

הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה

אסף שפירא

אוגוסט 2018



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
19



הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה

אסף שפירא

הצעה לסדר 19

אוגוסט 2018

Appointment of the Civil Service Commissioner: A Proposal for Change
Assaf Shapira

עריכת הטקסט: תמר שקד, דקלה מארק אופנהיימר
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-228-5 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ח
נדפס בישראל, 2018

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	1. תפקיד נציב שירות המדינה
12	2. הליך מינוי נציב שירות המדינה היום
16	3. משך כהונת הנציב וסיום תפקידו
17	4. פגמים בהליך מינוי הנציב
17	א. עיכוב במינוי
19	ב. ניסיון קודם של המועמדים לתפקיד הנציב
21	ג. ועדת המינויים
	5. מינוי מועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה בדמוקרטיה אחרות:
22	מבט משווה
24	6. תיקון ההליך הקיים למינוי נציב: המלצה
25	א. הרכב ועדת האיתור
27	ב. המלצות ועדת האיתור
28	ג. ייצוג הולם בוועדת האיתור
29	ד. לוח זמנים קשיח בוועדת האיתור
29	ה. הגדרת תנאי סף למינוי נציב
32	ו. הגברת השקיפות בהליך המינוי
33	ז. סיום כהונת הנציב
34	ח. תקופת צינון
36	7. דיון וסיכום

39 נספח 1: ניסיון מקצועי קודם של נציבי שירות המדינה בישראל
בשלושים השנים האחרונות

40 נספח 2: שיטת מינוי נציב שירות המדינה בישראל -
ההליך הקיים וההליך המוצע

42 נספח 3: ניסיון מקצועי קודם של ראשי השירות הציבורי
האחרונים בשבע דמוקרטיות

תקציר

על פי הליך המינוי הנהוג היום, נציב שירות המדינה ממונה על ידי הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה לאחר מתן חוות דעת של ועדת מינויים על המועמד. ואולם בשני הליכי המינוי האחרונים לתפקיד התגלו פגמים ניכרים שמחייבים בדיקה מחודשת של שיטת המינוי. מסמך זה עורך בחינה כזאת ומעלה כי יש צורך לאמץ שיטה חלופית אשר תסייע להבטיח מינוי נציב מקצועי ועצמאי בהליך יעיל. שיטת המינוי המוצעת כאן היא ועדה לאיתור מועמדים.¹

1 לאחרונה הונחו על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק המבקשות אף הן למנות את נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – ועדת איתור למינוי נציב שירות המדינה), התשע"ז-2017; והצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – ועדת איתור למינוי נציב שירות המדינה), התשע"ח-2017.

1. תפקיד נציב שירות המדינה

נציב שירות המדינה עומד בראש נציבות שירות המדינה, יחידת סמך במשרד ראש הממשלה האחראית לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הלכה למעשה, הנציב אחראי על למעלה משבעים אלף עובדי מדינה. כראש מערך שירות המדינה לנציב יש סמכויות ניהוליות וסמכויות סטטוטוריות רבות שנקבעו בחוקים, בחקיקת משנה ובהחלטות ממשלה. תפקידי הנציב הם בין השאר:

ראש ועדת שירות המדינה; יושב הראש של ועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה, המחווה דעתה על מינויים של מנכ"לים במשרדי הממשלה ושל משרות בכירות אחרות הפטורות ממכרז, וחבר בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (שכונתה ועדת טירקל, עד שאליעזר גולדברג מונה לעמוד בראשה במאי 2018)¹, המחווה את דעתה על מועמדים לשבע המשרות הבכירות ביותר בשירות הציבורי (למשל משרת הרמטכ"ל); חבר בוועדות איתור (באופן אישי או באמצעות נציג) שתפקידן לאתר מועמדים לתפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה, ושותף בקביעת נציגי הציבור בוועדות אלה; מייצג את הממשלה (עם הממונה על השכר) כמעסיקה בכל הקשור לקביעת תנאי העבודה והשכר של עובדי המדינה; בעל סמכויות מעין-שיפוטיות בשירות המדינה (למשל, ממונה על המשמעת ומכריע בעררים על פיטורים); ממלא תפקיד מרכזי בכל הנוגע לקביעת כללי המכרזים וניהולם, גיוס עובדים וקידומם (או פיטוריהם), הכשרת עובדים, חלוקת התפקידים והסמכויות בין היחידות השונות, קיום פעולות רווחה לעובדים וקביעת הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) והנחיות אחרות. יתר על כן, לנציב יש השפעה על גופים מחוץ לשירות המדינה, למשל על חברות ממשלתיות ועל גופים ציבוריים אחרים רבים המשתמשים באמות המידה שנקבעו בתקשי"ר. מדובר אפוא באחד התפקידים החשובים והמשפיעים ביותר בשירות הציבורי בישראל.

משרת הנציב אינה משרת אמן אלא משרה מקצועית ואפוליטית במהותה.² עם זאת, הממשלה היא הממנה את הנציב (ראו להלן). אופן מינויו הוא ביטוי לפשרה

1 החלטת ממשלה מס' 3839, מיום 27.5.2018.

2 בג"ץ 4446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נ(3), 705, 707 (1996); בג"ץ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 17.5.2011).

שגובשה בעבר בין שתי תפיסות של השירות הציבורי: תפיסה ממלכתית ותפיסה פוליטית (או תנועתית). נקבע שבעוד רובם המכריע של המינויים בשירות הציבורי בישראל יהיו עצמאיים ומקצועיים (כלומר, מינויים באמצעות מכרז), הדרגים הבכירים ביותר (כמו נציב שירות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"לים במשרדי ממשלה) ימונו על ידי פוליטיקאים, במטרה להבטיח גמישות מרבית בהליך המינוי והרמוניה בין הדרג הנבחר ובכירי שירות המדינה.³ הסמכות למנות את הנציב הופקדה אפוא בידי הממשלה בנאמנות עבור הציבור, והדבר מחייב אותה למנות אדם כשיר ומתאים לתפקיד, והנציב, מצידו, מחויב לגלות בפעולותיו שיקול דעת עצמאי. שני המאפיינים הבולטים הנדרשים מהנציב הם אפוא מקצועיות ועצמאות.

יודגש שהעצמאות בעת מילוי תפקידו נדרשת מהנציב, ומפקידים בכירים אחרים, ללא קשר לשיטת המינוי. זו מסתמכת על עקרון עצמאות שיקול הדעת של רשות מוסמכת,⁴ והיא הכרחית לצורך תפקוד תקין של השירות הציבורי. כך למשל, הדרג הנבחר הוא הממונה על קביעת המדיניות, ועל הפקידים מוטל לסייע לו בכך בכפוף לאינטרס הציבורי – להציג לפני הדרג הממונה את ההיתכנות של הצעותיו ואת החלופות להצעות אלה (גם אלה שהדרג הנבחר לא בהכרח מעוניין בהן), לרבות היתרונות והחסרונות של כל חלופה; ולפעול כמיטב יכולתם כדי לקדם הסתכלות לטווח הארוך – כמשקל נגד לנטייה של פוליטיקאים להתמקד בטווח הקצר בלבד.⁵ נוסף על כך, מוטל על הפקידים ליישם כל החלטה שיקבל הדרג הנבחר, אך עליהם לעשות זאת לא רק באופן מקצועי אלא גם בכפוף לחוק.

לנציב שירות המדינה גם מוענקות סמכויות רבות שהוא נדרש להפעיל באופן עצמאי – למשל, בכל הנוגע לפיטורי עובדים ולהשגות על מכרזים, ובתפקידו כיו"ר ועדת שירות המדינה. בהקשר זה אזכיר שלפי הפסיקה והחקיקה, תפקיד הנציב הוא עצמאי יותר מתפקיד של מנכ"ל במשרדי ממשלה. הדבר בא לידי

3 דוד דרי, מינויים פוליטיים בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקביוצ המאוחד, 1993, עמ' 39-40.

4 ראו דפנה ברק־ארז, משפט מינהלי, כרך א, חל אביב: לשכה עורכי הדין, 2010, עמ' 200-161.

5 למאפיינים אלה של עבודת הפקידים הבכירים ראו למשל יוסי קוצ'יק, "דוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר", 2017.

ביטוי בכך שכהונתו של מנכ"ל אינה קצובה והממשלה יכולה להדיח מנכ"ל מכהן בכל עת,⁶ ואילו לנציב כהונה קצובה (שש שנים) ואפשר להדיחו רק בהליך מסודר ובכפוף לעילות ספציפיות (ראו פירוט בהמשך).⁷

בשנים האחרונות נציב שירות המדינה מתמודד עם אתגרים לא פשוטים המדגישים את הצורך במינוי נציבים מקצועיים ועצמאיים. אתגרים אלו הם משני סוגים עיקריים: ראשית, קידום הרפורמה המקיפה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מדובר ברפורמה שממשלת ישראל החליטה עליה בשנת 2011,⁸ היא מתבססת על המלצות ועדה שהוקמה לעניין זה משנת 2013,⁹ ומטרתה לתת מענה לבעיות כגון היעדר ראייה ארוכת טווח ומערכתית ותפיסה סדורה בניהול ההון האנושי בשירות, היעדר גמישות מספקת בניהול ההון האנושי על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, חולשה ב"עמוד השדרה הניהולי" ואי־מיצוי הפוטנציאל הגלום בעובדים. רפורמה זו נתקלת בקשיים רבים, בכלל זה חוסר שיתוף פעולה מצד חברי הממשלה וגורמים בשירות המדינה, והיא נמצאת ברגע קריטי לעתידה, שבו על הנציב לפעול בנחישות להשלמתה.¹⁰ שנית, לחצים כבדים מצד פוליטיקאים המעוניינים ברפורמות אחרות בשירות המדינה, ובעיקר בהגברת השפעתם של השרים על מינויים בכירים. עניין זה מתבטא, למשל, בהחלטת הממשלה למנות משנים למנכ"לים במשרדי הממשלה כמשרות אמון, או בהצעת החוק לשנות את שיטת המינוי של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה.¹¹

6 ואכן מקובל ששרים חדשים מחליפים מנכ"ל מכהן.

7 על הליך מינוי מנכ"לים ראו תקשי"ר, סעיף 17.1. יצוין כי כל המסמכים הנוגעים לחקיקה ופסיקה שמסמך זה מתייחס אליהם נבדקו לאחרונה בחילת יולי 2018, וייתכן שהשתנו מאז.

8 החלטת ממשלה מס' 3993, מיום 18.12.2011.

9 משה דיין, "דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", 2013.

10 מבקר המדינה, "הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה", דוח ביקורת מיוחד, 2017.

11 לעניין מינוי משנים למנכ"לים ראו החלטת ממשלה מס' 3075, מיום 15.10.2017; לעניין מינוי יועצים משפטיים במשרדי הממשלה ראו הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (חיקון - מינוי יועצים משפטיים של משרדים), החש"ז-2017.

הנציב יכול להשפיע על רפורמות אלה, בין היתר, בתפקידו כיושב הראש של ועדת שירות המדינה. כאמור, מחובתו של הנציב להתמודד עם אתגרים אלה ואחרים באופן עצמאי, לטובת האינטרס הציבורי ולפי מיטב שיקול דעתו, ואם תתקבל החלטה חוקית בעניין, עליו לפעול ליישומה.

