

A). מינויים פוליטיים בשירות הציבורי בישראל

"מינוי פוליטי אינו דבר פסול. מינוי פוליטי על פי הגדולה הוא בעצם מינוי של אדם בغالל שייכות פוליטית למפלגתו של הממונה... או משום שהם קשורים בקשר מפלגתי חזק. בעוד שכזה מינוי פוליטי אינו דבר פסול. אבּי בשירות המדינה ראיתי כמה מינויים פוליטיים מצוינים שהם הדיחו מערכת שלמה, וראיתי עובדי מדינה ותיקים שאין להם יכולת גודלה כל כך. השאלה אינה אם... המינוי הוא פוליטי או לא פוליטי. השאלה היא מידת התאימותו של האדם לתפקיד והאם הוא יכול בעצם לקדם את התפקיד אליו מונה" (חה"כ א' לין, במסגרת "שולחן עגול" שארגן המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.11.1991).

"אבי יותר מאשר מתפלא על הניסוח של אוראל לין שמנוי פוליטי בغالל שייכות פוליטית לא פסול. זאת הגדולה, לטעמי, מאד מסוכנת ואני חשב שניסוח שאומר שמנוי מקצועני למרות שייכות פוליטית אינו פסול, זה ניסוח שאפשר בהחלט לחוות אותו..." (חה"כ א' שוחט, באותו מעמד).

"אני חשבת ששר שרוצה לבצע מדיניות צריך לתת לו גם להציג בצורת של המבצעים אנשים מהם בעלי זהות אידיאולוגית, אחרת עוזרים אותו מראש. אל תחלפו לו את הנהג, ותאפשרו לו להחליף את מבצעי המדיניות" (חה"כ ש' דורון, באותו מעמד).

"אני חשב שאדם בכח ובשרה שהוא שר, או ראש עיריה, או מנכ"ל, שהוא יכול להחליף את המזכירה – כן, את הנהג – כן, את היועץ הפלוטי שלו... – כן, אבל באנשי מקצוע שלא תהיה לו נגיעה. כי ברגע שישנה נגיעה יבואו האנשים שלו, והאנשים שלו יבאו אתכם אנשים שלהם..." (חה"כ מ' קובוסקי, באותו מעמד).

המינויים הפלוטיים בשירות הציבורי בישראל זכו בשנים האחרונות להתייחסות נרחבת בדיונים ווחשנות של מבקר המדינה, בית המשפט המחוקקים, בבתי-המשפט, במחקר ובאמצעי התקשורות. הונימה השלטת היא ביקורת נוקבת על התופעה, מלאה בתחושה קשה כי לאחר שההמשל היישראלי עשה כברת דרך בכיוון הממלכתי, באה תופעה זו ומאיימת להסיג את החברה היישראלית למפלגתיות של ראשית קובוסקי, "בשנותיה הראשונות של המדינה היה שירות המדינה וגעדת קובוסקי", "בשנותיה הראשונות של המדינה היה שירות המדינה וגעדת קובוסקי, רבה ופנקס החבר המפלגתי היווה במרקם רבים נגוע בפוליטיזציה רבה ופנסח החבר המפלגתי היווה במקרה רבים תחולף ל מבחני ניסיה או למקרים אובייקטיבים. במוחך היווה תנאי כל יעבור לקידום למשרות בכירות יותר, הכל לפי המתכונות הפלוטיות והmplגתיות שליטה באותו משרד". כבר ב-1958 צייר עיתון הארץ תמונה קודרת פחותה, אם כי לא מעודדת במיוחד:

ידעו, כי למוננון הממשלה מתקבלים עובדים לא תמיד לפי כשרונותיהם וידיעתם המקצועית, אלא לעיתים בהתאם לצרכים הפלוטיים של המפלגות היושבות בקובאליציה... פקידי הממשלה, בעיקר הפקידים בדרגות הבינוניות והonomicות, ... יודעים כי מوطב להם להשתתיק למפלגה כדי לשמר על האינטרסים הפרטיים שלהם... [אמונם] הושגה התקדמות במוננון הממשלה והמוניוי

הפוליטי המובהק נדייר יותר משאהיה לפני שנים, אך לא השגנו התקדמות דומה בוגעת להשתיכותם הפוליטית של הפקידים. הם סבוריים, ולא בלי כל יסוד, שעבודתם במסדר ותקדמותם תלויות עדין בחסדי המפלגה.” (הארץ, 12.5.1958).

דו"ח ועדת קוברכקי מצין כי בשנות ה-60 וה-70 “החל תהליך של הדגשת הממלכתיות בשירות”, אולם “למרבה הצער חלה נסיגה במישור זה”. ממצאי מבקר המדינה בדו”ח מס’ 39 מבטאים נסיגה זו “כמייצגי תופעה מעוררת על כל נזקיה החמורים בחיננו הממלכתיים” (פרק א’, עמ’ 31).

בג”ץ 4566 קבע המשנה לנשיא אלון כי “כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על פי שיקולים זרים של אינטלקטואליים מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו מעילה באמון של הציבור שהسمיך את הרשות המmana”. קביעה זו יכולה לשמש נקודת מוצא לשוטפת לשתי התפישות: הממלכתי והתונועתי. הגישה המכונה כאן “תונועתיות” מקבלת לגיטימיות את תפיקתו של נבחר הציבור גם למי ששואף להיענות לתפישות הערכיו הפרטיקולריות של קהילתו, ומכוון זה תרצה לראות בין כישורי המועמד לתפקיד ניהול בכיר גם נאמנות לדרכו הרדיעונית של השדר המmana. יחד עם זאת, גישה זו תשלול מינוי על פי שיקולים של אינטלקטואליים מפלגתיים, שכן הזדהות ריעונית היא תנאי חיוני, הכרחי أول, אך לא מספיק. מובן, لكن, שגישה זו גם תשלול מינויים המתיחסים בזוהות המפלגתית או הרדיעונית של מועמדים לתפקיד ניהול צוטרים, וכמו הגישה הממלכתית תראה בהם “סידור עבודה” מפלגתי פסול. כך לדוגמה, אין מחלוקת בדבר הפסול החמור שיש בניסין “לסדר” למקורבים לעבודה כמפקחים באגף מס הכנסה (ר’ דו”ח מבקר המדינה מס’ 41, עמ’ 604). יחד עם זאת, קיימת מחלוקת מהותית בין שתי הגישות במה שנוגע למינויים פוליטיים. כפי שאראה בהמשך, מחלוקת זו באה לידי ביטוי בדרך ההתייחסות לנזונים על מינויים פוליטיים בישראל, בפירוש הנitan לנתונים הומניים, במידה החומרה המיוחסת לנושא, ובאופן הדריכים המומלצות להתמודדות עם התופעה.

הדיון הציבורי בשאלות המינויים הפוליטיים נשלט כמעט לחלוטין על ידי הטון “הממלכתי” של ביקורת המדינה. לצד ביקורת זו בולטות

תרומותו לדין הציבורי של מי שהיה היועץ המשפטי לממשלה, יצחק זמיר. תרומה זו, הבאה לידי ביטוי בין השאר בסדרת מאמרים (1987; 1990; 1990a; 1991), מחזקת את הטעיה לכיוון הממלכתי. למקרה הפליאה, קשה למצוא בישראל דוברים לגישה "ה坦奴ותית", מלבד פוליטיקאים ספורים המשrobבים להצערף למקהלה הדומיננטית, ובשל עמדתם זוכים לביקורת בוטה באטען התקשות. ניצנים לגישה זו, או נכון יותר למה שנitinן לכנות "מלךויות AMAZON", נמצא אצל שركנסקי, המכיר בכך ש"מידה מסוימת של מינויים פוליטיים בשירות המדינה וחשבה חיונית לפועלתה התקינה של הדמוקרטיה" (1988, עמ' 6). אולם בעבודתו בתחום זה לא זכו להד בצויר. באחד המאמרים הבוחנים את תפקוד הממשלה בישראל, שركנסקי גם מעורר את הרהור הcpfירה, ש"כמו גופי ממשל אחרים, מבקר המדינה עושה יותר מדי מן הדברים השגויים" (שם, עמ' 18). בשונה מאופן הטיפול של המבקר בנתונים על מינויים פוליטיים הוא מציע להתייחס ל"שירות החשופות למינוי פוליטי" (במקום למינויים פוליטיים שנעשו בפועל) כאינדקס למידת הפוליטיזציה של השירות הציבורי. יחד עם זאת, אין שركנסקי מסתיג באופן ישיר מן הממצאים המופיעים בדיון וחשבון המבקר, ואך נוטה להסתמך עליהם (ר' גם מאמרנו מ-1989). בהמשך מצבג תחילת את תופעת המינויים הפוליטיים כפי שהיא משתקפת מתוך ראייה "מלכתית", ולעומת הטעיה את הביקורת על השתקפות זו כפי שהיא יכולה לעמוד מתפישה המכירה בלוגיותם של "坦奴ות" בשירות הציבור.

זווית השקפה "מלךית" על מינויים פוליטיים

זווית השקפה "מלךית" על מינויים פוליטיים בישראל קוראת את מצויי מבקר המדינה כפשוטים. ד"ר מס' 39 של מבקר המדינה קובע, כי "תופעת המינויים הפוליטיים פשוטים רוחות בשירות הציבור על כל מגוון תפקידיו" (עמ' 642). המינויים הפוליטיים פשוטים צורה ולובשים צורה ואולם הצד השווה שבכולם: בשיטה זו לא האדם המתאים ביותר הוא הוכח בתפקיד. הביקורת העלתה בעלי תפקידים שכישורייהם אינם עומדים בדרישות התפקיד, בהשכלה, בניסיון, או בתכונות אחרות הנדרשות לתפקיד. לטענת הביקורת, במערכת הלוקה

בנוגע המיניווים הפליטיים מתגלות תופעות לוואי כמו התנפחות כדי לאפשר קליטה ללא צעירים, יצירת תפקדים שלא לצורך, פיצול תפקדים קיימים, קידום של פקדים לתקדים חסרי תוכן, קידום לא מוצדק והטבות מפליגות. במערכת כזו קיימת הרשות חסר בטיחון והיעדר יציבות בקרב כלל ציבור העובדים, מתעדער המוראל, נפגע הדימוי הציבורי, נפגעים המינהל התקין וטוהר המידות, וכן נפגעת רמתו של המינהל הציבורי. לפי זה"כ רובינשטיין, הפליטיוציה בשירות המדינה פוגעת בשני עקרונות דמוקרטיים: הפליה לרעה של עובדי המדינה הקבועים ופגיעה בתהליכי הדמוקרטי בתוך המפלגות "שכן לשר שמיינה את חבר המרכז להיות עובד במסגרת משדרו ניתן יתרון בלתי הונן על פני מתחדים אחרים" (אצל זמיר, 1991, עמ' 145–146).

בדיונו על מעמדו ואופיו של שירות המדינה יש מקום להבחין בין דרכי המינוי למשרות בשירות המדינה, להן נודעת השפעה מכרעת בשירות המדינה, לבין מינויים בחברות ממשלתיות, השיכרים לשירות הציבורי בכללו, אך פעילים בשולי שירות המדינה. יחד עם זאת, מן הראיו לעמוד גם על מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות, ولو בשל העובדה שהנתונים על מינויים אלה זכו להד ציבורי, וככל הנראה השפיעו על עצם ההתייחסות לשאלת המינויים הפליטיים בשירות המדינה. מדין וחשבון של מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות עולה, כי בתקופה שבין ינואר 1986 לדצמבר 1988 מונו בסה"כ 573 איש ציבור" לדירקטורים. מתוךם 352 (במוצע 61%, אבל 80% במשרד התיירות, 72% במשרד האוצר, 71% במטו"ת, 70% במשרד הבינוי) היו חברי מרכזי מפלגות. בראיון לעיתון הארץ מיום 27.2.1990 נשאל מה"כ לין: מודיעו השרים מתעקשים למנות כל כך הרבה דירקטוריים? תשובהו: "כל דירקטור נותן תוספת של כוח לשדר שמנמה אותו". המינוי לדבריו יוצר במפלגת השדר "ציבור לא מבוטל שחביב לו הכרת תודה ווגמל לו בהצבעה". אם נכון הדבר, הרי שימושות בשירות הציבור הפליטי הפכו לאתנן שהפליטיקאים משלמים עבור תמכה פוליטית וטבות הנאה אחרות. ככל הנראה, הדמוקרטיוציה במפלגות העניקה לידי מרכזיה עוצמה הופכת את המחזקים במישרה ממלכתית, או שואפים להחזיק בה, לבני ערובה של חברי המרכז.

הסכם שהתמה מפלגת העבודה עם מה"כ ביטון ב-14.3.1990, בתקופה ליצור קואליציה חדשה במסגרת הכנסת ה-12, מuid על כך שגמ

MISSIONES בשירות המדינה נתפסות כ"שלל" המותר לחלוקה בתמורה לתמייה פוליטית (ר' הארץ, 5.6.1990). מנגד מקבלים אנשי המינהל במשדי הממשלה מסדר לפיו חשוב יותר לטפח קשורים עם הממונה הפוליטי ולצית לואופן עיוור, גם בגין דגש לשיוקלים מڪוצועים, מאשר לעמוד על קרייטריונים מڪוצועים. בגין דגש לשיטה הבריטית, שבה המינהל נתפס כמשמעות המנהה את אדונו, כולל המינהל הישראלי להפוך למושת בנווע המוכן להפר כל כל, ובבלבד שאדונו יתרצה. הדרוג הפוליטי أولי מעוניין בהתפתחות מסווג זה, אלא שאז מועל הדרוג המינהלי בתקידיו המڪוצועי.

חוויות השקפה "תנוועתיות" על מינויים פוליטיים

לעומת זאת, השקפה "תנוועתיות" תטען כי מצאי מבחן המדינה רוחקים מלהצדיק את הטיעונים הגורפים של המבחן בדבר הפוליטיזציה של השירות הציבורי, וכי המרחק בין הממצאים לבני דמיון המציגות שיצרה הביקורת נועד בהטיה לכיוון מלכתי צר, המתיחס בחשדנות בלתי מוצדקת לכל סמן של מפלגתיות או תנוועתיות. יתר על כן, הביקורת מינהה את מה שהיא أولי מבקשת להוכיח, דהיינו שעובדיה הציבור בישראל לא ראויים לכל אשראי של אמון. את מקומה של חזקת החוקיות תופסת בהתייחסות הממלכתיות הצרה "חזקה השיחות", לפיה מוחזקים הפוליטיקאים בחשודים בהפרה גסה של הציבור, עד שיוכחו את ההיפך. היטיבה לבטא عمדה זו המשנה אמון הציבור, עד שיוכחו את ההיפך. יהודית קרפ: "הכל שקבעו הוא שם יש לוועץ המשפטי למשלה, אנחנו קראפ: "הכל שקבעו הוא שם יש זיקה, בין אם זיקה של חברותם במרכזי ובין זיקה אישית של המועמד, עומדת חזקה שהמיןוי הוא מינוי פוליטי. וכך לסתור את החזקה הזאת צדיך להוכיח כשירות שהוא מוביל לכשירות הרגילה שנדרשת" ("שולחן עגול", 26.11.1991). חח"ב ע' ברעם, לעומת זאת, תמה: "האם כל מינוי שעומד בסימן השתיכות הפוליטית, אנחנו יכולים לומר שהוא מינוי פסול... הרי הסנקציה של כשלון המינוי עלולה להיות מופנית נגד השיר" (באחטו מעמד). חשדנות כלפי פוליטיקאים אינה מגונה כשלעצמה; היא אשר טבעה חותם בלילה ימימה על הדמוקרטיה האמריקאית ובמידה רבה היא אחראית לדעינו הפרדת הרשוויות. אולם כאשר עמדה חדשנית משמשת אספקלוריה, לא לעצם הבדיקה של כשרות מעשיהם של

הפוליטיים, אלא בפירוש לחומרה של מעשיהם, יש בה טעם לפגם. הטוען ה"תנוועטי" יפנה את הקורא לדברים שעומדת מרגנית ירושנאר בפיו של אדריאנוס:

כל שמתרכבת הקיסרות, בן נוטים תחומי הסמכות השונים להתרכו בידי של ראש המדינה, והלה, שעיתותיו קצורות, נאלץ לפרוק מעליו מקצת סמכויותיו ולהტילן על אחרים; מרגע זה ואילך נבחנת גאוינו בו כבושרו להקיף עצמו בצוות עוזרים מהימן... זמן לא מבוטל מחיי ומஸעותיו הקדשתי לבחירת ראייה של מערכת ניהול חדשה, לאיומונם, להתחאה נבונה בכל האפשר של השרונות למשרות היהות להם, לפתחתן של אפשרויות העסקה מועילות למעמד הבינוני, שהמדינה כה תלואה בו.

ירושנאר, מרגנית, זכרונות אדריאנוס, זב"מ, תל-אביב, 1987.

לו ייחסו חסידי הממלכתיות בישראל לנבחרי הציבור שלנו משור הרוח המchioס לאדריאנוס, סביר להניח שביקורתם הנוקבת על מינויים פוליטיים בשירות הציבור היהת מתמונת באופן ניכר. אולם אולם השוררת אצלנו בשנים האחרונות, של חשדנות ומיוסס כלפי הפליטר קה, רק פוליטיקאי מת – כמו רعيתו של קיסר – הוא מעיל לכל חשד. התמונות זו בvikורת לא תהיה תולדה של יחס ותרני כלפי התנהגות פסולה, אף לא של הגישה באמות המידה האתניות הנדרשות מנבחרי הציבור, אלא של רווייה בהנחות היסוד. אמון כלפי נבחר הציבור, אלא אם הוכחה שאין הוא ראוי לו (במקום "חזקת השחיתות"), הכרה הפליטיקאי לשורת את הציבור (במקום מלכתיות צרופה), וניפוי מיתוס הניטראליות הפליטית של אנשי מקצוע, אלה היו משים את יחס הביקורת למינויים פוליטיים בשירות המדינה.

למרות העיסוק הנרחב במה שמכונה "גע המינויים הפליטיים", טרם נתגבשה הגדלה אופרטיבית ברורה למונח "מיןוי פוליטי", או "מיןוי פוליטי פסול". השם עצמו – "מיןוי פוליטי" – כפי שהעיר חה"כ ליבאי, "הוא לא טוב", משומש ש"מתקונים למינוי שהוא בעצם פסול ויש בו משום שחיתות, ולא מתקונים למינוי של איש פוליטי" ("שולחן עגול", 26.11.1991). בהיעדר הגדרה כזאת, מובן שלא יכולה להיות ידיעה מוסמכת של היקף התופעה, חומרתה ופגעה. אולם היעדר נתונים בדוקים על התופעה, בנזקנות זמן נתונה ולאורך זמן, לא הניא את

המבקרים מלקבע נחרצות כי המצב חמור ואף הולך ומחמיר. "מכת המינויים הפליטיים בשירות הצבורי, ובכלל זה גם בחברות הממשלתיות", טוען יצחק זמיר בפתח אחד ממאמריו בנושא, "מתפש' טת ואוכלת כל חלקה טוביה" (עמ' 145). זמיר לא מספק תמיינה אמפירית לטענה קשה זו, מעבר לזכור הדוח השנתי מס' 39 של מבקר המדינה, והדו"ח המיעוד מ-1989 על מינוי דירקטוריים בחברות ממשלתיות. במבוא לדוח 39 אacen מצינת המבקרים, כי התופעה של מינויים הנוגעים בשיקולים פוליטיים היא "רוחבת היקף ורבת שנים". יתר על כן, בפסקה המסכמת את הפרק "מינויים פוליטיים" באוטו דו"ח נטען: "הביקורת העלתה כי תופעת המינויים הפליטיים הפסולים רוחחת בשירות הציבורי על כל מגוון תפקידיו" (עמ' 642).

אולם, יקשה הטעון התנוועתי, מהי האסמכתא העובדתית לקביעות אלו? בגוף הפרק מספק הדוח כ-50 דוגמאות של "מינויים פוליטיים". הדוח השנתי מס' 41 שב לעסוק בסוגיה זו, וביקורת המעקב הכלולה בו העלתה כי תופעת המינויים הפליטיים הפסולים נמשכת וכי הקיפה לא צומצם. אולם בפרק גופא מובאות כ-30 דוגמאות של מינויים בשירות המדינה שיש בהם חשד או חשש של שיקולים פוליטיים פסולים (הפרק עוסק גם בשימוש הפסול שנעשה בייעצים, ועורך מעקב על מינוי עובדים וديرקטורים בחברות ממשלתיות). בפרק העוסק במינויים פוליטייםמנה דוח'ה המעקב של אגף הפקוח הכללי במשרד הכלכלה וה贬ון סה"כ 195 ליקויים (ר' הדוח מפברואר 1992. דוח'ה זה מתיחס לדוח'ה מס' 39 ויד' 41 של מבקר המדינה). יש לזכור כי דוח'ה זה מונה "ליקויים", כאשר בהליך מינויו של אדם אחד ייתכנו מספר ליקויים.

מדוח'ה מס' 39 של מבקר המדינה אנו למדים, אם כן, כי "באוקטובר ובנובמבר 1988 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא המינויים הפליטיים, ביחוז בלבד אלה שבוצעו בשלוש השנים האחרונות, בכמה משרדי ממשלה ובמוסדות של המדינה", וכדברי הדוח'ה, יש בדוגמאות שהובאו "כדי לאפיין את התופעה" (עמ' 628). אולם אין לדעת מדוח'ה זה או מדוח'ה מס' 41 אם באמתחת המבקרים דוגמאות נוספות לדוב, שאוーン בחרה אולי שלא לזכור, או שדוגמאות אלה מהוות את מכלול הממצאים. לא ניתנת הערכה מספרית כלשהי להיקף התופעה או לשיעור המינויים הפליטיים הפסולים מתוך סך המינויים שנעשו בפרק

זמן נתון. בהתחשב בעובדה שכ-5,000 מוכרים חדשים מתקבלים מדי שנה לשירות המדינה, בכל הדרגות, קל להסיק מן הדוגמאות המובאות ב ביקורת, כי מדובר בחירות יוצאות דופן, יותר מאשר להציגן למסקנה כי התופעה רווחת בשירות המדינה. בכל מקרה, אין דרך מהנתונים המובאים ב ביקורת, אם המקרים המתועדים הם בבחינת חריגים, או שמא הם אפס קצחו של קrhoן האוכל כל חלקה טוביה בשירות המדינה.

עודת הכנסת לענייני ביקורת המדינה קבועה, בכל אופן, כי "געגוע המינאים הפוליטיים פשה בכל המזרע הציבורי וחלחל מן התקידים הבכירים ביותר עד לתפקידים הוציאים" (דו"ח מבקר המדינה מס' 41, עמ' 940). בהתחשב בעובדה שהוועדה, בעדותה, קיימה מספר רב של ישיבות בנושא ושמעה תשובות מפי שרים, מנהלים כליליים וירושבי ראש של רשותות ציבוריות, הנטייה היא להניח כי יש אחיזה עובדתית לקביעתה. יתרכן שלגンド ענייני חברי הוועדה עםדו נתונים שלא פורסמו. אולם במקרים שפורסמו על מינאים פוליטיים בשירות המדינה אין בסיס עובדתי המצדיק את הקביעות של המבקר, של ועדת הכנסת לביקורת המדינה, או של יצחק זמיר.

יתרכן שדו"ח מבקר המדינה על מינאים דירקטוריים בחברות ממשלתיות הוא אשר השאיר רישומו על המבקרים, בעת שהגינו לקבעתם הפסיקנית ומעוררת הדאגה. בשונה מהתייעוד של מינאים פוליטיים בשירות המדינה, שהוא כאמור מבוסס על דוגמאות, הדיווח על מינאים דירקטוריים עשיר במקריםים מסוימים. בדו"ח זה, פרק "פוליטיזציה של המינאי" מופיעות טבלאות מפורטות, מהן אנו למדים כי מתוך 573 אישים ציבור שנותנו כדיבקטורים בחברות ממשלתיות בין יוני 1986 לדצמבר 1988, היו 352 (או 61%) חברי מרכז מפלגות. אף שדיבקטוריים שהם חברי מרכז מפלגות מהווים בסה"כ כשליש מכלל 1052 הדיבקטורים בחברות ממשלתיות, מצאה הביקורת כי במספר החברות היו כל או רוב הדיבקטורים חברי מרכז מפלגות. ביקורת המעקב (דו"ח שניתי מס' 41) מגלה כי תමונת המינאים הפוליטיים בחברות ממשלתיות נותרה בעינה (אך כי מתוך 15 מיליון החדש, שנעשו מינוי).

עד נובמבר 1990, ארבעה דיבקטורים היו חברי מרכז מפלגה. לאחר מכן נתונים אלה מצדיקים את כוורת הפרק, "פוליטיזציה של המינאי", ואולי אף את התחשוה שמדובר בפוליטיקאים חסרי רسان

העושים בשירות המדינה כבתוךם כדי להציג טובות הנאה עבור עצםם. אולם באותה עת אין לפסול את האפשרות, אף כי היא אולי "מיתממת", כדברי יצחק זמיר (1987, עמ' 279), כי מדובר במינויים של אנשים מתאימים שהינם גם חברי מפלגה מסויימת. לנירסת זמיר, "אין פסול במינוי אדם מתאים לתפקיד כלשהו, בחברה ממלכתית או בשודד ממשתי, רק משומש שהוא חבר במפלגה זו אחרת. הפסול נובע קודם כל בכך שהשר הממונה מחפש את המועמד למינוי בין החברים של מרכז המפלגה או ועידת המפלגה או גוף מפלגתי אחר... האם יימצא מי שיטען שככל הכהן הניהולי והיעיסקי, הנדרש לביצוע התפקיד של דירקטור בחברה ממשתית, מוכן במרכז המפלגה או בועידתה?" (שם). במקום אחר מבהיר זמיר, כי "מיןוי ייחשב פסול לא בשל שכוחות מפלגה ואך לא בשל קשר מפלגתי בין הממונה למוניה. שר, חבר במפלגה מסויימת, רשאי למנות למשרה אדם שהוא חבר באותו מפלגה. הפסול טמון לא בשיקות אלא בהתייחסות: אסור לשער ליחס משקל לשיקות המפלגתית. המינוי של איש מפלגה נעשה פסול אם הממונה הושפע מכך שהמוניה משתיך לאותה מפלגה" (1991, עמ' 149).

לנירסתו של זמיר, אם כן, כדי לקבוע שמיינוי מסוים הוא מינוי פוליטי פסול علينا להראות שהשר ייחס משקל לשיקות המפלגתית של מקבל המינוי. אנו נדרשים אז לחקירת התנהוגות (האם, למשל, חיפש השדר הממונה מועמדים גם מחוץ למפלגות?) ומינאים (האם, למשל, מונה אדם לתפקיד בתמורה לשירותים מפלגתיים בעבר, או כדי להaddir את כוחו של הממונה במפלגתו?). חקירה כזו לא נוראה וספק אם ניתן לעשותה. קיימים כמובן קשיים במציאת הוכחות לכך, שמיינוי זה או אחר אכן עשה על פי שיקולים זרים. זמיר מקדים חלק ניכר ממאמרו לבחינות דרכיהם משפטיות שיש בהן לדעתו כדי להתגבר על הקשיים. אולם כל עוד עומד הקושי בעינו, וכל עוד אין בדיון נתונים המעידים על נוכחותם של שיקולים זרים, גם הנתונים המתבדים לכ准确性 את השירותים המונים הם בגדר נתונים מחשידים ותו לא.

מבררת המדינה מצאה אולי דרך לעקוף את הקושי ולבחון את שאלת המינויים הפוליטיים בשירות המדינה מבלתי שתיזדקק לבחינות כליות ולב. אולם, כפי שנראה בהמשך, דו"ח המבקר עצמו לא נשאר צמוד לקריטריון המשתמע מדרך זו. לפי דו"ח מס' 39, "בדרך כלל אין למצוא

במסמכי הגוף המבוקרים הוכחות חותכות המצביעות באופן ברור על כך שהמיןוי נעשה בגל שיקולים פוליטיים, אף אין לצפות להימצאותן של הוכחות אלא דוקא לניסיון להסוט שיקולים אלה" (עמ' 28). למורות שהדבר מכבד על הביקורת, לא מנعوا המבוקרים מעריכתה, בשל חשיבותו הנושא. הפרטן היה, אם כן, להסתפק "בחבאת מקרים בהם נתגלו פגמים (כגון אי עירכת מכרז או פגם בוגהו המכרז) ומכלול הנסיבות העלה יסוד ממש לחשד שהפגמים מעמידים על שיקולים פוליטיים שהביאו למינוי", ולהימנע מהבאת "מקרים בהם, אמנם, התעורר חשד של שיקולים פוליטיים פסולים אך לא נתגלו פגמים בדרך המינוי" (עמ' 28).

בדרכ סכמתית פשוטה ניתן להציג פתרון זה של מבקר המדינה:

"חבר מרכז מפלגה?"

	לא	כן	
2	1		כן
4	3		לא

"הליך מינוי כשר"?

"חבר מרכז מפלגה" לא מתייחס רק לחברות בגוף הבוחר של מפלגה, אלא גם לזיקה מפלגתית אחרת שיש בה כדי לעורר את החשש למועדובותם של שיקולים זרים. בדו"חות המבקר מובאות דוגמאות עם פירוש רחוב למדי לסוג כזה של זיקה, כגון: נהגו של השר, מי שמילא או ממלא תפקיד במנגנון המפלגה, ואפילו רعيתו של חבר במרכז המפלגה. מינוי מסוג 2 בטבלה הוא לכל הדעות מעבר לכל חשד של פסול. כשרות הליך המינוי אומנם אינהعروבה להיעדרם של שיקולים זרים (כמו העדפת איש על פני אשה בשל היותה אשה), אולם די בעובדה שאין זיקה מפלגתית פוליטית בין מקלט המינוי לבין הגורם הממנה כדי להוציאו מכלל אפשרות שיקולים פוליטיים זרים.

מינוי מסוג 4 בטבלה הוא לכל הדיעות מינוי פסול, גם אם אין בו כדי לעורר חשש למניעים פוליטיים פסולים.

גם מינוי מסוג 3 אינו מעורר קושי, שכן הוא פסול בגין דרכי המינוי. עובדת השתיכותו של הממונה לגוף בוחר של מפלגה אף מעוררת חשד סביר, כי יתרכן שבמינוי היו מעורבים שיקולים פוליטיים פסולים. יתרכן

מאוד שעקיפת כלל המינוי היא תולדה של רצון להביא למינוי על רקע של שיקולים פוליטיים פסולים. חלק מהמינויים הנמנים בדו"ח על מינויים דירקטוריים כולל בקטיגוריה זו.

עד כאן צפואה הסכמה מלאה בין שתי הגישות, הממלכתית והתנוועתית, אף כי הגישה התנוועתית תצר על כך שאין הביקורת עשויה הבחנה ברורה בין הסוגים השונים, דבר המקה את עוקצתה של הביקורת בכל אותן מקרים של הפרה ברורה של כללי מינעה תקין. חילוקי הדעות ייסובו על מינוי מסווג 1. האם יש בזיקה הפוליטית בין מקבל המינוי לנוטן המינוי כדי לעורר את החשד שהוא הגישה הממלכתית מעורבים, גם כאשר הליך המינוי הוא בשני? תשובה הגישה הממלכתית היא באופן בדור חיובית. לדוגמא, בדיון וחשבון מס' 39 (עמ' 628) בחובת המבקרת, כי בחירה שלא להביא מקרים בהם לא נתגלו פגמים בדרך המינוי, אף שהטעורם בהם "חשד של שיקולים פוליטיים פסולים". בהמשך (עמ' 637) מציינת המבקרת, כי מינויים של מנכ"ל שירות התעסוקה, סגנו, ועובדיו השירות במשרות של ניחול, מסור על פי חוק שירות התעסוקה לשיקול דעתו של שד העבודה והרווחה. למורות זאת מוצאת המבקרת לנכון להעלות "חשש ששיקולים פוליטיים, לא ענייניים, היו מעורבים" במינוי ארבעה עובדים בכירים בשירות, בשל העובדה "כי כל הארבעה, בלי יוצא מן הכלל, היו חברים פעילים במפלגתו של שר".

גירושה אחת של הגישה התנוועתית טוענת, כי לא די בעובדה שבארבעת המינויים היו חברי מפלגה פעילים כדי להעלות חשש לשיקול פוליטי פסול. היה צורך להראות כי הארבעה, כולם או מכךתם, לא היו כשידם למלא את תפקיד שקיבלו, או לחילופין, להציג על נסיבות מחשידות אחרות.ippi לדוגמה זו, אין לעשות שימוש במונח "שיעור פוליטי פסול" בהתייחס למינויים שנעשו בדיון, ובambil שימושה הצורן להעלות טיעון בדבר אי-כשרויות לתפקיד, או טיעון מחשיד אחר. גם אם אין הדבר לדוחה של הביקורת, המחוקק קבע כי מישאות מסוימות יהיו פטורות מחובבת המכrazו וננותן לשיקול דעתו של שדר זה או אחר. כן נקבע בחוק החברות הממשלתיות, כי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או מעורבת יתמנה בידי השר האחראי ושר האוצר לאחר התיעצויות עם רשות החברות. השרים אינם חייבים לאמץ את עמדת הרשות, ולאחר קיום חובת התיעצויות הם רשאיות למנוט לפיו

שיקול דעתם. קביעות אלו של המחוקק, המאפשרות לשרים למנוט פקידים בכיריהם לתפקיד מפתח וديرקטוריים על פי שיקול דעתם, נועדו – לפי הפירוש התנוועתי – לאזן את עקרון הממלכתיות עם תפישה "תנוועתיות". לא ב כדי דוחתה הממשלה את המלצות ועדת גבאי מ-1982, אשר גרסה כי השימוש שנעשה בפטור מהובת המכrown "טעה חלוטין מן הכוונה המקורית של המחוקק עד כדי עיוות הנושא כולה" (אצל זמיר, 1990, עמ' 32). זכותם של המבקרים לחולק על קביעות המחוקק אינה מקנה להם את הזכות לפסק, כי מינויים שנעשו על פי דין הם מינויים פסולים.

זמיר גם מוצא טעם לפגם בכך, שזועדות הכספיים של הכנסת מעכבות זה שנים את אישום של קרייטרוניים למינוי דירקטוריים. הקרייטרוניים כוללים בתקנות שהגיש שר האוצר לוועדה ב-1987, זמיר מニア "סטודנטים פוליטיים גורמים להשתהית אישורם" (1990, עמ' 19). זהה"כ שוחט, אשר שימש תקופה ארוכה כיועץ ועדת הכספיים, סותר הנחה זו. לדבריו, ועדת הכספיים התנגדה לקרייטרוניים שהוצעו על ידי שר האוצר, משומם שהיה זה "מסמך מסורס לחלווטין". התקנות שהגיש שר האוצר לא כללו את הדרישה, שככל מינוי לתפקיד דירקטורי יקבל את אישורה של ועדת חיצונית, כפי שהמליצה ועדת גבאי. לגירסתו של זהה"כ שוחט, "וועדת הכספיים אמרה: אנחנו מוכנים לאשר בתנאי שתיקחו את כל המלצות ועדת גבאי ותאשרו את כולם כמקרה אהת". הממשלה, לדבריו, "לא רצתה להשמש מידת הכוח של ההשפעה על מנהל רשות החברות" ("שולחן עגול", 1991, 26.11.1991).

גירסה שנייה של הגישה התנוועתייה תהיה מוכנה לקבל, כי גם במקרה של הליך מינוי כשר, יש בויקה פוליטית כדי לעודר חשש למעורבותם של שיקולים פוליטיים פסולים. אולם בשונה מעמדת הגישה הממלכיתית, תתנגד גירסה זו לכך שהמינים מסווג 1 בטבלה יוכנו בצורה גורפת "מינים פוליטיים פסולים". זמיר טוען כי, "מן הדוחות של מבקר המדינה למד כל אחד לדעת אם לא ידע קודם לכן, כי שייעור ניכר של המינויים הנעשים על ידי שרים למשרות של דירקטוריים בחברות ממשלתיות נעשה על יסוד שיקולים פוליטיים ולמען צרכים פוליטיים" (1991, עמ' 157), ולא היא. מה שניתן ללמידה הוא, כי בשיעור ניכר של מינויי דירקטוריים קיימת זיקה מפלגתית, וזה מעלה חשש סביר למינוי על יסוד שיקולים פוליטיים זרים.

יש מרחק רב בין הפירוש שנotonin זמיר לממצאי מבקר המדינה ביחס למינויים בשירות המדינה ובחברות ממשלתיות, לבין מה שניתן לטעון על סמך הממצאים (בשונה מהטענות המסכימות המופיעות בדיון המבקר). זמיר מגמא מרחק זה באמצעות שני פיתרוןנות משפטיים שהוא מעלה, פיתרונות שיש בהם לדעתו כדי לאפשר לבית המשפט להיאבק בצורה אפקטיבית יותר בתופעת המינויים הפליטיים. שאיפתו של זמיר היא לפרוץ את המחסום של חוקת החוקיות במינויים פוליטיים. בلهדי זאת, "המאבק נגד מינויים אלה, בזירה של בית המשפט, נועד לכשלון" (1991, עמ' 149). לפי פיתרונו אחד, עברו בית המשפט את מרכזו הכבד של הביקורת השיפוטית מן המחשבה אל המעשה, ככלומר "לסמרק על נתונים חיצוניים כאלו היו ראיות נסיבותיות למחשבה של מי שעשה את המינוי" (שם). להצדקת דרך זו מגיס זמיר פסקי דין שונים. הפיתרונו השני מתיחס לחידוש הנוגע לשיה קיים בעבר, לפיו בית המשפט הגבו לצדק חוקר את המצהירים. בדרך זו יוכל בית המשפט לעמוד על דרך המינוי, על טיב הקשר ואופי ההיכרות בין הממנה לבין המועמד שהוצע על ידו, האם נשקלו מועמדים אחרים, האם כישוריו של מועמד השר עולים על אלה של המועמדים האחרים, וכיו"ב.

אלא שזמיר חוץ דין לפניו שנערכה כל חקירה. ככל הנראה, לדידו כל מינוי שיש בו חשש או חשד לשיקול פוליטי פסול, מינוי פסול הוא. אולם אם עבר, לשיטתו, את נטול הראה לגודם הממנה בכל מקרה בו מתקיים זיקה מפלגתית (מיןוי מסוג 1 בטבלה), עדין יש מקום להתריר למי שמנעה להשמי את טיעונו, ואולי נשתקנע, לפחות במקרים אחדים, כי ליקה המפלגתית לא הייתה כל משקל במינוי. במשפט דקל נגד שר האוצר, אותו מביא זמיר לאיישו גישתו, אמר המשנה לנשיא אלון: "מחד גיסא, לא די בתחשות, השערות והנחות בלבד, ומайдך גיסא אין צורך בראה מוכחת, שעל פי דוב אינה במצב, ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מינוי פוליטי-מפלגתי פסול במינוי". ומשיך השופט אלון: "משהוכחה ספק מהותי כזה, עובר נטול הראה אל בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול" (אצל זמיר, 1991, עמ' 151). השאלה היא: היכן ניתנה לבני המינויים הזדמנות להוכיח? ומשzon לא ניתנה, האם רשאים אנו לקבוע, כפי שעשה זמיר, "כפי שיעור ניכר של המינויים הנעשים על ידי שרים... נעשו על יסוד שיקולים

פוליטיים ולמען צרכיהם פוליטיים?

כאשר נדרשו משרדי ממשלה להגיב על ממצאי ביקורת המדינה (ר' "העדות שר הכלכלה והתכנון לדין וחשבון השנתי מספר 39 של מברק המדינה"), נמצאו מספר מקרים בהם יש בתשובות המשרדים הנוגעים בדבר כדי להעמיד בספק את החשש שהעלתה הביקורת למינוי פוליטי פסול. למשל, מתגובה משרד העבודה והרווחה ניתנת ללמידה, כי מינויו של יועץ כלכלי שקדם עבד במפלגתו של שר אושד על ידי ועדת חרים בראשות נציב שירות המדינה. גם מינויו של עובד לתפקיד מתאים פועלות בגליל באותו משרד אושירה על ידי ועדת חרים בראשות נציב שירות המדינה. בשני המקרים, הבחירה נזיכות שירות המדינה, מזכיר במשרת יועץ בלשכת השר, ולא חלה עליה חובת מכרז. במקרה אחר טعن משרד העבודה והרווחה, כי "העובד מסר שלא היה בעת קבלתו לעובדה חבר מרכז המפלגה ששר העבודה והרווחה דואז חבר בה". תגובה דומה נתקבלה מחברת "עמייד": "עובדת השתיכותו הפוליטית של המועמד למפלגה של יו"ר הדירקטוריון אף גם שצדך לפסל את המועמד, מה עוד שהוא נתקבל לעובדה בתקופה שכיהן כיו"ר הדירקטוריון איש מפלגה שונה מזו של העובד". מובן שאין לקבל את תשובה המשרדים כלשונם. תשובה בנוסח "משרד העבודה והרווחה מבהיר כי אין כל קשר בין מינויו של עוזר המנכ"ל לבין חברתו במפלגה מסוימת" (בاهדות שר הכלכלה והתכנון לדין 39 של מברק המדינה), דורשות חקירה ודרישת. אולם כל עוד מונחים לפניו חשבות או חדשות (רק בשל קיומה של זיקה מפלגתית), ולא תוכנות החקירה הדרישה, אין בידינו בסיס עובדתי סביר לקביעות הגורפות בדבר היקף או חומרת תופעת המינויים הפסולים.

הנחות היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש מינואר 1992 ("מינוי דירקטוריים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות – שיקולי שרים: איסור מינויים פוליטיים, מינוי חברי מרכז מפלגה כדירקטוריים", 28.016) מבטאות בצורה ברורה את המגמה לצמצם את התחום הפוליטי ולהרחיב את התחום המינהלי.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי דירקטור יתמנה בידי השרים (שר האוצר והשר האחראי לפי החוק על ענייני החברה), לאחר התיעצות עם רשות החברות הממשלתיות. סמכות זו של השרים, ככל סמכות מינוי סטטוטורית, היא סמכות שלטונית מינימלית הנשלטת על ידי החוק ועל

ידי כללי היסוד של המשפט המינהל. סמכות זו ניתנת לשר ב_namaנות מטעם המדינה, "שהינה בעלת המניות בחברה". מה העם בהענקת סמכות זו לשרים? לפי חישוב, "הענקת הסמכות תכליתה – להציג את 'האיוון' בין הצורך להשאיר בידי חברות אלה את הגמישות העסקית והתפעולית הדרושים להשות מטרותיהן המשקיות, לבין הדרישת לבטיחת מדינה, על רשותותיה השונות, את הפיקוח המתחייב לנוכח כספי הציבור הרבים המושקעים בחברות אלה, ולונח המשימות הממלכתיות המוטלות עליו" (סעיף 3 לחווות הדעת, עמ' 40). שיקול-העל של שר במינויו דירקטורי חייב "להיות טובתה של החברה ותקינות פעולתה לתכליות ולמטרות שלשון הוקמה" (ההדגשות שלי, ד"ד).

בالمישר (סעיף 7, עמ' 42) קובעת חוות הדעת, כי "הקרבה הפו-סלת מינוי אינה אך קירבה משפחתייה אלא כל קירבה, או זיקה, או תלות, בדרגה הנותנת יסוד לחוש סביר של נטיה פסולה". יש, אם כן, דרגות קירבה (זיקה או תלות) שאין נותנות יסוד לחוש סביר של נטיה פסולה. האם זיקה רעונית נותנת יסוד לחוש סביר של נטיה פסולה? לפי חישוב, "מיןוי שעשווה הונחה אליו על פי שיקולים של קירבה אישית או פוליטית, או השתיכויות מפלגתיות, או גמול על שירות פוליטי אחר, הוא מינוי פוליטי פסול" (עמ' 43). מכיוון שהראש לא הסתפק ב"השתיכויות מפלגתיות", אלא הוסיף לכך "קירבה פוליטית", ניתן בוגראה להבין, כי גם זיקה רעונית אינה שיקול כשר.

בالمישר מתייחס היועץ המשפטי לממשלה לעקרון עצמאותו של הדירקטורי: "הדים-קטור, משעה שתונמנה, אינו חב חובת נאמנות אלא לחברה שבה מונה, אין הוא זורעו הארוכה של השר הממונה אותו, ואין הוא כפוף להוראות השר באשר לאופן פעולתו". לדבריו, "מדובר ביחסים של זיקה פוליטית אינה מתישבת עם עצמאות זו" (עמ' 46). מסקנה זו עקביות עם התפיסה לפיה "החברה הממשלתית אינה יוצר פוליטי" (עמ' 47).

ולא הייתה החברה הממשלתית יוצר פוליטי, יצור הנושא באחריות למשימות ממלכתיות, כדברי היועץ המשפטי לממשלה, לא היה עולה כלל הצורך באותו איוון בין תיפקד על בסיס עסקי לבין הבטחת האינטרסים של המדינה, שהוא "בעלט המניות בחברה". הצורך באותו איוון, שבשמו מצדיק (או מסביר) חריש את עצם הענקת הסמכות איוון,

למנות דירקטוריים לדרג הפוליטי, רק מתחזק (ולא נחלש) לנוכח עקרון העצמאות של הדירקטור. כיצד יישא השר באחריות על פעולות החברה שבאחריותו, אם הכל היחיד שהופקד בידו – הדירקטוריים שמייה – לא מזוהה עם תפיסתו הרכית-אידיאולוגית, ו אף לא כפוף להוראותיו? שדר האחראי, למשל, על פעולותיה של חברה משכנת, ש מרבית עסקה נוגע לשכבות החלשות בחברה, ישאף למנות דירקטורי המקבל את תפישתו הרכית (סולידיריות חברתיות, מתן עדיפות לאינטראסים של האוכלוסייה המזקמת מול אינטראסים מתחרים, וכי"ב). אם הצלחה בינוי, ידע השר כי השקפת העולם שבזכותה נבחר ליצג את הציבור תבוא לידי ביטוי בהכרעות של החברה, וכך יגדיל את הסיכוי שהחברה אכן תפעל לטובות הציבור ולמען התכליות והמטרות שלשמן הוקמה (כפי שהוא מבין אותן). אלא שבגין האיסור החל על מינוי דירקטוריים בשל "זיקה פוליטית" (קירה רעיוונית), מינוי זה יהיה פסול.

