

חוות-דעת של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנוגע לרפורמה במינוי בכירים בשירות המדינה

תקציר

הרקע לחוות הדעת

בעת האחרונה מתגבשת יוזמה ממשלתית לשינוי בדרכי מינוי בכירים בשירות המדינה. ההצעות החלו בהצהרה מפי ראש-הממשלה לפיה הגיעה העת לשנות את מודל השירות הציבורי בישראל ולקרבו למודל 'אמריקני'. בהמשך, החליטה הממשלה להסמיך ועדת שרים מיוחדת להמליץ המלצות לרפורמה ברוח זו. בוועדה היו חברים שרת המשפטים, שר התיירות ושר הבינוי והשיכון.

ביום 21.05.2017, לאחר שהוצגה לה עמדת ועדת השרים, דנה **ועדת שירות המדינה שבנציבות שירות המדינה בשני היבטים של הרפורמה המוצעת: "עדכון מתכונת הפעילות של ועדות איתור" ו"קביעת פטור ממכרז למשרות משנה למנהל כללי במשרדי הממשלה"**. באשר למשרת המשנה מנכ"ל הועדה לא קיבלה החלטה והוקם צוות לבדיקת הנושא. באשר ל"ועדות האיתור", שהן ועדות למינוי תפקידים בכירים רבים בשירות המדינה, נקבע בהחלטה כי הן יעברו שינוי מבני מקיף ומשמעותי שכולל שני נדבכים – ראשית, מספר החברים שלהן יצומצם מחמישה לשלושה, כך שהנציגים החיצוניים לממשלה שחברים בהן יושמטו. שנית, הועדות יחויבו להמליץ על שלושה מועמדים ולא על מועמד אחד כמו בעבר, עניין שיגביר את משקלו של השר במינוי.

צעדים אלה מבקשים לשנות את האיזון שבין הדרג הפוליטי והמקצועי בשירות המדינה. חוות הדעת אינה טוענת ששינוי יסודי שכזה אינו לגיטימי בחברה דמוקרטית. עם זאת, העמדה שמקדמת חוות הדעת היא **שחובה לומר במפורש ששינויים מסוג זה הם שינויים חוקתיים**. הם מתנגשים עם עקרונות חוקתיים ומשנים את המבנה המוסדי-משטרי הקיים והמעוגן בחוקה המבנית של ישראל.

מעמדו החוקתי של שירות המדינה

למרות שאין בישראל הסדרה חוקתית חרותה של מעמדו החוקתי של שירות המדינה או אפילו חוק שירות ציבורי מקיף ועדכני **עצמאותו ומקצועיותו של שירות המדינה בישראל הם נתון חוקתי משמעותי**, המהווה חלק מעקרונות היסוד של השיטה המשטרית שלנו. אפילו בהיעדר חוקה כתובה, בליבת היחסים שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי בישראל קיימים עקרונות יסוד שכבר כיום מעמדם חוקתי: **הראשון** הוא הדה-פוליטיזציה של שירות המדינה. עקרון זה קיים בישראל עוד מקום המדינה והקמתו של מנגנון הבירוקרטיה שקדם לחוק שירות המדינה. **השני** הוא עיקרון העצמאות והמקצועיות של עובדי שירות המדינה והפרדתם מהדרג הפוליטי. עקרון זה הוא חלק חשוב משאיפת האבות המייסדים ומאוחר יותר, הפך לאבן הפינה של חוק שירות המדינה (מינויים). עיקרון זה הוא גם ביטוי לעיקרון הפרדת הרשויות. **השלישי** ההזדמנות השווה בקבלה ובשירות המדינה.

עקרונות חוקתיים מצויים מעל ליפוליטיקה הרגילה' ולא ניתן לחולל בהם שינוי פוליטי 'רגיל'. לכן, לכל הפחות, שינויים מסוג זה דורשים הליכים מיוחדים להוצאתם לפועל – בראש ובראשונה חקיקה ראשית ואולי אף חוקתית של הכנסת – ואלה לא מתקיימים בהחלטה הנוכחית.

לעמדת המכון, חובה להפנים חשיבותו של שירות המדינה למערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה בישראל. לכן כל הצעה לשינוי דרמטי של היחס בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי צריכה להיות מוצגת בפני הכנסת, האקדמיה, התקשורת והציבור הרחב, כדי לקיים דיון חוקתי הולם לעוצמת השינוי שמוצע. זהו הרקע שלאורו צריך לנתח את ההחלטות של ועדת שירות המדינה, שמנסה להוציא לפועל את המלצת ועדת השרים.

ההחלטה ביחס להצעה למינוי משנים-למנכ"ל

ועדת השרות דנה בהמלצת ועדת השרים למנות שכבה חדשה של "משני-אמון" למנכ"ל המשרד הממשלתי. כאמור, טרם התקבלה החלטה סופית בעניין זה. לעמדת המכון, לא ברור שהממשלה מוסמכת למנות 'שכבת סמנכ"לים' במשרת-אמון מבלי לתקן את חוק שירות המדינה ולקבל הסמכה מפורשת מהכנסת. זאת, בגלל שסעיף 12 לחוק שירות המדינה מאפשר לממשלה למנות את מנכ"ל המשרד הממשלתי כמשרת אמון, אבל אין זה מקרה שהמחוקק בחר לאפשר את מינוי המנכ"ל בלבד. כוונת המחוקק היא שאין לעשות זאת ביחס לשכבות ניהוליות שמתחת למנכ"ל.

