

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 74 :

בין פופוליזם ל"משילות": פוליטיזציה, שיתוק והסבה במינהל הציבורי בישראל

הופץ ביום 18.10.2026

תקציר

נייר עמדה זה סוקר שתי תופעות שהתרחשו ברשות המבצעת בישראל מאז 2023, בתקופת כהונתה של הממשלה ה-37: תהליך זוחל של פוליטיזציה הולכת ומחריפה של המינויים הבכירים בשירות הציבורי; ותהליך מתפתח של שימוש לרעה בסמכות המינהלית, תוך שיבוש מכוון של תהליכי קבלת ההחלטות וניסיון לפרק את התשתית המוסדית שנועדה לגבש אותן. הדיון מתמקד בשבעה משרדי ממשלה משלל תחומי עיסוק, ובמשרד ראש הממשלה, שתפקידו לתכלל את פעולתם. הוא כולל דוגמאות פרטניות רבות לצד מהלכים רוחביים, במטרה להציג באופן מקיף את התופעות ולהעריך את השפעתן. התופעה הראשונה, פוליטיזציה של המינויים הבכירים בשירות המדינה, היא תופעה משפטית-מינהלית שהתקיימה באופן זוחל מאז העשור הקודם, אך הפכה למעשה לשגרה מאז שנת 2023. הניסיון הניכר שנצבר בארבע השנים החולפות מגלה כי הפוליטיזציה בישראל התקדמה לפי דפוס המוכר מתהליכי שחיקה דמוקרטית ברחבי העולם: החלפת גורמי מקצוע, שתפקידם לפקח על איכותם ואמינותם של תהליכי קבלת ההחלטות בהתאם לסטנדרטים מקצועיים מקובלים, במינויים בעלי זהות פוליטית. פוליטיזציה זו, בתורה, הרחיקה אנשי מקצוע ראויים מהשירות הציבורי ומצננת את מי שבחרים להישאר. התופעה השנייה היא שימוש לרעה בסמכות המינהלית, שנועד, בין היתר, לבצר את הכוח הפוליטי של הממשלה המכהנת. בנייר זה אנו מבחינים בשני דפוסי פעולה מרכזיים המאפיינים תופעה זו. בדפוס הראשון, "שיתוק", השלד הנורמטיבי עומד על כנו, אך המנגנונים שנועדו לגבש מדיניות ולבקר אותה אינם פועלים: אין הערכת השפעות, אין היוועצות עם גורמי המקצוע, וסמכויות הפיקוח אינן מופעלות. בדפוס השני, "הסבה", המנגנונים מופעלים, אך לתכליות הסותרות את אלה שלשמן הוקמו, ובראשן קידום הכוח הפוליטי של הממשלה במובנו הצר. הנייר מתאר שורה של מקרים שבהם פגעה הממשלה ה-37 בשירותים הציבוריים שהיא אמורה לספק, בדפוסי פעולה אלה.

נייר העמדה מבקש לא רק לתאר את שתי התופעות, אלא אף להצביע על הזיקה ההדוקה ביניהן, וביניהן לבין תהליכי השחיקה הדמוקרטית בזירה החוקתית. שתי התופעות מזינות זו את זו. המינויים הפוליטיים מסירים מן הדרך את מי שתפקידם לעמוד על כשלים בהליך, והיעדרה של תשתית מקצועית מקל על הדרג הפוליטי לנכס את הסמכות המינהלית לתכליותיו. לכך שמדובר בדפוס פעולה מכוון, ולא ברשלנות או בכשלים מקומיים, יש ראיות ישירות, כמו בפרשת גלי צה"ל, וראיות עקיפות: חזרתיות של אותה תבנית



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

במשרדים שאין קשר ביניהם, וההתמדה בדפוסי ההתנהלות גם לאחר שגורמי המקצוע, הייעוץ המשפטי ובית המשפט התריעו עליה.

שתי התופעות נעשות בשם חיזוקו של הדרג הפוליטי הנבחר ובשם "המשילות", אך הניסיון הישראלי מראה כי בדרך זו מקבל הדרג הפוליטי כוח לעוות הליכים, להסיט משאבים ציבוריים כרצונו, ואף להעדיף אינטרסים צרים על אינטרס הציבור כולו. ניתוח סיבתי מלא חורג מגבולות הנייר, אך התמונה המצטברת היא של כרסום במשילות ובאפקטיביות, המתיישרת עם המחקר בתחום המדיניות הציבורית, שזיהה קשר שלילי בין פוליטיזציה לאפקטיביות. המחיר נופל בעיקר על מי שתלותם בשירות הציבורי גבוהה, אך הוא מורגש בכל חלקי הציבור, בקרב תומכי הממשלה ומתנגדיה כאחד. יתר על כן, שתי התופעות מצטרפות לתהליכים בזירה החוקתית, שבאמצעותם ביקשה הממשלה המכהנת לשבש את המשטר הדמוקרטי בישראל ולהמירו בשיטה שבה הדמוקרטיה היא כסות ריקה לשלטון פופוליסטי לאומני.

ההמלצות אינן מציעות הסדר מפורט, שעיצבו חורג מגבולות הנייר, אלא מפת דרכים. הן נשענות על שני עקרונות. הראשון הוא שהמינהל הציבורי והמשפט המינהלי אינם זירה משנית, ולכן אסור שתיקון הבעיות החוקתיות יבוא על חשבון תיקון הפגמים המינהליים. השני הוא שמאחר ששתי התופעות מזינות זו את זו, יש לטפל בהן יחד. המענה צריך לפעול בשתי זירות. הראשונה היא חוק שירות המדינה (מינויים), ובו האתגר הוא איזון בין מינוי אנשים ראויים לבין השפעתם הלגיטימית של נבחרי הציבור. השנייה היא תקינות ההליך המינהלי ואיכות תוצריו: אישוש מחדש של כללי המשפט המינהלי, שאת קיומם יש להפוך לבר-ביקורת באמצעות חובות חזקות יותר, וחיזוק חוק עקרונות האסדרה, בפרט ההגנות על תקינות ההליך במקרים של התנגדות גורמי מקצוע. את ההסדרים המרכזיים, ובראשם הסדרי המינויים, יש לעגן בחקיקה, ולא בהחלטות ממשלה. כצעדים ראשונים מוצעים הגבלה בחוק של מילוי מקום ועיגון בחוק של הליך מינוי נציב שירות המדינה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

תוכן העניינים

4.....		מבוא.....
9.....	פוליטיזציה של המינויים הבכירים בשירות הציבורי	א.
10.....	מקבילית הכוחות : מסגרת הדין למינויים בשירות המדינה	1.
11.....	פטור מהליכי מכרז וועדות איתור	2.
15.....	שימוש במינויים זמניים וממלאי מקום ככלי לעקיפת תנאי כשירות	3.
17.....	פרשת נציב שירות המדינה	4.
19.....	מהלך משלים : מתקפה על שומרי סף ועל המקצוענות	5.
20.....	פרשת בחירת מבקר המדינה	6.
21.....	שיתוק והסבה : הסמכות המינהלית בשירות התכלית הפוליטית	ב.
23.....	הצטלבותן של שתי התופעות במשרדי הממשלה	ג.
24.....	1. עקיפת ההליך והתעלמות מגורמי המקצוע	1.
24.....	(א) המשרד להגנת הסביבה	
27.....	(ב) משרד התחבורה	
31.....	(ג) משרד החינוך : מבחני המיצ"ב והמתקפה על מנכ"ל ראמ"ה	
33.....	(ד) משרד הכלכלה	
35.....	(ה) משרד האוצר	
39.....	(ו) משרד הדתות	
44.....	2. התנערות מעקרונות שלטון החוק	2.
44.....	(א) משרד החינוך : סאגת לימודי הליבה בחינוך החרדי	
45.....	(ב) משרד התקשורת	
52.....	ד. מבחן התוצאה : הכרסום במשילות ובאפקטיביות	ד.
52.....	1. אינדיקציות להידרדרות בשירותים הציבוריים	1.
53.....	2. היעדר תכלול : משרד ראש הממשלה	2.
55.....	ה. סיכום והמלצות	ה.
56.....	עיקרון ראשון : המינהל אינו זירה משנית	
57.....	עיקרון שני : טיפול משולב	
58.....	המלצות קונקרטיות : צעדים ראשונים	

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מבוא

ממשלת ישראל ה-37, המכהנת מאז 29.12.2022, הקדישה, ועודנה מקדישה, חלק ניכר מזמנה לשינוי הסדר החוקתי של המדינה.¹ מהלכיה לבשו צורות רבות ומגוונות. הם השתרעו מן הרמה החוקתית, עבור דרך חקיקה "רגילה" וחקיקת משנה ועד להוראות מינהל פרטניות, ואף נגעו בשלוש רשויות השלטון: המחוקקת, המבצעת והשופטת. ככל שנקפו החודשים לכהונת הממשלה, הלכה והתבררה התכלית המשותפת העומדת ביסוד כלל מהלכיה אלה: ניסיון לחולל "הפיכה משטרית", כלומר ניסיון לחולל שינויי עומק במבנה המשטרי בישראל, וזאת בעיקר באמצעות הסרת מנגנוני איזון-ובלימה מדרכן של הממשלה ושל הקואליציה בכנסת, ולצד זאת אימוץ מהלכים נוספים, מוכרים היטב במדינות תחת "נסיגה דמוקרטית".² בהתאם, מראשית דרכה, סימנה הממשלה שתי מטרות עיקריות: היועצת המשפטית לממשלה (להלן: היועמ"שית) ובית המשפט העליון. חברי ממשלה וקואליציה הרבו לדבר בגנותם. כך ביתר שאת, במקרים הרבים שבהם קידמה הקואליציה יוזמות חקיקה שנויות במחלוקת, שנתקלו בהתנגדות הייעוץ המשפטי. ועוד יותר מכך: כאשר חקיקה שכזו הבשילה והובאה בפני בית המשפט העליון.

על רקע זה, ניתן להבין מדוע עיקר הוויכוח המשפטי-ציבורי שהתפתח בישראל מאז ינואר 2023 נסב על שאלות חוקתיות "גדולות":³ סמכותו של בית המשפט העליון לפסול חוקים של הכנסת, גבול סמכותה של הכנסת לחוקק חוקי יסוד, האופן שבו יש לבחור שופטים בחברה דמוקרטית, וההיקף הראוי לביקורת שיפוטית. יש בכך כדי להסביר גם מדוע שתי רשויות כיכבו בדיון, בעיקר הרשות השופטת אך גם הרשות המחוקקת, בעוד שהרשות המבצעת הצליחה להישאר לא אחת מחוץ לאזורי המריבה שנוצרו עם "ההפיכה המשטרית".⁴ גם הספרות האקדמית העוסקת בתופעת הנסיגה הדמוקרטית מקדישה מקום נרחב לאופנים שבהם שלטון פופוליסטי עשוי לפגוע במוסדות "שומרי הסף" ובעקרונות ליברליים של חוקתיות. מחקר מועט יחסית עוסק באיכותם ובחוסנם של תהליכי קבלת ההחלטות במגזר הציבורי תחת נסיגה דמוקרטית, ובקשר הרחב יותר בין פופוליזם לבין משילות ואפקטיביות שלטונית. ואולם לסוגיות אלה חשיבות עצומה לחייהם של האזרחים והאזרחיות. שאלת השפעתו של הפופוליזם על המינהל הציבורי⁵ בישראל בכלל, ועל המשילות

¹ ובכך הצטרפה ישראל למדינות שבהן משטרים פופוליסטיים משתמשים בכלים חוקתיים לצורך שינוי משטרי זוחל, ראו: Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, 85 U. Chi. L. Rev. 545 (2018).

² ראו, למשל ובאופן מייצג: Yaniv Roznai, Rosalind Dixon and David Landau, 'Judicial Reform or Abusive Constitutionalism in Israel' (2023) 56 Israel Law Review 292; רותית לוין שנור (עורכת) **שינוי המשטר בישראל** (2026).

³ להרחבת הטענה שלפיה בתהליכי התגובה הציבורית-מחקרית-מקצועית ל"הפיכה המשטרית", המיקוד הראשון היה במשפט החוקתי וביחס לסמכויות בית המשפט ורק לאחר מכן, במשפט המינהלי ובשאלות של לכידת המינהל באמצעות מינויים בכירים ולחץ על עובדי ציבור ראו: נדיב מרדכי, נאמנות לממלכה או פחד מהמלך – על נאמנויות סותרות של משרתי ציבור בתנאי אוטוקרטיזציה (מבוא לסימפוזיון), ICON-S-IL Blog (11.10.2025).

⁴ בשונה מהרשות השופטת, הרשות המבצעת נכחה בוויכוח הזה בעיקר דרך שאלה אחת: מידת הלגיטימיות של מוסד היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף שלחוות דעתו משקל ממשי בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות המבצעת ובתהליכי חקיקה, בין השאר מכח שליטתו בייצוג המדינה בבג"ץ. ראו פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 73: הערכת הפגיעה בדמוקרטיה הישראלית בכנסת ה-25 – מבט מסכם וצופה פני עתיד" (5.10.2026) (להלן: נייר עמדה 73). פרק 4 שם עוסק ברשות המבצעת ומתמקד בהיבטים מוסדיים ומבניים: הגבלת הביקורת המוסדית על הממשלה, הגבלת העצמאות המוסדית של נושאי משרה וקפאון תפקודי, והגבלת הביקורת הציבורית. הנייר מציין במפורש כי אינו עוסק "בביקורת על יעילות הממשלה, איכות פעולתה, עמידתה ביעדיה" (עמ' 23). נייר זה משלים את התמונה הן בהרחבת הדיון ב"הפיכה השקטה" והן בניתוח ההשלכות שלה.

⁵ המחקר בעולם על השפעת משטרים פופוליסטיים ואי-ליברליים על המינהל הציבורי כבר מפותח הרבה יותר מזה שבארץ. להצגת המסגרת התיאורטית ראו: Michael W. Bauer & Stefan Becker, *Democratic Backsliding, Populism, and Public*.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

והאפקטיביות השלטונית בפרט, כמעט שאינה נדונה, בדיון הציבורי ובעיקר במחקר, חרף חשיבותה הרבה, הנוגעת ליכולתה של הממשלה למלא את תפקידיה לרווחת הציבור.

בנייר זה אנו מבחינים בין שני היבטים של שאלה זו. משילות היא יכולתה של הממשלה לפעול ולהתערב במשק ובחברה באמצעות התשתית המקצועית של המינהל הציבורי: לתכנן, לקבל החלטות על יסוד עובדות ומומחיות, לפקח על ביצוע המדיניות וללמוד מכישלונות. תשתית זו כוללת גם את המנגנונים המגבילים את הדרג הפוליטי, כמו היעוץ המשפטי והחובה לבחון חלופות והשפעות. אף שמנגנונים אלה מציבים גבולות לשימוש בכוח השלטוני, הם חלק ממסגרת המשילות ולא מכשול בפניה. אפקטיביות היא מה שהמדינה מצליחה לספק בפועל: שירותים לאזרחיה, ופיקוח על פעילותו של המגזר הפרטי, שעליה היא מופקדת כרגולטור. השתיים כרוכות זו בזו, ופגיעה במשילות עלולה לכרסם גם באפקטיביות. מושג המשילות שבו אנו משתמשים שונה מ"המשילות" שבפי הממשלה. קווי היסוד של הממשלה ה-37 הציבו כיעד "קידום רפורמה להבטחת המשילות וחיזוק יכולת הממשלה לבצע את מדיניותה", ובפועל זוהתה "המשילות" עם שחרור הדרג הפוליטי מן המגבלות שמטילים עליו בתי המשפט, היעוץ המשפטי וגורמי המקצוע.⁶

בישראל, ניתן לטעון כי אסון השבעה באוקטובר 2023 והמלחמה שבאה בעקבותיו הפנו את תשומת הלב דווקא לרשות המבצעת, אף כי הם חשפו את תפקודה הפגום של הממשלה ושל יחידות רבות בה: מוכנות לקויה, תהליכי גיבוש מדיניות פגומים, כשלים ארגוניים קשים והיעדר תיאום בין יחידות. אף כאן מצטרפים הכשלים לתמונת היעדר אחת, שבה נעדרת המדינה בצמתים מרכזיים ונעדר מענה הולם לאתגרי השעה, והיעדר זה צורב במיוחד לנוכח עיסוקה הנרחב של הממשלה בקידום ההפיכה המשטרית באותן שנים. תשומת הלב הזאת נסבה על מערכת הביטחון ועל תפקוד יחידות ממשלה מסוימות בשעת חירום והחמיצה את המבט הכולל על הממשלה, משרדיה, המינהל הציבורי בכללותו ועל האופן שבו הוא מגבש מדיניות בשגרה. בדומה, פוליטיזציה של מינויים בשירות הציבורי וקבלת החלטות לקויה נדונו בעיתונות; ארגוני החברה האזרחית והאקדמיה עסקו בהם, כל אחד בתורו ובזירתו. ואולם הם נדונו כפרשיות נפרדות, כל אחת לגופה, ולא כמכלול בעל היגיון אחד. זהו החסר שנייר זה מבקש להשלים.

נייר עמדה זה מתמקד אם כך כולו בחיי המעשה של הרשות המבצעת. הדיון גם חושף נדבך מרכזי נוסף בפעילותה האנטי-דמוקרטית של הממשלה: השימוש הפוליטי שנעשה בסמכויות המינהליות לקידום האג'נדה החוקתית הפופוליסטית. הדיון להלן מתמקד ברבדים מינהליים-מקצועיים שבהם פועלת הרשות

Administration, 3(1) Perspectives on Public Management and Governance 19 (2020); B. Guy Peters & Jon Pierre, Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State, 51(10) Administration & Society 1521 (2019); Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit & Stefan Becker (eds.), Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies (Cambridge University Press, 2021); ולסקירה מעודכנת של הספרות, Michael W. Bauer, Public Administration Under Populist Rule: Standing Up Against Democratic Backsliding, 47(15) International Journal of Public Administration 1019 (2024). בישראל, ראוי לציון המחקר של שטופלר, ראו: גילה שטופלר, שקיעת הדמוקרטיה הליברלית ותחייתה של המדינה הפטרימוניאלית, (1) משפט וממשל 1 (2026).

⁶ קווי היסוד של הממשלה ה-37 (28.12.2022), סעי' 29. ראו גם סמי פרץ "המשילות של נתניהו: להרתיע שופטים ולתת לעריקים, לטרור יהודי ולכנופיות ערביות לחגוג" TheMarker (9.10.2026). פרץ מבחין בין משילות, ש"נועדה לקדם מדיניות", לבין שליטה, שהיא "צבירת כוח לשם כוח".

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

המבצעת, והממשלה העומדת בראשה. מזווית ראייה זו מתגלה שינוי משטרי נוסף שחוללה הממשלה ה-37, ברמה התת-חוקתית, הרחק מביקורת ציבורית: "ההפיכה המשטרית-מינהלית".

נייר העמדה יתאר תהליכים הרסניים שהתרחשו בתוככי הרשות המבצעת בשנים האחרונות, ובמיוחד שתי תופעות שהתגלו במובהק באופן התנהלותה של הממשלה: פוליטיזציה חולת ומחריפה של המינויים הבכירים בשירות הציבורי, ושימוש לרעה בסמכות המינהלית, המשבש את תהליכי קבלת ההחלטות ומפרק את התשתית המוסדית שנועדה לגבש אותן. נייר העמדה יתאר את שתי התופעות, יציג דוגמאות רבות משבעה משרדי ממשלה, ואף ידון בקשר ההדוק שנוצר ביניהן. לטעמנו, היקפו של דפוס הפעולה, עקביותו והתמדתו מחייבים את המסקנה שמדובר ב"הפיכה משטרית-מינהלית", כלומר בחזית נוספת של "ההפיכה המשטרית".

התופעה הראשונה היא **פוליטיזציה גוברת של המינויים הבכירים בשירות הציבורי**, על בסיס נאמנות אישית או סקטוריאלית, בשונה משיטת המינויים שהוטמעה בישראל ושמבוססת על עקרון הנאמנות לציבור **כולו**.⁷ התהליך החל באופן זוחל עוד לפני כהונתה של הממשלה הנוכחית, אך בממשלה זו עברה השאיפה לשנות את שיטת המינויים לשלב גלוי: היא הוצהרה לא אחת, ואף בוטאה בהצעות חקיקה מפורשות בשלהי כהונתה של הכנסת ה-25.⁸ אולם המהלך העיקרי, כפי שנראה להלן, לא התנהל במישור החקיקתי ולא בדרך של רפורמה סדורה בשירות הציבורי. בדומה למהלכן של ממשלות פופוליסטיות,⁹ הממשלה ה-37 קידמה פוליטיזציה באמצעים מינהליים, לעיתים תוך קיום הכללים רק למראית עין ותוך עיקומם. תהליך

⁷ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. לתיאור ההיגיון המנחה ראו את דבריו של שר המשפטים, יריב לוין עם אישור 'חוק המינויים' בוועדת השרים לענייני חקיקה: "הגיע הזמן שממשלה נבחרת תוכל לעבוד עם פקדי ציבור שמחויבים למדיניותה. זהו שלב חשוב בדרך לתיקון המערכות ולהחזרת המשילות", מורן אזולאי וטובה צימוקי "היועמ"שית כתבה כי 'השירות הציבורי יהפוך למושחת' – אבל השרים קידמו את 'חוק המינויים' (10.5.2026) ynet www.ynet.co.il/news/article/hj4xclccbe/ https

⁸ הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – מינויים בכירים בשירות המדינה), 6551/25/פ (להלן: הצעת חוק-היסוד); הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינויים בכירים בשירות המדינה), התשפ"ו-2026, 6552/25/פ (להלן: הצעת חוק שירות המדינה) – שתייהן מטעם ח"כ שלום דנינו. סעיף 34א(א) המוצע בהצעת חוק-היסוד מקנה לממשלה "הסמכות המלאה והבלעדית" למנות בכיר בשירות המדינה לפי שיקול דעתה, בכפוף לתנאי הכשירות בלבד; סעיף 34א(ג) קובע כי כהונת הבכירים תסתיים בתוך מאה ימים מכינונה של ממשלה; וסעיף 34א(ה) מסמך את הממשלה להעביר בכיר מכהונתו בכל עת לפי שיקול דעתה הבלעדי. סעיף 34א(ו) מגדיר "בכיר בשירות המדינה" בהיקף רחב, הכולל את הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב שב"ס, נציב שירות המדינה ומשנהו, היועץ המשפטי לממשלה ומשנהו, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, מנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך ומשניהם, וכן כל משרה שהמינוי לה טעון אישור ממשלה לפי חוק. סעיף 6א המוצע לחוק שירות המדינה מקים ועדת כשירות בת שלושה נציגי ציבור שהממשלה בוחרת, שסמכותה מוגבלת לבחינת עמידתו של המועמד בתנאי הכשירות בלבד; לצדה מוקמת ועדת שימועים של הכנסת. הרכבן של שתי הוועדות נקבע, במישרין או בעקיפין, בידי הרוב הקואליציוני, ואין הן ועדות עצמאיות. במקביל מוצע לבטל את סעיפים 5 ו-6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה (מינויים)), שעניינם מינוי היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה, ולתקן בהתאמה את פקודת המשטרה, את חוק שירות הביטחון הכללי, את פקודת בתי הסוהר, את חוק רשות מקרקעי ישראל ואת חוק המטה לביטחון לאומי; סעיף 10 המוצע קובע כי ההסדר החדש יגבר על כל הוראת חוק קודמת בעניין דרכי מינוי או סיום כהונה. ההצעות עברו בקריאה טרומית ביום 10.6.2026, אך לא אושרו בקריאה ראשונה. יצוין כי ההצעות הוגשו בשלב מאוחר של כהונת הכנסת ה-25, ומשכך יש לראות בהן ביטוי מאוחר למגמת הפוליטיזציה שעליה הצבענו לעיל.

⁹ "populists in government often use Public Administration Under Populist Rule", Bauer, לעיל ה"ש 5, בעמ' 1024, "subterfuge methods (cutting operational budgets, dismissing or redeploying staff, installing administrative leadership that antagonizes) to undermine bureaucratic capabilities to implement liberal policies when other ways to achieve illiberal change are out of reach (because they seem too time-consuming, they lack parliamentary support, or they are bound by international agreements)". ראו גם את הטיפולוגיה אצל Bauer & Becker, לעיל ה"ש 5, בעמ' 22, המבחינה בין ארבע תכליות של מדיניות מינהל פופוליסטית – השתלטות (capture), פירוק (dismantle), חבלה (sabotage) ורפורמה (reform) – לפי הצטלבותם של יחס הממשלה אל המדינה ושל חוסנו של הסדר המינהלי הקיים. לפי טיפולוגיה זו, סדר מינהלי חסין מוליך את הממשלה דווקא אל אותם תאים שאינם כרוכים בשינוי מבני פורמלי, וזהו הדפוס שאנו מתעדים כאן.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הפוליטיזציה הלך והתקדם באמצעות כרסום מבפנים, ולכן קשה היה לקבל תמונה של המכלול כולו. חלקו הראשון של נייר העמדה מציג מבט מקיף שכזה. עולה ממנו תמונה מטרדה ביותר וחשש גדול עוד יותר מפני הימשכות מהלכי הפוליטיזציה, שאחריתם היא איוש חלקים נרחבים בשירות הציבורי בנאמני הדרג הפוליטי שהתאמתם לתפקיד מוטלת בספק, הדרתם של מי שעמדותיהם נתפסות כמנוגדות לאלה של הדרג הפוליטי, ונטישת אנשי מקצוע טובים את השירות.¹⁰ הנזק הממשי שגורמת הפוליטיזציה כבר עתה חייב להזהיר מפני המשכה, וכל יום שהיא נמשכת היא מחלישה עוד את המינהל הציבורי ומתמרצת נאמנות פוליטית.

התופעה השנייה היא שימוש לרעה בסמכות המינהלית לצורך קידום האג'נדה של השינוי המשטרי. היא באה לידי ביטוי בשני דפוסי פעולה, שיתוק והסבה, שיחד משבשים את תהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי ופוגעים ביכולתו לספק את המוצרים הציבוריים שהממשלה אחראית להם. ברמה המוסדית, הממשלה ה-37 נקטה קו אחיד למדי לכל אורך כהונתה: החלשת כוחם של מוסדות ייעוץ מקצועיים-דליברטיביים, שכוננו מתוך ניסיון להבטיח קבלת החלטות שקולה. גם מישור שיקול הדעת המינהלי היה למטרה של הקואליציה. המאבק שעורר ניסיון "לחסל" את עילת הסבירות לכד את תשומת הלב הציבורית. לטענתנו, ניסיון זה היה חלק ממהלך רחב יותר לזנוח, במובהק, תפיסות מושרשות במשפט המינהלי ובמינהל הישראלי בדבר "פונקציית המטרה" ואופן ההפעלה של שיקול הדעת המינהלי: עיקרון טובת הכלל (והפרדה עקרונית בין דרג פוליטי/מקצועי), השאיפה לרציונאליות, החיובים לנהוג במקצוענות, לבחינה שקולה של העובדות, לשקילת חלופות ולניהול סיכונים, ולמידה מהניסיון.¹¹ כפי שנראה, כיום, בשורה של תהליכי מדיניות שמלווים את הייצור של מוצרים ציבוריים מרכזיים ביותר (כמו הורדת יוקר המחיה או מיזמי תשתיות לאומיים) הולך ומתגבש דפוס שבו התשתית העובדתית אינה נאספת או נזנחת, ומנגנוני ההערכה, שנועדו להעריך את אפקטיביות המדיניות בדיעבד, משותקים או ננטשים.¹² המחויבות להפעלה נאותה של שיקול הדעת המינהלי גולמה לאורך השנים בשורה ארוכה של מוסדות ומנגנונים במשפט המינהלי הישראלי ובתורת הרגולציה. כנגד זה, התהליך שאפיין את הממשלה הנוכחית כלל את שיתוקם של

¹⁰ ראו: Nissim Cohen & Ron Duhl, Populism and Political Appointments, 86 Public Administration Review 171 (2026); Christian Schuster, Kim Sass Mikkelsen, Izabela Correa & Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals, 32(2) Journal of Public Administration Research and Theory 416 (2022) (הממצא כי דווקא עובדי ציבור בעלי מוטיבציה ציבורית גבוהה נוטים לעזוב, כך שאחיותו של הדרג הפוליטי במינהל מתהדקת ככל שהזמן עובר, והמקצועיות נשחקת); Donald P. Moynihan, Public Management for Populists: Trump's Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service, 82(1) Public Administration Review 174 (2022). ולאחרונה, ביחס לישראל: Saar Alon-Barkat, Sharon Gilad, Nir Kostit, Ilana Shpaizman, Career Civil Servants' Socially Embedded Responses to Democratic Backsliding, Perspectives on Politics (Published online) 2025: 1-20. doi: 10.1017/S153759272500074X, ובאופן אנקדוטלי יותר ראו, עדנה הראל-פישר, "לך לפוליטיקה: איון פוליטי של רעיון המקצועיות של השירות הציבורי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.11.2025).

¹¹ ראו למשל חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, המעגן בסעיף 2 את העקרונות המנחים לאסדרה מיטבית, ובהם החובה ששקילת חלופות תיעשה כחלק מן ההליך ושתהליך גיבוש האסדרה יתבסס "במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין" ו"יכלול שיתוף ציבור; סעיף 3 מגדיר את "תהליך הערכת השפעות אסדרה" ככולל בחינת מטרות האסדרה והצורך בה, שקילת חלופות, שיתוף הציבור, הערכת תועלות ומדידת עלויות ציט; סעיף 19 מחייב מאסדר לפעול לאור העקרונות המנחים; סעיף 21 מחייב מאסדר לפנות לרשות האסדרה ולצרף דוח הערכת השפעות אסדרה, ומסמיק את הרשות לקבוע כי נפל בתהליך פגם מהותי ולפרסם את חוות דעתה לציבור; וסעיף 24 מחייב בחינה תקופתית בדיעבד של האסדרה.

¹² ראו, Bar-Siman-Tov, Ittai. "Temporary legislation, better regulation, and experimentalist governance: An Andersen, Niklas A., and Katherine Smith. ; empirical study." Regulation & Governance 12, no. 2 (2018): 192-219. "Evidence-based policy-making." De gruyter handbook of contemporary welfare states 1 (2022): 29-44.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מנגנוני גיבוש המדיניות והבקרה, והתעלמות מהם עד ריקונם מתוכן. אנו נתייחס לתהליך זה כתהליך של שיתוק: המנגנון קיים, אך אינו מופעל. אך הממשלה נקטה קו פעולה נוסף: היא פירקה מבפנים מוסדות קיימים והרכיבה אותם מחדש, במנותק מתכליתם הציבורית המקורית, כך שהדרג הפוליטי יוכל לעשות בהם כרצונו.¹³ אנו נתייחס לתהליך זה של דה-קונסטרוקציה כתהליך של המרה או הסבה.

כדי לבסס את טענתנו כי דפוס פעולתה של הממשלה הנוכחית בזירה המינהלית היה דפוס פעולה פופוליסטי מכוון, ולא רק כשל רגולטורי או רשלנות שיכולים להתרחש בכל ממשלה (ומהווים כר נרחב לספרות בעולם הרגולציה הקוראת לתיקון ושיפור מדיניות), נשען הנייר על שני סוגי ראיות. הראשון הוא ראיות ישירות, במקרים שבהם התכלית הפוליטית תועדה בכתב או נקבעה בפסק דין, כמו בפרשת גלי צה"ל. השני הוא ראיות עקיפות, ובהן שני מאפיינים: (1) עקביות רוחבית: דפוס פעולה דומה בשבעה משרדי ממשלה, הנבדלים זה מזה בגודלם, בתקציבם ובתחומי אחריותם; (2) התמדה לנוכח ביקורת והתראות: המשך ההתנהלות גם לאחר שהדרג המקצועי, הייעוץ המשפטי, רשות האסדרה או בית המשפט הצביעו על פגמיה. לכך מצטרפת הימנעות מבחינה בדיעבד: לא נעשה ניסיון לבדוק כיצד פעלה בשטח המדיניות שנבחרה.

ברמת הפשטה גבוהה יותר, טענתנו המרכזית היא זו: שילובן של שתי התופעות, פוליטיזציה ושימוש לרעה בסמכות, מכרסם עוד במשטר הדמוקרטי בישראל ומשתלב בפעולות שנקטה הממשלה בזירה החוקתית. ובאותה עת ניכר כרסום במשילות ובאפקטיביות: ביכולתה של הממשלה לדעת מה מתרחש בתחומים שעליהם היא מופקדת ולכוון אותם, ובעקבות זאת ביכולתה של המדינה להתמודד עם אתגרי ישראל במאה ה-21 באינספור תחומים: ביטחון אישי, חינוך, כלכלה וסביבה. חלק ד' מציג את האינדיקציות לכך. ניתוח סיבתי מלא חורג מגבולות הנייר, אך קשה להתעלם מהדפוס השיטתי העולה מהניתוח שבנייר העמדה. לשם הדוגמה, בשנת 2025 העלו תוצאות מבחני המיצ"ב במדעים וטכנולוגיה לכיתות ט' כי רק 3% מן התלמידים עמדו ברף שקבעה תוכנית הלימודים. בתגובה פנה שר החינוך לנציבות שירות המדינה בבקשה לפתוח בהליך משמעתי נגד מנכ"ל הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), ובמקביל פעל המשרד להקמתה של ועדה שתגבש מערכת מדידה חלופית. כאן נפגשות שתי התופעות במלוא בהירותן: מהלך של פוליטיזציה, שכוון אל נושא המשרה שבראש גוף המדידה, ולצדו ניסיון לשנות את מנגנון המדידה עצמו ולרוקנו מתוכן. תגובת השר לא כוונה אל הכשל שהתגלה בהוראת המדעים, אלא אל הגוף שמדד אותו ואל דרך המדידה עצמה. מכאן האירוניה המרה: הממשלה היא שחותרת תחת ערך "המשילות", שאותו נושאים חברי הקואליציה על דגלם.¹⁴ נדגיש כי אף שבדמוקרטיה, חיכוכים בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי הם בלתי נמנעים ואף לגיטימיים, המקרים שנציג חורגים מכך: מדובר בחיכוכים הרסניים שהובילו לפגיעה

¹³ "הסבה" כאן במובן conversion שבספרות השינוי המוסדי: מוסד ששומר על צורתו ועל כשירותו בעוד תכליתו מוסבת לשרת אינטרסים אחרים מאלה שלשםם הוקם. ראו: Jacob S. Hacker, Paul Pierson & Kathleen Thelen, *Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change*, in *Advances in Comparative-Historical Analysis* 180, 185 (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., Cambridge UP, 2015).

¹⁴ לסקירת האופן שבו ממשלות נתניהו השתמשו בעשור החולף בשיח המשילות באופן שרתם אותו לטובת הפרויקט הפופוליסטי, ראו: גייל טלשיר, האינטרס הציבורי והדמוקרטיה: בין משילות לממשליות, בתוך: גייל טלשיר (עורכת) **משילות או דמוקרטיה? המאבק על האינטרס הציבורי וכללי המשחק הפוליטי** (2020) 9.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בערכים מקצועיים ולירידה בתפקוד. כן יש להדגיש כי הנתונים שנציג, ובהם שיעור המשרות הבכירות הפטורות ממכרז, מלמדים כי הפוליטיזציה שאנו מתארים כאן חריגה בהיקפה ובחומרתה, בוודאי בקרב דמוקרטיות מתוקנות. את המחיר משלם הציבור בישראל, זה שאינו מחובר ישירות לקבוצת הכוח הפוליטי שמקדמת את האינטרסים של תומכי הממשלה, ובמיוחד אלה שתלותם בשירות הציבורי גבוהה יותר (תושבי הפריפריה, החברה הערבית, משפחות ברוכות ילדים ואוכלוסיות שאין בידיהן לרכוש תחליף פרטי), אך הוא מורגש בכל חלקי הציבור, בקרב תומכי הממשלה ומתנגדיה כאחד.

מבנה נייר העמדה הוא זה: חלקו הראשון יציג את תופעת הפוליטיזציה של המינויים הבכירים כתופעה רוחבית. חלקו השני יציג את התופעה השנייה, השימוש לרעה בסמכות המינהלית על ידי הדרג הפוליטי, ואת שני דפוסיה, שיתוק והסבה. חלקו השלישי, שהוא ליבת הנייר, יציג את הצטלבותן של שתי התופעות במשרדי הממשלה, ויסווג את המקרים לפי שני סוגי כשל: חריגה מכללי המשפט המינהלי והתעלמות ממנגנוני גיבוס המדיניות והבקרה, והתנערות מעקרונות שלטון החוק. החלק הרביעי, "מבחן התוצאה", יבחן את האינדיקציות לכרסום באפקטיביות, כפי שהוא ניכר בשירותים הציבוריים, ואת החלשת יכולת התכלול של משרד ראש הממשלה, שהיא פגיעה במשילות עצמה. החלק החמישי יסכם ויציע מפת דרכים לתיקון: העקרונות ששינויים בחקיקה ובמינהל צריכים לעמוד בהם, והבעיות שהם יצטרכו לפתור. לאורך הדיון כולו נציג דוגמאות קונקרטיות משורה של משרדי ממשלה: החינוך, הכלכלה, האוצר, התחבורה, התקשורת והדתות, וכן המשרד להגנת הסביבה. המשרדים נבדלים זה מזה בגודלם, בתקציבם ובאופי פעילותם, ובכך מאפשרים מבט רוחבי ולא מקרי. לצד שבעת המשרדים הללו נדון בנפרד במשרד ראש הממשלה. משרד זה אינו משרד מבצע אלא הגוף שאמור לתכלול את פעולת הממשלה כולה, ולפיכך נודעת לכשלים שהתגלעו בו משמעות מיוחדת.

א. פוליטיזציה של המינויים הבכירים בשירות הציבורי

ככל שהלכו ונקפו ימי הממשלה ה-37, כך התרבה העיסוק – בממשלה, בבתי המשפט, במשרדי הממשלה, בכיכר העיר – במתח שבין השירות הציבורי לבין המערכת הפוליטית. בשנה האחרונה, הגיעו הדברים לידי כך שבכירים ובכירות בשירות הציבורי, ובייחוד ברשויות אכיפת החוק, מצויים זה זמן במוקדה של מתקפה פוליטית פרועה ושל ויכוח ציבורי ער. כיום, כבר רווחת ההכרה כי בפנינו לאמיתו של דבר מאבק על השירות הציבורי – מאבק על דמותו, על האתוס המנחה אותו, ועל שאלת נאמנותו לכלל. אף כי היו בוודאי תקדימים למחלוקות בין השירות הציבורי לבין הדרג הפוליטי בממשלה, מעולם הן לא נוהלו בעוצמה כזאת; חשוב מכך, מעולם הן לא נוהלו על רקע מערכה רחבה על דמותה הדמוקרטית של המדינה.

יש להודות כי בתחילת המאבק הציבורי כנגד "ההפיכה המשטרית" עניינו של השירות הציבורי לא זכה לבולטות. כך, אפילו העימות החוקתי סביב עילת הסבירות נותר בעיקרו במישור "החוקתי" הגם שלעילת הסבירות חלק חשוב בפרקטיקה ובתשתית הרעיונית של המשפט המינהלי בישראל. יש להתעכב על כך לרגע, שכן מעבר לתפקידה המשפטי-דוקטרינרי, עילת הסבירות המינהלית מוחזקת כמשקפת את מחויבות

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הממשל והשירות הציבורי ל-"תבונה ציבורית". מכאן המשמעות שהיתה עשויה להתלוות לניסיון לעקור אותה מהמשפט המינהלי על הנחותיו הבסיסיות ועל המודל החוקתי-ביורוקרטי שהתעצב בישראל בעשורים האחרונים, בין השאר, לאורה של הסבירות. כך או אחרת, לאחר שהניסיון נבלם בבית המשפט העליון,¹⁵ החתירה הנמרצת נגד יסודות משפטיים-דמוקרטיים לא פסקה, אלא רק החרפה והחליפה צורה. את התיקונים החוקתיים החליפו החלטות מינהליות "קטנות" הרחוקות יותר מעין הציבור אך שהשפעתן המצטברת עליו היא רבה; ואת הניסיון לערוך תיקון חוקתי בעניינה של הסבירות, מחליף היום מאבק עיקש על מינויים ואיוש של בכירי שירות המדינה (לאחר שינוי רדיקלי של הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שעדיין לא נכנס לתוקף). במסגרת זאת, הממשלה הנוכחית פועלת לשינוי עמוק של מבנה ואופן מינוי והדחת ראשי רשויות המינהל המקצועיות בישראל. יש בסיס לחשש כי אם תצלח דרכה, המינוי למשרות חשובות בשירות הציבורי לא יהיה מונחה עוד משיקולים ענייניים ומקצועיים, אלא יותנה בנאמנות – לא לציבור, חלילה, כי אם לגורם הפוליטי הממנה. וזוהי הפוליטיזציה שאנו מדברים בה פה.¹⁶

שני אפיקים מרכזיים יש לפוליטיזציה שמובילה הממשלה: ראשית, זניחת הליכי מכרז או הליכים תחרותיים למחצה שהתעצבו במהלך השנים למשרות בכירים הפטורות ממכרז, ואימוץ גישה ריכוזית, שלפיה הממשלה או השר הממנה הם המילה האחרונה בכל הנוגע למינויים^{**}, ובשנה האחרונה אף בהדחות; ושנית, שימוש בדרכים עוקפות מסוגים שונים, בהם למשל מינוי ממלאי מקום או שליטה שלא באמצעות מינוי, וזאת על מנת להתחמק מדרישות הדין בנושא. אף כי אין להכחיש כי ייתכנו נסיבות שיצדיקו את שני אלה, שניהם מוליכים לתלות הממונה בגורם הפוליטי הממנה ומכאן החשש הבסיסי מהם. חשש זה מתעצם לנוכח השימוש הסיטוני בהם בידי הממשלה הנוכחית המבקשת בבירור להטות את נקודת המוצא למינוי נושאי משרה בשירות המדינה, כך שהמינוי התלותי-פוליטי יהפוך לשגרה, גם במורד ההיררכיה המדינית.

1. מקבילית הכוחות: מסגרת הדין למינויים בשירות המדינה

מינהל כוח האדם בשירות המדינה נע במקבילית הכוחות שבין שלושה וקטורים: הצורך לקיים שירות מדינה מיטבי – מודרני, מקצועי, מוכשר – לתועלת הציבור; העיקרון הדמוקרטי של השתתפות רחבה ושוויונית במשרות ציבוריות, כנגד המסורת המלוכנית שבה רק מתי מעט, ורק ממעמדות מסוימים, הורשו ליטול בהן חלק; שאיפתם של מי שנבחרו לכך לקבוע כרצונם את המדיניות שתנחה את גופי השלטון (גלומה כאן גם הדרישה שהמינהל הציבורי יבצע נאמנה את המדיניות). חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים) הוא החוק המרכזי לעניין מינוי עובדי מדינה והוא קובע עקרונות פעולה במקבילית הכוחות

¹⁵ בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נב' 1.1.2024), תוך שבהנמקות חלק מהשופטים, עלתה חשיבותה של עילת הסבירות בהקשר של מינוי ועצמאות בעלי תפקידים בשירות הציבורי, ראו בפסק דינם של השופט (כתוארו אז) עמית והשופטת ברק-ארז. וראו גם: פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "ביטול עילת הסבירות כעילת ביקורת שיפוטית – נייר עמדה #6" (25.1.2023).

¹⁶ לאפיון מוקדם יותר של התופעה, ראו נדיב מרדכי, אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחרת-הממונה ולשריון עצמאות השירות הציבורי בחוקה, נייר מס' 1, מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים (ינואר 2025).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

האמורה. חוק זה נחקק בתקופה של מפלגה דומיננטית ששלטה בממשלה, ומטבע הדברים, ואף שהוא משקף את 'עיקרון המכרז' וההזדמנות השווה, הוא מוטה לטובת האינטרסים של הממשלה במינויים מלכתחילה. לאורך השנים, הממשלה נקטה באיפוק יחסי בניצול של המשטרים שבחוק בהקשר זה. שני הווקטורים הראשונים דורשים מנגנון מינויים פתוח, תחרותי ומבוסס-כישורים (Merit-based), ובהתאם, החוק קובע כי ככלל, מינוי עובדי מדינה ייעשה באמצעות מכרז פומבי; וכי מועמד למכרז שכזה "חייב לעמוד בבחינות ובמבחנים להוכחת כשירותו וסגולותיו; נמצאו בבחינה כשירים למשרה, יתמנה לה הכשיר שבין הכשירים". אך, בהלימה לווקטור השלישי, החוק קובע בסעיף אחר הליכים שבאמצעותם הממשלה רשאית לקבוע "משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה".¹⁷ הווקטור השלישי, המוליד למינוי ל-"משרות אמון", אינו יוצא מקופח כלל מהחוק, נהפוך הוא. כך, למשל, למרות שלפי לשון הסעיף האחרון, הממשלה נדרשת ל"הצעת ועדת השירות" כדי לפטור מינוי ממכרז, לא רק שלממשלה שליטה מלאה בהרכבה של הוועדה אלא שהיא גם רשאית לשנות ולבטל את החלטותיה.¹⁸ בנוסף לכך, החוק מותיר בידי הממשלה את המינוי לכמה מן המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה.¹⁹ ואם לא די בכל אלה, לפי לשון החוק נתון בידי הממשלה צ'ק פתוח בנדון, בקובעה כי "למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת השנייה לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע; הממשלה רשאית להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת השנייה ולגרוע ממנה".²⁰

2. פטור מהליכי מכרז וועדות איתור

בראייה היסטורית, הממשלה הנוכחית מחריפה מגמה שלילית ארוכת שנים: הפרת האיזון בין מינויים במכרז לבין מינויים שלא במכרז, הנתונים לבחירתם של נושאי תפקידים בעלי זהות פוליטית ברורה, ובראשם שרי הממשלה. זה האחרון יהיה לרוב מינוי הקרוב בהרבה למשרת אמון ממש, כלומר, מינוי התלוי במידת האמון שרוחש הגורם (הפוליטי) הממנה למי שהוא בחר בו. הממשלה הנוכחית מבקשת להשריש עוד את משרות הפטור, ולשם כך היא עושה שימוש הולך וגובר בסמכותה להעניק פטורים ממכרז, הגם שמינוי במכרז נחשב, לפחות להלכה, "דרך המלך" למינוי עובדי מדינה. הזינוק שנרשם בזמן כהונת הממשלה במינויים שלא במכרז חריג בעוצמתו. הפגיעה בגיוון השירות הציבורי, באתוס הציבורי העומד בבסיסו, ובעיקר – באופן תפקודו ניכרת כבר עתה, אך יש עוד לאן לרדת. ההתנערות ממודל המינויים התחרותי

¹⁷ ראו חוק שירות המדינה (מינויים), לעיל ה"ש 7, בעיקר ס' 12, 19-23 (העוסקים בחובת המכרז ובפטורים ממכרז), ו-24 ("מועמד למשרה שהוכרז עליה כאמור בסעיף 19, חייב לעמוד בבחינות ובמבחנים להוכחת כשירותו וסגולותיו; נמצאו בבחינה כשירים למשרה, יתמנה לה הכשיר שבין הכשירים"). וכן כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961, (הקובעים "כללים בדבר מכרזים, בחינות ומבחנים").

¹⁸ ראו ס' 7א) ו-11 ("החלטות ועדת השירות לפי חוק זה יובאו לפני הממשלה, והיא רשאית, תוך 60 יום מיום שהובאו לפניו, לשנות או לבטל, ובלבד שלא ישונו ולא יבוטלו למפרע"). ("לחוק שירות המדינה (מינויים), לעיל ה"ש 7.

¹⁹ ראו שם, ס' 5 (מינוי יועץ משפטי לממשלה), 6 (מינוי נציב שירות המדינה) ו-12 (מינוי מנכ"ל למשרד ממשלה).
²⁰ שם, ס' 23.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מבוסס הכישורים (Merit-based) מהווה נדבך מרכזי בשחיקה הפופוליסטית של השירות הציבורי תחת הממשלה הנוכחית.²¹

תהליך הנסיגה מהמודל מבוסס הכישורים מתקדם בעשור האחרון תחת ממשלות נתניהו השונות. בכל הנוגע למודל המינוי באמצעות ועדות האיתור, נקודת מפנה משמעותית שהאיצה את התהליך התרחשה בשנת 2017, עם אישור החלטת ממשלה 3075 שהובילו שרת המשפטים דאז איילת שקד והשר יריב לוין.²² החלטה זו, אשר זכתה לכינוי "חוק הג'ובים" בשיח הציבורי, היוותה מהלך תקדימי בפירוק מנגנוני הסינון המקצועיים בשירות המדינה. המנגנון המרכזי ברפורמה היה הפיכת משרת המשנה למנכ"ל במשרדי הממשלה הגדולים למשרת אמן אישית הפטורה מחובת מכרז, לצד שינוי הרכב ועדות האיתור למשרות בכירות באופן שהעניק לדרג הפוליטי שליטה משמעותית יותר על זהות הנבחרים.²³ יוזמי המהלך הציגו אותו ככלי חיוני לחיזוק "המשילות", ואילו מבקריו מנגד הזהירו כי הוא יהווה ציון דרך בשחיקת עצמאותו של השירות הציבורי;²⁴ צעד שיסייע במעבר ממודל המבוסס על כישורים ומקצועיות לשיטה המקדשת נאמנות אישית ופוליטית במינויים בכירים בשירות המדינה. בראיה לאחור, דומה שהחששות אוששו ויוזמת שקד-לוין תרמה את חלקה לתהליך נמשך, שאנו מצויים היום בעיצומו, שבמסגרתו מקועקעים השדרה הניהולית המקצועית ושומרי הסף בתוך משרדי הממשלה.²⁵

הגברת המשקל הפוליטי על פני זה המקצועי במינוי בכירי השירות הציבורי אינה קביעה בעלמא, אלא היא מגובה בנתונים. נתון אינדיקטיבי אחד, מני רבים, הוא הגידול במספר המשרות שהממשלה פטרה ממכרז והעבירה למנגנוני מינוי אחרים, ובהם מינויים פוליטיים "טהורים". המחקר בנושא עדיין מתפתח, אך הוא כבר חושף את ממדי הגידול: מאז שנת 2000 גדל מספר המשרות הבכירות המקצועיות הפטורות ממכרז או מהליך מבוסס כישורים (Merit-based) פי 12, מ-52 משרות בשנת 2000 ל-609 משרות באפריל 2024. כיום כמעט שליש (31.7%) מכלל התקנים הבכירים המקצועיים בשירות המדינה מאוישים ללא הליך תחרותי.

2024	2000	סוג המשרה
514	138	משרות אמן
609	52	משרות מקצועיות בכירות
518	לא ידוע	משרות זמניות

²¹ Cohen & Duhl, לעיל ה"ש 10, בעמ' 173.

²² החלטה 3075 של הממשלה ה-34 "שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" (15.10.2017); חן אגרי, "השותפים הסודיים של נתניהו: מהפכת המשילות", העין השביעית (1.4.2024), <https://www.the7eye.org.il/514013>.

²³ צבי זרחיה "הממשלה אישרה את 'חוק הג'ובים' המורחב של שקד ולוין" TheMarker (15.10.2017) <https://www.themarker.com/news/politics/2017-10-15/ty-article/0000017f-e20a-d38f-a57f-e65aa0830000>.

²⁴ בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (נבו 1.11.2018).

²⁵ חן אגרי "מהפכת המשילות: כך פורק השירות הציבורי בישראל" שקוף (2.4.2024) <https://shakuf.co.il/49738>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

2024	2000	סוג המשרה
1,641	190	סך המשרות הפטורות ממכרז
46,862	30,515	סך עובדי שירות המדינה
3.5%	0.6%	שיעור המשרות הפטורות ממכרז (מתוך כלל המשרות)

איור 1 | שיעור משרות בכירות הפטורות מהליך תחרותי, מתוך: Cohen & Duhl, לעיל ה"ש 10, בטבלה 1 שבחלק 4.1

הנתונים מלמדים גם כי רוב החלטות הפטור התקבלו בממשלות נתניהו, ובעיקר בממשלות ה-34 וה-37. מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שפורסם לאחרונה מאפיין זאת כ"שיטה מאורגנת ומכוונת, העלולה להביא להרס סופי של שירות המדינה".²⁶ הפנייה לאפיק זה הואצה במובהק תחת הממשלה הנוכחית (מאז 2023): מספר המשרות הפטורות ממכרז הגיע בה לשיא, מאז החל איסוף הנתונים ב-1999 (איור 1.1). ריבוי הפטורים אפיין גם את "ממשלת השינוי", ומכאן שהחשש אינו תלוי בזהותה של הממשלה המכהנת: מינוי למשרות מקצועיות שלא במכרז מאפשר לכל ממשלה להשפיע על הרכב השירות הציבורי גם לאחר תום כהונתה.²⁷

²⁶ ראו: ניסים כהן, רון דול, טל אבוטבול, **פטורים ממכרז בשירות המדינה: הסטייה מ"דרך המלך" והקשר למינויים פוליטיים** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024), בעמ' 9-11. המכון הישראלי לדמוקרטיה "יותר מרבע (26.5%) מהמשרות הבכירות בשירות המדינה מתמנות בפטור ממכרז, בהשוואה לכ-4% בשנת 2000" (הודעה לעיתונות, 30.8.2024). <https://www.idi.org.il/articles/55760>

²⁷ תופעה מוכרת, שבמסגרתה ממשלות לא-פופוליסטיות מאמצות נורמות והתנהגות פוליטית של ממשלות פופוליסטיות שקדמו להן, ראו למשל: Yaniv Roznai and Amichai Cohen, *Post-populist Populism*, *VerfBlog*, 2023/10/19, DOI: <https://verfassungsblog.de/post-populist-populism/>, DOI: [10.59704/1698b555d147d589](https://doi.org/10.59704/1698b555d147d589).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

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

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מאפיין מיוחד של הממשלה הנוכחית השונה מהמגמה הזוחלת של הממשלות הקודמות להרחבת שליטת הממשלה (רובן המוחלט בעידן נתניהו), הוא **המעבר לרטרוריקה פוליטית מוצהרת** שמבכרת את המודל הפוליטי למינויים בכירים.²⁸ כך למשל, הצעת חוק שאושרה בשנה שעברה בוועדת השרים לענייני חקיקה,²⁹ וקודמה בשנית גם במאי האחרון,³⁰ מקדמת במופגן את האפשרות לשנות את מודל המינוי של כל בכירי שירות המדינה שמתמנים באמצעות ועדה מייעצת. לפי הצעת החוק, מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה ייעשו ישירות על ידי הממשלה, על פי הצעת השר הממונה, ללא צורך בקבלת המלצה מוועדה מייעצת. הצעת החוק קובעת כי כל הוראה קיימת המחייבת היועצות בוועדה מייעצת לצורך מינוי תבוטל. מטרת המהלך, לפי דברי ההסבר, היא להסיר "חסמים ובירוקרטיה" ולחזק את "עקרון המשילות". בקידום הצעות אלה, שבאו בתגובה לפסקי הדין בעניין הדחת היועצת המשפטית לממשלה והדחת ראש השב"כ, הממשלה לא רק שלא התנערה ממאמצי המופגנים לשלוט במינוי בכירי שירות המדינה, אלא אף מבקשת לבטל את סמכויותיהן של כמה ועדות מייעצות, ובראשן הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (כיום 'ועדת גרוניס'). מהלך כזה ישפיע ישירות על המינוי לשבעה תפקידים רגישים ביותר: הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד. אין זה מפתיע, אפוא, כי בחוות דעת מטעמה, היועצת המשפטית לממשלה התנגדה להצעת החוק, בטענה כי היא תוביל ל"פוליטיזציה מוחלטת של המינויים הבכירים בשירות הציבורי ולהפוך את כלל המשרות הבכירות, בהן משרות מקצועיות ועצמאיות ומשרות של שומרי סף, למשרות אמון של הממשלה המתמנות על בסיס קשרים ולא כישורים".³¹

3. שימוש במינויים זמניים וממלאי מקום ככלי לעקיפת תנאי כשירות

לצד השאיפה למנות את בכירי השירות הציבורי בצורה פוליטית יותר, הממשלה משתמשת גם בטקטיקות מינוי נוספות שנועדו להגביר את השליטה הפוליטית על חשבון מומחיות ועצמאות מקצועית. הכוללת שבהן היא שימוש גובר במינויים זמניים ובממלאי מקום ככלי לעקיפת תנאי כשירות. הסמכות למינוי ממלא-מקום נתונה לשרים בחוק שירות המדינה (מינויים), אבל בשנים האחרונות ניכר שהיא משמשת לא רק לשם

²⁸ לשרטוט רחב יותר של תהליך זה מבחינה היסטורית, תוך תיאור המעבר של הממשלה הנוכחית למדיניות מוצהרת ממש, ראו נדיב מרדכי, עלייתה של הממשלה הנשיאותית, 'תלם' (21.5.2026).

²⁹ הצעת חוק שירות המדינה (תיקון) - דרך המינוי, התשפ"ה-2025, פ/5800/25, <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2230805>. הצעת החוק הוגשה על ידי ח"כ אושר שקלים; על המגמה של הידמות למודל הפוליטי של המינויים, זה הנוהג בארצות הברית, ראו הדיון אצל: Nadiv Mordechai, *The Rise of Unitary Removal Power: Israel and the United States*, Admin-law-Blog (20.4.2026).

³⁰ ראו: נעה שפיגל, ועדת השרים אישרה לקדם את החוק לפוליטיזציה של מינוי בכירים, חרף עמדת היועמ"שית, הארץ (10.5.2026).

³¹ ניצן צבי כהן "היועמ"שית נגד מינוי בכירים ללא ועדה מייעצת: 'פוליטיזציה מוחלטת' דבר (6.7.2025) <https://www.davar1.co.il/614283>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

תכליתה (איוש זמני הכרחי של משרה שהתפנתה) אלא גם לעקיפת תנאי הכשירות ולמינוי "על תנאי", בעצמאות מופחתת.

מאז 2018, בעיקר בממשלות נתניהו, איושו במילוי מקום לתקופות ארוכות, בשונה מבעבר, משרות בכירות ביותר בשירות המדינה, ובהן תפקידי מפתח: מנכ"ל המשרה; נציב שירות בתי הסוהר; פרקליט המדינה; מנכ"ל משרד ראש הממשלה; מנכ"ל משרד המשפטים; מנכ"ל משרד האוצר; הממונה על התקציבים; מנכ"ל רשות החירום הלאומית; מנכ"ל הרשות להגנת הפרטיות; ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי); המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי); מנכ"ל הרשות השנייה; יו"ר מועצת הכבלים והלווין; ראש רשות החשמל; ראש רשות הגז הטבעי; ומשרות בכירות נוספות. כך, למשל, במקביל לדיונים בפרשת נציב שירות המדינה, מינה ראש הממשלה נתניהו את עו"ד רואי כחלון לממלא מקום נציב שירות המדינה, אף שהיועצת המשפטית לממשלה התנגדה למינוי, בין היתר בשל היעדר ניסיון ניהולי בכיר. בית המשפט דחה את העתירה נגד המינוי, אך רק לאחר שראש הממשלה הסכים להצעתו שהכהונה תוגבל לשלושה חודשים, לא תוארך ולא תובא בחשבון לצורך מינויים עתידיים. כך נמנע החשש שהמינוי הזמני ישמש "שלב מסייע בהכשרת [מינוי] בעתיד", תוך עקיפת תנאי הכשירות.³² המוסד לביטוח לאומי מספק דוגמה נוספת. מחודש נובמבר 2022 ועד חודש פברואר 2024, התנהל המוסד עם ממלאת-מקום מנכ"ל. אלא שאז סירב שר העבודה ממפלגת ש"ס, יואב בן צור, להאריך את המינוי, כיוון שהוא ביקש למנות את מקורבו של אריה דרעי, בועז יוסף,³³ למנכ"ל הביטוח הלאומי, למרות היעדר ניסיון רלוונטי בתחום מצידו.³⁴ ועדת המינויים פסלה את יוסף, אך מאז לא מונה מנכ"ל קבוע לביטוח הלאומי ומאז חודש מרץ 2024 בראש המוסד עומד שוב ממלא מקום.³⁵ לא אחת, אי הסכמות עם גורמי המקצוע והייעוץ המשפטי מובילות לאי-מינוי קבוע ולשימוש בממלאי-מקום. במקרים רבים, המינוי במילוי מקום מאפשר לעקוף את תנאי הכשירות של מינוי הקבע, ולכן הוא אטרקטיבי יותר עבור השר, והתמריץ להאריך אותו גדל. בנוסף, תקופת מילוי המקום משמשת לצבירת "ניסיון ניהולי" לצורך מינוי הקבע. כך מגיעים לתפקידי מפתח מקבלי החלטות שאינם עומדים בתנאי הכשירות שנקבעו להם.

גם כאן, זהו רק קצה הקרחון. נתונים כמותיים שנאספו לאחרונה על ידי אחד מכותבי נייר זה חשפו תמונה מטרידה ביותר: בין השנים 2019-2022 (תקופת ממשלות המעבר וממשלת השינוי) חלה עלייה משמעותית באיוש של משרות בכירות ביותר, לרבות ראשי יחידות גדולות ועצמאיות ומנהלים של יחידות

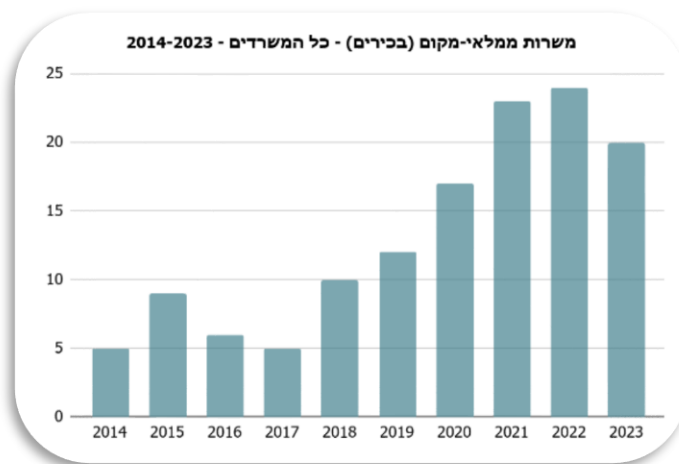
³² בג"ץ 10548-01-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פס' 4, 9-10 לפסק דינו של השופט סולברג (נבו) 28.1.2025. ראו גם: נדיב מרדכי ואלעד מן "פוליטיזציה באמצעות מינוי ממלאי-מקום?" משפט ועסקים [כרך 1] (עתיד להתפרסם, 2026), בעמ' 14-15.

³³ המוכר לנו מפרשת "חוק טבריה": בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת (נבו) 9.11.2023.
³⁴ טלי חרותי סובר "מתחת לרדאר, אריה דרעי משתלט על עוד ועוד תפקידים בשלטון המקומי והמרכזי" **TheMarker** (8.1.2024) <https://www.themarker.com/news/politics/2024-01-08/ty-article/premium/0000018c-e4e5-d249-a1ce-efe5f7b20000>.

³⁵ מירב ארלוזורוב "ירונה שלום, הפקידה המצטיינת של הממשלה, בסכנה - כי היא אישה, ולא מקורבת לש"ס" **TheMarker** (3.1.2024) <https://www.themarker.com/news/2024-01-03/ty-article/premium/0000018c-c9a5-ddba-abad-cba5fd000000>; שחר אילן "מחיר המקורבים של ש"ס: שנתיים וחצי בלי מנכ"ל לביטוח הלאומי" **כלכליסט** (9.6.2025) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byiluhnxgg.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

משרדיות גדולות במשרדי הממשלה, באמצעות ממלאי מקום.³⁶ תחילה, הדבר נעשה – לפחות ביחס לתפקידים בודדים – בשל חוסר היכולת להגיע להסכמות. עם זאת, המחקר על דפוסי הפעילות בתחום זה מעלה כי איוש באמצעות ממלאי מקום נמשך לתקופות זמן ארוכות באופן יחסי, תוך שניתן לזהות שתפקידים "רגישים" במשרדים שונים מאוישים בממלאי-מקום שלאחר מכן מתמנים במינוי קבע (בין היתר, לאחר שצברו זמן כהונה במילוי המקום ובאופן שיכשיר אותם למינוי הקבע). תופעה זו משמשת, הלכה למעשה, דרך קלה למינויים בעלי זיקה פוליטית חזקה יותר, או, למינויים מקצועיים שרמת התלות שלהם בממנה גדולה יותר – שתי דרכים נוספות לפוליטיזציה של שכבת הניהול הבכירה בשירות הציבורי.



איור 2 | מתוך: מרדכי ומן, לעיל ה"ש 32

4. פרשת נציב שירות המדינה

כאמור, תחת הממשלה הנוכחית התגברה המגמה בצורה ברורה; ולא רק שהמחקר האמפירי הנצבר מעיד על החמרת התופעה, אלא שכפי שטענו – הממשלה עברה שלב, ובשנים האחרונות מקדמת את התפיסה של פוליטיזציה באופן מוצהר, כשיטת הממשל הרצויה. חלק מהדרכים שבהן היא עושה זאת הוא באמצעות הצהרות ומינויים שלה ושל שריה. חלק נוסף הוא באמצעות ניהול מאבקים למול שומרי הסף של הביורוקרטיה, שתכליתם להציב את התזה של פוליטיזציה של השירות הציבורי כעמדה משפטית-חוקתית, ובכך לשנות את הסדר החוקתי עצמו. דומה שלא היה לה ביטוי מזוקק יותר (עד עתה) מניסיונה של הממשלה לעצב מחדש את הליך מינויו של נציב שירות המדינה – "שומר הסף המערכתי" המופקד על טוהר המינויים

³⁶ מרדכי ומן, לעיל ה"ש 32, בעמ' 8-9. ראו נייר עמדה 73, לעיל ה"ש 4, בעמ' 30, המונה שורה של משרות בכירות שלא אוישו במינוי קבע תקופות ארוכות, "לעתים של שנים, ואף מעל חמש שנים", ובהן נציב שירות המדינה, מנהל רשות החברות, מנהל רשות שוק ההון ומנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה (בהסתמך על בג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת, פסי' 39 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (14.10.2024)). שם צוין גם כי במשך כל כהונת הממשלה ה-37 לא מונה מנכ"ל קבע למוסד לביטוח לאומי.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בשירות הציבורי כולו.³⁷ חוק המינויים קובע כי "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה" ושהיא פטורה ממכרז במינוי זה. עם זאת, לאורך השנים הלכה ורווחה התפיסה כי יש למעט בשיקול הפוליטי בבחירת נציב שירות המדינה כך שייבחר מועמד המתאים למשרה חשובה זו. בהתאם, הודגש כי "משרתו של נציב שירות המדינה אינה נמנית עם 'משרות האמון' שהגורם המכהן בהן עשוי להיות מוחלף עם חילופי הדרג הפוליטי" וכן כי היא אחת מאותן משרות שלמרות שהן פטורות ממכרז באיושן, הן "חסרות כל גוון פוליטי".³⁸ הציפייה כי הליכי המינוי למשרה ישקפו את ייחודה ורגישותה של המשרה נענתה בצורות שונות לאורך השנים.

במהלך שנת 2024 נדרשה הממשלה למנות נציב חדש לשירות המדינה. ממשלות נתניהו הקודמות נתקלו בעבר בקושי הזה,³⁹ יותר מפעם אחת, אך הן לא השכילו לפתור אותו באופן תורתי, אלא העדיפו את אפיק הפוליטיזציה השני: מנגנוני מינוי אד-הוק ומינוי ממלא מקום. גם בזו הפעם, הממשלה הנוכחית הלכה והסתבכה לה, עד שלבסוף החליטה כך: תוקם "ועדה מיוחדת" שתדון במועמד יחיד למשרה; ומועמד זה יוצע על ידי ראש הממשלה, ללא הליך פומבי או תחרותי. בדיון בעתירה שהוגשה נגד החלטת הממשלה, השופטים קבעו כי אף שסעיף 6 לחוק המינויים פוטר את משרת הנציב מחובת מכרז, הממשלה אינה פטורה מכללי המשפט המינהלי, ובהם החובה לפעול בסבירות, בהגיונות וללא שיקולים זרים.⁴⁰ דעת הרוב הדגישה כי נוכח מעמדו של הנציב כבלם מוסדי מפני פוליטיזציה, על הממשלה לעגן נוהל קבוע ותחרותי שיבטיח עצמאות ואי-תלות בדרג הפוליטי.

בפסק הדין בדיון הנוסף, שניתן ביום 3.2.2026, בוטל פסק הדין המקורי ונותרה על כנה החלטת הממשלה שקבעה את מנגנון המינוי (החלטה 2344).⁴¹ ההכרעה התקבלה ברוב דעות של המשנה לנשיא סולברג והשופטים ד' מינץ וי' וילנר, לפי חוות דעתו של השופט מינץ, כנגד דעתם החולקת של הנשיא י' עמית והשופט ד' ברק-ארז – שדעתם היא שהתקבלה בפסק הדין שבוטל. נקבע כי מינוי נציב שירות המדינה אינו חייב להיעשות בהליך תחרותי: משבחר המחוקק לפטור את המשרה ממכרז, שהוא "ספינת הדגל של ההליכים התחרותיים לצרכי מינוי", קשה עד מאוד לבסס חובה משפטית להנהיג הליך תחרותי חלופי.⁴² לשיטת שופטי הרוב המנגנון שנבחר אף אינו חורג ממתחם הסבירות, בין היתר משום שהוא זהה למנגנון שנמצא סביר בבג"ץ 2699/11 ולא חלו מאז תמורות המצדיקות סטייה מאותה הלכה.⁴³ עוד נקבע כי שיקולים שעניינם "תפיסת עולם רעיונית" אינם זרים למינוי, שכן תכליתו של הפטור ממכרז היא להעניק לממשלה

³⁷ רון דול וניסים כהן "חשיבות הליך בחירת נציב שירות המדינה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2025). ראו גם בג"ץ 37830-08-24 **מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל** (12.5.2025) (להלן: בג"ץ מכון ברנדייס), פס' 16, 22.

³⁸ בג"ץ 4446/96 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד (נ) 705, 707 (1996); בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(5) 111, 125 (1998) (היועץ המשפטי לממשלה הוא דוגמה נוספת המובאת שם למינוי שכזה).

³⁹ למשל, בעת מינוי הנציב בשנת 2011 (בזמן הממשלה ה-32, 2009-2013).

⁴⁰ בג"ץ **מכון ברנדייס**, לעיל ה"ש 37, פס' 2-4, 26-24 לפסק דינו של הנשיא עמית.

⁴¹ דנג"ץ 70105-05-25 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב** (נבו 3.2.2026) (להלן: דנג"ץ מכון ברנדייס). פסק הדין מושא הדיון הנוסף הוא בג"ץ מכון ברנדייס, לעיל ה"ש 37, שבו התקבלו העתירות ברוב דעות (הנשיא עמית והשופט ברק-ארז) כנגד דעתו החולקת של המשנה לנשיא סולברג.

⁴² דנג"ץ מכון ברנדייס, לעיל ה"ש 41, פס' 60 לפסק דינו של השופט מינץ; וראו פס' 59, 61.

⁴³ שם, פס' 128 ו-139 לפסק דינו של השופט מינץ; פס' 27-37 לפסק דינה של השופטת וילנר. הביטוי "מתחם הסבירות" לקוח מבג"ץ 2699/11 **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, פס' 7 (נבו 17.5.2011).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

כלי להגשמת מדיניותה, והנציבות היא הארגון האמון על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי ההון האנושי.⁴⁴ ראוי לשים לב שדעת הרוב סייגה קביעה זו במפורש: משרת הנציב אינה משרת אמון בעלת גוון פוליטי, ומינוי המבוסס על אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים נותר פסול; המותר הוא שקילת יכולתו המקצועית של המועמד ליישם את מדיניות הממשלה ועמדותיו באשר לאופן יישומה.⁴⁵ מנגד, שופטי המיעוט שבו והזהירו כי המנגנון שנבחר מוביל למינוי פוליטי של הנציב. הנשיא עמית עמד על כך שוועדת מינויים מקנה לראש הממשלה שליטה דה-פקטו על המינוי, שכן הוא הבוחר מראש את המועמד היחיד המובא בפני הוועדה, וכי משבוחר ראש הממשלה בעצמו את הנציב "התוצאה היא אחת: מינוי פוליטי של נציב שירות המדינה".⁴⁶ השופטת ברק-ארז הוסיפה שני טעמים: מינוי ישיר בהליך הנעדר ממד תחרותי חותר תחת חובת הייצוג ההולם, שהנציב עצמו מופקד על אכיפתה; ובנסיבות שבהן ראש הממשלה עומד לדין פלילי מתעורר חשש ממשי לניגוד עניינים, שכן הנציב חבר בוועדות האיתור למינוי פרקליט המדינה, המשנים ליועצת המשפטית לממשלה ונציב הביקורת על מערך התביעה, וכן בוועדה המייעצת למינויים של ראש השב"כ ושל מפכ"ל המשטרה – ולפיטוריהם.⁴⁷

פרשת הנציב היא ביטוי מובהק להתנערות הממשלה הנוכחית, במפורש ובמוצהר, מהצורך להידרש להליך מינוי המבוסס בצורה כלשהי על שיקולים מקצועיים סבירים, במטרה לקדם מינוי מקצועי לתועלת הציבור. לכן, היא מסמלת בבירור את אימוצו של מודל פוליטי "טהור" יותר של מינוי – מודל "מינוי תחת נאמנות אישית/סקטוריאלית" – תוך הפניית עורף לתפיסות מושרשות של מקצוענות, יושרה ו"מינוי תחת נאמנות לציבור". למרבה הצער, התוצאה המשפטית שבדיון הנוסף מעלה כי גם בבית המשפט העליון יש תמיכה מסוימת בעמדות הממשלה, אף כי תמיכה זו מתוחמת בשלב זה לסעיפי מינוי הדומים לזה של הנציב, ששייכים לחקיקה ישנה באופן יחסי, שעה שתמיכה זו לא מגובה בתיאוריה תורת-משפטית או חוקתית כלשהי שמצדיקה אותה.

5. מהלך משלים: מתקפה על שומרי סף ועל המקצוענות

את מהלכה של הממשלה להגברת הפוליטיזציה היא תומכת במהלך פופוליסטי מוכר: יציאה חזיתית נגד טענות פרופסיונליות בטענה כי הן מייצגות את עמדתה של אליטה לא נבחרת ולא את עמדת הציבור, ובכך הן חותרות תחת הדמוקרטיה. חלק זה מציין את מגמה זו בקצרה, למרות חשיבותה הרבה והיותה מופע מרכזי של הפופוליזם בישראל. אנו עושים זאת בין היתר משום שכפי שכתבנו במבוא, תופעה זו – של מתקפה ושינוי מעמדם של שומרי סף דמוקרטיים – דווקא נחקרה בצורה אינטנסיבית יותר מן המגמות שאנו עוסקים

⁴⁴ דנג"ץ מכון ברנדייס, לעיל ה"ש 41, פס' 119 לפסק דינו של השופט מינץ; פס' 24–25 לפסק דינה של השופטת וילנר (וראו כבר בפס' 6 לחוות דעתה).

⁴⁵ שם, פס' 120 לפסק דינו של השופט מינץ.

⁴⁶ שם, פס' 78–79 לפסק דינו של הנשיא עמית.

⁴⁷ שם, פס' 17 (ייצוג הולם) ופס' 19–21 (ניגוד עניינים) לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בהן בנייר זה. ביטוי מוחשי למהלך זה ניתן בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, שמרגע השבעתה לא פסקה מלתקוף שומרי סף ונושאי תפקיד בכירים תוך ערעור הלגיטימציה לפעולתם, במיוחד ככל שהיא נשענת על טענות פרופסיונליות. בולטת בהקשר זה המתקפה הנמשכת כנגד הייעוץ המשפטי לממשלה כמו גם נגד ראשי מערכות בולטות אחרות (למשל, ראש השב"כ), אשר כבר זכתה, בשנתיים האחרונות, לבולטות ציבורית משמעותית, ודומה שלא צריך להציג אותה ביתר פירוט.⁴⁸

6. פרשת בחירת מבקר המדינה

פרשת מינוי מבקר המדינה הביאה את הפוליטיזציה של המינויים לשיאה, ודווקא במשרה שכל תכליתה ביקורת על המינהל. היא גם מוציאה את הדפוס שתיארנו מזירת המינהל אל הכנסת. מבקר המדינה נבחר בכנסת בהצבעה חשאית, והחשאיות נועדה לאפשר לחברי הכנסת להצביע בלא תלות במשמעת הסיעתית. ההצבעה התקיימה ביום 3.6.2026. בסבב הראשון לא זכה אף מועמד ברוב הנדרש (60 קולות לשופט בדימוס יוסף אלרון ו-57 לעו"ד מיכאל ראבילו), ובמהלך הסבב השני נטען כי מחברי כנסת מן הקואליציה נדרש לצלם את הצבעתם, וקבוצה לא קטנה מהם אכן תיעדה אותה. ביום 2.7.2026 קיבל בית המשפט העליון שבע עתירות מאוחדות והפך את הצו על תנאי למוחלט, בפסק דינו של המשנה לנשיא נ' סולברג ובהסכמת הנשיא י' עמית והשופטות ד' ברק-ארז, ג' כנפי-שטייניץ ור' רונן, בקובעו כי ההצבעה לא הייתה חשאית ודינה להתבטל.⁴⁹ נכון למועד כתיבת שורות אלה טרם קוימו הבחירות החוזרות שעליהן הורה בית המשפט.

פסק הדין עסק בפגם שנפל בהליך ההצבעה בלבד, ואין בו התייחסות לזהות הנבחר או לטיב המינוי. אולם על המינוי עצמו נמתחה ביקורת ציבורית קשה. מבקר המדינה מופקד על ביקורת הרשות המבצעת ופועל כגוף עצמאי שאינו כפוף לה, ואילו המועמד שנבחר, עו"ד מיכאל ראבילו, שימש שנים ארוכות עורך דינו הפרטי של ראש הממשלה ובא כוחם של הליכוד ושל הממשלה בשורה של הליכים משפטיים: הוא ייצג את ראש הממשלה בפרשת המניות, ייצג את ראש הממשלה בעתירות שנועדו לאלץ אותו להשיב 300 אלף דולר שקיבל מבן דודו, וזמן קצר לפני בחירתו הציג בבית המשפט את עמדת הממשלה שלפיה אין להקים ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר. בעיתונות תואר המינוי כ"המינוי הבכיר הכי חצוף ונגוע בניגוד עניינים איפעים",⁵⁰ אפיון שמקל עלינו לסיים את החלק הזה, שבו נסקרה תופעת הפוליטיזציה. הקושי אינו בכשירותו המקצועית אלא במבנה: הגוף שתפקידו לבקר את הרשות המבצעת מאויש במי שייצג אותה, ואת העומד בראשה, בהליכים שבהם נבחנה התנהלותם. נייר עמדה זה נשען במידה ניכרת על דוחות מבקר

⁴⁸ להצגה מפורטת יותר של התופעה, ומיקומה גם בהקשר של ההפיכה המשטרית ה"זוחלת" וגם בהקשר של הקושי שהיא יוצרת לעובדי השירות הציבורי עצמם, ראו: מרדכי "נאמנות לממלכה או פחד מהמלך", לעיל ה"ש 3; נדיב מרדכי ויאיר שגיא, "עלייתה של הסמכות להדיח פקידים בכירים בשירות הציבורי", ICON Essays: חיבורים במשפט הציבורי 2 (2026).

⁴⁹ בג"ץ 12634-06-26 סלר נ' הכנסת ואח' (7 עתירות מאוחדות) (נב' 2.7.2026), פסק דינו של המשנה לנשיא נ' סולברג; חוות דעתה של השופטת ר' רונן, פסי' 4-7. לעובדות ההצבעה ראו חוות דעתה של השופטת ד' ברק-ארז, פסי' 1-2.

⁵⁰ גור מגידו "מבקר המדינה מיכאל ראבילו: זה המינוי הבכיר הכי חצוף ונגוע בניגוד עניינים איפעים" TheMarker (8.5.2026), עודכן 3.6.2026. הכתבה מפרטת גם את ייצוג הליכוד ונתניהו בבג"ץ 11-0 ממאי 2020, את ייצוג עמדת הממשלה בעתירות נגד פיטורי השר לביטחון לאומי, ואת ייצוגה בעתירה לפסילת "חוק דרעי".

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

המדינה, ובחלק מן המשרדים שייסקרו להלן הם התיעוד היחיד שאיתרנו לביקורת מקצועית שהוצגה בזמן אמת. פגיעה בעצמאותו של המוסד פוגעת אפוא ביכולת לקיים ביקורת אפקטיבית על הממשלה, ובכלל זה בתשתית שעליה נשען הנייר.

ב. שיתוק והסבה: הסמכות המינהלית בשירות התכלית הפוליטית

התופעה השנייה היא שימוש לרעה בסמכות המינהלית: ניכוס מחושב של סמכות ההחלטה לטובת אינטרסים פוליטיים, תוך התעלמות מכוונת מאמות המידה שקבע המשפט המינהלי. היא כוללת ניסיון לשחק ולפרק את התשתית המקצועית והמוסדית של קבלת ההחלטות. מגמה זו עניינה אינו בהחלטה שגויה זו או אחרת, אלא בשחיקה שיטתית של העקרונות והדוקטרינות שהתפתחו במשפט המינהלי הישראלי ונועדו לייצר את התנאים להחלטה מבוססת: איסוף תשתית עובדתית, הערכת השפעות, היועצות עם גורמי מקצוע ועם הציבור, בחינת חלופות, והערכה בדיעבד המאפשרת לזהות כשל ולתקנו. חובות אלה מעוגנות זה שנים בפסיקה המינהלית, ומאז חוק עקרונות האסדרה הוחלו על משרדי הממשלה, בבואם לקבוע אסדרה, גם חובות סטטוטוריות מפורשות של הערכת השפעות, שקילת חלופות, שיתוף ציבור ובחינה תקופתית בדיעבד. התנערות זו גובה מחיר כבד מן הציבור, שכן היא שוחקת באופן עקבי את התנאים המאפשרים למינהל הציבורי לספק את השירותים שעליהם הוא אמוך.

הפגיעה במנגנונים אלה לובשת שתי צורות. בראשונה, השיתוק, המנגנון קיים אך אינו מופעל. השיתוק פועל בשני מישורים. במישור ההליכי, הנורמות שנועדו להבטיח את איכות ההחלטה אינן מקוימות, בין אם בדרך של התעלמות מגורמי המקצוע, אי-ביצוע של הערכת השפעות, או אי-הפעלה של סמכויות פיקוח. במישור המוסדי, הגוף שאמור להפעיל את המנגנון המינהלי אינו מאויש כראוי או אינו מתכנס ובכך נפגעת יכולתו לפעול: משרות נותרות בלא מינוי קבע, הרכבן של מועצות נותר חסר, ועדות אינן מתכנסות, ונושאי משרה נדחקים להתפטר או מודחים. בשני המישורים השלד הנורמטיבי עומד על כנו, אך מתרוקן מתוכן. המישור המוסדי הוא הצומת שבו תופעת השיתוק פוגשת את הפוליטיזציה של המינויים הבכירים: אותם כלים, אי-מינוי, מינוי ממלאי מקום והדחה, משמשים הן להטיית האיוש והן לשיתוק הגוף עצמו. בית המשפט העליון עמד לאחרונה על התופעה: הנשיא עמית תיאר "שיתוק מינהלי כמדיניות" כ"תופעה שפשתה בעת האחרונה", וקבע כי "שיתוקם של גופי המינהל אינו יכול להיחשב מדיניות מינהלית תקינה, ומקל וחומר שאין לראות בו מדיניות רצויה".⁵¹ בשנייה, ההסבה, המנגנון מופעל, אך לתכלית החותרת תחת זו שלשמה

⁵¹ בג"ץ 63904-03-26 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל (נבו) (8.9.2026) (להלן: עניין ארגון העיתונאים), פסי' 160-161 לפסק דינו של הנשיא עמית. בפסקה 160 מונה הנשיא שורה של הליכים שבהם עלתה התופעה, ובהם היעדר מינוי קבע של שר פנים, מחדל במינוי יושב ראש לדיקטטוריון התעשייה האווירית, אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים, אי-השלמת הרכב מועצת תאגיד השידור הישראלי ואי-מינוי מנכ"ל קבע למוסד לביטוח לאומי. הדברים נאמרו על רקע ניסיונותיו של שר התקשורת להביא להתפטרות חברי מועצת הרשות השנייה; ראו להלן הטקסט ליד ה"ש 170-175. ראו גם: גד ליאור "בלי מבקר המדינה ומנכ"לים לביטוח הלאומי ולרכבת: הכאוס בשירות הציבורי" ynet (27.9.2026) <https://www.ynet.co.il/economy/article/yokra14909114> (על משרות מפתח שנתרו תקופה ארוכה בלא מינוי קבע, ובהן

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הוקם: איוש של גוף רגולטורי לפי קריטריון של נאמנות אישית במקום נאמנות לציבור; שינוי מנגנון מדידה כך שישתיר כשלים במקום לחשוף אותם; קיום הליך שיתוף ציבור כמצג בלבד, בלא כוונה של ממש לשמוע את עמדת המשתתפים; והפיכה של מנגנון ניהול תקציב המדינה מכלי לתכנון מקור-כלכלי לכלי לניהול קואליציוני ולהעברת משאבים לגורמים המזוהים עם השלטון. שתי הצורות קשות לתקיפה בכלים הרגילים של המשפט המינהלי, המכוונים להחלטה קונקרטית: השיתוק, משום שהוא מצטבר לאורך זמן ואינו מתרכז בהחלטה אחת; וההסבה, משום שההחלטה נושאת את סימניו החיצוניים של מינהל תקין.

במובן זה מדובר בתהליך הפוך מזה שאליו חותרות הפרקטיקה והספרות הרגולטורית בעשורים האחרונים. במקום מדיניות מבוססת ראיות (evidence-based policy) ומנגנוני למידה ותיקון מסוג הרגולציה הניסויית (experimental regulation) מתגבש דפוס שבו התשתית העובדתית אינה נאספת, או נזנחת, ומנגנוני ההערכה, שנועדו לבחון את אפקטיביות המדיניות בדיעבד, משותקים או ננטשים. רישומה של התופעה ניכר, כפי שנראה, הן בגיבושן של תכניות וחקיקה (למשל, מיזם "הסל של ישראל", או חוק התקשורת (שידורים), שרשות האסדרה מצאה פגם מהותי בהערכת ההשפעות שלו) והן בשחיקת נורמות הפיקוח הרגולטורי (למשל, היעדר הפיקוח של משרד החינוך על חובת לימודי הליבה, גם לאחר שהייעוץ המשפטי התריע עליו).

תופעה זו זכתה לתשומת לב מועטה יחסית במאבק הציבורי נגד ההפיכה המשטרית, מאחר שמרכז הכובד שלה אינו בשינוי מפורש של הסדרים סטטוטוריים, ובוודאי לא של הסדרים חוקתיים. בכך היא נבדלת מן האסטרטגיה שנקטה הממשלה בזירה החוקתית, שבמסגרתה הופנה עיקר המאמץ הממשלתי לשינוי חוקי היסוד.⁵² עם זאת, נזקם של שיתוק והסבה של מנגנוני קבלת ההחלטות אינו נופל בחשיבותו הציבורית מנזקה של הפגיעה החוקתית, שכן הם נוגעים במישרין ביכולתה של הממשלה לספק לאזרחים שירותים ומוצרים ציבוריים; ניתנים לביצוע בלא הליכי חקיקה ובלא הדיון הציבורי הנלווה להם; ויכולים לשמש להסתת משאבי ציבור לטובת מגזרים מסוימים באוכלוסייה.

ייחודן של התופעות בהקשר של הממשלה ה-37 טמון בחיבור ביניהן, בפריסתן הרוחבית על פני משרדי ממשלה רבים, ובהשתלבותן בהפיכה המשטרית. בכל מערכת שלטונית, ובכלל זה בדמוקרטיה ליברליות מתפקדות, ניתן למצוא פוליטיזציה של המינהל הציבורי וכשלים בגיבוש מדיניות. במידה מסוימת תופעות אלה משקפות מתח מובנה בין המינהל הציבורי למערכת הפוליטית, שכן ממשלה נבחרת זכאית לצפות שהדרג המקצועי יירתם לקידום מדיניותה, ולמתוח ביקורת כאשר אין הדבר נעשה. החולשה בתשתית קבלת ההחלטות בישראל אף היא אינה חדשה: כשלים הנוגעים לתהליכי קבלת החלטות התגלו גם בממשלות קודמות. כך למשל, מחקר אמפירי שערך אחד מכותבי נייר זה, שבחן את הטמעת מנגנון העיצומים הכספיים בעשרות חוקים, מצא כי המהלך לא לוה במנגנון של היזון חוזר ובקרה אמפירית, וכי ההסדר הועתק מחוק

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, מנהל רשות מקרקעי ישראל ומנכ"ל רכבת ישראל). ראו גם נייר עמדה 73, לעיל ה"ש 4, בעמ' 31, המציין את הקושי של הביקורת השיפוטית להתמודד עם תהליכי השיתוק המינהלי.
⁵² איננו טוענים להיעדר מוחלט של פעילות חקיקתית. בתחומי התקשורת ושירותי הדת, למשל, קודמו ואף נחקקו גם שינויים בהסדרים הסטטוטוריים עצמם. הטענה כאן היא בדבר מרכז הכובד של התופעה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

לחוק באופן כמעט אוטומטי, בלא בחינת אפקטיביותו.⁵³ המייחד את התופעה שעליה אנו מצביעים הוא הפיכתם של פגמים אלה לדפוס פעולה **דומיננטי ומכוון**, שנועד לשרת תכליות פוליטיות צרות על חשבון האינטרס הציבורי הרחב.⁵⁴

התהליכים שאנו מתארים כאן חורגים מן החיכוך הרגיל שבין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי ומכשלי רגולציה מקומיים. טענתנו היא שבישראל של השנים האחרונות הפוליטיזציה של המינויים הבכירים ופירוק התשתית המוסדית של קבלת ההחלטות מזינים זה את זה. מצד אחד, המינויים הפוליטיים מסירים מן הדרך את הגורמים שתפקידם המקצועי הוא לעמוד על כשלים תהליכיים ולדרוש את תיקונם, וכך מקלים על הדרג הפוליטי לנכס את הסמכות המינהלית לצורך קידום אג'נדה פוליטית. מצד אחר, ריקון ההליכים המקצועיים מתוכן מיתר את הצורך באנשי מקצוע עצמאיים, דוחק את מי שנתרו לעזוב, ומקל על איוש המשרות בנאמנים. התוצאה המצטברת אינה רק מינהל מוטא פוליטי, אלא מינהל ההולך ומאבד את יכולתו לתפקד כמנגנון המייצר ידע ומטיל אילוצים על החלטות פוליטיות שאינן משרתות את האינטרס הציבורי. בחלק הבא נראה כיצד דפוס זה חוזר, בצורות שונות, במשרדי הממשלה שבחנו.

ג. הצטלבותן של שתי התופעות במשרדי הממשלה

בחלק זה נבחן כיצד באו לידי ביטוי שתי התופעות בשבעה משרדי ממשלה הפועלים בזירה האזרחית. במשרד ראש הממשלה, שתפקידו לתכלל את פעולתם, נדון בנפרד בחלק ד'. הנתונים הכמותיים על היקף הפוליטיזציה של המינויים הבכירים הוצגו בחלק א' לעיל. נקודת המוצא לניתוח היא ההבחנה בין רצון פוליטי לגיטימי לבין רצון פוליטי בלתי לגיטימי. ממשלה נבחרת רשאית לקבוע מדיניות ולצפות שהמינהל יוציא אותה לפועל, גם כאשר גורמי המקצוע חולקים עליה. כך, למשל, רשאית הממשלה להעדיף כריית פוספטים בשדה בריר גם במחיר סיכון בריאותי, אם שקלה את הסיכון ומצאה שהתועלת הכלכלית גוברת עליו. זו הכרעה ערכית לגיטימית של הדרג הנבחר, גם נגד עמדת משרד הבריאות. הפגם, כפי שנראה להלן, הוא שההחלטה התקבלה בלי שחוות הדעת של משרד הבריאות הוצגה לשרים, כלומר בלי המידע הנדרש כדי לשקול את הנזק הבריאותי לתושבי האזור. בכך הפכה ההחלטה לשימוש שרירותי בסמכות. הממשלה גם אינה רשאית להפעיל את הסמכות המינהלית לתכלית זרה לזו שלשמה ניתנה: לבצר את כוחה, לקדם את מעמדם הפוליטי של שריה, להעניק טובות הנאה למגזרים המזוהים עמה, להשתיק ביקורת או לסכל פיקוח. טענתנו היא שהדפוס שנציג חוצה את הקווים האלה, גם אם לא בכל מקרה בנפרד ניתן להוכיח זאת במידה שווה. את המקרים אנו מסווגים לפי שני סוגים של שימוש לרעה בסמכות, המבטאים היבטים שונים של

⁵³ חנן מנדל, אורן פרז ושירה תם "המעבר לעיצומים כספיים ככלי אכיפה בתחום הסביבתי" **משפט וממשל** כה 659 (2023).

⁵⁴ הספרות ההשוואתית מזהירה מפני מעבר מהיר מקיומו של ממשל פופוליסטי אל ההנחה שפירוק המנגנונים מתוכנן, ומדגישה את הצורך בשקילת הסברים מתחרים. ראו Bauer, *Public Administration Under Populist Rule*, לעיל ה"ש 5, בעמ' 1025. אמת המידה שאנו מצביעים לעצמנו נשענת, מעבר לראיות הישירות במקום שבו הן קיימות, על שני מאפיינים מצטברים. הראשון הוא עקביות רוחבית, שעליה עמדנו בטקסט, השוללת הסבר הנשען על מאפייניו של תחום הסדרה מסוים או של סוג רגולציה מסוים. השני הוא התמדה לאחר הסתייגות: בחלק ניכר מן המקרים שנסקור הוצגו למשרד הסתייגויות מפורשות של הדרג המקצועי, של מבקר המדינה או של הייעוץ המשפטי, בכתב ובזמן אמת, והמהלך נמשך. לכך מצטרף היעדר תיקון מבפנים: חשיפת הכשל לא הובילה את המשרד לבחון מחדש את ההחלטה או את ההימנעות ממנה, ותיקון, ככל שנעשה, נכפה מבחוץ, בדרך כלל בידי בית המשפט. יחד, הראיות והמאפיינים מחלישים את ההסבר החלופי, שלפיו מדובר בכשלים מקומיים ובלתי מתואמים.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

פגיעה באינטרס הציבורי ובשלטון החוק. הסוג הראשון הוא חריגה מכללי המשפט המינהלי והתעלמות ממנגנוני גיבוש המדיניות והבקרה, לרבות הימנעות מהפעלתם ודחיקת עמדתם של גורמי המקצוע. הסוג השני הוא התנערות מעקרונות שלטון החוק, שבה המשרד פועל בניגוד לחובה מפורשת שנקבעה בחוק או בפסק דין. **בכל משרד נציין גם אילו מן הצורות שתיארנו בחלק ב', שיתוק או הסבה, באו בו לידי ביטוי.** הסיווג לשני הסוגים אינו בינארי, וברוב המשרדים ניתן למצוא מופעים של שניהם. השיבוץ של כל משרד נקבע לפי הדפוס הדומיננטי שהתקיים בו. טענתנו היא שהצטברותם של המקרים בשבעה הקשרים נפרדים, וההתמדה בהם גם לאחר ביקורת כתובה ובהיעדר תיקון מבפנים, מקימות דפוס שההסבר הטוב ביותר לו הוא היגיון פוליטי משותף, שאינו מתמצה בקידום מדיניות אלא חורג ממנו אל התכליות הזרות שתיארנו, ולא שרשרת של כשלים מקומיים בלתי תלויים. מעמד הראיות משתנה ממקרה למקרה. בחלק מן המקרים התכלית הזרה נקבעה בפסק דין, כמו בפרשת גלי צה"ל, שבה קבע בית המשפט כי ביסוד ההחלטה עמד שיקול פסול. באחרים היא ההסבר הסביר ביותר להתנהלות, ובאחרים היא מעוררת חשש בלבד, ואנו מציינים זאת בכל פרק.

1. עקיפת ההליך והתעלמות מגורמי המקצוע

(א) המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה תחת הנהגת השרה עידית סילמן משמש מקרה בוחן לשימוש בסמכויותיו של משרד ממשלתי ובמשאביו לקידום אג'נדה פוליטית, לצד הזנחת התחומים שעליהם הוא מופקד.⁵⁵ לכך נלוותה שחיקה של הדרג המקצועי: במהלך כהונתה נרשם גל עזיבות משמעותי של עובדים בכירים, ובהם המנכ"לית גלית כהן, הסמנכ"לים לתעשיות ולאסטרטגיה, היועצת המשפטית הוותיקה והמדען הראשי, שהתלוננו על התערבות פוליטית בעבודתם ועל פגיעה בעצמאותם המקצועית.⁵⁶ לתפקיד המנכ"ל מונה רמי רוזן, ששימש ראש מטה ויועץ פוליטי ונעדר ניסיון מקצועי בתחום הגנת הסביבה, בשונה מקודמיו.⁵⁷ סמכויות המשרד ומשאביו הופנו לתכליות שאינן נגזרות מתפקידו. מערך הדוברות שימש לקידום אישי של השרה ולהסתרת מידע, בדרך של עיכוב דוחות לא מחמיאים והדרת כתבים מקצועיים. במקביל פעל המשרד נגד ארגוני

⁵⁵ ראו גם: פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה 45: השלכות הרפורמה המשפטית על הסביבה" (6.5.2023): "לרכיב ברפורמה אשר נוגע לביטול מעמדם העצמאי של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה השונים עלולה להיות השלכה קשה על הסביבה הן בכך שהוא יאפשר ביתר קלות למשרדי ממשלה אחרים להתעלם משיקולים סביבתיים והן בכך שהוא יקל על קידומן של פרקטיקות פסולות כגון מינויים פוליטיים שיפגעו בכשירות המקצועית של המשרד להגנת הסביבה".

⁵⁶ שני אשכנזי "שמונה כבר עזבו: המשרד להגנת הסביבה מתרוקן מאנשי מקצוע" **כלכליסט** (23.5.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byqydfsx; ראו גם: שני אשכנזי "סילמן מעכבת מינוי כבר יותר משנה, בחברה להגנת הטבע מאיימים בהליכים משפטיים" **כלכליסט** (25.9.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rk00ap5zrr; אילנה קוריאל "אחרי עיכובים: מנכ"ל החברה להגנת הטבע מונה למליאת רט"ג" **ynet** (16.1.2025) <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/b1wbxi8vkq>. על העיכוב במינוי המנכ"ל דן אלוך למליאת רשות הטבע והגנים. גורם סביבתי אמר כי השרה לא מיהרה למנות את אלוך, "כיוון שיש לו עמדה פוליטית שאינה מתיישרת עם עמדת הממשלה".

⁵⁷ נתי טוקר "נמשך גל הפרישות מהמשרד של סילמן: הדוברת וראש אגף טכנולוגיות ומידע עוזבים" **TheMarker** (10.11.2024) <https://www.themarker.com/news/politics/2024-11-10/ty-article/00000193-160d-d54d-a5f7-1f0d7d8a0000>; יעל גענון "חשיפה: סילמן מקדמת מועמד חסר ניסיון למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה" **שקוף** (26.1.2025) <https://shakuf.co.il/55068>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הסביבה, בין היתר בביטול תמיכות כספיות שהוקצו להם. בישיבת ממשלה באוקטובר 2025, על רקע עתירה שהגישו ארגוני הסביבה לבג"ץ, אמרה השרה: "הארגונים הסביבתיים נלחמים במדינה. חסמתי אותם".⁵⁸ יומני הפגישות של השרה, שנחשפו רק בעקבות הליכים משפטיים, העלו פגישות עם הנהלות מפעלים מזהמים ועם קבוצות של מכחישי אקלים שלא פורסמו קודם לכן.⁵⁹

התוצאות ניכרות בתחום שעליו מופקד המשרד. במרץ 2024 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת מעקב על פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים, שבחן אם תוקנו הליקויים שנקבעו בדוח קודם. הדוח קובע שמרבית הליקויים לא תוקנו כלל או לא תוקנו במלואם, כלומר שהכשלים נמשכו גם לאחר שהמבקר הצביע עליהם בכתב, וכי ההתנהלות הממשלתית בתחום האקלים מאופיינת ב"דשדוש תפקודי": היעדר גורם ממשלתי מוביל, שיהוי באסדרה חוקית וניהול מדיניות באמצעות החלטות ממשלה והצהרות שאינן מגובות בהתקדמות של ממש.⁶⁰ לפי הדוח, התנהלות זו מעמידה בסכנה את חוסנה החברתי, הכלכלי והביטחוני של המדינה, הן בדור הנוכחי והן בדורות הבאים.⁶¹

הדשדוש שתיאר המבקר ניכר היטב בכך שהצעת "חוק האקלים" לא נחקקה, אף שלממשלה היה רוב בכנסת. ארגוני הסביבה סברו שההצעה פגומה, משום שיעדי ההפחתה שנקבעו בה נמוכים מן המקובל במדינות המפותחות ואף לא עוגנו כיעדים מחייבים. ואולם גם בנוסח זה לא הצליח המשרד להגנת הסביבה, בהובלת השרה, להביא לחקיקתה.⁶² הכשל בולט גם במישור המוסדי: ועדת השרים לענייני אקלים שהוקמה בראשות השרה מעולם לא התכנסה, והתחייבויות שלטוניות מפורשות, כמו הצגת חלופות למס על הכלים החד-פעמיים בתוך חצי שנה, לא מומשו.⁶³

דפוס זה ניכר גם בזירה הבין-משרדית, למשל, בעניין כריית הפוספטים בשדה בריר הסמוך לערד. הממשלה החליטה לקדם את הכרייה ולהתנות את הפקדת התוכנית בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה, תוך ביטול החלטה של הממשלה הקודמת שלפיה יתקיים דיון עקרוני על משק הפוספטים בטרם יינקטו מהלכים בלתי הפיכים. ההחלטה התקבלה בלי שעמדת משרד הבריאות הוצגה לשרים. בדיון שקיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה מסרה נציגת משרד הבריאות כי חוות הדעת הועברה למשרד ראש הממשלה, אך למשרד לא ניתנה הזדמנות להציגה בישיבת הממשלה, וכי השרים שאישרו את המהלך לא נחשפו למלוא המידע. משרד הבריאות הזהיר כי הכרייה תוביל לעלייה בתחלואה בקרב תושבי האזור, וממלא מקום שר הבריאות ביקש לבטל את החלטת הממשלה. השרה להגנת הסביבה נמנעה בהצבעה ולא הגיעה לדיון בוועדה;

⁵⁸ איתמר אייכנר ואילנה קוריאל "השרה סילמן: 'הארגונים הסביבתיים נלחמים במדינה. חסמתי אותם' ynet (26.10.2025) <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/rye4okorxg>

⁵⁹ יעל געתון "יעידית סילמן במשרד להגנת הסביבה: שלוש שנים של שכרון כוח וחדלות אישים" שקוף (9.4.2026) <https://shakuf.co.il/62161>

⁶⁰ "פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים" (סיכום דו"ח מבקר המדינה 19.3.2024) <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/Sviva/2024-Climate-End.pdf>

⁶¹ שם. ראו גם: ניר חסון "המבקר: כישלון עמוק ומתמשך בטיפול במשבר האקלים, האחראי העיקרי - משרד האוצר" הארץ (19.3.2024) <https://www.haaretz.co.il/nature/2024-03-19/ty-article-magazine/premium/0000018e-523b-d282-a19f-7ffb73880000>

⁶² ניר חסון "למסמוס חוק האקלים שותפים רבים, ממשד האוצר ועד הלוביסטים של הגז והנפט" הארץ (31.12.2024) <https://www.haaretz.co.il/nature/2024-12-31/ty-article/premium/00000194-16eb-da22-affe-1ffb6190000>

⁶³ יעל געתון "יעידית סילמן במשרד להגנת הסביבה", לעיל ה"ש 59, בעמ' 12.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נציג משרדה ציין כי המשרד השיג שני תיקונים בהחלטה, הסרת כריית פצלי השמן מן ההחלטה והתניית הפקדת התוכנית בתסקיר. ההחלטה התקבלה אפוא בלי שחוות הדעת של גורמי המקצוע במשרד הבריאות הוצגה לממשלה, ובלי שהמשרד להגנת הסביבה התנגד לה.⁶⁴ בכך נחצה הגבול שתיארנו בפתיחת חלק זה: הפגם אינו בהעדפת התועלת הכלכלית, אלא בכך שההכרעה התקבלה בלי המידע הנדרש כדי לשקול את השלכותיה הבריאותיות. את המחיר, אם יתממשו אזהרות משרד הבריאות, ישלמו לאורך שנים כל תושבי האזור, בערד וביישובים הבדואים הסמוכים לאתר הכרייה.

המקרה החמור ביותר הוא "פרשת התנינים", שבה עשתה השרה שימוש בסמכות סטטוטורית כדי לקדם תכלית שאינה מתחום אחריות משרדה. ביום 15.7.2026 חתמה השרה על הכרזה שלפיה תנין היאור הוא "חיית בר מטופחת".⁶⁵ ההכרזה לא נועדה לקדם מטרה מתחום שמירת הטבע: היא ניתנה לבקשתו של השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, כדי לאפשר את תוכניתו להציב תנינים בתעלות סביב בית הסוהר קציעות, שבו מוחזקים אסירים ביטחוניים, כאמצעי הרתעה מפני בריחה.⁶⁶

ההכרזה ניתנה בניגוד לשתי חוות דעת פנימיות. מדעני רשות הטבע והגנים הגישו לשרה חוות דעת מקצועית מפורטת המתנגדת להכרזה ולהעברת התנינים, וכך גם היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה. שתייהן נדחו. בעקבות זאת פנו אל השרה שלושים ושישה חוקרים מן האוניברסיטאות ומן המכונים הלאומיים, מתחומי האקולוגיה, הזואולוגיה והווטרנריה, בבקשה לבטל את ההכרזה לאלתר. טענתם המשפטית הייתה שההכרזה חורגת מלשון החוק: החוק להגנת חיות הבר מתיר להכריז על מין, תת-מין או זן שטופח או פותח לצורכי גידול בשבייה, ואילו תנין היאור מעולם לא עבר ביות, אינו נבדל גנטית מפרטים החיים בטבע, ואינו ניתן להכרזה חלקית שתחול על חלק מן הפרטים בלבד. אשר לתכלית הביטחון עצמה, ציינו החותמים כי מספר התנינים שברחו עד כה מחוות גידול בישראל, ומשך הזמן שנדרש לכידתם, גדולים בהרבה ממספר מקרי הבריחה של אסירים ומן הזמן שנדרש לאיתורם.⁶⁷

ביום 2.8.2026 נעתר בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, לבקשה לצו ארעי שהגישה עמותת "תנו לחיות לחיות", ואסר על ביצוע ההעברה ועל כל פעולה הקשורה באיתור תנינים או בהכנתם להעברה. השופט אברהם רובין קבע כי הטענות בדבר הפגיעה הצפויה בתנינים ראויים לבידור ומצדיקות את מתן הצו. השר לביטחון לאומי הגיב לצו במילים: "אנו יודעים שהמחבלים משקשים מהגעת התנינים, אבל בית המשפט היום נחלץ לעזרתם. ניקוי האורוות במערכת המשפט המושחתת הוא הדבר

⁶⁴ אילנה קוריאלי "דיון על כריית פוספטים בשדה בריר התקיים בכנסת, השרה סילמן לא הגיעה"; ynet (16.9.2025); "על ביטול החלטת הממשלה הקודמת בדבר דיון עקרוני מקדים ראוי געתון" עידית סילמן במשרד להגנת הסביבה, לעיל ה"ש 59.

⁶⁵ חוק להגנת חיות הבר, התשט"ו-1955.

⁶⁶ ההכרזה נחתמה ביום 15.7.2026. ראו עת"מ (מינהליים י-ם) 3174-08-26 תנו לחיות לחיות (ע"ר) נ' המשרד להגנת הסביבה ואח', החלטת השופט א' רובין מיום 2.8.2026; צפירי רינת "עשרות מומחים לסילמן: מזועזעים מהחלטתך בעניין התנינים, בטלי אותה לאלתר" הארץ (16.8.2026).

⁶⁷ מכתב אקדמאים ואנשי מקצוע בתחום שמירת הטבע אל השרה להגנת הסביבה, "בקשה לביטול לאלתר של הגדרת תנינים כחיית בר מטופחת בישראל ולאיסור מוחלט וגורף על שימוש בחיות בר ככלי לאיום על אסירים בישראל" (16.8.2026), שעליו חתומים שלושים ושישה חוקרים ואנשי מקצוע. העתקים נשלחו ליועצת המשפטית לממשלה, לפרקליט המדינה, למנכ"ל שני המשרדים, לנציב שירות בתי הסוהר וליועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה. הטענה בדבר חריגה מלשון החוק נסמכת על ההגדרה שבחוק להגנת חיות הבר, שלפיה ניתן להכריז כחיית בר מטופחת רק על מין, תת-מין או זן שטופח או פותח לצורכי גידול בשבייה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הקריטי ביותר לבצע מיד אחרי הבחירות". על פי דיווח עיתונאי, גם לאחר מתן הצו נמשכו הפעולות לקליטת התנינים, והשרה והשר לביטחון לאומי ביקרו יחד בתעלות שנחפרו בקציעות.⁶⁸

פרשה זו היא דוגמה מובהקת להסבה כפי שתיארנו אותה בחלק ב'.⁶⁹ הסמכות להכריז על חיית בר מטופחת היא כלי מתחום שמירת הטבע, ותכליתה להסדיר גידול והחזקה של מינים שבויתו. כאן היא הופעלה כדי לשרת תכלית הנחזית כביטחוני, וזאת בניגוד לעמדת מדעני רשות הטבע והגנים ולעמדת היועצת המשפטית של המשרד. סיכויי של המהלך לצאת אל הפועל מוטלים בספק, ותרומתו הביטחונית מוטלת בספק אף לשיטת המומחים שפנו לשרה; ההסבר הסביר ביותר לו הוא אפוא היגיון פוליטי לקראת הבחירות. הפער בולט עוד יותר על רקע מה שלא נעשה: בעוד חקיקה קריטית לעתידה הסביבתי של ישראל, ובראשה הצעת חוק האקלים, נותרה תקועה, הפעילה השרה את סמכותה לטובת מהלך שאינו נמנה עם תחומי אחריותה.

התמונה המצטברת היא של משרד שיכולתו להפעיל את סמכויותיו לטובת הציבור נשחקה. בכירים עזבו, ותפקיד המנכ"ל אויש על בסיס זיקה פוליטית; המנגנונים שנועדו לגבש מדיניות אקלים לא הופעלו וחקיקה סביבתית נדרשת נותרה תקועה. בזירה הבין-משרדית, בעניין שדה בריר, נמנעה השרה בהצבעה ונעדרה מן הדיון בוועדת הכנסת. מנגד השרה הפעילה את סמכויותיה במקרים בולטים, כגון במאבק בארגוני הסביבה ובפרשת התנינים לקידום תכליות פוליטיות. התוצאה היא נסיגה מקצועית ותפקודית בתחום שבו נדרש מענה למשבר האקלים ולנזקים הסביבתיים המצטברים. במונחי ההבחנה שהצגנו בחלק ב', המשרד להגנת הסביבה מדגים את שתי הצורות בעת ובעונה אחת: שיתוק, בכל הנוגע לוועדת השרים לענייני אקלים שמעולם לא התכנסה, ולהיעדרותה של השרה מן ההליך בעניין שדה בריר; והסבה, בפרשת התנינים ובאופן שבו הופעלו סמכויות המשרד כלפי ארגוני הסביבה.

(ב) משרד התחבורה

את נאום הכניסה שלה למשרד, בינואר 2023, חתמה השרה מירי רגב במשפט הבא: "פקידים הם רק פקידים, יועצים משפטיים הם רק יועצים משפטיים ואנשי מקצוע הם רק אנשי מקצוע. באנו למשול".⁷⁰ מאז כניסתה של השרה לתפקיד ניכר במשרד תהליך של החלשת הדרג המקצועי וניסיונות למנות מקורבים לתפקיד מפתח.⁷¹ בתוך חודשיים וחצי עזבו חמישה בכירים במשרד ובזרועותיו, והמשרד התנהל בידי ממלא מקום מנכ"ל וממלא מקום משנה למנכ"ל.⁷² מקרה בולט הוא התפטרותו של חגי טופולנסקי, מנכ"ל רשות שדות

⁶⁸ עת"מ 3174-08-26, לעיל ה"ש 66, החלטה מיום 2.8.2026. המשיבים נדרשו להגיש תגובה לבקשה לצו ביניים עד ליום 16.8.2026. הציטוטים מתוך צפרייר רינת "המחוזי הוציא צו שמקפא את התוכנית להעביר תנינים לבית הסוהר קציעות" הארץ (2.8.2026); על המשך הפעולות לאחר מתן הצו ראו רינת "עשרות מומחים לסילמון", לעיל ה"ש 66.
⁶⁹ רוזנאי עמד לאחרונה על תופעה מעט דומה, של "היפוך תפקודי", שבו התכלית של הדין הופכת להיות הפוכה ממש לאופן שבו השחקן הפוליטי מחליט להפעילו, ראו יניב רוזנאי, "היפוך תפקודי: השימוש לרעה בהגנות פרלמנטריות", ICON-S-IL Blog (26.9.2026).

⁷⁰ חן זנדר "רגב: 'כל עוד לא תהיה נגישות לפרפריה - נמתין עם תוכנית המטרון'" חדשות 13 (2.1.2023) <https://13tv.co.il/item/news/politics/politics/miri-regev-2-903380407>

⁷¹ יובל שדה "רגב לוטשת עיניים לגיובים בחברות הממשלתיות" כלכליסט (19.1.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/skfsaqros

⁷² "רגב הביאה לשיתוק משרד התחבורה" בחודשיים וחצי כלכליסט (15.3.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/b1krtb012

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

התעופה, שנבחר בידי ועדת איתור וכיהן פחות משמונה חודשים. ההתפטרות באה לאחר שהשרה נתנה אור ירוק למהלך להדחתו, שהוביל יו"ר מועצת הרשות, שאותו מינתה בכהונתה הקודמת.⁷³ טופולנסקי תיאר במכתב התפטרותו מציאות שבה "פוליטיקה, איומים, שיקולים זרים ותהליכים לא תקינים גוברים על ביצועים, ערכים, טובת הציבור והכלל".⁷⁴ לאחר מכן לא אויש תפקיד המנכ"ל למעלה משנה וחצי.⁷⁵ השרה ביקשה למנות לתפקיד את עופר מלכה, שניהל כמנכ"ל משרד התחבורה בכהונתה הקודמת, אך באפריל 2024 פסלה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותו משום שלא עמד בתנאי הסף,⁷⁶ ורק באוקטובר 2024 מונה שרון קדמי.⁷⁷ מיד לאחר מכן נותרה הרשות כשנה בלא יושב ראש מועצה, על רקע מחלוקת בין השרה לבין לשכת ראש הממשלה על זהות המועמד, עד שבדצמבר 2025 מונה יפתח רון-טל.⁷⁸ דפוס דומה נרשם בעניינו של מנכ"ל הרכבת, מיכה מייקסנר, מנהל מוערך שקידם את פרויקט החשמול, השלים הסכם קיבוצי וסיכם עם הממשלה הסכם הפעלה וסובסידיה.⁷⁹ רגב פעלה להדחתו כבר בקדנציה הקודמת שלה, באמצעות שניוויים בהרכב הדירקטוריון, מינוי מקורבים ושיתוף פעולה עם ועד העובדים נגד המנכ"ל.⁸⁰ המהלך נבלם אז בידי בכירי האוצר ורשות החברות הממשלתיות, שקבעו כי הדירקטוריון פועל בניגוד לטובת החברה.⁸¹ עם שובה של רגב למשרד חודש המהלך, ובמאי 2023 התפטר מייקסנר.⁸² דפוס דומה נרשם גם בחברת נתיבי איילון. עידן דוד, שמונה ליושב ראש הדירקטוריון שלה, לפי הדיווחים כאיש אמון של השרה ובלא ניסיון קודם בתחום התחבורה, הוביל סדרה של ניסיונות להביא לסיום כהונתה של המנכ"לית, אורלי שטרן, אף שכהונתה קצובה עד מרץ 2027. רשות החברות הממשלתיות בלמה את הניסיונות וקבעה כי אין מקום

⁷³ יובל שדה "בעקבות יוזמת השרה רגב להדיחו: מנכ"ל רשות שדות התעופה, חגי טופולנסקי, התפטר" **כלכליסט** (23.2.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/r1gdujhas. ראו גם: יפעת ראובן ודניאל שמיל "השרה רגב החלישה את הדרג המקצועי, ומשרד התחבורה מתפרק תוך כדי המלחמה" **TheMarker** (16.11.2023) <https://www.themarker.com/dynamo/cars/2023-11-16/ty-article/0000018b-d437-d168-a3ef-d5ffa1a00000>. בעלי תפקידים נוספים שעזבו את המשרד בשנה הראשונה לכהונת השרה: סגנית מנהל הרשות לתחבורה ציבורית, נעה אבירם; מנהל אגף התכנון והמדידה ברשות, ניר משה; מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, רן שדמי; יו"ר הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, אבי נאור; ראש המינהל לתכנון ופיתוח תשתיות, שי קדם; וראש אגף הרכבות, אליאס מטר. על בחירתו בידי ועדת איתור ראו: "מועצת רשות שדות התעופה אישרה את הדחת חגי טופולנסקי" **וואלה!** (23.2.2023) <https://news.walla.co.il/item/3561070>.

⁷⁴ שדה "בעקבות יוזמת השרה רגב להדיחו", לעיל ה"ש 73. ראו גם: יובל שדה "המהלך הראשון של מירי רגב: הדחת מנכ"ל רשות שדות התעופה" **כלכליסט** (31.1.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hjead5rns.

⁷⁵ "לאחר שנה בלי מנכ"ל: מירי רגב ממליצה למנות את עופר מלכה לתפקיד ברשות שדות התעופה" **כלכליסט** (27.2.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hkpwpo2a.

⁷⁶ צבי זרחיה "נפסל מינוי המועמד של מירי רגב למנכ"ל רשות שדות התעופה" **כלכליסט** (16.4.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/syqulqng0.

⁷⁷ "הממשלה אישרה: שרון קדמי ימונה לתפקיד מנכ"ל רשות שדות התעופה" **TheMarker** (31.10.2024) <https://www.themarker.com/allnews/2024-10-31/ty-article/premium/00000192-e2a2-dd31-a9be-fbabb88d0000>.

⁷⁸ "אחרי שנה בלי יו"ר: אושר מינויו של יפתח רון טל לתפקיד ברשות שדות התעופה" **כלכליסט** (8.12.2025) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rjvopu4g11x.

⁷⁹ יובל שדה "בפעם השנייה: רגב מקדמת את הדחת מנכ"ל הרכבת מיכה מייקסנר" **כלכליסט** (28.3.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/r1deo9x11h.

⁸⁰ יובל שדה "מירי רגב פועלת להדיח את מנכ"ל הרכבת בשל חילוקי דעות" **כלכליסט** (10.5.2021) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/ByuMniS00d.

⁸¹ "רשות החברות והאוצר ליו"ר הרכבת: 'הדירקטוריון בראשותך פועל בניגוד לטובת החברה'" **כלכליסט** (20.5.2021) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/SkSfveNtu.

⁸² "אחרי ניסיונות ההדחה של רגב והיו"ר: מנכ"ל הרכבת, מיכה מייקסנר, התפטר" **כלכליסט** (16.5.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rkj7bdcv3. על ההסכם הקיבוצי ועל הסכם הפעלה והסובסידיה ראו דברי מייקסנר המובאים שם.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

להחלפתה משיקולים שאינם מקצועיים. בספטמבר 2026 הדיחה הוועדה לבדיקת מינויים את דוד מתפקידו כיושב ראש, לאחר שמצאה כי אישור מינויו התבסס על "מצג עובדתי כוזב ומטעה" ביחס לניסיונו הניהולי, וכי אלמלא הוטעתה לא היה עומד כלל בתנאי הסף לתפקיד.⁸³

ב-20 באוגוסט 2026, באחד מימי השיא של עונת הקיץ, קרס נמל התעופה בן גוריון: עמדות הצ'ק-אין נסגרו, מערך המזוודות הושבת, וכ-600 טיסות וכ-100 אלף נוסעים נפגעו. הנהלת הרשות והשרה טענו כי מדובר בשביתה בלתי חוקית; ועד העובדים וההסתדרות טענו כי הקריסה נבעה ממחסור בכ-400 עובדים, שעליו התריעו חודשים קודם לכן. לעומס תרמה גם חנייתם של מטוסי תדלוק של חיל האוויר האמריקאי בשדה.⁸⁴ השאלה מה היה הגורם המרכזי לקריסת נמל התעופה – יחסי עבודה עכורים בין הוועד להנהלה או כשל של ההנהלה בהיערכות לחודשי הקיץ העמוסים – אינה ניתנת להכרעה על סמך החומר שבידינו. עם זאת, הקריסה אירעה ברשות שבמשך כמעט שלוש שנים, מהתפטרות טופולנסקי ועד סוף 2025, לא עמדה בראשה הנהגה קבועה ומלאה, ואיוש הקבע של שתי המשרות הבכירות בה הושלם כשמונה חודשים בלבד לפני כן.

פרויקט המטרו,⁸⁵ מיזם התשתית הגדול ביותר בתולדות המדינה, שתקציבו נקבע בחוק בכ-150 מיליארד ש"ח, ממחיש את האופן שבו הפעילה השרה את מעמדה ככלי לחץ על הגופים המבצעים. במאי 2023 הודיעה השרה כי בכוונתה להוציא את הפרויקט מידי חברת נת"ע, בנימוק שהחברה לא עמדה בלוחות הזמנים ובתקציב של הקו האדום של הרכבת הקלה. ההודעה לא תואמה עם נת"ע, עם האוצר או עם רשות החברות. לשרה אין כלל סמכות להעביר את הפרויקט לבדה: החלטת ממשלה משנת 2021 הגדירה את נת"ע כזרוע הביצוע של הממשלה בפרויקט, ושינוי ההגדרה מחייב החלטת ממשלה.⁸⁶ שר האוצר ובכירי משרדו התנגדו למהלך והזהירו כי העברת פרויקט בהיקף כזה בלא עבודת מטה היא שינוי מהותי שיש לבחון לעומק.⁸⁷ בלחץ השרה נתן האוצר ביוני 2023 אישור עקרוני לפיצול הפרויקט, ובספטמבר 2023 סיכמו מנכ"לי משרדי התחבורה, האוצר וראש הממשלה על העברת חלק מתכולת ההנדסה האזרחית, ככל הנראה עבודות תשתית מוקדמות, לחברת נתיבי ישראל. גם הסיכום הזה נעשה בלא תיאום עם נת"ע.⁸⁸ הבחירה בנתיבי ישראל מעוררת חשש נוסף היות שבראש הדירקטוריון שלה עומד יגאל עמדי, פעיל ליכוד מזוהה וותיק שהשרה מינתה בשלהי כהונתה הקודמת.⁸⁹

⁸³ סיון חילאי "בעקבות חשד לשקרים בקורות חיים: יו"ר נתיבי איילון הודח מתפקידו" *ynet* (27.9.2026) <https://www.ynet.co.il/economy/article/skn7qb8qgg>.

⁸⁴ מאיר תורג'מן, איריס ליפשיץ-קליגר ונינה פוקס "הכאוס בנתב"ג יימשך שעות: הפעילות מחודשת בהדרגה, חקירה מי 'נטש' עמדות" *ynet* (20.8.2026) <https://www.ynet.co.il/news/article/skplrlvwfe>.

⁸⁵ "המטרו בגוש דן – דו"ח מיוחד" (מבקר המדינה, דוח מיוחד, דצמבר 2025) <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/9536-1.aspx>, עמ' 7, 14.

⁸⁶ "רגב הינדסה מציאות כדי לנשל את נת"ע מפרויקט המטרו" *כלכליסט* (3.5.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hyee1ykv3.

⁸⁷ "סמוטריץ' נגד רגב: דורש להשאיר את המטרו בנת"ע, באגף נפרד" *וואלה! רכב* (7.5.2023) <https://cars.walla.co.il/item/3577046>; "בכירי האוצר נגד רגב: 'פרויקט של 150 מיליארד שקל הוא לא קיוסק'" *ynet* (7.5.2023) <https://www.ynet.co.il/news/article/skkl9xhn2>.

⁸⁸ "ניצחון למירי רגב: האוצר יאפשר פיצול פרויקט המטרו והעברת מקטעים לחברת נתיבי ישראל" *כלכליסט* (29.6.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/s1xcsp500h. על הסיכום מספטמבר 2023 ראו להלן ה"ש 89.

⁸⁹ יובל שדה "רגב מממשת את האיום: משרדי הממשלה סיכמו שחלקים מפרויקט המטרו יועברו מנת"ע לנתיבי ישראל" *כלכליסט* (12.9.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hk3z1zaah. על טיוטת דוח הביקורת ראו: "תחת היו"ר עמדי:

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

דוח מיוחד של מבקר המדינה מדצמבר 2025 מלמד כי ההיערכות לפרויקט לא הושלמה. מוסדות הפיקוח עליו לא הוקמו במועד: ראש רשות המטרו נבחר רק במרץ 2025 ומינויו אושר במאי 2025, כשלוש שנים לאחר הקמת ועדת האיתור, ובאוקטובר 2025 התפטר; הרשות עצמה פועלת כצוות חלוץ של כחמישה עובדים; והמועצה המאסדרת טרם הוקמה, ויושבת ראש מונתה לה רק ביולי 2025.⁹⁰ במקביל נוצרה אי-ודאות תקציבית חמורה: האומדן המאושר של עלות הפרויקט, לאחר הצמדה, עומד על כ-177 מיליארד ש"ח, ובאפריל 2025 כבר הסתמנה עלות של עד כ-189 מיליארד ש"ח, תוספת של כ-12 מיליארד ש"ח. זאת ועוד, מתווה המימון טרם סוכם, אף שהחלטת ממשלה מנובמבר 2021 חייבה להגיש לממשלה פריסת מימון לפרויקט עד אוגוסט 2022.⁹¹ הביקורת מצאה גם טעות תכנונית: נת"ע נאלצה לתכנן מחדש את הכניסות לתחנות בשלושת קווי המטרו, לאחר שהתברר כי אלה תוכננו עם כניסה בודדת בלבד, בסתירה לתוכניות המאושרות המחייבות שתי כניסות לכל תחנה לפחות; משמעות התיקון היא עיכוב בלוחות הזמנים והוצאה כספית נוספת.⁹² אחד הקשיים המרכזיים בפרויקט הוא המחסור בכוח אדם. לפי דוח של צוות בין-משרדי משנת 2020, המחסור במשק עמד על 3,700 עד 4,500 בעלי מקצוע, והפער היה צפוי להגיע ל-5,000 עד 8,000 בעלי מקצועות הנדסיים בשנת 2025. אף שמשרד התחבורה נדרש לנושא כבר בתוכנית לפיתוח התחבורה הציבורית משנת 2012, לא הוקמו מסלולי עבודה או תמריצים ייעודיים הדומים לאלה שבמערכות הרפואה והביטחון. בנוסף, גיוס של 10,000 עד 16,000 עובדים שאינם ישראלים, ובהם כ-2,000 בעלי מקצוע בין-לאומיים, הוא תנאי הכרחי להצלחת הפרויקט, אך אין אסדרה ייעודית למיזם לרישוי מהנדסים זרים, וההיערכות לקליטת בעלי מקצוע זרים טרם הושלמה.⁹³ המבקר מצא גם כי נת"ע פועלת כ-29 שנים בלא הסכם מסגרת עם המדינה, אף ששתי החלטות ממשלה, מהשנים 2010 ו-2016, חייבו לחתום עליו.⁹⁴

דפוס השימוש לרעה בסמכות במשרד התחבורה כולל הן הסבה והן שיתוק. ההדחות וניסיונות המינוי הרחיקו גורמי מקצוע בכירים, והשרה השתמשה במעמדה כדי ללחוץ על הגופים המבצעים להעביר תכולות ביצוע לחברה שבראשה עומד מינוי פוליטי שלה, בלא עבודת מטה ובלא תיאום עם החברה האחראית לפרויקט. לצד זאת ניכר גם שיתוק, בדמות משרות מפתח שנותרו בלא איוש קבע לאורך זמן: המשרד התנהל תקופה בידי ממלאי מקום, ורשות שדות התעופה נותרה למעלה משנה וחצי בלא מנכ"ל ואחר כך כשנה בלא יושב ראש. מבקר המדינה מצא כי בשנים 2020 עד 2025 בוצעו חמישה מינויים לתפקיד ראש מינהל תכנון ופיתוח תשתיות, ובאוגוסט 2025 כיהן בו ממלא מקום זמני; שלושה ראשי אגפים עזבו, ומשרת מנהל אגף התכנון המערכתי לא אוישה מאז יולי 2024. לפי המבקר, התחלופה וחוסר האיוש בתפקידים הבכירים "אינם

טיוטת דו"ח מאשרת אי סדרים בנתיבי ישראל כלכליסט (2.3.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hk5de0haj. למיטב ידיעתנו דוח סופי לא פורסם לציבור.

⁹⁰ "המטרו בגוש דן – דו"ח מיוחד", לעיל ה"ש 85, בעמ' 7, 13, 69.

⁹¹ שם, עמ' 14, 117-118, 137.

⁹² שם, עמ' 15, 151.

⁹³ שם, עמ' 11, 78-86.

⁹⁴ שם, בעמ' 7, 12-13, 56.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מאפשרים המשכיות ניהולית ועלולים לפגוע בהתקדמות הפרויקטים.⁹⁵ גם מועצת הרשות הלאומית לביטחון בדרכים פעלה מאוגוסט עד דצמבר 2023 בלא יושב ראש, ובמועד הביקורת כיהן ברשות, מאז סוף 2023, מנכ"ל בפועל. דוח המבקר מלמד גם על כשלים בהיערכות לפרויקט המטרו, שחלקם קודמים לכהונת השרה ושטרם תוקנו.⁹⁶

(ג) משרד החינוך: מבחני המיצ"ב והמתקפה על מנכ"ל ראמ"ה

הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) הוקמה לפני כשני עשורים כיחידת סמך, ומעמדה העצמאי הוגדר בהחלטת ממשלה 2314 מיום 23.8.2007. ההחלטה קבעה כי ראמ"ה תשמש "הגוף המוביל והמנחה המקצועי של מערכת החינוך בתחומי המדידה והערכה", כי שרת החינוך תהיה הממונה עליה, וכי יובטחו "עצמאותה ואי-תלותה של ראמ"ה, ובכלל זה עצמאותה ואי-תלותה בדרכים השונים של מערכת החינוך". שילוב זה, של כפיפות מינהלית לשר ועצמאות מקצועית, גם מדרגי המשרד, נועד להקנות לה חופש פעולה ולהבטיח מדידה מקצועית שאינה מושפעת מלחצים מצד הנהלת המשרד או מצד בתי הספר. הערובה לכך הייתה אמורה להיות חקיקה, שתבטיח "את מעמדה העצמאי של ראמ"ה, אי-תלותה ואת סמכויותיה", אלא שהחקיקה לא הושלמה, ומעמדה של ראמ"ה נשען על החלטות ממשלה בלבד. לפי החלטת ממשלה 4470 מיום 8.2.2009 כהונת מנכ"ל הרשות קצובה לשמונה שנים, כקדנציה אחת ללא אפשרות הארכה, והחלטה 1831 מיום 18.8.2022, שהתקבלה בממשלה הקודמת, אישרה את מינויו של ד"ר גל אלון לתקופה זו, החל מיום 20.9.2022. החלטה 4470 סיווגה את המשרה בקבוצה שבין מאפייניה "משרות ניהוליות מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת", ולא בקבוצת המשרות "הדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרה לחברי הממשלה".⁹⁷

תוצאות מבחני המיצ"ב (שמכונים כעת מבחני תנופה) במדעים וטכנולוגיה לכיתות ט' לשנת 2025 העלו כי רק 3% מן התלמידים עמדו ברף הנדרש בתוכנית הלימודים ו-54% הפגינו רמת ביצוע נמוכה.⁹⁸ חודש קודם לכן פורסמו תוצאות המבחנים הארציים באנגלית ובשפת אם, שאף הן היו עגומות: רק 22% מתלמידי

⁹⁵ מבקר המדינה "בדיקות כדאיות כלכליות של פרויקטים תחבורתיים" דוח שנתי (אוקטובר 2025), עמ' 14 על <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2025/2025-10/2025.10-203-Transportation.pdf>.

⁹⁶ ממלאי המקום ועל רשות שדות התעופה ראו לעיל ה"ש 72, 75-78.
⁹⁷ מבקר המדינה "בטיחות בדרכים – דוח מיוחד" (2024), עמ' 27, 124. על הכשלים בהיערכות לפרויקט המטרו ראו "המטרו בגוש דן – דו"ח מיוחד", לעיל ה"ש 85.

⁹⁸ החלטת ממשלה 2314 (חכ/55) "הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה)" (23.8.2007), סעיפים 1 ו-2, https://www.gov.il/he/pages/2007_des2314; החלטת ממשלה 4470 "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (8.2.2009), סעיף 1 (קבוצות א' ו-ג'; מנכ"ל ראמ"ה מסווג בקבוצה א', "אורך כהונה 8 שנים"), https://www.gov.il/he/pages/2009_des4470; החלטת ממשלה 1831 "אישור מינוי המנהל הכללי של הרשות הארצית למדידה ולערכה (ראמ"ה)" (18.8.2022), https://www.gov.il/he/pages/dec1831_2022; נועה לימונה "קיש החליט לפטר את מנכ"ל הרשות הארצית למדידה והערכה, אחרי שפרסם תוצאות מבחנים בניגוד לעמדתו" הארץ (26.5.2026).

⁹⁸ עמית סגל "הציון הכושל שקיש ניסה להסתיר: תוצאות מבחן המיצ"ב במדעים נחשפות" N12 (17.5.2026) https://www.mako.co.il/news-education/2026_q2/Article-47a6fa017e13e91027.htm.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

כיתות ט' הגיעו לתוצאות הנדרשות באנגלית, 99%-38% בשפת אם.⁹⁹ השר יואב קיש ביקש למנוע את פרסום תוצאות המיצ"ב במדעים ובמתמטיקה, ומשפורסמו תוצאות המדעים האשים את ראמ"ה בניהול "קמפיין פוליטי מטעה" ובהדלפת נתונים לא מדויקים, וטען כי המבחנים עצמם לקויים מקצועית.¹⁰¹ הוא אף טען כי התלמידים הגישו מחברות ריקות משום שנמסר להם מראש שהציון לא ייכלל בתעודה. לפי גורמים במשרד החינוך עצמו, הטענה אינה נכונה: יותר מ-99% מן המחברות הוחזרו מלאות, ובכל שנות פעילותה של ראמ"ה ציון המיצ"ב מעולם לא נחשב בתעודה. על פי דיווח עיתונאי, קיש פנה לראמ"ה כמה פעמים בניסיון "לסלף את נתוני המיצ"ב כפי שהוצגו לציבור".¹⁰² ביום 26.5.2026 הודיע השר, בכינוס הנהלת משרד החינוך, על החלטתו לפטר את מנכ"ל ראמ"ה. לפי הדיווח, ההודעה באה לאחר שד"ר אלון סירב לדרישת השר להסתיר את תוצאות המבחנים במדעים. בהודעת לשכתו נטען כי אלון העביר מידע שלא על פי הנהלים, וכי גורמי מקצוע במשרד הסתייגו מתהליכי העבודה בראמ"ה.¹⁰³ משעווג המינוי בהחלטת ממשלה לתקופה קצובה, אין השר מוסמך לפטרו במישרין, ולכן פנה במקביל לנציבות שירות המדינה בבקשה לפתוח בהליך משמעותי נגד אלון.¹⁰⁴

יממה לאחר מכן שיגרה המועצה המייעצת של ראמ"ה מכתב חריף לשר, בהעתק לנציב שירות המדינה. חברי המועצה, ובהם פרופ' יואב בנימיני, חתן פרס ישראל לחקר כלכלה וסטטיסטיקה, פרופ' מיכל בלר, המנכ"לית המייסדת של הרשות, ד"ר ענת בן-סימון, לשעבר מנכ"לית המרכז הארצי לבחינות ולהערכה, ד"ר עינת נוטע-קורן, יו"ר האגודה הישראלית לפסיכומטריקה, ואריאל וייס, לשעבר מנכ"ל קרן יד הנדיב, כתבו: "אנו רואים בחומרה ניסיונות לערער על עצמאותה המקצועית של ראמ"ה או להטיל דופי בעבודתה משיקולים שאינם מקצועיים. גופים העוסקים במדידה, הערכה ומחקר חייבים לפעול ללא מורא וללא תלות פוליטית, שכן עצמאותם היא תנאי יסוד לאמון הציבורי ולאיכות עבודתם".¹⁰⁵ במקביל למהלך נגד הגורם המקצועי פעל המשרד גם לעקוף את מנגנון המדידה עצמו. כשבוע לפני הודעת הפיטורים הורה השר לקדם הקמת יחידות מדידה והערכה שיפעלו מתוך משרדו, לצד ראמ"ה.¹⁰⁶ המשרד אף החל לקדם מבחני "מפמ"ר"

⁹⁹ תמר טרבלסי חדד, "נתונים עגומים, ופערים גדולים: רק 22% מתלמידי ט' עומדים בדרישות לאנגלית", ynet (30.4.2026), <https://www.ynet.co.il/news/article/sy2ylkgazl>.

¹⁰⁰ ראו גם: ליאור דטל "בכירי", <https://www.ynet.co.il/news/article/sy2ylkgazl> (27.5.2026). והשוו גם: מבקר המדינה דוח שנתי 75א – חלק ראשון "לימוד אנגלית במערכת החינוך" 391 (התשפ"ד-2024).

¹⁰¹ ליאור דטל "קיש החליט להסתיר מהציבור את תוצאות מבחני מיצ"ב במדעים" TheMarker (13.5.2026) <https://www.themarker.com/news/education/2026-05-13/ty-article/premium/0000019e-22c4-d3c2-a9ff-3bf704490000>.

¹⁰² יעל אודם "הקרב על המיצ"ב: השר קיש תוקף את ראמ"ה - אך הנתונים מעלים תמונה אחרת" N12 (26.5.2026) https://www.mako.co.il/news-education/2026_q2/Article-b3e2ce793a46e91026.htm. ליאור דטל "בכירי", <https://www.ynet.co.il/news/article/s1uu6hggme> (27.5.2026). ראו גם: ליאור דטל "בכירי אקדמיה וחינוך נגד הניסיון להדחת ראש ראמ"ה": רואים בחומרה ניסיון לערער על עצמאות הרשות לימונה, לעיל ה"ש 97.

¹⁰³ לימונה, לעיל ה"ש 97.

¹⁰⁴ תמר טרבלסי חדד "אחרי העימות על הציונים: קיש מבקש לפתוח בהליך משמעותי נגד מנכ"ל ראמ"ה" ynet (27.5.2026) <https://www.ynet.co.il/news/article/s1uu6hggme>.

¹⁰⁵ דטל "בכירי אקדמיה וחינוך נגד הניסיון להדחת ראש ראמ"ה", לעיל ה"ש 102.

¹⁰⁶ לימונה, לעיל ה"ש 97.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

פנימיים וקלים יותר, שנערכו על חומר חלקי בלבד ושהציון בהם נכלל בתעודה, בשונה ממבחני המיצ"ב. במערכת החינוך עלה חשש כי המהלך ייצר מצג שווא של הצלחה.¹⁰⁷

הפרשה מדגימה כיצד השיתוק וההסבה פועלים יחד. הניסיון להרחיק את מנכ"ל ראמ"ה עשוי לפגוע ביכולתו של גוף המדידה לפעול, ובמובן זה הוא מופע של שיתוק. ההסבה באה לידי ביטוי בשני מישורים. הראשון הוא הפנייה של השר למנגנון המשמעותי, לאחר שהתברר כי אין בסמכותו לפטר את המנכ"ל: מנגנון שנועד לטפל בעבירות משמעת הופעל כדי להשיג את אותה תוצאה. השני הוא הניסיון להקים מערכי מדידה והערכה חלופיים בתוך המשרד, לצד קידום מבחנים פנימיים קלים יותר שהציון בהם נכלל בתעודה. כאן נעשה ניסיון להפעיל את מנגנון המדידה לתכלית ההפוכה מזו שלשמה הוקם. שתי הצורות פעלו באותו כיוון: במקום להתמודד עם הכשל שהמדידה חשפה, הופנה המאמץ לנטרול הגוף שחשף אותו.¹⁰⁸

(ד) משרד הכלכלה

המקרה הבולט של ניסיון להרחיק שומרי סף במשרד הכלכלה הוא זה של הממונה על התחרות, עו"ד מיכל כהן. במשך כשנתיים וחצי, בהליך שחרג בצורה חמורה מהנורמות של כיבוד הדרג המקצועי והמשפטי, פעל השר ניר ברקת להדחתה.¹⁰⁹ ברקת תקף אותה פומבית בכנס לשכות המסחר, כשהיא יושבת מולו באולם, הצהיר כי רצה לפטרה משום ש"היא לא תפקדה טוב" ותהה בפני הקהל "לא הייתם רוצים שתהיה בתפקיד מישהי עם שיניים"? הוא אף טען כי כהן היא אחת משלושה עשר מנהלים בכירים תחתיו שאינם מתפקדים, והתלונן כי היועצת המשפטית מנעה ממנו את פיטוריה.¹¹⁰ ניסיונו להעלות את ההדחה לוועדת המינויים שבנציבות שירות המדינה, בלא תשתית עובדתית מספקת, נבלם בבג"ץ.¹¹¹ ניסיון להדיח רגולטורית בכירה

¹⁰⁷ ליאור דטל "אחרי הכישלון במדעים: משרד החינוך עורך מבחן רק על חלק מתוכנית הלימוד" TheMarker (23.5.2026) <https://www.themarker.com/news/education/2026-05-23/ty-article/premium/0000019e-5464-d394-addf-ff7ec9400000>.

¹⁰⁸ דטל "יקיש החליט להסתיר מהציבור את תוצאות מבחני מיצ"ב במדעים", לעיל ה"ש 101.
¹⁰⁹ עידן ארץ "ניר ברקת מקדם את הדחת הממונה על התחרות מיכל כהן" גלובס (28.1.2024) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001468843>. ראו גם: בג"ץ 6075/24 לבאי זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ר) נ' נציב שירות המדינה פס' 5, 7 לפסק דינו של השופט כבוב (נבו 28.7.2025). מתוך מכתבה של כהן לנציב שירות המדינה (21.2.2024): "ביום 21.5.23 הודע לי כי עלי להגיע ביום למחרת ללשכת השר לבדי, ללא עוזרים או יועצים. בכניסה ללשכת השר התבקשתי להשאיר את מכשיר הטלפון הנייד שלי בחוץ. באותה פגישה הודיע לי השר כי הוא מבקש שאסיים את תפקידי שכן 'הוא מרגיש שזה לא זורם.' השופט כבוב בדעת מיעוט מצייין כי לא הייתה בסמכות השר לכנס את ועדת המינויים: 'כאשר השר ממשיך ומזמין אליו לשיחה את אותו רגולטור, דורש ממנו לבוא לבדו וללא טלפון נייד, כביכול מפאת החשש כי דבריו יתועדו, ומוודא שבקשה זו נשמרת באמצעות המזכירות שלו – מדובר במצב לא תקין; וכאשר באותה פגישה דורש השר את התפטרותו של הרגולטור, ומשסורב השר מעלה הלה טענות שבחלקן הגדול אינן קשורות לרגולטור על מנת להביא לפיטוריו – מדובר במצב לא תקין בעליל.'"

¹¹⁰ ירון בן גל הירשהורן "רציתי לפטר אותה, לא מתפקדת": ברקת תקף את ראש רשות התחרות בפניה" TheMarker (24.11.2025) <https://www.themarker.com/allnews/2025-11-24/ty-article/premium/0000019a-b5b1-d7d6-ab9f-fdf92dbe0000>.

¹¹¹ גם אם לא באופן סופי לחלוטין, לאור העובדה שגם בדיון הנוסף בעניין זה לא נשללה לחלוטין האפשרות שברקת ינסה שוב את המהלך. אבל ראו: בג"ץ 6075/24, לעיל ה"ש 109; דנג"ץ 30682-08-25 נציב שירות המדינה נ' לבאי זכויות האזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ר) (9.9.2026) (בדיון הנוסף נפסק כי נציב שירות המדינה אינו מוסמך לדחות בעצמו על הסף את בקשת השר להפסקת כהונתו של נושא משרה בכיר, אך הוא רשאי להביאה לפני ועדת המינויים במסלול מקוצר, שבו הוועדה רשאית לדחותה על הסף על יסוד הכתובים. עוד נקבע כי עילת "משבר אמון חריף ומתמשך" אינה יכולה להתבסס על אובדן אמון אישי סובייקטיבי של השר, אלא עליה להיתמך בטעמים אובייקטיביים-מקצועיים בעלי משקל ובתשתית ראייתית מתאימה; במקרה הקונקרטי הוחזר העניין לנציב החדש, בכפוף למגבלות החלות בתקופת בחירות).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

שהמחוקק העניק לה עצמאות סטטוטורית רחבה עשוי להשפיע גם על רגולטורים אחרים, שעוקבים אחר ההליך.

מיזם "הסל של ישראל", שהושק בינואר 2026 על ידי משרד הכלכלה והתעשייה, נועד להפחית את יוקר המחיה ולעודד תחרות, באמצעות הליך תחרותי בין רשתות השיווק על מחירים של 100 מוצרים שהוגדרו כמוצרי יסוד.¹¹² הרשת הזוכה במכרז נדרשת למכור את הסל במחיר המזול שאליו התחייבה למשך שישה עד 12 חודשים, ובתמורה היא מקבלת סבסוד ממשלתי של 50 מיליון ש"ח לצורך קמפיין שיווקי משותף.¹¹³ הרכב הסל והליך גיבושו מעוררים שלוש בעיות: סתירה למדיניות הממשלתית, פגמים מינהליים וחשש לשיקולים זרים, וחסימי נגישות וריכוזיות.

(1) סתירה למדיניות הממשלתית: מומחי בריאות מגדירים את המיזם כ"הצהרה ערכית ורפואית מסוכנת" המגדירה רעל תזונתי כמצרך יסוד.¹¹⁴ בעוד משרד הבריאות משקיע משאבים בסימון "מדבקות אדומות" להרתעה מפני סוכר ונתרן ומקדם "סל מזון בריא", משרד הכלכלה מסבסד ומתמרץ את צריכתם של אותם מוצרים בדיוק. מאז 2023 פעלו שני המשרדים במשותף לקידום סל מזון בריא.¹¹⁵ במסגרת זאת, פרסם משרד הכלכלה אחת לרבעון סל מוצרים בריאים, ששימש כלי להשוואת מחירים בין רשתות המזון, במטרה לעודד הורדת מחיר לצרכן. על אף זאת, המכרז הנוכחי התעלם מן הסל הבריא, והרשימה שפורסמה התבססה על נתוני המכירות של מאה המוצרים הנמכרים ביותר.¹¹⁶ המיזם אף עומד בסתירה לתוכנית הלאומית לביטחון מזון 2025–2050.¹¹⁷

(2) פגמים מינהליים וחשש לשיקולים זרים: עבודת המטה על המיזם בוצעה ללא התייעצות עם גורמי המקצוע באגף התזונה במשרד הבריאות, שהעבירו עליו ביקורת קשה לאחר השקתו. ההיועצות שהייתה אמורה לחשוף את הסתירה למדיניות הבריאות לא התקיימה כלל. בנוסף, העלו מבקרים חשש כי הסל גובש בהתאם לאינטרסים כלכליים של חברות ענק והורכב ממותגים יקרים במקום ממוצרים מקבילים זולים יותר.¹¹⁸

¹¹² לרקע, ראו: מבקר המדינה דוח שנתי 71 "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון" 315 (התשפ"א–2021); מבקר המדינה "התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה" דוח שנתי 75א, חלק שני (נובמבר 2024), <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7845-1.aspx>.
¹¹³ "הסל של ישראל" משרד הכלכלה והתעשייה <https://govextra.gov.il/economy/israel-sal/home>.
¹¹⁴ אילן דלאל "מחירו של הסל המזלי: המדינה מסבסדת את החולים של מחר" איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל (5.1.2026) <https://publichealth.doctoronly.co.il/2026/01/362805>. כ-20% מהסל מורכב מחטיפים, ממתקים ומאפים מעובדים, ו-16 מוצרים הם משקאות ממותקים או אלכוהול. מנגד, הסל לוקה בהיעדר בולט של מוצרים חיוניים. הוזלת המוצרים המזיקים דוחפת את העשירונים התחתונים למלכודת תחלואה שבה הם מבססים את תזונתם על פחמימות ריקות ומזון אולטרה-מעובד בשל מחירם הזול, מה שמחמיר את בעיות ההשמנה והסוכרת בקרב ילדים ומתבגרים.
¹¹⁵ "סל מזון בריא" (משרד הבריאות ומשרד הכלכלה והתעשייה 1.9.2023) <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/healthy-food-basket-price-comparison-q2-2023.pdf>.
¹¹⁶ נורית קדוש "למעלה ממחצית המוצרים מזיקים": משרד הבריאות יתערב בהרכב הסל המזול של ברקת" כלכליסט (5.1.2026) <https://www.calcalist.co.il/shopping/article/sjwnryze>.
¹¹⁷ "הטיווה הראשונה של התוכנית הלאומית לביטחון מזון 2025 – 2050" (משרד החקלאות וביטחון המזון 3.11.2025) https://www.gov.il/he/pages/first_draft_of_national_food_security_plan_2025_2050.
¹¹⁸ מכתב האגודה לזכויות האזרח "ליקויים קשים במיזם הסל של ישראל" (7.1.2026).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

(3) חסמי נגישות וריכוזיות: תנאי הסף להשתתפות במיזם (לפחות 40 סניפים פעילים) עלולים למנוע נגישות גיאוגרפית מהפריפריה ומהחברה הערבית. כמו כן, המיזם מעניק יתרון ניכר לרשת אחת בלבד, מה שעלול להגביר את הריכוזיות הצרכנית ולהוביל להתייקרות של מוצרים מזינים שאינם כלולים בסל. ניסיון ההפעלה איש חלק ניכר מן החששות. קרפור הייתה הרשת היחידה שניגשה למכרז, ומשרד הכלכלה אישר לה להציע את ההוזלות רק בכשליש מסניפיה, 54 מתוך 144. הרשתות המתחרות כמעט לא הגיבו להוזלות, בניגוד לציפיית השר, ולפי הדיווח קרפור עצמה העלתה מחירים בסניפים שלא מכרו את הסל, ומכירות החנויות הזהות שלה ירדו ברבעון שבו הופעל המיזם ב-7.2%. בספטמבר 2026 החליטה קרפור שלא לממש את האופציה להאריך את המיזם בחצי שנה, גם במחיר ויתור על קמפיין נוסף במימון ציבורי בעלות 25 מיליון ש"ח, ומחירי 100 המוצרים בסניפים המשתתפים צפויים לעלות בכ-30%. משרד הכלכלה הציג את סיום המיזם כהחלטת השר, שנועדה להותיר את ההכרעה על המשכו לממשלה הבאה¹¹⁹.

שני המהלכים במשרד הכלכלה מצטרפים לאותה תמונה. השר פעל להדיח רגולטורית שהמחוקק הבטיח את עצמאותה, ובכך אילץ אותה, ככל הנראה, להקדיש חלק ממשאביה להתגוננות במקום לקידום הנושאים שעליהם היא מופקדת. בפרשת מיזם הדגל של משרדו התעלם השר מעמדת גורמי המקצוע לחלוטין. בשני המקרים, אף שאין בידינו ראיות מפורשות לכך, דפוס הפעולה מעורר חשש שמה שהניע את השר היה קידום מעמדו הפוליטי ולא טובת הציבור. סיכום של שנתו הראשונה בתפקיד מצא כי ההצהרות הרבות שפיזר על המאבק ביוקר המחיה, ובהן הדרישה להדיח את הממונה על התחרות משום ש"רשות התחרות היא חלשה", נותרו ברובן על הנייר¹²⁰. מיזם הסל, מצדו, יצא לדרך רק לקראת הבחירות.

(ה) משרד האוצר

תהליכי המינויים במשרד האוצר תחת השר בצלאל סמוטריץ' עוררו דיון ציבורי סביב סוגיות של ייצוג הולם וזיקה פוליטית. לפי ניתוח של TheMarker, מתוך 23 המינויים הבכירים שביצע השר, הרוב המכריע הם גברים המזוהים עם המעגל האידיאולוגי של השר, נתון שהוביל לביקורת על הדרת נשים ממוקדי קבלת ההחלטות הכלכליים¹²¹.

סוגיית הייצוג המגדרי עמדה במוקד העיכוב במינוי מהרן פרוזנפר לראש אגף התקציבים. ועדת המינויים פסלה את מועמדותו שלוש פעמים בטענה שלא נעשו מאמצים מספיקים לאיתור נשים לתפקידים בכירים,

¹¹⁹ נורית קדוש "קרפור מפסיקה את 'הסל של ישראל': 100 מוצרים יתייקרו בכ-30%" כלכליסט, (24.9.2026), <https://www.calcalist.co.il/shopping/article/syn3rjm5fl>.

¹²⁰ עידן ארץ "השר ברקת הבטיח להיאבק ביוקר המחיה. מה הוא עשה בשנה הראשונה במשרד הכלכלה?" גלובס (3.1.2024), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001466745>.

¹²¹ נתי טוקר "בצלמו ובדמותו: מה משותף ל-23 הבכירים שמינה סמוטריץ' לצמרת הכלכלית בישראל" TheMarker (5.5.2026), <https://www.themarker.com/news/politics/2026-05-05/ty-article-magazine/highlight/0000019d-f2ff-df01-a3dd-f3ff367e0000>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בהתאם לחובת הייצוג ההולם.¹²² בסופו של דבר, הממשלה אישרה את המינוי בינואר 2026, במקביל למינויה של מיכל עבאדי-בויאנג'ו לחשבת הכללית, צעד שסלל את הדרך לאישורו של פרוזנפר.¹²³

מקרה נוסף, שמייצג את הפוליטיזציה הבוטה והגלויה, שהגיע להכרעת בג"ץ בשנת 2026, הוא מינויו של יהודה אליהו למנהל רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). רמ"י כפופה לשר הבינוי והשיכון, ושר האוצר הוא אחד משלושת השרים הממנים את מנהלה, אך את המינוי קידם סמוטריץ'.¹²⁴ אליהו, חברו ושותפו של השר להקמת עמותת "רגבים" ולמעשה אחד מאנשי אמונו הקרובים ביותר מחוץ למערכת הפוליטית, מונה לתפקיד ביום 4.5.2026, למרות התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה.¹²⁵ בג"ץ הוציא ביום 17.6.2026 צו על תנאי בעניין זה, לאחר שהשופטים ציינו כי הציונים בוועדת האיתור אינם תומכים בטענה כי לאליהו כישורים מיוחדים יוצאי דופן המצדיקים מינוי של מועמד בעל זיקה אישית עמוקה לשר.¹²⁶ ביום 15.7.2026 ניתן, בהסכמת הצדדים, תוקף של פסק דין להסדר שלפיו בוטלו המינוי והמלצת ועדת האיתור. בית המשפט ציין כי "אין מחלוקת ביחס לקיומה של זיקה ברמה גבוהה בין מר אליהו לבין שר האוצר", וכי בנסיבות כאלה על המועמד להתאפיין בכישורים מיוחדים המקנים לו "יתרון ממשי רלוונטי" על פני המועמדים האחרים. ועדת האיתור נדרשה לשוב ולראיין את שלושת המועמדים המובילים, לאחר ששניים מחבריה, ובהם ראש אגף התקציבים פרוזנפר, יוחלפו. כהונתו של אליהו פקעה ביום 22.7.2026, אם כי פסק הדין לא שלל את מועמדותו לכהן כממלא מקום.

היחסים בין השר לבין הדרג המקצועי הגיעו לעימות גלוי במקרה של היועץ המשפטי של המשרד, עו"ד אסי מסינג. תפקיד היועץ המשפטי במשרד האוצר הוא מרכזי, שכן בלעדיו לא ניתן ליישם את מדיניות הממשלה, ומסינג התעמת במהלך כהונתו גם עם קודמיו של סמוטריץ' (כחלון, כ"ץ, ליברמן). אלא שהעימות עם סמוטריץ' היה חריג, ולא אחת אף פומבי.¹²⁷ כך, בדצמבר 2023 הגיש מסינג חוות דעת חריגה, שבה התריע על "עירוב בלתי תקין" בין תפקידו השלטוני של השר לבין פעילותו הפוליטית;¹²⁸ והשר מצידו שיגר, כבר כחודש לאחר פרוץ המלחמה, מכתב בוטה אל יועצו המשפטי: "אינך מוסמך להורות לא למנכ"ל ולא לרמ"ט שלי לנקוט או לא לנקוט פעולה כלשהי. אתה יועץ, ומתוקף כך אתה רשאי לייעץ, אך לא לתת הנחיות למי

¹²² גד ליאור "נפסלה מועמדות מהרן פרוזנפר לראש אגף התקציבים באוצר" *ynet* (10.9.2025) <https://www.ynet.co.il/economy/article/syarq7yixe>.

¹²³ גד ליאור "אחרי עיכוב של חודשים: הממשלה אישרה את מינוי מהרן פרוזנפר לראש אגף תקציבים" *ynet* (11.1.2026) <https://www.ynet.co.il/economy/article/hjq7tagbwe>.

¹²⁴ "בג"ץ בצו על תנאי: על המדינה לנמק מדוע מינוי מנכ"ל רמ"י לא ייפסל" *ynet* (17.6.2026) <https://www.ynet.co.il/economy/article/hj683zegzl>. לפי הכתבה, רמ"י כפופה לשר הבינוי והשיכון, ושר האוצר הוא אחד משלושת השרים הממנים את מנהלה; "בפועל, במקרה של אליהו, סמוטריץ' הוא זה שקידם את המינוי".

¹²⁵ הילה ציאון "יהודה אליהו, ראש מינהלת ההתיישבות, מונה למנהל רשות מקרקעי ישראל" *ynet* (4.5.2026) <https://www.ynet.co.il/economy/article/r1jkquawl>.

¹²⁶ אמיתי גזית "בג"ץ בצו על תנאי: על המדינה לנמק מדוע מינוי מנכ"ל רמ"י לא ייפסל" *כלכליסט* (17.6.2026) <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/rksvfmlgmxx>. ראו גם: הלית ינאי-לוינזון "היועץ המשפטי נגד מינוי מנכ"ל רמ"י: תמליץ לבג"ץ לפסול את בחירת יהודה אליהו" *גלובס* (22.6.2026) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001546728>. ראו גם: בג"ץ 38000-05-26 האקדמיה למען ישראל.

¹²⁷ גד ליאור "הדרך לשוד הקופה? זה היועץ המשפטי שנתניהו וסמוטריץ' רצו להיפטר ממנו במיוחד" *ynet* (17.11.2024) <https://www.ynet.co.il/economy/article/bjlhltpz1e>.

¹²⁸ ליאל קייזר ויערה שפירא "היועץ המשפטי באוצר נגד סמוטריץ': מערב פוליטיקה מפלגתית בעבודה המקצועית" *כאן* (14.12.2023) <https://www.kan.org.il/content/kan-news/economic/655400>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

שאינם עובדי המחלקה המשפטית הכפופים לך.¹²⁹ בסוף שנת 2024 סיים מסינג את תפקידו, בעקבות יוזמה שהוביל השר סמוטריץ'.¹³⁰

לצד הפוליטיזציה של המינויים הבכירים, אולי מהחריפות מבין המשרדים, ניכרת במשרד האוצר גם עקיפה של כללי התקצוב ושל הדרג המקצועי האחראי ליישומם, ולעיתים אף פעולה בניגוד לחוק.¹³¹ תהליך התקצוב בישראל נשלט בצורה חזקה על ידי משרד האוצר, ולכנסת ולמשרדים האחרים השפעה מוגבלת עליו. דווקא משום כך נודעת חשיבות יתרה לכללים המסדירים את הפעלת הכוח הזה, ובהם חובת הפירוט התקציבי, אישור ועדת הכספים להעברות, ועבודת המטה של אגף התקציבים. אלה הם הבלמים העיקריים על שיקול דעתו של השר. בממשלה הנוכחית נעקף כל אחד מבלמים אלה. לפי דוח מבקר המדינה, בעת גיבוש תקציב המלחמה הנוסף לשנת 2023 הוכנו במשרד האוצר שתי תוכניות מקבילות: האחת של אגף התקציבים, והשנייה של המשנה למנכ"ל המשרד, ישראל מלאכי, שאינו הגורם המקצועי האמון על הכנת התקציב. ביום 9.11.2023 אימץ השר את תוכנית המשנה למנכ"ל, שנשענה בין היתר על מקורות שלא הייתה ודאות בקיומם. זאת שלושה ימים לאחר שהיועץ המשפטי של המשרד כתב לו כי המשנה למנכ"ל אינו רשאי להנחות את אגף התקציבים ולעסוק בתחומי אחריותו במקומו. המבקר מצא עוד כי חרף הצהרת השר שתקציבים שאינם חיוניים למאמץ המלחמתי יוסטו לצורכי המלחמה, מתוך 1.6 מיליארד ש"ח של כספים קואליציוניים שהחליט להסב הוסבו בפועל כ-860 מיליון ש"ח בלבד. כספים קואליציוניים רבים לא קוצצו או קוצצו בהיקף נמוך, וחלקם, שיועדו לתוכניות שאינן קשורות ישירות למאמץ המלחמתי, אף הוגדלו לאחר פרוץ המלחמה. גם עיקרון הפירוט נעקף. כך למשל בדצמבר 2025 הוקצו כ-2.7 מיליארד ש"ח בהחלטת ממשלה אחת, תחת הכותרת הכללית "קידום מדיניות הממשלה", ללא פירוט ייעוד במועד האישור, וההקצאה בפועל נדחתה להחלטות עתידיות.¹³²

דפוס זה של ניהול תקציבי "גמיש" בא לידי ביטוי מובהק בגידול המשמעותי בתקציבי המשרד להתיישבות בראשות אורית סטרוק והחטיבה להתיישבות. התקציבים מאושרים בבסיסם בסכומים נמוכים

¹²⁹ נתי טוקר "חודש אחרי פרוץ המלחמה, סמוטריץ' כבר שקע במאבק נגד יועמ"ש האוצר: 'אתה יועץ, אל תיתן הנחיות'" [https://www.themarker.com/news/politics/2024-06-09/ty-article/premium/0000018f-edb6-\(9.6.2024\)-TheMarker](https://www.themarker.com/news/politics/2024-06-09/ty-article/premium/0000018f-edb6-(9.6.2024)-TheMarker) המכתב של סמוטריץ' הגיע על רקע הבהרה של מסינג לשר, שלפיה הניסיון שלו להעביר סמכויות מהדרגים המקצועיים אינו תקין. סמוטריץ' ניסה אז להקים צוות עבודה על תקציבי המלחמה, בראשות מנכ"ל האוצר שלומי הייזר, ושבמסגרת עבודתו תועבר הסמכות לקבל הכרעות הנוגעות לתחומי הפעילות של אגף התקציבים או של החשב הכללי - למנכ"ל המשרד. מאחר שהדבר היה כרוך בפגיעה בדרגי המקצוע, מסינג הבהיר לסמוטריץ' כי לא ניתן להכפיף את ראשי האגפים (שנחשבים מקבילים למנכ"ל) למנכ"ל האוצר עצמו.

¹³⁰ שלמה טייטלבוים "הממשלה סוללת את הדרך להחלפת חצי מהיועמ"שים" **כלכליסט** (19.5.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/syl9aqdqq; נתי טוקר "היועץ המשפטי המודח של האוצר, אסי מסינג: 'בשנתיים האחרונות שללו את הלגיטימיות של היועץ המשפטי באוצר'" **TheMarker** (22.7.2025) <https://www.themarker.com/allnews/2025-07-22/ty-article/premium/00000198-319e-d2c6-a99a-39ff1aef0000>.

¹³¹ נדיב מרדכי "איך לא הבנו ש'אנחנו מגש הכסף': חוקתיות תקציבית וההפיכה המשטרית (בשולי ספרה של ח"כ לשעבר סתיו שפיר) ICON-S-IL Blog (נעתיד להתפרסם, 2026). במאמר מובאת גם הטענה שהשינויים בתהליך התקצוב בעשור האחרון הם מנבא של הנסיגה הדמוקרטית.

¹³² מבקר המדינה "ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023-2024" דוח מיוחד (נובמבר 2025), תקציר, עמ' 26-23/2025 <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2025/2025-23-26>, <https://www.financial-and-budgetary/2025-Financial-and-Budgetary-102-Taktzir.pdf> על זהות המשנה למנכ"ל ראו: אסף זגריק "הקופה הקטנה של סמוטריץ': השיטות של שר האוצר נחשפות" גלובס, (17.4.2026) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001540384> על ההקצאה מדצמבר 2025 ראו: החלטת ממשלה 3612 "קידום מדיניות הממשלה" <https://www.gov.il/he/pages/dec3612-2025> (4.12.2025).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

יחסית, אך "מתנפחים" במהלך שנת העבודה דרך העברות תקציביות, גלגול עודפים ושימוש ברזרבות: כך למשל זינק תקציב המשרד מ-134 מיליון ש"ח בבסיסו ל-757 מיליון ש"ח בפועל בשנת 2023, ובשנת 2025 זינק מ-391 מיליון ש"ח בבסיסו לכ-838 מיליון ש"ח. חלק ניכר ממשאבים אלו מופנה לצרכים המזוהים עם קהל היעד של שר האוצר, כגון גרעינים תורניים ורכיבי ביטחון ביהודה ושומרון, לעיתים תחת סעיפים עמומים הקשורים למלחמה.¹³³

בצד אלו, תועדו מקרים של חריגה מן החוק עצמו. בעתירה שעסקה בהעברה של למעלה ממיליארד ש"ח לחינוך החרדי נחשף, בדיון בבג"ץ בינואר 2026, כי כ-400 מיליון ש"ח מתוכם הועברו לתשלום שכר מורים ברשתות החינוך החרדיות לפני שאושרו בוועדת הכספים, בנוהל שהפרקליטות הצהירה כי היה "מקובל" במקרים דחופים. ההחלטות בנושא זה התקבלו ללא מעורבות של גורמי המקצוע באוצר ובחינוך ותוך התעלמות מסוגיית לימודי הליבה. במרץ 2026 הורה בית המשפט לכנסת לדון מחדש בהעברה של 98 מיליון ש"ח שכבר בוצעה, והשופטת וילנר קבעה כי "ההחלטה בטלה כי היתה לא חוקית". בעקבות ההליך הודה משרד האוצר עצמו, בניתוח של הייעוץ המשפטי במשרד, כי בשנים 2021 עד 2025 אושרו בדיעבד, בניגוד לחוק, לפחות 60 העברות כספים. באוגוסט 2026 הקפיא בג"ץ בצו ארעי את ביצוען של העברות תקציביות שאישרה ועדת הכספים, "לנוכח הפגמים הפרוצדורליים שלכאורה נפלו בקיום הדיון".¹³⁴ דפוס דומה של עקיפת הכרעות מחייבות ניכר גם בתחום אחר: לאחר שמליאת הכנסת ביטלה בפברואר 2026 את צו הפטור ממע"מ על יבוא אישי עד 150 דולר, חתם השר בתוך שעות על צו חדש, עם תקרה של 130 דולר, כדי שלא ניתן יהיה לטעון שמדובר באותו צו.¹³⁵ כאשר חריגה מן הכללים הופכת לנוהל, המרחק בין עקיפת הליכים לבין פעולה בניגוד לחוק מתקצר. ההתנהלות המתוארת מסיטה את תקציב המדינה מכלי לתכנון מקרו-כלכלי יציב אל מנגנון דינמי להגשמת שאיפות קואליציוניות, תוך שחיקה של נורמות המינהל התקין ושל מעמד שומרי הסף במשרד. היא משנה את מערכת היחסים המסורתית בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי, ששימש בעבר שומר סף פיסקלי.

החלשת הדרג המקצועי באה לידי ביטוי גם באי-איוש תפקידים קריטיים לתקינות העבודה הממשלתית. כך, למשל, במהלך כהונת סמוטריץ' פעל משרד האוצר במשך חצי שנה ללא מינוי של כלכלן ראשי, ותפקיד

¹³³ נתי טוקר "תוספת של 114 מיליון שקל: תקציב המשרד של אורית סטרוק מזנק" **TheMarker** (4.11.2025) <https://www.themarker.com/allnews/2025-11-04/ty-article/0000019a-4fa3-d22e-a39b-6ffbadc20000>; ראו גם: אילי פארי "שיטת סטרוק: כך הוכפל תקציב החטיבה להתיישבות על חשבון שיקום העוטף והצפון" **המקום הכי חם בגיהינום** (27.1.2026) <https://www.ha-makom.co.il/strock-shekelment-division>. על נתוני 2025 ראו גם זגריזק, לעיל ה"ש 132.

¹³⁴ שחר אילן "בג"ץ חושף נוהל 'בלתי חוקי': 400 מיליון שקל הועברו לחינוך החרדי לפני אישורם בוועדת הכספים" **כלכליסט** (8.1.2026) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/b1wm0lpvwl. ראו גם: שלומית שהינו קסלר "סערת בג"ץ המיליארד", **להלן ה"ש** 159. שחר אילן "בג"ץ: הכנסת תדון מחדש ב-98 מיליון שקל לחינוך החרדי שאושרו שלא כחוק" **כלכליסט** (25.3.2026); שחר אילן "האוצר מודה: לפחות 60 העברות כספים בוצעו בניגוד לחוק" **כלכליסט** (11.5.2026), https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rkb11apj1ze; בג"ץ 9103-08-26 חדו"ש לחופש דת ושוויון נ"י ו"ר ועדת הכספים של הכנסת (החלטה מיום 5.8.2026).

¹³⁵ מורן אזולאי וגד ליאור "לא מוותר: סמוטריץ' חתם על צו חדש לפטור ממע"מ על יבוא מחו"ל עד 130 דולר" **ynet** (24.2.2026) <https://www.ynet.co.il/economy/article/hjs0rojdzl>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הממונה על רשות שוק ההון אויש במשך שנה וחצי בידי ממלא מקום שכהונתו הוארכה חמש פעמים, משום שהשר נמנע מלכנס ועדת איתור.¹³⁶

במונחי המסגרת התיאורטית שהצגנו, הצורה הדומיננטית שבה נקטו שר האוצר ואנשי אמונו היא הסבה. מנגנוני התקצוב והעברת התקציב הופעלו תוך עקיפת אנשי המקצוע ויצירת "מסלול מקביל" לעבודת המטה של אגף התקציבים, באופן שאפשר הקצאות סקטוראליות ללא פיקוח ובקרה נאותים.¹³⁷ הסבה ניכרת גם במינויים, שבהם זיקה אישית ואידיאולוגית לשר קודמה על פני יתרון מקצועי. לצד זאת מופיעים כאן גם ביטויים של פגיעה בשלטון החוק, ובראשם העברת כספים למוסדות חינוך חרדיים בטרם אושרה בוועדת הכספים, העברה שמשרד האוצר עצמו הודה כי נעשתה בניגוד לחוק.

(ו) משרד הדתות

הנעשה במשרד הדתות מובא כאן בהרחבה יחסית, משום שבו באה לידי ביטוי חריף המעורבות הפוליטית בשימוש במשאבי המשרד לצרכים קואליציוניים. שלושה מאפיינים בולטים למעורבות זו. הראשון הוא הגדלה ניכרת של התקציב והקצאתו ליעדים פוליטיים, בין אם על ידי שימוש במנגנון הכספים הקואליציוניים ובין אם בהעברות תקציביות העוקפות את מסלול האישור הרגיל. השני הוא שינוי שיטת הבחירה של רבני הערים באמצעות תקנות שצמצמו את משקלה של הרשות המקומית, וקידום מואץ של הליכי בחירה ברשויות רבות, שנמשך גם לאחר פרישת ש"ס מן הממשלה. השלישי הוא ניסיון חקיקה מרחיק לכת להעברת השליטה במינוי רבני ערים אל הדרג הארצי, ניסיון שנבלם, ובמקביל לו קודם נוסח מצומצם יותר, המרכז בידי השר את השליטה בתקצוב משרות הרבנים והבלניות.¹³⁸ שלושת הקווים נדונים להלן.

(א) זינוק התקציב והכספים הקואליציוניים למבני דת ולתקני רבנים

¹³⁶ שקד גרין ערבה "ממונה קבוע לרשות שוק ההון לא מעניין את סמוטריץ'" כלכליסט (12.12.2023) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/rkelop48t>; חן אגרי "אסון המשילות" העין השביעית (2.4.2024) <https://bit.ly/4rpCOeT>; גד ליאור "אחרי שנה וחצי כממלא מקום: עמית גל נבחר לממונה הקבוע על רשות שוק ההון" ynet (3.6.2024) <https://www.ynet.co.il/economy/article/hy5pukj40>.

¹³⁷ מנגנון הסבה מובהק נוסף, שגם הוא נתון לשליטתו של שר האוצר בתפקידו כשר במשרד הביטחון, הוא הפניית משאבים ליישובים יהודיים בשטחים באמצעות "אזורי" של ההיבטים האזרחיים של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון. לא נוכל להרחיב כאן על תופעה זו, אך נציין כי היא מגלה את אותו הדפוס.

¹³⁸ נתי טוקר "הנימוק של יריב לוי לביטול הרפורמה בכשרות: כל מה שהרבנות אומרת - קדוש" TheMarker (18.6.2026) <https://www.themarker.com/news/macroeconomics/2026-06-18/ty-article-premium/0000019e-d5c4-d2be-abbf-ffcee05c0000>. מעבר לחוק הרבנים שעליו יפורט להלן, ראו בהקשר זה את מאמצי השר לשירותי דת, יריב לוי, לבטל את רפורמת הכשרות, כדרישת סיעת ש"ס, באמצעות קידום "חוק הונאה בכשרות". כדי להאיץ את החקיקה בטרם פקיעת הוראת השעה, חתם השר על פטור מחובת ההיוועצות עם רשות האסדרה, ובכך דילג על אחד השלבים המרכזיים בהליך הערכת השפעות האסדרה, מבלי שהציג תשתית עובדתית המצדיקה דחיפות או פגיעה באינטרס מוגן, ותוך אימוץ מוחלט של עמדת הרבנות הראשית. המסמך שהציג המשרד לבסוף, שהתיימר להיות דוח הערכת השפעות אסדרה (RIA), לא כלל, לפי עמותת רווח נקי, "ולו נתון אחד" להערכת ההכבדה על המשק, ולא התייחס להשלכותיו הכלכליות של המהלך, המוערכות בכחצי מיליארד ש"ח בשנה עקב הפיכת כ-5,000 משגיחי כשרות לעובדי המועצות הדתיות, והמהלך צפוי להכביד על יוקר המחיה ולהגביר את השליטה הפוליטית של ש"ס על משרות משגיחי הכשרות. לפי העמותה, "עולה חשש כבד כי המשרד הפר את הוראות החוק" בשל אי-ההיוועצות עם רשות האסדרה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בין השנים 2022 ל-2024 תוכנן תקציב המשרד לשירותי דת לגדול בכ-42%, קצב גידול חריג בנוף משרדי הממשלה.¹³⁹ ב-2024 לבדה תוכננו למשרד תוספות תקציביות של כ-209 מיליון ש"ח, שרובן המכריע נועד לחיזוק תשתיות של מגזרים פוליטיים מסוימים: יצירת עשרות עד מאות תקני רבנים חדשים, הקמה ושיפוץ של בתי כנסת ומקוואות, ותקציב חדש למה שכונה "מרכזי דת עולמיים" (חסידויות הקשורות למפלגות הקואליציה).¹⁴⁰

בדצמבר 2024, שבוע לפני סיומה של שנת התקציב, פנה שר האוצר בצלאל סמוטריץ' בבקשה לבצע שינויים בחלוקה של 474 מיליון ש"ח של כספים קואליציוניים, לפי הדיווח על מנת להבטיח שיוצאו במלואם ולא יותירו עודפים שיכולים לממן את הוצאות המלחמה. במסגרת זו נמחקו, בין היתר, 19 מיליון ש"ח לרשת "מעייין החינוך התורני", 14.6 מיליון ש"ח להנצחת מורשת רחבעם זאבי, ו-15 מיליון ש"ח עבור שרתים ומזכירים במוסדות הפטור של החינוך החרדי, לצד קיצוצים בתקציבי חינוך יסודי ונוער בסיכון, והכספים הוסטו, בין היתר, למבני דת.¹⁴¹

הניגוד הניצב בלב התופעה חריף במיוחד: בעוד דו"ח מבקר המדינה ממאי 2023 קבע כי המועצות הדתיות מצויות בעודפים מצטברים של מאות מיליוני שקלים שלא נוצלו, התקציב הממשלתי המוזרם למשרד גדל בשיעור דרמטי. ההיגיון התקציבי הבסיסי, לפיו תקציבים מועברים על פי צורך מוכח, מתהפך: התקציב גדל דווקא בשעה שהעודפים הצטברו.¹⁴²

מבחינה משפטית, ניצול מנגנון הכספים הקואליציוניים כעקיפה של מנגנוני הביקורת התקציבית הרגילים מעלה שאלות הנוגעות לעיקרון השוויון בהקצאת משאבי ציבור, לאיסור הקצאת תקציבים על בסיס שיקולים זרים, ולחובת קביעת קריטריונים ברורים ושוויוניים מראש, להבדיל מקריטריונים שנקבעים בדיעבד כדי להתאים לחלוקה שכבר בוצעה.

(ב) חוק הרבנים ובליוץ מינויי רבני הערים

חרף הגידול העקבי בתקציב המשרד, ומול ממצאי מבקר המדינה על עודפים בלתי מנוצלים במועצות הדתיות, פעלו השר והקואליציה לשינוי ההסדרים החלים על רבני הערים ועל המועצות הדתיות בשני מסלולים, מינהלי וחקיקתי.

חוק הרבנים הראשון, הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות),¹⁴³ ביקש לשנות באופן מהותי את שיטת הבחירה של רבני הערים. ליבת השינוי היא העברת

¹³⁹ הצעת תקציב ודברי ההסבר לשנות הכספים 2023-2024 המשרד לשירותי דת
עוד גיובים: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget13-ReligiousServices2023.pdf>; שחר אילן "עוד רבנים, כלכליסט (10.5.2023)

¹⁴⁰ https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rkb00zpdn3
יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטות ממשלה - החלטה מספר 511 של הממשלה מיום 14.5.2023; וכן <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3759747,00.html>; אילן "עוד רבנים, עוד גיובים", לעיל ה"ש 139.

¹⁴¹ צבי זרחיה ושחר אילן "פחות לחינוך יסודי ונוער בסיכון, ויותר למבני דת: סמוטריץ' מציע שינויים בחלוקת התקציב ל-2024" כלכליסט (24.12.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sygaqqdskx

¹⁴² "המשרד לשירותי דת – ביקורת פיננסית במועצות הדתיות" דוח שנתי של מבקר המדינה (מאי 2023) 1582, 1590, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7604-18.aspx>

¹⁴³ הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות), התשפ"ג-2023, פ/3446/25.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הכוח מהשלטון המקומי אל השר לשירותי דת ואל הרבנות הראשית: לפי ניתוח המכון הישראלי לדמוקרטיה, בערים הגדולות יורד משקלה של הרשות המקומית באסיפה הבוחרת לשיעור של בין 40% ל-50%, ובמועצות הקטנות אף לכ-28%. ארגוני החברה האזרחית טענו כי המהלך מרוקן מתוכן את מוסד רב העיר כמנהיג קהילתי. החוק ביקש גם להשיב לחיים תפקיד שלא אויש במינויים חדשים זה כ-20 שנה (רב שכונה), אשר נכשל בעבר בשל היעדר הגדרת תפקיד, היעדר בדיקות נוכחות, והעובדה שמכהנים רבים לא התגוררו כלל בשכונה ולעיתים אף לא בעיר. ההצעה ביקשה להחזיר תפקיד זה ללא חובת מגורים בשכונה, וכן ליצור "מסלולי עקיפה" לקבלת תעודות כשירות לרבנות ללא בחינות בכתב.¹⁴⁴ באשר לייצוג נשים, לפי אותו ניתוח ההצעה הייתה עלולה לצמצם את ייצוגן באסיפה הבוחרת ל-7% עד 12% בלבד, לעומת 40% כיום. בנוסף, ביקש החוק לבטל את הגבלת תקופת הכהונה ולאפשר לרבנים לכהן עד גיל 75 ללא הגבלה.¹⁴⁵ הצעת החוק נתקעה. בתגובה לכך, ניסה השר לשירותי דת מיכאל מלכיאלי להשיג את עיקר תכליתו בדרך מינהלית, באמצעות תקנות בחירות רבני עיר שחתם בנובמבר 2024. בעקבות זאת החל המשרד לשירותי דת בקידום מואץ של הליכי בחירה ביותר מ-50 רשויות מקומיות, ובהן ערים בעלות אופי מובהק שאינו חרדי (תל אביב-יפו, הוד השרון, חולון, חריש) ויישובי פריפריה (אילת וקריית שמונה). לפי דיווח מדצמבר 2025 ההליך נמשך, ומועצת העיר תל אביב עתרה לבג"ץ.¹⁴⁶ התקנות הפחיתו את כוחה של הרשות המקומית באסיפה הבוחרת מלמעלה מ-75% (לפי המצב המשפטי הקודם) לפחות מ-50% (לפי התקנות החדשות), והעבירו את הכוח לנציגי המשרד לשירותי דת ולנציגי מועצת הרבנות הראשית. שינוי זה עומד במתח עם קביעת בג"ץ בעניין יהדות התורה, שלפיה "רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ועובד ציבור".¹⁴⁷ ביום 30.1.2025, בעקבות עתירה של ארגוני "צהר" ו"עתים", הוציא בג"ץ צו על תנאי המחייב את השר לנמק מדוע לא ישנה שתיים מהתקנות. ביום 9.3.2025 נסוג המשרד ותיקן את התקנות בהתאם להמלצות העותרים, צעד שלפי הערכת "עתים" עתיד "למנוע מינויים פוליטיים של השר ומשרדו".¹⁴⁸

תופעה משלימה ניתן לראות במינויים "ממונים" במועצות הדתיות (מינויי שר הניתינים בהיעדר מועצה דתית מורכבת): מתוך 21 מועצות דתיות שבהן השר מלכיאלי מינה ממונים, רק במועצה דתית אחת מונתה

¹⁴⁴ חוק שירותי הדת היהודיים – בחירת רבני עיר, מסמך הכנה מאת הייעוץ המשפטי לוועדה, https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_2878064.pdf.

¹⁴⁵ חוות דעת של המכון הישראלי לדמוקרטיה בעניין הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות), התשפ"ג-2023, https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_2849049.pdf; וכן אריאל פינקלשטיין, חוות דעת על הצעת החוק (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.7.2023), <https://www.idi.org.il/knesset-committees/49940>.

¹⁴⁶ טלי חרותי-סובר "בליץ מינוי רבני הערים של ש"ס לא עוצר; מועצת העיר תל אביב עתרה לבג"ץ" **TheMarker** (15.12.2025) <https://www.themarker.com/allnews/2025-12-15/ty-article/0000019b-20d7-d058-a7fb-25ff47ca0000>. על הודעת השר בדבר מינוי רבני ערים ב-51 רשויות מקומיות ראו שלמה פיטרקובסקי "המהלך שקוף: ש"ס מנסה להשתלט על רבנויות הערים במדינה" מקור ראשון (10.3.2025), <https://www.makorrishon.co.il/news/article/304129>.

¹⁴⁷ בג"ץ 4790/14 יהדות התורה - אגודת ישראל - דגל התורה נ' השר לשירותי דת פס' 1 לפסק דינו של השופט פוגלמן (נבו) (19.10.2014). על השינוי בהרכב האסיפה הבוחרת ראו אריאל פינקלשטיין, חוות דעת על תקנות בחירת רבני עיר (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.11.2024), <https://www.idi.org.il/media/26537/opinion-on-regulations-of-city-rabbis.pdf>.

¹⁴⁸ טלי חרותי-סובר "במשרד לשירותי דת החליטו לא להתעמת עם בג"ץ – ושינוי את תקנות רבני הערים" **TheMarker** (9.3.2025) <https://www.themarker.com/news/2025-03-09/ty-article/premium/00000195-7b57-d18c-a797-7f570a120000>. ראו **ynet** (9.3.2025) "גם": המשרד לשירותי דת ביטל את התקנות: רבני ערים ייבחרו על-ידי הרשות המקומית <https://www.ynet.co.il/news/article/ryg0dqss1e>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

אישה בעלת סמכות הכרעה (יו"ר המועצה), בניגוד מובהק לקודמו השר מתן כהנא, אשר מינה 13 ממונות.¹⁴⁹ דפוס זה עומד בסתירה לחובת הייצוג ההולם של נשים בגופים ציבוריים כפי שעוגנה בסעיף 18א לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, ובפסיקה ענפה של בג"ץ.¹⁵⁰

אלא שמפלגות הקואליציה לא ויתרו על "חוק הרבנים" והמשיכו לקדמו במקביל למסלול המינהלי. תיקון 28 לחוק שירותי הדת היהודיים, שכונה "חוק הרבנים המרוכך", מקורו בהצעת חוק פרטית של ח"כ ארז מלול משי"ס, שקודמה בוועדת החוקה בתחילת יולי 2024 חרף הסתייגות הייעוץ המשפטי לוועדה וגורמי מקצוע במשרד האוצר. התקנות נחתמו בנובמבר 2024, הצו על תנאי בעניין ניתן בסוף ינואר 2025, ואילו התיקון עבר בקריאה ראשונה כבר ב-12.11.2024 ובקריאה שנייה ושלישית ב-15.1.2025. שני הערוצים, המינהלי והחקיקתי, קודמו אפוא בעת ובעונה אחת.¹⁵¹ במקום המיקוד המקורי בהארכות כהונה וביצירת תפקידים חדשים, הנוסח המרוכך מתמקד בשינוי שיטת התקצוב (שלפיה מממנת הרשות המקומית 60% מתקציב המועצה הדתית והמדינה 40%) ובהקצאת תקציב למשרות רבנים ובלניות (משרתי קודש).¹⁵² בפועל, מדובר במנגנון המתיר תקצוב משכורות באישור השר, בלא צורך להוכיח את צרכי הרשות המקומית, ותוך עקיפת ראש העיר המכיר את צרכי השטח. ספק אם הצורך המידי בשירותי הדת המקומיים הוא העלאת שכרם של משרתי הקודש, ולא, למשל, שיפוז מבני הדת הקיימים.

התיקון, המייצר צינור עוקף עירייה להזרמת כספי ציבור, מעורר, לפי העמדות שהוגשו לוועדה, קשיים תקציביים ומוסדיים במספר רבדים: ראשית, התיקון יוצר מנגנון תקצוב כפול וחרג, שלדברי היועץ המשפטי לוועדה "אין מנגנון דומה" לו בחקיקה: לצד התקציב הכללי של המועצה הדתית, הכולל ממילא הוצאות שכר ותקנים, נפתח ערוץ שני, במימון ממשלתי מלא וללא תקרה, שבו השר הוא שקובע אילו תקנים יתוקצבו בכל מועצה, גם כשהמועצה עצמה הייתה מעדיפה להשקיע את הכסף בצרכים אחרים.¹⁵³ שנית, התיקון עוקף את מנגנוני הפיקוח החלים על המסלול הרגיל: שינוי בחלוקת המימון בין הממשלה לרשות המקומית טעון כיום החלטה של השר לשירותי דת, שר הפנים ושר האוצר ואישור ועדת הכספים של הכנסת, ואילו בערוץ החדש די באמות מידה שקובע השר לשירותי דת בהתייעצות בלבד עם שר האוצר, לאחר

¹⁴⁹ דו-שנתון דת ומדינה בישראל 2024, המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/religion-and-state/2024>, פרק המועצות הדתיות.

¹⁵⁰ בג"ץ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(2) 221 (1988); בג"ץ 7068/10 חמי דורון נ' ח"כ יעקב מרגי, השר לענייני דתות (נבו 29.5.2011); בג"ץ 2688/19 אביטל אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (נבו 14.7.2025).

¹⁵¹ הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון – הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ומועצות אזוריות שאין בהן מועצות דתיות), התשפ"ד-2024, (פ/4540/25) (כ/1036).

¹⁵² <https://main.knesset.gov.il/apps/smartprotocol/session/2216713/4602191>; שחר אילן "גרסה מרוככת של חוק הרבנים: ההצעה השנויה במחלוקת חוזרת מהדלת האחורית" כלכליסט (2.7.2024), https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bya11w9wva. ראו גם נייר העמדה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, להלן ה"ש 154, פס' 9 ו-13.

¹⁵³ נייר עמדה של ארגון "עתים" – התייחסות להצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 28) (הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ולרשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית), התשפ"ד-2024, https://fs.knesset.gov.il/25_ls_bk_5226838.pdf. על שיטת התקצוב ראו גם פינקלשטיין, להלן ה"ש 157.

¹⁵⁴ היעוץ המשפטי לוועדה, להלן ה"ש 154, בעמ' 3-4; נייר העמדה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, להלן ה"ש 154, פס' 6-9, ושם גם הציטוט מדברי היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד אלעזר שטרן, בדיון מיום 2.7.2024.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

שדרישת האישור של האוצר, שנכללה בנוסח קודם, הושמטה. שלישית, משום שרבנים מתמנים לתקופות ארוכות, כל תקן שייוצר יחייב את תקציב המדינה לשנים רבות ויכבול את ידי הממשלות הבאות.¹⁵⁴

כיצד הצליח "החוק המרוכך" לעבור? הקריאה הראשונה במליאת הכנסת התקיימה בלילה שבין 11 ל-12 בנובמבר 2024, על רקע משבר הדחתו של שר הביטחון יואב גלנט (5.11.2024) והלחץ שהפעילה ש"ס על יהדות התורה: בש"ס איימו שאם החוק לא יעלה להצבעה, "לא יהיו הצבעות כלל במליאה".¹⁵⁵ הקריאה השנייה והשלישית התקיימו ב-15.1.2025, כשעה לאחר שהושגה עסקת החטופים בדוחא, ובלא שוועדת השרים לחקיקה תמכה בהצעה.¹⁵⁶ העיתוי מדגים כיצד, בשעה שתשומת הלב הציבורית מופנית למלחמה ולמשברים פוליטיים, מקודמים הסדרים המיטיבים עם מפלגות הקואליציה, תוך שימוש במשאבי ציבור, בתקציב ובמינויים, באופן בלתי שקוף ובלתי שוויוני.

עמדות משפטיות כתובות הוצגו לוועדה בזמן אמת. ביום 1.7.2024 הגיש הייעוץ המשפטי של ועדת החוקה, חוק ומשפט חוות דעת על הצעת החוק, ובה הציע לוועדה "לשקול האם יצירת מנגנון חקיקתי שיאפשר לשר לשירותי דת להגדיל את המימון למועצות הדתיות דווקא ביחס לאותם ההיבטים שעליהם נמתחה ביקורת, עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת". ביום 11.11.2024 הגיש ד"ר אריאל פינקלשטיין מן המכון הישראלי לדמוקרטיה חוות דעת מפורטת לאותה ועדה, ובה שלוש הסתייגויות עקרוניות. הראשונה, שהמנגנון המוצע מרכז את התקצוב ומכרסם באוטונומיה של המועצות הדתיות, שכן הוא מבוסס על תקנים ולא על צרכים ואינו קובע תקרה לסכום שהשר יוכל להקצות. השנייה, שאין במועצות הדתיות בעיה פיננסית המצדיקה תוספת תקציב: לפי דוח מבקר המדינה ממאי 2023 עמדו עודפיהן בשנת 2020 על כ-427 מיליון ש"ח, ובשנת 2021 עמדו הכנסותיהן על 946 מיליון ש"ח לעומת הוצאות של 875 מיליון. השלישית, שהליקויים שכן תועדו במועצות הדתיות הם בתחום התקינה, ובהם העסקת עובדים מעבר לתקן המאושר וחריגות שכר, כלומר בעיות שהצעת החוק אינה פותרת. מסקנתו הייתה שאף ששמה של ההצעה הוא "הסדרת שיטת התקצוב", בפועל היא מסבכת אותה, נוגדת את עקרונות התקצוב המקומי ופוגעת באוטונומיה של השלטון המקומי. החוק נחקק בכל זאת.¹⁵⁷

¹⁵⁴ הייעוץ המשפטי לוועדה – הסדרת תקצוב למועצות דתיות, מסמך הכנה לדיון (9.12.2024), עמ' 2-3, https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_5248894.pdf; וכן נייר עמדה של התנועה למען איכות השלטון בישראל בעניין הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 28), https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_5198680.pdf; "חגיגת שכר במועצות הדתיות? זו הצעת החוק שעברה בקריאה ראשונה" (12.11.2024), ice <https://www.ice.co.il/career/news/article/1037662>; אילן "גרסה מרוככת של חוק הרבנים", לעיל ה"ש 151. על השמטת דרישת אישור האוצר ראו "עתים", לעיל ה"ש 152, סעיף א'; על כבילת הממשלות הבאות ראו שם, וכן נייר העמדה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, פס' 14.

¹⁵⁵ שילה פריד ומורן אזולאי "בש"ס איימו, יהדות התורה התקפלה – ו'חוק הרבנים המרוכך' אושר בקריאה ראשונה" ynet (12.11.2024), <https://www.ynet.co.il/news/article/rkgnvsjfk>. החוק אושר ברוב של 52 מול 38. גלנט הודח ב-5.11.2024, שבוע קודם לכן.

¹⁵⁶ סיון חילאי "בחסות ההגעה לעסקה, בכנסת אישרו סופית את 'חוק הרבנים 2'" ynet (15.1.2025), <https://www.ynet.co.il/news/article/hjp6pesvj1>. **החוק אושר ברוב של 46 מול 35**.

¹⁵⁷ ד"ר אריאל פינקלשטיין "חוות דעת: הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 28) (הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ולרשויות מקומיות שאין בהן מועצות דתיות), התשפ"ד-2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.11.2024), שהוגשה לוועדת החוקה, חוק ומשפט, <https://www.idi.org.il/media/26429/opinion-on-the-new-rabbis-law.pdf>. חוות דעת הייעוץ המשפטי של הוועדה מיום 1.7.2024 מצוטטת שם. ההצעה לשקול זאת חזרה גם במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 9.12.2024, לעיל ה"ש 154, בעמ' 4.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בפשטות, במשרד לשירותי דת הופעלו סמכויות המשרד כדי ליצור משרות שנחיצותן מוטלת בספק ולהזרים כספי ציבור למוסדות ולקהלים המזוהים עם מפלגות הקואליציה, באצטלה של שירותי דת. במונחי המסגרת שהצגנו, הדבר נעשה בעיקר באמצעות הסבה של שני מנגנונים. מנגנון התקצוב, שנועד לממן שירותי דת לפי צורך, הופעל להגדלה מתוכננת של תקציב המשרד בכ-42% ולהקצאות קואליציוניות לבתי כנסת, למקוואות ול"מרכזי דת עולמיים", אף שהמועצות הדתיות ישבו על עודפים של מאות מיליוני שקלים; ותיקון 28 אפשר לשר לממן משרות רבנים ובלניות לפי תקנים ולא לפי צרכים, ללא תקרה ובעקיפת הרשות המקומית. מנגנון הבחירה של רבני הערים, שנועד לשקף את הקהילה המקומית, הוסב למנגנון של מינויים פוליטיים: התקנות העבירו את עיקר ההכרעה מן הרשות המקומית לנציגי המשרד והרבנות הראשית, והמשרד קידם על בסיסן הליכי בחירה ביותר מ-50 רשויות. בניגוד לשיתוק שתואר במשרדים אחרים, הבעיה כאן אינה אי-הפעלה של מנגנונים, אלא הפעלתם לתכלית זרה. לצד זאת מופיעים כאן גם ביטויים של התנערות מעקרונות שלטון החוק: תקנות רבני העיר, שהמשרד נסוג מהן רק לאחר שבג"ץ הוציא צו על תנאי, ומינוי הממונים במועצות הדתיות בניגוד לחובת הייצוג ההולם שבסעיף 18 לחוק שיווי זכויות האישה.

2. התנערות מעקרונות שלטון החוק

בשני המשרדים שיידונו להלן, הדפוס המכריע של שימוש לרעה בסמכות הוא התנערות מעקרונות שלטון החוק: השר ואנשי אמונו לא הסתפקו בעקיפת כללים או בהפעלתם לתכלית זרה, אלא פעלו, או ניסו לפעול, בניגוד לחובה מפורשת שקבעו החוק או בית המשפט, והוסיפו לעשות כן גם לאחר שאי-החוקיות הובהרה להם במפורש. ביטויים לכשל זה עלו גם בחלק מן המשרדים שנדונו בסעיף 1, ובהם משרד האוצר והמשרד לשירותי דת, אלא ששם הוא נלווה לדפוס אחר, דומיננטי יותר.

(א) משרד החינוך: סאגת לימודי הליבה בחינוך החרדי

לצד הכשל המערכתי המשתקף בכישלון במבחני המיצ"ב ובסוגיית ביצועיות החסר של החינוך הממלכתי-חילוני, סאגת לימודי הליבה במגזר החרדי מייצגת תופעת נגד מובהקת של התנהלות שגויה ופוליטיזציה של מנגנוני התקצוב.¹⁵⁸ בעוד המערכת הממלכתית סובלת מהזנחה ומחוסר תגובתיות אפקטיבית של הדרג המדיני, ברשתות החינוך החרדיות מיושמים מנגנוני תקצוב סקטוריאליים הפועלים באופן לא רציונלי ובניגוד מפורש לחוק, לעמדת הייעוץ המשפטי ולעמדת בג"ץ.¹⁵⁹ במסגרת זו, שר החינוך קידם הזרמת תקציבי עתק בהיקף של למעלה ממיליארד שקלים לרשתות הללו בהליכים לא תקינים, תוך ניסיון לעקוף את תנאי הסף הבסיסי של הגדרת לימודי הליבה כקריטריון מחייב לתקצוב.¹⁶⁰ פערים אלו השתקפו גם מול הדרג המקצועי-משפטי, כאשר היועצת המשפטית לממשלה קבעה כי עמדת השר מנוגדת

¹⁵⁸ לרקע, לרבות דוחות מבקר מדינה והפיקוח הפרלמנטרי, ראו: מבקר המדינה דוח שנתי 70 "החינוך החרדי והפיקוח עליו" 1067 (התש"ף-2020); פרוטוקול ישיבה מס' 145 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-25, 4-5 (8.4.2024).

¹⁵⁹ בג"ץ 14819-03-25 "דו"ש לחופש דת ושוויון נ' משרד החינוך" (נבו 17.2.2026); שלומית שהינו קסלר "סערת בג"ץ המיליארד, תקציב הרשתות וועדת הכספים – כל מה שרציתם לדעת ולא העזתם לשאול" המכון הישראלי לדמוקרטיה (8.1.2026) <https://www.idi.org.il/articles/63028>.

¹⁶⁰ דקלה אהרן שפרן "טענות באופוזיציה: קיש מקדם תקציב לחרדים ללא לימודי ליבה" כאן (31.12.2025) <https://www.kan.org.il/content/kan-news/politic/985403>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

לחוק ומחייבת אכיפה מלאה כתנאי למימון – קביעה ששללה מהשר ייצוג מדינתי בבג"ץ ואילצה אותו לפנות לייצוג פרטי.¹⁶¹

הדרג המקצועי והמשפטי עמד על כך במפורש ובכתב. בתגובה שהגישה לבג"ץ ביום 14.8.2026 קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי הפרקטיקה התנהלה במשך שנים על בסיס הנחה מוטעית, וכי לפני יותר משנתיים הובהר לגורמי משרד החינוך שההנחות שגויות, שהפרקטיקה נעדרת בסיס חוקי, שהיא יוצרת קושי משפטי ממשי ופוגעת בשוויון, ושעליה לחדול; ולבסוף, כי הנחיות משפטיות אלה טרם יושמו. קודם לכן, בהחלטות מינואר 2026, קבע בית המשפט כי המשרד לא הקים מנגנוני פיקוח אפקטיביים וכי השר מנע מידע על היקף יישום הליבה, וביום 17.2.2026 ניתן צו על תנאי. אכיפה בפועל, בדמות התראות שלילת רישיון לשלושים ואחד מוסדות, ננקטה רק ברבעון השלישי של 2026. מהלך זה אינו עומד כאירוע מבודד במשרד החינוך, אלא מהווה חלק מתופעה רחבה ורווחת בממשלה של תקצוב יתר והעדפה מגזרית המונעת מאינטרסים פוליטיים קואליציוניים על חשבון קריטריונים מקצועיים של יעילות וביצועיות, כפי שניתן לזהות גם בפעילות של משרד האוצר ומשרד הדתות.

(ב) משרד התקשורת

משרד התקשורת הוא הזירה שבה כל צורות השימוש לרעה בסמכות מגיעות לביטוי המפורש והקיצוני ביותר: שיתוק, הסבה ופעולה בניגוד לחובות שבחוק ובהחלטות שיפוטיות. לכך נוסף מאמץ חקיקתי אינטנסיבי לשנות את החקיקה החולשת על גופי התקשורת. זו גם הזירה שבה המישור המינהלי פוגש את המישור החוקתי באופן החזק ביותר, משום שהפעולות פוגעות בזכויות יסוד: חופש הביטוי וחופש העיתונות. כפי שיפורט להלן, המהלכים שנבחן עסקו בשלושה סוגי עניינים: מי מאייש את גופי הפיקוח על השידורים ואת החברות הממשלתיות שבאחריות המשרד; סגירה של גוף משדר שתוכניו אינם לרוחה של הממשלה, ובמקרה אחר, חשד לניסיון לסכל העברת בעלות בגוף משדר;¹⁶² ושינוי מבני של גופי הפיקוח באמצעות חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 (להלן: חוק השידורים).

