

נציבות שירות המדינה

סקירה השוואתית

אור אשר



© כל הזכויות שמורות לתכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"ד-2024
רחוב אחד העם 35, תל-אביב 6578403
טל. 03-6587445 | דוא"ל. info@tachlith.org.il
אתר אינטרנט: tachlith.org.il

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל ג'בקה קלאוס

אור אשר הוא חוקר בתכנית "חותם תכלית" בתכלית - המכון למדיניות ישראלית ודוקטורנט בביה"ס למדע המדינה, ממשל, ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל-אביב. אור הוא גם עמית מלגת פוקס במרכז מקמילן ללימודים אזוריים באוניברסיטת ייל. המחקר של אור עוסק בממשק שבין מדע המדינה ומשפטים, עם התמקדות בתהליכי כתיבת חוקות בפרספקטיבה השוואתית ופוליטיקה חוקתית. אור בעל תואר ראשון במדע המדינה והיסטוריה כללית ותואר שני במדע המדינה, שניהם מאוניברסיטת תל-אביב.

משלבי החשיבה המוקדמים ועד לפרסומו של מסמך זה, רבים ורבות סייעו לי ותודתי נתונה לכל אחד ואחת מהם. תודה מיוחדת נתונה לד"ר אלעד גיל, ראש חטיבת המחקר בתכלית, על ההערות המעמיקות והחדות, ועל הסבלנות הרבה שאפשרה לטיוטות קודמות להפוך למחקר מגובש; לעוזר המחקר המצוין, עמית גרשון, על תרומתו הניכרת למסמך זה; לעו"ד אריאל ענבי ולרויטל קלאוס על הסיוע שלהן בדיוק ועיצוב המסמך.

תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטיים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

נציבות שירות המדינה היא מהגופים החשובים והמשפיעים ביותר על תפקוד השירות הציבורי בישראל. בשנים האחרונות, על רקע נתונים המצביעים על ירידה במדדים שונים של ההון האנושי בשירות המדינה ואי הצלחה ביישום רפורמות, מתעוררות שאלות ביחס למבנה השליטה והניהול של ההון האנושי בשירות המדינה, במיקוד על הנציבות כגוף המטה המרכזי בנושא זה. מטרתו של נייר זה היא לנסות ולהאיר על הסוגיה באמצעות סקירה השוואתית של גופי מטה לניהול ההון האנושי במדינות אחרות וניסיון להפיק תובנות ולקחים מניסיונם של אחרים. הבחינה ההשוואתית תעניק פרספקטיבה מרעננת דרכה נעסוק בשאלות מבניות ביחס לנציבות שירות המדינה, לרבות תפקידיה, המבנה המוסדי שלה, סמכויותיה ביחס למשרדי הממשלה וגופי הרשות המבצעת, הבסיס החוקי לפעילותה, האיזונים המבניים הקיימים לשם שימור אחריותות, מקצועיות וממלכתיות ועוד. על-בסיס ניתוח השוואתי זה, נייר זה מציג שורת מסקנות וקווים מנחים שמטרתם להוות בסיס לטיוב ניהול מדיניות ההון האנושי בישראל.

4	א. מבוא
7	ב. תמונת מצב: נציבות שירות המדינה כיום
11	ג. מבט השוואתי
13	ישראל
22	קנדה
28	אוסטרליה
37	אירלנד
48	ניו זילנד
56	בריטניה
66	ד. סיכום נתונים השוואתיים – סמכויות, מבנה, ונציבים
75	ה. מסקנות וקווים מנחים כבסיס לטיוב המצב בישראל
80	ו. סיכום

א.מבוא

נציבות שירות המדינה היא מהגופים החשובים והמשפיעים ביותר על תפקוד השירות הציבורי בישראל. הנציבות חולשת על סמכויות רבות בתחומי הגיוס והמיון לשירות המדינה, לרבות מינוי בכירים, קביעת סטנדרטים וכללי התנהגות עבור עובדי שירות המדינה, מנגנוני תגמול וקידום, והכשרת עובדים ומנהלים. כגוף המרכזי בניהול ההון האנושי בשירות הציבורי, הנציבות מהווה גורם חשוב בהבטחת המקצועיות והממלכתיות של המערכת הציבורית. בשנים האחרונות, על רקע נתונים המצביעים על ירידה במדדים שונים של ההון האנושי בשירות המדינה ואי הצלחה ביישום רפורמות,¹ מתעוררות שאלות ביחס למבנה השליטה והניהול של ההון האנושי בשירות המדינה, במיקוד על הנציבות כגוף המטה המרכזי בנושא זה.

טבע התקופה הנוכחית הוא שדיונים רבים עוברים רדוקציה לסוגיות פוליטיות-זהותיות או פרסונליות, וקיים קושי לקיים דיון ענייני המבוסס על נתונים. דוגמה טובה לכך היא המחלוקת שהתעוררה לקראת תום כהונתו של נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, סביב שיטת המינוי של הנציב וכוללת גם את הדיון בממלא המקום, אשר הפכה למחלוקת עמוקה בין ממשלת ישראל לבין הייעוץ המשפטי לממשלה וכתוצאה ממנה התעכב המינוי עד שמונה לבסוף ממלא מקום לתפקיד.² מטרתו של נייר זה היא לנסות ולייצר שיח אלטרנטיבי על שירות המדינה המבוסס על נתונים וסקירה השוואתית של גופי מטה לניהול ההון האנושי במדינות אחרות במטרה להפיק תובנות ולקחים אובייקטיביים לגבי הפערים הקיימים בשירות המדינה בישראל.

הבחינה ההשוואתית תעניק פרספקטיבה מועילה לחשיבה על שאלות מבניות ביחס לנציבות שירות המדינה, לרבות תפקידיה, סמכויותיה ביחס למשרדי הממשלה וגופי הרשות המבצעת, הבסיס החוקי לפעילותה, האיזונים המבניים הקיימים לשם שימור אחריותיות, מקצועיות וממלכתיות ועוד. היא תתייחס אף לנושא האקטואלי ביותר בעת כתיבת שורות אלה – דרך מינויו של בעל התפקיד העומד בראש הנציבות.

סדר הדברים יהיה כדלקמן. **הפרק הראשון** מכיל סקירה תיאורית ברובה של נציבות שירות המדינה בישראל לרבות סקירות המלצות של ועדות רפורמה שונות שעסקו בנציבות – במישרין או בעקיפין. **בפרק השני** יוצג ניתוח השוואתי של ישראל אל מול מדינות אחרות שנמצאו מתאימות להשוואה. בבחינת מדינות ההשוואה, התמקדתי במדינות ה-OECD

1 נתנאל גאמס, "הציונים המבישים והצורך בדם חדש: מבט מבפנים על הידרדרות השירות הציבורי", **דה מרקר** (7.5.2024). זמין [בקישור](#); ריטה גולדשטיין-גלפרין, שחר לבנה, "יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי", **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2024).

2 ראה: בג"ץ 10548-01-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ. ראש הממשלה**; ראה הודעת ממשלה מיום 3.11.2024. זמינה [בקישור](#); רועי ברגמן, "מינוי ממלא מקום הנציב - חרב על צווארה של הפקידות המקצועית המכהנת", **כלכליסט** (5.1.2025). זמין [בקישור](#); ירדן בן גל הירשהורן, "שירות המדינה בשירות הפוליטיקאים: מי שעובד לפי הכללים מסומן כבעייתי", **דה מרקר** (20.10.2024). זמין [בקישור](#).

המהוות מדד השוואה מקובל. מכלל מדינות ה-OECD, התמקדתי בסקירה זו במדינות בריטניה, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד ואירלנד, בשל הדמיון לישראל במבנה הממשל והשירות הציבורי וקיומה של נציבות שירות מדינה דומה לזו הישראלית ביחס לסמכויותיה ותפקידיה. הניתוח ההשוואתי עוסק בשאלות דוגמת מבנה הנציבות, אופי הפעילות של הנציבות ומקומה במארג הרחב יותר של השירות הציבורי. בהסתמך על הניתוח ההשוואתי, **הפרק השלישי** מציג מסקנות ראשוניות וקווים מנחים כבסיס לכל שינוי עתידי בנציבות שירות המדינה הישראלית. **הפרק הרביעי** מסכם.

ב. תמונת מצב: נציבות שירות המדינה כיום

נציבות שירות המדינה היא ארגון המטה האחראי לתכנון וניהול ההון האנושי בשירות המדינה. גוף זה אחראי על העסקתם של כ-88 אלף עובדי המגזר הציבורי, שמהווים חלק מתוך למעלה מ-008 אלף עובדי המגזר הציבורי בישראל שכולל, בין היתר, מורים, צוותים רפואיים בבתי-חולים ציבוריים, עובדי הגופים הביטחוניים, עובדי חברות ממשלתיות ועוד.

סמכויות הנציבות הוסדרו במספר חוקים והחלטות ממשלה.³ בין היתר, הנציבות היא גוף המטה המרכזי בממשלת ישראל האחראי על קביעת המבנה הארגוני של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אישור תקני כוח אדם, קליטה, הכשרה וקידום עובדים לתפקידים שונים במגזר הציבורי, סיום העסקה, משמעת, וקידום האיכות והמציאות בשירות המדינה.

הנציבות הוקמה בשנת 1950 בהחלטת ממשלה שהגדירה את סמכויותיה ותחומי אחריותה.⁴ במהלך השנים הנציבות עברה מספר פעמים בין משרד האוצר למשרד ראש הממשלה. תחילה פעלה הנציבות במשרד ראש הממשלה עד שעברה למשרד האוצר בשנות ה-60. בשנת 1996 הנציבות הוחזרה למשרד ראש הממשלה תחת כהונת בנימין נתניהו. בתקופת כהונתו של אריאל שרון כראש ממשלה ובנימין נתניהו כשר אוצר ב שנת 2003 בעקבות החלטת ממשלה מס' 25, חזרה הנציבות למשרד האוצר בעקבות בקשתו של האחרון. לאחר ארבע שנים, הנציבות עברה שוב למשרד ראש הממשלה בעקבות החלטת ממשלה 1937, בו היא פועלת עד היום כיחידת סמך.⁵

כיום, הנציבות מחולקת לאגפים ויחידות המחלקים ביניהם את האחריות על תחומי העשייה של הנציבות: פיתוח הון אנושי, הליכי מיון וגיוס, משמעת, מדידה ובקרה ועוד. לדוגמה, אגף בכיר גיוס ומיון אחראי על הליכי מיון, מכרזים, בחינות ומבחנים לכניסה לשירות המדינה. תחת הנציב נמצאות יחידות משמעת שאמונות על ניסוח קוד התנהגות וחקירה של הפרות שלו בקרב עובדי המדינה ויחידות הסמך שתחת הנציבות. יחידות נוספות שנמצאות תחת הנציב הם מינהל הסגל הבכיר, לו אחריות כוללת לפיתוח הסגל הבכיר בשירות המדינה, ומינהל בקרת ניהול ההון האנושי, שאחראי על הובלת תהליכי מדידה והערכת ביצועים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

בראש הנציבות עומד נציב שירות המדינה, המתמנה על-ידי הממשלה לכהונה של שש שנים וכפוף ישירות לראש הממשלה. מעבר להיותו מנהל הנציבות תחתיו נמצאים כלל אגפי הנציבות ויחידותיה, כחלק מתפקידו, הנציב עומד בראשן של שתי ועדות: ועדת שירות המדינה וועדת המינויים. ועדת שירות המדינה, אשר מורכבת ממנכ"ל משרדים

3 החלטת ממשלה קנ"ד (27.12.1950); חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959; חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963; חוק שירות המדינה (גימלאות), תש"ל-1970.

4 החלטת ממשלה קנ"ד (27.12.1950).

5 סעיף 31(ד) בחוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה רשאית להעביר "שטחי פעולה" ממשרד למשרד.

ממשלתיים, קובעת כללים שנוגעים למכרזים, בחינות ומבחנים בקבלת עובדים חדשים, אישור פטור ממכרזים למשרות, הארכת שירותם של עובדים בגיל פרישה, והכרעת מחלוקות בין נציבות שירות המדינה להסתדרות. ועדת המינויים, שכולה פרט לנציב מורכבת מנציגי ציבור, מחווה דעתה על מינויים של מנהלי משרדים ומשרות בכירות אחרות שטעונים אישור של הממשלה.⁶

הנציבות אחראית בשנה על עריכת כ-3500 מכרזים פומביים, לרבות 128 מכרזים למשרות בכירות (מנכ"ל, סמנכ"ל, משנה למנכ"ל ומקביליהם). בשנת 2023, אגף משמעת בנציבות טיפל ב-541 תלונות משמעתיות, אשר 461 מתוכן הבשילו לחקירות.⁷ מעבר לכך, הנציבות מוסמכת לאשר תקנים חדשים במשרדים וביחידות ממשלתיות, להטמיע תוכניות פיתוח הון אנושי ואסטרטגיות כלל-מערכתיות בתחומים שונים: מדיגיטציה של שירותים לאזרח ועד שילוב אוכלוסיות מוחלשות בשירות המדינה.

בטרם נפנה את מבטנו אל מעבר לים, נקדיש מספר שורות להבנת ההצעות לשיפור עבודת הנציבות בישראל במשך השנים והבנת נקודות החולשה שזוהו בה. נציבות שירות המדינה הייתה מושא לניסיונות רפורמה רבים, כחלק מהצעות לשינויים מבניים בשירות המדינה הישראלי. כמו נושאים רבים שנוגעים לשירות הציבורי, נקודת הציון המשמעותית הראשונה היא ועדת קוברסקי (1989). הוועדה, שנקראה על-שם פרופ' חיים קוברסקי שעמדה בראשה, הוקמה על-ידי ממשלת האחדות בשנת 1986 ולאחר עבודה של שלוש שנים הגישה את דו"ח ההמלצות. הדו"ח ביקר את הנציבות, שהייתה באותו זמן יחידה במשרד האוצר, על כך שעבודתה ושיקוליה הונעו בעיקר על-ידי תחשיבים של חיסכון תקציבי, מבלי לתת משקל מספק לצרכי השירות הציבורי. כתוצאה מכך, קבע הדו"ח, נפגע התפקיד ההנהגתי של הנציבות בכל הנוגע לניהול כוח האדם בשירות המדינה.⁸ ההמלצות העיקריות של דו"ח קוברסקי נגעו לצורך בבנייה מחדש של הנציבות כיחידה עילית מקצועית המתמקדת בעבודת מטה ועיצוב מדיניות ההון האנושי על-ידי ביזור סמכויות למשרדים והפיכת הנציבות לגוף מצומצם אך מרכזי בשירות הציבורי, כזה שנתפס כשחקן יוזם שנהנה מעצמאות תפעולית.

למרות החלטת ממשלה בנושא, רוב ההמלצות של ועדת קוברסקי לא מומשו – כולל אלו שנוגעות לנציבות. הבאה בתור היתה הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג") שהוקמה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011. תחת הכותרת "עקרונות לשיפור עבודת הסקטור הציבורי" דו"ח הוועדה קבע כי יש לבצע רפורמה בשירות הציבורי

6 ראה הנחייה מס' 1.3 של נציבות שירות המדינה בנוגע לעבודת ועדת המינויים. זמינה [בקישור](#); ראה החלטת ממשלה 4892 (7.3.1999) בנדון. זמינה [בקישור](#).

7 דו"ח לסיכום פעילות לשנת 2023, עמ' 42.

8 דו"ח ועדת קוברסקי (1989), עמ' 74. זמין [בקישור](#).

במטרה להוביל פיתוח של ההון האנושי בו. במסגרת רפורמה זו, הנציבות הייתה עתידה להפוך לגוף שאמון על קביעת מדיניות ההון האנושי, בעוד שמרבית ההיבטים של מימוש המדיניות תוכננו לעבור בהדרגה אל משרדי הממשלה.⁹

ההתייחסות הנרחבת ביותר לתפקיד הנציבות קיימת בדו"ח ועדת הרפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה משנת 2013 ("ועדת דיין"). עיקרי הממצאים של הוועדה, שהוקמה על-ידי הממשלה על-מנת לפרוט להמלצות קונקרטיות את הכשלים שנמצאו בדו"ח ועדת טרכטנברג, הם שהנציבות פועלת ללא תיאום בין אגפיה ועוסקת יתר על המידה בעניינים שוטפים, לרבות בתחום הגיוס, במקום באסטרטגיות ארוכות טווח. מציאות זו יוצרת, לטענת הדו"ח, "טשטוש ייעוד נציבות המדינה כגוף מטה"¹⁰. הוועדה המליצה על ביזור סמכויות תקינה שמצויות אצל הנציבות למשרדי הממשלה, תוך יצירת מערכת פיקוח ואכיפה יעילות והקמת פורום משותף לנציבות, אגף תקציבים במשרד האוצר, הממונה על השכר במשרד האוצר, ומשרדי הממשלה, בו ידונו על סוגיות מרכזיות בניהול ההון האנושי במסגרות השונות.¹¹ המלצות הדו"ח כללו גם הקמת גופים שיעסקו בתכנון אסטרטגי, תורת ניהול הון אנושי ומחקר. בהחלטת ממשלה 481 מיום 30.6.2013 הוחלט על אימוץ המלצות הדו"ח והקמת מטה בתוך הנציבות שיהיה אחראי על יישום הרפורמה. למרות זאת, ההמלצות המרכזיות בדו"ח הוועדה לא יושמו. דו"ח מוניטור של המרכז להעצמת האזרח שעקב אחר יישום המלצות נבחרות מהרפורמה מצא כי שיעור גדול מהמלצות הוועדה לא יושמו או יושמו באופן חלקי. כתוצאה מכך, לא התרחש שינוי מבני בנציבות או בהיבטים אחרים שנוגעים לעובדתה: פיתוח הון אנושי, מיון וגיוס ועוד.¹²

מעבר לוועדות שהוקמו על-ידי הממשלה, גופי חברה אזרחית ניסחו במהלך השנים הצעות לשינוי באופן פעילות הנציבות. פורום קהלת פרסם נייר שעוסק במינויים בשירות הציבורי ובו הצעה להעברת סמכויות מינוי מהנציבות אל הממשלה וחבריה.¹³ ההמלצות בנייר זה ביקשו להותיר את הנציבות כחידת סמך בתוך משרד ראש הממשלה, אך כזו שתהא כפופה באופן ישיר לממשלה. הן בהיבט של מינוי נציב והן בהיבט של מדיניות הנציבות, שהכותבים טענו כי עליה להיות מוכתבת על-ידי הממשלה. בתוך כך, הנייר מאמץ הגדרת תפקיד של הנציבות המכוונת ליישום מדיניות הממשלה בנושא כוח אדם בשירות המדינה. בנוסף, יתווספו לנציבות תפקידים כמו עיצוב המדיניות של ניהול כוח האדם וייעוץ לממשלה בנושאי כוח אדם, כמוגדר בדו"ח הרפורמה. הנציב ידווח על פעילותה של הנציבות מדי שנה לממשלה ולוועדה מוועדות הכנסת אשר תעסוק בענייני שירות המדינה.

9 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011), עמ' 52. זמין [בקישור](#).

10 דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013), עמ' 224. זמין [בקישור](#).

11 שם, 58.

12 ראה: שרון דטנר, יעריית פלטו, והילה כהן-רפפורט, דו"ח מעקב: יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה, המרכז להעצמת האזרח (2015) זמין [בקישור](#); רחלי אדרי ואחרים, דו"ח מעקב מס' 2: יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה, המרכז להעצמת האזרח (2016) זמין [בקישור](#).

13 יצחק קליין ואביטל בן-שלמה, משילות ומינויים בישראל, פורום קהלת (יוני 2015) זמין [בקישור](#).

ג. מבט השוואתי

הסוגיות שהטרידו ועדות קודמות שבחנו את הטיפול בהון האנושי בשירות המדינה מצביעות על מספר נושאי ליבה בדין סביב עתיד הנציבות והתאמת המבנה והסמכויות שלה לאתגרים עמם מתמודד שירות המדינה: מה תפקידה – וכנגזרת, מה צריכות להיות סמכויותיה – של נציבות שירות המדינה? מה מידת עצמאותה של הנציבות – הן מבחינה מבנית והן מבחינת כפיפות פוליטית – וכיצד עצמאות זו מאפשרת לנציבות למלא את יעודה? מהו הבסיס המשפטי של נציבות שירות המדינה אשר מעגן את סמכותה לפעול? ולבסוף, האם ובאילו תחומים המקרה הישראלי שונה ממדינות ההשוואה?

פרק זה מציע בחינה השוואתית של נציבות שירות המדינה הישראלית אל מול נציבויות או גופים בעלי תחומי אחריות דומים. מתוך כלל מדינות ה-OECD נבחרו אלו בעלות מוסד נציבות שמאפשר השוואה למקרה הישראלי. נציבות שירות מדינה הפועלת כגוף ציבורי או סוכנות ממשלתית שתפקידה הוא לפקח על הליך ותנאי העסקה של עובדי ציבור ולהנחיל ערכים בכלל יחידות השירות הציבורי הוא מורשת קולוניאלית בריטית. כיום ניתן למצוא גופים דומים, הנקראים לרוב Civil Service Commission או Public Service Commission בעיקר במדינות עם עבר קולוניאלי בריטי.¹⁴ 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. זהו מבנה זר לישראל ולכן בחרנו להתמקד במדינות החולקות עם ישראל את מודל הנציבות הבריטי: **בריטניה, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד ואירלנד.**

למותר לציין כי בחלק מהמקרים לא קיימת חפיפה מלאה בין הסמכויות של נציב שירות המדינה הישראלי לאלו של מי שזיהינו כמקביליו במדינות האלו. בנוסף, ישנם הבדלים בין מדינות ההשוואה לישראל והדמיון המוסדי אינו מוחלט. לדוגמה, אוסטרליה וקנדה הן פדרציות בהן, בנוסף לשירות הציבורי הפדרלי, ישנו שירות ציבורי לכל מדינה (state). אולם, כפי שצוין לעיל, בכל המדינות האלו ישנו גוף נציבותי עצמאי שאמון על המקצועיות והתוויית דרכו של השירות הציבורי הכלל לאומי. בהיבט הזה, אפשר להמשיך את השירות הציבורי הפדרלי והמדינתי לשלטון המרכזי והמקומי בישראל.

לצורך אחידות מתודולוגית, מאפייני הנציבות במדינות ההשוואה, כמו גם הסמכויות ותפקידי הנציבות, חולקו למספר תחומים מרכזיים: (1) בסיס משפטי וסמכות; (2)

Halligan, John, ed. *Reforming Public Management and Governance: Impact and Lessons from Anglophone Countries* (Edward Elgar Publishing, 2020). לדוגמה, נציבות שירות המדינה היא גוף שקיים גם בהודו וסורי לנקה – שתי מדינות נוספות עם עבר קולוניאלי בריטי; נציב שירות המדינה במדינות אלו הוא מינוי פוליטי של נשיא המדינה.

מאפיינים מבניים; (3) אחריות וסמכויות בתחום גיוס ומיון (לרבות הליכי גיוס של משרות בכירות מקבילות למנכ"ל וסמנכ"ל משרדים); (4) דמות הנציב (לרבות הליך המינוי); (5) אחריות וסמכות בתחום תקנון משרות; (6) אחריות וסמכות בתחום קביעת תנאי העסקה; (7) אכיפה ומשמעת; (8) תכנון, פיתוח, והכשרה של הון אנושי.

ישראל

מס' עובדים בשירות הציבורי: 88,057¹⁵

אוכלוסייה: 9.4 מיליון (נכון ל-2023)

1.1 בסיס משפטי וסמכות

נציבות שירות המדינה הוקמה בדצמבר 1950 מתוקף החלטה קנ"ד של ממשלת ישראל השנייה, בה הוגדרו סמכויות הנציב ונציבות שירות המדינה. בהחלטת ממשלה זו, הנציבות קיבלה לידיה סמכויות הכוללות בין היתר אישור תקנים ביחידות הממשלתיות, סדרי מינויים והעלאות בדרגה, הצעות לייעול שיטות עבודה במשרדים, קיום הכשרות לעובדים ודאגה לזכויות העובדים. כיום, הסמכות החוקית של הנציבות נשענת על חקיקה נוספת ועל תקנות שירות המדינה (תקשי"ר). חוק שירות המדינה: מינויים, תשי"ט-1951¹⁶ וחוק שירות המדינה: משמעת, תשכ"ג-1963¹⁷ עיגנו את תפקיד הנציבות בהיבטים רבים בניהול השירות הציבורי. לנציבות יש סמכות בלעדית על אישור תקינה במשרדים וביחידות ממשלתיות, על הגדרת קריטריונים לקיום הליכי גיוס ומיון ואף על ביצוע של הליכים אלו בפועל. בנוסף, הנציבות היא גוף שבתחום אחריותו נשוא המשמעת של עובדי המדינה, ובסמכות הנציבות ניסוח ואכיפה של כללי משמעת, וחקירה של תלונות על הפרות של עובדי מדינה.

1.2 מאפיינים מבניים

נציבות שירות המדינה בישראל פועלת כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה ומשמשת כסמכות המרכזית לניהול השירות הציבורי. בראש הנציבות עומד נציב שירות המדינה, האחראי על הליכי גיוס, קידומים, תכנון כוח אדם ועמידה בתקנות השירות הציבורי. תחת הנציב פועלים ראשי אגפים, המנהלים תחומים ייעודיים כמו גיוס, אכיפה משמעתית, פיתוח הון אנושי ורפורמות בשירות המדינה. הנציבות פועלת בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ומספקת הנחיות למדיניות העסקה, ומנהלת מבחנים ובחנים כחלק מהליכי גיוס ומיון. מעורבות זו של הנציבות נועדה להבטיח עמידה בעקרונות של שקיפות, יעילות ושוויון בשירות הציבורי.

15 נציבות שירות המדינה, דו"ח לסיכום פעילות לשנת 2023 (2024), 147-148.

16 מכאן: חוק שירות המדינה (מינויים)

17 מכאן: חוק שירות המדינה (משמעת)

למרות מיקומה המוסדי תחת משרד ראש הממשלה, הנציבות פועלת על-פניו כגוף עצמאי. הסמכויות של הנציבות לפי חוק אינן כפופות לאישור הדרג הפוליטי, והחוק מבקש לווסת ולהגביל את ההשפעה הפוליטית על מנגנוני קבלת ההחלטות המרכזיים בנציבות (בפרט, הנציב וועדת השירות). אולם, בחינה מעמיקה של המבנים הארגוניים ומארג הסמכויות מגלים תמונה מורכבת. לצד היותו של הנציב בעל תפקיד שאינו כפוף לדרג הפוליטי, קיימים חריגים בחוק שנותנים דריסת רגל להשפעה של גורמים פוליטיים על עבודת הנציבות – בעיקר בכל הנוגע למינויים. בראש ובראשונה, החוק מעניק לממשלה סמכות לחרוג מכלל המינויים המריטוקרטי הקבוע בו (מכרז) לפי אישור ועדת השירות. בוועדה זו קיים רוב מבני למנהלי משרדים ממשלתיים, קרי, בעלי תפקידים שממונים על-ידי הדרג הפוליטי. בנוסף, הרוב המכריע של המינויים הבכירים בשירות המדינה לא מעוגן בחוק והדבר מאפשר לממשלות לעסוק בתנאי הסף, בהליכי המיון ובהגנות המוסדיות על התפקידים באופן שפוגע בעצמאותם. שלל מנגנונים אלו מבקשים לייצר מבנה מוסדי בעל עצמאות מוגבלת, ולייצר תמהיל של שיקולים פוליטיים ולא מקצועיים בהשפעה על מדיניות ההון האנושי המגובשת בנציבות.

תחת הנציב מכהנים ראשי אגפים, כאשר כל אחד מהם אמון על תחום פעילות של הנציבות: הון אנושי, משמעת, בקרה ומדידת ביצועים. לדוגמה, אגף בכיר בחינות ומכרזים אמון על תחום הגיוס, האבחון והמיון התעסוקתי בשירות המדינה. יחידות בתחום המשמעת שנמצאות תחת הנציב הן יחידת המשמעת, שמטרתה היא שמירתם ואכיפתם של ערכי המשמעת וטוהר המידות של עובדי המדינה, ויחידת החקירות, שאמונה על ביצוע חקירת תלונות של עובדים בנוגע להפרה של הנהלים. מעבר לכך, תחת הנציב קיימים אגף בכיר משרד ביטחון וחוף ואגף בכיר משרד הבריאות, שאמונים על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני הייחודי בשני המשרדים האלו שכוללים את מערכת הבריאות הממשלתית (הבריאות) וארגוני ביטחון בהם מועסקים עובדי מדינה (הביטחון).

לצד הנציב פועלות שתי ועדות, אשר הוא עומד בראשן. הראשונה היא ועדת שירות המדינה, אשר לה הוקנו סמכויות לפי חוק שירות המדינה (מינויים), חוק שירות המדינה (גמלאות) ובתקנות שירות המדינה. מלבד הנציב, הוועדה מורכבת מחמישה מנכ"לי משרדים וחמישה נציגי ציבור המתמנים על-ידי הממשלה. המשמעות של הרכב זה היא שיש רוב מבני לבעלי תפקיד שמונו ישירות על-ידי הדרג הנבחר. הוועדה קובעת כללים שנוגעים להליכי מיון לרבות פרטי מכרזים ובחינות, הארכת שירותם של עובדי מדינה בגיל פרישה, הכרעה במחלוקות בין הנציבות להסתדרות ועוד. סמכות חשובה שנתונה בידי הוועדה היא אישור פטור ממכרז למשרות. לפיה, הוועדה היא הגורם הבלעדי שיכול לאשר

איוש משרות ללא הליך מכרזי.¹⁸ סמכויות נרחבות אלו – בפרט זו של אישור פטור ממכרז – יחד עם הרכב הוועדה שמעניק רוב מבני למינויים פוליטיים (נציב ומנכ"ל משרדים) יוצרים גוף שאולי נראה ובנוי כמו דירקטוריון או וועד מנהלים בתאגיד מסחרי, אך בפועל מהווה זרוע בנציבות בעלת זיקה ברורה לדרג הפוליטי.

הוועדה השנייה שהנציב עומד בראשה היא ועדת המינויים. תפקיד הוועדה הוא לבחון את המועמדים שמוצעים על-ידי השרים לתפקיד מנהלי משרדים ולמשרות בכירות נוספות התלויות באישור הממשלה. הוועדה מורכבת מנציב שירות המדינה, שעומד בראש הוועדה, ומשני נציגי ציבור שנבחרים על-ידי הנציב מתוך רשימת נציגי ציבור. הליך המינוי של נציגי ציבור נקבע בהחלטת ממשלה 4892 מיום 7.3.1999. לפיה, ראש הממשלה ימנה שמונה נציגי ציבור שמתוכם תורכב הוועדה (בה צריכים לכהן שני נציגי ציבור). עוד נקבע כי אנשי הציבור שימונו לוועדה יהיו "בעלי ידע או ניסיון בתחומי המנהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה" ושמינויים ייעשה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה.¹⁹

מבנה הנציבות על שלל אגפיה משקף את האופי הריכוזי של פעילותה, שמאפשר לה שליטה תפעולית ורגולטורית משמעותית על כוח האדם במשרדי הממשלה, ומדגיש את תפקידה המרכזי בעיצוב שירות המדינה בישראל. על-ידי מעורבות אופרטיבית בהליכי גיוס, קידומים ופיתוח הון אנושי, הנציבות מבטיחה כי החלטות בתחום כוח האדם יהיו אחידות ומותאמות למדיניות הכלל-מערכתית. סמכויותיה כוללות קביעת תקני העסקה אחידים, ניהול מבחנים ואכיפת צעדים משמעתיים. כתוצאה מכך, האוטונומיה של המשרדים השונים מוגבלת ונוצרת מסגרת אחידה למנהל הציבורי. מבנה זה מאפשר לנציבות לנהל משאבים ביעילות ולשלוט בפיתוח המקצועי של עובדי הציבור באמצעות תוכניות הכשרה מרכזיות. בנוסף, שיתוף הפעולה הישיר עם משרד ראש הממשלה וגופים מרכזיים אחרים מבטיח כי פעולות השירות הציבורי יתאימו לסדר העדיפויות הממשלתי, דבר שמחזק את אופייה הריכוזי ואת תפקידה המרכזי במערכת הממשל של ישראל.

1.3 גיוס ומיון

עקרון העל ביחס למינויים בשירות הציבורי נקבע בסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), הקובע כי "לא יתמנה אדם עובד מדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי" – דהיינו בדרך של מכרז. הגוף האחראי על גיבוש פרקטיקות לניהול מכרזים לשירות המדינה הוא ועדת השירות.²⁰ הוועדה אחראית על כתיבת כללים בדבר

18 חוק שירות המדינה (מינויים), סעיף 21.

19 החלטת ממשלה 4892 (7.3.1999) זמינה [בקישור](#).

20 חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיפים 20, 25, 26, 28.

דרכי המכרז ופרטיו, קביעת תבחינים למיון מועמדים, והיקף הבחינות הנדרשות למשרות שונות.²¹ בסמכותה של הוועדה גם לאשר פטור ממכרז למשרות בשירות המדינה.

הגוף האחראי בנציבות על כלל היבטי הגיוס והמיון במכרז הוא אגף בכיר בחינות ומכרזים, שמתווה את המדיניות בכל הנוגע להליכי גיוס ומיון במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, לפיקוח ובקרה על ביצוע הליכי המיון במכוני מיון חיצוניים, לניהול וביצוע של מכרזים בדרגים ניהוליים בכירים, ולטיפול בהשגות ופניות ציבור שנוגעים למכרזים. הבסיס החוקי לסמכות זו נקבע בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים) 1961. לפיו, לנציב יש סמכויות נרחבות שנוגעות לכלל שלבי הגיוס והמיון. סמכויות אלו כוללות: פרסום מכרזים למשרות פנויות וקביעת דרכי הפרסום הנדרשות פיקוח על קיום מבחנים ובדיקת כישורי מועמדים, קביעת מבחנים מותאמים לדרישות המשרה, קביעת מדדים במכרזים, קביעת תנאי וכמויות סף במכרזים, שימוש במכוני מיון חיצוניים, ומתן פטורים והקלות למועמדים. בנוסף, התקשי"ר מעניק לנציבות סמכויות נוספות שנובעות מהכללים שנוסחו על-ידי ועדת השירות. לדוגמה, על-פי התקשי"ר, הנציבות אחראית למינוי ועדות בוחנים, לפיקוח על פעילותן ולבחינה מחדש של החלטותיהן במקרה של פגמים בהליך. בסמכותו של הנציב אף לבטל החלטות של ועדת בוחנים.²²

כפי שנראה להלן, זהו מבנה ריכוזי מאוד, המעניק לנציבות יתרון על יחידות הביצוע והמדיניות בכל הקשור לקביעת תנאי סף, תנאי המשרה והליכי הגיוס. הנקודה שבה מנהל במשרד ממשלתי פוגש את המועמדים למשרה שתחת אחריותו היא מאוחרת ומתוחמת, ונועדה להבטיח את תקינות ההליך ואת ההקפדה על עקרון השוויון בין המועמדים. נכון להיום, אין הבחנה לצורך כך בין משרות גנריות ורוחביות הקיימות בכל משרד ממשלתי (שם אולי ניתן לצפות להכוונה ריכוזית של גורם המטה) לבין משרות מקצועיות וייחודיות למשרדים (שם אולי היה ניתן לצפות ליותר מעורבות של היחידה הקולטת בגיבוש הליכי הגיוס).

לנציבות – או ליתר דיוק, לנציב שירות המדינה – יש תפקיד מרכזי במינוי סגל בכיר בשירות המדינה, ובפרט מנכ"לים של משרדים ממשלתיים. נציב שירות המדינה או מי מטעמו חייבים על-פי כללי שירות המדינה, לעמוד בראש ועדת בוחנים למשרות בכירות (מדרגת מנהל אגף בכיר או סמנכ"ל).²³ תפקיד זה מעניק כוח בהליך המינוי לנציב, שכן הוא רשאי לפסוק בעד או נגד מינוי במידה ואין הסכמה פה אחד בקרב חברי הוועדה.

21 כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961.

22 תקנות שירות המדינה, סעיף 11.491.

23 כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961, סעיף 36.

בנוסף, הנציב ממלא תפקיד פיקוחי בהליך מינוי מנכ"ל משרדים. סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי על הממשלה למנות מנכ"ל לכל משרד ממשלתי, על-פי הצעת השר הממונה, כאשר על מינוי זה לא תחול חובת מכרז. באופן כללי, משרות מנכ"ל הן משרות אמון. כתוצאה מכך, בחירת השר מבטאת לרוב מחויבות אידאולוגית דומה בינו לבין המועמד. אולם, הליך המינוי אינו תלוי בלעדית בשיקול הדעת של השר, אלא מחייב דיון בוועדת מינויים אשר נציב שירות המדינה עומד בראשה.²⁴

כפי שנראה בהמשך הנייר, ההליך למינוי מנכ"ל משרדי ממשלה נעדר כיום מגננונים מבניים מספקים ביחס לכשירות המועמד וטוהר המידות בהשוואה למדינות אחרות. במקרה הישראלי, השר הרלוונטי רשאי להביא בפני ועדת המינויים כל מועמד על-מנת שזו תחווה עליו את דעתה ובתקווה – תאשר את המינוי. בראש הוועדה עומד הנציב ולצידו שני חברים נוספים – אנשי ציבור בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר מחברי ממשלה. במידה והוועדה מאשרת את המועמד, הוא יכול להתמנות לתפקיד.

המנגנון הבודד שנועד למנוע מינויים לא ראויים מבחינת כישורי המועמדים הם תנאי סף שנקבעו בשתי החלטות ממשלה. החלטת ממשלה 3435 מיום 13.4.2008 קבעה כי מועמד כשיר להתמנות כמנכ"ל משרד ממשלתי במידה והוא בעל תואר אקדמי וניסיון של ארבע שנים בתפקידים ניהוליים בכירים במגזר הציבורי או הפרטי. במקרים חריגים, קבעה ההחלטה, ניתן למנות מועמד ללא תואר אקדמי במידה ויש לו ניסיון בתחום עיסוקו של המשרד (שמונה שנים לפחות, כאשר ארבע מהם בתפקידים ניהוליים בכירים) או אם יש לו ניסיון של שתיים עשרה שנים בתחום העיסוק של המשרד.²⁵ בשני המקרים ועדת המינויים צריכה לנמק את החלטתה על אישור המינוי. החלטת ממשלה 86 מיום 10.5.2009 הגמישה אף יותר את תנאי הרף וקבעה כי מועמד יכול להיות בעל "ניסיון מיוחד" בלבד – ללא ציון של תקופת זמן – על-מנת להתמנות למשרד.²⁶ בפועל, מדובר על פתח לווייתור על תנאי הסף לתפקידי מנכ"לים ממשלתיים.

1.4 דמות הנציב

נציב שירות המדינה בישראל משמש כראש נציבות שירות המדינה, ובידיו סמכות ואחריות משמעותית לניהול השירות הציבורי בכל משרדי הממשלה. הנציב ממונה על-ידי הממשלה לכהונה של שש שנים. הנציב שואב את סמכויותיו מחוקים ותקנות שירות המדינה. במסגרת תפקידו, הנציב אחראי על כלל היבטי ההון האנושי בשירות המדינה:

24 בג"ץ 5657/09 התנועה לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל.

25 החלטת ממשלה 3435 (13.4.2008) זמינה [בקישוב](#).

26 החלטת ממשלה 86 (10.5.2009) זמינה [בקישוב](#).

פיקוח וניהול הליכי גיוס ומיון לרבות מינוי בכירים, קידומים ותכנון כוח אדם. לנציב יש גם סמכות לאכוף צעדים משמעותיים, לחקור תלונות ולוודא עמידה בתקנות השירות הציבורי. בנוסף, הנציב אחראי על פיתוח מקצועי והכשרות לעובדי המדינה, כמו גם על חלוקת תמריצים לעובדי מדינה (שכר עידוד). הנציב ממלא תפקיד חיוני בייעוץ לממשלה בנוגע לאסטרטגיות כוח אדם, תוך הבטחת התאמה של השירות הציבורי לעדיפויות הלאומיות. תפקידו הוא אכן יסוד בשמירה על שירות ציבורי מקצועי, מבוסס כישורים ויעיל.

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), הקובע כי הממשלה תמנה את הנציב ועל מינויו לא תחול חובת מכרז. פרט להתייחסות מינימלית זו, החוק לא מספק הנחיות נוספות שנוגעות לאופן מינוי הנציב. לדוגמה: תיאור תפקיד, תנאי סף, או כל סממן פרוצדורלי אחר להליך המינוי. בעקבות כך, היסטורית, מינוי נציבי שירות המדינה בישראל מלמד על הליך המצוי לאורך השנים בסמכות הממשלה ובשליטתה. בעבר, נציבים מונו בהליך שתחילתו בהצעת מועמד מטעם ראש הממשלה, המשכו בבחינת המועמד על-ידי ועדת מינויים שהורכבה אד-הוק מיושב ראש שנבחר על-ידי ראש הממשלה ונציגי ציבור שנבחרו על-ידי הממשלה, וסופו באישור במליאת הממשלה. עד כה, לא הוגדרו תנאי סף או קריטריונים מחייבים בהם צריך לעמוד מועמד ראש הממשלה לתפקיד. אירוע תקדימי ראוי לציון המעיד על מגבלות שיקול דעת הממשלה בקביעת הליך מינוי הנציב נדון בבג"ץ בעניין נץ-צנגוט,²⁷ שם הוצא תחילה צו על-תנאי להחלפת נציגי הציבור שבחרה הממשלה לכהן בוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה. העתירה נמחקה לאחר שהממשלה הסכימה לבחור מחדש את נציגי הציבור והדיון הפך לתיאורטי.

כיום קיימת עמימות ביחס לכללי המינוי של נציב שירות המדינה. בעת כתיבת שורות אלה, טרם נבחר נציב שירות קבוע בשל מחלוקת בסוגיית שאלת מינויו העומדת להכרעת בג"ץ. מבלי להיכנס לפרטי התיק,²⁸ המחלוקת העקרונית נוגעת לשאלת עצמאות הממשלה וראש הממשלה לבחור במועמד מטעם, ומהם הרסנים המקצועיים שצריכים להיות כדי להבטיח מינוי עצמאי ומקצועי.

בהינתן שילוב של היעדר חקיקה המסדירה הליך זה יחד עם מערכת פוליטית מקוטבת והליכי פוליטיזציה מואצים של שירות המדינה, משרת נציב שירות המדינה הופכת לאחרונה לעוד זירת התגוששות בין נבחרי ציבור לבין הדרגים המקצועיים בשירות המדינה.

27 בג"ץ 7455/17 נץ-צנגוט נ' ראש הממשלה (אר"ש, מיום 29.3.2018).

28 בג"ץ 10548-01-25 התנועה לאיכות השלטון נ' ראש הממשלה (אר"ש, מיום 28.1.2025).

מצב עניינים זה פוגע באיכות השירות ובמעמדו הציבורי כגוף ממלכתי. בהיבט זה ישראל עומדת כחריג מובהק ביחס לשאר מדינות ההשוואה, כאשר בכל אחת מהן הליך מינוי הנציב מוגדר בחקיקה וכולל פרוצדורות שנועדו להבטיח מינוי על בסיס כישורים עם רמה משתנה של מעורבות הדרג הנבחר – מהמלצה על מועמד מרשימה סגורה ועד תפקיד מייעץ בלבד.²⁹

1.5 תקנון משרות

לנציבות יש סמכות בלעדית בכל הנוגע לתקנון משרות במשרדים. כמפורט בחוק שירות המדינה (מינויים), כל תקן שהוצע על-ידי שר או מי שהוסמך על-ידו (לרוב, מנכ"ל המשרד) טעון אישור של נציב שירות המדינה, שצריך גם לחתום על מינוי של כל עובד מדינה.³⁰ בנוסף, על-פי התקשי"ר, "תקן של משרד על כל יחידותיו, טעון אישור של נציב שירות המדינה" אשר "מוסמך לאשר הצעת תקן שהוגשה אליו, במלואה או בחלקה, או לא לאשרה כלל".³¹ מכלל הסעיפים האלו עולה כי הליך תקנון משרות ניהן בריכוזיות, כאשר נציב שירות המדינה מוסמך לנהל בפועל את תקנון כוח האדם במשרדי הממשלה. בכך, הופך הנציב והנציבות בכלל, לשותפים פעילים בקביעת מדיניות ההון האנושי במשרדים, לעומת היותו גוף בעל נקודת מבט "ממעוף הציפור" שעוסק באסטרטגיה כלל-מערכתית.

הנוהל הקיים לאישור תקנים מפורט בתקשי"ר והוא כלדהלן: הצעת תקן תוגש על-ידי המשרד לנציב עד לתאריך 15 בספטמבר של השנה שלפני שנת הכספים שההצעה מתייחסת אליה. במידה והנציב לא מאשר חלק מהתקן או את כולו, המשרד יכול לפנות לוועדת השירות בדרישה לאישור הצעת התקן. במידה וגם ועדת השירות לא אישרה את התקן, המשרד יכול להביא את בקשתו לממשלה. אולם, לצורך שינוי תקינה – בין אם גריעה או הוספה של תקנים, ואף שינוי בדרגת המשרה – נדרש אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר.³² כלומר, במקרה בו משרד ממשלתי מעוניין בשינוי תקינה, עליו לפנות קודם כל לאגף התקציבים כדי לקבל אישור לתקצוב המשרות. לאחר-מכן, המשרד פונה לנציבות, וזו בוחנת ומאשרת באופן פרטני כל הצעת שינוי בתקן ובכלל זה כמות המשרות, מתח הדרגות לכל משרה ותיאור התפקיד.

מבט בחקיקה ובסעיפי התקשי"ר בנושא מגלה כי תקנון משרות – היבט מרכזי של ניהול כוח אדם במסגרות ארגוניות כמו משרדי ממשלה – מצוי כמעט לחלוטין מחוץ לתחום

29 ראה חוות דעת מטעם מכון תכלית שהוגשה לדיון בנושא בועדת חוקה, חוק, ומשפט בכנסת בתאריך 1.7.2024. זמינה [בקישור](#).

30 חוק שירות המדינה (מינויים), סעיפים 14, 17.

31 תקנות שירות המדינה, סעיפים 2-04.111.

32 חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, סעיף 11א' (7).

אחריותם של המשרדים, גם במקרים בהם לא נדרשת חריגה מהמסגרת התקציבית הנתונה. בנושא זה כבר קבע דו"ח הרפורמה בהון אנושי בשירות המדינה (דו"ח דיין) כי "סרבול תהליכי" שכזה יוצר "קיבעון במבנה התקן והכבדה על תפקוד המשרדים ויחידות הסמך כארגון חי הנדרש תדיר להתאמת מבנהו למשימותיו ולסביבה שבה הוא פועל ולצורך עמידה במשימותיו".³³ המקרה הישראלי עומד בניגוד מוחלט לשאר מדינות ההשוואה כפי שתפורטנה בהמשך, בהן תקנון משרות נמצא תחת אחריות משרדי ממשלה והיחידות ממשלתיות, ולהם ניתנת הסמכות לנהל את כוח האדם במסגרתם. גופים כמו הנציבות ויחידות במשרד האוצר ממלאים תפקיד רגולטורי ברובו שנועד לוודא כי לא יהיו חריגות מנהלים שנקבעו בנוגע להליכי גיוס ומדיניות תקינה או ממסגרות תקציביות.

1.6 קביעת תנאי העסקה

הנציבות היא המעסיק של עובדי המשרדים הממשלתיים ויחידות הסמך. בשל כך, אחראית הנציבות על תנאי ההעסקה שלהם. אלו מפורטים בתקשי"ר הקובע, בין היתר, את פירוט הזכויות הסוציאליות של עובדים, נהלי העסקת עובד חדש, נהלים לסיום העסקה, פרישה וגמלאות. אולם, הגוף שמייצג את הממשלה במשא ומתן קיבוצי ובהיבטים נוספים של שכר עובדי מדינה הוא אגף התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר.³⁴ סמכותו של משרד האוצר נובעת מחוק יסודות התקציב. לפיו, למשרד האוצר יש את הסמכות לאשר כל הוצאה של כספי ציבור. החוק קובע באופן ספציפי כי סמכות זו תקפה גם לתשלום שכר עובדי ציבור.³⁵ בנוסף, לשר האוצר יש סמכות וטו על כל הסכם שנוגע לשכר בגוף מפקח (קרי, גוף שנתמך מכספים ציבוריים: ממשד ממשלתי ועד חברה עירונית). על-כן, משרד האוצר הוא זה שמרכז בידיו הן את הסמכות לאשר הוצאה תקציבית לרבות שכר והן את הסמכות לקיים דיאלוג עם נציגות עובדי המדינה (ההסתדרות).

בפועל, נוצר מצב לא מיטבי בו למרות שהנציבות היא גוף המטה האחראי על מדיניות ההון האנושי, הסמכויות לקביעת תקציבי השכר ומנגנוני תלויים בתקציב המאושר באגף התקציבים במשרד האוצר ובאישור הסכמי השכר על-ידי הממונה על השכר באוצר.

1.7 אכיפה ומשמעת

הנציבות, כמעסיק של עובדי המדינה, אחראית על ניסוח כללי משמעת לעובדי מדינה, חקירת תלונות, ובמידת הצורך – אכיפת כללים והענשת עובדי מדינה. האגף שאחראי על תחום זה בנציבות הוא אגף המשמעת, אשר אמון על הטמעתם, שמירתם ואכיפתם של ערכי המשמעת וטוהר המידות של עובדי המדינה. בנוסף, קיימת בנציבות יחידה לחקירות

33 דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 198.

34 תקנות שירות המדינה, סעיף 05.1.

35 חוק יסודות התקציב, סעיף 29.

משמעת. היחידה מופקדת על ביצוע חקירות משמעת מכל הסוגים, ביצוע מעקבים ואיסוף מודיעין. יחידת החקירות מייעצת לנציב בכל הנוגע להפעלת שיקול דעתו ולקבלת החלטות בתחומי סמכות פעולתו החוקית.

התוקף החוקי ממנו שואב אגף המשמעת את סמכותו מצוי בחוק שירות המדינה (משמעת). לפיו, לנציב סמכויות רחבות בתחום אכיפת המשמעת בשירות המדינה. סמכויותיו כוללות, בין היתר, מינוי חוקרים לביצוע חקירות בעבירות משמעת, מינוי תובעים המייצגים את המדינה בפני ועדות המשמעת, והגשת תלונות על עבירות משמעת.³⁶ הנציב רשאי להפסיק הליכים משמעתיים במקרים מתאימים ולפקח על פעילות ועדות המשמעת, כולל קבלת עותקי החלטות וחומרי דיון לצורך בחינה. במקרים של החלטות שאינן עומדות בסטנדרטים, הנציב רשאי לערער לבית הדין למשמעת, אשר נמצא תחת אחריותו של הנציב. זהו גוף משפטי פנימי של שירות המדינה, המוסמך לדון בעבירות משמעת של עובדי מדינה, בהתאם לחוק שירות המדינה (משמעת). בית הדין נועד להבטיח שמירה על כללי האתיקה והמשמעת בשירות הציבורי, ולפעול במקרים של הפרת נהלים, עבירות התנהגותיות, או אי-עמידה בדרישות התפקיד. הרכב בית הדין כולל לרוב שופטים ונציגי ציבור, והוא פועל בהתאם לתקנות סדרי הדין שהוגדרו. פסיקותיו כוללות סנקציות משמעתיות – החל מהערות ועד לפיטורים. בנוסף, ישנם כלים מנהליים רבים שנוגעים לכללי התנהגות של עובדי המדינה שמנוסחים ברובם על-ידי הנציבות. ביניהם, כללי האתיקה של עובדי המדינה; הודעות נציב שירות המדינה; וחוזרים ונהלים שמפורסמים על-ידי אגף משמעת בנציבות.

1.8 הכשרה ושיפור ההון האנושי

הנציבות עומדת בראש מערך ההדרכה של שירות המדינה. בעקבות כך, קיים בנציבות אגף בכיר למידה ורווחה ארגונית האמון על פיתוח ההון האנושי. לפי התקשי"ר, הנציבות אחראית על קביעת מדיניות ההדרכה, תכנון ופיקוח על פעולות הדרכה בשירות המדינה, במטרה להבטיח פיתוח מקצועי ושיפור המיומנויות של עובדי המדינה. בנוסף, היא מספקת הנחיות למשרדים, מארגנת הדרכות בין-משרדיות, ומשתפת פעולה עם גופים חיצוניים לתכנון וביצוע תוכניות הדרכה.³⁷ למשרדים יש אחריות אופרטיבית על פעולות ההדרכה, כאשר על כל אחד מן הגופים הממשלתיים להפעיל ועדת הדרכה משרדית, כאשר האחראי להדרכה הוא הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש. אחריות זו כוללת קביעת יעדי הדרכה של המשרד והיחידות שתחתיו, וארגון פעולות הדרכה בהתאם להוראות הנציבות.

36 חוק שירות המדינה (משמעת), סעיפים 26-28.

37 תקנות שירות המדינה, סעיף 51.12.

קנדה

מס' עובדים בשירות הציבורי הפדרלי: 282,568³⁸

אוכלוסייה: 41 מליון

2.1 רקע

נציבות שירות הציבור של קנדה (Public Service Commission of Canada) הוקמה בשנת 1908 במסגרת ה-Civil Service Amendment Act. המטרה מאחורי הקמת הנציבות הייתה ליצור שירות ציבורי מקצועי שאינו נגוע בתופעות – שהיו נפוצות עד אז – של מינוי מקורבים ובעלי תפקידים חסרי כישורים מתאימים.³⁹ עם הקמתה, ערכה הנציבות לראשונה מבחנים אחידים להערכת כישורי מועמדים, והניחה בכך את הבסיס לתהליך גיוס פתוח המבוסס על עיקרון כישורים (merit-based).⁴⁰ בשנת 1967, עם חקיקתו של ה-Public Service Employment Act, הנציבות הוכרה רשמית כסוכנות עצמאית האחראית על גיוס, השמה וניהול השירות הציבורי. בנוסף, החוק עיגן את "עקרון הכישורים". לפיו, כל המינויים חייבים להתבסס על מיומנויות ויכולות הרלוונטיים לתפקיד. בכך הבטיח החוק תהליך גיוס הוגן ומקצועי ללא השפעות פוליטיות או תופעות של פטרנליזם. החוק גם שאף ליצור שירות ציבורי נייטרלי מבחינה פוליטית על-ידי איסור מעורבותם של עובדים בפעילויות פוליטיות שעשויות לערער את יכולתם לשרת באופן בלתי תלוי כל ממשלה. חקיקה זו הייתה בתוקף עד 2003 והוחלפה בחוק בעל אותו שם.

2.2 בסיס משפטי וסמכות

נציבות שירות הציבור של קנדה פועלת תחת ה-Public Service Employment Act 2003. חוק זה מגדיר את הנציבות כגוף עצמאי האחראי לפיקוח על תהליכי הגיוס בשירות הציבורי הפדרלי, כדי להבטיח שהם מבוססים על כישורים, חסרי פניות ונטולי השפעה פוליטית. חוק זה הוא חלק מה-Public Service Modernization Act 2003, שהיווה רפורמה רחבה יותר בשירות הציבורי הקנדי. חקיקה זו הביאה לשינויים מבניים שנועדו ליצור שירות ציבורי גמיש, מקצועי, שממוקד במתן שירותים לציבור. השינויים המשמעותיים היו הגדרה מחדש של עקרון הכישורים, שהפכה את תהליכי הגיוס לגמישים יותר; כינון גופים חדשים לניהול משא ומתן קיבוצי ופיתרון סכסוכי עבודה שנמצאים מחוץ לנציבות; ייסוד בית הספר לשירות הציבורי, שמרכז הכשרות מקצועיות עבור עובדים ומקדם תרבות של למידה בשירות הציבורי; והטמעת מנגנונים משופרים לניהול ביצועים

38 Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2023 to 2024* (2024)
 39 Luc Juillet and Ken Rasmussen, *The Origins of the Public Service Commission: 1867-1918* (University of Ottawa Press, 2008), 30
 40 Juillet and Rasmussen, 30

ואחריותיות באמצעות שינויים בחוק שמחייבים הערכות ביצועים קבועות.⁴¹

החוק הפך את הנציבות לגוף מטה עצמאי ומרכזי בשירות המדינה הקנדי, עם תחומי אחריות וסמכויות רבות. הנציבות מפקחת על תהליכי הגיוס במשרדי ממשלה ובסוכנויות פדרליות, ומבטיחה כי המינויים מתבצעים על בסיס כישורים וללא השפעה פוליטית. לנציבות יש סמכות לבטל מינויים או לתקן טעויות באיוש במידת הצורך. למרות שהנציבות מאצילה סמכויות איוש לראשי מחלקות במשרדי הממשלה, היא שומרת לעצמה את הזכות לפקח ולבטל את ההאצלה במקרה שמתגלות חריגות. הנציבות מגנה על הניטרליות הפוליטית של השירות הציבורי באמצעות פיקוח על פעילות פוליטית של עובדי ציבור ומתן הנחיות לשמירה על אי-משוא פנים. בנוסף, הנציבות מבצעת ביקורות וחקירות של נהלי איוש ובוחרת תלונות על מינויים בלתי הולמים, אפליה או אי-עמידה בכללי האיוש. לנציבות תפקיד מרכזי בקידום גיוון תעסוקתי עבור קבוצות מיעוט, אוכלוסיות ילידיות, נשים ואנשים עם מוגבלויות. כחלק ממנגנוני השקיפות והאחריותיות שלה, הנציבות מדווחת מדי שנה לפרלמנט ומספקת נתונים על מגמות איוש משרות, ממצאי ביקורות וחקירות, והמלצות לשיפור תהליכי הגיוס בשירות הציבורי.

2.3 מאפיינים מבניים

הנציבות פועלת כסוכנות עצמאית לה חובת דיווח לפרלמנט דרך שר ייעודי שממונה על-ידי ראש הממשלה. באופן מסורתי, השר הממונה הוא שר האוצר. מבנה זה מבטיח מצד אחד, אחריותיות מצד הנציבות כלפי הפרלמנט כמייצג של כלל הציבור, תוך שמירה, על עצמאותה בקיום ואכיפה של נהלי גיוס מבוססי כישורים, ומצד שני, עבודה בשיתוף פעולה עם הממשלה לצורך קידום מדיניות. לדוגמה, במידה והממשלה הציבה כמטרה שילוב של קהילות ילידיות, הנציבות תצטרך לפרוט זאת לקווים מנחים בהליכי הגיוס. בראש הנציבות עומד נשיא הנציבות (President of the Public Service Commission), שמקביל לנציב שירות המדינה בישראל. תחתיו מכהנים שני נציבים (Commissioners) במשרה חלקית. תחת הנציבים מכהנים סגני נשיא (Deputies) שאחראים על סקטורים שונים בנציבות ומדווחים ישירות לנשיא. כל סקטור נוגע לתחום אחריות שונה שנמצא בסמכותה של הנציבות. לדוגמה, סקטור פיקוח וחקירות (investigations and oversight) אחראי על ביצוע ביקורות וניתוח נתונים של הליכי גיוס. סקטור מדיניות ותקשורת (and policy communications) אחראי על מדיניות הגיוס של הנציבות ועל הלימתה לצרכים של המשרדים ומדיניות הממשלה.

Public Service Commission of Canada, *The 100 Years of the Public Service Commission of Canada 1908-2008* (Ottawa, Ontario, 2008) 41

2.4 גיוס ומיון

על-פי החוק, הסמכות על גיוס ומיון לשירות הציבורי נתונה לנציבות.⁴² אולם, הנציבות מאצילה סמכות זו – כפי שיש בסמכותה לעשות – לראשי מחלקות (המקבילה של משרד ממשלתי) וסוכנויות פדרליות.⁴³ האצלה זו מהווה מנגנון שהופך את הנציבות לגורם מטה רגולטורי ומאפשרת למחלקות לנהל את תהליכי הגיוס שלהן באופן עצמאי, תוך הבטחת עמידה בעיקרון הכישורים וניטרליות פוליטית. הנציבות קובעת קווים מנחים לקיום הליכי גיוס. אשר מהווים מסגרת בה פועלים המשרדים באופן אוטונומי. לדוגמה, חובת פרסום משרה וחובת הודעה למועמדים שלא עברו לשלב הבא. בנוסף, הנציבות מגדירה תנאים להאצלת סמכות הגיוס באמצעות "מסגרת ההאצלה והאחריות", שמפרטת את תחומי האחריות, הציפיות ומנגנוני הבקרה.⁴⁴ המשרדים והסוכנויות הממשלתיות אחראים על האופרציה של הליכי המיון והגיוס, ועל עמידה בנהלים ובתקנות של הנציבות להליכי גיוס הוגנים. במסגרת ההאצלה, הנציבות מפקחת על המחלקות באמצעות ניטור וביצוע ביקורות, כדי להבטיח עמידה בדרישות החוק והמדיניות. הנציבות רשאית לבטל מינויים שנעשו שלא כהלכה או בניגוד לעקרונות הכישורים, וכן להשעות או לבטל סמכויות שהואצלו במקרה של אי-עמידה בתנאים.⁴⁵ מערכת זו מאזנת בין גמישות המחלקות בגיוס עובדים לבין אחריות מרכזית, ומאפשרת גיוס יעיל ותגובתי תוך שמירה על היושרה וההוגנות בשירות הציבורי.

משרות בכירות בשירות הציבורי הקנדי כפופות להליך שונה מזה של משרות זוטרות ואינן נמצאות תחת המנדט של הנציבות. הליך המינוי למשרות אלו שונה ונכנס תחת קטגוריה של Governor in Council Appointments (משרות המושל במועצה). קרי, אישור המינוי שלהם כפוף לאישור המושל במועצה, ולאחר המלצת ראש הממשלה. תחת הקטגוריה הזו נמצאות, מעבר למנכ"ל וסמנכ"ל משרדים, משרות בוועדות של סוכנויות וחברות ממשלתיות, כולל נציב שירות המדינה הקנדי. לדוגמה, שתי המשרות האחרונות שפורסמו נכון למועד כתיבת נייר זה הן עוזר למנהל הראשי של מועצת החיטה הקנדית (Canadian Grain Commission) ומנהל כללי (Secretary) לרשות שמסייעת לקהילות ילידיות (First Nations Infrastructure Institute). הגוף שאחראי על מינוי בכירים הוא Privy Council Office (משרד המועצה המלכותית; דומה בתפקידו למשרד ראש הממשלה). זהו גוף ממשלתי המשמש כיחידת התמיכה של ראש ממשלת קנדה והקבינט. תפקידו המרכזי הוא להעניק ייעוץ אסטרטגי, ניהולי ומנהלי לראש הממשלה, לשרים

42. Public Service Employment Act, S.C. 2003, c. 22, § 29(1)

43. שם, § 15(1).

44. Public Service Commission of Canada, [Appointment Delegation and Accountability Instrument](#) (2023)

45. Public Service Employment Act 2003, § 15(1)

ולגופים ממשלתיים, תוך סיוע בעיצוב מדיניות והבטחת תפקוד יעיל של הממשלה. ההליך הוא כדלקמן:⁴⁶

- **הקמת ועדת מיון:** מוקמת ועדה להמלצה על מועמדים, הכוללת נציגים ממשרד ראש הממשלה, משרד המועצה המלכותית, משרד השר הרלוונטי והמחלקה האחראית. בהתאם לצרכים או לחוקים, ייתכן שיוספו חברים נוספים, כמו ראש גוף סטטוטורי.
- **קביעת קריטריונים לבחירה:** הוועדה מגדירה קריטריונים לזכאות (כגון השכלה, ניסיון, כישורים ודרישות שפה) בהתבסס על צרכי הארגון ותפקידי המשרה.
- **פרסום:** מפותחת אסטרטגיית גיוס המותאמת למאפייני התפקיד, ומפורסמת הודעה על המשרה שהתפנתה באתרי אינטרנט ובעיתונים, כאשר מתבצעות פעולות פרסום נוספות כדי לעודד מועמדים מתאימים להגיש את מועמדותם.
- **רישום והגשת מועמדות:** מועמדים מגישים מסמכים נדרשים (כגון המלצות וקורות חיים).
- **הערכת מועמדים:** המועמדות נבדקות בהתאם לקריטריונים שנקבעו ומגובשת רשימה מצומצמת של מועמדים מתאימים (shortlist). מועמדים ברשימה זו עשויים לעבור ראיונות, הערכות שפה ובדיקות נוספות כמו בדיקות רקע ואישור פרלמנטרי במקרים מסוימים.
- **זיהוי מועמדים מוכשרים במיוחד:** הוועדה מגישה לשר רשימה של מועמדים מומלצים (לא מצוין מספר), והשר ממליץ למושל במועצה על המינוי. מדובר על שלב פורמלי, שכן בפועל השר בוחר מבין המועמדים שהוצעו לו על-ידי הוועדה.
- **אישור המושל במועצה:** המושל הכללי מאשר את המינוי באמצעות צו במועצה, ומשלים את התהליך.

2.5 דמות הנציב

נשיא נציבות השירות הציבורי של קנדה הוא המנהל הכללי של הנציבות. נושא המשרה זו אחראי על תהליכי איוש המשרות בשירות הציבורי הפדרלי, תוך הבטחה שהמינויים מתבצעים על בסיס כישורים, ושמירה על אי-מעורבות פוליטית של השירות הציבורי. הנשיא מוביל את הנציבות בפיתוח מדיניות הקשורה לתהליכי גיוס ושמירה על ביצועה. במסגרת תפקידו, הנשיא חייב בדיווח שנתי לפרלמנט על מצב תהליכי הגיוס בשירות הציבורי.

46 Privy Council Office, [Governor in Council Appointments](#) (1.2.2021)

הנשיא מתמנה על-ידי המושל במועצה (Governor in Council) לתקופה של עד שבע שנים, עם אפשרות לחידוש המינוי, מה שמבטיח רציפות בהנהגה לצד אחריות כלפי הפרלמנט והציבור. הנציב מתמנה בהליך שכולל מספר שלבים, כאשר רק חלקו מוגדר בחוק, כדלקמן:⁴⁷

- ראש הממשלה ממליץ על מועמד לתפקיד.⁴⁸
- אישור המינוי בשני בתי הנבחרים ברוב רגיל. מינוי המועמד מטעם ראש הממשלה נדרש בקבלת אישור באמצעות הצבעה בסנאט ובבית הנבחרים הקנדי, כדי להבטיח שהמועמד שנבחר זוכה לתמיכה רחבה. האישור ניתן באמצעות רוב רגיל בשני הבתים.
- המינוי מאושר על-ידי ראש הרשות המבצעת (Governor-General), תפקיד סימבולי ברובו שדומה לנשיא המדינה בישראל.

2.6 תקנון משרות

נציבות שירות המדינה הקנדית לא מחזיקה בתפקיד מרכזי בתקנון משרות במשרדים וסוכנויות ממשלתיים. ככלל, ניהול ההון האנושי בשירות הציבורי הקנדי הוא מאמץ משולב בין המשרדים והיחידות השונות, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר. המשרדים בראשות המנהלים הבכירים, מטפלים במשימות משאבי אנוש תפעוליות כמו גיוס ותכנון של כוח האדם, במסגרת סמכויות שהאצילו להן הנציבות ומועצת האוצר (Treasury Board). ככל שזה נוגע לתוספת תקציב, מחלקה שמעוניינת בהוספת משרות או בשדרוג הדרגות של חלק מעובדיה, זקוקה לאישור של משרד האוצר לשם כך.⁴⁹ במידה ומדובר על הוספת משרות, הנציבות מוודאת שהליך הגיוס אליהן יתבצע על-פי הקווים המנחים שהיא קבעה ובהתאם לחוק. מערכת זו מאפשרת למחלקות לנהל את צורכי כוח האדם שלהן תוך יישור קו עם סדרי העדיפויות של השירות הציבורי.

2.7 קביעת תנאי העסקה

הנציבות אינה עוסקת בהיבטי שכר של עובדי המגזר הציבורי. תחום זה נתון כולו תחת אחריות מועצת האוצר. זהו גוף שהוקם מתוקף ה-Financial Administration Act משנת 1985 המורכב מנשיא שממונה על-ידי ראש הממשלה, שר נוסף, וארבעה חברים שממונים על-ידי המושל במועצה (Governor in Council).⁵⁰ המועצה פועלת כמעסיק

47 Public Service Employment Act 2003, § 4.

48 שלב זה של ההליך אינו מעוגן בחוק. אולם, הליך המינוי של הנציב האחרון התקיים באופן הזה. ראה הודעה רשמית של משרד ראש הממשלה הקנדי בנוגע להמלצה על מועמדת לתפקיד הנציבות. זמין [בקישור](#).

49 Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, § 7.

50 (Financial Administration Act 1985, § 5(1).

של עובדי השירות הציבורי ומוסמכת בשל כך על ניהול משא ומתן על הסכמים קיבוציים עם ארגוני העובדים השונים. יחד עם יחידות של משרד האוצר, המועצה מגבשת תקציב מדינה ומפקחת על יישום מדיניות פיסקלית ומדיניות כוח אדם במחלקות הממשלתיות השונות.⁵¹

גוף נוסף שרלוונטי להיבט זה של תנאי העסקה הוא המועצה ליחסי עבודה ותעסוקה (Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board). זהו טריבונל עצמאי שהוקם מתוקף חוק שתפקידו לוודא שההסכמים הקולקטיביים מיושמים בפועל על-ידי הגופים הממשלתיים.⁵² בנוסף, המועצה מהווה כתובת לפתרון סכסוכי עבודה בין מעסיקים – קרי, יחידות ממשלה – ועובדים או ארגוני עובדים. לשם כך, למועצה יש סמכויות נקובות בחוק לערוך חקירות, לזמן עדים, ולקבוע שימועים לעובדים ולנציגים של יחידות ממשלתיות, ולהוציא צווים מחייבים לקיום החלטותיה. לפי דו"ח שנתי של המועצה, בשנת 2023 טופלו 4479 תלונות.⁵³

2.8 אכיפה ומשמעת

לנציבות יש סמכות לערוך ביקורות קבועות על תהליכי הגיוס במחלקות הפדרליות על-מנת להבטיח עמידה בחוק ובתקנות שקבעה הנציבות. הדבר כולל מעקב אחר הטיות או חסמים המשפיעים על אוכלוסיות מוחלשות, וחקירת מקרים של ניצול לרעה של סמכויות, כגון העדפת מקורבים. הנציבות רשאית גם לבטל מינוי במקרים בהם חקירה העלתה ליקויים בהליך עצמו.⁵⁴ בכל הנוגע להפרות משמעת שאינן נוגעות להליכי גיוס, לראשי המחלקות יש סמכות לקבוע תקנות וסטנדרטים שנוגעים, בין היתר, לענישת עובדים לרבות קנסות ופיטורין.⁵⁵

2.9 הכשרה ושיפור ההון האנושי

לנציבות אין נגיעה בפיתוח הון אנושי. המחלקות עצמן זוכות בתחום זה לאוטונומיה יחסית גדולה, כאשר הן נדרשות לעשות שימוש בתקציבים המיועדים לכך לפי הנחיות וקווי מדיניות שנקבעו על-ידי הממשלה.⁵⁶

51. Financial Administration Act 1985, § 11-12
 52. Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board Act, S.C. 2013, c. 40
 53. Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board, *Annual Report 2023-2024* (2024)
 54. Public Service Employment Act, c. 19 § 743
 55. (Financial Administration Act 1985, § 12(1)
 56. (Financial Administration Act 1985, § 12(1)

אוסטרליה

מס' עובדים בשירות הציבורי הפדרלי: 170,332⁵⁷

אוכלוסייה: 27 מליון

3.1 רקע

נציבות שירות הציבור האוסטרלית (Australian Public Service Commission) נוסדה בשנת 1902 בעקבות כינון הממשל הפדרלי של אוסטרליה. במסגרת ה-Commonwealth Public Service Act נוצרה המסגרת החוקית הראשונה לעבודת הנציבות. חוק זה הנהיג את עיקרון הכישורים שעומד עד היום בבסיס של כל מינוי למשרה בשירות הציבורי ויצר את תפקיד הנציב שבאחריותו ניסוח כללים להליכי גיוס ומיון ווידוא של עמידה בהם על-ידי הגופים השונים בשירות הציבורי. בשנת 1922 התרחב התפקיד עם הקמת מועצת שירות הציבור (Public Service Board), שקיבלה סמכות רגולטורית על גיוס, הכשרה ותנאי שירות, במטרה ליצור שירות מקצועי.⁵⁸ לאחר מלחמת העולם השנייה, התרחבות השירות הציבורי הביאה למודרניזציה משמעותית, תוך התאמת ערכיו לשינויים חברתיים שהולידו, בתורם, צרכים משתנים. בשנת 1976, ועדה ממשלתית שמונתה לבחון רפורמות בשירות הציבורי המליצה על ביזור של סמכויות שונות מגופי מטה אל מחלקות ויחידות ממשלתיות, מה שהוביל לשינויים הדרגתיים לאורך שנות ה-80 וה-90.⁵⁹ שינויים אלו כללו מתן אוטונומיה לסוכנויות הביצוע בגיוס וניהול כוח העבודה, עיגון עקרונות של שירות ציבורי מבוסס כישורים, ומיסוד תהליכי מעקב אחר ביצועים.

השינויים הללו מוסדו עם חקיקת ה-Public Service Act בשנת 1999, שהיא עד היום החקיקה המרכזית לפיה פועל השירות הציבורי האוסטרלי. השינויים המשמעותיים בחקיקה זו היו ביזור ניהול כוח האדם ליחידות הממשלתיות והענקת אוטונומיה רבה יותר לראשי סוכנויות בביצוע הליכי גיוס ומיון, כמו גם בתקנון משרות; ניסוח מערכת ערכים וקוד התנהגות לשירות הציבורי במטרה לחזק את המקצועיות והניטרליות הפוליטית; מיסוד של עיקרון הכישורים בהליכי גיוס על-ידי קביעה שכל מינוי ייעשה לאור עיקרון זה; ושימת דגש על ניהול ומעקב ביצועים על-מנת להגביר תפוקות. מעבר לכך, החוק ביטל באופן רשמי את מועצת השירות הציבורי (Public Service Board) אשר ריכזה את השליטה על מדיניות ההעסקה וניהול כוח האדם בשירות הציבורי האוסטרלי והחליף אותה בנציבות השירות הציבורי האוסטרלית. שינוי זה קיפל בתוכו את ביזור ניהול ההון האנושי על-ידי

57 Australian Public Service Commission, *State of the Service Report 2022-23* (2023), 156.
 58 Australian Public Service Commission, *A History in Three Acts: Evolution of the Public Service Act 1999* (2004), 19-21.
 59 שם, עמ' 145.

הענקת אוטונומיה ניהולית ליחידות ממשלתיות בנוגע לגיוס וניהול כוח האדם.⁶⁰

3.2 בסיס משפטי וסמכות

הנציבות האוסטרלית פועלת כיום מתוקף ה-Public Service Act משנת 1999. מטרתו הראשית של החוק הייתה "להקים שירות ציבורי-א-פוליטי, יעיל ואפקטיבי בשירות הממשלה, הפרלמנט והציבור האוסטרלי".⁶¹ לפי חוק זה, תפקידה המרכזי של הנציבות הוא לשמור על סטנדרטים גבוהים של יושרה בשירות הציבורי האוסטרלי שמנחים את כלל פעולותיו. נציב השירות הציבורי האוסטרלי אחראי על חיזוק המקצועיות, היושרה והביצועים של השירות הציבורי האוסטרלי. תפקידיו כוללים טיפוח מנהיגות, מתן ייעוץ לדרג הנבחר בנוגע למדיניות כוח אדם, הבטחת סטנדרטים גבוהים בעבודה של גופי השירות הציבורי, ופיקוח על יישום אסטרטגיות פיתוח וניהול הון אנושי. בנוסף, הנציב אחראי על מעקב ביצועים של יחידות ממשלתיות, מקדם גיוון תעסוקתי ומוודא כי היחידות פועלות לאור ערכי השירות הציבורי בדגש על הליכי גיוס ומיון.⁶²

על-מנת למלא את תפקידו, לנציב סמכויות ייחודיות לחקור הפרות של קוד ההתנהגות על-ידי עובדי השירות הציבורי, כולל ראשי סוכנויות, וכן להמליץ על סנקציות במידת הצורך.⁶³ כמו כן, הנציב מפרסם הנחיות (Commissioner's Directions), שהן הוראות מחייבות מבחינה משפטית, הקובעות סטנדרטים וקווים מנחים בנוגע להעסקה וגיוס בשירות הציבורי.⁶⁴ כדי להבטיח את האחריות של הנציבות, ישנה חובת דיווח לשר האחראי (ראש הממשלה) בצורת דו"ח שנתי שמוצג לפרלמנט אשר סוקר את עמידת המשרדים במדיניות הממשלתית בהיבט של הון אנושי.⁶⁵

3.3 מאפיינים מבניים

הנציבות האוסטרלית היא רשות סטטוטורית פדרלית שנמצאת בתוך משרד ראש הממשלה והקבינט, אולם היא פועלת בתחום אחריותה המוגדר בחוק באופן עצמאי ובנפרד מהממשלה. הנציבות נמצאת תחת שר השירות הציבורי (The Minister for the Public Service), אשר מספק הנחיות כלליות בנוגע למדיניות הממשלתית שעל הנציבות ליישם, אך אינו מתערב בעבודת הנציבות ובתפקידה הרגולטוריים העצמאיים. אלו כוללים ניהול כוח האדם בנציבות, פיקוח על הליכי גיוס ומיון, ופיתוח סגל בכיר. מבנה זה מיועד להבטיח את פעולתה העצמאית של הנציבות ללא מעורבות פוליטית. בנוסף, הנציב ממונה על-ידי

60 שם, עמ' 117.

61 Public Service Act 1999, No. 147, 1999 (Australia), § 3.

62 שם, § 41.

63 שם.

64 שם, § 42.

65 שם, § 44.

המושל הכללי (Governor-General) ולא על-ידי דרג נבחר, מה שמגביר את האוטונומיה ואי-התלות של הנציבות בפעילות הארגון והליך קבלת ההחלטות שלו.

בראש הנציבות עומד נציב השירות הציבורי האוסטרלי, אשר מתווה את האסטרטגיה של הנציבות ומפקח על הביצועים הכוללים של המחלקות השונות בה. תחתיו נמצאים שני עוזרי נציב (First Assistant) וסגני (Deputy) נציב. כל סגן נציב ועוזר נציב אחראי על מספר מחלקות שמאגדות יחד תחום עיסוק של הנציבות. סגני הנציב הם מנהלים בכירים המדווחים ישירות לנציב השירות הציבורי האוסטרלי ומספקים הנהגה אסטרטגית בתחומי אחריות רחבים. לעומתם, עוזרי הנציב הם מנהלים בדרג בינוני האחראים על ניהול הפעילות היומיומית של מחלקות ספציפיות. הם מתמקדים ביישום מדיניות, בניהול צוותים ובהבטחת ביצוע פרויקטים ועמידה בכללים ונהלים בשירות הציבורי, תוך מעורבות בעיקר עם גורמים פנימיים. ההבדל המרכזי ביניהם הוא בסמכויות קבלת ההחלטות. סגני הנציב מעצבים מדיניות ורפורמות, בעוד עוזרי הנציב מתמקדים בביצוע תפעולי. לדוגמה, סגן נציב עשוי לעצב מדיניות גיוון והכלה, בעוד עוזר הנציב מוודא את יישומה בשירות הציבורי.

תרשים 1: נציבות השירות הציבורי האוסטרלית – תרשים ארגוני⁶⁶



66 ראה תרשים ארגוני מלא באתר הנציבות. זמין [בקישור](#).

3.4 גיוס ומיון

החקיקה העיקרית שמסדירה את העסקת עובדי השירות הציבורי היא חוק שירות הציבור שהוזכר לעיל. בנוסף, תקנות שירות הציבור (Public Service Regulations) מספקות הנחיות נוספות בדבר אופן הפעולה של העקרונות המפורטים בחוק ותרומם למציאות. מדובר ברמה מפורטת יותר של פרקטיקות וקווים מנחים, אשר כוללים פרטים על תנאי העסקה, העסקה זמנית, שיקולים בהחלטות על קידום ושימוש במידע אישי. מעבר לכך, הנציבות מפרסמת הנחיות נציב (Commissioner's Directions) שקובעות את הסטנדרטים שמשדרים וסוכנויות ממשלתיות צריכות לעמוד בהם. אלו כוללים הנחיות ספציפיות בנוגע לנושאים כמו פרסום משרות פנויות וקיום הליכי גיוס.

