

מנכ"לים  
לא-מקצועיים  
במשרדי הממשלה

ד"ר ראובן פרנקנבורג



שבט תשע"ה - פברואר 2015  
נייר מדיניות מס' 14

## ד"ר ראובן פרנקנבורג\* חבר בפורום קהלת

פרש בפברואר 2014 ממשרד האוצר, אחרי שירות של 40 שנה במגוון תפקידים באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי. כיהן כחשב ב-9 יחידות ומשרדי ממשלה. קיבל תואר דוקטור במדע המדינה מן האוניברסיטה העברית.



\* המחבר מודה לד"ר ליצחק קליין ולמאיר רובין על הערותיהם המועילות ולגיא פרמינגר על העריכה הלשונית. כל הדעות והעמדות המובאות במאמר זה הן של הכותב ובאחריותו הבלעדית.

[reuven@mail.gov.il](mailto:reuven@mail.gov.il)

# מנכ"לים לא-מקצועיים במשרדי הממשלה

---

ד"ר ראובן פרנקנבורג



שבט תשע"ה - פברואר 2015  
נייר מדיניות מס' 14

מנכ"לים לא-מקצועיים במשרדי הממשלה  
ד"ר ראובן פרנקנבורג  
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)  
נדפס בישראל, שבת תשע"ה - פברואר 2015

מסת"ב 3-09-7674-965-978 ISBN



# תקציר

---

דיון בבעיות של משילות (היכולת לנהל את ענייני המדינה) בממשלת ישראל מתחיל במערכת היחסים שבין השרים לבין הפקידים הבכירים שלהם. מאמר זה מתמקד בקבוצה גדולה ומשמעותית של פקידים אלה – המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. מתברר שרוב המנהלים הכלליים אינם בעלי-מקצוע מובהקים. הם נבחרים על-ידי השרים ללא אמות-מידה ברורות; ובמקרים רבים מינויים מושתת על קרבתם האישית לשר. המאמר שואל מה הרקע לתופעה זו ומה השלכותיה על המנהל הציבורי בישראל. המסקנה העיקרית היא שמנהלים כלליים לא-מקצועיים גורמים להחלשה של מנגנון הניהול ולפגיעה במשילות, אף שהמנגנון מצא דרכים חלופיות להבטיח רמת ניהול מתקבלת על הדעת.

המאמר מציע לשקול תיקון של מצב זה בשתי דרכים אפשריות: דרך תיקון אחת היא לחזק את המנהלים הכלליים על-ידי שינוי דרך המינוי שלהם ושיפור תנאי השירות שלהם; ודרך אחרת לפתרון הבעיה היא לבנות מנגנון חדש בתוך משרדי הממשלה שיכלול פקידים מנוסים שישרתו את השר וידאגו לקשר שוטף שלו עם הנהלת משרדו. כעיקרון, ניתן לפעול בשתי דרכים אלה בו-זמנית.





# תוכן העניינים

---

|     |   |
|-----|---|
| iii | תקציר   |
| 1   | מבוא  |
| 3   | א. רקע היסטורי  |
| 7   | ב. מנהלים כלליים לא-מקצועיים: שתי דוגמות                              |
|     | ג. התמודדותה של המערכת הממשלתית עם תופעת המנהלים הכלליים הלא-מקצועיים |
| 9   | ד. מאפייניו של משרד ממשלתי עם מנהל כללי לא-מקצועי ומוגבל בסמכויותיו   |
| 13  | ה. האם מצב עניינים זה הוא רצוי?                                       |
| 17  | ו. כיווני פתרון: השראה בריטית או צרפתית                               |
| 19  | סיכום   |
| 23  | הערות   |
| 25  |   |





אחד העקרונות הבסיסיים של דמוקרטיה פרלמנטרית הוא שהשליטה במדינה ניתנת לממשלה שאושרה לתפקיד זה על-ידי נבחרי הציבור בבית-הנבחרים. ממשלת ישראל, כנהוג ברוב מדינות העולם המפותח, מורכבת ממספר קטן של שרים. כך, בממשלה הראשונה, שקמה ב-1949, היו 13 שרים בלבד, ובממשלה השלושים ושלוש, המכהנת מ-18 במרס 2013, היו בתחילת דרכה 22 שרים בלבד.<sup>1</sup> על כתפיהם של אנשים אלה מוטלת האחריות לנהל מדינה, ומייד עולה השאלה איך קבוצה קטנה של אנשים, שלא קיבלו כל הכשרה מיוחדת למשימה זו, מצליחה לנהל מדינה.<sup>2</sup> שאלה זו – בעיית המשילות – עומדת במרכזם של דיונים רבים העוסקים בצורך לוודא שחברי הממשלה יכולים למלא את תפקידם כראוי.<sup>3</sup>

אמצעי המשילות העיקרי העומד לרשותם של שרי הממשלה הוא מערכת משרדי הממשלה. כעיקרון, לכל שר יש משרד. לצד משרדים אלה קיימים גופים נוספים – רשויות סטטוטוריות, כגון המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל, וחברות ממשלתיות – אך ברוב המקרים מוקד שליטתו של השר בנעשה בתחום אחריותו הוא משרדו. משרדי הממשלה הם עתירי כוח-אדם: היקפו של כוח-האדם במשרדים השונים נע מ-88 עובדי-תקן במשרד התקשורת עד 9,730 עובדי-תקן במשרד הבריאות.<sup>4</sup> עובדים אלה הם קבועים, וחלקם בעלי-מקצוע. לעומתם, השיטה הדמוקרטית הנהוגה בישראל קובעת כי השרים הם זמניים, ובמקרים רבים ללא ידע או ניסיון מיוחד המכשירים אותם לטפל בצד המקצועי של הנושאים המופקדים בידיהם. במצב זה חובה להבטיח שהשר יוכל לנהל את משרדו, ולא שהמשרד ינהל את השר. דאגה זו מתחזקת לנוכח העובדה שלשר יש תפקידים רבים מעבר לניהול משרדו: הוא חבר בממשלה ובוועדות שלה; הוא בדרך-כלל חבר-כנסת; והוא בדרך-כלל חבר בכיר במפלגה פוליטית, עם אחריות לשמירה על קשר רצוף עם הציבור הרחב.

כיצד מערכת הממשל הישראלית מאפשרת לשר לנהל את משרדו – לפקח על הפעילות השוטפת, לקבוע תוכניות חדשות לעתיד, לתאם בין המשרד לבין משרדים אחרים ובין המשרד לבין הציבור הרחב, לגייס את המשאבים הדרושים (כסף וכוח-אדם) וליזום שינויים הכרחיים בחקיקה? התשובה הישירה לשאלה זו היא שלשר יש אפשרות למנות למשרד מנהל כללי נאמן לו. המנהל הכללי, כמשתמע משמו, אמור לנהל את המשרד כולו ולהוציא אל הפועל את רצונותיו של השר. מעמד מיוחד זה של המנהל הכללי נידון פעמים מספר בכנסת בשנות החמישים של המאה הקודמת, ובסופו של דבר הוא משתקף בהוראה המצויה בחוק שירות המדינה בנוגע להעסקתו. מעמד זה משתמע גם באופן חלקי מהוראות נציבות שירות המדינה (התקשי"ר).

אף שלכאורה הצבת מנהלים כלליים הנאמנים לשר בראשי המשרדים פוטרת את בעיית המשילות, בפועל הדברים אינם פשוטים כל-כך. המנהלים הכלליים, כמו השרים, הם בדרך-כלל זמניים, וכמו השרים גם הם אינם בקיאים בהכרח בעבודה המקצועית של משרדם. התוצאה היא שחלק ממאפייני השרים הפוגמים ביכולת הניהול שלהם קיימים גם אצל המנהלים הכלליים, ולכן בעיית המשילות שרירה וקיימת; כל ההבדל הוא שבמקום לשאול איך השר יכול למשול, נשאל כעת איך המנהל הכללי יכול למשול.

זאת ועוד, במשרדי ממשלה רבים המנהל הכללי אינו באמת מנהל כללי במובן המלא של המונח, אלא רק מנהל חלקי. במשרדים אלה קיימים פקידים בכירים, ברמה של המנהל הכללי פחות או יותר, אשר מונו לתפקידם על-ידי השר או על-ידי הממשלה, ואלה חשים נאמנות לשר, ולא למנהל הכללי. פקידים אלה הם לרוב בעלי-מקצוע. תופעה זו אומנם פוטרת את הבעיה של חוסר המקצועיות של המנהל הכללי, אך "מן הפח אל הפחת": כעת השר אינו יכול לסמוך על המנהל הכללי שינהל את המשרד בשבילו, אלא הוא חייב לנהל אותו בעצמו. נוסף על כל זה, המבנה של משרדי הממשלה הוא כזה שכמה גופים מקצועיים מחוץ למשרד מחזיקים בסמכויות ניהול מסוימות, הפוגעות באפשרות של המנהל הכללי לפעול כרצונו.<sup>5</sup>

התשובה שניתנה לשאלת המשילות בישראל – מינוי מנהלים כלליים הנאמנים לשר – גובשה לפני כשישים שנה, במציאות שונה מאוד מזו הקיימת כיום. יש לבחון על-כן מחדש אם מוסד המנהל הכללי במתכונתו הנוכחית מתאים למשטר הישראלי. במאמר יובאו שתי טענות, הקשורות זו לזו: האחת היא שאין למנהלים הכלליים הסמכויות הנדרשות כדי למלא את תפקידם כראוי; והאחרת היא שהתפקיד מאויש במקרים רבים על-ידי אדם לא-מתאים. שתי הטענות קשורות זו לזו מפני שאם אין למנהלים הכלליים מספיק סמכויות, מלכתחילה לא יגיעו מועמדים מתאימים לתפקיד, ואם המנהלים הכלליים אינם מתאימים, ברור שהמנגנון יוריד מהם סמכויות.



