



יסודות המינהל הציבורי

הקשר בין מינהל ופוליטיקה:
המקרה הישראלי

שיטת המשטר בישראל

- פרלמנטרית. (למעט תקופת הבחירה הישירה של ראש הממשלה)
- אין הפרדת רשויות
- אין הפרדה דיכוטומית

המקרה הישראלי 1948 - 1959

- עקרון הנאמנות
- קביעות
- דגם פתוח (לחלוטין)

המקרה הישראלי 1959 - 1981

■ 1959 - חוק שירות המדינה (מינויים):

□ צמצום המינויים הפוליטיים לצמרת הפקידותית בלבד
(עקרון הנאמנות)

□ חובת מכרזים על כל הדרגות, על הצמרת וועדת
מינויים (עקרון הכושר)

□ החוק כולל רשימה של משרות אותה רשאית
הממשלה לשנות ללא קריטריונים.

□ עקרונות נוספים: דגם פתוח, קביעות.

המקרה הישראלי 1959 – 1981 (2)

■ בפועל:

- מינוי מנכ"לים אושר תמיד ע"י הממשלות, גם בניגוד לדעת ועדת המינויים
- המינויים הפוליטיים חלשו גם לדרגים המקצועיים של המינהל (בהיעדר כללים לרשימה)
- ישנה התערבות של שרים ומנכ"לים בגיוס, קידום ופיטורין של עובדים גם בדרג הלא פוליטי (למרות שיש שיפור).
- שיפור בממלכתיות. תרומה חשובה של בגין, בכך שלא ערף ראשים

המקרה הישראלי 1981 - 1990

- שינוי שיטת הבחירות בתוך המפלגות מוועדה מסדרת לבחירה ע"י חברי המרכז
- ממשלת הליכוד השנייה מתקשה ליישם המדיניות עם הביורוקרטיה הוותיקה
- ממשלות אחדות לאומית בהן המפלגות הגדולות נותנות יד חופשית אחת לשניה

המקרה הישראלי 1990

- תיקון מס' 2 לחוק שירות המדינה (מינויים) ברוח ועדת דרור:
- חברי מפלגה החברים במוסדות בוחרים אינם יכולים לכהן באחת מארבע הדרגות הבכירות בשירות המדינה.
- התוצאות: 5000 עובדי מדינה נאלצים לבחור בין השניים; נוצר לחץ למינויים בחברות ממשלתיות.

המקרה הישראלי: שנות ה-90

- הקואליציות נשענות על רוב קטן משלמים לשותפים הקואליציוניים גם במינויים
- שיטת הפריימריס בתוך המפלגות, מקהה את בעיית המינויים הפוליטיים;
- בחירה ישירה של ראש הממשלה;
- הוקמה ועדה ציבורית לאישור מינויים של מנהלים ודירקטורים בחברות ממשלתיות;

המקרה הישראלי: שנות ה-90 (2)

- בג"צ פוסק ומבטל מינויים פוליטיים לא כשרים;
- מבקר המדינה חושף מינויים לא כשרים בחלק מהמקרים;
- הגברת הפיקוח באמצעות ועדת המינויים שבראשות נציב שירות המדינה.
- ב-1998 עמד מס' המינויים הפוליטיים הכולל על כ-300 מתוך 50,000 משרות

המקרה הישראלי: שנות ה-2000

■ הכלל:

ניטרליות פוליטית

קביעות

מינוי וקידום על סמך כישורים

דגם פתוח

■ החריג:

משרות אמון

המקרה הישראלי: משרות אמן

■ מה זה משרת אמן?

- משרות העובדים בלשכות שרים וסגני שרים המצריכות קשר אישי מובהק עם השר או סגנו.
- המשרות נועדו לאפשר לשרים להסתייע בלשכותיהם בעובדים שמינו לפי שיקול דעתם ועל פי מידת האמן האישי שהם רוחשים להם
- עם תום כהונת השר אמורים גם העובדים המועסקים במשרות אלה לסיים את שירותם

המקרה הישראלי: משרות אמון (2)

■ שר או סגן שר רשאים למנות ללא מכרז בלשכותיהם:

שר: עד 8

סגן שר / שר בלי תיק: 4

שר: 5; סגן-שר / שר בלי-תיק: 3

- יועץ
- עוזר
- מנהל לשכה
- מזכיר ←
- ונהג

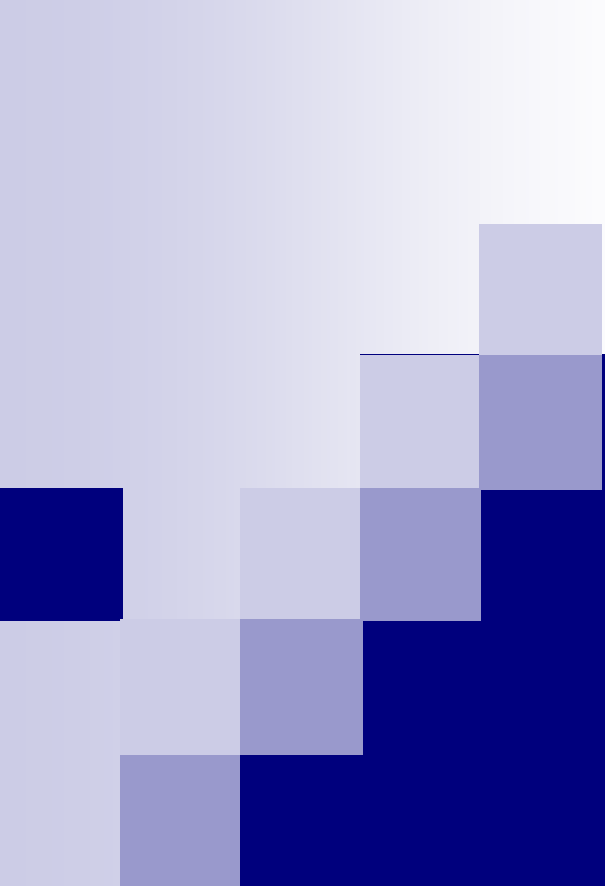
■ מספרם של עובדי הלשכה יהיה על פי תקן שנקבע לאותה לשכה על ידי הנציבות.

משרות אמון - המגבלות

- תכליתן הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרד.
- אינם רשאים להשתלב בהיררכיה של המשרד ולהיות מעורבים בפעולות ביצוע שלו, להשתתף בוועדות מקצועיות או להעביר מטעם השר הוראות לעובדים, אלא באמצעות הנהלת המשרד.
- אין להטיל עליהם תפקיד המתייחד לעובדיו הקבועים.

משרות אמון – המגבלות (2)

- איסור פעילות מפלגתית מהותית וישירה בתחומם של משרדי ממשלה.
- עם זאת, רשאים לעסוק בפעילות מפלגתית בתחום המשרד או מתקן ממשלתי אחר, אם זו נעשית במסגרת פעילות מינהלית כסיוע לשר או לסגן השר



הקשר בין מינהל ופוליטיקה: המקרה הישראלי

המלצות שיושמו חלקית או שלא
יושמו

ועדת דרור (בתוך ועדת קוברסקי) 1989

- שילוב מקצועיות עם נאמנות, ובה בעת שמירה על זכויות האזרח של עובדי המדינה, ובהן הזכות לפעילות פוליטית:
 - עובד מדינה חייב לבצע את מדיניות השר ואת הוראותיו.
 - הוועדה המליצה לחזק את מעמדו המקצועי והאוטונומי של הסגל הבכיר בשירות המדינה

ועדת דרור 1989 (2)

- להשאיר בתוקף את כל ההגבלות הקיימות על פעילות מפלגתית של עובדי המדינה ולהוסיף להן סיוג בדבר פעילות פוליטית שיש בה משום הפעלת לחץ פוליטי-מפלגתי על השרים. (כלומר, בדרגים הנמוכים מותר לעסוק בפוליטיקה בזמן החופשי).
- הסדרת כל המינויים הפוליטיים באמצעות קריטריונים ברורים, כגון התנייה של מינויים בידי הממשלה בכך שהמועמד לא נפסל בידי ועדת מינויים מקצועית בלתי תלויה, ומיסוד מינויים של יועצים, מומחים ועוזרים פוליטיים ליד השרים.

