

אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחרת-הממונה ולשריון עצמאות השירות הציבורי בחוקה

נדיב מרדכי



נייר מדיניות 1 (ינואר 2025)

אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחרת-הממונה ולשריון עצמאות השירות הציבורי בחוקה

נדיב מרדכי

מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים שבאוניברסיטת רייכמן הוא המרכז האינטלקטואלי הראשון בעולם המתמודד עם האתגרים הדחופים ביותר הניצבים בפני מדינת ישראל ובעולם המערבי ומציע כיצד להתמודד עימם. המרכז נוסד בתרומתו של פרופ' אמנון רובינשטיין ז"ל, חתן פרס ישראל לחקר המשפט ושר החינוך לעבר.

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי, מכני או אחר, כל חלק שהוא מהחומר בנייר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בנייר הזה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב ממרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים.

עריכה לשונית ועיצוב: עו"ד שחר פרידמן
כל הזכויות שמורות למרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים, אוניברסיטת רייכמן

מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים

רחוב האוניברסיטה 8, הרצליה | טלפון: 09-9527272

אתר האינטרנט: <https://www.runi.ac.il/research-institutes/law/rccc>

נייר מדיניות זה אינו משקף בהכרח את עמדת מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים

תוכן עניינים

5.....תקציר

7.....מבוא

10 פרק א: יחסי הדרג הנבחר־הממונה בישראל בעת הנוכחית – הגדרת השדה

14 פרק ב: אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחר־הממונה בישראל

1. אתגר ההתפתחות: איפה נמצאת שיטת המנהל הישראלי בציר התפתחות היסטורי?..... 14

2. האתגר המקצועי: הקושי להוציא לפועל רפורמות בשירות הציבורי בישראל..... 18

3. האתגר הישראלי: השירות הציבורי לאחר מלחמת חרבות ברזל והחשש ל"נקודת מפנה"

(tipping point)..... 21

4. האתגר הדמוקרטי: השירות הציבורי ונסיגה דמוקרטית..... 23

29 פרק ג: פוליטיזציה במינוי בכירים בישראל – מהמהפכה החוקתית לעידן נתניהו...

1. עידן המהפכה החוקתית: מריטוקרטיה ומלחמה במינויים פוליטיים..... 30

2. עידן נתניהו: אתוס המשילות ואמריקניזציה..... 37

פרק ד: הדרג הנבחר־הממונה בעת הנוכחית – "צילום מצב" של הבעיה בחלוקה

41 משרדית

48 פרק ה: מסקנות מהניתוח

50 רשימת מקורות

מטרת נייר מדיניות זה היא להציג ולדון באתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחר־הממונה בישראל; ובשאלת הצורך בשריון עצמאות השירות הציבורי בחוקי היסוד. הנייר ימפה את "בעיית המדיניות" המרכזית בכל הנוגע ליחסים שבין הדרג הנבחר ובין הדרג הממונה הבכיר בישראל: היסטוריה קרובה של פוליטיזציה גוברת המעלה צורך ברפורמה. בתוך עולם הרפורמה בשירות הציבורי, הנייר יתמקד באתגרים למי שמעוניין לשריין את עצמאות השירות הציבורי בחוק יסוד או להוציא לפועל רפורמה הנוגעת ליחסים שבין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי הבכיר. כדי לאפיין את בעיית המדיניות, הנייר יציג את היחסים שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי הבכיר בישראל, ואז יפרוס כמה "אתגרים לרפורמה" שנכון להכיר כדי להתחיל את הדיון על רפורמה חוקתית בתחום. כפי שיעלה, העשור החולף בישראל מסמן מגמה מדאיגה להחלשת השירות הציבורי, ובפרט לערעור היחסים שבין הדרג הנבחר והדרג הממונה לאורך משרדי הממשלה, במגמה מובהקת של פוליטיזציה (politization) של הדרג הממונה הבכיר ופגיעה בעצמאותו. הנחת היסוד של הנייר היא כי בתגובה לבעיית הפוליטיזציה, נכון יהיה להטות את המטוטלת ביחסי הדרג הנבחר־הממונה לכיוון של מודל עצמאי ומקצועי יותר. הנייר יציג את האתגרים שעומדים בפני מי שרוצה לעשות זאת.

כדי לאפיין את בעיית המדיניות, המסמך ממפה ארבעה אתגרים לרפורמה. כולם מציגים תמונת עומק של התנאים שבהם פועל השירות הציבורי, ומושכים למסקנה שלפיה העת הנוכחית דורשת רפורמה חוקתית בתחום. הראשון הוא "אתגר התפתחותי היסטורי" העוסק בשלב ההתפתחות ההיסטורי שבו נמצא המנהל הציבורי שלנו בכל הנוגע ליחסי הדרג הנבחר־הממונה; השני הוא "אתגר מקצועי" על רקע ניסיון העבר ברפורמה במגזר הציבורי בישראל; השלישי הוא מה שנכנה "האתגר הישראלי" ונוגע למצבו הנוכחי של השירות הציבורי לאחר מלחמת חרבות ברזל; הרביעי הוא "האתגר הדמוקרטי" שנוגע למיקום

* המחבר מבקש להודות לחברות וחברי קבוצת העבודה במרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים בנושא רפורמה בשירות הציבורי. ובפרט לאיל ינון, לאלעד גיל, למשה מאור, לעדנה הראל פישר, לעמית אשכנזי, לרענן סוליציאנו־קינן ולתומר לוטן על הערות טובות לנייר המדיניות. המחבר, ד"ר נדיב מרדכי, מתמחה במשפט חוקתי ומנהלי ובתיאוריה חוקתית. ד"ר מרדכי השלים את הדוקטורט שלו בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטה העברית בנושא "שינוי חוקתי בלתי־פורמלי לאחר 'המהפכה החוקתית'". מאחוריו עשור של מחקר תיאורטי ויישומי של החוקה והדמוקרטיה בישראל. במרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים מתמקד נדיב במחקר על אודות מקורות הפוליטיים והחברתיים של "המהפכה המשפטית"; במחקר תהליכי נסיגה חוקתית והבהרה דמוקרטית; ובבחינת הצורך בהסדרה חוקתית של יחסי דרך נבחר־ממונה בישראל במסגרת עקרון הפרדת הרשויות. האחריות על הכתוב היא של המחבר, וניתן ליצור עימו קשר בכתובת m.nadiv@gmail.com.

הסוגיה בהקשר הגלובאלי של תופעת הנסיגה הדמוקרטית. לאחר מיפוי והצגת האתגרים השונים, וכדי להמשיך לאפיין את הבעיה, הנייר מספק "צילום מצב" של יחסי הדרג הנבחר־הממונה בעידן נתניהו וממפה את התחום בחלוקה למשרדים מרכזיים, באופן שיכול להעיד על הבעיות בשירות הציבורי הבכיר בעת הנוכחית. המסקנות שעולות מהניתוח בכל הנוגע לרפורמה הן:

- א. **מגמת הרוחב בעשור האחרון בישראלי היא של פוליטיזציה חריפה** – מגמה זו עקבית ומשקפת את עידן נתניהו, אף אם נראה כי היא חמורה פחות מדמוקרטיות כמו פולין והונגריה שעברו לכידה מוחלטת של הרשות המבצעת. הרי שעדיין, במונחים ישראליים־היסטוריים, אנו מצויים ב"נקודת מפנה" חוקתית שמציבה סכנה לאיתנות השירות הציבורי, לעצמאותו ומקצועיותו. השעה היא, אם כן, שעה לשינוי המטוטלת בתחום זה לכיוון של מודל עצמאי ומקצועי יותר.
- ב. **"שעת רצון" פוליטית היא תנאי הכרחי לרפורמה** – תנאי הכרחי לרפורמה אפקטיבית בנושא הוא שעת רצון פוליטית: קיומו של רצון פוליטי מצטבר, בהסכמה רחבה, של מספר מספק של מקבלי החלטות בכירים שיפנימו את הצורך ואת האטרקטיביות של רפורמה בתחום זה. רפורמה בתחום צריכה להיות מאמץ פוליטי ומקצועי משותף. נדרש שיתוף פעולה פוליטי־מקצועי ורתימה של כל בעלי העניין הרלוונטיים.
- ג. **אינקרמנטליזם?** – אימוץ של גישה אינקרמנטלית לרפורמה לא בהכרח יועיל, לנוכח מגמת הפוליטיזציה והצורך להציג מנהל ציבורי בכיר מקצועי, עצמאי ואפקטיבי ולהשיב לו את האמון הציבורי. מאידך גיסא, גם רדיקליזם אינו מוצדק. נראה כי גישה של "רדיקליזם סלקטיבי" מבית המדרש של יצחק גל־נור מתאימה. גישה כזו תקדם אסדרה של הנושא ברמה חוקתית – עניין דרמטי במונחים ישראליים – אבל לא תשאף לשינוי רדיקלי במערכת המינויים, אלא להבראה של המערכת הקיימת ולאישוש מחדש של עקרונות היסוד שלה, הפעם ברמה חוקתית.

מטרת נייר המדיניות הזה היא לדון במתווה לרפורמה ביחסי הדרג הנבחר־הממונה בישראל ובשאלת שריון עצמאות השירות הציבורי בחוקי היסוד. בתוך עולם הרפורמה בשירות הציבורי, המטרה היא להתמקד בשאלות של שריון עצמאות השירות הציבורי בחוק יסוד ובהמלצות לרפורמה הנוגעת ביחסים שבין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי הבכיר.

השירות הציבורי בישראל אינו מוסדר בחוקי היסוד המשטריים. בדומה לחוקות ותיקות בעולם, מערכת היחסים שבין הדרג הפוליטי הנבחר (להלן: הדרג הנבחר) ובין הצמרת המקצועית של השירות הציבורי הממונה (להלן: הדרג הממונה) אינה זוכה להסדרה חוקתית מקיפה ומפורטת, אלא מתנהלת לאור חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959 וחקיקה ספציפית; ולאור הבנות והסכמות המעוגנות בהחלטות ממשלה, בהחלטות מנהל ובנוהג. העידן החולף בישראל מסמן מגמה מדאיגה להחלשת השירות הציבורי בכלל, ולערעור היחסים שבין הדרג הנבחר והדרג הממונה לאורך משרדי הממשלה כולם בפרט, במגמה מובהקת של פוליטיזציה (politization) של הדרג הממונה ופגיעה בעצמאותו. זאת, הן על רקע שלטון ממושך של הימין בישראל והן לנוכח מגמות מטרידות יותר, מקומיות ועולמיות, של שחיקת נורמות פוליטיות וחוקתיות, ועימות חוקתי מתמיד שמתנהל בין הרשויות הפוליטיות והמקצועיות. על רקע זה – ותוך ניתוח מצב הדברים על רקע המשבר החוקתי ובראי רפורמות עבר בשירות הציבורי – ינסה הנייר הנוכחי להתמקד בשאלת היחסים שבין הדרג הנבחר לדרג הממונה בראייה חוקתית ובצורך לשריין את העצמאות של השירות הציבורי בחוקה.

העשור האחרון הביא עימו שחיקה בתפיסה ה"ממלכתית" של השירות הציבורי בישראל. שינוי מבנה המדינה בישראל מאז המהפך של '77, הפרטה של חלקים ממנה בעשורים הקודמים, וממשלות ימין שהאמינו בצורך בהקטנת הממשל ואף בעימות עם המדינה המנהלית, הבשילו, בעשור האחרון, לשיח ומציאות לעומתיים בין הדרג הפוליטי למשרתי הציבור. תופעה זו הגיעה לשיאה בשנים האחרונות אשר מתאפיינות בעימות ציבורי – בסגנון פופוליסטי

"העידן החולף
בישראל מסמן מגמה
מדאיגה להחלשת
השירות הציבורי
בכלל, ולערעור
היחסים שבין הדרג
הנבחר והדרג
הממונה לאורך
משרדי הממשלה
כולם בפרט."

– בין הממשלה בישראל לבין מוקדים שונים של הפקידות הבכירה. בממשלת נתניהו האחרונה הגיעה הפוליטיזציה של השירות הציבורי לשיאה. לאחר מעל ארבע־עשרה שנים בשלטון, מערכים רבים של השירות הציבורי הבכיר מאוישים באמצעות מינויים פוליטיים. השיחה הציבורית והמקצועית על פוליטיזציה של הפקידות, המשפט, התקשורת והמערכות הכלכליות הפכה לשגרה. פופוליזם הכולל מאבק על צביון המדינה המנהלית מוביל לקרע תפקודי בין הדרג הנבחר לדרג הממונה, ומקשה מאוד על כל השחקנים במערכת לבצע את תפקידם. נוסף לכך, דומיננטיות פוליטית של צד אחד במפה הפוליטית אשר נמצא בשלטון לאורך זמן מובילה ל"הנצחה פוליטית" (political entrenchment) של הצד השולט במערכות המנהל הציבורי, באופן שמדיר ממוקדי קבלת ההחלטות לא רק מיעוטים, אלא במידה רבה גם את הרוב הישראלי. שימוש מוצהר במינויים פוליטיים מוביל להשחתת מערכות ציבוריות. לכל אלה יש השלכה על האפקטיביות של השירות הציבורי ועל יכולתו לבצע את תפקידו בעיתות שגרה וחירום.

מצב הדברים הזה אף מוביל לעלייתו של היגיון סקטוריאלי שלאורו פועלת המדינה הישראלית בעשור האחרון. היגיון זה משקף פעולה לטובת מגזר או קבוצה חברתית אחת שחברה בקואליציה נתונה, ושמצליחה להטות את מוקדי קבלת ההחלטות לטובתה. הבעיות שבהיגיון זה הפכו לברורות יותר בשנה החולפת ומחייבות לשוב בחזרה להיגיון ממלכתי של "הדרך הישראלית". חזרה כזו תאפשר להבריא את המערכות במגזר הציבורי. בדומה ליחס למערכות רבות, מהווה המלחמה קו שבר ביחסים שבין הדרג הנבחר והממונה בשירות הציבורי. מצד אחד, היא מחריפה את דפוסי היחסים הקיימים ואף עלולה להוביל למציאות של פוליטיזציה עמוקה בהרבה מזו שאנו רואים עתה; מצד אחר, היא יכולה להוביל לשיקום העצמאות והאפקטיביות של השירות הציבורי ולאמנה חדשה בין הדרג הנבחר ובינו – המהלך הנכון לטעמנו. מהלך כזה צריך לכלול, בין היתר, גם הסדרה חוקתית של עצמאות השירות הציבורי ורפורמה מנהלית במודל המינויים הבכירים שבממשלה – הסדרה שננסה להציע בחלקו האחרון של הנייר.

"שימוש מוצהר
במינויים פוליטיים
מוביל להשחתת
מערכות ציבוריות.
לכל אלה יש השלכה
על האפקטיביות של
השירות הציבורי ועל
יכולתו לבצע את
תפקידו בעיתות
שגרה וחירום."

הנייר יעסוק בשאלות הנוגעות בשינויים אפשריים בעיגון יחסי הדרג הנבחר והדרג הממונה, ובעיגון אפשרי של עצמאות השירות הציבורי בחוקה. כדי להציע הסדרה חוקתית כזו, יעסוק הפרק הראשון בכמה שאלות הגדרתיות; הפרק השני יציג ארבעה אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחר והדרג הממונה בישראל שמשפיעים על שאלת שריון עצמאותו בחוקה; הפרק השלישי יציג את מגמת הפוליטיזציה של השדה בעידן נתניהו; הפרק הרביעי יציג "צילום מצב" של הבעיה בעת הנוכחית בחלוקה למשרדי הממשלה המרכזיים; הפרק החמישי יציג מסקנות להמשך קידום רפורמה בתחום.

פרק א: יחסי הדרג הנבחר-הממונה בישראל בעת הנוכחית – הגדרת השדה

התמודדות עם "בעיית מדיניות" דורשת אפיון של השדה הרלוונטי ושל הבעיה. כדי להתחיל את הדיון יפרוס חלק זה כמה היבטים הגדרתיים, אשר יעסקו בשאלה: על מה אנחנו מדברים כאשר אנחנו מדברים על רפורמה ביחסי הדרג הנבחר והדרג הממונה ועל שריון עצמאות השירות הציבורי בחוקה?

מהי "רפורמה"? ראשית, נכון להבהיר על מה אנחנו מדברים כאשר אנו אומרים "רפורמה". השימוש שלנו בנייר זה במילה רפורמה תהיה דומה לזה הנעשה במחקר של המנהל הציבורי והמדיניות. "רפורמה" היא הצעה לשינוי הדרגתי, בהסכמה, של תחום אחד ולא של מכלול תחומים, בשדה מדיניות ציבורית של מדינה נתונה. הרכיב "בהסכמה" הוסף להגדרה הרגילה בשל העובדה שמדובר ברפורמה חוקתית אשר מועברת בעולם לפי רוב בהסכמה של רוב גדול יותר מזה הפרלמנטרי הרגיל. הסיבה להגדרה דקדקנית כזו היא שלאחרונה שימש המונח "רפורמה משפטית" את השיחה הציבורית והמקצועית במשמעות שונה לחלוטין מהמשמעות ה"רגילה" של המילה "רפורמה". ה"רפורמה המשפטית" של שנת 2023 לא הייתה, למעשה, "רפורמה". היא הייתה ניסיון מהפכני יותר לשנות את הסדר החוקתי הישראלי כולו מן הקצה אל הקצה. היא גם לא נעשתה בהסכמה רחבה אלא תוך ניסיון לרתום את הרוב הקואליציוני הנתון בממשלה צרה ביותר. על כן, חשוב לנו להפריד את המונח "רפורמה", כפי שאנו משתמשים בו בנייר זה, ולהשיב אותו אל המשמעות ה"רגילה" שלו.

מהו "מרחב הרפורמה בשירות הציבורי" שאנו עוסקים בו? עניין נוסף שראוי לעמוד עליו הוא מהו "מרחב הרפורמה" שהנייר הנוכחי עוסק בו. רפורמות בשירות ציבורי יכולות להשתרע על מנעד שלם של סוגיות ותחומים של פעילות השירות הציבורי. הן יכולות, למשל, להיות רפורמה בהון האנושי או במאזן הכוחות בהליך התקצוב, רפורמה בשיטת המכרזים של המשרות ה"נמוכות" בשירות הציבורי או רפורמות ניהוליות שונות, וכיו"ב. כך, למשל, בשנת 1989 הוגש לממשלה דו"ח מקיף שעסק ברפורמה נרחבת בשירות הציבורי כולו. גם

"ה'רפורמה
המשפטית' של שנת
2023 לא הייתה,
למעשה, 'רפורמה'.
היא הייתה ניסיון
מהפכני יותר לשנות
את הסדר החוקתי
הישראלי כולו מן
הקצה אל הקצה."

בשנת 2013 הותנעה רפורמה רחבה יותר בסוגיית ניהול הון האנושי. בין הוועדות המרכזיות שעסקו בנושא ניתן לציין את ועדת קוברסקי (1989); תוכנית גלינור (1995); ועדת אריאב (2007); ועדת טרכטנברג (אחרי המחאה החברתית של 2011); ועדת לוקר לנושאי משילות (2013), ועדת דיין (2013) וועדות נוספות. רפורמות אחרות היו דווקא מצומצמות בהרבה, ועסקו בשאלות נקודתיות יותר הנוגעות לשירות הציבור כמו, למשל, מבנה מטה ראש הממשלה; קציבת כהונה של בכירים במנהל; שיפור תהליכי העבודה או שאלת מעמדם של היועצים המשפטיים בשירות הציבורי.¹ הנייר הנוכחי לא יעסוק בכל תחומי הרפורמה האלה. אנו נעסוק בסגמנט מצומצם יחסי – אך חשוב ביותר וחוקתי – של רפורמה:

היחסים המשפטיים שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג הבכיר בשירות המדינה בישראל; והשאלה אילו מבין היחסים הללו נכון יהיה להסדיר באמצעות חוקה, חוק יסוד מיוחד, תיקון חקיקה או בכל טכניקה של הסדרה חוקתית לאומית אחרת.

הסגמנט שאנו עוסקים בו בנייר זה שייך לעולם העיצוב החוקתי/חקיקתי מוסדי. השאלה הנשאלת במסגרתו היא מהו האופן שבו החוקה והחקיקה הראשית שעוסקת במנהל הציבורי מעצבים ומסדירים את היחסים שבין הפוליטיקה לבין המנהל הבכיר. בתוך סגמנט זה, דנים Bersch & Fukuyama (2023) בשאלת ההגדרה של אוטונומיה ביורוקרטית (bureaucratic autonomy). הם מאפיינים כמה תחומים שבאופן מסורתי שייכים לסגמנט של הרפורמה שבה אנו עוסקים:

1. הסדרה מוסדית/עקרונית של היחסים שבין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי בחוקה – הכוונה היא ליחסים שבין האשלונים הפוליטיים הבכירים, כמו הנשיא, הממשלה והפרלמנט, לבין השירות הציבורי כמכלול, ובעיקר האשלונים הבכירים שלו, כמו ראש השירות הציבורי, נציב השירות, היועץ והתובע הכללי ובכירים נוספים. בכך עוסקת, לפי רוב, חוקת המדינה, כאשר ככל שהחוקה חדשה יותר, כך היא מציגה בתחום זה מודל חוקתי

1 השוו "שיקום השירות הציבורי" המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/public-service-restoration/0>

"היחסים המשפטיים שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג הבכיר בשירות המדינה בישראל; והשאלה אילו מבין היחסים הללו נכון יהיה להסדיר באמצעות חוקה, חוק יסוד מיוחד, תיקון חקיקה או בכל טכניקה של הסדרה חוקתית לאומית אחרת."

מפורט יותר. בישראל אין עיגון חוקתי של היחסים האלה או הוראות כלשהן ביחס לשירות הציבורי כולו או למודל המינויים הבכיר שלו.

2. הסדרת הסמכות למינויים ופיטורים של בכירים בדרג הממונה – הסדרה זו נעשית בעת הנוכחית, לפי רוב, הן באמצעות חוקה והן באמצעות חקיקה רגילה. בישראל אין עיגון חוקתי של מודל מינויים (בניגוד למדינות כמו ארצות הברית וגרמניה למשל, שחוקותיהן מעגנות בצורה "רזה" את מודל המינויים הכללי וכוללות הוראות שונות לגבי השירות הציבורי), וקשה לומר שמתקיים עיגון של מינוי כל פקידי הממשלה הבכירים. יש חוק מינויים רגיל שמסדיר את היכולת של הממשלה למנות את בכירי השירות הציבורי במכרז ובפטור ממכרז.

3. הגבלת שיקול הדעת של הדרג המקצועי באמצעות חקיקה ראשית או באמצעות ביקורת שיפוטית – בכך מטפל המשפט המנהלי כולו, אשר בישראל הוא נחשב למפותח באופן יחסי.

4. הסמכות החוקתית להדיח עובד/נבחר ציבור (Removal Power) – סמכות אשר מעוגנת, בחלק מהחוקות, ברמה חוקתית, ובחלק גדול יותר של המדינות מעוגנת בדברי חקיקה.

5. התערבות אד־הוק של נבחר ציבור בהחלטות דרג ממונה – כמו, למשל, "סמכות נטילת הסמכות" שבסעיף 34 לחוק־יסוד: הממשלה. בישראל מוסדרת סמכות זו בצורה יסודית ומעט מרחיבה ביחס לחוקות אחרות בעולם.

מבין התחומים האלה, הסגמנט של הרפורמה שאנו מעוניינים לעסוק בו נוגע בסעיפים 1 ו־2. בכל הנוגע בשני ההיבטים האלה, הנייר יאמץ את ההנחה הרווחת והמבוססת במדעי המדינה ובמדיניות הציבורית, אשר לפיה מתקיים קשר חזק בין עצמאות ביורוקרטית לבין התפתחות כלכלית, מניעת שחיתות ואספקה יעילה של שירותים ציבוריים (Dahlström & Lapuente, 2022; Fukuyama, 2013; Lewis, 2007); ובפרט, שקשר בין האפקטיביות של המנהל הציבורי והעצמאות של הדרג הנבחר רלוונטי גם בישראל (דהן, 2016). הנחת עבודה זו מובילה לכך שיש הכרה מחקרית ברורה בצורך בעצמאות חוקתית כלשהי של הדרג הממונה הבכיר. נוסף על כך, המחקר

הנצבר והמבוסס בנושא זה מעלה שיש הכרה ברורה שפגיעה בעצמאות הדרג הממונה ופוליטיזציה חמורה שלו משפיעים, בטווח הקרוב והרחוק, על המקצועיות והאפקטיביות שלו. השאלה הופכת להיות מהו שקלול התמורות (trade off) הנכון בכל הנוגע לעיגון חוקתי שכזה, בין עצמאות ומקצועיות הדרג הממונה לבין אחריותיות הדרג הנבחר. אך מה שברור לחלוטין מן הספרות בנושא הוא שככל שמגמת הפוליטיזציה של הדרג הממונה חזקה יותר, כך היא טוביל, בסופו של דבר, לפגיעה במקצועיות שלו וביכולתו לבצע את תפקיד השירות הציבורי.

במה יעסוק נייר המדיניות הנוכחי? נייר המדיניות הנוכחי יעסוק רק ב"אפיון הבעיה". הוא יציג את האתגרים השונים למי שמבקש להוציא לפועל עיגון חוקתי של השירות הציבורי, או הסדרה מקיפה יותר של שאלת יחסי הדרג הנבחר-ממונה בחקיקה. הוא לא יציע, בשלב זה, מבט השוואתי רחב או הצעות קונקרטיות לחקיקה אלא יתמקד באפיון שיטתי ומקיף של הבעיה, על מנת להתחיל את השיחה על הרפורמה.

"ככל שמגמת הפוליטיזציה של הדרג הממונה חזקה יותר, כך היא טוביל, בסופו של דבר, לפגיעה במקצועיות שלו וביכולתו לבצע את תפקיד השירות הציבורי."

פרק ב: אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחר־הממונה בישראל

לאחר אפיון השדה, נכון להציג כמה אתגרים למי שמעוניין בהוצאה לפועל של רפורמה ביחסי דרג נבחר-ממונה. בישראל, רפורמה חוקתית היא דבר נדיר באופן יחסי למדינות שונות בעולם; היא לא יכולה להיעשות רק בראי השאיפה הנוכחית להבריא את השירות הציבורי, או מתוך הקשר השוואתי גלובאלי בלבד. עליה להביא בחשבון את כלל המאפיינים המקומיים של שיטת המשטר והמשפט הישראלית, ואת המאפיינים של דפוס הרפורמה במנהל הציבורי שלה. אפילו רפורמה שאינה חוקתית – נניח כזו המבקשת לשנות/לעגן את יחסי הדרג הנבחר־ממונה בחוק – היא חיזיון נדיר בישראל. רפורמה מנהלית בשירות הציבורי היא דבר מורכב ומסובך ובישראל גם קשה ליישום והטעמה. נכון להציג, אם כן, כמה אתגרים שונים שעומדים בפני המעוניינים להציע שריון של השירות הציבורי בחוקה, או אפילו רפורמה מצומצמת יותר בחוק שירות המדינה (מינויים).

לצורך כך, מיפנינו ארבעה ממדים של אתגר לרפורמה. הראשון הוא "אתגר התפתחותי־היסטורי", העוסק בשלב ההתפתחות ההיסטורי שבו נמצא המנהל הציבורי שלנו בכל הנוגע ליחסי הדרג הנבחר־הממונה; השני הוא "אתגר מקצועי" על רקע ניסיון העבר ברפורמה במגזר הציבורי בישראל; השלישי הוא מה שנכנה "האתגר הישראלי", אשר נוגע במצבו הנוכחי של השירות הציבורי לאחר מלחמת חרבות ברזל; הרביעי הוא "האתגר הדמוקרטי", שנוגע במיקום הסוגיה בהקשר הגלובאלי הרחב יותר של תופעת הנסיגה הדמוקרטית:

1. אתגר ההתפתחות: איפה נמצאת שיטת המנהל הישראלי בציר התפתחות היסטורי?

כדי לגשת לרפורמה חוקתית ביחסי הדרג הנבחר־הממונה או לשריון עצמאות המנהל הציבורי בחוקה, טוב להעיף מבט היסטורי על ההתפתחות

"בישראל, רפורמה חוקתית היא דבר נדיר באופן יחסי למדינות שונות בעולם; היא לא יכולה להיעשות רק בראי השאיפה הנוכחית להבריא את השירות הציבורי, או מתוך הקשר השוואתי גלובאלי בלבד."

(evolution) של שיטות מנהל ציבורי בעולם המודרני. שיטות שונות מקיימות דמיון ושוני ביניהן. המחקר הנצבר, בייחוד זה המשווה בין התפתחות שיטות מנהל ציבורי בעולם האנגלופוני (שישראל, ככלל, שייכת אליו), יכול לאפשר לנו מבט היסטורי-התפתחותי. ברמה ההיסטורית, שיטת מנהל ציבורי ששייכת לעולם הדמוקרטי-אנגלופוני (אנגליה, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד) מאופיינת ככזו שעוברת חמישה שלבי התפתחות היסטורית בסיסיים (Halligan, 2003):

בשלב הראשון, המנהל הוא מנדטורי, תוצאה של ההתפשטות של האימפריה הבריטית במרחב. לעניין זה השפעה על התפתחות עתידית של המנהל המודרני. בעת הורתו, הוא מקיים דפוסי שליטה ריכוזיים ביותר, מובל על ידי דבוקה ניהולית קטנה ואליטיסטית המדווחת לגורם ריכוזי ממנה שמחוץ למדינה. **בשלב השני**, השיטה תעבור תהליך של עצמאות והבהרת מקומם של נבחר הציבור והמוסדות הנבחרים מול המנהל הציבורי. המנהל הציבורי יתבסס באופן ראשוני במדינה עוד לפני ההגדרה וההבהרה של מעמדם של המוסדות הפוליטיים שלה. כך הוא בארצות הברית שלאחר מלחמת האזרחים, כך הוא בהודו, וכך גם בישראל, אשר הנהגת היישוב שבה היוותה את "המנהל הציבורי"/"מוסדות לאומיים" עוד לפני הפורמליזציה של המוסדות הפוליטיים שלה. בשלב היסטורי זה, ברוב הדמוקרטיות הליברליות, התנועה הייתה לכיוון של שירות ציבורי מקצועי ולכניסה מריטוקרטית לשורותיו. התפתחות השירות הציבורי תהיה ממבנה פוליטי לחלוטין להפרדה מוסדית בין הדרג הפוליטי לדרג הממונה. היסטורית, מהלך זה היווה תגובת-נגד לתופעת הפטרונג' (Patronage), קרי, המגמה הנפוצה בעבר ההיסטורי של מינוי נאמנים פוליטיים מובהקים בראשות השירות הציבורי. נוסף לכך, בשלב זה, של הגדרת/הבהרת היחסים שבין הדרג הנבחר-הממונה, יתעצבו לפי רוב נורמות או אפילו חוקים אשר יעסקו בעיקר בשאלות של היחסים שבין המשרות הפוליטיות והמקצועיות במדינה.

בשלב השלישי, המנהל הציבורי מתפתח כ"מערכת" (system) עובדת ואפקטיבית, לאחר שהיחסים בינו לבין הדרג הממונה הוסדרו במידת-מה. וכך הוא מתחיל את התרחבותו והתפשטותו; **בשלב הרביעי**, בחלק מהמדינות

מתפתחת "המדינה המנהלית" (Administrative State), כלומר רשת עבה של רשויות, סוכנויות ומוסדות המדינה של המנהל הציבורי, אשר כולם יחד מהווים, לצד המשרדים הממשלתיים, את "הרשות המבצעת" במובנה הרחב. מבנה השירות הציבורי עובר ביזור ורוכש מומחיות. בשלב זה, לאחר הבהרת היחסים שבין הפוליטי והמקצועי ועליית המדינה הסוכנותית (ברק-ארז, 2012; Bach & Veit, 2018), ניתן לומר שהמנהל הציבורי מקיים מאפיינים של דמוקרטיה ליברלית מודרנית, שבה חלק גדול מהכוח השלטוני של הרשות המבצעת "מואצל" למדינה המנהלית.

בשלב החמישי והאחרון, שבו מצויות כיום רוב הדמוקרטיות הליברליות בעולם האנגלי, המנהל הציבורי הוא מערכת מוסדית נתונה, שהשינוי המוסדי בה הוא תהליך קשה ומורכב. שינוי נעשה באמצעות "רפורמות" שונות בסדר גודל משתנה, במטרה לנווט את הספינה לכיוון אידיאולוגי כזה או אחר. כך, למשל, "תקופת הרפורמה" הבולטת ביותר בעידן האחרון הייתה בשנות השמונים ("הגל הת'אצ'ריסטי/ריינגינסיטי") ובשנות התשעים של המאה הקודמת (הפרטת השירות הציבורי והניהול הציבורי החדש). ארצות הברית היא המדינה מרחיקת-הלכת ביותר בכל הנוגע לרפורמה, עם שאיפה "להמציא מחדש" את בקרת הביצועים לשירות הציבורי (National Performance Review). כך או אחרת, בתוך שלב חמישי זה, **תנועת מגמת הרוחב בחמישים השנה היא הפוכה לזו שבשלב הראשון: עליית כוחם היחסי של נבחרי הציבור וחזוק מוסדי של ליבת הרשות המבצעת**. עוד מאפיין משותף לאורך התקופה החמישית הוא הקטנת ההוצאה על המגזר הציבורי מהתוצר.

בשלב חמישי זה, המיתוס של שירות ציבורי כקריירת חיים נשחק. ההתכה של המגזר הציבורי לשוק העבודה, ביחד עם תופעת ההפרטה, מובילה למגזר ציבורי נזיל בהרבה, כלומר לערבוב גדול יותר בין המשרתים במגזר הציבורי בקביעות ארוכת-טווח לבין המשרתים בו בתחלופה גבוהה יותר, הדומה לשוק העבודה הפרטי. תופעה רלוונטית נוספת שנכון להדגיש גם כן היא עלייתו של "הניהול הציבורי הבכיר" בעשורים האחרונים, אשר בא לידי ביטוי מוסדי בהתפתחותו של "a senior executive corps" – תופעה שהתפתחה רוחבית, המלווה ביצירת רשות ניהול אחודה לניהול הבכיר בשירות הציבורי (SES).

מגמה נוספת היא הרחבת הייצוגיות של קבוצות חברתיות שונות ותפיסות של מגוון. קנדה מובילה בתחום זה יחסית למדינות העולם האנגלי, מטבע הדברים. ייצוג נשים הוא המגמה הוותיקה ביותר, עם אימפקט משמעותי, אף אם לא בניהול הבכיר. היסטורית, תוכניות לייצוג ילידים ומיעוטים היו פחות מוצלחות (Halligan, 2003). מגמה אחרונה שניתן לאפיין במסגרת השלב החמישי בעידן המודרני היא **תנועת מגמת רוחב של ירידה באמון ציבורי בשירות הציבורי** כאשר אמון בשלטון מקומי ואמון בסוכנויות מתמחות הוא בד"כ גבוהה יותר מהשירות הציבורי בכללותו.

איפה מצויה ישראל בשלבי ההתפתחות של המנהל הציבורי? כמו הרבה דברים, ישראל מתפתחת מהר באופן יחסי. ניתן לומר כי היא נמצאת הרבה אחרי השלב המנדטורי, כמו גם השלב של התעצבות המנהל הציבורי, כ"מערכת מתפקדת". עם זאת, במובנים רבים, המדינה המנהלית הישראלית עודנה בחיתוליה, בוודאי בהשוואה לארצות הברית ולאנגליה, אפילו במונחים יחסיים. דוגמה לכך יכולה להיות הרשות להגבלים עסקיים או הרשות להגנת הצרכן שהתפתחו בישראל רק בסוף שנות השמונים והתשעים ולא זכות לעצמאות שדומה למקבילותיהן בחו"ל. בכל הנוגע ליחסי הדרג הנבחר והממונה, שלב דרמטי בהתפתחות השיטה הישראלית נודע בתחילת שנות השישים, עם חקיקתו של חוק שירות המדינה (מינויים); ולאחר מכן במהפך השלטוני של שנת 1977, וההחלטה היסטורית של מנחם בגין להותיר את מבנה השירות הציבורי על כנו, קרי, לאפשר המשך שנסמכת על המבנה המפלגתי שהיה מבוסס על שלטון המערכ. החוק עצמו, שנרחיב עליו בהמשך, מותיר בידי הממשלה ושריה סמכויות רבות הנוגעות למינויים ציבוריים. קשה לומר שהוא משקף מבנה ביזורי ועצמאות מוסדית של פקידים ומאסדרים בכירים, אם כבר, להיפך.

בהקשר זה, נכון להעריך כי ישראל עברה תהליכים חשובים של הגדרת היחסים בין הדרג הנבחר והממונה, אבל תהליך זה לא הושלם ולא נעשה במפצים גדולים. מהלך ההתפתחות לא השלים את מלאכת ההבהרה של היחסים אלא הותיר אותה בעמימות לא מעטה. עניין זה מוביל לבעיה שהייתה קיימת עוד לפני עידן נתניהו, והיא שהיחסים בין הדרג הנבחר לבין הדרג

"בכל הנוגע ליחסי הדרג הנבחר והממונה, שלב דרמטי בהתפתחות השיטה הישראלית נודע בתחילת שנות השישים, עם חקיקתו של חוק שירות המדינה (מינויים); ולאחר מכן במהפך השלטוני של שנת 1977, וההחלטה היסטורית של מנחם בגין להותיר את מבנה השירות הציבורי על כנו, קרי, לאפשר המשך תחלופה מקצועית שנסמכת על המבנה המפלגתי שהיה מבוסס על שלטון המערכ."

הממונה מאופיינים במתן כוח רב לממשלה הנבחרת בכל הנוגע למינויים בכירים, ואף יותר מכך, לשימורו של דפוס של עימות־מוסדי־מידי סביב יחסי הדרג הנבחר והממונה בהקשרים רבים, שרק חלקים החלו להיות מוסדרים לאורך השנים (למשל, יחסי היועץ המשפטי לממשלה ושר המשפטים). כלומר, עוד לפני מגמת הפוליטיזציה בעידן נתניהו, אותה נציג בהמשך, הממשלה היא שחקנית מרכזית בעולם יחסי הדרג הנבחר־ממונה, והיסטורית, היחסים הללו מוסדרים סביב עימותים ביורוקרטיים אד־הוקיים ולא באסדרה אחידה.

כמו כן, בכל הנוגע לרפורמות במנהל הציבורי, ישראל היא בהחלט חלק ממהלכי הרפורמה העולמיים של השלב החמישי, וניתן לומר שהיא שואבת השראה רבה מרפורמות שנעשות בתחומים שונים של המנהל הציבורי מארצות הברית ומבריטניה. החל מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, היא גם מעורבת בתהליכי רפורמה ישראלית ייחודיים, מה שמוביל אותנו לחלק הבא שבו נציג את האתגר המקצועי: הקושי להוציא לפועל רפורמות במנהל הציבורי בישראל.

2. האתגר המקצועי: הקושי להוציא לפועל רפורמות בשירות הציבורי בישראל

האתגר השני שאנו מזהים הוא היסטוריה של קושי פוליטי ומקצועי להוציא לפועל רפורמה בשירות הציבורי בישראל. לאורך העשורים החולפים, ניתן להצביע על מספר רפורמות בשירות הציבורי – רובן הגדול אינו בשאלות של מערך היחסים בין הדרג הנבחר והממונה, אלא ברפורמות מקיפות יותר. הללו חלשו על ההיבטים השונים של ניהול ההון האנושי, על היחסים שבין השרים ובכירי המשרדים ועל ניהול תקציב וסוגיות רבות אחרות (גלנור 2010, 2011). הניסיון המצטבר מההיסטוריה של הרפורמה בתחום אינו אופטימי. הוא מעלה כי מהלכי עבר בנושא נותרו ביישום חלקי (דו"ח קוברסקי, 1989), או אפילו נתפסים ככאלה שנחלנו כישלון (דו"ח דיין, 2013). סיבות שונות מעלות קושי ניכר להשלים רפורמה מקיפה בתחום זה. עניין זה מתיישב עם מאפיין התפתחותי של דמוקרטיה מודרנית, שבה השירות הציבורי הוא מערכת גדולה

ומורכבת ביותר שהרבה מהמאפיינים שלה הם "תלולי מסלול", כלומר מבוססים על השלב הראשון של התפתחותה.

מחקר שפורסם לאחרונה השתמש במתודולוגיה איכותנית וראיונות עם בכירים על מנת להציג ולהעריך את ההיסטוריה של רפורמה בשירות הציבורי בישראל (Cohen, 2023). את ההיסטוריה של הרפורמה במנהל בישראל מאז הקמתה מאפיין ניסים כהן כ"סיפור עצוב" (Cohen, 2023, p. 409). במסגרתו, הסביבה הלא יציבה שבה מתפתחת המדינה משוועת לרפורמה. אבל בדיוק בשל אי־היציבות הפוליטית הזו, היא לא בת ביצוע. למרות קיומם של שחקנים שונים שדחפו לאורך השנים לרפורמה, בפרט מאז אמצע שנות התשעים, הרי שקשה להצביע על מהלכי רפורמה משמעותיים אשר מוגדרים כמוצלחים. וודאי שלא ניתן להצביע על שינוי מוסדי חזיתי. במובן זה, הנתב "תלול מסלול" של עיצוב המנהל בישראל שנקבע כבר בקום המדינה (זמיר, 2010; שנער, 2014) הולך איתנו עד היום. בנתחו את ההיסטוריה של רפורמה במנהל הציבורי בישראל, כהן מציין כי רוב הניסיונות לרפורמה בתחום היו אינקרמנטליים, להוציא את דו"ח קוברסקי (1989) (שהציג גישה מהפכנית אבל לא יושם הלכה למעשה) ואת הניסיון של הנציב גלינור באמצע שנות התשעים (האחרון מאופיין כ"רדיקליזם סלקטיבי"). גם מהלך הרפורמה הגדול ביותר שנעשה בתחילת המאה הנוכחית – רפורמת דיין (2013) – נתפס היום ככישלון, לאחר שמטה הרפורמה לא הצליח להצעיד את הנציבות קדימה ליישום מטרות הרפורמה (Cohen, 2023; Tzur & Cohen, 2019). בהקשר זה נתפסת נציבות שירות המדינה כגורם מעכב לרפורמה, הן בתקופת הולנדר והן בתקופת הרשקוביץ.

נכון לסייג את "הסיפור הישראלי העצוב" בכך שרוב השיטות במסורת האנגלו־אמריקנית מתאפיינות, למעשה, בדפוס התנהגות אינקרמנטלי דומה (Halligan, 2003). עם זאת, נראה כי נכונה האמירה שהמסורת הישראלית, בניגוד לאלה האנגלו־אמריקניות, לא כוללת מפצים חזקים ששיקפו, למשל, מעבר משיטת הפטרונג' לשיטה המריטוקרטית או רפורמות לאומיות גדולות במנהל הציבורי אשר מובלות על ידי בכירי הדרג הפוליטי. אלא, שהללו התבצעו בסגנון מאופק ואינקרמנטלי יותר, קרי, ללא שינויים משמעותיים בכיוון

של הספינה תוך השפעה מרפורמות מהסוג שעברו מדינות אנגלו־אמריקניות באותה העת. בכלל זה ניתן למנות את המעבר לשיטות מכרזים מריטוקרטיות; את המלחמה במינויים הפוליטיים, בין היתר באמצעות בג"ץ²; את ההפרטה; ואת הרפורמות לניהול ציבורי חדש החל מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת.

מאפיין מוכר של המנהל הציבורי בישראל והסדר החוקתי בכללותו, אשר משפיע בצורה חזקה על בעיה בהוצאה לפועל של רפורמה, הוא **חוסר יציבות פוליטי חריף** (Cohen, 2023). היסטורית, המערכת הממשלית מתמודדת עם חוסר יציבות בדמות אתגרי פיתוח ומשברים ביטחוניים ולאחרונה גם חוקתיים וצבאיים (Tushnet & Khosla, 2015). מבנה המנהל הציבורי בישראל מאופיין בריכוזיות יתר מוסדית בליבת הרשות המבצעת, שמתרכזת סביב הממשלה ומשרדי הממשלה, עם היעדר פלורליזם תקציבי (בן בסט ודהן, 2006) והיעדר עצמאות לשלטון המקומי. נוסף לכך, בישראל, אורך הכהונה הממוצע של ממשלה נמוך באופן השוואתי. הפוליטיקה היא רב־מפלגתית באופן גבוה מהממוצע ברמה השוואתית. בשנים האחרונות החוקה כלל אינה מהווה כלי מגביל על הסדר הפוליטי. תדירות השינוי של החלקים המבניים שלה היא מהגבוהות בעולם. בעשורים האחרונים המדינה נשלטת, ברוב הזמן, על ידי הימין הפוליטי, עם דפוס מובהק של התעצמות של הרשות המבצעת במאפיינים נשיאותיים סביב בנימין נתניהו, אך עם תחלופה יחסית גדולה בראשות המשרדים ואף עם תופעות גוברות של ארגון מחדש של משרדים ומחלקות ממשלתיות לצרכים קואליציוניים. לכך יש להוסיף את העובדה שחלק גדול מהעילית הפוליטית העומדת בראשות המפלגות המגזריות המרכזיות היא ותיקה, ועד לאחרונה אינה מתחלפת. עניין זה מגביר את הריכוזיות המגזרית ומקשה על שקילת שיקולים כלל־חברתיים. שורת מאפיינים אלה מובילים ליכולת נמוכה באופן יחסי למימוש מטרות חברתיות ארוכות־טווח, ובפרט, ליכולת נמוכה ביותר להוציא לפועל רפורמה מקצועית או חוקתית משמעותית במנהל הציבורי, כזו שתעוצב ותיושם באופן שיקיים המשכיות.

"בשנים האחרונות החוקה כלל אינה מהווה כלי מגביל על הסדר הפוליטי. תדירות השינוי של החלקים המבניים שלה היא מהגבוהות בעולם."

2 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28 (1990).

לצד אי־היציבות הפוליטית, כהן (Cohen, 2023) מתמקד גם ברצון הפוליטי (political will) ברפורמה כמשאב חיוני להוצאה לפועל שלה במציאות הישראלית. לטענתו, לצד אי־היציבות הפוליטית שמאפיין אותה, ישראל מתאפיינת במובהק בהיעדרו של רצון פוליטי לביצוע רפורמות בתחום, עניין שמקשה במיוחד על הובלת שינוי ביחסים שבין הדרג הנבחר והדרג הממונה. ניתוח איכותני ושיחות עם בכירים בתחום העלו כי לאורך השנים – עם חריג באמצע שנות התשעים – לא קיים רצון פוליטי בקרב מקבלי החלטות בכירים (פוליטיים בעיקר) בעריכת רפורמה. האחרונים ממוקדים יותר בענייני ביטחון וחוף מאשר בשיפור של הממשל בישראל (Cohen, 2023, p. 416). רפורמה במנהל הציבורי בישראל נתפסת בעיני מקבלי החלטות כנושא טכני, לא מתגמל אלקטורלית, ולא כזה שיהיו מעוניינים לזהות את עצמם איתו. לפי רוב, הם מעדיפים לבקר את המנהל הציבורי בזירה הציבורית. לתפיסתם, ביקורת כזו וקריאה ל"הפחתת ביורוקרטיה ואסדרה" זוכות לתמורה פוליטית גדולה יותר ממעורבות במאמצי רפורמה מקצועיים. נבחרי הציבור גם חוששים מתגובת־נגד ביורוקרטית, ורואים את ההסתדרות כחסם בפני רפורמה. בניגוד לתחומים אחרים של רפורמה, בכל הנוגע למינויים בכירים, נראה כי הקשב הפוליטי בהחלט קיים, אבל בשנים האחרונות הוא מושך דווקא לכיוון של פוליטיזציה ומעורבות פוליטית שאינה תואמת דפוסי רפורמה מקצועית, אלא להיפך: משקפת אד־הוקיזם של מאבק על מינוי בכיר זה או אחר. הצגת הקושי ההיסטורי ברפורמה מוביל אותנו לנקודת הזמן הנוכחית ול"אתגר הישראלי".

3. האתגר הישראלי: השירות הציבורי לאחר מלחמת חרבות ברזל והחשש ל"נקודת מפנה" (tipping point) (Lamberson & Page,) (2012; Maor, 2023)

לצד תיאור היסטורי של התפתחות המנהל הציבורי בישראל, ולאחר ההצבעה על קושי להוציא לפועל רפורמה, נכון לעמוד בקצרה על "האתגר הישראלי" ב"זמן הפוליטי" הנוכחי (Pierson, 2004). כאן נכון לדון במקומו של השירות הציבורי לאור מלחמת חרבות ברזל. המלחמה – על מאורעותיה ומוראותיה – היא קו פרשת מים ואירוע משנה מציאות עבור המדינה והחברה הישראלית

בכללותה, וממילא גם עבור השירות הציבורי, תפקודו ותפיסת האמון כלפיו על ידי האזרחים. המלחמה מציבה בפני המדינה והשירות הציבורי שלה את אחד האתגרים הגדולים בדור האחרון. היא מובילה לכך שתפקודו של השירות הציבורי אמור להיות בשיאו. הוא נדרש לספק לאזרחים מענים בכל רוחב התפקידים והשירותים שהוא מורכב מהם, ולראשונה מזה שנים רבות, גם להתמודד עם אתגרים של מלחמה רביזרתית שדורשת התגייסות מוחלטת של משרתי הציבורי ומערכיו לטובת הגשמת התפקיד של אספקת שירותי המדינה השונים. בניגוד לימים רגילים, המלחמה גם דורשת שהשירות הציבורי יספק – לפחות עבור חלק מן האזרחים, ובהם משפחות השכול, החיילים, המפונים, ונפגעי הלחימה בעורף – מענים חדשים, ייחודיים, שבעיתות שגרה אינם נמצאים בליבת תפקידו. השירות הציבורי עובר תהליך של התאמה ושינוי בזמן אמת, וזאת תוך כדי התביעה הציבורית והפוליטית למלא את תפקידו בצורה אפקטיבית, בתנאים של פוליטיזציה חדה ושיח פוליטי וציבורי מקוטב ומקטב.

זאת ועוד, החל בשבעה באוקטובר ואילך, פועל השירות הציבורי על רקע סנטימנט ציבורי חזק בקרב קהלים שונים, שלפיו המלחמה מהווה גם, ובין היתר, עדות לחוסר המסוגלות העמוקה של המדינה במתן מענה צבאי ואזרחי. עולות טענות מוסריות ופוליטיות על חוסר מסוגלות מוסדית ביחס להגשמת חלק החובות הבסיסיות ביותר של מדינה כלפי אזרחיה: הבטחת ההגנה הפיזית שלהם, חירותם ורווחתם הבסיסית – שעליהן כולן נשענת הלגיטימיות שלה. במצב כזה, האפקטיביות של השירות הציבורי, בין היתר באמצעות בכיריו וההנהגה הניהולית שלו, היא לא פחות ממשאב לאומי קריטי. בעתיד הנראה לעניין לא מופרך להעריך שהמלחמה והמחדלים העולים ממנה גם יניבו קריאה ציבורית ופוליטית ל"חזרה חדש" בין המדינה לאזרחיה. השירות הציבורי יהיה, בוודאי, חלק מהמוסדות שיעברו ניסוח ועיבוד מחודש בשיחה הציבורית והפוליטית.

בהקשר זה, ובכל הנוגע לאתגרים לרפורמה, פועלים שני וקטורים ראויים לציון. האחד הוא תפקוד השירות הציבורי עצמו והאופן שבו מערכת היחסים בין הדרג הנבחר והממונה משרתים אפקטיביות ועילות, ואף מגבירים את המידה

שבה הוא מסוגלת לתת מענים לאזרחי ישראל. התמונה בתחום זה אינה חיובית והיא מעלה כי גם בזמן המלחמה אין "שעת רצון" ישראלית, אלא נמשך דפוס של עימות בין הדרג הנבחר לדרג הממונה על שורה של סוגיות הנוגעות ללחימה. עניין זה מוביל לזקטור השני, והוא האמון הציבורי במוסדות המדינה והשירות הציבורי. משכה של הלחימה והאתגרים שהיא מביאה איתה, כמו גם מחדלים שונים שעולים בלחימה בתפקודו מוסדות המדינה והפוליטיזציה שלה, עשויים לפגוע לא רק באפקטיביות של השירות הציבורי אלא גם באמון הציבורי בו. ביחס למוסדות המדינה האחרים, השירות הציבורי נהנה, לפני המלחמה, מאמון גבוה באופן יחסי, אבל לא ניתן לומר שהאמון בו הוא ללא תנאי. סיכון כזה – לירידה באמון ציבורי במוסדות השירות הציבורי השונים – עשוי להחריף בתנאים של תפקוד לקוי של השירות הציבורי, גם לנוכח הקונפליקט המתמשך בין הדרג הנבחר לבין הדרג הממונה בכל הנוגע לדרך הישראלית הנכונה להתמודד עם אתגר המלחמה.

החשש בהקשר זה הוא של "נקודת מפנה" מוסדית: ירידה חדה באמון הציבורי שתרחש לאחר ירידה זוחלת באמון הציבורי בשירות הציבורי או במוסדות מדינה אחרים, ואשר תשנה באופן חזיתי את עמדות הציבור ביחס למוסדותיו (על התנהגות מוסדית "לא לינארית" ב"נקודות מפנה" ראו Maor, 2023 והשוו Balkin, 2021). מניעת "נקודת מפנה" כזו מחייבת, לטעמנו, צעדי רפורמה.

4. האתגר הדמוקרטי: השירות הציבורי ונסיגה דמוקרטית

אתגר נוסף לרפורמה בתחום יחסי הדרג הנבחר־הממונה מגיע מעולם הדמוקרטיה. תופעת הנסיגה הדמוקרטית משפיעה כבר עתה על תפקודו של השירות הציבורי, ובעיקר לטעמנו תשפיע על מי שירצה להוציא לפועל רפורמה בתחום. בישראל ובעולם כולו ניתן לאפיין את השנים האחרונות ככאלה שמשקפות מיתון דמוקרטי. במסגרת תהליך זה, אשר בעת הנוכחית מתחיל להיות נחקר בכל תחומי מדעי החברה, אופייה הדמוקרטי־ליברלי של המדינה נתון בסכנה. תופעת הפופוליזם (ובישראל, קיומה של רציפות שלטונית מימין) הופכת להיות עמוקה וחריפה יותר. עניין זה משפיע כמובן גם על שירות המדינה ומוסדותיה. בעת הנוכחית, הנסיגה הדמוקרטית בישראל נחקרת

"סיכון כזה – לירידה באמון ציבורי במוסדות השירות הציבורי השונים – עשוי להחריף בתנאים של תפקוד לקוי של השירות הציבורי, גם לנוכח הקונפליקט המתמשך בין הדרג הנבחר לבין הדרג הממונה בכל הנוגע לדרך הישראלית הנכונה להתמודד עם אתגר המלחמה."

בעיקר בהקשרים "חוקתיים", קרי בשאלת השינויים בחוקה הישראלית ומשמעותם הדמוקרטית (רוזנאי וכהן, 2021). עם זאת, כל רפורמה שעוסקת בשירות הציבורי בישראל חייבת לתת דין וחשבון לתופעה הנסיגה הדמוקרטית, ולאופן שבו היא משפיעה על המנהל הציבורי, ובפרט, על מודל המינויים והעצמאות של השירות הציבורי.

בשנים האחרונות, פוגשת ספרות המחקר העוסקת בנסיגה דמוקרטית (Democratic Backsliding) את ספרות המחקר העוסקת במנהל ציבורי (Public Administration) (Bauer & Becker, 2020). עניין זה הוא תוצאה של עומקה של תופעת הנסיגה הדמוקרטית במדינות שונות. במחקר מתפתחת ההבנה שתופעות אנטי דמוקרטיות – של ניסיון להטות את המדינה לכיוון הלא-ליברלי – מתרחשות לא רק ברמה ה"חוקתית" אלא מעמיקות לתוך המנהל הציבורי עצמו, וודאי כאשר הן מתהוות לאורך זמן. המחקר שמתהווה עוסק, לפי רוב, במדינות שבהן מנהיגים פופוליסטיים מתמודדים עם מדינה מנהלית שברירית יותר מזו שבארצות הברית. ארצות הברית של עידן טראמפ אומנם נתפסת כתקופה של נסיגה דמוקרטית, אבל עדיין, מוסדותיה וגודלה משמרים יציבות יחסית גם בעידן של תמורה במערכת הפוליטית ופופוליזם בוטה כמו זה של טראמפ. המגמה שאפשר לזהות בהקשר זה היא התעניינות מוגברת של המחקר בשאלה כיצד פופוליזם (על מאפייניו השונים) משפיע על המנהל הציבורי בכלל ועל תחומים ספציפיים שנחקרים ביחס אליו, ובפרט על מודל המינויים. בהקשר זה, ה"אידיאולוגיות" של פופוליזם (כשהמוכרות שבהן הן: אנטי פלורליזם, אנטי מוסדיות, מתקפה על אליטות ומוסדות ומלחמה באתוס המומחיות של המדינה המנהלית) מתרגמות למחקר קונקרטי יותר של האופן שבו פופוליזם משנה את "הסדר המנהלי", כלומר משפיע על השירות הציבורי ועל המדינה ש"מתחת" לסדר החוקתי הקיים. כמו כן, ניתן לזהות בשנתיים האחרונות עיסוק מחקרי בשאלה כיצד אפשר לפתח "הבראה חוקתית" ו"חוסן חוקתי" (Constitutional Resilience) (Jakab, 2023). המדינות שמסתכלים עליהן בהקשר זה הן פולין וברזיל.

"כל רפורמה שעוסקת בשירות הציבורי בישראל חייבת לתת דין וחשבון לתופעה הנסיגה הדמוקרטית, ולאופן שבו היא משפיעה על המנהל הציבורי, ובפרט, על מודל המינויים והעצמאות של השירות הציבורי."

עם עליית הגל הפופוליסטי בארצות הברית ובמדינות נוספות, החל המחקר להכיר בכך שדפוסים של השפעה פוליטית על מינויים יכולים להיות חריפים יותר מאלה שהעלה המחקר המסורתי. הקשר בין פופוליזם לבין מערכות שירות ציבורי ומערכות מינויים הוזנח בהשוואה לתחומים אחרים של המחקר על נסיגה דמוקרטית (Peters & Pierre, 2019). הספרות בנושא החלה לזהות את הביטויים של הניסיון של הנהגה פוליטית פופוליסטית לשנות את המנהל של המדינה, בכלל זה באמצעות מינויים. השאלה עד כמה "הסדר המנהלי" הופך להיות אנטי פלורליסטי/יוניפורמי מבחינה מוסדית היא שאלה קשה למדידה. היא יכולה להיות נתונה לוויכוח, אבל המחקר בנושא החל לתעד את השינוי של סדרים מנהליים שכאלה ולדון בשאלה האם מדובר בתופעה מסוכנת במונחים דמוקרטיים או לא. תחילה, באמצעות עבודות תיאורטיות ומקרי־בוחן, ולאחרונה גם במחקר כמותני יותר.³

הספרות בנושא זה מפתחת שלוש גישות שהדרג הפופוליסטי הנבחר עשוי לאמץ בהתנהלותם מול הדרג הממונה: (1) **sidelining**: דחייה או הימנעות מהבירוקרטיה הקיימת מתוך התפיסה שהבירוקרטיה היא חלק מ"האליטה המושחתת" (מינויי חסות, החלפת פקידים מכהנים בנאמנים פוליטיים, יצירת מבנים חלופיים מחוץ לבירוקרטיה המסורתית המבוצעת על ידי הממשלה); (2) **ignoring**: התעלמות מהבירוקרטיה הקיימת מתוך חוסר עניין בשלטון או מתוך העדפה לשליטה על מעגל קטן יותר; (3) **using**: שיתוף פעולה עם הבירוקרטיה הקיימת מתוך ההכרה בצורך למשול, ומתוך ההבנה שעל מנת ליישם את תפיסתם הפופוליסטית עליהם לסמוך על הבירוקרטיה הקיימת.

באואר ובקר (Bauer & Becker, 2020), למשל, מונים חמש אסטרטגיות שיש למנהיג פופוליסטי שרוצה לשנות את המנהל הציבורי: (1) רפורמות שמטרתן לרכז את המנהל מבחינה מוסדית; (2) רפורמות שמטרתן לרכז את המנהל מבחינת תקציבית; (3) פוליטיזציה של הסגל, שבה עוסק הנייר הנוכחי; (4)

³ כרקע מקדים, נכון לציין שבמחקר העבר בנושא הוסכם על כך שהגברת מגמת פוליטיזציה יכולה להיות מיוחסת לכמה משתנים מסבירים **שקדמו** למשבר הפופוליסטי. המרכזיים שבהם הם עליית התפיסה של הניהול הציבורי החדש (NPE); המשבר הכלכלי של שנת 2008 והצורך בקונסולידציה מנהלית לאחריו; והביזוריות של המנהל הציבורי בעשורים האחרונים שמובילה לצורך לחזק את מוטת השליטה של השלטון המרכזי (strengthening central capacity). אלה הם הסברים סטנדרטיים לעליית הדרישה הפוליטית לפוליטיזציה של המנהל הציבורי הבכיר.

פוליטיזציה של נורמות; ו-(5) הפחתה של אחריותיות של המנהל. הם מציגים טיפולוגיה מרובעת שמחלקת בין פופוליזם "שלילי" ופופוליזם "חיובי";⁴ ובין מדינות שבהן המבנה המנהלי הוא חזק ויציב (כמו ארצות הברית) למדינות שבהן המבנה המנהלי היה "שברירי" עוד לפני עליית הפופוליסט (כמו הונגריה ופולין). הצגה זו מאפשרת להם לפרוס כמה גישות בסיס שמנהיג פופוליסטי יכול לנקוט בבואו לשנות את המנהל הציבורי. כל גישת בסיס כזו תשפיע על העוצמה והאמצעים שיינקטו בכל אחת מהאסטרטגיות שלעיל:

		Administrative Order	
		<i>Fragile</i>	<i>Robust</i>
Populist view of the state	<i>Positive</i> <i>Negative</i>	Capture Dismantle	Reform Sabotage

מקור: Bauer & Becker, 2020, p. 4.

מינויים בכירים הם חלק משמעותי מאסטרטגיה של כל פופוליסט (Hammarén, 2020). בתוך האסטרטגיה של רפורמות במינויים, מאופיינים כמה דפוסי פעולה ככאלה שמאפיינים פופוליזם, ושבמה תיאורטית אף עשויים לאפיין כל ממשל שירצה להשתמש במודל המינויים כדי להוביל לשינוי בסדר המנהלי" (בכלל זה, תופעות ושיטות שראינו בשנים האחרונות בישראל):

- **מינוי אנטי לידרים:** מינוי ראשי רשויות שהכוונת המוצהרת שלהם נוגדת את פעילות הרשות (obstructive personnel).⁵
- **מחדל: שליטה על ידי ממלאי מקום –** בחלופה זו הנשיא/ממשלה לא ממנה אנשים לתפקיד קבוע. מי שמתפקדים כראש הרשות הם ממלאי מקום

4 בהפשטה, פופוליזם שלילי או חיובי נוגע ליחסה של ההנהגה הפופוליסטית למוסדות המדינה שקדמו לה. פופוליזם שלילי ייטה להשקיע כוחות במיטוט המוסדות, ולעומת זאת, פופוליזם חיובי ישאף "ללכוד" אותם ואז לתעל אותם לטובת המטרה הפוליטית. זו אינה ההבחנה בין "פופוליזם מימין ומשמאל", אף שלעיתים מתקיימת קורלציה בין ההבחנות. בישראל, למשל, יריב לויין יכול להתאפיין בפופוליזם שלילי; בעוד שבצלאל סמוטריץ' יכול להתאפיין בפופוליזם חיובי.

5 דוגמה לכך, למשל, היא מינוי אדם שהצהיר שהוא מתנגד לשהייה של "מסתננים" בישראל להיות יו"ר ועדת הערעור העליונה לפליטים. דוגמה נוספת, רכה יותר, יכולה להיות מינוי אדם שאינו משפטן לתפקיד שלאורך שנים אויש על ידי משפטנים בכירים באופן שמעקר אתוס ארגוני שמעוניינים לצמצם.

שמונו בהליך רשמי או כאלה שמצויים בדרג שמתחת לראש הרשות ואפילו לא מונו למילוי מקום.

- **נטישה של מומחיות במינוי** – מינויים שבאופן מסורתי נעשו תוך התחשבות ביכולות ובניסיון של הממונה הופכים למינויים של נעדרי ניסיון.⁶
- **אימוץ רטוריקה ציבורית של עובדים "טובים" ועובדים "רעים"** – מטרתה לעשות דה-לגיטימציה לאנשי שירות ציבורי שמשויכים לממשלים קודמים או שלא "זורמים" עם רפורמות חדשות.⁷

המחקר בתחום זה עוסק במדינות שאינן דמוקרטיות ליברליות, בעיקר כאלה שעברו תהליך ממושך של היברידיזציה דמוקרטית וכעת ניתן לאפיין אותי כדמוקרטיות "איליברליות" (Peters & Pierre, 2022). דוגמה למצב כזה אפשר לראות בהונגריה, שבה נסיגת הדמוקרטיה הייתה תהליך ארוך, חוקתי, רחב היקף וממושך ביותר. שם, למשל, כבר מתרחש מחקר ואפיון של השפעת הנסיגה הדמוקרטית על מערכת המינויים הבכירים במדינה. המסקנות שעולות ממחקר אמפירי כזה אינן אופטימיות; הן מעידות על קשר בין נסיגה דמוקרטית ופופוליזם לבין "לכידה" של מערכת המינויים הבכירים. Meyer-Sahling & Toth (2020) מראים את השינוי במינויים פוליטיים של בכירים בשירות הציבורי לפני ואחרי נסיגת הדמוקרטיה בהונגריה. אחת האסטרטגיות המרכזיות שהם מזהים היא פוליטיזציה של הרשות המבצעת באמצעות מינויים פוליטיים – המאפשרים לפוליטיקאים לחדור לרשות המבצעת ולעצב מחדש את השדה הפוליטי לטובתם. בחינה של 1,600 מינויים בכירים אפשרה לחוקרים לאפיין את המגמה של פוליטיזציה מובהקת; של הגברת התופעה של

6 דוגמה לכך יכולה להיות מינוי של אדם שנמצא בדרג הרביעי או החמישי של הבכירות ברשות המנהלית לתפקיד ראש הרשות (לדיון בדוגמה כזו בהקשר ישראלי, של נציב שירות המדינה, ראו שפירא, 2019, בעמ' 17–19). דוגמה נוספות יכולה להיות מינוי של אדם שאין לו כל השכלה או רקע ציבורי או אחר בתחום שרלוונטי למשרה פוליטית או מנהלית.