המהלך הראשון של שר התקשורת, שלמה קרעי, בתחום המינויים לא נגע לגופי השידור, אך רמוז על הבאות. במרץ 2023, כשלושה חודשים לאחר כניסתו לתפקיד, הודיע השר ליו"ר דירקטוריון חברת הדואר, מישאל ועקנין,¹⁶³ כי עליו לסיים את תפקידו, משום ש"אין לי אמון ביכולותיך". לטענת ועקנין, השר אמר לו באותה שיחה כי בכוונתו למנות במקומו את "איש אמונו".¹⁶⁴ ההחלטה התקבלה עוד לפני ההיוועצות עם

¹⁶¹ אלינור שירקני-קופמן "היועמ"שית לשר קיש: על משרד החינוך ליבה כתנאי לתקצוב מלא" **ישראל היום** (9.6.2026) <https://www.israelhayom.co.il/news/law/article/20720994>. ראו גם: שחר אילן "היועמ"שית אישרה לקיש ייצוג נפרד בעתירה על לימודי ליבה לחרדים" **כלכליסט** (9.6.2026) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/by9dneh11zg.

¹⁶² איתמר ב"ז "בלחץ לשכת השר קרעי, חברי מועצת הרשות השנייה התפטרו בזה אחר זה" **העין השביעית** (2.6.2026) <https://www.the7eye.org.il/586077>. לפי הכתבה, ארגון העיתונאים והעיתונאיות הגיש בקשה לבית המשפט ובה טען כי המהלך נועד לחבל בעסקת ערוץ 13. השר לא הגיב לפניית העיתון.

¹⁶³ בג"ץ 5474/23 **חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת** (נבו 7.3.2024). ¹⁶⁴ פסי' 5 ו-7 לפסק דינו של השופט מינץ (טענות העותרים). דברי השר על אובדן האמון מובאים שם, בפס' 36.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

רשות החברות הממשלתיות שהחוק מחייב, ובניגוד לעמדתם של כל גורמי המקצוע: רשות החברות הממשלתיות, הממונה על התקציבים, החשב הכללי והיועצת המשפטית לממשלה.¹⁶⁵ בית המשפט העליון קיבל פה אחד את העתירה נגד ההדחה. השופט מינץ קבע כי התשתית העובדתית להחלטה "חלשה ביותר", וכי קשה לראות בהליכי ההיוועצות והשימוע, שנעשו לאחר שההחלטה כבר התקבלה ותוך התעלמות מעמדת הרשות, הליכים העומדים בדרישות הדין. השופט עמית דחה את הטענה שהעלה בא כוחו של השר לשיתוף פעולה אזורי, שהיה שותף להחלטה, שלפיה על "פקידים" ליישם את מדיניות השר, וקבע כי "משרת יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית אינה משרת אמון", וכי חובת האמונים של היו"ר "אינה כלפי השר אלא כלפי החברה".¹⁶⁶ הפרשה חשפה בשלב מוקדם את התפיסה שתלווה את המהלכים שניסה להוביל השר קרעי בהמשך: בעל תפקיד שמונה לפי דין חב נאמנות לשר שמינה אותו, ולא לגוף שבראשו הוא עומד. אותה תפיסה עולה, כמעט באותן מילים, מן הפנייה לחברי מועצת הרשות השנייה על "המחויבות למי שמינה אותך", שתתואר להלן.

אותו היגיון הופעל בהמשך על גופי השידור עצמם. השליטה בגופי הפיקוח על השידורים נעשית בראש ובראשונה דרך המינויים אליהם. מועצת תאגיד השידור הישראלי מונה שנים עשר חברים, ולפי חוק השידור הציבורי הישראלי היא יכולה לפעול רק כאשר מכהנים בה כדין לפחות שבעה. בנובמבר 2024 סיימו את כהונתם חמישה מעשרת החברים שכיחנו באותה עת, ומאז המועצה משותקת. אחת התוצאות היא שאין בכוחה לאשר את תקציב התאגיד, והתאגיד פועל על בסיס תקציב המשכי בלבד. ביום 6.3.2025 מינה השר קרעי את השופטת בדימוס נחמה מוניץ ליושבת ראש ועדת האיתור לחברי המועצה, לאחר ששני יושבי הראש הקודמים שמינה התפטרו בטרם השלימו ולו מינוי אחד. ביום 17.9.2025, בטרם מונו חברי מועצה נוספים, הורה על העברתה מכהונתה בטענה שאינה ממלאת את תפקידה כראוי. בהמשך לכך סירב להעביר לוועדה לבדיקת מינויים מועמדים שכבר הונחו על שולחנו.¹⁶⁷ בתגובה שהגישה לבית המשפט במרץ 2026 טענה היועצת המשפטית לממשלה כי ההחלטה התקבלה בהיעדר תשתית עובדתית ותוך חריגה מסמכות, וכי קיים "חשש כבד" שהתקבלה על רקע שיקולים זרים. בית המשפט העליון ביטל את החלטת ההעברה. בפסק דין חלקי מיום 12.5.2026, בחמש עתירות מאוחדות, נקבע כי ההעברה מכהונה התקבלה בחוסר סמכות ודינה בטלות. עוד נקבע כי יש לפרש את עילת "אינו ממלא את תפקידו כראוי" בצמצום, כך שתחול רק במקרים חריגים שבהם קיימת תשתית עובדתית מוצקה, מבוססת וברורה. שלושת הנימוקים שהציג השר נדחו. בין היתר נקבע כי מי שפעל על פי עמדה משפטית שקיבל מן הייעוץ המשפטי המוסמך אינו יכול להיחשב כמי שאינו ממלא את תפקידו כראוי, וכי לטענה בדבר מעורבות גורם חיצוני לא הונחה תשתית עובדתית מספקת.

¹⁶⁵ שם, פסי' 18-20 לפסק דינו של השופט מינץ, פסי' 66-65 לפסק דינו של השופט כבוב, ופסי' 1 לחוות דעתו של השופט עמית.

¹⁶⁶ שם, פסי' 44-47 לפסק דינו של השופט מינץ, ופסי' 5 לחוות דעתו של השופט עמית.

¹⁶⁷ בג"ץ 5404/22 הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת; בג"ץ 38966-10-24; בג"ץ 32177-02-25; בג"ץ 48695-06-25; בג"ץ 58591-09-25 (עתירות מאוחדות) (להלן: עניין הצלחה), פסק דין חלקי מיום 12.5.2026, מפי השופט ע' גרוסקופף ובהסכמת השופטת ג' כנפי-שטיינץ והשופט ח' כבוב. על מעמדה של ועדת האיתור ועל הליך המינוי התלת-שלבי ראו סעיפים 18 ו-34 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

בית המשפט הורה לכל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול להשלמת מינוים של כל שנים עשר חברי המועצה, ובכלל זה יושב ראש קבוע, וקבע לוחות זמנים לבחינת ארבעת המועמדים שעניינם היה תלוי ועומד.¹⁶⁸

אלא שהשר לא השלים את המינויים גם לאחר מכן. ביום 25.5.2026 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותם של ארבעת המועמדים, וביום 8.6.2026 דחה השר את המלצת ועדת האיתור ביחס לכל הארבעה. בפסק הדין הסופי, מיום 24.9.2026, דחה בית המשפט את נימוקי השר, וקבע כי הנימוקים הפרטניים שהעלה הם "טיעוני קש". הוא הורה לשר לחתום בתוך שבעה ימים על מינויה של חברה אחת ועל הארכת כהונתם של שלושה חברים, וקבע כי אם כתבי המינוי לא יחתמו, ייכנסו המינויים לתוקף מכוח פסק הדין. בית המשפט ציין כי מועצת התאגיד פועלת בהרכב חסר למעלה מארבע שנים, וכי בשנתיים האחרונות מספר חבריה נמוך מן הקוורום הנדרש להפעלת סמכויותיה. את המצב הזה כינה "שיתוק מנהלי", בהפניה לדברי הנשיא עמית בעניין הרשות השנייה, שיידון להלן. עוד ציין כי גם לאחר המינויים שעליהם הורה יעמוד מספר החברים על שישה בלבד, בעוד שהחוק מחייב שבעה. באין מועצה מתפקדת לא ניתן למנות את מנכ"ל התאגיד. לפיכך הורה בית המשפט בסעד ביניים על הארכת כהונתו של המנכ"ל המכהן, בקובעו כי "באין מנכ"ל – אין תאגיד שיודר ציבורי מתפקד במדינת ישראל". את הסעד תיאר בית המשפט כחיוני ל"מניעת שיתוק פעילותו של התאגיד, באמצעות ניוון האורגנים המפעילים אותו על פי החוק".¹⁶⁹

דפוס דומה חזר במועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. ביום 15.5.2026 הורחב צו ארעי שניתן קודם לכן, והוקפאו ההחלטות שקיבלה המועצה החדשה שמינתה הממשלה. בסמוך לכך התפטרו שישה מחברי המועצה היוצאת, והשר הודיע כי המועצה אינה עומדת עוד במניין החברים שהחוק מחייב ואינה יכולה להתכנס. ביום 17.6.2026 ניתן צו ביניים המקפא את החלטות הממשלה מימים 24.3.2026 ו-31.3.2026 בדבר הרכב המועצה, ומורה כי המועצה היוצאת תוסיף לכהן בהרכבה הנוכחי. בהחלטה נקבע כי מתצהירי השר ומתצהירי חברי המועצה המתפטרים עולה "חשד כבד" כי ההתפטרויות כוונו אך לסיכול החלטות קודמות של בית המשפט ולשיבוש יכולתו לברר את הטענות. בית המשפט ביסס את החשד על מעורבותו של השר או מי מטעמו, "תוך פנייה ישירה לחברי המועצה המתפטרים"; על סמיכות הזמנים בין ההתפטרויות לבין פניות השר והחלטות בית המשפט; ועל כך שרוב המתפטרים בחרו להתפטר מן המועצה היוצאת בלבד, תוך עמידה על רצונם לכהן במועצה הנכנסת. כדי למנוע "הכשלה ושיתוק מכוונים" של פעילות המועצה, הורה בית המשפט שלא להביא את המתפטרים בחשבון במניין חברי המועצה. אף שאין בידינו ראיה ישירה לכך, יש יסוד סביר לחשד שההתפטרויות נועדו, בין היתר, לסכל את אישור מכירתה של רשת 13. העותרים טענו בפני בית המשפט כי המהלך נועד למנוע מן המועצה היוצאת לדון בעסקה. לפי דיווח עיתונאי, אישור העסקה היה הנושא המרכזי שעמד אז על שולחן המועצה, וראש המטה של השר פנה לחברי המועצה ולחץ עליהם לפרוש, תוך שהוא מזכיר להם את "המחויבות למי שמינה אותך". השר עצמו הצהיר בפני בית המשפט

¹⁶⁸ עניין הצלחה, לעיל ה"ש 167, פס' 96; יסמין גואטה "היועמ"שית לבג"ץ: קרעי מנהל מהלך עקבי ומכוון לשיתוק התאגיד" TheMarker (15.3.2026).

¹⁶⁹ עניין הצלחה, לעיל ה"ש 167, פסק הדין מיום 24.9.2026, פס' 2-1, 17-18, 25 ו-27-29 לפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף, בהסכמת הנשיא י' עמית והשופטת ג' כנפי-שטייניץ. בית המשפט הפך את הצווים על תנאי למוחלטים והטיל על משרד התקשורת הוצאות.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

כי "חלק מחברי המועצה שוחחו עם רמ"ט השר, אשר הביע בפניהם את עמדת השר בסוגייה". ההחלטה מיום 5.7.2026, שתתואר להלן, מנתה במפורש את אישור העסקה בין הפעולות שהממשלה לא תכיר בהן.¹⁷⁰ ביום 5.7.2026 החליטה הממשלה פה אחד, לפי הצעת שר התקשורת קרעי ושר המשפטים לוין, בצעד חריג, שלא לכבד את החלטת בית המשפט מיום 17.6.2026.¹⁷¹ בהודעה הרשמית נכתב: "אין לכם סמכות לרמוס את החוק – פסיקה המנוגדת לחוק לא תוכר והחלטות שיתקבלו מכוחה בטלות". הממשלה לא תכיר, כך נקבע, בשום החלטה, אישור, מינוי או פעולה של מועצת הרשות השנייה כל עוד אין היא עומדת בתנאי הסף שבחוק, ולא תישמע ביחס אליהן טענת הסתמכות או "מעשה עשוי". קרעי הודיע כי "שלטון החוק אינו שלטון השופטים", והוסיף שכך תנהג הממשלה "גם בעתיד, בכל ניסיון של בית המשפט לרמוס את חוקי הכנסת". מדיווח עולה כי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גיל לימון, התריע בשיבת הממשלה עצמה כי משמעות ההחלטה היא שכל אימת שחוות דעת או פסק דין לא ימצאו חן בעיני הממשלה תפעל הממשלה באותו אופן, וכל זה "כדי לנרמל הפרה שיטתית של החוק". ארגון העיתונאים והעיתונאיות טען כי ההחלטה נועדה "באופן שקוף" לסכל את עסקת רכישתה של רשת 13.¹⁷² בית המשפט השיב, בהחלטה מיום 7.7.2026, כי "חובת הציות לפסקי דין וכיבודם נמנים עם תנאי היסוד שעליהם מושתת משטר חוק במדינה דמוקרטית".¹⁷³

בפסק הדין, מיום 8.9.2026, הורה בית המשפט על בטלות החלטות הממשלה בדבר הרכב המועצה. נקבע פה אחד כי יש לבטל את מינויה של ד"ר יפעת בן-חי-שגב ליושבת ראש המועצה, משום שראש הממשלה, שבמשפטו הפלילי העידה כעדת תביעה, הפר את הסדר ניגוד העניינים שלו כשהעלה את מינויה לסדר היום של הממשלה והצביע בעדו. כן בוטלו מינוייהם של שני חברים נוספים, עו"ד כנרת בראשי וד"ר חיים שיין, משום שהוועדה לבדיקת מינויים לא שקלה את התבטאויותיהם העוינות כלפי גופי תקשורת. ברוב דעות הוחזר גם עניינם של יתר חברי המועצה שמינתה הממשלה לבחינה מחודשת של הוועדה, ככל שהשר ירצה לקדם את מינויים. עד לכינונה של מועצה חדשה ממשיכה לכהן המועצה היוצאת.¹⁷⁴ באותו פסק דין הוסיף הנשיא עמית כי ניסיונותיו של השר להביא את חברי המועצה היוצאת להתפטר, באופן שיוביל לכך שלא תפעל מועצה ויטול הצו הארעי, מזמנים הזדמנות "להפנות זרקור לתופעה שפשתה בעת האחרונה: שיתוק מינהלי כמדיניות". ובלשונו: "שיתוקם של גופי המינהל אינו יכול להיחשב מדיניות מינהלית תקינה, ומקל וחומר שאין לראות בו מדיניות רצויה. רשויות המינהל נועדו להפעיל את הסמכויות שהופקדו בידיהן לשם מילוי תפקידיהן ומתן שירות לציבור בכללותו; מקום שבו הרשות חדלה מלתפקד, או מביאה במעשיה

¹⁷⁰ עניין ארגון העיתונאים, לעיל ה"ש 51, פס' 83, 91 ו-158; ב"ז, לעיל ה"ש 162. <https://www.the7eye.org.il/586077>.
¹⁷¹ עניין ארגון העיתונאים, לעיל ה"ש 51, החלטה מיום 17.6.2026 (צו ביניים). על הצהרת הממשלה, שכותרתה "הצהרה בדבר אי-הכרה בפעולות מועצת הרשות השנייה שיעשו בניגוד לתנאי הסף הקבוע בחוק", ועל תגובת בית המשפט בהחלטתו מיום 7.7.2026, ראו שם, פסק הדין מיום 8.9.2026, פסקאות 91-93.
¹⁷² איתמר אייכנר וטובה צימוקי "משבר חוקתי: הממשלה קבעה פה אחד – לא נכבד את פסיקת בג"ץ על הרשות השנייה" ynet, 5.7.2026. [https://www.ynet.co.il/news/article/bjm00i2w7fx\(5.7.2026\)](https://www.ynet.co.il/news/article/bjm00i2w7fx(5.7.2026)).
¹⁷³ עניין ארגון העיתונאים, לעיל ה"ש 51, החלטה מיום 7.7.2026, כפי שהובאה בפסק הדין מיום 8.9.2026, פסקה 93. בית המשפט ציטט שם את בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד סב(4) 571, 602 (2008).
¹⁷⁴ עניין ארגון העיתונאים, לעיל ה"ש 51, פס' 143-144, 152, 159 ו-164 לפסק דינו של הנשיא י' עמית, ופסקאות 1-2 לפסק דינו של השופט א' שטיין, שהסכים לביטול שלושת המינויים וחלק על השבת עניינם של יתר חברי המועצה לוועדה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

לשיתוקם של הגופים הפועלים במסגרתה, הנפגע הראשון והעיקרי הוא הציבור – שלמענו נועדה הרשות לפעול מלכתחילה".¹⁷⁵

צו הביניים מיום 17.6.2026 אפשר למועצה היוצאת לשוב ולפעול, ופסק הדין הותיר אותה בתפקידה, וזאת חרף הצהרת הממשלה שלא תכיר בפעולותיה. בספטמבר 2026 קיבלה המועצה שתי החלטות רגולטוריות משמעותיות. ביום 23.9.2026 אישרה את עסקת העברת השליטה ברשת 13 לקבוצת משקיעים בראשות אסף רפפורט, באמצעות קרן מריט, כלומר את העסקה שהממשלה הצהירה מראש כי לא תכיר בה. את האישור התנתה בדרישות שנועדו למנוע השפעה בלתי ראויה על תכני הערוץ ועל אופן קבלת ההחלטות בו. בהחלטה נוספת שינתה את מעמדו של ערוץ 14 מערוץ זעיר לבעל רישיון רגיל, לאחר שהכנסותיו השנתיות עלו על 80 מיליון ש"ח, כך שיחולו עליו מעתה חובות רגולטוריות בעשרות מיליוני שקלים בשנה, שמהן היה פטור עד כה.¹⁷⁶

לצד האפקים של פוליטיזציה ושליטה באיוש הרגולטור, פרשת גלי צה"ל מדגימה צורה אחרת של התערבות בשוק התקשורת: לא השתלטות על גוף מפקח, אלא ניסיון ישיר לסגור גוף משדר מטעמים פוליטיים. ביום 22.12.2025 החליטה הממשלה לסגור את התחנה. ביום 20.8.2026 קיבל בית המשפט העליון, פה אחד, את העתירות נגד ההחלטה וביטל אותה. השופט י' כשר קבע כי ביסוד ההחלטה עמד, כשיקול דומיננטי, שיקול פסול: רצונם של מקבלי ההחלטה "להשתיק תוכן שידורים שאינו לרוחם, ולסגור תחנת שידור לא (למצער, לא בעיקר) משום שהיא תחנה צבאית העוסקת באקטואליה, אלא משום שתוכן השידורים נתפס על-ידם כמשתייך למחנה הפוליטי הנגדי שלהם".¹⁷⁷ הראיה המרכזית הייתה מכתב ששלח שר התקשורת קרעי לשר הביטחון כ"ץ ביום 30.3.2025, בהמשך לישיבת ממשלה שבה ביקש ראש הממשלה מן השניים לבחון את סגירת התחנה. כותרת המכתב הייתה "הנדון: סגירת גלי צה"ל והפרטת התדרים", ובו נכתב כי הסגירה תממש את "סדר היום הימני ליברלי שאנחנו חולקים", כי התחנה "הפכה זה מכבר למעוז פוליטי" וכי "במקום להיות 'הבית של החיילים', מנמיכה את רוחם".¹⁷⁸ בית המשפט הצביע על שני מוטיבים במכתב: התוצאה הקבועה מראש של ההליך, שהשר "גמר אומר להשיגה עוד בטרם יצא ההליך לדרך", והטעם לסגירה, שאינו תקציבי, ארגוני או ממלכתי, אלא "חוסר שביעות רצון מן התכנים המשודרים בה וזיהויים כתואמים את עמדתו של מחנה פוליטי מנוגד".¹⁷⁹ ובלשונו של השופט כשר: "לא ניתן להסכין לכך שבעל סמכות שלטונית יחליט שמשום שדברי שדרן אינם נושאים חן בעיניו, יש לסגור את המיקרופון של השדרן. שלטון הפועל כך, פועל באופן בלתי דמוקרטי בעליל".¹⁸⁰ השופטת ברק-ארז הוסיפה כי גם ההליך עצמו היה

¹⁷⁵ שם, פסי' 160-161 לפסק דינו של הנשיא י' עמית (צוטט בהסכמה גם בעניין הצלחה, לעיל ה"ש 167, פסק הדין מיום 24.9.2026, פסי' 27).

¹⁷⁶ נבו טרבלסי, "מועצת הרשות השנייה אישרה: ערוץ רשת 13 יימכר לאסף רפפורט" **גלובס** (23.9.2026) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001556727>; עומר כביר "סוף לחגיגה: מעמד ערוץ 14 משתנה – מזעיר למסחרי רגיל" **כלכליסט** (24.9.2026) <https://www.calcalist.co.il/shopping/article/syru00gcfg>.

¹⁷⁷ בג"ץ 61683-12-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (20.8.2026) (עתירות מאוחדות), פסקה 81 לפסק דינו של השופט י' כשר.

¹⁷⁸ שם, פסקה 52 לפסק דינו של השופט י' כשר.

¹⁷⁹ שם, פסקה 53 לפסק דינו של השופט י' כשר.

¹⁸⁰ שם, פסקה 81 לפסק דינו של השופט י' כשר.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

פגום: השרים ושניים מחברי הוועדה המייעצת שמונתה לבחון את פעילות התחנה החזיקו מראש בעמדה נחרצת בעד סגירתה, ההחלטה התקבלה בניגוד להמלצות ועדה קודמת שמינה שר הביטחון באותה ממשלה (ועדת זמיר), והבסיס העובדתי לטענה שהתחנה משדרת תכנים מוטעים "לא הונח כלל ועיקר". היא סיכמה: "אין תשובה משפטית נכונה לשאלה האם שידורי גל"צ צריכים להימשך אם לאו. לצד זאת, יש תשובה משפטית ברורה לשאלה האם החלטה כזו יכולה להתקבל משיקולים פוליטיים ובהליך מוטא מראש. התשובה היא לא".¹⁸¹

במקביל לניסיונות השליטה בגופי השידור, הממשלה קידמה רפורמה מרחיקת לכת, שגורמי המקצוע ראו בה רפורמה שלא רק אינה מוצדקת מן הבחינה המקצועית, אלא גם פוגעת בערכים דמוקרטיים בשוק התקשורת.¹⁸² הרפורמה שבהצעת חוק התקשורת (שידורים) ביקשה לעדכן¹⁸³ את האסדרה בשוק השידורים בישראל ולהתאימה למציאות הטכנולוגית המשתנה. בלבה שלושה נדבכים. הראשון, איחוד הגופים המפקחים והקמת רגולטור עצמאי ומאוחד, "הרשות לתקשורת משודרת", שתחליף את מועצת הכבלים והלוויין ואת הרשות השנייה. השני, מעבר למודל של "אדישות טכנולוגית" המחיל אסדרה אחידה על כלל השחקנים בשוק, ומחליף את שיטת הרישיונות המסורתית בחובת רישום במרשם לספקים בעלי היקף הכנסות משמעותי. השלישי, יצירת שוויון בנטל האסדרתי באמצעות קביעת חובת השקעה אחידה בהפקות מקור מסוגה עילית (בשיעור של 6.5% מההכנסות), הסרת מגבלות על שידור פרסומות והפקת חדשות בפלטפורמות הרב-ערוציות, והקמת יישומון ציבורי ייעודי להנגשת ערוצי השידור לציבור הרחב ללא תשלום. הרפורמה מובאת כאן משתי סיבות. הראשונה נוגעת לתוכנה: פירוקם של שני גופים מפקחים והקמת גוף אחד תחתיהם פותחים מחדש את כלל המינויים אליו, ולכן אין זו רפורמה אסדרתית בלבד אלא גם מהלך המשנה את מפת השליטה בגופי הפיקוח על השידורים. השנייה נוגעת להליך: תהליך החקיקה מדגים זניחה של עקרונות בסיסיים של גיבוש תשתית עובדתית והערכת השפעות, ומעבר לכך התעלמות מופגנת מן הצורך לקיים הליך נאות, הן במסגרת הממשלה והן במסגרת הכנסת.

מהלך ההיוועצות עם רשות האסדרה מתעד זאת בפירוט. חוק עקרונות האסדרה מ-2021 מחייב מאסדר לפנות לרשות האסדרה ולצרף דוח הערכת השפעות אסדרה. משרד התקשורת העביר את הדוח ביום 15.7.2025. בחוות דעתה מיום 6.8.2025 קבעה הרשות כי נפלו פגמים לאורך כל תהליך גיבוש הרגולציה, וארבעה מהם עולים כדי פגמים מהותיים, בפרק שידורי החדשות ובפרק אסדרת הקשרים המסחריים. לאחר התייחסות נוספת שהגיש המשרד ביום 27.8.2025 ובכפוף לתיקונים שהציע, נותר פגם מהותי אחד, ברכיב המהימנות שבפרק החדשות, ומליאת הרשות אימצה עמדה זו ברוב קולות ביום 17.9.2025. ביום 21.9.2025 כתב יושב ראש הרשות, יואל בריס, לוועדת השרים לענייני חקיקה כי הפגם מהותי למכלול הרגולציה המוצעת, וכי הוא נובע מהיעדר ניתוח של הרגולציה הקיימת שתבוטל, מהיעדר ניתוח של ההשפעה הצפויה

¹⁸¹ שם, פסקאות 10-12 ו-15 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז. ההחלטה שבוטלה היא החלטת ממשלה 3661 מיום 22.12.2025. הוועדה הקודמת היא ועדת זמיר, שהמליצה להמשיך להפעיל את התחנה.

¹⁸² לדיון עדכני בכל המימדים של תופעת הנסיגה הדמוקרטית בתקשורת בישראל בפרספקטיבה תיאורטית והשוואתית ראו: נדיב מרדכי ושגיב ברהום "תקשורת ונסיגה דמוקרטית: מערכת קונספטואלית רבי-ממדית" *מסגרות מדיה* 28 (2026).

¹⁸³ הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מן הרגולציה המוצעת, ומהיעדר השוואה ביניהן, ובלשונו: "משמע, כלל לא הובהר שאכן הרגולציה המוצעת משפרת את המצב".¹⁸⁴

השר קרעי קידם את החוק על אף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, ואף התגאה בכך ברשת X.¹⁸⁵ הליך החקיקה היה חריג גם משום שהקואליציה עקפה את יושב ראש ועדת הכלכלה, ח"כ דוד ביטן, חבר הקואליציה עצמה, שסירב להאיץ את החקיקה: בעקבות התנגדותו הוקמה ועדת תקשורת מיוחדת בראשות ח"כ גלית דיסטל אטבריאן.¹⁸⁶ המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אביטל סומפולינסקי, מסרה לוועדה כי בהתנהלות המקצועית של רשות האסדרה לא נפל כל דופי, והוסיפה: "לאחר הליך היועצות ממושך קבעה מליאת רשות שנפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה בפרק החדשות. זוהי קביעה חריגה בחומרתה והפעם הראשונה שמובאת בפני הכנסת הצ"ח ממשלתית שנקבעה לגביה פגם מהותי, והמשרד לא מצא לנכון לתקן אותו".¹⁸⁷

בתגובה, מנכ"ל משרד התקשורת אלעד מקדסי האשים את רשות האסדרה בהתנהלות ב"חוסר תום לב" ובשימוש ב"טיעונים טכניים קלושים". מקדסי הוסיף וטען כי המועד שבו הועלו הטענות מעלה חשש שמדובר ב"מניעים זרים".¹⁸⁸ מתקפות הופנו גם כלפי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה: השר קרעי האשים אותה בקידום "אג'נדה פוליטית" ובניסיון של ה"דיפ סטייט" להשאיר את השליטה בתודעה בידיו. במהלך הדיונים בוועדה, סומפולינסקי ובריס נתקלו בקשיים להציג את עמדתם המקצועית.¹⁸⁹ רשות האסדרה, שהוקמה מכוח חוק עקרונות האסדרה ואשר שורשיה במדיניות הפחתת הרגולציה שהובילה ממשלת נתניהו, כחלק ממהלך ממשלתי להפחתת רגולציה עודפת, הותקפה בהליך זה בידי שר בממשלתו, בכירי משרדו וחברי הקואליציה שלו.¹⁹⁰

¹⁸⁴ **מכתב** יו"ר רשות האסדרה יואל בריס לוועדת השרים לענייני חקיקה (21.9.2025). ראו גם: חוק השידורים - **חוות דעת רשות האסדרה ומסמכים נוספים** (21.9.2025), בפרק "עיקרי הפגמים המהותיים העולים מחוות הדעת" בנוגע לדו"ח הערכת השפעות רגולציה של הרשות - **חוק התקשורת (שידורים): חוות דעת כלכלית והערכת השפעות רגולציה** (משרד התקשורת, מאי 2025).

¹⁸⁵ עדיאל איתן מוטסקי "בדרך לפגיעה בעצמאות התקשורת, קרעי דרס גם את הייעוץ המשפטי" **כלכליסט** (23.10.2025) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hjsvxc80xe.

¹⁸⁶ צבי זרחיה "בניגוד לעמדת יועמ"שית הכנסת: אושרה הקמת ועדת התקשורת" **כלכליסט** (1.12.2025) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hyrmtejb11e.

¹⁸⁷ הועדה לדיון בחוק התקשורת (שידורים) בעמ' 51 (22.12.2025) <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/communications/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2237992>.

¹⁸⁸ **מכתב** מנכ"ל משרד התקשורת אלעד מקדסי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) (21.12.2025). ראו פרוטוקול הוועדה, לעיל ה"ש 187, בעמ' 36-27.

¹⁸⁹ פרוטוקול הוועדה, לעיל ה"ש 187, בעמ' 55-60. יו"ר הוועדה ח"כ דיסטל אטבריאן: "אני חושבת אביטל שיש כאן חריגה איומה מהסמכות שלך ואפילו בעיניי חוצפה. את לא תקראי לי תפירה כמו שאני לא אקרא לך. הרגע אמרתם היא התכוונה אלי וכולנו הבנו למה היא התכוונה". ראו גם: יסמין גואטה "עיוות בוועדת דיסטל: 'אומרים שיש לי שיקולים זרים ושולטים בי אנשי לטאה'" **TheMarker** (22.12.2025) <https://www.themarker.com/media/2025-12-22/ty-article/premium/0000019b-45b6-d0fc-a7ff-f7f5fab00000>; נבו טרבלי "כאוס, פגמים ודחירה קדימה: תמונת מצב מוועדת התקשורת החדשה" **גלובס** (31.12.2025) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001530769>.

¹⁹⁰ צבי זרחיה "נאום הגרזנים של נתניהו: אנחנו מברחים מכאן עסקים ויזמים" **TheMarker** (31.5.2015) <https://www.themarker.com/news/2015-05-31/ty-article/0000017f-ee49-d0f7-a9ff-eeeda90c0000>; יסמין גואטה ועידו באום "שוק חופשי: קרעי מנסה לדרוס את כל מי שעומד בדרכו לשליטה בשידורים" **TheMarker** (17.8.2025) <https://www.themarker.com/media/2025-08-17/ty-article/premium/00000198-b3df-dd54-afbf-fbdf98690000>; מירב ארלוזורוב "נתניהו הבטיח 'גרזנים', והורס אותם במו ידיו" **TheMarker** (29.8.2025) <https://www.themarker.com/weekend/2025-08-29/ty-article-magazine/premium/00000198-ec28-df22-a59e-fc2c94bd0000>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

החוק נחקק בסופו של דבר כחוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, ונתקף מיד בעתירות לבית המשפט העליון. בהחלטה מיום 19.7.2026 קבע בית המשפט כי העתירות "מעלות טענות כבדות משקל הן בעניין הליך חקיקתו של חוק התקשורת [...] והן בעניין חלק מההסדרים שנקבעו בחוק התקשורת או בוטלו מכוחו", וכי "בהתחשב בהיקף השינויים שנערכו במסגרתו והשפעתו הצפויה על שוק התקשורת, אף קיים חשש כי לאחר כניסתו לתוקף יהיה קשה להשיב את הגלגל לאחור". משום שעיקר הוראות החוק אינן חלות מיד, נמנע בית המשפט מלתת צו ארעי לגבי החוק בכללותו, אך נתן צו ארעי לגבי הוראותיו שתחולתן מיום הפרסום, "המעכב את כניסתו לתוקף עד למועד ההחלטה בבקשות למתן צו ביניים".¹⁹¹

החלטת הממשלה מיום 5.7.2026 שלא להכיר בפעולות מועצת הרשות השנייה, שתוארה לעיל,¹⁹² מסמנת את קצה הרצף שתואר בסעיף זה. הפוליטיזציה של המינויים לגופי הפיקוח על השידורים נתקלה בביקורת שיפוטית שהקפאה את חילופי המועצה, והתגובה הייתה התנערות מסמכותו של בית המשפט להתערב. זהו צעד נוסף מעבר לשיתוק ולהסבה. הממשלה אמנם ביססה את עמדתה על טענה משפטית, שלפיה המועצה אינה עומדת במניין שהחוק דורש, אך הצו נועד בדיוק להכריע בשאלה זו, וכפי שהשיב בית המשפט בהחלטתו מיום 7.7.2026, חובת הציות לפסקי דין היא מתנאי היסוד של משטר חוק. בפועל החלטת הממשלה לא השיגה את מטרתה: המועצה המשיכה לפעול ואישרה ביום 23.9.2026 את עסקת רשת 13.

ד. מבחן התוצאה: הכרסום במשילות ובאפקטיביות

1. אינדיקציות להידרדרות בשירותים הציבוריים

ניתוח סיבתי פורמלי, שיבודד את השפעתם של הדפוסים שתיארנו, פוליטיזציה, שיתוק והסבה, על איכות השירותים הציבוריים, חורג מגבולות נייר זה. איכות השירות מושפעת ממשתנים רבים, ובהם המלחמה, מצב המשק ומגמות ארוכות טווח שקדמו לממשלה הנוכחית. יחד עם זאת, קשה להתעלם ממה שנגלה לעין. מחקר השוואתי מצא "קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה למדד המינויים הפוליטיים", גם לאחר נטרול ההבדלים בתוצר לנפש,¹⁹³ ובישראל, לפי נתוני נציבות שירות המדינה ממאי 2025, כ-360 מתוך כ-1,800 משרות בכירות בשירות המדינה אינן מאוישות במינוי קבע.¹⁹⁴ ובתחומים שבהם נוגע השירות הציבורי ישירות בחיי האזרח ניכרת הידרדרות.

בחינוך, תוצאות מבחני המיצ"ב במדעים וטכנולוגיה לכיתות ט' לשנת 2025 העלו כי רק 3% מן התלמידים עמדו ברף שקבעה תוכנית הלימודים, ו-54% הפגינו רמת ביצוע נמוכה. באנגלית ובשפת אם הגיעו לרף הנדרש 22% ו-38% בלבד.¹⁹⁵ כפי שראינו, התגובה הופנתה אל הגוף שחשף את הנתונים, ולא אל הבעיה שהם

¹⁹¹ בג"ץ 49765-07-26 רייטן מרום נ' הכנסת (החלטה מיום 19.7.2026, השופט ע' גרוסקופף). באותה החלטה אוחדו העתירות עם העתירות בבג"ץ 47996-10-25, בג"ץ 54363-10-25 ובג"ץ 19886-12-25.

¹⁹² אייכנר וצימוקי, לעיל ה"ש 172.

¹⁹³ מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה (מחקר מדיניות 114, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016).

¹⁹⁴ נתוני נציבות שירות המדינה ממאי 2025, כמובא אצל: Nissim Cohen & Yekoutiel Sabah, Bureaucracies' Strategies for Coping With Populism: Insights From Israel, Governance v. 38 i.4 e70061 1 (2025).

¹⁹⁵ לעיל ה"ש 98-100.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מלמדים עליה. את המחיר משלמים כלל התלמידים בישראל, ללא הבחנה פוליטית או מגזרית: מערכת חינוך שאינה מתמודדת עם כשליה אינה יכולה לתקן אותם. ביוקר המחיה, מבקר המדינה הזהיר כי "יוקר המחיה בישראל מרקיע שחקים ושילובו עם סביבת ריבית גבוהה מקשה מאוד על משקי הבית".¹⁹⁶ בענף המזון מצא המבקר כי בין 2011 למאי 2024 עלה מדד מחירי המזון ב-37%, וכי ב-36 מתוך 38 קטגוריות מזון נותרה ריכוזיות גבוהה. הנטל כבד במיוחד על משקי בית מן המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך, המוציאים על מזון חלק גדול יותר מהכנסתם.¹⁹⁷ בתחבורה, דוח המבקר על המטרו מלמד כי מוסדות הפיקוח על המיזם לא הוקמו במועד, העלות הצפויה עלתה בכ-12 מיליארד ש"ח, ומתווה המימון טרם סוכם, אף שהחלטת ממשלה חייבה להגישו עד אוגוסט 2022.¹⁹⁸ באוגוסט 2026 קרס נמל התעופה בן גוריון באחד מימי השיא של הקיץ, ברשות שבמשך כמעט שלוש שנים לא עמדה בראשה הנהגה קבועה ומלאה.¹⁹⁹ ההידרדרות החמורה במצב הביטחון האישי בישראל משתקפת באופן מובהק הן בנתוני הפשיעה בשטח והן בתפיסות הציבור. לפי נתוני המעקב של ארגון "יוזמות אברהם", שנת 2025 הייתה השנה הקטלנית ביותר בתולדות החברה הערבית, עם 252 קורבנות שקיפחו את חייהם בנסיבות של אלימות ופשעה, והמגמה נמשכה ב-2026: 144 נרצחים במחצית הראשונה של השנה, לעומת 128 בתקופה המקבילה ב-2025. רק כ-15% ממקרי הרצח בחברה הערבית ב-2024 פוענחו.²⁰⁰ לפי סקר הביטחון הלאומי של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) מפברואר 2026, בציבור היהודי 35% מדווחים על תחושת ביטחון אישי גבוהה, ואילו בציבור הערבי 10% בלבד, וקרוב למחציתו (49%) מדווח על תחושת ביטחון נמוכה או נמוכה מאוד. 69.5% מן הציבור סבורים כי המשטרה אינה נוקטת מדיניות אכיפה אחידה.²⁰¹ נתונים אלה מלמדים כי העלייה במספר מקרי הרצח והחולשה באכיפה אינן סטטיסטיקה יבשה בלבד, אלא משבר חברתי עמוק הפוגע בתחושת המוגנות של האזרח ברחוב. הנטל אינו מתחלק באופן שוויוני. הוא נופל בעיקר על מי שתלותם בשירות הציבורי גבוהה: תושבי הפריפריה, החברה הערבית ומשפחות שאין בידיהן לרכוש תחליף פרטי. מוצרים ציבוריים כמו ביטחון אישי, חינוך ותחבורה אינם מתחלקים לפי הצבעה, וממשלה בלתי-תפקודית פוגעת בתומכיה כבמתנגדיה.

2. היעדר תכלול: משרד ראש הממשלה

החלשת יכולת התכלול היא פגיעה במשילות עצמה, כלומר ביכולתה של הממשלה לכוון את פעולתה כמכלול. רבות מן הבעיות הללו אינן בתחום אחריותו של משרד אחד. המאבק ביוקר המחיה, כפי שקבע מבקר המדינה, "מחייב שיתוף פעולה בין משרדי האוצר, הכלכלה, החקלאות והבריאות, רשות התחרות והרשות

¹⁹⁶ "מבקר המדינה: יוקר המחיה בישראל מרקיע שחקים" אתר משרד מבקר המדינה, <https://www.mevaker.gov.il/media/magazine/cost-of-living>.

¹⁹⁷ מבקר המדינה "התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה", לעיל ה"ש 112, בעמ' 16, 96.

¹⁹⁸ לעיל ה"ש 90-91.

¹⁹⁹ לעיל ה"ש 84 והטקסט שלידה.

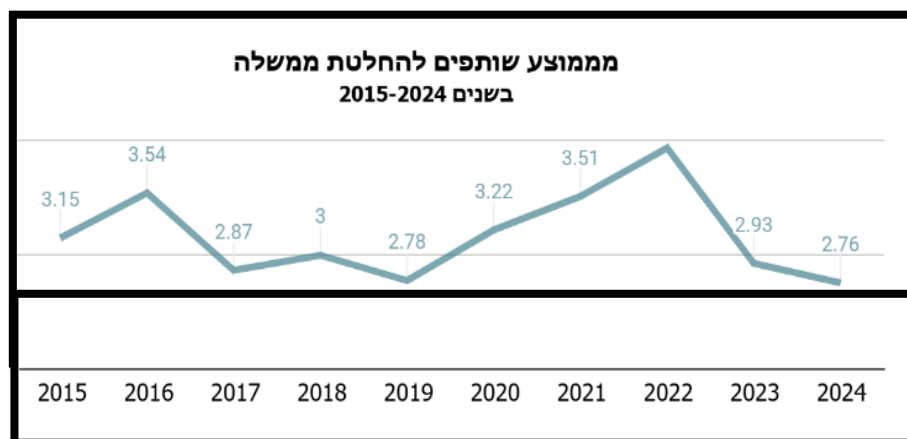
²⁰⁰ "שיא נרצחים בחברה הערבית: 252 איש נרצחו במהלך 2025" דבר (31.12.2025), <https://www.davar1.co.il/647309>; "יזומות אברהם: זינוק במספר קורבנות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית במחצית הראשונה של 2026" דבר (1.7.2026), <https://www.davar1.co.il/686912>; יוזמות אברהם "קורבנות אלימות ופשעה בחברה הערבית: סיכום שנת 2024" (31 מתוך 209 מקרים, 14.8%).

²⁰¹ "ממצאי סקר הביטחון הלאומי: פברואר 2026" המכון למחקרי ביטחון לאומי (25.2.2026), <https://www.inss.org.il/he/publication/inss-survey-february-2026>.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

להגנת הצרכן.²⁰² כך גם המאבק בפשיעה, ההיערכות למשבר האקלים, קידום המטרו ושיקום מערכת החינוך. זה תפקידו של משרד ראש הממשלה: לתאם בין המשרדים ולתכלל מהלכים לאומיים. אלא שבשנים האחרונות גבר כוחו של ראש-הממשלה עצמו וסביבתו הקרובה במשרד על כוחו של מטה המשרד, ויכולות התכלול והביצוע שלו הוחלשו,²⁰³ בין היתר בשל ריבוי מינויים פוליטיים.²⁰⁴ החולשה נחשפה בשבעה באוקטובר 2023, כאשר תפקידים קריטיים במשרד לא היו מאוישים, ישיבות לא כונסו והדרגים המקצועיים לא קיבלו הנחיות.²⁰⁵ המלחמה לא יצרה את הכשל, אלא חשפה אותו.

נתוני אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מלמדים על אותה מגמה. ממוצע המשרדים השותפים להחלטת ממשלה ירד בשנת 2024 ל-2.74, הנמוך ביותר מאז החל המעקב ב-2015. שיעור הביצוע של "החלטות גדולות", הדורשות תכלול רוחבי, היה נמוך ב-4.1% מן הממוצע, בהמשך למגמת ירידה שהחלה ב-2020.²⁰⁶ ממשלה שאינה מסוגלת לחבר בין משרדיה אינה יכולה לטפל בבעיות שהן מטבען רב-משרדיות, ואלה בדיוק הבעיות שהציבור חש בהן ביותר.



איור 3 | מתוך: דו"ח אגף ממשל וחברה, לעיל ה"ש 206

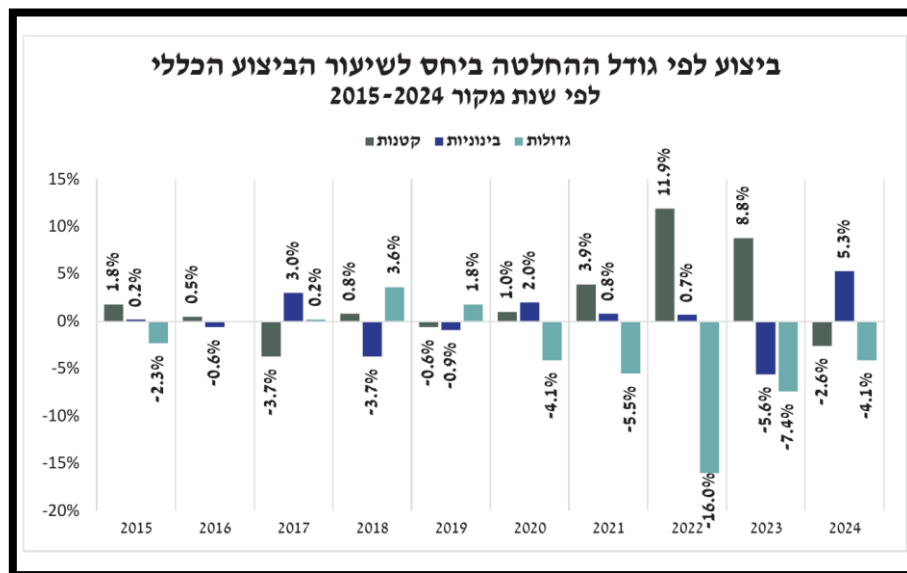
²⁰² מבקר המדינה "התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה", לעיל ה"ש 112, בעמ' 96.
²⁰³ לדיון במגמה זו בתחום הביטחון ראו: עמיחי כהן ומירית לביא "ההחלטה על השבת החטופים לא יכולה להיות ביד אדם אחד" **זמן ישראל** (28.8.2024); לדיון במגמה זו בתחום קבלת ההחלטות הכלכלית-חברתית, ראו: מבקר המדינה מלחמת חרבות ברזל – היבטים כלכליים ותקציביים: **דוח מיוחד "הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה"** (התשפ"ו–2025).

²⁰⁴ דיון בעניין זה ימצא גם אצל מרדכי "אתגרים לרפורמה ביחסי הדרג הנבחרת-הממונה", לעיל ה"ש 16, בעמ' 20-23. ראו גם: חגי עמית "פרישת מנכ"ל משרד רה"מ: עימותים עם שרה נתניהו, והמחליף 'שמעביר פתקים לביבי'" **TheMarker** (11.6.2019) <https://www.themarker.com/news/politics/2019-06-11/ty-article/.premium/0000017f-e2bd-d38f-a57f-e6fffc530000>; חגי עמית "אנשי עסקים ובכירים לשעבר קיבלו בחודשים האחרונים פנייה מלשכת נתניהו. זו הייתה התגובה" **TheMarker** (19.11.2020) <https://www.themarker.com/news/politics/2020-11-19/ty-article/.premium/0000017f-e336-d568-ad7f-f37f2a760000>.

²⁰⁵ איתמר אייכנר "עובדים במשרד רה"מ: מנכ"ל המשרד יוסי שלי לא מתפקד" **ynet** (11.10.2023) <https://www.ynet.co.il/news/article/rkgbtf7zp>; כן ראו אמיתי גזית "גם בשעת חירום: 'משרד ראש הממשלה לא מתפקד, זה מזעזע'" **כלכליסט** (10.10.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sj2eyhmwp. שני אשכנזי "קרבות אגו במשרד ראש הממשלה: יוסי שלי בלם את מינוי אודי אדירי לפרויקטור חירום" **כלכליסט** (19.10.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/h1f000pc11a.

²⁰⁶ "דו"ח מסכם דיווחי ביצוע של החלטות הממשלה לשנת 2024" (דו"ח אגף ממשל וחברה אוגוסט 2025) <https://www.gov.il/he/pages/reportaug2025>, עמ' 4, 10-12. בתרשים בעמ' 12 לדוח מופיע הנתון 2.76.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה



איור 4 | מתוך: דו"ח אגף ממשל וחברה, לעיל ה"ש 206

ה. סיכום והמלצות

שתי התופעות שתיארנו, פוליטיזציה של המינויים הבכירים ופירוקה של התשתית המוסדית של קבלת ההחלטות, באו לידי ביטוי בשבעה משרדי ממשלה, וכן במשרד ראש הממשלה, שתפקידו לתכלל את פעולת הממשלה. בכולם חוזר דפוס דומה: הרחקתם של מי שמחזיקים בידע המקצועי, וכרסום בתהליכים שנועדו להביא את הידע הזה אל שולחן ההחלטות. אין מדובר ברשלנות רגולטורית או בכשלים מקומיים שעשויים להתרחש בכל ממשלה, אלא בדפוס פעולה מכוון שתכליתו לרוב פוליטית-מפלגתית. לכך יש ראיות ישירות וראיות עקיפות. הראיות הישירות מצויות במקרים שבהם התכלית הפוליטית תועדה בכתב או נקבעה בפסק דין. כך בפרשת גלי צה"ל, שבה קבע בית המשפט העליון, פה אחד, כי ביסוד ההחלטה לסגור את התחנה עמד, כשיקול דומיננטי, רצונם של מקבלי ההחלטה "להשתיק תוכן שידורים שאינם לרוחם", והראיה המרכזית לכך הייתה מכתבו של השר עצמו.²⁰⁷ ראיה עקיפה אחת היא החזרתיות: אותה תבנית שבה ונשנתה במשרדים שאין חפיפה רבה בין תחומי פעילותם. הראיה העקיפה המשמעותית יותר היא ההתמדה. כפי שראינו, בחלק ניכר מן המקרים נמשכה ההתנהלות גם לאחר שגורמי המקצוע, הייעוץ המשפטי, רשות האסדרה או בית המשפט התריעו עליה. כך לדוגמה בסאגת לימודי הליבה, שבה המשיך שר החינוך לקדם הסדר מימוני שהיועצת המשפטית לממשלה קבעה כי הוא מנוגד לחוק. כך בחוק השידורים, שקודם אף

²⁰⁷ לעיל ה"ש 177-178.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

שרשות האסדרה מצאה בו פגם מהותי. וכך גם בהחלטת הממשלה שלא להכיר בפעולותיה של מועצת הרשות השנייה, החלטה שנועדה לרוקן מתוכן צו שיפוטי חד משמעי.²⁰⁸

דפוס זה אפשר לממשלה הנוכחית לרתום את כוחה המינהלי כדי לבצר את כוחה הפוליטי, כפי שעשתה למשל בניסיונות להשתלט על גופי הפיקוח על השידורים ובשינוי הליך מינויו של נציב שירות המדינה. כמו כן, בהתבסס על דפוס זה יכלה הממשלה, בין היתר, לחלק טובות הנאה לציבור בוחריה, כפי שעשתה בהקצאות הקואליציוניות במשרד לשירותי דת, בתקציבי ההתיישבות ובמימון רשתות החינוך החרדיות בלא תנאי הליבה. בה בעת, ניכרת הידרדרות באיכות השירותים הציבוריים שמסופקים לציבור כולו. יש בכך חתירה תחת הרעיון הבסיסי של ממשל דמוקרטי: "Government of the people, by the people, for the people", כלומר, הממשלה אמורה לשרת את כל ציבור האזרחים, גם את מי שלא בחרו בה. כפי שראינו בחלק ד', מחירה של ממשלה שאינה מתפקדת נופל על תומכיה ועל מתנגדיה כאחד. תיקון הנזק יחייב שינויים מקיפים בחקיקה ובמינהל. עיצובם המפורט חורג מגבולותיו של מחקר זה ומחייב עבודה נפרדת.²⁰⁹ מה שאנו מציעים כאן הוא מפת דרכים כללית: העקרונות שצריכים להנחות את התיקונים הנדרשים, ובעיות מרכזיות שהם יצטרכו לפתור. יאמר מיד: ההמלצות אינן מבקשות ליצור מינהל חסין מפוליטיקה. מינהל כזה אינו אפשרי ואף אינו רצוי בשיטה דמוקרטית. ההמלצות להלן מבקשות דבר בסיסי הרבה יותר: להבטיח הגנות מפני שימוש שיטתי לרעה בסמכות המינהלית בידי הדרג הפוליטי, הן לשם ביצור כוחו הפוליטי והן לשם הסטת משאבים ציבוריים לטובת אינטרסים צרים. למרבה הצער, המחקר הצביע על מקרים רבים – רבים מדי – לשימוש שכזה בימיה של הממשלה הנוכחית.

עיקרון ראשון: המינהל אינו זירה משנית

הדיון הציבורי בשנים האחרונות התמקד בעיקר ברובד החוקתי. עיקר עיסוקו היה במעמד של בית המשפט ושל שומרי סף, בביקורת השיפוטית ובהצעות לחוק יסוד: החקיקה. אלה שאלות חשובות, ואין בכוונתנו להמעיט בחשיבותן. אלא שהמחקר מראה כי חלק ניכר מן הנזק המשטרי שנגרם בשנים האחרונות נעשה מתחת לרמה החוקתית, בשכבת המנגנונים המינהליים, הקובעים מי מקבל החלטות שלטוניות אינספור וכיצד. זוהי "ההפיכה המשטרית-מינהלית" שהמחקר מבקש להאיר. כך למשל, כפי שראינו, שימוש לרעה בסמכות המינהלית, בדרך של מינויים ובדרך של ריקון הליכים מתכליתם, יכול לכרסם במרקם הדמוקרטי לא פחות משינוי חוקתי, ולעתים בעילות רבה יותר, משום שהוא פחות חשוף לציבור.²¹⁰ לכן אסור שהמאמץ

²⁰⁸ על לימודי הליבה ראו לעיל ה"ש 159-161; על חוק השידורים ראו לעיל ה"ש 184; על החלטת הממשלה בעניין הרשות השנייה ראו לעיל ה"ש 171-173.

²⁰⁹ יש מי שכבר החלו בה. ראו פרויקט "שיקום השירות הציבורי" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שנכתב עם פורום של למעלה משלושים מנכ"לי משרדים לשעבר, ובכלל זה ההצעה לחוק יסוד: השירות הציבורי; וגם, פודקאסט המכון לחירות ואחריות באוניברסיטת רייכמן, "האם צריך חוק יסוד: השירות הציבורי" (29.7.2025); לדיון חלוצי בשאלות של הדרכים והאסטרטגיות לשיקום של מינהל ציבורי לאחר תקופה של נסיגה דמוקרטית, תוך קישור הסוגיה למידת הלגיטימציה הפוליטית ותהליכי שינוי מוסדי, עם מקרי מבחן מפולין, מברזיל ומהונגריה ראו: Michael W. Bauer, Daniel Kovarek, Bárbara Motta & Andrzej Schultz, Restoring the Deformed Administrative State? Bureaucratic Repair After Illiberal Rule, 86 Public Administration Review 1 (2026), <https://doi.org/10.1111/puar.70186>.

²¹⁰ ראו Scheppele, לעיל ה"ש 1; Bauer & Becker, לעיל ה"ש 5; וראו גם לעיל ה"ש 9.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

לתקן את הבעיות החוקתיות יבוא על חשבון תיקון הפגמים המינהליים או ידחה אותו לשלב מאוחר יותר. שני הרבדים זקוקים לתיקון, ובמקביל.

עיקרון שני: טיפול משולב

הגנה על מינויים מקצועיים אינה מספיקה כשלעצמה אם לא יוגן גם תהליך קבלת ההחלטות, באופן שיחייב את בעלי הסמכות לתת לעמדת גורמי המקצוע משקל ממשי. מאחר ששתי התופעות מזינות זו את זו, כפי שהראינו בחלק ב', תיקונה של אחת מהן בלבד לא יספיק. הטענה שגורמי המקצוע מפריעים למשול לא עמדה במבחן המעשה. מיזם "הסל של ישראל", למשל, גובש בלא התייעצות עם גורמי המקצוע במשרד הבריאות, והניסיון לממשו אישש חלק ניכר מן החששות שהעלו מבקריו.²¹¹ לגורמי מקצוע עצמאיים בשירות המדינה, ולהליכי קבלת החלטות המחויבים ברציונליות ובתשתית ראייתית, יש חשיבות עליונה לאספקת טובין ציבוריים ולהבטחת המשילות והאפקטיביות, ובכך חשיבותם גם לביצורו של המשטר הדמוקרטי בישראל.

התיקון צריך לפעול אפוא בשתי זירות עיקריות: המינויים; ותקינות ההליך המינהלי ואיכות תוצריו, ובכלל זה איכותה של הרגולציה. את ההסדרים המרכזיים, ובראשם הסדרי המינויים, יש לעגן בחקיקה, ולא בהחלטות ממשלה שממשלה אחרת יכולה לבטל בנקל.

(1) יש להקפיד בעניין המינויים: חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. החוק טעון שינוי משמעותי. האתגר המרכזי הוא איזון בין הצורך להבטיח מינוי של אנשים ראויים לבין רצונם הלגיטימי של נבחרי הציבור להשפיע על המדיניות ועל מי שמבצע אותה. השינוי יצטרך להשיב על כמה שאלות: אופי המשרות: אילו משרות הן משרות אמון? מה ההצדקה לכל אחת מהן? וכיצד לתחום אותן בחוק?; הליך הבחירה למשרה: כיצד ניתן להבטיח את עצמאותן של ועדות האיתור?; קשורה לכאן השאלה: כיצד ימונה נציב שירות המדינה עצמו? (ראו צעד ב' להלן); אמצעי הגנה: כיצד להגביל את השימוש במינוי ממלאי מקום, שהפכו לדרך לעקוף את תנאי הכשירות?; איזו הגנה מפני הדחה נדרשת למי שתפקידם למדוד, לבקר ולהתריע, כמו ראשי גופי מדידה ורגולטורים? פרשת ראמ"ה ממחישה שהשאלה האחרונה אינה תיאורטית.

(2) יש להקפיד על תקינות ההליך המינהלי-שלטוני ועל איכות תוצריו

חזרה לבסיס: הקפדה על כללי המשפט המינהלי. יש להשיב את הדיון בהליכים מינהליים-שלטוניים לנקודת המוצא היסודית שממנה הם כולם יוצאים – בשל אופיים השלטוני: עקרונית, עליהם להיעשות לפי כללי המשפט המינהלי ה"כללי". לכן, יש להצביע על מקור סמכות הולם לכל פעולה מינהלית, עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ועל תשתית עובדתית ראויה, בדרך כלל לאחר בחינת חלופות והתייעצות עם הגורמים המקצועיים. חשיבות ההקפדה על כך מודגמת למשל בפרשת גלי צה"ל, שבה קבעה השופטת ברק-ארז כי הבסיס העובדתי לטענה שהתחנה משדרת תכנים מוטעים "לא הונח כלל ועיקר".²¹²

²¹¹ לעיל ה"ש 116, 118-119.
²¹² לעיל ה"ש 181.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

טיוב הרגולציה: חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021. לרגולציה השפעה עצומה על המשק והחברה, ומסיבה זו, יש להעמידה בפני "בקרת איכות" נמשכת. זו היתה כוונתו הבסיסית של חוק עקרונות האסדרה. אך, כפי שראינו, ממצא של רשות האסדרה בדבר פגם מהותי בהליכים רגולטוריים-שלטוניים מסתיים כיום בפרסום הדבר ותו לא. לרשות אין שיניים, כלומר, התשתית הנורמטיבית והמוסדית קיימת, אך נפקותה מוגבלת. פרשת חוק השידורים, בה דנו, ממחישה זאת. רשות האסדרה קבעה כי נותר בהצעת החוק פגם מהותי, ויושב ראש הרשות כתב כי "כלל לא הובהר שאכן הרגולציה המוצעת משפרת את המצב".²¹³ אך הממצא לא חייב את משרד התקשורת להשיב עליו, והחקיקה קודמה. בדומה, סף החיוב בהערכת השפעות הרגולציה נקבע בהחלטות ממשלה, שבידה אף לפטור לחלוטין הליך רגולטורי מבחינת שכזו או לצמצמה בלא מעורבות הכנסת. וחובת ההערכה בדיעבד, שאף היא נקבעה בחוק עקרונות האסדרה, קיימת בלא תקציב ובלא נפקות לממצאיה. עם זאת, יש להדגיש כי התיקון המוצע צריך להיעשות תחת אילוץ ברור: אין למחר להוסיף שלבים להליך הרגיל, כדי שלא לגרום להתגרמותו (Ossification). במילים אחרות, יש לחזק את תוצאותיו של הליך הביקורת הקיים בחוק עקרונות האסדרה ולא להאריך אותו.

המלצות קונקרטיות: צעדים ראשוניים

א. הגבלה חוקית של מילוי מקום. יש מקום לחקיקת הסדר חדש בתחום זה. כיום, חוק המינויים מגביל מילוי מקום לשלושה חודשים, אך מתיר את הארכתו.²¹⁴ יש לקבוע בחוק כי מילוי מקום יוארך פעם אחת לכל היותר, כי ממלא המקום יעמוד בתנאי הכשירות של מינוי הקבע, וכי תקופת מילוי המקום לא תובא בחשבון כניסיון לצורך מינוי הקבע. שניים מרכיבים אלה כבר נקבעו בהסכמת ראש הממשלה במינוי ממלא מקום נציב שירות המדינה בפרשת כחלון.²¹⁵ הצורך בכלל חקוק עולה מפסק הדין עצמו. בית המשפט הצביע שם על "קושי מבני בביקורת שיפוטית על מינויים זמניים", שכן הכרעה המותירה מינוי פגום על כנו "עלולה ליצור תמריץ לגורם ממנה עתיד, למנות מועמד שאינו עומד בתנאי הכשירות".²¹⁶

ב. עיגון בחוק של הליך מינוי נציב שירות המדינה. בדיון הנוסף נקבע ברוב דעות כי מינוי הנציב אינו חייב להיעשות בהליך תחרותי.²¹⁷ עם זאת, דעת הרוב קבעה כי "על המבקשים לפעול לקביעת מנגנון של קבע למינוי נציב שירות המדינה", והממשלה עצמה הסכימה כי יש לעגן את ההליך "בנוהל של קבע".²¹⁸ באותו

²¹³ לעיל ה"ש 184.

²¹⁴ ס' 23א(ב) לחוק שירות המדינה (מינויים), לעיל ה"ש 7 ("לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים"); ס' 23א(ג) לחוק (הארכת המינוי). וראו בג"ץ 10548-01-25, לעיל ה"ש 32, פס' 7 לפסק דינו של השופט סולברג.

²¹⁵ בג"ץ 10548-01-25, לעיל ה"ש 32, פס' 4 ו-10 לפסק דינו של השופט סולברג ("כי תקופת הכהונה לא תוארך; וכי תקופה זו לא תובא בחשבון לצורך מינויים עתידיים"), וכן ההחלטה בבקשה להבהרת פסק הדין באותו תיק (27.3.2025). על כך שטרם נקבע בפסיקה כי ממלא מקום חייב לעמוד בתנאי הכשירות של מינוי הקבע ראו שם, פס' 6. על החשש שתקופת מילוי המקום תשמש "שלב מסייע בהכשרת [מינוי] בעתיד" ראו שם, פס' 9.

²¹⁶ שם, פס' 11.

²¹⁷ דג"ץ מכון ברנדייס, לעיל ה"ש 41, פס' 60 לפסק דינו של השופט מינץ ("קשה עד מאוד לבסס טענה המחייבת את הממשלה להנהיג הליך תחרותי אחר").

²¹⁸ שם, פס' 154-155 לפסק דינו של השופט מינץ. וראו גם שם, פס' 95 ("פתרונות נקודתיים לחוד ויצירת מנגנוני קבע לחוד").

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

הליך טענה הממשלה כי היא "אינה יכולה להגביל בהחלטותיה ממשלות עתידיות".²¹⁹ פסק הדין מחזק את הצורך בקביעת מנגנון קבע בחקיקה.

ג. צעדים נוספים הראויים לבדיקה מעמיקה:

• **הידוק הפיקוח על הליכי אסדרה:** נראה כי ראוי לחזק את התוקף של ממצאי רשות האסדרה. לדוגמה, ניתן לקבוע כי יתקיים דיון חובה בכנסת (תוך פרק זמן קצוב) בממצא של פגם מהותי בתהליך גיבוש האסדרה: כאשר מליאת רשות האסדרה תקבע כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה, יחויב המשרד הרלוונטי להשיב לממצא בהחלטה מנומקת, שתובא בפני ועדת הכנסת הרלוונטית.²²⁰ באופן כללי, הצעה זו מבקשת לשפר את האיכות הדליברטיבית של תהליך גיבוש הרגולציה במינהל, ועלותה הבירוקרטית מוגבלת.²²¹ בה בעת, יש להקפיד שההצעה לא תגרום לסחבת או לקיפאון רגולטורי (לכן נראה שיש לקבוע מנגנונים שימנעו את הימשכות ההליכים בכנסת).

• **הידוק הזיקה בין אופי המשרה הציבורית לבין הליכי הבחירה אליה:** מומלץ לערוך בחינה מקצועית, עקרונית, מקיפה ושיטתית של המשרות הבכירות בשירות הציבורי. הממשלה יכולה להקים ועדה לשם כך, תוך הקפדה על הרכבה. ועדה זו תתבקש לבחון את כל המשרות הבכירות בשירות המדינה, כדי לקבוע אילו מהן שייכות, או ראויות להשתייך, לקטגוריית המשרות שנדרשת בהן עצמאות ואי-תלות, ואילו לקטגוריית משרות האמון (שבהן נדרשים אמון ותיאום עם השר הממונה). בהשלמה לכך ייקבעו לכל קטגוריה הסדרי מינוי והדחה תואמים, וייתכן שאף יידרש תיקון בהתאם של חוק שירות המדינה (מינויים).

אכן, ההמלצות אינן מבקשות לחסן את המינהל הציבורי מפני ביקורת (עניינית). נהפוך הוא: הכוונה היא לקבוע מסגרות סדירות וסדורות לעריכתה של ביקורת כזאת, קודם כל, במנגנוני הרשות המבצעת עצמה. בשל כך, הדגשנו כי התיקון המוצע אינו בהכרח הרחבת תחולתו של חוק עקרונות האסדרה, אלא הפיכת החובות הקיימות לחובות שתוקפן איתן ופורמלי יותר, לא רק בשלב הביקורת השיפוטית, ובאופן שיאפשר לבקר את קיומן. בהמשך לכך, ניתן לשוב ולבחון את ההצעה לקודיפיקציה של המשפט המינהלי. אך התיקון אינו תלוי בכך. המשפט המינהלי הקיים מטיל שורה של חובות על הרשות המבצעת במטרה לקדם החלטות שלטוניות שקולות ולאפשר ביקורת אפקטיבית על המינהל. מכאן נובעת למשל דרישה עיקשת לתיעוד אובייקטיבי של התשתית העובדתית, של החלופות שנסקלו ושל עמדות הגורמים המקצועיים שהובאו לפני מקבל ההחלטה. יש מקום לתת משנה תוקף לדרישות בסיסיות שכאלה, וניתן לשקול חקיקה בעניין, אך כצעד ראשון יש להטמיע ביתר שאת את כללי המשפט המינהלי בעבודת המינהל.

--

²¹⁹ שם, פס' 153.

כיום החוק מאפשר למאסדר להתייחס לטיטות חוות הדעת, אך אינו מטיל עליו כל חובה לאחר פרסומה. ראו ²²⁰ חוק עקרונות האסדרה, לעיל ה"ש 11, ס' 21(ו)-(ז).

²²¹ החובה תחול רק במקרים החריגים שבהם מליאת הרשות קבעה כי נפל פגם מהותי. בפרשת חוק השידורים הייתה זו, לדברי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, "הפעם הראשונה שמובאת בפני הכנסת הצ"ח ממשלתית שנקבעה לגביה פגם מהותי", לעיל ה"ש 187.



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

פרופ' אורן פרז, אוניברסיטת בר-אילן

ד"ר נדיב מרדכי, המרכז האקדמי למשפט ועסקים

פרופ' יאיר שגיא, אוניברסיטת חיפה