"צעדים מחוללי שינוי" גל-נור (1994)

- התוכנית אושרה ע"י ראש הממשלה ושר האוצר (רבין ושוחט), אך לא ע"י ממשלתם. הרפורמה לא יצאה לפועל, בגלל רצונו של רבין לאמץ את השיטה האמריקאית במלוואה, ובין השאר בגלל שרשרת האירועים שהחלה עם רצח רבין. התוכנית כללה:
- יצירת סגל מקצועי בכיר בשרות המדינה עפ"י דו"ח קוברסקי, והקמת מכללה למינהל ומדיניות ציבורית לגיוסם והכשרתם של מנהלים בשירות המדינה.
- הסדרת המינויים הפוליטיים והצבת מחיצה בלתי חדירה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המינהלי.

ועדת בן-דרור (1994 - 1996)

- "ועדה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז".
- בינואר 1996 מגישה הוועדה המלצותיה, ברוח הגישה הצרפתית:
- צמצום רשימת המינויים הפוליטיים הביצועיים ל-30.
- ברשימה יכללו רק משרות הנוגעות לקביעת מדיניות לאומית.
- התערבות פוליטית מתחת לדרג מנכ"ל לא תותר בשום מקרה.

ועדת בן-דרור (2)

- המשנה למנכ"ל יגשר בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי. הוא ימונה ע"י המנכ"ל, באישור השר, אך יהיה חייב להיות מקרב עובדי שירות המדינה.
- כל שר יוכל להקים מטה מיניסטרילי מוגבל של עוזרים אישיים ויועצים מקצועיים. אלו יעסקו על בסיס זמני, ימונו ע"י השר ויעזבו איתו. מינויים אלו יהיו טעונים באישור ועדת מינויים בלתי תלויה שתבחן את כישורי המועמדים.
- אסור להבטיח מינויים פוליטיים במסגרת הסכמים קואליציוניים

ועדת בן-דרור: העקרונות (1)

- "מתן לגיטימציה לצורכי הדרג הפוליטי;
- הקמת מחיצה בלתי חדירה להתערבות הדרג הפוליטי בדרגים המקצועיים בשירות המדינה שאינם פתוחים למינויים פוליטיים";
- קביעת אמות מידה ברורות למשרות הפטורות ממכרז במטרה לצמצם את מספרן ככל האפשר, וזאת כדי למנוע שינויים תכופים בכוח האדם על פי הצרכים המשתנים של ממשלה זו או אחרת;

ועדת בן-דרור: העקרונות (2)

- ו"הסדרת התחום הפרוץ היום של 'עוזרים', 'יועצים' ומומחים' בלשכות השרים וסגני השרים, ועם זאת לאפשר לבעלי התפקידים הפוליטיים סיוע מקצועי ופוליטי".

ועדת בן-דרור: משרות אמון (1)

- הוועדה סיווגה את משרות האמון הפטורות ממכרז לשלושה סוגים: אישיות, מקצועיות וביצועיות.
- משרות אמון אישיות, ימונו לפי שיקול דעת השר:
 - מנהל לשכה, מזכיר, עוזר אישי, יועץ תקשורת ויועץ לפעילות ציבורית ומפלגתית.
 - התקן למשרות אמור להיקבע בידי הנש"מ לפי אמות מידה מקצועיות, ובהתחשב בגודל המשרד, בהיקף פעילויותיו ובתחומים הייעודיים של פעילותו.

ועדת בן-דרור: משרות אמון (2)

- משרות אמון מקצועיות, השר רשאי למנות:
 - יועצים מקצועיים בעלי מומחיות ייחודית, כדי להיעזר בהם בהתוויית מדיניות ובהיערכות מקצועית.
 - נש"מ תקבע את מס' משרות אלה לפי שתי קטגוריות:
 - במשרדים הגדולים 5-8 משרות אמון מקצועיות,
 - ובמשרדים האחרים 3-5 משרות אמון מקצועיות.

ועדת בן-דרור: משרות אמון (3)

- היועצים במשרות האמון המקצועיות:
 - לא יהיו מעורבים בפעולות ביצוע של המשרד,
 - לא ישתלבו בהיררכיה שלו,
 - ולא יפעילו יחידות של המשרד במישרין, אלא באמצעות הנהלת המשרד או עובד אחראי שייקבע לצורך זה.

