

עמימות בתהליכי קבלת החלטות בממשל ובמינהל

הציבורי בישראל בראי ביקורת המדינה

העמימות (ambiguity) היא כשמן סיכה לפוליטיקה והיא קיימת במערכות רבות. אף הממשלים הדמוקרטיים הנאורים ביותר מציבים מול ערכי חופש הפרט ערכים של סדר ציבורי. הגבולות המדויקים בין זכויות הפרט לבין הצרכים הציבוריים אינם ברורים, והם משתנים על פי החלטות פוליטיות ההופכות לחוקים ובדרך אכיפתם.¹

העמימות (ambiguity) היא כשמן סיכה לפוליטיקה והיא קיימת במערכות רבות. אף הממשלים הדמוקרטיים הנאורים ביותר מציבים מול ערכי חופש הפרט ערכים של סדר ציבורי. הגבולות המדויקים בין זכויות הפרט לבין הצרכים הציבוריים אינם ברורים, והם משתנים על פי החלטות פוליטיות ההופכות לחוקים ובדרך אכיפתם.¹

העמימות, משרתת פוליטיקאים המבטיחים הבטחות רבות, מרחיקות לכת, בלא שיצינו מה בדיוק יעשו. ההטעיה העשויה להיות כרוכה בעמימות יכולה להיות מכוונת או בתום לב; פעולה של פוליטיקאי מקיאבליני, או פעולה תמימה של פוליטיקאי שאינו מעריך את השלכותיהן של הבטחות שנתן בהתייחס לציפיות האזרחים או בהתאם למשאבים שיעמדו לרשותו לביצוע הבטחותיו; ולעתים ההטעיה נעשית בשילוב של כוונה ותום לב. אזרחים מצביעים למפלגה זו או אחרת מתוך הזדהות כללית עמה. הפוליטיקאי המצליח יכול לבחור בין המחויבויות השונות את אלו שיוכל לבצע בנסיבות הקיימות. דרך פעולה זו מחזקת אמנם את הגישה הצינית כלפי פוליטיקאים, אך אין בה, בדרך כלל, משום סכנה למשטר.

כוח המשיכה של העמימות לקובעי המדיניות, הוא שהיא מאפשרת לדלג על סוגיות מעוררות מחלוקת, בתקווה שה"הבנות" שיושגו יסייעו ליישוב המחלוקת. צדדים במחלוקת יכולים להגיע לכלל הסכם בדבר הקווים הכלליים של תכנית זו או אחרת, בלי לשקוע ב"ביצת" הפרטים הקטנים. פוליטיקאים מחוקקים חוקים המתארים קווי פעולה כלליים ומותירים את הוצאת החוקים האלו מהכוח אל הפועל ואת אכיפתם, לגופים מינהליים. המחוקקים צריך שיידעו שייתכן שביצוע החוק לא יתאים לכוונתם בעת חקיקתו. אם לא יהיו מרוצים מביצועו יוכלו לנסות ולתקנו לאחר זמן מה, אך יתכן שיסתפקו בהישגים שהושגו.

כוח המשיכה של העמימות לקובעי המדיניות, הוא שהיא מאפשרת לדלג על סוגיות מעוררות מחלוקת, בתקווה שה"הבנות" שיושגו יסייעו ליישוב המחלוקת.

קביעותיהם של מקבלי ההחלטות לעולם אינן מדויקות. ערפל העמימות יכול לכסות על "ערוות המלך". אי-בהירות וחוסר דיוק יכולים להחיש השגת הסכמים. אם צד להסכם מפסיד, בסופו של דבר, משהו בביצועו יתכן שיקבל את ההפסד בהבנה, בהתחשב בהישגים אחרים שהשיג. גם כאשר הסכם כתוב הוא מקיף ומפורט, עמימות בדבר ביצועם של סעיפים מסוימים מאפשרת, לעתים, גמישות כדי להתמודד עם מציאות משתנה עם משאבים מוגבלים, ועם משברים לא צפויים.² מבחנה של העמימות, הוא ביכולת לעשות בה שימוש, באפשרויות הביצוע שהיא פותחת. אם מוסיפים לבצע תכנית למרות טענות שאינה מממשת את ציפיות מתכנניה, נראה שמדובר בסטיות הגיוניות מהציפיות.

קביעותיהם של מקבלי ההחלטות לעולם אינן מדויקות. ערפל העמימות יכול לכסות על "ערוות המלך". אי-בהירות וחוסר דיוק יכולים להחיש השגת הסכמים.