2. הליך מינוי נציב שירות המדינה היום

לפי סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), מינוי נציב שירות המדינה פטור מחובת מכרז. לפי החלטת ממשלה מ-1999, כישוריו של מועמד לתפקיד הנציב והתאמתו הכללית למשרה ייבדקו על ידי ועדת מינויים.¹² היום הליך המינוי של הנציב מבוסס על ההליך הרגיל למינוי באמצעות ועדת מינויים, המכונה "ועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה",

כפי שמפורט בהנחיות נציב שירות המדינה¹³ ובשינויים מסוימים שיפורטו להלן. בהליך ארבעה שלבים עיקריים (ראו נספח 2):

(א) הצגת מועמדות

ראש הממשלה, בתפקידו כשר האחראי על נציבות שירות המדינה, נוקב בשמו של מועמד יחיד שהוא מעוניין בו ומעביר את נימוקיו לוועדת המינויים. המועמד מצידו ממלא שאלון ומספק קורות חיים ורשימת ממליצים.

12 החלטה ממשלה מס' 345, מיום 14.9.1999. בפועל השתמשו בוועדת מינויים לבדיקת התאמתו של מועמד לתפקיד הנציב עוד קודם לכן, בשנת 1993 (מינוי יצחק גלינור) ובשנת 1996 (מינוי שמואל הולנדר).

13 הנחיות נציב שירות המדינה, הנחיה 1.3, נוהל עבודה ועדת המינויים. התקש"ר, בסעיפים 11.961 ו-11.963, קובע במפורש שנציב שירות המדינה יתמנה לפי הליך זה.

(ב) בדיקות משפטיות

המועמדות נבחנת על ידי גורמים משפטיים (בעיקר היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה). אלו בוחנים סוגיות של ניגוד עניינים, של עבירות משמעת ושל עבירות פליליות, ויכולים לקבוע שיש עילה לפסילת המינוי או שיש צורך לקבוע הסדר למניעת ניגוד עניינים.

(ג) חוות דעת של ועדת מינויים

על ועדת המינויים מוטל, כאמור, לבחון את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקיד, ויש לה אף אחריות מוגברת לעשות כן, משום שהיא בוחנת משרות הפטרות ממכרז. הוועדה בוחנת את המועמד לפי כמה אמות מידה, ובהן השכלתו, ניסיונו ועיסוקיו הרלוונטיים, תכונותיו האישיות ויכולתו לנהל משא ומתן. על אלה היא יכולה להוסיף אמות מידה אחרות המותאמות לתפקיד. זאת ועוד, בעת גיבוש חוות הדעת, ועדת המינויים צריכה להביא בחשבון סוגיות של ניגוד עניינים ואף יכולה להחליט שלא להמליץ על מועמד אם נמצא ניגוד כזה, אפילו אם היועצים המשפטיים סברו שאפשר להסתפק בהסדר למניעת ניגוד עניינים, אם ועדת המינויים סבורה שניגוד העניינים יגרע באופן משמעותי מיכולתו של המועמד למלא את תפקיד הנציב. כמו כן, ועדת המינויים בוחנת סוגיות של עבירות משמעת, של עבירות פליליות ושל מעשים המעוררים ספק בדבר טוהר המידות של המועמד. אף שאין איסור על מינוי נציב שיש לו זיקה כלשהי לשר או לראש הממשלה, הוועדה צריכה להבטיח שהמינוי נעשה משיקולים עניינים ולא מטעמים של זיקה פוליטית או מטעמים לא ענייניים אחרים, שכן במקרה כזה מדובר במינוי פוליטי.¹⁴ הוועדה מראיינת את המועמד ורשאית לפנות לממליצים שפירט ולאחרים היכולים לתרום לגיבוש ההחלטה.¹⁵ לאחר הבדיקות, הבחינות

14 מינוי פוליטי הוא מינוי שהמניע העיקרי שלו אינו כישורי המועמד אלא קשריו עם הממנה. זהו מינוי פסול, בין היתר משום שהוא מנוגד לחובת הנאמנות של נבחר הציבור ולאינטרס הציבורי. בג"ץ אף קבע שמינוי פוליטי "פוגע בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית". ראו בג"ץ 451/89 הסתדרות העובדים נ' איינשטיין (אר"ש, 51.81.89).

15 ועדה המינויים שבדקה את מועמדותו של משה דיין לתפקיד הנציב בשנת 2011 ראינה, למשל, את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, את הנציב היוצא ואת נציג משרד האוצר; ועדות המינויים שבדקו את מועמדותה של עפרה ברכה לתפקיד נציבת שירות המדינה

והראיונות חברי הוועדה מגבשים את החלטתם. לפנייהם עומדות שתי אפשרויות: להמליץ על המועמד או לא להמליץ עליו. אם יש בוועדת המינויים חברים שמסתייגים מהחלטת הוועדה, הם יכולים לציין זאת ולנמק את עמדתם.

ההבדל העיקרי בין הליך מינוי הנציב ובין הליכי מינוי אחרים שנעשים בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה (למשל מנכ"לים של משרדי ממשלה) הוא בהרכב ועדת המינויים. בדרך כלל בוועדה יש שלושה חברים: יושב הראש – נציב שירות המדינה – ושני נציגי ציבור. בהתאם להחלטת הממשלה משנת 1999,¹⁶ נציגי הציבור נבחרים מתוך רשימה של שמונה נציגי ציבור שממנה ראש הממשלה, בעלי ידע או בעלי ניסיון בתחום המינהל הציבורי וללא זיקות – עסקית, אישית או פוליטית – לחבר ממשלה לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה ועם היועץ המשפטי לממשלה. מינוי שני נציגי הציבור לכל ועדת מינויים ספציפית מתבצע לפי סדר האל"ף-בי"ת, בכפוף לכך שבכל ועדה תשתתף אישה אחת לפחות.¹⁷

הרכב ועדת המינויים למינוי הנציב שונה. אשר לתפקיד יושב הראש, בשני ההליכים האחרונים למינוי נציב, ב־2010 וב־2017, הממשלה החליטה שכיוון שהוועדה בוחנת מינוי לתפקיד נציב שירות המדינה, במקום הנציב עצמו יעמוד בראש הוועדה אדם אחר, לפי בחירתה של הממשלה וללא קריטריונים מנחים, בכפוף לבדיקה משפטית. אשר לנציגי הציבור, בתחילת הליך המינוי ב־2017 הם לא נבחרו לפי סדר האל"ף-בי"ת – החלטת הממשלה נקבה בשני שמות מתוך הרשימה ללא ציון קריטריונים ברורים. בעקבות כך הוגשה ב־2017 לבג"ץ עתירה שבה נטען, בין היתר, שהליך מינוי זה של נציגי הציבור בוועדת המינויים (שלא לפי סדר האל"ף-בי"ת) אינו

מדצמבר 2017 ראינו או ביקשו לראיין נציבים לשעבר, בכירים לשעבר בשירות המדינה, עו"ד שעתר לבג"ץ נגד המינויים ונציגי עמותות.

16 החלטת ממשלה מס' 4892, מיום 7.2.1999.

17 מבקר המדינה ח'אר כשלים אחדים בכל הנוגע למינוי חברי ועדות מינויים – למשל, איש חלקי של ועדת המינויים שליד הנציבות (בוועדה צריכים להיות שמונה חברים שדנים במינויים למשרות שאינן מסווגות, כפי שצוין לעיל, וארבעה חברים שיכולים לדון במינויים למשרות מסווגות); וחלוקת נטל לא שווה בין חברי הוועדה (בשנים 2013–2015 חברת ועדה אחת הייתה חברה בכמהצית מוועדות המינויים). כמו כן, לפי החלטת ממשלה מס' 345, מיום 14.9.1999, נציב שירות המדינה רשאי לצרף לכל ועדת מינויים שני חברים בעלי מומחיות וניסיון רלוונטיים, אך הדבר לא עוגן בנהלים, ובפועל לא השתמשו באפשרות זו. מבקר המדינה, "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", דוח שנתי 66ג' לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, 2016, עמ' 239–241.

תקין.¹⁸ שופטי בג"ץ התייחסו לעתירה זו בכובד ראש, וב־27 בפברואר 2018 הוציאו צו ארעי האוסר על ועדת המינויים להחליט בעניין המועמדת שהוגשה לבחינה בוועדה (עפרה ברכה). ב־29 במרץ 2018 הורו שופטי בג"ץ למשיבים לעתירה לנמק מדוע לא ימונו נציגי הציבור בהתאם לסדר הקבוע בהחלטות הממשלה ולפי הנהלים הרלוונטיים. בעקבות זאת הודיעה המדינה ב־30 באפריל 2018 כי היא תבטל את המינויים של נציגי הציבור שנבחרו על ידי הממשלה ותמנה מחדש שני נציגי ציבור לפי סדר האל"ף־בי"ת הקבוע, וב־13.5.2018 עוגנה ההודעה בהחלטת ממשלה (שבה גם צוין כי בעתיד ייקבע נוהל חדש למינוי הנציב).¹⁹

(ד) החלטת ממשלה

ראש הממשלה מציג לפני הממשלה את הצעתו למנות את המועמד לנציב שירות המדינה, בצירוף המלצת ועדת המינויים, והממשלה מצביעה על המינוי. ראש הממשלה והשרים צריכים להפעיל שיקול דעת עצמאי, ואין הם חייבים לאמץ את המלצת ועדת המינויים, הואיל ומדובר בוועדה ממליצה בלבד ולא בוועדה ממנה, אבל עליהם לייחס להמלצת ועדת המינויים משקל רב ביותר ולסטות ממנה רק אם נמצאו לכך טעמים מיוחדים.²⁰ במילים אחרות, במקרים נדירים בלבד ראש הממשלה, ולאחר מכן הממשלה, יכולים להמשיך בהליך המינוי של מועמד אפילו אם ועדת המינויים לא המליצה למנותו.

על פי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים) וסעיף 18.241 לתקשי"ר, במקרה שאין נציב ממונה, ראש הממשלה רשאי להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד - בתחילה לשלושה חודשים ולאחר מכן לתקופות נוספות, ועד חצי שנה בסך הכול. אם יש "נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת", כפי שמנוסח בתקשי"ר, ראש הממשלה יכול להאריך את המינוי לתקופה ארוכה יותר. כאשר מדובר בתפקידים בכירים אחרים, הטלת התפקיד באופן זמני והארכת הכהונה עד לתקופה של חצי שנה דורשות התייעצות עם נציב שירות המדינה, ולתקופה ארוכה יותר - את הסכמת הנציב והיועץ המשפטי לממשלה. ואולם כיוון שמדובר

18 בג"ץ 7455/17 רפי נץ נ' ראש הממשלה ואח' (פורסם בנבו).

19 החלטת ממשלה מס' 3793, מיום 13.5.2018.

20 הנחיות נציב שירות המדינה, מס' 1.3, נוהל עבודת ועדת המינויים, סעיף 8ד; בג"ץ 5657/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 24.11.2009).

