

# משילות ומינויים בישראל

יצחק קליין  
אביטל בן-שלמה



סיון תשע"ה - יוני 2015  
נייר מדיניות מס' 15

## עו"ד אביטל בן-שלמה חוקרת בפורום קהלת

עו"ד אביטל בן-שלמה היא בעלת תואר LLB מהאוניברסיטה העברית בירושלים, לומדת לתואר MA במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ועובדת כחוקרת בפורום קהלת.



## ד"ר יצחק קליין\* ראש מחלקת מחקרי המדיניות בפורום קהלת

ד"ר יצחק קליין הוא בעל תואר שלישי ממחלקת הממשל באוניברסיטת הרווארד, ועומד בראש המחלקה למחקרי מדיניות בפורום קהלת. מחבר אחראי.

[yklein@kohelet.org.il](mailto:yklein@kohelet.org.il)



\* המחברים מבקשים להביע את תודותיהם העמוקות לעו"ד מורן נגיד, אשר מחקרה בנושא הרקע המשפטי לשירות המדינה והתקשי"ר וכן על הרפורמה המוצעת בשירות המדינה עיצבו חלק ניכר מנייר-העמדה. כמו-כן תודות ליאיר שפירא, שעבד כעוזר-מחקר בפרויקט זה, ולאריאל ארליך ולאביעד בקשי, שעמלו רבות על שיפור הטקסט והצעת חוק שירות המדינה המצורפת לנייר-העמדה.

**משילות**

**ומינויים**

**בישראל**

---

**יצחק קליין**

**אביטל בן-שלמה**



**תמוז תשע"ה - יולי 2015**

**נייר מדיניות מס' 15**

משילות ומינויים בישראל  
ד"ר יצחק קליין, עו"ד אביטל בן-שלמה  
© כל הזכויות שמורות לפרוום קהלת (ע"ר)  
נדפס בישראל, תמוז תשע"ה - יולי 2015

מסת"ב 978-965-7674-10-9 ISBN



# סיכום מנהלים

1. ישראל לוקה בבעיה קשה של חוסר משילות, דהיינו, אי-יכולת של נבחרי הציבור ליזום מדיניות או לדאוג שהמנגנונים הרשמיים של המדינה יוציאו אותה אל הפועל. הבעיה קיימת הן במישור **התכנוני** והן במישור **הביצועי**. חוסר התפקוד של ממשלות נבחרות גורם לתסכול אצל אזרחים ומכרסם באמונתם בשיטת הממשל הדמוקרטית. **אחריותם של נבחרי הציבור כלפי בוחריהם כוללת את האחריות לעשות כל מה שנחוץ כדי להביא לידי כך שמנגנוני הממשלה יתפ-קדו ויוציאו לפועל את המדיניות, ולא יחסמו אותה.**
2. במדינות דמוקרטיות אחרות הפתרון לבעיית המשילות נמצא בתחום המינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה. אף ששירות המדינה במדינה דמוקרטית אמור להיות מקצועי וניטרלי – כלומר, לגייס לשורותיו את המועמדים המוכשרים ביותר, לקדם את העובדים הטובים ביותר ולטפל באופן שווה בכל האזרחים, ללא פניות על בסיס פוליטי או אחר – הנוהג המקובל שונה בכל הקשור לתכנון המדיניות וליישומה. הנורמה בעולם הדמוקרטי היא שנבחרי הציבור רשאים להעסיק יועצים ומנהלים מטעמם בראש שירות הציבור הרשמי, כדי שיייעו להם בתכנון המדיניות (כולל, לפעמים, שינויה באופן מרחיק-לכת) וביישומה בהתאם להשקפת-העולם של נבחרי הציבור. סקירת הנוהג בארבע מדינות דמוקרטיות מובילות – בריטניה, ארצות-הברית, צרפת וגרמניה – מראה כי בכל המדינות הפרטים שונים אך העיקרון האמור נשמר. בדור האחרון הדבר נכון אף לגבי בריטניה, שנתפסה פעם כמעוז השיטה של שירות ציבור מקצועי "לחלוטין".
3. בצרפת ובגרמניה מתקיים "מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית": נבחרי ציבור יכולים לגייס הן יועצים ומנהלים מחוץ לשירות המדינה והן יועצים ומנהלים הבאים מקרב שירות המדינה המקצועי, כדי שיייעו להם בתכנון המדיניות ובניהול משרדיהם. יועצים ומנהלים מקרב שירות המדינה מכירים את הביורוקרטיה הממשלתית מבפנים, ויכולים לסייע לשר לנהל את משרדו בצורה אפקטיבית מיומו הראשון בתפקיד. בתום כהונתו של השר שמינה אותם היועצים והמנהלים שבאו מקרב עובדי שירות המדינה חוזרים לתפקידיהם הקודמים בשירות המדינה המקצועי. ועדת קוברסקי, שחקרה את שירות המדינה לפני כשלושים שנה, המליצה במסגרת הדוח המופתי שיצרה על אימוץ נוהג דומה בישראל.

4. בכל מדינה דמוקרטית שרים מוסמכים למנות פקידי ציבור אשר שליטתם של נבחריו הציבור בהחלטותיהם מוגבלת או אף אסורה לפי החוק. יכולתם של שרים להשפיע על התפיסה המקצועית של אותם מתמנים חשובה למשילות אולי אף יותר מאשר יכולתם למנות ולפטר את עוזריהם הישירים במשרדים שהם מופקדים עליהם.

5. הבעיות העיקריות שהמנגנון הממשלתי בישראל לוקה בהן, ואשר פוגעות במשילות, הן כדלהלן:

א. **השר (כמעט) בודד בשטח** – אין לשר ישראלי צוות מחקר וניהול משלו שבאמצעותו יוכל לפתח מדיניות ולחייב את המשרד שהוא עומד בראשו ליישמה. המינוי היחיד של עובד בביר ששר רשאי לבצע כיום הוא של מנכ"ל המשרד, שהוא בדרך-כלל חסר ניסיון במשרד ממש כמו השר עצמו.

ב. **רפורמה בשירות המדינה** – בימים אלה מושקת רפורמה בדרך שבה נציבות שירות המדינה מנהלת את תפקידי הניהול הבכירים בכלל שירות המדינה (כ-900 משרות בכירות). רוב הרפורמה מבורכת, במיוחד ההצעות לקצוב את תקופת כהונתם של מנהלים בכירים ולהכריחם לעבור לתפקידים אחרים או לפרוש מהשירות. אולם פן אחד של הרפורמה בעייתי: הנציבות מבקשת לשמור את רובם המכריע של התפקידים הללו למי שכבר מועסק בשירות המדינה. מדיניות יישומה של שיטת הנציבות – "ועדות בוחנים" – מקנה לה בפועל את היכולת להכתיב מי יוכשר לתפקידים הללו ויקודם אליהם. דבר זה פירושו מתן אפשרות לנציבות המדינה להכתיב את המדיניות, שהרי מי שמכתיב את המינוי מכתוב למעשה את המדיניות.

ג. **שומרי-הסף** – גופים מסוימים בשירות המדינה, במיוחד אגף התקציבים במשרד האוצר ולשכת היועץ המשפטי לממשלה, פועלים כ"שומרי-סף": בסמכותם לעצור את מדיניותם של השרים והמשרדים השונים. עקב המבנה הארגוני של "שומרי-סף" אלה, העובדים בהם חשים אחריות מועטה מאוד לקידום מדיניות הממשלה כפי שנבחרו הציבור קובעים אותה, ואחריות רבה כלפי התרבות הארגונית של הגוף שהם משתייכים אליו, אשר לעיתים קרובות אינה מביאה בחשבון את הצורך לקדם ולהוציא לפועל מדיניות אפקטיבית.

6. כדי להתמודד עם אתגרי המשילות, מומלץ לנקוט את הצעדים הבאים:

א. יש להעמיד לרשות כל שר כמה משרות ליועצים מקצועיים ולמנהלים בכירים. הראשונים ייעצו לשר בעניינים של מדיניות המשרד, והאחרונים יסייעו לשר ולמנכ"ל לנהל את המשרד בשירות מדיניותו של השר.

ב. יש לאפשר לשר למנות יועצים ומנהלים בכירים שיקודמו לתפקידים אלה מקרב עובדי שירות המדינה הקבועים. בתום שירותם אצל השר יחזרו עובדים אלה לתפקידיהם הקודמים או לתפקידים מקבילים להם.

ג. במשרות בכירות בשירות המדינה שאליהן מגייסים מועמדים באמצעות הליך תחרותי (להלן: "הליך גיוס מיוני") יש לחייב את הגוף הממין מועמדים להציג לפני השר או לפני המנכ"ל שלו (תלוי בנסיבות המינוי) שלושה מועמדים לפחות, והשר או המנכ"ל ימנו אחד מהם.

ד. בתהליכי מיון למשרות בכירות יש להנהיג מדיניות של "חלונות פתוחים": כל "קול קורא" המפרסם משרה כזאת יהיה פתוח לציבור הרחב, ולפחות אחד משלושת המועמדים שיוצגו לפני השר או המנכ"ל יבוא מחוץ לשירות המדינה.

7. מדיניות של "חלונות פתוחים" תפתח את המשרות העליונות של שירות המדינה הישראלי לכל מגוון הכישורים הניהוליים והמקצועיים של החברה הישראלית. היא תקל על כל שר לרענן את השורות במשרד שהוא מופקד עליו ולערוך שינויים נחוצים במדיניות ובתרבות המקצועית של המשרד.







# תוכן העניינים

iii	סיכום מנהלים
1	א. מבוא: משילות, מינויים והאחריות של נבחר ציבור
9	ב. דילמת המשילות והביורוקרטיה: סקירה תיאורטית והשוואתית
9	1. ביורוקרטיה כחרב פיפיות
13	2. גישות שונות להכוונה פוליטית של שירות המדינה
19	3. סיכום: מינויי משילות בארבע מדינות והלקחים לישראל
21	ג. רפורמה בשירות המדינה ובנציבות שירות המדינה
23	1. רקע: מינויי משילות בישראל
27	2. המלצות בעניין מינויי אמון
29	3. רפורמות במינויי משילות ובמינויים בכירים אחרים
29	א. רפורמה ב"רפורמה בשירות המדינה"
34	ב. רפורמה במינויי משילות אחרים
34	ג. סמכות ללא אחריות: בעיית "שומרי הסף"
37	ד. המלצות למדיניות
39	4. מעמד החוקי של הנציב, התקשי"ר, ועדת שירות המדינה והנציבות
41	5. מינויי יועצי מדיניות לוועדות הכנסת ולסיעות הכנסת
42	6. שינויים מומלצים אחרים
43	7. סיכום

45	נספח א: ריכוז המלצות למדיניות
49	נספח ב: הצעת חוק שירות המדינה, התשע"ה-2015
63	נספח ג: שני פקידי ממשל פוליטיים בגרמניה
67	נספח ד: ייסודה של נציבות שירות המדינה
	נספח ה: מעמד של מינויי משילות בישראל בספרות
71	המקצועית ובפסיקה
	נספח ו: קידום עובדים בשירות המדינה:
79	צמצום הצורך במכרזים מיותרים
81	הערות



# א. מבוא - משילות, מינויים והאחריות של נבחרי ציבור

מערכת שלטונית שעיקר עיסוקה בנראות הדברים ולא בתוצאות היא מערכת שאיבדה קשר עם משימתה העיקרית - הלא היא הביצוע - ואשר שוחקת את אמון הציבור בה.

ועדת טרכטנברג, שקמה כדי להציע שינויים במשילות בעקבות המחאה של קיץ 2011, כתבה בדוח שלה את הדברים הבאים:

”עם השנים נוצרה בישראל ביורוקרטיה רוויה בפרוצדורות, בטפסים, באישורים, בגופים וברגולציה. בתהליך ארוך של שנים נוצרו שכבות גיאולוגיות של ביורוקרטיה, ואין ספק כי רבות מהן מיותרות ואף מזיקות... כשלים ביורוקרטיים הם גם מצע פורה לצמיחתה של שחיתות שלטונית. במקום שקיים בו תור לא סביר לקבלת שירות צומחת מערכת מסועפת של 'מאכערים' ושל 'לוביזם'; במקום שמצטבר בו כוח רב בידי פקידות קבועה מתפתחת תרבות של קשרים והעדפה למקורבים; במקום שבו השקיפות מוגבלת והבקרה לקויה משתרשת תופעה של שיקולים זרים וטיפוח בעלי אינטרסים.”<sup>2</sup>

**ישראל לוקה בבעיה קשה של חוסר משילות.** קשה לממשלות נבחרות ליזום שינויים במדיניות או להוציאם אל הפועל. ללא משילות הדמוקרטיה נהפכת למונח חלול, והלגיטימיות של השיטה הדמוקרטית בעיני הציבור נשחקת. לבעיית המשילות יש יותר מגורם אחד, והיא נהפכה למקור לדיונים ערים לגבי שיטת הבחירות בישראל ולגבי היחסים שבין שלוש רשויות השלטון - הכנסת, הממשלה ומערכת המשפט. נייר-עמדה זה אינו עוסק ביריעה רחבה זו, אלא מתמקד בפן מסוים של בעיית המשילות: יכולתם של נבחרי הציבור בכנסת ובממשלה להפעיל באפקטיביות את שירות המדינה כדי להוציא לפועל את מדיניותם. לא מזמן ניסח את הבעיה פקיד בכיר לשעבר במשרד ראש הממשלה כך:

”הדרג המדיני יחסית חלש בעוד שהדרג הביורוקרטי, הדרג המשפטי והתקשורת חזקים... מרבית העיסוק הוא בפרטים ובתהליכים ובנראות של התהליכים. מה שחשוב איננו התוצאה אלא איך אתה נראה גם כאשר אינך מגיע לתוצאה.”

## ”ישראל לוקה בבעיה קשה של חוסר משילות.“

כדי לשפר את המשילות, מוצע לערוך רפורמה בשיטת המינויים למשרות בכירות בשירות המדינה, במטרה לשפר את יכולתם של נבחרי הציבור לשלוט בנעשה במשרדי הממשלה ולהוציא את מדיניותם אל הפועל.

### תפקידיהם של נבחרי הציבור בקביעת המדיניות והגברת המשילות

אחריותם של נבחרי ציבור בדמוקרטיה אינה מוגבלת למתן ביטוי להעדפות הציבור בנושאי המדיניות השונים. על הנבחרים לדאוג לכך שהממשלה תתפקד בפועל באופן שיישם את המדיניות המועדפת. ממשלות מודרניות פועלות באמצעות ארגונים בירוקרטיים. כאשר המנגנון הממשלתי אינו מתפקד, חלק מאחריותם של הנבחרים היא לאתר את החסמים למשילות אפקטיבית ולסלקם. נייר-עמדה זה מציע סדרה של שינויים שמטרתם לסייע בסילוק חסמים למשילות ובהגברת יכולתם של נבחרי הציבור להפיק תפוקות מהמנגנון הממשלתי.

### ”כאשר המנגנון הממשלתי אינו מתפקד, חלק מאחריותם של הנבחרים היא לאתר את החסמים למשילות אפקטיבית ולסלקם.“

פריצת חסמים למשילות דורשת הרחבה מבוקרת של סמכותם של נבחרי הציבור לערוך מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה – כאלה המכונים בארצות-הברית ”תפקידים קובעי מדיניות“ (”policymaking positions“). אין כוונתנו שהמדיניות המתאימה ביותר לישראל היא לאמץ את השיטה האמריקאית, המפקידה בידי הנשיא וחברי הקבינט שלו את הסמכות לערוך מינויים סיסטוניים בדרגות הבכירות של שירות המדינה. השיטה האמריקאית אינה בהכרח הדרך היעילה ביותר להשיג את מטרתה המוכרזת: הגברת שליטתם של הנשיא הנבחר וחברי הקבינט שלו במדיניות המיושמת. בכירים ה”מוצנחים“ למערכת שירות המדינה מבחוץ מתקשים לעיתים קרובות לנהל ביעילות את היחידות הכפופות להם נומינלית, כי הם אינם מכירים את נבכי ניהולה של הבירוקרטיה הממשלתית או את פעילותה של אחרות קיימות שיטות שונות להבטחת שליטתם של נבחרי הציבור בתפקודה של הבירוקרטיה הממשלתית, ויש לאמץ בצורה מושכלת את השיטות האפקטיביות ביותר. פרק ב להלן סוקר את היחסים בין נבחרים לתפקידים במבחר מדינות דמוקרטיות, במטרה לשפוך אור על שיטות אחרות העשויות להגביר את המשילות.

## מינויים בכירים בשירות הציבור – כמה מונחים

בנייר-עמדה זה נתייחס בעיקר לשלושה סוגי מינויים:

1. "מינוי אמון" – ממונה ישירות על-ידי שר, שיכול לפטרו בכל עת. הכוונה לאחד משני סוגי מינויים: (א) מינוי מנהל בכיר המוסמך לתת הוראות לפקידות הקבועה של משרד או יחידת סמך; (ב) יועץ בכיר לענייני מדיניות בעל מומחיות בתחום העיסוק של משרד. המתמנה אינו נהפך לחלק משירות המדינה הקבוע; תפקידו לשרת את השר כל עוד הלה מכהן בתפקידו. לפי החוק הנוכחי בישראל, רק המנכ"לים של משרדים או של יחידות סמך עונים על ההגדרה של "מינוי אמון"<sup>3</sup>.

2. "מינוי משילות" אחר – מינוי על ידי שר או הממשלה לתפקיד בכיר המחייב מידה רבה של מקצועיות, אחריות ושיקול-דעת עצמאי מצד המתמנה. המינוי הוא קבוע או לתקופה קצובה. בישראל המינוי לתפקידים אלה הוא בדרך-כלל לתקופה קצובה של 3 עד 8 שנים – תלוי בתפקיד. המתמנים נחשבים חלק משירות המדינה הקבוע. הציפייה היא שהמתמנה יכהן כל התקופה, וכהונתו אינה תלויה בדרך-כלל ברצונם של השר או הממשלה.

גם אם אין לאמץ את השיטה האמריקאית ככתבה וכלשונה, אין להימנע מהגדלת מעורבותם של נבחר הציבור בבחירת פקידים בכירים כאשר הדבר עשוי לקדם את המשילות. נייר-עמדה זה אכן ממליץ על הרחבה מושכלת של מינויים ישירים הנעשים על-ידי שר. במינויים אחרים יש מקום למיון מועמדים על-ידי גוף ניטרלי ומקצועי – כגון נציבות שירות המדינה, שאחד מתפקידיה העיקריים הוא מיון מועמדים לכלל התפקידים בשירות המדינה – ותפקידו של נבחר הציבור יהיה לבחור את המועמד אשר לדעתו תומך במדיניותו ועשוי לקדם את סדר-היום שלו בצורה האפקטיבית ביותר.

אחריותם של נבחר הציבור כוללת שינוי יחסה של הפקידות הקבועה בשירות המדינה ליוזמות חדשות במדיניות הציבורית, והעשרת תפיסת המדיניות ברעיונות חדשים המתפתחים בעולם הרחב. אחריות זו חשובה במיוחד כאשר נבחר הציבור נתקלים בארגון ביורוקרטי בעל תרבות ארגונית בעייתית – כזו המובילה את חבריה לעיתים קרובות לחבלה במדיניות הממשלה או במשילות בכלל. תרבות ארגונית כזאת יכולה להתפתח אם הארגון הביורוקרטי סגור מדי מפני רעיונות חדשים או תפיסות מתחרות לתפיסתו המסורתית באשר לתפקידו – לדוגמה, אם יועצים משפטיים רגילים לקבוע את החלטותיהם בהתאם לתפיסה של "שלטון חוק טהור", תוך התחשבות מועטה בלבד באילושי המדיניות ובצורך של המערכת הממשלתית להפיק תפוקות בזמן-אמת. במקרים כאלה הפתרון המערכתי הוא למנות בכירים במערכת שאין לפקפק בכישרונם או במקצועיותם אך שיכולים להביא תפיסה חדשה וראויה יותר של אחריות הארגון לקדם הן את מדיניותם של נבחר הציבור והן את האפקטיביות של המערכת הממשלתית בכללותה.

לישראל יש מסורת ארוכה של מינויי משילות מהסוג השני. לעומת זאת, חסרים לנבחר הציבור בישראל, הן בכנסת והן בממשלה, המשאבים הנחוצים להערכת מדיניות ולתכנון מדיניות. כמו-כן חסרים לשרים כוח-עזר מספיק כדי להבטיח שהמשרדים שהם מופקדים עליהם מתנהלים בהתאם למדיניותו של השר. דרושה תוספת מסוימת של משרות אמון בתחומי הייעוץ בכנסת ובמשרדי הממשלה ובתחום ניהול המשרדים.

מינויים מהסוג השלישי הינם מינויים שבהם איתור מועמדים לתפקיד צריך להיעשות על בסיס מקצועי על-ידי נציבות שירות המדינה – הגוף המנהל את כוח-האדם בשירות המדינה. עם זאת, רפורמה שהנציבות משיקה בניהול משרות בכירות בשירות המדינה, לצד יתרונותיה הרבים, מאפשרת לפקידים בנציבות להשים בתפקידים אלה את האנשים שהם חפצים ביקרם מתוך בכירי שירות המדינה. מצב זה אינו תקין יותר מאשר הפקדת איושם של תפקידים אלה בידי פוליטיקאים. יש לבטל חלק זה של הרפורמה ולבחור באחת משתי חלופות: לחזור לדרך המינוי שהייתה נהוגה לפני הרפורמה או לחייב את הנציבות להעמיד לבחירת השר או מנכ"ל המשרד מבחר של מועמדים כשירים לכל תפקיד, כולל מועמדים מחוץ לשירות המדינה.

הרציונל מאחורי מינויי משילות מסוג זה שונה מהרציונל המצדיק מינויי אמון. מינוי אמון הוא מינוי אדם שמקורב לשר הבא לסייע לשר במילוי תפקידיו השוטפים. ההוראות שהשר נותן למינויי אמון יכולות להיות מפורטות לגופו של מקרה. לעומת מינויי אמון, מינויי משילות מתאימים למקרים שבהם יש אומנם לשר הסמכות לקבוע את המדיניות אך מרכיב הניהול היומיומי של המנגנון הביורוקרטי על-ידי השר חשוב פחות או אפילו אסור על-פי חוק. הסמכות למנות באה כדי להבטיח שהמדיניות תיושם בהתאם לתפיסת-העולם של השר. סמכותו של שר לבחור את המתמנים למשרות אלה חשובה להגברת המשילות אולי אף יותר מאשר מינויי אמון.

3. נוסף על "מינויי משילות" אלה, נייר זה עוסק בסוג מינוי שלישי – מינוי בכירים בשירות המדינה המקצועי. בניגוד למינויי משילות, משמעות המונח "מקצועי" היא שהמתמנה הוא חלק משירות המדינה הקבוע, ושהמינוי נעשה לאחר הליך גיוס ומיון תחרותי וא-פוליטי, על-סמך כישורי המועמד, ולא על-סמך ההמלצות או ההעדפות של גורם פוליטי. מבחינה עקרונית אין מניעה שההליך התחרותי יסתיים בהצגת מספר מצומצם של מועמדים מוכשרים ביותר לתפקיד, אשר נבחר הציבור יוסמך לבחור ביניהם. אין בכך פסול, בתנאי שנבחר הציבור אינו יכול להכתיב מראש את זהותם של המועמדים שיועמדו לבחירתו.

## ”יש להגדיל את מספר מינויי האמון העומדים לרשות שר הן בתפקידי ניהול והן בתפקידים של תכנון מדיניות.”

להלן סיכום תמציתי של ההמלצות העיקריות בנייר זה לגבי מדיניות המינויים בשירות המדינה:

**א. מינויי אמון – יש להגדיל את מספר מינויי האמון העומדים לרשות שר – הן בתפקידי ניהול והן בתפקידים של תכנון מדיניות.**

כחלק מהצעה זו יש לאפשר לשר למנות עובדי מדינה קבועים בשירות המדינה לתפקידי אמון אלה. הללו יכהנו בתפקידי האמון כל עוד השר חפץ בכך, ולאחר-מכן יחזרו למקומם בשירות המדינה. נוהל זה מקובל בכמה מדינות אירופיות, וועדות ציבוריות שונות המליצו לאמצו בישראל.

**ב. מינויי משילות אחרים בסמכותם של השרים או הממשלה – מומלץ להשאיר את הנהלים הקיימים על כנם, לבד משינוי אחד.** מועמדים לחלק ממשורות אלה מאותרים באמצעות ”ועדות איתור” מקצועיות שנוצבות בשירות המדינה מקימה לצורך זה. יש לחייב ועדות אלה להציג לפני הגורם הממנה לפחות שלושה מועמדים הכשירים לתפקיד (אם נמצאו). מועמד אחד לפחות לא יהיה עובד מדינה.

שיעורם של מינויי המשילות ומינויי האמון לא יעלה על אחוז אחד מהתקנים שבשירות המדינה.

**ג. מינויים בכירים אחרים בשירות המדינה – כל ועדת בוחנים תציע שלושה מועמדים למשרה בכירה כזו, ואחד המועמדים לפחות יהיה מועמד מהציבור הכללי, ולא עובד מדינה, אם הציע את עצמו לתפקיד מועמד מתאים כזה. ברם, יש לשמור על המסגרת של איתור מועמדים באמצעות מרכז מקצועי בלבד.**

**ד. יועצי מדיניות לכנסת מתוך עובדי שירות המדינה – הכנסת חסרה משאבים משמעותיים שסייעו לה לקיים הערכה עצמאית של מדיניות הממשלה ולעצב חלופות. יש לאפשר לוועדות הכנסת ולסיעות הכנסת ”לשאול” מומחי מדיניות משירות המדינה הקבוע על-מנת שישרתו לתקופה מוגבלת כיועצי מדיניות. בתום המינוי לכנסת ישוב עובד המדינה למשרתו הקודמת. רצוי להוסיף על יועצים אלה יועצים חיצוניים כדי להעמיד לרשות חברי-הכנסת מומחים מתחומי האקדמיה ועולם המעש בעלי תפיסות מקצועיות חדשניות שלא עוצבו דווקא בתוך המנגנון של שירות המדינה. ההחלטה בעניין נתונה לסמכותה של נשיאות הכנסת, ואינה מעניינו של נייר-עמדה זה.**

**ה. שינויים במבנה ובמעמד של נציב שירות המדינה, הנציבות והתקשי”ר – במהלך המחקר שערכנו לצורך נייר-עמדה זה התגלו ליקויים משפטיים רציניים במבנה של נציבות שירות המדינה ובסמכויות שנוצבו בשירות המדינה נוהג להפעיל, כולל סמכותו ”להתקין” את התקשי”ר (”תקנות שירות המדינה”). ליקויים אלה מוסברים בקצרה בפרק ג, ומוצעים להם תיקונים.**

## מבנה נייר-העמדה

נייר-עמדה זה כולל שלושה פרקים עיקריים ורשימת נספחים. פרק מבוא זה סיכם את עיקרי ההמלצות; המלצות נוספות יידונו בגוף הנייר.

פרק ב מציג את ההצדקות העקרוניות למעורבותם של נבחרי הציבור במינויים בשירות המדינה. ההצדקה העיקרית נובעת מ"בעיית הסוכן" – ביורוקרטיה ממשלתית אמורה לשרת את נבחרי הציבור, אך לא פשוט להניע אותה להתנהג כך בפועל. לכל גוף ביורוקרטי יש אינטרסים מוסדיים משלו, ואלה סותרים לפעמים את האינטרס שנבחר הציבור רוצה לקדם. מינויי משילות לסוגיהם יכולים לעזור לנבחר הציבור להתגבר על קושי זה. בהמשך הפרק נסקר האיזון בין מינויים מקצועיים לבין מינויי משילות בארבע מדינות. בריטניה נחשבת כדוגמה הבולטת של מדינה ששירות המדינה בה מקצועי כולו, אך בדור האחרון אילוצי משילות גורמים גם שם להרחבת תפקידם של מינויי משילות. לעומת בריטניה, ארצות-הברית נתפסת כמדינה שבה קיימים מינויי משילות רבים, אך גם מודל זה מעורר קשיים, כי המתמנים לתפקידים אלה הם לרוב "זרים" שאינם בקיאים ברזי הניהול של שירות המדינה.

ההצעות שלעיל מעניקות תפקיד מרכזי לנציבות שירות המדינה – הגוף האחראי על-פי חוק לניהול שירות המדינה. הנציבות תוסמך לקבוע אמות-מידה מקצועיות לאיוש משרות אמן ומשרות בכירות בשירות המדינה (לגבי משרות משילות אחרות קיימות דרכים אחרות לקבוע אמות-מידה), וכן לאתר ולהעריך מועמדים למשרות בכירות בשירות המדינה המקצועי.

**"במהלך המחקר שערכנו  
לצורך נייר עמדה זה התגלו  
ליקויים משפטיים רציניים  
במבנה של נציבות שירות –  
המדינה ובסמכויות שנציב  
שירות המדינה נוהג  
להפעיל, כולל סמכותו  
"להתקין" את התקשי"ר  
("תקנות שירות המדינה")."**



## **”צרפת וגרמניה מגלמות את ”מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית”, המאפשר לנבחרי הציבור לשלב בתוך שירות המדינה המקצועי עתודה של פקידי ציבור שהינם מקצועיים אך מזוהים עם מפלגה מסוימת או עם קו מדיניות מסוים.”**

שתי מדינות אחרות, צרפת וגרמניה, מגלמות את מה שמכונה כאן ”מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית”, המאפשר לנבחרי הציבור לשלב בתוך שירות המדינה המקצועי עתודה של פקידי ציבור שהינם מקצועיים אך מזוהים עם מפלגה מסוימת או עם קו מדיניות מסוים. שר נבחר יכול לקדם עתודה ההולמת את השקפת-עולמו לעמדות ניהול בכירות במשרדו. בתום כהונתו של השר חברי העתודה מפנים את מקומותיהם בצמרת המשרד וחוזרים למקומותיהם בשירות המדינה המקצועי. מודל זה שונה מאוד מהגישה המקובלת בישראל. יתרונו בכך שהוא עוזר מאוד לשר הנבחר להתגבר על הבעיה של מינוי משילות שהם ”זרים” בתוך המשרד, ולהפעיל את המשרד שהוא עומד בראשו בהתאם למדיניותו כבר בימים הראשונים לכהונתו. חלקים ממודל זה מומלצים לאימוץ בישראל. בגרמניה יש לפקידי ציבור תפקיד חשוב גם ביעוץ לרשות המחוקקת, ולא רק לשרים.

פרק ג סוקר סוגיות במינויי בכירים בשירות המדינה בישראל, ומנמק את ההמלצות לשינויים במדיניות המינויים. הפרק עוסק במדיניות המינויים הקיימת בשירות המדינה, וכן בסוגיות נוספות הקשורות למבנה ולסמכויות של נציבות שירות המדינה.

נוסף על גוף הנייר מובאים כמה נספחים. נספח א מַרְכֵּז בתמצית את ההמלצות למדיניות הנידונות בפרק ג. נספח ב מביא הצעה מפורטת לתיקון החוק העיקרי העוסק במינויים בשירות המדינה, הלא הוא חוק שירות המדינה (מינויים), התשי”ט-1959. הנספחים האחרים יוזכרו במקומם, כאשר הדיון יעסוק בנושאים המיוחדים שלהם.





# ב. דילמת המשילות והביורוקרטיה – סקירה תיאורטית והשוואתית

ארגונים ביורוקרטיים אינם קיימים לשם עצמם. הם נוצרו כדי לתפקד ככלי של מישהו – קיסר, מלך, נבחר ציבור במשטר דמוקרטי. אף שהם יכולים למלא תפקידים חיוניים לבעליהם הנומינליים, מטבעם הם משרתים בעייתיים. לארגון הביורוקרטי, הקיים כדי לשרת את מטרות הזולת, יש תמיד אינטרסים ומטרות משלו, שיכולים לפעול כמניע להתנהגות הנוגדת את הרצונות או האינטרסים של ה"בעלים" הנומינליים שלו:

**א. שמירה על משאבים** – ביורוקרטיות חולשות על משאבים המהווים מקור עוצמה: סמכות, מימון, כוח-אדם מיומן והידע המיוחד שצברו. שמירה על עוצמה זו והגברתה הן אינטרס של הארגון.

**”לארגון ביורוקרטי, הקיים כדי לשרת את מטרות הזולת, יש תמיד אינטרסים ומטרות משלו.”**

## 1. ביורוקרטיה כחרב-פיפיות

ממשלות מודרניות פועלות באמצעות ארגונים ביורוקרטיים.<sup>4</sup> כבר ובר עמד על התכונות המיוחדות ההופכות ביורוקרטיה לכלי ממשל אפקטיבי: היכולת לנקוט פעולות המגיעות לכל רובדי החברה, ולעשותן בצורה אחידה ועל-פי-רוב צפויה. ביורוקרטיה מודרנית מפתחת מקצועיות וכן זיכרון ארגוני; היא אוגרת מומחיות בתחום פעילותה, כולל מומחיות בלעדית בתכונות רלוונטיות של החברה. לדוגמה, במשרד השיכון בישראל יש פקידים בדרגות הגבוהות של הארגון המכירים מקרוב את שוק הדיור בישראל וכיצד ליזום בנייה למגורים.<sup>5</sup>

## ”ויכוחים על תפיסות

מתנגשות הם לב ליבה של הדמוקרטיה. אף שאזרחים (ונבחריהם) עשויים לשנות תפיסות ולצדד בשינויים מרחיקי לכת, ביורוקרטיות אינן נוטות לעשות כן מרצונן, ועלולות ליהפך למכשול בפני רצונם של קובעי המדיניות.”

**ב. דבקות במבנה ובדפוסי פעולה קיימים** – ביורוקרטיות פועלות מתוך סדר קבוע. שינויים ביעדים או בדפוסי פעולה יכולים לגרום להתיישנות של חלק ממשאביהם ולייתר את הכישורים של עובדיהן. גם בתוך הארגון קיימים יחסי עוצמה הקשורים לדרגה, לסמכות ולידע. שינויים בדפוסי הפעולה של הארגון או בסמכותו עלולים לאיים על יחסי עוצמה אלה ולעורר התנגדות לשינוי.

## ג. מחויבות אידיאולוגית למשימה

**המקורית** – ביורוקרטיות מוקמות על-ידי גורם שלטוני כדי לבצע משימה מסוימת, אשר מוצדקת על-ידי תפיסה של הטוב או הראוי. בביורוקרטיות טובות, המאמינות במטרותיהן, נצפה למצוא יצירתיות, גמישות ונכונות לאמץ דפוסי פעולה חדשים ואף לשלם עליהם מחיר, אם שינויים אלה נתפסים כמשרתים את המשימה של הארגון. ביורוקרטיות עם מודעות למשימתן עשויות לדחות נסיונות להוסיף להן משימות אשר מנוגדות או אינן קשורות למשימתן, גם אם תוספת משימות אלה עשויה להניב להן תוספת במשאבים ובעוצמה.<sup>6</sup>

**ד. תפיסה תרבותית של תפקידו של שירות הציבור** – שורשי הביורוקרטיה המודרנית נטועים בשני מודלים שהתפתחו במאה התשע-עשרה: המודל הוובריאני של שירות ציבור מקצועי, המאויש על-ידי מקצוענים מורמים מעם שתפקידם לנהל ולאכוף את העקרונות של “rechtsstaat” ללא נגיעה פוליטית או מפלגתית;<sup>7</sup> והמודל הבריטי של שירות ציבור מקצועי, אשר מחויב אומנם ליישם את המדיניות של הדרג הפוליטי אך ניחן באובייקטיביות, בניטרליות ומעל לכל במקצועיות. בשני המודלים הקדמונים הללו קיימת הנחת-יסוד כי עובדי שירות הציבור מחויבים למערכת ערכים עצמאית הקיימת ללא קשר לאדון הפוליטי, וכי מומחיותם של הפקידים מזכה אותם במעמד בכיר בעיצוב המדיניות.<sup>8</sup> תפיסה זו מצאה ביטוי בדוח המקורי של המלומדים האנגלים Northcote ו-Trevelyan, אשר עיצבו את שירות המדינה המודרני בבריטניה:

“[T]he Government of the country could not be carried on without the aid of an efficient body of permanent officers, occupying a position duly subordinate to that of the Ministers who are directly responsible to the Crown and to Parliament, yet possessing sufficient independence, character, ability and experience to be able to *advise, assist, and to some extent, influence*, those who are from time to time set over them.”<sup>9</sup>

אף שחברי ביורוקרטיה חולשים בדרך-כלל על ידע ייחודי הנוגע בתחומי פעילותם ובמציאות החברתית שבה הם פועלים, אין זה אומר שכל החוכמה בתחום נמצאת אצלם. גורמים אחרים בחברה – אקדמאים, עוסקים פרטיים בתחום, עוסקים במנגנונים ביורוקרטיים דומים במדינות אחרות וכיוצא בהם – יכולים לפתח תפיסות חלופיות לגבי תחום פעילותה של הביורוקרטיה.

