

נציב שירות המדינה הוא מהתפקידים החשובים והמשפיעים ביותר על תפקוד השירות הציבורי, עם סמכויות ניהוליות וסטטוטוריות רבות המיועדות להבטיח את התפקוד היעיל והתקין של המערכת הציבורית במדינה. במילוי תפקידיו הסטטוטוריים, הנציב עצמאי ומעמדו בלתי תלוי, עובדה המובילה לכך שהבקרה המרכזית על תפקודו היא בהליך מינוי ראוי שתכליתו להעמיד בראש הנציבות אדם בעל הכישורים המתאימים ביותר לעצב את דמותו של השירות הציבורי ולחזק את איכות ההון האנושי המשרת בו.

מטרת חוות דעת זו היא לספק פרספקטיבה השוואתית על דרכי מינוי של בעלי תפקיד מקבילים במדינות בעלות מסורת דומה לישראל ולנתח כיצד הניתוח ההשוואתי מספק תובנות ביחס להליך המינוי לנציב שירות המדינה הבא.¹

תמצית עמדתנו

- בכל המדינות הנסקרות, מצויה סמכות הבחירה לפי דין בידי הממשלה (הרשות המבצעת), אך קיימים מנגנונים מסייעים שתפקידם לקיים בקרה על המינוי המוצע ולספק נקודת מבט מקצועית לבחינת המינוי. התפיסה לגבי תפקיד הנציב במרבית המדינות רואה במינוי גורם מקצועי בעל שיעור קומה ניהולי.
- הלקח ההשוואתי מלמד על החריגות שבאימוץ פתרונות קצה: מנגנון בחירה המצוי לחלוטין תחת שיקול דעתה של הממשלה אינו מקובל בעולם. באותה נשימה, קיים קושי להצדיק דרך הנעשה בעולם מנגנון בחירה אשר יאפשר מינוי של מועמד שלא על דעת הממשלה או לא נתמך על ידיה.
- בקביעת הליך המינוי, יש לתת את הדעת לשימור שיווי משקל עדין בין הצורך החיוני לקיים הליך מינוי תחרותי ומקצועי לבין שימור סמכותה של הממשלה המעוגנת בדין ובפרקטיקה ההיסטורית לבחור במועמד הראוי בעיניה. איזון זה ניתן להשגה על ידי מספר שינויים מבניים בהליך המינוי, ביניהם קביעת תנאי סף, כינוס ועדת איתור שתוכל להעביר מועמדים מומלצים מתוכם תבחר הממשלה, ויצירת איזון בקביעת חברה בין הרכיב הניהולי לרכיבי "שמירת הסף" של תפקיד הנציב.

הממשלה תידרש "בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

4. ההיסטוריה של מינוי נציבי שירות המדינה בישראל מלמדת על הליך המצוי לאורך השנים בסמכות הממשלה ובשליטתה. בעבר, נציבים מונו בהליך שתחילתו בהצעת מועמד מטעם ראש הממשלה, המשכו בבחינה על-ידי ועדת מינויים שהורכבה אד-הוק מיושב ראש שנבחר על ידי ראש הממשלה ונציגי ציבור שנבחרו על ידי הממשלה, וסופו באישור במליאת הממשלה. לא הוגדרו תנאי סף

והא-פוליטי של שירות המדינה, כמו גם על איכות ההון האנושי של צמרת השירות. הוא אחראי על אישור ועדות האיתור לתפקידים הבכירים ביותר במגזר הציבורי ומכהן בוועדה המייעצת למינויים בכירים.

3. למרות חשיבות תפקידו של הנציב, הליך מינויו אינו מעוגן בחוק או בהחלטת ממשלה ספציפית. ההתייחסות היחידה לנושא זה בחוק היא בסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959, הקובע כי הממשלה תמנה את הנציב ועל מינויו לא תחול חובת מכרז. החלטת הממשלה האחרונה שנוגעת לעניין זה היא החלטה 3793 מיום 13.5.2018. בה נקבע כי לאחר מינויו של נציב המדינה הבא,

א. רקע: נציב שירות המדינה

1. נציבות שירות המדינה היא ארגון המטה האחראי לתכנון וניהול ההון האנושי בשירות המדינה. תחת סמכות הנציב, העומד בראש הנציבות וכפוף לראש הממשלה, סמכויות נרחבות החולשות על העסקת כ-80 אלף עובדי השירות הציבורי, קביעת המבנה הארגוני של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אישור תקנים, קליטה, הכשרה וקידום עובדים לתפקידים שונים במגזר הציבורי, וקידום האיכות והמצוינות בשירות המדינה.

2. בפרט, לנציב השפעה רבה, שאין שווה לה, על שימור אופיו המקצועי, הממלכתי

או קריטריונים מחייבים בהם נדרש לעמוד המועמד לתפקיד.

5. אירוע תקדימי ראוי לציון המעיד על מגבלות על שיקול דעת הממשלה בקביעת הליך מינוי הנציב נדון בבג"ץ 7455/17 נץ-צנגוט נ' ראש הממשלה (אר"ש, מיום 29.3.2018), שם הוצא תחילה צו על-תנאי להחלפת נציגי הציבור שבחרה הממשלה

ממשלתי (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים), שימונה על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה; איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות והמכללות בישראל; נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחום הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל

מהשיטות השונות נדרש להתבסס על בחינה מעמיקה של התפקיד הרלוונטי על רקע אופיו ומבנהו של השירות הציבורי במדינה הנבחרת.

9. אוכלוסיית ההשוואה שנבדקה תחילה היא כלל מדינות ה-OECD. לאחר בדיקה מקדמית, נערך סינון למדינות בעלות מוסד נציבות שמאפשר השוואה למקרה הישראלי. יש לציין כי נציבות שירות מדינה הפועלת כגוף ציבורי או סוכנות ממשלתית שתפקידה הוא לפקח על הליך ותנאי העסקה של עובדי ציבור ולהנחיל דערכים בכלל יחידות השירות הציבורי הוא מורשת קולוניאלית בריטית. כיום ניתן למצוא גופים דומים (נקראים לרוב civil service commission או public service commission) בעיקר במדינות שהיו בעבר מושבות של האימפריה הבריטית.

10. במדינות ה-OECD האחרות, המודל הרווח הוא שירות ציבורי המצוי בתחום האחריות של שר או של מחלקה כלשהי בתוך משרד ממשלתי. לדוגמה, בשוודיה ובפינלנד השר האחראי על השירות הציבורי נמצא תחת משרד האוצר. בגרמניה ובאוסטריה, האחריות לשירות הציבורי נתונה בידי שר הפנים והקהילה ושר האמנות, התרבות, השירות הציבורי, והספורט, בהתאמה.

11. לאחר הסינון, המדינות הרלוונטיות להשוואה עם ישראל הן **בריטניה, קנדה, ארה"ב, אוסטרליה, ניו זילנד ואירלנד**. יחד עם זאת, יש לציין כי בחלק מהמקרים לא קיימת חפיפה מלאה בין הסמכויות של נציב שירות המדינה הישראלי לאלו של מי שזיהינו כמקביליו במדינות האלו.

12. ממצאים עיקריים:

12.1. **טבלה 1** מתארת את הליך הבחירה של נציבים במדינות ההשוואה לישראל. בכל המדינות שנבחנו בהן קיים מוסד הנציבות, הרשות המבצעת (ראש ממשלה או נשיא) היא הגוף הבוחר את מועמד לתפקיד.

12.2. לצד זאת, פרט להליך המינוי בישראל, בכל שאר המדינות קיים מנגנון שמאזן את כוחה של הרשות



משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה

ב. כיצד ממונים בעלי תפקידים מקבילים בעולם?

8. הסדרת הליך מינויו של נציב שירות המדינה יכולה להרוויח ממבט השוואתי אל מדינות אחרות בהם קיים תפקיד מקביל באופן יחסי מבחינת סמכויות לנציב שירות המדינה הישראלי. יש לציין שבין המדינות השונות אין חפיפה מלאה בהיקף סמכויותיו של בעל התפקיד, ולעיתים סמכויותיו של נציב שירות המדינה מתחלקים בין מספר בעלי תפקידים וגופים. עם זאת, התייחסנו בסקירה לבעלי התפקידים שמחזיקים בסמכויות הדומות ביותר לאלו של הנציב. כלומר: דמות העומדת בראש השירות הציבורי הממלכתי המחזיקה בסמכויות הפיקוח על הליכי מיון בשירות הציבורי לרבות מינוי בכירים, כתיבת נהלים וקווים מנחים לעבודת השירות הציבורי, ואכיפת דין משמעתי בשורות השירות הציבורי.

מטרת הדיון היא לספק אמת מידה להשוואה בין מנגנוני המינוי השונים. יש להדגיש כי אימוץ מסקנות נורמטיביות

לכהן בוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה. העתירה נמחקה לאחר שהממשלה הסכימה לבחור מחדש את נציגי הציבור והדיון הפך לתיאורטי.

6. ביום 29.5.2024 פרסמה היועצת המשפטית לממשלה עמדה הנשענת על החלטת ממשלה 3793 שהסמיכה את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה לגבש נוהל חדש למינוי הנציב. לפי העמדה שגובשה, קיימת מניעה משפטית לקיים את הליך המינוי שהוצע על ידי הממשלה, הדומה בעיקרו לדרכים שמונו נציגי שירות המדינה בעבר לצד שילוב עבודת הוועדה המייעצת למינוי מינויים בכירים.

7. תחת זאת, קובעת היועצת המשפטית לממשלה, המינוי צריך להיעשות באמצעות ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה, והרכבה כדלקמן: היועצת המשפטית לממשלה או נציגה; מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה או כמנכ"ל של משרד מטה

המבצעת והעומד בראשה. המקובל הוא שרשות שלטונית שונה מזו המבצעת נדרשת לאישור המועמד. בקנדה, בריטניה וארה"ב המינוי נדרש לעבור אישור בבית המחוקקים. ישראל היא המדינה היחידה שההליך כולו מצוי בתחומי אחריותה של הרשות המבצעת, ללא גורם או מנגנון שמאזן את סמכות המינוי ומוודא ששיקולים נוספים נלקחים בחשבון.

12.3. רמת השליטה הפוליטית של הממשלה במינוי הנציב אינה זהה בין המדינות. בבריטניה ואוסטרליה וניו זילנד מתקיים הליך מכרזי מסנן שמגביל דה-פקטו את חופש הבחירה. ביתר המדינות, הבקרה היא באמצעות אישור של גורם שלטוני אחר, בדרגות חיכוך שונות עם הממשלה.

12.4. אוסטרליה. מינוי הנציב הוא בסמכות המושל הכללי. הנציב המכהן נבחר בהליך שכלל ועדה בלתי-תלויה שלאחריה ראש הממשלה ממליץ על מועמד לתפקיד.

12.5. בריטניה. גם בבריטניה ההליך מתחיל עם מכרז שבסופו ראש הממשלה ממליץ על מועמד. לאחר-מכן, המועמד מזומן לשימוע בפני ועדה מיוחדת למינויים בפרלמנט שצריכה לאשר את מועמדותו. בשלב האחרון, הפורמלי, המלך מאשר את המינוי.²

12.6. ארצות-הברית. הנשיא בוחר את המועמד בהליך שיש לו אוריינטציה פוליטית. יחד עם זאת, המינוי כפוף להליך שימוע פומבי ואישור בסנאט, אשר לעיתים אינו מצוי בשליטת מפלגתו של הנשיא ותמיד כולל מערך תמריצים המשלב אינטרסים מפלגתיים ואזוריים (מדינתיים).³