במילוי זמני של תפקיד הנציב, בשני הליכי המינוי האחרונים, היועץ המשפטי לממשלה מילא את תפקיד הנציב בעניין זה.²¹

3. משך כהונת הנציב וסיום תפקידו

לפי החלטת הממשלה משנת 2009, כהונת הנציב קצובה לשש שנים ואי אפשר להאריך אותה.²² לאחר הפרישה מהתפקיד מוטלות על הנציב היוצא חובות צינון, לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה). בתקשי"ר מפורט אופן הפסקת כהונתם של הנציב ושל נושאי משרות בכירות אחרות בזמן כהונתם (אין הכוונה להפסקת כהונה עקב בעיות

משמעת או מטעמי בריאות): ראש הממשלה או מנכ"ל משרדו פונים לוועדת המינויים (אותה ועדה שממליצה על מינוי הנציב) בבקשה להפסיק את כהונת נושא המשרה. בפנייתם עליהם להציג נימוקים ואסמכתאות לבקשה; הוועדה דנה בבקשה, מאפשרת לנושא המשרה לפרט את טיעונו ולאחר מכן מגבשת את המלצתה; בעקבות המלצת הוועדה הממשלה מחליטה בעניין. הוועדה רשאית להמליץ על הפסקת הכהונה אם מתקיים אחד מאלה: אי-התאמה מובהקת לתפקיד; משבר אמון חריף ומתמשך או חילוקי דעות מהותיים ומתמשכים בין הנציב לבין הממונים עליו המונעים תפקוד תקין ויעיל של הנציב.²³ יצוין כי במקרה של בקשה להדחת נציב שירות המדינה, לא ברור מי יעמוד בראש ועדת המינויים שתדון בהדחתו.

21 גם סוגיה זו הוזכרה בבג"ץ רפי נץ, לעיל הערה 18. בעתירה נטען שכיוון שהחוק מחייב להתייעץ עם הנציב המכהן או לקבל את הסכמתו בעניין מינוי זמני לתפקיד הנציב או הארכת המינוי לתפקיד, וכיוון שאי-אפשר לקבל הסכמה ממי שהוטל עליו למלא את התפקיד באופן זמני, המסקנה היא שהחוקק לא התכוון לאפשר מינוי זמני לתפקיד זה. אפשרות אחרת היא שמדובר בלקונה בחוק, והמחוקק לא נתן את דעתו לאפשרות כזו. עם זאת, בג"ץ לא התייחס לטענה זו.

22 החלטת ממשלה מס' 4470, מיום 8.2.2009. ראו גם תקשי"ר, סעיף 11.961.

23 תקשי"ר, סעיף 11.969. ההליך המפורט בתקשי"ר מבוסס על החלטות ממשלה, בין היתר, מס' 4062, מיום 7.9.2008, ומס' 1148, מיום 14.2.2016.

4. פגמים בהליך מינוי הנציב

א. עיכוב במינוי

הליכי המינוי הקודם והנוכחי לתפקיד הנציב התארכו זמן רב. בהליך הקודם חלפה יותר מחצי שנה מאז סיים הנציב המכהן את תפקידו ועד מינוי נציב חדש, ואילו בהליך הנוכחי חלפה למעלה משנה מאז עזיבת הנציב הקודם – וטרם מונה לו מחליף קבוע.²⁴

שמואל הולנדר סיים את כהונתו כנציב שירות המדינה ב־30 באוקטובר 2010, ורק כעבור יותר מחצי שנה, ב־17 במאי 2011, מונה לתפקיד משה דיין. נסיבות העיכוב היו כדלקמן: הממשלה החליטה על הקמת ועדת מינויים לבחינת מועמדים לתפקיד הנציב רק כחודש לאחר שהולנדר כבר סיים את תפקידו,²⁵ אך שעזיבתו הייתה ידועה מדצמבר 2009 לפחות, אז החליטה הממשלה החלטה כללית בעניין קציבת כהונתם של נושאי משרות בשירות המדינה, וממנה נגזר שהולנדר יסיים את תפקידו בסוף יוני 2010;²⁶ חרף החלטה זו הוארכה כהונתו של הולנדר בארבעה חודשים נוספים. לאחר הקמתה של ועדת המינויים הובא לפניו מועמד לתפקיד, והיא דנה במועמדותו, אך ב־4 בינואר 2011 הסיר המועמד את מועמדותו. עוד עיכוב גדול התרחש כיוון שראש הממשלה בנימין נתניהו הציג רשמית את

24 לא נבדקו במסמך זה עיכובים בהליכי מינוי קודמים, מינוי שמואל הולנדר בשנת 1996 והמינויים שקדמו לו, שכן מינויים אלה נעשו בשיטה שונה לגמרי, ללא הכללים הקיימים המסדירים את פעולתה של ועדת המינויים ובטרם נקצבה כהונת הנציב.

25 החלטת ממשלה מס' 2466, מיום 21.11.2010.

26 החלטת ממשלה מס' 1154, מיום 27.12.2009.

מועמדותו של משה דיין שלושה חודשים אחר כך, ב־17 באפריל 2011, והממשלה אישרה את המינוי הזה רק כעבור חודש. בתקופה שבין פרישת הולנדר למינוי דיין שימש אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה (כיום נקרא האגף לממשל וחברה), כנציב זמני.

משה דיין סיים את תפקידו כנציב ב־28 במאי 2017. מועד פרישתו היה ידוע זמן רב מראש, למעשה מראשית כהונתו, כיוון שכהונת הנציב קצובה לשש שנים. ואף על פי כן, רק שבועיים לפני סיום תפקידו של דיין החליטה הממשלה על הקמת ועדת מינויים לתפקיד הנציב.²⁷ תקופה ארוכה לא העביר ראש הממשלה שם של מועמד כלשהו לוועדת המינויים, ויותר מחצי שנה לאחר הקמת הוועדה התחלף יושב הראש שלה (חנן אפרתי החליף את רון שפירא, שהתפטר).²⁸ ב־6 בדצמבר 2017 הוגש שמה של המועמדת עפרה ברכה לוועדת המינויים, ולראשונה התכנסה הוועדה לדון במועמדות זו ב־18 בדצמבר 2017. כאמור, בעקבות עתירה לבג"ץ הודיעה הממשלה שתמנה נציגי ציבור חדשים בוועדה, והיא התכנסה לראשונה לדון במועמדותה של ברכה ב־12 ביוני 2018. ב־23 ביולי 2018 התפרסם כי ועדת המינויים החליטה שלא להמליץ על מינויה של ברכה לנציבה. נכון לכתובת שורות אלו טרם הציע ראש הממשלה מועמד אחר לתפקיד.

עיכוב במינוי נציב הוא תופעה לא־רצויה, משום שיש סכנה שעצמאותו ומקצועיותו של מי שממלא את התפקיד באופן זמני יהיו מוגבלות יותר (בלי להתייחס לזהות האדם שממלא את התפקיד בפועל). בכל הנוגע למקצועיות, ממלא התפקיד הזמני אינו עובר בדיקה של ועדת מינויים ועלול להתקשות במילוי חלק מתפקידי הנציב – משום שהוא עוזב את תפקידו עוד בטרם למד להכיר אותו לעומק, משום שהוא עשוי להתקשות או לא לרצות לקדם תהליכים ארוכי טווח ומשום שמבחינה מעשית הוא עלול שלא ליהנות מאותה סמכות כמו זו שנציב קבוע נהנה ממנה. אשר לעצמאות, מי שהתפקיד הוטל עליו באופן זמני תלוי בראש הממשלה יותר מנציב קבוע, בשל הצורך להאריך את כהונתו מעת לעת ובשל האפשרות להפסיקה בקלות רבה.

27 החלטת ממשלה מס' 2651, מיום 14.5.2017.

28 החלטת ממשלה מס' 3211, מיום 3.12.2017.

יצוין כי הפגמים שצוינו לעיל מאפיינים גם מינויים בכירים זמניים אחרים בשירות המדינה, ומבקר המדינה מתח ביקורת חריפה על השימוש הרווח במינויים כאלה, הנובעים בין השאר מעיכובים בהליכי המינוי.²⁹ אלא שהנזקים הנגרמים בשל עיכוב במינוי הנציב חמורים במיוחד הן בשל תפקידו החשוב והן משום שהפיקוח על מינוי המחליף הזמני רופף בהשוואה למינויים בכירים אחרים בשירות המדינה. כאמור, כדי להאריך את כהונתם של מינויים זמניים לתפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה מעבר לחצי שנה, יש צורך בהסכמת נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, ואילו כדי להאריך את כהונתו של נציב זמני מעבר לחצי שנה, נדרשת רק הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה.

ב. ניסיון קודם של המועמדים לתפקיד הנציב

שלא כמשרות בכירות רבות אחרות בשירות המדינה, כמו מנכ"לים במשרדי הממשלה, למשרת הנציב לא נקבעו תנאי סף פורמליים הנדרשים ממועמדים למשרה, אף על פי שהתפקיד מצריך יכולות וכישורים מגוונים הנוגעים לשני מאפייני התפקיד - מקצועיות ועצמאות. הכוונה היא ליכולות וכישורים כמו ניהול מערך כוח אדם גדול מאוד, היכרות מעמיקה עם משרדי הממשלה, ניהול משא ומתן וקונפליקטים, תכנון ארוך טווח ועמידה בלחצים. כדי להעריך אם לאדם מסוים יכולות וכישורים כאלה, אפשר להסתמך על שני כלי הערכה עיקריים - השכלה גבוהה רלוונטית וניסיון מקצועי - לצד חוות דעת והערכות מקצועיות. ואכן, למשרות בכירות אחרות בשירות המדינה נקבעו תנאי סף הנוגעים להשכלתו של המועמד ולניסיונו המקצועי.

התפקידים שמספקים את ההכנה הטובה ביותר לתפקיד הנציב הם תפקידי ניהול בכירים, בפרט אלה הכרוכים בניהול כוח אדם בהיקפים גדולים במשרדי הממשלה או בנציבות שירות המדינה עצמה. גם ניסיון דומה בגופים מסחריים, בעיקר אם מתלווה לו ניסיון בעבודה מול משרדי ממשלה, עשוי לספק הכנה

29 "מבקר המדינה, מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", לעיל הערה 17.

טובה לתפקיד הנציב. סביר מאוד שמי שמילא תפקידים אלה בעבר מתאים למלא את תפקיד הנציב יותר מאחרים, משום שהתמודד עם אתגרים דומים, עבד מול גורמים דומים ועמד בלחצים דומים לאלה שייתקל בהם כנציב. אפשר גם להניח הנחה מבוססת שמועמדים שלא מילאו בעבר תפקידים ניהוליים בכירים יתקשו למלא את תפקיד הנציב כראוי לא רק בשל היעדר ניסיון מתאים, אלא גם משום שהם ייתפסו מראש כחלשים יותר ולכן יתקשו להפעיל את סמכותם. ניסיון מקצועי הולם עשוי לתרום גם לעצמאותו של הנציב. אף שהדבר אינו מובטח, סביר להניח שאדם שמילא בעבר תפקידים בכירים ועמד בלחצים מצד פוליטיקאים ובעלי אינטרס אחרים ייטיב להתמודד עם לחצים דומים בעת כהונתו כנציב. כמו כן, ייתכן שמי שמונה לתפקיד נציב אף שאין לו הניסיון המקצועי הנתפס כמתאים "יכיר טובה" למי שמינו אותו (ראש הממשלה ושרי הממשלה) ויתקשה יותר לעמוד בלחצים של גורמים אלה ולשמור על עצמאותו.

סקירת הניסיון המקצועי של נציבי שירות המדינה שכיהנו בישראל בשלושים השנים האחרונות מלמדת שהנציבים שמונו בעבר מילאו תפקידים המספקים הכנה ראויה לתפקיד (לפירוט ראו נספח 1). שני נציבים, עמנואל שרון ומאיר גבאי, היו קודם לכן מנכ"לים של משרדי ממשלה חשובים. שמואל הולנדר שימש קודם לכן בתפקידים משפטיים בכירים בנציבות ובמשרד ראש הממשלה וכן בתפקיד מזכיר הממשלה. פרוף' יצחק גלינור היה נציב יוצא דופן, שכן לא היה בעל ניסיון בשירות המדינה, אך הוא הביא עמו ערך מוסף חשוב מאוד בדמות מומחיות אקדמית בתחום המינהל והמדיניות הציבורית וניסיון מעשי בקידום רפורמות בניהול כוח אדם בגופים שונים.

לעומתם, משה דיין אומנם צבר ניסיון נכבד ונמנה עם הסגל הבכיר של שירות המדינה - הוא כיהן כיועץ המשפטי של משרד המשפטים - אך הוא לא כיהן בתפקידי ניהול בכירים במשרדי ממשלה, בתפקידים בכירים בנציבות עצמה או בתפקיד אחר שהעניק למינויו ערך מוסף ממשי; כך גם המועמדת האחרונה שהציע ראש הממשלה (נכון לזמן כתיבת שורות אלה), עפרה ברכה, שמכהנת כמנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים וקודם לכן כיהנה כיועצת בכירה למנכ"ל משרד התחבורה. כאמור, ובלי להתייחס לכישורים של אנשים ספציפיים, סביר שמי שממונה לתפקיד הנציב ולא כיהן קודם לכן בתפקידים המספקים הכנה ראויה, יתקשה להפגין רמה גבוהה של מקצועיות ועצמאות.

ג. ועדת המינויים

אף שגם ההליכים המתקיימים בוועדות מינויים אחרות בישראל, כמו הוועדות הדנות במינוי מנכ"לים במשרדי ממשלה, אינם מבטיחים מינוי עצמאי ומקצועי, הם כוללים כלים המסייעים לבחירת מועמדים מתאימים וראויים. ברם, כלים אלה אינם עומדים לרשותה של ועדת המינויים הבוחנת מועמדים לתפקיד הנציב. הכוונה במיוחד היא לכך שבועדות אחרות, יושב ראש הוועדה הוא נציב שירות המדינה - כלומר, אדם בעל היכרות מעמיקה עם שירות המדינה, שמצופה ממנו לגלות מידה רבה של עצמאות. לעומת זאת, בוועדת המינויים הבוחנת מועמדים לתפקיד הנציב, יושב הראש של הוועדה נבחר על ידי הממשלה, ללא כל קריטריונים שיבטיחו את עצמאותו ואת מקצועיותו, מלבד בדיקה משפטית. הבדל דומה התקיים עד לאחרונה גם בנוגע לאופן המינוי של שני נציגי הציבור: בוועדות אחרות שני נציגי הציבור נבחרים מתוך רשימה של שמונת נציגי הציבור היושבים בוועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה, לפי סדר האל"ף-בי"ת, במטרה למנוע מינוי נציגים ספציפיים שיקלו את הכשרת המינוי. לעומת זאת, בוועדת המינויים הבוחנת מועמדים לתפקיד הנציב, עד לאחרונה שני נציגי הציבור בוועדה מונו באופן ספציפי, ללא התחשבות בסדר כלשהו המבטיח שמינויים לא נועד לסייע להכשיר את מינויו של מועמד ספציפי. כאמור, בעקבות עתירה לבג"ץ שינתה המדינה את אופן מינויים, ומינתה אותם לפי הסדר הקבוע.

נוסף על כך, הליך מינוי הנציב אינו שקוף במידה מספקת. שקיפות אינה רק ערך דמוקרטי-ליברלי נורמטיבי חשוב, אלא היא גם נחוצה כדי לחזק את אמון הציבור בהליכי קבלת ההחלטות ולהקל על איתור פגמים בהליכים אלה.³⁰ השקיפות בשני הליכי המינוי האחרונים לא הייתה מספקת. למשל, בהליך המינוי האחרון נמסרה ההודעה הרשמית על העברת שמה של המועמדת לוועדת המינויים רק בדיעבד, בתוך תשובת המדינה לעתירה לבג"ץ. כמו כן, לא פורסמו נימוקי ראש

30 על חשיבות השקיפות במשטר דמוקרטי ראו למשל James R. Hollyer, Peter B. Rosendorff, and James R. Vreeland, "Democracy and Transparency," *The Journal of Politics* 73 (4), (2011), pp. 1191–1205

הממשלה לבחירה במועמדת, סדרי עבודת הוועדה, לוח הזמנים שלה, שמות המרואיינים שהוזמנו להופיע לפניו וחווה הדעת שנשלחו אליה. לא פורסמה גם הודעה רשמית לציבור בעניין האפשרות לשלוח לוועדה חוות דעת ולבקש להופיע לפניו (אף שבפועל הדבר התאפשר).

5. מינוי מועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה בדמוקרטיה אחרות: מבט משווה

נבדקו הליכי המינוי לתפקידים דומים לתפקיד נציב שירות המדינה בשבע דמוקרטיות: בריטניה, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, צרפת ואיטליה. כמו כן, נבדק מהו הניסיון המקצועי של מי שמונו לתפקידים האלה. אציין שהתפקידים הנ"ל (ששמותיהם מופיעים בנספח 3) אינם זהים לתפקיד נציב שירות המדינה בישראל מבחינת הגדרת התפקיד וסמכויותיו, אך הם התפקידים הדומים לו ביותר.³¹

סקירה השוואתית של הליכי מינוי לתפקידים דומים בדמוקרטיה אחרות

מלמדת שהליכי המינוי בישראל אינם חריגים. בחמש מתוך שבע הדמוקרטיות שנבדקו – אוסטרליה, קנדה, ניו זילנד, צרפת ואיטליה – המינוי הוא בסמכותה של הרשות המבצעת, והוא נעשה ללא פיקוח חיצוני ממשי. באוסטרליה הממנה הוא המושל מטעם בריטניה, בפועל לפי בחירת ראש הממשלה; בקנדה הממנה הוא המושל מטעם בריטניה לפי המלצת ראש הממשלה; בניו זילנד הממשלה

31 לצורך הבדיקה נשלחו בדוא"ל שאלות רלוונטיות לחוקרים בכירים בדמוקרטיה אחרות. לגבי שמונה מדינות (בלגיה, ספרד, יוון, שוודיה, גרמניה, אוסטרליה, הולנד ודנמרק), החוקרים השיבו כי אין בהן תפקידים המקבילים לנציב שירות המדינה, ולכן הן לא נכללו בסקירה זו.

ממנה לפי המלצת ראש הממשלה; בצרפת - הנשיא ממנה; ובאיטליה - ראש הממשלה.

בשתי דמוקרטיות, בבריטניה ובארצות הברית, יש פיקוח על המינוי. בבריטניה, אף שראש הממשלה ממנה את הנציב, הליך הבחירה לתפקיד הוא באחריותו של גוף עצמאי, Civil Service Commission, הממונה על איכות ועצמאות המינויים בשירות הציבורי. גוף זה אינו משתייך לממשלה או לשירות הציבורי. בהליך הבחירה האחרון נערך מעין מכרז פומבי שאליו ניגשו כמה מועמדים. ועדה עצמאית בחנה את המועמדים והעבירה את שם המועמד המועדף עליה לראש הממשלה, וזה האחרון מינה אותו. בארצות הברית יש פיקוח מסוג שונה על המינוי לתפקיד - פיקוח פוליטי. נשיא ארצות הברית נוקב בשם המועמד שהוא מעוניין בו וממנה אותו, אך לשם אשרור המינוי המועמד צריך לעבור שימוע ואישור בוועדה של הסנאט, ולאחר מכן את אישור הסנאט. לא תמיד פשוט לעבור הליך זה, משום שנשיא ארצות הברית לא בהכרח נהנה מרוב בסנאט, ואפילו אם יש לנשיא רוב, המשמעת הסיעתית בסנאט האמריקאי נמוכה יחסית. אולי בשל כך, ובשל האפשרות למנות ממלא מקום לתקופה ממושכת, מיולי 2015 ועד מרץ 2018 לא כיהן נציב קבוע בארצות הברית.

הסקירה מלמדת גם שבדמוקרטיות אלה כל מי שמונה לאחרונה לתפקיד בכיר הדומה לתפקיד הנציב היה בעל ניסיון מקצועי מספק. כל 14 נושאי המשרה שנבדקו (נושא המשרה הנוכחי ונושא המשרה הקודם בשבע הדמוקרטיות) כיהנו קודם למינויים בתפקידים הבכירים ביותר בגוף שסמכויותיו דומות לסמכויות נציבות שירות המדינה (למשל משרת סגן הנציב) או בתפקידי ניהול בכירים במשרדי ממשלה, כמו מנכ"לים (לפירוט רשימת התפקידים ראונספח 3). לצד זה, חלק מנושאי המשרה הביאו עימם ערך מוסף בדמות קריירה בגופים מסחריים או באקדמיה או במגזר השלישי.

6. תיקון ההליך הקיים למינוי נציב: המלצה

הסקירה שהוצגה לעיל מלמדת שאף ששיטת מינוי נציב שירות המדינה הנהוגה בישראל אינה חריגה בהשוואה לדמוקרטיה אחרות, בפועל התגלו כשלים מהותיים בהליכי המינוי (ובפעם השנייה ברציפות): עיכוב בתהליכי המינוי, היעדר ניסיון מספק של המועמדים לתפקיד ופגמים בהליכי המינוי והעבודה של ועדת המינויים. לפיכך מוצע להחליף את שיטת המינוי הנהוגה היום בשיטת מינוי נציב

באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. כלומר, תפקיד הוועדה יהיה לאתר מועמד או מועמדים ראויים לתפקיד ולהעביר את שמותיהם לאישור ראש הממשלה וחברי הממשלה.

היום תהליך המינוי לכ־110 תפקידים בכירים בשירות המדינה מתבצע באמצעות ועדות איתור "רגילות"³². המשרות הבולטות שממנים אליהן בהליך זה הן למשל: מנהל רשות המיסים, ראש האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון, הממונה על ההגבלים העסקיים, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.³³ מלבדן פועלות ועדות איתור נוספות, למשל ועדת האיתור לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, שפועלת לפי כללים שנקבעו בהחלטת ממשלה ספציפית שעסקה בכך;³⁴ וועדות איתור לתפקידים ציבוריים אחרים, כמו הוועדה לאיתור חברים מקרב הציבור בוועדה המוניתרית ובמועצה המינהלית של בנק ישראל, שהוקמה לפי חוק בנק ישראל.

32 הכוונה לוועדות הפועלות מכוח החלטות ממשלה – בין השאר מס' 345 משנת 1999 ומס' 2541, מיום 29.9.2002; סעיף 11.968 להקשי"ר; הנחיות נציב שירות המדינה – מס' 1.1, נוהל הקמת ועדה איתור, ומס' 1.2, נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים; והנחיה מס' 1.1554 של היועץ המשפטי לממשלה, ועדה לאיתור מועמדים – מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה.

33 לרשימת המשרות ראו "פטור ממכרז: מינוי באמצעות הוועדה לאיתור מועמדים", אתר נציבות שירות המדינה.

34 החלטת ממשלה מס' 2274, מיום 20.8.2000.

כפי שכבר גרס בית המשפט, מינוי המתבצע בוועדת איתור צפוי להיות עצמאי ומקצועי יותר ממינוי על ידי הדרג הנבחר.³⁵ הרצון להבטיח עקרונות אלה הנחה גם את ועדת שמגר (הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו) להמליץ ב־1998 על שינוי דומה באופן מינוי היועץ המשפטי לממשלה – הקמת ועדת איתור שתמליץ על המועמדים לתפקיד. כאמור, המלצה זו אומצה על ידי הממשלה. במילים אחרות, בכל הקשור למינוי היועץ המשפטי לממשלה הגיעו גורמים מקצועיים ופוליטיים למסקנה שהשיטה שנקבעה בחוק שירות המדינה אינה מבטיחה עוד מינויים מקצועיים ועצמאיים. לאור הכשלים שתוארו לעיל בהליכי המינוי של נציב שירות המדינה, יש מקום לרפורמה דומה גם בשיטת מינוי הנציב.

ההליך המוצע מתבסס על הליכי המינוי בוועדות איתור רגילות, בשינויים הנובעים מאופי התפקיד ובתוספות הנדרשות כדי להבטיח מינוי מקצועי ועצמאי ובהליך יעיל. שינויים ותוספות אלה מצריכים החלטת ממשלה מיוחדת שבה יפורטו הכללים הנוגעים להליך המינוי, כפי שהדבר נעשה בהחלטת הממשלה בעניין דרכי המינוי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. ואלה עיקרי הכללים המוצעים (ראו נספח 2).

א. הרכב ועדת האיתור

ההכרעה החשובה ביותר בעניין ועדת האיתור היא אולי הרכבה – מספר חבריה ובמיוחד זהותם וזהות הגורם הממנה אותם. בהקשר זה חשוב להקפיד שגם אם הדרג הנבחר ימנה אחדים מחברי הוועדה, הוא לא יוכל למנות את רובם; ולא, לא יהיה הבדל ממשי בין ועדת האיתור לבין מינוי ישיר על ידי השר. לפיכך **מוצע שבועדת האיתור יהיו חמישה חברים, כדלקמן: יושב הראש – אדם בעל היכרות מעמיקה עם שירות המדינה בישראל, למשל בכיר לשעבר בשירות המדינה, חוקר אקדמיה או שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית המשפט המחוזי. יושב הראש ימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון; היועץ המשפטי לממשלה או**

35 ראו למשל בג"ץ 8134/11 משה אשר נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 29.1.2012).

נציגו; מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו; שני נציגי ציבור שימונו על ידי יו"ר הוועדה, בעלי היכרות מעמיקה עם שירות המדינה בישראל, כגון בכירים לשעבר בשירות המדינה או חוקרי אקדמיה.

הרכב ועדת האיתור לתפקיד הנציב המוצע כאן אינו זהה להרכב של ועדות איתור רגילות.³⁶ עד לאחרונה מנו ועדות איתור רגילות חמישה חברים: מנכ"ל המשרד הרלוונטי, המשמש יושב הראש של הוועדה; נציב שירות המדינה או נציגו; נציג משרד ממשלתי אחר או נציג היועץ המשפטי לממשלה; ושני נציגי ציבור - נציג ציבור אחד ממונה על ידי הנציב בהתייעצות עם המנכ"ל, ונציג ציבור שני ממונה על ידי המנכ"ל בהתייעצות עם הנציב. לפי החלטת ממשלה מאוקטובר 2017, ועדות איתור רגילות ימנו מעתה רק שלושה חברים: מנכ"ל המשרד הרלוונטי או נציגו, המשמש יושב הראש של הוועדה; נציב שירות המדינה או נציגו; וחבר נוסף בעל מומחיות וניסיון רלוונטיים, שימונה על ידי מנכ"ל המשרד ונציב שירות המדינה בהסכמה.³⁷ ואולם החלטת הממשלה נקבה בתשע משרות בכירות ספציפיות שהמינוי להן יוסיף להתקיים על ידי ועדות איתור של חמישה חברים, ובהן הממונה על ההגבלים העסקיים, האפוטרופוס הכללי והמשנים ליועץ המשפטי לממשלה, ואף קבעה שיוקם צוות מיוחד שיוכל להמליץ על עוד משרות שיתמנו בדרך דומה. בסופו של דבר, הממשלה קיבלה החלטה נוספת שמפרטת, בעניין כל ועדת איתור, את מספר חבריה וזהותם. לפי החלטה זו, רוב ועדות האיתור מונות שלושה חברים, אך ועדות רבות מוסיפות למנות חמישה חברים: מנכ"ל המשרד הרלוונטי או נציגו; נציב שירות המדינה או נציגו; ושלושה נציגים נוספים שזהותם ואופן מינוים משתנים לגבי כל משרה ומשרה.³⁸ היום, לפי הפירוט הרשמי, המינויים ליותר מ־30 משרות בכירות מתבצעים על ידי ועדות איתור המונות חמישה חברים.³⁹

כיוון שתפקיד נציב שירות המדינה הוא אחד התפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה, מסמך זה ממליץ שוועדת האיתור לתפקיד הנציב תמנה חמישה חברים,

36 מופיע בהנחיות נציב שירות המדינה, מס' 1.1, נוהל הקמת ועדת איתור.

37 החלטת ממשלה מס' 3075, מיום 15.10.2017.

38 החלטת ממשלה מס' 3543, מיום 11.2.2018.

39 ראו מינוי באמצעות הוועדה לאיתור מועמדים, לעיל הערה 33.

כמו ועדות האיתור למשרות בכירות אחרות. עם זאת, אי־אפשר לאמץ במלואו את ההרכב המקובל של ועדת איתור של חמישה חברים במקרה של ועדת איתור לתפקיד הנציב, משום שהנציב, הממלא תפקיד מרכזי בוועדות איתור רגילות, אינו יכול להיות חבר בוועדה המתרת מועמדים לתפקיד הנציב הבא או להיות מעורב בקביעת חברים אחרים בוועדה זו. יתרה מזו, ההרכב המוצע של ועדת האיתור לתפקיד הנציב מבקש למזער את השפעתו של הדרג הנבחר על חברי הוועדה (לעומת הרכבים רגילים של ועדות איתור) כדי להבטיח מינוי עצמאי ומקצועי, אך לא לבטל לחלוטין השפעה זו, מתוך הכרה שלמשרד שבו יושבת הנציבות יש ידע ואינטרסים ייחודיים בכל הנוגע לתפקיד הנציב, והם ראויים להישמע בוועדת האיתור. לפיכך בהרכב הוועדה המוצע יש מקום לנציג אחד של הדרג הנבחר – מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

ב. המלצות ועדת האיתור

מומלץ שהוועדה תוכל להמליץ רק על מועמד אחד, למעט במקרים חריגים. היא תוכל להמליץ על עד שלושה מועמדים רק אם לשניים או שלושה מועמדים יש כישורים זהים, או שלכל אחד מהם יש יתרון בתחום אחר הרלוונטי לתפקיד. במקרה כזה השמות יועברו להכרעת ראש הממשלה.

המלצה זו זהה לנוהל שוועדות האיתור פעלו על פיו עד החלטת הממשלה מחודש אוקטובר 2017.⁴⁰ ואולם החלטה זו קובעת כי ועדות האיתור יוכלו גם במקרים אחרים להמליץ על יותר ממועמד אחד. במקרה כזה הוועדה צריכה לדרג את המועמדים ולהעביר את המלצותיה לשר – ואם החליט השר למנות מועמד שלא דורג במקום הראשון, הוא יצטרך לנמק זאת. מוצע שהחלטה זו לא תחול על המלצות הוועדה שדנה במינוי נציב שירות המדינה. משני טעמים: ראשית, לפי החלטת הממשלה מחודש אוקטובר 2017, גם משינוי זה הוחרגו תשע משרות בכירות, וראוי שמשרת הנציב – הבכירה אף היא – תוחרג משינוי זה;

שנית, עקרונית, כאשר ועדת איתור ממליצה על יותר ממועמד אחד, השפעתו של השר על הליך המינוי גוברת (על חשבון השיקולים המקצועיים), כי השר יכול לבחור את המועמד המועדף עליו מתוך המומלצים – גם אם לא מדובר במועמד המקצועי ביותר. מבקר המדינה התייחס בעבר להצעה דומה, שלפיה ועדת האיתור תמליץ תמיד על שלושה מועמדים: "כך יבחר הדרג הפוליטי הלכה למעשה חלק ניכר מממלאי המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה".⁴¹ רצוי אפוא שוועדת האיתור לתפקיד הנציב תוכל להמליץ על יותר ממועמד אחד רק בנסיבות מיוחדות – כאשר היא באמת ובתמים לא מצליחה להכריע מי מתוך שניים או שלושה מועמדים מתאים יותר.

כפי שהדבר מתקיים בהליכי מינוי אחרים הנעשים באמצעות ועדת איתור, הליכי הדיון בוועדה ושמות המועמדים יועברו לבדיקות משפטיות. לאחר מכן ראש הממשלה וחברי הממשלה יידרשו להפעיל שיקול דעת עצמאי בבואם לבחון את המלצת הוועדה, אך בעת ובעונה אחת יהיה עליהם לייחס משקל מכריע להמלצתה (בהנחה שלא נפל פגם בפעולתה), ולסטות ממנה רק אם נמצא לכך טעם מהותי ומשכנע.⁴²

ג. ייצוג הולם בוועדת האיתור

ועדת האיתור צריכה לפעול לפי כללי הייצוג ההולם החלים על ועדות איתור, הן בקרב חבריה והן בהמלצותיה. בהתאם לכללים הקיימים, בקרב החברים עליה להבטיח ייצוג של לפחות שני חברים מכל מין ולהשתדל לשלב נציגים מקרב קבוצות אחרות הזכאיות לייצוג הולם – אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה הערבית, לרבות בני העדה הדרוזית או בני העדה הצ'רקסית, מי שהוא או אחד

41 מבקר המדינה, "ועדת איתור בשירות הציבורי", דוח שנתי 161 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, 2011, עמ' 30.

42 לדיון על האפשרות לסטות מהמלצת ועדת האיתור ראו בג"ץ 8134/11 משה אשר נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 29.1.2012); בג"ץ 5158/09 יעל ארן נ' ממשלה ישראל (פורסם בנבו, 7.1.2010).

מהוריו נולדו באתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים. בהקשר זה מוצע לאמץ נוסח מחייב יותר מזה המופיע היום, ולקבוע כי לפחות אחד מחברי הוועדה יהיה מקרב בני האוכלוסייה הערבית, לרבות בני העדה הדרוזית או בני העדה הצ'רקסית. נוסף על כך, על הוועדה לנקוט פעולות אקטיביות לאיתור מועמדים מקרב קבוצות הזכאים לייצוג הולם ולתת עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם, כל זאת בתנאי שמועמדים אלה הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים.⁴³

ד. לוח זמנים קשיח בוועדת האיתור

כדי למנוע עיכובים בהליך המינוי, יש לקבוע לוח זמנים קשיח לכל שלבי המינוי. יודגש כי יש לקבוע כללים דומים בעניין כלל ועדות האיתור בשירות המדינה ולהגביל את השימוש במינויים זמניים בשירות המדינה לתקופה קצרה בלבד (אלא אם מדובר בעזיבה פתאומית). אעיר שמבקר המדינה כבר קרא לעשות זאת.⁴⁴ כל עוד לא ייעשו צעדים כלליים אלה, יש לקבוע לוח זמנים קשיח לשלוש אבני הדרך האלה, לכל הפחות, בעבודת הוועדה: מועד הקמת ועדת האיתור, הגשת המלצותיה לממשלה והבאתן לדיון והצבעה בממשלה. לוח הזמנים צריך להבטיח שהדיון בעניין המועמד או המועמדים וההצבעה בממשלה יתקיימו עוד לפני עזיבת הנציב היוצא.

ה. הגדרת תנאי סף למינוי נציב

מועמדים לתפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה, כגון מנכ"לים במשרדי ממשלה, נדרשים לעמוד בתנאי סף הנוגעים לניסיון מקצועי ולהשכלה, שמטרתם

43 בהתאם לסעיף 15א(ב)(3) לחוק שירות המדינה (מינויים).

44 "מבקר המדינה, מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", לעיל הערה 17, עמ' 182.

להבטיח כי הם ראויים לכהן בתפקיד. מאותה סיבה יש לדרוש זאת גם ממועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה. לנוכח מאפייני תפקיד הנציב, חשיבותו והשפעתו, מן הראוי לאמץ תנאי סף גבוהים שיסייעו להבטיח כי ימונה נציב מקצועי וגם להגביר את הסיכויים שימונה נציב עצמאי. לשם כך מוצעים שלושה תנאי סף:

(1) השכלה - תואר ראשון בתחום רלוונטי כמו מדע המדינה, מדיניות ציבורית ומינהל ציבורי, ניהול וניהול משאבי אנוש, לימודי עבודה, משפטים, כלכלה ומינהל עסקים;

(2) ניסיון מקצועי - עשר שנות ניסיון בתפקיד ניהולי, מתוכן חמש שנות ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות הציבורי, או בתאגיד עסקי גדול, או בארגון מגזר שלישי שבו מתקיימת פעילות ענפה. עדיפות תינתן למי שעבד בניהול כוח אדם גדול;

(3) ניסיון בעבודה עם גופים ציבוריים ו/או עם משרדי ממשלה.

תנאים אלה מתבססים על תנאי סף הנהוגים בעניין תפקידים בכירים אחרים בשירות הציבורי - למשל, תפקיד מנהל רשות החברות הממשלתיות, שגם הוא מתמנה באמצעות ועדת איתור.

אציין כי לאחרונה, במאי 2018, פרסמה נציבות שירות המדינה נוהל חדש המנסח מודל לקביעת תנאי סף למשרות בסגל הבכיר בשירות המדינה.⁴⁵ בנוהל מפורטות הבחנות שלא מופיעות בתנאי הסף שפורטו לעיל, כגון הבחנה ברורה יותר בין ניסיון ניהולי לניסיון למקצועי והבחנה בין ניסיון ניהולי היררכי לרוחבי. אם אכן ישמש המודל שפורט בנוהל זה בסיס להגדרת תנאי הסף הנדרשים מנושאי משרות בסגל הבכיר בשירות המדינה, מן הראוי שהוא ישמש בסיס גם להגדרת תנאי הסף הנדרשים ממועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה. בכל מקרה, תנאי הסף הנדרשים ממועמדים לתפקיד הנציב לא צריכים להיות פחותים מאלה הנדרשים ממועמדים לתפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי.

45 נוהל בעניין אבני דרך ואמות מידה לקביעת תנאי סף במשרות בסגל הבכיר בשירות המדינה.

ועדת האיתור לתפקיד הנציב תצטרך לקבוע גם אמות מידה נוספות מעבר לתנאי הסף הפורמליים, בדומה לוועדות איתור אחרות. אמות מידה אלה יוכלו לעסוק, למשל, ביכולתו של המועמד לעמוד בלחצים, לנהל משא ומתן וקונפליקטים ולגבש תפיסה ניהולית ותוכנית לטווח הארוך. בעיקרה, שיטת העבודה של ועדת האיתור לתפקיד הנציב צריכה להיות דומה לשיטת העבודה של ועדות איתור אחרות; ויהיה עליה להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה כדי לעמוד על טיבם של המועמדים ולבחור את המועמד המתאים ביותר, למשל: ראיונות עם המועמדים, ראיונות עם אנשים נוספים שביכולתם למסור מידע על המועמדים ובחינות למיון והערכה.⁴⁶

ועדת האיתור לתפקיד הנציב, כמו ועדות איתור רגילות אחרות, תהיה רשאית להמליץ על מועמד שיש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. במקרה כזה עליה להתייחס בנימוקיה לעניין זה ולהציג את הכישורים המצדיקים את הבחירה במועמד למרות זיקתו לשר. כמו כן, כפי שהדבר נעשה בוועדות איתור רגילות, כשלאחד המועמדים יש זיקה לשר, על הוועדה להמליץ על מועמד אחד בלבד, שכן אם היא תמליץ על שניים או שלושה מועמדים, ולפחות לאחד מהם תהיה זיקה לשר, עלול להיווצר מצב או מראית עין של ניגוד עניינים, וחשש שהחלטת השר תתקבל משיקולים זרים הנוגעים לזיקה זו.⁴⁷

במאמר מוסגר אציין כי אחת האפשרויות שהועלתה בהקשר זה בעת כתיבת ההצעה היא לדרוש ממועמדים לתפקיד הנציב תנאי של היעדר זיקה פוליטית, כפי שהציעה למשל בדצמבר 2017 הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר בראשות יוסי קוצ'יק בעניין מועמדים לתפקיד מנכ"ל משרד האוצר ואחדים מראשי האגפים במשרד.⁴⁸ ואולם לאחר התלבטות הוחלט שלא להמליץ

46 שיטת העבודה מופיעה בהנחיות נציב שירות המדינה, מס' 1.2, נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים.

47 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' 1.1554, ועדה לאיתור מועמדים - מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה.

48 יוסי קוצ'יק, דוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, 2017.

על תנאי זה, מאחר שתנאי של היעדר זיקה מקובל במיוחד כשמדובר בנושאי משרה המתמנים בידי הדרג הנבחר, למשל דירקטורים בחברות ממשלתיות (שם אפשר להתגבר על מגבלה זו אם יש למועמדים כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת). מטרת התנאי במקרה זה היא להבטיח שהמינוי נעשה מטעמים ענייניים ולא מטעמי זיקה לממנה. ואולם סכנה זו מתבטלת כאשר ועדת איתור עצמאית היא שנוקבת בשם המועמד, משום שחזקה על ועדת האיתור שתשקול שיקולים ענייניים בלבד. לפיכך אין צורך להגביל את ועדת האיתור ולמנוע ממנה להמליץ על מועמד שיש לו זיקה לשר, אם המועמד הזה, לדעת הוועדה, הוא המתאים ביותר לתפקיד. גם ועדת קוצי'ק, אף שהמליצה לקבוע תנאי של היעדר זיקה פוליטית בעניין אחדים מבכירי משרד האוצר, הדגישה שיש צורך בתנאי זה במיוחד בכל הקשור לבעלי תפקידים המתמנים ללא הליך תחרותי כלשהו.

1. הגברת השקיפות בהליך המינוי

כפי שתואר לעיל, השקיפות בהליך המינוי נחוצה כדי לחזק את אמון הציבור בו וכדי להקל על איתור פגמים בהליך. בהתאם לכך מומלץ שהמידע המפורט להלן יפורסם ברבים מוקדם ככל האפשר, בכפוף לשמירה על צנעת הפרט ועל היכולת לקיים דיון פתוח: הודעה על הקמת ועדת האיתור ואפשרות להגיש מועמדות לתפקיד הנציב; לוח זמנים של פגישות הוועדה ושל אבני דרך בעבודתה; המלצת הוועדה ונימוקה, ובכלל זה נימוקים של חברים המסתייגים מההמלצה; מועד ישיבת הממשלה שתדון במינוי; החומרים שהועברו לחברי הממשלה לקראת הדיון; והחלטת הממשלה.

ז. סיום כהונת הנציב

אף שהמלצות אלה מתמקדות בהליך מינוי נציב שירות המדינה, מן הראוי להעיר בעניין הכללים הנוגעים לסיום כהונת הנציב, משום שהם עשויים להשפיע על מידת עצמאותו של הנציב בעת כהונתו.

החשש העיקרי בהקשר זה הוא שעצמאותו של הנציב תיפגע במקרה שהמשך כהונתו יהיה תלוי בהחלטת הדרג הנבחר. ואולם נראה שהכללים הקבועים היום מנטרלים את החשש הזה במידה רבה – כהונת הנציב קצובה מראש לשש שנים ללא אפשרות הארכה, ואפשר להדיח נציב מכהן רק בכפוף להמלצת ועדה מיוחדת, עקב עליות ספציפיות (למשל, היעדר יחסי עבודה תקינים או חוסר התאמה של ממלא התפקיד) ולאחר הליך מסודר. כללים אלה שומרים על איזון בין הצורך להבטיח כי מתקיימים יחסי עבודה תקינים בין הדרג הנבחר והנציב, ושהנציב מתפקד באופן סביר, ובין הגנה על יכולתו של הנציב להביע את דעתו באופן עצמאי לטובת האינטרס הציבורי בלי לחשוש מפיטורים. לפיכך אין במסמך זה המלצה על שינוי מהותי של המצב הקיים.

עם זאת, מומלץ לשנות את הרכב הוועדה שדנה בבקשה להדחת נציב מכהן באופן שיבטיח את עצמאותה ואת מקצועיותה. יש לקבוע כי ועדת האיתור הממליצה על מועמדים לתפקיד הנציב תהיה ועדה קבועה, והיא זו שתדון בבקשות להדחת נציב מכהן. משני טעמים: ראשית, שינוי הרכב הוועדה הדנה בהדחת נציב דרוש משום שבכללים הנהוגים היום יש לקונה, והם אינם מבהירים מי צריך לעמוד בראש ועדה זו. יש אפוא חשש שהממשלה תמנה את היושב הראש לפי שיקול דעתה וללא כל קריטריונים מנחים (כפי שהממשלה ממנה את יושב הראש של ועדת המינויים הדנה במועמדים לתפקיד הנציב). לעומת זאת, ועדת האיתור המוצעת במסמך זה היא ועדה עצמאית המתמנה לפי קריטריונים ברורים. שנית, העיקרון הקובע כי הוועדה שדנה במינוי נושא משרה מסוים היא שגם דנה בהדחתו מקובל בכל הנוגע למשרות בכירות רבות בשירות המדינה, ובהן משרת היועץ המשפטי לממשלה, שבע המשרות הבכורות שהמועמדים להן נבחרים על ידי הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים ומשרות בכירות רבות אחרות שהמועמדים להן נבחרים על ידי ועדת המינויים של

נציבות שירות המדינה.⁴⁹ לפיכך ראוי שוועדת האיתור הממליצה על מועמדים לתפקיד הנציב תהיה זו שתדון גם בבקשה להדחת נציב מכהן.

ח. תקופת צינון

כללים שנוגעים לחובת הצינון של נציב שסיים את תפקידו יכולים גם הם להשפיע על מידת עצמאותו בעת כהונתו. החשש העיקרי הוא שהנציב (כמו עובדי מדינה אחרים) ייערך עוד בזמן כהונתו להתקשרות עתידית עם גוף עסקי או פוליטי, והדבר ישפיע עליו בעת מילוי תפקידו כך שלנגד עיניו יעמדו אינטרסים אחרים מלבד האינטרס הציבורי. היום מוטלות על הנציב, ועל עובדי מדינה בכירים אחרים, הגבלות שונות הנוגעות להתנהלות מול גורמים שעומדים עמו ובעניינים שבהם טיפל בעת שהיה נציב, אך לא מוטלות עליו הגבלות הנוגעות לבחירה לכנסת או למינוי לשר בממשלה. כדי לחזק את עצמאותו של הנציב יש לשקול להאריך את תקופת הצינון הנהוגה ולהטיל מגבלות גם על בחירה לכנסת ועל מינוי לשר. עם זאת, הדבר דורש דיון מעמיק, וראוי שדיון כזה יעסוק בכלל המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה ולא רק במשרת הנציב. לפיכך אין במסמך זה המלצות מפורשות בעניין חובת הצינון.

בשולי הדברים יצוין שאם בכל זאת יוחלט שלא להקים ועדת איתור לתפקיד הנציב, אלא להותיר את ההליך הנהוג היום על כנו, קרי מינוי נציב לאחר המלצה של ועדת מינויים המונה שלושה חברים, חשוב מאוד לערוך בו כמה תיקונים עיקריים:

(א) להסדיר את הרכב ועדת המינויים. האדם העומד בראש הוועדה צריך להיות מקביל לנציב שירות המדינה, העומד בראש ועדות מינויים אחרות, מבחינת כישוריו ועצמאותו. גם שני נציגי הציבור בוועדה זו צריכים להתמנות באופן עצמאי – היום הם מתמנים בעקיפין על ידי ראש הממשלה, כיוון שהוא ממנה את שמונת נציגי הציבור היושבים בוועדת המינויים שליד נציבות שירות

49 עיקרון זה גם משתמע מסעיף 14 לחוק הפרשנות שלפיו "הסמכה לעשות מינוי – משמעה גם הסמכה [...] לפטר את מי שנתמנה".

המדינה.⁵⁰ בהתאם לכך, יושב הראש של הוועדה צריך להיות (בדומה ליו"ר ועדת האיתור המוצעת) אדם בעל היכרות מעמיקה עם שירות המדינה בישראל - למשל, שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית המשפט המחוזי, חוקר אקדמיה או בכיר לשעבר בשירות המדינה, וראוי שנשיא בית המשפט העליון ימנה אותו. גם שני נציגי הציבור בוועדה צריכים להכיר לעומק את שירות המדינה, והם ימונו על ידי יושב ראש הוועדה.

(ב) לקבוע לוח זמנים קשיח לכל שלב משלבי המינוי. יש לקבוע גם כי אם בתוך פרק זמן קצר מוגדר לאחר עזיבת הנציב הקודם (למשל שלושה חודשים) לא תבחר הממשלה נציב חדש, המינוי יעבור לוועדת איתור.

(ג) לקבוע תנאי סף למועמדים לתפקיד הנציב. תנאים אלה יכולים להיות זהים לתנאי הסף שהוצעו במקרה של מעבר לוועדת האיתור, בתוספת דרישה שלמועמד לא תהיה זיקה פוליטית לראש הממשלה או לשר משרי הממשלה. כאמור, אי-קיום זיקה זו אינו נחוצה אם המינוי נעשה באמצעות ועדת איתור, משום שחזקה על הוועדה שאם היא ממליצה על מועמד בעל זיקה כזאת, מדובר במועמד המתאים ביותר לתפקיד. ואולם אם המינוי יישאר בידי הדרג הנבחר, יש חשש שמועמדים לתפקיד הנציב יוצעו גם מטעמים שאינם ענייניים, והדרישה להיעדר זיקה פוליטית תסייע לנטרל חשש זה.

(ד) כפי שמקובל בהליכים אחרים הנוגעים לתפקידים בכירים בשירות המדינה, הוועדה שתדון בהדחת נציב באמצע הכהונה תהיה זהה לוועדת המינויים שבודקת את המועמד לתפקיד הנציב.

(ה) להגביר את השקיפות של הליך מינוי הנציב. בין היתר יפורסמו ברבים, מוקדם ככל האפשר ובכפוף לצנעת הפרט ולאפשרות לקיים דיון פתוח, פרטים על הקמת ועדת המינויים ועל חבריה; שם המועמד ששמו נמסר לוועדה; נימוקי ראש הממשלה לבחירה במועמד; הדרכים שבאמצעותן יכול הציבור הרחב לשלוח לוועדה חוות דעת ולבקש להופיע לפניו; לוח זמנים לפגישות הוועדה ואבני דרך בעבודתה; שמות המראיינים שהופיעו לפני חברי הוועדה; חוות הדעת שנשלחו לוועדה, המלצתה ונימוקיה, ובכללם נימוקים של חברים המסתייגים מההמלצה; מועד ישיבת הממשלה שתדון במינוי; החומרים שהועברו לחברי הממשלה לקראת הדיון; והחלטת הממשלה.

50 מנקודת מבט אחרת, לא סביר שנציגי הציבור היושבים בוועדת המינויים שליד נציב שירות המדינה יבחרו את הנציב, משום שבעתיד יהיה הנציב הנבחר יושב הראש של ועדות המינויים שבהם ישבו נציגים אלה.

7. דיון וסיכום

אף שבהשוואה לדמוקרטיות אחרות שיטת המינוי של הנציב הנהוגה בישראל אינה חריגה; אף שבג"ץ פסק בעבר ששיטה זו אינה פסולה מבחינה עקרונית;⁵¹ ואף

שהשיטה נהוגה גם כשמדובר במינויים בכירים אחרים בשירות המדינה (כמו מנכ"לים של משרדי ממשלה) - טעמים כבדי משקל מטים את הכף לטובת שינוי שיטת מינוי הנציב: ממינוי באמצעות ועדת מינויים למינוי באמצעות ועדת איתור. הטעם העיקרי הוא שהכשלים בהליך הנהוג, כפי שהתגלו בשני הליכי המינוי האחרונים, חמורים מדי ועלולים להוביל לפגיעה משמעותית בשירות המדינה. מעבר לוועדת איתור עשוי לסייע לתקן כשלים אלה.

מסמך זה ממליץ אפוא על מעבר למינוי נציב באמצעות ועדת איתור המונה חמישה חברים והרכבה עצמאי כמעט לחלוטין: יושב ראש (ימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון), היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו, שני נציגי ציבור (ימונו על ידי יושב ראש הוועדה). ככלל, הוועדה תפעל לפי נוהלי עבודתן של ועדות איתור אחרות, ולא יחולו עליה השינויים שנקבעו בעניין רוב ועדות האיתור בהחלטות הממשלה מחודשים אוקטובר 2017 ופברואר 2018.⁵² בפרט, הוועדה תמליץ על מועמד אחד, מלבד במקרים חריגים, ותפעל לפי כללי הייצוג ההולם. כפי שנהוג היום בעניין משרות בכירות אחרות, ועדת האיתור תמליץ על מועמדים לתפקיד הנציב, והיא גם זו שתדון בבקשות להדחת נציב מכהן. כדי לייעל את הליך המינוי ולעודד מינוי נציבים עצמאיים ומקצועיים, מומלץ על תיקונים נוספים כמו קביעת לוח זמנים קשיח לכל שלב משלבי המינוי, הגדרת תנאי סף גבוהים למינוי הנציב והגברת השקיפות בהליך המינוי.

באופן טבעי, מינוי באמצעות ועדת איתור, במיוחד ועדת איתור מקצועית כמעט לחלוטין כפי שהוצע, יסייע למינוי נציב מקצועי. הסיבה לכך היא שמדובר בהליך

51 בבג"ץ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 17.5.2011), נדחתה עתירה למנות את מחליפו של הנציב היוצא שמואל הולנדר באמצעות ועדת איתור.

52 ראו לעיל הערות 37-38.

השומר על יתרונות המכרז, בפרט תחרותיות, שוויוניות ופומביות; והוא אף גמיש יותר ממכרז, משום שהוא מאפשר לפנות באופן יזום למועמדים מתאימים ולהביא לידי ביטוי מגוון של דעות ואינטרסים, המקבלים כולם ביטוי בהחלטה הסופית.⁵³ בהליך מינוי המתבצע בעזרת ועדת איתור מקצועית, הוועדה בוחנת מגוון רחב של מועמדים וממליצה על המתאים ביותר; ולא בטוח כלל שתהליך דומה מתקיים כאשר ראש הממשלה (או כל שר אחר) ממליץ על מועמד לתפקיד בכיר. גם תנאי הסף הגבוהים שהוצעו לעיל יתרמו למינוי נציב מקצועי.

סביר גם שמינוי באמצעות ועדת איתור יוביל למינוי נציב עצמאי יותר לעומת שיטת המינוי הנהוגה היום. תנאי הסף הגבוהים שייקבעו ובחינת כישוריהם וניסיונם של מגוון מועמדים על ידי ועדה מקצועית, יסייעו להבטיח שהמועמד שעליו תמליץ הוועדה התנסה בתפקידים שחייבו עמידה בלחצים והוכיח את יכולתו לעמוד בהם. מנקודת מבט אחרת, מינוי באמצעות ועדת איתור גם יקטין מאוד את הזיקה בין ראש הממשלה לנציב. כך, אף שייתכן שוועדת איתור תמליץ על מועמד שיש לו זיקה לראש הממשלה, אם הוועדה תמצא שהוא המועמד הראוי ביותר, לעניין הזיקה יש חשיבות פחותה יותר בהשוואה למצב שבו ראש הממשלה הוא שנוקב בשם המועמד המועדף עליו.⁵⁴ נוסף על כך, גם אם אין זיקה בין ראש הממשלה לנציב מלכתחילה, השיטה הנהוגה היום, שבה ראש הממשלה הוא שבוחר את הנציב, יוצרת באופן טבעי זיקה ביניהם. מחקרים שנעשו מצאו שזיקה כזו יכולה להשפיע על התנהגותו של נושא המשרה ולהטות אותה לטובת הגורם שעימו יש לו זיקה גם באופן בלתי מודע, כלומר ללא קשר לרצון מכוון של נושא המשרה.⁵⁵

53 מאפיינים אלה של ועדות איתור מופיעים למשל אצל מבקר המדינה, "ועדות איתור בשירות הציבורי", לעיל הערה 41.

54 כאמור, במצב הקיים אין מניעה למנות מועמד שיש לו זיקה לראש הממשלה, כל עוד המינוי מתבצע משיקולים ענייניים ולא בשל זיקה זו.

55 ספרות נרחבת עוסקת בנסיבות שבהן בעלי תפקידים פועלים שלא כשורה, אף שאינם מודעים ומחכוונים לכך. ראו למשל, Yuval Feldman, *The Law of Good People*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017

מנקודת מבט עקרונית יותר, מחקרים אמפיריים מצאו קשר מובהק בין מינויים הנעשים על בסיס מקצועי (ולא פוליטי) ובין אפקטיביות גבוהה של השירות הציבורי.⁵⁶ ממצא זה מחזק את הטענה שמינוי מקצועי של נציב צפוי לתרום גם לאפקטיביות של השירות. סוגיה זו חשובה במיוחד לנוכח הטענה הבולטת ביותר בקרב התומכים בהמשך השימוש בוועדת מינויים המאפשרת השפעה רבה יותר של הדרג הנבחר על מינויים בכירים בשירות המדינה. לפי טענה זו, יש לאפשר לדרג הנבחר למנות מינויים אישיים בשירות המדינה, במיוחד מינויים בכירים, משום שהדבר מגביר את שיתוף הפעולה, ההרמוניה ויחסי האמון בין הנציב והדרג הנבחר ומקל על הדרג הנבחר לממש את מדיניותו ובכך תורם למשילות. למעשה, זו הסיבה שבגינה מלכתחילה הוחרג מינוי הנציב, וגם מינוי היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"לים במשרדי ממשלה, מחובת המכרז. ואכן, סביר מאוד ששיתוף הפעולה, ההרמוניה ויחסי האמון בין ראש הממשלה והנציב טובים יותר בשיטה הנהוגה היום. עם זאת, כאמור, נראה שמינוי מקצועי תורם יותר למשילות ממינוי פוליטי. עובדה זו, נוסף על הפגמים החמורים שהתגלו בשיטת מינוי הנציב, מצדיקה את שינוי השיטה ואת המעבר למינוי באמצעות ועדת איתור.

56 מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016, עמ' 46-48.

נספח 1

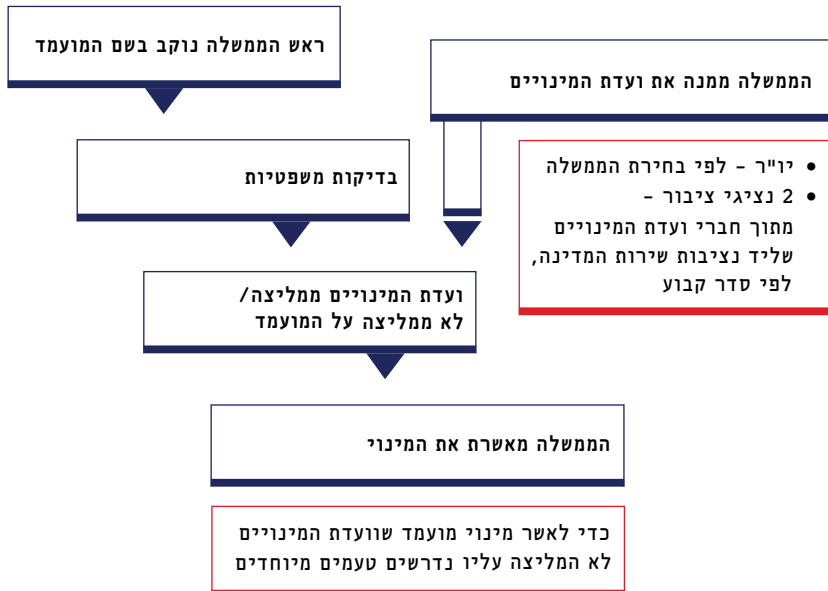
ניסיון מקצועי קודם של נציבי שירות המדינה בישראל בשלושים השנים האחרונות

- עמנואל שרון (1986-1987) - מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל חברה מסחרית (קונטרול דאטה), סגן נציב מס הכנסה, סגן הממונה על הכנסות האוצר.
- מאיר גבאי (1987-1994) - מנכ"ל משרד המשפטים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, רשם הפטנטים.
- יצחק גלנור (1994-1996) - פרופסור בתחומי מינהל ציבורי ומדיניות ציבורית ומרצה באוניברסיטה, יושב ראש הוועדה לרפורמה בכוח אדם באוניברסיטה העברית, יועץ לגופים שונים בענייני כוח אדם וניהול (למשל הטכניון), מנהל מכוני מחקר (למשל מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים).
- שמואל הולנדר (1996-2010) - מזכיר הממשלה, היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, סגן היועץ המשפטי למבקר המדינה, שופט צבאי.
- משה דיין (2011-2017) - היועץ המשפטי של משרד המשפטים.

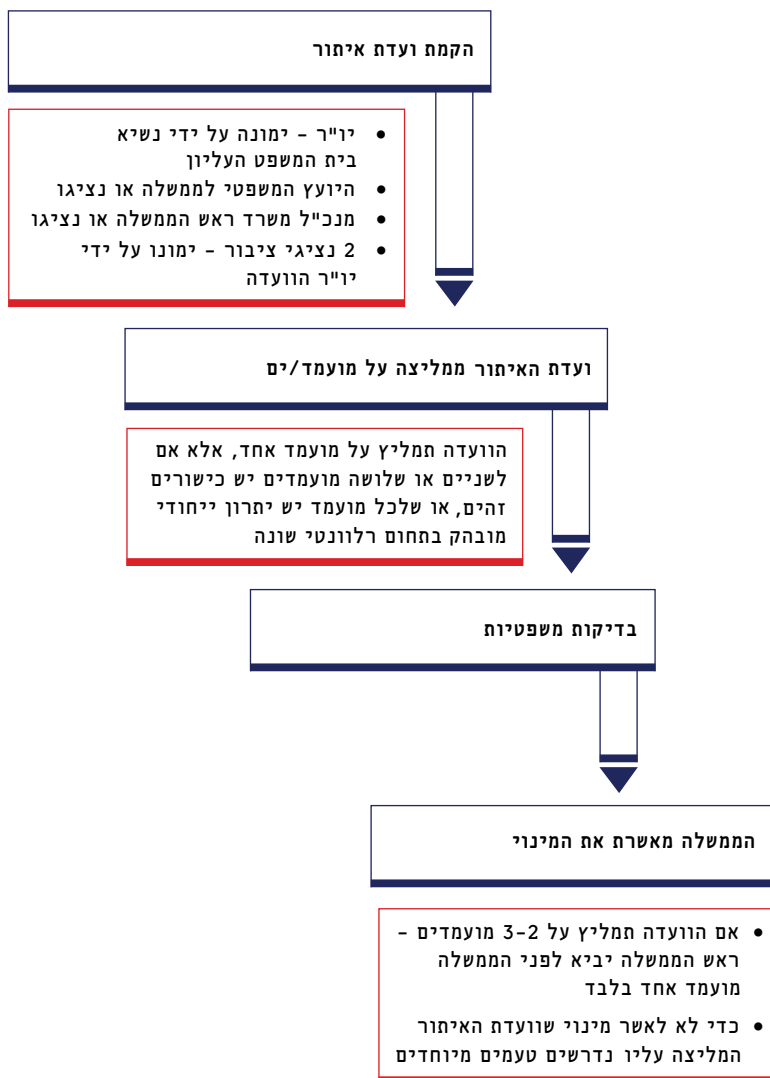
נספח 2

שיטת מינוי נציב שירות המדינה בישראל - ההליך הקיים וההליך המוצע

ההליך הקיים



ההליך המוצע



נספח 3

ניסיון מקצועי קודם של ראשי השירות הציבורי האחרונים בשבע דמוקרטיות¹

שם הממונה	התפקיד	המדינה
Jeremy Heywood	Head of the Home Civil Service	בריטניה
Bob Kerslake		
John Lloyd	Commissioner of the Australian Public Service	אוסטרליה
Steve Sedgwick		
Peter Hughes	State Services Commissioner	ניו זילנד
Iain Rennie		

1 בכל מקום שבו כחוב "נציבות" או "נציב", הכוונה לגוף או לתפקיד הדומים ביותר לנציבות או לנציב שירות המדינה בישראל.

ניסיון תעסוקתי קודם

מזכיר הקבינט (המוגדר כעובד הציבור הבכיר בבריטניה), ראש הסגל במשרד ראש הממשלה, מזכיר ראש הממשלה

מנכ"ל משרד ממשלתי (משרד הקהילות והשלטון המקומי – Department for Communities and Local Government), מנהל הסוכנות הממשלתית לדיור בר השגה (Homes and Communities Agency), מנכ"ל עיריית שפילד

סמנכ"ל במשרד התעסוקה בממשלת אוסטרליה, מנהל הסוכנות הממשלתית לבנייה, מנכ"ל במשרדי ממשלה במדינות פדרליות שונות באוסטרליה

מנכ"ל במשרדים בממשלת אוסטרליה ובהם משרד שאחראי על תעסוקה וחינוך (Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs)

מנכ"ל משרד הפנים והמשרד לשירותים חברתיים (Social Development), פרופסור ומרצה באוניברסיטה בתחום המינהל הציבורי

סגן הנציב, סמנכ"ל משרד האוצר

שם הממונה	התפקיד	המדינה
Michael Wernick	Clerk of the Privy Council	קנדה
Janice Charette		
Jeff Tien Han Pon	Director of the Office of Personnel Management ²	ארצות הברית
Katherine Archuleta		
Thierry Le Goff	Directeur Général de la Fonction Publique	צרפת
Anne Levêque-Marie		
Pia Marconi	Capo del Dipartimento della Funzione pubblica	איטליה
Antonio Naddeo		

2 בארצות הברית מבחינים בין מינוי בפועל, הדומה למינוי זמני בישראל, ובין מינוי רשמי שהסנאט אישר. סקירה זו מתייחסת רק למינויים הרשמיים – הנוכחי וקודמו.

ניסיון תעסוקתי קודם

סגן הנציב, מנכ"ל במשרדי ממשלה ובהם משרד התרבות

סגנית הנציב, מנכ"לית במשרדי ממשלה ובהם המשרד לענייני תעסוקה ורווחה
(Employment and Social Development Canada)

סגן הנציב, מנהל כוח האדם במשרד האנרגיה, מנהל כוח אדם ואסטרטגיה
באגודה מקצועית גדולה העוסקת בניהול כוח אדם (Society for Human
Resource Management), מנהל בכיר בחברות מסחריות גדולות
(למשל Booz Allen Hamilton)

ראשת הסגל במשרד התחבורה, מנכ"לית עמותה (National Hispanic Cultural
Center)

סגן הנציב, תפקידי ניהול בכירים בעיריית פריז (סגן המנכ"ל, האחראי על כוח
האדם), האחראי על כוח האדם במשרד החינוך

סגנית הנציב, יועצת ראש הממשלה לעניין השירות הציבורי, ראשת הסגל במשרד
החינוך

תפקידים בכירים בנציבות ובהם ראשת אגפים (למשל, המשרד למודרניזציה
של שירות המדינה)

תפקידים בכירים בנציבות ובהם האחראי על הקשרים עם איגודי העובדים והאחראי
על הקשרים עם הפרלמנט

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף ופוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

ההצעה לסדר נכתבה במסגרת התוכנית לרפורמות בשירות הציבורי שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה.
מנהלת המרכז: דפנה אבירם-ניצן
סגן נשיא אחראי: פרופ' ידידיה שטרן



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסת"ב:

978-965-519-228-5