7 דוגמה לכך יכולה להיות אמירות ציבוריות של פוליטיקאיות או של חברות בוועדות למינוי בכירים, שלפיהן "אנחנו מחפשים פקידים שמרנים". אם אמירות אלה הן דפוס פעולה שיטתי, הן עשויות להוביל, הלכה למעשה, לאפקט מצנן שעשוי להשפיע על השירות הציבורי (בדרכים נמוכים בעיקר) בצורה שלילית. דוגמה אפשרית נוספת היא סירוב למנות לתפקיד ציבורי אדם שבגלל פעילותו הציבורית או המקצועית בעבר אינו תואם את עמדת השלטון (השוו בג"ץ 5769/18 אמיתי נ' שר המדע והטכנולוגיה (אר"ש 4.3.2019); בג"ץ 144/50 שייב נ' שר הביטחון, פ"ד ה 399 (1951)).

מינויים פוליטיים; ושל תחלופה אינטנסיבית של בכירים מאז עליית מפלגת ה"פידאז" לשלטון בשנת 2010.

ומה לגבי ישראל? ניתן לומר כי המחקר בנושא זה עודנו לוקה בחסר. מן העבר האחר, וביתר-שאת מאז עליית ההפיכה המשטרית של שנת 2023, ישראל נכנסה לעידן הנסיגה הדמוקרטית, אף שנראה שהמגמה בתחום זה חריפה מעט פחות מהמדינות החשודות המסורתיות שבוחנים בתחום זה, כמו פולין, הונגריה, הודו, ברזיל ואחרות. עם זאת, תופעת הנסיגה הדמוקרטית עוד לא מקושרת בישראל – ברמה המחקרית – לתופעת המינויים הפוליטיים והפוליטיזציה. בתחום זה ניתן רק לשער ולהעריך את המצב לנוכח המידע הנגלה. עוד חסרה לנו התייחסות אמפירית מסודרת ומחקר כמותני של דבוקת המינויים הבכירים והשאלה עד כמה היא עברה פוליטיזציה. מחקר כזה גם קשה לביצוע, בין היתר בשל העובדה (המעודדת, יש לומר) שלפיה מודל המינוי הפורמלי של חלק ניכר מבכירי שירות המדינה לא שונה עדיין, אלא שהשינוי הוא בדפוסי בחירת הממונים. עניין זה מקשה לסווג ולקטלג את הפוליטיזציה בצורה הדומה למחקרים הנעשים במדינות אחרות. עם זאת, אין ספק שכעניין איכותני מצטבר, תופעת הפוליטיזציה בעקבות המשבר הדמוקרטי בישראל קיימת ושוררת גם ביחסי הדרג הנבחרת-הממונה בישראל. כדי לתת תמונה עמוקה יותר של ישראל יאפיין הפרק הבא בכל זאת את תופעת הפוליטיזציה ביחסי הדרג הנבחרת-הממונה בעידן נתניהו.

פרק ג: פוליטיזציה במינוי בכירים בישראל – מהמהפכה החוקתית לעידן נתניהו

לאחר הצגת האתגרים בממדים היסטוריים וגלובליים, פרק זה ימפה את מצב יחסי הדרג הנבחר והממונה בישראל בעת הנוכחית. כדי לעשות זאת, נציג סקירה קצרה של התפתחות הפוליטיזציה במינוי הבכירים בשלושים השנים האחרונות, בין תקופת "המהפכה החוקתית" לעידן נתניהו.

שירות המדינה המקצועי, ובפרט דרכי המינוי של בכירי שירות המדינה, מהווים חלק מ"הפרדת הרשויות האנכית" שבתוך הרשות המבצעת (Khaitan, 2020). בשיטות שבמסורת ווסמיניסטר, שירות המדינה המקצועי במסורת ה"בריטית" הוא לא רק מנגנון של יציבות והמשכיות. הוא גם מנגנון קריטי של "איזונים ובלמים" על הדרג הפוליטי ברשות המבצעת. שירות המדינה הוא גוף ענק המונה עשרות אלפי עובדים אשר משימותיו המרכזיות הן מקצועיות. העצמאות של בכירי אומנם הופכת אותו לאיכותי ולאפקטיבי יותר, אבל מטבע הדברים, בתחום זה האיזון שבין האפקטיביות של הדרגים הנבחרים ובין הצורך בשמירה על עצמאות ומקצועיות של שירות המדינה המקצועי הוא מורכב יותר מאשר ביחס לבג"ץ, למשל. אין לאחוז בגישה של אוטונומיה מקצועית מוחלטת, וכל הסדר חוקתי בתחום זה מאזן בין עצמאות השירות הציבורי לבין האחריות של הדרג הנבחר. ניתוח התחום צריך להיות רגיש יותר לצורך בהגשמת מדיניות מאשר בניתוח של "שומרי סף" דמוקרטיים מובהקים, כמו נציבי זכויות האדם, היועץ המשפטי לממשלה או בית המשפט החוקתי. עם זאת, וכמו שמראה סטיבנסון (Stephenson, 2019), השנים האחרונות מובילות להבנה ש"שער כניסה" לשירות המדינה, כמו גם המינוי של הבכירים שבו, הם חלק ממנגנון הפרדת הרשויות והדרך לעיצוב אופייה ואיכותה של הבירוקרטיה.

1. עידן המהפכה החוקתית: מריטוקרטיה ומלחמה במינויים פוליטיים

בתקופת המהפכה החוקתית, יחסו של בית המשפט העליון, כמו גם של סוכני השינוי שלו בתוך הרשות המבצעת לשירות המדינה, התאפיין ב"הצברה משפטית" של השירות הציבורי באמצעות עילות ההתערבות של המשפט המנהלי; במלחמה מנהלית ופוליטית בתופעת המינויים הפוליטיים והשחיתות השלטונית; ובניסיון לכינון אתוס מקצועי של המנהל הציבורי שבא לידי ביטוי בפיקוח ובביקורת שיפוטית על דיני המינויים במערכים השונים של המנהל הציבורי בישראל (למשל, דרי, 1993; זמיר, 1991; Bresler-Gonen, 2007). בתקופה זו נע השירות הציבורי עצמו בין השתייכות למודל הבריטי לבין סיפור ישראלי עצמאי. אף שברמת האתוס, תפיסת השירות הציבורי מתאפיינת ברכיבים הצהרתיים של מריטוקרטיה של השירות הציבורי עוד מאמצע שנות החמישים, הרי שלמעשה, ברמה הלא-הצהרתית, הוא נע במחזוריות שבין פוליטיזציה ומריטוקרטיזציה שלו.

בעשורי המהפכה החוקתית נוטה המגמה במובהק לשינויים שקירבו את האתוס שלו לקוטב מקצועי. במקביל, ודומה למדינות רבות, עובר השירות הציבורי תהליך של היברידיזציה והפרטה. בהקשר זה, החל מאמצע שנות התשעים, הגביר בג"ץ את הנוכחות שלו באסדרה משפטית של מינויים בשירות המדינה, ונכון לאפיין את פסיקתו כטיפול בצורה נחושה בפוליטיזציה של מינויים באמצעות המשפט המנהלי. זאת גם כחלק מתהליכים רחבים יותר של עליית ה"שפיטה של ערכים" במשפט הציבורי, אבל גם כתגובת-נגד לפוליטיזציה של השירות הציבורי בעשורים אלה. בכל הנוגע למערכת הפוליטית בתקופה זו, ניתן להצביע על ניסיונות ראשונים לאמריקניזציה של השירות הציבורי, בעיקר דרך השראה והשפעה של מודל המינויים האמריקני. בכך מתאפיינת ממשלת נתניהו הראשונה, אבל גם ממשלת ברק הראשונה. שתיהן מושפעות מניצני הפרסונליזציה של הפוליטיקה הישראלית (רהט, 2019), כמו גם מהשינוי המשטרי שהיא עברה בתקופה זו, אשר קירב אותה למודל נשיאותי – הבחירה הישירה. מגמות אלה, של עליית השפעת הממשלה על מודל המינויים ופרסונליזציה, מאפיינות גם את העשור שלאחר מכן.

"החל מאמצע שנות התשעים, הגביר בג"ץ את הנוכחות שלו באסדרה משפטית של מינויים בשירות המדינה, ונכון לאפיין את פסיקתו כטיפול בצורה נחושה בפוליטיזציה של מינויים באמצעות המשפט המנהלי."

ברמה החקיקתית מוסדרת הפרדת הרשויות שבין הממשלה לבין המנהל הציבורי, בכל הנוגע למינויים בכירים, בחוק שירות המדינה (מינויים). שירות המדינה עצמו מונה כ־82,000 עובדות ועובדים במערכים שונים. הסגל "הבכיר" במובנו הרחב מגוון וכולל כ־1500 משרות, מסוגים ודרגים שונים.⁸ חוקת מינוי בכירי שירות המדינה מורכבת ממכלול סעיפי החקיקה, מהחלטות ממשלה והחלטות מנהליות, מוועדות מינויים שונים וממנהגים משטריים. הללו כולם יוצרים את האיזון העדין שבין המודל המקצועי ששירות המדינה מתאפיין בו ובין "מרחב מינוי" פוליטי לדרג הנבחר. השיטה הישראלית היא כזו שנכון לומר עליה שהיא מתאפיינת, לפחות במקור, כמריטוקרטית מחד גיסא; אבל, שבכל הנוגע למינויים הבכירים ביותר של השירות הציבורי – יש ולממשלה ולשריה "תפקיד מאשר" משמעותי ביותר, שמקורותיה הולכים אחורה עד לפררוגטיבה המלכותית באנגליה. נראה שתפקיד זה השתנה בקצב מעט איטי יותר מהאופן שבו הרשות המבצעת באנגליה ויתרה על הפררוגטיבה שלה על מינויים בכירים. כלומר, הממשלה שלנו עדיין אוזנת בסמכות מינויים חזקה ביותר ברמה השוואתית.

הבריה התיכון של המודל המריטוקרטי הוא סעיפים 19, 21 ו־23 לחוק שירות המדינה (מינויים). סעיף 19 קובע את "עקרון היסוד המרכזי", שלפיו "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי...". בכך, הוא מצהיר על החוק ככזה שמעגן את "מודל המריט" בשירות המדינה, בדומה לאסדרה של הנושא בבריטניה. נוסף לכך, שחקן מרכזי שאמון על האסדרה של מערכת המינויים הבכירה באמצעות הביקורת השיפוטית הוא בג"ץ. הלכותיו לאורך השנים הם אלה שקובעות את האיזונים והבלמים בין הדרג הנבחר לדרג הממונה, והוא עושה זאת בדפוס של שינוי "בלתי פורמלי" בהיעדר אסדרה חוקתית פורמלית "עבה".

סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים) קובע את ה"חריג", ולפיו "הממשלה רשאית על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז

⁸ ראו "חומר רקע לדיון במסגרת השולחן העגול בנושא: הרפורמה לשינוי בדרכי המינוי של הסגל הבכיר בשירות המדינה ויזמות נוספות לשינוי פני השירות הציבורי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018); "מינוי בכירים בשירות הציבורי: סיכום הכנס" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 21.11.2018).

האמורה בסעיף 19...". סעיף 23, גם הוא חריג, מאפשר לממשלה מעורבות במינוי משרות וקובע כי "למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת השנייה לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע...".⁹ שני סעיפים אלה קבועים לצד מספר סעיפים ספציפיים הנוגעים למשרות מסוימות. אם כך, מודל המינוי למשרות בכירות שקובעים סעיפים אלה, עוד משנות השישים, הם של "כלל" מריטוקרטי ו"חריג" פוליטי. הכלל הוא מכרז; וה"חריג" הוא פטור ממכרז במשרות לפי הצעת ועדת השירות (שלה סמכות וטו) וקביעת הממשלה וסמכות האישור שלה שבסעיף 23. לאורך הזמן, משקלו של החריג וכוחה של הממשלה מתרחבים ומתכווצים, אבל המגמה הארוכה היא הרחבתו הדרמטית של החריג. זוהי הפרדת הרשויות ה"פנימית" של מינויים בשירות המדינה שבנויה על מאזני כוחות בין הכלל והחריג ובין הסמכויות של ועדת השירות לסמכויות של הממשלה.

בכל הנוגע לכמות המשרות, וכדי להבין את היחס שבין המודל המקצועי לבין המודל הפוליטי בישראל באופן בסיסי, נכון לחלק את שירות המדינה הבכיר בצורה מושגית (שפירא, 2019): יש לאפיין "מינויים בכירים מקצועיים" שהליך המינוי שלהם מציית למודל מקצועי חזק (מכרז/ ועדת איתור) ולהבחין מ"מינויים אישיים"¹⁰ של הממשלה (הכוללים גם את המינויים שהממשלה או השרים ממנים וגם "משרות האמון") אשר לממשלה השפעה פוליטית חזקה יותר על המינוי שלהן, והוא נעשה באמצעות ועדת מינויים או ללא הליך מינוי מקצועי עבה כלשהו. חלוקה זו תוביל אותנו להעריך, כפי שהעריך שפירא (2019), שבישראל יש כ־500 משרות ש"ממשלה נכנסת" יכולה למנות באמצעות "מינויים אישיים", הנחלקות לסוגים שונים, רובם לא בכירים, ושמוצגים בצורה עדכנית יחסית בטבלה שגזרנו מהבדיקה של שפירא (2019):

9 נכון לנובמבר 2020, התוספת השנייה לחוק מונה כ־80 משרות.

10 ראו את הסקירה אצל שפירא, 2019. "מינויים אישיים" הם קבוצה גדולה יותר מאשר "מינויי אמון", מפני שטרמינולוגית, המילה "אמון" בהקשר של מינויים בישראל מיוחדת למעגל הקרוב יותר של השר ולא להיקף גדול יותר של מינויים. כך, למשל, אפשר להבין את מינוי נציב שירות המדינה (גם לאור הליך המינוי החוקי וגם לאור דפוסי המינוי בשנים האחרונות) כמינוי "אישי" אך לא תמיד כ"מינוי אמון".

קבוצת תפקיד	כמות מוערכת	דרך המינוי	בכירות
מנכ"ל משרדי ממשלה	כ־30	בחירת שר, ועדת מינויים, אישור ממשלה	סגל בכיר
משק הממשלה ראש	4	בחירת ראש הממשלה	
משרות בלשכות (עוזר, יועץ, יועץ בכיר / ראש מטה, מזכיר, מנהל לשכה, נהג)	כ־200	בחירת השר	חלקם יכולים להיכלל בסגל בכיר
משרות בלשכות שרים	כ־40	בחירת סגן השר	
משנים ומשרות בלשכות במשרדים גדולים (יועץ בכיר / יועץ / עוזר, מנהל לשכה, נהג, מזכיר)	כ־80-120	בחירת מנכ"ל; משנה למנכ"ל ממונה אחרי ועדת מינויים	משנים למנכ"ל בסגל בכיר
משרות בלשכות במשרדים קטנים (יועץ בכיר / יועץ / עוזר), מנהל לשכה, נהג, מזכיר	כ־24-40	בחירת מנכ"ל	
משרות מקצועיות בלשכת ראש הממשלה (מזכיר)	7	בחירת ראש הממשלה ומנכ"ל	סגל בכיר

	ראש הממשלה וועדת מינויים		הממשלה, ראש המטה לביטחון לאומי, ראש מערך ההסברה הלאומי + 3 סמנכ"לים + רמ"ט דיור)
סגל בכיר	בחירת שר החוץ (בהיוועצות עם ראש הממשלה) ואישור ועדת מינויים וממשלה	11	משרות דיפלומטיות שהוחרגו

מקור: שפירא, 2019. הטבלה המקורית שונה במעט אך לא בעיקר אלא בטפל.

על כך יש להוסיף עוד כ־15 מינויים של חברי ועדות בנציבות שירות המדינה שממנה הממשלה, כמו גם שורת מינויים של משרות מסוגות, בהיקף לא ידוע, שעליהן אין נתונים רשמיים; ועוד כמאות מינויים פוליטיים של חברי דירקטוריון נושאי משרה אחרים בחברות ממשלתיות,¹¹ שסביר להעריך שמכפילים את הקבוצה של "מינויים אישיים" להיקף של 1,000 משרות. אבחנה זו מובילה אותנו למסקנה כי לאורך עשורי המהפכה החוקתית, וביתר־שאת בעשרים השנים האחרונות במקביל לעליית הביקורת השיפוטית, הממשלה כבר פיתחה מודל – שאינו דומה בהיקפו למודל האמריקני, אבל להבנתנו, גדול בהרבה ממודל "משרות היועצים" הבריטי¹² – שלפיו קיימת שכבה עבה ביותר של משרות "פוליטיות", שהיא יכולה "לחלק כשלל" ולמנות כמשרות אמון לצורך הגשמת תפקידה. חשוב להבין, בהקשר זה, כי שכבה זו של משרות – שהם מינויים פוליטיים מובהקים – גדולה בהרבה משיעורה היחסי ביחס לאנגליה, ואפילו ביחד לארצות הברית. הנה כי כן, ממשלה נכנסת בישראל

11 תחום זה של מינויים בחברות ממשלתיות היה שנוי במחלוקת לאורך כל העשורים האחרונים, והוא מהווה מוקד חריף של פוליטיזציה של שירות המדינה ושל מינויים פוליטיים.

12 בבריטניה יש לראש הממשלה סמכות וטו על מינוי יועצים מיוחדים של השרים. ראו Constitutional Reform and Governance Act, 2010, § 15(1)(b). לפי הדוח הסטטוטורי של משרד הקבינט ([Annual Report on Special Advisers 2019](#)) לשנת 2019, היו בשירות הציבורי 108 יועצים מיוחדים בתקן מלא, מתוכם 44 במשרד ראש הממשלה. השירות ציבורי באנגליה מונה, לפי הדו"ח, 413,910 עובדים.

"ממשלה נכנסת
בישראל דומה,
במידה רבה, למודל
'נשיאותי' של מינויים
פוליטיים, וזאת מבלי
ששכבת המשרות
הממונות עוברת
אישרו פרלמנטרי
כלשהו, הדומה לזה
שבארצות הברית."

דומה, במידה רבה, למודל "נשיאותי" של מינויים פוליטיים, וזאת מבלי ששכבת המשרות הממונות עוברת אישרו פרלמנטרי כלשהו, הדומה לזה שבארצות הברית.

בעשורים שלאחר המהפכה החוקתית, נוסף לשכבת "המינויים האישיים", הממשלה ושריה מעורבים גם בהליכי איתור של שכבה נוספת של משרות של "מינויים בכירים מקצועיים", חלקם הגדול לתפקידים של ראשי סוכנויות או מנהלים בכירים בהן. פרשנות בתי המשפט למודל המינויים למשרות אלה (דרך פרשנות הכלל של סעיף 19 והחריג לו) הגיבה לניסיונות גוברים של הממשלה להרחיב את סמכותה המשפטית למנות מינויים מקצועיים במסגרת ה"חריג" של החוק הקבוע כאמור בסעיפים 21 ו-23. בתקדים השיפוטי הבולט בעניין זה, פירשה הפסיקה את היחס שבין סעיפים 19, 21 ו-23, ופסלה החלטת ממשלה למנות אדם תוך שימוש בסעיף 23 בגין חוסר סמכות. בפרשת ההסתדרות נקבע כי סעיף 23 אינו מסמיך את הממשלה "לעקוף" את חובת המכרז שבסעיף 19.¹³ עוד במסגרת פסק הדין נקבעו העקרונות לשימוש בסעיפים אלה, והתפיסה שלפיה שימוש זה צריך להיות בצמצום לנוכח החשש משימוש לרעה בסמכות הפטור כדי לקדם מינויים פוליטיים. בפסק דין זה התייחסה הפסיקה ל"משרות הפטור". בג"ץ שאף להגביל את סמכות הממשלה לפטור וראתה בהן רשימה של משרות "בודדות וחריגות במהותן".

הדין שנקבע בפרשת ההסתדרות הוביל ל"שיווי משקל" מנהלי חדש. הייעוץ המשפטי לממשלה פירש את ההלכה שנקבע בפרשת ההסתדרות באופן שאפשר לממשלה להשתמש בסמכותה לפי סעיפים 21 ו-23 במידתיות, וזאת באמצעות "מכרז חלקי" של הליך הפטור. הממשלה, מצידה, הכירה בחובתה לנהל הליכי מינוי בפטור בהליך המקרב את המינוי להליך מכרז. המודל שהתגבש למינוי של בכירי שירות המדינה המקצועי – בתווך שבין מודל מקצועי מוחלט לבין המודל הפוליטי הקיים למינוי בכירים – הוא מודל ועדות האיתור למשרות בכירות בשירות המדינה. החלטות ממשלה 345 משנת 1999 ו-2541 משנת 2002 ייסדו את המשטר המשפטי הזה, וקבעו שורת

13 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111 (1998) (להלן: פרשת ההסתדרות).

משירות שימונו באמצעות ועדת איתור. מאוחר יותר, ההסדר קיבל תיקוף משפטי בפסיקה אשר הדגישה את "משקלה הכבד" של המלצת ועדת איתור. אין זה פלא, אפוא, שהפסיקה מנטרת באופן שוטף את הביקורת השיפוטית על המינויים הבכירים, כמו אלה שבועדות האיתור. התפיסה בהקשר זה היא שהשכבה החוקתית של מינוי בכירי שירות המדינה כפופה לביקורת השיפוטית, ומשכך גם אין להתפלא שהתיקון לחוק יסוד השפיטה שביטל את עילת הסבירות האיזונית הוביל לאיום קשה על האיזון החוקתי הקיים כולו; זעזוע שנבלם בעת הנוכחית לאחר פסק דינו של בג"ץ משנת 2024, אשר ביטל את התיקון לחוק היסוד.

ועדות איתור מאפשרות, לפחות לכאורה, איתור חיצוני, פוליטי יותר ומהיר יותר של מועמדים למשרות בכירות מחד גיסא; אך זאת בהליך הוגן ומקצועי עם היבטים המגשימים את הצורך במקצועיות, בעצמאות ובשוויוניות מאידך גיסא. נכון להבין את הוועדות האלה כפשרה היברידית בין הליך מינוי פוליטי מלא להליך מכרזי מלא, אשר לאורך השנים כל אחד מהצדדים – והפוליטיקה בעיקר – מנסה "להזיזה" אל הצד שלו. בשנים האחרונות, ולנוכח רציפות שלטונית של צד אחד במפה הפוליטית, הממשלה דומיננטית בהרבה בהסטת המשקל של מודל ועדות האיתור למרחב הפוליטי על חשבון המרחב המקצועי. במועד הורתן, ברור היה כי השימוש בוועדות איתור יהיה "חריג", שעדיין יישמר לכמות קטנה של משרות לאחר בחינה, ותוך מתן הצדקה מיוחדת בכל פעם ופעם. החשש מפני פוליטיזציה של המודל ורצונה של הממשלה להרחיב את השימוש בו עמד תמיד ברקע. אך בשני העשורים האחרונים, מודל המינוי בוועדות האיתור, על סוגיהן ומקור סמכותן השונה, נשתרש, והממשלה הוסיפה משרות רבות למסלול "היברידי" זה, בין אם כאלה שהופטרו על ידי הממשלה ובין אם כאלה שלא. נתונים שאסף מבקר המדינה (ושאינם מקיפים) מעלים כי נכון לשנת 2009, היו כ־100 משרות של בכירי שירות שמונו באמצעות ועדת איתור, וזאת מבלי להביא בחשבון ועדות בתאגידים ממשלתיים, חברות ממשלתיות ומוקדים אחרים. בדו"ח משנת 2015 עמד המספר הכולל של המשרות בפטור ממכרז כבר על 360, והוחרפה הקריאה מצד מבקר המדינה לנהל עבודת מטה לאפיון ולסיווג המשרות השונות ש"נותבו" למודל זה, תוך

הבעת חשש לגידול בהיקף המינוריים הפוליטיים בשירות המדינה.¹⁴ נתונים שפורסמו אך לאחרונה מעלים כי המצב בכל הנוגע לכמות המשרות שהממשלה פטרה מחובת המכרז כבר חמורה בהרבה, ומשקפת מגמה מובהקת של פוליטיזציה של מודל ועדות האיתור, ומתן חירות מוחלטת לממשלה לפטור של כמות דרמטית של משרות בכירות. כמו כן, כהן, דול ואבוטבול (2024) העלו – במחקר חדש – כי בניגוד לנתונים של משרד מבקר המדינה משנת 2015 (זכר עליהן נמתחה ביקורת חריפה), כמות משרות הפטור קפצה ל-500, באופן שהופך את מודל ועדות האיתור למודל הבלעדי שדרכו ממונים בכירי שירות המדינה. לפי המחקר, נכון לסוף אפריל 2024 קיימים בשירות המדינה בישראל יותר מ-1,552 מינוריים הפטורים מחובת מכרז, קפיצה של פי 8 מ-179 בתחילת שנת 2000. מספר המשרות המקצועיות הבכירות הפטורות ממכרז קפץ פי 12 מאז שנת 2000 ועד היום – יותר מ-508 כיום בהשוואה ל-41. גידול זה התרחש כולו בעידן ממשלות נתניהו, והופך את מודל המינוריים בשירות המדינה למודל שמתרחק מאוד ממודל המריט המסורתי, ומותיר בידי הממשלה שיקול דעת נרחב – בתחילת כהונתה ולאורך כהונתה – במינוי אלפי משרות של מינוריים פוליטיים ומאות משרות של ראשי סוכנויות. עניין זה מוביל אותנו להצבעה על השינוי שחל במודל המינוריים בעידן נתניהו.

2. עידן נתניהו: אתוס המשילות ואמריקניזציה

אם עידן המהפכה החוקתית מאופיין בביקורת שיפוטית ובעליית מודל ועדות האיתור, הרי ששתי תמורות חשובות ניתנות לאפיון בכל הנוגע לעידן נתניהו – עליית שיח המשילות ואמריקניזציה.

את האתוס המקצועי והלא־פוליטי החליף בעשור החולף אתוס המשילות. כפי שהראתה טלשיר (2020). ראו גם קליין ובן־שלמה, (2015), בעידן נתניהו עולה מושג המשילות, אשר משמש את הדרג הפוליטי בממשלות נתניהו בשיבוש

14 מבקר המדינה "נציבות שירות המדינה – מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה" דו"ח שנתי 66ג (2016); מבקר המדינה "ועדות איתור בשירות הציבורי", שם. וראו גם יובל רויטמן פיקוח מינהלי פנימי על גופי רגולציה בישראל (2016).

"בעידן נתניהו עולה מושג המשילות, אשר משמש את הדרג הפוליטי בממשלות נתניהו בשיבוש הלשון. אם בעבר התפתח במחקר מושג המשילות כמושג מקצועי שמטרתו להרחיב את המידה שבה השירות הציבורי מגיע אל האזרחים; הרי שבעשור החולף מושג המשילות נפרס בישראל ככזה שמשמעותו האידיאולוגית והמעשית היא של 'ממשלתיות' ו'רובניות'."

הלשון. אם בעבר התפתח במחקר מושג המשילות כמושג מקצועי שמטרתו להרחיב את המידה שבה השירות הציבורי מגיע אל האזרחים; הרי שבעשור החולף מושג המשילות נפרס בישראל ככזה שמשמעותו האידיאולוגית והמעשית היא של "ממשלתיות" ו"רובניות". ממשלתיות במובן שהמושג שואף להגברת יכולת השליטה של הדרג הפוליטי בממשלה על חשבון הדרג הממונה; ורובניות במובן שהמושג שואף להפחתת המעורבות המהותית של הדרג המקצועי של שירות המדינה ובכיריו בגלל טיעונים דמוקרטיים.

שנית, בעשור החולף עובר מודל המינויים של בכירי שירות המדינה בישראל תהליך של אמריקניזציה. בשנים האחרונות, וביתר־שאת מאז שנת 2015, ממשלות נתניהו השונות הגבירו את המוטיבציה ואת ההצעות הקונקרטיות שלהן לרפורמה במודל המינויים של בכירי שירות המדינה והסטתו אל עבר המודל האמריקני. בניגוד למאפיינים של המודל של שירות המדינה והאתוס שסביבו (שבתוך השירות הציבורי עצמו, עדיין קרובים למודל הבריטי) – השאיפה של גורמים שמרניים בישראל היא להידמות למודל האמריקני. שאיפה זו באה לידי ביטוי בניסיונות גלויים להחליף את המודל הבריטי במודל מינויים נשיאותי, ובהשפעה רבה מאוד מדפוסי השינוי המוסדי בארצות הברית, ואפילו, באופן ישיר יותר, מהתרבות הפוליטית שם. תמורה זו לא הוגשמה במלואה. כלומר, לא עברנו באופן פורמלי למודל מינויים נשיאותי, אבל השינוי בעידן נתניהו מקנה לשיטה סממנים של מודל נשיאותי, ומהווה דוגמה מייצגת לרצון לשינוי רדיקלי של כוחות פוליטיים בישראל בעשור האחרון: פוליטיזציה מלאה וגורפת של מודל מינוי בכירי שירות המדינה באמצעות רפורמה פורמלית, אפילו חוקתית.

עשור שיח המשילות של עידן נתניהו הוביל להתפתחותו של אתוס סינטטי חדש של השירות הציבורי הבכיר: רספונסיביות של הדרג המקצועי. במסגרת אתוס זה, ובניגוד לאתוס האי־תלות של תקופת המהפכה החוקתית, אתוס הרספונסיביות הוא כזה שמקיים כיבוד – במאפיינים של ריסון – של הדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה לדרג הפוליטי; כמו גם הדגשה של "הפקיד השירותי" (מלשון מתן שירות) של דרג זה הן לציבור אבל בעיקר למקבלי החלטות נבחרים. נוסף לכך, רספונסיביות באה לידי ביטוי בעלייתה של

פקידות בכירה שאנחנו קוראים לה "מקצועית בזיהוי פוליטי". בניגוד לתקופות עבר, שבהן הזיהוי הפוליטי של פקידות מקצועית בכירה היה מטושטש לחלוטין, בעת הנוכחית, ניתן לאפיין מודל שלפיו חלק ניכר מבכירים בשירות המדינה ממונים אומנם לעיתים גם לפי הקריטריון המקצועי, ומקיימים את דרישות הסף המקצועיות באופן מלא, אך לצד זאת, הזיהוי הפוליטי שלהם ברור לחלוטין. עניין זה בולט במינויים של כמה וכמה בכירים בשירות המדינה בתקופה זו.

לצד האתוס השונה, בעידן נתניהו מתקיים גם שינוי בפועל במגמה של הגברת השליטה של הממשלה על מינוי של משרות בכירות. בשנת 2020 העלו נתוני מבקר המדינה כי 360 משרות היו פטורות ממכרז. **הנתונים שהוצגו מעלים כי כמות המשרות הפטורות גדלה פי 8.** ביחס למשרות הפטורות, אין הפטור אומר שהמינוי להן הוא "פוליטי" לחלוטין. רק חלק מ־500 המשרות שפטורות ממכרז נעשות במינוי שאינו כולל רכיב מקצועי כלשהו. כן יש לציין את מהלכי רפורמת השרים שקד ולוין בתקופה הנסקרת, שמטרתן הייתה לשנות כליל את מודל הבחירה של ועדות האיתור, אשר הובילו לכך שהרכיב הפוליטי בוועדות מקבל כיום משקל גדול יותר על חשבון הרכיב המקצועי. בתחום זה ניתן להציג מגמה שלפיה אם בעשור שבין שנת 2000 לשנת 2010 (העשור שבו התגבש מודל ועדות האיתור), המודל לבש צורה שדמתה יותר למכרז, הרי שבעשור שלאחר מכן מתרחש תהליך של פוליטיזציה של מודל ועדות האיתור.

מגמה חשובה נוספת היא פוליטיזציה של שכבת הסמנכ"לים במשרדי הממשלה. זוהי דוגמה לניצחון של הדרג הפוליטי על הדרג המקצועי בתקופה זו. בשנת 2017 החליטה הממשלה על הרחבת קבוצת המשרות בתוך משרדי הממשלה שממונות במינוי אמון מובהק. הנוהג בהקשר זה היה כי השכבה המקצועית העליונה וה'רזה' של המשרד הממשלתי – אשר מגולמת בלשכת המנכ"ל של המשרד בלבד – מתמנה באופן פוליטי על ידי השר הנכנס, ולעומת זאת, שכבה אחת מתחתיה היא ליבת הדרג המקצועי של המשרד, העוסקת בעיצוב התשתית המקצועית למדיניות. בשנת 2017 החליטה הממשלה כי המינוי הפוליטי יהיה לא רק לשכבת מנכ"ל המשרד אלא גם לשכבה אחת

"מתחת" לתפקיד המנכ"ל, קרי, לתפקידי סמנכ"ל המשרדים.¹⁵ המדובר בעוד 150 משרות. בתרבות הפוליטית בישראל, שינוי זה משחק במובהק לטובת מגמות של פוליטיזציה של שירות המדינה, ומייצר יכולת נרחבת של שרי הממשלה להשפיע על הדרג המקצועי במשרדים באמצעות מינוי נאמנים למשרות שאין כל הצדקה למינוי פוליטי שלהן, וששוחקות בצורה משמעותית את יכולתה של הממשלה לייצר מדיניות מקצועיות מבוססת נתונים.