## א. רקע היסטורי

ועדת המנגנון קבעה גם כמה חידושים, אשר אחד מהם היה ארגון יחידות הממשלה הרבות במספר מצומצם של משרדים, אשר בראש כל אחד מהם יעמדו שר ומנהל כללי. שני תפקידים אלה היו חדשים. ממשלת המנדט הייתה בנויה ממחלקות טכניות, אשר מנהליהן היו כפופים מנהלית לנציב העליון הבריטי בארץ-ישראל ומקצועית ליחידה מקבילה בלונדון. את התפקיד של מנהל כללי המציאה ועדת המנגנון, ככל הנראה, בהשראת התפקיד של "מזכיר קבוע" (permanent secretary) הנהוג בממשלת אנגליה. עם זאת, באנגליה המזכיר הקבוע של כל משרד מתמנה באישור המנגנון של המנהל הציבורי, ולרוב משרת בתפקיד כחלק ממסלולו המקצועי כעובד מדינה. המנהל הכללי הישראלי, לעומת זאת, מקבל את מינויו מן השר, וממשיך לשרת רק אם השר מעוניין בכך. בתום כהונתם רוב המנהלים הכלליים עוזבים את שירות המדינה.

לאחר ההחלטה על הקמת מדינה ליהודים בארץ-ישראל, שהתקבלה באו"ם בנובמבר 1947, הקימה הנהלת הקהילה היהודית בארץ-ישראל את "ועדת המצב", על-מנת להכין את מוסדות המדינה שבדרך. ועדת המצב פעלה באמצעות כמה תת-ועדות, ועל אחת מהן – ועדת המנגנון – הוטל לקבוע את המבנה של ממשלת ישראל העתידה לקום. ועדת המנגנון פעלה בחודשים הראשונים של שנת 1948, והציעה מבנה שהתבסס בעיקר על זה של ממשלת המנדט. למבנה זה היא הציעה תוספות מסוימות שנלקחו ממבנה הסוכנות היהודית ומהמבנה של הוועד הלאומי – שני ארגונים יהודיים שפעלו בארץ-ישראל בזמן המנדט.

**”שאלה זו נוגעת בשורש  
מהותו של תפקיד המנהל  
הכללי: האם השתייכותו  
היא בעיקר לשר, והוא מכהן  
כמעין עוזר ראשי שלו, או  
שמא השתייכותו היא בעיקר  
למשרד שהוא מנהל?”**

בשנים הראשונות של המדינה לא הייתה תמונה ברורה לגבי מהותו של מוסד המנהל הכללי. לדוגמה, נשאלה השאלה אם שר הממונה על שני משרדים יקבל שני מנהלים כלליים או רק מנהל כללי אחד. שאלה זו נוגעת בשורש מהותו של תפקיד המנהל הכללי: האם השתייכותו היא בעיקר לשר, והוא מכהן כמעין עוזר ראשי שלו, או שמא השתייכותו היא בעיקר למשרד שהוא מנהל? שאלה נוספת התייחסה למשרדים קטנים מאוד. האם ימונה מנהל כללי גם למשרדים כגון המשרד לנפגעי מלחמה ומשרד האספקה והקיצוב? כמו-כן חל עיכוב של חודשים רבים במינוי מנהל כללי למשרד החינוך. אחת הסיבות הייתה דרישת המפלגות הדתיות לקבל מנהל כללי נפרד לחינוך הממלכתי-הדתי. אכן, היו משרדים שפעלו תקופות ארוכות ללא מנהלים כלליים, דוגמת משרד המשפטים ומשרד החינוך. לעומת זאת, משרד התחבורה פעל תקופה מסוימת עם כמה מנהלים כלליים. במשרד החקלאות והמזון, במהלך שנת 1951, היה ככל הנראה מצב מורכב עוד יותר: לא היה מנהל כללי למשרד עצמו, אלא רק סגן מנהל כללי; וחיים גבתי מילא חלק מן התפקידים של מנהל כללי, אך תוארו הפורמלי היה ”מנהל החקלאות”.<sup>6</sup>

מעמדו של המנהל הכללי נקבע בפועל רק בשנת 1959, עם חקיקת חוק שירות המדינה (מינויים). בהצעת החוק הוצע:

”הממשלה תמנה לכל משרד מנהל כללי על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד.”<sup>7</sup>

ניסוח זה אינו שונה במהותו מן הניסוח שהתקבל, שהוא גם הניסוח הנוכחי (2014):

”הממשלה תמנה, בכפוף להוראות חוק זה ובתנאים שתקבע, לכל משרד מנהל כללי על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד, ועל המינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19.”

ניסוח החוק המקורי התקבל רק לאחר דיון נוקב בכנסת. בדיון זה הביע ראש הממשלה דוד בן-גוריון הסתייגות ממעמד המיוחד של המנהלים הכלליים:

”אשר להצעה העומדת בפני הכנסת על עובדי המדינה – אם הממשלה תרשה לי להצביע לפי רצוני, הייתי מצביע עם אלו הסבורים שהחוק החל על הפקידים יחול גם על מנהלים כלליים. אני חושב שהיה יותר בריא אילו המנהל הכללי לא היה מתחלף יחד עם השר.”<sup>8</sup>

עמדתו זו של בן-גוריון הייתה כאמור עמדת מיעוט, והרוב – גם בממשלה וגם בכנסת – תמכו בהשארת סמכות מינויו של המנהל הכללי בידי השר. הנה כי כן, למן קום המדינה ועד היום, שרים בוחרים מנהלים כלליים. הבחירה נעשית בעיקר על בסיס תכונות אישיות, ולא על בסיס נסיונם הניהולי בממשלה או היכרותם עם נושאים שבטיפול משרדם. לכלל זה היו ויש יוצאים-מן-הכלל, אך מקרים אלה הם מיעוט.

סימן מובהק למעמדם הבעייתי של המנהלים הכלליים הוא קצב החלפתם. רוב משרדי הממשלה מורכבים מאוד, וניהול מערכת מורכבת אינו נלמד ביום אחד. אפילו באותם מקרים נדירים שבהם המנהלים הכלליים מתמנים מקרב עובדי המשרד, הם זקוקים לחודשים אחדים על-מנת ללמוד את התפקיד. במקרה של אנשים המתמנים מבחוץ, בוודאי יש צורך בתקופת לימוד ארוכה יותר. למרות זאת, המנהלים הכלליים מתחלפים בתדירות גבוהה. בעשר השנים שבין 2003 ל-2012 (עצרנו את הספירה לפני שנת 2013, שבה החליפה ממשלה חדשה כמעט את כל המנהלים הכלליים) הוחלפו המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה השונים כ-4 פעמים במוצע בכל משרד, דהיינו, בקצב של פעם בשנתיים וחצי (הנתונים המפורטים מופיעים בתיבה א). שיאני ההחלפות היו משרד המדע, שהחליף מנהל כללי 8 פעמים בתוך עשר שנים, ואחריו המשרד לבטחון פנים, עם 7 החלפות. לעומתם, משרדי הדתות והמשפטים הסתפקו כל אחד בשתי החלפות בלבד של המנהלים הכלליים. על נתונים אלה יש להוסיף כי במקרים מסוימים המנהלים הכלליים הרשמיים לא כיהנו בפועל, אלא הוחלפו במינויים זמניים.<sup>9</sup>

תיבה א: החלפת מנהלים כלליים – 2003 עד 2012

| שם המשרד                  | מספר החלפות | הערות                  |
|---------------------------|-------------|------------------------|
| אוצר                      | 4           |                        |
| בטחון פנים                | 7           |                        |
| ביטחון                    | 4           |                        |
| בריאות                    | 3           |                        |
| דתות                      | 2           |                        |
| הגנת הסביבה               | 4           |                        |
| חוץ                       | 5           |                        |
| חינוך                     | 4           |                        |
| חקלאות                    | 3           | לרבות אחד ששירת פעמיים |
| מדע                       | 8           |                        |
| מסחר ותעשייה (כיום כלכלה) | 3           |                        |
| משפטים                    | 2           |                        |
| פנים                      | 6           |                        |
| קליטה                     | 3           |                        |
| ראש הממשלה                | 4           |                        |
| רווחה                     | 3           |                        |
| שיכון                     | 5           | לרבות אחד ששירת פעמיים |
| תחבורה                    | 4           |                        |
| תיירות                    | 4           |                        |
| תקשורת                    | 3           |                        |
| תשתיות                    | 3           |                        |

עדיפים עליהם, אולם לרוב השר מנוע מלמנות לתפקידים אלה איש מאנשי-שלומו, שכן התפקידים מחייבים בעלי-מקצוע מובהקים, ומינוים מותנה בתהליך מורכב של מיון ואישור;<sup>10</sup> הקבוצה האחרת של מינויים כוללת יועצים בלשכת השר, אולם התקן שנקבע ליועצים אלה אינו גבוה במיוחד, ואינו מאפשר לשר להעסיק יועצים בכירים. אם כן, אם שר מבקש לצרף אליו למשרד לפחות אדם אחד נאמן "המדבר את שפתו", אין לו בררה אלא להשתמש במשרה של המנהל הכללי לצורך מינוי זה.

אי-אפשר לדעת בוודאות מדוע השרים מעדיפים למנות מנהלים כלליים הקרובים אליהם, ולא מנהלים מקצועיים, אך בדיקה מקרוב של מנגנון המינויים הממשלתי מספקת תשובה משכנעת. מנגנון המינויים הקיים בממשלת ישראל מאפשר לשר לבחור באופן עצמאי רק עובד אחד במשכורת גבוהה ובתנאים גלויים המתאימים למשכורת זו. המינויים האחרים שבסמכות השר נחלקים לשתי קבוצות: קבוצה אחת כוללת מנהלים בכירים, חלקם בתנאי העסקה של מנהלים כלליים או אף



# ב. מנהלים כלליים לא-מקצועיים: שתי דוגמות

בין השניים קיימת מערכת יחסים של שיתוף פעולה אישי ופורה במיוחד. סילמן מצטיין בעבודת שטח טובה ובניהול יסודי ואסטרטגי.

שר הרווחה מאיר כהן מברך על המינוי: 'סילמן הוא איש ראוי וטוב היודע לנהל מערכות סבוכות וגדולות והוא בוודאי יסייע לי בביצוע המדיניות שלי במשרד'.<sup>11</sup>

למעשה, סילמן היה רוב חייו הבוגרים בצבא, וגם לאחר שחרורו מצה"ל הוא המשיך לעבוד במסגרת משרד הביטחון. השכלתו היא בלוגיסטיקה ומנהל עסקים. לא הייתה לו היכרות כלשהי עם תחום הרווחה, וגם לא עם המערך המוניציפלי האחראי למתן חלק גדול מן השירותים החברתיים במדינת-ישראל. יתר על כן, לא הייתה לו כל היכרות עם מנגנון המנהל הציבורי האזרחי של ממשלת ישראל, אשר שונה באופן מהותי מן המנגנון של הצבא.<sup>12</sup>

## יוסי סילמן – המנהל הכללי של משרד הרווחה

ב-18 במרס 2013 נכנס מאיר כהן לתפקיד שר הרווחה והשירותים החברתיים בממשלה השלושים ושלוש של מדינת-ישראל. אף שלא תמיד יש התאמה בין הרקע של השר לבין המשרד שהוא מופקד עליו, מאיר כהן התאים למשרד הרווחה: בעשר השנים שלפני מינויו הוא כיהן בהצלחה כראש עיריית דימונה – עיר עם לא מעט בעיות בתחום הרווחה – ולפני כהונתו כראש עירייה הוא היה איש חינוך.

ב-2 ביוני 2013, בהמלצתו של מאיר כהן, מינתה הממשלה את יוסי סילמן לתפקיד המנהל הכללי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מה היו כישוריו של סילמן? על-פי הודעת דובר המשרד:

"במערכת הבחירות האחרונות שימש כראש מטה השטח של מפלגת 'יש עתיד', ועד למינויו כמנכ"ל היה מנהל התחום המוניציפאלי של הסיעה, תחת ניהולו של השר מאיר כהן.

## ”למן קום המדינה שרים נוטים למנות לתפקיד של מנהלים כלליים של משרדיהם חברים ושותפים פוליטיים בעלי קורות-חיים המתאימים בקושי רב לתפקיד.“

לנדאו למנות את הלוי. בדיווח על טקס חילופי המנהלים הכלליים שהופיע בעיתונות של ענף התיירות, ואשר מבוסס ככל הנראה על חומר שנמסר על-ידי דובר המשרד, אין התייחסות של השר למנהל הכללי החדש.<sup>13</sup> סביר להניח שהם נפגשו בתקופה שבה כיהן לנדאו כשר האנרגיה והמים, והחברה של הלוי נתנה ייעוץ לרשות הגז (יחידה במשרד האנרגיה והמים). ייתכן שהיה גם קשר פוליטי בין השניים, שכן בין השנים 1993 ו-2003 כיהן הלוי כחבר מועצת העיר תל-אביב מטעם הליכוד.

אמיר הלוי סיים תואר ראשון במשפטים ותואר ראשון בגיאוגרפיה. אחרי הלימודים הוא נכנס לחברה של משפחתו, שבה התקדם עם השנים לתפקיד יושב-ראש. במסגרת עבודתו בחברה הוא שימש יועץ למשרדי ממשלה שונים, בעיקר בתחום של הכנת מכרזים. אין בהשכלתו או בנסיונו בעבודה כל פרט המייחד אותו – בהקשר של ניהול משרד התיירות – מרובות אנשי עסקים ישראלים מוצלחים אחרים.

מדוע בחר מאיר כהן באיש שתכונתו החשובה היא היותו ”ראוי וטוב“ לתפקיד חשוב כל-כך לכאורה? האם לא היה ביכולתו לאתר מנהל מנוסה המכיר את תחום הרווחה באחת העיריות הגדולות או לחלופין עובד מדינה מנוסה במשרד עצמו או במוסד לביטוח לאומי או במערכות החינוך או הבריאות של המדינה? האם לא היה באפשרותו למצוא איש אקדמיה מתאים? מדוע בחר השר באיש צבא, מומחה ללוגיסטיקה, לנהל עובדים סוציאליים ולהיות אחראי לטיפול במפגרים ובנוער בסיכון?

## אמיר הלוי – המנהל הכללי של משרד התיירות

מאיר כהן ועוזי לנדאו לא פעלו באופן חריג. למן קום המדינה שרים נוטים למנות לתפקיד של מנהלים כלליים של משרדיהם חברים ושותפים פוליטיים בעלי קורות-חיים המתאימים בקושי רב לתפקיד. במובן זה, המינויים של יוסי סילמן ושל אמיר הלוי אינם מפתיעים, אף שהיו אולי מי שקיוו כי השרים יערכו מינויים מקצועיים.

כמו מאיר כהן, גם שר התיירות עוזי לנדאו נכנס לתפקיד במרס 2013, אולם לנדאו, להבדיל מכהן, כבר כיהן לפני כן כשר – הן במשרד לבטחון פנים והן במשרד האנרגיה והמים. כמו כל שרי התיירות שקדמו לו, לא הייתה לו כל נגיעה פורמלית קודמת בתחום התיירות.

אילו השלכות יש למינויים של מנהלים כלליים לא-מקצועיים על המנהל הציבורי בישראל, ובמיוחד על יכולתו של הדרג המדיני למשול? האם רצוי להמשיך לקיים נוהג זה? אם לא, אילו שינויים אפשר ורצוי להנהיג?

כבר בתחילת חודש אפריל הזדרז לנדאו והודיע כי הוא עומד להחליף את המנהל הכללי של המשרד ולמנות את אמיר הלוי לתפקיד. הלוי, כמקובל אצל מנהלים כלליים של משרד התיירות, לא הגיע למשרד עם רקע כלשהו בתחום התיירות. הוא גם לא היה לפני כן עובד מדינה. לא ידוע מה היו הסיבות שהניעו את





# ג. התמודדותה של המערכת הממשלתית עם תופעת המנהלים הכלליים הלא-מקצועיים

נציין כאן שלוש תופעות שבאמצעותן המערכת מתמודדת למעשה עם חוסר המקצועיות של המנהלים הכלליים: ריבוי פקידים בכירים שאינם כפופים למנהל הכללי; הפקעת סמכויות מהמשרדים; והגבלת סמכויותיהם של המנהלים הכלליים. ברוב הארגונים מנהל כללי כשמו כן הוא: הוא מנהל את כל ארגונו, ומבנה הארגון מאפשר זאת. לא כן במשרדי הממשלה בישראל. התופעות הנזכרות מייצרות מצב עניינים שבו המנהל הכללי אינו יכול למעשה לנהל את משרדו.

