

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

מינוי הנציב או הנציבה הבאים

אסף שפירא | ריטה גולשטיין-גלפרין

סדרת
השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

הקדמה

"תִּגְנִי רַבִּי שְׂמֵעוֹן בֶּן יוֹחָאי, מִשָּׁל לְבַנֵּי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵי בְּסִפְיָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהִתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבֵרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֹּת לָכֶם לֹא תַחֲתִי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שֶׁהֵמִים עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֶת הַסִּפְיָה" (ויקרא רבה ד, 1)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יחם ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב־מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגונו השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקיר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמן עקרונית: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין
ראשת התוכנית
"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן
מנהלת הכנס ומנהלת המרכז
לממשל וכלכלה



מינוי הנציב או הנציבה הבאים

אסף שפירא | ריטה גולשטיין-גלפרין

נייר משותף לפורום ארגוני תשתית

עיוטה לדין

תוכן עניינים

5	רקע
6	תמצית ההמלצות - קווים מנחים למינוי נציב שירות המדינה הבא
7	נציב שירות המדינה - רקע כללי
8	האתגר של נציב שירות המדינה הבא
13	שיטת מינוי הנציב
15	דרישות כלליות מהנציב - ממלכתיות, מקצועיות ועצמאיות
18	הליקויים בהליכי מינוי נציב שירות המדינה
20	המלצות - קווים מנחים למינוי הנציב הבא

רקע

נציב שירות המדינה הנוכחי, פרופ' דניאל הרשקוביץ, עתיד לסיים את תפקידו בספטמבר 2024. מינוי נציב או נציבה הוא מהלך אסטרטגי חשוב גם בימי שגרה, אבל הוא מרכזי שבעתים לנוכח האתגרים שעומדים כיום בפני שירות המדינה.

המשימה העיקרית של הנציב הבא תהיה, בפשטות, שיקום וטיוב של שירות המדינה והאמון הציבורי בו, וכן התאמתו לצרכים, ליכולות ולטכנולוגיות של המאה ה-21. בכך, הנציב עשוי להיות חלק מהותי מהובלת שינוי אסטרטגי בשירות המדינה "ביום שאחרי" – ומכאן החשיבות המכרעת של מינוי נציב ראוי מקצועי ואמין.

במסמך זה נבקש להציע כמה קווים מנחים ועקרונות כללים באשר למינוי נציב שירות המדינה הבא, אשר מטרתם להבטיח כי ימונה נציב ראוי, מקצועי ועצמאי, אשר יוכל למלא בהצלחה את תפקידו. זאת, בין היתר לאור הלקחים משני ההליכים הקודמים למינוי הנציב, ועל רקע האתגרים הניצבים בפני השירות הציבורי כיום ובעתיד.

מטרתנו במסמך זה היא להציף, גם בפני מקבלי ההחלטות, את האתגרים הכבירים שיעמדו בפני נציב שירות המדינה הבא, ולתרום למינוי נציב שנכון למשימה החשובה – כלומר מועמד שמגיע עם ניסיון מקצועי בהובלת רפורמות ותהליכים משמעותיים, שיודע לאתגר הנחות יסוד, שפתוח לאמץ שיטות מתקדמות של ניהול במאה ה-21, ושיוכל להתמודד בהצלחה עם האתגרים שיעמדו בפניו; וכל זאת – במסגרת הליך מינוי תקין וראוי.

המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, שפועל להגברת היעילות והמועילות (אפקטיביות) של השירות הציבורי בישראל. חתומים עליו מגוון נציגי ארגוני חברה אזרחית שעוסקים בהיבטים שונים של תפקוד המערכת הציבורית בהקשרים רחבים. דרך המסמך אנו מקווים להעלות את המודעות הציבורית לחשיבות של מינוי נציב ראוי ולרתום למאמצים אלה גורמים נוספים, ובהם ארגוני חברה אזרחית נוספים, מומחי אקדמיה, גורמי מפתח בסקטור העסקי, בכירים לשעבר בשירות הציבורי, ואנשי תקשורת.

תמצית ההמלצות – קווים מנחים למינוי נציב שירות המדינה הבא

תהליך

1. עמידה בלוח הזמנים – יש להתחיל בהליך המינוי מוקדם ככל האפשר, ורצוי כבר עתה, כדי להבטיח שעם עזיבת הנציב בספטמבר 2024 יתמנה נציב חדש (ולא ממלא מקום).
2. מינוי יו"ר ועדת מינויים (על ידי הממשלה) בעל ניסיון מתאים וללא זיקה פוליטית.
3. בנוסף – הקמת ועדת איתור וולונטרית, ביוזמת הממשלה, שתסייע לרה"מ לבחור במועמד המתאים ביותר לתפקיד הנציב. לאחר מכן יועבר המועמד לאישור ועדת המינויים.
4. שקיפות מרבית בדיוני ועדת האיתור וועדת המינויים, ובהליך המינוי כולו.

דמות הנציב

1. דגש על בחירה במועמד עם רקורד של הישגים ומצוינות (merit), ובפרט ניסיון בקידום רפורמות משמעותיות ושיקום מערכות במשבר.
2. העדפה למועמד עם היכרות רחבה ומקיפה של מבנה הממשלה והמשרדים, תהליכי עבודה ממשלתיים, ואופן ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. אין מדובר בהצעה "לפסול" מועמדים שמגיעים מחוץ לשירות המדינה, אך אין ספק שהיכרות עם הממשלה והשירות הם ייתרון.
3. בחירה במועמד בעל כישורי סף מתאימים מבחינת: א. ניסיון מקצועי רלוונטי, בפרט ניסיון ניהולי-מקצועי בניהול כוח אדם של מערכות גדולות; ב. השכלה רלוונטית.
4. עדיפות לבחירה במועמד שציג יעדים אסטרטגיים ותפיסה ברורה לרפורמה בשירות המדינה, הכוללת תוצאות ויעדים מוגדרים.
5. הימנעות מבחירה במועמד בעל זיקה פוליטית כלשהי (לאו דווקא לממשלה הנוכחית), אלא אם יש לו "כישורים מיוחדים" לתפקיד.
6. בהינתן מועמדים שווים בכישוריהם והתאמתם לתפקיד – עדיפות לבחירה במועמדת אישה לתפקיד הנציבה.

נציב שירות המדינה – רקע כללי

נציב שירות המדינה עומד בראש נציבות שירות המדינה, יחידת סמך במשרד ראש הממשלה האחראית לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, ובתוך כך אחראית על דמותו וחוזקו של שירות המדינה כאחד ממוסדות הדמוקרטיה המרכזיים והחיוניים.

עיקר סמכויותיו של מוסד נציב שירות המדינה ותפקידיו השונים הוסדרו בחקיקה, בעיקר במסגרת חוקי שירות המדינה. אף שלא מדובר בחוקי יסוד, יש להם חשיבות ראשונה במעלה – עוד ב־1953, כשנעשה הניסיון הראשון לחוקק חוק כללי העוסק באיוש תפקידים בשירות המדינה, אמר ראש הממשלה דאז דוד בן־גוריון שחוק כזה הוא "אחד מאותם החוקים שיש בהם משום ייסוד המדינה".

