

## ממצאי מעקב

### נציבות שירות המדינה

## מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה ונושאי משרות אחרות שאיושן טעון אישור הממשלה

### תקציר

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), קובע, כי הממשלה תמנה מנכ"ל לכל משרד, על-פי הצעת השר הממונה על אותו משרד, לאחר שוועדת מינויים<sup>1</sup> בראשות נציב שירות המדינה אישרה את המועמד. על מינוי מנכ"ל לא חלה חובת מכרז<sup>2</sup> החלה על עובדי המדינה, ואין מזמנים ועדת איתור לצורך בחירתו, למעט מקרים חריגים.

בדוח שנתי 53 (עמ' 60)<sup>3</sup> בדק משרד מבקר המדינה את סדרי מינויים של מנכ"לים. ובדוח זה ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא; בדיקת המעקב עוסקת בתקופה שבין 2004 ל-2006 ולהלן הממצאים:

### כישורים נדרשים ממנכ"ל משרד ממשלתי

בשירות המדינה נדרשים כישורים ותנאי סף למשרות זוטרות, וגם בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים נדרשים כישורים למנכ"לים, אולם, לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, השולט לעתים בתקציבים גדולים מאוד, והוא ממונה על כוח האדם במשרד ומיישם מדיניות ממשלתית מורכבת ומגוונת - אין כל דרישה לכישורים. גם ועדת המינויים אשר אמורה לבחון את כישורי המועמדים לא קבעה לעצמה אמות מידה.

מבקר המדינה קבע בשעתו כי משרת מנכ"ל היא אמנם משרה פטורה ממכרז, אך ראוי שגם בנסיבות של פטור ממכרז יעמוד המועמד לתפקיד כה מרכזי במינהל הציבורי, בתנאי סף סבירים שייקבעו על ידי ועדת המינויים ויהיה בעל כישורים ראויים.

1 ועדה שהוקמה על ידי הממשלה לביקורת מועמדים למשרות שמינויים נעשה בידי הממשלה.  
2 "מכרז" כמשמעותו בסעיף 19 לחוק המינויים.  
3 הדוח על "עבודת המטה במשרדי הממשלה" 53 בפרק: "המנהל הכללי ועבודת המטה".

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שעולה עוד מהדוח הקודם, מן הראוי שוועדת המינויים תקבע לעצמה קריטריונים כמו דרישות להשכלה מתאימה לתפקיד, ניסיון מקצועי, ניסיון ניהולי וכיוצא בזה.

בפועל עד לביקורת המעקב, יולי 2007, לא קבעה ועדת המינויים לעצמה אמות מידה כאמור. במסגרת ביקורת המעקב פנה משרד מבקר המדינה בנדון ליועץ המשפטי לממשלה. ואכן, בעניין זה חלה התקדמות: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כתב למשרד מבקר המדינה ב-25.9.07 כי לאחר ליבון הדברים עם נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) הם הסכימו ביניהם כי ועדת המינויים, בראשות הנציב, היא גוף מינהלי שמן ההכרח שיהיו לו אמות מידה סבירות לצורך הפעלת שיקול דעת בהחלטותיו. אשר על כן, על הוועדה לקבוע אמות מידה אשר יהיו מעין תנאי סף למועמדים לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי.

### סדרי עריכת פרוטוקולים של ועדת המינויים

עקרון השקיפות מחייב כתיבת פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי הדברים הנאמרים אם באופן מלא ואם באופן מתומצת.

הביקורת העלתה כי מפרוטוקולים של ועדת המינויים אשר בפניה הופיעו מועמדים למשרת המנכ"ל, לא ניתן ללמוד דבר על מהלך הדיונים לפני שהתקבלה ההחלטה, משום שאין רישום של הדיונים ולא ניתן בהם ביטוי לדעותיהם של חברי הוועדה; הדבר חשוב במיוחד כאשר מדובר במועמדים שהוועדה לא המליצה עליהם, או שהיו לגביהם חילוקי דעות בין החברים, או במקרים שהמועמד אושר אף שלכאורה נראה כי כישורי המועמד דלים מהדרוש לתפקיד.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר, כי מקובל עליהם שיש צורך בפורמט מקובל של פרוטוקולים משיבת הוועדה שישקף את עיקרי הדברים הנאמרים בדיון; כמו כן מקובל עליהם כי יש מקום שהפרוטוקול או ההחלטה הסופית של הוועדה ישקפו באופן מלא את שיקולי הוועדה בהחלטתה לגבי מועמד פלוני. לדבריו, נש"מ מסרה להם כי להבא תפעל הוועדה ברוח זו.



### מבוא

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), קובע, כי הממשלה תמנה מנכ"ל לכל משרד, על-פי הצעת השר הממונה על אותו משרד, לאחר שוועדת מינויים<sup>4</sup> בראשות נציב שירות המדינה אישרה את המועמד. על מינוי מנכ"ל לא חלה חובת מכרז<sup>5</sup> החלה על עובדי המדינה, ואין מזמנים ועדת איתור לצורך בחירתו, למעט מקרים חריגים.

4 ועדה שהוקמה על ידי הממשלה לבדיקת מועמדים למשרות שמינויים נעשה בידי הממשלה.  
5 "מכרז" כמשמעותו בסעיף 19 לחוק המינויים.

בדוח שנתי 353 (עמ' 60)<sup>6</sup> בדק משרד מבקר המדינה את סדרי מינויים של מנכ"לים. ובדוח זה ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא; בדיקת המעקב עוסקת בתקופה שבין 2004 ל-2006 ולהלן הממצאים:

### כללים למינוי מנכ"ל למשרד ממשלתי

בתקשי"ר, נקבע כי משרות שבסמכות הממשלה לקבוע או לאשר את המתמנים להן, ובכללן משרת מנכ"ל, פטורות ממכרז, אך טעונות קבלת חוות דעתה של ועדת מינויים. ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה מתמנה בידי ראש הממשלה. הליך מינוי של מנכ"ל כולל שלושה שלבים: הצעת המועמד בידי השר הממונה על אותו משרד; החלטתה וחוות דעתה של ועדת מינויים על המועמד, והחלטת הממשלה המאשרת את המינוי.

### הכישורים הנדרשים ממועמד למנכ"ל משרד ממשלתי

דוח מבקר המדינה הקודם העלה כדלקמן:

1. חוק המינויים אינו כולל הוראות בנוגע לבדיקת כשירותו של המועמד למשרת מנהל כללי. זאת בשונה מחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, הקובע דרישות סף למינוי מנכ"לים ודירקטורים בחברות ממשלתיות, ביניהן השכלה אקדמית במקצועות מוגדרים וניסיון ניהולי בכיר בתחום העסקי או הציבורי. יתר על כן, חוק החברות הממשלתיות החיל תנאים אלו גם על מינויים למשרות מנכ"לים בתאגידים סטוטוריים.

יוצא אפוא כי, אף שבשירות המדינה נדרשים כישורים ותנאי סף אפילו למשרות זוטרות, וגם בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטוטוריים נדרשים כישורים למנכ"לים (ובמקרה של זיקה אישית בין השר לבין מי שעתיד להתמנות אף נדרשים כישורי יתר) - לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, השולט לעתים בתקציבים גדולים מאוד, והוא ממונה על כוח האדם במשרד ומיישם מדיניות ממשלתית מורכבת ומגוונת - אין כל דרישה לכישורים.

2. בעניין זה צוין בדו"ח הקודם, שעוד במארכ 2002 במהלך הביקורת הקודמת, כתב מר ש. הולנדר, נציב שירות המדינה, לראש הממשלה דאז (מר אריאל שרון) בעניין "תנאי כשירות למשרת מנהל כללי במשרד ממשלתי". במכתב נאמר, כי במינוי למשרות מן המניין בשירות המדינה נדרשים השכלה וניסיון מקצועי על-פי סוג המשרה והדרגה של מי שמכהן בה, ואילו למשרת מנכ"ל לא נקבעו תנאי סף כלשהם. הנציב ציין, כי "דרישות ההשכלה והניסיון הנדרשים, דרך משל, ממנהל אגף במשרד ואף מתפקיד זוטרי יותר, עולים אפוא על אלו הנדרשים מן המנהל הכללי הממונה עליהם".

יתר על כן, נציב שירות המדינה הוסיף: "הניסיון המצטבר מעלה שאף כי מנהלים כלליים רבים, שמונו במשך השנים, היו בעלי כישורים מקצועיים נאותים, הרי שהיו לא מעט מקרים בהם מונו מנכ"לים ללא השכלה מתאימה וללא ניסיון ניהולי מספיק". הוא הדגיש, כי בהיעדר תנאי סף פורמליים מתקשה הוועדה לחוות דעתה בעניין כשירות המועמד לתפקיד המנכ"ל.

6 הרוח על "עבודת המטה במשרדי הממשלה" 353 בפרק: "המנהל הכללי ועבודת המטה".

הנציב צירף למכתבו הצעת החלטה לממשלה. ההצעה מבוססת על המלצות של צוות שרים מ-1999, בראשות שר האוצר דאז (מר א' שוחט). הצוות, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הנציב, גיבש רשימת תנאי כשירות נדרשים למינוי מנכ"ל במשרד ממשלתי. אלה עיקרי התנאים שפורטו בהצעה: תואר אקדמאי מוכר או השכלה גבוהה מוכרת אחרת; ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בכיר, או בתפקיד בכיר אחר בתחום רלוונטי לתחומי עיסוקיו העיקריים של המשרד, בשירות הציבורי או בתאגיד גדול בעל היקף עסקים או פעילות נכבדים; במקרים חריגים ניתן למנות אדם שלא מתקיים בו התנאי הראשון - השכלה אקדמאית - אם הוא בעל ניסיון כאמור בתנאי השני, ובתנאי שוועדת המינויים גיבשה החלטה מנומקת בעניין.

הביקורת הקודמת אף העלתה, כי במאוס 2002 פנה גם היועץ המשפטי לממשלה דאז מר א. רובינשטיין, לראש הממשלה מר אריאל שרון והודיעו, כי הוא תומך באמור במכתבו של נציב שירות המדינה. הוא ציין כי לדעתו יש מקום לשיפור מתמיד ברמת המינהל הציבורי, אף כשמדובר במשרות אמון. כמו כן הבהיר, כי הוא סבור שיש להביא את ההצעה להחלטת הממשלה.

באפריל 2002 השיב ראש הממשלה, מר אריאל שרון, לנציב שירות המדינה, וכתב לו, בין השאר, כי אין בידו לקבל את הצעתו של הנציב. ראש הממשלה ציין, כי בהצעה האמורה יש "כדי לצמצם את חופש הבחירה של הדרג הנבחר בבחירת תפקיד אמון מובהק", וכי "שינוי כמוצא ייתכן שיישקל במסגרת רוויזיה רחבה יותר שתהיה בה, ככלל, מגמה להגדיל את חופש הבחירה של הדרג הפוליטי הנבחר במינויים לתפקידי מפתח".

3. בהמשך לאמור לעיל, חזר והעלה גם משרד מבקר המדינה את הסוגיה לפני משרד ראש הממשלה עוד בדו"ח הקודם (דו"ח 53 ב' שפורסם במאי 2003). מנכ"ל משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה, בשמו של ראש הממשלה, כי לדעתו גובר הצורך בקיום של יחסי אמון בין השר למנכ"ל על הצורך לקבוע תנאי סף להבטחת רמתו האישית ומידת התאמתו של המנכ"ל לתפקיד. לדעתו יש לשמור על חופש הפעולה של השר למנות לתפקיד אדם שיש לו בו אמון מלא, כן שיובטח יישום המדיניות של השר ושל החלטותיו בדרך היעילה ביותר.

**מבקר המדינה חזר וקבע כי משרת מנכ"ל היא אמנם משרה פטורה ממכרז, אך ראוי שגם בנסיבות של פטור ממכרז יעמוד המועמד לתפקיד כה מרכזי במינהל הציבורי, בתנאי סף סבירים ויהיה בעל כישורים ראויים.**

**משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש: שומה לדרוש ממי שמיועד להיות מנכ"ל של משרד ממשלתי כישורים נאותים כדי להבטיח ניהול מיטבי של משרדי הממשלה ולתרום לחיזוק אמון הציבור בממשלה.**

על בסיס עמדה זו חזרה הביקורת ובחנה את סדרי מינויים של מנכ"לים וכן את סדרי עבודתה בפועל של ועדת המינויים:

1. בביקורת הקודמת מסר נציב שירות המדינה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי ועדת המינויים אינה מוסמכת לקבוע בעצמה מבחנים ותנאי סף למועמדים למשרת מנכ"ל במשרד ממשלתי, ולכן המלצתה מתקבלת לפי "השכל הישר" של חבריה. לדעת היועץ המשפטי לממשלה - לוועדה, כלכל גורם מינהלי, סמכויות לקבוע הנחיות ואמות מידה שינחו את שיקול דעתה, אולם אין בסמכותה לקבוע תנאי כשירות פורמליים, שיגבילו את הממשלה בהפעלת סמכותה.

בעניין זה סיכם משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, כי גם כאשר כללי כשירות אינם מוסדרים בחוק, חייב הגוף הבוחן את המינוי להביא בחשבון שיקולים רלוונטיים למידת התאמתו של המועמד לתפקיד<sup>7</sup>. אשר על כן גם על ועדת המינויים, ככל גוף מינהלי, היה לפעול על פי אמות

7 בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מז (2) 229, 256.

מידה שקופות וידועות מראש שקבעה לעצמה<sup>8</sup>, שכן קביעה כזו עומדת בבסיס עבודתה והסמכתה. אמות מידה כאלה עשויות לשמש גם קו מנחה לשרים בבחינתם את המועמדים שמתוכם יבחרו במתאים ביותר כדי להביאו לפני ועדת המינויים, ואף לממשלה בבואה לשקול את המינוי, בלי שיהיה בכך משום כבילת שיקול דעתה בהפעלת סמכותה.

עוד העיר מבקר המדינה בביקורת הקודמת, כי מן הראוי שייקבעו בהקדם אמות מידה כאמור, בין בידי הוועדה ובין בידי הממשלה. ואולם בדיקת המעקב הנוכחית, שנערכה כאמור בשנת 2007, העלתה כי לא חל שינוי במצב, וכי הממשלה או ועדת המינויים טרם קבעו אמות מידה שקופות וברורות לבחינת מועמדים לתפקיד מנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שגוף המבצע פעולה מינהלית יקבע לעצמו קריטריונים שינחו אותו.

בעניין זה חזר ושטח משרד מבקר המדינה את הסוגיה לפני היועץ המשפטי לממשלה ולפני נציב שירות המדינה.

2. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה השיב למשרד מבקר המדינה ב-25.9.07 כי לאחר ליבון הדברים עם נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) הם הסכימו ביניהם כי ועדת המינויים, בראשות הנציב, היא גוף מינהלי שמן ההכרח שיהיו לו אמות מידה סבירות לצורך הפעלת שיקול דעת בהחלטותיו. "אשר על כן, הננו בדעה כי על הוועדה לקבוע אמות מידה למתן המלצה לענין בקשה למינוי מנכ"ל, אשר יהיו מעין תנאי סף למועמדים לתפקיד מנכ"ל של משרד ממשלתי. מובן שתנאים אלו יכללו גם מידה מסוימת של שיקול דעת ביישומם במקרה קונקרטי".

עוד הודיע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי בשלב זה הוחלפו טיוטות ביניהם ובין נש"מ בדבר אמות מידה כאמור, ובכוונתם להציג את הדברים גם לפני ראש הממשלה בטרם יגובשו סופית אמות המידה. ואולם, הבהיר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי יש לוועדה סמכות ושיקול דעת להחליט בעניין אופן עבודתה.

3. בתשובתה מ-14.8.07 הבהירה נש"מ למשרד מבקר המדינה, כי עמדת משרד מבקר המדינה משקפת נאמנה את עמדתה של הנציבות במשך שנים רבות, ולפיה חיוני לקבוע כישורי סף פורמליים למועמדים למשרת מנכ"ל. נציב שירות המדינה בא בדברים עם היועץ המשפטי לממשלה, והם סיכמו לפעול במשותף לקביעת תנאי סף בנוגע לכישוריהם של מנכ"לים במשרדי ממשלה.

### סדרי עריכת פרוטוקולים מישיבות ועדת המינויים

1. עיקרון השקיפות מחייב כתיבת פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי הדברים הנאמרים. העיקרון מעוגן ומפורט בבג"ץ 3751/03<sup>9</sup>, שבו נדרש בית המשפט לחשיבותו של עקרון השקיפות ולאופן שבו יש לכתוב את הפרוטוקול: "להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי נוצק כלל התנהגות שמקומו בכותל המזרח של התנהלות המינהל הציבורי. העיקרון הוא עקרון השקיפות". ככלל זה קבע בג"צ כי פרוטוקול חייב לשקף את אשר התרחש בדיון בין אם באופן מלא ובין אם באופן מתומצת.

8. זמיר, הסמכות המינהלית (תשנ"ו, כרך ב'), עמ' 749.

9. בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב יפו, ואח' פ"ד נט (3) 817, 834.

הביקורת העלתה כי מפרוטוקולים שנבדקו לא ניתן ללמוד דבר על מהלך הדיונים לפני שהתקבלה ההחלטה, משום שאין רישום של הדיונים ולא ניתן בהם ביטוי לדעותיהם של חבריה. הדבר חשוב במיוחד כאשר מדובר במועמדים שהוועדה לא המליצה עליהם, או שהיו לגביהם חילוקי דעות בין החברים, או במקרים שהמועמדות אושרה אף שלכאורה נראה שכישורי המועמד דלים מהדרוש למילוי התפקיד. כמו כן נמצא כי לפעמים נרשמו פרוטוקולים מפורטים ולפעמים פרוטוקולים מצומצמים שבהם פורטה בעיקר ההחלטה. בהיעדר פרוטוקול מלא לא ניתן לדעת אם אכן דנו חברי הוועדה בהתאמתם של המועמדים למשרה.

מעיון בפרוטוקולים עוד עולה, כי לעתים נהגה הוועדה ברוח המלצות ועדת שוחט, ודרשה ממועמדים מסוימים לענות על שאלות מקצועיות רבות ולהפגין ידע רב הן בתחום האקדמי והן בתחום הניהולי והעסקי. לעומת זאת, במקרים אחרים לא שיקף פרוטוקול הראיון ניסיון מעמיק של הוועדה לעמוד על כישוריו המקצועיים, הניהוליים והעסקיים של המועמד: הפרוטוקול הכיל פסקה אחת קצרה, ובה אמירה כללית בלבד על המועמד ויכולותיו. כאמור לא ניתן לדעת אם במקרים אלה הראיון היה קצר, או שהתקיים בו דיון ארוך שאינו משתקף בפרוטוקול. בכל מקרה, פרוטוקול בן פסקה אחת או שתיים ובו אמירות כלליות אינו עומד בדרישות של שקיפות ההליך המתנהל בוועדת המינויים; כמו כן ניתן להסיק מכך שלכאורה נפגע עיקרון השוויון.

לדעת משרד מבקר המדינה על הפרוטוקול לשקף את אשר התרחש בדיון, ועליו לכלול את עיקרי הדברים.

לעניין עריכת הפרוטוקולים משיבת ועדת המינויים, השיב המשנה ליועץ המשפטי ב-25.9.07, כי מקובל עליהם שיש צורך בפורמט מקובל של פרוטוקול משיבת הוועדה שישקף את עיקרי הדברים הנאמרים בדיונים; כמו כן מקובל עליהם כי יש מקום שהפרוטוקול, או ההחלטה הסופית של הוועדה, לא יכללו פסקה אחת קצרה בלבד, אלא ישקפו באופן מלא יותר את שיקולי הוועדה בהחלטתה לגבי מועמד פלוני. לדבריו, נש"מ מסרה להם כי להבא תפעל הוועדה ברוח זו.

2. כמו כן הצביע משרד מבקר המדינה לפני נש"מ ולפני היועץ המשפטי לממשלה על העובדה, כי לפני חברי ועדת המינויים לא הוצג מידע על המשרד שהמועמד אמור לנהל, כגון פעולותיו של המשרד, מבנהו הארגוני ותקציבו. ממידע זה ניתן ללמוד מהם הכישורים המקצועיים הנדרשים כדי למלא את התפקיד.

בעניין זה הודיע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה, כי מקובל עליו וגם על נש"מ, שבעת הדיון במועמד פלוני למשרה, יוצג מידע על המבנה הארגוני של המשרד הנוגע בדבר, היקף כוח האדם שבו ותקציבו לפני חברי הוועדה, כדי שניתן יהיה לשקול את התאמת המועמד למשרה בצורה טובה יותר.



משרד מבקר המדינה מברך על עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה ונציגי שירות המדינה כפי שהובעה בתשובתיהם מ-14.8.07 ומ-25.9.07 לביקורת המעקב. יישום עמדתם זו הלכה למעשה יביא לשיפור רמתו של המינהל הציבורי.