

משרד הביטחון

הליכים לאיוש משרות במשרד הביטחון

תקציר

רקע כללי

איוש משרות במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) נעשה בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) והוראות משהב"ט, וברוח עקרונות דיני המכרזים - אובייקטיביות, מתן הזדמנות לתחרות הוגנת, שוויוניות, שקיפות ומינהל תקין. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) היא הגוף האחראי והמוסמך, בין היתר, לקביעת הליכי איוש משרות בשירות המדינה מעצם ייעודה כארגון מטה האחראי לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הקפדה על קיום החוק, התקשי"ר וההוראות המסדירות את אופן איוש המשרות נועדה לוודא את תקינותו של הליך איושן של המשרות, לתת הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ולהביא לבחירה של הטוב מבין המועמדים, וזאת על בסיס הידע, הניסיון והכישורים המקצועיים של המועמדים.

משהב"ט עורך מדי שנה בשנה עשרות רבות של מכרזים פנימיים ופומביים לאיוש משרות. בשנים 2012-2014 ערך משהב"ט 584 מכרזים, מתוכם 513 פנימיים ו-71 פומביים. אגף מינהל משאבי אנוש במשהב"ט (להלן - אמ"ש) נושא, בין היתר, באחריות לטיפול בנושאי כוח אדם, כולל שיבוץ וקידום בהתאם להוראות החוק, התקשי"ר וההוראות משהב"ט.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2014 עד ספטמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה הליכים לאיוש משרות במשהב"ט, שנקבעו הן על ידי משהב"ט והן על ידי נש"ם. החלק הראשון של הדוח עוסק באופיים ובמהותם של הליכים, שבאמצעותם מאייש אמ"ש משרות וכן בחלקה של נש"ם בהליכים אלה, והחלק השני של הדוח עוסק בניהול הליכי מכרזים במשהב"ט. במסגרת הבדיקה נבחנו כ-22% מכלל המכרזים שפרסם אמ"ש בשנים 2012-2014 (כ-120 מכרזים פנימיים ותשעה מכרזים פומביים). הביקורת כללה גם מעקב אחר טיפולו של משהב"ט בליקויים העיקריים שצוינו בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בנושא זה (להלן - הביקורת הקודמת).

הביקורת נערכה באמ"ש שבמשהב"ט ובנש"ם: באגף בחינות ומכרזים, האחראי לכל נושא המכרזים בשירות המדינה; בלשכת הייעוץ המשפטי וביחידה של הממונה על מערכת הביטחון. בדיקות השלמה נערכו בלשכת מנכ"ל משהב"ט, בלשכת המשנה למנכ"ל וראש גית"ם המכהן גם כראש אמ"ש בפועל (להלן - המשנה למנכ"ל) ובלשכת נציב שירות המדינה.

הליקויים העיקריים

איוש משרות שלא באמצעות מכרז פומבי

עבודת מטה לבחינת הפטור מחובת קיום מכרז פומבי על פי החלטת ממשלה

בנובמבר 1960 התקבלה החלטת ממשלה¹, שקבעה פטור מחובת קיום מכרז פומבי לרשימת משרות במספר משרדי ממשלה, לרבות במשהב"ט (להלן - החלטת הממשלה). רשימה זו רחבה מאוד, וכוללת משרות רבות בכל אגפי משהב"ט ובדרגות בכירות שונות. בשנת 2004 יזמו נש"ם ומשהב"ט עבודת מטה שמטרתה לבחון את רשימת המשרות שהופטרו בעבר מחובת קיום מכרז פומבי, ובכך להתאים את החלטת הממשלה למציאות שהשתנתה (להלן - עבודת המטה). במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, עבודה זו טרם הסתיימה והפטור הרחב עדיין תקף.

1 החלטת ממשלה מס' 97 (פ/ש) מיום 20.11.1960.

איוש משרות בהיעדר הליך חלופי

הימשכות עבודת המטה זה כ-11 שנה הביאה לכך שמשלהב"ט ממשיך לאייש משרות רבות ללא הליך חלופי מעוגן בכתב (למעט, בין השאר, במשרותיו במשלחות חו"ל). זאת, על אף ההתפתחות בשנים האחרונות בתפיסה הציבורית בנוגע לעקרונות של שקיפות ומתן שוויון הזדמנויות. דוגמה בולטת לאיוש משרה ללא הליך חלופי מעוגן בכתב היא ההליך לאיוש משרת ראש האגף לייצוא ביטחוני (להלן - סיב"ט) בשנת 2014, שבו מנכ"ל משהב"ט, מר דן הראל, קיבל לבדו את ההחלטה מי ימונה לתפקיד. הליך זה התנהל ללא השקיפות הדרושה, ועל כן לא ניתן היה לקיים עליו בקרה.

איוש משרות במשלחות משהב"ט בחו"ל באמצעות הליך חלופי

משרות במשלחות משהב"ט בחו"ל פטורות מחובת קיום מכרז פומבי והחלטת הממשלה לא קבעה להן הליך איוש חלופי. ההליך לבחירה ולאישור של עובדי משהב"ט לשירות ארוך בחו"ל נעשה על פי הוראת משהב"ט. נמצא כי בהוראה ישנם סעיפים שאינם עולים בקנה אחד עם נורמות ציבוריות של שקיפות ואובייקטיביות: בהוראה נקבע כי החלטות על איוש משרות אלה מתקבלות על ידי גורם יחיד, מנכ"ל משהב"ט, לאחר שמוגשת לו חוות דעת של ועדה ממליצה, ובאיוש משרות בכירות (ראשי משלחות) אף בלעדית; כמו כן, על פי ההוראה מופר האזיון הפנימי בוועדה הממליצה בין גורמים פנימיים מטעם משהב"ט לנציגים חיצוניים.

דרכים מקדימות לאיוש משרות על פי התקשי"ר

התקשי"ר מפרט דרכים² לאיוש משרות שלא בדרך של מכרז פומבי, אשר קודמות לשלב פרסום מכרז פומבי, וביניהן ניווד רוחב ונוהל משרתי קבע. בנושאים אלה נמצא כלהלן:

ניווד רוחב

בתקשי"ר לא נקבע האופן שבו יועבר עובד במסגרת ניווד רוחב, והחובות החלות על המעביד ביישום הליך זה. בהיעדר עקרונות מנחים, למעשה מאפשרת נש"ם למשרדי הממשלה לפעול בתחום זה כראות עיניהם. דבר זה עלול להביא לפגיעה בעקרונות יסוד כעיקרון השוויון ועיקרון השקיפות. עוד נקבע בתקשי"ר, שבהתקיים תנאים מסוימים, ניתן להעביר עובד למשרה שתפקידה "שוניים תכלית שוני מתפקידו הקודמים", אך הוא אינו מגדיר את משמעותה של קביעה זו. היעדר הגדרה למונח עלול להביא לחוסר אחידות, ולפתוח פתח למתן פרשנות רחבה שלא תעלה בקנה אחד עם כוונת התקשי"ר ועם המטרה שביקש לקדם באמצעות ניהול זה.

איוש משרות לפי נוהל משרתי קבע

לפי נוהל משרתי קבע מותר בתנאים מסוימים להעביר או לקבל למשרה פנויה בשירות המדינה, בין השאר, חייל ששירת בקבע תקופה של שנה לפחות, בטרם פרסום מכרז פומבי. בכך מקנה הנוהל קדימות בקבלה לשירות המדינה למשרתי קבע, ואף לכאלה שחסרים ניסיון או ותק בשירות צבאי. הנוהל נקבע כבר במהדורה הראשונה של התקשי"ר בשנת 1953, ועד שנת 1989 חלו בו שינויים. על אף שינויים ותמורות בשוק העבודה מאז שנת 1989 ועד מועד סיום הביקורת, נש"ם לא עדכנה את הנוהל ולא בחנה את התאמתו למציאות שהשתנתה.

כפי שקבוע בתקשי"ר, על המועמדים לקליטה על פי נוהל משרתי קבע לעמוד בפני ועדת בוחנים בהרכב של מכרז פומבי. בחינה של הליך העברתם של 21 משרתי קבע - כמחצית מאלה שנקלטו למשהב"ט לפי נוהל זה בשנים 2012-2014 - העלתה, שאף לא אחד מהמועמדים עמד בפני ועדה כזו. כמו כן, בבחינת הליכי איוש של שלוש משרות בכירות (ראש משלחת משהב"ט באירופה, סמנכ"ל וראש אגף הנדסה ובינוי וסגן בכיר לראש גית"ס³ וראש היחידה לתכנון משולב) נמצאו ליקויים מהותיים בהתנהלות משהב"ט, אשר פעל בניגוד להוראות התקשי"ר ולעקרונות של אובייקטיביות, שוויוניות ושקיפות.

ניהול הליכי מכרזים במשהב"ט

עדכון דרישות סף בתחום ההשכלה

דרישות הסף בתחום ההשכלה שאישרה נש"ם נוסחו לרוב על פי תכניות הלימוד הקיימות זה שנים במוסדות להשכלה גבוהה. על אף שהאקדמיה מציעה תכניות לימוד חדשות מפעם לפעם, נש"ם לא עדכנה את הנחיותיה בנושא. היעדרן של התאמות נדרשות בדרישות הסף עלול למנוע ממועמדים ראויים את ההזדמנות להגיש מועמדותם לתפקידים במגזר הציבורי מחד, ומאידך המערכת עלולה להפסיד הזדמנות לגייס מועמדים בעלי כישורים שיכולים לתרום לה.

סדרי עבודה של ועדת הבוחנים

דירוג מועמדים בהתאם למרכיבי השכלה וניסיון

בעקבות הביקורת הקודמת עדכן אמ"ש את נוהל ועדת הבוחנים על מנת ליצור אחידות ושקיפות בדרכי הבחירה של המועמדים. על אף זאת ולמרות הבהרות של מרכזות ועדות הבוחנים בנוגע לאופן דירוג מועמדים, עדיין נמצאו מספר מכרזים שבהם נתנו חברי ועדות הבוחנים ציונים במרכיבים אובייקטיביים של השכלה וניסיון באופן שלא תאם כלל את נתוני המועמד בפועל. כמו כן נמצאו מכרזים שבהם היו פערים גדולים בין ציונים שנתנו חברי ועדה שונים בוועדת הבוחנים במרכיבים אלה לאותו מועמד, בלי שהנימוקים לכך פורטו בפרוטוקול כנדרש.

העדפה מתקנת וייצוג הולם לנשים

באחד המכרזים שנבדקו לא נבחרה המועמדת שדורגה במקום הראשון. ועדת הבחנים בחרה כזוכה את המועמד שדורג שני על אף שכל חברי ועדת הבחנים העניקו למועמדת שדורגה ראשונה ציונים גבוהים יותר או שווים לאלה של המועמד שדורג שני, בלי שהדבר נומק כראוי בפרוטוקול. יתרה מכך, ועדת הבחנים גם לא הפעילה העדפה מתקנת. היא אמנם ציינה כי למועמד יתרון במסגרת ניסיונו התעסוקתי, אך ניסיון זה כלל לא הוגדר בדרישות הסף למשרה. ההערה בדבר היתרון של המועמד עלתה רק בשלב הסופי של המכרז, והיא אף לא קיבלה ביטוי בציונים שנתנו חברי הוועדה למועמדים ברכיב זה.

הרכב ועדות בוחנים

על פי נוהג בין משהב"ט להסתדרות העובדים הכללית (להלן - ההסתדרות), ועדת הבחנים במכרזים פנימיים כוללת את אחד מחברי ועד העובדים של משהב"ט במקום נציג ההסתדרות. הגם שהתקשי"ר מאפשר הסדר שכזה, הרי שמנוסחו ניתן להבין שהוא אינו יכול להיות גורף; כמו כן, הנוהג לא קיבל את אישור נציב שירות המדינה כנדרש. נוהג זה הביא למצב שבאף לא אחת מוועדות הבחנים במשהב"ט היוו נציגים חיצוניים רוב, כנדרש בתקשי"ר. כך למשל, ועדת הבחנים במכרז למשרת המשנה למנכ"ל משהב"ט מנתה שלושה חברים במקום ארבעה, וכללה נציג חיצוני אחד בלבד במקום שלושה, כפי שקבוע בתקשי"ר.

פיקוח ובקרה של נש"ם

בעקבות הביקורת הקודמת, נוכח העובדה שמשהב"ט אינו מחובר למערכת הממוחשבת המאפשרת פיקוח של נש"ם על מכרזים במשרדי ממשלה, שיבצה נש"ם בשנת 2012 עובדת לעריכת בקרה על מכרזים שבאחריות משהב"ט. פעילותה הופסקה בפברואר 2014, ומאז ועד מועד סיום הביקורת לא נערכה בקרה על ידי בקרים מטעם נש"ם על מכרזים במשהב"ט. כמו כן, טרם מוסדו הליכים חלופיים שיהיה בהם כדי לפצות על כך.

ההמלצות העיקריות

עד לאישורה של עבודת המטה, על אמ"ש להקפיד לאייש משרות הפטורות מחובת קיום מכרז פומבי באובייקטיביות ובשוויוניות, וזאת על אף שאינו מחויב לקבוע הליך חלופי לאיושן.

כמו כן, כל עוד לא אושרה טיוטת עבודת המטה שממליצה על ביטול הפטור לכל משרות משהב"ט בחו"ל, על משהב"ט לתת ביטוי לעקרונות של שקיפות, אובייקטיביות ושוויון הזדמנויות במסגרת בחינתו מחדש את סעיפי ההוראה לאיוש משרות בחו"ל.

על נש"ם לייחס משנה חשיבות להסדרה בתקשי"ר של אופן יישום הליך ניווד רוחב, ולהגדירו באופן ברור וחד-משמעי נוכח רפורמה שהיא עורכת, שמטרתה לקדם ולחזק את מערך הגיוס והמיון התעסוקתי, ושבעקבותיה הליך ניווד הרוחב עתיד להפוך לשלב מרכזי בהליכי איוש משרות.

ראוי שנש"ם תפעל לבחינת נוהל משרתי קבע ומידת התאמתו למציאות שהשתנתה, נוכח רפורמות בשוק העבודה ואי-בהירות הקיימת בנוגע למגמה שהיא שואפת לקדם באמצעות נוהל זה.

על אמ"ש לוודא שאיוש משרות, קל וחומר בכירות, לפי נוהל משרתי קבע, ייעשה בהתאם להוראות התקשי"ר. כמו כן, עליו להקפיד על שקיפות מלאה, ככל הניתן, על תיעוד ראיונות והליכים של קבלת החלטות ועל שמירה על הליך אובייקטיבי ושוויוני.

ראוי שאגף בחינות ומכרזים בנש"ם יבחן את הנחיותיו בנושא קביעת דרישות סף במכרזים בתחום ההשכלה מדי תקופה, כך שיתנו ביטוי לשינויים ולעדכונים בעולם התעסוקה ובעולם האקדמי. כמו כן, על אגף בחינות ומכרזים לפרסם בהקדם האפשרי את ההנחיה בנושא הנמקות בפרוטוקול במצבים של פערים קיצוניים בציונים במרכיבי השכלה וניסיון.

על הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם וכן על ראש אמ"ש במשהב"ט לוודא שחברי ועדות הבוחנים יקפידו לפעול בהתאם להוראות החוק, התקשי"ר והנחיות נש"ם בדבר העדפה מתקנת במכרזים.

על נש"ם, כגורם המפקח על גיוס וניהול ההון האנושי בשירות מדינה, להפעיל לאלתר מנגנוני פיקוח ובקרה על משהב"ט, שיהיו יעילים יותר, ויבטיחו את התנהלותו התקינה במסגרת הליכים אלה.

סיכום

תחום איוש משרות בשירות המדינה מוסדר בחוק, בתקשי"ר, בהוראות ובהלכה פסוקה של בתי המשפט, שנועדו להסדיר קבלת עובדים לשירות המדינה בהליך שקוף, תחרותי, הוגן ושוויוני במטרה לאייש משרות על ידי המועמד המתאים ביותר למשרה מבין כלל המועמדים.

משהב"ט מאייש משרות רבות באמצעות מכרזים, כמו גם מספר לא מבוטל של משרות בהליכים חלופיים. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הצעדים שנקטו משהב"ט בכלל ואמ"ש בפרט בעקבות הביקורת הקודמת בתחומים הבאים: ביטול נוהל "דיון מקדים"⁴, הקמת מערכת ממוחשבת לניהול מכרזים, ושיפור בתחום רישום פרוטוקול בוועדות בוחנים. עם זאת, גם במסגרת ביקורת זו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים, בהתנהלות גורמים במשהב"ט ובנש"ס, הן במסגרת איוש משרות בדרך של מכרז והן במסגרת ההליכים החלופיים. הליקויים הללו משקפים אי-הקפדה על עקרונות יסוד של אובייקטיביות, שוויוניות ושקיפות באיוש המשרות ובמקרים מסוימים גם אי-הקפדה על הוראות התקשי"ר.

מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים המהותיים שצוינו בביקורת זו בנוגע להליכים לאיוש המשרות הבכירות במשהב"ט. לדעת מבקר המדינה, ליקויים מהותיים אלה מחייבים נקיטת צעדים על ידי נציב שירות המדינה להידוק הפיקוח והבקרה על הליכי איוש משרות במשהב"ט. יש לראות בביקורת זו התראה ותמרוז לעתיד, ועל משהב"ט ועל נש"ס ליתן דעתם לליקויים אלה ולהשקיע בהם, ולפעול ביתר שאת לתיקונם. הישנותם של מקרים דומים בעתיד תוביל להמלצה מפורשת של מבקר המדינה על נקיטת צעדים משמעותיים ואופרטיביים, עד כדי ביטול המינויים שבהם יתגלו ליקויים.

יודגש כי קיימת חשיבות גדולה באיוש ראוי של משרות בשירות הציבורי בכלל, ושל משרות בכירות בפרט. זאת משום שהמכהנים במשרות אלה, מעצם בכירותם, מתווים את הדרך, קובעים את המדיניות ומובילים אחריהם עובדים רבים. משכך, חשוב לוודא את תקינות ההליכים לבחירתם ואת עמידתם בעקרונות של מינהל ציבורי תקין. זאת, על מנת לשמור על טוהר השירות הציבורי ועל מנת שלא ייפגע אמון הציבור בו.



4 דיון שמששהב"ט נהג לקיים לפני מכרז בהשתתפות גורמים מטעמו, ובו הוצגו עמדותיהם לגבי התאמת מועמדים למשרה. ההליך לא עלה בקנה אחד עם מינהל תקין.

מבוא

איוש משרות בשירות המדינה צריך להיעשות בהתאם לחוק, להוראות התקשי"ר ולהוראות משהב"ט וברוח עקרונות דיני המכרזים - אובייקטיביות, מתן הזדמנות לתחרות הוגנת, שוויוניות, שקיפות ומינהל תקין. הקפדה על קיום החוק וההוראות המסדירות את אופן איוש המשרות נועדה לוודא את תקינותו של הליך איושן, לתת הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ולהביא לבחירה של הטוב מבין המועמדים, וזאת על בסיס הידע, הניסיון והכישורים המקצועיים של המועמדים.

סעיף 19 לחוק קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות [המדינה] הכריז על המשרה בפומבי". סעיף 21 לחוק קובע פטור מחובת קיום מכרז פומבי בתנאים מסוימים. התקשי"ר מפרט את הדרכים וסדרן לאיוש משרה בתקן: אם המשרה התפתחה ולא אוישה בדרך של העברת עובד ממשרה אחרת באותו משרד או על ידי הוועדה לוויסות כוח אדם עודף⁵, יפורסם מכרז פנימי. רק אם המשרה לא תאויש באמצעות מכרז פנימי או דרכים נוספות המפורטות בתקשי"ר, ייערך מכרז פומבי.

משהב"ט עורך מדי שנה בשנה עשרות רבות של מכרזים פנימיים ופומביים לאיוש תפקידים שונים. בשנים 2012-2014 ערך משהב"ט 584 מכרזים, מהם 513 פנימיים ו-71 פומביים. אמ"ש נושא, בין היתר, באחריות לטיפול בנושאי כוח אדם, כולל שיבוץ וקידום בהתאם להוראות החוק, התקשי"ר והוראות משהב"ט.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2014 עד ספטמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה הליכים לאיוש משרות במשהב"ט שנקבעו הן על ידי משהב"ט והן על ידי נש"ם. החלק הראשון של הדוח עוסק באופיים ובמהותם של הליכים שבאמצעותם מאייש משהב"ט משרות שלא על ידי קיום מכרז פומבי בשני נתיבים - בדרך של פטור לפי החלטת ממשלה ומכוח קביעות בתקשי"ר, ובחלקה של נש"ם בהליכים אלה. במסגרת הפטור מכוח החלטת ממשלה בחן משרד מבקר המדינה את הליך האיוש של משרות בחו"ל על פי הוראה פנימית של משהב"ט, וכן בחן הליכים של ניווד רוחב ואיוש משרות באמצעות העברת חיילים משירות קבע, מכוח קביעות בתקשי"ר. החלק השני של הדוח עוסק בניהול הליכי מכרזים במשהב"ט. במסגרת הביקורת נבחנו כ-120 מכרזים פנימיים ותשעה פומביים, שפרסם משהב"ט בשנים 2012-2014. הביקורת כללה גם מעקב אחר טיפולו של משהב"ט בליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת.

הביקורת נערכה באמ"ש שבמשהב"ט ובנש"ם: ביחידה של הממונה על מערכת הביטחון, באגף בחינות ומכרזים ובלשכת הייעוץ המשפטי. בדיקות השלמה נערכו בלשכת מנכ"ל משהב"ט, בלשכת המשנה למנכ"ל משהב"ט ובלשכת נציב שירות המדינה.

5 ועדה בשירות המדינה שמטרתה לבחון העברת עובד למשרה מתוך רשימת עובדים שלא השתבצו בעבודתם או העומדים לפני פיטורין או שפוטרו לרגל צמצומים ושמורה להם הזכות לחזור לעבודה.

איוש משרות שלא באמצעות מכרז פומבי

כאמור, על פי סעיף 19 לחוק "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות [המדינה] הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידי, בין שהתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות". עוד נקבע בחוק, כי ועדת שירות⁶, שבראשה עומד נציב שירות המדינה, רשאית לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז ופרטיו, וכן את המבחנים שבהם צריך לעמוד מועמד למשרה.

אף על פי כן, ניתן כאמור לאייש משרות בשירות הציבורי שלא בדרך של מכרז פומבי. משרד מבקר המדינה בחן שתי חלופות לדרך זו שעוגנו - האחת בהחלטת ממשלה והשנייה בתקשי"ר. להלן הממצאים:

פטור מחובת קיום מכרז פומבי על פי החלטת הממשלה

בסעיף 21 לחוק מעוגן פטור מחובת קיום מכרז פומבי, ונקבע בו שבתנאים מסוימים יש לממשלה סמכות לקבוע משרות שעליהן לא תחול חובה זו.

בהחלטת הממשלה מנובמבר 1960 נקבע כי הפטור שלפי סעיף 21 יחול על רשימת משרות במספר משרדי ממשלה, לרבות במשהב"ט. רשימה זו רחבה מאוד, וכוללת משרות רבות במשהב"ט, בכל אגפיו ובדרגות בכירות שונות. כך למשל, הופטרו מחובת קיום מכרז פומבי כל משרות היועצים, ראשי אגפים, סגני ראשי אגפים, ראשי מחלקות ועוזרים ראשיים לראשי אגפים; כך גם כל המשרות במשלחות בחו"ל וכל משרה של קצין ביטחון.

בשנת 1973 התקבלה החלטת ממשלה נוספת⁷, שעדכנה את רשימת המשרות הפטורות מחובת המכרז בהתאם לשינויים שחלו במבנה משהב"ט, ובמסגרת זו הוסיפה יחידות ותפקידים חדשים שגם הם הופטרו מחובה זו. כך למשל נוספו משרות בלשכת המדען הראשי⁸, בארכיון צה"ל וביחידת מל"ח⁹ עליה. גם מסמך של מזכירות הממשלה מדצמבר 1998¹⁰ מפרט קשת רחבה מאוד של משרות ביטחוניות שפטורות מחובת קיום מכרז בדרגים שונים ובאגפים רבים במשהב"ט.

ממסמכי אמ"ש ומבירורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים במשהב"ט ובנש"ם¹¹ עלה, כי שינויים ותמורות שחלו במבנה הארגוני של משהב"ט הובילו בשנת 2004 את נש"ם ואת משהב"ט לזיום את עבודת המטה שבמסגרתה נבחן¹², בין היתר, אם הפטור הרחב הקבוע בהחלטת הממשלה וההיגיון שבבסיסו עדיין רלוונטיים.

באוקטובר 2010 מסר משהב"ט טיוטה ראשונה של עבודת המטה לנש"ם. אין ברשות משהב"ט ונש"ם מידע על אודות פעולות שנעשו בנושא זה בין השנים 2004 ל-2010. במאי 2015 - כחמש שנים לאחר שמשלהב"ט מסר את הטיוטה הראשונה לנש"ם, ולאחר דין ודברים ביניהם - העביר משהב"ט ללשכת הייעוץ המשפטי בנש"ם טיוטה נוספת של עבודת המטה (להלן - הטיוטה). נכון

- 6 ועדה סטטוטורית שנועדה לשמש גוף מקצועי-ציבורי המפקח על אופן ניהול שירות המדינה, ושבידיה הופקדו סמכויות החלטה או המלצה בנושאים עקרוניים.
- 7 החלטת ממשלה מס' 520 (פ/ש) 18 מיום 25.2.73.
- 8 כיום מפא"ת - מינהל פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית.
- 9 משק לשעת חירום. מל"ח הוא גוף בין-משרדי הפועל מכוח החלטות ממשלה.
- 10 "משרות ביטחוניות פטורות ממכרז במשרד הביטחון/משרדים אחרים (הרשימה השמורה אצל מזכיר הממשלה)" מיום 21.12.98.
- 11 בעלי תפקידים במשהב"ט: מנכ"ל, המשנה ליועץ המשפטי, סגן בכיר לראש אמ"ש וראש היחידה למשאבי אנוש באמ"ש. בעלי תפקידים בנש"ם: הממונה על מערכת הביטחון.
- 12 משהב"ט ונש"ם לא איתרו את כתב המינוי המפרט את חברי הצוות ואת המשימות שהוטלו עליהם.

לספטמבר 2015, מועד סיום הביקורת, העבירה נש"ם למשהב"ט הערות נוספות לתיקון הטיוטה, שחלקן ניתנו בעקבות ביקורת זו של משרד מבקר המדינה.

על פי הטיוטה, יחול צמצום משמעותי בהיקף המשרות הפטורות ממכרז פומבי. כלומר, מרבית המשרות במשהב"ט שאליו התייחסה הטיוטה¹³, יאושו בדרך של מכרז פומבי והפטור לגביהן יבוטל.

ביחס למשרות שלגביהן לא יבוטל הפטור, כוללת הטיוטה הצעה להליך אישון, בכפוף לאישורה של ועדת השירות. לפי המתווה המוצע, תחול חובת פרסום על הצורך באישון המשרות, במגבלות ביטחוניות מסוימות; המועמדים יידרשו לעבור בחינות מיון או מרכז הערכה; ומועמדים שיעברו את שלבי המיון יופיעו בפני ועדת בוחנים, שהרכבה יכלול נציגים הן ממשהב"ט והן מחוצה לו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולנש"ם, כי הימנעותה של עבודת המטה זה כ-11 שנים אינה סבירה. מצב זה הביא לכך שמשהב"ט ממשיך לאישון גם לאחר שנת 2004 משרות רבות ללא מכרז וללא הליך חלופי מעוגן בכתב (למעט בין השאר במשרותיו במשלחות חו"ל. בנושא זה ראו להלן). זאת על אף ההתפתחות בשנים האחרונות בתפיסה הציבורית בנוגע לעקרונות של שקיפות ומתן שוויון הזדמנויות. על משהב"ט ועל נש"ם לסיים את כל ההליכים הנדרשים לאישון טיוטת עבודת המטה כדי שניתן יהיה לפעול ליישומה בהקדם האפשרי.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי פרק הזמן שבו נמשכת עבודת המטה בהחלט אינו סביר, וכי במסגרת עבודת המטה וכתנאי לסיומה ייקבע הליך חלופי לאישון משרות הפטורות מחובת קיום מכרז, וכי טיוטת עבודת המטה מצויה בשלב האחרון להסדרתה. גם משהב"ט בהתייחסותו מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציין, כי טיוטת עבודת המטה מצויה בשלב האחרון טרם הבאתה לאישון ועדת השירות.

איוש משרות בהיעדר הליך חלופי

החלטת הממשלה אינה מחייבת את משהב"ט לקבוע הליך חלופי לאישון המשרות שהופטרו מחובת קיום המכרז¹⁴. בדיקה של אופן איוש משרות אלה העלתה שככלל אמ"ש מקפיד על תיעוד הליך הקליטה אליהן, על כך שלכל משרה ייבחן יותר ממועמד אחד, ועל כך שכל המועמדים ייבחנו בבחינות מיון.

עם זאת, בביקורת עלה כי בנוגע לאיוש משרת ראש סיב"ט בשנת 2014, לא הקפיד אמ"ש באותה המידה. יצוין שזו המשרה הבכירה ביותר במשהב"ט שאוישה בהתבסס על הפטור הקבוע בהחלטת הממשלה, בתקופה שנבדקה על ידי הביקורת.

בעניין זה עלה, כי לצורך איושה פרסם אמ"ש מכרז פנימי¹⁵, שאליו ניגשו ארבעה מועמדים, אך ועדת הבוחנים מצאה שאינם מתאימים לתפקיד. מבירורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 עם מנכ"ל משהב"ט, מר דן הראל, עלה כי לאחר מיצוי שלב המכרז הפנימי הוא ראיין שלושה מועמדים חיצוניים למשרד שהוא איתר בעצמו, והוא גם החליט לבדו מי מביניהם יזכה בתפקיד.

13 הטיוטה לא עסקה בגי"ם, שהוא גוף חדש במשהב"ט.

14 עם זאת, משהב"ט הסדיר הליך חלופי לאישון משרותיו במשלחותיו בחו"ל (בנושא זה ראו בהמשך).

15 עוד בנוגע למכרז זה ראו בהמשך בפרק "סדרי עבודה של ועדת בוחנים".

כמו כן, הליך הבחירה במקרה זה לא נעשה בכפוף לנומרוס ציבוריות כגון עיקרון השקיפות: אין בידי משהב"ט תימוכין להליך איתורם של המועמדים על ידי המנכ"ל, ואף לא עותקים של קורות החיים של המועמדים שלא זכו בתפקיד; כך גם חסרים סיכומים בכתב של ראיונות המנכ"ל עם המועמדים; וכן מסמך המתעד את השיקולים שהנחו את המנכ"ל בבחירתו. מדובר אפוא בהליך שאינו שקוף ואינו ניתן לבקרה.

משרד מבקר המדינה מעיר, שאף שמהב"ט אינו מחויב לקבוע הליך חלופי לאיוש משרות הפטורות ממכרז פומבי, ראוי שעד לאישורה של עבודת המטה הוא יקפיד לאייש משרות אלה באופן שיביא לידי ביטוי אובייקטיביות, שוויוניות ושקיפות, כך שניתן יהיה לעמוד על אמות המידה שעל פיהן הועדף מועמד אחד על פני אחר, ועל העקרונות שהנחו את מקבל ההחלטה.

איוש משרות במשלחות בחו"ל באמצעות הליך חלופי

התהליכים לבחירה ולאישור של עובדי משהב"ט המועמדים לשירות ארוך בחו"ל נקבעו בהוראת משהב"ט משנת 2001, שעניינה "בחירה ואישור מועמדים לשירות ארוך בחו"ל" ואשר עודכנה בשנת 2012 (להלן - ההוראה). בשנת 2011 אישרה נש"ם את ההליך למינוי משרות בחו"ל כפי שהוא הופיע בהוראה משנת 2001.

כאמור, לפי החלטת הממשלה כל המשרות במשלחות משהב"ט בחו"ל פטורות מחובת מכרז פומבי, והחלטת הממשלה לא קבעה להן הליך איוש חלופי והיא גם אינה מחייבת את משהב"ט לכך. עם זאת, משקבע משהב"ט את ההליך החלופי בהוראה, ומעצם היותו הליך שאותו נוקט משרד ממשלתי, ראוי שיעלה בקנה אחד עם עקרונות של שקיפות, אובייקטיביות ושוויון הזדמנויות. יצוין כי עקרונות אלה באים לידי ביטוי גם בפסיקות בג"ץ ובהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שיובאו להלן.

משרד מבקר המדינה חתן את ההליך החלופי המעוגן בהוראה. הבחינה נעשתה בראי עבודת המטה ומטרתה¹⁶. יצוין כי העקרונות המנחים בהליך החלופי שאישרה נש"ם בשנת 2011 לא השתנו עם תיקון ההוראה בשנת 2012¹⁷. להלן הממצאים:

1. הגורם המחליט - בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹⁸, העוסקת ב"ועדות בוחנים במכרזים לקבלת עובדים למשרות בשירות המדינה", נקבע, שיש "להשתית את הבחירה של מועמד למשרה פנויה על הידע והניסיון המצטברים של קבוצת אנשים, להבדיל מידע וניסיון של גורם מחליט יחיד"¹⁹ (ההדגשות במקור). ההנחיה אמנם נוגעת להליך מינוי באמצעות מכרז, אך היא משקפת עיקרון ציבורי, ולפיו יש יתרון ועדיפות להחלטה של קבוצת אנשים בעלי ידע וניסיון שונים על פני החלטה של גורם יחיד. גם בג"ץ²⁰ התייחס להיבט זה, וקבע כי "קיים יתרון בהפקדת ההחלטה בידי קבוצת אנשים על פני הפקדתה בידי גורם מחליט יחיד, הן משום שלקבוצת אנשים יהיה ידע וניסיון מצטבר גדול ומגוון יותר משיהי למחליט יחיד, והן

16 הגם שלפי הטיטה של עבודת המטה, הפטור מחובת קיום מכרז החל על כל משרות משהב"ט בחו"ל צפוי להתבטל, בעת הביקורת הוא היה עדיין בתוקף.

17 למעט הקביעה כי הנציג החיצוני בוועדה הוא נציג נש"ם ולא נציג צה"ל. עוד בנושא זה ראו להלן.

18 הנחיית יועמ"ש מס' 1.1504 מ-1.5.71 (עודכנה לאחרונה במרץ 2013).

19 סעיף 1(א) להנחיה.

20 בג"ץ 8299/01 ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה נ' רשות שדות התעופה בישראל, פ"ד ס(2) 407, 370 (2005) (להלן - בג"ץ שדות התעופה).

משום שביזור כוח ההכרעה בוועדת המכרזים בין כמה חברים המייצגים גורמים שונים הוא אמצעי להבטיח הליך בחירה תקין.

עם זאת התברר, כי בהוראה נקבע שאמ"ש אמנם יזמן את המועמדים שאושרו לעמוד בפני ועדה שתראיין אותם ותעביר למנכ"ל המשרד את המלצותיה (להלן - הוועדה או הוועדה הממליצה), אך בסופו של דבר ההחלטה היא של המנכ"ל בלבד. לא זו אף זו, בסעיף 3 להוראה נקבע כי בחירתם של ראש משלחת ארה"ב וקנדה וראש משלחת אירופה תיעשה על פי שיקול דעתו של המנכ"ל בלבד, ללא מעורבותה של הוועדה.

