



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחלקת היישום

חומר רקע לדין במסגרת השולחן העגול בנושא:

הרפורמה לשינוי בדרכי המינוי של הסגל הבכיר בשירות המדינה

ויוזמות נוספות לשינוי פני השירות הציבורי

3.....	תקציר
5.....	מבוא
6.....	חלק א: רפורמה בועדות האיתור ומינוי משנים למנכ"לים – המלצות ועדת שקד-לויין
6.....	רקע
7.....	המצב הקיים
7.....	לשון החוק
7.....	ועדות מינויים כולל ועדות איתור
7.....	היקף המשרות הפטורות ממכרז
8.....	מינוי משנים למנכ"לים
8.....	ביקורת על ההצעה לרפורמה
8.....	כללי
8.....	מנקודת מבט משפטית-חוקית
9.....	מנקודת מבט של מינהל ציבורי
11.....	מנקודת מבט השוואתית
12.....	חלק ב' – מינוי יועצים משפטיים באמצעות פטור ממכרז (כמשרות אמון או על ידי ועדת איתור)
12.....	יועץ משפטי כמשרת אמון
13.....	ועדות איתור לתפקיד היועץ המשפטי
14.....	חלק ג' – "חוק הג'ובים" – למינוי פוליטיקאים לשעבר ומשרות אמון בכירות כדירקטורים בחברות ממשלתיות
14.....	רקע
15.....	הדרישות למינוי למשרת דירקטור על פי חוק החברות הממשלתיות - המצב הקיים
16.....	השינוי המוצע ב"חוק הג'ובים"
18.....	מבט השוואתי
19.....	סיכום
20.....	שאלות והצעות לדיון
20.....	חקיקה
20.....	משרות פטורות ממכרז
20.....	יעדות האיתור
21.....	משרות אמון
21.....	יועצים משפטיים
21.....	דירקטורים בחברות ממשלתיות

השאיפה שביטא ראש הממשלה נתניהו לשנות את מודל השירות הציבורי בישראל ולקרבו למודל 'אמריקני' של "שיטת השלל" עומדת בניגוד חד לאמירתו המפורסמת של בגין עם עליית הליכוד לשלטון ב-1977 "באנו לשרת ולא לרשת", שביטאה את התפיסה הבריטית לפיה השירות הציבורי אינו נחלת שלטון זה או אחר, אלא כשמו כן הוא – בשירות הציבור.

מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, מתחבטות בסוגיית האיזון הראוי בין שירות ציבורי מקצועי "טהור" לבין שירות ציבורי שהוא זרועו הארוכה של הממשל המכהן. אם כי, לאמיתו של דבר, אף אחד מהדגמים האלו לא מתקיים באופן מלא במציאות.

הרקע לכתיבת מסמך זה הוא שבעת האחרונה השתרשה בשיח הפוליטי בישראל התפיסה לפיה השירות הציבורי והחוק עומדים בניגוד לשלטון הנבחר ולקולו של העם. גישה זו מוטעית מיסודה, וחותרת תחת העקרון הדמוקרטי לפיו הריבון מיוצג על ידי נבחריו הציבור המבטאים את קולו, ובה בעת מגולם בשלטון החוק ובשירות הציבורי הפועל לאורו לשם קידום האינטרס הציבורי. תפיסה מוטעית זו של מלחמת נבחריו הציבור ב"שלטון הפקידים", והשאיפה של הדרג הפוליטי לכופ למרותו את השירות הציבורי, תוך ביטול מנגנונים של איזונים ובלמים, עקיפה של שלטון החוק ודחיקת עקרון המריטוקרטיה עומדים ביסוד גל של הצעות חוק שעניין שינוי פני השירות הציבורי ופוליטיזציה שלו.

מסמך זה מתמקד בכמה הצעות שעומדות כיום על הפרק – שינוי הרכב ופעולת ועדות האיתור, מינוי משנים למנכ"לים כמשרות אמון, פטור ממכרז של משרות יועצים משפטיים, והקלה על פוליטיקאים לשעבר להתמנות לדיירקטורים של חברות ממשלתיות. אנו רואים בשורה של יוזמות אלה ראשיתו של מדרון חלקלק שיוביל לשינוי אופיו של השירות הציבורי במדינת ישראל מן היסוד, באופן שעלול לפגוע ביוקרתו המקצועית ולערער את האמון הציבורי בו ובתוך כך לפגוע בדמוקרטיה ובשלטון החוק בישראל בטווח הקצר והארוך.

חלקו הראשון של המסמך סוקר את המלצות ועדת שקד-לויין לשינוי הרכב ועדות האיתור ומינוי משנים למנכ"לים כמשרות אמון. לדעתנו, יוזמות אלה אינן בגדר שינויים טכניים שוליים, אלא הן בגדר שינויים חוקתיים שעלולים להוביל להתגברות הפוליטיזציה של שירות המדינה, להרס השירות הציבורי הן מבחינת תפקודו והן מבחינת דימויו הציבורי והאמון בו. סלילת הדרך למינויים פוליטיים, על אף שבטווח הקצר היא יוצרת אשליה של הגברת המשילות, עלולה לפגוע באפקטיביות של השלטון. על אף שגם דמוקרטיה פרלמנטרית אחרות מתמודדות עם הצורך באימוץ רפורמות בשירות הציבורי, עדיין הן מקפידות על עקרון הכשירות המקצועית כקריטריון הראשון במעלה למינוי לשירות הציבורי.

¹ מסמך זה מבוסס על מחקרים שנערכים במכון הישראלי לדמוקרטיה ועל חוות דעת שנכתבו בהקשר ליוזמות החקיקה השונות: קרמניצר מרדכי ומרדכי, נדיב, [חוות דעת משפטית בנושא מינוי בכירים](#), יולי, 2017; שפירא, מוטי – טיוטה למחקר מדיניות בנושא מינויים פוליטיים, יוני, 2017; לוריא, גיא וקרמניצר מרדכי, [חוות דעת בנושא מינוי יועצים משפטיים](#), יולי, 2017.



חלקו השני של המסמך מסביר את הטעמים לכך שההצעה למנות את היועצים המשפטיים כמשרות אמון – פסולה, וכך גם היוזמה למנותם באמצעות ועדות איתור שהרכבן מוטה לטובת נציגיו של השר הממנה. לדעתנו, יוזמות אלה שומטות את היסודות של תפקידו המקצועי של היועץ המשפטי כשומר סף, עצמאי ובלתי תלוי המשרת את האינטרס הציבורי בדבקותו בעקרונות של שלטון החוק.

חלקו השלישי של המסמך בוחן במבט ביקורתי את הצעת החוק שדבק בה הכינוי "חוק הג'ובים". הסקירה מבהירה מהם השינויים אותם מבקשים חברי הכנסת לקדם, ועומדת על ההשלכות השליליות שעשויות להיות לשינויים אלה על תפקודם של הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות. הטענה היא שהורדת הסף והתאמתו לפוליטיקאים לשעבר ואנשי אמנם עלולות לפגוע באינטרס הציבורי, ולהחזיר את החברות הממשלתיות לאחור לימים בהם הן היו זירות של אתנן מפלגתי ופוליטי.

לסיכום, ההצעות שנסקרות במסמך זה - מינוי משנים למנכ"לים כמשרות אמון, שינוי הרכב ועדות האיתור, מינוי יועצים משפטיים על ידי השר (כמשרות אמון או באמצעות ועדת איתור) והורדת הסף לשילוב פוליטיקאים לשעבר בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות - כולן סוללות את הדרך לריבוי מינויים פוליטיים, תוך הורדת החסמים ואינן תהליכי הבקרה והפיקוח על מינוי המועמדים. שינויים אלה עלולים לחולל מעגל שלילי שיביא להחלשת השירות הציבורי, יפגע באפקטיביות שלו ובדימויו הציבורי, ובתוך כך יפגע פגיעה אנושה בדמוקרטיה, היות שיעמיד בראש את מאווייו של השר המכהן מבלי להתחשב באפשרות של פגיעה בשלטון החוק, עקיפה של חוקי הכנסת, וביטול מנגנוני איזון, בקרה ופיקוח. השלכות אלה ישתקפו גם במעמדה של הרשות המבצעת בכללה ובפרט בזה של הממשלה המכהנת.

כך שבסופו של יום, שינויים אלה אינם בגדר מסילות אל המשילות אלא מסילות אל הפוליטיזציה של השירות הציבורי, שתבוא לידי ביטוי בירידה ברמת המקצועיות, כשלים בתהליכי קבלת ההחלטות, שיתוק בתפקוד משרדי הממשלה ואף שחיתות. תופעות שיפגעו באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים.

