשאלת הפער הזה, במשמעותו ובהשלכותיו על מדינת ישראל בשלב השלישי של התפתחותה המינהלית.

כפי שנסביר להלן, ניתן להבחין בשלושה שלבים עיקריים של פיתוח מדיניות ציבורית בישראל, למן הקמתה. בשלב הראשון, שהחל עם קום המדינה ונמשך עד לאמצע שנות השבעים של המאה העשרים, עברה המדינה תהליך של בניית מוסדות וייצוב מעמדם. בשלב השני, שנמשך עד לסוף שנות התשעים של המאה שעברה וראשית שנות האלפיים, נקרא תיגר על מוסדות אלה ועל דרך הניהול הריכוזית של הממשל והמינהל, ונעשו פעולות רבות בשמו של הניאו-ליברליזם ובאמצעות רפורמות שונות, אשר חלקן התאפיינו בשינויי גישה ותפיסה ביחס לניהול הציבורי. בשלב השלישי, המתרחש היום, מתחולל תהליך של חיפוש אחרי איזון בין הגדרת האחריות הציבורית והחברתית לבין השאיפה למשול ולנהל ארגונים ציבוריים בעילות כלכלית גוברת.

אחריות ציבורית בישראל – רקע מושגי

ניתן להגדיר אחריות ציבורית כחובתו של השלטון ומנגנוני השונים לפעול למימוש הערכים המוסכמים והמוצהרים של עם, מדינה וחברה. אחריות זו נבחנת ראשית לכל מן ההיבט האישי, לפיו חייב כל אזרח לפעול למען ערכים שהוא או הקבוצה/ארגון ששלחו אותו מקדשים. בהתאם לכך, האחריות הציבורית של המינהל הציבורי קרובה במהותה לאחריות הציבורית של הממשל, בכך שהיא מחוייבת במעשיה ובפעילותה לטובת הציבור כולו. להבדיל מאחריות ציבורית של ממשל – באופן כללי – למערכות של מינהל ציבורי מתוספת מחוייבות המושתתת על עקרונות בירוקרטיים וניהוליים – להבדיל מערכים פוליטיים המשולבים, באחריות הממשל שהינו ישות פוליטית.

הקריטריון העיקרי לבדיקת האחריות הציבורית, בכל משטר דמוקרטי (וישראל כחלק ממנו), הוא זה של מילוי אחר צרכיו של קהל היעד שאליו היא מכוונת. במילים אחרות: מבחנה העיקרי הוא במתן שירותים לאזרח, כגון ביטחון, משטרה, בריאות, חינוך, תרבות, סעד, תעסוקה, איכות סביבה, תשתיות ותחבורה. אין מדד מדויק ומוחלט לבחינה זו. פרויקטים מסוימים הרלוונטיים לעניין מצויים עדיין בראשית דרכם, ועד שלא יושלמו לא ניתן יהיה לתת לכך תשובה מלאה. עם זאת, נראה כי הגדרת האחריות הציבורית חיונית עבור המינהל הציבורי בישראל, אשר ממשיך להתמודד בחזיתות רבות, ואולי אף רבות יותר מאלה של כל מדינה מערבית אחרת.

האתגרים עמם צריכה להתמודד המערכת הציבורית בישראל עצומים: עימותים מזויינים, ביטחון שוטף, שמירה על ביטחונם האישי של האזרחים, קיטוב אתני מחמיר, משבר מתמשך בחינוך ותרבות, קיצוץ דרסטי בהוצאות הסעד והבריאות ושחיקה בהקצבות לסל התרופות, עוני ודלות בסקטורים רבים, בעיות מחמירות של איכות סביבה, היעדר פיתוח מספק של תשתיות לתחבורה, צפיפות אוכלוסין מהגבוהה בעולם, ועוד ועוד. לטענתנו, חלק גדול מבעיות אלה נובע מתפיסה מוטעית, ביודעין ושלא ביודעין, של מושג אחריותו הציבורית של הממשל והמינהל הציבורי. דוגמה מובהקת לכך היא השפעתם הגוברת של בעלי הון על עיצוב מדיניות ציבורית, אשר גורמת לעיוות בחלוקת המשאבים הציבוריים ולשיבוש יעדיה המרכזיים של הממשלה. הקשר בין הון ושלטון הינו אחד הגורמים העיקריים לעיוות וטשטוש המושג 'אחריות ציבורית' בישראל, ומשבש את אמות המידה המחייבות את המינהל הציבורי ופוגע במילוי חובתו העיקרית – מתן שירות הוגן, יעיל ואיכותי לאזרח. לדוגמה, רבים מפקידי הממשל מועסקים עם פרישתם דרך קבע בחברות של בעלי הון אשר קיבלו הטבות מפליגות מהמדינה, ובכך מעלים תהיות רבות לגבי יושרתם ומידת נאמנותם לציבור שאותו הם אמורים לשרת. ואכן נשאלת השאלה כיצד ניתן לשרת כראוי את האינטרס הציבורי, כאשר מתקיים ניגוד

אינטרסים עמוק כל כך אצל איש ציבור בכיר? הרי מופר כאן העיקרון הבסיסי של אחריות ציבורית, לפיו יש לנהל מדיניות ציבורית שתיטיב עם הציבור הרחב ולא רק עם שכבות עשירות, חזקות ומעטות. באותה מידה אנו עדים לשיבושים ועיוותים בכל הנוגע לחלוקה הוגנת ושווה של משאבים ציבוריים – בין פריפריה למרכז, בין יהודים לערבים, בין דתיים לחילוניים, בין נשים לגברים. יעידו על כך פערי אי השוויון בחברה כפי שינותחו ויוצגו בהמשך.

אחריות ציבורית וניהול ציבורי חדש

למושג האחריות הציבורית קשר הדוק לאחת התפיסות המשפיעות ביותר בחשיבה המינהלית של השנים האחרונות – תפיסת הניהול הציבורי החדש (New Public Management, NPM). גישה זו הוגדרה על ידי Garson and Overman כ"לימוד בין-תחומי של ההיבטים הגנריים (Generic – משותפים) של המינהל הציבורי... שילוב של תפקידים ניהוליים כמו תכנון, ארגון ובקרה עם תהליכי ניהול של משאבים אנושיים, כלכליים, פיסיים, ופוליטיים".¹ הגדרה זו מבטאת את שאיפתם של רבים מהעוסקים במינהל ובמדיניות ציבורית לטלטל ולנער את הגישה השמרנית בתחום ולהניע תהליך של 'ליברליזציה' ניהולית, שמטרתו העיקרית לחולל שינוי במערכות בירוקרטיות שכשלו בהשגת יעדיהן המרכזיים וביישום מדיניות ציבורית ראויה בתחומים שונים. שאיפתם של המצדדים בניהול ציבורי חדש הינה, בין השאר, לשפר את הקשר שבין ציבור לממשל, אזרחים ומינהל, ועל ידי כך להגדיר מחדש את האחריות הציבורית של הסקטור הציבורי כלפי שולחיו. אין פלא שגישה זו צברה תנופה בעידן של ניאול-ליברליזם, עליו יורחב הדיון בהמשך.

² Kettl and Milward טענו בזקשר זה כי ניהול ציבורי חדש איננו מינהל ציבורי מסורתי, ואף לא אקט של ניתוח מדיניות במובנו המקובל, מכיוון שהוא נשען על מגוון רחב של דיסציפלינות ועל שורה ארוכה של שיטות מדעיות שלא היו מקובלות בעבר. הגישה העיקרית עליה נבנתה דוקטרינת הניהול הציבורי החדש היתה זו שגיבש המגזר העסקי/תעשייתי/פרטי. בהסתמך עליה, פיתחו חוקרים עמדה תובענית יותר כלפי ארגונים ציבוריים, מתוך הנחה שהם מסוגלים לבצע את משימותיהם טוב יותר מכפי שהיו מורגלים עד

1 David G. Garson and Samuel E. Overman, *Public Management Research in the United States* (New York: Praeger, 1983) p. 287.

2 Donald F. Kettl and Brinton H. Milward (eds.), *The State of Public Management* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996).

אז, תוך שינוי באסטרטגיות הניהול, המבנה, והתרבות הארגונית הפנימית. הביקורת המרכזית על המינהל הציבורי המסורתי מצדם של הרפורמיסטים טענה כי הוא נכשל במשימה מרכזית אחת – ביכולת לשלב בין סוגים שונים של הידע הרב שנצבר במשך שנים רבות בדיסציפלינות השונות של מדעי החברה והניהול. מכיוון שכך, בעיות ציבוריות כבדות משקל נידונו פעמים רבות מזווית ראייה צרה של קבוצת מומחים אשר לא השכילו לשלב ידע נוסף/ מקביל שהיה בידיהם – פרי מחקרם של עמיתים שבחנו את הסוגיה מכיוונים אחרים. מכאן ניתן להבין כי מושג האחריות הציבורית של המינהל הציבורי היה פתוח לביקורת בין תחומית, אשר הגדירה אותו והרחיבה אותו לאורך השנים.

בהמשך הדגישו חוקרים את היעדר ישום מספק של רעיונות ניהוליים וארגוניים מתחום מינהל העסקים, והעברתם אל תחום המינהל הציבורי.³ הדוגמאות לכך רבות. התיאוריה הארגונית והניהולית הוכיחה את יעילותם של תהליכי ביזור תפקידים, שיתוף עובדים בקבלת החלטות, החדרת תחרותיות בין יחידות, יצירת זיקה בין ביצועים לתגמולים, הקפדה על בחינת איכות ובקרה של מוצרים ושירותים ומתן תשומת לב ייחודית ומרכזית ללקוח. המגזר הציבורי מצדו העדיף שנים רבות להתעלם מהעובדות המוכחות להצלחה אשר היו מונחות לפניו.⁴ למשל, ארגונים ציבוריים נותרו ריכוזיים מאוד וביזור תפקידים בדרגי ניהול רק כאשר לא היתה ברירה אחרת. הם נטו שלא להחדיר תהליכי שיתוף עובדים בקבלת החלטות, מתוך הנחה שאין בהם תועלת, או מתוך לחציהם של גורמים וכוחות פוליטיים אשר חששו ממעורבות יתר של דרגים נמוכים, אשר עלולה מבחינתם לזעזע את הבירוקרטיה השמרנית והמוכרת שהורגלו אליה. מושג התחרותיות היה זר למגזר הציבורי במשך שנים רבות והותיר בידי המדינה את המונופול (הבלתי יעיל בעליל) על תחומי פיתוח ושליטה של משאבים ושירותים חיוניים, כמו חשמל, מים, תחבורה ותקשורת. במשך שנים רבות ובמדינות רבות (וישראל ביניהן) לא התקיימה זיקה סבירה בין ביצועים ותגמולים של משרתי ציבור. הטענה השכיחה ביותר להסבר תופעה זו היתה לרוב כי קשה למדוד ביצועים של מערכות ציבוריות ולכן גם קשה לתגמל עובדים בהתאם. למרות שיש לטענה זו בסיס כלשהו הרי שכיום יש בנמצא כלים משוכללים דיים בידיהם של כלכלנים, פסיכולוגים, סוציולוגים וחוקרי מדיניות ארגונית המסוגלים להעריך ביצועים ארגוניים וביצועי עובדים במידה סבירה למדי. העובדה שמנגנונים

3 Laurence E. Lynn, "The New Public Management: How to Transform a Theme Into a Legacy", *Public Administration Review*, Vol. 58 (1998), pp. 231-237.

4 ערן ויגודה-גדות, "מינהל ציבורי – הדור הבא: תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני", *המרחב הציבורי*, 1 (2007), עמ' 57-88.

ציבוריים סירבו במשך שנים לקבל את התפתחויות הללו ולא השכילו לשלבן בארגוניהם עיכבה את ההתקדמות הכל כך נחוצה בתחום ועיכבה את פיתוח מושג האחריות הציבורית כפי שנדון כאן. בנוסף, ההקפדה על בחינת איכות ובקרה של תהליכי מתן שירות לא הייתה קיימת. מנגנונים שלטוניים אמנם היו כפופים למערכות ביקורת ציבורית, אך גם פעולתם של אלה הייתה לרוב 'לאחר מעשה' ונתבצעה בכלים חשבונאיים ומשפטיים כבדים ומסורבלים, שלא תמיד נתנו מענה מתאים לצורך בתיקון מיידי ומהיר. יתרה מכך, במשך שנים ארוכות לא הפעיל המגזר הציבורי כלי הערכה ומדידה לטיב השירות שהופק, לצרכים המשתנים של האזרחים ולתביעותיהם. כלים אלה היו מצויים בידי המגזר הפרטי והוכיחו את יעילותם, אך לא הצליחו לחדור אל המגזר הציבורי. ואחרון חשוב: עד כמה שהדבר נשמע כיום מוזר, המערכת הציבורית לא נתנה משקל ראוי לתפיסת האזרח כלקוח. תהליכים שלטוניים לא היו מכוונים לספק את צרכי האזרחים כפי שאלה ראו אותם לנכון, אלא למלא יעדים שהוגדרו כמעט באופן בלעדי על ידי קובעי מדיניות ומיישמיה בתהליך שיש בו מרכיבים אנטי-דמוקרטיים ברורים. במדינות רבות החטיאו ארגונים במנהל הציבורי את יעודם העיקרי בכך שלא הציבו את האזרח במרכז הפעולה והשירות הציבורי. בעוד שארגונים פרטיים נאלצו לעשות זאת תמיד, גם אם מאילוצי שרידות והצלחה כלכלית, הרי שבירוקרטיות שלטוניות לא חשו מעולם בחרב המתהפכות מעל ראשן: יציבותן הייתה עובדה מוגמרת ומכאן, לטענת רבים, נבעה חוסר תשומת לב (במקרה הטוב) וזלזול (במקרה הרע) כלפי אזרחים. קל להסביר אם כך מדוע לא התפתח מושג האחריות הציבורית של המינהל והממשל באופן שראוי היה לו להתפתח.