מסקירת תפקידיו השונים של נציב שירות המדינה ניכר שיש לו תפקיד מרכזי ביותר בעיצוב מבנה הממשל והמשטר בישראל. נציב שירות המדינה משמש כזרוע של הממשלה כמעבדה, ובמסגרת תפקידו אמור להגשים וליישם את מדיניות הממשלה המכהנת בתחום זה. הנציב אחראי ישירות על למעלה משמונים אלף עובדי מדינה (מה שעושה אותו למנהל של המעסיק הגדול במשק), כלומר עובדי משרדי הממשלה ויחידות הסמך (לרבות למשל בתי חולים ממשלתיים). יתר על כן, לנציב יש השפעה על גופים מחוץ לשירות המדינה אשר אין לו אחריות פורמלית עליהם – למשל חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, שלטון מקומי, הצבא, המשטרה, שירות בתי הסוהר, עובדי קופות החולים והאוניברסיטאות – בין היתר משום שגופים אלה משתמשים לעתים קרובות באמות המידה שנקבעו בתקשי"ר.

כראש מערך ההון האנושי בשירות המדינה לנציב יש סמכויות ניהוליות וסטטוטוריות 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, המחווה את דעתה על מועמדים לשבע המשרות הבכירות ביותר בשירות הציבורי;
- חבר בוועדות איתור (באופן אישי או באמצעות נציג) ושותף בקביעת נציגי הציבור בוועדות אלה;

- מייצג את הממשלה (עם הממונה על השכר) כמעסיקה בכל הקשור לקביעת תנאי העבודה והשכר של עובדי המדינה;
 - 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.
 - בעל סמכויות שיוניות נוספות בשירות המדינה, למשל ממונה על תחום המשמעת בהיבטי חקירה וניהול ההליך, ומכריע בעררים על פיטורים;
- מדובר אפוא באחד התפקידים החשובים והמשפיעים ביותר בשירות הציבורי (במובנו הרחב) בישראל. זהו ככל הנראה המוסד המרכזי והרלוונטי ביותר בכל הנוגע למתח, הבולט במיוחד בשנים האחרונות, בין הדרג הפוליטי, האמון על עיצוב סדר היום וקביעת המדיניות, לבין הדרג המקצועי, המופקד על ביצוע מדיניות.

האתגר של נציב שירות המדינה הבא

נקודת המוצא שלנו היא שלנציב שירות המדינה הבא יהיה תפקיד קריטי בשיקום השירות הציבורי ופיתוח ההון האנושי לקראת אתגרי המחר. העקרונות שצריכים להנחות את הליך בחירת הנציב הבא, ודמותו הרצויה של הנציב הבא, מטרתם בין השאר להבטיח כי הנציב יוכל לעמוד בהצלחה במשימה זו.

ישראל נמצאת במשבר משילות עמוק, שבא לידי ביטוי בירידה באפקטיביות של השירות הציבורי ובשביעות הרצון של האזרחים מהשירותים ומתפקוד הממשלה.¹ אירועי הטבח ב־7 באוקטובר, והכשלים בתפקוד של הממשלה והשירות הציבורי גם לאחר מכן, שמו זרקור על חולשתו: שירות מסורבל ולא יעיל, ובפרט סובל מקושי בתיאום בין משרדים

1 ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן ורועי קנת־פורטל, "אפקטיביות המגזר הציבורי והשירותים לאזרח", המכון הישראלי לדמוקרטיה (צפוי להתפרסם בכנס אלי הורביץ, 2024); ריטה גולשטיין-גלפרין, "החלשת השירות הציבורי היא חלק ממחיר קריסת הקונספציה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

וסוכנויות ביצוע שונות; וללא יכולות תכלול ותגובתיות בזמן אמת. הוא גם סובל מדימוי ציבורי ותקשורת ירוד ומשחיקה באתוס משרתי הציבור.² בכל אלה יצטרך לטפל נציב שירות המדינה הבא, גם דרך רתימת גורמי ממשל ושחקנים מהעולם העסקי והחברה האזרחית לטובת מלאכת השיקום.

בחינה אמפירית של מדדים מרכזיים של אפקטיביות השירות הציבורי בישראל אל מול מדינות ה־OECD מצביעה על מגמה של עלייה ושיפור אפקטיביות לאורך שנות ה־90, ואז קיפאון ומגמת ירידה בשנים האחרונות.³ מגמה זו מתחברת לממצאים כמו: פערי השכר הקיצוניים בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, שהם הגדולים ביותר מכל מדינות ה־OECD (בממוצע השכר, ולעיתים גם לעובדים במקצועות דומים);⁴ מגמה של שחיקת מספר העובדים ביחס לגידול האוכלוסייה;⁵ וקושי מתמשך באספקת מענים הולמים ושירותים חברתיים לאזרח בתחומי הבריאות, הרווחה, החינוך, התחבורה ועוד, וזאת בשל שחיקה של התקצוב הציבורי לשירותים חברתיים.⁶

2 רשימה חלקית בהחלט: נטע צ'חנובסקי, "הממשלה ייבשה את השירות הציבורי, אנחנו משלמים את המחיר", Mako, 2023; נחי טוקר, "התוכנית הגדולה של הממשלה: להפוך את המגזר הציבורי ממקצועי – לפוליטי", דה מרקר, 2023; שאול אמטרדמסקי, "ממשלה מנופחת הפכה לפשע נגד הציבור", כלכליסט, 2023; שאול אמטרדמסקי, "חבורת סמרטוטים שמקיפים את עצמם בסמרטוטים?", כאן 11, 2023; ניסים כהן, "אחרי המלחמה צריך לעצור את הפוליטיזציה של המינהל הציבורי החולה", דה מרקר, 2023.

3 מדדים מרכזיים: Sustainable Governance Indicators – Executive Capacity; Global Competitiveness Index – Institutions; Worldwide Governance Indicators – Government Effectiveness

4 פערי השכר בין המגזר הציבורי לפרטי נאמדים בכ־30%, וזהו הפער הגבוה ביותר בקרב כל מדינות ה־OECD. יש לציין כי לפי המבנה של הממשלה בישראל, נציבות שירות המדינה (והנציב העומד בראשה) אינם אמונים על תנאי שכר של עובדים. פונקציה זו נתונה בידי אגף השכר במשרד האוצר האחראי על קביעת מדיניות השכר ויישומה במגזר הציבורי הרחב.

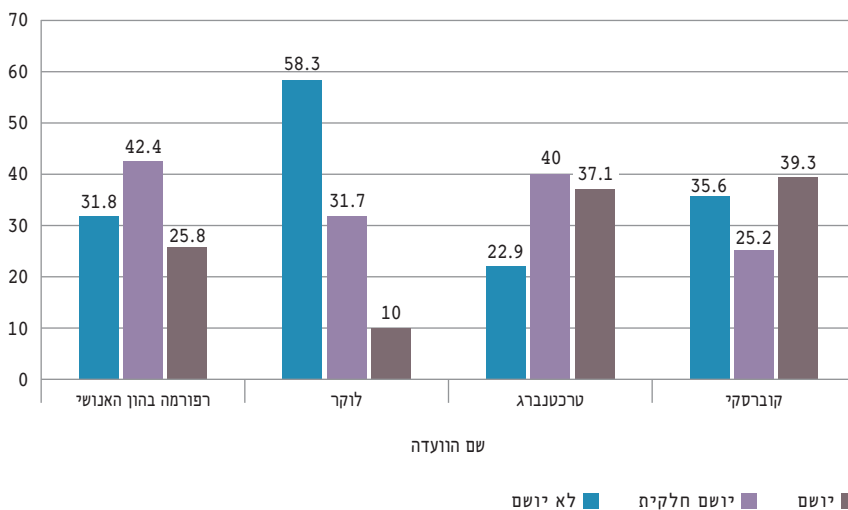
5 ללא הטמעת של תהליכי התייעלות משמעותיים. להרחבה ראו: שי וינבלום, "פרויקט היום שאחרי: מבט על שוק העבודה – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה", פורום ארלוזורוב.