השאיפה שביטא ראש הממשלה נתניהו לשנות את מודל השירות הציבורי בישראל ולקרבו למודל 'אמריקני' של "שיטת השלל" עומדת בניגוד חד לאמירתו המפורסמת של בגין עם עליית הליכוד לשלטון ב-1977 "באנו לשרת ולא לרשת", שביטאה את התפיסה הבריטית לפיה השירות הציבורי אינו נחלת שלטון זה או אחר, אלא כשמו כן הוא – בשירות הציבור.

מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, מתחבטות בסוגית האיזון הראוי בין שירות ציבורי מקצועי "טהור" לבין שירות ציבורי שהוא זרועו הארוכה של הממשל המכהן. אם כי, לאמיתו של דבר, אף אחד מהדגמים האלו לא מתקיים באופן מלא במציאות. לרוב שירות המדינה הוא מעורב - דהיינו ישנה שדרה מקצועית רחבה, שבה מינויים נעשים על פי כישורים בלבד, ישנם תפקידים שהם מינויים פוליטיים אישיים (משרות אמון) וישנם מינויים שבהם ההליך בנוי על איתור מועמדים על פי כשירות יחד עם שיקול דעת פוליטי בהכרעה.

באופן כללי, השירות הציבורי בישראל נחשב לבעל אופי ממלכתי, מקצועי ולא מוטה פוליטי. עובדי המדינה אמורים להתמנות בהתאם לכישוריהם בלבד, ולא בשל זיקה פוליטית או אישית לגורמי ממשלה כלשהם. עליהם להוציא לפועל את מדיניות הממשלה המכהנת בלא תלות בדעותיהם האישיות ועל בסיס שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד. עם זאת, התבססות על שירות מדינה מקצועי וא-פוליטי אין פירושו של דבר שלדרג הפוליטי אין שום השפעה על הליך בחירתם של בכירים בשירות הציבורי. במידה מסוימת ניתן לומר שבישראל התפתחה שיטה היברידי, כאשר לצד רוב המשרות הציבוריות המאוישות באמצעות מכרז פומבי קיימות גם משרות הפטורות מחובת המכרז ונתונות לשיקול דעתו של הדרג הפוליטי.

עם זאת, המתקפה שאנו עדים לה לאחרונה על השירות הציבורי ועל בעלי המקצוע (דוגמת יועצים משפטיים) מונעת מתוך אמונה שעל מנת להוביל שינוי ולממש מדיניות על הממשלה לשנות את אופיו של השירות הציבורי כך שיסור למרותה המוחלטת. לפי תפיסה זו הפקידות המקצועית היא אויב הממשלה, ורק הממשלה מייצגת את קולו של "העם", ומכאן שהשירות הציבורי צריך להיות מוציא לפועל של מדיניות הממשלה ותו לא. אך זוהי ראייה מוטעית של שירות ציבורי במדינה דמוקרטית. והדגש הוא על מדינה דמוקרטית, שבה השירות הציבורי הפועל לאורו של שלטון החוק הוא אחד ממנגוני האיזונים והבלמים של המשטר. שירות ציבורי עצמאי משקף את האינטרס של הציבור שמגולם בחוק ואינו עומד בניגוד לרצון הציבור המתבטא במדיניות של נבחריו.

מסמך זה מתמקד בכמה הצעות שעומדות כיום על הפרק – שינוי הרכב ופעולת ועדות האיתור, מינוי משנים למנכ"לים, מינוי של יועצים משפטיים במשרדים, והקלה על פוליטיקאים לשעבר להתמנות לדירקטורים של חברות ממשלתיות. אך חשוב לציין כי מדובר רק בקצה הקרחון, שכן חדשות לבקרים עולות עוד יוזמות מעין אלה, שמשקפות מגמה כללית של הקרבת המקצועיות של השירות הציבורי על מזבח הפוליטיזציה, והעדפת קידום אינטרסים צרים וקצרי טווח לצרכים אלקטוראליים על פני האינטרס הציבורי הרחב לטווח הארוך. אנו רואים בשורה של יוזמות אלה ראשיתו של מדרון חלקלק שיוביל לשינוי אופיו של השירות הציבורי במדינת ישראל מן היסוד, באופן שעלול לפגוע ביוקרתו המקצועית, באפקטיביות שלו, ולערער את האמון הציבורי בו ובתוך כך לפגוע בדמוקרטיה ובשלטון החוק בישראל.



רקע

בעת האחרונה מתגבשת יוזמה ממשלתית לשינוי בדרכי מינוי הסגל הבכיר בשירות המדינה. בדצמבר 2016 החליטה הממשלה (החלטה מספר 2150) על הקמת צוות בראשות שרת המשפטים איילת שקד והשר יריב לוין ושחברים בה השרים יואב גלנט, אריה דרעי ויובל שטייניץ. על הצוות הוטל להגיש לראש הממשלה הצעה בנושא "ההליכים לבחירת מועמדים למשרות בכירות בשירות המדינה לרבות תפקידן של ועדות האיתור, הצורך בהן ומציאת מנגנון חלופי לאיתור מועמדים ולדרכי מינוים". הועדה גיבשה מתווה שעיקריו מינוי משנים למנכ"לי משרדי הממשלה ושינוי אופן פעולתן והרכבן של ועדות האיתור. המלצות הועדה הועברו לאישור ועדת השירות².

ביום 21.05.2017, לאחר שהוצגה לה עמדת ועדת השרים, דנה ועדת שירות המדינה שבנציבות שירות המדינה בשני היבטים של הרפורמה המוצעת:

1. עדכון מתכונת הפעילות של ועדות איתור – [בהחלטת ועדת השירות](#) (סעיף 7) נקבע כי ועדות האיתור יעברו שינוי מבני מקיף ומשמעותי שכולל שני נדבכים:
 - א. מספר החברים שלהן יוצמצם מחמישה לשלושה, כך שהנציגים החיצוניים לממשלה שחברים בהן כיום יושמטו.
 - ב. הועדות יחויבו להמליץ על שלושה מועמדים (במקום אחד עד שלושה לפי שיקול דעתן), והשר יבחר מבין המועמדים המומלצים.
 2. קביעת פטור ממרכז למשרות משנה למנהל כללי במשרדי הממשלה – ועדת השרים המליצה על הוספת משרת משנה למנכ"ל כמשרת אמון של השר, בדומה למנכ"ל. ועדת השירות לא קיבלה החלטה סופית בנושא והוקם צוות לבדיקתו (סעיף 8 [להחלטות הועדה](#)).
- לדעתנו, יוזמות אלה אינן בגדר שינויים טכניים שוליים, אלא הן חלק ממגמה רחבה יותר של תהליך פוליטיזציה של שירות המדינה, שעלול להוביל להרס השירות הציבורי הן מבחינת תפקודו והן מבחינת דימויו הציבורי והאמון בו.

² ועדת השירות ממונה על ידי הממשלה ומונה 11 חברים (בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה, וחברים בה חמישה מנהלים כלליים של משרדי ממשלה וחמישה אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה). ועדת השירות נועדה לשמש כגוף מקצועי-ציבורי, המוסמך להחליט או להמליץ על החלטה בנושאים עקרוניים, מערכתיים ורגישים ובהם הענקת פטורים ממכרזים וקביעת סוג הפטור, קביעה של הרכבי ועדות איתור, הארכת שירותם של עובדים מעבר לגיל הפרישה והכרעה במחלוקות בין נציבות שירות המדינה להסתדרות עובדי המדינה בדבר הצורך בפיקודי עובדים בשירות המדינה והיקפם.

לשון החוק

כידוע, רוב המועמדים למשרות בשירות המדינה בכלל ובסגל הבכיר בפרט מתמנים בדרך של מכר פומבי, כאמור בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי" (סעיף 19). עם זאת החוק קובע שמשרות מסוימות פטורות מחובת מכרז. החוק גם מתיר לממשלה לקבוע עוד משרות הפטורות מחובת מכרז (סעיף 21).

ועדות מינויים כולל ועדות איתור

מינוי למשרות הפטורות ממכרז נעשה על ידי ועדות מינויים שונות: ועדת המינויים, ועדת מינויים לתפקידים בכירים וועדות האיתור. מסמך זה מתמקד בועדות האיתור, משום שהצעת הרפורמה שאושרה על ידי ועדת השירות על פי המלצת ועדת השרים מבקשת לשנות את הרכבן ואת דרך פעולתן.