ההחלטה ביחס לצמצום מבנה ועדות האיתור

שינוי הרכבן של ועדות האיתור אינו טכני, אלא דרמטי. השינוי מפר את האיזון במינוי כל בכירי שירות המדינה הממונים באמצעות ועדת איתור לטובת הדרג הפוליטי. ועדות איתור, שהן מעין מנגנון "מכרז חלקי" מהוות פשרה בין הליך מינוי פוליטי מלא לבין הליך מכרז מלא. הן מאפשרות איתור חיצוני, פוליטי יותר ומהיר יותר של מועמדים למשרות בכירות מחד; אך זאת בהליך הוגן ומקצועי, עם היבטים המגשימים את הצורך במקצועיות, עצמאות ושוויוניות מאידך. כאשר נוצרו ועדות האיתור, בשנת 1999, **ברור היה כי השימוש בהן יהיה 'חריג', שיישמר לכמות קטנה של משרות, לאחר בחינה, ותוך מתן הצדקה מיוחדת בכל פעם ופעם.**

אך בשני העשורים האחרונים, מודל המינוי בוועדות האיתור נשתרש והממשלה הוסיפה משרות רבות למסלול 'היברידי' זה. **התהליך שהתרחש בשטח הוא של 'סיפוח זוחל' של משרות בכירים לתוך המודל של ועדות האיתור.** נתונים שאסף מבקר המדינה (ושאינם מקיפים) מעלים כי נכון לשנת 2009, לא פחות מ-100 משרות של בכירי שירות המדינה כבר ממונים כיום באמצעות ועדת איתור (יותר מפי עשרה ממספר המשרות שהוגדרו בתחילה) וזאת מבלי לקחת בחשבון ועדות בתאגידים ממשלתיים, חברות ממשלתיות ומוקדים אחרים.

השימוש במודל ועדות האיתור כבר הוביל למעשה לשינוי במודל הבסיסי של שירות המדינה. הוא הפך ל'היברידי' ולא 'מקצועי' תוך חיזוק דרמטי של המשקל הפוליטי במינוי בכירי שירות המדינה.

לעמדת המכון, שינוי זה במציאות מעלה כי ייתכן שהממשלה מיצתה את סמכותה לפטור נושאי משרה באמצעות סעיפי החריג שבחוק שירות המדינה ועליה לעשות זאת באמצעות חקיקה חדשה או אולי אפילו חקיקה חוקתית.

מעבר לזאת, החלטת ועדת השירות לצמצום חברי ועדות האיתור מחמישה לשלושה מהווה, הלכה למעשה, הסכמה גורפת לשינוי דרמטי של כל המודל ההיברידי שנוצר, ולהשמטת רוב הנציגים

המקצועיים וכל הנציגים החיצוניים לממשלה. ברור ששינוי שכזה לא יכול להיעשות בהחלטת ועדת שירות המדינה וגם לא בהחלטת ממשלה, אלא בחקיקה ראשית.

בעיה בתשתית עובדתית שמבססת את ההחלטה

ההחלטה בנוגע לוועדות האיתור לא כללה בחינה עובדתית מספקת של השלכות הצמצום הגורף של מספר החברים ושינוי מודל הבחירה על המשרות השונות ועל שירות המדינה ואינה מבחינה בין סוגים שונים של משרות. כלומר, למרות שהשינוי מטה את האיזון בבחירת בכירי שירות המדינה, לא נראה שנעשתה בחינה פרטנית של המשרות שההחלטה מבקשת לצמצם את מודל המינוי שלהן כדי לראות האם יש משרות שלא ראוי להגביר את הפוליטיזציה של דרכי מינוי. עניין זה מעלה את החשש שהשלכות הרוחב של השינוי המוצע בהחלטה לצמצם את מודל המינוי של ועדות האיתור כלל לא נבחנו ברמת הבחינה המשפטית הנדרשת לשינוי מקיף שכזה.

בקצרה:

- הרפורמה המוצעת מעלה חשש לשינוי דרמטי של האיזון שבין הפוליטי לבין המקצועי בשירות המדינה.
- שינוי שכזה פוגע בעקרונות חוקתיים שבלב היחסים בין שירות המדינה ושלטון נבחר.
- לא ברור שהחוק מסמיך את הממשלה למנות 'שכבת בכירים' נוספות על שכבת מנכ"לי המשרדים אותם היא מוסמכת למנות לפי סעיף 12.
- מודל 'ועדות האיתור' התבסס על פשרה משפטית מאזנת שבין עיקרון היסוד המכריז לבין סמכות הממשלה לפטור משרות ממכרז. אך דומה שיהחריג שמודל זה שיקף הפך ליכלול.
- שירות המדינה כבר הפך ל'היברידי' ולא 'מקצועי', תוך חיזוק דרמטי של האלמנט הפוליטי במינוי בכירי שירות המדינה.
- הגיעה העת לשאול את השאלה האם מוסמכת הממשלה להמשיך ולפטור משרות ממכרז ולהעבירן לבחירה באמצעות ועדת איתור.
- כך או אחרת, צמצום גורף של הנציגים החיצוניים של כל ועדות האיתור ושינוי מודל הבחירה שלהן באופן גורף נעשה שלא בסמכות.
- הרפורמה הנוכחית נעשתה ללא איסוף תשתית עובדתית ראויה וללא בחינה אינדיבידואלית של המשרות ופסולה גם מטעם זה.