

מבנה מטה ראש הממשלה

הצעה להחלטה

במטרה לתקן ליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח בנושא "העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה" מחודש אוקטובר 2011 (להלן: דו"ח מבקר המדינה), בתאריך 7 בפברואר 2011, מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, ועדה ציבורית לבחינת מטה ראש הממשלה. הוועדה בחנה את הצרכים הייחודיים של ראש ממשלה בישראל, לרבות לעניין המבנה ואופן הפעולה של מטהו, מתוך מטרה לאפשר לראש הממשלה למלא את המשימות המוטלות לפתחו בצורה מיטבית. בהמשך להמלצותיה (מצ"ב כנספח א' להחלטה):

מחליטים:

1. ייחודיותו של מטה ראש הממשלה:

להכיר בייחודיות ומובחנות מטה ראש הממשלה ממטות שרי הממשלה האחרים באופיו, בהיקף סמכויותיו ובצרכי כוח האדם שלו.

2. בהמשך להערות מבקר המדינה בדו"ח הביקורת, ולהמלצת דו"ח הוועדה לבחינת

מבנה מטה ראש הממשלה, לצמצם את מספר משרות האמון במשרד ראש הממשלה באופן משמעותי, ולהסדיר את העסקתם של העובדים במשרות אלו, כדלקמן.

3. מטה כלכלי-חברתי במטה ראש הממשלה:

א. תפקידי המטה הכלכלי-חברתי:

לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על אגפיה, היא יחידת המטה המרכזית שליד ראש הממשלה, המספקת מענה בתחום הכלכלי-אזרחי. במטרה לחזק את התשתית הארגונית והמקצועית במטה ראש הממשלה, בנושאים כלכליים וחברתיים, שהיקף העיסוק בהם הולך וגדל, יובנה מטה כלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

תפקידיו של המטה הכלכלי-חברתי:

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

המטה החברתי כלכלי יפעל בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה בהתאם

לסמכויותיה כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 430 מיום 10.9.2006.

ב. מבנה המטה הכלכלי-חברתי

המטה הכלכלי חברתי יכלול שלושה אגפים מקצועיים, שיחליפו את האגפים הקיימים: אגף כלכלה ותשתיות, אגף פנים ותכנון ופיתוח והאגף לממשל וחברה. כל אגף יופקד על אשכול משרדי ממשלה ונושאים מוגדרים, והעובדים באגף יהיו בעלי רקע מקצועי בתחומים אלו. חלוקת העבודה בין האגפים תהיה כאמור בנספח ב', ומנכ"ל משרד ראש הממשלה יוכל לשנותה, בהתאם לצורך ולניסיון הנצבר בהפעלת המודל.

ג. הסדרת המשרות במטה הכלכלי - חברתי :

בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק המינויים), בהמשך להמלצת דו"ח הוועדה לבחינת מבנה מטה ראש הממשלה, להערות מבקר המדינה בדו"ח מבקר המדינה, ועל פי הצעתה של ועדת שירות המדינה מיום 16.10.12, להסדיר את המשרות במטה החברתי-כלכלי כדלקמן:

1. לפטור מחובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק המינויים, את המשרות הבאות, שיסווגו כמשרות מקצועיות הפטורות ממכרז: סמנכ"ל כלכלה ותשתיות; סמנכ"ל פנים, תכנון ופיתוח וסמנכ"ל ממשל וחברה. המינוי למשרות אלה יהיה על פי הצעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובכפוף לאישור ועדה בראשות נציב שירות המדינה או נציגו ושני נציגי ציבור מבין חברי ועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה, כמשמעותה בפסקה 11.963 לתקשי"ר (להלן – ועדת המינויים), אשר תבחן את התאמת המועמד המוצע למשרה. סיום ההעסקה במשרות אלה יהיה לפי שיקול דעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
2. לפטור מחובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק את משרת יועץ התקשורת של המטה הכלכלי-חברתי, שתסווג כמשרת אמן. המינוי יבוצע בכפוף לתיאור תפקיד ולתנאי סף שייקבעו על פי דין.
4. המועצה הלאומית לכלכלה, שהיא גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, תכין תוכנית עבודה ארוכת טווח ורב-שנתית לעבודתה. התוכנית תעודכן מידי שנה ותאושר על-ידי ראש הממשלה ועל דעת מנכ"ל משרדו.
5. כלל יחידות המטה הכפופות למנכ"ל משרד רה"מ ימשיכו לפעול בתחומי אחריותן כחלק מהמטה הכלכלי-חברתי, ובכלל זאת הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים, אשר תוסף לפעול בהתאם לאמור בהחלטת ממשלה מס' 1204 מיום 15.02.2007,
6. בהמשך להערות מבקר המדינה בדו"ח הביקורת, ולהמלצת דו"ח הוועדה לבחינת מבנה מטה ראש הממשלה, ובהתאם להמלצת ועדת השירות מיום 16.10.12, להסדיר

את פעולת מטה לשכת ראש הממשלה, כדלקמן:

א. מזכיר הממשלה; מנכ"ל משרד ראש הממשלה; ראש המטה לביטחון לאומי; ראש המועצה הלאומית לכלכלה וראש מערך ההסברה הלאומי ממונים בפטור ממכרז בהתאם להוראות החוק והחלטות הממשלה בעניינם.

ב. בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים ועל פי הצעת ועדת השירות מיום 16.10.12, לפטור מחובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק את המשרות האלה:

1. משרת ראש לשכת ראש הממשלה.
2. משרות שהנושאים בהן עומדים בקשרי עבודה ישירים עם ראש הממשלה, חשופים למידע והחלטות רגישות, ומחייבים מעצם טבען יחסי אמון מיוחדים:
 - א. שתי משרות של יועצי ראש הממשלה לענייני תקשורת
 - ב. יועץ ראש הממשלה לקשר עם הכנסת
 - ג. מנהל לשכת ראש הממשלה
 - ד. יועץ ראש הממשלה לאירועים וסיורים
 - ה. יועץ ראש הממשלה לתכתובת
 - ו. יועץ ראש הממשלה לנושאים מדיניים

המינוי יבוצע בכפוף לתיאור תפקיד ולתנאי סף שיקבעו על פי דין.

3. 11 משרות נוספות של יועצים לראש הממשלה - שש משרות שימונו בכפוף לתיאורי תפקיד ותנאי סף רלבנטיים לתפקיד, שייקבעו על פי דין. עד חמש משרות נוספות ימונו בכפוף לאישור ועדת משנה שתמנה ועדת השירות מבין חברי ועדת השירות, בהתאם לצורכי ראש הממשלה, ובכפוף לתיאורי תפקיד ותנאי סף רלבנטיים שייקבעו על פי דין. זאת, מתוך כוונה לשמור על הגמישות הניהולית ולאפשר דינמיות בניהול סדר היום של ראש הממשלה, וכן על-מנת להבטיח היקף יועצים בהלימה לצרכיו של ראש הממשלה.

4. משרת יועץ למזכיר הממשלה. המינוי למשרה זו יהא בכפוף לתיאור תפקיד ולתנאי סף, שייקבעו על פי דין.

5. שש משרות מזכירות בלשכת ראש הממשלה. המינוי למשרות אלה יהא בכפוף לעמידה בתנאי סף, שייקבעו על פי דין.

6. שתי משרות במעון ראש הממשלה - יועץ ומנהל לשכה. המינוי למשרות אלה יהא בכפוף לעמידה בתנאי סף, שייקבעו על פי דין.

7. בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים ועל פי הצעת ועדת השירות מיום 16.10.12, לפטור מחובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק שלוש משרות בלשכות ראשי ממשלה לשעבר, בהתאם לזכאותם בהחלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאיניהם), התשמ"א-1981 - יועץ, מנהל לשכה ונהג. המינוי למשרות אלה יהא בכפוף לעמידה בתנאי סף, שייקבעו על פי דין.

8. תחולה והוראות מעבר

על פי הצעת ועדת השירות, לקבוע הוראות תחולה והוראות מעבר כדלקמן:

- א. סעיף 1.ג.3 להחלטה זו יחול על מינוי למשרת סמנכ"ל ממשל וחברה לאחר תום כהונתו של העובד המכהן כיום במשרה.
- ב. הצורך באישור ועדת המינויים, כאמור בסעיף 1.ג.3 להחלטה זו, לא יחול על העובדים המכהנים כיום במשרות שיוסבו למשרות סמנכ"ל כלכלה ותשתיות וסמנכ"ל פנים, תכנון ופיתוח.
- ג. העסקת עובדים המועסקים במשרד ראש הממשלה בנושאי משרות אמון במשרות אשר לא חל עליהן פטור מחובת מכרז, כאמור בהחלטה זו, תימשך עד תום כהונת הממשלה הנוכחית או עד לסיום העסקתו של העובד, בכפוף לכל דין, לפי המוקדם מביניהם.

דברי הסבר

רקע כללי

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

הוועדה מונתה על רקע הצורך לקיים לראשונה בחינת עומק לשאלת המבנה הרצוי למטה ראש הממשלה, שיבטיח את תפקודו היעיל והמיטבי של בעל התפקיד אשר השפעתו על מדינת ישראל וחיי תושביה היא המכרעת ביותר. בין היתר, עסקה הוועדה במסקנות מבקר המדינה בדו"ח בנושא "העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה" מחודש אוקטובר 2011, העוסק גם הוא בהיבטים שונים של הנושא.

לצורך גיבוש המלצותיה בחנה הוועדה, במשך חודשים רבים את הנושאים בהם עוסק ראש הממשלה ומטהו, בחנה את הנעשה במדינות מערביות, ופגשה עדים רבים בעלי ניסיון והשכלה בתחום, ובהם ראשי ממשלה ובכירי לשכת ראשי ממשלה בעבר ובהווה.

הנחת היסוד שקבעה הוועדה כיסוד להמלצותיה היא שראש ממשלה, שונה בתכלית משרי הממשלה האחרים לעניין תפקידיו, היקף משימותיו והאחריות המוטלת עליו. כך הדבר לעניין משרדו ומטהו. נקודת מוצא זו הנחתה את עבודת הוועדה לעניין מבנה המטה, גודלו ומודל ההעסקה הנהוג בו. הוועדה אף המליצה לתת להבחנה זו עיגון ברור ומפורש במישור הפורמאלי.

הוועדה ציינה את חופש הפעולה הדרוש לצורך הקניית אפקטיביות וכושר ביצוע מלא לראש הממשלה, בין היתר, בהתחשב בהבדלים בתפיסות העולם ובמדיניות בין ראש ממשלה אחד למשנהו ובסגנונות הניהול המשתנים מראש ממשלה לראש ממשלה. הוועדה אף ערה לעובדה שבמעגל הראשון הסובב את ראש הממשלה, תאימות אידיאולוגית, אמון וכימיה בין-אישית, עומדים בבסיס יכולתם של ראש הממשלה והמטה לתפקד.

לצד האמור, ציינה הוועדה, את האינטרס הציבורי במבנה מטהו של ראש הממשלה, מקצועיות צוותו ואיכותו ואופן קבלת החלטותיו. כן ציינה את חשיבות השמירה על שלד מקצועי קבוע הנושא את האתוס של השירות הציבורי ומבטיח את קיומה של רציפות בעבודת הממשל ואת שמירת הזיכרון הארגוני.

הוועדה המליצה בראש ובראשונה על שיפור וארגון מחדש של מסגרות העבודה במטה ראש הממשלה, כפי שמפורט בהחלטה.

לסעיף 1- ייחודו של מטה ראש הממשלה:

הוועדה לבחינת מבנה מטה ראש הממשלה (להלן: "הוועדה") קבעה כי מטה ראש הממשלה הוא מטה ייחודי ומובחן ממטות שרי הממשלה האחרים באופיו, בהיקף משימותיו ובצורכי כוח האדם שלו. בהתאם לכך, המליצה לעדכן את כללי התקשייר באופן המייחד פרק למטה ראש הממשלה, ומגדיר מחדש את צורכי כוח האדם והליכי המינוי.

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

במציאות הקיימת, ולנוכח השינוי אשר חל במהלך השנים בתפקידו ובנפח פעילותו של ראש הממשלה בישראל, סברה הוועדה, כי המטה הארגוני והמנהלי התומך את פעולתו אינו יכול להיות זהה לזה של שר המופקד על אחד ממשרדי הממשלה האחרים. זאת בפרט, בדמוקרטיה פרלמנטרית רב מפלגתית, כמו זו הנהוגה בישראל. המדינה מחויבת לספק לראש ממשלה מכהן, את מעטפת התמיכה הארגונית-מנהלית אשר מסוגלת לתמוך במנגנון קבלת ההחלטות ובאחריות הכוללת המוטלת על כתפיו. לפיכך ובהתאם להמלצת הוועדה קובעת ההחלטה, כי ההיגיון והתקינות המנהלית מחייבים כי תיעשה הסדרה הולמת וייחודית, שתקבל ביטוי במסגרת התקשיר, אשר תענה על צרכי מטהו של ראש הממשלה.

לסעיף 2 –

הוועדה קבעה, כי היא מאמצת את מודל השירות הציבורי המשלב משרות אמון במטה ראש הממשלה, בהיקף ובתנאים שייקבעו, לצד עובדי השירות הציבורי הקבוע. הוועדה סבורה, כי מבנה זה חיוני לתפקוד יעיל של מטה ראש הממשלה בדמוקרטיה וכי אינו סותר את העיקרון המקובל בישראל של שירות ציבורי בלתי תלוי, ניטרלי וקבוע. לצד האמור, ציינה הוועדה, כי יש להבטיח את האינטרס הציבורי שבסביבתו הקרובה של ראש הממשלה יכהנו אנשים העומדים בתנאי סף מתאימים, גם אם נבחרו על בסיס אמון. הוועדה סבורה, שאין סתירה מובנית בין אמון ותאימות אידיאולוגית לבין יכולות מקצועיות גבוהות בתחום התפקיד.

הוועדה ביצעה בחינה מקיפה לגבי צרכיו של ראש הממשלה, וכן בחינה של משרות האמון במטה ושל הפונקציות שתכליתן למלא. זאת, במטרה לגבש עמדתה לגבי המקרים שבהם מתקיים, במשרה מסוימת, מרכיב אמון מוגבר וגם מקרים שבהם גובר היתרון של איוש המשרה בנושא משרה קבוע. עוד בחנה הוועדה את הליכי המינוי הראויים למשרות השונות. בהמשך להמלצותיה קובעת החלטה זו כי מספר משרות האמון במטה ראש הממשלה יופחת באופן משמעותי, מבלי להפחית את סך התקנים במטה ראש הממשלה.

לסעיף 3- מטה כלכלי חברתי במטה ראש הממשלה

היקף הנושאים הכלכליים חברתיים הטעונים טיפול במשרד ראש הממשלה, הולך וגדל. יחידת המטה המקצועית המרכזית שליד ראש הממשלה, המספקת מענה בתחום הכלכלי אזרחי, היא לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על אגפיה, וכן המועצה הלאומית לכלכלה. הוועדה קבעה, כי המבנה הארגוני הקיים אינו מספק דיו את הצרכים הגדלים בתחום הכלכלי חברתי. בהתחשב במרכזיותן של סוגיות אלו לחוסנה החברתי כלכלי של ישראל ולעתידה, סברה הוועדה, כי יש לחזק את הזרוע העוסקת בענייני פנים במטה ראש הממשלה באופן אשר יאפשר לה לספק מענה יעיל ומקצועי יותר למשימות המוטלות עליה. לפיכך, ובהתאם להמלצה, הוחלט על הקמת מטה כלכלי חברתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תוך חיזוק התשתית המקצועית והניהולית העומדת לרשותו, והגברת התיאום שבין מנכ"ל משרד ראש הממשלה למועצה הלאומית לכלכלה.

במסגרת זו המליצה הוועדה על הבניה מחדש של האגפים המקצועיים במשרד ראש

הממשלה. תפקידם של האגפים המקצועיים, הכפופים למנכ"ל, הוא לספק לראש הממשלה את הרקע ואת החלופות השונות לפתרון בסוגיות המובאות לפתחו, ליישב מחלוקות בין משרדים, לגבש, לנהל וללוות ביצוע פרויקטים שעל סדר יומה של הממשלה. בהמשך להמלצות הוועדה, ובהתאם להחלטה זו, תחולק אחריותם של שלושת האגפים לאשכולות מקצועיים, באופן שבו כל אגף אחראי על קבוצה מוגדרת של משרדי ממשלה ונושאים נוספים. עובדי האגף יהיו עובדים קבועים שייבחרו בהליך מכרזי, ויהיו בעלי רקע מקצועי בתחומים עליהם מופקד האגף. כך תובטחנה מקצועיות, התמחות והמשכיות.

המטרה היא לחזק את היכולות המקצועיות של האגפים ולאפשר להם להתמודד עם עומס העבודה המוטל עליהם. זאת, באמצעות עיבוי הצוותים המקצועיים בעובדים קבועים, ברמה מקצועית גבוהה.

האגפים המקצועיים במטה הכלכלי חברתי יחליפו את האגפים הקיימים, ויהיו כדלקמן: אגף כלכלה ותשתיות, אגף פנים תכנון ופיתוח והאגף לחברה וממשל. הגדרות תפקידיהם יהיו כמפורט בנספח ב' להחלטה זו.

לסעיף 3(ג) –

במסגרת הסדרת משרות האמון במטה ראש הממשלה, ובהמשך להערות דו"ח מבקר המדינה בסוגיה זו, קבעה הוועדה לבחינת מבנה מטה ראש הממשלה, כי יש להבחין בין משרות אמון לראש הממשלה לבין משרות אמון הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה.

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

על כן, הוועדה המליצה כי תוגדרנה משרות אמון הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהלימה לצרכיו הייחודיים. במשרות אלו תיכללנה משרות אמון של עוזרי המנכ"ל, משרת דוברת ומשרות מקצועיות פטורות ממכרז שיאוישו על-ידי ראשי האגפים המקצועיים.

בהתאם לכך, קובעת ההחלטה, כי משרות ראשי האגפים תוגדרנה מחדש כמשרות מקצועיות פטורות ממכרז הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, במעמד סמנכ"ל. מדובר בתפקידים המאופיינים בכך שמחד, ליבתם מקצועית, ומאידך הם מחייבים מרכיב אמון מוגבר. בהתאם להחלטה, משרות אלו תתמנינה שלא על פי מכרז, אך בכפוף לתיאור תפקיד ולתנאי סף מקצועיים. מינון, יחויב בחוות דעת ועדה לבדיקת מינויים, אשר תוקם למטרה זו, בראשות נציב שירות המדינה או נציגו, ובה חברים שני נציגי ציבור מבין חברי ועדת המינויים של נציבות שירות המדינה. סיום ההעסקה במשרות אלו יהיה כפוף לשיקול דעת המנכ"ל.

הליך מינוי זה מבטיח את רמתו המקצועית של נושא המשרה, וכשירותו המקצועית לתפקיד לצד מרכיב האמון המתקיים בו.

נושאי משרות אלו יהיו בעלי סמכויות מקצועיות, ביצועיות וניהוליות, ובתנאי שלא ישתתפו בוועדות מכרזים ויחידות מנהליות דוגמת החשבות, מחלקת משאבי אנוש וכיוצא באלו.

בסעיף 2(ג)2 קובעת ההחלטה, כי בהתאם להמלצת ועדת השירות ולהמלצת ועדת הוועדה

לבחינת מטה ראש הממשלה יוסדר הפטור ממכרז לדוברת המטה הכלכלי חברתי. בשנים האחרונות הוקצתה למנכ"ל משרד ראש הממשלה משרת דוברות המסווגת כמשרת אמון, לצורך דברור הנושאים הכלכליים חברתיים. נוכח הערת מבקר המדינה בדו"ח הביקורת, כי משרה זו לא הופטרה כדיון, ונוכח עמדת הוועדה, כי משרה זו נדרשת לנוכח היקף העיסוק של ראש הממשלה ומנכ"לו בתחומים אלו, מסדירה ההחלטה, בהמלצת ועדת שירות המדינה, פטור ממכרז לדוברות למטה החברתי כלכלי במשרת אמון הכפופה למנכ"ל. נושא משרה זו יהיה כפוף באופן מקצועי לראש מערך התקשורת וההסברה.

לסעיף 4 - המועצה הלאומית לכלכלה

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

הוועדה לבחינת מבנה מטה רה"מ סברה, כי על המועצה הלאומית לכלכלה לפעול בהתאם לתכנית עבודה סדורה, תוך תיאום מלא של סדר העדיפויות והעבודה עם מנכ"ל משרד רה"מ, וזאת על מנת להבטיח מטה כלכלי חברתי הפועל כמקשה אחת עם ראייה לטווח ארוך, בינוני וקצר.

כמו כן, התייחסה הוועדה לחשיבות המועצה כגוף תכנון אסטרטגי ארוך טווח, ובנושא זה אכן נעשית עבודה נפרדת שתוצאותיה יובאו לאישור הממשלה.

לסעיף 6 - משרות אמון במטה ראש הממשלה:

סעיף זה מסדיר את כלל משרות האמון שיוותרו במטה רה"מ במבנה החדש והמצומצם, וזאת בהמשך להערות מבקר המדינה בדו"ח הביקורת, ולהמלצת דו"ח הוועדה לבחינת מבנה מטה רה"מ, ובהתאם להמלצת ועדת השירות.

הוועדה הבחינה בין שלושה מעגלי עבודה של ראש הממשלה:

במעגל הראשון – הנבחרת הניהולית הבכירה של ראש הממשלה הכוללת את בעלי התפקידים המפורטים בהחלטה. בעלי תפקידים אלו מהווים את תשתית מטה ראש הממשלה, ומרכיב האמון בעניינם הוא יסודי ובסיסי. הם ימונו על ידי ראש הממשלה, בפטור ממכרז, באישור או בהודעה לממשלה, בהתאם לכללים הנהוגים כיום, ויקבלו את חוות דעתה של הוועדה לבדיקת מינויים טרם מינויים.

לעניין ראש הלשכה קובעת ההחלטה, כי בעל תפקיד זה, הקרוב ביותר לראש הממשלה, ייבחר בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי של ראש הממשלה.

במעגל השני של ראש הממשלה, המליצה הוועדה על רשימת עוזרים ויועצים העובדים, הנחוצים בכל מטה ראש ממשלה, ועובדים עם ראש הממשלה באופן אישי. לאחר שבחנה את תפקידיהם, סברה הוועדה, כי מדובר ביועצים העומדים בקשרי עבודה הדוקים וישירים עם ראש הממשלה והם חשופים למידע ולהחלטות רגישות במיוחד המתקבלות במטה, ולכן

מחייבים תפקידים אלו, מעצם טיבם וטבעם, יחסי אמון, המצדיקים את בחירתם על ידי ראש הממשלה בפטור ממכרז.

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

בנוסף הוסדרה בסעיף זה העסקתן של המזכירות בלשכת ראש הממשלה. ההחלטה קובעת כי בלשכת ראש הממשלה יכהנו שש מזכירות במשרת אמון, וזאת לאור צרכיה המיוחדים של לשכת ראש הממשלה, ובהם היקף הפעילות, ושעות עבודתה, וסביבת העבודה הרגישה.

בסעיף 5(ב)(4) הוסדרה העסקתו של יועץ למזכיר הממשלה. מזכיר הממשלה הוא מוקבל מנכ"ל במשרד ראש הממשלה שאינו ראש יחידת סמך. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2432 מיום 10.08.97. ולחוזר נציבות שירות המדינה בעניין זה, מזכיר הממשלה שהוא מוקבל מנכ"ל שאינו ראש יחידת סמך, אינו זכאי למשרות אמון. הוועדה סברה שחלק ניכר מעיסוקיו של מזכיר הממשלה, המשמש הן כדובר הממשלה הן כמקשר בין הממשלה לכנסת הן כיועץ בכיר לראש הממשלה, מצריכים משרת אמון אחת לצדו.

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

לסעיף 7 להחלטה:

בסעיף זה מוסדר, בהתאם להמלצת ועדת השירות, פטור ממכרז למשרות יועץ, מנהל לשכה ונהג של ראש ממשלה לשעבר, בהתאם לזכאותם בהחלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאיירהם), התשמ"א-1981.

לסעיף 8 להחלטה – תחולה והוראות מעבר

החלטה זו תיכנס לתוקפה באופן מיידי, למעט לעניין פעולה הכרוכה בשינוי תנאים ובשכר של עובדים מכהנים. לעניין משרות אמון שבהתאם להמלצות יהפכו למשרות מקצועיות, יוקפא המצב הנוכחי עד להתכנסות ועדת השירות לאחר הבחירות. כהונתן של משרות האמון האחרות תימשך עד לסיום העסקתו של העובד ולכל המאוחר עד סיום כהונתה של הממשלה הנוכחית.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

כפי שיוסכם עם נציבות שירות המדינה ועם משרד האוצר.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 516 מיום 14.8.1960 ;

החלטת ממשלה מס' 430 מיום 10.9.2006 ;

החלטת ממשלה מס' 3405 מיום 6.4.2008.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד ראש הממשלה.

סיווגים

סיווג ראשי: 05ממשלה.

סיווג משני: 04מינויים.

תחום פעולה עיקרי: 06המגזר הציבורי.

מוגש על ידי ראש הממשלה

ט' בחשון התשע"ג
25 באוקטובר 2012



היועצת המשפטית

ירושלים, ט' בחשוון התשע"ג
25 באוקטובר 2012
תיק: 07 - החלטות ממשלה כללי
מזהה מלי: 330462D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מבנה מטה ראש הממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

רקע

ביום 7 בפברואר 2011 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית לבחינת מטה ראש הממשלה (להלן - הוועדה הציבורית). הוועדה מונתה על רקע הצורך לקיים בחינת עומק לשאלת המבנה הרצוי למטה ראש הממשלה, שיבטיח את תפקודו היעיל והמיטבי של ראש הממשלה ועל רקע הליקויים שמבקר המדינה הצביע עליהם כבר בטיטות לדו"ח בנושא העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה, שפורסם בחודש אוקטובר 2011. הוועדה הציבורית הגישה לראש הממשלה את המלצותיה בחודש אפריל 2012, ובהצעת ההחלטה דנא מוצע, אפוא, לאמץ את מרבית המלצות הוועדה בנושא זה.

תמצית ההצעה

1. בהתאם להמלצות הוועדה הציבורית, מוצע להכיר בייחודיות מטה ראש הממשלה ביחס למטות שרי הממשלה האחרים, באשר לאופיו, להיקף סמכויותיו ולצורכי כוח האדם שלו.
2. בעקבות הערות שהובאו בדוח מבקר המדינה, ובהתאם להמלצת הוועדה הציבורית, מוצע לצמצם את מספר משרות האמון במשרד ראש הממשלה ולהסדיר את העסקתם של העובדים במשרות האמון כמפורט להלן.
3. מוצע להבנות מטה כלכלי חברתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שיכלול שלושה אגפים מקצועיים, כמפורט בהצעת ההחלטה. המטה החברתי כלכלי יפעל בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, בהתאם לסמכויותיה כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 430 מיום 10.9.2006. בנוסף, צוין בהצעת ההחלטה כי כל יחידות המטה הכפופות למנכ"ל משרד ראש הממשלה ימשיכו לפעול בתחומי אחריותן כחלק מהמטה הכלכלי-חברתי, ובכלל זאת הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים, אשר פועלת בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1204 מיום 15.02.2007.
4. כמו כן, בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), ועל פי הצעתה של ועדת שירות המדינה מיום 16.10.12, מוצע לפטור מחובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק את המשרות אלה:
 - א. ראש לשכת ראש הממשלה.
 - ב. סמנכ"ל כלכלה ותשתיות; סמנכ"ל פנים, תכנון ופיתוח וסמנכ"ל ממשל וחברה.

- ג. יועץ התקשורת של המטה הכלכלי-חברתי.
- ד. שתי משרות של יועצי ראש הממשלה לענייני תקשורת.
- ה. יועץ ראש הממשלה לקשר עם הכנסת.
- ו. מנהל לשכת ראש הממשלה.
- ז. יועץ ראש הממשלה לאירועים וסיוורים.
- ח. יועץ ראש הממשלה לתכתובת.
- ט. יועץ ראש הממשלה לנושאים מדיניים.
- י. 11 משרות נוספות של יועצים לראש הממשלה - שש משרות שימונו לאלתר, ועד חמש משרות נוספות שימונו בכפוף לאישור ועדת משנה שתמנה ועדת השירות מבין חברי ועדת השירות, בהתאם לצורכי ראש הממשלה.
- יא. יועץ למזכיר הממשלה.
- יב. שש משרות מזכירות בלשכת ראש הממשלה.
- יג. שתי משרות במעון ראש הממשלה - יועץ ומנהל לשכה. יוער כי זכאותו של ראש ממשלה לעובדים במשרות אלה קבועה בסעיף 6א(ד) להחלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982.
- מוצע כי המינוי למשרות אלה יהא בכפוף לקיום התנאים המפורטים בהמלצת ועדת השירות.
5. בנוסף, בהתאם לסעיף 21 לחוק המנויים, ועל פי הצעתה של ועדת שירות המדינה מיום 16.10.12, מוצע לפטור מחובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק שלוש משרות בלשכות ראשי ממשלה לשעבר - יועץ, מנהל לשכה ונהג. המינוי למשרות אלה יהא בכפוף לקיום התנאים המפורטים בהמלצת ועדת השירות. יוער כי זכאותם של ראשי ממשלה לשעבר לעובדים במשרות אלה קבועה בסעיפים 23א(א) ו-23ב(א)(3) להחלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאיניהם), התשמ"א-1981 ולתקופת הזכאות המוגדרת בסעיף 1 להחלטת הגמלאות.
6. לבסוף, מוצע לאמץ את הצעת ועדת השירות גם לעניין הוראות התחולה והוראות המעבר. כך, מוצע שלא להחיל את ההוראות לעניין משרת סמנכ"ל ממשל וחברה אלא רק לאחר תום כהונתו של העובד המכהן כיום במשרה שתוסב למשרה זו. זאת, מאחר שעל פי ההצעה, סיום ההעסקה של סמנכ"ל במטה החברתי הכלכלי תהא לפי שיקול דעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בדומה להעסקתם של נושאי משרות אמון, ואילו כעת מועסק במשרה עובד שאינו נושא משרת אמון. גם יתר הוראות המעבר המוצעות נועדו מחד גיסא, למנוע פגיעה בעובדים ומאידך גיסא, למנוע כבילת ידי ראש הממשלה הנכנס, כמפורט להלן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת השמונה עשרה, התשע"ג-2012 ובעת שהממשלה מכהנת כממשלה יוצאת. פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות בתקופה זו. ודוק, אין משמעות חובת האיפוק כי הממשלה אינה מוסמכת לקבל החלטות, אלא כי מתחם הסבירות הנתון לממשלה מצטמצם. אשר על כן, השאלה העומדת בפנינו היא אם הצעת החלטה זו נמצאת במתחם הסבירות הנתון לממשלה בעת הזו.

כאמור לעיל, בענייננו מדובר בהצעת החלטה שהיא פועל יוצא של הליך ארוך שהחל תקופה ארוכה לפני קבלת החוק להתפזרות הכנסת. תקופת הביקורת של משרד מבקר המדינה החלה כבר בפברואר 2010 ודוח המבקר

פורסם באוקטובר 2011; הוועדה הציבורית מונתה בפברואר 2011 והגישה את המלצותיה לראש הממשלה בחודש אפריל 2012. בהצעת ההחלטה מוצע למעשה לאמץ את מרבית המלצותיה של הוועדה הציבורית.

בנוסף, בהצעת ההחלטה מובאת הסדרה כללית של מטה ראש הממשלה, תוך שמירה על הגמישות הניהולית והדינמיות בניהול סדר היום של ראש הממשלה. כך, נשמרת הגמישות הניהולית הן באשר להיקף היועצים, שייקבע בהתאם לצרכיו של כל ראש ממשלה מכהן והן באשר לתחום עיסוקם. בהתאם, יודגש כי בשים לב לכך שמדובר בתקופת בחירות, ועל מנת שלא לכבול את ידי ראש הממשלה הנבחר, לא מובאת בעת הזו בקשה למתן פטור חד פעמי מחובת מכרז למשרות מקצועיות במהותן שבהן מועסקים עובדים, והוראות התחולה והמעבר המוצעות מבקשות ליצור איזון בין הרצון שלא לפגוע בעובדים המאיישים כעת את המשרות המוסדרות בהצעה לבין הצורך שלא לכבול את ידי ראש הממשלה הנכנס.

לאור האמור, אנו סבורים כי החלטה בנושא זה נמצאת במתחם הסבירות הנתון לממשלה, על אף שהעת היא עת בחירות.

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה תואמה עם הלשכה המשפטית של נציבות שירות המדינה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

בהתייחס לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,



אורלי פישמן, עו"ד

ממונה (יועץ משפטי)