

המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל

הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל

תקציר

רקע כללי

משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) פועלת לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי ולשמירה על ביטחון הנפש והרכוש. המשטרה היא גוף היררכי פיקודי שבראשו המפקח הכללי (להלן - המפכ"ל), ומשרתים בו כ-30,000 איש, מהם כ-5,000 קצינים. סמכות המינוי לתפקידים המיועדים לדרגות סגן ניצב (להלן - סנ"ץ) ומעלה נתונות על פי פקודת המשטרה [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה) לשר לביטחון הפנים (להלן גם - השר לבט"פ). בתקופת הביקורת כיהן חבר הכנסת גלעד ארדן כשר לבט"פ, ורב-ניצב רוני אלשיך כיהן כמפכ"ל (החל בדצמבר 2015).

שלא כמו בשירות המדינה, מינוי שוטר או קצין במשטרה אינו חייב בהליך מכריז. המשטרה מבחינה בין הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגת ניצב לבין הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגות סגן ניצב עד תת ניצב (להלן - קצינים בכירים). החל בשנת 2016, על פי החלטת המפכ"ל המכהן, מיישמת המשטרה שיטת מינויים חדשה למינוי קצינים בכירים, (להלן - שיטת המינויים החדשה). להלן תרשים המתאר את השלבים המרכזיים בשיטה זו.

תרשים: השלבים המרכזיים בשיטת המינויים החדשה



מקור: משרד מבקר המדינה

כפועל יוצא משיטת המינויים של קצינים בכירים במשטרה, מתקבלות במשטרה מדי שנה אלפי החלטות, בשלבי המיון השונים, בדבר קידום או שיבוצם של קצינים בדרגות רב-פקד (להלן - רפ"ק) עד ניצב. על סמך

החלטות הקידום והשיבוץ נקבע: האם קצין יקודם בדרגה, האם יישאר בדרגתו וימונה לתפקיד אחר או האם יישאר בדרגתו ובתפקידו. בתי המשפט עמדו לא אחת על חובתה של המשטרה לפעול כלפי שוטריה בהתאם לכללי מינהל תקין.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי השיבוץ והקידום של קצינים במשטרת ישראל בדרגות רפ"ק עד ניצב. הביקורת נעשתה במשטרה - בעיקר באגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) ובלשכת המפכ"ל. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים (להלן - משרד לבט"פ). מבקר המדינה פרסם ממצאי ביקורת קודמת בנושא בשנת 2010¹.

הליקויים העיקריים

הסמכות למנות קצינים בכירים

במועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 קצינים בכירים בדרגות סנ"ץ עד ניצב. הסמכות למנות קצינים בדרגות האלה נתונה על פי פקודת המשטרה לשר לבט"פ, והיא חלה על כלל התפקידים במגזרים השונים בדרגות אלו, לרבות ראש אגף החקירות, ראש יחידת להב 433, ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה וקציני החקירות המשרתים בהם, המופקדים בין היתר על ניהול חקירות רגישות של נבחרי ציבור וגורמים אחרים בשירות המדינה.

ההסדר הקובע את סמכויות המינוי של קצינים בכירים במשטרה נקבע לפני כ-46 שנים. כמה וכמה טעמים מצדיקים כיום את בחינת הצורך לבצע שינוי בהסדר: התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל ולפיה לשירות המדינה אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי; עמדת ועדה ציבורית בראשות עו"ד חיים צדוק (להלן - ועדת צדוק) שבחנה בשעתו את הנושא, ולפיה יש להפקיד בידי המפכ"ל חלק מהסמכויות הנוגעות למשטרה הנתונות כיום בידי השר, כגון הסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה; מספר הקצינים הגדול בדרגות סנ"ץ עד ניצב המשרתים במגוון גדול מאוד של תפקידים אשר השר לבט"פ מוסמך למנותם; אופיים של תפקידי הקצונה במשטרה, תפקידים מקצועיים בעיקרם שכלל אינם דורשים יחסי אמון עם נבחר הציבור (השר לבט"פ), באופן הנדרש למשל בתפקיד של מנכ"ל משרד ממשלתי; השינוי הארגוני והתפקודי הנרחב שחל במשטרה במהלך 46 השנים

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמ' 253.

קיים חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016

מאז נקבע הסדר המינויים האמור. יצוין כי הגם שהמשטרה נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים, הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. ראוי כי הבחינה הנדרשת לעניין זה תתבצע גם בהתחשב במקומה ובתפקידה הייחודי של המשטרה בחברה².

הליכי מינוי קצינים: הגדרות ודרישות תפקיד

תהליך המינויים במשטרה הוא דינמי ותחרותי, בייחוד כשמדובר בקידום בדרגה, שכן מספר התפקידים מצטמצם ככל שהדרגה והמעמד רמים יותר. ממצאי הביקורת מלמדים כי המשטרה השקיעה מאמצים ניכרים בבניית שיטת מינויים חדשה במטרה להשיג אופטימיזציה בתחום מינויי הקצינים הבכירים ובהטמעתה בארגון. אך קיים עדיין חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016, במספר מישורים, כפי שיפורט בדוח זה.

המשטרה לא גיבשה הגדרות ודרישות לכלל תפקידי הקצונה בדרגות רפ"ק עד ניצב המאוישים על ידי כ-65% מכלל הקצינים במשטרה. זאת על אף נחיצותן לביצוע הליך מינוי של איש תפקידים, להגברת השקיפות הארגונית ולקידום שוויון הזדמנויות בין קצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי. כתוצאה מכך במשך שנתיים, בין השנים 2016-2017, בוצעו מאות מינויים של קצינים והתקבלו אלפי החלטות בשלבים השונים של הליך השיבוץ, שלא על בסיס הגדרות תפקיד ודרישות תפקיד לתפקידים השונים, ולו כ"עוגן וקו מנחה", בעת קבלת ההחלטות במסגרת שיטת המינויים החדשה. בכך אף פעלה המשטרה שלא על פי הסיכום בינה ובין המשרד לבט"פ.

החלטות במסגרת הליך המינויים: הבניית שיקול הדעת והנמקה

קיים חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016 בשני מישורים, והוא משקף חולשה בהליך הבחינה וההכרעה: האחד - הבניית שיקול הדעת של כל הגורמים המעורבים בהליך המינויים והמקבלים החלטות במסגרתו, בבואם לקבל החלטות שמשמען סינון המועמדים או דירוגם; והשני - הנמקה ותיעוד.

דיוני תנועות

מכלול הנתונים שבידי המשטרה על הקצינים עשוי לשמש בסיס לתהליך המיון והשיבוץ שלהם, ולצורך כך יש לגבש אמות מידה, כגון ניסיון פיקודי וכושר מנהיגות, שלאורן ייבחנו כל המועמדים ואף ניתן יהיה להשוות ביניהם. נמצא כי ההחלטות בדבר המשך שירות של קצינים התקבלו שלא על בסיס אמות מידה וככלל, ללא תיעוד הנימוקים להחלטות. מדובר בהחלטות המתקבלות במסגרת דיוני תנועות לגבי המשך השירות של כל קצין בדרגת פקד עד תנ"ץ לשנה הקרובה: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רחב באותה דרגה או המשך שירות בתפקיד הנוכחי. אופן קבלת ההחלטות האמור יוצר קשיים כבדי משקל: ראשית - הוא מעורר חשש לקבלת החלטות שרירותיות או שגויות, ולעתים אף החלטות שאינן שוויוניות ואינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; שנית - הוא מצמצם במידה רבה את יכולתם של הקצינים המועמדים לבחון את מידת תקינותן של ההחלטות ולשקול לערער עליהן; ושלישית - הוא מצמצם את יכולתם של גורמי המטה במשטרה עצמה וכן של גורמי-חוץ לבצע בקרה אפקטיבית על ההחלטות שהתקבלו.

דירוג מפקדים לקראת דיונים בוועדת הדרג

במסגרת הליך המיון נדרשים מפקדי המחוזות והאגפים לדרג את הקצינים שבתחום פיקודם אשר נמצאו מתאימים לקידום בדיוני התנועות. נמצאו מקרים בהם המפקדים דירגו את הקצינים באופן שונה במידה ניכרת מדירוגם על פי נתוני המדדים של המשטרה, זאת ללא נימוק החלטותיהם. הצורך בהנמקה מקבל משנה תוקף במצב הקיים שבו ההחלטות המתקבלות במסגרת יישום שיטת המינויים החדשה אינן נשענות על אמות מידה המשמשות כעוגן להבניית שיקול הדעת.

החלטות ועדת הדרג

תפקיד ועדת הדרג הוא לקבוע מי מהקצינים בדרגות רפ"ק עד ניצב משנה (להלן - נצ"ם) בעלי הפוטנציאל לקידום בדרגה כפי שנקבעו בדיוני תנועות הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום, תוך שיוכם לקבוצת מגזר רלוונטית, כגון מטה, פיקוד ומבצעים. המשטרה לא קבעה אמות מידה שיסייעו בהבניית שיקול הדעת בקבלת החלטות על ידי ועדות הדרג בדבר התאמתם של הקצינים לקידום. כמו כן ועדת הדרג אינה נדרשת לנמק את החלטותיה וממילא אינה נדרשת לתעד את נימוקיה להחלטות. בדיקת פרוטוקולי ועדות הדרג לגבי קצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם העלתה כי לעתים הוועדה מקבלת החלטה בדבר קצינים המועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם, אף לא בקצרה, ומסתפקת בהצגת נתונים בלבד.

לגבי חלק ניכר
מהשיבוצים לא
נבחנה מידת
ההתאמה בין תחומי
האחריות ודרישות
התפקיד הספציפי
ובין כישוריו של
הקצין המועמד

שיבוצים לתפקידים

לאחר שאמ"ש מרכז את העדפות הקצינים והעדפות המפקדים לשיבוצים, הוא מכין לוח שיבוצים. לוח זה מגובש גם על פי העדפות הקצינים והמפקדים כאמור ומשמש בסיס לדיון שיבוצים בפורום סגל הפיקוד הכללי של המשטרה (להלן - ספ"כ). המפקדים אינם נדרשים לנמק את בחירת המועמדים המועדפים ואת דירוגם, זאת על אף המשקל הרב של החלטה זו בקביעת השיבוץ לתפקידים השונים.

הביקורת העלתה כי לא הותוו אמות מידה לצורך דיון בפורום ספ"כ וגיבוש החלטות המפכ"ל בדבר המלצותיו לשר לבט"פ לגבי שיבוצי קצינים. אמות המידה האלה נחוצות בין השאר משום שפורום זה הוא היחיד מהפורומים העוסקים בהליך המינויים שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי (זאת להבדיל מהתאמתו לקידום בדרגה), ולעתים הוא נדרש להכריע בין כמה מועמדים לכל תפקיד. על פי פרוטוקולי הדיונים של הספ"כ בנוגע לשיבוצי מאות קצינים בשנים 2016 ו-2017, לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד. כמו כן החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים הספציפיים לא נומקו, דבר הנדרש במיוחד כאשר יש כמה מועמדים לתפקיד.

בביקורת הועלו שישה מקרים שבהם החלטת מפכ"ל בדבר מינויי קצינים התקבלה ללא הנמקה ולרוב אף בלא שפורום ספ"כ קיים דיון כלשהו בדבר התפקיד והמועמדים אליו, לרבות בדבר המועמד הנבחר. זאת על אף הפער הניכר בין דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר כמחייבות ולא היו תקפות עוד במועד הביקורת (ראו להלן - ספרי התפקידים) לבין נתוני הקצין הנבחר על פי פרופיל השירות. מצופה היה מהמשטרה לתת את הדעת על כך במסגרת הדיונים ובעת קבלת ההחלטות ולתת לכך ביטוי במסמכים הרלוונטיים.

גיל הקצין כפרמטר בהליכי הקידום

בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, נקבע כי לא יפלה מעסיק בין עובדיו מחמת גילם, בין השאר בתנאי העבודה; בקידום בעבודה; בהכשרה או בהשתלמות מקצועית.

ממצאי הביקורת מלמדים שבמקרים מסוימים ניתן לפרמטר הגיל משקל בדיונים המתקיימים במסגרת הליך המינויים בדבר קידומו של מועמד או בדבר הכשרתו לצורך קידום בעתיד. בחינת קידומו של קצין תוך התייחסות בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל.

הליך למינוי קצינים בדרגת ניצב

בפברואר 2018 שירתו במשטרה 18 קצינים בדרגת ניצב והם שימשו כשדרת הפיקוד הבכירה ביותר. בין הניצבים - סגן המפכ"ל (להלן - סמפכ"ל), מפקדי מחוזות, ראשי אגפים כגון אגף החקירות ואגף משאבי אנוש ומפקד מג"ב. לאופן מינוי ניצבים נודעת חשיבות בין היתר לנוכח אמירתו של השר לבט"פ בדבר "משבר נורמטיבי שאירע במשטרה", דהיינו פרישתם של כמה קצינים בכירים מהמשטרה בנסיבות הקשורות לנורמות ערכיות בתקופה שקדמה לכניסת השר והמפכ"ל לתפקידם.

מינוי ניצבים מתבצע על בסיס תשתית חסרה של כללים ומידע: המשטרה לא קבעה כללים למינויים לתפקידי ניצב ואלה מתבצעים שלא על בסיס הגדרות תפקיד ותחומי אחריות וללא כלים תומכי החלטה מספקים³.

מינוי שלא על פי הליך סדור עלול לפתוח פתח לאיוש לא מיטבי ואף למינויים משיקולים לא מקצועיים לתפקידים הבכירים ביותר במשטרה והמשפיעים ביותר על המשרתים בה ועל ציבור האזרחים בכלל. כמו כן, יש במינויים המתבצעים באופן הזה כדי לפגוע בשקיפות הארגונית וייתכן שגם באמון המשרתים במשטרה והציבור בהנהגת המשטרה. קשיים אלה מתחדדים בשעה שההכרעות בעניינם של מינויים האלה מתקבלות (בכפוף לבדיקות בקרה פנים-משרדיות במשרד לבט"פ) על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל), הן אינן מתועדות וכך גם הנימוקים להחלטות.

גיוס מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים במשטרה

את רוב תפקידי הקצונה הבכירים במשטרה מאיישים קצינים המשרתים בארגון. לעתים מגויסים לתפקידים אלו מועמדים שאינם משורות המשטרה (להלן גם - מועמדים חיצוניים). בהיעדר כללים לאיתור ולבחירה של מועמדים חיצוניים לאיוש לתפקידים בכירים, שמונה מתשעת הקצינים הבכירים שמונו בהליכי גיוס חיצוניים גויסו בהליך לוקה בחסר וטעון הסדרה צופה פני עתיד⁴. משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי הביקורת בדבר ליקויים בהליך איתורם וגיוסם של הקצינים האמורים נוגעים לפעולות המשטרה, כי אין בממצאים כדי להעיד כי המתמנים אינם ראויים לתפקידם וכי לא נמצא ליקוי או פגם בהתנהלותם של הקצינים עצמם בהליך המינוי.

משהחליטה המשטרה על איוש תפקיד באמצעות גיוס חיצוני, היא פונה ככלל באופן ממוקד למועמד ספציפי או לארגון ספציפי. זאת ועוד, חלק

3 סוגי מידע שונים העומדים בפני מקבל ההחלטה ונועדו לסייע לו לקבל החלטה מושכלת על בסיס מידע רחב.

4 נבדקו גיוסים בשנים 2016-2017.

מהתפקידים כלל לא פורסמו בתפוצה פנים-משטרתית, ועקב כך נבצר מקציני המשטרה להגיש את מועמדותם וממילא היא לא נבחנה מול זו של המועמד החיצוני. בכך צמצמה מלכתחילה המשטרה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים.

למשטרה סמכות לגייס קצינים מחוץ לשורות המשטרה. עם זאת, קיום ההליך באופן המתואר לעיל עלול לפגוע ביכולת המשטרה לקבל החלטה מושכלת על בסיס מאגר מועמדים ומידע רחב לאיוש מיטבי של משרות בכירות, וכן עלול לפתוח פתח למינויים משיקולים שאינם מקצועיים. זאת ועוד, גיוס מועמד מחוץ למשטרה שלא על סמך כללים ברורים וידועים פוגע בשקיפות ההליך ולכן מחייב הסדרה צופה פני עתיד.

ההמלצות העיקריות

לנוכח הטעמים המפורטים בדוח זה, על המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים לבחון בשיתוף עם משטרת ישראל את הצורך לבצע שינוי בהסדרים הקיימים זה יותר מ-40 שנה ולשקול למסור למשטרה סמכויות החלטה בדבר מינוי קצינים בכירים או חלק מהם. בבחינה זו יש להבטיח את המרחק הראוי בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה; קיום סמכויות בקרה אפקטיביות של המשרד לבט"פ על ההליך שמקיימת המשטרה; ויכולת המשרד לבט"פ למנוע מינויים של קצינים מסיבות הנוגעות לאמינות, טוהר מידות ורקע משמעותי.

על המשטרה לגבש ספרי תפקידים, לפרט בהם את התפקידים הרלוונטיים לדרגות השונות, את הגדרות התפקידים ואת האחריות הכרוכה במילויים, וכן את דרישות התפקיד באופן שיאפשר להשיג את תכלית הליך המינויים מבלי לפגוע ברציונל העומד ביסוד שיטת המינויים החדשה. כשיגובש ספר התפקידים, עליו להיות פומבי לכלל המשרתים במשטרה ולשמש עוגן מתעדכן לכל הליכי השיבוץ והקידום, הן במסגרת סבב שיבוצים כללי והן במסגרת מכרזים פרטניים.

על המפכ"ל ואמ"ש לנקוט את הפעולות הנדרשות לצורך אפיון תפקידי קצונה כאמור ולצורך השלמת החסר בהבניית שיקול הדעת בהליך המינויים. זאת באמצעות גיבוש אמות מידה שקופות שיסייעו בגיבוש ההחלטות בכל שלב משלבי ההליך ואף ישמשו בסיס לנימוקים תוך ציון השיקולים העיקריים שעליהם התבססו. יודגש כי בהשלמת החסר בעניינים אלו אין כדי להגביל ולצמצם את מרחב ההחלטה של המשטרה בבחירת המועמדים המתאימים ביותר. למשטרה נתון שיקול דעת הן בגיבוש אמות המידה שישמשו אותה בבואה לקבל החלטות והן באופן שבו היא תיישמן. יובהר כי בין אמות מידה כגון: ניסיון פיקודי, מנהיגות וכישורים מוכחים במילוי משימות מטה מורכבות, יכולים להיכלל גם שיקולים המשקפים אילוצים ארגוניים או אישיים הרלוונטיים להחלטה. מכל מקום, בבואה לנמק את החלטתה על המשטרה

על המשטרה לוודא
שלגיל הקצין לא
יהיה שום משקל
במסגרת קבלת
ההחלטות בדבר
קידומו

לציין את השיקול או השיקולים העיקריים שעמדו ביסוד בחירתה במועמד מסוים לתפקיד מסוים.

על המשטרה לוודא שלגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו או בדבר הכשרתו לצורך קידום עתידי. זאת להבדיל מהמשקל שיש לתת לבחינת ההתאמה בין יכולותיו של הקצין ובין דרישות התפקיד (כגון כושר גופני).

ראוי כי קצין ימונה לתפקיד ניצב לאחר שפורום מתאים יבחן היבטים של כשירותו והתאמתו לתפקיד, ובכך ישמש ככלי עזר למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר. על המשטרה והמשרד לבט"פ להקפיד לתעד באופן מלא את כל שלבי הליך המינויים לתפקידי ניצב ולנמק את החלטותיהם באופן שגורמי הבקרה המוסמכים יוכלו ללמוד על השיקולים לקבלתן.

על אמ"ש לגבש כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים, כדי להציב שורה של מועמדים ראויים ולבחור במועמד המתאים ביותר מביניהם. כמו כן, שיקולי הוגנות ושוויון מחייבים כי גם למועמדים פנימיים תינתן האפשרות להתמודד על תפקידים, לצד מועמדים חיצוניים, וכי מועמדותם תישקל בנפש חפצה על פי אמות מידה זהות.

סיכום

למשטרת ישראל מקום ייחודי ומחייב בחברה - הגם שזו נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. מקום ייחודי זה נוגע, מטבע הדברים, גם לעניינו של דוח זה, שכן הליכי המינוי שמקיימת המשטרה חייבים להתבסס על עקרונות שיחזקו את אמון הציבור בה.

בשנים האחרונות הנהיג המפכ"ל שיטת מינויים חדשה שמושקעים ביישומה משאבי כוח אדם רבים. המשטרה שואפת לבצע, באמצעות שיטה זו, הליכי בחינה ומיון שתכליתם להביא למינוי הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים הבכירים במשטרה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה המשטרה במהלך השנים כדי להשיג שיפור בהליך המינויים.

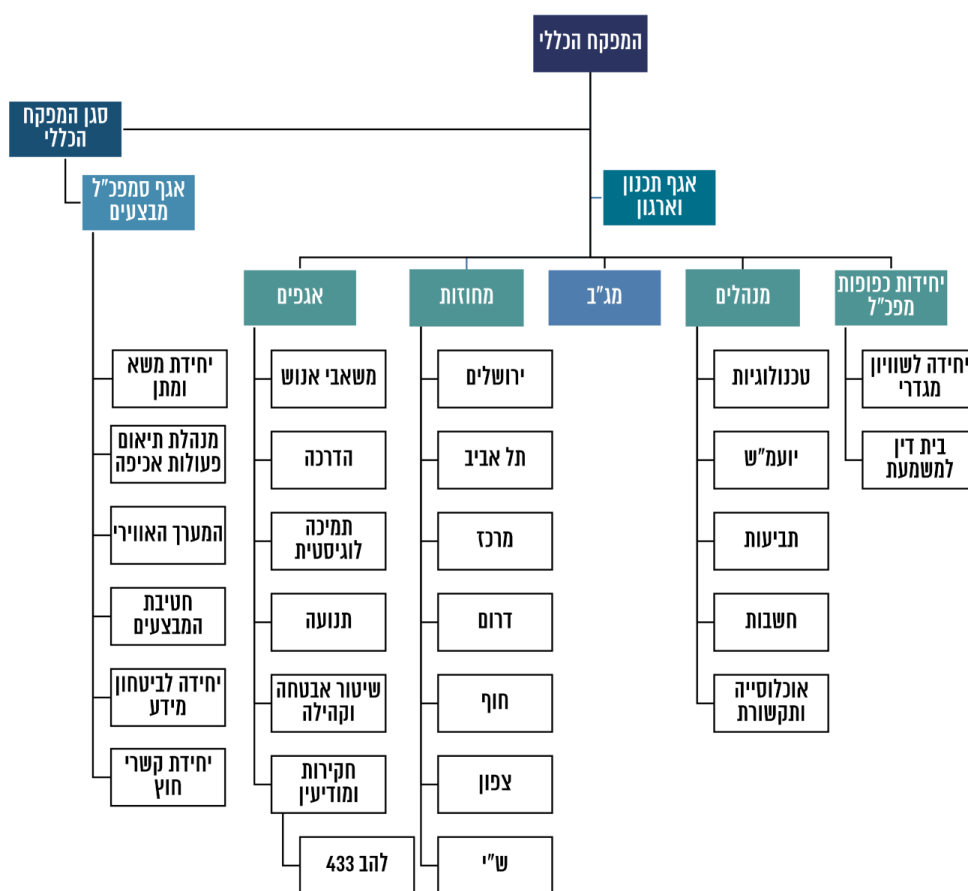
דוח ביקורת זה בחן את הליכי המינוי שיישמה המשטרה בשנים 2016-2017. הליכים אלו הושתתו הן על הסדרים חוקיים שנקבעו לפני יותר מ-40 שנה, והן על שיטת המינויים החדשה שהנהיג כאמור המפכ"ל. בדוח הועלו כמה וכמה ממצאים עקרוניים המחייבים את המשרד לבט"פ ואת המשטרה לנקוט פעולות לבחינת ההסדרים האמורים ולתיקונם לשם מתן מענה לחמישה עניינים עיקריים:

1. נדרשת בחינה של ההסדר החוקי ולפיו הסמכות למינוי כ-800 הקצינים הבכירים של המשטרה, ובהם קצינים בדרגות סגן ניצב וניצב משנה, מסורות לדרג הפוליטי - השר לביטחון הפנים.
 2. נדרשת בחינה של הנוהג ולפיו ההכרעות בעניין מינויים של קצינים לתפקידי ניצב מתקבלות לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" בין השר לביטחון הפנים לבין המפכ"ל, ללא הסתמכות על מידע מספק, ללא הנמקות ובהליך שרובו אינו מתועד.
 3. נדרש לפעול למילוי שלושה חסרים הקיימים ביישום שיטת המינויים החדשה: אפיון התפקידים כעוגן וקו מנחה לבחינת המועמדים; אמות מידה להבניית שיקול הדעת המופעל בעת קבלת ההחלטות; והנמקה מתועדת של ההחלטות.
 4. יש לוודא כי לגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו.
 5. יש לפעול לכך שההליכים הננקטים לגיוס קצינים מחוץ לשורות המשטרה יקוימו על בסיס כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים, בד בבד עם מתן הזדמנות שווה למועמדים מתוך שורות המשטרה להתמודד על תפקידים.
- לתהליך המינוי של קצינים בכירים במשטרה יש חשיבות מהמעלה הראשונה, מכיוון שבאמצעותו מגובש הרובד הפיקודי הבכיר של המשטרה, אשר נושא באחריות לאכיפת החוק, ואשר מופקד גם על פעילותה של המשטרה מול הציבור. על השר לבט"פ ומפכ"ל המשטרה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, כדי להשיג את תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים, וכן לחזק את אמון הקצינים בהליכי המינויים ואף את אמונו של הציבור במשטרה.

מבוא

משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) פועלת לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי ולשמירה על ביטחון הנפש והרכוש. המשטרה היא גוף היררכי פיקודי שבראשו עומד המפקח הכללי (להלן - המפכ"ל), ומשרתים בו כ-30,000 איש, מהם כ-5,000 קצינים. להלן תרשים 1: תרשים ארגוני כללי המציג את מבנה המשטרה, ולאחריו תרשים 2 ובו נתונים על מספר קציני המשטרה בפילוח לפי דרגות⁵.

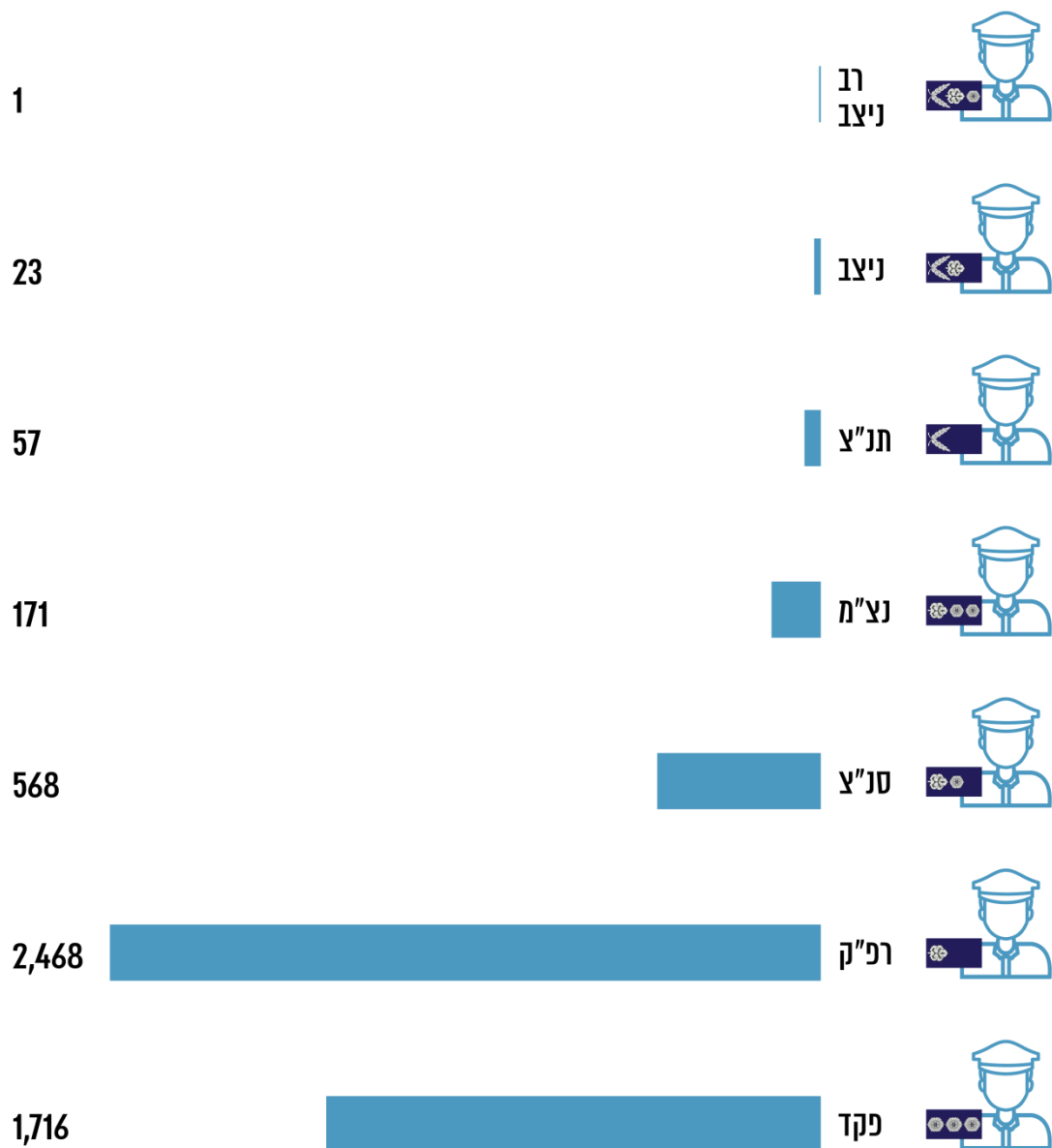
תרשים 1: תרשים ארגוני של משטרת ישראל



המקור: משטרת ישראל

5 המפכ"ל הוא בדרגת רב-ניצב, וכפופים לו יתר הקצינים בדרגות נמוכות יותר בסדר יורד, כמפורט להלן: ניצב, תת-ניצב (להלן - תנ"ץ); ניצב משנה (להלן - נצ"ם); סגן ניצב (להלן - סנ"ץ); רב-פקד (להלן - רפ"ק); פקד, מפקח, מפקח משנה.

תרשים 2: קצינים במשטרת ישראל בדרגות פקד עד רב-ניצב בפילוח לפי דרגות (אוגוסט 2017)



על פי נתוני משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה

1. פקודת המשטרה [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), מגדירה את סמכויותיו של המפק"ל בין היתר בכל הנוגע לכוח אדם וקובעת כי המפק"ל רשאי לגייס "בכל עת אנשים מתאימים להיות שוטרים למילוי משרות פנויות בתקן המאושר של משטרת ישראל" וכן למנות ולאייש משרות בדרגות הנמוכות מדרגת סגן ניצב. סמכות המינוי לתפקידים המיועדים לדרגות סגן ניצב ומעלה נתונה על פי פקודת המשטרה לשר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). בתקופת הביקורת כיהן חבר הכנסת גלעד ארדן כשר לבט"פ, ורב-ניצב רוני אלשיך כיהן כמפק"ל (החל מדצמבר 2015).

2. שלא כמו בשירות המדינה, מינוי שוטר או קצין במשטרה אינו חייב בהליך מכרז⁶. בתי המשפט בחנו לא אחת מינויים במשטרה שהובאו לפתחם⁷, ובג"ץ קבע בנוגע לכך: "השוטרים הם המשאב האנושי עליו בנויה המשטרה, ואין גורם חשוב מהם לקביעת רמתה ואיכותה של המשטרה... המשימות המיוחדות המוטלות על המשטרה כגוף היררכי, מחייבות שיקול דעת מקצועי מיוחד בהליך המינויים ואיוש התפקידים... הנהגת המשטרה היא בעלת היכולת המקצועית להחליט על התאמת מועמדים לתפקידים השונים; היא המודעת לצרכי המערכת, לדרישות התפקיד, ולמידת התאמתו של המועמד לשמש בו. חזקה עליה כי שיקוליה בהליכי המינויים הם שיקולים מקצועיים וערכיים. חזקה עליה כי היא מודעת לחשיבות העליונה של תפקידה של המשטרה במערכת השלטון, ולחשיבות המיוחדת באיוש נכון וראוי של התפקידים השונים במסגרתה, החל בדרגים הנמוכים ועד להנהגה הבכירה, לצורך עמידה במשימותיה והבטחת אמון הציבור בפעולתה"⁸.

3. בעניין זה מסר השר לבט"פ במסגרת הביקורת: "השוטרים בכלל והקצינים הבכירים בפרט הם בעלי מעמד ייחודי, הנובע מתפקיד המשטרה והיקף הסמכויות הרחב הנתון בידיה, ועל כל העוסקים במלאכה מוטלת החובה לוודא שהראויים והמתאימים ביותר ייבחרו לעמדות פיקוד בכירות בארגון. לדידי קיים **קשר** ישיר בין הקצונה במשטרה לבין אמון הציבור במשטרה ואף במוסדות המדינה כולה. בלא אמון במשטרה, לא תוכל המשטרה לממש את ייעודה ולהבטיח את השמירה על הסדר הציבורי ושלטון החוק" (ההדגשה במקור).

4. מילוי משימותיה המורכבות של המשטרה מצריך כוח אדם מיומן בתחומי ידע והתמחות מגוונים. בהליכי המינוי משובצים קצינים למאות סוגי תפקידים, במקצועות שונים כמו סויר, בילוש, עיקוב, זיהוי פלילי, חבלה, תנועה, טכנולוגיה, חקירות, מודיעין, ייעוץ משפטי, לוגיסטיקה ומחשוב. ככלל, מינוי קצינים במשטרה מתבצע בשני אופנים: האחד - מינוי במסגרת

6 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

7 ראו למשל: בג"ץ 5562/07 **שוסהיים נ' שר לביטחון הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.07), עת"מ(י-ם) 57085-07-12 **מיכאלי נ' משטרת ישראל ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.10.12).

8 בג"ץ 5562/07 **שוסהיים נ' שר לביטחון הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.07)

סבב מינויים מרוכז שמתבצע בו זמנית בכל יחידות המשטרה לאיוש תפקידים בדרגה מסוימת לשנה הקרובה. התהליך מתחיל באיוש תפקידי ניצב וממשיך בהדרגה בתפקידים בדרגות נמוכות יותר (להלן - סבב מינויים). השני - איוש נקודתי של תפקידים המתפנים במהלך השנה בהליך מעין מכריז.

5. המשטרה מבחינה בין הליכי מינויים על פי דרגות, ובהם: הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגת ניצב; הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ (להלן - קצינים בכירים); והליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגות פקד ורפ"ק. בעשור האחרון, בין השנים 2008-2017, שינתה המשטרה כמה פעמים את שיטת המינויים לתפקידי קצינים בכירים (ראו להלן). את תהליך המינויים במשטרה מנהל אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) אשר לו אחריות מטה "לתיאום, לארגון, לתכנון, לאיוש, להכשרה, ולתגמול של כח האדם במשטרת ישראל"⁹ ובפרט מחלקת כוח האדם שבאגף. בתקופת הביקורת שימשה ניצב גילה גזיאל כראשת אמ"ש.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי השיבוץ והקידום של קצינים במשטרת ישראל בדרגות רפ"ק עד ניצב. הביקורת נעשתה במשטרה - בעיקר באמ"ש ובלשכת המפכ"ל. בדיקות השלמה נעשו במשרד לבט"פ. מבקר המדינה פרסם ממצאי ביקורת קודמת בנושא בשנת 2010¹⁰.

9 הוראת המשטרה מס' 02.05.01 "אגף משאבי האנוש (אמ"ש) - ייעוד, תפקידים ומבנה".
10 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010** (2010), "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמ' 253.

הליכי מינוי קצינים - רקע נורמטיבי

בתי המשפט העלו לא אחת את נושא חובתה של המשטרה לפעול כלפי שוטריה בהתאם לכללי מינהל תקין. למשל, בית הדין הארצי לעבודה קבע כי "המשטרה היא מעסיק ציבורי... כללי מינהל תקין והחובה לפעול בהגיונות ובתום לב, מחייבים את המשטרה להציג בפני שוטריה תמונת מצב מלאה, ברורה ומפורטת של שכרם ותנאי עבודתם"¹¹. בעניין של החלטות בנושא מינויים במשטרה קבע בית המשפט העליון: "שיקול דעת המפקח"ל והשר בעניין מינויים במשטרה הוא, אכן, רחב אך הוא אינו מוחלט. בהפעלת סמכות המינוי, חבים הגורמים הממנים חובת נאמנות לציבור לשקול את הפעלת סמכותם בהגיונות, סבירות, בתום לב וללא שרירות, ומתוך התחשבות בכל הנתונים הרלוונטיים לעניין"¹².

הליך המינויים במשטרה הוא הליך תחרותי רב-שלבי. אמנם מינויים אלו אינם כפופים לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אך כאמור, ככל רשות ציבורית, איש תפקידים במערכת המשטרתית נבחן על פי אמות מידה ועקרונות יסוד של המשפט המינהלי.

1. כאמור, שיטת המינויים לתפקידי קצינים בכירים שונתה פעמים מספר בעשור האחרון. עד אמצע שנת 2008 שיבוצם של קצינים בכירים נדון בדיוני שיבוצים שבועיים, בהתאם לצורך באיש משרות שהתפנו וללא תכנון שנתי. כל מחוז או אגף הציעו מועמד אחד ממאגר ארצי של קצינים המיועדים לקידום, ובדיון של סגל הפיקוד הכללי של המשטרה (להלן - ספ"כ¹³) נקבע מיהו המועמד הנבחר. החלטה זו הובאה כהמלצת המשטרה לאישור השר לבט"פ.