ועדות האיתור³ הן מעין מנגנון למכרז ממוקד, או מכרז חלקי, שפועלות לצורך מינוי מועמדים למשרות שמתאפיינות באופי מדעי-מקצועי מובהק או שהן מופקדות על האינטרס הציבורי ולכן דורשות מידה רבה של עצמאות ואי-תלות. ככלל ועדות האיתור מונות חמישה חברים: מנכ"ל המשרד שהמשרה מצויה בו (יו"ר הועדה), נציב שירות המדינה ושלושה אנשי ציבור בעלי מומחיות וניסיון בתחום הרלוונטי שאינם עובדי המשרד ושזהותם נקבעת לכל משרה בנפרד. יצוין כי יש מינויים שהרכב ועדת האיתור שלהם שונה. ועדת האיתור מפרסמת בפומבי את ההודעה על המשרה וכן רשאית לפנות מיזמתה למועמדים. אופן פעולתה של הועדה אינו מעוגן באופן ברור, ופרוטוקול הדיונים שלה אינו מפורסם. לאחר הבדיקה מגישה הועדה לשר מועמדים מומלצים - בין אחד לשלושה - בצירוף נימוקיה. אחדים מהמינויים, בדרך כלל הבכירים, דורשים את אישור הממשלה, ואחרים - רק את אישור השר הממונה.

היקף המשרות הפטורות ממכרז

לפי דוח מבקר המדינה לשנת 2015 מתוך כ-82,000 משרות של עובדי מדינה, כ-2,100 הן משרות של עובדים בכירים (כ-2.6%). מתוך אלה, כ-360 משרות בכירות פטורות ממכרז לצורך איושן, ומתוכן כ-110 ממונות על ידי ועדת איתור. משרות בכירות אלה משתייכות לקטגוריות שונות ובהן משרות בכירות מאוד (ראשי שירותי הבטחון, נגיד בנק ישראל, יועץ משפטי לממשלה וכו'), משרות אמון בעלות זיקה פוליטית חזקה (מנכ"לי משרדי ממשלה), משרות שדרושה להן מקצועיות ספציפית (למשל מדען ראשי, סטטיסטיקן ראשי), ועוד משרות ייחודיות (למשל, סגל דיפלומטי שאינו נמנה על עובדי משרד החוץ).

ואולם, כפי שקבע מבקר המדינה, הגידול במספר המשרות הפטורות ממכרז ללא קביעת קריטריונים להוצאתן של משרות מחובת מכרז, כמו גם העובדה שוועדת השירות, שאמונה על אישור הפטור ממכרז, מאשרת כמעט ללא עוררין את כל בקשות השרים לפטור ממכרז, גם למשרות שבעבר חלה עליהן חובת מכרז, ללא הבהרת הקריטריונים להחלטה – מעידה על כך שמדובר במנגנון שאינו מתפקד כראוי ואשר נתון להשפעה פוליטית רבת עוצמה. אם נוסיף לכך את הקביעה כי ועדות האיתור פועלות באיטיות ונימוקי החלטותיהן אינם שקופים – נקבל את הרושם שכבר כיום המנגנונים הקיימים אינם מתפקדים כראוי, וזאת

³ ועדות האיתור מעוגנות תחת הכותרת "פטור ממכרז – מינוי באמצעות הוועדה לאיתור מועמדים" (פסקה 11.968 לתקשי"ר). רשימת המשרות הפטורות ממכרז שלצורך איושן מוקמת ועדת איתור מפורטות באתר הנציבות

עוד בטרם אומצה הרפורמה הנוכחית שתחליש עוד יותר את מנגנוני הסינון והמינוי למשרות בכירות בשירות הציבורי. אולם על אף שמתחוויר כי יש לשפר את האפקטיביות של המנגנון הקיים, אין פירושו שיש להפכו לכלי ריק, באמצעות הגברת המעורבות הפוליטית בתהליך.

מינוי משנים למנכ"לים

ועדת השרים המליצה כאמור על מינוי משנים למנכ"לים כמשרות אמון, אך ועדת השירות טרם קיבלה החלטה סופית בעניין זה.

לפי חוק נתונות לראש הממשלה ולכל שר ומנכ"ל משרות אמון. המינוי למשרות אמון אלה, שמספרן עומד על כ- 560 הכוללות מנהלי לשכה, עוזרים, יועצים ודוברים, אינו נעשה על פי דרישות סף מוגדרות, זאת על אף שממלאי תפקידים אלה הם בעלי השפעה רבה על עיצוב המדיניות ומימושה.

ועדת השרים המליצה להוסיף משרות אמון של משנים למנכ"לים. כיום קיימים משנים למנכ"ל בששה משרדים בלבד, ואלו הם מינויים מקצועיים המכהנים תקופה ארוכה. ביחד עם מינוי משנים בגופים מקבילים הכפופים למשרדים הצעה זו משמעותה תוספת של כ- 35 משרות משנה למנכ"ל, ועוד משרות אמון בלשכות הנגזרות ממינוי זה. לפי רוח ההצעה המשנה למנכ"ל יהיה ממונה על פרויקטים מסוימים, ולא יהיו לו עובדים כפופים.⁴

ביקורת על ההצעה לרפורמה

כללי

הרפורמה הנוכחית צועדת בכיוון הפוך מהנדרש לשם הבראתו וחיזוקו של שירות המדינה. בשם הטיעון של "חיזוק המשילות" מבקשים השרים וחלק מחברי הכנסת לחזק את אחיזתם הפוליטית בשירות המדינה המקצועי, ומבלי שים לב לעקרונות מינהל תקין, ולעקרון הכשירות החיוני לקיומו של שירות ציבורי נטול פניות ואפקטיבי.

על אף שלכאורה מדובר בשינויים מינוריים יש לתת את הדעת על כך שיוזמות אלה ואחרות מצטברות למסה קריטית שתוביל לשינוי של ממש באופיו של השירות הציבורי. לטעמנו רפורמה זו שגויה ואינה ראויה הן מנקודת מבט משפטית והן מנקודת מבט של מינהל ציבורי. וכפי שנראה, היא גם אינה עולה בקנה אחד עם הנהוג בדמוקרטיה אחרות.

מנקודת מבט משפטית-חוקית⁵

הרפורמה המוצעת אינה בגדר שינוי טכני של הליכי מינוי בכירים ותוספת משרות אמון אלא מלמדת על תהליך של שינוי אופיו של שירות המדינה מן היסוד באופן שמפר את האיזון שבין הפוליטי והמקצועי בשירות המדינה. לכן אנו סבורים שלא ניתן להעביר את הרפורמה בהחלטת ממשלה בלבד ללא חקיקה ראשית. חובה לומר במפורש ששינויים מסוג זה הם בגדר שינויים חוקתיים. יש להיות ערים לכך ששינוי שכזה פוגע בעקרונות חוקתיים שבלב היחסים בין שירות המדינה ושלטון נבחר.

⁴ מבוסס על דברים שנכתבו בדוח הוועדה המיוחדת לרפורמה בשירות המדינה בראשות ח"כ רועי פולקמן, 2016. דו"ח המלצות הוועדה, הכנסת ה- 20, יולי 2016 עמ' 31-32.

⁵ הביקורת מנקודת מבט משפטית-חוקית מבוססת על קרמניצר מרדכי ומרדכי, נדיב, [חוות דעת משפטית בנושא מינוי בכירים](#), יולי, 2017.

- לא ברור שהחוק מסמיך את הממשלה למנות 'שכבת בכירים' נוספות על שכבת מנכ"לי המשרדים אותם היא מוסמכת למנות לפי סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959.

משרות פטורות ממכרז והרכב ועדות האיתור ואופן פעולתן

- פטור משרות ממכרז ומינוי באמצעות ועדות איתור - הגידול החד במספרן של המשרות הפטורות ממכרז שלצורך מינוין מוקמות ועדת איתור מלמד כי החריג שמודל זה שיקף הפך לכלל. בכך הופר האיזון הקבוע בחוק בין עקרון היסוד המרכזי לבין סמכות הממשלה לפטור משרות ממכרז. לאור זאת, הגיעה העת לשאול את השאלה האם מוסמכת הממשלה להמשיך ולפטור משרות ממכרז ולהעבירן לבחירה באמצעות ועדת איתור.
- לעניין ההחלטות הקונקרטיות בדבר מספר החברים בוועדות האיתור והחובה להציג שלושה מועמדים - צמצום גורף של הנציגים החיצוניים של כל ועדות האיתור ושינוי מודל הבחירה שלהן תוך חיזוק משקלו של השר בקביעת המינוי נעשה שלא בסמכות, ומייצר למעשה דרך מלך למינויים פוליטיים כמעט ללא מנגנוני בקרה ופיקוח חיצוניים.
- בנוסף, הרפורמה הנוכחית נעשתה ללא איסוף תשתית עובדתית ראויה וללא בחינה אינדיבידואלית של המשרות ופסולה גם מטעם זה.

