

דוח מחקר
אוקטובר 2024



פְּטוּרִים מִמְכָּר בְּשִׁירוֹת הַמְּדִינָה

הַסְּטֵייה מִ"דֶּרֶךְ הַמֶּלֶךְ" וְהַקְּשָׁר לְמִינֻוּיִים פּוֹלִיטִיִּים

ניסחים כהן | רון דול | על אבוטבול

הקדמה: אסף שפירא



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

**פטורים ממכרז
בשירות המדינה**
**הסטייה מ"זורך המלך"
והקשר למינויים פוליטיים**

דוח מחקר

ניסים כהן | רון דול | טל אבוטבול

הקדמה: אסף שפירא

אוקטובר 2024

Exemptions from Competitive Hiring Practices in the Civil Service:
The Road Leading to Political Appointments
Nissim Cohen | Ron Duhl | Tal Abutbul

עריכת הטקסט: נירית איטינגון
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 2-469-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024
נדפס בישראל, תשפ"ה/2024

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תודות
9	תקציר
13	הקדמה מאת אסף שפירא
21	מבוא
28	פרק 1. מינויים פוליטיים בפרספקטיבה רחבה
30	פרק 2. הגדרת המונח "מינוי פוליטי" בהקשר הישראלי
33	פרק 3. התנאי הראשון: כיצד לחשוף קיומם של שיקולים פוליטיים?
42	פרק 4: התנאי השני: פטורים מחובת מכרז כסימן דרך לתופעת המינויים הפוליטיים
47	פרק 5. מתודולוגיה
53	פרק 6. פטורים ממכרז: ממצאים אמפיריים
71	פרק 7. דיון ומסקנות
74	נספח א: בסיס הנתונים
120	נספח ב: רשימת הבקשות לביטולי פטור ובקשות פטור שלא אושרו
122	רשימת המקורות

תודות

אנו מודים למי שסייעו לנו רבות בשיפורו ובדיקו של מחקר זה. ראשית, נבקש לייחד תודה גדולה לדורון נבות על הערותיו המקיפות, היסודיות והחשובות. אנו מבקשים להודות מקרב לב גם לעינת לביא, לאודי פראוור, למלכיאל בלס ולאביעד רובין על הצעותיהם והערותיהם החשובות על טיוטה קודמת של מחקר זה.

אנו מודים מאוד ליוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ולאנשי המכון על עידודם ותמיכתם בקידום מחקר המדיניות ובהעלאתו לדיון ציבורי. נבקש להודות במיוחד לאסף שפירא, ריטה גולשטיין-גלפרין, דנה בלאנדר, עדנה הראל-פישר, קרנית פלוג ונתן מיליקובסקי על שיתוף הפעולה בכתיבת מסמך זה במסגרת המכון, על הליווי המתמשך, ובמיוחד על ההערות וההארות הרבות שקיבלנו מהם. עוד נבקש להודות לקבוצה של בכירי שירות המדינה לשעבר שחיוו דעתם בדיון שנערך על אודות המחקר במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה ביולי 2024.

נירית איטינגון ערכה את הטקסט ושיפרה מאוד את תוכנו.

לבסוף, הגם שהטקסט כתוב בלשון זכר, אנו מכוונים את דברינו לקוראות ולקוראים.

נדגיש כי תוכן מחקר מדיניות זה במלואו מייצג את עמדת הכותבים בלבד, ואינו מייצג בהכרח את עמדתם של האנשים ברשימת התודות או את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

* גילוי נאות: רון דול שימש כיועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה עד ינואר 2024 ובמסגרת תפקידו השתתף בדיונים רבים הקשורים בנושא הנדון במחקר זה. מודגש, עם זאת, כי כל הנחונים המוצגים במחקר זה הופקו ממאגרי מידע פומביים, והם אינם מתבססים על מידע אישי.

ת ק צ י ר

התפיסה המסורתית במינהל הציבורי קובעת כי עובדי שירות המדינה נדרשים לשירות בעל אופי ממלכתי וא-פוליטי. אף על פי כן, ולמרות הניסיונות לצמצם את תופעת המינויים הפוליטיים בעשורים האחרונים, היא נמשכת ומתרחבת. על אף טענות הנשמעות לאחרונה, במיוחד לאחר אוקטובר 2023, כי שירות המדינה הפך מקלט לעסקנים מפלגתיים ולמקורבים נטולי כישורים מתאימים, ולמרות ריבוי התחקירים המתפרסמים בתקשורת, עד כה אין בנמצא נתונים מהימנים בנושא מינויים פוליטיים.

המחקר הנוכחי מבקש להציג לראשונה תמונת מצב ברורה, אובייקטיבית ומבוססת נתונים של פטורים ממכרז בשירות המדינה, הקשורים לדעתנו קשר בל יינתק מתופעת המינויים הפוליטיים. זאת תוך בחינת ההחלטות שהתקבלו בנושא הפטור ממכרז וההתפתחויות שחלו בו לאורך השנים, ובפילוחים שונים. אנו מציגים את מספר ההחלטות והמשרות שזכו לפטור לפי שנים, לפי ממשלות, ולפי נציבי שירות המדינה שכיהנו נכון לעת מתן הפטור.

כדי לחשוף את מספר המשרות הפטורות ממכרז ביקשנו לאתר את כלל החלטות הפטור שנדונו והתקבלו בוועדת שירות המדינה שבראשות נציב השירות, ואשר פורסמו באתר נציבות שירות המדינה. ניתחנו את כלל החלטות או המלצות הוועדה, החל בזו שאושרה על ידי הממשלה בתאריך 14 בספטמבר 1999, וכלה בתאריך 30 באפריל 2024. נדגיש כי בשל משנה זהירות שנקטנו במתודולוגיית המחקר, המספר האמיתי של משרות הפטורות ממכרז בהכרח **גבוה יותר** מהנתונים המפורטים כאן.

ממצאי המחקר מצביעים בבירור על גידול רב בפטורים ממכרז בגיוס עובדות ועובדים לשירות המדינה. נכון לסוף אפריל 2024 קיימים בשירות המדינה בישראל יותר מ-1,641 מינויים הפטורים מחובת מכרז. פטורים אלה נקבעו

ב-215 החלטות של הממשלה ו/או של נציבות שירות המדינה שהתקבלו מאז שנת 2000, מהן 66 ב-3.5 השנים האחרונות. מתוך סך המשרות הפטורות ממכרז, 514 משרות מוגדרות משרות אמון, 609 הן משרות מקצועיות בכירות, ו-518 הן משרות זמניות. בניגוד לדבריהם של גורמים בממשלה ולתפיסה הרווחת בקרב נבחרי הציבור, מדובר בשיעור גבוה הן במונחים אבסולוטיים הן במונחים יחסיים. מבחינה אבסולוטית, בשירות המדינה הישראלי יש יותר מ-1,641 מנהלים ועובדים שלא גויסו בשיטת מכרז תחרותית. התבוננות בנתון מבחינה יחסית מעלה תמונה עגומה עוד יותר: מספר המשרות הפטורות ממכרז קפץ ביותר מפי 8 מאז שנת 2000. עוד מטריד למצוא כי מספר המשרות המקצועיות הבכירות הפטורות ממכרז קפץ אף הוא בכפי 12 מאז שנת 2000 ועד היום. בשנת 2000 נמנו רק 52 משרות פטורות ממכרז בקרב הסגל הבכיר, ואילו בשנת 2024 המספר עומד על 609, קרי 31.7% (כמעט שלישי) מכלל המשרות הבכירות.

התמונה המצטיירת מהנתונים משקפת מגמה ברורה: עלייה חדה מאוד במספר ההחלטות פטור מחובת המכרז בעשור האחרון, בייחוד לאחר שנת 2018, פרק זמן שבו התקבלו כשליש מכלל ההחלטות. ממשלות ישראל ה-34 וה-37 היו הממשלות שבהן התקבל המספר הגדול ביותר של החלטות על פטור ממכרז. משרד ראש הממשלה הוא המשרד שבעניינו התקבל מספר ההחלטות הגדול ביותר לפטורים משיטת המכרז בהשוואה למשרדי הממשלה האחרים. עוד חשפנו כי מדובר פטורים מכל הסוגים: גם משרות בכירות, גם משרות אמון, וגם משרות זמניות.

מספר ההחלטות לפטורים שאושרו על ידי נציב שירות המדינה המכהן, דניאל הרשקוביץ, הוא הגדול ביותר שניתן בקרב כל הנציבים האחרים. מגמה העלייה הולכת ומתחזקת בייחוד בשנה וחצי האחרונות, מאז השבעת הממשלה הנוכחית בראשות בנימין נתניהו בסוף חודש דצמבר 2022, בתקופת כהונתו של נציב שירות המדינה המכהן, פרופ' דניאל הרשקוביץ.

נציבות שירות המדינה היא הגוף המופקד על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. חשיבותו של הנציב כשומר סף מוסדי בכל הקשור לסוגיית המינויים הפוליטיים היא קריטית. כל בקשה לפטור ממכרז מוגשת על ידי שר או מנכ"ל משרדו לנציב שירות המדינה, וחייבת את הסכמתו כדי

לעלות לדיון בוועדת השירות. נוסף על כך, כיו"ר ועדת השירות יש לנציב השפעה מכרעת בדיון בבקשה ובהחלטה לאשרה. התמונה המתקבלת מהניתוח שביצענו מלמדת כי הנציבות אינה עוצרת את הביקוש להחיל פטור ממכרז על עוד ועוד מינויים פוליטיים. מכאן עולה החשש כי בהקשר זה הנציבות אינה משמשת שומר סף, כמתבקש בשירות מדינה המתיימר להיות ממלכתי ומקצועי.

הנתונים הנחשפים לראשונה במחקר זה מלמדים לדעתנו על מדרון חלקלק של פוליטיזציה עמוקה ונרחבת בשירות המדינה, והם מרמזים כי ישראל היא מהמובילות בתחום בקרב המדינות הדמוקרטיות המפותחות. נתונים אלה אף מצביעים על קיומה של שיטה מאורגנת ומכוונת העלולה להביא להרס סופי של שירות המדינה, ובעקבותיו – כרסום המשטר הדמוקרטי בישראל. מגמה זו, אם תתגבר, יכולה להוביל את ישראל לזנוח בהדרגה ערכים דמוקרטיים, ומעלה חשש אמיתי למאפיינים אוטוריטריים. זאת, דווקא בתקופה שבה ישראל חייבת לבסס ולשמר שירות מדינה ערכי, ממלכתי, מקצועי וחזק שיוכל להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והחברתיים הניצבים לפתחה.

ה ק ד מ ה

מ א ת א ס ף ש פ י ר א

המחקר שלפנינו מציג, ככל הידוע לראשונה, נתונים אמפיריים על היקף הפטורים ממכרז בשירות המדינה בישראל מאז שנת 2000. לנתונים אלה יש תרומה לשיח האקדמי, הציבורי, המשפטי, התקשורתי והפוליטי על אופיו של שירות המדינה בישראל – והם יכולים לשמש בסיס גם לגיבוש המלצות מדיניות, כפי שיפורט בהמשך.

נקודת המוצא של הדיון על מינויים בשירות הציבורי צריכה להיות זו: מינויים מקצועיים ועצמאיים מגבירים את האפקטיביות של הממשלה ואת יכולתה לספק שירותים ומענים לצורכי החברה והמדינה. קביעה זו מסתמכת על ההיגיון הפשוט, ולפיו כשמתמנים לתפקיד שהאנשים הטובים ביותר, וכשהם מקבלים את החלטותיהם משיקולים מקצועיים, הרי סביר שהם ימלאו את תפקידם טוב יותר. קביעה זו מסתמכת גם על מחקרים אמפיריים רבים (ראוי במיוחד לציון דהן, 2016, המוזכר גם על ידי הכותבים). מינויים עצמאיים כאלה – מה שמכונה לעיתים "המודל הבריטי", בניגוד לזה האמריקאי – גם מתאימים יותר לשיטת המינהל, המשפט והפוליטיקה בישראל. בפרט, לנוכח המגבלות המעטות יחסית הקיימות בישראל על כוחה של הממשלה (אין לנו, למשל, חוקה כתובה, שיטה פדרלית או כפיפות לבתי משפט ולמוסדות פוליטיים בין-לאומיים), חשוב במיוחד שהפקידים הבכירים במשרדי הממשלה ישמשו מעין "איזון פנימי" לשרים: כמובן, עליהם לקיים את הנחיות הדרג הנבחר, אבל רק בכפוף לחוק ולאחר שהציגו בפניו את

עמדתם המקצועית, גם אם זו מנוגדת לעמדת השר. ויש עוד טיעונים רבים נגד מתן כוח רב לפוליטיקאים במינויים בשירות המדינה; חלקם כלליים, כמו צמצום הסכנה לשחיתות בקרב הפקידות (Dahlstrhom et al., 2012), וחלקם רלוונטיים במיוחד לישראל. כך למשל, לנוכח חוסר הציבות הפוליטית וחילופי השרים התכופים בישראל, הרי ריבוי "מינויים אישיים" נוסח ארצות הברית, שכל שר או ראש ממשלה יכול לבצע עם מינויו, יגרום לחוסר יציבות קיצוני גם בדרג המקצועי. בהיבט אחר, מינויים מקצועיים ועצמאיים יכולים גם לתרום לחיזוק תפיסת הממלכתיות בשירות המדינה ואמון הציבור. מכל הסיבות האלה, גם הוועדות המקצועיות והציבוריות שפעלו לאורך השנים בישראל המליצו להגביר את המקצועיות והעצמאות של המינויים הבכירים, או לכל הפחות התנגדו לפוליטיזציה שלהם (ועדת קוברסקי מ-1989, ועדת הרפורמה מ-2013 ודוח קוצ'יק מ-2017)*.

כמובן, זוהי רק נקודת המוצא. גם לפי הספרות המקצועית יש משרות ספציפיות או נסיבות יוצאות דופן שבהן יש מקום להעניק לפוליטיקאים תפקיד מרכזי יותר במינוי – למשל משרות הדורשות יחסי אמון ועבודה מצוינים עם השר, מצבים שבהם יש צורך "לנער" שירות מדינה קפוא ומיושן, או משברים הדורשים מינויים מהירים תוך עקיפת התהליכים הבירוקרטיים (שהם לעיתים קרובות איטיים מדי). יש להיזהר אפוא מתפיסה שלילית אפריורית של כל מינוי שלפוליטיקאים יש בו תפקיד מרכזי – והחוקרים אכן נמנעים מכך. אבל ככלל, גם חוקרים המדגישים את היתרונות המסוימים שיש להשפעה פוליטית רחבה על מינויים מצטרפים לעמדה הרווחת ולפיה שירות ציבורי פוליטי הוא באופן כללי יעיל פחות מכה המבוסס על מריטוקרטיה ממוסדת, וגורסים גם הם כי היקף המינויים הבכירים שבשליטת הפוליטיקאים צריך להיות מוגבל מאוד (למשל Peters & Bianchi, 2020). "כלל האצבע" עומד אפוא בעינו, בישראל בפרט: מינויים מקצועיים ועצמאיים צריכים להיות ברירת המחדל. בישראל, מינויים כאלה מתבצעים באמצעות

* הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנחמכים מתקציב המדינה בראשות חיים קוברסקי, 1989; ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה בראשות משה דיין והראל לוקר, 2013; הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר בראשות יוסי קוצ'יק, 2017.

מכרז תחרותי, אם כי אין ספק – כפי שמציינים החוקרים – שמדובר בשיטה הרחוקה מלהיות מושלמת; שאחד המניעים לבקשות של שרים ומנכ"לים לפטורים ממכרז הוא הקשיים בשיטה זו; ושיש לבצע בה רפורמות רבות.

באופן כללי גישה זו – ולפיה מינויים באמצעות מכרז הם דרך המלך, אך יש לכך חריגים – אומצה בחוק שירות המדינה (מינויים) מ-1959, בפסיקה ובמקומות כמו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והתקשי"ר. חלק מהחריגים הללו – מנכ"לים במשרדי ממשלה, היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה – כבר נקבעו בחוק שירות המדינה המקורי. נוסף עליהם, החוק מאפשר לפטור ממכרז משרות נוספות: משרות זמניות לפי החלטת ועדת שירות המדינה (סעיף 37 לחוק המינויים), ומשרות אחרות לפי החלטת ממשלה בהמלצת ועדת השירות (סעיף 21 לחוק).

במהלך השנים בלטו בישראל תופעות ומגמות שונות בתחום זה: הן של "מקצועיזציה" הן של "פוליטיזציה" של המינויים. המחקר דן בהן בקצרה, אבל כאמור מתמקד במגמות משנת 2000 ועד לימינו. לצורך כך, החוקרים בודקים בעיקר את ההחלטות של ועדת שירות המדינה בבקשות להענקת פטורים ממכרז למשרות בשירות המדינה, לצד מקורות נוספים המצביעים על היקף המשרות הפטורות ממכרז. ראוי לציין בהקשר זה שלמשרות הפטורות ממכרז יש שיטות מינוי שונות, שאפשר לראות בהן "דרגות" שונות של פוליטיזציה: משרות אמון (פוליטיזציה מרבית), ועדות מינויים וועדות איתור (האמורות להיות הקרובות ביותר לשיטת מינוי מקצועית ותחרותית). בשל היקפו של המחקר החוקרים אינם מבחינים ביניהן, אלא מסתפקים בטענה – הנכונה – שכל שיטות המינוי האלה הן מקצועיות פחות ופוליטיות יותר ממכרז. עם זאת, במחקר עתידי יהיה מקום לבחון ולהשוות בין סוגים דרגות שונות של פוליטיזציה – בפרט בין ועדות איתור, שאם הם פועלות כשורה הן הליך "כמו מכרזי", לבין ועדות מינויים ומשרות אמון, שרחוקות מאוד משיטת המכרז (יצוין שבמחקר הנוכחי החוקרים אכן מבחינים בין פטורים למשרות זמניות לפי סעיף 37 לבין פטורים אחרים לפי סעיף 21).

הממצאים הנוגעים לפטור ממכרז מובהקים: כיום, כ-3.5% מהמינויים בשירות המדינה (מדובר על כ-47 אלף עובדים, ללא עובדי מערכת הבריאות) פטורים

ממכרז, בהשוואה לכ-0.6% בשנת 2000. בדרג הבכיר הממצאים מובהקים בהרבה: קפיצה מ-4% ל-31.7%.

לא פחות חשוב: הפוליטיזציה הולכת ומתגברת במיוחד בעשור האחרון. בשנים 2000-2013, ממוצע החלטות השנתי בדבר פטור ממכרז עמד על מעט יותר מ-5 החלטות לשנה; בשנים 2014-2023 – על 12.5; ונראה ששנת 2024 תרשום נתונים גבוהים בהרבה – עד לסוף חודש אפריל התקבלו 16 החלטות כאלה (הנתונים מתייחסים למספר ההחלטות; כל החלטה יכולה להתייחס למשרה אחת או יותר).

הממשלות ש"הצטיינו" במספר הפטורים ממכרז הן האחרונות: הממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37, שהוקמה אחרי בחירות 2022), "ממשלת השינוי" (הממשלה ה-36) וכן ממשלת נתניהו שקמה ב-2015 (הממשלה ה-34). זה ממצא מעניין: גם ממשלת נתניהו שקמה ב-2015 וגם הממשלה הנוכחית אימצו באופן רשמי או כמעט-רשמי אידאולוגיה הדוגלת בפוליטיזציה של שירות המדינה לצורך הגברת ה"משילות" (תוך שהן משתמשות במונח זה באופן שונה מזה המקובל בשיח האקדמי והמקצועי, אך לא ארחיב על כך כאן) – כפי שבא לידי ביטוי בקווי היסוד של הממשלות האלה ובמצעים של חלק מהמפלגות לפחות (למשל "הציונות הדתית" לפני בחירות 2022). מה שמעניין הוא שתהליך הפוליטיזציה נמשך גם בממשלת השינוי, כך שאפשר לומר שמדובר פשוט במגמה שהלכה והתגברה עם השנים.

על מה הדבר עשוי להצביע? ייתכן שהתמשכותה של מגמת הפוליטיזציה בממשלות שונות מצביעה על כך שהיא עונה על צורך אמיתי בשירות המדינה – למשל, קשיים בשיטת המכרז, שאנחנו יודעים שהיא אכן איטית ומסורבלת מדי, ולעיתים גם לא תחרותית דייה. העובדה שמדובר במגמה בין-לאומית של פוליטיזציה של השירות הציבורי, בפרט של המינויים הבכירים (אפילו בבריטניה; Rouban, 2012), יכולה להצביע גם על כך שלאור התרחבות תפקידיה וסמכויותיה של הממשלה בישראל ובמדינות אחרות, הדרג הנבחר זקוק יותר ויותר לסיוע של דרג מקצועי שנאמן לו ותומך במדיניותו. שני האתגרים האלה אכן מצריכים פתרונות, אבל נראה שאפשר למצוא להם פתרונות נקודתיים, שאינם כרוכים בפוליטיזציה רחבה של המינויים בשירות המדינה: פישוט וקיצור הליכי המכרז בשירות המדינה, ואולי גם הרחבה מוגבלת

של מספר היועצים והעוזרים האישיים של השרים (בלי שיוענקו להם סמכויות אופרטיביות או אחריות על עובדים אחרים במשרדים) – תהליך שלמעשה כבר התרחש בישראל, חלקו עוד בשנת 2000, לפני התקופה שהמחקר עוסק בה.

מגמת הפוליטיזציה במינויים בעשור האחרון מצביעה גם על חשיבותם של "שומרי הסף". הכוונה בהקשר זה היא ליועצים המשפטיים ולבית המשפט, אבל לא פחות מהם – לגורמים הפנימיים בתוך נציבות שירות המדינה האמורים לפקח על המינויים, במיוחד הבכירים שבהם. ההנחה היא שאם הניסיונות של הממשלה לפוליטיזציה של המינויים בשירות המדינה יימשכו – בשל אינטרסים אישיים למנות מקורבים, תפיסה אידאולוגית (שגויה) של "משילות" או אף צרכים אמיתיים של הדרג הנבחר – חשוב מאוד לפקח על כך, בשני אופנים: ראשית, לבדוק לעומק את הנימוקים מאחורי כל בקשה לפטור ממכרז, ולאשר רק בקשות מוצדקות; ושנית, בנוגע למשרות שכבר הוענק להן פטור ממכרז – להקפיד שהממונים יהיו בכל זאת ראויים ומקצועיים.

בתוך הנציבות יש שני שומרי סף מרכזיים כאלה: שומר הסף הראשון הוא ועדת שירות המדינה. הוועדה מאשרת פטורים ממכרז למשרות זמניות, וממליצה לממשלה להעניק פטורים ממכרז למשרות אחרות. המשמעות היא שלא תמיכתה – לא יאושרו פטורים ממכרז. הבעיה בהקשר זה היא שהממשלה ממנה למעשה את כל חברי הוועדה – היו"ר הוא נציב שירות המדינה (ראו דיון להלן), ולצידו יושבים בוועדה 5 מנכ"לים של משרדי ממשלה ו־5 אנשי ציבור, שכולם ממונים בידי הממשלה וראש הממשלה. ברור אפוא שוועדה כזו תתקשה מאוד להתנגד לבקשות של שרים ושל ראש הממשלה להעניק פטורים ממכרז. ואכן, ממצאי המחקר מלמדים כי הדבר קורה במקרים ספורים בלבד. מכאן נגזרת המלצת מדיניות ברורה: כל עוד יש לוועדת שירות המדינה תפקיד קריטי באישור פטורים ממכרז, יש להפוך אותה לגוף עצמאי הרבה יותר מהממשלה. אפשר לחשוב על כמה הצעות אפשריות, ובפרט צמצום ניכר של מספר המנכ"לים בוועדה, מינוי אנשי הציבור לא בידי הממשלה אלא בידי גורם עצמאי (למשל נשיא בית המשפט העליון או נשיא המדינה), ואימוץ הרכב מגוון יותר, הכולל בין השאר בכירים לשעבר בשירות המדינה, משפטנים ואנשי אקדמיה.

שומר הסף השני הוא נציב שירות המדינה. הנציב לא רק עומד בראש ועדת שירות המדינה, אלא גם ממלא תפקיד קריטי בביקוח על מינויים בכירים הפטורים ממכרז. הנציב עומד בראש ועדת המינויים של הנציבות, הבדוקת וממליצה אם למנות את מועמדיהם של השרים לתפקידים בכירים כמו מנכ"לים במשרדי ממשלה; הוא אחד מ-4 החברים בוועדה המייעצת למינויים בכירים, הבדוקת וממליצה אם למנות את המועמדים של השרים והממשלה לשבעה מהתפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי בישראל (רמטכ"ל, מפכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמסנה לנגיד); והוא חבר – בעצמו או באמצעות נציג – בוועדות האיתור השונות, שמתפקידן לאתר עבור השרים מועמדים למשרות בכירות אחרות (דוגמת הממונה על ההגבלים העסקיים, המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה ומדענים ראשיים במשרדי ממשלה). בכל התפקידים האלה יש לנציב השפעה רבה על בלימת מינויים לא ראויים ולא מקצועיים (ולהפך – אישור מינויים ראויים ומקצועיים) למשרות הפטורות ממכרז.

הנתונים שמספקים החוקרים מלמדים שהיקף הפטורים ממכרז שאושר בוועדת שירות המדינה הגיע לשיא תחת הנציב הנוכחי (נכון ליולי 2024), פרופ' דניאל הרשקוביץ, המכהן בתפקידו מאז 2018. בשנות כהונתו של הרשקוביץ עומד הממוצע השנתי על כ-15 החלטות בשנה (לעומת כ-12, 9 ו-4 בשנות כהונתם של ממלא המקום אהוד פראוור והנציבים הקודמים משה דיין ושמואל הולנדר, בהתאמה). כמובן, הגידול במספר הפטורים נובע קודם כול מכך שהשרים עצמם מבקשים להעניק פטורים רבים יותר מבעבר – אבל הם מלמדים, לכל הפחות, כי בתפקידו כיו"ר ועדת שירות המדינה הנציב המכהן לא בלם את מגמת הפוליטיזציה.

מכאן נובעת המלצת המדיניות השנייה שאפשר לשאוב מהמחקר: חיזוק דמותו העצמאית והמקצועית של נציב שירות המדינה כשחקן מפתח המסוגל להציב גבולות לתהליך הפוליטיזציה של המינויים הבכירים. נושא זה נמצא על סדר היום המשפטי והפוליטי בעת כתיבת שורות אלה. בלי להיכנס לעובי הקורה אציין שבעבר מונו נציבי שירות המדינה בהליך מאוד פוליטי. בהליך המינוי האחרון, ב-2017-2018, ראש הממשלה נקב בשם מועמדו לתפקיד בלי שנקבעו קריטריונים ותנאי סף למועמדות; ועדת מינויים בדקה את המינויים – חבריה היו יו"ר שנבחר אד-הוק בידי הממשלה, ושני נציגי ציבור

מתוך "מאגר" אנשי הציבור היושבים בוועדת המינויים של הנציבות (הממונים בידי ראש הממשלה לאחר התייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה ונציב שירות המדינה). נוסף על אופיו הפוליטי, הליך זה אינו מעוגן היטב בחקיקה או בחקיקת משנה. לכן, בהחלטת ממשלה בנושא מ־2018 נקבע שיגובש נוהל חדש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה. בהסתמך על כך, הגישה היועצת המשפטית לממשלה בחודש יוני 2024 את הנוהל שגובש, שעיקרו העברת המינוי לידי ועדת איתור שתמליץ בפני ראש הממשלה על מועמד או מועמדים לתפקיד, והוספת תנאי סף למועמדות. היועצת המשפטית לממשלה, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה וגורמים נוספים הדגישו שהנציב הוא שומר סף, במיוחד לעניין המינויים הבכירים בשירות המדינה – ועל כן ראוי למנותו בהליך תחרותי ועצמאי יותר (אם כי יצוין שגם בוועדת האיתור שהציעה היועמ"שית יש לראש הממשלה ולמנכ"ל משרדו השפעה ניכרת על בחירת הנציבים). אלא שהממשלה דחתה את ההמלצה הזו, ובחודש אוגוסט אישרה נוהל ולפיו גם הנציב הבא ימונה בהליך פוליטי מאוד: ראש הממשלה ינקוב בשם המועמד, והמועמד ייבחן בידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים, שכל חבריה מתמנים בידי הממשלה (אם כי העומד בראשה חייב להיות שופט בית המשפט העליון בדימוס). נגד החלטת ממשלה זו הוגשו עתירות לבג"ץ, שנכון לכתובת שורות אלה טרם הוכרעו.

הנתונים המובאים במחקר הנוכחי בדבר הפוליטיזציה במינויים הבכירים תחת הנציב המכהן מחזקים את הדרישה של היועצת המשפטית למינוי מקצועי ועצמאי של הנציב. הם מצטרפים לקריאות דומות קודמות של המכון הישראלי לדמוקרטיה (שאף המליץ על ועדת איתור עצמאית יותר מכפי שהציעה היועמ"שית) ושל ארגוני חברה אזרחית נוספים.

חשוב להבהיר: המטרה העיקרית בהקשר זה צריכה להיות לשכנע את מקבלי ההחלטות, בעיקר בממשלה, בנחיצות של מינויים עצמאיים ומקצועיים. כל עוד הדרג הנבחר לא ירצה בכך בעצמו – הרי גם קיומם של שומרי סף חזקים או שיטות מינוי עצמאיות לא יבטיח זאת. המכון הישראלי לדמוקרטיה אכן פועל בכיוון זה, למשל באמצעות הצגת נתונים על הקשר בין מינויים עצמאיים ומריטוקרטיים לבין אפקטיביות גדולה יותר של השירות הציבורי. במילים אחרות: המטרה היא לצמצם, מרצונם הטוב של הפוליטיקאים, הן

את מספר הבקשות לפטור ממכרז הן את היקף המועמדות של אנשים לא־מתאימים למשרות הפטורות ממכרז. אבל בהינתן שסביר להניח שתופעות אלה לא ייעלמו לחלוטין – עדיין יידרשו לנו שומרי סף מקצועיים ועצמאיים, למשל כאלה שיוכלו להתנגד לבקשות לא־מוצדקות לפטור ממכרז (התנגדויות שכיום כמעט שאינן עולות). נציב שירות המדינה וחברי ועדת שירות המדינה הם חלק מאותם שחקנים, לצד אחרים: היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, בתי המשפט, התקשורת – שמתפקידה לחשוף מידע על כך בפני הציבור – אקדמאים, וכמובן גופי מחקר וארגוני החברה האזרחית.

בהקשר זה, המחקר שלפנינו ממלא את תפקידו בצורה מיטבית: בהסתמך על ניתוח ממצאים אמפיריים הוא חושף בפנינו את הפוליטיזציה המתגברת בשירות המדינה ואת "נקודות התורפה" שמסייעות לכך. אומנם הטענה לפוליטיזציה אינה חדשה – אבל הנתונים שאספו החוקרים מוכיחים אותה בצורה מובהקת שקשה מאוד לחלוק עליה, וגם מאפשרים לגבש המלצות מדיניות שעשויה להיות להן תרומה משמעותית ביותר.

בשנים האחרונות חוותה מדינת ישראל תמורות חסרות תקדים. האתגרים הביטחוניים התעצמו והפכו מורכבים יותר, וזאת על רקע אתגרים גלובליים רבים. המתח בנושא ערכי הליבה בכל הקשור להגדרתה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית הגיע לשיא. הקיטוב החברתי, על רקע השסעים הרבים בחברה הישראלית, הגיע לנקודת שפל חסרת תקדים. אי־היציבות הפוליטית הפכה לכרונית, ובין שנת 2019 לשנת 2022 התקיימו 5 מערכות בחירות. תת־תפקוד של הרשות המבצעת, והימנעות, מכוונת בחלקה, מעיצוב מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח, התעצמו, ובלטו במיוחד בתקופת הקורונה (משנת 2020) ובמהלך המלחמה בעזה (שפרצה ב־7 באוקטובר 2023). באופן הכרחי, הסערה הזו לא פסחה על השירות הציבורי בכלל, ועל שירות המדינה בפרט (Cohen & Sabah, 2024). אך שעם שורותיו נמנים עובדות ועובדים מסורים ומקצועיים רבים, שירות המדינה הישראלי מפגין בשנים האחרונות ביצועים לא מרשימים, בלשון המעטה (גולשטיין־גלפרין ואח', 2024א). ברקע לכך בולט גם כישלונה המתמשך של ישראל ליישם רפורמה כוללת בשירות המדינה (Cohen, 2023, 2016). אך מעל לכל אלו מרחפת עננה שחורה, ההולכת ומתחזקת – פוליטיזציה של שירות המדינה.

אחת התצורות הבולטות ביותר של תופעת הפוליטיזציה היא מינויים פוליטיים. המחקר הנוכחי מבקש להציג לראשונה תמונת מצב ברורה, אובייקטיבית ומבוססת נתונים, של פטורים ממכרז בשירות המדינה, הקשורים לדעתנו קשר בל יינתק מתופעת המינויים הפוליטיים. זאת תוך בחינת ההחלטות שהתקבלו בנושא פטור ממכרז וההתפתחויות שחלו בו לאורך השנים, ובפילוחים שונים. נדגיש כבר כאן כי לא כל פטור ממכרז הוא בהכרח מינוי פוליטי. לעיתים הוא עשוי להיות תגובה לקשיים בגיוס בדרך המלך, ובמקרים אחרים הוא נדרש בשל אילוצי זמן. עם זאת, אנו סבורים כי לא ניתן לנתק בין שתי התופעות הללו, במיוחד בהקשר הישראלי. הנה כי כן, אנו טוענים כי ההתפתחויות בזירת הפטור ממכרז הן סימן דרך חשוב בהבנת תופעת המינויים הפוליטיים בישראל.

המשמעות המדויקת של המושג מינויים פוליטיים בהקשר הישראלי תוסבר בהמשך. כאן נציין כי מאז ימיה הראשונים של מדינת ישראל, סוגיית המינויים הפוליטיים ותופעות של פטרונות פוליטית היו חלק מהמציאות הממשלתית. בעשור הראשון לקיום המדינה, מינויים על בסיס קרבה מפלגתית היו שכיחים

מאוד, בהמשך לנוהג שהיה קיים עוד בתקופת המנדט הבריטי, עת מנהיגי היישוב היהודי ביקשו לבסס את ההגמוניה היהודית במדינה על פי תפיסת עולמו של הזרם הדומיננטי ביישוב ולפי "מפתח מפלגתי" (ראובני, 1974; Galnoor, 2011, 115). מפלגת מפא"י, ששלטה במדינה כמעט ללא עוררין מאז אמצע שנות ה־50 של המאה שעברה, עשתה שימוש נרחב בכלי זה. המינויים הפוליטיים היו אז חלק ממגמה של בניין הכוח המפלגתי, שבאה לידי ביטוי בדאגה ל"אנשי שלומנו" או בהתניית קבלת שירותי בריאות ושירותים אחרים בחברות בהסתדרות ובקבלת "הפנקס האדום" (נבות, 2012).

בה בעת, לאחר הקמת המדינה, ראש הממשלה דוד בן־גוריון פעל לצמצום תופעת המינויים הפוליטיים, כחלק מהמרת "התנועתיות" במה שהוא כינה "ממלכתיות"¹.

תפיסתו של בן־גוריון נשענה על ההבנה כי "עובדי המדינה הם בפועל שליטי המדינה, אם כי להלכה ולמעשה הם כפופים לממשלה ולחוק. בידם ניתן דבר ביצוע המדינה, בהתנהגותם ובמעשיהם תלוי כבוד המדינה, תלוי אמון האזרח" (דרי, 1993, 38). בפועל, בתוך שנים ספורות, אגב מאבק בין ראש הממשלה, מייסד המדינה בפועל, לבין מפלגתו שלו, החלה ישראל לנוע בכיוון של ממלכתיות. שני שינויים מרכזיים סימנו את נקודת המפנה: הקמת "מחלקת המגנון" בשנת 1950 (יחידה ש־4 שנים לאחר מכן הוסב שמה ל"נציבות שירות המדינה"), וחקיקתו בשנת 1959 של חוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959 (להלן: חוק המינויים).

מאז, התפיסה הרווחת של שירות המדינה בישראל קובעת כי עובדי שירות המדינה נדרשים לשירות בעל אופי ממלכתי וא־פוליטי. מועמדים למשרות מגויסים על פי מידת התאמתם לתפקיד ולדרישותיו. בחירת העובדים נעשית על בסיס מבחנים תחרותיים ובאמצעות מכרזים. על עובדי שירות המדינה

1 עוד טרם הקמת המדינה טבע ראש הממשלה הראשון, דוד בן־גוריון, את המונח "ממלכתיות". זהו מונח מקומי ייחודי. תחת דגל הממלכתיות כונסו קבוצות עולים שונות יחדיו, הוקמו מוסדות משותפים, עוצבה מערכת נורמטיבית ונוצרה תודעת אזרחות. שטרן (2021) טוען כי התנהגות ממלכתית איננה מבקשת ליישב את המחלוקת בין הזהויות או להכריע בהן, אלא לאפשר את ניהולן באורח תקין, שאיננו פוגע בסולידריות החברתית.

לבצע את תפקידם על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים, ללא התחשבות בשיקולים פוליטיים-תנועתיים. חילופי השלטון אינם אמורים להשפיע על תפקידו, תנאיו או מעמדו של עובד שירות המדינה (Galnoor, 2011, 116). המגמה הממלכתית עוצבה לא רק באמצעות שינויים מוסדיים כמו הקמת הנציבות וחקיקת חוק המינויים, אלא הושפעה מאוד גם מפסיקות בג"ץ. כך למשל, בסוף שנות ה-60 פסק בג"ץ במפורש כי "ממעמדה של הרשות הציבורית נגזרת חובתה להימנע ממינוי אך בשל השתייכותו הפוליטית של המועמד" (בג"ץ 313/67, 80)² ואף התחזקה במהלך שנות ה-80 ובתחילת העשור האחרון של המאה הקודמת, עם תיקון חוק חשוב משנת 1993, דוחות מבקר המדינה וועדות מקצועיות ממשלתיות, כפי שיפורט בהמשך (שפרינצק, 1986; זמיר, 1988; קידר ובראלי, 2011).

בד בבד, בשנת 1977 התחולל בישראל "המהפך הפוליטי", ומנחם בגין עלה לשלטון בראש מפלגת "הליכוד". בגין התנגד בנחרצות למינויים פוליטיים, ובממשלת הליכוד הראשונה הוצבו אנשי ליכוד מעטים במשרות בכירות בשירות המדינה. אולם בגין נחלש מאוד עוד טרם מלחמת לבנון הראשונה (1982), לא כל שכן במהלכה, מה שפתח מרוץ פנים-מפלגתי על הירושה. התחרות הפנימית סללה את הדרך למינויים "מתקנים" – לכאורה כדי להבטיח את יישום מדיניותה של הממשלה, אך גם כדי לחזק את מעמד הפוליטי של המחנות ושל המתחרים על ראשות המפלגה. ברמה ההצהרתית טענו חסידי המינויים כי בכירי שירות המדינה שמונו על ידי אנשי מפא"י "תוקעים מקלות בגלגלים" של יוזמות הממשלה. היו אף שטענו כי מינויים פוליטיים הכרחיים כסוג של "פיצוי" על שנות שלטונה של מפא"י, שבמהלכן הופלו אנשי ימין לרעה (זמיר, 2008). שיטת השביעיות, שנהגה במפלגת הליכוד בסוף שנות ה-80, השפיעה אף היא על התחזקות מגמת המינויים הפוליטיים בישראל: הנהגת השיטה של בחירת מועמדי המפלגה בידי חברי מרכז המפלגה הובילה פוליטיקאים רבים לרצות "לגמול" לאנשי המרכז על תמיכתם בהם בבחירות

2 בג"ץ 313/67, אכסלרוד ואחרים נגד שר הפנים, פ"ד כב(1), 80.

המקדימות במפלגה, או "לתמרץ" אותם לעשות כן בעתיד, באמצעות מינוי מקורביהם לתפקידים ציבוריים (דרי, 1993).³

לפיכך, את המתרחש בזירת המינויים הפוליטיים מאז סוף שנות ה-90 ועד לתחילתו של העשור השלישי של המילניום הנוכחי ניתן לתאר "תהליך" "ספיריליאני" (חיבור של ספירלי וליניארי), ובו מגמת המינויים הפוליטיים הלכה וגברה – אך לא בצורה ליניארית בהכרח, בשל ניסיונות של כוחות שונים לעוצרה או למתנה. בתקופה זו נעשו ניסיונות שונים לשנות את מגמת המפלגתיות ואת התרחבותה של שיטת המינויים הפוליטיים בישראל, בין היתר באמצעות יצירת הפרדה חדה יותר בין הפוליטיקה למינהל (כהן ומזרחי, 2017). ניסיונות אלו נערכו ביוזמת 3 גורמים חשובים: הגורם הראשון הוא פעילותה של מבקרת המדינה דאז מרים בן פורת, אשר העלתה לסדר היום הציבורי את תופעת המינויים הפוליטיים והשלכותיה השליליות, באמצעות כמה דוחות (המוזכרים בהמשך). הגורם השני היה המלצות של אנשי מקצוע, ובהם דוח ועדת קוברסקי (1989) ודוח מרדכי בן דרור (1995), לצמצם את רשימת המינויים הפוליטיים ולקדם כיוונים ממלכתיים בשירות המדינה, וניסיונו של יצחק גל-נור, נציב שירות המדינה בשנים 1994–1996, לפעול ברוח המלצות אלו כחלק מניסיון רפורמה אשר כונה "משרדים לדוגמה" (Cohen, 2016, 2023). הגורם השלישי, שפעל במקביל לשניים הראשונים, היה בג"ץ, שהמשיך והדגיש את הצורך בממלכתיות ובאי-פוליטיזציה בשירות המדינה ובהתקדמות לעבר ממלכתיות.⁴ בעקבות כל אלה התקבלת החלטה הממשלה 345, שעליה נעמוד בהמשך.

אך כאמור, על אף הניסיונות שעשו בעשורים אלו כוחות "מקדמי ממלכתיות" לצמצם את תופעת המינויים הפוליטיים, היא נמשכה, ולכי ממצאי דוחות מבקר המדינה, במקרים רבים אף התרחבה (מבקר המדינה, 2004, 2007, 2011). בשנת 2012 הגישה הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (ועדת

3 בהקשר זה נזכיר את "נאום הג'יובים" המפורסם של השרה דאז לימור לבנת בנובמבר 1997, שהתייחסה לתופעה באופן שלילי.

4 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואחרים, פ"ד מה(1); בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נגד מדינת ישראל ואחרים, פ"ד נב(5).

קוצ'יק) את המלצותיה בדבר מבנה המטה של ראש הממשלה. הוועדה ביקשה לשפר ולארגן מחדש את מסגרות העבודה במטה ראש הממשלה, ולגבש קווים מנחים אשר יבטיחו כי ראש הממשלה יוכל לבחור את צוותי העבודה הסובבים ולקיים עימם יחסי אמון – אך תוך הבטחה כי האנשים שימונו לתפקיד יהיו ראויים ומקצועיים. זאת בהנחה כי "אמון אינו תחליף למקצועיות, ובוודאי אינו סותר אותה" (הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, 2012, 10). בין היתר המליצה הוועדה על קביעת תנאי סף מקצועיים למשרות אמון במטה ראש הממשלה, על תיקונים תקנוניים בכל הקשור להעסקת כוח האדם, על צמצום מספר משרות האמון במטה זה מ-56 ל-25 בלי להפחית את מספר התקנים במטה ראש הממשלה, ועל הגדרת כמה ראשי אגפים במשרד כמשרות אמון מקצועיות.⁵ המלצות אלו יושמו באופן חלקי בלבד (גולשטיין-גלפרין ואח', 2024).

משנת 2016 התחזקו הקולות הקוראים ל"משילות", וגבר הלחץ של פוליטיקאים על הדרג המקצועי בטענה שהוא מנהל "מאבק" בדרג הנבחר. כפי שהסביר משה קופל, יו"ר פורום "קהלת": "משילות זו מילה מכובסת לפירוק מוקדי כוח בלתי נבחרים המנצלים את עוצמת המדינה כדי לכפות את ערכיהם" (פילוט, 2023). הלכה למעשה, "משילות" היא מונח בעל משמעויות רחבות ומגוונות שאין זה המקום להאריך בהן, אך לענייננו היא יכולה לשמש הצדקה למינויים שלא על בסיס קריטריונים פורמליים אלא בהתאם לרצונו של הממונה (גולשטיין-גלפרין ואח', 2024).⁶ החל מממשלת נתניהו הרביעית (2015-2019), וביתר שאת משנת 2018, נבחרו ציבור התבטאו בצורה קשה ביותר כלפי בכירים בדרג המקצועי. בקמפיין שהובילו שרים וחברי כנסת מהקואליציה נטען כי הפקידות הבכירה מכוונת לסיכול מדיניות וליצירת סדר יום חלופי להחלטות השרים במסווה של ניטרליות ומקצועיות. בהתאם,

5 בין יתר תרומותיה וחיידושה של ועדת קוצ'יק, היא גם טבעה לראשונה את המונח "משרת אמון מקצועית". המונח מחבר בין השינויים שנוצרו במבנה משרד ראש הממשלה (אשר הפך ממשרד שמתאם בין המשרדים האחרים למשרד עם אגפי ביצוע ככל משרד ממשלתי אחר), לבין רצונו של העומד בראש המשרד לאייש תפקידים חדשים אלה באמצעות מינויים אישיים, לפי שיקול דעתו הבלעדי.

6 להרחבה על המושג משילות ראו טלשיר, 2020.

התנהלות הממשלה החלישה את הפקידות ואת עצמאות הבירוקרטיה (צור וכהן, 2021). בין השאר, בשנת 2018 אישרה הממשלה להפוך את משרת המשנה למנכ"ל במשרדי הממשלה הגדולים למינוי פוליטי. סמוך לראשית של ממשלת נתניהו השישית, שהחלה את כהונתה בשלהי דצמבר 2022, הציגה הממשלה תוכניות מרחיקות לכת לשינויים הנוגעים ליחסי הגומלין בין הרשויות בישראל ולחיזוק כוחן של הממשלה והכנסת אל מול מערכת המשפט. מטרת השינויים הייתה, בין היתר, להפוך את משרת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה למינוי פוליטי, על רקע דרישות קודמות לעשות כן גם בנוגע למשרות הסמנכ"לים. שינויים אלו עמדו במוקד עימות חזיתי בין שני מחנות בחברה הישראלית, שכן המתנגדים לרפורמה ראו בה הפיכה משטרית שתקעקע את יסודותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל. ביולי 2023, למרות מחאות המוניות וקרע גדול מאוד שנוצר בתוך החברה הישראלית, אישרה כנסת ישראל את תיקון החוק לביטול עילת הסבירות. על רקע זה, הקיטוב החברתי הגיע לשיא נוסף. גם האמון הציבורי במערכת השלטון ירד והגיע לשפל מאז תחילת המדידות ב-20 השנים האחרונות (הרמן ואח', 2023). באוקטובר 2023, חודשים מספר לאחר מכן, תקפו ארגון החמאס וארגון הג'יהאד האסלאמי בצורה מתואמת ואכזרית יישובים אזרחיים ובסיסי צבא בדרום המדינה. בימים, בשבועות ובחודשים שמאז תחילת מלחמת חרבות ברזל ישראל נזקקה לשירות מדינה איכותי שייתן מענה למצב החירום ההיסטורי שנוצר. אלא שמאז ועד היום, שירות המדינה ממשיך להפגין ביצועים חלשים, בין היתר, לדעתנו, כתולדה של החלשתו השיטתית.⁷

על אף טענות כי שירות המדינה הפך מקלט לעסקנים מפלגתיים ולמקורבים נטולי כישורים מתאימים, ולמרות הקריאות להגביל את המינויים הפוליטיים בישראל (זרחיה, 2021; חרותי-סובר, 2023; לוי-וינריב ואח', 2023; ארלזחורוב, 2024), עד כה לא נאספו נתונים מהימנים בנושא. ספק אם ניתן לספק תמונה מדויקת לחלוטין של תופעה מורכבת זו, והיעדרה מקשה לאמוד את היקפי התופעה ולהעריך את השלכותיה. המחקר הנוכחי מבקש להציג לראשונה תמונת מצב ברורה ככל הניתן, אובייקטיבית ומבוססת נתונים, של תופעת הפטור ממכרז למשרות בשירות המדינה, ולבסס את הזיקה בינם לבין תופעת

7 על הקשר בין מינויים פוליטיים לבין אפקטיביות הממשלה ראו דהן, 2016.

המינויים הפוליטיים בשירות המדינה. זאת תוך בחינת החלטות שהתקבלו בנושא וההתפתחויות שחלו בו לאורך השנים, ובפילוחים שונים.

מבנה המחקר הוא כדלהלן: בחלק השני נציג סקירה קצרה שמטרתה להצביע על תופעת המינויים הפוליטיים מנקודת מבט רחבה יותר. בחלק השלישי נציע הגדרה כללית למונח "מינוי פוליטי" בהקשר הישראלי, הגדרה המבוססת על שני תנאים עיקריים ומצטברים: קיומם של שיקולים או זיקות פוליטיים, וחריגה מהליכי מינויים מקובלים. בחלק הרביעי נסקור את קביעות הפסיקה ואת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעניין הנסיבות המצביעות על קיומו של התנאי הראשון לעניין – זיקה פוליטית. בחלק החמישי ננתח את המסגרת הנורמטיבית המתכתבת עם חוקי שירות המדינה ונבחן את תופעת המינויים הפוליטיים ואת הגישה הייחודית שהמחוקק הישראלי בחר בה, בניסיון להתחקות אחר המטרות שעמדו לנגד עיניו. בפרק השישי נפרוס תמונת מצב מקיפה של הפטורים ממכרז על פי חוק, ובהמשך לכך, בפרק השביעי נציג את טיעוננו ולפיו הפטורים ממכרז הם גורם מפתח הקשור בקשר בל יינתק בתופעת המינויים הפוליטיים בשירות המדינה, ומצביע על קיומו של התנאי השני – חריגה מהליכי מינויים מקובלים. בחלק שלאחר מכן נציג את המתודולוגיה ששימשה אותנו לאיסוף הנתונים על אודות הפטורים ממכרז. בחלק האחרון ננתח ונפלח את הממצאים לפי שנים, משרדים, ממשלות ונציגי שירות המדינה שכיהנו בעת מתן הפטור. נחתום בדיון ובמסקנות.

מינויים פוליטיים בפרספקטיבה רחבה

המינויים הפוליטיים הם מהנושאים החשובים ביותר בממשל המדינה הדמוקרטית. סוגיה זו היא חלק משאלה רחבה יותר: מה הם גבולות המעורבות הפוליטית בניהול ענייני המדינה? או בלשון פשוטה יותר: מה היא חלוקת העבודה הלגיטימית בין הפוליטיקאים, נבחרי הציבור, לבין הבירוקרטים, הממונים לתפקידם? שאלה זו אינה פשוטה למענה ומעוררת דילמה. מחד גיסא, עקרון רצון הרוב קובע כי במשטר דמוקרטי הדרג הנבחר הוא המייצג את רצון האזרחים. מאידך גיסא ניצב העיקרון ולפיו כל אזרח זכאי ליחס שווה, ללא משוא פנים ובלי קשר להצבעתו בקלפי. משכך, בכל משטר דמוקרטי מובנה מתח בין הרצון להפקיד את ניהול ענייני המדינה בידי גוף מקצועי וניטרלי, לבין השאיפה שגוף זה יהיה נתון לשליטתו של הדרג הפוליטי הנבחר, מתוך העיקרון הדמוקרטי המבקש להבטיח את שלטון הרוב לטובת הכלל.

אחת ההשלכות האופרטיביות של מתח זה היא קיומן של שתי עמדות מנוגדות בדבר אופן מינוי הפקידות הציבורית, ובמיוחד הפקידות הבכירה, לשירות המדינה. המתח שבין השאיפה להפקיד את ניהול ענייני המדינה בידי גוף מקצועי וניטרלי, לבין הדרישה שגוף זה יהיה נתון לשליטתו של הדרג הפוליטי הנבחר, משקף אפוא התנגשות בין שתי גישות פוליטיות מרכזיות: תנועתיות מול ממלכתיות (דרי, 1993). גישת התנועתיות רואה בשירות המדינה כלי לביצוע רצונו של הפוליטיקאי, אשר נבחר על ידי רוב הציבור. גישה זו מצדדת בעקרון הנאמנות הפוליטית, וגורסת כי הדרג הפוליטי הוא שצריך למנות את בעלי התפקידים הבכירים בשירות הציבורי, על פי נאמנותם הפוליטית והאידיאולוגית. לטענת הדוגלים בגישה זו, היתרונות הבולטים בה הם ב"הסטת" הבירוקרטיה הציבורית לכיוון המדיניות של הממשלה (Wood & Waterman, 1991). עוד נטען כי הפקדת סמכות המינויים בידי הפוליטיקאים מבהירה כי נלווית לה אחריות והיא רובצת עליהם. לעומת זאת, כשהפוליטיקאים אינם הממנים, קל יותר לשרים להתחמק מאחריות בטענה שלא הייתה להם סמכות.

העמדה ההופכית, הממלכתית, מצדדת בניטרליות פוליטית ודוגלת בחשיבותו של סגל קבוע, ניטרלי ומקצועי, שכן אם הדרג המקצועי מתחלף כאשר הדרג הנבחר מתחלף, נפגעים יציבות המערכות והניהול התקין של המינהל הציבורי. התרגום האופרטיבי לכך, על פי הגישה הממלכתית, הוא שעל עובדי שירות

המדינה ליישם את המדיניות שמכתיב הדרג הפוליטי – יהא צביונו אשר היא – ולעשות כמיטב יכולתם לסייע לו בגיבושה, ללא קשר להשקפת עולמו. עקרון הממלכתיות מבקש לראות בשירות המדינה מוסד המתעלה מעל אינטרסים מפלגתיים, סקטוריאליים או אפילו מקומיים, ומעדיף עקרונות משפט ודמוקרטיה רחבים יותר כדי ליצור נאמנות לטובת כלל הציבור. על פי עיקרון זה, שירות המדינה חייב להתעלם מכל שיקול פרטיקולרי ולשמש כנאמן הציבור, ואילו מינויים פוליטיים עלולים לפגוע בניהול מוסדות הציבור ולהשפיע לרעה על יכולת קיבולת המדיניות (policy capacity) של המדינה ועל יכולותיה לתכנן מדיניות ציבורית ארוכת טווח (הראל-פישר וכן צבי, 2021; Gallo & Lewis, 2012; Andersen, 2018).

למעשה, בימינו לא ניתן לדבר על שירות מדינה החף מעקרון הממלכתיות או התנועותיות. השניים מתקיימים זה לצד זה, ובתצורות המשתנות ממקום למקום (כהן ומזרחי, 2017). במציאות, אין מדינה בעולם הנוהגת באופן בלעדי על פי אחת מגישות אלה. על אף הרעות החולות הרבות הטמונות בפוליטיזציה בכלל, ובמינויים פוליטיים בפרט, השאיפה כי המועמדים לכלל המשרות בשירות הציבורי יגיעו בשיטה המנותקת לגמרי מהדרג הפוליטי היא רעיון אוטופי, העלול ליצור שירות ציבורי מנותק, אטום ולא ייצוגי, כפי שקרה במקומות שונים בעולם.⁸ השאלה העומדת אפוא כיום בפני כל מדינה דמוקרטית איננה אם לאפשר מינויים פוליטיים אם לאו, אלא היחס הנכון והתמהיל הרצוי בין מינויים מקצועיים לבין מינויים פוליטיים-אישיים.

כפי שנראה בהמשך, בשנים האחרונות אימצו מקבלי ההחלטות בישראל תמהיל המציב את המדינה בקצה הסקלה של הצד התנועתי ואף האישי. מספר ההחלטות והמשרות שעולה בהן חשד למינויים פוליטיים בשירות המדינה בישראל ביחס לכלל המשרות (היחס בין מספר המשרות הפטורות ממכרז לבין כלל המשרות בשירות המדינה) מלמד כי היקף המינויים הפוליטיים בישראל כיום גבוה בהרבה מבעבר.

8 להצגת הגישה "הטהרנית" באור סאטירי, ראו סדרת הטלוויזיה הבריטית המשובחת "כן אדוני השר/ראש הממשלה", הממחישה היטב את החולאים שבדקו בשירות המדינה הבריטי בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת. אנשי המינהל הציבורי אופיינו אז כשחקן עוצמתי, מנותק ואדיש, שלא ניתן היה להשתלט עליו או לשכנעו לבצע רפורמות הכרחיות שונות.

הגדרת המונח "מינוי פוליטי" בהקשר הישראלי

באופן תאורטי, מינוי פוליטי הוא מינוי שנעשה ממניעים פוליטיים, ומתוך מעורבות של הדרג הנבחר בהליך המינוי. מכאן, מינוי פוליטי הוא מעין "מונח גג" לסוגים שונים של מינויים, בהתאם למשמעות של המילה "פוליטי" וכן לזהותו ולמניעיו של הגורם הממנה. משום כך, וכפי שנראה בהמשך, כל ההגדרות הקיימות למינוי פוליטי מעלות קשיים ביישום אופרציונלי שיאפשר בחינה אמפירית, לא כל שכן קביעות חד־משמעיות בדבר מינוי מסוים שביצעו דורש בחינה משפטית וציבורית.

קושי זה בא לידי ביטוי לא רק בפסיקה ובחקיקה הישראלית, אלא גם בספרות העוסקת במינהל ובמדיניות ציבורית. הסיבה העיקרית לכך היא כי במינוי הפוליטי יש רכיב סובייקטיבי מובהק שאינו בהכרח נגלה לעין. רכיב זה הוא המוטיבציה האישית של הפוליטיקאי, הממנה, לקדם את האינטרסים הפוליטיים שלו עצמו – המפלגתיים או האישיים – באמצעות המינוי. עקב כך, רוב ההגדרות הקיימות בישראל, שנסקור להלן, מדגישות היבטים פוזיטיביים (בעיקר טיב הזיקה שבין הגורם הממנה לבין האדם הממונה, וכן מידת הסטייה מכללים פרוצדורליים) הניתנים לאיתור באופן אובייקטיבי, ומצביעים על קיומו של מינוי פוליטי על אף היסוד הסמוי מן העין. הנה כי כן, משפטנים ו"שומרי סף" כגון בג"ץ או מבקר המדינה מתקשים לרוב, מטבע הדברים, לקבוע שמה שהם רואים לנגד עיניהם הוא מינוי פוליטי, משום שהגדרת מינוי פוליטי באמצעות רכיבים סובייקטיביים (מה היו המוטיבציה או הכוונות של הפוליטיקאי הממנה) אינה אפקטיבית לצורכי משפט ומינהל. ברמה העמוקה יותר, הקושי להגדיר מינוי פוליטי מבטא את המורכבות והחמקמקות של הפוליטיקה, והוא סימפטום לקושי לנסות לשלוט בפוליטי באמצעות המשפט (נבות, 2007, 10–13).

יצחק זמיר, לשעבר שופט בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה בשנים 1978–1986, הציע להגדיר מינוי פוליטי כך: "מינוי של אדם למשרה ציבורית שלא היה נעשה אילו אותו אדם לא היה אישיות פוליטית. במקרה כזה הפוליטיקה, במובן הצר של מפלגתיות, היא גורם מרכזי במינוי. הקשרים קודמים לכישורים" (זמיר, 1990, 21). הגדרתו של זמיר משקפת שאיפה לממלכתיות, ומלמדת כי כדי לקבוע שמינוי מסוים הוא מינוי פוליטי פסול –

יש להראות כי הפוליטיקאי הממנה ייחס בהחלטתו משקל להשתייכותו המפלגתית או הפוליטית של הממונה. תפיסתו של זמיר באה לידי ביטוי בנימוקי בג"ץ בעתירה לפסילת מינויו של השר לשעבר סילבן שלום לתפקיד יו"ר דירקטוריון חברת החשמל, שבה קבע השופט מנחם אלון כי המינוי פסול. הוא הוסיף:

אין פירושו שאסור לעובד בשירות הציבור, המתמנה על ידי הרשות הציבורית, להזדהות עם מפלגה פוליטית זו או אחרת או להשתייך אליה; דבר זה מותר לו לעובד ולמועמד לעבודה. אך השתייכות או הזדהות אלה צריך שישמשו "כגורם ניטרלי" [...] שאינו פועל לא לחובתו ולא לזכותו של מועמד פלוני או אלמוני. הגורם והשיקול הקובעים הם כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי פוליטי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים" (בג"ץ 4566/90, 35).

בדומה לכך, חוקר המינהל הציבורי ונציב שירות המדינה לשעבר יצחק גל-נור מגדיר מינוי פוליטי כך: "מינוי למשרה ציבורית של אדם שזהותו הפוליטית או קרבתו לאישיות פוליטית היו גורם משמעותי בבחירתו. הקרבה יכולה להיות רעיונית, מבוססת על נאמנות אישית או על ציפייה לטובות הנאה" (גל-נור, 2007, 167). למעשה, גל-נור מתבסס על הגדרתו של זמיר, אך מרחיב אותה מעבר ל"פוליטי" במובנו המפלגתי גם לקרבה מסוג אחר, כולל קרבה משפחתית.

גישה שונה מעט נוקט דוד דרי (1993). לטענתו, ביסודה של שאלת המינויים הפוליטיים מונח תפקידם של תהליכים פוליטיים במשטר דמוקרטי, ובפרט היקף ההתערבות הלגיטימית של פוליטיקאים בניהול ענייני המדינה. הגם שאינו מספק לנו הגדרה אופרטיבית ברורה של מינוי פוליטי בהקשר הישראלי, דרי מבקש לצנן מעט את רוח ה"טהרנות", המאפיינת בעיקר את אנשי משפט, בכל הקשור למינויים פוליטיים, ומסביר כי השימוש במטבע הלשון "מינוי פוליטי" לציון הראוי לכל גינוי, גם כאשר לחובת השר הממנה לא עומדות כל ראיות מרשיעות מלבד הזיקה המפלגתית (המעוררת לכל היותר "ספק מהותי"), הוא דוגמה בולטת לחריגה ממידת הזהירות המתבקשת. דרי

מתריע כי ראיית כל מינוי פוליטי כפסול משמעותו היא אחת: ראיית המעשה הפוליטי כמעשה פסול (דרי, 1993, 66).

כהן ומזרחי (2017) רואים במינוי פוליטי "מינוי של אדם לתפקיד ציבורי בשל סיבות פוליטיות או שיוכיות פוליטיות, ובאופן שונה ממינוי המבוסס על גיוס תחרותי טהור, כלומר שלא בהליך של בחירה רק על פי כישורים וניסיון, שמשמעם התאמה מקצועית לתפקיד" (כהן ומזרחי, 2017, 203). קרי, לדעתם כל חריגה פרוצדורלית המגבירה את הפוטנציאל למעורבות של פוליטיקאים בתהליך בחירת המועמד לתפקיד הציבורי מעלה חשש למינוי פוליטי.

מוסד מבקר המדינה הגדיר מינוי פוליטי ככזה אשר נתגלו בו פגמים פרוצדורליים, ונוסף על כך, מכלול הנסיבות של המינוי מעלה יסוד ממשי לחשד שהוא נעשה בגין שיקולים פוליטיים (מבקר המדינה, 1989, 628). בהמשך הגדיל המבקר וקבע כי התואר "פוליטי" משמעו שיקולים זרים במינוי, וכי "שיקולים זרים של קרבה לממנה – בין קרבה פוליטית ובין קרבת משפחה או אחרת – היא שקלקלה את השורה" (מבקר המדינה, 1994, 917); כי "די אם אחד השיקולים ביסוד המינוי הוא השקפתו הפוליטית של המועמד כדי לפסלו" (מבקר המדינה, 1998, 8), או כי מינויים פוליטיים הם "מינויים [...] שלא מטעמים ענייניים אלא מטעמים מפלגתיים" (מבקר המדינה, 2004, 8).

בדומה לחלק מההגדרות שהוצגו לעיל (כהן ומזרחי, 2017; מבקר המדינה, 1989), עמדתנו באשר להגדרת המונח מינוי פוליטי בהקשר המינהלי הישראלי היא כי מינוי פוליטי הוא מינוי של אדם לתפקיד ציבורי בשל קרבה או שיוך פוליטיים, ובאופן שונה ממינוי המבוסס על גיוס תחרותי טהור. אנו מציעים אפוא להגדיר מינוי פוליטי כמינוי המתבסס על שני תנאים מצטברים: האחד, קיומם של זיקות או שיקולים פוליטיים; והאחר, הליך בחירה המבוסס לא רק על מכרז תחרותי המבקש לאתר כישורים וניסיון, שמשמעם התאמה מקצועית לתפקיד.

התנאי הראשון: כיצד לחשוף קיומם של שיקולים פוליטיים?

לנוכח הקושי (המשפטי בעיקרו) ביישום ובסיווג מינוי מסוים כמינוי הפוליטי, ובייחוד לנוכח הקושי לחשוף את מניעי הגורם הממנה, שלרוב מוסתרים מן העין, מה שהטריד את השופטים יותר מהגדרת המינוי הפוליטי היה הוכחת קיומו. לפיכך נקבע כי משהובאה ראיה המעוררת חשד מהותי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי במינוי, עובר נטל ההוכחה שאין המינוי פוליטי ופסול אל הגורם הממנה.⁹

בד בבד, ולאור העלייה במספר המינויים הפוליטיים בשנות ה-80, שתועדה בין השאר בדוחות המבקר שהוזכרו לעיל, הוסף סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, הקובע כך:

מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה.

חשוב לציין כי אין בהוראות חוק החברות הממשלתיות או בהנחיות הפרשניות של היועץ המשפטי לממשלה (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000) ניסיון להגדיר מהו מינוי פוליטי, וכן אין בהן התייחסות להגדרתו של זמיר – או לכל הגדרה אחרת. תחת זאת, התמקדו בפרשנות לביטוי "זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה". הנחיית היועץ מצביע על מצבים טיפוסיים המעוררים חשד ממשי לאחת או יותר מזיקות אלה. למעשה, בדומה לבית המשפט, היועץ המשפטי לממשלה הבהיר שאין בכוונתו להציע "רשימה סגורה" של מצבים המעוררים חזקה עובדתית או חשד ממשי שמינוי

9 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואחרים, פ"ד מה(1), 37.

מסוים הוא פוליטי ופסול. במקום זאת מצויות בהנחיותיו אינדיקציות אחדות המצביעות על אפשרות ממשית לקיומו של שיקול פוליטי במינויו של אדם לתפקיד ציבורי.¹⁰ אינדיקציות אלו כוללות, בין היתר, היותו של האדם יועץ או עוזר לשר משרי הממשלה; עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית עם שר משרי הממשלה; מתן שירותים לקידום עניינו הפוליטי או האישי של שר משרי הממשלה, או לקידום ענייני מפלגתו; וחברות פעילה במוסד או בגוף של מפלגתו של שר משרי הממשלה.

עד כאן לעניין פירוט הנסיבות המצביעות על קיומו של התנאי הראשון על פי הצעתנו להגדרת מינויים פוליטיים, קרי, קיומה של זיקה פוליטית. מכאן נפנה לדיון על אודות התנאי השני – סטייה מהליכי המינוי המקובלים, כלומר הפטור מחובת המכרז.

מהותו של הפטור מחובת המכרז: ממלכתיות לפוליטיזציה מתגברת

חוקי שירות המדינה למיניהם, שאושרו במהלך העשור השני לאחר הקמת המדינה במטרה לעצב את השירות הציבורי, אינם משתמשים במונח "מינוי פוליטי". מנגד, המחוקק ביקש להגדיר באופן פוזיטיבי כיצד ימונו לשירות הציבורי: עובדי המדינה אמורים להתמנות לתפקידיהם על פי כישוריהם המקצועיים, ולא על פי קשר פוליטי או אישי לאדם או לגוף פוליטי (סעיפים 19-20 ו-24-28 לחוק המינויים).¹¹ משכך, דרך המלך למינוי למשרות בשירות המדינה היא דרך המכרז, והקריטריונים שקובע המכרז הם מקצועיים ולא מפלגתיים. על פי החוק, עובד בשירות המדינה ימונה רק למשרה פנויה

10 היועץ המשפטי לממשלה (2006). הנחיה מס' 6.5000, 35-40.

11 סעיף 19 לחוק המינויים קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, בין שנפתחה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות"; סעיף 20 לחוק מעניק לנציבות סמכות (באמצעות ועדת השירות) לקבוע כללים לניהול המכרזים; סעיפים 24-28 לחוק קובעים חובת קיום בחינות, את היקפן ואת הכללים לניהולן.

ב"מישבץ" (בתקן), במתכונת שהציע השר ואישר נציב שירות המדינה. המשרה תאויש רק לאחר שנוציבות שירות המדינה תבצע מכרז פומבי, ולאחר שהמועמד עמד במבחנים שתכליתם לעמוד על כישוריו לתפקיד. על פי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, עליהם למלא את תפקידם ללא קשר להשקפותיהם הפוליטיות, ומחובתם לשרת את הציבור ואת מדיניות הממשלה נאמנה.

בשעת הצגת הצעת חוק המינויים בגרסתו המקורית בשנת 1953, ראש הממשלה הצהיר כי קבלת עובדים לשירות המדינה תיעשה ללא משוא פנים מפלגתי או זיקה פוליטית, אלא לפי הכשרה אישית, ללא כל התחשבות בהשתייכות מפלגתית או בדעות אידאולוגיות (דברי הכנסת 1423, 14). לא זאת אף זאת, בנוסח המקורי של החוק לא הועלתה כלל אפשרות לקבל עובדים ללא מכרז.¹² אולם לצד גישה עקרונית וממלכתית זאת, כפי שהיא מכונה לעיל, אשר ירשה ישראל מהמשפט האנגלי, היו קולות שדרשו סייגים מספר לחובת המכרז, לא מעט בעקבות המסורת הנוגדת (התנועתית) שליוותה את הקמת מוסדות השלטון המקומיים בתקופה שקדמה להכרזת העצמאות (גל-נור, 2007). כך, הצעת חוק שירות המדינה משנת 1953 הסתפקה בקביעת עקרון חובת המכרז – ללא כל יוצא מן הכלל, ואילו בחוק המינויים שאושר בכנסת בשנת 1959 הוספו לעיקרון זה כמה חריגים בדמות פטורים ממכרז, תוצר של פשרות שנוקמו בממשלה ובכנסת במהלך השנים שביניהן. בסופו של דבר, בחוק הקיים נותרה אומנם בעינה חובת המכרז הפומבי, אך לצידה כמה סייגים מהותיים: האחד, פטור ממכרז כדי להסמיך את הממשלה למנות כמה ממלאי משרות בכירות (מנהלים כלליים, היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה – סעיפים 5, 6 ו-12 לחוק); השני, הענקת סמכות לממשלה ולנציב שירות המדינה (במסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת השירות)¹³ לקבוע משרות וסוגים של משרות שלא תחול עליהם

12 הצעת חוק שירות המדינה תשי"ג-1953, הצעת חוק 164 מיום 25 במאי 1953, 190.

13 ועדת השירות הוקמה מכוח סעיף 7 לחוק המינויים, וחבריהם בה 5 מנכ"לים של משרדי הממשלה ו-5 נציגי ציבור אשר מונו על ידי ראש הממשלה, נוסף על נציב השירות, המשמש יו"ר הוועדה.

חובת המכרז (סעיף 21 לחוק); והשלישי, מתן סמכות לנציב השירות לפטור מחובת המכרז, לבקשת מנכ"ל משרד, מינויים זמניים, ללא חובת קבלתם באמצעות לשכות העבודה (סעיף 37 לחוק).

במקור, סוגי הפטורים לפי סעיפים 21 ו-37 לחוק נועדו להותיר בידי נציב השירות והממשלה את היכולת לפטור משרות או סוגי משרות מסוימים שעריכת מכרז עליהם עלולה לגרום יותר נזק מתועלת. כך למשל החליטה הממשלה, בהמלצת ועדת השירות, לפטור משרות ביטחוניות מחובת המכרז כדי שלא לחשוף סודות מדינה באמצעות פרסום המכרז, ולפטור משרות בדירוגים מסוימים במערכת הבריאות הממשלתית, ככל הנראה לאור הקושי לגייס עובדים מיומנים למקצועות אלה (ילקוט פרסומים 386,807; תקשי"ר 11.956(ב); ונציבות שירות המדינה, 2004). כן ניתן פטור למספר מצומצם של משרות בכירות באמצעות החלטות ממשלה אחדות ולאחר המלצת ועדת השירות, בדומה לפטורים שנקבעו בחוק עצמו. זאת בהתאם לתפיסה שרווחה אז, כמו כיום, ולפיה דרך המכרז אינה דרך הבחירה האופטימלית כשמדובר במשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה. זה המקום לציין כי מספר המשרות הבכירות הפטורות ממכרז, לפי החלטת הממשלה הראשונית בעניין זה משנת 1960, הסתכם בכעשר משרות בסך הכול.¹⁴ דא עקא, רשימה זו תפחה והתארכה במשך השנים, תחילה טיפין טיפין, עד שכללה 41 משרות פטורות נכון לשנת 1999. או אז ביטל בית המשפט העליון¹⁵ את ניסיונותיו של נציב שירות המדינה דאז, שמואל הולנדר, אשר ביקש לעגן פטורים ממכרז באמצעות סעיף 23 לחוק המינויים.¹⁶

14 לא כולל משרות המנכ"לים ועוד 11 משרות במשרד החוץ; ואלה הן המשרות שברשימת הפטורים המקורית משנת 1960: מזכיר הממשלה, פרקליט המדינה, החשב הכללי, הממונה על התקציבים, הממונים על מחוז במשרד הפנים, מנהל ענייני המים, והממונה על מינהל ההסברה.

15 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נגד מדינת ישראל ואחרים, פ"ד (נב) 5, 111.

16 סעיף 23 לחוק קובע: "למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת השנייה לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע; הממשלה רשאית להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת השנייה ולגרוע ממנה". אומנם הוראה זו עוסקת במשרות בכירות

בעקבות פסיקה זו התקבלה החלטת הממשלה שהתיימרה לעשות סדר בנושא, ובה נקבע כי במקום השימוש שנעשה בסעיף 23 לחוק, סעיף 21 הוא המקור הנורמטיבי הראוי לפטור ממכרז.¹⁷ החלטה 345 מוסיפה וקובעת שתי דרכים למינוי למשרה בכירה שפטורה ממכרז, בהתאם לקריטריונים שונים. על פי החלטת הממשלה, מועמדים למשרות של מנכ"לים ומנהלים בכירים נוספים שהם קובעי מדיניות יאשרו על ידי הממשלה על סמך חוות דעת של ועדת המינויים בראשות נציב השירות, ואילו משרות מקצועיות בכירות אחרות יופטרו מחובת המכרז, והמינוי להן ייעשה באמצעות ועדה לאיתור מועמדים, אם הם עונים על הקריטריונים שנקבעו שם, ובהם: משרה אשר סמכויותיה נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה; נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית; נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות; המשרה מאופיינת בהיבט מקצועי/מדעי מובהק או בעלת אופי רגולטורי. אומנם במחקר זה עסקינן בסוגיית הפטורים ממכרז, ולא בסוגיות הקשורות לרכי מינויים (לא באופן כללי ולא בפרט בנוגע לוועדות האיתור שקמו לראשונה על פי החלטת 345), אך בכל זאת ראוי להדגיש את המובן מאליו: שיטת המינוי משפיעה על רמת הפוליטיזציה יותר מאשר נושא הפטור ממכרז. בהתאם לכוונותיהם של מנסחי החלטות הממשלה המייסדות את שיטת ועדת האיתור, זהו מודל שניתן לקיימו באופן תחרותי כמעט מלא, ולעיתים הוא יתאים יותר למינויים מקצועיים בכירים בשל הצורך לעצב את תנאי הכשירות, בשל האפשרות לזמן אנשים מתאימים שעשויים לא לגשת בהליך אחר, וכן בשל האפשרות לקיים מבנה ראיונות שונה.

עם כל זאת, ולמרות הכוונה המוצהרת להשליט סדר בנושא, מאז ועד היום מספר המשרות הפטורות ממכרז הלך וגדל בצורה ניכרת מאוד, כפי שציין מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2016, 173), ובייחוד, כפי שנציג בהמשך,

שהמינוי להן טעון אישור הממשלה, אך לפי פסיקה בג"ץ, הוספת משרה למשרות אלו אינה מבטלת את חובת המכרז (בניגוד לפטור ממכרז המוענק לפי סעיף 21).

17 החלטת ממשלה מס' 345 מיום 14 בספטמבר 1999 (הנחיית נציב שירות המדינה 1.2 – נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים; נציבות שירות המדינה, 2013).

בשנים האחרונות. אך ראשית, הבה נציג את תמונת המצב העדכנית בכל הקשור למינויים פטורים ממכרז.

מינויים פטורים ממכרז: תמונת מצב

כאמור, דרך המלך למינוי למשרות בשירות המדינה היא המכרז (נציבות שירות המדינה, 2020). למרות זאת, בשירות המדינה בישראל רווחת מאוד כיום תופעת הפטורים ממכרז. בחלק מהמקרים מדובר במשרות שהמינוי להן נעשה על פי שיקול דעת השר או הדרג הנבחר ובהתאם למידת האמון האישי שהוא רוחש לנושא המשרה, ואילו במקרים אחרים הפטור ניתן בשל מעמדה או מהותה המיוחדים של המשרה. נכון להיום, יש חמישה סוגים עיקריים של משרות פטורות ממכרז:

(1) משרות אמון אישיות בלשכות ראש הממשלה, השרים, סגני שרים, מנכ"לים והמשנים למנכ"לים, שמונו בהתאם להחלטת הממשלה 3075, שעליה נרחיב בהמשך, הפטורות מכוח סעיף 21 לחוק המינויים. אלו מינויים אישיים לפי רצון השר/סגן שר/מנכ"ל, ובין היתר הם כוללים הן משרות בכירות (כגון ראשי לשכות שרים, וכן משרות אחדות במשרד ראש הממשלה, לדוגמה סמנכ"ל כלכלה ותשתיות, סמנכ"ל פנים, תכנון ופיתוח וסמנכ"ל ממשל וחברה במטה הכלכלי חברתי, שאף נושאהן מתמנים באופן אישי ולאחר בדיקת ועדת המינויים בראשות הנציב) הן משרות זוטרות יחסית (דוגמת נהגים, עובדי מטבח ומשק במעון ראש הממשלה, או עוזר ומזכיר בלשכות השרים).

(2) משרות מקצועיות בכירות, הפטורות אף הן מכוח סעיף 21 לחוק המינויים ושושאייהן מתמנים על ידי הממשלה או שהמינוי טעון אישורה.¹⁸ כאמור לעיל, החלטות הממשלה שהתקבלו החל משנת 1999 הבחינו בין שתי דרכי המינוי לאותן משרות מקצועיות בכירות הפטורות ממכרז. מינויים של מקצת

ממלאי משרות אלה טעון המלצה של ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה, למשל: מנכ"ל משרדי הממשלה, הממונה על התקציבים, החשב הכללי והממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, מבקר מערכת הביטחון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, מזכיר הממשלה, מנהל הוועדה לאנרגיה אטומית, ראש מערך ההסברה הלאומי, ראש מערך הסייבר הלאומי ומנהלי יחידות סמך מסווגות, וכן 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות שהמינוי להן מסור לבחירת שר החוץ, והוא ראשי לבחור גם במי שלא עברו הכשרה דיפלומטית של משרד החוץ (קורס הצוערים של המשרד).

מינויים אחרים טעונים המלצה של ועדה לאיתור מועמדים שממנה נציב שירות המדינה, ובהם מנהל רשות החברות הממשלתיות, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, יושבי ראש ועדות מחוזיות לתכנון ובנייה, מנהל רשות המיסים, מנהל המכון הגיאולוגי, יושב ראש רשות החשמל, מנהל רשות הגז טבעי, מנהל רשות החירום הלאומית (רח"ל), נציבות קבילות חיילים, רשם הקבלנים, מנהל האגף לחינוך ממלכתי-דתי במשרד החינוך, מנהל השירותים הווטרינריים, הממונה על ההגבלים העסקיים, מנהל מינהל השלטון המקומי, מנהל השירות המטאורולוגי, האפוטרופוס הכללי, הסטטיסטיקן הלאומי, המדען הראשי במשרדי הממשלה ופרקליט המדינה.

לרוב יש חשיבות בהפרדה בין מינוי לפי בדיקה של ועדת המינויים, שהוא בגדר מינוי אישי לפי שיקול דעת הגורם הממנה, לבין המלצה של ועדת איתור, המתיימרת לנהל הליך מעין תחרותי – הגם שהפער ביניהם הצטמצם בעקבות החלטת הממשלה 3075, שאפשרה לוועדות האיתור להמליץ לשר הממנה על 3 מועמדים ללא חובה לדרג ביניהם. אך מאחר שמחקרנו עוסק בעיקר בנושא הפטור ממכרז, ופחות בשאלת דרך המינוי, והיות ששני ההליכים דלעיל מתקיימים בעקבות פטור למשרות מקצועיות בכירות, אנו מצרפים אותם יחד לצורכי הדיון.

(3) משרות "זמניות" בשירות המדינה, הפטורות ממכרז מכוח סעיף 37 לחוק המינויים. אומנם גם הצעת החוק המקורית משנת 1953 צפתה את הצורך להעסיק עובדים זמניים לצורכי שעה ולמשימות חולפות ומיוחדות, אך השימוש במקור נורמטיבי זה הלך ותפח בשנים האחרונות, כפי שנראה בהמשך.

(4) **משרות שהיו פטורות ממכרז מזמן חקיקת חוק המינויים**, רובן במערכות הביטחון והבריאות (ילקוט הפרסומים 807, 386). מספרן מגיע לאלפים, ובאיוש של חלק הארי מהן אין חשש מהותי למינוי פוליטי, ולכן הן לא יזכו להתייחסות נוספת במסגרת דיונון זה.

(5) **משרות זוטרות בשירות המדינה**, הזוכות אף הן לפטור מחובת המכרז מכוח האמור בסעיף 22 לחוק המינויים, בתנאי שיתקבלו לשירות באמצעות לשכות העבודה (לפי הצעת החוק משנת 1958). לשכות אלו היו שירותי השמת עובדים שפעלו ליד ההסתדרות הכללית עוד מימי העלייה השנייה לטובת חברי המפלגה. בהמשך, בעקבות פרשת רצח ארלזורוב וההיפרדות מההסתדרות הכללית, הוספו לשכות עבודה מטעם הסתדרות "הפועל המזרחי" ו"ברית הציונים הרוויזיוניסטים". עם חקיקת חוק המינויים בשנת 1959 בוטל התנאי המחייב קבלה לשירות המדינה באמצעות לשכות העבודה. גם הלשכות עצמן בוטלו עם אישור חוק שירות התעסוקה, שביקש אף הוא להבטיח קבלת עובדים לעבודה ללא הפליה ושיקולים פוליטיים (חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959).

אך כוונה לחוד, ותוצאה לחוד. הגם שאין עוד צורך להעביר מינויים דרך לשכות העבודה כבעבר, נראה כי המינויים במשרות הזוטרות הפכו שוב לכר נרחב למינויים פוליטיים. במשרד לאיכות הסביבה, לדוגמה, נמצאו עשרות מינויים פוליטיים שנעשו בתקופת כהונתו של השר צחי הנגבי (ינואר 2001-מרץ 2003). חברי מרכז הליכוד, מפלגתו של הנגבי, וכך גם קרובי משפחה של חברי המרכז, מונו למגוון של משרות ותפקידים שאיושם אינו טעון מכרז. חלקם מונו למשרות הפטורות מחובת המכרז בשל היותן משרות זוטרות, חלקם כממלאי מקום למשרות החייבות במכרז, וחלקם באמצעות חברות כוח אדם (מבקר המדינה, 2004, 7-8). בהמשך הואשם השר הנגבי בעבירות של שוחד בחירות, מרמה והפרת אמונים ועדות שקר (ת"פ (ים) 4063/06). ואף על פי כן לא נעסוק בפטורים למשרות זוטרות אלה, וגם לא במשרות במערכות הביטחון והבריאות אשר נקבעו עוד בשנותיו הראשונות של השירות הציבורי.

למען השלמת התמונה נזכיר כאן את המינויים הזמניים לפי סעיף 23א לחוק המינויים, המסמיך שר, בהתייעצות עם נציב שירות המדינה, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את תפקידו של נושא משרה בכיר, אם המשרה התפתה

מסיבה כלשהי לתקופה מוגבלת בזמן. משרות בכירות אלה פטורות ממכרז ממילא מכוח החלטה קודמת של ועדת השירות והממשלה, ובמקרה כזה המינוי הזמני, אשר מתמשך לעיתים לתקופות לא קצרות, מאפשר עקיפה או דחייה של החובה לבצע מינוי מבוסס נהלים תקינים הנוגעים לכינוס ועדת מינויים או ועדת איתור.¹⁹

סקירה קצרה זו מלמדת כי בישראל משרות רבות פטורות ממכרז, בניגוד לכוונתו המקורית של המחוקק. הוראת סעיף 19 לחוק המינויים, המחייבת קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז, עדיין נחשבת "גולת הכותרת" של החוק, שכן הוראה זו מגלמת את תכליתו המרכזית: בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך כדי שמירה על שוויון הזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים, וניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.²⁰ אך לצידה, ריבוי הפטורים ממכרז בשנים האחרונות, כפי שמשקף בממצאים שיוצגו להלן, עיוותו את כוונתו המקורית של המחוקק. חשוב מכך, הם עיוותו את אופיו הממלכתי של שירות המדינה ושינו את פניו.

19 אכן, בעשור האחרון גדל מספרם של תפקידים בכירים בשירות המדינה המכהנים שלא במינויי קבע אלא על ידי ממלאי מקום. מכיוון שאין מדובר בנושאי תפקיד קבועים, ממלאי המקום אינם נהנים מהעצמאות המוסדית ומהלגיטימציה הנדרשות לתפקיד. זאת ועוד, כאשר יש ממלאי מקום רבים הקשורים זה בזה, הבעיה עלולה להפוך למערכתית.

20 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נגד מדינת ישראל ואחרים, פ"ד נב(5), 111.

התנאי השני: פטורים מחובת מכרז כסימן דרך לתופעת המינויים הפוליטיים

כאמור, בחוק המינויים ובדברי ההסבר לו (הצעת חוק 365 מיום 24 בנובמבר 1958) אין כל אזכור של המונח "מינוי פוליטי". גם לא מן הנמנע שהיו למחוקק כוונות נוספות בשעה שהוענקה הסמכות לקבוע פטורים ממכרז לחוק, למשל הוספת גמישות כדי לגייס עובדים למגזרים ייחודיים (כמו במשרדי הביטחון והבריאות). עם זאת, הגם שמטבע הדברים לא נמצא תיעוד מלא לכל שיחות הפשרה שהתנהלו בין הגשת ההצעה הראשונה בשנת 1953 לבין קבלת הנוסח הסופי בשנת 1959, משמעות הדברים הייתה ברורה. ניתן לזהות קו ביקורת ברור בדברים שנאמרו מטעם המתנגדים (המעטים) להצעה שאושרה לבסוף (דברי הכנסת מיום 8 באפריל 1959, 1996). בהמשך הדיונים, ישראל רוקח מ"הציונים הכלליים" אמר דברים דומים:

סעיף 21 מנוגד לסעיף 19. הוא אומר שהממשלה רשאית לקבוע משרות שאין צורך להכריז עליהן במכרז. היא יכולה להגיד על הרבה שירותים שלגביהם אין צורך במכרז. זה מבטל את אחד הסעיפים העיקריים של החוק, הקבוע שלצורך קבלת עובד למשרה מסוימת יש להכריז מכרז. הסעיף הזה מנוגד מאד לסעיף 19. לדעתי סעיפים 5 ו-21 מבטלים את החוק (דברי הכנסת, 15 בדצמבר 1959, 543).

מ"רמזים" אלה למדים אנו שפטור מחובת מכרז כמוהו כאי־תחולת סעיף 19 לחוק, והוא מהווה מעין "שם קוד" למינוי פוליטי – לא רק בעיניהם של המתנגדים בשעתו לאישור החוק במתכונתו הסופית.

גם שופטי בתי המשפט מקשרים בין פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק המינויים לבין סכנת הפוליטיזציה של שירות המדינה. כך, לדוגמה, לאחר סקירה קצרה של יסודותיו הממלכתיים והא־פוליטיים של המינהל הציבורי, ועוד מתוך הפניה לאזהרותיו של השופט זמיר לעניין נזקיהם ההולכים וגוברים של תהליכי הפוליטיזציה בקרב משרדי הממשלה, קובעת נשיאת בית המשפט העליון השופטת אסתר חיות במסגרת דחיית העתירה נגד החלטת הממשלה שהעניקה פטור ממכרז למשנים למנכ"לים:

תפיסת היסוד של המינהל הציבורי הנוהגת בישראל, המושתת על אדנים מקצועיים וא-פוליטיים, מעוגנת, בין היתר, בחוק המינויים ובחובת המכרז הקבועה בו. על רקע זה, מן ראוי לשוב ולהדגיש כי סעיף 21 לחוק המינויים המאפשר לממשלה לפטור משרה או סוגים של משרות מחובת המכרז, מבטא חריג לכלל האמור ועל כן השימוש שיש לעשות בו חייב שיהיה שקול, מובנה וענייני תוך שמירה על הערובות שנקבעו בחוק ומכוחו על מנת להבטיח זאת ובהן – בין היתר – ההליכים המינהליים המקדימים והרכב הוועדות השונות המלוות את המינויים בפטור ממכרז (בג"ץ 7908/17, 9203).²¹

או אז הוסיפה הנשיאה: "כמו כן, חשוב להדגיש כי ייתכנו מצבים שבהם 'הכמות עושה איכות'".²²

אנו מציעים לראות את המתרחש בתחום המשרות הפטורות במכרז כאינדיקטור חשוב ועיקרי לתופעת המינויים הפוליטיים בשירות המדינה בישראל. זאת בדומה לחששות שהביעו חברי כנסת ושופטי הבג"ץ, כמתואר לעיל, כי הרי עצם קביעת הפטור הוא הליך פוליטי במהותו, הגם שמתנהל במישור המינהלי. יוזם הבקשה לקביעת פטור הוא שר (לעיתים באמצעות מנכ"ל משרדו; תקנון ועדת השירות והנחיית נציב שירות המדינה 1.1), ועצם קבלת ההחלטה, הטעונה המלצת ועדת השירות ואישור הממשלה, הוא אקט פוליטי באופיו. יתרה מזאת, וכפי שכבר צוין, כל החברים בוועדת השירות מונו בידי ראש הממשלה (הנציב ו-5 נציגי הציבור) או בידי השרים באישור הממשלה (5 המנכ"לים החברים בוועדה).

21 בג"ץ 7908/17, 9203/17 התנועה לטוהר המידות ועמותת מעש – לחיזוק והתחדשות השירות הציבורי נ' מדינת ישראל ואח', פורסם בנבו, בעתירה שהוגשה נגד החלטה הממשלה מיום 15 באוקטובר 2017 בדבר מתן פטור מחובת המכרז לפי סעיף 21 למשרות המשנים למנכ"לים במשרדי הממשלה (החלטה מס' 3075).

22 שם, בעמ' 20 לפסק הדין (ההדגשה שלנו). מעניין לציין כי אמירת הבג"ץ הנ"ל, ולפיה "הכמות עושה מהות", נאמרה נוכח ציון שנכון למועד קבלת החלטה 3075 היו רק כ-50 משרות בכירות פטורות ממכרז, ואילו לפי ממצאי משרד מבקר המדינה שפורסמו בדוח השנתי 66ג היו יותר מ-250 משרות בכירות פטורות, נכון לחדש יולי 2015. השווו לנתונים שנציג בהמשך.

כדי להדגים זאת נפנה להליך קבלת החלטת הממשלה 3075 בדבר פטור ממכרז למשרות המשנים למנכ"לים במשרדי ממשלה שבהם יותר מ-150 עובדים. משרות המשנים היו קיימות ואישו, לרוב, בעובדים מקצועיים שמונו במכרז, עד להעלאת הצעות מטעם שרי הממשלה במהלך שנת 2016 למתן פטור למשרות בכירות שונות. משכך החליטה הממשלה לבחון את ההצעות השונות, ולהקים לשם כך צוות שרים בראשות שרת המשפטים חברת הכנסת איילת שקד, ושר התיירות חבר הכנסת יריב לוין, ובהשתתפות השרים יואב גלנט, אריה דרעי ויובל שטייניץ. או אז החליט הצוות לבקש מועדת השירות להמליץ לממשלה לקבוע כי משרת המשנה למנכ"ל תהיה פטורה מחובת מכרז. בהמשך לכך פנתה שרת המשפטים לנציב השירות בבקשה להביא לדיון בוועדת השירות את הצעת השרים למתן פטור. הנציב דאז, עו"ד משה דיין, התנגד למתווה לפי הצעת השרים, ולאחר דיונים רבים הוכנסו בו שינויים ותנאים נוספים. בסופו של דבר קבעה נציגת היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר, כי אין מניעה משפטית לקדם את הצעתם המתוקנת של השרים, הגם שהיא מעוררת קשיים. ועדת השירות קיימה הליך בחינה נוסף בהצעה ואישרה אותה לאחר שינויים נוספים שהוכנסו בה, וביום 27 בספטמבר 2017 היא הונחה על שולחן הממשלה.

במאמר מוסגר ולעניין אחר, נציין כי על אף היעדרה של הגדרה אופרטיבית מוסכמת,²³ הדעה הרווחת בערכאות השיפוטיות ובקרב פרשנים משפטיים (לרבות משרד מבקר המדינה) היא כי מינוי פוליטי הוא פסול ונגוע באי-חוקיות. בבג"ץ 3081/96 קובע השופט זמיר: "אכן מינוי לתפקיד ציבורי על יסוד שיקולים זרים, ובכלל זה מינוי המבוסס על השתייכות פוליטית, הינו

23 כך למשל, בפתיח של דעת הרוב מפי השופטת שטרסברג-כהן נאמר:

אין המשיבים מתכחשים - במקרה דנן - לעצם קיום הגוון הפוליטי במינוי, אלא סטבורים הם, כי מדובר במינוי פוליטי כשר וזאת משום מהות המשרה ואופייה שהצדיקו הכללתה ברשימה שבמוספת והפטרחה ממכרז. מתברר אפוא כי שלא כבמקרים אחרים שבאו לפני בית משפט זה, אין עלינו להידרש במקרה זה לבחינת השאלה אם עניין לנו במינוי פוליטי ומה הם המאפיינים העושים מינוי לכזה, ועלינו להתמקד בשאלה אם עצם הוספת המשרה לרשימה על ידי הממשלה פוטר אותה מחובת מכרז" (בג"ץ 154/98. ההדגשה שלנו).

בלתי חוקי" (בתוך בג"ץ 154/98, 121). בהקשר זה, אי־חוקיותו של המינוי הפוליטי, לפי פסיקת הבג"ץ, נלמד מעקרונותיו של המשפט המינהלי, ובהם עקרון השוויון, החובה לפעול ללא שיקולים זרים, ללא משוא פנים ושלא מתוך מצב של ניגוד עניינים. כך מסביר בג"ץ:

רשות ציבורית הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה [...] כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים־מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה (בג"ץ 4566/90, 33, 35).

על אף האמור לעיל, נדגיש כי ההקבלה הרעיונית שאנו מציעים כאן בנוגע לקשר בין פטור מחובת המכרז לבין מינוי פוליטי, אין בה אמירה לעניין אי־חוקיותם של כלל הפטורים. במילים אחרות, נוכח העיגון לפטור בסעיף 21 לחוק המינויים, אין חולק שהשוואה בין פטור לבין מינוי פוליטי אינה מביאה עימה קביעה לעניין חוקיותם של מינויי הפטור. נהפוך הוא, שהרי כבר נפסק כי השימוש שהממשלה וועדת השירות עושות בסעיף 21 כדי לפטור משרות או סוגי משרות מחובת המכרז הוא הדרך החוקית לפי הדין – בניגוד לשימוש שנעשה בעבר בסעיף 23 לחוק המינויים, אשר נפסל על ידי בית המשפט העליון (בג"ץ 154/98). מכאן, וכדי לבחון את חוקיותו ובטלותו בפוטנציה של מינויו של פלוני, עדיין יש לקיים הליך משפטי הוגן על פי כללי הדיון והראיות.

לפיכך, הצעתנו לבחון בשיטתיות וביסודיות את המתרחש בתחום המשרות הפטורות ממכרז כאינדקטור נוסף לתופעת המינויים הפוליטיים היא לצורכי מחקר בלבד. כאמור, אין בכוונתנו להציג הקבלה מלאה בין פטור ממכרז לבין מינוי פוליטי, שהרי ייתכנו סוגים שונים של פטורים אשר לא דבק בהם גוון פוליטי כלשהו. הדגשנו כאמור כי לפטור ממכרז יש תכליות נוספות מלבד הרצון להוסיף שיקולים מפלגתיים־פוליטיים להליך בחירת עובדים, דוגמת הפטורים למשרות במערכות הביטחון והבריאות, ועל כן מחקר זה אינו מציג נתונים על פטורים אלה. באותה מידה, כמובן, ייתכן כי בהליכי מכרז **למשרות שאינן פטורות** זולגים שיקולים פוליטיים ופסולים, כפי שמועלה מפעם לפעם

בערכאות משפטיות ובאמצעי התקשורת השונים. אך עניינים אלה חורגים ממסגרת הדיון של מחקרנו ולא ייבחנו בו. אך עצם היעדרה של מעורבות רשמית וגלויה של הדרג הנבחר בהליכי מכרז (להבדיל מהתערבות סמויה ומוסתרת) מהווה הבחנה ברורה ומהותית בינם לבין הליכי מינוי בפטור ממכרז.

כדי לסכם את הדיון העיוני עד כה, ובטרם נציג את ממצאי מחקרנו, נזכיר כי עמדתנו היא כי המינוי הפוליטי מתבסס על קיומם של שני תנאים מצטברים והכרחיים (אם כי לא מספיקים לצורכי פתיחת הליכים משפטיים): הראשון הוא קיומם של שיקולים או זיקה פוליטיים כמשמעותם בפסיקת בתי המשפט ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכמפורט לעיל; והשני הוא הליך בחירה שאינו מבוסס על שיטת מכרז הבוחנת כישורים וניסיון, שמשמעם התאמה מקצועית לתפקיד, קרי חריגה מן הכלל של חובת המכרז. לאור קשיי ההוכחה של כל אחד מן התנאים הללו, אנו סבורים כי יש לבחון כמה אינדיקטורים המצביעים על קיום התנאים – לכל הפחות כראיה ראשונית שלאורה על הגורם הממנה להפריך את הטענה שמדובר במינוי פוליטי. לעניין השיוך המפלגתי – אינדיקטורים כאלה הונחו בפסיקה ובהנחיות היועץ, כמפורט לעיל. ואילו לעניין סתירה מדרך המינוי המקובלת – הרי אנו מציעים לבחון את ההחלטות לקביעת פטור מחובת המכרז לאור אופיין הפוליטי, כמתואר לעיל, וכן לאור תוצאתן המעשית, כלומר יצירת אפשרות למינוי אישי מטעם הדרג הנבחר.

התרומה העיקרית של מחקרנו היא אפוא בעצם המיקוד – לראשונה – בבחינת ההחלטות לפטור משרה או סוגי משרות מחובת המכרז שיש בהן כדי להצביע על קיומו של התנאי השני דלעיל. נציג להלן ממצאים עדכניים שיספקו לראשונה תמונת מצב של הפטורים ממכרז למשרות בשירות המדינה על פי פילוחים שונים, אך ראשית נציג את המתודולוגיה שנקטנו כדי להפיק את הנתונים.

מתודולוגיה

מחקר זה בוחן את היקפן וטיבן של המשרות הפטורות במכרז כסימן לתופעת המינויים הפוליטיים בשירות המדינה בישראל. כדי לחשוף את מספר המשרות הפטורות ממכרז ביקשנו לאתר ולנתח בשיטתיות את כלל החלטות הפטור שנדונו והתקבלו בנושא בוועדת שירות המדינה, מאחר שחוק המינויים קובע כי כל פטור ממכרז טעון **החלטה**²⁴ או **המלצה**²⁵ מטעם ועדת השירות. בהקשר זה יובהר כי לצורכי המחקר בחרנו שלא להתייחס להחלטות הממשלה עצמן המאשרות את המלצות ועדת השירות בדבר פטורים לפי סעיף 21 לחוק, אלא להפיק את מאגר הנתונים ממקורות המידע שמפרסמת נציבות שירות המדינה על ועדת השירות, מ-3 טעמים: ראשית, הרצון לכלול במאגר הנתונים 43 החלטות שהתקבלו לפי סעיף 37 לחוק (משרות "זמניות", שאינן טעונות אישור הממשלה ולכן אינן מתפרסמות בפרסום ממשלתי אחר); שנית, הרצון לצרף הפניות לטקסטים המלאים של כל החלטה, שאף הם מתפרסמים רק באתר הנציבות; ושלישית, מאחר שמלבד מקרה אחד²⁶ לא ידוע לנו על המלצת ועדת השירות לפי סעיף 21 לחוק שלא אושרה על ידי הממשלה בשנים הרלוונטיות למחקר.

החלטות והמלצות אלו מפורסמות באתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, שבו ניתן למצוא נתונים משנת 1997 ועד היום. כדי לאתר את כלל

24 במקרה שמקור הנורמטיבי לפטור הוא סעיף 37 לחוק המינויים: "נציב השירות רשאי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, להרשות העסקת עובד זמני לתקופה שלא תעלה על תקופת כהונתם של עובדים זמניים לסוגיהם כפי שנקבעו בתקנות, או עד לגמר עבודה פלונית שבה הוא מועסק ושלפי טיבה אינה צמיחה, ולא יועסק עובד זמני לפי סעיף זה אלא לאחר שניתן לו כתב הרשאה של נציב השירות; ועדת השירות רשאית לקבוע כי הוראות סעיפים 15, 16, 19, 29 ו-35 לא יחולו על סוגי עובדים זמניים שיועסקו לפי סעיף זה".

25 במקרה שמקור הנורמטיבי הוא סעיף 21 לחוק: "הממשלה רשאית על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה בסעיף 19".

26 ביום 2 בפברואר 2023 ועדת השירות המליצה לבטל את הפטור למשרת מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, אשר נקבע לפי המלצתה מיום 18 במרץ 2014 (החלטה מספר 2174 של ועדת השירות). המלצתה זו לא אושרה בממשלה.

ההחלטות בנושא, הרצנו באתר הנציבות את מילות החיפוש: "חוק שירות המדינה", "פטור ממכרז", "מכרז", "סעיף 37" ו"סעיף 21" (כאמור, הסעיפים בחוק המינויים המאפשרים פטור ממכרז). עוד בחנו את הפרקים הרלוונטיים בתקשי"ר וכן את הנחיותיה של נציבות שירות המדינה, בייחוד אלה העוסקות בעובדי לשכות שרים, סגני שרים, מנכ"לים ומוקבליהם, מאחר שמקצת החלטות הפטור בנוגע למשרות אמון אלה נתקבלו בשנים לפני 1997.

לצורכי מחקר זה התייחסנו להחלטות או המלצות של הוועדה, החל מזו שהתגבשה להחלטת הממשלה מספר 345 אשר אושרה על ידי הממשלה בתאריך 14 בספטמבר 1999, ועד לתאריך 30 באפריל 2024. אומנם החלטות בדבר פטורים ממכרז התקבלו כבר משנת 1960, אך החלטת הממשלה משנת 1999 איחדה במסגרתה כל המשרות המקצועיות הבכירות שקיבלו פטור ממכרז לפני כן (כלומר, מאז שנת 1960 ועד לשנת 1999). לצורך עיבוד הנתונים קבענו כי נתייחס אל שנת 2000 כ"שנת האפס" (בייס-ליין), מאחר שלא נתקבלו עוד החלטות פטור לפני סוף שנת 1999. כלל הנתונים שאספנו מובאים בנספח א למסמך זה.

עוד נציין כי מתוך 225 החלטות בדבר פטור שנתקבלו לאחר החלטה 345 מצאנו רק 10 מקרים שבהם בוטל פטור, לא אושרה הבקשה לפטור, או שהדיון נדחה למועד אחר.²⁷ החלטות אלו מופיעות בנספח ב ואינן חלק מהפילוחים שנציג בהמשך. עוד נדגיש כי ממצאי מחקרנו מתייחסים רק לשירות המדינה – ולא להליכי המינויים ברשויות סטטוטוריות שונות דוגמת צה"ל, השב"כ, המוסד ובנק ישראל, או להליכי המינוי בשלטון המקומי ובחברות ממשלתיות. כידוע, תופעת המינויים בחברות הממשלתיות מעוררת אף היא עניין רב וביקורת רבה בציבוריות הישראלית (נבות, 2012; טוקר, 2023). עוד

27 ניתן לזהות כמה נימוקים שכיחים למקרים של דחיית הפטור או ביטולו. בחלק מהמקרים שבהם הדיון נדחה מוסבר כי הוועדה תדון בנושא, לרבות בשאלת הרכב הוועדה לאיתור מועמדים, לאחר שייקבעו מבנה הרשות/היחידה וסמכויותיה, או שמוסבר כי החלטה סופית תתקבל לאחר שתוגש הצעת החלטה מתוקנת (ראו החלטות 1735; 2025). במקום אחר מוסבר כי הנושא עדיין לא בשל, בשלב זה, לדיון (ראו החלטה 1730). במקרה אחד ההסבר לביטול פטור היה ביטול החלטת ממשלה בדבר יצירת המשרה (ראו החלטה 2039), ובמקרים אחרים הביטול נעשה ללא הסבר (ראו החלטות 2139; 2016).

נציין כי לא הוספנו לניתוחים שלנו את משרות היועץ המשפטי לממשלה, הנציב והמנכ"לים במשרדי הממשלה, הפטורות ממכרז מכוח סעיפים 5, 6 ו-12 לחוק המינויים, ואינן דורשות פטור ממכרז דרך ועדת השירות.

לאור הקושי לאתר את כל החלטות הפטור שנתקבלו לפני שנת 1999, כאמור לעיל, ולעניין הפטורים ממכרז עבור עובדי לשכות שרים וסגני שרים (משרות אמון) אשר לא קיבלו התייחסות במסגרת החלטה 345, להבדיל ממשרות מקצועיות בכירות, הסתמכנו על הוראות התקשי"ר (פסקה 02.521 ואחרות המוזכרות להלן) שבהן נקבעו רשימות תפקידים בלשכות שרים וסגני שרים הפטורים ממכרז: עוזר, יועץ, יועץ בכיר/ראש מטה, מזכיר, מנהל לשכה ונהג. משמע, הנתונים בנספח חסרים.

כדי להעריך את מספרן של משרות אמון אלה בשנת הבסיס (2000) הכפלנו את מספר המשרות כמפורט לעיל (6) במספר השרים וסגני השרים שניהנו בחודש ינואר של אותה שנה (23). כך עשינו גם ביחס למספר משרות האמון נכון להיום, כאשר מספר השרים וסגני השרים עומד על 43.

נתקלנו בקושי מתודולוגי נוסף ביחס למשרות אמון, שכן משנת 2000 ועד היום הוספו החלטות פטור הנוגעות למשרות אמון, כדלקמן:

- משרות אמון בלשכת ראש הממשלה (תקשי"ר 02.511 (א));
- משרות אמון במעון ראש הממשלה (תקשי"ר 02.511 (ב));
- משרות אמון בלשכות ראשי ממשלה לשעבר (תקשי"ר 02.511 (ג));
- משרות אמון בלשכות מנכ"לים ומשנים למנכ"לים, ומקביליהם (תקשי"ר 02.6).

כל אלה הוספו ונספרו, בין יתר ההחלטות לעניין פטור ממכרז, כמשרות אמון לפי הסיווג שנקבע לעיל, אך ראוי להדגיש כי מספרן נותר בהערכת חסר, שכן נציב שירות המדינה העניק לעצמו את הסמכות לקבוע את היקפן ומספרן של משרות אלה מעת לעת, ולפי שיקול דעתו הבלעדי וראות עיניו.²⁸ בקשה על פי

28 הנחיה מס' 02.5, נוהל איוש לשכות שרים וסגני שרים, הנחיה מס' 02.6, נוהל איוש לשכות מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים. נציבות שירות המדינה (2023).

חוק חופש המידע (התשנ"ח-1998) שהגשנו לנציבות שירות המדינה בתאריך 12 בפברואר 2024 לקבלת נתונים על אודות מספר החוזים שנחתמו עם עובדי לשכות שרים, סגני שרים ומנכ"לים, המוגדרות כ"משרות אמן" ואשר יש בהן גוון פוליטי מובהק, טרם נענתה.

יתרה מכך, יושם אל לב כי מספר המשרות הפטורות ממכרז בשירות המדינה גדול ממספר ההחלטות על פטור שהתקבלו, שכן יש החלטות המתייחסות למספר רב של משרות, בהתאם לסמכות שהוענקה לפי החוק ("משרות וסוגים של משרות"), שעליהן לא תוחל חובת המכרז. עוד נציין כי התקבלו החלטות ממשלה אחדות לפטור ממכרז ללא ציון מספר המשרות. במקרים אלו, ברור על פני נוסח ההחלטה שמדובר ביותר ממשרה אחת. על כן ומחמת הספק, יצאנו מתוך ההנחה כי כל החלטה כזאת העניקה פטור ל-2 משרות לכל הפחות, אלא אם צוין במפורש אחרת, וכך ספרנו אותן. לכן, ובצירוף לאמור לעיל לעניין המידע החסר בנוגע למספר משרות האמון הפטורות, אנו סבורים אפוא כי בהכרח, להבדיל **ממספר ההחלטות** שנביא בפרק הבא, המספרים של **המשרות הפטורות** שנביא הם בחסר, וכי מספר המינויים הפוליטיים הפוטנציאליים בישראל גדול בהרבה.

בכל זאת, מתוך רשימת **החלטות** זו ביקשנו לחלץ את מספר **המשרות** שנציבות שירות המדינה אישרה להן פטור ממכרז, מאחר שמספרן עשוי להוביל לתובנות חשובות בדבר המתרחש בשירות המדינה, גם ברוח "הכמות עושה איכות" שדנו בה לעיל. מובן כי מספרים אלה משתנים תכופות לאורך השנים, הן בהתאם למספר ההחלטות הן עקב מספר השרים וסגני שרים שסוכמו בהסכמים קואליציוניים. לכן בכל הנוגע למספר המשרות הפטורות בחרנו להתייחס ל-2 נקודות זמן בלבד: בשנת הבסיס שהגדרנו לעיל (שנת 2000) ובמועד האחרון שבו יש נתונים עדכניים (30 באפריל 2024). נתונים אלה מוצגים בלוח 1 בהמשך.

לעומת זאת, כל העיבודים האחרים מתייחסים להחלטות הפטור, בין שעם מספר משרות הפטור יחד בין שלא, במהלך השנים 2000-2024. אנו סבורים כי מספר ההחלטות על פטור ממכרז עשוי ללמדנו לא פחות מאשר מספר המשרות שאושר להן פטור בפועל, שכן אומנם יש החלטות אחדות בדבר מתן פטור ממכרז למספר גדול של משרות, אך לרוב מדובר במשרות בדרגות זוטרות

או במשרות זמניות ובמשרות אמן. לעומת אלה, פטור ממכרז למשרות מקצועיות בכירות או למשרות מפתח לרוב מתקבל בהחלטה ספציפית, ואינו מאושר כמכלול.

לאחר מכן ביצענו ניתוח טקסטואלי של כל זיכרון הדברים של ההחלטות ברשימת החלטות (והמשרות הנגזרות ממנה) בהתבסס על החלוקה ל-3 סוגים שתוארה לעיל:

(1) פטורים למשרות אמן בלשכות השרים, המנכ"לים, מוקבליהם, סגני השרים והמשנים למנכ"ל. פטור למשרות אלו ניתן על פי סעיף 21 לחוק, ומאחר שאלה מינויים אישיים מטעם שרים ואחרים, ללא קיום הליך נוסף כלשהו, הם נחשבים למינויים פוליטיים באופן המובהק ביותר;

(2) פטורים למשרות מקצועיות בכירות בשירות המדינה, אף הם מכוח סעיף 21 לחוק. המינוי למשרות אלה טעון אומנם המלצה של ועדת מינויים בראשותו של נציב השירות, או ועדת איתור שמקצת מחבריה מתמנים על ידי נציב השירות, בהתאמה. הגם שהממצאים שהתקבלו בנוגע לסוג זה של משרות פטורות עשויים ללמדנו על מגמות של פוליטיזציה בשירות המדינה, כאן המקום להדגיש כי אי-אפשר לטעון כי כלל המשרות האלה הן בהכרח מינויים פוליטיים במובנם הטהור. עם זאת, כאמור לעיל, להבנתנו זו היא הדרך הטובה ביותר ללמוד ממנה על התופעה, וחשוב להדגיש כי בסוג זה של משרות, מספר ההחלטות יהיה שווה, לערך, למספר המשרות;

(3) פטורים למשרות זמניות, אשר מקורו בהחלטות של ועדת השירות לפי סעיף 37 לחוק המינויים. אף שמדובר בעיקר בדרגים זוטרים, ניתן למצוא ביניהן גם החלטות בדבר משרות בכירות. גם אם הזיהוי וההבנה של המגמות בסוג זה של משרות רלוונטיים פחות לניתוח תהליכי פוליטיזציה טהורים, הרי אפשר ללמוד מהם הרבה על יכולותיה של נציבות שירות המדינה לנהל את משאב ההון האנושי בשירות המדינה. בהקשר זה ראוי להוסיף כי לא מצאנו החלטות עוקבות אשר מבטלות את ההחלטות היוצרות פטור למשרות זמניות. אף אם ניתן להניח כי פג תוקפן של החלטות אלה בתום תקופת החירום המצדיק את קיום הפטור, כביכול, אין בכך כדי להצביע על ביטול קיומן של אותן משרות זמניות. ייתכן שהן הפכו עם הזמן למשרות רגילות החייבות במכרז על מינוי ממלא המשרה שייבחר לאחר סיום תפקידו של העובד שזכה בפטור, אך בדיקה זו חורגת ממסגרת מחקר זה.

לבסוף ביצענו מיונים ופילוחים של כלל הנתונים על ההחלטות שנאספו, לפי קטגוריות אחדות שייחסנו חשיבות להתבוננות בתופעה דרכן. בתחילה ביקשנו להציג את מספר ההחלטות והמשרות שזכו לפטור לפי שנים, שכן יש בכך כדי להצביע על מגמות שונות לאורך זמן. בהמשך ביצענו פילוח של החלטות בדבר פטור ממכרז לפי ממשלות, כדי ללמוד אם יש ממשלות שבתקופתן התופעה התרחבה או הצטמצמה. לבסוף ביקשנו לפלח את ההחלטות לפי נציבי שירות המדינה שכיהנו נכון לעת מתן הפטור. פילוח זה עשוי לספק מידע בדבר נכונותו או יכולתו של נציב שירות המדינה המכהן לצמצם או להרחיב את התופעה.

פטורים ממכרז: ממצאים אמפיריים

נכון לסוף חודש אפריל 2024 יש בשירות המדינה בישראל יותר מ-1,641 מינויים הפטורים מחובת מכרז. מינויים אלו אושרו באמצעות החלטת הממשלה 345 והוראות התקשי"ר בדבר עובדי לשכות השרים, ובעוד 214 החלטות שנדונו בוועדת שירות המדינה מסוף שנת 2000 ועד לאפריל 2024.²⁹ מתוך סך המשרות הפטורות ממכרז, 514 משרות מוגדרות משרות אמון, 609 הן משרות מקצועיות בכירות ו-518 הן משרות זמניות. **בנספח א** מוצגת רשימה של החלטות הפטור שהתקבלו מאז סוף שנת 1999, ומספר המשרות שזכו לפטור ממכרז, אם מספר זה פורט בהחלטה. כפי שהוסבר בפרק הקודם, לא נכללות בנספח החלטות הפטור החלות על משרות במערכת הביטחון ובמערכת הבריאות וכן על משרות בדרגים זוטרים שאינו עונות על ההגדרה שהוצעה לעיל למינוי פוליטי. כמו כן, מספר זה אינו כולל יותר מ-30 משרות מנכ"ל בכלל משרדי הממשלה, ומשרות של היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה.

בהינתן כי מספר עובדי משרדי הממשלה ויחידות הסמך עומד על 46,862 עובדים (כולל כל משרדי הממשלה, לרבות משרדי הבריאות והחינוך, אך לא כולל את עובדי בתי החולים הממשלתיים או עובדי הוראה במערכת החינוך),³⁰ ניתן להעריך כי יותר מ-3.5% מהמשרות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בישראל פטורות מחובת מכרז.

בניגוד לתפיסה הרווחת בציבור,³¹ מדובר בשיעור גבוה הן במונחים אבסולוטיים הן במונחים יחסיים. מבחינה אבסולוטית, מדובר בשיעור גבוה מאוד – 3.5%

29 הנתונים משקפים את מועד קבלת החלטת הממשלה מס' 345 מיום 14 בספטמבר 1999, אשר איחדה את כל הפטורים למשרות מקצועיות בכירות שנקבעו משנת חקיקת חוק המינויים (1959) ועד למועד ההחלטה, כאמור לעיל.

30 על פי דוח לסיכום פעילות לשנת 2022 של נציבות שירות המדינה, נכון לסוף שנת 2022 יש 85,764 עובדות ועובדים. ממספר זה החסרנו 38,902 עובדות ועובדים בבתי החולים הממשלתיים (נציבות שירות המדינה, 2023, 135-136).

31 כפי שבאה לידי ביטוי באמירותיו של ראש הממשלה בנימין נתניהו: "אצל טראמפ יש 4,000 מינויים שהם משרות אמון", ולפיכך "אצלנו צריכים להיות כמה מאות

מסך המשרות בשירות המדינה. בשירות המדינה הישראלי יש יותר מ־1,641 מנהלים ועובדים שלא גויסו בשיטת מכרז תחרותית. ברור כי הריבוי של משרות בכירות הפטורות ממכרז לאורך השנים הופך את התופעה למטרידה הרבה יותר. התבוננות בנתון מבחינה יחסית מעלה תמונה עגומה עוד יותר: מספר המשרות הפטורות ממכרז בישראל כיום, בהשוואה למה שהיה נהוג בה בעבר, מלמד כי שירות המדינה הישראלי חווה תהליכי פוליטיזציה מואצים. כאן ניתן להצביע גידול אקספוננציאלי במספרן של משרות הפטור ב־2 העשורים האחרונים: מ־190 משרות בכירות פטורות בשנת 2000 ליותר מ־1,641 כיום. באחוזים, מדובר בקפיצה אדירה בשיעור המשרות הפטורות ממכרז ביחס לכלל המשרות בשירות המדינה: מ־0.622% בינואר 2000 ל־3.5% באפריל 2024 (לוח 1).

כאמור, ההשוואה בין מספר המשרות הפטורות ממכרז בישראל כיום לבין זה שהיה בה בעבר מטרידה מאוד, שכן היא מלמדת על שינוי דרמטי בתחום המשרות הפטורות ממכרז, ומכאן, לדעתנו, גם על תהליכי פוליטיזציה מואצים של שירות המדינה בישראל. לוח 1 מספק תמונת מצב עדכנית של משרות פטורות כיום בהשוואה לתחילת שנת 2000 ("שנת האפס" כמוסבר בפרק המתודולוגיה). לוח 2 מציג תמונת מצב של מספר ההחלטות על מתן פטור ממכרז. תרשים 1 ותרשים 2 הבאים בעקבותיהם ממחישים אף הם את ההבדלים בין שתי התקופות. הראשון – מבחינת משרות; והשני – מבחינת החלטות. מהלוחות ומהתרשימים הללו ניתן להיווכח כי מספר המשרות הפטורות ממכרז קפץ ביותר מפי 8 מאז שנת 2000, אז עמד המספר על 190 משרות. עוד ניתן לראות כי מספר המשרות המקצועיות הבכירות הפטורות ממכרז קפץ אף הוא בכפי 12 מאז שנת 2000 ועד היום (יותר מ־609 כיום, בהשוואה ל־52 על פי החלטת הממשלה 345). מן הקפיצה בשיעור המשרות הפטורות ממכרז בקרב הסגל הבכיר בהשוואה לשיעורן בשנת 2000 מצטיירת תמונה דרמטית למדי. בעוד בשנת 2000 עמד שיעור המשרות הפטורות

מינויים שלא צריך עבורם מכרז. מה שבטוח זה שאצל טראמפ, הפקידים ימלאו את המדיניות שלו. גם אצלנו אנחנו צריכים להיות מסוגלים לשלוט" (טמיר, 2016).

ממכרז בקרב הסגל הבכיר על כ־4% בלבד, הרי בשנת 2024 הוא עומד על 31.7% (כמעט שלישי) מכלל המשרות הבכירות.³²

לוח 1
מספר המשרות הפטורות ממכרז כיום בהשוואה למספרן
בתחילת שנת 2000

2024 אפריל	ינואר 2000	
514	138	משרות אמון
609	52	משרות מקצועיות בכירות
518	לא ידוע*	משרות זמניות
1,641	190	סה"כ משרות פטורות
46,862	30,515	סה"כ עובדים בשירות המדינה**
3.5	0.622	סה"כ משרות פטורות (%)

* היות שהנתונים שפרסמה נציבות שירות המדינה אינם כוללים החלטות מלפני שנת 1997, לא ידוע כמה החלטות ומשרות פטור אושרו לפי סעיף 37 לחוק לפני מועד זה.

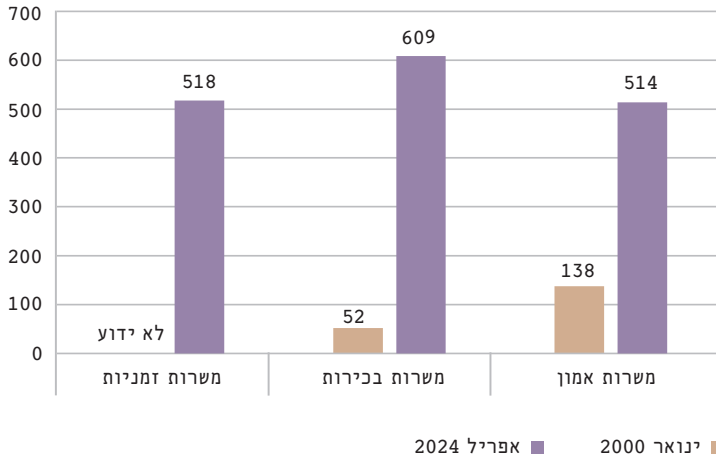
** על פי דוח נציבות שירות המדינה, בנובמבר 1999 עבדו בשירות המדינה 55,847 עובדות ועובדים. מספר זה כולל את העובדים בבתי החולים הממשלתיים. ממספר זה הפחתנו את העובדים בבתי החולים הממשלתיים (בהתאמה לשיעורם בקרב כלל עובדי המדינה ועובדי בתי החולים הממשלתיים בשנת 2024). המספר ללא עובדי בתי החולים הממשלתיים עמד אז על 30,515 משרות (נציבות שירות המדינה, 1999, 2023).

32 מספרן של משרות עובדי הסגל הבכיר עומד כיום על 1,919, ו־609 מהן פטורות ממכרז (נציבות שירות המדינה, 2023). בשנת 2000 עמד מספר משרות הסגל הבכיר על כ־1,000 (גל־נור, 2007, 160), אך רק 52 מהן זכו לפטור.

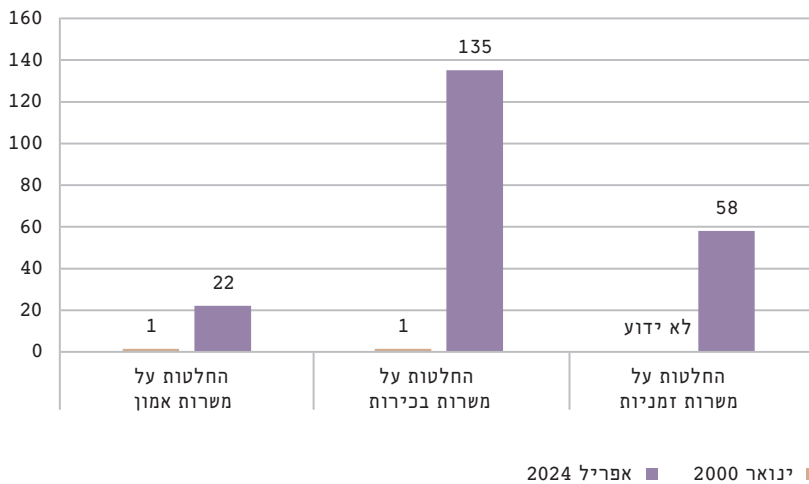
לוח 2
מספר ההחלטות על פטור ממכרז
(באותה שנה ובמצטבר משנים קודמות), לפי שנים

שנה	מספר החלטות בשנה	כלל ההחלטות המצטברות עד אותה שנה, כולל
2024 (עד סוף אפריל)	16	215
2023	22	199
2022	12	177
2021	16	165
2020	6	149
2019	5	143
2018	22	138
2017	12	116
2016	11	104
2015	9	93
2014	10	84
2013	5	74
2012	6	69
2011	6	63
2010	0	57
2009	2	57
2008	4	55
2007	13	51
2006	2	38
2005	11	36
2004	6	25
2003	4	19
2002	7	15
2001	3	8
2000	4	5
1999	1	1

1 חרשים
מספר המשרות הפטורות ממכרז כיום בהשוואה למספרן
בתחילת שנת 2000



2 חרשים
מספר ההחלטות על פטור ממכרז כיום בהשוואה למספרן
בתחילת שנת 2000



בניגוד למספר המשרות, שקשה לקבוע אותו בצורה מדויקת לחלוטין (וזו כאמור הסיבה שנהגנו משנה זהירות וספרנו אותן בחסר), במספר ההחלטות שהתקבלו בוועדת שירות המדינה קל יותר לדייק. הגם שהתמקדות בהחלטות ולא במשרות אינה מלמדת כמה משרות בדיוק נפטרו מחובת מכרז, היא מספקת נתון לא פחות מדויק על המתרחש בזירת המינויים הפוליטיים בישראל. התמונה המצטיירת מתרשים 2 מלמדת כי בימינו ועדת שירות המדינה מקבלת החלטות רבות בדבר פטור ממכרז – רובן המכריע (135) נוגעות למשרות מקצועיות בכירות.

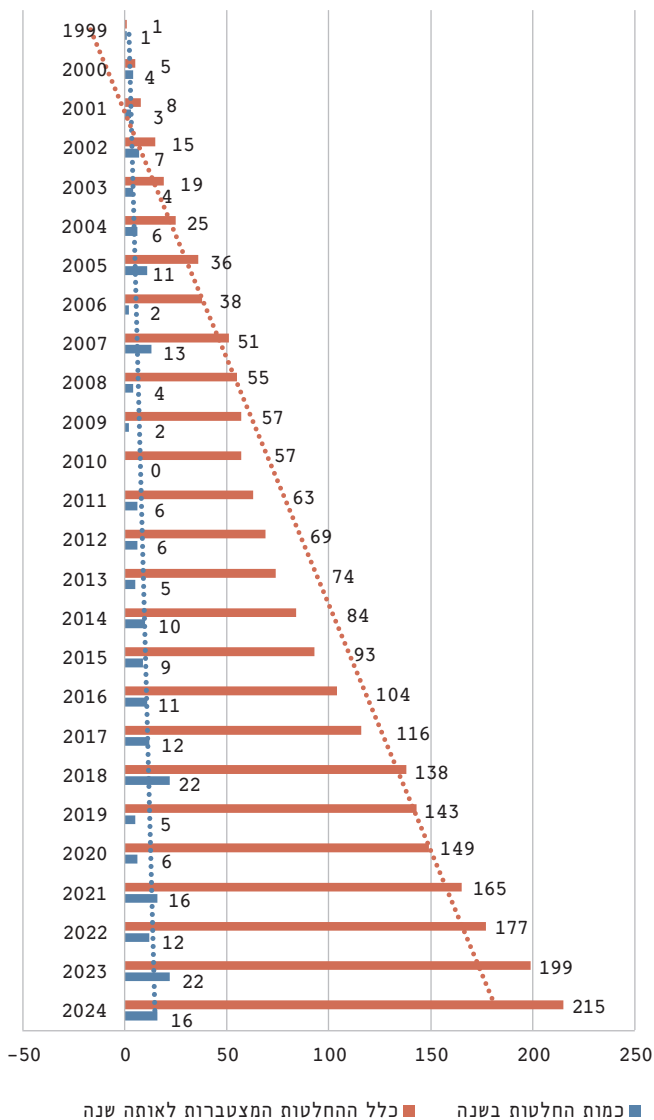
לוח 2 ותרשימים 2 ו־3 מספקים תמונת מצב של ההחלטות בדבר פטורים משיטת המכרז לפי שנים. התמונה העולה מהם משקפת מגמה ברורה: עלייה חדה מאוד במספר ההחלטות לפטור מחובת המכרז בעשור האחרון, בייחוד מאז שנת 2018, פרק זמן שבו התקבלו כמעט שליש מכלל ההחלטות. העמודה האמצעית בלוח מפרטת את מספר ההחלטות בכל שנה, והעמודה העוקבת את מספר ההחלטות שהצטברו מאז תחילת שנת 2000. הנתונים לשנת 2024 (16 החלטות) הם בחסר, שכן הם מתייחסים להחלטות שהתקבלו רק עד אפריל 2024 (כלומר, שליש שנה). לפיכך, אם המגמה הנוכחית תימשך באותו הקצב אנו צפויים להגיע לשיא של כל השנים: 48 החלטות על פטור בשנת 2024.

על סמך הנתונים המוצגים כאן ניתן להבחין במגמה כללית ברורה של עלייה מתמדת לאורך השנים, עם ירידות זניחות וחולפות מדי פעם. מגמה זו הולכת ומתחזקת בייחוד בשנה וחצי האחרונות, מאז השבעת הממשלה הנוכחית בראשות בנימין נתניהו בסוף חודש דצמבר 2022, וכאשר נציב שירות המדינה המכהן הוא דניאל הרשקוביץ.

תימוכין לכך יש בביתוח מספרי החלטות הפטורים ממכרז לפי ממשלות תוך התייחסות למשך כהונתן. כפי שניתן להיווכח מלוח 3 ומתרשים 4, ממשלות ישראל ה־34 (58 החלטות) וה־37 (38 החלטות) היו הממשלות שבהן התקבל המספר הגדול ביותר של החלטות על פטור ממכרז.³³

33 בממשלה ה־37 צפויים עוד החלטות רבות, כאמור לעיל; בממשלה ה־36 כיהנו שני ראשי ממשלה, מה שהגדיל כמוזן את מספר הפטורים באותה ממשלה, לכל הפחות בחוץ משרד ראש הממשלה.

3 חרשים
מספר ההחלטות על פטור ממכרז (באותה שנה ובמצטבר
משנים קודמות), לפי שנים

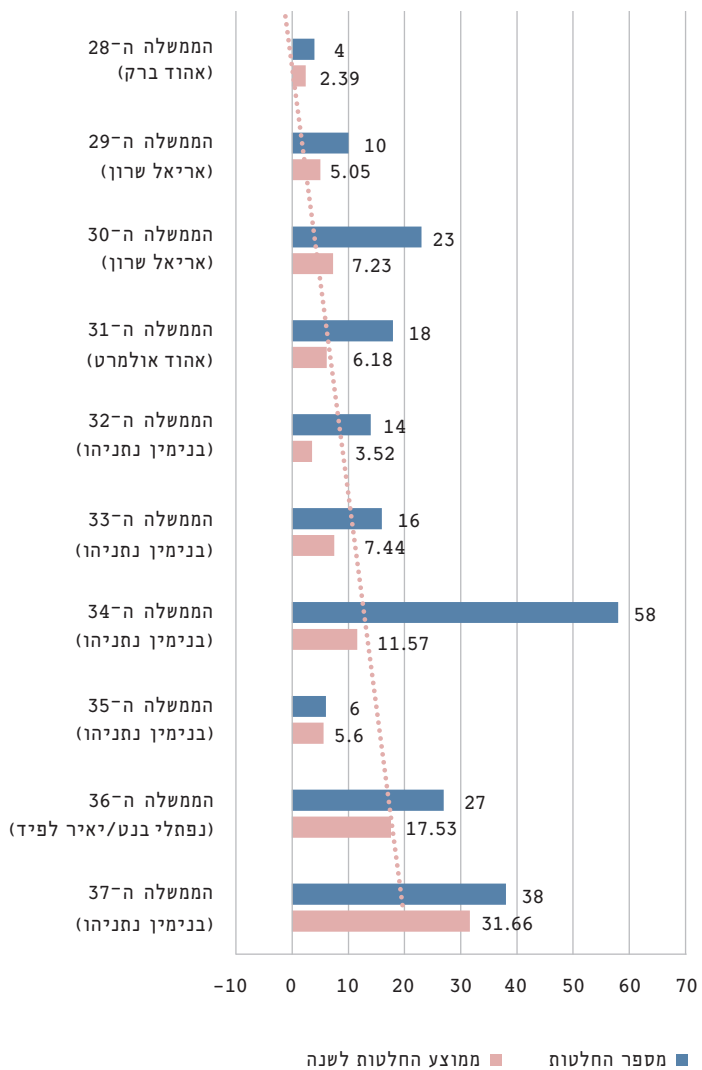


לוח 3
מספר החלטות על פטור ממכרז, לפי ממשלות

מספר החלטות המצטברות עד אותה השנה, כולל	מספר החלטות	מוצע החלטות לכל שנת כהונה	משך כהונתה בשנים	הממשלה
215	38	31.66	1.2 (דצמבר 2022 - אפריל 2024; עדיין מכהנת)	הממשלה ה-37 (בנימין נתניהו)
177	27	17.53	1.54 (יוני 2021 - דצמבר 2022)	הממשלה ה-36 (נפתלי בנט / יאיר לפיד)
150	6	5.6	1.07 (מאי 2020 - יוני 2021)	הממשלה ה-35 (בנימין נתניהו)
144	58	11.57	5.01 (מאי 2015 - מאי 2020)	הממשלה ה-34 (בנימין נתניהו)
86	16	7.44	2.15 (מרץ 2013 - מאי 2015)	הממשלה ה-33 (בנימין נתניהו)
70	14	3.52	3.97 (מרץ 2009 - מרץ 2013)	הממשלה ה-32 (בנימין נתניהו)
56	18	6.18	2.91 (מאי 2006 - מרץ 2009)	הממשלה ה-31 (אהוד אולמרט)
38	23	7.23	3.18 (פברואר 2003 - מאי 2006)	הממשלה ה-30 (אריאל שרון)
15	10	5.05	1.98 (מרץ 2001 - פברואר 2003)	הממשלה ה-29 (אריאל שרון)
5	4	2.39	1.67 (יולי 1999 - מרץ 2001)	הממשלה ה-28 (אהוד ברק)

4 חרשים

מספר ההחלטות על פטור ממכרז, לפי ממשלות



חשיבותו של הנציב כשומר סף מוסדי בכל הקשור לסוגיית המינויים הפוליטיים היא קריטית. כפי שתואר לעיל, כל בקשה לפטור ממכרז מוגשת על ידי שר או מנכ"ל משרדו לנציב שירות המדינה, וחייבת את הסכמתו כדי לעלות לדין בוועדת השירות (נציבות שירות המדינה, תקנון ועדת השירות). לא זאת אף זאת, כיו"ר ועדת השירות, לנציב השפעה מכרעת בדיון בבקשה ובהחלטה לאשרה.

כמפורט בלוח 4 ובתרישים 5, מאז שנת הבסיס במחקר זה (שנת 2000) ועד תאריך סוף הבדיקה (30 באפריל 2024) כיהנו בישראל בפועל 4 נציבי שירות מדינה: שמואל הולנדר (כ-14 שנים; כהונתו החלה למעשה בשנת 1996), משה דיין (6 שנים), אודי פראוור (ממלא מקום בשתי קדנציות: 2010-2011 ו-2017-2018; כמעט שנתיים בסך הכול) ודניאל הרשקוביץ (מכהן; טרם סיים כהונה של 6 שנים). כאמור לעיל, התמונה המתקבלת מהניתוח שביצענו מלמדת כי מספר ההחלטות לפטורים שאושרו על ידי הנציב הנוכחי הרשקוביץ הוא הגדול ביותר, ועולה אף על מספר ההחלטות לפטורים שאישר שמואל הולנדר, אשר כיהן בתפקידו הרבה יותר שנים.

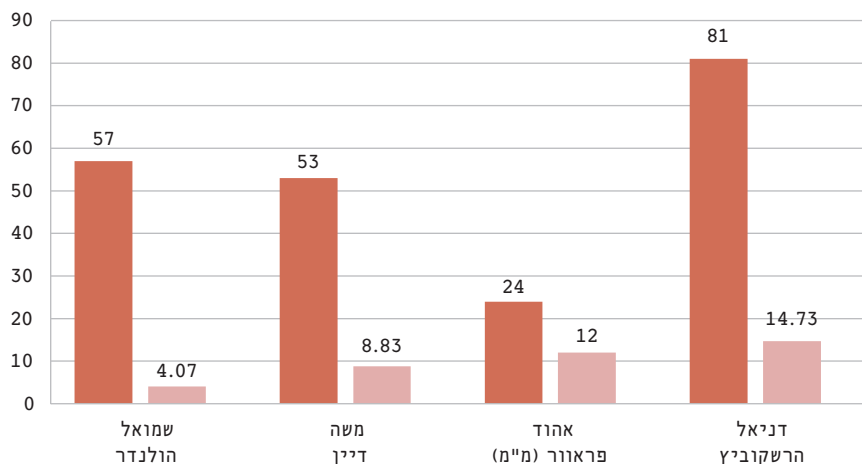
לוח 4

החלטות על פטור ממכרז, לפי נציב שירות המדינה המכהן

שם הנציב	מספר ההחלטות	מספר החלטות בממוצע לשנת כהונה	כלל ההחלטות המצטברות באותה שנה
דניאל הרשקוביץ	81	14.73	215
אהוד פראוור	24	12	134
משה דיין	53	8.83	110
שמואל הולנדר	57	4.07	57

תרשים 5

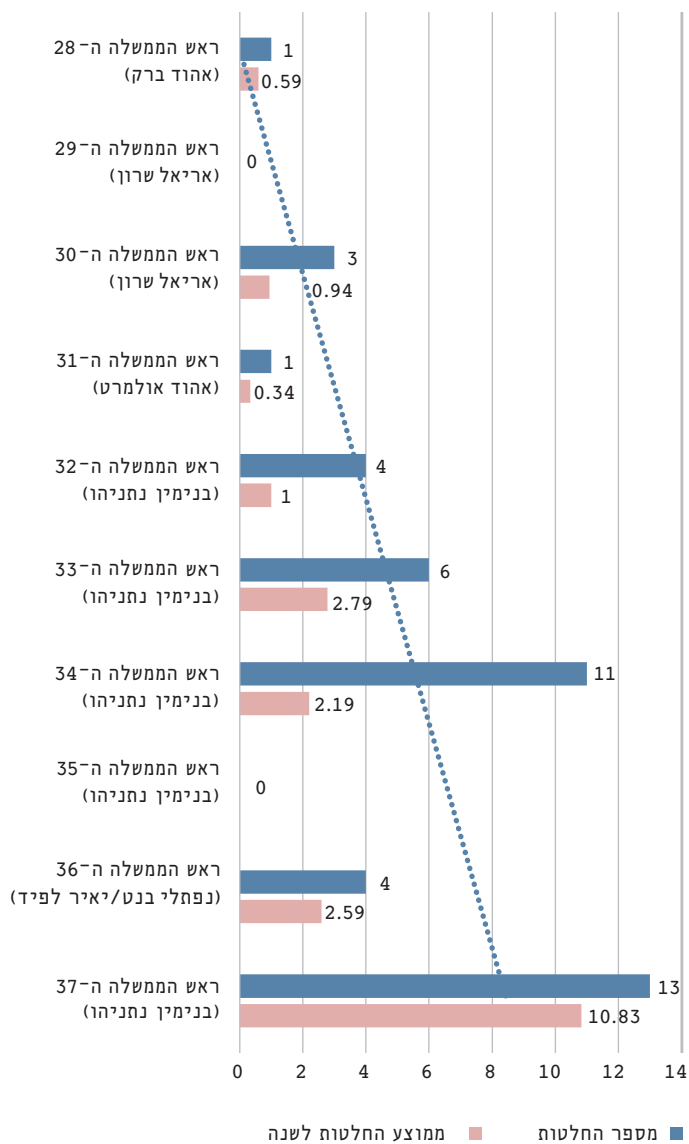
מספר החלטות על פטור ממכרז, לפי נציב שירות המדינה המכהן



■ מספר החלטות על פטור כ"כ ■ מספר החלטות על פטור בממוצע לשנה

שלא במפתיע, משרד ראש הממשלה הוא המשרד שבעניינו התקבל מספר ההחלטות הגדול ביותר לפטורים משיטת המכרז, בהשוואה למשרדי הממשלה האחרים (43 החלטות). לפיכך ביקשנו לבחון בצורה ממוקדת יותר את המתרחש במשרד זה בכל הקשור לפטורים ממכרז, לאורך כהונתם של ראשי הממשלות השונים. תרשים 6 ולוח 5 מספקים לנו את תמונת המצב בנושא ומלמדים כי המספר הגדול ביותר של החלטות על פטורים במשרד ראש הממשלה היה בממשלות ה-37 וה-34, בראשותו של בנימין נתניהו (13 ר"ח החלטות, בהתאמה). ניתן להיווכח בפרט העצום בממוצע ההחלטות לשנה בין הממשלה הנוכחית לבין ממשלות האחרות (יש לציין גם כי הנתון "0" בממשלה ה-35 נובע משיתוק של המנגנון הפריטטי בתקופה זו).

תרשים 6 החלטות על פטור ממכרז למשרות במשרד ראש הממשלה



לוח 5

החלטות על פטורים ממכרז למשרות במשרד ראש הממשלה

מספר ההחלטות הממוצע בשנה	מספר ההחלטות	כלל ההחלטות המצטברות לאותה שנה	ראש הממשלה
10.83	13	43	ראש הממשלה ה־37 (בנימין נתניהו)
2.59	4	30	ראש הממשלה ה־36 (נפתלי בנט/יאיר לפיד)
0	0	26	ראש הממשלה ה־35 (בנימין נתניהו)
2.19	11	26	ראש הממשלה ה־34 (בנימין נתניהו)
2.79	6	15	ראש הממשלה ה־33 (בנימין נתניהו)
1	4	9	ראש הממשלה ה־32 (בנימין נתניהו)
0.34	1	5	ראש הממשלה ה־31 (אהוד אולמרט)
0.94	3	4	ראש הממשלה ה־30 (אריאל שרון)
0	0	1	ראש הממשלה ה־29 (אריאל שרון)
0.59	1	1	ראש הממשלה ה־28 (אהוד ברק)

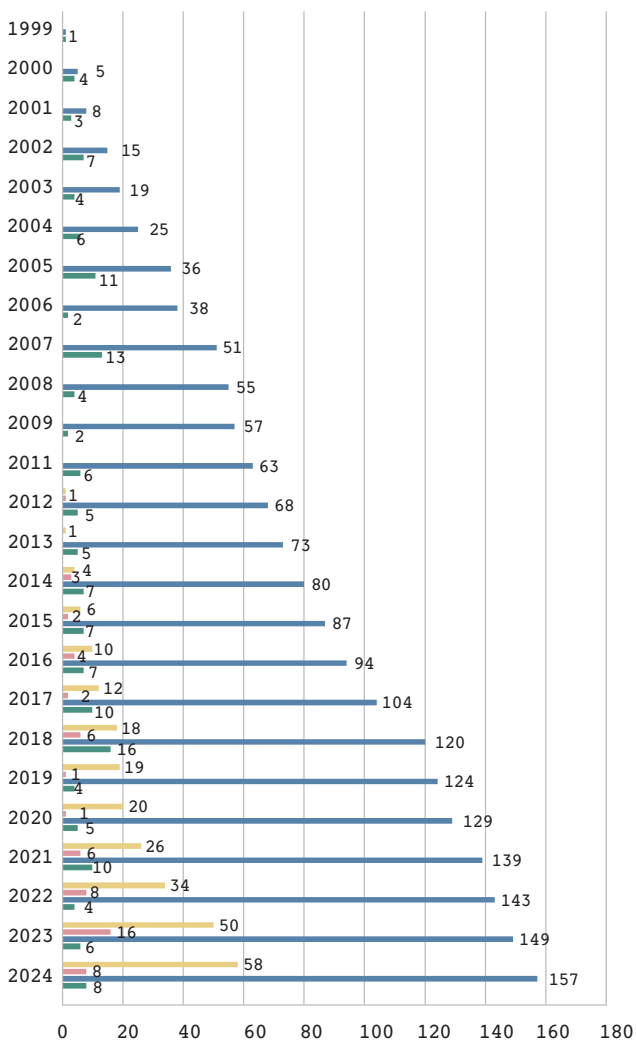
בשלב הבא ביקשנו לבחון את סוגי המשרות שאושר להן הפטור, בהתאם למקורות הנורמטיביים שלפיהם אישרו ממשלות ישראל פטורים משיטת המכרז: על פי סעיף 21 (משרות מקצועיות בכירות ומשרות אמן), או על פי סעיף 37 לחוק (המתייחס לפטור למשרה זמנית). ממצאינו, המפורטים בלוח 6 ובתשרים 7, מלמדים כי המקור העיקרי למתן פטור הוא סעיף 21 לחוק. מתוך 215 ההחלטות לפטור ממכרז, 157 ניתנו בהסתמך על סעיף זה, ואילו ההחלטות האחרות על פטור נעשו בהתאם לסעיף 37 לחוק.

לוח 6

החלטות על פטור ממכרז: פילוח על פי סוגי משרות, לאורך השנים

השנה	מספר ההחלטות שהתקבלו בדבר משרות בכירות מקצועיות ומשרות אמן (סעיף 21)	כלל ההחלטות המצטברות לאותה שנה	מספר ההחלטות שהתקבלו בדבר משרות זמניות (סעיף 37)	כלל ההחלטות המצטברות לאותה שנה
2024	8	157	8	58
2023	6	149	16	50
2022	4	143	8	34
2021	10	139	6	26
2020	5	129	1	20
2019	4	124	1	19
2018	16	120	6	18
2017	10	104	2	12
2016	7	94	4	10
2015	7	87	2	6
2014	7	80	3	4
2013	5	73	0	1
2012	5	68	1	1
2011	6	63	0	0
2010	0	0	0	0
2009	2	57	0	0
2008	4	55	0	0
2007	13	51	0	0
2006	2	38	0	0
2005	11	36	0	0
2004	6	25	0	0
2003	4	19	0	0
2002	7	15	0	0
2001	3	8	0	0
2000	4	5	0	0
1999	1	1	0	0

חרשים 7
החלטות על פטור ממכרז: פילוח על פי המקור הנורמטיבי,
לאורך השנים



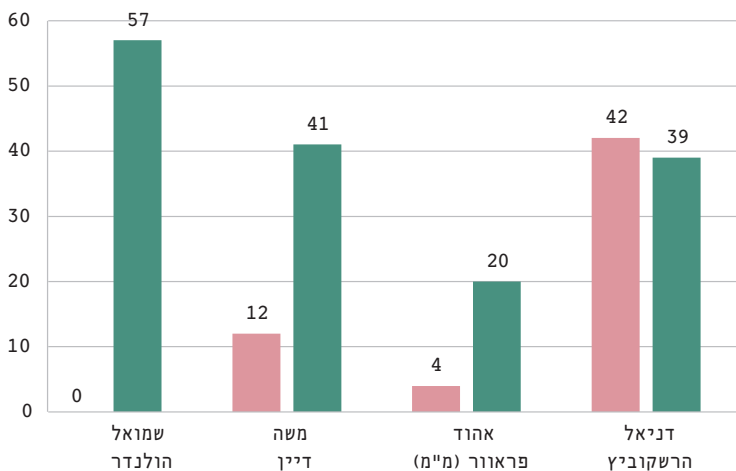
■ כלל ההחלטות המצטברות לאותה שנה
 ■ מספר ההחלטות לפי סעיף 21
 ■ מספר ההחלטות לפי סעיף 37
■ כלל ההחלטות המצטברות לאותה שנה

כאמור, לנציב יש חשיבות קריטית כשומר סף בכל הקשור לסוגיית המינויים הפוליטיים. במסגרת מחקר זה ביקשנו גם לנתח את השימוש במקורות הנורמטיביים השונים בתקופת כהונתם של הנציבים השונים. הנתונים מופיעים בתרשים 8 ובלוח 7.

כפי שניתן להתרשם, פילוח ההחלטות שהתקבלו לפי שנים מלמד כי עד שנת 2012, סעיף 21 לחוק המינויים היה המקור הנורמטיבי העיקרי למתן פטורים ממכרז. משנה זו ואילך נעשה שימוש הולך וגובר בהחלטות לפטור ממכרז בהתבסס על סעיף 37, וכיום מספרן של החלטות אלה על פטורים זמניים משתווה ואף עולה על מספר ההחלטות לפי סעיף 21. כלומר, סעיף 21 לחוק המינויים היה המקור הנורמטיבי היחיד ששימש את נציבי שירות המדינה לשעבר (למשל, בכהונתו של שמואל הולנדר), ואילו בזמן כהונתו של הנציב המכהן, דניאל הרשקוביץ, יותר ממחצית מההחלטות שניתנו היו על פי סעיף 37 לחוק.

תרשים 8

החלטות על פטור ממכרז: פילוח על פי המקור הנורמטיבי ונציב שירות המדינה המכהן



■ מספר החלטות לפי שימוש בסעיף 37 ■ מספר החלטות לפי שימוש בסעיף 21

לוח 7

**החלטות על פטור ממכרז: פילוח על פי המקור הנורמטיבי
ונציב שירות המדינה המכהן**

סה"כ החלטות	מספר ההחלטות לפי שימוש בסעיף 37 (משרות זמניות)	מספר ההחלטות לפי שימוש בסעיף 21 (משרות מקצועיות בכירות ואמון)	
81	42	39	דניאל הרשקוביץ
24	4	20	אהוד פראוור (ממלא מקום)
53	12	41	משה דיין
57	0	57	שמואל הולנדר

מסקירת הנתונים, וכן מהנימוקים בפרוטוקולים של ועדת השירות, אפשר ללמוד כי בשנים האחרונות, בפרט מאז שנת 2021, תופעת המשרות הזמניות הפטורות ממכרז מתרחבת בנסיבות פוליטיות שונות – לאחר מערכת בחירות ארציות או חילופי ראש ממשלה, וכן כהכנה והיערכות לקראת בחירות לרשויות המקומיות. היא מתרחבת גם עקב מצבי חירום – בתקופות הקורונה ובמלחמה חלה עלייה נוספת בהחלטות על פטורים אלה. בהקשר זה, החלטות הפטור מטעם ועדת השירות כוללות את המושגים "פרויקטור" ו"מינהלות", הממונים או מוקמים מעת לעת בשעת משבר לאומי (פרויקטור הקורונה או מינהלות ופרויקטורים נוספים שמונו במלחמת חרבות ברזל). כך למשל הוסבר בזיכרון דברים משיבת ועדת שירות המדינה מיום 10 בינואר 2024 (מספר 2208) כי הפטור ניתן בעקבות המלחמה שנפתחה מאז 7 באוקטובר 2023, "על מנת לאפשר גיוס כוח אדם מקצועי במהירות לצורך שיקום וטיפול דחוף בפגיעות החמורות וחסרות תקדים, בנפש וברכוש שנגרמו לאוכלוסיית העוטף וליישובים".

אומנם בתקופת הנציב הרשקוביץ מדינת ישראל חוותה מצבי משבר משמעותיים, דוגמת מגפת הקורונה, משבר פוליטי מתמשך ומלחמת חרבות ברזל, שבהם חלה עלייה בביקוש לגיוס מהיר של כוח אדם, הגם שהנציבות

מדווחת על קיצור בזמני עריכת מכרזים בשנים האחרונות.³⁴ עוד יצוין כי מדינת ישראל חוותה לא מעט מצבי משבר ב־76 שנות קיומה, ובכל זאת אנו משערים כי לא נזקקה להיקף כזה של משרות פטור ככלל, ושל משרות פטורות זמניות בפרט, כפי שאושרו בשנות כהונתו של הנציב הנוכחי (כמובן, מדובר בהשערה בלבד, מאחר שאין בידינו מידע על פטורים ממכרז למשרות זמניות לפני שנת 2000). הסבר אפשרי אחד לכך הוא שבשנים עברו התברך שירות המדינה במנהלים ובעובדים מקצועיים שידעו להתאים את עצמם לאילוצי השעה ולהתארגן כראוי למשברים, הפוקדים את מדינתנו בתיכופות, ונראה כי בשנים האחרונות יכולות אלה נחלשו מאוד, ואולי אף אבדו. הסבר אפשרי אחר הוא שבתקופות עבר מצאו המנהלים בשירות המדינה, בשיתוף במעשה או בשתיקה מטעם נציבות שירות המדינה, דרכים לעקוף את כבליה המכבידים של חובת המכרז (בין שבאמצעות מינויים של ממלאי מקום לפני מכרז בין שבהטלת תפקיד ללא מכרז, ועוד כהנה וכהנה), ואילו כיום הדרך המועדפת היא פטור למשרה זמנית. כך או כך, ואף בהינתן שאין בהכרח לצבוע את הפטורים הזמניים בגוון פוליטי, לדידנו מגמה זו של עלייה חדה במשרות פטור, בייחוד משרות זמניות, עשויה להצביע על קריסה מוחלטת של יכולתה של נציבות שירות המדינה לנהל ולווסת את משאבי האנוש וכוח האדם בשירות המדינה. לכך יש השפעה ישירה על חוסר הצלחתה של המדינה להתמודד עם המשברים שהתחוללו בשנים האחרונות. כאמור, הסברים אלה הם בגדר השערות בלבד, הן לאור היעדר נתוני עבר הן כי טרם בוצעו ניתוחי עומק באשר למניעים העומדים מאחורי הגידול בשימוש בפטור ממכרז למשרות זמניות.

בכל מקרה, הנתונים המוצגים כאן משקפים מגמה ברורה: עלייה חדה מאוד במספר החלטות לפטור, ובעקבותיה – במספר המשרות הפטורות מחובת המכרז בשנים האחרונות, בייחוד בשנה וחצי האחרונות ותחת הממשלה המכהנת ונציב שירות המדינה הנוכחי, דניאל הרשקוביץ. עוד חשפנו כי מדובר פטורים מכל הסוגים: גם משרות בכירות, גם משרות אמון, וגם משרות זמניות.

34 על פי נתונים שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה, משך המכרזים התקצר בשנים האחרונות. ב־2023, כלל הליכי המכרזים היו מהירים ב־17% מאשר ב־2021, ועמדו על 68 יום בממוצע (גאמס, 2024).

דיון ומסקנות

ממצאי מחקר זה מצביעים בבירור על גידול רב בפטורים ממכרז בגיוס עובדות ועובדים לשירות המדינה. נכון לסוף אפריל 2024 קיימים בשירות המדינה בישראל יותר מ־1,641 מינויים הפטורים מחובת מכרז, לעומת 190 בתחילת שנת 2000. פטורים אלה נקבעו ב־215 החלטות של הממשלה או של נציבות שירות המדינה שהתקבלו מאז שנת 2000, מהן 66 ב־3.5 השנים האחרונות, ומספרן הגיעו לשיאים בממשלה הנוכחית ובתקופתו של הנציב המכהן. במונחים יחסיים, שיעור המשרות הפטורות מכלל המשרות בשירות המדינה גדל ב־25 השנים האחרונות, מ־0.622% עד 3.5%. נזכיר שוב כי אנו סבורים כי המספר האמיתי של משרות הפטורות ממכרז בהכרח גבוה יותר מהנתונים שאנו מציגים. משכך, לטענתנו גם היחס בין מינויים הפטורים ממכרז לבין סך העובדים בשירות המדינה הוא גדול יותר מזה שהצגנו כאן. להבנתנו, נתונים אלה מלמדים כי הפוליטיזציה בשירות המדינה הישראלי גדלה לאין שיעור בהשוואה למה שהיה נהוג בעבר. תמהיל המשרות הפטורות ממכרז בישראל ביחס לכלל המשרות מלמד לדעתנו על פוליטיזציה עמוקה ונרחבת בשירות המדינה, ומרמז כי ישראל היא מהמובילות בתחום בקרב המדינות הדמוקרטיות המפותחות.

לאורך המחקר הדגשנו כי ההגדרה של מינוי פוליטי תלויה בנסיבותיו המשתנות של כל מקרה ומקרה, וברכיב המוטיבציות שעמדו מאחורי המינוי, והרי אלה נושאים שלא תמיד ניתן להתחקות אחריהם. ניתן להתגבר על קושי זה, באופן חלקי, באמצעות אימוץ האינדיקטורים לעניין זיקה אישית, עסקית או פוליטית אשר נוצרו מכוח פסיקת הבג"ץ והנחיות היועץ המשפטי לממשלה. אנו טוענים כי הדרך העיקרית לקבל תמונת מצב מבוססת נתונים של התופעה היא להוסיף התמקדות במשרות שיש עליהן פטור ממכרז. נדגיש: לא כל פטור ממכרז מלמד בהכרח על מינוי המבקש לקדם מטרות פוליטיות או על מוטיבציה לחיזוק שליטה פוליטית. עם זאת, אנו סבורים כי בחינה שיטתית של המתרחש בתחום המשרות הפטורות מחובת המכרז היא אינדיקציה חשובה להערכת התופעה ולניתוחה, היות שיש קשר בל יינתק בין מספר המשרות הפטורות ממכרז לבין תופעת המינויים הפוליטיים.

נציבות שירות המדינה היא הגוף המופקד על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הנציבות מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. היא אמונה על הבטחת ערכיו, מצוינותו ותקינות התנהלותו של שירות המדינה בישראל. בראש נציבות שירות המדינה עומד נציב שירות המדינה, הממונה בידי הממשלה. חשיבותו של הנציב כשומר סף מוסדי בכל הקשור לסוגיית המינויים הפוליטיים היא קריטית. הגם שהנציב ממונה על ידי ראש הממשלה וכפוף לו מבחינה מינהלית, החוק מפקיד בידי סמכויות עצמאיות גם בתחומי מינויים, ובעיקר בכל הקשור להליכים לקביעת פטורים ממכרז, כפי שתואר לעיל. כפי שכבר צוין, לצד 215 החלטות פטור שאושרו בידי ועדת השירות מאז שנת 1999, רק 10 בקשות נדחו או לא אושרו על ידי הוועדה. הנתונים שמציג מחקר זה מלמדים כי הנציבות אינה עוצרת את הביקוש להחיל פטור ממכרז על עוד ועוד מינויים פוליטיים. מכאן עולה החשש כי בהקשר זה הנציבות אינה משמשת שומר סף כמתבקש בשירות מדינה המתיימר להיות ממלכתי ומקצועי.

זאת ועוד, עיון בנימוקי ההחלטות כפי שהם משתקפים מפרוטוקולי ועדת השירות מצביע על קבלת החלטות שלא על בסיס קריטריונים קבועים וברורים, לא כל שכן הקריטריונים שנקבעו בהחלטה 345 ובהנחיות הנציבות. משרות חדשות זוכות לפטור גורף, לעיתים אף בלי לציין מספרים וצרכים, לעיתים כסוג של "ניסוי כלים", ופטורים רבים ניתנים כמשרה זמנית שהופכת לקבועה, ככל הנראה. לא פחות חמור, רוב ההחלטות מנוסחות בלשון לאקונית וקמצנית ביותר, דבר שפוגע בשקיפות המתחייבת על פי חוק והמינהל התקין. העמקה נוספת בעניין זה ממתינה למחקרים נוספים בנושא.

חזונם של האבות המייסדים של מדינת ישראל היה כי גיוס עובדים לשירות הציבורי והליכי הקידום בו יתנהלו על בסיס עקרונות המקצועיות, השוויון והשקיפות. עם הקמתה של נציבות שירות המדינה בשנות ה-50 וחקיקת חוק המינויים בשנת 1959, ניתנה תשובה ברורה באשר לתמהיל זה: מינויים פטורים ממכרז לשורות הציבורי יש לעשות במשורה ובהלימה לערכים של ממלכתיות, שוויון הזדמנויות, סגולותיהם של המועמדים וכישוריהם (merit). אלא שכפי שהראינו במחקר זה, עם השנים מינויים לא תקינים חזרו, ובשנים האחרונות – ובייחוד בשנה וחצי האחרונות – התופעה הפסולה

שבה והרימה את ראשה בצורה חסרת תקדים, ומעל ומעבר להיקפה בעבר. הנתונים שאספנו כאן לראשונה, ואשר מובאים בחסר בשל נטייתנו לנקוט משנה זהירות, מלמדים כי היחס בין מספר העובדים הממונים למשרה בפטור לבין כלל העובדים בשירות המדינה הוא גדול מאי פעם. זאת ועוד, אנו מביאים נתונים אלו על רקע קריאות שונות להגדיל את מספר הפטורים ממכרז למשרות בכירות נוספות, דוגמת הסמנכ"לים המקצועיים במשרדי הממשלה והיועצים המשפטיים בהם. נזכיר כי מאז שנת 2018 גם משרות המשנה למנכ"ל במשרדים גדולים זכו לפטור ממכרז על פי החלטת ממשלה.

השמירה על טוהר המיניויים וההקפדה על כך שלשירות המדינה יגיעו האנשים המוכשרים ביותר מחזקות את מוסדות השלטון ככלל, ותורמות למערך האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית בפרט (שפירא, 2017). לעומת זאת, מינויים פוליטיים פוגעים במוסדות הדמוקרטיים ומובילים לכיוון אוטוריטרי. מינויים פוליטיים בהיקף העולה מן המחקר מקדמים את שלטון היחיד ופוגעים אנושות בשלטון החוק. הם פוגעים במינהל התקין ובהליכי קבלת החלטות. הם חותרים תחת המקצועיות והממלכתיות של השירות הציבורי ומרחיקים ממנו אנשים מוכשרים, שכן אלה אינם רואים בו מקום עם אופק להתפתחות. הם מביאים להחלפת משרתי ציבור מוכשרים בעסקנים מפלגתיים רדודים, ובסופו של דבר – מותירים את השירות הציבורי חסר תועלת ואונים אל מול משברים ומשימות לאומיות. כאשר מקבלי החלטות מאמצים אסטרטגיה של פוליטיזציה קיצונית שכזו הם בוחרים במכון להחליש את המדינה הריבונית ולחזק את כוחם האבסולוטי.

אזרחי ישראל חשופים לאחרונה למקרים רבים, המתפרסמים כתחקירים או כתבות עיתונאיות, המצביעים על חשש כבד לפוליטיזציה של המינהל הציבורי בישראל. לכל אלה אנו מוסיפים כאן נתונים בדוקים המבססים קיומה של שיטה מאורגנת ומכוונת והופכים את החשש למציאות עגומה וקשה. בנקודה זו, שירות המדינה הישראלי נמצא לדעתנו במדרון חלקלק מאוד של פוליטיזציה מואצת. זו עלולה להביא להרס סופי של שירות המדינה, ובעקבותיו – הרס המשטר הדמוקרטי בישראל. זאת, דווקא בתקופה שבה ישראל חייבת לבסס ולשמר שירות מדינה ערכי, ממלכתי, מקצועי וחזק שיוכל להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והחברתיים הניצבים לפתחה. ואלו, לצערנו, בוא יבואו.

בסיס הנתונים

נספח א

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024
1	החלטת ממשלה 345	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.09.99	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/policy/guide_line_12/he/guideline1.2-v4.pdf	משרות בכירות	41	41
2	תקשיר 02.5	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ללא ציון	כלל המשרדים	www.gov.il/he/pages/takshir_full	עוזר, יועץ, יועץ בכיר/ראש מטה, מזכיר, מנהל לשכה, נהג בלשכות שרים וסגני שרים	138	258
3	1667	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	12.12.00	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2000_291/he/291-2000.pdf	עוזרים משפטיים לשופטים	0	2
4	1661	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	12.12.00	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2000_291/he/291-2000.pdf	גנז המדינה	0	1
5	1662	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	12.12.00	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2000_291/he/291-2000.pdf	מנהל בתי הדין השרעיים	0	1
6	1651	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.07.00	משרד התקשורת	www.gov.il/BlobFolder/policy/2000_289/he/289-2000.pdf	יו"ר המועצה לשידור כבלים ולווין	0	1
7	1674	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	07.06.01	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2001_295/he/295-2001.pdf	האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי	0	1
8	1675	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	07.06.01	משרד התחבורה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2001_295/he/295-2001.pdf	ראש מינהל התעופה האזרחית	0	1
9	1676	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	07.06.01	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2001_295/he/295-2001.pdf	מנהל הרשות המוסמכת על פי חוק לאיסור הלבנת הון	0	1

מס' מספר המשרות 2024	מספר משרות 2000	הערות	משרות	קישור להחלטה	משרד רלוונטי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	המקור הנורמטיבי	החלטה לפטור ממכרזים	מס'
0	0		משרות היועצים המשפטיים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_299/he/299-2002.pdf	כלל המשרדים	17.11.02	ללא ציון	1725	10
1	0		מנהל מינהלת המים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_299/he/299-2002.pdf	משרד הפנים	17.11.02	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1727	11
1	0		מנהל מינהל הספנות והנמלים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_299/he/299-2002.pdf	משרד התחבורה	17.11.02	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1729	12
11	11		משרות דיפלומטיות	www.gov.il/he/pages/2002-jun2127	משרד החוץ	30.06.22	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2127	13
1	0		יושב ראש המזכירות הפדגוגית	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד החינוך	29.09.02	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 2548 / 2545/	14
1	0		הממונה על מרשם המקרקעין	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד המשפטים	29.09.02	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 2543	15
1	0		מנהל הסיוע המשפטי	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד המשפטים	29.09.02	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 2543/2548	16
1	0		רשם הפטנטים המדגמים וסימני המסחר וזכות יוצרים	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד המשפטים	29.09.02	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 2543	17
1	0		משרת רשם העמותות	www.gov.il/BlobFolder/policy/2003_301/he/301-2003.pdf	משרד המשפטים	17.11.03	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1748	18
1	0		מבקר המשרד	www.gov.il/BlobFolder/policy/2003_300/he/300-2003.pdf	המשרד לביטחון הפנים	16.07.03	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1734	19

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה החלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
1735	ללא ציון	16.07.03	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2003_300/he/300-2003.pdf	מנהל רשות ההגירה		0	0	20
1736	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	16.07.03	משרד החינוך	www.gov.il/BlobFolder/policy/2003_300/he/300-2003.pdf	מנהל הטלוויזיה החינוכית		0	1	21
1737	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	16.07.03	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2003_300/he/300-2003.pdf	לעובדי קבלן שהועברו ברציפות לשירות המדינה	ללא ציון	0	46	22
1770	ביטול פטור	15.11.04	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_305/he/305-2004.pdf	עוזרים משפטיים לשופטים		0	0	23
1771	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	15.11.04	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_305/he/305-2004.pdf	שליחי "נתיב" בחו"ל	ללא ציון	0	2	24
1764	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	01.07.04	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_304/he/304-2004.pdf	מנהל מערך שירותי הדת		0	1	25
1765	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	01.07.04	במשרד החינוך, התרבות והספורט	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_304/he/304-2004.pdf	ראש המטה ליישום התוכנית לאומית לחינוך		0	1	26
1762	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.05.04	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_303/he/303-2004.pdf	למשרת מנהל מינהל השלטון המקומי		0	1	27
1755	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	15.03.04	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_302/he/302-2004.pdf	משרת מנהל המינהל לביצוע הרפורמה לשילוב מקבלי גימלאות והבטחת הכנסה בשוק העבודה		0	1	28
1754	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	15.03.04	משרד המדע הטכנולוגיה והחלל	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_302/he/302-2004.pdf	משרת מנהל אגף בכיר חלל		0	1	29
1779	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	12.12.05	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2005_307/he/307-2005.pdf	מפקח עבודה ראשי במשרד התמ"ת		0	1	30

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
1780	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	12.12.05	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2005_307/he/307-2005.pdf	משרות חברי בתי הדין המיוחדים לגיור	ללא ציון	0	2	31
1689	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.05.05	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_297/he/297-2002.pdf	משרת מנהל השירותים הווטרינריים		0	1	32
1687	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.05.05	משרד האנרגיה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_297/he/297-2002.pdf	מנהל רשות הגז הטבעי		0	1	33
1688	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.05.05	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_297/he/297-2002.pdf	מנהל מינהל התיכנון		0	1	34
1690	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.05.05	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_297/he/297-2002.pdf	מנהל המרכז למיפוי ישראל		0	1	35
1691	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.05.05	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_297/he/297-2002.pdf	למשרות קב"טים ארציים וקב"טים מקומיים	ללא ציון	0	46	36
1693א	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.05.05	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_297/he/297-2002.pdf	משנה ליועץ המשפטי לממשלה	ללא ציון	0	2	37
1769	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.04.05	משרד הבריאות	www.gov.il/BlobFolder/policy/tashae12/he/tashae12.pdf	משרת הממונה על הלונות הציבור		0	1	38
1767	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	27.03.05	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/tashae10/he/tashae10.pdf	משרת סגן נציב תלונות על שופטים		0	1	39
1771א	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	27.03.05	במשרד החינוך, התרבות והספורט	www.gov.il/BlobFolder/policy/tashae10/he/tashae10.pdf	משרת מנכ"ל הרשות הארצית למדידה והערכה		0	1	40
1789	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	08.03.06	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2006_311/he/311-2006.pdf	משרת רשם התאגידים		0	1	41

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה החלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' החלטה לפטור ממכרזים
1785	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.01.06	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2006_308/he/308-2006.pdf	משרת ראש הרשות המשפטית לטכנולוגיה ולהגנת הפרטיות		0	1	42
1816	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	11.12.07	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/2007_323	משרת מנהל מינהל השירות האזרחי והלאומי האחדה		0	1	43
1815	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	05.09.07	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/he/departments/policies/2007_322	משרת מנהל הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב		0	1	44
1809	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	17.06.07	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/BlobFolder/policy/2007_320/he/320-2007.pdf	רשם הקבלנים		0	1	45
1808	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	17.06.07	במשרד המדע, החרבות והספורט	www.gov.il/BlobFolder/policy/2007_320/he/320-2007.pdf	משרת מנהל מינהל הספורט		0	1	46
1807	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	23.07.07	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2007_319/he/319-2007.pdf	מנהלי משימות (קבט) לאבטחת שרים	משרת אמון	0	43	47
1806	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	20.03.07	משרד התשתיות הלאומית	www.gov.il/BlobFolder/policy/2007_318/he/318-2007.pdf	משרת יו"ר ועדת ההיגוי להערכות לרעידות אדמה		0	1	48
1805	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	20.03.07	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2007_318/he/318-2007.pdf	משרת מנהל מינהל האוכלוסין		0	1	49
1804	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	21.02.07	משרד לנושאים איסטרטגיים	www.gov.il/he/departments/policies/2007_317	משרות הביטחוניות		0	20	50
1082	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	20.02.07	משרד האוצר	www.gov.il/he/departments/policies/2007_316	משרת מנהל רשות המיסים		0	1	51
1802	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	16.01.07	משרד הביטחון	www.gov.il/he/departments/policies/2007_315	משרת ממלא מקום ליו"ר ועדת מל"ח העליונה		0	0	52

מס' מספר המשרות 2024	מספר משרות 2000	הערות	משרות	קישור להחלטה	משרד רלוונטי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	המקור הנורמטיבי	החלטה לפטור ממכרזים	מס'
1	0		משרת השמאי הממשלתי הראשי	www.gov.il/he/departments/policies/decision_1800	משרד המשפטים	07.01.07	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1800	53
1	0		משרת נציב ארצי לשוויון הזדמנויות בעבודה	www.gov.il/he/departments/policies/2007_314	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	07.01.07	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1799	54
1	0		נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד המשפטים	08.07.07	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 1943	55
1	0		משרת מנהל התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון	www.gov.il/he/departments/policies/2008_325	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	13.02.08	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1820	56
1	0		משרת מנהל רשות החירום הלאומית	www.gov.il/he/departments/policies/1824	משרד הביטחון	21.08.08	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1824	57
1	0		משרת ראש אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון	www.gov.il/he/departments/policies/1825	משרד הביטחון	21.02.08	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1825	58
1	0		משרת ראש האגף הבטחוני מדיני	www.gov.il/he/departments/policies/2008_326	משרד הביטחון	21.02.08	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1823	59
38	0		משרות חוקר מפקח (ארגוני פשיעה)	www.gov.il/BlobFolder/policy/2009_335/he/335-2010.pdf	משרד האוצר	11.11.09	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1849	60
1	0		משרת ראש הרשות לאכיפת דיני תכנון ובניה	www.gov.il/he/departments/policies/1841	משרד הפנים/אוצר	11.01.09	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1841	61
190	0		תפקידי ליבה ביחידות מערכות המידע	www.gov.il/BlobFolder/policy/2011_348/he/348-2011.pdf	כלל המשרדים	26.07.11	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1887	62
1	0		משרת מנהל הטלוויזיה החינוכית	www.gov.il/BlobFolder/policy/2011_348/he/348-2011.pdf	משרד התקשורת	26.07.11	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	1891	63

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
1894	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	26.07.11	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2011_348/he/348-2011.pdf	משרת ממונה על החלטות שיפוטיות לפי חוק הרופאים הווטרנריים		0	1	64
1899	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	26.07.11	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2011_348/he/348-2011.pdf	מנהל היחידה לשירות הממשלתי לציבור		0	1	65
1900	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	26.07.11	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2011_348/he/348-2011.pdf	משרת ר' המטה הקיבנרנטי ויועץ רוח"מ לחחום הקיבנרנטי		0	2	66
1901	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	26.07.11	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2011_348/he/348-2011.pdf	מינוי ר' המועצה הלאומית לכלכלה והיועץ הכלכלי + למשרת סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה	משרת אמן	0	2	67
1947	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	28.10.12	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/1947	להציע לממשלה לפטור באופן חד פעמי ממכרז עובדים אשר נקלטו במשרד ראש הממשלה במשרות אמן, ומשרות אלו הומרו, במסגרת הרפורמה במבנה מטה משרד ראש הממשלה, למשרות מקצועיות.	ללא ציון / משרת אמן	0	2	68
1925	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	04.09.12	המשרד לביטחון הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2012_354/he/354-2012.pdf	מגויסי חוץ למערך החירום		0	ללא ציון	69
1906	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.02.12	המשרד לביטחון הפנים	www.gov.il/he/departments/policies/decision_1906	משרות במנהלת להקמת מערך הכבאות הארצי	ללא ציון	0	2	70
1912	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.02.12	המשרד לביטחון הפנים	www.gov.il/he/departments/policies/1912	משרת נציב קבילות שוטרים וטוהרים		0	1	71

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
1911	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.02.12	ללא ציון	www.gov.il/he/departments/policies/1911	משרות במטה היישום להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב		0	5	72
1909	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.02.12	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	www.gov.il/he/departments/policies/1909	משרת רשם האגודות השיחופיות		0	1	73
1946	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	03.09.13	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/1946	מעון ראש הממשלה	משרת אמן	0	3	74
1945	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	03.09.13	משרד האוצר	www.gov.il/he/departments/policies/2013_360	משרות עוקבים	ללא ציון	0	2	75
1943	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	15.07.13	משרד הפנים	www.gov.il/he/departments/policies/2013_358	קליטת איש דת דרוזי באגף לעדות לא יהודיות		0	1	76
1941	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	19.03.13	משרד הביטחון	www.gov.il/he/departments/policies/1941	כל המשרות המאוישות כיום ברשות המעבריים היבשתיים	ללא ציון	0	2	77
1934	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	16.01.13	כלל המשרדים	www.gov.il/he/departments/policies/2013_356	למשרות הבאות בלשכת מנהל כללי של משרד ממשלתי: יועץ, מנהל לשכה, מזכיר, נהג.	משרת אמן	0	152	78
1978	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	26.10.14	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/he/departments/policies/2014_366	תפקידי הסגר בשנת שמיטה		0	4	79
1974	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	22.07.14	משרד לשיחוף פעולה אזורי	www.gov.il/he/departments/policies/1974_decision	מנהל תחום בכיר		0	1	80
1976	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	22.07.14	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/1976	משרות בתכנית צוערים לשירות המדינה	ללא ציון	0	2	81
1975	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	22.07.14	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/1975	עוזר תפעול במעון ראש הממשלה	משרת אמן	0	1	82

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
1973	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	22.07.14	משרד הבריאות	www.gov.il/he/departments/policies/2014_365	מנכ"ל רשות מרכזים רפואיים ממשלתיים		0	1	83
1969	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	20.05.14	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2014_364/he/364-2014.pdf	עוזר אישי לנציבת הביקורת על מערך החביעה וייצוג המדינה בערכאות	משרת אמון	0	1	84
1962	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.03.14	משרד המשפטים	www.gov.il/he/departments/policies/1962	משרות אמון בלשכת נשיא בית המשפט העליון ובלשכת נשיא בית הדין הארצי לעבודה	משרת אמון	0	3	85
1963	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.03.14	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/1963	מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה		0	1	86
1965	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.03.14	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/1965	מנהל חחום בכיר בנציבות שירות המדינה		0	1	87
1966	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.03.14	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/he/departments/policies/1966	משרות ביחידה לטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון	ללא ציון	0	2	88
1998	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	13.10.15	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2015_373/he/373-2015.pdf	משרות זמניות במטה הדיור		0	ללא ציון	89
1999	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.10.15	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2015_373/he/373-2015.pdf	משק בית במעון ראש הממשלה	ללא ציון / משרת אמון	0	2	90
2001	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.10.15	משרד הבריאות	www.gov.il/BlobFolder/policy/2015_373/he/373-2015.pdf	עוזרי רופא	ללא ציון	0	2	91
1991	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.07.15	משרד המשפטים	www.gov.il/he/departments/policies/1991_decision	משרת מנהל לשכת נשיא בית המשפט העליון	משרת אמון	0	1	92

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' משרות
1989	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.07.15	משרד האוצר	www.gov.il/he/departments/policies/2015_372	משרת מנהל מטה הדיור		0	1	93
1985	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	16.06.15	משרד התחבורה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2015_371/he/371-2015.pdf	למשרת מנהל השירות המטאורולוגי		0	1	94
1983	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	11.05.15	משרד הביטחון	www.gov.il/he/departments/policies/2015_369	עוזר שר	משרת אמון	0	1	95
1981	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	24.03.15	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/he/departments/policies/2015_368	משרת רכז/ת בכיר/ה (הסגר מסוף כרם שלום)		0	1	96
ה.מ. 3488	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.08.15	המשרד לשיווין חברתי	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים		0	1	97
2039	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	01.11.16	משרד הכלכלה והתעשייה	www.gov.il/he/departments/policies/2039	מנהל היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור		0	0	98
2032	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	13.09.16	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_385/he/385-2016.pdf	עוזר מחקר במינהל המחקר החקלאי		0	1	99
2028	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.09.16	המשרד לשיווין חברתי	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_385/he/385-2016.pdf	משרות בשירות המדינה המיועדות לשילוב האוכלוסייה החרדית	ללא ציון	0	2	100
2029	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.09.16	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_385/he/385-2016.pdf	משרות בלשכת פרקליט המדינה : מנהל לשכה + נהג	משרת אמון	0	2	101
2030	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.09.16	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_385/he/385-2016.pdf	משרת מתאם המאבק בגזענות		0	1	102
2031	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.09.16	משרד המדע הטכנולוגיה והחלל	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_385/he/385-2016.pdf	משרת מדען ראשי		0	1	103

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה החלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' משרות
104	ללא ציון	23.05.16	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_382/he/382-2016.pdf	עוזרי המחקר לפרויקטים		0	ללא ציון	104
105	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	23.05.16	משרד התחבורה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_382/he/382-2016.pdf	בוחני נהיגה		0	40	105
106	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	22.03.16	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/he/departments/policies/2017	יושב-ראש ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה		0	0	106
107	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	22.03.16	משרד ירושלים ומורשת	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_379/he/379-2016.pdf	משרת ראש אגף בכיר מורשת		0	0	107
108	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	19.01.16	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_376/he/376-2016.pdf	לתפקיד כלכלן/ית		0	1	108
109	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	19.01.16	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_376/he/376-2016.pdf	צוות יישום ומעקב אחר יישום התכנית הממשלתית לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה		0	3	109
110	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	19.01.16	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_376/he/376-2016.pdf	משרות יושבי ראש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה	ללא ציון	0	2	110
111	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	19.01.16	משרד המודיעין	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_377/he/377-2016.pdf	משרות ביטחוניות	ללא ציון	0	2	111
112	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	24.11.16	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מדען ראשי במשרדי הממשלה	ללא ציון	0	23	112
113	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	05.12.17	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/398-2017/he/398-2017.pdf	משרת ראש מערך הסייבר הלאומי		0	1	113

מספר המשרות 2024	מספר משרות 2000	הערות	משרות	קישור להחלטה	משרד רלוונטי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	המקור הנורמטיבי	החלטה לפטור ממכרזים	מס'
0	0		סגן בכיר למזכיר הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/398-2017/he/398-2017.pdf	ראש הממשלה	05.12.17	ללא ציון	2078	114
23	0	משרת אמון	למשרות משנה למנכ"ל	www.gov.il/BlobFolder/policy/tashaach4/he/tashaach4.pdf + www.gov.il/BlobFolder/policy/396-2017/he/396-2017.pdf	בכל אחד ממשרדי הממשלה שבהם מעל 150 עובדים	23.10.17	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2073	115
1	0		מנהל יחידת שירות עיבודים ממוכנים	www.gov.il/he/departments/policies/2070	משרד האוצר	09.08.17	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2070	116
1	0		מנהל הרשות למאבק באליומות, בסמים ובאלכוהול ומינוי מנהל הרשות	www.gov.il/BlobFolder/policy/395-2017update/he/395-2017update.pdf	המשרד לביטחון הפנים	09.08.17	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2069	117
5	0		שחי משרות עו"ד, משרת מרכז/ת (הדרכה לבחירות ברשויות המקומיות, שחי משרות ברמת ראש ענף	www.gov.il/he/departments/policies/2062	משרד הפנים	21.05.17	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2062	118
1	0		משרת ראש רשות האוכלוסין וההגירה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2017_390/he/390-2017.pdf	משרד הפנים	07.02.17	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2057	119
15	0		פרקליטים	www.gov.il/he/departments/policies/2050	משרד המשפטים	04.01.17	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2050	120
1	0	משרת אמון	משרת יועץ לנשיא בית הדין הרבני הגדול	www.gov.il/BlobFolder/policy/2017_389/he/389-2017.pdf	המשרד לשירותי דת	04.01.17	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2048	121
1	0		מנהל לשכת הפרסום הממשלתית	www.gov.il/BlobFolder/policy/2017_389/he/389-2017.pdf	משרד התרבות והספורט	04.01.17	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2047	122

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
2051	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.01.17	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2017_389/he/389-2017.pdf	למשרות באגף האופורופוס הכללי והכונס הרשמי	ללא ציון	0	2	123
2053	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.01.17	המשרד לשיוויון חברתי	www.gov.il/BlobFolder/policy/2017_389/he/389-2017.pdf	למשרות בחוכנית הניסיונית למסלול תעסוקה ייעודי בשירות המדינה לאזרחים ותיקים מעבר לגיל פרישה	ללא ציון	0	2	124
ה.מ. 757	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.09.17	ראש הממשלה	www.gov.il/he/pages/2013_dec757	יועץ תפעול, עוזר תפעול, עובד מטבח (מעון ראש הממשלה)	משרת אמון	0	3	125
2105	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	31.12.18	ללא ציון	www.gov.il/he/departments/policies/decision2105	צוות משימה ייעודי להסדרת מעמדם של מבנים ושכונות ביהודה ושומרון		0	4	126
2104	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	31.12.18	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2104/he/411-2019.pdf	צוות יישום ומעקב אחר יישום התכנית הממשלתית לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה	ללא ציון	0		127
2106	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	31.12.18	משרד הבריאות	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2104/he/411-2019.pdf	ראש מינהלת זמני ל"פסיפס"		0	1	128
2100	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	29.8.18	ראש הממשלה	www.gov.il/he/departments/policies/2100	להכניח "מפתחים בשירות המדינה"		0	30	129
2099	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	29.8.18	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/2099/he/407-2018.pdf	משרה של נהג ראש ממשלה לשעבר בתקופת האבטחה שלאחר תקופת הזכאות	משרת אמון	0	1	130
2091	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	23.05.18	משרד הפנים	www.gov.il/he/departments/policies/2091	ראש ענף פיקוח קייטנות ציבוריות		0	6	131

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' החלטה לפטור ממכרזים
2092	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	23.05.18	ללא ציון	www.gov.il/BlobFolder/policy/2091/he/404-2018.pdf	תוספת משרות להחלטה ב/206		0	3	132
2088	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.3.18	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2088/he/402.pdf	מנהל/ת חחום מימון בחירות-משרה נוספת		0	1	133
2083	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.02.18	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/400-2018/he/400-2018.pdf	משרות של עוזרי הפעול במעון ראש הממשלה הרשמי, שמספרן יקבע בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה, ולהגדירן כמשרות אמון.	ללא ציון / משרת אמון	0	2	134
2085	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	04.02.18	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/400-2018/he/400-2018.pdf	למשרות בהנהלה בתי המשפט	ללא ציון	0	2	135
3606 ה.מ.	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	01.03.18	משרד האנרגיה	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	יושב ראש רשות החשמל		0	1	136
3543 ה.מ.	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	11.02.18	משרד החינוך	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל המינהל הפדגוגי		0	1	137
3543 ה.מ.	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	11.02.18	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל השירותים להגנת הצומח והביקורת		0	1	138
3543 ה.מ.	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	11.02.18	משרד הכלכלה והתעשייה	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל מינהל אזורי פיתוח		0	1	139
3543 ה.מ.	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	11.02.18	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל מערכות הוצאה לפועל		0	1	140

מספר המשרות 2024	מספר משרות 2000	הערות	משרות	קישור להחלטה	משרד רלוונטי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	המקור הנורמטיבי	החלטה לפטור ממכרזים	מס'
1	0		ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד המשפטים	11.02.18	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 3543	141
1	0		ראש רשות התאגדים	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד המשפטים	11.02.18	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 3543	142
1	0		ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד הפנים	11.02.18	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 3543	143
1	0		מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד התחבורה	11.02.18	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 3543	144
1	0		מנהל מנהל החרבות	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד החרבות והספורט	11.02.18	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 3543	145
1	0		ראש לשכת הקשר "נח"ב"	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	ראש הממשלה	11.02.18	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 3543	146
1	0		מנהל המכון הגיאולוגי, עובדי אגף הסיסמולוגיה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2107/he/412-2019.pdf	משרד האנרגיה	18.03.19	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2107	147
1	0	משרת אמון	עוזר מינהלי לרב הכותל	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2107/he/412-2019.pdf	המשרד לשירותי דת	18.03.19	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2108	148
2	0	ללא ציון	משרות זמניות במטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2107/he/412-2019.pdf	ראש הממשלה	18.03.19	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2109	149

מס' החלטה לפטור ממכרזים	מס' המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' החלטה לפטור ממכרזים
2110	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.03.19	משרד התחבורה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2107/he/412-2019.pdf	גביית חובות אגרות רישוי		0	2	150
2111	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.3.19	המשרד לביטחון הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2107/he/412-2019.pdf	למשרות ברשות להגנה על עדים	ללא ציון	0	2	151
2122	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	28.07.20	משרד הביטחון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2120/he/decision2120.pdf	משרת נציב קבילות החיילים		0	1	152
2124	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	28.07.20	משרד החוץ	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2120/he/decision2120.pdf	שליח במשלחת הקבועה של ישראל לאומות המאוחדות (או"ם)		0	1	153
2125	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	28.07.20	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2120/he/decision2120.pdf	ראש מטה החשתיים במשרד האוצר		0	1	154
2126	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	28.07.20	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2120/he/decision2120.pdf	משרת ראש מטה התכנון		0	1	155
2119	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	16.07.20	משרד הבריאות	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2119/he/decision2119.pdf	משרות		0	23	156
2117	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	25.03.20	משרד הבריאות	www.gov.il/he/departments/policies/decision2117	רופא מתמחה, משרה בדירוג רוקח, משרד בדירוג בכ"מ/עמ"מ		0	3	157
2155	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	27.12.21	ללא ציון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2155/he/431-2021.pdf	מנהלי יחידות סמך מסווגות	ללא ציון	0	2	158
2153	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.11.22	משרד החינוך	www.gov.il/he/departments/policies/decision2153	פרויקטור בכיר מעונות יום ומשפחתונים		0	1	159
2152	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.11.21	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2152/he/429_2021.pdf	למשרות רכזים בבתי המשפט הקהילתיים		0	6	160

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' החלטה לפטור ממכרזים
2151	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	31.10.21	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2151/he/428-2021.pdf	מנהל לתפקידים מיוחדים		0	1	161
2149	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	14.09.21	המשרד לביטחון הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2146/he/427-2021.pdf	מנהל אגף בכיר לאכיפת תקנות הקורונה		0	1	162
2146	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.09.21	משרד כלכלה ותעשייה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2146/he/427-2021.pdf	למשרת ראש מערך הדיגיטל הלאומי		0	1	163
2145	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	22.08.21	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2145/he/426-2021.pdf	מנהל לתפקידים מיוחדים ולהסדרת תחומי הפעולה		0	1	164
2144	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	03.08.21	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2143/he/425-2021.pdf	משרות של מזכירות בלשכת ראש הממשלה	ללא ציון / משרת אמן	0	2	165
2143	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	03.08.21	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2143/he/425-2021.pdf	משרת יושב ראש רשות הרגולציה		0	1	166
2148	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	14.09.21	המשרד לשיויון חברתי	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2146/he/427-2021.pdf	מנהל הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי		0	1	167
2141	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	15.07.21	ללא ציון	www.gov.il/he/departments/policies/decision2141	משרות		0	5	168
2139	ללא ציון	15.07.21	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2139/he/424-2021.pdf	מנהל הרשות לפיתוח כלכלי חברתי של המגזר החרדי		0	0	169
2138	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.04.21	משרד הבריאות	www.gov.il/he/departments/policies/decision2138	מנהל תחום בכיר תיאום מעקב ובקרה קורונה		0	1	170
ה.מ. 29 / 134	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	19.07.21	משרד האנרגיה	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב		0	1	171

מספר המשרות 2024	מספר משרות 2000	הערות	משרות	קישור להחלטה	משרד רלוונטי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	המקור הנורמטיבי	החלטה לפטור ממכרזים	מס'
1	0		האגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ושל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב החברתי	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד הרווחה והביטחון החברתי	11.07.21	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 88/57/3543	172
1	0		ממונה על זרוע עבודה	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד הכלכלה והתעשייה	19.07.21	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	ה.מ. 133	173
1	0		ראש רשות התקשוב הממשלתית והמיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	משרד הכלכלה והתעשייה	19.07.21	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	3543	174
18	0		המשרות	www.gov.il/he/departments/policies/decision2172	משרד הפנים	06.09.22	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2172	175
ללא ציון	0		נציגי שירות לנוסע	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2171/he/440-2022.pdf	משרד הפנים	16.08.22	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2171	176
1	0		משרת מנהל רשות המטרו	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2169/he/438-2022.pdf	משרד התחבורה	23.06.22	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2169	177
1	0		פרויקטור להקמת מערך לאסדרת הכשרות	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2166/he/437-2022.pdf	המשרד לשירותי דת	16.02.22	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2167	178
0	0		למשרת מנהל הרשות לשיחוף פעולה תעשייתי	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2166/he/437-2022.pdf	משרד כלכלה ותעשייה	16.02.22	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2166	179
1	0		משרת ראש מנהלת בתי הדין במשרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2166/he/437-2022.pdf	משרד המשפטים	16.02.22	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2168	180

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' משרות
2164	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	27.04.22	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2166/he/437-2022.pdf	משרת האפוסטרופוס הכללי והממונה הארצי לענייני ירושה		0	1	181
2161	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	20.03.22	ללא ציון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2159/he/434-2022.pdf	משרות		0	8	182
2159	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	20.03.22	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2159/he/434-2022.pdf	משרות זמניות בחוץ הקונסולארי בארגון נתי"ב		0	70	183
2160	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	20.03.22	משרד העלייה והקליטה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2159/he/434-2022.pdf	יועץ קליטה - יועץ בכיר. יועץ קליטה - בכיר נחב"ג		0	100	184
2158	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	22.02.22	משרד הרווחה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2158/he/433-2022.pdf	ממונה חפקידים מיוחדים - יישובים בדואים בדרום		0	1	185
2156	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.01.22	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2156/he/432-2022.pdf	מנהל/ת תחום הבאת הממתינים מאתיופיה		0	1	186
1411 ה.מ.	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	06.05.22	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי		0	1	187
2203	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	05.12.23	משרד הרווחה והביטחון החברתי	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2201/he/458-2023.pdf	מנהל אגף בכיר מתכלל מלחמת חרבות ברזל ומנהל שירות נפגעי מלחמת חרבות ברזל		0	2	188
2202	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	05.12.23	משרד חדשנות מדע טכנולוגיה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2201/he/458-2023.pdf	מנהל מוקד ידע (בינה מלאכותית)		0	1	189
2201	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	05.12.23	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2201/he/458-2023.pdf	למשרת ראש מינהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם		0	1	190

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' שירות המדינה
2197	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	09.11.23	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2197/he/456-2023.pdf	פרויקטור מרכז השליטה האזורי		0	1	191
2199	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	21.11.23	משרד החוץ	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2198/he/457-2023.pdf	משרות טכנאים אזוריים	ללא ציון	0	2	192
2198	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	21.11.23	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2198/he/457-2023.pdf	משרות זמניות של ראש ענף (מוקד פיצויים חירום - זמני)		0	40	193
2196	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	29.10.23	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2193/he/455-2023.pdf	מנהלת "תקומה"		0	7	194
2194	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	29.10.23	משרד כלכלה ותעשייה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2193/he/455-2023.pdf	פרויקטור זמני למטה הלאומי לתעסוקה בשעת חירום		0	1	195
2193	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	29.10.23	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2193/he/455-2023.pdf	משרות זמניות של נציגי שירות לנוסע	ללא ציון	0		196
2195	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	29.10.23	משרד העלייה והקליטה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2193/he/455-2023.pdf	מינהלת רופאים		0	3	197
2192	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	12.10.23	המשרד לשירותי דת	www.gov.il/BlobFolder/policy/454-2023/he/454-2023.pdf	פרויקטור זמנית לניהול מערך הקבורה בחירום		0	1	198
2191	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.09.23	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/453-2023/he/453-2023.pdf	מנהלת תחום בכיר (נחונים ומידע) ברשות לזוהת יהודית לאומית		0	1	199
2190	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	24.08.23	משרד העלייה והקליטה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2190/he/452-2023.pdf	פרויקטור לטיפול בסוגיית הממחנינים באחיפיה		0	1	200
2189	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	02.08.23	משרד הביטחון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2189/he/451-2023.pdf	משרת סגן ראש המינהל האזרחי		0	1	201

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה החלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס' מסי
2187	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	24.07.23	ראש הממשלה	www.gov.il/he/pages/decision2187	א. ראש מטה לטיפול באליומות בחברה הערבית; ב. מנהל תחום בכיר (אכיפה, פיקוח ואסדרה); ג. מנהל תחום בכיר (מניעה ושירותים חברתיים); ד. מרכז בכיר (חיאום, מעקב ובקרה).		0	4	202
2185	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	01.06.23	משרד החינוך	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2185/he/449-2023.pdf	פרויקטור בכיר להטמעת הכנייה אופק חדש במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בפיקוח המחוז החרדי		0	1	203
2183	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	23.05.23	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2183/he/448-2023.pdf	מזכירות במעון הרשמי של ראש הממשלה	ללא ציון / משרת אמן	0	2	204
2180	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	02.03.23	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2179/he/445-2023.pdf	משרות שנוצרו במשרד עבור הרשות לזהות לאומית יהודית		0	ללא ציון	205
2179	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	02.03.23	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2179/he/445-2023.pdf	משרת מנהל/ת תחום בכיר/ה (פרויקטים)		0	1	206
2177	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.02.23	משרד הביטחון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2175/he/443-2023.pdf	למשרת ראש מנהלת ההתיישבות		0	1	207
2176	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	13.02.23	משרד התחבורה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2175/he/443-2023.pdf	א. משרות ראש ענף (רכב ונהיגה) לקבלת קהל באגף הרישוי; ב. משרה אחת של ראש ענף (גבייה) בחשבות המשד; ג. משרה אחת של עוזר ראשי בלשכה המשפטית של המשד		0	5	208

מס' החלטה לפטור ממכרזים	המקור הנורמטיבי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	משרד רלוונטי	קישור להחלטה	משרות	הערות	מספר משרות 2000	מספר המשרות 2024	מס'
ה.מ. 109	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	05.02.23	הנגב הגליל והחסון הלאומי	www.gov.il/BlobFolder/generalpage/jobs_list_committee_search/he/ExemptionTenders.pdf	מנהל הרשות לתכנון		0	1	209
2211	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	13.02.24	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2211/he/462-2024.pdf	עוזר/ת אירועים וסיוורים	משרת אמון	0	6	210
2208	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	10.01.24	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2208/he/460-2024.pdf	מנהלת תקומה - חרבות ברזל		0	65	211
2207	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	07.01.24	משרד העלייה והקליטה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2206/he/459-2024.pdf	מנהל אגף מלווה עולים ולחמישה עשר מלווי עולים		0	16	212
2206	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	07.01.24	ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2206/he/459-2024.pdf	מנהלי אגף+מנהלי החום בכירים		0	9	213
2205	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	05.01.24	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2201/he/458-2023.pdf	משרות עובדי מרכז השליטה האזורי		0	5	214
2204	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	05.01.24	משרד הביטחון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2201/he/458-2023.pdf	ראש המטה הלאומי ללוחמה כלכלית		0	1	215
2220	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.04.24	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2220/he/465-2024.pdf	מנהל קו העימות ומשימות מיוחדות		0	1	216
2221	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	18.04.24	משרד האוצר	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2220/he/465-2024.pdf	מנהל אגף בכיר (פשיעה בחברה הערבית)		0	1	217
2222	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.04.24	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2220/he/465-2024.pdf	משרה חיונית במצב בטחוני מיוחד	ללא ציון	0	38	218
2223	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	18.04.24	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2220/he/465-2024.pdf	למשרת נציב זכויות נפגעי עבירה		0	1	219

מספר המשרות 2024	מספר משרות 2000	הערות	משרות	קישור להחלטה	משרד רלוונטי	תאריך הישיבה שבה התקבלה ההחלטה	המקור הנורמטיבי	החלטה לפטור ממכרזים	מס'י
2	0	ללא ציון / משרת אמן	משרות מזכירות בלשכת ראש הממשלה שמספרן יקבע בהחלט לכללים הנהוגים בשירות המדינה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2217/he/464-2024.pdf	ראש הממשלה	02.04.24	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2217	220
0	0		המשנה למנכ"ל במשרד ראש הממשלה	www.gov.il/he/pages/decision2210	ראש הממשלה	21.01.24	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2210	221
1	0		משרת הממונה על החלטות שיפוטיות בנושאי משמעת	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2217/he/464-2024.pdf	משרד הבריאות	02.04.24	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2218	222
1	0		מנהל/ת פרויקטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2214/he/463-2024.pdf	משרד האנרגיה והתשתיות	18.03.24	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2214	223
1	0		מנהל/ת תחום בכיר/ה (ממשל) במנהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2214/he/463-2024.pdf	ראש הממשלה	18.03.24	סעיף 37 לחוק שירות המדינה	2215	224
2	0	ללא ציון	משרות עוקבים ביחידת "היעדים"	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2214/he/463-2024.pdf	משרד האוצר	18.3.24	סעיף 21 לחוק שירות המדינה	2216	225

רשימת הבקשות לביטולי פטור ובקשות פטור שלא אושרו

מספר	החלטה	המקור הנורמטיבי להחלטה	תאריך הישבה בה התקבלה ההחלטה	המשרדים הרלוונטיים	קישור להחלטה	משרות
1	1725	ללא ציון	17.11.02	כלל המשרדים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2002_299/he/299-2002.pdf	משרות היועצים המשפטיים
2	1735	ללא ציון	16.7.03	משרד הפנים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2003_300/he/300-2003.pdf	מנהל רשות ההגירה
3	1770	ביטול פטור	15.11.04	משרד המשפטים	www.gov.il/BlobFolder/policy/2004_305/he/305-2004.pdf	עוזרים משפטיים לשופטים
4	2025	ללא ציון	23.5.16	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_382/he/382-2016.pdf	עוזרי המחקר לפרויקטים
5	2039	סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), (התשי"ט-1959)	1.11.16	משרד הכלכלה והתעשייה	www.gov.il/he/departments/policies/2039	מנהל היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור
6	2017	סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), (התשי"ט-1959)	22.3.16	משרד הבינוי והשיכון	www.gov.il/he/departments/policies/2017	יושב-ראש ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה
7	2016	סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), (התשי"ט-1959)	22.3.16	משרד ירושלים ומורשת	www.gov.il/BlobFolder/policy/2016_379/he/379-2016.pdf	משרת ראש אגף בכיר מורשת
8	2078	ללא ציון	5.12.17	משרד ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/398-2017/he/398-2017.pdf	סגן בכיר למזכיר הממשלה
9	2139	ללא ציון	15.7.21	משרד ראש הממשלה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2139/he/424-2021.pdf	מנהל הרשות לפיתוח כלכלי חברתי של המגזר החרדי
10	2166	סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), (התשי"ט-1959)	16.2.22	משרד הכלכלה והתעשייה	www.gov.il/BlobFolder/policy/decision2166/he/437-2022.pdf	משרת מנהל הרשות לשיחוף פעולה תעשייתי

רשימת המקורות

ארלוזורוב, מירב (2024, 28 במאי). האשמים העיקריים בפרשת מירי רגב: דניאל הרשקוביץ ובנימין נתניהו. **דה מרקר**.

בג"ץ 313/67 אכסלרוד ואחרים נגד שר הפנים, פ"ד כב(1).

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

בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נגד מדינת ישראל ואחרים, פ"ד נב(5).

בג"ץ 9203, 7908/17 התנועה לטוהר המידות ועמותת מעש – לחיזוק והתחדשות השירות הציבורי נ' ממשלת ישראל ואחרים. נבו.

בג"ץ 3081/96 המפלגה הדתית לאומית המזרחי נ' שמעון פרס, ראש הממשלה. נבו.

גאמס, נתנאל (2024, 7 במאי). הציונים המבישים והצורך בדם חדש: מבט מבפנים על הידרדרות השירות הציבורי. **דה מרקר**.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, מוהבן, אופיר וקנת פורטל, רועי (2024א). יעילות השירותים הציבוריים בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה וליבנה, שחר (2024ב). יישום רפורמות בשירות הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה וזכר-פלג, מעין (2024ג). מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל-נור, יצחק (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. אקדמון ומאגנס.

- דהן, מומי (2016). **אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 114.
- דרי, דוד (1993). **מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד.
- הראל-פישר, עדנה ובן צבי, עמרי (2021). **ממלכתיות כערך משפטי**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הרמן, תמר, ענבי, אור, קפלן, ירון וספוד'ניקוב, אינה אורלי (2023). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- זמיר, יצחק (1990). **מינויים פוליטיים. משפטים, כ, 19-42**.
- זמיר, יצחק (2008). **מינויים פוליטיים כביטוי לשחיתות שלטונית. עיונים בביטחון לאומי, 9, 37-47**.
- זרחיה, צבי (2021, 4 באפריל 2021). **מדינת ישראל מציגה: חברות ממשלתיות בשירות הפוליטיקאים. כלכליסט**.
- חרותי-סובר, טלי (2023, 8 בינואר). **חגיגת המינויים הפוליטיים מתרחבת, אבל שומר הסף שותק. דה מרקר**.
- טוקר, נתי (2023, 31 בדצמבר). **ג'ובים בזמן מלחמה: אמסלם ינסה לקצץ בתקציב רשות החברות ולהחליש את הוועדה לבדיקת מינויים. דה מרקר**.
- טלשיר, גייל (2020). **משילות או דמוקרטיה? המאבק על האינטרס הציבורי וכללי המשחק פוליטי. רסלינג**.
- טמיר, מיכל (2016, 23 בדצמבר). **על מינויים פוליטיים: בין סאטירה למציאות. כלכליסט**.
- כהן, ניסים ומזרחי, שלמה (2017). **מבוא למינהל וניהול ציבורי (כרך ב)**. האוניברסיטה הפתוחה.
- לוי-וינריב, אלה, ארץ, עידן ופרל, אלון (2023, 4 באוגוסט). **מי יהיה המפוטר הבא? השירות הציבורי הולך ומתפרק. גלובס**.

- מבקר המדינה. (1989). **דין וחשבון שנתי 39**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. (1994). **דין וחשבון שנתי 44**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. (1998). **דין וחשבון שנתי 48**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. (2004). **דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. (2007). **דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מינויים פוליטיים**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. (2011). **העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה**. משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. (2016). **דין וחשבון שנתי 66**. משרד מבקר המדינה.
- נבות, דורון (2007). **מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל**. בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרתוך.
- נבות, דורון (2012). **שחיתות פוליטית בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נציבות שירות המדינה. (1999). **דוח פעילות היחידה לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה**.
- נציבות שירות המדינה. (2004). **תקנון שירות המדינה - מהדורה שביעית (1 באפריל 2024)**.
- נציבות שירות המדינה. (2009). **הנחיית נציב מיום 12 באוגוסט 2009, העסקת עוזרים פוליטיים חיצוניים בלשכת שר/סגן שר**.
- נציבות שירות המדינה. (2013). **הנחיית נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לקראת תוכנית עבודה 2014**.
- נציבות שירות המדינה (2020). **כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה**.
- נציבות שירות המדינה. (2023). **דוח לסיכום פעילות לשנת 2022**.

פילוט, אדריאן (2023, 5 באוגוסט). כך הכניעה המחאה את התורם המרכזי לפורום קהלת. כלכליסט.

זור, רוך וכהן, ניסים (2021). הערכת מדיניות בשעת משבר: מודל להפקת לקחים בעקבות משבר הקורונה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קידר, ניר ובראלי, אבי (2011). ממלכתיות ישראלית. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ראובני, יעקב (1974). המינהל הציבורי בישראל. מסדה.

שטרן, ידידיה (2021) (עורך). ממלכתיות במאה העשרים ואחת. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף (2017). חוות דעה: פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפרינצק, אהוד (1986). איש הישר בעיניו: אי-לגליזם בחברה הישראלית. ספרית פועלים.

ח"פ (ים) 4063/06 מדינת ישראל נ' צחי הנגבי (נבו, 13 ביולי 2010).

Andersen, David Delfs Erbo (2018). Does meritocracy lead to bureaucratic quality? Revisiting the experience of Prussia and imperial and Weimar Germany. *Social Science History*, 42(2), 245-268.

Cohen, Nissim (2016). Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development*, 36(1), 20-34.

Cohen, Nissim (2023). Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. *Public Policy and Administration*, 38(4), 405-423.

Cohen, Nissim, & Sabah, Yekoutiel (2024). Public policy in Israel. In Minna van Gerven, Christine Rothmayr Allison, & Klaus Schubert (Eds.), *Encyclopedia of public policy*. Springer.

Dahlstrhom, Carl, Lapuente, Victor, & Teorell, Jan (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.

Gallo, Nick, & Lewis, David E. (2012). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219-243.

Galnoor, Itzhak (2011). *Public management in Israel: Development, structure, functions and reforms*. Taylor and Francis Group.

Peters, B. Guy, & Bianchi, Carmine (2020). Patronage and the public service: A dynamic performance governance perspective. In Carmine Bianchi, Luis F. Luna-Reyes, & Eliot Rich (Eds.), *Enabling collaborative governance through systems modeling methods* (pp. 215-236). Springer.

Rouban, Luc (2012). Politicization of the civil service. In Guy Peters & Jon Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of public administration* (pp. 380-391). Sage Publications.

Wood, B. Dan, & Waterman, Richard W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.

פרופ' ניסים (נסי) כהן הוא פרופסור למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר המרכזיים שלו הם רפורמות במינהל הציבורי, יזמות מדיניות, יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים, תקצוב ציבורי ובירוקרטיה ברמת הרחב.

עו"ד רון דול הוא חוקר ויועץ במכון הישראלי לדמוקרטיה. עד לאחרונה הוא היה היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה.

טל אבוטבול הוא סטודנט למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדעי המדינה ובפקולטה לחינוך באוניברסיטת חיפה.

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-469-2