

הנידון: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינוי משנה למנהל הכללי),

התשע"ח-2017

ביום ראשון הקרוב תעלה בוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת החוק בנדון. לפי ההצעה, יתוקן חוק שירות המדינה (מינויים), כך שמנכ"לים במשרדי ממשלה יוכלו למנות משנים למנכ"לים, ועל המינוי לא תחול חובת המכרז. **אנו מתנגדים להצעה, משום שהיא תגביר את ההשפעה הפוליטית על מינויים בכירים בשירות המדינה, ובכך תפגע במקצועיותו ובאפקטיביות שלו.**

להלן הפירוט:

1. **פוליטיזציה של שירות המדינה מנוגדת לאתוס ולאופי של שירות המדינה בישראל** – שירות מקצועי, עצמאי ובלתי-תלוי פוליטית. במסגרת הדמוקרטיה הישראלית, שירות מדינה כזה הוא חלק בלתי נפרד ממערכת האיזונים והבלמים, ותפקידו, לצד מימוש רצונות הדרג הנבחר, הוא להקפיד שמימוש רצונות אלה ייעשה במסגרת החוק ולטובת האינטרס הציבורי כפי שהוא מתגלם בחוק ובעקרונות החוקתיים של מדינת ישראל. פגיעה בעצמאות השירות הציבורי היא אפוא פגיעה ביסודות הדמוקרטיה בישראל. בהקשר זה, הטענה שפוליטיזציה של שירות המדינה בישראל היא דבר רצוי משום שהיא תקרב אותו ל"מודל האמריקאי" של שירות מדינה מוטעית מיסודה, בשל ההבדלים המהותיים בין מבנה המשטר של ישראל וארצות הברית, ובפרט מערכת האיזונים והבלמים המפותחת בארצות הברית, יותר מאשר בישראל.

2. **ההצעה צפויה לפגוע באפקטיביות של השירות הציבורי**. באופן טבעי, מינוי המתבסס על כישורים מקצועיים מתאפיין בצורה טובה יותר בתכונות הדרושות לשירות ציבורי – מומחיות, מקצועיות, וכן רצף מקצועי וזיכרון ארגוני גם בעת חילופי שלטון. ואכן, במחקר שערך פרופ' מומי דהן על מדינות ה-OECD נמצא קשר חיובי מובהק בין מנגנוני גיוס עובדים המבוססים על כישורים ומקצועיות לבין אפקטיביות הממשלה.¹ **באופן ספציפי יותר, מינוי משנים למנכ"לים במשרדי ממשלה ללא הליך תחרותי כלשהו חותר תחת כל מנהל תקין והיגיון ארגוני ויפגע בסדרי ויחסי העבודה במשרדי הממשלה.**

¹ מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016), עמ' 46-48.

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבוים, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רוני דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' ירדנה צ' שטרן, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן שיינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון

למעשה, מינוי משנה למנכ"ל באופן הזה הוא בגדר יצירת תקדים של "מסלול עוקף" שירות ציבורי מקצועי: המשנה יהיה יד ימינו של השר או המנכ"ל, והוא יפעל באופן שייתר את הישענותו של השר על הצוות המקצועי במשרדו ויפתח פתח להתנהלות "מתחת לרדאר" של הגורמים המקצועיים במשרד.

3. הרחבת ההשפעה הפוליטית על מינויים בכירים בשירות המדינה גם **מגבירה את הסכנה שלפחות חלק ממינויים אלה יהיו מינויים פוליטיים**, כלומר מינויים שהמניע הראשי להם הוא קשריו של הממונה ולא כישוריו. מינוי פוליטי כשלעצמו הוא פסול מבחינה משפטית ועלול להוביל לפגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי. בין היתר, מינוי פוליטי מנוגד לחובת הנאמנות של נבחר הציבור כלפי הציבור ולאינטרס הציבורי ופוגע פגיעה קשה באמון הציבור במוסדות המדינה.

4. **הצעת החוק מנוגדת בתכלית לרפורמה המתבצעת בשירות המדינה בשנים האחרונות.** החלטות הממשלה שקידמו את הרפורמה ודוחות הוועדות שעסקו בה הדגישו דווקא את הצורך לחזק את מקצועיות השירות הציבורי ולמנוע פוליטיזציה שלו.² הוועדה המיוחדת שפעלה בכנסת לנושא הרפורמה בשירות המדינה אף קבעה כי במסגרת מימוש הרפורמה "יש להימנע מהרחבת מספר משרות האמון בדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה".³ גם הוועדה לבחינת הסמכויות של הנהלת משרד האוצר הגיעה למסקנה דומה – יש לחזק את עצמאות הדרג המקצועי הבכיר במשרד האוצר ולבלום את הפוליטיזציה במשרד.⁴

יודגש כי אנו מכירים בצורך הדוחק לשפר ולייעל את שירות המדינה בכלל ואת הליכי המינויים בפרט – למשל לקצר את משך הליכי המינוי באמצעות מכרזים וועדות איתור, ולפעול באופן אקטיבי לגיוס כוח אדם איכותי ממקורות מגוונים. חלק מהצעדים שנעשו במסגרת הרפורמה בשירות המדינה אכן תורמים לכך. אך פוליטיזציה של שירות המדינה אינה הפתרון – אלא להיפך.

5. הצעת החוק מבקשת לעגן בחקיקה רשמית החלטה שהתקבלה בממשלה באוקטובר 2017 בדבר מינוי משנים למנכ"לים במשרדי ממשלה כמשרות אמון⁵ - החלטה המוקפאת כיום בשל עתירה שתלויה ועומדת בעניינה בבג"ץ.⁶ בהקשר זה, אנו מסכימים כי שינוי כגון זה המופיע בהצעת החוק – מינוי שכבה שלמה

² החלטות ממשלה מס' 3933 מיום 18.12.2011, מס' 481 מיום 30.6.2013, מס' 2464 מיום 8.3.2015; דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013); דוח הוועדה המיוחדת לרפורמה בשירות המדינה (2016).
³ דוח הוועדה המיוחדת לרפורמה בשירות המדינה (2016), עמ' 11.
⁴ הוועדה לבחינת הסמכויות של הנהלת משרד האוצר (2017).
⁵ החלטת ממשלה מס' 3075 מיום 15.10.2017.
⁶ בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 23.4.2018).

של בכירים בשירות המדינה בפטור ממכרז – אינו יכול להיות מעוגן בהחלטת ממשלה גרידא. עם זאת, מן הראוי שתיקון משמעותי בחוק שירות המדינה ייעשה בחקיקה ממשלתית ולא פרטית (כמו הצעת החוק שבנדון); וכך שהוא ייעשה בשיקול דעת ועל בסיס שיקולים ארוכי טווח – ולא כדרך "לעקוף" את העיכוב שנגרם בשל הדיונים בבג"ץ. מבחינה מהותית, הצעת החוק מזיקה אף יותר מהחלטת הממשלה, משום שהיא אינה כוללת סייגים ומגבלות על מינוי המשנים למנכ"לים ועל עבודתם שהופיעו בהחלטת הממשלה: בהחלטה זו נקבע, למשל, כי היא תחול רק על משרדים המונים מעל 150 עובדים, כי מי שימונה לתפקיד של משנה למנכ"ל יצטרך לעמוד בתנאי סף גבוהים-יחסית וכי המשנים לא יוכלו לעסוק בענייני כוח אדם ובעניינים שבהם עוסקים שומרי הסף במשרד.

על כן, יש להתנגד להצעת החוק שעניינה מינוי משנים למנכ"לים במשרדי פטור ממכרז.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל הבהרה נוספת שתידרש,

בברכה ובכבוד רב,



פרופ' מרדכי קרמניצר



ד"ר גיא לוריא



ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה