



אוניברסיטת תל-אביב

ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

נייד עמדה:

מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל

דורון נבות

פרסום זה התאפשר הודות ל"קרן פורד/ישראל - הקרן החדשה לישראל"
*This publication was made possible through support of the
"Ford Foundation Israel Fund - New Israel Fund"*

Improper Political Appointments in Israel

Doron Navot

© כל הזכויות שמורות למחבר.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחבר, למעט ציטוט של מבואות מהכתוב לצורך ביקורת או סקירה.

עיצוב ועריכה גרפית: **טלי ניב-דולינסקי**
הדפסה: **דפוס אוניברסיטת תל-אביב**, ינואר 2007

תודות

ברצוני להודות לד"ר גרי ססמאן, לגב' לימור רחמנוב, לגב' נעמה שלו, לד"ר תמר מייזלס ולפרופ' יוסי שיין מבי"ס לממשל באוני' ת"א על העידוד והתמיכה במהלך הכנת המחקר ועל הסיוע בקבלת המלגה שאפשרה את הכנתו.

לד"ר מאיר גלבווע, לד"ר דני קורן ולד"ר גדעון רהט על העצות הטובות, הידידות והסבלנות במהלך השנתיים האחרונות. תודה מיוחדת למאיר גם על ההערות המועילות על טיוטא קודמת של המחקר.

לעו"ד טנה שפניץ, לעו"ד מרדכי בס, לעו"ד נורית ישראלי ולעו"ד רון דול – על המידע והסיוע.

לעו"ד איתן הברמן על הזמן, הרעיונות וההנאה שהפקתי משיחתנו על מינויים פוליטיים ופוליטיקה בכלל.

דורון נבות

תל אביב, ינואר 2007

תוכן עניינים

5	..... דבר ראש בית הספר לממשל ולמדיניות
6	..... תקציר
7	..... מבוא
9	..... מבנה המחקר
10	..... מינויים בשירות הציבורי: הבהרות מושגיות ומינוחים
19	..... מערך המחקר, מתודולוגיה ואיסוף הממצאים
22	..... מינויים פוליטיים בשנים 1984-2005: הממצאים
27	..... התפתחות המינויים הפוליטיים בישראל: ניתוח ביקורתי
41	..... סיכום
45	..... רשימת ספרים ומאמרים
50	..... הערות



דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

בית-הספר לממשל ולמדיניות קבע כאחת ממטרותיו את חיזוק הנורמות השלטוניות, טיפוח המצוינות בממשל ואיכות השלטון. השירות הציבורי הוא אחד הנדבכים החשובים בכל מערכת ממשל, ובתוך כך, חשובה במיוחד איכות העובדים עצמם. נייר עמדה זה מתמודד עם אחת הסוגיות המרכזיות בנושא זה: המינויים הבלתי תקינים לשירות הציבורי.

מדינת-ישראל עודנה מתחבטת בשאלות הנוגעות לזיקה שבין דמוקרטיה ומנהל, סמכות ואחריות מקבלי החלטות נבחרים, ופוליטיזציה של גופים ביצועיים. לאחרונה נראה כי הציבוריות הישראלית מוטרדת במיוחד מגילויים של התנהגות בלתי תקינה, עיסוק אינטנסיבי בשחיתות וניסיונות שונים לשנות את טיבה של המערכת הפוליטית והמפלגתית. המחקר הנוכחי מציע זווית נוספת לסוגיות העומדות על סדר יומנו, והוא מאיר באור חדש את הגורמים למינויים הפוליטיים, ואת ההשלכות השונות שעשויות להיות להם על איכות הממשל והדמוקרטיה.

המחקר מציג נתונים אמפיריים חדשים אודות היקפי התופעה ומציע גישה ביקורתית לסוגיה מתוך ראייה של מדע המדינה בשונה מהתפיסות שהיו נחלתם של אנשי מנהל ומשפט. בהתאם לכך, המחקר מספק בחינה של משתנים שלא זכו עד כה להתייחסות מחקרית – כגון, השפעת הליברליזציה הכלכלית על תפקודה של המערכת המפלגתית, ותפקודם של "שומרי הסף" המוסדיים, החל ממבקר המדינה וכלה במשרד האוצר.

אנו תקווה שהנייר יתרום להעמקת הדיון הציבורי בנושא המינויים הפוליטיים, איכות השלטון, טיפוח הדמוקרטיה וצמצום הכשלים בפוליטיקה ובממשל.

פרופ' יוסי שיין

תקציר

מחקר זה בוחן את השינויים בהיקפי המינויים הפוליטיים בישראל, ומציע ניתוח תיאורטי חדש לגורמים להם. הטענה המרכזית של המחקר הינה שהמינויים הפוליטיים הם סימפטום לבעיותיה של הפוליטיקה. לרוב הם אינם תורמים למשילות או לייצוגיות. המחקר אף מצביע על כך שהשימוש במינויים פוליטיים, בישראל כמו גם מחוצה לה, מושפע באופן מכריע מהליברליזציה הכלכלית ומהגלובליזציה, ומתגובותיהם השונות של פוליטיקאים, הציבור הרחב והמפלגות כלפיה.

לאחר ניתוח מושגי של תופעת המינויים, וטיפולוגיה של מינויים פוליטיים, המחקר מציג אומדנים כלליים של היקפי המינויים הפוליטיים הבלתי חוקיים בישראל מאז 1984 ועד היום, ומגמות שניתן לזהות בהתפתחות התופעה וטיבה. לאחר מכן מנותחים בביקורתיות הסברים חלופיים ל"תופעת המינויים הפוליטיים" בישראל - "ההסבר התרבותי" ו"ההסבר המוסדי-רציונאלי". לאחר מכן מתוארת התפתחות המינויים הפוליטיים מאז קום המדינה ועד היום. החלק הארי של הדיון מוקדש למינויים שנעשו מאז אמצע שנות השמונים ועד 2005. במסגרת זאת המחקר קושר בין רצח ראש-הממשלה רבין ויישום חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה, לבין השינויים בהיקפם וטיבם של המינויים הפוליטיים. בנוסף לכך מלובן פועלם של "שומרי הסף" - ובפרט היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה ונציב שירות המדינה ביחס למינויים פוליטיים בשירות הציבורי. בפרק האחרון המחקר דן בהתפתחויות האפשריות של היקף המינויים הפסולים בעתיד, ומציג המלצות למספר שינויים שעשויים לחזק את איכות המינויים למשרות ציבוריות ולחזק את הפוליטיקה והשלטון בישראל.

מבוא

מאז ימיה הראשונים של המדינה מוטרת הציבוריות הישראלית מתופעת הפטרונאז' והמינויים הפוליטיים. 'אנשי שלומנו', 'הפנקס האדום', 'בלי חירות ומק"י" וכיוצא באלה ביטויים ומונחים ביטאו למעשה גם הדרה, אפליה, ודאגה לאנשי מפא"י ותומכיה בלבד – על-חשבון כל מי שאינו נמנה על תומכי מפלגת השלטון. עם זאת, נראה כי השתנו בשנים האחרונות השיח והעיסוק סביב נושא המינויים הפוליטיים. מבחינת חלק מאנשי הציבור ו"שומרי הסף" המוסדיים המינויים הללו הפכו לשם נרדף לשחיתות פוליטית,¹ מבקר המדינה הנוכחי צייר אותם כתופעה המאיימת על החברה הישראלית,² וזה לראשונה עומד לדין פלילי שר לשעבר בגין מינויים פוליטיים שביצע.³

חרף העניין והעיסוק הגוברים בתופעה, כמעט ולא ניתן למצוא ניתוח מחקרי ואקדמי שמבדיר מה משפיע על היקפי המינויים הפוליטיים ועל טיבם, והדיון בסוגיה מנקודת מבטה של תיאוריה דמוקרטית בת-זמננו מועט ומצומצם.⁴ זאת, אף שהמינויים בהחלט מעוררים שאלות מרתקות, למשל, אודות הקשר בין השינויים שעוברים מפלגות בכל רחבי העולם לבין דפוסים של השתתפות פוליטית, אודות התנאים למימוש עקרון ה- accountability ובנוגע לקשר בין עיצוב מדיניות ליישומה. העבודה הנוכחית באה למלא במקצת את החלל שנוצר בתחום המחקרי.

נקודת המוצא של המחקר הנוכחי הינה שכדי לחקור ולטפל במינויים פוליטיים פסולים (על סוגיהם השונים), יש לעשות שימוש בקטגוריות ובכלים שמעניקה לנו המחשבה הביקורתית אודות הפוליטיקה. זאת, מכיוון שמינויים פוליטיים הם בראש ובראשונה תופעה פוליטית: הם קשורים בטבורם ובמהותם ליחסי עוצמה ושליטה על משאבים שלטוניים, לקונפליקטים על ניהול החיים הציבוריים ולסוגיות הנוגעות לטיבה של הפוליטיקה והשלטון הראויים. על דרך השלילה יש לומר כי לא די בידע ובכלים אנליטיים שמספקים לנו תחומים שברגיל נהוג לחקור באמצעותם מינויים פוליטיים, קרי, מנהל-ציבורי, מדיניות ציבורית, אתיקה ציבורית, המשפט, הכלכלה והסוציולוגיה. עם זאת, תחומי-ידע אלה בהחלט רלבנטיים למחקר התופעה – ויש להתייחס אליהם כחלק מהניתוח הפוליטי שלה.

התיאוריה שמשמשת את המחקר משלבת בין "הגישה המוסדית ההיסטורית החדשה", לבין גישה הגורסת כי התנאים הכלכליים משפיעים באופן מכריע על מערכות פוליטיות ומנהליות.⁵ הטענה המרכזית של המחקר הינה שהמינויים הפוליטיים הם סימפטום לבעיותיה של הפוליטיקה והם אינם תורמים למשילות או לייצוגיות. לא אחת, עצם המינוי הפסול הוא סוג של הפרת אמונים או התנהגות בלתי לגיטימית הנמצאת בתווך שבין "שחיתות מוסדית" (Thompson, 1993) ל-"ידיים מלוכלכות" (Walzer, 1973).

טענה נוספת הינה שהשימוש במינויים פוליטיים, בישראל כמו גם מחוצה לה, מושפע באופן מכריע מהליברליזציה הכלכלית, ומתגובותיהם השונות של פוליטיקאים, הציבור הרחב והמפלגות כלפיה. ביתר פירוט, המינויים מושפעים מהגורמים הבאים: מהתרופפות הקשר בין האזרחים למפלגות, שמקשה על הדרג הנבחר לגייס תמיכה אקטיבית להישרדותו או למדיניותו, ומעודדת פוליטיקאים למנות מקורבים למשרות ציבוריות, כל אימת שתמיכה כזו נדרשת; מניסיונותיהם של נבחרי הציבור לקדם מדיניות חדשה בניגוד להעדפות הציבור (כדי להתאים את מדינתם

לסדר הגלובאלי ההולך ומתהווה); משיטת הבחירות שמפלגות מאמצות כדי להיפטר ממנהיגים ותיקים ולשוות לעצמן תדמית דמוקרטית; מהעמקת הקונפליקט המבני שהתפתח בין המפלגות לבין רשויות השלטון לאור דעיכת מדינת-הרווחה; מהשפעותיה הסותרות של הפרטת השירות הציבורי; ומהמדיניות הנוקשה יותר של "שומרי הסף" המוסדיים, כתוצאה מחולשת התחום הפוליטי. תהליכים אלה תורמים בסופו של דבר לצמצום היקפי המינויים הפוליטיים, אם כי, הם גם יוצרים הזדמנויות ואינטרסים נקודתיים, שמעודדים מינויים פוליטיים בטווח הזמן הקצר. כפי שאבקש להראות, המגמה הכללית המתרחשת בישראל מקבילה לאמור לעיל. מחד גיסא, ככלל, מאז קום המדינה ועד היום חלה ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים לשירות המדינה. יתרה מכך, מאז שלהי שנות התשעים חלה ירידה דרמטית בהיקפי המינויים המפלגתיים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות, שמלווה במינויים פוליטיים מקצועיים יותר לתפקידים בכירים בחברות אלה. מאידך גיסא, בשני פרקי זמן לא מבוטלים, בשנות השמונים ובראשית שנות האלפיים, חלה עליה בהיקפי המינויים הפוליטיים למשרות זוטרות ובינוניות לשירות המדינה.



מבנה המחקר

בפרק הבא אלבן מה הם מינויים פוליטיים בלתי חוקיים ומה בינם לבין שחיתות פוליטית. בפרק השני יוצג מערך המחקר, המתודולוגיה ומקורות המידע שמהם יילקחו עיקר הממצאים שיוצגו בהמשך. בפרק השלישי יובאו אומדנים כלליים של היקפי המינויים הפוליטיים הבלתי חוקיים בישראל מאז 1984 ועד היום, ומגמות שניתן לזהות בהתפתחות התופעה וטיבה. בפרק הרביעי אתייחס בקצרה לשני הסברים חלופיים ל"תופעת המינויים הפוליטיים" בישראל - "ההסבר התרבותי" ו"ההסבר המוסדי-רציונאלי" - ואראה כי הם לא מתיישבים עם הממצאים שיוצגו, וכי הם לא מספקים הסבר שלם לשימוש במינויים פוליטיים. לאחר מכן אתאר ואנתח את התפתחות המינויים הפוליטיים מאז קום המדינה ועד היום. החלק הארי של הדיון יוקדש למינויים שנעשו מאז אמצע שנות השמונים ועד 2005. במסגרת זאת אקשור בין רצח ראש-הממשלה רבין ויישום חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה, לבין השינויים בהיקפם וטיבם של המינויים הפוליטיים. בנוסף לכך אבחן את פועלם של "שומרי הסף" - ובפרט היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה ונציב שירות המדינה ביחס למינויים פוליטיים בשירות הציבורי. בפרק האחרון אסכם את המחקר ואדון בהתפתחויות האפשריות של היקף המינויים הפסולים בעתיד. כמו-כן, אמליץ על מספר שינויים שעשויים לחזק את איכות המינויים למשרות ציבוריות ולחזק את הפוליטיקה והשלטון בישראל.



מינויים בשירות הציבורי: הבהרות מושגיות ומינוחים

מינוי בלתי תקין הוא מינוי של אדם לשירות הציבורי שלא בהתאם לעקרון מוסכם, חוק כתוב או הנחיה, בכלל זה מינוי שנעשה שלא במטרה לשרת את הציבור אלא את האינטרסים של הממנה. שם-התואר "בלתי תקין", בשונה ממונחים כמו "פוליטי" ו"מושחת", הינו טכני וניטרלי במהותו. הבחירה במונח זה ולא באחרים מבטאת את השאיפה להימנע בשלב זה מצביעת המינויים הבלתי תקינים באור שלילי מידי. היא גם מבטאת את שאיפת המחקר לחדד בקרב הקוראים את המודעות והרגישות להבחנות בין סוגים שונים של מינויים בלתי תקינים.

סוגים של חוסר תקינות

ישנם מספר סוגים של מינויים בלתי תקינים. אי התקינות במינוי יכולה להתמצות בפגם מנהלי, הנעשה בתם לב, אך היא יכולה להגיע לכדי שחיתות, במקרה שבו שר ממנה אדם בלתי מתאים בעליל לתפקיד מסוים, כדי להפיק טובת הנאה חומרית, והמינוי מוביל לפגיעה במילוי התפקיד ובאינטרס הציבורי.

ניתן לסווג את המינויים הבלתי תקינים ולהבחין ביניהם באמצעות חמישה פרמטרים:

1. טיב הליך המינוי.
2. מטרת השר הממנה בביצוע המינוי.
3. מידת ההתאמה של המתמנה לתפקיד.
4. בכירות התפקיד ואופיו.
5. השפעתו המעשית של המינוי.

קיימים שני סוגים מינויים בלתי תקינים שבהם המחקר הנוכחי לא יעסוק. הסוג הראשון והפחות חמור של מינוי בלתי תקין מבין השניים מאופיין בכך שנפל פגם מנהלי שנעשה בשוגג בתהליך המינוי עצמו. סוג מינוי נוסף הוא מינוי בלתי תקין, שנעשה אומנם בכוונה תחילה, אך שלא שורבבו אליו שיקולים פוליטיים, והמניע הינו לקדם את טובת הציבור.⁶ המשותף לשני הסוגים שזה עתה מניתי הינו שהמניע במינוי איננו קידום טובתו האישית של עובד הציבור, ושמטרת המינוי אינה קשורה בתפישתו האידיאולוגית או מפלגתית של השר הממנה.

המינויים הבלתי תקינים שזכו לעיקר תשומת הלב בשנים האחרונות הם "המינויים הפוליטיים" הבלתי לגיטימיים. ניתן לאפיין את המינויים הללו כמינוי שבו הממנה, לרוב שר בממשלה, לוקח בחשבון שיקולים פוליטיים, אף כי במינוי הקונקרטי שמתבצע, אין לו לגיטימציה לכך.

הקושי להגדיר מינויים פוליטיים

קשה להגדיר מה הם מינויים פוליטיים בלתי לגיטימיים באופן שלא יכלול גם מינויים שאינם פוליטיים או יוציא מתחומי ההגדרה חלק מהמינויים שהם דווקא כן פוליטיים. קושי זה ניתן להדגים באמצעות ניתוח ההגדרה השכיחה ביותר בישראל למינויים פוליטיים, שהוצעה על-ידי יצחק זמיר.⁷ לפי זמיר: "המינוי הפוליטי הוא 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).

אף כי ההגדרה עולה בקנה אחד עם אינטואיציות לשוניות, היא אינה מדויקת או ברורה דיה. ראשית, היות אדם "אישיות פוליטית" אינו תנאי הכרחי למינוי פוליטי, וספק רב אם הוא מאפיין של מינוי פוליטי טיפוסי. רוב האנשים שממונים פוליטית אינם כאלה שניתן לייחס להם שם-תואר כגון "אישיות פוליטיות" – תהא משמעותו של המונח אשר תהא. שנית, ההגדרה אינה מתייחסת למרכיב קריטי בכל מנוי: המניע של הממנה. כלומר, תנאי הכרחי ולא מספיק של מינוי פוליטי הינו כוונה להפיק רווח פוליטי, או יסוד נפשי מסוים, כפי שזמיר עצמו הדגיש במאמרים מאוחרים יותר (זמיר, 1991: 149). שלישית, מפלגתיות אינה תנאי הכרחי או מספיק לקיומו של מינוי פוליטי. מינוי יכול להיות פוליטי גם אם המתמנה אינו איש מפלגה, או חבר באחד ממוסדותיה. כמו-כן, שיקולים מפלגתיים, או כאלה הנוגעים למעמד במפלגה, עשויים להיות מרכזיים ביותר גם במינויים שאינם נחשבים מינויים פוליטיים. לבסוף, גם במינויים רבים שאינם פוליטיים הקשרים קודמים לכישורים. לעתים הגורם לכך הינו העדר קריטריונים לכישורים (עקב קושי אובייקטיבי להגדיר דרישות פורמאליות לתפקיד מסוים), שמקשה לזהות מיהו המוכשר ביותר – מה שבאופן עקיף מוביל לכך שמי שמתמנה הוא האדם הקשור והמוכר. לעתים הסיבה לכך שהקשרים קודמים לכישורים נובעת מכך שלממנה – השר הממשלתי – אין גישה לאנשים שאינם מכיר. ייתכן כי אין מאגר רשמי או בלתי רשמי של מועמדים לתפקידים ציבוריים, או כי המאגר הרשמי – כמו לשכת התעסוקה בזמנו – אינו מתפקד ואינו מספק היצע מועמדים ראוי לשמו. בכל מקרה, אין לגזור גזירה שווה בין קשרים לפוליטיקה, או בין מינוי של מכר לבין מינוי פוליטי.

המורכבות המושגית באה לידי ביטוי גם בהגדרה שניתנה על-ידי מבקר המדינה לשעבר, השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג. בהרצאה שנשא כשנה לפני שפרש מתפקידו הגדיר גולדברג מינויים פוליטיים באופן הבא: "מינוי פוליטי הוא מינוי שבו זכה המתמנה להעדפה על פני אחרים – או בלשון היום "פרוטקציה" – בזכות זיקתו הפוליטית. היסוד המכונן במינוי הפוליטי הוא ההפליה לטובה" (גולדברג, 2004: 3). חסרונה העיקרי של הגדרה זו הינו שאפיון המינוי הפוליטי כהפליה לטובה אינו מתאר את המתרחש בפועל בחלק לא מבוטל מהמינויים הפוליטיים. במינויים רבים אין יסוד של העדפה של פלוני על פני אחרים – שכן מה שמתרחש הוא יצירת תפקיד מיותר "יש מאין" כדי לספק לפלוני הטבה, ולא העדפה לטובה של פלוני על פני אחרים. כלומר, הבעיה אינה מתמקדת בהפליה לטובה של המתמנה על פני מועמדים אחרים – אף כי תופעה פסולה זו קיימת בחלק לא מבוטל מהמינויים הפוליטיים – אלא בשימוש בנכסי השלטון כמאגר לחלוקת טובת הנאה למי שבעל השררה חפץ ביקרו – כדי לקדם אינטרסים כאלה ואחרים שלו עצמו.

גם בחוקים השונים שחוקקה הכנסת לאורך השנים לא ניתן למצוא הגדרה של מינויים פוליטיים. בחוק שירות המדינה (המינויים) – התשי"ט, 1959 המונח כלל אינו מופיע. בתיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975, שנקבע בחקיקה ב – 1993, יש התייחסות למינויים של אנשים בעלי זיקה פוליטית לשר הממנה – אך אין בו הגדרה מהי זיקה פוליטית או מהו מינוי פוליטי.⁸ אומנם בית המשפט העליון קבע כי חבר מרכז מפלגתי נחשב כבעל זיקה פוליטית לצורך חוק החברות הממשלתיות,⁹ אך מלבד זאת לוועדת המינויים אין הגדרה ל"זיקה פוליטית".¹⁰

בחלק מפסקי הדין הסתפק בית המשפט באפיון כללי של מה שמכונה על-ידו 'מינוי פסול'¹¹, ובחלק אימץ בית המשפט את הגדרתו של יצחק זמיר שהובאה לעיל.¹² למעשה, בית המשפט גם לא הציע פירוט של מקרים שמהווים את המכלול וההיקף של התופעה – כתחליף להגדרתה – ולא קבע רשימה של חזקות עובדתיות המקימות חשד ממשי (חשד הניתן להפרכה) לקיומו של מינוי פוליטי. במקום זאת הסתפק בית-המשפט בדוגמאות למצבים טיפוסיים שמעוררים חשד מהותי לקיומו של מניע פוליטי.¹³ יחד עם זאת, במספר פסקי דין שניתנו החל מאמצע שנות השמונים,¹⁴ נקבע שמשוהכחה ראיה שמעוררת חשד מהותי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי במינוי, עובר נטל ההוכחה שאין המינוי פוליטי ופסול על הגורם הממנה. מבחינה מעשית ומשפטית זוהי בהחלט הלכה חשובה שכן היא פוטרת את המדינה - או את העותר הציבורי והאזרחי - מלהוכיח שמינוי מסוים הינו פוליטי. כך או אחרת בית-המשפט לא סיפק הגדרה למינוי פוליטי.¹⁵

גם היועץ המשפטי לממשלה התמקד במצבים טיפוסיים שמעוררים חשד ממשי למינויים פוליטיים ולא הציע הגדרה משפטית או אחרת למינויים אלה. זאת ועוד, בדומה לבית-המשפט, היועץ הבהיר שאין בכוונתו להציע "רשימה סגורה" של מצבים טיפוסיים שמעוררים חזקה עובדתית או חשד ממשי שמינוי מסוים הינו פוליטי ופסול. במקום זאת, ציין היועץ אינדיקציות שמצביעות על אפשרות ממשית לקיומו של שיקול פוליטי במינוי של אדם לתפקיד ציבורי. בין השאר ציין היועץ "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; חברות פעילה במוסד, או בגוף של מפלגתו של שר משרי הממשלה". עוד נאמר בהנחיות כי: "...התפטרותו של אדם מחברות בגוף בוחר של המפלגה סמוך להגשת מועמדותו לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, אין בו כדי להסיר את עילת הפסלות הקיימת לכאורה בשל חברותו האמורה..."¹⁶ בעניין כישורים מיוחדים, הנחה היועץ המשפטי לממשלה כי: "דבר מומחיותו והתאמתו היתרה לתפקיד של מועמד פלוני רק הוא יש בו כדי להפיג את החשש מכך שנתערבו במינוי שיקולים זרים, פוליטיים ואחרים..."¹⁶.

ביקורת המדינה נקטה בדרך מעט שונה מזו שאימצו בית-המשפט, היועץ המשפטי לממשלה וועדת המינויים. לפי ביקורת המדינה מינוי מסוים הינו פוליטי כאשר נתגלו במינוי פגמים פרוצדוראליים, ובנוסף, מכלול הנסיבות של המינוי מעלה יסוד ממשי לחשד שהוא נעשה בגין שיקולים פוליטיים.¹⁷ יחד עם זאת, ספק אם המוסד השתמש אך ורק בהגדרה אחת, וסביר שלאורך השנים הוא עשה שימוש במספר הגדרות. כך, למשל, באחד הדוחות נכתב כי די בכך שבתהליך מינויו של אדם לתפקיד ציבורי שורבבו שיקולים זרים כדי שהמינוי יזכה לשם התואר "פוליטי".¹⁸ בדוחות מסוימים נאמר כי "די אם אחד השיקולים ביסוד המינוי הוא השקפתו הפוליטית של המועמד כדי לפסלו",¹⁹ ואילו באחרים נכתב כי מינויים פוליטיים הינם "מינויים... שלא מטעמים ענייניים אלא מטעמים מפלגתיים".²⁰ כמו-כן, תחת הכותרת "מינויים פוליטיים" ניתן למצוא בדוחות שימוש במונחים 'פסולים' ו'בלתי תקינים' לחילופין.²¹

לסיכום, אין כיום הגדרה מדויקת ואחידה למינויים פוליטיים. הסיבה למבוכה המושגית קשורה בעיקרו של דבר בכך שהמינוי הפוליטי הינו תופעה שאינה מתמצית בהתנהגות כזו או אחרת, או בהפרה של פרוצדורה מסוימת. אך השפה המשפטית והמנהלית הינה שפה שחותרת,

בסופו של דבר, לתיאור פוליטיבי. במלים אחרות, במינוי הפוליטי יש מרכיב סובייקטיבי מובהק, שלא בהכרח נגלה לעיני כול, והוא המוטיבציה האישית של השר הממנה לקדם את האינטרסים הפוליטיים שלו עצמו באמצעות קידום של אדם שיש לו זיקה פוליטית אליו. אך רוב ההגדרות שקיימות מדגישות היבטים פוליטיביים (כגון, הפרת כלל פרוצדוראלי), הניתנים לאיתור באופן אובייקטיבי, ולטשטש את היסוד הסמוי מן העין.

לשון אחר, העוסקים במינויים פוליטיים, משפטנים ו"שומרי סף" מוסדיים בחלק גדול מהמקרים, מונחים על-ידי עניין לצמצם את מה שהם רואים לנגד עיניהם כמינויים הפוליטיים. אם המינויים יוגדרו על-ידי המרכיב הסובייקטיבי, עלולה ההגדרה להיות פחות שימושית לצרכים משפטיים ומנהליים. ברמה העמוקה יותר, הקושי להגדיר מינויים פוליטיים מבטא את טיבו החמקמק של הפוליטי, והוא סימפטום לקושי לעצב את הפוליטי באמצעות המשפט.

לא מן הנמנע שההגדרות למינויים פוליטיים סבלו מחוסר דיוק אנליטי, גם עקב הסברה שבדומה לפורנוגרפיה אין הם ניתנים להגדרה חותכת אך קלים הם לזיהוי. עם הזמן התפתחה תופעה נוספת, שגם היא לא תרמה לבהירות המושגית. המונחים "פוליטי" ו-"פוליטיים" הפכו לשמות-תואר ביקורתיים כלפי מגוון מינויים ששורבבו אליהם שיקולים זרים.

בעוד שאין להלין על הסיבות לקושי המושגי, אין לברך על אי בהירות מושגית מיותרת. הזיהוי בין פוליטי ומפלגתי אינו מוצדק, והוא הולך ומאבד מתוקפו ככל שהמפלגות נחלשות. אין גם הצדקה לכנות בשם "פוליטי" מינויים פסולים, או כאלה ששורבבו אליהם שיקולים אישיים זרים. מינוח מסוג זה אינו מדויק והוא עלול להשריש עמדות אנטי-פוליטיות, שלא בצדק.

מיון וזיהוי מדויקים יותר של "מינויים פוליטיים" מחייבים להבחין בין סוגים שונים של מינויים ששורבבו אליהם שיקולים זרים, ובין סוגים שונים של מינויים פוליטיים. להלן אציע טיפולוגיה של מינויים פסולים ומינויים פוליטיים בלתי חוקיים, כמקרה פרטי של מינויים פסולים. בהמשך המחקר אתמקד בחלק הארי של המינויים הפסולים – אלה ששורבבו אליהם שיקולים פוליטיים.

טיפולוגיה של מינויים פסולים

קבוצת המינויים הפסולים שאינם פוליטיים – אך שאינם אך ורק "בלתי תקינים" – הם מינויים שהפסלות שלהם אינה מנהלית בלבד, והממנה שוקל שיקולים אישיים זרים המשפיעים על החלטתו למנות פלוני ולא אלמוני. לרוב, בסוג זה של מינויים השר הממנה מחלק טובות הנאה למקורביו בגלל שהוא מפיק הנאה מכך שהוא מיטיב עמו, או מכיוון שהוא רוצה להסתייע בהם בעתיד – אך לא כדי לקדם או לבצר את מעמדו הפוליטי. מינויים אלה מושחתים – מהבחינה הזו שהממנה עושה שימוש בלתי הולם בתפקידו הציבורי, לשם הפקת טובת הנאה אישית.²² במחקר הנוכחי לא אעסוק במינויים שמטרתם העיקרית איננה השגת רווח פוליטי אישי, ואתמקד אך רק במינויים פוליטיים פסולים.

בתוך קבוצת המינויים הפסולים שהינם פוליטיים יש טעם להבחין בין חמישה סוגי-משנה, המובחנים אלה מאלה במוטיבציות השונות של השר הממנה ומטרותיו.

הקבוצה הראשונה של מינויים פוליטיים בלתי חוקיים כוללת מינוי אנשים שנתפשים כמתאימים יותר ליישום מדיניות ספציפית שמבקש לקדם השר הממנה, משום זהותם הפוליטית והזדהותם עם התכנית או על שום הזדהותם או נאמנותם לשר שיוזם אותה. זוהי הקבוצה הפחות חמורה של מינויים פוליטיים פסולים מבחינה נורמטיבית ומנקודת מבטה של תיאוריה דמוקרטית. חילופי גברא על רקע הרצון ליישם מדיניות, ולא על רקע הרצון להפיק טובות הנאה פוליטיות פרטיות, הופכים להכרח בל יגונה כמעט כאשר שר מתרשם שבהרכב הנוכחי של השירות הציבורי הוא יתקשה לקדם וליישם את מדיניותו החדשה. לחילופין, עשוי להעריך השר, ואולי במידה רבה של צדק, שאנשים הקרובים אליו פוליטית יבצעו את תפקידם בהתלהבות רבה יותר, או, יבינו טוב יותר מה רצונותיו ומה מטרותיו, שכן הם יזדהו אתם או אתו; העיקר הוא, שתודות לזיקה הפוליטית הממונים יבצעו את מדיניותו בלי לנסות להכשילה.

מבחינת מלומדים ומשפטנים כיצחק זמיר, מצב שבו תפקודם של עובדי השירות הציבורי הינו פונקציה של תפישת עולמם ותפישת עולמו של השר איננו לגיטימי, ולמצער, אין להשלים עמו. עובדי ציבור צריכים למלא את תפקידם בנאמנות, וליישם את המדיניות שנקבעת על-ידי הדרג הנבחר, כל עוד זו נקבעה באופן חוקי ואינה סותרת את ערכי הליבה של מדינת-ישראל. חלוקת תפקידים זו היא הבסיס למנהל מודרני ויעיל, והיא הביטוי המוצלח ביותר לרעיון הדמוקרטי. יחד עם זאת, נראה כי גם זמיר מכיר בכך שלזהות הפוליטית של עובדי הציבור הבכירים עשויה להיות השפעה על האופן שבו עובדי הציבור הבכירים יוציאו לפועל מדיניות שמגלמת את תפישת עולמו של השר ולא את תפישת עולמם של עובדי הציבור. בסופו של דבר, סוג זה של מינויים פוליטיים נחשב לגיטימי במידה מסוימת, או פחות בלתי נסבל, אפילו על-ידי שוללי המינויים הפוליטיים.²³

הקבוצה השנייה של מינויים פוליטיים פסולים כוללת מינויים הנעשים כדי שהממשלה תזכה בתמיכת הכנסת בסוגיה מסוימת, או שתביע בממשלה אמון באופן כללי יותר. מינויים אלה עשויים להתרחש בשלבים של ניסיונות להקמת ממשלה או במצבים בהם ראש הממשלה, או פוליטיקאי אחר, מעוניין להביא לשינוי משמעותי בהרכב חבריה. דוגמה בוטה לניסיון להשיג תמיכה פרלמנטארית באמצעות חלוקת משרות וטובות הנאה שלטוניות אחרות היא "התרגיל המסריח". במקרה זה ראש הממשלה שמיר, והטוען לראשות הממשלה שמעון פרס, הבטיחו למפלגות חלוקת משרות וטובות הנאה שלטוניות בתמורה לתמיכתם בממשלה שכל אחד מהם ביקש להקים.²⁴ למותר להזכיר כי "קניית התמיכה" של חברי הפרלמנט אפיינה את ממשלות אנגליה לכל אורך המאה השמונה-עשרה.²⁵ גם הנשיא האמריקאי אברהם לינקולן השתמש במינויים פוליטיים ובחלוקת טובות הנאה כדי לקדם תיקון לחוקה האמריקאית, שהוביל לביטול מוסד העבדות באמריקה.²⁶

הקבוצה השלישית של מינויים פוליטיים בלתי חוקיים כוללת מינויים הנעשים כדי להחליש את כוחה של אליטה או מפלגה מתחרה. קבוצה זו מובחנת משתי הקבוצות הקודמות בכך שמטרת המינויים אינה לקדם מדיניות ספציפית או להשיג תמיכה פרלמנטארית נקודתית, אלא להשיג עוצמה פוליטית במובנה הרחב יותר. דוגמה אפשרית²⁷ לסוג זה של מינויים ניתנה בראשית כהונת נתניהו, כאשר אביגדור ליברמן החליף עובדי ציבור כמו היועץ המשפטי במשרד ראש הממשלה,



אחז בן-ארי, ונציב שירות המדינה, יצחק גלנור, באנשים "בראש שלנו".²⁸ לא מן הנמנע שגם מינויו של חבר מרכז הליכוד, עו"ד רוני בר-און, לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, נעשה במסגרת מאבקי אליטות, ולא רק, או בעיקר, כקנוניה שתכליתה מתן חנינה כביכול לאריה דרעי.²⁹ סוג רביעי של מינויים פוליטיים הם אלה הנעשים כדי לחלק "שלל" לחברי המפלגה. תפישה כזו עשויה להתקיים בנסיבות בהן מפלגת השלטון הייתה באופוזיציה שנים רבות, וחבריה הודרו מהשירות הציבורי. אך הרצון והניסיון לחלק שלל עשוי להתגבש גם במקרים נוספים, בהם מפלגות הקואליציה אינן מכירות באחריות הציבורית שלהן ואינן מפגינות את מידת הנאמנות הנדרשת מהן. כדוגמה אפשרית להגשמתה של תפישה מסוג זה בפוליטיקה הישראלית ניתן לציין את המינויים הפוליטיים שבוצעו בשלהי ממשלת בגין הראשונה (Nachmias, 1991).

קשה להצדיק את תפישת "חלוקת השלל" שכן משתמע ממנה שהשלטון הינו סחורה המתחלקת בין שתי המפלגות היריבות בהתאם לתוצאות הבחירות. השלטון שייך לציבור האזרחים ונועד לשרת אותן בלבד, והוא אינו פרס או שלל. אך הבסיס ההיסטורי והנורמטיבי להתפתחות הגישה אינו משולל יסוד. למעשה, גישה זו הינה שיבוש של רעיון דמוקרטי או ליברלי יותר, שיושם על-ידי הנשיא האמריקאי אנדרו ג'קסון, בשנות השלושים של המאה התשע-עשרה.³⁰

הסוג האחרון של מינויים פוליטיים הם אלה הנעשים כדי לקדם את מעמדו המפלגתי או הפוליטי של השר הממנה. בסוג זה של מינויים השר ממנה אדם לתפקיד ציבורי כתמורה על סיוע שהעניק לו בעבר, בין אם מתוך כוונה שישוב ויסייע לו בעתיד ובין אם לאו, או מתוך תקווה שכך ישיג את תמיכתו של המתמנה, או מקורביו, בעתיד. מינויים הנעשים במטרה להשיג עוצמה פוליטית שכוחים במיוחד כאשר הגוף המפלגתי הבוחר את רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת מונה לכל היותר אלפי פעילים בודדים, וכאשר השיקולים שמנחים לפחות חלק משמעותי מהם נוגעים בעיקרו של דבר לטובתם האישית ולא לטובת המפלגה או כלל הציבור. סוג זה של מינויים פוליטיים הוא שזכה לעיקר תשומת הלב הציבורית והשלטונית בשנים האחרונות, והוא גם זה שיעסיק את המחקר הנוכחי מעתה והלאה.³¹

השלכותיהם האפשריות של מינויים פוליטיים ומשמעותם הנורמטיבית

מעבר לשאלות מה הם מינויים פוליטיים וכיצד ניתן וראוי להגדיר אותם, מתעוררות שתי שאלות אנליטיות נוספות: אילו השלכות עשויות להיות למינויים ומה משמעותם מבחינה נורמטיבית? הדיון שאציע בהשלכות ובמשמעויות שיש למינויים פוליטיים יתחיל מהשיח הממשלי, המשפטי והציבורי שהחל לקרום עור וגידים בשנותיים האחרונות בישראל. ראוי לנתח שיח זה לא רק מכיוון שהוא משפיע בצורה מכרעת על התפתחות התופעה, אלא מכיוון שבמידה רבה, הוא תורם לעיצוב דעתנו לגבי המינויים הפוליטיים. מעבר לכך, השיח הנוכחי שהתגבש לאחרונה בישראל מציע עמדות נחרצות כלפי מינויים פוליטיים - שאמיתותן רחוקה מלהיות מובנת מאליה.

המוסד שקובע בסופו של דבר את המדיניות השיפוטית כנגד מינויים פוליטיים, ובמידה לא מבוטלת משפיע על השיח הציבורי בנושא, הוא בית המשפט העליון.³² זה האחרון הקובע, על דרך של פרשנות מוסמכת, כיצד מזהים מינוי פוליטי, מהו הפסול הטמון במינויים אלה, מה השלכותיהם

ומהי המדיניות הראויה כנגד שר או עובד ציבור שהיה מעורב במינויים פוליטיים. ברמה העקרונית רואה בית המשפט את המינויים הפוליטיים הבלתי חוקיים בחומרה רבה.³³ הנזק המשמעותי ביותר שגלום במינויים הפוליטיים לדידו של בית המשפט הוא הפגיעה באמון הציבור בשלטון. כדי לשמור על אמון הציבור, ערך אותו מקדש בית המשפט, על המדינה והרשויות הציבוריות השונות, להקפיד הקפדה יתרה על תקינות ההליכים הכרוכים במינוי.³⁴ מעבר לכך סבור בית-המשפט שהמינוי הפוליטי פוגע בעקרון השוויון בכך שהוא מפלה לטובה וללא הצדקה את המקורבים לממנה. בנוסף, הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור, ופוגע במבנה השירות הציבורי שכן הוא מביא "לניפוח המערכת על-מנת לקלוט מקורבים ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו". ניפוח מסוג זה עלול לגרום הן לבזבז כספי ציבור והן לפגיעה ברציונאליות של המבנים המנהליים, ובעקבות זאת, בתפקודם. בכך לא מסתכמים הנזקים של המינוי הפוליטי. מעבר לכל האמור עד כה, הלה "עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על-ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי (שכן המתמנה הינו משרתם של "שני אדונים" הציבור והמפלגה); הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על-ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי; והוא עלול לפגוע בדימויו של השירות הציבורי"³⁵ – כשם שקרה למשל עם הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, שנתפשה כגוף אינטרסנטי שאין לסמוך עליו, בגלל שהוא מאויש במינויים פוליטיים.³⁶ העמדה השלילית והגורפת כנגד מינויים פוליטיים, באה לידי ביטוי גם בנטייה שמאפיינת את מבקר המדינה ואת היועץ המשפטי לממשלה לראות במינויים שנעשים כדי לבצר את מעמדם המפלגתי של שרים סוג של שחיתות: בין אם שחיתות מוסרית ובין אם שחיתות שלטונית.³⁷ האם הביקורת החריפה שמותח בית המשפט על המינויים הפוליטיים מוצדקת? האם כל מינוי פוליטי גורם נזקים כה רבים? האם ההכללות הנחרצות שהכליל בית המשפט נכונות לגבי רוב המינויים הפוליטיים? האומנם מינויים פוליטיים הם סוג של שחיתות שלטונית? למיטב הבנתי, ברמה העקרונית והאנליטית מציג בית-המשפט את המינויים הפוליטיים באופן בלתי מדויק.³⁸ יחד עם זאת, כפי שיובהר בהמשך, עמדתו של בית המשפט אינה חוטאת לאמת. לרוב המינויים הפוליטיים אומנם פחות מושחתים מכפי שנהוג לציירם, אך הם מזיקים יותר מכפי שעשוי להשתמע מדברי המסנגרים עליהם בשם הדמוקרטיה והמשילות. המסקנה שאציע הינה שאת עיקר הדיון במשמעותיות התופעה יש לעשות לאחר בדיקה אמפירית של המינויים הפוליטיים ושל השלכותיהם, ולא לפני כן. אך פטור בלא כלום הרי אי אפשר. מעשה שלטוני מושחת הינו שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי הנעשה כדי לקדם את טובתו הפרטית של עובד הציבור, ובכלל זה, של אלה שיש לו זיקה אישית אליהם, המניעה אותו לפעול בצורה בלתי הולמת.³⁹ ברמה העמוקה יותר, מעשה מושחת הינו מעשה שאין כל הצדקה שלא להימנע ממנו. בעשיית המעשה מבקש עובד הציבור להשיג דבר מה שאין הוא זכאי לו, על חשבון אחרים, שנתנו מבטחם בו או שלא הייתה להם ברירה אלא להפקיד בידו כוח. אם אכן המינויים הפוליטיים הם סוג של שחיתות, אזי ראוי להיאבק בהם במלוא העוצמה, ויש



הצדקה להטיל סנקציות אישיות חריפות על מי שמעורב בהם. בכלל זה, ראוי בנסיבות מסוימות להעמיד לדין פלילי שר המבצע מינויים פוליטיים בלתי חוקיים.

על-פניו, ביצוע מינוי בלתי חוקי הוא מעשה בלתי הולם, ואילו קידום מעמד מפלגתי הוא אינטרס אישי של נבחר הציבור. מכאן שמינוי פוליטי בלתי חוקי כאמור לעיל הינו מעשה שלטוני מושחת. ברם, השאלה האם בנסיבות מסוימות המינוי הפוליטי הבלתי חוקי הינו הכרחי בל יגונה, או למצער, שהוא מעשה בלתי רצוי, אך שאינו מגיע לכדי שחיתות שלטונית. כלומר, האם יש נסיבות בהן מוטב שנושא משרה ידאג לשרידותו הפוליטית ויבצע מעשים בלתי חוקיים לשם כך, מאשר יימנע מהתנהגות מסוג זה? גישת מוסר אבסולוטית תגרוס כי בכל מקרה להתנהגות כזו אין הצדקה מוסרית. (Nagel, 1972) אך גישה שאינה מקבלת איסורים מוחלטים במנותק מכל הקשר, מכירה באפשרות העקרונית שבנסיבות מסוימות, נכון יותר לעשות מעשה עם פסול מובהק, כגון הפרת חוק, מאשר להימנע ממנו, ולהוביל לכך שתגרם רעה גדולה בהרבה מהפרת החוק או מעשיית המעשה הפסול.⁴⁰

אומנם, ההימנעות מהפרת החוק ומביצוע מינויים פוליטיים בלתי חוקיים מאפשרת לפוליטיקאי לשמור על טוהר מידותיו, על כללי המשחק הדמוקרטיים וכמובן על מה שדורש החוק. אולם בנסיבות לא נדירות משמעות אי-הפרת החוק עלולה להיות שאותו פוליטיקאי לא ישרוד בזירה הפנים-מפלגתית והפוליטית. נסיבות אלה עלולות להתקיים, למשל, כאשר הציבור הרחב מדיר רגליו מהתמודדות פנים-מפלגתיות ומתיר את הזירה הפוליטית לבעלי עניין, לאופורטוניסטיים ול"קבלני קולות", כאשר "שומרי הסף" מעלימים עין באופן עקבי מהפוליטיזציה של השירות הציבורי וכאשר כלי-התקשורת מפגינים יחס סלחני כלפי התופעה. הבעיה אינה מתמצית בכך שקיימות נסיבות לא נדירות בהן אם הפוליטיקאי ימנע ממינויי מקורבים הוא לא ישרוד בזירה הפוליטית, אלא בכך שמחובתו כפוליטיקאי לעמול על הישרדותו, ובכך שלעתים לא-הישרדותו הפוליטית של פוליטיקאי מסוים עלולות להיות השלכות שליליות ביותר על ציבור רחב למדי.

השאלה היא אפוא, האם ייתכן שבנסיבות מסוימות אי-שרידותו הפוליטית של פלוני עלולה להיות רעה גדולה יותר לכלל הציבור ולמערכת הפוליטית בכלל זה, מאשר הרעה שנגרמת לחברה ולמערכת הפוליטית בכך ששרידותו התאפשרה גם בזכות העובדה שהוא מינה מקורבים בניגוד לחוק? אם התשובה לכך חיובית, אזי עלינו להכיר באפשרות שבנסיבות בלתי נדירות מינוי פוליטי הוא המעשה הפחות רע שבאפשרותו של שר לעשות.⁴¹ בהנחה שמעשה אינו יכול להיות פחות רע מבין כלל מעשים אפשריים ומושחת בו-זמנית, עלינו לבחון שוב את הנטייה החדשה שהתפתחה בישראל לראות במינויים דוגמה לשחיתות. לחילופין, עלינו לבחון ברצינות רבה יותר את האפשרות כי מדובר בשחיתות שלטונית במובן הרחב יותר. יותר משהיא מלמדת על שחיתותו של מבצע המינוי, או על כך שהמעשה עצמו "נגוע בשחיתות", היא מלמדת על שחיתות המערכת כולה. כלומר, בנסיבות לא בלתי שכיחות המינויים אינם בהכרח תוצר של העדר אתיקה ציבורית, אלא תוצר של סתירות בין אופייה של התחרות הפוליטית לבין דפוסי השתתפות והצבעה.⁴²

למותר להוסיף ולהבהיר שהניסיון לקידום אינטרסים פוליטיים פרטיים הוא חלק אינטגרלי מהחיים הפוליטיים. התשוקה לעוצמה היא אחד הדברים שמקנים לפוליטיקאי את הנחישות הנדרשת לעבור מהמורות רבות בדרך החתחתים שעליו לעבור להשגתה. זאת ועוד, חלק לא מבוטל

מההסדרים המוסדיים מבוסס על ההנחה שנבחר הציבור הוא אדם שמבקש בפועלו השלטוני לקדם את טובתו הפוליטית.⁴³ אם כן, אין דינו של קידום האינטרס הפוליטי הפרטי כדינו של קידום אינטרס פרטי אחר. קידום אינטרס פרטי שאינו פוליטי, בשונה מקידום אינטרס פוליטי פרטי, אינו חלק מהעשייה השלטונית והפוליטית הראויה, בשעה שקידום אינטרס פרטי פוליטי לכשעצמו לגיטימי בהחלט והינו חלק מהתחום הפוליטי (Thompson, 1993).

אם לא די בזאת, יש להכיר בכך שלפחות ברמה התיאורטית, מינויים פוליטיים אינם בהכרח מזיקים מבחינת מילוי התפקיד הציבורי. הם גם לא בהכרח בלתי פונקציונאליים לתפקוד המערכת, מבחינת קידום האינטרס הספציפי שהתפקיד נועד לשרת. ברמה הכללית והעקרונית יש להכיר באפשרות המצערת שייתכן שפעולה שלטונית מסוימת תהיה בלתי חוקית, ושיהיה בה פסול מוסרי מסוים, ועדיין, תועלתה תהיה רבה. כמו-כן, ייתכן בהחלט מצב שבו אדם שהתמנה באופן בלתי חוקי לתפקיד ציבורי בגלל זיקתו הפוליטית לשר מסוים, ימלא את תפקידו בהתלהבות ונחישות גדולים יותר מאדם שאין לו זיקה מיוחדת לשר. זאת ועוד, ייתכן שאותו אדם שהתמנה בהליך בלתי חוקי, מוכשר יותר לתפקיד, ולא מן הנמנע שבזכות קרבתו לשר, זה האחרון יסמוך עליו יותר, ישתף אותו בלבטיו ויזכה לשמוע דעה נוספת על מדיניותו ויוזמותיו. כך, תהליך קבלת ההחלטות, ומה שחשוב יותר – תוכן ההחלטות, עשויים להשתפר בזכות המינויים הפוליטיים. כל זה אינו בא לומר שמוטב להעדיף יעילות על פני שוויון, או שיש להקל ראש עם המינויים הפוליטיים הבלתי חוקיים, אלא שהסוגיה, כמו גם המציאות הפוליטית והשלטונית, מורכבת יותר מכפי שנהוג להציגן בבית המשפט העליון ובחלק מדוחות ביקורת המדינה.

בסופו של דבר, בעוד שעל הנייר, ולהלכה, ניתן להציג את המינויים כגילום של עקרון הייצוגיות, מחד גיסא, או כגילומה של השחיתות השלטונית, מאידך גיסא, בפועל, ייתכן בהחלט שהמינויים הפוליטיים יהפכו את השירות הציבורי לפחות ייצוגי ופחות דמוקרטי או שהם יתרמו לשגשוגה של הפוליטיקה. אם-כן, כמו במקרים רבים אחרים בהם אנו מבקשים לגבש דעה ביחס לתופעה פוליטית מסוימת, ולגבש מדיניות משפטית וחברתית ביחס אליה, כדי לבחון עד כמה מינויים פוליטיים פסולים ועד כמה הם תורמים לדמוקרטיה, עד כמה הם מושחתים ומשחיתים ועד כמה הם תוצר של שחיתות פוליטית, חיוני לבחון גם את השפעותיהם הקונקרטיות של המינויים בנסיבות בהן הם נעשים. לשם כך נדרשת בדיקה אמפירית של התופעה, ולא רק דיון מופשט בה. ממצאיה של בדיקה מסוג זה יוצגו בפרקים הבאים.



מערך המחקר, מתודולוגיה ואיסוף הממצאים

בחינה אמפירית של היקפי המינויים הפוליטיים אינה פשוטה. ראשית, קשה להתחקות אחר המוטיבציה של עובד הציבור, וקשה לדעת בוודאות מה הניע אותו לפעול כפי שפעל. ברם, לא ניתן להתעלם ממטרת המינוי, שהרי המינוי הופך לפוליטי כאשר השר מעוניין באדם מסוים בגלל רצונו לקדם את טובתו.⁴⁴ מעבר לקושי האפיסטמולוגי, שרים מודעים לכך שלפחות חלק מהמינויים הפוליטיים אינם לגיטימיים; הם פועלים לא רק להסתיר את מניעיהם מפני כלל הציבור אלא מנסים באופן פעיל להציג את מעשיהם כניסיון לקדם את טובת הציבור.⁴⁵

כדי להתגבר על הקושי שמציב בפנינו היסוד הסובייקטיבי שטבוע בתופעה אין מנוס מקביעת הנחות עובדתיות ביחס להתנהגויות מסוימות. על-כן, במחקר זה אתייחס למינוי שנפל בו לפחות פגם מנהלי אחד של אדם שהינו בעל השפעה מובהקת על סיכויי היבחרותו של פוליטיקאי למקום ריאלי ברשימת המועמדים המפלגתית לכנסת, בכלל זה חבר במוסד מפלגתי אקטיבי או אדם המקורב לעובד המתמנה קרבה משפחתית, כאל מינוי פוליטי.

יש לציין שני חסרונות של ההגדרה. ראשית, היא אינה כוללת מינויים פוליטיים בלתי לגיטימיים שלא נפל בהם פגם פרוצדוראלי – אף כי פגם כזה אינו תנאי הכרחי או מספיק לקיומו של מינוי פוליטי. שנית, מרכיב המניע נעדר מההגדרה, וכתוצאה מכך תחת קטגוריה זו עלולים להיכלל מינויים שלא נעשו מתוך מניע פוליטי ואינם למעשה מינויים פוליטיים (ראו גם: דרי, 1993: 51-62). ברם, סביר ביותר שמינוי בלתי תקין של אדם שיש לו השפעה פוטנציאלית על עתידו הפוליטי של שר מסוים, לתפקיד שבו לזהות האידיאולוגית של המתמנה אין כלל משמעות לאופן מילוי התפקיד, נעשה בגין רצונו של השר לקדם את האינטרסים הפוליטיים הפרטיים של עצמו.⁴⁶ מכיוון שהחלק הארי של המינויים שיוצגו הם מהסוג לעיל, יש הצדקה רבה לגישה המתודולוגית שאימצתי.

מכיוון שקיים קושי ממשי לחשוף מינויים פוליטיים ואין ממצאים קשים על היקפי התופעה, בחנתי את היקפי המינויים למשרות ציבוריות באמצעות דוחות ביקורת המדינה שהציגו נתונים כמותיים על מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות ונתונים על מינויים פוליטיים בשירות המדינה וברשויות סטטוטוריות מאמצע שנות השמונים, ונתונים⁴⁷ של ועדת המינויים שקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות.⁴⁸ הנתונים פורסמו בדוחות הביקורת מאז דוח שנתי מספר 37 מיוני 1987 ועד לדוח המיוחד שפורסם בעניין הרשות לעסקים קטנים ובינוניים מאוגוסט 2006. המינויים יוצגו לפי מספר פרמטרים: הממשלה (לפי ראש-הממשלה); זהותו הפוליטית של העובד; אופי התפקיד לו מונה העובד (זוטר, בינוני, בכיר; בשירות המדינה או בגוף ציבורי אחר); והליקויים שנפלו במינוי (השכלה וניסיון של העובד ביחס לדרישות התפקיד; תנאים מיוחדים שהוענקו לעובד, למשל, רכב צמוד למשרה שלא מקובל להעניק לעובד בה רכב; האם התפקיד נוצר "יש מאין"; והאם היה קיים פסול נוסף במינוי - למשל, הסכם בלתי חוקי שנחתם עם וועד העובדים). משיקולים הנוגעים לאופי הביקורת ואופי ההסדרים הנהוגים במשרדים אלו, לא כללתי מינויים במשרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים והשלטון המקומי.⁴⁹

כדי לנתח מגמות ולפרש את הממצאים התייחסתי בכלליות גם לשנים שקדמו לתקופה שיש

לגבי נתונים, קרי, 1948-1984, ועשיתי שימוש גם בראיונות שקיימתי עם מספר עובדי ציבור בכירים, בעבר ובהווה (ביניהם ארבעה נציבי שירות המדינה לשעבר). בנוסף השתמשתי במגוון מקורות משפטיים ועיתונאיים שעסקו בנושא בעשר השנים האחרונות.

לפני שאציג את הנתונים אבקש להקדים מספר הערות הבהרה.

ראשית, על-פי החוק, במינוי עובד בשירות הציבורי, בין אם מדובר בשירות המדינה ובין אם מדובר בגוף ציבורי אחר על הממנה להבטיח הזדמנות שווה להתמודדות על המשרה לכל מי שמתאים לדרישותיה ולבחור במועמד הטוב ביותר. זאת ועוד, כשמדובר במינוי למשרות זוטרות, אסור לשר או לאנשי לשכתו להתערב לטובת מועמד כזה או אחר, או לקדם את מועמדותו של פלוני או אלמוני.⁵⁰ חרף זהות הדרישות העקרוניות שמציב החוק ביחס לתהליכי המינוי לגופים הציבוריים השונים, יש מספר הבדלים בתהליכי המינוי לגופים הציבוריים השונים, ואופן הפיקוח עליהם. ראשית, חלה חובה מפורשת בחוק לעשות שימוש במכרז לשם מינוי אנשים לשירות המדינה,⁵¹ אלא אם מדובר במשרה זוטרה,⁵² אך לא חלה חובה כזו במשרות מקבילות בחברות ממשלתיות ורשויות סטטוריות. שנית, הפיקוח החיצוני על המינויים בשירות המדינה – קרי, פיקוח שלא נעשה ע"י הממנה, מבקר הפנים והגורמים המנהליים בגופים הציבוריים עצמם – נעשה על-ידי נציבות שירות המדינה. לעומת זאת, הפיקוח החיצוני על מינויי בכירים בחברות ממשלתיות נעשה על-ידי וועדת המינויים, וכמעט ואין פיקוח חיצוני על מינויים ברשויות סטטוטוריות. כתוצאה מכך, קל יותר למנות מקורבים פוליטית לתפקידים ברשויות סטטוטוריות ובחברות ממשלתיות (למעט חברי דירקטוריון, מנכ"ל ויו"ר דירקטוריון), מאשר לעשות מינויים פוליטיים לתפקידים שאינם פטורים ממכרז בשירות המדינה.

שנית, דוחות ביקורת המדינה והנתונים שקיבלתי מוועדת המינויים אינם חפים מבעיות תוקף ומהימנות. לאור חזקת תקינות המנהל,⁵³ הרצון להימנע מפגיעה לא מוצדקת במבוקרים והשאיפה לשמור על אמינות הביקורת, מוסד מבקר המדינה נוטה שלא לדווח על מינויים פוליטיים אלא אם נפל פגם פרוצדוראלי מובהק בהליך המינוי. בעיה נוספת עם המתודולוגיה של ביקורת המדינה הינה התמקדותה במינויים של אנשי מפלגות, אף כי בשנים האחרונות חשיבותן של אלה הולכת ופוחתת.⁵⁴ לבסוף, הביקורת אינה בודקת באופן שיטתי את היקפי המינויים הפוליטיים, ולמעשה, לא לגמרי ברור כיצד היא בוחרת את הגופים המבוקרים.⁵⁵ בכל מקרה, מבקר המדינה אינו בודק באופן קבוע את המינויים בכל המשרדים, מידי שנה בשנה, אלא הוא מבצע ביקורת בררנית.

הנתונים של ועדת המינויים סובלים מבעיה נוספת: הם מבוססים על שאלונים שנמסרים לוועדה על-ידי המועמדים לתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות⁵⁶ והוועדה אינה בודקת את אמיתות השאלונים. זאת ועוד, הוועדה אמורה לבדוק זיקה פוליטית, ובהתאם לכך לקבוע האם מינוי מסוים מחייב כישורים מיוחדים, אך אין לה הגדרה אופרטיבית מהי זיקה זו, ואין לה רשימה של קריטריונים אובייקטיביים ופורמאליים שמגדירים מהי זיקה פוליטית.⁵⁷ כתוצאה מכך, חברי הוועדה נאלצים במקרים רבים להפעיל את שיקול דעתם הסובייקטיבי.⁵⁸

בעיה אחרת נובעת מכך שמוסד מבקר המדינה וועדת המינויים החמירו את הדרישות ביחס לטוהר המינויים, מה שעלול להוביל לכך שביקורת המדינה החלה להתייחס למינויים מסוימים כפוליטיים, חרף העובדה שבעבר היא התעלמה מסוג כזה של מינויים ולא התייחסה אליהם בדוחות.



לשון אחר, העלייה בהיקפי המינויים המדווחים עלולה להיות תוצר של שינוי בתפישת הביקורת, ולא של שינוי בהיקפי התופעה.⁵⁹ כדי לשכך את בעיית המהימנות שעלולה להתעורר כתוצאה מכך, אבחן גם את אמות המידה שהחילו המבקר וועדת המינויים במהלך בדיקת המינויים. בחלק בו אנתח את הממצאים אתייחס גם לשינויים שזיהיתי בעבודת הביקורת.

רביעית, הנתונים ביחס ל – 1989-1990 חלקיים בלבד, והם נלקחו מדו"חות ביקורת המדינה. אין כל נתונים שנגישים לציבור לגבי מינויים בשנים 1991-1997. עם זאת, קיימים נתונים מלאים לגבי השנים 1999-2005, והם התקבלו מוועדת המינויים, שקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות – התשל"ה 1975. כלומר, ניתן לייצר אומדנים סבירים של היקפי המינויים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות ולבחון את המגמות שחלו מאז – גם אם הנתונים חלקיים בלבד.

חרף הבעייתיות בנוגע לתוקף הממצאים המופיעים בדוחות ביקורת המדינה ואלה הנאספים על-ידי ועדת המינויים, ניתן להשתמש בשינויים בהיקפי המינויים המדווחים כאינדיקציה טובה ובהחלט מספקת לשינויים שהתרחשו במציאות בהיקפים של מינויים אלה לאורך השנים, שהיא התופעה העיקרית המעניינת את המחקר הנוכחי. זאת, חרף האפשרות שבפועל אנשי ביקורת המדינה וחברי ועדת המינויים הצליחו לחשוף רק קמצוץ מכלל המינויים שבוצעו, או שהם התייחסו למינויים של פעיל פוליטי שנפל בהם פגם פרוצדוראלי כאל מינוי פוליטי, גם במקרים בהם לא הייתה לשרים הממנים מוטיבציה פוליטית, ולמעשה, המינוי לא היה פוליטי.

כדי לברר אילו אמות מידה יושמו בפועל, ראייתי מספר בכירים במשרד מבקר המדינה ואת יו"ר וועדת המינויים. בנוסף, ניתחתי את דברי ההסבר שהופיעו בתחילת דוחות המבקר, ואת דברי הסיכום שהופיעו לעתים בסוף הפרקים בהם הביקורת התייחסה למינויים.

בפרק הבא אציג את הנתונים ואספק התייחסות כללית ביותר למגמות שניתן לאתר באמצעותם. בפרק הרביעי, לאחר שאדון בחולשותיהם של שני הסברים תיאורטיים להתפתחות המינויים הפוליטיים בישראל, ולאחר דברי רקע והתייחסות כללית ביותר להתפתחות המינויים בישראל עד 1984, אנתח לעומק את הממצאים.



מינויים פוליטיים בשנים 1984-2005: הממצאים

מינויים בחברות ממשלתיות

מדוחות ביקורת המדינה והנתונים שנאספו בוועדת המינויים עולה כי ב-1990 65% מכלל המינויים לדירקטורים בחברות ממשלתיות היו פוליטיים. זהו השיעור המרבי של המינויים הפוליטיים שנרשם מאז 1988, השנה הראשונה לגביה שפורסמו ממצאים רשמיים, ועד היום.⁶⁰ שנתיים קודם לכן 61% מסך כל הדירקטורים שמונו לחברות ממשלתיות היו חברי מרכזי המפלגות. ב-1998, 5 שנים לאחר חקיקת התיקון לחוק החברות הממשלתיות והקמתה של וועדת המינויים, היקפי המינויים הפוליטיים לדירקטורים ויושבי ראש של חברות ממשלתיות היו נמוכים יותר, אך הם עדיין היו משמעותיים. לעומת זאת, ב-1999, חלה ירידה ניכרת בהיקף המינויים הפוליטיים לדירקטורים, מנכ"לים ויו"ר בחברות ממשלתיות. תופעה מעניינת נוספת הינה שמאז 2003 שיעור המינויים הפוליטיים הבלתי מקצועיים של יו"ר נמוך למדי. שיעור המועמדים בעלי הזיקה הפוליטית שנמצאו בלתי מתאימים נשאר גבוה יחסית.

טבלה מס. 1: חברי מרכז בחברות ממשלתיות ב-1988 וב-1990, לפי חתך משרדי ומפלגתי

מינויים תקפים של אישי ציבור ב-1.11.90	שיעור חברי מרכז מכלל המתמנים (באחוזים)		חברי מרכז*			אינם חברי מרכז	ס"ה מספר מינויים	משרד	
	1.11.90	15.12.88	ס"ה	(מ)	(ע)				(ל)
	73	71	73	-	7	66	27	100	התעשייה והמסחר
	69	70	48	-	5	43	22	70	הבינוי והשיכון
	81	66	30	-	-	30	7	37	התחבורה
	75	64	66	1	50	15	22	88	האנרגיה והתשתית
	89	80	32	-	3	29	4	36	התיירות
	40	25	38	2	21	15	58	96	שאר המשרדים
	לא רלבנטי	61	352	-	73	279	221	573	ס"ה ל-15.12.88
	65	לא רלבנטי	353	4	121	228	186	539	ס"ה ל-1.11.90

- (ל) - ליכוד (ע) - מפלגת העבודה (מ) - מפד"ל.
- הטבלה לקוחה מתוך דוח ביקורת המדינה מס. 41, מאי 1991, עמ' 612. מבקר המדינה הציג נתונים לגבי שלושת המפלגות לעיל בלבד.

טבלה מס. 2: דירקטורים בעלי זיקה פוליטית בחברות ממשלתיות 1998-2005

שנה	מספר דירקטורים	סה"כ מועמדים כשירים (שמונו בפועל) לתפקיד דירקטור בעלי זיקה פוליטית			סה"כ מועמדים כשירים (שמונו בפועל) לתפקיד דירקטור ללא זיקה פוליטית		
		מס.	% מכלל דירקטורים	% מכלל מועמדים לתפקיד דירקטור	מס.	% מכלל דירקטורים	% מכלל מועמדים לתפקיד דירקטור
1998				154 (**)		328 (*)	
1999	165	157	85.3	8	95.15	68 (*)	31
2000	415	376	76.4	39	90.6	80	16.26
2001	191	163	74.4	28	85.34	46	21
2002	244	202	72.66	42	82.78	77	27.7
2003	217	186	70.18	31	85.71	62	23.4
2004	271	235	72.3	36	86.71	74	22.8
2005	220	179	64.15	41	81.36	85	30.4

(*) לכל היותר, לפי הערכה של ביקורת המדינה; (**) לכל הפחות, לפי הערכה של ביקורת המדינה

טבלה מס. 3: יו"ר דירקטורים בעלי זיקה פוליטית בחברות ממשלתיות 1998-2005

שנה	מספר יו"ר דירקטורים	סה"כ מועמדים כשירים (מונו בפועל) לתפקיד יו"ר דירקטור בעלי זיקה פוליטית			סה"כ מועמדים כשירים (מונו בפועל) לתפקיד יו"ר דירקטור ללא זיקה פוליטית		
		מס.	% מכלל מועמדים לתפקיד יו"ר דירקטור	% מכלל יו"ר דירקטורים	מס.	% מכלל מועמדים לתפקיד יו"ר דירקטור	% מכלל יו"ר דירקטורים
1998				22 (**)		54 (*)	
1999	11	10	90.9	1	90.9	9.1	1
2000	34	30	83.33	4	88.2	11.11	6
2001	20	14	70	6	70	30	6
2002	26	17	60.7	9	65.4	34.6	11
2003	9	3	33.33	6	33.33	66.66	6
2004	30	24	68.6	6	80	17.11	7
2005	18	9	37.5	9	50	37.5	15

(*) לכל היותר, לפי הערכה של ביקורת המדינה
 (**) לכל הפחות, לפי הערכה של ביקורת המדינה

טבלה מס. 4: מנכ"ל דירקטוריונים בעלי זיקה פוליטית בחברות ממשלתיות 1999-2005

שנה	מספר מנכ"ל דירקטורים	סה"כ מועמדים כשירים לתפקיד מנכ"ל דירקטור בעלי זיקה פוליטית			סה"כ מועמדים כשירים לתפקיד מנכ"ל דירקטור פוליטית ושיריים		
		מס.	% מכלל מועמדים לתפקיד מנכ"ל דירקטור	% מכלל מועמדים לתפקיד מנכ"ל דירקטור	מס.	% מכלל מועמדים לתפקיד מנכ"ל דירקטור	% מכלל מועמדים לתפקיד מנכ"ל דירקטור
1999	7	6	85.7	14.3	1	14.3	14.3
2000	18	16	88.88	11.12	2	11.12	11.12
2001	12	11	91.66	8.34	1	8.34	8.34
2002	8	7	87.5	12.5	1	12.5	12.5
2003	11	8	72.72	28.28	3	28.28	28.28
2004	10	10	100	0	0	0	0
2005	6	5	83.33	16.67	1	16.67	16.67

מינויים פוליטיים בשירות המדינה

מדוחות ביקורת המדינה עולה כי מאמצע שנות ה-80 ועד לראשית שנות ה-90 היקפי המינויים הפוליטיים היו כ-10 מינויים במוצע לשנה (ראו טבלה מס. 5, להלן). בממשלת רבין השנייה חלה ירידה משמעותית בהיקפי המינויים הפוליטיים, והם עמדו על 6 מינויים בשנה. מגמת הירידה בהיקפי המינויים המשיכה גם בממשלת נתניהו, שמינתה במוצע 6 מינויים פוליטיים בשנה, מתוכם רק ב-3.3. עם פסלות מובהקת.⁶¹ מגמת הירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים ביחס לשנות ה-80 באה לידי ביטוי גם במהלך כהונתה הקצרה של ממשלת ברק (9 מינויים).⁶² רק לגבי 5 מבין 9 המינויים קיימות ראיות נסיבתיות משמעותיות שמעוררות את החשד שאכן מדובר במינויים פוליטיים. למותר לציין שכל המינויים נעשו לרשות סטטוטורית (רשות הדואר) ולא לשירות המדינה. במלים אחרות, לכל אורך שנות ה-90 שיעור המינויים הפוליטיים עמד על ממוצע של 6 מינויים בשנה, ואף פחות מכך.

טבלה מס. 5: היקפי מינויים פוליטיים וטיבם לפי דוחות ביקורת המדינה 1984-2005⁶³

ממשלה	הגוף הציבורי ובכירות המינוי			פגמים במינויים			
	חברה ממשלתית, רשות סטטוטורית			העדר כישורים או העדר ניסיון	משרה נוצרה "יש מאין" ⁶⁴	תנאים חריגים, כולל תשלום עבור שירות שלא ניתן	פסול נוסף ⁶⁵
	ז	ב	מב					ז	ב	מב
סה"כ מינויים פוליטיים בגופים ציבוריים לפי דוחות הביקורת (לא כולל דירקטורים, יו"ר, מנכ"ל בחברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים; לא כולל ביטחון, אוצר, משפטים וחוץ)							
כנסת 11: רוטציה	2	6	12	4	9	6	39
כנסת 12: שמיר	1	6	3	5	25	-	40
כנסת 13: רבין שנייה	1	8	2	5	2	7	18
כנסת 14: נתניהו	-	1	3	-	9	4	17 ⁶⁶
כנסת 15 (I): ברק	-	4	5	-	-	4	9
כנסת 15 (I): שרון ראשונה	-	-	-	11	42	-	53
כנסת 16: שרון שנייה	16	3	1	-	4	4	28 ⁶⁸

ז-זוטר;
 ב-בינוני;
 מב-משרה בכירה

בראשית שנות האלפיים חלה עלייה חדה בהיקפיהם של המינויים הפוליטיים ושיעורם עלה אף על זה שתועד בשנות ה-80. הדוח המיוחד על המינויים הפוליטיים והמינויים הבלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה שנעשו בין מרץ 2001 לינואר 2003 חשף 52⁶⁹ מינויים בלתי תקינים שנעשו במשרד לאיכות הסביבה, מתוכם לפחות 43 הינם של חברי מרכז או קרובי משפחתם.⁷⁰

זהו המספר הגדול ביותר של מינויים שבוצעו במשרד ממשלתי אחד, ולמעשה, זהו המספר הגדול ביותר של מינויים בלתי תקינים שנעשו במהלך כהונת ממשלה אחת שדיווח עליו מבקר המדינה.

דוח שנתי מס. 55ב ושני הדוחות המיוחדים שפורסמו במהלך 2006 חשפו⁷¹ 28 מינויים בלתי תקינים, החשודים כמינויים פוליטיים שנעשו במהלך ממשלת שרון השנייה (מרץ 2003 - ינואר 2006). זוהי ירידה מסוימת ביחס להיקפי המינויים שהיו בממשלת שרון הראשונה,⁷² אך אלו היקפים גדולים יותר של מינויים פוליטיים מאלה שדווח עליהם בדוחות שבדקו את המינויים בממשלות ברק, נתניהו ורבין. עיקר המינויים שדווח עליהם לא היו לשירות המדינה, אלא לרשויות סטטוטוריות (הקשורות למשרד החקלאות), למד"א (הקשורה למשרד הבריאות) ולעמותה הרשומה "הרשות לעסקים קטנים ובינוניים" הקשורה למשרד התמ"ת. כאמור, הפיקוח על גופים ציבוריים אלה רופף יותר, וקל יותר למנות אליהם מקורבים.

לסיכום, הממצאים מלמדים על ירידה מתונה בהיקפי המינויים הפוליטיים לדירקטורים, יו"ר ומנכ"ל דירקטורים לאורך שנות התשעים, ועל ירידה משמעותית בהיקפי המינויים למשרות הללו החל מ- 1999. במקביל לכך התחזקה מגמת ההתמקצעות של אלה מבין המינויים שנמצאו בעלי זיקה פוליטית. בכל מקרה, מאז שחוקק חוק החברות ועד היום שיעור המינויים של חברי מרכזי מפלגות שאין להם כישורים מיוחדים ירד בצורה ניכרת.

המגמה בשאר השירות הציבורי מורכבת יותר. הממוצע השנתי של מינויים פוליטיים בממשלות שכיחנו מאמצע שנות ה- 80 ועד ראשית שנות ה- 90 שפורסמו בדוחות הביקורת היה 10. בממשלת רבין, נתניהו וברק ממוצע המינויים השנתי שדווח עליהם בדוחות הביקורת היה 3-6. לעומת זאת, בתחילת שנות האלפיים, עם הקמת ממשלת שרון והליכוד, חלה עלייה דרמטית בהיקפי המינויים ומיספרם המדווח היה 52. במהלך ממשלת שרון השנייה חל מיתון מסוים בהיקף המינויים, והוא עמד על 28.



התפתחות המינויים הפוליטיים בישראל: ניתוח ביקורתי

לפני שאנתח את הממצאים לעיל לאור המסגרת האנליטית המשמשת את המחקר הנוכחי, אבקש להתייחס לשתי טענות או הסברים חלופיים לשימוש בפטרונאז' ולמינויים הפוליטיים. הטענה או ההסבר הראשון, אותו אימצו משפטנים, "שומרי סף" מוסדיים (בכלל זה היועץ המשפטי לממשלה) ופובליציסטים, גורס כי הסיבה להיקפי המינויים הפוליטיים הינה "אובדן הבושה"⁷³. טענה דומה הינה שהמינויים הינם תוצר של אי-לגליזם מושרש בתרבות הפוליטית בישראל.⁷⁴ הטענה או ההסבר השני גורסים כי שיטת הבחירות הפנימיות ששררה בליכוד עד לא מכבר, על-פיה כלל המתפקדים של המפלגה בוחרים 2,500 חברי וועידה (חברי המרכז), ואלה בוחרים את רשימת המועמדים לכנסת, היא הגורם העיקרי למינויים הפוליטיים ולשחיתות הציבורית באופן כללי. לפי הסבר זה, היקף המינויים עלה מכיוון ששרי הממשלה היו תלויים בתמיכתם של חברי המרכז כדי להיבחר למקום ריאלי ברשימת המועמדים לכנסת, וכדי לזכות בתמיכתם, היה עליהם לחלק לחברי המרכז טובות הנאה, ובכלל זה למנותם לתפקידים ציבוריים.⁷⁵

למיטב הבנתי, הטענות בדבר "אובדן הבושה" ו-"אי-לגליזם" כגורמים למינויים הפוליטיים אינן עולות בקנה אחד עם הממצאים שהוצגו ובכל מקרה הן חלקיות למדי. ראשית, הטענה בדבר אובדן הבושה של הפוליטיקאים כגורם מרכזי לעלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים מבליעה את ההנחה שהפוליטיקאים הינם אומניפוטנטים. בפועל נבחרו הציבור פועלים במסגרת מגבלות חוקיות והם מושפעים על-ידי לחצים ואינטרסים של בעלי הון וכלי התקשורת. כלומר, גם אם אבדה לפוליטיקאים הבושה, אובדן זה אינו יכול להיות ההסבר היחיד לתופעת המינויים. שנית, מטענות אלה משתמע כי השירות הציבורי בישראל הושחת ללא תקנה, בשעה שהנתונים מצביעים על מגמה מורכבת בהרבה, ועל כך שבתחומים מסוימים חל שיפור ניכר מבחינת תקינות המינויים. אם אכן אובדן הבושה פשה בישראל, ואם מדובר במרכיב בעל כוח ניכר כפי שעולה מדבריהם של אלה המחזיקים בטענה זו, אזי קשה להסביר כיצד חלה ירידה ניכרת בהיקפי המינויים בחברות הממשלתיות בשלהי שנות התשעים. שלישית, הטענה בדבר אובדן הבושה מניחה שנבחרו הציבור תמיד רוצים למנות מינויים פוליטיים או להיות מעורבים במעשים מושחתים, וכי הדבר העיקרי שעוצר בעדם מלממש את רצונם הוא הבושה. אך ספק אם מה שעוצר בעד פוליטיקאים להרבות במינויים פוליטיים, אם אכן משהו עצר בעדם, הינו הבושה דווקא. כלום מה שמנע מרבין, רבינוביץ', בגין, ארליך, נתניהו, ברק ואחרים להרבות במינויים פוליטיים הוא הבושה דווקא? לבסוף, טענה זו מניחה כי מינוי פוליטי הוא מעשה מביש. בכך הטענה מתעלמת מהאפשרות שבנסיבות שכיחות לא ישרדו נבחרו הציבור בזירה הפוליטית אם הם לא ימנו את מקורביהם לתפקידים ציבוריים. חמור מכך, מיקוד הבושה במינוי עצמו מטשטשת את הגורמים לבלבובה של התופעה. משל היינו מתארים חיטוט בפחי-הזבל כמעשה מביש, בזמן שהמעשה המביש הוא אימוץ מדיניות שמדרדרת את מצבם הכלכלי של חלק ניכר מהאזרחים, ומדרבנת אותם למחול על כבודם ולחפש שיירי מזון ובקבוקי פלסטיק באשפה שמותירים אחרים.

ביקורת מעט שונה יש להפנות כלפי תיאורית "אי-הלגליזם". אם היחס האינסטרומנטאלי לחוק הוא מרכיב כה משמעותי בתרבות הישראלית, והוא הגורם לעלייה בהיקפי המינויים, אזי

מדוע חלה ירידה במינויים הפוליטיים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות? מדוע חלה ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים הבלתי חוקיים בשירות המדינה לכל אורך שנות ה-90? כיצד מתיישב טיעון זה עם התחזקותה של וועדת המינויים או עם הפסיקה האקטיביסטית של בית המשפט העליון?⁷⁶

אני מוצא שהטענה כי היקפי המינויים הושפעו במידה מכרעת משיטת הבחירה בליכוד חשובה ונכונה בהרבה. אך גם טענה זו מספקת הסבר חלקי בלבד לתופעה, ויש צורך להרחיבה ולדייקה. ראשית, היא אינה מתייחסת למדיניות "שומרי הסף", אף כי זו בהחלט משפיעה על היקפי המינויים. שנית, היא אינה מתיישבת עם ריסון המינויים הפוליטיים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות בתקופת ממשלות שרון והיא אינו עולה בקנה אחד עם חוסר הצלחתם של שרי הליכוד לבטל את התיקון לחוק החברות הממשלתיות, שהגביל את היקפי המינויים הפוליטיים בצורה ניכרת, ועם העובדה שרק חלק משרי הליכוד ניסו לשנותו.⁷⁷

להלן אציע ניתוח חלופי לשינויים בהיקפי המינויים הפוליטיים מאז 1984 ועד 2005. אין בכוונתי להציע תיאוריה שלמה שתבהיר ותקבע מדוע מתרחשים מינויים פוליטיים, מה גורם לעלייה בהיקפם ומה מוביל לירידתם. גם אין בכוונתי להציע מודל מפורט ומדויק למה שניתן לכנות בתור עלייתם ונפילתם של משטרי פטרונאז'.⁷⁸ עם זאת, ברצוני למקם את התופעה בהקשר פוליטי רחב, ולהציע ניתוח ראשוני וכללי ביותר שלה. מניתוח זה אגזור בהמשך מספר השערות אמפיריות ביחס להתפתחות היקפם וטיבם של מינויים פוליטיים. הניתוח שאציע מבוסס על הגישה הניאו מוסדית החדשה, ועל ההנחה כי הבסיס לשינויים הפוליטיים לטווח ארוך הינו חומרי, וכי התופעה החשובה ביותר שמשפיעה על המינויים הינה הליברליזציה של החיים הכלכליים והפוליטיים.

את העניין של פוליטיקאים למנות מקורבים למשרות ציבוריות אני מציע לראות כפונקציה של הצורך שלהם להשיג תמיכה מציבור של אנשים נטולי עוצמה כלכלית ניכרת. מבחינה הזו מינוי חברי מרכז ופעילים מפלגתיים עשוי להצביע דווקא על חיוניות דמוקרטית מסוימת – שכן הוא מלמד על קיומה של תחרות ממשית ועל כך שנבחר הציבור זקוקים לתמיכתם של אזרחים וקבוצות נטולי הון כלכלי (Piattoni, 2001) בעולם שבו המפלגות פחות תלויות ב"אזרח הקטן", נוטות לשתף פעולה אלה עם אלה ולפעול כמעין קרטל (Blith and Katz, 2005).⁷⁹

היכולת המעשית להוציא לפועל מינוי פוליטי בלתי חוקי הינה פרי הסכמה שבשתיקה של גורמים שכלל יש להם אינטרס מבני להתנגד לתופעה: "שומרי הסף" (למשל, נציבות שירות המדינה), כלי-התקשורת, האליטה העסקית והאופוזיציה.⁸⁰ לנוכח עוצמתם היחסית של גורמים אלה, אחת הסוגיות החשובות שמתעוררות במצב של שימוש מסיבי במינויים פוליטיים הינה מה הם האינטרסים הנקודתיים של "שומרי הסף", התקשורת או האליטה העסקית להשלים עמם? כמו-כן עלינו לשאול האם הסכמתם הינה זמנית בלבד, והיא צפויה להתחלף בעתיד במאבק בתופעה?

הסוגיות לעיל קשורות למבנה התמריצים ויחסי הגומלין בין השחקנים השונים שמניתי. את אלה יש להבין על רקע התפתחות הגלובליזציה, ששינתה ועודנה משנה את אופי הפוליטיקה בכל רחבי העולם. תהליכי המשנה שמרכיבים תופעה זו יוצרים הזדמנויות ואינטרסים נקודתיים חדשים למינויים פוליטיים אך לאורך זמן, הם עשויים להוביל לצמצום משמעותי שלהם.



התופעה הראשונה שחשובה להבנת התפתחות המינויים הינה הפרטה של השירות הציבורי וצמצום הפונקציות שמילאה המדינה עד לא מכבר (פלד ושפיר, 2005). מחד גיסא, האידיאולוגיה שעומדת מאחורי ההפרטה מציגה את המינויים הפוליטיים באורח שלילי - כהוכחה נוספת לכך שהשירות הציבורי אינו יעיל. בנוסף, ההפרטה וצמצום הפונקציות המדינתיות מצמצמים את מרחב ההזדמנויות לביצוע מינויים פוליטיים. מאידך גיסא, תהליכי הפרטה יוצרים הזדמנויות נקודתיות לשחיתות ולחלוקת טובין ציבוריים לקידום אינטרסים פרטיים ומפלגתיים. בנוסף, לפחות חלק מהרשויות הציבוריות נתונות לפיקוח יותר רופף בגין ההפרטה, מה שמקל לעתים על שימוש בהן לצרכים מפלגתיים (Meny', 1996; Rose-Akerman, 1996).

התופעה השנייה הינה אימוצם של הסדרים מוסדיים, כגון פריימריס, שחלקם לפחות מחליש את הקשר בין המפלגות לבין ציבור הבוחרים (Katz and Mair, 1995; Blith and Katz, 2005). יש המכנים תהליך זה כ"משבר המפלגות" (see also: Mair, Muller and Plasser, 2004: 8-12), ובישראל כבר היה מי שדיבר על "קץ המפלגות". תופעה זו גם היא פועלת לשני כיוונים מנוגדים. מצד אחד, ככל שהפוליטיקאים פחות תלויים בתמיכתם האקטיבית של אזרחים מן השורה,⁸¹ יש להם פחות תמריץ למנות מקורבים לתפקידים בשירות הציבורי. מאידך גיסא, במקרים בהם פוליטיקאים כן זקוקים לתמיכה פוליטית קשה להם לגייס אותה. במצבים כאלה חשיבותם של תמריצים סלקטיביים גוברת, ואנו צפויים לעלייה נקודתית ומשמעותית במינויים הפסולים.

התופעה השלישית הינה הרחבת הפיקוח השיפוטי על התחום הפוליטי והמפלגתי.⁸² תופעה זו פועלת להחלשת המינויים הבלתי חוקיים. פיקוח שיפוטי הדוק יותר משמעו בין השאר אימוץ קריטריונים פרופסיונאליים יותר למינויים וצמצום האפשרות למנות מקורבים בלתי מוכשרים. התופעות הללו, שמהוות נדבכים מרכזיים בגלובליזציה, מגדילות את השפעתו של "השיח הליברלי",⁸³ ובכללו את ההשקפה הרואה בביקורתיות תופעות פוליטיות ספק מושחתות כמו מינויים פוליטיים.⁸⁴ הקלטות השיח הליברלי מגבירה את התנגדותם של "שומרי הסף" למינויים. מעבר לזאת, לכלי התקשורת, שנמצאים בבעלות בעלי הון, יש עניין מבני לחשוף ולבקר דפוסים של פטרונאז', ובכלל זה, מינויים פוליטיים בלתי חוקיים, בין אם מושחתים ובין אם לאו. ראשית, דיווח על מעשים בלתי הולמים, תוך הדגשת ההיבטים הסנסציוניים והדרמטיים הטבועים בהם, מהווה סוג של בידור, אשר עשוי להגביר את מכירות העיתונים ולהעלות את הרייטינג של תכניות החדשות. שנית, לבעליהם של כלי התקשורת, כבעלי הון, יש עניין מבני לרסן את התנהגותם של נבחרים הציבור ולמנוע מצב שבו נבחרים הציבור מפסיקים להיות תלויים בתמיכתם האקטיבית. העניין המבני של התקשורת לחשוף ולבקר שחיתות שלטונית-אישית, פטרונאז' ומינויים פוליטיים מייצר לפוליטיקאים תמריץ שלילי להיות מעורב בסוג כזה של אינטראקציה.

בסופו של דבר, למרבית השחקנים שמנתי יש עניין לצמצם את היקפי המינויים ולהיאבק כנגדם. מינויים פוליטיים הופכים את התהליך הפוליטי לפחות צפוי ושקוף, מה שעלול להגביר את אי הודאות בכלכלה, ולהכביד את השתלבותה של המדינה בסדר הגלובאלי; הם חושפים את השוק החופשי להתערבות פוליטית-מפלגתית, שהינה מנוגדת למצדדי *laissez faire*; והם סותרים את השיח הליברלי על הנדבכים השונים שלו, שיח ש"שומרי הסף" נוטים בשנים האחרונות לקבל.

יחד עם זאת, יש אפשרות שלקראת שינויים פוליטיים משמעותיים תחול עלייה זמנית בהיקפי המינויים, שתעלה בקנה אחד עם האינטרסים של השחקנים השונים המשפיעים על התפתחות התופעה. במקרים פחות שכיחים, עלייה בהיקפי המינויים תתרחש בניגוד לאינטרסים שלהם. ראשית, לנוכח התרופפות הקשר בין המפלגות לבין ציבור הבוחרים, קשה יותר לגייס תמיכה אקטיבית לקידום מדיניות חדשה. ברם, גם כיום, ממשלות זקוקות ללגיטימציה דמוקרטית ליוזמותיהן בתחומי המדיניות. בנסיבות שבהן המדיניות שיוזמת הממשלה עולה בקנה אחד עם האינטרסים המבניים של האליטה העסקית וכלי-התקשורת, אלה יבכרו להשלים עם עלייה במינויים אם זו תאפשר לספק ולו מראית עין של תמיכה ציבורית ולתרום ליישום התכנית.⁸⁵ שנית, חרף השינויים הרבים שחלו בשנים האחרונות בעקבות הגלובליזציה, יש לנבחרי הציבור גם כיום כוח פוליטי ניכר. במצבים נקודתיים בהם מתחוללת התנגשות בינם לבין האליטה העסקית או רשויות המדינה, ביכולתם ליזום חילופי גברא של "שומרי הסף". לאורך זמן, יש לצפות שנבחרי ציבור שמסתכסכים עם בעלי ההון ועם נורמות שלטוניות מתקדמות לא ישרדו, אך בטווחי זמן קצרים, בנסיבות כאלה עשויה לחול עלייה בהיקפי הפטרונאז'. לסיכום, השערת המחקר הינה שככל שמעמיקה הליברליזציה אמורה לחול בישראל ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים. עם זאת, במצבים בהם נבחרי ציבור מעוניינים ליזום שינוי מדיניות, או במצבים שהתפתחו באקראי, עשויה להתחולל עלייה זמנית בשימוש במינויים פוליטיים. להלן אנתח את הממצאים שהוצגו בפרק הקודם לאור הטענות לעיל. בתחילה ארחיב מעט את היריעה, ואתייחס לשינויים שחלו בהיקפי המינויים הפוליטיים מאז קום המדינה עד לאמצע שנות השמונים. לפי הניתוח וההסבר המוצע, הירידה הכללית בהיקפי המינויים הפוליטיים מאז קום המדינה ועד היום, ובכלל זה הירידה המשמעותית בהיקפי המינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות, הינה חלק מההתגבשות המדינה כארגון נפרד מהמערכת המפלגתית, ומהליברליזציה הכלכלית והפוליטית שמתרחשת בישראל. לעומת זאת, העלייה בהיקפי המינויים בשירות המדינה באמצע שנות השמונים, ושוב בראשית שנות האלפיים, תוצג כתוצר לוואי זמני ובלתי מתוכנן של התפתחויות פוליטיות מבניות. למעשה, כבר ב – 2004 העלייה בהיקפי המינויים נבלמה וסביר שהמגמה שבה והתהפכה. בפרק המסכם אתייחס במישרין לשאלה האם המינויים הפוליטיים שהתבצעו בישראל מושחתים.

רקע: מינויים בתקופת ההגמוניה של מפא"י ובתקופת הפוסט-הגמונית

בעשור הראשון של המדינה תכלית המינויים לתפקידים הציבוריים השונים לא הסתכמה בהקמתו של מנהל ציבורי שישרת את טובת הציבור בישראל, אלא היא כללה את ביסוס מעמדה של מפא"י ככוח הגמוני. עם זאת, כבר בראשית שנות החמישים, התחזקה מידת האוטונומיה של המדינה ביחס למערכת המפלגתית, מה שתרם להפחתת המינויים הפוליטיים. דבריו של ראש הממשלה בהציגו את הצעת חוק שירות המדינה, שהוגשה לכנסת כבר ב – 1953, ובאה בין השאר לאסור על ביצוע מינויים פוליטיים, מלמדים על הקשר בין התרחבות האוטונומיה של המדינה לבין הירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים: "חוק זה מבחינה פורמאלית אולי אינו שייך לחוקי היסוד, אבל נדמה לי שהוא מאותם החוקים שיש בהם משום ייסוד המדינה".⁸⁶



כעבור שנים ספורות נחקק חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959, שהיווה מעין גרסה מקוצרת של ההצעה שהוגשה שש שנים קודם לכן.⁸⁷ מטרתו של החוק למנוע פוליטיזציה של שירות המדינה ולחזק את איכות המינויים לשירות המדינה.⁸⁸ חוק זה קובע להלכה שחלק ניכר מהמינויים בשירות המדינה ייקבעו על-פי מכרז,⁸⁹ קרי, שהאדם המתאים ביותר לתפקיד יהיה זה שמתמנה אליו.

עם זאת, קבלת חוק שירות המדינה (מינויים) לא הפכה את השירות לייצוגי, שוויוני, מקצועי ובלתי מפלגתי בהכרח. למעשה, כשהתקבל החוק כבר היה מאויש השירות הציבורי על-ידי אנשי מפא"י והמקורבים אליהם. החוק אף הבטיח שלא ניתן יהיה לפטר עובדים שמונו בהליך בלתי תקין.⁹⁰ לכן, החמרת הדרישות אומנם עשויה הייתה להקשות על הצטרפותם של מקורבים חדשים לשירות המדינה, אך בנקודת הזמן שבה נחקק החוק השפעתו הפוטנציאלית על הייצוגיות של השירות הציבורי הייתה מוגבלת. כמו-כן, הדרישות הפורמאליות הנוקשות יותר הגבילו את הצטרפותם של אנשים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, גם אם הן תרמו להתמקצעות השירות הציבורי. לרוב אלה לא באו מקרב נאמני המפלגה ואלה שהיא חפצה ביקרם (Nachmias, 1991).

מעבר לכך, החוק לא ביטל כליל את האפשרות שחלק מהמינויים לגופים ציבוריים יבוצעו גם על בסיס שיקולים פוליטיים. ראש לכול, החוק קבע שמספר מצומצם של משרות בכירות בשירות המדינה, כמו נציב שירות המדינה עצמו, והמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, יהיו פטורות מחובת מכרז,⁹¹ והוא לא שלל את האפשרות שחלק מהמינויים למשרות נוספות בשירות המדינה יבוצעו בעתיד שלא על בסיס מכרז.⁹² הוא גם קבע שמשרות זוטרות בשירות המדינה לא יהיו כפופות למכרז – כגון נהגים, מזכירות ופקידים המבצעים עבודות טכניות פשוטות⁹³ – משיקולי נוחות ויעילות. כמו-כן, החוק התיר מינוי עובדים זמניים, שתהליך קבלתם אינו מחייב מכרז.⁹⁴ בנוסף לכך החוק לא התייחס אל כל הרשויות הציבוריות שהרכיבו את השירות הציבורי בישראל, כמו למשל הרשויות הסטטוטוריות, אלא לשירות המדינה בלבד. אומנם להלכה, גם המינויים למשרות בגופים ציבוריים שאינם חלק משירות המדינה חייבים להתבצע בהתאם לכללי המנהל התקין. אך למעשה, בגלל שהפיקוח החיצוני על המינויים בגופים אלה רופף יותר, לשרים קל יותר למנות אליהם מקורבים ולקדם את האינטרסים הפוליטיים הפרטיים שלהם. על אף ההסתייגויות שמנית, ניכר כי לחוק שהתקבל על-ידי הכנסת ב-1959 הייתה השפעה ניכרת על איכות המינויים לשירות המדינה, והוא תרם לירידה משמעותית בממדי התופעה.⁹⁵

התפשטות המינויים הפוליטיים [1992-1984]

בתחילה, גם ניצחון הליכוד בבחירות לכנסת התשיעית, במאי 1977, לא הוביל לעלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים.⁹⁶ ככל שניתן להעריך, המינויים שבו והתרחבו עם דמדומי ממשלת בגין הראשונה. מעבר לכך שיותר ויותר פעילים מקרב הליכוד היו מעוניינים להתמנות למשרות ציבוריות – בין אם כדי להשפיע על יישום מדיניות, בין אם כחלק מ"רצון לעוצמה" ובין אם כשאיפה להפקת טובות הנאה אישיות – באותן שנים חלו תהליכים מבניים, שהפכו את המינויים הפוליטיים לאחד המכשירים הפוליטיים החשובים ביותר לרכוש עוצמה בתוך המפלגות עצמן.

השינוי המשמעותי ביותר היה היחלשותו של מנחם בגין, וחוסר יכולתו של הליכוד למצוא לו יורש מוסכם שיכול היה להנהיג את המפלגה ולמנוע את התפתחותה של סיעתיות ויריבות פנימית עזה. השבר המנהיגותי התרחש במפלגות רבות והוא סימפטומאטי לניצני הליברליזציה בישראל. הוא אף מבטא את הפיכת הליכוד מ"מפלגת-המון" למפלגת "תפוס כמה שיותר סוגיות ובחרים". כתוצאה מהפלגנות שהעמיקה בליכוד, צמרת המפלגה התקשתה לקבוע את רשימת המועמדים מטעמה לכנסת, והמפלגה החליטה להעביר את סמכות בחירת המועמדים לחברי המרכז. בשיטה כזו, בשונה משיטה שבה יושב-ראש המפלגה וקומץ בכירים קובעים את הרכב רשימת המועמדים, לשרים המכהנים מטעם הליכוד שביקשו להיבחר למקום ראלי בבחירות הפנימיות הבאות, היה תמריץ מבני לשמור על קשרים הדוקים עם חברי המרכז. לא אחת, המשמעות הייתה מינויים של חברי מרכז ומקורביהם למשרות ציבוריות, בכירות וזוטות. במקרה של פוליטיקאים כמו משה קצב מהליכוד, ומשה שחל ממפלגת העבודה, אשר הרבו למנות מקורבים למשרות ציבוריות, השימוש באסטרטגיה זו התגלה כמשתלם. שניהם נבחרו למקומות גבוהים ברשימת המועמדים מטעם מפלגותיהם לכנסת (Doron and Goldberg, 1990).

תוצאות הבחירות לכנסת ה-11 הניבו "תיקו" פוליטי בין שתי המפלגות הגדולות, שהוביל להקמתה של "ממשלת רוטציה" רחבה. רוב חברי הכנסת היו חברי מפלגות שהיו שותפות בממשלה, והאופוזיציה הייתה חסרת אונים (קורן, 1994: 203-205). התופעות הללו, שהינן שני צידי של אותו המטבע, תרמו להתפשטות היקפי המינויים, כפי שגם ניתן ללמוד מהנתונים. מצד אחד, שתי המפלגות הגדולות חילקו ביניהן משרות לשירות הציבורי משל היה רכוש, והבטיחו כי האחת לא תתערב בענייני השנייה. מצד שני, לא הייתה אופוזיציה פרלמנטארית אפקטיבית שיכולה הייתה להיאבק בעלייה במינויים הפוליטיים. זאת ועוד, "שומרי הסף" עדיין לא גיבשו מדיניות תקיפה נגד המינויים, בין השאר בגלל שהם עדיין לא עמדו על חשיבותה, ובגלל שהם עדיין לא הפנימו את הנורמות הליברליות החדשות שהחלו להיקלט בישראל. תרמה לכך העובדה שנציב שירות המדינה במהלך ממשלת האחדות הלאומית ועד 1988, אברהם נתן, היה מקורב יחסית למפלגת השלטון, וספק אם הוא נכון היה להיאבק בתופעה. לסיכום, בשנות השמונים חלה עלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים ביחס לשני העשורים שקדמו להן. עלייה זו נוצרה בעקבות חילופי השלטון והמבנה הדו-גושי שהתהווה בישראל לאחריהם. כמו-כן, תרמו לעלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים המדיניות הסלחנית של "שומרי הסף", שעדיין לא עמדו על היקפי התופעה, המשבר הפנימי שהתחולל בליכוד ושיטת הבחירות שהייתה נהוגה בשתי המפלגות הגדולות.

הרקע הפוליטי והמבני לירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים

חרף האמור לעיל, יש להדגיש שהעלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים והתנהלותה של המערכת המפלגתית לא עלתה בקנה-אחד עם השיח הליברלי שקרם עור וגידים באותן שנים (פלד ושפיר, 2005; רם, 2005). לפיכך, ניתן היה להעריך שהעלייה במינויים הפוליטיים לא תשרוד לאורך זמן. השיח הליברלי מדגיש את זכויות האדם והאזרח (civil rights) ובכלל זה את זכויות הקניין ואת חופש העיסוק. בכלל זה הוא מדגיש את הצורך להגביל את השלטון כך שינהג בנאמנות לכלל

הציבור, בהגינות, בסבירות ובאופן שייעלה בקנה אחד עם זכויותיהם של כלל האזרחים, ובפרט עם זכויות האדם והאזרח שלהם. מכיוון ששיח זה מגביל את יכולת השלטון להתערב בנעשה במשק, והופך את הפוליטיקה לשקופה וצפויה יותר, הוא עולה בקנה אחד עם ליברליזציה כלכלית. במלים אחרות, יש קשר בין ליברליזציה כלכלית לבין אימוץ נורמות שלטוניות חדשות, והבלטת סוגיות כגון "אמון הציבור בשלטון" ו"טוהר המידות של עובדי הציבור".

לא אחת, מי שמקדם את השיח הליברלי בשדה השלטוני והפוליטי הם כלכלנים, משפטנים, אקדמאים ופובליציסטים, שחשופים יותר לרעיונות חדשים שפזורים ברחבי העולם. חלקם מביאים את הרעיונות שלמדו באוניברסיטאות מחוץ לישראל אל מולדתם ואל הקתדרות שהם עומדים בראשם, חלקם שהו בשליחות מטעם המדינה ובשובם הם מבקשים להנחיל לציבוריות הישראלית את הנורמות שספגו וחלקם מעורים במתרחש במדינות היותר מתקדמות ומפותחות כלכלית, והם חולקים בשמחה את הידע והניסיון שלהם עם אחרים. לרוב, מדובר באנשים שלבם ופיהם שווים. הם מאמינים בכל לבם שליברליזציה פוליטית וכלכלית, ובכלל זה, הידוק הפיקוח השיפוטי על הפוליטיקאים, הגברת השקיפות ופתיחות שווקים לתחרות, הם המפתח לחיים פוליטיים טובים. כך או אחרת, בנסיבות של ליברליזציה כלכלית, יש לצפות כי השיח הליברלי יקנה גם הוא אחיזה, וכי להתבססות השיח הליברלי תהיה השפעה על השלטון.

הראשונים לנסות לפעול לצמצום המינויים הפוליטיים היו משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה דאז, יצחק זמיר. כבר באוקטובר 1981 הורה היועץ על הקמת ועדה שתלבן את התרחבות המשרות השלטוניות שפטורות ממכרז על פי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959. אחת ממסקנות הוועדה הייתה כי השימוש שנעשה בסעיף זה סטה מהכוונה המקורית של הכנסת. הוועדה המליצה לבטלו, או לחילופין, לאמץ אמות מידה שלפיהם יוחלט אלו משרות יכללו בתוספת ואילו ייצאו ממנה (זמיר, 1988: 277-278). המלצות הוועדה לא נידונו בממשלה מעולם, ונטייתה של זו האחרונה להרחיב את היקף המשרות הפטורות ממכרז, בניגוד לכוונת המחוקק, הלכה והעמיקה. מלבד הוועדה שאת הקמתה יזם, הוציא זמיר מספר הנחיות הנוגעות למינוי עובדים בחברות ממשלתיות (שם, שם).⁹⁸

ארבעה חודשים לפני הדחת זמיר, מינה נציב שירות המדינה, בשם שר האוצר ועל פי המלצת זמיר, ועדה לבדיקת ההוראות הקיימות בדבר סיוג פעילות מפלגתית ופוליטית של עובדי המדינה.⁹⁹ בין השאר קבעה הוועדה כי "אין מקום למינויים לצורך גיוס תמיכה פוליטית מפלגתית ואישית ושיקולים מפלגתיים דומים. יש למנוע מינויים כאלה לחלוטין".¹⁰⁰ באותו החודש, פברואר 1986, הציעה ועדה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים להקים ועדה שבראשה יעמוד שופט, או מנכ"ל משרד המשפטים, לבדיקת הכשירויות של כל מועמד למינוי כדירקטור בחברה ממשלתית.¹⁰¹ כעבור 8 שנים אכן תוקן חוק החברות הממשלתיות, ברוח המלצות אלה.¹⁰²

חשוב לציין שבאותן שנים, יצחק זמיר, שכיהן בתפקיד עד סוף יוני 1986, עדיין לא ראה במינויים הפוליטיים עבירה פלילית.¹⁰³ איש בתקופת כהונתו כיועץ המשפטי לממשלה לא עמד לדין בגין המינויים הפוליטיים שביצע. היועץ יוסף חריש היה דמות נוחה למדי לדרג הפוליטי, והוא לא סטה ממדיניותו של קודמו. כלומר, מוסד היועץ המשפטי לממשלה מילא תפקיד חשוב במאבק נגד מינויים, אך בהשוואה למדיניותו של היועץ הנוכחי, מני מזוז, מדיניותו הייתה סלחנית משהו.

בשלהי שנות ה-80 חלו מספר התפתחויות שהשפיעו על היקפי המינויים הפוליטיים. מחד גיסא, ההתפתחויות תרמו לירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים בשנות ה-90. מאידך גיסא, הן דרבנו את שינוי שיטת המשטר, וזו גרמה בעקיפין לעלייה בהיקפי המינויים בראשית שנות האלפיים.

בדצמבר 1987 פרצה האינתיפאדה. זו עודדה את האליטה העסקית לתמוך ביוזמות פיוס ושלו, ודרבנה את מפלגת 'העבודה' להגביר מאמציה להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים. מגמה זו רק העמיקה בעקבות התמוטטות הגוש הסובייטי והתרחבות הגלובליזציה (פלד ושפיר, 2005).

ברם, האינתיפאדה גרמה לריאקציה בציבור היהודי כנגד התהליך המדיני, ובבחירות לכנסת ה-12 זכה הליכוד במספר המנדטים הגדול ביותר (40) ו"גוש הליכוד-דתיים" כלל 65 חברי כנסת, לעומת 55 חברים בגוש המתחרה. ממשלת ליכוד-עבודה בראשות יצחק שמיר שקמה בסוף 1988 דבקה בקו הניצי של העומד בראשה, והיא דחתה את יוזמותיו השונות של שמעון פרס לנסות לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני בדרך פשרה. הלה לא השלים עם כך, ופעל ללא לאות כדי לשוב ולעמוד בראשות הממשלה. במרץ 1990, חרף העובדה שמפלגת 'העבודה' הייתה שותפה בכירה בממשלת-שמיר, היא הובילה הצבעת אי-אמון בממשלה. הממשלה אומנם אבדה את אמון הכנסת והפכה לממשלת מעבר, אך בסופו של דבר, לא הצליח פרס להקים ממשלה בראשותו. ביוני 1990 עלה בידי שמיר לשוב ולהקים ממשלה, הפעם ללא מפלגת 'העבודה' (קורן, 1994: 227-246).

התסבוכת הפוליטית שהתפתחה במחצית הראשונה של 1990 הובילה למספר שינויים בשיטת המשטר ובמפלגות עצמן, שהשפיעו על היקפי המינויים הפוליטיים. מחד גיסא, הפיאסקו הפוליטי עורר זעם ציבורי שעודד את "שומרי הסף" המוסדיים לנקוט מדיניות תקיפה יותר כנגד פוליטיקה מלוכלכת ומינויים פוליטיים. במסגרת זאת, הוציא היועץ המשפטי לממשלה, יוסף חריש, הנחיות המגבילות את סמכות השרים למנות חברי מרכז לדירקטורים ממשלתיים, אלא אם יש להם כישורים מיוחדים.¹⁰⁴ בנוסף לכך, עודד "התרגיל המסריח" את מפלגת 'העבודה' לאמץ פריימריס מפלגתיים לראשות מפלגת העבודה ולרשימת המועמדים מטעמה לכנסת, כדי לשקם את תדמיתה הפגועה.¹⁰⁵ בשיטת הפריימריס יש למתמודדים לכנסת פחות תמריצים לבצע מינויים פוליטיים בהשוואה לשיטת המרכז שהייתה נהוגה במפלגת העבודה קודם לכן. אומנם, גם במסגרת פריימריס המתמודדים על מקום ריאלי לרשימת המועמדים לכנסת נזקקים לתמיכתם של אנשים שעשויים לבקש משרות שלטוניות.¹⁰⁶ אולם אין עוד צורך לזכות באמונם של מאות חברי מרכז (Hofnung, 1996; Hazan, 1997a; רהט ושר-הדר, 1999; רהט, 2002).

מאידך גיסא, הפיאסקו הפוליטי שהתרחש במחצית הראשונה של 1990 האיץ את שינוי שיטת הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה, ואת שינוי שיטת המשטר בישראל. כפי שיובהר בהמשך, שיטת המשטר החדשה תרמה בעקיפין לעלייה בהיקפי המינויים בראשית שנות האלפיים.

הירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים בשנות התשעים

בין קבלת חוק הבחירה הישירה ב-1992, לבין יישומו לראשונה ב-1996, כיהנה בישראל ממשלת רבין השנייה. כפי שהראו הנתונים, במהלך כהונתה של ממשלה זו, חלה ירידה משמעותית בהיקפי המינויים פוליטיים. תופעה זו הייתה צפויה ותרמו לה מספר מרכיבים. ראש לכול, תודות לאימוץ פריימריס במפלגת 'העבודה', חלה ירידה בביקוש למינויים מבחינת השרים, כאמור לעיל. שנית, היצע המינויים קטן, בעקבות חקיקת תיקון מספר 6 לחוק החברות הממשלתיות-התשל"ה, 1975.¹⁰⁷ תיקון זה הוא תוצר מובהק של הליברליזציה, ושל ניסיונות הממשלה להתאים את הרשות המבצעת לסדר הגלובאלי. שלישית, לימינה של הממשלה עמד בית המשפט העליון, אקטיביסטי מאי-פעם, שלא אפשר לרבין לקדם מינויים שעלולים היו, לדידו, לפגוע באמונו של הציבור הסביר והנאור.¹⁰⁸ גם מדיניות בית המשפט הינה תוצר של הליברליזציה שהתרחשה בישראל.¹⁰⁹ לבסוף, ב-1994 מונה הפרופסור יצחק גלנור, מומחה למנהל ציבורי, לנציב שירות המדינה. גלנור העלה את רף הדרישות ממשרות האמון ונאבק במינויים הפוליטיים.¹¹⁰ למיטב הבנתי, גם מינויו של מקצוען לתפקיד נציב שירות המדינה הינו תוצר של הליברליזציה. ברוח התפתחויות אלה, ביולי אותה שנה החליטה הממשלה על הקמת וועדה אשר תציע קני-מידה ברורים ונהלים מחייבים למינוי משרות הפטורות ממכרז.¹¹¹

הרקע הפוליטי והמבני לעלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים בראשית שנות האלפיים

במאי 1996, בעקבות התנגדותו של רוב הציבור היהודי בישראל ל'תהליך אוסלו', ואולי גם משום שרצח רבין הוביל לבחירתו המחודשת של פרס לראשות 'העבודה', גרף נתניהו את מרב הקולות בבחירות הישירות הראשונות שהתקיימו בישראל לראשות הממשלה. הנתונים מלמדים שגם בתקופת ממשלת נתניהו (יוני 1996 – יולי 1999) היו היקפי המינויים הפוליטיים בשירות המדינה נמוכים. זאת ועוד, אפשר שכבר אז חלה ירידה מתונה בהיקפי המינויים הפוליטיים בחברות ממשלתיות. לנוכח הליברליזציה שכבר הייתה דומיננטית למדי באותן שנים, והעובדה שב-1993 אימץ הליכוד אף הוא את שיטת הפריימריס,¹¹² ההיקף הנמוך של המינויים הפוליטיים בהחלט מובן. כפי שמלמדים הממצאים שהוצגו, גם בתקופת כהונתה הקצרה של ממשלת ברק (יולי 1999 - מרץ 2001) היקפי המינויים היו נמוכים בהשוואה להיקפיהם בשנות השמונים, מטעמים דומים.

ברם, יישום חוק הבחירה הישירה וההצבעה בשני פתקים במאי 1996, ולאחר מכן ב-1999, הובילו למגוון תוצאות בלתי מתוכננות ובלתי רצויות.¹¹³ מה שחשוב לעניינו הוא הקונפליקט שהתפתח בין ראש הממשלה לאליטה המפלגתית שלו, בגין הפריימריס¹¹⁴ ובשל שיטת המשטר החדשה. בשיטת המשטר החדשה היה למפלגות הגדולות תמריץ לבחור דמות שאינה מזוהה אתן, שכן היה על המועמד לראשות הממשלה לזכות בארבעים אחוז לפחות מכלל קולות המצביעים. כמעט בהגדרה, דמות כזו לא יכלה להימצא במפלגות עצמן. זאת ועוד, בגין השיטה והתפתחויות בשוק המידע והתקשורת, המפלגות הגדולות, שהריצו מועמד מטעמן לראשות הממשלה, ביקשו אחר מנהיג עם הופעה תקשורתית מרשימה וכובשת. כתוצאה מכך בחרו האליטות המפלגתיות

מנהיגים שאמורים היו לספק למפלגתן ניצחון בבחירות, אך לא בהכרח אנשים שהיו אמונים עליהם. כמו-כן, מנהיגים מסוג זה לא בהכרח ניחנו במיומנויות הנדרשות כדי ליצור יחסי עבודה עם פוליטיקאים. אם לא די בכל זאת, עודדה השיטה את המועמדים מטעם המפלגות הגדולות לראשות הממשלה להתנכר למפלגותיהם, כדי שיוכלו להתחבב על קהלי מצביעים גדולים. היא גם תמרצה אותם להסיט משאבים כלכליים ממפלגותיהם לטובת מסעות הבחירות שלהם.¹¹⁵

הקונפליקט הפוליטי הפנים-מפלגתי שהועצם בעקבות הבחירה הישירה עודד את נתניהו לבטל את שיטת הפריימריס לקביעת רשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת¹¹⁶ ולאמץ גרסה חדשה של שיטת "המרכז".¹¹⁷ מרכז הליכוד מנה 2500 חברים שנבחרו אחת לחמש שנים על-ידי כלל המתפקדים למפלגה. תחת השיטה שאומצה בנובמבר 1997, כדי להיבחר למקום ריאלי ברשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת, היה על המתמודדים לגייס את קולם של מאות חברים לפחות. לאור חוסר המעורבות של הציבור בישראל בנעשה במפלגות, כמו בכל העולם המערבי, חלק לא מבוטל מהנבחרים לכהונת חבר מרכז היו "קבלני קולות" ואינטרסנטים, שכל מבוקשם היה להפיק טובות הנאה אישיות ממעמד הרם. לתמיכתם הפוליטית של אלה האחרונים במועמד כזה או אחר היה מחיר, ושר שרצה להבטיח את מקומו ברשימה גם בבחירות הפנימיות הבאות, היטיב לעשות אם העניק טובות הנאה שלטוניות לחברי המרכז. בכלל זה היו לו אינטרס מבני למנות חברי מרכז או את אלה שהחברים חפצים ביקרם, למשרות ציבוריות. לחילופין, שרים יכולים היו להגדיל את סיכויי הצלחתם בבחירות הפנימיות על-ידי צירוף חברים חדשים למפלגה. מכיוון שרוב הציבור, כאמור, הדיר רגליו מהמפלגות, הייתה הדרך הטובה ביותר לגייס חברים חדשים להיעזר ב"קבלני קולות", ראשי רשויות וראשי סניפים מפלגתיים גדולים, שקשורים אל "השטח". ברם, גם אימוץ חלופה זו הובילה לביקוש גדול במיוחד למינויים פוליטיים.

בעוד שבפריימריס בכירי המפלגה שואבים את כוחם מציבור גדול יחסית של חברי מפלגה, בשיטה שהתקבלה בנובמבר 1997, הם הפכו לתלויים לחלוטין בטיב קשריהם עם חברי הגוף הבוחר. השינוי בשיטת הבחירות נועד להחליש את כוחם של מי מבין בכירי הליכוד שבסיס כוחם היה כלל ציבור המתפקדים לליכוד, ולא קרבתו לנתניהו או לחברי המרכז. בבוא היום, שינוי מסוג זה אף עשוי היה להביא להחלפתם של מי מבין בכירי הליכוד שלא שמרו על קשרים הדוקים עם חברי המרכז, בסברם בטעות שמי שיחרוץ את גורלם בבחירות הפנימיות יהיו רבבות המתפקדים של הליכוד ולא חברי המרכז שלה.¹¹⁸ במלים אחרות, נתניהו העריך שרבים מקרב חברי המרכז ביקשו להעניש את מי מבין השרים וחברי הכנסת מטעם הליכוד, כמו דן מרידור, ש"התנכרו להם", לכאורה או לא לכאורה, מאז שקמה ממשלת נתניהו.¹¹⁹ במקביל השינוי עתיד היה לחזק את כוחו של נתניהו בליכוד שכן הלה נהנה מפופולאריות רבה במרכז, תודות לאיזש מוסדות המפלגה באנשיו, מאז שנבחר לכהן כיושב הראש שלה (מושקוביץ, 2002). לא מן הנמנע שלשינוי שיטת הבחירות הייתה השפעה על התנהגות שרי הליכוד כבר בשנה האחרונה לכהונת ממשלת נתניהו.¹²⁰ שינוי זה הוא גם מבין הגורמים החשובים לעלייה בהיקפי המינויים שהתרחשה במהלך כהונת ממשלת שרון הראשונה, כפי שיובהר גם בהמשך.

חשוב להדגיש שביטול הפריימריס ואימוץ שיטת המרכז עמדו בניגוד לאינטרס המבני של ראש-המפלגה להחליש את כוחם של המוסדות המפלגתיים. כמו-כן, השינוי הפריע לפתח את



האוטונומיה של ראש המפלגה ביחס למוסדות אלה. שינוי זה גם היה מנוגד לשינויים שבוצעו במפלגות אחרות בעולם בתקופה המקבילה (Mair, Muller and Plasser, 2004). ההסבר העמוק לאנומאליה זו הוא המשבר הפוליטי שהתחולל בישראל בשלהי שנות ה-80 וראשית שנות ה-90, והתדרדרותו של המשבר דווקא בגין שיטת המשטר שאומצה בניסיון כושל להתמודד עמו. התפתחות אחרת שהתרחשה בממשלת נתניהו והשפיעה על העלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים בראשית שנות האלפיים קשורה ליחסיו המעורערים עם "השמאל". כבר לפני הניצחון היחסים של נתניהו, שנתפס כאחראי לליבוי האווירה הציבורית שקדמה לרצח רבין, עם חלקים גדולים מ'מחנה השמאל' וכלי התקשורת היו רעועים. ניצחונו בבחירות רק דרדר אותם (Peri, 2000: 44). יחסים מעורערים אלה עודדו את נתניהו להדיח את נציב שירות המדינה, פרופ' יצחק גלנור. הדחתו של גלנור והחלפתו בשמואל הולנדר אמורות היו לאפשר לממשלה לקדם רפורמות אחרות ולבצע מינויים פוליטיים רבים (Arian, Nachmias and Amir, 2002: 142). ככל שניתן להעריך, אם היחסים בין נתניהו ל'מחנה השמאל', ובכלל זה לחלקים מהממסד השלטוני בישראל שרחשו הערכה רבה לראש-הממשלה המנוח, לא היו מעורערים כל-כך באותן שנים, קיימת אפשרות ממשית שהוא היה נמנע מחלק מהמהלכים שזים בשנה הראשונה לכהונתו. ברם, הסכסוך היה עז, ונתניהו סבר, אולי בצדק, שמתנכלים לו. מבחינתו, שינויים פרסונאליים בצמרת השירות הציבורי היו מהלך מתבקש, וחילופי נציב שירות המדינה באדם נוח יותר, היה בהחלט צעד נכון בכיוון זה. בין אם יש ממש בספקולציות אלה ובין אם לאו, הנציב החדש הולנדר, שעד לזמן חתימת המחקר מכהן בתפקידו, אימץ מדיניות סבלנית יותר כלפי מינויים פוליטיים בהשוואה לקודמו בתפקיד.¹²¹ מדיניות סבלנית זו באה לידי ביטוי במגוון היבטים,¹²² והיא תתחדד בתקופת ממשלות שרון.

העלייה בהיקפי המינויים הפוליטיים בתקופת ממשלות שרון

הנתונים שהוצגו הצביעו על עלייה דרמטית בהיקפי המינויים הפוליטיים במהלך ממשלת שרון הראשונה. בחלקה הגדול, עלייה זו היא פרי הבאזשים של שינוי שיטת הבחירות הפנימיות בליכוד, של התרופפות הקשר בין הציבור למפלגות ושל חדירתם של אופורטוניסטים למרכז המפלגה. אך מעבר לתרומתה של השיטה לעלייה בביקושים למינויים, חשוב להתייחס גם להיצע שלהם, שהרי לא די בכך ששר מסוים מעוניין למנות מקורבים לתפקיד ציבורי כדי שהמינוי יתבצע במציאות. כלומר, יש להבין כיצד השפיע מדיניותם של "שומרי הסף" על היקפם של המינויים הפוליטיים. מעבר לכך, חשוב לברר איזו השפעה הייתה לליברליזציה הכלכלית שדברתי בה כה רבות. הנקודה הראשונה שיש להבהיר היא שלכל אורך כהונת ממשלת שרון נתן דעתו מבקר המדינה על המינויים הפוליטיים, אם כי, עקב אופייה הרטרופקטיבי של עבודת הביקורת, היא החלה לאסוף ממצאים על המינויים הפוליטיים במהלך ממשלת שרון הראשונה רק לאחר שזו האחרונה סיימה את כהונתה, ונדע ברבים על היקפי המינויים שבוצעו במשרד לאיכות הסביבה. לאור הזמן הממושך שנדרש כדי לאסוף ממצאים על תופעה כה חמקמקה כמו מינויים פוליטיים, ולערוך דוח יסודי, מנומק ומבוסס, פרסם המבקר את ממצאיו על המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה רק באוגוסט 2004. מכיוון שלפחות עד לתקופת כהונת המבקר הקודם עיקר עבודת

הביקורת נעשתה על-ידי פרסום דוחות שנתיים ומיוחדים, ולא על-ידי שימוש בכלי-התקשורת והופעות פומביות, לא נשמע כמעט קולו של המבקר קודם לפרסום הדוח.

היועץ המשפטי לממשלה באותה תקופה, אליקים רובינשטיין, שהתמנה לתפקידו באפריל 1997, נמנע בעקביות מהעמדה לדין של עובדי ציבור שהיו מעורבים במעשים בלתי הולמים, אלא אם היו בידו ראיות מוצקות ביותר שאפשרו להגיש כתב-אישום. בכל מקרה, לא מן הנמנע שפרשיות השחיתות הרבות שנאלץ לטפל בהן היועץ המשפטי, דחקו את מקומו של הטיפול במינויים הפוליטיים. כאמור, נציב שירות המדינה, שמואל הולנדר, לא נאבק במלוא עוזו במינויים הפוליטיים.

סוגיה מעניינת אחרת היא השפעתו של משרד האוצר. זה האחרון לא רק הגורם השלטוני החשוב ביותר שמקדם את הליברליזציה הכלכלית, אלא הוא אחד מ"שומרי הסף" החזקים במדינה. בכירי משרד האוצר מעולם לא ראו במינויים הפוליטיים תופעה מזיקה במיוחד.¹²³ יתרה מכך, לבכירי המשרד היה אינטרס מבני שלא להלחם במינויים הפוליטיים למשרות זוטרות, שהם, בסופו של דבר, מרבית המינויים שהתבצעו במשרד לאיכות הסביבה. וזאת יש לדעת: מינויים פוליטיים למשרות אלה לא השפיעו לרעה על הליברליזציה הכלכלית. לעומת זאת, אם משרד האוצר היה פועל לחסימת המינויים הללו, הוא עלול היה לתרום בעקיפין לכך ששרי הממשלה ישנו את חוק החברות הממשלתיות, או יגבירו את היקפי המינויים הפוליטיים למשרות בכירות יותר בשירות המדינה. שינויים מסוג זה עלולים היו להגביר את השפעתם של נבחרי הציבור על המדיניות הכלכלית, בשעה שכל מה שנדרש לפי תפישת "השוק החופשי" שדגל בה משרד האוצר הוא הימנעות מהתערבות.¹²⁴ אין זה לגמרי מפתיע, אפוא, שבניגוד לסמכויותיו ובניגוד להנחיות נציבות שירות המדינה, נהג משרד האוצר לאשר העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם.¹²⁵ מדיניות זו עלתה בקנה אחד עם הפרטת השירות הציבורי וצמצומו. כיוון שנציבות שירות המדינה לא פיקחה על סוג זה של מינויים, קל היה לנצלם לביצוע מינויים פוליטיים.

גורם נוסף שהשפיע על היקפי המינויים הפוליטיים היה היריבות בין ראש הממשלה שרון לבין בנימין נתניהו. גם בתקופת ממשלת שרון, עדיין נהנה נתניהו מהשפעה רבה על חברי המרכז.¹²⁶ מצב זה דרבן את שרון לפקוד רבבות חברים חדשים לקראת הבחירות על ראשות המפלגה בדצמבר 2002¹²⁷ ובאמצעותם להגדיל את סיכויי להיבחר לראשות המפלגה בפריימריס, לשנות את הרכב צירי הוועידה ולעצב את רשימת המועמדים לכנסת (שכאמור, בשונה מיו"ר המפלגה, נבחרו על-ידי חברי המרכז). לנוכח חוסר המעורבות של הציבור הרחב בעניינים מפלגתיים, הדרך היעילה ביותר לפקוד עשרות אלפי חברים חדשים הייתה לעשות שימוש בלתי מבוקר ב"קבלני קולות", משפחות פשע וכדומה. אלה היו מודעים להערכות שהיו מקובלות לפני הבחירות, לפיהן הליכוד עתיד לגרוף מספר גדול של מנדטים, והיו מודעים היטב לביקוש הרב שהיה לתמיכה שהם יכלו לספק למי מבין השרים או המתמודדים לרשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת. כפי שניתן לשער, קבלני הקולות למיניהם, התנו את תמיכתם במתמודד כזה או אחר בקבלת טובות הנאה שלטוניות, מה שכמובן הגביר מאוד את הביקוש למינויים פוליטיים. בסיכומו של דבר, כשבסיס הכוח של חלק לא מבוטל מצמרת המפלגה היו אינטרסנטים וגוברת נטייתם של שרים למנות מקורבים למשרות ציבוריות (הופנונג, 2004: 113-112).



התפתחויות שעשויות לתרום לירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים

ערב הבחירות הפנימיות במרכז הליכוד לקביעת רשימת המועמדים מטעם המפלגה לקראת הבחירות לכנסת השש-עשרה, הצהיר צחי הנגבי: "כל אימת שיכולתי להציע למישהו מחברינו תפקיד שהולם את כישוריו - ביקשתי שיגיש מועמדות".¹²⁸

לכאורה, הצהרותיו של הנגבי מאוששת את הטענה בדבר "אובדן הבושה". ברם, להבנתו, סביר יותר כי הצהרתו היא תוצר של התחרות המלוכלכת והקשה שהתחוללה בליכוד, ולהכרתו של הנגבי כי הדרך האפקטיבית ביותר להבטיח את בחירתו למקום גבוה ברשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת היא לא רק ביצוע מינויים פוליטיים אלא גם ביסוס תדמית של נבחר ציבור שניתן יהיה לסמוך עליו שגם בעתיד ימנה אנשי ליכוד לתפקידים בשירות הציבורי. באמצעות יצירת תדמית זו הגביר הנגבי את הסיכויים שחברי מרכז נוספים יבחרו בו, ולא רק אלה שמינה לתפקידם, שכן כך הוא נטע בהם תקווה שגם הם יוכלו ליהנות ממדיניותו הפרו-מפלגתית.

המינויים הפוליטיים המסיביים שביצע הנגבי, והצהרותיו הפומביות, הועילו לו להיבחר למקום הראשון בבחירות הפנימיות שהתקיימו בליכוד בדצמבר 2002. אך ההצהרה של הנגבי הובילה לבדיקה מקיפה של המינויים על-ידי ביקורת המדינה, שהובילה בסופו של תהליך לא רק לפרסום דוח חריף ולהעמדתו לדין אלא גם למדיניות תקיפה בהרבה של "שומרי הסף" כנגד פטרונאז' בכל ומינויים פוליטיים בפרט.

בעקבות פרסום הדוח הורה למשטרה היועץ המשפטי לממשלה החדש, מני מזוז, לפתוח חקירה פלילית כנגד הנגבי, ולזה האחרון, שכיהן אז בתפקיד השר לביטחון-פנים, הורה להשעות עצמו מתפקידו. כעבור כחודשיים, הוציא היועץ הנחייה המגבילה את סמכותם של שרי הממשלה להיענות לפניות של חברי גוף בוחר ו-"קבלני קולות".¹²⁹ כעבור כחודש נוסף, הורו היועץ ונציב שירות המדינה על הקמת צוות בין משרדי לבחינת ממצאי דוח מבקר המדינה בעניין המינויים במשרד לאיכות הסביבה.¹³⁰ הצוות גיבש שורה של המלצות קונקרטיות, שהתקבלו על-ידי היועץ והנציב במאי 2005. חלק לא מבוטל מההמלצות שהתקבלו כבר מיושם בפועל על-ידי הנציבות.¹³¹

גורם נוסף שעשוי להוביל לירידה במינויים הפוליטיים הוא חוסר האפקטיביות שלהם כמכשיר לגיוס תמיכה ביוזמותיו המדיניות של שרון והעובדה שסייעו, כנראה, דווקא למתנגדיו.

כזכור, שרון הכריז על "תכנית ההתנתקות" בשלהי 2003. אף כי התכנית עמדה בניגוד למצע המפלגה ולקמפיין המפלגה לבחירות לכנסת השש-עשרה,¹³² אם מעמדו של שרון בליכוד היה איתן, הוא עשוי היה לזכות בתמיכתה של מפלגתו לתכנית שיזם. אך מעמדו במפלגה מעולם לא היה יציב וחזק במיוחד, גם לא בתקופת כהונתו כראש-ממשלה.¹³³ במהרה גררה התכנית התנגדות חריפה מצד פעילי ליכוד רבים. בניסיון לרכך את ההתנגדות מבית, החליט שרון לקיים משאל בקרב המתפקדים של הליכוד, בעודו מכריז מעל במת הכנסת כי יכבד את החלטתם.¹³⁴

ברם, בניגוד לתחזיות ולתקוותיו של שרון, דחו חברי הליכוד את התכנית. מעבר לכך שחלק מהאנשים שהתפקדו לליכוד בשלהי 2002 כבר לא היו חברי מפלגה בזמן המשאל,¹³⁵ שיעורי ההצבעה היו נמוכים, והשטח נשאר פרוץ למתנגדי התכנית. זו אינה תופעה בלתי צפויה, שהרי "שחקנים אינטרסנטים" כמו אלה שהצטרפו לליכוד רק כדי לקדם את האינטרסים הפרטיים של עצמם, נוטים "לערוק". למינויים הפוליטיים הייתה השפעה נוספת שפעלה בניגוד לאינטרסים של

שרון. מכיוון שהחברות במוסדות המפלגה הייתה מבוססת כמעט אך ורק על פטרונאז' לסוגיו, ולא על לכידות אידיאולוגית ומנהיגות הנתמכת בפשרה ושכנוע, חלק משרי הליכוד הצליחו לפתח מוקדי כוח עצמאיים והם לא היו תלויים בנאמנותם אליו.¹³⁶ דוגמה מובהקת לכך ניתן למצוא במקרה של שר החקלאות, ישראל כץ, ובמידה פחותה, גם במקרה של שר הבריאות, דני נווה. שניהם השתמשו בחלוקת משרות לפיתוח עוצמתם המפלגתית, ושניהם הרבו להתנגד ליוזמותיו המדיניות של ראש-הממשלה.¹³⁷ בסופו של דבר, חוסר האפקטיביות של המינויים הפוליטיים כמכשיר לקידום תכנית ההתנתקות, התדמית השלילית שהם יצרו לליכוד, המחיר היקר שהשימוש במינויים החל לגבות ממי שהיה מעורב בהם וחוסר רצונו ויכולתו של שרון לבסס את מנהיגותו בליכוד שלא באמצעות חלוקת טובות הנאה אישיות - הובילו לכך שלקראת מערכת הבחירות לכנסת השבע-עשרה הוא החליט לפרוש מהמפלגה ולהקים את 'קדימה'.

שיטת בחירת המועמדים לכנסת הנוכחית שקיימת ב'קדימה', לפיה ראש הרשימה קובע את הרכב המועמדים, מספקת תמריץ שלילי למינויים פוליטיים. גם 'הליכוד' אימץ מספר שינויים שעשויים לתרום להורדת הביקושים של השרים למנות מקורבים למשרות ציבוריות, אם וכאשר ישוב לשלטון ובמידה ושינויים אלה לא יבוטלו בעתיד. ראשית, נקבע כי זכאותם של חברי המפלגה לבחור למוסדות התנועה ולמוסדות הסניף, מותנית בחברות של לפחות 16 חודשים לפני יום הבחירות, ובכלל זה, בתשלום דמי חבר.¹³⁸ כמו-כן נקבע כי שיטת הבחירות הפנימיות תשוב ותהיה פריימריס.



סיכום

האומנם ראוי ומוצדק לסווג את המינויים הפוליטיים כסוג של שחיתות פוליטית? האם מוצדק להעמיד לדין פלילי שרים שהרבו למנות מקורבים לתפקידים ציבוריים, במטרה לקדם את מעמדם המפלגתי והפוליטי? כלום צדק השופט בדימוס יצחק זמיר שקבע שהמינויים משחיתים את החברה בישראל? ואולי צדק דוד דרי, שביקר את עמדתו הבלתי מתפשרת של זמיר, בהדגישו את צדדיהם החיוביים של המינויים הפוליטיים?

המחקר הנוכחי הראה כי בעמדות שני הצדדים גם יחד יש מן האמת, אך הם אינם מגלים את עיקר התמונה.

מחד גיסא, הממצאים האמפיריים מצביעים על כך שקשה מאוד להצדיק את המינויים הפוליטיים מבחינת תרומתם ליישום מדיניות ציבורית, וכי ספק רב אם הם תרמו לשיתופם של אוכלוסיות שבדרך-כלל מודרות מתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות. כאשר מבררים אילו מינויים נעשו בפועל ומה ככל הנראה היו המניעים של מי שביצע אותם, מתחוור כי המינויים הפוליטיים לא נעשו כדי לקדם מדיניות מסוימת, והם ודאי לא תרמו לשיפורו של המנהל הציבורי. הסיבה העיקרית לביצועם הייתה חיזוק סיכוייו של שר פלוני אלמוני להיבחר למקום גבוה בבחירות הפנימיות של מפלגתו לקביעת רשימת המועמדים מטעמה לכנסת. יחד עם זאת, לא נראה כי המינויים הפוליטיים הגבירו את ההשתתפות הפוליטית ואת הייצוגיות. זאת ועוד, לא ברור כלל ועיקר שהתחזקות כוחו של מרכז הליכוד סייעה לחבריו לעצב את סדר-היום של החברה והמדינה. כלומר, קורות הליכוד בשנים האחרונות מצביעות על כך שפטרונאז' ומינויים פוליטיים אולי יעילים כדי לזכות בבחירות פנימיות או ארציות, אך הם אינם אפקטיביים כמכשיר בלבדי או עיקרי לגיוס תמיכה ציבורית ומפלגתית לקידום מדיניות חדשה. יתרה מכך, המקרה של הליכוד מאשש את הטענה שבטווח הזמן הבינוני והארוך, מפלגה ששריה מרבים במינויי מקורבים למשרות ציבוריות עלולה להינזק בצורה משמעותית (Warner, 1997).

מאידך גיסא, הנתונים מצביעים על האפשרות הממשית שהיקפי המינויים הרבה פחות גדולים מכפי שניתן להתרשם מדבריהם הקודרים של מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ורבים וטובים אחרים. יתרה מכך, לכל אורך שנותיה של מדינת-ישראל, ניכר כי חלה ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים וכי איכות המתמנים הולכת ומשתפרת עם הזמן. זאת ואף אחרת, המחקר מצביע על האפשרות כי המינויים הפוליטיים הם התוצאה של המצב הפוליטי, קרי, של משבר פוליטי או של שחיתות פוליטית במובנה הרחב, אך לא בהכרח הגורם להם. בשנים האחרונות, מרבית השרים, חברי מוסדות המפלגה ופעילי השטח פחות ופחות מעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות.

המשותף למקטרגי המינויים ולאלה המלמדים עליהם סנגוריה הינו התעלמות מהנסיבות בהן מתבצעים המינויים ומהשלכות הפוליטיות שיש להם. נראה כי שני הצדדים אינם מיטיבים להסביר מדוע קיימים מינויים פוליטיים, ואילו השלכות יש להם – בנסיבות בהן הם נעשים. מבחינת הפוליטיקאים, התחוור כי המינויים הם אחד הכלים לצבור עוצמה פנים-מפלגתית. במציאות שבה הרוב המכריע של הציבור אינו שותף בפוליטיקה, לפוליטיקאים אין כמעט ברירה

אלא להתבסס על אופורטוניסטים ועל אנשים שכל מבוקשם הוא למקסם את התועלת הפרטית שלהם. מבחינת שאר "השחקנים", כמו, משרד האוצר, האליטה העסקית וקבוצות אינטרס, אחת הסיבות לקיומם של המינויים היא התועלת העקיפה שהם מפיקים מהם. המינויים הם מעין מס שמוכנים השחקנים השונים לשלם, בתמורה לשירות הייחודי שמעניקות המפלגות: סדר, לגיטימציה ומראית עין דמוקרטית. נראה כי אם המעט שמקבלים הפוליטיקאים יילקח מהם, קרי, אם המערכת הפוליטית בכללה תיאבק עד חורמה במינויים הפוליטיים, עלולים לקרות שני דברים בלתי רצויים. האחד, שהפוליטיקאים לא יצליחו להשיג תמיכה אקטיבית לסדר הקיים, ובכלל זה למדיניות חדשה. ביטוי אפשרי לכך עשויה להיות ירידה ניכרת נוספת באחוזי ההצבעה לכנסת. השני, שהפוליטיקאים ינסו לקדם סדר יום עצמאי ולהשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות מעבר למה שהם משפיעים כיום. בכל מקרה, המינויים הפוליטיים הם תוצר של שחיתות או משבר פוליטי, ולא המקור לשחיתות הפוליטית. עם זאת, שימוש מסיבי במינויים פוליטיים מחריף את המשבר הפוליטי ותורם להשחתת הפוליטיקה והשלטון.

למיטב הבנתי, חוסר האפקטיביות של המינויים הפוליטיים מבחינת המשילות והייצוגיות, מחד גיסא, והיחס הבלתי פרופורציוני כלפיהם, מאידך גיסא, משלימים ומזינים האחד את השני. המינויים אינם תורמים למדיניות ולהעצמתם הפוליטית של המתמנים מכיוון שמרבית השרים כלל לא מנסים לקדם מדיניות ספציפית, וממילא, המינויים לא אמורים להגביר את "כושר המשילות" שלהם. הסיבה העצובה לכך היא שכיום, לפוליטיקאים ולמפלגות אין סדר יום-עצמאי, ואין להם עניין ממשי להציע חלופה לתפישה הרווחת. נראה כי המרכז הפוליטי תומך בפשרה טריטוריאלית, בגרסה כזו או אחרת של תפישה קפיטליסטית ובמדיניות ביטחון תקיפה. אין אופוזיציה משמעותית ולכן אין באמת תחרות (בשונה, למשל, מהמצב ששרר בראשית שנות השבעים). זו גם הסיבה שמפלגת השלטון היא תוצר של שתי מפלגות שהיו יריבות מרות עד לא מכבר, ושמפלגה כמו "ישראל ביתנו" הצטרפה לממשלה עם מפלגת 'העבודה' – בראשות 'קדימה'.

המינויים אינם תורמים להכללה דמוקרטית או לחיזוק שכבות חלשות. מספר המתמנים קטן לאין שיעור ממספרם של אלה שזקוקים לסיוע ממשי. חמור מכך, מתמנים רבים נוהגים בצורה אנוכית למדי, שאינה עושה שירות טוב לקבוצות החלשות או המוחלשות שהם אמורים לחזק לכאורה. למעשה, המינויים הפוליטיים מגדילים את הפערים בין המקורבים לשלטון לבין כלל הציבור. הם מעין מס שאיש מהציבור לא הסכים עליו, למען הסטטוס קוו הפוליטי.

כאשר בוחנים את ההשלכות שיש למינויים הפוליטיים על המערכת הפוליטית, על מידת הייצוגיות ועל כושר המשילות של נבחרי הציבור, קשה להצדיק את המינויים. יתרה מכך, ספק אם נכון בתנאים אלה להתייחס אליהם כסוג של "ידיים מלוכלכות". הפוליטיקאים אומנם עושים את המעשים הרעים כדי להיבחר, כפי שלימד מקיאווולי, אך הם אינם משתמשים בכוח השלטוני כדי לקדם סדר יום חדש, והם אינם תורמים לטובת הציבור או לכלל הציבור. נראה כי הם פשוט לא מגלים רגישות לאמצעים, ומחפשים פרסום ושררה. אך לא טובת הציבור ולא האינטרס הציבורי מפיקים מכך תועלת. מהבחינה הזו, המינויים הפוליטיים הופכים יותר ויותר לסוג של שחיתות מוסדית, ובמקרים מסוימים, לשחיתות שלטונית רגילה.



הגורמים למשבר ממנו סובלות המפלגות והפוליטיקה הדמוקרטית בכללותה הם גם הסיבה ליחס הביקורתי כלפי גילויים כאלה ואחרים של פוליטיקה מלוכלכת, ולעתים, אף מושחתת. כשם שהעוצמה האזרחית הולכת ונחלשת, והסדר הקיים מקבל מעמד של אמת, כך גם הפוליטי והפוליטיקה נתפשים כסרח עודף. נראה כי בדמיון הפוליטי של הציבור אין עוד מקום למפלגות ולפוליטיקאים, ואת מקומם מחליפים המשפט, הכלכלה, המנהל, עמותות ונדבנים כמו ארקדי גיידמאק. במציאות כזו הסבלנות כלפי מעשים פוליטיים מלוכלכים מצד פוליטיקאים ואנשי מפלגות למיניהם, הולכת ופוחתת. זאת ועוד, גם אנשי ציבור ודמויות שמשפיעות על הפוליטיקה והחברה בישראל מגלים רגישות יתר כלפי התנהגותם של נבחרי הציבור, אך לא בהכרח לתנאים לקיומה של מערכת פוליטית חיונית ומשגשגת. ברם, "הפאניקה המוסרית" שהתפתחה סביב המינויים הפוליטיים ומיקוד תשומת-הלב בהתנהגותם של שרים כאלה ואחרים (או בשיטות בחירות פנים-מפלגתיות) מזינים את המשבר ומאפשרים לו להתקיים.

התפתחויות אפשריות

ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים, אם אכן תתרחש כפי שניתן להעריך, עשויה לבשר אחת או יותר משתי ההתפתחויות הבאות. ראשית, את התחזקות הנורמות הציבוריות, תודות למאמצי מערכת אכיפת החוק ולשינוי שיטות הבחירות במפלגות הגדולות, ואולי תודות להופעתם של כוחות חברתיים ופוליטיים חדשים. בתרחיש כזה, במקום שנבחרי הציבור יעסקו בחלוקת טובות הנאה למקורבים, ויתמקדו בשימור תפקידיהם השלטוניים, הם ייהנו מעוצמה פוליטית אמיתית, והם יעשו בה שימוש הנאמן לכלל הציבור. לפי החלופה השנייה, לירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים לא יתלווה שינוי פוליטי ממשי. היא תלמד על החלשות נוספת של המפלגות, ועל כך שהכוח השלטוני מתרכז בידי מעטים, לא בהכרח נבחרים. ייתכן גם משבר פוליטי נקודתי וחריף, כמו זה שאירע בעקבות "התרגיל המסריח" של 1990, שעלול להוביל למאבק ציבורי למען טוהר המידות וניקיון בממשל. משבר כזה מוביל, לרוב, לרפורמות נגד שחיתות שלטונית ונגד מינויים פוליטיים, גם אם לטווח הארוך רפורמות מסוג זה מזיקות לפוליטיקה ולמשטר.

יחד עם זאת, עשויים להתפתח לפחות שני תרחישים שבהם היקפי המינויים לא ירדו. תרחיש אחד, שמידת סבירותו אינה ברורה כיום, הוא שישראל תאמץ משטר נשיאותי. או אז לא מן הנמנע שחלק מהמינויים שהיום מעמדם החוקי מוטל בספק יהפכו לחוקיים. לטווח הארוך למקבלי ההחלטות יהיה קשה יותר למשול והדבר יגביר את היקפי הפטרונאז'.

לפי תרחיש אחר, ממשלת ישראל תתמוך בבעלי הון על חשבון התחרות הכלכלית, השקיפות והליברליזציה. לפי תרחיש זה, נבחרי הציבור ובעלי עוצמה נוספים התומכים ב"ברית בין הון לשלטון" יצליחו להחליש את כוחם של "שומרי סף" כמו מבקר המדינה והחשב הכללי, ובסופו של דבר, גם "חגיגת המינויים הפוליטיים" תתחדש.

המלצות להמשך

במקום להשתטות בניבויים ובתחזיות, מוטב, כידוע, לנסות לשנות את המציאות. הדרך הראויה ביותר להפחית את היקפי המינויים הפוליטיים הפסולים היא לחזק את הפוליטיקה הדמוקרטית בישראל. אל לנו להתעלם מהכיוון הכללי לפתרון – קרי, חיזוק הדמוקרטיה – גם אם אין לנו מושג ממשי מה עלינו לעשות כדי לקדמו. מעבר לכך, ראוי לנקוט במספר צעדים קונקרטיים יותר. ראשית, ככל ש"שומרי הסף" יעצמו עיניהם מהמינויים הפוליטיים, הם יחשפו את השרים ללחצים למנות מקורבים ויקשו עליהם להימנע מכך. על-כן, חיוני להקדיש מאמצעים לשיפור עבודתם של "השומרים". ראש לכול, חשוב לשנות את פועלה של נציבות שירות המדינה. כמו-כן, ראוי לגייס אזרחים למשרות זוטרות בשירות המדינה באמצעות שירות התעסוקה. אם שירות התעסוקה אינו מתפקד, יש לשפרו, או להקים גוף שלטוני אחר, במקומו. בכל מקרה, אין להשלים עם מצב שבו המינויים למשרות זוטרות נעשות דרך חברות כוח-אדם או באמצעות קשרים ופוליטיקה מלוכלכת.

שנית, ראוי לשנות את שיטות הבחירות במפלגות. השיטה הייצוגית ביותר שמאפשרת למפלגות למלא תפקיד חיוני משלבת תהליך מיון וסינון על-ידי ועדה מצומצמת ובחירות של כלל חברי המפלגה. לחילופין, ניתן לקבוע כי רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת תקבע סופית בקלפי, על-ידי הבוחרים עצמם (למשל, מי שמצביע בקלפי לליכוד זכאי לדרג את רשימת המועמדים לכנסת ביום הבחירות).¹³⁹ לעומת זאת, פריימריס פוגעים בדמוקרטיה המפלגתית ומחזקים את הקשרים בין הון לשלטון. בכל מקרה, על הכנסת להימנע מחיוב המפלגות לאמץ פריימריס. לסיכום, הקושי להגדיר מה הם מינויים פוליטיים, הנטייה להתייחס אליהם כאל שחיתות שלטונית, ההתמקדות בנורמות התנהגות ובהסדרים פנים-מפלגתיים וחוסר הנכונות להתייחס לממדי התופעה באופן ענייני משקפים ומזינים את המשבר הפוליטי שישראל סובלת ממנו. הם מוזנים על-ידי השאיפה הטבעית, אך הבעייתית, להתכחש ליסוד הסובייקטיבי שקיים בכל פעולה פוליטית ושלטונית משמעותית, ומהניסיון לפתח דרכים להגדיר ולזהות מה טוב ומה רע בפוליטיקה ובשלטון באופן פוזיטיבי ואובייקטיבי. הם גם משקפים את השאיפה להפוך את הפעולה השלטונית לשקופה, סטרילית וצפויה, בשעה שזו, מעצם מהותה, בלתי ניתנת להגדרה ממצה באופן פוזיטיבי, מורכבת ממגוון שיקולים ודינאמית. שאיפות כאלה עולות בקנה אחד עם האינטרסים של אלה שמבקשים להפריט את הפוליטיקה ולהפוך את המדינה לארגון מנהלי ותו לא. אך ספק אם מימושן יתרום לחיוניותה של הפוליטיקה הדמוקרטית בישראל.

לפחות מנקודת ראותי, לשאלה אם תתקבל טענה כזו או אחרת שהוצגה במחקר יש פחות חשיבות. העיקר הוא לראות את הקשר בין המינויים הפוליטיים והעיסוק בהם לטיבה של הפוליטיקה והמחשבה עליה כיום. לא פחות מכך, כולי תקווה שהמחקר יסייע להכיר באפשרות שחרף העובדה שמינויים פוליטיים כפי שבוצעו בישראל פוגעים, על-פי רוב, בערכים היקרים לכל שוחרי הדמוקרטיה, האתגר העיקרי, הקשה והחשוב ביותר שניצב בפני החברה אינו שמירה על איכות המינויים והשירות הציבורי מפני רגלם הגסה של הפוליטיקאים. האתגר האמיתי והקשה הוא לשמור על הפוליטיקה הדמוקרטית עצמה, ולראות כיצד מחזירים אליה את הפוליטיקאים.



רשימת ספרים ומאמרים

- ברק-ארז דפנה (1999) "השפיטות של הפוליטיקה", פלילים, כרך ח, עמ' 369-387.
- גולדברג אליעזר (2004). "מינויים פוליטיים". **הרצאה שניתנה בכנס המרכז לאתיקה במשכנות שאננים, ירושלים, 3 בנובמבר 2004.**
- <http://www.mevaker.gov.il/serve/folderAdmin.asp?id=156&opentree=,11,2>,
(כניסה אחרונה לאתר: 3.10.06).
- דורון גדעון (2002) "כיצד ניצחה מפלגת העבודה במרוץ לראשות הממשלה, והפסידה בבחירות לכנסת ה-15", אצל אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 1999**, (ירושלים: המון הישראלי לדמוקרטיה), עמ' 255-282.
- דרי דוד (1994) **מינויים פוליטיים בישראל**, (ירושלים; המכון הישראלי לדמוקרטיה).
- הופנונג מנחם (2004) "מפלגות מדושנות מועמדים חנוקים" מימונן של בחירות מקדימות במפלגות", אצל אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 2003**, (ירושלים; המכון הישראלי לדמוקרטיה) "עמ' 93-128.
- זמיר יצחק (1988) "אתיקה בפוליטיקה", **משפטים**, כרך יז, עמ' 250-283.
- זמיר יצחק (1990) "מינויים פוליטיים", **משפטים**, כרך כ, עמ' 19-42.
- זמיר יצחק (1991) "מינויים פוליטיים בביקורת שיפוטית", **משפטים**, כרך כא(1), עמ' 145-159.
- נאור אריה (1993) **בגין בשלטון**, (תל-אביב; ידיעות אחרונות).
- נגבי משה (2004) **כסדום היינו**, (ירושלים: כתר).
- סגל זאב (1998) "צללים מרחפים על שלטון החוק- עם פרשת בר-און ובעקבותיה", **משפט וממשל**, כרך ד(2), עמ' 587-663.
- פלד יואב וגרשון שפיר (2005) **מיהו ישראלי**, (תל-אביב; הוצאת אוניברסיטת תל-אביב).
- קורן דני (1994) **זמן באפור**, (חיפה: זמורה-ביתן).
- קימרלינג ברוך (2001) **קץ שלטון האחוסלים**, (ירושלים; כתר הוצאה לאור).
- רהט גדעון (2002) "התפתחות השיטות לבחירת המועמדים בים סוער של שינויים: ניסיון הסתגלות ללא סיכויי הצלחה?", אצל אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 1999**, (ירושלים: המון הישראלי לדמוקרטיה), עמ' 353-382.
- רהט גדעון (2006) "כיצד ראוי לבחור את מועמדי המפלגות לכנסת?", אצל גדעון רהט (עורך),

בחירת מועמדים בישראל, (תל-אביב; המכון לחקר החברה והכלכלה ע"ש יוסף ספיר), עמ' 138-150.

הט גדעון ונטע שר-הדר (1999) "הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות", אצל אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 1996**, (ירושלים; המכון הישראלי לדמוקרטיה), עמ' 297-330.

רם אורי (2005) **הגלובליזציה של ישראל**, (תל-אביב: רסלינג).

שפרינצק אהוד (1986) **איש הישר בעיניו**, (תל-אביב; ספרית פועלים).

Anechiarico Frank and Jams B. Jacobs (1996) **The Pursuit of Absolute Integrity**, (Chicago and London: The University of Chicago Press)

Arian Asher, David Nachmias and Ruth Amir (2002) **Executive Governance in Israel**, (Palgrave).

Bicchieri Cristina and John Duffy (1997) "Corruption Cycles", **Political Studies**, vol. XLV, pp477-495.

Blyth Mark and Richard S. Katz (2005) "From Catch-all Politics to Cartelisation: the Political Economy of the Cartel Party", **West European Politics**, vol. 28(1), pp33-60.

Bressler-Gonen Rotem (forthcoming) **Political Appointments in Israeli Local Government**.

Doron Gideon and Giora Goldberg (1990) "No Big Deal: Democratization of the Nominating Process", in Asher Arian and Michal Shamir (eds.) **The Elections in Israel 1988**, (Boulder, San Francisco and Oxford: Westview Press), pp155-172.

Euben J. Peter (1989) "Corruption", in Terence Ball, James Farr and Russel L. Hanson (Ed.), **Political Innovation and Conceptual Change**, (Cambridge: Cambridge University Press), pp220-247.

Hall Peter and Rosemary C. R. Taylor (1996) "Political Science and the Three New Institutionalism". **Political Studies**, vol. XLIV, pp936-957.

Hazan Reuven Y. (1996) "Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System", **Electoral Studies**, vol. 15(1), 21-37.

Hermann Tamar (1995) "The Rise of Instrumental Voting: The Campaign for Political



Reform" in Arian Asher and Michal Shamir (eds.) **The Elections in Israel 1992**, (Albany, NY: SUNY), pp275-98.

Harling Philip (1995) "Rethinking "Old Corruption", **Past and Present**, vol. 147, pp127-158.

Hazan Reuven Y. (1997) "The 1996 Intra-Party Elections in Israel: Adopting Party Primaries". **Electoral Studies**, vol. 16, pp95-103.

Heidenheimer Arnold J. and Michael Johnston (eds.) (2002) **Political Corruption – Concepts and Contexts**, (New-Brunswick and London: Transactions Publishers).

Hofnung Menachem (1996) "The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel", **Journal of Law and Society**, vol. 23(1), pp132-148.

Johnston Michael (1996) "The Search for Definition: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption", **International Social Science Journal**, vol.149, pp321-335.

Katz Richard S. and Peter Mair (1995) Changing Models of Party Organization and Party Democracy", **Party Politics**, vol. 1(1), pp5-28

Kitschelt Herbert (2000a) "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities", **Comparative Political Studies**, vol. 33(6-7), pp845-879.

Kitschelt Herbert (2000b) "Citizens, Politicians, and Party Cartelization: Political Representation and State Failure in Post-Industrial Democracies", **European Journal of Political Research**, vol. 37, pp149-179

Kopeckey', Petr, Mair, Peter. 2006. "Political Parties and Patronage in Contemporary Democracies: an Introduction". Paper prepared for the Workshop on Political Parties and Patronage, ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, 25-30 April, 2006.

Kurer Oskar (2005) "Corruption: an Alternative Approach to Its Definition and Measurement", **Political Studies**, vol. 53(1), pp.321-322.

Mair Peter, Wolfgang C. Muller and Fritz Plasser (2004) "Introduction: Electoral Challenges and Party Responses", in Mair Peter, Wolfgang C. Muller and Fritz Plasser, eds. **Political Parties and Electoral Change** (London, Thousand Oaks, New Delhi. Sage Publications), pp1-19.

Me'ny Yves (1996) "'Fin the si'ecle' Corruption: Change, Crisis, and Shifting Values", **International Social Science Journal**, vol. 149, pp309-320



Nachmias David (1991) "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage", **Public Administration Review**, vol. 51(5), pp413-421.

Nagel Thomas (1972) "War and Massacre", **Philosophy and Public Affairs**, vol. 1(2), p123-144.

Nai`m Moise`s (1995) "The Corruption Eruption", **Brown Journal of World Affairs**, Vol. 2(2), pp245-261.

Nielsen Kai (2000[1996]) "There is No Dilemma of Dirty Hands", in Rynard Paul ad David S. Shugarman (eds.) **Cruelty and Deception**, (Canada: Broadview Press and Puto Press), pp139-156.

Noonan John T. (1984) **Bribes**, (New-York and London: Macmillan Publishing Company and Collier Macmillan Publisher).

Panbianco Angelo (1988) **Political Parties: Organization and Power**, (Cambridge: Cambridge University Press).

Pempel T. J. (1999) **Regime Shift**, (Ithaca and London: Cornell University Press).

Philp Mark (1997) "Defining Political Corruption", **Political Studies**, vol. xlv(3), 443-444.

Piattoni Simona (ed) (2001) **Clientelism, Interests, and Democratic Representation**, (Cambridge: Cambridge University Press).

Rose-Ackerman Suzan (1996) "Democracy and 'Grand' Corruption", **International Social Science Journal**, Vol. 149, pp365-380.

Rubinstein W. D. (1983) "The End of the "Old Corruptiion" in Britain 1780-1860", **Past and Present**, vol. 101, pp55-86.

Scott James (1972) **Comparative Public Corruption**, (New-Jersey: Prentice Hall, Inc. and Englewood Cliffs).

Scott James (2006) "Patronage Regimes and American Party Development From 'The Age of Jackson' to the Progressive Era", **British Journal of Political Science**, vol. 36(1), pp39-60.

Shklar Judith N. (1998) **Political Thought and Political thinkers**, (Chicago and London: The University of Chicago Press).

Stark Andrew (2000) **Conflicts of Interests in American Public Life**, (Cambridge,



Massachusetts, and London, England: Harvard University Press).

Stocker Michael (2000) "Dirty Hands and Ordinary Life", in Rynard Paul and David P. Shugerman (eds) **Cruelty and Deception**, (Broaddview Press and Pluto Press), pp27-42

Walzer Michael (1973) "Political Action: the Problem of Dirty Hands", **Philosophy and Public Affairs**, vol. 2(2), pp160-180.

Warner Carolyn M. (1997) "Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage", **Party Politics**, vol. 3(4), pp533-548.

Williams Robert (Ed) (2000), **Explaining Political Corruption**, (Edward Elgar Publishing Limited).

Wolin Sheldon S. (2004) **Politics and Vision (Second Edition)**, (Ruskin House George Allen and Unwin LTD Museum Street London).

הערות

- ¹ ראו לדוגמה: גולדברג, 2004: 3.
- ² ראו למשל את התבטאותו של מבקר המדינה שטען בכינוס השנתי של לשכת עורכי הדין שנערך במהלך 2006 שמינויים פוליטיים הם "סרטן בלב האומה הישראלית": עורך הדין, גיליון מס. 61, יוני 2006, עמ' 21, עמ' 49-48.
- ³ ב – 25 לספטמבר 2006 הוגש כתב אישום חמור נגד חבר-הכנסת צחי הנגבי, שמכהן בזמן חתימת המחקר כיו"ר ועדת חוץ וביטחון בכנסת. כתב האישום מתייחס לתקופת כהונתו כשר לאיכות הסביבה, בין מרץ 201 לינואר 2003. לפי כתב האישום, הנגבי ביצע באותה תקופה ארבעים ותשעה מינויים פוליטיים. הנגבי מואשם במרמה והפרת אמונים, בשוחד בחירות ובניסיון להשפיע על בעל זכות הצבעה. כמו-כן הוא מואשם בעדות שקר ובשבועת שקר ('הארץ', 26.9.2006, עמ' 4). להרחבה על המינויים במשרד ראו: "דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", שפורסם על-ידי משרד מבקר המדינה, באוגוסט 2004.
- ⁴ הדין הרציני ביותר מנקודת מבט נורמטיבית הוצע על-ידי דוד דרי (1993). אך ניכר כי כוונתו המרכזית של מחקרו של דרי הייתה לעורר דיון ציבורי בסוגיה – ולצאת כנגד הנטייה שהתפתחה באותן שנים לתקוף את המינויים הפוליטיים בלי לבחון את היתרונות שעשויים להיות טמונים בהם – ולא להתייחס למכלול היבטיה של התופעה.
- ⁵ על הגישה שתשמש את המחקר הנוכחי ראו בקצרה: פלד ושפיר, 2005: עמ' 21-26; רם, 2005: 26-11; Hall and Taylor, 1996: 936-942
- ⁶ למשל, מינוי של אדם ללא מכרז, למשרה המחייבת מכרז, ביודעין, לאור צורך דחוף, בלא לקבל אישור מיוחד לכך.
- ⁷ שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יצחק זמיר כיהן בתור היועץ המשפטי לממשלה בשנים 1978-1986. הוא פרופסור למשפטים שתחום התמחותו הוא משפט מנהלי ישראלי.
- ⁸ התיקון קובע כי "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..." (חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, סעיף 18ג).
- ⁹ בג"צ 2846/95 קזולה נ' הוועדה לבדיקת המינויים, תק-על 96(2), 967.
- ¹⁰ עו"ד טנה שפניץ, יו"ר ועדת המינויים בזמן חתימת המחקר, ראיון עם המחקר.
- ¹¹ ראו למשל את דברי המשנה לנשיא (כתוארו אז) מנחם אלון "כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא" (בג"צ 4566/90 דוד דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה(1), 28, עמ' 35).
- ¹² ראו למשל: בג"ץ 6458/96 מוחמד אבו קרינאת נ' שר הפנים, פ"ד נב(2), 132, עמ' 138; בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מ"י, פ"ד נב(5), 111, עמ' 122. מבקרת המדינה לשעבר, מרים בן-פורת, עשתה אף היא שימוש בהגדרתו של זמיר במאמר שפרסמה בנושא (בן-פורת, 2003: 92).
- ¹³ דוגמה למצב כזה בקשה שאינה מנומקת על בסיס ענייני של חבר-כנסת המופנית ליושב-ראש ועדת מכרזים שקמה כדי לבחור מנהל בית-ספר, למנות את פלוני לתפקיד מנהל בית-ספר, והלה אינו משתף את חברי הוועדה בבקשה הבעייתית שהופנתה אליו. מקרה כזה נידון בבג"צ 606/86 עבדל חי נ' מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, פ"ד מא(1), 795.
- ¹⁴ ראו: בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה(1), 28, עמ' 37, ואת ההפניות שם.
- ¹⁵ לביקורת נוספת ראו: ברק-ארז, 1999.
- ¹⁶ ראו גם את הנחייה מס. 6.5000 של היועץ המשפטי לממשלה, שעודכנה בפברואר 2006, בעניין "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים".
- ¹⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 39, פורסם באפריל 1989, עמ' 627.
- ¹⁸ בדו"ח שנתי 44 (פורסם באפריל 1994), בפרק הנושא את הכותרת "מינויים פוליטיים", נכתב בעמוד 917 כי הצד השווה במינויים הפוליטיים הוא ש-"שיקולים זרים של קרבה לממנה – בין קרבה פוליטית ובין קרבת משפחה או אחרת – היא שקלקלה את השורה".
- ¹⁹ ראו: מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48 (פורסם באפריל 1998), עמ' 872.
- ²⁰ ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (פורסם באוגוסט 2004), עמ' 8. בדוח שנתי מס. 39, שפורסם באפריל 1989, אופיינו המינויים כמצב שבו השר מבקש למנות אנשים ממפלגתו במשרד שעליו הוא מופקד. עוד נאמר כי "הטעם העיקרי למינויים הפוליטיים במקרים רבים...הוא לחלק תפקידים ציבוריים כטובת הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסוים". בדו"ח 41 (פורסם במאי 1991), בעמוד 595, צוטט קטע מפסק

- דין של בית המשפט העליון, ממנו עולה כי מינוי פוליטי מתקיים כאשר שר מנצל את משרתו לשם שמירה על אינטרסים פוליטיים, וצוטט קטע בו קבע בית המשפט כי אסור ששיקולים פוליטיים ישפיעו על מינוי פקיד (פסק הדין המקורי ממנו נלקחו הציטוטים: בג"צ 313/67 אקסלרוד נ' שר הדתות, פ"ד כב(1), 80, עמ' 84-85). עוד התייחס המבקר ל"עירוב שיקולים פוליטיים במינויים של עובדים בכל הדרגים" (שם, שם). בדוח שנתי מספר 43 (פורסם באפריל 1993) בעמוד 732 נכתב כי אסור שלזהות הפוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבט או לחסד, בתהליך המינוי, הבחירה והמינוי לתפקיד.
- 21 ראו למשל: מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (פורסם באפריל 1997), עמ' 838.
- 22 לפי ההגדרה הבסיסית ביותר למעשה מושחת, כשימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי במטרה לקדם אינטרסים פרטיים של עובד הציבור או מקורביו. על הגדרות לשחיתות ראו בהמשך.
- 23 טענתם העיקרית של שוללי המינויים הפוליטיים, כמו יצחק זמיר ואליעזר גולדברג, איננה שמינויים שנעשים כדי לקדם מדיניות הינם בלתי לגיטימיים כשם שהם פשוט לא מתקיימים במציאות. כלומר, לרוב מינויים פוליטיים נעשים מסיבות אחרות, באצטלה של נימוקים אידיאולוגיים וקידום מדיניות (זמיר, 1988: 277; גולדברג, 2004: 3-4).
- 24 להרחבה על "התרגיל המסריח" ראו: קורן, 1994: 227-246, וכן בהמשך.
- 25 לצד התנהגויות מושחתות לחלוטין, שהיקפם שנוי במחלוקת מחקרית. "השחיתות הישנה" באנגליה החלה להיחלש בצורה ניכרת בשנות השלושים של המאה התשע עשרה. לעניין זה יש להבחין בין הפטרונאז' שהיה נהוג בראשית המאה השמונה עשרה, בתקופת ממשלת וולפול, לבין השחיתות שקדמה וליוותה את אנגליה במפנה המאות, ובראשית המאה התשע-עשרה. על השימוש בחלוקת שלל באנגליה כדרך להשיג תמיכה במדיניות ועל השחיתות באותה תקופה ראו גם: Rubinstein, 1983; Harling, 1995.
- 26 Noonan, 1984.
- 27 שימוש בלשון 'אפשרית' מתחייב ברוב המקרים, מכיוון שלרוב לא ניתן לקבוע בוודאות מה הייתה המוטיבציה של פוליטיקאי לפעול בצורה מסוימת.
- 28 ראו: דוח שנתי מס. 47 של מבקר המדינה, שפורסם באפריל 1997, עמ' 843.
- 29 להרחבה על פרשת מינויו של רוני בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ראו: סגל, 1998.
- 30 ג'קסון הבחין כי הממשל האמריקאי מאויש על-ידי בעלי הון, "האריסטוקרטים" האמריקאים, וכי הוא חסום בפני הציבור הרחב. מסיבות שונות החליט ג'קסון שיש לשנות מצב זה, ובין שאר הפעולות שנקט, מינה הוא אנשים שלא נמנו אך ורק על העלית באותן שנים. בכך הוא קבע למעשה את הנוהג, ששורר במידה כזו או אחרת עד עצם היום הזה בארצות-הברית, לפיו בהתחלף נשיא, מחליפים את צמרת הממשל. ראו גם: Shklar, 1998: 152-153. למותר לציין שלא ג'קסון ניסח את הממרה "to the victors belong the spoils" מי שאמר זאת היה הסנאטור ויליאם מרסי בסביבות 1850 (Anechiarico and Jacobs, 1996: 214, note 1).
- 31 כאמור בראשית העבודה, מקובל כיום על-ידי רבים וטובים להתייחס אל סוג זה של מינויים פוליטיים כאל סוג של שחיתות פוליטית. למיטב ידיעתי הראשון בישראל שראה במינויים פוליטיים מושחתים הינו יצחק זמיר (ראו: זמיר, 1990: 41). אליעזר גולדברג אמר בהרצאתו (ראו לעיל) כי "התבטאויות שנשמעו בזכות תופעת המינויים הפוליטיים, כפי שהיא נחשפת בדוחות מבקר המדינה, משמעותן מתן גושפנקא לשחיתות" (גולדברג, 2004: 2). וכן: בישראל, מינויים פוליטיים נועדו להעניק טובות הנאה למקורבים, וביום פקודה לזכות מתמיתם הפוליטית, בחינת "קח ותן" והמלים אחרות: "בעל ג'וב הוא בעל חוב". מינויים פוליטיים כאלה הם מושחתים" (שם, עמ' 4).
- 32 יחד עם זאת, מאז שלהי שנות השמונים, מי שהוביל את המאבק בתופעה הוא מוסד מבקר המדינה.
- 33 לפי השופט שטרסברג-כהן, למינויים פוליטיים יש מאפיינים ההופכים את המינוי ל"בלתי ראוי בכל מובן אפשרי" בג"צ 154/98.
- 34 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מ"י**, פ"ד נב(5), 111, בעמ' 123.
- 35 ראו למשל: בג"צ 8815/05 **לנדשטיין ואח' נ' שפיגלר ואח'.** תק-על 2005(4), 3218, פסקה 8; שם, שם.
- 36 קטע זה הינו פרפראזה על דברי הסיכום של השופט שטרסברג כהן (ראו הערה 33).
- 37 כך לפחות לפי טיוטת דר"ח שנכתב בהזמנת מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר, שנמסר למנכ"ל בספטמבר 2003. קטעים מן הדוח מופיעים ב"דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מינויים פוליטיים", שנכתב ופורסם על-ידי מבקר המדינה, באוגוסט 2006, עמ' 9.
- 38 תפישה מסוג זה הייתה מקובלת גם בארצות-הברית בשלהי המאה התשע-עשרה ובראשית המאה העשרים, במה שמכונה "העידן הפרוגרסיבי" (נווה, 2000: 32-5).
- 39 עמדה מסוג זה נקטה לפני מספר שנים על-ידי דוד דרי (1993), שהראה כי באופן עקרוני ניתן להצדיק סוגים מסוימים של מינויים פוליטיים. אגב-כך, חשף דרי את שטחיות השיח הישראלי בסוגיה.
- 40 להגדרות השונות לשחיתות שלטונית, ראו: Scott, 1972; Euben, 1989; Johnston, 1996; Philp, 1997; Williams, 2000; Heidenheimer and Johnston, 2002; Kurer, 2005. ראו גם: זמיר, 1988: 255-256.

- 41 להרחבה על הרציונאל התיאורטי והנורמטיבי של עמדה זו, ראו:
- 42 [Walzer, 1973; Stocker, 2000[1990]; Nielsen, 2000[1996]] בכך אני מציג עמדה כמעט הפוכה לזו של יצחק זמיר (ראו: זמיר, 1988: 281), בלי לקבל ולהתבסס על העמדה שמוצאת במינויים הפוליטיים היבטים חיוביים (לעמדה מסוג זה, ראו: דרי, 1993).
- 43 חלק מההיגיון הטמון בעריכת בחירות עתיות הינו שנבחר ציבור מעוניין לקדם את טובתו הפוליטית ולהיבחר שוב לתפקיד. הידיעה שהוא צפוי לתת את הדין בעתיד בפני הבוחר, אמורה לדרבן אותו להיענות לרצונו הציבורי ולהיות ערני לטובת הציבור, שכן אלמלא יעשה זאת הוא עלול לפגוע באינטרס הפוליטי הפרטי שלו – לא להיבחר.
- 44 יצחק זמיר, מהמתנגדים החריפים והבולטים של מינויים פוליטיים, מייחס חשיבות כה גדולה ליסוד הנפשי במינוי הפוליטי, עד שלדידו "הפגם נעוץ אפוא במחשבה, ולא במעשה" (זמיר, 1991: 149).
- 45 יש להבהיר כי מבחינות רבות חלק לא מבוטל מהמינויים הפוליטיים אינו ניתן לזיהוי באמצעות בחינת איכותם של המינויים או באמצעות תפקודו של המתמנה ואופן מילוי התפקיד הציבורי. ייתכן בהחלט שנבחר ציבור ימנה אדם מוכשר לתפקיד, אולי אפילו את המוכשר ביותר לתפקיד, אך השיקול שלו למנותו הוא פוליטי זר ואסור. לחילופין, ייתכן בהחלט מצב בו שר ימנה אדם בלתי מתאים למשרה ציבורית, שיגרום נזק לאינטרס הציבורי, בלי שהייתה לו כוונה פוליטית זרה. זאת ועוד, במקרים רבים מאוד טובת הציבור אינה מוסכמת, בהעדר הסכמה מהו האינטרס הציבורי ומה פוגע בו, קשה להוכיח שמינוי מסוים נעשה בניגוד לטובת הציבור, ולהסיק מכך שהשר הממנה פעל מתוך שיקולים זרים (see also: Stark, 2000: 119-123). לפיכך, למעט מקרים בלתי שכיחים בהם נבחר ציבור משאיר עדויות ישירות להלכי רוחו (בדמות יומנים אישיים), או שהוא מצהיר על מניעיו, לא ניתן לדעת בוודאות מדוע הוא פעל כפי שפעל. כפי שנכתב בדוח ביקורת המדינה בו הוקדש לראשונה פרק נפרד למינויים פוליטיים: "בדרך כלל אין למצוא במסמכי הגופים המבוקרים הוכחות חותכות, המצביעות באופן ברור על כך שהמינוי נעשה בגלל שיקולים פוליטיים, ואף אין לצפות להימצאותן של ההוכחות, אלא דווקא לניסיון להסוות שיקולים כאלה" (מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 39, פורסם באפריל 1989, עמ' 627).
- 46 למשל, כאשר שר ממנה מקורבים פוליטית לתפקידים מנהליים-טכניים כגון ראש מדור חומרים מסוכנים במשרד לאיכות הסביבה, פקיד זוטרי במוסד לביטוח הלאומי או ראש אגף בקרה ברשות הנמלים והרכבות, סביר שהוא עושה זאת בגלל אינטרס פוליטי אישי. קשה, אם בכלל, להראות מדוע וכיצד הזיקה הפוליטית שלהם רלבנטית למילוי תפקידם.
- 47 הנתונים הועברו אליי תמורת תשלום על-ידי גב' נוגה קדוש, מזכירת וועדת המינויים, מכוח חוק חופש המידע.
- 48 ראו: הוועדה קמה מכוח חוק החברות הממשלתיות (מינויים) (תיקון 6) (1993), התשל"ה – 1975, סעיף 18.
- 49 בכל אחד מהמשרדים שהוצאתי מהמחקר יש ייחוד שהופך אותו לבלתי מתאים לבחינת השינויים בהיקפי המינויים. הבעיה עם משרד הביטחון הינה שחלק מהנעשה בו חשאי ואינו חשוף לעיני כול. בנוסף, בגלל טיבה של העשייה הביטחונית, מערכת ההסדרים הנהוגה בו שונה. לדוגמה, היקף הפטורים ממכרזים הינו גדול בהרבה מהיקף הפטורים הנהוג במשרדים אחרים. ככלל, מינויים בלתי תקינים במשרד האוצר ובמשרד המשפטים כמעט לעולם אינם קשורים לאינטרסים פוליטיים, אלא לסגירות של האליטה המשפטית והכלכלית, אך לא לפטרונאז'. המצב במשרד החוץ כמעט הפוך: במשרד זה קיימים הסדרים ייחודיים למינויים פוליטיים, שמקשים לעקוב אחר ההתפתחות במינויים הללו לאורך השנים. לבסוף, יש לציין שהמינויים הפוליטיים ברשויות המקומיות חשובים ביותר לענייננו, והם עשויים לזרות אור על תופעת הפטרונאז'. אך הם קשורים לפחות בחלקם גם להתפתחויות בשלטון המקומי עצמו, ולאופן שבו ראשי רשויות מבצרים מעמדם ברשות. זאת ועוד, רק בחלקו הנושא קשור למה שמעניין אותי במחקר הנוכחי: הבחירות לכנסת והמערכת המפלגתית.
- 50 ראו את סעיף 50 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט, 1959, הקובע כי: "העובד בשירות המדינה ביום ה-30 שלאחר תחילת חוק זה ייש בידו כתב מינוי מטעם מחלקת המנגנון או נציבות המנגנון או נציבות שירות המדינה שניתן לו לפני תחילת חוק זה, רואים אותו כאילו נתמנה לפי חוק זה; ומי שהיה עובד קבוע בשירות המדינה ביום פרסום חוק זה ברשמת ואין בידו כתב מינוי כאמור, יתן לו נציב השירות כתב מינוי, ומשנתן רואים את העובד כאילו נתמנה לפי חוק זה".
- 51 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959, ס. 19.
- 52 שם, ס. 22.
- 53 לפי המשפט הרווח בישראל וברוב המדינות המתקונות, חזקה על הרשות השלטונית שהיא פועלת כדין ובהתאם לחוק. כלומר, חזקה על שר שממנה אנשים, שהוא לא שקל שיקולים זרים, ובכלל זה, שהוא לא שקל שיקולים פוליטיים בלתי לגיטימיים וניסה לקדם את טובתו הפוליטית. הטוען שפעולה מסוימת נעשתה שלא כדין – שלתהליך מינויו של אדם מסוים שורבבו שיקולים פוליטיים – עליו הראיה. ראו גם: זמיר, 1991: 149.
- 54 על החלשות המפלגות בישראל ומחוצה לה ארחיב בהמשך.
- 55 ראו גם נחמיאס וברזילי, 1997.
- 56 הכוונה ליו"ר דירקטוריון, מנכ"ל דירקטוריון או חברי דירקטוריון חברה ממשלתית או רשות סטטוטורית.

57 גם בפסיקה, ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה לא ניתן למצוא הגדרה מדויקת ל"זיקה פוליטית". לפסקי הדין החשובים ביותר שדנו בשאלה מהו מינוי פוליטי וכיצד ניתן לזהותו, ראו: בג"צ 4566/90 דוד דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה(1), 28; בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מ"י, פ"ד נב(5), 111; בג"צ 932/99 התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ואח', פ"ד נג(3), 784. את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה מהו מינוי פוליטי ניתן לחלץ מהנחיה מספר 6.500 שהוציא בפברואר 2006, שמחליפה את ההנחיות שיצאו לאורך השנים בעניין מינויים לחברות ממשלתיות ורשויות ציבוריות.

58 מחבר המחקר נטל חלק בדיון שהתקיים במרכז לאתיקה במשכנתא שאננים ביוזמת יו"ר ועדת המינויים שקמה לפי חוק החברות הממשלתיות, ע"ד טנה שפניץ, בו נידונה השאלה כיצד ניתן להגדיר מהי זיקה פוליטית. בתשובה לשאלה שהפניתי ליו"ר ועדת המינויים בספטמבר 2006 היא הבהירה לי כי לא חלה התקדמות בהגדרה מהי זיקה פוליטית וכי לחברי הוועדה אין כרגע רשימה של מצבים שבאמצעותם הם קובעים מהי זיקה זו.

59 מאז שנבדקו לראשונה המינויים ועד לדוח האחרון שפורסם באוגוסט 2006 נראה כי מוסד מבקר המדינה החמיר את הדרישות ביחס לתקינות מינויים. כך לדוגמה, בדוח מס. 48 נמתחה ביקורת על מינויים ספציפיים למשרות אמון, מכיוון שהעובדים לא היו בעלי תואר אקדמי – אף כי דרישה זו לא נקבעה בחוק וחרף העובדה שנוציב שירות המדינה לא ראה בהשכלה אקדמית דרישה מחייבת.

60 הנתונים מתייחסים לדירקטורים שאינם עובדי מדינה.

61 מתוך 19 המינויים שדווח עליהן 9 מינויים היו למשרות אמון. הן מצאו את מקומן בדוח מכיוון שלמתמנים לא הייתה השכלה אקדמית הולמת – לדידה של המבקרת. כפי שמבקרת המדינה העידה בעצמה, הדגש בביקורת עבר לבחינת מידת הטמעת "עקרונות האקדמיזציה" בשירות המדינה. עדות מאלפת לכך שהביקורת אמצה סטנדרטים מחמירים שלא בהכרח היו מוסכמים על-ידי כלל גורמי הממשל הינה שנוציב שירות המדינה דאז שמואל הולנדר, חלק על הטענה של מבקרת המדינה, כי יועץ ראש הממשלה לתיאום, שליטה ובקרה, צריך להיות בעל השכלה אקדמית. ראו: דוח שנתי מס. 47, אפריל 1997, עמ' 840-839; דוח שנתי מס. 55 של מבקר המדינה, פורסם במאי 2005, עמ' 31.

62 למעשה, המינויים המדווחים לעיל הוצגו במסגרת ביקורת על רשות הדואר ולא במסגרת פרק מיוחד שהוקדש לנושא המינויים הפוליטיים, כפי שהיה ברוב הדוחות מאז 1989. עיקר הדגש של המבקר הוא על הנוהל הפסול של העסקת עובדים במסגרת חוזה כללי, בניגוד למה שסוכם עם הממונה על השכר ובניגוד לחוק, ולא על השיקולים הפוליטיים ששורבבו או לא שורבבו לתהליך המינוי.

63 לא כולל מינויים במשרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ ומשרד הביטחון ולא כולל מינויים לדירקטורים בחברות ממשלתיות (דירקטורים, מנכ"ל ויו"ר), אלא אם צוין אחרת. הנתונים בטבלה נלקחו מהדוחות השנתיים של מבקר המדינה (החל מדוח שנתי מס. 37, בו מופיעה לראשונה התייחסות מפורשת למינויים פסולים) ומשלושה דוחות מיוחדים שפורסמו בנושא (על מינויים פוליטיים ובלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה; על מינויים בלתי תקינים במד"א; ועל מינויים פוליטיים ברשות לעסקים קטנים ובינוניים).

64 משרה שנוצרה יש מאין וניכר כי אין בה כל צורך.

65 פסול נוסף כולל: קבלת עובד לחברה ציבורית כ"שוחד" לדרג הפוליטי; קבלת עובד עם רקע של הפרות משמעת; עסקה לא כשרה עם וועד עובדים לקבלת הסכמתם למינוי; עובד שזייף הצעות מכרזים;

66 לא כולל שני מינויים שצוינו בדוחות: מנכ"ל האגודה לתרבות הדיור ומנכ"ל עמידר. כאמור, הטבלאות אינן כוללות מינויים של דירקטורים, מנכ"ל דירקטורים ויו"ר דירקטורים של חברות ממשלתיות או רשויות סטטוטוריות.

67 לגבי שלושה עובדים התקבלו תלונות על תפקודם הגרוע.

68 לא כולל מינויים שדווחו: יו"ר מועצת ההימורים והספורט; מנכ"ל מועצת הצמחים; מנכ"ל מד"א (ראו הערה 27).

69 מינוי פוליטי אחד מופיע בדוח פעמיים.

70 צחי הנגבי היה מהבודדים מקרב אנשי הליכוד שקיבל תיק מיניסטרילי בממשלת שרון הראשונה כבר מראשיתה. בתיקים אחרים החזיקו סילבן שלום (שר האוצר); לימור לבנת (שרת החינוך); מאיר שטרית (שר המשפטים); ראובן ריבלין (שר התקשורת); ועוזי לנדאו (ביטחון-פנים). מבחינת אופי המשרדים ויחידותיהם, ניתן היה לבצע מינויים פוליטיים במשרד התקשורת. בנוסף, ניתן היה להעדיף מקורבים למגוון התפקידים במשרד החינוך ובמשרד לביטחון-פנים (ובכלל זה להשפיע על זהות המתמנים במשטרה ובשירות בתי-הסוהר). בכל מקרה, מדוחות הביקורת לא עולה כי בוצעו מינויים במשרדים אלה או ביחידותיהם באותן שנים – או בכלל. בראשית נובמבר 2002 פרשה 'העבודה' מהממשלה, ועד ל- 28 לפברואר 2003, ערב הקמתה של ממשלה חדשה בראשות שרון, אנשי ליכוד נוספים, מלבד הנגבי ושרון, כיהנו כשרים: שאול מופז (ביטחון); בינימין נתניהו (חוץ); ציפי לבני (חקלאות).

71 ראו הערה 36.

72 ייתכן שמבקר המדינה יחשוף לאחר חתימת המחקר מינויים נוספים שהתרחשו במהלך כהונת הממשלה, כך שבשלב זה יש להתייחס את הממצאים בהירות יתרה.

- ⁷³ ראו למשל את מאמרו הפובליציסטי של דורון רוזנבלום, בו הוא מלין על "תרבות שלטון שלמה, העומדת כול כולה בסימן הנובו-רישיות חסרת הבושה" ('הארץ', 16.4.1998, עמ' 1); את דברי מבקר המדינה לשעבר, השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, ערב פרישתו ('הארץ', the Markr, 1.7.2005, עמ' 10); את דברי המשנה לנשיא בית המשפט העליון (כתוארו אז) מישאל חשין, 'הארץ', 25.11.2005, עמ' 18; ואת מאמרם של אמנון דנקנר ודן מרגלית ב'מעריב', ממאי 2005: <http://www.nrg.co.il/online/1/>. ART/934/804.html.
- ⁷⁴ ראו למשל את דבריו של שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יצחק זמיר, 'הארץ', The Marker, 19.1.2006, עמ' 26; וכן ראו: נגבי, 2004; שפרינצק, 1986.
- ⁷⁵ ראו למשל את הראיון עם השופט (בדימוס) אור שטרזמן, שניהן כראש ועדת הבחירות בליכוד (עורך הדין, גיליון 33, נובמבר 2002, עמ' 44-36).
- ⁷⁶ מעבר לכך, ההסבר התרבותי סובל מחוסר עקביות פנימית ואי-בהירות. לפי הסבר זה, תרבות הגולה התעצבה נוכח התנאים הקשים שהיהודים סבלו מהם, קרי, התפתחות תרבותית כתולדה של התנאים הקונקרטיים שבה חיו היהודים. על פי אותו היגיון שלפיו התעצבה התרבות בגולה הייתה צריכה להתעצב גם התרבות הנוכחית – ולא בהכרח לפי מורשת העבר. שנית, לא ברור מדוע דווקא דפוס ספציפי, כמו אי גלגלים, השתמר לאורך ההיסטוריה של העם היהודי, ולא דפוסים אחרים שלא השתמרו לאורך השנים, כגון, פייסנות מדינית. שלישית, לא ברור האם אובדן הבושה הוא סימפטום של בעיות חמורות יותר (כמו: התרחבות אי השוויון הכלכלי והתפוררות הסולידאריות החברתית), ואם-כן, מה גרם לו.
- ⁷⁷ ראו לדוגמה: פ/591 הצעת חוק של חברי כנסת גלעד ארדן, דניאל בנלולו, ענבל גבריאל ומיכאל גורלובסקי, לביטול דרישת כישורים מיוחדים והגדלת הניסיון הנדרש מדירקטורים, התשס"ג 2003, מה – 12.5.2003; ואת פ/3239 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – ביטול דרישת כישורים מיוחדים והגדלת הניסיון הדרוש מדירקטורים), התשס"ה – 2005, מה – 21.2.2005. למעשה, בזמן השלמת המחקר הנוכחי יושבת על המדוכה ועדה מקצועית שדנה בין השאר בדרכי המינוי למשרות הללו. ראו: "ועדה לעניין מינוי וכהונה של משרות בכירות לקידום מדיניות בשירות המדינה" שקמה על-פי החלטת ממשלה 3560 ב – 19.4.2006.
- ⁷⁸ ג'ימס סקוט הציג לאחרונה את המושג "משטרי פטרונאז" (Scott, 2006). החשיבות של המושג "משטר" הובהרה אצל Pempel, 1999: 41-19, והיא כבר מלאה תפקיד מרכזי בעבודתם של גרשון שפיר ויואב פלד (2005) על שיחי האזרחות בישראל.
- ⁷⁹ המפלגות משתפות פעולה אלה עם אלה כמו בקרטל בין חברות מסחריות, שלכאורה אמורות להתחרות ולספק את השירות והמוצר הטובים ביותר לצרכן, אך בפועל, מתאמות מחירים. שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בין השאר בכך שהן אינן תוקפות אחת את השנייה, אינן מציעות לציבור חלופות לסדר היום הדומיננטי, מאמצות חקיקה שתורמת למצבן הכלכלי (כמו פריסת חובות של מפלגות) ומבטיחות לעצמן מימון ציבורי לפעולותיהן.
- ⁸⁰ על האינטרסים המבנים לצמצם פטרונאז' ומינניים פוליטיים ראו: Kitschelt, 2000b: 163-164.
- ⁸¹ דוגמה לירידה בתלות המפלגות בציבור הינו מימון ציבורי של מערכות הבחירות של המפלגות, ותקצוב ציבורי של פעילויותיהן השוטפות. כתוצאה מהמימון המפלגות פחות ופחות זקוקות לדמי-חבר ותרומות של אזרחים. ראו גם: Katz and Mair, 1995; Hofnung, 1996).
- ⁸² לחילופין ניתן לראות זאת כבירוקרטיזציה של החיים הפוליטיים והפיכת המדינה לתאגיד המתנהל לפי היגיון כלכלי ומנהלי, התפתחות אותה צפה מקס ובר (Wolin, 2004: 581-606). על ביטוייה של התופעה בישראל ראו גם: גלנור, 2004.
- ⁸³ השיח הליברלי מדגיש את ה-citizenship rights, ובפרט את ה-civil rights (ביטחון, כבוד, חופש הביטוי, חופש העיסוק וזכויות הקניין), ואת הצורך להגביל את השלטון כך שינהג בנאמנות לכלל הציבור, ויפעל להגנתו ובסבירות.
- ⁸⁴ ראו גם: Nai'm, 1995; Kitschelt, 2000a: 863, 869; Kitschelt, 2000b: 163-164.
- ⁸⁵ ראו גם: Kitschelt, 2000a, Kitschelt, 2000b.
- ⁸⁶ (ד"ר 14 (תשי"ג) 1423. הציטוט וההפניה נלקחו מתוך בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מ"י, פ"ד נב(5), 111, עמ' 123.
- ⁸⁷ בשלב זה לא עלה בידי לברר מדוע ההצעה נדחתה ב – 1953.
- ⁸⁸ ראו גם: בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מ"י, פ"ד נב(5), 111; זמיר, 1990.
- ⁸⁹ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959, סעיף 19.
- ⁹⁰ ראו את סעיף 50 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט, 1959, הקובע כי: "העובד בשירות המדינה ביום ה-30 שלאחר תחילת חוק זה ויש בידו כתב מינוי מטעם מחלקת המנגנון או נציבות המנגנון או נציבות שירות המדינה שניתן לו לפני תחילת חוק זה, רואים אותו כאילו נתמנה לפי חוק זה; ומי שהיה עובד קבוע בשירות המדינה ביום פרסום חוק זה ברשמת ואין בידו כתב מינוי כאמור, יתן לו נציב שירות כתב מינוי, ומשנתן רואים את העובד כאילו נתמנה לפי חוק זה".
- ⁹¹ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959, סעיף 6 וסעיף 12 בהתאמה.

- ⁹² שם, סעיפים 4, 21, ולפי פרשנות מסוימת, גם סעיף 23.
- ⁹³ שם, סעיף 22, בו נאמר: "לא תחול חובת מכרז לפי סעיף 19 על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכת עבודה לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט – 1959".
- ⁹⁴ שם, סעיף 37.
- ⁹⁵ קיימות מספר אינדיקציות לירידה אפשרית בהיקפי המינויים הפוליטיים. בשנות השישים והשבעים לא התקבלו חוקים מיוחדים הנוגעים למינויים, לא הוקמו ועדות מקצועיות שבחנו את הסוגיה או היבטים הקשורים לה ולא היה עיסוק ציבורי או תקשורתי מיוחד במינויים.
- ⁹⁶ מייד עם בחירתו הכריז ראש הממשלה החדש על תמיכתו בגישה ממלכתית לשירות הציבורי ועל כך שאין בכוונת אנשי הממשל החדש להחליף עובדי ציבור מתקופת שלטונה של מפלגת העבודה (נאור, 1993: 29-30). ככל שניתן להתרשם, עד 1980 רוב משרדי הממשלה נמנעו ממינויים פוליטיים (Nachmias, 1991).
- ⁹⁷ "הוועדה לעניין מינויים מסוימים לפי חוק שירות המדינה" – בראשות עו"ד מאיר גבאי, שהיה אז מנכ"ל משרד המשפטים. ב-1988 מונה עו"ד גבאי לתפקיד נציב שירות המדינה. הוא הוחלף על-ידי פרופ' יצחק גלנור ב-1993.
- ⁹⁸ לפי החוק ההנחיות אמורות היו לחייב את הממשלה כל עוד לא נקבע אחרת בחוק או בפסיקה.
- ⁹⁹ בראש הוועדה עמד יחזקאל דרור.
- ¹⁰⁰ דוח הוועדה מופיע בד"ר וחשבון של הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (שידוע גם בתור דוח קוברסקי), עמ' 120-115. הציטוט לקוח מעמוד 116.
- ¹⁰¹ ראו: זמיר, 1988: 279, הערה 36.
- ¹⁰² החוק קבע כי שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית (חוק החברות הממשלתיות, ס. 18 ב(א)). עוד נקבע בחוק וכי תפקידי הועדה לבדוק אם מתקיימים במועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי, תנאי כשירות לכהונה המפורטים בחוק (שם, ס. 18 ב(ג)(1)) (תנאי הכשירות האמורים בסעיפים 16א, 24(ג) או 37(ג) לפי העניין, והאם אין הוא פסול מלכהן על פי האמור בסעיפים 17 ו-17א). כמו-כן היה על הוועדה לקבוע אם ראוי למנות את המועמד בהתאם לאמור, ולייעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, תוך התייחסות לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד לו הוא מיועד (שם, 18 ב(ג)(3)).
- ¹⁰³ במאמרו שהפך לקלאסי "אתיקה בפוליטיקה" דן זמיר במינויים המינויים הפוליטיים כדוגמה להתנהגות בלתי אתית שאינה מגיעה לכדי שחיתות פלילית. ראו: זמיר, 1988: 277-274.
- ¹⁰⁴ ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 28.016 מינואר 1991.
- ¹⁰⁵ באותן שנים, שיטת הפריימריס, שהייתה מקובלת למדי בארצות-הברית, העניקה למפלגה שאמצה אותה צביון דמוקרטי ומתקדם. לא פחות חשוב מכך, היא סייעה למפלגת העבודה בהדחת יושב-הראש שמעון פרס, האיש החזק במסודות המפלגה ומנגנוניה. הדחת פרס ובחירת יצחק רבין במקומו אף עלתה בקנה-אחד עם השאיפה לקדם התהליך המדיני, שכן כבר אז פרס נחשב למנהיג שסיכוייו להוביל את מפלגת העבודה לניצחון בקלפי נמוכים, בעוד שרבין נחשב למועמד שעשוי לשבור את היתרון המבני ממנו נהנה "מחנה הימין" (Doron and Kay, 1995).
- ¹⁰⁶ הכוונה ליושבי ראש ועדים גדולים, "קבלני קולות", ראשי רשויות מקומיות וראשי סניפים מפלגתיים גדולים. באמצעותם של אלה ניתן לגייס אלפי מצביעים, ואולי אפילו אלפים רבים של מצביעים, כמות גדולה דיה כדי להיות משמעותית גם בבחירות שבהם מספר המשתתפים עשוי להגיע ל-300,000 איש.
- ¹⁰⁷ אומנם, בשנותיה הראשונות של הוועדה, כשעדיין לא הובהרו סמכויותיה, היא אימצה מדיניות מתונה יחסית (להרחבה ראו: דוח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, מפברואר 1998). אך מאז 1999, אימצה הוועדה קו תקיף בהרבה, מה שבא לידי ביטוי בנתונים שהוצגו קודם לכן. את השינוי במדיניות הוועדה ניתן לייחס לניצחונם של אהוד ברק בבחירות הראשות הממשלה, לחילופי גברי בוועדה ולפסק-דין תקדימי של בית המשפט העליון, בוא נקבע כי "מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה. מכל מקום, וזאת ביקשתי להדגיש, אין די בקיום כישורים התואמים את תחומי הפעולה בחברה הממשלתית הנידונה, אם כישורים אלה אינם יוצאי דופן, 'מיוחדים'". ראו: בג"צ 932/99 התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ואח', פ"ד נג(3)769, 784.
- ¹⁰⁸ ראו: בג"צ 6177/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד 47(2), 229; בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת-ישראל, פ"ד 47(5), 404; בג"צ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מנהל תקין נ' ראש הממשלה, פ"ד 47(5), 441.

- ¹⁰⁹ על הקשר בין הליברליזציה הכלכלית למדיניות בית-המשפט ראו גם: פלד ושפיר, 2005: 312-324.
- ¹¹⁰ ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 47, אפריל 1997, עמ' 840-839.
- ¹¹¹ החלטת ממשלה מס. 3644 מה – 24.7.1994.
- ¹¹² עד נובמבר 1997 שרי הליכוד פעלו תחת ההנחה שזו גם השיטה שבאמצעותה ייבחרו בבחירות הפנימיות הבאות.
- ¹¹³ שכן הוא תרם להחלשות המפלגות הגדולות והתחזקות המפלגות הקטנות. ראו גם: Doron and Kay, 1995: 316; Hazan, 1996.
- ¹¹⁴ בשיטה זו לבכירי המפלגה אין אינטרס פוליטי אישי לשמור על יחסים קרובים במיוחד עם ראש המפלגה, ואין להם אינטרס מיוחד להקפיד על קשרים הדוקים עם חברי המרכז. הרי לא אלה חורצים את גורלם הפוליטי אלא מאסה של חברי מפלגה. ראו גם: רהט ושר הדר, 1999.
- ¹¹⁵ ההצבעה בפתק כפול חייבה את המפלגות הגדולות לפצל את מאמציהם הארגוניים ואת משאביהם הכספיים בין הקמפיין לראשות הממשלה לקמפיין לכנסת. חמור מכך מבחינת המפלגות, לראשי המפלגה היה תמריץ לבודד עצמם ממפלגתם שלהם, כדי להתמקם בעמדת הבחור החציוני. על הקונפליקט המבני בין ראש המפלגה לאלטיה המפלגתית שנגרם בעטייה של הרפורמה, ראו: דורון, 2002.
- ¹¹⁶ יושב ראש המפלגה עדיין נבחר בשיטת פריימריס.
- ¹¹⁷ לפי תיקון בחוקת הליכוד שיזם נתניהו ב - 1993, כל חבר ליכוד רשאי היה להשתתף בבחירות לציירי הוועידה (שהפכו בתם הוועידה לכהן כחברי מרכז), ולהשתתף בפריימריס לראשות המפלגה. בינואר 2006 הליכוד שב ותיקן את החוקה, והגביל את זכות ההצבעה לחברות במפלגה במשך 16 חודשים לפחות.
- ¹¹⁸ ראו גם: רהט, 2002: 357-358.
- ¹¹⁹ משה דולגין, למשל, אחד מאנשי "ביתן 28" שפעלו במרכז הליכוד לבטל את הפריימריס, האמין כי השרים התנכרו לחברי המרכז וכי ביטול הפריימריס עשוי היה לגרום להם "לתקן את דרכם" (דולגין, בראיון שנערך עם המחבר ב - 13.7.2006; ראו גם: רהט, 2002: 357-358).
- ¹²⁰ ראו גם את הדיווח של גידי וייץ ויובל קרני "הבוסים": ידיעות אחרונות, 20.2.2004, 7 ימים, עמ' 19; הדיווח של חנה קים "הבובשקה של ביבי": 'הארץ', 18.9.1998, עמ' 3ב.
- ¹²¹ ראו למשל את עמדתו המוצהרת של הנציב הולנדר בסוגיית הכישורים הנדרשים ממשורות אמון בלשכות שרים, לעומת עמדתו של הנציב המודח יצחק גלנור: מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 47, אפריל 1997, עמ' 840.
- ¹²² למשל, באי-הסדרת נושאים מרכזיים העוסקים בענייני עוזרים ויועצים בלשכות השרים ובהתרחבות דה-פאקטו של מספרם (ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 55, מאי 2005, עמ' 37-5); או בהשלמה שבשתיקה עם העסקה של עובדים רבים דרך חברות כוח-אדם, גם כשהדבר נעשה בניגוד להנחיותיה (ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004, עמ' 33, 37; מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 55, מאי 2005, עמ' 60-39); או בכך שהנציבות אפשרה העסקת עובדים לפני מכרז כדבר שבשגרה (ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי מס. 56, מאי 2006, עמ' 274-249).
- ¹²³ כך לפי יובל ורכלבסקי, מי שהיה הממונה על השכר במשרד האוצר בין השנים 1999 ל - 2005, והשתתף בדיוני הבכירים שהתנהלו במשרד. הדברים נמסרו בראיון שהתקיים עם מחבר המאמר ב - 27.3.2006.
- ¹²⁴ למאבק במינויים שלא הייתה להם השפעה ממשית על ההפרטה והליברליזציה עלול היה להיות מחיר בלתי רצוי נוסף מנקודת מבטו של משרד האוצר. המאבק עלול היה לתרום לחיזוק השירות הציבורי ולהחליש את ההצדקה להכפפת החשבים הכלכליים של משרדי הממשלה למשרד האוצר. אפשרות זו נמסרה לי על-ידי אחד ממרואייני, שלא לייחוס, שהתרשם כי משרד-האוצר אינו מעוניין לשפר את איכות השירות הציבורי.
- ¹²⁵ ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004, עמ' 33.
- ¹²⁶ על מעמדו של נתניהו בקרב מתפקדי הליכוד וחברי מרכז הליכוד - לפני שנערך מפקד החברים הגדול במחצית השנייה של 2002 - ניתן ללמוד מהצבעת מרכז המפלגה, במאי 2002, נגד הקמת מדינה פלסטינית.
- ¹²⁷ ביוני 2002 היו בליכוד 92,000 חברים רשומים. כחודשיים לאחר מכן, בסוף יולי 2002, נסגר מפקד החברים, לקראת הבחירות לציירי הוועידה (באוקטובר), ובחירת יושב-ראש המפלגה. מספר החברים הרשומים לאחר שנסגר המפקד היה 304,770. כלומר, למעלה ממאתיים אלף חברים הצטרפו לליכוד לקראת הבחירות הפנימיות.
- ¹²⁸ הדברים מופיעים גם בדוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, שפורסם באוגוסט באוגוסט 2004, עמ' 13.
- ¹²⁹ ראו הנחייה מס. 1.1708 מה - 24.10.2004 שנושאת את הכותרת "הגבלות על הטיפול בפניות חברי גוף בוחר על-ידי נבחר ציבור".

¹³⁰ ראו: המלצות הצוות הבין משרדי לבחינת ממצאי דו"ח מבקר המדינה לבדיקת מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", שהוגשו ב - 14 לאפריל 2005.

¹³¹ קביעה זו מבוססת על ראיונות שערכתי עם בכירים במחלקה המשפטית של נציבות שירות המדינה ועל דוחות מעקב על ביצוע המלצות הצוות, שהועברו לעיוני במהלך יולי 2006.

¹³² אף כי שרון הצהיר במהלך מערכת הבחירות שישראל תידרש לערוך ויתורים כואבים, מצע הליכוד שלל נסיגה חד-צדדית. למעשה, התנגדות הליכוד למהלכים חד-צדדים הייתה אחד ההבדלים בינם לבין מפלגת העבודה. ראו גם: בג"צ 1661/05 המועצה האזורית של חוף עזה נ' הכנסת (טרם פורסם), יוני 2005.

¹³³ כך גם התרשמו בכירים כמו ד"ר עוזי לנדאו ועו"ד דן מרידור (מרידור, בראיון עם מחבר המחקר, שנערך ב- 26.7.2006; ד"ר עוזי לנדאו, בראיון עם מחבר המחקר, שנערך ב - 27.7.2006).

¹³⁴ ראו את נאומו בכנסת מה - 22 לאפריל 2004.

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Speeches/2004/04/Speeches9389.htm> (last entry: 21.7.06).

¹³⁵ באפריל 2004, כשהתקיים משאל המתפקדים במפלגה לתכנית ההתנתקות, מספר החברים בליכוד היה 193,190, בעוד שפחות משנתיים קודם לכן, הוא היה, כאמור, 304,770. כלומר, סביר שלפחות 100,000 אנשים התפקדו לליכוד רק כדי להשפיע על הרכב המרכז ויו"ר המפלגה, ושלא היה להם קשר ממשי לתנועה ולמפלגה (אני מבקש להודות למר אלכס גלסמן, ראש אגף המחשבים בליכוד, שמסר לי את הנתונים).

¹³⁶ לליבון סוגיה זו ולדוגמאות נוספות: Warner, 1997: 542-543.

¹³⁷ על המינויים הפוליטיים שנעשו במשרד החקלאות וביחידות הכפופות לו, כאשר ישראל כץ עמד בראש המשרד, ניתן למצוא פרטים בדוח שנתי מס. 55 של מבקר המדינה, ממאי 2005, עמ' 655-692; על המינויים הפוליטיים שבוצעו במהלך כהונתו של דני נווה בראש משרד הבריאות ניתן ללמוד מהדוח המיוחד שפרסם מבקר המדינה על מינויים במגן דוד אדום, בפברואר 2006.

¹³⁸ סעיף 18 לחוקה.

¹³⁹ להרחבה: רהט, 2006.