שינוי נוסף שהחל להתרחש באמצע העשור החולף והגיע לשיא בתקופה שלאחר התקופה הנסקרת בנייר זה הוא שימוש בממלאי מקום באיוש משרות בכירות ביותר, ולא במינויים קבועים. כבר בשנת 2018, לצד המאמצים לשנות את המודל של המינויים הקבועים, החלה הממשלה להשתמש בשליטה באמצעות ממלאי מקום, ואף הותירה במינוי זמני את המשרה החשובה ביותר בכל הנוגע לתהליך המקצועי של מינוי בכירים – נציב שירות המדינה. לאחר מכן, דפוס השימוש בממלאי מקום במשרות בכירות ביותר בשירות המדינה, בכלל זה שומרי סף במערכת אכיפת החוק ומשרות בכירות במשרד ראש הממשלה וסוכנויות ביצוע, רק גבר. עד שכיום ניתן לומר שלמעשה מתקיים "מודל מינויים בכירים" אלטרנטיבי למודל הרגיל, כאשר סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים) הופך להיות מרכזי יותר על חשבון סעיפים 19 ו-23, עם איוש של עשרות משרות בכירות במילוי מקום. מינוי ממלאי מקום גם מאפשר לשרים לעקוף את תנאי הכשירות החוקיים, שעה שהם משתמשים במינוי ממלאי מקום נעדרי ניסיון, מתוך כוונה להפכם בהמשך למינוי קבע.

סקירת השינויים בעידן נתניהו מסיימת את הצגת האתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחר והדרג הממונה בעת הנוכחית בתמונה קודרת, של מגמת רוחב של פוליטיזציה גוברת ועמוקה של התחום בתקופה זו. עניין זה מוביל אותנו למיפוי נקודתי יותר של יחסי הדרג הנבחר-הממונה בחלוקה למשרדים השונים בעת הנוכחית, אשר יחזק ואף יחריף את תיאור מגמת הפוליטיזציה.

15 החלטה 3075 של הממשלה ה-34 "שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה – המשך הדיון" (15.10.2017). בג"ץ אישר רפורמה זו בשנת 2018.

פרק ד: הדרג הנבחר־הממונה בעת הנוכחית – "צילום מצב" של הבעיה בחלוקה משרדית

כדי לסיים את הצגת האתגר לרפורמה נסקור תמונה רחבה מעט יותר על מאפייני הבעיות ביחסי הדרג הנבחר־הממונה בעת הנוכחית, עמוק בתוך עידן נתניהו ולאחר השלב הראשון של מלחמת חרבות ברזל. פרק זה יציג מספר אפיונים מבניים של הבעיה בראייה פונקציונאלית והקשרית, תוך שהוא יחלק אותה למשרדי הממשלה השונים:

1. יחסו של הדרג הממונה לשאלת מינוי בכירים – תפיסת הנושא כסוגיית מדיניות "של הפוליטיקה": מאפיין ראשון וחשוב של מערכת יחסי הדרג הנבחר־הממונה בארבע השנים האחרונות הוא הפיכתה של סוגיית המינויים הבכירים, לפי רוב מינויי הממשלה, לסוגיית מדיניות מרכזית במאבק הפוליטיקואליציוני. המגמה הנוכחית היא הצבת מינוי ממשלה במרכז המחלוקת פוליטית, הן של יחסי קואליציה–אופוזיציה, והן ובעיקר בתוך קואליציות נתניהו האחרונות עצמן. בניגוד לימים עברו, המינויים הבכירים ביותר עומדים במוקד תשומת הלב הפוליטית והציבורית, בדפוס מקוטב שלא מאפשר הסכמות בין חלקים שונים של הקואליציה (בתחילה, בממשלת נתניהו–גנץ הראשונה; ולאחר מכן בממשלת נתניהו–גנץ השנייה ובממשלה הנוכחית). אסדרת התחום הפכה להיות מוקד של הסכמים קואליציוניים דווקא מתוך הכרה בכך שאין לגביה הסכמה. עניין זה מעיד על חשיבותה של הסוגיה, והעובדה שהדרג הנבחר עוסק בה מחד גיסא; אבל גם ובעיקר הוא מעיד על הפתולוגיה שלה ועל חוסר היכולת הפוליטית לייצר הסכמות שמאשררות מינויים של בכירי השירות הציבורי מאידך גיסא. הדפוס הישראלי בשנים האחרונות הוא של איתפקוד שלטוני (gridlock), שמאפיין דמוקרטיית כמו ארצות הברית ולא כמו בריטניה. מצב זה לא מאפשר רציפות ומקצועיות סבירה של הדרג הממונה ואף לא יחסים תקינים בינו ובין הדרג הנבחר.

2. תפקוד הדרג הממונה במלחמת חרבות ברזל – תפיסה ציבורית של מחדל שלטוני: אם במערכת הפוליטית הופכים מינויים בכירים לסוגיית מדיניות,

"הדפוס הישראלי בשנים האחרונות הוא של איתפקוד שלטוני (gridlock), שמאפיין דמוקרטיית כמו ארצות הברית ולא כמו בריטניה. מצב זה לא מאפשר רציפות ומקצועיות סבירה של הדרג הממונה ואף לא יחסים תקינים בינו ובין הדרג הנבחר."

הרי שהשירות הציבורי כמכלול מתמודד עם משבר אמון לנוכח התפקוד החלקי שלו החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. גם כאן יש לדרג הממונה חלק ניכר בבעיה; זאת, לנוכח הפעלת הכוח האיטית וסאגת מינוי הפרויקטורים המתכללים, שהייתה נגועה בפוליטיזציה ובחוסר אפקטיביות, וגם שיקפה, בעינינו, "אד־הוקיזם" שלא השכיל להבין את גודל השעה. לצד הקושי שבניהול התגובה מהצד הפוליטי, נראה גם כי המלחמה פגשה שירות ציבורי עייף ומוחלש, שלא היטיב להגיב לצרכים הלאומיים (אילן, 2023), ושלכל הפחות, נתפס ככזה שלא התאים את עצמו במהירות ההכרחית בשלבים הראשונים של חודש אוקטובר, בין היתר, בשל אי־הבהירות בכל הנוגע למוטת השליטה של הניהול הבכיר בשירות הציבורי.

דו"ח של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2023), שעסק בתלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת חרבות ברזל, הוא הראשון לאפיין אמפירית את ממדי הבעיה באמצעות מידע שלטוני. התמונה שעולה ממנו אינה אופטימית. עולה ממנה כי לכל הפחות נתגלו ליקויים בתפקוד מערכים ליבתיים של השירות הציבורי בכל הנוגע לסיוע בעורף, ובהם התגובה המתכללת מול הציבור, הסברה ציבורית, הביטוח הלאומי, מס הכנסה, סיוע במרכזי מפונים, מרכזי חוסן נפשי וסוכנויות נוספות, באופן שמעלה חשש לכשל מבני. אין בידינו עדיין נתונים אמפיריים ממצים על התפקוד של השירות הציבורי במלחמת חרבות ברזל ואנו נזהרים מהכללות בתחום זה; אבל התמונה הכללית שעולה היא של מחדל שלטוני במתן מענה אזרחי ובצורך דחוף בחשיבה מחודשת ומתכללת על הפעלת השירות הציבורי בזמן מלחמה. בהקשר זה, לא מופרך לחשוב, במסגרת רפורמה, גם על יצירת מערך מינויים בכיר "במילואים", אשר יסדיר את יחסי הדרג הנבחר־הממונה בחירום, שיכול שיהיה מבוסס על יוצאי השירות הציבורי ושיתגבר את המערכים בחירום. מנהלת תקומה מתגלה כמוקד לחדשנות בכל הנוגע למתן מענה למפונים. אבל גם כאן, אין עוד נתונים על התפקוד שלה. נראה גם כי ביחס לפעילותה אנו חוזים בתופעות של פוליטיזציה והסטת משאבים לצרכים סקטוריאליים. התמונה

הכללית, אם כן, היא של תפקוד לקוי של השירות הציבורי בשעת חירום והסתגלות איטית שלו לשגרת החירום שאחריה.

3. **משרד ראש הממשלה** – ירידת מעמדו של מנכ"ל המשרד כמתכלל לממשלה: משרד ראש הממשלה עובר תהליך פוליטיזציה חריפה בסביבת הניהול בעידן נתניהו. מאז תקופת כהונת הראל לוקר ועד היום, ניתן לאפיין תהליך זה בירידת מעמדו המקצועי של מנכ"ל המשרד על חשבון המשרדים האחרים, הפחתת משקלו כגורם מתכלל לממשלה, ופוליטיזציה של תפקיד מנכ"ל המשרד ושל דבוקת המינויים שמסביבו. תהליך זה הופך את משרד ראש הממשלה למוקד שליטה אפקטיבי פחות על הממשלה ועל השירות הציבורי. הוא מעביר את הכוח מהדרג המקצועי של המשרד – שאמור להוביל את תכלול הממשלה – אל נתניהו ברמה פרסונלית, תוך שימוש בדפוס מינוי של ממלאי מקום ומקורבים ועזיבה של בכירים בדרג המקצועי של המשרד. עניין זה בא לידי ביטוי, בין היתר, במלחמת חרבות ברזל שבה ראשות המשרד לא נתפסה כגורם מתכלל אפקטיבי לשירות הציבורי. התהליכים העוברים על המשרד בהקשר זה יכולים להיות תמונת ראי למשבר יחסי הדרג הנבחר־הממונה כולם ונכון לשקם את מוטת השליטה של מטה המשרד (דו"ח קוצ'יק, 2017).

4. **משרד המשפטים** – עימות חזיתי ונמשך בין שני ראשי המשרד: משרד המשפטים מובל בישראל על ידי שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. לצד היותו משרד מטה מרכזי, הוא גם מהווה, במידה רבה, "צאר אסדרתי־משפטי" של כל תהליכי מינויי בכירים בשירות המדינה החולש על היעוץ המשפטי למינוי הבכירים כולם. לאורך כל עידן נתניהו, ובית־ר־שאת מן "ההפיכה המשטרית" של ינואר 2023, המשרד מצוי בעימות חזיתי ועז בין שני ראשיו, המקצועי והפוליטי. עימות זה נוגע בעת הנוכחית לא בהכרח בסוגיות ניהוליות או במחלוקות פוליטיות־מקצועיות נקודתיות, כמו שהיה קיים ביחסים אלה בעבר הרחוק והקרוב. אלא הוא נוגע בשורש התפיסה של המנגנון המוסדי הראוי לשמירה על שלטון החוק בישראל. מול היועצת המשפטית לממשלה, שמשקפת את הגישה המסורתית (והשמרנית, יש לומר), שלפיה היועץ המשפטי לממשלה הוא דרג ממונה מרכזי בשמירה

על החוקתיות הישראלית, ניצב שר משפטים שתפיסתו האידיאולוגית פוליטית הפוכה לחלוטין. עניין זה משליך כמובן על מערכת היחסים בין הדרגים. בין היתר, הוא גם משפיע בצורה משמעותית על איוש משרות בדרג הבכיר ש"מתחת" ליועץ המשפטי לממשלה ועל מינוי השופטים בישראל. אבל יותר מכך, המחלוקת מובילה למצב שבו שנים רבות של מתח בין הדרג הנבחר לדרג המשפטי בישראל מגיעות לשיא, עניין שיכול לייצר אסקלציה ושינוי מוסדי חזיתי ביחס למבנה היחסים בעבר. זו גם הייתה השאיפה המוצהרת של הממשלה הנוכחית והקודמת. כל עוד המתח המקטב בין הפן הפוליטי לפן המשפטי מנוהל בצורה הנוכחית, הדבר מעלה סיכונים רבים. אך יכולות להיות לו גם הזדמנויות ב"יום שאחרי" ליישוב המחלוקת ולהחזרת הסדר החוקתי של "המהפכה החוקתית" על כנו בעידן שלאחר נתניהו.

5. משרד האוצר - מטה מקצועי (מו)חלש ומדיניות

סקטוריאלי/פופוליסטית: במשרד האוצר מכהן בשנה האחרונה שר שמגיע מהימין העמוק בישראל, עניין המשנה את דפוסי היחסים שבינו לבין הדרג המקצועי שבמשרד, אשר כל נושאי המשרה בו מוקבלים לדרג מנכ"ל. לאורך ההיסטוריה הקרובה, נודעה לדרג המקצועי חשיבות בפיקוח תקציבי ופיסקאלי על ההוצאה הציבורית במאפיינים של שמירת סף. אך כבר בממשלות נתניהו הקודמות נפרצו נורמות בכל הנוגע לבקרה תקציבית, ומשבר הקורונה הביא עימו גם עימותים חוקתיים סביב סוגיות אלה (בג"ץ בראון; בג"ץ שפיר) כמו גם עזיבה של בכירי הדרג המקצועי, ובהם מנכ"לית המשרד וראש אגף התקציבים.

בעת הנוכחית, היחסים שבין הדרג המקצועי והפוליטי במשרד משקפים אי־הסכמה על תפיסות בסיסיות של שקיפות ובקרה תקציבית, גם אם קיימים יחסי עבודה בכל הנוגע לשאלות פיסקאליות אחרות. נראה כי הדרג המקצועי לא הצליח לעמוד בפרץ של מדיניות סקטוריאלי. המדיניות של המשרד מתאפיינת, בשנה החולפת, בעלייה חדה של 400% בשימוש סקטוריאלי ופופוליסטי ב"כספים קואליציוניים" (דוד ופלוג, 2023) לשם הגשמת מטרות פוליטיות ושימוש בתקציב כמנוף לחץ פוליטי על בסיס

הקואליציה. המדיניות שמקודמת על ידי השר אינה משקפת הרחבה פיסקאלית או עלייה בשיעור החוב הדומה למדיניות מרחיבה של כלכלות בדמוקרטיה שונות, אלא מהווה סקטוריאליזם תקציבי שמיטיב בעיקר עם הקבוצות החברתיות החברות בקואליציה. המשרד הוא דוגמה בולטת להחלשה זוחלת של המטה המקצועי על חשבון עלייה בכוחו של הדרג הפוליטי, שלה השלכות שליליות בעת הנוכחית על מאזן הכוחות בהליך התקצוב בישראל (בן בסט ודהן, 2006). דוד ופולג (2023) מכנים תהליך זה "אובדן הממלכתיות בתקציב המדינה".

6. **משרד הביטחון – אחריותות יתר פוליטית וחשש מפגיעה בעתודה ניהולית**
בצבא: משרד הביטחון מתאפיין באחריותות יתר פוליטית (over-accountability) (Gersen & Stephenson, 2014). תופעה זו באה לידי ביטוי בכך שהדרג הפוליטי שמנהל את המשרד גדל בצורה משמעותית בשנה החולפת, הן בעקבות ההסכם הקואליציוני של שנת 2022 והן בשל מלחמת חרבות ברזל. עד לאחרונה, כיהנו בממשלה ארבעה שרים שפועלים בתחומי האחריות של משרד הביטחון: לצד שר הביטחון מכהן במשרד שר נוסף, וכיהנו בממשלה שני שרים נוספים שצורפו אליה במלחמת חרבות ברזל החברים בקבינט המלחמה המצומצם (כהן 2023). תהליך זה מושפע מכמה גורמים, ובהם השאיפה הקואליציונית של הימין העמוק לחזק השפעתו בתחומי הביטחון בשטחים; תהליכים חוקתיים שהבשילו לאחר תיקון חוקתי שיצר מודל של "ממשלת החילופין"; וההיסטוריה של הרחבת הממשלה בעיתות מלחמה. בעת הנוכחית, תהליך זה דווקא חיוני, לאור הצורך באחריותות מוגברת של הדרג הנבחר כלפי הציבור במלחמה. עם זאת, גם בתחום זה נודעים גילויים של פוליטיזציה, בעיקר מגורמים חיצוניים למערכות הביטחון, ששוחקת את מערך האיזון העדין ביחסי הדרג הנבחר והצבאי (civil-military relations). נכון לשים לב לצורך בחיזוק הדרג המדיני והצבאי מפני פוליטיזציה וקיטוב חברתי ביום שלאחר המלחמה. ייתכן שקיים חלון זמנים לרפורמה גם בתחום זה (גלוסקה, 2023; דו"ח וינוגרד, 2008), אך רפורמה ביחסי הדרג הנבחר והצבאי, או בנושא מינויים בתחום הביטחון, הם נושאים שלא נעסוק בהם במסגרת הצעת הרפורמה של מרכז רובינשטיין.