2. החל בשנת 2009 הנהיגה המשטרה הליך מינויים אחר, אשר התקיים אחת לשנה באופן מחזורי ומדורג החל בדרגה הבכירה ביותר (ניצב): בשלב ראשון שובצו קצינים שנמצאו מיועדים לשיבוץ בתפקיד אחר באותה דרגה (להלן - מינוי רוחב)¹⁴ ובשלב השני שובצו קצינים המיועדים לקידום (להלן - מינוי לתפקיד מקדם או מינוי קידום)¹⁵. לצורך איתור ומיון של מועמדים לקידום

11 עע(ארצי) 174/03 **סגן ניצב שפיק סעיד נ' משטרת ישראל**, שבו נדונה סוגיית שכרם של שוטרים (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.05). ראו גם פסקי דין שבחנו את החלטות המשטרה בדבר פיטורי שוטרים בראי התקינות המינהלית ובפרט בהיבטי סמכות, סבירות ומידתיות - כך למשל, בג"ץ 3798/09 **גורווחוד נ' המפקח הכללי משטרת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.03.10); בג"ץ 671/04 **גריין נ' מדינת ישראל ואח'**, פ"ד נט(5) 827; עת"מ (ת"א) 28781-08-15 **לונצ'וק נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.4.17).

12 בג"ץ 5562/07 **שוסהיים נ' שר לביטחון הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.07), פסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

13 כיום חברים בו הסמפכ"ל, ראשי האגפים, מפקדי מחוזות, מפקד משמר הגבול וראש היחידה לשוויון מגדרי. המפכ"ל עומד בראש הספ"כ.

14 מינוי לתפקיד באותה דרגה. המינוי אינו כרוך בשינוי בדרגת הקצין.

15 מינוי לתפקיד המיועד לדרגה גבוהה יותר מדרגתו של הקצין. המינוי מלווה ככלל בהעלאת דרגתו של הקצין.

הוקמו ועדות איתור שתפקידן היה להמליץ על קבוצת הקצינים המתאימים ביותר לכל תפקיד מקדם מבין כלל המועמדים. המלצות הוועדות הובאו לדיון בספ"כ ושימשו בסיס להמלצת המשטרה למינוי לשר לבט"פ. שיבוץ וקידום של קצינים שאינם בכירים התבצע אף הוא בשיטה דו-שלבית, אך נוהל על ידי המחוזות והאגפים. על שיטת מינויים זו העיר מבקר המדינה בשנת 2010 וקבע בין היתר כי באותה עת גיבושה טרם הושלם בכל ההיבטים הנדרשים וכי יישומה לוקה בחסר¹⁶. בשנת 2014 הוטמעו בשיטת המינויים שינויים נוספים כגון קביעת מכסות למספר הקצינים המקודמים, הגדלת מספר חברי ועדת האיתור לשם צמצום השפעת המעריך הבודד ושינוי באופן ניהול הדיון בוועדות האיתור.

3. החל בשנת 2016, על פי החלטת המפכ"ל המכהן, מיישמת המשטרה שיטת מינויים חדשה למינוי קצינים בכירים (להלן - שיטת המינויים החדשה). עקרונותיה המרכזיים של שיטת המינויים החדשה הם: הפרדה דיונית בין ההחלטה מי ראוי לקידום ובין ההחלטה לאיזה תפקיד ישובץ כל קצין שיקודם; דיון בעת ובעונה אחת במינוי רחב ובמינוי קידום, כדי להגדיל את מאגר המועמדים הפוטנציאליים לשיבוץ לתפקידים הספציפיים; עידוד ניוו קצינים בין אגפים ומחוזות; ומתן משקל כבד יותר לעמדת האגפים המקצועיים במטה המשטרה האחראים לבניין הכוח, במסגרת קבלת ההחלטות בדבר מינוי קצינים בכירים. בעניין זה מסרה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי "התפיסה הנוכחית נותנת דגש לאיכות האישית של המועמד על פני הניסיון התעסוקתי שלו. זאת על בסיס התפיסה שהקידום אינו לתפקיד אחד בלבד, וכי בעתיד אותו קצין אמור להשתבץ גם בתפקידי רחב באותה הדרגה".

בשלהי שנת 2016 ובתחילת 2017 ביצעה מחלקת מדעי ההתנהגות של המשטרה (להלן - ממד"ה), בהנחיית ראש אמ"ש, הליך הפקת לקחים מיישום שיטת המינויים החדשה עד אותו מועד¹⁷. הליך זה כלל בין היתר איסוף נתונים בדבר עמדות ולקחים באמצעות הפצת שאלונים, ניהול קבוצות מיקוד, ריכוז ממצאים מתוך סקר האקלים הארגוני שבוצע במהלך שנת 2016 והתייחס בין היתר לתהליך הקידום¹⁸, וכן עיבוד נתונים כמותיים לגבי איכות התהליך החדש ומאפייניו יחסית לעבר. בהתייחס לנתונים הכמותיים מסרה המשטרה בתשובתה כי "נבדקו נתוני האיכות של כלל הקצינים שדורגו... מהנתונים... ניתן לראות באופן ברור כי ישנה עליה באיכות הקצינים המקודמים משלב לשלב בתהליך החדש וכן עליה כללית בתהליך החדש לעומת התהליך הקודם".

לעניין זה יוער כי מנתוני המשטרה עולה כי החל משנת 2009 מסתמנת תנודתיות בנתוני האיכות של הקצינים שקודמו, וכי הנתונים שהציגה המשטרה אשר נוגעים לשנים 2016 ו- 2017 (תקופת שיטת המינויים החדשה) דומים לנתוני האיכות הנוגעים לחלק מהשנים שבמהלך העשור

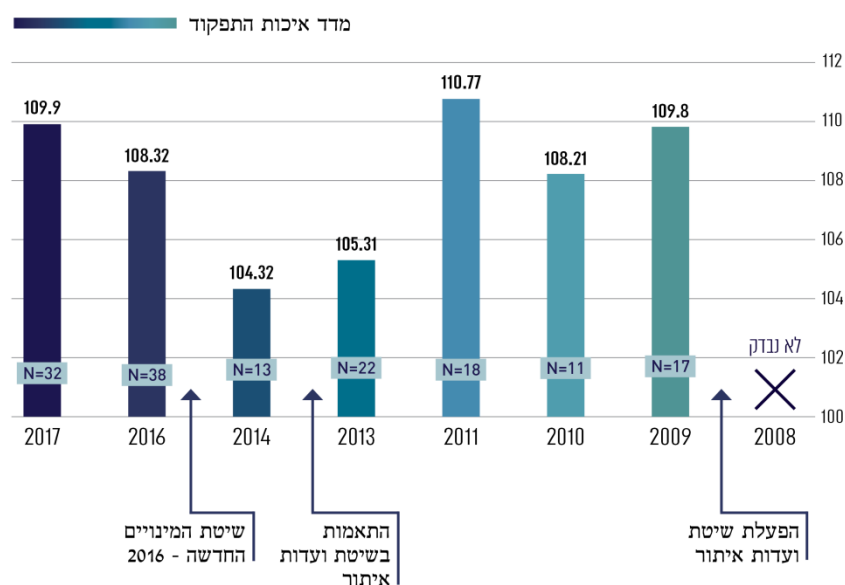
16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010**, "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמוד 253.

17 ההליך הושלם בפברואר 2017.

18 ראו התייחסות נוספות לממצאים מתוך סקר האקלים הארגוני בהמשך.

האחרון שבהן הונהגו שיטות מינויים אחרות. למשל, להלן בתרשים 3 יוצגו נתוני המשטרה על מדד איכות התפקוד הממוצע של הקצינים שקודמו לדרגת נצ"ם (בשנים 2009 עד 2017).

תרשים 3: מדד איכות התפקוד הממוצע של הקצינים שקודמו לדרגת נצ"ם (בשנים 2009 עד 2017)



מקור: משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה

נתונים אלו מלמדים על הצורך להמשיך את הפעולות להערכת שיטת המינויים החדשה בשנים הקרובות ולקיים גם בעתיד הליכי הפקת לקחים. ממצאיו של דוח זה משמשים כתשומה להליכים האמורים שנדרשת המשטרה לקיים.

4. מינוי לתפקידי קצונה בכירים (בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ) מתבצע באופן זה: כאמור, לאחר קיום הליך פנים-משטרי מגובשת עמדת המפקד ל למינוי קצינים לתפקידים הספציפיים לרבות קידום בדרגה. המלצת המפקד ל מועברת לשר לבט"פ, אשר בידו סמכות המינוי על פי פקודת המשטרה כאמור. איוש תפקידי קצונה בדרג ביניים (פקד ורפ"ק) מתבצע ככלל במסגרת הליך פנים-יחידתי, וסמכות המינוי נתונה בידי מפקד המחוז¹⁹ (אם

19 לרבות סמפק"ל, ראש אגף במטה הארצי, מפקד מג"ב או מפקד יחידה ארצית בדרגת ניצב (להלן הם ייקראו בהכללה כל אימת שמדובר במילוי תפקידים הפיקודי ולא המקצועי -מפקד המחוז).

מדובר בתפקידי קצונה בדרגת פקד) או בידי ראש אגף משאבי אנוש (להלן - ראש אמ"ש) (אם מדובר בתפקידים בדרגת רפ"ק).

להלן תרשים 4 המתאר את השלבים המרכזיים בשיטת המינויים החדשה הנהוגה במשטרה משנת 2016 ולאחריו פירוט השלבים המרכזיים בשיטה כאמור²⁰. השלבים האלה נקבעו בנוהל רשמי קבוע של המשטרה שעודכן במאי 2017 - נוהל אמ"ש 05.03.08 בעניין "מינוי, קידום ושיבוץ של קצינים לתפקידי רפ"ק ומעלה" (להלן - נוהל מינוי קצינים).

תרשים 4: השלבים המרכזיים בשיטת המינויים החדשה



מקור: משרד מבקר המדינה

א. דיון תנועות: דיון המתקיים אחת לשנה ובו מתקבלת החלטה בדבר המשך השירות של כל אחד מהקצינים בדרגות פקד עד תנ"ץ בשנה הקרובה. ההחלטות האפשריות המרכזיות הן אחת משלוש: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רוחב באותה דרגה והמשך שירות בתפקיד הנוכחי. רק קצין שנמצא מתאים לקידום בדיון התנועות יוכל לעבור לשלב הבא בהליך הקידום. אשר לקצינים בדרגות רפ"ק וסנ"ץ, החלטה בדבר קידומם כפופה למכסות הקידום שמוקצות לכל מחוז או אגף.

20 יצוין כי לא כל השלבים רלוונטיים לכל הדרגות. כמו כן, רוב התהליך בכל הנוגע למינוי לתפקידי קצונה בכירה מתבצע במסגרת ארצית ובפורומים ארציים, ולעומת זאת תהליך הקידום והשיבוץ לתפקידי קצונה בדרג ביניים מתבצע לרוב במסגרת הליכים פנים-מחוזיים או אגפיים.

ב. דירוג מפקדים: מפקדי המחוזות והאגפים מדרגים את כלל הקצינים ביחידתם בדרגות רפ"ק עד נצ"ם שהם בעלי פוטנציאל לקידום בדרגה על פי ההחלטות המתקבלות במסגרת דיון התנועות, על ידי חלוקתם לשלוש קבוצות לפי סדר עדיפויות יורד. דירוג זה משמש כאחד הכלים תומכי ההחלטה בשלב ועדות ההתאמה לדרג. שלב זה אינו רלוונטי לקצינים בדרגת תנ"ץ.

ג. ועדת התאמה ארצית לדרג (להלן - ועדת הדרג): ועדה שתפקידה לקבוע מי מהקצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם שנקבע בדיון תנועות כי הם בעלי הפוטנציאל לקידום בדרגה הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום בדרגה תוך שיוכם לקבוצת המגזר הרלוונטית²¹ (בלשון המשטרה - "מחסניות"). בראש ועדת ההתאמה הדנה בקידום מדרגת נצ"ם לדרגת תנ"ץ עומד המפכ"ל, וחבריה הם סגנו (להלן - סמפכ"ל) וראשי האגפים במטה המשטרה. בראש הוועדות הדנות בהתאמת הקצינים לקידום מדרגות רפ"ק וסנ"ץ לדרגות סנ"ץ ונצ"ם (בהתאמה) עומד הסמפכ"ל וחבריהן הם ראשי האגפים. רק קצין שנמצא מתאים לקידום בדרגה על פי החלטת ועדת הדרג יוכל להתמודד על תפקידים בדרגה הגבוהה מדרגתו הנוכחית.

ד. פרסום משרות פנויות והעדפות קצינים לשיבוץ: לאחר שגובשה רשימת הקצינים הראויים והמתאימים לקידום בדרגה (לדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ), על פי החלטת ועדות הדרג, על מחלקת כוח אדם באמ"ש לפרסם בקרב כלל הארגון את רשימת התפקידים הפנויים או הצפויים להתפנות וכן רשימה של קצינים, ובה: קצינים שנמצאו כאמור ראויים ומתאימים לקידום בדרגה; קצינים מועמדים למינוי רוחב, על פי החלטות שהתקבלו בדיון תנועות; וכן קצינים מחויבי שיבוץ²². הקצינים שברשימה רשאים לבחור שלושה תפקידים המועדפים עליהם ולדרגם. ככלל, קצינים בדרגת רפ"ק המתמודדים על תפקידים בדרגת סנ"ץ רשאים לבחור תפקידים רק במגזר אליו שויכו, על פי החלטות ועדת הדרג²³. קצינים המתמודדים על תפקידים בדרגת נצ"ם ותנ"ץ רשאים להתמודד על כלל התפקידים הפנויים המיועדים לאותה דרגה.

ה. העדפות מפקדים: על מפקדי המחוזות והאגפים לראיין את כל הקצינים המתמודדים לתפקידים הרלוונטיים ליחידתם. לאחר סיום הראיונות, על כל מפקד ליידע את אמ"ש על העדפותיו - עליו למסור שלושה שמות של קצינים לכל תפקיד ולדרג אותם.

ו. יצירת לוח שיבוצים (מטריצה): אמ"ש מרכז את כל העדפות הקצינים והעדפות המפקדים, ועל בסיסם יוצר לוח שיבוצים ובו כלל

21 המגזרים הם: פיקוד, אג"ם (תפקידים בתחום המבצעים), אח"ם (תפקידים בתחום החקירות והמודיעין), מטה ומשפטי. יש סייגים לעיקרון זה המתייחסים למגזרים מסוימים כדוגמת קצינים ששויכו למגזר הפיקוד, אשר רשאים להתמודד על כלל התפקידים בדרגה זו.

22 כדוגמת קצינים שסיימו קורסים והכשרות או סיימו תקופת שירות השאלה לגוף אחר וקצינים שמוצבים במשרה שבוטלה.

23 הוראה זו אינה חלה על קצינים בדרגת סנ"ץ המתמודדים על תפקיד נוסף באותה דרגה.

התפקידים הפנויים או המתפנים ושם הקצין שאמ"ש ממליץ לשבצו בתפקיד (להלן - לוח שיבוצים).

ז. דיון שיבוצים והחלטת מפכ"ל: מתקיימים דיונים לצורך גיבוש המלצות המפכ"ל לשר לבט"פ בדבר שיבוץ לתפקידים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ, בפורום ספ"כ, בראשות המפכ"ל²⁴.

ח. החלטת השר לבט"פ בנוגע למינוי קצינים בכירים: על פי נוהל המשרד לבט"פ²⁵, אגף תכנון ארגון תקציבים ובקרה במשרד (להלן - את"ב) בוחן את המלצות המפכ"ל בדבר מינוי קצינים בכירים, ובכלל זאת בוחן אם ההמלצה למינוי הוגשה בהתאם לנוהלי המשרד והמשטרה. על סמך ממצאי הבחינה את"ב נדרש לגבש המלצה לשר לבט"פ בדבר המינויים האלה. במסגרת הבחינה נבדקים כמה פרמטרים, ובכלל זה את"ב מוודא שיש תקן מתאים למינוי ואין מניעה משמעתית למינוי ובוחן כמה זמן שהה המועמד בדרגה הנוכחית או בתפקיד הנוכחי. המינוי תקף רק אם השר מאשר אותו וחותרם על כתב המינוי.

5. המשטרה פיתחה במשך השנים כלים להערכת עובדים לאורך שנות שירותם בה - בשלב הגיוס ובמהלך קורסים והכשרות, וכן באופן שוטף בהערכות תפקוד תקופתיות. כלים אלה נועדו לספק למשטרה מידע ולאפשר לה להעריך את העובדים בכמה היבטים, כגון כושר ביצוע, מקצועיות ושליטה עצמית. כמו כן, ממד"ה מעבדת את הנתונים כדי להפיק מהם מדדי הערכה מספריים לתפקוד הקצין ולפוטנציאל לקידומו בדרגה ובתפקיד. המשטרה משתמשת במדדים כאלה גם לצורך הליכי המינוי של קצינים, לעתים ככלים לסינון מועמדים ולעתים ככלי עזר לקבלת החלטה. העיקריים שבהם הם מדד "השחק" (לקידום של קצינים בדרגת רפ"ק לדרגת סנ"ץ) ומדד "איכות התפקוד" (לקידום קצינים בדרגת סנ"ץ לדרגת נצ"ם) (להלן - מדדי תפקוד ופוטנציאל).

בתשובת המשטרה מדצמבר 2017 נמסר כי עם שינוי שיטת המינויים "התווספו תהליכים נוספים המהווים סנן בבחירת הקצינים האיכותיים ביותר והמתאימים ביותר למינוי ולקידום לתפקידים": הליך התאמה תעסוקתית שנועד לבחון היבטים של אמינות, טוהר מידות, ניגוד עניינים וכו' ולא נועד לבחון התאמה מקצועית לתפקיד מסוים; מרכז הערכה לקצינים בדרגת סנ"ץ שגלום בהם פוטנציאל לקידום לדרגת נצ"ם. עוד מסרה המשטרה כי בכוונתה לבצע הערכה תקופתית לקצינים בדרגת תנ"ץ באמצעות כלי הערכה ממוחשב אשר במועד סיום הביקורת טרם נכנס לשימוש וצפוי להיות מיושם לקראת סוף שנת 2018. כשיעשה בכלי זה שימוש הוא צפוי לספק חוות דעת על תפקודו של קצין בדרגת תנ"ץ.

24 לעניין שיבוץ לתפקידים בדרגת פקד ורפ"ק, דיוני השיבוצים מתקיימים במסגרת המחוזות והאגפים.

25 המשרד לביטחון הפנים, **נוהל משרדי בנושא: גיוס, מינוי, העלאה בדרגה ופרישה של קצונה בכירה במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר** (21.12.10).

6. כפועל יוצא משיטת המינויים של קצינים בכירים מתקבלות במשטרה מדי שנה אלפי החלטות (החלטות ביניים והחלטות סופיות), בשלבי המיון והמינוי השונים, בדבר קידום או שיבוצם של קצינים בדרגות רפ"ק עד ניצב. להלן בתרשים 5 יוצג אומדן של מספר ההחלטות שהתקבלו בשלבים השונים בהליכי המיון לצורך שיבוצים לתפקידים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ לשנת 2016. בסך הכול מתקבלות במשטרה כ-4,500 החלטות בשנה. על סמך החלטות הקידום והשיבוץ נקבע: האם הקצין יקודם בדרגה, האם יישאר בדרגתו וימונה לתפקיד אחר או האם יישאר בדרגתו ובתפקידו.

תרשים 5: אומדן של מספר ההחלטות שהתקבלו במסגרת הליכי מינוי קצינים בכירים (2016)



סה"כ מעל **4,500** החלטות בשנה

על פי נתוני משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה



הסמכות למנות קצינים בכירים

הסמכות למנות יותר מ-800 קצינים בכירים נתונה לשר לבט"פ, לרבות במערך החקירות. יש לבחון את הצורך לבצע שינוי בהסדרי המינויים הקיימים זה יותר מ-40 שנה. יש להבטיח את המרחק הראוי בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה

במועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 קצינים בכירים בדרגות סנ"ץ עד ניצב. הסמכות למנות קצינים בדרגות האלה נתונה כאמור על פי פקודת המשטרה לשר לבט"פ. סמכות המינוי הנתונה לשר חלה על כלל התפקידים במגזרים השונים בדרגות אלו, לדוגמה: קציני חקירות, קציני זיהוי פלילי, מפקדי תחנות, תובעי תעבורה, קציני בטיחות יחידתיים, עוזרים לראשי אגפים, קציני טכנולוגיות, קציני אמ"ש מחוזיים, קציני יישובים ומדריכים במכללה הלאומית לשוטרים. יודגש כי סמכות המינוי של השר חלה גם על כל התפקידים בדרגת סנ"ץ ומעלה במערך החקירות, ובכלל זה השר מוסמך למנות את ראש אגף החקירות, ראש יחידת להב 433, ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה וקציני החקירות המשרתים בהם המופקדים בין היתר על ניהול חקירות רגישות של נבחר ציבור וגורמים אחרים בשירות המדינה.

1. משרד מבקר המדינה בחן את נושא סמכות השר למנות קציני משטרה. להלן יפורטו ממצאי בחינתו:

א. דרך המלך לאיוש משרות בשירות הציבורי היא בשיטת המכר "שנועדה להבטיח, בהליך בלתי-תלוי, את חשיפת איוש התפקיד לתחרות שוויונית בין מועמדים שונים מצד אחד, ובחינת כישוריהם המקצועיים והתפקודיים מצד שני"²⁶. חובת איוש המשרות באמצעות מכרז מעוגנת בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), אשר אינו חל על קבלת מועמד לעבודה במשטרה ועל שירותו בה.

לגבי מקרים בשירות המדינה שהוחרגו מחובת קיום המכרז על פי חוק המינויים נקבעו כללים שהסדירו את מנגנון המינוי. למשל, מינוי בעלי תפקידים לכ-100 מן המשרות הבכירות בשירות המדינה מתבצע באמצעות ועדת איתור שתפקידה לאתר מועמדים מתאימים, לבחון את כישוריהם ולהגיש לשר הממונה את המלצותיה בעניין המועמד הראוי²⁷.

גם מינוי מנכ"ל למשרד ממשלתי הוחרג מחובת מכרז. מנכ"ל משרד הוא תפקיד המצריך מערכת יחסי אמון מיוחדת בינו ובין השר העומד בראש המשרד, והמינוי הוא בסמכות הממשלה הממנה על פי הצעת השר הרלוונטי שמציע את המועמד הרצוי לו²⁸. ועדת מינויים בנציבות שירות המדינה מוסמכת לבחון את המועמד לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי ולקבוע אם הוא עומד בתנאי הכשירות שנקבעו למשרה, ולהמליץ לשר אם למנותו. תכלית מנגנון זה היא לייעל את תהליך איתור המועמדים המתאימים, מחד גיסא, ולמנוע חשש למינוי מקורבים,

26 בג"צ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173 ואילך.

28 חוק המינויים.

מאידך גיסא²⁹. בעניין גבולות שיקול דעתו של השר הממונה לבחור את מנכ"ל משרדו נקבע בפסיקת בג"ץ: "רצונו של שר בבחירת מועמד פלוני למשרדו אינה בבחינת זכות הקנויה לו. המשרה הציבורית ניתנת לבעל התפקיד כנאמן הציבור, והוא חייב למלאה כשליח ציבור לשם השגת תכליות שכל כולן מעוגנות באינטרס הציבורי"³⁰. בית המשפט העליון אף התריע כי "בשיטת המינויים הפוליטיים יש סכנה לפגיעה חמורה בסדרי מינהל תקין וברמתו המקצועית והערכית של השירות הציבורי"³¹.

לנוכח העובדה שאלו הם פני הדברים לגבי משרות בכירות בשירות הציבורי לרבות משרות אמון מובהקות של גורמים פוליטיים, נדרש שמינוי קצינים המכהנים במשרות הציבוריות הבכירות במשטרה - המופקדת על משימה רגישה ומורכבת כשמירה על אכיפת החוק והסדר הציבורי - יתבצע במסגרת הליך שיבטיח כי גורמים מקצועיים המתאימים למילוי המשימה יאיישו את התפקידים בהתאם לשיקולים מקצועיים וערכיים. חובה זו היא מתוקף האחריות הכבדה המוטלת על כתפיה של המשטרה ומתוקף היותה רשות ציבורית הכפופה לעקרונות היסוד של מינהל תקין ופועלת למען האינטרס הציבורי, וזאת אף שאינה כפופה לדיני המכרזים הנהוגים בשירות הציבורי.

ב. בשנת 1999 הגישה "הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש" בראשות עו"ד חיים צדוק (להלן - ועדת צדוק) לשר לבט"פ דאז, אשר מינה אותה, את מסקנותיה. הוועדה המליצה בין השאר להרחיב את סמכויות המפכ"ל. הוועדה סברה כי יש להגדיר בחוק את סמכויות המפכ"ל, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה ובכלל זה על כוח האדם במשטרה, והדגישה: "הוועדה סבורה כי חלק מהסמכויות הנתונות כיום לשר ביחס למשטרה, כגון הסמכות להעביר שוטרים מתפקידים והסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, צריכות להיות מופקדות בידי המפכ"ל, ולא בידי השר, כשבדי השר תיוותר הסמכות לאשר מינויים של קצינים בדרגת ניצב"³².

ג. לשאלת משרד מבקר המדינה בדבר מעורבות חברי ממשלה אחרים בהליכי המינויים של קצינים בכירים בשנים 2016 ו-2017, השיב השר לבט"פ: "גורמים רבים מביעים בפני השר את עמדתם על קציני משטרה לחיוב ולשלילה, אך אין בכך כדי להתערב במינוי".

ד. אשר לסמכות השר לבט"פ למנות קצינים בכירים מסר המפכ"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 כי מבירור שביצע עם כניסתו לתפקיד עלה כי "הסיכום לגבי מינוי **תנ"צים וניצבים**, היה תהליך 'חוץ

29 פירוט לגבי ההליכים שצריכים להתקיים בוועדת המינויים ובוועדות האיתור ראו בדוחות מבקר המדינה המפורטים להלן: **דוח שנתי 61ב** (2011), "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27 ואילך; וכן **דוח שנתי 66א** (2016), "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173 ואילך.

30 ראו הערה 26.

31 שם.

32 דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (1999).

ארגוני' בשיח בין המפכ"ל לשר". המפכ"ל מסר כי לתפיסתו, "אישורו של השר הוא תחת הכותרת 'מינוי ראוי' מבחינה ערכית וציבורית ולא בהקשר של התאמה מקצועית לתפקיד" (ההדגשות במקור). המפכ"ל ציין כי "שמירה על עצמאות המשטרה כגוף האמון על אכיפת החוק מחייבת שינוי בסמכויות המינוי הקבועות היום בפקודת המשטרה לגבי קצינים בכירים (סנ"צ ונצ"ם) באופן שיופקד בידי הגורמים המקצועיים בתוך המשטרה וירחיק את ההשפעה הפוטנציאלית של הדרגים הפוליטיים (כך הומלץ גם בוועדת צדוק). לעניין מינוי לתפקידי ניצב - חשוב לשמר גיבוש הליך מאוזן שיבטיח נטרול של השפעה פוליטית פוטנציאלית מצד אחד, עם זאת בהחלט ראוי לחשוב על שיפור ההליך (ייתכן אף תוך הסתייעות בגורם חיצוני) שיהווה כלי עזר למפכ"ל, בגיבוש החלטתו לגבי מינוי".

2. לשם הבטחת תפקודו התקין של השירות הציבורי ובפרט של המשטרה האמונה על אכיפת החוק, חשוב להבחין בבירור בין התנהלות הדרג הפוליטי ובין פעילות הדרג המקצועי, בייחוד במסגרת הליך המינויים. כמה וכמה טעמים מצדיקים את בחינת הצורך לבצע שינוי בהסדר הקיים בנוגע לסמכויות למינוי קצינים בכירים במשטרה, בתנאים שיפורטו בהמשך:

א. לפי התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי, לשירות המדינה אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. תפיסה זו באה לידי ביטוי באופן המינוי של עובדים בכירים, לרבות מנכ"לים של משרדי ממשלה, כאשר מעורבות הדרג הפוליטי מצומצמת בעיקר למינויים לתפקידים שבהם יש מרכיב של יחסי אמון. וגם המינוי לתפקידים האלה טעון בחינה ואישור של ועדה שבה משתתפים גורמים שמחוץ למשרד הממשלתי.

ב. עמדתה של הוועדה הציבורית שבחנה בשעתו את הנושא (ועדת צדוק), ולפיה יש להפקיד בידי המפכ"ל חלק מהסמכויות הנתונות לשר אשר נוגעות למשטרה, כגון הסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סנ"ץ ומעלה³³.

ג. מספר הקצינים הגדול בדרגות הבכירות אשר השר לבט"פ מוסמך למנותם. כאמור, נכון למועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 קצינים בדרגות סנ"ץ עד ניצב, במגוון גדול מאוד של תפקידים, כמפורט לעיל. בעניין זה הבהירה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי פקודת המשטרה אשר הפקידה בידי השר לבט"פ את סמכות המינוי כאמור היא **משנת 1971**, בעת שמספר תפקידי הקצונה הבכירה היה מצומצם מאוד.

ד. אופיים של תפקידי הקצונה במשטרה - תפקידים מקצועיים בעיקרם שכלל אינם דורשים יחסי אמון עם נבחר הציבור (השר לבט"פ), באופן הנדרש למשל בתפקיד של מנכ"ל משרד ממשלתי.

ה. השינוי הארגוני והתפקודי הנרחב שחל במשטרה ב-46 השנים שעברו מאז נקבע הסדר המינויים האמור.

33 לעניין מינוי קצינים בדרגות ניצב, הוועדה המליצה שהמינוי יאושר על ידי השר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 ציינה המשטרה כי "החשיבות במתן עצמאות למשטרה למנות את קציניה היא הרבה מעבר לדרוש בגוף ביטחוני אחר, שכן, המשטרה אמונה על השמירה על הדמוקרטיה. למותר לציין שתקופה נוכחית זו מחדדת את המסר כפליים. יודגש ויובהר כי מאז כניסת המפכ"ל לתפקידו השר לא התערב בפועל בתהליכי המינוי, השר אישר את המלצות המפכ"ל כלשונן. אך איש אינו מבטיח כי בעתיד שר אחר לא יבחר במדיניות אחרת. ומכאן הצורך לעגן זאת".

המשרד לבט"פ מסר בעניין זה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי "הציבור בא במגע יומיומי עם שוטרי תחנות המשטרה בפיקודם של קצינים בדרגות סנ"צ ונצ"מ, דרג פיקודי מרכזי שבידיהם היכולת להשפיע על תדמית המשטרה ואמון הציבור בה. דבר זה מייחד את המשטרה מול גופים ביטחוניים אחרים עם הירארכיה פיקודית... קיימת חשיבות רבה בבחירת קציני משטרה שרמת יחסי האנוש שלהם הולמת, ומודעותם הציבורית גבוהה, ולא רק יכולותיהם הפיקודיות או המקצועיות. לאור האמור, קיימת חשיבות רבה לביקורת ולפיקוח על מינוי קצינים בדרגת סנ"צ ומעלה ולשילוב המימד הציבורי הרחב בשיקול הדעת. משום כך, אין מקום לקבל את ההמלצה... לפיה יש לבחון מסירת סמכויות למשטרה למינוי קציניה הבכירים". המשרד לבט"פ התייחס בתשובתו גם לממצאי הביקורת שיפורטו להלן בהמשכו של דוח ביקורת זה, בכותבו על "ליקויים שונים, חלקם משמעותיים, בתהליכים הפנימיים הנוכחיים של משטרת ישראל לגיבוש המלצת המפכ"ל על מינוי קצין בכיר". המשרד ציין כי לשיטתו, גם מטעם זה יש להגביר את הפיקוח והבקרה של המשרד.

המשרד לבט"פ הוסיף בתשובתו מפברואר 2018: "אם לשר לא תהיה סמכות להחליט בנוגע למינויים של הקצינים הבכירים, אזי הללו לא יתנו לשר ולמדיניותו מעמד והדבר יקרין באופן ישיר גם על ההתייחסות של קציני המשטרה לגורמי קידום המדיניות של השר, הבקרה והפיקוח מקרב עובדי המשרד לביטחון הפנים". המשרד הוסיף כי שינוי חקיקה שיביא לצמצום בסמכויות השר בנוגע למינוי קציני משטרה בכירים "ישיל את אפשרויות הפיקוח והבקרה של המשרד וימנע מגורם אזורי, נבחר ציבור, להתוות מדיניות שתחייב את משטרת ישראל".

הגם שהמשטרה נמנית עם הגופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים, הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה³⁴. לנוכח הטעמים המפורטים לעיל, על המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים לבחון בשיתוף עם משטרת ישראל את הצורך לבצע שינוי בהסדרים הקיימים זה יותר מ-40 שנה ולשקול למסור למשטרה סמכויות החלטה בדבר מינוי קצינים בכירים או חלק מהם. בבחינה זו יש להבטיח את המרחק הראוי בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה; קיום סמכויות בקרה אפקטיביות של המשרד לבט"פ על ההליך שמקיימת המשטרה; ויכולת המשרד לבט"פ למנוע מינויים של קצינים מסיבות הנוגעות לאמינות, טוהר מידות ורקע משמעותי.

הליכי מינוי קצינים: הגדרות ודרישות תפקיד

במשטרה מאות תפקידי קצינים בכירים במגזרים שונים, ומשך הכהונה הממוצע בתפקיד הוא כ-2.7 שנים. כמחצית הקצינים החליפו תפקידים בתדירות ממוצעת נמוכה משנתיים וחצי. על פי מדיניות המפכ"ל, מעברים של קצינים בכירים בין מגזרים שונים ובין תפקידי מטה ותפקידי שטח הם רצויים ואף הכרחיים לפיתוח דרג פיקודי בעל יכולות מגוונות.

על חשיבות גיבושן של הגדרות ודרישות תפקיד אפשר ללמוד מדברים שקבעה ועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הכולל בעיקר את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלה: תיאור התפקיד משמש כתעודת זהות של המשרה. התיאור הוא נדבך מרכזי שעל פיו נבחנת מידת ההתאמה בין תחומי האחריות, הסמכות והאתגרים הכרוכים באופי המשרה ובין יכולות העובד שיועסק בה. הגדרה נכונה של התפקיד, ובייחוד קביעת הדרישות לביצועו, יבטיחו איוש הולם של המשרה ואת מיצוי הפוטנציאל שלה³⁵.

הדברים נכונים גם לגבי המשטרה: הגדרות ודרישות תפקיד מאפשרות למקבלי ההחלטות בהליך המינויים לקיים בחינה מדויקת יותר של התאמת הכישורים של מועמד לתפקיד מסוים למהות התפקיד והאתגרים הכרוכים בביצועו.

בעבר, המשטרה ראתה חשיבות בהגדרות ודרישות תפקיד לצורך הליכי הקידום והשיבוץ. לפיכך, בספרי תפקידים שהיא גיבשה לתפקידים בדרגות סנ"ץ ונצ"ם היא קבעה הגדרות ודרישות תפקיד: בשנת 1999 החלה המשטרה לגבש לראשונה ספר תפקידים לדרגת נצ"ם, והשלימה את הכנתו בשנת 2010. בשנת 2011 סיימה המשטרה את הכנתו של ספר תפקידים לדרגת סנ"ץ. ספרי התפקידים הם מסמכים עבי כרס שאפיינו כ-400 תפקידים במגזרים השונים בדרגות האלה ועיגנו את הדרישות למילויים. בספרי התפקידים הוצג מידע לגבי כל תפקיד, ובכלל זה הדרגה המוגדרת בתקן המשטרה לממלא תפקיד זה, הכפיפות המקצועית והפיקודית של ממלא התפקיד, תיאור התפקיד ותחומי האחריות והעיסוק המרכזיים של ממלא, הכשרות מקצועיות נדרשות וכן רקע וניסיון מקצועי נדרש. את ספרי התפקידים גיבשו צוותים רבי משתתפים בתיאום עם האגפים המקצועיים במשטרה ויחידות השטח שלה.

מטרת ספרי התפקידים כפי שהגדירה המשטרה עצמה הן: "יצירת שקיפות ארגונית והליך מוסדר המאפשר שוויון הזדמנויות לכלל הקצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי/ מתפנה... הספר מספק מידע לקצין, בדבר אפשרות להציג מועמדותו לתפקידים המפורטים, לתכנן ולבנות את מסלול הקריירה שלו באופן מושכל וממוקד. הספר יוצר שפה אחידה וברורה באמצעות פירוט דרישות

35 "דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" של נציבות שירות המדינה (יוני, 2013).

התפקיד, ההכשרה הנדרשת, תנאי הסף לאיזו התפקיד ואפיון היחידה בה הוא נמצא".

עם גיבושה של שיטת המינויים החדשה, חתמו במרץ 2016 סמנכ"ל המשרד לבט"פ (את"ב) וראש אמ"ש במשטרה על מסמך המפרט את השינויים בתהליכי העבודה המשותפים. בין היתר סוכם כי: "ספר התפקידים, כפי שמפורסם כיום במשטרת ישראל, ימשיך להוות עוגן ארגוני מתעדכן, בו מפורטים כל תפקידי הקצונה, לרבות תנאי סף ודרישות נוספות, שעל ממלא התפקיד לעמוד בהם"; "התפקידים שנקבעו ב'ספר התפקידים' כתנאי למילוי התפקיד המקדם יורחבו, כך שקצין בעל רקע מקצועי במגזר יוכל להתמודד ב'מחסנית' המגורית"; "בטרם פרסום עדכון לגבי פרטי תפקיד פלוני, בדרגת תקן סנ"ץ ומעלה, ב'ספר התפקידים', יועבר העדכון לידיעת את"ב".

המשטרה הדגישה בתשובתה למשרד מבקר המדינה את השינויים שנדרשו בספרי התפקידים עם שינוי שיטת המינויים בתחילת שנת 2016: "ספר התפקידים ששימש את השיטה הישנה אינו רלוונטי לשיטת המינויים והקידום הנוכחית. הספר שגיובש בעתיד יהווה עוגן וקו מנחה, בעל גמישות רבה יותר". עוד הדגישה כי "שינוי השיטה, הביא לפיתוח רחב של קצינים אשר עד כה התקדמו בציר מקצועי מצומצם מבלי שייחשפו לקשת רחבה של תפקידים, שכן ספר התפקידים תיעל את הקצינים להתקדם בהתבסס על ניסיון מקצועי קודם. השיטה החדשה מפתחת את הקצינים וחושפת אותם לתחומי עיסוק בדיסציפלינות שונות בארגון ומעודדת מעבר בין התפקידים לצורך פיתוח". המשטרה הוסיפה כי "נדרש לפתח את הקצינים לרוחב במגוון רחב ככל שניתן ולהימנע מהסללה המצמצמת את האפשרויות להצמיח ספ"כ ראוי לשמו ואף לבנות מועמדים לתפקיד המפכ"ל".

בנוגע לעצם השימוש בספר תפקידים במסגרת הליכי המינוי המתבצעים על פי שיטת המינויים החדשה מסר המפכ"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 כי הוא "רואה חשיבות בקיומו של ספר תפקידים הקובע דרישות תפקיד ותנאי סף מפורטים לדרגות הקצונה הנמוכות, שכן בדרגות אלו נדרשת בניית מומחיות והתמקצעות תחומית. ככל שמדובר בתפקידים בדרגה גבוהה יותר, יש חשיבות לקיומו של ספר תפקידים שישמש **עוגן וקו מנחה בלבד** אשר יתווה מסגרת כללית של התפקידים ודרישותיהם (בעיקר 'רצוי' ופחות 'תנאי') אך יאפשר גמישות פיקודית בשיבוצים מתוך רציונל של פיתוח קצינים בכירים בעלי יכולות, רקע וניסיון **מגוונים ככל שניתן**" (ההדגשה במקור).

כאמור, בשלהי שנת 2016 ותחילת 2017 ביצעה ממד"ה, בהנחיית ראש אמ"ש, הליך הפקת לקחים מיישום שיטת המינויים החדשה. בהליך הפקת הלקחים עלה כי עקב ביטול ספר התפקידים שררו בקרב הקצינים אי-בהירות בנוגע למדרג התפקידים ותחושה שבתהליך השיבוצים שוקללו קריטריונים שאינם פורמליים. לנוכח האמור לעיל המליצה ממד"ה, אשר ניתחה את הממצאים, על התאמת ספר התפקידים לתפיסת הקידום החדשה ועל קביעת תאריך יעד לסיום גיבושו.

בנוהל מינוי קצינים נקבעו תנאי סף כלליים המתייחסים לקידום בדרגה ולמינוי רחב כגון משך הזמן המזערי שבו מותנה המעבר לתפקיד אחר או קידום

בדרגה, השכלה, ציון סף במדד איכות, והעדר מניעה משמעתית. בנוהל לא נקבעו דרישות ספציפיות לביצוע תפקידים.

1. נמצא כי לגבי מאות תפקידים בדרגת רפ"ק, במגוון מגזרים ותחומי פעולה, המשטרה לא גיבשה ספר תפקידים ולא קבעה הגדרות תפקיד ודרישות תפקיד ספציפיות. קביעה כזאת נדרשת גם לדברי המפכ"ל כאמור.

2. עוד נמצא שעם תחילת יישום שיטת המינויים החדשה בתחילת שנת 2016 פסקה המשטרה להשתמש בספרי התפקידים לדרגות סנ"ץ ונצ"ם. המשטרה החלה לגבש ספר תפקידים חדש, אולם בתחילת שנת 2018 טרם סיימה לגבשו, ולמותר לציין שלא השתמשה בו במסגרת הליכי הקידום והשיבוץ. זאת על אף ההסכם שבין המשטרה למשרד לבט"פ, ולפיו ספר התפקידים ימשיך להיות "עוגן ארגוני" מתעדכן, שבו מפורטים תנאי סף ודרישות תפקיד נוספות.

א. בנוגע לדרישות התפקידים בדרגות סנ"ץ המשטרה קבעה כלהלן: בהנחיות אמ"ש אשר הופצו לפני שיבוצי הקצינים בדרגת סנ"ץ בשנים 2016 ו-2017 נקבעו גם דרישות בדבר ביצוע תפקיד קודם לצורך מעבר בין מגזרים. בהנחיות לא נקבעו הגדרות תפקיד. הדרישות שנקבעו הן כלליות ואינן ספציפיות לתפקידים השונים.

ב. לתפקידים בדרג נצ"ם לא קבעה המשטרה, לאחר ביטול ספר התפקידים, הגדרות תפקיד, ולא קבעה דרישות תפקיד, למעט הדרישות הכלליות שנקבעו בנוהל מינוי קצינים, גם לא בהנחיות אד הוק שהופצו לפני שיבוצי הקצינים.

3. עוד נמצא כי המשטרה לא גיבשה הגדרות ודרישות תפקיד לדרג תנ"ץ. כמו כן היא לא גיבשה הגדרות תפקיד ותחומי אחריות לתפקידי ניצב (אשר למינוי לתפקידים אלה - ראו להלן).

בוצעו מאות מינויים
של קצינים והתקבלו
אלפי החלטות
בשלבם השונים של
הליך השיבוץ שלא
על בסיס הגדרות
תפקיד ודרישות
תפקיד לתפקידים
השונים

המשטרה לא גיבשה אפוא הגדרות ודרישות לכלל תפקידי הקצונה בדרגות רפ"ק עד ניצב המאוישים על ידי כ-65% מכלל הקצינים במשטרה. זאת על אף נחיצותן לביצוע הליך מיטבי של איוש תפקידים, להגברת השקיפות הארגונית ולקידום שוויון הזדמנויות בין קצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי. באין הגדרות תפקיד תקפות ודרישות תפקיד ספציפיות לתפקידי הקצונה בדרגות רפ"ק-ניצב, אין בידי אמ"ש מסגרת כללית של התפקידים ושל דרישותיהם, הגם שזו נדרשת אף לדברי המפכ"ל לצורך מינויי קצינים. כתוצאה מכך במשך שנתיים, בשנים 2016-2017, בוצעו מאות מינויים של קצינים והתקבלו אלפי החלטות בשלבם השונים של הליך השיבוץ שלא על בסיס הגדרות תפקיד ודרישות תפקיד לתפקידים השונים ולו כ"עוגן מנחה" כאמור בדברי המפכ"ל ובתשובת המשטרה בעת קבלת ההחלטות במסגרת שיטת המינויים החדשה. בכך גם פעלה המשטרה שלא על פי הסיכום בינה ובין המשרד לבט"פ.

לצד מינויי קצינים בסבבי מינויים, המשטרה ממנה קצינים כאמור גם שלא במסגרת סבב המינויים השנתי, ועושה זאת באמצעות מכרזים שמפרסמים מחוזות ואגפי מטה. בהתאם לנוהל מינוי קצינים, על המכרז לאיוש תפקיד בדרגת רפ"ק לכלול תנאי סף ודרישות תפקיד.

יוער כי אין הוראה מקבילה בנוהל העוסקת באיוש תפקידים במסגרת סבב, ובפועל לקראת שלב השיבוצים מופצת רשימה של שמות התפקידים בלבד ללא תיאוריהם או פירוט דרישותיהם.

יוצא שככלל מיון מועמדים לתפקיד באמצעות מכרז פנים-משטרתי שלא במסגרת סבב המינויים השנתי יבוצע על בסיס תיאורי תפקיד מוגדרים ודרישות סף, ולעומת זאת מיון לאותו תפקיד בסבב שיבוצים יבוצע שלא בהתבסס על קריטריונים אלו.

בכל הנוגע לגיבוש ספר תפקידים המותאם לשיטת המינויים החדשה מסרה המשטרה: "בשלב הראשון הספר יעסוק בתפקידי ליבה במגזר הייעודי בדרג הסנ"צ והנצ"מ ולאחר שיוטמע בארגון ונפיק לקחים, יורחב לשאר התפקידים"; בכל הנוגע לתפקידים בדרגות פקד ורפ"ק נמסר כי דרישות הסף יפורטו במסגרת רשימת המקצועות המשטרתיים המצויה בינואר 2018 בשלבי אפיון ראשוני; וכן נכתב כי "המשטרה איננה מתכוונת לגבש ספר תפקידים לדרג תנ"צ-ניצב שכן הדבר מנוגד לשיטה".



ניהול הליכי שיבוץ קצינים, גם באמצעות בחינה של התאמת הכישורים של מועמד למהות התפקיד ותחומי אחריותו וזאת על בסיס הגדרות ודרישות תפקיד, נדרש לצורך השגת תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים ולנשיאה באחריות הכרוכה במילויים. ניהול כזה עשוי למנוע מינוי קצינים שאינם מתאימים לתפקידים משיקולים שאינם מקצועיים. ראוי כי אלה ישמשו כעוגן וכקו מנחה בהליכי המינוי והקידום, בלי לפגוע בגמישות הפיקודית שביקשה המשטרה להקנות באמצעות שיטת המינויים החדשה.

על המשטרה לגבש ספרי תפקידים, לפרט בהם את התפקידים הרלוונטיים לדרגות השונות, את הגדרות התפקידים ואת האחריות הכרוכה במילויים, וכן את דרישות התפקיד, באופן שיאפשר להשיג את תכלית הליך המינויים בלי לפגוע ברציונל העומד ביסוד שיטת המינויים החדשה. כשיגובש ספר התפקידים, עליו להיות פומבי לכלל המשרתים במשטרה ולשמש עוגן מתעדכן לכל הליכי השיבוץ והקידום, הן במסגרת סבב שיבוצים כללי והן במסגרת מכרזים פרטניים.

החלטות במסגרת הליך המינויים: הבניית שיקול הדעת והנמקה

1. תהליך המינויים המשטרתי הוא דינמי ותחרותי, בייחוד כשמדובר בקידום בדרגה, שכן מספר התפקידים מצטמצם ככל שהדרגה והמעמד רמים יותר. הליך המינויים נחלק כאמור לכמה שלבים, ובסך הכול מתקבלות במשטרה אלפי החלטות בשנה בדבר מינוי קצינים, שמשמען לעתים סינון של מועמדים, בפורומים שונים, במחוזות ובמטה, בידי עשרות מפקדים. לשיקול דעתם של המפקדים נודעת השפעה רבה על ההחלטות בדבר קידומים ושיבוצים, הן משום שהם משתתפים בפורומים המוסמכים לקבל החלטות ולעתים הם אף הגורם המחליט, הן משום שהעדפותיהם מובאות בחשבון בעת גיבוש לוח שיבוצים, הן משום שחוות דעתם על הקצין היא חלק מממדד "השחר", שהוא כלי תומך החלטה. בנסיבות אלה גובר הצורך בהקפדה על סדרי מינהל תקין: קבלת החלטות על בסיס אמות מידה ברורות, נימוק ההחלטות בהתייחס לאמות המידה ותייעוד ההחלטות וההנמקות.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה היא ציינה כי לצורך קבלת ההחלטות בדבר שיבוצי קצין לתפקיד, מובאים בחשבון סוגי נתונים שונים, ובכלל זה: הוותק בתפקיד הנוכחי, מספר הקדנציות שמילא בדרגתו הנוכחית, נתוני מדדי תפקוד ופוטנציאל שמחשבת ממד"ה, ממצאי הערכה תקופתית, ציון וסיכום של מרכז הערכה, נתונים של הליכי סוציומטריה, רישום משמעותי, ציונים וחוות דעת מהכשרות שהקצין השתתף בהן.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי אמות מידה לצורך הבניית שיקול הדעת של פורום הדין באפשרות לקדם קצין וכן אמות מידה להתאמת קצין לתפקיד ספציפי עשויות לכלול ניסיון בתחום הרלוונטי, לדוגמה ניסיון פיקודי או ניסיון בתחום משאבי האנוש, מגוון תפקידים שבהם שימש הקצין וגם ציונים נדרשים במדדים שגיבשה המשטרה. סוגי הנתונים המפורטים בתשובת המשטרה, לרבות נתוני המדדים, עשויים לשמש לצורך קביעת מידת עמידתו של הקצין באמות המידה, וכן לצורך השוואה בין מועמדים שונים.

2. לעניין חשיבות תיעוד דיונים והחלטות שמתקבלות בעקבותיהם פסק בית המשפט העליון: "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"³⁶. בית המשפט גם ראה בהנמקה "עקרון בסיסי בתורת

36 בג"ץ 954/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3), 486, עמ' 522 (1998).

המינהל³⁷, שכן "הנמקה דורשת מחשבה סדורה והגיונית לפני קבלת החלטה ועצם הצורך לנמק מוביל לביקורת עצמית של המחליט. ביקורת כזאת מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות"³⁸. זאת ועוד, עצם ההנמקה מביאה לידי ביטוי את עקרון השקיפות, שכן מטרת השקיפות אינה לחשוף רק את עצם ההחלטה אלא גם את הסיבות לה³⁹. קביעת אמות מידה הבאות לידי ביטוי בהנמקה נאותה מבטיחה עקביות ואחידות בקבלת החלטות, מאפשרת לממונים לקיים ביקורת כדי לוודא שההחלטות מתקבלות בהתאם למדיניות רשמית או להנחיות הממונים ומאפשרת לאדם שנפגע מההחלטה לבחון את תקינותה ולשקול הגשת ערעור בעניינה.

עם גיבושה של שיטת המינויים החדשה שהונהגה במשטרה החל משנת 2016, התקיימו דיונים בהשתתפות ראש אמ"ש וסמנכ"ל המשרד לבט"פ (את"ב) כדי ללמוד את ההליך ולחדדו במקומות הנדרשים. במכתבו של סמנכ"ל בט"פ (את"ב) לשר לבט"פ ממרץ 2016, בעניין זה, התייחס הסמנכ"ל בין היתר לחשיבות תיעוד ההליך: "יש להבטיח כי הליך הקידום והמינוי החדש לא יפגע בשקיפות, הן כלפי הקצינים שרואים עצמם מועמדים לקידום והן כלפי גורמי המשרד המופקדים על הפיקוח והבקרה". בהתאם לכך ביקש הסמנכ"ל מהמשטרה כי בעת שהמשטרה תגיש למשרד המלצה למינוי או לקידום של קצינים היא תצרף לבקשתה פרוטוקול דיונים, תוך הדגשה כי לפרוטוקול יש ערך רב להבנת שיקולי הפורומים השונים בהליך והחלטותיהם.

3. סקר האקלים הארגוני שממדה הכינה כאמור בשלהי שנת 2016 והליך הפקת הלקחים שהושלם בפברואר 2017 העלו בין היתר ממצאים לפיהם ניכרת תחושה בקרב קצינים שחלק משלבי הליך המינויים אינם שקופים, וכי חוסר הבהירות בנושא מעורר ספקות בנוגע למידת ההוגנות של ההליך. חלק מהקצינים מסרו כי לפי תחושתם תהליך הקידום מתבצע שלא על פי פרמטרים מקצועיים ובחינת הכישורים של המועמדים אלא מתוך שיקולים זרים ובעיקר העדפת מקורבים לגורמים בכירים.

בתשובתה הדגישה המשטרה כי "מטבע הדברים, פירמידת הקידום הינה צרה, ומרבית המתמודדים בתהליך הקידום לא יוכלו לקבל את הקידום בו הם מעוניינים... מצב זה בתורו מוביל לעמדות שליליות בקרב עובדים כלפי שיטת הליך הקידום". לנוכח הממצאים שהועלו המליצה ממד"ה במסגרת הליך הפקת הלקחים כי יינקטו כמה צעדים, ובכלל זה יתבצעו פעולות הסברה לגבי השיקולים המנחים את מקבלי ההחלטות בשלב פעילותן של ועדות הדרג, בשלב הכנת לוח השיבוצים ובשלב דיון השיבוצים. המשטרה מסרה בתשובתה כי נוכח העובדה שהתהליך לא היה מוכר לקצינים, בוצע הליך הסברה.

להלן הממצאים שהועלו בביקורת בנוגע להבניית שיקול הדעת והנמקות בכל שלב בשיטת המינויים החדשה:

37 רע"א 8996/07 שכטר נ' נציגות הבית המשותף, פ"ד נט(5) 17, 20-21 (2004).

38 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (התשע"א), כרך ב', עמ' 1269-1270.

39 שם.

דיוני תנועות

הליך המינויים מתחיל כאמור בדיוני תנועות ובהם נקבע המשך השירות של כל קצין בדרגת פקד עד תנ"ץ לשנה הקרובה: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רוחב באותה דרגה או המשך שירות בתפקיד הנוכחי. כאשר בדיון תנועות מתקבלת ההחלטה שהקצין לא יקודם באותה שנה, הוא מנוע במהלכה מלהגיש את מועמדותו לתפקידים המיועדים לדרגה גבוהה יותר מדרגתו. דיוני תנועות של קצינים בדרגות פקד עד סנ"ץ מתקיימים כאמור במחוז או באגף שבו משרת הקצין, ודיוני תנועות של קצינים בדרגות נצ"ם ותנ"ץ מתקיימים בפורום ספ"כ ארצי בראשות המפכ"ל.

1. בחינת נוהל מינוי קצינים וכן פרוטוקולים של דיוני תנועות שהתקיימו בספ"כ הארצי, במחוזות ובאגפים שונים, העלתה כי המשטרה לא קבעה אמות מידה לקבלת החלטות במסגרת דיוני תנועות שקיימה בעניינים של אלפי קצינים בשנים 2016 ו-2017.

הקושי שמקורו בהיעדר אמות מידה שאמורות לסייע בהבניית שיקול הדעת מתגבר לנוכח העובדה שדיוני תנועות מתקיימים בפורומים שונים - בספ"כ, במחוזות ובאגפים. ריבוי הפורומים עלול לגרום לחוסר אחידות בהליכי הבחינה וההחלטה שמתקיימים בנושא.

2. בנוהל מינוי קצינים נקבע כי בכל דיון תנועות יירשם פרוטוקול מפורט של עיקרי הדברים הנאמרים ושל החלטת ראש פורום הדיון, אך אין חובה לנמק את ההחלטה בכתובים. עוד יצוין כי המחוזות והאגפים מדווחים לאמ"ש רק על תוצאות דיון תנועות ואינם נדרשים להציג לפני אמ"ש את הנימוקים להחלטותיהם, ואין עליהם לצרף את הפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו.

משרד מבקר המדינה בדק פרוטוקולים של שני דיוני התנועות שקיים פורום הספ"כ הארצי בראשות המפכ"ל בעניינם של קצינים בדרגת נצ"ם במסגרת סבב מינויים בשנים 2016 ו-2017. בכל אחד מדיונים אלו התקבלו כ-140 החלטות לגבי קצינים בדרגה זו.

נמצא כי בפרוטוקולים שנבדקו פירוט ההתייחסות לגבי חלק ניכר מהקצינים היה מצומצם. הוא כלל בדרך כלל אמירה כי הוצגו לפורום נתוני הקצין; כמה התבטאויות קצרות של המשתתפים בדיון; וההחלטה שהתקבלה. ככלל, בפרוטוקול לא נרשמו הנימוקים להחלטה שהתקבלה. להלן דוגמאות מפרוטוקולי הדיונים:

א. בדיון תנועות לקראת סבב מינויים לשנת 2016 המליץ מפקדו של קצין בדרגת נצ"ם להעבירו לתפקיד אחר באותה דרגה ("תפקיד רוחב"). על אף המלצת המפקד החליט המפכ"ל כי הקצין יישאר בתפקידו. ההחלטה לא נומקה.

ב. בדיון תנועות לקראת סבב מינויים לשנת 2016 נדון עניינו של קצין אשר במועד הדיון שירת בתפקידו במשך יותר מארבע שנים, ובמהלכן הועלה לדרגת נצ"ם כשנתיים וחצי לפני הדיון. מפקדיו ציינו לשבח את פועלו והמליצו על קידומו. אף על פי כן החליט המפקד ל"ל כי הקצין יועד לתפקיד אחר באותה דרגה, ולא נימק את החלטתו.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "המדדים ויתר הכלים, מאפשרים הבנייה של התהליך עם אמות מידה ברורות לגבי סיכויי ההצלחה לאחר הקידום ומאפשרים הצפת הקצינים האיכותיים לטובת קבלת החלטה מושכלת. עם זאת, לא מדובר בהליך טכנוקרטי. ישנה אחריות של המפקדים הבכירים בבחינה עניינית לגבי קידום הקצין. לא יתכן להגביל את שיקול דעת המפקד ככל שהוא סבור כי המדד המשוקלל אינו משקף את פוטנציאל הקצין... להבנתנו זאת נקודת איון הנכונה לתהליכים שמטבעם הם סובייקטיביים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מכלול הנתונים שבידיה על הקצינים עשוי לשמש בסיס לתהליך המיון והשיבוץ של קצינים, ולצורך כך יש לגבש כאמור אמות מידה כגון ניסיון פיקודי וכושר מנהיגות, שלפיהן יבחנו כל המועמדים ואף ניתן יהיה להשוות ביניהם.

קבלת החלטות בדבר המשך שירות של קצינים שלא על בסיס אמות מידה, וללא תיעוד הנימוקים להחלטות, יוצרת קשיים כבדי משקל: ראשית - היא מעוררת חשש לקבלת החלטות שרירותיות או שגויות, ולעתים אף החלטות שאינן שוויוניות ואינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; שנית - היא מצמצמת במידה רבה את יכולתם של הקצינים המועמדים לבחון את מידת תקינותן של ההחלטות ולשקול לערער עליהן; ושלישית - היא מצמצמת את יכולתם של גורמי המטה במשטרה עצמה וכן של גורמי-חוץ לבצע בקרה אפקטיבית על ההחלטות שהתקבלו. יודגש כי במסגרת ההנמקה לקבלת ההחלטות יש לתת ביטוי גם לאמות המידה שלפיהן אלה התקבלו.

דירוג מפקדים לקראת דיונים בוועדת הדרג

כהכנה לדיונים בוועדות דרג לדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ נדרשים כאמור מפקדי המחוזות והאגפים (קצינים בדרגות ניצב) לדרג את הקצינים ביחידתם אשר נמצאו מתאימים לקידום בדיוני התנועות, על ידי חלוקתם לשלוש קבוצות לפי סדר עדיפות יורד (להלן: שליש עליון, שליש אמצעי, שליש תחתון).

לאחר דירוג המפקדים מחשבת ממד"ה את "מדד השחר" - מדד שנועד לבטא את מידת התאמתו של הקצין לקידום על פי שילוב מידע מהערכת תפקודו במשך השנים ודירוג מפקד המחוז או מפקד האגף את הקצינים שבתחום פיקודו. מדד השחר משמש כלי תומך החלטה עבור ועדת הדרג. משקלו של דירוג המפקד הוא שליש ממשקל כלל מרכיבי מדד השחר, כך על פי החלטת

פיקוד המשטרה בשנת 2016. בסך הכול דירגו בשנת 2016 כ-15 מפקדים מאות קצינים שבתחום פיקודם.

משרד מבקר המדינה בדק חלק מדירוגי המפקדים לקראת ועדת התאמה לדרג סנ"ץ (סבב שיבוצים לשנת 2016) ולקראת ועדת התאמה לדרג נצ"ם (סבב שיבוצים לשנת 2017) לעומת נתוני מדדי תפקוד ופוטנציאל שמחשבת ממד"ה.

בבדיקה נמצאו מקרים בהם המפקדים דירגו את הקצינים באופן שונה במידה ניכרת מדירוגם על פי נתוני המדדים של המשטרה, זאת ללא נימוק החלטותיהם.

למשל, מפקד דירג קצינים בעלי מדד מספרי גבוה יחסית בשליש התחתון, ואילו קצינים שנתוני ההערכה המספריים שלהם נמוכים יותר - בשליש העליון, כל זאת ללא נימוק החלטותיהם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מטרת דירוג המפקדים היא לאפשר למפקדים להביע את דעתם ולפיה הנתונים אינם מייצגים את התמונה המלאה על הקצין. המשטרה הוסיפה כי על מפקדי המחוזות וראשי האגפים מוטלת האחריות להצלחה בביצוע המשימה המבצעית, לרבות שמירה על הסדר, ביטחון הנפש ורכוש הציבור. לפיכך, ניתן בהחלט להפקיד בידם את הסמכות והאחריות לבחינת הקצינים הראויים לקידום ולדירוגם.

מדד השחר הוא נדבך בהחלטות ועדת הדרג, והוא נשען על שני מרכיבים עיקריים: נתוני הערכה שונים בשנים האחרונות, לרבות הערכות ממפקדיו הישירים של הקצין; דירוג המועמד בידי המפקד הבכיר (מפקד מחוז או ראש אגף). אם דירוג הניתן על ידי מפקד המחוז או ראש האגף נבדל במידה ניכרת ממכלול נתוני ההערכה שנצברו במשך שנים, לרבות ההערכות השוטפות שקיבל הקצין ממפקדיו - נדרשת הנמקה לכך. הצורך בכך מקבל משנה תוקף במצב הקיים שבו ההחלטות המתקבלות במסגרת יישום שיטת המינויים החדשה אינן נשענות על אמות מידה המשמשות כעוגן להבניית שיקול הדעת.

החלטות ועדת הדרג

כאמור, ועדות הדרג מתכנסות על מנת להחליט מי מהקצינים בדרגות רפ"ק-נצ"ם המועמדים לקידום בדרגה כפי שנקבע בדיוני התנועות, הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום. בהחלטות של ועדות הדרג יש סינון נוסף של מועמדים לתפקידי קצונה בדרגה הגבוהה מדרגתם הנוכחית, שכן מכסת התפקידים הפנויים במגזרים השונים מוגבלת.

לעתים ועדת הדרג מקבלת החלטה בדבר מועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם

נוהל מינוי קצינים ותדריכי אמ"ש לחברי ועדות הדרג קובעים כי בישיבותיהן של הוועדות יוצגו ויידונו נתונייהם של כל הקצינים המועמדים לקידום, וחברי הוועדה ידרגו את המועמדים וישייכו אותם למגזרים הרלוונטיים. הקצינים שיקבלו את מספר הקולות הרב יותר בהצבעה ייכללו במאגר לשיבוץ לתפקיד בדרגה גבוהה יותר במגזר הרלוונטי - מאגר שתקף עד לסבב המינויים הבא בשנה שלאחר מכן. זכות ההצבעה נתונה לכל אחד מחברי הוועדה - שישה במספר (לרבות הסמפכ"ל שעומד בראשות הוועדה) אם מדובר בוועדות התאמה לדרגות נצ"ם וסנ"ץ, שבעה (לרבות המפכ"ל שעומד בראשות הוועדה) אם מדובר בוועדת התאמה לדרגת תנ"ץ. במסגרת סבב המינויים לשנת 2017 נדונו בוועדות הדרג עניינם של יותר מ-400 קצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם.

נמצא כי המשטרה לא קבעה - לא בנוהל ולא בכל דרך אחרת - אמות מידה שסייעו בהבניית שיקול הדעת בקבלת החלטות בישיבותיהן של ועדות הדרג בדבר התאמתם של הקצינים לקידום. הצורך באמות מידה כאמור גובר לנוכח העובדה שמדובר בהליך תחרותי שבמסגרתו קצינים רבים מתמודדים על ההזדמנות להתקדם בדרגה. למעשה, המשטרה הותירה שיקול דעת רחב לכל אחד מחברי הוועדה, בלי שהבנתה אותו ולו באופן בסיסי.

עוד נמצא כי ועדת הדרג לא נדרשת לנמק את החלטותיה וממילא אינה נדרשת לתעד את נימוקיה להחלטות. זאת ועוד, בדיקת פרוטוקולי ועדות הדרג לגבי קצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם העלתה כי לעתים הוועדה מקבלת החלטה בדבר קצינים המועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם, אף לא בקצרה, ומסתפקת בהצגת נתונייהם בלבד.

בדיקת פרוטוקולי ועדות דרג לדרגות סנ"ץ ונצ"ם שהתכנסו בשנים 2016-2017 העלתה את הממצאים הבאים: בדיון של הוועדה ממרץ 2016, היא לא דנה כלל ב-11 (כ-8%) מ-143 הקצינים המועמדים לקידום לדרגת נצ"ם; בדיון של הוועדה ביוני 2016 היא לא דנה כלל ב-135 (כ-42%) מ-322 הקצינים המועמדים לקידום לדרג סנ"ץ; בדיון שהתקיים בפברואר 2017 הוועדה לא דנה כלל ב-10 (כ-8%) מ-127 הקצינים מועמדים לקידום לדרג נצ"ם; בדיון שקיימה הוועדה ביוני 2017 לקידום לדרג סנ"ץ היא לא דנה כלל ב-18 (כ-6%) מ-288 המועמדים. בסיומם של כל אחד מארבעת הדיונים האלה גובש מסמך ובו רשימות הקצינים שהוועדה החליטה על התאמתם לקידום בדרגה ובכך נתנה "אור ירוק" לשיבוץם בתפקידים המיועדים לדרגות גבוהות יותר מדרגתם הנוכחית. הוועדה נתנה "אור ירוק" גם לקידום חלק מהקצינים שעל פי הפרוטוקול - לא דנה בהם כלל והסתפקה בהצגת נתונייהם בלבד, ולעומת זאת הותירה אחרים שבהם לא דנה מחוץ לרשימות המועמדים לקידום.

למשל, בדיון ועדת הדרג ביוני 2017 בנושא התאמתם של קצינים בדרגת רפ"ק לדרגת סנ"ץ עלה שמו של קצין מסוים כמועמד לקידום הן לתפקידים במגזר הפיקוד והן לתפקידים במגזר אג"ם. בתום ישיבת הוועדה הצביעו חברי הוועדה, וכפועל יוצא מההצבעה הוא נרשם כמועמד לקידום במגזר הפיקוד בלבד. בהמשך, ובהתאם להוראת המפכ"ל לצמצם את מספר המועמדים בכל מגזר,

קיימו חברי הוועדה דיון נוסף והצבעה נוספת, ובעקבות כך הוסר שמו של הקצין גם ממגזר הפיקוד. בפרוטוקול הדיון צוין, בשתי הפעמים שבהן עלה שמו של הקצין לדיון, כי חברי הוועדה לא התייחסו לעניינו של הקצין. הן ההחלטה הראשונה והן ההחלטה השנייה והסופית של ועדת הדרג בעניינו של הקצין לא נומקו ואף לא הובאו הסבר או טיעון של מי מחברי הוועדה להחלטה.

שיבוצים לתפקידים

לאחר שהושלמה עבודת ועדת הדרג ופורסמו רשימת התפקידים ורשימת הקצינים המיועדים לשיבוץ, הקצינים רשאים לבחור שלושה תפקידים המועדפים עליהם ולדרגם. על מפקד המחוז או האגף לראיין כאמור את כל הקצינים המתמודדים על תפקידים פנויים שבתחום פיקודו, ולמסור לאמ"ש שמות של שלושה קצינים המתאימים ביותר לדעתו למלא את התפקיד, ולדרגם. לאחר שאמ"ש מרכז את העדפות הקצינים ואת העדפות המפקדים, הוא מגבש לוח שיבוצים הכולל את המלצתו לשיבוץ. בשלב זה מתבצעת מלאכת שזירה מורכבת, וככלל, לכל תפקיד יש כמה מועמדים. לוח שיבוצים מגובש גם על פי העדפות הקצינים והמפקדים ומשמש בסיס לדיון שיבוצים בפורום ספ"כ.

1. ככלל, המפקדים מתעדים את סיכומי ריאיונות הקצינים בכתב. ואולם נמצא כי המפקדים לא נדרשים לנמק את בחירת המועמדים המועדפים ואת דירוגם, זאת על אף המשקל הרב של החלטה זו בקביעת השיבוץ לתפקידים השונים.

המשטרה התייחסה בתשובתה להיעדר התייעוד בדבר הנימוקים להעדפה: "עמדות המפקדים בדבר סדר העדיפויות שבחרו עולה ככל שנדרש בדיון שיבוצים פתוח במסגרת הספ"כ הארצי".

ואולם, כפי שצוין להלן, על פי הפרוטוקולים של דיוני השיבוצים, בחלק מהמקרים הספ"כ לא דן בכל המועמדים בהקשר למועמדותם לתפקיד הספציפי, וממילא לא מנומקות העדפות המפקדים בעניינם.

2. נמצא כי לא הותוו אמות מידה לצורך דיון בפורום ספ"כ וגיבוש המלצות המפכ"ל לשר לבט"פ בדבר שיבוצי קצינים. אמות המידה האלה נחוצות מכמה סיבות: פורום זה הוא היחיד מהפורומים העוסקים בהליך המינויים שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי (זאת להבדיל מהתאמתו לקידום בדרגה), ולעתים הוא נדרש להכריע בין כמה מועמדים לכל תפקיד; הפורום דן במגוון תפקידים מתחומי פעילות שונים של המשטרה, כגון חקירות, בילוש, מחשוב, לוגיסטיקה וניהול משאבי אנוש.

לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד

3. על פי פרוטוקולי הדיונים של הספ"כ בנוגע לשיבוצי מאות קצינים בתפקידים שונים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ בשנים 2016 ו-2017, ממגוון מגזרים ותחומי פעילות של המשטרה, לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד. ולמותר לציין כי בהיעדר ספרי תפקידים מוגדרים כאמור, בחינה זו לא מתבצעת באופן סדור ואחיד.

כמו כן, על פי הפרוטוקולים האמורים, לעתים הספ"כ לא דן בכל המועמדים לתפקיד בהקשר לתפקיד הספציפי אליו היו מועמדים, וממילא הוא לא דן במקרים האלה בהשוואה בין המועמדים לתפקיד ובחירה מביניהם. כמו כן, בחלק מהמקרים המפכ"ל מאשר את הצעת אמ"ש לאיוש התפקיד בלי שספ"כ כלל דן במועמד שעליו המליץ אמ"ש או ביתר המועמדים. כך עלה לדוגמה בדיון שיבוצים לדרג נצ"ם מאפריל 2016 שבו התקבלו החלטות בדבר כ-90 שיבוצים; בדיון שיבוצים לדרג סנ"ץ מיולי 2016 שבו התקבלו החלטות בדבר למעלה מ-300 שיבוצים; ובדיון שיבוצים לדרג סנ"ץ מאוגוסט 2017 שבו התקבלו החלטות בדבר למעלה מ-230 שיבוצים. זאת בשלב מכריע בהליך המינויים המורכב והסבוך, בלי שהובהר בכתב מהו הבסיס להמלצת אמ"ש ומהם הנימוקים לה.

בתשובתה הדגישה המשטרה בנוגע לממצאי הביקורת הנלמדים מהפרוטוקולים של דיוני השיבוצים, כי ניכר פער בין תוכן הדיונים לבין הכתוב בפרוטוקולים, המשקף רק חלק מאותו התוכן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השונות שנמצאה במידת הפירוט בפרוטוקול בדבר השיבוצים השונים – לעתים נסקר בהרחבה עניינו של מועמד למילוי התפקיד, לרבות מידת התאמתו לתפקיד, ואילו לעתים רק נסקרים נתוניו - מלמדת על שונות גם בעומק הדיון במינויים השונים. על המשטרה לתעד את הדיונים וההחלטות תוך ציון השיקולים המובילים שהביאו לבחירות מועמד מסוים לתפקיד מסוים. שקיפות ההחלטות והנימוקים להן היא אחד מכללי המינהל התקיין, כפי שנקבע בפסיקה ובספרות. חשיבות התייעוד גוברת כאשר הדיונים אינם פומביים. כמו כן, תיעוד מאפשר לוודא כי ההחלטה מושכלת ומנומקת, בין היתר משום שהנמקה דורשת מחשבה סדורה והגיונית לפני קבלת החלטה, ועצם הצורך לנמק מוביל לביקורת עצמית של המחליט, ומשום שביקורת כזאת מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות.

החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים לא נומקו

4. עוד עלה מעיון בפרוטוקולים של דיוני הספ"כ ומסמכי ההחלטה של המפכ"ל כי החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים הספציפיים לא נומקו. יצוין כי הנימוקים האמורים נדרשים במיוחד כאשר יש כמה מועמדים לתפקיד.

בתשובתה מסרה המשטרה כי "מטריצה [לוח שיבוצים] היא אינטגרציה של כלל התפקידים המאפשרת השמה ארגונית מיטבית של כלל הקצינים והתפקידים בדרג או/ומגזר נתון על שולחן אחד. במטריצה, מבוצעת אינטגרציה לכלל התפקידים ונבנית אופטימיזציה ארגונית. מכאן שהנמקה פרטנית על תפקיד או אדם אינה יכולה לייצג שום דבר בתהליך".

על פי שיטת המינויים החדשה, החלטות השיבוץ של המועמדים לתפקידים מתקבלות בשיטה מטריציונית, הבוחנת בראייה רחבה (כלל-מגזרית או כלל-ארגונית) השמה כוללת של כמה קצינים לכמה תפקידים, ובסופה של הבחינה מתקבלות החלטות בדבר מינוי ושיבוץ של הקצינים לתפקידים השונים. משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהחלטות בדבר המינויים השונים מתקבלות בשיטה זו אין בה כדי לפטור את הארגון מהחובה לנמק את ההחלטות ולתעדן. במקרים אלו נימוקי ההחלטה יכולים לכלול שיקולים שנובעים מאילוצים ארגוניים.

משרד מבקר המדינה בדק כמה החלטות של המפכ"ל בדבר שיבוץ קצינים בשנים 2016 ו-2017, כפי שתועדו בפרוטוקול של דיון השיבוצים הרלוונטי, לנוכח היעדרו של ספר תפקידים תקף ומכיוון שבאותה עת טרם גובש ספר תפקידים לשיטת המינויים החדשה, אשר על פי הסברי המפכ"ל ישמש כעוגן לשיטה. בדיקת החלטות המפכ"ל כאמור בוצעה לנוכח נתוני הקצינים שמונו (על פי פרופיל השירות שלהם (תפקידים שמילאו, השכלתם וכו')) ולנוכח דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר בספרי התפקידים שנעשה בהם שימוש במסגרת הליכי הקידום והמינוי עד לתחילת יישום שיטת המינויים החדשה בתחילת שנת 2016.

בביקורת הועלו שישה מקרים שבהם החלטת מפכ"ל בדבר מינוי קצינים התקבלה ללא הנמקה ולרוב אף בלא שפורום ספ"כ קיים דיון כלשהו בדבר התפקיד והמועמדים אליו, לרבות בדבר המועמד הנבחר, על אף הפער הניכר בין דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר בספרי התפקידים האמורים לבין נתוני הקצין הנבחר על פי פרופיל השירות. יודגש כי אין חולק כי המשטרה רשאית לשנות את תפיסתה המקצועית, אולם בהינתן הריק שנוצר עקב ביטול ספרי התפקידים מחד גיסא והפער הניכר בין דרישות התפקיד שהיו תקפות עד אותה עת לבין נתוני הקצינים במקרים האמורים מאידך גיסא, מצופה היה מהמשטרה לתת את הדעת על כך במסגרת הדיונים ובעת קבלת ההחלטות בנושא ולתת לכך ביטוי במסמכים הרלוונטיים.



הליך השיבוץ והקידום של קצינים בכירים במשטרת ישראל תחרותי ביסודו ומאופיין בדינמיות ובבחינה שנתית של נתוני כל הקצינים בדרגות רפ"ק-תנ"ץ. בעשור האחרון ביצעה המשטרה כמה פעמים שינויים בהליך זה, והחל בשנת 2016 נקטה שיטת מינויים כלל-ארצית המשלבת שיבוצי רוחב וקידום ובכך הגדילה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים. לצורך יישום השיטה המשטרה מיסדה הליך ובו כמה שלבים שרובם משמשים למעשה כלי סינון.

בהליך הקידום והשיבוץ מתקבלות מדי שנה אלפי החלטות. לכל אחת מההחלטות האלה יש משקל בהחלטה הסופית לאותה שנה בעניין קידומו ושיבוצו של קצין לתפקיד, ולפיכך היא בעלת השפעה על מסלול הקריירה שלו במשטרה. בתהליך מושקעים משאבי כוח אדם ניכרים במטה ובמחוזות, ומעורבים בו המפכ"ל, הסמפכ"ל, מפקדים בדרגים שונים במטה ובמחוזות, גורמי אמ"ש, גורמי ממד"ה ועוד.

ממצאי הביקורת מלמדים כי המשטרה השקיעה מאמצים ניכרים בפיתוח וביישום שיטת מינויים חדשה כדי להשיג אופטימיזציה בתחום מינוי הקצינים הבכירים ובהטמעתה בארגון, אך עדיין יש חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שבוצע בשנים 2016 ו-2017 בשני מישורים, והוא משקף חולשה בהליך הבחינה וההכרעה: האחד - הבניית שיקול הדעת של כל הגורמים המעורבים בהליך המינויים והמקבלים החלטות במסגרתו, בבואם לקבל החלטות שמשמען סינון המועמדים או דירוגם; והשני - הנמקה ותייעוד.

יודגש כי בהשלמת החסר בעניינים אלו אין כדי להגביל ולצמצם את מרחב ההחלטה של המשטרה בבחירת המועמדים המתאימים ביותר. למשטרה נתון שיקול דעת הן בגיבוש אמות המידה שישמשו אותה בבואה לקבל החלטות, והן באופן שבו היא תיישמן. יובהר כי בין אמות מידה כגון: ניסיון פיקודי, מנהיגות וכישורים מוכחים במילוי משימות מטה מורכבות, יכולים להיכלל גם שיקולים המשקפים אילוצים ארגוניים או אישיים הרלוונטיים להחלטה. מכל מקום, בבואה לנמק את החלטתה על המשטרה לציין את השיקול או השיקולים העיקריים שבהתבסס עליהם בחרה במועמד מסוים לתפקיד מסוים.

השלמת החסר המתואר לעיל עשויה לתרום לשיפור הליך המינויים במשטרה ולהקנות כלי ניהולי נוסף למקבלי ההחלטות שישמש אותם במסגרת הליך המינויים. כמו כן, הדבר עשוי להגביר את אמון הקצינים בהליך ולחזק את ביסוסו כהליך המושתת על עקרונות מרכזיים במשפט המינהלי ובכלל זה החובה לקבל החלטות בנושא מינויים בהגיונות, בסבירות, בתום לב וללא שרירות ומתוך התחשבות בכל הנתונים הרלוונטיים לעניין.

על המפכ"ל ואמ"ש לנקוט את הפעולות הנדרשות לאפיון תפקידי קצונה כאמור ולהשלמת החסר בהבניית שיקול הדעת בהליך המינויים. זאת באמצעות גיבוש אמות מידה שקופות שיסייעו בגיבוש ההחלטות בכל שלב משלבי ההליך, ויהוו אף בסיס לנימוקים תוך ציון השיקולים המובילים שעמדו בבסיסן.

גיל הקצין כפרמטר בהליכי הקידום

גיל פרישת חובה מהמשטרה הוא 67, בהתאם לגיל פרישה חובה כללי שנקבע בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. עם זאת, נקבע בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, כי המפק"ל רשאי להורות על פרישתו של שוטר בגיל 57. בהתאם לכך, בפקודת המטה הארצי⁴⁰ נקבע כי שוטר שהגיע לגיל 57 ומעוניין להמשיך את שירותו תיבחן בקשתו להמשיך בשירות בהליך מתאים. בין היתר, ייבדק אם כשירותו הרפואית תואמת את התפקיד שהוא ממלא, וכן ייבדקו אופן מילוי התפקיד והצורך הארגוני בהמשך שירותו.

בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון הזדמנויות בעבודה), נקבע כי לא יפלה מעסיק בין עובדיו מחמת גילם, בין השאר בתנאי העבודה; בקידום בעבודה; בהכשרה או בהשתלמות מקצועית.

בית המשפט העליון הביע לא אחת את עמדתו הנחרצת בנוגע להפליה מטעמי גיל ולפגיעה הנגרמת בגינה. למשל, בבג"ץ בעניין רזנבאום⁴¹ נקבע כי הפליה מחמת גיל "באה לידי ביטוי בהקשרים שונים, כגון... באפשרויות קידום שונות... היא מבטאת לרוב את עיגונם של סטריאוטיפים באשר למגבלות הגוף והרוח של האדם המבוגר. זאת, בלא שלדברים יהיה לרוב בסיס רציונאלי או ענייני. הפליה זו פוגעת בכבוד האדם המופלה... ההפליה פוגעת בחברה בכללותה. היא מנציחה דעות קדומות והבחנות קבוצתיות שאבד עליהן הכלח. היא מוותרת על תרומתם, על יצירתיותם ועל יצרנותם של אנשים רבים בעלי ניסיון ויכולת". בפסק דין זה אשר הכריע בעתירות שעניינן גם הפליה מטעמי גיל ספציפית במשטרה, בית המשפט נתן את דעתו על המאפיינים הייחודיים של גופים אלו אשר עשויים לחייב כושר גופני מוגבר וערנות מרבית, שעות עבודה רבות ובלתי סדירות ויכולת עמידה בלחץ ובמתח, וקבע גם בעניינה של המשטרה, כי מאפיינים אלה אמנם מבטאים את ייחודה, אך אין בהם כדי לחסן אותה מן החובה לנהוג שוויון בעובדיה.

בביקורת נמצאו מקרים שבהם בתהליך מינוי קצינים המשטרה בחנה מועמדים לקידום או ליציאה להשתלמות - לצורך הכשרה מקצועית הנדרשת לצורך קידום - בהתייחס בין השאר לגילם. להלן דוגמאות ממסמכי המשטרה.

1. בדיון שהתקיים בשנת 2016 במסגרת הליך המינויים נדון עניינו של קצין בן 58. על פי סיכום הדיון, מרבית חברי הפורום שהתייחסו למועמד סברו כי

40 פקודות מטא"ר 07.07.10 - הפרישה לגמלאות - המשך השירות מעבר למועד הפרישה.

41 בג"ץ 10076/02 ד"ר יורי רזנבאום ואח' נ' נציב שירות בתי הסוהר ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 12.12.06) (להלן - בג"ץ רזנבאום). ראו פסקי דין נוספים לדוגמה: בג"ץ 1268/09 זחל נ' נציב שירות בתי הסוהר (פורסם במאגר ממוחשב, 27.8.12); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון הפנים ואח', פ"ד נח(2) 358 (2004).

בחינת קידומו של קצין בהתייחס בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל

מהבחינה המקצועית הוא ראוי לקידום אולם התלבטו בדבר לנוכח גילו. המפקד"ל קבע כי בוועדת הדרג "לגיל יהיה משקל".

2. נמצא כי ביוני 2017, במסגרת היערכות לדיון שיבוצים לתפקידים בדרגת סנ"ץ הפיצה ראשת אמ"ש בקרב חברי הספ"כ מסמך בנושא הגדלת פוטנציאל הקצינים בדרגת רפ"ק לקידום במגזר הייעודי⁴². ראשת אמ"ש ציינה כי "מניתוח הנתונים עולה כי נכון לעת עתה, ישנם 168 קצינים המנותבים לקידום... מתוכם 49 קצינים מעל גיל 50. כך שהפוטנציאל הריאלי לקידום עומד על כ-119 קצינים בלבד". דברים דומים כתבה ראש מדור קצינים באותה עת לקציני אמ"ש המחוזיים והאגפיים. יצוין כי לאור ההסדרים בחוק ובנוהלי המשטרה הקיימים בנוגע לפרישת שוטרים כמפורט לעיל, קצינים בני 50 הם בעלי פוטנציאל לשרת עוד 17 שנה ולכלל הפחות 7 שנים.

3. התייחסות לגיל כפרמטר רלוונטי לקידום קצינים או לאישור השתתפותם בהכשרות מקצועיות קיבלה ביטוי גם בפרוטוקולי דיונים שונים שהתקיימו במחוזות ובאגפים בתהליך המינוי בשנים 2016 ו-2017. לדוגמה, בדיון תנועות לקצינים בדרגת רפ"ק באחד המחוזות התייחס חבר פורום הספ"כ המחוזי לבחינת קידומו של אחד הקצינים וציין ש"צריך לקחת בחשבון את הגיל". במקרה אחר, בדיון תנועות לדרגת רפ"ק במחוז אחר, נדונו בין היתר קצינים מועמדים ליציאה לקורס פיקוד ומטה - קורס שהשתתפות בו היא תנאי מחייב לקידום לדרגת סנ"ץ עבור המגזר הייעודי (להלן - פו"מ). בהתייחס למועמדותו של הקצין ציין אחד המפקדים שמדובר ב"קצין מעולה, בן 50 גם אם יתקדם לא נפיק ממנו הרבה בקידום בדרגות". במסגרת הכנות לדיון תנועות במחוז נוסף עלה בהתכתבות בין גורמי אמ"ש מחוזיים ש"אחת הדרישות ליציאה לפו"מ היא קצינים עד גיל 50, חלק מהמועמדים שלנו הם מעל הגיל".

בתשובתה הציגה המשטרה רשימה של קצינים בני 50 ומעלה אשר קודמו בשנים 2016 ו-2017. כמו כן, הציגה נתונים על מדדי ההערכה המספריים הממוצעים של הקצינים המקודמים לפי קבוצות גיל וציינה, בהתבסס עליהם, כי "רמת מדדי האיכות יורדת משמעותית עם הגיל". נוכח דברים אלה מסרה המשטרה כי אין בארגון הפליה מטעמי גיל, וכי מתקיים בה תהליך טבעי ובמסגרתו הטובים יותר מקודמים ובדרך כלל גם מהר יותר.

על אף האמור בתשובת המשטרה, ממצאי הביקורת, המבוססים על פרוטוקולי דיונים והתכתבויות פנים-משטריות, מלמדים שבמקרים מסוימים ניתן לפרמטר הגיל משקל בדיונים המתקיימים במסגרת הליך המינויים בדבר קידומו של מועמד או בדבר הכשרתו לצורך קידום בעתיד. בחינת קידומו של קצין בהתייחס בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל.

42 תפקיד העוסק במישרין במטלות המבצעיות של משטרת ישראל לשם מילוי התפקידים המוגדרים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

על המשטרה לוודא שלגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו או בדבר הכשרתו לצורך קידום עתידי. זאת להבדיל מהמשקל שיש לתת לבחינת ההתאמה בין יכולותיו של הקצין ובין דרישות התפקיד (כגון כושר גופני). על אמ"ש להבטיח שלא יישנו בעתיד מקרים כדוגמת אלו שהובאו בפרק זה.

הליך של מינוי קצינים בדרגת ניצב

על פי נתוני המשטרה, בפברואר 2018 שירתו במשטרה 18 קצינים בדרגת ניצב והם שימשו כשדרת הפיקוד הבכירה ביותר: סמפכ"ל המשטרה, מפקדי מחוזות, ראשי אגפים כגון אגף החקירות, אגף משאבי אנוש, אגף תכנון וארגון ואגף תמיכה לוגיסטית, ראשי יחידות ארציות ומפקד משמר הגבול. כאמור, בהתאם לפקודת המשטרה, סמכות המינוי של קצינים לתפקידי ניצב (קידום מדרגת תנ"ץ לדרגת ניצב ומינוי קצין בדרגת ניצב לתפקיד ניצב אחר. להלן - מינוי ניצבים) מופקדת בידי השר לבט"פ.

16 מ-18 הקצינים שכיהנו בתפקידי ניצב בתקופת הביקורת מונו לתפקידים לאחר דצמבר 2015, המועד שבו החל רב-ניצב אלשיך לכהן כמפכ"ל. מינוי לתפקידים בדרגת ניצב מתבצע ככלל אחת לשנה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2010 העיר מבקר המדינה למשטרה שלא יישמה את מתכונת המינויים לתפקידי ניצב שהייתה נהוגה באותה עת ובפרט על שקיבלה החלטות בדבר מינוי קצינים בלא שהשתמשה בכלי מיון אובייקטיביים כנדרש בנוהלי המשטרה שהיו תקפים בעת הביקורת הקודמת וכן על שלא תיעדה את ההחלטות שהתקבלו בהליך המינויים ולא נימקה אותן⁴³.

לאופן מינוי ניצבים נודעת חשיבות בין היתר לנוכח אמירתו של השר לבט"פ בדבר "משבר נורמטיבי שאירע במשטרה", דהיינו פרישתם של כמה קצינים בכירים מהמשטרה בנסיבות הקשורות לנורמות ערכיות בתקופה שקדמה לכניסת השר והמפכ"ל לתפקידים.

יצוין כי לעניין מנגנון הליך המינויים הראוי סברה ועדת צדוק כי אף שהסמכות למנות מפכ"ל היא בידי הממשלה על בסיס המלצתו של השר, המינוי "צריך לעבור אף את אישורה המוקדם של וועדה חיצונית ובלתי-תלויה אשר תאשר את כישוריו של המועמד לתפקיד, באופן הנהוג לגבי נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי".

אשר להליך המינוי לתפקידי ניצב ציין המפכ"ל כאמור כי "ראוי לחשוב על שיפור ההליך (ייתכן אף תוך הסתייעות בגורם חיצוני) שיהווה כלי עזר למפכ"ל, בגיבוש החלטתו לגבי מינוי".

1. נמצא כי המשטרה לא קבעה כללים למינוי קצינים בדרגת ניצב.

המפכ"ל והשר לבט"פ פירטו לבקשת משרד מבקר המדינה את הליך המינוי של קצינים לתפקידי ניצב אשר כאמור אינו מעוגן בכללים, כפי שמתנהל בפועל, כמפורט להלן:

- א. המפכ"ל מעיין בתיקים האישיים של הקצינים בדרגת תנ"ץ שעשויים להתקדם לדרגת ניצב.
- ב. המפכ"ל מתייעץ באופן לא פורמלי עם הניצבים המכהנים לצורך קבלת חוות דעתם על הקצינים בדרגת תנ"ץ הראויים, לדעתם, לקידום.
- ג. ניצבים מראיינים קצינים בדרגת תנ"ץ הכפופים להם שהם בעלי פוטנציאל לקידום ומתעדים את הראיונות. הראיונות מתויקים בתיקיהם האישיים של הקצינים.
- ד. המשטרה מבצעת בדיקה כדי לוודא ששום נסיבות אינן מונעות את מינוי הקצין לתפקיד ניצב, כגון הליכים פליליים או משמעתיים שננקטו נגדו.
- ה. המפכ"ל מראיין קצינים בדרגת תנ"ץ בעלי פוטנציאל לקידום וקצינים בדרגת ניצב בעלי פוטנציאל למעבר לתפקידי ניצב אחרים. בראיונות משתתפים גם נציגי אמ"ש. הראיונות מתועדים ומתויקים בתיקיהם האישיים של הקצינים. המפכ"ל הדגיש שהוא מראיין את כל הקצינים בדרגת תנ"ץ בעלי הפוטנציאל לקידום, ללא תלות בהמלצת מפקדיהם בעניין זה.
- ו. המפכ"ל מגבש לוח שיבוצים לתפקידי ניצב, ולוח זה מהווה את המלצתו לשר לבט"פ בדבר מינויים לתפקידי ניצב. המפכ"ל מסר כי "המטריצה [לוח שיבוצים] מגובשת על ידי המפכ"ל עצמו ללא התייעצות פורמלית עם גורמים פנים משטריים נוספים, בשל רגישות המינויים בדרג זה".
- ז. המפכ"ל מקיים שיחות ופגישות עם השר לבט"פ, ומציג במהלכן את המלצותיו למינויים לתפקידי ניצב. בשיחות האלה בין המפכ"ל לשר נקבעים המינויים השונים (בכפוף לבחינת המועמדות על ידי את"ב והמלצתו בדומה לכל מינוי של קצין בכיר, כמפורט להלן). השיחות והפגישות אינן מתועדות.
- ח. ככלל, השר לבט"פ מראיין את הקצינים שעל מינויים לתפקידי ניצב ממליץ המפכ"ל. ראיונות אלו מתקיימים כשיחות התרשמות "בארבע עיניים" ואינם מתועדים בפרוטוקול. השר ציין כי היו מקרים שבהם ראיין גם קצינים שמצא לנכון לבחון את קידומם, אף שהמפכ"ל לא המליץ לקדםם, ובסופו של דבר קצינים אלו שובצו לתפקידי רוחב.
- ט. אמ"ש מגיש למשרד לבט"פ בקשה פורמלית לאשר את המינויים ומצרף לבקשה מסמכים כגון מסמכים בדבר הליכים משמעתיים. בקשה זו משקפת למעשה את לוח השיבוצים שהמפכ"ל הציג לשר בעל פה ואת סיכום הדברים בין השר למפכ"ל.
- י. את"ב בוחן את המועמדות, כשם שנבחן מינוי של כל קצין בכיר בדרגה נמוכה יותר, ומגיש לשר לבט"פ את המלצתו בנוגע למינוי.
- יא. השר מחליט סופית אם לאשר את המינוי, ואם הוא מחליט לאשרו הוא חותם על כתב המינוי.

2. בדיקת אופן מינוי ניצבים במשטרה הנהוג במועד הביקורת הנוכחית העלתה את הממצאים הבאים:

- א. נמצא כי המשטרה לא קבעה את הגדרות התפקיד ותחומי האחריות לתפקידי ניצב השונים. בהקשר לכך השר לבט"פ מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי "תפקידי הניצב מוכרים לשר ובשיח בין המפכ"ל לשר מחוודדים הצרכים ודרישות התפקיד".
- ב. מאגר המידע הנוגע לתפקוד הקצינים בדרגת תנ"ץ וניצב בתפקידיהם בדרגות האלה אינו כולל מדדי תפקוד ופוטנציאל, נתוני סוציומטריה מלאים ונתוני הערכה תקופתית. המפכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי עם כניסתו לתפקיד מצא כי אין כלים תומכי החלטה למינוי קצין לתפקיד ניצב, מכיוון שהתיק האישי של קצין בדרגת תנ"ץ או ניצב "ריק" ממידע עדכני" ואין בו ממצאים עדכניים המתייחסים לתקופת כהונה בתפקידים בדרגות תנ"ץ וניצב.
- המשטרה מסרה בתשובתה כי הליך הקידום לתפקידים הללו מבוצע באופן פרטני תוך השקעת זמן ומחשבה רבה בבחינה יסודית של מכלול הנתונים; ההחלטה מתקבלת תוך התייעצות מעמיקה בין השר לבט"פ והמפכ"ל, ועומד לפנייהם תיקם האישי של הקצינים, פרופיל שירותם לרבות תפקידים שביצעו וכן נתוני הערכת עמיתים וכפיפים.
- ג. המפכ"ל מסר כאמור שהוא מראיין קצינים בדרגת תנ"ץ בעלי פוטנציאל לקידום וקצינים בדרגת ניצב בעלי פוטנציאל למעבר לתפקידי ניצב אחרים.
- בביקורת עלה כי בהיעדר כללים למינוי לתפקידי ניצב, אין קריטריונים שעל פיהם נבחן הפוטנציאל של הקצין, לצורך החלטה אם לראינו.
- ד. פעולות מרכזיות לצורך קבלת החלטות בדבר מינוי קצינים לתפקיד ניצב אינן מתועדות: הפגישות והשיחות בין המפכ"ל לשר לבט"פ שבהן נדונות המלצות המפכ"ל למינויים השונים וראיונות השר עם הקצינים שהמפכ"ל המליץ למנותם. יודגש כי ההתייעצויות, הפגישות והשיחות מתקיימות "בארבע עיניים" ויש להן משקל מכריע בהחלטה הסופית בדבר המינוי. כמו כן, לא מתועדים הנימוקים לקבלת ההחלטות לגבי המינויים השונים.

מינוי ניצבים מתבצע אפוא על בסיס תשתית חסרה של כללים ומידע: המשטרה לא קבעה כללים למינויים לתפקידי ניצב ואלה מתבצעים שלא על בסיס הגדרות תפקיד ותחומי אחריות וללא כלים תומכי החלטה מספקים.

המשטרה השיבה שכחלק ממאמץ מתמיד לשיפור תהליכים פותח ביזמת המפכ"ל כלי הערכה מממוחשב להערכת קצינים בדרגת תנ"ץ אשר טרם נכנס לשימוש במועד סיום הביקורת וצפוי להיות מיושם לקראת סוף שנת 2018. כלי



ההכרעות בעניינים של מינויים לתפקידי ניצב מתקבלות על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר לבט"פ) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל)

זה עתיד לסייע למפכ"ל ולשר לבט"פ בקבלת החלטה בדבר קידום ושיבוץ לתפקידי ניצב.

הדיונים שבהם המפכ"ל מציג לשר לבט"פ את המלצותיו למינויים ונקבעים המינויים השונים (בכפוף לבדיקות בקרה פנים-משרדיות במשרד לבט"פ) מתקיימים ב"ארבע עיניים", אינם מתועדים, וגם הנימוקים להחלטות אינם מתועדים.

בעניין זה מסר המשרד לבט"פ כי על תהליך מינוי לתפקידי ניצב "להתבצע באופן שמשקף את חשיבות המינויים לצד שמירה על רגישות מכלול השיקולים הנשקלים. בהתאם, השלבים המוקדמים של מינויים אלו מתקיימים בפורום מצומצם המאפשר החלפת מידע ודעות בגילוי לב, וללא חשש לפגיעה במועמדים הנבחנים... בשלביו המתקדמים של התהליך, מינוי הקצינים הבכירים ביותר של המשטרה עובר בדיקות נוספות של הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון הפנים בטרם האישור הסופי. בהתאם לאמור לעיל, השר לביטחון הפנים אינו מוצא לנכון לשנות מהותית את התהליך הקיים למינוי של הקצינים הבכירים ביותר של המשטרה".

השר לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי הוא סבור שככלל ראוי שפגישות אלו המתקיימות ב"ארבע עיניים" יתועדו ובכלל זה הצגת המלצות המפכ"ל, עיקרי הדברים שהוחלפו בפגישה וסיכום הפגישה וההחלטות שהתקבלו.

מינוי שלא על פי הליך סדור עלול לפתוח פתח לאיזש לא מיטבי ואף למינויים משיקולים לא מקצועיים לתפקידים הבכירים ביותר במשטרה והמשפיעים ביותר על המשרתים בה ועל ציבור האזרחים בכלל. כמו כן, יש במינויים המתבצעים באופן הזה כדי לפגוע בשקיפות הארגונית וייתכן שגם באמון המשרתים במשטרה והציבור בהנהגת המשטרה. קשיים אלה מתחדדים בשעה שההכרעות בעניינים של מינויים אלה מתקבלות על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל). זאת בשונה מההליך למינוי קצינים בדרגות סנ"ץ-תנ"ץ ואף בשונה ממינוי מפכ"ל שכרוך כאמור גם באישורה המוקדם של ועדה חיצונית ובלתי-תלויה.

ראוי כי קצין ימונה לתפקיד ניצב לאחר שפורום מתאים יבחן היבטים של כשירותו והתאמתו לתפקיד, וישמש ככלי עזר למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר. זאת לנוכח עמדת המפכ"ל בדבר הצורך לשפר את הליך המינוי של ניצבים ולשקול אף הסתייעות בגורם חיצוני, המלצת ועדת צדוק בדבר הצורך לקבל מוועדה חיצונית אישור מוקדם בדבר כישוריו של מועמד לתפקיד מפכ"ל לשם מינויו בידי הממשלה, והכללים הנהוגים בשירות המדינה למינוי עובדים בדרגים הבכירים ביותר, לרבות מפכ"ל המשטרה ומנכ"לים של משרדי ממשלה.

על המשטרה והמשרד לבט"פ להקפיד לתעד באופן מלא את כל שלבי הליך המינויים ולנמק את החלטותיהם באופן שגורמי הבקרה המוסמכים יוכלו ללמוד על השיקולים לקבלתן.

ההליך שביצעה
המשטרה לגיוס
מועמדים חיצוניים
לתפקידי קצינים
בכירים לקה בחסר

גיוס מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים במשטרה

רוב תפקידי הקצונה הבכירים במשטרה מאוישים על ידי קצינים מתוך הארגון. לעתים מגויסים לתפקידים אלו מועמדים מחוץ לארגון. ככל מינוי לתפקיד קצין בכיר, גם מינוי באמצעות גיוס אדם מחוץ למשטרה לתפקיד כאמור מותנה באישור השר לבט"פ.

בשנים 2016-2017 גייסה המשטרה מחוץ לארגון תשעה קצינים בכירים, שניים מהם בדרגת ניצב העומדים בראש מערכים מקצועיים מרכזיים במשטרה והשאר בתפקידים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ בתחומים מקצועיים כגון דוברות, שכל, לוגיסטיקה ורכש.

השר לבט"פ מסר למשרד מבקר המדינה בעניין גיוס לתפקידי קצונה בכירה מחוץ למשטרה, כי "ככלל שוטר הוא מקצוע, קצין משטרה על אחת כמה וכמה, וראוי כי הקצונה הבכירה של המשטרה תכלול קצינים שביצעו קשת רחבה של תפקידים בתוך הארגון. עם זאת, לידע ולמומחיות חיצוניים ערך לא מבוטל ונכון לקיים את האיוון הראוי בנושא, תוך הזרמת ידע ומומחיות חדשים אל עורקי המערכת המשטרתית".

מפכ"ל המשטרה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 כי "המשטרה איננה מחויבת למכרזים בגיוס כח אדם מבחוץ... ככלל, האיתור נעשה בצורה נקודתית פרסונלית בהתאם לצורך המזוהה על ידי המפכ"ל או בא כוחו... לאיש התפקיד הספציפי על ידי גורמים חוץ משטרתיים אשר ממלאים תפקיד **זהה או דומה** ועל מנת להביא **ידע ממוקד** למשטרת ישראל, בתחום מקצועי בו היא בפער" (ההדגשה במקור).

בביקורת נמצא כי המשטרה לא קבעה כללים לאיתור מועמדים מחוץ למשטרה לתפקידים בכירים ולבחינת התאמתם לתפקיד, וכל הקצינים הבכירים מחוץ למשטרה (למעט קצין אחד) גויסו בהליך לוקה בחסר וטעון הסדרה צופה פני עתיד, כמפורט להלן. הקצין התשיעי גויס באמצעות פרסום מכרז פומבי שכלל פרסום דרישות למילוי התפקיד, מינוי ועדה לבחינת התאמת כל המועמדים (פנים-משטרתיים וחיצוניים) לתפקיד ולאחר מכן דיון וקבלת החלטה בפורום ספ"כ.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי הביקורת בדבר ליקויים בהליך איתורם וגיוסם של הקצינים האמורים נוגעים לפעולות המשטרה, וכי אין בממצאים כדי להעיד כי המתמנים אינם ראויים לתפקידם וכי לא נמצא ליקוי או פגם בהתנהלותם של הקצינים עצמם בהליך המינוי.

1. נמצא כי המשטרה פעלה לאיתור מועמדים חיצוניים, לצורך איש משרות מסוימות בלי שהוגדרו מאפייני התפקידים, דרישות התפקידים ואמות מידה לבחינת מידת התאמתם של המועמדים לעסוק בהם.

2. הגם שהליך איתור רחב עשוי להגדיל את מאגר המועמדים המתאימים, בייחוד כאשר מדובר בתפקידים שאינם ייחודיים למשטרה ואף לא לארגונים ביטחוניים אחרים, נמצא כי ככלל המשטרה פונה באופן ממוקד למועמד ספציפי או לארגון ספציפי. במקרה אחד המלצת המפכ"ל לשר לבט"פ לגייס את המועמד הסתמכה בין היתר על היכרותו האישית של המפכ"ל עם המועמד.

כמו כן, כאמור, איתור מועמדים מחוץ למשטרה מתבצע, כפי שעולה מדברים שמסר המפכ"ל, כדי להעשיר את הידע של המשטרה בתחום מקצועי אשר היא אינה בקיאה בו כנדרש. נמצא כי בתהליך האיש של חלק מהתפקידים כלל לא פורסם התפקיד בתפוצה פנים-משטרתית ועקב כך נבצר מקציני משטרה להגיש את מועמדותם לתפקיד ולמותר לציין כי לא נבחנה מועמדותם לעומת זו של המועמד החיצוני.

בנקטה דרך פעולה לצורך גיוס קצינים בכירים מחוץ לארגון כמפורט לעיל, צמצמה המשטרה מלכתחילה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים.

למשל עולה כי המשטרה ייעדה תפקיד מסוים לאיש באמצעות גיוס חיצוני עוד לפני שוועדת התאמה לדרג התכנסה במסגרת סבב מינויים לשנת 2017, כלומר בשלב שבו כלל לא ידוע אם יש בארגון עצמו קצינים בעלי פוטנציאל למילוי התפקיד ושלא אכן אין במשטרה מועמד בעל הידע המתאים ולפיכך יש לגייסו מבחוץ.

לגבי איש שני תפקידים נמצא כי הגם שקצינים המשרתים במשטרה הגישו את מועמדותם, היא לא נבחנה בדיון השיבוצים בפורום הספ"כ, בשל הכוונה לאיית את התפקיד על ידי מועמד חיצוני. למשל, שבעה קצינים הגישו מועמדות לתפקיד בתחום הלוגיסטי. ואולם, עוד לפני שקיים הספ"כ דיון שיבוצים התקיימו מגעים לקידום גיוסו של המועמד החיצוני ולפיכך מועמדותם של הקצינים האלה לא נבחנה.

3. בהמלצות המפכ"ל לשר לבט"פ לגייס ארבעה קצינים בכירים צוין, בנוגע לכל אחד מהם, כי מדובר במועמד שאותר כמועמד המתאים ביותר לתפקיד. זאת אף שבמסמכי המשטרה המתעדים את הליכי גיוסם של מועמדים אלה אין כל אינדיקציה לכך שנבחנו מועמדים נוספים לתפקידים האלה.

במסגרת ההליכים לאיש תפקיד קצונה בכיר אחר המליץ המפכ"ל לשר לבט"פ לגייס אדם מחוץ למשטרה לתפקיד זה, ואחד הנימוקים שהציג נגע ליכולתו של המועמד לקדם נושא מסוים לאור בקיאותו בו מתוקף ניסיונו התעסוקתי הקודם. לאחר שהשר אישר באופן עקרוני את המינוי, יחדית

הייעוץ המשפטי המשטרה סברה כי המועמד החיצוני מצוי בניגוד עניינים מהותי שיוּרד לשורש התפקיד אותו יועד לבצע, ובשל כך אף נדרש לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים המונע ממנו לעסוק בנושא המסוים האמור.

משהסתבר כי המועמד מנוע מלעסוק בנושא זה, שהוא בבחינת נדבך משמעותי בתפקיד, היה מקום לפעול באופן נרחב לאיתור מועמדים נוספים באופן שיאפשר לשקול שנית אם המועמד הראשון אכן מתאים באופן המיטבי לתפקיד בהשוואה למועמדים אחרים ולכל הפחות היה מקום להביא לידיעת השר, בעת הפנייה לקבלת אישורו הסופי למינוי, את העובדה כי המועמד מנוע מלטפל בנושא במסגרת מילוי תפקידו. ואולם על פי מסמכי המשטרה, המועמד מונה בלי שאותרו ונבחנו מועמדים נוספים ובלי שהמשטרה הביאה את הנושא לידיעת השר.

4. אחד משלביו של הליך מינוי קצינים בכירים (למעט לתפקידי ניצב) הוא דיון בפורום ספ"כ, שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי. דיון זה נועד לשמש כלי תומך החלטה משמעותי המסייע למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר לבט"פ בדבר מינוי קצינים.

נמצא כי פרט למקרה אחד מתוך ששת הקצינים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ שגויסו מחוץ לארגון בהליך חסר כאמור, המלצת המפכ"ל לגייס קצינים מחוץ למשטרה לתפקידים בתחומים מקצועיים בדרגות אלה, גובשה בלא שהתקיים דיון בפורום ספ"כ. היעדרו של דיון כאמור בולט אף יותר נוכח מרכזיותם ובכירותם של התפקידים שאישרו וכן נוכח העובדה שממילא בסיס המידע לגבי מועמדים חיצוניים, המשמש לקבלת החלטה בעניינם, מצומצם יחסית לבסיס המידע הקיים לגבי מועמדים פנימיים.

המשטרה מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי "יובהר ויודגש כי הקצינים אשר גויסו מחוץ לארגון מונו לתפקידים מקצועיים הדורשים השכלה ו/או ניסיון תעסוקתי המהווה יתרון בולט לתפקידים אליהם גויסו. לעומת זאת, לדרג הפיקוד והתפקידים המבצעיים הקלאסיים קודמו ומונו קצינים מתוך המשטרה מתוך התפיסה שבאה לידי ביטוי בהתייחסות השר כי משטרה היא מקצוע... בשל הצורך המדי לאייש תפקידים במשטרת ישראל בהיותה גוף בטחוני, ניתנה הסמכות בפקודת המשטרה למנות ולגייס קצינים מחוץ לארגון בהליך שאינו מכריז... חשוב לציין כי מתוך מאות מינויים בכירים שנעשו בשנתיים האחרונות גויסו רק תשעה קצינים בכירים מחוץ לארגון וגם הם גויסו לתפקידים מקצועיים".

המשרד לבט"פ התייחס בתשובתו לעניין גיוס מועמדים מחוץ למשטרה לתפקידי קצונה בכירה ומסר כי "אכן, המידע המועבר למשרד לגביהם פחות מקיף. נכון להיום, לגורמי המשרד לביטחון הפנים יש פחות כלים לבחון את התאמת קצינים אלו לעומת המידע הקיים במשרד, ושמעבר אליו מהמשטרה לצורך מינוי של קצינים מתוך שורות המשטרה. לכן, הנחה השר לביטחון הפנים את גורמי המשרד לבחון דרכים לשיפור מכלול החומרים הרלבנטיים המועברים

אליו לצורך בחינה וקבלת החלטה מושכלת לגבי מינוי של קצין המגויס למשטרה מחוץ לשירותיה".

אמנם למשטרה יש סמכות לגייס קצינים מחוץ לשירותיה. עם זאת, קיום ההליך באופן המתואר לעיל עלול לפגוע ביכולת המשטרה לקבל החלטה מושכלת על בסיס מאגר מועמדים ומידע רחב לאיוש מיטבי של משרות בכירות. כמו כן איתור מועמדים באמצעות פנייה למועמד ספציפי בלבד עלול לפתוח פתח למינויים משיקולים שאינם מקצועיים. התהליך האמור של גיוס מועמדים לוקה בחסר, שכן גיוס מועמד מחוץ למשטרה שלא על סמך כללים ברורים וידועים פוגע בשקיפות ההליך ולכן מחייב הסדרה צופה פני עתיד.

על אמ"ש לגבש כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים, כדי להציב שורה של מועמדים ראויים ולבחור ממנה במועמד המתאים ביותר. כמו כן, שיקולי הוגנות ושוויון מחייבים כי יתאפשר גם למועמדים פנימיים להתמודד על תפקידים, לצד מועמדים חיצוניים, וכי מועמדותם תישקל בנפש חפצה על פי אמות מידה זהות.

סיכום

למשטרת ישראל מקום ייחודי ומחייב בחברה - הגם שזו נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. מקום ייחודי זה נוגע, מטבע הדברים, גם לעניינו של דוח זה, שכן הליכי המינוי שמקיימת המשטרה חייבים להתבסס על עקרונות שיחזקו את אמון הציבור בה.

בשנים האחרונות הנהיג המפכ"ל שיטת מינויים חדשה שמושקעים ביישומה משאבי כוח אדם רבים. המשטרה שואפת לבצע, באמצעות שיטה זו, הליכי בחינה ומיון שתכליתם להביא למינוי הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים הבכירים במשטרה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה המשטרה במהלך השנים כדי להשיג שיפור בהליך המינויים.

דוח ביקורת זה בחן את הליכי המינוי שיישמה המשטרה בשנים 2016-2017. הליכים אלו הושתתו הן על הסדרים חוקיים שנקבעו לפני יותר מ-40 שנה, והן על שיטת המינויים החדשה שהנהיג כאמור המפכ"ל. בדוח הועלו כמה וכמה ממצאים עקרוניים המחייבים את המשרד לבט"פ ואת המשטרה לנקוט פעולות לבחינת ההסדרים האמורים ולתיקונם לשם מתן מענה לחמישה עניינים עיקריים:

1. נדרשת בחינה של ההסדר החוקי ולפיו הסמכות למינוי כ-800 הקצינים הבכירים של המשטרה, ובהם הקצינים בדרגות סגן ניצב וניצב משנה, מסורות לדרג הפוליטי - השר לביטחון הפנים.
2. נדרשת בחינה של הנוהג ולפיו ההכרעות בעניין מינויים של קצינים לתפקידי ניצב מתקבלות לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" בין השר לביטחון הפנים לבין המפכ"ל, ללא הסתמכות על מידע מספק, ללא הנמקות ובהליך שרובו אינו מתועד.
3. נדרש לפעול למילוי שלושה חסרים הקיימים ביישום שיטת המינויים החדשה: אפיון התפקידים כעוגן וקו מנחה לבחינת המועמדים; אמות מידה להבניית שיקול הדעת המופעל בעת קבלת ההחלטות; והנמקה מתועדת של ההחלטות.
4. יש לוודא כי לגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו.
5. יש לפעול לכך שההליכים הננקטים לגיוס קצינים מחוץ לשורות המשטרה יקוימו על בסיס כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים, בד בבד עם מתן הזדמנות שווה למועמדים מתוך שורות המשטרה להתמודד על תפקידים.

לתהליך המינוי של קצינים בכירים במשטרה יש חשיבות מהמעלה הראשונה, מכיוון שבאמצעותו מגובש הרובד הפיקודי הבכיר של המשטרה, אשר נושא באחריות לאכיפת החוק, ואשר מופקד גם על פעילותה של המשטרה מול הציבור. על השר לבט"פ ומפכ"ל המשטרה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, כדי להשיג את תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים, וכן לחזק את אמון הקצינים בהליכי המינויים ואף את אמונו של הציבור במשטרה.