6 קרנית פלוג, דפנה אבירס־ניצן וירדן קידר, "סקר עמדות הציבור בנושאי מדיניות כלכלית", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019; אייל בר חיים, "מבט על מערכת החינוך – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה", פורום ארלוזורוב, 2023; יעקב קופ, "הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים", מרכז טאוב, 2005.

המשבר אינו חדש. לאורך השנים, מגוון ועדות, דוחות והחלטות ממשלה זיהו כי קיימים אתגרי מערכת המקשים על משילות ועל יכולת הביצוע של הממשלה, וביקשו להציע שינויים ורפורמות כדי לטייב את המנגנון ולהגביר את היעילות והמועילות של המערכת. המלצות הוועדות אומצו לרוב בהחלטות ממשלה, אך לרוב לא מומשו במלואן. דוגמה מובהקת מהעשור האחרון היא הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. כך, למרות שיפורים שבוצעו במהלך השנים וכשלים שתוקנו – בסופו של דבר, חלקים גדולים מהמלצות הוועדות לא יושמו עד היום. תרשים 1 מציג נתונים בדבר יישום, יישום חלקי והיעדר יישום של המלצות הוועדות המרכזיות, וממנו עולה כי בין רבע ליותר ממחצית המלצות הוועדות לא יושמו כלל.

תרשים 1

מידת היישום של המלצות לרפורמות בשירות הציבורי (ב-%)



מקור: גולשטיין-גלפרין וליבנה, צפוי להתפרסם ב-2024.

גורם מרכזי נוסף שהחריף את המשבר בשנים האחרונות הוא המאמצים להגביר את הפוליטיזציה של שירות המדינה ובמיוחד את ההשפעה הפוליטית על מינויים בכירים⁷ – אף שצעד כזה אינו רצוי הן לפי ממצאי הספרות המחקרית, שמדגישה שמינויים עצמאיים תורמים לאפקטיביות של הממשלה,⁸ והן לפי המלצות הוועדות הציבוריות והמקצועיות שפעלו בישראל בעשורים האחרונים.⁹

אנו סבורים שאירועי המלחמה יצרו חלון הזדמנויות להובלת מהלך אסטרטגי רחב לפרויקט שיקום "ביום שאחרי", על מנת להתאים את השירות הציבורי לאתגרי המאה ה-21 ולהצעיד אותו קדימה. לשם כך נדרשת רפורמה עמוקה בשירות הציבורי, ותפקיד הנציב הבא יהיה ליזום ולהטמיע רפורמה משמעותית כזו. אפשר לזהות חמישה תחומים עיקריים שבהם נדרשים תיקונים משמעותיים. את חלקם יכול הנציב לקדם וליישם ישירות, ואילו חלקם נמצאים תחת אחריותם של גורמים אחרים אך הנציב יידרש לספק להם תמיכה:

1. הטמעה נורמטיבית – חיזוק אתוס משרתי הציבור, לרבות בהיבטים של ממלכתיות, מקצועיות, יושרה, שקיפות, הבטחת שלטון החוק, גיוון והכלה. בהקשר זה יידרש הנציב להגן על מינויים מקצועיים, ולהדגיש את עצמאות משרתי הציבור ונאמנותם לאינטרס הציבורי הרחב בשאיפה לתת שירות מיטבי. הוא גם יצטרך לקדם צעדים להטמעת הקוד האתי בשירות המדינה, לרבות בעבודה השוטפת של כלל משרתי הציבור בדרגים המקצועיים.

2. מבנה וסמכויות – קידום רפורמה בתפקיד הנציבות כגוף אסטרטגי, שתלווה בביזור סמכויות למשרדי הביצוע. רפורמה כזו תהפוך את הנציבות לגוף מקדם, מפקח

7 לדוגמה: צבי זרחיה, "הממשלה אישרה את חוק הג'ובים המורחב של שקד וליין", דה מרקר, 2017; אבי בר-אלי, "דודי אמסלם: 'נבחרת הדירקטורים מנוגדת לחוק – ואני איש שומר חוק'", דה מרקר, 2024; אמיר אטינגר, "במקום מרכז: מנכ"ל משרדי הממשלה ימנו בעצמם את היועצים המשפטיים", ישראל היום, 2022; טל שניידר, "הממשלה חאשר מינויי תפקידי משנה למנכ"ל משרדי הממשלה", גלובס, 2017.

8 מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

9 בין השאר: ועדת קוברסקי (הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנחמכים מחקציב המדינה), 1989; ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013; ועדת קוצ'יק (הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר), 2017.

ומבקר בכל הנוגע לתפקוד המשרדים ותהליכי שינוי, במקום לשמש כשחקן וטו וחסם בירוקרטי.

3. תכלול ותיאום – יצירת אסטרטגיית הון אנושי לטווח ארוך, בניית תרחישי ייחוס ובניין הכוח של שירות המדינה; הטמעת תפיסת הפעלה משותפת למשרדי הממשלה וטיוב והעצמה של מנגנוני תכנון הון אנושי במשרדים; מיסוד וחיזוק תהליכי חדשנות תהליכית-ארגונית בממשלה והקניית מיומנות המאה ה-21 לעובדי שירות המדינה. בהקשר זה יש לציין לטובה את הרחבת המאמצים לקידום חדשות בשירות הציבורי (כמו החממה שפעלה בשנה האחרונה והעבודה להחזרת פרס חדשות שהנציבות מקדמת).

4. הון אנושי – חיזוק עצמאות ומקצועיות שירות המדינה ובמיוחד מניעת פוליטיזציה ושיקולים זרים במינוי בכירים. הנציב הבא יצטרך לפעול לפישוט הליכי המיון והגיוס של עובדים לתוך השירות, ולייצר מנגנונים לעידוד ניוו עובדים בשירות הציבורי הרחב, תוך השאלת עובדים גם לשלטון מקומי וגופים נוספים כדי למנוע קבועות מחשבתיים בעבודה. על מנת להתאים את ההון האנושי לצרכים העתידיים של שירות המדינה (למשל כניסה מואצת של AI לתוך סביבת העבודה), הנציב יצטרך להוביל עבודה מטה מקיפה לעדכון ספר המקצועות הממשלתי, ולבנות תכנית מעבר של הכשרות (reskilling) או פרישה מרצון של עובדים שהמקצועות שלהם לא יהיו רלוונטיים, וכן לבנות תכנית אסטרטגית לגיוס מומחים לשירות המדינה עם כישורים מתקדמים בלמידת מכונות, ניתוח ביג דאטה ועוד. על הנציב להוביל תהליך לבניית הערכה ומדידה של פרודוקטיביות של עובדים (לא רק לפי תפוקות של שעות) ולייצר מסלולי קידום דיפרנציאליים לעובדים מצטיינים. גם גיוון ההון האנושי ממשיך להיות אתגר משמעותי במערכת: יש לעדכן את יעדי הגיוון ולפעול לייצוג הולם של אוכלוסיות עם ייצוג נמוך כמו חרדים, ערבים, אתיופים, עולים חדשים ועוד.