עניין הקשור לסוגיית העמימות היא סוגיית הגבולות הלא ברורים שבין המדיניות הפורמלית לבין "כללי המשחק" הלא-פורמליים. אי בהירותם של גבולות אלה מאפשרת לאזרחים "להרחיב" את זכויותיהם, בלא שידעו בוודאות מתי יתערבו הרשויות ויכפו את החוקים הכתובים. מה הגבול שעד אליו נוכל לחרוג ממהירות הנהיגה המותרת בלי להיתקל במשטרת התנועה? כמה רעש נוכל לעשות במסיבה בשעות הלילה המאוחרות בלי להפריע את מנוחת השכנים? מה הגבול לדרישת החזר מס בלי לגרום שתיעשה ביקורת מטעם שלטונות המס? דוגמאות אלה מציגות פיתויים ומבוכות פוטנציאליות המוסיפים מעין תבלין לדפוסי האזרחות הקונבנציונליים. אף שלגמישות כשלעצמה כוח משיכה, גבולות מטושטשים ומעורפלים להתנהגות מקובלת מעודדים שימוש לרעה בגמישות. בעייתיים במיוחד הם מצבים שיש בהם היסטוריה של אלימות. אם גבולות ברורים ומוגדרים מסייעים לשכנות טובה, גבולות לא מוגדרים בין קהילות ואוכלוסיות עוינות מגדילים את הסיכויים לשפיכות דמים.

אף שמקובל להקדים הגדרות מפתח לניתוח תפיסות והתנהגויות, מהותו של המושג "עמימות", אינו מאפשר הגדרה משביעת רצון. מילון אוקספורד מתאר את המושג הלועזי של עמימות כך:

doubtful, questionable, indistinct, obscure, not clearly defined, admitting more than possible meanings, and ne, interpretation or explanation, double meaning, of several equivocal.³

עניינו של מאמר זה בטיפולוגיה של תופעת העמימות כפי שהיא מופיעה בתחומים השונים של קביעת המדיניות והמינהל. האירועים שנדון בהם נלקחו מדוחות מבקר המדינה של ישראל, מוסד הביקורת העליון האחראי לפני הכנסת. לשימוש במקור זה יש חסרונות, אך גם יתרונות. החיסרון הבולט הוא שהאירועים מוגבלים למדינה אחת. ואולם דבר זה הוא גם יתרון, כי מטבע הדברים המחברים מכירים היטב את דוחות הביקורת ואת האירועים הנדונים בהם ולכן יטיבו להסבירם ולנתחם בדרך שתאפשר להסיק מסקנות רחבות שיהיו רלוונטיות גם למדינות אחרות. יתרה מזו, מבקר המדינה הישראלי ידוע כמבקר אקטיביסטי במיוחד. חוקי ביקורת המדינה בישראל כוללניים ביותר והם נותנים למבקר סמכות לבקר ולבדוק גופים ממשלתיים ומעין-ממשלתיים על פי תקני ביקורת מקובלים של חיסכון, יעילות, ואפקטיביות כמו גם טוהר המידות. דוחות מבקר המדינה, עסקו ועוסקים הן בנושאים שעניינם ביקורת פיננסית וביצוע תכניות והן בנושאים הנתפסים בחברה הישראלית כרגישים.⁴

עוד חיסרון של ההסתמכות על דוחות מבקר המדינה הוא הביקורת הגוברת על פעולותיו של מוסד זה. תפקידו של מבקר המדינה להצביע על ליקויים. רק לעתים רחוקות הוא משבח את תקינותן של פעולות או מצדיק את הממצאים שהעלה. מן הראוי גם להעיר שמבקר המדינה של ישראל, כעמיתו במדינות אחרות, מדגיש לגליות יתר וטוהר מידות צדקני, לעתים, מתוך העדר רגישות לקיומם של לחצים פוליטיים והסדרים המצויים במסכת הפעילות הפוליטית. כיוון שמבקר המדינה אינו סובלני כלפי מי שיוצרים טשטוש וערפול, או כלפי מי שמנצלים אותם, סבורים המחברים שראוי להדגיש הן את ההיבטים החיוביים והן את ההיבטים השליליים של העמימות השזורים באירועים שיובאו להלן.

העמימות בקביעת מדיניות ובמינהל: מי? היכן? מתי? כיצד? מדוע? מה הן ההשלכות?

