

## יחסי דרג נבחר ודרג מקצועי – קווי יסוד לממשלה החדשה

פרופ' יובל שני, ד"ר נדיב מרדכי, ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין- גלפרין

### מבוא

אחת הסוגיות העיקריות שבהן תצטרך הממשלה לעסוק בשנים הקרובות היא אופיו, תפקודו ומעמדו של שירות המדינה (והשירות הציבורי בכלל). באופן ספציפי, הממשלה תידרש לגבש מדיניות ולהוציאה לפועל בסוגיות הנוגעות ליחסים בין הדרג הנבחר והדרג המקצועי בשירות המדינה. זאת, על רקע הקשיים שליוו את היחסים האלה בשנים האחרונות, ונבעו בין השאר מהניסיון לצמצם את עצמאותו של הדרג המקצועי ולהחליש את מעמדו ואת הלגיטימציה הציבורית שלו. מאמצים אלה פגעו בתפקוד שירות המדינה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה עוסק ביחסי הדרג הנבחר והדרג המקצועי במגוון היבטים. בין השאר, נחקרו וגובשו מגוון המלצות הנוגעות למינויים בכירים בשירות המדינה, תפקיד הגורמים המקצועיים בהליכי קבלת ההחלטות, מעמדם של "שומרי הסף", וכן האתוס של שירות המדינה וכללי האתיקה שלו. המלצתנו העיקרית היא שגם בנושא הזה תהיה הממשלה החדשה ממשלת שינוי לעומת הממשלה הקודמת.

### **רקע – שירות מדינה מקצועי ועצמאי**

שירות המדינה בישראל נבנה (בהשראת שירות המדינה הבריטי והמשפט המנדטורי) כשירות מקצועי, עצמאי וא-פוליטי, שפועל כדי לסייע לדרג הנבחר לממש/לבצע מדיניות שהדרג הנבחר אימץ ולקיים רובד מתמשך ויציב של יכולות שלטוניות, מקצועיות וביצועיות במגוון תחומי פעולתה ואחריותה של הממשלה, כאשר בשלבי גיבוש ויישום המדיניות הוא פועל במקצועיות ועצמאות. אף שבישראל אין בנמצא הסדרה חוקתית חרותה של מעמדו,<sup>1</sup> עצמאותו של שירות המדינה היא עיקרון חוקתי, שהתגבש לאורך שנות קיומם של המדינה ושירות המדינה, ועוגן בין היתר במשפט הציבורי ובחוק שירות המדינה (מינויים) ובפסיקת בית המשפט העליון, אשר הדגישה לאורך השנים את עצמאותו כחלק ממבנה שיטת המשפט שלנו ואת העיקרון המריטוקרטי שבסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים) (להלן: חוק שירות המדינה). לצד משימתו כמוציא לפועל של תפקידי המדינה עבור הדרג הנבחר, עצמאותו של שירות המדינה המקצועי, ובפרט הערובות לעצמאותו המצויות בדרכי המינוי וההעברה מתפקיד של בכירי שירות המדינה, מהווים חלק ממערכת של איזונים ובלמים שלטוניים – חלקם איזונים ובלמים הפועלים בתוך הרשות המבצעת עצמה, באמצעות עקרונות פעולה כמו עצמאות מקצועיות וחוקיות.

העצמאות והמקצועיות של שירות המדינה באה לידי ביטוי בשני היבטים עיקריים.

<sup>1</sup> השוו: חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005), בסעיף 107-105; כן ראו CONSTITUTIONAL REFORM AND GOVERNANCE ACT 2010, בין היתר, סעיף 10(2): "A person's selection must be on merit on the basis of fair and open competition".