ועדת בן-דרור: משרות אמון (4)

■ משרות אמון ביצועיות:

- משרות אמון בסגל הבכיר של שירות המדינה דוגמת מנכ"ל משרד ומנהל יחידת סמך המקביל למנכ"ל
- צמצום משרות האמון הביצועיות ל- 30.
- ברשימה יכללו רק משרות הנוגעות לקביעת מדיניות לאומית.

ועדת בן-דרור: משרות אמון (5)

- התערבות פוליטית מתחת לדרג מנכ"ל לא תותר בשום מקרה.
- המשנה למנכ"ל יגשר בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי. הוא ימונה ע"י המנכ"ל, באישור השר, אך יהיה חייב להיות מקרב עובדי שירות המדינה.

ועדת בן-דרור: סוף דבר

- ב- 4.2.96 החליטה הממשלה, שוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל תדון בדוח הוועדה ותביא את הצעותיה לאישור הממשלה.
- ב- 4.3.96 קיימה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל דיון ראשון בנושא, והחליטה לדחות את המשכו.
- ועדת השרים לא התכנסה שוב ולא גיבשה כל הצעות לאישור הממשלה בעניין הדוח.



הקשר בין מינהל ופוליטיקה: המקרה הישראלי

מבקר המדינה על משרות האמון
(2004)

דו"ח 55ב, עמ' 37-5

מבקר המדינה על משרות האמון (2004)

- במאי 2004 היה התקן המאושר למשרות האמון 370 משרות, ובפועל היו מאוישות 325 משרות.
- נש"מ ומשרדי הממשלה שנבדקו לא הסדירו נושאים מרכזיים העוסקים בענייני המשרות.
- נש"מ קבעה תקנים אחידים למשרות אמון לשרים, לסגני שרים ולשרים בלי תיק וככלל אישרה להעסיק את המספר המרבי המאושר של עובדים אלה בלי הבחנה עניינית בין המשרדים.
- נש"מ לא עמדה בכללים שקבעה, ולעתים אישרה חריגה מהמספר המרבי של העוזרים והיועצים או מרמת השכר המרבית המאושרת.

מבקר המדינה על משרות האמון (2)

■ תחומי עיסוקם וסדרי עבודתם לא הוגדרו:

□ הנציבות לא קבעה למשרות אלה תיאור תפקיד ודרישות משרה;

□ במשרדים שנבדקו תפקידיהם נקבעו בידי השרים, ולא נמסרו לידיעת הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש או לדרגים המקצועיים במשרד

מבקר המדינה על משרות האמון (3)

- לא אכפו על עובדים במשרות אמון את הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית הקבועים בחוק שירות המדינה והתקשי"ר:
- לא כל העובדים נדרשו להפסיק להיות חברים בגוף בוחר ;
- וחלקם עסקו בפעילות מפלגתית מובהקת וישירה לקידום עניינים פוליטיים של השר.

מבקר המדינה על משרות האמון (4)

■ במישור המקצועי לא אכפו המשרדים שנבדקו, במידה מספקת, על היועצים והעוזרים את המגבלות שתכליתן הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרד:

□ היועצים התערבו בפעולות ביצוע שבאחריות הגורמים המקצועיים, בעיקר בנושאי כ"א, כספים וטיפול בפניות ציבור.

□ מרבית המנהלים הבכירים ציינו, כי אין בידם די כלים למנוע את התערבות היועצים בהליכי הביצוע, והצביעו על אי בהירות ביחסי הגומלין בין היועצים לדרגים המקצועיים.

מבקר המדינה על משרות האמון (5)

- במרבית המשרדים שנבדקו לא נמצא תיעוד לעבודתם של היועצים והעוזרים במשרות האמון.
- בהיעדר הגדרות תפקידים ונהלי עבודה בינם ובין הגורמים המקצועיים, לא ניתן לדעת במה בפועל עסקו היועצים בלשכות השרים, ובאיזו מידה הם סייעו לשר בניהול ענייני המשרד ובקביעת מדיניותו