העמימות קיימת בכל השלבים של תהליך קביעת המדיניות ובכל דרגי הממשל. בדוגמאות שיובאו להלן ניתן לזהות עמימות הן בעבודתם של פקידים נמוכי דרג במערכת הביורוקרטית והן בפעולותיהם של שרים. העמימות קיימת החל בשלבים השגרתיים של ביצוע תכניות וכלה בהגדרת מטרות ויעדים של תכניות גדולות, מורכבות ועתירות ממון. העמימות קשורה גם לסוגיות של נשיאה באחריות, צדק וערכים מוסריים אחרים. תפיסתו הקלאסית של לאסוול (Lasswell) בדבר הפוליטיקה (מי מקבל מה, מתי ואיך?) הדריכה אותנו בהצעת טיפולוגיה לעמימות.⁵ בניתוחנו זיהינו וריאציות רבות של העמימות ודרכים לניצולה למטרות אישיות ולמטרות קבוצתיות; נוסף על כך זוהו השלכות של ממצאים אלו על סוגיות אחרות הנוגעות לקביעת מדיניות ולביצועה. יתכן שכמה מהקטגוריות בטיפולוגיה המוצעת חופפות במידה זו או אחרת, וכמה מהאירועים שיובאו, אפשר לשייכם ליותר מקטגוריה אחת.

מי הם המשתמשים בעמימות?

על שאלה בסיסית זו אפשר להשיב בפשטות: העמימות קיימת, ככל הנראה, בכל דרג של הממשל, נמוך וגבוה כאחד, וגם בקרב אזרחים הבאים במגע עם הרשויות. ניתן לזהות עמימות בקריטריונים לא ברורים לתכניות הגורמים לטיפול שונה בקבוצות חברתיות שונות. מבקר המדינה של ישראל העיר בעניין השימוש בסמכות שניתנה לעובדי מדינה בדרג הנמוך ביותר. את התופעה שמייקל ליפסקי (Michael Lipsky) כינה "בירוקרטיה ברמת הרחוב",⁶ מצא המבקר בקרב עובדים סוציאליים ושוטרים. אחד הדוחות שעלה לסדר היום הציבורי תיאר כיצד עשתה המשטרה שימוש לא הולם בסמכותה לעצור אזרחים שנחשדו בכל מיני עבירות. רבים מהעצורים שוחררו לאחר ימים מספר בלי שהוגשו נגדם כתבי אישום.⁷

העמימות קיימת, ככל הנראה, בכל דרג של הממשל, נמוך וגבוה כאחד, וגם בקרב אזרחים הבאים במגע עם הרשויות.

מבקר המדינה עסק גם בנוהג הנפוץ לתת הטבות שכר פיקטיביות לעובדים בכל מגזרי השירות הציבורי. קשה לשנות את מרכיבי השכר עצמם, כיוון ששכרם של קבוצות ומגזרים שונים בסקטור הציבורי ובסקטור הפרטי צמודים זה לזה, ושינוי שכר באחד מהם גורר שינוי אוטומטי באחרים. עקב כך עובדים דורשים הטבות ייחודיות, בטענה שעיסוקיהם הייחודיים תובעים תנאים מיוחדים. לפני כמה שנים זכו עובדי מערכת הבריאות להטבה מיוחדת עקב היותם בכוונות בכל שעות היום והלילה. רעיון זה נפוץ בכל המגזרים. אנשי הסגל האקדמי, לדוגמה, דרשו הטבה דומה בטענה שהן עמיתים והן סטודנטים מטלפנים לבתייהם. מבקר המדינה הגיש דוח שהצביע על העמימות הכרוכה בהחזר הוצאות אש"ל לעובדים שהשתמשו, כביכול, במכוניות הפרטית למטרות עבודה. התופעה נעשתה כה נפוצה עד שהיתה למעשה תוספת שכר לכל דבר לבד מהשם שניתן לה. תוספת זו ניתנה גם לעובדים שלא היתה להם מכונית, ולעתים אף לא רישיון נהיגה. כאשר הגיע הנושא לבית המשפט העליון סירבו השופטים להתערב בשיקולי היועץ המשפטי לממשלה להסתפק בהליכים משמעותיים נגד העובדים. עם זאת התריע בית המשפט ש"הדבר כנראה די נפוץ" ו"כי גם בארזים נפלה שלהבת ומה יהא על אזובי הקיר"⁸

היכן קיימת העמימות?

התשובה לשאלה היכן אינה פחותה בהיקפה מהתשובה לשאלה מי. דוחות מבקר המדינה גילו עמימות, במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות, בחברות ממשלתיות ובגופים מעין-ממשלתיים ונתמכים אחרים כקופות חולים מסובסדות, קיבוצים ומושבנים. הדוחות הצביעו על העדר אחריות ברורה ומוגדרת שהיא בבחינת "דלקת פרקים" בממשל, ומשמש קרקע פורייה לניצול לרעה במצבים של עמימות. מבקר המדינה האשים לעתים

קרובות את משרדי הממשלה כי לא השקיעו די מאמצים בפיקוח על הרשויות המקומיות ועל גופים מעין-ממשלתיים אחרים. הממצאים הצביעו, בין היתר, על חריגות שכר גדולות ועל מתן תנאים נלווים חריגים. עוד הצביעו הממצאים על מינויים בניגוד לתקנות ולנהלים.⁹ סוגיה אחת של שימוש בקרקע היתה תולדת הפער בין תקנות שמשרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל אכפו כביכול, לבין האינטרסים הרכושניים של הקיבוצים והמושבים. הקיבוצים והמושבים העבירו את זכויותיהם בקרקעות ליזמים בתחומי הבנייה למגורים והבנייה העסקית ואלה בנו על הקרקע בלא שהגופים המוסמכים שינו את ייעודה מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה.¹⁰ כמה מפעולות אלה נעשו בתקופת הבנייה המהירה בעקבות גל העלייה של יותר מ-800,000 עולים מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, שפתחו שעריהן להגירת יהודים. מכל מקום, הבנייה האמורה סיפקה גם את צורכי הדיור של ישראלים ותיקים.

מתי קיימת העמימות?

דוחות מבקר המדינה אינם נותנים תשובה לשאלה זו. כגופים אחרים מסוגו, מבקר המדינה עוסק, בדרך כלל, באירועים פרטיים של חריגות מחוקים ומנהלים, הטעיות, חוסר יעילות ושחיתות במינהל. ביקורת המדינה אינה עושה, בדרך כלל, הכללות בממצאים ולרוב אינה מסיקה ממצאים שהועלו ביחידה מינהלית אחת או בפעולה אחת, לאחרות. מכל מקום, דוחות מבקר המדינה תומכים במידה מסוימת בהשערות שפותחו בספרות מדע המדינה.

כבר ראינו שבעלי עניין בסקטור הציבורי מנצלים אפשרויות הנוצרות כשגופים שבידיהם אחריות פיקוח פורמלית אינם מקצים די משאבים לביצוע הפיקוח. האירוע האמור של שימוש בקרקע חקלאית לבנייה בלא אישור - מצביע על כך שכאשר לשני גופים (במקרה זה משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל) נתונה אחריות לפיקוח על פעילות כלשהי, לא ביצע אף גוף את הפיקוח. הפיקוח על "שחקנים" במגזר הציבורי, במיוחד אם הם נסמכים על גיבוי פוליטי כמו הקיבוצים, אינו מסוג המשימות שעובדי ציבור ששים לטפל בהן שעה שסדר יומם עמוס בתפקידים אחרים. "לא ראיתי, לא שמעתי" בעניין זה, היא חלופה נוחה ובטוחה.

דוחות מבקר המדינה שעסקו במינויים פוליטיים למשרות שאוישו כביכול על סמך כישורים מקצועיים, מצביעים על כך שנורמות לא-פורמליות מתמסדות כשאינן אוכפים את הנורמות הפורמליות. מבקר המדינה החל לעסוק בסוגיית המינויים הפוליטיים רק בשנת 1987. הוא דיווח על מינויים של עובדים נעדרים כישורים, שהיו, בדרך מקרה, בני משפחתו, חברי מפלגתו או בני עירו של השר הממנה, לתפקידים בחברות ממשלתיות.¹¹ עוד דיווח המבקר על חוזי רכישה שעשה משרד ממשלתי ובמסגרתם זכו חברי מפלגתו של השר הממונה על המשרד בהטבות.¹² הממצאים הצביעו על העמימות שליוותה מעשה זה במגמה להקטין את הסיכויים שייחשף.

דוחות מבקר המדינה שעסקו במינויים פוליטיים למשרות שאוישו כביכול על סמך כישורים מקצועיים, מצביעים על כך שנורמות לא-פורמליות מתמסדות כשאין אוכפים את הנורמות הפורמליות.

כיצד מתקיימת עמימות?

שאלה זו מביאה אותנו לבחינת הדרכים שבהן יוצרים ומנצלים מצבים עמומים. הטווח נע מיצירת מצבים עמומים וניצולם באורח פשוט, ולא מתוחכם, ועד ליצירתם וניצולם באורח "אמנותי"; ומאין ספור פעולות מצומצמות עד לפעולות רחבות היקף הקשורות במשאבים רבים וכרוכות בחריגות בולטות מנהלים.

אפשר לזהות יצירה וניצול פשוטים ולא מתוחכמים של מצבי עמימות בפעולות מצומצמות - אף שההוצאות המצטברות בגינן יכולות להגיע לסכומים כספיים גדולים - כגון אותם אין-ספור עובדים המקבלים החזרי הוצאות אש"ל והטבות פיקטיביות אחרות כשהחוק אינו מאפשר להעלות את השכר עצמו. לקטגוריה זו אפשר גם לשייך את ניצול העמימות בעניין השכר במגזר השלטון המקומי, כדי לתת הטבות חריגות בשכר ובתנאים נלווים במגזר זה בניגוד לחוק ולתקנות.¹³ כמו בעניין תשלום הוצאות אש"ל והטבות פיקטיביות אחרות, סביר להניח שאף בשלטון המקומי החריגות בשכר ובתנאים הנלווים התמסדו כיוון שהרשויות שהיו אחראיות על הפיקוח, בעניין זה, התעלמו דרך קבע מאחריות זו.

פעולה מתוחכמת יותר של יצירה וניצול עמימות היא הצגת מצגי שווא בחשבונותיהן של כמה רשויות מקומיות, שמבקר המדינה מגלה מפעם לפעם. השימוש במצגי שווא מטרתו, לעתים, לנסות להגדיל את ההקצבות מאוצר המדינה.¹⁴ התחכמות זו נועדה לנצל את יחסי הגומלין המסורבלים בין משרדי הממשלה העוסקים במגזר השלטון המקומי ואת הכפילויות באחריותם, וכן את העובדה הידועה שמשרד הפנים אינו עושה בדיקת חשבונות מקיפה וכוללת ברמת השלטון המקומי.¹⁵

פעולה מתוחכמת יותר של יצירה וניצול עמימות היא הצגת מצגי שווא בחשבונותיהן של כמה רשויות מקומיות, שמבקר המדינה מגלה מפעם לפעם. השימוש במצגי שווא מטרתו, לעתים, לנסות להגדיל את ההקצבות מאוצר המדינה. התחכמות זו נועדה לנצל את יחסי הגומלין המסורבלים בין משרדי הממשלה העוסקים במגזר השלטון המקומי ואת הכפילויות באחריותם

אשר לפעולות רבות היקף, ממושכות ומתוחכמות עוד יותר, שבהן נוצרו ונוצלו מצבי עמימות, אפשר להצביע על שתי פרשות שדוחות מבקר המדינה עסקו בהן. האחת עניינה בוויסות מניותיהם של כמעט כל הבנקים בישראל. ויסות זה, שהגיע לשיאו בראשית שנות השמונים, היה תוצאה של מעין הסכם שעל-פיו הממונים מטעם הממשלה על הפיקוח הכלכלי-פיננסי יתמכו בהעלאה קבועה של מחירי מניות הבנקים בבורסה, כאמצעי לעידוד החיסכון. הבנקים מכרו את המניות ללקוחותיהם ואף הלוו להם כספים כדי שיקנו עוד מניות, מתוך ביטחון שהממשלה לא תניח למחירן של מניות אלה ליפול. מחירן של מניות אלה הוסיף לעלות עד לגבול בלתי סביר, ובשלהי שנת 1983 צנח והבורסה התמוטטה. הממשלה קיבלה עליה מידה מסוימת של אחריות באמצעות הסדר שהבטיח למחזיקים במניות את מחירן לפני התמוטטות הבורסה, בתוספת ריבית, בתנאי שיוסיפו להחזיק במניות עד עשר שנים. בעקבות דוח מבקר המדינה בעניין¹⁶ הוקמה ועדת חקירה מיוחדת, ועקב מסקנותיה הוגשו כתבי אישום נגד שורה של בנקאים בכירים ביותר בגין חלקם בוויסות מניות הבנקים. ההליך המשפטי, שעסק במידת אשמתם של הבנקאים ובקביעת אחריותם, נמשך יותר מעשר שנים. התהליך המקביל של הפרטת הבנקים שאת מניותיהם הלאימה הממשלה בעקבות ההסדר שנעשה אחר התמוטטות הבורסה, נמשך כבר יותר מ-15 שנים.