המשרד לביטחון לאומי – מיליטריזציה של ביטחון הפנים ו"לכידה" מוחלטת של המשרד באמצעות מטה השר: המשרד לביטחון לאומי עובר פוליטיזציה חריפה ורוחבית באופן החמור ביותר בשירות המדינה, והתהליכים שמתרחשים בו עשויים לסמן את הכיוון הקודר של השירות הציבורי אם לא תשונה המגמה בצורה חזיתית. משרד זה משקף מגמה – שקיים סיכוי שתתרחב למשרדים אחרים – של פופוליזם מנהלי ו"לכידה" מוחלטת של הדרג הממונה על ידי השר, תוך יצירה של "סביבת מינויים פוליטיים" נפרדת, "מתוך" לשכת השר. ברקע עומדים אירועי "שומר חומות" ואתגר הפשיעה בחברה העברית שמסמנים את תחילתו של תהליך מיליטריזציה של ביטחון הפנים. תהליך זה בא לידי ביטוי־שיא בתהליך חימוש אוכלוסייה במלחמת חרבות ברזל ומיליציזציה של המשטרה. בשנת 2022 עבר המשרד תהליך חוקתי אשר במסגרתו, בהליך נמהר, סמכות השר חוזקה בצורה משמעותית על חשבון סמכות הדרג הממונה. במבחן הזמן, שינוי זה יצר פוליטיזציה מוחלטת של המשרד והעברת מוטת השליטה לו לידי השר. הוא מנהל את המשרד במעורבות פופוליסטית, אי־גליסטית, שאינה מוטת מידע ובהתערבות גסה בתהליכי מדיניות במשטרה ובשירות בתי הסוהר. הנעשה בימים אלה במשרד לביטחון הלאומי הוא הדוגמה המתקדמת ביותר לתהליכי פוליטיזציה של יחסי הדרג הנבחר והממונה. הלכה למעשה, במשרד פוליטיזציה נעשית בשיתוף פעולה עמוק של הדרג הממונה (בראשות מפכ"ל המשטרה ודרגי הפיקוד, תוך שימוש גם בסכסוכים בין דרגי הפיקוד לדרגי השדה) עם תהליכי פוליטיזציה שמשנים את הייעוד ואת האתוס של משטרת ישראל. היכולת של מטה השר להכווין מדיניות באמצעות מינויים בכירים בלשכתו (חלקה מתברר בדיעבד כבלתי חוקית במפגיע) אינה תוצאה של הפעולה הפוליטית בלבד. אלא של מנהל ציבורי בתחום ביטחון הפנים שעבר טלטלות כה חזקות בסגל הבכיר שלו, עד שבעת הנוכחית הוא מתאפיין ברספונסיביות חזקה של הדרג הממונה לדרג הנבחר.

7. החברות הממשלתיות – פוליטיזציה מוחלטת של המאסדר וחזרה לפטרונג' במקום נבחרת הדירקטורים: מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות מתווספים לרשימה שאנו מונים כאן בשל שני מאפיינים.

ראשית, המדובר במערך גדול של מאות מינויים של כל ממשלה אשר נכון להחשיב אותו ביחד עם מינויים בדרגת בכירות גבוהה, ועם יתר הדרג הממונה הבכיר. שנית, מאפיין חשוב ורלוונטי של מערך המינויים בחברות ממשלתיות הוא העימות העז שמתרחש סביבו אשר למעשה מקיים מאפיינים שדומים יותר למצב שקדם למעורבות בג"ץ בתקופת המהפכה החוקתית. בעת הנוכחית, לא רק שיו"ר הרשות לחברות ממשלתיות התפטרה מתפקידה בשל חוסר היכולת לעבוד עם השר הממונה, אלא שנכון יותר ובאופן בוטה יותר שהמערך כולו חוזר לימים של מינויי מקורבים בסגנון הפוליטי/מפלגתי הצר ביותר שניתן לחשוב עליו, עניין שיכול לסמן את הדרך גם ליתר המשרדים והמערכים של השירות הציבורי, אם לא יבוצעו צעדי רפורמה.

שרטוט של "צילום המצב" של מערכת היחסים שבין הדרגים הפוליטיים והדרגים הנבחרים במשרדי הממשלה המרכזיים מוביל אותנו לסיום אפיון הבעיה, שוב, בתמונת מצב מעט קודרת שהמגמה המרכזית שלה היא פוליטיזציה מעמיקה בשדרה הניהולית המרכזית של הממשלה. עניין זה מוביל אותנו לפרק המסקנות.

מסקנות מהניתוח

האתגרים לחלון הזדמנויות לרפורמה ו"צילום המצב" של עידן נתניהו מעלים, לטעמנו, כמה מסקנות חשובות אשר מהוות תנאי הכרחי להמשך הקידום של כל רפורמה בתחום ואשר נכון להציג ולהצביע עליהן כבר בעת הנוכחית, כמסקנה מהניתוח:

1. מגמת הרוחב בעשור האחרון בישראלי היא של פוליטיזציה – מגמה זו עקבית ומשקפת את עידן נתניהו, ומתקרבת למדינות כמו פולין והונגריה, שעברו לכידה מוחלטת של הרשות המבצעת. במונחים ישראליים – היסטוריים, אנו מצויים ב"נקודת מפנה" חוקתית שמציבה סכנה לאיתנות השירות הציבורי. השעה היא, אם כן, שעה לשינוי המטוטלת בתחום זה לכיוון של רפורמה מקצועית יותר, מתוך חשש שהמשך התהליכים הנוכחיים יובילו ללכידה פוליטית מוחלטת של השירות הציבורי בידי הממשלה.

2. "שעת רצון" פוליטית כתנאי הכרחי: תנאי הכרחי לרפורמה אפקטיבית בנושא הוא שעת רצון פוליטית. כלומר, קיומו של רצון פוליטי מצטבר, בהסכמה רחבה, של מספר מספק של מקבלי החלטות בכירים שיפנימו את הצורך ואת האטרקטיביות של הרפורמה בתחום זה. רפורמה במערך יחסי הדרג הנבחר והממונה ושריון אפשרי של עקרונות היסוד של השירות הציבורי בחוקה הם מאמץ פוליטי ומקצועי משותף. הם דורשים שינוי חזית אידיאולוגי עמוק, יצירת אתוס חדש, שיתוף פעולה פוליטי-מקצועי ורתימה של כל בעלי העניין הרלוונטיים. הכרחי לייצר הסכמה רחבה – בציבור, במערכת הפוליטית ובשירות הציבורי – על העקרונות של הרפורמה החוקתית ועל רפורמה מנהלית. בלעדי הסכמה כזו, כך מראה ההיסטוריה בתחום, אין היתכנות לרפורמה חוקתית כלשהי.

3. אינקרמנטליזם?: אימוץ של גישה אינקרמנטלית לרפורמה לא בהכרח יועיל. אנו מצויים בנקודה בזמן שבה גישה לא-אינקרמנטלית מוצדקת, לנוכח השבר החברתי והצורך להציג מנהל ציבורי בכיר מקצועי, עצמאי ואפקטיבי, לבזרו ולהשיב לו את האמון הציבורי. מאידך גיסא, גם רדיקליזם

אינו מוצדק. אימוץ של גישה רדיקלית לחלוטין אולי יסייע למוביליזציה של רצון פוליטי, אבל יכול להיות לו מחיר במונחי יציבות. נראה כי גישה של "רדיקליזם סלקטיבי" מבית המדרש של יצחק גלנור יכולה להיות רלוונטית. גישה כזו תקדם אסדרה של הנושא ברמה חוקתית – עניין דרמטי במונחים ישראלים – אבל לא תשאף לשינוי רדיקלי במערכת המינויים (למשל, מעבר לשיטה נשיאותית או אסדרה חוקתית של משרות בכירות רבות באופן מפורט בחוקי יסוד נפרדים), אלא להבראה של המערכת הקיימת ולאישוש מחדש של עקרונות היסוד שלה ברמה חוקתית.

4. **ריאליזם:** תחום המינויים הבכירים הוא שדה רגיש במיוחד לרפורמה, שכן בניגוד לניהול ההון האנושי, לרפורמות בניהול או להטמעת כלים של ניהול ציבורי חדש, האינטרס הפוליטי שבו גדול וההסתברות לוותר על כוח פוליטי תמיד נמוכה. לכן, בניגוד לאסדרת עקרונות השירות הציבורי ועיגון עצמאותו בחוק יסוד, רפורמה נוספת ביחסי הדרג הנבחר והממונה היא קשה יותר להשגה. מטעם זה, הגדרת ההצלחה בתחום הרפורמה יכולה להיות אך עיגון "רזה" של חוק יסוד שמסדיר את עקרונות היסוד ברמה כללית; ולא גם חקיקה מפורטת יותר, שמציגה שינויים מרחיקת לכת במבנה המוסדי הקיים של הרשות המבצעת. אבל, הגדרת הצלחה אופטימית יותר חייבת להיות "עבה" יותר, כזו הכוללת גם עיגון חוקתי וגם רפורמות תת־חוקתיות. הללו צריכות להתמקד באסדרה טובה יותר של יחסי הדרג הנבחר והממונה ולהבראה מחודשת של היחס בין ה"פוליטי", שהתרחב מדי בשנים האחרונות, לבין ה"מקצועי" בשירות המדינה.

רשימת מקורות

- אילן, ש' (1.11.2023). [משרד מבקר המדינה על הממשלה: 'גם מחדל וגם כישלון'. כלכליסט](#).
בן בסט, א' ודהן מ' (2006). [מאזן הכוחות בתהליך התקצוב](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
ברק-ארז, ד' (2012). [אזרח, נתין, צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה](#). הוצאת אוניברסיטת בר-אילן.
גלוסקה, מ' (2023). [על סמכות, אחריות, מרות וכפיפות – בעקבות דו"ח ועדת אגרנט](#). יסודות: כתב העת של המחלקה להיסטוריה בצה"ל 5, 3–29.
דהן, מ' (2016). [אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה](#) (מחקר מדיניות 114). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
דוד, צ' ופולוג ק' (14.2.2023). [שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
דו"ח דיין (2013). [דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה](#).
דו"ח וינוגרד (2008). [הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006: מלחמת לבנון השנייה – דין וחשבון סופי](#).
דו"ח קוברסקי (1989). [הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה](#).
דו"ח קוצ'יק (2017). [הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר](#).
דרי, ד' (1993). [מינויים פוליטיים בישראל](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה / הוצאת הקיבוץ המאוחד.
דריישיפיץ, ש' (2011). [מינויים פוליטיים בישראל ובמבט השוואתי](#). פרלמנט 69.
זמיר, י' (1991). [מינויים פוליטיים בביקורת שיפוטית](#). משפטים כא, 145–159.
זמיר, י' (2010). [הסמכות המינהלית](#). נבו הוצאה לאור בע"מ.
טלשיר, ג' (2020). [האינטרס הציבורי והדמוקרטיה: בין משילות לממשלתיות](#), בתוך ג' טלשיר (עורכת), [משילות או דמוקרטיה? המאבק על האינטרס הציבורי וכללי המשחק הפוליטי](#) (9–34). רסלינג.
כהן, נ', דול, ר' ואבוטבול, ט' (30.8.2024). [יותר מרבע \[26.5%\] מהמשרות הבכירות בשירות המדינה מתמנות בפטור ממכרז](#). [בהשוואה לכ-4% בשנת 2000](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
כהן, ע' (11.10.2023). [מהי משמעות הקמת קבינט מלחמה ל"חרבות ברזל" ומה תהייה סמכותיותו?](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
כרמון, א' (2012). [באין חוקה: סיפור ישראלי](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה / עם עובד.
משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2023). [דוח מיוחד: תלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל"](#).
קליין, י' ובן-שלמה, א' (2015). [משילות ומינויים בישראל](#) (נייר מדיניות מס' 15). פורום קהלת למדיניות.
רהט, ג' (2019). [ירידת הקבוצה ועליית הכוכבים: מפוליטיקה מפלגתית לפוליטיקה אישית](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
רוזנאי, י' וכהן, ע' (2021). [פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל](#). עיוני משפט מד, 87–170.
שני, י', מרדכי, נ', שפירא, א', מרדכי, נ' וגולשטיין-גלפרין, ר' (29.11.2021). [יחסי דרג נבחר ודרג מקצועי – קווי יסוד לממשלה החדשה](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
שנער, א' (2016). [השוק הפרטי בעבודה ציבורית](#). מחקרי משפט לא, 11–53.
שפירא, א' (27.6.2011). [מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה והפיקוח עליהם](#). פרלמנט 69.
שפירא, א' (2018). [הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה](#) (הצעה לסדר 19). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
שפירא, א' (18.4.2019). [מינויים אישיים בשירות המדינה](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Bach, T. & Veit S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft or Managerial Competence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(2), 254–269.
- Balkin, J.M. (2021). *The Cycles of Constitutional Time*. Oxford University Press.
- Bauer, M.W. & Becker, S. (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration, *Perspectives on Public Management and Governance* 3(1), 19–31.
- Bauer, M.W. (2023). Public Administration Under Populist Rule: Standing Up Against Democratic Backsliding. *International Journal of Public Administration* 2023, 1–13.

- Bauer, M.W., Peters, G.B., Piere, J., Yesilkagit, K. & Becker, S. (eds.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Bersch, K. & Fukuyama, F. (2023). Defining Bureaucratic Autonomy. *Annual Review of Political Science* 26, 213–232.
- Bresler-Gonen, R. (2007). *Political Appointments in Israeli Local Government*. Tel Aviv University Press (The Harold Hartog School of Government and Policy).
- Cohen, N. & Sabah, Y. (2023). How the Permanent Senior Professional Staff Can Enable Policy Capacity in the Face of Political Instability: Insights from the Israeli Experience. *Public Performance & Management Review* 46(4), 1–25.
- Cohen, N. (2023). Public Administration Reform and Political Will in Cases of Political Instability: Insights from the Israeli Experience. *Public Policy and Administration* 38(4), 405–423.
- Dahlström, C. & Lapuente, V. (2022). Comparative Bureaucratic Politics. *Annual Review of Political Science* 25, 43–63.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance?. *Governance* 26(3), 347–368.
- Galnoor, I. (2010). *Public Management in Israel: Development, Structure, Functions and Reforms*. Routledge.
- Gersen, J.E. & Stephenson, M.C. (2014). Over-Accountability. *Journal of Legal Analysis* 6(2), 185–243.
- Halligan, J. (2003). Anglo-American Civil Service Systems: Comparative Perspectives. In J. Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (195–216). Edward Elgar.
- Hammarén, M. (2020). *Populism and Politicization of the Bureaucracy: A Quantitative Analysis of the Effect of Populist Rule in Europe and Latin America* (Working Paper Series 2020:7). University of Gothenburg.
- Jakab, A. (Dec. 6, 2023). Constitutional Resilience. In R. Grote, F. Lachenmann & R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press.
- Khaitan, T. (2020). Killing a Constitution with a Thousand Cuts: Executive Aggrandizement and Party-State Fusion in India. *Law & Ethics of Human Rights* 14(1), 49–95.
- Lamberson, P.J. & Page, S.E. (2012). Tipping Points. *Quarterly Journal of Political Science* 7(2), 175–208.
- Lewis, D.E. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?. *The Journal of Politics* 69(4), 1073–1088.
- Maor, M. (2023). From Institutional Tipping Points to Affective and Direct Tips: Mythical Institutions, Policy Ineffectiveness, and Nonlinear Political Dynamics in East Germany, 1989–1990. *Policy Sciences* 56, 449–467.
- Meyer-Sahling, J. & Toth F. (2020). Governing Illiberal Democracies: Democratic Backsliding and the Political Appointment of Top Officials in Hungary. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 13.2, 93–113.
- Peters, G.B. & Pierre, J. (2004). Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. In G.B. Peters & J. Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (13–25). Routledge.
- Peters, G.B. & Pierre, J. (2019). Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. *Administration & Society* 51(10), 1521–1545.
- Peters, G.B. & Pierre, J. (2022). Politicisation of the Public Service During Democratic Backsliding: Alternative Perspectives. *Australian Journal of Public Administration* 81(4), 629–639.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Stephenson, M.C. (2019). The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan State Law Review* 2019, 1177–1210.
- Tushnet, M. & Khosla, M. (eds.) (2015). *Unstable Constitutionalism: Law and Politics in South Asia*. Cambridge University Press.
- Tzur, R. & Cohen, N. (2019). The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements to Past Attempts 1. *Revue Française d'administration Publique* 4, 943–956.

The Rubinstein Center for Constitutional Challenges is the first of its kind globally, dedicated to addressing the most pressing constitutional challenges facing Israel and the Western world, and proposing ways to confront them. The center was founded thanks to the contribution of Prof. Amnon Rubinstein z"l, Israel Prize laureate in legal research and former Minister of Education.

No portion of this document may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this document without the express written permission of the Rubinstein Center for Constitutional Challenges is strictly forbidden.

Editing and design: Adv. Shachar Friedman

**All rights reserved to the Rubinstein Center for Constitutional Challenges,
Reichman University**

Rubinstein Center for Constitutional Challenges

8 University Street, Herzliya | Tel: +972-9-9527272

Website :<https://www.runi.ac.il/research-institutes/law/rccc>

**The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the
Rubinstein Center for Constitutional Challenges**

Political-Bureaucratic Relation in Israel: Challenges for Constitutional Reform

Nadiv Mordechay

The purpose of this policy paper is to introduce and discuss key challenges for reforming Political Bureaucratic relations in Israel; And to discuss a possibility of constitutionally entrenching the independence of the public service in a new basic law. The paper will map the "policy problem" and introduce some key challenges for Political-Bureaucratic relation in the Israeli civil service in current era. The main conclusion is the Israel is facing a harsh trend of increasing politicization that raises the need for constitutional reform.



Policy Paper no. 1 – January 2025