ויכוחים על תפיסות מתנגשות הם לב-ליבה של הדמוקרטיה. אף שאזרחים (ונבחריהם) עשויים לשנות תפיסות ולצדד בשינויים מרחיקי-לכת, ביורוקרטיות אינן נוטות לעשות כן מרצונן, ועלולות ליהפך למכשול בפני רצונם של קובעי המדיניות.

### **דילמה: מקצועיות של הביורוקרטיה לעומת**

**הכוונה פוליטית** – דרך אחת לדאוג לכך שביורוקרטיה ממשלתית תגשים את רצונם של נבחרי הציבור היא לאפשר לאותם נבחרים למנות את צוות הביורוקרטיה. כלומר, כאשר מתחלף השלטון בקלפי, יתחלפו פקידי המדינה. אכן, זה היה הנוהג בארצות-הברית במשך רוב שנות המאה התשע-עשרה: עם התחלף השלטון התחלפו רבבות פקידי ציבור. כך, בעיצומם של הימים הקריטיים הראשונים של מלחמת-האזרחים האמריקאית צבאו אלפי פעילים של המפלגה הרפובליקנית על דלתותיו של הנשיא לינקולן בדרישה להתמנות לתפקיד מחלק דואר בעיירת-שדה או פקיד מכס בנמל ניו-יורק. שיטה זו אינה מבטיחה לא את איכותו של כוח-האדם בשירות המדינה ולא את השוויוניות בניהול המדיניות הציבורית.

למן המאה התשע-עשרה אימצו רוב המדינות הדמוקרטיות את המודל של שירות מדינה מקצועי, שעל-פיו פוליטיקאים אינם אמורים לפטר את עובדי הביורוקרטיה ולמנות את חבריהם הפוליטיים במקומם.<sup>10</sup> למונח "מקצועי" יש שני מובנים בהקשר זה:

- הארגון הביורוקרטי אמור לגייס את העובדים הטובים ביותר העומדים לרשותו (בהתחשב במשאביו), ולהחזיקם תקופה ארוכה תוך קידום אלה שהוכיחו את כישוריהם (ואותם בלבד) ופיטורי אלה שאינם מתאימים לתפקיד (ואותם בלבד). קרבה פוליטית לפוליטיקאים אינה אמורה להשפיע על ההחלטות בענייני גיוסם, קידומם או פיטוריהם של הרוב המכריע של עובדי המדינה. גיוס עובדים לביורוקרטיה ממשלתית אמור להיעשות, ברוב המקרים, באמצעות הליך גיוס חסר פניות השם דגש בכישורים מקצועיים ההולמים את התפקיד. בדרך-כלל הליך זה משמעותו מרכז פתוח לתפקיד שהוגדרו לו תנאי-סף אובייקטיביים ואשר כל אזרח רשאי להתמודד עליו.

- הארגון הביורוקרטי אמור לשרת את כל האזרחים בצורה שווה, ללא פניות על בסיס פוליטי. אומנם, המדיניות שהארגון מוציא אל הפועל יכולה להיות נושא לדיון ולהכרעה פוליטיים, אך השירות שהארגון מגיש, לאחר שנקבעו תכניו על-ידי נבחרי הציבור, מסופק לכל אזרח באופן שווה, ללא התחשבות בזהותו הפוליטית או בכל מרכיב זהות שאינו רלוונטי למטרת המדיניות.

בו-בזמן, ביורוקרטיות ממשלתיות אינן אמורות לפעול ללא הנחיה מדינית. המדיניות שהן אמורות ליישם, אומנם במקצועיות וללא משוא-פנים, היא זו של נבחרי הציבור, המייצגים את הריבון. במדינות דמוקרטיות בולטות מקובל כי הדרך להתמודד עם בעיית ההכוונה הפוליטית של ביורוקרטיה היא להסמיך את נבחרי הציבור להעמיד בראש המנגנון הביורוקרטי המקצועי מנהלים אשר נהנים מאמונם של נבחרי הציבור, מזדהים עם המטרות והמדיניות שלהם ומוכנים לדאוג ליישומן. דוח ועדת קוצ'יק, שעסק ברפורמה במבנה של מטה ראש הממשלה,

## ”כבר עשרות שנים קיימת מגמה בעולם הדמוקרטי להגביר את המרכיב הפוליטי בשירות המדינה, כדי לחזק את המשילות.”

כפי שמובא במקור עצמו, מסקנה זו הפוכה מן המקובל בספרות, הנכתבת בדרך-כלל על-ידי ביורוקרטים, והפוכה גם ממסקנותיו של זרם חשוב בכתיבה המשפטית בישראל לגבי שירות המדינה. המפתח להיענותן של הרשויות לרצונות הציבור ולשינוי במדיניות הוא לפעמים הגדלת המעורבות הפוליטית בניהול הביורוקרטיה ”המקצועית”, שהיא בעלת סדר-יום אינטרסנטי משלה, המיתרגם לעיתים קרובות לאידיאולוגיה הדוגלת באי-מעורבות של הדרג הפוליטי בניהול או אפילו בבחירת עקרונות המדיניות.

כולל סיכום מאלף על היחס הראוי בין מינויים מקצועיים למינויי אמן בגוף האמור לשרת את ראש הממשלה ישירות וליהנות מאמונו המלא. במסגרת זו הוא מצטט קטע מדוח של ארגון ה-OECD בנושא היחסים שבין נבחרי ציבור לפקידי מדינה:<sup>11</sup>

“Political involvement in administration is essential for the proper functioning of a democracy. Without this an incoming political administration would find itself unable to change policy direction.”<sup>12</sup>

בהקשר זה כדאי לשים לב לפסקה נוספת מאותו מקור של ה-OECD, המדגישה את החשיבות של מעורבות פוליטית בקביעת מדיניות כדרך להתגבר על השמרנות המאפיינת את מערכת הפקידות:

“[P]olitical involvement can be a rational response to situations where the executive faces structural arrangements which... might block change. Put starkly, when there are multiple [opponents to change], the single political principal with some responsibility for the sector portfolio (minister, secretary in the United States, etc.) faces a distinctive incentive for politicization as it gives them a stronger handle on an otherwise unresponsive bureaucracy. *This conclusion argues against the assumption that underpins much public management literature, which warns about the negative effects of political involvement* and often suggests that purely administrative determination of staffing decisions is the preferred state and that any steps down the path of political involvement are intrinsically damaging to governance.”<sup>13</sup>

## 2. גישות שונות להכוונה פוליטית של שירות המדינה

העיקרון של הכוונת שירות המדינה על-ידי נבחרי הציבור באמצעות השפעה על מינויים בכירים בא לידי ביטוי בצורות שונות במדינות שונות, עם רמות שונות של אפקטיביות. ברם, כבר עשרות שנים קיימת מגמה בעולם הדמוקרטי להגביר את המרכיב הפוליטי בשירות המדינה,<sup>14</sup> כדי לחזק את המשילות. מגמה זו אינה משקפת "התפשטות של שחיתות", אלא דרישה למתן מענה לצורך אמיתי במדינות אלה. נעיין בגישה למינויי משילות בראש שירות המדינה בארבע מדינות בולטות – בריטניה, ארצות-הברית, צרפת וגרמניה.<sup>15</sup>

### (א) בריטניה –

#### הרחבה הדרגתית של מינויי משילות

בריטניה היא מולדת המסורת של שירות מדינה שכולו מקצועי וא-מפלגתי, כפי שתואר בדוח של Northcote ו-Trevelyan משנת 1854.<sup>16</sup> הגיוס לשירות המדינה נעשה באופן מקצועי באמצעות בחינות תחרותיות. מינויים לתפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה נעשים על-ידי הפקידות הגבוהה מתוך שורותיו, עד לתפקיד המנכ"ל הקבוע העומד בראש הביורוקרטיה בכל משרד, הלא הוא ה-Permanent Secretary. מודל Northcote-Trevelyan משמש מקור השראה לאלה בישראל המתנגדים להגדלת השפעתם של נבחרי הציבור על מינויים בכירים בשירות המדינה, ולכן חשוב להדגיש כי הבריטים עצמם גילו צורך לדלל את המודל ולהגדיל את תפקידם של מינויי אמון בהנהגת שירות המדינה הבריטי.

לאורך השנים נפתחו לפני נבחרי הציבור בבריטניה כמה דרכים להשפיע על מינויים בכירים מקצועיים. הוותיקה שביניהן היא זכות הסירוב. כבר ב-1919 הונהג כי למינוי הפקידים

הבכירים ביותר בכל משרד ממשלתי דרושה הסכמתו של ראש הממשלה, וכי בסמכותו לסרב למנות מועמד מסוים ולדרוש מועמד אחר לתפקיד.<sup>17</sup> כיום שר רשאי להיפגש עם חברי ועדת המינויים ולהבהיר להם את סוג המועמד שהוא מצפה לו. כמו-כן הוא רשאי לראיין מועמדים עוד לפני בחירת האדם שימלא את התפקיד, לחוות את דעתו עליהם, ואף לטרוף את הקלפים ולסרב לקבל את האדם שהוועדה המקצועית איתרה. עם זאת, הוא אינו רשאי למנות את אנשי-שלומו לפי ראות עיניו.

בשלושת העשורים האחרונים הגבירו ממשלות בריטניה את יכולתם של שרים לקבוע את הנהגתן של רשויות סטטוטוריות<sup>18</sup> ולקבל ייעוץ מקצועי ופוליטי ממקור חלופי לפקידות הבכירה. שרים החלו להעסיק "יועצים מיוחדים" כמינויי אמון. יועצים אלה באים מהמגזר הפרטי או משורות מפלגתו של השר, ומחויבים לסדר-היום הציבורי של השר כמו-גם להצלחתו הפוליטית, אולם הם אינם עובדי מדינה. העסקתם תלויה באמון השר, וכאשר הוא מתחלף העסקתם מסתיימת, אלא אם כן השר החדש חפץ להמשיך להעסיקם. ממשלתו של דייוויד קמרון מיסדה בחוק את תפקידו של היועץ המיוחד בשנת 2010.<sup>19</sup> מבחינה פורמלית אין ל"יועצים המיוחדים" הסמכות לתת הוראות לפקידות הקבועה, אך מגבלה זו היא לכאורית יותר מאשר מעשית. אומנם אסור ליועץ לתת הוראות לפקידות הרשמית או לאשר הוצאת כספים,<sup>20</sup> אך הוא רשאי לכתוב ניירות-עמדה להדרכת הפקידות הבכירה או להעביר אליה את רצון השר בדרכים אחרות.<sup>21</sup> השיטה הגיעה להתפתחותה המרבית תחת הנהגתו של ראש הממשלה טוני בלייר, אשר הקים יחידת מדיניות ענפה בלשכת ראש הממשלה ("10 Downing Street"), שבכירה הועסקו על תקן של יועצים פוליטיים או "עובדי ציבור זמניים".<sup>22</sup>

**”הבעיה עם השיטה  
הנהוגה בארצות הברית  
היא שאנשים הממונים על  
ידי הנשיא אינם בשר  
מבשרו של שירות המדינה.  
מומחים בתחום נוהגים לכנות  
את מדיניות המינויים  
הפוליטיים בארצות הברית  
”ממשלת זרים”  
“(a government of strangers).”**

נוסף על כך התפתח בבריטניה בעשרים השנים האחרונות נוהל (המקביל לנוהל הצרפתי רב השנים) של מינוי זמני של עובדי ציבור, לפי בחירתם של ראש הממשלה או שרים, לתפקידי-מפתח במרכז מערכת הממשל – לדוגמה, ליחידת המדיניות בלשכת ראש הממשלה או להנהגת משרד הקבינט, אשר תומך בפעולות הקבינט ואחראי להכנת ניירות-מדיניות בעבורו.

**(ב) ארצות-הברית –  
הבעיה של ”ממשלת זרים”**

ארצות-הברית נחשבת הניגוד הקוטבי של המודל הבריטי, שכן השיטה הנהוגה בה מתאפיינת במינויים פוליטיים רבים. בחוקת ארצות-הברית נקבע כי הנשיא הוא שמוסמך לערוך את המינויים לכל המשרות בשירות הציבור, לבד ממשרות שלגביהן נקבעה במפורש, בחוקה או בחוק, דרך מינוי אחרת.<sup>23</sup> בפועל סמכות המינוי של הנשיא (או של חברי הקבינט) חלה על המשרות הבאות:

א. משרות במינוי נשיאותי – כל המשרות מעל דרגה מסוימת, תוך הגדרתן כ”תפקידים קובעי מדיניות” (“policy-making positions”). מספר המינויים הנשיאותיים נמצא בדרך-כלל בטווח שבין 1,200 ל-241,400<sup>24</sup> כיום קיימות 1,217 משרות במינוי נשיאותי.<sup>25</sup> 364 מהן אינן דורשות את אישור הסנט.<sup>26</sup>

ב. סל של משרות המוחרגות מחובת מכרז – עד 10% מהמינויים ל”שירות הניהולי הבכיר” (Senior Executive Service – SES), הכולל את המשרות הבכירות ביותר שאינן במינוי נשיאותי. כיום קיימות 8,328 משרות SES. כמחצית ממשרות ה-SES מוגדרות ”מקצועיות” (Career Reserved); מינויים למשרות אלה חייבים להיות מקצועיים בלבד (לדוגמה, משרות אכיפה או ביקורת). יתר משרות ה-SES מוגדרות ”כלליות” (General), והמינוי אליהן יכול להיות מינוי משילות. בשנת 2012, 8.2% מקרב משרות ה-SES אוישו במינוי שאינו מקצועי (680 מינויים).<sup>27</sup>



ג. נוסף על תפקידי המשילות הקבועים ותפקידי ה-SES, ניתן למנות מספר מוגבל של פקידיים למשרות זמניות בכירות פחות לפי הוראת הנשיא או בקשת משרד ממשלתי. משרות אלה מתבטלות אוטומטית עם עזיבתו של העובד המכהן בהן. כיום קיימות 1,392 משרות כאלה.<sup>28</sup>

ד. משרות המוחרגות ממכרז על-פי חוק – כיום קיימות 462 משרות במינוי שאינו תחרותי אשר אופן המינוי אליהן מעוגן בחוק.<sup>29</sup>

הבעיה עם השיטה הנהוגה בארצות-הברית היא שאנשים הממונים על-ידי הנשיא אינם בשר מבשרו של שירות המדינה. הם אינם מכירים בהכרח את "השטח" – המקום שבו המדיניות מיושמת בפועל – וגם לא את התרבות הארגונית של הארגון שהם ממונים עליו. לפיכך קשה להם לגרום לכך שהארגון יתפקד כפי שהם היו רוצים ובאופן שישיביע את רצונו של השר הנבחר. השפעתם של המתמנים אכן גדולה, אך מומחים בתחום נוהגים לכנות את מדיניות המינויים הפוליטיים בארצות-הברית "ממשלת זרים" ("a government of strangers").<sup>30</sup> שרים ופקידיים בכירים טוענים כי בישראל קיימת בעיה דומה: מכיוון שהמנכ"ל של משרד ממשלתי הוא מינוי פוליטי, נדרשת לו כשנה עד שהוא מבין את המשרד שהוא מופקד עליו ויכול לנווט את המדיניות כפי שהשר מבקש.

## ג) צרפת וגרמניה – מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית

כאמור לעיל, במודל האנגלו-סקסי יש הפרדה בין שירות הציבור המקצועי לבין מינוי אופן פוליטיים. שירות המדינה במודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית שונה מאוד. במדינות הקונטיננטליות שנסקור רובם המכריע של עובדי הציבור דומים לעמיתיהם בבריטניה ובארצות-הברית. הם מתגייסים לשירות המדינה במכרזים פתוחים, ואינם בעלי זהות פוליטית מובהקת. אך בניגוד למדינות האנגלו-סקסיות, הדרגות הבכירות והבינוניות של שירות המדינה המקצועי כוללות מספר קטן יחסית אך משמעותי של מינויים מטעם מפלגות. מותר לפקיד בכיר להיות מזוהה פוליטית, בתנאי שהוא עומד באמות-המידה המקצועיות הנדרשות בתפקידו. הדבר אף נתפס כגורם המסייע לנבחר הציבור להוציא לפועל את מדיניותם באמצעות שירות המדינה המקצועי.

**צרפת** – מערכת השלטון בצרפת מכירה בכמה סוגים של "מינוי משילות":

1. המנהלים הבכירים של שירות הציבור מתמנים כמינוי אופן לפי בחירתם של נבחר הציבור. עובדים בכירים אלה מכונים "מינויים לפי שיקול-דעת" (emplois discretionnaires). "שירות הציבור" במובן זה כולל את דרגות הניהול הבכירות במשרד רדי הממשלה אך רחב מהם; גם רשויות ציבור עצמאיות וחברות ממשלתיות כלולות בו. רוב המינויים הם של הנשיא, אך יש כאלה שהם בסמכותם של ראש הממשלה והשרים. החוק קובע כי את המשרות שהמינוי אליהן נעשה בדרך זו יש לקבוע בצו של מועצת המדינה (Conseil d'État),<sup>31</sup> שהיא הגוף המנהלי העליון, המורכב בעצמו מפקידי מדינה בכירים.

## ”במדינות הקונטיננטליות שנסקור הדרגות הבכירות והבינוניות של שירות המדינה המקצועי – כוללות מספר קטן יחסית אך משמעותי של מינויים מטעם מפלגות.“

המיניסטריאלי),<sup>35</sup> ואילו היתר מאושות על-ידי עובדים קבועים הממונים במינוי מקצועי תחרותי.<sup>36</sup> משהתמנה אדם לגופים מנהליים אלה, הוא נחשב פקיד מן השורה, ויכול להתקדם לדרגות הבכירות בגוף הביורוקרטי שאליו הוא משתייך. אחד המסלולים החשובים ביותר לתפקידים אלה הוא דרך ה”קבינט” של שר. אדם יכול להצטרף ל”קבינט”, והשר ידאג אחר כך למינויו לתפקיד בשירות המדינה.<sup>37</sup> שנים אחר כך נוכל אולי לפגוש אותו אדם ממלא תפקיד בכיר בשירות המדינה, ואף חוזר ל”קבינט” של שר בתפקיד בכיר הכולל את הסמכות לנהל משרד ממשלתי חשוב.

אף ששירות המדינה בצרפת אמור להיות מקצועי וברובו אינו פוליטי, המערכת הצרפתית מאפשרת העברת עובדים בעלי רקע פוליטי לתוך שירות המדינה המקצועי, בתנאי שהעובד עומד בדרישות המקצועיות של התפקיד. פקידים אלה יכולים להתקדם ולמלא תפקידים בכירים יותר במערך ”מינויי המשילות”, מבלי לאבד את אופיים כפקידי ציבור מקצועיים. שר בממשלה – אשר בצרפת יכול להיות לעיתים קרובות פקיד ציבור לשעבר בעצמו – יכול להרכיב ”קבינט” מפקידים בעלי הנשרה מקצועית, הכרה מקרוב של שירות המדינה **וגם** בעלי תיג פוליטי. כאשר פקידים אלה אינם משרתים בתפקיד ”משילות”, הם פועלים כפקידים מקצועיים לכל דבר. במילים אחרות, יש תנועה מתמדת של אישים מתפקידים פוליטיים לתוך שירות המדינה ומשירות המדינה לתפקידי משילות הדורשים הזדהות רעיונית או פוליטית עם השר. עובד ציבור יכול לשאת תווית ”פוליטית”, והדבר אינו נחשב פסול ואינו מפחית מערכו כמקצוען בשירות המדינה.

2. כל שר בממשלה יכול למנות לעצמו קבוצה של עוזרים ויועצים, שישרתו אותו הן בפן הפוליטי של תפקידו, מול הרשות המחוקקת, התקשורת והציבור, והן בפן המקצועי של תפקידו, מול הפקידות הקבועה של המשרד שהוא מופקד עליו. קבוצת עוזרים זו נקראת ”קבינט מיניסטריאלי” (cabinet ministeriale). חברי ה”קבינט” רשאים לתת הוראות לפקידות הקבועה בשם השר.<sup>32</sup> לעיתים קרובות ייכללו ב”קבינט” של שר פקידי ציבור מכהנים. הכללתם ב”קבינט” אינה נחשבת עזיבה של תפקיד ”מקצועי” לטובת תפקיד מסוג אחר, הצבוע בצבע ”פוליטי” ולא ”מקצועי”. הם ממשיכים להיחשב פקידי ציבור, ובתום שירותם ב”קבינט” הם חוזרים למקומם הקודם בשירות המדינה.<sup>33</sup>

3. נוסף על כך החוק מאפשר ”מינוי לפי שיקול-דעת” למשרות מסוימות בגופים הבכירים ביותר בשירות המדינה (grands corps), ביחס של אחד לשלושה או אחד לארבעה לעומת המינויים ה”רגילים”. מועצת המדינה היא אחד מהגופים הללו. שירות המדינה הבכיר בצרפת כולל כ-5,400 משרות.<sup>34</sup> בין 700 ל-1,000 משרות מתוכן מאושות במינוי שאינו תחרותי (לא כולל מינויים לקבינט

## ”עובדי המדינה הבכירים ביותר בגרמניה מכונים בחוק ”עובדי מדינה פוליטיים“. ניתן לפטר ”עובדי מדינה פוליטיים” בכל עת וללא חובת הנמקה.“

הנוהל הצרפתי מתגבר אם כן על הבעיה של ”ממשלת זרים”. להבדיל מנשיא ארצות-הברית או משר בישראל, שר צרפתי אינו נאלץ להמתין כשנה עד שהאנשים שהפקיד על משרדו ילמדו את תפקידם החדש ויתחילו ליישם את מדיניותו.

**גרמניה** – עובדי המדינה הבכירים ביותר בגרמניה מכונים בחוק ”עובדי מדינה פוליטיים” (politische Beamte) בשל מיקומם בתפר שבין הפוליטיקה למנהל.<sup>38</sup> במשרות אלה נדרשת הזדהות בסיסית עם מדיניות הממשלה ומידת אמון גבוהה בין העובדים לבין הממשלה. עם ”עובדי המדינה הפוליטיים” נמנים מזכירי המדינה, מנכ”לים, עובדי מדינה בכירים במשרד החוץ ובמודיעין, שגרירים, דובר הממשלה הפדרלית, נשיא משרד המשטרה ועוד.<sup>39</sup> בסך-הכל מוגדרים בחוק כ-400 ”עובדי מדינה פוליטיים” מתוך כ-1,300 עובדי מדינה בכירים<sup>40</sup> ומקרב כלל 23,000 עובדי המדינה הבכירים המועסקים ברשויות הפדרליות הגבוהות.<sup>41</sup> מבחינה חוקית אין הבדל בין דרך מינוים של ”עובדי מדינה פוליטיים” לבין דרך מינוים של יתר עובדי המדינה. אך בניגוד לעובדי מדינה אחרים, ניתן לפטר ”עובדי מדינה פוליטיים” בכל עת וללא חובת הנמקה.<sup>42</sup> הגישה הכללית היא כי שינוי הממשל עשוי לגרום אחריו שינוי בשירות המדינה, אך לא מהפכה, וכי יש להקפיד על שמירת ההמשכיות האדמיניסטרטיבית ככל האפשר.<sup>43</sup>

נוסף על כך קיימת חלופה להליך המינוי הרשמי, העוקפת את דרישת ”המינוי הראוי” שבחוק, ומהווה ”מינוי משילות” לכל דבר ועניין. הדבר נעשה באמצעות פרוצדורה של ”מינוי זרים” (Seiteneinsteiger) או מינויים זמניים של עובדים כ”שכירים” (Angestellten) (בניגוד למעמד של עובדי מדינה רשמיים – Beamte). השר יכול לפנות לוועדת כוח-האדם הפדרלית (Bundesperssonalausschuss) בבקשה לקלוט עובדים אלה לשירות המדינה הקבוע, והוועדה נוטה לאשר זאת, אם כי תוך הורדת עובד המדינה החדש דרגה אחת מתחת לזו שבה שירת כעובד ”שכיר”.

בגרמניה קיים ממשק נוסף בין הפוליטיקה לבין המנהל. הסיעות ברשות המחוקקת (ה-Bundestag) מהוות מוקד חשוב לפיתוח המדיניות הציבורית. לכל סיעה יש מטה נרחב, אשר נתמך במימון ציבורי וכולל מומחי מדיניות רבים המסייעים לסיעה לעצב הצעות מדיניות. חלק ניכר ממומחים אלה הם עובדי מדינה (Beamte) הנוטלים חופשה משירות המדינה כדי לעבוד במטה של סיעה. בשנת 2014 העסיקו סיעות ה-Bundestag בגרמניה 821 עובדים, שמתוכם 426 היו עובדי מדינה שהושאלו משירות המדינה.<sup>44</sup> יחידות המחקר המשרתות את המפלגות בפרלמנט הגרמני מהוות, בין היתר, ”חממות” שבהן אפשר לטפח עובדי מדינה אשר מזוהים עם מצע המפלגה ויכולים לסייע בניהול משרדי הממשלה אחר כך. עובדי מדינה בגרמניה אף רשאים ליטול חופשה כדי להתמודד על מקום בפרלמנט עצמו, ואכן בשנת 2008 כ-40% מחברי הפרלמנט בגרמניה היו עובדי מדינה או שכירים בשירות המדינה.

## ”מודל הדמוקרטיה

### הקונטיננטלית משקף

### התפתחות חדשה. המפלגות

### העיקריות מצליחות ליצור

### ”עתודות” לא רשמיות של

### מנהלים ביורוקרטים במשרדי

### הממשלה, אשר מלבד היותם

### מקצוענים הם גם דמויות

### פוליטיות“

בגרמניה, כמו בצרפת, הפוליטיקה חוזרת לדרגות הבכירות ואף לדרגות-ביניים בשירות המדינה. נספח ג מציג בתמצית את הקריירות הציבוריות של שני פקידי מדינה בדרגה הבכירה ביותר – Thorbern Albrecht ו-Johannes Geisman – אשר עברו את המחיצה בין תפקידים פוליטיים לתפקידים בשירות המדינה ללא כל עיכוב.

**לסיכום**, מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית משקף התפתחות חדשה בשירות המדינה, אשר בגרמניה לפחות לא הייתה פרי חקיקה מסודרת. רוב המינויים בשירות המדינה הם מקצועיים, אך קיימות השפעות פוליטיות בתוך הביורוקרטיה המקצועית. אפשר לערוך ”מינויי אמון” של פקידיים בכירים שתקופת כהונתם תלויה בפוליטיקאים הממנים אותם, אך יש גם דרכים להחדיר מינויים פוליטיים אל תוך המנגנון הביורוקרטי המקצועי עצמו. פקידיים אלה, אשר באים מרקע פוליטי או מאמצים זהות פוליטית במהלך שירותם, יכולים להתקדם לתפקידים ה”מקצועיים” הבכירים ביותר. הואיל ובמדינות דמוקרטיות עסקינן, חדירת הפוליטיקה לביורוקרטיה אינה של מפלגה אחת בלבד. המפלגות העיקריות מצליחות

ליצור ”עתודות” לא-רשמיות של מנהלים ביורוקרטים במשרדי הממשלה, אשר מלבד היותם מקצוענים הם גם דמויות פוליטיות.

כאשר השלטון מתחלף, המפלגה החדשה השולטת במשרד יכולה לקדם את ה”עתודה” שלה באופן זמני לדרגות הניהול הבכירות. ”מינויי המשילות” במשרד כוללים לא רק אנשים שבאו מחוץ למערכת הציבורית, אלא גם פקידיים מתוך המנגנון שדעותיהם דומות לאלה של אדוניהם הפוליטיים. מתמנה מסוג זה למינוי משילות אינו בגדר ”זר”; הוא מכיר את המשרד ואת שירות הציבור מבפנים, ויכול לקדם את מדיניות השר בצורה יעילה ובטוחו זמן סביר. כאשר השלטון מתחלף שוב, מינויי הממשל הקודם במשרד חוזרים על-פי-רוב למקומותיהם בשירות הציבור וממשיכים לעבוד כמקצוענים.

במודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית השילוב של עולם הביורוקרטיה הרשמית והפוליטיקה עמוק עוד יותר, ואינו מוגבל לשילוב אנשים בעלי זהות פוליטית בשירות הציבור. חלק משמעותי מנבחרי הציבור באים מרקע של שירות המדינה<sup>45</sup> (תופעה נדירה בישראל, למעט קציני צבא בכירים). הודות לכך לא רק פקידיים מכירים את שירות המדינה וכיצד לתפעל אותה לטובת המדיניות; גם חברי פרלמנט רבים, ואף שרים, שותפים לידיעה זו.

### 3. סיכום –

## מינויי משילות בארבע מדינות והלקחים לישראל

מינויי משילות מסוגים שונים מקובלים ברוב המדינות הדמוקרטיות, ומשולבים בתוך שירות מדינה, שהוא ברובו המכריע מקצועי.

בישראל קיימת אסכולה משמעותית המתנגדת באופן עקרוני למינויי משילות. אסכולה זו שואבת השראה מהמודל הבריטי של המאה התשע-עשרה של שירות מדינה מקצועי אשר לפוליטיקאים אין השפעה על המינויים בו. בשל אילוצי משילות, מודל זה אינו מתקיים כיום במתכונתו הטהורה אפילו בבריטניה. התפקיד של "יועצים פוליטיים" בהכוונת המדיניות במשרדי הממשלה מתרחב. גם כאשר מדובר במינויים לתפקידים מקצועיים בכירים בשירות המדינה, סמכותם של נבחרי הציבור לעצב את הליך האיתור התחרותי מתרחבת. שר יכול להמליץ לוועדת איתור על אמות-מידה שיש להביא בחשבון בבחירת מועמד לתפקיד, ויכול להציע לוועדת איתור לשקול מועמדים שהוא חפץ בהם. יתר על כן, השר יכול לדחות כל מועמד או אפילו את כל המועמדים שוועדת האיתור הציעה, ולשלוח את הוועדה לערוך חיפוש מחדש על-סמך אמות-מידה חדשות. בריטניה החלה לאמץ אף את המודל הצרפתי, שלפיו נבחרו ציבור רשאים למנות עובדי מדינה לתפקידים רגישים – סוג של מינוי אמן של פקיד מקצועי.

לעומת בריטניה, הרשות המבצעת בארצות-הברית יכולה לערוך מספר רב של מינויי משילות. הניסיון של ארצות-הברית מעלה בעיה אחרת, היא הבעיה של "ממשלת זרים". הצבת מינויי משילות בראש ביורוקרטיה ציבורית אינה מבטיחה שנבחר הציבור אשר מינה אותם ויכל לשלוט בכל הנעשה בתוך המנגנון הביורוקרטי, לפחות לא מייד. קשה למנהלים הבאים מבחוץ להסתגל מייד לסביבת שירות המדינה ולשלוט בה בצורה אפקטיבית.

מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית גובר על בעיה זו. שר יכול לערוך מינויי משילות של פקידי מדינה מכהנים, שיוכלו לעזור לו להתגבר על רזי המשרד ועל המכשולים שחלק מהפקידות המקצועית עלולה להערים בדרכו. מתמנים אלה, בסוף שירותם לשר, חוזרים לתפקידיהם המקוריים, ואינם נחשבים מקצוענים פחות משום ששירתו נבחר ציבור.

בצרפת ובגרמניה נבחרו הציבור יכולים לערוך גם מינויים מוגבלים בתוך חלקים של שירות המדינה המקצועי, בתנאי שהמתמנים מצוידים בכישורים המתאימים לתפקידיהם. הסמכות לערוך מינויים אלה, בצירוף הסמכות למנות עובדי מדינה מכהנים לתפקידי ניהול במשרדי הממשלה, מאפשרות למפלגות ליצור עתודות ניהול המזוהות איתן בתוך משרדי הממשלה ומנגנונים ביורוקרטיים אחרים. העובדה שלפקידי מדינה אלה יש זהות פוליטית אינה נחשבת כגורעת ממעמדם או ממקצועיותם.

# ”בישראל קיימת אסכולה משמעותית המתנגדת באופן עקרוני למינויי משילות. אסכולה זו שואבת השראה מהמודל הבריטי של המאה התשע עשרה של שירות מדינה מקצועי אשר לפוליטיקאים אין השפעה על המינויים בו. בשל אילוצי משילות, מודל זה אינו מתקיים כיום במתכונתו הטהורה אפילו בבריטניה.”

**מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית וישראל –** בצרפת ובגרמניה מינוי פקידי ציבור לתפקידים המוגדרים כמקצועיים על-ידי נבחרי ציבור הוא עניין של מה-בכך. בישראל הנושא רגיש ביותר. אומנם החוק מאפשר לממשלה להגדיר משרות מסוימות ככאלה שיש לנבחרי הציבור הסמכות למנות אליהן, אך מינויים נרחבים לתפקידים מקצועיים בשירות המדינה ייתפסו כסוג של שחיתות, גם אם ישונה החוק כדי לאפשר זאת.

אין משמעות הדבר שאי-אפשר לאמץ בישראל חלקים אחרים של מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית במטרה לשפר את המשילות. אפשר לאמץ בישראל את הנוהג הצרפתי המאפשר מינוי פקידי מדינה מקצועיים, באופן זמני, לתפקידי משילות בשירות נבחרי הציבור – הן ברמת ההנהלה של משרדים והן כיועצים ובעוזרים לרשות המחוקקת בתחום הערכת המדיניות ועיצובה. נוהג זה הומלץ בעבר על-ידי ועדות ציבוריות שחקרו את מבנה שירות המדינה, כגון ועדת קוברסקי בסוף שנות

השמונים של המאה הקודמת וועדת קוצ'יק בעשור הנוכחי (המלצותיהן של ועדות אלה יידונו בפרק הבא). נוסף על כך אפשר לאמץ בישראל את הנוהג הגרמני להשאיל פקידי מדינה לוועדות ולסיעות של הרשות המחוקקת, כדי שישימשו את חברי הפרלמנט לניתוח מדיניות הממשלה ולהכנת חלופות. אימוץ מדיניות זו יאפשר שיפור בעבודת הכנסת.

אימוץ שני המרכיבים הללו ממודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית – מינוי פקידי מדינה שסייעו לשרים בניהול משרדיהם ובתכנון מדיניות, והשאלת פקידי ציבור לסיעות ולוועדות של הכנסת על-מנת שסייעו לנבחרים בניתוח מדיניות ובהכנת חלופות – ישיג מטרה נוספת: הוא ייצור פתחים בחומה האטומה המפרידה כיום בין נבחרי הציבור לבין משרתיהם בשירות המדינה, ויאפשר שיתוף-פעולה קל יותר בעיצוב המדיניות וביישומה. הוא יאפשר לישראל להתגבר במידה רבה על הבעיה של ”ממשלת זרים”, הקיימת בישראל כמו בארצות-הברית.