ייתכן ופריצת הדרך הגדולה, בדמותה של תפיסת הניהול הציבורי החדש, הייתה עצם הניסיון לערער על מצב דברים זה. השינויים שחלו הגדירו מחדש את האחריות הציבורית של המינהל הציבורי בישראל ובעולם, אשר במרכזה הועמדו מושגים וערכים חדשים, שלא זכו לתשומת לב ראויה בעבר. ביניהם: טיב השירות, מדידת ביצועים, ניהול פיננסי מושכל, חתירה לשיפור מתמשך, אחריות כלפי אזרח כלקוח, שיתוף עובדים ושיתוף ציבור ועוד. גם אם אין הגישה חפה משגיאות ומטעויות, ברמת התכנון התיאורטי וברמת הביצוע כאחד, הרי שתרומתה לרפורמות במערכות מינהל ציבורי בבריטניה, ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד ומדינות אחרות הייתה רבה. היא הציבה סימני שאלה ביחס לתופעות שרבים קיבלו כמובנות מאליהן: מדוע לא ניתן להכניס מרכיב של תחרות לפעולתו של המינהל הציבורי? כיצד ייתכן שפעולות בירוקרטיות אורכות זמן כה רב? מדוע אין קשר בין ביצועים לתגמולים במגזר הציבורי? מדוע לא ניתן לתת לאזרחים יחס של לקוחות ולהתחשב בצרכיהם? מדוע לא נעשה מאמץ מספיק למדידה ומעקב אחר ביצועי המגזר הציבורי והשירותים שהוא מספק? גישת הניהול הציבורי החדש הצליחה להציע פתרונות

סבירים וחלופות מתקבלות על הדעת לבעיות שבמשך שנים רבות נתפסו כבלתי ניתנות לשינוי. כמו כן היא הציעה פתרונות, אותם ניתן היה לאמץ באופן מודולרי במדינות שונות על פי תרבותן, ערכיהן, ואופי האזרחים – הפעם כלקוחות. כך תרמה התפיסה העדכנית להתפתחותו של מושג האחריות הציבורית אצל בכירי המינהל הציבורי. היא הביאה להרכבת סדר יום סביר אשר יקדם תהליך של רפורמה ושינוי המבוסס על סדרה מוגבלת של אתגרים חדשים אשר יוצבו בפני המינהל הציבורי בן זמננו.⁵ האתגרים העיקריים, אותם ניתן לזהות על סמך הספרות בתחום, הינם: (1) הקטנת הבירוקרטיה, (2) ביזור הסמכויות, (3) תרבות ניהולית חדשה, (4) הערכת ביצועים (5) הפרטה.⁶ אתגרים או ערכים אלה הינם הבסיס לתפיסתנו את מושג האחריות הציבורית של המינהל הציבורי בן זמננו.

אחריות ציבורית וניהול ציבורי חדש בישראל

כדי להבין את התפתחות מושג האחריות הציבורית של הממשל והמינהל בישראל יש להבין ראשית את הרקע להתפתחותו של המגזר הציבורי בישראל, ובעיקר את השינויים שחלו בו בעשורים האחרונים. השינויים הבולטים לעניין זה, למן סוף שנות השבעים של המאה הקודמת ועד היום, מתבטאים בשני מרכיבים עיקריים: מהפכה של ממש בתחום ביזור הסמכויות (לדוגמה, העברת סמכויות ניהוליות רבות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ומתן חופש פעולה רב יותר לניהול תקציבי במשרדי הממשלה השונים), והפרטה מוגברת – החל מאמצע שנות השמונים. כמו כן הולכים ומתחזקים תהליכים של הגברת השקיפות ביחס לפעילות הממשלתית, טיפוח חובת הדיווח של מינהלים ומוסדות כלפי הציבור, ומעורבות רבה יותר של הביקורת הציבורית בתחומים בהם לא עסקה בעבר.⁷ עם זאת, נראה כי בתחומים אחרים, כמו צמצום היקף הבירוקרטיה והכנסת שינויים מבניים בארגונים ציבוריים, החדרת תרבות ניהולית חדשה, בעיקר בתחום הערכת הביצועים של ארגונים ציבוריים –

5 Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (London: Macmillan, 1995); Lynne A. Weikart, "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", *Urban Affairs Review*, Vol. 36, (2001), pp. 359-381; Steven W. Hays and Richard C. Kearney, "Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform", *International Journal of Public Administration*, Vol. 20, No. 1 (1997), pp. 11-40.

6 לפירוט נוסף ראו אצל: ויגודה-גדות (לעיל: הע' 4).

7 אשר פרידברג, "מאפייני הביקורת הציבורית בישראל", אצל אשר פרידברג (עורך), *ביקורת המדינה בישראל* (ירושלים: אקדמון, 1999), עמ' 88-102.

הצעדים קטנים יותר ובלתי מספיקים, ולכן גם האתגר לשינוי רב. לכל אלה השפעה על מערך הערכים המגדירים את האחריות הציבורית של מערכות מינהל וממשל בישראל.

ישראל נוסדה כמדינת רווחה, בעלת משק וחברה המנוהלים בשיטה ריכוזית ביותר ומאופיינים בשלושה מגזרים עיקריים: הציבורי, הפרטי, וההסתדרותי. ערכיה של המדינה כמדינת רווחה ביטאו את השאיפה להענקת ביטחון סוציאלי, שמירה על רמת החיים, צמצום אי השוויון ואינטגרציה חברתית.⁸ כדי להשיג יעדים אלה נטה מאז הכוחות בשנותיה הראשונות של המדינה, באופן ברור, לטובת המגזרים הציבורי וההסתדרותי. אלה פעלו לרוב במשולב ובאופן מתואם ובלמו רפורמות ושינויים שאיימו על הערכים החברתיים שנתפסו כראויים. מאז כוחות זה השתנה לחלוטין מאז סוף שנות השמונים וראשית שנות התשעים של המאה העשרים, כאשר מחד גיסא איבד המגזר ההסתדרותי את הדומיננטיות שלו, ומאידך גיסא התפתחו מגמות כלל עולמיות של התייעלות ושימת דגש על ניהול עסקי במגזר הציבורי. בשנים אלה הסתכמה אחריותו הציבורית של המינהל הציבורי בישראל בייצוב תשתית בסיסית שתאפשר קליטת גלי עלייה, כמו גם התמודדות עם איומים ביטחוניים משמעותיים. הציבור לא היה תובעני במיוחד בנושאים אלה וסובלנותו כלפי פעילויות שונות, גם אם שנויות במחלוקת, של השירות הציבורי, הייתה רבה. מכאן שלא נרשם לחץ חריף ובולט על המדינה ועל מנגנוניה הבירוקרטיים לשנות את ההגדרה הבסיסית של אחריות ציבורית כפי שנוסחה, באופן תיאורטי ובפועל, עם הקמת המדינה.

ניצנים של רפורמות ושינויים בדרך ניהולו של המגזר הציבורי, כמו גם בהגדרת האחריות הציבורית של הבירוקרטיה, ניכרו כבר בסוף שנות השבעים, עם המהפך הפוליטי הראשון, אך אלה לא נתגבשו לכלל שינוי עקבי וכולל, ולא זכו לתמיכה פוליטית מספקת של המפלגות הגדולות. ועדות ממשלתיות וציבוריות הוקמו במטרה לבחון חלופות למבנה המינהל והמגזר הציבורי ולקבוע סדר יום לביצוע רפורמות שונות (לדוגמה, ועדת מוזס: דצמבר 1965, ועדת זנבר: יוני 1981, ועדת לורנץ: נובמבר 1985, ועדת קוברסקי: אוגוסט 1989). הציפייה היתה שרפורמות אלה ישנו באופן מהותי את מידת האחריות שיש לארגונים ציבוריים כלפי הציבור. עבודות מהסוג הזה ממשיות לרכז תשומת לב ועניין גם בשנים האחרונות⁹ ויתרון בכך שהן משמרות את נושא השינוי והרפורמה על סדר היום הציבורי הישראלי ומציעות רעיונות עדכניים

8 אברהם דורון, "בזכות מדינת הרווחה", אצל מרגלית אלקנה (עורכת), יוזמה לצדק חברתי (גבעת חביבה: יד יערי, 1995), עמ' 85-95.

9 דוד נחמיאס, מירל דנון-קרמזין, אלון יראוני, לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997).

ויצירתיים לשיפור המינהל. ואולם, בחינה מדוקדקת מעלה כי הצעות אלה מתמקדות במערך הארגוני, המבני והכספי של זרועות השלטון. מנגד, בכולן חסרה, למשל, התייחסות שיטתית להתפשטות ולחלחול מושג האחריות הציבורית אל מרחביה של תרבות ניהולית חדשה בשלטון, וכן לא מודגש די הצורך פיתוחם של כלים מתאימים להערכת ביצוע התנהגותי של המגזר הציבורי.

בשנים האחרונות מתחולל שינוי מסוים במגמה זו וגובר הצורך בבחינה מחודשת של מושג האחריות הציבורית של המינהל הציבורי ובאיסוף נתונים שיטתי ומקיף אודות ביצועי ארגונים ציבוריים והגדרת יעדיהם. הערכת ביצועים שכזו, שהינה חלק עיקרי בתהליכי ניהול ציבורי חדש, מן ההכרח שתכלול בחינת מדדים כלכליים וטכניים, אך גם ובעיקר, בדיקה מדוקדקת של יחסי השלטון והאזרחים, באמצעות משתנים כמו שיקולי תגובתיות, היענות והתחשבות בצרכי הציבור, אתיקה של משרתי ציבור, הערכת מיומנותם ומקצועיותם של עובדים ומינהלים בשירות הציבורי, יוזמה, חדשנות והטמעת מערכות מידע, שיפור ערוצי תקשורת עם הציבור, תדמית המגזר הציבורי, והגינותו כלפי האזרחים. הערכה שכזו תתרום להגברת המודעות לאחריות הציבורית של המינהל הציבורי כלפי אזרחים. מקובל לטעון כיום כי היבטים אלה חייבים להשתלב בתוך מערכת שיקולים רחבה, המעצבת מדיניות ציבורית וקובעת את מאפייני הניהול במערכות ממשל ושירות ציבורי.¹⁰ הניסיון אצל מדינות כמו קנדה וארה"ב מראה כי ניתן לבצע הערכה שכזו באמצעות מחקרים שיטתיים ומתמשכים של עמדות אזרחים ומעמדם כלקוחות של המגזר הציבורי, וכן באמצעות מחקרים פנים-ארגוניים המתמקדים באוכלוסיית עובדי המגזר הציבורי. מחקרים שכאלה מעצבים את הציפיות כלפי מערכת ביורוקטית מודרנית ותורמים לדינמיות של מושג האחריות הציבורית של המינהל. הן מרחיבות את גבולותיו, מעמיקות את הדרישות ממנו והופכות את הדיון הציבורי ביחס אליו לממוקד ויעיל יותר.

ניאו-ליברליזם במדיניות הממשלה וחלופות עם אחריות ציבורית

אחת ההשפעות החזקות ביותר על תפיסת האחריות הציבורית של המינהל הציבורי נובעת מהתפתחות שיח מקיף וחוצה גבולות בכל הנוגע למקומו של הניאו-ליברליזם במדיניות ממשלות. במילון מונחים חברתי-כלכלי של מכון ון

10 Janet A. Weiss, "Psychology", in Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (eds.), *The State of Public Management* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 119-142.