לנציבות ולראשי הסוכנויות (Agency Heads – תפקיד מקביל לסמנכ"ל משרד או ראש סוכנות ממשלתית) תפקידים מובחנים בתהליך גיוס עובדים המוגדרים בחקיקה ובתקנות הנציבות.⁶⁷ חלוקת העבודה היא כדלהלן: הנציבות אחראית על קביעת סטנדרטים ונהלים להליכי גיוס והמחלקות השונות אחראיות על ביצוע של הליכי גיוס בפועל שעומדים בכללים האלו. חלוקה זו נובעת מהיותה של הנציבות גוף מטה בעל ראייה אסטרטגית כלל-מערכתית שמטרתו המרכזית היא הבטחת מינויים מבוססי-כישורים ככלי לשמירה על מקצועיות השירות הציבורי.⁶⁸ בעוד הנציבות מספקת את הקווים המנחים, ראשי הסוכנויות מיישמים את תהליכי הגיוס בהתאם לכללים אלו, ועל-מנת לענות על הצרכים הייחודיים של סוכנויותיהם. בנוסף, ראשי הסוכנויות מוסמכים למנות עובדים למשרות קבועות או זמניות, לסווג תפקידים בהתאם לסיווג של הנציבות. כמו כן, יש להם סמכויות להשעות או לסיים העסקה במקרים של הפרות משמעת או חוסר התאמה לתפקיד.⁶⁹

מינוי בכירים

תהליך המינוי של מזכירי משרדים (Secretary of Departments – תפקיד מקביל למנכ"ל משרד ממשלתי) וראשי סוכנויות מוסדר בחקיקה. מזכירי משרדים מתמנים על-ידי המושל הכללי בהמלצת ראש הממשלה.⁷⁰ לעומת זאת, ראשי סוכנויות מתמנים על-ידי השר האחראי.⁷¹ על אף שתהליכי המינוי כוללים שיקול דעת פוליטי, הם צריכים לעמוד בעקרון הכשירות המוגדר בחוק, המבטיח שהמועמדים ייבחרו על סמך כישוריהם והתאמתם לתפקיד. התהליך הוא כדלהלן:

67 בשירות הציבורי האוסטרלי, משרדים (departments) הם גופים האחראים על יישום מדיניות הממשלה בתחומים רחבים, כמו משרד ההגנה או משרד האוצר. סוכנויות (agencies) הם גופים מתמחים בתוך המשרדים האלו, שמטפלים במשימות בתחום מסוים או מעניקות שירותים ספציפיים. לדוגמה, תחת משרד האוצר נמצאת רשות המיסים.

68 Public Service Act 1999, § 10A

69 Public Service Regulations 2023 (Australia), § 14–15, 22

70 Public Service Act 1999, § 58

71 Public Service Act 1999, § 67

- תחילה מזוהה **משרה פנויה**, כאשר ראש הסוכנות (מנכ"ל משרד) מגדיר את דרישות התפקיד ואת הקריטריונים החיוניים לבחירה.
- **המשרה מתפרסמת** בפלטפורמות הרשמיות ומועמדים יכולים להגיש את מועמדותם. **מוקמת ועדת בחירה אד-הוק** בהרכב שנקבע על-ידי ראש הסוכנות או המחלקה הרלוונטית. מינוי בכירים מחייב בחוק שהנציב או בא כוחו יהיה חבר בוועדה ושההליך עצמו יהיה מאושר על-ידי הנציב או בא כוחו.⁷² מעבר לכך, ישנן המלצות של הנציבות להרכב הוועדה שכוללות בין היתר שמירה על שוויון מגדרי והכללה של חברי ועדה מחוץ לסוכנות הרלוונטית.
- הוועדה **מזמינה מועמדים מתאימים לראיונות ומבחני הערכה** ומעבירה את המלצותיה לבעל התפקיד שלו סמכות המינוי – ראש הסוכנות, השר, או ראש הממשלה.
- **המלצות הוועדה** יכולות להיות בצורה של רשימה או מאגר (pool/list merit) מהם בוחר בעל הסמכות.⁷³ ההבדל המרכזי נטוע בעובדה שרשימה יוצרת דירוג של המועמדים ובשל כך, יש ציפייה כנורמה פוליטית לבחור במועמד הראשון. מאגר, לעומת זאת, מכיל שמות של מועמדים מתאימים ללא דירוג, מה שמשאיר שיקול דעת רחב יותר לסמכות הממנה.

3.5 דמות הנציב

הנציב עומד בראש הנציבות והוא ראש הסוכנות שלה האחראי על תפקודה השוטף. תחומי האחריות המרכזיים של הנציב כוללים פיקוח על מדיניות העסקה, הבטחת עמידה בערכי השירות הציבורי האוסטרלי, וייעוץ לממשלה בנוגע לרפורמות. בנוסף, לנציב תפקיד משמעותי בתהליכי גיוס בכירים, ביצוע ביקורות ודיווח לפרלמנט על ביצועי השירות הציבורי. הנציב מפרסם הנחיות (Commissioner's Directions) מחייבות אשר מספקות קווים מנחים לסוכנויות ממשלתיות בנושאי גיוס עובדים, ניהול ביצועים והתנהגות במקום העבודה. בנוסף, הנציב תומך בפיתוח הון אנושי באמצעות תוכניות כמו האקדמיה לשירות הציבורי האוסטרלי (APS Academy) שנמצאת תחתיו ומקדם גיוון תעסוקתי (לדוגמה, של אוכלוסיות ילידיות ונשים).

נציב שירות הציבור האוסטרלי מתמנה באמצעות הליך מכרזי המוגדר בחוק, וכולל מספר

Australian Public Service Commission, *Australian Public Service Commissioner's Directions* 72 2022, No. 3 of 2022, 39; Australian Public Service Commission, *Recruitment in the Australian Public Service*, 12

Australian Public Service Commission, *Creating, Using and Sharing Merit Lists* (5.5.2021) 73

שלבים מרכזיים:

- **פרסום מכרז:** מתבצע הליך בחירה מבוסס כישורים, במסגרתו מתפרסם המכרז, מתקבלות בקשות, והפונים מוערכים על-פי כישוריהם, ניסיונם והתאמתם לתפקיד.
- **דיונים בוועדה:** למרות שחלק זה אינו קבוע בחוק, הליך המינוי של הנציב כפוף לעקרונות המינויים בשירות הציבורי שצריכים להיות מבוססי-כישורים ומונעים משיקולים מקצועיים בלבד. המינוי האחרון נעשה על-ידי ועדה שעמדה בראשה התובעת הכללית.⁷⁴
- **בחירת ראש הממשלה:** ההמלצה מועברת לראש הממשלה, אשר אם מסכים עם ההמלצה, מעביר אותה למושל הכללי. המינוי הפורמאלי נעשה על-ידי המושל הכללי של אוסטרליה, בהתאם להמלצת ראש הממשלה.

3.6 תקנון משרות

הנציבות ממלאת תפקיד של ארגון מטה בעל ראייה אסטרטגית בכל הנוגע למדיניות כוח אדם בשירות הציבורי. ביטוי לכך הוא האחריות של הנציבות ביישום מדיניות ממשלתית שנוגעת לשירות הציבורי. מדיניות זו יכולה לכלול, בין היתר, הקפאת גיוסים או הגדלתם, קיצוץ בכוח אדם במשרדים השונים, והטמעת כישורים טכנולוגיים. תוך כך, למשרדים ולמנכ"לי המשרדים יש אוטונומיה בניהול התקינה בארגונים שלהם. סמכות זו הוקנתה להם בחוק, שקובע כי הם (המנכ"לים) מחזיקים בכל הזכויות, החובות, והסמכויות, שנוגעות לניהול המחלקות שלהם מתוקף היותם המעסיק של העובדים. זה כולל שינוי באופי המשרה, הגדרת תפקיד, היקף המשרה, ואף השכר – כל אלו בתנאים מסוימים ובכפוף להנחיות הנציבות והקוד האתי של השירות הציבורי, כמו גם לחקיקה שנוגעת ליחסי עבודה (לדוגמה, ה-Fair Work Act 2009).⁷⁵

3.7 קביעת תנאי העסקה

הנציבות ממלאת תפקיד אסטרטגי בתהליך המשא ומתן הקיבוצי. הנציבות קובעת את מדיניות המשא ומתן של הממשלה, המגדירה את המסגרת להעלאות שכר ולתנאי העסקה. הנציבות מבטיחה שהמשא ומתן במשרדים השונים יותאם למדיניות זו ומספקת הנחיות למשרדים לגבי שיטות עבודה מומלצות בניהול משא ומתן. בנוסף, הנציבות מפקחת על עקביות ועמידה בהסכמים בשירות הציבורי האוסטרלי, תוך וידוא שהם עומדים בסדרי העדיפויות של הממשלה ובמגבלות הפיסקליות. מארג הסמכויות נקבע בחקיקה ובתקנות נציבות. ה-Public Service Act מעניק לנציבות סמכות לפקח על

⁷⁴ ראה פרסום רשמי של משרד ראש הממשלה האוסטרלי בנוגע להמלצת ראש הממשלה על מועמד למינוי לתפקיד הנציב. זמין [בקישור](#).

⁷⁵ Public Service Act 1999, § 23-26.

סטנדרטים של העסקה בשירות הציבורי; ה-Fair Work Act משנת 2009 קובע סטנדרטים למשא ומתן קיבוצי ולזכויות עובדים; וה-Public Sector Workplace Relations Policy שנכתב על-ידי הנציבות מתווה הנחיות ספציפיות לשכר ולמשא ומתן בשירות הציבור, לרבות התפקידים שתוארו.

תהליך המשא ומתן הקיבוצי בשירות הציבורי האוסטרלי כולל מספר שלבים מובנים. הוא מתחיל עם פיתוח מדיניות שכר כלל-מערכתית על-ידי הנציבות. לדוגמה, ב-2023 נקבעה תקרת עלייה שנתית בשכר של 3% כדי להתמודד עם יעד האינפלציה תוך שמירה על תחרותיות השכר.⁷⁶ בשלב זה, משרד האוצר אחראי על אישור מדיניות השכר ועל התאמתה לתקציב הפדרלי ולמטרות המדיניות של הממשלה. בשלב הבא, משרדים מקיימים משא ומתן בין האיגודים למשרדים על תנאי העסקת עובדים לרבות שכר. לאחר שהצדדים מגיעים להסכמות, גוף נוסף בשם נציבות העבודה ההוגנת (Fair Work Commission)⁷⁷ בוחנת את ההסכם כדי לוודא שהוא עומד בדרישות החוק והקווים המנחים שקבעו הנציבות ומשרד האוצר. במידה ואושר ההסכם, הוא הופך למחייב מבחינה משפטית. אם התעוררו מחלוקות בלתי-ניתנות לגישור, נציבות העבודה ההוגנת משמשת כגורם מתווך בין הצדדים. הליך רב-שלבי זה נועד להבטיח מתן משקל למגוון שיקולים – אחדות בתנאי העסקה ושכר, אחריות פיסקלית, סדר עדיפויות ממשלתי, וייצוגיות העובדים – תוך מתן מענה לצרכים הייחודיים של כל משרד.

3.8 אכיפה ומשמעת

נושאי משמעת מוסדרים בחוק שירות הציבור משנת 1999. האחריות מתחלקת בין הנציבות, המחלקות השונות, ונציב ההגנה על עיקרון הכשירות (Merit Protection) (MPC-Commissioner). האחרון הוא גוף עצמאי שהוקם במסגרת חוק שירות המדינה משנת 1999, ותפקידו המרכזי הוא להבטיח כי החלטות בנושאי תעסוקה בשירות המדינה מתקבלות באופן הוגן, שקוף ועל בסיס כשירות. ה-MPC בוחן החלטות בנוגע להפרות קוד ההתנהגות, סנקציות משמעתיות, וקידומים, ומספק מנגנון לערעורים עבור עובדים הסבורים כי נעשה להם עוול. בנוסף, הוא עורך חקירות בלתי תלויות ומספק ייעוץ אתי למחלקות, במטרה לשמור על יושרה ואובייקטיביות בשירות הציבורי. החוק מגדיר קוד התנהגות הקובע סטנדרטים אתיים המצופים מעובדי השירות הציבורי הכוללים, בין היתר, יושרה ואי-משוא פנים.⁷⁸ המחלקות השונות אחראיות לחקירת הפרות של קוד

⁷⁶ Australian Public Service Commission, [APS Remuneration Data](#) (7.8.2024).

⁷⁷ נציבות העבודה ההוגנת היא הגוף הלאומי האחראי על יחסי עבודה באוסטרליה. זהו טריבוטל עצמאי שהוקם מתוקף חוק ב-2009, שעיסוקו הוא יחסי עבודה בשירות הציבורי. גוף זה הוא בעלת סמכות ואחריות להסדיר ולא כוף הוראות הנוגעות לשכר מינימום ולתנאי העסקה, משא ומתן קיבוצי, ופתרון סכסוכים וסיום העסקה.

⁷⁸ Public Service Act 1999, § 13.

ההתנהגות כפי שמתואר בחוק, המספק סמכות לראשי המחלקות להטיל על עובדים עונשים וסנקציות כמו אזהרות רשמיות, הפחתת שכר או סיום העסקה. הנציבות ממלאת תפקיד רגולטורי שבא לידי ביטוי בכך שהיא מספקת הנחיות למחלקות ומוודאת שמירה על קוד ההתנהגות.⁷⁹ נציב ההגנה על עקרון הכשירות מספק מנגנוני ערעור לעובדים המבקשים לערער על החלטות הנוגעות להפרות משמעת. באמצעות ערעורים וחקירות עצמאיות, הוא מבטיח הוגנות פרוצדורלית ושמירה על עקרונות הכשירות, מחזק את האמון והשקיפות בתהליכי המשמעת.

בעוד ששני הנציבים פועלים באופן עצמאי, נציב ההגנה על עקרון הכשירות נתמך על-ידי צוות העובדים של נציבות שירות המדינה. סידור זה מקדם שיתוף פעולה וחלוקת משאבים בין שני הגופים. נציב שירות המדינה האוסטרלי מתמקד בהובלה אסטרטגית ובפיתוח מדיניות עבור שירות המדינה, בעוד נציב ההגנה על עקרון הכשירות מבטיח כי מדיניות זו מיושמת באופן הוגן ברמת הפרט באמצעות חקירות ובדיקות. שיתוף הפעולה בין שני הנציבים מסייע לשמור על שירות ציבורי מאוזן ויעיל על-ידי קידום עקרונות המבוססים על כשירות ומתן מענה לפניות העובדים.

3.9 פיתוח והכשרה של הון אנושי

הנציבות והסוכנויות השונות חולקות אחריות על הכשרה ופיתוח הון אנושי. הנציבות מספקת הנהגה אסטרטגית, מפתחת מסגרות ותוכניות כלל-מערכתיות כמו "האקדמיה של השירות הציבורי" ותוכנית פיתוח מנהיגות לבכירים.⁸⁰ הסוכנויות, לעומת זאת, אחראיות ליישום התוכניות הללו בהתאם לצרכים התפעוליים שלהן, כולל הכשרה טכנית, הדרכות מקצועיות ושדרוג מיומנויות ספציפיות לתפקידים. ראשי הסוכנויות מקצים משאבים, מוודאים שהתוכניות תואמות את מטרות הארגון ותומכים בתכנון כוח אדם.

79 שם, § 15.

80 שם, § 10A.

אירלנד

מס' עובדים בשירות הציבורי: ⁸¹49,897

אוכלוסייה: 5.38 מליון

4.1 רקע

נציבות שירות המדינה האירית הוקמה בשנת 1924, לאחר הקמת המדינה שנתיים לפני-כן, בשנת 1922. הנציבות הוקמה מכוח חוק הסדרת השירות הציבורי משנת 1924 (Civil Service Regulation Act 1924). בדומה למדינות ההשוואה האחרות, המטרה מאחורי הקמת הנציבות הייתה ליצור מערכת גיוס המבוססת על כישורים ומצוינות לשירות הציבורי האירי, כך שהמינויים יתבצעו על בסיס מבחנים תחרותיים במקום פטרונות פוליטית. חוק זה היווה את אחד ההישגים המשמעותיים של הממשלה האירית בימיה הראשונים וביטא את מחויבותה ליצירת שירות ציבורי מקצועי ובלתי תלוי בנאמנות פוליטית.⁸² בשנת 1956 חוקק חוק נציבי השירות הציבורי (Civil Service Commissioners Act 1956) שהחליף את החקיקה משנת 1924 וחזק עוד יותר את סמכות הנציבות באישור מינויים וקידומים על-ידי קביעת תקנות המסדירות מבחנים תחרותיים שבאחריות הנציבות.⁸³ הרפורמה המשמעותית ביותר התרחשה בשנת 2004 עם חקיקת חוק ניהול השירות הציבורי (גיוס ומינויים) (Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act) (2004). במסגרת חקיקה זו, פורקה נציבות השירות הציבורי והוקמו שני גופים חדשים: נציבות המינויים בשירות הציבורי (Commission for Public Service Appointments - CPISA) והשירות למינויים ציבוריים (Public Appointments Service - PAS). סמכויות כל אחד מהגופים ידונו להלן.

בנוסף לשינוי המבני, החוק משנת 2004 הרחיב את עקרונות הגיוס מבוססי הכישורים כך שיחולו גם על רשויות מקומיות, שירותי בריאות וכוחות המשטרה, תוך הטמעת נהלים (Codes of Practice) על-מנת להבטיח תהליכי גיוס שקופים והוגנים. רפורמה זו סימנה מעבר ממערכת המתמקדת בשירות המדינה (Civil Service) למערכת רחבה יותר של המגזר הציבורי כולו, ותרמה למודרניזציה של הגיוס בשירות הציבורי האירי ולשיפור מנגנוני האחריות והיעילות. לראייה, מידת האמון של האירים בשירות הציבורי גבוהה

81 נתונים רשמיים של המשרד להוצאות ציבוריות וליישום הרפורמה באירלנד. זמין [בקישור](#).

82 Martin Maguire, "From State-Destruction to State-Building: The Civil Service in Revolutionary Ireland," *Irish Political Studies* 39, no. 2 (2024): 320–43.

83 Michelle Millar and David McKevitt, "The Irish Civil Service System," in *Civil Service Systems in Western Europe*, ed. Albertus J. G. M. Bekke and Hans A. G. M. Bekke (Elgar, 2003), 36–57.

משמעותית (68%) מהמוצע ב-OECD (50%).⁸⁴

4.2 בסיס משפטי וסמכות

הבסיס החוקי שלפיו פועלים ה-CPSA וה-PAS מעוגן בחוק ניהול השירות הציבורי (גיוס ומינויים) משנת 2004.⁸⁵ במקביל להקמת הגופים האלו, במסגרת חוק זה פורקו הגופים הנציבותיים שהיו קיימים עד אז. אלו הפכו עם השנים למסורבלים ועתירי בירוקרטיה פנימית. חלוקת העבודה בין הגופים הללו בכל מה שנוגע לסמכויות ותחומי אחריות נציבותיים ממחישה את הייחודיות של המקרה האירי. ה-CPSA הוא גוף מטה רגולטורי עצמאי, שתפקידו לפקח על תהליכי הגיוס במגזר הציבורי, לקבוע סטנדרטים להתנהלות ולערך ביקורות על עמידת הגופים המפוקחים בהוראותיו.⁸⁶ מטרת פעילותה היא להבטיח שהגיוסים בכל יחידות הממשל ייעשו באופן הוגן ושוויוני, בהתאם לעיקרון הכישורים ובשוויוניות ושקיפות. בשונה ממנו, ה-PAS הוא גוף ביצוע שמתפקד כסוכנות הגיוס הלאומית שלה האחריות האופרטיבית לביצוע הליכי גיוס ומיון. זו כוללת פרסום מכרזים, בניית הליכי מיון וגיוס מותאמים לתפקידים בדרגות ומאפיינים שונים, וייעוץ למחלקות הממשלתיות בנוגע לקיום הליכי מיון בתחומם. ה-PAS מחויב על-פי חוק לפעול לפי הנחיות ה-CPSA.⁸⁷

4.3 מאפיינים מבניים

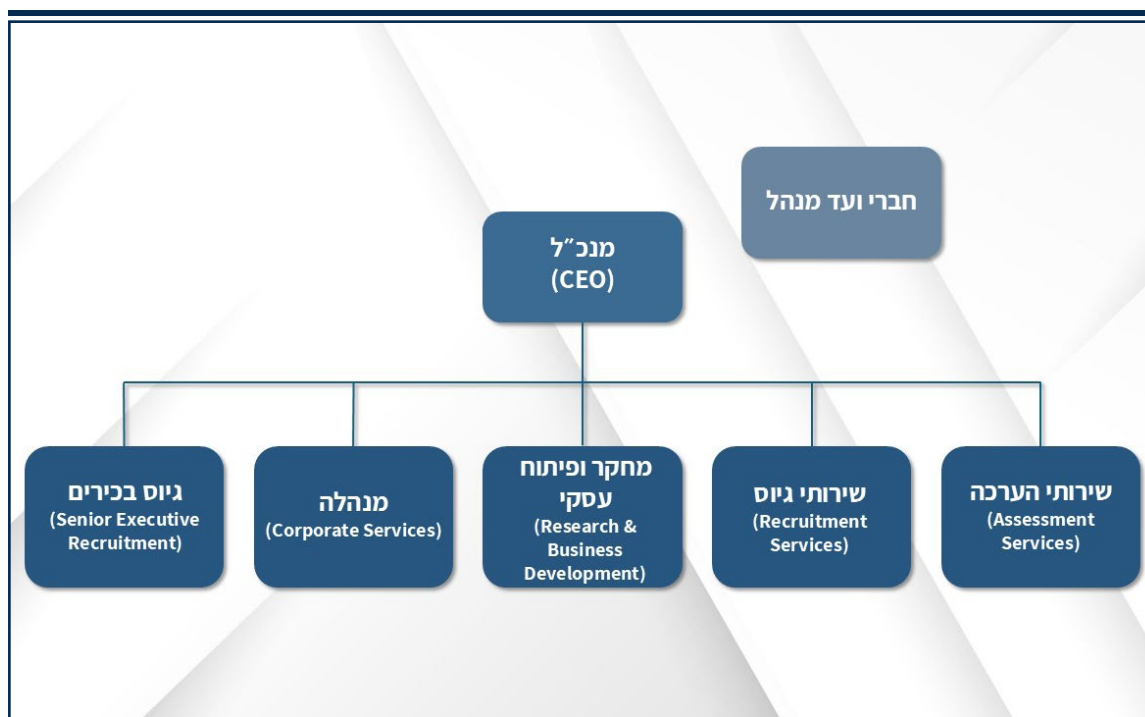
ה-CPSA וה-PAS פועלים כגופים סטטוטוריים עצמאיים אשר סמכויותיהם ותחומי אחריותם מעוגנים בחקיקה. אולם, הם נמצאים תחת האחריות האדמיניסטרטיבית הכללית של משרד ההוצאות הציבוריות, ביצוע תכנית הפיתוח הלאומית והרפורמות.⁸⁸ למרות זאת, אין זו עדות לכפיפות פוליטית למשרד, אלא לעובדה כי הפעילויות של שני הגופים מתואמות עם היעדים של המשרד כמייצג של הממשלה. שני הארגונים ניחנים במבנה שונה שמשקף את אופי פעילותם. ה-CPSA משמש כגוף מטה רגולטורי ועל-כן הוא מורכב מוועדה (Board) שלה סמכויות "נציבותיות" כמו קביעת האסטרטגיה הארגונית, ניסוח כללים מנחים לגיוס, והנפקת רישיונות גיוס (על כך בהמשך).

ה-PAS הוא ארגון גדול יותר עם מבנה ארגוני מורכב יותר (ראו תרשים 2 להלן). מטרתו של מבנה ארגוני זה הוא לתמוך בתפקיד המרכזי של PAS בביצוע הליכי גיוס ומיון

84 (29.6.2024) [OECD, Government at a Glance 2023: Ireland](#)
 85 *Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act 2004*, No. 33 of 2004
 86 *(Ireland)*, § 43, 44, 52
 87 שם, § 13
 88 שם, § 34
 88 Department of Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform

לכלל השירות הציבורי.⁸⁹ בראש הארגון נמצא מנכ"ל שאחראי על הובלת האסטרטגיה הארגונית, תיאום תהליכי גיוס וניהול כולל של משאבי הארגון. תחת המנכ"ל מכהנים מנהלים של כלל המחלקות בארגון שמרכיבים את צוות הניהול הבכיר (Senior Management Team), ותפקידם להבטיח את תפקוד היחידות הארגוניות בצורה יעילה ותואמת את היעדים האסטרטגיים של הארגון. מעבר ליחידות מטה ארגוניות כמו חשבונות ודוברות, ישנן יחידות מקצועיות שנוגעות להיבטים שונים של הליכי הגיוס. יחידת שירותי גיוס ובחירה (Recruitment and Selection Services Unit - RSSU) אחראית על ביצוע תהליכי גיוס ומיונים עבור גופים ציבוריים, כולל ניהול מכרזים ותמיכה מקצועית ואדמיניסטרטיבית בוועדת המינויים הבכירים (Top Level Appointments Committee - TLAC). יחידת שירותי הערכה (Assessment Services Unit - ASU) מתכננת ומבצעת תהליכי הערכה לגיוס, כולל מבחנים וראיונות. יחידת ההעברה (Redeployment Unit) מתאמת את תהליכי העברת עובדים במסגרת תוכניות ההעברה בשירות הציבורי. בנוסף, מועצת המנהלים (Board of Directors) של ה-PAS פועלת כגוף מפקח ומייעץ, ומוודאת שהארגון עומד ביעדיו האסטרטגיים תוך שמירה על שקיפות, יעילות ואיכות השירותים.

תרשים 2: מבנה ארגוני SAP



89 ראה מדריך שמתאר את הכללים והתפקידים של הארגון, זמין [בקישור](#).

4.4 גיוס ומיון

כפי שנכתב לעיל, מהתבוננות על כלל מדינות ההשוואה כולל ישראל, אירלנד היא מקרה חריג מבחינה מבנית. במקום גוף אחד שמוגדר כ- "נציבות", בשירות הציבורי האירי ישנם שני גופים שמחלקים ביניהם את הסמכויות השונות – בעיקר אלו שנוגעות לגיוס ומינויים (ראה טבלה 1). PAS משמש כסוכנות הגיוס המרכזית של השירות הציבורי באירלנד. הארגון אחראי על ביצוע בפועל של גיוסים באמצעות מכרזים פתוחים ובחירת מועמדים על בסיס כישורים למגוון ארגונים במגזר הציבורי, כולל השירות הציבורי, רשויות מקומיות, שירותי בריאות וסוכנויות ממשלתיות.

CPSA נועד לפקח על הליכי הגיוס במגזר הציבורי ולהבטיח שהם יתבצעו בהתאם לעקרונות של הוגנות, שקיפות ובחירה על בסיס כישורים כפי שבאים לידי ביטוי בחוק. CPSA קובע קווים מנחים ונהלים לביצוע הליכי גיוס על-מנת להבטיח שכל המועמדים יזכו ליחס חסר פניות ושמיוניים יתבצעו על בסיס כישורים וניסיון. בנוסף, ל-CPSA יש אחריות לוודא שלא מתקיימות חריגות מנהלים אלו. לשם כך, ל-CPSA יש סמכות לבצע ביקורות על הליכי גיוס ולנקוט בפעולות ענישה (שלילת מינוי לדוגמה) במידה ומתגלים ליקויים. בהקשר הזה, CPSA גם אחראי על טיפול בתלונות של מועמדים הסבורים כי עקרונות הגיוס הופרו. כל אלו נועדו להבטיח שערכי השירות הציבורי של יושרה, אי-משוא פנים ומקצועיות נשמרים בכל המינויים.

בשורה התחתונה, ישנה חלוקת עבודה ברורה בין שני הארגונים, הגם שלשניהם יש סמכויות ותחומי אחריות שיכולים להיות מוגדרים כ"נציבותיים". CPSA הוא גוף מטה רגולטורי שתפקידו המרכזי הוא להבטיח שהליכי הגיוס והמיון מתקיימים בהתאם לחוק. PAS הוא ארגון ביצועי בעל אחריות אופרטיבית על הליכי גיוס ומיון.