12.7. אירלנד. באירלנד, תפקיד הנציב מחולק לחמישה בעלי תפקידים החברים בוועדה המנהלת של הגוף שאחראי על הליכי מינוי, מינויים, והגדרת נהלים וניסוח ערכים ואתיקה של השירות הציבורי האירי. החברים הם בעלי תפקידים בפוליטיקה ובשירות הציבורי והמינוי שלהם נעשה על ידי בדרך

מעורבת, חלקם על ידי הנשיא באישור הפרלמנט וחלקים על ידי אחד מבתי הפרלמנט.⁴

12.8. קנדה. ראש הממשלה ממליץ על מועמדו לתפקיד, וזה עובר להליך בקרה בוועדה הפרלמנטרית לפעולות הממשלה. לאחר-מכן, מתקיימת הצבעה בשני בתי הקונגרס על אישור המועמדות. בשלב האחרון, המושל הכללי מאשר את המינוי.

12.9. ניו-זילנד. בניו זילנד ההליך מתחיל עם מכרז שמאפשר הגשת מועמדות למשרת הנציב. לאחר גיבוש רשימה של מועמדים ראויים, ראש הממשלה מכריז על מועמד. בשלב האחרון, המושל הכללי מאשר את מינוי המועמד.⁵

13. תרשים 1 מציג את המנגנונים השונים המצויים בשימוש בכל מדינה. עולה כי בכל מדינה יש שימוש במנגנונים שונים לאיזון ובקרה על סמכותה של הממשלה לבחור את משרת הציבור הבכיר.

טבלה 1. הליכי המינוי במדינות השוואה			
מדינה	שם התפקיד	הליך מינוי	בעל תפקיד נוכחי
אוסטרליה	Public Service Commissioner	מינוי על-ידי המושל הכללי (governor-general – תפקיד שמקביל לנשיא). ⁶ הליך המינוי האחרון כלל ועדה לבחינת מועמדים בראשות התובעת הכללית. המינוי האחרון נעשה על-ידי ועדה בראשות התובעת הכללית.	ד"ר גורדון דה-בראוור. ד"ר לכלכלה, מזכיר משרד האנרגיה ואיכות הסביבה (תפקיד מקביל מנכ"ל), תפקידים בכירים במשרד רוה"מ (תת-מזכיר למדיניות פנים) ובמשרד האוצר. 15 שנות ניסיון ניהולי בשירות הציבורי.
הממלכה המאוחדת	The First Civil Service Commissioner	הליך מכרזי שבסופו ראש הממשלה ממליץ על המועמד שלו -> אישור של הפרלמנט לאחר שימוע בוועדה למנהל ציבורי ונושאים חוקתיים ⁷ -> אישור של המלך	ג'וזלה סטיוארט. חברת פרלמנט מטעם מפלגת הלייבור (1997-2017)
ארצות הברית	Director of the Office of Personnel Management	מינוי של הנשיא -> אישור בסנאט	רוב שרייבר. בעברו, יועץ מדיניות בכיר בנציבות האמריקנית ועו"ד של איגוד עובדים. בעל 10 שנות ניסיון בממשל.
אירלנד	Commission For Public Service Appointments	בין שלושה לחמישה נציבים שממונים אוטומטית עם תפקידים אחרים בשירות הציבורי. לדוגמה, יו"ר בית הנבחרים, המזכיר הכללי של הממשלה, המזכיר הכללי של המשרד האחראי, נציב תלונות הציבור (שממונה על-ידי הנשיא).	(ועדת נציבות המורכבת מחמישה חברים בכפופות לשר האוצר)
קנדה	President of the Public Service Commission of Canada	ראש הממשלה ממליץ על מועמד. ת -> אישור של שני הבתים - בית הנבחרים והסנאט -> אישור המינוי על-ידי המושל הכללי. ⁸	מארי שאנטל-ג'ירארד. כיהנה בתפקידים ניהוליים רבים בחברות ממשלתיות ומשרדי ממשלה כמו משרד האוצר הקנדי. מעל 20 שנות ניסיון.
ניו זילנד	Public Service Commissioner	המינוי מתחיל בהליך מכרזי. ראש הממשלה ממליץ על המועמד הנבחר לאחר שהתייעץ לפי חובה חוקית עם ראשי כל הסיעות בפרלמנט. המושל הכללי מאשר את המינוי. ⁹	פטריק ויז (פרש לאחרונה). פרופ' למנהל ציבורי ומדיניות ציבורית, בעבר מזכיר משרד החינוך, מזכיר הפנים, ומנכ"ל רשויות ממשלתיות. מעל 35 שנות ניסיון בשירות הציבורי.