המגמה להציג את שיקול הדעת של הדרג הפליטי במינים לתפקידים בכירים, יותר מכך – להביא למצב בו זהות רעיוונית עלולה להפוך לאבן גנף – מקבלת חיזוק נוסף בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מאוקטו בר ומנובמבר 1992.

כשירות וייצוגיות

לפי דעתך ישפה קצר בלוף. כל המינים במינהל הציבורי הבכיר במדינת ישראל משנות הארבעים וחמשים היו פוליטיים. האנשים האלה... התהפכו שם וחסמו את הדרך בפני גזירות חדשות מכיוון שהגנו ארדיות החדשות היו בעיקר בעלי מארצאות צפון אפריקה, מעדות המזרחה... הם עשו פתאות חלקה זאת, הם מקצועים אלה פוליטיים... האשכנאים והותיקים שהתחפחו... לא רצים שכבות חברתיות נוספות ייחדו לאלית האמידה. האלית האמידה זה המינהל הציבורי הבכיר. אך בפוליטיקה הם לא יכולים לסתום להם את הדרך כי יש בחירות. אז, סותמים להם את הדרך שמה [במנהיג הציבור]. (זה"כ ש' ו'ו, "שולחן עגול", 26.11.1991).

הדיון בסוגיות המינויים הפליטיים שואב את ציוקו לא רק מעצם הפגיעה האפשרית בסדרי מינהל תקין וטוהר המידות, אלא מהזק הנגרם לשירות הציבור. במידה שהמאבק בתופעת המינויים הפליטיים הוא אמצעי לשיפור תפקודו של המינהל הציבורי, ברור שאין להצטמא צם בלבד"ת אמות של שאלת המינויים. בנימין אקצין הקדיש פרק מס' פורו ל"מפלגותיות במנגנון וה-Service Civil", שם מצא לוכון "להזיר מפני האשלה, שדרך המלך להגברת יעילות המינהל היא בדה-פוליטיזאציה של המנגנון". כן טען כי "אין לחזור משפט כולל על היחס בין מידת יושרו או שחיתותו של המנגנון לבין הרכב המפלגתית או הבלתי מפלגתית. ידועות דוגמאות של מנגנון מושחת ושל מנגנון טהור בשני המקרים" (1966, עמ' 244).

באותה מידה, אין להסתפק בטיעונו כי בשיטת המינויים הפליטיים לא האדם המוכשר ביותר נבחר לתפקיד. ברור שמדובר כאן באדם המוכשר ביותר מקרב המועמדים לתפקיד. אם אנו חפצים להפיקד את ענייני המדינה בידיים המוכשרות ביותר, יש מקום לבחון את תנאי ההעסקה של הפיקידות הבכירה בשירות הציבור. ביום עיון שהתקיים ב-1978, לדגל מלאות 30 שנה לפועלתה של הפיקידות הבכירה בשירות הציבור בישראל, טען ד"ר יעקב ארנון כי הגיע למסקנה "שלגואנים אין מקום בשירות הממשלה, ככלור אין להם מקום אם הם רוצחים לקבל את המשכורת שהם יכולים לקבל בחוץ... לחשוב שאת המוכשרים ביותר בכל התחומיים – ואני מדובר באופן מיוחד על תחום הכלכלי – אנחנו יכולים לפתח בתנאי העבודה של השירות הממשלה, זו טעות יסודית" (אצל שמיד, 1979, עמ' 20). ד"ר ועדת קוברסקי עמד על כך, ש"אין הטוביים במסיימי האוניברסיטאות מעוניינים להצטרף לשירות המדינה ורב הקושי בгиיס מועמדים מצטיינים לטగל המינהל הבכיר". לצד הריבוי בשיקולים פוליטיים-מפלגתיים במינויים והעלאות בדרגה, ושחיקה בתדמית הציבורית והעכמיה של הסגל הבכיר, מצין הדוח את השחיקה בתמורה הכספית הניתנת למינהל הבכיר, "דבר הפוגע בגיוס ובתמרוץ" (פרק ב', עמ' 185).

בד בבד עם המלצות לחזוק הקשר המרכזי של הסגל הבכיר, עולה עקרון הייצוגות, שלעתים מתהפך עם עקרון הכשירות. ד"ר ועדת קוברסקי מתייחס לייצוג הקין יחס של נשים ומיעוטים בתפקידיו מפתח בשירות הציבור. באשר לנשים, לא מצאה הוועדה לנכון להמליץ

על דרכי שיש בahn להגשים את המלצותיה של ועדת המשנה לנושא זה: "יצוג של הנשים בתפקידים הבכירים ובМИשורות המקצועיות השונות צריך להיות יחסית במספרן באותו דירוג או מקצוע", וכן "לקבוע שאותו הנשים ברמות הבכירות חייב להיות שווה לפחות לחלקו בשירותם כולם" (פרק ב', עמ' 264). הוועדה הסתפקה בקריאה "להבטיח ניצול רב יותר של הפטונצייאל של הנשים ככוח העבודה משכיל ואחראי, ולקדם את מעמדן בשירות המדינה על ידי הקפדה על מתן הזדמנויות שווה להשתלבותן בתפקידים בכיריהם" (פרק א', עמ' 8). בעניין בני המיעוטים, הוועדה המליצה: "להתאמץ בהתמדה ובמכoon לשלב בני מיעוטים בעלי כישורים בשירות המדינה... לצרף בוחנים מבני המיעוטים לוועדות מכרזים, וכן לוועדות ומועצות ציבוריות בנושאים של שירות המדינה והשירות הציבורי..." (פרק א', עמ' 8–9). הוועדה נמנעה מלפתוח את קופסת הפנדורה שהציג הח'ב וייס באשר לייצוג של בני עדות המזורה בסגל הבכיר.

ראוי לציין, כי התקנון שפרסמה לשכת ראש ממשלת בריטניה מייג'ור במאי 1992 קבע במפורש כי בעת שקלחת מועמדים לתפקידים ציבוריים שמחוץ לשירות המדינה, "על השירות לדאוג באופן מיוחד להבטחת ייצוג הולם, על פי כושר, לנשים ולהברים השיעיכים לקבוצות מיעוט אתניות". התקנון קבע עוד, כי כל אימת שרשימת המועמדים הסופית ("הकרצה") לא כוללת מועמדת, על השר המציע לספק הסברים. אווה חובה מוטלת על השר ברגעו לייצוג של קבוצות מיעוט אתניות, כאשר מדובר במינוי לגופים ציבוריים שלעבדותם השפעה מיוחדת על קבוצות אלה Questions of Procedure for Ministers, (53, סעיף 1992