מנקודת מבט של מינהל ציבורי⁶

השינויים המוצעים בוועדות האיתור וההצעה להוסיף משנים למנכ"לים מניחים למעשה מסילות אל המינויים הפוליטיים ולא אל המשילות. שינויים אלה יאפשרו לדרג הנבחר להעמיק את אחיזת המינויים הפוליטיים עד לעומקו של שירות המדינה, ובעיקר לאפשר ביתר קלות למנות לתפקידים בכירים ובעלי השפעה מועמדים שלא בהכרח מתאימים לתפקידיהם ולמרחב האחריות המקצועית הנדרשת מהם, ובתוך כך לבסס את האמון האישי והפוליטי כמרכיב המרכזי והדומיננטי במינוי אנשים לתפקידים בכירים. שינוי הרכבה של ועדת האיתור שיביא להפרה של מאזן הכוח בוועדות האיתור לטובת הדרג הפוליטי, עלול להפוך את ועדות האיתור לחותמת גומי למועמדי השרים, מה שבתורו יגביר את הסיכוי למינויים פוליטיים לא ראויים.

גם הוספת משרה לא נחוצה של משנים למנכ"לים כמשרות אמן עלולה להגביר את הנוכחות וההשפעה של מינויים פוליטיים לא ראויים ולהחדיר מעין "סוס טרויאני" לתוכי המשרד הממשלתי, שיעקוף את עבודת המטה המקצועי, מה שעלול להוביל לפגיעה בתפקוד.

אמנם, מינויים פוליטיים אינם רע מוחלט, ובכל המדינות הדמוקרטיות יש הכרה בצורך של השרים למנות את אנשי אמנם במעגל הקרוב אליהם, אך זאת רק בתנאי שהם במינון הנכון לצד מינויים מקצועיים, וכי למרות זיקתם הפוליטית של המועמדים, המינויים נעשים בראש ובראשונה תוך שמירה על עקרונות המקצועיות והכשירות. יש לזכור כי גם אנשים בעלי יושרה מקצועית עלולים להטות את החלטותיהם, משום שהם מושפעים, אפילו מבלי דעת, מהאמונה שהחלטות מסוימות עשויות להשפיע על מינויים

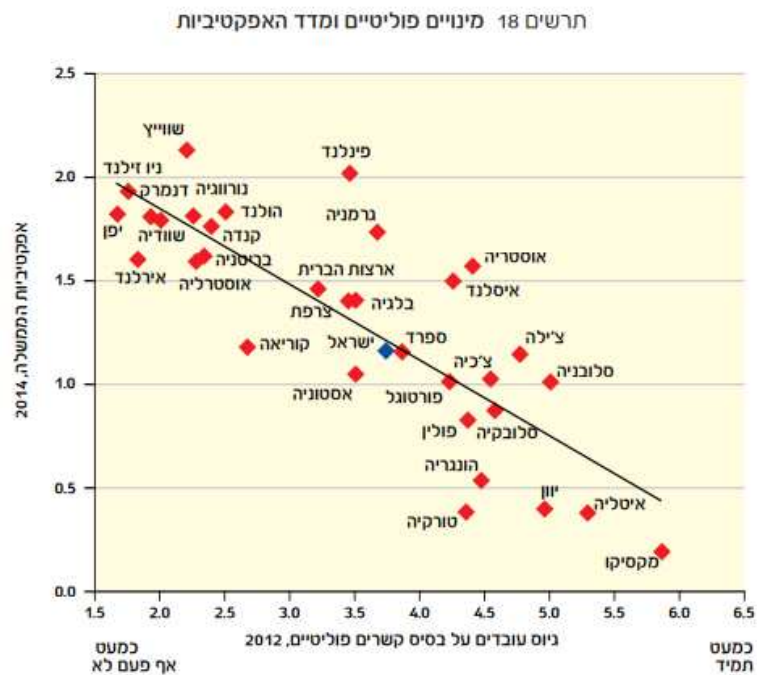
⁶ חלק זה מבוסס בחלקו על חוות דעת שכתב מוטי שפירא בנושא ועדות האיתור.

לתפקיד או קידום.⁷ ולכן, ככל שהמינוי מבוסס יותר על אמון ותלות יכולת השיפוט וקבלת ההכרעות של בעל התפקיד המקצועי מוטה לטובת השר הממנה אותו ולא בהכרח לטובת האינטרס הציבורי.

פרט להשפעה האפשרית המודעת והלא מודעת על שיקול הדעת המקצועי יש למינויים פוליטיים השלכות שליליות נוספות, ובהן: שחיתות, חוסר שוויון, תחושת מירמור ותסכול בקרב העובדים המקצועיים, ברירה שלילית של מועמדים, פגיעה באמון הציבור, ודה לגיטימציה של השירות הציבורי.

זאת ועוד, בניגוד לטענה כאילו חיזוק האחיזה הפוליטית בשירות הציבורי ישפר את המשילות הרי שבפועל מינויים פוליטיים פוגעים באפקטיביות השלטונית (בשל מינוי על בסיס קשרים ולא כישורים, שרשור מינויים פוליטיים ללא בקרת איכות, פגיעה בזכרון הארגוני, ו"ניפוח" מלאכותי של משרות כדי לקלוט מקורבים). למעשה, מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, הוכיח כי קיים קשר מוצק וחיובי בין מינויים לפי כישורים ואפקטיביות הממשל, ולהפך - ככל שמנגנון השירות הציבורי במדינה נגוע יותר במינויים פוליטיים – רמת האפקטיביות נמוכה יותר (ראו תרשים 1).

תרשים 1: הקשר בין מינויים פוליטיים ואפקטיביות הממשלה



. מקור: דהן, מומי, [אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016, עמ' 46.

⁷ ראו לדוגמא, Feldman, Y. and Halali, E. Regulating Good People in Subtle Conflict of Interest Situations *J. of Business Ethics* (2017)



מדינות דמוקרטיות בכל העולם מתחבטות בסוגית האיזון הראוי במינוי הסגל הבכיר בין המקצועי והפוליטי. באופן כללי ניתן להצביע על מספר מגמות:

1. גם במדינות שבהן קיימת מעורבות חזקה של הדרג הפוליטי במינויים לסגל הבכיר, התנאי למינוי הוא בראש ובראשונה הכשירות לתפקיד. במלים אחרות, הכשירות לתפקיד והמקצועיות הן תנאי הכרחי למינוי והזיקה הפוליטית היא רק בגדר תוספת. זאת בניגוד לגישה לפיה הזיקה הפוליטית היא לפעמים התנאי ההכרחי והמספיק למינוי. **בצרפת** לדוגמא, שבה נהוג משטר מעורב (פרלמנטרי-נשיאותי) והשיטה הנוהגת קרובה יותר למודל האמריקאי, עדיין, למרות שהסמכות למנות את הפקידות נתונה בידי הפוליטיקאים, המועמדים שנבחרים חייבים לעמוד בתנאי סף מחמירים של איכות, ובחירתם נעשית על בסיס כישורים ובסיס פוליטי. כלומר, הזיקה הפוליטית היא בגדר נתון נוסף של ממלא המשרה, אך נדרשים ניסיון ומצוינות בשירות הציבורי. **אוסטרליה** היא מקרה מעניין שבו למרות שבשנים האחרונות אומצו שינויים המגבירים את מעורבות הדרג הפוליטי במינויים בשירות הציבורי הבכיר, עדיין רוב המינויים לסגל הבכיר הם מתוך השירות עצמו. הדגש הוא איפוא על מינויים אישיים על פי כישורים ולא בהכרח לפי שיקולים פוליטיים. במלים אחרות, הדגם האוסטרלי מלמד כי ניתן להגביר את ההשפעה המיניסטריאלית על המינויים ללא פוליטיזציה של השירות הציבורי.

2. המגמה הכללית היא שבעשורים האחרונים מספר המינויים הפוליטיים בדמוקרטיות מערביות רבות הולך וגדל, גם במדינות ששולט בהן העיקרון של שירות ציבורי מקצועי ועצמאי.⁸ פירושו של דבר שהדגש הוא על חיזוק יכולתה של הממשלה להשפיע על המינויים בסגל הבכיר, ועל חיזוק ההיענותיות, התגובתיות והדינמיות של שירות המדינה, אך זאת לא באמצעות ביטול מנגנוני סינון, פיקוח ובקרה, כפי שמבקשת הרפורמה הנוכחית בישראל לעשות, אלא על ידי אימוץ שיטות מינוי משולבות שבהן יש מנגנונים של כשירות מקצועית יחד עם מרחב תמרון ויכולת הכרעה של הגורם הפוליטי.

לדוגמא, **בבריטניה**, שהיא אב-הטיפוס של שירות מדינה מקצועי, יש כיום, יותר מבעבר, מעורבות של הדרג הפוליטי במינויים בשירות הציבורי, אך עם זאת הרפורמות שאומצו עדיין מבוססות על עקרון הכשירות והמקצועיות. נציבות שירות המדינה מנהלת תהליך איתור ומיון קפדני של מועמדים למשרות בכירות. אך בשנים האחרונות התרחבה מעורבותם של השרים בתהליכים אלה, והם רשאים להיות שותפים בהגדרת התפקידים והכישורים הנדרשים לתפקיד, להתייעץ עם נציב שירות המדינה ואף להיפגש עם מועמדים פוטנציאליים. השרים אמנם אינם שותפים בוועדות הבחורות את המועמדים, אך נתונה להם זכות וטו על הבחירה. בנוסף, בשנים האחרונות התווספו משרות של מינויים זמניים לתקופה של עד לשנתיים, אך זאת רק באישור מוקדם של נציבות שירות המדינה. בבריטניה גם אומץ התפקיד של "צאר למדיניות" שפירושו מינוי מומחה על ידי שר לצורך ייעוץ בענייני מדיניות. וזאת בנוסף לשני יועצים שרשאי השר למנות בכל משרד.

⁸ דריישפיץ, שוריק. [מינויים פוליטיים בישראל ובמבט השוואתי](#), פרלמנט, גיליון 69, 2011.

אולם אין להתרשם מצעדים אלה שהבריטים נטשו את המודל הבריטי של שירות מקצועי. בינואר 2017 נכנס לתוקפו קוד ממשלי שמפרט את עקרונות המינוי של מועמדים בשירות הציבורי כמו: מינויים צריכים להיעשות לטובת האינטרס הציבורי תוך התעלמות מאינטרס אישי של השרים; על בסיס יושרה, ומניעת ניגודי עניינים וטובות הנאה; הליך הוגן, מינויים ללא משוא פנים, שוויון, מינוי על בסיס כישורים בהתאם לדרישות המשרה הציבורית, תהליך המינוי צריך להיות פתוח ושקוף והמינויים צריכים לשקף מגוון חברתי.

לסיכום, על אף שקיימת בעולם הדמוקרטי מגמה של רפורמות במנגנוני המינוי של הסגל הבכיר בשירות המדינה, עדיין עקרון היסוד הוא הכשירות המקצועית. כך שגם במקרה שבו נתונות סמכויות לשר למנות ישירות הוא אינו בוחר בהכרח במינויים פוליטיים אלא במינויים ראויים מתוך השירות הציבורי או במינויים אישיים בעלי כישורים מיוחדים.

חלק ב' – מינוי יועצים משפטיים באמצעות פטור ממכרז (כמשרות אמון או על ידי ועדת איתור)

יועץ משפטי כמשרת אמון⁹

לאחרונה נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק שתכליתה "להביא לשינוי בשיטת בחירתם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, כך שהיועץ המשפטי למשרד ייבחר על ידי השר המופקד על המשרד למשרת אמון, כפי שהדבר נעשה היום בנוגע לבחירת מנכ"ל המשרד". במלים אחרות, הצעת חוק זו מבקשת להפוך את המשרה המקצועית של היועץ המשפטי למשרד למשרת אמון.

ברקע ההצעה עומדת תפיסה מוטעית לפיה השירות הציבורי המקצועי עומד יחד עם שלטון החוק באותו צד של המתרס, ומנגד ניצבים נבחרים הציבור ורצון העם. אלא תפיסה זו מבטאת אי הבנה בסיסית בנוגע למושג יסודי בדמוקרטיה - האזרחים הם הריבון, ורצונם מגולם הן בנבחרים והן בחוק לפיו פועלים משרתי הציבור, ובמקרה זה היועצים המשפטיים.

הצעה זו פסולה ממספר טעמים:

1. הצעה זו חותרת תחת מהות תפקידם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה. תפקידו של היועץ המשפטי הוא לסייע למשרד להגשים את מדיניותו מבחינה משפטית, ותוך כדי כך עליו לשמש "שומר סף" המקפיד על כך שהמשרד פועל בהתאם לחוק. תפיסה זו של היועץ המשפטי כשומר סף עצמאי ובלתי תלוי המגלם בחוות דעתו את שלטון החוק עוגנה כבר עם הקמת המדינה.
2. דרך מינויים של היועצים המשפטיים נקבעה בהתאם למהות תפקידם האמורה. הפיכת היועצים המשפטיים למשרות אמון של השרים תסכל את תכלית פעולתם, משום שהיא תהפוך אותם לעושי דברם של השרים בלבד, ולא משרתי הציבור, כפי שנדרש מהם. ההשוואה לתפקיד המנכ"ל המופיעה בהצעה אינה לעניין, שכן המנכ"ל הינו גורם ביצועי.

⁹ מבוסס על קרמניצר מרדכי וגיא לוריא, [חוות דעת על הצעת חוק לשינוי דרכי מינוי היועץ המשפטי](#), מאי 2017.

בהמשך הוגשה הצעה חלופית מטעם משרד המשפטים, שאף היא מבקשת לפטור ממכרז את תפקיד היועצים המשפטיים. לפי הצעה זו ימונו היועצים המשפטיים על ידי השר, וזאת לפי המלצה של ועדת איתור. גם בהצעה זו פגמים מהותיים:

- הרכב ועדת האיתור המוצעת בתזכיר החוק אינו משקף נכונה את תפקידו של היועץ המשפטי. אין זה ראוי שמנכ"ל המשרד ישמש יושב-ראש ועדת האיתור, כפי שמוצע שם, וגם אין זה ראוי שהוא יבחר הן את איש האקדמיה (בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה) והן את נציג הציבור (על דעת עצמו) בוועדת האיתור. למעשה, הרכב ועדת האיתור המוצע בתזכיר מעניק משקל רב מדי לאיש אמונו של השר, באופן שמאפשר לשר לשלוט לחלוטין בהליך המינוי.
- הצעה זו יש בה טעם נפגם משום שהיא משבשת את תהליך המינוי על ידי יצירת דימוי שווא של ועדת איתור עצמאית ומקצועית, כאשר בפועל הוועדה משמשת כלי בידיו של גורם פוליטי. ועדה כזו משתייכת לעולם של "ישראלוף" שיש להתרחק ממנו.
- אם מטרת תזכיר החוק היא לאפשר "מעורבות רבה יותר של השר בהליך המינוי" תוך שמירה על מהות תפקידו של היועץ המשפטי, ניתן להגשים תכלית זו על ידי הרכב ועדת איתור הנותן משקל לדעתו של מנכ"ל המשרד בלא לפגוע במשקל המכריע שיש להעניק לגורמים המקצועיים בוועדת האיתור. השגת תכלית זו יכולה להיעשות באמצעות קביעת הרכב שונה לוועדת האיתור שבו יהיה רוב לגורמים מקצועיים בלתי תלויים.¹¹
- בנוסף, אין זה ראוי שהשר הוא שימנה את היועץ המשפטי. מינוי על ידי השר מביא עמו סכנות לפוליטיזציה של תפקיד היועץ המשפטי ולשיבוש דרכי פעולתו, כך שיהפוך לעושה דברו של השר בלבד, ולא משרת הציבור, כפי שנדרש ממנו. אם אכן יש צורך במינוי היועץ המשפטי באמצעות ועדת איתור במקום באמצעות מכרז כנהוג היום, מן הראוי שוועדת האיתור תגיש את המלצתה ליועץ המשפטי לממשלה, והוא ימנה את היועץ המשפטי.

ביסוד הצעות אלה - הן בגרסת היועץ המשפטי כמשרת אמון והן בגרסת היועץ המשפטי הממונה על ידי ועדת איתור שהיא חותמת גומי למועמד השר - עומדים טשטוש וחוסר אבחנה של המחוקקים בין דרג פוליטי ודרג מקצועי. הצעות אלה הן בגדר ניסיון נוסף להקריב את המקצועי לטובת הפוליטי, והפעם להכפיף את השלטון למרותם האישית והבלתי מרוסנת של חברי הממשלה במקום לשלטון החוק

¹⁰ מבוסס על קרמניצר מרדכי ולוריא גיא, [הערות לתזכיר הצעת החוק](#), יולי 2017

¹¹ המלצתנו היא שחברי ועדת האיתור יהיו כדלקמן:

- שופט בית המשפט העליון בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון (יו"ר הוועדה);
- נציב שירות המדינה (בהנחה שהנציב אינו מינוי פוליטי) או נציגו;
- יועץ משפטי ממשרד ממשלתי שימנה על ידי היועץ המשפטי לממשלה;
- מנכ"ל המשרד הרלוונטי או נציגו;
- איש אקדמיה המומחה לתחום המשפטי הרלוונטי, אשר ימונה על ידי נשיאת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

ולאינטרס הציבורי המגולם בחוק שהתקבל בכנסת. ברי שיעוץ משפטי אשר תלוי כמשרת אמון בשר או שמונה על ידי ועדה שהרכבה מוטה לטובת העדפותיו של השר, לא יוכל למלא את תפקידו באופן עצמאי, בלתי תלוי, מקצועי ואמיץ. במקום זאת, עלול היועץ לשמש כלי בידי השר לקדם את הבנתו והעדפתו בנסיבות פוליטיות מסוימות ולצורך קידום אינטרסים צרים וסקטוריאליים או אף מבלי דעת להיות מושפע בשיקול דעתו והכרעותיו מהעובדה שמונה על ידי השר ושכהונתו תלויה בו.¹²

חלק ג' – 'חוק הג'ובים' – למינוי פוליטיקאים ונושאי משרות אמון בכירות לשעבר כדירקטורים בחברות ממשלתיות

רקע

לאחרונה אושרה בקריאה טרומית הצעת חוק המכונה "חוק הג'ובים" שתכליתה תיקון לחוק החברות הממשלתיות שיקל על פוליטיקאים לשעבר (שרים, ראשי רשויות, וחברי כנסת) ועל אנשי אמון (משרות אמון בדרגים הבכירים) לעמוד בדרישות הסף למינוי כדירקטורים בחברות ממשלתיות.

בישראל קיימות 79 חברות ממשלתיות (עסקיות ולא עסקיות) המעסיקות כ- 53,000 עובדים וסך ההכנסות בשנת 2016 עמדו על 67 מיליארד ₪. הרווח הנקי של החברות הממשלתיות עבר מהפסד של 600 מ' ₪ בשנת 2013 לרווח של 2.5 מיליארד ₪ ב-2016. בין השאר מיוחס השיפור במאזן הפיננסי לשינוי המהותי שחל במאפייני הדירקטורים בחברות בעקבות "נוהל נבחרת הדירקטורים", שאומץ ב-2013. לפי דוח רשות החברות הממשלתיות ב-2017 מתוך 283 (85%) מנציגי הציבור שכינה כדירקטורים בחברות הממשלתיות היו מועמדים מתוך נבחרת הדירקטורים.¹³

היזמה של נבחרת הדירקטורים החלה לפעול בעקבות דוחות ביקורת שונים ועתירות לבג"ץ שהצביעו על בעיות בניהול ואף שחיתות בחברות הממשלתיות. בדוח משנת 1998 המליץ מבקר המדינה להקים מאגר מועמדים למשרות דירקטור, משום שהמצב הקיים היה עגום, שכן הנהלות הדירקטוריון היו מורכבות בעיקר מחברי מרכז מפלגות.¹⁴ גם כיום עדיין קיימת בעיה של פוליטיזציה של משרות הדירקטור, וכן תופעה של נפוטיזם בקרב עובדי החברות הממשלתיות¹⁵, ומדי פעם אכן נחשפות פרשות שחיתות.¹⁶ לכן הסוגיה של זהות הדירקטורים ורמת כשירותם המקצועית כה חיונית לצורך

¹² ראו הערה 7 לעיל.

¹³ רשות החברות הממשלתיות, [דוח על החברות הממשלתיות](#), 2016. נבחרת הדירקטורים היא מהלך של איתור מועמדים הפתוח לכל אזרחי העומד בדרישות כהונה כדירקטור. בסיומו של תהליך סינון מוצע מאגר של כ-500 מועמדים (מתוך כ-10,000 מועמדים) למשרות דירקטורים לפי פרופילים מסוימים, תוך הקפדה על גיוון וייצוגיות (נשים, ערבים, חרדים, בעלי מוגבלויות). השר האחראי הוא שממנה מבין המועמדים (אם כי הוא רשאי למנות גם שלא דרך ערוץ זה).

¹⁴ מבקר המדינה, דוח על דירקטוריון מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, התשנ"ח - 1998

¹⁵ בשנת 2016 16% מהעובדים בחברות הממשלתיות היו קרובי משפחה. זו ירידה של 66% בשיעור העובדים בעלי קשר משפחתי בהשוואה ל-2013. לפי דו"ח רשות החברות שכר וכוח אדם לשנת 2016.

¹⁶ במרץ 2017 הועלו חשדות לשחיתות בתעשייה האזרחית. בהקשר זה התבטא בכיר במטרה בחריפות: "השחיתות מבצבצת בכל חברה ממשלתית שאנחנו נוגעים בה...הריקבון והריח נמצאים איפה שאנחנו נוגעים. חברות ממשלתיות שהפיקוח עליהן אינו חזק עושות בכספי ציבור כאוות נפשן, והחניגות שם נמשכות." יסמין גואטה, אורה קורן, יניב קובוביץ, "חשדות לשחיתות בתע"א: 13 נעצרו, בהם מנכ"ל דרוזנט", דה מרקר, 16.3.2017 עמ' 3

שמירה וקידום של שירות ציבורי, מקצועי ויעיל המקיים את שליחותו הציבורית לאור אינטרסים כלכליים, חברתיים וסביבתיים ובחסות שלטון החוק.

בשנים האחרונות ניכרת אי שביעות רצון בזירה הפוליטית מתהליך איתור הדירקטורים באמצעות נבחרת הדירקטורים, ונשמעות קריאות לביטול המהלך. בשיח הפוליטי נשמעים טיעונים דוגמת שמדובר ב"גילדה סגורה", בתהליך שמדיר אוכלוסיות שלמות (פריפריה, חרדים, מזרחים, צעירים)¹⁷, ושפוסל פוליטיקאים ואנשי צבא לשעבר, ובמקום זאת מקדם אליטה צרה של "נערי אוצר" לשעבר.¹⁸ מנגד, טוענים מצדדי "נבחרת הדירקטורים" כי בכל הגיוסים האחרונים נכנסו לנבחרת גם מועמדים מהמגזר החרדי, מהעדה האתיופית, בעלי מוגבלויות ואחרים. בנוסף, כדי לעודד כניסת צעירים הוכנס גם פרופיל טכנולוגי.

במקביל, עברה לאחרונה בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית שתכליתה לחזק את ייצוגם של פוליטיקאים לשעבר ואנשי אמונם בדירקטורים של חברות ממשלתיות, אולי גם כמשקל נגד ל"נבחרת הדירקטורים". חלק זה מתמקד בהשוואה בין המצב החוקי הקיים ביחס למינוי פוליטיקאים לשעבר לדירקטורים למול הצעת החוק המכונה "חוק הג'ובים" ומציג ביקורת חריפה נגד המהלך.

הדרישות למינוי למשרת דירקטור על פי חוק החברות הממשלתיות - המצב הקיים

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע בסעיף 16א תנאי כשירות לדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, ולפיהם כשיר לכהן תושב ישראל שמלאו לו 25 שנים ושנתקיים בו אחד מאלה:

- (1) הוא בעל תואר אקדמי באחד מן המקצועות הבאים: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה, או שהוא בעל תואר אקדמי אחר או שהוא השלים לימודי השכלה גבוהה אחרת, הכל בתחום עיסוקה העיקרי של החברה;
- (2) הוא בעל ניסיון של חמש שנים¹⁹ לפחות באחד מאלה, או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה:
 - (א) בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;
 - (ב) בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים;
 - (ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה.

בנוסף לכך, לגבי אישים בעלי זיקה פוליטית מציב החוק רף גבוה יותר על מנת להבטיח כי הם יתקבלו לאור כישוריהם ולא קשריהם. סעיף 18ג. קובע כי במקרה שועדת המינויים²⁰ מצאה ש"למועמד יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה" יש לדרוש מהמועמד להציג

¹⁷ יש לציין כי לגבי קבוצות מסוימות – נשים, ערבים, אתיופים ובעלי מוגבלויות יש פירוט בנוגע לייצוג הולם שלהם **בדוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות, 2016**.

¹⁸ זרחה, צבי. "ביקורת בועדת הכספים: 'נבחרת הדירקטורים מייצגת רק את האליטה'", דה מרקר, 10.6.2015.

¹⁹ בדרישות לנבחרת הדירקטורים הועלתה דרישת הניסיון הניהולי ל – 7 שנים.

²⁰ ועדת המינויים (שהרכבה הוא יו"ר הכשיר לכהן כשופט מחוזי, איש ציבור שכשיר לכהן כיושב ראש דירקטוריון, ונציג רשות החברות הממשלתיות) תפקידה לבדוק אם המועמדים למשרות דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי עומדים בתנאי הכשירות המפורטים בחוק.



"כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה" או "כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה." חברות במפלגה כשלעצמה אינה נחשבת לזיקה אישית או פוליטית.

השינוי המוצע ב"חוק הג'ובים"

השינוי המוצע ב"חוק הג'ובים" מתייחס לארבע קבוצות: חברי כנסת, שרים, ראשי רשויות ונושאי משרות אמון בדרגת סמנכ"ל ומעלה. הסעיף הרלבנטי אותו מבקש החוק לשנות הוא סעיף הדורש חמש שנות ניסיון מצטבר ב"כהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים". וזאת על מנת להקל על החברים באחת מהקבוצות הנ"ל להתמנות כדירקטורים תוך הורדת תנאי הסף הנדרשים מהם, ולכן זכה לכינוי הגנאי "חוק הג'ובים".

המצב החוקי הקיים אמנם אינו מבדיל בין חבר כנסת, שר או נושא משרת אמון, ככל שפעולתם במסגרת תפקידם הקנתה להם ניסיון רלוונטי, אולם לדברי יוזמי החוק, בפועל, כהונה כחבר כנסת אינה נחשבת כניסיון רלבנטי לפי סעיף זה²¹, ואילו כהונה כשר וכיושב ראש רשות נחשבת רלבנטית, אך מועמדים אלה נדרשים להוכיח כשירות מיוחדת. לגבי משרות אמון בדרג הבכיר, הדבר תלוי בניסיון בעיקר הניהולי שהצטבר אצל נושא המשרה – משרת אמון כמנכ"ל וודאי מקנה ניסיון מתאים, ואילו עוזר שר ללא ניסיון ניהולי יצטרך להוכיח כישורים מיוחדים.

ההסדר המוצע מבקש:

1. להכיר בכהונת חברי כנסת שלוש שנים ברציפות כניסיון רלבנטי.
2. להסיר את הדרישה לכישורים מיוחדים משרים לשעבר וראשי רשויות.
3. להחשיב ככשיר שר שכיהן שלוש שנים במצטבר וראש רשות שכיהן חמש שנים ברצף.
4. להחשיב ככשירים לפי סעיף זה גם מועמדים שכיהנו כמשרות אמון בדרג סמנכ"ל ומעלה, ולהותיר על כנה את הדרישה לכישורים מיוחדים לגביהם.

²¹ בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "בפועל לא מאפשרים לכלול במניין השנים כהונה כחבר הכנסת, תפקיד שיש בו מאפיינים משמעותיים של אחריות ובקיאיות בתחומים הרלבנטיים לדירקטורים בחברות." אולם לשון החוק אינה פוסלת חברי כנסת לשעבר מכהונה בדירקטוריונים, אך סביר שסעיף "הכישורים המיוחדים" חל עליהם.

לוח 1: השינוי המוצע ביחס לכשירות לכהונה כדירקטור בחברה ממשלתית

(חברי כנסת, שרים, ראשי מועצות ומשרות אמון בסגל בכיר)

המשמעות	השינוי המוצע (לפי הנוסח הנוכחי של הצעת החוק)		הדרישות במצב הקיים		בעל התפקיד
	האם תידרש כשירות מיוחדת	האם הכהונה תיחשב ניסיון רלבנטי	האם נדרשת כשירות מיוחדת (סעיף 18ג)	האם הכהונה נחשבת ניסיון רלבנטי (סעיף 16 א)	
במצב הנוכחי שרים עונים לתנאי הניסיון הרלבנטי אם כיהנו חמש שנים במצטבר. ההצעה מבקשת להוריד את הדרישה של כישורים מיוחדים ובמקומה להציב תקופת זמן שבה מכהנים. וכך בדרך אגב להוריד את תקופת הניסיון מחמש לשלוש שנים עבור שרים (אולי משום שחוסר היציבות הפוליטי מוביל לכך שמעט שרים מכהנים, אפילו במצטבר, חמש שנים)	לא	כן, שלוש שנים, לא ברצף	כן	כן	שר
במצב הנוכחי הניסיון כראש רשות נחשב כניסיון ניהולי. (למעשה מקשים קצת על ראשי רשויות כי בחוק הנוכחי אפשרי ניסיון מצטבר של חמש שנים לאו דוקא ברצף, אבל היות שהכהונה של ראש רשות היא חמש שנים, אז בפועל אין לכך משמעות).	לא	כן, חמש שנים ברצף	כן	כן	ראש רשות
לפי הכתוב בדברי ההסבר בפועל כהונה כחבר כנסת לא נחשבת כניסיון רלבנטי. ההצעה מבקשת להציב תקופת כהונה רצופה של 3 שנים במקום 5 שנים ניסיון רלבנטי וכישורים מיוחדים.	לא	כן, שלוש שנים ברצף	כן	לא	חבר כנסת
השינוי הוא בעמידה בקריטריון הניסיון, אך עדיין יצטרכו להוכיח כשירות מיוחדת (זאת אולי כדי לא לשעתק את הזיקה הפוליטית שלהם ממשרת האמון לכהונת בדירקטוריון)	כן	כן	כן	לא*	משרות אמון בכירות

* לא ברור לגמרי מלשון החוק האם במצב הקיים נחשב הניסיון שלהם במשרות אמון כרלבנטי. אולם עצם העובדה שהצעת החוק מייחדת לכך תיקון – מעידה על כך שבמצב הקיים, ככל הנראה, אין זה נחשב ניסיון רלבנטי.

סוגית כשירותם של הדירקטורים בחברות ממשלתיות מעסיקה מדינות רבות. בשנת 2015 פרסם ה-OECD הנחיות לגבי האופן שבו על המדינה לנהל חברות ממשלתיות: יש להתמקד בראש ובראשונה בצרכי החברה ובאינטרס הציבורי שהיא ממלאת, ובהתאם לכך לקבוע אמות מידה ראויות למינוי חברי הדירקטוריון.²² בין השאר נכתב במסמך כי על הממשלה ליצור מערכת מינוי דירקטורים מובנית וחפה ממעורבות פוליטית, המתבססת על כישורים ואשר מבטיחה גיוון. תהליך המינוי צריך להתאפיין בשקיפות מלאה לגבי הכישורים של חברי הדירקטוריון ותהליך הבחירה שלהם, ולכלול מנגנון למניעת ניגוד עניינים של המועמדים.

באופן כללי ניתן לומר כי בדמוקרטיה פרלמנטריות השיקולים העיקריים במינוי דירקטורים הם של כשירות ומקצועיות תוך דאגה לגיוון בהרכב הדירקטוריון.²³ עם זאת, המדינות השונות מצויות על רצף באשר למידת השפעתה של הממשלה על מינוי לדירקטוריונים: ברוב המדינות קיים תהליך איתור מועמדים על ידי גורם ייעודי (ועדה, הדירקטוריון עצמו או חברת גיוס כוח אדם), והגורם הממנה הוא השר הרלבנטי לתחום הפעילות של החברה הממשלתית (ניו-זילנד); הממשלה (בלגיה); ועדה מיוחדת למינויים אלה (פינלנד) או הדירקטוריון עצמו (הולנד).

באשר לכהונה של פוליטיקאים ואישי ציבור מכהנים ולשעבר בדירקטוריונים ניתן לומר שבכל מקרה תנאי הסף הם תמיד כשירות, מקצועיות וניסיון רלבנטי. לרוב בדמוקרטיה פרלמנטריות, בדומה לישראל, פוליטיקאים מכהנים אינם רשאים להיות חברי דירקטוריונים בחברות ממשלתיות. עם זאת, במספר מדינות רשאים במקרים יוצאי דופן פקידים ממשלתיים מכהנים להיות חברים בדירקטוריונים (אוסטרליה - בתנאי שיש להם את הכישורים העסקיים המתאימים ואין להם ניגודי עניינים);²⁴ במדינות אחרות יש משרה בדירקטוריון המשוריינת לנציג המכהן בשירות הציבורי (פינלנד).

עם זאת, התופעה של פוליטיקאים לשעבר הממלאים את שורות הדירקטוריונים, כפי שמבקשת הצעת החוק הנוכחית לקדם, אינה שכיחה.²⁵ בשבדיה למשל רק 5% מ-350 חברי הדירקטוריונים של חמישים החברות הממשלתיות הם פוליטיקאים או פוליטיקאים לשעבר.²⁶ בניו-זילנד רוב רובם של הדירקטורים מגיעים מהסקטור הפרטי.²⁷

אם כך, ניתן לומר שגם אם במדינות אחרות קיימת מעורבות של הממשלה במינוי הדירקטורים ברמות שונות, עדיין עקרון הכשירות והמקצועיות הוא הראשון במעלה. זאת בשונה מהמצב שתואר בזמנו בישראל, שבו היה פרופיל הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות משול למרכזי מפלגות.

²² OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition

²³ גם בדמוקרטיה נשיאותיות (ארה"ב) או נשיאותיות למחצה (צרפת) עקרון הכשירות חשוב, אך השירות הציבורי מזוהה פוליטית. במקרה של צרפת למשל, פקידים בשירות הציבורי משמשים גם כדירקטורים בחברות ממשלתיות, ויש מעורבות רבה של השרים במינוי דירקטורים.

²⁴ Australian Government, Department of Finance, "Resource Management Guide No. 126, August 2015 and "Board of Directors of State Owned Enterprises", OECD, 2012

²⁵ יש לציין שכיום מכהן מספר מצומצם של פוליטיקאים לשעבר כיושבי ראש דירקטוריונים או דירקטורים בחברות ממשלתיות. לדוגמה, עוזי לנדאו הוא יו"ר הדירקטוריון של רפא"ל. ראו [רשימת הדירקטורים המעודכנת ליולי 2017](#).