5. מנגנונים ותהליכי עבודה – נדרשת יצירת שגרה של הערכת האפקטיביות של עבודת המשרדים וההשפעה על רווחת האזרח, וכן טיוב שגרות לתכנית עבודה שנתית של משרדים להתייעלות בניהול הון אנושי, שיפור במנגנוני הערכת והכשרת כוח אדם והגברת היעילות והמועילות. הנציב הבא יצטרך להטמיע הסדרים ותהליכים לתכנון וביצוע מבוסס נתונים ומדידה, ולפעול להטמעת חדשות טכנולוגית בעולמות של HRtech לניהול מבוסס דאטה.

שיטת מינוי הנציב

עקרונית, משרת הנציב אינה משרת אמון אלא משרה מקצועית ואיפולטיית במהותה.¹⁰ עם זאת, הליך המינוי נשלט בעיקר על ידי ראש הממשלה. שיטת מינוי הנציב לא מוסדרת באופן מספק. מצד אחד, היא לא עוגנה בחוק או בהחלטת ממשלה (מלבד הפטור ממכרז, המעוגן בחוק שירות המדינה (מינויים), סעיף 6), וההליך מתנהל בכל פעם לפי החלטות ממשלה ספציפיות הנוגעות לאותו ההליך. בהחלטת הממשלה האחרונה מ-2018 אף צוין במפורש שיש צורך לקבוע נוהל כללי למינוי נציב. עם זאת, בתקשי"ר (סעיף 11.961(א)) מוזכר המינוי לתפקיד הנציב כאחד המינויים שמתבצעים על ידי הממשלה בכפוף לבדיקה על ידי ועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה – הוועדה שבדוקת מועמדים לתפקידי מנכ"לים במשרד ממשלה ולתפקידים בכירים אחרים. ואכן, בפעמיים הקודמות (2010-2011, 2017-2018), ההליך התנהל, בהתאם להחלטות ממשלה ספציפיות, באופן דומה למדי להליכי מינוי אחרים שנבדקים על ידי ועדת המינויים, אך בהבדלים מסוימים:¹¹

1. הצגת המועמדות – ראש הממשלה, בתפקידו כשר האחראי על נציבות שירות המדינה, נוקב בשמו של מועמד יחיד שהוא מעוניין בו ומעביר את פרטיו, קורות חייו, שאלון שמילא המועמד ונימוקי ראש הממשלה למינוי.

2. בדיקות משפטיות – גורמים משפטיים ומשמעתיים בנציבות ובעיקר במשרד ראש הממשלה בוחנים סוגיות של ניגוד עניינים, זיקות לאחד השרים או גורמים אחרים, עבירות משמעת ועבירות פליליות, ויכולים לקבוע שיש עילה לפסילת המינוי או שיש צורך לקבוע הסדר למניעת ניגוד עניינים.

3. גיבוש חוות דעתה של ועדת המינויים –

א. הרכב הוועדה: בדרך כלל בוועדת מינויים, למשל זו הבוחנת את המועמדים לתפקיד מנכ"ל במשרד ממשלתי, יש שלושה חברים: יושב הראש, שהוא נציב שירות המדינה המכהן, ושני נציגי ציבור. נציגי הציבור ממונים מתוך "מאגר" של

10 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).

11 ראו שתי החלטות הממשלה שקבעו את הליך המינוי האחרון: החלטה מס' 2651 מיום 14.5.017 והחלטה מס' 3793 מיום 13.5.2018. ראו גם "נוהל עבודה ועדת המינויים", הנחיות נציב שירות המדינה, מספר הנחיה 1.3.

נציגי ציבור שממנה ראש הממשלה בהתאם לכללים המופיעים בהחלטת ממשלה מס' 4892 משנת 1999. בכל ועדת מינויים מתחלפים שני נציגי הציבור, ברטציה לפי סדר קבוע, בכפוף לכך שבכל ועדה תשתתף אישה אחת לפחות. כאמור, החלטות הממשלה שעסקו במינוי שני הנציבים האחרונים קבעו שיטה דומה, בהבדל אחד מרכזי: היו"ר לא היה הנציב המכהן. במקום זאת, הממשלה קבעה בעצמה את זהות היו"ר ועדת המינויים, ללא תנאי סף או קריטריונים ברורים (בהליך הראשון מונה לתפקיד השופט בדימוס דן ארבל; בהליך השני מונה לתפקיד פרופ' רון שפירא, ולאחר שהתפטר – השופט בדימוס חנן אפרתי). ההצדקה לכך הייתה שאין זה סביר שהנציב המכהן יישב בעצמו בוועדת המינויים שתבחן את המועמד לתפקיד הנציב הבא. כפי שיפורט בהמשך, גם לא תמיד נשמרה שיטת הרוטציה במינוי נציגי הציבור בוועדה.

ב. **עבודת הוועדה:** הוועדה נדרשת לספק המלצה מנומקת בדבר מינוי המועמד שהובא בפניה. על הוועדה מוטל לבחון שהמינוי נעשה משיקולים ענייניים ולא מטעמים של זיקה פוליטית או מטעמים לא ענייניים אחרים, ועליה גם לבחון את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקיד. אף שלא נקבעו תנאי סף פורמליים לתפקיד הנציב, לפי הנוהל על ועדת המינויים לבחון את המועמד לפי כמה אמות מידה, ובהן השכלתו, ניסיונו ועיסוקיו הרלוונטיים, ותכונות וכישורים אישיים שונים (למשל ייצוגיות ויכולת לנהל משא ומתן). היא גם מתחשבת בסוגיות של ניגוד ענייניים ומעשים המעוררים ספק בדבר טוהר המידות של המועמד. הוועדה מראינת את המועמד ורשאית לפנות לממליצים שפירט ולאחרים היכולים לתרום לגיבוש ההחלטה. אם מגיע לוועדה מידע שיכול לגרום לה לא להמליץ על המועמד – עליה להביאו בפני המועמד ולאפשר לו להגיב.

4. החלטת הממשלה – ראש הממשלה מצרף את המלצת ועדת המינויים ונימוקיה להצעת המחליטים, והממשלה מצביעה על המינוי. חברי הממשלה 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.¹²

12. נוהל עבודת ועדת המינויים, סעיף 9ד; בג"ץ 5657/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 24.11.2009).

דרישות כלליות מהנציב – ממלכתיות, מקצועיות ועצמאיות

המאפיינים הבולטים הנדרשים מהנציב הם ממלכתיות, מקצועיות ועצמאות. יודגש שכולם אלמנטים קריטיים ללא קשר לשיטת המינוי: אפילו אם סמכות המינוי היא בידי הממשלה, כמו במקרה של מינוי הנציב, הרי שהיא הופקדה בידי הממשלה בנאמנות עבור הציבור, והדבר מחייב אותה למנות אדם כשיר ומתאים לתפקיד. הנציב, מצדו, גם אם מונה בידי הממשלה – כאמור אינו משרת אמן.