ליר בירושלים מוגדר ניאו-ליברליזם כ: "זרם בתיאוריה הכלכלית, הטוען כי היחסים הכלכליים מוסדרים על ידי חוקים טבעיים והאינטרס האישי לפיו כל אדם פועל יוצר הרמוניה טבעית, ולכן כל התערבות של המדינה היא מיותרת ומזיקה".¹¹ תפיסה זו דוגלת בתחרות חופשית, בחופש התעסוקה, התנועה, היוזמה, הסחר הבינלאומי ובזכותו של הפרט לקניין. הסחר החופשי מעודד תחרות, מרחיב שווקים, מאפשר חלוקת עבודה והתמחות של כל אזור על פי היתרון היחסי שלו, ועל ידי כך מגדיל בסופו של דבר את כלל התפוקה. תפקידה היחיד של המדינה הוא לדאוג כי גורמים שחתמו ביניהם חוזים יכבדו אותם, ולמנוע פגיעה כלשהי ברכוש הפרטי. בתנאים אלה, השגשוג יבוא מאליו. הגרסה המודרנית של רעיונות אלו מכונה, החל מאמצע שנות השבעים, בשם 'ניאו-ליברליזם' (neoliberalism). הניאו-ליברליזם הוא למעשה סוג של ניאו-שמרנות, חזרה לקפיטליזם הרדיקלי של המהפכה התעשייתית, שמאפייניו על פני השטח הינם מקסום הרווח והצבר בלתי מרוסן של עושר, ומתחת לפני השטח – ריכוז בלתי מרוסן של עושר בידיים מועטות.

מה מקומו של מושג זה בדיון על אחריות ציבורית וכיצד הוא משפיע עליו? מילטון פרידמן, חתן פרס נובל לכלכלה, הוא אחד האידיאולוגים המרכזיים של הניאו-ליברליזם המודרני. הוא טען במאמרו המפורסם ב'ניו יורק טיימס'¹² כי קיימת רק אחריות חברתית אחת של התאגיד – להשתמש במשאביו ובפעילויותיו להגדלת רווחיו, כל עוד הוא עומד בכללי המשחק, כלומר עוסק בתחרות פתוחה וחופשית ללא הונאה ורמאות. לפרידמן היתה השפעה רבה על ממשלות הליכוד ובמיוחד על בנימין נתניהו, על מדיניות ההפרטה, השוק החופשי, קיצוץ תקציבי הרווחה והקטנת מעורבות הממשלה במשק. התיאוריות של פרידמן השפיעו גם על מדיניות התאצ'ריזם בבריטניה ועל תפיסתו של רונאלד רייגן בארה"ב בשנות השמונים של המאה הקודמת.

חתן אחר של פרס נובל, הפרופ' ג'וזף שטיגליץ, מתנגד נחרצות לניאו-ליברליזם.¹³ לטענתו, על הממשלה להתערב בתהליכים בסיסיים במשק, ולא להותירם לשלטון "היד הנעלמה" שעליו מדבר אדם סמית. הוא מתנגד לאידיאולוגיה הטוענת שמניעת גירעון תקציבי, הפרטה, ותחרותיות, הן חזות הכל. שטיגליץ מותח ביקורת נוקבת על פעילות המוסדות הבינלאומיים בארצות מתפתחות וסבור שהם גורמים לנזק חברתי. לדעתו, הוויכוח הציבורי

11 דב חנין, "מסוציאליזם דמוקרטיה לניאו-ליברליזם", אצל מנחם מאוטנר (עורך) צדק חלוקתי בישראל (תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2000), עמ' 69-76.

12 Milton Friedman, "The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits", *The New York Times Sunday Magazine* (September 13, 1970).

13 ג'וזף א. שטיגליץ, אי נחת בגלובליזציה (תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2005).

כיום הוא על מציאת האיזון המתאים בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי (ניתן גם לצרף את המגזר השלישי – האלכ"רים). הם משלימים אחד את השני. אין לבטל את המגזר הפרטי כפי שגורסים הקומוניסטים, או לצמצמו כפי שגורסים הסוציאליסטים, וגם אין לבטל את המגזר הציבורי, כפי שגורסים הניאו-ליברלים. שטיגליץ הגדיר פילוסופיה כלכלית חדשה – הדרך השלישית – המכירה בתפקיד החשוב אבל המוגבל של הממשלה; זאת מפני שכוחות השוק אינם פועלים בצורה אופטימלית ויש להתערב מדי פעם על מנת לרסנם. המסגרת החדשה הזאת תביא ליציבות בת קיימא, לקיימות ארוכת טווח, לצמיחה שוויונית. שטיגליץ קובע כי מודל כלכלי טהור של שיווי משקל תחרותי אינו מתאים לחברת הרווחה המודרנית. במודל כזה אין כמעט צורך בממשלה והיא נותרת בתפקיד מינימלי של שומר לילה. זהו שוק חופשי, שאין עליו כבלים, שוק ליברלי הפועל באופן מושלם.

לאחר השפל הכלכלי הגדול של שנות השלושים במאה העשרים, וההכרה בכשלים אחרים של מערכות השוק, נדחתה מדיניות השוק החופשי על ידי המדינות המפותחות, אם כי עדיין מתנהל בתוכן ויכוח ביחס לאיזון הנכון שבין הממשלה לשוק.¹⁴ שטיגליץ רואה סכנה בכך שבעקבות המדיניות הניאו-ליברלית הנוהגת במדינות שונות יתערער החוזה החברתי המגשר ומחבר בין אזרחי המדינה לבין עצמם ובינם לבין ממשלותיהם. האזרחים יחדלו מלכבד את חלקם ב"חוזה" ותיווצר תסיסה חברתית. האחריות הציבורית של מדינה כלפי אזרחיה, שהיבט מרכזי מתוכה משתקף באחריות הציבורית של המינהל הציבורי, תועמד כך למבחן.

אחד ממרכיבי החוזה עליו מושתתת האחריות הציבורית הוא ה'הוגנות' – לפיה יש להקפיד על כך שאזרחי המדינה העניים יהיו שותפים לרווחים המצטברים בחברה בתקופות של גידול וצמיחה ואילו העשירים יהיו שותפים בנשיאה בנטל הקשיים שעל החברה להתמודד אתם בתקופות משבר. האידיאולוגים הניאו-ליברלים טוענים שבעלי ההון והעסקים הם שנהנים בשלב הראשון של תהליך צמיחה, אך בסופו של דבר הוא מחלחל אל כל שכבות האוכלוסייה. שטיגליץ מאמין שתיאוריה זו מסולפת: "חסידי הניאו-ליברליזם מקדישים מעט מאוד תשומת לב לחלוקת הכנסות הוגנת. כאשר לוחצים עליהם הם טוענים שהדרך הטובה ביותר לעזור לעניים היא להביא את המשק לידי צמיחה. הם מאמינים בכלכלת החלחול למטה, על פיה העושר המצטבר על ידי הצמיחה מחלחל בסופו של דבר למטה ומגיע אפילו עד לעניים. עם זאת, יטענו אחרים, כלכלת החלחול למטה לא היתה מעולם יותר מאשר אמונה, משאלת לב. העוני באנגליה של המאה התשע-עשרה גדל אף על פי שמשק המדינה בכללותו שגשג. דוגמה דרמטית של העת האחרונה

היא הצמיחה באמריקה בשנות השמונים של המאה העשרים: המשק צמח, אבל העניים המצויים בתחתית הטולם החברתי גילו שהכנסותיהם הריאליות יורדות".¹⁵ לכן, האחריות הציבורית של ממשל ומינהל לא יכולה לבוא לידי מיצוי בעולם ניאוליבראלי.

צמיחה כלכלית המונעת על ידי אידיאולוגית הניאו-ליברליזם לא תמיד מחלחלת אל השכבות החלשות. מחקרים שונים המתפרסמים בישראל¹⁶ מראים שבארץ מתרחבים הפערים בין השכבות החברתיות. אין כיום בישראל פה למעמד הבינוני ההולך ונשחק ולמעמד העניים ההולך וגדל. מפלגות שקמו על מנת לסייע להם מיישרות פעמים רבות קו לפי רצון בעלי ההון התומכים במימון נדיב בפוליטיקאים. העיתונות מסתפקת מדי פעם בתשלום מס שפתיים, בהיותה מצויה בבעלות האליטות, ואפילו האוניברסיטאות מתקשות לתקוף מדיניות זאת על רקע תמיכתם של בעלי הון בתקציביהן המדולדלים. בעולם כזה האחריות הציבורית של הממשל ושל זרועות המינהל מוגבלת למדי ולא מסוגלת לקיים את ערך ההוגנות והצדק החברתי הבסיסי של תמיכה בחלשים שבכל חברה.

למרות הבעייתיות הגלויה של כלכלת החלחול-לדמטה, יש לה מגילת יוחסין אינטלקטואלית מכובדת. בהקשר זה נשאלת השאלה האם אי-השוויון החברתי מועיל לפיתוח המשק ולצמיחתו, שכן העשירים חוסכים יותר מהעניים, והמפתח לצמיחה הוא הצבר ההון? עם מי כדאי להיטיב על מנת להניע את גלגלי המשק – עם אילי ההון שחוסכים את עיקר רווחיהם, או שמא יש להיטיב עם המעמד הבינוני והנמוך? במילים אחרות, כלפי מי מכוונת האחריות הציבורית של קובעי המדיניות ומבצעה?

אמיר כידן¹⁷ מזכיר סקר שנתי שערך BdiCoface, על פיו הריכוזיות במשק עלתה בשנת 2007 ותשע-עשרה המשפחות העשירות ביותר במדינה רשמו הכנסות של כשלוש-מאות מיליארד שקל, שהם כ- 40% מסך ההכנסות של חמש-מאות החברות המובילות במשק, לעומת 33% בשנת 2006. בישראל מחזיקה האליטה בשיעור גבוה ביותר משוק ההון ושיעור אחזקות שאר הציבור קטן יחסית. מקומה של ישראל במדד השחיתות של Transparency International יורד בעקביות בשנים האחרונות, ובמקום להדמות לסקנדינביה, הולנד וניו זילנד, אנו נעשים דומים יותר ויותר לרוסיה, ארגנטינה וניגריה.

15 שטיגליץ (לעיל: הע' 13), עמ' 108.

16 שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיאס, דו"ח תמונת מצב חברתית 2007 (תל אביב: מרכז אדווה, 2007); שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, דו"ח הצטמקותו של המעמד הבינוני בישראל: עדכון לשנת 2005 (תל אביב: מרכז אדווה, 2007).

17 אמיר כידן, "BDI: הריכוזיות במשק עלתה ב-2007, 19 משפחות העושר רשמו הכנסות של כ- 300 מיליארד שקל", גלובס, 10.3.98.

האחריות הציבורית של מערכות המינהל מתרחקת אם כך מהמודל המערבי המתקדם והופכת דומה יותר למדינות מתפתחות, בהן אין ביקורת מספקת על פעולות השלטון ועל הצורך בהגנת הערכים המשותפים לחברה ולעם. באחת המסות הראשונות שנכתבו בנושאים של אתיקה עסקית בישראל נכתב:

"מדינת ישראל עברה מאז הקמתה מהפך, וממדינה עם ריכוזיות בולשביקית בידי הממשלה וההסתדרות, הפכה למדינה שכלכלתה נשלטת על ידי עשר עד עשרים משפחות, כמו במיטב רפובליקות הבנות. התמוטטות המניות הבנקאיות שהסבה למדינה הפסדים של מיליארדי דולרים אין בה עניין ציבורי, וכשכבר מובאים סוף סוף הבנקאים לדין, הם אינם יושבים אפילו יום אחד בבית הסוהר הודות להגנתם של מיטב עורכי הדין והיצמדות המערכת המשפטית לטיעונים לגליסטים יבשים ולא לעקרונות הצדק והאתיקה. בעלי מניות שסבלו מהונאה אתית בפרהסיה, אינם זוכים על פי רוב בתביעותיהם הייצוגיות, כשהם בכלל מעיזים לתקוף את שועי המשק העושים בחברות הציבוריות כבשלהם בזכות גרעין שליטה של עשרים או שלושים אחוזים".¹⁸

ניתן על כן לטעון כי מושג האחריות הציבורית של המינהל הינו מושג תלוי תרבות וחברה. שטיגליץ מזים את האגדה של "מודל השוק" כמודל יחיד ומיוחד ואין בלתו, שבו דוגלים הניאו-ליברלים וחסידי ישראל. לטענתו, "אבל אין מודל שוק אחד ויחיד. יש הבדלים עצומים בין הנוסח היפני של השוק, לבין הנוסח של הגרמנים, השוודים והאמריקנים. יש מדינות שההכנסה לגולגולת משתווה בהן לזאת של של ארצות הברית, אך שורר בהן פחות אי-שוויון מאשר בארצות הברית ופחות עוני, ואילו רמת הבריאות ומרכיבים אחרים של רמת החיים, גבוהים בהן יותר (לפחות על פי אמות המידה של תושביהן) מאשר בארצות הברית. הן בשוודיה הן בארצות הברית מתקיים קפיטליזם המתבסס על השוק, אבל תפקידי הממשלה בשתי המדינות הללו שונים לגמרי זה מזה. בשוודיה לוקחת הממשלה על עצמה אחריות גדולה יותר מאשר בארצות הברית; היא דואגת לקידום הרווחה החברתית; היא ממשיכה לספק בריאות ציבורית טובה יותר מזו שמספקת ארצות הברית לאזרחיה, כמו גם ביטוח אבטלה ציבורי טוב יותר וזכויות פרישה נדיבות יותר. למרות הנהגת מודל הרווחה הזה, הקפיטליזם של שוודיה מצליח לא פחות מזה של ארצות הברית, אפילו במונחי "הכלכלה החדשה" ו"חידושיה".¹⁹ הוא מסכם את משנתו בגישה אריסטוטלית של אימוץ דרך הביניים, לא הליכה על פתרון בלעדי של כוחות השוק ולא תמיכה במעורבות גדולה מדי של הממשלה. בישראל, כמו ברוסיה, כשלו האידיאולוגיות הקיצוניות של ניאו בולשביזם ושל ניאו ליברליזם,

18 יעקב קורי, הישמרו מדורון יווני (תל אביב: בימת קדם לספרות, 2001), עמ' 178.

19 שטיגליץ (לעיל: הע' 13), עמ' 251.

נדרשת אידיאולוגיה חדשה המגדירה אחריות ציבורית אחרת. זוהי גישה ניאו חברתית של קפיטליזם הומאני עם צדק חברתי, שלוקחת את שוודיה, נורבגיה, פינלנד, הולנד, שוויץ וניו זילנד לדוגמה. כולן מדינות קטנות יחסית בדומה לישראל. שטיגליץ דוגל בהשקפה מאוזנת ביחס לתפקיד הממשלה; השקפה המכירה במגבלות ובכשלים של השוק ושל הממשלה גם יחד. עם זאת, הוא רואה את השניים פועלים מתוך שיתוף פעולה, מתוך שותפות שאופייה שונה בכל מדינה ומדינה, שכן היא תלויה בשלב ההתפתחות הפוליטי והכלכלי שבו נמצאת כל אחת מהן. לדעתו יש חשיבות מכרעת לתפקוד הממשלה בכל שלב פוליטי וכלכלי שבו נמצאת המדינה. ממשלות חלשות וממשלות המתערבות יתר על המידה, אלו גם אלו פוגעות ביציבות ובצמיחה. לדוגמה, המשבר המזרח אסיאני נגרם על ידי חוסר רגולציה מתאימה במגזר הפיננסי; משבר הקפיטליזם המאפיונרי ברוסיה נגרם בשל כישלון הממשלה לאכוף על המדינה את כללי החוק והסדר הבסיסיים ביותר. 'ההפרטה במדינות המערב, מבלי שהונחה בהן תשתית מוסדית הכרחית, גרמה לביזת נכסים ולא ליצירתם. במדינות אחרות, שלא הונהגה בהן רגולציה, היתה למונופולים המופרטים יכולת גדולה יותר לנצל את הצרכנים מאשר למונופולים שהיו קודם לכן בבעלות המדינה. לעומת זאת, הפרטה המלווה ברגולציה, תאגוד מחודש, וגישה חדשה לניהול תאגידי, מובילים להגברת הצמיחה'.²⁰ לכן, במודל המוצע על ידי שטיגליץ יש לקח משמעותי לאלה המעוניינים להגדיר מחדש את גבולות האחריות הציבורית של המינהל והממשל בישראל. החלק הבא בפרק עוסק במספר היבטים של המאבק בין הגישה הניאו-ליברלית והגישה הניאו-חברתית ובדרך עיצובן את רעיון האחריות הציבורית של המינהל הציבורי בישראל.

השפעת המדיניות הניאו ליברלית בישראל על החברה ועל מושג האחריות הציבורית

דו"ח 'תמונת מצב חברתית 2007' שפרסם מכון אדווה בדצמבר 2007²¹ קובע (עמ' 4) כי המדיניות הממשלתית תרמה אמנם לעידוד הצמיחה, אך בו בזמן לא תרמה לצמצום הפערים ואי השוויון בחברה הישראלית. רק חלקים מוגבלים למדי של החברה והכלכלה בישראל צמחו, בעוד שחלקים רבים אחרים נותרו מאחור. ענפי ההיי-טק והשירותים העסקיים והפיננסיים צמחו מאוד, משכו אליהם השקעות גדולות ותיגמלו את עובדיהם בנדיבות; לעומת זאת, ענפים אחרים לא צמחו, או שצמחו בשיעורים נמוכים, לא הצליחו למשוך אליהם

20 שטיגליץ (לעיל: הע' 13), עמ' 253-254.

21 סבירסקי וקונור-אטיאס (לעיל: הע' 16).

השקעות ותיגמלו את עובדיהם ביד קפוצה. כתוצאה מכך, שכבה דקה, יחסית, של ישראלים ידעה גידול בהכנסות וברמת החיים, בעוד שמרבית הישראלים דרכו במקום או חוו נסיגה יחסית ברמת החיים. המסמך מצביע עוד על פערים עמוקים בשכר, המסבירים את החלוקה הבלתי-שוויונית של פירות הצמיחה. פערים חמורים קיימים גם בחינוך ובהשכלה הגבוהה – שני תחומים הטומנים בחובם את היכולת לצמצם בעתיד את פערי ההווה. עוד מצביע המסמך על פערים ההולכים וגדלים בתחום הבריאות. לבסוף, המסמך מצביע על פערים עמוקים בנושא הפנסיה.

נתונים אלה מדגישים ומחדדים את הבעייתיות המלווה את המונח אחריות ציבורית במינהל ציבורי. על פי נתונים אלה נראה כי המינהל הציבורי בישראל לא מצליח לממש את אחריותו כלפי חלקים נרחבים בעם. האחריות הציבורית של המינהל לפעול למען יתר סדר, לבקרה, לפיקוח של תנועת ההון ולבניית תשתית לחיים בכבוד גם לחלקים החלשים באוכלוסיה, לאלה שידם איננה משגת, איננה ממומשת כלל ועיקר.

מספר דוגמאות מתוך הנתונים יבהירו את תפקודו הבעייתי של המינהל הציבורי בישראל למימוש אחריותו הציבורית. מרכז אדווה מפרסם את הנתונים הבאים על אי השוויון בצמיחה הכלכלית: משנת 1990 ועד שנת 2006 גדלו ההכנסות של העשירון העליון במקביל לגידול בתל"ג, אך ההכנסות של העשירונים האמצעיים והנמוכים השתנו אך במעט. הפער בין ההכנסות של העשירון העליון לשאר העשירונים הולך וגדל וישראל, שהייתה לסמל של שוויוניות במחצית הראשונה של קיומה, הפכה למדינה שפערי ההכנסות בה הם מן הגדולים ביותר במערב. שיעור בני המעמד הבינוני (מי שמשתכר בין 75% ל-125% מההכנסה החציונית במשק) מהווה בישראל בשנת 2000 רק 28% מהאוכלוסיה, נמוך אף מארה"ב שנחשבת למדינה מאוד לא שוויונית שבה השיעור הוא 29%. בבריטניה השיעור הוא 32%, בספרד 33%, בטיוואן 36%, בקנדה 37%, בשווייץ 38%, בהולנד 40%, בגרמניה 43%, בנורבגיה 46% ובשוודיה 47%, שהם יותר משני שלישים מאשר בישראל. אם השוויון הוא מדד אחד של האחריות הציבורית לחיים בכבוד הרי שנראה כי המינהל הציבורי בישראל אינו מצליח במימושו.

בנוסף, בכל המדינות המוזכרות קיימת מגמה של פיתוח כלכלי לאורך שנים אך השגשוג מתפזר בצורה שוויונית יותר באוכלוסיה. לפי עיקרון זה שווידה היא אולי המדינה הדמוקרטית ביותר, כי כמחצית מאוכלוסיתה משתייכת למעמד הבינוני. אפילו בטיוואן, המוציאה חלק גדול מהכנסותיה לביטחון והשתייכה עד לפני מספר שנים לא רב לעולם השלישי, שיעור המעמד הבינוני גבוה בכשלושים אחוזים מהשיעור בישראל. בשנים 2001-2005 הידרדרו עשרים ושבע אלף משפחות, שהן כמאה אלף נפשות, מן המעמד הבינוני למעמד הנמוך. בעשרים השנים האחרונות ירד חלקו של המעמד הבינוני בישראל

מכשליש מאזרחי ישראל ל-27.9%. המעמד הבינוני מתפרס בישראל בין העשירון הרביעי לעשירון השביעי (עם הכנסה חודשית שהסתכמה בין 8,195 ש"ח ל-13,658 ש"ח בשנת 2005). חלקו של המעמד הבינוני בסך ההכנסות ירד מ-28% בשנת 1988 ל-21% מההכנסות בשנת 2005. לעומת זאת, חלקו של המעמד הגבוה בסך ההכנסות עלה בשנים אלה מ-58% ל-66%. חלקו של המעמד הנמוך נשאר בסביבות ה-13%. מבחינה כספית 62% מהמשפחות הפסידו הכנסה, יחסית ל-38% מהמשפחות שהכנסתן גדלה. בארצות המערב נחשב המעמד הבינוני לעמוד התווך של הכלכלה, אם כספק של עובדים המאיישים את מרבית המערכות במגזר העסקי והציבורי, ואם כצרכן עיקרי של מוצרי המשק. אך החשוב מכל – המעמד הבינוני נתפס, עוד מימי אריסטו היווני כעמוד התווך של המשטר הדמוקרטי. כל נסיגה במעמדו של המעמד הבינוני ובוודאי נסיגה כה משמעותית כפי שקרתה בעשור האחרון פוגעת פגיעה קשה בחברה הישראלית ובמעמדה כדמוקרטיה מערבית מתוקנת. לכן, מחזקים נתונים אלה את התפיסה כי האחריות הציבורית של המינהל כלפי אזרחים בשכבות חברתיות בינוניות וחלשות אינה באה לידי ביטוי הולם. המינהל הציבורי המבצע מדיניות ממשלתית אך גם משפיע על עיצובה לא מגן על ערכים החשובים כל כך לחברה ולאזרחיה.

כדי להדגיש את הפערים שבין מגזרים שונים באוכלוסייה מן הראוי שנבחן את חלוקת ההכנסות הלאומית. בשנים האחרונות הוכפל החלק שמקבלים המעסיקים מן ההכנסה הלאומית והגיע ל-12% (62 מיליארד שקל), ואילו חלקם של העובדים ירד מ-71% ל-66% – הפסד של כארבעים מיליארד שקל. בעוד שהעובדים הפיקו בממוצע תוצר של 107% לשעת עבודה, ירדה התמורה עבורה מ-100% בשנת 2000 ל-94% בשנת 2006. המשמעות – העובדים עובדים יותר, נותנים תמורה גדולה יותר ומקבלים פחות כסף. הנהנים הגדולים הם שוב העשירים. שיעורי הצמיחה הגבוהים ביותר נרשמו בתעשיות הטכנולוגיה העילית/היי טק (רכיבים אלקטרוניים, תרופות, ציוד מדעי ורפואי, ציוד תקשורת) ובענף הפיננסים והשירותים העסקיים (בנקים, ביטוח, קופות גמל, נכסי דלא ניידים). תעשיות ההיי טק עלו משנת 1997 עד 2006 בכ-70% ואילו ענף הפיננסים, כמו גם השירותים העסקיים, עלו באותה תקופה בכ-80%. לעומת זאת תעשיות הטכנולוגיה המסורתית (מזון, טקסטיל, דפוס ועוד) ירדו באותה תקופה בכ-5%. מלאי ההון בתעשיות ההיי טק היה גדול פי 2.5 מאשר ב-1997, בתעשיות המסורתיות גדל מלאי ההון רק ב-15%, ואילו בתעשיות המעורבות (מפעלי כימיה ונפט, כרייה וחציבה, פלסטיק וגומי, מכונות וציוד, כלי הובלה, תכשיטים וחפצי חן) היה מלאי ההון גדול פי 1.5. עלות השכר השנתית הממוצעת של שכירים בתעשיות הטכנולוגיה העילית עמדה בשנת 2006 על 228 אלף ש"ח (שכר ברוטו, הטבות סוציאליות ומיסים שהמעסיק משלם על שכר העובדים). סכום זה גבוה פי 1.9 מעלות השכר

בתעשיית הטכנולוגיה המעורבת המסורתית ופי 2.3 מעלות השכר בתעשיית הטכנולוגיה המסורתית.

מכאן ברור גם כי בעוגת ההכנסות של משקי הבית בין השנים 1990-2006 גדל חלקם של שני העשירונים העליונים והסתכם ב-44.7%, חלקם של שמונת העשירונים הנמוכים קטן באותה התקופה והסתכם ב-55.3%. בשנת 2006 העשירון העליון קיבל 38.3% מכלל ההכנסות בישראל, כמעט ארבעה אחוזים יותר מאשר בשנת 1990. ההכנסה החודשית הממוצעת בעשירון העליון היתה בשנת 2006 – 40,904 ש"ח, פי ארבע כמעט מן ההכנסה החודשית הממוצעת של משקי בית בעשירון החמישי. ההכנסה החודשית הממוצעת בעשירון התחתון עמדה על 3,383 ש"ח וחלקם בעוגת ההכנסות עמד על 2.3%. אם נביא בחשבון שהעשירון התשיעי גדל אך במעט (0.6%), הרי שעיקר הגידול בהכנסות משנת 1990 התרחש רובו ככולו בעשירון העשירי העליון, וזו התפלגות מאוד לא שוויונית. אם נזכור גם שענפי ההיי טק והשירותים הפיננסיים מעסיקים רק חלק קטן מהעובדים במשק הרי שהצמיחה היטיבה רק עם מיעוט קטן מאוד של האזרחים בעשירון העליון (וקרוב לוודאי שבתוכו בעיקר למאיונים העליונים) ובענפי ההיי טק והשירותים הפיננסיים (ובתוכם בעיקר למנהלים הבכירים). נראה כי מצב זה הוא תולדה של מתן אפשרות לכוחות השוק לעשות את שלהם. ייתכן ובמסגרת מדיניות ציבורית שונה ואחריות ציבורית המוגדרת אחרת היו ההכנסות נחלקות בצורה שוויונית יותר בין האזרחים בעשירונים השונים.

כזכור, שטיגליץ הוכיח שגם בכלכלות ניאוליברליות לא פועלים כוחות השוק בצורה אופטימלית. יש מונופולים וקרטלים, תיאומי מחירים, מניפולציה במחירי מניות וללא רגולציה יעילה כוחות השוק מיטיבים רק עם מתי מעט ומרעים את מצבם של רוב רובה של האוכלוסייה. שטיגליץ ואחרים אינם גורסים כמובן להנהיג כלכלה סוציאליסטית או קומוניסטית מכיוון שהוכח שגם הן אינן יעילות ושוויוניות, אך רגולציה יעילה יכולה להיות כמו בארצות סקנדינביה, צרפת או גרמניה, שם תנאי העובדים משופרים והכלכלה משגשגת. חוק סרביינס אוקסלי שחוקק בעקבות פרשת אנרון בארה"ב ומטיל עונשים כבדים על עבירות בממשל תאגידי של מינהלים וחברות הוא דוגמה לרגולציה מבורכת.²² הטלת עול מיסוי כבד יותר על העשירון העליון והקפדה על אכיפה של חוקי המיסוי של חברות גדולות על מנת למנוע מהן השתמטות ממס ו"תכנוני מס" יצירתיים היא גם כן רגולציה מבורכת. הטלת חובה לפרסום קודים אתיים ואכיפתם היא בוודאי רגולציה מבורכת. חוקים כאלה

²² Larry E. Rittenberg and Patricia K. Miller, *Sarbanes-Oxley Section 404 Work: Looking at the Benefits* (Florida: Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2005).

מבהירים מהי מידת האחריות הציבורית הנדרשת ממנגנוני הברוקרטיה והמנהל ומצביעים על כך שעליה להתנהל מתוך דאגה לערכי יסוד של חלוקת הון צודקת יותר והעלאת השכבות החלשות משולי החברה אל ליבה. סוגיית המיסוי בישראל היא ביטוי למשמעות האחריות הציבורית של המינהל והממשל. בישראל מס החברות על רווחים לא מחולקים הסתכם בשנת 1986, לפני עשרים שנה בסך הכל, ב-61%. מאז ירד המס בהדרגה והוא מסתכם בשנת 2007 ב-29% בלבד, פחות מחצי מהמס לפני עשרים שנה. אחוז דמי הביטוח הלאומי שהמעסיק משלם הסתכם ב-1986 בכ-16% ואילו ב-2007 הוא ירד לכ-4% בלבד – כרבע מן ההיקף שהיה לפני עשרים שנה. מס המעסיקים במגזר הפרטי היה 7% בשנת 1986 והוא כיום 0%. הורדת המיסים מאפשרת לחברות לחלק נתח גדול מרווחיהן לבעלים ולמנהלים. אם החברות היו משתמשות בהגדלת ההכנסה הפנויה לשיפור בתנאי כלל העובדים הן היו מעלות כך תרומה נכבדת לחלוקה צודקת יותר בין ההון לעבודה בחברה הישראלית, דבר שהיה מעצים את האחריות הציבורית של הממשל והמינהל הציבורי כלפי הציבור הרחב. אך בפועל, חברות רבות פיטרו פיטורי ייעול עשרות אלפי עובדים, מעסיקות עובדי קבלן נטולי זכויות סוציאליות בהיקפים גדולים, משלמות שכר מינימום לחלק גדול מעובדיהן, במקרים רבים לא מאפשרות לעובדים להתאגד, ומעסיקות עובדים הנמצאים מתחת לקו העוני במשרות מלאות ובוודאי שבמשרות חלקיות. אם החברות הפחיתו בשיעור ניכר את חלקן בדמי הביטוח הלאומי יש בידי המדינה פחות משאבים למימון הביטחון הסוציאלי של העובדים, דבר המתבטא בקיצוץ תנאי הפנסיה, דמי אבטלה, קצבאות נכות וכדומה. אם המדינה גובה פחות מיסים מחברות, וביניהן חברות גדולות המרוויחות סכומי עתק, יש ברשותה משאבים נמוכים בהרבה למימון הבריאות, החינוך, התרבות, הרווחה, איכות הסביבה, תחבורה ותשתיות.

רמת ההשתתפות של תעשיינים ישראליים במימון הביטוח הלאומי והוצאות רווחה אחרות של עובדיהם, כחלק מעלות השכר הכוללת, הסתכמה בשנת 2005 ב-15.7% מעלות השכר של עובדי יצור ישראליים, בעוד שהממוצע באירופה עמד על 23.3% ובארה"ב על 22.5%. החברות במשטרים הקפיטליסטים של אירופה וארה"ב משלמות אם כן כ-50% יותר תנאים סוציאליים מהחברות במדינת ישראל כיום. זהו ביטוי לתפיסה בעייתית של אחריות ציבורית מכיוונם של קברניטי הממשל ונותני הטון של המדיניות הפיסקלית במשק.

דו"ח "תמונת מצב חברתית" לשנת 2007 מגלה עוד (עמ' 16): "בעוד ששכר המנהלים הבכירים במגזר העסקי גבוה, ואף ממשיך לטפס מעלה, שכרם של רוב הישראלים נמוך. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת אחת לרבעון את 'השכר הממוצע במשק'. ברוב שנות העשור האחרון, 'השכר הממוצע במשק' עלה. אלא שנתון זה אינו חושף את כל הסיפור, שכן מדובר בממוצע

של כלל המשכורות, גבוהות ונמוכות כאחד. כאשר מפלחים את הנתונים, מוצאים כי רוב הישראלים משתכרים פחות מן השכר הממוצע: ב-2005, כ-73% מהישראלים השתכרו שכר ממוצע ומטה; 61% לערך קיבלו פחות מ-75% מהשכר הממוצע. 33% לערך קיבלו שכר ברמה של עד שכר מינימום. יצוין כי בתוך פחות מעשור, בין 1997 ל-2005, גדל שיעורם של השכירים המקבלים עד שכר מינימום ב-53%. השכר של העשירון העליון, שהוא גבוה מאוד, הוא שמושך כלפי מעלה את 'השכר הממוצע במשק'."

נתונים אלה ממחישים את הבעיות של עיצוב אחריות ציבורית בישראל הדמוקרטית. מצד אחד, רבים טוענים כי האחריות הציבורית בחברה דמוקרטית נסמכת בעיקר על החופש של הפרט לפעול, להתבטא, ולצמוח. אם האזרח, העיתונות והארגונים הוולונטריים יכולים להתריע כנגד תופעות של שחיתות, קיפוח ואי שוויון, הרי שהמדינה ממלאת בקפידה את תפקידה כמדינה דמוקרטית והמינהל הציבורי מקיים את אחריותו כלפי האזרח. מנגד, אחרים סבורים שמדינה דמוקרטית היא מדינה שבה לכל אזרח יש קול שווה והבחירות הן חופשיות וחשאיות. לגישתנו, דמוקרטיה בעלת אחריות ציבורית מקיפה מתבטאת בעיקר במתן הזדמנות שווה לרבים יותר ובעידוד מנגנונים ביורוקרטיים ומינהליים המחלקים חלק מההון החופשי בין רבים יותר, מבלי לפגוע במוטיבציה של חזקים ויזמים לצמוח. במצב שבו מתקיימת אחריות ציבורית נאותה חובתה של מדינה וחובתו של מינהל ציבורי מאוזן להקטין פערים כלכליים, חברתיים והשכלתיים עד כמה שניתן. כך יכולים להיווצר צדק חברתי ואיכות חיים גבוהה מבלי שייפגעו עקרונות השוק החופשי והפתוח. הגדרה רחבה זו של מושג האחריות הציבורית מביאה בחשבון טווח רחב יותר של חובות הממשלה והמינהל הציבורי כלפי כלל האזרחים.

האחריות הציבורית של הממשל והמינהל הציבורי בישראל – זווית ראייה אזרחית

במקביל להשפעת הניאו-ליברליזם על תפיסת האחריות הציבורית הייתה גם לגישת הניהול הציבורי החדש השפעה רבה על מושג זה. אחת ההשפעות קשורה להעמדת הציבור במרכז הבימה ובהדגשת העיקרון החשוב של הערכת ביצועים של המינהל הציבורי מזווית ראייה שונות, ובעיקר מזווית הראייה של הציבור כלקות. על מנת לבדוק את מידת האחריות הציבורית של המגזר הציבורי, חשוב לבחון כיצד ביצועי המגזר הציבורי בישראל משתקפים בעיני הציבור. ויגודה-גדות ומזרחי²³ מקיימים מאז תחילת שנות ה-2000 הערכה לתפיסות

23 ערן ויגודה-גדות, שלמה מזרחי, ביצועי המגזר הציבורי בישראל, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (חיפה: המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה,

אלה בחתך ארצי. על פי ממצאי מחקר זה הציבור מעריך ביצועים אלה באופן כללי כבינוניים עד נמוכים. ניתן להבחין במגמה של ירידה מסוימת בהערכות הציבור, לאורך כל המדדים וכמובן בשקלול הסופי. הנחקרים משיבים על שלושה מקבצי שאלות הבוחנים את מידת שביעות הרצון משירותים ציבוריים שונים, מידת האמון במערכות מינהל ציבורי ואשכול מגוון נוסף של עמדות ותפיסות כלפי המערכת הציבורית ועובדיה. הנתונים, לאורך השנים, מצביעים על תפיסת הציבור את מידת המימוש של האחריות הציבורית על מערכות מינהל ובעיקר משרדים ממשלתיים ושלוחותיהם. מדדים כמו אמון במנגנוני הממשל, שביעות רצון משירותיהם, והערכה מקיפה לרמת הניהול הפנימי כפי שזו נתפסת על ידי הציבור (מנהיגות, מקצועיות, אתיקה, ערוצי תקשורת עם הציבור, פוליטיקה פנימית וכיו"ב) מסוגלים להגדיר רף מתבקש של האחריות הנדרשת ממנגנונים אלה. יש בזווית הראייה האזרחית תרומה לדיון בנושא האחריות הציבורית, מפני שהיא מוגדרת מכיוונו של נשוא האחריות – האזרח עצמו.

חשוב גם לציין כי זווית הראייה האזרחית מושפעת מאירועים שונים בזירה הלאומית והחברתית. השיח הציבורי מושפע מאוד בשנים האחרונות מהתפתחות הקונפליקט היהודי-ערבי במזרח התיכון, מן העימותים המזויינים באזור, מפרשיות שחיתות שונות בהן מעורבים אישי ציבור ופקידים בכירים של המינהל הציבורי, וממצב כלכלי משתנה. עימותים המתקשרים סביב פרשיות אתיקה ושחיתויות כאלה ואחרות ומאבקי כוח בין הרשות השופטת למבצעת מזיקים לתדמיתם של כל המעורבים בפעילות הציבורית, בעיני הציבור. לדעתנו, תוצאות הגישה הניאו-ליברלית שאפיינה ממשלות רבות בשנים האחרונות נותנות את אותותיהן ביחס לדרך בה אחריות ציבורית של מנגנוני ניהול המדינה נתפסות. עם זאת, גישת הניהוליות החדשה משמשת כוח נגד הדוחף להעמדת הציבור במרכז ועל כך נסוב מאבק לא פשוט בדעת הקהל דרך אמצעי התקשורת ובכלים אחרים של פיתוח דיון ציבורי. הממצאים, לאורך שנים מראים ביקורתיות גוברת של הציבור ביחס לתפיסת האחריות הציבורית של המינהל הציבורי על שלוחותיו ועל הגדלת רף הציפיות לביצועים טובים יותר המרחיבים את משמעותה התיאורטית והמעשית של אחריות זו. התביעה הגוברת למתן דין וחשבון הולם על גבולות האחריות ושיפורה מציבה ציפיות גבוהות יותר בפני ארגונים ציבוריים, מפעילה לחץ למימושם ואינה מסתפקת באחריות מוגבלת כפי שהיה מקובל בשנותיה הראשונות של המדינה.

חיזוק האחריות הציבורית של הממשל והמינהל הציבורי – סיכום

המינהל הציבורי בכלל ובישראל בפרט צועד במאה העשרים ואחת בשני מסלולים מקבילים: המסלול הראשון ממשיך לעקוב אחר ההתפתחויות במגזר הפרטי-עסקי ושואל רעיונות ויוזמות שעוצבו בו כנקודת התייחסות (Benchmark) לשיפור כלים ניהוליים וארגוניים במערכות ציבוריות, כחלק מתפיסת הניהול הציבורי החדש. בה בעת, המסלול השני נע במהופך למגמות העסקיות והכלכליות ומבקש לשמר ולבצר היבטים חברתיים, אזרחיים והומאניים שאינם תמיד ברי המרה במטבע קשה ולכן אינם מובנים ומקובלים בדרך כלל בתחום הניהול העסקי. מסלול זה מבקש גם לפתח את מושג האחריות הציבורית, להרחיבו ולהתאימו למדינה המודרנית. במדינה שכזו קיימות דרכים רבות לחיזוק האחריות הציבורית של המגזר הציבורי. העיקריות שבהן, לדעתנו – אשר תפקידן לחזק מושג זה – הינן: (1) חיזוק מנגנונים דמוקרטיים (2) חיזוק מנגנונים בירוקרטיים (3) חיזוק הממשק שבין דמוקרטיה ובירוקרטיה והגברת שיתוף הפעולה הבין מגזרי במשק.²⁴

נראה כי המינהל הציבורי בישראל ובעולם ימשיך גם במאה העשרים ואחת לנוע על שני מסלולים אלה. יתרה מכך, הצרכים המנוגדים של יתר יעילות, תכליתיות וכלכליות מחד גיסא, אל מול החיבה הציבורית, ההומאנית, והאזרחית לסייע לשכבות חלשות ולעמוד בנורמות גבוהות יותר של אתיקה שלטונית מאידך גיסא, יפעילו לחץ מתמיד על בירוקרטיה מודרנית וצפויות להעצים את אתגרי הניהול שלהן. מטבעו של פרדוקס הוא שקשה, ואולי אף בלתי אפשרי, להתירו לחלוטין, ולכן לא צפוי כי ימצא פתרון לניגוד הטבעי שבין האתוס הבירוקרטי והאתוס הדמוקרטי בחברות מערביות מתקדמות. עם זאת, נראה כי ניתן לרכך את עצמת הקונפליקט באמצעות שילוב של גישות ניהול ציבורי חדש יחד עם פעולות לעידוד המעורבות ביוזמות השלטון הן מצדם של ארגוני המגזר העסקי הן מצדם של אזרחים, קבוצות חברתיות, וגופי מגזר שלישי.²⁵

כיום ברור כי מדינות מודרניות אינן מסוגלות להרשות לעצמן הקטנה דרמטית של המגזר הציבורי והיקף פעולותיו, אך בהחלט מסוגלות להפכו לרזה, משוכלל, גמיש, ויעיל יותר בתפקודו. רק צמצום מדוד כזה יצור התאמה סבירה בין כוחות השוק והכלכלה לבין כוחות החברה והרווחה, לטובת האינטרס הציבורי. התאמה זו חיונית לשימור ולפיתוח האחריות הציבורית של המינהל

24 Eran Vigoda-Gadot, *Managing Collaboration in Public Administration: Governance, Businesses, and Citizens in the Service of Modern Society* (Westport, CT: Praeger, 2003).

25 Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon, *Governments and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (San Francisco: Jossey Bass, 1992).

הציבורי בישראל. לדעתנו, זו גם האחריות הציבורית העיקרית של המינהל הציבורי ושל גופי הממשל במדינה מודרנית בכלל. גישת הניהול הציבורי החדש מתווה דרך פעולה להשגת יעד זה, תוך התבססות על מספר מוגבל של עקרונות ואתגרים כמו צמצום היקף הביורוקרטיה, ביזור סמכויות, החדרת תרבות ניהולית חדשה ומתוחכמת, הערכה שיטתית ומתמדת של ביצועים, והפרטה. אך כמו כל עיקרון ואתגר, גם ישומם של אלה צריך להתבצע באופן מדוד ועל פי מאפייניה הייחודיים של כל מדינה וחברה. משמע, מודל שינוי המתקיים במדינה אחת אינו יכול להיות מועתק בשלמותו למדינה אחרת.

טענה רווחת, המושמעת לעתים קרובות על ידי פוליטיקאים, גורסת כי כדי לתת שירותים טובים יותר לאזרח בעידן המודרני, מן ההכרח להגדיל את המגזר הציבורי ולממנו באמצעות יותר הכנסות ומסים שיספק הציבור. הנימוק הרציונלי לכך, לכאורה, הינו כי כהיקף התביעות כך היקף התשלום, וכשמספר תביעותיהם של אזרחים עולה, תשלומיהם חייבים לגדול בהתאמה. אל מול טענה זו, הגורסת "לעשות יותר עם יותר", קיימת הסכמה בקרב אנשי המקצוע ומומחי הניהול והכלכלה כי האתגר האמיתי של המערכת הציבורית, כמו בכל גוף וארגון אחר, הינו "לעשות יותר עם פחות". לשם כך יש לצמצם ביורוקרטיה ולהגביר ביזור סמכויות בתחומים ובנושאים המאפשרים זאת, אך יחד עמם להדק את מנגנוני הבקרה והתיאום שבין יחידות שאינן מוכנות, מוכשרות, או מעוניינות לעשות שימוש נכון בסמכות הניהולית המוקנית להם. במצבים אלה, המשקפים בדרך כלל נושאים בעלי חשיבות ציבורית/ חברתית/ לאומית עליונה, דווקא ניהול באמצעות ריכוז סמכויות מבוקר הוא התשובה הארגונית הנכונה.

בנוסף, חשוב כי ארגונים ציבוריים ישקדו על פיתוח ושיכלול מנגנוני הערכת ביצועים וישימו דגש רב יותר על מעקב עמדותי/התנהגותי של תפיסות הציבורי ביחס לפעולות הממשל ושלוחותיו. פרויקטים דוגמת מחקר הערכת הביצועים, כמו זה שתואר קודם, נמצאים בשלבי פיתוח שונים במדינות רבות, וביניהן ארה"ב, קנדה, שווייץ, בלגיה, וישראל. מגמות של ניהול ציבורי חדש מביאות עמן הכרה בערך ההפרטה, אך גם זהירות רבה ביחס לכלים הנכונים לביצועה ולדרכים לוודא כי סיכונים לא יעלו על תועלותיה. הפרטה אשר משחררת את השלטון לחלוטין מאחריותו בתחום שירות חיוני פוגעת בטווח הארוך בטובת הציבור ומאפשרת דורסנות של בעלי הון ופגיעה במנגנונים דמוקרטיים, תוך עירוב הון בשלטון. הבראה כלכלית של ארגונים ציבוריים והחדרת רוח תחרות לתוכם הן מרעננות, מועילות, וחוסכות כספי ציבור רבים, אך אין מנוס מלהכיר בכך שלכל תהליך הפרטה תרומה מוגבלת בלבד, וכן שהפרטה לא ניתנת למימוש בכל תחום ובכל עת. בכל מקרה חשוב להקפיד על כך שלמדינה תישמר זכות ההתערבות בפעולת המנגנונים המופרטים במקרים חריגים בהם טובת הציבור דורשת זאת. גם זה ביטוי לאחריות ציבורית

מרכזית של המינהל הציבורי והממשל. מובן גם כי יש לעגן הסכמה זו במישור הפורמלי והקונסטיטוציוני.

מאמר זה ניסה לבחון ולבדוק את מושג האחריות הציבורית של הממשל והמינהל הציבורי בישראל, בהתפתחותו ויחסיו עם אידיאולוגיות משתנות. הוא דן בתהליכים שעברו על מדינת ישראל בהקשר זה, בהשפעתן של החשיבה הניאו-ליבראלית והמהפכה הניהולית, שגרמו לשכלול מנגנונים ביורוקרטיים בעלי תדמית קשיחה ומסורבלת. הביקורת שאנו משמיעים כלפי הניאו-ליברליזם וביחס לחדירה עמוקה מדי של עקרונות עסקיים, קשרי הון ושלטון, והטשטשות מושג האחריות הציבורית כלפי האזרחים ברורה. חשוב, לדעתנו, להקדיש לכך את תשומת הלב הראויה ולחפש דרכים, דוגמת הדרך השלישית מבית מדרשו של שטיגליץ, לאיזון בין לחצים כלכליים ולחצים חברתיים. לטעמנו עברה החברה הישראלית מקיצוניות יתר, מוטית ריכוזיות וסוציאליזם בשלב הראשון של התפתחותה המינהלית, אל הקוטב האחר, הקיצוני, של הפרטת יתר, איבוד המצפן החברתי, ועירוב חריף של הון ושלטון בתקופה השנייה להתפתחותה. נראה לנו כי עתיד המושג אחריות חברתית, ומימוש בפועל, צריכים ויכולים להשתקם לאור הגישה השקולה והמאוזנת של העמדת הציבור במרכז הדיון על מדיניות הממשלה, דבר שעדיין חסר בכל המובנים. רעיון הגברת האחריות הציבורית צובר תאוצה במשך השנים ונולדים ממנו רעיונות משנה כמו ההתייחסות לאזרחים כלקוחות והגברת המודעות לאתיקה ומוסר בשדרות הממשל והמינהל הציבורי. כולם יחד מדגישים את המתח הקבוע הקיים בין שאיפותיה של חברת רווחה מודרנית ואתגר הניהול המודרני שהוא כלכלי, יעיל וחוסך בכספי ציבור. בישראל מיושמים כיום חלק מרעיונות הניאו ליברליזם והניהול הציבורי החדש אך הם מולידים אתגרי משנה כמו פיתוח יחסים מורכבים ועשירים יותר בין ממשל, מינהל וציבור. בכל מקרה מדובר בתהליך מורכב, ארוך ורווי מכשולים. עם זאת, נראה כי אתגרים אלה מסוגלים להוות סימני דרך ראויים לקידומה של אחריות ציבורית בארגונים ציבוריים בכלל, ואלו הישראלים בפרט, בנתיב המשלב נכון בין יעדים כלכליים וחברתיים למען פיתוחה של מדינה מודרנית ומתקדמת.

ביוגרפיות המחברים

רוידה אבו ראס

מרצה ומדריכה פדגוגית. בעבר היתה ראש החוג לאנגלית במכון הערבי להכשרת מורים במכללת בית ברל. בשנת 1989 קיבלה מלגה מקרן חינוך ארצות הברית ישראל, ללמוד תואר שני בהוראת אנגלית כשפה זרה או שנייה. בעלת תואר שלישי מאוניברסיטת אריזונה, ארה"ב, באנגלית וחינוך. חברת מועצת הרשות השנייה.

אורית איכילוב

פרופסור מן המניין בסוציולוגיה של החינוך. מלאה תפקידים רבים בשדה האקדמי והציבורי. בכלל זה, כיהנה כראש החוג למדעי החינוך באוניברסיטת תל אביב. היתה סגנית נשיא האגודה הבינלאומית לפסיכולוגיה פוליטית, עמדה בראש ועדת המשנה לחינוך בוועדה ליישום עקרונות האמנה לזכויות הילד בחקיקה (ועדה בראשות השופטת סבינה רוטלוי), והיתה החוקרת הראשית במחקר ה-IEA על אוריינטציות וידע אזרחי של בני נוער בישראל. איכילוב הוזמנה להרצות באוניברסיטאות ידועות בעולם, זכתה במלגה של מרכז וודרו ווילסון, וושינגטון, והיתה מדענית אורחת באוניברסיטת אוקספורד בבריטניה. בשנים 1993-1998 כיהנה כחברה במועצת עיריית תל אביב-יפו וניהלה מאבק ציבורי נגד הפרטה ומסחור בחינוך הממלכתי-ציבורי, ובעד קידום בתי ספר אינטגרטיביים ושוויון הזדמנויות בחינוך. ספרה האחרון *The Retreat from Public Education* ראה אור בהוצאת Springer (2009).

אודי ארבל-גנץ

מרצה בכיר וראש בית הספר לחברה ולממשל במכללה האקדמית בית ברל. בעבר חבר סגל באוניברסיטת בר אילן ומרצה מן החוץ באוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הבין-תחומי בהרצליה, האוניברסיטה הפתוחה. למד והשתלם גם בתחום הייעוץ הארגוני, הנחיית קבוצות, לימודי טיפול בפסיכודרמה בשילוב אומנויות. בעל תעודת הוראה בספרות. חבר מליאת רשות השידור, חבר הוועדה המייעצת לרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן במשרד התמ"ת. שימש כחוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. חבר ב'צוות מאה הימים' אשר גיבש הצעות לרפורמות ממשליות שהוגשו בזמנו לראש הממשלה אהוד אולמרט ובהמשך חבר בצוות הרפורמה שבראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. היה חבר בוועד המנהל של האגודה הישראלית למדע המדינה. מייעץ לארגונים שונים בתחומי התמחותו. פרסם מאמרים בכתבי עת מקצועיים בנושאים של מדיניות ציבורית ואחריות ציבורית, ושלושה ספרים (בשיתוף עם דוד נחמיאס ואסף מידני), ראשונים מסוגם בעברית, העוסקים במדיניות ציבורית. עבודותיו הוצגו בכנסים מדעיים בינלאומיים ובישראל.

עלי בוקשפן

מרצה בכיר בבית ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי-הרצלייה ומורה מן החוץ בפקולטה לניהול ובפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב. בעל תואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטת הארוורד, מומחה לדיני חוזים ולדיני חברות. פרסם את הספר המהפכה החברתית במשפט העסקי (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2007). משמש, בין היתר, כיו"ר ועדת המשנה לממשל תאגידי ואתיקה בארגון מעלה.

נחום בן-אליא

בעל תואר דוקטור מאוניברסיטת קליפורניה (ברקליי). משמש כיועץ בתחום התכנון והניהול האסטרטגי למשרדי מנושלה, ארגונים ציבוריים ורשויות מקומיות. עבודתו המקצועית מתמקדת בנושאי מדיניות וניהול מוניציפלי וכן פיתוח מקומי. עמית מחקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. מחקריו עוסקים בפיתוח תפישות חדשות בתחומי השלטון המקומי והשירותים המקומיים. פרסם מאמרים בכתבי עת מקצועיים בארץ ובחו"ל. ספרו *Organizational Reorientations in Local Strategic Changes* and *Government – A Cross National Perspective* זכה בפרס האגודה האמריקנית למחקרי מדיניות. ספרו האחרון ('הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל'), פרי מחקר מדיניות מקיף, רואה אור במהדורה שנייה

אורלי בנימין

בעלת תואר דוקטור ומרצה בכירה במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ונמנית גם על צוות התכנית ללימודי מגדר באוניברסיטת בר אילן. פרסמה מאמרים בכתבי עת מקצועיים בארץ ובחו"ל, ביניהם *Ethnic and Symbolic Interaction, Sociology* ו-*Racial Studies*. תחומי המחקר שלה הם יחסים זוגיים, רגשות, מגדר, ההקשר המוסדי והאופי המגדרי של העסקה לא שגרתית, אי-ביטחון תעסוקתי, במיוחד בהקשר של מגדר ונישואים. היא עוסקת בפיתוח תיאוריה על השתקה בהקשריה הפרטיים והציבוריים ובמיוחד באופייה הפוליטי כפרקטיקה מוסדית. כפעילה פמיניסטית, אורלי בנימין היא מיוזמות המאבק למניעת העסקה פוגענית ולמען ההגנה על זכויותיהן של עובדות בתבניות העסקה הרווחות במורדות שוק העבודה.

אוהד בר-אפרת

בעל תואר דוקטור בכלכלה מאוניברסיטת דיוק שבארה"ב. יועץ לנגיד וממונה על קשרי בנק ישראל עם המוסדות הבינלאומיים. ד"ר בר-אפרת חבר בצוות המוניטרי של בנק ישראל. בין השנים 2002-2005 ייצג את מדינת ישראל בדירקטוריון של הבנק האירופאי לשיקום ופיתוח, בלונדון. התחיל את דרכו בבנק ישראל ככלכלן במחלקת המחקר של הבנק ובאותה עת לימד מקרו-כלכלה כמרצה מן החוץ באוניברסיטה העברית בירושלים.

אביבה גבע

פרופ' לניהול באוניברסיטה הפתוחה, שם שימשה כראש המחלקה לניהול וכלכלה. מוסמכת (בהצטיינות) ובעלת תואר דוקטור (PhD) של בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים ופוסט-דוקטורט בבית ספר שטרן למנהל עסקים באוניברסיטת ניו יורק. לבד ממאמרים שפרסמה בכתבי עת מובילים, לרבות: *Business Ethics Quarterly, Journal of Business Ethics, Business and Politics*, כתבה שני ספרים בהוצאת האוניברסיטה הפתוחה: התנהגות צרכנים ומוסר ועסקים.

בני גדרון

מרצה באוניברסיטת בן גוריון מאז 1984, תחילה בבית הספר לעבודה סוציאלית ומאז 2003 בבית הספר לניהול ע"ש גילפורד גלייזר. נשיא מייסד של ארגון החוקרים הבינלאומי 1992-96 (ISTR) International Society for Third sector Research. מקים ומנהל 'המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי'. הקים וניהל את המגמה לניהול מלכ"רים ומאוחר יותר את התכנית לניהול אלכ"רים בבית הספר לניהול. חוקר ומלמד נושאים הקשורים למגזר השלישי מזה כעשרים וחמש שנה. פרסם עשרות מאמרים וספרים בנושא, בהם: המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית (עם מיכל בר וחגי כץ).

גדעון דורון [1945-2011]

בוגר האוניברסיטה העברית ובעל תואר דוקטור מאוניברסיטת רוצ'סטר בארצות הברית. שימש כראש החוג למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב ובה גם ייסד את התכנית לתואר שני במדיניות ציבורית ואת המגמה לתקשורת פוליטית. פרופ' דורון מכהן כנשיא האגודה הישראלית למדע המדינה, מלמד מדע המדינה ומדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. היה יושב ראש הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו; נגיד ב-GIF (הקרן הגרמנית-ישראלית); חבר הנהלת האגודה הבינלאומית למדע המדינה (IPSA) ויועץ פוליטי ואסטרטגי לראשי ממשלה ושרים. פעל להקמת המרכז הישראלי להעצמת האזרח ומכהן בין היתר כיושב ראש. חיבר שבעה-עשר ספרים ועשרות רבות של מאמרים מקצועיים. מכין ספריו האחרונים: משטר נשיאותי לישראל (2006); עוצמתו של האזרח: הסדר דמוקרטי יציב לישראל (2006); *The Empowerment of the People* (2003); *Political Bargaining* (2001) עם א. סנד; *Electoral Reform and Public Policy* (2000) עם מ. הריס; *Term Limits* (2001) עם מ. הריס.

ערן ויגודה גדות

ראש בית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה וראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטה. מחברם של שמונה ספרים וסימפוזיונים ויותר משמונים מאמרים מדעיים וחיבורים אחרים בתחום. תחומי עיסוקו העיקריים הם התנהגות ארגונית במערכות ממשל ומינהל ציבורי, פוליטיקה ארגונית, רפורמות ושינוי של מערכות ציבוריות ושלטון מקומי ומקומו של האזרח בקשר עם הממשל ועם ביורוקרטיה מודרנית. פרופ' ויגודה-גדות שימש כחוקר אורח באוניברסיטאות בארה"ב, בריטניה, קנדה, ואירלנד. כיום משמש בין השאר כיועץ לגופים ציבוריים

בממשל המרכזי ובשלטון המקומי בישראל, חבר בוועדות ציבוריות שונות בתחום, ומנהל פרויקטי מחקר ברמה הלאומית והבינלאומית, בעיקר במסגרת השוק האירופאי המשותף, בתחום הקשר שבין הציבור והמנהל הציבורי.

נעמי חזן

פרופסור (אמריטה) למדע המדינה ולימודי אפריקה באוניברסיטה העברית בירושלים ומכהנת היום כראש בית הספר לממשל וחברה במכללה האקדמית של תל אביב-יפו. עמדה בראש המכון למחקר ע"ש הרי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית וכיהנה כסגנית יו"ר האגודה הבינלאומית למדע המדינה (IPSA). חיברה וערכה שמונה ספרים ועשרות רבות של מאמרים בפוליטיקה השוואתית, הפוליטיקה הישראלית, מגדר ופוליטיקה והסכסוך הישראלי-ערבי. כיהנה כחברת כנסת מטעם מרצ בין השנים 1992-2003, היתה חברה בוועדות רבות והיתה סגנית יו"ר הכנסת.

רפאל כהן-אלמגור

(D.Phil., Oxon.) ראש הקתדרה לפוליטיקה וסגן דיקן למחקר באוניברסיטת האל, בבריטניה. פרסם ספרים ומאמרים בנושאים שונים: מחשבה מדינית, משפטים, זכויות אדם, חינוך, אתיקה רפואית, חופש הביטוי, אתיקה בתקשורת, טרור וקיצוניות פוליטית, חברה ישראלית ורב-תרבותיות. ספריו בעברית הם: חופים מזרח תיכוניים (1993), גבולות הסובלנות והחירות (1994, 1999); סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית (1999), דילמות באתיקה רפואית (2002), המלכוד הדמוקרטי (2007) ומסעות (שירה, 2007). כיהן כנציג ציבור במועצת העיתונות, לימד בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, וכן בפקולטה למשפטים, בחוג לתקשורת ובלימודי מידענות באוניברסיטת חיפה. כמו כן ייסד את המרכז לחקר הדמוקרטיה בחיפה ועמד בראשו בשנים 2007-2003. בנוסף היה פרופסור אורח בפקולטה למשפטים ובחוג לתקשורת באוניברסיטת UCLA, ובתכנית ללימודים מתקדמים באוניברסיטת ג'ונס הופקינס, וכן היה עמית מחקר במרכז וודרו ווילסון, וושינגטון. אתר: <http://www.hull.ac.uk/rca>. בלוג: <http://almagor.blogspot.com>

דן כספי

פרופסור לתקשורת באוניברסיטת בן גוריון בנגב ונשיאה המייסד של האגודה הישראלית לתקשורת, 1996-1999. מספר תפקידים ציבוריים עומדים לזכותו: חבר בוועד המנהל של רשות השידור (2000-2003), חבר בוועדת השופטים של פרס ע"ש נחום סוקולוב (2005, 2008), חבר במועצה המדעית של דו-שנתון 'קשר', אוניברסיטת תל אביב (2005), יועץ אקדמי, תיק תקשורת – שבועון הטלוויזיה הלימודית לענייני תקשורת אלקטרונית (1991-1993).

פרסומיו של פרופ' כספי בעברית היו לספרי יסוד בהוראת תקשורת בישראל; תקשורת המונים. כרך א. יחידות 1-7 (1993, 1995); תמונות בראש: דעת קהל ודמוקרטיה (2001); דמוקרטיה ותקשורת בישראל (1998, 1999); סליחה, תקלה, דעיכתה של רשות השידור (2005); תקשורת ופוליטיקה בישראל (2007). בין פרסומיו באנגלית נמנים הספרים הבאים:

With Mustata Kabba, *The Arab inoutsiders: Media and Conflict in Israel*. Vallentine–Mitchel (2011)

Media, Minorities and Hybrid Identities (2006); with Hanna Adoni and Akiba A. Cohen, *The In/Outsiders: The Mass Media in Israel* (1999); with Yehiel Limor, *Media Decentralization: The Case of Israel's Local Newspapers* (1986); and co-edited with Avraham Diskin and Emanuel Gutmann, *The Roots of Begin's Success: The 1981 Elections* (1984).

אתר: <http://masscom.bgu.ac.il/pages/staff/danca.html>

אסא כשר

סגן יו"ר המרכז לאתיקה בירושלים. עד נובמבר 2006 היה מופקד על הקתדרה לאתיקה מקצועית ולפילוסופיה של הפרקטיקה באוניברסיטת תל אביב ועתה הוא פרופסור אמריטוס לפילוסופיה באוניברסיטה זו. הוא גם עמית מחקר בכיר במכללה לביטחון לאומי. חיבר כמאתיים מאמרים, ספרים ומסמכים אתיים, ביניהם קודים וקווי הנחייה באתיקה צבאית ובאתיקה רפואית. הוא חתן פרס ישראל בפילוסופיה כללית, חתן פרס יצחק שדה לספרות צבאית ובעל תואר כבוד. השתתף כיו"ר או כחבר בוועדות ממלכתיות רבות, ביניהן לאחרונה ועדה לכתובת הקוד האתי של חבר הכנסת וועדה לכתובת אתיקה לחברי הממשלה.

יגיל לוי

פרופסור באוניברסיטה הפתוחה, המחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת. תחום מחקרו העיקרי הוא הזיקות ההדדיות בין מבנה העוצמה החברתית-פוליטי ובין תפקוד הצבא, הבקרה הפוליטית עליו ומדיניות הגיוס. ספריו האחרונים הם מצבא העם לצבא הפריפריות (2007); *Israel's Materialist Militarism* (2007) ו-*Israel since 1980* (2008), עם גיא בן-פורת ואחרים).

ניסן לימור

מרצה וחוקר בנושאי החברה האזרחית והמגזר השלישי. מלמד במסגרת תוכניות ללימודי תואר שני באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת בן גוריון בנגב, וחוקר במרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. פרסם ארבעה ספרים (חמישי בהליכי הוצאה לאור), מאמרים וניירות מחקר בנושאי המגזר השלישי בישראל. פעיל בקרב ארגוני המגזר השלישי ומשמש כיו"ר הוועדה הציבורית לתקינה ולאקרדיטציה של ארגון הגג 'מנהיגות אזרחית'.

בעבר מילא דוקטור לימור שורה של תפקידים בכירים בשירות המדינה, ביניהם מנהל פרויקט פיתוח התעשייה/הכשרה מקצועית בשיתוף עם הבנק העולמי, חשב משרד העבודה והרווחה, המנהל הכללי של המועצה להשכלה גבוהה, והמנהל הכללי של לשכת נשיא המדינה, במשך שתי תקופות הכהונה של הנשיא חיים הרצוג ז"ל.

אסף מידני

דוקטור למדיניות ציבורית מאוניברסיטת בן גוריון בנגב ועורך דין. מלמד מדיניות

ציבורית ומשפט ציבורי בבית הספר לממשל וחברה, המכללה האקדמית של תל אביב-יפו. פרסם מאמרים בתחומי חקר המדיניות הציבורית, משפט ופוליטיקה, כלכלה פוליטית, תורת הבחירה החברתית, רפורמות ושינויים מוסדיים וכן את הספרים: מדיניות ציבורית בין חברה ומשפט (2006) עם ש. מזרחי; דיני תיירות להלכה ולמעשה – המשפט בראי הפוליטיקה (2007) עם נ. אוריאל. מידני שימש כחוקר-אורח באוניברסיטת וושינגטון שבסיינט לואיס ארה"ב ובאוניברסיטת ברקלי שבקליפורניה, ארה"ב. השתתף בכנסים מדעיים וזכה בפרסים ומלגות בגין עבודתו. כעו"ד התמחה בתחומי המשפט המסחרי, הציבורי, מקרקעין וליטיגציה ושילב פעילות ניהולית עסקית וציבורית.

אליהו מצא

בוגר משפטים באוניברסיטה העברית בירושלים – השלוחה בתל אביב ובעל תואר מוסמך למשפטים של אוניברסיטת תל-אביב. לאחר תשע שנות עיסוק בעריכת-דין, התגייס לשירות קבע בצה"ל וכיהן במשך שש שנים כשופט צבאי משפטאי. בשנת 1978 נתמנה לשופט בבית משפט השלום, בשנת 1984 כיהן כשופט בבית המשפט המחוזי. בשנת 1991 נתמנה לשופט בבית המשפט העליון ובאפריל 2004 נתמנה משנה לנשיא בית המשפט העליון. בינואר 2005, במלאת לו שבעים, פרש לגמלאות. מכהן בתפקידים ציבוריים, בכללם: נשיא העמותה למשפט ציבורי, נשיא עמותת ליל"ך – לחיות ולמות בכבוד, ויו"ר הדירקטוריון של חברת שכר מצווה בע"מ, קרן התרומות שליד תכנית 'שכר מצווה' של לשכת עורכי הדין. כמו כן הוא מרכז את תכנית 'כס המשפט ללא משפטנים' בסניף ירושלים של מוסד 'אסכולות' שליד האוניברסיטה הפתוחה, נמנה על סגל המרצים של המכון להשתלמות שופטים ומרצה במכון להשתלמות עורכי דין ובמסגרות אחרות. בפברואר 2009 נתמנה ליושב ראש ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת דרכי טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון.

אריה נאור

פרופ' למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת בן גוריון; מתמחה בחקר אידיאולוגיות והשפעתן על עיצוב מדיניות, ובמיוחד בהתפתחות האידיאולוגיה של הימין הציבורי וזיקתה לחיים הפוליטיים בישראל, ברשויות השלטון בישראל ובתהליכי מלחמה ושלום. ספרו ארץ ישראל השלמה אידיאולוגיה ומדיניות זכה בפרס האגודה הישראלית למדע המדינה ובפרס בהט לספר עיון מטעם אוניברסיטת חיפה. בסיוע מלגת מחקר מקרן פוזן הוא כותב על תפיסת הלאומיות הליברלית של ז'בוטינסקי, ועורך כרך תעודות ומסמכים של ראש הממשלה מנחם בגין, העומד לצאת לאור על ידי ארכיון המדינה. עד כה פרסם שבעה ספרים וכמה עשרות מאמרים. שניים מספריו עוסקים בממשלת בגין: בגין בשלטון – עדות אישית (1992), וכן ממשלה במלחמה (1986), על תפקוד הממשלה במלחמת לבנון הראשונה.

פרופ' נאור היה מזכיר הממשלה בממשלת בגין (1977-1982), ובנוסף לפעילותו באגודה למדע המדינה הוא יו"ר הוועדה האקדמית של מכון ז'בוטינסקי בישראל, חבר הנהלת האגודה ללימודי ישראל (Association for Israel Studies) שמרכזה בארה"ב,

והיה חבר בוועדת ההיגוי של הוועדה הציבורית שמינה נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל.

סוזי נבות

פרופסור (חבר) למשפטים וראש אשכול 'משפט ציבורי', במסלול האקדמי – המכללה למנהל. בעלת תואר בוגר במשפטים (בהצטיינות) מאוניברסיטת תל אביב, מוסמכת במדיניות ציבורית (M.A.) (בהצטיינות) מהפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת תל אביב ובעלת תואר דוקטור למשפטים מן אוניברסיטה העברית בירושלים. מתמחה במשפט חוקתי-מוסדי ובמשפט פרלמנטרי, וכן במשפט השוואתי בנושאים אלה. כתבה חוות דעת רבות בעבור הכנסת בנושאים פרלמנטריים שונים והיתה חברה בוועדה הציבורית להכנת קובץ כללי אתיקה לחברי כנסת (ועדת זמיר). היא חברה במועצה של הארגון הבינלאומי למשפט חוקתי. ספרה על המשפט החוקתי הישראלי (באנגלית) פורסם לאחרונה. פרסמה מאמרים משפטיים רבים בשפות שונות וכן עשרות מאמרים בעיתונות הכתובה והאלקטרונית.

סמי סמוחה

חתן פרס ישראל ופרופסור לסוציולוגיה באוניברסיטת חיפה, המתמחה ביחסים אתניים בישראל ובעולם ובחקר החברה הישראלית. הוא פרסם מחקרים רבים על השסעים הפנימיים בחברה הישראלית, ובמיוחד על יחסי ערבים-יהודים ועל יחסי מזרחים-אשכנזים. מחקריו האחרונים עוסקים באופייה האתני של הדמוקרטיה הישראלית ובהשלכות המעבר לאי-לוחמה על החברה הישראלית. בין ספריו: *Israel: Pluralism and Conflict* וכן *Arabs and Jews in Israel*, אוטונומיה לערבים בישראל? וכן מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2004. לאחרונה יצא ספר בעריכתו בשם *Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*. בנוסף, הוא מנהל את הפרויקט הרב-שנתי 'מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל', בחסות המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה.

אביה פסטרנק

השלימה תארי B.A. ו-M.A. בחוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. היא סיימה את לימודי הדוקטורט שלה באוניברסיטת אוקספורד באנגליה והחלה פוסט-דוקטורט באוניברסיטת סטנפורד בקליפורניה. תחום המחקר שלה הוא תיאוריה פוליטית, ונושא עבודת הדוקטור הוא אחריות אזרחית לאי-צדק פוליטי. תחומי עניין אחרים הם צדק חברתי, צדק גלובלי ויחסים בין דמוקרטיות.

יעקב קורי

איש עסקים, חוקר אקדמי ומרצה באוניברסיטת חיפה בנושאים של אתיקה עסקית, אחריות חברתית, קיימות, גלובליזציה, הון ושלטון, מיזוגים ומנהל עסקים. ד"ר קורי הוא מחברם של מאמרים רבים וחמישה ספרים, שניים יצאו לאור בהוצאת קלוור/ספרינגר בארה"ב בכמה מהדורות (החלוצים בנושא אתיקה לבעלי מניות מיעוט), אחד יצא לאור בהוצאת מאגנס בישראל (הראשון מסוגו על אתיקה עסקית בעברית

עם אירועים, פרקים עיוניים וניתוח יצירות על אתיקה עסקית). הוא כיהן בתפקידים בכירים בתעשיית ההיי טק, הוביל הנפקות בארה"ב ובישראל, כתב כמאה תוכניות עסקיות, ויזם מיזוגים, תוכניות הבראה, רכישות ומכירת ידע בארה"ב, אירופה וישראל. ד"ר קורי היה פרופסור אורח ב-INSEAD ולימד במסגרות אקדמיות ועסקיות אחרות בארץ ובחו"ל. הוא הרצה בפורומים של האיחוד האירופי, ועידת ההיי טק, כינומים של מנכ"לים בצרפת ובישראל, הנהלות בנקים, ארגונים אתיים והנהלת הרשות לניירות ערך בישראל. נבחר למרצה המצטיין של אוניברסיטת חיפה.
אתר: <http://www.businessethics.co.il>

מרב רוזנטל-מרמורשטיין

דוקטור מרב רוזנטל-מרמורשטיין היא חוקרת עצמאית, התמחתה בפילוסופיה של המוסר ושל הלשון וכתבה על אשכנזים בישראל ועל אינטלקטואלים ציבוריים. היא עורכת בהוצאת מאגנס את 'בְּדִיוֹק', סדרת תרגומים של יצירות מופת מהמסורת האנליטית בפילוסופיה.

יובל שרלו

ראש ישיבת ההסדר בפתח תקווה. הוא בוגר ישיבת הר עציון, מוסמך לרבנות, שירת כרס"ן בצבא והוא חבר ההנהלה מן היסוד של ארגון רבני צהר. הרב שרלו פרסם ספרים ומאמרים רבים, העוסקים בסוגיות הלכתיות, בפרשנות תנ"ך, במחשבה יהודית מודרנית ובשאלות אקטואליות שונות. הוא חבר ועדות אתיות ממשלתיות שונות, וביניהן ועדת הלסינקי העליונה לניסויים רפואיים, גניקולוגיים וגנטיים בבני אדם. חבר נשיאות מועצת העיתונות בישראל.

טליה ששון

שירתה עשרים וחמש שנה בפרקליטות המדינה. בשמונה שנות כהונתה האחרונות היתה מנהלת המחלקה לתפקידים מיוחדים בפרקליטות. במסגרת תפקידה היתה אחראית על נושא הבחירות, אכיפת החוק בשטחי יהודה ושומרון בעבריינות על רקע אידיאולוגי וחתרנות מדינית; ייצוג המדינה בבית המשפט העליון בתובענות הנזיקין של תושבי שטחים נגד כוחות הביטחון; אחראית על נושאים ביטחוניים וצבאיים שונים. ליוותה חקירות פליליות מיוחדות והופיעה בבית המשפט העליון בנושאים שבאחריותה. לאחר פרישתה בשנת 2004 הכינה, לבקשת ראש הממשלה אריאל שרון, דו"ח על אכיפת החוק בשטחים והמאחזים הבלתי חוקיים בגדה המערבית, שהוגש לממשלה במרץ 2005. משנת 2004 משמשת מרצה מן-החוץ באוניברסיטת תל אביב. חברה במועצה הציבורית של כמה ארגונים ובהם המועצה לשלום וביטחון, יוזמת ז'נבה, יש דין, הקרן החדשה לישראל. מאז שנת 2006 עובדת כעורכת דין עצמאית.

אורנה ששון-לוי

דוקטור לסוציולוגיה ומרצה בכירה במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ובתכנית ללימודי מגדר באוניברסיטת בר אילן. תחומי המחקר שלה הם כינון זהויות מגדריות,

תיאוריה פמיניסטית, יחסי מדינה צבא ומגדר, תנועות חברתיות בישראל, ואתניות בישראל, תוך שימת דגש על אשכנזיות. ספרה זהויות במדים: גבריות ונשיות בצבא הישראלי (2006) יצא לאור בהוצאת מאגנס והקיבוץ המאוחד. פרסמה מחקרים רבים בנושאי מגדר וצבא, אשר פורסמו בכתבי עת מקצועיים בחו"ל כגון *Signs*, *Gender & Society*, *The Sociological Quarterly*, בכתבי עת ישראליים כגון *מגמות* ובאנתולוגיות אמריקאיות ואירופאיות בנושאי בטחון, צבא ומגדר. לאחרונה פרסמה מאמרים בנושא אשכנזיות ישראלית בכתב העת *תיאוריה וביקורת* ובספר בהוצאת מכון ון ליר.