²⁶ Lars Erik Fredrikson, "Board Composition and Nomination – Reflections from a Practitioner", Government Offices of Sweden, March 2010.

²⁷ COMU (Crown Ownership Monitoring Unit), "Board Appointments, Induction and Professional Development", December 2011.

מצב זה ככל הנראה השתנה במידה רבה בעקבות המהלך של כינון "נבחרת הדירקטורים", שגם הוא אינו חף מפגמים, אך עדיין מבשר על חיזוק המגמה של מינוי הכשירים ביותר.

לסיכום, חשוב להבהיר כי הביקורת המוצגת על חוק הג'ובים אין פירושה פסילה א-פריורית של נבחר ומשרתי ציבור לשעבר מלכהן בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. טובת הציבור דורשת שאנשי ציבור איכותיים ישתלבו בדירקטוריונים, ויתעלו את ניסיונם המקצועי והפוליטי לטובת האינטרס הציבורי. אך, לדעתנו הדרישה הקיימת בחוק ל"כישורים מיוחדים" מהווה איזון נאות אשר "מטהר" את נבחר הציבור מהזיקה המפלגתית ומסיר מעליהם את עננת הפרוטקציה, הקשרים האישיים והיותם מוכרים לציבור. והיה אם הפוליטיקאים לשעבר נמצאו על ידי ועדת המינויים כבעלי כשירות מיוחדת הדבר מעיד על כך כי מדובר במועמדים שכשירותם המיוחדת הופכת אותם ראויים לכהן בדירקטוריונים ולא זיקתם הפוליטית.

כינוי הגנאי שדבק בחוק הג'ובים אינו מקרי. יש חשש מבוסס שההצעה הנוכחית להקל על פוליטיקאים ומקורבים לשעבר להתברג בדירקטוריונים, תוך הנמכת דרישות הסף, עלולה להיות לרועץ מבחינת האפקטיביות, היעילות והרווחיות של החברות הממשלתיות, ומכאן לפגוע באינטרס הציבורי.

סיכום

האתגר עמו מבקשת כל רפורמה להתמודד הוא מציאת האיזון הראוי בין שירות ציבורי מקצועי ובין עליונות הדרג הפוליטי תוך שמירה על עקרון שלטון החוק. אולם נראה שהיזמות שהועלו בעת האחרונה מכוונות לערעור מעמדו של השירות הציבורי ויוקרתו המקצועית על בסיס טענה מוטעית כי השירות הציבורי פועל למען אינטרסים זרים לאלה של הדרג הפוליטי, ולכן יש להחדיר לשורתיו מינון גבוה יותר של "אנשי השר" שיפעלו לקידום מדיניותו של השר ללא חסמים, ללא פיקוח ובקרה, ובלי תהליכי קבלת החלטות מסודרים ושקופים, אשר נדמים כ"מסורבלים" לנוכח היכולת לסגור עניין בין מקורבים. ההצעות שנסקרו - מינוי משנים למנכ"לים כמשרות אמון, שינוי הרכב ועדות האיתור, מינוי יועצים משפטיים שלא דרך מכרז וכן שילוב פוליטיקאים לשעבר בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות - כולן סוללות את הדרך לריבוי מינויים פוליטיים, תוך הורדת החסמים ואינן תהליכי הבקרה והפיקוח על מינוי המועמדים.

יתכן שבטווח הקצר העומדים בראש הפירמידה ישבעו נחת משינויים אלה, שלכאורה, יעצימו את כוחם של השרים, אולם בטווח הרחוק עלולים שינויים אלה לחולל מעגל שלילי שיביא להחלשת השירות הציבורי, יפגע באפקטיביות שלו ובדימויו הציבורי, ובתוך כך יפגע פגיעה אנושה בדמוקרטיה, היות שיעמיד בראש את מאוויו של השר המכהן מבלי להתחשב באפשרות של פגיעה בשלטון החוק, עקיפה של חוקי הכנסת, וביטול מנגנוני איזון, בקרה ופיקוח. השלכות אלה ישתקפו גם במעמדה של הרשות המבצעת בכללה ובפרט בזה של הממשלה המכהנת. כך שבסופו של דבר, חיזוק לכאורה של האחיזה של השרים במשרדיהם עלול לפעול לרעתם משום שהיא ילווה בירידה חדה ברמת המקצועיות, יוביל למתחים פנים משרדיים, לכשלים בתהליכי קבלת ההחלטות, לשיתוק בתפקוד משרדי הממשלה ובמקרה הרע, אף למעשי שחיתות.



לאור זאת אנו מבקשים להעלות מספר סוגיות לדיון שהתמודדות עימן תאפשר למצוא את האיזון המתאים בין העקרון של עליונות הדרג הפוליטי לבין הצורך לשמור על שירות מקצועי אמין, יציב, ויעיל ועל שלטון החוק.

שאלות והצעות לדיון

תקיקה

האם יש לעגן בחוק יסוד, את מהות השירות הציבורי, ובתוך כך את אופן המינוי המריטוקרטי והשוויוני אליו?²⁸ האם חוק יסוד כזה יעניק הגנה חוקתית מפני יוזמות כגון אלה המבקשות לשנות את פני השירות הציבורי?

משרות פטורות ממכרז

האם וכיצד יש לבחון את המשרות הפטורות ממכרז? האם יש לקבוע אמות מידה להוצאת משרה ממכרז? האם יש להגביל את מספר המשרות הפטורות ממכרז (לדוגמא, לא יעלו על מאה)? האם יש לשנות את המנגנון שבאמצעותו ניתן להוציא משרה ממכרז? האם להחיל את אמות המידה שייקבעו רטרואקטיבית על משרות שכבר הוצאו ממכרז?

יועדות האיתור

האם יש להותיר את הרכב ועדות האיתור על כנו או לצמצם את מספר החברים בהן כפי שהוחלט בוועדת השירות?

באילו אמצעים ניתן לנקוט כדי לשפר את האפקטיביות של עבודת ועדות האיתור, קיצור לוח הזמנים לפעולתן והגברת השקיפות של שיקוליהן והחלטותיהן?

האם בכל זאת ישנן דרכים שבהן ניתן לשלב את השרים בתהליך המינוי של סגל בכיר מבלי לגרום לפוליטיזציה (למשל באמצעות שילובם בתהליך אפיון המשרות או מתן סמכות להטלת וטו על מינויים?).

²⁸ לדוגמא, בהצעת חוקה בהסכמה של המכון הישראלי לדמוקרטיה נכללו הסעיפים הבאים:

”106. צירוף לשירות הציבור

צירוף אנשים לשירות הציבור ייעשה לשם קידום העניין הציבורי בלבד, ואם נתקיימו בהם הכישורים המתאימים למילוי תפקידם; החוק יקבע הוראות שלפיהן לא יתמנו אנשים למילוי משרות פנויות בשירות הציבור – למעט משרות אמון שיפורשו בחוק – אלא על פי מכרז, שבו תינתן הזדמנות שווה לכל המועמדין להשתתף בו, ושבבו ייבחר המועמד הכשיר מבין הכשירים.

107. חובות שירות הציבור

(א) שירות הציבור הוא נאמן הציבור ומשרתו.



משרות אמון

האם יש להקים מעין "כוורת מיניסטריאלית" של משרות אמון אישיות? כיצד יהיה ניתן לפקח על מספרן ועל כישורי המכהנים בהן?

אילו סוגים של משרות אמון נדרשות (לדוגמא, משרות אישיות (מנהל לשכה, נהגת), משרות אמון ביצועיות (מנכ"לים), ומשרות אמון אישיות (יועצים לענייני מדיניות))? האם דרושים פיקוח ובקרה על מידת כשירותם של הנושאים במשרות אמון אלה לתפקיד? האם בעלי תפקידים אלה יתחלפו כל אימת שיתחלף השר?

יועצים משפטיים

האם יש להותיר על כנה את דרך המינוי של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, ולהשאירם כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה? האם יש מקום ליועץ משפטי "אישי" לשר?

האם יש להקים ועדת איתור לצורך איוש משרת יועץ משפטי (כלומר לפטור ממכרז)? מה צריך להיות הרכבה? האם הגורם הסופי הממנה צריך להיות השר או היועץ המשפטי לממשלה?

דירקטורים בחברות ממשלתיות

האם הדרישה ל"כישורים מיוחדים" היא מחסום למינוים פוליטיים לא ראויים או שהיא מפלה לרעה נבחרי ציבור ומקורביהם?

כיצד ניתן להפוך את תהליך המינוי לדירקטורים לשקוף עוד יותר, להגביר את הייצוגיות ולהתמודד עם הטענות בדבר "אליטה סגורה"?