ממלכתיות היא מעין "עיקרון על" שממנו נגזרים המאפיינים של מקצועיות ועצמאות. על הנציב לפעול באופן ממלכתי ולעודד את עובדי שירות המדינה לממלכתיות, שפירושה בהקשר זה היא מחויבותם של עובדי השירות הציבורי לפעול באופן מקצועי ובלתי תלוי בהתאם לסמכויות המופקדות בידיהם במילוי תפקידים הציבורי, ובכלל זאת בסיוע לקובעי המדיניות בגיבוש מדיניות וביישומה.

הצורך בשיקול דעת עצמאי של הנציב מסתמך על עקרון עצמאות שיקול הדעת של רשות מוסמכת, והוא הכרחי לצורך תפקוד תקין של השירות הציבורי. העצמאות נדרשת מפקידים בכירים באופן כללי: 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 נטייה הטבעית של פוליטיקאים להתמקד בטווח הקצר. נוסף על כך, מוטל על הפקידים ליישם כל החלטה שיקבל הדרג הנבחר, אך עליהם לעשות זאת בכפוף לחוק. כל אלו מחייבים כמובן שיקול דעת ואופן פעולה עצמאיים.

לנציב שירות המדינה גם מוענקות סמכויות רבות שהוא נדרש להפעיל באופן עצמאי – למשל, בתפקידו כיו"ר ועדת שירות המדינה ובהפעלת סמכויות מעין שיפוטיות שונות¹³ (למשל סמכות ההכרעה בעררים על פיטורי עובדים ובהשגות על מכרזים; וסמכויות

13 נזכיר כי סעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "שר הממונה על ביצועו של חוק רשאי ליטול לעצמו כל סמכות, למעט סמכות בעלת אופי שיפוטי, הנחונה על פי אותו חוק לעובד המדינה, אם אין כוונה אחרת משתמע מן החוק..." (ההדגשה לא במקור).

בתחום המשמעת, לרבות השעיית עובדים) ואחרות (למשל בתחום התקינה). בהקשר זה נזכיר שתפקיד הנציב הוא עצמאי יותר מתפקיד של מנכ"ל במשרדי ממשלה. הדבר בא לידי ביטוי למשל בכך שכהונתו של מנכ"ל אינה קצובה והממשלה יכולה להדיח מנכ"ל מכהן בכל עת, ואילו לנציב כהונה קצובה (שש שנים) ואפשר להדיחו רק בהליך מסודר ובכפוף לעילות ספציפיות (אי התאמה מובהקת לתפקיד, או משבר אמון או חילוקי דעות חריפים ומתמשכים בין הנציב לממונים עליו המונעים תפקוד תקין של הנציב).¹⁴ הוועדות המקצועיות שפעלו בישראל לאורך השנים הדגישו במיוחד את הצורך בהבטחת עצמאות שיקול הדעת של הנציב. ועדת קוברסקי, למשל, המליצה כבר בשנת 1989 "לחזק מעמדו הסטטוטורי-אוטונומי של נציב שירות המדינה... להבהיר שהוא כפוף במילוי תפקידו רק למרות הדין ולהנחיות מדיניות הנובעות משיקולי מדיניות".¹⁵

אשר למקצועיות או כשירות – שלא כמשרות בכירות רבות אחרות בשירות המדינה, למשרת הנציב לא נקבעו כאמור תנאי סף פורמליים הנדרשים ממועמדים למשרה, אף על פי שהתפקיד מצריך ניסיון, יכולות וכישורים מגוונים, ובהם אחריות (לפחות עקיפה) על ניהול מערך כוח אדם גדול מאוד, ניהול משא ומתן, ניהול קונפליקטים, קידום רפורמות מקיפות, תכנון ארוך טווח ועמידה בלחצים, ורצוי גם היכרות עם משרדי הממשלה (מבנה הממשלה והמשרדים ותהליכי עבודה ממשלתיים) ועם אופן ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (מינויים, תקשי"ר, משמעת וכו').

כדי להעריך אם לאדם מסוים יכולות וכישורים כאלה, אפשר להסתמך על שני כלי הערכה מדידים: השכלה גבוהה רלוונטית ובעיקר ניסיון מקצועי והוכחת מסוגלות ומצוינות. ואכן, למשרות בכירות אחרות בשירות המדינה נקבעו תנאי סף הנוגעים להשכלתו של המועמד (תואר ראשון רלוונטי). אבל ברור שיש להתמקד בהערכת יכולותיו של המועמד, בין היתר על סמך ניסיונו המקצועי.

14 תקנון שירות המדינה, סעיף 11.969 (ה)2). התקשי"ר מתבסס על החלטות ממשלה, בפרט החלטה מס' 4062 מיום 7.9.2008 והחלטה מס' 4470 מיום 8.2.2009, שמתייחסות במפורש לקציבת כהונת הנציב והעילות להדחתו באמצע הכהונה. עם זאת, לא ברור איך תחבצע בפועל הדחה של נציב מכהן: ההליך הקבוע בתקשי"ר לא יכול להתבצע, משום שלפי הליך זה ההדחה כפופה לחוות דעת של ועדת המינויים – שבראשה עומד הנציב בעצמו.

15 ועדת קוברסקי, עמ' 76-77.

נראה שהתפקידים 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 אחרים – מקומות אחרים בשירות הציבורי, גופים מסחריים או ארגוני החברה האזרחית – עשוי לספק הכנה טובה לתפקיד הנציב, במיוחד אם מתלווה לו ניסיון בעבודה מול משרד ממשלה. 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 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. כמו כן, ייתכן שמי שמונה לתפקיד נציב אף שאין לו הניסיון המקצועי הנתפס כמתאים "יכיר טובה" למי שמינו אותו (ראש הממשלה ושירות הממשלה) ויתקשה יותר לעמוד בלחצים של גורמים אלה ולשמור על עצמאותו. אשר לשאלה אם עדיף מועמד "מבפנים", בעל ניסיון רב בשירות המדינה, או מועמד "מבחוץ" – קשה להכריע בעניין זה. בוודאי שיש מעלות למועמד שמכיר את המערכת ודפוסי פעולתה היטב, וכבר יצר קשרי עבודה עם שחקני מפתח בתוכה; ומצד שני, מועמד כזה יכול דווקא להתאפיין בקיבוען ובקושי "לנער" את המערכת היכן שצריך – ובהיבטים אלה ייתכן דווקא שיש יתרון למועמד חיצוני.

ואולם לא די בקריטריונים של השכלה רלוונטית ואפילו של ניסיון מקצועי. לצידם, חשובים גם ההישגים שהשיג המועמד בעברו המקצועי, והמצוינות (merit) שלו. כך למשל, אם המועמד הוכיח בתפקידיו הקודמים יכולת לעמוד באתגרים ולחצים, לנהל משא ומתן מורכב, לשקם מערכות במשבר ולבצע רפורמות מעמיקות. מידע על כך אפשר להשיג באמצעות ראיונות אישיים עם המועמד ועם אנשים שעבדו עמו, ולעתים גם חוות דעת, הערכות מקצועיות וכדומה. מידע חשוב אפשר למצוא גם בדוחות מבקר המדינה שבדקו גופים ואירועים שבהם השתתף המועמד, הליכים משפטיים או משמעותיים בעניינו או בעניין הגוף שבו עבד וכדומה. אינדיקציה לגבי יכולתו של מועמד למלא בהצלחה את תפקיד הנציב אפשר לקבל גם אם הוא מציג, טרם כניסתו לתפקיד, תכנית אסטרטגית לרפורמות שהוא מעוניין לקדם בשירות המדינה, עם תוצאות ויעדים מוגדרים (אם כי ברור שמועמד שלא מגיע מתוך שירות המדינה יתקשה יותר לעשות זאת).

הליקויים בהליכי מינוי נציב שירות המדינה

ליקוי בסיסי בהליך מינוי הנציב הוא שאין החלטה ממשלה עקרונית או חוק הקובעים את הליך המינוי – בכל הליך מינוי מתקבלות החלטות ממשלה ספציפיות הנוגעות לאותו ההליך. בכך שונה הליך המינוי לנציב מהליכי מינוי בכירים אחרים, למשל למנכ"לים במשרד ממשלה וליועץ המשפטי לממשלה. הדבר פותח פתח לבעיות שונות, כמו "מניפולציה" של הליך המינוי כדי לאפשר מינוי של אדם ספציפי.

אבל גם מעבר לכך, שני הליכי המינויים האחרונים של נציב שירות המדינה התאפיינו בכשלים בולטים:

עיכוב מינוי

בהליך המינוי של 2010-2011 חלפה יותר מחצי שנה מאז סיים הנציב המכהן את תפקידו ועד מינוי נציב חדש (אוקטובר 2010 עד מאי 2011); בהליך המינוי של 2017-2018 חלפה יותר משנה (מאי 2017 עד ספטמבר 2018). בתקופה זו כיהנו ממלאי מקום לנציב. בשני המקרים, העיכוב נבע מסיבות דומות:

1. עיכובים בהקמת ועדת המינויים – במקרה הראשון, ועדת המינויים הוקמה רק לאחר שהנציב היוצא כבר עזב את תפקידו. במקרה השני הוועדה הוקמה זמן קצר לפני תום כהונת הנציב היוצא, אבל בהמשך התפטר יו"ר הוועדה והממשלה גם נאלצה לשנות את הרכב הוועדה משום שנציגי הציבור לא מונו בתחילה לפי הכללים: אומנם הם מונו נציגי מתוך המאגר של אנשי ציבור שחברים בוועדות מינויים, אך ללא שמירה על כלל הרוטציה; רק בעקבות עתירה לבג"ץ שינתה הממשלה את זהות אנשי הציבור, ומינתה אותם בהתאם לרוטציה.

2. עיכוב בהצגת המועמדות – בשני המקרים, שם המועמד לתפקיד הנציב הוצג לוועדת המינויים רק לאחר שהנציב הקודם כבר סיים את תפקידו (במקרה השני – 7 חודשים לאחר מכן!).

3. אי מינוי המועמד הראשון לתפקיד – בשני המקרים, רק המועמד השני שהוצג לתפקיד מונה. במקרה הראשון – המועמד הראשון פרש; במקרה השני – ועדת המינויים החליטה שלא להמליץ על מינוי המועמדת הראשונה שהובאה בפניה.

עיכוב במינוי נציב הוא תופעה לא־רצויה, הן משום שהדבר מעכב תהליכים בתוך הנציבות ושירות המדינה, הן 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 שבפועל הוא עלול שלא ליהנות מאותה לגיטימציה ועוצמה 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.

היעדר ניסיון קודם של המועמדים לתפקיד הנציב

סקירת הניסיון המקצועי של נציבי שירות המדינה שכיהנו בישראל בשלושים השנים האחרונות מלמדת שהנציבים שמונו בעבר מילאו תפקידים המספקים הכנה ראויה לתפקיד. שני נציבים, עמנואל שרון (1986–1987) ומאיר גבאי (1987–1994) שימשו קודם לכן מנכ"לים של משרדי ממשלה חשובים (האוצר והמשפטים, בהתאמה), ובתפקידים בכירים נוספים בממשלה (שרון – סגן נציב מס הכנסה, סגן הממונה על הכנסות האוצר, וגם מנכ"ל חברה מסחרית; גבאי – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, רשם הפטנטים). שמואל הולנדר (1996–2010) שימש קודם לכן בתפקידים משפטיים בכירים בנציבות ובמשרד ראש הממשלה וכן בתפקיד מזכיר הממשלה. פרופ' יצחק גל־נור (1994–1996) אומנם לא היה בעל ניסיון בשירות המדינה, אך הביא עמו ערך מוסף חשוב בדמות מומחיות אקדמית בתחום המינהל והמדיניות הציבורית, והיה לו ניסיון מעשי בקידום רפורמות בניהול כוח אדם בגופים שונים בעולם האקדמי. בעבר היותו־רחוק, גם פרופ' אברהם פרידמן (1979–1979) "נשלח" מהעולם האקדמי לתפקיד הנציב, וכיהן במקביל כממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

שני המינויים האחרונים היו מעט שונים. משה דיין (2011–2017) 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. המועמדת הראשונה שהובאה בפני ועדת המינויים ב־2017, עופרה ברכה, נעדרה באופן מובהק יותר את הניסיון

הדרוש – היא כיהנה כמנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים וקודם לכן כיהנה כיועצת בכירה למנכ"ל משרד התחבורה. בשל כך גם החליטה הוועדה להמליץ שלא למנותה. למועמד שמונה בסופו של דבר, פרופ' דניאל הרשקוביץ, יש רקורד מרשים: בין היתר, הוא פרופ' למתמטיקה וכיהן כיו"ר המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, נשיא אוניברסיטת בראילן, שר המדע והטכנולוגיה וחבר כנסת. עם זאת, לא היה לו בעת מינויו ניסיון ניהולי של ממש בשירות הציבורי (או בעולם העסקי או בחברה האזרחית); נשיא אוניברסיטה לא עוסק בניהולה השוטף), ולעומת זאת הייתה לו זהות פוליטית מובהקת.

נציין עוד כי בסקירה השוואתית מ־2018 של נושאי התפקידים המקבילים לנציב שירות המדינה בשבע דמוקרטיות (בריטניה, קנדה, ניו זילנד, ארה"ב, אוסטרליה, צרפת ואיטליה) נמצא כי כל 14 נושאי המשרה שנבדקו (נושא המשרה הנוכחי דאז ונושא המשרה הקודם בשבע הדמוקרטיות) כיהנו קודם למינוים בתפקידים בכירים ביותר בגוף שסמכויותיו דומות לסמכויות נציבות שירות המדינה (למשל משרת סגן הנציב) או בתפקידי ניהול בכירים במשרדי ממשלה, כמו מנכ"לים. לצד זה, חלק מנושאי המשרה הביאו עימם ערך מוסף בדמות קריירה בגופים מסחריים, באקדמיה או במגזר השלישי.¹⁶

המלצות – קווים מנחים למינוי הנציב הבא

הליך המינוי

הקמת ועדת איתור וולונטרית – כאמור, נציב שירות המדינה מונה בפעמים האחרונות על ידי הממשלה בכפוף להמלצת ועדת המינויים. ביחס לשיטות מינוי אחרות בישראל, זוהי שיטת מינוי פוליטית למדי: לפחות באופן עקרוני, ההשפעה הפוליטית עליה גדולה יותר מאשר מינוי באמצעות ועדת איתור או מכרז (אך פחות ממשרות אמון מובהקות).

בעבר עלו הצעות לשינוי שיטת המינוי, למשל לעבור לוועדת איתור במקום ועדת מינויים.¹⁷ בגלל קוצר הזמן ושיקולי היתכנות איננו מציעים כאן לשנות את שיטת המינוי באופן

16 אסף שפירא, תיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, הצעה לסדר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

פורמלי לפני מינוי הנציב הבא. עם זאת, לאור החשיבות הרבה של מינוי נציב עצמאי ומקצועי באופן כללי; הפגמים שהתגלו בהליכי המינוי האחרונים; הצורך בשיקום אמון הציבור בשירות המדינה; והאתגרים הכבירים שיעמדו בפני הנציב הבא – אנו ממליצים לממשלה ולראש הממשלה לאמץ מיוזמתם הליך מינוי פחות פוליטי, שיסייע למינוי נציב עצמאי ומקצועי ולשיקום האמון הציבורי.

לצורך כך, אנו ממליצים לשלב בהליך ועדת איתור וולונטרית, שתוקם בהחלטת ממשלה, ואשר תפרסם "קול קורא" להגשת מועמדות, תבדוק את המועמדים ותגיש שמות של מועמד מומלץ או כמה מועמדים מומלצים לתפקיד הנציב לראש הממשלה. ועדת האיתור תהיה שלב מקדים לוועדת המינויים – ולא תחליף אותה. ועדות איתור וולונטריות הוקמו בעבר לצורך איוש משרות שונות שאופן המינוי הפורמלי להן דומה לאופן שבו מונו שני הנציבים הקודמים, כמו מנהל רשות החברות הממשלתיות ומנהלת הרשות לקידום מעמד האישה.

בהנחה שחברי ועדת האיתור פועלים באופן בלתי תלוי ומשיקולים ענייניים, איתור מועמדים וסינונם באמצעות ועדת איתור צפוי לשפר את הליך המינוי ולהפכו למקצועי יותר, מבלי לוותר על כך שהמינוי ייעשה כפי שנעשה בפעמיים האחרונות – על ידי הממשלה בכפוף לאישור ועדת המינויים. לפיכך, אומנם ההחלטה על הקמת ועדת האיתור צריכה להיעשות בידי הממשלה או ראש הממשלה, אך אנו מציעים שהרכב הוועדה עצמו יהיה עצמאי למדי (ההרכב המוצע עצמאי יותר מזה הקיים בוועדות איתור פורמליות), ולשקף נקודות מבט מגוונות. הצעה אפשרית אחת לדוגמה היא:

(א) שופט עליון בדימוס, שימנה נשיא בית המשפט העליון;

(ב) המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או נציג מטעמו;

(ג) מי שכהן בעבר כנציב שירות מדינה או ממלא מקומו, שימנה יו"ר הוועדה;

(ד) נציג/ת ציבור, בעלי ניסיון מעשי נרחב בשירות הציבורי, שימנה נציב שירות המדינה;

(ה) נציג/ת ציבור, איש/אשת אקדמיה מתחומי השירות הציבורי, שימנה נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

ועדת האיתור צריכה לשמור בהרכבה על איזון מגדרי (3/2 נשים וגברים). במידת האפשר, רצוי שנציגי הציבור בוועדה יהיו ללא זיקה לשר משרי הממשלה. הוועדה תהיה, לפי

הצעתנו, ועדה ממינית, שתוכל להמליץ על יותר ממועמד אחד ו/או לדרג את המועמדים, לפי שיקול דעתה.

חשוב לציין: יש טעם בהקמת ועדת איתור רק אם היא אכן תפעל באופן בלתי תלוי ומשיקולים עניינים, ואם חברה יהיו מקצועיים ויזכו לאמון הציבור. אחרת, היא עלולה אפילו להזיק, בכך שתעניק "הכשר" למועמד לא ראוי.

יו"ר ועדת מינויים ראוי – כאמור, הממשלה היא שממנה את יו"ר ועדת המינויים. מומלץ שהיא תמנה יו"ר ראוי ומתאים, שיוכל לבצע את עבודתו כהלכה ושיזכה לאמון ציבורי. לשם כך, מומלץ למנות: א. יו"ר בעל היכרות מעמיקה עם שירות המדינה ותפקידי הנציב, או לפחות עם מנגנון המינויים בשירות הציבורי; ב. יו"ר שאין לו זיקה (פוליטית, אישית או עסקית) לראש הממשלה או לשרים. מינוי שופט עליון בדימוס או פרופ' למשפטים לעמוד בראש הוועדה נראה ראוי במיוחד.

שמירה על לוח הזמנים – חשוב להקפיד שהמינוי יתבצע בזמן, בניגוד לשני הליכי המינוי הקודמים, ושלא יהיה צורך במינוי ממלא מקום לנציב. לשם כך יש להתחיל בהליך המינוי זמן מספק מראש ולסיים אותו לפני מועד עזיבת הנציב בספטמבר 2024. בין התהליכים שצריכים להתקיים זמן רב לפני מועד זה, רצוי בהקדם האפשרי: א. החלטת ממשלה על הליך המינוי, לרבות על הקמת ועדת איתור והרכבה; ב. קביעת הרכב ועדת המינויים – שני נציגי הציבור שיתמנו מתוך המאגר לפי רוטציה, ויו"ר שייבחר בידי הממשלה. לאחר מכן יש להתחיל באופן מיידי בעבודת ועדת האיתור, בהמשך בעבודת ועדת המינויים, ולבסוף – להביא לאישור הממשלה את המינוי. כדאי שכל התהליכים האלה יתחילו מבעוד מועד, למקרה שהמועמד הראשון לתפקיד לא יתמנה, כפי שקרה בשני הליכי המינוי הקודמים. מיותר לציין שבמסגרת הליכים אלו יש לשמור על התנהלות תקינה – למשל, להימנע ממה שקרה בתחילת הליך המינוי הקודם, כשאנשי הציבור בוועדת המינויים מונו שלא לפי עיקרון הרוטציה.

שקיפות – 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:

א. הודעות על הקמת ועדת איתור וועדת מינויים ושמות חברי הוועדות;

ב. פרסום קול קורא למינוי לתפקיד הנציב על ידי ועדת האיתור, לרבות תנאי הסף.

ג. לוח זמנים של פגישות הוועדות וסדרי עבודתן;

ד. המלצת הוועדות ונימוקיהן, ובכלל זה נימוקים של חברים המסתייגים מההמלצה;

ה. החומרים שהועברו לחברי הממשלה לקראת הדיון ומועד הישיבה;

ו. החלטת הממשלה.

הליכי מינוי עתידיים – בהחלטת הממשלה האחרונה מ־2018 צוין שלאחר מינוי הנציב יש לקבוע נוהל מסודר למינוי נציבים בעתיד. הדבר טרם נעשה, ויש לעשותו בהקדם. אנו סבורים כי יש לשקול בהקשר זה את האפשרויות הבאות, שלכל אחת מהן יש יתרונות וחסרונות: א. איתור מועמד באמצעות ועדת איתור עצמאית; ב. מינוי בכפוף לחוות דעתה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים בשירות המדינה – הוועדה שבוחנת מינויים לשבעת התפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי, כגון רמטכ"ל, מפכ"ל ונגיד בנק ישראל. אפשר גם להציע שהמינוי הרשמי יתבצע על ידי נשיא המדינה, כמו למשל במקרה של מינוי נגיד בנק ישראל.

זהות המועמד

1. מאפיינים וקריטריונים –

ראשית, אנחנו סבורים שכדאי שכל הגורמים המעורבים במינוי ישימו דגש רב על **מצוינות והישגים בפועל**. באופן ספציפי, הוועדה צריכה לדעתנו לשים דגש מיוחד על יכולתו של המועמד לקדם רפורמות משמעותיות בגופים גדולים – בין היתר דרך שיקום מערכות במשבר ודרך הצעתן קדימה בכל הנוגע לאופן ניהול המשאב האנושי והטמעת טכנולוגיות – עד כדי הצגתה כמעט כתנאי סף למינוי. זאת, משום שהאתגר המרכזי שיעמוד בפני הנציב הבא יהיה כרוך בשיקום השירות הציבורי וקידום רפורמה משמעותית (שנציבים קודמים הצליחו לקדם באופן חלקי לכל היותר). כדי לבדוק הישגים באופן כללי וקידום רפורמות ושיקום מערכות באופן ספציפי יהיה צורך לבקש מהמועמד להציג דוגמאות למהלכים כאלה שהוא קידם בעבר בהצלחה בגוף גדול (וכמובן לוודא זאת באמצעות בדיקות וראיונות נוספים).

שנית, כאמור, אין תנאי סף פורמליים למועמדים לתפקיד הנציב. עם זאת, בהחלט מומלץ שהממשלה ו/או ועדת האיתור יקבעו תנאי סף, ובהם:

- (א) תואר ראשון בתחום רלוונטי כמו מדע המדינה, מדיניות ציבורית ומינהל ציבורי, ניהול משאבי אנוש, לימודי עבודה, משפטים, כלכלה ומינהל עסקים;
- (ב) ניסיון משמעותי בעבודה מול משרד ממשלה (או במשרדי ממשלה ממש), שהעניק למועמד היכרות רחבה ומקיפה עם מבנה הממשלה והמשרדים, תהליכי עבודה ממשלתיים, ואופן ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- (ג) ניסיון (של לפחות חמש שנים, ורצוי יותר) בתפקיד ניהולי בכיר בשירות הציבורי, או בתאגיד עסקי גדול, או בארגון מגזר שלישי שבו מתקיימת פעילות ענפה;
- (ד) עבר "נקי" בהיבטים של טוהר המידות.
- (ה) במידת האפשר, הצגת תכנית אסטרטגית לרפורמה בשירות המדינה עם תוצאות ויעדים מוגדרים.

בהתאם לכך, אפשר להציע כמה סוגי תפקידים שמי שמילאו אותם יכולים, לפחות מבחינת הניסיון הפורמלי שלהם, להיות מועמדים טיפוסיים לתפקיד הנציב, במיוחד מנהלים בכירים בשירות הציבורי – מנכ"לים במשרדי ממשלה או ביחידות סמך וגופים ממשלתיים אחרים, מנכ"לים ויו"רים של דירקטוריונים בחברות ממשלתיות גדולות, מנכ"לים ברשויות המקומיות הגדולות ביותר, וכן סגני נציב שירות המדינה. אין לפסול אפירורית מועמדים בעלי ניסיון ניהולי במקומות אחרים, כמו העולם העסקי, האקדמיה, המגזר השלישי או מערכת הביטחון, אך היכרות עם הנציבות ועם משרדי הממשלה הוא בהחלט יתרון.

2. זיקה – הנוהל הקיים לא אוסר על זיקה בין המועמד לתפקיד הנציב לבין ראש הממשלה או שר אחר או כל גורם פוליטי, אך מטיל על ועדת המינויים לבדוק כי המינוי לא מתבצע משיקולים של זיקה כזו או משיקולים לא ענייניים אחרים. אנו סבורים כי ככלל, רצוי להימנע ממינוי אדם שיש לו זיקה לשר משרי הממשלה או לגורם פוליטי אחר, בוודאי אם מדובר בזיקה חזקה ומובהקת – גם לצורך חיזוק אמון הציבור ומניעת "מראית עין" של מינוי לא ענייני, וגם כי זיקה כזו עלולה בפועל לפגוע בעצמאותו של הנציב. נדגיש כי כיוון שראש הממשלה, השרים ומפלגות הקואליציה יכולים להתחלף במהלך כהונת הנציב, רצוי להימנע ממינוי נציב בעל זיקה פוליטית כלשהי, לאו דווקא לממשלה הנוכחית.

עם זאת, כדי למנוע מצב שבו מועמד ראוי ומתאים במיוחד ייפסל רק בשל זיקה פוליטית, אנו סבורים כי הממשלה וועדת האיתור צריכות לאמץ את הכללים הנהוגים לגבי תפקידים אחרים, כמו דירקטורים בחברות ממשלתיות: יש להציע ולבחור מועמד שיש לו זיקה פוליטית כלשהי רק אם יש לו "כישורים מיוחדים" לתפקיד הנציב.

3. ייצוגיות – חובת הייצוג ההולם, לפי סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), חלה עקרונית גם על המועמד של ראש הממשלה לתפקיד הנציב. עם זאת, כיוון שמדובר בנושא משרה אחד בלבד מסוגו – קשה להחיל חובה זאת בפועל. בעניין זה אנו מציעים שוועדת האיתור וראש הממשלה יאמצו את הכלל שקיים לגבי עבודת ועדת איתור: אם יהיו שני מועמדים או יותר לתפקיד הנציב בעלי כישורים שווים, יש להעדיף מועמד המשתייך לקבוצה הזכאית לייצוג הולם.¹⁸ כיוון שנשים הן הקבוצה הגדולה והאוניברסלית ביותר הזכאית לייצוג הולם (כלומר – גם בקרב כל הקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם יש כ־50% נשים), וכיוון שטרם מונתה נציבה לשירות המדינה – אנו סבורים שיש להעדיף במיוחד מועמדת אישה.

הארגונים החתומים על הצעה זו ישמחו לסייע בכל דרך בקידום המתווה המוצע: בגיבוש תהליך מקצועי, שקוף ושיווני, שיזכה לאמון הציבור ויוביל למינוי נציב שירות מדינה שיכול לשקם את שירות המדינה ולקדם את הרפורמות הנדרשות. לשם כך נשמח לשתף פעולה עם גורמים מגוונים מחוץ לממשלה (אקדמיה, מגזר עסקי, תקשורת, בכירים לשעבר בשירות הציבורי).

נשמח לעמוד לרשות גורמי ממשל ככל שנידרש,

בברכה,

נציגי הארגונים החתומים

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית "רפורמות פוליטיות". מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהנה במגוון תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת הנספחות הכלכלית של ישראל בארגון OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה"; יזמת חברתית ומרצה לחדשנות חברתית באוניברסיטת חיפה.

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה