

בישראל אין דבר קבוע יותר מהזמני

הממשלה פוגעת במקצועיות השירות הציבורי באמצעות שיטת המינויים הזמניים לתפקידים בכירים

מסמך זה סוקר את השימוש שעושה הממשלה בשיטת המינויים הזמניים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי באופן שפוגע במקצועיותו. שיטה זו מאפשרת חלוקת ג'ובים למקורבים שאין להם כישורים מתאימים למינוי קבוע, וגורמת לפגיעה בתפקוד הדרג המקצועי ובאמון הציבור בו. כדי לצמצם את התופעה, מכון זולת ממליץ לעבות את הליך הבחירה של מועמד למינוי זמני ולהוסיף כברירת מחדל חובת התייעצות גם עם הוועדה או הגורמים האחרים הנוגעים לעניין (שנקבעו בחוק ובהחלטות הממשלה), על מנת שיעצו לשר ולממשלה בהתאם לכשירות המקצועית והערכית הדרושה לתפקיד ובשים לב לזמניות המינוי.

רקע

ב-28.12.23 השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, הודיע שבכוונתו למנות את מזכירו הביטחוני, ניצב קובי יעקובי, לממלא מקום נציב השב"ס, לאחר שקודם הודיע שאין בכוונתו להאריך את כהונתה של נציבת השב"ס קתי פרי. ב-14.1.24 הממשלה אישרה את המינוי.¹

הודעתו של השר בן גביר עוררה ביקורת ציבורית ופוליטית שכן לניצב יעקובי אין ניסיון בתחום הכליאה והוא נחשב מקורב לשר ולבכירים בליכוד. בתחקיר הארץ התגלה שיעקובי לחץ על בכירים בשב"ס לשפר את תנאי כליאתם של עצורים יהודים על רקע טרור יהודי בבתי הסוהר. בנוסף, אי הארכת כהונתה של הנציבה פרי עומד בניגוד להסכם הקמת ממשלת החירום בין המחנה הממלכתי לליכוד, לפיו במהלך המלחמה תוארך "בנסיבות מיוחדות" כהונתם של כל הבכירים שנמצאים בתפקידם.² למרות ההסכם, טרם ברור מה יקרה לגבי מינויים של בכירים נוספים, ובפרט של נגיד בנק ישראל והמפכ"ל, שהממשלה אישרה את הארכת כהונתו בחצי שנה ב-14.1.24.³

דוגמה נוספת למינוי ממלא מקום זמני בתפקיד ציבורי בכיר היא החלטתו של השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, דוד אמסלם, למנות לממלא מקום מנהל רשות החברות הממשלתיות את ינקי קוינט. ב-30.12.23 פורסם מכתב התפטרותה של מנהלת רשות החברות הממשלתיות, עו"ד מיכל רוזנבוים, שפירט כיצד בניגוד לאינטרס הציבורי ותוך פגיעה ביציבות ותפקוד החברות הממשלתיות, השר אמסלם דחק אותה ומנע ממנה לבצע את תפקידיה ולהפעיל סמכויותיה.⁴ לדברי עו"ד רוזנבוים,

¹ יהונתן ליס ויהושע (ג'וש) בריינר, [הממשלה אישרה: קובי יעקובי ימונה למ"מ נציב שב"ס, כהונת המפכ"ל תוארך ב-6 חודשים](#), הארץ (14.1.2024).

² יהושע (ג'וש) בריינר, [בן גביר הודיע שימנה את מזכירו הביטחוני לממלא מקום נציב שב"ס](#), הארץ (28.12.2023).

³ מאיר תורג'מן, [הממשלה אישרה: כהונת המפכ"ל תוארך בחצי שנה](#), Ynet (14.1.2024).

⁴ ג'ד ליאור, [מנהלת רשות החברות מתפטרת: "אמסלם מקבל שליטה ויוכל למנות מקורבים"](#), Ynet (30.12.2023).

"על פי תפיסת עולמו המוצהרת של השר אמסלם, החברות הממשלתיות אינן משאב ציבורי אלא 'מאגר ג'ובים', שאמור לשמש אותו לצבירת כוח ומעמד פוליטי. בהתאם, השר אמסלם הפעיל עליו ועל הרשות לחצים אדירים לתמוך במינוי פעילים פוליטיים ומקורבים לתפקידי מפתח בחברות הממשלתיות, ולאפשר הדחות במסגרת 'חיסול חשבונות' פוליטי ועל מנת לפנות משרות לשם מינוי מקורבים".⁵

בתגובה, כאמור, השר אמסלם הודיע שהחליט למנות לממלא מקום מנהל רשות החברות הממשלתיות את ינקי קוינט, המשמש כיום מנהל רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). קוינט כבר מילא בעבר את התפקיד של מנהל רשות החברות תחת השר אמסלם, ואז לא התנגד לביטול "נבחרת הדירקטורים" שנועדה לצמצם את תופעת הג'ובים הפוליטיים בחברות הממשלתיות.⁶

כפי שיוסבר בנייר עמדה זה, אף שהשרים בן גביר ואמסלם ספגו את עיקר הביקורת על כך שהם יוצרים משבר פוליטי מיותר בעת המלחמה, השיטה של מינויים זמניים לא הומצאה על ידיהם. התופעה אף החמירה בשנים האחרונות על רקע משבר הקורונה והמשבר הפוליטי שנוצר עם הגשת כתבי אישום נגד ראש הממשלה נתניהו בתיקי האלפים. כך למשל, בין השנים 2018-2020, ניצב מוטי כהן שימש כממלא מקום המפכ"ל, בכהונה שנייה במחלוקת שבה היו טענות לאכיפה בירנית של המשטרה בראשותו, במיוחד בסוגיית מימוש חירות המחאה ואכיפת מגבלות הקורונה.

השיטה של מינויים זמניים בעייתית במיוחד במדינת ישראל שבה קיימת תרבות ארגונית לפיה "אין דבר קבוע יותר מהזמני". בעוד שהצורך במינוי זמני נראה הכרחי בנסיבות חריגות שאינן צפויות מראש, כגון פטירה, מחלה, חופשת לידה, התפטרות או תקופת בחירות,⁷ הרי שלא פעם הדבר נובע מטעמים פוליטיים-אישיים. בין היתר, עקב מחלוקת בדרג הפוליטי על מינוי לתפקיד בכיר, רצון של שר למנות מקורב שאין סיכוי שיאושר במישרין בהליך תקין ומלא למינוי קבע, או רצון להחליש את הדרג המקצועי שאחראי על טוהר המידות, מינהל תקין או רגולציה.

בג"ץ עמד לא פעם על השלכת טיב המינויים לתפקידים בכירים על מידת האמון הציבורי בשירות הציבורי וקבע ש"בלא אמון הציבור ברשויות הציבור, יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן".⁸

עקרונות היסוד של השירות הציבורי בישראל והתנגשותם עם מינויים פוליטיים

התפיסה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל, כפי שנקבעה בפסיקה ובחקיקה, רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי. אמורה להישמר הפרדה בין קובעי המדיניות לבין הדרג המקצועי המממש את המדיניות, כאשר מרבית בעלי התפקידים אינם צריכים

⁵ נתי טוקר, "בשל פעולות פסולות של אמסלם": מנהלת רשות החברות הממשלתיות, מיכל רוזנבום, מתפטר, TheMarker (30.12.2023).

⁶ נתי טוקר, דוד אמסלם מינה את ינקי קוינט למ"מ מנהל רשות החברות, הארץ (3.1.2024).

⁷ הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1501, מינויים בתקופת בחירות (26.1.1999); בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 1.4.2015).

⁸ בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 23.2.1993).

להתחלף עם חילופי השרים והממשלות, למעט נושאי משרות אמון בכירות. תפיסה זו מעוגנת בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים).⁹

כך הציג ראש הממשלה דוד בן גוריון את הצעת חוק המינויים בפני מליאת הכנסת בשנת 1953: "החוק בעיקר מתכוון להבטיח דברים יסודיים אלה: א. שקבלת עובדים למדינה – הוא הדין לרשויות המקומיות – לא תיעשה מתוך משוא-פנים מפלגתי ומתוך זיקה פוליטית, אלא לפי הכשרה אישית; ב. ניקיון הכפיים של עובדי המדינה; ג. הגדרת חובותיו של עובד המדינה – גם כלפי המדינה וגם כלפי האזרח...".¹⁰

יפים דבריה של השופטת אילה פרוקצ'יה בפסק דינה: "השירות הציבורי בישראל מהווה ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת מדיניותה ויעדיה. הוא מופקד, מכוח החוקים השונים, על מתן שירותים לאזרחים בתחומי החיים השונים. בלא שירות ציבורי לא ייתכנו חיי חברה תקינים במדינה מודרנית, ולא יהיה בידי השלטון לנהל את ענייני המדינה. חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו. רמה זו מותנית ברמתם המקצועית של עובדי הציבור ובאיכותם הערכית והמוסרית. בלא עמידה על שני מרכיבי יסוד אלה, נפגם מעמדו של השירות הציבורי ונפגעת יכולתו לעמוד במשימותיו. השירות הציבורי הוא נאמנו של הציבור בביצוע הסמכויות והכוחות הנתונים בידיו. מכוח נאמנות זו, מוטלת עליו חובה להבטיח את התאמת עובדי הציבור לתפקידים הן מבחינת כשירותם התפקודית והן מבחינת רמתם המוסרית. מבחן ההתאמה לתפקיד טמון בהליך המינויים בשירות המדינה".¹¹

המינוי הפוליטי מתעמת חזיתית עם תפיסה זו. הבסיס המוסרי-ערכי לשלילת המינוי הפוליטי, וחובתה של הרשות הציבורית להימנע ממינוי אך ורק בשל השתייכותו הפוליטית של המועמד נגזרת ממעמדה של הרשות הציבורית כנאמן הציבור. על נאמנות זו להיות מופעלת בהגנות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו היא מסורה.¹²

בדו"ח מבקר המדינה לשנת 1987 ישנה התייחסות לנזק שנגרם לשירות הציבורי עקב שיטת המינויים הפוליטיים: "במערכת הלוקה בנגע המינויים הפוליטיים מתגלות תופעות לוואי אופייניות. מערכת כזו נוטה, לעתים קרובות, להתנפח ולהתרחב, כדי לאפשר קליטתו של בעל התפקיד החדש ללא זעזועים. זאת, על-ידי יצירת תפקידים חדשים ללא צורך... יש שאנשים שמונו מינוי פוליטי פסול זוכים לקידום מהיר מעל ומעבר לנהוג באותו מקום ולהטבות מסוגים שונים. בכמה מקרים גרמו מינויים כאלה סכסוכי עבודה... שיטת המינויים הפוליטיים מביאה אפוא לפגיעה חמורה לא רק בסדרי המינהל התקין ובטוהר המידות, אלא אף ברמתו המקצועית של השירות הציבורי... המינויים הפוליטיים פושטים צורה ולובשים צורה ואולם הצד השווה שבכולם בשיטה זו לא האדם המתאים ביותר הוא הזוכה בתפקיד.

⁹ חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

¹⁰ דברי הכנסת 14, בעמ' 1424 (1953).

¹¹ פסקה 13 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 24.11.2009).

¹² בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 13.10.1998).

במקרים רבים, בכל סוגי המינויים שנסקרו לעיל, העלתה הביקורת בעלי תפקידים שכישוריהם אינם עומדים בדרישות התפקיד שמונו לו, אם בהשכלתם, אם בניסיונם ואם בתכונות אחרות הנדרשות למילוי התפקיד.¹³

בג"ץ קבע כי "כאשר נושא המשרה הציבורית הוא משרתם של שני אדונים: הציבורי – מזה, והפוליטי – מזה, יש מקום לחשש כי בעת מילוי תפקידו הציבורי יזדהה נושא המשרה, מדעת או שלא מדעת, עם אדונו האחר, וכי את תפקידו ימלא כשהוא מושפע, במישרין או בעקיפין, מדעותיו הפוליטיות. ככל נאמנות זו הוא שמעורר את החשש שהשירות הציבורי יהא נגוע בשיקולים פוליטיים".¹⁴

לכן, גולת הכותרת של חוק המינויים, אשר מגלמת את תכליתו המרכזית, זו חובת המרכז הקבועה בסעיף 19, באמצעותה אמורה להיעשות בחירת המתאימים ביותר למשרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.¹⁵

מינויים פטורים ממכרז

חוק המינויים הכיר בסייגים לחובת המכרז כדי לתת מענה לצרכים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, בשל אופיים הייחודי ובפרט דרישתם לאמון מצד השר הממונה.

דוגמה אחת לחריגה מדרישת המכרז הינה תפקיד המנהל הכללי של משרד ממשלתי, זאת מאחר שהתפקיד מצריך מערכת יחסי אמון מיוחדת בינו לבין השר. אלמלא יחסי אמון כאלה, עלולים להיפגע תפקוד המשרד והאינטרס הציבורי. אולם למעט הפטור ממכרז בסעיף 12 לחוק המינויים נקבע ש"הממשלה תמנה, בכפוף להוראות חוק זה". כלומר, המינוי של המנכ"ל אינו יכול להיות פוליטי בלבד וחייב גם לעמוד באמות מידה של כשירות,¹⁶ ניסיון מקצועי והתאמה אישית-ערכית.

בנוסף, בשנת 1999 קבעה הממשלה לראשונה בהחלטה מס' 345 אמות מידה למתן פטור מלא ממכרז או לאיוש באמצעות ועדה לאיתור מועמדים.¹⁷

בהחלטה נקבעה רשימה של 31 משרות בכירות הפטורות ממכרז בחלוקה לפטור מלא ממכרז בכפוף לבחינה של ועדת מינויים בנציבות שירות המדינה, וכן לפטור ממכרז בכפוף לבחירה של ועדת איתור. הוסבר שהפטור ממכרז הוא למשרות שהינן "המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות כאמור לחברי הממשלה".

¹³ ד"ח שנתי מס' 39 של מבקר המדינה לשנת 1988 ולחשבונות שנת הכספים 1987 (12.4.1989).
¹⁴ בג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יושב-ראש הכנסת, ח"כ פרופ' שבח וייס (פורסם בנבו, 1.4.1996).
¹⁵ פסקה 12 לפסק דינה של השופטת ט' שטרסברג-כהן בבג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 13.10.1998).
¹⁶ החלטת ממשלה מס' 86, כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה (10.5.2009).
¹⁷ החלטת ממשלה מס' 345, משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה - פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (14.9.1999).

עוד נקבעו בהחלטה אמות מידה למשרות שאיושן ייעשה באמצעות ועדת איתור: "משרות בכירות אשר בהן ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, והן מאחד משני הסוגים הבאים: (1) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק. (2) משרות בעלות אופי רגולטורי, שהנושאים בהן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית".

כך קרה שבעקבות תיקוני חקיקה, החלטות ממשלה נוספות, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי נציבות שירות המדינה, נקבע כיצד שורה של משרות בכירות יהיו פטורות מחובת מכרז: בנוסף למינוי מנכ"לים של משרדי ממשלה ללא מכרז (סעיף 12 לחוק המינויים) נקבע גם כי הממשלה רשאית, על פי הצעה של ועדת השירות בנציבות שירות המדינה, לקבוע משרות מסוימות וסוגי משרות שעליהם לא תחול חובת המכרז האמורה, בהתאם לתנאים שתקבע (סעיפים 21 ו-23 לחוק המינויים); הנחיית יועמ"ש מס' 1.1500 קבעה שמינויים בשיקול דעת של שר, בין אם כגורם ממנה, מאשר או ממליץ, וכן כל מינוי שנעשה על ידי הממשלה או הטעון אישורה, שאינו נבדק על ידי ועדה לבדיקת מינויים, יובאו לבדיקה מקדמית של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה;¹⁸ וכן שגם משרות אחרות יהיו פטורות מחובת מכרז בהתאם להוראות חוקים אחרים;¹⁹ כתוצאה מכך, בשנת 2015 היו כ-360 משרות בכירות בשירות המדינה, אשר איושן היה פטור מחובת מכרז.²⁰

במדינת ישראל פועלות שלוש ועדות מינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי ללא מכרז: (א) הועדה המייעצת למינוי תפקידים בכירים בשירות המדינה, הפועלת מכוח החלטות ממשלה מאז שנת 1999,²¹ והוקמה כחלק מלקחי פרשת "בר און-חברון". בראש הועדה עומד שופט בדימוס של בית המשפט העליון וחברים בה נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור. ועדה זו מייעצת מבחינת טוהר המידות לגבי המועמדים לתפקידי ראש המטה הכללי של צה"ל, המפקח הכללי של משטרת ישראל, ראש שירות ביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב בתי-הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל. (ב) ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה שחברים בה שמונה נציגי ציבור, הפועלת על פי הוראות חוק המינויים ומכוח החלטות ממשלה.²² בהחלטת הממשלה מס' 345 נקבע שכתנאי לפטור ממכרז, כישוריו של מועמד למשרה מן המשרות שאושר פטור שלהן מחובת המכרז וכן התאמתו למשרה, ייבדקו על ידי הועדה. (ג) הועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים שהוקמה מכוח הוראת סעיף 118 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.²³

¹⁸ ראו למשל, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1500, [בדיקת מינויים על-ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה](#) (23.6.1999), עדכון אחרון ב-2020).

¹⁹ ראו למשל, החלטת ממשלה מס' 2127, [פטור ממכרז – משרות דיפלומטיות מסוימות – תיקון החלטה](#) (30.6.2002).

²⁰ דו"ח שנתי מס' 366 של מבקר המדינה לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014 (24.5.2016).

²¹ החלטת ממשלה מס' 91, [ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים](#) (30.05.2006); החלטת ממשלה מס' 689, [הארכת כהונת חברי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים](#) (12.8.2013).

²² החלטת הממשלה מס' 4892, [ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה – תיקון החלטת הממשלה מס' 516 מיום](#)

[14.8.19660](#) (7.3.1999).

²³ [חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975](#).

בנוסף, כאמור, בהחלטה 345 נקבעו הקריטריונים לפטור ממכרז ולאיוש משרות בכירות באמצעות ועדות איתור. ההבדל המרכזי בין ועדת המינויים לבין ועדת איתור, הינו שוועדת איתור "מאתרת" את המועמדים, ממיינת אותם ומביאה רשימה של מועמדים סופיים בפני השר שממליץ לממשלה על המינוי, ואילו ועדת מינויים בוחנת את המועמד המוצע על ידי השר הממליץ, לאחר שזה כבר בחר את המועמד המועדף בעיניו. כלומר, ועדת איתור בוחנת את המועמדים בחינה מקדמית – טרם גיבוש המלצת השר, ואילו ועדת מינויים בוחנת את המועמדים בחינה בדיעבד – לאחר גיבוש המלצת השר.²⁴

באשר למחויבות הממשלה והשרים להמלצות הוועדות הנ"ל, בג"ץ קבע לגבי ועדת המינויים (פסיקה שגם רלוונטית לוועדות האחרות), שבהיעדר פגם מינהלי בחוות דעתה של הוועדה, נדרשים טעמים מיוחדים ונסיבות חריגות כדי להצדיק סטייה ממנה, בין היתר, מאחר שהממשלה הקימה את הוועדה והסמיכה אותה לממש את תפקידה.²⁵

החובה המוטלת על הממשלה והשרים לבצע מינוי קבע למשרות בכירות בשירות הציבורי

לאור עקרונות השירות הציבורי שהוזכרו, הוראות חוק המינויים וחוקים אחרים הקובעים את סמכויות הממשלה או השר למנות למשרות בכירות, וכן לנוכח כללי המשפט המינהלי וסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, המעגן את חובתן של רשויות השלטון להפעיל את סמכותן "במהירות הראויה",²⁶ הרי שכאשר מתפנה או נודע שהולכת להתפנות משרה בכירה יש הכרח למלא אותה, חייבים הממשלה והשר הממונה לפעול מבעוד מועד ולקדם את ההליכים למילוייה.

בג"ץ קבע שגם "הסכמות או מחלוקות קואליציוניות אינן יכולות לגבור על חובת הממשלה והגורמים המוסמכים לפעול לאיוש משרות בכירות במינוי קבע".²⁷

למרות חובה זו שנקבעה בחוק ובפסיקה, לא פעם השרים או הממשלה נמנעים מלהפעיל את סמכותם לבצע מינויים. כך למשל, בשנת 2017, ראש הממשלה נתניהו מינה את אודי פראוור לממלא מקום נציב שירות המדינה.²⁸ בינואר 2018, עו"ד יוסי גווילי ממנהל הסגל הבכיר בשירות המדינה אמר בדיון בוועדת הכספים בכנסת כי באותה העת היו כ-70 משרות בכירות לא מאוישות.²⁹

אחד המשברים החמורים בתולדות המדינה בעניין מינוי בכירים קרה על רקע משבר הקורונה, המשבר הפוליטי וריבוי מערכות הבחירות. ב-3.11.20 היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, עו"ד אביחי מנדלבליט, כתב לראש הממשלה נתניהו ולראש הממשלה החליפי גנץ, "אבקשכם לפעול ללא דיחוי בהתאם לסמכויותיכם שבדין לקידום מינוי קבע למשרות הבכירות בשירות המדינה", כולל מפכ"ל, פרקליט

²⁴ בג"ץ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (פורסם ב**בב**, 17.5.2011).

²⁵ בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם ב**בב**, 24.11.2009).

²⁶ **חוק הפרשנות, תשמ"א-1981.**

²⁷ בג"ץ 7180/20 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (פורסם ב**בב**, 10.12.2020); בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם ב**בב**, 25.3.2021).

²⁸ אדריאן פילוט, **בג"ץ כבר מחכה למינוי הבא של נתניהו**, כלכליסט (10.12.2017).

²⁹ שחר אילון, **נציבות שירות המדינה: כל מינוי בפועל יחייב הוצאת מכרז תוך חודש**, כלכליסט (23.1.2018).

המדינה ומנכ"לים למשרדי ממשלה. עו"ד מנדלבלט הדגיש כי "אי-נקיטת צעדים בהקדם האפשרי לקידום מינויים הולכת ומעצימה את הפגיעה הקיימת כבר עתה בתפקוד ויציבות שירות המדינה. יובהר כי מצב דברים זה שבו לא מקודמים המינויים האמורים מבלי שניתן למיטב ידיעתי טעם ענייני לכך, מעורר קושי משפטי משמעותי שהולך ומתעצם לנוכח ריבוי התפקידים שאינם מאוישים דרך קבע, מהותם של תפקידים אלה, חשיבותם ופרק הזמן שחלף מאז הקמת הממשלה".³⁰

אפשרות המינוי הזמני והחשש לניצולה לרעה מטעמים פוליטיים-אישיים

על אף החובה המוטלת על הממשלה והשרים לבצע מינויי קבע למשרות בכירות בשירות הציבורי, קיימת אפשרות של ביצוע מינוי זמני אם התפנתה משרתו של נושא משרה או נבצר ממנו להשתמש בסמכותו או למלא את תפקידו.

בעוד שהצורך במינוי זמני עשוי להיראות הכרחי בנסיבות חריגות ולא צפויות מראש, כגון פטירה, מחלה, חופשת לידה, חשש לניגוד עניינים נקודתי, התפטרות או תקופת בחירות,³¹ הרי שלא פעם הדבר עלול לנבוע מטעמים פוליטיים-אישיים. מינויים זמניים בעייתיים במיוחד בהקשר של נושאי משרה האמונים על אכיפת החוק, טוהר המידות והרגולציה, שתפקידם דורש עצמאות ואי-תלות מוגברת בדרג הפוליטי.³²

מינויים זמניים יכולים להיעשות באמצעות "מינוי בפועל" של עובד מדינה, או באמצעות מינוי של "ממלא מקום" גם של מי שאינו עובד מדינה.

נקודת המוצא שבג"ץ קבע היא שהממשלה הינה נאמן הציבור לביצוע כלל משימותיה ותפקידיה השלטוניים, ובכלל זה גם בתחום המינויים בשירות הציבורי. מוטלת על הממשלה ושריה חובה להפעיל את סמכות המינויים, בהגנות וביושר, לשקול שיקולים ענייניים בלבד לאחר שגיבשה תשתית עובדתית מספקת, ולפעול בסבירות בהתאם לאמות המידה של המשפט המינהלי.³³

מינויים זמניים מאפשרים למשרד ממשלתי לאייש משרות עד שיושלם ההליך המכרזי או שימונו מינוי קבע, ובכך מסייעים למשרד להמשיך בעבודתו התקינה. אך המינוי הזמני של ממלא מקום עלול לפגוע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים ביותר למילוי קבוע של המשרה. זאת משום שניתנת לממלא המקום הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.³⁴ כאמור, הדבר נכון במיוחד במדינת ישראל שבה קיימת תרבות ארגונית לפיה "אין דבר קבוע יותר מהזמני".

³⁰ טובה צימוקי, [מנדלבלט לנתניהו ונגץ: אין הצדקה לעיכוב במינוי הבכירים בשירות הציבורי](#), Ynet (3.11.2020).
³¹ הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1501, [מינויים בתקופת בחירות](#) (26.1.1999, עדכון אחרון ביולי 2019).
³² בג"ץ 5403/22 לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה (פורסם ב**בנו**, 22.9.2022).
³³ בג"ץ 7402/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם ב**בנו**, 4.1.2012).
³⁴ [דו"ח שנתי מס' 356 של מבקר המדינה לשנת 2005](#), (9.5.2006).

אף בג"ץ עמד על בעייתיות התופעה של המינויים הזמניים וקבע כי "עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של רשות ציבורית... ומתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. אין מדובר בפגם שהוא טכני-פורמלי, אלא פגם מהותי היורד לשורשו של עניין. וכן ברור ומובן כי מכרז הנערך מתוך ידיעה מראש שייבחר משתתף מסוים - פגום הוא ופסול. יש בכך פגיעה בעקרון השוויון, ומשום חוסר תום לב וחוסר הגינות... מקורה של הבעיה בכך שבתחילה מועסק במשרה המתפנה... כממלא מקום, ורק לאחר זמן נערך מכרז כדין. העובד הארעי זכאי אף הוא להשתתף במכרז, וממילא נהנה הוא מעדיפות משמעותית על פני שאר המתמודדים... התוצאה היא כי המכרזים אינם נערכים בתנאי שוויון. יתרה מזאת. בכך נוצר פתח לעקיפת המגמות העומדות בבסיס חובת המכרז".³⁵

בג"ץ פסל החלטה של הממשלה למנות, חרף חוות דעתה של ועדת המינויים, את מזכ"ל מפלגת המפד"ל לתפקיד מנכ"ל משרד המדע והטכנולוגיה, לתקופת ניסיון של שישה חודשים. השופטת אילה פרוקצ'יה נימקה את פסק דינה בכך ש"קיומו של ספק בכשירות למינוי אמור להביא לתוצאה השוללת את המינוי, כדי שלא להעמיד את המערכת הציבורית ואת אמון הציבור בה במבחן הנסיון והתהייה. משרות הנהגה בשירות הציבורי אינן אמורות להינתן בתורת ניסיון בידי מי שיש ספק בדבר כשירותם לעמוד בדרישות התפקיד. משרדי הממשלה אינם מעבדה ניסיונית לבעלי תפקידים שכישוריהם הבסיסיים מוטלים בספק. האחריות, כובד המשקל של המשרה, והתלות הציבורית בממלאי התפקידים הם כה גדולים עד כי קיומם של שולי-ספק בדבר התאמה לתפקיד דינם להכריע את דבר המועמדות לשלילה".³⁶

עוד הוסיפה השופטת פרוקצ'יה לגבי הנזק שעלול להיגרם לשירות הציבורי בעקבות המינוי הזמני של מועמד שאינו עומד בכשירות הסף לתפקיד: "תקופת ניסיון של מספר חודשים אינה יכולה לרפא אי-כשירות מקצועית בסיסית של מועמד. תקופת ניסיון כזו אינה אוצרת כוח להשלים חסר בקיום ניסיון ניהולי בתפקידים בכירים בשירות הציבורי או במגזר העיסוקי; אין בה כדי להקנות למועמד את המטען הניהולי החסר, הנצבר במשך עשרות שנים בתפקידים בכירים. כל שתקופת ניסיון זו תורמת היא הצבת רגל למועמד בתפקיד, ומתן תנופה לקידום הליך מינוי קבע הצפוי. והרי דרך בדוקה לעקוף את תנאי כישורי הסף על-פי החלטה 86 של הממשלה, להתעלם מהמלצות ועדת המינויים, ולחזור שנות דור אחורנית, למצב שבו מינוי מנכ"לים למשרדי ממשלה נעשו ללא אמות מידה, כשהזיקה הפוליטית של המועמד עשויה הייתה להוות שיקול מכריע, ולעיתים בלעדי, בהליך המינוי".

אפשרות המינוי הזמני קבועה בנהלי שירות נציבות המדינה ובחוק המינויים.³⁷ עד לתיקון מס' 15 לחוק המינויים, בשנת 2010,³⁸ הוראות סעיפים 12 ו-23 לחוק זה התירו למנות ממלא מקום למנהל של משרד ממשלתי ולבעל משרה שהמינוי לה הוא באישור ממשלה, אך לתקופת מילוי מקום שמוגבלת לשלושה

³⁵ בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה (פורסם ב**בב**, 14.3.91).

³⁶ פסקה 62 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם ב**בב**, 24.11.2009).

³⁷ **מסמך מדיניות בנושא אצילת סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום**, נציבות שירות המדינה, המטה ליישום הרפורמה אנף תורה, מחקר וניהול ידע (אפריל 2015).

³⁸ ס"ח תשע"א מס' 2257, עמ' 7 (24.10.2010).

חודשים בלבד שלא הייתה ניתנה להארכה. תיקון מס' 15 הוסיף את סעיף 23 שביטל את הגבלת הזמן ובמקומה נקבע הסדר לפיו תחילה השר יוכל למנות ממלא מקום לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים בהתייעצות עם נציב שירות המדינה, אך "לאחר התייעצות עם נציב השירות, להאריך את התקופה האמורה בתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופת הטלת התפקיד באופן זמני לא תעלה על שישה חודשים", ובנוסף כי "השר רשאי, בהסכמת נציב השירות והיועץ המשפטי לממשלה, להודיע לממשלה על הארכת תקופת הטלת התפקיד באופן זמני מעבר לשישה חודשים כאמור, בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכל עוד מתקיימות נסיבות מיוחדות כאמור".³⁹

על אף הפגיעה באמון הציבור וברמה המקצועית והתפקודית שדרושה לשירות הציבורי בישראל, וכן קביעת השופטת פרוקצ'יה ש"משרדי הממשלה אינם מעבדה נסיונית לבעלי תפקידים שכישוריהם הבסיסיים מוטלים בספק", לאחר תיקון מס' 15 לחוק המינויים לא פעם הממשלה ושריה בחרו ב"פיתרון היצירתי" של מינוי באופן זמני עד לשישה חודשים של מועמדים בעלי זיקה פוליטית מובהקת. זאת כדי לסייע בהכשרת מינויים בעתיד, תוך עקיפת תנאי הכשירות הבסיסיים וחווות דעת מקצועיות לפיהן הם לא התאימו למינוי קבע באותה העת. לעיתים הדבר נעשה בתיאום עם נציב שירות המדינה שהסכים לאשר תקופת "הכשרה" בתפקיד שלאחריה תיבחן האפשרות למינוי קבע.

כך פעלה שרת התחבורה, מירי רגב, לאחר שנפסל על ידי ועדת המינויים בנציבות שירות המדינה מינוי לתפקיד מנכ"ל משרדה של מקורבה הפוליטי משה בן זקן. היא הודיעה שמינתה אותו לתפקיד ממלא מקום משנה למנכ"ל למשך שישה חודשים כדי שיצבור ניסיון והסבירה, "בדיון שהתקיים עם היועצת המשפטית לממשלה, המשנים והנציבות, עלה שהמינוי יוביל להתערבות בג"ץ בהחלטת הממשלה ופסילתו. דבר שהיה פוגע בשמו הטוב של בן זקן. לכן החלטתי למנותו לתפקיד ממלא מקום המשנה למנכ"ל. אין לי ספק שבן זקן עוד יוסיף ויתקדם בעשייה בשירות הציבורי בהמשך הדרך. לא אתן לבג"ץ את התענוג לפסול מינוי מקצועי וראוי, ולהעביר ביקורת ממגדל השן עליו ועל הממשלה".⁴⁰ ה"תרגיל" הצליח וב-25.6.23 נציבות שירות המדינה אישרה את מינויו של בן זקן לתפקיד מנכ"ל המשרד.⁴¹

אחד המשברים החמורים בעניין מינוי זמני התרחש לגבי מינויו לממלא מקום פרקליט המדינה של עו"ד דן אלדד, בשנת 2020. היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אביחי מנדלבליט, כתב לנציב שירות המדינה שקיימת מניעה משפטית להאריך את כהונתו של עו"ד אלדד וכי מלכתחילה הוא התנגד למינויו. במכתבו תקף עו"ד מנדלבליט בחריפות את עו"ד אלדד וציין שבעבודתו התגלו כשלים מקצועיים וערכיים, הוא הסתיר ממנו נושאים שטיפל בהם ופגישות שקיים עם שר המשפטים אמיר אוחנה, מסר לו דיווחים לא נכונים בעניין וקידם נושאים לא דחופים באופן תמוה.⁴² בג"ץ הוציא צו זמני שמנע את

³⁹ ראו דברי ההסבר בה"ח הממשלה תשס"ח מס' 390 עמ' 622

⁴⁰ עומר כרמון, מירי רגב התקפלה: תמנה את זקן למ"מ משנה למנכ"ל לחצי שנה, The-Marker (12.1.2023).

⁴¹ יובל שדה, מהליכוניאדה לניהול עשרות מיליארדים: אושר המינוי של משה בן זקן למנכ"ל משרד התחבורה, כלכליסט (25.6.2023).

⁴² נטעאל בנדל, היועמ"ש: יש מניעה משפטית להאריך את כהונת מ"מ פרקליט המדינה, הארץ (23.4.2020).

הארכת כהונתו של עו"ד אלדד עד להחלטה אחרת, וגם את מינויו של כל ממלא מקום אחר לתפקיד (כך עו"ד מנדלבלית הפך לממלא התפקיד בעצמו).⁴³

במכתבו של עו"ד מנדלבלית לנציב שירות המדינה, הוא הסביר שאף שמדובר בממלא מקום, מינויו של עו"ד אלדד היה צריך למלא את תכלית חוק המינויים ולכלול התאמה מקצועית וערכית.⁴⁴ עו"ד מנדלבלית הסביר שלנוכח אופיו המיוחד של תפקיד פרקליט המדינה, הממלא אותו נדרש להיות עצמאי בהחלטותיו ונדרש כי הליך המינוי ישקף אי-תלות בדרג הפוליטי ויבטיח העדר משוא פנים כלפיו. לכן פרשנות חוק המינויים "אינה יכולה להתנתק מתכלית זו גם בנוגע למינוי ממלא מקום זמני של תפקיד פרקליט המדינה" (סעיף 5).

ביחס למינוי קבוע של פרקליט המדינה, התכלית של עצמאות התביעה הכללית ואי-תלותו של העומד בראשה בגורם פוליטי מושגת באמצעות ועדת איתור בלתי תלויה. עו"ד מנדלבלית קבע שלנוכח תכלית זו, הרי שגם לגבי מינוי של ממלא מקום "היה מקום להיוועץ בוועדת איתור בלתי תלויה כדי להבטיח את אי-תלותו של ממלא המקום בדרג הפוליטי... הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שמדובר בכהונה לתקופה קצרה של שלושה חודשים, הניתנת להארכה לפי החלטת השר" (סעיף 6).

עו"ד מנדלבלית הגדיר את ההליך הקבוע בחוק המינויים למינוי ממלא מקום, כ"הליך ייחודי", "רזה" ו"שטחי" ביחס להליך בחירה מקובל של נושא משרה קבוע (סעיף 8). על אף שלפי סעיף 23א לחוק המינויים, הסכמת היועץ המשפטי לממשלה להארכת כהונתו של ממלא מקום נדרשת מבחינה פורמלית רק בחלוף חצי שנה ממועד המינוי, הרי שלאור מאפייניו המיוחדים של תפקיד פרקליט המדינה ובהעדר ועדת איתור לתפקיד ממלא המקום, עו"ד מנדלבלית קבע שיש לעמדתו כיועץ משפטי לממשלה משקל משמעותי כבר בשלב מוקדם יותר מאשר הקבוע בסעיף 23א (סעיף 9).

בהקשר זה, יצוין כי בנוגע למינוי ממלא מקום לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה כן נקבע שתתקיים התייעצות עם ועדת איתור.⁴⁵

המלצת מכון זולת – יש לתקן את סעיף 23א לחוק המינויים ולעבות את הליך הבחירה של מועמד למינוי זמני:

לאור כל המתואר לעיל, כלקח מפרשת המינוי של עו"ד אלדד ובשל החשש ממינויים זמניים לא מתאימים ובלתי ראויים, הנעשים מטעמים פוליטיים-אישיים ובניגוד לאינטרס הציבורי, מכון זולת מציע לעבות את הליך הבחירה של מועמד למינויים זמניים כך שבכל מקרה תעשה בחינה

⁴³ נטעאל בנדל, [בג"ץ הוציא צו זמני המונע את הארכת כהונתו של ממלא מקום פרקליט המדינה דן אלדד](#), הארץ (30.4.2020); בג"ץ 2740/20 עיריית אדרי נ' שר המשפטים (פורסם ב**בנב**, 30.4.2020); נטעאל בנדל, [מנדלבלית ישמש מ"מ פרקליט המדינה לאחר שבג"ץ אסר להאריך את כהונת אלדד](#), הארץ (3.5.2020).

⁴⁴ מכתב היועץ המשפטי עו"ד אביחי מנדלבלית לנציב שירות המדינה, [מניעה משפטית בהארכת תקופת מילוי המקום של ממלא מקום פרקליט המדינה](#) (23.4.2020).

⁴⁵ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998).

מקצועית וערכית של התאמתו על ידי הוועדה או הגורמים הרלוונטיים האחרים, בשים לב לדרישות התפקיד ולזמניות המינימי. אין די בהליך ה"רזה" וה"שטחי" (כדבריו של עו"ד מנדלבלויט) הקיים כיום לגבי מיני זמני ביחס להליך הבחירה המקובל של נושא משרה קבוע.

כאמור, נקודת המוצא היא שהמשלה הינה נאמן הציבור לביצוע כלל משימותיה ותפקידיה השלטוניים, ומוטלת על המשלה ושריה חובה להפעיל את סמכות המינויים, בהגנות וביושר, לשקול שיקולים ענייניים בלבד לאחר גיבוש תשתית עובדתית מספקת, ולפעול בסבירות בהתאם לאמות המידה של המשפט המינהלי.

משמעות נקודת מוצא זו היא שבהתאם לנסיבות העניין, כדי לגבש תשתית עובדתית מספקת ולשקול את כל השיקולים הענייניים, המשלה והשרים אמורים להרחיב מ"יזמתם" את ההליך הדל שקבוע בסעיף 23 לחוק המינויים. אך כמובן שלא ניתן להסתמך על כך ששרים והמשלה יפעלו כך מיוזמתם, כאשר הדבר עלול להקשות עליהם למנות באופן זמני, שאולי ייהפך בהמשך לקבוע, את מי שהם חפצים ביקרו.

לכן, מוצע לתקן את הוראת סעיף 23 לחוק המינויים, ולהוסיף כברירת מחדל חובת התייעצות גם עם הוועדה או הגורמים האחרים הנוגעים לעניין (כפי שנקבעו בחוק ובהחלטות המשלה), כדלקמן:

(ב) נתפנתה משרתו של נושא משרה או נבצר ממנו להשתמש בסמכותו או למלא את תפקידו, רשאי השר שעם משרדו נמנית המשרה (בסעיף זה – השר), בהתייעצות עם נציב השירות ועם הוועדה או הגורמים האחרים הנוגעים לעניין, כפי שנקבעו בחוק ובהחלטות המשלה, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

(ג) השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציב השירות ועם הוועדה או הגורמים האחרים הנוגעים לעניין, כפי שנקבעו בחוק ובהחלטות המשלה, להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב) בתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופת הטלת התפקיד באופן זמני לא תעלה על שישה חודשים; ואולם רשאי השר, בהסכמת נציב השירות והיועץ המשפטי לממשלה, להודיע לממשלה על הארכת תקופת הטלת התפקיד באופן זמני מעבר לשישה חודשים כאמור, בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכל עוד מתקיימות נסיבות מיוחדות כאמור.

[...]

(ה) נציב השירות, הוועדה והגורמים האחרים הנוגעים לעניין, ייעצו כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג) בהתאם לכשירות המקצועית והערכית הדרושה לתפקיד ובשים לב לזמניות המינימי.

כתיבה ויועץ משפטי: עו"ד איתי מק