תרשים 1 : מיפוי מנגנוני הבקרה למינוי נציב במבט השוואתי				
אישור ראש המחלקה (פורמלי)	היוועצות/ שימוע/ אישור רשות מחוקקת	אישור רשות מבצעת	המלצה/ רשות מבצעת	מכרז
☒			☒	☒
☒	☒		☒	☒
	☒		☒	
☒	☒		☒	
☒	☒		☒	☒
☒	☒		☒	
		☒	☒	

14. הדיון ההשוואתי מלמד כי המנגנון לפיו מונו נציבי שירות המדינה עד היום, ובכלל זה המנגנון המוצע על ידי מזכיר הממשלה בפנייתו ליועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה מימים 13.6.2024 ו-16.6.2024, מהווה מנגנון מינוי חריג ביחס לנהוג בעולם. באף אחת מהמדינות שנסקרו אין לממשלה שליטה מלאה ונטולת בקרה על הליך המינוי.

15. מעבר לכך, קיים חשש ממשי כי הליך מינוי הנערך בהעדר קיומם של תנאי סף ודרישות כשירות ובבחירת אדם אחד, בכיר ככל שיהיה, אינו המנגנון המוסדי המיטבי למינוי משרת הנציב. נציב שירות המדינה נושא על כתפו אחריות לשני היבטים מרכזיים בעבודת המינהל הציבורי, אשר קיים ביניהם מתח מובנה.

16. עליו לשמש כמנהל יעיל ואפקטיבי בעל הכשירות והניסיון להוביל רפורמות לחיזוק, ייעול ושיפור השירות הציבורי, והתמודדות עם מגמות חריפות של ירידה בביקוש לעבודה בשירות המדינה ובאיכות ההון האנושי. במקביל, עליו לשמש כשומר סף העומד בלחצים פוליטיים לאפשר מינויים בלתי ראויים והליכים בניגוד לכללי המינהל התקין. בחירה במנגנון המוצע על ידי הממשלה עלולה לחתור תחת חשיבות שמירת הסף של התפקיד, ולמצער ליצור מראית עין לפגיעה כזו.

17. על אף האמור, מעבר למנגנון מינוי בו אין לממשלה השפעה משמעותית על דמותו של הנציב יהיה גם הוא חריג בנוף הבינלאומי ועלול לעורר קושי בשל השינוי הדרסטי מהמסורת המשפטית אשר נהגה בישראל בכל מקרי העבר. האופן שבו פורש סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959 בעשרות השנים האחרונות הותיר לממשלה מרחב ניכר של שיקול דעת במינוי הנציב, כאשר שינויים שנערכו לאורך השנים נקבעו בהחלטות ממשלה ולא בחקיקה. לפרקטיקה ההיסטורית בפרשנות דבר חקיקה קיים משקל ניכר בפרשנותה בהווה, ועל כן קשה להשתכנע שדרך מינוי זו היא בלתי חוקית.

19.3. **חיזוק המרכיב המקצועי-ניהולי בוועדת האיתור.** בשנים לב למרכיב הניהולי-מקצועי המשמעותי בתפקיד הנציב ובאתגרי שיקום השירות הציבורי בעת הנוכחית, ראוי לשקול לחזק את המרכיבים המקצועיים בוועדת האיתור שהומלצה על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה על חשבון המרכיבים המשפטיים בה (הכוללים, נכון לעכשיו לפי המלצת היועצת המשפטית לממשלה, רוב בוועדה).

18. אנו סבורים כי קיימות דרכים שונות להגיע לאיזון הראוי בין הבטחת הליך איתור ומינוי מקצועי ותחרותי המכוון למצוא את המועמד/ת המתאים/מה ביותר לתפקיד לבין שימור סמכותה של הממשלה לפי הדין והנהגה.

19. מבלי למצות את קשת האפשרויות הקיימת, ניתן לשקול תמהיל הכולל את האפשרויות הבאות:

19.1. **קביעת תנאי סף ודרישות כשירות הכוללת רכיבים של ניסיון ניהולי משמעותי, טוהר מידות וניסיון בעבודה במערכות גדולות.**

19.2. **העברת המלצות ועדת האיתור לבחירת ראש הממשלה.** ניתן לערוך שינוי במעמד ועדת האיתור שהומלצה על ידי היועצת המשפטית לממשלה, לפיו על הוועדה להציג מספר מועמדים אשר מהם יובא לאישור הממשלה המועמד המועדף על ראש הממשלה, תוך מתן אפשרות יחידה לראש הממשלה להחזיר את ההצעות לוועדה אם סבר שהמועמדים שהוצעו אינם מתאימים. מנגנון דומה לזה קיים בקשר למינויים בכירים אחרים בבריטניה ובמקומות נוספים, והוא נותן את הצורך לאזן בין סמכות הגורם הפוליטי הממנה לבין המשקל של גורמי מקצוע במינוי.

עו"ד אמי פלמור

עמיתת מחקר בכירה במכון תכלית, לשעבר מנכ"לית משרד המשפטים.



אור אשר

חוקר במכון תכלית ודוקטורנט בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב.



ד"ר אלעד גיל

הוא עמית בכיר וראש המחקר במכון תכלית למדיניות ישראלית.



הערות

- 1 נייר זה מבוסס על חוות דעת שהוגשה מטעם מכון תכלית לועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ביום 1 ביולי 2024.
- 2 נציבות השירות הציבורי הבריטי מורכבת מ-14 נציבים (commissioners). הליך המינוי של כלל הנציבים הוא תחרותי ושקוף לציבור. הנציבים ממונים לתקופה קצובה, בדרך כלל חמש שנים, עם אפשרות לתקופת כהונה נוספת.
- 3 יש לציין שהליך מינוי זה הוא הנפוץ ביותר, וכולל תפקידים בכירים רבים בממשל הפדרלי. בסמכותו של נשיא נבחר למנות כ-4000 משרות, 1200 מתוכן דורשות אישור של הסנאט.
- 4 שניים מהחברים (נציב תלונות הציבור ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית) ממונים על-ידי נשיא אירלנד - תפקיד סמבולי בעיקרו. שני חברים נוספים הם מזכיר הממשלה ומזכיר המשרד להוצאות ציבוריות, התוכנית לפיתוח לאומי, ורפורמה (המשרד, אחראי, בין היתר, על השירות הציבורי האירי) - הם מינויים פוליטיים של השר הממונה. יו"ר הוועדה הוא יו"ר בית הנבחרים האירי שנבחר על-ידי חברי הבית בישיבה הראשונה.
- 5 המושל הכללי רשאי להשעות את הנציב בשל התנהגות בלתי הולמת או אי-כשירות. אולם, בית הנבחרים צריך לאשר בהצבעה את ההשעייה. על המושל הכללי להגיש לבית הנבחרים הצהרה מלאה עם עילות ההשעיה תוך שבעה ימים. אם בית הנבחרים לא מאשר את ההשעייה, הנציב יוחזר אוטומטית לתפקידו.
- 6 [Public Service Act 1999](#).
- 7 [Public Administration and Constitutional Affairs Committee](#).
- 8 [Public Service Employment Act 2003](#).
- 9 [Public Service Act 2020 \[NL\]](#).