כאמור, איוש המשרות של מנהלים כלליים על-ידי אנשים שאינם מקצועיים בהכרח הוא פרקטיקה שקיימת למן קום המדינה ואשר מוכרת היטב לכל הגורמים הקשורים למנגנון הממשלתי, מבפנים ומבחוץ. תופעות אחדות בתוך המערכת הממשלתית מתקנות את המצב, לפחות באופן חלקי, ומביאות לידי כך שהמשרד הממשלתי פועל באופן סביר אף שלעומד בראשו חסרים לפעמים הכישורים הרצויים. ייתכן שתופעות אלה לא נוצרו כתגובה על מאפייני המנהלים הכלליים, אלא נובעות מסיבות אחרות, אך בפועל הן קיימות ותורמות לאיזון המערכת.

## ”איך אפשר לצפות מן המנהל הכללי של משרד האוצר לנהל את משרדו כאשר פקידים אלה שווים אליו בדרגתם ובתנאי שירותם וחשובים ממנו ברמה המקצועי.”

### ריבוי פקידים בכירים שאינם כפופים למנהל הכללי

קיימות כיום כ-120 משרות בכירות בממשלת ישראל, מלבד משרות המנהלים הכלליים, אשר המינוי להן נעשה על-ידי הממשלה במישרין.<sup>14</sup> משרות אלה פזורות בין 18 משרדים, אשר השיאנים מביניהם הם משרד ראש הממשלה (23 משרות) ומשרד המשפטים (16 משרות). משרות אלה כוללות מגוון רחב של תפקידים, מראש המטה הכללי של צה”ל ועד לממונה על תלונות הציבור של משרד הבריאות ומנהל הרשות לתכנון של משרד החקלאות. המשותף לכולן הוא שמי שממלא את המשרה חייב את תפקידו לשר ולממשלה, ולא למנגנון המינויים הרגיל, שאותו המנהל הכללי אמור להנהיג. הרקע לקביעת משרות אלה כמינויים ממשלתיים הוא מגוון. בחלק מן המקרים ההיגיון ברור; במקרים אחרים עולה חשד שמדובר בהסדר פרטני המאפשר מינוי חריג או מתן תנאי שכר חריגים.

לא נעסוק כאן בסיבות להיווצרות רשימה זו, אלא נסתפק בציון העובדה והשלכותיה. התוצאה היא פגיעה של ממש באפשרותו של המנהל הכללי לנהל את משרדו. דוגמה בולטת למצב זה היא משרד האוצר. אגף התקציבים, המנוהל על-ידי הממונה על התקציבים, ואגף החשב הכללי, המנוהל על-ידי החשב הכללי, הם בין היחידות החשובות ביותר של המשרד. איך אפשר לצפות מן המנהל הכללי של משרד האוצר לנהל את משרדו כאשר שני פקידים אלה, ואחרים נוספים, שווים אליו בדרגתם ובתנאי שירותם וחשובים ממנו ברמה המקצועית?

המצב המדויק משתנה ממשרד למשרד, ובחלק מן המשרדים נוכחותם של פקידים בכירים מאוד אינה פוגעת באופן משמעותי בסמכויותיו של המנהל הכללי. ייתכן שהמנהל הכללי של משרד הבריאות, לדוגמה, מצליח להטיל את מרותו על הממונה על תלונות הציבור. מאידך גיסא, ברור שבמקרים רבים ממלאי משרות שמונו על-ידי הממשלה מנהלים מעין תת-משרד משלהם, הקשור באופן חלקי בלבד למשרד שבשליטת המנהל הכללי.

## הפקעת סמכויות מהמשרדים

למשרד ממשלתי יש שלושה משאבים עיקריים המאפשרים לו לפעול במרחב אחריותו: כסף, כוח-אדם, והסמכות לחוקק חוקים ולתקן תקנות. על-מנת לשלוט במשאבים אלה, קיימות בכל משרד שלוש יחידות מרכזיות: החשבות, האחראית לכסף; מחלקת משאבי-אנוש, האחראית לכוח-האדם; ולשכת היועץ המשפטי, האחראית לחקיקה. במשרד ממשלתי בישראל כל שלוש היחידות האלה נשלטות על-ידי פקידים שנאמנותם נתונה במידה מסוימת לגורם מחוץ למשרד, ולא רק למנהל הכללי, כמפורט להלן.

החשב, אשר עומד בראש החשבות ואחראי לכל הפעילות הכספית של משרד נתון, מונחה על-ידי הוראות החשב הכללי, ואף מוגדר עובד שלו. החשב הכללי ממנה את כל חשבי המשרדים ומחליף אותם, ללא כל חובה לשמוע את עמדתם של המנהלים הכלליים של המשרדים הנתונים. יודגש כי ללא חתימות החשבים אין אפשרות טכנית ליצור התחייבויות כספיות כלשהן, וללא אישורם לא יועבר שום תשלום כספי.

סגן המנהל הכללי למנהל מטפל בכל מה שקשור לניהול כוח-האדם של המשרד. באופן טכני הוא כפוף אומנם למנהל הכללי, אך בפועל הוא מונחה על-ידי נציבות שירות המדינה, אשר מגבה כל החלטה שלו וכל פעולה שלו, בתנאי שהחלטה או הפעולה תואמו איתה מראש. סגן המנהל הכללי למנהל שולט בפועל בכל מערך כוח-האדם של המשרד: הוא מחליט כמה עובדים יהיו בכל יחידה ומי הם יהיו, והוא מקבל עובדים חדשים ומקדם ותיקים. הוא לא יתנגד בדרך-כלל לבקשות של השר והמנהל הכללי בתחומים אלה, אך הוא קובע בהחלט מה יהיה קצב ביצוען. לכן, כאשר תדירות החלפתם של השרים והמנהלים הכלליים כה גבוהה, סגן המנהל הכללי הוא למעשה המחליט ברוב המקרים.

מעמדו הרשמי של היועץ המשפטי של המשרד אינו ברור תמיד, וניתן לפעמים לפרשנות, אך בפועל הוא כפוף לחלוטין לסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ולעובדיו. ברמה התיאורטית ייתכן שאם היועץ המשפטי לממשלה ומנהל כללי של משרד חלוקים בנושא מסוים, יסכים היועץ המשפטי של המשרד עם המנהל הכללי, אך מקרה כזה אינו מוכר כמעט.<sup>15</sup> התוצאה היא שבכוחו של היועץ המשפטי, שיש לו קול מכריע לגבי רוב ההחלטות החשובות של המשרד, לפעול כראות עיניו, כל זמן שהוא מתואם עם היועץ המשפטי לממשלה.

## הגבלת סמכויותיהם של המנהלים הכלליים

התוצאה המעשית היא שסמכויותיו של המנהל הכללי בתחום של ניהול כוח-האדם והתפעול השוטף של משרדו הן חלקיות; עליו למצוא שפה משותפת עם הסמנכ"ל למנהל שלו, המחזיק בפועל בסמכויות אלה.

כמו נציבות שירות המדינה, גם משרד המשפטים והכנסת אינם ששים לחלק סמכויות למנהלים הכלליים. יש מנהלים כלליים עם סמכויות שמוגדרות בחקיקה ראשית, בעיקר המנהל הכללי של משרד הבריאות. לעומתם, יש מנהלים כלליים שאין להם סמכויות כלשהן המוגדרות בחקיקה ראשית, כגון המנהלים הכלליים של משרד הביטחון ושל משרד ראש הממשלה.

חוק שירות המדינה (מינויים), המצוטט לעיל, קובע כי בכל משרד יהיה מנהל כללי, אך אין הוא קובע את סמכויותיו. סמכויותיו של המנהל הכללי נקבעו על-ידי נציבות שירות המדינה בתקשי"ר.<sup>16</sup> קיימות הוראות רבות בתקשי"ר הנוגעות במנהל הכללי, ביניהן לא מעט המדגישות את מעמדו כפקיד הבכיר במשרד. עם זאת, אין הגדרה ברורה וחד-משמעית של סמכויותיו. מצב זה מעניין במיוחד מפני שלגבי פקיד אחר – הסמנכ"ל למנהל<sup>17</sup> – התקשי"ר כולל הגדרה מדויקת ומפורטת של סמכויותיו. סמכויות אלה כוללות, בין היתר, אחריות לתחומים הבאים: משאבי-אנוש, הדרכה, תקציב תפעולו של המשרד, וביטחון.<sup>18</sup> התקשי"ר צופה חילוקי-דעות בנושאים אלה בין המנהל הכללי והסמנכ"ל למנהל, ולכן קובע:

"סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן – 'האחראי') כפוף מינהלית במישרין למנהל הכללי של המשרד. [הוא] כפוף מקצועית לנציב שירות המדינה ומונחה על ידו בנושאים הנוגעים לסמכויות נציב שירות המדינה. [היה אם] התעוררו חילוקי דעות בין מנהל כללי של משרד לבין האחראי, בנושאים שבתחום טיפולה של נציבות שירות המדינה – יובא הנושא להכרעת נציב שירות המדינה."<sup>19</sup>



# ד. מאפייניו של משרד ממשלתי עם מנהל כללי לא-מקצועי ומוגבל בסמכויותיו

תפקידים אלה, ברור לכל שהם מפעילים את סמכויותיהם הרבות באופן עצמאי. נוסף על נשיא בית-המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, יש למשרד המשפטים מנהל כללי, שהוא תמיד משפטן, אף אם לא בהכרח בעל היכרות עמוקה עם הנושאים הרבים שבטיפול המשרד.<sup>21</sup> מעבר לבעלי-תפקידים אלה יש לא פחות מחמישה-עשר עובדים במשרד הממונים על-ידי הממשלה, ולא דרך המנגנון המקובל. רשימת המשרות המיוחסות האלה (המצורפת כתיבה ב) מצביעה למעשה על מספר גדול של תחומים שבהם סמכויות המשרד מחולקות בין בעלי-תפקידים שונים. יש להניח שנאמנותם המקצועית גבוהה למדי, אך מעבר לזה, נאמנותם של בעלי-תפקידים אלה מעורפלת. חלקם יהיו נאמנים לשר שמינה אותם, אך מכורח המציאות השר אינו מתמצא בפרטי עבודתם; אחרים, שמונו למעשה על-ידי ועדות איתור, לא ירגישו נאמנות לאיש. אם כן, מה נשאר למנהל הכללי לנהל? שני דברים: האחד, משימות אד-הוק שהשר מטיל עליו; והאחר, הפעילות השוטפת של המשרד – נושא שמצוי כאמור בשליטתם המקצועית של הסמכ"ל למנהל, היועץ המשפטי והחשב.

מה קורה במערכת שבה מעמדם של המנהלים הכלליים הוא כפי שתואר לעיל? איך נראה מנגנון שלטוני כאשר הפקידים הבכירים בו אינם בהכרח בעלי-מקצוע, וכאשר לעיתים קרובות מתמנים לתפקיד אנשים שבאים מחוץ למנגנון? מה קורה כאשר פקידים אלה מוגבלים בסמכויותיהם ובאפשרות לנהל את המשרד באופן עצמאי? להלן נציין כמה תופעות המתהוות במצב זה: ביזור סמכויות, ביזור בקביעת המדיניות, וריכוז הניהול בידי השרים.

## ביזור סמכויות

כיום, ברוב משרדי הממשלה בישראל, סמכויות השלטון מפוזרות בין פקידים שונים ובין יחידות שונות – גם על-פי חוק וגם בפועל. כדוגמה קיצונית נציין את משרד המשפטים. בצמרת המשרד יש שר; הלה הוא בדרך-כלל בעל תואר במשפטים, אך אין הכרח שיהיה לו רקע תעסוקתי בתחום. על-ידו משרתים שני בעלי משרה בכירים מאוד – היועץ המשפטי לממשלה ונשיא בית-המשפט העליון.<sup>20</sup> אף שהשר מעורב בתהליך מינויים של שני בעלי-

## תיבה ב: משרד המשפטים – משרות הפטורות ממכרז בנוהל מיוחד<sup>22</sup>

הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות

הממונה על מרשם המקרקעין

המשנים ליועץ המשפטי לממשלה

השמאי הממשלתי הראשי

מנהל בתי-הדין השרעיים

מנהל הסיוע המשפטי

ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

מנהל מערכות ההוצאה לפועל

נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

סגן נציב תלונות על שופטים

פרקליט המדינה

ראש הרשות המשפטית לטכנולוגיות מידע והגנה על הפרטיות

ראש רשות הפטנטים – רשם הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר

ראש רשות התאגידים

## ”נוצר מצב שבו אין מוקד ברור של הפעלת סמכות מתחת לרמה של השר הממונה על המשרד.”

הנאמר לגבי משרד המשפטים חל בשינויים קלים גם על משרדים מרכזיים אחרים, כגון משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד החינוך. ככולם נוצר מצב שבו אין מוקד ברור של הפעלת סמכות מתחת לרמה של השר הממונה על המשרד. במשרדים הפחות-מורכבים המצב שונה במקצת, ובכמה מהם המנהל הכללי מצליח לרכז את חלק-הארי של סמכויות המשרד בידיו. דוגמה טובה למצב זה היא משרד הבריאות. במשרד זה אין פקידים הממונים על-ידי הממשלה זולת שני בעלי-תפקידים המופקדים על תלונות הציבור ופניות הציבור.<sup>23</sup> המנהל הכללי הוא לרוב האישיות הרפואית המובילה במשרד; הוא המנהל הכללי היחיד, מבין כל המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, שמחזיק בידיו סמכויות משמעותיות הניתנות לו מכוח חקיקה ראשית. אף-על-פי-כן ידוע כי המנהל הכללי של משרד הבריאות מצוי במאבק שליטה מתמיד עם מנהלי בתי-החולים הממשלתיים הגדולים, וכי ידו לא תמיד על העליונה.

## ביזור בקביעת המדיניות

התופעה של ביזור סמכויות מובילה, באופן טבעי כמעט, לתופעה של ביזור בקביעת המדיניות. על פני הדברים, קביעת מדיניות היא בין תפקידיו העיקריים של מנהל כללי של ארגון גדול. על בסיס הנחיות שהוא מקבל מבעלי הארגון (בחברה מסחרית – הדירקטוריון; ובמשרד ממשלתי – הממשלה באמצעות השר) הוא אמור לקבוע מדיניות מפורטת. בפועל אין למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה בישראל אפשרות למלא תפקיד זה. גם במקרים הספורים שבהם יש להם הניסיון המתאים או ההשכלה המתאימה למשימה, נציבות שירות המדינה אינה מעמידה לרשותם יחידות מטה הולמות. זאת ועוד, יכולתם של המנהלים הכלליים לחייב את המנהלים הבכירים האחרים רופפת, במיוחד כאשר מנהלים בכירים אלה שווים להם במעמד. נכון, במשרדים שבהם קביעת מדיניות היא דבר הכרחי, כגון משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ, יש יחידה מיוחדת שתפקידה קביעת מדיניות, אך ברוב המשרדים אין יחידה כזו. במצב זה אין כלל קביעת מדיניות<sup>24</sup> מרכזית, או שהיא נעשית באמצעות מסגרות זמניות של פקידים בכירים ולכן אינה עקבית לטווח הארוך.

## ריכוז הניהול בידי השרים

בהעדר מנהל כללי מרכזי ובעל עוצמה, התפקיד של ריכוז ניהול המשרד נופל על השר. הוא הגורם המאחד את המשרד, והוא זה שיכול לפסוק במקרה של מחלוקת בין פקידים בכירים. מצב זה משפיע על סדרי העדיפויות של השרים; הם חייבים להקדיש זמן ותשומת-לב לפעילות היומיומית של המשרד, אשר במצב עניינים אחר הייתה יכולה להתנהל בלא התערבותם.

תופעה זו אינה תורמת למשילות, אלא להפך – היא פוגעת במשילות אמיתית. השר אמור להיות פנוי לטיפול בהכוונה כללית של משרדו ולקבלת החלטות משקיות, חברתיות ומדיניות. אם הוא חייב להתעסק בהטרדות השוטפות של ניהול ארגון גדול – פגישות עם ועדי עובדים, איוש משרות ספציפיות, עריכת מכרזים – הוא עלול לטבוע בפרטים. במונחים של ארגון עסקי, השר אמור להיות יושב-ראש הדירקטוריון.

מעבר לנטל הנופל על השר בעקבות הצורך לנהל את המשרד בעצמו, סגנון הניהול של שר יהיה שונה בדרך-כלל מן הסגנון של פקיד. השר יושפע משיקולים פוליטיים יותר מן הפקיד, וחשוב לו להיות קשוב לרצונותיהם העכשוויים של האזרחים, בוודאי של אלה שהצביעו בעדו. השר גם נוטה יותר להישגים מיידיים ולפעולות שקל להסבירן ולהצדיקן. הפקיד, לעומתו, עשוי להפעיל שיקולים ארוכי-טווח ולהתחשב פחות בלחצים מן הקהל הרחב. השר, בעיקר בגלל חוסר זמן, ינהל את משרדו באופן חופשי וייתן לדרג שמתחתיו מרחב תמרון גדול. הפקיד, לעומתו, ידקדק יותר במעשי עובדיו ויקפיד גם על הפרטים הקטנים.





# ה. האם מצב עניינים זה הוא רצוי?

- א. להתנות מינוי מנהלים כלליים בהמלצתה של ועדת מינויים בראשות אישיות ציבורית;
- ב. לחזק את סמכויותיהם של המנהלים הכלליים בתחומים של כוח-אדם ותקציב;
- ג. להעלות את יוקרתם ומעמדם של המנהלים הכלליים;
- ד. לעודד את המנהלים הכלליים להתפטר אם יש להם חילוקי-דעות עם השר;
- ה. לחייב את המנהלים הכלליים להגיש לשר תוכנית עבודה עם כניסתם לתפקיד;
- ו. לפעול לגיבושו של סגל המנהלים הכלליים;
- ז. למנות בכל משרד משנה למנהל הכללי, אשר ייצג את "רצף העבודה במשרד לעומת ההתחדשות המתמדת שיש במינויים תכופים יותר של מנכ"ל".<sup>28</sup>
- בשנת 1986 מינו ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר משה נסים ועדה ציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה. יושב-ראש הוועדה היה חיים קוברסקי, שכיהן משנת 1970 ועד שנת 1986 כמנהל הכללי של משרד הפנים.<sup>25</sup> ועדת קוברסקי הגישה דוח בשנת 1989.<sup>26</sup> בין יתר הנושאים שנידונים בדוח יש התייחסות מפורטת למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. ועדת קוברסקי הכירה את מאפייני התפקיד ואת המעמד של המנהלים הכלליים כפי שהוצגו במאמר זה,<sup>27</sup> ולא הייתה מרוצה מהם. על-כן היא הציעה כמה הצעות לעיצוב מחדש של מוסד המנהל הכללי:

## ”משרדי הממשלה אמורים לתכנן לטווח הארוך, ובתחום זה קיים חלל ניהולי ברוב משרדי הממשלה.“

מתקבלת על הדעת. אם המנהלים הכלליים אינם בעלי-מקצוע, לא נורא – נדאג לאייש את הנהלות המשרדים בבעלי-מקצוע טובים, וליתר ביטחון נדאג שבעלי-מקצוע אלה יקבלו הנחיה מקצועית ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר ומנציבות שירות המדינה. אם המנהלים הכלליים אינם מכירים את כל התחומים הרגישים של המשרד, לא נורא – נמנה לכל תחום פקיד בכיר אחר, ונשחרר אותו, לפחות באופן חלקי, מהנחיותיו של המנהל הכללי. אם המנהלים הכלליים אינם יודעים להנהיג משרד מורכב, לא נורא – בשביל זה יש למשרד שר נמרץ.

למרות זאת, נראה שרצוי לשקול את תיקון המצב. הסתגלותה של המערכת למנהלים כלליים לא-מקצועיים פותרת אומנם את הבעיות הקריטיות בניהול לטווח קצר של הממשלה, ולכן לא נוצרים משברים מידיים בפעילות הממשלה, אבל המערכת רחוקה מן האידיאל. גם בטווח הקצר ניכרות בעיות, שכן מערכת ניהול הבנויה באופן אקראי מובילה בהכרח לתקלות קטנות רבות בניהולם היומיומי של המשרדים. אולם הבעיה העיקרית אינה בניהול השוטף, אלא בהעדר ראייה לטווח הארוך.

משרדי הממשלה אמורים לתכנן לטווח הארוך, ובתחום זה קיים חלל ניהולי ברוב משרדי הממשלה. אין כמובן מניעה ששר יחשוב לטווח הארוך, וייתכן שיש שרים שעושים את זה, אך הסביבה הפוליטית שבה הם פועלים אינה מעודדת זאת. אין זה מציאותי לצפות שכלל השרים יפעילו חשיבה לטווח הרחוק; לא בשביל זה בחרו אותם, ולא על פעילות זו הם נשפטים. גם הפקידים הבכירים, אשר מבצעים, כל אחד בתחומו, מטלות הקשורות לניהול המשרד, עלולים להזניח את התכנון לטווח הארוך.

אי-לכך נציע שתי גישות אפשריות לשיפור מערך המנהלים הכלליים הקיים. שתי גישות אלה אינן מנוגדות, ואפשר לאמץ את שתיהן גם-יחד.

במסגרת הנוכחית, אין אפשרות להתייחס לגופן של ההמלצות, מפני שניתן לדון בהן רק בהקשר של דיון כולל בוועדת קוברסקי. עם זאת, ניתן לציין כי הן אינן מייצגות גישה אחידה לשינוי מעמדם של המנהלים הכלליים, וכי כקבוצה הן נראות כהמלצות של ועדה מפולגת. כך, המלצות ב ו-ג באות לחזק את המנהל הכללי, ולעומתן המלצה ז משלימה עם המצב של מנהל כללי חלש, ולמעשה קובעת פקיד אחר שיחליף אותו; המלצה א פועלת לכיוון של מינויים מקצועיים, ואילו המלצה ד פועלת נגדם; קשה לראות איך המלצה ה תשפיע באופן מהותי על מעמדו של המנהל הכללי; והמלצה ו תמוהה, שכן המנהלים הכלליים אינם במעמד שמצדיק הקמת ועד או מועדון בעבורם.

כאמור, לא ברור מה הייתה עמדתה העקרונית של ועדת קוברסקי באשר למעמדם של המנהלים הכלליים, אך ברור שהיא לא הייתה מרוצה מן המצב. ברור גם שההמלצות הנזכרות לא יצאו אל הפועל; סביר להניח שהשרים שקיבלו את הדוח – ראש הממשלה יצחק שמיר ושר האוצר שמעון פרס – לא הרגישו צורך בשינוי מעמדם של המנהלים הכלליים. למעשה, מצבם של המנהלים הכלליים לא השתנה באופן מהותי בעשרים וחמש השנים מאז פורסם הדוח.

אפשר בהחלט לטעון בעניין המנהלים הכלליים כי מתאים ליישם את העיקרון הניהולי האמריקאי: "if it ain't broke, don't fix it". כפי שתואר לעיל, במשך השנים הסתגלו מערכות הממשלה למעמדם המיוחד של המנהלים הכלליים. ניתן אם כן לטעון כי אין כל הכרח בתיקון מערכת שמתפקדת בצורה



# ו. כיווני פתרון: השראה בריטית או צרפתית

## הגישה הבריטית

כבר צוין כי ההשראה המקורית למוסד המנהל הכללי הישראלי הגיעה מממשלת בריטניה. אולם בפועל המנהלים הכלליים של ישראל אינם דומים למזכיר הקבוע (permanent secretary) הבריטי. המזכיר הקבוע הבריטי אינו מזכיר ואינו קבוע.<sup>29</sup> הוא למעשה מנהל כללי, המנהל את משרדו בצורה אנלוגית לדרך שבה מנהל כללי מנהל ארגון לא-ממשלתי. הוא מתמנה בתהליך מסובך למדי, המערב גם פוליטיקאים וגם בכירים במנהל הציבורי. כמעט תמיד הוא מגיע לתפקיד על רקע שירות ממושך במנהל הציבורי, אף שבמקרים לא-מעטים מדובר באדם שצבר ניסיון גם מחוץ לממשלה. הוא מכהן ללא עוררים כסמכות העליונה במשרדו; בין היתר הוא אחראי מול בית-הנבחרים לדיווח הכספי על פעילות משרדו.

אין כאן הצעה להעתיק לישראל את מוסד המזכיר הקבוע הבריטי. אך יש מקום לשקול שינויים אחדים בדפוס הקיים של המנהל הכללי הישראלי, שיהפכו למקצועי יותר ויחזקו את מעמדו בתוך משרדו.

כל מדינה חייבת לבחור לעצמה דרך ניהול המתאימה לה. מכיוון שיש הבדלים מהותיים בין המדינות, צפוי ששיטת ניהול המתאימה למדינה אחת לא תתאים בהכרח למדינה אחרת. בריטניה וצרפת הן מדינות שונות מישראל – באוכלוסייה, בגיאוגרפיה, ובמיוחד בהיסטוריה השלטונית והמנהלית. עקרונות הניהול של משרדי הממשלה בבריטניה ובצרפת שונים במקצת מאלה הנהוגים כאן בישראל. אף-על-פי-כן ניתן ללמוד מהם. במדינות אלה, כמו בישראל, יש עניין במשילות, ויש בהן רצון למצוא דרכים לשיפורה.

## ”יש מקום לשקול שינויים אחדים בדפוס הקיים של המנהל הכללי הישראלי, שיהפכוהו למקצועי יותר ויחזקו את מעמדו בתוך משרדו.“

הצעד האפשרי השלישי קשה יותר לביצוע, אך הוא יתרום רבות לתפקודם של המנהלים הכלליים. מדובר בהכפפת שלושה פקידים בכירים של המשרד – החשב, הסמנכ”ל למנהל והיועץ המשפטי – למנהל הכללי הלכה למעשה. בעניין החשב יהיה צורך להתגבר על התנגדותו של החשב הכללי, אך לדעת כותב נייר זה, שעבד שנים רבות באגף החשב הכללי, אין היגיון רב בהתנגדות זו. לגבי שני בעלי-התפקידים האחרים יהיה צורך למסד תחלופה (רוטציה) של בעלי-התפקידים בין המשרדים, ולאפשר להנהלות המשרדים ליטול חלק בתהליך בחירתם של הפקידים החדשים. תחלופה זו צפויה כמובן להיתקל בהתנגדות של הפקידות, אך היא אפשרית. היא תלויה בעיקר בהסכמתו של נציב שירות המדינה, ובמידה מסוימת גם בהסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה.<sup>33</sup>

### הגישה הצרפתית

כיוון אחר לחלוטין לשיפור תפקודה של הממשלה בכל הנוגע בניהול המשרדים מבוסס על אימוץ חלק ממבנה הממשל הצרפתי. משרד ממשלתי צרפתי בנוי בדרך-כלל מכמה יחידות שונות הכפופות לשר (directions) אשר מלבד כפיפות זו אין להן הרבה מן המשותף. יש אומנם כמה משרדים מאוחדים, המורכבים מיחידה מקצועית אחת, אך הם יוצאים-מן-הכלל. כדי לנהל את היחידות הכפופות לו, השר נעזר בגוף מיוחד – הקבינט של השר (cabinet ministerial).<sup>34</sup> גוף זה אינו לשכת השר, כפי שהיא מוכרת בארץ, אלא גוף מקצועי הפועל תחת מנהל (directeur de cabinet) בעל עוצמה רבה. עובדי הקבינט הם בעלי-מקצוע, במקרים רבים עובדי מדינה ותיקים, המכירים היטב את עבודת המשרד. אין לעובדי הקבינט אחריות ביצועית, אך הם מיעצים לשר ומהווים חוליית קשר חיונית בינו לבין יחידות הביצוע השונות הכפופות לו.