למרות קיומו של PAS כגוף שאחראי על ביצוע של הליכי גיוס ומיון, בשירות הציבורי האירי ישנה מערכת של רישיונות גיוס אשר מאפשרת למשרדים ויחידות להחזיק בסמכויות מסוימות בהליכי גיוס ומיון במסגרתם. רישיון גיוס מהווה אסמכתא חוקית שמוענקת לגוף ציבורי או משרד ממשלתי, ומהווה את הסמכות לנהל ולהוציא אל הפועל הליכי גיוס ומיון למשרות פנויות בו. יש לציין שמדובר בסמכות לערוך הליכי גיוס ומיון בלבד – ולא לנהל את כח האדם בהיבט של תקינה או דרגות של משרות. במהותה, מערכת זו מהווה מנגנון האצלה של הסמכות לבצע בפועל הליכי מיון וגיוס אל משרדים ממשלתיים ועד סוכנויות כמו רשות המיסים או מבקר המדינה.

הסמכות לחלק רישיונות גיוס נתונה בידי ה-CPSA, והיא בעצם הגוף שמעניק לגופים ציבוריים את היכולת החוקית לגייס עובדים. רישיונות גיוס אלו יכולים להיות כלליים – כלומר, לכל המשרות והתפקידים שמתפנים – או ייעודיים (לתפקידים ספציפיים בעלי חשיבות עליונה לעבודת הגוף הציבורי, לדוגמה).⁹⁰ על-מנת לקבל רישיון גיוס, גוף ציבורי צריך לפנות אל ה-CPSA באופן רשמי. בפנייה עליו לנמק את הסיבות לבקשת הרישיון ולצרף הוכחות לכך שיש ביכולתו – הן מבחינת כוח אדם והן מבחינת ידע ארגוני – לבצע באופן אוטונומי הליכי גיוס ומיון. ברגע שגוף ציבורי קיבל רישיון, הוא נתפס כאחראי על ביצוע הליכי הגיוס והמיון. אולם, רישיונות אלו מחייבים עמידה בקווים המנחים שקבעה ה-CSPA, המגדירים בין היתר נהלי פרסום מכרז, שלבי מיון, וסטנדרטים של שקיפות ושוויון. במקביל, ה-CPSA מבצעת ביקורות על הגופים המחזיקים ברישיונות כדי לוודא שאין חריגה מהסטנדרטים, כאשר הפרתם עלולה להוביל לסנקציות ואף לשלילת רישיון.

טבלה 1: חלוקת עבודה בין PAS ו-CPSA

תחום	השירות למינויים ציבוריים (PAS)	נציבות המינויים בשירות הציבורי (CPSA)
ייעוד	גוף מרכזי לניהול תהליכי גיוס במגזר הציבורי	גוף רגולטורי ומפקח על תהליכי גיוס במגזר הציבורי
תפקוד עיקרי	מנהל ומבצע תהליכי גיוס לתפקידים במגזר הציבורי	מפקח על תהליכי גיוס ומבטיח עמידה בעקרונות המבוססים על כישורים ומצוינות
תחומי אחריות	- ניהול תהליכי גיוס פתוחים ותחרותיים. - מתן שירותי גיוס מקצועיים למשרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים. - ניהול פלטפורמות הגשת מועמדות אונליין וביצוע ראיונות ומבחנים.	- פרסום קווים מנחים וסטנדרטים להליכי גיוס - פיקוח על עמידה בתקנות הגיוס - חקירת תלונות על הפרות בתהליכי גיוס - דיווח על תהליכי גיוס במגזר הציבורי
סמכויות אכיפה	ללא סמכויות אכיפה (מתמקד בביצוע ולא באכיפה)	יכול לחקור אי-עמידה בתקני גיוס ולפרסם המלצות או מסקנות

90 לפי הדו"ח השנתי של ה-CPSA, ניתנו ל-53 גופים ציבוריים רישיונות גיוס: 49 כלליים ו-4 ספציפיים. ראה: Office of the Commission for Public Service Commission, *Annual Report 2023*, 11.

מדווח ישירות לפרלמנט	פועל במסגרת חוק ניהול השירות הציבורי (גיוס ומינויים) 2004, אך אינו מדווח ישירות לפרלמנט, אלא לשר האחראי	אחריות
פועל באופן עצמאי אך משתף פעולה עם משרדי ממשלה רלוונטיים	תחת פיקוחו של השר להוצאות ציבוריות, מימוש תכנית הפיתוח הלאומית ורפורמה	כפיפות מיניסטריאלית
קביעת נהלים לביצוע הליכי מינון וגיוס ביצוע ביקורות על תהליכי גיוס בגופים ציבוריים. טיפול בערעורים הקשורים להחלטות גיוס	ניהול קמפיינים ארציים לתפקידים בשירות ציבורי ניהול פורטל הגיוס המקוון ביצוע הליכי מינון וגיוס	פעילויות לדוגמה

מינויי בכירים

הגוף שאחראי על מינון וגיוס למשרות הבכירות (מנכ"לים, סמנכ"לים) הוא הוועדה למינויים בכירים (Top level) Appointment Committee. ועדה זו הוקמה על-ידי הממשלה האירית בשנת 1984 תחת משרד ראש הממשלה, וכיום היא פועלת בכפיפות לשר להוצאות ציבוריות.⁹¹ הקמתה יצרה, לראשונה, הליך פתוח ותחרותי למינוי מועמדים לתפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי האירי. הוועדה החליפה מערכת שפעלה מאז ייסוד המדינה, שבה מינויים לתפקידים בכירים התבצעו על-ידי שרים או הממשלה, בדרך כלל על-פי המלצות של בכירים בשירות, עם דגש משמעותי על ותק. הוועדה פועלת מתוקף רישיון גיוס ולכן גיוס בכירים שנעשה על ידה חייב לעמוד בהנחיות שנקבעו על-ידי ה-CPSA. אולם, הוועדה אחראית על קביעת פרוצדורות ונהלי עבודה מיוחדים למינוי בכירים שתחת המנדט שלה.⁹²

ה-TLAC מורכבת משישה עשר חברים, הכוללים תשעה חברים חיצוניים, שאחד מהם

91 Joseph F. Zimmerman, "The Changing Roles of the Irish Department Secretary," *Public Administration Review* (1997), 534–42.

92 Donal de Buitléir, Jenny Smyth, and Andrews Bryan, *Review of Senior Public Service Recruitment and Pay Determination Processes* (2023).

משמש כיו"ר הוועדה, ושבעה חברים פנימיים מקרב פקידי ציבור בכירים בדרגת מזכיר כללי.⁹³ נקודה חשובה בהקשר הזה היא שכלל החברים בוועדה ממונים על-ידי ראש הממשלה האירי בעקבות המלצת השר להוצאות ציבוריות ולאחר הסכמת הממשלה. החברים הפנימיים מספקים תובנות על תפעול שירות המדינה ועל סדרי העדיפויות שלו. חברי הוועדה החיצוניים מכהנים למשך שלוש שנים ומקבלים מענק שנתי, בעוד שחברים פנימיים משתתפים כחלק מתפקידם בשירות המדינה בוועדה ללא תשלום נוסף. הרכב זה של הוועדה נועד לשקף פרספקטיבות מגוונות.

תפקידה של TLAC הוא להמליץ על מועמדים מתאימים לאחר הליך תחרותי שכולל ראיונות ומבחנים, בעוד שהמינויים עצמם מבוצעים על-ידי שרים והממשלה, כמפורט בטבלה.⁹⁴ שלבי ההכנה המוקדמים, שמבוצעים על-ידי PAS והיחידה המגייסת, כוללים הגדרת דרישות תפקיד וסינון ראשוני. לאחר-מכן, PAS מבצעת הערכות ראשוניות שלאחריהן ה-TLAC מקיימת ראיונות עם מועמדים שעברו את המבחנים. ה-TLAC מעבירה את המלצותיה לשר בצורה של מועמד או מאגר מועמדים מתאימים לתפקיד. בשלב האחרון, השר בוחר את למנות את אחד המועמדים מתוך הרשימה שהועברה לו. כך מובטחים עקרונות של מקצועיות וביזור כוח המינוי לתפקידים בכירים תחת השיטה האירית.

93 החברים הפנימיים כוללים את המזכיר הכללי לממשלה ואת המזכיר הכללי של מחלקת ההוצאות הציבוריות, הביצוע הלאומי והרפורמה, אשר משמשים בתפקידם כחברים בוועדה.

94 בדו"חות השנתיים של ה-TLAC בין השנים 2020-2023 צוין כי כל המלצות הוועדה התקבלו.

טבלה 2:

הליכי מינוי של משרות בכירות בשירות המדינה האירי עם חלוקת תפקידים

שלב	גוף אחראי	תיאור הפעולות
שלב ההכנה המוקדמת	PAS	- הגדרת דרישות התפקיד: PAS והיחידה המגייסת מגדירים את תיאור התפקיד, הכישורים הנדרשים והיכולות הנדרשות - פרסום משרה: PAS מפרסם את המשרה כדי למשוך מועמדים מתאימים
הגשת מועמדות וסינון ראשוני	PAS	- בדיקת מועמדות: בחינה של ההגשות כדי לוודא עמידה בדרישות ובקריטריונים של המשרה - סינון ראשוני: בחירת מועמדים שעומדים בדרישות להמשך תהליך ההערכה
הערכה	PAS - מבצע הערכות ראשוניות; TLAC - אחראית על ראיונות סופיים לתפקידים בכירים	- הערכות ראשוניות: PAS מבצע מבחנים פסיכומטריים והערכות מנהיגות כדי להעריך את יכולות המועמדים - ראיונות סופיים: TLAC עורך ראיונות מובנים למועמדים לתפקידים בכירים, ומעריך אותם לפי היכולות הנדרשות
המלצה והחלטה	TLAC ממליצה על מועמדים; השרים או הממשלה מקבלים את ההחלטה הסופית	- המלצה: TLAC מגיש מועמד מועדף או רשימה מדורגת לשר הממונה - אישור סופי: השר או הממשלה מאשרים את המינוי
מינוי	השר הממונה או הממשלה משלימים את תהליך המינוי הרשמי	מינוי רשמי: הרשות הממנה מוציאה מכתב מינוי רשמי ומודיעה על ההחלטה באופן פומבי

4.5 דמות הנציב

בדומה למבנה הארגוני המיוחד, כך גם בכל הנוגע לתפקיד הנציב, המקרה האירי שונה מיתר מדינות ההשוואה, לרבות ישראל. לשני הארגונים הנציבותיים – PAS ו-CPSA – אין בעל תפקיד אחד שעומד בראשם, אלא ועד מנהל (Board) שאמון על תכנון של תפקידי הארגונים ופיקוח על ביצועיהם. בשני המקרים, הוועד מורכב מחברים וחברות שאופן מינויים ומקור סמכותם שונים זה מזה ונועדו להבטיח קבלת החלטות מקצועית שמבוססת על פרספקטיבות שונות.

הוועד של ה-CPSA מורכב מחמישה חברים לפחות. כמפורט בטבלה 3 להלן, חברי הוועד ממלאים את תפקידם ב-CPSA מתוקף תפקידיהם הקיימים בשירות הציבורי (ex-officio). התפקידים שמרכיבים את ועד ה-CPSA הם יו"ר בית הנבחרים האירי (ממונה על-ידי חברי בית הנבחרים); מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל במשרד האוצר (בעלי תפקידים שנבחרו על-ידי השר האחראי לאחר הליך תחרותי); יו"ר הוועדה לסטנדרטים במגזר הציבורי (גוף שאמון על האתיקה של נבחרים ציבוריים) (ממונה ע"י הנשיא); נציב תלונות הציבור (ממונה ע"י הנשיא).⁹⁵

בדומה לכך, גם ל-PAS אין ראש ארגון אחד, אלא מנכ"ל שממונה על-ידי השר האחראי הוועד מנהל (Board). מנכ"ל ה-PAS אחראי על ניהולו השוטף של הארגון ועל הכנת התוכנית האסטרטגית של הארגון ואישורה מול הוועד המנהל והשר האחראי. המנכ"ל מספק דיווחים שוטפים והמלצות לוועד, ומוודא שהיא מעודכנת בנוגע לנושאים מרכזיים ולעניינים כספיים של הארגון. הוועד מורכב מיו"ר, מנכ"ל ה-PAS, ושבעה חברים נוספים שכל אחד מהם ממונה לתקופה של שלוש שנים. יו"ר הוועד והחברים האחרים ממונים על-ידי השר האחראי לאחר היועצות עם שרים אחרים הנקובים בחוק, לרבות שר המשפטים.⁹⁶ בעת מינוי חברי ועד, על השר להבטיח שלפחות שניים יהיו בעלי ניסיון או ידע בשירות המדינה או בשירות הציבורי ולפחות שניים הם בעלי מומחיות בניהול משאבי אנוש וגיוס כוח אדם מחוץ לשירות הציבורי. הוועד אחראי לפיקוח על והכוונה של פעילות הארגון. תפקידיו המרכזיים כוללים אישור תוכניות אסטרטגיות ויעדים שמוצעים על-ידי המנכ"ל, כדי להבטיח שהם תואמים את מטרות הארגון ואת צרכי השירות הציבורי. בנוסף, הוועד מייעץ לשיפור תהליכי הגיוס ושירותים אחרים. הוועד אחראי גם על פרסום הדו"ח השנתי של הארגון, הכולל מידע על פעילותו, ביצועיו ומצבו הכספי. כמו כן, הוועד פועל בשיתוף פעולה עם שרים רלוונטיים להבטחת יעילות תהליכי הגיוס בשירות הציבורי.

95 Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act 2004, § 14
96 שם, § 36.

טבלה 3: חברי הוועד המנהל של CPSA - (נכון לפברואר 2025)

שם	בעל תפקיד	תהליך מינוי/מקור סמכות
שון פירגהל (Seán Ó arghaíl)	יו"ר הבית התחתון (מקביל ליו"ר הכנסת)	נבחר על-ידי חברי הבית התחתון (Dail) מבין חברי הבית בתחילת המושב
ג'ון קאלין	מנכ"ל משרד ראש הממשלה	מתמנה על-ידי הממשלה, לאחר הליך תחרותי ופתוח
דיוויד מולוני	מנכ"ל המשרד להוצאות ציבוריות	מתמנה על-ידי הממשלה, לאחר הליך תחרותי ופתוח
גארט שיהאן	יו"ר הוועדה לסטנדרטים במגזר הציבורי	מתמנה בהליך קבוע בחוק על-ידי הנשיא
גר דירינג (Ger Deering)	נציב קבילות הציבור	מתמנה על-ידי הנשיא בהמלצת שני בתי הנבחרים

4.6 תקנון משרות

ל-PAS ול-CPSA אין תפקיד בתקנון משרות. בנושא זה קיימת חלוקת עבודה בין המשרד להוצאות ציבוריות והמחלקות הממשלתיות השונות. במקור, משרד זה היה מחלקה במשרד האוצר האירי, אך הופרד בשנת 2011 על-מנת לאפשר פיקוח ממוקד יותר על הוצאות ציבוריות ולמען יישום יעיל של הרפורמה בשירות הציבורי שהונהגה אחרי המשבר הפיננסי בשנת 2008. במסגרת חקיקה מאותה שנה, סמכויות רבות שנוגעות לניהול השירות הציבורי לרבות הון אנושי, תנאי העסקה, ושכר, עברו ממשרד האוצר למשרד להוצאות ציבוריות.⁹⁷ המשרד אחראי על הקצאת משאבים לכלל משרדי הממשלה והסקטורים השונים, ובפרט על קביעת מספר התקנים לבעלי התפקידים השונים. לצד זה, תפקיד מרכזי שלו הוא הכנת התקציב השנתי של המשרדים הממשלתיים בשיתוף עם משרד האוצר, תוך הבטחת התאמה בין הוצאות הממשלה לעדיפויות הכלכליות והגעה ליעדי יציבות כלכלית. שיתוף פעולה זה נועד להבטיח שהתקציב מתאים ליעדים הממשלתיים ולמסגרת הפיסקלית הצפויה.

בעוד המשרד ממלא תפקיד של גוף מטה, ליחידות הממשלתיות יש אוטונומיה לפעול במסגרת התקציבית ובכפוף למדיניות הממשלתית שגיבש המשרד להוצאת ציבוריות.

97 § 9 (Ireland), No. 10 of 2011 (Amendment) Act, Ministers and Secretaries.

סמכות זו מעוגנת בחקיקה, והיא כוללת מתן אחריות למנהלי היחידות בתכנון והוצאה לפועל של מדיניות כוח אדם פנים-מחלקתית.⁹⁸ חלוקת עבודה זו בין המשרד להוצאות ציבוריות לבין היחידות יוצרת מערכת שמעצימה את היחידות ומאפשרת להם גמישות רבה יותר כמענה על צרכים ומשימות משתנות, תוך שימור מנגנוני פיקוח.

4.7 קביעת תנאי העסקה

אף אחד מהגופים שחולקים את תחומי האחריות של הנציבות לא עוסק בהסכמי שכר או בהיבטים תקציביים של משרדי הממשלה וסוכנויות אחרות. משנת 2011, הגוף המרכזי שאחראי על היבטים שונים של תנאי העסקה הוא המשרד להוצאות ציבוריות, לאחר שאלו הועברו ממשרד האוצר. השר מוסמך לקבוע את גובה השכר, ההטבות, ותנאי הפנסיה (superannuation) של עובדי המדינה.⁹⁹ מעבר לכך, המשרד מייצג את הממשלה במשא ומתן קולקטיבי מול איגודי עובדים של עובדי השירות הציבורי.

4.8 אכיפה ומשמעת

ל-CPSA יש סמכות לבצע חקירות במקרים בהם יש חשד לחריגה מהסטנדרטים שנקבעו להליכי המיון. ישנה אפשרות להגיש תלונה רשמית או לא רשמית ל-CPSA על-ידי מועמדים שמרגישים שמעוניינים בכך, כאשר יש ל-CPSA סמכויות לחקור את המקרה ואף להטיל סנקציות על הארגון שביצע את הליך המיון הלא-תקין – מפסילת מינוי ועד לשלילת רישיון הגיוס של הארגון.

4.9 פיתוח והכשרת הון אנושי

לאף אחד מהארגונים אין נגיעה ישירה לנושא של פיתוח הון אנושי בשירות הציבורי. ניתן לומר של-CPSA יש תפקיד עקיף, שנובע מתחומי האחריות של הארגון: קביעת ואכיפת סטנדרטים לגיוס המדגישים כישורים, יכולות ומקצועיות. על-ידי טיפוח תרבות של מצוינות בתהליכי הגיוס, ה-CPSA תומכת באופן עקיף במטרות הרחבות יותר של פיתוח ולמידה, במטרה להבטיח כוח עבודה מיומן ומוכשר בשירות הציבורי. למרות שאין התייחסות ישירה בחוק לגוף האחראי על פיתוח והכשרת הון אנושי, ב-Code of Practice שפרסם ה-CPSA נכתב כי הקוד משמש "כבסיס עקרוני...שממנו גופים ציבוריים יוכלו לגבש נהלים פנימיים משלהם לגיוס ובחירה" אשר כולל, בין היתר, קידום עובדים.¹⁰⁰ אגף משאבי האנוש של שירות המדינה¹⁰¹ אחראי על פיתוח והכשרת ההון האנושי בשירות הציבורי, וכן על פיתוח ויישום מגוון רחב של תחומי מדיניות משאבי אנוש. האגף מתכנן את צרכי כוח האדם

98 Public Service Management Act, No. 27 of 1997 (Ireland), § 4,9

99 Ministers and Secretaries (Amendment) Act 2011, § 9

100 Commission for Public Service Appointments, *Code of Practice for Appointment to*

Positions in the Civil and Public Service (Dublin: 2022), 3

The Civil Service HR Division 101

העתידיים, מפקח על פיתוח והעברת תוכניות הכשרה ותוכניות לפיתוח יכולות מנהיגות עבור נושאי משרה בכירים בשירות המדינה. בנוסף, האגף עוסק בתחומי משמעת של עובדים ומנהל מערכות של ניהול ביצועים כדי לסייע לייעול עבודת השירות הציבורי.¹⁰²

ניו זילנד

מס' עובדים: 63,537¹⁰³

אוכלוסייה: 5.2 מליון

5.1 רקע

נציבות השירות הציבורי של ניו זילנד (Public Service Commission) הוקמה ב-1912 תחת ה-Public Service Act במטרה להבטיח שירות ציבורי, מקצועי וניטרלי פוליטית, החף משחיתות ומשיקולים פוליטיים. עד אז, השירות הציבורי הניו זילנדי היה בעל אופי פוליטי, כאשר לנבחר ציבור היו סמכויות נרחבות במינויים, קידומים, ושכר עובדים. הנציבות, שהוקמה כגוף עצמאי במטרה להילחם בפטרונות הפוליטית, התמקדה בתחילת דרכה ביצירת אחידות בהליכי מינון וגיוס, משכורות ומשמעת.¹⁰⁴ תחת ה-State Services Act 1962, הנציבות הפכה לגוף בעל אחריות רחבה יותר, המנהל וקובע מדיניות כלל-מערכתית בנוגע להליכי גיוס ומינון ומינויים בשירות הציבורי. החוק שינה את מבנה הנציבות – מנציב אחד למועצה בת ארבעה חברים – ויצר גם את משרד שירות המדינה (State Services Sector Act בשנת 1988, התרחש שינוי נוסף בתפקיד הנציבות. רפורמות משמעותיות ברוח גישת "הניהול הציבורי החדש" העניקו למנכ"ל משרדי הממשלה אוטונומיה רבה יותר, תוך צמצום תפקידי הנציבות לפיתוח סגל בכיר, מעקב אחר ביצועים של היחידות ושמירה על ערכי השירות הציבורי.¹⁰⁵

102 ראה תיאור זה באתר הרשמי של המחלקה. זמין [בקישור](#).

103 לפי נתונים רשמיים של הנציבות לשנת 2024. זמינים [בקישור](#).

104 R.C. Mascarenhas, "The New Zealand Public Service: National Identity and International Reform," in *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, ed. John Halligan (Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2004), 115–16.

105 Grant Duncan and Jeff Chapman, "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model," *Australian Journal of Public Administration* 69, no. 3 (2010): 301–13; June Pallot, "New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase," *International Public Management Journal* 1, no. 1 (1998): 1–18.

חקיקתו של ה-Public Service Act 2020 סימנה היפוך נוסף של המגמה. חוק זה חיזק את תפקידה של הנציבות כגוף מטה מרכזי בשירות הציבורי. כיום, הנציבות אחראית על קידום ערכי השירות הציבורי – יושרה, שוויוניות, גיוון תעסוקתי וכו'. הנציבות אחראית אף על שמירת הניטרליות הפוליטית של הניהול הציבורי, קביעת אסטרטגיה כלל-מערכתית לפיתוח כוח אדם, ניהול ושיתוף פעולה בין סוכנויות השירות הציבורי. עיקר תחומי אחריותה של הנציבות הם הובלת השירות הציבורי ופיקוח על תפקודו, תוך שמירה על סטנדרטים של יושרה ואחריותיות. באמצעות קביעת סטנדרטים של יושרה והתנהגות ותכנון לטווח ארוך, הנציבות מבטיחה שהשירות הציבורי יישאר מקצועי. הנציבות ממנה ובוחנת מנכ"לים במחלקות השונות, מקדמת פיתוח מנהיגות וניהול בכיר, ומספקת ייעוץ להכשרה ופיתוח קריירה לעובדים. בנוסף, הנציבות עורכת ביקורות ביצועים בסוכנויות, מעניקה ייעוץ מדיניות לשיפור היעילות, ומקדמת מדיניות של גיוון תעסוקתי.

5.2 בסיס משפטי וסמכות

הנציבות פועלת מכוח Public Service Act 2020, המספק מסגרת משפטית כוללת לתחומי אחריותה ולסמכויותיה. חקיקה זו מגדירה את אחריות הנציבות כגוף מטה במגזר הציבורי. לנציבות יש סמכות להבטיח שהמגזר הציבורי של ניו זילנד יישאר ניטרלי פוליטית, יוציא לפועל את מדיניות הממשלה ביעילות, ויפעל על-פי עקרונות השירות הציבורי שנקבעו בחוק.¹⁰⁶ לשם כך, הוקנו לנציבות סמכויות בלתי תלויות בניהול כוח האדם, תכנון מדיניות כלל-מערכתית, הבטחת עמידה בסטנדרטים של אתיקה, יושרה ומקצועיות בשירות הציבורי. הנציבות אחראית על ניסוח קווים מנחים לקיום הליכי גיוס ומיון וגיבוש אסטרטגיה כלל-מערכתית בנוגע להון האנושי בשירות הציבורי. בנוסף, הנציבות בעלת סמכויות חקירה ואכיפה של הפרות וחריגות שהתבצעו על-ידי גופים ציבוריים בכל הנוגע להליכי גיוס ומיון. סמכות ייחודית שהוענקה לנציבות הניו זילנדית נוגעת למינוי מנכ"לי משרדי ממשלה. הנציבות היא הגוף שמנהל את ההליך המרכזי למינוי וגם הגוף שבסופו של דבר בוחר את המועמד וממנה אותו. סמכות זו ואחרות הופכות את הנציבות הניו זילנדית לגוף מרכזי – "שחקן וטו" – בשירות הציבורי.

5.3 מאפיינים מבניים

הנציבות הניו זילנדית היא גוף בעל סמכויות ריכוזיות יותר ממדינות ההשוואה האחרות. מעבר להליכי גיוס ומיון, היא מחזיקה בסמכויות רבות העוסקות בין היתר בפיתוח הון אנושי ומשמעת. סמכויות אלו הופכות את הנציבות לגוף מרכזי במארג השירות הציבורי בניו זילנד. אחת מהסיבות המרכזיות לכך היא שעל-פי חוק, הנציבות פועלת כגוף עצמאי מבחינת סמכותה התפעולית וקבלת ההחלטות שלה במינוי מנכ"לי משרדים.¹⁰⁷

106 Public Service Act, No. 40 of 2020 (New Zealand), § 43-44.

107 שם, § 44, 45.