**ראשית, בשיטת המינויים**, אשר אמורה להבטיח כי נושאי משרה ימונו על בסיס כישורים ושיקולים מקצועיים. עיקרון זה מבוטא בצורה מובהקת בסעיף 19 לחוק שירות המדינה, הקובע שקבלת עובדי מדינה תיעשה באמצעות מכרז פומבי. גם בג"ץ עמד על חשיבות המכרז הפומבי כתכלית שירות המדינה וכדרך המלך למינויים. מטרת שיטת המינויים היא להבטיח כי נושאי משרה לא מתמנים על סמך שיקולים פוליטיים או מחויבות אישית לנבחרי הציבור המכהנים, ומינויים הוא רכיב מרכזי בהבניה של סדרי עבודה וקידום סביבת עבודה ציבורית המבטיחה את אפשרות הפעלת שיקול דעת מקצועי ואי-תלות. שיטה זו מיועדת להבטיח שוויון בהזדמנויות לכלל האזרחים וכי לשירות המדינה ייבחרו הטובים והמתאימים ביותר. כך תזכה המדינה לשירות ציבורי איכותי. שירות ציבורי כזה יזכה לאמון הציבור וייהנה מיוקרה שתמשוך לשורותיו את טובי האנשים המחויבים לשירות החברה והמדינה, וזאת למרות שאין הוא יכול להתחרות בשוק הפרטי בתנאים חומריים. לצד המודל המריטוקרטי, שבא לידי ביטוי בעיקרון המכרז, יש תפקידים בכירים ביותר שלגביהם נקבעו שיטות מינוי אחרות המקנות משקל לדרג הנבחר ומציבות מודל המבוסס על שמירה על עצמאות ומקצועיות בכירי שירות המדינה לצד מתן משקל לדרג הנבחר במינויים. בכך, כבר מגולם האיזון אשר מאפשר לדרג הפוליטי השפעה על מינויים של בכירים אשר ימלאו תפקיד חשוב בהוצאה לפועל של החלטותיהם (כמו נציב שירות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"לים במשרדי ממשלה ומשרות נוספות שמתמנים להן בהליך שבו מעורבות ועדות איתור ומינויים מסוגים שונים). עם זאת, מינויים כאלה אמורים להיות היוצא מן הכלל, וגם ביחס אליהם תקף האיסור על מינוי פוליטי, כלומר מינוי שהמניע העיקרי שלו אינו כישורי המועמד אלא קשריו עם הממנה. מינוי כזה מנוגד לחובת הנאמנות של נבחר הציבור ולאינטרס הציבורי, ובג"ץ קבע שהוא "פוגע בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית"<sup>2</sup>.

**שנית, בביצוע התפקיד**. אין חולק על חובתם של עובדי שירות המדינה ליישם באופן מטבי את המדיניות שהדרג הנבחר אימץ, בכפוף לחוק, ובכלל זה – לקיים מעקב שיטתי, לאורך זמן, על יישום המדיניות, תוך תשומת לב לשינויים שמתחוללים במציאות. אולם, לממונים בשירות המדינה גם חובה ותפקיד לסייע לדרג הנבחר בגיבוש המדיניות. עליהם לסייע לדרג הנבחר לאפיין היטב את הבעיה איתה מבקשים להתמודד, ולפרוס לפני הדרג הממונה את העובדות ומכלול הנתונים הרלוונטיים לקבלת החלטות. עליהם להציג בפני הדרג הנבחר את החלופות השונות, לפי מיטב הכרתם, להשגת התכלית אותה מבקשים לקדם (גם אלה שהדרג הנבחר לא בהכרח מעוניין בהן), על יתרונותיהן וחסרונותיהן, לרבות השלכותיהן על האינטרס הציבורי וסיכויי היתכנותם. עליהם להביא אל שולחן הדיונים את הניסיון שצברו ולפעול כמיטב יכולתם כדי לקדם תכנון אסטרטגי ומדיניות לטווח הארוך. הם נדרשים לגבש את המלצותיהם מתוך חשיבה עצמאית ולהציג בצורה בהירה ומנומקת, גם כאשר דעתו של הדרג הנבחר שונה, ואף כאשר גורמים רבי עוצמה בפוליטיקה ובכלכלה סבורים אחרת. לשם כך, נדרשת רמה גבוהה במיוחד של מקצועיות ועצמאיות. אם מבחינה מצפונית משרת הציבור אינו יכול להירתם לקידום המדיניות שאומצה, עליו להתפטר.

לדברים אלה משנה תוקף בכל הקשור במערך הייעוץ המשפטי ובמערכים נוספים של שירות המדינה שבהם תפקידו הוא גם של שומר סף. גם בבסיס התפקיד של היועץ המשפטי מצויה חובת הנאמנות שלו לייעץ לדרג הנבחר כיצד לקדם את יעדיו ולסייע לו להגשים את מדיניותו במסגרת החוק. אולם

<sup>2</sup> בג"ץ 451/98 הסתדרות העובדים נ' איינשטיין (1998).

תפקידו של היועץ המשפטי מגלם נאמנות עליונה לחוק לפי הבנתו המקצועית והעצמאית. בין היתר, היועץ המשפטי לממשלה מופקד על קיום שלטון החוק במדינה. הוא משמש שומר סף של שלטון החוק ומתוקף זה מחויבת עצמאות שיקול הדעת של היועץ המשפטי והליכי מינוי והעברה מתפקיד המבטיחים את מעמדו המקצועי הבלתי תלוי. מעבר לכך, כשעוסקים ברשויות העוסקות באכיפת החוק, כגון רשויות התביעה, לעצמאות המקצועית ממד נוסף. אכיפת הדין הפלילי במיוחד נדרשת להיות שוויונית ונטולת שיקולים פוליטיים בלתי ענייניים, וגם מתוקף זה מחויבת עצמאות ומקצועיות שיקול הדעת בהפעלת דין זה. ערכים אלה, ונושאי המשרה אשר אמונים על הגשמתם במדינת ישראל, נתונים במתקפה בעשור החולף.

שתי נקודות מבט מחייבות את השמירה על העצמאות והמקצועיות: מנקודת המבט של אפקטיביות הממשל, האינטרס הציבורי דורש כי נושאי משרה בשירות הציבורי, בוודאי נושאי משרה בכירים, ימונו על בסיס שיקולים מקצועיים ותוך בחינה של תנאי כשירות ושיקול דעת במינויים; וכי יתאפשר להם לסייע באופן מהותי לדרג הנבחר לקדם בצורה יעילה את האינטרס הציבורי, מתוך ראייה כוללת שלו ובפרספקטיבה ארוכת טווח. כך למשל, מחקרים אמפיריים מצאו קשר מובהק בין מינויים הנעשים על בסיס מקצועי (ולא פוליטי) ובין אפקטיביות גבוהה של השירות הציבורי.<sup>3</sup> מנקודת מבט דמוקרטית, שירות מדינה עצמאי ומקצועי הוא חלק בלתי נפרד ממערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית. לצד מימוש רצונות הדרג הנבחר, תפקידו להקפיד שמיוש רצונות אלה ייעשה במסגרת חוקי היסוד והחוק ולטובת האינטרס הציבורי כפי שהוא מתגלם בחוק ובעקרונות החוקתיים של מדינת ישראל. בהקשר זה נכון להזכיר שמנגנונים שונים לפיקוח על הממשלה ולהגבלת כוחה אשר קיימים בדמוקרטיה אחרות (כגון: מבנה מדינתי פדרלי, שני בתים של הפרלמנט ועיגון ראוי של העקרונות החוקתיים) לא קיימים בישראל. לכן, חשוב במיוחד לשמור בה על עצמאות השירות הציבורי.

מסיבות אלה, ועדות מקצועיות שפעלו בשנים האחרונות בישראל המליצו לחזק את עצמאות ומקצועיות הדרג הבכיר בשירות הציבורי.<sup>4</sup> כך, בשנת 2013, דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה התייחס להגברת הגמישות הניהולית ואחריות מקצועית של מנהלים. דוגמה מובהקת נוספת היא ועדת קוצ'יק, שבשנת 2017, אשר המליצה לתקן את שיטת מינוי ראשי האגפים במשרד האוצר, ובין היתר לאמץ תנאי סף גבוהים יותר ולהוסיף תנאי-סף של היעדר זיקה פוליטית.

### מגמות בשנים האחרונות

בשנים האחרונות אנו עדים לניסיון רחב לחולל שינוי חוקתי במדינת ישראל בכל הנוגע לאופיו של שירות המדינה, שעיקרו צמצום עצמאותו והגברת תלותו בדרג הנבחר. מגמה זו נובעת הן מאינטרסים פוליטיים ואישיים, הן מתפיסות חלופיות בכל הנוגע לאופיו ותפקידו של השירות הציבורי, ובהן גישת המנהל הציבורי החדש (new public management) ומושגי המשילות, כפי שהוצגו בשיח הציבור בישראל. שינוי זה התהווה, בעשור החולף, לאור מגמות מטרידות מן ההיבט הדמוקרטי, במרכזן מתקפה על הלגיטימיות של השירות הציבורי (במובנו הרחב, ובכללו הרשות

<sup>3</sup> מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016, עמ' 44.

<sup>4</sup> דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013; הוועדה לבחינת הסמכויות של הנהלת משרד האוצר ("ועדת קוצ'יק"), 2017.

השופטת) ועל חיוניותו לדמוקרטיה הישראלית. גם מושג המשילות עבר תמורה, בהקשר זה. תחת השאיפה הדמוקרטית והלגיטימית למשילות כחלק מתפקידה של המדינה (Governmentability), התפתחה תפיסת משילות פופוליסטית אשר אינה רואה בשירות מדינה מקצועי ועצמאי חלק מהכוחות שראוי שיממשו את תפקיד המדינה ביחד עם הדרג הנבחר.

בהקשר זה חשוב לציין שאנו מכירים בצורך, לעתים הדחוף, ליישם רפורמות שישפרו את תפקוד שירות המדינה ובפרט את ניהול ההון האנושי – כפי שהוצעו ב-2013 על ידי ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אושרו על ידי הממשלה,<sup>5</sup> וקודמו על ידי מטה הרפורמה בתוך נציבות שירות המדינה. חלק מהצעדים הדרושים אכן משקפים תפיסות חדשות ואף מתכתבים עם גישת המנהל הציבורי החדש, וחלקם עוסקים גם בהיבטים שונים הנוגעים למינוי הסגל הבכיר (למשל, קציבת כהונות). איננו עוסקים בהמלצות אלה במסמך הנוכחי, אף שכלל אנו סבורים כי הממשלה צריכה לפעול להשלמת הרפורמה הנ"ל בנציבות שירות המדינה, אשר בהיבטים שונים נתקעה, כפי שציין מבקר המדינה.<sup>6</sup>

לעומת זאת, חלק מהניסיונות של הדרג הנבחר לשנות את אופיו של שירות המדינה בשנים האחרונות הובילו לתוצאה הפוכה ובמובנים רבים אף מסוכנת מן הבחינה של האיתנות הדמוקרטית הישראלית – הטלת ספק בלגיטימציה של אופן פעולת השירות הציבורי ונושאי התפקידים, הבעת זלזול מופגן של נבחרי ציבור בשירות הציבורי, שימוש תדיר ברטוריקה של קונפליקט, והחלשת מעמדו הציבורי ויכולת התפקוד שלו.

מאמצים אלה, לערעור העצמאות והמקצועיות של השירות באו לידי ביטוי בשני ההיבטים שהוזכרו בסעיף הקודם – בדרכי ומודל המינוי של בכירי שירות המדינה כמו גם ביכולתו האפקטיבית לסייע לדרג הנבחר בפעולתם המשותפת. כך, תופעה מרכזית אחת היא הניסיון לפוליטיזציה של המינויים הבכירים בשירות המדינה. בדוח מבקר המדינה משנת 2016 אף צוין, בהקשר זה, שנציגי נציבות שירות המדינה מסרו למבקר כי הם נמצאים ב"קרבות בלימה" מול ניסיונות של גורמים בממשלה להגביר את ההשפעה הפוליטית על מינויים בכירים בשירות המדינה<sup>7</sup> – ומאז התופעה רק הלכה והתעצמה, עד שהגיעה לממדיה הנוכחיים. כמה דוגמאות לכך הן:

- החלטות הממשלה על מינוי משנים למנכ"לים במשרדי ממשלה במשרות אמון ושינוי בהרכבן ואופן פעולתן של ועדות איתור. יצוין כי גם אם ניתן לטעון שההחלטות שנגעו לוועדות האיתור לגיטימיות כשלעצמן, הן היוו פתח לתהליך שחיקה של מודל ועדות האיתור, עליו נמתחה כבר בשנת 2018 ביקורת בכך שכמות המשרות בו נרחבה מעבר למוצדק;<sup>8</sup>
- הצעות אחרות, משמעותיות יותר, שבסופו של דבר לא התקבלו או לא קודמו – בהן הצעת חוק לשינוי בשיטת מינוי יועצים משפטיים במשרדי ממשלה באופן שיפטור את המשרות האלה מחובת המכרז ויגביר את ההשפעה הפוליטית על המינויים (התקבלה בקריאה

<sup>5</sup> החלטת ממשלה 481 מיום 30.6.2013.

<sup>6</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2017.

<sup>7</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 166 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, "מינוי בכירים בשירות המדינה", 2016, עמ' 183.

<sup>8</sup> החלטות ממשלה 3075 מיום 15.10.2017 ו-3543 מיום 11.2.2018.

טרומית) וישפיע על תוכן הייעוץ המשפטי עצמו;<sup>9</sup> מתקפה פוליטית חזיתית על רפורמת "נבחרת הדירקטורים" במערך החברות הממשלתיות – שמטרתה המוצהרת הייתה דה-לגיטימציה לרפורמה מתוך כוונה לדחות ניסיונות של הממשלה להגברת המאפיין המקצועי, התחרותי והפתוח של מינויים אלה; ההצעות השונות לבטל את הוועדה המייעצת למינויים בכירים ("ועדת גולדברג") או לצמצם את סמכויותיה; וקריאות כלליות נמשכות מצד חברי כנסת ושרים לקדם פוליטיזציה במינויים בכירים;

- ניסיונות למינויים בשירות המדינה שאינם ראויים מבחינת התאמת המועמדים לתפקיד או קשריהם עם הממנים – דוגמה בולטת לניסיון כזה, שנבלם על ידי ועדת המינויים, אירעה במסגרת הליך מינוי נציב שירות המדינה לאחר סיום כהונתו של משה דיין ב-2017;
- הרחבה משמעותית של השימוש במינויים זמניים בשירות המדינה – תופעה נוספת, שגברה ביתר שאת בשנתיים החולפות, היא הותרת משרות מקצועיות בכירות ביותר – בכלל זה, בתפקידי "שומרי סף" מובהקים – ללא מינוי או במינוי זמני, מה שמחזק את מוטת השליטה הפוליטית על חשבון העצמאות והמקצועיות של הדרג הבכיר ביותר המאייש משרות אלה.

לצד שחיקה של מודל המינוי, קשה להתעלם גם מהפגיעה במרקם היחסים שבין הדרג הנבחר לדרג הממונה ולהשפעותיו במישור הפעילות של מערכים אלה ואלה. כך, תופעה נוספת שכבר הפכה מוכרת בתרבות הפוליטית בישראל היא התעלמות הולכת וגוברת מהדרג המקצועי בשירות המדינה, אם באמצעות קבלת החלטות מבלי להיוועץ עמו, ואם באמצעות התעלמות מחוות דעתו המקצועיות הניתנות לדרג הנבחר. ניכרים גם ניסיונות לפגוע במעמד ובלגיטימציה של שומרי הסף ומערכת אכיפת החוק: היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, המשטרה, ומבקר המדינה. כאשר האמור הוא ב-"שומרי סף", כגון היועץ המשפטי לממשלה, אשר חוות דעתו המשפטית משקפת מבחינת הרשות המבצעת את החוק, התעלמות מחוות דעת שכאלה פוגעת כשלעצמה בשלטון החוק והיא חמורה במיוחד.

## תמצית המלצות

1. **אישוש מחדש של נורמות של ממלכתיות הנוגעות לעצמאות ומקצועיות השירות הציבורי ולתפקידו החברתי החשוב לצד כפיפותו לדרג הנבחר.** ממשלה חדשה המאגדת מנעד רחב של מפלגות ומשקפת הסכמה לאומית רחבה היא גם הזדמנות לאישוש מחדש של תרבות פוליטית ונורמות המקדמות תפיסה ממלכתית ראויה של תפקידו, מעמדו וחשיבותו של השירות הציבורי בישראל. אישוש מחדש של נורמות דמוקרטיות הוא לא פחות חשוב מרפורמות נקודתיות או איוש של תפקיד זה או אחר. משימה זו מוטלת על כתפיהם של נבחרי הציבור הבכירים ביותר, כחלק מתהליך חברתי של איחוי השסעים בחברה. במסגרת זו, אנו ממליצים לראש-הממשלה, ראש-הממשלה החליפי והשרים לחזק את מופעי האמון שהם רוחשים לשירות הציבורי, הן באמצעות הצהרות והן במעשים, ובכלל זה – במעשים סימבוליים. לצד זאת, גם האופן שבו מתנהלות אי-הסכמות ומחלוקות בין דרגים פוליטיים נבחרים לבין השירות הציבורי צריך לעבור שינוי תפיסתי, על מנת לאשש ולתקף בקרב

<sup>9</sup> למשל הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון - מינוי יועצים משפטיים של משרדים), התשע"ז-2017.

הציבור והשירות הציבורי דפוסים לגיטימיים וקונסטרוקטיביים של מחלוקות מקצועיות, ותוך אמון הדדי בין כל השחקנים המעורבים. בהקשר זה, אישור נורמות אינו משימה של הדרג הנבחר בלבד אלא גם של משרתי הציבור, עליהם מוטלת החובה לבטא עמדה מקצועית מתוך הפנמה שסמכות ההכרעה היא בידי הדרג הנבחר.

2. **יש להימנע מהמשך הפוליטיזציה של המינויים הבכירים בשירות המדינה, ולחזק את האופי המקצועי והעצמאי של המינויים.** הדבר נכון באופן כללי לגבי מינויים בכירים בשירות המדינה, ובאופן מיוחד בנוגע למינויים של "שומרי סף". אשר לאחרונים, יש להתנגד לכל הניסיונות לפגוע בכוחם של שומרי הסף, כגון היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, המשטרה, ומבקר המדינה. כוחם של מוסדות אלה חיוני לקיומו של שלטון החוק ולמאבק בשחיתות השלטונית. על הדרג הנבחר לכבד את מעמדם העצמאי של שומרי הסף ולהימנע מכל מהלך שנועד להלך עליהם אימים, לכרסם בסמכויותיהם או להתערב בעבודתם.

במסגרת מניעת פוליטיזציה זו, יש לבחון בצורה מעמיקה את הליכי המינוי הקיימים, במטרה להציע תיקונים ספציפיים היכן שנדרש. לטעמנו, בעת הנוכחית, מדובר על לפחות חמישה סוגי תיקונים עיקריים:

- **פישוט והאחדה של שיטות המינויים** תוך שמירה על עקרונות של עצמאות, מקצועיות ואחריותיות. כיום, מינוי בכירים נעשה באמצעות מודלים השונים מאוד זה מזה (מכרז, ועדת איתור, ועדת מינויים, משרות אמון). יתר-על כן, גם בתוך כל מודל קיימת שונות גדולה מדי (ההבדלים בין ההרכב ואופן הפעולה של ועדות האיתור השונות הם דוגמה מובהקת). יש לשאוף ככל האפשר להאחדה ופשטות בשיטות המינויים השונות. יש מקום לגיוון בדרכי המינוי רק כאשר יש לכך הצדקה של ממש.

**במקרים נדרשים – מעבר לשיטת מינוי עצמאית ומקצועית יותר.** כך לדוגמה, המכון הישראלי לדמוקרטיה המליץ לשנות את שיטת המינוי של חלק מהבכירים כמו נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים במשרד האוצר – לעבור ממינוי באמצעות ועדת מינויים (כלומר – השר מעביר את שם המועמד לוועדה, הוועדה מאשרת והממשלה ממנה) למינוי באמצעות ועדת איתור עצמאית.<sup>10</sup>

- **יש לשנות את ההרכב ואופן מינוי החברים של ועדת שירות המדינה.** לוועדת שירות המדינה יש תפקיד מרכזי בכל הנוגע לקביעת שיטת המינויים בשירות המדינה, כיוון שהיא מאשרת הצעות לפטור משרות וסוגי משרות מחובת המכרז הקבועה בחוק. כיום מתמנים חברי הוועדה בידי הממשלה (חלקם הם מנכ"לים

<sup>10</sup> על נציב שירות המדינה, ראו אסף שפירא, **הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018; על הממונה על התקציבים, ראו אסף שפירא, **עדנה הראל-פישר, גיא לוריא ונדיב מרדכי, "מקצועי ועצמאי – המלצות להליך מינוי הממונה על התקציבים"**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.9.2020. יצוין כי בנוגע לממונה על התקציבים, ההמלצה הייתה שחשך באופן וולונטרי ועדת איתור, וזאת בשל הצורך שהתעורר למנות את בעל התפקיד באופן דחוף.



של משרדי ממשלה, שאף הם מתמנים בידי בממשלה), כך שלא מדובר בוועדה עצמאית ומקצועית.

• **יש לשנות את ההרכב ואופן המינוי של ועדות מינויים**, ובהן הוועדה המייעצת שליד שירות המדינה והוועדה המייעצת למינויים בכירים, באופן שיפחית את ההשפעה של הדרג הנבחר על מינוי חבריהן. כיום יש לממשלה השפעה רבה על זהות החברים בוועדה, והדבר מעלה חשש לפוליטיזציה של ועדות אלה.

3. **צמצום השימוש במינויים זמניים במשרות מקצועיות בכירות** – השימוש בסמכות למינוי זמני לאיוש בכירים בשירות המדינה, ובפרט ברשויות אכיפת חוק, כמו גם מתיחת הסמכות למינוי זמני עד כדי אבסורד במקרים מסוימים, אינם רצויים. הם פוגעים קשות במערכות שבראשן ניצבים ממלאי מקום ועקב כך בציבור, וחותרים תחת עצמאותם, מעמדם המקצועי וחוסר תלותם של הממונים. בנוסף, הם הובילו להעצמת אי-ההסכמות בממשלה בשנה החולפת ועודדו תרבות פוליטית שלילית ביחס למינויים בכירים. לצד זאת, שימוש זה כבר אינו מוצדק יותר במצב הנוכחי (כלומר תחת ממשלה קבועה ומתפקדת). לאור האמור, יש להימנע ככל הניתן משימוש במינויים זמניים בכל הנוגע לנושאי משרה בכירים בשירות הציבורי. יש להתחייב לנורמות של שקיפות מוגברת ביותר בכל הנוגע לאיוש משרות בכל הרמות באמצעות מילוי-מקום ולקיים רפורמה שתגביר את השקיפות בתחום זה ביחס לכל המשרות בשירות המדינה.

4. **יש לאשר ולהרחיב את זכותו וחובתו של הדרג המקצועי – על כל גווניו ורבידיו – לייעץ לדרג הנבחר ולהביע את עמדותיו בפורומים שונים**. חלק מכוחה של דמוקרטיה בריאה הוא בקיומו של שיח מקצועי וציבורי על המדיניות אשר הממשלה מבקשת להגשים, וזאת גם באמצעות שיחה עם הדרגים השונים והמגוונים בשירות המדינה המקצועי. זאת, הן בפורומים פנימיים ופנים-ממשלתיים והן, בבמות הציבוריות הרלוונטיות לשיחה שכזו (בדגש על הכנסת והמרחב הציבורי). במסגרת שיח שכזה – חשוב לחזק את זכותו וחובתו של הסגל של שירות המדינה להציג ולהביע את עמדותיו, וזאת, כמובן, בשים לב לכך שסמכות ההכרעה בשאלות של מדיניות לאומית כללית מופקדת בידי של הדרג הנבחר.

במסגרת שיחה שכזו, על הדרג הנבחר לכבד את חוות הדעת המקצועיות של מערך הייעוץ המשפטי. לפי פסיקת בית המשפט העליון, כל עוד לא הכריע בית המשפט אחרת, חוות-דעת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה משפטית משקפת, מבחינת הממשלה, את המצב המשפטי הקיים והמצוי. על כן, על הדרג הנבחר להניח שאם הוא נוהג בניגוד לחוות הדעת האלה, הוא עובר על החוק ופוגע בשלטון החוק – אסור לו לעשות זאת.

5. **יש לכונן את חוק יסוד: השירות הציבורי**.<sup>11</sup> במסגרת חוק יסוד זה תעוגן העצמאות של השירות הציבורי וייקבע כי הערך המכונן של פעולתו הוא הממלכתיות. מובנו של הערך

<sup>11</sup> הצעת חוקה בהסכמה של המכון לדמוקרטיה, לעיל, סעיפים 42, 106, 107.

בהקשר זה כולל את: הנאמנות לשלטון החוק ולמוסדות הדמוקרטיים של המדינה, הנאמנות לאינטרס הציבורי, פעולה לטובת כלל הציבור, מקצועיות, אי תלות; וכן כי קיומו של אתוס זה הוא תנאי מרכזי להבטחת אמון הציבור. חוק היסוד גם יבטא את ההפרדה בין שני רבדי השירות הציבורי, שהם נבחרי הציבור והשירות הציבורי המקצועי, וידגיש כי נבחרי הציבור יסתייעו בשירות הציבורי המקצועי לצורך מילוי תפקידם וכי השירות הציבורי המקצועי יפעל לסייע לנבחרי הציבור במילוי תפקידם במקצועיות, במהימנות, באמינות, ביעילות, בהתאם לחוק ולאינטרס הציבורי.