הפרשה השנייה נוגעת ליחסים לוטים בערפל בין הרשויות המקומיות, בין משרד הפנים ובין משרד האוצר. פרשה זו מציגה מרקם פעילות "אמנותי" שגופים אלה היו שלובים בו. הפרשה נחשפה באמצעי התקשורת ועקב כך בדק אותה מבקר המדינה והוגשה תביעה פלילית נגד שר הפנים. את הפעילות ליוותה עמימות בדבר האחריות המשולבת של שני המשרדים להוצאותיהן של הרשויות המקומיות, והדרך הדיסקרטית למתן סיוע על פי הנחיותיו של שר הפנים. מבקר המדינה תיאר כיצד היה שר הפנים מציע לרשויות מקומיות מסוימות תקציבי סיוע שלא דרשו, בתנאי שסכומים ניכרים מסיוע זה יועברו לבתי ספר ולמוסדות אחרים הקשורים למפלגתו החרדית של שר זה, שרוב חבריה הם יוצאי צפון אפריקה ואסיה. לפני פרסומו של הדוח קבע מבקר המדינה ששר הפנים הקצה מענקים בניגוד להוראות והנחיות שקבע המשרד עצמו. להצדקת פעולותיו טען שר הפנים כי נקט "אפליה מתקנת", לאמור, הוא פעל לחיזוק קבוצה באוכלוסייה שסבלה, לדעתו, במהלך השנים מאפליה. מבקר המדינה גינה את השר על פעולותיו החריגות נעדרות הקריטריונים המתחייבים בהקצאת מענקים מסוג זה. הדוח העלה שבמתן המענקים ניתנה עדיפות לארגונים הקשורים למפלגת השר ולא לתכניות המיועדות לכלל יוצאי צפון אפריקה ואסיה.¹⁷

מדוע קיימת עמימות

מכיוון שאיננו יכולים לקבוע במדויק מה הם מניעיהם של קובעי המדיניות, איננו יכולים להשיב תשובה מלאה לשאלה זו. עם זאת, גם בלא לדעת בוודאות מדוע קובע מדיניות מסוים בוחר בנוסחה מסוימת או בקו פעולה מסוים, אפשר לזהות גורמים אחדים התורמים ליצירתה של עמימות. יש מהם המצביעים על החלטה מודעת לפעול בעמימות. אחרים מצביעים על תמימות או על חוסר יכולת לפעול בבהירות. הם מציגים מצבים

שבהם אין רוצים או אין יכולים לקבל החלטות כאשר נדרשת קבלתן.¹⁸ להלן כמה מגורמים אלה:

1. חוסר יכולת להגדיר כוונותיהם של גורמים שונים בבהירות. הסיבה לכך יכולה להיות יכולת אינטלקטואלית מוגבלת, חוסר מידע או מחלוקות בזירת קבלת ההחלטות שלא ניתן ליישבן.

2. אי-רצון להגדיר כוונותיהם של גורמים שונים בבהירות. הסיבה לכך יכולה להיות אי-רצון להתמודד עם מציאות מסוימת, שנוצרה בשל אי-הסכמה בפורום קבלת החלטות כלשהו, או בשל העלויות הניכרות (בכסף או בערכים אחרים) הכרוכות במציאות זו.

3. רצון להרוויח זמן, לדחות, אולי, קבלת החלטה ברורה בעניין שיש בו אי-הסכמה.

4. רצון להיטיב עם בודד או קבוצה עקב העדפות אישיות או פוליטיות, המשקף אמות מידה (שמקומן לא יכירם) בהליכים תקינים של קבלת החלטות.

5. אי יכולת להכיר בכך שפעולות מסוימות הן עמומות. דבר זה יכול לשקף תהליכי קבלת החלטות לקויים, או מינהל לקוי הנוטה למצבי עמימות, או התייחסות של מתבוננים מבחוץ המזהים אי-בהירות במצבים שמקבלי החלטות או אנשי מינהל סבורים ששלביהם והשלכותיהם ברורים.

בדוחותיו של מבקר המדינה של ישראל אפשר לזהות אירועים וממצאים הקשורים לכמה ממצבים אלה. דוחות על השימוש במאגרי המים של ישראל ביקרו את קובעי המדיניות בתחום זה בשל מדיניות שגויה בעניין קביעת מחירי המים והקצאתם, שעודדה שימוש מרובה וזול במים ופגעה במאגרי מי התהום ובאיכותם. המדיניות השגויה היתה תוצאה של חוסר יכולת להתנגד לדרישות של צרכני מים גדולים שקיבלו גיבוי פוליטי רב (חקלאים).¹⁹

דוח מבקר המדינה על פיתוח מטוס הלביא, ביקר את קובעי המדיניות על ש"נדרדו" בין חלופות פיתוח מנוגדות של המטוס ועל שלא יכלו להחליט בבהירות בין שאיפות יקרות ליכולת מוגבלת. כתוצאה מכך נוצרה אי-בהירות בדבר מטרות הפרויקט ולא הושג שום יעד מיעדי המוצהרים.²⁰

ויסות מניות הבנקים היה, בחלקו, רצון להרוויח זמן, בתקווה שהמצב הכלכלי יאפשר מוצא נוח מהמצב שבו נופח ערכן של המניות באופן מלאכותי לאורך זמן.²¹

כמה דוחות שעסקו בהעדפות פוליטיות או בשימוש לא נאות בסמכויות, מתחו ביקורת על מקבלי החלטות שלא פעלו על פי אמות מידה נאותות שנקבעו בעקבות בדיקה שיטתית של צורכי כוח אדם, הקצאת משאבים או מתן שירותים.²²

מה הן השלכותיה של העמימות?

גם שאלה זו ניתנת לבחינה מהיבטים צרים או רחבים. היותר ברור הוא שקיומה וניצולה של העמימות מצביעים על חריגה מהתהליכים הפורמליים. מדובר באי-צדק בולט

במערכת פוליטית שנהוגה בה חלוקת משאבים רציונלית והוא אף עולה כסף. בכמה מהאירועים היו פגיעות חמורות בטוהר המידות עקב הפרת העקרונות של גישה שווה לשירותים בסיסיים, או של הזכות להגנה שווה מפני הסנקציות שהמדינה מפעילה. דוגמה המובאת באחד הדוחות של מבקר המדינה עוסקת ברופאים המועסקים בבתי חולים ממשלתיים או בקופות חולים הנתמכות בכספי ציבור, שעשו שימוש במתקני גופים אלו לצורך הקדמת ניתוחים וטיפולים אחרים לחולים תמורת תשלום שניתן לרופאים באורח פרטי. מבקר המדינה אף הכתיר את ממצאיו בכותרת "רפואה שחורה".²³ כמה נושאים אחרים הם חמורים בשל הסכנות הטמונות בחובם. למשל נמצא שגופים אחראיים זלזלו בלוחות זמנים ובאמות מידה שנקבעו לבדיקת אתרי פסולת ותהליכי אחסון של חומרים מסוכנים, וכתוצאה מכך לא נעשו רישומים מהימנים בדבר מיקומם של אתרי הפסולת ובדבר כמויות החומרים המסוכנים שאוחסנו בהם.²⁴

ברור הוא שקיומה וניצולה של העמימות מצביעים על חריגה מהתהליכים הפורמליים. מדובר באי-צדק בולט במערכת פוליטית שנהוגה בה חלוקת משאבים רציונלית והוא אף עולה כסף.

לעומת זאת, העמימות מאפשרת לנהוג בגמישות ולהגיב למצבים משתנים מהר יותר מכפי שהיה אפשר על פי הכללים הפורמליים. נראה שהיתה הסכמה ציבורית רחבה למדי לחריגה מתקנות התכנון והבנייה כדי לספק את צורכי הדיור והתשתית שנוצרו בעקבות גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר. הממשלה והכנסת אישרו בהחלטות פורמליות לקצר הליכי תכנון בתקופה שהוגדרה תקופת חירום מבחינה זו. כמה מהמכירות של זכויות קרקע באדמה חקלאית השייכת ליישובים חקלאיים שיתופיים, היו למטרות חברתיות חיוביות. אחרות, היו מכירות לא מבוקרות של אדמה חקלאית יקרה כדי לבנות בתים יוקרתיים ופרויקטים מסחריים שהניבו רווח ניכר ליזמים.

לעומת זאת, העמימות מאפשרת לנהוג בגמישות ולהגיב למצבים משתנים מהר יותר מכפי שהיה אפשר על פי הכללים הפורמליים.

לבד מהיבטי סוגיית העמימות בעניינים מבית שדוגמאות להם הובאו בדוחות מבקר המדינה, ראוי לציין שהעמימות סייעה גם בענייני חוץ, כגון בהסכמים עם ירדן ועם הפלשתינאים. הצהרותיהם של כול הצדדים במשא ומתן הבטיחו הרבה יותר ממה שהושג במציאות. מההיבט הצר אפשר לומר שהממשלות משקרות לאזרחיהן. מההיבט הרחב יותר, ערפול האמת יכול לסייע לקידום שלבי המשא ומתן, להשיג הסכמים ולהשכין מידה מסוימת של שלום. השמים אמנם מכוסים בענני הצהרות מנוגדות, שהצד שמנגד לא קיים את כל פרטי ההסכמים. הבטחות לתת מים, הזדמנויות עבודה ולהפסיק את הטרור

לא קיימו לשביעות רצונם של הכול. עם זאת, למרות ההאשמות ההדדיות החיים יכולים להימשך ויש גם מידה של שביעות רצון.