2. הוועדה הממליצה - בג"ץ שדות התעופה קבע, כי "המאפיין הבולט בהרכבן של כל ועדות הבוחנים בשירות המדינה הוא האיזון הפנימי בקרבן אשר אינו מקנה רוב אף לאחד מהגורמים המיוצגים בהן". הכוונה בדברים אלה, כפי שניתן ללמוד הלכה למעשה מהרכבי ועדות בשירות המדינה היא, שעל הרכב של ועדת בוחנים לבטא ייצוג מאוזן לכל הגורמים החברים בה, כלומר, היא צריכה לכלול נציגים הן מהמשרד והן מחוצה לו, בלי שלמי מהצדדים יובטח רוב בהרכב.

בהוראה נקבע כי הוועדה הממליצה למנכ"ל תכלול שבעה חברים בעלי זכות הצבעה: שישה עובדי משהב"ט ונציג אחד מטעם נש"ם, שישמש כגורם חיצוני יחיד בה. נוסף לכך, על פי ההוראה הרכב חוקי בהתכנסות הוועדה אינו מחייב את נוכחותו של הנציג החיצוני. במצב דברים זה, כוחו של הנציג החיצוני, הלכה למעשה, אינו ממשי, והעיקרון שלפיו יש לבטא בהרכבי ועדות ייצוג מאוזן לגורמים פנימיים וחיצוניים, אינו מתקיים.

בביקורת עלה כי בפועל נציג נש"ם בכל הוועדות היה תמיד מי שכינה בעת הביקורת כממונה על מערכת הביטחון בנש"ם. יצוין כי נוכחותו של נציג קבוע בוועדה עלולה לפגוע בעיקרון שמירת חשאיות זהותם של חברי הוועדה, כפי שמעוגן בתקשי"ר²¹, נוכח החשש שמא יפנו אליהם וינסו להשפיע על אופן הצבעתם בוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי בהליך החלופי לאיוש משרות בחו"ל, המעגן בחירה על ידי גורם יחיד וחוסר איזון פנימי של הרכב הוועדה, אין ביטוי הולם לעקרונות של שקיפות, אובייקטיביות ושוויון הזדמנויות, והוא גם אינו ברוח מגמות הפסיקה דלעיל. מצופה היה ממשהב"ט להתאים את הסעיפים בהוראה לנומרות אלה כבר בשנת 2004 עם תחילתה של עבודת המטה. נכון למועד סיום הביקורת, עד קבלת אישורה של ועדת השירות לעבודת המטה, מן הראוי שמשהב"ט יקפיד שהליך איוש משרותיו בחו"ל ייעשה בהתאם לעקרונות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסעיפים שפורטו לעיל, לא היה מקום שנש"ם תאשר בשנת 2011 את ההליך למינוי משרות בחו"ל, שכן בכך ניתן היתר למשהב"ט להמשיך לפעול באופן שאינו תואם לעקרונות האמורים לעיל.

בהתייחסותו מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי בימים אלה הוא עורך עבודת מטה במטרה לבחון מחדש את סעיפי ההוראה ולתקנם מול נש"ם. בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי "הועברה הנחיה למשהב"ט שעליהם להיערך ולפעול לקיום הליכי איוש למשרות בחו"ל ככל יתר המשרות במשרד".

דרכים מקדימות לאיוש משרות על פי התקשי"ר

כאמור, התקשי"ר²² כולל רשימת דרכים שלפיהן ניתן לאישי משרות טרם החלטה על פרסומו של מכרז פומבי. בראש ובראשונה יש לנסות לאישי משרה בדרך של נידוד רוחב, כלומר העברת עובד באותו משרד; לאחר מכן, יש למצות את האפשרות של העברת עובד למשרה לפי הוראות הוועדה לוויסות כוח אדם עודף; ואם לא מולאה משרה בדרכים אלה, יפורסם מכרז פנימי או בין-משרדי. על פי התקשי"ר, רק לאחר ששלבי המכרז הפנימי מוצו בלי שנבחר אחד המועמדים או שהמכרז נסגר ללא מועמדים, יש לנסות לאישי את המשרה בדרך של העברת עובד ממשרד אחר; לאחריה, בדרך של העברתם לשירות המדינה של חייל בשירות קבע, שוטר, סוהר או מורה שפרשו מעבודתם (להלן - נוהל משרתי קבע)²³; ולאחריה, בדרך של העברת עובד מגופים נוספים אחרים; לבסוף, יש למצות הליך של קבלת עובדים מפורטים. רק לאחר ששלבים אלה מוצו, יפורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה.

ניוד רוחב

על פי התקשי"ר²⁴, העברת עובד ממשרה למשרה בתוך המשרד, שלא בדרך של מכרז, אפשרית רק אם דרגת התקן הגבוהה ביותר הצמודה למשרתו של העובד זהה או גבוהה מדרגת התקן הגבוהה ביותר הצמודה למשרה הפנויה. התקשי"ר אינו קובע את אופן העברת העובד ואת החובות החלות על המעביד בניוד רוחב, אך מגדיר שהעברת עובד למשרה שתפקידה "שונים תכלית שוני מתפקידיו הקודמים" מותנית במבחן בכתב שעורכת נש"ם, או בעמידה בפני ועדת בחינה השקולה בהרכבה ובדרכי פעולתה לוועדת בחינה במכרז פנימי או בשניהם. הסמכות להעניק פטור מחובה זו נתונה לנש"ם.

משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים בנש"ם עלה שההגדרה "שונים תכלית שוני" היא כוללת, ולא קיימת הנחיה מטעם נש"ם המגדירה אותה באופן ברור יותר. עוד עלה, כי במסגרת רפורמה שעורכת נש"ם, שמטרתה לקדם ולחזק את מערך הגיוס והמיון התעסוקתי, הליך ניוד הרוחב עתיד להפוך לנדבך מרכזי בהליכי איוש משרות במגזר הציבורי.

גם מנכ"ל משהב"ט, מר דן הראל, הציב את נושא ניידות הרוחב כיעד מרכזי וכאבן דרך במסגרת רפורמה שמש"ב"ט מתכנן בנושא איוש משרות, שאחת ממטרותיה היא בניית מסלול תפקידים הכולל מספר תפקידי רוחב לעובד טרם קידומו.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם, כי שעה שהליך המכרז על היבטיו השונים מוגדר בתקשי"ר במפורט על כל שלביו, ומנחה את המשרדים בכירור אשר לסמכויותיהם בתחום באופן שמביא לידי ביטוי ראוי עקרונות של מינהל ציבורי שקוף, שוויוני ואובייקטיבי, הליך ניוד הרוחב אינו מוסדר בצורה מפורטת ומפורשת דיה, ובכך הוא מאפשר לכל משרד לקבוע לעצמו נוהל פנימי כראות עיניו. כמו כן, הגדרת מונח מעורפלת ורחבה כ"שונים תכלית שוני" במסגרת התקשי"ר, יש בה כדי ליצור חוסר אחידות ביישום, והדבר עלול לפתוח פתח לפרשנות רחבה שאינה עולה בקנה אחד עם כוונת התקשי"ר ועם המטרה שביקשה נש"ם לקדם באמצעותו.

22 פרק 10.2.

23 דוח זה בחן העברה לשירות המדינה של חייל בשירות קבע בלבד.

24 פרק 11.2.

נוכח הרפורמה דלעיל שעורכת נש"ם וזו שמתכנן משהב"ט, שבעקבותיהן הליך נידוד הרוחב עתיד להפוך לשלב מרכזי בהליכי איוש משרות, על נש"ם לייחס משנה חשיבות להסדרה מפורטת יותר בתקשי"ר של אופן יישום הליך נידוד רוחב, וכן להגדירו באופן ברור וחד-משמעי.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי על פי תפיסתה, נידוד רוחב רלוונטי מאוד לדרך איוש משרות בשירות המדינה, וכי על פי סדר עדיפות שנקבע, היא עוסקת בעת מתן התייחסותה בבניית תשתית לניוד הסגל הבכיר בשירות המדינה. בהתאם ללקחים שיופקו ניתן יהיה להנחות על יישומה גם ביחס ליתר העובדים.

איוש משרות לפי נוהל משרתי קבע

נוהל משרתי קבע הוא כאמור נוהל המעוגן בתקשי"ר בפרק "העברת חיילים, שוטרים, סוהרים ומורים"²⁵. על פי הנוהל, העברת חייל בשירות קבע מצה"ל למשרה פנויה בשירות המדינה אפשרית בהתקיים כמה תנאים, ובהם: נמסרה הסכמת החייל והסכמת האחראי במשרד שאליו רוצים להעבירו; במועד קבלתו לשירות המדינה שירת החייל לפחות שנה בשירות קבע; המעבר נעשה לפני תום שירות הקבע או בטרם חלפו 24 חודשים מיום שחרורו; החייל עמד בפני ועדת בוחנים בהרכב של מכרז פומבי; ובתנאי שהחייל מועבר למשרה אשר דרגתה מקבילה לדרגתו הצבאית בשחרור לפי הקבלת דרגות הקבועה בתקשי"ר.

1. נוהל משרתי קבע - מהותו והתאמתו למציאות המשתנה - אין בתנאים שנקבעו בתקשי"ר, המגדירים את אוכלוסיית משרתי הקבע הזוכה לקבל קדימות מכוח הנוהל באיוש משרה בשירות המדינה, כדי להצביע על מגמה או היגיון פנימי שנש"ם שואפת לקדם באמצעותו: לא מבחינת גיל משרתי הקבע, המקצוע שלהם, בכירותם או אף ניסיונם הקודם כמו גם תחום התמחותם. למעשה, אחד התנאים הקבועים הוא שדי בכך שהחייל שירת בקבע שנה אחת בלבד.

לא זו אף זו, הנוהל הופיע כבר במהדורה הראשונה של התקשי"ר משנת 1953, ומאז ועד שנת 1989 עבר שינויים בצורתו ובהגדרותיו. כך למשל חלו, בין השאר, שינויים בסוגי האוכלוסיות שעליהן הוא חל ובפרק הזמן המרבי מתום תקופת שירות הקבע ועד לתחילת העבודה בשירות המדינה לצורך קבלה אליה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מאז שנת 1989 לא חל כל שינוי בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם, כי במצב זה, נוכח שינויים מהותיים שחלו במשך השנים בשוק העבודה - רפורמות בתנאי קבלה לעבודה, תמורות בתנאי העסקה ושינויים בנוהלי הפרישה מצה"ל, בד בבד עם אי-הבהירות הקיימת בנוגע למגמה שנש"ם שואפת לקדם באמצעות נוהל זה - ראוי שהיא תפעל לבחינה מחודשת של מידת התאמתו למציאות שהשתנתה.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי היות שהיקף הנקלטים בשירות המדינה באמצעות נוהל משרתי קבע נמוך מאוד יחסית לכלל הנקלטים בשירות המדינה, הנושא ייבחן בהתאם לסדרי העדיפות בתכנית העבודה. עוד ציינה, כי לא מן הנמנע ששינוי כזה יצריך החלטת ממשלה.

2. איוש משרות לפי נוהל משרתי קבע - נוהל משרתי קבע אמנם רלוונטי לשירות המדינה בכללותו, אך על פי נתוני מינהל פרישה בצה"ל הוא מיושם באופן התדיר ביותר על ידי משהב"ט. זאת ככל הנראה לנוכח הדמיון הקיים בין תחומי העיסוק והגדרות התפקידים בשתי המערכות.

על פי נתוני אמ"ש מינואר 2015, בשנים 2012-2014 קלט משהב"ט על פי נוהל זה 43 משרתי קבע (28 גברים ו-15 נשים) כשלמעלה ממחציתם בני פחות מ-35 שנה. עוד על פי נתוני אמ"ש, הם נקלטו למגוון רחב של תפקידים ולמשרות בכירות כמו גם לזוטות בכל אגפי משהב"ט.

בחינת הליך ההעברה מכוח נוהל זה של 21 משרתי קבע - כמחצית מאלה שנקלטו במשהב"ט בשנים 2012-2014 - העלתה כי אמ"ש מקפיד על כך שהמועמדים להעברה מצה"ל ייבחנו במרכזי הערכה ויעמדו בפני ועדת קליטה משרדית.

עם זאת, אף לא אחד מהמועמדים עמד בפני ועדת בוחנים בהרכב של מכרז פומבי, כפי שקבוע בתקשי"ר. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בליקוי חמור של אמ"ש ושל נש"ם, כגורם המפקח עליו, את העובדה שמשהב"ט קלט משך שנים רבות משרתי קבע רבים במסגרת נוהל זה, בלי שהקפיד ליישם את מלוא הוראות התקשי"ר בנוגע להעמדתם בפני ועדת בוחנים בהרכב של מכרז פומבי.

ביוני 2014, בעקבות ותוך כדי ביקורת זו, פרסמה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם הנחיה למשהב"ט שהחל ממועד זה "יש להקפיד לקלוט מועמדים שהם מועברים מצה"ל, כמפורט בתקשי"ר", ולקיים להם ועדות בוחנים בהרכב של מכרז פומבי. בהמשך להנחיה זו ערך אמ"ש עבודת מטה שסיכמה את הפעולות הנדרשות מטעמו ליישום ההליך. רק מינואר 2015 החלו יחידות משהב"ט לפעול על פי הנחיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאמ"ש, כי הנחייתה של הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם הדגישה את הקבוע בתקשי"ר ממילא זה עשוי שנים. אין המדובר ביישום על אודות עדכון או שינוי נוהלי עבודה, ומשכך היה על אמ"ש לפעול בדרך זו גם בטרם ניתנה ההנחיה, כפי שהוא מיישם את יתר הוראות התקשי"ר. מעבר לכך, שעה שהובהר לאמ"ש ביוני 2014 שהוא אינו פועל על פי הוראת התקשי"ר, היה עליו ליישם את ההנחיה לאלתר, ועל הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם היה לוודא שאכן עשה כן.

3. איוש משרות בכירות לפי נוהל משרתי קבע - משרד מבקר המדינה מצא הבדלים באופן יישום הנוהל לגבי משרות זוטות לעומת יישומו לגבי משרות בכירות²⁶. בהליכים לאיוש משרות זוטות בדרך של נוהל משרתי קבע, מלבד אי-עמידה בדרישה לקיים ועדת בוחנים בהרכב של מכרז פומבי, כאמור, פעל אמ"ש ככלל לפי הנוהל שבתקשי"ר ואף מעבר לנדרש בו: הוא הקפיד לאתר יותר ממועמד אחד לכל משרה פנויה, להפנות את כל המועמדים למבחני מיון, וכן לנהל תרשומת של סיכום ראיון או כזו המתעדת מדוע הועדף מועמד אחד על פני אחר.

26 משרות בדרגה 42 ומעלה לפי דירוג המח"ר המוגדר בתקשי"ר.

עם זאת, בחינת הליכי איוש של שלוש משרות בכירות העלתה כי גורמים במשהב"ט פעלו שלא בהתאם לתקשי"ר, ואף לא הקפידו בשמירה על עקרונות יסוד של מינהל ציבורי תקין, כפי שיפורט להלן²⁷:

א. ראש המשלחת באירופה

כאמור, משרת ראש משלחת משהב"ט באירופה פטורה מחובת קיום מכרז לפי החלטת הממשלה, ואף הוראת משהב"ט שעניינה איוש משרות בחו"ל אינה חלה על הליך איושה. עם זאת, על פי מסמכים שמסרו לנציגי משרד מבקר המדינה גורמים בלשכת המשנה למנכ"ל משהב"ט והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, בחר משהב"ט לאייש משרה זו לפי נוהל משרתי קבע²⁸, וזאת על אף האפשרויות האחרות שעמדו בפניו בעת שבחר את מי שכינה במשרה זו במועד סיום הביקורת.

נמצא, כי משהב"ט לא פעל על פי נוהל משרתי קבע במלואו: ראשית, לא נמצא סיכום של הראיון שערך מנכ"ל משהב"ט דאז למועמד, בסמוך לאחר בחינת התאמתו למשרה. אמנם נמצא סיכום שכתב המנכ"ל דאז, כחודשיים לאחר הראיון, ובו ציין כי הוא בחן מועמדים נוספים למשרה, אך בידי משהב"ט לא נמצאו כל סימוכין לקיומו של הליך כלשהו מול מועמד אחר²⁹. שנית, המכהן במשרה במועד סיום הביקורת לא עמד בפני ועדה בהרכב של מכרז פומבי כנדרש על פי הוראות התקשי"ר.

ב. משרת סמנכ"ל וראש אגף הנדסה ובינוי

משרת סמנכ"ל וראש אגף הנדסה ובינוי הוגדרה מחדש לאחר שנערך שינוי ארגוני שבעקבותיו אוחדו לגוף אחד בינואר 2012 מרכז בינוי בצה"ל ואגף הבינוי במשהב"ט. עם האיחוד החליט משהב"ט כי את משרת ראש האגף המשמש גם כסמנכ"ל (להלן - ראש האגף) יאייש עובד משהב"ט וסגנו יהיה מצה"ל. עד נובמבר 2012 אייש את משרת ראש האגף מי שכינה כראש אגף בינוי במשהב"ט לפני האיחוד, ובמועד זה התקיים מכרז פנימי לאיוש המשרה. ועדת הבוחנים החליטה שלא לבחור במי מהמועמדים לתפקיד. לאחר מיצוי הליך זה פרסם אמ"ש בפברואר 2013 מכרז פומבי למשרה, וכתוצאה מעיכוב, שנבע מסיבות שונות, התכנסה ועדת הבוחנים רק בפברואר 2014. גם במכרז זה לא מצאה ועדת הבוחנים מועמד ראוי לתפקיד.

בין נובמבר 2012 לנובמבר 2014 כיהן כסגנו וכממלא מקומו של ראש האגף מי ששימש מפקד מרכז בינוי בצה"ל טרם האיחוד. מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים באמ"ש עלה, כי אין המדובר במילוי מקום כהגדרתו בתקשי"ר, אלא בהקניית סמכויות חתימה בלבד בלי שהמשרה תיחשב כמאוישת. על פי מסמכי משהב"ט ונש"ם

- 27 יודגש כי הביקורת התמקדה באופן איוש המשרות ולא במידת התאמתם האישית של כל אחד מהמועמדים אליהן.
- 28 על אף שכאמור הוראת משהב"ט שעניינה איוש משרות בחו"ל אינה חלה על איוש משרה זו, פרסם אמ"ש כי המשרה פנויה ואף קיים בעניינה ועדה ממליצה. בפני הוועדה הופיעו שני מועמדים, וזו החליטה ששניהם אינם מתאימים לתפקיד.
- 29 בנושא מכרז פנימי שערך משהב"ט לתפקיד זה ראו בפרק "סדרי עבודה של ועדת הבוחנים".

מיולי 2015, מיד לאחר שחרורו של הקצין מצה"ל, בנובמבר 2014, החליט מנכ"ל משהב"ט למנותו לתפקיד ראש האגף, לפי נוהל משרתי קבע.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט, מר דן הראל, וכן לאמ"ש, כי הליך איש משרה זו לא היה תקין ואף חרג מהוראות התקשי"ר. ראשית, ראש האגף המכהן השתחרר מצה"ל בדרגת אלוף משנה, ולפי חובת הקבלת דרגות הקבועה בתקשי"ר³⁰ יכול היה לאיש משרות רק עד דרגה 42-44 בשירות המדינה. משרת ראש האגף היא בדרגה 43-45, ואותה יכול לאיש קצין בדרגת תת-אלוף בלבד, ומשכך ההקבלה בדרגות, הנדרשת כתנאי חובה לפי נוהל משרתי הקבע, לא התקיימה. שנית, מלבד המועמד שנבחר לא בחן המנכ"ל מועמדים נוספים למשרה; לא נמצא עותק של סיכום ראיון שנערך עמו; והוא אף לא עמד בפני ועדת בוחנים בהרכב של מכרז פומבי. יצוין שמדובר בהליך איש שהתקיים בסוף שנת 2014, חמישה חודשים לאחר הנחייתה של הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם למשהב"ט בדבר החובה לקיים ועדה שכזו.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי במהלך הביקורת הפיצה הנחיה ליחידות מערכת הביטחון בנושא קביעת הדרגה למי שמועבר מצה"ל.



בהתייחסותו מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת בנוגע לאופן איש שתי המשרות האמורות טען משהב"ט כי משרת ראש משלחת אירופה אוישה על פי הוראת המשרד העוסקת באיש משרות בחו"ל, ומשרת סמנכ"ל וראש אגף הנדסה ובינוי אוישה על פי הפטור מחובת קיום מכרז פומבי, המעוגן בהחלטת הממשלה משנת 1960.

משרד מבקר המדינה מכיר בכך שבפני משהב"ט עמדה האפשרות לאיש משרות אלה בכמה דרכים, אך מעיר כי שעה שבחר לאיש משרה בדרך מסוימת, הוא מחויב להוראותיה ולדרישותיה ואין באפשרותו לחזור בו, לאחר מעשה, ולטעון כי פעל לפי דרך איש אחרת - כפי שעשה במקרה זה. בניגוד לאמור בהתייחסות משהב"ט לממצאי הביקורת, במסמכי משהב"ט ונש"ם מיולי 2015 צוין במפורש כי שתי המשרות הללו אוישו על פי נוהל משרתי קבע.

ג. משרת סגן בכיר לראש גית"ם וראש היחידה לתכנון משולב

גית"ם הוא גוף ייעודי לתכנון משולב שהקים מנכ"ל משהב"ט כחלק משינוי ארגוני במשרד, והוא מורכב מחמש יחידות. אחת מהן היא יחידת התכנון המשולב. ראש היחידה משמש גם כסגן בכיר לראש גית"ם (להלן - ראש היחידה).

את משרת ראש היחידה מאייש מיום הקמתה קצין (בדרגת אלוף משנה) שהשתחרר משירות קבע בפברואר 2013, ואשר ממועד שחרורו ועד איש משרה זו עבד במשך כשנה וחודשיים בתפקיד בכיר במשרד ממשלתי אחר. על פי המסמכים, על משרת ראש היחידה התמודדו שני מועמדים. נציגי משרד מבקר המדינה קיימו שיחות עם בעלי תפקידים באמ"ש, ומהם התברר כי המשנה למנכ"ל הוא שראיין את שני המועמדים, והוא שהחליט כי את המשרה יאייש בתקן של ממלא מקום מי שיהיה במועד סיום הביקורת כראש היחידה.

יצוין, שלא נמצאו מסמכים המתעדים את סיכומי הראיונות עם המועמדים, וכן לא מסמכים המפרטים את הסיבות שבגינן החליט המשנה למנכ"ל להעדיף את המועמד שמונה לתפקיד, או את הסיבות שבגינן החליט לקבלו בתקן של ממלא מקום.

נציגי אמ"ש והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרו למשרד מבקר המדינה כי אכן ראש היחידה נקלט בתחילה כממלא מקום.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פי התקשי"ר³¹, מילוי מקום הוא נתיב של איש זמני למשרה על ידי מי שאינו עובד מדינה. כאמור, ראש היחידה עבד למעלה משנה במשרד ממשלתי אחר, כלומר היה עובד מדינה. משכך, לא ברור כיצד ניתן היה להחיל בעניינו נוהל של מילוי מקום. יתרה מכך, אף אם ניתן היה להחיל בעניינו נוהל זה הרי שמשנהב"ט כפוף להוראות התקשי"ר, ולפיהן בין היתר עליו לוודא כי הליך בחירת ממלא המקום יהיה "הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף"³². היעדרם של מסמכים המתעדים ראיונות שנערכו למועמדים למשרה וכן מסמכים המתעדים את הסיבות שבגינן הועדף מועמד זה על פני האחר, אין בהם כדי לבטא הליך כאמור.

