מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה

תקציר

רקע כללי

יסודותיו של שירות המדינה בישראל הונחו עם קום המדינה: שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית שנשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי הממשם אותה. רוב בעלי התפקידים בו אינם מתחלפים עם חילופי השרים. על בסיס תפיסה זו, נחקק חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים). בראש הפירמידה ההיררכית והמקצועית שבשירות המדינה עומדים כ-2,100 עובדים בכירים.

בג"ץ קבע כי חובת המכרז היא גולת הכותרת של חוק המינויים ומגלמת את תכליתו המרכזית, שהיא בחירת הטובים ביותר למשרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי עניינים ומהקשרים פוליטיים[1].

חוק המינויים הכיר בסייגים מסוימים לחובת המכרז כדי לענות לצרכים מיוחדים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, על שום אופיים הייחודי, וב-1999 קבעה הממשלה לראשונה אמות מידה למתן פטור מלא ממכרז או לאיוש באמצעות ועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת איתור). בשנת 2015 היו כ-360 משרות בכירות בשירות המדינה, אשר איושן היה פטור מחובת מכרז.

---

1 בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(5), עמ' 123 (1998) (להלן - בג"ץ איינשטיין).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים למינויים זמניים[2] של עובדים בכירים בשירות המדינה בשנים 2011-2014 ולבחירה ולמינוי של עובדים בכירים בשנים 2013-2014. בין היתר נבדקו עבודתן של שתי ועדות העוסקות במינויי עובדים בכירים וכן של ועדת שירות המדינה. הביקורת נעשתה בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בדיקות השלמה נעשו במשרדים שונים ובכללם במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) - לרבות במזכירות הממשלה - במשרד המשפטים, במשרד האוצר, במשרד החינוך ובמשרד הפנים. יצוין כי הביקורת לא עסקה בשלב המיון המוקדם של מועמדים לפני שהחליטו אם לזמנם לוועדת הבוחנים.

בראש נש"ם עמד ברוב התקופה המבוקרת נציב שירות המדינה (להלן גם - הנציב) עו"ד משה דיין, שמונה לתפקידו במאי 2011. כמה שנים לפני מינויו, ב-2006, פרסם מבקר המדינה ממצאי ביקורת על מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה (להלן - הדוח הקודם)[3], וב-2011 פרסם ממצאי ביקורת על ועדות איתור בשירות הציבורי (להלן - הדוח הקודם על ועדות האיתור)[4]. עם כניסת הנציב לתפקידו עמדו לפניו כמה אתגרים משמעותיים ובכללם גיבוש ויישום של תכנית רפורמה רחבת היקף לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, לרבות רפורמה במערך הגיוס והמיון. הביקורת נערכה בתקופה שבה יישמה נש"ם, בהובלת הנציב, את הרפורמה.

הליקויים העיקריים

מינויים זמניים

מינויים זמניים מאפשרים למשרד לאייש משרות עד שיושלם ההליך המכרזי ובכך מסייעים לו להמשיך בעבודתו, וזאת בייחוד במשרות בכירות, שהן חיוניות מטבען. ואולם המינוי הזמני עלול לפגוע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.

---

2 מינויים זמניים כוללים מינויים בפועל, שהם מינוי של עובדים מתוך שירות המדינה, ומילויי מקום, שהם מינוי של עובדים מחוץ לשירות המדינה.

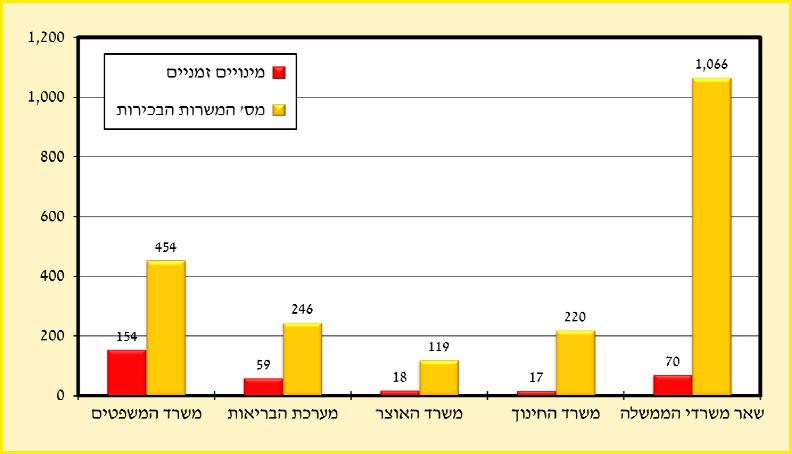
3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), בפרק "מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה", עמ' 249 ואילך.

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27 ואילך.

היקף המינויים הזמניים

ב-2011-2014 נעשו 318 מינויים זמניים למשרות בכירות, ובהם מונו בסך הכול 277 עובדים - כמחצית מהם במשרד המשפטים, שמרבה להשתמש במינויים זמניים, עד כדי פי ארבעה מרוב משרדי הממשלה. קרוב לרבע מהעובדים האלה מונו ליותר משנה.

מינויים זמניים למשרות בכירות בחלוקה למשרדים (2011-2014)



יתרון במכרזים לעובדים שמונו במינוי זמני

כשני שלישים מעשרות העובדים שמונו במינוי בפועל לתפקידים בכירים והתמודדו במכרזים שהתפרסמו בשנים 2011-2014 על התפקיד שבו כיהנו, זכו בתפקיד; במשרד האוצר ובמערכת הבריאות זכו כמעט כל העובדים שהיו במינוי זמני. נתונים אלה עשויים ללמד על היתרון שמקנה מינוי זמני למי שמונה באמצעותו, שכן סיכויו לזכות במכרז גבוהים.

תיעוד הנתונים וזמינותם

מממצאי הביקורת עולה חשש כי מינהל הסגל הבכיר בנש"ם אישר בקשות מבלי שבדק אותן לעומק ומבלי שנימק את החלטותיו. פעולות נש"ם בנושא זה אינן עולות בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

הגורמים המאשרים את המינויים הזמניים

במשרד המשפטים מונו בשנים 2011-2014 111 פרקליטים במינויים זמניים. משרד המשפטים מאשר בעצמו את המינויים, מבלי לקבל את אישור נש"ם. נש"ם מצדה אף אינה דורשת ממשרד המשפטים לקבל מידע על המינויים.

מידת התחרות במכרזי בכירים
במשרדים מסוימים מידת התחרות במכרזי בכירים, ובייחוד במכרזים פנימיים, היא מועטה, והדבר בא לידי ביטוי במועמדים מועטים שראיינו ועדות הבוחנים. התופעה בולטת במשרדי האוצר והמשפטים ובמערכת הבריאות.

משך הזמן לאיוש משרות בכירות באמצעות מכרז
נש"ם לא קבעה לוחות זמנים לתהליכים הנדרשים טרם פרסום המכרז, ובכללם בדיקת פרטי המכרז ועדכניות תיאור התפקיד. במועד סיום הביקורת, נש"ם לא קבעה זמני תקן למרבית סוגי המכרזים - מכרזים פנימיים ובין-משרדיים. בנוגע למכרזים פומביים קבעה זמני תקן בסוף 2015, אולם אלה נגעו רק לחלק משלבי ההליך המכרזי ורק למכרזים שבהם אין יותר מ-200 מועמדים. ההליך לאיוש משרה בכירה בשירות המדינה אורך בממוצע ארבעה חודשים אם האיוש נעשה באמצעות מכרז פנימי, וחמישה חודשים במכרז פומבי. מאחר שבכ-40% מהמכרזים הפנימיים למשרות בכירות לא נבחר זוכה, ולכן מתקיימים גם מכרזים פומביים, אורך בממוצע הליך האיוש הכולל של משרה באמצעות מכרז פומבי זמן ניכר - כתשעה חודשים, בתוספת פרק זמן לא ידוע להכנת המכרזים האלה.

ההליך הטרום-מכרזי
ככלל הבקשות של המשרדים לשינוי תיאורי תפקיד והנימוקים של נש"ם לאישור או לדחיית הבקשות אינם מפורטים. זאת אף על פי שהבחינה של נוסח הגדרות תפקיד במכרזי כוח אדם וההחלטה בעניינו הן רגישות, שכן הן עלולות לשנות הגדרות קיימות משיקולים זרים ולקדם מועמדים מסוימים. נמצאו הבדלים באופן שבו נוהגים רפרנטים בנש"ם - יש המאפשרים לפרסם מכרז לאיוש משרה עוד בתקופת הניסיון של ממלאה במשרה אחרת, ויש המאשרים לפרסם מכרז רק לאחר תום תקופת הניסיון. ישנם מכרזים למשרות בכירים שבהם הוגדרו תנאי הסף באופן סובייקטיבי, כך שההחלטה אם המועמד עומד בתנאים אלו מחייבת הערכה ושיקול דעת.

הליך המכרז
סדרי מינהל תקין מחייבים כי הגורם שידון בערר על החלטה מינהלית לא יהיה הגורם שהחליט. אף על פי כן, אותם עובדים בנש"ם שבודקים את עמידתם של מועמדים בתנאי הסף שנקבעו במכרזים למשרות בכירות, בוחנים גם את הערריים של המועמדים על אי עמידתם בתנאי הסף. נש"ם נוהגת להעביר את מסמכי המועמדים לנציג המשרד בוועדת הבוחנים כמה שבועות טרם כינוס הוועדה, ואילו לשאר חברי הוועדה היא מעבירה את המסמכים רק חצי שעה לפני הכינוס. פרק זמן זה אינו מספיק לבחינה מעמיקה של המסמכים, וכן עלולה להיפגע מידת ההוגנות של המכרז כלפי כלל המועמדים. נמצא כי זמן הטיפול הממוצע בהשגות על החלטות ועדות הבוחנים שנבדקו עמד על 124 ימים, וכי משך הזמן הממוצע הארוך ביותר הוא בין קבלת התייחסות חברי הוועדה לקבלת חוות דעת משפטית של נש"ם.

מינוי עובדים למשרות הפטורות ממכרז
בעקבות הדוח הקודם על ועדות האיתור, פרסמה נש"ם נהלים להקמה של ועדת איתור ולעבודתה, וגיבשה אמות מידה לפטור ממכרז. אולם היא לא בחנה באופן מקיף את כל המשרות הבכירות שכבר ניתן להן פטור ממכרז, כפי שהתחייבה בדוח.

ועדת שירות המדינה
ועדת שירות המדינה (להלן - ועדת השירות) נועדה לשמש כגוף מקצועי-ציבורי המוסמך להחליט או להמליץ על נושאים עקרוניים, מערכתיים ורגישים ובהם הענקת פטורים ממכרזים וקביעת הרכבי ועדות איתור. במועד סיום הביקורת ארבע חברות בוועדת השירות ששימשו נציגות ציבור, כיהנו בתפקידן כשש שנים, פרק זמן ארוך מזה שנקבע בחוק המינויים. משרד רה"ם לא הגיש הצעת החלטה לאישור הממשלה בדבר המנגנון לחילוף של נציגי הציבור בוועדת השירות, כנדרש. על פי פסיקת בג"ץ, ועדת השירות הממליצה בפני הממשלה לפטור משרות מסוימות ממכרז, תשקול את התאמת המשרה להיות פטורה ממכרז, ותשקול גם את ההצדקה לסטייה מעקרון המכרז, ללא קשר למועמד כלשהו; רק כך תובטח ענייניות, רצינות, אובייקטיביות וממלכתיות ויימנע מצב של– "יריית החץ וסימון המטרה לאחר מכן, בחירת המועמד המועדף פוליטית ושרטוט מעגל המשרה לאחר בחירתו"[5].

5 בג"ץ איינשטיין, סעיף 20.

נמצא כי בשני מקרים התקבלו החלטות ממשלה שיש בהן כדי לפגוע באופן ממשי במעמדה של הוועדה וביכולתה לפעול כוועדה מקצועית, עצמאית ובלתי תלויה ולבחון באופן אובייקטיבי את מידת הצורך בפטור ממכרז למשרות בכירות: (א) החלטה בדבר מינוי יו"ר מטה הדיור: עוד לפני שהסתיימו ההליכים הנדרשים בין נש"ם למשרד האוצר כדי לפטור את המשרה ממכרז וכדי לאיישה, כבר הוכתר לכאורה יו"ר המטה[6]. (ב) החלטה בדבר מינוי ראש רשות החשמל המאוחדת: עולה חשש שהממשלה גיבשה את מנגנון המינוי של מנהל מינהלת ההקמה ושל ראש הרשות הראשון בפטור מלא ממכרז, מבלי שאלה נבחנו קודם על ידי ועדת השירות, והעבירה את פרטיו לאישור ועדת השירות כעובדה מוגמרת.

ועדות מינויים

הוועדה המייעצת למינוי תפקידים בכירים

תפקידה של הוועדה המייעצת למינוי תפקידים בכירים הוא לייעץ לראש הממשלה בעניין מינויים של שבעה תפקידים בכירים בשירות המדינה הנדונים בממשלה[7] (להלן - הוועדה המייעצת), במטרה להבטיח את טוהר המידות של המינוי המוצע ולמנוע מינויים הנעשים מזיקות אישיות, עסקיות או פוליטיות לגורמים בממשלה. ב-2013 הסמיכה הממשלה את ראש הממשלה להביא לפניה הצעה בדבר הגבלת כהונתה של הוועדה הבאה שתתמנה, ואלו שאחריה, לתקופת כהונה אחת בלבד, ללא הארכה, ולקבוע את משכה. ואולם כשנתיים אחרי טרם הובאה הצעת החלטה כאמור לממשלה.

הוועדה המייעצת גיבשה הצעה למתווה פעולה חדש לפיו עליה לקבל כלים נוספים שיסייעו לה לבחון את טוהר המידות של המועמדים, והעבירה אותה לראש הממשלה באפריל 2013. אף על פי שראש הממשלה הודיע כי בכוונתו לבחון בעיון את ההמלצות, עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה התייחסותו המסכמת למתווה המוצע.

---

6 על פי חוק המינויים והחלטות ממשלה, הליך מתן פטור ממכרז ומינוי מועמד על ידי הממשלה כולל דיון בוועדת השירות, החלטת הוועדה להמליץ לממשלה ואישור הממשלה את הפטור, וכן הגשת בקשה לוועדת מינויים בנש"ם, דיון הוועדה, המלצתה לממשלה והחלטת הממשלה.

7 הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב שירות בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

ועדת המינויים בנש"ם

ועדת המינויים בנש"ם (להלן - ועדת המינויים) מוסמכת לבחון את המועמד ולקבוע אם הוא עומד בתנאי הכשירות שנקבעו למשרה. אם החליטה שאינו עומד בהם - מועמדותו נפסלת, ואם החליטה שהוא עומד בתנאים - היא ממליצה לשר למנותו[8]. תפקידה גם להבטיח את טוהר המינוי המוצע. ההליך בוועדת מינויים כפוף לתכליתו העיקרית של חוק המינויים הבאה להבטיח כי המינויים בשירות המדינה ייעשו על פי אמות מידה שקופות ומשיקולים ענייניים ובהתחשב בכישוריו של המועמד ובהתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או משיקולים בלתי ענייניים אחרים. בסך הכול עומד מספר המשרות הבכירות הנבחנות על ידי ועדת המינויים על כ-60, ובהן משרות מנכ"לים במשרדי ממשלה.

הרכב ועדת המינויים

בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה, ובכל דיון יש הרכב של שלושה - הנציב ושני נציגי ציבור. את חברי הוועדה ממנה ראש הממשלה. עד מועד סיום הביקורת, טרם אייש משרד רה"ם את כלל נציגי הציבור בוועדת המינויים, כך שלוועדה חסרים ארבעה נציגי ציבור.

עבודת הוועדה

מבקר המדינה מציין לחיוב כי מאז כניסתו של נציב שירות המדינה הנוכחי לתפקידו, מתועדים בפירוט דיוני ועדות המינויים שבראשן הוא עומד.

ביוני 2015 הכריעה ועדת המינויים במועמדותה של יועצת ראש הממשלה לתפקיד המנכ"לית של משרד העלייה והקליטה. לוועדה נמסרה בין השאר גם חוות דעתו של היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) בנש"ם, ובה נכתב כי המועמדת לא עונה על דרישת הסף בעניין "ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר", ולחלופין אינה עונה על הדרישה לניסיון בתפקיד אחר בתחום פעילותו העיקרי של משרד זה. הוועדה קבעה כי למועמדת יש זיקה פוליטית לראש הממשלה, ולכן נדרשת הוועדה, על פי פסיקת בג"ץ, ליישם קריטריונים מחמירים של כשירות, לרבות בחינת ניסיון ניהולי בכיר. ניסיון כזה של המועמדת לא הוכח. אף על פי כן החליטה הוועדה לאשר את הצעת המינוי של המועמדת למנכ"לית המשרד הממשלתי, בהתאם לעמדתם של שני נציגי הציבור בוועדה ובניגוד לעמדתו של נציב שירות המדינה.

איוש באמצעות ועדות איתור

בהחלטת ממשלה מ-2002[9] נקבעו עקרונות כלליים להקמה של ועדת איתור ולעבודתה. עוד נקבע בהחלטה כי הוועדה תוכל לפנות ביוזמתה למועמדים פוטנציאליים ולהזמינם להגיש מועמדות. במועד סיום הביקורת, כלל תקנון שירות

8 הנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.3, "נוהל עבודת ועדת המינויים", 17.4.14, סעיף 8ג. מבוסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000, "הליכי המינוי ותפקידי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים".

9 החלטת ממשלה מס' 2541, **פטור ממכרז ומינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים**, מ-28.9.02.

המדינה (להלן - תקשי"ר) כ-100 משרות בכירות שיש לאייש באמצעות ועדות איתור. 19 ועדות איתור פעלו בשנים 2013-2014.

הזמן הממוצע לניהול ועדת איתור בשנים אלה עמד על יותר משבעה חודשים. בממוצע פרק הזמן שנדרש לעבודת ועדת איתור היה ארוך בכ-40%-75% מפרק הזמן שנדרש לצורך בחירת מועמד במכרז לתפקיד בכיר.

הרכבן של שתי ועדות איתור אושר בנש"ם, מבלי שאלה עמדו בעיקרון שנקבע בהחלטת הממשלה, שכן כל אחד מהם כלל שני עובדים בכירים במשרד המשפטים.

נש"ם קבעה עיקרון לפיו ועדת איתור תקבע את אמות המידה לשם הערכת המועמדים וקבלת החלטה קודם לעיון במסמכי המועמדים, זאת על מנת להבטיח מיון אובייקטיבי, הוגן ושוויוני ולמנוע קביעה של אמות מידה בזיקה לנתונים של מועמד ספציפי. נמצא כי בארבע ועדות איתור שנוהלו במשרד המשפטים לתפקידים של משפטנים, מהבכירים בשירות המדינה, חרג משרד המשפטים מהעיקרון הזה, באישור נש"ם, ומסר את מסמכי המועמדים לחברי הוועדות, לפני שהוועדות קבעו אמות מידה לאיוש המשרה. בכך סוכלה תכלית העיקרון שנועד להבטיח הליך אובייקטיבי, הוגן ושוויוני.

מיון המועמדים וזימונם לראיון

כל 12 ועדות האיתור שזימנו לראיון רק חלק מהמועמדים שעמדו בתנאי הסף, לא נימקו בפרוטוקולים את הנימוקים להחלטותיהן. כך אי-אפשר לדעת מהפרוטוקולים מדוע זימנו הוועדות האלה מועמדים מסוימים לראיון ולא זימנו אחרים. זאת בניגוד לעקרונות היסוד של קבלת החלטות ברשות מינהלית.

החלטות של ועדות איתור ותיעודן

בפרוטוקול ועדות איתור לשתי משרות - האחת במשרד האוצר והשנייה במשרד המשפטים - לא הייתה כל התייחסות לדיון בנושא הייצוג ההולם, כנדרש.

בישיבת ועדת האיתור לבחירת נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם), דיווח היועמ"ש לממשלה, ששימש כיו"ר הוועדה, על קשרי חברות שיש לו עם מועמדת. הנושא לא הועבר לבחינת היועמ"ש בנש"ם, שהוא הגורם המוסמך על פי נוהל העבודה של ועדת האיתור לבחון אם ישנו חשש לניגוד עניינים ולהנחות את הוועדה כיצד לנהוג. הוועדה התייעצה בטלפון עם המשנה ליועמ"ש לממשלה, והיא הודיעה שאין לפסול את השתתפות היועמ"ש לממשלה בריאיון או בחלקו, כיוון שהקשר הוא מקצועי. בפרוטוקול ההחלטה של ועדת האיתור לא תועד דבר ההיכרות שעליה דיווח היועמ"ש לממשלה, ולא תועדה התייעצות הוועדה עם המשנה שלו.

החל מאוגוסט 2013 אצל נציב שירות המדינה באמצעות הוראת שעה, את הסמכות לניהול ועדות האיתור בהיבט הריכוזי והלוגיסטי למשרדי הממשלה שבהם יש צורך לאייש משרות. הוראת השעה הוארכה מאז ארבע פעמים, מבלי שהיה לנציב מידע לגבי האופן שבו נוהלו ועדות האיתור במשרדים.

ההמלצות העיקריות

1. על נש"ם לנקוט פעולות מעשיות שיצמצמו באופן ניכר את השימוש במינויים הזמניים ויבטיחו כי מינויים כאלו ייעשו רק בנסיבות מיוחדות שבעטיין היה הכרח למנות אדם לתפקיד, עד עריכת המכרז. יש לפעול מבעוד מועד ובאופן מתוכנן ומושכל לאיוש משרה כדי לא להיקלע למצב של דחיפות והכרח למינוי זמני. נוסף על כך עליה לבקר באופן שיטתי ומעמיק את השימוש של משרדי הממשלה במינויים זמניים, ולוודא שמינוי זמני יאושר רק במקרים שבהם פעל המשרד כנדרש לאיושו באמצעות מכרז. עוד עליה להקפיד שמשך המינוי הזמני יהיה קצר ככל האפשר.
2. על משרד המשפטים, מערכת הבריאות ומשרד האוצר לצמצם מאוד את מספר המינויים הזמניים בקרבם.
3. על נש"ם לוודא שכל הבקשות למינויים זמניים של עובדים בכירים ייבחנו רק על ידה. כמו כן עליה להעמיד בסיס נתונים לגבי מינויים זמניים לרשות מינהל הסגל הבכיר. על מינהל הסגל הבכיר לפעול על פי כללי המינהל התקין, ולהקפיד שכלל המסמכים שיאפשרו בקרה שיטתית ואפקטיבית על המינויים הזמניים יהיו נגישים לו.
4. על מנכ"לי משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד המשפטים לעודד את התחרות על המשרות הפנויות, ובכלל זאת מוטל עליהם לוודא שהמכרזים בהם מתנהלים על פי תכלית המכרזים והכללים שנקבעו להם, בהגינות ובשוויוניות וכן בשקיפות הנדרשת.
5. על נציב שירות המדינה לקבוע כללים לבדיקת בקשות לשינוי תיאורי תפקיד ולתיעודן, ולוודא שהרפרנטים מיישמים אותם. על נש"ם לקבוע כללים ברורים למועד שבו יש להתחיל בהליך המכרזי, לפרסמם ולוודא שהמשרדים נוהגים בהתאם. כמו כן, עליה לקבוע מדיניות אחידה וברורה בדבר איוש משרות השמורות לעובדים בתקופת ניסיון.
6. על נש"ם להקים מאגר מידע שיכלול אסמכתאות של הפעולות לאיוש המשרה, לרבות בשלבים שטרם פרסום המכרז. כמו כן עליה להשלים את התקן המחייב שבו יוגדר משך הזמן המרבי לכל שלב בהליך איוש המשרה, מהשלב שבו עולה הצורך באיוש המשרה ועד איושה, ולהשלימו עבור כל סוגי המכרזים. על נש"ם לקצר בכל האמצעים העומדים לרשותה את משך הזמן של כל שלב במכרז.
7. על נש"ם להקפיד לאשר תנאי סף אובייקטיביים, ולוודא כי הגורם הבוחן את נתוני המועמדים בדבר עמידתם בתנאי הסף לא יטפל בה בעת בעררים על ההחלטות.
8. על מנת להגביר את האפקטיביות של עבודת ועדות הבוחנים ולהבטיח שהן יבחנו באופן מעמיק את נתוני המועמדים אשר הובאו במסמכים, על נש"ם לקבוע פרק זמן מספק לצורך היכרות טובה עם נתוני המועמדים שמוצגים במסמכים, ולהקפיד להקצות פרק זמן זה לכל חברי הוועדה. כמו כן עליה להנהיג פנייה לממליצים ולמעסיקים קודמים אשר הציג המועמד, בייחוד במכרזי בכירים, לצורך השלמת המידע בעניינו וכתשתית להחלטה של ועדת הבוחנים.

9. על נש"ם לקבוע פרק זמן מרבי לכל שלב משלבי הליך הטיפול בהשגה, ועליה ליידע את חברי ועדות הבוחנים בפרקי הזמן. בקביעת פרקי זמן אלה על נש"ם להביא בחשבון את הצורך בבירור יסודי של ההשגה, אך גם את הצורך לסיים את הבירור בהקדם כדי למנוע עיכוב גדול באיוש המשרה.

10. על נציב שירות המדינה ועל ועדת השירות לבחון את כל המשרות הפטורות ממכרז, ולקבוע לכל אחת מהן אם היא עומדת באמות המידה למתן הפטור ומהו המנגנון הנדרש לאיוש המשרה. לאחר מכן, על הנציב להביא את ממצאי הבחינה לפני הממשלה לצורך שינויים, אם יידרשו, לרבות החלה של חובת המכרז על משרות שעל פי הממצאים אין לפטרן מחובה זו, או החלה של חובת האיוש על סמך המלצה של ועדת איתור.

11. על משרד רה"ם בשיתוף משרד המשפטים ונש"ם, להשלים את איוש ועדת השירות ולהגיש לממשלה לאישור את המנגנון לתחלופת החברים בה.

12. על משרדי הממשלה לפעול בהתאם להוראות חוק המינויים ופסיקת בג"ץ, ולאפשר לוועדת השירות לדון באופן מקצועי ובלתי תלוי בכלל הנושאים המונחים לפתחה, ובכלל זה בבקשות לפטור משרות ממכרז. רק כך תוכל הוועדה לפעול על פי תכליתה.

13. על ראש הממשלה להביא לפני הממשלה הצעה בדבר הגבלת כהונתה של הוועדה המייעצת, בהתאם לעמדת היועמ"ש לממשלה.

14. על ראש הממשלה לשקול לשנות את מתווה עבודתה של הוועדה המייעצת, בהתאם להצעתו של יו"ר הוועדה או בהתאם לחלופה אחרת, כדי לתת בידי הוועדה את הכלים הנדרשים לעבודה מיטבית.

15. על משרד רה"ם למנות לאלתר נציגי ציבור נוספים לוועדת המינויים כדי לאפשר לנציב שירות המדינה להרחיב את מעגל מקבלי ההחלטות בוועדה. על נציב שירות המדינה, כיו"ר ועדת המינויים, לשקול למנות חברי ועדה נוספים בעלי מומחיות ייחודית בתחום המינוי המבוקש היכולים לסייע בבחינת ההתאמה המקצועית של המועמד, כאשר הדבר נדרש.

16. על נש"ם לאתר את "צווארי הבקבוק" הגורמים לעיכובים הניכרים בוועדות האיתור, הן בוועדות איתור המנוהלות אצלה והן באלה המנוהלות במשרדים. עליה גם לקבוע זמני תקן מחייבים באמנת שירות, בדומה לנעשה בנושא המכרזים, ולפעול לקיצור לוחות הזמנים בכל האמצעים העומדים לרשותה.

17. לנוכח ממצאי הביקורת, על נש"ם להקפיד שוועדות האיתור יפעלו על פי הכללים שקבעה ולהגביר את הפיקוח והבקרה עליהן. בד בבד על נציב שירות המדינה לשקול ליטול ממשרדים שכושלים באופן עקבי בניהול ועדות האיתור את סמכויות הניהול והביצוע שהועברו אליהם על פי הוראת השעה (על הארכותיה).

סיכום

רמתם ואיכותם של עובדי הציבור, וביחוד אלה הנושאים בעמדות בכירות, הן תנאי להבטחת אמון הציבור בשירות הציבורי. קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז היא גולת הכותרת של חוק המינויים ומגלמת את תכליתו המרכזית, שהיא בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.

הליקויים שנמצאו בהליכי המכרזים תואמים במידה רבה לממצאי דוח ביקורת קודם של מבקר המדינה, מלפני כעשור. ממצאי הביקורת מלמדים על שורה של ליקויים ביישום מכלול הכללים שקבעה נש"ם לצורך יישום ההוראה של חוק המינויים בדבר קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז. ליקויים נמצאו כמעט בכל שלבי הפעולה של נש"ם לאיוש משרות בכירות. שלושה מהליקויים אשר בולטים בחומרתם כרוכים ומשלימים זה את זה: האחד, פרק הזמן הארוך שנדרש להשלמת ההליך המכרזי. השני, מינויים זמניים רבים הנובעים בחלקם מהתמשכות ההליך המכרזי. תופעה זו בולטת במשרד המשפטים. והשלישי, מגמה של בחירה לתפקיד במי שכיהנו במינוי זמני, בייחוד במשרד האוצר ובמערכת הבריאות. לדעת משרד מבקר המדינה, שלושת הליקויים האמורים המתקיימים לאורך זמן עלולים לפגוע ביסודות השיטה ולחתור תחת עקרון המינוי באמצעות מכרז שוויוני והוגן.

חוק המינויים הכיר בסייגים מסוימים לחובת המכרז כדי לענות לצרכים מיוחדים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, על שום אופיים הייחודי. מדוח זה עולה כי במהלך השנים פטרה הממשלה מאות משרות בכירות מחובת מכרז, וכיום כל משרה בכירה שישית פטורה ממכרז.

ועדת השירות נועדה לשמש מנגנון מאזן בין הצורך ליתן בידי הממשלה כלי מתאים להגשים את מדיניותה, ובין הצורך להימנע ממינויים פוליטיים או ממינויים בלתי ראויים אחרים. ממצאי הביקורת העלו חשש לפגיעה בעצמאות ועדת השירות, ועקב כך ביכולתה לבחון באופן מקצועי ובלתי תלוי את הבקשות לפטור משרות של תפקידים בכירים מחובת המכרז. הביקורת בדבר עבודתן של ועדות האיתור העלתה מקרים שבהם מונו בכירים ביותר בשירות המדינה בהליכים שהועלו בהם ליקויים.

בהתייחס לתשובת נש"ם לפיה "מונחת על שולחן הדיונים הרחבה דרמטית של מגמת הפטור ממכרז" ונש"ם נמצאת ב"קרבות בלימה", מעיר משרד מבקר המדינה כלהלן: הרחבה משמעותית של היקף המשרות הבכירות הפטורות ממכרז עלולה לערער את היסודות שעליהם הוקם שירות המדינה בישראל, ועלולה לשנות מהותית את אופיו כשירות ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית שנשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי המממש אותה. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה הרחבה משמעותית של מגמת הפטור היא סטייה מהעקרונות שעליהם מושתת שירות המדינה בישראל, ומגלמת בתוכה חשש לגידול בהיקף המינויים הפוליטיים בשירות המדינה.

על ראש הממשלה, שנש"ם היא יחידת סמך שבאחריות משרדו, ועל הממשלה לתת את הדעת לתהליך האמור המסתמן כבר כמה שנים. פעולות נחרצות של נש"ם ושל הנהלות משרדי הממשלה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולמינוי עובדים בכירים לשירות המדינה ברוח חוק המינויים ופסיקות בג"ץ, חיוניות לצורך תקינות פעילותו של שירות המדינה ונדרשות לצורך השגת אמון הציבור בשירות המדינה ובעובדים הבכירים שבו.

♦

מבוא

1. השירות הציבורי בישראל מהווה את ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת סמכויותיה החוקיות, מדיניותה ויעדיה. הוא מופקד, מכוח החוקים השונים, על שירותים לאזרחים בתחומי החיים השונים. בלא שירות ציבורי לא ייתכנו חיי חברה תקינים במדינה מודרנית, והשלטון לא יוכל לנהל את ענייני המדינה למען הגשמת האינטרס הציבורי וזכיותיו של הפרט. חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו. רמתם ואיכויותיהם של עובדי הציבור, ובייחוד נושאי המשרות הבכירות, מבטיחות את אמון הציבור בשירות הציבורי, אשר נבנה במידה רבה על יכולותיהם של עובדי הציבור מבחינת רמתם המקצועית-תפקודית ואיכותם הערכית[10].

2. השירות הציבורי כולל מאות גופים, לרבות חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק, ובראשו עומד שירות המדינה - משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. שכבת ההנהגה בשירות המדינה היא המנהלים המצויים בראש הפירמידה ההיררכית והמקצועית שבשירות, והיא אחראית להוביל את המערכות הכפופות לה ככלל ואת עובדי המדינה בפרט אל עבר המטרות והיעדים שנקבעו להם. כנאמן של הציבור במימוש הסמכויות והכוחות הנתונים בידיו, מוטלת על שירות המדינה החובה להבטיח שעובדי הציבור יתאימו לתפקידם הן מבחינת כשירותם לתפקיד והן מבחינת רמתם המוסרית. מידת ההתאמה לתפקיד טמונה בהליך המינויים בשירות המדינה[11].

3. יסודותיו של שירות המדינה בישראל הונחו עם קום המדינה: שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, המוציא לפועל את מדיניות הממשלה. רוב בעלי התפקידים בו אינם מתחלפים עם חילופי השרים, למעט נושאי משרות אמון בכירות מעטים (מנכ"לים ואחרים), ונשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי הממ*מש* אותה. על בסיס תפיסה זו, נחקק חוק המינויים, לפיו "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי".

4. בג"ץ קבע כי ההוראה בחוק המינויים המחייבת לקבל עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז, "היא גולת הכותרת של החוק, המגלמת את תכליתו המרכזית. היא נאמנה לרעיון הא-פוליטיזציה של השירות הציבורי. היא מתווה את דרך המלך למינויים לשירות הציבורי, שהיא, בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על העדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים"[12].

5. חוק המינויים הכיר בסייגים מסוימים לחובת המכרז כדי לענות לצרכים מיוחדים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, על שום אופיים הייחודי. לדוגמה, תפקיד מנכ"ל של משרד ממשלתי נמנה עם חריגים אלה, על שום מאפייניה המיוחדים של כהונה זו וההכרה כי תפקיד זה מצריך מערכת יחסי אמון מיוחדת בין מי שמשמש בו ובין השר העומד בראש המשרד.

בחוק המינויים ובהוראות חוקים אחרים נקבעו כללים לפטור משרות מחובת מכרז: (א) משרות מסוימות כמו משרת נציב שירות המדינה ומשרות מנכ"לים של משרדי ממשלה יהיו פטורות מחובת מכרז; (ב) הממשלה רשאית, על פי הצעה של ועדת השירות, לקבוע משרות וסוגי משרות שעליהם לא תחול חובת המכרז האמורה, בהתאם לתנאים שתקבע; (ג) משרות אחרות פטורות מחובת מכרז בהתאם להוראות חוקים אחרים.

---

10 בג"ץ 5657/09 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09) (להלן - בג"ץ ג'רבי).

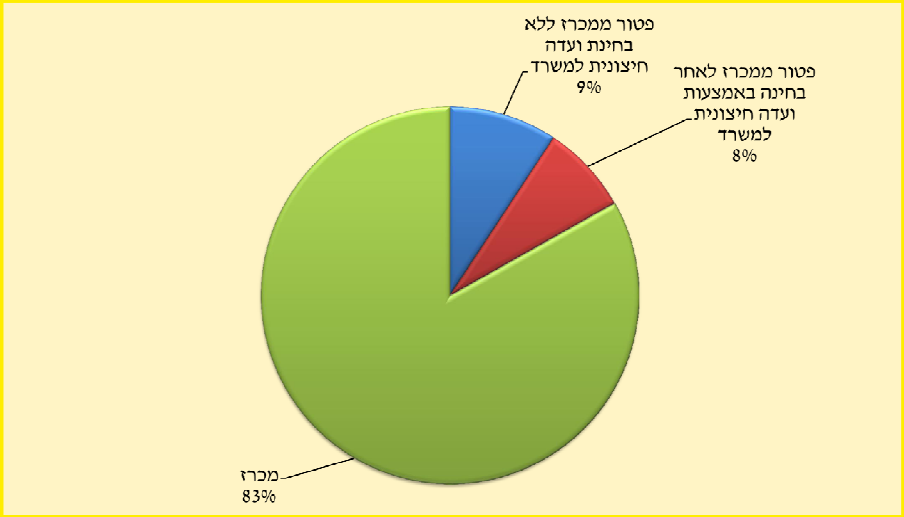
11 בג"ץ ג'רבי.

12 בג"ץ איינשטיין.

6. באוקטובר 2015 היו בשירות המדינה כ-82,000 משרות של עובדי מדינה, מהן כ-2,100 משרות של עובדים בכירים (כ-2.6%)[13]. להלן חלוקת משרות הבכירים על פי ההליך לאיושן:

תרשים 1

המשרות הבכירות על פי הליך איושן (אוקטובר 2015)*



על פי נתוני נש"ם ותקנון שירות המדינה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ועדה חיצונית למשרד היא ועדת איתור או ועדת מינויים, כפי שיפורט להלן.

7. בראש נש"ם עמד במרבית התקופה המבוקרת נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, שמונה לתפקידו במאי 2011. כמה שנים לפני מינויו, ב-2006, פרסם מבקר המדינה דוח ובו ממצאי ביקורת על מכרזים לאיוש משרות, וב-2011 פרסם דוח ובו ממצאי ביקורת על ועדות איתור בשירות הציבורי. עם כניסת הנציב לתפקידו עמדו לפניו כמה אתגרים משמעותיים ובכללם גיבוש ויישום של תכנית רפורמה רחבת היקף לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן - הרפורמה), לרבות רפורמה במערך הגיוס והמיון בשירות המדינה (להלן - רפורמת הגיוס והמיון)[14].

8. הביקורת נערכה בתקופה שבה יישמה נש"ם, בהובלת הנציב, את הרפורמה. במסגרת זו הוקמו בנש"ם יחידות חדשות לתכנון, למחקר, לניהול ידע ולבקרה, נבנתה מתכונת חדשה לפעילות מינהל הסגל הבכיר בנש"ם (להלן - מינהל הסגל הבכיר או המינהל), והחלו לגבש מסמכי תורה ומדיניות בנושאים שונים. במסגרת הרפורמה הקימה נש"ם תשתית לקליטת מסמכי מועמדים לאלפי מכרזים בשנה באופן מקוון. המערכת המקוונת החלה לפעול במחצית השנייה של

---

13 משרות במשרדי ממשלה, ביחידות הסמך ובבתי החולים הממשלתיים, לא כולל משרד הביטחון ומערכת הביטחון. עובד בכיר מוגדר כעובד במתח דרגות 42-44 בדירוג המח"ר או במתח דרגות מקביל בדירוגים אחרים.

14 בדצמבר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3993) להקים ועדה בראשות נציב שירות המדינה שתגבש תכנית לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה ובפיתוחו. ביוני 2013 החליטה הממשלה (החלטה מס' 481) לאמץ את עיקרי דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן של המלצות הוועדה. דוח הרפורמה אימץ את השינויים שכבר בוצעו במערך הגיוס והמיון.

2012. בעקבות השינוי במתכונת הגיוס והמיון גדל במידה ניכרת מספר המועמדים לאיוש משרות, לרבות למשרות הבכירות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים למינויים זמניים של עובדים בכירים בשירות המדינה בשנים 2011-2014 ולבחירה ולמינוי של עובדים בכירים בשנים 2013-2014. בין היתר נבדקה עבודתן של שתי ועדות העוסקות במינויי עובדים בכירים וכן של ועדת השירות. הביקורת נעשתה בנציבות שירות המדינה. בדיקות השלמה נעשו במשרדים שונים ובכללם במשרד ראש הממשלה - לרבות במזכירות הממשלה - במשרד המשפטים, במשרד האוצר, במשרד החינוך ובמשרד הפנים. יצוין כי הביקורת לא עסקה בשלב המיון המוקדם של מועמדים לפני שהחליטו אם לזמנם לוועדת הבוחנים. שלב המיון המוקדם היה אחד המוקדים ברפורמת הגיוס והמיון.

מינוי עובדים למשרות החייבות במכרז

מילוי זמני של משרות פנויות[15]

רקע

כאשר מתפנה משרה בתקן[16] ויש הכרח למלא אותה, צריך המשרד לטפל בעוד מועד בהליכים למילויה. יש מקרים שבהם אין צורך לאייש את המשרה במינוי קבוע חדש, כיוון שהמשרה התפנתה באופן זמני, בין היתר בשל יציאת עובדים לחופשת לידה, לימודים או חופשת מחלה ארוכה, והם צפויים לחזור למלא את המשרה.

בשאר המקרים יש לאייש את המשרה באמצעות מינוי קבוע חדש. ייתכן שהמשרה התפנתה באופן בלתי צפוי בין היתר בשל פטירה, עזיבה פתאומית של עובד, השעיה או פיטורים מידיים. כמו כן ייתכן שהמשרה התפנתה באופן צפוי בין היתר בשל פרישה לגמלאות, סיום קדנציה של תפקיד או פרישה מתוכננת, ואין מי שיאייש אותה כיוון שהמשרד לא נערך בזמן לאיושה באמצעות מכרז, או שחלו עיכובים בהליכי המכרז. אם המשרה התפנתה באופן זמני או באופן בלתי צפוי, או אם המשרה התפנתה באופן צפוי אולם לא נבחר עובד לאיישה במינוי קבוע, יכול המשרד לפעול באחת משלוש דרכים:

1. להטיל את התפקיד באופן זמני על עובד מדינה אחר, נוסף על תפקידיו הרגילים (להלן - הטלת תפקיד נוסף על עובד).
2. למנות עובד לתפקיד במינוי בפועל. על פי התקשי"ר, אפשר להורות בכתב לעובד למלא, במעמד של ממונה בפועל, את כל התפקידים של משרה במשרדו או במשרד אחר, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו או כאשר המשרה פנויה. עוד נקבע בתקשי"ר בנוגע למשרה פנויה כי

15 הפרק מתייחס לכלל המשרות בשירות המדינה, לרבות אלה הפטורות מחובת מכרז.
16 חוק המינויים מגדיר תקן כרשימת המשרות בשירות המדינה והדרגות הצמודות להן.

המשרד רשאי למנות בפועל עובד של המשרד לתקופה שלא תעלה על שנה, וכל עוד החלו כבר בהליכים למילוי קבוע של המשרה.

3. להעסיק זמנית אדם שאינו עובד מדינה כממלא מקום. העסקה זו תיעשה כמילוי מקום במשרה פנויה, או כמילוי מקום של עובד הנעדר מתפקידו באופן זמני (להלן - מילוי מקום). העסקת עובד במילוי מקום במשרה פנויה תיעשה במקרים יוצאים מן הכלל אם מתקיימים כל התנאים כדלהלן: (א) תפקידי המשרה חיוניים, ועליהם להיעשות ללא הפסק וללא דיחוי; (ב) לא הייתה כל דרך לצפות שהמשרה תתפנה; (ג) עובד אחר של המשרד אינו יכול לעשות את תפקידי העובד שבמשרה, או התקיים מכרז פנימי ובין-משרדי ולא נבחר איש; (ד) המשרד נקט צעדים למילוי קבוע של המשרה או התקיימו נסיבות המונעות קיום מידי של המכרז הפומבי או של הליך חוקי אחר; (ה) התקיימו נסיבות המונעות קיום מידי של מכרז פומבי או של הליך חוקי אחר, והמשרד יתחייב לנקוט בכל הצעדים הדרושים לצורך קיום ההליך החוקי למילוי המשרה בהקדם האפשרי. על מילוי מקום לא חלה חובת מכרז, אולם על פי הוראות התקשי"ר על המשרד לוודא כי מתקיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר לאיתור המועמד המתאים.

מינוי בפועל ומילוי מקום (להלן - מינויים זמניים), כמו גם הטלת תפקיד נוסף על עובד, מאפשרים למשרד לאייש משרות עד שיושלם ההליך המכרזי ובכך מסייעים לו להמשיך בעבודתו, וזאת בייחוד במשרות בכירות, שהן חיוניות מטבען. במינוי זמני לתפקיד בכיר, זכאי העובד גם לתנאי עבודה ולשכר של עובד בכיר, במהלך תקופת המינוי.

מבקר המדינה הצביע כבר בדוח הקודם לפני יותר מעשור שהעסקת עובד לפני מכרז באמצעות מינוי זמני מקנה לו יתרון, עקב ההתנסות בתפקיד ועקב ההיכרות עם המשרד ובעיקר עם הממונים עליו, ואף יוצרת קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו. לדברי מבקר המדינה בדרך כלל יעדיף המשרד להעסיק את מי שהועסק לפני המכרז הן משום שכבר הספיק להוכיח את יכולתו, והן בגלל חוסר היציבות והפגיעה ביעילות העלולות להיגרם אם יאייש את התפקיד עובד חדש. המבקר הורה לנש"ם לממש לאלתר את סמכותה, לצמצם את התופעה ולייחדה רק למקרים יוצאים מן הכלל[17].

בית המשפט העליון עמד אף הוא על התופעה[18], וקבע בשנת 1991 בנוגע למינויים זמניים: "עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של רשות ציבורית... ומתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. אין מדובר בפגם שהוא טכני-פורמלי, אלא פגם מהותי היורד לשורשו של עניין. וכן ברור ומובן כי מכרז הנערך מתוך ידיעה מראש שייבחר משתתף מסוים - פגום הוא ופסול. יש בכך פגיעה בעקרון השוויון, ומשום חוסר תום לב וחוסר הגינות". עוד הוסיף: "מקורה של הבעיה בכך שבתחילה מועסק במשרה המתפנה... כממלא מקום, ורק לאחר זמן נערך מכרז כדין. העובד הארעי זכאי אף הוא להשתתף במכרז, וממילא נהנה הוא מעדיפות משמעותית על פני שאר המתמודדים". בהמשך קבע בג"ץ: "התוצאה היא כי המכרזים אינם נערכים בתנאי שוויון. יתרה מזאת. בכך נוצר פתח לעקיפת המגמות העומדות בבסיס חובת המכרז".

נתונים סטטיסטיים על מינויים זמניים

משרד מבקר המדינה עיבד נתונים סטטיסטיים של נש"ם על כלל העובדים בשירות המדינה, למעט במערכת הביטחון, שהחלו לכהן במינויים זמניים בשנים 2011-2014. לצורך הצגת נתונים לדוח זה, עובדו נתונים רק על מינויים זמניים שארכו יותר מ-31 יום[19]. יצוין כי בנתוני נש"ם לא הובחן בין

17 בעניין זה ראו הדוח הקודם, עמ' 255.

18 בג"ץ 703/87 **קראון נ' נציב שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.3.91).

19 על פי הוראות התקשי"ר, אפשר לקבל שכר עבור המינוי בפועל החל מהיום ה-31 למינוי.

משרות שיש לאייש באמצעות מינוי קבוע חדש ובין משרות שהתפנו באופן זמני עד לחזרת העובד המכהן בהן לעבודתו.

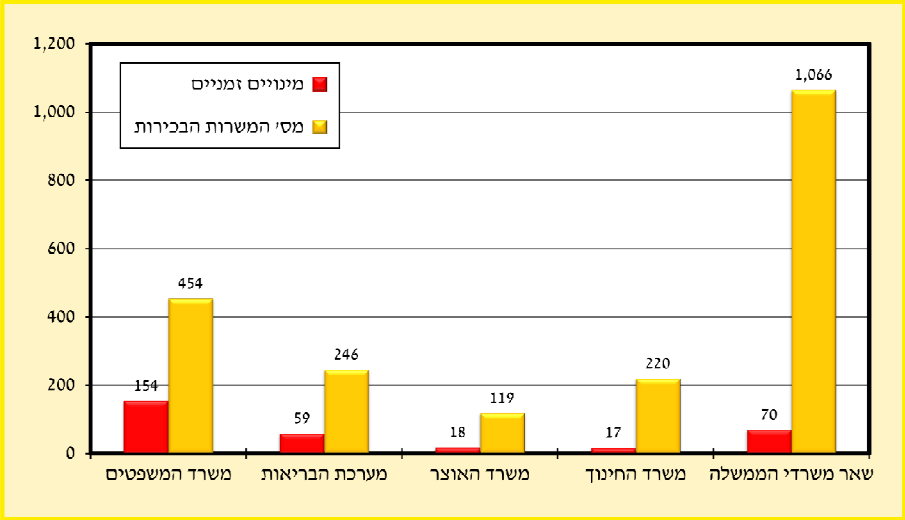
1. **משרד מבקר המדינה מצא כי בארבע השנים האלו היו 318 מינויים זמניים למשרות בכירות (של 277 עובדים)[20]: 289 במינוי בפועל (של 250 עובדים) ו-29 במילויי מקום (של 27 עובדים - 18 מהם במערכת הבריאות[21]). מספר המינויים הזמניים הממוצע בשנה היה אפוא כ-80 מינויים.**

בארבעה משרדי ממשלה נמצאו מינויים זמניים רבים (לפי שיעורי המינויים הזמניים שבהם מכלל המינויים בשירות המדינה). במשרד המשפטים השיעור בארבע השנים האמורות הוא הגבוה ביותר; במערכת הבריאות השיעור הוא השני בגובהו; במשרד האוצר השיעור הוא השלישי בגובהו, ובמשרד החינוך השיעור הוא הרביעי בגובהו. כיוון שכך יוצגו גופים אלה בנפרד משאר משרדי הממשלה.

בתרשימים הבאים מוצגים נתונים מתוך מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (להלן - מרכב"ה), וכן נתונים של מינהל הסגל הבכיר על היקף העובדים הבכירים והמינויים הזמניים למשרות בכירות בשנים 2011-2014 ועל שיעורם. הנתונים מחולקים לחמש קבוצות: משרד המשפטים, מערכת הבריאות, משרד האוצר, משרד החינוך ושאר משרדי הממשלה[22].

תרשים 2

המינויים הזמניים למשרות בכירות בחלוקה למשרדים (2011-2014)



על פי נתוני מרכב"ה ונש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

---

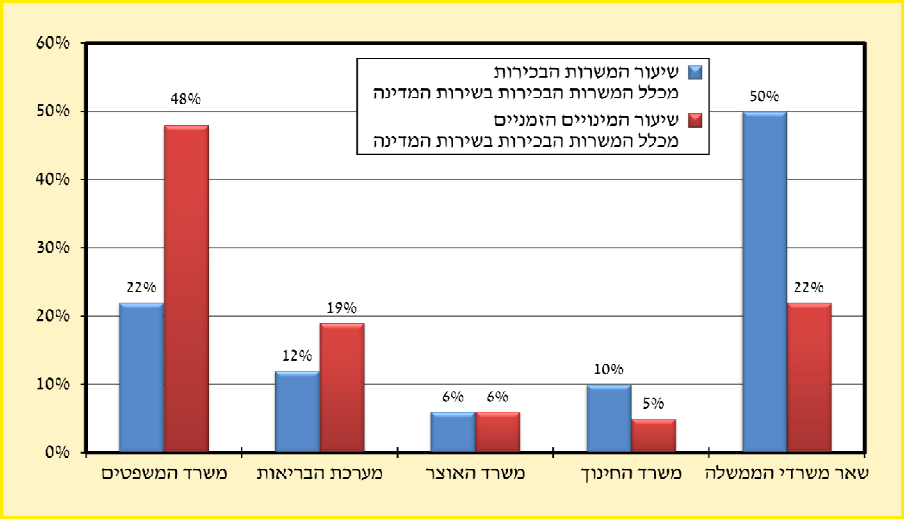
20 נספרו כל המינויים שבהם עובד שובץ למשרה. אם עובד מונה פעמיים לאותה משרה, נספרו שני מינויים; אם שני עובדים מונו לאותה משרה (בתקופות שונות) נספרו שני מינויים.

21 לצורך ניתוח הנתונים צורפו הנתונים על מערכת הבריאות הממשלתית, אשר כוללת את משרד הבריאות ו-18 בתי חולים ממשלתיים, שבהם נעשו מינויים זמניים.

22 נתונים אלה אינם כוללים כאמור את מערכת הביטחון.

תרשים 3

שיעור המינויים הזמניים למשרות בכירות בחלוקה למשרדים (2011-2014)



על פי נתוני מרכב"ה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. **כרבע (22%) מהמשרות לתפקידים בכירים בשירות המדינה הם במשרד המשפטים[23]. לעומת זאת, כמחצית (כ-48%) מהמינויים הזמניים באותן שנים היו במשרד המשפטים (כ-150 מינויים זמניים). כ-110 מהמינויים הזמניים במשרד (כ-75%) היו מינויים של פרקליטים. מכאן שמשרד זה מרבה להשתמש במינויים זמניים, בפרט של פרקליטים, עד כדי פי ארבעה מרוב משרדי הממשלה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ציין משרד האוצר כי המשרד דינמי, מורכב ועובדים רבים מתחלפים בו, מה שמצריך איוש מידי באופן זמני, אך עם זאת מקפידים בו על שוויון, על כללי התקשי"ר וכן מקפידים לקבל אישור מנש"ם.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי הליכי המכרז אורכים זמן רב וכדי שלא לפגוע בעבודה ובשירות נדרשים מינויים זמניים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ציין משרד המשפטים כי בעשור האחרון גדל מאוד היקף כוח האדם במשרד, ובמשך שנים רבות לא הותאם המבנה הארגוני של הנהלת המשרד לניהול ההון האנושי. המשרד הוסיף כי לא מן הנמנע שהתפתחו דרכי עבודה שאינן מיטביות ביחס לכללים ולנורמות הראויים בתחום ניהול ההון האנושי. עוד ציין כי בשנים האחרונות תכננו המשרד ונש"ם מבנה חדש במערך ניהול ההון האנושי, וכי איוש תפקידי מפתח בו נמצא בעיצומו.

עוד השיב משרד המשפטים כי חלק מהמשרות הבכירות מהוות הלכה ולמעשה משרות ביניים ביחידות המשרד ואינן משתייכות לקצה הפירמידה הניהולית, ולכן אין להתייחס למינויים זמניים למשרות במתח דרגות אלה כאל מינויים למשרות בכירות. המשרד מציין כי הוא שותף

23 454 משרות במשרד המשפטים מתוך 2,105 משרות בכירות (לא כולל משרות אמון).

עם נש"ם לרפורמה וכי הרפורמה צפויה לצמצם את המינויים הזמניים למשרות פנויות על ידי היערכות מראש ותכנון מוקדם של מינויי בכירים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרגות המשרות שהגדיר משרד המשפטים כמשרות בדרג ביניים, כאמור בתשובתו, מוגדרות על ידי נש"ם כמשרות בכירות, ובהתאם ממלאי אותן משרות מתוגמלים בשכרם. העובדה שבמשרד המשפטים ישנם עובדים בכירים רבים ברמות משרה שונות אינה משנה את היותם עובדים בכירים ואינה משנה את ריבוי המינויים הזמניים במשרד.

מתשובת משרד החינוך מנובמבר 2015 ומתשובת משרד המשפטים, עולה כי בין המינויים הזמניים היו גם מינויים שלא דרשו מינוי קבוע חדש: משרד המשפטים השיב כי 35% מסך המינויים הזמניים לתפקידים בכירים, כפי שמובא בתרשים 2 לעיל, היו מינויים למשרות שהיו פנויות באופן זמני עקב חופשות למיניהן, 8% מהמינויים היו למשרות שהיו שמורות לעובדים שזכו במכרזים והיו עדיין בתקופת ניסיון, ו-20% מהמינויים היו תוצאה של "שרשור", כלומר מינוי זמני של עובד א' לתפקיד בכיר יותר גרר מינוי זמני של עובד ב' במקומו של עובד א', מינוי זמני של עובד ג' במקום עובד ב' וכן הלאה. משרד החינוך השיב כי רוב המינויים הזמניים (9 מ-17 מינויים) לא נועדו למילוי משרה פנויה אלא למילוי משרות פנויות באופן זמני (בעקבות יציאה של עובדים לחופשה ללא תשלום ויציאה לחופשה לאחר לידה) וכי שניים מהמינויים הוקלדו כ"מינוי בפועל" אף על פי שלא היו כאלו, בשל עניינים טכניים.

לצורך הבקרה על משרדי הממשלה בכל הנוגע למינויים זמניים, על נש"ם לטייב את נתוניה בדבר המינויים האלה, ולהבחין בין משרות שהתפנו באופן זמני ובין משרות שיש לאייש באמצעות מכרז.

3. להלן דוגמה למינוי בפועל במשרד החינוך לתפקיד בכיר במשך שנתיים וחצי. יודגש כי לא נמצא פגם בפעולותיה של העובדת שמונתה בפועל, אלא הועלו ליקויים בפעולותיהם של נש"ם ושל הנהלת משרד החינוך.

א. בדצמבר 2012 עלתה הצעה בנש"ם ובמשרד החינוך לפצל את תפקיד סמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש במשרד, וסגן הנציב מר מוטי אהרוני ביקש לבחון אותה. מנכ"לית המשרד דאז ביקשה, במסגרת הפיצול, לשנות את התקן ולמנות את מנהלת משאבי האנוש במשרד לתפקיד מנהלת אגף בכיר למשאבי אנוש, ועקב כך להעסיקה בחוזה שמיועד לעובדים בכירים ולשפר את תנאי שכרה בהתאם. נש"ם אישרה זאת כמינוי בפועל ממאי 2013, ובהמשך אישרו סגן הנציב ומינהל הסגל הבכיר להאריך את המינוי בפועל עד סוף 2013. יצוין כי מינהל הסגל הבכיר בירר עם משרד החינוך אם הוא פועל לאיוש המשרה במכרז, אולם לא קיבל תשובה עניינית.

ב. בנובמבר 2013 מונתה גב' מיכל כהן למנכ"לית משרד החינוך, וכעבור כחודש פנתה לסגן נציב שירות המדינה מר מאיר אהרונוב וביקשה להאריך את המינוי בפועל לחצי שנה נוספת, או עד שיוחלט בעניין פיצול משרת הסמנכ"ל. בהמשך האריך מינהל הסגל הבכיר את תוקף המינוי בפועל, עד סוף ספטמבר 2014. מהמסמכים של נש"ם ושל משרד החינוך עולה כי עד סיום הביקורת ולאחר בירור של משרד מבקר המדינה בדצמבר 2015, לא הוחלט אם לפצל את משרת הסמנכ"ל.

ג. בהמשך לשאלות שהציג משרד מבקר המדינה למשרד החינוך בנוגע למינוי בפועל של מנהלת האגף, כתבה מנכ"לית משרד החינוך לנציב שירות המדינה בסוף דצמבר 2015,

שנתיים לאחר שמונתה לתפקיד המנכ"לית, כי מצאה שפיצול התפקיד מוצדק, וביקשה לפצל את המשרה ולאשר את המשך המינוי של מנהלת האגף הבכיר עד שתפרוש לגמלאות בספטמבר 2016. היא ציינה כי משרד החינוך ייערך לפרסום מכרז לתפקיד סמוך למועד הפרישה.

במשך שנתיים וחצי אישרה אפוא נש"ם בקשות של משרד החינוך למנות ולהאריך מינוי בפועל, בהן שנתיים שבהן בחנה כנטען מנכ"לית משרד החינוך את ההצעה לפצל את תפקיד הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש במשרד לשני תפקידים. טענות חוזרות ונשנות של המשרד שנבחן הפיצול התקבלו בנש"ם ללא עוררין. השתלשלות הדברים מעלה חשש שבמהלך שנתיים אלה לא נבדקה כראוי הצעת הפיצול ואישורי נש"ם ניתנו שלא על בסיס צורך של ממש.

נש"ם השיבה בינואר 2016 כי הייתה חשיבות אמיתית לבחינת המשרה על ידי משרד החינוך. נש"ם הוסיפה כי במהלך השנה האחרונה כונסו כמה דיונים בנושא בראשות מנהל מינהל הסגל הבכיר. לדברי נש"ם, רק בחודש האחרון ניתנה עמדתו הרשמית של משרד החינוך בדבר פיצול משרת הסמנכ"ל, ובהמשך אמור המשרד לפרסם מכרז בהתאם.

העסקת עובד לפני מכרז באמצעות מינוי זמני מקנה לו כאמור יתרון שעלול לפגוע בתנאי השוויון במכרזים. יתרון זה עשוי להתקיים בעיקר כאשר מדובר במשרה שיש לאייש במכרז ולעיתים, כאשר מדובר במשרה שהתפנתה באופן זמני. היערכות מראש לאיוש משרות וצמצום ניכר של משך הזמן שנדרש לאיוש, עשויים להפחית במידה ניכרת את תופעת המינויים הזמניים. לפיכך מוטל על נש"ם ועל משרדי הממשלה לצמצם באופן מרבי את מספר המינויים הזמניים ולקצר את משך זמן הכהונה הזמנית.

4. בתקשי"ר נקבעו כללים למינוי בפועל למשרה פנויה: משרד ממשלתי רשאי לאשר מינוי בפועל למשך שנה לכל היותר, וכדי להאריך את התקופה הזו נדרש אישור נש"ם. מינוי ממלא מקום למשרה פנויה למשך שלושה חודשים הוא בסמכות המשרד, ולצורך הארכה בשלושה חודשים נוספים נדרש אישור נש"ם אשר יינתן מטעמים מיוחדים שיירשמו. במרץ 2004 הוציא מינהל הסגל הבכיר חוזר ובו קבע כי מינוי בפועל למשרה פנויה למשך שנה לכל היותר, אשר כרוך בתשלום שכר שמשולם לממלא משרה בחוזה מיוחד לבכירים, מותנה באישור המינהל, ולצורך הארכת התקופה הזו נדרש אישור מחודש. עוד נקבע בחוזר כי מינוי ממלא מקום מותנה אף הוא באישור מינהל הסגל הבכיר.

בינואר 2015 גיבש צוות עבודה אשר הוקם במסגרת הרפורמה מסמך מדיניות בדבר העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום. על פי המסמך, אף על פי שנש"ם רשאית לאשר העסקה של ממלא מקום לשלושה חודשים נוספים על אלה שאישר המשרד, ובסך הכול מילוי מקום למשך שישה חודשים לכל היותר, בפועל היא נוהגת לאשר הארכה של העסקת ממלא מקום עד סיום הליכי איוש המשרה, אשר נמשכים לעתים יותר מחצי שנה.

מנתוני נש"ם על המינויים הזמניים של עובדים בכירים עולה ש-65 עובדים (כ-22%) מהעובדים שמונו בפועל למשרות בכירות בשנים 2011-2014 מונו ליותר משנה, ומהם כרבע מונו ליותר משנתיים. כ-35% מהעובדים הבכירים שמונו בפועל ליותר משנה (23 מתוך 65 עובדים) עבדו במשרד המשפטים, וכ-15% עבדו במערכת הבריאות (10 מתוך 65 עובדים). כ-20 עובדים (74%) מהעובדים שמונו במילוי מקום, מונו ליותר מחצי שנה, מהם מחצית ליותר משנה.

בתשובת משרד הבריאות נמסר כי בתקופת הביקורת חלו הגבלות על שירות המדינה בכלל ועל משרד הבריאות בפרט שהקפיאו או עיכבו הליכי מכרזים: הקפאת מכרזים בשל בחירות בשנת 2013; החלטת ממלא מקום שר הבריאות להקפיא את פרסום המכרזים לאחר התפטרותה של שרת הבריאות דאז ועד לאחר הבחירות בשנת 2015; החלטת נציב שירות המדינה להקפיא הליכי מכרז בשל הגבלת תקציב כוח אדם; והקיצוץ בכוח אדם במשרד בשל החלטה מ-2014 להקים רשות אשפוז למרכזים רפואיים.

נש"ם השיבה כי בשל בחירות לכנסת, מוקפאים מכרזים לאיוש משרות באורח קבע, במהלך כמה חודשים לפני הבחירות וכמה חודשים לאחריהן. כך היה, על פי התשובה, בבחירות לכנסת בינואר 2013.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי במהלך נובמבר ודצמבר 2012, יצאו שתי הנחיות של נציב שירות המדינה בדבר מינויים בתקופת בחירות, המבוססות על הנחית היועמ"ש לממשלה[24]. בחינת הנחיות הנציב העלתה כי ניתן אישור לכך שמינויים באמצעות מכרז יימשכו כסדרם, שכן אלה נעשים בהליכים שבהם אסורה מעורבות הדרג הפוליטי, למעט מכרזים פומביים שבהם מתקיימים ארבעה תנאים מצטברים שפורטו בהנחיה[25]. ההנחיה מדצמבר 2012 הייתה תקפה למשך כחצי שנה, לתקופת הבחירות לאחר פיזור הכנסת ה-18 מאוקטובר 2012 ועד כינון הממשלה ה-33 במרץ 2013 (לרבות מינויי מנכ"לים למשרדי הממשלה בתקופה זו). ב-2014 פרסם הנציב הנחיה בעניין הבחירות לכנסת ה-20, וקבע כי נש"ם תקפיד לקיים את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שעודכנה בדצמבר 2014, ולפיה מינויים הנערכים באמצעות מכרז יימשכו כסדרם אף בתקופת בחירות, מבלי שנקבעו התנאים שפורטו בהנחיה משנת 2012.

יצוין כי שמונה מתוך עשרת המינויים הזמניים במשרד הבריאות היו ליותר משנה וחצי, ולכן אין בהחלטה להקפיא את המכרזים בתקופת הבחירות כדי להסביר משך זמן זה. כמו כן, בפועל הטיפול במכרזים הוקפא בתקופת בחירות לכנסת גם כאשר לא הייתה מניעה לקיימן. נוסף על כך, עשרת המינויים האמורים כללו מינויים באמצעות מכרזים פנימיים, שעליהם לא חלה ההקפאה. ההחלטות האחרות שציין משרד הבריאות התקבלו בשלהי שנת 2014 ובתחילת שנת 2015, ואילו ממצאי הביקורת נוגעים לשנים קודמות, ולכן אין בהן כדי להסביר את הממצאים האמורים.

התמודדות עובדים זמניים במכרז

משרד מבקר המדינה בדק את כל 71 המכרזים לאיוש משרות בכירות שפורסמו בשנים 2011-2014, ושבהם עובדים בכירים שהועסקו במינוי זמני היו מועמדים - 65 מכרזים למשרות שהועסקו בהן עובדים במינוי בפועל ושישה מכרזים למשרות שהועסקו בהן עובדים במילוי מקום.

---

24 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, 1.1501 "**מינויים בתקופת בחירות**".

25 בהנחיה מיום 5.12.12 נקבע: "יש להימנע, ככל האפשר, מבחירת עובד בידי מנהל העומד להתחלף בתפקידו, מקום שקיימת חלופה של הקפאת מצב או... מינוי זמני... הוחלט לדחות כינוסן של ועדות בוחנים במכרזים פומביים... עד למינויו (או הארכת מינויו) של מנכ"ל המשרד לאחר הרכבת הממשלה הבאה, בהתקיים התנאים המצטברים כדלקמן: המשרה נשוא המכרז כפופה ישירות ובלעדית למנכ"ל המשרד; המכרז פורסם לאחר הודעתו של ראש הממשלה על הקדמת הבחירות; התפקיד על פי מהותו הוא חלק ממטה ההנהלה של המשרד ויש בו אחריות לקביעת מדיניות המשרד; קיימת חלופה אחרת לאיוש המשרה, בין אם באמצעות הארכת שירות של ממלא המשרה הקודם, בין אם באמצעות מינוי בפועל... בהתאם לכללים המקובלים, ובין אם בדרך אחרת ובאישור נש"ם".

נמצא כי בכ-68% מהמכרזים (44 מתוך 65) לאיוש משרות בכירות שבהם השתתף מועמד שהועסק במינוי בפועל באותה המשרה, הוא זכה בתפקיד; ובכל ששת המכרזים שבהם היה מועמד שהועסק במילוי מקום באותה משרה, הוא זכה בתפקיד.

זאת ועוד, נמצא כי ב-85% מהמכרזים (17 מתוך 20 מכרזים) למשרות במערכת הבריאות זכו המועמדים שהיו במינוי זמני - שבעה מהם במשרד הבריאות ועשרה בבתי החולים הממשלתיים; ב-90% מהמכרזים למשרות במשרד האוצר (תשעה מעשרה מכרזים), זכו מועמדים כאלה - חמישה מהם באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל); ובמשרד המשפטים ב-50% מהמכרזים (12 מתוך 24 מכרזים).

משרד האוצר השיב כי כל המועמדים שנבחרו עמדו בדרישות התפקיד ונמצאו כמתאימים ביותר. המשרד הוסיף כי כחלק מהפקת הלקחים מדוח הביקורת, יצמצם אגף משאבי אנוש את המינויים הזמניים ככל האפשר, ובכפוף לנסיבות העניין. משרד המשפטים השיב כי כשבוחרים עובד למינוי זמני בוחנים את כשירותו ואת יכולותיו ומוודאים שהוא מועמד ראוי ומתאים לתפקיד. עוד ציין המשרד כי שיעור הזוכים בתפקיד מקרב המינויים הזמניים במשרד נמוך מזה שבכלל שירות המדינה.

כ-25 שנים לאחר פסיקת בג"ץ בנושא העסקת עובדים במינוי זמני וכעשור לאחר שמבקר המדינה מתח ביקורת על תופעת המינויים הזמניים והמליץ לצמצם אותה ולייחדה רק למקרים חריגים, ממונים עשרות רבות של עובדים בכירים בשנה במינויים זמניים בשירות המדינה, לעתים למשך כמה שנים. תופעת העסקת עובדים בתפקידים בכירים במינוי זמני רווחת במשרד המשפטים וזאת, ביחס ליתר משרדי הממשלה. ניתוח הנתונים הסטטיסטיים עשוי ללמד על היתרון שמקנה מינוי כזה למי שמונה באופן זמני, שכן סיכוייו לזכות במכרז גבוהים. יתרון מובהק כזה ניתן, על פי ניתוח הנתונים הסטטיסטיים, לעובדים במינויים זמניים במערכת הבריאות ובמשרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לנקוט פעולות מעשיות שיצמצמו באופן ניכר את השימוש במינויים הזמניים ויבטיחו כי מינויים כאלו ייעשו רק בנסיבות מיוחדות שבעטיין היה הכרח למנות אדם לתפקיד, עד עריכת המכרז. יש לפעול מבעוד מועד לאיוש משרות ובאופן מתוכנן ומושכל כדי לא להיקלע למצב של דחיפות והכרח למינוי זמני. כמו כן, על משרד המשפטים לצמצם מאוד את מספר המינויים הזמניים. שינוי ברוח זו ראוי שייעשה גם במערכת הבריאות ובמשרד האוצר.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי משימתו המרכזית של מינהל הסגל הבכיר היא להיערך מבעוד מועד לאיוש משרות, תוך שימוש באמצעי מחשוב לבקרה על המשרדים.

אישור מינויים זמניים

תיעוד הנתונים וזמינותם

1. משרד ממשלתי המבקש ממינהל הסגל הבכיר לאשר מינוי זמני נדרש לנמק את בקשתו, וכן נדרש להבהיר באילו צעדים הוא נוקט למילוי קבוע של המשרה ומדוע חיוני לאייש את המשרה במינוי זמני. כמו כן, ההחלטות בקשר לבקשות למינויים זמניים אמורות להתקבל לאור קריטריונים שנקבעו בהוראות נש"ם, למשל בעניין מילוי מקום.

נמצא כי מינהל הסגל הבכיר אינו מרכז את האסמכתאות בנוגע לבקשות המשרדים לאשר מינויים זמניים, ובכלל זה בנוגע לנימוקיהם בדבר חיוניות המינוי הזמני, ואין בידו אסמכתאות מרוכזות בדבר הטיפול של נש"ם בבקשות. כיוון שכך אי-אפשר לדעת כמה בקשות היו, מה בדק המינהל בעניינן ואיזה חלק מהן אושר ולכמה זמן, וכן אי-אפשר לברר על סמך מה החליט. כמו כן אי-אפשר לדעת כמה בקשות נענו בשלילה. כיוון שכך עולה חשש כי מינהל הסגל הבכיר אישר בקשות מבלי שבדק אותן לעומק ומבלי שנימק את החלטותיו. פעולות נש"ם בנושא זה אינן עולות בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

נש"ם מסרה בתשובתה כי מדיניות הסגל הבכיר היא תמיד לקבל פניות מנומקות ולהשיב באופן מנומק, וכי כל פנייה וכן כל תשובה לרבות נימוקיה מתועדים בתיקו האישי של העובד. נש"ם צירפה דוגמאות של תשובות לבקשות למינויים זמניים, שצוינו בהן ההחלטות ואולם לא צוינו הנימוקים. עוד מסרה נש"ם כי במועד סיום הביקורת טרם הושלמה סריקת תיקיהם האישיים של עובדי המדינה המצויים בארכיון נש"ם, ולכן לא היה אפשר לגשת לכל בקשות המשרדים ולכל תשובות מינהל הסגל הבכיר. עוד הוסיפה נש"ם כי אין באמור כדי להעיד על תהליכי העבודה שלה ועל שיקול דעתה המקצועי.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי על מינהל הסגל הבכיר לפעול על פי כללי המינהל התקין, וכן עליו להקפיד שכל הבקשות שהגישו לו המשרדים וכל תשובותיו למשרדים וכן סיכום החלטותיו בכתב והנימוקים להן יהיו ניגשים לו, כדי שיוכל לבקר באופן שיטתי ואפקטיבי את המינויים הזמניים.

2. לצורך ניהול המינויים הזמניים במינהל הסגל הבכיר נדרש מאגר מידע על המינויים, על החלטות המינהל ועל האישורים שנתן, ובו בין השאר פרטי העובד הממונה, מועד התפנות המשרה, מועד תחילת המינוי, תקופת המינוי שאושרה, סוג השכר המשולם לו ומועד סיום המינוי. כן נדרש למינהל מאגר מידע רוחבי שבאמצעותו יבקר את משרדי הממשלה, לדוגמה יבדוק כמה מינויים זמניים אושרו בכל משרד ומהו משך הזמן הממוצע למינוי.

נמצא כי למינהל הסגל הבכיר אין מאגר מידע כאמור והנתונים שבידיו חסרים, לדוגמה אין לו נתונים לגבי כלל המשרות שאוישו או מאוישות במינויים זמניים ולגבי פרק הזמן שאושר להם. כיוון שכך עובדי מינהל הסגל הבכיר אינם יודעים מתי אמור לפוג תוקפו של אישור שנתן המינהל, כדי לוודא שמינויים לא יוארכו ללא אישור נש"ם. עובדי המינהל מסרו למשרד מבקר המדינה כי אינם יכולים להפיק מידע כאמור ממרכב"ה, אולם משרד מבקר המדינה בדק ומצא שרוב המידע קיים ואפשר להפיקו.

בביקורת עלה כי נש"ם ערה לבעייתיות במצב הקיים: במסמך המדיניות בדבר העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום מינואר 2015, נכתב כי בשל היעדרם של נתונים ממוחשבים קשה לבחון את היקף העסקת העובדים במילוי מקום ואת השפעתו על הליכי מכרזים פומביים.

נש"ם ציינה בתשובתה כי היא מכירה בחשיבותן של מערכות ממוחשבות לצורך תיעוד. לדבריה נושא זה מטופל ונכלל בתכניות העבודה, והיא מכשירה עובדים שיפיקו את המידע הנחוץ ממרכב"ה. נש"ם הוסיפה שהיא מקדמת פרויקט להקמת מערכת מידע לניהול קשרים עם לקוחות פנים ארגוניים וחוץ ארגוניים, ובין היתר מתעדת את הפעילות מולם לאורך זמן, וכי דרושים לה פרויקטים רבים של מחשוב, ולכן מונתה ועדה שתפקידה לקבוע סדר עדיפויות

בין הצרכים השונים. נוסף על כך צוין שנש"ם בוחנת כיום כל נושא גם בהיבטי בקרה, לרבות האפשרות לערוך בקרה ממוחשבת על כמה תהליכים.

על נש"ם להעמיד את בסיס הנתונים הנדרש כאמור לרשות מינהל הסגל הבכיר. נוסף על כך על נש"ם להכשיר את עובדי המינהל להפיק את המידע הנחוץ שקיים במרכב"ה כדי שיטפל בבקשות למינויים זמניים ויבקר את המשרדים.

בחינת בקשות למינויים זמניים

אחד מתפקידי מינהל הסגל הבכיר בנש"ם הוא לקלוט עובדים הנמנים עם הסגל הבכיר בשירות המדינה, להעסיקם, לקדמם ולדאוג לפרישתם, והוא אחראי גם למינויים זמניים. המדיניות בנושא עריכת חוזים אישיים למנכ"לים, למוקבלים למנכ"לים ולעובדים הבכירים בסגל הבכיר בשירות המדינה, נקבעה בנוהל עובדים בכירים.

כאמור עובד יועסק במינוי זמני אם המשרד נקט צעדים למילוי קבוע של המשרה, ובמקרה של מילוי מקום גם אם התקיימו נסיבות המונעות מימוש מידי של המכרז הפומבי או הליך חוקי אחר. תנאי נוסף לאישור מילוי מקום של עובדים בכירים הוא חיוניות איוש המשרה ללא הפסק וללא דיחוי.

התברר שנש"ם לא קבעה אילו פעולות ייחשבו כצעדים למילוי קבוע של המשרה ויאפשרו למנות עובד באופן זמני. כך למשל לא ברור אם די בהודעה על כוונה לפרסם מכרז או שנדרש פרסום בפועל. כיוון שכך, הצטמצמה מאוד היכולת של מינהל הסגל הבכיר לקבוע אם המשרד עמד בתנאי הזה אם לאו. בפועל מאשר המינהל מינויים זמניים גם לפני שפורסמו מכרזים.

נש"ם מסרה כי מינהל הסגל הבכיר התחיל בפרויקט לעדכון נוהלי העסקת עובדים בכירים בחוזה מיוחד בשירות המדינה, והוא צפוי להסתיים ברבעון הראשון של שנת 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה על נש"ם לפעול כדי שתהיה בידיה התשתית הנדרשת שבאמצעותה תבחן את חיוניות המינוי הזמני ותחליט אם לאשר אותו: עליה לקבוע מתי יש להתחיל לאייש את המשרה, ולהורות למשרדי הממשלה להזין באופן שיטתי למרכב"ה את המידע בדבר מועד התפנותן של משרות ולבקר את ההזנה הזו. כמו כן עליה לקבוע מה ייחשב כפעולות מספקות לצורך מילוי קבוע של משרה, לחייב את המשרדים להביא לפניה את כל הנתונים וההסברים הנדרשים, כמו המועד שבו נודע על הכוונה לפנות את המשרה והמועד שבו התפנתה, וכן הנימוקים לצורך במינוי. רצוי שכל המידע הזה יוזן למרכב"ה כדי לייעל את הטיפול בבקשה למינוי זמני ולקצר את זמנו וכדי לאפשר לנש"ם לבקר את ההליך. על נש"ם להחליט אם לאשר מינוי זמני על פי הוראות התקשי"ר ועל פי המידע שיציג לה המשרד באופן הזה.

הגורמים המאשרים את המינויים הזמניים

1. ביולי 2015 היו במשרד המשפטים 224 עובדים בכירים בדירוג פרקליטים, והם היוו כ-54% מכלל העובדים הבכירים במשרד.

כאמור, בשנים 2011-2014 מונו 111 פרקליטים בכירים במינויים זמניים, המהווים כ-35% מכלל המינויים הבכירים באותה תקופה. 15 מהם מונו ליותר משנה.

הביקורת העלתה כי משרד המשפטים אינו נוהג להגיש למינהל הסגל הבכיר בקשות לאישור מינויים זמניים של פרקליטים, ובפועל מאשר בעצמו את המינויים. המינהל מצדו אינו דורש ממשרד המשפטים לקבל בקשות כאלו כדי לאשר אותן, ואף אינו מקבל מהמשרד מידע על המינויים.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי בין המשרד לנש"ם היו מאז ומתמיד הבנות לפיהן לא נדרש אישורה של נש"ם למינוי בפועל למשרות בכירות בפרקליטות המדינה. המשרד הוסיף כי בהנחיית מנכ"לית המשרד, ירוענו הנהלים הכתובים והמחייבים שקבעה נש"ם לאישור מינויים זמניים ויובהר שיש לפעול על פיהם. נש"ם מסרה בתשובתה כי בכוונתה לבחון את הדברים מול משרד המשפטים במהלך שנת 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד המשפטים להימנע מאישור מינויים זמניים שלא אישרה נש"ם כנדרש. הערה זו מקבלת משנה תוקף לאור המינויים הזמניים הרבים בפרקליטות בשנים האחרונות. על מינהל הסגל הבכיר לנהוג במינויים זמניים של פרקליטים על פי הוראות התקשי"ר וחוזר נש"ם. עוד עליו לבחון עם יועמ"ש נש"ם אם מינויים בפועל של פרקליטים במשרד המשפטים אשר כרוכים בתוספות שכר, ללא אישור נש"ם, עומדים בהוראות הדין, ולפעול על פי חוות דעתו.

2. **נמצא כי בקשות של גופים במערכת הבריאות לאשר מינויים זמניים מופנות לעתים לרפרנטים האחראים לתחום הבריאות[26] בנש"ם ולא למינהל הסגל הבכיר כנדרש. במקרים אלה הרפרנטים מחליטים אם לאשר את הבקשות. כך למשל מינוי בפועל של עובד למשרה בכירה במשרד הבריאות בנובמבר 2014 אושר על ידי מנהל אגף בכיר (מערכת הבריאות) בנש"ם.**

בתשובת משרד הבריאות נמסר כי באוקטובר 2015 הנחה סמנכ"ל בכיר למינהל במשרד את עובדי יחידת משאבי אנוש במשרד כי כל בקשה בנושא הסגל הבכיר תישלח למינהל הסגל הבכיר.

לדעת משרד מבקר המדינה על נש"ם לנהוג לפי הכללים שקבעה ולוודא שכל הבקשות למינויים זמניים של עובדים בכירים ייבחנו רק על ידי הגוף המוסמך לכך - מינהל הסגל הבכיר, והוא שיחליט בנושא. החלטות אלו יכולות להתקבל לאחר התייעצות עם הרפרנטים האחראים לאותם משרדים.

☆

26 תפקיד הרפרנטים הוא לתת שירות למשרדי הממשלה או ליחידות הסמך בנושאי פרט, תקינה וסכסוכי עבודה.

בדוח הקודם ציין מבקר המדינה כי רשויות המדינה משתמשות במינויים הזמניים שנים רבות, והדבר פותח פתח לשרירות, עלול להביא להטבה עם מי שחפצים ביקרם ויכול לפגוע באמון הציבור. המבקר הוסיף כי אין די בכללים להעסקה טרם מכרז ואף בהחמרתם אם אין אכיפה בצדם, וכי על נש"ם לממש את סמכותה, לצמצם את המינויים הזמניים במידה ניכרת ולייחד אותם רק למקרים יוצאים מן הכלל אשר להם נועדו.

על פי ניתוח המידע שנאסף בדוח זה, עשרות עובדים ממונים מדי שנה באופן זמני לתפקידים בכירים, ולאלו מהם שמתמודדים במכרז על התפקיד שבו כבר כיהנו, יש סיכוי גבוה לזכות בו. מכאן שהמינוי הזמני כשלעצמו עלול לפגוע בעקרון שוויון ההזדמנויות במכרז. במשרדי המשפטים והאוצר, כמו גם במערכת הבריאות, מגמה זו בולטת באופן מיוחד. על נש"ם היה לצמצם את המינויים הזמניים, כנדרש מתפקידה ומדברי מבקר המדינה לפני כעשור. אולם היא לא עצרה או צמצמה אותם כנדרש ולא ביקרה אותם.

נש"ם ציינה בתשובתה כי נושא המינויים הזמניים מטופל במסגרת הרפורמה. במסגרת זו פורסם מסמך הנחיות מפורט בדבר העסקת עובדים במילוי מקום ונקבע מנגנון בקרה לבחינת יישומן, במטרה לצמצם את המינויים הזמניים בשירות המדינה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי יישום הנחיות אלו החל כפיילוט בחלק ממשרדי הממשלה בדצמבר 2015, לאחר מועד סיום הביקורת. עוד עולה מתשובת נש"ם כי מיוני 2015 החלה ליישם שיטת איוש של חלק מן המשרות הבכירות בדרך של רוטציה ושל קציבת משך כהונה, ובדרך זו תהיה ודאות לגבי מועד התפנות המשרה. יצוין כי שיטה זו חלה על 40% מהמשרות הבכירות (850 מ-2,100 משרות).

לנוכח כל אלה, מוטל על הנהלות משרדי המשפטים, האוצר והבריאות לנקוט בהקדם בפעולות נחושות לצמצום המינויים הזמניים. על נש"ם לבקר באופן שיטתי ומעמיק את השימוש של משרדי הממשלה במינויים זמניים, לקבוע באילו נסיבות אפשר למנות עובד באופן זמני, ולהקפיד לאשר מינויים אלה רק אם מתקיימים התנאים לכך. בין השאר עליה לוודא שמינוי זמני יאושר רק אם המשרד פעל כנדרש לאיוש באמצעות מכרז. עוד עליה להקפיד שמשך המינוי הזמני יהיה קצר ככל שאפשר.

איוש משרה פנויה

הוראות התקשי"ר קובעות את השלבים לפיהם יש לאייש משרה פנויה בתקן (משרה חדשה או משרה שהתפנתה), כפי שמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 4

שלבי איוש משרה פנויה

המקור: התקשי"ר.

ההליך המכרזי כולל על פי התקשי"ר עד שישה שלבי עבודה[27]: (א) האחראי[28] במשרד פונה לרפרנט המשרד בנש"ם כדי שזה יבדוק את פרטי המכרז ויאשר אותם וכן יבדוק אם תיאור התפקיד עדכני; (ב) המכרז מפורסם (באמצעים שפורטו בתקשי"ר ובהוראות נש"ם). הפרסום כולל בין השאר את הדרישות מהמועמדים למילוי המשרה, את תואר המשרה, את תיאור התפקיד ואת הדרגה והדירוג של המשרה, כפי שנקבע בתקן שאישרה נש"ם[29]; (ג) במכרזים בכירים פנימיים, האחראי במשרד בודק אם המועמד עומד בתנאי הסף של המשרה. במכרזים בין-משרדיים ופומביים למשרות בכירות, יחידת מכרזי הבכירים באגף בחינות ומכרזים (להלן - אב"ם) בודקת ומאשרת אם המועמד עונה על תנאי הסף; (ד) אבחון ומיון תעסוקתי נעשים החל מאפריל 2014 בידי מכונים פרטיים. במכרזים פומביים ובין-משרדיים נבחנים כל המועמדים, ואילו במכרזים פנימיים יש לבחון את המועמדים רק אם מספר המועמדים גדול משמונה; (ה) מועמדים שעברו את המיון התעסוקתי ונמצאו מתאימים, או מועמדים במכרז פנימי שלא נדרשו לעבור אותו, מוזמנים לבחינה בעל פה לפני ועדת בוחנים. בכל המכרזים למשרות בכירות, נש"ם קובעת את הרכבי ועדות הבוחנים; (ו) היערכות לקראת ועדת הבוחנים והתכנסות הוועדה, לרבות הכנת תיקי המועמדים לוועדת הבוחנים, קביעת סדרי העבודה של ועדת הבוחנים וריכוז סיכומי הוועדה. במכרזי בכירים מוטלת האחריות לשלב זה על נש"ם, והוועדה מתכנסת במשרדיה.

מידת התחרות במכרזי בכירים

מחוק המינויים עולה עיקרון מרכזי במכרזים בשירות המדינה: בחירת "הכשיר מבין הכשירים" באמצעות תחרות בין כמה מועמדים.

בדיקת 303 מכרזים לתפקידים בכירים - פנימיים, בין-משרדיים ופומביים - אשר ועדות הבוחנים החליטו בעניינם ממרץ 2013 עד מאי 2015, העלתה כי במשרדים מסוימים מידת התחרות במכרזי בכירים, ובייחוד במכרזים פנימיים, היא מועטה, והדבר בא לידי ביטוי במועמדים מועטים שראיינו ועדות הבוחנים. בחלק מהמקרים ניגשו למכרז מלכתחילה מועמדים מעטים, ובאחרים רוב המועמדים שניגשו הסירו את מועמדותם בסמוך לכינוס הוועדה.

1. א. להלן תרשים המציג ניתוח של מכרזים במשרד האוצר ובמערכת הבריאות בשנים 2013-2015, בחלוקה לפי מספר מועמדים (אשר עמדו בדרישות הסף שנקבעו במכרז). גופים אלה נבחרו בשל מכרזים רבים יחסית שהיו בהם, בהשוואה לגופים ממשלתיים אחרים: במשרד האוצר נבדקו 19 מכרזים פנימיים - מהם שישה באגף תקציבים (להלן - אג"ת), לתפקידים של סגן ומשנה לממונה על התקציבים, ושמונה באגף החשכ"ל לתפקידים של חשב בכיר במשרדי ממשלה וביחידות סמך ולתפקידים של סגן החשב הכללי; במערכת הבריאות נבדקו 9 מכרזים פנימיים - 7 במשרד הבריאות ו-2 בבתי החולים הממשלתיים ו-31 מכרזים פומביים - 17 במשרד הבריאות ו-14 בבתי החולים הממשלתיים. בסך הכול נבדקו 59 מכרזים.

---

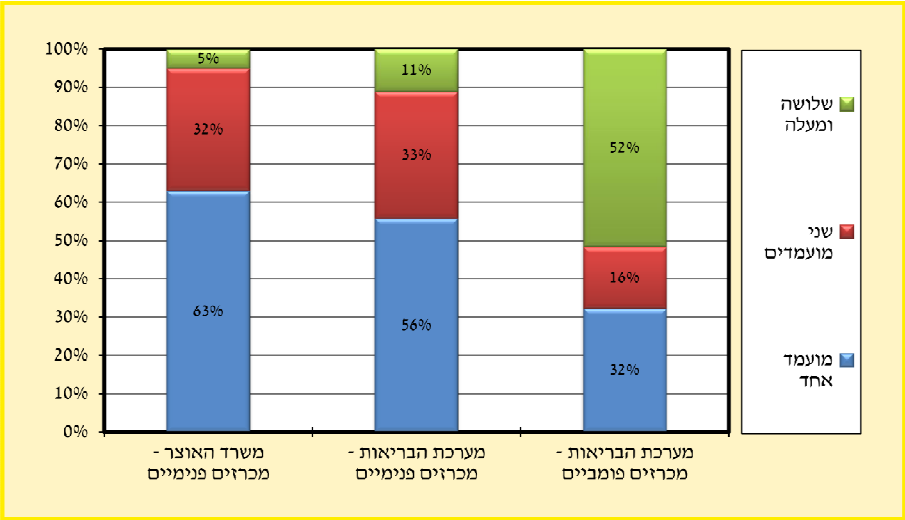
27 לא כל השלבים רלוונטיים לכל סוגי המכרזים - פנימי, בין-משרדי או פומבי.

28 אחראי מוגדר בתקשי"ר כאחד מאלה: מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש ובעל תפקיד אחר שמנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו לאחראי.

29 החל מיוני 2015, לפרסום משרות בכירות מסוימות נוספת הערה בדבר הפעלת מנגנוני רוטציות וקדנציות לסגל הבכיר.

תרשים 5

מכרזים במשרד האוצר ובמערכת הבריאות, בחלוקה לפי מספר המועמדים שעמדו בתנאי הסף (מרץ 2013 עד אפריל 2015)



על פי נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-12 מתוך 19 מכרזים פנימיים במשרד האוצר ובחמישה מתוך תשעה מכרזים פנימיים במערכת הבריאות היה אפוא מועמד אחד בלבד, וכמעט בכל שאר המכרזים רק שני מועמדים.

(1) משרד האוצר מסר בתשובתו כי תנאי הסף למשרות בכירות גבוהים ולפיכך מעט עובדים ניגשים למכרזים. אג"ת מסר בתשובתו כי תפקיד סגן הממונה על התקציבים הוא מקצועי ודורש היכרות מעמיקה עם היבטי התקצוב ועם עבודתו הייחודית של האגף, ועיקר ההכשרה הנדרשת לתפקידים באגף נרכשת במהלך העבודה בו. משרד האוצר ובכלל זה אג"ת מסרו כי אינם מונעים מאף עובד להגיש את מועמדותו ואינם אחראים לשיקול דעתו של העובד בעניין.

(2) משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מדובר במשרות המחייבות הכשרה רפואית באחד ממקצועות הבריאות וניסיון רב-שנים, ולעתים גם ניסיון ספציפי, ולכן היצע המועמדים העונה לדרישות אלו מוגבל ביותר. המשרד הוסיף כי מתוך תשעת המכרזים הפנימיים שנבדקו, בארבעה לא נבחר מועמד ומתוך חמשת המכרזים הנותרים רק בשלושה היה מועמד אחד, כך שאי-אפשר להסיק על מגמה כלשהי או על חשש מתחרות בלתי שוויונית.

משרד האוצר (לרבות אג"ת), ומשרד הבריאות סבורים אפוא כי מיעוט מועמדים נובע מהיות התפקיד מקצועי וטעון הכשרה תוך כדי עבודה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובה זו כדי להסיר את החשש שמועמדים פוטנציאליים (שחלקם אף הגישו את מועמדותם ובחרו להסירה) סבורים שהבחירה אינה שוויונית ומניחים שהמשרה שמורה לעובד מסוים, ומשום כך אינם מתמודדים.

ב. דוגמה בולטת לאופן שבו רואה משרד ממשלתי את ההליך המכרזי שבו עתיד להשתתף עובד שהוטל עליו באופן זמני למלא תפקיד בכיר, אפשר למצוא בפרסום רשמי של משרד האוצר ברשת חברתית. בפרסום נכתב כי הממונה על אחד האגפים (להלן - הממונה על האגף) הודיע שעובד באגפו ימונה לתפקיד בכיר ויחליף בתפקיד עובד אחר אשר הודיע שברצונו לסיים את תפקידו, "זאת בכפוף לעמידה במכרז". כעבור חודש פורסם מכרז פנימי וניגשו אליו שני מועמדים, בהם המועמד שעליו הוטל התפקיד, והוא זה שנבחר למשרה.

הממונה על האגף השיב כי המינוי נעשה בהתאם לשיקולים מקצועיים בלבד ולאור היכולות הגבוהות אשר הפגין המועמד לאורך שנותיו במשרד, וכי מדובר בהטלת תפקיד נוסף על עובד לנוכח חיוניות מילוי התפקיד באופן מידי עד השלמת ההליך המכרזי, תוך מאמץ לקצר פרק זמן זה. עוד מסר הממונה שידאג שבעתיד לא תפורסם זהותו של מי שממלא תפקידים לתקופת ביניים, בטרם יושלם ההליך המכרזי וייבחר הזוכה.

משרד האוצר מסר כי אכן קרתה תקלה ובעקבותיה הובהר העניין מול האגף, וכי הסמנכ"לית הבכירה למינהל במשרד האוצר הוציאה הנחיות ברורות לכל מנהלי האגפים במשרד, לפיה הם מתבקשים להקפיד שלא לפרסם מידע המתפרש כ"לא תקין" וכי הליך מכרזי חייב להתקיים לפי הכללים. נש"ם מסרה בתשובתה כי מקרה זה טופל על ידי נציב שירות המדינה שביקש הבהרות בנושא ממשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולממונה על האגף, כי לצד הטיפול במקרה זה, נודעת חשיבות לטיפול בבעיה היסודית - הטלת התפקיד כשלעצמה עשויה לתת יתרון למי שמונה ולהרתיע מועמדים פוטנציאליים מלגשת למכרז. הנתונים דלעיל ביחס למשרד האוצר תומכים בסברה שכך אכן קורה.

2. כאמור, לאחר שנבדקה עמידת המועמדים בתנאי הסף, ולאחר מבחני מיון, אם היו כאלה, אב"ם ממנה ועדת בוחנים ומזמן את המועמדים לבחינה בעל פה. מועמד שאינו מעוניין להופיע לפני ועדת הבוחנים אף על פי שהחליט לגשת למכרז, יכול להודיע על הסרת מועמדותו טרם כינוס הוועדה, או לא להגיע לבחינה בעל פה לפני ועדת הבוחנים. הסיבות להחלטה להסיר את המועמדות יכולות להיות שונות: המועמד אינו מעוניין עוד במשרה, למשל כיוון שהליכי המכרז ארכו זמן רב, המועמד מעריך שסיכוייו לזכות במכרז נמוכים ועוד.

משרד מבקר המדינה בדק את 142 מכרזי הבכירים הפנימיים והבין-משרדיים (מתוך 303 המכרזים)[30] שבהם זומנו לבחינה בעל פה לפני ועדת הבוחנים ארבעה מועמדים או יותר. 57 מהם היו במשרד המשפטים.

30 303 מכרזים שפורסמו בשנים 2013-2014, וועדות הבוחנים התכנסו ממרץ 2013 עד מאי 2015.

נמצא כי בשבעה מכרזים (5%) למשרות בכירות הסירו יותר מ-60% מהמועמדים שזומנו לראיון את מועמדותם לפני הדיון בוועדת הבוחנים. שישה מכרזים מתוך 57 המכרזים האמורים (10%), התקיימו במשרד המשפטים: במכרז אחד הסירו את מועמדותם 11 מתוך 14 מועמדים; במכרז שני הסירו את מועמדותם 10 מתוך 13 מועמדים; בשלישי - חמישה מתוך שישה מועמדים; ברביעי - שלושה מתוך ארבעה מועמדים; ובשני מכרזים הסירו את מועמדותם ארבעה מתוך שישה מועמדים. המכרז השביעי היה למשרה במשרד הבינוי והשיכון, ובו הסירו את מועמדותם חמישה מתוך שמונה מועמדים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי ייתכנו סיבות שונות שבעטיין יחליט מועמד להסיר את מועמדותו. משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי הסרת מועמדות או אי-הופעה לפני ועדת בוחנים נתונות להחלטת המועמד בלבד ועל פי שיקולו בלבד.

בחירת מועמד מתוך רשימה של מועמדים רבים משפרת את הסיכויים לבחירה מושכלת וטובה. מיעוט מועמדים הנבחנים לפני ועדת הבוחנים מצמצם את האפשרות לבחור במועמד המיטבי. משרד מבקר המדינה מעיר להנהלות של משרד האוצר ושל משרד הבריאות כי ריבוי מכרזים פנימיים שבהם מועמד אחד או שני מועמדים בלבד, מעלה חשש שעובדים נמנעים מלגשת למכרזים משום שהם מניחים כי התחרות אינה בין שווים. חשש כזה עולה גם לאור ממצאי הביקורת במשרד המשפטים בדבר שישה מכרזים שבהם העדיפו רוב המועמדים להסיר את מועמדותם.

נש"ם ציינה בתשובתה מדצמבר 2015 כי היא תומכת בריבוי מועמדים וכי בהקשר זה הוגברה הנגישות למכרזים באמצעות מערכת מקוונת, פרסומים ברשת חברתית של משרות שקשה לאיישן ועוד. ואולם היא סבורה כי יש לבחון כל מקרה לגופו ולא להסיק מכמות המועמדים שתוצאות המכרזים ידועות מראש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבדוק את פרטי המכרזים האלה, ואם בעתיד יסירו רוב המועמדים את מועמדותם לפני הדיון בוועדת הבוחנים ומקרים דומים יחזרו על עצמם במשרד מסוים, עליה לבחון מהן הסיבות לכך ולפעול בהתאם לכלים העומדים לרשותה.

על מנכ"לי משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד המשפטים לעודד את התחרות על המשרות הפנויות, ובכלל זאת מוטל עליהם לוודא שהמכרזים מתנהלים על פי תכלית המכרזים והכללים שנקבעו להם, בהגינות ובשוויוניות וכן בשקיפות הנדרשת.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי נוכח חשיבות התחרות למידת השוויון במכרז והצורך לשמור על תכלית המכרזים ולעמוד בעקרונות ההגינות, השוויון והשקיפות, בכוונת מנכ"לית המשרד לכנס דיון מעמיק בנושא בפורום הנהלת המשרד שבו יחשבו כיצד להגביר את התחרות במכרזים למשרות בכירות, והנושא יובהר לכל הגורמים העוסקים בתחום זה במשרד.

נש"ם מסרה בתשובתה מינואר 2016 כי הבעייתיות שבהליך המכרז הפנימי, בין היתר בהקשר של מיעוט מועמדים והסרת מועמדויות, זוהתה וקיבלה מענה בדוח הרפורמה שהציע לבטל את הליך המכרז הפנימי ולקבוע את המכרז הבין-משרדי כהליך הראשון. בנושא זה הושגה הסכמה בין המדינה להסתדרות העובדים, במסגרת פתרון סכסוך העבודה מדצמבר 2015, וזהו הישג של ממש המתמודד עם יסודות השיטה.

משך הזמן לאיוש משרות בכירות באמצעות מכרז

את המכרז יש לממש על פי הכללים שנקבעו לו כדי שהמועמד המתאים ביותר ייבחר באופן הוגן ושוויוני. נוסף על כך, יש לממשו ביעילות ובזריזות ככל האפשר כדי שמשרדי הממשלה יתפקדו באופן תקין ורציף, וכן כדי שיצומצמו פרק הזמן שבו המשרה אינה מאוישת ופרק הזמן שבו היא מאוישת במינוי זמני בשל הקשיים הנעוצים במינוי כזה, כפי שהעלו ממצאי הביקורת לעיל.

במשך שנים עולות טענות רבות בדבר הזמן הנדרש לאיוש משרות באמצעות מכרזים. על פי דוח ועדת הרפורמה (להלן - דוח ועדת הרפורמה), הליכי המכרזים אורכים זמן ארוך ולא סביר. כתוצאה מכך, מועמדים ראויים נושרים ומוצאים משרות אחרות, איוש המשרות בשירות המדינה מתעכב, נפגעת העבודה המקצועית של המשרדים וגובר הצורך במינויים זמניים, שהם כשלעצמם מעוררים כאמור קשיים.

1. הוראות התקשי"ר קובעות כי כאשר מתפנה משרה בתקן של משרד, והאחראי במשרד סבור שהכרחי למלא אותה, עליו להתחיל לטפל בדבר **בעוד מועד**, כדי שככל האפשר כל שלבי הטיפול יסתיימו כשתתפנה המשרה. חשיבות ההיערכות המוקדמת עולה אף יותר במשרות בכירות שאיושן חיוני להמשך תפקודו התקין של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ממצאי הביקורת והטענות האמורות בדבר משך הזמן הנדרש לאיוש משרות, מוצע כי נש"ם תגדיר עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך את המונח "בעוד מועד" ותוודא שלא ייוותר עמום. עוד עליה לקבוע לוחות זמנים לתהליכים הנדרשים טרם פרסום המכרז, ובכללם בדיקת פרטי המכרז ועדכניות תיאור התפקיד.

2. בדוח הקודם נכתב כי נש"ם קבעה זמני תקן למכרזים פנימיים בלבד, ולא קבעה זמני תקן למכרזים פומביים, שמשך מימושם הוא בדרך כלל הארוך ביותר. בתשובתה לדוח ציינה נש"ם כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה תקבע זמני תקן למימוש המכרזים על כל סוגיהם.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא:

א. באפריל 2006 נש"ם קבעה אמנם זמני תקן לאיוש משרות בכל סוגי המכרזים, ממועד פרסום המכרז ועד סיומו, אולם על פי אב"ם, הכללים שנקבעו ב-2006 אינם תקפים עוד.

ב. במאי 2014 נש"ם קבעה זמני תקן לאיוש משרות במכרזים פומביים, ולפיהם משך הזמן הכולל מפרסום מכרז ועד כינוס ועדת הבוחנים יהיה לכל היותר 77 ימים.

ג. בנובמבר 2015, לאור לקחים שהפיקה נש"ם, פורסמה אמנת שירות הכוללת זמני תקן לשלבים השונים, ממועד פרסום המכרז ועד כינוס ועדת בוחנים, במכרזים פומביים שבהם לא הגישו מועמדות יותר מ-200 מועמדים. באמנת השירות נקבע כי הזמן הכולל מפרסום מכרז ועד כינוס ועדת הבוחנים יהיה לכל היותר 96 ימים.

נמצא כי עד סוף 2015 לא היו זמני תקן של נש"ם לכל שלבי ההליך המכרזי מהשלב שבו התפנתה המשרה ועד פרסום המכרז, וכן מהשלב שלאחר ההחלטה ועד סיום הטיפול בהשגות על ההחלטה, המוגשות בחלק מן המכרזים.

נש"ם ציינה בתשובתה מדצמבר 2015 כי בשנתיים האחרונות נערכים שינויים ניכרים במערך הגיוס והמיון, ויהיה נכון לקבוע זמני תקן לאחר שיתייצבו המערכות. עוד ציינה נש"ם כי בימים הקרובים תעודכן אמנת השירות כך שתכלול גם זמני תקן לגבי שלבי ההשגות והעררים,

וכי בימים אלה מסתיימים הליכי פיתוח של דוח חודשי לכל אחד ממשרדי הממשלה על מימוש המכרזים שפורסמו, במטרה שהנהלות המשרדים ידאגו שעובדיהן יעמדו בזמנים. באמצע ינואר 2016, טרם עודכנה אמנת השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פרסום אמנת השירות וקביעת זמני התקן חשובים כשלב ראשון לקיצור משך זמן המכרזים. עם זאת, אמנת שירות זו אינה נותנת מענה כלל למכרזים פנימיים ובין-משרדיים, וכן אינה נותנת מענה למכרזים פומביים שבהם יותר מ-200 מועמדים. כמו כן, אמנת השירות איננה נותנת מענה לכל שלבי המכרז, ובכללם השלב שטרם פרסום המכרז, שאורך לעתים זמן רב.

ממצאי הניתוח הסטטיסטי

זמני התקן שנש"ם קבעה כאמור ב-2006 לא היו תקפים בחלק מהתקופה המבוקרת עד חודש מאי 2014, שבו נקבעו זמני תקן למכרזים פומביים. בהיעדר תקן מחייב לכל התקופה המבוקרת עבור כל סוגי המכרזים, וכיוון שזמני התקן המרביים של שלבי ההליך המכרזי שפורסמו בשנת 2014 קצרים יותר מאלו שפורסמו בשנת 2006, השווה משרד מבקר המדינה את ממצאי בדיקתו לפרקי הזמן שקבעה נש"ם ב-2006.

לבקשת משרד מבקר המדינה, מסרה לו נש"ם נתונים על משך ההליכים של כל המכרזים לתפקידים בכירים שפורסמו בשנים 2013-2014, ובסך הכול 344 מכרזים. משרד מבקר המדינה בדק את משך ההליכים ב-290 מכרזים שכונסו עבורם ועדות בוחנים והחליטו: 188 מכרזים פנימיים, 37 מכרזים בין-משרדיים ו-65 מכרזים פומביים. כ-9% מהמכרזים (26 מכרזים מתוך 290) נוהלו לפי שיטת המיון החדשה, שיישמה נש"ם במסגרת רפורמת הגיוס והמיון, ובמסגרתה ערכו את מבחני המיון שלושה מכונים שנש"ם בחרה לצורך זה במכרז לרכישת שירותים.

משך הטיפול במכרזים על שלביהם

נמצא כי נש"ם לא הורתה למשרדי הממשלה לתעד במרכב"ה, המשמשת אותה לניהול כוח האדם בשירות המדינה ובכלל זה לבקרה על הליכי המכרזים, את שלבי הטיפול במכרז קודם לפרסומו. כיוון שכך, אין בידי נש"ם נתונים כגון מועד התפנות המשרה, המועד שבו המשרד גיבש את תנאי המכרז והעבירם לאישור נש"ם והמועד שבו נש"ם אישרה לפרסם את המכרז. כתוצאה מכך אי-אפשר לדעת מהנתונים שבידי נש"ם כמה זמן ארך הטיפול בשלבים אלה של ההליך המכרזי, ונש"ם אינה יכולה לבקר את השלבים האלה.

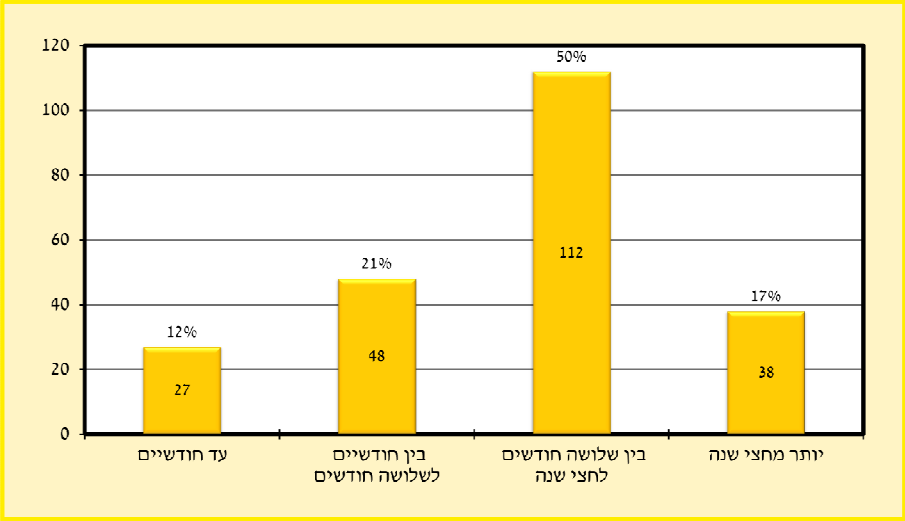
משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן הכולל של התהליך המכרזי, משלב פרסום המכרז ועד מועד כינוס הוועדה, וכן שלבים שונים של התהליך המכרזי: בדיקת תנאי הסף ומשך הזמן לכינוס הוועדה. להלן תרשימים המפרטים את הממצאים בדבר משך הליכי המכרזים, בחלוקה לפי סוגי המכרזים. משך ההליכים כולל את פרק הזמן ממועד פרסום המכרז ועד המועד שבו התכנסה ועדת הבוחנים.

משך הטיפול במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, החל משלב הפרסום

על פי זמני התקן שקבעה נש"ם ב-2006, יש לסיים את הטיפול בהליכי מכרז פנימי ובין-משרדי למשרת עובד שפרש מתפקידו בתוך חודשיים לכל היותר ממועד פרסום המכרז, ובמקרים חריגים - בתוך שלושה חודשים.

תרשים 6

משך ההליכים במכרזי בכירים פנימיים ובין-משרדיים (מספר המכרזים ושיעורם מסך המכרזים), 2013 -2014



על פי נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בכ-67% מהמכרזים הפנימיים והבין-משרדיים ארך אפוא הטיפול במכרז לאחר פרסומו יותר משלושה חודשים, דהיינו פרק זמן ארוך מהרף העליון שקבעה נש"ם ב-2006. עוד נמצא כי מספר הימים הממוצע של הטיפול במכרזים הפנימיים והבין-משרדיים לאחר פרסומם היה כ-123 ימים, שהם כארבעה חודשים - כ-30% יותר מהזמן המרבי שקבעה נש"ם.

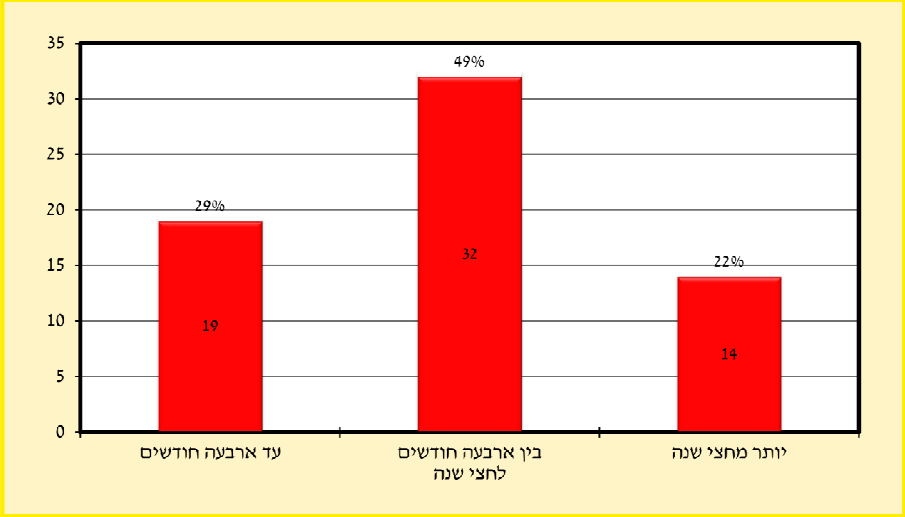
משך הטיפול במכרזים פומביים, החל משלב הפרסום

על פי זמני התקן שנש"ם קבעה ב-2006, יש לסיים הליכי מכרז פומבי מוקדם ככל האפשר, רצוי בתוך ארבעה חודשים ולא יאוחר מתום שישה חודשים ממועד פרסום המכרז[31].

31 על פי זמני התקן שפרסמה נש"ם בשנת 2014 יש לסיים את התהליך בתוך 96 ימים.

תרשים 7

משך ההליכים במכרזים פומביים לתפקידים בכירים (מספר המכרזים ושיעורם מסך המכרזים), 2013-2014



על פי נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הטיפול בכ-22% מהמכרזים הבכירים הפומביים לאחר פרסומם ארך יותר מחצי שנה, דהיינו יותר מפרק הזמן המרבי שקבעה בשעתו נש"ם למכרז פומבי. הזמן הממוצע לטיפול במכרזים אלה, משלב הפרסום ועד החלטת ועדת הבוחנים, היה 152 ימים, דהיינו כחמישה חודשים.

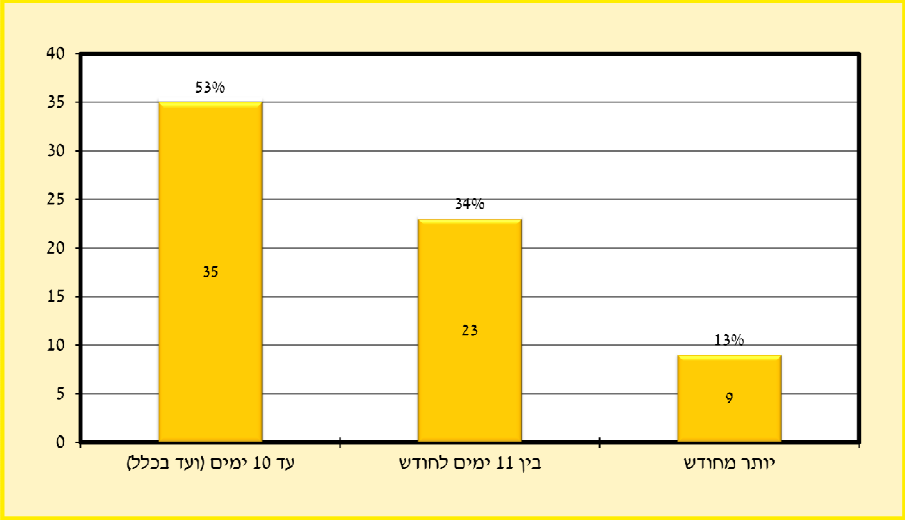
משך בדיקת עמידתם של המועמדים בתנאי הסף במכרזים פנימיים

באפריל 2014 קבעה נש"ם כאמור כי במכרז פנימי צריכים המשרדים לבדוק אם המועמדים עומדים בתנאי הסף שנקבעו, בתוך עשרה ימים מהמועד הסופי להגשת מסמכי המועמדים.

משרד מבקר המדינה בדק ב-67 מכרזים פנימיים אשר פורסמו אחרי אפריל 2014 את הזמן שנדרש מהמשרד לבדוק אם המועמדים עמדו בתנאי הסף, וזאת מהמועד האחרון להגשת מסמכי המועמדים למכרזים הפנימיים. עם סיומו של שלב זה מגובשת רשימת המועמדים ואפשר למנות את ועדת הבוחנים. בתרשים הבא מפורטים ממצאי הביקורת.

תרשים 8

משך ההליכים במכרזי בכירים פנימיים מהמועד האחרון להגשת מסמכי המועמדים למכרז ועד סיום בדיקת תנאי הסף (מספר המכרזים ושיעורם מסך המכרזים), מאי 2014-דצמבר 2014



על פי נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

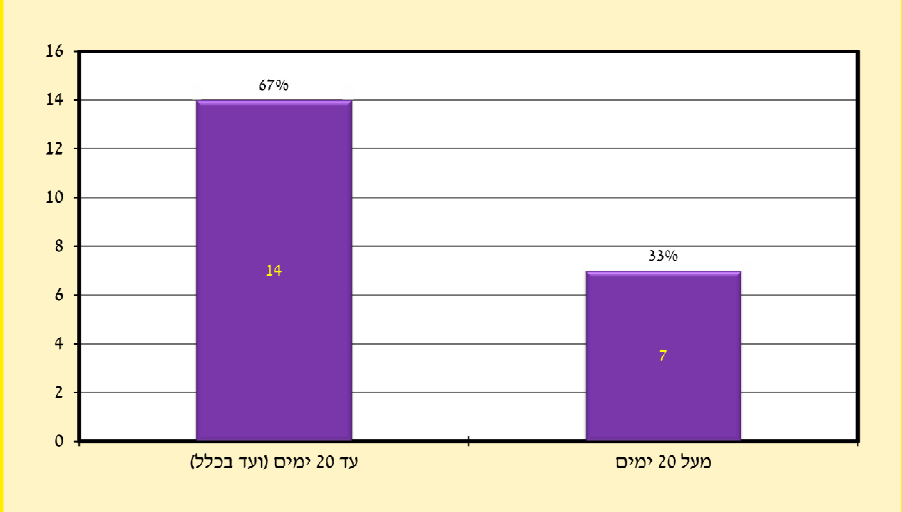
בכמחצית מהמכרזים הפנימיים לתפקידים בכירים שפורסמו בתקופה זו, לא עמדו המשרדים ברף העליון שקבעה נש"ם בעניין בדיקת עמידתם של מועמדים בתנאי הסף.

משך בדיקת עמידתם של המועמדים בתנאי הסף במכרזים פומביים

באפריל 2014 קבעה נש"ם כי במכרז פומבי צריכים המשרדים לבדוק אם המועמדים עמדו בתנאי הסף בתוך 20 ימים מהמועד הסופי להגשת מסמכי המועמדים. כאמור במכרזים אלה יחידת מכרזי הבכירים באב"ם בודקת את תנאי הסף במקום המשרד.

תרשים 9

משך ההליכים במכרזים פומביים לתפקידים בכירים מהמועד הסופי להגשת מסמכי המועמדים ועד סיום בדיקת עמידתם בתנאי הסף (מספר המכרזים ושיעורם מסך המכרזים), מאי 2014-דצמבר 2014



על פי נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בכשליש מהמכרזים הפומביים שפורסמו מאז מאי 2014 ועד דצמבר 2014, נש"ם לא עמדה ברף העליון שקבעה בעניין בדיקת עמידתם של מועמדים בתנאי הסף.

משך הזמן לכינוס ועדת הבוחנים

בכל סוגי מכרזי הבכירים - פנימי, בין-משרדי ופומבי - אב"ם אחראי כאמור לזימונה של ועדת הבוחנים ולכינוסה. במכרזים פנימיים, הוועדה מכונסת לאחר שבדקו אם המועמדים עמדו בתנאי הסף, ובמכרזים בין-משרדיים ופומביים, שבהם עברו המועמדים מיונים, היא תכונס לאחר שהמועמדים מוינו.

על פי נתוני אב"ם, בשנים 2013-2014 הזמן הממוצע שנדרש לכינוס ועדת בוחנים ב-128 מכרזים, לאחר שבדקו אם המועמדים עומדים בתנאי הסף, היה כ-62 ימים: 71 ימים בממוצע במכרזים פנימיים, 57 ימים בממוצע במכרזים בין-משרדיים וכ-47 ימים בממוצע במכרזים פומביים.

כאמור, הזמן ממועד פרסום מכרז ועד כינוס ועדת הבוחנים בשנים 2013-2014 היה בממוצע 123 ימים במכרז פנימי ובמכרז בין-משרדי ו-152 ימים במכרז פומבי.

מכאן כי הזמן הממוצע שנדרש לאב"ם לכנס את ועדת הבוחנים היה כ-60% ממשך הליך המכרז - ממועד פרסומו ועד כינוס הוועדה - במכרז פנימי וכ-31% במכרז פומבי.

נש"ם השיבה כי ישנה בעיה לבקר מכרזים בשנים 2013-2014, בין היתר כיוון שבשנים אלו חלו שינויים רבים, במסגרת תחילת יישומה של רפורמת הגיוס והמיון: (א) בסוף אפריל 2013 עלתה מערכת מקוונת חדשה בכלל יחידות הממשלה, שבגללה הושבתו המערכות כחודש ימים. כמו כן בעקבות הכנסת המערכת המקוונת, מספר המועמדויות בתקופה הנבדקת עלה עד כדי פי חמישה ביחס לשנת 2011. (ב) הקפאת מכרזים בשל בחירות בשנת 2013 וכן מבצע "צוק איתן", שנמשך כ-45 ימים והביא לעיכובים ניכרים במכרזים שבהם התמודדו חיילי מילואים ותושבי אזורים מסוימים.

☆

במשך שנים עולות טענות רבות בדבר הזמן הנדרש לאיוש משרות באמצעות מכרזים. לצורך בדיקת טענה זו, וכדי שנש"ם תבקר את משרדי הממשלה בנושא זה, נדרש תקן המפרט את הזמן המרבי לכל אחד מהשלבים בהליך המכרזי, משלב זיהוי הצורך באיוש משרה ועד כניסת העובד לתפקידו. רק בשנת 2014 גיבשה נש"ם תקן כאמור, אולם זה אינו תקף למכרזים פנימיים ובין-משרדיים ואינו כולל את השלב שלאחר ההחלטה של ועדת הבוחנים, שבו מוגשות לעתים השגות על הבחירה. זאת ועוד, חלק מהשלבים הקודמים לפרסום המכרז, שהמשרד הממשלתי ונש"ם עושים במשותף - פניית המשרד לנש"ם לצורך גיבוש המכרז, בדיקת תיאור התפקיד ובדיקת תנאי הסף ועדכונם - כלל אינם מתועדים, וממילא אי-אפשר לדעת כמה זמן ארכו.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא שבכל שלבי ההליך המכרזי שעליהם יש לנש"ם נתונים, הייתה חריגה (בממוצע) באופן ניכר מפרקי הזמן המרביים שקבעה. ככלל ההליך לאיוש משרה בכירה בשירות המדינה אורך בממוצע ארבעה חודשים אם האיוש נעשה באמצעות מכרז פנימי, וחמישה חודשים במכרז פומבי. מאחר שבכ-40% מהמכרזים הפנימיים למשרות בכירות לא נבחר זוכה, ולכן מתקיימים גם מכרזים פומביים, אורך בממוצע הליך האיוש הכולל של משרה באמצעות מכרז פומבי זמן ניכר של כתשעה חודשים, בתוספת פרק זמן לא ידוע להכנת המכרזים האלה.

נש"ם הוסיפה בתשובתה מדצמבר 2015 כי זמני הטיפול במכרזים הולכים ומתקצרים: במחצית הראשונה של שנת 2015 ממוצע הימים משלב הפרסום ועד שלב החלטות הוועדה עמד על כ-114 ימים; ובין יוני 2015 ועד סוף נובמבר 2015 עמד הממוצע על כ-88 ימים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי עליה להשלים את התקן המחייב שבו יוגדר משך הזמן המרבי לכל שלב בהליך איוש המשרה, מהשלב שבו עולה הצורך באיוש המשרה ועד איושה, ולהשלימו עבור כל סוגי המכרזים. על נציב שירות המדינה לוודא שנש"ם ומשרדי הממשלה עומדים בתקן שייקבע.

כמו כן, על נש"ם לקצר בכל האמצעים העומדים לרשותה את משך הזמן של כל שלב במכרז, להקים מאגר מידע שיכלול אסמכתאות של הפעולות לאיוש המשרה, לרבות בשלבים שטרם פרסום המכרז, ולהיעזר במאגר כדי לעקוב אחר המכרזים בשירות המדינה ולבקר אותם.

תחילתו של ההליך המכרזי

משרד מבקר המדינה בדק שלושה שלבים בהליך המכרזי לאיוש משרות בכירים - היערכות המשרד טרם פרסום המכרז (שלב א׳), בדיקת תנאי הסף (שלב ג׳) והעבודה של ועדת הבוחנים (שלב ו׳), וכן את הזמן הנדרש לאיוש משרה בכירה, כמפורט להלן.

בדיקה של פרטי המכרז ואישורם

בעת הביקורת הייתה נש״ם במהלכו של שינוי ארגוני, שבמסגרתו בין היתר מאוחדים כל הרפרנטים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (למעט במערכת הביטחון) למסגרת ארגונית אחת בנש״ם (להלן - יחידת הרפרנטים). יחידת הרפרנטים מאשרת את תקן כוח האדם של כל אחד ממשרדי הממשלה ושל יחידות הסמך. בעת הביקורת היו ביחידת הרפרנטים ארבעה צוותים, שבכל אחד כמה רפרנטים. כל רפרנט מופקד על אחד או על כמה משרדי ממשלה או יחידות סמך, ונותן להם שירותים בין היתר בנושאי תקן והטיפול בפרט. הרפרנטים מוסמכים בין השאר לבדוק תיאור תפקיד אשר על פיו יפורסם מכרז ולאשר אותו.

תיאור התפקיד המובא במכרז משמש כתעודת זהות של המשרה. התיאור הוא נדבך מרכזי שעל פיו נבחנת מידת ההתאמה בין תחומי האחריות, הסמכות והאתגרים הנובעים מייעוד המשרה ובין יכולות העובד שיועסק בה. הגדרה נכונה של התפקיד, ובייחוד קביעת הדרישות למימושו, עשויות להבטיח איוש הולם של המשרה ואת מיצוי הפוטנציאל שלה[32].

כאשר משרד מבקש לפרסם מכרז פנימי, עליו להגיש בקשה לרפרנט בנש״ם. הרפרנט בודק את פרטי המכרז הכוללים גם את דרישות התפקיד - השכלה, כישורים שונים, ניסיון בתחום המקצועי ועוד.

הצורך לשנות את תיאור התפקיד נובע גם מההתפתחות של יחידה ממשלתית, משינויים בסביבת העבודה שלה ומשינוי תחומי אחריותה וסמכויותיה. שינוי בתיאור התפקיד ובהתאם לכך העלאת הדרישות מהמועמדים, עשויים לקדם גיוס כוח אדם בעל כישורים, השכלה וניסיון טובים יותר. משום כך קבעה נש״ם בין היתר שתיאור התפקיד ודרישות המשרה תקפים לחמש שנים מיום אישורם, והם יחודשו או יעודכנו אך ורק לאחר שהמשרד יגיש בקשה ובאישור נש״ם. עם זאת, בקשה לשינוי תיאור תפקיד יש לבחון בתשומת לב יתרה, כדי לוודא שלא נועדה להעניק יתרון בלתי הוגן למועמד מסוים.

נמצא כי נש״ם לא קבעה הנחיות לאופן שבו יש לבחון ולתעד את בקשות המשרדים, וכן לא קבעה הנחיות בנוגע לבדיקות שנעשות בה ולשיקולים שמנחים את הרפרנטים בבואם לאשר או לדחות את הבקשות.

עם זאת, במדריך למשתמש במרכב״ה נקבע כי לאחר שמשרד מגיש לרפרנט בקשה לשינוי תיאור משרה, הוא יבדוק את המשרה, יציין מהם הנימוקים לבקשה, ויגיש את המלצתו לממונה עליו כדי שיאשר אותה.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא שבכלל הבקשות של המשרדים לשינוי תיאורי תפקיד והנימוקים של נש״ם לאישור או לדחיית הבקשות אינם מפורטים: העבודה המשותפת של נש״ם והמשרדים נעשתה בעיקר בעל פה ולא תועדה באופן שיטתי; נתוני נש״ם ממרכב״ה על הבקשות האלה כללו עמודה הנקראת ״נימוקים״, אולם הוקלדו בה בין השאר אמירות שאין בהן נימוקים כלל: ״שינוי

32 דוח ועדת הרפורמה, עמ׳ 202.

תואר המשרה", "שינוי עיסוק" ו"שינוי משרה לצורך פרסום מכרז". ממרכב"ה כמו גם ממסמכי נש"ם אי-אפשר לדעת אפוא מדוע אושרו או נדחו אותן בקשות.

בחינה עיתית של תיאור תפקיד, בין היתר, לאור שינויים בסביבת העבודה ושינויים בתחומי אחריות וסמכות, עשויה להידרש לשם איוש מיטבי של המשרה. עם זאת משרד מבקר המדינה מעיר כי הבחינה של נוסח הגדרות תפקיד במכרזי כוח אדם וההחלטה בעניינו הן רגישות, שכן הן עלולות לשנות הגדרות קיימות משיקולים זרים ולקדם מועמדים מסוימים. על כן, על נציב שירות המדינה לקבוע כללים לבדיקת בקשות לשינוי תיאורי תפקיד ולתיעודן, ולוודא שהרפרנטים מיישמים אותם. כללים אלה נחוצים כדי לוודא שיבחנו את בקשות המשרדים באופן מקצועי ושיטתי, כדי לוודא שנחוץ שינוי שאינו נועד לשם מתן יתרון לא הוגן למועמד מסוים במכרז, וכדי לפעול בשקיפות, כנדרש מכללי המינהל התקין.

פרסום המכרז בתקופת ניסיון

כאשר עובד מתוך שירות המדינה נבחר לאייש משרה פנויה, תחילה הוא עובד בתקופת ניסיון של שישה חודשים, שאפשר להאריך על פי בקשת האחראי ובהסכמת העובד עד לשנה. בתום תקופת הניסיון, אם לא עבר בהצלחה את תקופת הניסיון או על פי בקשתו, הוא חוזר למשרתו הקודמת, השמורה לו עד סיום תקופת הניסיון. על פי נתונים ממרכב"ה, רק עובד אחד במשרה בכירה (מתוך 470 עובדים שהיו בתקופת ניסיון) בשירות המדינה לא עמד בהצלחה בתקופת הניסיון במהלך חמש שנים (2010-2014).

נמצא כי נש"ם לא קבעה בכתב אם משרד ממשלתי צריך לאייש משרה שממלאה עבר לתפקיד חדש ולכן הוא בתקופת ניסיון. כמו כן נמצא כי האופן שבו נוהגים רפרנטים בנש"ם בנושא אינו אחיד - יש המאפשרים ואף מעודדים את המשרדים לפרסם מכרז לאיוש המשרה עוד בתקופת הניסיון של ממלאה במשרה אחרת, שבו ייכתב שהמשרה תתפנה סופית לאחר סיום תקופת הניסיון, ויש המאשרים לפרסם מכרז רק לאחר תום תקופת הניסיון.

על נש"ם לקבוע בכתב כללים ברורים למועד שבו יש להתחיל בהליך המכרזי, לפרסמם ולוודא שהמשרדים נוהגים בהתאם. כמו כן, עליה לקבוע בכתב מדיניות אחידה וברורה בדבר איוש משרות השמורות לעובדים בתקופת ניסיון.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי מדיניות הנציב היא חד-משמעית, ולפיה יש לפרסם מכרז בתקופת ניסיון, וכי מדיניות זו הועברה לידיעת כלל הנוגעים בדבר.

קביעת תנאי הסף

פרטי המכרז המתפרסמים צריכים לכלול בין היתר את דרישות התפקיד למילוי המשרה - דרישות סף למילוי המשרה (להלן - תנאי סף) ודרישות רצויות למילוי המשרה. תנאי הסף הם שער הכניסה למכרז[33] והם כוללים דרישות השכלה, ניסיון בתחום המקצועי, כישורים שונים ועוד. על פי הוראות

33 בית משפט מחוזי (ת"א) 2330/99 **אברהם יצחק בע"מ נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים** (פורסם במאגר ממוחשב, 20.6.05).

התקשי"ר, כדי לקבוע אם מועמד למשרה זכאי להתמודד עליה, עליו למלא אחר תנאי הסף, אם אפשר לקבוע באופן אובייקטיבי שהוא מילא תנאים אלה.

משרד מבקר המדינה מצא כי ישנם מכרזים למשרות בכירים שבהם הוגדרו תנאי הסף באופן סובייקטיבי, כך שההחלטה אם המועמד עומד בתנאים אלו מחייבת את אב"ם (במכרזים בין-משרדיים ופומביים) ואת משרדי הממשלה (במכרזים פנימיים) להעריך את המצב ולהפעיל שיקול דעת.

נמצאו מכרזים במשרדים שונים, שבהם הוגדרו תנאי סף סובייקטיביים, ולכן נדרש שיקול דעת רחב כשנבחנה העמידה בתנאים אלה. במכרזים אלה הגישו מועמדים שנש"ם קבעה שאינם עומדים בתנאי הסף (שיצוינו להלן) עררים על קביעתה. לדוגמה: "הטמעת **פרוייקטים רוחביים**"; "נסיון ניהולי **בהיקף נרחב**"; "**תהליכי עבודה ובקרה**"; "נסיון בתחומי תכנון אסטרטגי מערכתי **ארוך טווח**".

במכרזים נוספים הועלה כי תנאי הסף דרשו הבהרה, לצורך ניסוחם כאובייקטיביים. לדוגמה: "ניסיון ניהולי **בכיר**" - המושג "בכיר" בשירות המדינה מוגדר בתקשי"ר, אולם יש להבהירו למועמדים מחוץ לשירות המדינה - ו"ניהול או פיקוח על מערכות כלכליות **בהיקפים גדולים**" -לא מובהר כיצד תימדד מערכת כלכלית בהיקף גדול.

תנאי סף סובייקטיביים, הטעונים הערכה של הגורם הממיין, אינם עולים בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר. תנאי סף סובייקטיביים עלולים לפגוע בעקרון השוויון, שכן הם תלויים בהערכה של הבודק. לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל, על נש"ם להקפיד לאשר תנאי סף אובייקטיביים, בהתבסס על ניתוח מאפייני המשרה.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי נושא תנאי הסף גדול בהיקפו, ומטופל במסגרת הרפורמה. במצב הביניים הנוכחי, הנחה הנציב את הממונים על כך לדייק בניסוחים כדי למנוע פרשנויות.

הטיפול בעררים

כאמור לעיל, במכרזים פנימיים בכל הדרגות, האחראי במשרד בודק אם המועמד עומד בתנאי הסף. במכרזים בין-משרדיים ופומביים למשרות בכירות, אב"ם בודק זאת. לפי התקשי"ר, עובד רשאי להגיש למנהל אב"ם ערר על פסילת מועמדותו בגין אי-עמידה בתנאי הסף, בתוך שבעה ימים מהתאריך שבו הודיע המשרד שמועמדותו נפסלה.

סדרי מינהל תקין מחייבים כי הגורם שידון בערר על החלטה מינהלית לא יהיה הגורם שהחליט.

עובדת באב"ם ושני עובדי היחידה הכפופים לה מוסמכים לבדוק אם מועמדים עמדו בתנאי הסף שנקבעו במכרזים למשרות בכירות - בין-משרדיים ופומביים - ולהחליט בעניינם. נמצא כי אותם עובדים בוחנים גם את העררים של המועמדים על אי-עמידתם בתנאי הסף, ומחליטים אם לקבל את הערר או לדחותו.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי הגורם הבוחן אם המועמדים עמדו בתנאי הסף אינו יכול לטפל בה בעת בעררים על ההחלטות, ויש בזה יותר מטעם לפגם. על נש"ם להטיל אפוא את בדיקת העררים על גורם בכיר יותר מזה שהחליט.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי לאור הערת משרד מבקר המדינה, הטיפול בעררים הועבר לגורם בכיר יותר באב"ם.

תדריך לחברי ועדות הבוחנים

הוראות התקשי"ר קובעות כי כל חבר בוועדת בוחנים יבחר את המועמד המתאים ביותר וזאת על פי האינטרס הציבורי. חבר הוועדה יימנע מניגוד עניינים, ישמור על כללי יושר והגינות כלפי כל המועמדים, ויבחן אותם לפי תנאים שווים ומתוך חובה לנהוג ללא דעה קדומה, ללא פניות וללא משוא פנים. הוראות אלה דורשות עצמאות בשיקול הדעת של כל אחד מחברי הוועדה.

ככלל הרכב ועדת הבוחנים במכרז פומבי למשרות בכירות צריך לכלול ארבעה חברים: יו"ר הוועדה הוא נציב שירות המדינה או נציגו שאינו מועסק במשרד הנוגע בדבר[34]; שני חברים הם נציגים של המשרד הנוגע בדבר, אשר אחד מהם הוא הממונה הישיר של העובד שימונה למשרה המוכרזת או מי מטעמו; וחבר שהוא נציג הציבור - איש אקדמיה או מקצוע בתחום הרלוונטי, שאינו עובד המדינה[35].

1. ליו"ר ועדת הבוחנים יש כמה תפקידים חשובים בעבודת הוועדה: (א) לפסול כל שאלה של חבר ועדה העלולה להתפרש כמפלה מטעמי גיל, גזע דת וכו'; (ב) לרשום את מסקנות הוועדה והנימוקים להן על גבי טופס הפרוטוקול; (ג) אם הוועדה מחליטה לפנות לממונה הנוכחי ולממונים קודמים על המועמד, וכן לממליצים הרשומים בטופס הגשת המועמדות, יו"ר הוועדה חייב ליידע את הממליץ בתחילת השיחה שנרשמים עיקרי הדברים וכי ייתכן שיהיה צורך לפנות למועמד ולבקש את התייחסותו. אם חוות הדעת של הממליץ מהווה נימוק שלא לבחור במועמד, על יו"ר הוועדה לאפשר למועמד להגיב עליה; (ד) אם דעות חברי ועדת הבוחנים שקולות - תכריע דעתו של היו"ר.

הבדיקה העלתה שמתוך 301 ועדות בוחנים למשרות בכירות, שכונסו בין מרץ 2013 למאי 2015, בכ-14% (41 ועדות) יו"ר הוועדה היה נציב שירות המדינה או אחד מהעובדים הבכירים בנש"ם, וביתר המקרים (260 ועדות, כ-86%) שימשו עובדים בכירים ממשרדים אחרים כיו"ר מטעם הנציב; כשליש מהם (83) שימשו בתפקיד יו"ר ועדה רק פעם אחת.

2. מנהלת אב"ם אחראית לתדריך ייעודי לנציג נש"ם, המשמש כחבר ועדה. בתדריך עליה לכלול את כל הכללים הרלוונטיים לעבודת הוועדה, לרבות איסור שאלות שעלולות להתפרש כמפלות, רישום מסקנות והחלטות הוועדה, פניות לממליצים וסמכות יו"ר הוועדה להכריע אם דעות החברים שקולות. נש"ם לא נוהגת להעביר כללים אלה מראש לחברי הוועדה.

נמצא כי נש"ם מקיימת תדריך לחברי הוועדה בעל פה, ובו נכללים הכללים הרלוונטיים לעבודת הוועדה. לתדריך בעל פה ולבחינת מסמכי המועמדים (כמפורט להלן), מקצה נש"ם כחצי שעה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בפרק זמן כזה כדי להבטיח התמצאות טובה של יו"ר הוועדה ושאר חבריה בכללים לעבודה של ועדת הבוחנים, בייחוד אם רבים מנציגיה אינם מהסגל הקבוע של נש"ם.

---

34 בכללים למכרז פנימי או בין-משרדי לא נקבע כי נציג הנציב אינו יכול להיות נציג המשרד הנוגע בדבר, אולם בפועל אין נוהגים בשונה מהכללים שנקבעו בנוגע למכרז פומבי. לכלל זה יש חריג: בוועדות בוחנים למשרות רופאים, היו"ר מתמנה מרשימה מוסכמת של רופאים.

35 ההרכב נקבע בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 (להלן - כללי המכרזים) ובתקשי"ר. לכלל זה יש כמה חריגים, אם במכרזים למשרות מסוימות הרכב הוועדה או מספר חברי הוועדה שונה. למשל למשרות של רופאים תמונה ועדת בוחנים של שלושה חברים בהרכב שונה.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי חברי הוועדה הבכירים בדרך כלל מיומנים בכללים ובהנחיות, והוסיפה כי בימים הקרובים תפרסם נוהל המאגד את הכללים ואת ההנחיות לביצוע מכרזים בשירות המדינה שיכלול בין היתר הנחיות ברורות לחברי הוועדה. נוסף על כך אב"ם נערך להדרכות למרכזי המכרזים ולנציגי ועדות בוחנים במשרדי הממשלה. הדרכה תהווה הסמכה להשתתפות נציגים בוועדות בוחנים. באמצע ינואר 2016, טרם פורסם הנוהל.

מסירת מסמכי המועמדים לחברי ועדת הבוחנים

בשנים 2013-2014 פורסמו 344 מכרזים לתפקידים בכירים, מתוכם 225 מכרזים פנימיים (כ-65%) ו-119 מכרזים בין-משרדיים ופומביים (כ-35%). במכרזים פנימיים הבחינה בעל פה היא כלי המיון העיקרי[36] לבחירת המועמד המתאים למילוי המשרה, ובמכרזים בין-משרדיים ופומביים זהו בדרך כלל השלב השני והאחרון שאליו מגיעים שמונת המועמדים שקיבלו את הציונים הגבוהים ביותר במבחני המיון.

טופס המועמדות והחומר שמצרף אליו המועמד - קורות החיים, ההערכות עובד וההמלצות (להלן - מסמכי המועמדים) - הם בסיס המידע המרכזי על מועמד במכרז פנימי, טרם הבחינה בעל פה. במכרזים בין-משרדיים ופומביים עומדים לרשות הוועדה גם ממצאי המיון: חוות דעת של פסיכולוג, תוצאות מבחנים ועוד.

מועד העברת מסמכי המועמדים לחברי ועדת הבוחנים, שבו כמובן נחשפת זהותם, צריך להיקבע באופן שמאזן בין הצורך לקבוע פרק זמן ארוך מספיק שיאפשר לחברי הוועדה לעיין באופן יסודי במסמכים, ובין הצורך לקבוע פרק זמן קצר על מנת לצמצם את הסיכוי שהיכרות חברי הוועדה את המועמדים תפגע במכרז ההוגן והשוויוני. לדוגמה: הפצת רשימת המועמדים ותכנון מהלך הראיון אשר ייתנו יתרון למועמד שבו תומך נציג המשרד, או הפעלת לחץ ישיר או עקיף מטעם מועמד על אחד מחברי הוועדה.

בדוח הקודם עלה שוועדות הבוחנים לא ייחדו זמן לעיון מעמיק בנתוני המועמדים. מבקר המדינה כתב: "חשוב מאוד לאפשר לבוחנים לעיין בטופסי הבקשה ובנספחיהם ולהעמיק בהם לפני התכנסות הוועדה". נש"ם ציינה בתשובתה לדוח זה כי המצב המיטבי הוא שהבוחנים יבואו למקום הבחינה לפני מועד הבחינה, אולם זה יגביר את הקושי לשכנע בוחנים רבים להיעדר מעבודתם. נוסף על כך ציינה נש"ם כי נציגי הציבור בוועדה הם מתנדבים, וזימונם לזמן ארוך ללא תמורה כספית הוא בעייתי.

לאחר פרסום הדוח הקודם, קבעה נש"ם שיש לזמן את חברי ועדת הבוחנים כחצי שעה לפני תחילת המועד שנקבע לכינוס הוועדה כדי שיודרכו על ידי מרכז הוועדה באשר לכללים לעבודת הוועדה וכדי שיעיינו במסמכי המועמדים. החל משנת 2012 נציגי הציבור מקבלים תגמול כספי עבור השתתפותם בוועדה[37].

נמצא שאב"ם נוהג להעביר את מסמכי המועמדים לנציג המשרד בוועדת הבוחנים כמה שבועות טרם כינוס ועדת הבוחנים, ואילו לשאר חברי הוועדה הוא מעביר את המסמכים על פי הכלל שקבע - רק חצי שעה לפני הכינוס. נציגי אב"ם מחתימים את נציג המשרד על התחייבות שלא להפיץ את תוכן המסמכים ולא לדון בבחירת מועמד טרם כינוס ועדת הבוחנים.

---

36 בתקשי"ר נקבע כי אם יש שמונה מועמדים או יותר במכרז פנימי, יש לזמנם למבחנים או למרכז הערכה. בפועל, אין מיונים במכרזים פנימיים.

37 הוראות סגן החשב הכללי במשרד האוצר מס' 13.1.9 מיום 22.12.11.

יוצא אפוא שדווקא במכרזים פנימיים נציג המשרד בוועדת הבוחנים, שהיכרותו עם המועמדים ועם פועלם המקצועי עשויה להיות טובה יותר מזו של שאר חברי הוועדה, כיוון שהם עובדים באותו משרד, מקבל יותר זמן ללימוד מסמכי המועמדים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה נש"ם כי נושא זה מצוי במחלוקת מקצועית בתוך נש"ם. עמדת אב"ם היא שאין למסור מסמכים למי מחברי הוועדה, ובכלל זה גם לנציג המשרד בוועדה. עמדת היועמ"ש בנש"ם היא שכדי להפיק תועלת מקסימלית מההליך המכרזי וכדי שייבחר המועמד המתאים ביותר מהבחינה המקצועית, יש להעצים את יכולתו של הממונה הישיר בוועדה. לפיכך הוחלט בעבר כי חברי הוועדה יגיעו למכרז ללא מידע מוקדם, אך הממונה הישיר יקבל את מלוא המידע הדרוש לו כדי לבחור את המועמד המתאים ביותר, בין היתר באמצעות פנייה מוקדמת לממליצים. מידע זה יועבר ליתר חברי הוועדה ויתועד בפרוטוקול הוועדה. גם אם נציג המשרד גיבש את עמדתו קודם לדיון, יהיה עליו לשכנע את יתר חברי הוועדה. הנציב נוטה לחשוב כי יש למסור את המסמכים, או לפחות את חלקם, לחברי הוועדה טרם הדיון בוועדה וביקש לבחון את הנושא.

לצורך התנהלות תקינה, הוגנת ושוויונית של המכרז הנהיגה אפוא נש"ם כלל לפיו מסמכי המועמדים מועברים לחברי הוועדה רק חצי שעה לפני הדיון. את הכלל הזה לא החילה על נציג המשרד שבו תאויש המשרה. לדעת משרד מבקר המדינה, חצי השעה שניתנה לרוב חברי הוועדה לצורך עיון במסמכי המועמדים, שחלקה מיועד כאמור להדרכת חברי הוועדה, אינה מספיקה לבחינה מעמיקה של המסמכים ואין זה סביר להניח כי בפרק זמן זה יוכלו חברי הוועדה להכיר את נתוני המועמדים. כיוון שכך עולה חשש כי ועדות הבוחנים מחליטות מיהם הזוכים במכרזים שלא על סמך היכרות טובה מספיק עם נתוני המועמדים שהוצגו במסמכים, תוך שיש יתרון בולט ומובנה לנציג המשרד, ומופר האיזון שעמד בבסיס הרכב.

העברה מוקדמת של מסמכי המועמדים לנציג המשרד עלולה לפגוע במידת ההוגנות של המכרז כלפי כלל המועמדים. משרד מבקר המדינה מעיר לאב"ם על שהוא מאפשר לנציג המשרד לקבל את מסמכי המועמדים זמן רב טרם כינוס הוועדה, בייחוד משום שיתר חברי הוועדה אינם מקבלים אותם. על מנת להגביר את האפקטיביות של עבודת ועדות הבוחנים ולהבטיח שהן יבחנו באופן מעמיק את נתוני המועמדים אשר הובאו במסמכים, על נש"ם לקבוע פרק זמן מספק לצורך היכרות טובה עם נתוני המועמדים שמוצגים במסמכים ולהקפיד להקצות פרק זמן זה לכל חברי הוועדה.

בדיקת ההמלצות על המועמד

מועמד רשאי לרשום בטופס המועמדות רשימת ממליצים. על פי הוראות התקשי"ר במכרזים פנימיים ובין-משרדיים האחראי במשרד או מי מטעמו רשאים להתקשר לממליצים שציין המועמד טרם התכנסות ועדת הבוחנים, ובלבד שיתקשרו לממליץ אחד לפחות של כל מועמד ויתעדו את השיחה בפירוט. תרשומות השיחה עם כל אחד מהממליצים יוצגו לפני חברי ועדת הבוחנים. במועד התכנסות הוועדה, רשאים חברי הוועדה להתקשר בפורום כולל לממונה הנוכחי על המועמד, לממונים קודמים ולממליצים שהציג המועמד. במכרזים פומביים, נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים, ביוזמת הנציב או על פי בקשת ועדת הבוחנים, לבדוק את הנתונים האישיים והמקצועיים של המועמד, לרבות קבלת חוות דעת על מועמד ממעסיקו הנוכחי או ממעסיקים קודמים, מהמשטרה, ממוסדות הביטחון וממליצים שציין המועמד.

על רקע ממצאי הביקורת כתב מבקר המדינה בדוח הקודם: "ללא מערך שיטתי של פנייה לממליצים ולמעסיקים של כל המועמדים ותיעוד הולם, נמנעת מוועדת הבוחנים האפשרות לקבלת משוב אמין יחסית מסביבת עבודתו של המועמד שישלים את כלי המיון האחרים". עוד נכתב בדוח: "ראוי שבדיקה עם ממליצים תהיה בגדר חובה לפחות במכרזים על תפקידי ניהול בכירים". בתשובתה הודיעה נש"ם כי תאמץ המלצה זו[38].

על פי דבריה של מנהלת אב"ם למשרד מבקר המדינה ממאי 2015, גם היום, כעשר שנים לאחר שפורסם הדוח הקודם, נש"ם והמשרדים אינם פונים אל ממליצים לפני הדיון של ועדת הבוחנים, ולעתים הוועדה פונה לממליצים במהלך הדיון.

נש"ם מסרה בתשובתה מינואר 2016 כי במכרז לבחירת מכוני מיון נקבע, שראיונות הממליצים ישמשו ככלי למיון המועמדים. לדבריה עד כה השתמשו בראיונות ממליצים במכרז צוערים בשירות המדינה, ועתידים להשתמש בכלי זה במכרזים נוספים.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי על נש"ם להנהיג פנייה לממליצים ולמעסיקים קודמים אשר הציג המועמד, בייחוד במכרזי בכירים, לצורך השלמת המידע בעניינו וכתשתית להחלטת ועדת הבוחנים.

מקצועיות הבחינה בעל פה

בהוראת ביצוע של נש"ם לאיוש משרות באמצעות מכרזים בשירות המדינה מ-2006, נקבע כי תפקידה של ועדת הבוחנים לבחון את המועמדים באמצעות ראיון מובנה. הדוח הקודם העלה כי ועדות הבוחנים לא קבעו לפני בחינת המועמדים שאלות אחידות לנבחנים, הנוגעות למצבים הנגזרים מעולם התוכן של העיסוק ולהתאמתו של המועמד למשרה.

בדוח ועדת הרפורמה נכתב כי ראיון המועמדים אינו מתקיים באופן מובנה ומקצועי דיו, ונערך על ידי חברי ועדה שאינם מומחים בהליכי מיון והערכה. בין השאר אין סטנדרטיזציה של הראיון מבחינת הנושאים שבהם יש להתמקד ומבחינת סדר העלאתם לפני המועמד. בדוח ועדת הרפורמה נקבע כי בשל כל אלה, קשה להשוות בין המועמדים. הדוח מפרט את השינויים הנדרשים בנושא זה, והוצע לפצל את עבודת הוועדה לשני תהליכים נפרדים: ועדה מראיינת שתראיין באופן מקצועי לפני הוועדה המחליטה. הוועדה המחליטה תהיה בהרכב רחב יותר, ותחליט מיהו המועמד המתאים ביותר על סמך עיון במכלול הנתונים הכתובים לגבי המועמדים, לרבות הממצאים משלב הראיון המקצועי.

על פי מתווה הרפורמה, במהלך שנת 2014 נדרשה נש"ם להחליט בנוגע לפיצול ועדות הבוחנים לוועדת ראיון ולוועדת בחירה. נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, כי אב"ם הוציא לפועל פיילוט בנושא פיצול ועדות הבוחנים בשתי משרות (שאינן משרות בכירות) באחד ממשרדי הממשלה. לאחר דיונים הופקו לקחים שעל בסיסם יחליטו בהמשך.

על נש"ם לגבש את התפיסה האמורה, שבמסגרתה ראיון מובנה של המועמדים, לקבל החלטות ולהטמיע אותן בעבודתם של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך.

---

38 הדוח הקודם, עמ' 268.

החלטות ועדת הבוחנים

כללי המכרזים קובעים כי יו"ר ועדת הבוחנים ירשום את מסקנותיה של הוועדה ואת הנימוקים להן וכן את שמות הכשירים, לפי מידת כשירותם. בג"ץ פסק כי על הוועדה לנהל פרוטוקול שישקף למצער את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקיה להחלטתה[39]. בהנחיית היועמ"ש לממשלה[40] נכתב כי פרטים בנוגע להיקף חובת ההנמקה של ועדת הבוחנים ולאופן רישום הפרוטוקול ייקבעו על ידי נש"ם ויפורסמו בתקשי"ר.

משרד מבקר המדינה מצא כי עד מועד סיום הביקורת, נש"ם לא פירטה בתקשי"ר את היקף חובת ההנמקה.

הוראות התקשי"ר קובעות כי ועדת הבוחנים תציין את שמות המועמדים שמצאה ככשירים למשרה הפנויה לפי סדר העדיפות שלה, וכי החלטת הוועדה צריכה להיות מנומקת היטב. בחוזר שפרסמה נש"ם ביולי 2013, צוין שבמסגרת הטיפול בהשגות על מכרזי כוח אדם נמצאו פגמים מהותיים בהתנהלות ועדות הבוחנים, בין היתר בשל היעדר נימוק ראוי של החלטת הוועדה בפרוטוקול. לפי החוזר יש להקפיד שהפרוטוקול יהיה מנומק היטב ויצוין בו מדוע נבחרו הזוכים, ובין היתר יפורטו בו כישוריהם ביחס למועמדים שלא נבחרו, בשים לב לנושאים כגון העדפה מתקנת ואירועים חריגים.

משרד מבקר המדינה מצא שבשישה מכרזים (כ-7% מהפרוטוקולים שנבדקו)[41] - שלושה מהם במשרד המשפטים, שניים ברשות המסים ואחד במשרד התקשורת - ועדת הבוחנים במכרזי בכירים לא ציינה בפרוטוקול מדוע נבחרו הזוכים או שלא פירטה את כישוריהם ביחס למועמדים שלא נבחרו, לבד מציון לקוני שהמועמד התבלט או נמצא מתאים יותר מאחרים.

רשות המסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי אף שהיא סבורה שהפרוטוקולים מנומקים דיים ביחס לבחירת המועמד שזכה, תדאג לרענן את ההוראות בדבר נימוק ההחלטה של ועדת בוחנים לגורמים הרלוונטיים במשרד ובכלל זה מרכזי הוועדות ויושבי הראש של ועדות הבוחנים. משרד המשפטים השיב כי ועדות הבוחנים למשרות בכירות מתנהלות באחריות נש"ם ובסמכותה, וכי מדובר במקרים מועטים. עוד ציין המשרד כי המנכ"לית הנחתה את אגף ניהול ההון האנושי לרענן את ההנחיות לגורמים המנהלים את ועדות הבוחנים ולהקפיד לתדרך את חברי הוועדות על אודות תפקידם, ובפרט על אופן קבלת ההחלטות ותיעוד הנימוקים לקבלתן, וכן להקפיד לקיים את ההנחיות ולבקר אותן.

נש"ם ציינה בתשובתה מדצמבר 2015 כי אב"ם מיישם את כללי ההנמקה בוועדות הבוחנים ובהתאם מנחה את חברי הוועדה. לדבריה המקרים שהוצגו הם חלק מזערי מכלל המכרזים שנוהלו בנש"ם בעת הביקורת (רובם ב-2013) ואין להסיק מהם על הכלל.

---

39 בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נט(3), 817, פסקה 23 (2004).
40 הנחיית היועמ"ש לממשלה 1.1504 (21.859), מעודכנת למרץ 2013.
41 מתוך כ-90 פרוטוקולים של ועדות בוחנים שנבדקו.

על נש"ם ליישם את הנחיית היועמ"ש לממשלה ולקבוע במסגרת התקשי"ר וכנדרש על פי החלטת היועמ"ש לממשלה, פרטים בנוגע להיקף חובת ההנמקה. בד בבד נדרשת נש"ם להדגיש בהדרכות של חברי ועדות הבוחנים את החובה לפרט את כלל הנימוקים שעמדו ביסוד החלטותיהם ואת החובה לשקף את יתרונותיו של המועמד הנבחר מול שאר המועמדים, בהתייחס לתנאי המכרז, בכל המכרזים. הנמקה מפורטת כזו תשקף כראוי את שיקולי ועדת הבוחנים, כנדרש מכללי המינהל התקין. היא גם תסייע לבחון את ההחלטה לאחר מכן: אם היא סבירה, אם אינה שרירותית ואם לא התקבלה משיקולים זרים.

השגות על החלטות ועדות הבוחנים

הוראות התקשי"ר קובעות כי השגה על החלטה של ועדת בוחנים תוגש על ידי מועמד למשרה המוכרזת במועד שבו נודע למשיג על הנסיבות המבססות את ההשגה, וכי איחור בהגשת השגה צריך להיות מנומק. לאחר שמועמד הגיש השגה, אב"ם מודיע לזוכה במכרז כי הוגשה השגה וכי איוש המשרה כפוף לכל החלטה של נציב שירות המדינה. במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, אם ועדת הבוחנים בחרה במועמד ככשיר למילוי התפקיד, הוא משובץ לתפקיד, אלא אם מנהל אב"ם הורה להקפיא את הליכי המכרז. במכרזים פומביים לא משובץ המועמד שנבחר, אלא אם מנהל אב"ם מורה אחרת. לאחר הגשת ההשגה, אב"ם פונה למרכז הוועדה[42] כדי שזה ירכז חומרים שונים כגון פרוטוקול ועדה חתום ומודפס וגיליון ציונים וכן עמדתו לטענות המועלות בהשגה, עמדת נציג המשרד הרלוונטי, ובהתאם לסוג הטענות המועלות בהשגה, העמדות של חברי ועדה נוספים. לאחר שהתקבלו העמדות של חברי הוועדה, הן מועברות עם החומרים שנאספו ליועמ"ש של נש"ם לשם קבלת חוות דעת משפטית, כדי שנציב שירות המדינה יחליט אם לקבל את ההשגה או לדחותה.

1. משרד מבקר המדינה בדק את 11 ההשגות הנוגעות למכרזי בכירים שבדק אב"ם בשנת 2014 ואשר הנציב החליט בעניינן עד אפריל 2015[43]. בלוח הבא מפורט משך זמן הטיפול בימים בהשגות שנבדקו, בחלוקה לשלבים בתהליך:

42 במקרה של מכרזי בכירים, מרכז הוועדה הוא עובד אב"ם.

43 נש"ם העבירה רשימה של 18 השגות ב-2014. הטיפול בחמש מהן לא הסתיים, השגה אחת נמשכה לפני חוות הדעת המשפטית, והשגה אחת טופלה בשנת 2015.

לוח 1

משך זמן הטיפול (בימים) בהשגות שנבחנו בשנת 2014

סוג המכרז	משך הזמן מכינוס ועדת בוחנים עד הגשת ההשגה	משך הזמן מהגשת ההשגה ועד בקשת התייחסות מחברי הוועדה	משך הזמן מבקשת ההתייחסות מחברי הוועדה ועד קבלתה	משך הזמן ממועד קבלת התייחסות חברי הוועדה ועד קבלת חוות דעת משפטית	משך הטיפול בהשגה כולה, ממועד קבלתה ועד מועד החלטת הנציב
פנימי	49	11	13	24	66
פנימי	25	39	17	55	141
פנימי	40	124	39	54	231
פנימי	15	6	26	אין נתונים	119
פנימי-קיבוצי	109	אין נתונים	62	37	112
פנימי	27	27	58	21	110
פומבי	24	37	5	45	101
פומבי	4	10	0	70	86
פומבי	76	85	0	57	162
פומבי	3	3	1	4	22
פומבי	38	27	27	135	210
משך זמן ממוצע	**37**	**34**	**23**	**46**	**124**

על פי נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משך זמן הטיפול הממוצע בהשגות שנבדקו עמד אפוא על 124 ימים. מהלוח עולה כי משך הזמן הממוצע הארוך ביותר הוא בין קבלת התייחסות חברי הוועדה לקבלת חוות דעת משפטית של נש"ם; משך הזמן שבין מועד ההחלטה של ועדת הבוחנים ועד הגשת ההשגה נע משלושה ימים ועד שלושה חודשים וחצי; ופרק הזמן שנדרש לנש"ם לשלוח את הבקשה לחברי ועדות הבוחנים כדי שיתייחסו לטענות שבהשגה נע משלושה ימים ועד ארבעה חודשים, ובממוצע 33 ימים. כמו כן נמצא כי תשע מתוך 11 המשרות שבמכרזים שנבדקו אוישו לפני שבוררה ההשגה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי טיפול ממושך מדי בהשגה עלול לעורר קשיים: קבלת ההשגה עשויה לבטל את זכיית העובד שכבר החל במילוי תפקידו; בתקופה זו עלול להיפגע תפקודה התקין של היחידה הנדונה המצויה באי-ודאות כל עוד לא התקבלה החלטה. כמו כן חברי הוועדה יתקשו לשחזר את פרטי הדיון ואת הדברים שנאמרו קודם להחלטה כדי לברר את ההשגה וכדי שהנציב יחליט.

2. לפי חוזר של נש"ם משנת 2013, מרכזי ועדות הבוחנים של המשרדים הנוגעים בדבר צריכים להעביר לאב"ם את ההשגה עם התייחסותם ובצירוף מסמכים הנוגעים לבירורה בתוך 14 יום מהמועד שבו התקבלה. כאמור, מכרזי בכירים מנוהלים באב"ם ומרכז הוועדה הוא עובד האגף.

מהנתונים שבלוח עולה כי רק בחמש מ-11 ההשגות שנבדקו משך הזמן לאיסוף החומר ארך פחות מ-14 יום.

על נש"ם לקבוע פרק זמן מרבי לכל שלב משלבי הליך הטיפול בהשגה, ועליה ליידע את חברי ועדות הבוחנים בפרקי הזמן. בקביעת פרקי זמן אלה על נש"ם להביא בחשבון את הצורך בבירור יסודי של ההשגה, אך גם את הצורך לסיים את הבירור בהקדם כדי למנוע עיכוב גדול באיוש המשרה. על אב"ם להבטיח כי הטיפול בהשגות ייעשה בהתאם לפרקי הזמן המרביים שייקבעו.

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי בשנים 2014-2015 עלה מספר ההשגות בכ-50% לעומת השנים 2012-2013, ואילו מצבת כוח האדם לא השתנתה. נש"ם ציינה גם כי היא אמנם אחראית לתהליך, אולם חלק מהעיכובים נגרמים גם כיוון שהמשרדים או חברי הוועדה אינם מגיבים להשגות בזמן, והוסיפה כי היא מרחיבה את אמנת השירות גם לנושא ההשגות. עוד מסרה נש"ם כי היא פועלת לקיצור זמן זה ובוחנת כיצד לפתור את הבעיה.

על פי נתונים שהעבירה נש"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, קוצר מאוד זמן הטיפול בהשגות במהלך אוגוסט-נובמבר 2015; שלוש מההשגות האלה היו במכרזי בכירים, ומשך הטיפול הממוצע בהן התקצר ל-26 ימים.

מינוי עובדים למשרות בכירות הפטורות ממכרז

חוק המינויים עיצב כאמור שיטת מינויים בשירות הציבורי הבנויה על מכרז, אשר נועד להבטיח עמידה באמות מידה ובדרישות של כשירות, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות למתחרים על התפקיד. עם זאת, החוק הכיר בסייגים מסוימים לחובת המכרז כדי לענות לצרכים מיוחדים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, על שום אופיים הייחודי[44].

בחוק המינויים ובהוראות חוקים אחרים נקבעו כללים לפטור משרות מחובת מכרז: (א) משרות מסוימות כמו משרת נציב שירות המדינה ומשרות מנכ"לים של משרדי ממשלה יהיו פטורות מחובת מכרז; (ב) הממשלה רשאית, על פי הצעה של ועדת שירות המדינה, לקבוע משרות וסוגי משרות שעליהם לא תחול חובת המכרז האמורה, בהתאם לתנאים שתקבע[45]; (ג) משרות אחרות פטורות מחובת מכרז בהתאם להוראות חוקים אחרים, כמפורט בלוח 2 להלן.

על התפיסה העומדת מאחורי הוראות החוק המתירות במקרים מסוימים לפטור מחובת המכרז, אפשר ללמוד מהחלטת בג"ץ ג'רבי המתייחסת למשרת מנכ"ל המשרד הממשלתי. בהחלטה נכתב כי משרת מנכ"ל של משרד ממשלתי נמנית עם חריגים לחובת המכרז, על שום מאפייניה המיוחדים. הייחוד שבתפקיד זה נעוץ בהכרה כי תפקיד מנכ"ל מצריך מערכת יחסי אמון מיוחדת בין מי שמשמש בו ובין השר העומד בראש המשרד. תפיסה זו של התפקיד הביאה את המחוקק לפטור את משרת המנכ"ל מחובת המכרז, ולאפשר לשר העומד בראש המשרד להציע את המועמד הרצוי לו למינוי על ידי הממשלה. עם זאת החוק הורה במפורש כי להוציא הפטור מחובת המכרז, כפוף מינוי

---

44 בג"ץ ג'רבי, סעיף 19.

45 בוועדה שבראשות נציב שירות המדינה חברים חמישה מנכ"לים של משרדים ממשלתיים וחמישה אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה.

המנכ"ל להוראות חוק המינויים בכל יתר העניינים. באמירה זו טמונה הוראה כי גם אם המינוי כפוף להצעת השר כפרי יחסי אמון, הוא חייב לעמוד באמות מידה של כשירות, רמה מקצועית ורמה אישית-ערכית של המועמד, כנדרש לצורך מילוי נאות של משרה ציבורית רמה[46].

קבלת פטור ממכרז

בבג"ץ איינשטיין, ביקר בית המשפט העליון את האופן שבו פטרה הממשלה משרות מחובת מכרז - היא הוסיפה אותן לרשימה המופיעה בתוספת שבסעיף 23 לחוק המינויים[47], שלא בדרך הקבועה בסעיף 21 לחוק זה, על פיו ההצעה לפטור ממכרז תהיה של ועדת השירות, וכתוצאה מכך גדל מספר המשרות הפטורות מ-11 ל-35[48]. בג"ץ ציין: "הוספת משרה לרשימה אינה פוטרת אותה ממכרז ואינה מהווה תחליף לשימוש בסעיף 21 ובהליך הקבוע בו, לצורך מתן פטור". עוד ציין בג"ץ כי המנגנון שבסעיף 21 לחוק המינויים מאזן בין הצורך ליתן בידי הממשלה כלי מתאים להגשים את מדיניותה על ידי מינויים ללא מכרז, ובין הצורך להימנע ממינויים פוליטיים או ממינויים בלתי ראויים אחרים.

בשנת 1999, בעקבות בג"ץ איינשטיין, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 345 (להלן - החלטה 345), ובה נקבעה רשימה מעודכנת של 31 משרות בכירות הפטורות ממכרז בחלוקה לשני סוגי פטור - פטור מלא ממכרז בכפוף לבחינה של ועדת מינויים בנש"ם (להלן - פטור מלא ממכרז) ופטור ממכרז בכפוף לבחירה של ועדת איתור. בנוגע לוועדות מינויים ולוועדות איתור, ראו להלן.

בהחלטה 345 נקבעו לראשונה אמות מידה למתן פטור מלא ממכרז: "המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות כאמור לחברי הממשלה". עוד נקבעו אמות מידה למשרות שאיושן ייעשה באמצעות ועדת איתור: "משרות בכירות אשר בהן ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, והן מאחד משני הסוגים הבאים: (1) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק. (2) משרות בעלות אופי רגולטורי, שהנושאים בהן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית".

הקריטריונים הכלליים שנקבעו בהחלטה 345 בנוגע למתן פטור ממכרז - פטור מלא או איוש באמצעות ועדת איתור - היוו את המסגרת הנורמטיבית למנגנון הפטור. בדוח הקודם על ועדות האיתור נכתב בנוגע לאיוש באמצעות ועדות איתור כי אמות המידה שקבעה הממשלה בהחלטה הן כלליות. עוד נכתב בדוח כי ראוי שנש"ם בשיתוף משרד המשפטים ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, תעשה עבודת מטה מקיפה, ותקבע אילו משרות ראויות לפטור ממכרז ולאיוש באמצעות ועדות איתור.

בשנת 2012 גיבשו נש"ם ומשרד המשפטים אמות מידה שנועדו לאפשר "בחינה שיטתית ואחידה של משרות עתידיות לצורך קבלת החלטה האם לאיישן באמצעות הליך מכרזי רגיל (דרך המלך), בפטור מלא ממכרז (החריג לכלל) או בפטור ממכרז ובהליך של ועדת איתור (מכרז משוכלל)" (להלן - אמות המידה לפטור ממכרז).

---

46 בג"ץ ג'רבי, סעיף 19.

47 בסעיף 23 לחוק נקבע כי מינוי למשרה מרשימת המשרות המפורטת בתוספת לחוק מחייב את אישור הממשלה, על פי התנאים שתקבע למינוי, וכי היא רשאית להוסיף לרשימת המשרות שבתוספת או לגרוע ממנה.

48 לא כולל משרות של מנכ"לים במשרדי ממשלה וביחידות הסמך.

בדצמבר 2015, לאחר סיום הביקורת, הפיץ הנציב למשרדי הממשלה וליחידות הסמך נוהל המבהיר כיצד להגיש הצעת החלטה לוועדת השירות על מנת לפטור משרה מחובת המכרז.

מספר המשרות הפטורות ממכרז וסוגיהן

1. להלן לוח המרכז את רשימת המשרות או את סוגי המשרות הבכירות הפטורות ממכרז במועד סיום הביקורת, בחלוקה לפי מקור הפטור ומנגנון הבחירה:

לוח 2

משרות בכירים פטורות ממכרז, יולי 2015

רשימת המשרות	מקור נורמטיבי לפטור	הסמכות למתן הפטור	מנגנון לבחירה של המינוי או לאישורו	מספר משרות
רשימה של כ-14 משרות וסוגי משרות בכירות בהם: 1. משרות של כ-130 רשמים. 2. כ-13 משרות המדענים הראשיים במשרדי הממשלה. 3. כ-45 משרות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים המדורגות בדירוג עובדי הוראה. 4. שלושה סמנכ"לים מקצועיים במשרד רה"ם.	סעיף 21 לחוק המינויים.	הממשלה, על פי המלצה של ועדת השירות.	מינויים שאינם טעונים אישור הממשלה. ישנם מינויים שנקבע להם מנגנון מסייע לשם החלטה על המינוי, לדוגמה מינוי רשמים בהוצאה לפועל ובהנהלת בתי המשפט ומינוי מדענים ראשיים. לגבי השאר חלה הנחיית היועמ"ש לממשלה (מס' 1.1500), לפיה המינויים ייבדקו בידי היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה.	כ-195
מנכ"לים של משרדי ממשלה. רשימה של כ-15 משרות בכירות ובהן נציב שירות המדינה והיועמ"ש לממשלה[1]. 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות שאינן נמנות עם הסגל הדיפלומטי המקצועי של משרד החוץ.	סעיף 12 לחוק המינויים. סעיפים 21 ו-23 לחוק המינויים; סעיף 1 להחלטה 345. החלטת ממשלה 2127 מ-30.6.02.	מכוח חוק המינויים. הממשלה, על פי המלצה של ועדת השירות. מכוח החלטת הממשלה האמורה.	מינויים מכוח החלטת ממשלה, על סמך המלצת ועדת המינויים.	כ-60

רשימת המשרות	מקור נורמטיבי לפטור	הסמכות למתן הפטור	מנגנון לבחירה של המינוי או לאישורו	מספר משרות
חמש משרות בכירות: 1. מנהל רשות החברות הממשלתיות. 2. מנהל רשות מקרקעי ישראל. 3. מזכיר הממשלה. 4. מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה. 5. מנהל מרכז ההשקעות.	חקיקה ייעודית והחלטה 345.	מכוח חוקים ייעודיים.		
כ-100 משרות בכירות ובהן מנהל רשות המסים, הסטטיסטיקן הממשלתי והנציב הארצי לשוויון הזדמנויות בעבודה.	חוק המינויים, חקיקה ייעודית והחלטות ממשלה.	הממשלה, על פי המלצה של ועדת השירות.	מינויים מכוח החלטת ממשלה (או שר), על סמך המלצה של ועדת איתור.	כ-100
שבע משרות לתפקידים בכירים בשירות המדינה: הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב שירות בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.	החלטות ממשלה: החלטה 2225, 20.6.97; החלטה 1191, 30.12.01; החלטה 91, 30.5.06; החלטה 689, 12.8.13.	מכוח החלטות הממשלה האמורות.	מינויים מכוח החלטת ממשלה, על סמך המלצה של הוועדה המייעצת.	7

על פי נתונים מהחוקים, מהתקשי"ר ומהחלטות ממשלה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

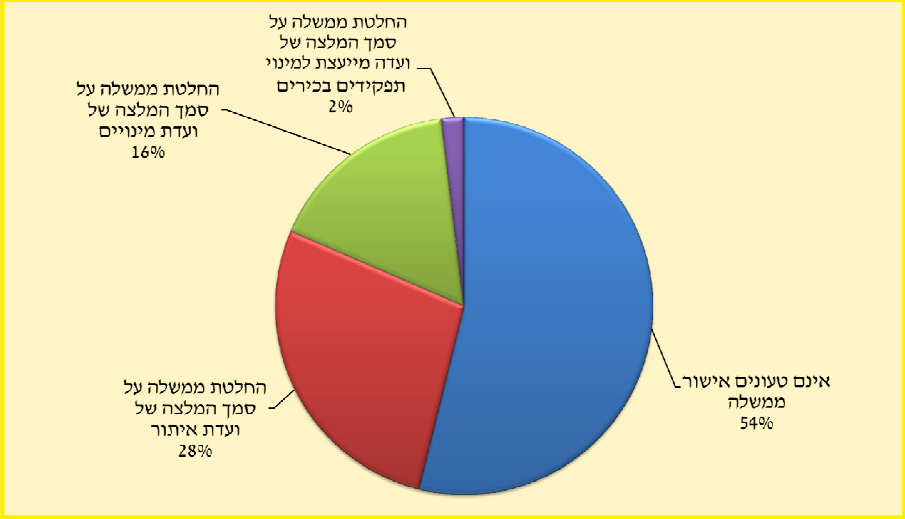
(1) היועץ המשפטי לממשלה פטור ממכרז מכוח סעיף 5 לחוק המינויים, ומינויו נסמך על המלצת ועדה מקצועית-ציבורית ייעודית בהתאם להחלטת ממשלה 2274 מה-20.8.00. נציב שירות המדינה פטור ממכרז מכוח סעיף 6 לחוק המינויים, ומינויו נסמך על המלצת ועדת מינויים אד הוק.

ב-2015 היו אפוא כ-360 משרות מתוך כ-2,100 משרות בכירות בשירות המדינה (כ-17%), אשר אישן היה פטור מחובת מכרז.

להלן תרשים המציג את שיעור המשרות הפטורות ממכרז, בחלוקה לפי סוג הפטור:

תרשים 10

משרות בכירים בחלוקה לפי סוג הפטור, יולי 2015



2. בדוח הקודם על ועדות האיתור נכתב כי במהלך השנים היו מקרים שבהם ועדת השירות המליצה לממשלה לאייש משרות באמצעות ועדות איתור בעקבות פניות חוזרות ונשנות של המשרדים ולא על בסיס קריטריונים אחידים. עוד נכתב בדוח כי לא נמצא מכנה משותף למשרות שהממשלה אישרה לאייש באמצעות ועדות איתור: לא כל המשרות האלה היו משרות בכירות, ולא הייתה אחידות במינוי למשרות מקבילות במשרדים שונים.

בתשובה לדוח הקודם על ועדות האיתור ציין הנציב דאז כי נש"ם שותפה לעמדת משרד מבקר המדינה בדבר אי-האחידות של מאפייני המשרות שעליהן הוחל מנגנון ועדת האיתור, והיא תבחן באופן מקצועי ומקיף את המשרות הבכירות בשירות המדינה כדי להבטיח אחידות רבה יותר. מנכ"ל משרד רה"ם דאז ציין בתגובה לדוח הקודם על ועדות האיתור כי יש לבצע עבודת מטה כוללת שבה ייבחנו המשרות הבכירות בשירות המדינה ואופן המינוי להן.

נמצא כי בעקבות הדוח הקודם על ועדות האיתור, פרסמה נש"ם נהלים להקמה של ועדת איתור ולעבודתה, וגיבשה אמות מידה לפטור ממכרז. אולם היא לא בחנה באופן מקיף את כל המשרות הבכירות שכבר ניתן להן פטור ממכרז, ובין היתר לא בדקה את התאמתן של המשרות שכבר אושר פטור שלהן ממכרז לאמות המידה שנקבעו, הן לעצם קבלת הפטור והן לסוג הפטור - פטור מלא או איוש באמצעות ועדת איתור.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 כי השקעת אנרגיות ומשאבים בבחינת הפטורים הקיימים, בתקופה בה נדרשים מאמצים ממוקדים במגוון משימות קריטיות לשירות המדינה, לרבות רפורמה בכלל ובסגל הבכיר בפרט, מוטלת בספק. זאת ועוד, בתקופה זו מונחת על שולחן הדיונים הרחבה דרמטית של מגמת הפטור ממכרז, ונש"ם נמצאת

ב"קרבות בלימה" בהקשר זה. עם זאת, הוסיפה נש"ם, השינויים אינם תלויים בגורם אחד, ויש לתת את הדעת גם לישימות ולהיתכנות.

בחינת מאות המשרות שהוחלט כי חובת המכרז אינה חלה עליהן, מעידה כי לא כולן עומדות באמות המידה שנקבעו בהחלטה 345 - משרות שהנושאים בהן מופקדים על מימוש מדיניות הממשלה ועל יישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות לחברי הממשלה. כך למשל משרות שאינן בעלות אופי רגולטורי ושאינן דורשות יחסי אמון ותיאום בין נושא המשרה לחברי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת נש"ם, לפיה "בתקופה זו מונחת על שולחן הדיונים הרחבה דרמטית של מגמת הפטור ממכרז, ונש"ם נמצאת ב'קרבות בלימה' בהקשר זה", דווקא מחזקת את הצורך בבחינה מקצועית כאמור ובהצגת ממצאיה לפני הממשלה. על נציב שירות המדינה ועל ועדת השירות לבחון את כל המשרות הפטורות ממכרז, ולקבוע לכל אחת מהן אם היא עומדת באמות המידה למתן הפטור ומהו המנגנון הנדרש לאיוש המשרה. לאחר מכן, על הנציב להביא את ממצאי הבחינה לפני הממשלה לצורך שינויים, אם יידרשו, לרבות החלה של חובת המכרז על משרות שעל פי הממצאים אין לפטרן מחובה זו, או החלה של חובת האיוש על סמך המלצה של ועדת איתור.

בהתייחס לתשובת נש"ם לפיה "מונחת על שולחן הדיונים הרחבה דרמטית של מגמת הפטור ממכרז" ונש"ם נמצאת ב"קרבות בלימה", מעיר משרד מבקר המדינה כלהלן: הרחבה משמעותית של היקף המשרות הבכירות הפטורות ממכרז עלולה לערער את היסודות שעליהם הוקם שירות המדינה בישראל, ועלולה לשנות מהותית את אופיו כשירות ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית שנשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי הממש אותה. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה הרחבה משמעותית של מגמת הפטור היא סטייה מהעקרונות שעליהם מושתת שירות המדינה בישראל, ומגלמת בתוכה חשש לגידול בהיקף המינויים הפוליטיים בשירות המדינה.

ועדת השירות

ועדת השירות נועדה לשמש כגוף מקצועי-ציבורי, המוסמך להחליט או להמליץ על החלטה בנושאים עקרוניים, מערכתיים ורגישים ובהם הענקת פטורים ממכרזים וקביעת סוג הפטור, קביעה של הרכבי ועדות איתור, הארכת שירותם של עובדים מעבר לגיל הפרישה והכרעה במחלוקות בין נש"ם להסתדרות עובדי המדינה בדבר הצורך בפיטורי עובדים בשירות המדינה והיקפם.

בין ינואר 2011 ליולי 2015, התכנסה ועדת השירות 28 פעמים וקיבלה בסך הכול 114 החלטות. 51 מההחלטות (45%) עסקו בפטורים ממכרז למשרות שונות - 21 מתוכן עסקו בהמלצה לממשלה לתת פטורים ממכרז למשרות בכירות, 15 משרות חדשות ושש משרות שאוישו בעבר באמצעות מכרז[49].

49 שאר המשרות הפטורות הן בעיקר משרות זמניות או משרות בתחומי הביטחון.

נמצא כי במהלך 2011 פטרה ועדת השירות תשע משרות בכירות מחובת מכרז[50]; ב-2012 היא פטרה שש משרות; ב-2013 - משרה אחת; וב-2014 ועד יולי 2015 - שתי משרות בכל שנה.

עוד הועלה כי ועדת השירות המליצה לממשלה לאשר את כל הבקשות לפטור שהגישו המשרדים במהלך ארבע שנים וחצי, למעט בקשה אחת שסורבה. בסך הכול המליצה הוועדה לממשלה לפטור 20 משרות מחובת מכרז: פטור מלא מחובת מכרז לשבע משרות; פטור מחובת מכרז ואיוש באמצעות ועדת איתור ל-11 משרות, ופטור מלא חד-פעמי ממכרז לשתי משרות. שש משרות (30%) מבין המשרות שוועדת השירות המליצה לפטור מחובת מכרז, אוישו בעבר במכרז. הממשלה אימצה את כל החלטותיה של ועדת השירות[51].

הרכב הוועדה ומינוי חברים לוועדה

חוק המינויים קבע כי הממשלה תמנה ועדת שירות בת 11 חברים, שבראשה עומד נציב שירות המדינה וחברים בה חמישה מנכ"לים של משרדי ממשלה וחמישה חברים נוספים - אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה. עוד קבע החוק כי כעבור שנתיים מיום המינוי יפרשו בכל שנה שניים מחברי הוועדה - מנכ"ל אחד ואיש ציבור אחד - לפי סדר שתקבע הממשלה, והיא תמנה במקומם מנכ"ל אחר ואיש ציבור אחר. כלומר, במקרה שבו חמישה חברים מונו באותו מועד, הרי כעבור שנתיים יתחלף הראשון שבהם, וכעבור שבע שנים לכל היותר יתחלפו כל חמשת החברים. תכליתן של הוראות אלו לרענן את שורותיה של הוועדה, אך עם זאת לשמור את הזיכרון הארגוני שלה, הואיל והיא עוסקת בעניינים עקרוניים של שירות המדינה הדורשים היכרות עמוקה ומתמשכת עם תחום המינויים בו.

ראש הממשלה הוא השר הממונה על מימוש הוראות חוק המינויים והוא אחראי להביא לפני הממשלה את הצעות ההחלטה בעניין מינוי החברים לוועדת השירות, לרבות הצעות החלטה בעניין החלפת חברי הוועדה כנדרש בחוק.

1. בהתאם להוראות חוק המינויים ועדת השירות רשאית לפעול כל עוד הרכבה לא פחת מתשעה חברים, והמניין החוקי לישיבותיה הוא שישה חברים ובכללם יו"ר הוועדה ולפחות שני מנכ"לים ושני נציגי ציבור. עוד בדוח הקודם על ועדות האיתור עלו המחסור בחברי ועדה והיעדר קוורום לדיוניה.

א. **במכתבו של הנציב למנכ"ל דאז של משרד רה"ם ממאי 2014, הוא ביקש למנות שני נציגי ציבור, אחד מהם מקרב האוכלוסייה הערבית, במקומן של שתי חברות ועדה הממעטות להשתתף בישיבות, ואולם המנכ"ל דאז לא השיב לנציב ולא פעל כמבוקש.**

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 כי מכתבו של הנציב ממאי 2014 היה רק חלק קטן מפעילות רבה של הנציב ואנשי לשכתו מול אנשי לשכת ראש הממשלה בשנים שקדמו למכתב האמור, פעילות שכללה פגישות, טלפונים ומסרונים ללשכת ראש

---

50 ארבע ההחלטות הראשונות ב-2011 התקבלו לפני שכיהן הנציב הנוכחי. נש"ם מסרה כי עבודת המטה בנוגע לחמש ההחלטות הנוספות שהתקבלו ב-2011 נעשתה לפני שכיהן הנציב הנוכחי.

51 כאמור על פי סעיף 21 לחוק המינויים, הממשלה מאשרת את הפטור ממכרז על סמך הצעה של ועדת השירות.

הממשלה. וכן לדברי נש"ם, לאחר שנשלח המכתב, הנציב שב וביקש, בהזדמנויות שונות, לרבות בפגישות עבודה, ממנכ"ל המשרד לטפל בנושא.

מנכ"ל משרד רה"ם דאז השיב למשרד מבקר המדינה כי נושא המינויים לוועדת השירות טופל בידי לשכת ראש הממשלה ולא בידי מנכ"ל המשרד והדבר הובהר לנש"ם.

כעבור כשנה, ביוני 2015, חזרה נש"ם והתריעה לפני משרד רה"ם על הצורך למנות חברי ועדה חדשים, ועל קשיי הוועדה לכנס דיונים בהיעדר קוורום. ביולי 2015 השיבה היועצת המשפטית במשרד רה"ם לנש"ם כי המינויים של שלושה מנכ"לים לוועדת השירות יובאו להחלטת הממשלה, וזו אכן אישרה את המינויים באותו החודש[52]. עוד השיבה היועצת המשפטית כי פניית נש"ם בנושא מינוי של נציגי ציבור לוועדת השירות, הועברה למנכ"ל שנכנס לתפקידו לאחרונה במשרד רה"ם. לדבריה, מינוי נציגי ציבור הוא ממושך יותר, ושמים בו דגש על ייצוג הולם.

משרד רה"ם ציין בתשובתו מינואר 2016 כי נושא מינוי חברים לוועדת השירות הועבר לטיפול לשכת ראש הממשלה. הוא הוסיף כי ועדת מינויים הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), ואשר בוחנת את מועמדות הנציגים, אישרה לאחרונה מועמדת לתפקיד חברת ועדת השירות, וכי בכוונתו של ראש הממשלה להביא את מינויה לפני הממשלה בהקדם. עוד ציין שבכלל רק בתום הליך בחינה ואישור של מועמדים, אפשר יהיה להחליף את נציגי הציבור בוועדה.

עד סוף שנת 2015, כשנה וחצי לאחר שפנה נציב שירות המדינה למשרד רה"ם, לא מונו נציגי ציבור חדשים לוועדת השירות. משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי בשנת 2015 בוטלו שלושה דיונים של ועדת השירות בגלל היעדר קוורום. הדיון הראשון של ועדת השירות שכונס בשנה זו היה ביולי 2015, באיחור של כחמישה חודשים מהמועד המקורי שבו אמור היה להתקיים.

על נש"ם לפנות ללא דיחוי למשרד רה"ם בכל פעם שיש למנות חבר חדש בוועדת השירות, ואם אינה נענית, עליה לשוב ולהתריע על כך. על משרד רה"ם להחיש את הטיפול הנדרש במינוי חברים בוועדת השירות בסמוך ככל האפשר לפניית נש"ם, כדי להבטיח שהוועדה תפעל באופן שוטף.

ב. בדוח הקודם על ועדות האיתור נכתב כי שלושת נציגי הציבור שכיהנו בוועדה בשנת 2009 כיהנו בה כבר שנים רבות (13-22 שנה), וכי כהונתם הממושכת נבעה משום שהממשלות ונש"ם לא הקפידו על עקרון הרוטציה הקבוע בחוק המינויים ומשום שלא הקפידו למנות נציגי ציבור חדשים תחת אלו שפרשו.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יולי 2015, ארבע חברות בוועדת השירות ששימשו נציגות ציבור כיהנו בתפקידן מאוגוסט 2009, דהיינו כשש שנים, אף על פי שמאז נדרש להחליף שלוש מהן, בהתאם להוראות חוק המינויים.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי המצב שבו ארבע מנציגות הציבור המכהנות שש שנים אכן חורג מדרישת החוק אך רק בשנה אחת, וכי הוא פועל בימים אלה למינוי

52 החלטת ממשלה מס' 221 מיולי 2015.

נציגי ציבור חדשים לוועדת השירות. עוד ציין המשרד כי כיוון ששלושה מבין חמישה המנכ"לים החברים בוועדה מונו כשהוקמה הממשלה הנוכחית, הוא סבור שיש להחליף את נציגות הציבור באופן מדורג על מנת שלא להותיר את הוועדה עם רוב של חברים חדשים. עוד הוסיף המשרד כי אחת מנציגות הציבור המועמדת להחליף את נציגת הציבור מקרב האוכלוסייה הערבית, כבר הועברה לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתית, ואם זו תאשר את המינוי, הוא יובא לאישור הממשלה.

על הממשלה למנות בהקדם חברים חדשים לוועדת השירות במקום ארבע חברות הוועדה האלה. על משרד רה"ם להקפיד בעתיד להעביר לממשלה הצעה למנות חברים לוועדה במועדים אשר יבטיחו עמידה בהוראות חוק המינויים.

2. באפריל 2014 כונס דיון בהשתתפות היועמ"ש בנש"ם, נציגי משרד המשפטים והלשכה המשפטית במשרד רה"ם לצורך קביעה של מנגנוני עדכון הרכב ועדת השירות, כנדרש בחוק המינויים. בדיון סוכם כי אין צורך לקבוע מנגנון מיוחד לחילופי מנכ"לים חברי ועדת השירות, משום שהם מתחלפים באופן טבעי עם סיום כהונתם. עוד הוחלט שיש לקבוע בהחלטת ממשלה מנגנון להחלפה של נציגי הציבור אחת לשנה, וכי נש"ם תבקש ממשרד רה"ם למנות נציגי ציבור חדשים בוועדה. הוחלט גם כי במסגרת החלטת ממשלה על מינוים, יציע משרד רה"ם, בתיאום עם נש"ם ועם משרד המשפטים, מנגנון להחלפת נציגי הציבור, כאמור. בעקבות הדיון, הציע נציב שירות המדינה למנכ"ל דאז של משרד רה"ם שההחלטה בדבר נציג הציבור שיוחלף אחת לשנה תתקבל על פי שתי אמות מידה: זמן כהונת הנציג כחבר ועדה ומידת נוכחותו בישיבותיה.

א. **עד מועד סיום הביקורת, לא הגיש משרד רה"ם הצעת החלטה בנושא לאישור הממשלה בדבר המנגנון לחילוף של נציגי הציבור בוועדת השירות.**

ב. **לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד רה"ם לממש את תכלית חוק המינויים כאמור, ובין היתר להחליף את החברים בוועדת השירות גם כדי שיתרעננו שורותיה. מינוי נציג ציבור כחבר ועדה למשך יותר מחמש שנים אינו עולה בקנה אחד עם תכלית זו של החוק. נוסף על כך, הגם שבשנים האחרונות, עקב חילופים תכופים של ממשלות ישראל, התחלפו גם מנכ"לי המשרדים ובהם גם אלה המכהנים כחברי ועדת השירות, הרי שיש לקבוע באילו מקרים יש להחליף מנכ"לים, אם בשל משך השירות ואם בשל היענות נמוכה של חברי ועדה שהם מנכ"לים להשתתף בדיוני הוועדה.**

משרד רה"ם מסר בתשובתו מדצמבר 2015 כי אכן חל עיכוב במימוש סיכום הדיון, אולם מאז שפנתה אליו נש"ם ביוני 2015, מקדם המשרד את הנושא בהתאם לסיכום הדיון, והוא יביא לפני הממשלה הצעת החלטה לכינון מנגנון לחילוף נציגי ציבור בתיאום עם נש"ם ועם משרד המשפטים. עוד ציין כי בכוונת משרד רה"ם להביא את המנגנון לאישור הממשלה במסגרת הליך החלפתה של אחת מנציגות הציבור, המצוי בעיצומו. בינואר 2016 הוסיף המשרד כי הוא לוקח לתשומת לבו את הערת מבקר המדינה בעניין זה, ובוחן ביצוע התאמות נדרשות בנוסח ההצעה בהתאם. המשרד הוסיף כי השיקול של היעדר קוורום הנובע מהיעדר השתתפות יגבר במקרים רבים על השיקול בנוגע למשך החברות בוועדה. עוד ציין המשרד כי כבר אותר מועמד שישמש כנציג ציבור בוועדה ומועמדותו נבחנת, ובמקביל מנסה המשרד לאתר מועמדים נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי אמנם ישנם שיקולים שונים בהחלפת נציגי הציבור, אולם יש להקפיד לפעול על פי תכלית הוראות חוק המינויים, ובין השאר לוודא שחבר ועדה לא ישמש בתפקיד שנים ארוכות.

3. בתקנון ועדת השירות אין התייחסות למקרים שבהם מנכ"ל שהוא חבר ועדת השירות מקבל החלטות הנוגעות באופן ישיר למשרדו. לדברי היועמ"ש בנש"ם כיוון שמלכתחילה חוק המינויים קבע כי בוועדת השירות יכהנו מנכ"לים של משרדי ממשלה, הוא אינו רואה בעיה של ניגוד עניינים הפוסל מנכ"ל מלהשתתף בדיון בנושא פטור ממכרז. לדבריו נושא זה לא נבחן אף פעם ולא ניתנה בעניינו חוות דעת כתובה.

נמצא כי בשישה מתוך 13 דיונים של ועדות השירות בשנים אלה אשר עסקו בבקשות לפטור ממכרז לבכירים, השתתפו מנכ"לים חברי הוועדה. הדיונים האלה עסקו בבקשות שהם עצמם הגישו לוועדה לפטור משרות ממכרז במשרדיהם, ואף לקחו חלק בקבלת ההחלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיים חשש לניגוד עניינים מוסדי מובנה במקרים בהם מנכ"ל החבר בוועדת השירות דן ומחליט בבקשה של משרדו, ויש חשש שעמדתו של חבר ועדה שבקשת משרדו נדונה בוועדה, נקבעת מראש, מעצם גיבוש הבקשה. על נש"ם לקבוע בתקנון ועדת השירות באיזה אופן מותר למנכ"ל המשמש כחבר בוועדה להיות מעורב בדיונים הנוגעים לענייני משרדו, לדוגמה בקשה לפטור משרה בכירה ממכרז.

מעמדה העצמאי של הוועדה

על פי פסיקת בג"ץ, "ועדת השירות הממליצה בפני הממשלה לפטור משרות מסוימות ממכרז, תפעל לפי קריטריונים ברורים, תשקול את התאמת המשרה להיות פטורה ממכרז, את ההצדקה לסטייה מעקרון המכרז ואת הטעמים להוספת אותה משרה לתוספת, ללא קשר למועמד כלשהו; רק כך תובטח ענייניות, רצינות, אובייקטיביות וממלכתיות ויימנע מצב של יריית החץ וסימון המטרה לאחר מכן; בחירת המועמד המועדף פוליטית ושרטוט מעגל המשרה לאחר בחירתו"[53].

בשני המקרים שיפורטו להלן, התקבלו החלטות ממשלה שיש בהן כדי לפגוע באופן ממשי במעמדה של הוועדה וביכולתה לפעול באופן מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי ולבחון באופן אובייקטיבי את מידת הצורך בפטור ממכרז למשרות בכירות.

החלטה בדבר מינוי יו"ר מטה הדיור

במאי 2015 החליטה הממשלה למנות ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (להלן - קבינט הדיור), ונקבעו לה מגוון סמכויות בנוגע לקביעת מדיניות בתחום הדיור.

---

53 בג"ץ איינשטיין, סעיף 20.

1. באותו דיון החליטה הממשלה להקים מטה דיור ממשלתי במשרד האוצר, אשר ישמש גוף מטה ליישום מדיניות הממשלה בתחום הדיור, לאחר שיועברו לו סמכויות של משרדי ממשלה שונים. בהחלטה נקבע כי יו"ר המטה ימונה על ידי שר האוצר. כמו כן נקבע כי דרגתו ואופן מינויו יתואמו בין משרד האוצר ובין נש"ם כמקובל, בכפוף להוראות חוק המינויים ובכפוף לסמכויות ולתפקידים שייקבעו למטה הדיור וליו"ר המטה בתכנית המפורטת, שתועבר לקבינט הדיור בתוך 14 יום. ביוני 2015 הופצה טיוטה של הצעה להחלטת ממשלה, ובה תכנית מפורטת להקמת מטה הדיור.

בטיוטה נכתב בין היתר כי **הממשלה תנחה את ועדת השירות** (ההדגשה אינה במקור) לבחון החלת פטור ממכרז בעניין משרת יו"ר מטה הדיור, ולהגיש את המלצתה לממשלה בתוך 21 יום. יומיים לאחר מכן, השיב סגן בכיר ליועמ"ש בנש"ם לנציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר כי הסמכות לקביעת פטור ממכרז היא על פי הצעה של ועדת השירות ואישור הממשלה, וכי יש טעם לפגם בכך שהממשלה "תנחה" את ועדת השירות מה להציע לה, שכן יש בכך משום התערבות בשיקול דעת הוועדה, שהיא ועדה מקצועית. הוא הוסיף כי כדי לפטור משרה ממכרז יש להפנות בקשה מתאימה ומנומקת לוועדת השירות, ורק אחר כך להגיע לממשלה על בסיס הצעת הוועדה, ולכן אין צורך בהחלטה מוקדמת של הממשלה בעניין זה.

2. כעבור שבוע מהפצת הטיוטה, קיבלה נש"ם ממשרד האוצר טיוטה נוספת להחלטת ממשלה, שבה נותר הניסוח לפיו הממשלה תנחה את ועדת השירות ולא התייחסו בה להערות הייעוץ המשפטי בנש"ם בנושא זה. באותו היום הציג נציב שירות המדינה למזכיר הממשלה את עמדת נש"ם, כפי שכתב סגן היועמ"ש בנש"ם. למחרת דן קבינט הדיור בהצעת ההחלטה, ועמדת נש"ם הובאה לפני שרי הקבינט.

3. בין הנוכחים בדיון בקבינט הדיור בנושא מינוי יו"ר מטה הדיור היה גם מי שיועד לתפקיד, אשר הוצג בפרוטוקול הדיון כ"ראש מטה הדיור, משרד האוצר".

4. בתום הדיון התקבלה החלטה[54] לפיה הממשלה תנחה את מנכ"ל משרד האוצר לפנות לוועדת השירות כדי לבחון החלת פטור ממכרז למשרת יו"ר מטה הדיור, ולהגיש את הצעתה לממשלה. על פי ההחלטה יש להורות לנציב שירות המדינה ולממונה על השכר לבחון את האפשרות לקבוע שתנאי שכרו והעסקתו של היו"ר יהיו מקבילים לאלה של מנכ"ל משרד ממשלתי.

את הצעת המחליטים הגיש לממשלה שר האוצר. מנכ"ל משרד האוצר מסר בתשובתו כי הצעת ההחלטה נבחנה על ידי גורמים במשרד המשפטים שלא ראו מניעה להפצתה כפי שהוגשה. עוד השיב מנכ"ל משרד האוצר כי לא הייתה כוונה להנחות את הוועדה להמליץ לממשלה לפטור ממכרז את בחירת יו"ר מטה הדיור, אלא להנחותה לפעול בהתאם לשיקול דעתה, ולהעביר את המלצתה לממשלה. בעניין נוכחותו של המיועד לתפקיד בדיון קבינט הדיור, ציין המנכ"ל כי לאור בקשתו של שר האוצר, הסכים המיועד לתפקיד להקדיש מזמנו וממרצו ללימוד נושא הדיור שהוגדר על ידי השר כ"נושא מרכזי הדורש טיפול דחוף ומיידי", אף על פי שהתפקיד עדיין לא אושר וכי עבור תקופה זו לא היה זכאי לכל שכר ותגמול. הוא הוסיף כי הצגתו כ"ראש מטה הדיור" בקבינט היא טעות של עורך הפרוטוקול שנעשתה בתום לב.

היועמ"ש במשרד האוצר, אשר גיבש את ההצעה, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההערה של נש"ם - לפיה בהצעה שהממשלה "תנחה" את ועדת השירות מה להציע לה יש משום התערבות בשיקול הדעת של ועדת השירות - לא התקבלה בין היתר משום שסבר שקיים תקדים: בהחלטת הממשלה בדבר הקמת רשות מרכזים רפואיים ממשלתיים[55], הנחתה

---

54 סעיף 16.4 להחלטה מס' דר/2 מ-8.6.15.
55 החלטה מס' 1622 מ-25.5.14.

הממשלה את שרת הבריאות לפנות לוועדת שירות כדי שזו תציע לממשלה לפטור את תפקיד מנכ"ל הרשות מחובת המכרז. הוא הוסיף כי הערותיו של נציב שירות המדינה בדיון בקבינט הדיור הוצגו לפני המשתתפים, ולאחר שהציגן הופסק הדיון בעניין זה, כך שנציב שירות המדינה ופקידי הממשלה הרלוונטיים ניהלו דיון נפרד שבסופו גיבשו את הנוסח המוסכם שקיבלה הממשלה. לדברי היועמ"ש במשרד האוצר אין כל פגם בעצם הגשת ההצעה בנוסח שונה מזה שהתקבל בסופו של דבר.

הערת נש"ם לא התקבלה כאמור, והנציב נדרש להביא את עמדתו לפני שרי הממשלה לצד הצעת ההחלטה, ולשכנע במהלך הדיון בממשלה את הגורמים המתאימים שיש לשנות את נוסח ההחלטה לפיו הממשלה מנחה את ועדת השירות. הנציב עשה זאת והנוסח שונה, ורק אז הותאם לנוסח החלטה אחרת, שעליה כתב היועמ"ש במשרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה יש להקפיד שתישמר עצמאות שיקול הדעת של ועדת השירות, הנדרשת על פי פסיקת בג"ץ לפעול על פי קריטריונים ללא קשר למועמד כלשהו, וזאת על מנת להבטיח החלטה עניינית ואובייקטיבית.

כמו כן משרד מבקר המדינה רואה טעם לפגם בכך שבטרם מוצה הדיון בין נש"ם ובין משרד האוצר על האופן שבו על הממשלה לפעול מול ועדת השירות כדי להחליט בדבר הפטור למשרת יו"ר מטה הדיור מחובת מכרז, השתתף בדיון קבינט מי שכבר הוכתר לכאורה כיו"ר, וזאת בלא שהסתיימו ההליכים הנדרשים כדי לפטור את המשרה ממכרז וכדי לאיישה[56]. בהתנהלות זו עולה לחשש לקיומה של התופעה הפסולה של "יריית החץ וסימון המטרה לאחר מכן; בחירת המועמד המועדף פוליטית ושרטוט מעגל המשרה לאחר בחירתו" שבג"ץ הזהיר מפניה.

5. רק ביולי 2015 פנה משרד האוצר לוועדת השירות לצורך קידום מינויו של המיועד לשמש יו"ר מטה הדיור: היועמ"ש של משרד האוצר חיווה דעתו שהמינוי עונה על העקרונות שנקבעו בהחלטה 345 וכי אין מניעה משפטית למנות את יו"ר מטה הדיור בפטור ממכרז; מנכ"ל משרד האוצר גיבש טיוטה של הצעת החלטה לממשלה בנושא; הממונה על השכר במשרד האוצר והנציב הודיעו למנכ"ל משרד האוצר כי בהמשך להחלטת הממשלה ובכפוף לה הם מאשרים שתנאי המשרה של ממלא המשרה יקבילו לאלה של משרת מנכ"ל. באמצע יולי 2015 דנה ועדת השירות בבקשה לפטור ממכרז את משרת יו"ר מטה הדיור. בדיון ציין הנציב כי על הוועדה להיות ערה לכך שעליה להחליט בנוגע למשרה במנותק מהשמות שעלו. ועדת השירות החליטה להמליץ לממשלה לפטור את המשרה מחובת מכרז[57], והממשלה אישרה זאת[58]. שר האוצר הגיש בקשה לוועדת המינויים למנות את המיועד לתפקיד, הוועדה המליצה לממשלה למנותו, ובתחילת אוגוסט החליטה הממשלה למנותו.

מנכ"ל משרד האוצר מסר בתשובתו כי בקשת הפטור הועברה לוועדת השירות בתיאום עם הייעוץ המשפטי בנש"ם ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, וכי ועדת השירות החליטה לאחר שבחנה את המינוי ולאחר ששוכנעה כי פטור כאמור עולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בהחלטה 345.

---

56 על פי חוק המינויים והחלטות ממשלה, הליך מתן פטור ממכרז ומינוי מועמד על ידי הממשלה כולל: קיום דיון בוועדת השירות, החלטת הוועדה על המלצתה לממשלה ואישור הממשלה את הפטור, וכן הגשת בקשה לוועדת מינויים בנש"ם, דיון הוועדה, המלצתה לממשלה וקבלת החלטת הממשלה.

57 ועדת השירות הגבילה את תקופת הפטור לתקופת כהונתה של הממשלה ה-34.

58 החלטה מס' 252 מיום 19.7.15.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטת הממשלה לפנות לוועדת השירות, לאחר שפעלה באופן ששיקף כביכול שהמינוי כבר נעשה, עלולה לפגוע באופן ממשי ביכולתה של ועדת השירות לבחון באופן אובייקטיבי ועצמאי את המינוי. זאת על אף ניסיונותיהם של גורמים בנש"ם ובראשם הנציב למנוע מהממשלה להחליט באופן הזה. נוסף על כך, בהצהרה על מינויו של המיועד לתפקיד לפני שהתקבלה ההחלטה, יש משום התעלמות מדרישות החוק והתעלמות מההליך המחייב שנקבע.

החלטה בדבר מינוי ראש רשות החשמל המאוחדת

באוקטובר 2014 פרסמה המשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ) הנחיה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, לפיה אם הם עוסקים בהצעות להחלטות ממשלה, הכוללות קביעה או הוראה שעניינן במינוי עובדים או בניהול כוח האדם בשירות המדינה, או מתייחסות לנושאים שיש בהם כדי להשפיע על מינויים כאמור, עליהם בין היתר להביא את עיקרי ההצעות המתגבשות לפני הלשכה המשפטית בנש"ם כדי שתביע את עמדתה. עליהם לעשות זאת תוך זמן סביר לפני שתוגש ההצעה למזכירות הממשלה, לציין את עמדת נש"ם בהצעת המחליטים, ובמידת הצורך, במקרה של מחלוקת, אפשר לבקש להתייעץ עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. הנחיה זו נקבעה לאחר מכן גם כהוראה בתקשי"ר.

לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, יו"ר הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל ממונה על ידי הממשלה לפי הצעה של שרי האוצר והאנרגיה, לחמש שנים שאפשר להאריך בארבע שנים נוספות. בהחלטה 345 נקבע כי בחירתו של היו"ר נעשית באמצעות ועדת איתור.

1. בתחילת אוגוסט 2015 ביקשה הלשכה המשפטית במשרד האוצר מהלשכה המשפטית בנש"ם להתייחס להצעת החלטה לממשלה בנושא "הקמת רשות החשמל החדשה", וכן להתייחס למינוי מנהל הרשות. בטיוטה נקבע כי מנהל הרשות ימונה לפי ההצעה של שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - שר האנרגיה) בהתייעצות עם שר האוצר, ויהיה במשרה מקבילה למנכ"ל משרד ממשלתי, הכפוף ישירות לשר. למחרת העביר סגן היועמ"ש בנש"ם את התייחסותו להצעה.

לאחר יומיים, ב-5.8.15, התקבלה החלטת הממשלה בנושא, על פי הצעת החלטה שהגיש לה שר האוצר מר משה כחלון. ההחלטה כללה סעיף חדש שלא הובא להתייחסות נש"ם, ובו שני חלקים: הממשלה מנחה את שר האנרגיה לפנות בהקדם לוועדת השירות כדי שתבחן החלת פטור מלא ממכרז למנהל המינהלה להקמת רשות חשמל חדשה במשרד, והוא ישמש כראש הרשות הראשון לאחר כינונה לחמש שנים[59]; הממשלה מורה לוועדת השירות להתכנס במהירות כדי להחליט בעניין, לאור תפקידי מנהל המינהלה ולוחות הזמנים כאמור להלן.

לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, מסר משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה) לנש"ם ולמשרד המשפטים טיוטה של הצעת החלטה לממשלה, לצורך אישורה בידי ועדת השירות. סגן היועמ"ש בנש"ם השיב למשרד האנרגיה כי הסעיף הנוגע למינוי מנהל מינהלת ההקמה הזמני לא תואם עם נש"ם מבעוד מועד כנדרש. הוא הוסיף כי לדעת נש"ם ועדת השירות מוסמכת בשלב זה לדון רק בפטור ממכרז למנהל מינהלת ההקמה ולהמליץ לממשלה על הפטור, ואינה מוסמכת לדון במינוי העתידי שלו כמנהל רשות החשמל המאוחדת. זאת בין היתר כיוון שמשרה זו עדיין אינה קיימת, וכי קשה לקבוע הליך מינוי בפטור מלא ממכרז (בדומה להליך מינוי של מנכ"ל) ובמקביל לקבוע בשונה ממנכ"ל כי

59 החלטת ממשלה מס' 345 מאוגוסט 2015.

תקופת הכהונה תהיה קשיחה, כאמור בהחלטת הממשלה מ-5.8.15. לפיכך ציין שעמדת נש"ם היא שהבקשה מוועדת השירות צריכה להתייחס בשלב זה רק למינוי מנהל מינהלת ההקמה.

מתכתובת בין נש"ם למשרד המשפטים עולה כי משרד המשפטים תמך בעמדה זו.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 כי הסעיף בהצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה, הנוגע למינוי מנהל מינהלת ההקמה אשר אמור היה לכהן כראש הרשות הראשון לאחר כינונה, נוסח בתיאום בין משרד האוצר ולשכת שר האנרגיה ועל דעת נציגי היועמ"ש לממשלה, וכי תיאום נוסח זה נעשה במסגרת שיחות רבות בעל פה. עוד השיב המשרד כי לאור מינויו של מנכ"ל המשרד הוחלט כי הוא יוביל את ההכנות להקמת הרשות מטעם השר והמשרד, ובכך התייתר הצורך במינוי מנהל מינהלת ההקמה.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 כי אמנם החלטת הממשלה שאושרה באוגוסט 2015 הייתה על דעת נציגי היועמ"ש לממשלה, אך מאוחר יותר, לאחר בחינת עמדת נש"ם, הם סברו כי יש מקום לפעול בהתאם לעמדתה, וכי הדברים הם תולדה של מציאות דינאמית ומורכבת שכללה צורך בקיום שיג ושיח בין המשרדים הרלוונטיים בלוח זמנים דוחק.

משרד האוצר פעל אפוא בניגוד להנחיית המשנה ליועמ"ש לממשלה ולהוראות התקשי"ר, ולא הביא את נושא תפקיד מנהל המינהלה, לרבות איושו בפטור ממכרז ומינוי ממלא התפקיד כראש רשות החשמל החדשה, לפני נש"ם בטרם הועברה הצעת ההחלטה לממשלה. מלשון החלטת הממשלה עולה חשש שהיא גיבשה את מנגנון המינוי של מנהל מינהלת ההקמה ושל ראש הרשות הראשון בפטור מלא ממכרז, מבלי שאלו נבחנו קודם על ידי ועדת השירות, והעבירה את פרטיו לאישור הוועדה כעובדה מוגמרת.

2. בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, שהגישה הממשלה בסוף אוגוסט 2015, נכתב: "לעניין יושב ראש רשות החשמל הראשון שימונה לאחר פרסומו של חוק זה - תיקבע תקופת כהונתו על ידי הממשלה, לפי הצעת השר ובהתייעצות עם ועדת השירות לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959".

בתחילת נובמבר 2015 כונס דיון בנושא בהשתתפות נציב שירות המדינה ונציגיו, שר האנרגיה ונציגי משרדו והמשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ). בדיון הועלו שתי חלופות אפשריות להסדרת הליך מינויו: קביעת ההליך בחקיקה או הבאתו לדיון לפני ועדת השירות. מסיכום הדיון וממכתבה של נש"ם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 עולה כי לדעתה עדיף היה לקבוע את הליך המינוי ואת התקופה של כהונת יו"ר הרשות הראשון בחקיקה, מאחר "שלעמדתנו אין זה רצוי להביא בפני ועדת השירות, בה חברים מנכ"לים של משרדי ממשלה... נושא להתייעצות בו ברורה כבר עמדת הממשלה. חששנו בענין זה גם מקביעת תהליך חדש (ובעייתי) בעולם הפטור ממכרז". קביעת הפטור ממכרז בחקיקה מייתרת את הבאתו לפני ועדת השירות והממשלה, בהתאם לחוק המינויים. עמדת נש"ם הייתה כי קיימת הצדקה למתן פטור מלא ממכרז ליו"ר הרשות הראשון לאור הדחיפות בהקמת הרשות ומשיקולים הנובעים מאופייה של תקופת ההקמה, אולם יש לקבוע תקופת כהונה קצרה מחמש שנים, כפי שביקש משרד האנרגיה.

לאור האמור, נקבע בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, כי מינוי של ראש רשות החשמל הראשון יהיה בפטור

מלא ממכרז, וכי תקופת כהונתו תהיה חמש שנים, ולא יהיה אפשר לחזור ולמנותו לתקופת כהונה נוספת.

משעה שהממשלה קבעה לראשונה את עמדתה ביחס לפטור ממכרז ולתקופת הכהונה, היא פגעה ביכולתה של ועדת השירות לבחון באופן אובייקטיבי ועצמאי את הנושא. כתוצאה מכך, החליטה נש"ם כי עדיף לוותר על בחינת הנושא בידי ועדת השירות, והותירה בידי משרדי האוצר והאנרגיה לקבוע את הכללים בנושא בחקיקה ייעודית.

✯

ועדת השירות נועדה לשמש מנגנון מאזן בין הצורך ליתן בידי הממשלה כלי מתאים להגשים את מדיניותה, גם באמצעות איוש תפקידים בכירים ללא מכרז, ובין הצורך להימנע ממינויים פוליטיים או ממינויים בלתי ראויים אחרים. מעבר לכל אלה, עליה להבטיח כי יקוימו העקרונות העומדים ביסודו של חוק המינויים, ובמרכזם העיקרון לפיו המינויים בשירות המדינה בישראל יושתתו על הליך בחירה שוויוני ובלתי תלוי ויאוישו על ידי המועמדים המתאימים ביותר. מטבע הדברים, מינויים לתפקידים הבכירים ביותר במינהל הציבורי הם רגישים ומתאפיינים במעורבות של הדרג הפוליטי. כיוון שכך, גובר הצורך להקפיד על סדרי עבודה נאותים של הוועדה ובייחוד להקפיד שתחליט באופן עצמאי.

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים הפוגעים ביכולת של ועדת השירות לטפל בבקשות לפטור משרות בכירות ממכרז - היעדר מנגנון לריענון חברי ועדת השירות, הרכב חסר של חבריה וביטול דיונים בעקבות היעדר קוורום - והם מעידים על כך שהיא חסרה את התשתית המינהלית הנחוצה לה לעבודתה. לדעת משרד מבקר המדינה האופן שבו גובשו הצעות המחליטים לממשלה בדבר משרות יו"ר מטה הדיור וראש רשות החשמל המאוחדת, לרבות החלטות הממשלה להנחות את הוועדה לקבל החלטות מסוימות, מעלה חשש לפגיעה בעצמאות הוועדה ועקב כך ביכולתה לבחון באופן מקצועי ובלתי תלוי את הבקשות לפטור משרות של תפקידים בכירים מחובת המכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם ובראשה נציב שירות המדינה לבחון באופן מקצועי ומקיף את הצורך לפטור ממכרז את המשרות שבעבר אושר פטור שלהן ממכרז, ולהחיל את מסקנות בדיקה זו על איוש אותן משרות בעתיד. על משרד רה"ם, בשיתוף משרד המשפטים ונש"ם, להשלים את איוש ועדת השירות ולהגיש לממשלה לאישור את המנגנון לתחלופת החברים בה.

על משרדי הממשלה לפעול בהתאם להוראות חוק המינויים ופסיקת בג"ץ, ולאפשר לוועדת השירות לדון באופן מקצועי ובלתי תלוי בכלל הנושאים המונחים לפתחה, ובכלל זה בבקשות לפטור משרות ממכרז. רק כך תוכל הוועדה לפעול על פי תכליתה.

ועדות מינויים

מועמדים למשרות בכירות הפטורות ממכרז באופן מלא ומובאות לאישור הממשלה, נבחנים בבדיקה מקדמית על ידי אחת משלוש ועדות מינויים שיפורטו להלן. על פי הנחיית היועמ"ש לממשלה כל מינוי שנתון בו שיקול דעת לשר וכן כל מינוי שנעשה על ידי הממשלה או טעון אישורה ואינו נבדק על ידי אחת מוועדות המינויים האלה, ייבדק על ידי השר הממנה או המעורב במינוי, באמצעות היועמ"ש במשרדו ובאחריותו המקצועית[60].

בישראל פועלות שלוש ועדות מינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי: (א) הוועדה המייעצת למינוי תפקידים בכירים, הפועלת מכוח החלטות ממשלה. בראשה עומד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וחברים בה נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור; (ב) ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה, הפועלת מכוח החלטות ממשלה על בסיס חוק המינויים. בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה, וחברים בה עוד שמונה נציגי ציבור שממנה ראש הממשלה; (ג) הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים שהוקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות. משרד מבקר המדינה בדק פעולות של שתי הוועדות הראשונות.

הוועדה המייעצת למינוי תפקידים בכירים

הרכב הוועדה וסדרי מינוי חבריה

בשנים 1997-2006 קיבלה הממשלה החלטות שבהן נקבעו עקרונות להקמת ועדה מייעצת לראש הממשלה בעניין מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה הנדונים בממשלה: הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב שירות בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל[61]. תפקיד הוועדה, כפי שנקבע בהחלטות, הוא להבטיח את טוהר המידות של המינוי ולמנוע מינויים הנעשים מזיקות אישיות, עסקיות או פוליטיות לגורמים בממשלה. נקבע שחברי הוועדה יתמנו על ידי ראש הממשלה, שיו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וחבריה יהיו נציב שירות המדינה ונציג הציבור או שני נציגי ציבור. תקופת כהונתם של חברי הוועדה נקצבה לשלוש שנים, ואפשר להאריך את כהונתם בשלוש שנים נוספות, וכן נקבע הליך לבדיקת המינוי ולאישורו. במאי 2006 מונה השופט בדימוס יעקב טירקל לתפקיד יו"ר הוועדה, וכן מונו נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור.

כעבור ארבע שנים, באוגוסט 2010, מונתה הוועדה מחדש[62]. כמו כן מינויו של השופט בדימוס טירקל הוארך לתקופת כהונה נוספת, ומונו שני נציגי ציבור חדשים. כעבור שלוש שנים, באוגוסט 2013, שינתה הממשלה החלטה קודמת שלה מ-2006, כך שיהיה אפשר לחזור ולמנות את חברי הוועדה לשתי תקופות נוספות במקום אחת, ולפיכך, היא האריכה באותה ההחלטה את תקופת כהונתם של חברי הוועדה לתקופת כהונה שנייה ושל היו"ר לתקופת כהונה שלישית.

בהחלטה האמורה משנת 2013 הובאה עמדתו של היועמ"ש לממשלה בדבר החיוניות שבהבטחת עצמאותה של הוועדה וחיזוק מעמדה כשומרת סף מובהקת. לדעת היועמ"ש יש להגביל את הוועדה לתקופת כהונה אחת, ללא אפשרות הארכה. לנוכח עמדה זו, הסמיכה הממשלה את ראש הממשלה

---

60 הנחיה 1.1500 מ-23.6.99 (עדכון ממאי 2015).

61 בהחלטה מס' 1191 מ-30.12.01 הוחלט להוסיף את תפקיד המשנה לנגיד בנק ישראל לרשימת המינויים המצריכים את בדיקת הוועדה. החלטת ממשלה מס' 2225 מ-20.6.97; החלטה מס' 1191 מ-30.12.01; החלטה מס' 91, **ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים**, מ-30.5.06; החלטה מס' 689 מ-12.8.13.

62 החלטת ממשלה מס' 2226 מ-22.8.10. בין החודשים מאי 2009 לאוגוסט 2010 הוועדה המייעצת למעשה לא הייתה קיימת.

להביא לפניה בתוך שישה חודשים "הצעה בדבר הגבלת כהונתה של הוועדה הבאה שתתמנה, ואלו שאחריה, לתקופת כהונה אחת בלבד, ללא הארכה, ואת משכה".

אף כי עברו כשנתיים ממועד ההחלטה האמורה ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2015, טרם הובאה הצעה כאמור לממשלה.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי אף שחלף פרק הזמן שנקבע בהחלטת הממשלה, כיוון שהוועדה הנוכחית צפויה לכהן עד אוגוסט 2016, לא חלף, מבחינה מהותית, המועד שבו אפשר להביא הצעת החלטה בעניין הגבלת הכהונה. עוד הוסיף המשרד כי עמדת ראש הממשלה היא כי אין לקצוב את כהונתם של חברי הוועדה, ויש לקבוע תקופת כהונה עד נבצרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ראש הממשלה להביא לפני הממשלה הצעה כנדרש ובהתאם לעמדת היועמ"ש לממשלה, בדבר הגבלת כהונתה של הוועדה המייעצת. במסגרת גיבוש הצעה זו יש לבחון האם מינוי עד לנבצרות, עומד בעיקרון זה.

עבודת הוועדה

1. בישיבה הראשונה של הוועדה המייעצת בהרכבה הנוכחי, שכונסה באוגוסט 2010, היא דנה בהצעה למנות אלוף בצה"ל לרמטכ"ל. בדיון השתתף ראש הממשלה מר בנימין נתניהו. אחד מנציגי הציבור בוועדה טען בדיון כי הוועדה הועמדה בפני עובדה מוגמרת לפיה כבר מתקיימת חפיפה בין הרמטכ"ל היוצא למועמד להחליפו, ונראה כי הנושא הוכרע. ראש הממשלה הבהיר כי הוא מכיר בבעיה וכי לעתיד לבוא הדבר לא יישנה.

בעקבות הביקורת הציבורית על עבודת הוועדה המייעצת ועתירות שהוגשו לבג"ץ נגד החלטת הוועדה לאשר את מינויו של המועמד לרמטכ"ל, פרסמה הוועדה בינואר 2011 הודעה לעיתונות שבה הבהירה לציבור כי מטרתה להבטיח את טוהר המידות של המועמדים. עוד הבהירה כי על פי המנדט שניתן לה בהתאם להחלטת הממשלה, היא אינה ועדת חקירה, אין לה הכלים הדרושים לחקור ואין היא מוסמכת לחקור, אלא לחוות את דעתה רק על פי החומר המוגש לה.

2. בסקירה שכתב בפברואר 2015 המשנה למזכיר הממשלה (המשמש גם כמזכיר הוועדה המייעצת), נכתב כי בעקבות הביקורת הציבורית האמורה הועלו בקרב חברי הוועדה שאלות לגבי אופן עבודתה ואם הכלים שבידיה אכן מספקים כדי לבחון את טיב המינוי המונח על שולחנה. כמענה לשאלות אלה, גיבשה הוועדה באפריל 2013 הצעה למתווה פעולה חדש שאמור לשכלל את עבודתה לנוכח הלקחים שהופקו.

המתווה המוצע כלל הצעות לסדרי עבודתה של הוועדה, לרבות קביעת פרק זמן מינימלי להעברת בקשה אליה, ונתן כלים לוועדה לשם חקירה או בדיקה בעניינו של מועמד. על פי מתווה זה, הוועדה תוכל לבדוק את מידת התאמתו של המועמד לתפקיד המיועד לו, בהתייחס בעיקר לנקיון כפיים ולאתיקה, וכן לקבל חוות דעת משפטיות הנוגעות למינויו.

יו"ר הוועדה העביר את הצעת הוועדה למתווה החדש לראש הממשלה באפריל 2013, והמליץ לו להביאה לאישור הממשלה כתחליף למתווה בהחלטת הממשלה מ-2006. ביוני 2013 השיב ראש הממשלה ליו"ר הוועדה כי בכוונתו לבחון בעיון את ההמלצות לקראת תחילת הכהונה של הוועדה החדשה.

הוועדה המייעצת החדשה מונתה כאמור כעבור כחודשיים, באוגוסט 2013. בהחלטת הממשלה על המינוי לא נזכר המתווה החדש שהציעה הוועדה. המשנה למזכיר הממשלה מסר ביוני 2015 כי לא התקבלה התייחסות נוספת של ראש הממשלה למתווה. עולה אפוא כי אף שהוועדה ביקשה לפני יותר משנתיים לקבל כלים נוספים שיסייעו לה לבחון את טוהר המידות של המועמדים, אלה טרם ניתנו לה.

תפקיד הוועדה המייעצת הוא להבטיח שהמינויים לשבע משרות בכירות ביותר ייעשו גם על סמך בחינת טוהר המידות של המועמד, וכן למנוע מינויים הנעשים מזיקות אישיות, עסקיות או פוליטיות לגורמים בממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש הממשלה לשקול לשנות את מתווה עבודתה של הוועדה, בהתאם להצעתו של יו"ר הוועדה או בהתאם לחלופה אחרת, וזאת כדי לתת בידי הוועדה את הכלים הנדרשים לעבודה מיטבית.

משרד רה"ם השיב כי הגורמים הרלוונטיים בוחנים את המתווה המוצע, הכולל שינויים רבים. המשרד הוסיף כי ישנם כמה עניינים עקרוניים שעדיין טעונים ליבון והכרעה, ושככל הנראה יהיה צורך להביאם גם לבחינת היועמ"ש לממשלה הבא. מיד לכשתסתיים הבחינה תובא הצעת ההחלטה שתגובש לאישור הממשלה. עוד הוסיף המשרד כי יש לגבש את הצעת ההחלטה לממשלה הנוגעת הן למתווה עבודתה של הוועדה והן לתקופת הכהונה של חבריה, בפרק הזמן שנותר עד סיום כהונת הוועדה הנוכחית באוגוסט 2016.

ועדת המינויים בנש"ם

בסעיף 21 לחוק המינויים נקבע כאמור שהממשלה, על פי הצעה של ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, רשאית לקבוע משרות וסוגי משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה. על פי סעיף 23 לחוק המינויים נקבעה בתוספת לחוק רשימה של משרות הדורשות שהממשלה תאשר את המינויים, בתנאים שתקבע[63]. בהחלטה 345 החליטה הממשלה כתנאי לפטור ממכרז שכישוריו של מועמד למשרה מן המשרות שאושר פטור שלהן מחובת המכרז וכן התאמתו למשרה, ייבדקו על ידי ועדת מינויים שמינתה הממשלה, וזו תגיש לממשלה הצעה בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות.

להלן פירוט של קבוצות המשרות הבכירות העיקריות שהחליטה הממשלה כאמור לפטור מחובת המכרז והטעונות חוות דעת של ועדת המינויים על המועמד: משרות מנכ"לים במשרדי ממשלה ומשרות מקבילות למשרות מנכ"לים; 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות; ומשרות מקצועיות בכירות שאושר פטור שלהן מחובת המכרז על פי חוק המינויים או מכוח חוקים אחרים, והמיועדים למשרה מתמנים על ידי הממשלה או שמינויים טעון אישור הממשלה. בסך הכול עומד מספר המשרות הבכירות הנבחנות על ידי ועדת המינויים על כ-60.

תפקידה של ועדת המינויים הוא גם להבטיח את טוהר המינוי המוצע. על אף ההחלטה על פטור ממכרז, ההליך בוועדת המינויים כפוף לתכליתו העיקרית של חוק המינויים הבאה להבטיח כי המינויים בשירות המדינה ייעשו על פי אמות מידה שקופות ומשיקולים ענייניים ובהתחשב בכישוריו של המועמד ובהתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או משיקולים

63 עוד נקבע בתוספת כי מעבר לרשימת המשרות המופיעות בה היא כוללת גם "כל משרה שלגביה נקבע בחיקוק שנושאה יתמנה על ידי הממשלה, כל עוד לא הועברה סמכות המינוי לאחר לפי כל דין".

בלתי ענייניים אחרים. אחריות ועדת המינויים מוגברת שכן מדובר במשרות הפטורות מחובת המכרז.

ועדת המינויים מוסמכת לבחון את המועמד ולקבוע אם הוא עומד בתנאי הכשירות שנקבעו למשרה. אם החליטה שאינו עומד בהם - מועמדותו נפסלת, ואם החליטה שהוא עומד בתנאים - היא ממליצה לשר למנותו. בג"ץ קבע כי ועדת המינויים היא ועדה מקצועית ונתון לה שיקול דעת בתפקידה, והממשלה מחליטה בדבר המינוי ושיקול הדעת הסופי בעניין נתון לה. עם זאת, על פי הפסיקה, בהיעדר פגם מינהלי בחוות דעתה של הוועדה, נדרשים טעמים מיוחדים ונסיבות חריגות כדי להצדיק סטייה ממנה, בייחוד אם הממשלה הקימה את הוועדה והסמיכה אותה לממש את תפקידה[64].

משרד מבקר המדינה בדק 52 ועדות מינויים: כל 28 הוועדות שהתכנסו בשנת 2013, כל 13 הוועדות שהתכנסו בשנת 2014 ו-11 וועדות שהתכנסו בשנת 2015 (עד 22.6.15).

הרכב הוועדה וסדרי מינוי חבריה

1. הרכב ועדת המינויים נקבע בכמה החלטות ממשלה במהלך השנים. בשנת 1960 החליטה הממשלה[65] לראשונה למנות ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה וחמישה נציגי ציבור, ובכל דיון בה הרכב של שלושה - הנציב ושני נציגי ציבור. את חברי הוועדה - הנציב ונציגי הציבור - ממנה ראש הממשלה. ב-1999 החליטה הממשלה ליצור מאגר של שמונה נציגי ציבור שימנה ראש הממשלה, והנציב ימנה שניים מהם לכל הרכב של ועדת מינויים[66]. על אנשי הציבור שבמאגר להיות בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה, והם ימונו לאחר התייעצות עם היועמ"ש לממשלה ועם נציב שירות המדינה. במאי 2013 החליטה הממשלה שראש הממשלה ימנה למאגר ארבעה נציגי ציבור נוספים בעלי סיווג ביטחוני מתאים, שמתוכם ייבחרו נציגים לוועדת המינויים והם יבחנו מועמדים למשרות מסווגות. יוצא אפוא שמאגר נציגי הציבור, שמהם ימונו נציגים להרכבים השונים של ועדת המינויים, אמור לכלול החל מ-2013 12 נציגים - ארבעה נציגים שישובצו לוועדות המינויים למשרות מסווגות ושמונה נציגים ליתר ועדות המינויים.

א. נמצא כי במאגר נציגי הציבור היו במשך שש השנים האחרונות, משנת 2009 ועד יוני 2015, שמונה נציגי ציבור - שלוש נשים וחמישה גברים. ואולם נש"ם מסרה בתשובתה כי אחד החברים חדל מלשמש כחבר ועדה עוד קודם לכהונת הנציב הנוכחי, וכי בירורה ומצאה כי לאחר מינויו הוא הופיע לשתי ועדות בלבד, ואחר כך ביקש לחדול מלשמש כחבר ועדה ומאז לא זומן. חבר נוסף זומן בתקופת כהונתו של הנציב הנוכחי לוועדה אחת בפברואר 2012, ולאחריה ביקש שלא לזמן אותו יותר.

נמצא כי נש"ם לא העבירה בכתב למשרד רה"ם במועד את המידע בדבר שני נציגי הציבור שביקשו לחדול מלשמש כחברי ועדה כדי שימונו תחתם נציגי ציבור אחרים, ומשכך נותרה החל משנת 2012 עם שישה נציגי ציבור בלבד.

---

64 בג"ץ ג'רבי.

65 החלטת ממשלה מס' 516, **תנאים למינוי למשרות הטעונות אישור הממשלה**, מ-14.9.60, סעיף א.

66 בהחלטת ממשלה מס' 4892 מ-1999 ובנוהל ועדת המינויים.

ב. במאי 2014 כתב נציב שירות המדינה למנכ"ל דאז של משרד רה"ם שעדיין לא מונו נציגי הציבור שיבחנו מועמדים למשרות מסווגות, וביקש את עזרתו גם במינוי נציגים נוספים לוועדת המינויים הפועלת בהרכב חסר של שישה חברים בלבד.

גם בעניין זה השיבה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי מכתבו של הנציב ממאי 2014 היה היה רק חלק מפעילותו הרבה מול לשכת רה"ם בשנים שקדמו למכתב האמור. פעילות זו נעשתה באמצעות פגישות, טלפונים ומסרונים לראש לשכת רה"ם. עוד הוסיפה נש"ם כי כדי לסייע לגורם המוסמך, במהלך השנים 2012-2013 פעל הנציב בעצמו מול גורמים שונים כדי לאתר מועמדים בעלי סיווג ביטחוני גבוה שיהיו נציגי ציבור בוועדה.

נמצא כי רק כעבור כשנה, ביוני 2015, במהלך הביקורת, הושלם מינויים של שני נציגי ציבור בעלי סיווג ביטחוני מתאים לוועדת המינויים.

ג. נמצא כי מ-2009 ועד מאי 2014 לא התריעה נש"ם בכתב לפני משרד רה"ם שיש למנות נציגי ציבור נוספים לוועדת המינויים. במאי 2014 ביקש הנציב ממנכ"ל משרד רה"ם לסייע במינוי נציגי ציבור לוועדת המינויים כאמור לעיל. ביוני 2015, במהלך הביקורת, כתב סגן היועמ"ש בנש"ם ליועצת המשפטית במשרד רה"ם כי רשימת נציגי הציבור לוועדת המינויים מונה שמונה נציגים בלבד, ובכללם שני נציגים בעלי סיווג ביטחוני מתאים, וכי יש למנות נציגי ציבור נוספים כדי להשלים את מאגר הנציגים ל-12. זו העבירה את הבקשה למנכ"ל משרד רה"ם.

עד מועד סיום הביקורת, טרם אייש משרד רה"ם את כלל נציגי הציבור בוועדת המינויים, כך שלוועדה חסרים ארבעה נציגי ציבור - שניים מהם בעלי סיווג ביטחוני מתאים ושניים במקומם של אלה שמונו בשנת 2009 וחדלו לשמש כחברי ועדה.

משרד רה"ם השיב כי לא היה ידוע לו מתי הופסקה כהונתם של שני נציגי הציבור שמונו בשנת 2009 וכי נציגי הציבור שמונו לבחינת מינויים למשרות מסווגות, מוסמכים לשבת גם בוועדת המינויים הרגילה. הוא הוסיף כי בכוונתו לפעול להשלמה של מאגר נציגי הציבור של ועדת המינויים בהקדם האפשרי.

ד. בנוהל ועדת המינויים נכתב כי יו"ר הוועדה ימנה שני נציגי ציבור מתוך מאגר נציגי הציבור שמינה ראש הממשלה, על מנת לדון במינוי מסוים; מינוי שני נציגי הציבור ייעשה בסבב קבוע על פי סדר הופעתם ברשימה, ובשים לב שבכל הרכב של ועדה תהיה אישה אחת לפחות[67]; אם נבצר מנציג הציבור להשתתף ומנימוקים שיירשמו, יהיה אפשר לפנות לנציג הציבור הבא אחריו ברשימה. נמצא כי נש"ם פעלה בהתאם לנוהל זה.

מינוי שני נציגי ציבור ממאגר של שמונה חברי ועדה, כפי שהחליטה הממשלה, משקף תחלופה בין חברי הוועדה, כך שכל אחד מהם יהיה מעורב בכרבע מהחלטותיה. הועלה כי אחת מחברות הוועדה השתתפה בכמחצית הדיונים, היקף כפול מזה שכיוונה אליו הממשלה בהחלטתה.

67 בהתאם לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי עליו למנות לאלתר נציגי ציבור לוועדת המינויים כנדרש, כדי לאפשר לנציב שירות המדינה להרחיב את מעגל מקבלי ההחלטות בוועדה. אם יימצא שחבר ועדה שמזומן לדיונים אינו נענה לחלק ניכר מהם או מבקש לפרוש מתפקידו זה, על נש"ם להציג לפני משרד רה"ם את המידע הזה מיד, ולבקש למנות תחתיו נציג ציבור אחר.

2. בהחלטה 345 נקבע כאמור כי נציב שירות המדינה יצרף לוועדת המינויים שני חברים נוספים בעלי מומחיות וניסיון בתחומי הפעילות העיקריים של המשרה, אלא אם סבר שלחברי הוועדה מן המניין יש המומחיות והניסיון הדרושים לאותה המשרה.

בין המינויים שנדונו בוועדות המינויים בנש"ם בשנים אלה, היו מינויים למשרות מקצועיות דוגמת הממונה על שוק ההון, מנהל רשות המרכזים הרפואיים הממשלתיים ושגרירים למדינות.

בדיקת 52 ועדות המינויים שכונסו בתקופה שנבדקה העלתה כי באף אחת מהוועדות לא מינה הנציב חברים נוספים בעלי ידע ומומחיות בתחומים הנוגעים למשרה שהוועדה התכנסה על מנת לבחור לה מועמד, והסתפק בוועדה שהורכבה משני נציגי ציבור מתוך המאגר הקיים ללא התחשבות בתחומי המומחיות ובמידת הניסיון שלהם.

נש"ם השיבה כי החלטת הממשלה בדבר האפשרות להוסיף חברים להרכב נשמטה מנוהל הוועדה, וזה יעודכן בהתאם. עוד הוסיפה נש"ם כי בפנייתם לוועדת המינויים נדרשים השרים לנמק את בחירתם, וכן מוצגים לפני חברי הוועדה נתונים רלוונטיים למשרה, נערכים בירורים ככל שנדרש ומוזמנים מומחים במידת הצורך, כפי שנעשה בכמה מינויי שגרירים בתקופת כהונתו של הנציב הנוכחי. לטענתה צירוף חברים אד הוק מעלה קשיים, בייחוד כאשר מדובר במינויים רגישים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על נציב שירות המדינה לשקול להשתמש באפשרות זו במקרים שבהם הוא מעריך שיהיה קשה לבחון את המועמד על רקע הכישורים הנדרשים לתפקיד, וכי חברים נוספים בעלי ידע ומומחיות ייחודיים יכולים לסייע בבחינת ההתאמה המקצועית של המועמד.

עבודת הוועדה

מבקר המדינה מציין לחיוב כי מאז כניסתו של נציב שירות המדינה הנוכחי לתפקידו, מתועדים בפירוט דיוני ועדות המינויים שבראשן הוא עומד.

בתקשי"ר נקבע כי שר המעוניין להציע מועמד למשרה שאיושה טעון החלטה של ועדת המינויים, צריך לפעול על פי נוהל עבודת הוועדה שגובש בתקופתו של הנציב הנוכחי.

נוהל העבודה של ועדת המינויים קובע כי על היועמ"ש של נש"ם לבדוק שלושה נושאים עיקריים בנוגע למועמד המובא לפני הוועדה: **(א) ניגוד עניינים**: האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים הוא עיקרון בסיסי שנועד להבטיח שהעובד ישקול את טובת הציבור בתפקידו ולא יפגע באמון שנותן הציבור ברשות הציבורית. על היועמ"ש לבדוק גם את המידע בקשר לזיקות בין המועמד לשר משרי הממשלה, או למשרד ממשלתי או לתאגיד ציבורי שעליהן דיווח המועמד בשאלון. **(ב) בחינת הליכים משמעתיים ורישום פלילי. (ג) עילות פסילה**:

היועמ"ש בנש"ם יגבש עמדה אם קיימת עילה לפסול את המינוי. לדוגמה, הרשעה בעברה שיש עמה קלון; חקירה שעלולה להביא לידי כתב אישום; עבר פלילי; ספק בדבר טוהר המידות או חשש לניגוד עניינים מוחלט שאי-אפשר להסדירו באמצעות הטלת מגבלות על ממלא המשרה.

על פי הנוהל, על היועמ"ש בנש"ם למסור את חוות דעתו המשפטית לנציב טרם כינוסה של ועדת המינויים לישיבתה הראשונה. אם קיימת עילה לפסול את המועמד כאמור לעיל, יודיע הנציב לשר שיש למנוע את המינוי, ויציג לפניו את חוות הדעת המשפטית. הנציב רשאי גם לבקש את עמדת היועמ"ש לממשלה לגבי האמור בחוות הדעת של היועמ"ש בנש"ם.

1. ב-2009 קבעה הממשלה תנאי כשירות הנדרשים ממנכ"ל משרד ממשלתי: הוא בעל תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה; הוא בעל ניסיון בתפקידים ניהוליים בכירים - בשירות הציבורי או בתאגיד בעל היקף עסקים או פעילות משמעותיים, או שהוא בעל ניסיון בתפקיד בכיר אחר בתחום פעילותו העיקרי של המשרד שבו הוא מיועד לכהן כמנכ"ל. עוד החליטה הממשלה כי במקרים חריגים ניתן למנות מועמד אף אם לא מתקיים בו התנאי הראשון - תנאי ההשכלה, בתנאים שנקבעו בהחלטה; כמו כן, במקרים מיוחדים ניתן למנות מועמד אף אם לא מתקיים בו התנאי השני - תנאי הניסיון, וזאת אם הוא בעל ניסיון מיוחד ואם ועדת המינויים קבעה, בהחלטה מנומקת, כי בנסיבות העניין אין בהיעדר אחת מהדרישות האמורות בתנאי זה כדי לפגום בכשירותו המקצועית לכהן כמנכ"ל, בהתחשב בין היתר בניסיונו ובשיקולים רלוונטיים אחרים[68].

בג"ץ קבע: "תנאי הסף לכשירות מנכ"לים מתווים אמות מידה מינימאליות הכרחיות להתאמתו של מועמד למשרה"; "שני תנאים בסיסיים אלה - השכלה אקדמית וניסיון ניהולי בכיר - הנדרשים במצטבר, מהווים דרישות היסוד לכשירות המקצועית למינוי". עם זאת, קבע בג"ץ, תנאי הכשירות נקבעו בהחלטת הממשלה, וזו הותירה פתח לחריגים, כאמור. עוד קבע בג"ץ: "במסגרת הפעלת שיקול דעתה של הוועדה, עליה לשים ליבה, בין היתר, ליחס הקיים בין משקלו של גורם 'יחסי האמון המיוחדים' והזיקה הפוליטית בין המועמד למנכ"ל לבין השר שהציע את מועמדותו, לבין הכישורים המקצועיים הנדרשים לביצוע התפקיד. מאחר שקיומם של יחסי אמון וזיקה פוליטית בין המועמד לשר אינם נפסלים על הסף כגורם במינוי, יש צורך בהקפדת-יתר על עמידתו של המועמד בתנאי הסף המקצועיים, כדי להבטיח את כשירותו התפקודית לעמוד במשימות הכבדות המוטלות על כתפיו של מי שניצב בראשות משרד ממשלתי"[69].

עוד קבע בג"ץ, אשר דן בניסיון למנות אדם בעל זיקה פוליטית לשר: "גם אם זיקה פוליטית לממנה אינה פוסלת את המועמד בתפקידים מסוימים, אין היא מייתרת, ואפשר שהיא אף מחייבת ביתר שאת, בחינה מעמיקה של כישוריו לשמש במשרה הציבורית. דווקא קיום זיקה פוליטית אפשרית בין השר לבין המנכ"ל המוצע על ידו מחייבים הקפדה מרבית על דרישות הכשירות המקצועית לתפקיד, שנועדו להבטיח את יכולתו של המועמד לשאת באחריות לניהול משרד ממשלתי, על כל הכרוך בכך. לצורך כך, נדרשת עמידה בתנאים משולבים של השכלה גבוהה, ניסיון ניהולי בכיר ורמה אישית-ערכית של המועמד, המצביעים יחדיו על כשירותו לשאת בנטל משרה בכירה של ניהול משרד ממשלתי"[70]. עוד נקבע בפסק דין אחר של בג"ץ[71] כי בבוא הוועדה להחליט בעניינו של מועמד בעל זיקה פוליטית, היא מחויבת לנהוג במשנה זהירות וליישם קריטריונים מחמירים במיוחד על מנת לוודא שאכן המועמד בעל כישורים מיוחדים העושים אותו ראוי למשרה, וכי הזיקה אינה הגורם המכריע להצגת מועמדותו.

---

68 החלטת ממשלה מס' 86, **כישורי סף למנהלים כלליים במשרדי הממשלה**, מ-10.5.09.

69 בג"ץ ג'רבי.

70 שם.

71 בג"ץ 7402/11 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 4.1.12).

בנוהל העבודה של ועדות המינויים שעוגן בהנחיית נציב שירות המדינה באפריל 2013 נקבע כי היועמ"ש בנש"ם יבדוק אם יש חשש לניגוד עניינים כלשהו ככל שימונה המועמד למשרה; במסגרת בדיקת ניגוד העניינים יבדוק היועמ"ש בנש"ם את המידע בקשר **לזיקות בין המועמד לשר משרי הממשלה**, משמעותן ועוצמתן, כפי שעולה מן השאלון שמילא המועמד (ההדגשה אינה במקור).

2. ביוני 2015 התכנסה ועדת המינויים על מנת להכריע במועמדותה של יועצת ראש הממשלה לתפקיד מנכ"לית של משרד העלייה והקליטה. לוועדה נמסרה בין השאר גם חוות דעתו של היועמ"ש בנש"ם ובה גם המסקנות הבאות:

המועמדת אינה עונה על דרישת הסף בעניין "ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר", ולחלופין אינה עונה על הדרישה לניסיון בתפקיד אחר בתחום פעילותו העיקרי של משרד זה. היועמ"ש בנש"ם ציין כי על חברי הוועדה לקבל פרטים נוספים בדבר ניסיון בתפקיד מסוים שמילאה המועמדת. עוד ציין כי ועדת המינויים רשאית להחליט אם ניסיונה של המועמדת כיועצת ראש הממשלה וניסיונה הקודם העשיר במסדרונות הממשל יכולים להוות "ניסיון מיוחד", ובהתאם לקבוע שבנסיבות אלה אין באי-עמידתה בדרישה לניסיון ניהולי כדי לפגום בכשירותה המקצועית.

ועדת המינויים קבעה כי למועמדת יש זיקה פוליטית לראש הממשלה. הוועדה דנה בשאלה אם ניסיונה של המועמדת מספיק על מנת להכריע שאף על פי שאינה עומדת ברף הניסיון הניהולי הנדרש למנכ"ל, הוועדה יכולה להשתמש בשיקול הדעת המוקנה לה ולקבוע כי יש למועמדת "ניסיון מיוחד" או "תחליף ניסיון", שיכולים לאפשר לוועדה לאשר את המינוי.

הוועדה החליטה לאשר את הצעת המינוי של המועמדת למנכ"לית המשרד הממשלתי. ההחלטה התקבלה בהתאם לעמדתם של שני נציגי הציבור בוועדה שסברו כי אמנם המועמדת אינה עומדת בתנאי הסף שכן אין לה הניסיון הפורמלי הנדרש, אולם לאור ההמלצות הרבות שקיבלה מהדרג הפוליטי ומהפקידות הבכירה במשרדי ממשלה שונים, יש לה הניסיון המיוחד הנדרש כדי לשמש כמנכ"לית. נציגי הציבור ציינו בין השאר את האמור בהמלצות בדבר ניהולה של המועמדת תהליכים מורכבים, יכולותיה ליצור שיתופי פעולה וכושר השכנוע שלה. זאת בניגוד לעמדתו של נציב שירות המדינה, אשר סבר שהמועמדת לא עמדה בדרישת הסף, ונוסף על כך לא יהיה נכון להמליץ למנותה במסגרת החריג כאמור של "ניסיון מיוחד". בהחלטה ציין הנציב: "תנאי הסף הם בבחינת 'שער הכניסה' לבחינת המועמדות והם קודמים בזמן ליתר הבחינות על התאמתו של מועמד לתפקיד. העובר את ה'שער' עובר להמשך הבחינה על בסיס נתוניו וכישוריו; ומי שלא - בכך נעצר הליך הבחינה".

המועמדת השיבה למשרד מבקר המדינה, כי לא מתקיימת זיקה פוליטית בינה לבין שר העלייה והקליטה ולא מתקיימת זיקה פוליטית בינה לבין ראש הממשלה, אלא זיקה שמקורה בעבודה משותפת עמו מתוקף תפקידה בשש השנים האחרונות. המועמדת הוסיפה כי החלטת הממשלה כפי שפורשה בידי בג"ץ מכירה בחריגים אשר בהתקיימם רואים את המועמד כמי שעמד בתנאי הכשירות המפורטים בהחלטה, ומגדירה באופן מפורט ומדויק כיצד יש לבחון אותם. עוד השיבה המועמדת כי היועמ"ש בנש"ם הוא הגורם הבכיר ביותר האמון על פרשנות הדין בנש"ם, והוא התיר לוועדה לשקול בנסיבותיו הפרטניות של העניין, אם ניסיונה של המועמדת כאמור לעיל, יכולים להוות "ניסיון מיוחד" ובהתאם לקבוע שבנסיבות האלה אין באי-עמידתה בדרישה לניסיון ניהולי כדי לפגום בכשירותה המקצועית. עוד ציינה כי ועדת המינויים קיימה הליך סדור וקפדני שבגדרו נבחנה מועמדותה.

שר העלייה והקליטה השיב למשרד מבקר המדינה, כי המועמדת ראויה ובעלת רקע הדרוש, הכולל ניסיון ניהולי בכיר וכישורים יוצאי דופן. השר גם חלק בתשובתו על קביעת ועדת המינויים, לפיה המועמדת בעלת זיקה פוליטית לראש הממשלה רק בהיותה משרתת במשרת

אמון. הוא הוסיף כי גם אם מתקבלת הטענה בדבר אותה זיקה, הרי נדרשת בדיקה מחמירה של המועמדות, ולטעמו ועדת המינויים מילאה דרישה זו במלואה. השר ציין כי לדעתו תפקידה של המועמדת כיועצת ראש הממשלה על מאפייניו היה תפקיד ניהולי בכיר, אף שלא הוגדר כך לפי המבחן של שכר ודרגה, וגם אם אין מכירים בו ככזה, הרי הוא מהווה "ניסיון מיוחד", כאמור בהחלטת הממשלה.

מבלי לקבוע מסמרות בדבר, משרד מבקר המדינה מתייחס בביקורתו זו לשיטתה של הוועדה שקבעה כאמור כי למועמדת יש זיקה פוליטית לראש הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לבסס החלטה בדבר התאמת מועמד לתפקיד מנכ"ל של משרד ממשלתי, שיש לו זיקה לשר משרי הממשלה לרבות זיקה פוליטית, על כישורים מוכחים בתחומי ההשכלה והניסיון הניהולי הבכיר ובהתאם לתנאי הסף הבסיסיים שנקבעו לתפקיד המנכ"ל. במקרה האמור, מצאה הוועדה כי לא הוכח שלמועמדת היה ניסיון ניהולי בכיר.

יצוין כי הוועדה קיבלה את החלטתה על פי שיקול דעתה ובהתאם לסדרי העבודה שנקבעו לה. עם זאת מוצע כי באופן עקרוני, אם ישנה זיקה בין המועמד לשר משרי הממשלה, באופן שמצריך על פי פסיקת בג"ץ משנה זהירות וקריטריונים מחמירים במיוחד, ראוי כי בעתיד תעדיף הוועדה להימנע מלבסס את החלטתה על הכרה ב"תחליפי ניסיון" הנדרשים עקב אי-עמידת המועמד בתנאי הסף. עמדה זו מתיישבת לדעת משרד מבקר המדינה עם פסיקת בג"ץ ועם נוהל העבודה של ועדות המינויים.

איוש באמצעות ועדות איתור

כאמור בהחלטה 345 נקבעו לראשונה הקריטריונים הכלליים לפטור ממכרז ולאיוש משרות בכירות באמצעות ועדות איתור.

בהחלטת ממשלה מס' 2541 מספטמבר 2002 (להלן - החלטה 2541) נכתב כי בוועדת איתור, בדומה למכרז, נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר. בהחלטה נקבעו עקרונות כלליים להקמה של ועדת איתור ולעבודתה: (א) בוועדה יהיו חמישה חברים: מנכ"ל המשרד שבו המשרה (יו"ר הוועדה) ונציב שירות המדינה (או נציגיהם - עובדים בכירים במשרדיהם), וכן שלושה חברים נוספים אשר אינם עובדי המשרד שבו נמצאת המשרה, בעלי מומחיות וניסיון בתחום הרלוונטי; (ב) הוועדה תפרסם בפומבי הודעה על המשרה ומי שרואה את עצמו מתאים, יוכל להגיש את מועמדותו. הוועדה תוכל לפנות ביוזמתה למועמדים פוטנציאליים ולהזמינם להגיש מועמדות; (ג) הוועדה תקבע את מאפייני המשרה ואת תנאי הסף הנדרשים מהמועמדים ותפרסם אותם; (ד) הוועדה תבחן את כישורי המועמדים ואת סגולותיהם בכל דרך שתיראה לה. לשם כך היא רשאית לדרוש חוות דעת ביחס לכשירות כל מועמד מכל מי שתמצא לנכון.

נש"ם פרסמה לראשונה ב-2009 נהלים בעניין הקמת ועדות האיתור ופעולתן. הדוח הקודם על ועדות האיתור העלה ליקויים הנוגעים להקמתן של ועדות איתור ולעבודתן, ובעקבותיו פרסמה נש"ם באפריל 2013 שני נהלים חדשים: (א) נוהל הקמת ועדת איתור (להלן - נוהל ההקמה), ובו מפורטים הצעדים שבהם יש לנקוט כדי לפטור משרה ממכרז ולאיישה באמצעות ועדת איתור; (ב) נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים (להלן - נוהל העבודה) שעל פיו צריכה ועדת האיתור לפעול.

עד חודש אוגוסט 2013 הייתה נש"ם אחראית לכל שלבי העבודה של ועדת האיתור, החל מקביעת חברי הוועדה ובדיקת עמידתם של המועמדים בתנאי הסף שנקבעו למשרה ועד ההחלטה של הוועדה. באותה עת פרסם נציב שירות המדינה הוראת שעה, לפיה נש"ם אחראית לבדוק את עמידת המועמדים בתנאי הסף ולאשר את הרכב חברי הוועדה, והמשרד המבקש לאייש את המשרה יהיה אחראי לניהול הוועדה ולכינוס הדיונים עד ההחלטה (להלן - הוראת השעה).

ב-2013 כונסו שבע ועדות איתור וב-2014 - 12 ועדות[72], ובסך הכול 19 בשתי השנים. 14 מהוועדות האלה נוהלו וכונסו במשרדים, שכן חלה עליהן הוראת השעה.

זמן עבודתן של ועדות איתור

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן של עבודת ועדות האיתור, משלב פרסום הפנייה לאיתור מועמדים ועד ההחלטה בדבר המועמד שיומלץ לשר. נבדקו 19 ועדות האיתור האמורות.

נמצא כי הזמן הממוצע לניהול ועדת איתור בשנים אלה עמד על יותר משבעה חודשים. הזמן הממוצע בוועדות שנוהלו בנש"ם עמד על כשמונה חודשים ובוועדות שנוהלו במשרדים על כשבעה חודשים. להלן בלוח 3 פירוט הוועדות: חמש הראשונות נוהלו בנש"ם, והשאר נוהלו במשרדים שבהם המשרה המיועדת לאיוש בהתאם להוראת השעה. בלוח מפורטות גם תשובות נש"ם ומשרדי הממשלה.

לוח 3

משך זמן עבודתן של ועדות האיתור

המשרד	שם המשרה	תאריך פרסום הפנייה לאיתור מועמדים	מועד החלטת הוועדה	הפער בימים	הפער בחודשים	תשובת המשרד שבו אוישה המשרה
משרד התקשורת	יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין	31.10.13	2.4.14	153	5.1	עיתוי מינויה של ועדת האיתור הושפע בין היתר מהליך משפטי שנגע להרכב הוועדה; מהמינוי ועד סיום ההליך וההמלצה לשר התקשורת חלפו רק כשלושה חודשים וחצי.
המשרד לשירותי דת	ראש מערך הגיור	9.2.14	25.8.14	197	6.6	עבודת הוועדה התארכה עקב קשיים באיתור מועמדים מתאימים ומוסכמים, בשל מורכבות התפקיד וההשלכות שישנן במימושו.
משרד המשפטים	ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע	3.8.12	10.7.13	341	11.4	

72 שנת הוועדה נקבעה לפי מועד הישיבה האחרונה של כל ועדת איתור שבה התקבלה ההחלטה בדבר המועמד או המועמדים שעליהם ממליצה הוועדה לשר.

המשרד	שם המשרה	תאריך פרסום הפנייה לאיתור מועמדים	מועד החלטת הוועדה	הפער בימים	הפער בחודשים	תשובת המשרד שבו אוישה המשרה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	9.5.13	31.10.13	175	5.8	ניהול ועדת האיתור היה באחריות נש"ם בכל שלבי העבודה.
משרד האוצר	מנהל רשות החברות הממשלתיות	11.5.12	11.8.13	273 (1)	9.1	
משרד הפנים	ממונה על מחוז צפון	3.10.13	4.5.14	213	7.1	על מנת להרחיב את מעגל המועמדים פורסמה פנייה נוספת לאיתור מועמדים, והוועדה סיימה את עבודתה כשלושה חודשים לאחר הפנייה השנייה לאיתור מועמדים.
משרד הכלכלה והתעשייה	מנהל מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית	24.8.12	12.3.14	381(1)	12.7	ראו תשובה בהמשך.
משרד החינוך	מנכ"ל הרשות הארצית למדידה והערכה	13.6.13	19.3.14	279	9.3	מדובר בנסיבות מיוחדות הנובעות מלבטים בנוגע להארכה של כהונת ממלא המשרה הקודם ולניצול זכויותיו הנצברות.
משרד הבריאות	נציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי	27.9.12	9.7.14	620(1)	15.5	עד אוגוסט 2013 היה ניהול הוועדה תחת אחריות נש"ם. עם העברת האחריות למשרד, הוא ביקש לצאת לפרסום נוסף עקב הזמן שעבר, וזה פורסם באוקטובר 2013. נש"ם סיימה לבדוק את המועמדויות רק בסוף חודש דצמבר 2013.
משרד החינוך	סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי	21.1.14	13.5.14	122	3.7	לדעת משרד החינוך, לוח הזמנים מיום הפרסום ועד החלטת הוועדה הוא סביר.
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	מנהל רשות התעופה האזרחית	18.5.14	3.9.14	108	3.6	חלק מהעיכוב נגרם בשל השתתפות אחד מחבריה במבצע "צוק איתן", ולמרות זאת משך עבודתה היה קצר מהממוצע.

המשרד	שם המשרה	תאריך פרסום הפנייה לאיתור מועמדים	מועד החלטת הוועדה	הפער בימים	הפער בחודשים	תשובת המשרד שבו אוישה המשרה
המשרד לביטחון הפנים	מנהל אגף בכיר (ביקורת מערכת ביטחון הפנים)	24.10.13	23.7.14 (2)	272	9.1	אחד מחברי הוועדה ביקש לבטל את השתתפותו, והוחלף בחברה אחרת במאי 2014.
משרד החינוך	יו"ר המזכירות הפדגוגית	14.8.14	13.11.14	91	3	לדעת משרד החינוך, לוח הזמנים מיום הפרסום ועד החלטת הוועדה הוא סביר.
משרד המשפטים	ראש רשות התאגידים	3.10.13	3.4.14	182	6.1	לא כל שלבי ניהול ועדות האיתור עברו לאחריות המשרד, כך שמשך הזמן לניהול הוועדות מושפע מאוד מעבודת נש"ם. עם זאת, משך הזמן הממוצע עומד על 4.3 חודשים, שהוא נמוך מהממוצע.
משרד המשפטים	משנה ליועמ"ש לממשלה (משפט בין-לאומי)	9.5.13	7.10.13	151	5	
משרד המשפטים	משנה ליועמ"ש לממשלה (משפט אזרחי)	27.9.12	14.10.13	198 (1)	6.6	
משרד המשפטים	פרקליט המדינה	3.10.13	18.11.13	46	1.5	
משרד המשפטים	נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות	7.10.13	25.11.13	49	1.6	
משרד הכלכלה והתעשייה	מנהל מינהל אזורי פיתוח	15.8.13	2.7.14	321	10.7	ראו תשובה בהמשך.

נתוני נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) בניכוי תקופת בחירות מאוקטובר 2012 ועד הקמת הממשלה במרץ 2013 שארכה 154 ימים, ולה הוספנו 30 ימים, זמן סביר להשלמת מינויי השרים ולהתארגנות במשרדים האמורים.

(2) מסיבה שאינה תלויה בוועדה, נדחתה ישיבתה בכחודשיים. בחישוב התבססנו על התאריך המקורי שבו הייתה אמורה הוועדה להתכנס.

נש"ם השיבה כי פעילות ועדות האיתור בתקופת בחירות מתחדשת רק לאחר שמתבהרת תמונת מנכ"לי המשרדים השונים, ולכן יש לכלול בה גם את פרק הזמן הראשון שלאחר כינון הממשלה. משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) השיב בנובמבר 2015 כי חלק מהותי בתהליך ועדות האיתור נותר בידי נש"ם, ולא מן הנמנע שהליכי ועדות איתור מתארכים בשל כך כמו גם בשל עררים והשגות המעכבים את הבחירה.

משרד מבקר המדינה השווה את הזמן הממוצע לעבודת ועדת איתור לזמן הממוצע למימוש מכרז לתפקידים בכירים באותה תקופה. בסך הכול כונסו בשנים 2013-2014 290 ועדות בוחנים במכרזים לתפקידים בכירים, והזמן הממוצע משלב פרסום המכרז ועד שלב בחירת המועמד היה כארבעה חודשים במכרזים פנימיים ובין-משרדיים וכחמישה חודשים במכרזים פומביים. מכאן שבממוצע פרק הזמן שנדרש לעבודת ועדת איתור היה ארוך בכ-40%-75% מפרק הזמן שנדרש לצורך בחירת מועמד במכרז לתפקיד בכיר במכרז פנימי או במכרז פומבי.

על נש"ם לאתר את "צווארי הבקבוק" הגורמים לעיכובים הניכרים בוועדות האיתור, הן בוועדות איתור המנוהלות אצלה והן באלה המנוהלות במשרדים. עליה גם לקבוע זמני תקן מחייבים באמנת שירות, בדומה לנעשה בנושא המכרזים, ולפעול לקיצור לוחות הזמנים בכל האמצעים העומדים לרשותה.

הרכבים של ועדות איתור

שני חברי ועדה מאותו משרד

כאמור בהחלטה 2541 קבעה הממשלה עקרונות כלליים לעבודה של ועדת האיתור, ובכללם העיקרון כי בוועדה יהיו חמישה חברים, ובהם רק נציג אחד של המשרד שבו המשרה - מנכ"ל המשרד שבו המשרה או נציגו. הוראות התקשי"ר בעניין זה מפנות לנוהל ההקמה, שבו נכתב כי חמשת חברי הוועדה יהיו מנכ"ל המשרד והנציב, או נציגיהם, נציג משרד אחר הנוגע לעניין או נציג היועמ"ש לממשלה (למשל אם יש היבט משפטי או רגולטורי לתפקיד) ושני נציגי ציבור.

כאשר ועדת השירות ממליצה לאייש משרה באמצעות ועדת איתור, היא גם קובעת את הרכב הוועדה, והוא מאושר בידי הממשלה. עוד יצוין כי במקרים שבהם מחליטה ועדת השירות כי נציג היועמ"ש לממשלה יהיה חבר בוועדת האיתור עם מנכ"ל משרד המשפטים, הם רשומים כחברי ועדה בהחלטה המובאת לאישור הממשלה. כך נקבע לגבי המשרות האלה: נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן - נבת"ם); המשנים ליועמ"ש לממשלה ופרקליט המדינה.

נמצא כי בשני מקרים מונו ועדות איתור במשרד המשפטים אשר כללו, נוסף על מנכ"ל המשרד ששימש כיו"ר הוועדה, גם חבר ועדה נוסף שהוא עובד המשרד - משנה ליועמ"ש לממשלה. זאת ללא החלטה מפורשת של הממשלה בדבר שני חברים שהם עובדי משרד המשפטים. בהחלטת ממשלה מ-2006 נקבע כי הרכב ועדת האיתור למשרה א' במשרד המשפטים יכלול, נוסף על מנכ"ל משרד המשפטים, גם עובד מדינה בכיר הבקיא בתחום והנציב ימנה אותו בהתייעצות עם המנכ"ל. הנציב מינה את אחד המשנים ליועמ"ש לממשלה; בהחלטת ממשלה מ-2006 נקבע כי הרכב ועדת האיתור למשרה ב' במשרד המשפטים יכלול, נוסף על מנכ"ל משרד המשפטים, גם עובד מדינה שהוא משפטן בכיר הבקיא בתחום, ומנכ"ל משרד המשפטים ימנה אותו בהתייעצות עם הנציב. לתפקיד זה מונה משנה אחר ליועמ"ש לממשלה.

עולה אפוא כי הרכבן של שתי ועדות איתור אושר בנש"ם, מבלי שאלה עמדו בעיקרון שנקבע בהחלטה 2541, שכן כל אחד מהם כלל שני עובדים בכירים במשרד המשפטים.

מנכ"ל משרד המשפטים לשעבר ציין בתשובתו כי בנוגע לוועדת איתור למשרה א' שבה נקבע כי אחד החברים יהיה עובד מדינה בכיר הבקיא בתחום, הרי המומחיות בתחום זה מצויה במחלקת ייעוץ וחקיקה הכפופה ליועץ המשפטי לממשלה ועובדיה הם "מועמדים טבעיים" לכהן כחברים בוועדת איתור זו. לדבריו, השיקול המקצועי הוביל והצדיק את מינוי המשנה ליועמ"ש לוועדה. משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוכח מעמדו הייחודי והעצמאי של היועמ"ש לממשלה, סבר המשרד, בעצה אחת עם נש"ם, כי אפשר וראוי במקרים מסוימים לכלול בהרכב ועדת האיתור את מנכ"ל משרד המשפטים יחד עם משנה ליועמ"ש לממשלה, נוכח תרומתו המקצועית. הרכב כזה נקבע ביחס לתפקידים אלה שהם בעלי גוון מקצועי מובהק ואלמנט רגולטורי ניכר ומהותי. המשרד הוסיף כי ההערה בנושא זה תישקל ותיבחן.

נש"ם הוסיפה כי ייתכנו חריגים בהרכב הוועדה במקרים המצדיקים זאת, בהתאם לשיקול דעתם של הגורמים המוסמכים. במקרים שלעיל מדובר בחברי ועדה שהם עובדים בכירים שמתוקף תפקידם מצויים היטב בפעילותן של היחידות ואף אחראים להיבטים מקצועיים-משפטיים שבהן ומלווים את עבודתן, בייחוד שמדובר בסמכויות אכיפה, חקירה וסמכויות מעין שיפוטיות. נש"ם ציינה עוד כי ישנם מקרים שבהם צוין מפורשות כי בהרכב הוועדה יהיה נציג היועמ"ש לממשלה, אולם אין זה שולל את האפשרות שמשנה ליועמ"ש לממשלה ישב בוועדה בתוקף היותו עובד מדינה בכיר הבקיא בתחום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם יש ממש בטיעונים שהביאו את משרד המשפטים ונש"ם לקבוע כי בשני ההרכבים האמורים של ועדות איתור ישתתפו משנים ליועמ"ש לממשלה כחברים, מן הראוי שהרכבים אלה יידונו בוועדת השירות ויועברו לאחר אישורה לאישור הממשלה, כפי שנעשה בנוגע להרכבים בוועדות איתור אחרות.

חברי ועדות שהם עובדים בכירים לשעבר

חברי ועדת איתור כוללים, על פי החלטת הממשלה, חמישה חברים ובהם שלושה חברים אשר אינם עובדי המשרד שבו נמצאת המשרה. במהלך ההליכים למינוי ועדת איתור למשרה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, העיר היועמ"ש של נש"ם ביוני 2013: "אין זה ראוי שנציג ציבור יהיה עובד בכיר לשעבר של המשרד". במקרה אחר שבו עסקה ועדת איתור במינוי מנהל לרשות שכפופה לשר החינוך, מונתה מנכ"לית משרד החינוך לשעבר כחברה בוועדת איתור, ובמקרה נוסף הייתה עובדת בכירה לשעבר במשרד החינוך חברה בוועדת איתור לבחירת עובד בכיר ביותר במשרד זה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי העובדות הומלצו לשמש כחברות בוועדת האיתור בשל עבודתן ותרומתן בשירות הציבורי ובמשרד בפרט, והן זכו להערכה רבה ולהוקרה לאורך שנות העסקתן. בעת שהומלצו חלפה תקופת הצינון הנדרשת ועל כן המשרד לא מצא פגם בהמלצה שהן ישמשו כחברות ועדה. המשרד הוסיף כי המלצות אלה נבדקו על ידי הלשכה המשפטית בנש"ם, וקיבלו את אישור נציב שירות המדינה למינוין.

היועמ"ש לנש"ם מסר למשרד מבקר המדינה כי אם נציג הציבור הוא עובד בכיר לשעבר של המשרד אז בהחלט יש חשש, אפילו למראית עין, ששיקול הדעת שלו לא יהיה עצמאי ואובייקטיבי לחלוטין, ושהזיקה שלו לגורם שממנה אותו תשפיע על ההחלטה שלו. כיוון שכך מסר היועמ"ש שבכוונתו להמליץ לנציב לתקן את הנהלים, ולהוסיף שלנציג הציבור לא תהיה זיקה לגורם הממנה שעשויה לפגוע בשיקול הדעת שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח עמדתו של היועמ"ש לנש"ם, עליה לקבוע אם ובאילו מקרים יש לאפשר מינוי עובדים בכירים לשעבר כחברים בוועדות איתור.

קביעת אמות מידה

בנוהל העבודה נקבע העיקרון לפיו ועדת איתור תקבע את אמות המידה לשם הערכת המועמדים וההחלטה, קודם לעיון במסמכי המועמדים. וכך נכתב בנוהל: "הדיון הראשון של הוועדה ייועד לקביעת אמות מידה והערכת המועמדים מעבר לדרישות המשרה הפורמליות... לאחר קביעת אמות המידה יעביר מרכז הוועדה לכל חברי הוועדה תיק הכולל את המועמדויות והמסמכים שנשלחו על ידי המועמדים... לאחר עיון בתיק המסמכים של כל מועמד, יקבעו חברי הוועדה על בסיס אמות המידה שנקבעו כאמור את רשימת המועמדים שלדעתם הם הראויים והמתאימים ביותר להתקדם לשלבים הבאים של ההליך... ניתן לבצע את כל השלבים דלעיל באותו דיון, ובלבד שנשמר הסדר המהותי, לפיו אמות מידה שעל בסיסן ממוינים המועמדים, נקבעות טרם ביצוע שלב המיון הראשוני". עיקרון זה נועד להבטיח מיון אובייקטיבי, הוגן ושוויוני ולמנוע קביעה של אמות מידה בזיקה לנתונים של מועמד ספציפי.

מבדיקת המסמכים עלה כי בארבע ועדות איתור שנוהלו במשרד המשפטים בשנים 2013 ו-2014 לתפקידים של משפטנים, מהבכירים בשירות המדינה, נמסרו מסמכי המועמדים, ובהם שאלונים שמילאו ואסמכתאות נלוות, לחברי הוועדות לפני שהוועדות קבעו את אמות המידה לאיוש המשרה.

משרד המשפטים מסר כי בארבעת המקרים האלה מסמכי המועמדים נמסרו לחברי ועדות האיתור קודם לקביעת אמות המידה, באישור אב"ם שניתן בעל פה במועד אצילת הסמכות למשרד המשפטים לנהל את ועדות איתור. משרד המשפטים ציין כי ראה צורך לפעול כך משום ש"מדובר בחברי ועדה מכובדים שזמנם יקר וכי יש למצות את מועדי המפגשים". נמצא כי אב"ם אישר בעל פה למשרד המשפטים לפעול כך בארבע ועדות האיתור האמורות.

כדי לוודא שוועדת איתור קובעת אמות מידה לבחינת המועמדים, שלא בזיקה לנתוני מועמד ספציפי במטרה להגדיל את סיכוייו להיבחר, קבעה נש"ם שחברי הוועדה יקבלו את מסמכי המועמדים רק לאחר שיקבעו את אמות המידה. משרד המשפטים חרג אפוא, באישור נש"ם, מהעיקרון הזה בהליכים לבחירת ארבעה משפטנים בכירים ביותר. בכך סוכלה תכלית העיקרון שנועד להבטיח הליך אובייקטיבי, הוגן ושוויוני.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה כי ההנחיות לניהול ועדות האיתור הועברו למשרד כ"תורה שבעל פה" ונוהל נש"ם אינו ברור בכל הסוגיות ונתון לפרשנות בחלק מהמקרים. עוד השיב כי מנכ"לית המשרד הנחתה את אגף ניהול ההון האנושי לפעול רק בהתאם להנחיות ברורות וכתובות. המשרד הוסיף כי ממועד קבלת הבהרה מנש"ם, מועברים תיקי המועמדים רק לאחר שחברי הוועדה דנו באמות המידה וסיכמו אותן.

נש"ם השיבה כי הוראותיה בעניין זה הן ברורות.

מיון המועמדים וזימונם לראיון

1. בנוהל העבודה צוין כי על ועדת האיתור חלים עקרונות היסוד של הליכי קבלת החלטות ברשות מינהלית, ולכן החלטות הוועדה חייבות להיות מנומקות ועיקרי המידע שהובא לפניה ועיקרי ההליך שהתנהל על כל שלביו צריכים להיות מפורטים. בג"ץ פסק כי על ועדת בוחנים במכרז (ראו לעיל) לנהל פרוטוקול שישקף בין השאר את נימוקיה להחלטתה[73]. בחוזר של אב"ם מיולי 2013 צוין כי יש להקפיד שהפרוטוקול יהיה מנומק היטב, לציין בו מדוע נבחרו הזוכים ולפרט את כישוריהם ביחס למועמדים שלא נבחרו. בנוהל העבודה של ועדת איתור נכתב כי הפרוטוקול מדיון הוועדה צריך להיות חתום בידי כל חבריה, לאחר שהיועמ"ש בנש"ם בדק אותו ואישר את תקינות ההליך מהבחינה המשפטית. על פי הנוהל יש לשמור העתקים מהפרוטוקולים מדיוני הוועדה בתיק הוועדה בנש"ם.

הבדיקה העלתה שוועדות האיתור פעלו באחת משתי דרכים: יש ועדות שראיינו את כל המועמדים שהגישו מועמדות ועברו את תנאי הסף. 6 מ-18 הוועדות שנבדקו פעלו כך[74]; שאר 12 הוועדות זימנו לראיון רק חלק מבין המועמדים שהגישו מועמדות ואשר עברו את תנאי הסף.

נמצא שכל 12 ועדות האיתור שזימנו לראיון רק חלק מהמועמדים (שהגישו מועמדות ועמדו בתנאי הסף), לא נימקו בפרוטוקולים את הנימוקים להחלטותיהן. בחלק מהמקרים נרשמו נימוקים בניירות עבודה שלא היו חלק מהפרוטוקול. מכאן שאי-אפשר לדעת מדוע זימנו הוועדות האלה מועמדים מסוימים לראיון ולא זימנו אחרים. להלן פירוט של 12 ועדות האיתור האלה:

לוח 4

ועדות איתור שזימנו רק חלק מהמועמדים לראיון, ולא נימקו מדוע לא זימנו את היתר

שם המשרד	שם המשרה	מספר המועמדים שניגשו ועמדו בתנאי הסף	מספר המועמדים שזומנו לראיון	ההפרש בין מספר המועמדים שניגשו ועמדו בתנאי הסף ובין אלה שזומנו לראיון
משרד הפנים	ממונה על מחוז צפון	46	22	24
משרד הכלכלה	מנהל מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית	5	3	2
משרד המשפטים	ראש רשות התאגידים	14	4	10
משרד הבריאות	נציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי	21	11	10

73 ראו הערה 42.

74 הוועדות האלה ראיינו את כלל המועמדים שעברו את תנאי הסף: מנכ"ל הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך, סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, יו"ר המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, ראש מערך הגיור במשרד לשירותי דת, מנהל רשות התעופה האזרחית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ויו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין במשרד התקשורת.

שם המשרד	שם המשרה	מספר המועמדים שניגשו ועמדו בתנאי הסף	מספר המועמדים שזומנו לראיון	ההפרש בין מספר המועמדים שניגשו ועמדו בתנאי הסף ובין אלה שזומנו לראיון
המשרד לביטחון הפנים	מנהל אגף בכיר (ביקורת מערכת ביטחון הפנים)	20	5	15
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	13	10	3
משרד המשפטים	משנה ליועמ"ש לממשלה (משפט בין-לאומי)	17	4	13
משרד המשפטים	משנה ליועמ"ש לממשלה (משפט אזרחי)	16	9	7
משרד המשפטים	פרקליט המדינה	8	4	4
משרד המשפטים	נבת"ם	11	2	9
משרד הכלכלה	מנהל מינהל אזורי פיתוח	18	5	13
משרד האוצר	מנהל רשות החברות הממשלתיות	26	21	5

על פי פרוטוקולים של נש"ם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נש"ם השיבה כי החלטת הוועדה זוכה לתפוצה רחבה ולא כל הליך התיעוד צריך להיכלל בה, וכי נוהל העבודה מדגיש כי פרוטוקול הוועדה אינו סטנוגרמה של דיוני ועדת האיתור. לפיכך, התיעוד בדבר אי-זימון מועמד לראיון צריך להיות מתועד בתיק הוועדה ולא בפרוטוקול, כפי שנעשה בשתי הוועדות שריכז אב"ם.

משרד הבריאות השיב כי גם בהנחיית נש"ם שניתנה בעל פה טרם ההליך, לא נדרש המשרד לנמק בפירוט בפרוטוקול את שלב המיון הטרומי והוא פעל בהתאם להנחיה זו ולנוסח הנוהל. יו"ר ועדת האיתור למשרת מנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר השיב כי בהנחיית נש"ם הוועדה תיעדה באופן מלא אך למטרות פנימיות בלבד, והמסמכים נותרו חסויים, גם לגבי חמשת המועמדים שהוועדה בחרה שלא לזמן לראיון.

משרד המשפטים ציין בתשובתו כי הנימוקים באשר לאי-זימונם של מועמדים לראיונות מופיעים בתרשומת, וזו מהווה תיעוד ראוי ומלא. עוד מסר בתשובתו כי ישנה תרשומת לכל ועדות האיתור שצוינו באשר לנימוקים של חברי הוועדה בנוגע לזימונם או לאי-זימונם של המועמדים לשלב הראיונות, וכיוון שכך לא מצאו לנכון לציין זאת גם בפרוטוקול. משרד הכלכלה השיב כי נוהל העבודה קובע כי היקף ההנמקה נתון לשיקול דעתם של חברי הוועדה באשר למועמדים שלא נבחרו, ולכן, הוא פועל תוך הקפדה על הנחיות נש"ם.

המשרד לביטחון הפנים השיב כי הנימוקים בדבר זימון המועמדים שעברו את תנאי הסף לשלב הראיון מפורטים בפרוטוקול הדיון של הוועדה. לתשובתו צירף המשרד מסמך שראה בו פרוטוקול. אולם עיון במסמך מלמד שמדובר בתרשומת ידנית שאינה חתומה על ידי גורם כלשהו, לא רשום בה כי מדובר בוועדת איתור והמשרה שיש לאייש אינה מצוינת בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי ההחלטה של ועדת איתור שלא לזמן לראיון מועמד שעמד בתנאי הסף, כמו גם ההחלטה לזמן מועמד לראיון, בהיותן חלק מרצף ההחלטות שמקבלת ועדת איתור במהלך עבודתה, יהיו מנומקות בפרוטוקול הוועדה. הדבר נדרש גם על מנת שהחלטותיה בנוגע לזימון מועמדים מסוימים ואי-זימונם של אחרים לא יפורשו כשרירותיות ולא שוויוניות. כמו כן תיעוד הנימוקים להחלטה נדרש לצורך בקרה והצגת הנימוקים לפני מי שמערער על ההחלטה, במגבלות שנקבעו בעניין זה בנוהל העבודה. תיעוד ההנמקות יכול להיעשות בכל דרך המשקפת את נימוקי הוועדה להחלטותיה.

לנוכח ממצאי הביקורת, תשובותיהם של משרדי הממשלה ובייחוד של נש"ם וההוראות שנקבעו בנוהל העבודה בנוגע למסמכי הוועדה שיוצגו לפני מועמד שערער על ההחלטה, מוצע כי נש"ם תקבע את היקף ההנמקה בדבר הזימונים לראיונות בפרוטוקול.

משרד המשפטים ציין כי בכוונת מנכ"לית המשרד לוודא כי ועדות האיתור יפעלו בדגש על הצורך בהבניית שיקול הדעת בעת שהן מחליטות בדבר זימון או אי-זימון מועמד שעמד בתנאי הסף לראיון, ובדגש על החובה לנמק ולתעד את הנימוקים לאי-זימונו. הוא הוסיף כי בוועדת איתור שכונסה באוקטובר 2015 כבר שולבו הנימוקים לאי-זימון מועמדים בפרוטוקול הוועדה. משרד הפנים מסר בתשובתו כי להבא יינתן פירוט נרחב יותר בפרוטוקול בנוגע לכל מועמד. משרד הבריאות השיב כי הוא מבין את הצורך בתיעוד ההנמקות על מנת למנוע שהחלטות הוועדה לא יפורשו כשרירותיות ולא שוויוניות, ובעתיד הוא יפעל כך.

2. חברי ועדת האיתור רשאים על פי נוהל העבודה לקבוע כלים נוספים למיון, לרבות פנייה בכתב לממליצים, וכן לבקש מנש"ם לקיים בחינות למיון ולהערכה של המועמדים, לכולם או רק לאלה שעברו את המיון הראשוני.

בחינת 19 ועדות האיתור האמורות העלתה שחברי ועדות האיתור לא השתמשו בכלי מיון אלה אף לא פעם אחת, והסתפקו בעיון בתיקי המועמדים, בראיון ולעתים בקבלת המלצות בעל פה.

משרד החינוך השיב כי מניסיון של שימוש בכלי מיון למכרזים במשרות זוטרות, הוא מצא כי ברוב המקרים הם מעכבים מאוד את הליך הגיוס ומאריכים את הליכי איוש המשרה, וכי ישקול להשתמש בכלים שלא יגרעו מיכולתו לאייש משרות בטווחי זמן סבירים. משרד הבריאות השיב כי על אף האפשרות הזאת, החליטה הוועדה שלא להשתמש בכלי מיון נוספים כיוון שחשבה שיש בידה מידע מספיק לצורך קבלת החלטה ובשים לב למשך הזמן שעבר מאז פרסום הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שוועדות האיתור אינן משתמשות בכלי הסינון שהוצעו להן, על נש"ם לשקול, במקרים המתאימים, להכניס כלי מיון מובנים המתאימים להליך המיון בוועדה, כדי להבנות את שיקול הדעת שלה ואת הליך החלטתה.

נש"ם השיבה כי אוכלוסיית היעד בוועדות האיתור מחייבת להתאים את כלי המיון וכי הוספת כלים אובייקטיביים בהליכי הבחירה היא מעיקרי הרפורמה שהיא מקדמת. הנציב הורה לגבש

הסדר בנוגע לשילוב פסיכולוג תעסוקתי בדיוני הוועדה, והלשכה המשפטית התבקשה להכין טופס ממליצים אשר יועבר ישירות לוועדה.

3. למשרה בכירה במשרד האוצר מונו שתי ועדות איתור, כיוון שוועדת האיתור הראשונה שמונתה במאי 2012 הפסיקה את פעילותה לפני הבחירות לכנסת ה-19. למשרה זו הוגשו 49 מועמדויות: נש"ם קבעה ש-26 מועמדים עמדו בתנאי הסף, ואת הפרטים על שבעה מועמדים נוספים העבירה לוועדת האיתור על מנת שזו תחליט אם הם עומדים בתנאים אלה.

על פי מסמכי נש"ם, ועדת האיתור לא זימנה את שבעת המועמדים האמורים לראיון.

נש"ם מסרה כי אין אסמכתאות באשר להחלטת הוועדה לאשר את שבע המועמדויות שהועברו להחלטתה או לפסול אותן, והיא העריכה כי הוועדה החליטה שהם עומדים בתנאי הסף ובכל זאת החליטה שלא לזמנם. ואכן בבדיקת פרוטוקול ועדת האיתור לא נמצאו אסמכתאות כאמור.

החלטות של ועדות איתור ותיעודן

המלצה על יותר ממועמד אחד

1. בהחלטה 2541 נקבע העיקרון לפיו הוועדה תגיש לאישור השר הממונה מועמד אחד אם מצאה שהוא המתאים ביותר, אולם היא רשאית להציע שניים או שלושה מועמדים. נקבע שהוועדה יכולה להמליץ על יותר ממועמד אחד אם מידת התאמתם לתפקיד דומה אולם לכל אחד מהם ישנו יתרון ייחודי מובהק בתחום שונה, או אם הפערים בין שניים או שלושה מועמדים הם מינימליים ולא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם.

2. בינואר ובמאי 2014 ראיינה ועדת איתור למשרה בכירה במשרד הפנים בסך הכול 20 מועמדים, והחליטה להמליץ לשר הפנים על שלושה מהם. יו"ר הוועדה היה מנכ"ל המשרד דאז. לגבי אחד משלושת המועמדים - מועמד א', נרשמה דעת מיעוט של נציגת נש"ם, שהתנגדה להמלצה עליו. נמצא כי לאחר שהוועדה החליטה וחבריה אישרו את הפרוטוקול, העלה נציג היועמ"ש לממשלה בוועדה כי יש מניעה משפטית להמליץ לשר הפנים על מועמד א', וחבר ועדה נוסף הצטרף לדעתו. בכך הגיע מספר חברי הוועדה שהתנגדו להמלצה על מועמד א' לשלושה, כלומר רוב חברי הוועדה.

נמצא כי הוועדה לא תיקנה את הפרוטוקול, לא ציינה בו את עמדתם של שני חברי הוועדה אלא רק את דעת המיעוט של החברה, ולא תיקנה את החלטתה. הפרוטוקול הועבר כפי שהוא לשר הפנים, ובו המלצה של ועדת האיתור גם על מועמד א'. השר בחר לתפקיד במועמד אחר.

יו"ר ועדת האיתור, אשר כיהן באותה עת כמנכ"ל משרד הפנים, מסר למשרד מבקר המדינה כי הסביר בעל פה לשר הפנים דאז, שראיין את שלושת המועמדים, את ההסתייגויות ממועמד א', וכן נמסרו לשר כל המסמכים הרלוונטיים (כולל הפרוטוקול, קורות החיים והשאלון). יו"ר הוועדה הוסיף כי לא נרשמו בפרוטוקול הנימוקים להסתייגות המשפטית מטעמים של צנעת הפרט. הוא ציין כי ההסתייגות נמסרה לשר לאחר שכבר נקבעו ראיונות למועמדים ובכללם למועמד א', וביטול הזימון היה מחייב מתן הסבר למועמד, ויכול היה לפגוע בהליך בדיקת הטענות המשפטיות ככל שהבדיקה הייתה נדרשת. עיקרי הדברים צוינו גם בתשובת משרד הפנים ובתשובה של חבר נוסף בוועדת האיתור.

על משרד הפנים להקפיד לתת ביטוי מלא וממצה להחלטות של ועדת איתור בפרוטוקול, במגבלת השמירה על צנעת הפרט של המועמדים, ולשקף בו במדויק את החלטת הוועדה.

משרד הפנים הוסיף כי בעתיד יושם דגש על שיקוף המידע בפרוטוקול באופן מלא, אם אין מניעה מהותית להעלותו על הכתב, וכי בהתאם להערות הביקורת, יופקו לקחים לקראת המכרזים וועדות האיתור הבאות.

רישום פרוטוקול

על ועדת האיתור חלים כאמור עקרונות היסוד של הליכי קבלת החלטות ברשות מינהלית, ולכן החלטות הוועדה חייבות להיות מנומקות ועיקרי המידע שהובא לפניה ועיקרי ההליך שהתנהל על כל שלביו צריכים להיות מפורטים. בהתייחסו לנושא רישום פרוטוקול קבע בג"ץ: "היחס הנמתח בין היותו של הדיון פומבי לבין הצורך לערוך פרוטוקול הינו יחס הפוך, לאמור: פומביות דיון ממעטת מהצורך לערוך פרוטוקול מלא, ואילו ישיבה סגורה מגבירה את הצורך לערוך פרוטוקול מלא"[75]. עוד פסק בג"ץ כי על ועדת בוחנים במכרז (ראו לעיל) לנהל פרוטוקול שישקף למצער את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקיה להחלטתה[76]. בחוזר של אב"ם מיולי 2013 צוין כי יש להקפיד שהפרוטוקול יהיה מנומק היטב, לציין בו מדוע נבחרו הזוכים ולפרט את כישוריהם ביחס למועמדים שלא נבחרו.

כאמור, בנוהל העבודה צוין כי יו"ר הוועדה בסיוע מרכז הוועדה אחראי לרישום פרוטוקול, ועליו להתייחס לכמה נושאים עיקריים מעבר לנתונים הבסיסיים והפרוצדורליים על המשרה, שמות חברי הוועדה, דרכי פעולתה ושמות המועמדים. בנוהל נקבע כי על הפרוטוקול להתייחס בין היתר גם לנקודות האלה: (א) קורות החיים של המועמד המומלץ, לרבות ניסיון, כישורים מקצועיים וניהוליים, תפקידים קודמים ופעילויות נוספות; (ב) תמצית ההמלצות שצורפו לבקשת המועמד, וכן סיכום המידע שהתקבל על המועמד מגורמים אחרים - אם התקבל מידע כזה; (ג) תיעוד הדיון בנושא חובת הייצוג ההולם וההעדפה המתקנת; (ד) הזיקות שיש למועמד שאליהן התייחס בשאלון שמילא - אם יש כאלה; (ה) אמירות של חברי הוועדה בעניין קשר עם מי מהמועמדים.

ככלל, חובת ההנמקה חלה על התהליך כולו, וחלה באופן מלא ומוגבר על הנימוקים לבחירה בזוכה. בעת בחירת המועמד, על הוועדה לתת את דעתה לכישוריו הפורמליים, לניסיון האישי שלו ולהתרשמותה מאישיותו, מתכונותיו ומכישוריו, הן הכלליים והן אלה המתייחסים למשרה הרלוונטית. על חברי הוועדה להתייחס בין היתר להשכלת המועמד ולמידת הרלוונטיות שלה לתפקיד. כמו כן עליהם להתייחס למספר שנות הניסיון ולתפקידים הרלוונטיים שמילא המועמד, וכן למשקלן של חוות הדעת ושל ההמלצות שהציג ולמידת הרלוונטיות שלהן לתפקיד. לגבי יתר המועמדים, היקף ההנמקה נתון לשיקול דעת חברי הוועדה.

---

75 בג"ץ 954/97 **עו"ד ד"ר שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין**, פ"ד נב(3), 486, עמ' 519 (1998). ראו גם החלטת נציב תלונות הציבור בעניין "תלונות מועמדים לכהונת דירקטורים בבנק לאומי על הוועדה למינוי דירקטורים בתאגידים בנקאיים" מ-22.12.13. פורסם באתר משרד מבקר המדינה.

76 ראו הערה 42.

1. **ועדת האיתור למשרה במשרד המשפטים החליטה ביולי 2013 להמליץ לשר המשפטים על אחד המועמדים. יו"ר הוועדה היה מנכ"ל משרד המשפטים דאז. נמצא כי בפרוטוקול הוועדה חסרו נתונים בסיסיים ופרוצדורליים על המשרה, דרכי פעולתה של הוועדה ושמות מועמדים. זאת בניגוד לעקרונות היסוד של הליכי קבלת החלטות ברשות מינהלית. כמו כן, לא צוינו מספר המועמדים, אמות המידה שקבעה הוועדה, רשימת המועמדים, סיכום המידע לגבי כל מועמד ותמצית ההמלצות שהציג כל אחד מהם. בפרוטוקול לא צוין אם היו מועמדים המשתייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, אם הועלו זיקות של המועמדים ואם הוועדה איתרה מועמדים. למעשה, הכיל הפרוטוקול רק המלצה על שני מועמדים, צוינו בו שמותיהם ותוארו בקצרה ניסיונם התעסוקתי והתרשמות הוועדה מהם.**

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי ניהול ועדת איתור זאת היה באחריות מלאה של נש"ם, לרבות בכל הקשור להנחיות בעניין רישום פרוטוקול ותיעוד דיוני הוועדה והחלטותיה.

יו"ר הוועדה צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה פרוטוקול בכתב יד והשיב לגביו כי הוא משקף את עיקרי הדיון "ולמעלה מכך, הוא מגלם דיון ענייני, מקצועי שנוהל ללא משוא פנים ובאופן שוויוני".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בנייר עבודה מפורט, שאינו חתום בידי חברי ועדת האיתור, ולכן אינו יכול לשמש פרוטוקול רשמי מדיון הוועדה. את נייר העבודה הזה לא היה רשאי לקבל מי שהיה מבקש לערער על עבודת הוועדה או על החלטתה. כפי שנכתב בנוהל, על הפרוטוקול הרשמי החתום על ידי חברי הוועדה לשקף נאמנה את עבודת הוועדה ואת בחירותיה, דבר שלא נעשה במקרה זה.

נש"ם השיבה בדצמבר 2015 כי בעקבות הוועדה לעיל, זיהה אב"ם שצריך לשנות את הנהלים ולהוציא הנחיות חדשות לכל השותפים בתהליך ועדות האיתור. היא הוסיפה כי בעקבות זאת הוטמעו שיטות חדשות לריכוז ועדה ובפרט השיטה לכתיבת פרוטוקול באופן שקוף ועל פי הכללים המינהליים והמשפטיים.

2. בוועדת איתור למשרה אחרת במשרד המשפטים, שכונסה באפריל 2014, הסתכמו נימוקי הוועדה כך: המועמד הפגין יכולות מרשימות בפן המקצועי ובפן הניהולי, והוא בעל ניסיון ארוך שנים במערכת הציבורית. כמו כן המועמד השיב לשאלות הוועדה, והפגין בקיאות ביחידה שבה המשרה ותפיסת עולם מגובשת וערכית.

נמצא כי הוועדה לא התייחסה בנימוקיה לתפקידים הרלוונטיים שמילא המועמד, וכן לא התייחסה למידת הרלוונטיות לתפקיד של חוות הדעת וההמלצות שהציג, כנדרש בנוהל. כמו כן לא התייחסה לעמידתו באמות המידה שקבעה כמו ניסיון בהליכי חקיקה וליווי שלהם, ניסיון בקידום פרויקטים מורכבים ורבי היקף והובלת שינויים ארגוניים. על משרד המשפטים להקפיד שוועדות איתור שהוא מרכז ינמקו את החלטותיהן בשקיפות ובפירוט הנדרשים.

משרד המשפטים השיב כי בכוונתו לפעול על מנת להבטיח התנהלות ההולמת את ההמלצות שהוצגו בדוח, והוסיף כי כבר בתקופת הביקורת החלו ליישם את ההנחיות בעניין רישום פרוטוקול ותיעוד דיונים בוועדת איתור במשרד.

ייצוג הולם

בדוח הקודם על ועדות האיתור נמצא כי אף על פי שנקבע בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, שבנסיבות שבהן למועמדים משני המינים כישורים דומים, תועדף אישה, ארבע ועדות איתור לא העדיפו נשים ולא המליצו רק עליהן אף על פי שהיו להן כישורים דומים.

1. בנוהל העבודה מאפריל 2013 נקבע כי על ועדת האיתור לתת ביטוי הולם לייצוגם של מועמדים מאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם על פי חוק המינויים. עוד נקבע בו: "במקרה שבין המועמדים בוועדת האיתור נכלל מי שזכאי להעדפה מתקנת, על חברי הוועדה לקיים דיון אפקטיבי, מובנה ומנומק באשר לקיומם של כישורים דומים בין המועמדים, תוך בדיקה השוואתית סדורה של נתוני וכישורי המועמדים. במסגרת הדיון על חברי הוועדה לבחון האם נתוני המועמד שזכאי להעדפה מתקנת נופלים מנתוניהם של המועמדים האחרים, ככל שמסקנתם כי הנתונים אינם נופלים, הרי שקיימים כישורים דומים ויש לפעול בהתאם לכלל הייצוג ההולם ולבחור במועמד הזכאי להעדפה מתקנת. על הדיון לקבל ביטוי בפרוטוקול הוועדה".

2. **ועדת איתור מועמדים למשרה בכירה במשרד האוצר החליטה לזמן לראיון 11 מועמדים שעברו את תנאי הסף, שלושה מהם נשים. יו"ר הוועדה שימש בשעתו כממונה על שוק ההון במשרד האוצר. באוגוסט 2013 החליטה הוועדה להמליץ על אחד המועמדים, ובפרוטוקול הוועדה נימקה את בחירתה. בפרוטוקול הוועדה לא הייתה כל התייחסות לדיון בנושא הייצוג ההולם, כנדרש על פי הנוהל.**

יו"ר הוועדה השיב למשרד מבקר המדינה כי למיטב זיכרונו היה דיון מפורש בנוגע להעדפה מתקנת בהתייחס למועמדות לעומת מועמדים, ולכן האמור משקף רק את מה שנכתב בפרוטוקול הסופי והתמציתי ולא את עבודת הוועדה בפועל שתועדה בתרשומת פנימית.

3. **ועדה לאיתור מועמדים למשרה במשרד המשפטים החליטה באפריל 2014 להמליץ על אחד מארבעת המועמדים שראיינה. יו"ר הוועדה הייתה מנכ"לית משרד המשפטים. נמצא כי מועמד אחר שראיינה הוועדה השתייך לאחת מקבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם. בפרוטוקול הוועדה לא הייתה כל התייחסות לנושא הייצוג ההולם, כנדרש על פי הנוהל.**

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי אכן לא תועד הדיון לגבי המועמד כאמור, וכי בוועדות האיתור האחרונות מקפיד המשרד לדון במועמדים המשתייכים לקבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם ולתעד את הדיון.

4. בדצמבר 2014 פרסם הנציב הנחיה בנושא "איתור אקטיבי - ייצוג הולם בוועדות איתור", שנשלחה לכל הסמנכ"לים למינהל במשרדי הממשלה. בהנחיה נכתב כי החובה לחפש מועמדים הזכאים לייצוג הולם היא נדבך בחובה לתת ביטוי הולם לקבוצות שאינן מיוצגות דיין. זאת משום שבמצב שבו אין לוועדת איתור מועמדים כאלה, ברור מאליו כי אין ביכולתה לקיים את מצוות החוק ולתת העדפה באופן מיטבי. הנוהל קבע שעם פרסומה של כל ועדת איתור, האחראי במשרד יעביר מיד העתק לכמה גורמי קשר על מנת שאלה יפנו למועמדים פוטנציאליים מן הקבוצות הזכאיות, וכן יתעד את הפנייה. מאז עדכון נוהל זה ועד אמצע יולי 2015 לא פורסמו ועדות איתור.

מינוי נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)

בנוהל העבודה של ועדת האיתור נקבע כי חבר ועדה שיש לו זיקה עסקית או היכרות אישית עם מי מהמועמדים, הדבר עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים. מיד עם היוודע לו הדבר עליו להודיע ליו"ר הוועדה ולשאר החברים ולמסור את מלוא הפרטים בנושא ליועמ"ש של נש"ם על מנת שיבחן אם מתקיים חשש לניגוד עניינים וינחה את הוועדה כיצד לנהוג. כמו כן נקבע בנוהל כי אם נבצר מחבר ועדה להשתתף בהרכבה לפני כינוסה לצורך ראיון עם המועמדים, יופסק ההליך על מנת למנות חבר חדש תחתיו; המינוי ייעשה בדרך שנקבעה בהחלטת הממשלה שלפיה הוקמה ועדת האיתור. אם מתבקש אפשר לעשות כן אך ורק על פי הצעה של ועדת השירות ובאישור הממשלה.

ביולי 2012 הגיש מנכ"ל משרד המשפטים דאז לוועדת השירות בקשה לפטור משרה חדשה מחובת מכרז - משרת נבת"ם - והציע שיו"ר ועדת האיתור יהיה היועמ"ש לממשלה, ובין חבריה יהיו מנכ"ל משרד המשפטים ונציב שירות המדינה. ועדת השירות אישרה את בקשת המשרד, והממשלה החליטה[77] לפטור את המשרה ממכרז ולאיישה באמצעות ועדת איתור, שהרכבה יהיה כאמור.

בסוף 2013 כונסה ישיבה של ועדת האיתור לבחירת נבת"ם. ממסמכי ועדת האיתור עולה כי בישיבתה בנובמבר 2013 סקרה את המועמדים לתפקיד, החליטה להתקשר לשני מועמדים נוספים שהציעו חברי הוועדה, שוחחה עמם בטלפון ובירורה אם הם מוכנים להגיש את מועמדותם. אחת מהם השיבה בחיוב. כעבור שבוע כינסה הוועדה דיון, ובו ראיינה בין השאר את המועמדת הזו, והחליטה להמליץ לשר המשפטים לבחור אותה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לא נמצא ליקוי בהתנהלות המועמדת שנבחרה לתפקיד, ואין בביקורת על הליך הבחירה בה, כמפורט להלן, משום הטלת דופי בכישוריה או בעצם הבחירה.

1. על פי תרשומת שערכה הסמנכ"לית לניהול ההון האנושי במשרד המשפטים מדיון נוסף שכינסה ועדת האיתור בנובמבר 2013, היועמ"ש לממשלה דיווח על קשרי חברות שיש לו עם אותה מועמדת. לדוגמה, פגישות מעת לעת וביקור המועמדת בביתו של היועמ"ש. עוד נכתב בתרשומת כי לפני הריאיון עם המועמדת התקשרה הוועדה למשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ) (להלן בפרק זה - המשנה ליועמ"ש) וביקשה ממנה לבחון אם אפשר לקיים את הריאיון של המועמדת, בהשתתפות היועמ"ש לממשלה, נוכח קשריו עמה. על פי התרשומת, המשנה ליועמ"ש הודיעה שלדעתה אין מניעה לקיים את ההליך, ואין לפסול את השתתפות היועמ"ש לממשלה בריאיון או בחלקו, כיוון שהקשר הוא מקצועי. לאחר שמיעת עמדתה של המשנה ליועמ"ש ראיינה הוועדה את המועמדת והחליטה להמליץ לשר המשפטים למנותה לתפקיד. המועמדת מונתה לתפקיד בדצמבר 2013.

המועמדת השיבה למשרד מבקר המדינה: "זכור לי מהופעתי בוועדת האיתור כי בתחילת הריאיון נאמר מפורשות על ידי היועץ המשפטי לממשלה כי הוא לא ישתתף בריאיון בשל ההיכרות האישית איתי".

---

77 החלטה מס' 5097 מ-9.9.12.

2. **נמצא כי בפרוטוקול החלטת ועדת האיתור לא תועד דבר ההיכרות שעליה דיווח היועמ"ש לממשלה, ולא תועדה התייעצות הוועדה עם המשנה שלו. כיוון שכך, ועדת האיתור נהגה שלא כנדרש על פי עקרונות היסוד של הליכי קבלת החלטות ברשות מינהלית ופסיקת בג"ץ בדבר השיקוף הנדרש כאמור של עיקרי הדברים בפרוטוקול.**

3. **מהאמור לעיל עולה שהיועמ"ש לממשלה פעל שלא על פי הכללים שנקבעו לוועדת איתור: לפי נוהל עבודת ועדת האיתור, היה על היועמ"ש לממשלה לדווח על היכרותו עם המועמדת - השניים נפגשו מעת לעת והמועמדת ביקרה בביתו - מיד לאחר ששקלו בוועדה לפנות אליה, ב-18.6.15, ובוודאי לאחר שבאותו היום שוחחה עמה הוועדה בטלפון וקיבלה ממנה הסכמה עקרונית. דיווח מידי של היועמ"ש לממשלה היה מאפשר לוועדה לקבל מהגורם המוסמך חוות דעת כתובה בדבר דרך הפעולה הראויה נוכח הזיקה, ולהיערך מבעוד מועד לריאיון ולדיון המסכם כעבור שבוע.**

המשנה ליועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה, על דעת היועמ"ש לממשלה: "בהיות הקשר בין השניים מבוסס בעיקרו על הקשר מקצועי ונוכח טיבו, אין בו לעלות כדי 'חברות אישית' המקימה חשש לניגוד עניינים לפי הנחיית נש"ם... לפיכך לא נמצא מקום למנוע את המשך התהליך לרבות השתתפותו של היועמ"ש לממשלה בראיון עם המועמדת... ההיכרות בין היועמ"ש לממשלה לבין [המועמדת] קמה על רקע קשר מקצועי שהתקיים ביניהם בעבר... בנסיבות אלו לא התעורר כאמור חשש של ממש לניגוד עניינים ואף לא נפל פגם בהשתתפותו של היועמ"ש לממשלה בדיון... היועמ"ש לממשלה עדכן את חברי ועדת האיתור בהיכרות זו... גילוי זה איפשר לחברי הוועדה להכיר את מלוא הנתונים הצריכים לעניין". עוד טענה המשנה ליועמ"ש כי גם אם נפל פגם בהליך האמור, הרי זהו פגם טכני ולא פגם מהותי היורד לשורשם של דברים.

עוד השיבה המשנה ליועמ"ש: "מטבע הדברים, החובה לציין בפרוטוקול הדיון הערות בנוגע להיכרות עם מועמדים, רלוונטית בראש ובראשונה במקרים שבהם ההיכרות מגיעה כדי זיקה עסקית, חברות אישית, או אף קשר מקצועי אינטנסיבי בהווה או בזמן סמוך. במקרים שבהם אין מתעורר חשש של ממש לניגוד עניינים, הדיווח בפרוטוקול הוא בגדר תוספת ראויה, להבהרה או למניעת לזות שפתיים בלבד". המשנה ליועמ"ש הוסיפה כי בתרשומת הדיון שהכינה הסמנכ"לית למינהל תועדו דיווחו של היועמ"ש לממשלה והבחינה שנעשתה בעניין זה. נש"ם מסרה בתשובתה כי כלל המסמכים המתעדים את ההליך על ידי הגורמים המופקדים על כך הם חלק בלתי נפרד מתיק הוועדה, וכי פרוטוקול ההחלטה המועבר לשרים לא אמור לתעד את כל אשר אירע בוועדה ולא כל הטעון תיעוד צריך להיכתב במסגרתו.

בנוגע לפניית ועדת האיתור למשנה ליועמ"ש ולא ליועמ"ש בנש"ם כנדרש על פי הנוהל, ציינה המשנה ליועמ"ש בתשובתה כי פנייה זו נעשתה בהיותה הגורם המקצועי הבכיר העוסק בתחום טוהר המידות, לרבות נושא המינויים וניגודי העניינים, והיא אף מנחה את היועמ"ש לנש"ם בעניינים אלה. היא הוסיפה: "אנו מקבלים את ההערה כי היה מקום ליידע אף את היועמ"ש לנש"ם בדברים אולם לטעמנו, ובהתחשב באמור לעיל, הליקוי בעניין זה הינו פורמאלי בלבד ואינו מהותי... ומכל מקום בכל הנוגע לפרשנות המקצועית בהקשרי ניגוד עניינים, ממילא כאשר נדרשת התייעצות, פונה היועמ"ש לנש"ם למשנה ליועמ"ש". נש"ם ציינה בתשובתה כי במקרה זה, היועמ"ש לממשלה נועץ עם הגורם הבכיר ביותר (מלבדו) בתחום זה בשירות המשפטי הממשלתי.

בהתייחס לתשובתה של המשנה ליועמ"ש מעיר משרד מבקר המדינה כי הזיקה הטעונה בחינה בשאלת קיומו של חשש לניגוד עניינים מוגדרת בנוהל העבודה של ועדת האיתור כ"היכרות אישית".

כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה כי נוסחה המפורש של הנחיית היועמ"ש ממרץ 2013, לפיו "על הוועדה מוטלת חובה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שהתקבלו בעקבות אותו מידע", חייב פרוטוקול שיכלול את הפרטים הנוגעים להודעה בדבר הזיקה שמסר לוועדה היועמ"ש לממשלה ולבירור שנערך במהלך הדיון באשר להודעתו ולהחלטה שהתקבלה בעניין. בעניין זה יודגש כי התרשומת שהכינה הסמנכ"לית אינה תחליף לפרוטוקול הוועדה, שהוא המסמך שנבחן אם מערערים על החלטת הוועדה. בעניין זה יוער כי מן הראוי היה שחוות הדעת המשפטית, המכריעה בעניין של חשש לניגוד עניינים, תופנה לוועדה בכתב.

בעניין הגורם המשפטי המתאים לבחינת הזיקה סבור משרד מבקר המדינה כי על ועדת האיתור היה להקפיד לפעול על פי הנוהל ולהעביר את הנושא לבחינת היועמ"ש בנש"ם, שהוא הגורם המוסמך על פי נוהל העבודה של ועדת האיתור לבחון אם מתקיים חשש לניגוד עניינים ולהנחות את הוועדה כיצד לנהוג.

אצילת סמכויות למשרדים

החל מאוגוסט 2013 אצל נציב שירות המדינה כאמור את הסמכות לנהל את ועדות האיתור בהיבט הריכוזי והלוגיסטי, החל משלבי הקמתה, למשרדי הממשלה שבהם יש צורך לאייש משרות. ריכוז זה כולל את זימון חברי הוועדה והעברת תיקי המועמדים אליהם, וכן את ריכוז דיוני הוועדה עד קבלת החלטה[78]. כיוון שכך, רק מאותה עת אחראי המשרד לכינוס הוועדה ולריכוזה. בהוראת השעה שפירסם הנציב נקבע שהתנאי לאצילה הוא שנציג נש"ם בוועדה יהיה עובד נש"ם שיעבור תדריך ייעודי ושיהיה אחראי להתנהלות ההליך.

על הסיבות שבעטיין החליט הנציב לכנס את ועדות האיתור במשרדים אפשר ללמוד מדברים שכתב בהוראת השעה שפרסם. הנציב הסביר זאת בשני נימוקים: הנימוק האחד - העומס באב"ם, אשר נדרש גם לקדם את רפורמת הגיוס והמיון. הוא ציין כי כמה חודשים קודם לכן נבחרה הכנסת ה-19, ובעקבות הקמת הממשלה החדשה נדרשו איושים רבים של משרות עובדים בכירים בשירות המדינה, לרבות באמצעות ועדות איתור שהטיפול בהן הוקפא לפני הבחירות. הנימוק השני - הוראת השעה מבטאת את אצילת הסמכויות המתוכננת במסגרת הרפורמה[79], שעיקריה אושרו על ידי הממשלה ביוני 2013.

הוראת השעה הוארכה מאז ארבע פעמים. על פי מסמכי נש"ם, ההארכות האלה נעשו מבלי שהיה לנציב מידע לגבי האופן שבו נוהלו ועדות האיתור במשרדים.

---

78 האצילה אינה כוללת את אישור הרכב הוועדה, בדיקה אם המועמדים עומדים בתנאי הסף, ייעוץ משפטי והשגות.

79 מטרת-העל של הרפורמה היא התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל. תכנית הרפורמה נועדה לתת מענה לבעיות ולפערים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה בעזרת האמצעים האלה: תכנון רב-שנתי של ההון האנושי בשירות המדינה; ניסוח תורת ניהול משאבי אנוש; שינוי מערך הגיוס והמיון; פיתוח תורה לניתוח עיסוקים; שינוי המערכת של הערכת העובדים; פיתוח שכבת הסגל הבכיר; גמישות ניהולית, משמע אצילת סמכויות מנש"ם למשרדי הממשלה ובקרה עליהם.

הוראת השעה העבירה את האחריות לניהול ההליך בהיבט הריכוזי והלוגיסטי ולמימושו מוועדות האיתור אל המשרדים, ובכך גבר במידה ניכרת הצורך שנש"ם תעקוב אחריו ותוודא שהוא נעשה בתקינות ועל פי הנהלים המחייבים.

נש"ם מסרה בתשובתה כי הוראת השעה סבירה ומאוזנת והתקבלה בסמכות תוך הפעלת שיקול דעת, בהתחשב במכלול השיקולים ותוך מתן מענה לקשיים ולכשלים צפויים. עוד ציינה נש"ם כי היא גוף מטה שצריך להוביל את גיבוש התורה ואת המדיניות וכן את התכנון האסטרטגי ואת הבקרה, וכי ריכוז מוגבר של סמכויות ביצוע בגוף מטה מביא לכשלים. האיזון הושג, על פי התשובה, כיוון שהאחריות לחלק משלבי ההליך נותרה בידיה. נש"ם הוסיפה כי הפיצול בין ניהול הוועדה בידי היו"ר ובין ריכוזה פותח פתח להתחמקות מאחריות.

נש"ם גם מסרה בתשובתה כי משהוקם מערך הבקרה יהיה קל יותר לאתר פעולות חריגות במשרדים בתחומי אחריותם בנוגע לריכוז ועדות האיתור. ואולם סגן נציב שירות המדינה המשמש כראש אגף בקרת ניהול ההון האנושי, מסר כי בעניין ועדות האיתור טרם גובשה תכנית בקרה והנושא אינו מצוי בתכניות העבודה של האגף.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציב שירות המדינה, כי יש מקום לבחון ולוודא שאצילת הסמכות למשרדי הממשלה נשענת על בקרה ממשית שבאמצעותה תבטיח נש"ם כי הליכי האיתור והמינוי הנעשים הלכה למעשה מתקיימים בהתאם לסדרי המינהל התקינים.

☆

הביקורת העלתה ליקויים בפעילותן של ועדות איתור שפעלו בשנים 2013-2014, חלקם חמורים.

לנוכח ממצאי הביקורת, על נש"ם להקפיד שוועדות האיתור יפעלו על פי הכללים שקבעה ולהגביר את הפיקוח והבקרה עליהן. בד בבד על נציב שירות המדינה לשקול ליטול ממשרדים שכושלים באופן עקבי בניהול ועדות האיתור את סמכויות הניהול והביצוע שהועברו אליהם על פי הוראת השעה (על הארכותיה).

סיכום

1. רמתם ואיכותם של עובדי הציבור, ובייחוד אלה הנושאים בעמדות בכירות, הן תנאי להבטחת אמון הציבור בשירות הציבורי. קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז היא גולת הכותרת של חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ומגלמת את תכליתו המרכזית, שהיא בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.

2. הליקויים שנמצאו בהליכי המכרזים תואמים במידה רבה לממצאי דוח ביקורת קודם של מבקר המדינה, מלפני כעשור. ממצאי הביקורת מלמדים על שורה של ליקויים ביישום מכלול הכללים שקבעה נציבות שירות המדינה לצורך יישום ההוראה של חוק המינויים בדבר קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז. ליקויים נמצאו כמעט בכל שלבי הפעולה של נש"ם לאיוש משרות בכירות. שלושה מהליקויים אשר בולטים בחומרתם כרוכים ומשלימים זה את זה: האחד, פרק הזמן הארוך שנדרש להשלמת ההליך המכרזי. השני, מינויים זמניים רבים הנובעים בחלקם מהתמשכות ההליך המכרזי. תופעה זו בולטת במשרד המשפטים. והשלישי, מגמה של בחירה לתפקיד במי שכיהנו במינוי זמני, בייחוד במשרד האוצר ובמערכת הבריאות. לדעת משרד מבקר המדינה, שלושת הליקויים האמורים המתקיימים לאורך זמן עלולים לפגוע ביסודות השיטה ולחתור תחת עקרון המינוי באמצעות מכרז שוויוני והוגן.

3. חוק המינויים הכיר בסייגים מסוימים לחובת המכרז כדי לענות לצרכים מיוחדים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, על שום אופיים הייחודי. מדוח זה עולה כי במהלך השנים פטרה הממשלה מאות משרות בכירות מחובת מכרז, וכיום כל משרה בכירה שישית פטורה ממכרז.

4. ועדת שירות המדינה נועדה לשמש מנגנון מאזן בין הצורך ליתן בידי הממשלה כלי מתאים להגשים את מדיניותה, ובין הצורך להימנע ממינויים פוליטיים או ממינויים בלתי ראויים אחרים. ממצאי הביקורת העלו חשש לפגיעה בעצמאות ועדת השירות, ועקב כך ביכולתה לבחון באופן מקצועי ובלתי תלוי את הבקשות לפטור משרות של תפקידים בכירים מחובת המכרז. הביקורת בדבר עבודתן של ועדות האיתור העלתה מקרים שבהם מונו בכירים ביותר בשירות המדינה בהליכים שהועלו בהם ליקויים.

בהתייחס לתשובת נש"ם לפיה "מונחת על שולחן הדיונים הרחבה דרמטית של מגמת הפטור ממכרז" ונש"ם נמצאת ב"קרבות בלימה", מעיר משרד מבקר המדינה כלהלן: הרחבה משמעותית של היקף המשרות הבכירות הפטורות ממכרז עלולה לערער את היסודות שעליהם הוקם שירות המדינה בישראל, ועלולה לשנות מהותית את אופיו כשירות ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית שנשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי המממש אותה. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה הרחבה משמעותית של מגמת הפטור היא סטייה מהעקרונות שעליהם מושתת שירות המדינה בישראל, ומגלמת בתוכה חשש לגידול בהיקף המינויים הפוליטיים בשירות המדינה.

5. על ראש הממשלה, שנש"ם היא יחידת סמך שבאחריות משרדו, ועל הממשלה לתת את הדעת לתהליך האמור המסתמן כבר כמה שנים. פעולות נחרצות של נש"ם ושל הנהלות משרדי הממשלה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולמינוי עובדים בכירים לשירות המדינה ברוח חוק המינויים ופסיקות בג"ץ, חיוניות לצורך תקינות פעילותו של שירות המדינה ונדרשות לצורך השגת אמון הציבור בשירות המדינה ובעובדים הבכירים שבו.