כצעד ראשון ניתן לשפר במקצת את תהליך המינוי. אין הכרח, לפחות בשלב הראשון, לאמץ את המוסד המורכב – ואף המייגע – של ועדת איתור. חבר-הכנסת אריה אלדד הציע בשנת 2009 צעד פשוט ויעיל: מינוי מנהל כללי יהיה טעון אישור של ועדת שירות המדינה, ודיוניה של ועדה זו יהיו פתוחים לציבור. הצעה זו לא תמנע לחלוטין מינויים של מנהלים כלליים לא-מקצועיים, אך היא קלה ליישום ותוביל לשינוי בסוג המנהלים הכלליים שיוצעו על-ידי השרים.<sup>35</sup>

צעד נוסף, שאף הוא פשוט ליישום, הוא העלאת שכרם של המנהלים הכלליים אל מעל לשכרם של פקידים אחרים במשרדם. הצעה זו לא תשפיע אומנם על מעמדם של המנהלים הכלליים המכהנים במשרדים שבהם חלק מן העובדים נהנים ממשכורות החורגות מן ההסדרות הרגילות,<sup>31</sup> אך ברוב המשרדים שינוי לא-גדול בשכרו של המנהל הכללי יוסיף לו את היוקרה והמעמד שהוא זקוק להם.<sup>32</sup>

## ”הצעתנו היא אפוא שהמשרד יעמיד לרשות עובדים בכירים הבקיאים בסודות המנהל הציבורי וברזי המשרד הספציפי.“

הגוף היחיד בישראל הדומה לקבינט של השר הצרפתי הוא לשכת ראש הממשלה. בעבר הייתה הלשכה גוף בלתי-רשמי שתפקידיו לא היו מוגדרים בבירור, אולם לאחרונה בחנה ועדה ציבורית את מבנה המטה של משרד ראש הממשלה, והמליצה על מבנה קבוע ללשכה.<sup>35</sup> במשרד הביטחון אין ככל הנראה גוף מקצועי המיעץ לשר, ובמשרדים האזרחיים הגדולים ידוע שאין יחידות כאלה.

להבדיל מן ההצעה הקודמת שהעלינו, שנועדה לתקן את בעיית חולשתם של המנהלים הכלליים, ההצעה הנוכחית משלימה עם חולשה זו. הרעיון הוא לתת לשר את הכלים שיאפשרו לו, בהעדר מנהל כללי אמיתי, לנהל את המשרד בעצמו. כפי שצוין למעלה, המשטר הישראלי הנוכחי אינו מאפשר לשר לערוך מינויים אישיים רבים. מינויים אלה, הנקראים לפעמים באופן לא-מדויק ”מינויים פוליטיים“, מוגבלים לרוב לדרגות נמוכות או בינוניות. התוצאה היא שהשר חייב למלא את תפקידו הקשה והרגיש בתנאים לא-מיטביים. מלבד המנהל הכללי, אין על-ידו שום עובד בכיר שהוא יכול לבקש ממנו להקדיש את זמנו רק לו.

הצעתנו היא אפוא שהמשרד יעמיד לרשות השר צוות של עובדים בכירים הבקיאים בסודות המנהל הציבורי וברזי המשרד הספציפי. עובדים אלה ישוחררו ממטלותיהם הקבועות לתקופת שירותם בלשכת השר, ותישמר להם האפשרות לחזור לתפקיד ביצועי במשרד בתום תקופת שירותם. לשכה זו תתרכז ביצירת קשר קבוע ויעיל בין השר לבין הפקידות המקצועית העליונה של המשרד, ובמקביל היא תהיה אחראית לגיבוש מדיניות ארוכת-טווח למשרד התואמת את עמדות השר. לפי הצעה זו, הודות ללשכת השר יוכל המנהל הכללי להמשיך לתפקד כפי שהוא מתפקד כיום. השר יצליח למלא את החלל הניהולי הנוצר עקב חולשתו של המנהל הכללי, וינצל טוב יותר את הזמן המועט העומד לרשותו בדרך-כלל.

ליישום הצעה זו תהיה השלכה חשובה נוספת. כפי שכבר נזכר, לשר יש תפקידים רבים מעבר לטיפול במשרדו. אף שהמטרה העיקרית של הצוות המוצע היא לתת לשר את הכלים הדרושים לו כדי למשול במשרד, אין ספק שצוות כזה יעזור לו להתמודד גם עם האתגרים האחרים שהוא ניצב בפניהם. בהקשר זה נציין כי אף שההצעה שלנו היא שצוות השר יתבסס על עובדים מנוסים מן המשרד, אין מניעה שהשר ימשיך לגייס גם כמה עובדים מתאימים מחוץ למשרד, כנהוג כיום, ושעובדים אלה ישתלבו בתוך הצוות.



הצענו שני מסלולים שונים לפתרון בעיית המנהל הכללי החלש והלא-מקצועי. שניהם מכוונים לבניית מוקד שליטה שיעמוד לרשות השר, על-מנת שהוא יוכל להוציא אל הפועל את מדיניותו בתחומים שבאחריותו. כאמור, אין סתירה בין שני המסלולים, וניתן בהחלט ליישם במקביל.

מסלול אחד שם דגש בשיקומו של מוסד המנהל הכללי, במטרה להעצים אותו ולאפשר לו לנהל באופן שוטף משרד ממשלתי במאה העשרים ואחת. מסלול זה מחייב את הממשלה לערוך שני שינויים במקביל: הקפדה שהמנהלים הכלליים של המשרדים יהיו בעלי כישורים מתאימים הן בתחום האחריות של משרדם והן בתחום המנהל הציבורי; ושיפור מעמדו של המנהל הכללי, בעיקר על-ידי הגדלת סמכויותיו.

המנהלים הכלליים שבמשרדי הממשלה בישראל אינם מנהלים כלליים במובן המלא של המונח. הם מנהלים, אבל השליטה שלהם חלקית. אין להם הסמכויות הדרושות, ויש פקידים אחרים במשרד שאינם כפופים להם או שכפופים להם באופן חלקי בלבד. מצב זה שורר למן קום המדינה, ובמשך השנים הסתגל המנגנון הממשלתי לתכונה המיוחדת הזאת של המנהלים הכלליים, כך שהנהגת משרדי הממשלה מתפקדת בצורה סבירה.

ייתכן שניתן להסתפק במערכת המתפקדת בצורה סבירה, ואין צורך לתקן את המצב. אבל יש לזה מחיר כבד. בין היתר קיימת פגיעה משמעותית במשילות. המערכת הנוכחית אינה נותנת לשר את הכלים הדרושים לו על-מנת לנהל את משרדו ביעילות ובתועלתיות. ה"גב" שאמור להיות לו – המנהל הכללי – אינו פועל בצורה טובה, והמערכת אינה מספקת לשר תחליף. אם ברצוננו שממשלת ישראל תשפר את תפקודם של משרדי הממשלה, חייבים לחולל שינוי.

**”ייתכן שניתן להסתפק  
במערכת המתפקדת בצורה  
סבירה, ואין צורך לתקן את  
המצב. אבל יש לזה מחיר  
כבד. בין היתר קיימת פגיעה  
משמעותית במשילות.  
המערכת הנוכחית אינה  
נותנת לשר את הכלים  
הדרושים לו על-מנת  
לנהל את משרדו  
ביעילות ובתועלתיו”**

המסלול האחר עוקף למעשה את המנהל הכללי, ומעמיד לרשות השר צוות של בעלי-מקצוע אשר מצד אחד מכירים את תחומי העבודה של המשרד ומצד אחר נאמנים לשר ומשרתים אותו. צוות זה יהווה גשר בין השר לבין הנהלת המשרד, לרבות המנהל הכללי, וישחרר את השר מן הצורך לטפל בפרטים השוטפים של ניהול משרדו.