לא זו אף זו, ראש היחידה החל לאייש את המשרה בתקן של ממלא מקום ב-23.11.14. כעבור שבועיים, ב-8.12.14, פרסם אמ"ש מכרז פנימי למשרה, אשר נסגר ביום 17.12.14 ללא הגשת מועמדותות. כבר למחרת, ב-18.12.14, קלט אמ"ש למשרה את ראש היחידה, לפי נוהל משרתי קבע. יוער כי ראש היחידה לא עמד בפני ועדה בהרכב של מכרז פומבי כנדרש בנוהל משרתי קבע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשנה למנכ"ל משהב"ט, מר רוני מורנו, ולאמ"ש על התנהלותם באיש משרה זו. לוח הזמנים בהליכי איש המשרה עלול להצביע על כך שלא הייתה כוונה כנה לבחור מועמד באמצעות מכרז. התנהלות שכזו כמוה כסימון מטה, ויש בה כדי להעלות חשש שמא המכרז היה למראית עין ונועד לשמש ככסות בלבד. לא כל שכן, כאשר סמיכות הזמנים בין סגירת המכרז לבין איש המשרה בתקן קבוע לפי נוהל משרתי קבע, כבר למחרת, כלל לא אפשרה קיום של הליך ממיין, פנייה למינהל פרישה בצה"ל ואיתור מועמד ראוי לאיש המשרה דרך קבע. כך מצטייר משהב"ט הקדים לכאורה את שלב איש המשרה לפי נוהל משרתי קבע לשלב מיצוי הליך המכרז הפנימי באופן החורג מהוראות התקשי"ר³³.

פרק 18.	31
סעיף 18.121(א).	32
פרק 10.2.	33

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים חמורים בהתנהלות משהב"ט בהליכי אישור שלוש המשרות הבכירות דלעיל. משהב"ט התנהל שלא בהתאם לעיקרון השקיפות; הוא לא הקפיד על ניהול הליך אובייקטיבי ושוויוני; ופעל שלא ברוח עקרונות המינהל הציבורי התקין. בכך עולה חשש לפגיעה באמון הציבור בכלל ובאמון עובדי משהב"ט בפרט.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי לאחרונה אושרה עבודת מטה שהיא ערכה בנושא אישור משרות על ידי ממלא מקום, ועד סוף שנת 2015 תפיץ נש"ם הוראות לגבי הליך של מילוי מקום ותעדכן את התקשי"ר בהתאם. עוד ציינה, כי מטרת ההוראות אלה היא צמצום אפשרות העסקת ממלאי מקום במשרות פנויות לנוכח חשש מפני פגיעה בשוויון הזדמנויות של מועמדים במכרז לאישור המשרה דרך קבע.

ניהול הליכי מכרזים במשהב"ט

תחום אישור משרות בשירות הציבורי מוסדר מבחינה נורמטיבית בחוק, בתקשי"ר ובהלכה הפסוקה של בתי המשפט, אשר נועדו להבטיח שההליכים לקבלת עובדים בשירות הציבורי יתנהלו בתחרותיות ובשוויוניות במטרה לבחור במועמד הטוב ביותר. בהקפדה על קיום החוק וההוראות האחרות המסדירות את אופן אישור המשרות יש כדי לשפר את הליכי האישור של המשרות, אגב מתן הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ובחירה של הטוב מבין המועמדים, וזאת על בסיס הידע, הניסיון והכישורים המקצועיים של המועמדים.

במסגרת מכרז פנימי, ובדומה לו גם במסגרת מכרז פומבי, אמ"ש מנסח את טופס המכרז, לרבות תיאור התפקיד ודרישות הסף, ואגף בחינות ומכרזים, לאחר בדיקת נוסח המכרז, מאשר אותו. לאחר שמש"ב"ט או נש"ם³⁴ מאשרים את המועמדים הרשאים לגשת למכרז, מתקיימת ועדת בוחנים לבחירת המועמד המתאים ביותר לאישור המשרה.

כאמור, הביקורת כללה גם מעקב אחר טיפולו של משהב"ט בליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת בנושא זה. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הפעולות שנקטו משהב"ט, ואמ"ש בפרט, להקמתה של המערכת הממוחשבת לניהול מכרזי כוח אדם, ולביטולו של הליך "הדיון המקדים". עם זאת, בתחום ניהול הליכי המכרזים עלו הממצאים הבאים:

עדכון דרישות סף בתחום ההשכלה

כאמור, אגף בחינות ומכרזים בנש"ם הוא הגורם המוסמך להנחות, לבדוק ולאשר, בין השאר, דרישות סף למשרה במכרז. לפרסום דרישות סף מפורטות ומעודכנות במכרז חשיבות רבה, שכן זהו אמצעי להשגת התאמה מיטבית בין המועמד למשרה.

שוק העבודה הוא דינמי ביותר, וחלים בו שינויים רבים הנובעים מהתפתחויות גלובליות ומקומיות, ובהן שינויים טכנולוגיים, שינויים חברתיים וכן תפיסות המשתנות תדיר. העולם האקדמי מנסה להיות קשוב למגמות אלה על ידי יצירת תכניות לימוד חדשות ומגוונות, האמורות לתת לבוגריהן כלים טובים יותר להתמודדות במציאות משתנה. כך למשל, מציעה האקדמיה תכניות לימוד חדשות, כגון פוליטיקה וממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, ניהול סיכונים וביטוח, בנקאות ושוק

34 אישור המועמדים על ידי כל אחד משני הגורמים תלוי בדרגת המשרה.

ההון, לימודי משפחה, הגירה ושילוב חברתי וקיימות. מן הראוי לתת בהגדרת דרישות הסף למשרות במכרזים השונים ביטוי לשינויים אלה בעולם האקדמי.

בדיקת המכרזים העלתה, כי דרישות הסף שאישר אגף בחינות ומכרזים נוסחו לרוב על פי תכניות הלימוד הקיימות במוסדות להשכלה גבוהה זה שנים, כגון כלכלה, פסיכולוגיה, סוציולוגיה, מינהל ומדיניות ציבורית ומדעי ההתנהגות.

משיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, כי לנש"ם קושי רב בהתמודדות עם השינויים הרבים החלים בעולם האקדמי המייצר תכניות לימוד חדשות ומגוונות. תכניות לימוד אלה נבדקות עת שמתעוררת שאלה בהקשרן במהלך מכרז מסוים, ואז כל מקרה נבדק לגופו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש מקום שאגף בחינות ומכרזים יבחן את ההנחיות לקביעת דרישות הסף בתחום ההשכלה מדי תקופה בהתאם לשינויים ולעדכונים בעולם התעסוקה ובעולם האקדמי. ללא התאמות עתיות אלה, עלולה להימנע ממועמדים ראויים ההזדמנות להגיש מועמדותם לתפקידים במגזר הציבורי מחד, ומאידך המערכת עלולה להפסיד הזדמנות לגייס מועמדים בעלי כישורים שיכולים לתרום לה.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי עדכון תחום ההשכלה בדרישות הסף נעשה על ידיה מפעם לפעם, כאשר מובא לידיעתה מידע על שינוי במסלולי לימוד. בנוסף לכך ציינה נש"ם, כי עוד טרם הביקורת, הנחה נציב שירות המדינה להקים ועדה פנימית שתקבע את השיטה לקבלת עדכונים במסלולי הלימוד, ואת האופן שבו יועברו אלה לגורמים האחראים לנושא בנש"ם ובמשרדי הממשלה.

סדרי עבודה של ועדת הבוחנים

על פי התקש"ר, על ועדת בוחנים במכרז לבחור את המועמד המתאים לתפקיד על פי האינטרס הציבורי. מילוי תפקיד זה ייעשה תוך הימנעות מניגוד עניינים, תוך שמירה על כללי יושר, הגינות ושוויון, ומתוך חובה לנהוג ללא פניות וללא משוא פנים.

התקש"ר אינו מתייחס להגדרות של שמונת תחומי ההערכה המפורטים בגיליון הציונים, אשר לפיהם חברי ועדת הבוחנים מעריכים ומדרגים את המועמדים. לפני תחילתו של כל מכרז, מרכזת הוועדה³⁵ מנחה ומדריכה את חברי ועדת הבוחנים, בין היתר, לגבי גיליון הציונים, אופן הדירוג, הבעייתיות במתן ציונים נמוכים מאוד בתחומים של השכלה וניסיון ובנושא העדפה מתקנת (עוד בנושאים אלה ראו להלן). לאחר מכן מוקדשת כמחצית השעה לסקירת המשרה נשוא המכרז ולעיון בתיקי המועמדים.

באמצע שנת 2012, בעקבות הביקורת הקודמת, עדכן אמ"ש את נוהל העבודה לוועדת בוחנים, המוגש לעיונם של חבריה לפני תחילת עבודתם על מנת ליצור אחידות ושקיפות בדרכי הבחירה של המועמדים (להלן - נוהל ועדת הבוחנים³⁶). החל מינואר 2013 ניהול ועדת הבוחנים במש"ב"ט נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת, כך שמרכזת הוועדה יכולה בכל רגע נתון במהלך ישיבת

35 משרדי ממשלה מנהלים מכרזים שבהם דרגת השיא היא 22 בדירוג המינהלי ומקבילותיה (43 בדירוג המח"ר) ומרכזת הוועדה היא בדרך כלל מיחידת המכרזים במשרד הממשלתי שבו מתקיים המכרז, ואילו נש"ם מנהלת מכרזים מדרגה 23 בדירוג המינהלי ומקבילותיה (44 בדירוג המח"ר) ומעלה, ומרכזת הוועדה היא נציגת נש"ם.

36 נוהל פנימי של אמ"ש.

הוועדה לראות את הציונים שמעניקים חברי הוועדה למועמדים השונים (חברי הוועדה עצמם אינם נחשפים לציונים שעמיתיהם העניקו למועמדים), וכאשר חברי הוועדה מעניקים ציונים נמוכים במיוחד (1 או 2 מתוך 9) המערכת מסמנת אותם ומרכזת הוועדה יכולה לפנות לחברי הוועדה שהעניקו את הציונים הנמוכים, ולהציע להם לשקול אם להשאיר את הציונים הנמוכים על כנם או לשנותם.

דירוג מועמדים בהתאם למרכיבי השכלה וניסיון

בביקורת הקודמת צוין כי הציונים שנציגי משהב"ט נתנו בתחום ההשכלה לא שיקפו באופן הולם את השכלתם של המועמדים בפועל, וכי נמצאו פערים גדולים בין הציונים שנתנו חברי ועדה שונים לאותו מועמד במרכיב אובייקטיבי זה, בלי שהדבר נומק בפרוטוקול. עוד צוין, שעל פי פרוטוקולי הוועדות, מרכזות הוועדות שנחשפו לגיליונות הציונים של כל אחד מחברי ועדת הבחנים לא העירו ליו"ר הוועדה על הבעייתיות במתן ציונים בתחום ההשכלה. נוכח זאת, העיר אז משרד מבקר המדינה לאמ"ש ולנש"ם, כי ראוי שנושא זה יובהר במסגרת נוהל ועדת הבחנים, וכי על אף שכל חבר בוועדת הבחנים ראוי לדרג את המועמדים כראות עיניו, מן הראוי שיו"ר הוועדה יבחן עם יתר חברי הוועדה אם יש הצדקה לקיומם של פערים קיצוניים בציונים, ויקפיד לרשום בפרוטוקול את הנימוקים שחברי הוועדה נתנו לפערים אלה. בהתייחסותה מאוקטובר 2011 לממצאי הביקורת הקודמת ציינה נש"ם, כי תנחה את יו"ר הוועדה "לפרט מצבים אלה בפרוטוקול ולנמק בסופם של דברים את בחירת המועמדים גם בהתייחס לפערים בהערכות".

הביקורת הנוכחית העלתה, כי בשישה מכרזים נתנו חברי ועדת הבחנים ציונים בתחומי ההשכלה והניסיון שלא שיקפו את המצב לאשורו, וכי היו פערים גדולים בין ציונים שנתנו חברי ועדה שונים בוועדת הבחנים לאותו מועמד. יתר על כן, במקרים אלה גם לא צוינו בפרוטוקול באופן הנדרש הנימוקים שחברי הוועדה נתנו לפערים אלה או למתן הציונים הנמוכים. עם זאת, בביקורת עלה כי חל שיפור ניכר בתחום רישום הפרוטוקולים, וכי רובם אכן נכתבים במפורט.

משרד מבקר המדינה חוזר ומוסיף על הערתו מהביקורת הקודמת, כי קיומם של מקרים שבהם הציונים בתחומי ההשכלה והניסיון אינם משקפים באופן הולם את נתוני המועמד בפועל, מעורר ספק, שמא בחלק מהמקרים ניתן הציון כדי לקדם מועמד מועדף. משרד מבקר המדינה מעיר, שגם אם הציונים בוועדת הבחנים משקפים את עמדתם האישית של חברי הוועדה וחברי הוועדה האחרים אינם רשאים להתערב בכך, ראוי שפערים משמעותיים בציונים, בעיקר בתחומים אובייקטיביים כמו השכלה וניסיון, יתבררו במהלך דיוני הוועדה ויקבלו ביטוי מפורט בפרוטוקול.

בהתייחסותו מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי לא קיבל הנחיה מנש"ם כיצד לפרט בפרוטוקולים מצבים של פערים משמעותיים בציונים במרכיבי ההשכלה והניסיון.

בירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם העלה, כי היא אכן לא פרסמה את ההנחיות האמורות אף על פי שבמסגרת התייחסותה לממצאי הביקורת הקודמת, ציינה שתעשה כן.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 ציינה נש"ם, כי בקרוב תפרסם "נוהל ביצוע לאיוש משרות באמצעות מכרזים בשירות המדינה", ובו יפורטו הנחיות בנוגע לדירוג מועמדים בהתאם למרכיבי השכלה וניסיון ותורמתם או מידת הרלוונטיות של מרכיבים אלה לתפקיד הרלוונטי.

משרד מבקר המדינה רואה כליקוי את העובדה שבמשך למעלה מארבע שנים לא פרסמה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, גב' איילה גונן-אושרי, את ההנחיה האמורה. מן הראוי שנש"ם תפרסם בהקדם האפשרי את הנוהל שאותו ציינה בהתייחסותה מנובמבר 2015.

יצוין כי בדרישות הסף לאחד המכרזים שנוהל על ידי נש"ם, נדרש בין היתר "ניסיון של 7 שנים בניהול קשרים עם גורמים בינלאומיים בתחומים: ניהול פיתוח וייצור מערכות לחימה, תורת לחימה, ניהול שיווק ומכירות בתחום הביטחוני". עם זאת, בפרוטוקול ועדת הבחנים נכתב כי "הוועדה קיבלה הסברים כי התפקיד קריטי לתעשייה הביטחונית הישראלית... הוועדה לא מצאה באף אחד מהמועמדים ניסיון מספיק בפיתוח מערכות לחימה, בניין כוח וניהול מערכת שהינם הכרחיים לניהול מוצלח בתפקיד זה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי למעשה הנימוק לאי-התאמתם של מי מהמועמדים לתפקיד לא נבע מדרישות המשרה, כפי שפורסמו במסגרת המכרז. הדרישות למשרה התמקדו כאמור בניסיון בניהול קשרים בין-לאומיים בתחומים המפורטים לעיל. על פי הפרוטוקול, החליטה הוועדה שלא לבחור במי מהמועמדים לא משום שלא היו בעלי ניסיון בניהול קשרים בין-לאומיים בתחומים כפי שפורטו במכרז, אלא משום שלא היו בעלי ניסיון בתחומים שאותם היא פירטה בפרוטוקול הוועדה. נציג ועד העובדים, שהיה בדעת מיעוט, סבר "שהמועמדים כולם עונים לתנאי המכרז בכל הפרמטרים נשוא מכרז זה". משרד מבקר המדינה מעיר לאגף בחינות ומכרזים בנש"ם, האמון על קביעת מדיניות בהליכי המיון והגיוס התעסוקתי בשירות המדינה, כי עליו להנחות ולחדד בפני חברי ועדות בחנים שאין לפסול מועמדים במכרז בשל נימוקים שאינם מקבלים ביטוי בדרישות הסף של המשרה, שכן פסילה שכזו מנוגדת לעקרונות המכרזים ולכללי מינהל תקין.

העדפה מתקנת וייצוג הולם לנשים

בביקורת הקודמת עלה, כי באחד המכרזים שנבדקו לא נבחרה מועמדת על אף שדורגה במקום הראשון ובלי שוועדת הבחנים שקלה את כל הטעמים של העדפה מתקנת, ובכך פעלה שלא בהתאם להוראות החוק. כמו כן, ועדת הבחנים לא נימקה כראוי בפרוטוקול את החלטתה. משרד מבקר המדינה ציין אז, כי על נש"ם ועל משהב"ט לתת את הדעת לנושא הייצוג ההולם, ולפעול ביתר שאת להשגתו.

ביוני 2012 פרסם נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, חוזר בנושא העדפה מתקנת במכרזים.³⁷ לגבי הרישום בפרוטוקול צוין בחוזר, כי "לא די באמירה כללית כי לא נמצאו כישורים דומים. החלטת הוועדה צריכה להיות מנומקת באופן שיצוין מדוע נבחרו אלו מהמועמדים שבהם בחרה הוועדה, בפירוט כישוריהם ביחס לכישורי המועמדים האחרים". גם בנוהל ועדת הבחנים, שמגישה מרכזת הוועדה לעיונם של חברי הוועדה בעת התכנסותה, מצוין שכאשר הוועדה אינה בוחרת במועמד שזכאי להעדפה מתקנת, עליה לנמק זאת בפרוטוקול, תוך פירוט תוכן הדיון שערכה בסעיף העדפה מתקנת.

37 החוזר נכנס לתוקפו ב-1.7.12.

גם בביקורת הנוכחית עלה, כי במכרז מנובמבר 2013 לא נבחרה מועמדת שדורגה במקום הראשון. ועדת הבוחנים החליטה לבחור כזוכה במועמד שדורג שני, על אף שכל חברי ועדת הבוחנים העניקו למועמדת ציונים גבוהים יותר או שווים לאלה של המועמד שדורג שני, בלי שהדבר נומק כראוי בפרוטוקול.

יתרה מכך, ועדת הבוחנים גם לא הפעילה העדפה מתקנת. הוועדה ציינה כי למועמד השני יתרון נוכח ניסיונו התעסוקתי, אך ניסיון זה כלל לא הוגדר בדרישות הסף למשרה. לא זו אף זו, ההערה בדבר היתרון של המועמד עלתה רק בשלב הסופי של המכרז, והיא אף לא קיבלה ביטוי בציונים שנתנו חברי הוועדה למועמדים ברכיב זה, שכן בדיקת הפרוטוקול העלתה כי כל חברי הוועדה העניקו לשני המועמדים ניקוד זהה ברכיב הניסיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם זו הייתה עמדתם של חברי הוועדה, מצופה היה שהיא תקבל ביטוי כבר בשלב מתן הניקוד לכל מועמד ברכיב זה, או לכל הפחות שתנומק כראוי בפרוטוקול, כפי שמנחים החוזר מטעם נציב שירות המדינה מיוני 2012 ונוהל ועדת הבוחנים המשרדי.

בהתייחסותו מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי "כל סעיפי הפרוטוקול המתייחסים לסוגיית העדפה מתקנת מנומקים ומפורטים כדבעי ועומדים במבחן הסבירות והמנהל התקין".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי בנסיבות מקרה זה, נוכח הבחירה החריגה במועמד על פני המועמדת, שאף דורגה ראשונה, סעיפי הפרוטוקול המתייחסים לסוגיית ההעדפה המתקנת אינם מנומקים ומפורטים כדבעי, ואין בהם תיאור כנדרש של תוכן הדיון שנערך בנושא ההעדפה המתקנת, ולכן ספק אם עומדים במבחני הסבירות והמינהל התקין במלואם.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם ולראש אמ"ש במשהב"ט, כי עליהם לוודא שעובדי נש"ם, נציגי המשרדים האחרים ועובדי משהב"ט המשמשים כחברים בוועדות בוחנים, יקפידו לפעול בהתאם להוראות החוק, התקשי"ר והנחיות נש"ם בדבר העדפה מתקנת.

בהתייחסותה מנובמבר 2015 ציינה נש"ם, שהביקורת מקובלת עליה וכי "נוהל ביצוע לאיוש משרות באמצעות מכרזים בשירות המדינה", כאמור לעיל, כולל בהרחבה גם הנחיות בנושא העדפה מתקנת.

הרכב ועדות

1. נציג ועד העובדים כחבר ועדת בוחנים במקום נציג ההסתדרות - בתקשי"ר³⁸ נקבע, כי אחד מחברי ועדת הבוחנים במכרז פנימי יהיה נציג ההסתדרות, שהוא בא כוח האיגוד המקצועי הרלוונטי. עוד נקבע בתקשי"ר³⁹, כי "חבר ועדת בוחנים שאינו נציג המשרד בוועדה, לא יהיה עובד של המשרד בו משובצת המשרה... אלא במקרים חריגים באישור נציב שירות המדינה". יודגש, שהרכבי ועדות הבוחנים הקבועים בתקשי"ר מתייבם רוב לנציגים מחוץ למשרד על פני הנציגים המשרדיים.

38 סעיף 11.454.
39 סעיף 11.456(ג).

בין משהב"ט להסתדרות השתרש במהלך השנים נוהג, ולפיו במקום נציג ההסתדרות יושב במכרזים הפנימיים במשהב"ט אחד מחברי ועד העובדים. נוהג זה עוגן בכתב במאי 2013 על ידי מחזיק תיק מערכת הביטחון בהסתדרות והועבר לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם.

האישור הגורף לכך שנציג ההסתדרות בוועדות בוחנים במשהב"ט יהיה נציג ועד העובדים, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר. הגם שהתקשי"ר מאפשר חריגה מההוראות, הרי שמנוסחו ניתן להבין שאישור שכזה אינו יכול להיות גורף, ובכל מקרה עליו לקבל את אישור נציב שירות המדינה.

בביקורת עלה, כי האישור שהעבירה ההסתדרות לנש"ם לא הועבר כנדרש לאישור של נציב שירות המדינה, ואף אין בו הבהרה כי הוא מיועד למקרים חריגים בלבד. הלכה למעשה, מתן האישור החריג למשהב"ט מביא למצב שבאף לא אחת מוועדות הבוחנים קיים רוב לנציגים חיצוניים, כנדרש בתקשי"ר.

כך למשל, ביולי 2014 נערך מכרז פנימי לתפקיד משנה למנכ"ל משהב"ט. המכרז התנהל בנש"ם בפני ועדה, שכתוצאה מצבר נסיבות הרכבה לא ענה לתנאי התקשי"ר: ראשית, הוועדה מנתה שלושה חברים במקום ארבעה⁴⁰, ושנית, היא הייתה אמורה לכלול שלושה נציגים חיצוניים מתוך ארבעת החברים: נציג ממושרד ממשלתי אחר, נציג הסתדרות ונציג מטעם נש"ם. אך מהנציג הממשלתי האחר נבצר מלהגיע ומנהלת אגף בחינות ומכרזים בנש"ם אישרה שהוועדה תתכנס בלעדיו; נציג ההסתדרות בוועדה היה יו"ר ועד העובדים במשהב"ט, כפועל יוצא של ההסדר האמור; והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם הייתה נציגת נש"ם ששימשה גם כיו"ר הוועדה. בכך, מנתה הוועדה בפועל נציג חיצוני אחד בלבד.

עוד עלה בביקורת, כי נוהג חריג זה הוביל למצבים שבהם גם כשחבר ועד עובדים התמודד במכרז, כיהן נציג ועד עובדים אחר כחבר בוועדת הבוחנים במכרז. מצב זה עלול לפגוע בהגינות המכרז ובשוויוניות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם להביא את האישור של ההסתדרות בנוגע לנציג מטעמה בהרכבי ועדות בוחנים במשהב"ט לאישור נציב שירות המדינה, כנדרש בתקשי"ר.

בהתייחסותם מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת, ציינו נש"ם ומשהב"ט, כי הם פועלים עם ההסתדרות למציאת פתרון לסוגיה.

2. העברת חוות דעת לגבי מועמד טרם התכנסות ועדה ממליצה - הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם אמורה הייתה לכהן כנציגה חיצונית יחידה בוועדה ממליצה, במסגרת הליך בחירה שהתקיים מכוח הוראת משהב"ט העוסקת באיוש משרות בחו"ל. בביקורת עלה כי היא לא התייצבה לדיון בוועדה לנוכח אילוצים דחופים ובלתי צפויים. עם זאת, יום לפני התכנסות הוועדה, סוכם בינה לבין גורמי אמ"ש שהיא תעביר אליהם בכתב את התייחסותה ואת עמדתה ביחס להתאמת המועמדים לתפקיד. בהתייחסותה ציינה שלאחר שבחנה את נתוני המועמדים הגיעה למסקנה שאף לא אחד מהם מתאים למשרה.

40 ועדות בוחנים לתפקידים בכירים מונות ארבעה חברים, ולתפקידים זוטרים - שלושה.

משרד מבקר המדינה מעיר, שאמנם על פי ההוראה נוכחותו של נציג נש"ם בוועדה אינה נדרשת לצורך הרכבה החוקי של הוועדה, אך הדרך שבה נקטה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' איילה גונן-אורי, כדי לפצות על היעדרותה, אינה תקינה. החלטתה של הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם להעביר את חוות דעתה בכתב ובלי שתתקשר ישירות מהמועמדים, אינה הולמת עקרונות של ניהול מכרזים. ראוי היה שהממונה על מערכת הביטחון בנש"ם הייתה נמנעת מהדרך שבה נקטה.

פיקוח ובקרה של נש"ם

פעולות של פיקוח ובקרה אמורות להיעשות באופן שוטף בכל ארגון במהלך פעילותו. מטרתן לאתר נקודות תורפה, חסמים וכשלים בפעילות הארגון כדי להציע תיקונים ולטייב את תהליך העבודה.

היחידה שבראשה עומדת הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מופקדת על גיבוש מדיניות נש"ם ויישומה בין היתר במשהב"ט בתחומי משאבי אנוש, מינהל, ארגון ותקינה. פיקוח ובקרה על התנהלות משהב"ט הם מהתחומים העיקריים שבהם עוסקת היחידה.

בביקורת עלה שבידי נש"ם מספר אמצעים לעריכת פיקוח ובקרה על אופן התנהלות משרדי ממשלה בתחום משאבי האנוש בכלל והליך איש משרות בפרט, ובין השאר על התנהלותם השגורה והקבועה מול נש"ם, הכוללת בין היתר אישור תיאורי תפקיד ואישור דרישות סף. אחד האמצעים העיקריים לעריכת הפיקוח והבקרה הוא מערכת ממוחשבת (להלן - מרכב"ה) אשר מאפשרת לאגף בחינות ומכרזים בנש"ם לפקח על עריכת מכרזי כוח אדם במשרדי הממשלה. עם זאת, מטעמי ביטחון משהב"ט אינו מחובר למרכב"ה.

משכך, נש"ם מיישמת שני אמצעים עיקריים לעריכת פיקוח ובקרה על הליכים לאיש משרות במשהב"ט: הראשון הוא פיקוח של הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם על התנהלותו השגורה והקבועה של משהב"ט; השני, אשר נועד לפצות על כך שאין באפשרות נש"ם לקיים בקרה ממוחשבת באמצעות מרכב"ה, הוא הקצאת בקר מיוחד למשהב"ט מטעם נש"ם, אשר אמור לבחון את התנהלות משהב"ט בניהול מכרזים ולפקח עליהם. בחינת אמצעים אלה העלתה כלהלן:

1. הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם - נמצאו ליקויים בפיקוח ובבקרה שהפעילה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם בתחום איש משרות במשהב"ט, כפי שפורטו לעיל.

2. בקרים מטעם נש"ם - בהתייחסותה מאוקטובר 2011 לממצאי הביקורת הקודמת, ונוכח אי-הרלוונטיות של מרכב"ה בעבודת הבקרה על משהב"ט, ציינה נש"ם: "כפתרון ביניים, אגף המכרזים בנש"ם הקצה בקר מטעמו במיוחד למשרד הביטחון, במטרה לייצל את הפיקוח והבקרה ולאפשר הנחייה ותיקון ליקויים בעת התרחשותם".

בעקבות הביקורת הקודמת שיבצה נש"ם בשנת 2012 עובדת כרכות בקרה על מכרזים שבאחריות משהב"ט. מדוחות שערכה עלה, כי הבקרה התייחסה לתחומים הבאים: הרכב ועדת הבחונים, תיק המכרז שהוכן לכל בוחן, תדריך חברי ועדת הבחונים, אופן מתן ציונים למועמדים ומילוי גיליונות הערכה, עריכת פרוטוקול והתנהלות חברי הוועדה.

בביקורת עלה כי נוכח חילוקי דעות בין רכות הבקרה ובין מרכות ועדת הבחונים באמ"ש מפברואר 2014, סוכם בין נציגי אמ"ש לנציגי נש"ם בפברואר 2015, כי בשלב זה לא תימשך הבקרה של נש"ם על מכרזים במשהב"ט, וכי "אם יתעורר צורך בבקרה - ישלח בקר אחר מטעם נש"ם".

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2015 עם מנהלת אגף בחינות ומכרזים בנש"ם ציינה האחרונה, כי נש"ם מעסיקה שלושה בקרים בלבד, אחת מהם היא רכות הבקרה שבינה ובין אמ"ש התגלעו חילוקי דעות, לבקר נוסף אין את הסיווג הנדרש על מנת לעבוד עם משהב"ט, והשלישית חדשה בתפקיד. מעבר לכך, שלושת הבקרים אמורים לערוך בקרות בכל משרדי הממשלה, דבר המקשה על עריכת בקרה תכופה במשהב"ט. כך שבפועל, במועד סיום הביקורת לא הוקצו בקרים מיוחדים מטעם נש"ם לבקרה על עריכת מכרזים במשהב"ט, ולמעשה מאז פברואר 2014 ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, נש"ם לא ערכה בקרות נוספות באמצעות בקרים מיוחדים מטעמה על מכרזים שבאחריות משהב"ט.

בשנת 2011 קיבלה הממשלה החלטה⁴¹ על הקמת ועדה בראשות נציב שירות המדינה שתגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח הון אנושי בשירות המדינה. בשנת 2013 אימצה הממשלה⁴² את עיקרי דוח ועדה זו⁴³, וביניהם את ההחלטה על הקמת אגף בקרה שיופקד על בקרת ניהול ההון האנושי בכל תחומי הפעילות שנש"ם מופקדת עליהם (להלן - אגף הבקרה).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פיקוח ובקרה אינם פעולות הנעשות רק כאשר מתעורר צורך בכך. אלו פעולות האמורות להתקיים במקביל לפעילות השוטפת, ומטרתן לאתר בין היתר פגמים, נקודות תורפה וצווארי בקבוק, על מנת להציע תיקונים ולטייב את תהליך העבודה. חשיבותם של הליכי הפיקוח והבקרה מתעצמים נוכח הליקויים שעלו בביקורת זו. כמו כן, לפיקוח ולבקרה של נש"ם על מכרזים במשהב"ט חשיבות יתרה נוכח העובדה שמשהב"ט אינו מקושר למרכב"ה, ונוכח העובדה שהחל מפברואר 2014 אין כל בקרה של נש"ם על תהליכי המכרזים במשהב"ט באמצעות בקרים. כמו כן, טרם מוסדו הליכים חלופיים שיהיה בהם כדי לפצות על כך, שכן בירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם נש"ם העלה, שהיא טרם ערכה את ההתאמות הנדרשות לצורך הפעלת סמכויותיו של אגף הבקרה על משהב"ט. כתוצאה מכך, הגורם המפקח היחיד על משהב"ט בתחום הוא הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, שגם בפעילותה בתחום הפיקוח על איוש משרות במשהב"ט נמצאו מספר ליקויים כאמור לעיל. על כן, הפיקוח והבקרה על ניהול הליכי איוש משרות במשהב"ט לוקים בחסר, ויש למצוא אלתר פתרון למצב זה.

בהתייחסותה לנובמבר 2015 לממצאי הביקורת ציינה נש"ם, כי עקב היעדר כוח-אדם לא נערכה בקרה צמודה במכרזי משהב"ט, ובימים אלה היא בוחנת דרך לביצוע בקרה נוספת. עוד ציינה נש"ם, כי אגף הבקרה שהוקם החל בגיבוש "חליפות בקרה" למספר תהליכים, ואף התניע תהליך של סקרי סיכונים במספר נושאים.

41 החלטת ממשלה מס' 3933 מיום 18.12.11.

42 החלטת ממשלה מס' 481 מיום 30.6.13.

43 ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

סיכום

תחום איוש משרות בשירות המדינה מוסדר בחוק, בתקשי"ר, בהוראות ובהלכה פסוקה של בתי המשפט, שנועדו להסדיר קבלת עובדים לשירות המדינה בהליך שקוף, תחרותי, הוגן ושוויוני במטרה לאייש משרות על ידי המועמד המתאים ביותר למשרה מבין כלל המועמדים.

משהב"ט מאייש משרות רבות באמצעות מכרזים, כמו גם מספר לא מבוטל של משרות בהליכים חלופיים. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הצעדים שנקטו משהב"ט בכלל ואמ"ש בפרט בעקבות הביקורת הקודמת בתחומים הבאים: ביטול נוהל "דיון מקדים", הקמת מערכת ממוחשבת לניהול מכרזים, ושיפור בתחום רישום פרוטוקול בוועדות בוחנים. עם זאת, גם במסגרת ביקורת זו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים, בהתנהלות גורמים במשהב"ט ובנש"ם, הן במסגרת איוש משרות בדרך של מכרז והן במסגרת ההליכים החלופיים. הליקויים הללו משקפים אי-הקפדה על עקרונות יסוד של אובייקטיביות, שוויוניות ושקיפות באיוש המשרות ובמקרים מסוימים גם אי-הקפדה על הוראות התקשי"ר.

מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים המהותיים שצוינו בביקורת זו בנוגע להליכים לאיוש המשרות הבכירות במשהב"ט. לדעת מבקר המדינה, ליקויים מהותיים אלה מחייבים נקיטת צעדים על ידי נציב שירות המדינה להידוק הפיקוח והבקרה על הליכי איוש משרות במשהב"ט. יש לראות בביקורת זו התראה ותמרור לעתיד, ועל משהב"ט ועל נש"ם ליתן דעתם לליקויים אלה ולהשלכותיהם, ולפעול ביתר שאת לתיקונם. הישגותם של מקרים דומים בעתיד תוביל להמלצה מפורשת של מבקר המדינה על נקיטת צעדים משמעותיים ואופרטיביים, עד כדי ביטול המינויים שבהם יתגלו ליקויים.

יודגש כי קיימת חשיבות גדולה באיוש ראוי של משרות בשירות הציבורי בכלל, ושל משרות בכירות בפרט. זאת משום שהמכהנים במשרות אלה, מעצם בכירותם, מתווים את הדרך, קובעים את המדיניות ומובילים אחריהם עובדים רבים. משכך, חשוב לוודא את תקינות ההליכים לבחירתם ואת עמידתם בעקרונות של מינהל ציבורי תקין. זאת, על מנת לשמור על טוהר השירות הציבורי ועל מנת שלא ייפגע אמון הציבור בו.