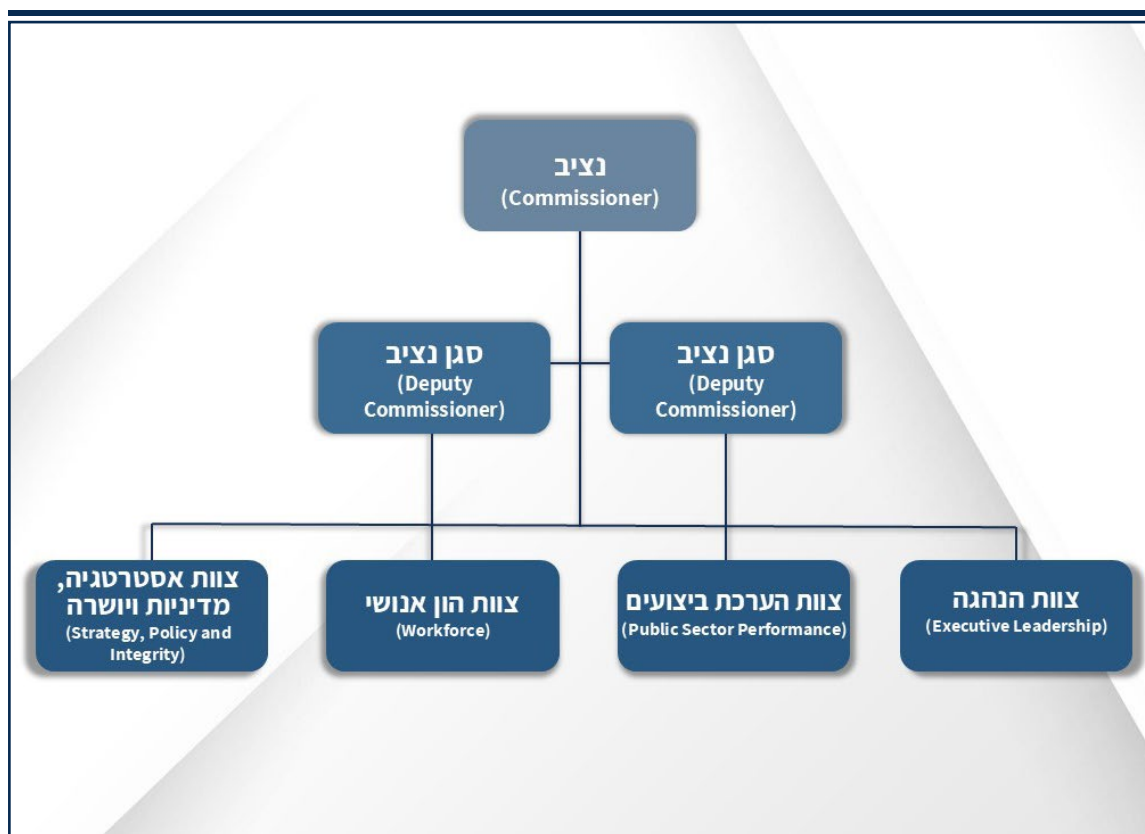
לצד זאת, לנציבות ישנה חובה למתן דין-וחשבון לממשלה על פעולותיה. הביטוי המרכזי לכך הוא חובה החלה בחוק על הגשת דו"ח שנתי על פעילות הנציבות לשר האחראי אשר בתורו מגיש אותו לפרלמנט.¹⁰⁸ הנציבות אינה כפופה למשרד ממשלתי ספציפי; היא פועלת כגוף עצמאי המדווח ישירות לראש הממשלה או לשר האחראי על שירות הציבור (לרוב שר האוצר). השר מבטיח כי הנציבות מתואמת עם סדרי העדיפויות הרחבים של הממשלה, אך אינו מתערב בעצמאותה התפעולית, ובכך שומר על האובייקטיביות שלה ויכולתה לשרת את הציבור בצורה אפקטיבית.

מבנה הנציבות בנוי זילנד משקף את ההיררכיה בארגון כמו גם את תחומי האחריות הרבים שלו (ראו תרשים 3 להלן). בראש הנציבות עומד הנציב אשר אחראי על ביצועי השירות הציבורי והבטחת עמידת היחידות השונות בערכים שנקבעו בחוק. הנציב נתמך על-ידי שני סגני נציב, המסייעים בביצוע תפקידי הנציבות. הנציבות מחולקת למספר צוותים ייעודיים, כאשר כל צוות מתמקד בשיפור תחום מסוים בשירות הציבורי. לדוגמה, צוות Workforce אחראי על תקנון משרות תוך התאמה של גודל היחידות בשירות הציבורי ליעדים שקבעה הממשלה. צוות אסטרטגיה, מדיניות, ויושרה (Integrity Strategy, Policy, and) אחראי על פיתוח מדיניות מבוססת מחקר בשירות הציבורי, ושמירה על הקוד האתי של השירות הציבורי. כל צוות פועל בשיתוף פעולה עם המקבילים אליו – בין היתר דרך צוות ההנהגה (Executive Leadership Team), בו חברים כל ראשי הצוותים, הנציב וסגניו – כדי לקדם שירות ציבורי בעל ביצועים גבוהים. מבנה זה מאפשר לנציבות למלא את תפקידה בחיזוק יכולות השירות הציבורי ולהבטיח שמנהיגי השירות הציבורי והסוכנויות יעמדו בציפיות של הציבור והדרג הנבחר.¹⁰⁹

108 שם, § 14.

109 ראה את המבנה הארגוני באתר הנציבות. זמין [בקישור](#).

תרשים 3: נציבות שירות המדינה בניו זילנד



5.4 גיוס ומיון

תפקיד מרכזי של הנציבות הוא פיקוח וקביעת כללים הנוגעים להליכי מינוי וגיוס לשירות הציבורי. תכלית הסמכות היא להבטיח שהמינויים לתפקידים בשירות הציבורי מבוססים על כישורים ואינם מושפעים כלל מהתערבות פוליטית.¹¹⁰ בהתאם לחוק, הנציבות אחראית לוודא – באמצעות פרסום כללים מנחים וסמכויות חקירה – שמתקיימים הליכי גיוס פתוחים, הוגנים ותחרותיים בכל המשרדים. בהקשר הזה, החוק מגדיר את תפקידי משרדי הממשלה בגיוס עובדים, תוך איזון בין עצמאות תפעולית לבין פיקוח של נציבות שירות המדינה. המשרדים פועלים באופן עצמאי בניהול תהליכי הגיוס, כולל פרסום משרות, סינון מועמדים ועריכת ראיונות, בתנאי שהם פועלים בהתאם לעקרונות המבוססים על כישורים כפי שמוגדרים בחוק. עם זאת, כאשר מדובר על אחידות תהליכי הגיוס עם

110 החוק קובע כי סמכויות מנכ"ל המשרד בכל הנוגע למינויים הוא חף מהתערבות פוליטית. להלן לשון החוק: When making decisions about individual employees (including the appointment, promotion, demotion, transfer, disciplining, or the cessation...the chief executive of the department is not responsible to the appropriate Minister and must act independently (Public Service Act 2020, § 54(1).

מדיניות רוחבית בשירות המדינה – כגון קידום גיוון ושוויון או יישום יוזמות אסטרטגיות לניידות בכוח האדם – המשרדים מחויבים לשתף פעולה עם הנחיות הנציבות ולפעול בהתאם להן. מבנה זה מאפשר גמישות תפקודית במשרדים תוך שמירה על עקביות והתאמה לערכי השירות הציבורי.

מינוי בכירים

אופן המינוי למשרות בכירות בשירות המדינה חריג בניו זילנד ביחס למדינות ההשוואה לרבות ישראל. הנציבות ממלאת את תפקידה כגוף מטה רגולטורי בכל הנוגע למינויים של הנהגת המשרדים הממשלתיים – סמנכ"לים וראשי אגפים (Deputies). מי שאחראי על ההיבט התפעולי של הליכי המיון והגיוס, קרי ביצוע שלהם בפועל, הוא היחידות המגייסות, או ליתר דיוק, מנהלי היחידות הללו. החוק מקנה למנהלים את הסמכות לעצב את הנהגת המשרד – כחלק מסמכות ניהולית כוללת על כח האדם – לפי שיקול דעתם, ובכפוף להנחיות הנציבות בנושא ולעקרונות של כישורים שקבועים בחוק.¹¹¹

יחד עם זאת, לנציבות יש תפקיד מכריע במינויים של מנכ"לי משרדים ומשרות בכירות אחרות במגזר הציבורי, לרבות מפקד צבא ניו זילנד, מפקד המשטרה, וראש רשות המיסים.¹¹² לדוגמה, הליכי המינוי של ראש רשות המיסים ומפקד הצבא נוהלו על-ידי הנציבות: לאחר המכרז, סגן נציב עמד בראש הוועדה שסיימה, ראייתה, והמליצה על מועמדים לדרג הנבחר.¹¹³

אם כך, בהיבט של סמכויות הנציבות בהליכי גיוס ומיון ישנה דואליות מובנית. מחד, הנציבות בניו זילנד היא גוף ריכוזי שנהנה מעצמאות מוחלטת בכל הנוגע למינוי מנכ"לי משרדים ומשרות בכירות נוספות בשירות הציבורי (על כך בהמשך). מאידך, הנציבות ממלאת תפקיד של גוף מטה בכל הנוגע למינויים של משרות ניהוליות בתוך המשרדים והיחידות הממשלתיות. בעוד שהליכי הגיוס למשרות אלו כפופים לקווים המנחים של הנציבות, ליחידות ולעומדים בראשן (מנכ"לי משרדים) ישנה אחריות אופרטיבית עליהם. קרי, הם מוציאים אותם לפועל ויש להם שיקול דעת רחב בנוגע לעיצוב ההליך ובחירת מועמדים.

הליך המינוי של מנכ"לים (Chief Executives) נתון בסמכותה הבלעדית של הנציבות.¹¹⁴ על-פי חוק, לדרג הנבחר – השר הרלוונטי וראש הממשלה – אין סמכות ממשית על הליך

111 Public Service Act 2020, § 54

112 New Zealand Government, *Cabinet Manual* (2023), §. 3.34

113 ראה את שתי הודעות הנציבות על המכרזים לתפקיד [מפקד צבא ניו-זילנד](#) וראש ראשות המיסים, הכוללות תיאור התפקיד והליך המינוי.

114 Public Service Act 2020, Schedule 7

המינוי. על הנציב, כיו"ר ועדת הבחירה, ישנה חובה קבועה בחוק להיוועץ בשר הרלוונטי על-מנת להבין האם יש שיקולים ענייניים שהם מבקשים לתעדף בבחירת מנכ"ל. לדוגמה, במידה והשר מעוניין לקדם דיגיטציה בשירותים שבמשרדו, יציין את העדפתו למועמד בעל רקע טכנולוגי.

הליך שכזה נועד להבטיח שהמינוי יתבסס על מניעים מקצועיים, תוך מתן השפעה מינימלית לכל שיקולים לא-ענייניים. בנוסף, הסמכות על פיטורי מנכ"ל משרדים נתונה גם היא בידי הנציבות, בכפוף לאישור של המושל במועצה.¹¹⁵ שלבי ההליך הם כדלקמן:¹¹⁶

- **הודעה על משרה פנויה:** כאשר יש משרה פנויה או משרה שצפויה להתפנות לתפקיד מנכ"ל של משרד או סוכנות ממשלתית, על הנציב להודיע על כך לשר המתאים ולהזמין אותו להעלות שיקולים רלוונטיים לתהליך המינוי. על הנציב לפרסם את המשרה הפנויה באופן שיאפשר למועמדים מתאימים להגיש מועמדות.
- **הקמת ועדת מינוי:** תפקיד הוועדה הוא לבחון מועמדים לתפקיד בהיוועצות עם גורמים נוספים לפי שיקול דעת יו"ר הוועדה, ולקיים דיונים לבחירת המועמד עליו תמליץ הוועדה לשר. לכל משרה פנויה מוקמת ועדה שכוללת שלושה חברים: יו"ר הוועדה הוא הנציב או סגן הנציב, ושני חברים הם סגן הנציב או עובד אחר בנציבות, ואדם אחד או יותר הממונים על-ידי הנציב בהתייעצות עם השרים הרלוונטיים. במקרה של משרה פנויה בסוכנות ממשלתית (Departmental Agency), הוועדה תכלול גם את מנכ"ל המשרד הרלוונטי.
- **המלצה לשר:** לאחר הדיון, יו"ר הוועדה מחליט על המועמד המומלץ ומעביר את שמו בצירוף נימוקי הוועדה אל השר הרלוונטי. חיפוש מעמיק לא מצא מקרים ששר דחה את החלטת הוועדה.
- **העברת ההמלצה למושל הכללי:** השר מחויב על-פי חוק להעביר את המלצת יו"ר הוועדה למושל הכללי (Governor-General) - תפקיד סימבולי בעיקרו שקיים מתוקף היותה של ניו זילנד חלק מה-commonwealth הבריטי, אשר בסמכותו, בין היתר, הטלת מלאכת הרכבת הממשלה ופיזור הפרלמנט. המושל הכללי מחליט האם לקבל או לדחות את ההמלצה.
- **הודעה על ההחלטה:** השר מודיע ליו"ר הוועדה על החלטת המושל הכללי. במידה והתקבלה, יו"ר הוועדה ממנה את המועמד המומלץ ומודיע על כך לציבור ברשומות. אם נדחתה, המושל הכללי במועצה רשאי להורות ליו"ר הוועדה למנות אדם מסוים ללא צורך בהליך הנוסף, ומינוי זה יפורסם בעיתון הרשמי.

Schedule 7, § 8 115

Public Service Commission, [Appointing Public Service Chief Executives](#) (16.1.2025) 116

5.5 דמות הנציב

נציב השירות הציבורי (Public Service Commissioner) ממלא תפקיד מרכזי בהובלה של השירות הציבורי ושמירה על מקצועיותו. הנציב אחראי על הבטחת תפקוד יעיל ואתי התואם את עקרונות השירות הציבורי. תפקידו כולל מינוי מנכ"לים, פיתוח מנהיגות ובניית יכולות ניהול במחלקות השונות. הנציב מגבש ואוכף קווים מנחים להתנהגות עובדי ציבור, מפקח על עמידה בהנחיות גיוס ותעסוקה, וחוקר תלונות שמתקבלות. בנוסף, הנציב מעניק ייעוץ לממשלה בנוגע לצרכים ארוכי טווח של השירות הציבורי, מקדם תכנון אסטרטגי ומכין את המגזר הציבורי לאתגרים עתידיים. הוא גם מקדם גיוון, שוויון והכלה, ומבטיח ייצוג של קבוצות שאינן מיוצגות מספיק בשירות הציבורי.

הנציב מתמנה לכהונה של חמש שנים עם אפשרות לכהונות נוספות לאחריה. הליך המינוי המלא של הנציב אינו מפורט בחוק. לפי סעיף 42 ב-Public Service Act 2020, הנציב ממונה על-ידי המושל במועצה בהמלצת ראש הממשלה.¹¹⁷ למרות זאת ומפאת ההכרה בחשיבות הנציב והנציבות לעבודת השירות הציבורי, הממשלה החליטה, ללא דרישה חוקית לעשות כן, לקדם הליך דומה לזה של מינוי מנכ"לים שמפורט לעיל. קרי, הליך פתוח ותחרותי שמוביל למינוי על בסיס כישורים, כאשר סגן הנציב הוותיק ביותר עומד בראש ועדת האיתור בתפקיד נציב שירות המדינה.¹¹⁸

5.6 תקנון משרות

תקנון משרות במשרדים וביחידות הממשלתיות השונות נתון בידי מנכ"לי המשרדים. זאת ועוד, כלל ניהול כוח האדם לרבות גיוס, קידום, הורדה בדרגה, העברה, משמעת או סיום העסקה, נתון תחת סמכותם הכמעט מוחלטת של מנכ"לי המשרדים.¹¹⁹ בנוסף, באופן מוצהר הקבוע בחוק, הם אינם מחויבים בדיון וחשבון לשרים בנוגע להחלטות אלו, זאת כדי להבטיח שנושאי התעסוקה יהיו חפים מהשפעה פוליטית.¹²⁰ אולם, החלטות שנוגעות לכוח אדם צריכות להיות מותאמות למדיניות האסטרטגית של השירות הציבורי שנקבעת על-ידי הנציבות ולתקציב היחידה, אותו קובע משרד האוצר. לדוגמה, במידה ויש צורך בהקמת אגף חדש במשרד כלשהו, מבנה האגף כולל דרגות העובדים בו ייקבע על-ידי מנכ"ל המשרד בכפוף לקווים המנחים להליכי גיוס שנקבעו על-ידי הנציבות ולתקציב שהוקצה לו על-ידי משרד האוצר.

117 Public Service Act 2020, § 42.

118 ראה פנייה של הנציבות אל השרה האחראית על השירות הציבורי בנושא הליך מינוי הנציב. זמין [בקישור](#).

119 Public Service Act 2020, § 66.

120 שם, § 54.

5.7 קביעת תנאי העסקה

היחידות הממשלתיות עצמאיות בקיום משא ומתן קולקטיבי אל מול איגודי העובדים, בכפוף למדיניות הממשלה ולמסגרת התקציבית שנקבעה על-ידי משרד האוצר. אמנם, הסמכות הזו מואצלת אליהם באופן רשמי על-ידי הנציבות,¹²¹ שמוגדרת כמעסיק של עובדי השירות הציבורי. פרקטיקה שגורה זו עדיין מותירה את הנציבות בתפקיד אסטרטגי, של קביעת קווי מדיניות כלליים שנוגעים להעסקת עובדים. על הנציבות לוודא שכלל המחלקות מתיישרות עם מדיניות הממשלה, וביכולתה להנחות ולהבהיר את המשמעות האופרטיבית של מדיניות הממשלה על היחידות השונות.¹²²

5.8 אכיפה ומשמעת

לנציבות יש סמכות לערוך חקירות, במיוחד ברמה המערכתית או במקרים הנוגעים להנהגה בכירה, כמו מנכ"לים, במטרה לטפל בהפרות מדיניות, כשלים אתיים או בעיות מערכתיות. לצורך כך, ישנה חובה לשתף פעולה עם הנציבות ולספק לה את המידע הנדרש לחקירה. הנציבות יכולה גם להיכנס למשרדי ממשלה ולהחרים מסמכים וצויד נחוצים לביצוע החקירה.¹²³ עם זאת, במקרים של סכסוכים בין עובדים, כמו בריונות או התנהגות בלתי הולמת, האחריות העיקרית מוטלת על המחלקות עצמן, אשר נדרשות לנהל מקרים אלה בהתאם למדיניות הפנימית ולחוקי העבודה. אם סכסוכים אלה אינם נפתרים במסגרת פנימית, רשות יחסי העבודה (Employment Relations Authority) משמשת כמנגנון חיצוני לטיפול בסכסוכים אישיים. ה-ERA מהווה פורום בלתי תלוי לפתרון סוגיות ביחסי עבודה, כולל תלונות הקשורות לנושאי משמעת.¹²⁴ בעוד שהנציבות מבטיחה כי סוכנויות ינהלו נושאי משמעת בהתאם לעקרונות השירות הציבורי, ה-ERA מספקת לעובדים מסלול משפטי לפתרון סכסוכים שלא נפתרו. הבחנה זו מאפשרת לנציבות להתמקד בפיקוח אסטרטגי ואחריותיות, ולא בפתירת סכסוכים במקום העבודה.

5.9 הכשרה ושיפור ההון האנושי

הנציבות אחראית על האסטרטגיה בתחום פיתוח והכשרת ההון האנושי בשירות הציבורי. היא קובעת מדיניות כלל-מערכתית, מקדמת יוזמות המתואמות עם עקרונות השירות הציבורי, ובפרט - מקדמת הכשרת מנהלים ומנהיגים פוטנציאליים. הגוף שאחראי על ביצוע בפועל של הכשרות הוא המרכז לפיתוח מנהיגות (Leadership Development Centre).¹²⁵ בתחום זה תפקידה של הנציבות הוא אסטרטגי, ובאחריות מנכ"לי המשרדים לפעול בתחום המסגרות שלהם כדי לטייב את ההון האנושי. זה כולל קידום עובדים,

121 ראה מכתב רשמי מהנציבות שמאציל את סמכויות המשא ומתן הקולקטיבי למנכ"לים. זמין [בקישור](#).

122 ראה, לדוגמה, מדיניות הממשלה לשנת 2024 עם הנחיות ופירוט סמכויות הנציבות. זמין [בקישור](#).

123 Public Service Act 2020, Schedule 3.2-3.4.

124 Employment Relations Act, No. 24 of 2020 (New Zealand), § 157(1).

125 ראה את פעילותו של גוף זה באתר הרשמי. זמין [בקישור](#).

פיטורין, והכשרה. על-פי חוק השירות הציבורי, הנציב אמון על פיתוח ויישום אסטרטגיה לפיתוח מנהיגות בשירות הציבורי. אותה צריכות להטמיע היחידות בהתאם למנדט שניתן להם כפי שמפורט לעיל. בנוסף, הנציב אחראי על הקמת והובלת צוות ההנהגה של השירות הציבורי (Public Service Leadership Team).¹²⁶ מטרת צוות זה היא לייעל הליכים של שיתופי פעולה ולוודא יישום של אסטרטגיה כלל-מערכתית בצורה אחידה. דוגמה לכך היא אימוץ של מדריך לבניית תרבות חיונית במקום העבודה. פורום זה נותן חסות גם לדרכים חדשניות לעבודה בנושאים מרכזיים. בשנה האחרונה, הצוות הקים קבוצת עבודה כדי להגדיר סדרי עדיפויות אסטרטגיים במטרה לייעל את עבודת היחידות הממשלתיות. הצוות מורכב מכל המנכ"לים של משרדי הממשלה ומשני סגני הנציב. חברים נוספים יכולים להצטרף לפי דרישת הנציב ובהתאם לצורך.

בריטניה

מס' עובדים בשירות הציבורי: 510,080¹²⁷

אוכלוסייה: 68 מיליון

6.1 רקע

נציבות שירות המדינה הבריטית (Civil Service Commission) הוקמה בשנת 1885 כחלק מרפורמה בשירות הציבורי שבוצעה כתגובה למחאה ציבורית נגד תופעה של נפוטיזם במשרות ציבוריות. תפקידה העיקרי של הנציבות היה לפקח על גיוס עובדים לשירות המדינה באמצעות מבחנים פתוחים ותחרותיים.¹²⁸ שינוי זה סימן מעבר למריטוקרטיה בניהול הציבורי, והבטיח כי עובדי מדינה ימונו על בסיס כישורים ויכולות, ולא לפי קשרים פוליטיים. רפורמות נוספות יושמו בשנת 1870, כאשר נקבע כי כל המועמדים החדשים לשירות המדינה יגויסו באמצעות מבחנים תחרותיים המנוהלים על-ידי הנציבות. שינוי זה, שהתרחש דרך צו מועצה (council in order) היה זה שנתן "כוח אמיתי" לנציבות.¹²⁹ עד תחילת המאה ה-20, הנציבות ביססה את מעמדה כגוף המגן על שירות מדינה מקצועי וניטרלי מבחינה פוליטית.

לאחר מלחמת העולם ולאור התפתחות מדינת הרווחה בבריטניה, תפקידו של השירות הציבורי התרחב משמעותית. כתוצאה מכך, הנציבות התאימה את תהליכי הגיוס שלה כדי

Public Service Act 2020, § 59–60 126

לפי נתונים רשמיים, נכון למרץ 2022. זמינים [בקישור](#). 127

Richard A Chapman, *Civil Service Commission 1855-1991: A Bureau Biography* (Routledge, 2004), 11 128

שם, 22. 129

למשוך אנשי מקצוע מיומנים ומוכשרים לשירות הציבורי. במהלך שנות ה-70 וה-80, ולנוכח רפורמות ממשלתיות רחבות היקף תחת הנהגתה של מרגרט תאצ'ר, צו מועצה משנת 1991 העביר את האחריות על ביצוע הליכי גיוס ומיון מהנציבות ליחידות הממשלתיות. הנציבות, במסגרת שינוי זה, הפכה להיות גוף מטה שמייעץ לשרים בענייני גיוס ומיון.¹³⁰

תצורתה הנוכחית של הנציבות, לרבות מבנה וסמכויות, נקבעו מתוקף ה-Constitutional Reform and Governance Act משנת 2010. חקיקה זו הייתה הפעם הראשונה בהיסטוריה הבריטית שהנציבות קיבלה מעמד סטטוטורי. עד אז, היא הייתה מבוססת על צווים של הרשות המבצעת והסתמכות על מסורות מנהליות. במסגרת החקיקה, הנציבות הפכה להיות גוף מטה עצמאי תחת משרד הקבינט, אשר לו סמכויות רגולטוריות שנוגעות בעיקר להליכי גיוס ומיון. הנציבות מפקחת על הליכי גיוס שמבצעות המחלקות הממשלתיות השונות, תוך הקפדה על ערכי השירות הציבורי כפי שמוגדרים בחוק, והתבססות על עיקרון הכישורים בגיוס עובדים. על-מנת לבצע תפקיד זה, הנציבות מפרסמת קווים מנחים לקיום הליכי מיון ולחקירת תלונות בנוגע לחריגות מהסטנדרטים הקבועים.¹³¹ בנוסף, הנציבות מוסמכת לאשר פטור ממכרזים למשרות מסוימות.¹³²

6.2 בסיס משפטי וסמכות

הבסיס החוקי לעבודתה של נציבות שירות המדינה בבריטניה מבוסס כאמור על ה-Constitutional Reform and Governance Act משנת 2010. חוק זה הקים רשמית את נציבות שירות המדינה כגוף סטטוטורי עצמאי ועיגן את התפקידים, הסמכויות, תחומי האחריות, והמבנה הארגוני שלה.

סמכויות הנציבות לפי חוק כוללות קביעת ואכיפת עקרונות גיוס, אשר דורשים כי מינויים לשירות הציבורי יתבצעו על בסיס כישורים ומצוינות. לנציבות יש סמכות לבצע ביקורת על תהליכי הגיוס במחלקות וסוכנויות שונות כדי להבטיח עמידה בעקרונות אלו. בנוסף, היא חוקרת תלונות על הפרות של כללי הגיוס ויכולה לקבל החלטות מחייבות לטיפול באי-סדרים. יתרה מכך, לנציבות תפקיד מרכזי בשמירה על הניטרליות הפוליטית של השירות הציבורי באמצעות פיקוח על תהליכים לניהול ניגודי עניינים פוטנציאליים. עבור תפקידים בכירים, הנציבות מפקחת באופן ישיר על תהליכי גיוס למשרות בכירות. הנציבים יושבים בראש וועדות לבחירת מועמדים למינויים בכירים על מנת להבטיח שתהליכים אלו עומדים בסטנדרטים הגבוהים ביותר של הוגנות ושקיפות. סמכויות אלו מאפשרות לנציבות לשמור על יושרה, מקצועיות ויעילות בשירות הציבורי הבריטי, תוך הבטחת אחריותיות כלפי

130 שם, 76-77.

131 Constitutional Reform and Governance Act, c. 25, 2010, § 9-11.

132 שם, § 12.

הממשלה והציבור.

6.3 מאפיינים מבניים

הנציבות הבריטית היא רשות סטטוטורית שסמכויותיה מעוגנות בחוק, והיא פועלת באופן עצמאי מהדרג הפוליטי. מבנה הנציבות הבריטית שונה מאלו של יתר מדינות ההשוואה. על-פי חוק, הנציבות מורכבת מלפחות שבעה נציבים, כאשר אחד מהם הוא ראש הארגון שנושא בתואר "הנציב הראשון".¹³³ הארגון חייב דין וחשבון בצורת דו"חות פעילות שנתיים לראש הממשלה (בתפקידו כשר האחראי על השירות הציבורי) ולפרלמנט.¹³⁴

הנציבים מכהנים תחת הנציב הראשון, והם מהווים את מועצת הנציבות (Board of the Commission). פורום זה מחליט על המדיניות של הנציבות באמצעות הוראות קבע (Standing orders). למועצת הנציבות יש אחריות קולקטיבית כוללת וסמכות קבלת החלטות עבור תחומי האחריות של הנציבות. בנוסף, הנציבים עוסקים בניהול ועדות לבחירת מועמדים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי וביצוע ביקורת על תהליכי הגיוס במחלקות ממשלתיות, לפעמים במסגרת צוותים שמוקמים אד-הוק כדי לחקור תחום או היבט מסוים. בנוסף, הנציבים חוקרים תלונות על הפרות של כללי הגיוס ומגישים המלצות לפתרון. בעוד שהם פועלים תחת הכוונה אסטרטגית של הנציב הראשון, לכל נציב יש אוטונומיה בביצוע תפקידיו. הנציבים ממלאים גם תפקיד חשוב בהבטחת ניטרליות פוליטית של השירות הציבורי באמצעות פיקוח על ניגודי עניינים פוטנציאליים ומתן ייעוץ בנושאים קשורים.

היחסים בין הנציב הראשון לשאר הנציבים הם יחסים היררכיים אך גם שיתופיים (collaborative). הנציב הראשון ממלא תפקיד מנהיגותי ורגולטורי ביחס לנציבים האחרים, המתמקדים במשימות תפעוליות ספציפיות, כמו עבודה שוטפת מול משרדי ממשלה כדי לוודא יישום של מדיניות הנציבות, עמידה בראשות ועדות מיון למשרות ניהוליות בכירות (לא מנכ"לי משרדים, בראשן עומד הנציב הראשון), וביצוע ביקורות וחקירות. מבנה זה מבטיח איזון בין מנהיגות מרכזית לבין חלוקת אחריות בתוך הנציבות. הנציב הראשון נושא באחריות כוללת גם על תיאום פעילות הנציבות, ניהול ישיבותיה והכוונת סדרי העדיפויות שלה. הנציב הראשון צריך לאשר, כקבוע בחוק, מינויים של נציבים, תוך הבטחת מידת כשירותם לתפקיד. הנציב הראשון עומד לעיתים קרובות בראש ועדות לבחירת מועמדים לתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי. בנוסף, הנציב הוא הפנים הציבוריות של הנציבות, והוא מייצג את הארגון שהוא עומד בראשו באינטראקציות עם משרדי ממשלה.

133 § 1(1) of the Constitutional and Government Reform Act 2010.

134 שם, § 1(17).

6.4 גיוס ומיון

הנציבות אחראית על כתיבה ופרסום של עקרונות מנחים לקיום הליכי גיוס ומיון, הנערכים ישירות על-ידי משרדי הביצוע. עקרונות אלה חייבים להלום את ערכי השירות הציבורי בכלל, וגיוס העובדים בפרט. לפי החוק, כל המינויים בשירות הציבורי חייבים להתבצע על בסיס כישורים, בתהליך תחרותי והוגן שמבטיח את בחירת המועמדים המתאימים. לנציבות יש סמכות לאשר מינוי ללא הליך מכרזי תחרותי ופתוח, בכפוף לבקשה רשמית ומנומקת מצד המשרד.¹³⁵ בקשה זו תהיה גלויה לציבור ותופיע בדו"ח השנתי של הנציבות. לפי הדו"ח השנתי האחרון של הנציבות לשנת 2023-22, המדיניות הרשמית היא צמצום מספר המינויים ללא מכרז.¹³⁶ האחריות האופרטיבית על הליכי מיון וגיוס נתונה ליחידות הממשלתיות, כאשר בסמכותה של כל יחידה לעצב הליך ספציפי שעונה על הצרכים הפנים-ארגוניים ובהתאם למאפייני התפקיד, כל עוד הוא עומד בעקרונות והקווים המנחים שקבעה הנציבות.¹³⁷

שלבי המיון למשרות שאינן בכירות (על משרות בכירות בהמשך) מתבצעות בתוך היחידות והמשרדים על-ידי הדרגים המקצועיים במשרד. ככלל, הדרג הנבחר אינו מעורב כלל אלא אם יש לשר עניין ספציפי במשרה. במצבים כאלו הוא רשאי לשתף את יו"ר ועדת המיון עם השיקולים שלו בבחירות מועמד. אולם, ישנו איסור ברור בחוק על הוועדה לתת משקל לכל שיקול מלבד כישורי המועמד והתאמתו למשרה. מעבר לכך, השר לא יכול להגיש מועמדים משלו וכל פגישה בין שרים למועמדים חייבת להתקיים בנוכחות נציג של הנציבות.¹³⁸ ככלל, שלבי המיון הם כדלהלן:

- **פרסום משרה:** בדרך כלל בפלטפורמות כמו אתר civil service jobs הכוללת תיאור תפקיד מפורט וקריטריונים נדרשים.
- **הליך הערכה:** מוקמת ועדת מיון (selection panel) שמורכבת משניים או יותר חברים, והיו"ר שלה חייב להיות עובד שירות המדינה. תפקיד הוועדה הוא לרכז את כלל החומרים שנשלחו על-ידי המועמדים ולהעריך את התאמתם לתפקיד.
- **החלטה:** הוועדה מדרגת את המועמדים בהתאם לכישורים שלהם, כאשר המועמד

¹³⁵ בעקרונות הגיוס של הנציבות, ישנו חלק שמסדיר קווים מנחים להליכי גיוס, התבחינים להגשת בקשה לפטור ממכרז הם: (א) מינויים זמניים למטרות קצרות טווח כאשר הליך גיוס מלא אינו מעשי; (ב) תכניות תעסוקה ממשלתיות שמטרתן לספק הזדמנויות תעסוקה לקבוצות מסוימות באוכלוסיה (לדוגמה, נשים או בעלי מוגבלויות); (ג) כאשר התפקיד דורש מיומנויות ייחודיות שאינן באות לידי ביטוי בהליך גיוס רגיל; (ד) מינוי מחדש של עובדים לשעבר בשירות הציבורי; (ה) מעבר בין השירות הציבורי בבריטניה לשירות הציבורי בצפון אירלנד; (ו) העברות עובדים מגופים ציבוריים אחרים; (ז) העברות עובדים מתפקידים אחרים בשירות הציבורי; (ח) מעורבות עובדים בפרויקטים ספציפיים בעלי משך זמן מוגבל; (ט) הארכת מינויים קצרי טווח של עובדים זמניים. ראה: Civil Service Commission, *Recruitment Principles* (2018), 8.

¹³⁶ Civil Service Commission, *Annual Report and Accounts 2022/23* (2023), 54.

¹³⁷ *Recruitment Principles*, 3.

¹³⁸ שם, 5-6.

המתאים ביותר חייב להיות זה שמדורג ראשון. למעשה, זהו המועמד שהוועדה ממליצה עליו לקבלת המשרה. במידה והוא מסרב, פונים למועמד השני בדירוג וכן הלאה.

מינויי בכירים

לנציבות הבריטית תפקיד מרכזי בהליכי גיוס למשרות בכירות. ראשית, יש לציין כי בדומה למשרות זוטורות, גם הליך המינוי למשרות בכירות כפוף לאותה מסגרת נורמטיבית המורכבת מחקיקה והנחיות נציבות. על-כן, כל מינוי למשרה בכירה מתקיים באמצעות הליך פתוח ותחרותי. ככלל, הליך המינוי של משרות בכירות דומה להליך המינוי שפורט לעיל. השוני המרכזי הוא שבמכרזים למשרות בכירות (Permanent Secretary, שמקבילה למשרת מנכ"ל משרד; ו-Director General, שמקבילה למשרת סמנכ"ל או משנה למנכ"ל) נציבים מחויבים לעמוד בראש ועדת הבחירה. נציבים גם יעמדו בד"כ בראש ועדה לבחירת Director (מקביל למנהל אגף בכיר), אך הגוף הרלוונטי יכול לפנות לנציבות כדי לנהל את ההליך בעצמו.¹³⁹ מעבר לנציב, הרכב הוועדה כולל בדרך כלל את מנכ"ל המשרד או היחידה המגייסת ומנכ"ל נוסף, וחבר נוסף שאינו קשור לנציבות או לממשלה.¹⁴⁰

הדרג הנבחר הוא גורם מייעץ בלבד בהליכים שכאלו. יו"ר ועדת הבחירה חייב להתייעץ עם השר ולקבל את אישורו בנוגע לפירוט התפקיד, תנאי הפרסום והרכב הוועדה. השר רשאי לבקש עדכונים לגבי התקדמות המכרז ולהביע את העדפותיו בנוגע למומחיות, ניסיון וכישורים רצויים של המועמדים מול הוועדה. השר יכול גם להיפגש עם המועמדים שנבחרו לרשימה המצומצמת כדי לדון במדיניות שהוא מעוניין לקדם ובגישת המועמדים לתפקיד, ולהעביר לוועדה משוב על נושאים שיש לבחון במהלך הראיונות. פגישות אלו חייבות להתקיים בנוכחות נציג של הנציבות.¹⁴¹ השר רשאי, במידה ואינו מרוצה מהמועמד שנבחר על-ידי הוועדה, לבקש מיו"ר הוועדה לשקול מחדש את המינוי. אולם, אין בסמכותו להטיל וטו על המינוי ולא לאשרו.

139 שם, 7.

140 במסמך מתואר חבר ועדה זה כך: a non-executive board member and/or an external stakeholder. (ראה: 2011) *Civil Service Senior Appointment Protocol* (Civil Service Commission, Recruitment Principle, 5-6).

141

6.5 דמות הנציב

לפי החוק, הנציבות כוללת לפחות שבעה נציבים (Commissioners), שמתמנים בהליך פתוח ותחרותי. העומד בראש הנציבות נקרא "נציב שירות המדינה הראשון" (First Civil Service Commissioner). התפקידים המרכזיים של הנציב הראשון הם להיות הפנים הציבוריות של הנציבות באינטראקציה של הארגון עם גופי ממשל אחרים (פרלמנט, ממשלה). בנוסף, הנציב מהווה דמות מנהיגותית הן מבחינה אישית והן מבחינה מקצועית לארגון כולו. לנציב יש תפקיד מרכזי בפיתוח מדיניות בכל הנוגע לשירות הציבורי, בדגש על הליכי מיון וגיוס ושמירה על מקצועיות השירות. בנוסף, הנציב הוא חבר קבוע בוועדה שאחראית על רוטציות ופיתוח הדרג הבכיר בשירות המדינה הבריטי (Senior Leadership Committee).

תקופת כהונה של כל הנציבים – כולל הנציב הראשון – היא חמש שנים. לפי החוק, יש אפשרות להאריך לכהונה נוספת רק את תפקידם של הנציבים – ולא את זאת של הנציב הראשון. פיטורי נציב כפופים לאישור המלך לאחר המלצה של ראש הממשלה. אולם, קיימים תבחינים ברורים בחוק לפיטורי נציב: (א) היעדרות משלוש פגישות רצופות ללא אישור הוועדה; (ב) ביצוע עבירה פלילית; (ג) פשיטת רגל; (ד) חוסר יכולת והתאמה (unfit and unable) למלא את חובות התפקיד.¹⁴² הנציב מתמנה גם הוא, בדומה לנציבים האחרים, דרך הליך פתוח ותחרותי.¹⁴³ השוני המרכזי בין שני ההליכים הוא שבמקום היועצות עם מנהיגי האופוזיציה, המינוי של נציבים נעשה בכפוף לאישור הנציב הראשון. להלן פירוט הליך המינוי:

- **פרסום מכרז:** לתפקיד הנציב וקבלת מועמדויות.
- **ועדת בחירה:** המועמדויות נסקרות על-ידי ועדת בחירה (Selection Panel), שמקיימת ראיונות עם מועמדים שנמצאו מתאימים לתפקיד. חברי הוועדה הם: מזכיר הקבינט (נציג ראש הממשלה); חבר ועדה שאינו קשור לממשלה או לנציבות (במקרה הספציפי של מינוי הנציבה הנוכחית, חבר הוועדה היה בעת חברותו בוועדה יו"ר של ועדה במשרד הבריאות); חבר וועדה שמונה על-ידי הנציבות; חבר וועדה שמונה על-ידי הממשלה.
- **ראש הממשלה בוחר מועמד:** לאחר קיום הראיונות, הוועדה מעבירה את שמות המועמדים שנמצאו "ראויים למינוי" (Appointable) לראש הממשלה לבחירת המועמד שלו. לפני בחירת המועמד, על ראש הממשלה להיוועץ עם מנהיגי האופוזיציה בפרלמנט. זהו שלב נוסף בהליך שהוחל כחלק מהמלצות ועדה

142 Constitutional and Government Reform Act 2010, § 1.5.4

143 Civil Service Commission, [First Civil Service Commissioner: Candidate Information Pack](#) (2021).

מיוחדת שבחנה רפורמות בשירות הציבורי הבריטי. מטרת המלצה זו היא ליצור הסכמה רחבה למינוי ובניית אמון בין הנציב לכלל מפלגות הפרלמנט, על-מנת לאפשר לו להמשיך ולכהן גם בעת חילופי שלטון.¹⁴⁴

• **ראיון בפרלמנט:** מועמד ראש הממשלה נדרש לעבור ראיון בוועדה הפרלמנטרית לנושאים מנהליים וחוקתיים. ועדה זו מורכבת מחברי פרלמנט ממפלגות שונות, והרכבה נקבע על-ידי יו"ר הפרלמנט (House Speaker – תפקיד מקביל ליו"ר הכנסת). מדובר בשימוע ציבורי שהפרוטוקולים שלו פומביים וחשופים לציבור. הוועדה מפרסמת דו"ח בו היא מפרטת את חוות דעתה, כאשר בסיומו היא קובעת האם היא תומכת במינוי או לא.¹⁴⁵

• **המלך מאשר את המינוי.** יש לציין שמינוייה של הנציבה המכהנת, ג'יזלה סטיוארט (Gisela Stuart), על-ידי ראש הממשלה הבריטי דאז, בוריס ג'ונסון, זכה לביקורת ציבורית.¹⁴⁶ הסיבה לכך נעוצה בכך שסטיוארט הייתה מנהלת הקמפיין בעד פרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי (ברקזיט), בו תמך גם ג'ונסון. אולם, סטיוארט שירתה במשך שבע עשרה שנים כחברת פרלמנט מטעם מפלגת הלייבור. בנוסף, היא עברה את ההליך התחרותי שכלל בחינת המועמדות שלה על-ידי ועדה וראיון בוועדה פרלמנטרית שבסופה שמה היה אחד משניים שהוועדה טענה שהם "מועמדים ברי מינוי" (appointable).

6.6 תקנון משרות

הנציבות אינה מתערבת בתקנון המשרות. הסמכות בכל הנוגע לנושא זה ולהיבטים אחרים של ניהול כוח אדם מתחלקת בין המשרדים והיחידות הממשלתיות לבין משרד הקבינט (מקביל למשרד ראש הממשלה ולמזכירות הממשלה) ומשרד האוצר. על-פי חוק, הסמכות לנהל את השירות הציבורי היא של השר הממונה (ראש הממשלה).¹⁴⁷ משרד הקבינט, כזרוע הביצועית של ראש הממשלה, פועל כגוף מטה רגולטורי בהיבט של תקנון משרות. המשרד קובע מדיניות אסטרטגית כלל-מערכתית למסגרות גיוס, שכר וניהול ביצועים. המשרד מספק הנחיות בנוגע להעלאות שכר, מפתח מסגרות להערכת ביצועים, ומפקח על מדדים כגון "זמן לגיוס (time to hire)" לשיפור יעילות תהליכי הגיוס. משרד האוצר אחראי על ההיבט המוניטרי שנוגע לעלויות השכר של עובדי שירות המדינה. קרי, למספר

144 ראה את דו"ח הוועדה שהמליצה על הוספת שלב זה והנימוק לכך: Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life, *Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the Permanent Civil Service* (April 2004), 42.

145 Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Appointment of Rt Hon the Baroness Stuart of Edgbaston as First Civil Service Commissioner*, House of Commons, 2.7.2022.

146 Aubrey Allegretti, "Boris Johnson Picks Gisela Stuart as Civil Service Commissioner," *The Guardian*, (12.9.2021).

147 Constitutional and Government Reform Act 2010, § 3.

המשרות. לדוגמה, שר האוצר הבריטי הקודם, ג'רמי האנט, הכריז באוקטובר 2023 על הקפאה של גיוסים לשירות המדינה על-מנת לצמצם עלויות תקציביות.¹⁴⁸

לפי תקנון שירות המדינה הבריטי, המשרדים והסוכנויות השונים משמשים כמעסיקים הישירים של עובדיהם, ושומרים על עצמאות בגיוס, קביעת שכר וניהול ביצועים. המשרדים מנהלים את התקציבים ותהליכי הגיוס שלהם במסגרת המסגרות שמספק משרד הקבינט, אך יש להם גמישות להתאים את התהליכים לצרכים התפעוליים שלהם. חלוקה זו מבטיחה שמדיניות כוח האדם תהיה מתואמת ברמה המרכזית ומותאמת לצרכים הספציפיים של כל משרד.¹⁴⁹

7.6 קביעת תנאי העסקה

הנציבות אינה לוקחת תפקיד פעיל בכל הנוגע לשכר עובדי השירות הציבורי. היבט זה נמצא תחת האחריות של משרד הקבינט, משרד האוצר, והמחלקות הממשלתיות. משרד הקבינט מפרסם יחד עם משרד האוצר הנחיות שכר (Pay Remit Guidance) לכל משרדי הממשלה והיחידות השונות. הנחיות אלו מספקות מסגרת למשרדי הממשלה ולסוכנויות לקבוע העלאות שכר לעובדי המדינה. ההנחיות קובעות את הגבולות הפיננסיים שבתוכם המשרדים יכולים לקבוע את השכר, ובכך מבטיחות אחידות יחסית ברחבי השירות הציבורי תוך שמירה על נגישות תקציבית והתאמה לעדיפויות ההוצאה של המגזר הציבורי.¹⁵⁰ לדוגמה, בין השנים 2011-2013 הוקפא שכרם של עובדי המדינה. ב-2025 נקבעה תקרה של 5% להעלאת השכר. ההנחיות מאזנות בין הצורך לתגמל את עובדי המדינה באופן הוגן לבין מטרותיה הפיסקליות של הממשלה, ומאפשרות למשרדים לנהל את השכר במסגרת התקציב תוך עמידה במדיניות הממשלתית הרחבה יותר בנושא שכר.

למחלקות הממשלתיות, כמעסיק של עובדי המדינה, סמכות מלאה להגדיר את השכר של עובדיהן בדרגות שמתחת לרמת שירות המדינה הבכיר, אותו קובע משרד הקבינט. אוטונומיה זו יוצרת מצב שבו כל משרד או יחידה ממשלתית קובעת מבנה שכר משלה, אשר מגדיר את השכר לכל דרגה. היתרון המרכזי הוא הגמישות הרבה שניתנת למשרדים השונים, שמאפשרת להם, בכפוף למסגרת תקציבית, לתגמל משמעותית בעלי תפקידים שנחשבים קריטיים לעבודת המשרד. החיסרון המרכזי הוא פערי שכר בין דרגות ואף בין תפקידים דומים במשרדים שונים. נושא זה – של פערי שכר בשירות הציבורי – הוגדר בדו"ח של הוועדה הפרלמנטרית האחראית (הוועדה לחשבונות ציבוריים – Public Accounts

148 ראה ידיעה רשמית לתקשורת בנדון. זמינה [בקישור](#).

149 UK Government, [Civil Service Management Code](#) (2016).

150 ראה, לדוגמה, את ההנחיות לשנים 2023-2024. זמין [בקישור](#).

(Committee) כבעיה "ותיקה" שמלווה את השירות הציבורי הבריטי.¹⁵¹ לדוגמה, דו"ח של הלשכה הלאומית לביקורת (National Audit Office - NAO)¹⁵² מצא כי בין משרות באותה דרגה היו פערים של אלפי ליש"ט בשנה, כאשר במשרד מסוים השכר המינימלי למשרה בדרגה מסוימת גבוה מהשכר המקסימלי לאותה משרה במשרד אחר.¹⁵³ בנוסף, לאחר פרסום הנחיות השכר, המשרדים אחראים על ניהול משא ומתן על מסגרת השכר השנתית עם האיגודים המקצועיים המוכרים להם בהתאם למסגרת השכר המואצלת.

הגורמים שנועדו לפקח, או לכל הפחות לדרוש דין וחשבון, על הפרות וחריגות בנושאי שכר הם משרד האוצר, ה-NAO והפרלמנט. משרד האוצר אחראי לוודא שלא מתקיימות חריגות בתקציב המשרדים, בין אם כתוצאה משכר עובדים או מכל סיבה אחרת. בנוסף, ישנו פיקוח פרלמנטרי שמתקיים כתוצאה מעבודה של ה-NAO ושל הוועדה לחשבונות ציבוריים. ה-NAO אחראי על איסוף וניתוח מידע במסגרת ביקורות וסקירות של פעילות משרדי ממשלה והעברתם לוועדה לחשבונות ציבוריים בפרלמנט. ועדה זו, אשר מורכבת משישה עשר חברי פרלמנט ממפלגות שונות, בוחנת את היעילות של פרויקטים, תוכניות ואספקת שירותים של משרדי הממשלה. לדוגמה, מכרזים לרכישת ציוד ומתן שירותים על-ידי גופים עסקיים, השכרת מבנים על-ידי משרדים ויחידות, ושכר עובדים. הוועדה מסתמכת על עבודת הלשכה לביקורת לאומית תוך דרישה לדין וחשבון מצד הממשלה וחבריה.

6.8 אכיפה ומשמעת

הנציבות אחראית על קביעת נהלים לטיפול בתלונות שנוגעות להליכי מיון וגיוס, ביצוע חקירות ודרישת מידע נחוץ ממחלקות ממשלתיות שונות וממגישי תלונה.¹⁵⁴ מועמדים רשאים להגיש תלונה לנציבות אם הם סבורים כי מינוי בשירות הציבורי לא התבצע בהתאם לעקרונות הנקובים בחוק. בנוסף, לנציבות יש סמכות קבועה בחוק לקיים ביקורות אקראיות שמטרתן לוודא שאין חריגות מהעקרונות המנחים של הליכי גיוס.

The Committee of Public Accounts, [Civil Service Workforce: Recruitment, Pay and Performance Management](#) (22.3.2024), 12 ¹⁵¹

¹⁵² הלשכה הלאומית לביקורת של בריטניה (National Audit Office - NAO) היא גוף ציבורי עצמאי האחראי על ביקורת הוצאות הציבוריות של ממשלת בריטניה. הלשכה הוקמה בשנת 1983 במסגרת חוק הביקורת הלאומית (National Audit Act). תפקידה הוא לבחון את החסכוניות, היעילות והאפקטיביות של הוצאות הממשלה, במטרה להבטיח אחריות ותמורה נאותה לכסף (Value for Money). ה-NAO מדווח ישירות לפרלמנט ולא לממשלה, מה שמבטיח את עצמאותו. ה-NAO מבצעת ביקורות פיננסיות על משרדי ממשלה וכן סקירות של יעילות לפי ריקטים ותוכניות ממשלתיות מרכזיות. ממצאיה מסייעים לוועדה לחשבונות ציבוריים (Public Accounts Committee - PAC) להטיל אחריות על חברי ממשלה ומנהלי משרדים בנוגע להחלטות תקציביות.

¹⁵³ National Audit Office, [Civil Service Workforce: Recruitment, Pay, and Performance Management](#) (2023), 35-36

¹⁵⁴ Constitutional and Government Reform Act 2010, § 13-14

6.9 הכשרה ופיתוח הון אנושי

הנציבות הבריטית אינה לוקחת חלק בפיתוח ובהכשרת ההון האנושי. נושא זה – כמו שאר ההיבטים בניהול כח-האדם – נמצא תחת הסמכות של משרד הקבינט והיחידות השונות. משרד הקבינט אחראי על התוויית אסטרטגיה כלל-מערכתית בתחום פיתוח ההון האנושי והכשרתו, ועל המחלקות השונות ליישם אותה.

ד. סיכום נתונים השוואתיים – סמכויות, מבנה, ונציבים

טבלה 4: מבנה נציבות שירות המדינה – מבט השוואתי

ישראל	קנדה	אוסטרליה	ניו זילנד	אירלנד	בריטניה	
נציב	נשיא הנציבות (הנציב) ועוד שני סגני נציב (commissioners)	נציב	נציב ושני סגנים	חמישה חברים בוועד המנהל	הנציב הראשון ולפחות שישה נציבים נוספים	מספר חברים
הנציב ממונה על-ידי הממשלה	ראש הממשלה ממליץ על מועמד. לאחר-מכן, מתקיימת הצבעה בשני בתי הקונגרס על אישור המועמדות. בשלב האחרון, המושל הכללי מאשר את המינוי.	המושל במועצה ממנה את הנציב לאחר המלצת ראש הממשלה. אולם, הנציב האחרון מונה בהליך תחרותי ופתוח.	ממונה על-ידי המושל הכללי לאחר המלצה של ראש הממשלה. ראש הממשלה חייב על-פי חוק להתייעץ עם כל מפלגות הפרלמנט לפני הגשת ההמלצה.	חברי הועד המנהל אינם ממונים ישירות לתפקיד זה, אלא ממלאים אותו מתוקף תפקידיהם הקיימים בשירות הציבורי. כלומר, מינויים לועד המנהל של הנציבות הוא עקיף.	הנציב הראשון – הליך מכרזי פתוח ותחרותי, שלאחריו ראש הממשלה מעביר המלצה על מינוי מועמד למלך שמאשר את מועמדותו (שלב סימבולי). נציב – הליך מכרזי פתוח ותחרותי, שלאחריו ראש הממשלה מעביר המלצה על מינוי מועמד <u>בהסכמת</u> <u>הנציב הראשון</u> למלך שמאשר את המינוי.	אופן המינוי

ד. סיכום נתונים השוואתיים – סמכויות, מבנה, ונציבים

משך המינוי של הנציב	חמש שנים ללא אפשרות להארכה	בהתאם לכהונה בתפקידים האחרים	חמש שנים עם אפשרות להארכה	חמש שנים	שבע שנים	חמש שנים
כפיפות מיניסטריאלית	מבחינה ארגונית, לראש הממשלה. אולם, מודגש שהנציבות היא גוף שאינו כפוף לממשלה או לשירות הציבורי.	מבחינה ארגונית, לשר האוצר. השר גם רשאי להטיל משימות ולהעביר הנחיות <u>בכפוף לאישור של הפרלמנט</u> .		השר האחראי על השירות הציבורי	לממשלה	משרד ראש הממשלה
כפיפות פוליטית	מקורות רבים שנובעים מהליך מכרזי, הגם שראש הממשלה ממליץ על מועמד	מקורות רבים שנובעים מאופני מינוי שונים של חברי הועדה			ראש הממשלה שממליץ על המועמד והפרלמנט שמאשר אותו	הליך מינוי פוליטי גורם לכך שהנציב כפוף לממשלה
כפיפות ארגונית	ראש הממשלה (בתפקידו כשר האחראי על השירות הציבורי)	משרד האוצר	גוף עצמאי מבחינה ארגונית שעובד עם משרדי ממשלה שונים	שר אחראי על השירות הציבורי	שר מיועד (באופן מסורתי, שר האוצר)	משרד ראש הממשלה

טבלה 5: סל סמכויות

אירלנד	בריטניה	ישראל	אוסטרליה	קנדה	ניו זילנד	
✓	✓	✓	✓		✓	פרסום ועדכון קוד אתי
✓	✓	✓	✓			פרסום ועדכון כללי גיוס ומיון
✓	✓	✓	✓	✓	✓	אכיפה של כללים וסטנדרטים
✓	✓	✓			✓	חקירת תלונות
		✓				פרסום מכרזים
		✓				ביצוע הליכי מיון
✓	✓	✓	✓	✓	✓	השתתפות במינויי בכירים
	✓	✓ (ועדת השירות)				אישור לפטור ממכרזים
✓	✓	✓	✓	✓	✓	פרסום דו"ח שנתי
			✓		✓	אחריות על הסכמי שכר קולקטיביים
			✓		✓	הכשרה ופיתוח הון אנושי
		✓				תקנון משרות

טבלה 6: נציבים במדינות ההשוואה¹

מדינה	שם	תקופת כהונה	ניסיון קודם
ישראל	פרופ' דניאל הרשקוביץ	2024-2018	- פרופסור למתמטיקה בטכניון; דיקן הפקולטה למתמטיקה בטכניון (2004-2000) - כיהן כשר המדע והטכנולוגיה (2013-2009) - כיהן מאז 2013 כנשיא אוניברסיטת בר-אילן
	משה דיין	2017-2011	- החל את עבודתו במשרד המשפטים בשנת 1996 כעוזרו של שר המשפטים דאז צחי הנגבי - מונה בשנת 2003 לתפקיד היועץ המשפטי של משרד המשפטים וכיהן בתפקיד עד מינויו לנציב שירות המדינה
	שמואל הולנדר	2010-1996	- משפטן ישראלי שכיהן במהלך השנים בתפקידים רבים כיועץ משפטי: סגן היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה (1982-1973); היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה (1992-1986); היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה (1994-1992) - ב-1994 מונה למזכיר הממשלה
	יצחק גלנור	1996–1994	- פרופסור אמריטוס למדע המדינה באוניברסיטה העברית ומומחה למינהל ציבורי ולמדיניות ציבורית - מעבר לעבודתו באקדמית, שימש בתפקידים ציבוריים רבים: בשנות ה-70 שימש יועץ לאגף התקציבים במשרד האוצר בשיטות התקצוב ולמחלקה לשיתוף פעולה בינלאומי במשרד החוץ. היה חבר בוועדה הממשלתית להכנת הרפורמות בשיטת הבחירות (1991-1989) ועמד בראש התכנית לרפורמה בממשל במכון הישראלי לדמוקרטיה (1993-1991).