יישום כל אחד משני מסלולים אלה יביא לידי שיפור ניכר בניהול משרדי הממשלה. הוא יאפשר לשרים לפעול בתחומים שהם מופקדים עליהם וגם להתפנות לנושאים אחרים. הוא יאפשר למשרדים להתנהל ברמה מקצועית גבוהה וגם להיצמד לעקרונות המדיניות של השר והממשלה. ניתן אף ליישם את שני המסלולים יחדיו. אם נחזק את מעמד של המנהלים הכלליים, כדי לשפר במישרין את תפקוד משרדיהם, ובאותו זמן נעמיד לרשות השר צוות מקצועי שיעזור לו לפעול גם בתוך המשרד וגם מחוץ לו, יש תקווה שנוכל לקדם באופן משמעותי את איכות המשילות של השרים ושל הממשלה כולה.



- 1 אתר הכנסת:  
www.knesset.gov.il/govt/heb/memshalot.asp
- 2 אין כמשפט זה כל כוונה לערער על מעמדם החשוב של נבחרי הציבור. תפקידם הראשון אינו להיות מנהלים, אלא להיות פוליטיקאים, המתאמים את המדיניות לערכים ולהעדפות של הציבור.
- 3 ראו, לדוגמה, יצחק קליין "משילות ומינויים בישראל: החתירה לאפקטיביות שלטונית" ופרום קהלת, בהכנה).
- 4 משרד האוצר תקציב המדינה - הצעה לשנות הכספים 2013-2014: עיקרי התקציב 15 (2014).
- 5 סוגיה זו תורחב בהמשך, בפרק "התמודדותה של המערכת הממשלתית עם תופעת המנהלים הכלליים הלא-מקצועיים", בסעיף "הפקעת סמכויות מהמשרדים".
- 6 ראובן פרנקנבורג רבדים עליונים במינהל הציבורי הישראלי: סוגים של מנהלים כלליים וסגנונות ניהול 65-64 (עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1999).
- 7 ס' 12 להצעת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ה"ח 84.
- 8 דברי הכנסת השלישית, מושב רביעי, עמ' 1086.
- 9 אין מקור מהימן לאיסוף נתונים על מקרים אלה. כדוגמה למצב זה ראו המקרה של דן הראל, אשר מונה למנהל הכללי של משרד התחבורה בינואר 2011. הראל התפטר מתפקידו באוקטובר אותה שנה, אך הוחלף באופן פורמלי רק באפריל 2013 (הודעה על מינוי מנהלים כלליים לפי חוק שירות המדינה (מינויים), י"פ התשע"ג 5032).
- 10 מי ניהל את המשרד במשך שנה וחצי?  
10 להמחשה ראו נציבות שירות המדינה כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה 35-47 (2013).
- 11 דובר משרד הרווחה והשירותים החברתיים "הממשלה אישרה את מינויו של יוסי סילמן למנכ"ל החדש של משרד הרווחה" 26.5.2013  
www.molsa.gov.il/Dover/Pages/NewsPage.aspx?ListID=76c73ffb-5c7e-40f4-bdc1-20a68f9aa9e8&WebId=57bafbcd-ffba-4897-85eb-c3379813c505&ItemID=437
- 12 "יוסי סילמן" ויקיפדיה יוסי סילמן /he.wikipedia.org/wiki (נצפה לאחרונה ב-20.6.2014).
- 13 גיא פישקין "חילופי מנכ"לים במשרד התיירות: הלוי יחליף את בר ניר" 20.5.2013  
Passportnews www.passportnews.co.il/Article.aspx?ID=7289
- 14 נציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 27-28, 47-52 ו-61.
- 15 למקרה יוצא-דופן, שבו נראה כי היועצת המשפטית של משרד הבריאות העזה לתמוך בעמדתה של שרת הבריאות נגד עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, ראו את המקרה של ד"ר מאיה פורמן. רוני לינדר-גנץ ורויטל חובל "גרמן: ביטול מינויה של ד"ר פורמן למכון לרפואה משפטית - הפרה בוטה של החוק" TheMarker 22.7.2014. חשוב לשים לב שהיועצת המשפטית של משרד הבריאות לא התנגדה לעמדת משרד המשפטים כאשר עמדת המשרד שלה הוצגה על-ידי המנהל הכללי בלבד.
- 16 תקשי"ר - תקנון שירות המדינה. עותק של התקשי"ר מופיע באתר של נציבות שירות המדינה - /www.csc.gov.il/Takshir/terms/Pages/default.aspx
- 17 בתוארו המלא - סגן המנהל הכללי הבכיר למנהל ולמשאבי-אנוש.
- 18 הוראות התקשי"ר 03.251(ב).
- 19 הוראות התקשי"ר 03.251(א).

- 20 נשיא בית-המשפט העליון אינו בעל משרה במשרד המשפטים, ואין לו קשר רשמי למשרד זה. עם זאת, תקציבה של מערכת בתי-המשפט הוא חלק מתקציבו של משרד המשפטים, וקיימת זיקה מסוימת של העובדים במערכת בתי-המשפט לשר.
- 21 המנהלת הכללית הנוכחית, עו"ד אמי פלמור, הגיעה למשרה על רקע מומחיותה בנושאי חנינות ושחרור אסירים בטחוניים. יוכל יועז "עו"ד אמי פלמור תמונה למנכ"לית משרד המשפטים" גלובס 2014.1.12.
- 22 נציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 49-50.
- 23 לא ברור מדוע דווקא תחומים אלה זכו במינוי ממשלתי, דבר שאינו מקובל במשרדים אחרים. ייתכן שמדובר במחווה אישית.
- 24 היחידה המופקדת על קביעת המדיניות במשרד ראש הממשלה היא מטה משרד ראש הממשלה. בנושא יחידה זו ראו מידעון מס' 2 של נציבות שירות המדינה מאוקטובר 2012. במשרד החוץ זוהי חטיבת התיאום.
- 54 כהונתו הארוכה של קוברסקי היא בהחלט יוצאת-דופן. בשנות החמישים כיהנו במשרד הפנים חמישה מנהלים כלליים, והמנחה של תחלופה מהירה נמשכה אחרי עזיבתו של קוברסקי.
- 26 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה דין וחשבון שני כרכים (1989).
- 27 שם, כרך א, בעמ' 71-72; שם, כרך ב, בעמ' 115-124.
- 28 שם, כרך א, בעמ' 72-73.
- 29 לסקירה מקיפה על המזכירים הקבועים הבריטיים ראו: PETER BARBERIS, THE ELITE OF THE ELITE PERMANENT SECRETARIES IN THE BRITISH HIGHER CIVIL SERVICE (1996) ראו גם מאמר בנושא זה שהופיע לאחרונה: Peter Ribbins & Brian Sherratt, Centrism and the Mandarin Class: Understanding the Meta-politics of Whitehall Bureaucratic Neutrality, 30 PUB. POL'Y & ADMIN. 5 (2015)
- 30 אין ודאות שהצעה זו תהיה יעילה; היא תלויה במידה רבה בכוננותם של חברי ועדת שירות המדינה (אשר חלקם למעשה מנהלים כלליים) להירתם למשימה של שיפור רמתם של המנהלים הכלליים, וכן בנישה חיובית של נציב שירות המדינה. אפשרות חלופית היא לקבוע שימוע באחת מוועדות הכנסת.
- 31 מדובר בעיקר במשרד המשפטים, שבו חלק מן הפקידים הצליחו להצמיד את שכרם לשכר השופטים, ובמשרד הבריאות, שבו חלק מן הפקידים הבכירים נהנים מהמאבקים של רופאי בתי-החולים.
- 32 המלצה זו פירושה ביטול המעמד של "מקביל למנכ"ל" מעמד שממנו נהנים כמה פקידים, כגון ראשי האגפים במשרד האוצר. מדובר בצעד אמין, אך קל לביצוע; מדינת-ישראל תהיה מסוגלת לעמוד באתגר, אם יהיה רצון.
- 33 עמדתה של נציבות שירות המדינה בעניין תחלופה של פקידים בכירים הינה מורכבת. באופן רשמי הנציבות דוגלת בתחלופה, אך למעשה היא אינה מקדמת אותה. ייתכן שהעובדה שהפקידים הבכירים של הנציבות עצמה אינם מוחלפים משפיעה על מצב זה. אם כן, להחלטת הממשלה לקצוב את תקופת כהונתו של נציב שירות המדינה (החלטה 4470 של הממשלה ה-31 רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת כהונה או הפי"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (18.2.2009)) עשויה להיות השפעה חיובית בעניין זה.
- 34 לתיאור יסודי באנגלית של המנהל הציבורי בצרפת ראו: EZRA N. SULEIMAN, POLITICS, POWER, AND BUREAUCRACY IN FRANCE: THE ADMINISTRATIVE ELITE (1974) קוראי צרפתית מוזמנים לעיין בספר הבא: Olivier Shrameck, LES CABINETS MINISTÉRIELS (1997)
- 35 דוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (2012) [www.kucik.co.il/uploads/sofi.pdf](http://www.kucik.co.il/uploads/sofi.pdf)



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-09-3



9

789657674093