נשוב לדון בהצעות אלה בפרק הבא, המוקדש לניתוח בעיות בתחום של מינויים בכירים בשירות המדינה בישראל ולהצעת פתרונות.<sup>46</sup>



# ג. רפורמה בשירות המדינה ובנציבות שירות המדינה

## ”יש להרחיב במידה מסוימת את סמכותו של שר לערוך מינויי אמון במשרדו.“

1. **רפורמה במינויי אמון** – יש להרחיב במידה מסוימת את סמכותו של שר לערוך מינויי אמון במשרדו. חלק ממינויים אלה יבואו מחוץ לשירות המדינה, וחלקם יכולים להיות עובדי מדינה שיגייס השר לעבוד איתו כל עוד הוא מכהן בתפקידו.

בפרק זה נפרט את השינויים המומלצים בתחום שירות המדינה. הכלי ליישום שינויים אלה הוא הצעה לנוסחה חדשה של חוק שירות המדינה (מינויים), התשי”ט-1959 (להלן: חוק המינויים), שהוא החוק העיקרי העוסק במדיניות כוח-האדם בשירות המדינה ובסמכויותיה של נציבות שירות המדינה. הנוסח החדש מופיע כנספח ב (להלן: החוק המוצע). ההמלצות בפרק זה כוללות הפניות לטקסט הרלוונטי בחוק המוצע. יתר סעיפיו של חוק המינויים הקיים לא שונו, אך הם מאורגנים מחדש בחוק המוצע בפרקים לפי נושא.

כהקדמה לפרק נסכם בקצרה את המדיניות של מינויי המשילות הנהוגה כיום בישראל, כרקע חשוב להבנת חלק מהמלצות המדיניות שיבואו בהמשך. אחד המקורות המוזכרים במבוא זה הוא פסק-דין **הסתדרות**,<sup>47</sup> שבו הביע בית-המשפט ביקורת חריפה על עצם התופעה של מינויי משילות. דיון בפולמוס האקדמי והמשפטי בישראל סביב הנושא של מינויי משילות מובא בנספח ה לנייר-עמדה זה. לאחר המבוא מובאות המלצות לרפורמות בשיטת המינויים בישראל בארבעה תחומים:

## ”רפורמה בשירות המדינה” מקנה לנציבות עודף סמכות בקביעת המועמדים שיאיישו משרות בכירות.

### 2. רפורמה במינויים בכירים אחרים,

ובה שלושה מרכיבים:

#### א. רפורמה ב”רפורמה בשירות המדינה”

– בשנת 2013 אימצה הממשלה, על-פי הצעתה של נציבות שירות המדינה, רפורמה מקיפה בניהול המשרות הבכירות בשירות המדינה המקצועי. מרבית הרפורמה הזאת מבורכת, אולם חלק ממנה מקנה לנציבות עודף סמכות בקביעת המועמדים שיאיישו משרות בכירות אלה, וקביעת המועמד כמוה בקביעת המדיניות. עוד מבקשת הנציבות להגביל גיוס מועמדים מחוץ לשירות המדינה למשרות בכירות. יש לחייב את הנציבות להציע שלושה מועמדים לפחות לכל משרה בכירה, ולנקוט מדיניות של ”חלונות פתוחים”, הפותחת את כל המשרות הללו לתחרות של מתמודדים מקרב הציבור הרחב. מועמד אחד לפחות מבין אלה שיוצעו למשרה לא יהיה עובד מדינה, בתנאי שהוא עומד באמות-המידה הנדרשות במשרה.

### ב. רפורמה במינויי משילות אחרים –

המדיניות הננקטת כיום לגבי מינויי משילות בישראל משביעה רצון. אין צורך בשינוי משמעותי בנוהלי המינוי, למעט בפרט אחד: במשרות שהמתמנה אליהן מגויס באמצעות ועדת איתור יש להחיל על הליך הגיוס את הנוהל שהוזכר בפסקה הקודמת: ועדת האיתור תציע לפני הגורם הממנה שלושה מועמדים כשירים לפחות, אשר אחד מהם לפחות אינו משרת בשירות המדינה.

### ג. רפורמה במינויים של ”שומרי-סף”

– רוב התלונות לגבי חסמי משילות נוגעות בארגונים ובפקידים הנחשבים ”שומרי-סף”, במיוחד בפרקליטות המדינה, בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, באגף התקציבים במשרד האוצר ובחשבונות הכללית. עיקר התלונות הן שארגונים אלה אינם מביאים בחשבון די הצורך את אילוצי המדיניות של נבחרי הציבור, ומפחיתים בערכה של סמכות הנבחרים לקבוע את המדיניות. מדובר בתרבות השלטונית שהשתרשה באותם ארגונים. לא במקרה שלושת הארגונים הראשונים שהוזכרו נהנים מהסדרים מיוחדים עם נציבות שירות המדינה המאפשרים להם לנהל את כוח-האדם בשורותיהם כמשק סגור: הם מגייסים כוח-אדם חדש למשרות כניסה זוטרות בלבד, וכל יתר המינויים נעשים ”מבפנים”. נוהל זה מביא לידי הנצחתה של תרבות ארגונית מסוימת.



## 1. רקע – מינויי משילות בישראל

מסמך-היסוד בענייני שירות המדינה הוא החלטת ממשלה מס' קנד מיום י"ח בטבת תשי"א, 27.12.1950. מסמך זה, המובא כאן במלואו כנספח ד, ייסד את נציבות שירות המדינה, והעיסוק בו יורחב בפרק-משנה ג4.

סעיף ה בהחלטה עוסק, בין היתר, במינויי משילות:

"הזמנת עובדים ומינויים לכל משרדי הממשלה והשירותים הכפופים להם תעשה על ידי מחלקת המנגנון [שמה המקורי של הנציבות - י' ק' וא' ב"ש] בהתאם להחלטות הממשלה ולכללים שייקבעו על ידי נציב המנגנון. הוא הדין בחוזים מיוחדים. **פרט למינויים הנעשים על פי חוק שניתן על ידי הכנסת, על ידי הממשלה בכל מקרה ומקרה לסוגי עובדים מסויימים**, לא יהיה תוקף למינוי אלא על פי סעיף זה." (ההדגשה הוספה).

המילים המודגשות קובעות כי בסמכותן של הכנסת והממשלה לקבוע במפורש כי מינויים מסויימים ייעשו על-ידיהן. מינויים אחרים ייעשו לפי המדיניות הכללית של הנציבות ("המנגנון"). העיקרון של מינויי משילות נשמר בחוק המינויים, הקובע כי היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 5), נציב שירות המדינה (סעיף 6) והמנכ"לים של המשרדים (סעיף 12) ימונו על-ידי הממשלה. חוק המינויים קובע גם דרכים שבהן הממשלה רשאית להגדיר תפקידים נוספים כמינויי משילות. סעיף 19 לחוק קובע חובה כללית לאייש משרות בשירות המדינה באמצעות מרכז, אך סעיפים 21 ו-23 קובעים החרגה מכלל זה. לפי סעיף 21 רישא לחוק, הממשלה רשאית, על-פי הצעה של ועדת שירות המדינה, לפטור משרות מסוימות מחובת מרכז:

מסמכותם ומחובתם של נבחרי הציבור להתערב בהסדרים כאלה ולשנותם באופן שיאפשר להם לשנות ולרענן את התרבות הארגונית של גופים אשר התנהלותם, לפי אותם נבחרים, היא בעייתית. יש להחיל על כל הגורמים בשירות המדינה, כולל "שומרי-הסף", את הנוהל שהוזכר בפסקה א לעיל: הליך הגיוס לכל תפקיד בכיר חייב להציג שלושה מועמדים כשירים לפחות, אשר אחד מהם לפחות אינו עובד מדינה.

3. **תיקון המעמד החוקי של הנציב, התקשי"ר, ועדת שירות המדינה והנציבות** – לחלק ניכר מהסמכויות שנציב שירות המדינה והנציבות מפעילים חסרה תשתית משפטית נאותה. יש לתקן תשתית זו, ובמסגרת זו לכונן שני שינויים עיקריים: יש להפוך את הנציבות ליחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אשר הנציב עומד בראשה; ויש לבטל את חובת הממשלה לבקש את אישורה של ועדת שירות המדינה להגדרת משרות כפטורות מחובת מרכז.

4. **מינוי עובדי מדינה כיועצי מדיניות לוועדות הכנסת ולסיעות הכנסת**, כנהוג במודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית – מדיניות זו תשפר את יכולתם של חברי-הכנסת לבחון את מדיניות הממשלה ולעצב חלופות לה.

בסוף הפרק נדון בקצרה בשינויים מומלצים אחרים, בולטים פחות בחשיבותם, בשלושה תחומים: הגברת שקיפותה של מדיניות ההפליה המתקנת, הגבלת סמכותה של הנציבות לאשר מינויים זמניים, וצמצום מספר המכרזים המיותרים בשירות המדינה.

## ”בסמכותן של הכנסת והממשלה לקבוע במפורש כי מינויים מסוימים ייעשו על ידיהן.”

לעומת סעיף 21, סעיף 23 נועד למשרות בכירות אשר ראוי כי המינוי אליהן יהא מינוי משילות. הממשלה רשאית להוסיף משרות כאלה. הסעיף אינו קובע במפורש כי המשרות שהוא מתייחס אליהן פטורות ממכרז, אך נראה כי הוא מסמיך את הממשלה לקבוע פטור כזה, שהרי יחד עם סמכותה לקבוע כי המינוי למשרה מסוימת טעון אישור שלה, היא מוסמכת לקבוע את התנאים לאותו מינוי – ”ובתנאים שתקבע”. כך פירשו ממשלות ישראל את סעיף 23 בשנים שלאחר חקיקתו של חוק המינויים (להרחבה ראו נספח ה).

אולם בפסק-דין **הסתדרות**<sup>48</sup> קבע בג”ץ כי סעיף 23 אינו מהווה חלופה לסעיף 21, וכי סעיף 21 חל אף על מינויי משילות, כלומר, על הממשלה לקבל את אישורה של ועדת שירות המדינה כדי לקבוע כי משרה מסוימת פטורה ממכרז.

פרשנות זו אכן עולה מדקדוק בלשון החוק. עם זאת, ספק אם מדובר בהסדר ראוי. ועדת שירות המדינה אינה אלא קבוצה של פקידי ממשל, הכוללת את נציגי שירות המדינה, מנכ”לים של משרדים ונציגי ציבור, שכולם מונו על-ידי הממשלה. מוזר, ואף לא תקין, לחייב את הממשלה לבקש אישור להחלטה הנתונה בסמכותה מקבוצת פקידים שהממשלה עצמה מינתה. בפרק-משנה 4, העוסק במבנה הנציבות, נציע תיקונים בסמכויותיה של ועדת שירות המדינה, ובכלל זה את מחיקתה של חובה זו.

”21. הממשלה רשאית על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה בסעיף 19, והסעיף 11 לא יחול על הצעת ועדת השירות...”

לפי סעיף 23, **הממשלה** רשאית לקבוע משרות אשר המינוי אליהן יהא באישורה ובתנאים שתקבע:

”23. למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע; הממשלה רשאית להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת ולגרוע ממנה.”

לכאורה, מפשוטו של החוק עולה כי סעיפים 21 ו-23 עומדים כל אחד בפני עצמו. נראה כי סעיף 21 נועד ליתן פטור למשרות שונות אשר בשל אופיין אין זה מתאים שהמינוי אליהן ייעשה בדרך של מכרז פומבי. לדוגמה, התקשי”ר קובע כי פיזיותרפיסטים בשירות המדינה לא יתמנו במכרז, מאחר שוועדת שירות המדינה הִחריגה אותם מחובת מכרז (לאחר שהתברר כנראה כי מכרז אינו דרך יעילה לגייס פיזיותרפיסטים).

**החלטה 345 ודרכי המינוי למשרות משילות**  
**כיום** – ביום 14 בספטמבר 1999, כשנה לאחר שפורסם פסק-דין **הסתדרות**, פורסמה החלטת ממשלה מס' 345, שכותרתה "משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה – פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" (להלן: החלטה 345). כמשתמע מכותרתה, ההחלטה מאמצת את פרשנותו של בג"ץ שלפיה אי-אפשר לקבוע פטור כללי ממכרז מכוח סעיף 23 לחוק, אלא יש ליתן פטור לכל משרה ומשרה באופן פרטני ומכוח סעיף 21 בלבד. אולם החלטה זו מגלמת תפיסה אחרת של משרות משילות מזו העולה מלשון בג"ץ בפסק-דין **הסתדרות**:

#### "מחליטים..."

בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959... לפטור ממכרז פומבי מספר מצומצם נוסף של משרות, כמפורט להלן, שהן המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, ומחייבות בשל כך מידה רבה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות כאמור לבין חברי הממשלה.<sup>49</sup>

פסקה זו מסכמת באופן תמציתי ומיטבי את ההיגיון שמאחורי מינויי משילות, ואכן ההיגיון זה עומד מאחורי כל התוספות שנעשו לרשימת מינויי המשילות בישראל מאז אומצה החלטה 345.

כיום יש שני הליכי מינוי חלופיים עיקריים למינויי משילות: מינוי על-פי הצעת שר ומינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. שניהם נקבעו בהחלטות ממשלה.

**מינוי על-פי הצעת שר** – ראשיתו של סוג מינוי זה בהחלטת ממשלה מיום 25 באוגוסט 1960,<sup>50</sup> שהתקבלה לאחר חקיקת חוק המינויים. בהחלטה זו נקבע כי הצעה למינוי אדם למשרה ללא מכרז תוגש לממשלה על-ידי השר הממונה על המשרד הרלוונטי בצירוף חוות-דעת מטעם "ועדת מינויים". ההחלטה קובעת כי ועדת המינויים תורכב מנציב שירות המדינה ומשני אנשים נוספים, אשר יוזמנו כל פעם על-ידי נציב השירות, לפי תור, מתוך רשימה של חמישה אנשים שאינם עובדי מדינה ואשר ימונו על-ידי ראש הממשלה. החלטה 345 הנזכרת הרחיבה את הרכבה של ועדת המינויים לנציב ועוד שמונה נציגי ציבור. לנציב מותר לצרף להרכב נציגי ציבור נוספים בעלי מומחיות בתחום העיסוק של המינוי.

**הוועדה המיעצת** – וריאציה של מינויים הנבחנים על-ידי "ועדת מינויים", כמתואר בפסקה הקודמת, היא מינויים הנבחנים על-ידי "ועדה מיעצת". החלטת ממשלה מס' 91 מיום 30 במאי 2006 מגדירה שבע משרות בכירות – חמש משרות במערכת הביטחון, נגיד בנק ישראל ומשנהו – שהמינוי אליהן ייבחן על-ידי ועדה מיעצת.<sup>51</sup> הוועדה מורכבת משופט בדימוס של בית-המשפט העליון, נציג ציבור אחד או שניים, ונציב שירות המדינה. ראש הממשלה ממנה את חברי הוועדה (למעט הנציב).

המשרה אשר אינם עובדי המשרד שבו נמצאת המשרה.<sup>54</sup> על הוועדה לפרסם בפומבי הודעה על המשרה, כדי שמועמדים הרואים את עצמם מתאימים לתפקיד יוכלו להגיש את מועמדותם, נוסף על המועמדים שאותם תזמין הוועדה מיוזמתה. אם תמצא הוועדה מועמד אחד כמתאים ביותר, היא תגישו לאישור השר. עם זאת, הוועדה רשאית להגיש גם שני מועמדים או שלושה, ואף לדרגם לפי מידת התאמתם לתפקיד להערכתה.

כאשר התקבלה החלטה 345, בשנת 1999, המינוי למשרות לפי סעיף 23 היה לתקופה ללא הגבלה (עד גיל הפרישה). ביום 7 בספטמבר 2008 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4062 שקבעה קיצוב לרובן המכריע של המשרות הללו.<sup>55</sup> רוב המשרות קצובות לתקופות של 4, 6 או 8 שנים. כלומר, משהתמנה אדם לתפקיד, אין הוא תלוי עוד בחסדיהם של השר או הממשלה שמינו אותו, מה שמקנה לו מידה של חופש בהפעלת סמכויותיו בתפקיד.

**מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה – סעיף 12 לחוק המינויים קובע כי לכל משרד ממשלתי תמנה הממשלה מנכ"ל לפי המלצת השר המופקד על אותו משרד. החוק אינו קובע תקופת כהונה למנכ"לים, ואין החלטת ממשלה הקובעת תקופה כזאת; הנוהג הוא ששר יכול למנות או לפטר מנכ"ל כרצונו. מנכ"לים של משרדים הם המינויים היחידים המוכרים כיום בחוק שעונים על ההגדרה של "מינוי אמון". מנכ"לים אינם צריכים לבוא מרקע של שירות הציבור. לאחר שהציע שר אדם לתפקיד מנכ"ל, המינוי נבדק על-ידי ועדת המינויים.**

מינויים שנעשים על-ידי שר או הממשלה ואשר נבחנים למפרע על-ידי ועדת מינויים או ועדה מייעצת נראים כמו משרות אמון אך אינם ממש משרות אמון. זאת, משום שהמתמנים למשרות הללו מתמנים לרוב לתקופה קצובה. מינוי אמון "אמיתי" הוא מינוי אדם אשר פורש משירות הציבור יחד עם השר שמינה אותו, ואילו במינויים אלה מדובר באנשים שנשארים בתפקידים שאליהם התמנו עד לסוף תקופת המינוי, בדרך-כלל לאחר שהממשלה שמינתה אותם כבר חלפה מן העולם. הדבר מקנה למתמנה מידה משמעותית של עצמאות ביחס להנחיותיהם של נבחרי הציבור.

**מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים –** בהחלטה 345 נקבע כי הליך המינוי באמצעות ועדת איתור ישמש חלופה נוספת למינוי למשרות שהופטרו מחובת המרכז מכוח סעיף 21. ההחלטה מבחינה בין משרות שהמינוי אליהן יהא על-פי הצעת שר ולאחר קבלת חוות-דעת מוועדת המינויים לבין משרות שהמינוי אליהן ייעשה באמצעות ועדת איתור – "משרות בכירות שבהן ביצוע מדיניות השר אינו המאפיין הדומיננטי והן מאחד משני הסוגים הבאים: (א) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק; (ב) משרות בעלות אופי רגולטורי, שהנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית".<sup>52</sup>

הליך המינוי באמצעות ועדת איתור קבוע בתקשי"ר, ושם דגש באיתור מועמדים בעלי כישורים מתאימים לתפקיד. בסעיף 11.968(ב) לתקשי"ר מפורטים העקרונות הנוגעים באופן הפעולה של הוועדות. ככלל, ועדת איתור תמנה חמישה חברים: מנכ"ל המשרד שבו נמצאת המשרה או נציגו (יושב-ראש הוועדה), נציב השירות או נציגו, ושלושה חברים נוספים<sup>53</sup> בעלי מומחיות וניסיון בתחום הפעילות של

## 2. המלצות בעניין מינויי אמן

**מינויי אמן בלשכתו של שר** – לשרים בישראל חסרים הכלים שיאפשרו להם לנהל את משרדיהם, לבחון את המדיניות שהפקידות הקבועה מיישמת ולתכנן את המדיניות לטווח ארוך. כיום, לפי החוק, עומד לרשותם מינוי אמן אחד ויחיד: המנכ"ל. המנכ"ל על-פי-רוב "זר" למשרד, במובן זה שהוא אינו מכיר את עבודת המשרד, ועל-כן הוא חייב לעבור תהליך ארוך של למידה לפני שהוא יכול באמת לסייע לשרו. אומנם עומדים לרשות השר והמנכ"ל הכישורים של עובדי המדינה הקבועים במשרדיהם, אך אין ערובה לכך שלעובדים אלה יהיה עניין לייעץ לשר כיצד לשנות את דפוסי העבודה שלהם או את המדיניות שהם מיישמים.

במאמרו "מנכ"לים לא-מקצועיים במשרדי הממשלה"<sup>56</sup> מנתח ראובן פרנקנבורג את חולשתם של המנכ"לים במערכת הציבורית כיום, וניתוחו משליך על הבעיות שנבחרי הציבור נתקלים בהן בבואם לנהל את הבירוקרטיה הציבורית. לפי פרנקנבורג, למנכ"לים רבים אין ניסיון בתחום פעילותו של המשרד שהם אמורים לנהל, שהוא בדרך-כלל מערכת מורכבת וותיקה שרוב עיסוקה סובב סביב נושא מסוים (רווחה, פנים, בריאות וכדומה). נוסף על כך, שליטתו של המנכ"ל במשרד מוגבלת גם מבחינה מבנית, שכן חלק מהפונקציות המרכזיות של המשרד – כגון כוח-אדם, תקציב וייעוץ משפטי – כפופות בפועל למערכות מחוץ למשרד: נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים במשרד האוצר וכן היעוץ המשפטי לממשלה ומחלקת ייעוץ וחקיקה הכפופה לו. כמו-כן, חלק מהבכירים במשרדים מסוימים (לדוגמה, האוצר והמשפטים) ממונים ישירות על-ידי השר, הממשלה או גורם אחר, וכפופים למנכ"ל באופן פורמלי בלבד. המנכ"ל אמור לנהל למען השר את משרדו, אך לא ברור שהוא כשיר לעשות זאת או שיש בידיו הכלים המתאימים לכך.

## "לשרים בישראל חסרים הכלים שיאפשרו להם לנהל את משרדיהם, לבחון את המדיניות שהפקידות הקבועה מיישמת ולתכנן את המדיניות לטווח ארוך."

בו-בזמן יש לשר מגוון רחב של תפקידים שהוא צריך למלא במקביל לתפקידו כמנהל משרד: הופעות בתקשורת וקשר פוליטי עם הציבור, השתתפות בישיבות הממשלה ובוועדותיה, והשתתפות בישיבות הכנסת. רק חלק מזמנו יכול להיות מוקדש לניהול משרדו. על-כן השר זקוק מאוד לצוות מקצועי ומיומן שייהנה מאמונו, ואשר יוכל לחסוך מזמנו, לעסוק בניהול השוטף של המשרד, לקבל בשמו החלטות שאינן כה חשובות, ולהכין בעבורו את החומר הנחוץ כדי שיוכל לקבל החלטות חשובות בהשקעה מדודה של זמן, מאמץ ותשומת-לב. ההחלטות החשובות ביותר הן החלטות לגבי שינויי מדיניות במשרד או כאלה שיש להן השפעה מכרעת על מצבת המשאבים העומדים לרשות המשרד, על פריסתם ועל השימוש בהם.

התפקידים הקריטיים שיש למלא בעבור שר כוללים ניהול שוטף של המשרד, על אגפיו, ושל יחידות סמך ו/או רשויות סטטוטוריות עצמאיות הקשורות אליו; סיוע בהכנת תוכניות בתחומי כוח-האדם והתקציב, ובעבודה מול הצוות המומחה הקבוע של המשרד בתחומים אלה; ניתוח של מדיניות המשרד והכנת תוכניות אופרטיביות לשינויים שהשר מבקש לערוך במדיניות המשרד.

לשם כך חשוב להרחיב את מינויי האמון העומדים לרשות השר, אך גם לדאוג להתאמתם לתפקידים האמורים.

בו-בזמן חשוב להתאים את כישוריהם של מינויי האמון של השר לתפקידיהם הניהוליים. יש להסמיך את הנציבות לקבוע כי מנכ"לים הבאים מחוץ לשירות המדינה יהיו בעלי ניסיון בתפקידי ניהול בתחום העיסוק העיקרי של המשרד.<sup>57</sup> במשרדים שבהם חובה למנות בעלי כישורים מקצועיים מתקדמים לתפקידים בכירים, כגון משרד האוצר ומשרד המשפטים, יש להוסיף גם את הדרישה שהמנכ"ל יהיה ראוי למינויים בכירים נוספים במשרד. לדוגמה, יש לחייב אולי את מנכ"ל משרד האוצר להיות בעל תואר שלישי בכלכלה עם ניסיון ניהולי רחב או מנהל לשעבר של חברה עסקית גדולה. באשר למינוי משנים למנכ"ל, אומנם אין לקבוע זאת כתנאי למינוי, אך שר חכם ראוי שימנה כמשנים למנכ"ל עובדי מדינה בעלי ניסיון בתחום כוח-האדם או התקצוב (במשרד שלו או במשרד אחר), כדי שיוכלו לסייע לו ולמנכ"ל בעבודה מול אחראי התקציב וסמנכ"ל כוח-אדם במשרד.

מומלץ להוסיף כמה מינויי אמון כדלהלן:

א. נוסף על מנכ"ל, יש לאפשר לכל שר למנות לפי בחירתו שני יועצים מקצועיים בכירים (ללא הסמכות לתת הוראות לפקידות הקבועה של המשרד), או שני מנהלים בכירים הכפופים למנכ"ל בדרגת "משנה למנכ"ל", או יועץ ומשנה.<sup>58</sup> מינויים אלה יכולים לבוא מחוץ לשירות המדינה,<sup>59</sup> בכפוף לעמידה בתנאי-סף שתקבע הנציבות.<sup>60</sup> מינויים אלה יועסקו בדרגה אחת מתחת לדרגת מנכ"ל.<sup>61</sup> ברם, מינויים אלה לא ייחשבו מינויים קבועים בשירות המדינה.<sup>62</sup>

ב. במשרדים חשובים תוכל הממשלה להגדיל את מספר התקנים של יועץ ומשנה שהשר יוכל למנות אליהם מועמדים מחוץ לשירות המדינה. התקרה הכוללת למינויים אלה לממשלה כולה תעמוד על פי שלושה ממספר השרים, כלומר, 50% יותר מהמכסה של שני תקנים לכל שר.<sup>63</sup>

ג. נוסף על כך, שר יכול למנות כמינוי אמון את היועץ המשפטי של המשרד, בתנאי שמועמדיו עומדים בתנאי-הסף לתפקיד זה.<sup>64</sup>

**מינוי עובדים קבועים בשירות המדינה למשרות אמון** – מומלץ לאמץ את הנוהל הקיים בצרפת שלפיו שר רשאי לבחור עובד מדינה המשרת בתקן קבוע ולמנותו לתפקיד אמון.

א. שר יהיה רשאי למנות, נוסף על משנים למנכ"ל שהוא ממנה מחוץ לשירות המדינה, משנים נוספים שהם עובדים קבועים של שירות המדינה. מספר התקנים למשנים אלה יהיה זהה למספר התקנים של יועצים/משנים מחוץ לשירות המדינה שהשר רשאי למנות. אם קיבל שר, לפי החלטת ממשלה, רשות למנות יותר משני משנים ו/או יועצים מחוץ לשירות המדינה, אזי מספר המשנים שהוא יוכל למנות מתוך שירות המדינה יגדל בהתאם.<sup>65</sup>

ב. המנכ"ל והיועץ המשפטי של המשרד יכול שיהיו עובדי מדינה קבועים, אשר יחזרו לתפקידיהם הקודמים בתום כהונתם.<sup>66</sup>

### 3. רפורמות במינוי משילות ובמינויים בכירים אחרים

#### (א) רפורמה ב"רפורמה בשירות המדינה"

בחודש יוני 2013 פרסמה נציבות שירות המדינה את "דוח ועדת הרפורמה לשינוי מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (להלן: דוח הרפורמה), פרי עבודתה של ועדה בראשות נציב שירות המדינה משה דיין.<sup>74</sup> את עבודת הוועדה ריכז רון צור, אשר מונה אחר כך לראש המטה ליישום המלצות הדוח. עיקרי ההמלצות אומצו על-ידי הממשלה בהחלטה מס' 481 מיום 30 ביוני 2013.<sup>75</sup> הוועדה הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 3993 מיום 18 בדצמבר 2011,<sup>76</sup> כמענה לאחת מהמלצותיה של ועדת טרכטנברג, אשר הוקמה כדי להמליץ על שינויים חברתיים וכלכליים בעקבות המחאה החברתית הנרחבת של קיץ 2011.

חלק גדול מההמלצות הכוללות בדוח הרפורמה חשובות וראויות, ועשויות להניב שיפור משמעותי באיכותו של שירות המדינה.<sup>77</sup> הרפורמה כוללת, בין היתר, שינוי משמעותי בניהול כוח-האדם הבכיר בשירות – עניין שהוא רלוונטי לנושא דיוננו. הרפורמה מבקשת ליצור שכבת הנהלה בכירה בשירות המדינה, שחייבת להפגין מצוינות וגמישות, ואשר רואה את שירות המדינה כמכלול שלם, להבדיל מעיסוק בצרכיו של משרד אחד או במשימה יחידה.

ג. מינויי אמן יכולים להיות בעלי זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה.<sup>67</sup>

ד. ועדת שירות המדינה תקבע אמות-מידה מקצועיות לכל מינויי האמן.<sup>68</sup>

ה. שר יוכל למנות עובדי משרד זוטרים (נהג, מזכירה, יועצים זוטרים) כפי שמקובל כיום לפי הנחיית הנציבות.<sup>69</sup>

**מטה ראש הממשלה** – מוצע להסמיך את ראש הממשלה בחוק לקבוע את מבנה המטה שלו ואת משרות האמן בו באישור הממשלה.<sup>70</sup> יש לציין כי זו כבר המדיניות בפועל, שכן המלצותיה של ועדת קוצ'יק לגבי המבנה של מטה ראש הממשלה אומצו בהחלטת ממשלה מס' 482 מיום 30 ביוני 2013.<sup>71</sup>

**מינויי משילות אחרים** – שינויים מומלצים בנוהליהן של ועדות איתור יידונו להלן בפרק-משנה 3, במסגרת הדיון ברפורמה בשירות המדינה ובבעיית "שומרי-הסף".

**הגבלה כוללת למינויי משילות מכל הסוגים** – מספר מינויי המשילות, כולל מינויי אמן, יוגבל באופן כולל לאחוז אחד מכלל התקנים בשירות המדינה (כיום יש כ-67,000 תקנים בשירות המדינה).<sup>72</sup>

**יצירת תפקידי משילות נוספים לפי סעיף 23 (הקיים)** – יש לבטל את חובת הממשלה לקבל את אישורה של ועדת שירות המדינה להגדרת משרות כמשרות שהממשלה ממנה אליהן או מאשרת את המינוי אליהן.<sup>73</sup>

## ”השאיפה של הנציבות לנהל את פרטי הקריירה של בכירים בשירות המדינה, כמו גם שמירת תפקידים בכירים לעובדים קיימים, מעוררות בעיית משילות קשה.”

שמירת תפקידים בכירים לעובדים קיימים, מעוררות בעיית משילות קשה. אם הנציבות חוזה מראש את הצורך של שירות המדינה במנהלים בכירים, מכשירה את המועמדים הנראים לה לתפקידים אלה, וגם אחראית להשמתם – שהרי הנציבות היא שעורכת מכרזים לתפקידים מקצועיים בשירות המדינה – אזי הנציבות היא שמחליטה מהי הכשירות הראויה לתפקיד ומיהו המועמד הראוי לו. ולקבוע את האדם פירושו לקבוע את המדיניות.

הדרך שבה הנציבות מבקשת לאייש תפקידים בכירים בשירות המדינה פוגעת ביכולתה של המדינה לגייס את העובדים הטובים ביותר למשרות אלה. גם אם תצליח הנציבות לגייס לשורות הסגל הבכיר מנהלים ומנהיגים מעולים וכשרוניים, הם יהוו עדיין רק חלק קטן מעתודות הניהול וההנהגה בחברה הישראלית כולה. מתבקש שתפקידים בכירים בשירות המדינה יהיו פתוחים למאגר כשרונות זה. לפיכך, במקום המודל הסגור שהנציבות מציעה בדוח הרפורמה, יש להעדיף מודל של ”חלונות פתוחים”, שבו לא תהיה כל מגבלה כמותית לגבי מספר המנהלים הבכירים שאפשר לגייס מחוץ לשירות המדינה.

זאת ועוד, המדיניות המוצעת של הנציבות לניהול הבכירים בשירות המדינה פוגעת ביכולתם של נבחרי הציבור לשנות את המדיניות באמצעות מינוי אנשים התומכים

השינויים העיקריים המוצעים ברפורמה בהקשר של נושא דיוננו הם אלה:

א. תפקידי ניהול בכירים בשירות המדינה (נכון להיום הנציבות מונה כ-900 משרות כאלה) ייהפכו לתפקידים קצובי-כהונה. לאחר 4 שנים בתפקיד על עובד ציבור בתפקידים אלה להתחיל לחפש תפקיד חדש. מי שלא התקבל לתפקיד חדש לאחר שביהן 8 שנים בתפקידו הנוכחי יפרוש מהשירות.<sup>78</sup>

ב. הנציבות תקיים הערכה שנתית של עובדי המדינה הבכירים. 15% מעובדים אלה שיוערכו כחלשים ביותר ייועדו לפרישה מהשירות; 5% הטובים יזכו בקידום מהיר.<sup>79</sup>

ג. כל התפקידים הבכירים בשירות המדינה ינוהלו על-ידי הנציבות כמכלול. בכירים בשירות המדינה יוכלו להתמודד על כל תפקיד בכיר בכל המשרדים ובכל יחידות הסמך, ינועו בסבב (רוטציה) בין משרדים,<sup>80</sup> ואף יושאלו לגופים שאינם נחשבים חלק משירות המדינה, כגון רשויות מקומיות ושירותי הביטחון.<sup>81</sup>

ד. הנציבות תמפה כמה שנים מראש את הצורך הצפוי של שירות המדינה כולו במנהלים בכירים בעלי כישורים מסוימים, ותפעל להכשיר את המנהלים הנדרשים מקרב בכירי השירות ודרגות-הביניים (middle management).<sup>82</sup> הנציבות תשמור לעצמה את הסמכות להורות לעובד ציבור לקבל על עצמו תפקיד מסוים כחלק ממסלול הכשרתו.<sup>83</sup> רוב התפקידים הבכירים יישמרו לעובדי השירות הקיימים.<sup>84</sup>

קיצוב תקופת הכהונה בתפקידים בכירים, סבב בין תפקידים והערכה השוואתית של בכירים בשירות המדינה הם רעיונות ראויים ונחוצים. אולם השאיפה של הנציבות לנהל את פרטי הקריירה של בכירים בשירות המדינה, כמו-גם



הנציבות שינתה את הנוהל של ועדת הבוחנים בחודש יוני 2013 – אותו חודש שבו התקבלה הרפורמה בשירות המדינה על-ידי הממשלה. לתפקידים ש"דרגת השיא" שלהם היא 42 או יותר בדירוג המח"ר,<sup>87</sup> תשב ועדת הבוחנים בהרכב הבא: נציב שירות המדינה או נציגו (יושב-ראש); הממונה הישיר על התפקיד שיש לאייש; נציג ממונה אחר, שימונה על-ידי הנציבות; ונציג ועד העובדים הרלוונטי.<sup>88</sup> בתום הליך המכרז חברי ועדת הבוחנים מדרגים את המועמדים. התקשי"ר מחייב אותם לציין מועמד אחד בלבד כמועמד המדורג ראשון,<sup>89</sup> והוא המועמד אשר לו תוצע המשרה.<sup>90</sup> מכיוון שמספר חברי הוועדה זוגי (4), במקרה של תיקו בין חברי הוועדה היושב-ראש מקבל קול כפול.<sup>91</sup>

בעקבות השינוי שחל בהליך מינוי זה, המשרד שבו המינוי נעשה אינו מגיע עוד למכרז עם מועמד מועדף שהמכרז תפור עליו מראש; מעתה דווקא נציגי הנציבות הם שמגיעים לוועדת הבוחנים כשהמועמד המועדף עליהם ידוע להם מראש. הנציבות יכולה להרכיב ועדת בוחנים על בסיס ענייני לחלוטין, אך היא יכולה לעשות זאת גם על בסיס הרצון לבחור אנשים "נוחים", אשר לא ימנעו בחירה של מי שהנציבות חפצה ביקרו. מצב דברים זה לא יתרום לחיזוק אמון הציבור בהליך המכרזים בשירות המדינה, ובוודאי לא יחזק את האמון בהליך בקרב בכירי המשרד ואצל השר העומד בראשו.

במדיניותם לאותם תפקידים בכירים. כדי להשיג אנשים כאלה לא נחוץ בהכרח לאפשר לפוליטיקאים למנות מקורבים, אך נחוץ שינוי במדיניות הנציבות שיאפשר הגשת מגוון מועמדים איכותיים לתפקידים הללו, בעלי גישות מקצועיות מגוונות, כדי שנבחר הציבור יוכל להשים בתפקיד מישהו שקרוב לתפיסת-עולמו.

חומרת הבעיה מתבהרת כאשר מעיינים בהליכי המכרז לתפקידים מדרגה 42 ומעלה בשירות המדינה, שהנציבות שינתה אותם לאחרונה. לפני השינוי המוזכר כללה ועדת הבוחנים האמורה לבחור מועמד לתפקיד נציג של משרד אחר ומומחה חיצוני נציג ציבור, אשר מונו שניהם בדרך כלל על-ידי המשרד שבו המינוי היה עתיד להיעשות. לא פעם היה המשרד יכול לבחור גם את נציג הנציבות שישמש יושב-ראש הוועדה.<sup>85</sup> אלה דברי הביקורת שנכתבו על נוהל זה בדוח הרפורמה:

"בראש ובראשונה, יש לפעול וליישם את הכללים שנועדו למנוע הטיה משיקולים זרים... מינוי [חברי ועדה מחוץ למשרד] על ידי המשרד הנוגע בדבר בעצמו, עלול לאיין את תפקידם... לא פעם היחידה המקצועית [במשרד] היא המזמינה את נציג המשרד האחר ואת נציג הציבור, ובכך היא קובעת בעצמה את הרכב ועדת הבוחנים. בחירה זו יכולה להיות עניינית לחלוטין, אך יכולה גם להיות מונעת מן הרצון לבחור אנשים 'נוחים', אשר לא ימנעו בחירה של אנשים שהיחידה מעוניינת בהם. מצב דברים זה אינו תורם לחיזוק אמון הציבור בהליך המכרזים בשירות המדינה."<sup>86</sup>

## **"המשרד שבו המינוי נעשה אינו מגיע עוד למכרז עם מועמד מועדף שהמכרז תפור עליו מראש; מעתה דווקא נציגי הנציבות הם שמגיעים לוועדת הבוחנים כשהמועמד המועדף עליהם ידוע להם מראש."**

תפקידי הניהול שהנציבות מגדירה כ"בכירים" מצומצמת מכלל התפקידים המיועדים לבעלי דרגה 42 ומעלה בשירות המדינה – כ-900, במקום כ-2,100.<sup>92</sup> בריאיון שקיימנו עם רון צור, הממונה על יישום הרפורמה בשירות המדינה, שאלנו אותו אם הליך ועדת הבוחנים המתואר לעיל יחול על מינויי "בכירים" כהגדרתם ברפורמה. צור השיב כי מנהל הבכירים – שהנציבות מתכוונת להקים כחלק מהרפורמה – נמצא עדיין בשלבי הקמה, ודרכי המינוי לתפקידים אלה טרם נקבעו, אך הדגיש כי הנציבות רואה את עצמה כגוף המקצועי בעל האחריות המרכזית למינויים בשירות המדינה. צור לא הסכים כי הליך המינוי המתואר לעיל לבעלי דרגה 42 ומעלה הוא בעייתי מבחינת המשילות או מכל בחינה אחרת.<sup>93</sup>

**מדיניות של "חלונות פתוחים" בשירות המדינה** – יש שני פתרונות אפשריים למניעת השתלטותה של הנציבות על מינויים בכירים בשירות המדינה. פתרון אחד הוא לבטל את השינוי בנוהל של ועדות הבוחנים ולחזור לנוהל הקודם, המעניק לצמרת המשרד את תפקיד הבכורה באיתור מועמדים לתפקידים בכירים. ד"ר מיכאל שראל, שכיהן בתפקיד הכלכלן הראשי של משרד האוצר, טוען כי שיטה זו עדיפה, בתנאי שהמכרז לא יושם תפקיד בכיר פתוח לציבור הרחב ("מכרז פומבי"). לטענתו, פקידים בכירים במשרד ממשלתי מבקשים לאיש תפקידים במועמד הטוב ביותר שאפשר להשיג, שהרי בסופו של דבר הם חייבים לעבוד עם אותו מועמד שייבחר. לא פעם הליך המכרז מעלה מועמדים מעולים מחוץ לשירות המדינה הנקלטים לתפקידים בכירים, שאינם נשמרים בהכרח לעובדים קיימים. פקידים שירות המדינה שהתייעצנו איתם (בעילום-שם) טענו כי נוהל זה עדיף.

פתרון אחר הוא להותיר את הנוהל החדש על כנו בכל הנוגע באיתור המועמדים לתפקידים בכירים (כלומר, להשאיר מלאכה זו בידי הגוף המקצועי האמון על תחום זה, הלא הוא הנציבות), אך להפריד בין איתור המועמדים לתפקידים בכירים בשירות המדינה לבין בחירת המועמד שימונה לתפקיד. יש לחייב כל ועדת בוחנים להציג שלושה מועמדים לפחות לכל תפקיד בכיר – המועמדים הטובים ביותר – בתנאי שכולם עומדים בתנאי-הסף לתפקיד. זאת ועוד, יש לפתוח כל מכרז לתפקיד בכיר לציבור הרחב ("מכרז פומבי"), ולא לנהל מכרז פנימי בקרב עובדי שירות המדינה בלבד. יש לכלול בין שלושת המועמדים לתפקיד מועמד אחד לפחות מחוץ לשירות המדינה, בתנאי שהוא או הם עומדים בתנאי-הסף לתפקיד. יש להסמיך את המנכ"ל של המשרד או יחידת הסמך למנות לתפקיד את אחד המועמדים שאיתרה ועדת הבוחנים. אם כן, הנציבות –

## **”יש לאפשר לשר לראיין מועמדים מובילים לתפקיד ולחוות את דעתו לגבי התאמתם במישור של תפיסת המדיניות, ולחייב את ועדת הבוחנים המאתרת מועמדים לתפקיד להביא את דעתו של השר בחשבון.“**

ולא המשרד או מנכ”ל המשרד – תמשיך להיות הגוף המאתר מועמדים לתפקידים מקצועיים בשירות המדינה, אך היא לא תוכל להכתיב את המועמד שימונה לתפקיד.

שני הפתרונות שהוצעו מבוססים על פתיחת מכרזים לתפקידים בכירים לציבור הרחב, על-מנת לגייס כשרונות מחוץ לשירות המדינה ולהרחיב את האפשרות של מנכ”ל המבקש לשנות את כיוון המדיניות של משרדו למנות אנשים השותפים לתפיסתו.

**הכללת הנחיות מדיניות בין אמות-המידה לבחינת מועמדים; ריאיון עם הגורם הממנה (הנוהל הבריטי) – מינויים בכירים בשירות המדינה הבריטי נעשים על-ידי ועדות איתור מקצועיות. אין לשר הסמכות לקבוע מי ימונה לתפקיד. עם זאת, יש לשר בריטי תפקיד משמעותי בהליך האיתור, שמקורו בהכרה בזכותו ובסמכותו למנות לתפקיד אדם שתפיסתו בתחום המדיניות הולמות את אלה שלו. כפי שהוזכר בפרק ב לעיל, שר בריטי יכול להציע לוועדת האיתור לבחון מועמד או מועמדים שהוא בחר. כמו-כן הוא רשאי לראיין מועמדים לתפקידים בכירים ולמסור את חוות-דעתו עליהם לוועדת האיתור.**

יש לאמץ חלק מהנהלים הבריטיים בישראל. יש לאפשר לשר או למנכ”ל להגדיר את הנחיות המדיניות אשר צריכות לדעתו להנחות את מי שיתמנה לתפקיד, ולפרסמן יחד עם תיאור התפקיד בעת פרסום ”קול קורא” לאיתור מועמדים. יש לאפשר לשר לראיין מועמדים מובילים לתפקיד ולחוות את דעתו לגבי התאמתם במישור של תפיסת המדיניות, ולחייב את ועדת הבוחנים המאתרת מועמדים לתפקיד להביא את דעתו של השר בחשבון בבואה לדרג את המועמדים לתפקיד. עם זאת, אין לאפשר לשר להציע מועמדים משלו לוועדת הבוחנים. זאת, בניגוד לנהלים החלים על ועדות איתור לתפקידי משילות, שבהם שר רשאי להציע מועמדים לוועדת האיתור.

ההמלצות למדיניות בהקשר של חלק זה יובאו להלן בחלק 3(d), באשר הן רלוונטיות גם לשני החלקים הבאים.

## **(ב) רפורמה במינויי משילות אחרים**

שיטת הגדרתם של מינויי משילות שאינם מינויי אמון ושיטת איושם פועלות היטב. אין צורך בשינוי משמעותי בהן, למעט אימוץ חלק מהשינויים שהוצעו לגבי הליך איתורם של מועמדים לתפקידים בכירים בשירות המדינה המקצועי: יש לחייב ועדות איתור להציג שלושה מועמדים לפחות לתפקיד, אשר אחד מהם לפחות לא יהיה עובד שירות המדינה, בתנאי שהוא עומד באמות-המידה המקצועיות לתפקיד; כן יש לכלול ב"קול קורא" המפרסם תפקיד את הנחיות המדיניות לתפקיד שניסח מי שמוסמך למנות לתפקיד, ולאפשר לאותו גורם לראיין מועמדים ולחוות את דעתו לגבי נכונותם לפעול בהתאם למדיניות המוצעת.

## **(ג) סמכות ללא אחריות – בעיית "שומרי-הסף"**

סמכותם של נבחריו הציבור לעצב את המדיניות כפופה לאילוצים, אשר החשובים ביניהם הם האילוץ התקציבי והאילוץ המשפטי. האילוץ התקציבי מגביל את ההוצאות של כל יחידה בממשלה לסכומים שאושרו לה בתקציב. האילוץ המשפטי מחייב את הממשלה לפעול אך ורק במסגרת החוק, ובמיוחד לכבד זכויות-יסוד. בישראל אילוצים אלה מופעלים על כל משרדי הממשלה על-ידי גופים מיוחדים וייעודיים. בתחום התקציב הגוף הרלוונטי הוא אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר קובע את מסגרת התקציב לכל משרד (ובדרך-כלל לכל פעילות פרטנית של המשרד) ומפקח על הוצאותיו במרוצת שנת התקציב. האילוץ המשפטי מופעל על-ידי היועץ המשפטי לממשלה והכפופים לו: המשנים ליועץ המשפטי, מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, וכמובן הייעוץ המשפטי של כל משרד ממשלתי.

מקובל לכנות את גורמי הפיקוח בתחום התקציב והמשפט "שומרי-סף". בין פקידי ממשל שתפקידם לבצע לבין פקידי שהם "שומרי-סף" יש הבדל עקרוני. תפקידם של הראשונים הוא לבצע משימות. פעילותם של האחרונים נתפסת על-ידי העובדים במשרדי הביצוע, ולעיתים קרובות על-ידי שומרי-הסף עצמם, כבלימת פעולות יותר מאשר שיתוף-פעולה בקידום מדיניות. נזכיר כאן שוב (עם תוספת הקשר) את דבריו של מזכיר הממשלה לשעבר צבי האוזר בעניין שומרי-הסף:

"הבעיה היא... מהותית. רצינו מים נקיים, בסדר. לשם כך הנחנו מסננות בצנרת, בסדר. אבל בסוף, בגלל שיש כל כך הרבה מסננות, אין זרם בצינורות ואין מים בברז. נוצר מצב שבו הדרג המדיני יחסית חלש בעוד שהדרג הביורוקרטי, הדרג המשפטי והתקשורת חזקים... מרבית העיסוק הוא בפרטים ובתהליכים ובנראות של התהליכים. מה שחשוב איננו התוצאה אלא איך אתה נראה גם כאשר אינך מגיע לתוצאה. המערכות הופכות יותר ויותר כבדות ומסורבלות. לפעמים בכלל אין מערכות אלא מראית עין של מערכות... הפיצול שנוצר בין סמכות לבין אחריות לא מאפשר למדינה לתפקד."<sup>94</sup>

## ”הנורמות שפיתח בית המשפט העליון נהפכו לערכים המנחים של היועצים המשפטיים, פרקליטות המדינה ומחלקת הבג”צים, ולא שיקולי המדיניות של הרשות המבצעת ויחידותיה.”

רפורמה ביחסים שבין אגף התקציבים למשרדי הביצוע – ראובן פרנקנבורג טוען כי לעובדי אגף התקציבים חסרים הניסיון וההכשרה הדרושים על-מנת להבין אל-נכון את עבודתם של המשרדים השונים שהם מפקחים עליהם או כדי להבחין באמת בין החיוני לבין המיותר. מסלול הקריירה המקוצר הנהוג באגף גורם לכך שעד שעובד האגף מבין את התחום שהוא מופקד עליו, הוא כבר עוזב את שירות המדינה.<sup>96</sup> בן בסט ודהן מסבירים את היתרון והחיסרון שבמערכת הבקרה על הוצאות התקציב:

על-פי דוח שהוכן בשנת 2013 על-ידי צוות בראשות מנכ”ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר (להלן: דוח המשילות), תפקיד הפיקוח והבקרה של אגף התקציבים והחשב הכללי, הייעוץ המשפטי ונציבות שירות המדינה על הפעילות השוטפת של הממשלה –

”מוליד תפיסה של ‘קונפליקט מובנה’, דהיינו, חלוקת סמכויות הממשלה בין הגופים השונים מייצרת מתח מובנה, שכן נבחרי הציבור, שמטרתם לקבוע מדיניות... תלויים בגופי מטה שהם בעלי סמכות עצמאית בתחום התקציב, ניהול כוח אדם, ופרשנות חוק.

הקונפליקט המובנה הזה הוא מקור לטענות מנהלים במשרדי הביצוע אודות פער שבין סמכות לאחריות. לדבריהם, הממשלה הפקידה בידיהם את האחריות על קביעת המדיניות והבאתה לכלל ביצוע בתחומים שבאחריותם, **אולם לצד זאת לא ניתנו להם הסמכויות הנדרשות למימוש אחריות זו.**<sup>95</sup>

## ”אי-אפשר לשנות את תרבותם המקצועית של ארגוני ”שומרי הסף” מבלי להעניק לנבחרי הציבור הזדמנות למנות לארגונים אלה מנהיגים בעלי גישה מקצועית אחרת.“

”שליטה אפקטיבית ביישום התקציב היא אפשרית אם מציבים הגבלות על ביצוע התקציב, למשל איסור על העברת תקציב מסעיף לסעיף ללא אישור אגף התקציבים במשרד האוצר. האפקטיביות של הגבלה זו גדלה ככל שגדל מספר הסעיפים בתקציב... עם זאת הגבלות אלה עלולות לפגוע ביעילות הקצאת המקורות: ככל שמספר ההגבלות רב יותר, כך היכולת להתאים את התקציב לתנאים משתנים ולהקצות את המשאבים ביעילות – הולכת וקטנה.”<sup>97</sup>

כדי להתגבר על הבעיה שהעלו בפסקה שצוטטה לעיל, בן בסט ודהן ממליצים לשנות את הסמכויות של אגף התקציבים ושל ”משרדי ההוצאה” (לפי המינוח שלהם): אגף התקציבים יקבע את תקרת ההוצאה לכל משרד ויפקח עליה, אולם משרדי הממשלה יורשו להעביר תקציבים מתוכנית לתוכנית ומתקנה לתקנה ללא מגבלה.<sup>98</sup> רפורמה ברוח זו אכן אומצה בדוח המשימות ובהחלטת ממשלה מס’ 481 מיום 30 ביוני 2013.<sup>99</sup>

בעיית ”שומרי-הסף” המשפטיים – בעיית שומרי-הסף המשפטיים קשה יותר מבעיית הפיקוח התקציבי על פעילות המשרדים. את סיבת-הליבה לכך תיאר פרופ’ יואב דותן.<sup>100</sup> למהפכה בתפקיד החוקתי של בית-המשפט העליון בישראל נלוותה מהפכה מקבילה במשרד היועץ המשפטי לממשלה ובפרקליטות המדינה, במיוחד במחלקת הבג”צים. מחולל המהפכה היה אהרן ברק, אשר כיהן כיועץ המשפטי לממשלה לפני שהתמנה לבית-המשפט העליון. ברק קידם במשרד המשפטים תפיסה של תפקיד הפרקליט בשירות המדינה כ”פרקליט שלטון החוק”.<sup>101</sup> המשמעות המעשית של תפיסת-עולם משפטית זו הייתה שהנורמות שפיתח בית-המשפט העליון נהפכו לערכים המנחים של היועצים המשפטיים, פרקליטות המדינה ומחלקת הבג”צים, ולא שיקולי המדיניות של הרשות המבצעת ויחידותיה.

תפיסתו של ברק הונצחה על-ידי מנהיגי משרד המשפטים שבאו אחריו: יצחק זמיר, אשר מונה לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה אחרי ברק; דורית ביניש, בת טיפוחו של ברק שמונתה לראש מחלקת הבג”צים ב-1977 ומאוחר יותר לפרקליטת המדינה; וכן נילי ארז, עוזי פוגלמן ואסנת מנדל, אשר כיהנו אף הם בראש מחלקת הבג”צים. תחת הנהגתה של נילי ארז, אשר ניחנה בכישורי הניהול המתאימים, נהפכה מחלקת הבג”צים במידה רבה מנציגת הרשות המבצעת לפני הרשות השופטת לגוף מעין-מנהלי שפיקח על אכיפת החלטותיו של בית-המשפט העליון, או הפשרות שהכתיב, על גופים ברשות המבצעת מושאי העתירות לבג”ץ. לפי פסקיו של בית-המשפט העליון, ייצוג הממשלה ויחידותיה שמור לפרקליטות המדינה ולמחלקת הבג”צים בלבד.

משטר המינויים בפרקליטות המדינה ובאגף התקציבים תורם תרומה מכרעת להנצחת התרבות המקצועית של אותן יחידות. קביעת המדיניות הננקטת על-ידי הפרקליטות ומחלקותיה, במסגרת החוק, היא בסמכותם של נבחרי הציבור. אולם אי-אפשר לשנות את תרבותם המקצועית של ארגוני "שומרי-הסף" מבלי להעניק לנבחר הציבור הזדמנות למנות לארגונים אלה מנהיגים בעלי גישה מקצועית אחרת, בתנאי שהם מוכשרים לא פחות מבעלי התפקידים שהם באים במקומם.

### **(ד) המלצות למדיניות**

מדיניות של "חלונות פתוחים" אמורה להרחיב את מבחר המועמדים לתפקידים בכירים בשירות המדינה המגויסים בהליך תחרותי (להבדיל ממינויים של הממשלה או השר, הנעשים ממילא לפי בחירתם). הדבר נכון לגבי שירות המדינה בכלל ולגבי "שומרי-הסף" בפרט. פעילותן של יחידות "שומרי-הסף" נחוצה לשמירה על החוק ועל מסגרת התקציב. עם זאת, חשוב להגביר את תחושת האחריות של "שומרי-הסף" ליישום מדיניותה של הממשלה. הדבר נחוץ במיוחד בתחום הייעוץ והייצוג המשפטיים, שכן התלונות הקשות ביותר והרחבות ביותר לגבי בלימת המדיניות על-ידי "שומרי-הסף" עולות מפעילות הייעוץ המשפטי ומפעילותה של מחלקת הבג"צים.

לכל משרד ממשלתי, יחידת סמך ורשות סטטוטורית יש יועץ משפטי. יועצים משפטיים אלה כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, כך שהנחיותיו של האחרון מחייבות אותם. אשר על-כן, התרבות המקצועית של לשכת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה חודרת גם ליועץ שהיועץ המשפטי של משרד מגיש למשרדו.

**סוגיית המינויים ו"שומרי-הסף" – דותן** מצביע על התרבות הארגונית והמקצועית המשותפת של בית-המשפט העליון ושל גופים בכירים במשרד המשפטים, במיוחד הפרקליטות ומחלקת הבג"צים שבה. אחת התופעות אשר מחזקות את הקהילה התרבותית הזאת ומנציחות אותה היא נוהל המינויים המיוחד בפרקליטות המדינה. בהסכמת הנציבות, הפרקליטות מתנהלת כיחידת קריירה עצמאית. פרקליטים אינם יכולים להתמודד על תפקידים משפטיים אחרים בשירות המדינה (לדוגמה, ביחידות הייעוץ המשפטי של המשרדים). הם יכולים להתמודד רק על תפקידים בפרקליטות. בכיוון ההפוך, משפטנים חיצוניים אינם יכולים להתמודד על תפקידים בפרקליטות המדינה, למעט תפקידי הכניסה שדרכם הפרקליטות מגייסת עובדים צעירים חדשים.<sup>102</sup> מקומות בכירים בפרקליטות מאוישים במכרזים פנימיים הפתוחים לפרקליטים בלבד. משמעות הדבר היא שכל הקריירה המשפטית של פרקליט בכיר מתחוללת בין כותלי הפרקליטות ותחת השפעתה של התרבות הארגונית המיוחדת שלה. אין אפשרות להכניס עמדה או גישה הטרודוקסיות על-ידי גיוס אדם מחוץ לשירות המדינה לתפקיד בכיר בפרקליטות. משטר מינויים דומה, אם כי לא זהה, קיים באגף התקציבים במשרד האוצר.

מומלץ להגדיר את שני ההליכים התחרותיים – מכרז וועדת איתור – "הליכי גיוס מיוניים", וכן לשנות את הליכי המיון בדרכים הבאות:<sup>103</sup>

א. כל מכרז לאיוש משרה מקצועית בכירה בשירות המדינה – דהיינו, משרה הפתוחה לאיוש על-ידי בעל דרגה 42 או יותר בדירוג העובדים במדעי החברה והרוח (מח"ר) בשירות המדינה<sup>104</sup> – יהיה "פומבי", כלומר, פתוח לא רק לעובדי מדינה, אלא אף למועמדים מקרב הציבור הרחב.

ב. מבין המועמדים לתפקיד תבחר ועדת בוחנים שלושה מועמדים סופיים. מועמדים אלה יהיו הטובים ביותר מבחינה מקצועית, אולם אם ניגשו למכרז מועמדים מחוץ לשירות המדינה ויש ביניהם כאלה שעומדים בתנאי-הסף של התפקיד, אזי המועמד הטוב ביותר מחוץ לשירות המדינה ייכלל בין שלושת המועמדים הסופיים.

ג. שלושת המועמדים הסופיים יוצגו למנכ"ל המשרד או למי שהמנכ"ל מינה לשם כך מתוך עובדי המשרד, והמנכ"ל או נציגו ימנו אחד מהם לתפקיד.

ד. הליך זה יוחל על כל מערכות שירות המדינה, לרבות היחידות שבהן כיום כל התפקידים מיועדים אך ורק לעובדי המערכת, המתמנים אליהם במכרז פנימי.<sup>105</sup>

ה. בדומה לכך, גם בהליך גיוס באמצעות ועדת איתור יש לחייב בחירה של שלושה מועמדים. המועמדים יהיו הטובים ביותר מבחינה מקצועית, אולם אם נמצאו מועמדים מחוץ לשירות המדינה ויש ביניהם כאלה שעומדים בתנאי-הסף של התפקיד, אזי המועמד הטוב ביותר מחוץ לשירות המדינה ייכלל בין שלושת המועמדים הסופיים שיוצגו לבעל הסמכות למנות.<sup>106</sup>

ו. בכל "הליך גיוס מיוני" הגורם המוסמך למנות את מי שיכהן בתפקיד לאחר ההליך המיוני יהיה רשאי לנסח הנחיות מדיניות לתפקיד. אלה יפורסמו עם ה"קול קורא" המפרסם את התפקיד. הגורם הממנה יהיה רשאי גם לראיין מועמדים מובילים לתפקיד ולחוות את דעתו לפני הגוף הממין מועמדים, והאחרון יביא בחשבון חוות-דעת זו בבואו לדרג את המועמדים.<sup>107</sup>



## 4. מעמד החוקי של הנציב, התקשי"ר, ועדת שירות המדינה והנציבות

**הנציב והתקשי"ר** – הסמכויות החוקיות של הנציב מפורטות בחוק המינויים ובמספר מוגבל של חוקים נוספים. חוק המינויים קובע כי הוא יכהן כיושב-ראש ועדת שירות המדינה (סעיף 7), ומעניק לו את הסמכות ליישם את החלטותיה של ועדת שירות המדינה (סעיף 11), את הסמכות לאשר תקנים (סעיף 14), את הסמכות לקבוע הוראות ליישום מדיניות של הבטחת ייצוג הולם, לרבות הפליה מתקנת במינויים (סעיף 15א), את הסמכות להכריז על מרכז פומבי (סעיף 19), את הסמכות לנהל בחינות למועמדים (סעיף 26) ואת הסמכות למנוע מינוי ולפטר (סעיפים 46 ו-46א).<sup>108</sup>

כאמור, מסמך-היסוד של נציבות שירות המדינה הוא החלטת ממשלה מס' קנד מיום י"ח בטבת תשי"א, 27.12.1950, שכותרתו "תפקידי נציב המנגנון וסמכויותיו". החלטה זו יצרה את התפקיד של "נציב המנגנון" – לימים נציב שירות המדינה – והקנתה לו סמכויות רחבות, אשר חלקן מפתיעות: לדוגמה, הסמכות לקבוע את מבנה היחידות במשרדי הממשלה ויחידות אחרות, וכן הסמכות להתקין תקנונים מנהליים למשרדי הממשלה, ואף לדאוג לחקיקה "בשטח המנגנון". הנציבות רואה בהחלטת ממשלה זו את המקור לסמכותו של הנציב להתקין את התקשי"ר.<sup>109</sup> סעיף ב' להחלטה קובע כי ליד נציב המנגנון תוקם ועדת מנגנון "בעלת סמכות מיעצת"; הוועדה תמונה על ידי הממשלה, והנציב יעמוד בראשה. זהו, כפי הנראה, המקור למוסד ועדת שירות המדינה.

ספק גדול אם החלטת ממשלה זו יכולה לשמש מקור נאות לסמכותו של הנציב "להתקין" את התקשי"ר. "תקנות" הן בדרך-כלל חקיקת-משנה, הבאה להסדיר את פרטיהם של הסדרים כלליים יותר הנקבעים בחקיקה ראשית. סעיף 47 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי שר הממונה על יישומו של חוק מוסמך להתקין תקנות ליישומו. סעיף 41(ב) לחוק-היסוד קובע מפורשות כי הסמכות המוקנית לשר על-פי חוק ניתנת להאצלה לפקיד ציבור, למעט הסמכות להתקין תקנות. החוק המסדיר כיום את מעמדו של הנציב ועובדי שירות המדינה הוא חוק המינויים, המסמין את ראש הממשלה ליישם את החוק. מכאן שהסמכות להתקין תקנות בנוגע לשירות המדינה שמורה לראש הממשלה בלבד. החלטת ממשלה מס' קנד משנת 1950 אינה יכולה לגבור על הכתוב בחוק-יסוד.

יתר על כן, התקשי"ר עצמו כולל הסדרים רבים שאמורים להיות מוסדרים בחקיקה ראשית.<sup>110</sup> חלק מהם מעניקים סמכויות לנציב וליועץ המשפטי לממשלה ללא הסמכה בחוק.<sup>111</sup>

## ”יש להפוך את הנציבות ליחידת סמך בתוך משרד ראש הממשלה, 115 אשר הנציב עומד בראשה. מדיניותה של הנציבות תיקבע על ידי הממשלה.“

### המלצות למדיניות:

- א. יש להפוך את הנציבות ליחידת סמך בתוך משרד ראש הממשלה,<sup>115</sup> אשר הנציב עומד בראשה. מדיניותה של הנציבות תיקבע על-ידי הממשלה.<sup>116</sup>
- ב. יש להגדיר את תפקיד הנציבות כיישום מדיניות הממשלה בנושא כוח-אדם בשירות המדינה. נוסף על תפקידיה הקיימים, ייתוו ספן לנציבות תפקידים ”מטה-ניהוליים”, כגון עיצוב המדיניות של ניהול כוח-האדם וייעוץ לממשלה בנושאי כוח-אדם, כמוגדר בדוח הרפורמה. יישום הצעותיה של הנציבות יהיה כפוף כמובן לאישור הממשלה.<sup>117</sup>
- ג. הנציב ידווח על פעילותה של הנציבות מדי שנה לממשלה ולוועדה מוועדות הכנסת אשר תעסוק בענייני שירות המדינה.<sup>118</sup>
- ד. יש להסמיך את השר האחראי ליישומה של חוק המינויים, הלא הוא ראש הממשלה, להתקין תקנות לגבי פעילותה של הנציבות, כולל קביעת מבנה הנציבות ויחידותיה, כללי המכרזים והכללים בנוגע לקביעת דרישות-הסף לתפקידים שונים.<sup>119</sup> התקנות יובאו לאישור ועדה של הכנסת אשר תעסוק בענייני שירות המדינה.<sup>120</sup>

**ועדת שירות המדינה** – החלטת ממשלה מס' קנד משנת 1950 הקימה ליד ”נציב המנגנון” ועדה ”בעלת סמכות מיעצת” אשר ממנה על-ידי הממשלה. זו הייתה כנראה ראשיתה של ועדת שירות המדינה. בעוד החלטת ממשלה מס' קנד רואה בנציב פקיד הכפוף לממשלה, שקיבל לידי סמכויות נרחבות לנהל תחום שהממשלה לא הייתה מעוניינת לעסוק בפרטיו, חוק המינויים רואה את הנציב ואת הוועדה הפועלת לצידו כרשות עצמאית האחראית על שירות המדינה. לפי חוק המינויים, התפקיד העיקרי בקביעת מדיניותה של הנציבות שמור לוועדה, בעוד הנציב פועל כגורם מבצע. הממשלה רשאית לבטל את החלטות הוועדה תוך 60 יום מיום קבלתן, אך החוק אינו כולל מנגנון שבאמצעותו הממשלה יכולה לאמץ מדיניות לגבי שירות המדינה ולחייב את הנציבות ליישמה.<sup>112</sup>

הוועדה מורכבת מ-5 מנכ”לים של משרדי ממשלה ומ-5 נציגי ציבור שהממשלה ממנה.<sup>113</sup> נציב השירות הוא יושב-ראש הוועדה. חוק המינויים קובע כי כעבור שנתיים מיום מינויה של ועדת שירות המדינה יוחלפו מדי שנה מנכ”ל אחד ונציג ציבור אחד.<sup>114</sup> בפועל תחלופת המנכ”לים תכופה הרבה יותר, במקביל לתחלופת השרים.

## 5. מינוי יועצי מדיניות לוועדות הכנסת ולסיעות הכנסת

הכנסת שותפה לממשלה באחריות למדיניות הציבורית, אך משאבי התמיכה העומדים לרשות הכנסת וחבריה דלים ביותר. כל חבר-כנסת רשאי להעסיק שלושה עוזרים בלבד, כולל עוזר פוליטי ודובר. הסיעות רשאיות להעסיק יועץ משפטי וכמה עוזרים טכניים. אפילו ועדות הכנסת אינן נהנות ממשאבים מיוחדים, למעט מזכירות קטנה ומשום-מה שפע של יועצים משפטיים, אשר הכשרתם אינה קשורה על-פי-רוב לתחום המדיניות המסוים שהוועדה עוסקת בו. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחבר דוחות לפי בקשות של חברי-הכנסת, מאויש על-ידי צוות מקצועי ואיכותי, אך קטן: כ-35 עובדים ב-2010<sup>124</sup> מרבית פעילותו של מרכז זה מתמקדת באחזור מידע ובארגונו, ולא במחקר-עומק או בנייתו מדיניות.

אין לכנסת, לסיעותיה או לוועדותיה מקורות מידע עצמאיים לשם חקירה וניתוח של סוגיות מדיניות או פיקוח מעמיק על הרשות המבצעת. על-פי-רוב חברי-הכנסת חייבים להסתמך על מידע שפיקדי ממשל מביאים לפנייהם או על מחקרים של גופים חוץ-פרלמנטריים, אשר לכל אחד מהם יש כמובן סדר-יום משלו.

בפרלמנטים אחרים המצב שונה. לדוגמה, בשנת 2014 העסיקו סיעות ה-Bundestag בגרמניה 821 עובדים, מהם 426 עובדי מדינה שהועסקו בהשאלה משירות המדינה.<sup>125</sup> יחידות המחקר המשרתות את המפלגות בפרלמנט הגרמני מהוות, בין היתר, "חממות" שבהן אפשר לטפח עובדי מדינה שמזוהים עם מצע המפלגה ואשר יוכלו לסייע אחר כך בניהול משרדי הממשלה – מרכיב מרכזי של מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית בגרמניה. בארצות-הברית מספר היועצים המקצועיים של בתי הקונגרס ושל חברי בית-הנבחרים והסנט מגיע לכדי אלפים.

ה. באשר לוועדת שירות המדינה, יש לשמור את תפקידיה הקיימים כפי שהם מוגדרים בחוק המינויים, מתוך הנחה שלממשלה אין עניין במעורבות בכל פרטי הניהול השוטף של הנציבות. עם זאת, יש לערוך כמה תיקונים בכללים החלים על הוועדה:

1. הואיל ומדיניותו של שירות המדינה תהיה מעתה באחריות הממשלה, יש לבטל את הגבלת סמכותה של הממשלה לאשר או לבטל את החלטות הוועדה, ובלבד שלא תבטל החלטות למפרע.<sup>121</sup>
2. יש לבטל את מנגנון התחלופה של חברי הוועדה – החלפת נציג ציבור ומנכ"ל מדי שנה מרגע שחלפו שנתיים מיום מינויה של הוועדה.<sup>122</sup>

1. יש לבטל את הסמכות הנתונה לוועדה לאשר או להימנע מלאשר החלטות של הממשלה להפוך תפקידים מסוימים למשרות משילות (סעיף 21 לחוק המינויים הקיים).<sup>123</sup>

## ”הכנסת שותפה לממשלה באחריות למדיניות הציבורית, אך משאבי התמיכה העומדים לרשות הכנסת וחבריה דלים ביותר.”

**המלצה למדיניות:** יש לאפשר ליושב-ראש סיעה וליושב-ראש ועדה למנות עובדי מדינה כיועצים מקצועיים לסיעה או לוועדה. אם הסכים לכך העובד, הוא יכול לשרת בתפקיד זה שנתיים, עם אפשרות לארכה אחת, תוך שמירת מעמדו כעובד מדינה, כולל משרתו, דרגתו, תגמולו והוותק שלו. דינו של מינוי כיועץ בכנסת יהא כשל מינוי עובד מדינה למשרת אמון ברשות המבצעת. המינוי הוא לפי בחירת היושב-ראש של הוועדה או הסיעה, שיכול להפסיקו בכל עת.<sup>126</sup>

## 6. שינויים מומלצים אחרים

חלק זה של הפרק מתייחס לסוגיות שעלו בשולי המחקר שנייר זה והחוק המוצע מתבססים עליו, ואשר נראה כי ראוי לעשות בהן שינויים.

**שקיפות במדיניות ההפליה המתקנת** – סעיף 15א לחוק המינויים הקיים (סעיף 21 לחוק המוצע) מעגן את מדיניות ההפליה המתקנת בקבלת נשים, נכים ובני מיעוטים לשירות המדינה. להלן שני שינויים שמוצע לערוך בסעיף זה:

א. סעיף 15א(ה) לחוק המינויים הקיים מסמיך את הנציב להתקין תקנות ליישומה של מדיניות ההפליה המתקנת. התקנת תקנות על-ידי פקיד ציבור אינה הולמת את לשונו של חוק-יסוד: הממשלה, ועל-כן יש לבטל סעיף זה. חובות החוק נשארות בעינן, אך תקנות בעניין יותקנו על-ידי השר האחראי ליישום החוק, הלא הוא ראש הממשלה.<sup>127</sup>

ב. סעיף-קטן (ח) לסעיף 15 לחוק המינויים הקיים קובע כי ”הוראות לפי סעיף זה [כלומר, לפי סעיף 15 לחוק הקיים, שהוא סעיף 21 לחוק המוצע] אינן טעונות פרסום ברשומות”. סעיף זה מתיר פגיעה קשה בעקרונות השקיפות והאחריותיות (accountability), שכן הוא מאפשר להסתיר מעיני הציבור כיצד רשויות השלטון מציעות ליישם את הוראות החוק. על-כן יש לבטל סעיף-קטן זה.<sup>128</sup>

## 7. סיכום

נבחרה הציבור אחראים ליישום המדיניות שהציבור בחר בה בקלפי. לשם כך הם חייבים להפעיל את שירות המדינה ולדאוג לתפקודן הנאות של רשויות סטטוטוריות אחרות. כמו בתחומי מדיניות אחרים, הדאגה למשילות – כולל הדאגה לכך שהמדיניות שהם נבחרו ליישם היא זאת שהמנגנון הממשלתי אכן יישם בפועל – היא חלק מאחריותם.

מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית מספק דוגמה בולטת למעורבות בונה של נבחרה הציבור בהכוננת שירות המדינה המקצועי. מנקודת-המבט המסורתית של מבקרי "המינויים הפוליטיים", מודל זה מוביל ל"פוליטיזציה" של שירות המדינה. אך הצרפתים והגרמנים אינם תופסים כך את היחסים שבין נבחרה הציבור לשירות המדינה המקצועי. מעורבות של נבחרה ציבור היא דרך-מפתח לעדכון ולשכלול של תפיסות המדיניות הרווחות בשירות המדינה ולהתאמת תרבותו המקצועית לנסיבות משתנות. מבט רחב יותר על המודל רואה בו מפתח לשינויים דינמיים בשירות המדינה בהתאם לשינויים בתפיסות המדיניות הרווחות בחברה הכללית.

קשה לאמץ בישראל מרכיב מרכזי של מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית – מתן סמכות לנבחרה הציבור לערוך מינויים בתוך שירות המדינה המקצועי. זאת, בשל החשש שבישראל ינצלו פוליטיקאים סמכות זו לרעה כדי לערוך מינויים פוליטיים לא-ראויים. חשש זה מוגזם משהו – שהרי לא ברור שאפשר לטעון כי פוליטיקאים בישראל מושחתים יותר מעמיתיהם באירופה – אך הוא קיים כעובדה פוליטית. לפיכך חשוב לאמץ בישראל חלקים אחרים של מודל הדמוקרטיה הקונטיננטלית. חובה לתת בידי נבחרה הציבור את הכלים לחולל שינויים בתרבות הארגונית של שירות המדינה בכלל

**הגבלת הסמכות לערוך מינויים זמניים** – חוק המינויים הקיים (סעיף 23א) מאפשר, לשר, בהתייעצות עם הנציב, לערוך מינויים זמניים לתפקידים בשירות המדינה שבהם תינתן לעובד מדינה סמכות "שעליו להפעילה בעצמו". המינוי הזמני יהיה לשלושה חודשים, אך השר יכול להאריך. סעיף זה פותח פתח לכשל חמור, שכן השר יכול להאריך את המינוי ה"זמני" ללא מגבלת זמן, וכך לעקוף את חובת המכרז. יש להאריך את תקופת המינוי הזמני לשישה חודשים (תיקון לסעיף-קטן (ב)), אך לשלול מהשר את הסמכות להאריך את המינוי הזמני (ביטול סעיף-קטן (ג)). שישה חודשים אמורים להספיק לניהול הליך מינוי מסודר.<sup>129</sup>

**צמצום הצורך במכרזים מיותרים** – סעיף 19 לחוק המינויים הקיים קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי" (חובת המכרז). ודוק: אדם אינו יכול להתקבל לשירות המדינה אלא באמצעות מכרז, אולם לאחר שהתקבל, גם בדרגה נמוכה, חוק המינויים אינו קובע דבר בנוגע לחובה לזכות במכרז כתנאי לקידום. למעשה, במקרים רבים הנציבות דורשת מכרז פנימי לאיוש משרות בתוך שירות המדינה. נוהל זה מופיע לראשונה, ככל הנראה, בגרסת התקשי"ר משנת 1953, גם שם ללא הסמכה בחוק. בפועל מכרזים רבים כאלה הם מכרזי-דמה מיותרים אשר תוצאותיהם ידועות מראש. כך או כך, יש לשנות נוהל זה. שינוי זה אינו דורש תיקון חקיקה. המלצה בעניין מופיעה בנספח 1.

כי המתמנה יישם. יש לכלול תיאור זה ב"קול קורא" המפרסם את התפקיד, ולשקלל את התאמת המועמדים ליישום המדיניות הנדרשת במסגרת הערכת התאמתם לתפקיד. יש להנהיג מדיניות "חלונות פתוחים": כל הליך איתור כזה צריך להיות פתוח לא רק לפקידות הבכירה, אלא גם למועמדים מהציבור הרחב, ולפחות מועמד אחד מחוץ לשירות המדינה יוצג לשר או למנכ"ל כמועמד אפשרי לתפקיד, בתנאי שהוא עומד בתנאי-הסף המקצועיים שנקבעו לתפקיד.

חשוב להחיל את ההליכים הנזכרים בכל הליך גיוס לכל התפקידים הבכירים בשירות המדינה. מדיניות "חלונות פתוחים" חשובה במיוחד בארגונים המשמשים "שומרי-סף". היכולת לבחון את עמדותיהם של מועמדים לתפקידים בכירים ולמנות מועמדים הבאים מחוץ לשירות המדינה היא המפתח לשינוי התרבות הארגונית של מוסדות אלה. לא למותר להדגיש כי מדיניות של "חלונות פתוחים" אין פירושה שחיקה כלשהי בכישורים הנדרשים ממועמדים לתפקידי-מפתח בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, בפרקליטות המדינה, באגף התקציבים במשרד האוצר ובארגוני-מפתח אחרים.

המעורבות הראויה של נבחרי הציבור בעיצוב שירות המדינה רחבה יותר מעריכת מינויים נקודתיים האמורים כביכול לשרת את האינטרס הפוליטי הצר של השר הממנה. חשוב לפתח את התפיסה כי אחד מתפקידיהם של נבחרי הציבור הוא לדאוג לכך ששירות המדינה יוכל להשתנות בהתאם לצורכי השעה ולתפיסות חדשות. לשם כך חשוב להכניס בתוך הנהלים והחוקים המגדירים את שירות המדינה מנגנונים שיאפשרו לנבחרי הציבור לבצע משימה זו. ההמלצות בנייר-עמדה זה אמורות להציע את היחסים בין נבחרי הציבור לפקידי המדינה לקראת יעד זה.

ושל משרדים ויחידות בפרט, כאלה המתואמים לרקע התרבותי והמשפטי בישראל. יש לעודד שיתוף-פעולה הדוק יותר בין נבחרי הציבור לבין שירות המדינה, על-ידי יצירת אפשרות לנבחר ציבור למנות פקידי מדינה מנוסים למשרות אמון ולתפקידי ייעוץ בכנסת.

הגברת המשילות בישראל מחייבת נקיטת צעדים משני סוגים. ראשית, יש להעמיד לרשותם של נבחרי הציבור את המשאבים הדרושים להם כדי לקיים הערכה עצמאית של המדיניות, לפקח באופן שוטף על המשרדים שהם ממונים עליהם ולנהל אותם באופן פעיל. לשם כך יש להרחיב את סמכותו של שר לערוך מינויי אמון בתוך משרדו ולהוסיף לעצמו יועצים ומנהלים מטעמו. לשר הממוצע יש תפקידים רבים מעבר לניהול משרדו: הוא חייב לעסוק בפעילות פוליטית, להשתתף בישיבות הממשלה ולהתייצב בכנסת. אין לאדם אחד – או אפילו לאדם אחד בתוספת מנכ"ל – היכולת להתמודד בצורה נאותה עם כל התפקידים הללו ובד בבד לנהל את משרדו. לשם כך דרושה לשר תגבורת.

שנית, יש לחמש את נבחרי הציבור ביכולת לערוך שינויים הן במדיניות והן בתפיסת המדיניות של מנגנון השלטון – משרדי הממשלה כמו-גם יחידות סטטוטוריות עצמאיות. לשם כך השר זקוק לסמכות לערוך מינויים בכירים או לכל-הפחות להכריע בהם. אין משמעות הדבר שהשר צריך או רשאי להפוך את סמכותו למכונת תגמול לחברים פוליטיים, אך אין מקום לחשש שיתהווה דפוס כזה, שכן מנגנונים שהיו מאפשרים זאת ממילא אינם נחוצים.

כאשר מתקיים הליך מיון למילוי תפקיד בכיר בשירות המדינה, בין באמצעות ועדת איתור ובין באמצעות ועדת בוחנים של הנציבות, יש לחייב את הגוף הממייין לקבל מהשר או מהמנכ"ל תיאור של המדיניות שהוא מצפה



# נספח א: ריכוז המלצות מדיניות

ג. נוסף על כך, שר יכול למנות כמינוי אמון את היועץ המשפטי של המשרד, בתנאי שמועמדו עומד בתנאי-הסף לתפקיד זה.<sup>136</sup>

ד. ועדת שירות המדינה תקבע אמות-מידה מקצועיות לכל מינויי האמון.<sup>137</sup>

**מינוי עובדים קבועים בשירות המדינה למשרות אמון** – מומלץ לאמץ את הנוהל הקיים בצרפת שלפיו שר רשאי לבחור עובד מדינה המשרת בתקן קבוע ולמנותו לתפקיד אמון.

ה. שר יהיה רשאי למנות, נוסף על משנים למנכ"ל שהוא ממנה מחוץ לשירות המדינה, משנים נוספים שהם עובדים קבועים של שירות המדינה. מספר התקנים למשנים אלה יהיה זהה למספר התקנים של יועצים/משנים מחוץ לשירות המדינה שהשר רשאי למנות. אם קיבל שר, לפי החלטת ממשלה, רשות למנות יותר משני משנים ו/או יועצים מחוץ לשירות המדינה, אזי מספר המשנים שהוא יוכל למנות מתוך שירות המדינה יגדל בהתאם.<sup>138</sup>

נספח זה מרכז במקום אחד, לנוחיות הקורא, את כל המלצות המדיניות שבפרק ג, בצירוף הפניות להצעת חוק שירות המדינה, התשע"ה-2015 (נספח ב).

## מינויי אמון

א. נוסף על מנכ"ל, יש לאפשר לכל שר למנות לפי בחירתו שני יועצים מקצועיים בכירים (ללא הסמכות לתת הוראות לפקידות הקבועה של המשרד), או שני מנהלים בכירים הכפופים למנכ"ל בדרגת "משנה למנכ"ל", או יועץ ומשנה.<sup>130</sup> מינויים אלה יכולים לבוא מחוץ לשירות המדינה,<sup>131</sup> בכפוף לעמידה בתנאי-סף שתקבע הנציבות.<sup>132</sup> מינויים אלה יועסקו בדרגה אחת מתחת לדרגת מנכ"ל.<sup>133</sup> ברם, מינויים אלה לא ייחשבו מינויים קבועים בשירות המדינה.<sup>134</sup>

ב. במשרדים חשובים תוכל הממשלה להגדיל את מספר התקנים של יועץ ומשנה שהשר יוכל למנות אליהם מועמדים מחוץ לשירות המדינה. התקרה הכוללת למינויים אלה לממשלה כולה תעמוד על פי שלושה ממספר השרים, כלומר, 50% יותר מהמכסה של שני תקנים לכל שר.<sup>135</sup>

## מינויי משילות ומינויי בכירים לשירות המדינה המקצועי

מומלץ להגדיר את שני ההליכים התחרותיים – מכרז וועדת איתור – כ"הליכי גיוס מיוניים", וכן לשנות את הליכי המיון בדרכים הבאות:<sup>145</sup>

א. כל מכרז לאיוש משרה מקצועית בכירה בשירות המדינה – דהיינו, משרה הפתוחה לאיוש על-ידי בעל דרגה 42 או יותר בדירוג העובדים במדעי החברה והרוח (מח"ר) בשירות המדינה<sup>146</sup> – יהיה "פומבי", כלומר, פתוח לא רק לעובדי מדינה אלא אף למועמדים מקרב הציבור הרחב.

ב. מבין המועמדים לתפקיד תבחר ועדת בוחנים שלושה מועמדים סופיים. מועמדים אלה יהיו הטובים ביותר מבחינה מקצועית, אולם אם ניגשו למכרז מועמדים מחוץ לשירות המדינה ויש ביניהם כאלה שעומדים בתנאי-הסף של התפקיד, אזי המועמד הטוב ביותר מחוץ לשירות המדינה יכלל בין שלושת המועמדים הסופיים.

ג. שלושת המועמדים הסופיים יוצגו למנכ"ל המשרד או למי שהמנכ"ל מינה לשם כך מתוך עובדי המשרד, והמנכ"ל או נציגו ימנו אחד מהם לתפקיד.

ד. הליך זה יוחל על כל מערכות שירות המדינה, לרבות היחידות שבהן כיום כל התפקידים מיועדים אך ורק לעובדי המערכת המתמנים אליהם במכרז פנימי.<sup>147</sup>

ו. המנכ"ל והיועץ המשפטי של המשרד יכול שיהיו עובדי מדינה קבועים, אשר יחזרו לתפקידיהם הקודמים בתום כהונתם.<sup>139</sup>

ז. מינויי אמון יכולים להיות בעלי זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה.<sup>140</sup>

ח. שר יוכל למנות עובדי לשכה זוטרים (נהג, מזכירה, יועצים זוטרים) כפי שמקובל כיום לפי הנחיית הנציבות.<sup>141</sup>

**מטה ראש הממשלה** – מוצע להסמין בחוק את ראש הממשלה לקבוע את מבנה המטה שלו ואת משרות האמון בו באישור הממשלה.<sup>142</sup>

מספר מינויי המשילות, כולל מינויי אמון, יוגבל לאחוז אחד מכלל התקנים בשירות המדינה.<sup>143</sup>

**יצירת תפקידי משילות נוספים לפי סעיף 23 (הקיים)** – יש לבטל את חובת הממשלה לקבל את אישורה של ועדת שירות המדינה להגדרת משרות כמשרות שהממשלה ממנה אליהן או מאשרת את המינוי אליהן.<sup>144</sup>



ה. בדומה לכך, גם בהליך גיוס באמצעות ועדת איתור יש לחייב בחירה של שלושה מועמדים. המועמדים יהיו הטובים ביותר מבחינה מקצועית, אולם אם נמצאו מועמדים מחוץ לשירות המדינה ויש ביניהם כאלה שעומדים בתנאי-הסף של התפקיד, אזי המועמד הטוב ביותר מחוץ לשירות המדינה ייכלל בין שלושת המועמדים הסופיים שיוצגו לבעל הסמכות למנות.

1. בכל "הליך גיוס מיוני" הגורם המוסמך למנות את מי שיכהן בתפקיד לאחר ההליך המיוני יהיה רשאי לנסח הנחיות מדיניות לתפקיד. אלה יפורסמו עם ה"קול קורא" המפרסם את התפקיד. הגורם הממנה יהיה רשאי גם לראיין מועמדים מובילים לתפקיד ולחוות את דעתו לפני הגוף הממין מועמדים, והאחרון יביא בחשבון חוות-דעת זו בבואו לדרג את המועמדים.<sup>148</sup>

### **נציבות שירות המדינה, הנציב, והתקשי"ר**

א. יש להפוך את הנציבות ליחידת סמך בתוך משרד ראש הממשלה,<sup>149</sup> אשר הנציב עומד בראשה. מדיניותה של הנציבות תיקבע על-ידי הממשלה.<sup>150</sup>

ב. יש להגדיר את תפקיד הנציבות כיישום מדיניות הממשלה בנושא כוח-אדם בשירות המדינה. נוסף על תפקידיה הקיימים, ייתוספו לנציבות תפקידים "מְטָה-ניהוליים", כגון עיצוב המדיניות של ניהול כוח-האדם ויעוץ לממשלה בנושאי כוח-אדם, כמוגדר בדוח הרפורמה. יישום הצעותיה של הנציבות יהיה כפוף לאישור הממשלה.<sup>151</sup>

ג. הנציב ידווח על פעילותה של הנציבות מדי שנה לממשלה ולוועדה מוועדות הכנסת אשר תעסוק בענייני שירות המדינה.<sup>152</sup>

ד. יש להסמיך את השר האחראי ליישום של חוק שירות המדינה (מינויים) (להלן: חוק המינויים), הלא הוא ראש הממשלה, להתקין תקנות לגבי פעילותה של הנציבות, כולל קביעת מבנה הנציבות ויחידותיה, כללי המכרזים והכללים בנוגע לקביעת דרישות-הסף לתפקידים שונים.<sup>153</sup> התקנות יובאו לאישור ועדה של הכנסת אשר תעסוק בענייני שירות המדינה.<sup>154</sup>

ה. באשר לוועדת שירות המדינה, יש לשמור את תפקידיה הקיימים כפי שהם מוגדרים בחוק המינויים, מתוך הנחה שלממשלה אין עניין במעורבות בכל פרטי הניהול השוטף של הנציבות. עם זאת, יש לערוך כמה תיקונים בכללים החלים על הוועדה:

1. הואיל ומדיניותו של שירות המדינה תהיה מעתה באחריות הממשלה, יש לבטל את הגבלת סמכותה של הממשלה לאשר או לבטל את החלטות הוועדה, ובלבד שלא תבטל החלטות למפרע.<sup>155</sup>

2. יש לבטל את מנגנון התחלופה של חברי הוועדה – החלפת נציג ציבור ומנכ"ל מדי שנה מרגע שחלפו שנתיים מיום מינויה של הוועדה.<sup>156</sup>

1. יש לבטל את הסמכות הנתונה לוועדה לאשר או להימנע מלאשר החלטות של הממשלה להפוך תפקידים מסוימים למשרות משילות (סעיף 21 לחוק המינויים הקיים).<sup>157</sup>

## **מינוי יועצי מדיניות לוועדות הכנסת ולסיעות הכנסת**

יש לאפשר ליושב-ראש סיעה וליושב-ראש ועדה למנות עובדי מדינה כיועצים מקצועיים לסיעה או לוועדה. אם הסכים לכך העובד, הוא יכול לשרת בתפקיד זה שנתיים, עם אפשרות להארכה אחת, תוך שמירת מעמדו כעובד מדינה, כולל משרתו, דרגתו, תגמולו והוותק שלו. דינו של מינוי כיועץ בכנסת יהא כשל מינוי עובד מדינה למשרת אמן ברשות המבצעת. המינוי הוא לפי בחירת היושב-ראש של הוועדה או הסיעה, שיכול להפסיקו בכל עת.<sup>158</sup>

### **המלצות אחרות**

**שקיפות במדיניות ההפליה המתקנת** – יש לבטל את סעיפים 15א(ה) ו-15א(ח) לחוק המינויים הקיים.<sup>159</sup>

**הגבלת הסמכות לערוך מינויים זמניים** – יש להאריך את תקופת המינוי הזמני (הנקובה בסעיף 23 לחוק) לשישה חודשים, אך לשלול משרים את הסמכות להאריך את המינוי הזמני. שישה חודשים אמורים להספיק לניהול הליך מינוי מסודר.<sup>160</sup>

**צמצום הצורך במכרזים מיותרים** – יש לאפשר מינויו של עובד מדינה לתפקיד המיועד לדרגה אחת מעל דרגתו הנוכחית ללא צורך במכרז.



# נספח ב: הצעת חוק שירות המדינה, התשע"ה-2015

## מקרא:

**כתב שחור** – סעיפים מתוך חוק שירות המדינה (מינויים) הקיים;  
**כתב שחור** – (עם קו שחוצה אותו) טקסט מהחוק הקיים שמוצע למחוק אותו;  
**כתב כחול** – תוספות של פורום קהלת;  
**כתב אדום** – הערות והבהרות לקורא ההצעה.  
סעיפי החוק הקיים מוספרו מחדש בצבע כחול. סעיף שמקורו בחוק המקורי מופיע במקומו החדש עם מספור חדש בכחול, ולפניו מספרו בחוק המקורי בצבע שחור עם קו חוצה (לדוגמה, 3, 2).

## פרק א: הגדרות

### הגדרות

1. בחוק זה –

- "הוועדה" – ועדה של הכנסת אשר תוסמך על ידי נשיאות הכנסת לעסוק בענייני שירות המדינה;
- "יחידת סמך" – כהגדרתה בחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963;
- [ההגדרה בחוק המשמעת: "יחידה במשרד שועדת שירות המדינה העניקה לה סמכויות מינהליות של משרד, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה".]
- "מוקבל מנכ"ל" – אחד מאלה:
- (א) נושא משרה שהשכר ותנאי ההעסקה הנלווים לתקן משרתו הם כשל מנכ"ל משרד ממשלתי,
- (ב) מנהל יחידת סמך שנציב שירות המדינה הגדירו כמוקבל-מנכ"ל;
- "משרד" – יחידה בשירות המדינה שבראשה עומד שר, לרבות לשכת נשיא המדינה, משרדי הכנסת והלשכה של מבקר המדינה;
- "עובדי שירות המדינה" או "עובדי מדינה" – עובדי לשכת נשיא המדינה, עובדי הכנסת, עובדי לשכת מבקר המדינה, עובדים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, אלא אם כן נקבע במפורש אחרת;

"נציגות עובדי המדינה" – ארגון עובדי המדינה המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי המדינה;  
"שר" – לרבות ראש הממשלה.

## פרק ב: תחולה

- תחולה**  
**תחולה**  
**אי תחולה**
2. חוק זה חל על עובדי שירות המדינה.  
3. חוק זה אינו חל על קבלת אדם לשירות המדינה ועל שירותו בה –  
1) במשרה שחוק הסמיך את הכנסת או ועדה מועדונית לקבוע לה, בהחלטה, את המשכורת הצמודה לה, או שהמשכורת הצמודה לה נקבעה בחוק;  
2) במשרה של חבר בית דין שרעי או של בית דין דתי נוצרי;  
3) כחייל כמשמעותו בחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955;  
4) בחיל המשטרה או בשירות בתי הסוהר;  
5) כעובד בשירות צבא הגנה לישראל;  
6) במפעלים המשרתים את מערכת הבטחון אם תנאי עבודתו של אותו אדם נקבעו בהסכם קיבוצי החל על אותם המפעלים בלבד;  
7) כעובד בשכר יומי, בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה.
- החלת החוק**  
3. הממשלה רשאית, בהודעה שתפורסם ברשומות, להורות כי הוראות חוק זה או מקצתן יחולו, בשינויים המחוייבים לפי הענין, על רשות מקומית מקומות עבודה נוספים.  
4. הממשלה רשאית, לאחר התייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע שירותים, מפעלים או יחידות שעל עובדיהם או על סוגי עובדיהם לא יחולו הוראות חוק זה או מקצתן.
- פטור מתחולת החוק**

## פרק ג: שירות המדינה – סמכות ואחריות

- סמכות הממשלה**  
**נציבות שירות המדינה**  
**תפקידי הנציבות**  
**נציב שירות המדינה**  
**חובת דיווח**
6. (א) הממשלה היא האחראית על שירות המדינה.  
(ב) מדיניות בנוגע לשירות המדינה תיקבע על ידי הממשלה או בחוק.  
7. נציבות שירות המדינה (להלן – הנציבות) היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.  
8. (א) הנציבות תבצע את מדיניות הממשלה בנוגע לכוח אדם בשירות המדינה.  
(ב) תפקידי הנציבות כוללים, בין היתר:  
1) פיקוח ובקרה על התנהלות המשרדים בהתאם לתקנות ולכללים בענייני כוח אדם;  
2) פיתוח תורת ניהול משאבי ההון האנושי בשירות המדינה;  
3) מתן חוות דעת לממשלה על פי בקשתה או הגשת המלצות לשינוי ביוזמת הנציבות;  
4) כל תפקיד אחר הנוגע בניהול כוח האדם בשירות המדינה אשר ייקבע על ידי הממשלה בהחלטה.  
9. בראש נציבות שירות המדינה עומד נציב שירות המדינה (להלן – נציב השירות), והוא אחראי בפני הממשלה לביצוע תפקידי הנציבות.  
10. נציב השירות יגיש לממשלה ולוועדה, בתוך שלושה חודשים לאחר תום כל שנה, דוח שיכלול סקירה של פעילות הנציבות ומצב שירות המדינה בשנה שחלפה. נוסף על כך, נציב השירות ידווח לממשלה או לוועדה, לפי בקשתן, בכל עניין הנוגע בפעילות הנציבות או בשירות המדינה.

<p>7-א) הממשלה תמנה ועדה של אחד עשר לועדת שירות המדינה (להלן – ועדת השירות); יושב ראש הוועדה יהיה נציב השירות, חמישה מחבריה יהיו מנהלים כלליים של משרדים, וחמישה מחבריה יהיו אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה. הודעה על מינוי הוועדה והרכבה, תפורסם ברשומות.</p>	<p><b>ועדת שירות המדינה</b></p>
<p>7-ב) ועדת השירות רשאית לאצול מסמכיותיה לועדת משנה בת חמישה חברים או יותר, ובלבד שמספר החברים בה יהיה בלתי זוגי; יושב ראש ועדת משנה יהיה נציב השירות, ויתר חבריה יהיו מחציתם מנהלים כלליים של משרדים ומחציתם אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה.</p>	
<p>8- כעבור שנתיים מיום מינוי ועדת השירות יפרשו בכל שנה שנים מחבריה, מנהל כללי אחד ואיש ציבור אחד, לפי סדר שתקבע הממשלה, והיא תמנה במקומם מנהל כללי אחר ואיש ציבור אחר. [המנכ"לים הם ממילא משרות אמון, כך שקצב התחלופה שלהם תלוי בגורמים נוספים, ולכן אין היגיון בהחלת סעיף זה עליהם].</p>	<p><b>חילופי גברי</b></p>
<p>12. ועדת השירות –</p>	<p><b>תפקידיה של ועדת השירות</b></p>
<p>(1) תקבע כללים והנחיות ליישום החוקים והתקנות הנוגעים בשירות המדינה;</p>	
<p>(2) תמלא כל תפקיד אחר אשר ייקבע לה בחוק.</p>	
<p>9- מת אחד מחברי ועדת השירות או התפטר או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, תמנה הממשלה חבר אחר במקומו; ואולם רשאית ועדת השירות לפעול אף אם פחת מספר חבריה, ובלבד שלא פחת ביותר משני חברים.</p>	<p><b>מילוי מקום שנתפנה</b></p>
<p>10- ועדת השירות תקבע בעצמה סדרי עבודתה ודיוניה, במידה שלא נקבעו בחוק זה או בתקנות.</p>	<p><b>סדרי עבודתה של ועדת השירות הוועדה</b></p>
<p>11- החלטות ועדת השירות לפי חוק זה יובאו לפני הממשלה, והיא רשאית; תוך 60 יום מיום שהובאו לפניו, לשנותן או לבטלן, ובלבד שלא ישונו ולא יבוטלו למפרע; ואולם כל עוד לא שונו או בוטלו על ידי הממשלה או על ידי ועדת השירות, יבצע אותן נציב השירות.</p>	<p><b>החלטות ועדת החלטות ועדת השירות</b></p>
<p>14- לגבי עובדי לשכת נשיא המדינה, עובדי הכנסת ועובדי לשכת מבקר המדינה נתונות הסמכויות של הממשלה ושל ועדת השירות לפי חוק זה, בידי ועדת הכספים של הכנסת, וסמכויותיהם של שר, מנהל כללי ונציב השירות לפי חוק זה נתונות –</p>	<p><b>עובדי לשכת הנשיא, הכנסת ומבקר המדינה</b></p>
<p>(1) לגבי עובדי לשכת נשיא המדינה – בידי מנהל הלשכה; (2) לגבי עובדי הכנסת – בידי יושב ראש הכנסת או מי שיתמנה לכך על ידיו; (3) לגבי עובדי משרד מבקר המדינה – בידי מבקר המדינה או מי שיתמנה לכך על ידיו.</p>	
<p>17- על אף האמור בחוק זה ובתקנות יהיו ועדת השירות ונציב השירות חייבים בהתייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ועם נציגות עובדי המדינה בכל ענין לפי חוק זה אשר בו היו חייבים או נוהגים להיוועץ עמם לפני תחילת חוק זה; חובת התייעצות כאמור תחול גם על כל הבאים במקום ועדת השירות ונציב השירות לענין סעיף 16.</p>	<p><b>חובת התייעצות</b></p>

## פרק ד: מינויים בשירות המדינה

<p>13- השר או מי שהוסמך לכך על ידיו יציע לנציב השירות, בדרכים שייקבעו בתקנות, רשימת משרות בשירות המדינה ועל הדרגות הצמודות להן, רשימה לכל יחידה מיחידות משרדו (להלן תקן).</p> <p>14- תקן טעון אישור נציב השירות; לא אישר נציב השירות תקן שהוצע כאמור בסעיף 18-13, יביאו אותו לפני ועדת השירות אשר תשמע את נציב השירות, את הממונה על התקציבים או את נציגיהם, את נציג השר שהציע את התקן ואת נציגות עובדי המדינה; החליטה ועדת השירות שלא לאשר את התקן כפי שהוצע, רשאי השר שהציעו להגיש ערר לממשלה.</p> <p>15- לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא למשרה פנויה בתקן.</p>	<p>תקן</p> <p>אישור תקן</p> <p>מינוי למשרה</p>	<p>16- (א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (בחוק זה – ייצוג הולם).</p> <p>(ב) הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע, ולשם כך, בין השאר –</p> <p>(1) המשרד או יחידות הסמך הנוגעים בדבר, וכן נציב שירות המדינה, כל אחד בתחומו, ינקטו אמצעים הנדרשים בנסיבות הענין, אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, לרבות ביצוע התאמות כמשמעותן בסעיף 8(ה) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998;</p> <p>(2) הממשלה רשאית ליעד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד, מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות סעיף קטן (א) שאינה מיוצגת באופן הולם, כפי שתקבע הממשלה;</p> <p>(3) הממשלה רשאית להורות, לענין משרה או קבוצת משרות או לענין דרגה או קבוצת דרגות, שיפורטו בהוראה, ולתקופה שתקבע בה, על מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות סעיף קטן (א) שאינה מיוצגת באופן הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, ולענין מתן עדיפות לאנשים עם מוגבלות, רשאית הממשלה לקבוע כי הוראות לפי פסקה זו יחולו על אנשים עם מוגבלות מסוימת או בדרגת חומרה מסוימת.</p> <p>(ג) הוראות סעיף זה יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה לפי חוק זה, לרבות מינוי בדרך מרכז, העסקה שלא במרכז ומינוי בפועל.</p> <p>(ד) נציב השירות המדינה, לאחר התייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ועם ארגונים שלדעת נציב שירות המדינה עוסקים בקידום זכויותיהן של הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם לפי סעיף קטן (א), יגיש לממשלה, אחת לשנה, המלצות בדבר היעדים שעל הממשלה לקבוע לפי סעיף קטן (ב).</p> <p>(ה) <del>נציב שירות המדינה רשאי לקבוע הוראות לביצוע סעיף זה, ולענין מתן עדיפות למועמדים כאמור בסעיף קטן (ב) רשאי הוא לקבוע הוראות בדבר הערכת הכישורים של המועמדים.</del></p>	<p>ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה</p>
<p>(1) כל משרד וכל יחידת סמך יגישו לנציב שירות המדינה, אחת לשנה, דין וחשבון לגבי ביצוע הוראות סעיף זה ובו יפורטו, בין השאר, נתונים באשר לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה, במשרד או ביחידת הסמך.</p>			

(ז) נציב שירות המדינה יגיש לממשלה ולועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון באשר לפעולות שבנקטו לפי סעיף זה באותה שנה ונתונים באשר לייצוג הולם בשירות המדינה.			
(ח) הוראות לפי סעיף זה אינן טעונות פרסום ברשומות. [יש לבטל סעיף קטן זה, המאפשר לשמור בסוד תקנות בעניין ייצוג הולם].			
(ט) בסעיף זה – "אנשים עם מוגבלות", ו"נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות" – כמשמעותם בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998;			
"הרשות לקידום מעמד האישה" – כמשמעותה בחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 .			
(א) לא יתמנה אדם עובד המדינה אם איננו אזרח ישראל או תושב קבע בישראל; חדל עובד המדינה מהיות אזרח ישראל או תושב קבע בישראל יראוהו כמתפטר משירות המדינה; ועדת השירות רשאית, על אף האמור בכל דין אחר, לקבוע לו פיצויים או גימלה בשיעור שייראה בעיניה. בסעיף קטן זה, "תושב קבע בישראל" – מי שהוא בעל רישיון לישיבת קבע בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.	16: 22:	<b>אזרחות או תושבות קבע תנאי סף למינוי</b>	
(ב) לא יתמנה אדם למשרה שהמינוי לה הוא בידי הממשלה או טעון אישור הממשלה, וכן למשרה או לסוג משרות שקבעה הממשלה על פי הצעת נציב השירות ובהודעה שפורסמה ברשומות, אלא אם כן הוא אזרח ישראל <sup>1</sup> .			
(ג) לא יתמנה אדם עובד המדינה ברשות ביטחון אלא אם כן הוא אזרח ישראלי; לענין זה, "רשות ביטחון" שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, המועצה לביטחון לאומי, וכן גוף או יחידה אחרים שעיקר פעילותם ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה שקבעה הממשלה בהודעה שפורסמה ברשומות על פי הצעת ראש הממשלה, שר הביטחון או שר החוץ.			
(א) מינוי עובד המדינה יהיה בכתב חתום בידי נציב השירות והוא יחתום גם על כתבי המינוי של המתמנים על ידי הממשלה לפי חוק זה; על כתב המינוי של נציב השירות יחתום ראש הממשלה.	17: 23:	<b>דרך המינוי כתב מינוי</b>	
(ב) כתב המינוי לפי סעיף 17 ישמש ראיה לכך שעובד המדינה נתמנה במועד ובדרגה שפורטו בו.	18: 18:	<b>כתב המינוי</b>	
(א) לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שרופא ממשלתי כמשמעותו בפקודת בריאות העם, 1940, או ועדה של רופאים, שמינה שר הבריאות או מי שהוסמך לכך על ידי, קבעו שהוא כשר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנדונה; והמועמד למשרה כאמור חייב למסור לרופא או לוועדה, לפי דרישתם, כל ידיעות או תעודות בדבר מצב בריאותו בעבר או בהווה.	29: 24:	<b>כושר רפואי</b>	
(ב) ועדת השירות רשאית, בין בדרך כלל ובין במקרה מסויים, לפטור, בתנאים שתקבע או ללא תנאי מקיום תנאי סעיף קטן (א) את מי שעובר לשירות המדינה בניסיונות המתוארות בפסקאות (1) ו(2) לסעיף 24 <sup>א</sup> (ב), וכן את מי שעובר לשירות לפי חוק זה משירות במדינה שחוק זה אינו חל עליו ושבו קיים הסדר המבטיח בדיקה רפואית של עובד בשעת קבלתו לשירות, אם העובד נבדק למעשה בשעת קבלתו כאמור.			
שום דבר האמור בסעיף 29 אינו בא לגרוע מזכויות נכים להעסקה על פי כל דין.	30: 25:	<b>שמירת זכויות נכים</b>	
ועדת השירות רשאית להטיל, בדרך כלל או במקרה מסויים, חובת בדיקה רפואית ומסירת ידיעות ותעודות בדבר מצב הבריאות על אדם שהוראות סעיף 29 אינן חלות עליו.	31: 26:	<b>חיוב בבדיקה רפואית</b>	

1. הממשלה קבעה כי למשרות בכירות ברמת סמנל"ל בכיר או מנהל אגף בכיר ומעלה בכל סולם דירוג ומקביליהם וכן לכל תפקיד דיפלומטי או קונסולרי בניציגות של מדינת ישראל בחוץ לארץ יתמנה רק מי שהוא אזרח ישראלי: "פ תשס"ה מס' 5376 מיום 6.3.2005 עמ' 1930

<p>(א) ויתור על סודיות המידע הנוגע למצב בריאותו, שנתן מועמד לשירות המדינה, יהיה תקף רק לצורך ביצועם וקיום הוראותיהם של סעיפים 24, 26 ו-28, 29, 31, 32 של חוק זה, או סעיפים 15, 94 ו-98 לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970</p>	<p><b>31א</b> <b>27</b></p> <p><b>ויתור על סודיות המידע הנוגע למצב בריאות</b></p>
<p>(ב) נדרש עובד למסור ויתור על סודיות המידע הנוגע למצב בריאותו, לא יהיה תוקף לויתור אלא לענין מסויים ולגבי מידע הנוגע למועד מסירת כתב הויתור, או לתקופה שקדמה לו.</p>	
<p>(ג) לא ייעשה שימוש בויתור שניתן על פי הוראות סעיף זה אלא בידי אדם שחלה עליו על פי חוק, חובת השמירה על סודיות המידע הרפואי.</p>	
<p>(ד) הוראות סעיף זה לא יחולו על נושאי משרות או ממלאי תפקידים שסווגו בסיווג בטחוני ואשר הויתור על סודיות המידע הנוגע למצב בריאותם דרוש מטעמי בטחון המדינה, ועל מועמדים למשרות או לתפקידים כאמור, והכל לענין העסקתם והתאמתם למשרתם או לתפקידם, וכל עוד הם מועסקים במשרות או בתפקידים כאמור; הודעה על כך תימסר לכל נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור.</p>	
<p>(ה) נציב שירות המדינה יביא את העקרונות של סיווג המשרות והתפקידים כאמור בסעיף קטן (ד), לידיעת ועדה משותפת לועדת החוקה חוק ומשפט ולועדת החוץ והבטחון של הכנסת; עקרונות אלה אינם טעונים פרסום ברשומות.</p>	
<p>(א) ועדת השירות, בהתייעצות עם מי שהוסמך לכך על ידי שר הבריאות, רשאית לקבוע מבחנים לכושר רפואי לדרגותיו לענין סעיף 29, 24, וכן רשאית הן בדרך כלל, הן לסוגי משרות והן למשרות בודדות, וכן רשאית היא לקבוע כללים ונוהל לבדיקות רפואיות לפי חוק זה.</p>	<p><b>32</b> <b>28</b></p> <p><b>מבחנים רפואיים</b></p>
<p>(ב) מבחנים לפי סעיף זה לא יחייבו בבדיקת כשרו הרפואי של מי שעובר ממשרה בשירות המדינה שחוק זה אינו חל עליה ושנתקבל אליה לפני יום כ"ה באלול תשט"ז (1 בספטמבר 1956) (בלי שנבדק כשרו הרפואי בשעת קבלתו או בסמוך לה). [סעיף קטן זה כבר אינו רלוונטי]</p>	
<p>ועדת השירות תקבע סייגים למינויו של אדם למשרה ביחידה מינהלית שבמשרד כשקיימים יחסי קירבה משפחתית קרובה בינו לבין עובד באותה יחידה, והוא הדין לגבי מינויו של עובד למשרה במשרד כשקיימים יחסי קירבה כאמור בינו לבין עובד באותו משרד והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם; את מידת הקירבה המשפחתית תקבע ועדת השירות בכללים.</p>	<p><b>33</b> <b>29</b></p> <p><b>קירבה משפחתית</b></p>
<p>עובד המדינה חייב לפני שיימסר לו כתב מינוי לפי סעיף 17, 23 (א) או כתב הרשאה לפי סעיף 37, 33 להצהיר הצהרה זו: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה". ההצהרה תהיה בפני שר או עובד המדינה שהוסמך לכך בתקנות.</p>	<p><b>34</b> <b>30</b></p> <p><b>הצהרת אמונים</b></p>
<p>עובד המדינה הנמנה עם נושאי משרות או בעלי דרגות שקבעה לענין זה הממשלה על פי הצעת נציב שירות המדינה ובאישור ועדת החוקה - חוק ומשפט של הכנסת, חייב להצהיר על נכסיו ועל חובותיו, שלו ושל בן זוגו החי אתו ושל ילדיו הסמוכים על שולחנו, ועל מקורות - הכנסתם בעבר במידה שהם עשויים להיות גם מקורות הכנסתם בעתיד; דרכי ההצהרה, טפסיה ומועדי הגשתה ייקבעו בתקנות.</p>	<p><b>35</b> <b>31</b><sup>2</sup></p> <p><b>הצהרה על רכוש</b></p>
<p>מי שהגיעה אליו ידיעה שנמסרה בהצהרה לפי סעיף 35, 31 חייב לשמרה בסוד ולא לגלותה אלא למי שהוסמך לכך כדין; העובר על הוראת סעיף זה, דינו מאסר שנה אחת.</p>	<p><b>36</b> <b>32</b></p> <p><b>סודיות</b></p>

2. בסעיף זה, "ילד" - לרבות מאומץ, כאמור בתיקון מס' 1 לחוק.



<b>עובדים זמניים</b>	<p><b>37:</b> נציב השירות רשאי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, להרשות העסקת עובד זמני לתקופה שלא תעלה על תקופות כהונתם של עובדים זמניים לסוגיהם כפי שנקבעו בתקנות, או עד לגמר עבודה פלונית שבה הוא מועסק ושלפי טיבה אינה צמיחה, ולא יועסק עובד זמני לפי סעיף זה אלא לאחר שניתן לו כתב הרשאה של נציב השירות; ועדת השירות רשאית לקבוע כי הוראות סעיפים 15, 16, 19, 29, 35, 20, 22, 24, 31, ו-44 לא יחולו על סוגי עובדים זמניים שיועסקו לפי סעיף זה.</p>
<b>העסקה לשעה</b>	<p><b>38:</b> ביקש אדם להתקבל לשירות המדינה וטרם נקבע כשרו הרפואי, ונציב השירות היה סבור כי מחמת דחיפות השירות הנדון אין לדחות קבלתו עד לקביעת כשרו הרפואי, רשאי נציב השירות, אם נתמלאו יתר התנאים המוקדמים למינוי לפי חוק זה, להרשות את העסקתו לשעה לתקופה שיקבע; והוא הדין כשמועמד מתקבל באמצעות לשכת עבודה וחייב לעמוד בבחינה או במבחן, ותוצאות הבחינות או המבחן טרם נודעו.</p>
<b>סיום העסקה לשעה</b>	<p><b>39:</b> תקופת שירותו של המועסק לפי סעיף 38 34 תסתיים לא יאוחר מאשר 30 יום לאחר יום קביעת כשרו הרפואי או קבלת תוצאות הבחינה או המבחן, אם לא ניתן לו קודם לכן כתב מינוי או כתב הרשאה לפי סעיף 37 33.</p>
<b>העסקה בתקופת הנסיון</b>	<p><b>39א:</b> מי שנתמלאו בו כל התנאים להעסקתו בשירות המדינה פרט להוצאת כתב המינוי, רשאי נציב השירות להרשות את העסקתו עד לגמר תקופת הנסיון.</p>
<b>חוזה מיוחד</b>	<p><b>40:</b> שום דבר האמור בחוק זה אינו בא למנוע את הממשלה לעשות חוזה מיוחד עם אדם שיועסק בשירות המדינה במקרים ולפי תנאים שייקבעו בתקנות על פי המלצת ועדת השירות ובהתייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת; בעשיית חוזה מיוחד כאמור תיוצג הממשלה על ידי נציב השירות; הוראות חוק זה לא יחולו על אדם המועסק לפי חוזה מיוחד אלא במידה שנקבע בחוזה.</p>
<b>הטלת סמכויות על פי חיקוקים</b>	<p><b>43:</b> הוענקה סמכות או תפקיד לענין חיקוק פלוני לאדם שלא נתמנה עובד המדינה לפי חוק זה, אין בהענקה זו בלבד כדי להעניק לבעל הסמכות או התפקיד זכות, או להטיל עליו חובה, כעובד המדינה.</p>
<b>עובד שנתקבל בניגוד לחוק</b>	<p><b>44:</b> שולם שכר מאוצר המדינה לאדם שנתקבל לשירות המדינה בניגוד להוראות חוק זה או לתקנות, חייב מי שקיבלו לעבודה להחזיר לאוצר המדינה כל סכום ששולם.</p>
<b>קבלת משרה שלא כחוק</b>	<p><b>45:</b> המשיג או המנסה להשיג משרה בשירות המדינה, לעצמו או לאחר, במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לענין, או בשימוש באימונים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים, דינו – מאסר שנה אחת או קנס – 2,500 לירות.</p>
<b>סמכות למנוע מינויים מסויימים</b>	<p><b>46:</b> (א) על אף האמור בחוק זה, רשאי נציב השירות שלא למנות אדם עובד המדינה, בכל אחד מאלה:</p> <p>(1) האדם עבר עבירה על חוק זה כדי להשיג את המינוי או שהוא בעל עבר פלילי;</p> <p>(2) האדם פוטר על פי החלטה בהליך משמעותי שנערך לפי חיקוק, ואם מינה אדם כאמור, רשאי הוא לבטל את המינוי.</p> <p>(ב) החלטת נציב השירות לפי סעיף קטן (א) טעונה אישור ועדת השירות.</p> <p>(א) מצא נציב השירות כי עובד המדינה אינו מתאים למלא את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת – אי התאמה, רשאי הוא, לאחר שנתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו, לפטרו או להפסיק את עבודתו.</p> <p>(ב) נציב השירות, באישור ועדת השירות, רשאי לאצול את סמכותו לפי סעיף קטן (א), דרך כלל או לעניינים מסוימים, לעובד המדינה, בהודעה שתפורסם ברשומות.</p> <p>(ג) עובד המדינה הרואה את עצמו נפגע מהחלטה לפטרו או להפסיק את עבודתו אשר ניתנה בידי מי שנאצלה לו הסמכות לפי סעיף קטן (ב), רשאי לערוך עליה לפני נציב השירות, בתוך 30 ימים מיום שהומצאה לו החלטה.</p>

## פרק ה: גיוס עובדים

### הגדרות

**43.** "הליך גיוס מיוני" – הליך לגיוס עובד למשרה בשירות המדינה אשר נפתח ב"קול קורא" להצגת מועמדות, נמשך במיון ובדירוג של המועמדים שהציעו את עצמם או שהוצעו על ידי ועדת איתור או בכל דרך אחרת, ומסתיים בבחירת אחד מהם ובמינויו;  
"גורם ממנה" – אחד מאלה, לפי העניין:

(א) שר,

(ב) הממשלה,

(ג) מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל במשרד או ביחידת סמך שבהם יש למנות אדם לתפקיד בכיר, או נציג של מי משניהם;

"תפקיד בכיר" – תפקיד במשרה קבועה בשירות המדינה שהמינוי אליו כרוך, בין היתר, בבחירה דרך הליך גיוס מיוני, ואשר מתקיים בו אחד מאלה:

(א) הסמכות למנות אליו נתונה בידי שר או הממשלה,

(ב) הוא מיועד למילוי על ידי עובד מדינה שדרגתו 21 או יותר בדירוג המנהלי או דרגה מקבילה בדירוג מקצועי אחר,

(ג) לעובד הממונה אליו נתונה סמכות על פי חוק שעליו להפעילה בעצמו.

### חובת המכרז

**19.** לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, בין שנתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות.

### כללי המכרז

**20.** ועדת השירות רשאית לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז ופרטיו, אם בדרך כלל – ואם לסוגים של משרות, לרבות כללים בדבר השתתפות עובדי המדינה במכרז. [הסמכות לקבוע את כללי המכרז ופרטיו הועברה לממשלה (בפרק ח "שונות").]

### פטור ממכרז

**21.** (א) הממשלה רשאית על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה בסעיף 19 44, והסעיף 15 א לא יחול על הצעת ועדת השירות.

[הליך זה של מתן פטור ממכרז נותר רלוונטי רק לעניין פטור משיקולים מקצועיים (אי התאמה של הליך המכרז למשרה שעל הפרק), אך אינו רלוונטי לפטור משיקולי משילות, אשר ניתן על ידי הממשלה ועל פי שיקול דעתה הבלעדי, כאמור להלן בפרק ו – "משרות משילות".]

(ב) וועדת השירות רשאית, בין בדרך כלל ובין במקרה מסויים, להתיר, בתנאים שתקבע, או ללא תנאי, מינוי למשרה בלי שהוכרז עליה כאמור, אם המועמד עובר לשירות המדינה לפי חוק זה עקב אחת מאלה:

- (1) העברת משרתו או יחידתו של המועמד ממוסד מוכר כמשמעותו בסעיף 61 לחוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו-1955 לשירות המדינה;
- (2) העברת משרתו או יחידתו של המועמד מארגון ציבורי כמשמעותו בפרק החמישי לחוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו – 1955 לשירות המדינה, אם על העברת המועמד חל הסכם כללי או מיוחד לפי סעיף 62 א לאותו חוק;
- (3) העברה ממשרה בשירות המדינה שחוק זה אינו חל עליו.

### לשכות העבודה

**22.** (ג) לא תחול חובת מכרז לפי סעיף 19 44 על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכות עבודה לפי חוק שירות התעסוקה, תשי"ט – 1959.

### בחניות

**24.** (א) מועמד למשרה שהוכרז עליה כאמור בסעיף 19 44, חייב לעמוד בבחניות ובמבחנים להוכחת כשירותו וסגולותיו.

(ב) נמצאו בבחינה כשירים למשרה, יתמנה לה הכשיר שבין הכשירים.

<p>ועדת השירות תקבע, לאחר התייעצות עם שרים הנוגעים בדבר או עם מי שהוסמך לכך על ידיהם, את היקף הבחינות והמבחנים האמורים בסעיף 46, לכל המשרות לסוגיהן, ובמידה שלא קבעה כאמור, רשאית ועדת השירות לאצול מסמכותה זו לנציב השירות.</p>	<p><b>היקף הבחינות</b></p> <p><b>25-47</b></p>
<p>נציב השירות ימנה את הבוחנים בבחינות לפי סעיף 46 מתוך רשימה שאושרה מראש על ידי ועדת השירות, ויקבע את סדרי הבחינות והמבחנים במידה שלא נקבעו על ידי ועדת השירות, ובלבד שבין הבוחנים בכל בחינה יהיה לפחות נציג אחד של המשרד הנוגע בדבר.</p>	<p><b>ניהול בחינות</b></p> <p><b>25-48</b></p>
<p>ועדת השירות רשאית לקבוע, לענין הכשרה או השכלה פלוגית, כי תעודות ממוסדות שהועדה תביר בהם לענין זה וכן תעודות הכשרה או השכלה מסוג מסויים יפטרו, בתנאים שתקבע הועדה, את בעלי אותן התעודות מבחינות או ממבחנים, כולם או מקצתם.</p>	<p><b>תעודת השכלה או הכשרה</b></p> <p><b>27-49</b></p>
<p>ועדת השירות רשאית לקבוע, בדרך כלל או למקרה מסויים, בחינה ומבחן גם למועמד למשרה הפטורה מחובת המכרז לפי הסעיפים 21, 22 סעיף 45, או שהופטרה מחובת המכרז לפי סעיף 37 33</p>	<p><b>בחינות בלא מכרז</b></p> <p><b>28-50</b></p>
<p>(א) הליך גיוס מיוני לתפקיד בכיר יהיה פתוח לציבור הרחב ("פומבי").</p> <p>(ב) על אף האמור בסעיף 46 (ב), בתום הליך גיוס מיוני לתפקיד בכיר יוצגו שלושת המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד לפני הגורם הממנה, ובלבד שכל אחד מהם יעמוד בתנאי הסף למינוי; אם נערך הליך גיוס מיוני אחד לאיוש כמה משרות זהות, יוצגו, אם אפשר, מספר מועמדים הגדול בשניים ממספר המשרות הפנויות.</p> <p>(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), אם בין המועמדים העומדים בתנאי הסף יש כאלה שאינם עובדי מדינה, אזי לפחות מועמד אחד מביניהם, שיהיה המתאים ביותר מביניהם, ייכלל בין המועמדים שיוצגו לפני הגורם הממנה.</p> <p>(ד) סמכות המינוי לתפקיד בכיר נתונה לגורם ממנה; הלה ימנה את אחד המועמדים שהוצגו לפניו, אולם הוא רשאי לדחות את כולם ולנמק את החלטתו.</p> <p>(ה) גורם ממנה שהוא מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל רשאי למנות כנציגו לעניין סעיף זה עובד בשירות המדינה במשרדו או ביחידת הסמך שלו שדרגתו גבוהה מהדרגה הגבוהה ביותר שאושרה לתפקיד הבכיר.</p> <p>(ו) הגורם הממנה -</p> <p>(1) ינסח הנחיות מדיניות שיחולו על מי שימונה לתפקיד, ואלה יפורסמו ב"קול קורא" המפרסם את התפקיד;</p> <p>(2) רשאי לראיין מועמדים לתפקיד ולחוות את דעתו על יכולתם למלא את התפקיד בהתאם להנחיות המדיניות לפני הגוף הממין את המועמדים לתפקיד. הגוף הממין ישקול את חוות דעתו של הגורם הממנה בבואו לקבוע את המועמדים לתפקיד.</p>	<p><b>כללים לגבי הליך גיוס מיוני לתפקיד בכיר</b></p> <p><b>51</b></p>

## פרק ו: משרות משילות

<p>פרק זה חל על משרדי הממשלה ויחידות הסמך.</p>	<p><b>תחולה</b></p> <p><b>52</b></p>
<p>בפרק זה -</p> <p>"משרת משילות" - משרה בשירות המדינה שהמינוי אליה נעשה על-ידי שר, סגן שר, מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל, או על ידי הממשלה או באישורה, בין אם לאחר הליך גיוס מיוני ובין אם לאו;</p> <p>"משרת אמון" - משרת משילות אשר הממנה אליה או מחליפו רשאים להפסיק בכל עת את כהונתו של הממונה אליה.</p>	<p><b>הגדרות</b></p> <p><b>53</b></p>
<p>על המינוי למשרות משילות לא יחולו הוראות סעיפים 44 ו-45 לחוק זה.</p>	<p><b>פטור מחובת מכרז</b></p> <p><b>54</b></p>

**מינוי-  
באישור  
הממשלה**

23. למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור-  
הממשלה ובתנאים שתקבע; הממשלה רשאית להוסיף על רשימת המשרות-  
שבתוספת ולגרוע ממנה: [במקום סעיף זה יבוא:]

**סמכות  
הממשלה**

55. אלה ייקבעו על ידי הממשלה בכפוף להוראות חוק זה, או בחוק:

(1) הגדרת משרה בשירות המדינה כמשרת משילות;

(2) אופני המינוי למשרות משילות וכלליהם;

(3) תקופות הכהונה במשרות המשילות.

**מכסת  
משרות  
משילות**

56. סך כל משרות המשילות לא יעלה על אחוז אחד ממספר התקנים בשירות המדינה.

**היועץ  
המשפטי  
לממשלה**

57. הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי

לממשלה ובמידה שלא קבעתם, יחולו על מינויו הוראות חוק זה.

**נציב שירות  
המדינה**

58. הממשלה תמנה את נציב שירות המדינה (להלן – נציב השירות), על – מינויו לא-

תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות.

**מנהלים  
כלליים**

59. (א) הממשלה תמנה, בכפוף להוראות חוק זה ובתנאים שתקבע,

לכל משרד מנהל כללי על פי הצעת השר הממונה על אותו

משרד, ועל המינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19.

(ב) ועדת השירות תקבע תנאי סף למינוי מנכ"לים לפי סעיף זה.

**משרות ארון  
בכירות  
במשרדים**

60. (א) שר הממונה על משרד רשאי למנות:

(1) משנה למנכ"ל, אחד או יותר;

(2) יועץ בכיר, אחד או יותר;

(3) את היועץ המשפטי של המשרד.

(ב) מספרם הכולל של המשנים למנכ"ל והיועצים הבכירים שימנה

שר שלא מקרב העובדים קבועים בשירות המדינה לא יעלה

על שניים, אלא אם כן קבעה הממשלה אחרת בהחלטה.

(ג) מספר המשנים למנכ"ל והיועצים הבכירים בכל משרדי הממשלה

שאינם עובדים קבועים בשירות המדינה לא יעלה על פי שלושה

ממספרם של שרי הממשלה הממונים על משרדים.

(ד) שר רשאי למנות משנים למנכ"ל מקרב העובדים קבועים

בשירות המדינה כמספר המשנים למנכ"ל והיועצים הבכירים

שהוא רשאי למנות שאינם עובדים קבועים בשירות המדינה.

(ה) מנכ"ל ויועץ משפטי של משרד יכול שיתמנו מקרב

עובדי שירות המדינה קבועים או לא מקרובם.

(ו) משנה למנכ"ל יהיה כפוף למנכ"ל ויהיה אחראי לאלה:

(1) ניהול יחידות בתוך המשרד או יחידות סמך המשויכות למשרד;

(2) ניהול תחום פעילות מובחן, כגון כוח אדם או תקציב המשרד;

הכל כפי שיקבע המנכ"ל.

(ז) משנים למנכ"ל ויועצים בכירים ימונו בדרגה אחת

מתחת לדרגת מנכ"ל, ויתוגמלו בהתאם.

(ח) הממשלה תקבע את דרכי המינוי למשרות לפי סעיף זה.

(ט) ועדת השירות תקבע תנאי סף למינוי למשרות לפי סעיף זה.

(י) הוראות סעיף זה לא יחולו על משרד ראש הממשלה.

- משרות ארון במטה ראש הממשלה [סעיף זה מעגן בחוק את המלצותיה של ועדת קוצ"ק]**
61. (א) ראש הממשלה יקבע, באישור הממשלה, את ההיקף והמבנה של המטה שלו, של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל מטה מזכיר הממשלה, כולל מספר מינויי המשילות בגופים אלה ודרגותיהם.
- (ב) ראש הממשלה ימנה את הנושאים במשרות אלה בדרך שתקבע הממשלה.
- (ג) ועדת השירות תקבע, בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה, תנאי סף למינויי משילות במטה ראש הממשלה, במטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובמטה מזכיר הממשלה.
62. (א) שר, סגן שר, מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל רשאים למנות ראש לשכה, יועצים, עובדי מזכירות, נהגים ועוזרים אחרים בלשכותיהם. הממשלה תקבע כללים לגבי מספר המשרות שאפשר למלא לפי סעיף זה ואת התקציב העומד לרשות שר, מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל למטרה זו.
- (ב) משרות ארון בלשכת ראש הממשלה ייחשבו כמשרות במטה ראש הממשלה וייקבעו לפי סעיף 61.
63. הממונה למשרה לפי סעיפים 59, 60, 61 ו-62 –
- (1) יישא בתפקידו עד לתום כהונתו של הממנה, אלא אם כן החליט הממנה להעבירו מתפקידו במועד מוקדם יותר; אולם הממנה רשאי לאשר את המשך כהונתו של הממונה שהועבר מתפקידו במקביל לממונה המחליף לתקופה של עד 45 יום מיום מינויו של המחליף;
- (2) יהיה עובד קבוע בשירות המדינה, יתמנה במינוי זמני, תוך שמירת דרגתו ומשרתו הקודמת כל עוד הוא משרת במשרה כאמור, ושירותו יזכה אותו בוותק;
- (3) התמנה לא מקרב עובדי שירות המדינה, לא ייחשב עובד מדינה לעניין חובת המכרז לפי סעיף 44 לחוק זה בבואו להתמודד למשרה אחרת בשירות המדינה לאחר תום כהונתו במשרת הארון;
- (4) יכול שיהיה בעל זיקה פוליטית לשר הממנה או לשר אחר בממשלה, והדבר לא ייחשב ניגוד עניינים.
- הטלת תפקיד באופן זמני**
- 23א. 64. (א) בסעיף זה, "נושא משרה" – מי שנתמנה לפי סעיפים 12-14אדג פרק זה, למעט סעיף 62, או עובד מדינה שנתונה לו סמכות על פי חוק, שעליו להפעילה בעצמו.
- (ב) נתפנתה משרתו של נושא משרה או נבצר ממנו להשתמש בסמכותו או למלא את תפקידו, רשאי השר שעם משרדו נמנית המשרה (בסעיף זה השר), בהתייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד, לתקופה שלא תעלה על שלושה שישה חודשים.
- (ג) השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציב השירות, להאריך את התקופה האמורה...
- [סעיף קטן זה יימחק כולו. שישה חודשים אמורים להספיק לניהול הליך מינוי מסודר.]**
- (דג) היה נושא משרה מנוע מלעסוק בעניין מסוים במסגרת תפקידו, רשאי השר, לאחר התייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד באותו עניין עד שתוסר המניעה.
- חובת דיווח**
65. (א) קביעת משרה כמשרת משילות, ביטול משרת משילות ומינוי אדם למשרת משילות יפורסמו ברשומות.
- (ב) הדוח שיפורסם נציב השירות לפי סעיף 10 יכלול את רשימת משרות המשילות, אופן המינוי אליהן והממונים אליהן במועד הדיווח.

## פרק ז: מינוי עובד מדינה ליועץ מקצועי לכנסת

- 66. סמכות המינוי**  
כל יושב ראש ועדה בכנסת וכל יושב ראש סיעה (להלן היושב ראש) רשאי למנות עובד מעובדי שירות המדינה אחד או יותר, כפי שיקבע יושב ראש הכנסת כיועץ מקצועי לענייני ניתוח ועיצוב מדיניות (להלן – היועץ) לוועדה או לסיעה שבראשה הוא עומד, ובלבד שהסכים העובד למינוי.
- 67. אופן המינוי**  
(א) על מינוי לפי פרק זה לא תחול חובת המכרז שלפי סעיפים 44 ו-45 לחוק זה.  
(ב) ועדת השירות תקבע תנאי סף למינוי לפי פרק זה.
- 68. תקופת הכהונה**  
היועץ יכהן בתפקידו במשך שנתיים או עד לתום כהונתו של היושב-ראש, לפי המוקדם מביניהם; היושב ראש רשאי להעביר את היועץ מתפקידו בכל עת; היושב ראש רשאי להאריך את המינוי לתקופת כהונה אחת נוספת.
- 69. תנאי הכהונה**  
(א) היועץ יתמנה במינוי זמני, תוך שמירת דרגתו ומשרתו הקודמת כל עוד הוא משרת במשרה כאמור, ושירותו כיועץ יזכה אותו בוותק.  
(ב) בתקופת כהונתו בכנסת ישתכר היועץ בהתאם לשכרו סמוך לפני מינויו ליועץ.  
(ג) יושב-ראש הכנסת רשאי לאשר תוספת שכר מתקציב הכנסת ליועצים המתמנים לפי פרק זה, ובלבד שהתוספת לא תעלה על מחצית השכר הכולל שהיועץ משתכר כעובד מדינה. על-אף האמור בסעיף 3(ו), תוספת השכר לא תפגע בתחולתו של חוק זה על היועץ.

## פרק ח: שונות

- 48. אצילת סמכויות**  
נציב השירות רשאי, באישור ועדת השירות, לאצול לאחר מסמכותו לפי הסעיפים 17, 19, 25, 37, 38, 39 או 50, 23, 33, 34, 36, 44, ו-47, ומסמכותו למנות בוחן לפי סעיף 26 48, אם בדרך כלל ואם לעניינים מסויימים, וכן רשאי הוא, באישור ועדת השירות, לאצול מסמכותו לייצג את הממשלה בעשיית חוזים מיוחדים לפי סעיף 40 37; בעלי התפקידים שהנציב רשאי לאצול להם מסמכותו לפי סעיף 40 37 ייקבעו בתקנות, באישור ועדת העבודה של הכנסת, בתנאים שתראה.
- 56. תחילה**  
תחילת חוק זה בתום שלושה חדשים לאחר פרסומו ברשומות.  
71.
- 72. ביטול חוק שירות המדינה (מינויים)**  
חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 בטל.
- 42. דינים אחרים**  
לא ינהגו עוד לפי הוראות כל דין אחר בדבר קבלת אדם לשירות המדינה, פרט לחוק זה; אולם הוראות חוק זה אינן גורעות מהוראות חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959.
- 74. הוראת מעבר**  
על הוראות או החלטות שהתקבלו או מינויים שנעשו לפני חוק זה יוסיף לחול הדין הקודם, אלא אם כן הוחלט אחרת בהחלטת ממשלה או בחוק.
- 50. אישור מינויים קיימים**  
העובד בשירות המדינה ביום ה-30 שלאחר תחילת חוק זה ויש בידו כתב מינוי מטעם מחלקת המנגנון או נציבות המנגנון או נציבות שירות המדינה שניתן לו לפני תחילת חוק זה, רואים אותו כאילו נתמנה לפי חוק זה; ומי שהיה עובד קבוע בשירות המדינה ביום פרסום חוק זה ברשומות ואין בידו כתב מינוי כאמור, יתן לו נציב השירות כתב מינוי, ומשנתן רואים את העובד כאילו נתמנה לפי חוק זה.  
51. (בוטל).
- 52. הצהרת אמונים במינוי קיים**  
מי שרואים אותו כאילו נתמנה עובד המדינה לפי סעיף 50, חייב להצהיר הצהרה לפי סעיף 34 במועד שייקבע לכך בתקנות; לא עשה כן יראוהו כמתפטר משירות המדינה במועד האמור, ולא תהיה לו זכות לפיצויים או לגימלה.

<p>53: מי שרואים אותו כאילו נתמנה עובד המדינה לפי סעיף 50 ואינו אזרח ישראל, יראוהו כמתפטר משירות המדינה כתום שנה אחת מיום תחילת חוק זה אם לא רכש בינתיים את אזרחות ישראל; ועדת השירות רשאית, על אף האמור בכל דין אחר, לקבוע לו פיצויים או גימלה בשיעור שייראה בעיניה.</p> <p>54: ועדת השירות רשאית לפטור סוגי עובדים זמניים מתחולת הוראות הסעיפים 51-53, כולן או מקצתן.</p> <p>55: (א) ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו לרבות תקנות בדבר אגרות, דמי הרשמה לבחינות ושכר לאנשי הציבור מבין חברי ועדת השירות.</p> <p>(ב) אלה ייקבעו בתקנות:</p> <p>(1) מבנה הנציבות, יחידותיה וסמכויותיהן;</p> <p>(2) כללים בדבר מכרזים ובחינות;</p> <p>(3) אופן קביעתם של תנאי הסף למשרות ולמינוי מומחים לוועדות איתור ולוועדות מכרזים;</p> <p>(4) חובותיהם, זכויותיהם וכללי האתיקה של עובדי שירות המדינה.</p> <p>(ג) תקנות לפי חוק זה יובאו לאישור הוועדה.</p>	<p><b>חובת- האזרחות במינוי קיים</b></p> <p><b>פטור- עובדים זמניים</b></p> <p><b>ביצוע ותקנות</b></p>
<p>49: כל עוד לא נעשתה תקנה לפי חוק זה בענין פלוני ינהגו בו לפי הנהגת הדין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק זה, במידה שאין סתירה בין אותו הנהגת דין לבין כל דין. סעיף זה יעמוד בתקפו עד תום שנתיים מיום תחילתו של חוק זה.</p>	<p><b>שמירת תקפו לשעה של הנהגת הדין הקיים</b></p>







# נספח ג: שני פקידי ממשל פוליטיים בגרמניה

פקיד בהנהלה הארצית של איגוד ארגוני העובדים בגרמניה. משנת 2007 הוא כיהן כראש לשכתה של Nahles, ואחר כך כיושב-ראש מחלקת המדיניות של המפלגה הסוציאל-דמוקרטית. בשנת 2011, משמונתה Nahles לשרה, היא מינתה את Albrecht לתפקיד בכיר במשרד.

Johannes Geismann הוא פקיד בכיר במשרד האוצר הגרמני העובד בצמוד לשר האוצר מטעם המפלגה הנוצרית-הדמוקרטית Wolfgang Schäuble. Geismann. סיים תואר שלישי במשפטים, ונהפך, לתקופה קצרה, לעובד מדינה (Beamte) בשירות המדינה, כפקיד במשרד לאיכות הסביבה ולבטיחות גרעינית. לאחר שנה הוא יצא לחופשה משירות המדינה, כדי לעבוד כחוקר מדיניות ביחידת המדיניות של המפלגה הנוצרית-הדמוקרטית בפרלמנט הגרמני – מוקד חשוב לקביעת המדיניות הציבורית. בשנים 2000–2007 הוא כיהן כנבחר ציבור מטעם מפלגתו בעיירה Duren. בשנת 2007 הוא התמנה לתפקיד בכיר במשרד ראש הממשלה, וכיהן כמנכ"ל המשרד משנת 2010. משנת 2014 הוא מכהן בתפקיד בכיר במשרד האוצר.

שני הפקידים שקורות-החיים שלהם מופיעים בעמודים הבאים משמשים בתפקיד Staatssekretär במשרדי ממשלה בגרמניה – תפקיד המקביל לסמנכ"ל בישראל. יש לציין כי אין לבלבל בינם לבין "מזכירים פרלמנטריים" – תפקיד הדומה ל-Parliamentary State Secretary בבריטניה, אשר מופקד על הקשר בין המשרד לבין בית-הנבחרים. אנשים אלה הם פקידי שירות המדינה המופקדים על ניהול (צדדים מסוימים) של פעילות משרדיהם. הקריירות שלהם מצביעות על מעבר חלק בין תפקידים פוליטיים לתפקידים מנהליים בשירות המדינה. המידע לקוח מהאתר של ממשלת גרמניה באנגלית.

Thorben Albrecht הוא פקיד בכיר במשרד העבודה וענייני חברה בגרמניה. השרה הממונה על המשרד היא Andrea Nahles, מבכירי המפלגה הסוציאל-דמוקרטית. Albrecht החל את הקריירה שלו בצד הפוליטי, כפקיד בכיר בתנועת צעירי הסוציאליסטים בגרמניה. הוא שימש במשך תקופה ראש לשכתו של הפוליטיקאי הסוציאליסט הבכיר Rudolf Scharping, עד שהאחרון נאלץ לפרוש מהפוליטיקה. אחר כך הוא שימש במשך תקופה



**JOHANNES GEISMANN**  
**State Secretary at the Federal Ministry of Finance**

Born in Mainz in 1960  
 Roman Catholic, married with five children

YEAR	EDUCATION AND PROFESSIONAL CAREER
1980–1985	Studied law in Bonn
1986–1991	Research assistant under Professor K. Schlaich; legal traineeship
1991	Policy officer at the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety
1992–2000	Leave of absence to work for the CDU/CSU parliamentary group From 1996: head of the chairman's office Deputy mayor and treasurer of Düren
2000–2007	Department responsible for budget, accounts, taxes, properties, administration of holdings, and IT
2007–2010	Head of Directorate at the Federal Chancellery Since 2008: IT officer
2010–2013	Director-General at the Federal Chancellery
January 2014– present	State Secretary at the German Federal Ministry of Finance



**THORBEN ALBRECHT**  
**Permanent State Secretary at the**  
**Federal Ministry of Labour and Social Affairs**

Date of Birth: 2 February 1970

Place of Birth: Lüneburg

Place of Residence: Berlin

**EDUCATION:** Historian (M.A.)

**POLITICAL CAREER:**

- 2011 to 2013, Head of the Policy Department of the SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands = Social Democratic Party of Germany) Executive Committee
- 2009 to 2011, Head of Office of SPD Secretary-General Andrea Nahles
- 2007 to 2009, Head of Office of the Deputy Chair of the SPD Andrea Nahles
- 2003 to 2007, Head of the Division European Policy Coordination at the Federal Executive Committee of the DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund = Confederation of German Trade Unions)
- 2005 to 2007, deputy member of the European Economic and Social Committee (EESC)
- 2003 to 2007, deputy member of the European Trade Union Confederation (ETUC)
- 1999 to 2003, Head of Office of the Deputy Chair of the SPD Rudolf Scharping
- 1998 to 1999, Federal Executive Secretary of the Federal Young Socialists (Juso) Association
- 1996 to 1998, International Secretary at the Federal Young Socialists Association

**MEMBERSHIPS:**

- Ver.di (United Service Workers Union), SPD, German Foreign Affairs Associations

status: 1.8.2014





# נספח ד: ייסודה של נציבות שירות המדינה – החלטת ממשלה מס' קנד מיום 27.12.1950

## פרטי-כל<sup>16</sup>

ישיבה כג/ש"א של הממשלה  
י"ח בטבת תשי"א – 27.12.50

נוכחים השרים: ד. בן-גוריון, י. מ. גרי, ד"ר דב יוסף, הרב י. מ. לוין, פ. לובינקר,  
ג. מאירסון, הרב י. ל. הכנן מימון, ד. רמז, ב. ש. שטרית, מ. שפירא.

נעדרים השרים: א. קפלן (חולה), פ. רוזן (חולה), מ. שרת (בחוץ-לארץ)  
ז. שרף – מזכיר; ו. איתן המנהל הכללי וד"ר ג. מירון – משרד החוץ (בסעיף קמ"ח  
בלבד); ד"ר ג. בן-יהודה – המשרד לחינוך ולתרבות (בסעיף קב"ב בלבד).

סדר היום: קמח. קבלת פיצויים מגרמניה  
קמט. שאלות  
קנ. סקירות  
קנא. תביעות איגוד עובדי המדינה  
קנב. החינוך בישובי עולים ומעברות

החלטות מצורפות: חוק האשראי האמריקאי, תשי"א-1950  
(על פי סעיף קב"ח בפרטי-כל ישיבת כ"א/ש"א  
קנד. תפקידי נציב המנגנון וסמכויותיו  
קנה. חכירת קרקעות על ידי רשות הפיתוח (1)  
קנ. חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (אזורי בטחון) תשי"א-1950

## קנד. תפקידי נציב המנגנון וסמכויותיו

8. לתאם תנאי העבודה של הרשויות המקומיות, מוסדות ציבור וכו'.

9. להנהיג תקנונים מינהליים במוסדות המדינה.

10. לדאוג לחקיקה בשטח המנגנון.

ד. הדין-וחשבון של מזכיר הממשלה על מבנה המשרדים שהוגש לממשלה, אחר אישורו על ידי הממשלה ישמש יסוד לקביעת התקן של משרדי הממשלה. יונהגו שינויים במידת הצורך ובמידה שיוסכם עליהם בין המשרד הנוגע בדבר לבין נציב המנגנון. חילוקי דעות יובאו להכרעת הממשלה.

ה. הזמנת עובדים ומינויים לכל משרדי הממשלה והשירותים הכפופים להם תעשה על ידי מחלקת המנגנון בהתאם להחלטות הממשלה ולכללים שייקבעו על ידי נציב המנגנון. הוא הדין בחוזים מיוחדים. פרט למינויים הנעשים על פי חוק שניתן על ידי הכנסת, על ידי הממשלה בכל מקרה ומקרה לסוגי עובדים מסויימים, לא יהיה תוקף למינוי אלא על פי סעיף זה.

ו. פיטורים של עובדים קבועים על ידי משרד טעונים אישור מוקדם של נציב המנגנון. נציב המנגנון יוכל למנות ועדה לחקירת נימוקי הפיטורין, או לנקוט בכל צעד אחר כדי לקבוע אם יש מקום לפיטורים. סעיף זה לא חל על פיטורים לרגל אשמה פלילית.

א. נציב המנגנון ממונה על מנגנון הממשלה בעניינים המפורטים להלן, הממשלה בוחרת נציב המנגנון.

ב. ליד נציב המנגנון תוקם ועדת מנגנון בעלת סמכות מיעצת. ועדת המנגנון תאושר על ידי הממשלה. נציב המנגנון מכהן כיו"ר הוועדה.

ג. תפקידי נציב המנגנון:

1. לאשר בגבולות התקציב המאושר את התקן של משרדי הממשלה והמוסדות הכפופים להם.

2. לאשר חלוקת התפקידים והסמכויות בין היחידות המנהליות ובתוכן.

3. לקבוע, במסגרת החלטות הממשלה, סדרי מינויים למשרות, סדרי העלאות בדרגות וכיו"ב; לאשר מינויים בכל הדרגות במשרדי הממשלה והמוסדות הכפופים.

4. להציע למשרדים ולממשלה שיטות עבודה יעילות במנגנון הממשלה כולל הסדרים הטכניים הנאותים.

5. לארגן ולקיים מוסדות הדרכה ולימוד לעובדי הממשלה.

6. לעודד הקמת שירותי סעד לעובדי הממשלה ולייצג את הממשלה בפקוח עליהם.

7. לדאוג ליחסים תקינים עם נציגות העובדים ביחס לתנאי העבודה, זכויות העובדים וכיו"ב.

- ז. עד למתן חוק על ידי הכנסת יוכל נציב המנגנון להקים באישור הועדה שתוקם על פי סעיף ב' בתי דין דיסציפלינאריים לעובדי הממשלה. הועדה לביורור תלונות שנתמנתה בהתאם להחלטת הממשלה מיום ב' בחשון תש"י (25.10.49) תמשיך בפעולתה. נציב המנגנון יכול להורות על הפסקת פעולתו של עובד שיצא חייב בפני בית דין הנ"ל או בפני ועדת תלונות.
- ח. החשב הכללי ואחרים האחראיים לביצוע תשלומים יוציאו לפועל החלטותיו של נציב המנגנון ביחס למשכורות של יחיד או משכורות של סוג עובדים במסגרת התקציב המאושר.
- ט. נציב המנגנון, או בא-כחו, מייצג את הממשלה במשא-ומתן עם ארגוני העובדים; בסוגי עובדים מיוחדים (מורים, רופאים, מפקחי-מסים וכדומה) הנוגעים למשרד אחר – יחד עם נציג המשרד. לא ינהל משרד משא-ומתן עם עובד או עם סוג עובדים, אלא במסגרת החלטות הממשלה או הוראות נציב המנגנון, או בהסכמה עמו.
- י. נציב המנגנון מוסמך לנהל משא-ומתן עם נציגות העובדים על הקמת מוסד-תמיד שיטפל בשאלות הנוגעות לעובדים, דהיינו תנאי עבודה וסדריהם, זכויות עובדים, שיפוטם ופיטוריהם, פעולת ההדרכה והסעד. מינוי עובדים ובחינות הנדרשות לכך על פי החלטת הממשלה והעלאות בדרגות הן ברשות נציב המנגנון בלבד לפי הסעיפים הנ"ל.
- יא. נציב המנגנון מייצג את הממשלה כלפי הועדה הציבורית לענייני בחינות.
- יב. נציב המנגנון או בא-כחו יעמדו בקשר ישיר עם המזכירים הכלליים, והם ימסרו לו דו"חות קבועים בכל ענייני המנגנון.
- יג. נציב המנגנון מייצג את הממשלה כלפי מבקר המדינה בכל העניינים הנוגעים לעבודת המנגנון ולהנהלתו.
- יד. נציב המנגנון יגיש לממשלה כל 6 חודשים דו"ח על פעולותיו לפי הסעיפים הנ"ל.







# נספח ה: מעמדם של מינויי משילות בישראל בספרות המקצועית ובפסיקה

## היחס למינויי משילות בספרות המקצועית בישראל

למן קום המדינה מתקיים ויכוח ער בנושא מינויי משילות בישראל. פרופ' בנימין אקצין, מומחה למנהל ולמשפט מנהלי, גורס כי נבחרי הציבור צריכים לקבוע את המדיניות הציבורית, כי הם משקפים את רצון הבוחר; להבדיל מהפקידים, הם נהנים משיקול-דעת עצמאי, ואינם משועבדים למערכת מדרגית-ביורוקרטית הקובעת את דפוסי המחשבה שלהם.<sup>162</sup> אקצין עורך השוואה בין משטר המתאפיין במנגנון פקידותי מפלגתי קיצוני לבין משטר המתאפיין בפקידות מקצועית קבועה, ומעמיד את יתרונותיהם וחסרונותיהם זה מול זה. בסיומה של ההשוואה הוא קובע כי יש להיזהר מפני אשליית הדה-פוליטיזציה של שירות המדינה. מידת יושרו או שחיתותו של המנגנון אינה נגזרת של הרכבו המפלגתי או הבלתי-מפלגתי: "ידועות דוגמות של מנגנון מושחת ומנגנון טהור בשני המקרים".<sup>163</sup> עם זאת, אקצין מעיד

כי יש קו אופייני אחד למנגנון "בלתי-מפלגתי" קבוע, והוא אווירה ומסורת משלו, ואם אלה אינן עולות בקנה אחד עם דעת הציבור או עם מדיניותה של הממשלה, הפקידות נהפכת "לכעין משקל נגדי במדינה". במצב זה, במקום שהשירות הציבורי יהא מכשיר להגשמת מדיניותם של נבחרי העם, הפקידות נהפכת לרסן ולמעצור המעכבים את תוכניות הממשלה, ולפעמים אף פועלת לשינוי קווי המדיניות.<sup>164</sup> אקצין מצדד בשמירה על משרות הדורשות שיתוף-פעולה הדוק בין פקידים לנבחרי ציבור כמשרות משילות, אשר נבחרי הציבור רשאים בכל עת להחליף את המחזיקים בהן.<sup>165</sup>

ועדת קוברסקי, ששקדה על רפורמה כללית בשירות המדינה בשנות השמונים של המאה הקודמת, הכירה בצורך לאפשר מינויים כאמור כחלק ממסגרותיה, תוך הצבת דרישות בשירות חיוניות שיבטיחו רמה מקצועית נאותה של המינויים שיעשו על-ידי השרים והממשלה.<sup>166</sup>

מגישת המתנגדת למינויי משילות מזוהה בעיקר עם הכתיבה המשפטית של השופט יצחק זמיר ועם מאמרים ופסקי-דין שנכתבו בהשראתו. במאמרו "מינויים פוליטיים" זמיר מגדיר היטב "מינוי פוליטי" פסול: מינוי של אדם למשרה ציבורית כדי למצוא חן בעיני אותו אדם, שהוא בעל השפעה פוליטית (לדוגמה, חבר בגוף הבוחר את מועמדי המפלגה לכנסת).<sup>167</sup> לשיטתו של זמיר, אין בהכרח פסול במינוי אדם לתפקיד ציבורי גם אם הוא בעל זהות פוליטית; הפסול הוא במינויו בשל זהות זו.<sup>168</sup> אך עולם המושגים שזמיר מציג במאמר בנוי על דיכוטומיה קוטבית: יש מינויים שבהם ה"אני מאמין" הפוליטי של המתמנה אינו ממלא שום תפקיד, והמינוי נעשה על בסיס שיקולים מקצועיים טהורים; ולעומתם יש מינויים פוליטיים פסולים מהסוג שזמיר מתאר. עולם המושגים של זמיר אינו כולל את האפשרות ששיקולים פוליטיים, או שיקולים של הזדהות עם מדיניות השר, יכולים למלא תפקיד לגיטימי במינוי של אדם למשרה ציבורית, ואינם הופכים את המינוי לאתנן פוליטי פסול. זמיר מעלה אפשרות זו רק כדי לדחות אותה,<sup>169</sup> וטוען:

"אסור בהחלט לקבל טיעון זה, משום שהוא מערער את היסוד שעליו מושתת המנהל הציבורי. באופן עקרוני, עובדי-המדינה אמורים לבצע את המדיניות הנקבעת על-ידי הרשויות הנבחרות – הכנסת, הממשלה והשר – יהיו אשר יהיו ההשקפות האישיות שלהם."<sup>170</sup>

זמיר לא היה כנראה מודע לכך ש"היסוד שעליו מושתת המנהל הציבורי" הוא נושא שנוי במחלוקת; שמרחקה של המציאות מהמצב האידיאלי שהוא תיאר נהפך לנושא מחקר תיאורטי ומעשי נרחב; ושמדינות חשובות, כגון צרפת וארצות-הברית, ביססו את שיטות שירות המדינה שלהן על הנחה הפוכה. יתר על כן, ממשלת ישראל (בהחלטת ממשלה מס' קנד

פרופ' דוד דרי מבקר את גישתו של זמיר, השוללת את זכותו – ואליבא דדרי אף את חובתו – של השר לגייס סביבו אנשים האוחזים בהשקפה מדינית התואמת את זו שלו. זמיר משתמש ב"מיתוס הניטראליות הפוליטית של עובדי המדינה", אך "קיים קושי עקרוני בעשיית הבחנה חד משמעית בין תחום פעילותו של הפוליטיקאי לבין זה של הפקיד הבכיר".<sup>171</sup> אליבא דדרי, "לא זו בלבד שאין הממלכתיות חזות הכל ואין המפלגתיות מגונה כשלעצמה, במשטר חופשי אין דרך לדעת, ואין דרך לגיטימית לקבוע מה טוב וחשוב לכלל הציבור במנותק ממה שטוב וחשוב לציבורים שונים בתוכו",<sup>172</sup> המיוצגים על-ידי נבחר ציבור.

רבקה אמדו מגינה אף היא על מינויי משילות בישראל, ומבקרת את התערבותו של בית-המשפט במינויים. אמדו מציעה אימוץ שיטה הדומה לזו של ארצות-הברית, שבה מי שממונים למשרות בשירות המדינה על-ידי פוליטיקאים חייבים לקבל את אישורה של הרשות המחוקקת לאחר שימוע פומבי באחת מוועדותיה.<sup>173</sup>

לעומת זאת, פרופ' יצחק גל-נור, נציב שירות המדינה לשעבר, מאמץ עמדה ביקורתית כלפי מינויי משילות.<sup>174</sup>

## היחס למינויי משילות בפסיקה בישראל

הפסיקה הנוגעת במינויי משילות כוללת אמירות חריפות השוללות מינויים כאלה. במקומות מסוימים כותבי פסקי-הדין מנסים לטעון כי הגישה השוללת מינויים אלה היא גישת-היסוד של שיטת הממשל הישראלי ושל הדיון הציבורי סביב מינויים אלה. טענות אלה אינן משקפות בהכרח את המציאות.

מסמך-היסוד בענייני שירות המדינה הוא החלטת ממשלה מס' קנד מיום י"ח בטבת תשי"א, 27.12.1950. מסמך זה, המובא כנספח ד, ייסד את נציבות שירות המדינה. סעיף ה בהחלטה עוסק, בין היתר, במינויי משילות:

"הזמנת עובדים ומינויים לכל משרדי הממשלה והשירותים הכפופים להם תעשה על ידי מחלקת המנגנון [שמה המקורי של הנציבות - י' ק' וא' ב"ש] בהתאם להחלטות הממשלה ולכללים שייקבעו על ידי נציב המנגנון. הוא הדין בחוזים מיוחדים. **פרט למינויים הנעשים על פי חוק שניתן על ידי הכנסת, על ידי הממשלה בכל מקרה ומקרה לסוגי עובדים מסויימים, לא יהיה תוקף למינוי אלא על פי סעיף זה.**" (ההדגשה הוספה.)

המילים המודגשות קובעות כי בסמכותן של הכנסת והממשלה לקבוע במפורש כי מינויים מסוימים ייעשו על-ידיהן. מינויים אחרים ייעשו לפי המדיניות הכללית של הנציבות ("המנגנון"). העיקרון של מינויי משילות נשמר בחוק המינויים הקובע כי היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 5), נציב שירות המדינה (סעיף 6) והמנכ"לים של המשרדים (סעיף 12) ימונו על-ידי הממשלה. עוד דן החוק בדרכים לקבוע משרות נוספות שסמכות המינוי אליהן אינה מחייבת עריכת מכרז. לפי סעיף 21 רישא לחוק, הממשלה רשאית, על-פי הצעה של ועדת שירות המדינה, לקבוע פטור כללי ממכרז למשרות מסוימות:

"21. הממשלה רשאית על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה בסעיף 19, והסעיף 11 לא יחול על הצעת ועדת השירות..."

לפי סעיף 23 לחוק, הממשלה רשאית לקבוע משרות אשר המינוי אליהן יהא באישורה ובתנאים שתקבע:

"23. למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע; הממשלה רשאית להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת ולגרוע ממנה."

## יישום סעיף 23 על-ידי הממשלה

בשנים הראשונות לאחר שחוקה הכנסת את חוק המינויים, נקטה הממשלה פרשנות של החוק – ובעקבותיה גם פרקטיקה – המאפשרת לה להגדיר בעצמה אילו משרות יהיו פטורות ממכרז.

כשנה לאחר שנחקק חוק המינויים, ביום 25.8.1960, קיבלה הממשלה החלטה, מתוקף סמכותה לפי סעיפים 12 (העוסק במינוי מנכ"ל) ו-23 לחוק, שבה קבעה הליך חלופי למכרז פומבי למינוי למשרות המפורטות בתוספת לחוק מכוח סעיף 23 ("פ"ת"ש"ך 2086). בררת-המחדל לפי החלטה זו היא שהמינוי לכל משרה אשר נקבע מכוח סעיף 23 כי המינוי אליה יהא באישור הממשלה ייעשה ללא מכרז פומבי. ברור, לפי החלטה זו, כי הממשלה ראתה את עצמה כמוסמכת לקבוע פטור ממכרז מכוח סעיף 23.

בהחלטה שהתקבלה חודשים מספר לאחר-מכן, ביום 5.12.1960, פירטה הממשלה משרות וסוגי משרות הפטורים מחובת המכרז על-פי הצעה של ועדת שירות המדינה ומכוח סעיף 21 לחוק ("פ"ת"שכ"א 386). בסעיף הראשון לרשימה נכתב: "משרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק, למעט משרת שגריר, ציר וקונסול כללי, ובלבד שהמינוי לה יאושר על ידי הממשלה עצמה". משמע, החלטה זו קובעת כי כל המשרות המפורטות בתוספת לחוק הינן "סוג משרה" אשר פטור מחובת המכרז מכוח החלטה של ועדת שירות המדינה לפי סעיף 21! למעשה, החלטה זו מחזקת את החלטת הממשלה הקודמת: גם אם נאמץ את הפרשנות הסוברת כי סעיף 23 אינו מסמיך את הממשלה ליתן פטור ממכרז, מעתה מוחל פטור ממכרז מכוח סעיף 21, ובאופן אוטומטי, על כל משרה המצורפת לתוספת מכוח סעיף 23.

בהחלטות ממשלה מאוחרות יותר הוחל סעיף 23 על משרות שונות מתוך תפיסה שעצם הוספתן לתוספת פוטר אותן מחובת המכרז, מבלי להזדקק בכל מקרה ומקרה להליך הפטור הקבוע בסעיף 21 לחוק.

## הפרשנות של סעיף 23 על-פי בית-המשפט העליון

בשנת 1981 מונתה ועדת גבאי<sup>175</sup> לצורך בדיקת היקף הסמכות המוקנית לממשלה לפי סעיף 23 לחוק. מסקנת הוועדה הייתה כי סעיף 23 נועד אך ורק להכפפת מינויים בכירים מסוימים לאישור הממשלה, ואילו הסעיף היחיד המסמיך את הממשלה ליתן פטור ממכרז הוא סעיף 21. יש לציין כי המלצותיה של ועדת גבאי לא אומצו על-ידי הממשלה דאז.

בשנת 1998 פורסם פסק-הדין בבג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל** (להלן: פסק-דין **הסתדרות**).<sup>176</sup> העתירה עסקה בהתנגדותה של ההסתדרות למינויו של שמעון אינשטיין למשרת מנהל המנהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון. ההסתדרות טענה כי מדובר במינוי פוליטי פסול, שכן הוא נעשה ללא מכרז, וזאת מבלי שניתן פטור ממכרז מכוח סעיף 21, אלא אך ורק על-סמך החלטת ממשלה על-פי סעיף 23 להוסיף את המשרה לתוספת לחוק.

בהקדמה לדיון בפסק-הדין יש לציין כי המקרה מעלה שתי סוגיות שחשוב להבחין ביניהן. **האחת** היא סמכות הממשלה להגדיר משרה רגישה מבחינה פוליטית כמשרת משילות, שאליה יתמנה אדם על-ידי נבחר ציבור או נבחרי ציבור, והדרך הראויה לעשות כן. במדינה דמוקרטית עקרון שלטון העם דורש כי לנבחרי הציבור תהיה הסמכות להגדיר משרות בראש מערך שירות המדינה כמשרות משילות. ההחלטה להגדיר משרה מסוימת כמשרת משילות היא החלטת מדיניות, הקובעת כי המשימות של המחזיק במשרה המדוברת מתאפיינות ברגישות פוליטית. כפי שראינו, בארצות-הברית ובצרפת כל המשרות הללו מוגדרות כמשרות משילות או לפחות יכולות להיות מוגדרות כן.

במדינות דמוקרטיות נבחרי הציבור מייצגים את הריבון. אין זה ראוי שהחלטות מדיניות של הריבון יזדקקו לאישורם של פקידים ממונים, אשר יוכלו לבטלן. הסדר כזה הופך את היוצרות: פקידים ממונים אמורים לעבוד אצל נבחרי הציבור ולקבל את מרותם, ולא להפך. יש לציין כי ההחלטה לאפשר לממשלה חופש בקביעת משרות כמשרות משילות אינה מונעת את החוק מלחייב את המחזיק במשרה, גם אם הוא מינוי משילות, להיות בעל הכישורים הנדרשים לתפקיד. הממשלה תהיה רשאית למנות למשרה כל אדם ובלבד שהוא עומד באמות-המידה ההולמות. זאת הייתה הגישה של ממשלות ישראל מאז התקבל חוק המינויים ועד לפסק-דין **הסתדרות**: סעיף 21 אינו נחשב רלוונטי לסמכות הממשלה להגדיר משרה כמשרת משילות.

**הסוגיה האחרת** העולה מהמקרה היא עצם מינויו של שמעון אינשטיין למשרת מנהל המנהל לבנייה כפרית. אינשטיין היה עוזר של שר החקלאות, ושר הבינוי מינה אותו למנהל המנהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי. ברם, לאינשטיין חסרו הכישורים המתאימים לתפקיד, כפי שנקבעו על-ידי נציבות שירות המדינה. כאשר דרש הנציב להעביר את אינשטיין מתפקידו, פנה שר הבינוי לממשלה בבקשה להוסיף את התפקיד של מנהל המנהל לבנייה כפרית לרשימת המשרות שאדם מתמנה אליהן באישור הממשלה. בטענותיה לפני בית-המשפט ניסתה המדינה לטעון כי התפקיד של מנהל המנהל לבנייה כפרית הוא תפקיד רגיש המחייב אמון רב בין השר והממשלה לבין המחזיק בתפקיד, אך מעל המקרה ריחף ענן של פוליטיזציה פסולה של מינוי, והניסיון להוסיף את התפקיד לרשימת המשרות שאליהן מתמנים בהחלטת ממשלה נעשה כדי למנות מקורב פוליטי שלא היה בעל הכישורים הראויים לתפקיד.

בית-המשפט פסל את המינוי כמנוגד לחוק, וקבע כי סעיף 23 בא לאפשר לממשלה ליטול חלק בהליך המינוי, אך לא במקום הליך המינוי הרגיל, אלא בסיומו. בג"ץ קבע כי הפרשנות שניתנה לסעיף 23 על-ידי הממשלה, שלפיה סעיף זה מהווה חלופה לסעיף 21 ומאפשר מתן פטור ממכרז על-פי החלטת ממשלה בלבד, הינה פרשנות שגויה ופסולה של החוק, המנוגדת לתכליתו ולתפיסה הציבורית והמשפטית לגבי מהות השירות הציבורי. התנאים והסייגים למתן פטור ממכרז הקבועים בסעיף 21 הינם חיוניים, שכן מטרתם להבטיח כי הטעמים למתן הפטור יהיו ענייניים ואובייקטיביים. לכן דרכה של הממשלה בקביעה כי יש להגדיר משרה בשירות המדינה כמשרת משילות חייבת לעבור דרך

אכן, שיטת המכרז מתווה את דרך-המלך לרובם המכריע של המינויים לשירות המדינה בישראל ובכל מדינה דמוקרטית עם מערכת שירות ציבור מודרנית. נהגים, פקידי קבלה, כלכלנים ורואי-חשבון – כל אלה צריכים להתקבל לעבודה בשירות המדינה באמצעות מכרזים פתוחים. איך אין זה אומר שניתן להשליך מרובם המכריע של המינויים על המיעוט הקטן אך החשוב של משרות משילות. אדרבה, בכל מערכת שירות ציבור מודרנית מתקיימת בצורה זו או אחרת ההבחנה בין הרוב המכריע של התפקידים לבין התפקידים הבכירים קובעי המדיניות. הבחנה זו אינה זניחה; היא המפתח להכפפת כל ממשל פקידותי למרותם של נבחריו הציבור. על-כן הקביעה כי המינוי הפוליטי "בלתי ראוי בכל מובן אפשרי" משקפת חוסר הבנה בסיסית של אמות-המידה החיוניות להפעלת מערכת ביורוקרטית בדמוקרטיה או לחלופין מתעלמת מהן באופן מאולץ החוטא לאמת ומערער את אמינותו של הטיעון בפסק-הדין. יש נסיבות, ולא נדירות, שבהן המינוי הפוליטי חיוני לשמירה על ריבונותו של האזרח הבוחר.

המסגרת של סעיף 21, כלומר, דרך החלטה של ועדת שירות המדינה. לאורך פסק-הדין כולו אין כל התייחסות למילים "ובתנאים שתקבע" שבסעיף 23 – מילים אשר לפי פשוטן באות להסמיק את הממשלה לקבוע את אופן המינוי לאותן משרות אשר הוחלט מכוח סעיף זה כי המינוי אליהן ייעשה באישורה.<sup>177</sup>

פסק-הדין לא הסתפק בקביעה צרה בדבר משמעותו של חוק המינויים, אלא הרחיב בגנות "המינוי הפוליטי", תוך הסתמכות על שורה ארוכה של מובאות מפסקי-דין, ממאמרים מלומדים וממסקנותיהן של ועדות שהוקמו כדי לבדוק את הנושא. בית-המשפט קבע כי:

"התפיסה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל – המוצאת את ביטויה בהלכות שיצאו מלפני בית-משפט זה, בדברי חקיקה ובדברי מלומדים – רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי. זוהי תפיסת יסוד שהיא נחלתנו מימים ימימה. היא עוברת כחוט השני לאורך הספרות המשפטית, הפסיקה והחקיקה. המינוי הפוליטי מתעמת חזיתית עם תפיסה זו... [מאפיינים מסוימים] **הופכים את המינוי הפוליטי לבלתי ראוי בכל מובן אפשרי...** הוראת סעיף 19 לחוק המינויים, המחייבת קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז... מתווה את דרך המלך למינויים לשירות הציבורי..."<sup>178</sup>

במקום אחד ציטטה השופטת שטרסברג-כהן, מחברת פסק-דין **הסתדרות**, ממאמרו של השופט זמיר שהוזכר לעיל:

”המינוי הפוליטי הוא מינוי של אדם למשרה ציבורית שלא היה נעשה אילו אותו אדם לא היה אישיות פוליטית. במקרה כזה הפוליטיקה, במובן הצר של מפלגתיות, היא גורם מרכזי במינוי. הקשרים קודמים לכישורים.”<sup>179</sup>

מובאה זו מגדירה בדיוק רב את הניסיון למנות את אינשטיין למנהל המנהל לבנייה כפרית: מינוי בגין קשרים, ולא בגין כישורים. אך הרוח העולה מפסק-הדין מטילה דופי בעצם התופעה של מינוי משילות. להלן מובאה אחת מני רבות המשקפת רוח זו:

”כאשר נושא המשרה הציבורית הוא משרתם של שני אדונים: הציבורי – מזה, והפוליטי – מזה, יש מקום לחשש כי בעת מילוי תפקידו הציבורי יזדהה נושא המשרה, מדעת או שלא מדעת, עם אדונו האחר, וכי את תפקידו ימלא כשהוא מושפע, במישרין או בעקיפין, מדעותיו הפוליטיות. כפל נאמנות זו הוא שמעורר את החשש שהשירות הציבורי יהא נגוע בשיקולים פוליטיים.”<sup>180</sup>

אמירה זו מניחה כי מי שמתמנה למשרת משילות ”משרת שני אדונים”: האחד ציבורי והאחר לא-ציבורי. הדיכוטומיה המצטיירת כאן כביכול בין הציבורי לבין הפוליטי הינה מאולצת ושגויה. ”המינוי הציבורי” הסמכותי ביותר הוא נבחר הציבור, כי הציבור בחר בו. פקידיים המתמנים במינוי משילות אמורים לסייע לנבחר הציבור להוציא לפועל את המדיניות שאותה נבחר ליישם, ולכן אין הם משרתים ”אדון אחר”, כי אם את הציבור. הנאמנות למדיניות ולהשקפת-העולם של נבחר הציבור – כמובן, לצד נאמנות לערכים ציבוריים נוספים, כגון טוהר המידות ושוויוניות בהפעלת מדיניות – היא-היא הנאמנות לציבור, ואין כאן כפל נאמנויות. הדבר אינו מפסיק להיות נכון אף כאשר המתמנה למשרת משילות ממלא את תפקידו תוך זהירות פוליטית ורגישות לאילוצים הפוליטיים המופעלים על נבחר הציבור. לנבחר הציבור אין בררה אלא לפעול מתוך רגישות כזאת; זה חלק מתפקידו, והפקיד המתמנה למשרת משילות אמור לסייע לו בכך כמו בעצם מילוי התפקיד הרשמי.

הניסיון להגדיר את שיטת המכרז כדרך-המלך למינויים בשירות המדינה נכונה לגבי רובן המכריע של המשרות, אך מטעה ככל שהיא מתייחסת למינוי משילות. בפועל דרך-המלך בישראל בכל הנוגע במינוי משילות הייתה לאפשר לממשלה להגדיר תפקידים כתפקידי משילות ואז למנות אליהם אנשים שנראו לממשלה, מבלי להידרש לסעיף 21 לחוק המינויים – או לעמדות של מלומדים היושבים בוועדות ציבוריות או על כס המשפט, אשר לרובם אין ניסיון בפועל בניהול מערכת ביורוקרטית ציבורית.<sup>181</sup>

פסק-הדין אומנם פסל את המינוי הלא-ראוי של אינשטיין, אך לא נתן מענה לבעיה האמיתית שהעלה מינויו. הכפפת סמכותה של ממשלה להגדיר משרות משילות לאישורה של ועדת שירות המדינה לא תיקנה את הפגם שעמד ביסוד מינויו של אינשטיין. גם אם כיום תבוא הממשלה להגדיר משרה פלונית כמשרת משילות, שאפשר למנות אליה אדם ללא מכרז, אישור ההחלטה על-ידי ועדת שירות הציבור לא תמנע את הממשלה מלבוא ביום שלמחרת ולנסות למנות לתפקיד אדם לא-ראוי. הפתרון לבעיה זו מונח במקום אחר – בהגדרת תנאי-סף למתמנים למשרות משילות, באופן עצמאי וללא קשר לזהותו של המועמד למינוי. זהו תפקיד לגיטימי של מנגנון פקידותי דוגמת נציבות שירות המדינה. תחום זה במשפט הציבורי בישראל מוסדר באמצעות החלטות ממשלה שעסקו בנושא בהתאם לאמור בסעיף 23 לחוק.





# נספח ו: קידום עובדים בשירות המדינה – צמצום הצורך במכרזים מיותרים

ותנאי-הסף האחרים הקשורים לתפקיד שאליו הוא עובר. אך אם אותו עובד מועסק במשרה המיועדת, לשם הדוגמה, ל"מתח דרגות" 36 עד 38 – כלומר, אם אין חפיפה בין הדרגות המיועדות לתפקיד שהוא נושא בו כעת לבין התפקיד שהוא רוצה לעבור אליו – אזי דרכו אל המשרה תלויה בחלופה השנייה, שהיא מכרז. הוא אינו יכול לעבור לתפקיד החדש אלא אם כן נפתח מכרז למילוי התפקיד והעובד התמודד במכרז בהצלחה. בפועל אין הסמכה בחוק לנוהג של הנציבות המחייב מכרז פנימי לאיוש כל תפקיד בשירות המדינה שלא נמצא עובד בדרגה ההולמת שיכול לעבור אליו ללא מכרז. לפי מקורות בנציבות שהתייעצנו איתם, נוהל המכרז הפנימי מופיע לראשונה, כמו יש מאין, בגרסת התקשי"ר משנת 1953, גם שם ללא הסמכה בחוק.

סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי" (חובת מכרז). ודוק: אדם אינו יכול **להתקבל** לשירות המדינה אלא באמצעות מכרז, אולם לאחר שהתקבל, גם בדרגה נמוכה, חוק המינויים אינו קובע דבר בנוגע לחובה לזכות במכרז כתנאי לקידום.

כמובן, אין משמעות הדבר שלא רצוי לאייש משרות מסוימות בשירות המדינה באמצעות מכרז. הנוהג בנציבות, המעוגן בתקשי"ר, הוא שניתן למנות עובד ציבור שכבר משרת לתפקיד חדש לפי שתי חלופות. חלופה אחת היא שהעובד כבר ממלא תפקיד שדרגתו מקבילה לזו של התפקיד שיש למנות אליו. לדוגמה, אם העובד כבר מועסק בתפקיד המיועד לעובד ב"מתח דרגות" 37 עד 39 (כלומר, מי שממלא את התפקיד יהיה **בדרך-כלל** עובד באחת הדרגות הללו), אזי אפשר להעביר אותו לתפקיד המיועד לעובד ב"מתח דרגות" 39-41. כמובן, העובד צריך לעמוד בכל הבחינות

בפועל רבים מהמכרזים המתנהלים בשירות המדינה הם מכרזי-דמה. מנהל היחידה יודע פחות או יותר מי העובד המתאים לתפקיד המתפנה. רק נושא טכני, כגון אי-התאמה ב"מתח דרגות" או סיבה טכנית אחרת, מונע ממנו את האפשרות למנות לתפקיד את האדם הראוי בעיניו, ולכן המנהל והמשרד והנציבות צריכים לערוך מעין משחק-מכרז, שתוצאותיו ידועות מראש, תוך בזבוז זמן ומשאבים. במקרים רבים העובד המיועד ניגש למכרז על התפקיד כשהוא כבר ממלא אותו במינוי זמני או במינוי בפועל. הבזבוז יהיה גדול עוד יותר אם הנציבות תפעל לבטל את "המכרז הפנימי", הפתוח רק לעובדי המשרד שבו נפתחה המשרה, ותפתח כל מכרז מלכתחילה לכל עובדי המגזר הציבורי.

כדי לצמצם בעיה מנהלית זו, מומלץ לשנות את כללי הקידום כך שיהיה אפשר למנות עובד לתפקיד ש"מתח הדרגות" שלו גבוה בדרגה אחת מהדרגה הגבוהה ביותר המתאימה לתפקיד שהוא כבר עוסק בו. הדבר אולי לא יפתור לחלוטין את הבעיה של מכרזים שתוצאותיהם ידועות מראש, אך עשוי לצמצם אותה.



1 ארי שביט "ראיון: מזכיר הממשלה לשעבר צבי האזור מסביר מה אנחנו עושים לא נכון" הארץ 2013.8.15, <http://www.haaretz.co.il/magazine/premium-1.2098241>

2 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, עמ' 49:50 (2011).

3 כיום המונח "מינוי אמון" מתייחס למינויים ששר עורך כדי לאייש את לשכתו: מזכירות, נהג ו"יועצים" או "יועצים בכירים". האחרונים, למרות תוארם, הם בדרך-כלל אנשים צעירים עם תפקידים ושכר המקבילים לאלה של עוזר פרלמנטרי, ואין להם הסמכות לתת הוראות לפקידות הקבועה של המשרד. מינויים אלה אינם עונים לפיכך על הגדרת "מינוי אמון" כפי שהובאה כאן.

4 בדומה למדינות אחרות, בישראל קיימים ארגונים רבים אשר אינם כפופים ישירות לממשלה אך ממלאים תפקיד ציבורי חשוב, כגון ביטוח חברתי לעובדים (המוסד לביטוח לאומי) או צמצום השפעתם וכוחם של מונופולים או קרטלים כלכליים (הרשות להגבלים עסקיים). רוב הארגונים הללו הוקמו לפי חוק של הכנסת, כדי לשרת מטרת שהוגדרו בחוק, תוך הפעלת סמכויות שאף הן הוקנו להם לפי חוק. על-פי-רוב הממשלה או שר משרה מוסמכים לפי חוק למנות את ראשיהם של ארגונים אלה.

5 בירוקרטיה מתמחית בדרך-כלל בתחום פעילות מסוים, וממשלה מודרנית פועלת בתחומים רבים - חינוך, בניה, ביטחון וכיוצא בהם. אפשר אם כן לדבר על "בירוקרטיה" - ארגונים בירוקרטיים רבים המתמחים כל אחד בתחום פעילות מסוים.

6 James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic 1989) p. 190.

7 Werner Jann, "State, Administration and Governance in Germany – Competing Traditions and Dominant Narratives", 81 *Pub Admin.* 95, 98–99 (2003)

8 אפשר למצוא שרידים של תפיסות אלה בגנים של שירות הציבור בישראל. ועדת קוברסקי, שכתבה צירטר בסיסי לשירות המדינה בישראל (אשר מעולם לא יושם), הציעה לאפשר לפקדי ציבור להמליץ לנכסת על מדיניות המנוגדת למדיניות השר שלהם. המלצה זו חושפת תפיסה כי לשירות הציבור יש אחריות אוטונומית כלפי הציבור, שאינה תלויה בדרג הפוליטי הנבחר. כמוכן, אם אחריות זו כלפי הציבור אינה עוברת דרך הפוליטיקאים והמפלגות שזכו בבחירת הציבור בקלפי, אזי אין לה ביטוי או לגיטימיות אלא ברצונו ובמצפונו של עובד הציבור. בעת כתיבת דברים אלה מתחוללת רפורמה בשירות הציבור בישראל. מעצבי הרפורמה מקדמים אותה באמצעות מצגת המתארת אותה כמענה החיוני למחאה החברתית של חלק מהציבור הישראלי בקיץ 2011. מצגת זו אינה מזכירה את הדרג הפוליטי הנבחר ולו ברמז. הנחת-היסוד שלה היא כי על פקדי הציבור לספק מענה לדרישות הציבור על-ידי מצוינות בעיצוב המדיניות וביישומה. נבחר הציבור שהיו הנמענים של אותו גל מחאה כמו נעלמים מן העין. גישה זו חוטאת לעקרונות-יסוד דמוקרטיים. כאשר הציבור רוצה משהו, הוא מצביע בעדו בקלפי או מוחה נגד נבחריו ברחובות, והנבחרים הם שנושאים באחריות ליישם את המדיניות הנבחרת או לחלופין לפנות את מקומם. טרם נמצא עובד מדינה שהציע להטיל עליו או על עמיתיו אחריות אישית לשלונותיה של המדיניות הציבורית.

9 Stafford H. Northcote & C.E. Trevelyan, Report on the Organisation of the Permanent Civil Service p. 2 (London: Eyre & Spottiswood (1854) (ההדגשות הסופו).

Cabinet Office, Code of Conduct for Special Advisers (2010), <a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf</a>	21	אולם יש מקרים יוצאי-דופן; ראו, למשל, את הנוהל הגרמני המוזכר בהמשך.	10
Martin Burch & Ian Holliday, "The Prime Minister's and Cabinet Offices: An Executive Office in All But Name" 34–35 (1999); Martin J. Smith, <i>The Core executive in Britain 172–173</i> (Saint Martin's Press 1999). ממשלת בלייר אימצה Order in Council מיוחד שאפשר לו להסמיך יועצים מיוחדים בלשכת ראש הממשלה לתת הוראות לפקידות הקבועה.	22	Alex Matheson et al., "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants" p. 5 (OECD Working Papers on Public Governance 2007/6, OECD Publishing 2007), <a href="http://www.oecd.org/gov/39125861.pdf">http://www.oecd.org/gov/39125861.pdf</a>	12
Richard Heffernan & Paul Webb, "The British Prime Minister: Much More Than First Among Equals", in <i>The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies</i> 36 (Thomas Poguntke & Paul Webb eds.), Oxford University Press 2005		שם, בעמ' 6 (ההדגשה הוספה).	13
ממשלת קמרון המירה מדיניות זו במדיניות המגבילה באופן רשמי יועצים מיוחדים לתפקידים כנותני ייעוץ, אולם בפועל "עצה" מיועץ קרוב של השר כמוה כפקודה.		Carl Dahlström, Political Appointments in 18 Democracies, 1975–2007 (QoG Working Paper Series 2009:18, Göteborg University, 2009), <a href="http://www.pol.gu.se/digitalAssets/1314/1314625_political-app.pdf">http://www.pol.gu.se/digitalAssets/1314/1314625_political-app.pdf</a>	14
U.S. Const. art. II, § 2	23	בפרק זה לא נעמוד על כל מגוון המודלים לניהול שירות הציבור, אלא נתמקד באלה שתרמו בעבר לעיצוב הוויכוח על היחסים בין נבחר הציבור לפקיד המדינה בישראל. לא נדון במודל "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management), אשר נוסה בעבר במקומות אחדים בעולם ולא רשם הצלחה של ממש. ניסיון מפקפק זה עם "הניהול הציבורי החדש" מחזק את הצורך במציאת מודל אפקטיבי אך מסורתי כנראה להגברת המשימות, באמצעות הפקדת אנשים בראש מערכות ביורוקרטיות אשר מזוהים עם סדר-היום של נבחר הציבור, מכירים את יכולותיו ומגבלותיו של שירות המדינה, ומסוגלים להביא לידי כך שהאחרון ישירת את הראשונים.	15
Maeve P. Carey, Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress (Congressional Research Service, 2012), available at <a href="http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf">http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf</a>	24	Northcote & Trevelyan, לעיל הע' 9.	16
Committee on Oversight and Government Reform, United States Government Policy and Supporting Positions (Plum Book), Appendix No. 1, p. 200 (2012), available at <a href="http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-PLUMBOOK-2012/content-detail.html">http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-PLUMBOOK-2012/content-detail.html</a>	25	ראו: Eunan O'Halpin, <i>Head of the Civil Service: A Study of Sir Warren Fisher</i> p.48 (London: Routledge 1989)	17
	26	שם.	26
	27	שם.	27
	28	שם.	28
	29	שם.	29
מקור המונח בכותרת הספר שהציג אותו לראשונה: Hugh Hecló, <i>A Government of Strangers: Executive Politics in Washington</i> (Washington, D.C.: Brookings 1977)	30	בסוף עשור השמונים של המאה הקודמת החלה ממשלת תציר ברפורמה מקיפה בשירות הציבור, שבמסגרתה הוצאו רוב פעולות הממשלה מידי הביורוקרטיה הרשמית והופקדו בידי "רשויות" עצמאיות, שראשיהן מונו על-ידי שרים ואף קיבלו מהם את משימותיהם. דוח של ה-OECD טוען כי מטרה מרכזית של הרפורמה הייתה רצונה של תציר לעקוף את הביורוקרטיה המסורתית, אשר חסמה לדעתה את יכולתה לעצב את המדיניות. ראו Matheson et al., לעיל הע' 12, בעמ' 11.	18
Article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984	31	Constitutional Reform and Governance Act, 2010, sec. 15	19
<u>דוד דרי מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות</u> 33–34 (תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1993).	32	שם, ס' 8.	20
דוח ועדת קוצ'יק, לעיל הע' 11, בעמ' 43.	33		

- 47 בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(5) 111 (1998) (להלן: פסק-דין הסתדרות).
- 48 שם. פסק-הדין כלל ביטויים חריפים נגד "מינויים פוליטיים", אך בית-המשפט לא היה יכול לבטל את חוק המינויים, המעגן את העיקרון של מינויי משילות.
- 49 ס' 10א (להחלטה 345 של הממשלה ה-28 "משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה - פטור ממכרו לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" (14.9.1999) (להלן: החלטה 345).
- 50 י"פ התש"ך 2086.
- 51 החלטה 91 של הממשלה ה-31 "ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים" (30.5.2006)
- 52 ס' 10א (להחלטה 345, לעיל הע' 49.
- 53 כאשר המינוי נעשה על-ידי שני שרים, תורכב הוועדה מחמשת החברים הבאים: נציב השירות (יו"ר), שני מנכ"לים ושני מומחים ואשר כל אחד מהם ימונה על-ידי שר אחר).
- 54 יש משרות מסוימות שבהן המועמד נבחר באמצעות ועדת איתור אך הרכב הוועדה שונה מהנקבע בתקש"ר. דוגמה בולטת היא דרך איתורו של מועמד לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אשר נקבעה בהחלטת ממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000 בעקבות המלצה של ועדה, בראשות נשיא בית-המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר, שחקרה את הנושא של תפקיד היועץ. ועדת האיתור מורכבת משופט בדימוס של בית-המשפט העליון שימנה נשיא בית-המשפט העליון; שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שתמנה הממשלה; חבר-כנסת שתמנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; נציג של מועצת לשכת עורכי-הדין; ואיש אקדמיה מתחום המשפטים שימנו הַדְקָנים של הפקולטות למשפטים.
- 55 החלטה 4062 של הממשלה ה-31 "קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה" (7.9.2008). הרשימה הורחבה בהחלטות ממשלה מאוחרות יותר.
- 56 ירושלים: פורום קהלת למדיניות, צפוי להתפרסם ב-2015.
- 34 The World Bank, *Senior Public Service: High Performing Managers of Government* (2005) 12 <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>
- 35 Dahlström, לעיל הע' 14, בעמ' 15.
- 36 שוריק דריישיפיץ "מינויים פוליטיים בישראל ובמנט השוואתי" פרלמנט 69 (2011), זמין באתר של המכון הישראלי לדמוקרטיה (<http://www.idi.org.il>).
- 37 A. Dutheillet de Lamothé, "Ministerial Cabinets in France", 43 "Pub. Admin." 365 (1965)
- 38 Klaus H. Goetz, "Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation", in *"Bureaucratic Elites in Western European States A Comparative Analysis of Top Officials"* pp 147, 156 (Edward C. Page & Vincent Wright eds., 1999)
- 39 Federal Ministry of the Interior, *The Public Service in Germany* 39 (2002), available at [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Der\\_oeffentliche\\_Dienst\\_in\\_Deutschland\\_Id\\_24276\\_en.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Der_oeffentliche_Dienst_in_Deutschland_Id_24276_en.html)
- 40 מספר העובדים הבכירים מוערך על-פי נתונים חלקיים המופיעים אצל Goetz, לעיל הע' 38.
- 41 Kai-Andreas Otto, *Civil Service Salary System in Germany and Recent Reform Trends* 5 (2007), available at <http://www.oecd.org/countries/lithuania/38716647.pdf>
- 42 Otto, שם.
- 43 שם.
- 44 Deutscher Bundestag, *Datenhandbuch – Fraktionen und Gruppen*, Kap. 5.9: *Mitarbeiter der Fraktionen und Gruppen*, Tab. "Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter" (Seite 3), [https://www.bundestag.de/blob/196156/3b6ee69c1dcb237aea68d7d3828aa3bc/kapitel\\_05\\_09\\_mitarbeiter\\_der\\_fraktionen\\_und\\_gruppen-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196156/3b6ee69c1dcb237aea68d7d3828aa3bc/kapitel_05_09_mitarbeiter_der_fraktionen_und_gruppen-data.pdf)
- 45 *Parliamentary Representation in Europe 1848–2000* (Heinrich Best & Maurizio Cotta (eds., Oxford University Press 2004
- 46 ראו גם נספח ב, המציג טיוטה של הצעת חוק שירות המדינה המגלמת את המלצותינו.

77	להלן כמה רפורמות מועילות הלקוחות מדוח הרפורמה, לעיל הע' 74:	57	דוגמה למינוי ראוי: בשנת 2001 מינתה שרת החינוך לימור לבנת את רונית תירוש, לשעבר ראש מנהל החינוך בעיריית תל-אביב, למנכ"לית משרד החינוך. תירוש הייתה בעלת ניסיון מקצועי וניהולי כאחד בתחום שתואם את התפקיד. לעומת זאת, בשנת 2013 מינה שר הרווחה מאיר כהן (אשר לו עצמו יש רקע מקצועי בתחום שירותי רווחה) את יוסי סילמן למנכ"ל משרדו. לסילמן היו כישורים ניהוליים, אך לא היה לו ניסיון מקצועי בתחום הרווחה או בפעילות המשרד. אילו אומצה אמת-מידה המחייבת שלמנכ"ל יהיה ניסיון מקצועי בתחום העיסוק של המשרד שהוא מנהל, לא היה סילמן מתמנה.
	• עובד מדינה יקבל קביעות לאחר תקופת ניסיון של 5 שנים, ולא שנה אחת.	58	החוק המוצע, ס' 60(א)-(ב).
	• הנציבות תקצה לכל משרד ויחידת סמך מצבת תקנים שתגדל ב-2% מדי שנה ללא צורך במעורבותה של הנציבות. בתוך מכסה זו יהא המשרד חופשי לבטל משרות, לפתוח משרות ולנייד עובדים לפי צרכיו השוטפים.	59	החוק המוצע, ס' 60(ב).
	• התוכנית לגיוס מצטיינים מתוכניות ללימודים מתקדמים ("צוערים לשירות המדינה") היישר לדרגות ניהול-הביניים בשירות המדינה תורחב במידה משמעותית.	60	החוק המוצע, ס' 60(ט).
	• יבוטל המכרז הפנימי בתוך המשרדים, ומכרזים יופנו לכלל שירות המדינה.	61	החוק המוצע, ס' 60(ז).
	• מנהלים מצוינים יזכו בשכר דיפרנציאלי.	62	החוק המוצע, ס' 63(ג).
78	שם, בעמ' 143-144.	63	החוק המוצע, ס' 60(ב)-(ג).
79	שם, בעמ' 145-148.	64	החוק המוצע, ס' 60(א)-(ג).
80	שם, בעמ' 149-158.	65	החוק המוצע, ס' 60(ד).
81	שם, בעמ' 122.	66	החוק המוצע, ס' 60(ה).
82	שם, בעמ' 149-158.	67	החוק המוצע, ס' 63(4).
83	שם.	68	החוק המוצע, ס' 60(ט).
84	שם, בעמ' 142.	69	החוק המוצע, ס' 62.
85	שם, בעמ' 104.	70	החוק המוצע, ס' 61.
86	שם, בעמ' 105.	71	החלטה 482 של הממשלה ה-33 "אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) (ז'ועדת המשילות)" (30.6.2013) (להלן: החלטה 482).
87	"דרגת שיא" היא הדרגה הגבוהה ביותר של עובד שראוי להיות משובץ בתפקיד; עובד בעל דרגה גבוהה יותר צריך, מבחינה עקרונית, להיות משובץ בתפקיד בכיר יותר. דירוג ה"מח"ר" הוא דירוג של עובדים במדעי החברה והרוח בשירות המדינה, ודרגות בסולם המח"ר משמשות לעיתים קרובות כתיאור המקובל של הדרגות המתאימות למשרה מסוימת בשירות המדינה. לדרגות המח"ר יש דרגות מקבילות בסולמות מקצועיים אחרים. כך, לדוגמה, דרגה 22 בדרגות הסגל המנהלי ודרגה א5 בסולם המשפטנים מקבילות לדרגה 43 בסולם המח"ר. לטבלת ההקבלות ראו תקשי"ר, ס' 11.454, זמין בכתובת <a href="http://takam.mof.gov.il/doc/nasham/nashamprod.nsf">http://takam.mof.gov.il/doc/nasham/nashamprod.nsf</a>	72	החוק המוצע, ס' 56.
		73	החוק המוצע, ס' 54.
		74	נציבות שירות המדינה. דוח ועדת הרפורמה לשינוי מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013) (להלן: דוח הרפורמה).
		75	החלטה 481 של הממשלה ה-33 "דוח הועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (2013.6.30) (להלן: החלטה 481).
		76	החלטה 3993 של הממשלה ה-32 "שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (2011.12.18).

- 88 שם, ס' 11.454 (א). במקרים יוצאים-מן-הכלל אפשר להזמין מומחה חיצוני בתחום שהמשרה עוסקת בו במקום נציג של משרד אחר, אך ההזמנה נשארת בידי הנציבות (שם, ס' 11.456 (ז)).
- 89 שם, ס' 11.465 (ב).
- 90 שם, ס' 11.484.
- 91 שם, ס' 11.483.
- 92 ראו לעיל הע' 40.
- 93 ריאיון עם רון צור, הממונה על יישום הרפורמה בשירות המדינה (15.1.2015).
- 94 שביט, לעיל הע' 1.
- 95 משרד ראש הממשלה. דו"ח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה 5 (2013) (להלן: דוח המשימות) (ההדגשה הראשונה במקור, ההדגשה השנייה הוספה).
- 96 ראובן פרנקנבורג "אגף התקציבים - מה ניתן לעשות?" (מאמר מדיניות, ירושלים: פורום קהלת למדיניות, צפוי להתפרסם ב-2015).
- 97 אבי בן בסט ומומי דהן מאן הכוחות בתהליך התקצוב עמ' 41 ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.
- 98 שם, בעמ' 57.
- 99 ראו דוח המשימות, לעיל הע' 95; החלטה 481, לעיל הע' 75.
- 100 Yoav Dotan, *Lawyering for the Rule of Law: Government Lawyers and the Rise of Judicial Power in Israel* (Cambridge UP 2014) ראו במיוחד שם, פרקים 2 ו-4.
- 101 המונח הוא של דותן - "Lawyer for the rule of law" (התרגום שלנו - יי' קי' וא' ב"ש).
- 102 ראו הודעת נשי"מ סג' 6 "עריכת מכרזים בין-משרדיים למשרות משפטיות", פס' 4 (20.11.2002) (להלן: הודעת נשי"מ סג' 6). הסדר דומה חל על יחידות נוספות, ביניהן אגף התקציבים במשרד האוצר, אולם לפי המסורת של יחידה זו, ראש האגף הוא תמיד מינוי המגיע מחוץ לשירות המדינה. ראו פרנקנבורג, לעיל הע' 96.
- 103 החוק המוצע, ס' 51; להגדרות של המונחים המשמשים בסעיף זה ראו החוק המוצע, ס' 43.
- 104 זאת רמת התפקיד שהנציבות מגדירה כ"בכיר", נפי שמשתקף מהנוהל החדש (מיוני 2013) להרכבת ועדות בוחרים. ראו לעיל חלק ג(א) והע' 91-87.
- 105 ראו הודעת נשי"מ סג' 6, לעיל הע' 102.
- 106 דוגמה לכך, לכאורה, היא מינויו של עו"ד שי ניצן לתפקיד פרקליט המדינה בנובמבר 2013. ניצן היה מועמד שנוי במחלוקת בשל התנהלותו בתפקיד המשנה לפרקליט המדינה לתפקידים מיוחדים, העוסק בעברות ביטוי ובעברות אחרות בעלות אופי פוליטי. אולם בתוך משרד המשפטים הוא נחשב המועמד החזק ביותר לתפקיד. היועץ המשפטי לממשלה, יהודה ויינשטיין, שעמד בראש ועדת האיתור לתפקיד, הצהיר כי הוועדה בראשותו תציג לפני הממשלה מועמד אחד בלבד, וניצן נבחר על-ידי הוועדה להיות אותו מועמד. ראו רויטל חובל "שי ניצן ימונה לפרקליט המדינה הבא" הארץ <http://www.haaretz.co.il/news/19.11.2013> law/1.2168927, שם נכתב כי ניצן "סומן מלכתחילה כמועמד המועדף על היועץ המשפטי לממשלה". אילו אומץ במקרה זה הנוהל המוצע כאן, הייתה הממשלה יכולה לבחור כמועמד אחר (אחד מבין שלושה לפחות), ואולי אף מועמד מחוץ לשירות המדינה.
- 107 החוק המוצע, ס' 51(ו).
- 108 חוקים נוספים המעניקים סמכויות לנציב הם:
- חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התשי"ל-1970 - סמכות להחליט על יציאה לקצבה (ס' 18 ו-166);
  - חוק שירות המדינה (משמעת), התשנ"ג-1963 - סמכות התערבות בהחלטות של ועדת משמעת (ס' 26, 42 ועוד);
  - חוק שירות המדינה וסיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים, התשי"ט-1959.
- 109 חשוכת דוברות הנציבות במענה לפנייתנו.

110 בפסק-הדין בבג"ץ 1800/07 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה**, פס"כ 3 (פורסם בנבו, 17.10.2008). העניק בית-המשפט להוראות התקשי"ר מעמד של הוראות מנהליות:

"התקשי"ר הינו אנד של הוראות המתפרסם על-ידי נציבות שירות המדינה, החל על עובדי המדינה ומפרט את יחסי העבודה כשירות, זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה והכללים החלים עליהם במקום העבודה ובקשר אליו... חלק מסעיפי התקשי"ר הם למעשה הוראות אשר נקבעו בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה והועתקו אל התקשי"ר; חלק אחר של סעיפי התקשי"ר מבוססים על הסכמי עבודה והסכמים קיבוציים בין המדינה לנציבות עובדי המדינה; ולבסוף, התקשי"ר מכיל גם הוראות מנהליות שונות מטעם נציבות שירות המדינה, שעניינן סדרי מנהל וכללי התנהגות במקום העבודה."

התיאור שלעיל אינו מדויק. התקשי"ר אינו אוסף של הוראות סכמיות וכללי התנהגות בלבד. חלקים נרחבים של התקשי"ר אומנם מבוססים על חקיקה קיימת, על חקיקת-משנה ועל החלטות ממשלה, אך התקשי"ר כולל גם הסדרים עקרוניים שמן הראוי לעגנם בחקיקה ראשית, ולא בתקנות.

111 דוגמות:

א. התקשי"ר מסדיר (בפרק 13.6) את הסוגיה של ניגוד עניינים בשירות המדינה, אך הסדרה זו נעדרת מקור חוקי. בתגובה על שאלתה שהפנינו לנציבות שירות המדינה נענינו כי מקור ההסמכה הוא מכוח הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה בלבד.

ב. התקשי"ר מזכיר מינוי זמני, מינוי בחוזה מיוחד, מינוי בפועל ומילוי-מקום, משרה זמנית ועובד זמני. לא ברור מכוח איהו חוק הנציב יונק את סמכויותיו בסוגיות אלה. באופן כללי, בסוגיית המינויים התקשי"ר אינו נהיה, ולוקה בסתירות פנימיות בולטות. לדוגמה, ס' 16.414 קובע כי אדם שהנציב קבע כי עבודתו חיונית למדינה, וכי אין אפשרות להעסיקו במסגרת תנאי העבודה והשכר המקובלים בשירות המדינה, יועסק על-פי חוזה מיוחד לתקופה של עד 5 שנים, הניתנת להארכה ל-5 שנים נוספות. לעומת זאת, תקנות שירות המדינה (מינויים) (תקופת כהונה של עובדים זמניים), התש"ך-1960, קובעות כי תקופת כהונתו של עובד זמני תסתיים לא יאוחר מתום שנת הכספים שבה מלאו שתי שנים לתקופת כהונתו כעובד זמני, וכי מינוי בפועל למשרות כהונות אישור ממשלה מוגבל לשלושה חודשים.

ג. ס' 11.492 (ג) לתקשי"ר קובע כי נציב שירות המדינה רשאי לבטל החלטה של ועדת מינויים אם מצא כי המועמד שנבחר אינו עונה על דרישות המשרה או אם נמצאו פגמים בהליכי המכרז. לעומת זאת, הוראת ס' 46 לחוק

המינויים אינה מעניקה לנציב סמכות כללית לבטל החלטה של ועדת המינויים, אלא קובעת רק שני מקרים מוגדרים שבהם יוכל הנציב למנוע את מינויו של אדם: (1) אם אותו אדם עבר עברה על החוק או יש לו עבר פלילי; (2) אם הוא פוטר בהליך משמעותי שנערך לפי חיקוק. יתר על כן, החלטה של הנציב למנוע מינוי כאמור טעונה אישור של ועדת שירות המדינה.

ד. גם כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 (<http://www.csc.gov.il/DataBases/Rules/Documents/takanot55.pdf>), שהם אנד נוסף של תקנות שאינן חלק מהתקשי"ר, אינם באמת אנד של כללים טכניים ליישום החוק. ההסדרים שנקבעו שם רחבים בהרבה ממסגרת הסמכות שהוענקה לנציב על-פי חוק. לדוגמה:

(1) ס' 35א לכללים קובע את סמכותו של הנציב להורות על בדיקת נתונים אישיים של מועמד במסגרת הביטחון, אצל מוריו, במשטרה וכו'.

(2) ס' 18 מקנה לנציב סמכות לפטור ממבחן חרף האמור בס' 24 לחוק המינויים.

(3) ס' 20 מסמיך את הנציב להחליט על דעת עצמו לא להזמין מועמד למבחן אם הוא סבור כי לא מתקיים באותו מועמד תנאי הכרחי אובייקטיבי לכשירות לתפקיד.

(4) ס' 52א(א) מעניק אף הוא לנציב סמכות לפטור מועמד ממבחן אם שוכנע כי המועמד מתאים למשרה, בניגוד לכתוב בחוק המינויים.

112 החוק אינו משקף בהכרח את הפרקטיקה. הרפורמה בשירות המדינה שתידון בהמשך "אומצה" בהחלטה 481, לעיל הע' 75. לא ברור מהי סמכות הממשלה "לאמץ" רפורמה בתחום הנתון לכאורה למרותם של הנציב ועדת שירות המדינה.

113 ס' 7 לחוק המינויים.

114 ס' 8 לחוק המינויים.

115 החוק המוצע, ס' 7.

116 החוק המוצע, ס' 6.

117 החוק המוצע, ס' 8.

118 החוק המוצע, ס' 10, והגדרת "הוועדה" בפרק ההגדרות (ס' 1).

119 החוק המוצע, ס' 75(ב).

120 החוק המוצע, ס' 75, והגדרת "הוועדה" בפרק ההגדרות (ס' 1).

121 החוק המוצע, ס' 15.



149 החוק המוצע, ס' 7.	122 מחיקת ס' 8 מחוק המינויים המקורי.
150 החוק המוצע, ס' 6.	123 החוק המוצע, ס' 54.
151 החוק המוצע, ס' 8.	124 אסף שפירא "עשור למרכז המחקר והמידע של הכנסת" פרלמנט 66 (2010), זמין באתר של המכון הישראלי לדמוקרטיה ( <a href="http://www.idi.org.il">http://www.idi.org.il</a> ).
152 החוק המוצע, ס' 10, והגדרת "הוועדה בפרק ההגדרות (ס' 11).	125 Deutscher Bundestag, "Personalausgaben für" לעיל הע' 44.
153 החוק המוצע, ס' 75(ב).	126 פרק ז לחוק המוצע (ס' 66-69).
154 החוק המוצע, ס' 75, והגדרת "הוועדה בפרק ההגדרות (ס' 11).	127 ס' 55 לחוק המינויים הקיים, ס' 75 לחוק המוצע.
155 החוק המוצע, ס' 15.	128 תיקון זה לחוק המינויים הוצע על-ידי יאיר שפירא, עמית-מחקר בכרום קהלת למדיניות.
156 מחיקת ס' 8 מחוק המינויים המקורי.	129 ס' 23 לחוק המינויים המקורי מופיע, עם שני התיקונים המוצעים, כס' 64 לחוק המוצע.
157 חוק המוצע, ס' 54.	130 החוק המוצע, ס' 60(אז)-ב).
158 פרק ז לחוק המוצע (ס' 66-69).	131 החוק המוצע, ס' 60(ב).
159 החוק המוצע, ס' 21.	132 החוק המוצע, ס' 60(ט).
160 ס' 23 לחוק המינויים המקורי מופיע, עם שני התיקונים המוצעים, כס' 64 לחוק המוצע.	133 החוק המוצע, ס' 60(ו).
161 צולם בגנזך המדינה. בשל העניין ההיסטורי שבדבר מובאים רשימת המשתתפים וסדר-היום שהיה מונח על שולחן הממשלה באותה ישיבה.	134 החוק המוצע, ס' 63(3).
162 בנימין אקצין עיקרי המינהל הציבורי עמ' 53-55 (תל-אביב: הוצאת דביר, התשי"ב).	135 החוק המוצע, ס' 60(ב)-ג).
163 שם, בעמ' 244.	136 החוק המוצע, ס' 60(אז-3).
164 שם, בעמ' 244.	137 החוק המוצע, ס' 60(ט).
165 שם, בעמ' 240-241.	138 החוק המוצע, ס' 60(ד).
166 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה דין וחשבון כרך א עמ' 101-103 (1989).	139 החוק המוצע, ס' 60(ה).
167 יצחק זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ 19, 23-24 (1990).	140 החוק המוצע, ס' 63(4).
168 שם, בעמ' 20.	141 החוק המוצע, ס' 62.
169 שם, בעמ' 26: "אני סבור שטיעון זה אינו מבוסס... הוא טיעון חלש מאוד לגבי משרדים ממשלתיים וגופים מנהליים אחרים המבצעים בעיקר תפקידים מקצועיים-טכניים, כמו המוסד לביטוח לאומי או משרד-התחבורה, שבהם אין כמעט משמעות להבדלי השקפות בין ימין לבין שמאל." זמיר, משפטן במקצועו, מפגין במילים אלה חוסר מודעות מוחלט כמעט לוויכוחים בין המחנות הפוליטיים בישראל, כמו-גם במדינות המערב ככלל, בנושאים כגון היקפה של מדינת הרווחה, חשיפת משקים לסחר חופשי (לדוגמה, ברכבים ובדלק) וכדומה.	142 החוק המוצע, ס' 61.
170 שם.	143 החוק המוצע, ס' 56.
171 דרי, לעיל הע' 32, בעמ' 45.	144 החוק המוצע, ס' 54.
	145 החוק המוצע, ס' 51; להגדרות של המונחים המשמשים בסעיף זה ראו החוק המוצע, ס' 43.
	146 זאת רמת התפקיד שהנציבות מגדירה כ"בכיר", כפי שמשתקף מהנוהל החדש (מיוני 2013) להרכבת ועדות בוחנים. ראו לעיל חלק ג3(א) והע' 87-91.
	147 ראו הודעת נש"מ סג/6, לעיל הע' 102, כס' 4. הסדר דומה חל על יחידות נוספות, ביניהן אגף התקציבים במשרד האוצר, אולם לפי המסורת של יחידה זו, ראש האגף הוא תמיד מינוי המגיע מחוץ לשירות המדינה. ראו פרנקנבורג, לעיל הע' 96.
	148 החוק המוצע, ס' 51(ו).

172 שם, בעמ' 22.

173 רבקה אמדו "איוונים, בלמים ומינויים בשירות המדינה: הניסיון הישראלי מזווית משווה" (המחלוקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן, יוני 2001).

174 יצחק גל-נור "הכשיר בין הכשירים או המקורב מבין המקורבים?" **פרלמנט** 69 (2011), זמין באתר של המכון הישראלי לדמוקרטיה (<http://www.idi.org.il>).

175 כמוזכר בפסק-דין **הסתדרות**, לעיל הע' 47, פס' 13 ו-17.

176 פסק-דין **הסתדרות**, לעיל הע' 47.

177 ומה בנוגע להחלטת הממשלה הראשונה למתן פטור ממכרז - החלטה הקובעת כי המשרות המפורסות בתוספת לחוק הן "סוג משרות" הפטורות ממכרז? ההתייחסות בפסק-הדין להחלטה זו היא כאל החלטה למתן פטור חד-פעמי, אשר חל אך ורק על משרות שכבר נכללו בתוספת לחוק לפני קבלת החלטה. בג"ץ סבר כי אי-אפשר להסתמך על החלטה זו כבסיס למתן פטור ממכרז למשרות על-ידי עצם הוספתן לתוספת לחוק. שם, פס' 14.

178 שם, פס' 10, 14 ו-12 (ההדגשה הוספה).

179 זמיר, לעיל הע' 168, בעמ' 21, מובא בפסק-דין **הסתדרות**, לעיל הע' 47, פס' 8.

180 בג"ץ 7157/95 **ארד נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נ(1) 573, 596 (1996).

181 פסק-דין **הסתדרות** (לעיל הע' 47) עורר ביקורת

מצד מומחים לשיטת הממשל הישראלית מתחום מדעי המדינה. לדעתו של דוד דרי, בשיטת הממשל הישראלית מותר לשר לפעול להגשמת מדיניותו באמצעות מינוי בכירים לפי שיקול-דעתו, וכראיה לכך הוא מביא את קביעת המחוקק בס' 23 לחוק המינויים, המאפשר לשרים למנות פקידיים בכירים לחפקידי-מפתח על-פי שיקול-דעתם. דרי טוען כי לא בכדי דחתה הממשלה את ההמלצות משנת 1982 של ועדת גבאי, אשר קבעה כי השימוש שנעשה בפטור מחובת המכרז סוטה מכוונתו המקורית של המחוקק עד כדי עיוות הנושא כולו. אלא שביט-המשפט משתמש בהמלצותיה של ועדת גבאי לביסוס פסיקתו. בהקשר זה יפים דבריו של דרי, שנאמרו סמוך להתייחסותו להמלצותיה של ועדת גבאי: "זכותם של המבקרים לחלוק על קביעת המחוקק אינה מקנה להם את הזכות לפסוק, כי מינויים שנעשו על פי דין הם מינויים פטולים." ראו דרי, לעיל הע' 32, בעמ' 54-58. אף דורון נבות, הנוקט גישה ביקורתית כלפי מינויים "פוליטיים", מבקר את החלטת בית-המשפט ואת האפיון החדגוני של "מינויים פוליטיים" אשר חדר לפסיקה בעקבות כתיבתו של זמיר: "בחלק מפסקי הדין הסתפק בית המשפט באפיון כללי של מה שמכונה על-ידו 'מינוי פטולי', ובחלק אימץ בית המשפט את הגדרתו של יצחק זמיר... למעשה, בית המשפט גם לא הציע פירוט של מקרים שמהווים את המכלול וההיקף של התופעה - כתחליף להגדרתה - ולא קבע רשימה של חזקות עובדתיות המקימות חשד ממשי (חשד הניתן להפרכה) לקיומו של מינוי פוליטי. במקום זאת הסתפק בית-המשפט בדוגמאות למצבים טיפוסיים שמעוררים חשד מהותי לקיומו של מניע פוליטי... כך או אחרת בית-המשפט לא סיפק הגדרה למינוי פוליטי." דורון נבות "מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל" 12 (נייר-עמדה, אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוק, 2007).



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-10-9



9 789657 674109