



# הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה

אפריל 2012





**לכבוד**

**מר בנימין נתניהו**

**ראש הממשלה**

הנני מתכבד בזאת להגיש לך את דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מבנה המטה של ראש הממשלה. הוועדה השקיעה מאמצים רבים על מנת לגבש המלצותיה. אנו תקווה כי המלצות הוועדה ישמשו את ראש ממשלת ישראל, ויסייעו בידך לנהג את ספינת הממשלה ולהוביל את מדינת ישראל בצורה מיטבית. ברצוננו להודות לך על האמון ועל שיתוף הפעולה להם זכינו מצדך.

בברכה,

"קולנו"

יוסי קוציק וחברי הוועדה



ראש הממשלה  
Prime Minister

ירושלים, ג' אדר א' תשע"א  
7 פברואר 2011  
מזהה מלי: 297763D

לכבוד  
מר יוסי קוצ'יק, יו"ר  
גב' יעל אנדורן  
פרופ' דוד דריי  
פרופ' גדעון ספיר  
עו"ד דרור שטרומ

שלום וברכה,

**הנדון: כתב מינוי – הועדה לבחינת מבנה מטה משרד ראש הממשלה**

**רקע להקמת הוועדה:**

המבנה הארגוני של משרד ראש הממשלה הוא בעל השפעה מכרעת על יכולת התפקוד של ראש הממשלה ומשרדו. ראש הממשלה, ראש לנבחרי הציבור, אמון על יישום המדיניות עליה התחייב בפני הציבור בקווי היסוד של הממשלה. בהתאם, אמון משרד ראש הממשלה על התפיסה המדינית, הכלכלית, החברתית והניהולית של ראש הממשלה המכהן, והלכה למעשה על תכנון המדיניות של הממשלה המכהנת, ועל פיקוח ובקרה על יישומה של מדיניות זו.

השאלה מהו המבנה הרצוי של מטה משרד ראש הממשלה בישראל, בהתחשב בהיקפן ובאופיין של משימותיו, לא קיבלה התייחסות ייחודית בחוק הישראלי, ולא נדונה בעבר באופן מקצועי ומעמיק. סוגיה זו טעונה בחינה של הצרכים הארגוניים והמקצועיים של מטה משרד ראש הממשלה, ושל המתכונת בה ראוי לתת להם מענה, שיאפשר למשרד ראש הממשלה לפעול ביעילות מרבית, ולמלא מחויבויותיו כלפי הציבור.

Jerusalem, Israel



בשנת 1995 עסקה "הוועדה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז", בראשות השופט (בדימוס) מרדכי בן-דרור ("ועדת בן-דרור") בנושא. הוועדה הציעה מודלים שונים למשרות אמון מקצועיות במשרדי הממשלה, ואף נקבה במספר המשרות אותן היא ממליצה לאפשר בלשכות שרים. באשר למשרד משרד ראש הממשלה ציינה הוועדה:

"לגבי משרד ראש הממשלה, הוועדה נמנעה מלנקוב מספרים, מן הטעם שמדובר במשרד ייחודי שתפקידו בעיקר תפקיד מטה ושיטות עבודה משתנות מזמן לזמן על-פי התפיסה המדינית, החברתית, הכלכלית והניהולית של ראש הממשלה המכהן באותה עת".

הוועדה לא השלימה המלצותיה לעניין זה, כיוון שבעת שסיימה את עבודתה, אמור היה להיכנס לתוקפו חוק יסוד: הממשלה החדש, לפיו ייבחר רה"מ בבחירות אישיות, וחבריה סברו כי הדבר ידרוש ארגון מחדש של משרד רה"מ והגדרה מחדשת של סמכויותיו של ראש הממשלה.

לאחרונה אף התקבלה במשרדינו טיוטת דו"ח מבקר המדינה המעוררת את הסוגיה. בין יתר הערותיו, המליץ מבקר המדינה על הקמתה של וועדה מקצועית שתבחן באופן יסודי את שאלת העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה, היקפה ואופן הסדרתה.

#### **מטרת הוועדה:**

נוכח כל האמור, ונוכח התמורות שחלו בשירות הציבורי לאורך השנים, והצורך ליתן מענה לצרכים המשתנים ולתרבות הארגונית המשתנה, אני מבקש למנות וועדה ציבורית מקצועית, שחבריה אנשי ציבור בעלי ידע ונסיון בתחום הממשל הציבורי, הבקיאים בעולם התוכן הרלבנטי.

הוועדה תמליץ על מבנה מתאים למטה משרד ראש הממשלה בישראל, אשר יאזן בין הצורך להבטיח את תפקודו היעיל של ראש הממשלה ומטהו, ויאפשר לו למלא את משימותיו וליישם את מדיניותו באופן מיטבי, לבין הצורך לשמור על מקצועיותו, יעילותו ועצמאותו של המנהל הציבורי בישראל.

המלצות אלו ראוי שיינתנו ללא תלות בשאלה מיהי הממשלה המכהנת, אך מתוך התחשבות במאפייניו הייחודיים של משרד ראש ממשלה, בצרכיו הפוליטיים והמקצועיים, ובגמישות המתבקשת מפערי המדיניות וסגנון הניהול השונה, שבין ראש ממשלה אחד לאחר.

<sup>4</sup> יוחאנל דרור, יחסן רום, טיה שני, המלצות צוות מחקר לסיפור תפקוד הממשלה בישראל: קביעת מדיניות ומינהל ציבורי, תל אביב, תשס"ד 1984, 15.

בכלל זה, תמליץ הוועדה על המבנה הארגוני הרצוי, היקף המשרות הדרושות במטה משרד ראש הממשלה, והמתכונת הראויה להעסקתן. כמו כן, ככל שתמליץ הוועדה על העסקת עובדים במשרות אמון, היא תידרש לסוגיית גבולות פעילות עובדים אלו, הנושאים בהם הם רשאים לעסוק והיקף הסמכויות המופקדות בידיהם.

בנוסף, תבחן הוועדה את הדרך לעגן את המלצותיה, לרבות בתיקוני חקיקה, ככל שיידרשו.

מטה משרד ראש הממשלה, במבנהו הנוכחי, כולל, לעניין זה, את לשכת ראש הממשלה; מזכירות הממשלה; לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואגפי משרד ראש הממשלה ובהם: האגף הכלכלי; האגף לתכנון מדיניות והאגף לתיאום, מעקב ובקרה. ככל שתמצא הוועדה לנכון, היא תתייחס בהמלצותיה גם למבנה זה.

#### **סדרי עבודת הוועדה**

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, תתייעץ ותשמע גורמים רלוונטיים לנושא ותסתמך על מידע וחומרי מחקר שנצברו בממשלה ובאקדמיה.

במהלך עבודתה ובהתאם לנושא הנדון, תזמן הוועדה להופיע בפניה את הגורמים הרלוונטיים בממשלה במשק ובאקדמיה. כמו כן, תזמן הוועדה לפי הצורך מומחים וגורמים אחרים הנוגעים לדבר, ותבחן את הנושאים לעיל תוך התייחסות לנעשה במדינות אחרות בעולם. לירן אבישר, עוזרת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, תרכז את עבודת הוועדה.

הוועדה תגיש את המלצותיה לראש הממשלה עד ליום 1.8.2011.

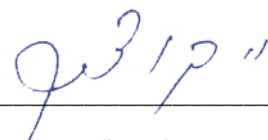
בברכה,  
  
בנימין נתניהו



## תוכן עניינים

א.	פתח דבר .....	עמ' 09
1.	הרקע להקמת הוועדה ומטרותיה .....	עמ' 12
2.	תהליך העבודה של הוועדה .....	עמ' 15
ב.	תמצית המלצות הוועדה .....	עמ' 16
ג.	ראש הממשלה ומטה ראש הממשלה בדמוקרטיה מערביות .....	עמ' 27
1.	ראש הממשלה בישראל - מעמדו הייחודי ותפקידיו .....	עמ' 29
2.	תיאור המבנה ומתכונת הפעולה הנוכחית של מטה רה"מ .....	עמ' 33
ד.	הקשיים והחולשות במבנה מטה ראש הממשלה .....	עמ' 39
ה.	משרות אמון במשרד ראש הממשלה .....	עמ' 43
1.	העסקת מרות אמון בשירות הציבורי - סקירה משווה .....	עמ' 44
2.	ניתוח משווה .....	עמ' 47
3.	תיאור המצב הקיים והתשתית הנורמטיבית .....	עמ' 53
ו.	סיכום, מסקנות והמלצות מפורטות .....	עמ' 62
ז.	נספחים .....	עמ' 85

# חברי הוועדה



מר יוסי קוצ'יק, יו"ר הוועדה



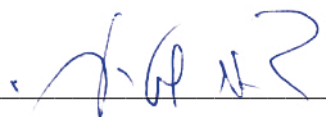
גב' יעל אנדורן, חברה



פרופ' דוד דרי, חב



פרופ' גדעון ספיר, חבר



עו"ד דרור שטרומ, חבר

מרכזת הוועדה, עו"ד לירן אבישר





*”משטר דמוקרטי אינו יכול להסתפק בעקרונות נשגבים ובחוקים נאורים.  
ממשל חופשי ומנהל מקצועי זקוקים זה לזה”  
”החופש אינו יכול לתת פרות משובחים, ולעתים קרובות הוא מתמוטט כליל,  
אם אין מוצאים את הדרך לאחד אותו עם מנהל מאומן ומנוסה”  
ג'ון סטיוארט מיל - ממשל של נציגים (1861)*

נקראנו ללבן את סוגיית מבנה המטה של משרד ראש הממשלה, ומצאנו עצמנו במרכז עצביה של אומה, בצומת בה מוכרע, חדשות לבקרים, גורלה. הכול במשרד ככל המשרדים, ועל ידי אדם, ככל האדם, המשכים לעמל יומו והוא להנהיג אומה. ראש הממשלה נושא על גבו את ציוני הדרך ההיסטוריים, את אתגרי ההווה מבית ומחוץ בכל עוזם, ואת הזדמנויות המחר הקובעות את עתיד ילדינו.

ראש ממשלה בישראל נדרש מדי יום לעשרות הכרעות המכתיבות את חוסנה הכלכלי, החברתי והביטחוני של מדינת ישראל ואת כושר העמידה של המדינה ושל אזרחיה באתגרים הרבים הניצבים בפתח. הכרה זו בחשיבות העליונה ובאופיו המיוחד של תפקיד ראש הממשלה במערכת הממשלה בישראל, תשמש לנו נקודת מוצא בבואנו לבחון את מבנה מטה ראש הממשלה, ולהמליץ על היקפו והרכבו.

בסופו של יום, בחנה הוועדה שאלת מפתח מרכזית: מהם הכלים להם זקוק ראש ממשלה בישראל, במישור של תמיכה מקצועית מנהלתית, כדי שייטיב לנהג את מרכבתו? מה יסייע בידו להכריע באופן מושכל, באינספור סוגיות מעולמות תוכן שונים, הנוחתות תדיר על שולחנו, ועוצמתן והשלכותיהן לא תשוערנה, ומהם הכלים אשר יבטיחו יישום אפקטיבי של הכרעות אלה?

בבואנו לגבש המלצותינו, עמדנו על הצרכים המקצועיים; על סוגיית ההון האנושי במעגלים הקרובים לראש הממשלה ועל המכניזם להפעלת מטה של קברניט מדינה, שיבטיחו מענה למכלול המשימות והצרכים.

במהלך פגישותינו עם ראשי ממשלה ועם בכירי לשכת ראשי ממשלה בעבר ובהווה, ולאורך דיונינו, גיבשנו מספר עקרונות והנחות יסוד אשר ליוו את עבודתנו.

הראשונה שבהן היא שראש ממשלה, שונה בתכלית משרי הממשלה האחרים לעניין תפקידיו, היקף משימותיו והאחריות המוטלת עליו. כך הדבר לעניין משרדו ומטהו.

מטה ראש הממשלה הוא אמצעי ולא תכלית כשלעצמה. כל תפקידו הוא לסייע בידי ראש הממשלה לגבש את מדיניותו, ולהביא אותה לידי מימוש. נקודת מוצא זו הנחתה את עבודתנו לעניין מבנה המטה, גודלו ומודל ההעסקה הנהוג בו. הוועדה אף המליצה לתת להבחנה זו עיגון ברור ומפורש במישור הפורמלי.

אנו ערים לחופש הפעולה הדרוש לצורך הקניית אפקטיביות וכושר ביצוע מלא לראש הממשלה, בין היתר, בהתחשב בהבדלים בתפיסות העולם ובמדיניות בין ראש ממשלה אחד למשנהו ובסגנונות הניהול המשתנים מראש ממשלה לראש ממשלה. הוועדה אף ערה לעובדה שבמעגל הראשון הסובב את ראש

הממשלה, תאימות אידאולוגית, אמון וכימיה בין אישית, גוברים על תרשימי זרימה ומודלים ארגוניים, מובנים וראויים ככל שיהיו. אלו עומדים בבסיס יכולתם של ראש הממשלה והמטה לתפקד.

לבסוף, אנו אף מוכנים להניח כי נטייתו הטבעית של ראש ממשלה נבחר, אשר כל כובד האחריות מוטל על כתפיו, תהא לפעול באמצעות הנבחרת הניהולית אשר למיטב השקפתו, תשיא את התוצאות הטובות ביותר.

לצד האמור, ראש ממשלה הוא המוסד הציבורי החשוב ביותר בישראל. קיים אינטרס ציבורי מובהק במבנה מטהו, מקצועיות צוותו ואיכותו ואופן קבלת החלטותיו. לכל אלו השפעה מכרעת על גורל המדינה ואזרחיה. הכוח הגלום בעבודתו של מטה ראש הממשלה, ובכללו ההחלטה איזה מידע יובא בפני ראש הממשלה וכיצד, מקים אינטרס ציבורי במקצועיות, במיומנות ובנורמטיביות התפקוד והתהליכים במטה. התנהלות לוקה בחסר של המטה, אינה פוגעת רק בראש ממשלה - היא טומנת בחובה נזק פוטנציאלי רב מאוד לציבור בכללותו.

לפיכך, מצאנו לנכון להמליץ על שיפור וארגון מחדש של מסגרות העבודה במטה ראש הממשלה ועל גיבוש קווים מנחים אשר יבטיחו כי צוותי העבודה הסובבים את ראש הממשלה, יהיו מן הראויים והמצוינים. כל זאת, מבלי לשלול את יכולתו לבחור בהם ולקיים עמם יחסי אמון. אמון אינו תחליף למקצועיות, ובוודאי אינו סותר אותה. לנוכח האתגרים העומדים מנגד, מתחייב כי המכהנים בתפקידי האמון יעמדו בדרישות מקצועיות גבוהות.

נציין כבר כעת, שלצד ההכרה בחיוניות משרות אמון, בהיקף וברף מקצועי מוגדר, במטה ראש הממשלה, סבורים חברי הוועדה כי יש לדבוק, ככלל, במודל השירות הציבורי המקובל בישראל. זהו מודל של שירות ממלכתי וא-פוליטי, המבטיח את אמון הציבור, את הרצף השלטוני ואת הזיכרון הארגוני של ממשלות בישראל. אנו סבורים שמנהל מאומן ומנוסה, הוא נכס הכרחי לתפקוד יעיל של הדמוקרטיה ושל הרשות המבצעת.

מספרן ומיקומן של משרות האמון, צריך שייקבע על בסיס ניתוח תהליכי העבודה של המטה, לנוכח המגמות בהווה השלטונית בישראל, ותוך בחינה של נקודות התורפה המתהוות במבנה המערך השלטוני בישראל. הוועדה ערכה בחינה מקיפה של סוגיות הניהול במטה, ובעיקר של האיזון הדרוש בין האינטרס בהגברת יכולת הממשלה להגשים את מדיניותה לבין האינטרס של שמירת שלד מקצועי קבוע הנושא את האתוס של השירות הציבורי ומבטיח את קיומו של רצף בעבודת הממשל ואת שמירת הזיכרון הארגוני.

אנו מקווים כי עבודתנו זו תניח תשתית ראויה לחיזוק יכולת ההנהגה וההובלה של ראש הממשלה בישראל. ברצוני להודות לכל האנשים אשר הופיעו בפני הוועדה ותרמו מניסיונם ומהיכרותם עם המערכת. תודה מקרב לב, לחברי הוועדה שהשקיעו זמן ניכר ומאמצים מרובים על מנת לגבש דו"ח זה, ולבסוף, תודה מיוחדת למרכזת הוועדה, עו"ד לירן אבישר, על תרומתה המיוחדת לעבודת הוועדה ולניסוח מסקנותיה.



## פרק א' - הרקע להקמת הוועדה ומטרותיה

בתאריך 7 בפברואר 2011, מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, ועדה ציבורית לבחינת מטה ראש הממשלה.

הוועדה מונתה על רקע הצורך לקיים לראשונה בחינת עומק לשאלת המבנה הרצוי למטה ראש הממשלה, שיבטיח את תפקודו היעיל והמיטבי של בעל התפקיד אשר השפעתו על מדינת ישראל וחיי תושביה היא המכרעת ביותר. על אף היותו גורם מרכזי ביכולת התפקוד של מוסד ראש הממשלה, המבנה הארגוני של משרד ראש הממשלה ומטהו, לא נבחנו באופן מקצועי ומעמיק בעבר. צורך זה התחדד, בין היתר, על רקע המלצתו של מבקר המדינה בדו"ח בנושא "העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה" מחודש אוקטובר 2011. במסגרת הדו"ח, המליץ מבקר המדינה כי ועדה מקצועית תבחן באופן יסודי את ההיבט של העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה, את היקפו ואת אופן הסדרתו.

כתב המינוי של הוועדה קבע כדלקמן:

*"הוועדה תמליץ על מבנה מתאים למטה ראש הממשלה בישראל, אשר יאזן בין הצורך להבטיח את תפקודו היעיל של ראש הממשלה ומטהו, ויאפשר לו למלא את משימותיו וליישם את מדיניותו באופן מיטבי, לבין הצורך לשמור על מקצועיותו, יעילותו ועצמאותו של המנהל הציבורי בישראל.*

*המלצות אלו ראוי שיינתנו ללא תלות בשאלה מיהי הממשלה המכהנת, אך מתוך התחשבות במאפייניו הייחודיים של משרד ראש ממשלה, בצרכיו הפוליטיים והמקצועיים, ובגמישות המתבקשת מפערי המדיניות ומסגנון הניהול השונה, שבין ראש ממשלה אחד לאחר.*

*בכלל זה, תמליץ הוועדה על המבנה הארגוני הרצוי, היקף המשרות הדרושות במטה ראש הממשלה והמתכונת הראויה להעסקתן. כמו כן, ככל שתמליץ הוועדה על העסקת עובדים במשרות אמון, היא תידרש לסוגיית גבולות פעילות עובדים אלו, הנושאים בהם הם רשאים לעסוק והיקף הסמכויות המופקדות בידיהם.*

*בנוסף, תבחן הוועדה את הדרך לעגן את המלצותיה, לרבות בתיקוני חקיקה, ככל שיידרשו.*

בהתאם למנדט שקיבלה, עסקה הוועדה בשאלת מבנה המטה הרצוי לראש ממשלה, אשר יאפשר לו לממש את המדיניות בשמה נבחר ולמלא את תפקידו ביעילות. תפקידו של משרד ראש הממשלה ומטה ראש הממשלה, לשרת תכלית מוגדרת זו.

יוער כבר כעת, כי הוועדה, בהתאם למנדט שלה, עסקה **במטה ראש הממשלה בלבד**, ולא בכל יחידות המשרד.

מטה ראש הממשלה כולל, לעניין זה, שני מעגלים: המעגל הקרוב כולל את בעלי התפקידים עמם בא ראש הממשלה באינטראקציה בלתי אמצעית באופן יומיומי. בעלי תפקידים אלו מספקים לו אינפורמציה והערכות

המסייעים לו בקבלת החלטותיו. המעגל השני כולל יועצים ועוזרים בלשכתו ובלשכת בעלי התפקידים הנזכרים, המסייעים לו בתפקודו השוטף. הוועדה לא עסקה ביחידות המטה וביחידות המקצועיות הקיימות בכל משרד ממשלתי אחר דוגמת: החשבות, המערך המשפטי, המערך הלוגיסטי וכיוצא באלו.

לצורך גיבוש המלצותיה בחנה הוועדה את הנושאים בהם עוסק ראש הממשלה ומטהו; את ייחודיותו של משרד זה משרדי ממשלה אחרים; את הפונקציות השונות אשר אותן עליו למלא; את מבנה המטה של ראשי ממשלה במדינות מערביות שמשטרן בר השוואה וכן את מבנה המטה של ראש הממשלה בישראל, לרבות לעניין שאלת העסקת עובדים במשרות אמון. בהתאם, קבעה הוועדה עמדתה לגבי הכלים להם זקוק ראש הממשלה בכדי לקבל החלטות מושכלות ובכלל זה: מקורות האינפורמציה של היחידות המקצועיות הפועלות במטה ראש הממשלה וכן גם מאפייניהן ותפקידן; הפרופיל המקצועי והאישי של האנשים המייעצים לו ומלווים את פעילותו וכן גם את המכניזם של פעולת המטה שיבטיח שיהיה בידו של ראש הממשלה למלא את המשימות המוטלות לפתחו, בצורה מיטבית.

לאור האמור, המליצה הוועדה על מבנה רצוי למטה ראש הממשלה, אשר יענה על צרכיו הייחודיים של ראש ממשלה בישראל, באשר הוא.

בבחינת המבנה הרצוי, עסקה הוועדה גם בסוגיה של משרות אמון במשרד ראש הממשלה, בהתייחס לדו"ח מבקר המדינה בנושא, מחדש אוקטובר 2011.

לב הדיון בסוגיה זו עוסק במתח שבין תפיסת היסוד של השירות הציבורי כמושתת על סגל עובדים מנהלי קבוע ומנוסה, שאינו מתחלף כל אימת שמתחלף הדרג הנבחר, ובשל כך, מבטיח המשכיות ונהנה מאי תלות מקצועית; לבין העיקרון הדמוקרטי של עליונות הדרג הפוליטי, זכותו של דרג זה לממש את המדיניות בשמה נבחר, וחובתו לשאת באחריות הציבורית הכרוכה בהפעלת משרדי הממשלה.

סוגיה זו נדונה בעבר במסגרת ועדות ציבוריות שונות. בשנת 1984, דן "צוות מחקר לשיפור תפקוד הממשל בישראל: קביעת מדיניות ומנהל ציבורי", בראשות פרופ' יחזקאל דרור<sup>1</sup>, בסוגיה זו. לאחריו נדרשה לעניין, בשנת 1989, "הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה" (ועדת קוברסקי). שתי הוועדות הללו עסקו, בין היתר, בסוגיית מינוי עובדים לתפקידים קבועים מראש, לפי שיקול דעתו של השר, במטרה להפעיל את המשרד עליו הוא ממונה לאור תפיסותיו המדיניות. הוועדות התייחסו גם לצורך בהבטחת קריטריונים מקצועיים נאותים של בעלי משרות כאמור, ובשימור האוטונומיה של המנהל.

בשנת 1995, עסקה בנושא "הוועדה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז", בראשות השופט (בדימוס), מרדכי בן דרור ("ועדת בן דרור"). הוועדה הציעה מודלים שונים להעסקה במשרות אמון במשרדי הממשלה, ואף נקבה במספר המשרות אותן היא ממליצה לאפשר בלשכות שרים. עם זאת, באשר למשרד ראש הממשלה, ציינה הוועדה:

1 יחזקאל דרור, יוסף רום, משה שני, המלצות צוות מחקר לשיפור תפקוד הממשלה בישראל; קביעת מדיניות ומנהל ציבורי, תל-אביב, תשמ"ד-1984, 15.



*"לגבי משרד ראש הממשלה, הוועדה נמנעה מלנקוב מספרים, מן הטעם שמדובר במשרד ייחודי שתפקידו בעיקר תפקיד מטה ושיטות עבודה משתנות מזמן לזמן על פי התפיסה המדינית, החברתית, הכלכלית והניהולית של ראש הממשלה המכהן באותה עת".*

ועדת בן דרור לא השלימה המלצותיה לעניין זה, כיוון שבעת שסיימה את עבודתה, אמור היה להיכנס לתוקפו חוק יסוד: הממשלה החדש, לפיו ייבחר ראש הממשלה בבחירות אישיות. חבריה סברו כי הדבר ידרוש ארגון מחדש של משרד ראש הממשלה והגדרה מחדשת של סמכויותיו של ראש הממשלה.

לאור האמור, בחנה הוועדה לעומק את מודל משרות האמון, על הצורך במודל העסקה זה ועל האתגרים שהוא מעורר, לרבות במישור המנהלי והמשפטי, ובכלל זה את משרות האמון המכהנות במטה ראש הממשלה בעת הנוכחית. הוועדה בחנה את הפונקציות אותן ממלאות משרות אלו, ואת חשיבותן של מרכיבי האמון בתפקידים השונים. בהתאם, המליצה הוועדה על סיווג מחדש של המשרות האמורות, והציעה מודל המכיר בחשיבותן של שילוב משרות אמון בעבודת מטה ראש הממשלה, בהיקפים ובתנאים המספקים מענה לאתגרים שבמודל העסקה זה.

## תהליך העבודה של הוועדה

1. הוועדה הביאה לידיעת הציבור את דבר הקמתה באמצעות מודעות בעיתונות, במסגרתן ביקשה הוועדה, מכל המעוניין בכך, להציע הצעות בסוגיות הנוגעות לעבודת הוועדה.
2. הוועדה פנתה בכתב לראשי אוניברסיטאות על מנת לקבל רקע אקדמי בנושא, וכן פנתה למספר ניכר של אנשי ציבור שניהנו במשרות בכירות בלשכת ראש הממשלה או בתפקידים שהיה להם ממשק עבודה משמעותי עם לשכת ראש הממשלה.
3. הוועדה שמעה, באופן בלתי אמצעי, את דעותיהם והצעותיהם של אנשי אקדמיה הבקיאים בתחום, ושל אישים אשר מילאו בעבר, או ממלאים בהווה, תפקידים בכירים במטה ראש הממשלה על אגפיו השונים, או במשרדי ממשלה אחרים. בין היתר, פגשה הוועדה, או מי מטעמה, את מר אהוד אולמרט, ראש הממשלה לשעבר, את מר אהוד ברק, ראש הממשלה לשעבר ושר הביטחון, את ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, ואת בכירי מטהו. (רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה מצורפת כנספח ב').
4. נערכה השוואה מקיפה בין הנעשה במבנה מטה ראשי ממשלה ומשרות אמון במטה זה, לבין הנעשה במדינות אחרות, בהן משטר פרלמנטרי. במסגרת זו קיימו חלק מחברי הוועדה סיורי עבודה באנגליה, בצרפת ובהולנד, במהלכם נפגשו עם נציגים בכירים במטות משרדי ראש הממשלה האמורים ועם אנשי אקדמיה רלוונטיים במטרה ללמוד על מבנה מטה ראש הממשלה במדינות האמורות, וזאת בהתייחס למשטר ולשיטת השלטון הנהוגים במקומותיהם.
5. הוועדה קיימה 32 ישיבות, במהלכן גיבשה את המלצותיה לעניין המבנה הרצוי למטה ראש הממשלה, בהתבססה על מאפייניו, תפקידיו וצרכיו הייחודיים של ראש ממשלה, ושל ראש ממשלה בישראל בפרט.
6. הוועדה למדה בעיון את דו"ח מבקר המדינה בנושא העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה, ונדרשה בדיוניה ובהמלצותיה למסקנות הדו"ח, ובכלל זאת, לשאלת מודל ההעסקה של עובדי מטה ראש הממשלה, תפקידיהם וסמכויותיהם, בהתייחס, בין היתר, למודל השירות הציבורי בישראל ובמקומות אחרים בעולם.

להלן תובא תמצית המלצות הוועדה.



# פרק ב' - תמצית המלצות הוועדה

## 1. ייחודו של מטה ראש הממשלה

מטה ראש הממשלה הוא מטה ייחודי ומובחן ממתות שרי הממשלה האחרים באופיו, בהיקף משימותיו ובצורכי כוח האדם שלו.

### המלצה:

לתקן את כללי התקשי"ר באופן המייחד פרק למטה ראש הממשלה, ומגדיר מחדש את צורכי כוח האדם, כפי שיפורטו על ידי הוועדה בהמשך.

## 2. הבניית מטה כלכלי חברתי במטה ראש הממשלה

לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על אגפיה, מופקדת על הנושאים הכלכליים חברתיים. היקף הנושאים בתחומים אלו, המגיעים לטיפול במשרד ראש הממשלה, הולך וגדל. במקביל, תשומות הזמן של ראש הממשלה לנושאים אלו מוגבל, בין היתר בהתחשב בנפח הנושאים המדיניים ביטחוניים העומדים לפתחו. בנסיבות אלה, המבנה הארגוני הקיים אינו מספק דיו את הצרכים הגדלים בתחום הכלכלי חברתי.

### המלצה:

להבנות מטה כלכלי חברתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, באמצעות עיבוי וחיזוק התשתית הארגונית מקצועית העומדת לרשותו, ובאמצעות הגברת התיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה:

א. **ימונה משנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה** - בשל העומס הכבד המוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יש להקדים ולמנות משנה למנכ"ל. המשנה ימונה בהליך מכרזי, ויהיה אחראי על תחומי המנהל במשרד ראש הממשלה, על פרויקטים לאומיים, ועל נושאים אחרים כפי שייקבעו על ידי המנכ"ל.

### ב. **הבניה מחדש של האגפים המקצועיים במשרד ראש הממשלה:**

(1) יובנו מחדש האגפים המקצועיים במטה הכלכלי חברתי. תחומי אחריותם של האגפים יוגדרו מחדש כך שהם יהוו תמונת ראי מקצועית של משרד ראש הממשלה. האגפים החדשים יהיו: אגף הכלכלה והתשתיות, אגף הפנים והאגף לשירותים חברתיים.

(2) תופסק העסקתם של ראשי האגפים כמשרות אמון לראש הממשלה ומשרותיהם תוגדרנה מחדש כמשרות אמון מקצועיות<sup>2</sup> הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, במעמד סמנכ"ל. זאת במטרה להסדיר את חלוקת משרות האמון בין ראש הממשלה למנכ"ל בהלימה למציאות, ולהבטיח את רמתם המקצועית של ראשי האגפים לצד מרכיב האמון המתחייב ממשרה זו. כמו כן, יאפשר הדבר לראשי האגפים לתת הנחיות ביצוע לעובדים. בכך תיפסק התופעה הנפסדת אשר נמשכת למעלה משני עשורים בהם ראשי האגפים במשרד ראש הממשלה פועלים, בלי ברירה, תוך הפרת כללי התקשי"ר. כל עובדי האגפים הללו יכהנו במשרות קבועות.

2 משרות אמון מקצועיות - ראה פירוט לעניין זה בעמ' 67.

(3) יוגדל היקף הצוותים המקצועיים הקבועים באגפים, באמצעות המרת תקנים קיימים של משרות אמון בתקנים קבועים. לכל משרה יהיה תיאור תפקיד והגדרת רף מקצועי בהלימה לתיאור התפקיד. על נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה, לגבש מדיניות ותנאי העסקה שיאפשרו קליטת כוחות מקצועיים ברמה גבוהה באגפים, בד בבד עם שמירה על הגמישות הניהולית כפי הנהוג באגפים מקצועיים במשרד האוצר וביחידות דומות בשירות המדינה.

(4) מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע נהלים לעבודת המטה הכלכלי חברתי, כמתואר בפרק בהמלצות המפורטות.

ג. **המועצה הלאומית לכלכלה** - המועצה הלאומית לכלכלה הוקמה כגוף מטה במשרד ראש הממשלה שתפקידו להוות מנגנון חשיבה כלכלי מקצועי ועצמאי ליד ראש הממשלה. מעבר לכך, נבנתה המועצה הלאומית לכלכלה כך שתוכל למלא את התפקיד של גוף חשיבה כלכלית אסטרטגית ארוכת טווח. המועצה הלאומית לכלכלה היא גוף בעל חשיבות ניכרת לתפקודו של המטה הכלכלי חברתי.

בפועל, תחומי העיסוק של המועצה הלאומית לכלכלה שונים ומגוונים, ואינם נגזרים מתכנית אסטרטגית קבועה מראש, סדורה וארוכת טווח. בנוסף, שיתוף הפעולה בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה, אינו תמיד מובנה, ומתקבל הרושם כי כל אחד מהם פועל, במידה לא מועטה, על פי סדר יומו ועל פי סדר העדיפויות שהוא קובע. התוצאה היא שהמפגש בין מדיניות הטווח הבינוני והארוך למדיניות הטווח הקצר, הוא רופף ואקראי, ואין הטמעה מספקת של תכניות לטווח ארוך לתוך תכנית העבודה הכוללת של הממשלה.

### **המלצה:**

על מנת להבטיח מטה כלכלי חברתי הפועל כמקשה אחת עם ראייה לטווח בינוני וארוך, ועם יכולת ביצוע בטווח הקצר, ממליצה הוועדה כדלקמן:

המועצה הלאומית לכלכלה תכין תכנית אסטרטגית ארוכת טווח ורב שנתית. התכנית תעודכן מדי שנה.

התכנית האסטרטגית הרב שנתית תובא לאישור ראש הממשלה על דעת מנכ"ל משרדו.

באחריות מנכ"ל משרד ראש הממשלה להטמיע את תכני התכנית הרב שנתית ואת יעדיה בתוך תכניות העבודה של הממשלה באמצעות החלטות ממשלה ותקצוב מתאים.

תישמר עצמאות יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה. הוא ימונה, גם בעתיד, על ידי ראש הממשלה, ויוסיף לשמש כיועצו הכלכלי.





### 3. עיגון מנגנון הכרעה במחלוקות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה

לפתחו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה מונחות מחלוקות בין משרדיות רבות, הדורשות מענה בשמו ומטעמו של ראש הממשלה. מספרן הולך וגדל עם השנים, והן עומדות כאבן נגף בדרכה של הממשלה, ופוגעות ביכולתה לתפקד ולבצע. הוועדה מצאה כי אין מנגנון מובנה וסדור לפתרון המחלוקות האמורות.<sup>3</sup>

#### המלצה:

לתקנון הממשלה יוסף סעיף הקובע כי מחלוקות בין משרדיות, בהן הוסמך מנכ"ל משרד ראש הממשלה על ידי הממשלה, להכריע, תקבלנה תוקף של החלטת ועדת שרים. ערעור על החלטות אלו יתאפשר במליאת ראש הממשלה, בהסכמתו של ראש הממשלה.

### 4. מודל השירות הציבורי בישראל

הוועדה מאמצת את מודל השירות הציבורי המשלב משרות אמון במטה ראש הממשלה, בהיקף מוגבל ובתנאים שיפורטו להלן לעניין תנאי סף מקצועיים וזאת לצד עובדי השירות הציבורי הקבוע. הוועדה סבורה כי מבנה זה חיוני לתפקוד יעיל של מטה ראש הממשלה בדמוקרטיה בכלל ובשיטת הממשל בישראל בפרט, וכי אינו סותר את העיקרון המקובל בישראל של שירות ציבורי בלתי תלוי, ניטרלי וקבוע.

#### המלצה:

לקבוע מכסה לעובדים במשרות אמון במטה ראש הממשלה, בשונה מן השרים האחרים. יוגדרו הליך המינוי והרף המקצועי להעסקתם של עובדים במשרות אמון, כפי שיפורטו להלן.

### 5. משרות האמון במטה ראש הממשלה

מזה שנים ארוכות, וכנוהג שהשתרש בממשלות רבות, מאופיין מטה ראש הממשלה בריבוי של עוזרים ויועצים אשר כפיפותם הניהולית והמקצועית אינה ברורה, תחומי עיסוקם אינם מוגדרים והטעם הענייני להעסיקם במשרות אמון, אינו לחלוטין ברור. מטה ראש הממשלה בישראל אינו יוצא דופן בגודלו. עם זאת, כוח האדם במטה אינו מנותב ביעילות ובהלימה לצרכים:

א. אין הצדקה עניינית לסיווגם של חלק ניכר מתפקידי העוזרים והיועצים במשרד ראש הממשלה כמשרות אמון.

ב. הכישורים המקצועיים של חלק מן המועסקים במשרות אמון, אינם בהלימה לדרישות התפקיד ולגודל האחריות המוטלת עליהם.

ג. חלק מן העובדים במשרות אמון, אינם מועסקים, בפועל, בתפקידים אליהם יועדו.

ד. כוח האדם במטה ראש הממשלה אינו מופרז, אך אינו מוקצה ביעילות.

## המלצות:

- א. **מספר משרות האמון במטה ראש הממשלה<sup>4</sup> יופחת מ-56 ל-25, מבלי להפחית את סך התקנים במטה ראש הממשלה, שלושה מן התקנים שהיו משרות אמון לראש הממשלה, יהפכו למשרות אמון מקצועיות הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, והתקנים הנוותרים יופנו לעיובי האגפים המקצועיים במטה בתפקידים קבועים, על מנת להבטיח מקצועיות, מומחיות והמשכיות.**
- המכהנים במשרות אמון לראש הממשלה או בכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ישמשו במשרות התואמות את תיאור התפקיד שלהם, ובהן בלבד.
- ב. הנבחרת הניהולית, המהווה את תשתית מטה ראש הממשלה, כוללת את אלה: ראש הלשכה, מזכיר הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, המזכיר הצבאי, ראש מערך ההסברה והתקשורת, ראש המטה לביטחון לאומי וראש המועצה הלאומית לכלכלה. **למעט המזכיר הצבאי, המשרת בצה"ל, בעלי תפקידים אלו, המצויים במעגל העבודה הראשון של ראש הממשלה, ייבחרו על ידי ראש הממשלה בפטור ממכרז, באישור או בהודעה לממשלה.** אולם מינינים יהיה טעון חוות דעת של הוועדה לבדיקת מינויים<sup>5</sup>, וייעשה בהתאם לתיאור תפקיד ובכפוף לתנאי סף. הוועדה ממליצה כי גם מינויו של ראש הלשכה יהיה טעון חוות דעת של הוועדה לבדיקת מינויים.
- המינוי של ראש הלשכה, מזכיר הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, ייעשה בכפוף לתנאי הסף עליהם המליצה הוועדה, כמפורט בנספח ג' לדו"ח הוועדה. לגבי נושאי המשרה האחרים, יוגדרו תנאי הסף על ידי נציבות שירות המדינה, בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה.
- לבעלי התפקידים המנויים בסעיף זה, אשר מונו על ידי הממשלה ועברו בדיקה של ועדת מינויים, יהיו כל סמכויות הביצוע של עובדי מדינה.

4 ההגדרה "משרת אמון" בדו"ח זה מתייחסת למשרות של עובדי מטה ראש הממשלה ועובדי לשכת המנכ"ל, שהעסקתם פטורה, מכוח הוראות חוק אלו או אחרות, מחובת המכרז. הוועדה, בשונה מדו"ח מבקר המדינה, דבקה בהגדרה זו, והתייחסה לכל משרה במטה ראש הממשלה, הפטורה ממכרז, לרבות משרות שמינוין כמשרת אמון במטה ראש הממשלה בפטור ממכרז מתבצע על פי חוק מפורש. הטעם לכך הוא שבמהות מדובר במשרות אמון.

5 מספר זה כולל שלוש משרות אמון שלא נכללו בדו"ח מבקר המדינה, בחוק, מהטעם המפורט בהערת שוליים מס' 4 לעיל, והן: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מזכיר הממשלה וראש המטה לביטחון לאומי. עוד נעיר כי הוועדה ערה לכך שמשרד ראש הממשלה נקט, כבר במהלך תקופת הביקורת, פעולות הסדרה אשר הביאו להפחתה במספר שנגב בדו"ח מבקר המדינה.

6 בהתאם להחלטות מס' 516 מיום 14.8.60 ומס' 4892 מיום 7.3.99, ולהוראות פסקאות 11.961, 11.962 ו-11.963 לתקש"ר, טעון מינונים של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש המטה לביטחון לאומי, מזכיר הממשלה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה וראש מערך הדוברות וההסברה, קבלת חוות דעת של ועדת המינויים כבר כיום.



תואר המשרה	הליך מינוי נוכחי	תיאור תפקיד ותנאי סף
ראש הלשכה	מינוי על ידי ראש הממשלה ללא הליך מכרזי. <sup>7</sup>	אין.
מזכיר הממשלה	הממשלה ממנה, על פי הצעת ראש הממשלה (סעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2001). פטור ממכרז בהתאם לסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>8</sup>	אין.
מנכ"ל משרד ראש הממשלה	הממשלה ממנה, על פי הצעת ראש הממשלה (סעיף 12 לחוק שירות המדינה) (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>9</sup>	אין תיאור תפקיד. תנאי הסף קבועים בהחלטת ממשלה.
ראש מערך ההסברה והתקשורת	הממשלה ממנה, על פי הצעת ראש הממשלה (החלטת ממשלה מס' 3405 מיום 6.4.08). פטור ממכרז בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>10</sup>	יש תיאור תפקיד ותנאי סף.
ראש המועצה לביטחון לאומי	מינוי של ראש הממשלה, באישור הממשלה (בהתאם לסעיף 3(א) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008). המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>11</sup>	תנאי הכשירות והסמכויות מוגדרים בחוק.
ראש המועצה הלאומית לכלכלה	מינוי של ראש הממשלה בהודעה לממשלה. <sup>12</sup> פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>13</sup>	יש תיאור תפקיד ותנאי סף.
המזכיר הצבאי	מינוי על ידי צה"ל בעצה אחת עם רה"מ ושר הביטחון.	

7 משרה זו לא נפטרה ממכרז בהליך הקבוע לכך בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

8 מכוח החלטת ממשלה מס' 516 מיום 14.08.1960.

9 ש.מ.

10 ש.מ.

11 ש.מ.

12 בהחלטת ממשלה מס' 430 מיום 10.9.06, במסגרתה הוקמה המועצה הלאומית לכלכלה, נקבע שיו"ר המועצה הוא גם היועץ הכלכלי לראש הממשלה. המינוי הנוכחי נעשה בדרך האמורה בטבלה הגם שהליך המינוי לא נקבע מפורשות בהחלטה.

13 ש.מ. ראה הערה 7.

ג. במעגל העבודה השני הסובב את ראש הממשלה, **קבוצה של עוזרים ויועצים העובדים איתו באופן אישי**. לאחר שבחנה את תפקידיהם, סבורה הוועדה כי מדובר ביועצים העומדים בקשרי עבודה הדוקים וישירים עם ראש הממשלה, והם חשופים למידע ולהחלטות רגישות במיוחד המתקבלות במטה, ולכן, **מחייבים תפקידים אלו, מעצם טבעם, מרכיב אמון מוגבר, המצדיק בחירתם של הנושאים בהם, על ידי ראש הממשלה, בפטור ממכרז.**

בנוסף ליועצים האמורים לעיל ומתוך כוונה לשמור על הגמישות הניהולית, הדינמיות של סדר היום בעת חילופי ממשלה וכן גם על מנת להבטיח היקף יועצים בהלימה לצרכים של לשכת ראש הממשלה, יוכל ראש הממשלה למנות חמישה יועצים נוספים בכפוף לתיאורי תפקיד ותנאי סף אשר ייקבעו על ידי הנציבות בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה, עם כניסתה של ממשלה חדשה ובטרם יבוצעו המינויים. מדובר ביועצים או בעוזרים כלליים או בכאלו האמונים על נושא ותחום מסוים (יועץ לענייני ערבים, יועץ לענייני ירושלים וכיו"ב). תיאורי התפקיד ותנאי הסף יהיו בהלימה לדרישות התפקיד, ויחיבו יכולות מקצועיות מוכחות המתבקשות מן המהות המרכזית של התפקיד.

תואר המשרה	
דובר/ת ראש הממשלה <sup>14</sup>	1.
יועץ/ת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת	2.
מנהל/ת לשכת ראש הממשלה	3.
יועץ/ת אירועים וסיורים	4.
יועץ/ת ראש הממשלה לתכתובת עברית	5.
יועץ/ת ראש הממשלה לנושאים מדיניים	6.
יועץ/ת פוליטי לראש הממשלה (בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה)	7.
יועץ תקשורת	8.
5 משרות אמון על פי שיקול דעתו של רה"מ בכפוף לתיאור תפקיד ותנאי סף	

ד. **תוגדרנה מחדש המשרות במטה הכלכלי חברתי ובכללן משרות אמון ומשרות אמון מקצועיות כפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה.** זאת בהתאם לצרכיו הייחודיים, הנבדלים מן הצרכים של מנכ"לי משרדים ממשלתיים אחרים. במשרות אלו תיכללנה משרות האמון של עוזרי המנכ"ל ודובר/ת המטה. כמו כן, ראשי האגפים לא יועסקו עוד במשרות אמון לראש הממשלה כי אם יוגדרו כנושאי משרות אמון מקצועיות למנכ"ל משרד ראש הממשלה:

14 בהחלטת ממשלה מס' 3405 מיום 06.04.08 הובהר כי ראש מערך ההסברה הלאומי, אשר ימונה גם כדוברו של ראש הממשלה, לא ידברר את ראש הממשלה בעניינים שאינם קשורים עם תפקידו הממלכתי. בתיאור התפקיד שנערך על ידי נציבות שירות המדינה, נקבע כי הדובר ישמש "כדובר ראש הממשלה בעניינים הקשורים בתפקידו הממלכתי".



שם המשרה	מס' תפקידים	סיווג המשרה
ראש אגף מקצועי	3	אמון מקצועי
עוזרי מנכ"ל	3	אמון
דובר/ת המטה הכלכלי חברתי	1	אמון

**(1) תופסק העסקתם של ראשי האגפים כמשרות אמון לראש הממשלה ומשרותיהן תוגדרנה מחדש כמשרות אמון מקצועיות הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה:**

משרותיהם של שלושה ראשי אגפים במטה ראש הממשלה, הכפופים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, תוגדרנה כמשרת אמון מקצועית, במעמד סמנכ"ל. מדובר בתפקידים המאופיינים בכך שמחד, ליבתם היא מקצועית, ומאידך, הם מחייבים מרכיב אמון מוגבר, בהיותם זרועו הארוכה של המנכ"ל. המכהנים במשרות האמון המקצועיות יתמנו שלא על פי מרכז, אך בכפוף לתיאור תפקיד ותנאי סף מקצועיים, כפי שהמליצה הוועדה בנספח ג'. מינוים יחויב בחוות דעתה של ועדה לבדיקת מינויים אשר תוקם למטרה זו, בראשות נציב שירות המדינה, ובהשתתפות נציג משרד ראש הממשלה ונציג נוסף מקרב חברי ועדת השירות, כפי שייקבע על ידי הנציב. נושאי משרות האמון המקצועיות יהיו בעלי סמכויות מקצועיות, ביצועיות וניהוליות. עם זאת, לא ישבו משרות אמון מקצועיות בוועדות מרכזים וביחידות מנהליות כגון: חשבות, כוח אדם וכיוצא באלו.

**(2) עוזרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה:**

בלשכת המנכ"ל יכהנו שלושה עוזרים מנוסים ומקצועיים, העומדים בתנאי סף מקצועיים ההולמים את דרישות התפקיד, האחריות והיקף המחויבות של עוזרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. יש להבטיח תנאי שירות ושכר הולמים, אשר יבטיחו את הפרופיל המקצועי הגבוה של המכהנים במשרה, באמצעות הגדלת סל השכר העומד לרשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה להעסקת עוזרים.

**(3) דובר/ת המטה הכלכלי חברתי:**

בשנים האחרונות הוקצתה למנכ"ל משרד ראש הממשלה משרת דוברת המסווגת כמשרת אמון, לצורך דברור הנושאים הכלכליים חברתיים. משרה זו נדרשת לנוכח היקף העיסוק של ראש הממשלה ומנכ"לו בתחומים אלו. אנו ממליצים על מינוי דובר/ת למטה הכלכלי החברתי במשרת אמון הכפופה למנכ"ל. משרה זו תהיה כפופה מקצועית לראש מערך התקשורת וההסברה.

ה. בלשכת ראש הממשלה ייקבע תקן של **מנהלת לשכה במשרת אמון ושש משרות מזכירות שתיים מתוכן תכהנה במשרות קבועות** והשאר במשרות אמון. משרות אמון אשר נועדו לעובדי מזכירות בלשכת ראש הממשלה, תשמשנה לתכלית זו בלבד<sup>15</sup>.

15 בד"ח מבקר המדינה בנושא משרות אמון, התייחס מבקר המדינה ל-53 משרות אמון. במספר זה לא נכללו המזכירות במשרד רה"מ. בהתאם לתקנה 16(1) לתקשי"ר, זכאי כל שר לשש מזכירות במשרות אמון בלשכתו.

1. תוקצה משרת אמון אחת הכפופה למזכיר הממשלה.
2. הוועדה ממליצה להותיר על כנן שתי משרות אמון במעון ראש הממשלה.
3. הוועדה ממליצה לבטל את הלשכות המחוזיות של משרד ראש הממשלה, להעביר את התקנים למשרות קבועות ולייעד אותם לעיבוי המטה הכלכלי חברתי או המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה.
4. כל עובדי המועצה הלאומית לכלכלה, למעט ראש המועצה עצמו, תהיינה משרות מקצועיות קבועות. ראש המועצה ייבחר על ידי ראש הממשלה בפטור ממכרז.

## 6. השאלת עובדים מתוך שירות המדינה למילוי תפקידים במשרות אמון

מודל השאלת עובדים קבועים משירות המדינה למילוי תפקידי אמון, נהוג בדמוקרטיה מערביות. בהתאם למודל זה ממנה הנבחר, בהתאם לשיקול דעתו, עובד מדינה אשר מושאל לכהן בלשכתו באופן זמני ועד תום כהונתו. המודל מבטיח שבמשרות אמון יכהנו עובדים עם אתוס של משרת ציבור, היכרות וניסיון בעבודת השירות הציבורי וזאת לצד תאימות ערכית אידאולוגית ויחסי אמון עם הנבחר. המודל משרת גם את הצורך החיוני בניוד של עובדים קבועים בשירות הציבורי. התשתית לשימוש במודל קיימת בתקשי"ר אלא שנעשה בו שימוש מועט ביותר בישראל.

### המלצה:

הוועדה סבורה שיש לבנות מנגנון המתמרץ את המערכת לעשות שימוש מוגבר במודל זה. הוועדה ממליצה כי נציבות שירות המדינה תקבע בתקשי"ר מנגנון וכללים, המעודדים את השימוש במנגנון ההשאלה המאפשר גיוס של אנשי מקצוע קבועים מתוך שירות המדינה וכוחות הביטחון, למילוי משרות אמון במטה ראש הממשלה. על המנגנון להקל על אפשרות גיוס כאמור, ולהבטיח לגורם הממנה עדיפות על פני גיוס מחוץ לשירות הציבורי. בין היתר, ממליצה הוועדה כי כללים אלו יבטיחו כי: מקומו של העובד המושאל במשרד המשאיל, יובטח; שהמשרד המשאיל לא יאבד את התקן ושהליך ההעסקה במודל זה יהיה קצר ויעיל. כך לדוגמה, רצוי שבהליך המינוי של עובד מושאל, לא תידרש ועדת מינויים ולא יוצבו מכשולים בירוקרטיים כלשהם. הוועדה ממליצה אף לשקול תמריץ כלכלי לעידוד עובדים לכהן במשרות אמון בהשאלה. בנוסף, ממליצה הוועדה כי הנציבות תפעל לגיבוש מאגר עובדי מדינה פוטנציאליים להשאלה, באמצעות פרסום משרות האמון הנפתחות בקרב עובדי שירות המדינה, ותציג את מאגר המועמדים בפני שרים ומנכ"לים עם כניסתם לתפקיד.



## 7. תנאי סף מקצועיים למשרות אמון במטה ראש הממשלה

חלק ניכר מן העובדים המכהנים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה, אינם עומדים בתנאי סף מקצועיים התואמים את המחויבות המקצועית הנדרשת מתפקידם. יש להבטיח את האינטרס הציבורי, שבסביבתו הקרובה של ראש הממשלה, יכהנו אנשים העומדים בתנאי סף מתאימים, גם אם נבחרו על בסיס אמון. הוועדה סבורה שאין סתירה מובנית בין אמון ותאימות אידאולוגית ליכולות מקצועיות גבוהות, בתחום התפקיד.

### המלצה:

נציבות שירות המדינה תקבע, בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה, תיאור תפקיד ותנאי סף לכל המכהנים במשרות אמון, טרם כניסתם לתפקיד. הוועדה המליצה על תנאי סף למשרות הבכירות, ולראשי האגפים המכהנים במשרות אמון מקצועיות. (ראה נספח ג' לדו"ח). נציבות שירות המדינה תקפיד כי המועמדים לכהן במשרות אמון, הנבחרים על פי שיקול דעתו של ראש הממשלה או המנכ"ל, יעמדו בתנאי הסף הקבועים למשרה בעת המינוי. כמו כן, קוראת הוועדה לממשלה לתקן את החלטת ממשלה מס' 86 מיום 10.05.2009 הקובעת את תנאי הסף לכהונה כמנכ"ל משרד ממשלתי<sup>16</sup>. בנוסחה הנוכחי, מרוקנת ההחלטה מתוכן את תנאי הסף, בקובעה, הלכה למעשה, שניתן למנות גם את מי שאינו עומד בהם. תחת זאת, ממליצה הוועדה לקבוע מחדש את תנאי הסף לכהונת מנכ"ל משרד ממשלתי ויתר התפקידים הבכירים, ברוח המלצותיה.

## 8. חיזוק המטה לביטחון לאומי כגורם המטה המקצועי שליד ראש הממשלה, בתחום מדיניות החוץ והביטחון

חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן: חוק המל"ל), הביא לחיזוק משמעותי של המטה לביטחון לאומי בלשכת ראש הממשלה, ובהתאם גם לשיפור ניכר בכושר הביצוע שלו וביכולתו למלא את ייעודו ככלי מקצועי עצמאי תומך החלטה לראש הממשלה בנושאים מדיניים ביטחוניים.

עם זאת, מפגישותיה של הוועדה עם גורמים בכירים העוסקים ושעסקו בנושא, מזוויית שונות, עלה כי, לעת הזאת, המטה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל) אינו ממלא את מלוא תפקידיו בהתאם לחוק המל"ל. חוק זה התבסס על המלצות דו"ח ליפקין-שחק<sup>17</sup>, ובמרכזן החשיבות המכרעת בקיומו של גוף מקצועי ועצמאי, ליד ראש הממשלה, המתכלל את הנושאים המדיניים ביטחוניים. הוועדה ערה לכך שהמל"ל טרם ביסס את מעמדו המקצועי הייחודי על פי החוק ומהווה גוף חדש במתכונתו הנוכחית, המצוי עדיין בשלבי התהוות ובנייה, בין היתר מכך שמפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה, צפופה, והגופים השונים נאבקים על מידת השפעתם בזירה הביטחונית.

16 החלטה זו מחליפה את החלטה מס' 3435 מיום 13.04.2008.

17 ועדת יישום להמלצות הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו יונגריד, הוועדה מונתה ב-17 בספטמבר 2006 ועסקה בחקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה.

## **המלצה:**

הוועדה מפנה את כלל הגורמים הנוגעים לעניין, לחוק המל"ל, ולמסקנות דו"ח ליפקין-שחק, שביסודו. על המל"ל לפעול למימוש מלוא תפקידיו על פי חוק, ועל הגופים הביטחוניים השונים להסתגל למציאות החדשה, המעוגנת במישור הפורמלי משפטי, לשתף פעולה עם המל"ל, ולסייע לו למלא את תפקידו. בפרט נכון הדבר להוראות בנושא חשיבות שיתוף המל"ל באינפורמציה על ידי כלל הגופים הביטחוניים, באופן שיאפשר לו לבצע את עבודת המטה ואת הניתוחים שהוא אמור לבצע.

עוד מפנה הוועדה את ראש המל"ל לתפקידים ולסמכויות שהוקנו לו בחוק, ובכלל זה לסמכותו לדרוש את המידע הדרוש לו לביצוע תפקידיו, ולזמן לדיונים את כל הגורמים שהוא מעוניין בנוכחותם, ולחובתם של כלל הגורמים לשתף פעולה עם סמכויות אלו.

## **9. חילופי גברי**

בשיטות קומשל שונות נהוג כי מעת היבחר ממשלה חדשה (או נשיא חדש), קיימת "תקופת התארגנות" בה מוסיף לכהן הקומשל הקודם, ואילו הקומשל החדש משלים את הליכי המינוי של בעלי התפקידים הרלוונטיים ואת תהליך הלימוד החיוני לשם כניסה חלקה לתפקידו.

מן העדויות ששמעה הוועדה, עלה באופן ברור כי היעדר תקופה כזו, מובנית, משפיע לרעה על התארגנותה של הממשלה החדשה ועל כניסתה לתפקיד. הליך הכניסה לתפקיד הוא חפוז ובמקרים רבים כמעט ואין "חפיפה" מסודרת בין בעלי תפקידים בכירים.

עובדה זו בולטת במיוחד במשרד ראש הממשלה, בו הצוות הבכיר מורכב ממשרות אמון. כך יוצא, שמיד עם כניסת הממשלה לתפקידה (ימים מעטים לאחר הרכבתה והצבעת האמון בכנסת), עוזבים באחת את המשרד החלק הארי של נושאי המשרה הבכירים, ולמן אותו רגע, נחשבת עזרתם בבחינת "טובה" ולא כחלק משורת הדין והנהל התקין.

## **המלצה:**

מצב זה מביא לא אחת לכך שנושאים רבי חשיבות "נופלים בין הכיסאות", ומידע רגיש ורב ערך אינו מגיע לידי מטה ראש הממשלה הנכנס. הדבר מחייב, לדעתנו, תיקון בחקיקה מתאימה שמטרתה להסדיר את סוגיית חילופי הגברי באמצעות קביעת חובה שבדין לפיה על ממלאי משרה להישאר בתפקידם לתקופת מעבר שלא תפחת מ-45 ימים מיום כניסת הממשלה החדשה לתפקידה, או עד שראש הממשלה ישחררם מן התפקיד, לפי המוקדם. קיים אינטרס ציבורי רחב וגורף בכניסתה של כל ממשלה לתפקידה באופן המיטבי והאפקטיבי ביותר.

בהחלטת ממשלה מס' 4432 מיום 25.01.2009, אושר נוהל העברת תפקיד בעת חילופי שר, בעת כינון ממשלה חדשה ובעת חילופי מנכ"ל. נוהל זה מתייחס באופן מפורט לתהליך החפיפה הרצוי בין ממשלות ובין בעלי תפקידים בכירים בעת חילופי הגברי.





יש לעגן את קיומו של פרק הזמן הדרוש לעניין ואת המחויבות של בעלי התפקידים המסיימים כהונתם לממש את אחריותם להעברת התפקיד, בין היתר, בהתאם לנוהל הנזכר.

## 10. תחולה

- א. המלצות הוועדה לעניין מבנה מטה משרד ראש הממשלה יחולו, ככלל, באופן מידי, בכפוף לפרק הזמן הדרוש להטמעתן.
- ב. כל פעולה הכרוכה בשינוי תנאים ושכר של עובדים, תבוצע בהדרגה, באופן הבא:
  - (1) משרת אמון שהומלץ להפכה למשרה מקצועית, תהפוך לכזו עם התפנות המשרה או עם סיום העסקתו של העובד, ולכל המאוחר עם סיום כהונת הממשלה הנוכחית.
  - (2) לא ייפגע עובד המועסק במשרת אמון בשכרו ובתנאי השירות שלו עד למועד סיום העסקתו.
  - (3) הנציבות תקבע מסלול המאפשר לעובדים המועסקים במשרות אמון, המיועדות להפוך למשרות מקצועיות, לגשת למכרז לתפקידים שבהם כיהנו במשרות אמון, בדרך ובתנאים שתקבע.
- ג. הוועדה ממליצה על הקמת צוות יישום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציבות שירות המדינה שיפעל ליישום הדו"ח ובכלל זאת לתיקון כללי התקשי"ר ואף לתיקוני חקיקה ככל שיידרשו. הוועדה תלווה על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

# פרק ג' - ראש הממשלה ומטה ראש הממשלה בדמוקרטיה מערבית

משרד ראש הממשלה הוא משרד ייחודי בקרב כלל משרדי הממשלה בכל הדמוקרטיות המערביות. ייחודו מתבטא בכך שאינו נושא באחריות לתחום פעולה מוגדר ואינו מופקד באופן ישיר על ביצוע החלטות<sup>18</sup>. על משרד ראש הממשלה מוטלת האחריות להתוות את מדיניות הממשלה המכהנת, לבחון חלופות אסטרטגיות למדיניות, להוביל החלטות על דרכי התמודדות ארוכות טווח עם בעיות יסוד ולדאוג ליישום מוצלח של החלטות הממשלה. כפי שקובע דו"ח השוואתי מטעם ארגון ה-OECD: "במדינות OECD ובכל הדמוקרטיות המערביות המפותחות, למשרד ראש הממשלה תפקיד מרכזי בכריע בתיאום מדיניות והערכתה. המשרד הוא למעשה הערובה לקיומה של מדיניות עקיבה המתחשבת בסדרי העדיפויות שקבעה הממשלה."<sup>19</sup>

משרד ראש הממשלה אחראי על תיאום עבודת משרדי הממשלה לשם הגשמת מדיניותה והחלטותיה של הממשלה הנבחרת, ובכלל זה, על פתרון מחלוקות בין משרדיות המעכבות מימוש מדיניות זו. חשיבות עבודתו היעילה והמקצועית של מטה ראש הממשלה, לא תסולא בפז. הדבר מחייב, מחד, ליתן להבטיח בידי המטה את מרב הכלים ואת היכולת לפעול בגמישות וביעילות למימוש מדיניות הממשלה הנבחרת, ומאידך, את האינטרס שבסביבה זו תישמרנה אמות מידה של מקצועיות והתנהלות ציבורית תקינה.

משרד ראש הממשלה נושא באחריות כוללת לעבודת הממשלה, לניהול שוטף של עבודתה ולקביעת סדר יומה. בנוסף, מכיוון שכל משרד ממשלתי נדרש, במסגרת מילוי תפקידיו, לשתף פעולה עם משרדים אחרים, מוטל על משרד ראש הממשלה לשמש גורם מתאם ומתכלל, לסייע בגיבוש הסכמות ולהכריע במחלוקות. לפי דו"ח השוואתי של משרדי ראש הממשלה במדינות OECD, עבודת התיאום כוללת בדיקת ההיבטים הבאים:

- השפעות רחב נלקחו בחשבון;
- הצעות מדיניות נשענות על ניתוח וחומרים עדכניים ובאיכות טובה;
- הצעות מדיניות עולות בקנה אחד עם התקציב ועם סדרי הקדימות של הממשלה;
- חילוקי דעות בין השרים המעורבים נדונו ויושבו;
- ראש הממשלה ויושבי ראש ועדות שרים תודרכו קודם להבאת הנושא להכרעה.<sup>20</sup>

בפועל, נדרש משרד ראש הממשלה, לעתים קרובות, לשמש כמוביל של נושאים בעלי חשיבות אותם הוא מעוניין לקדם כזרז של מהלכים אשר לא יתממשו ללא התערבותו, וכמנהל של משברים ואירועים יוצאי דופן. אפשר להבחין בנקל שמעורבות זו של ראש הממשלה ומטהו בתהליכי העבודה של הממשלה, גברה מאוד לאורך השנים.

18 ממשלת הולנד מציגה מודל שונה ויוצא דופן של "משרד ראש ממשלה חלש". במודל זה, למשרדי הממשלה השונים משקל מכריע בקביעת מדיניות ובביצועה. ראש הממשלה משמש בעיקר כיו"ר מועצת השרים, כאשר עיקרי מדיניות הממשלה נקבעים מראש בהסכם קואליציוני מפורט שהוא מסמך מחייב.

19 Ben Gera, M. (2004) "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of Government Office, Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", GOV/ Sigma Paper no. 35 p.6.

20 Ben Gera, M. and S. James (2004) "A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries", OECD Public Governance Committee pp.13-14.



מלאכה זו המוטלת על משרדי ראש הממשלה ועל העומדים בראשם, מציבה אתגרים מקצועיים וארגוניים מורכבים במיוחד. מורכבות זו מתעצמת לנוכח העובדה שבראש כל משרד ממשלתי, ובוודאי במשרד ראש הממשלה, עומד נבחר ציבור, אדם פוליטי, עם סדר יום וסדרי קדימות משלו. משרדי ראש ממשלה רבים בעולם, ששיטת המשטר שלהם דומה לשלנו, מתמודדים עם המתח האינהרנטי שבין הדרג הפוליטי לדרג המנהלי.

הדבר נובע מכך שהסביבה בה מתרחשת מלאכת התיאום והתכלול של עבודת הממשלה, היא אינה רק מנהלית מקצועית אלא גם ציבורית פוליטית. לו אפשר היה להפריד במלאכת עיצוב המדיניות הממשלתית, הפרדה ברורה ומוחלטת בין תשומות ושיקולים שהם אך ורק מקצועיים לבין תשומות ושיקולים שהם אך ורק פוליטיים, היה קל יחסית לקבוע כי הסגל המופקד על אספקת ייעוץ פוליטי ובחינה פוליטית של חלופות מדיניות, יהיה סגל זמני של עוזרים ויועצים פוליטיים ("משרות אמון"), ואילו הסגל המופקד על הפן המקצועי מהותי של המדיניות, יהיה סגל קבוע של עובדי מדינה. בפועל, מדיניות הממשלה בתחומי פעולתו של משרד ממשלתי זה או אחר, היא עצמה עניין פוליטי, ולא אחת, נבחרת הממשלה להגשמת מדיניות שונה מזו שבה אחזה קודמתה.

במציאות של עיצוב מדיניות ומימושה, שיקולים ותשומות משני הסוגים משמשים, באופן לגיטימי, בערבוביה.

הדבר נכון לגבי כל שר העומד בראש משרד ממשלתי, וביתר שאת במטה ראש הממשלה האמון על קידום המדיניות הכוללת, על עבודת הממשלה כולה וכן, על שמירת היציבות הפוליטית שתאפשר המשך פעולתה. לצד עבודת תכנון מקצועית ועבודת מטה, נדרשת במטה ראש הממשלה גם פעילות פוליטית מול שותפים ומתנגדים לצעדים שונים של הממשלה בקרב קבוצות אינטרס ובציבור הרחב; ובהיעדרה, לא יתאפשר לעצב מדיניות כוללת ומוסכמת, וגם הטובה שבתכניות, תישאר על הנייר. עוצמתה של פעילות זו משתנה בהתאם לסביבה המשטרית במרכז פועל המשרד. כך במשטר פרלמנטרי, דוגמת זה הנוהג בישראל המבוסס על קואליציה מפלגתית רב מפלגתית, מתעצמת פעילות מן הסוג הנזכר, ומלאכתו של מטה ראש הממשלה בתחום זה, מורכבת יותר. בשיטה ההולנדית, מנגד, נוהגת דמוקרטיה קונסנסואלית אשר בה הדגש הוא על הסכמות לאומיות. ממשלת הולנד היא ממשלה קואליציונית, המורכבת משתי מפלגות, ונשענת על הסכם קואליציוני שנתפס כתכנית העבודה הרשמית והמחייבת של הממשלה לתקופת כהונתה. הדבר מתאפשר, בין היתר, על רקע היקף המחלוקות ומידת עוצמתן הנמוכה. ראש הממשלה ההולנדי משמש בעיקר כיו"ר מועצת השרים, השואף לקדם הסכמות ופתרון קונפליקטים, לפשר בין השרים ולשמור על הסטאטוס קוו. במודל מעין זה, פוחת הצורך בפעילות פוליטית לצד זו המקצועית.

מציאות זו שבה משמשים אינטרסים מנהליים מקצועיים וציבוריים פוליטיים לגיטימיים בערבוביה אשר אינה מתאפשרת להפרדה, זקוקה למענה אשר ישקף איזון בין כלל האינטרסים ויעניק להם משקל מתאים.

# 1. ראש הממשלה בישראל - מעמדו הייחודי ותפקידיו

## ראש הממשלה בחקיקה הישראלית

חוק יסוד הממשלה החדש (להלן: חוק היסוד) קובע בסעיף 5 כי "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים". החוק קובע הבחנה בין ראש הממשלה לשריו. לא מדובר במודל של ראשון בין שווים (Primos inter Pares), כי אם במודל של ראש ממשלה שהוא בעל מעמד שונה וקודם לשריו<sup>21</sup>.

מעמדו זה של ראש הממשלה בישראל, מקבל ביטוי מצומצם במישור של היקף הסמכויות המופקדות בידיו באופן פורמלי בחוק שכן, מרביתן המכריע של סמכויות הביצוע של הממשלה, מואצלות בחקיקה או בהחלטת ממשלה לשריה. מעמדו הייחודי וכוחו של ראש הממשלה, נגזרו מסעיפים שונים בחוק יסוד: הממשלה, אך בעיקר ממבנה המשטר ומשיטת הקמשל בישראל. מעמדו המרכזי של ראש הממשלה הלך והתחזק בחלוף השנים ללא קשר לזהותו ולזהות מפלגת השלטון.

בין סמכויותיו הבודדות של ראש הממשלה, בולטת סמכותו, בהתאם לסעיף 39(ג) לחוק יסוד: הממשלה: **"ראש הממשלה ינהל את עבודת הממשלה ויקבע בתקנון את סדרי העבודה וסדרי ההצבעה בממשלה ובוועדותיה"**. סמכות זו, המנהלתית טכנית לכאורה, משקפת את כוחו ואת עוצמתו הייחודיים של ראש הממשלה לקבוע את סדר העדיפויות הלאומי, ואת הנושאים בהם תעסוק הממשלה ואשר אותם תקדם. זאת, בהתאם לתפיסת עולמו ולמדיניות אותה נבחר על ידי הציבור לקדם. בנושאים הללו פועל ראש הממשלה ישירות ובאמצעות משרדו כדי להבטיח את התכנון, התיאום והביצוע מול השרים והגורמים השונים הנוגעים לעניין. עם זאת, לא נקבעו בידי ראש הממשלה ומטהו סמכויות וכלים מנהליים פורמליים לביצוע עבודת הניהול הכולל של עבודת הממשלה<sup>22</sup>.

אחריותו הכוללת של ראש הממשלה לפעילותה של הממשלה מול הכנסת וכלל הציבור בישראל, ועוצמתו הרבה, מקבלות ביטוי בסמכויותיו הקבועות בחוק יסוד: הממשלה: לקבוע את משרדי הממשלה, למנות שרים<sup>23</sup>, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים<sup>24</sup> וכן להעביר שר מכהונתו<sup>25</sup>. סעיף 4 לחוק היסוד קובע כי: **"שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם הוא ממונה"**. הנה כי כן, נושא ראש הממשלה באחריות הכוללת לפעילותם של כלל משרדי הממשלה וכלל העניינים עליהם מופקדים כל שריו. מעמדו הייחודי בא לידי ביטוי גם בעובדה שפטירתו או נבצרותו מעל ל-100 ימים, מביאות להתפטרות הממשלה כולה<sup>26</sup>, ובכוחן להביא לסיום כהונתה של הממשלה ואף לפיזור של הכנסת<sup>27</sup>.

21 כך לדוגמה, אין לראש הממשלה או למטהו סמכויות פורמליות לקבלת מידע ומסמכים ממשרדי הממשלה, אין להם סמכות להכריע בין שני משרדי ממשלה נצים, והדבר מגביר את אתגרי העבודה השוטפת של הממשלה.

22 כך לדוגמה, אין לראש הממשלה או למטהו סמכויות פורמליות לקבלת מידע ומסמכים ממשרדי הממשלה, אין להם סמכות להכריע בין שני משרדי ממשלה נצים, והדבר מגביר את אתגרי העבודה השוטפת של הממשלה.

23 בהתאם לסעיף 39(ג), המיני טעון אישור הכנסת.

24 סעיף 39(א) לחוק יסוד: הממשלה.

25 סעיף 22(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

26 סעיף 20 לחוק יסוד: הממשלה.

27 סעיף 22(א) לחוק יסוד: הממשלה.



## תפקידיו של ראש הממשלה

הוועדה ביקשה לעמוד בתמצית על תפקידיו המרכזיים של ראש הממשלה בישראל, על מנת להבין את צרכיו המקצועיים, הארגוניים והתפקודיים. משיחות שקיימה הוועדה עם ראשי ממשלה לשעבר ועם בכירי השירות הציבורי אשר עובדים או שעבדו בעבר בקרבת ראשי ממשלה בישראל, עולה כי מדובר בתפקיד בעל עומס עבודה יוצא דופן גם ביחס לראשי מדינות אחרות. מקור הדבר במורכבות הבעיות בישראל, בעוצמתן, באופיין ובתדירותן.

עוד למדה הוועדה, כי למיטב ניסיונם של הדוברים, היקף הפעילות והסוגיות המגיעות לשולחנו של ראש הממשלה, עלו באופן ניכר במהלך השנים. הדבר נובע הן מסיבות אובייקטיביות של גידול בהיקף המשימות הן כתוצאה מכך שנושאים רבים אשר בעבר היו נעצרים על שולחנו של דרג נמוך יותר, מגיעים עתה להכרעתו של ראש הממשלה. זוהי, בין השאר, הסיבה לכך שמנכ"ל משרד ראש הממשלה עומד, מטעמו של ראש הממשלה, בראשותן של עשרות ועדות לפתרון מחלוקות ומעקב אחר ביצוע החלטות. מגמה זו היא, בין היתר, תוצאה של תהליכי עיבוי הבירוקרטיה הישראלית, התעצמות ביקורת המדינה ומשפטיזציה מוגברת של תהליכי קבלת ההחלטות. בעניין זה נרחיב בהמשך הדברים.

במובחן משרי הממשלה האחרים, נושא ראש הממשלה בעת ובעונה אחת בכמה כובעים מהותיים, כולם חיוניים, שלא לומר קריטיים, לתפקודם האפקטיבי והקוהרנטי של הממשל והדמוקרטיה:

**1. ראש הממשלה ניצב בקודקוד העליון של הרשות המבצעת, ונושא באחריות העליונה לתפקודה השלם והקוהרנטי:** החל בפעילותם של שירותי הביטחון, עליהם הוא מופקד ישירות; עבור בתפקודו בנושאי מדיניות חוץ; המשך בענייני פנים כלכליים וחברתיים וכלה בניהול הדו שיח עם רשויות השלטון האחרות, עם התקשורת ועם הציבור בכללותו.

האחראי העליון לאופן ביצוע תפקידי הממשלה ולאופן מילוי סמכויותיה, הן בעתות שגרה הן בעתות חירום, הוא ראש הממשלה. לראש הממשלה ולמטהו האחריות הבסיסית והכוללת לתקינות תפקודה וסדירות עבודתה של הממשלה כמכלול, וכן ליישום החלטותיה. הממשלה היא האורגן העליון של הרשות המבצעת. תפקידה הוא למשול ולשאת ולממש את אחריותם של משרדי הממשלה כלפי האזרחים. בכך עוסק כל משרד בתחומו, אך ממשלה אינה קונפדרציה של משרדים, אלא מכלול של מדיניות אחת כוללת.

מעבר לפעילות שוטפת של המשרדים, מחויבת הממשלה למימוש המדיניות שלה, המגולמת ברעיונות על יסודם נבחרה והסכמות השונות בין מרכיביה, לגבי אופן התנהלות המדינה. אלו מקבלות ביטוי בקווי היסוד של הממשלה, בהסכמים הקואליציוניים ובהסכמות המתגבשות אגב פעולתה של הממשלה. הגורם המוביל את "המרכבה" ומתכלל את התנהלותה ואת החלטותיה, מכריע במחלוקות המתעוררות והתוכפות בין שריה ומשרדיה וקובע את "סדר היום" שלה, הוא ראש הממשלה.

**2. לראש הממשלה "כובע על" בתחום מדיניות החוץ.** הוא ראש המדינה וזה המייצג אותה ביחסיה מול מדינות אחרות. הוא האחראי לעיצוב מדיניות החוץ של ישראל בזירה הבינלאומית ולהתנהלותה מול מדינות אחרות, לרבות בסכסוכים מדיניים וביטחוניים או בהסכמים בינלאומיים. ראש הממשלה הוא "המייצג הראשי" של המדינה מול מנהיגי מדינות העולם, ופניה של המדינה נקבעים במידה רבה לפי דמותו ותפקודו, כמו גם תפקוד משרדו ויועציו בנושאים אלה.

3. כובעו העלום של ראש הממשלה, הפחות מוכר לציבור אך התובעני שבכובעיו מבחינת משאבי הזמן וכובד ההחלטות, הוא זה של המכריע בענייני ביטחון המדינה. ראש הממשלה מכריע, באופן שוטף, לאורך כל שעות היממה, **בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה** ולפעולות המתבצעות לשם הבטחת שלומם של אזרחי ישראל והגנה עליהם. ראש הממשלה הוא זה המופקד באופן ישיר על השירותים החשאיים ועל פעילותם המבצעית. מעבר לכך, לראש הממשלה האחריות העליונה על תכלול מדיניות החוץ והביטחון של הממשלה, ודבר זה נעשה בתמיכתה של המועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. לשם כך הורחבו סמכויותיה לנוכח לקחי מלחמת לבנון השנייה.

4. לראש הממשלה כובע המנהיג כלפי פנים. הוא נושא באחריות עליונה **לתפקוד ולמדיניות הממשלה בכל תחומי הפנים** - החל מתפקוד המשק והכלכלה; המשך במערכת הבריאות והרווחה, רמת החינוך ותשתיות התחבורה וכלה במדיניות הסביבתית והתכנונית ותפקודן של הרשויות המקומיות. הלכה למעשה, ראש הממשלה הוא "המעצב הראשי" של מדיניות הממשלה בכל תחומי אחריותה, ובראשם אספקת המוצרים הבסיסיים המוכרים כ-Public Goods, ומכתיבים את איכות חייהם של האזרחים במדינה.

5. ממד אחר ונפרד בתפקידו של ראש הממשלה, הוא זה של **המנהיג הפוליטי של ספינת הממשלה**, אשר הסיפון התחתון שלה הוא הקואליציה. בשיטת הממשל בישראל, מלאכה זו מורכבת לאין שיעור. הקואליציה הנוכחית, לשם דוגמה, מורכבת משש סיעות אשר מייצגות, בחלק מן הנושאים, אינטרסים ותפיסות עולם מנוגדים לחלוטין.

פעילות הממשלה היא, בין היתר, בבואה של היחסים בין מרכיביה הפוליטיים. פעמים רבות מוכרעים עניינים הנדונים על שולחן הממשלה, בהתאם למשקלם הפוליטי הסגולי ולמידת השפעתם על שלמות הקואליציה.

התנהלות המפלגות המרכיבות את הממשלה (לרבות חברי מפלגת השלטון של ראש הממשלה עצמו) בפורומים החיוניים לתפקוד הממשלה, ובהם שולחן הממשלה עצמו ומליאת הכנסת וועדותיה<sup>28</sup>, עומדת לא רק ביסוד תפקודה של הממשלה אלא גם **בבסיס קיומה**. המלאכה המורכבת של שימור היציבות הקואליציונית והשלטונית בממשלה ובכנסת, מוטלת על כתפיו של ראש הממשלה ומטהו. יציבות זו היא ערובה לקיומה ולתפקודה של הממשלה המכהנת.

בדברים האמורים לעיל יש כדי לסמן את "קווי המגרש", אך אין בהם יומרה לכסות את כל משבצות האחריות והפעילות של ראש הממשלה. גם מי שאינו חד עין, יבחין בכך שאחריותו של ראש הממשלה רחבה כאקווינוס. מישורי פעילותו משתרעים מאופק עד אופק ומורכבות המשימה מחייבת מענה מקצועי וארגוני מיוחד. יש לצייד את ראש הממשלה בכלים אשר יאפשרו לו, בכל רגע נתון ובו זמנית, לפעול למימוש מדיניותה של הממשלה בכלל התחומים; לנהל את משברי היומיום בתחום הביטחוני, הכלכלי והחברתי וכן לנהל את מרכבת הממשלה ולשמור על שלמותה ועל בסיס תמיכתה בכנסת. נציין כי בנוסף, ומכוחה וטבעה של הדמוקרטיה, מנהל ראש הממשלה שיח עם הרשויות האחרות, עם התקשורת ועם הציבור בכללותו, בכל הנושאים דלעיל. גם משימה זו דורשת תשומות זמן וכוח אדם ניכרים.

28 הקשר בין הממשלה לכנסת הוא ייחודי ובסיסי: הממשלה יונקת את חיותה מן הכנסת - ראו סעיף 13(ב) **לחוק יסוד: הממשלה**: "משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."



כללם של דברים, נקל להבחין בגודש האחריות, התפקוד והקשיים במילוי תפקיד הניהול הכולל של עבודת הממשלה. בפרט, נכון הדבר במציאות פוליטית סבוכה ובמציאות ביורוקרטית רווית חסמים, ובמחסור בכלים למימוש האחריות הזו. אפשר לקבוע בבירור כי קיים פער מהותי בין הכלים הנמסרים בידי ראש הממשלה כיום, על פי חוק וכללי מנהל - לבין הדרוש לו ברמה הניהולית. דומה כי חלק מן הטיפול בתופעה זו, המקרינה ישירות על כושר הביצוע של ממשלות ישראל לדורותיהן, חורג מן המנדט של הוועדה ומחייב טיפול שורש מעמיק ויסודי בתחום המשילות.

לענייננו שלנו, די אם נאמר כי האינטרס הציבורי הוא למסור בידי ראש הממשלה כלים ניהוליים מיטביים כדי שיוכל לעמוד באחריותו זו, ואת האפשרות למנות את האנשים אשר הוא סבור שיסייעו לו בניהוג ספינת הממשלה. לצד הדברים האלה קיים אינטרס ציבורי יסודי כי הבחירה באנשים למשרות אמון לא תהיה "שלל פוליטי" הנמסר למקורבים אשר בין כישוריהם לבין הכישורים המקצועיים הנדרשים למילוי תפקידים בכירים - פעורה תהום.

הרושם הברור שעלה מעבודת הוועדה ומדבריהם של האנשים שהעידו בפניה, הוא כי ראש הממשלה נזקק עד מאוד לגמישות ניהולית בביצוע תפקידו, ובד בבד גם למיטב אנשי המקצוע אשר יעמדו לשירותו כשהוא נושא בעול האחריות הכוללת לניהול "עבודת הממשלה כולה".

דרישה מנדטורית כי נושאי משרות האמון יעמדו בסטנדרט מקצועי גבוה יותר בתחום תפקידם, עשויה להוות נוסחה המאזנת בין האינטרסים.

## 2. תיאור המבנה ומתכונת הפעילות הנוכחית של מטה רה"מ

בטרם תגבש הוועדה המלצותיה באשר למבנה מטה ראוי, היא בחנה את המבנה הקיים, את הפונקציות התפקודיות שלו, את אופן פעולתו ואת המשרות השונות המכהנות במטה ראש הממשלה.

במשרד ראש הממשלה מועסקים כ-904 עובדים, והוא משמש בית ליחידות סמך, רשויות וגופים רבים, וכן לשרים וסגני שרים ללא משרד עצמאי. מספרם של הנלווים למשרד ראש הממשלה הולך ומתרבה בחלוף השנים. הדבר נובע מן התפיסה שיכולת התפקוד וההשפעה של יחידות המשויות למשרד ראש הממשלה, גבוהה יותר, מהיעדר זיקה מקצועית של משרד אחר אליהן או מרגישותם של הנושאים. כך לדוגמה, על יחידות הסמך של המשרד נמנות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הגנז הלאומי, 'נתיב', המטה לביטחון לאומי והלוט"ר. בנוסף, באחריות המשרד תאגידים על פי חוק (דוגמת המרכז להנצחת זכרו של רבין והמרכז להנצחת מורשת גוש קטיף). כמו כן, כולל המשרד את הגופים אשר על פעילותם ממונה ראש הממשלה ובהם: הוועדה לאנרגיה אטומית, 'המוסד' וכן שירות הביטחון הכללי. סגני שרים המופקדים על תחומי פעולה, מתוקצבים ופועלים גם הם במשרד ראש הממשלה.

מטה ראש הממשלה בו התרכזת עבודת הוועדה, בנוי ממספר יחידות מרכזיות: **לשכת ראש הממשלה, מזכירות הממשלה, לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל), מערך התקשורת ומטה ההסברה הלאומי, המזכירות הצבאית וכן גם המועצה הלאומית לכלכלה.** ראשי היחידות

הללו עובדים, ככלל, בכפיפות ישירה לראש הממשלה, בנושאים עליהם הם מופקדים. מטה ראש הממשלה עוסק בהתוויה, בתכנון, בקידום וביישום מדיניות הממשלה וראש הממשלה, בנושאים שעל סדר יומו ועל סדר יומה של הממשלה. המטה מאפשר את תפקודו היעיל של ראש הממשלה, ומבטיח את שגרת עבודתו התקינה ואת שגרת עבודתה השוטפת של הממשלה כולה. תפקידו המרכזיים של מטה ראש הממשלה בישראל:

- א. ייזום והובלת נושאים העומדים בראש סדר היום של הממשלה ושל ראש הממשלה;
- ב. הובלת רפורמות מבניות לטיוב עבודת המטה של הממשלה ושל השירות הציבורי;
- ג. הובלה של פרויקטים הדורשים תיאום ועבודת מטה משרדיים בין משרדיים;
- ד. הובלת עבודת תכנון המדיניות של הממשלה ותכניות העבודה של משרדיה;
- ה. פתיחת חסמים המעכבים קידומה של מדיניות הממשלה;
- ו. סיוע לראש הממשלה בתפקודו המקצועי, ובפרט בגיבוש עמדותיו בנושאים שונים, ובניהול שוטף של שגרת עבודתו;
- ז. ניהול שגרת העבודה השוטפת של הממשלה.

מטה המשרד נדרש, אם כן, למקצועיות במגוון רב של תחומים, וליכולת לעסוק בסוגיות חדשות, עתות לבקרים, לעתים לעומקן ולעתים לרוחבן, בהתאם להנחיותיו ולתפיסותיו של ראש הממשלה, תוך הפעלת יכולות ניהול ותיאום, הנעה ויישוב מחלוקות.

המטה פועל, ככלל, בשני ראשי עשייה מרכזיים: התחום המדיני ביטחוני והתחום הכלכלי חברתי. בהיבט המדיני ביטחוני פועלים מול ראש הממשלה: המל"ל, המזכירות הצבאית וראשי הארגונים הביטחוניים. על נושאי הפנים מופקד מזה שנים, ובהתאם להחלטתם של ראשי ממשלה, מנכ"ל המשרד וצוותו, ולצדו פועלת בתחום זה, מאז הקמתה, המועצה הלאומית לכלכלה.

### **להלן תיאור תמציתי של היחידות המרכיבות את מטה ראש הממשלה:**

**לשכת ראש הממשלה:** לשכת ראש הממשלה מנהלת את שגרת יומו של ראש הממשלה ואת עבודתו השוטפת. בראשה עומד ראש הלשכה המנהל את לוח הזמנים של ראש הממשלה, ומשמש כאיש הקשר בין ראש הממשלה לבין גורמים שונים במשרד ובקואליציה. לשכת ראש הממשלה כוללת את מנהל הלשכה, עוזרים וצוות מזכירות. ללשכה כפופים יועצי ראש הממשלה בנושאים השונים, ובכללם יועצת ראש הממשלה לענייני כנסת, יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות, יועץ ראש הממשלה לענייני ספורט, יועץ ראש הממשלה לענייני עולי אתיופיה וכן יועצים נוספים, כפי שיפורט בהמשך. עם זאת, עבודתם המקצועית של יועצי ראש הממשלה בתחומים כלכליים חברתיים מלווה על ידי המנכ"ל. יחידות התכתובת העברית, תרגום וניסוח ואגף פניות הציבור, כפופות גם הן באופן ישיר ללשכת ראש הממשלה.

**לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה:** המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה מוביל, מטעמו של ראש הממשלה, את עבודת המטה ומלווה את הביצוע של מכלול הנושאים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים המטופלים במשרד ראש הממשלה. על אלו נמנים: עיצוב המדיניות הכלכלית, בריאות, חינוך, רווחה,





הגירה, תעסוקת מיעוטים, רשויות מקומיות ועוד.

במסגרת תפקידיו עוסק המנהל הכללי, בין היתר:

- בסיוע לראש הממשלה בתפקודו המקצועי, ובפרט בגיבוש עמדתו בנושאים שונים;
- בייזום ובהובלת פרויקטים לאומיים שעל סדר יומו של ראש הממשלה ועל סדר יומה של הממשלה;
- בריכוז עבודת מטה ובקידום פרויקטים בין משרדיים;
- בפתיחת חסמים ובהכרעה במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה;
- בהובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי;
- בהבטחת התנאים לניהול שוטף של שגרת עבודתו של ראש הממשלה;
- בניהול שוטף של תקציב המשרד ויחידותיו לרבות יחידותיהם ופעילותם של שרים וסגני שרים במשרד ראש הממשלה.

המנהל הכללי עומד בראש פורום מנכ"לים, ומוביל, הלכה למעשה, את צוות המנכ"לים של משרדי הממשלה. המנהל הכללי נטול סמכויות פורמליות לביצוע חלק ניכר ממשימותיו, והוא שואב את סמכותו ואת כוחו מראש הממשלה, ומן העובדה שהוא פועל מטעמו. משימותיו נגזרות מסדר יומה של הממשלה, והן מוטלות עליו על ידי ראש הממשלה בעצמו, או באמצעות החלטות ממשלה.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה עומד בראש יחידת מטה הכוללת את לשכתו ואת האגפים המקצועיים. לשכת המנכ"ל כוללת את מנהלת הלשכה, דוברת, שלושה עוזרי מנכ"ל וצוות מזכירות. במטה המורחב של המנכ"ל שלושה אגפים מקצועיים אשר פועלים ליישום המדיניות של ראש הממשלה ושל הממשלה בתחומי חברה, כלכלה, פנים, תשתיות וכן בנושא רפורמות מבניות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי. החלוקה הנושאת בין האגפים היא בחלקה היסטורית אקראית, ובחלקה נושאת תחומית.

לשכת המנכ"ל עובדת בשיתוף פעולה עם המועצה הלאומית לכלכלה בטיפול בנושאי חברה וכלכלה אסטרטגיים ארוכי טווח וכן בנושאים כלכליים נוספים, לפי הצורך. באופן פורמלי, כפוף ראש המועצה הלאומית לכלכלה לראש הממשלה. הלכה למעשה, פעילותו אמורה להיות מתואמת ומתוכללת על ידי לשכת המנכ"ל. בדומה, פעילותם של יועצי ראש הממשלה, המופקדים על נושאים מוגדרים (דוגמת היועץ לענייני עולי אתיופיה או היועץ לענייני התיישבות), הכפופים באופן פורמלי ללשכת ראש הממשלה, מרוכזת מקצועית על ידי לשכת המנכ"ל. הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, כפופה גם היא למנכ"ל והיא זרוע ביצוע ייעודית בתחום האמור. כמו כן, מלווה לשכת המנכ"ל את פעילותם של השרים/סגני השרים במשרד ראש הממשלה, ושל המשרדים בהם משמש ראש הממשלה כשר, בנוסף על תפקידו, בתחומי החברה וכלכלה.

ההיבטים הלוגיסטיים והמנהלתיים הכרוכים בניהול השוטף של המשרד, ובתפקודו השוטף של ראש הממשלה במשרד ובמעונו הרשמי, מטופלים על ידי המנכ"ל באמצעות סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש ואגפי המנהל הכפופים לו. יחידות המטה המקצועיות ובהן הייעוץ המשפטי והחשבות, כפופות למנכ"ל באופן ישיר. כללי המנהל החלים עליה לעניין העסקת עובדים, זהים לאלו החלים על כלל לשכות המנכ"ל של משרדי הממשלה.

ככלל, ובהתחשב בנתח הזמן המוגבל שביכולתו של ראש הממשלה להקדיש לענייני פנים, עולה התמונה שהתשתית לניהול ותכלול פעילות הממשלה בתחומי הפנים, אינה בהלימה להיקף ולחשיבות הנושאים המטופלים על ידה.

**המועצה הלאומית לכלכלה:** המועצה הלאומית לכלכלה פועלת מכוח החלטת ממשלה מס' 430 משנת 2006, ומתפקדת כגוף מטה במשרד ראש הממשלה המייצג לראש הממשלה בנושאי כלכלה. המועצה הלאומית לכלכלה הוקמה כדי לסייע לראש הממשלה בתהליך קבלת ההחלטות, ובגיבוש מדיניות כלכלית חברתית, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח. תפקידי המועצה הלאומית לכלכלה, בהתאם להחלטת הממשלה הנזכרת, כוללים, בין היתר: גיבוש יוזמות לצעדי מדיניות המיועדים להביא לעידוד הצמיחה במשק, תוך צמצום פערים; הכנת חוות דעת ביחס להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, והצעת חלופות במידת הצורך, הן באשר למסגרת התקציב הן בנושאים תקציביים פרטניים וכן, הכנת חוות דעת מקצועיות ביחס להצעות להחלטה העומדות על סדר יומה של הממשלה וועדותיה בתחומי הכלכלה. המועצה הלאומית לכלכלה פועלת בשיתוף פעולה עם משרד האוצר, בנק ישראל וגורמים נוספים העוסקים בגיבוש המדיניות הכלכלית בישראל, ותכליתה לספק לראש הממשלה יעוץ כלכלי המבוסס על ראייה עצמאית ורוחבית של פעילות הממשלה.

בראש המועצה הלאומית לכלכלה עומד פרופ' לכלכלה, המשמש גם כיועץ כלכלי בכיר לראש הממשלה. בהחלטת הממשלה נקבע כי במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה תפעל מחלקת מחקר ומידע, אשר תהיה מורכבת מצוות מקצועי ורב תחומי של כלכלנים בעלי תארים גבוהים, וכי היא תפעל בתיאום עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה. המועצה הלאומית לכלכלה מסתייעת בעבודתה בוועדה מייעצת, המורכבת מבכירי המשק במגזר העסקי, ומבכירי האקדמאים המתמחים בכלכלה ובחברה. לאחר הסדרה של העניין בעת האחרונה, מועסקים כל עובדי המועצה הלאומית לכלכלה, למעט ראש המועצה הממונה, על פי שיקול דעתו של ראש הממשלה, במשרות קבועות בשירות המדינה.

**מערך ההסברה הלאומי:** מערך ההסברה הלאומי הוא הגוף במשרד ראש הממשלה האמון על פעולות ההסברה של ישראל ועל דוברות משרד ראש הממשלה. מערך ההסברה פועל מכוח החלטת **ממשלה מס' 1936** מתאריך 08.07.2007. ראש מערך ההסברה משמש גם כיועץ התקשורת לראש **ממשלת ישראל** ובהתאם להחלטת הממשלה, מינויו פטור ממכרז, אך כפוף לאישור הממשלה. מערך ההסברה אחראי על: העבודה מול כלי התקשורת בארץ ובעולם, גורמי הסברה, גופים פרו-ישראליים ברחבי העולם ותפעול אתרי האינטרנט ומערך הרשתות החברתיות של משרד ראש הממשלה. מערך ההסברה עוסק בנושאים ממלכתיים ולאומיים בלבד ואינו עוסק בנושאים פוליטיים או מפלגתיים.

במערך ההסברה פועלות שתי זרועות מקבילות העובדות בשיתוף פעולה: מטה ההסברה הלאומי ויחידת התקשורת והדוברות:

**מטה ההסברה הלאומי** הוא הגוף המתאם בין גופי הדוברות הרשמיים של **מדינת ישראל**, על מנת לגבש מדיניות הסברה ומסרים אחידים. המטה כולל: יועץ ראש הממשלה לתקשורת ערבית; מחלקת אינטרנט ומדיה חדשה ורכזי תחומי הסברה מדיניים, ביטחוניים ואזרחיים. מטה ההסברה הלאומי מכנס באופן קבוע פורום הסברה לאומי הן בגיבוש מדיניות הסברה אחידה ומתואמת. מטה ההסברה הלאומי עומד בקשר



רציף עם גופים פרו-ישראלים רבים הפועלים הן בישראל הן ברחבי העולם לקידום מטרות מדינת ישראל ועמדותיה במקומות בהם פועלים גופים אלה.

**יחידת התקשורת והדוברות** היא הזרוע האמונה על הדוברות והייעוץ התקשורתי השוטף של ראש ממשלת ישראל, משרד ראש הממשלה ויחידות הסמך הכפופות למשרד. בראש היחידה עומד דובר ראש הממשלה, והיא כוללת גם את יועץ ראש הממשלה לתקשורת בינלאומית, צוות של עוזרים לדובר, מתאמות תקשורת ומחלקת תקשוב. יחידת התקשורת והדוברות מפעילה, בשיתוף פעולה עם מטה ההסברה הלאומי, גם את הדוברים בשפות הזרות ואת מערך האינטרנט והמדיה החדשה.

אנשי היחידה אמונים על הקשר היומיומי עם כלי התקשורת ועל הפקת אירועים תקשורתיים בהשתתפות ראש הממשלה.

**המטה לביטחון לאומי (המל"ל):** הוקם כמועצה לביטחון לאומי במרץ 1999 על בסיס החלטת ממשלה מס' 4889. בשנת 2008 עוגן מעמדו בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני חוץ וביטחון של מדינת ישראל.

בהתאם לחוק, ממונה ראש המל"ל בפטור ממכרז על ידי ראש הממשלה ובאישור הממשלה, ותנאי הכשירות לתפקיד קבועים בחוק. החוק קובע כי ראש המל"ל ישמש גם כיועצו של ראש הממשלה לענייני ביטחון לאומי וכי הוא כפוף ישירות לראש הממשלה. תפקידי המל"ל נקבעו בחוק כדלקמן:

- לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון;
- להכין את דיוני הממשלה וועדותיה בענייני חוץ וביטחון, להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון ולהמליץ לגבי החלופה הנבחרת;
- לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה העוסקות בענייני חוץ וביטחון ולדווח על יישומן לראש הממשלה;
- להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים בענייני ביטחון לאומי;
- להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין ארגונית והבין משרדית בענייני החוץ והביטחון, להציג לפניו את החלופות בתחום ואת המלצתו על מדיניות בעניינים אלה;
- להגיש לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית ורב שנתית של המצב המדיני ביטחוני;
- להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת;
- להפעיל את המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה;
- לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים;
- לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני ביטחוני ולהציגם לממשלה;
- לעשות כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה.
- כל עובדי המל"ל, למעט ראש המל"ל, הם עובדי מדינה מן המניין.

**המזכיר הצבאי:** המזכיר הצבאי של ראש הממשלה הוא איש הקשר של ראש הממשלה למערכת הביטחון ובעיקר לצה"ל. הוא קצין בצבא ההגנה לישראל וממונה על ידי הרמטכ"ל. הוא משמש כמזכיר אישי לראש הממשלה (במובן של private secretary), ואחריותו היא לעניין תיאום, קישור ועדכון בין ראש הממשלה ומערכת הביטחון.

**מזכירות הממשלה:** מזכירות הממשלה פועלת בהתאם לחוק יסוד: הממשלה ולתקנון הממשלה. בראש מזכירות הממשלה עומד מזכיר הממשלה אשר ממונה על ידי הממשלה, על פי הצעת ראש הממשלה. מזכירות הממשלה אחראית לניהול עבודתה השוטפת של הממשלה וועדותיה. המזכירות עוסקת בהכנת סדר היום לישיבות הממשלה ולוועדות השרים, ובליווי הישיבות בהתאם להנחיית ראש הממשלה ולמפורט בתקנון הממשלה. המזכירות מכינה את חומר הרקע, מתאמת את הצעות החלטה המוגשות על ידי השרים וכן מזמנת מומחים ומשתתפים רלוונטיים לדיונים. המזכירות עוסקת בתמלול ישיבות הממשלה ובעריכת פרוטוקולים לוועדותיה. כן עוסקת המזכירות במעקב אחר יישום החלטות הממשלה.

מזכיר הממשלה נושא באחריות לקשר בין הממשלה והכנסת וממלא תפקיד זה בתיאום עם השר אשר מונה כמקשר בין הממשלה לבין הכנסת. כמו כן, משמש מזכיר הממשלה כדובר הממשלה. על פי חוק יסוד: נשיא המדינה, משמש מזכיר הממשלה כמקשר בין הממשלה לבין נשיא המדינה. לפיכך, מעדכן מזכיר הממשלה את נשיא המדינה באופן רציף בהחלטות הממשלה וועדותיה. כל עובדי מזכירות הממשלה, למעט מזכיר הממשלה ושניים מעוזריו, מועסקים במשרות קבועות.

**תפקידו הבסיסי של מטה ראש הממשלה הוא לתמוך בפעילותו רבת הממדים והמאתגרת של ראש הממשלה כפי שתוארה לעיל. המשמעות הישירה הנובעת מכך היא כי גודלו, איכותו, כישוריו, גיוונו וגמישותו של המטה, חייבים לעמוד בהלימה להיקף תפקידיו ולאחריותו של ראש הממשלה.**

נראה כי הגם שאין, ולא ייתכן שתהא, מחלוקת לגבי ההבדלים המובנים והמובהקים שבין ראש הממשלה לבין יתר השרים, הרי שהוראות הדין הרלוונטיות, אינן מבחינות בין ראש הממשלה לשר, ועושות דין אחד למטה של ראש הממשלה ולמטה השרים האחרים לעניין מבנהו הארגוני, גודלו ומשרות האמון המועסקות בו.

כשם שתפקידו של ראש הממשלה שונה מתפקידיהם של השרים האחרים, אין דומים תפקידו של מטה ראש ממשלה וצרכיו לתפקידיהם ולצורכיהם של מטות שרי ממשלה אחרים. ייחודיותו של משרד ראש הממשלה מחייבת התייחסות פרטנית ומענה הולם. הבטחת תנאי פעילותו ותפקודו של ראש ממשלה בישראל, צריך שתעמוד בראש סדר העדיפויות, ותעוגן, בהתאם לצורך ובדרך המלך, בהוראות הדין הרלוונטיות. לסוגיה אחרונה זו נידרש בהמשך.

להלן נביא את הערכתנו לגבי החולשות והקשיים במבנה הקיים.



# פרק ד' - הקשיים והחולשות במבנה הקיים של משרד ראש הממשלה

התיאור לעיל של תחומי האחריות של ראש הממשלה ושל משרדו, ובראשו מטהו, אינו מגלה את שלל המתחים, הבעיות והמורכבויות הגלומות בניהוגה של "ספינת הממשלה". נעמוד בקצרה על עיקרי הדברים:

**1. ראש הממשלה פועל, באופן שוטף, עם כמה משרדים ויחידות מרכזיות לעבודת הממשלה, המהווים, למעשה, "מונופולים" בתחומם, במובן זה שהם חולשים על המידע ועל הסמכויות בתחומי היסוד שהם נשמת אפה של הממשלה: משרד האוצר - בתחום התקציב וההכנסות שהם "סם החיים" של הממשלה כולה; משרד הביטחון, המרכז בידיו את כלל המידע וההערכות המודיעיניות והביטחוניות, הדרושות לראש הממשלה באופן שוטף להתוויית מדיניות וניהול משברים במישור רגיש זה; משרד המשפטים - המופקד על הגיבוי המשפטי של מדיניותה, החלטותיה ופעילותה של הממשלה, ועל תוקפו וכן גם נציבות שירות המדינה המופקדת על המשאב האנושי שהוא הכוח המניע את פעילות הממשלה וקובע את איכות תפקודה.**

**אל מול משרדי הביטחון והאוצר, נדרש ראש הממשלה למוקדי ניהול פרטניים, איכותיים ומקצועיים, בתחום הכלכלי והביטחוני, שיש בכוחם להוות צמתי מידע ומומחיות המרחיבים את בסיס האינפורמציה לקבלת החלטה, מספקים הערכות חלופיות וכן משפרים את יכולת הניהול וההוצאה לפועל של מדיניותו. זאת מאחר שאין הוא חפץ להפוך למעין "חותמת גומי" של המשרדים עצמם. ייחודם של מוקדי ניהול, כאמור, במשרד ראש הממשלה, הוא בכך שמדובר ב"תשומות רוחב", עם מבט על מדיניותה הכוללת של הממשלה, ולא על אינטרסים משרדיים צרים. זאת בשונה ממשרד ביצוע ייעודי (דוגמת משרד הבריאות או משרד החינוך) בו כל שדרת העובדים של המשרד, מן הזוטרים ועד הבכירים, עוסקת ביישום מדיניות בתחומי התוכן המוגדרים, עליהם מופקד המשרד, ומקדמת את האינטרסים הספציפיים של המשרד.**

**2. היקפן של הפונקציות הביצועיות אותן ממלא משרד ראש הממשלה, שהוא בעיקרו משרד מטה, הולך ומתרחב: היחלשות משרדי הביצוע גורמת להעברת סמכויות ביצוע לראש הממשלה ולמטהו: אל מול חוזקם הבולט של המשרדים הנזכרים בסעיף 1 לעיל, בולטת היחלשותם של שאר משרדי הממשלה, אשר תלויים במשרדי המטה וביחידותיו לשם תקצוב פעולותיהם; גיבוי משפטי של פעולותיהם או שינויים במבנה כוח האדם אשר באמצעותו הם מתפקדים. הדבר נובע, בין היתר, ממבנה חלוקת הסמכויות הקיים בין משרדי ביצוע למשרדי מטה, המפר את האיזון בין מערכות מטה המשרתות את המשרדים ומהוות כלי בקרה על פעולותיהם, לבין אלו התופסות את מקומן, הלכה למעשה, בקביעת מדיניות ובניהול ענייני המשרד. מציאות זו גורמת לכך שבתחומי המחיה שלהם עצמם, זקוקים השרים העומדים בראש משרדי הביצוע של הממשלה, לגיבוי ולתמיכה של ראש הממשלה, אל מול משרדי המטה הללו, לשם מימוש צעדי המדיניות החיוניים להם.**

התוצאה של תהליך זה היא הסטת האיזון הראוי בין תפקודו של משרד ראש הממשלה כמשרד מטה לתפקודו כמשרד ביצוע. משרד ראש הממשלה שהיה אמור לתפקד כמשרד מטה ביסודו, בעוד הביצוע מופקד בידי משרדי הממשלה הייעודיים, עוסק יותר ויותר בניהול פרויקטים בין משרדיים, ובהיבטי ביצוע של החלטות ממשלה, לעתים ברמות רזולוציה גבוהות ביותר. ברי שכאשר כושר הביצוע של משרדי הממשלה הייעודיים מוחלש, אין הדעת נותנת כי ראש הממשלה ימתין עד בוש לכך שמדיניות הממשלה בראשותו, תרקום עור וגידים ותהפוך למציאות, מבלי שהוא יממש את חובתו לדחוף לביצועה.

תהליך זה של גלישת המטה המקצועי של ראש הממשלה מעבודת המטה לביצוע, אינו בהכרח רצוי, גם לנוכח תשומות הזמן המוגבלות של משרד ראש הממשלה וגם כיוון שהיתרון המקצועי היחסי מצוי, ככלל, בידי משרד הביצוע.

### 3. גידול ניכר בהיקף המחלוקות להן נדרש ראש הממשלה ומטהו מהנימוקים הבאים:

**א. היחלשות משרדי הביצוע** - כתוצאה מן הנימוקים הנזכרים לעיל בעניין חלוקת הסמכויות בין משרדי המטה למשרדי הביצוע, מובאים יותר ויותר עניינים להכרעתו של ראש הממשלה. חלקם מטופלים באופן ישיר על ידיו, ורובם באמצעות מטהו. תהליך זה, ככל שמתגברת תדירותו, פוגע בעצמאות המשרדים וביכולתם להוציא עניינים מן הכוח אל הפועל; הוא מעביר הכרעות מקצועיות לידיהם של מי שאינם מומחים לעניין, מאריך תהליכים, והופך את משרד ראש הממשלה למתעדף הלאומי. כל זאת בשעה שהיכולות המקצועיות והיקף תשומות הזמן במטה ראש הממשלה, מוגבלים<sup>29</sup>.

**ב. עיבוי תהליכי הביורוקרטיה בישראל** - שכבת הביורוקרטיה בישראל מסתעפת ומתרחבת. יש קושי ניכר בביצוע עבודת מטה ממשלתית, בין היתר, בעטיו של ריבוי משרדי ממשלה וגופי מטה, אשר חלק מסמכויותיהם חופפות ואחרות משיקות. לאור האמור, ומכיוון שנושאים רבים מצריכים באופן מובנה שיתוף פעולה בין משרדי, כמעט כל פעולה משמעותית של משרדי הממשלה, מחייבת תהליכי תיאום ויישוב מחלוקות פנים ממשלתיות.

הקושי בהנעת תהליכים בנסיבות אלו, מביא לכך שמשרד ראש הממשלה הופך להיות "המתעדף הלאומי" העליון אשר בכוחו לקבוע, מתוקף מעמדו, איזה עניין יזכה לקבל תעדוף במעגלי הביורוקרטיה המתעבים. תהליך זה הופך את מטה ראש הממשלה לכתובת הראשית לזרם פניות המשחרות לתעדוף, לעתים במקביל ולעתים במעקף של משרדי הממשלה הייעודיים.

התוצאה, גם בהקשר זה, היא המגמה הבולטת, הנזכרת לעיל, של ריבוי מחלוקות בין משרדיות הנזקקות להכרעת ראש הממשלה, ועומדות כאבן נגף מרכזית על יישום ואפקטיביות הממשלה כולה.

**בתחומים אלה נדרש ראש הממשלה למטה תומך החלטות מקצועי, בעל יכולות לנהל מו"מ ולהכריע במחלוקות.**

<sup>29</sup> חלק מן הגורמים עמם נפגשה הוועדה, העלו בפניה, בהקשר זה, את האפשרות להעביר את אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד ראש הממשלה, בטענה שהשליטה בתקציב תשפר את יכולת הממשלה למשול, באמצעות חיזוק יכולתו של ראש הממשלה להוביל ולהביא לכדי יישום מדיניות קוהרנטית ברוח קווי היסוד של הממשלה, וכן, תייתר חלק ניכר מן המחלוקות.



4. הכרעות מקצועיות אשר בעבר היו נלקחות על ידי דרגים פחות בכירים, מובאות לשולחנו של ראש הממשלה, בין היתר, כתגובה לגידול בהיקפה ובתחומי פעילותה של ביקורת המדינה ולמשפטיצייה המוגברת בתהליכי קבלת ההחלטות: בשנים האחרונות נראה שביקורת המדינה מרחיבה את היקף פעילותה ואת תחומי הפעולה בהם היא עוסקת. אנו עדים לריבוי דו"חות מבקר מדינה לצד הדו"ח השנתי, ולדין תקשורתי ער במיוחד סביב פעילות הביקורת. במקביל, ניכר תהליך בו גדלה התלות בגורמי ייעוץ משפטי בעת קבלת החלטות של דרגי ביצוע, באופן המביא לרידוד, לשינוי או לאי ביצוע של החלטות מדיניות. דרגים בכירים נוטים להימנע מקבלת החלטות רגישות כדי להימנע מהתעמתות עם שבט הביקורת או עם תקיפה משפטית פוטנציאלית של החלטות מורכבות. בנסיבות אלו, מעדיפים מקבלי ההחלטות להעביר את כובד ההחלטה לשולחנו העמוס, ממילא, של ראש הממשלה. כך, נושאים רבים אשר בעבר היו מוכרעים בדרגים בכירים פחות, מוכרעים עתה על שולחנו של ראש הממשלה.

אנו נוטים לסבור כי התהליכים המתוארים לעיל, ובכללם היחלשות משרדי הביצוע, גידול בפונקציות הביצוע של משרד ראש הממשלה, הגדלת נפח פעילותו של ראש הממשלה ומטהו והגידול העצום במחלוקות העומדות לפתחו ומחכות להכרעה, אינם רצויים ככלל. יש לצמצם את עבודת הביצוע של משרד ראש הממשלה לנושאים לאומיים בין משרדיים העומדים בראש סדר העדיפויות של ראש הממשלה, ולאפשר למשרדי הביצוע את חופש הפעולה הדרוש בתחומם. דומה כי במדינת ישראל הולכים ומתרבים מאפיינים של משטר נשיאותי, מבלי שבפועל אכן שונתה שיטת הממשל, כך שתכלול את הכלים והאיזונים המתאימים לשיטה זו. הפתרונות מונחים בהצעות שונות לשינוי שיטת המשטר והממשל.

הוועדה מדגישה כי נושאים אלו הם בעלי חשיבות עצומה, אך הם אינם כלולים במנדט של ועדה זו.

תפקידה של הוועדה להמליץ על מבנה מטה שיספק מענה לצרכים, כפי שמשקפים במציאות: כושר הביצוע של משרדי הממשלה הייעודיים מוחלש, ויותר משימות ביצוע, הכרעות ומחלוקות, עומדות לפתחו של ראש הממשלה. אין תמה אפוא שבמקרים רבים, ואולי אף רבים מדי, מנהל מטה משרד ראש הממשלה פרויקטים לאומיים, ועוסק, במגבלות הזמן וכוח האדם, בפתיחת חסמים ובהכרעה במחלוקות.

כל עוד זוהי תמונת המצב, פעילות זו מצריכה תמיכה ארגונית ומקצועית מתאימה במטה ראש הממשלה, שאם לא כן, ריבוי המשימות והמחלוקות יעמוד בצוואר הבקבוק וישבש את פעילותה של הממשלה.

5. גידול אובייקטיבי בהיקף המשימות של ראש הממשלה, בפרט בתחומי החוץ והביטחון: המציאות האובייקטיבית, עליה מעידים גם ראשי ממשלה בעבר ובכירי המטות שלהם, ואף ראש הממשלה הנוכחי שזוהי לו כהונתו השנייה, היא כי יש גידול ניכר בנפח הפעילות של ראש הממשלה, מסיבות של התרחבות וצמיחה של ישראל בתחומים שונים מחד, ומסיבות של גידול באתגרים, מאידך, בפרט בתחומי החוץ והביטחון.

נפח ענייני החוץ והביטחון להם נדרש ראש הממשלה בישראל באופן שוטף, הוא כזה שמרחב הזמן הנותר בידיו לניהול המדיניות בענייני הפנים, שגם הולכים ומתרבים (כלכלה, חברה ותחומים אחרים), הולך ומצטמצם.

נוכח תופעה זו עולה חשיבותו של המטה התומך בראש הממשלה ומספק לו את התשתית לניהול ותכלול פעילות הממשלה בתחומי הפנים.

6. גידול במספר משרות האמון במשרד ראש הממשלה: סוגיית העסקת עובדים במשרות אמון בשירות הציבורי, עוסקת במתח האינהרנטי שבין הדרג הפוליטי לדרג המנהלי ברשות המבצעת, במשטר דמוקרטי. בליבה - המתח בין מרכיבי אמון ורספונסיביות<sup>30</sup> החיוניים לנבחר לצורך קידום מדיניותו, לאי תלות ולהמשכיות, ומנהל מנוסה ומאומן שהוא נשמת אפו של ממשל מתפקד ותקין. יש צורך לאזן בין שני הצרכים החיוניים והלגיטימיים הללו.

לאורך השנים, חל במטה ראש הממשלה גידול בלתי מבוקר דיו ובלתי מוסדר כראוי, במשרות האמון במטה ראש הממשלה. תהליך זה נושא בחובו מחירים, ביניהם פגיעה באמון הציבור, פגיעה במומחיות ובמקצועיות ופגיעה ברצף הארגוני והתפקודי של הממשל. דומה שמודל העסקה זה, שיש לו מטרות לגיטימיות, מנוצל לעתים על ידי נבחרים באופן בלתי ראוי, ומביא לשילובם של עובדים שאין להם הכישורים המקצועיים הדרושים לתפקידם, וזאת במוקדי עשייה קריטיים.

להערכתנו, מקורו של הגידול במשרות האמון הוא, בין היתר, גם תוצאה של גידול בהיקף המשימות המוטלות על מטה ראש הממשלה, אל מול קשיחות יתר של מודל העסקה של הסגל הקבוע בשירות המדינה.

גידול זה, כשהוא אינו כפוף לבחינה ולעקרונות מוגדרים, מביא להתרחבות בלתי מבוקרת של מודל העסקה הזה, על אתגריו.

להלן נידרש לעומק לסוגיה זו.

30 Bekke H.A.G.M. et al. (ed.) (1996), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington, Indiana University Press chapter 7.





# פרק ה' - משרות אמון במשרד ראש הממשלה

העסקת עובדים במשרות אמון לדרג הפוליטי היא אחד ממנגנוני האיזון של מתח ישן ומובנה שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי בזרוע המבצעת. זהו מתח הקיים בין שני עקרונות יסוד במשטרים דמוקרטיים ומדינות מערביות שונות קבעו ביניהם איזונים שונים:

**א. העיקרון הדמוקרטי של עליונות הדרג הפוליטי**, קרי, זכותו וחובתו המלאה של הדרג הפוליטי לממש את המדיניות אשר לשם הגשמתה נבחר, וחובתו לשאת באחריות הציבורית הכרוכה בהפעלת משרדי הממשלה.

**ב. העיקרון של אי תלות מקצועית של הדרג המנהלי**, קרי, זכותו וחובתו של הסגל המנהלי לממש את המדיניות אשר נקבעה על ידי הדרג הפוליטי באופן ענייני ומקצועי, וחובתו למנוע מן הדרג הפוליטי התערבות ממניעים זרים וממטרות זרות.

לכאורה, מדובר בחלוקת תפקידים ברורה שבין תחום עיצוב מדיניות לתחום מימושה, אלא שניסיונות לחצוץ באופן מלא בין שני תחומים אלו, לא עמדו במבחן המציאות מן הטעם שיש בין השניים אזורי חפיפה. ה"מה" שבתחום עיצוב המדיניות חייב להתחשב ב"איך", וזה האחרון משפיע בתורו על המדיניות עצמה. חפיפה זו, מעבר להיותה עובדה קיימת, מקפלת בתוכה היבטים חיוביים ורצויים, המאפשרים הוצאתה של מדיניות מן הכוח אל הפועל.

קובעי המדיניות ומעצביה מחויבים לשאלות: מהן ההשלכות המדיניות? מי יפיק תועלת ומי יינזק? וזהו תפקידם הלגיטימי והמתבקש בדמוקרטיה, אך אין לצפות מהם שיהיו מנותקים מהיבטי הביצוע. הם בוודאי אינם יכולים להתעלם מן השאלה: אם, כיצד ובאיזה עיתוי תתממש המדיניות שלהם? שאז - מה הועילו בגיבוש מדיניות, ומה דין ייתנו בפני הציבור?

ממשי המדיניות מעורבים בקביעת מדיניות, ובידיהם הכלים המקצועיים להשפיע על אופי התכנית ועל איכותה, ועם זאת, יש להם ערכים מוספים לעניין ישימותה. יוצא אפוא, שמטבע הדברים, פעמים רבות, עיצוב סדר היום להכרעות הדרג הפוליטי, ניסוח דרכי הפעולה, השלכותיהן והחלופות האפשריות, נעשים בידי אנשי מנהל ואנשי מקצוע המושפעים מהיכרותם עם השטח ומתפיסותיהם האישיות. באופן זה, משפיע הדרג המנהלי על תהליך עיצוב המדיניות ואף מעורב בו.

## 1. העסקת משרות אמון בשירות הציבורי - סקירה משווה

מכיוון שאין אפשרות לערוך הבחנה דיכוטומית בין ה"מה" ל"איך", בין עיצוב מדיניות לבין יישומה, קיים מתח מובנה בין שני עקרונות היסוד. ההתמודדות עם מתח זה הולידה במדינות דמוקרטיות מספר מודלים שתכליתם למצוא איזון ראוי בין הצורך בשירות ציבורי ניטרלי ומקצועי לבין הצורך להכפיף את השירות המקצועי לדרג הפוליטי הנבחר. במחקר נהוג להציג את המתח בין עקרונות היסוד במונחים של מתח בין הדרישה לניטרליות של השירות הציבורי (Political Neutrality) מחד, לבין הדרישה שהשירות הציבורי יהיה קשוב להעדפות הערכיות של הממשלה המכהנת (Responsiveness)<sup>31</sup>, מאידך.

ניטרליות, במובן של היעדר פנייה פוליטית (political non-partisanship) בשירות ציבורי, היא ללא ספק תנאי מוקדם להבטיח שאזרחים יקבלו יחס הוגן ושוויוני ללא קשר עם העדפותיהם הפוליטיות. הניטרליות של השירות הציבורי משפיעה באופן מכריע על מידת האמון שיש לאזרחים במערכת הממשל. יחד עם זאת, מקובל כי על משרתי הציבור לשאת באחריות כלפי הממשלה המכהנת, בעיצוב מדיניותה, ביישום החלטותיה ובהפעלה נאמנה ואפקטיבית של התכניות עליהן החליטה הממשלה במסגרת החוק. הציבור רוחש אמון לממשלתו כאשר זו מעניקה לאזרחיה יחס הוגן ושוויוני, וגם כאשר זו משרתת היטב את אזרחיה.

נהוג להבחין לעניין זה בין המודל האמריקאי לבין המודל הבריטי המציגים מעין פתרונות קצה מנוגדים לאותו מתח.

בבריטניה יש מסורת ארוכת שנים של שירות ציבורי, ומייחסים בה עליונות לקביעות של הסגל הבכיר ולאי תלותם המקצועית. הסגל הבכיר בבריטניה אמור להיות ניטרלי מבחינה פוליטית. תפקידי המפתח בממשל, לרבות מנכ"לי המשרדים<sup>32</sup>, מזכיר הממשלה ונציב שירות המדינה וכן תפקידי מפתח נוספים, מאוישים על ידי פקידים אשר צמחו במסגרת השירות הציבורי הקבוע. עם חילופי ממשלות, יורשת הממשלה הנכנסת שירות ציבורי אשר עמו עבדה מפלגת השלטון שקדמה לה, ומביאה למערכת זו מספר מצומצם של משרות.

רבים רואים בשירות הציבורי הבריטי את הדגם הקרוב ביותר למודל הוובריאני הקלסי במובן זה שאופיו מושתת על הנחת היסוד ששירות זה יממש נאמנה את המדיניות המועדפת של הממשלה המכהנת, ללא קשר להרכבה הפוליטי או להעדפותיו הפוליטיות<sup>33</sup>. מנגד, מצופה מן הממשלה עצמה, שתעבוד עם הסגל הבכיר של שירות המדינה אשר עומד על כנו מימי הממשלות שקדמו לה<sup>34</sup>. עקרון ההמשכיות הוא, אפוא, נדבך יסוד במבנה השירות הציבורי בבריטניה. ביטויים נוספים למודל זה הם: מיון מועמדים למשרה על פי כשירותם לתפקיד; על פי רוב, דרישה לעמידה בבחינות תחרותיות; קידום בדרגה תלוי ותק ומיומנות. פקידים הנהנים מקביעות בעבודתם רואים, בדרך כלל, במשרה בשירות המדינה, קריירה לכל חייהם.

יחד עם זאת, נציין, כבר כעת, כי גם בבריטניה מסתייע הדרג הפוליטי בעוזרים וביועצים המתמנים על ידו. כך לדוגמה, בממשלתו של בלייר כיהנו כ-54 "יועצים פוליטיים" במשרות אמון בכל משרדי הממשלה ועוד 27 יועצים כאלה בלשכתו של ראש הממשלה.

אם הדגם הבריטי מוטה לצד הניטרליות והאוטונומיה המקצועית של הדרג הניהולי, אז הדגם האמריקאי מוטה לצד העיקרון הנגדי של עליונות הדרג הפוליטי הנבחר. הדבר מוצא את ביטויו בשיטת המינויים של הסגל הניהולי הבכיר בממשל הפדרלי. עם התחלף שלטון, רשאי הנשיא הנבחר להחליף את כל ממלאי התפקידים הבכירים ביותר בממשל הפדרלי - כ-3,000 משרות, מתוך כעשרת אלפים אנשי הסגל הבכיר. כרבע מכלל 3,000 המשרות (שופטים, שגרירים, ראשי משרדים וסגניהם, ועוד), כלול במניין "המינויים הנשיאותיים" הנתונים לשיקול דעתו של הנשיא הנכנס, בכפוף לאישור הסנט. איוש שאר המשרות הבכירות

32 המכונים: Permanent Secretary.

33 Geoffrey K. Fry, "The British Civil Service System", in *Civil Service Systems in Western Europe*, p.27.

34 Ateesh Chanda, "Systems of Political Appointment", August 2001, p. 4. באתר האינטרנט, <http://www.civic-exchange.org/publications/Intern/Systems%20of%20Political%20Appointment.pdf>. 2004. באוגוסט, 30 תאריך כניסה:



מסור לשיקול דעתם של הבכירים שמינה הנשיא במישרין.

בין שני פתרונות הקיצון, האמריקאי מזה והבריטי מזה, קיימים מודלים נוספים שהבולט ביניהם הוא זה הצרפתי. במודל זה משולבים מקצועיות עם רספונסיביות ותאימות ערכית אידאולוגית.

כמו בבריטניה, משרד ראש הממשלה בצרפת מורכב משתי יחידות נפרדות: לצד משרד ראש הממשלה (Secretaire General du Gouvernement - SGG) בו מכהנים עובדים קבועים של המשרד, פועלת לשכה מורחבת של ראש הממשלה (Cabinet Ministeriel), המאוישת במשרות אמון. הסדר זה קיים בכל משרדי הממשלה הצרפתית. הלשכה המורחבת כוללת כ-30 יועצים. אנשי הסגל בלשכת ראש הממשלה והשרים, מתמנים ישירות על ידי הנבחר, ורובם מגויסים מתוך שירות המדינה הקבוע. הדבר מתאפשר בגלל מעמדה המיוחד של הפקידות הציבורית בצרפת כאלטה אדמיניסטרטיבית, שיכולתיה בתחום המנהל הציבורי, מוערכות. מעמד זה נובע במידה רבה מהכשרתה החינוכית של הפקידות הציבורית, בעיקר בבית הספר הלאומי למנהל. ENA.<sup>35</sup> חלק בלתי מבוטל מבוגרי ה-ENA, מאיישים בהמשך גם את הצמרת הפוליטית של צרפת.

עם תום כהונתו של הנבחר, מסיימים גם היועצים שמינה, את תפקידם, וחוזרים למשרדים מהם הושאלו.<sup>36</sup>

אם כן, אנו עדים לכך שבמדינות הדמוקרטיה המערבית קיים ניסיון לאחוז בד בבד בשני רעיונות סותרים: מקצועיות ואי תלות של שירות המדינה מצד אחד, ועליונות הדרג הפוליטי מצד שני. המודל האמריקני מבטא בחירה מודעת ומפורשת של שליטה פוליטית על המנהל, גם אם כרוך בה מחיר מבחינת המקצועיות והאפקטיביות, ואילו המודל הבריטי מציג תפיסה הפוכה. ברם, בשני המודלים מתחוללים שינויים, כאשר כל מודל נע לכיוון הקוטב הנגדי תוך ניסיון לחפות על החולשות המיוחדות לו. בין שני מודלים קיצוניים אלה נמצא ניסיונות גוברים לשלב בין התפיסות.<sup>37</sup> בעוד התפיסה של שירות ציבורי ניטרלי מבחינה פוליטית היא עדיין ההשקפה הנורמטיבית המקובלת במדינות מערב אירופה, ניכר כי חלו שינויים במבנה השירות הציבורי בעולם המערבי בעשור האחרון, וכי ברוב המדינות המערביות, המודלים נעשים היברידיים למדי.

כך לדוגמה, בבריטניה, מצביעים חוקרים רבים על תהליך פוליטיזציה במערכת המינויים בשירות הציבורי.<sup>38</sup> בין היתר, על רקע ביקורת גוברת והולכת על אופיו ותפקודו של השירות הציבורי. ביקורת זו מצביעה, בין השאר, על הניטרליות האמורה לאפיין את הסגל המקצועי הבכיר, כאשר בפועל, על פי רוב, אנשיו הם בעלי רקע חברתי דומה. עוד נטען כי השירות הציבורי נגוע בפסימיזם מקצועי, חסר יעילות, מנותק מדעת הקהל, שמרן, ומעל לכל - מהווה מוקד של עוצמה בלתי לגיטימית המחבל לעתים במדיניות הדרג הפוליטי.

השינוי בבריטניה קיבל ביטוי בשינוי בהליך בחירתם של נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי באופן המאפשר את מעורבות הדרג הפוליטי, ובשימוש גובר במהלך השנים ב"יועצים מיוחדים" המשמשים את השרים במשרדיהם.

35 Ecole Nationale d' Administration.

36 מעבר לכך, יש בצרפת כ-1500 משרות בכירות שהמינוי להן נתון בידי הרשות המבצעת. לדברי החוקרת, מארי כריסטין מיינינגר, 50% מכלל מנהלי האגפים במשרדי הממשלה, מוחלפים בתפקידם על פי רוב במהלך השנה או השנתיים הראשונות לאחר חילופי השלטון.

37 דוד דרי, מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה/ הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 1993 עמ' 32-33.

38 ראובן פרנקנבורג, רבדים עליונים במנהל הציבורי הישראלי: סוגים של מנהלים כלליים וסגנונות ניהול, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, 1999 עמ' 17.

סוגיית השילוב של היועצים המיוחדים במערכת האדמיניסטרטיבית תופסת מקום נכבד בדיון המתקיים בבריטניה על אופיו של השירות הציבורי. יועצים מיוחדים אלו הם מינויים של השרים המועסקים כיום בכל משרדי הממשלה. בעבר היה תפקידם העיקרי לספק לשר ייעוץ פוליטי ותקשורתי בעיקרו, דוגמת סיוע בכתיבת נאומים, ואילו בשנים האחרונות, ניכרת בדרג הפוליטי מגמה להרחיב את תחומי סמכותם ופעילותם כך שיהיו בעלי סמכות להעביר הוראות לעובדי הציבור ולהטיל עליהם משימות. בשנת 2010 נכנס לתוקפו בבריטניה קוד התנהגות של יועצים מיוחדים המסדיר את מעמדם וקובע כללים להתנהלותם בשירות הציבורי.

## 2. ניתוח משווה

על אף המתח השורר בין שתי הדרישות, דומה כי שתיהן חיוניות לתפקוד דמוקרטי נאות. המחברים של דו"ח מחקר שנערך עבור ה-OECD, עומדים יפה על המתח השורר בין שתי הדרישות:

*"... political involvement in administration is essential for the proper functioning of a democracy. Without this an incoming political administration would find itself unable to change policy direction. However, public services need protection against being misused for partisan purposes, they need technical capacity which survives changes of government, and they need protection against being used to impair the capacity of future governments to govern"*<sup>39</sup>

**הדרישה לניטרליות של השירות הציבורי באה, אם כן, להגן על השירות הציבורי מפני ניצול לרעה על בסיס אינטרסים פוליטיים צרים.** לא בכדי, לבו הפועם של שירות המדינה הוא סגל העובדים המקצועי הקבוע. הסגל הקבוע מבטיח, בראש ובראשונה, את אמון הציבור בשירות המדינה ובשלטון. הוא מבטיח לאזרח שהמדינה תעניק לו שירותים ותטפל בענייניו, ללא קשר להעדפותיו הפוליטיות, לשלטון המכהן ולחילופי שלטון. די להזכיר את התקופה שלאחר קום המדינה כדי להבהיר את חשיבותו של שירות ציבורי מקצועי וניטרלי הזוכה לאמון הציבור. ברוח זו גם מגנה הניטרליות של השירות הציבורי מפני מינויים בלתי ראויים, במובן זה, שנושאי התפקיד עלולים להיות נעדרי הכישורים המקצועיים, ההולמים את תפקידם. בצמתים רגישים כמו מטה ראש הממשלה, מינויים ברוח זו, הם פגיעה מובהקת באינטרס הציבורי.

**בנוסף, חשיבותו של סגל מקצועי ניטרלי וקבוע, נובעת מן הפגיעה הפוטנציאלית ברציפות שלטונית ובמומחיות המנהל בעת חילופי שלטון.**

39 Matheson, A. et al. (2007) "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants" ORCD Working Papers on Public Governance, No. 6 p.5.



חשיבותו הרבה של הסגל הקבוע נובעת מן הצורך בשימור המקצועיות, הידע, הזיכרון הארגוני והרצף התפקודי של השלטון בעת חילופים. ריבוי משרות אמון במטה, בלא עוגנים קבועים מספקים, מייצר תוצאה שעם התחלפות הממשלה, מתחלפת באחת מערכת אשר מאגר האינפורמציה המקצועית ופונקציות התפקוד שלה הן, מן החשובות והרגישות ביותר במדינה. חילופי כוח אדם נרחבים בעת חילופי שלטון, קוטעים את הרצף השלטוני ופוגעים בזיכרון הארגוני. ההשלכות של הדבר בסביבת עבודה כה רגישה, מתבטאות במחיר יקר, החל ממזכירה בלשכת ראש הממשלה החסרה, לדוגמה, את המיומנות הדרושה לחבר את ראש הממשלה לראש מדינה אחרת, המשך בפרויקט תשתיתי לאומי רב שנתי המובל על ידי צוות עובדים במשרד ראש הממשלה וכלה באבדן אינפורמציה על המגעים האחרונים במו"מ מדיני. מעבר לכך, חילופים תכופים פוגעים במומחיות וביכולת להתמקצע בתחומים השונים בהם עוסקים בעלי תפקידים במשרד ראש הממשלה.

מן העבר האחר, תפקידו של מטה ראש הממשלה לסייע לראש הממשלה בקידום מדיניותו בתחום הביטחוני, החברתי, הכלכלי והמדיני. בהתאם לכך, עם התחלפות השלטון, משתנים, מטבע הדברים, גם מרכיבים בסדר היום, בסדרי העדיפויות ובמוקדי העשייה. יש בידיו של סגל מנהלי בעל תפיסות עולם לעומתיות, כוח מספק למנוע מראש הממשלה לשנות את כיוון הספינה. כמו כן, ובהתאם לשינוי המדיניות, עשויים להתבקש גם שינויים מסוימים בתחומי מומחיות ובצורכי כוח האדם המקצועי. כך לדוגמה, מוצא לנכון ראש ממשלה אחד להתרכז ולקדם את הטיפול באוכלוסייה מסוימת, בפרויקטים אסטרטגיים מסוימים או בשאלות כלכליות אזרחיות מוגדרות. בהתאם, ייתכן שראש ממשלה אחד יראה צורך ביועץ מומחה לענייני חרדים ואחר לענייני עולי אתיופיה; אחד ירצה ייעוץ בתחום הסייבר ואחר בתחום המדע. בנוסף, ראש ממשלה חדש מביא תפיסות ארגוניות וסגנון ניהולי שונים מקודמו, אשר עשויים להצריך שינוי בהרכב כוח האדם או במבנה הארגוני.

הדרישה לניטרליות באה לידי ביטוי, בין השאר, בדרכי המינוי של עובדי השירות הציבורי. בכל הדמוקרטיות המערביות מקובל שהשירות הציבורי יהיה מאויש בעיקרו בסגל עובדים קבוע המתמנה לתפקידים לפי כישורים מקצועיים, ולשיוכם הפוליטי של העובדים או לזיקתם האישית, לא יהיה משקל כלשהו בהליך המינוי והבחירה. בד בבד, הדרישה לרספונסיביות באה לידי ביטוי באפשרות שבידי הדרג הפוליטי למנות, לפי שיקול דעתו, מספר קטן יחסית של עובדים בכירים לתפקידי עזרה וייעוץ על בסיס ארעי במשרות אמון. חשוב לציין כי השילוב של נושאי משרות אמון בתוך השירות הציבורי, אינו סותר את העיקרון המקובל של שירות ציבורי מקצועי, ניטרלי וקבוע ואף אינו פוגם בו, כפי שכותבים מחברי הדו"ח הנזכר לעיל:

*"The first finding of the study is that while principles of public service neutrality in the sense of non-partisanship are espoused by all countries in the survey, this does not equate to an apolitical process for senior appointments. Of course the fact that a politician is involved in appointments or dismissals does not make the decision politically partisan"<sup>40</sup>*

אף שלעתים נעשה שימוש בלתי ראוי באפשרות שבידי הדרג הפוליטי למנות עובדים לפי שיקול דעתם, סביר להניח שככלל, יש לממלאי תפקידים פוליטיים עניין מכריע בבחירת עובדים המצטיינים לא רק בנאמנותם לדרך (political merit) אלא גם בכישוריהם המקצועיים (professional merit). יתר על כן, על מנת להבטיח רספונסיביות פוליטית, אין הכרח להתפשר בדרישות המקצועיות.

אחד ההסדרים המקובלים בבחירת סגל העומד בדרישות מקצועיות לצד הדרישה של תאימות ערכית אידאולוגית, הוא השאלת עובדים מתוך השירות הציבורי הקבוע. כך נוהגים, לדוגמה, ראשי ממשלה בבריטניה הבוחרים באופן אישי עוזרים ויועצים ללשכותיהם מתוך אנשי השירות הציבורי. כפי שהזכרנו, כך גם נוהגים ראשי ממשלה ושרים בממשלת צרפת בבחירת החלק הארי של הסגל המאייש את לשכותיהם (Cabinet Ministeriel). באותה רוח, אפשר להתנות את המינוי של עוזרים ויועצים לדרג הפוליטי בעמידה בדרישות מקצועיות<sup>41</sup>.

הטעם להעסקת יועצים פוליטיים ("יועצים מיוחדים") בממשלה הבריטית, כך גורס קוד ההתנהגות מיוני 2010, הוא הייעוץ והסיוע הדרושים לדרג הפוליטי בעניינים אשר בהם קיימת חפיפה בין עבודת הממשלה לעבודת מפלגת השלטון (סעיף 2 לקוד)<sup>42</sup>. כשם שחשוב שקביעת סדרי קדימות תישען על תשומה מקצועית של אנשי מקצוע מנוסים ומיומנים, כך חיוני שזו תתחשב בתפיסה הערכית אידאולוגית של ראש הממשלה המכהן ושל חברי ממשלתו. הוא הדין כאשר נבחנות חלופות ומתקבלות החלטות, וכך גם כאשר ראשי ממשלה נדרשים להסביר לפרלמנט, לאמצעי התקשורת ולציבור הרחב את השיקולים אשר הנחו אותם בגיבוש מדיניות בתחום שעל הפרק.

לכן, אין זה מפתיע לגלות כי היועצים לדרג הפוליטי (Ministerial Advisors), מספקים, לצד הייעוץ הפוליטי והתקשורתי, גם ייעוץ בנושאי מדיניות ואסטרטגיה. כפי שמציינים מחברי הדו"ח על יועצים לדרג המיניסטריאלי ב-27 מדינות<sup>43</sup>, ב-95% מן המדינות הנסקרות, מספקים יועצי השרים ייעוץ אסטרטגי לעיצוב מדיניות ולגיבוש רפורמות. ב-86% מן המקרים עוסקים היועצים בתיאום עם בעלי עניין שונים

40 Ibid p. 30.

41 בבלגיה, לדוגמה, פועלת ועדת מיון פדרלית מיוחדת (SELOR) האחראית להבטחת הרמה המקצועית של המתמנים לכל אחת משלוש הדרגות הבכירות ביותר בשירות המדינה. תהליך המינוי כולל שני שלבים עיקריים: 1. בחינת ההתאמה המקצועית של המועמדים ודירוגם. 2. בחינת ההתאמה הפוליטית של המועמדים על ידי השר הממונה וקבלת החלטה על המינוי (Matheson et al, op. cit Annex 3 pp. 49-50).

42 Code of Conduct for Special Advisers, United Kingdom, June 2010 (Annex B in OECD's "Shedding Light on Political Advisors" (2010) נוסח מלא של הקוד בנספח ד').

43 OECD (2010) "Strategic Decision Making: Shedding Light on Ministerial Advisors".



(הפרלמנט, קבוצות אינטרס, מפלגות ועוד). בשני שלישים מן המדינות הם מספקים גם ייעוץ תקשורתי. באופן כללי, התפקידים העיקריים שיועצים אלה ממלאים במדינות הנסקרות, הם:

- גיבוש ראייה אסטרטגית בהתוויית מדיניות והצעות לרפורמות חדשות;
- תיאום עם הפרלמנט ועם קבוצות עניין שונות (מפלגות, לוביסטים, וכו');;
- ייעוץ פוליטי ואפשרות ביטוי לפרספקטיבה פוליטית לנוכח סדרי הקדימות של הממשלה המכהנת;
- סיוע תקשורתי.

אין תמה לכן שבחלק ניכר מתפקידי ייעוץ אלה, הייעוץ מתקיים תוך שיתוף פעולה הדוק עם חברי סגל קבועים של משרדי הממשלה. החשיבות של שיתוף פעולה בין היועצים הזמניים לבין חברי הסגל הקבוע של השירות הממשלתי, באה לידי ביטוי בולט בקוד ההתנהגות של יועצים פוליטיים בבריטניה מיוני 2010: **"על מנת לספק סיוע אפקטיבי לשרים, על היועצים המיוחדים לעבוד באופן הדוק עם צוותי השרים ועם העובדים הקבועים של השירות הציבורי וליצור עמם יחסי אמון"**. יתר על כן, אותו קוד קובע כי היועצים רשאים להביע בפני העובדים הקבועים את עמדת הדרג הפוליטי וסדר הקדימות שלו, לבקש מהם להכין ולספק נתונים, מידע, ניתוחים פנימיים ומסמכים, וכן לקיים ישיבות עבודה עם העובדים הקבועים ולדון איתם על הייעוץ הניתן לדרג הפוליטי (ר' הקוד המלא בנספח ד').

תמיכה לגישה זו נמצא בדו"חות נוספים של OECD<sup>44</sup>.

נמצא כי במרבית מדינות מערב אירופה, ראש הממשלה רשאי להעסיק יועצים פוליטיים במספר גדול יותר משאר המשרדים (בבריטניה, לדוגמה, למרבית השרים 2-3 יועצים פוליטיים, ואילו לראש הממשלה 15-20 יועצים). לפי אחד הדו"חות, ההסבר לכך נעוץ בעבודה שמשרד ראש הממשלה מכסה מספר גדול יחסית של תחומים ושתפקידיו של ראש הממשלה נושאים אופי פוליטי יותר מאשר ניהולי. כן נמצא כי לשכת ראש הממשלה, במבנה משולב או מפוצל, פועלת למעשה תוך שיתוף פעולה הדוק עם הסגל הקבוע. בכל המדינות שנסקרו, במשרד ראש הממשלה פועלים זה לצד זה עובדים קבועים להבטחת רציפות, יציבות ושמירה על הזיכרון הארגוני, ויועצים זמניים לאספקת ייעוץ פוליטי המתחשב בתפיסה הפוליטית של ראש הממשלה המכהן.

השילוב של סגל קבוע ממשרדי ממשלה שונים המושאל זמנית ללשכת ראש הממשלה לצורך אספקת ייעוץ פוליטי וייעוץ מדיניות (הסדר המתקיים במספר מדינות דוגמת הולנד, בריטניה או צרפת), מאפשר לראש הממשלה ליהנות משני העולמות: סגל מיומן ומנוסה עם מומחיות בתחומי מדיניות שונים יחד עם זאת, סגל המזדהה עם התפיסה הפוליטית אידאולוגית שלו. ברוב המדינות שנסקרו (17 מתוך 27), לשכת ראש הממשלה מאוישת ברובה על ידי סגל שהושאל מתוך הסגל הקבוע של שירות המדינה. בחלק מן המדינות (9 מתוך 27), הרוב הגדול שלשכת ראש הממשלה בא מחוץ לשירות המדינה.

44 OECD (October 2004) "A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries"; OECD (2004) "Co-Ordination At the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office", Sigma Papers No. 35; OECD (2007) "Political Advisors and Civil Servants in European Countries" Sigma Papers No. 38.

היה מי שדימה את ראש הממשלה במשטר פרלמנטרי כמי שרוכב על סוס פרא. הוא מתקשה לתכנן את מסעו משום שעליו להקדיש את עיקר מרצו ומאמציו להינצל מנפילה מביכה מעל גבו של הסוס הסורר<sup>45</sup>. הצורך לתחזק את הקואליציה ולשמור על יציבות השלטון, בולט במיוחד במדינות כמו ישראל אשר בהן הקואליציה מורכבת ממספר גדול יחסית של מפלגות. הריבוי היחסי של מפלגות קטנות ובינוניות אשר תמיכתן דרושה לשמירת הקואליציה השלטונית, מקשה על עבודת התיאום והתכלול וחותר תחת יציבות השלטון. באין יציבות שלטונית, נפגמת היכולת למשול, קרי, היכולת להתוות מדיניות קוהרנטית ולהביא ליישומה<sup>46</sup>.

לנוכח תפקידים אלה של משרדי ראש הממשלה ומורכבותם, הן במישור המקצועי ארגוני הן במישור הפוליטי, אין זה מפתיע לגלות כי בכל הדמוקרטיות המערביות, מטה ראש הממשלה מספק לעומד בראשו גם תמיכה וייעוץ פוליטיים (הן פוליטי מפלגתי הן ערכי אידאולוגי) לצד תמיכה מקצועית ארגונית<sup>47</sup>.

קיים, כמובן, שוני בין משרדי ראש הממשלה במדינות שונות, אולם השוני העיקרי אינו מתייחס לעצם ההכרה בצורך לספק לראש הממשלה ייעוץ פוליטי לצד ייעוץ מקצועי, אלא לחלוקה הארגונית אשר במסגרתה סופק הייעוץ: בחלק מן המדינות (ב-10 מתוך 28 שנסקרו בדו"ח השוואתי של ה-OECD<sup>48</sup> משנת 2004), הייעוץ הפוליטי מתקיים בתוך מסגרת ארגונית נפרדת; בחלק אחר (18 מדינות), שתי הפונקציות מתמלאות בתוך אותה מסגרת ארגונית - משרד ראש הממשלה. הדוגמאות הבולטות למבנה מפוצל, אף שקיימת ביניהן שונות, הן בריטניה וצרפת. בבריטניה פועלים תחת הנהגתו של ראש הממשלה, "משרד הקבינט" (Cabinet Office) המאויש ברובו הגדול בעובדים קבועים של השירות הציבורי, ולשכת ראש הממשלה ברחוב דאונינג 10 ("Downing St 10"). המאוישת בעיקר על ידי מה שמכונה "יועצים מיוחדים" (כשחלקם מושאל מתוך שירות המדינה). בצרפת, כנזכר לעיל, לצד משרד ראש הממשלה (Secrétaire General du Gouvernement - SGG) בו מכהנים עובדים קבועים של המשרד, פועלת לשכה מורחבת של ראש הממשלה ("Cabinet Ministeriel") המורכבת ממי שנבחרו על ידי ראש הממשלה המכהן לייעוץ ולסייע לו. רבים מהם הם אנשי הסגל הקבוע של שירות המדינה, בוגרי בית הספר הלאומי למנהל (ENA), שהושאלו לשם כך, באופן זמני, ממשרדים אחרים. מכיוון שחלקו הגדול של הסגל הבכיר בשירות הממשלתי הצרפתי, מאויש על פי בחירתם החופשית של השרים, המודל הצרפתי מאפשר שילוב מעניין של אמות מידה מקצועיות גבוהות יחד עם תאימות פוליטית ערכית.

45 Schumpeter, J.A. (1959) Capitalism, Socialism and Democracy, London, George Allen and Unwin, p. 287.

46 OECD (1998) "Management Challenges at the Center of Government: Coalition Situations and Government Transitions", SIGMA Papers: No. 22. רבות נכתב על מה שמכונה: "משבר המשילות" בישראל. אחד הגורמים לא-יציבות הוא המבנה הקואליציוני הנשען על מספר גדול של מפלגות. נציין כאן רק את העובדה שבמהלך 15 השנים האחרונות, כיהנו בישראל 7 ממשלות (עם 5 ראשי ממשלה שונים).

47 כבר ב-1861 עמד הפילוסוף, ג'ון סטיוארט מיל, בחיבורו "ממשל של נציגים", על האתגר הכרוך בשילוב "היתרון הגדול הנובע מניהול העניינים ביד בני אדם מנוסים, שלמדו את הדבר כמקצוע שכלי", עם "היתרון הנובע מן הפיקוח הכללי מטעם גופים המייצגים את העם כולו". עד היום לא נמצאה נוסחה אחת שתתקבל על דעתן של כל המדינות.

48 Ben Gera, op cit.





לו אפשר היה להפריד במלאכת עיצוב המדיניות הממשלתית הפרדה ברורה ומוחלטת בין תשומות ושיקולים שהם אך ורק מקצועיים לבין תשומות ושיקולים שהם אך ורק פוליטיים, היה קל יחסית לקבוע כי הסגל המופקד על אספקת ייעוץ פוליטי ובחינה פוליטית של חלופות מדיניות, יהיה סגל זמני של עוזרים ויועצים פוליטיים ("משרות אמן אישיות"), לעומת הסגל המופקד על הפן המקצועי תוכני של המדיניות שיהיה סגל קבוע של עובדי מדינה. אלא שבמציאות של עיצוב מדיניות ומימושה, שיקולים ותשומות משני הסוגים משמשים בערבוביה. לא מדובר בהפרדה דיכוטומית בין השניים אלא ברצף: בקצה האחד של הרצף, השיקולים הפוליטיים הם הדומיננטיים, בקצה הנגדי - יש משקל מכריע לשיקולים מקצועיים, ובתווך קיימת מידה של חפיפה וערבוביה בין שני סוגי השיקולים<sup>49</sup>. בסקירה של השירות הציבורי במדינות האיחוד האירופי מ-1996, מציינים המחברים כי במדינות שבהן המינוי לתפקידים הבכירים אינו מופקד בידי הדרג הפוליטי, הדרג הפוליטי עדיין ממלא תפקיד משמעותי במינוי. "קיומו של אמן בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי", גורסים המחברים, "הוא תנאי הכרחי לתפקוד נאות של המנגנון הממשלתי, שבמערכת דמוקרטית נתון בהכרח תחת הסמכות של הדרג הפוליטי הנבחר"<sup>50</sup>.

מתפיסה זו של המגרש הפוליטי מקצועי אשר בו מתרחשת מלאכת עיצוב המדיניות, נגזר המודל ההיברידי הקורא לשילובם ולשיתופם של חברי הסגל הקבוע של השירות הממשלתי יחד עם יועצים זמניים המזוהים עם דרכה ועם סדר יומה של הממשלה המכהנת<sup>51</sup>.

### 3. המצב הקיים

#### (1) העסקת עובדים במשרות הפטורות ממכרז - תשתית נורמטיבית

ההבחנה בין מועסקים במשרות אמן למועסקים במשרות קבועות בשירות הציבורי, היא בתהליך ההעסקה, במודל סיום ההעסקה ובמגבלות המוטלות על עובדים במשרות אמן בחוק, בתקשי"ר ובהוראות חוזרי נציבות שירות המדינה.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים), קובע בסעיף 19 את הכלל כי "לא יתמנה עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי...".

49 ר' הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2004) מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה.

50 Auer, A. C. Demmke and R. Polet (1996), Civil Services in the Europe of Fifteen, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 68.

51 Dror, Y. (1987) "Conclusions", in Plowden William (ed.), Advising the Ruler, Oxford: Blackwell, pp. 185-215; Rockman J. D. et al. (1981) Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge Mass. Harvard University Press; Aberbach, Joel and Bert A. Rockman. 1994. "Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?" Governance. 7. 461-9.

Peters, B. Guy and Jon Pierre. 2004. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - the Quest for Control. London: Routledge; Rhodes, R.A.W (2011) Everyday life in British Government Oxford University Press; Matheson, A. et al. (2007) "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", OECD Working Papers on Public Governance, No. 6.

לחובת המכרז הכללית נקבעו סייגים שונים, במסגרת חוק המינויים ומחוצה לו, וזאת במטרה לקצר הליכי מינוי, להבטיח שטובי המועמדים יגיעו למשרות ניהול מרכזיות בשירות הציבורי, וכן, כדי לאפשר שילוב של ניטרליות ומקצועיות עם רספונסיביות ותאימות אידאולוגית בתפקידים הדרושים לכך:

א. **סעיף 23 לחוק מאפשר לממשלה לקבוע רשימת משרות שיתמנו באישור ממשלה, ובתנאים שתקבע. הממשלה רשאית להוסיף ולגרוע מן הרשימה הקבועה בתוספת לחוק.** ברשימה זו כלולים תפקידים בכירים שונים שהממשלה ראתה בהם חשיבות או מומחיות או אמון מיוחדים, וסברה שהליך המינוי שיבטיח את מיטב המועמדים הוא זה הפטור ממכרז. הרשימה הקבועה בתוספת נבחנה על ידי ועדות שונות וביניהן ועדת בן דרור. על התוספת נמנות המשרות של: מזכיר הממשלה, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי, הממונה על התקציבים, פרקליט המדינה ועוד.

ב. **סוג נוסף של משרות הפטורות ממכרז, אך אינן טעונות אישור הממשלה, הוא אלו הפטורות ממכרז מכוח סעיף 21 לחוק המינויים, הקובע כי "הממשלה רשאית, על פי הצעת ועדת השירות, ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגי משרות אשר עליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה בסעיף 19..."**

ג. מכוח סעיף זה אושרו כפטורות ממכרז משרות אמון אישיות בלשכות שרים ומנכ"לים, כגון: מנהל לשכת שר, עוזר, יועץ ונהג.

**סעיפים ספציפיים בחוק מסייגים את חובת המכרז הכללית.** כך לדוגמה, סעיף 12 לחוק המינויים מסמיך את הממשלה למנות מנהל כללי למשרד ממשלתי, בכפוף להוראות חוק המינויים ובתנאים שתקבע, על פי הצעת השר הממנה ומבלי שתחול עליו חובת המכרז. סעיף 6 לחוק המינויים קובע כלל דומה לגבי מינוי נציב שירות המדינה<sup>52</sup>.

ד. בנוסף למשרות שהממשלה הכלילה ברשימה הנזכרת, קיימות משרות לגביהן נקבע בחקוקים ספציפיים כי יתמנו על ידי הממשלה שלא על פי מכרז. כך לדוגמה, ראש המטה לביטחון לאומי, אשר מינויו קבוע בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, הממונה על ההגבלים העסקיים, אשר מינויו קבוע בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ומנהל רשות החברות אשר הליך מינויו שלא על פי מכרז קבוע בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

ה. ישנן משרות שנושאייהן מתמנים על ידי שר מכוח חוקים שונים. כך לדוגמה ממנה שר המשפטים את רשם העמותות מכוח חוק העמותות, התש"ם-1980, ושר הבינוי והשיכון את רשם הקבלנים מכוח חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969. משרות אלו פטורות מחובת המכרז.

נעיר לעניין כל המשרות הפטורות ממכרז באחת מן הדרכים המתוארות לעיל, כי חוק המינויים הסמיך את הממשלה לקבוע תנאים לגבי המינוי למשרות הפטורות ממכרז. כך לדוגמה, בהחלטתה מיום 25.08.1960, הקימה הממשלה ועדת לבדיקת מינויים בת שלושה חברים בראשות נציב שירות המדינה ונציגי ציבור, שיחוו דעתם על מועמדים לתפקיד מנהל כללי ולמשרות המפורטות בתוספת לחוק המינויים, הנזכרת בסעיף א' לעיל.

52 הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן - נציב השירות); על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19, והודעה על המינוי תפורסם ברשומות.



## כללי תקנון שירות המדינה למינוי משרות אמון אישיות בלשכות שרים ומנכ"לים

### לשכות שרים:

תקנון שירות המדינה (להלן: תקשי"ר)<sup>53</sup>, קובע בפרק 02.5 לתקשי"ר את כללי העסקת נושאי משרות אמון אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים. סעיף 02.511 לפרק קובע, לעניין תחולת הפרק: "למען הסר ספק, הוראות פרק משנה זה חלות, בשינויים המתחייבים, גם על עובדי לשכת ראש הממשלה."

התקשי"ר קובע כי נבחר, ובכללו ראש הממשלה, מוסמך למנות בלשכתו, לפי שיקול דעתו, כמה ממלאי תפקידים במשרות אמון, אשר יסייעו לו במילוי תפקידו הממלכתי ובמחויבותו הציבורית, ובכללם: מנהל לשכה, מזכיר, עוזר, יועץ ונהג. חוזר נציבות שירות המדינה מיום 8 בפברואר 2009 קבע כי מכסת העוזרים והיועצים בלשכת שר הממונה על משרד ממשלתי תהיה 6 ובהם: יועץ בכיר לשר, יועץ מקצועי לשר וארבעה יועצים/עוזרים. עובדים אלו יועסקו בחוזה מיוחד בהתאם לתקנה 1(16) לחוק שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, והעסקתם תהיה פטורה ממכרז.

סעיף 02.525 קובע כי שר יכול לקבוע כי אחד או שניים מעוזריו יוגדרו כעוזרים פוליטיים. אחד מן העוזרים הפוליטיים יוכל לשמש גם כיועץ תקשורת וכדובר לשר. העוזרים הפוליטיים יועסקו בחוזה קבלני לתקופה שלא תעלה על תקופת כהונת השר, ולא יהיו עובדי המדינה.

לעניין דרישות השכלה וניסיון למועסקים במשרות אמון, קובע סעיף 02.53 לתקשי"ר כי: "הנבחר יקבע את תיאור התפקיד ואת דרישות המשרה של כל עובד במשרת אמון, ובכלל זה ימסור את הפרטים הללו לידיעת הסמנכ"ל למנהל ולמשאבי אנוש, במשרדו".

התקשי"ר מטיל מגבלות על מעורבות המועסקים במשרות אמון בפעילות ביצוע של המשרד, שמטרתן ליצור חיץ ברור בין עובדים אלו ובין עובדי הסגל הקבוע בשירות המדינה<sup>54</sup>. ובכלל זה, איסור על התערבות בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד, ובפרט, איסור על מתן הוראות והנחיות לדרג המקצועי; איסור לעסוק בענייני כוח אדם ובמינויים של עובדי מדינה, למעט במשרות אמון בלשכת השר. העוזרים המקצועיים רשאים להשתתף בדיונים מקצועיים ולקבל מידע מן הגורמים המקצועיים.

על עובדי לשכת השר וראש הממשלה חלים הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית המוטלים על כל עובדי המדינה בהתאם לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) התשי"ט-1959. בכלל זאת, הם אינם רשאים להיות חברים בגוף בוחר. יחד עם זאת, בהתאם לסעיף 02.552 לתקשי"ר, עובדי לשכת נבחר רשאים לעסוק בפעילות מפלגתית בתחום המשרד או במתקן ממשלתי אחר, אם הפעילות נעשית במסגרת פעילות מנהלית כסיוע לנבחר<sup>55</sup>. כללים אלו אינם חלים על מי שמונה כיועץ פוליטי לשר.

סיום שירותו של עובד במשרות אמון נקבע על ידי הנבחר. עם סיום כהונתו של הנבחר, חדלה העסקתם של עובדי משרות האמון בלשכתו באופן מידי, אלא אם הנבחר החדש ביקש להמשיך בהעסקתו של מי

53 פרק 02.5 לתקשי"ר: נושאי משרות אמון אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים.

54 סעיף 02.54 לתקשי"ר: אי מעורבות בפעולות ביצוע של המשרד.

55 כך לדוגמה, רשאי הנהג להסיע את השר ברכב ממשלתי לאסיפות בחירות, ומזכירות ועוזרים רשאים לתאם מפגשים פוליטיים ולהדפיס נאומים מפלגתיים. לעומת זאת, אסור להם לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה כגון: גיוס תומכים מצביעים ותורמים. האמור אינו חל על יועצים אשר הוגדרו על ידי השר יועצים פוליטיים. (סעיף 02.552 לתקשי"ר).

מהעובדים במשרות האמון.

סעיף 02.521(ב) לתקשי"ר **מסמיך את הנציב**, על פי כללים שייקבעו, בהתאם לצרכים מיוחדים ובתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, **לאשר תוספת של משרות למסגרת התקנית או של השכר מעל לרמה המרבית המאושרת.**

מכוח סעיף זה, הורחבה מצבת המועסקים במשרת אמון במטה ראש הממשלה.

### **לשכת מנכ"ל:**

להלן ההבדלים הרלוונטיים לעניין הכללים החלים על העסקת משרות אמון בלשכות המנכ"לים, ובכללם מנכ"ל משרד ראש הממשלה:

א. לנוכח אחריותו המקצועית של המנכ"ל על פעילות המשרד, רשאים עובדי לשכת מנכ"ל להיות מעורבים בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד, בפעולות הביצוע שלו, או להשתתף בוועדות מקצועיות כנציגי המנכ"ל. עם זאת, חל עליהם איסור לתת הוראות והנחיות לסגל הקבוע במשרד, לעסוק בענייני כוח אדם או במינוריים של עובדי הסגל הקבוע.

ב. מאחר שעובדי לשכת המנכ"ל נדרשים לביצוע פעילות מקצועית, בשונה מלשכת נבחרים, מינורים של עובדי לשכת המנכ"ל כפוף לעמידה בתנאי הסף ובכישורים הנדרשים למשרה בהתאם לתיאור התפקיד אשר אושר על ידי נציבות שירות המדינה.

ג. בהתאם לחוזר נציבות שירות המדינה מיום 9 ביוני 2009, אפשר להעסיק בלשכת מנכ"ל שלושה יועצים/עוזרים אשר אחד מהם הוא בוגר 'עתידיים'. השכר הכולל שנקבע להעסקתם, עומד על 38,624 ש"ח והמנכ"ל רשאי לקבוע את חלוקת השכר בין היועצים, ובתנאי ששכר היועץ המקצועי לא יעלה על 19,054 ש"ח.

## **(2) דו"ח מבקר המדינה בנושא משרות אמון**

באוקטובר 2011 פרסם מבקר המדינה דו"ח ביקורת בנושא עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה. הדו"ח נכתב בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, אך למעשה הוא מתאר תהליך רב שנים של גידול במספר המועסקים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה, ושורה של אי סדרים מנהלתיים באופן ההעסקה.



בטרם נעמוד על הסוגיה ועל האיזונים הראויים העומדים בבסיס המלצותינו, נבקש להביא בתמצית את עיקרי מסקנות הביקורת בדו"ח הנזכר:

1. במועד כתיבת הדו"ח היו במשרד ראש הממשלה כ-56 משרות אמון של עוזרים ויועצים. כ-48 משרות אמון של ראש הממשלה (לא כולל עובדים בתפקידי מזכירות), שלוש משרות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ושתיים למזכיר הממשלה<sup>56</sup>.

2. בין השנים 1995-2010, כיהנו שבע ממשלות וחמישה ראשי ממשלה, ומספר משרות האמון האישיים של עוזרים ויועצים גדל כמעט פי שישה. לעמדת המבקר, גידול זה לא נעשה על בסיס הליך מקיף ויסודי של ניתוח צרכים ושל בחינה פרטנית של המשרות, ממנו אפשר יהיה להסיק מהן המשרות שעל פי טבען, אפשרי שתאוישנה על ידי עובדי הסגל הקבוע, ומה הן אלו אשר בהן מרכיב האמון הוא בעל משקל מוגבר ומצדיק קביעתן כמשרות אמון.

3. בכ-20% מתוך 48 משרות העוזרים והיועצים, הוסדר כדין הליך הפטור ממכרז הקבוע בסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. הסעיף קובע כי הממשלה רשאית, על פי הצעת ועדת שירות המדינה<sup>57</sup>, בהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז.

4. לעניין יחידות ספציפיות במשרד ראש הממשלה, העיר הדו"ח כדלקמן:

- **עירוב תקנים בין משרות עוזרים ויועצים לראש הממשלה עם אלה של מנכ"ל משרדו:** עוזרי המנכ"ל, שהם משרות אמון למנכ"ל, שובצו בתקן של יועצים במשרות אמון של ראש הממשלה, ואילו שניים מן העוזרים והיועצים שאיישו את תקני משרות האמון בלשכת המנכ"ל, מילאו תפקידים אחרים בכפוף למנכ"ל או ללשכת ראש הממשלה<sup>58</sup>. הודעת נציבות שירות המדינה קובעת כי יש להבחין בין נושאי המשרות בלשכות הנבחרים לבין נושאי משרות בלשכות המנכ"לים שכן, עירוב כזה משליך על שאלת הסמכויות והשכר של העובדים<sup>59</sup>.

- **משרות אמון למזכיר הממשלה:** נציבות שירות המדינה אישרה למזכיר הממשלה להעסיק שני עוזרים במשרות הפטורות מחובת המכרז, אף שהוא מוקבל מנכ"ל שאינו עומד בראש יחידת סמך ממשלתית, ולפיכך אינו עומד בתנאי הזכאות הקבועים לכך בתקשי"ר<sup>60</sup>.

56 החלוקה הפנימית של משרות האמון האישיים של ראש הממשלה היא: 38 משרות אמון בלשכת ראש הממשלה, שמונה משרות אמון אישיות במועצה הלאומית לכלכלה ושתי משרות אמון אישיות במעון ראש הממשלה. נכון למועד כתיבת שורות אלו, כל המשרות במועצה הלאומית לכלכלה, למעט משרת ראש המועצה, הומרו למשרות מקצועיות.

57 ועדה המונה אחד-עשר חברים בראשות נציב שירות המדינה; חמישה מהם מנהלים כלליים של משרדים, וחמישה - אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה.

58 "היועץ המקצועי למנכ"ל" הועסק כראש האגף הכלכלי הכפוף למנכ"ל במשרד, ו"העוזר הבכיר" הועסק כיועץ ראש הממשלה לתכתובת עברית.

59 בהתאם לסעיף 02.631 בתקשי"ר, בשונה מיועצי ראש הממשלה, על העובדים במשרות האמון הכפופות למנכ"ל לא חל איסור להיות מעורבים בעבודה המקצועית של המשרד, והם אף רשאים להשתתף בוועדות מקצועיות כנציגיו. בדומה, מגבלת השכר של עוזר מנכ"ל, שונה מזו של יועץ ראש הממשלה.

60 החלטת ממשלה מס' 2432 מיום 10.8.97, קובעת כי יינתן פטור מחובת מכרז פומבי למשרת "עוזר למנהל כללי של משרד ממשלתי" ומקבילו שהוא מנהל יחידת סמך. לכן, מוקבל מנכ"ל שאינו מנהל יחידת סמך, אינו זכאי למנות לו עוזר בפטור ממכרז פומבי.

- **עובדי מזכירות במשרות אמון:** חוזר נציבות שירות המדינה מיום 4 במאי<sup>61</sup> 2006 קובע מכסה של שש משרות של עובדי מזכירות ללשכת שר. בחמש-עשרה השנים האחרונות גדל תקן עובדי המזכירות בלשכת ראש הממשלה לשלוש-עשרה משרות אמון אישיות. אולם רק שישה מן המועסקים בתקנים אלו, הועסקו, הלכה למעשה, כעובדי מזכירות בלשכת ראש הממשלה עצמה, והשאר הועסקו בתפקידים אחרים.
  - **עובדים במשרות אמון בתפקידי ניהול ובתפקידים מקצועיים -** הדו"ח קובע כי מספר גדול של עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה, הועסקו במשרות ניהול וביצוע, במסגרתן הם עומדים בראש יחידות מקצועיות, ממונים באופן ישיר על עובדים מקצועיים ונותנים להם הערות, וזאת בניגוד להוראות התקשי"ר ולהוראות חוזרי נציבות שירות המדינה. כך לדוגמה: באגף אירועים, סיורים וטקסים; באגף תיאום, מעקב ובקרה; באגף כלכלה וכן במערך ההסברה הלאומי.
  - **משכורות עובדים במשרות אמון אישיות:** לא פורסמו הוראות ייחודיות בעניין המשכורות המאושרות לעובדים במשרות אמון בלשכת ראש הממשלה, המבחינות בין משרות אמון במשרד ראש הממשלה לבין לשכות שרים וסגני שרים אחרים. המבקר קובע כי הסדר שכר העובדים במשרות אמון שנקבע בין נציבות שירות המדינה לבין משרד ראש הממשלה, היה חלקי, נקבע בעל פה ולא פורסם בכתב.
  - **פיקוח ובקרה על התאמת עובדים לתפקידי עוזרים ויועצים:**
  - **הגדרות תפקיד ותנאי סף:** בחלק ניכר ממשרות האמון לא הוגדרו על ידי הנבחרים תיאורי התפקיד ודרישות הסף למשרות לפני מינוים לתפקיד, או שהיו בלתי עדכניים או כלליים ובלתי מפורטים<sup>62</sup>.
  - **עוזרים ויועצים רבים מילאו תפקידים ללא כל קשר להגדרות התפקידים במשרות שבהן שובצו -** נמצא חוסר התאמה בין הגדרת התפקיד של המשרה אשר בה משובץ עובד לבין תוכן התפקיד שהוא ממלא בפועל.
  - **בחינת התאמת מועמדים -** נמצא כי בחלק מן המקרים בהם הוגדרו תנאי סף, לא נבחנה התאמת מועמדים לתפקידים במשרות אמון לדרישות תנאי הסף, ובמשרות מסוימות, שובצו עובדים שלא עמדו בתנאי הסף אשר נקבעו להן.
- עד כאן, עיקר מסקנותיו של דו"ח מבקר המדינה.

61 הוראות דומות נקבעו גם בחוזרים שקדמו לחוזר זה.

62 בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, קובע התקשי"ר כי הנבחר יקבע את תיאור התפקיד ואת דרישות המשרה של כל עובד במשרת אמון וזאת טרם תחילת תפקידו. 2. בחינת התאמת המועמדים.



### (3) סיכום ומסקנות

כפי שצינו לעיל, הדין החל לענייננו, לגבי מטה ראש הממשלה, הוא כדין לשכות השרים האחרים. הרחבת כוח האדם במטה ראש הממשלה, נעשתה במסגרת סעיף שיקול הדעת של הנציב. הוועדה סבורה כי מדובר בשיקול דעת רחב, וכי יש לעגן את הנסיבות המיוחדות המתקיימות בעניינינו של מטה ראש הממשלה, בדרך המלך.

ועדות שונות אשר בחנו את מבנה המנהל הציבורי בישראל בעשרות השנים האחרונות, תמכו בצורך בקיומן של משרות אמון בכלל, ובמודלים משולבים אשר יאפשרו לשרים לעצב מדיניות בסיוע יועצים אשר ייבחרו על ידם, ואשר יהיו בעלי הכישורים המקצועיים הנדרשים. בשנת 1984 נקבע במסגרת המלצות "צוות מחקר לשיפור תפקוד הממשל בישראל; קביעת מדיניות ומנהל ציבורי", בראשות פרופ' יחזקאל דרור, כדלקמן:

*"סוגיית המינויים הפוליטיים לעומת מינויים "לפי כשירות" דורשת גם היא בדיקה מחדש. הניסיון באירופה מצביע על הצורך לאפשר לשר להטביע את חותמו על משרדו על ידי מינוי עובדים בכירים המשלבים כושר מקצועי עם קרבה פוליטית לשר; אך זאת, מבלי שתיפגע הרמה המקצועית והאוטונומיה הטכנית של המנהל"<sup>63</sup>.*

עמדה זו שבה ועלתה בשנת 1989 במסגרת מסקנות "הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה" (ועדת קוברסקי), כדלקמן:

*"זכאי וגם חייב שר להפעיל את המשרד עליו הוא ממונה לאור תפיסותיו המדיניות, במסגרת החלטות הממשלה ומדיניותה. לכן, יש לאפשר לשר למנות מספר עובדים לתפקידים קבועים מראש לפי שיקול דעתו, בתנאי שיעמדו בקריטריונים מקצועיים נאותים"<sup>64</sup>.*

ועדת בן דרור קבעה כי מספר משרות האמון לשרים במשרדים גדולים יהיה בין חמש לשמונה משרות. באשר למשרד ראש הממשלה, סברה הוועדה כי יש לייחד לו הסדר מיוחד כיוון "שמדובר במשרד ייחודי שתפקידו בעיקר תפקיד מטה ושיטות עבודה המשתנות מזמן לזמן על פי התפיסה המדינית, החברתית, הכלכלית והניהולית של ראש הממשלה המכהן באותה עת".

63 יחזקאל דרור, יוסף רום, משה שני, המלצות צוות מחקר לשיפור תפקוד הממשלה בישראל, קביעת מדיניות ומנהל ציבורי, תל אביב, תשמ"ד-1984, 15.  
64 דין וחשבון הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי) (כרך א'), ירושלים, תשמ"ט-1989, 116.

לנוכח השינוי שהיה צפוי באותו מועד בשיטת הבחירות, סברה הוועדה שיש להמתין עם קביעת מסמרות בנושא מספרן של המשרות שתכהנה במשרד זה.

הוועדה סבורה כי **הגידול במספר משרות האמון, מקורו, בין היתר, בגידול בהיקף משימותיו ובנפח פעילותו של ראש הממשלה ומטהו**. ככל שמתחזק מעמדו של ראש הממשלה ומטהו כצומת מכרעת המשפיעה על היכולת למשול; ככל שהוא מוביל פרויקטים רבים יותר, ומכריע במחלוקות בין משרדיות רבות יותר, כך גדלה חשיבותו של משקל האמון והתאימות האידיאולוגית בבחירת האנשים הפועלים מטעמו של ראש הממשלה. אנשי המטה שלו אינם פועלים מכוח סמכות חוקית, וגם לו היו פועלים מכוחה, הרי שכוחם האמתי ויכולתם לעמוד במשימות המוטלות לפתחם, מבוססים על כישורים מקצועיים מתאימים, ממידת האמון והגיבוי של ראש הממשלה. כמתואר לעיל, הרחבת היקף פעילותו המקצועית של מטה ראש הממשלה, מרחיבה גם את התשומות והשיקולים הפוליטיים.

**עם זאת, יש להבטיח שהמכהנים במשרות אמון יחויבו לעמוד ברף מקצועי אשר ייקבע על ידי הממנה, באישור נציב שירות המדינה, כתנאי למינוים**. עליהם להצטיין לא רק בנאמנותם לדרך (political merit) אלא גם בכישוריהם המקצועיים (professional merit). יתר על כן, על מנת להבטיח רספונסיביות פוליטית, אין הכרח להתפשר על כישורים מקצועיים.

**הקשיחות היתרה במבנה ניהול פונקציות כוח האדם בשירות הציבורי, מכבידה מאד על מוטת הניהול**. כך לדוגמה, יכולת הניוד של עובדים קשי תפקוד או בעלי פריון נמוך, מוגבלת, ובעלי התפקידים בשירות המדינה, מסווגים בסולמות שכר ותקנים אחידים אשר אינם מאפשרים תגמול על מצוינות של עובד או הטלת סנקציה כלכלית על תפקוד לקוי.

מודלים אלו נוקשים, איטיים ומקשים על היכולת לגייס, באופן מהיר ויעיל, הון אנושי איכותי, וביתר שאת, בסביבת קבלת ההחלטות של מטה ראש ממשלה. יש בכך כדי לתמרץ ניסיון לעבור למודלים גמישים יותר דוגמת משרות האמון. אנו מוצאים לנכון להעיר לעניין זה, כי גם משהורחבה מצבת משרות האמון בלשכת ראש הממשלה, באופן זה או אחר, ונעשה שימוש במודל העסקה גמיש מיסודו, לא עמדה במבחן הטענה כי נבחרו הציבור גייסו לצדם את מיטב האנשים. ניכר כי בעלי תפקידים בכירים במטותיהם של ראשי ממשלה, המכהנים במשרות אמון, הם לא פעם, עובדים עם יכולות ונתונים שאינם בהתאמה למעמדם ולמחויבותם הציבורית.

בסווגה את משרות האמון, העמידה הוועדה לנגד עיניה את מכלול השיקולים אשר הוצגו לעיל בהרחבה. מצד אחד, שקלה הוועדה את העובדה שהסגל הקבוע הוא לבו הפועם של שירות המדינה המבטיח את אמון הציבור וכן גם את המומחיות, את המקצועיות ואת הרצף המקצועי והזיכרון הארגוני בעת חילופי שלטון. מן העבר האחר, שקלה הוועדה את המחויבות של ראש ממשלה לקדם את מדיניותו, ולשנות את כיוון "הספינה" בהתאם לתפיסות המדיניות שלו, וזאת באמצעות אנשים עמם הוא מקיים יחסי אמון ואשר הם שותפים למשנתו האידיאולוגית. לעניין זה רלוונטי גם סגנון הניהול שלו, והנושאים הייחודיים שעל סדר יומו אשר אותם הוא מבקש לקדם. סביבת העבודה של ראש הממשלה, מעצם טבעה, מצריכה מידה סבירה של גמישות ניהולית. עוד הבאנו בחשבון את עירוב התשומות המקצועיות והפוליטיות בסביבת ראש הממשלה בה מתוכללת עבודת הממשלה על רכיביה השונים.





הוועדה בחנה לגבי כלל המשרות במטה ראש הממשלה את תחומי העיסוק שלהם, את מידת מעורבותם בהיבטים של גיבוש מדיניות ושל היבטי ביצוע, וגם בדקה באילו מהם מתקיימת חפיפה בין שני האחרונים. עוד נבדקה מידת הבכירות והקרבה המקצועית של נושא המשרה לראש הממשלה, ועד כמה חשוף נושא המשרה להיבטים פוליטיים, לצד המקצועיים. בהתאם לכל אלו, קבעה הוועדה את משקלו של רכיב האמון של המשרה.

במובן זה, נדרשת לראש ממשלה מידת הגמישות הניהולית וההתאמה לצרכים עם כניסתו לתפקיד. המודל המשולב, בו מכהנות משרות אמון בתפקידים בכירים במטה לצד הסגל המקצועי הקבוע, מייצר, במציאות הנורמטיבית הקיימת, קושי תפקודי נוסף הנובע מן האיסור על עובדים במשרות אמון לתת הנחיות לעובדי הסגל המקצועי הקבוע. תכליתו של האיסור מחד, להבטיח את אי תלותו ואת עצמאותו המקצועית של הסגל הקבוע; מאידך, מדובר בהנחיה המייצרת קושי תפקודי מובהק, וקשה ליישום. לסוגיית משרות האמון, על האתגרים והיתרונות הכרוכים במודל זה, נידרש בהרחבה כעת.

נציבות שירות המדינה כמו גם דו"ח מבקר המדינה, העלו את **שאלת סמכויות העובדים במשרות אמון** וציינו כי על אף הוראות התקשי"ר, חלק מנושאי משרות האמון, עומדים בראש יחידות מקצועיות במשרד, משתלבים בהיררכיה המקצועית, מעבירים הוראות והנחיות לעובדי המשרד הכפופים להם ולעובדי משרד אחרים, אחראים לייצוג ולהתקשרויות של המדינה עם גורמים חיצוניים, והלכה למעשה - מבצעים תפקיד מקצועי ביצועי.

הוראות התקשי"ר נועדו לייצר חיץ בין הדרג המנהלי לדרג הנבחר, אשר יבטיח את הניטרליות ואת אי התלות של הדרג המנהלי. תכלית נוספת של הוראה זו היא להבטיח מנהל תקין, שכן, העובדים במשרות אמון, במקרים רבים, באים מחוץ לשירות המדינה, והנורמות הנהוגות בשירות אינן מוכרות להם. בנוסף, מדובר בקבוצה חלשה ונתונה להשפעה, שכן, בהינף יד, הם עלולים לאבד את משרתם.

מכיוון שאין אפשרות לתחום באופן אמתי בין תחומי עיצוב המדיניות לבין תחומי הביצוע, ומכיוון שמשרד ראש הממשלה נושא ביותר ויותר משימות ביצוע, ההוראות בעניין זה, בתצורתן הנוכחית, פוגעות באופן ממשי ביכולת התפקוד של מטה ראש הממשלה.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) הביע בפנינו עמדה לפיה אין לשלול מעורבות של עובדי משרד ראש הממשלה במשרות אמון בתפקידי ביצוע של המשרד, בכפוף לבדיקה ולאישור פרטני של הנציבות, אשר תוודא: קיום דרישות השכלה, ניסיון מקצועי, קיום חלופה מקרב עובדי המשרד, וכן גם את מידת התאמת ממלא התפקיד המקצועי למשרת אמון.

עם זאת, אנו סבורים כי אין מקום שמשרות אמון תכהנה בוועדות מכרזים, בייעוץ המשפטי, בחשבות ובמחלקת כוח האדם. יחד עם זאת, בוועדות ציבוריות המגבשות מדיניות אשר ממילא תעבור אחר כך הליכי חקיקה או תובא להחלטת ממשלה, יש מקום לשמוע ולשתף את העובדים במשרות האמון, שכן, הם בבחינת זרועם הארוכה של בעלי התפקידים הבכירים בלשכת ראש הממשלה.

# פרק ו' - סיכום מסקנות והמלצות מפורטות

## 1. ייחודו של מטה ראש הממשלה

מטה ראש הממשלה הוא מטה ייחודי ומובחן ממטות שרי הממשלה האחרים באופיו, בהיקף משימותיו ובצורכי כוח האדם שלו.

### המלצה:

לתקן את כללי התקשי"ר באופן המייחד פרק למטה ראש הממשלה, ומגדיר מחדש את צורכי כוח האדם, כפי שיפורטו על ידי הוועדה בהמשך הדברים.

הוועדה סבורה כי קיים חוסר הלימה מובהק בין צורכי ראש הממשלה ומטהו לבין המציאות הנורמטיבית, כפי שבאה לידי ביטוי בתקנון שירות המדינה, העושה דין אחד למטה ראש הממשלה ולמטות יתר השרים.

במציאות הקיימת, ולנוכח השינוי אשר חל במהלך השנים בתפקידו ובנפח פעילותו של ראש הממשלה בישראל, קשה להלום מציאות נורמטיבית בה המטה הארגוני והמנהלי התומך את פעולתו בדמוקרטיה פרלמנטרית מפלגתית רב מפלגתית, כמו זו הנהוגה בישראל, יהיה לזה של שר המופקד על אחד משרדי הממשלה האחרים. המדינה מחויבת לספק לראש ממשלה מכהן, את מעטפת התמיכה הארגונית מנהלית אשר מסוגלת לתמוך במנגנון קבלת ההחלטות ובאחריות הכוללת המוטלת על כתפיו.

דומה שהגידול במשרות האמון נועד, בחלק מן המקרים, לענות על הצרכים בהיעדר היכולת לפעול באורח גמיש ואפקטיבי, כמתחייב מקשת התפקידים של ראש הממשלה, מריבוי המשימות המוטלות עליו וממורכבותן. מצב זה אינו רצוי ואינו תקין. לא ייתכן שראש הממשלה ייאלץ לנקוט בכלים מנהליים בלתי רלוונטיים אשר מחירים בצדם, כדי להשיג יעילות ואפקטיביות לשם ביצוע שוטף של מטלותיו. ההיגיון והתקינות המנהלית מחייבים כי תיעשה הסדרה הולמת וייחודית, אשר תענה על צורכי מטהו של ראש הממשלה.

## 2. הקמת מטה כלכלי חברתי במטה ראש הממשלה

היקף הנושאים הכלכליים חברתיים הטעונים טיפול במשרד ראש הממשלה, הולך וגדל. במקביל, תשומות הזמן של ראש הממשלה לנושאים אלו מוגבל, בין היתר, בעטיים של האתגרים המדיניים ביטחוניים. יחידת המטה המקצועית המרכזית של ראש הממשלה, המספקת מענה בתחום הכלכלי אזרחי, היא לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על אגפיה, וכן המועצה הלאומית לכלכלה. המבנה הארגוני הקיים אינו מספק דיו את הצרכים הגדלים בתחום הכלכלי חברתי.

### המלצה:

להבנות מטה כלכלי חברתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תוך חיזוק התשתית המקצועית והניהולית העומדת לרשותו, והגברת התיאום בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה למועצה הלאומית לכלכלה:



## א. ימונה משנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה:

כפי שעולה מן התיאורים עד כה, העומס המוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוא עצום. אנו ממליצים למנות משנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה. המשנה למנכ"ל המשרד יהיה אחראי על תחומי המנהל במשרד ראש הממשלה, על פרויקטים לאומיים ועל נושאים אחרים כפי שייקבעו על ידי המנכ"ל, על פי שיקוליו. המשנה ימונה בהליך מכרזי.

## ב. הבניה מחדש של האגפים המקצועיים:

מטרתם של האגפים המקצועיים הכפופים למנכ"ל היא לספק לראש הממשלה את הרקע ואת החלופות השונות לפתרון בסוגיות המובאות לפתחו, ליישב מחלוקות בין משרדים, לגבש, לנהל וללוות ביצוע פרויקטים שעל סדר יומה של הממשלה.

לפיכך, ולאור עומס העבודה המוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, סברה הוועדה כי יש להבנות מחדש את האגפים במטה ראש הממשלה כך שייספקו מענה מקצועי, איכותי וממוקד:

לשכת המנכ"ל תורכב משלושה אגפים מקצועיים שיחולקו לאשכולות מקצועיים, באופן שבו כל אגף אחראי על קבוצה מוגדרת של משרדי ממשלה, ולעובדים בו רקע מקצועי בתחומים עליהם מופקד האגף. המטרה היא לחזק את היכולות המקצועיות של האגפים ולאפשר להם להתמודד עם עומס העבודה המוטל עליהם באמצעות עיבוי הצוותים המקצועיים בעובדים קבועים, ברמה מקצועית גבוהה.

על נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה לגבש מדיניות העסקה ותנאי העסקה אשר יאפשרו קליטת כוחות מקצועיים ברמה גבוהה, ובד בבד יבטיחו מידה ראויה של גמישות ניהולית בהעסקה.

האגפים המקצועיים במטה הכלכלי חברתי **יחליפו את האגפים הקיימים**, ויהיו כדלקמן: אגף כלכלה ותשתיות, אגף פנים והאגף לשירותים חברתיים:

- **אגף כלכלה ותשתיות:** האגף יתבסס על האגף הכלכלי הקיים במשרד ויוסיף לספק יעוץ למנכ"ל וליתר האגפים במטה הכלכלי חברתי בנושאים מאקרו כלכליים, כלכליים ותקציביים שעל הפרק. בנוסף, יכלול האגף רפרנטים למשרדים אשר ליבת עשייתם כלכלית, ויופקד מטעמו של המנכ"ל על ליווי וקידום והובלה של נושאים בהם עוסקים: משרד האוצר על יחידותיו, משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה, משרד הבינוי והשיכון, משרד התמ"ת, משרד הביטחון (בהיבטי תקציב) ונושאים נוספים בתחומים אלו המובלים על ידי משרד ראש הממשלה.

- **אגף פנים:** האגף יהיה מופקד על הנושאים בהם עוסק משרד הפנים ובכלל זאת ענייני השלטון המקומי, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון פנים, המשרד לקליטת עלייה, משרד החקלאות, משרד התיירות, משרד הדתות, המשרד לאזרחים ותיקים ואגף הגיוור במשרד ראש הממשלה, וכן גם נושאי פנים נוספים המובלים על ידי משרד ראש הממשלה, כגון הטיפול באוכלוסיות מיעוטיות (ערבים, דרוזים, בדואים וצ'רקסים) ואוכלוסיות מוגדרות אחרות.

יוער כי הטיפול באוכלוסיית המיעוט בהיבט הכלכלי, הופקד בידי הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, והעומד בראשה, כפוף למנכ"ל משרד ראש הממשלה. הוועדה ממליצה כי

כלל ההיבטים העוסקים בפיתוח כלכלי של מגזרים אלו, ירוכזו בידי הרשות האמורה. הטיפול בהיבטים נוספים הקשורים לאוכלוסיית המיעוטים, ייעשה בידי אגף הפנים, בשיתוף פעולה עם הרשות לפיתוח כלכלי.

• **אגף לשירותים חברתיים:** האגף יעסוק בקידום ובפיתוח נושאי רווחה וחברה המגיעים לשולחנו של ראש הממשלה, ובמסגרת זו יופקד, באמצעות רפרנטים, על נושאים בהם עוסקים: משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט, וכן גם נושאים אחרים המובלים על ידי משרד ראש הממשלה, כגון: הטיפול באוכלוסיות מוחלשות כגון עולי אתיופיה.

**טיפול בנושאי ממשל - נושאים אלו כוללים רפורמות מבניות בממשלה ועיסוק בתהליכי העבודה בממשלה.** עליהם נמנים: ליווי פורום המנכ"לים, הובלת רפורמות מבניות בממשלה כגון הרפורמה בנציבות שירות המדינה, ועדת המשילות וכן גם הרפורמה בהליכי התכנון בממשלה הכוללת את ליווי תכניות העבודה במשרדי הממשלה ומעקב אחר ביצוען. מהלך זה חשוב ויש להמשיך ולפעול בו. על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להטיל את הטיפול בנושאים אלו על ראש האגף שהמנכ"ל ימצא לנכון במסגרת המבנה החדש, או להקים אגף חדש לצורך כך.

#### **ג. הגדרת משרות ראשי האגפים כמשרות אמון מקצועיות למנכ"ל:**

בראש האגפים המקצועיים במשרד ראש הממשלה, יעמדו בכירים בדרגת סמנכ"ל, במשרות שתוגדרנה **משרות אמון מקצועיות** הכפופות למנכ"ל המשרד. להרחבה בעניין זה ראה סעיף 6(ה') להמלצות אלו.

#### **ד. חיזוק האגפים המקצועיים:**

האגף יורכב מסגן ראש אגף ומרכזים אשר יהיו עובדים קבועים שייבחרו בהליך מכרזי. כך תובטחנה מקצועיות, התמחות והמשכיות. הוועדה ממליצה כי כל אגף יורכב משבעה עד שמונה רכזים. ברצוננו להדגיש, כי הגדלת כוח האדם באגפים אלו, מקורה בהמרת משרות אמון קיימות למשרות מקצועיות.

תיאורי התפקיד ותנאי הכשירות ייקבעו בהלימה למשרד המקצועי ולנושאים המקצועיים עליהם מופקד הרכז הרלוונטי. לצורך כך, ממליצה הוועדה לעודד גיוס של אנשי מקצוע קבועים מתוך שירות המדינה (ראה סעיף 6 להמלצות לעניין מנגנון השאלת עובדים). שימוש זה במנגנון השאלה נהוג באנגליה ובצרפת. כך לדוגמה, רכז באגף השירותים החברתיים המופקד על נושאים מתחומו של משרד הבריאות, יכול להיות עובד המושאל ממשרד הבריאות. הדבר מאפשר לנצל את היכרותו המקצועית עם התחום, ואף עם המשרד, לקידום הנושאים השונים. הדבר מבטיח מקצועיות ובקיאיות של האגף בתחומי, לצד קידום המובילות בשירות המדינה.

#### **ה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע נהלים לעבודת המטה הכלכלי חברתי, ובין היתר:**

- (1) נוהל הכנת דיונים, הצגת חלופות והמלצה על חלופה נבחרת.
- (2) נוהל מעקב אחר ביצוע החלטות המתקבלות במטה.
- (3) נוהל עבודה מטה בין משרדית.
- (4) נוהל עבודת מטה לקראת דיוני תקציב.



## הנימוקים להמלצות א'-ה':

נושאי הפנים עליהם נמנים, בין היתר: שאלות עיצוב מדיניות הכלכלית חברתית של ישראל; יציבות פיננסית; פיתוח תשתיות; חינוך; בריאות; רווחה; רשויות מקומיות; הגירה, לרבות זו הבלתי חוקית לישראל; תעסוקת חרדים; טיפול במיעוטים ועוד, הם נושאים מורכבים ובעלי חשיבות אסטרטגית לקיומה של מדינת ישראל ולעתידה. כפי שתואר לעיל, אנו נמצאים בעיצומו של תהליך בו מטה ראש הממשלה מקבל עליו יותר משימות ביצוע, והיקף הנושאים הטעונים הכרעתו, הולך וגדל. הדבר מעלה את הנטל המוטל על לשכת המנכ"ל, המהווה את יחידת המטה המקצועית המרכזית שליד ראש הממשלה, בנושאים אזרחיים. בנוסף, מפגישותיה עם ראשי ממשלה, למדה הוועדה, כי בהתחשב במשאבי הזמן המוגבלים של ראש הממשלה, ומשאבי הזמן שהוא מקדיש לתחומי החוץ והביטחון, ניכר ביותר.

בהתחשב במרכזיותן של סוגיות אלו לחוסנה החברתי כלכלי של ישראל ולעתידה, יש לחזק את הזרוע העוסקת בענייני פנים במטה ראש הממשלה באופן אשר יאפשר לה לספק מענה יעיל ומקצועי יותר למשימות המוטלות עליה.

אנו סבורים שמנכ"ל משרד ראש הממשלה, בדומה לשר המופקד עליו, אינו דומה למנכ"לי המשרדים האחרים. זאת מאחר שעיקר זמנו אינו מופנה לניהול ענייני הפנימיים והשוטפים של משרדו, כי אם לניהול ענייני הפנים של המדינה, בנושאים המרכזיים שעל סדר היום של הממשלה כולה, בהם מחליט ראש הממשלה להיות מעורב, ובהתאם להנחיותיו של ראש הממשלה.

כנזכר לעיל, עיקר משימותיו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה וצוותו, הן כדלקמן:

- ייזום והובלת פרויקטים לאומיים שעל סדר יומו של ראש הממשלה ועל סדר יומה של הממשלה;
- ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים;
- פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה;
- הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי;
- סיוע מקצועי לראש הממשלה, ובפרט בגיבוש עמדתו בנושאים שונים המובאים לפתחו;
- הבטחת התנאים לניהול שוטף של שגרת עבודתו של ראש הממשלה.

מעבר לאמור, מופקד מנכ"ל משרד ראש הממשלה על: פעילותם המקצועית של יועצי ראש הממשלה המופקדים על נושאים מוגדרים (דוגמת היועץ לענייני עולים מאתיופיה או היועץ לענייני התיישבות), הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים והרשות למעמד האישה, אגף הגיור ויחידות וכן גם על אגפים נוספים. כמו כן, מלווה לשכת המנכ"ל את פעילותם של השרים/סגני השרים במשרד ראש הממשלה, ושל המשרדים בהם משמש ראש הממשלה כשר, בנוסף על תפקידו, בתחומי החברה והכלכלה. אחריותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה משתרעת גם על ההיבטים הלוגיסטיים והמנהלתיים הכרוכים בניהול שוטף של המשרד, ובתפקודו השוטף של ראש הממשלה הן במשרדו הן במעונו הרשמי.

היקף פעילותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה אינו מותיר מקום לספק שיכולתו לפעול ביעילות, מותנית בעיבוי התשתית המקצועית העומדת לרשותו וביחזוקה.

## ו. המועצה הלאומית לכלכלה

המועצה הלאומית לכלכלה הוקמה כגוף מטה במשרד ראש הממשלה במטרה ליצור מנגנון חשיבה כלכלי מקצועי ועצמאי אשר יפחית את תלות ראש הממשלה במשרדי הממשלה הכלכליים, ובראשם משרד האוצר. מעבר לכך, נבנתה המועצה הלאומית לכלכלה כך שתוכל למלא את התפקיד של גוף חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. מעצם טיבה, משויכת המועצה הלאומית לכלכלה לנושאי הפעילות של המטה החברתי כלכלי.

בפועל, תחומי העיסוק של המועצה הלאומית לכלכלה שונים ומגוונים, ופעילותה אינה מבוססת על תכנית אסטרטגית סדורה וארוכת טווח. בנוסף, שיתוף הפעולה בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה, אינו מובנה, וכל אחד פועל על פי סדר יומו ועל פי סדר העדיפויות שהוא עצמו קובע. התוצאה היא שהמפגש בין מדיניות הטווח הארוך למדיניות הטווח הקצר הוא רופף ואקראי, ואין הטמעה מספקת של תכניות לטווח ארוך לתוך תכנית העבודה של הממשלה.

יש חשיבות לכך שבראש המועצה הלאומית לכלכלה תעמוד אישיות בעלת שיעור קומה ומוניטין מקצועי בתחום הכלכלה, כפי שהיה עד כה.

### המלצה:

על מנת להבטיח מטה כלכלי חברתי הפועל כמקשה אחת עם ראייה לטווח ארוך ובינוני, ועם יכולות ביצוע בטווח הקצר, ממליצה הוועדה כדלקמן:

- א. המועצה הלאומית לכלכלה תכין תכנית אסטרטגית ארוכת טווח ורב שנתית. התכנית תעודכן מדי שנה.
- ב. התכנית האסטרטגית הרב שנתית תאושר על ידי ראש הממשלה ועל דעת מנכ"ל משרדו.
- ג. באחריות מנכ"ל משרד ראש הממשלה להטמיע את תכני התכנית הרב שנתית של המועצה הלאומית לכלכלה ואת יעדיה בתוך תכניות העבודה של הממשלה באמצעות החלטות ממשלה ותקציב מתאים.
- ד. יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה ימונה גם בעתיד על ידי ראש הממשלה, ויוסיף לשמש כיועצו הכלכלי.

### הנימוקים להמלצה:

המועצה הלאומית לכלכלה הוקמה כגוף מטה במשרד ראש הממשלה. ייעוד המועצה הלאומית לכלכלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 430 הוא: **"לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, במטרה לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח."** המניע להקמת המועצה הלאומית לכלכלה היה, בין היתר, יצירת מנגנון חשיבה כלכלי מקצועי ועצמאי, אשר יפחית את תלות ראש הממשלה במשרדי הממשלה הכלכליים, ובראשם משרד האוצר. מעבר לכך, נבנתה המועצה הלאומית לכלכלה כך שתוכל למלא את התפקיד של גוף חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח.



הדינמיקה המורכבת והאינטנסיבית במטה ראש הממשלה בישראל, מקשה על קיומם של ניתוח עומק ועל בניית אסטרטגיה ארוכת טווח. במובן זה, חסר משרד ראש הממשלה ומטהו את "החדר הקר" - קרי, מרחב בו נעשה ניתוח עומק מקצועי מבוסס נתונים של האתגרים העתידיים העומדים בפני מדינת ישראל ודרך ההתמודדות איתם, מבעוד מועד. המועצה הלאומית לכלכלה אמורה למלא, בהתאם להחלטת הממשלה, בין היתר, את הפונקציה של גוף תכנון אסטרטגי לטווח ארוך, בתחומים בהם היא עוסקת, ועל פניו, היא גם הגוף היחיד במשרד ראש הממשלה המצויד בכוח אדם מקצועי מחקרי המתאים לעסוק בכך. ניכר כי בחלק מן התחומים, ממלאת המועצה הלאומית לכלכלה תפקידה זה דוגמת הקמת היחידה לתחליפי נפט, העיסוק בנושא תעסוקת חרדים וגיוסם לצה"ל או בתכנית האסטרטגית לגיבוש מדיניות הכלכלית חברתית של ישראל לעשרים השנים הקרובות.

עם זאת, התרשמה הוועדה כי תחומי העיסוק של המועצה הלאומית לכלכלה שונים ומגוונים, ופעילותה אינה מבוססת תכנית אסטרטגית סדורה וארוכת טווח.

בנוסף, שיתוף הפעולה בין המנכ"ל לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה אינו מובנה וכל אחד פועל על פי סדר יומו ועל פי סדרי העדיפויות שהוא עצמו קובע. המועצה הלאומית לכלכלה היא גוף הפועל בתחום מדיניות הפנים עליו מופקד המנכ"ל, אך להבדיל מן היחידות המקצועיות האחרות במשרד, ראש המועצה הלאומית לכלכלה כפוף, בהתאם להחלטת הממשלה, ישירות לראש הממשלה, ועובד בתיאום עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

המועצה הלאומית לכלכלה היא גוף תומך החלטות, המשלב יכולות של ייעוץ, תכנון אסטרטגי של מדיניות והתוויית תכניות. עם זאת, הוא אינו עוסק בתהליכי ביצוע. משימות של משרד ראש הממשלה, שהן שלב אופרטיבי של הוצאת מדיניות מן הכוח אל הפועל (לרבות ניהול מו"מ עם שרים, יו"ר ועדות כנסת וח"כים, הכרעה במחלוקת, גיוס תקציב וכיו"ב), הן בסמכותו של מנכ"ל המשרד.

כיום, שיתוף הפעולה בין המנכ"ל לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה הוא וולונטרי, בהתאם לדינמיקה הבין אישית ולסדרי העדיפויות. התוצאה היא שהמפגש בין מדיניות הטווח הארוך לבין מדיניות הטווח הקצר הוא רופף ואקראי, וההשלכות הן שאין קידום מובנה של מדיניות לטווח ארוך, ואין הטמעה מספקת של תכניות לטווח ארוך לתוך תכנית העבודה של הממשלה.

על מנת להבטיח את האפקטיביות של פעילות המועצה הלאומית לכלכלה, ולייצר ממשק קוהרנטי בין הנושאים האסטרטגיים לבין נושאים המעסיקים את הממשלה ביומיום, יש להבטיח כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה מאשר את תכנית העבודה של המועצה הלאומית לכלכלה. הדבר יהדק את הקשר בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה ויבטיח את שיתוף פעולתו כבר משלב התכנון, החשיבה וגיבוש המדיניות המומלצת. הוועדה רואה חשיבות בקיום פגישות עבודה קבועות בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בפגישות העבודה בין ראש הממשלה לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה.

### 3. עיגון מנגנון הכרעה במחלוקות בין משרדיות בראשות מנכ"ל משרד רה"מ

לפתחו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה מונחות מחלוקות בין משרדיות רבות, הדורשות מענה בשמו ומטעמו של ראש הממשלה. כמתואר לעיל, מספרן הולך וגדל, והן עומדות כאבן נגף בדרכה של הממשלה, ופוגעות ביכולתה לתפקד. הוועדה מצאה כי יש צורך במנגנון סדור שיקצר את תהליך פתרון המחלוקות האמורות.

#### המלצה:

יוסף לתקנון הממשלה סעיף הקובע כי החלטתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה במחלוקת, שההכרעה בה הוטלה עליו על ידי הממשלה, תקבל מעמד של החלטת ועדת שרים, עליה אפשר יהיה לערער לראש הממשלה. להלן המנגנון המוצע:

מקום בו ראש הממשלה או הממשלה בישיבתה, הורו למנכ"ל ראש הממשלה לפתור מחלוקת, החלטותיו תהיינה על "על דעת הממשלה". במקרה זה, לחברי הממשלה תתאפשר פנייה לראש הממשלה בבקשת ערר על החלטת המנכ"ל (בדומה למתכונת הקבועה להחלטותיו של הקבינט החברתי כלכלי):

1. במקום בו מטילה הממשלה בהחלטותיה על מנכ"ל ראש הממשלה פתרון מחלוקות לצורך תיאום ביצוען של החלטות ממשלה או ביצוע פעולה במסגרת מדיניות הממשלה, תסמיך הממשלה את המנכ"ל או את הצוות לקבל החלטה על דעת הממשלה.
2. החלטה כאמור, תועבר על ידי מזכירות הממשלה לחברי הממשלה אשר יהיו רשאים לשלוח למזכירות הממשלה את תגובתם להחלטה בתוך פרק זמן מוגדר מיום שהועברה (בדומה למנגנון הקבוע בסעיף 20(ב) לתקנון עבודת הממשלה<sup>65</sup>).
3. ראש הממשלה יהיה רשאי מיוזמתו או על פי פניית שר בממשלה, להורות למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לקיים דיון נוסף בנושא, או להביא את הנושא לדיון בממשלה.
4. לא הוגשה פנייה לראש הממשלה בתוך פרק הזמן שנקבע לכך, או שראש הממשלה לא אישר דיון נוסף בנושא, תקבל ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה ותחייב ביצוע של כל הנוגעים בדבר. ההחלטות התקפות של צוות המנכ"לים תצורפנה כנספח מחייב להחלטת הממשלה הנוגעת בדבר. דוגמה להחלטת ממשלה המסמיכה את הצוות מצורפת כנספח ה' לדו"ח הוועדה.

65 סעיף 20(ב) לתקנון הממשלה: "ראה ראש הממשלה צורך בקבלת החלטה רגילה של הממשלה שלא בישיבתה, רשאי הוא להורות למזכיר הממשלה לפנות בכתב אל השרים ולבקש עמדתם להצעה. לא השיב שר לעניין ההצעה תוך שבוע מיום הפניה אליו, יראו אותו כמי שהסכים להצעה. ביקש אחד השרים כי הנושא יידון בישיבת הממשלה, לא יוכרע בו על-פי התשובות במשאל".





## נימוקי ההמלצה:

בפרק העוסק בתיאור הקשיים והחולשות במבנה הקיים, פירטנו בהרחבה את קשייהם של הממשלה ושל ראש הממשלה, בתחום היכולת למשול. אתגרים אלו מקורם, בין היתר, בריבוי מחלוקות בין משרדיות שאינן באות על פתרון. הדבר נובע, בין היתר, מכך שמשרדים רבים עוסקים בנושאים חופפים ושרבים מן הנושאים בהם עוסקת הממשלה, מרובי היבטים ומשלבים דיסציפלינות המטופלות על ידי מספר משרדי ממשלה. מעבר לכך, מסיבות שונות שפורטו לעיל, מובאות כיום להכרעתו של ראש הממשלה, סוגיות רבות אשר בעבר היו מוכרעות על שולחנו של דרג בכיר פחות.

לפיכך, ובהתחשב במשאבי הזמן המוגבלים של ראש הממשלה ומטהו, ובהיעדר מנגנון סדור לפתרון מחלוקות בין משרדיות, מחלוקות אלו עומדות כאבן נגף בדרכה של הממשלה, בצמתים קריטיים ביותר לתפקוד המדינה<sup>66</sup>.

ראש הממשלה והממשלה מטילים, כעניין שבשגרה, על מנכ"ל משרד ראש הממשלה או צוות בראשותו ("ועדות מנכ"לים") משימות שעניינן תיאום והכרעה במחלוקות בין משרדי ממשלה וגופים קשורים, במטרה לאפשר ביצוע החלטות ממשלה ומימוש מדיניות הממשלה.

במסגרת זו פועל מנכ"ל משרד ראש הממשלה כמכריע או כיו"ר של צוות הכולל את נציגי המשרדים והגופים אשר הנושא האמור הוא בתחום פעולתם. מנכ"ל משרד ראש הממשלה פועל לתיאום ולפתרון מחלוקות בהסכמה, אולם קיימים מקרים בהם אין אפשרות לגבש הסכמות של כל הנוגעים בדבר, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה מכריע, מכוח סמכותו של ראש הממשלה ובהיעדר סמכות פורמלית לכך. הנושא מובא, דרך כלל, להחלטת ממשלה.

המנגנון המוצע מעניק למנכ"ל משרד ראש הממשלה סמכות פורמלית להכריע במחלוקת, ויתרה מכך, מקצר את תהליך ההכרעה במתן תוקף של החלטת ועדת שרים להחלטה. בכך מתייתר הצורך לחזור לממשלה, כל עוד לא הוגש ערעור לראש הממשלה בתוך פרק הזמן הקבוע לכך.

## **4. מודל השירות הציבורי בישראל**

הוועדה מאמצת את מודל השירות הציבורי המשלב משרות אמון במטה ראש הממשלה, בהיקף ובתנאים שיפורטו להלן, לצד עובדי השירות הציבורי הקבוע. הוועדה סבורה כי מבנה זה חיוני לתפקוד יעיל של מטה ראש הממשלה בדמוקרטיה וכי אינו סותר את העיקרון המקובל בישראל של שירות ציבורי בלתי תלוי, ניטרלי וקבוע.

## המלצה:

לקבוע מכסה לעובדים במשרות אמון במטה ראש הממשלה, ולהגדיר את תפקידם ואת תנאי הסף המקצועיים להעסקתם.

66 לעניין זה ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 61 ב' בנושא פתרון מחלוקות בין משרדיות.

## נימוקי ההמלצה:

הוועדה ערה למתח השורר בין הדרישה לניטרליות של השירות הציבורי, לבין הדרישה לרספונסיביות, אמון ותאימות ערכית אידאולוגית לנבחר. מתח זה קיים בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי בכל משרדי הממשלה, אך קיים, ביתר שאת, במשרד ראש הממשלה. הטעם לכך הוא שמשרד ראש הממשלה מופקד על יישום כולל של מדיניות הממשלה וראש הממשלה, בין היתר, באופן שיבטיח את יציבותה ובסיס קיומה של הממשלה על שולחן הממשלה ובכנסת. מטה ראש הממשלה שוקל, לצד השיקולים המקצועיים המובאים בפניו על ידי הדרג המקצועי של משרדו ושל המשרדים השונים, גם את הצורך לאזן בין האינטרסים והצרכים של המפלגות המרכיבות את הקואליציה. במונח זה, הפעילות הפוליטית במשרד ראש הממשלה מוגברת, ובהתאם - חשיבותו של מרכיב האמון.

יוצא אפוא, שבדמוקרטיה פרלמנטרית רב מפלגתית, ובפרט במטה ראש הממשלה, אין אפשרות להפריד הפרדה ברורה ומוחלטת בין תשומות ושיקולים שהם אך ורק מקצועיים לבין תשומות ושיקולים שהם אך ורק פוליטיים, ולפיכך, אין אפשרות לקבוע באופן מובהק כי הסגל המופקד על אספקת ייעוץ פוליטי וביחנה פוליטית של חלופות מדיניות, יהיה סגל זמני של עוזרים ויועצים פוליטיים ("משרות אמון"). בעוד שהסגל המופקד על הפן המקצועי סובסטנטיבי של המדיניות, יהיה סגל קבוע של עובדי מדינה. שיקולים ותשומות משני הסוגים, משמשים בערבוביה. מתפיסה זו של המגרש הפוליטי מקצועי אשר בו מתרחשת מלאכת עיצוב המדיניות, נגזר המודל ההיברידי הקורא לשילוב ולשיתוף של חברי הסגל הקבוע של השירות הממשלתי יחד עם יועצים זמניים המזוהים עם דרכה ועם סדר יומה של הממשלה המכהנת.

הוועדה סבורה שעל מנת להבטיח רספונסיביות פוליטית, אין הכרח להתפשר על כישורים מקצועיים, וכי בסביבה רגישה זו יש חשיבות עליונה לכך שנושאי משרות אמון יעמדו ברף מקצועי בהלימה לתפקידם. על עובדים אלו להצטיין לא רק בנאמנותם לדרך (political merit) אלא גם בכישוריהם המקצועיים (professional merit). הדבר ימנע ניצול לרעה של מודל ההעסקה במשרות אמון, שלא למטרות הלגיטימיות אותן נועד לשרת.

נעיר כי האמור אינו גורע מתמיכתה של הוועדה בכלל הנוהג בישראל, לפיו שירות המדינה הוא א-פוליטי וקבוע. הדבר עומד בבסיס אמון הציבור בשלטון, ובידיעתו של האזרח שיזכה לזכויות המגיעות לו על פי דין, ללא קשר להשתייכותו למפלגה זו או אחרת, בשלטון זה או אחר. זוהי נשמת אפו של אמון הציבור במערכת הדמוקרטית ובתפקוד המדינה.

מעבר לכך, הגבלת מספרן של משרות האמון, מונעת חילופים של עובדים בהיקף ניכר בעת חילופי שלטון. שיקול זה הוא רב חשיבות ונושא בחובו מחירים כבדים, בהתחשב, בין היתר, בקצב חילופי השלטון, ובהיעדר מודל ראוי לחילופי שלטון בישראל. מחירים אלו פוגעים באופן משמעותי הן בזיכרון הארגוני הן ברצף התפקודי של ממשלות בישראל. חלק ניכר מן הנושאים האסטרטגיים בהם עוסקת ממשלה, אינם מתמצים לתקופת כהונתה של ממשלה אחת, והיכולת להוסיף ולפעול בהם, תלויה בקיומו של קנהל מקצועי מיומן ומומחה הבקיא בהם, ועובר משלטון לשלטון.



## 5. משרות אמון במטה ראש הממשלה

מזה שנים ארוכות, וכנוהג שהשתרש בממשלות רבות, מאופיין מטה ראש הממשלה בריבוי של עוזרים ויועצים, שלא לחלוטין ברור למי הם כפופים, במה הם עוסקים בפועל ומה הטעם להעסיקם במשרת אמון. מטה ראש הממשלה בישראל אינו יוצא דופן בגודלו, גם ביחס למדינות אחרות ברות השוואה. עם זאת, כוח האדם אינו מנותב ביעילות, בהלימה לצרכים ובכפוף לבחינת הכישורים המקצועיים לכל תפקיד ולהלן המסקנות:

1. אין הצדקה עניינית לסיווגם של חלק ניכר מתפקידי העוזרים והיועצים במשרד ראש הממשלה כמשרות אמון.
2. הכישורים המקצועיים של חלק מן המועסקים במשרות אמון, אינם בהלימה לדרישות התפקיד ולגודל האחריות המוטלת עליהם.
3. חלק מן העובדים במשרות אמון אינם מועסקים, בפועל, בתפקידים אליהם יועדו.
4. כוח האדם במשרד ראש הממשלה אינו מופרז, אך אינו מוקצה ביעילות.

### המלצה:

לאור כל האמור, בחנה הוועדה את אמות המידה להעסקת עובדים במשרות אמון במטה ראש הממשלה. הוועדה ביצעה בחינה מקיפה של משרות האמון במטה ושל הפונקציות שתכליתן למלא, במטרה לגבש עמדתה לגבי המקרים בהם מתקיים, במשרה מסוימת, מרכיב אמון מוגבר וגם מקרים בהם גובר היתרון של איוש המשרה בנושא משרה קבוע. עוד בחנה הוועדה את הליכי המינוי הראויים למשרות השונות. להלן המלצותיה:

- א. מספר משרות האמון במטה ראש הממשלה יופחת מ-56<sup>67</sup> ל-25, מבלי להפחית את סך התקנים במטה ראש הממשלה. שלושה מן התקנים שהיון משרות אמון לראש הממשלה יהפכו למשרות אמון מקצועיות הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, והתקנים הנותרים יופנו לעיבוי האגפים המקצועיים במטה, בתפקידים קבועים, על מנת להבטיח מקצועיות, מומחיות, והמשכיות. המכהנים במשרות אמון לראש הממשלה או כפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ישמשו במשרות התואמות את תיאור התפקיד שלהם, ובהן בלבד.
- ב. בעלי התפקידים המפורטים בטבלה להלן, המהווים את תשתית מטה ראש הממשלה, ומצויים במעגל העבודה הראשון שלו, ייבחרו על ידי ראש הממשלה, בפטור ממכרז, באישור או בהודעה לממשלה, בהתאם לכללים הנהוגים כיום. מינוי כל בעלי התפקידים האמורים יהיה טעון אישור הוועדה לבדיקת מינויים<sup>68</sup>, וייעשה בהתאם לתיאור תפקיד, ובכפוף לתנאי סף אשר יוגדרו על ידי נציבות שירות המדינה, בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה.

(המלצת הוועדה לעניין תיאור התפקיד ותנאי הסף לחלק מן המשרות מצורפת בנספח ג')

67 שם. ראה הערה 5.  
68 שם. ראה הערה 6.

תואר המשרה	הליך מינוי נוכחי	תיאור תפקיד ותנאי סף
ראש הלשכה	מינוי על ידי ראש הממשלה. <sup>70</sup>	אין.
מזכיר הממשלה	הממשלה ממנה, על פי הצעת ראש הממשלה (סעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2001). פטור ממכרז בהתאם לסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>71</sup>	אין.
מנכ"ל משרד ראש הממשלה	הממשלה ממנה, על פי הצעת ראש הממשלה (סעיף 12 לחוק שירות המדינה) (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>72</sup>	אין תיאור תפקיד. תנאי הסף קבועים בהחלטת ממשלה.
ראש מערך ההסברה והתקשורת	הממשלה ממנה, על פי הצעת ראש הממשלה (החלטת ממשלה מס' 3405 מיום 6.4.08). פטור ממכרז בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>73</sup>	יש תיאור תפקיד ותנאי סף.
ראש המועצה לביטחון לאומי	מינוי של ראש הממשלה, באישור הממשלה (בהתאם לסעיף 3(א) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008) המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>74</sup>	תנאי הכשירות והסמכויות מוגדרים בחוק.
ראש המועצה הלאומית לכלכלה	מינוי של ראש הממשלה בהודעה לממשלה. <sup>75</sup> פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. המינוי טעון חוות דעת הוועדה לבדיקת מינויים. <sup>76</sup>	יש תיאור תפקיד ותנאי סף.
המזכיר הצבאי	מינוי על ידי צה"ל בעצה אחת עם רה"מ ושר הביטחון.	

69 ש.ם. ראה הערה 7

70 מכוח החלטת ממשלה מס' 516 מיום 14.08.1960

71 ש.ם.

72 ש.ם.

73 ש.ם.

74 בהחלטת ממשלה מס' 430 מיום 10.9.06, במסגרתה הוקמה המועצה הלאומית לכלכלה, נקבע שיו"ר המועצה הוא גם היועץ הכלכלי לראש הממשלה. המינוי הנוכחי נעשה בדרך האמורה בטבלה הגם שהליך המינוי לא נקבע מפורשות בהחלטה.

75 ש.ם. ראה הערה 7.



בכירים אלו, שתפקידם מפורט בפרק העוסק במצב הקיים, הם הנבחרת הניהולית באמצעותה מבקש ראש הממשלה לקדם את ענייני המדינה. הם באים עם ראש הממשלה במגע יומיומי, וככלל בלתי אמצעי, בנושאים הרגישים ביותר. דומה כי אין מחלוקת שמרכיב האמון בעניינם הוא יסודי ובסיסי. הוועדה סבורה כי יש להמשיך במצב הנוהג<sup>76</sup>, בו נבחרים בעלי תפקידים אלו על ידי ראש הממשלה, בפטור ממכרז, באישור הממשלה או בהודעה לממשלה, ולקבוע כי כל בעלי התפקידים הללו, יקבלו את חוות דעתה של הוועדה לבדיקת מינויים טרם מינויים.

ג. במעגל השני של ראש הממשלה, קבוצה של עוזרים ויועצים העובדים איתו באופן אישי. לאחר שבחנה את תפקידיהם, סברה הוועדה כי מדובר ביועצים העומדים בקשרי עבודה הדוקים וישירים עם ראש הממשלה והם חשופים למידע ולהחלטות רגישות במיוחד המתקבלות במטה, ולכן מחייבים תפקידים אלו, מעצם טבעם, יחסי אמון, המצדיקים בחירתם על ידי ראש הממשלה בפטור ממכרז.

בנוסף ליועצים האמורים ומתוך כוונה לשמור על הגמישות הניהולית, לאפשר את הדינמיות של סדר היום בעת חילופי ממשלה, וכן, על מנת להבטיח היקף יועצים בהלימה לצרכים של לשכת ראש הממשלה, יתאפשר לראש הממשלה למנות חמישה יועצים נוספים בכפוף לתיאורי תפקיד ותנאי סף שייקבעו על ידי הנציבות, בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה, עם כניסתה של ממשלה חדשה ובטרם יבוצעו המינויים. מדובר ביועצים או בעוזרים כלליים או בכאלו האמונים על נושא ותחום מסוים (יועץ לענייני ערבים, יועץ לענייני ירושלים וכיו"ב). תיאורי התפקיד ותנאי הסף יהיו בהלימה לדרישות התפקיד.

	תואר המשרה
1.	דובר/ת ראש הממשלה <sup>78</sup>
2.	יועצ/ת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת
3.	מנהל/ת לשכת ראש הממשלה
4.	יועצ/ת אירועים וסיוורים
5.	יועצ/ת ראש הממשלה לתכתובת עברית
6.	יועצ/ת ראש הממשלה לנושאים מדיניים
7.	יועצ/ת פוליטי לראש הממשלה (בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה)
8.	יועץ תקשורת
<b>5 משרות אמון עפ"י שיקול דעתו של רה"מ בכפוף לתיאור תפקיד ותנאי סף.</b>	

76 מזכיר הממשלה מתמנה בפטור ממכרז, על ידי הממשלה, בהצעת ראש הממשלה בהתאם לסעיף 8 לחוק הממשלה; ראש המטה לביטחון לאומי מתמנה על ידי ראש הממשלה, באישור הממשלה, בפטור ממכרז בהתאם לסעיף 3 לחוק המטה לביטחון לאומי; המזכיר הצבאי מתמנה על ידי ראש הממשלה בפטור ממכרז; מנכ"ל משרד ראש הממשלה מתמנה על ידי הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה, בהתאם לסעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים); ראש מערך ההסברה והתקשורת מתמנה על ידי ראש הממשלה בפטור ממכרז. כנ"ל לגבי ראש הסגל ומנהל הלשכה.

ד. תוגדרנה משרות אמון הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהתאם לצרכיו הייחודיים, הנבדלים מן הצרכים של מנכ"לים במשרדים אחרים. במשרות אלו תיכללנה משרות אמון של עוזרי המנכ"ל ומשרות אמון מקצועיות לראשי האגפים המקצועיים:

שם המשרה	מס' תפקידים	סיווג המשרה
ראש אגף מקצועי	3	אמון מקצועי
עוזרי מנכ"ל	3	אמון
דובר/ת המטה הכלכלי חברתי	1	אמון

בהמשך להבחנה העקרונית שעשינו בין ראש הממשלה ומטהו לבין השרים האחרים ומטותיהם, הרי שגם מנכ"ל משרד ראש הממשלה אינו משמש כמנהל כללי של משרד ממשלתי במובנו המקובל. עיקר עיסוקו אינו בניהול פנימי של ענייני המשרד, כי אם בניהול ענייני הממשלה כולה, בהתאם לסדר העדיפויות של ראש הממשלה. המנכ"ל פועל מטעמו ובשמו של ראש הממשלה מול השרים והמנכ"לים האחרים במטרה להכריע במחלוקות ולקדם את פעילות הממשלה בנושאים לאומיים בין משרדיים. בהתאם, דרוש לו צוות, בהיקף מתאים, עם כישורים מקצועיים מעולים, והמקיים עימו יחסי אמון.

ה. תופסק העסקתם של ראשי האגפים כמשרות אמון הכפופות לראש הממשלה והן תוגדרנה מחדש כמשרות אמון מקצועיות הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה:

משרותיהם של שלושה ראשי אגפים במטה ראש הממשלה, הכפופים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, תוגדרנה כמשרות אמון מקצועיות, במעמד סמנכ"ל. מדובר בתפקידים המאופיינים בכך שמחד, ליבתם מקצועית, ומאידך הם מחייבים מרכיב אמון מוגבר. משרות האמון המקצועיות תתמנינה שלא על פי מכרז, אך בכפוף לתיאור תפקיד ולתנאי סף מקצועיים, כפי שהמליצה הוועדה בנספח ג' לנספחי הדו"ח. מינויים יחויב בחוות דעת ועדה לבדיקת מינויים, אשר תוקם למטרה זו, בראשות נציב שירות המדינה, ובהשתתפות נציג משרד ראש הממשלה ונציג נוסף מקרב חברי ועדת השירות, כפי שייקבע על ידי הנציב. נושאי משרות האמון המקצועיות יהיו בעלי סמכויות מקצועיות, ביצועיות וניהוליות, ובתנאי שלא ישתתפו בוועדות מכרזים ויחידות מנהליות דוגמת החשבות, מחלקת משאבי אנוש וכיוצא באלו.

חברי הוועדה התחבטו בעניינה של משרת ראש אגף הכפופה למנכ"ל, במטה ראש הממשלה. האגפים המקצועיים במטה ראש הממשלה מהווים את זרועותיו של המנכ"ל, והלכה למעשה, של המטה האזרחי כלכלי במטה ראש הממשלה. במשרה זו מתקיים מחד, מרכיב אמון מובהק, בדומה לזה המתקיים בענייניו של מנכ"ל המשרד. זאת כיוון שבעלי משרה זו מבצעים, בשם המנכ"ל, חלק ניכר מן המשימות מול השרים והמנכ"לים האחרים, ופועלים בצמתים בהם עירוב התחומים בין עיצוב מדיניות לביצועה ובין תשומות מקצועיות ופוליטיות, מוגבר. מאידך, ליבתו של התפקיד, מקצועית.



ראשי האגפים וצוותיהם עושים את עבודת המטה לאיתור פתרונות ולהערכת חלופות בנושאים השונים, וכן, ליישוב מחלוקות בין משרדיות והנעת תהליכים שיקדמו נושאים שראש הממשלה מבקש לקדם.

קושי נוסף המתעורר באופן בולט בעניינם של ראשי האגפים במטה ראש הממשלה, הוא היעדר הסמכות למתן הנחיות לעובדים. כפי שנזכר בדו"ח מבקר המדינה בעניין זה, פרק 02.5 לתקשי"ר קובע את המגבלות החלות על עובדים במשרות אמן ובהן: אי מעורבות בפעולות ביצוע של המשרד, איסור על השתלבות בהיררכיית המשרד, איסור על הנחייה ישירה של עובדים וכן איסור להטיל על העובד במשרת אמן, תפקיד המתייחד לסגל המקצועי הקבוע של המשרד<sup>78</sup>.

הלכה למעשה, במשך למעלה מעשרים שנה, ראשי האגפים במטה ראש הממשלה מנחים עובדים קבועים, וזאת בניגוד לכללי התקשי"ר. הוועדה סבורה כי אין בידי ראשי האגפים לעמוד במשימות המוטלות לפתחם והיקפן הולך וגדל, מבלי להנחות עובדים.

לאור כל האמור, סברנו (ועמדה ברוח זו אף הוצגה לנו על ידי גורמים מקצועיים שונים שהופיעו בפנינו) כי הדרך המתאימה להביא לידי ביטוי את מורכבות התפקיד ולפתור את הקשיים הנזכרים, היא באמצעות המודל של "משרת אמן מקצועית".

לפי מודל זה, לראשי האגפים יהא תיאור תפקיד מוגדר, תנאי סף ודרישות תפקיד, שבכפוף להתקיימותן, יוכל המנכ"ל להפעיל את שיקול דעתו ולמנות מועמד בפטור ממכרז. הוועדה המליצה על תיאורי התפקיד ודרישות תנאי סף מקצועיות גבוהות המתאימות למשרות אלו. (ראה נספח ג' לדו"ח הוועדה). המועמדים יאושרו על ידי ועדה לבדיקת מינויים בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות נציג משרד ראש הממשלה ונציג נוסף מקרב חברי ועדת השירות, כפי שייקבע על ידי הנציב. באופן זה, תובטח רמתו המקצועית של נושא המשרה, וכשירותו המקצועית לתפקיד לצד מרכיב האמן המתקיים בו. ראש האגף יסיים, ככלל, את תפקידו עם סיום כהונתו של המנכ"ל.

בנוסף, הוועדה ממליצה כי תיקבענה הוראות מפורשות המקנות לראשי האגפים סמכויות מקצועיות, ביצועיות וניהוליות, בסייגים שייקבעו על ידי הנציבות, ככל שיראה נציב שירות המדינה, צורך בכך.

מודל דומה הופעל בבריטניה, בצרפת ובמדינות נוספות, בהן המרכיב המשמעותי של השירות הציבורי הוא קבוע. כל אלטרנטיבה אחרת אינה מאפשרת למערכת לפעול ומהווה גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה.

1. **עוזרי המנכ"ל** - בלשכת המנכ"ל יכהנו שלושה עוזרים מנוסים ומקצועיים, העומדים בתנאי סף מקצועיים ההולמים את דרישות התפקיד, את האחריות ואת היקף המחויבות של עוזרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. יש להבטיח תנאי שירות ושכר הולמים אשר יבטיחו את הפרופיל המקצועי הגבוה של המכהנים במשרה, באמצעות הגדלת סל השכר העומד לרשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

78 ועדת בן דרור המליצה במסקנותיה למנות "משרת אמן מקצועית" בלשכת שר, כ"יועץ מקצועי" לשר, אשר יהיה בעל מומחיות מיוחדת ויסייע לשר בהתוויות מדיניות ובהערכות מקצועיות אך לא יעביר הוראות לעובדים ולא יפעיל באופן ישיר יחידות במשרד, אלא באמצעות הנהלת המשרד (ראה ועדת בן דרור, עמ' 13).

היקפן ומורכבותן של המשימות המוטלות על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, משפיע במישרין על הפרופיל של עוזריו, ומוביל לצורך בגיוס עובדים מנוסים. בלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה משמשים בתפקיד עובדים בוגרים, בעלי ניסיון מקצועי קודם משמעותי יותר.

עוזרי המנכ"ל נדרשים: לעמוד בקשרי עבודה רציפים עם מנכ"לי משרדי הממשלה ולשכות השרים; ללוות את ישיבות הממשלה ואת הכנת החלטות הממשלה, הטענות איגום תקציבי ויישוב מחלוקות בין משרדיות; להכין חומרי רקע וכן גם להשתתף בדיונים בראשות ראש הממשלה. עוזרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה מרכזים את הוועדות בראשן עומד המנכ"ל ומהווים את זרועו הארוכה לניהול ענייני הפנים של המשרד, לנוכח מגבלות הזמן.

על מנת לגייס למשרה זו כוחות איכותיים, מנוסים ומקצועיים, נדרשים תנאי שכר הולמים, אשר יבטאו את יכולותיהם ואת כישוריהם של העוזרים, ויהיו בהלימה לדרישות התובעניות של המשרה. רצוי שלמשרות אלו ימונו עובדים בעלי הכשרה, בין היתר של כלכלה, משפטים, חשבונאות, מנהל עסקים.

יש להפסיק את הנהוג בו מוצבים עוזרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בתקנים של משרות אמון של ראש הממשלה, על מנת לפתור בעיות שכר. בהתאם, על נציבות שירות המדינה להבטיח, בדרך המלך, כי ייקבעו תנאי שירות ושכר הולמים לעוזרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

ז. **דוברות המטה הכלכלי חברתי תהיה משרת אמון למנכ"ל** - בשנים האחרונות הוקצתה למנכ"ל משרד ראש הממשלה משרת דוברות המסווגת כמשרת אמון, לצורך דברור הנושאים הכלכליים חברתיים. משרה זו נדרשת לנוכח היקף העיסוק של ראש הממשלה ומנכ"לו בתחומים אלו. אנו ממליצים על מינוי דובר/ת למטה החברתי כלכלי במשרת אמון הכפופה למנכ"ל. נושא משרה זו יהיה כפוף באופן מקצועי לראש מערך התקשורת וההסברה.

ח. **בלשכת ראש הממשלה ייקבע תקן למנהל/ת לשכה ושש משרות מזכירות**. שתיים מתוכן תכהנה במשרות קבועות, והשאר במשרת אמון. משרות אמון אשר נועדו לעובדי מזכירות בלשכת ראש הממשלה, תשמשנה לתכלית זו בלבד<sup>79</sup>.

כאמור, בהתאם להוראת התקשי"ר, רשאי שר, ובכלל זאת, ראש הממשלה, להעסיק מנהלת לשכה, נהג וחמש מזכירות במשרות אמון.

הוועדה סבורה שבקביעת צרכיה המיוחדים של לשכת ראש הממשלה, היקפה ושעות עבודתה, יש לקבוע הוראות ייחודיות ללשכת ראש הממשלה, ולהגדיל את היקף המזכירות במשרות אמון. עם זאת, סבורה הוועדה כי מפאת רגישותה של לשכת ראש הממשלה, יש חשיבות עליונה לזיכרון הארגוני, לרצף התפקודי ולמומחיות, בעת חילופי שלטון, ובהתאם, יש לקבוע שתי מזכירות קבועות בלשכת ראש הממשלה. די אם נסתפק בדוגמה קלה שבקלות בה ראש ממשלה שזה עתה נכנס לתפקידו, מבקש לקשר אותו עם מנהיג מדינה אחרת בדחיפות נמרצת, וצוות חדש שזה עתה נכנס ללשכה, אינו מכיר את המיומנויות הבסיסיות הכרוכות בדבר. מובן שפוטנציאל הנזק בחילופים מלאים של צוות המזכירות בלשכת ראש הממשלה, גבוה במיוחד בסביבה רגישה זו.

<sup>79</sup> בדו"ח מבקר המדינה בנושא משרות אמון, התייחס מבקר המדינה ל-56 משרות אמון. במספר זה לא נכללו המזכירות במשרד רה"מ. בהתאם לתקנה 16/1, תקשי"ר, כל שר זכאי לשש מזכירות במשרות אמון בלשכתו.





## ט. תוגדר משרת אמון אחת הכפופה למזכיר הממשלה.

מזכיר הממשלה הוא מוקבל מנכ"ל במשרד ראש הממשלה שאינו ראש יחידת סמך. בהתאם להחלטת הממשלה<sup>80</sup> ולחוזר נציבות שירות המדינה<sup>81</sup> בעניין זה, מזכיר הממשלה שהוא מוקבל מנכ"ל שאינו ראש יחידת סמך, אינו זכאי למשרות אמון. הוועדה סבורה שחלק ניכר מעיסוקיו של מזכיר הממשלה, המשמש הן כדובר הממשלה הן כמקשר בין הממשלה לכנסת הן כיועץ בכיר לראש הממשלה, מצריכים משרת אמון לצדו. מזכיר הממשלה מסייע לראש הממשלה לגייס רוב להחלטותיו בממשלה, ובממשלה הנוכחית הוא עוסק בנושאים מדיניים ביטחוניים רגישים.

## י. הוועדה ממליצה להותיר על כן שתי משרות אמון במעון ראש הממשלה.

מעון ראש הממשלה הוא ביתו האישי של ראש הממשלה, ומרחב המערב בין חייו הפרטיים ביותר לחייו המקצועיים. בנסיבות אלו, אין ספק כי יש להשאיר בידי ראש הממשלה את שיקול הדעת לגבי שני עובדים שיכהנו במשרות אלו.

יא. הוועדה ממליצה לבטל את הלשכות המחוזיות של משרד ראש הממשלה, להעביר את התקנים למשרות קבועות ולייעד אותם לעיבוי האגפים המקצועיים במשרד ראש הממשלה. משרד ראש הממשלה הוא משרד מטה. בניגוד למשרדי ביצוע, המספקים שירות לציבור הרחב, הלשכות האזוריות אינן מקבלות קהל, ולא ניכר כי יש טעם ענייני לפריסה מסוג זה של מטה משרד ראש הממשלה.

בהתאם, אנו ממליצים להשתמש בתקנים אלו לעיבוי המטות המקצועיים של ראש הממשלה.

## יב. סיווג משרות במועצה הלאומית לכלכלה:

עובדי המועצה הלאומית לכלכלה, למעט העומד בראשה, סווגו בעבר כבעלי משרות אמון, וזאת כאמצעי מהיר לקליטתם, אך בינתיים הוסבו כולם למשרות קבועות, כפי שנותנת הדעת, שהרי, הגרעין המקצועי הקבוע של המועצה הלאומית לכלכלה, אינו צריך להיות בעל אופי של משרות אמון. זאת, להבדיל מראש המועצה הלאומית לכלכלה, החייב להיות בעל שני כובעים: מחד - איש מקצוע מובהק, בעל מעמד של מומחה כלכלי ללא עוררין, ומאידך - אדם אשר האסכולה הכלכלית בה הוא דוגל, עולה בקנה אחד עם המדיניות הכלכלית של הממשלה. מינוי של מומחה כאמור, כמשרת אמון, הוא לגיטימי.

80 החלטת ממשלה מס' 2432 מיום 10.08.97.

81 חוזר נציבות שירות המדינה בנושא "מבנה ארגוני של לשכות מנכ"לים במשרדי הממשלה ולשכות מנהלי יחידות סמך מוקבלי מנכ"ל ואופן העסקת העובדים" מיום 15.02.2009.

## 6. מודל השאלת עובדים

מודל השאלת עובדים משירות המדינה למילוי תפקיד אמון, נהוג בדמוקרטיה מערביות. בהתאם למודל זה ממנה הנבחר, בהתאם לשיקול דעתו, עובד מדינה אשר מושאל לכהן בלשכתו באופן זמני, ועד תום כהונתו. המודל מבטיח שבמשרות אמון יכהנו עובדים עם אתוס של משרת ציבור, היכרות וניסיון בעבודת השירות הציבורי וזאת לצד תאימות ערכית אידאולוגית ויחסי אמון עם הנבחר. המודל משרת גם את הצורך החיוני בניוד של עובדים קבועים בשירות הציבורי. התשתית לשימוש במודל קיימת בתקשי"ר אלא שנעשה בו שימוש מועט ביותר בישראל.

### המלצה:

הוועדה סבורה שיש לבנות מנגנון המתמרץ את המערכת לעשות שימוש במודל זה. הוועדה ממליצה כי נציבות שירות המדינה תקבע בתקשי"ר מנגנון וכללים המעודדים את השימוש במנגנון ההשאלה המאפשר גיוס של אנשי מקצוע קבועים מתוך שירות המדינה וכוחות הביטחון, למילוי משרות אמון במטה ראש הממשלה. בין היתר, ממליצה הוועדה כי כללים אלו יבטיחו כי: מקומו של העובד המושאל במשרד המשאיל, יובטח; המשרד המשאיל לא יאבד את התקן וכן גם שהליך ההעסקה במודל זה יהיה קצר ויעיל. הוועדה ממליצה אף לשיקול תמריץ כלכלי לעידוד עובדים לכהן במשרות אמון בהשאלה. בנוסף, ממליצה הוועדה כי הנציבות תפעל לגיבוש מאגר עובדי מדינה פוטנציאליים להשאלה באמצעות פרסום משרות האמון הנפתחות בקרב עובדי שירות המדינה, ותציג את מאגר המועמדים בפני שרים ומנכ"לים עם כניסתם לתפקיד.

### נימוקים להמלצה:

כפי שתואר לעיל, במדינות רבות רווחת התופעה של גיוס עובדי מדינה מנוסים לכהונה במשרת אמון בלשכת ראש הממשלה או ביחידות המטה שלו. בהתאם למודל זה, ובהתאם לשיקול דעתו, ממנה הנבחר עובד מדינה אשר מושאל לכהן בלשכתו באופן זמני, ועד תום כהונתו. בהולנד, כמעט כל עובדי המטה של ראש הממשלה המכהן, נבחרו על ידו באופן אישי, אך גויסו מתוך שירות המדינה. בבריטניה, נוהגים ראשי ממשלה לראיין באופן אישי עובדי מדינה, על מנת לאייש משרות מפתח בלשכותיהם ובמטותיהם בעובדים מקצועיים ומנוסים. בצרפת, הלשכה המורחבת של ראש הממשלה, בדומה ללשכות השרים, מאוישת ברובה הגדול על ידי עובדי מדינה. בכל המדינות, הסדר ההשאלה מבטיח כי עם תום כהונתם בלשכות, העובדים שהושאלו, יוכלו לחזור לתפקידיהם הקודמים, או למשרות מקבילות במשרדים מהם באו.

הסדר ההשאלה מאפשר להביא למשרת אמון, אדם עם אתוס של משרת ציבור, המבין את המערכת הציבורית ואת ערכי השירות הציבורי, רמתו המקצועית גבוהה ולצד כל אלו, יש לו תאימות אידאולוגית ערכית למדיניותו של הנבחר, ויחסי אמון איתו.

איוש משרות אמון בעובדי מדינה קבועים, מבטיח ניסיון ומומחיות בעבודת השירות הציבורי ובכלל זה, היכרות קרובה עם המשרדים ויחידות המטה ועם אישי הציבור הרלוונטיים, ואף בתחומים ספציפיים. בנוסף, מכיוון שמדובר בעובד קבוע של שירות המדינה, יש לו הסמכות לפעול כמו כל עובד מדינה, לרבות



מתן הנחיות והוראות לעובדים הכפופים לו, הגם שהוא מכהן במשרת אמון. המודל מבטיח נIOD ורענון בקרב עובדי הסגל הקבוע.

בתקשי"ר קיים מודל של השאלת עובדים, אולם השימוש במודל זה מצומצם ואין נטייה לראות בו מענה אפשרי גם לסוגיית משרות האמון בלשכות שרים<sup>82</sup>, ובהתאם, סבורה הוועדה כי יש לפעול להבניה מחודשת של המודל באופן המתמרץ את השימוש בו.

## 7. תנאי סף מקצועיים למשרות אמון במטה ראש הממשלה

חלק ניכר מן העובדים המכהנים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה, אינם עומדים בתנאי סף מקצועיים התואמים את המחויבות המקצועית הנדרשת מתפקידם. יש להבטיח את האינטרס הציבורי שבסביבתו הקרובה של ראש הממשלה יכהנו אנשים העומדים בתנאי סף מתאימים, גם אם נבחרו על בסיס אמון. הוועדה סבורה שאין סתירה מובנית בין אמון ותאימות אידאולוגית לבין יכולות מקצועיות גבוהות בתחום התפקיד.

### המלצה:

**נציבות שירות המדינה בהתייעצות עם משרד ראש הממשלה, תקבע תיאור תפקיד ותנאי סף לכל המכהנים במשרות אמון, טרם כניסתם לתפקיד. הוועדה המליצה על תנאי סף למשרות הבכירות ולראשי האגפים המכהנים במשרות אמון מקצועיות. (מצורף נספח ג'). נציבות שירות המדינה תקפיד כי המועמדים למשרות אמון, הנבחרים על פי שיקול דעתו של ראש הממשלה או המנכ"ל, יעמדו בתנאי הסף הקבועים למשרה בעת המינוי. ראוי כי השכלה אקדמאית, ידיעת השפה האנגלית וניסיון בתפקידים מסוימים, יימנו על דרישות תנאי הסף.**

התואר "משרות אמון" מתייחס לשני סוגי משרות השונות במהותן: האחת, עניינה לאפשר לראש הממשלה להיעזר במעטפת מנהלתית מובהקת בה הוא מורגל, המסייעת לו בצרכיו המנהלתיים הבסיסיים ביותר (מזכיר/ה, נהג, עוזר אישי, דובר וכיוצא באלה). ברם, קיים רובד אחר, המשתרע על "משרות אמון" בעלות אופי של ביצוע סמכות שלטונית, המהווים, לדעת ראש הממשלה, נבחרת מנהלים המתאימה ביותר לסייע בעדו לבטא את חזונו ולהגשים את מדיניותו. רובד זה מונה כיום את מנכ"ל המשרד, ראש הלשכה (או ראש הסגל), ראש המל"ל, מזכיר הממשלה ויועצים נוספים.

הוועדה ערה לכך שבצומת רגישה כמו מטה ראש הממשלה, מרכיב אמון הוא תנאי הכרחי, ועומד בליבת היכולת של המנגנון לפעול. עם זאת, יש אינטרס ציבורי מובהק שהמשרתים במטה ראש הממשלה, יהיו מן המצוינים שבאנשים והראויים שבהם. אף שלעתים, נעשה שימוש בלתי ראוי באפשרות שבידי הדרג הפוליטי למנות עובדים לפי שיקול דעתם, סביר להניח שככלל, יש לממלאי תפקידים פוליטיים, ובפרט לראש הממשלה, עניין מכריע בבחירת עובדים המצטיינים לא רק בנאמנותם לדרך (political merit) אלא גם בכישוריהם המקצועיים (professional merit). יתר על כן, על מנת להבטיח רספונסיביות פוליטית, אין הכרח להתפשר בדרישות המקצועיות.

82 פרק 18.2 שעניינו מינוי בפועל: "עובד לשכת נבחר או עובד לשכת מנכ"ל הבא מתוך השירות, ימונה אך ורק בדרך של מינוי בפועל"; ופרק 82.82 שעניינו הבטחת מקומו של עובד לשכת נבחר הבא מתוך השירות.

במתח שבין חופש הפעולה שהוועדה מבקשת להותיר לראש הממשלה לבין האינטרס הציבורי להבטיח את איכות השחקנים במרחב הרגיש הזה, יש לקבוע מתחם סבירות לפיו, משרות האמון תיבחרנה בהתאם לשיקול דעתו של ראש הממשלה או המנכ"ל, בפטור ממכרז, אך בכפוף לתיאורי תפקיד ולתנאי סף מקצועיים המתאימים לתפקידם.

## 8. חיזוק המטה לביטחון לאומי

חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן: חוק המל"ל) הביא לחיזוק משמעותי של המטה לביטחון לאומי בלשכת ראש הממשלה, ובהתאם גם לשיפור ניכר בכושר הביצוע שלו וביכולתו למלא את ייעודו ככלי מקצועי עצמאי תומך החלטה לראש הממשלה בנושאים מדיניים ביטחוניים. עם זאת, מפגישותיה של הוועדה עם גורמים בכירים שעוסקים ושעסקו בנושא, מזוויות שונות, עלה כי לעת הזאת, המטה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל) אינו ממלא את מלוא תפקידיו בהתאם לחוק המל"ל. חוק זה התבסס על המלצות דו"ח ליפקין-שחק<sup>83</sup> שבמרכזן החשיבות המכרעת בקיומו של גוף מקצועי ועצמאי, ליד ראש הממשלה, המתכלל את הנושאים המדיניים ביטחוניים.

הוועדה ערה לעובדה שהמל"ל טרם ביסס את מעמדו המקצועי ומהווה גוף חדש במתכונתו הנוכחית, המצוי עדיין בשלבי התהוות ובנייה, בין היתר, מכך שמפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה צפופה, והגופים השונים נאבקים על מידת השפעתם בזירה הביטחונית.

### המלצה:

הוועדה מפנה את כלל הגורמים הנוגעים לעניין לחוק המל"ל ולמסקנות דו"ח ליפקין-שחק שביסודו. על המל"ל לפעול למימוש מלוא תפקידיו על פי חוק, ועל הגופים הביטחוניים השונים, להסתגל למציאות החדשה המעוגנת במישור הפורמלי משפטי, לשתף פעולה עם המל"ל ולסייע לו למלא את תפקידו. בפרט נכון הדבר להוראות בנושא חשיבות שיתוף המל"ל באינפורמציה על ידי כלל הגופים הביטחוניים, באופן שיאפשר לו לבצע את עבודת המטה ואת הניתוחים שהוא אמור לבצע.

עוד מפנה הוועדה את ראש המל"ל לתפקידים ולסמכויות שהוקנו לו בחוק, ובכלל זה לסמכותו לדרוש את המידע הדרוש לו לביצוע תפקידיו וכן, לזמן לדיונים את כל הגורמים שהוא מעוניין בנוכחותם, ולחובתם של כלל הגורמים לשתף פעולה עם סמכויות אלו.

### נימוקים להמלצה:

המל"ל הוקם, כאמור, בשנת 1999, כגוף תומך החלטה המסייע לראש הממשלה ולממשלה בריכוז עבודת מטה בתחומי החוץ והביטחון ובתכלולה. הוא עוגן בחוק המטה לביטחון לאומי התשס"ח-2008 בעקבות המלצות הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, להפקת לקחים ממלחמת לבנון השנייה (ועדת יונגרד). דו"ח יונגרד קבע כי הכרחי, באופן דחוף, לחזק עבודת מטה מקצועית עצמאית בנושאים ביטחוניים מדיניים ליד ראש הממשלה, שתאפשר לו לקבל החלטות מושכלות בנושאים מדיניים ביטחוניים,

83 ראה הערה 16.



המבוססות על עבודת מטה מקצועית איכותית ואשר אינן תלויות באופן בלעדי בהיערכות מערכת הביטחון ובהמלצותיה. כן, המליצה הוועדה כי יוגדר במפורש כי המל"ל יביע דעה בכל נושא מדיני ביטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה וועדות הממשלה. עוד ביקש הדו"ח: "לחזק רדיקלית את צוות המל"ל איכותית וכמותית" ולעגן את המל"ל, משימותיו וסמכויותיו בחוק<sup>84</sup>.

חוק המל"ל אכן הביא לחיזוק משמעותי של המטה לביטחון לאומי בלשכת ראש הממשלה, ובהתאם, גם לשיפור ניכר בכושר הביצוע שלו וביכולתו למלא את ייעודו ככלי מקצועי עצמאי תומך החלטה לראש הממשלה בנושאים מדיניים ביטחוניים. עם זאת, עלה מפגישותיה של הוועדה עם הגורמים הרלוונטיים לעניין, כי המל"ל מצוי עדיין בהליכי בנייה של מעמדו המתחייב מן החוק, וכי בשלב זה, הוא אינו ממלא את כל תפקידיו על פי חוק, וכי טרם ביסס את ההכרה בחשיבות תפקידו ובמלוא סמכויותיו בקרב הגופים הביטחוניים. ראש הממשלה חתם על נוהל ליישום חוק המל"ל, שמטרתו לנסות ולהסדיר את ממשקי העבודה של המל"ל עם הגורמים השונים במשרד ראש הממשלה.

המל"ל הוא כאמור גוף המטה המקצועי ותפקידו הוא לתמוך בהחלטותיו של ראש הממשלה, ולהציג לו חלופות לעמדות המשרדים וראייה מתכללת של האינטרסים.

הרלוונטיות של גורם מקצועי בלשכת ראש הממשלה נקבעת, דרך הטבע, גם באמצעות הקשר האישי ומידת האמון האישי בין ראש הממשלה לבין ראש המל"ל. על מנת להבטיח זאת, קובע חוק המל"ל שראש המל"ל הוא גם יועצו האישי לביטחון לאומי של ראש הממשלה. לפיכך ובהתאם לזאת, קובע חוק המל"ל כי ראש המל"ל נבחר על ידי ראש הממשלה בפתור ממכרז כדי להבטיח את קיום מרכיב האמון המלא ברמה האישית והמקצועית.

למרות הבנתם של חברי הוועדה כי הדינמיקה של יחסי עבודה וכימיה בין אישית נוטות להיות חזקות מכללים מהוראות חוק, הרי שבמרחב הרגיש ביותר של מדיניות החוץ והביטחון הלאומית של ישראל, ולנוכח לקחי העבר, קיימת לצד הפררוגטיבה של ראש הממשלה לבחור באילו גורמים להיעזר. פררוגטיבה ציבורית, שראש הממשלה **ושרי הממשלה** יקבלו אינפורמציה מלאה ממספר מקורות שיש בידם כלים לייצר חלופות וניתוח אלטרנטיבי למציאות שמציגים ראשי מערכת הביטחון, בטרם תתקבלנה החלטות גורליות. **לעניין זה, ראוי לציין, כי המל"ל הוא המטה לביטחון לאומי של הממשלה כולה, שלשריה יש ככלל, גישה פחותה לראשי מערכת הביטחון, והבנה פחותה בנושאים הללו, ולא פעם, נדרשת הממשלה במליאתה לקבל החלטות כבדות.**

הוועדה ממליצה לראש המל"ל להפעיל באופן מושכל את הסמכויות המוקנות לו על פי החוק הן לעניין דרישת המידע הן לעניין זימון גורמים שונים מכלל המערכת הביטחונית לדיונים בראשותו.

## 9. חילופי גברי

בשיטות קמסל שונות נהוג כי מעת היבחר ממשלה חדשה (או נשיא חדש), קיימת "תקופת התארגנות" בה מוסיף לכהן הקמסל הקודם, ואילו הקמסל החדש משלים את הליכי המינוי של בעלי התפקידים הרלוונטיים ואת תהליך הלימוד החיוני לשם כניסה חלקה לתפקידו.

מן העדויות ששמעה הוועדה עלה באופן ברור כי היעדר תקופה כזו, באופן מובנה, משפיע לרעה על התארגנותה של הממשלה החדשה ועל כניסתה לתפקיד. הליך הכניסה לתפקיד הוא חפוז ובמקרים רבים כמעט ואין "חפיפה" מסודרת בין בעלי תפקידים בכירים.

עובדה זו בולטת במיוחד במשרד ראש הממשלה, בו הצוות הבכיר מורכב ממשרות אמון. כך יוצא, שמיד עם כניסת הממשלה לתפקידה (ימים מעטים לאחר הרכבתה והצבעת האמון בכנסת), עוזבים באחת את המשרד החלק הארי של נושאי המשרה הבכירים, ולמן אותו רגע, נחשבת עזרתם בבחינת "טובה" ולא כחלק משורת הדין והנהלה התקין.

### המלצה:

מצב זה מביא, לא אחת, לכך שנושאים רבי חשיבות "נופלים בין הכיסאות", ומידע רגיש ורב ערך אינו מגיע לידי מטה ראש הממשלה הנכנס. הדבר מחייב, לדעתנו, תיקון בחקיקה המתאימה שמטרתה להסדיר את סוגיית חילופי הגברי באמצעות קביעת חובה שבדין לפיה על ממלאי משרה להישאר בתפקידם לתקופת מעבר שלא תפחת מ-45 ימים מיום כניסת הממשלה החדשה לתפקידה או עד שראש הממשלה ישחררם מן התפקיד, לפי המוקדם. קיים אינטרס ציבורי משמעותי בכניסתה של כל ממשלה לתפקידה באופן המיטבי והיעיל ביותר.

בהחלטת ממשלה מס' 4432 מיום 25.01.2009, אושר נוהל העברת תפקיד בעת חילופי שר, בעת כיוון ממשלה חדשה ובעת חילופי מנכ"ל. נוהל זה מתייחס באופן מפורט לתהליך החפיפה הרצוי בין ממשלות ובין בעלי תפקידים בכירים בעת חילופי הגברי.

יש לעגן את קיומו של פרק הזמן הדרוש לעניין ואת המחויבות של בעלי התפקידים המסיימים כהונתם, לממש את אחריותם להעברת התפקיד, בין היתר, בהתאם לנוהל הנזכר.

## 10. תחולה

א. המלצות הוועדה לעניין מבנה מטה משרד ראש הממשלה יחולו, ככלל, באופן מידי, בכפוף לפרק הזמן הדרוש להטמעתן.

ב. כל פעולה הכרוכה בשינוי תנאים ובשכר של עובדים, תבוצע בהדרגה, באופן הבא:

(1) משרת אמון, שהומלץ להפכה למשרה מקצועית, תהפוך לכזו עם התפנות המשרה או עם סיום העסקתו של העובד, ולכל המאוחר, עם סיום כהונת הממשלה הנוכחית, לאחר השלמת העבודה הדרושה לעניין בנציבות שירות המדינה.



- (2) לא ייפגע עובד המועסק במשרת אמון בשכרו ובתנאי השירות שלו עד למועד סיום העסקתו.
- (3) הנציבות תקבע מסלול המאפשר לעובדים המועסקים במשרות אמון, המיועדות להפוך למשרות מקצועיות, לגשת למכרז לתפקידים שכיהנו בהם במשרות אמון, בדרך ובתנאים שתקבע.
- ג. הוועדה ממליצה על הקמת צוות יישום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציבות שירות המדינה שיפעל ליישום הדו"ח ובכלל זאת לתיקון כללי התקשי"ר ואף לתיקוני חקיקה ככל שיידרשו. הוועדה תלווה על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.



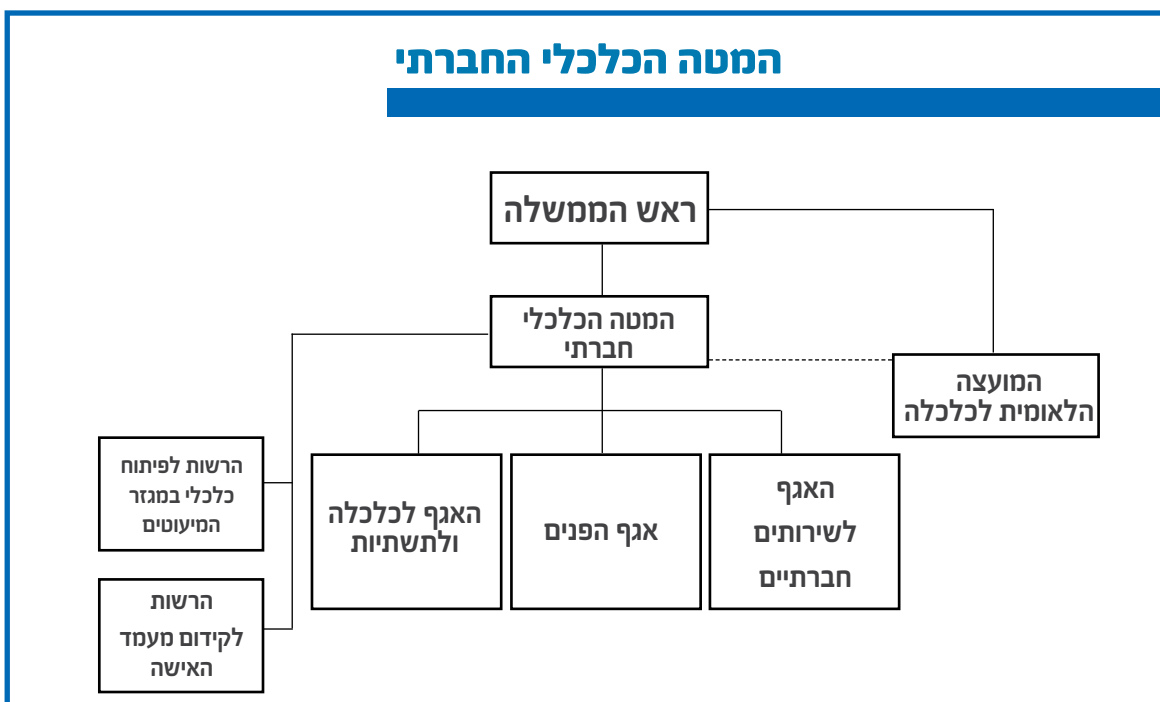
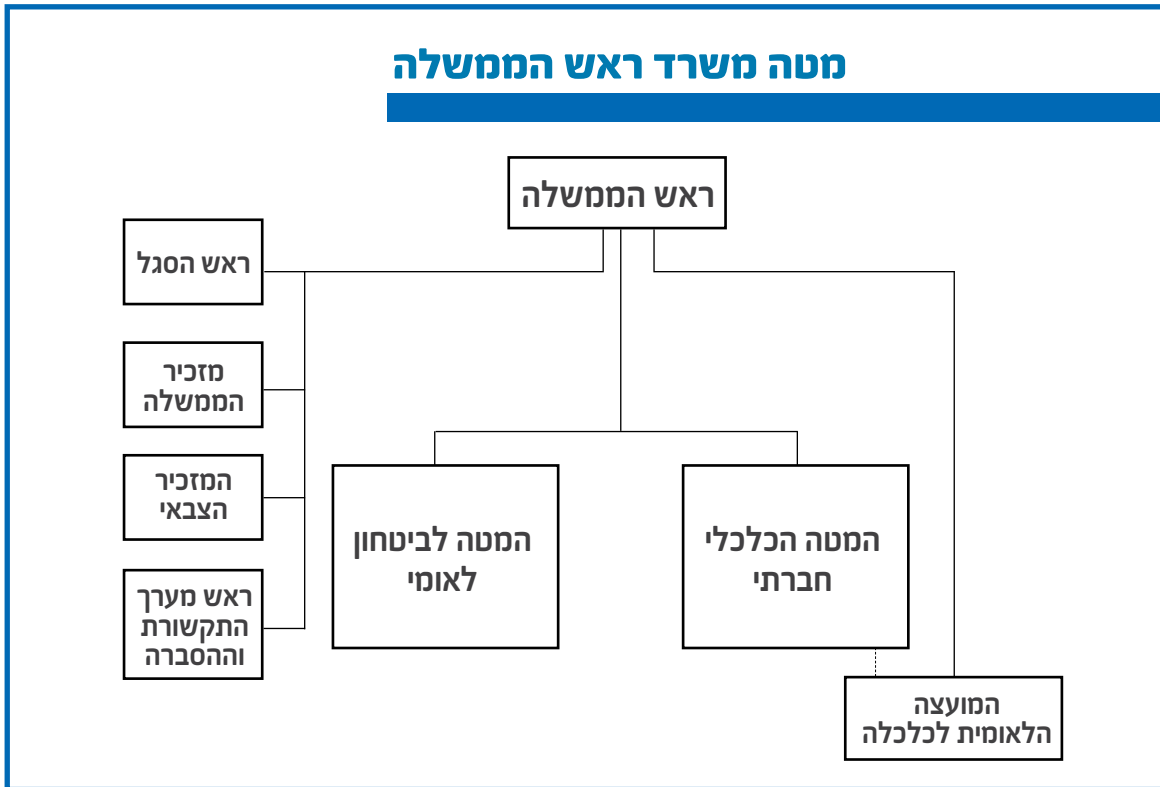




## רשימת נספחים

- נספח א' - תרשים מטה ראש הממשלה והמטה הכלכלי חברתי.
- נספח ב' - רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה.
- נספח ג' - תיאורי תפקיד ותנאי סף למשרות במטה.
- נספח ד' - קוד היועצים הפוליטיים של בריטניה.
- נספח ה' - דוגמה להחלטת ממשלה בנושא עיגון מעמד המנכ"ל כמכריע במחלוקות בין משרדיות.

# נספח א' - תרשים מטה ראש הממשלה והמטה הכלכלי חברתי





## נספח ב' - אישים עמם נפגשה נציגות הוועדה

מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה  
מר אהוד אולמרט ראש הממשלה לשעבר  
מר אהוד ברק, ראש הממשלה לשעבר  
מר אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה  
מר אורי שני, לשעבר ראש לשכת ראש הממשלה  
מר אייל אפשטיין, סגן הממונה על אגף התקציבים, משרד האוצר  
מר אייל גבאי, לשעבר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
ד"ר אילן כהן, לשעבר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
מר אמיר ברקן, ראש האגף הכלכלי, משרד ראש הממשלה  
מר אמנון בן עמי, ראש רשות ההגירה במשרד הפנים  
מר אמנון ליפקין שחק, רב-אלוף (במיל')  
מר גידי שמרלינג, לשעבר, דובר ראש הממשלה  
גיורא איילנד, לשעבר, ראש המועצה לביטחון לאומי, אלוף (במיל')  
עו"ד גלעד שר, לשעבר, ראש לשכת ראש הממשלה  
עו"ד דב ויסגלס, לשעבר, ראש לשכת ראש הממשלה  
מר יובל רכלבסקי, לשעבר, הממונה על השכר  
פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה  
אלוף יוחנן לוקר, המזכיר הצבאי לראש הממשלה  
ד"ר יועז הנדל, לשעבר, ראש מערך התקשורת וההסברה במשרד ראש הממשלה  
פרופ' יחזקאל דרור  
מר יעקב עמידרור, ראש המועצה לביטחון לאומי, אלוף (במיל')  
פרופ' יצחק גל נור, לשעבר, נציב שירות המדינה  
מר ירדן ותיקאי, ראש מערך ההסברה, משרד ראש הממשלה  
מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה  
עו"ד מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)  
גב' מיכל פרנק, ראש אגף תיאום ובקרה, משרד ראש הממשלה  
גב' מרית דנון, לשעבר, מנהלת לשכת ראש הממשלה  
גב' נעמי מן, מנהלת כוח אדם, משרד ראש הממשלה  
מר נתן אשל, לשעבר, ראש לשכת ראש הממשלה  
גב' עדנה אלפסי, נציבות שירות המדינה  
מר עובד יחזקאל, לשעבר, מזכיר הממשלה  
פרופ' עוזי ארד, לשעבר, ראש המועצה לביטחון לאומי  
עו"ד צבי האוזר, מזכיר הממשלה  
מר רן ישי, סמנכ"ל משרד ראש הממשלה  
מר רענן דינור, לשעבר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
עו"ד שלומית פריגו ברנע, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה  
עו"ד שמואל הולנדר, לשעבר, נציב שירות המדינה  
ד"ר שמשון שושני, לשעבר, מנכ"ל משרד החינוך

# נספח ג' - דרישות תפקיד (תנאי סף)

## א. תנאי הסף למשרת מנכ"ל משרד ראש הממשלה:

1. ניסיון ניהולי משמעותי (לפחות שבע שנים).
  2. בעל תואר אקדמי.
  3. שליטה בשפה האנגלית ברמה טובה מאוד.
  4. היכרות מוקדמת עם המשק הישראלי ברמה טובה.
  5. ייצוגיות וממלכתיות, לרבות יכולת הופעה ברבים.
  6. יכולת בין אישית והנעה מוכחות.
- היכרות טובה עם המערכת הציבורית תקנה עדיפות למועמד.
- ניסיון ניהולי משמעותי בארגונים גדולים במגזר הפרטי, במגזר הציבורי או במגזר השלישי, יקנה עדיפות למועמד.

## ב. תנאי הסף למשרת מזכיר הממשלה:

1. בעל תואר אקדמי, רצוי משפטן.
2. בעל שליטה בשפה האנגלית.
3. ניסיון מקצועי בעבודה עם המערכת הציבורית לרבות הכנסת ומשרדי הממשלה.
4. ייצוגיות, ממלכתיות ויכולת הופעה ברבים.

## ג. תנאי הסף למשרת מנהל לשכת ראש הממשלה:

1. בעל תואר אקדמי.
2. ניסיון ניהולי קודם בדגש על הפעלת צוות מטה בכיר, ריכוז ותכלול של נושאים מורכבים.
3. בעל ניסיון והיכרות טובה עם המערכת הציבורית ובכלל זה, עבודת הממשלה והכנסת.
4. ייצוגיות וממלכתיות לרבות יכולת הופעה ברבים.
5. שליטה באנגלית ברמה טובה.

## ד. ראש אגף מקצועי - תיאור תפקיד:

- מנהל האגף ירכז את פעילות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושאים אשר בתחום אחריות האגף הרלוונטי:
1. הובלה, מעקב ותיאום בין משרדי בסוגיות אשר בטיפולן של מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
  2. סיוע בגיבוש מדיניות בנושאים אשר בטיפולו.
  3. פתיחת חסמים המעכבים ביצוע מדיניות הממשלה והחלטותיה.
  4. ביצוע עבודת המטה הדרושה לסיוע לראש הממשלה בגיבוש עמדתו בנושאים אשר עליהם הוא מופקד.
  5. ייצוג המשרד בפורומים שונים לרבות בממשלה, בוועדות שרים ובוועדות הכנסת.



### ד(1). תנאי הסף למשרת ראש אגף כלכלה ותשתיות<sup>85</sup> במטה הכלכלי-חברתי:

1. תואר אקדמי בכלכלה או מנהל עסקים.
2. ניסיון ניהולי של 5 שנים לפחות.
3. היכרות עם המערכת הציבורית בהיבט הכלכלי.
4. עדיפות לבעלי רקע בנושאי תקציב ועדיפות להיכרות טובה של תקציב המדינה.
5. היכרות טובה ביותר של כלכלת ישראל ותשתיותיה.
6. יכולת ניתוח והצגה טובה של מידע ונתונים כלכליים.
7. יכולת בין אישית והנעה מוכחת.

### ד(2). תנאי הסף למשרת ראש אגף פנים<sup>86</sup> במטה הכלכלי-חברתי:

1. תואר אקדמי באחד מאלה: כלכלה, מנהל עסקים, משפטים, מדיניות ציבורית.
2. ניסיון ניהולי מוכח של 5 שנים לפחות.
3. רקע מקצועי באחד התחומים המרכזיים עליהם מופקד האגף, ובכלל זאת שלטון מקומי, תכנון ובנייה.
4. היכרות טובה עם המערכת הציבורית ממשלתית או שלטון מקומי, לרבות בהיבטי תקציב.
5. יכולת ניתוח והצגה טובה של מידע ונתונים כלכליים.
6. יכולת בין אישית והנעה מוכחת.

### ד(3). תנאי הסף למשרת ראש אגף שירותים חברתיים<sup>87</sup> במטה הכלכלי-חברתי:

1. תואר אקדמי באחד מאלה: כלכלה, חינוך, עבודה סוציאלית או רפואה.
2. ניסיון ניהולי מוכח של 5 שנים לפחות.
3. היכרות טובה עם המערכת הציבורית בישראל בפרט בתחומים עליהם מופקד האגף.
4. יכולת ניתוח והצגה טובה של מידע ונתונים כלכליים.
5. יכולת בין אישית והנעה מוכחת.

85 האגף יתבסס על האגף הכלכלי הקיים במשרד ויוסיף לספק ייעוץ למנכ"ל וליתר האגפים במטה הכלכלי חברתי בנושאים מאקרו כלכליים, כלכליים ותקציביים שעל הפרק. בנוסף, יכלול האגף רפרנטים למשרדים אשר ליבת עשייתם כלכלית, ויופקד מטעמו של המנכ"ל על ליווי וקידום והובלה של נושאים בהם עוסקים: משרד האוצר על יחידותיו, משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה, משרד הבינוי והשיכון, משרד התמיכה, משרד הביטחון (בהיבטי תקציב) ונושאים נוספים בתחומים אלו המובלים על ידי משרד ראש הממשלה.

86 האגף יהיה מופקד על הנושאים בהם עוסק משרד הפנים ובכלל זאת ענייני השלטון המקומי, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון פנים, המשרד לקליטת עלייה, משרד החקלאות, משרד התיירות, משרד הדתות, המשרד לאזרחים ותיקים ואגף הגיוור במשרד ראש הממשלה, וכן גם נושאי פנים נוספים המובלים על ידי משרד ראש הממשלה, כגון הטיפול באוכלוסיות מיעוטיות (ערבים, דרוזים, בדואים וצ'רקסים) ואוכלוסיות מוגדרות אחרות.

87 האגף יעסוק בקידום ובפיתוח נושאי רווחה וחברה המגיעים לשולחנו של ראש הממשלה, ובמסגרת זו יופקד, באמצעות רפרנטים, על נושאים בהם עוסקים: משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט, וכן גם נושאים אחרים המובלים על ידי משרד ראש הממשלה, דוגמת הטיפול באוכלוסיות מוחלשות כגון עולי אתיופיה.

# נספח ד'-קוד פעילותם של יועצים מיוחדים

## CODE OF CONDUCT FOR SPECIAL ADVISERS

**Cabinet Office, June 2010**

### CODE OF CONDUCT FOR SPECIAL ADVISERS

1. The employment of special advisers adds a political dimension to the advice and assistance available to Ministers while reinforcing the political impartiality of the permanent Civil Service by distinguishing the source of political advice and support.
2. Special advisers are employed to help Ministers on matters where the work of Government and the work of the Government Party overlap and where it would be inappropriate for permanent civil servants to become involved. They are appointed to serve the Government as a whole and not just their appointing Minister. They are an additional resource for the Minister providing assistance from a standpoint that is more politically committed and politically aware than would be available to a Minister from the permanent Civil Service.
3. The sorts of work a special adviser may do if their Minister wants it are:
  - i. reviewing papers going to the Minister, drawing attention to any aspect which they think has party political implications, and ensuring that sensitive political points are handled properly. They may give assistance on any aspect of departmental business, and give advice to their Minister when the latter is taking part in party political activities;
  - ii. "devilling" for the Minister, and checking facts and research findings from a party political viewpoint;
  - iii. preparing speculative policy papers which can generate long-term policy thinking within the Department, including policies which reflect the political viewpoint of the Minister's Party;
  - iv. contributing to policy planning within the Department, including ideas which extend the existing range of options available to the Minister with a political viewpoint in mind;
  - v. liaising with the Party, to ensure that the Department's own policy reviews and analysis take full advantage of ideas from the Party, and encouraging




presentational activities by the Party which contribute to the Government's and Department's objectives;

- vi. helping to brief Party MPs and officials on issues of Government policy;
- vii. liaising with outside interest groups including groups with a political allegiance to assist the Minister's access to their contribution;
- viii. speechwriting and related research, including adding party political content to material prepared by permanent civil servants;
- ix. representing the views of their Minister to the media including a Party viewpoint, where they have been authorized by the Minister to do so;
- x. providing expert advice as a specialist in a particular field;
- xi. attending Party functions (although they may not speak publicly at the Party Conference) and maintaining contact with Party members;
- xii. taking part in policy reviews organised by the Party, or officially in conjunction with it, for the purpose of ensuring that those undertaking the review are fully aware of the Government's views and their Minister's thinking and policy.

#### **Status and conduct as temporary civil servants**

4. Special advisers are temporary civil servants appointed under Article 3 of the Civil Service Order in Council 1995. They are exempt from the general requirement that civil servants should be appointed on merit and behave with impartiality and objectivity so that they may retain the confidence of future governments of a different political complexion. They are otherwise required to conduct themselves in accordance with the Civil Service Code, attached at Annex A. As set out in the Ministerial Code, all appointments of special advisers require the prior written approval of the Prime Minister, and no commitments to make such appointments should be entered into in the absence of such approval. Their appointment ends at the end of the Administration which appointed them or when the appointing Minister leaves the Government or moves to another appointment. The responsibility for the management and conduct of special advisers, including discipline, rests with the Minister who made the appointment. It is, of course, also open to the Prime Minister to terminate employment by withdrawing his consent to an individual appointment.

- 
5. Special advisers should conduct themselves with integrity and honesty. They should not deceive or knowingly mislead Parliament or the public. They should not misuse their official position or information acquired in the course of their official duties to further their private interests or the private interests of others. They should not receive benefits of any kind which others might reasonably see as compromising their personal judgment or integrity. They are required to declare details of gifts and hospitality received in accordance with the rules set out in their departmental staff handbooks. Departments will publish on a quarterly basis, information about gifts and hospitality received by their departmental special advisers. Special advisers should not, without authority, disclose official information which has been communicated in confidence in Government or received in confidence from others. The principles of public life set down by the Committee on Standards in Public Life, at Annex B, provide a framework for all public servants.
  6. Special advisers should not use official resources for party political activity. They are employed to serve the objectives of the Government and the Department in which they work. It is this which justifies their being paid from public funds and being able to use public resources, and explains why their participation in party politics is carefully limited. They should act in a way which upholds the political impartiality of civil servants and does not conflict with the Civil Service Code. They should avoid anything which might reasonably lead to the criticism that people paid from public funds are being used for party political purposes. The highest standards of conduct are expected of special advisers and, specifically, the preparation or dissemination of inappropriate material or personal attacks has no part to play in the job of being a special adviser as it has no part to play in the conduct of public life. Any special adviser ever found to be disseminating inappropriate material will automatically be dismissed by their appointing Minister.

**Relations with the Permanent Civil Service**      7 .In order to provide effective assistance to Ministers, special advisers should work closely with the ministerial team and with permanent civil servants, and establish relationships of confidence and trust. Special advisers may, on behalf of their Ministers:

- i. convey to officials Ministers views and work priorities, including on issues of presentation. In doing so, they must take account of civil servants workloads and any priorities Ministers have set;





- ii request officials to prepare and provide information and data, including internal analyses and papers;
- iii. hold meetings with officials to discuss the advice being put to Ministers.

But special advisers must not:

- iv. ask civil servants to do anything which is inconsistent with their obligations under the Civil Service Code; v. behave towards permanent civil servants in a way which would be inconsistent with the standards set by the employing department for conduct generally;
  - vi. authorize the expenditure of public funds, have responsibility for budgets, or any involvement in the award of external contracts;
  - vii. exercise any power in relation to the management of any part of the Civil Service (except in relation to another special adviser);
  - viii. otherwise exercise any statutory or prerogative power;
  - ix. suppress or supplant the advice being prepared for Ministers by permanent civil servants although they may comment on such advice.
8. Where any permanent civil servant has concerns about any request coming from a special adviser, they should discuss that concern with their line manager, the special adviser concerned, the Minister's Principal Private Secretary or their Permanent Secretary. If a civil servant feels for whatever reason that he or she is unable to do this then they may wish to raise the concern with departmental nominated officer(s) within the department or direct with the Cabinet Secretary or the Civil Service Commissioners. 9 .In order to enable special advisers to work effectively, departments may allocate permanent civil servants to provide support of a non-political nature. Special advisers should not be involved in issues affecting a permanent civil servant's career such as recruitment, promotion, reward and discipline, though their views may be sought as an input to performance appraisals provided these are written by permanent civil servants.

### **Contacts with the media**

- 10 .Special advisers are able to represent Ministers' views on Government policy to the media with a degree of political commitment that would not be possible for the permanent Civil Service. Briefing on purely party political matters must be



handled by the Party machine.

11. All contacts with the news media should be authorized by the appointing Minister and be conducted in accordance with the Government Communication Network's Propriety Guidance - Guidance on Government Communications.
12. Special advisers must not take public part in political controversy whether in speeches or letters to the Press, or in books, articles or leaflets; must observe discretion and express comment with moderation, avoiding personal attacks; and would not normally speak in public for their Minister or the Department.

### **Relations with the Government Party**

13. Special advisers provide assistance to Ministers on the development of Government policy and its presentation. It is in these two areas of activity that Government and Party may overlap.
14. The Civil Service has no monopoly of policy analysis and advice. The Government takes account of views from many sources of which the Government Party is legitimately one. Although public funds and resources must not be used to support the contribution of such views, the Government may need to liaise with the Party, as it does with others, to obtain a full and accurate understanding of the Party's policy analysis and advice.
15. The Government needs to present its policies and achievements to the public in order to aid understanding and so maximize the effectiveness of its policies, and this is a legitimate use of public funds and resources. It would be damaging to the Government's objectives if the Party took a different approach to that of the Government, and the Government therefore needs to liaise with the Party to make sure that Party publicity is factually accurate and consistent with Government policy. To secure this consistency, the Government will also want to make sure that Party MPs and officials are briefed on issues of Government policy.
16. In providing a channel of communication in these areas of overlap, special advisers paid from public funds have a legitimate role in support of the Government's interest, which they can discharge with a degree of party political commitment and association which would not be permissible for a permanent civil servant. In all contacts with the Party, special advisers must observe normal Civil Service rules on confidentiality unless specifically authorised, in a



particular instance, by their appointing Minister.

17. Special advisers must not take part in the work of the Party's national organization. Most special advisers will resign on the announcement of a General Election. Those who remain in office to work on Government business must take special care to ensure that they do not use official resources for Party political purposes or take any active part in the Election campaign.
18. Subject to the rules on involvement in political activities (paragraphs 19 to 23), where a special adviser wishes to undertake work for a political party which does not arise out of Government business they may do this either in their own time, outside office hours, or under a separate contract with the Party, working part-time for the Government (subject to paragraph 17 above). Detailed rules on their involvement in political activities are set out below.

#### **Involvement in politics in a private capacity: national political activities**

19. Special advisers must not take part in national political activities, which are: holding, in a party political organisation, office which impinges wholly or mainly on party politics in the field of Parliament, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Northern Ireland Assembly or the European Parliament; speaking in public on matters of national political controversy; expressing views on such matters in letters to the Press, or in books, articles or leaflets; being announced publicly as a candidate or prospective candidate for Parliament, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Northern Ireland Assembly or the European Parliament; and canvassing on behalf of a candidate for the institutions or on behalf of a political party.
20. In particular:
  - i. before a special adviser is publicly identified as a candidate or prospective candidate for Parliament, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Northern Ireland Assembly or the European Parliament, either by adoption by a political party or in any other way, he/she must first resign their appointment;
  1. The Servants of the Crown (Parliamentary, European Assembly and Northern Ireland Assembly Candidature) Order 1987, as amended, states that civil servants (apart from those in the "politically free" group) must not issue an address to electors or in any other manner publicly announce themselves or allow



themselves to be publicly announced as candidates or prospective candidates for election to Parliament or the European Parliament. Therefore, civil servants must resign from the Civil Service on their formal adoption as a Parliamentary candidate or prospective candidate by a political party.

- ii. if they wish to take part in a General, European or by-election campaign, or to help in a party headquarters or research unit during such a campaign, they must first resign their appointment. If they wish their appointment to carry on during a campaign, they may continue to give assistance to their Minister as before, but they must be careful not to take any active part in the campaign. They should not, for example, take part in public meetings or accompany their Minister to party political engagements which are related to the Election campaign;
- iii if, with the approval of their Minister, they wish to assist with other party political matters such as a leadership campaign, they may do so while on paid or unpaid leave or at times which do not interfere with their normal duties, for example, out of office hours.

### **Involvement in politics in a private capacity: local political activities**

- 21. With the approval of their Minister, special advisers may undertake, or continue to undertake, all forms of local political activity, but not local activities in support of national politics. They must comply with any conditions laid down by their Department.
- 22. Local political activities are: candidature for, or co-option to, local authorities; holding, in a party political organization, office impinging wholly or mainly on party politics in the local field; speaking in public on matters of local political controversy; expressing views on such matters in letters to the Press, or in books, articles or leaflets; and canvassing on behalf of candidates for election to local authorities or a political organization.
- 23. If special advisers take part in local political activities, they must at all times observe discretion, take care to express comment with moderation and avoid personal attacks. In particular, if they serve on a local authority they must adhere to the following points:
  - i. they should not speak publicly or in the Council, or vote, on matters for which their Minister has responsibility;



- ii. they should not serve on any committee considering such matters;
- iii. they should not take part in deputations or other representations to Ministers;
- iv. they should declare an interest in relation to any case or application which comes before the Council in which their Department is involved;
- v. they should observe discretion in relation to policies for which other Ministers are responsible, in order to avoid causing them embarrassment;
- vi. they should not disclose to the Council privileged information obtained in the course of their duties.

### **Leaving the Civil Service**

24. Special advisers are subject to the Business Appointment Rules. Under the Rules, they are required to submit an application to the Head of their former Department for any appointments or employment they wish to take up within two years of leaving the Civil Service. Applications submitted by special advisers are considered by the independent Advisory Committee on Business Appointments. Decisions on applications are taken by the Head of Department based on advice from the Advisory Committee. Details are set out in Section 4.3 of the Civil Service Management Code.
25. Civil servants, including special advisers, must not publish or broadcast personal memoirs reflecting their experience in Government, or enter into commitments to do so, while in Crown employment. The permission of the Head of Department and the Cabinet Secretary must be sought before entering into a contractual commitment to publish such memoirs after leaving the Service. They must submit any manuscripts for comment to the Head of the Department and the Cabinet Secretary in good time in advance of publication. Detailed rules are set out in Section 4.2 of the Civil Service Management Code.
26. Under the terms of the Civil Service Code, special advisers must continue to observe their duties of confidentiality after they have left their employment as a special adviser.

**June 2010**

# נספח ה' - דוגמה להחלטת ממשלה המסמיכה את הוועדה לפתרון מחלוקות בראשות מנכ"ל ראש הממשלה

## קידום מימון לביצוע תשתיות המהוות חסם לשווק ולבניית מתחמים לדיור

### הצעה להחלטה

#### מחליטים:

להסמיך את ועדת החסמים הבין משרדית בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לקבוע, על דעת הממשלה, קידום מימון הקמת תשתיות המהוות חסם לשיווק ולבניית מתחמי מגורים אשר בנייתם מותנית בביצוע התשתיות האמורות (לדוגמה: הקמת מחלף או שדרוג מערכות ביוב כתנאי לאישור שכונה). קידום המימון יינתן מתוך תקבולי שיווק הקרקע של מנהל מקרקעי ישראל, והמימון יינתן כהלוואה למשרד ממשלתי ו/או לרשות סטטוטורית ו/או לרשות מקומית החייבים בהקמת התשתית האמורה. ההלוואה האמורה תוחזר לקופת מנהל מקרקעי ישראל לאחר גמר שיווק ו/או בניית המתחמים האמורים.

מנכ"ל ראש הממשלה יעמוד בראש צוות פתרון מחלוקות, שיופעל בעת שהממשלה תחליט להטיל עליו פתרון מחלוקת או ששר או מנכ"ל יפנה אליו בעניין זה. באם הוטל עליו פתרון המחלוקת באמצעות ראש הממשלה או הממשלה, יהיה מעמד החלטות הצוות כשל ועדת שרים וערעור עליה, ידרוש אישור ראש הממשלה.