1 הטבלה לא כוללת נציבים במינוי זמני או נציבים שכיהנו כממלאי מקום זמניים (interim) עד לבחירות נציב במינוי קבוע.

ד. סיכום נתונים השוואתיים – סמכויות, מבנה, ונציבים

מדינה	שם	תקופת כהונה	ניסיון קודם
אירלנד	ורונה מרפי (Murphy)	2024 – כיום	• חברת פרלמנט אירית מאז 2019
	שון פרגהיל (Seán Ó Fearghaíl)	2024-2016	• חבר פרלמנט מטעם המפלגה השמרנית (Fianna Fail) משנת 2011
	שון בארט (Seán Barrett)	2016-2011	• כיהן כחבר פרלמנט מאז שנת 1981, בה נבחר לראשונה, ועד לשנת 2002. חזר לפרלמנט בשנת 2007 ועד 2020
			• כיהן כשר ההגנה בין השנים 1995-1997
	שיימוס קירק (Séamus Kirk)	2011-2009	• חבר פרלמנט במפלגה השמרנית מאז שנת 1982
			• כיהן כשר החקלאות בין 1987-1992
הממלכה המאוחדת	הברונית ג'יזלה סטיוארט (Stuart)	2022-כיום	• חברה בפרלמנט הבריטי מטעם מפלגת הלייבור (1997-2007)
			• עמדה בראש Vote Leave, הארגון הרשמי של הקמפיין למען עזיבת בריטניה את האיחוד האירופי (ברקזיט)
	איאן ווטמור (Watmore)	2021-2016	• מילא תפקידים בכירים רבים בשירות הציבורי הבריטי מאז 2004. ביניהם יועץ מיוחד למדיניות בשירות הציבורי במשרד ראש הממשלה ומנכ"ל המשרד לחדשנות, אוניברסיטאות, וכישורים (משרד ממשלתי שהוקם ב-2007 ונסגר אחרי שנתיים. עסק במדיניות חדשות והשכלה גבוהה)
	סר דיוויד נורמינגטון (Normington)	2016-2011	• עבד בשירות המדינה משנת 1984
			• היה מנכ"ל משרד החינוך (2001-2005) ומנכ"ל משרד הפנים (2005-2011)
	ג'נט פרסקווה (Paraskeva)	2010-2006	• שירתה בתפקידים רבים בסוכנויות ממשלתיות במשרד החינוך מאז שנת 1988, כאשר הצטרפה לסוכנות הממשלתית המפקחת על בתי-ספר (HM Inspector of Schools)
			• הייתה חברה בצוות משימה שמונה בשנת 2010 על-ידי ראש הממשלה הבריטי לבחון האם ארגוני הביון הבריטי עינו עצורים במהלך המלחמה במזרח התיכון

מדינה	שם	תקופת כהונה	ניסיון קודם
אוסטרליה	גורדון דה-בראוור (de Brouwer)	2024-כיום	- פרופסור לכלכלה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטה הלאומית של אוסטרליה (Australian National University) - היה מנכ"ל המשרד להנגת הסביבה (2016-2013) - בשנת 2022 מונה לעמוד בראש ה-Public Service Reform, הגוף שהיה אחראי על יישום הרפורמה בשירות הציבורי (עד למינויו כנציב שירות המדינה)
	פיטר וולקוט (Woolcott)	2024-2018	דיפלומט אוסטרלי ששירת בתפקידים במשרד החוץ משנת 1981, כולל כראש הסגל של שר החוץ (2004-2002), שגריר אוסטרליה באיטליה (2004-2007), ושגריר אוסטרליה באו"ם בז'נבה (2010-2014)
	ג'ון לוייד (Lloyd)	2014-2011	- מילא תפקידים רבים בשירות הציבורי, בעיקר בנושאים של יחסי עבודה ומדיניות כלכלית שנוגעת לעסקים קטנים - התפטר מתפקידו לאחר שנחשפו קשרים בינו לבין מכון מחקר שמרני בשם (Institute of Public Affairs) בו היה חוקר בכיר. חקירה של ה-MPC העלתה שלויד חשף פרטים על משא ומתן קולקטיבי לעמיתיו לשעבר במכון. למרות שהתגלו הפרות של ערכי השירות הציבורי, החקירה העלתה כי אין צורך בסנקציות כלשהן.
	סטיבן סדג'וויק (Sedgwick)	2014-2009	שירת בתפקידים רבים בשירות הציבורי. ביניהם יועץ כלכלי לראש הממשלה (1988-1982), מנכ"ל משרדי ממשלה רבים, ביניהם משרד האוצר (-1997 1992), משדר החינוך והמדע (1992-2002)

ד. סיכום נתונים השוואתיים – סמכויות, מבנה, ונציבים

מדינה	שם	תקופת כהונה	ניסיון קודם
קנדה	מארי שאנטל ז'יראר (Marie-Chantal Girard)	2024-כיום	• שירתה בתפקידים רבים בשירות הציבורי הקנדי. הייתה יועצת בכירה במשרד האוצר (2021-2024), וכיהנה במשרות ניהול בכירות בסוכנויות ממשלתיות בעלת תואר דוקטור בסוציולוגיה ויחסי עבודה מאוניברסיטת קוויבק במונטריאול
	פטריק בורבי (Borbey)	2024-2017	• כיהן בתפקידים רבים בסוכנויות ממשלתיות בקנדה בדרגות ניהול בכירות מאז שנת 2001
	אן-מארי רובינסון (Robinson)	2017-2012	• כיהנה בין השנים 1995-1997 בתפקידי ייעוץ בכירים הקשורים למדיניות הממשלה בנוגע לאוכלוסיות ילידות במועצה המלכותית (Privy Council). לאחר-מכן, כיהנה במשרדים ומחלקות שונות שעסקו בקשר של הממשלה עם קהילות ילידיות בדרגות ניהול בכירות.
	מריה בראדוס (Barrados)	2011-2003	• הייתה מנהלת בחברה ממשלתית למחקר גרעיני (1977-1984) • החלה את שירותה בשירות הציבורי הקנדי בתפקיד אחראית על מדדים של מערכת החינוך הקנדי • הצטרפה ב-1985 למשרד החשב הכללי כאחראית על ביקורות במשרדים הממשלתיים; שירתה כסגנית החשב הכללי מ-1993-2003.

ד. סיכום נתונים השוואתיים – סמכויות, מבנה, ונציבים

מדינה	שם	תקופת כהונה	ניסיון קודם
ניו זילנד	בריאן רוש (Roche)	2024-כיום	• יו"ר סוכנות התחבורה הלאומית של ניו זילנד (2022-2019) • מנכ"ל חברת הדואר הלאומית (2017-2010) • כיהן בראש כח משימה שסייע למשרד הבריאות לגבש מדיניות גבולות במהלך הקורונה (2020)
	פיטר יוז (Hughes)	2024-2016	• התחיל את דרכו בשירות הציבורי במשרד הרווחה בשנות ה-80 • כיהן כמנכ"ל המשרד לפיתוח חברתי (social development) במשך עשור • מאז 2001 (המשרד שאחראי על מדיניות חברתית ואספקת שירותים חברתיים; המשרד הגדול ביותר מבחינת כוח אדם בממשלה) • מנכ"ל משרד החינוך (2016-2013) • כיהן כראש ביה"ס לממשל באוניברסיטת ויקטוריה בוולינגטון
	איאן רייני (Iain Rennie)	2016-2008	• כלכלן ניו זילנדי שעבד במשרד האוצר מאז שנת 1986 כאנליסט היה יועץ כלכלי למנהיג האופוזיציה וראש הממשלה, ג'ים בוגלר (Bogler) בין השנים 1993-1989 • עבר לנציבות בשנת 2007 וכיהן כסגן הנציב • בשנת 2024 מונה למנכ"ל משרד האוצר
	מארק פרבל (Prebble)	2008-2004	• הצטרף למשרד האוצר בשנת 1977 והתקדם עד לדרגת סמנכ"ל • כיהן כמנכ"ל משרד ראש הממשלה והקבינט (2004-1998)

ה. מסקנות וקווים מנחים כבסיס לטיוב המצב בישראל

הסקירה ההשוואתית של נציבויות במדינות ההשוואה כללה את הבסיס המשפטי לפעילות, מאפיינים מבניים, וסמכויות שונות. מטרת פרק מסכם זה היא לערוך דיון המבוסס על הידע האמפירי שגובש בסקירה ההשוואתית ולהפיק ממנו תובנות בנוגע לשונות – או לדמיון – בין מדינות ההשוואה לנציבות שירות המדינה בישראל. נדגיש שלא מדובר בניסיון לגבש מתווה נורמטיבי מלא לייעוד הנציבות ותפקידיה אלא לסמן כיווני התקדמות רצויים על בסיס המחקר ההשוואתי כבסיס לרפורמה עתידית.

1. עיגון מעמדה הנציבות ותפקידיה בחקיקה

הסקירה ההשוואתית מלמדת כי בכלל המדינות יש הגדרה בחוק של ייעוד נציבות שירות המדינה באופן שממסגר חלוקת יחסי עבודה ברורה ביחס למרכיבים השונים של ניהול ההון האנושי בין הנציבות, גופי האוצר, ומשרדי הממשלה. לרוב מדובר בחוק מרכזי אחד שמגדיר את כלל הסמכויות וחקיקות משנה שנוגעות להיבטים ספציפיים בעבודת הנציבות. בניגוד למגמה העולמית, בישראל נציבות שירות המדינה על תפקידיה, סמכויותיה, והמבנה הארגוני שלה, אינה מעוגנת בחקיקה. אלא, הנציבות פועלת מתוקף מספר חוקים שנכתבו לאורך השנים. לדוגמה, חוק שירות המדינה (מינויים), חוק שירות המדינה (משמעת), ותקנות שירות המדינה. בשלל חוקים אלו מופיעים תפקידים וסמכויות של הנציבות (או הנציב) באופן ספורדי. מה שחסר זו הגדרת תפקיד ברורה לנציבות, אשר מעוגנת בחקיקה אחודה. סוג זה של חקיקה יעגן את הנציבות – הן בהיבט המוסדי והן בהיבט האופרטיבי. בהיותו, מעבר לתחומי אחריות וסמכויות ברורות, גם הגדרת תפקיד וחובות הנציבות (לדוגמה, חובת דיווח לכנסת או חובת שקיפות), מיקום הארגון במארג המוסדי של השירות הציבורי, והליך מינוי נציב. כל רפורמה בנציבות צריכה, אם כן, להתחיל מהבסיס: מהי הגדרת התפקיד של הנציבות? על מה היא אחראית ועל מה לא? מהם העקרונות המנחים לאורם היא – וכפועל יוצא, כלל השירות הציבורי – צריך לפעול? הלקח מהמשפט ההשוואתי הוא כי על השאלות האלו ואחרות יש לענות באמצעות חקיקה ייעודית. זהו הנדבך הבסיסי לחלוקת עבודה שכל הצדדים המעורבים מודעים לה וההתחלה של בניית תרבות ארגונית בשירות המדינה.

2. רפורמה מבנית כמענה לשינויי הזמן

מפרספקטיבה השוואתית, עולה כי נציבויות ברבות ממדינות ההשוואה עברו בעשורים האחרונים רפורמות מבניות מקיפות. ברוב המוחלט של המקרים, השינוי בנציבות היה חלק מרפורמה מערכתית בשירות הציבורי. ייתכן שמכך עולה שיש מקום לשקול מהלך רוחבי שיבחן את מקומה של נציבות שירות המדינה בתוך המארג הכללי של שירות ציבורי בשנת 2025, ולהעדיפו על שינויים אינקרימנטליים בתחומים מוגדרים כמו מינויים או הכשרות. הסיבה לכך נעוצה בראש ובראשונה בכך ששינוי בתחום אחד יוצר סוג של "נזק משני" בהיבטים אחרים. לדוגמה, ביזור אחריות על גיוס למשרדים ללא מתן סמכות פיקוח ואכיפה לנציבות תביא למציאות בה משרדים פועלים כאוטונומיות בתוך השירות הציבורי,

מה שיפתח צוהר לתופעות של הליכי גיוס לא שוויוניים וקבלת עובדים משיקולים לא-ענייניים, ואף יעלה את הסכנה להשחתת השירות הציבורי. באופן דומה, שינוי הליך המינוי של נציב שירות המדינה ללא עיגון חקיקתי של הנציבות כגוף עצמאי בשירות הציבורי תביא אולי למינוי ראוי, אך נטול כלים לממש את תפקידו.

3. נציבות בעומס-יתר: הצורך בביזור ומיקוד כגוף מטה תורתי-רגולטורי

במבט השוואתי, נציבות שירות המדינה הישראלית עוסקת במספר התחומים הרב ביותר: מפרסום כללי התנהגות לעובדי ציבור, דרך חקירת תלונות ואכיפה, ועד ביצוע בפועל של הליכי גיוס גם לתפקידים הזוטרים ביותר. תחת המודל ההשוואתי הנפוץ, הנציבות נועדה להיות גוף שעוסק בניווט מדיניות ההון האנושי ובהתוויית אסטרטגיות ארוכות טווח, ולא בתפעול היום-יומי של פעילות ההון האנושי של המשרדים ויחידות הביצוע. שילוב של שני הנדבכים הללו יוצר, מחד גיסא, עומס-יתר על הנציבות ברמה הארגונית. ומאידך גיסא, קונפליקט מובנה שנובע מצורך לעבוד במסלולים מקבילים – טווח ארוך וקצר – שלעיתים קרובות מתנגשים זה בזה. למעט ניו זילנד, בכלל מדינות ההשוואה הנציבות היא גוף "רזה" יחסית עם תחומי אחריות וסמכויות ספורות ומוגדרות – הגם שהן קריטיות לעבודת השירות הציבורי. לרוב, העיסוק העיקרי ולעיתים היחיד של הנציבות הוא הבטחה כי הליכי מינוי וגיוס מתבצעים בהתאם לקבוע בחוק. קרי, הליכים פתוחים, הוגנים, המבוססים על עיקרון הכישורים.

4. מודל מבוזר עם פיקוח מרכזי

ברוב מדינות ההשוואה פועלת מערכת שירות ציבורי מבוזרת שבה משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים נושאים באחריות לניהול כוח האדם ולפעילות השוטפת שלהם. בכלל מדינות ההשוואה משרדי הממשלה זוכים לאוטונומיה בכל הנוגע להליכי גיוס ולתקנון משרות ובנושאי אכיפה ומשמעת (חוץ מבנושאי גיוס ומינוי). לצד אחריות זו של המשרדים – שלרוב מוגדרת ככזו של ראשי המשרדים – פועלת הנציבות כגוף שמתווה מדיניות כלל-מערכתית אחידה. סמכות רגולטורית זו נועדה להבטיח שכלל המשרדים והיחידות דבקים בערכים של השירות הציבורי ומקדמים סטנדרטיזציה תהליכית תוך ביזור סמכות הפעלת שיקול הדעת. בנוסף, יחס כוחות זה מאזן בין הצורך להגיב לצרכים הספציפיים של המשרדים לבין שמירה על עקרונות רחבים של השירות הציבורי. למודל זה מספר יתרונות: ראשית, מתקיים מתאם גבוה יותר בין סמכות לאחריות. המשרדים מקבלים לידיהם סמכויות נרחבות שמקפלות בתוכן גם אחריות לכל כשל או אי-עמידה ביעדים שתתגלה. שנית, ביזור הסמכויות מעניק גמישות למשרדים, שמאפשרת להם לתת מענה מהיר ויעיל יותר לצרכים הייחודיים והמשתנים של הציבור. שלישית, ביזור תחומי האחריות למשרדים מותיר לנציבות מספר מצומצם יחסית של נושאים בהם עליה להתעסק. אולם, למודל מבוזר שכזה יש גם חסרונות אינהרנטיים: ביזור יכול ליצור אי-אחידות בתוך השירות הציבורי בין משרדים שונים; היעדר פיקוח הדוק יחד עם סמכויות אכיפה נרחבות יכול

להביא להפרות וחריגות תכופות; ריכוז סמכויות בידי משרדים שהדרגים הניהוליים בהם ממונים על-ידי דרג נבחר ומקצועיותם מוטלת בספק עלול להביא לפגיעה גדולה יותר בשירות הציבורי ולהוות כר פורה לניצול לרעה של סמכויות.

5. הליך מינוי נציב

ברוב מדינות ההשוואה ההליך למינוי בעל התפקיד העומדת בראש הנציבות מורכב ממספר שלבים שבכל אחד מהם נדרשת הסכמה של אורגן שונה, שפועל בנקודת זמן נתונה כשחקן וטו. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהנציבות אמורה להיות גוף א-פוליטי שפועל לטובת כלל הציבור ועל-כן הנציב צריך להיות מועמד שזוכה להסכמה רחבה. בנוסף, מכיוון שהמינויים נעשים לרוב לתקופה ארוכה יותר מקדנציה של ממשלה, יש חשיבות בבחירת מועמד מוסכם שכן רוב הסיכויים שהוא יכהן תחת ממשלות שונות. בנוסף, במדינות בהם לא מצוין בחוק ההליך במלואו – ניו זילנד, קנדה, בריטניה – הליך המינוי עדיין כפוף לעקרונות השירות הציבורי שנקובים בחוק. בפרט, מינויים מבוססי כישורים בהליכים פתוחים. לעומת זאת, בישראל הליך מינוי נציב שירות המדינה אינו מעוגן בחוק, למעט הוראה סתמית המזהה את הממשלה כגוף בעל הסמכות למינוי. מצב עניינים זה הוביל באופן טבעי לשינויים תכופים בתהליכי המינוי שלאורך זמן פוגעים ביכולת לאתר ולגייס את המועמדים המתאימים ביותר.

6. מינויים בדרג התחלתי-ביניים: אחריות על קביעת סטנדרטים

ההשוואה מעלה ככלל כי תחום תורת הגיוס והמיון הוא תפקידן המרכזי של נציבויות בכלל מדינות ההשוואה. התפקיד המרכזי של נציבות שירות המדינה כפי שמוגדר בחקיקה במדינות ההשוואה הוא שמירה על השירות הציבורי כגוף מקצועי וא-פוליטי באמצעות קביעת הליכי גיוס ומינוי מבוססי כישורים. אולם, אין מודל אחיד ליישום תפיסה זו. קיימים מודלים שונים שבאים לידי ביטוי. המודל הראשון הוא המודל הנפוץ ביותר (בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד, קנדה) לפיו הנציבות אחראית על כתיבה ופרסום של נהלים וקריטריונים לביצוע הליכי מיון וגיוס בהתאם לערכי השירות הציבורי. ערכים אלו לרוב משקפים מחויבות להליכי גיוס פתוחים ולקבלת מועמדים על בסיס כישוריהם. האופרטיבית – קרי, ביצוע הליך המיון – מצויה בתחומו של המשרד או היחידה הממשלתיים. במקרה הבריטי ניתן לראות את הנציבות הרזה ביותר מבחינת היקף הסמכויות, כאשר אחריותה הבלעדית נוגעת לפרסום נהלים ואכיפתם. אירלנד מקיימת מודל ייחודי בו מתקיימת חלוקה בסמכויות "נציבותיות" בין הגוף שאחראי על גיבוש נהלים (CPSA) והגוף בעל האחריות האופרטיבית שכרוכה בעריכת ההליכים הללו (פרסום, מבחנים וכו') (PAS). בנוסף, משרדים ממשלתיים יכולים להגיש בקשה לרישיון גיוס מה-CPSA ולערוך את הליכי הגיוס בעצמם. ישראל בולטת כמקרה ייחודי בו הנציבות היא גוף שמרכז אצלו סמכויות רבות שנוגעות להליכי מיון וגיוס. בנוסף לגיבוש נהלים מחייבים, הנציבות גם מעורבת בביצוע הליכי גיוס שמתבטא בסמכויות הרבות שחונות אצל הנציבות: אישור

תיאורי משרה והגדרות תפקיד, אישור תנאי המכרז, קביעת ציוני סף, קשר עם מכוני מיון חיצוניים, כינוס ועדת בוחנים ועוד.

7. סמכויות תקינה

ישראל היא המדינה היחידה ממדינות ההשוואה בה הנציבות מעורבת בתקנון משרות במשרדים. בשאר מדינות ההשוואה סמכויות תקינה מצויות אצל ראשי המשרדים והמחלקות, כאשר משרד האוצר או המשרד הממשלתי האחראי על השירות הציבורי בכל מדינה נדרש לאישור כאשר יש חשש לחריגה מהמסגרת התקציבית.

8. מינויי בכירים

בכל מדינות ההשוואה הליך המינוי של משרות בכירות – מקבילי מנכ"לים וסמנכ"לים – הגם שסופו בבחירת מועמד על-ידי דרג נבחר, כולל שלבים נוספים שנותנים משקל רב ואף בלעדי לשיקולים מקצועיים. בכל אחת מהמדינות שנבדקו מתקיים הליך פתוח ותחרותי בו נבחנים מועמדים על בסיס כישוריהם. הדרג הנבחר הוא הדרג הממנה, אך ישנו הליך מקדים שמסנן מועמדים לא-ראויים או שאינם עומדים בדרישות המשרה. מדינה שבולטת בהיבט זה היא ניו זילנד, בה לנציבות יש סמכות מלאה על ניהול הליכי גיוס למשרות בכירות, לרבות מינוי מועמדים. הדרג הפוליטי אינו "שחקן וטו" בהליכים אלו, ושרים ממלאים תפקיד מייעץ שיש לקחת בחשבון את תשומותיו. רק בישראל ישנו הליך מינוי פוליטי "טהור" שלא קדם לו שום הליך תחרותי, כך ששיקול הדעת של הדרג הנבחר והעדפותיו מקבלות מקום כמעט בלעדי.

9. תנאי-סף

היבט נוסף בכל הנוגע להליכי גיוס ומינויי בכירים הוא היעדר של תנאי הסף ממכרזים ומתקנות הנציבות. בעוד שאלו הפכו ללחם חוקם של המעוניינים בחיזוק המקצועיות של השירות הציבורי הישראלי, השימוש בתנאי סף כחסם מפני מינויים פוליטיים או לא ראויים אינו קיים במדינות ההשוואה. מה שכן קיים הוא עיגון חקיקתי של עיקרון המינוי מבוסס הכישורים (merit-based) ושל עקרונות נוספים בבחירת עובדים ושל השירות הציבורי בכלל.

ו. סיכום

נציבות שירות המדינה היא מוסד בעל חשיבות רבה, המשפיע באופן ישיר על איכות ומקצועיות השירות הציבורי. מהסקירה ההשוואתית עולה כי ישנם הבדלים מהותיים בין הנציבות הישראלית לגופים דומים במדינות ההשוואה אשר מצביעים על הצורך ברפורמה משמעותית בנציבות הישראלית. בכלל מדינות ההשוואה הנציבויות מתאפיינות במבנה עצמאי המאפשר להן לפעול ללא תלות בממשלה או בגורמים פוליטיים. בנוסף, בניגוד לישראל, הנציבויות בכל מדינות ההשוואה פועלות בתוך מסגרות משפטיות מגובשות וברורות, המגדירות היטב את תפקידי הנציבות ואת גבולות סמכויותיהן. יתרה מזאת, הנציבויות במדינות אלו מתרכזות במשימות אסטרטגיות כמו ניהול ופיתוח מדיניות ארוך טווח, בהכוונה ובהשגחה על תחומים כגון פיתוח כישורים, תכנון כוח האדם ומדיניות ציבורית יעילה.

מנגד, בישראל המצב מורכב יותר, והנציבות מתמודדת עם אתגרים מבניים מהותיים. אחד האתגרים המרכזיים הוא תהליך מינוי הנציב, בו ניכרת השפעה פוליטית אשר פוגעת באי-התלות הנדרשת של הנציבות. כמו כן, הנציבות הישראלית עסוקה בניהול יומיומי ושוטף של תהליכי העבודה במשרדים ויחידות ממשלתיות במקום להתמקד בהכוונה אסטרטגית ופיקוח כולל על תפקודו של השירות הציבורי. כתוצאה מכך, יכולת הנציבות להשפיע על פיתוח השירות הציבורי ולהטמיע עקרונות של תכנון לטווח ארוך, שקיפות ומקצועיות נפגעת.

לאור הבדלים אלה, עולה חשיבותה של רפורמה מבנית רחבה שתאפשר לנציבות שירות המדינה בישראל לאמץ עקרונות מנציבויות שירות מדינה מוצלחות בעולם. רפורמה זו יכולה לכלול הגדרת מסגרת משפטית ברורה שתשמור על עצמאות הנציבות, קביעת כללים שקופים למינוי נציב המבוססים על כישורים בלבד, והעברת מיקוד תחומי אחריות הנציבות לתכנון אסטרטגי ופיקוח על מדיניות השירות הציבורי. צעדים אלה יחזקו את יכולתה של הנציבות להוביל שינוי מהותי בשירות הציבורי, לבסס תרבות ארגונית מקצועית ושקופה, ולהגביר את אמון הציבור בניהול השירות הציבורי. באופן זה, השירות הציבורי בישראל יוכל להתמודד עם אתגרי העתיד בצורה יעילה ומקצועית, ולספק לאזרחים שירות איכותי המותאם לצרכים המשתנים של החברה הישראלית.