לבד מהיבטי סוגיית העמימות בעניינים מבית שדוגמאות להם הובאו בדוחות מבקר המדינה, ראוי לציין שהעמימות סייעה גם בענייני חוץ, כגון בהסכמים עם ירדן ועם הפלשתינאים.



על אף שהדוגמאות שהובאו במאמר זה מקורן בדוחות מבקר המדינה של ישראל, בטיפולוגיה שעל פיה מיינו אותן אפשר לעשות שימוש רחב. ברור שכמה מהפרטים משקפים תרבות פוליטית ייחודית למדינה אחת. למשל עניין הטבות השכר שעסקנו בו אופייני לטבע יחסי העבודה שהתפתחו בישראל דווקא. עם זאת, פרטים מעין אלו אינם מפחיתים מרישומה של התמונה הכוללת. העמימות נפוצה בכל מישורי הפעילות הציבורית. היא מאפשרת פעילויות טובות כגרועות. היא יוצרת פיתויים למרמה ולעיוותים אחרים הפוגעים באמון הציבור, אך היא גם מאפשרת למקבלי החלטות ולמנהלים בעלי יוזמה לעשות "קיצורי דרך" כדי להשיג את מה שלדעתם הוא טובת הציבור. העמימות נפוצה במערכת הממשל לא פחות מדרישות מנוגדות וממשאבים מוגבלים. היא בבחינת שמן סיכה או כיסוי לבעיות שאי אפשר להימנע מהן בחברות אנושיות מורכבות. אי-דיוק ואי-בהירות וחלקם בפוליטיקה, מאפשרים, לעתים, לממשל להוסיף ולפעול.

הערות

1. ראה: William E. Connolly, *Politics and Ambiguity* (Madison: University of Wisconsin Press 1987).

2. ובנושא זה ראה: Bart Kosko, *Fuzzy Thinking: The New Science of Fuzzy Logic* (New York: Hyperion, 1993).

3.

Oxford English Dictionary on CD-ROM, Version 1.02 (Oxford University Press, 1992).

4. עיין:

A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, and I. Sharkansky, eds., *State Audit and Accountability: A Book of Readings* (Jerusalem: State Comptroller's Office, 1991); A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, and I. Sharkansky, *Studies in State Audit* (Jerusalem: State Comptroller's Office, 1995).

.5

Harold D. Lasswell, Who Gets What, When, How? (New York: McGraw Hill, 1936).

.6

Michael Lipsky, Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (New York: Russel Sage Foundation, 1980).

7. מבקר המדינה, דוח שנתי 35 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1985), עמ' 435-458.

8. מבקר המדינה, דוח שנתי 34 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1984), עמ' 1-7.

9. מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידי סטטוטוריים (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1995); דוח שנתי 37 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1987), עמ' 235-244.

10. מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1995), עמ' 361-376.

11. מבקר המדינה, דוח שנתי 37 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1987), עמ' 235-244.

12. מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1992), עמ' 296-302.

13. מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1986), עמ' 3-32; דוח על הביקורת בשלטון המקומי (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1992), עמ' 97-118.

14. מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1989), עמ' 618-626.

.15

Chaim Kalchheim, "The Division of Functions and the Interrelationships Between Local and State Authorities", in: Daniel Elazar and Chaim Kalchheim, eds., Local Government in Israel (Lanham, MD.: University Press of America, 1988), pp. 41-82.

16. דוח מבקר המדינה שהיה צעד מכריע בתהליך בחינת פרטיה של סוגיית ויסות מניות הבנקים הוא: דוח על מניות הבנקים: משבר אוקטובר 1983 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1984).

17. מבקר המדינה, דוח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1991).

.18

Peter Bachrach and Morton S. Baratz, Power and Poverty (New York: Oxford University Press, 1970).

19. מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1990).

20. מבקר המדינה, דוח שנתי 37 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1987), פרויקט "הלביא", תהליך קבלת ההחלטות, עמ' 1291 ואילך.

21. דוח על ויסות מניות הבנקים, הערה 16 לעיל.

22. מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1994), הקדמה; מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1995), הקדמה.

23. מבקר המדינה, דוח שנתי 38 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1988), עמ' 188-191.

24. מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1996), עמ' 78-95.