

מינויים ומכרזים ברשות המסים

תקציר

לגיוס עובדים ולאיוש משרות בשירות המדינה אחראים משרדי הממשלה ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) המופקדת, כגוף מנחה ומפקח, על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. שיטת המכרזים שמשרדי הממשלה, ובכלל זה רשות המסים בישראל (להלן - הרשות), חייבים לפעול לפיה נועדה לסייע בידם לבחור את העובדים המתאימים ביותר למשרות בשירות המדינה, תוך כדי שמירה על עקרונות מתן ההזדמנות השווה, על התחרותיות, על השקיפות ועל ההגיונות כלפי המועמדים המתמודדים על המשרות הפנויות.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הליכי המינויים ואת המכרזים הפנימיים ברשות. הביקורת נעשתה ברשות ובנש"ם.

עיקרי הממצאים

1. על פי הנחיות נש"ם, על כל משרד ממשלתי להקפיד שלא לזמן בתדירות גבוהה לוועדות הבוחנים את אותם הבוחנים. לעתים זימנה הרשות כמה פעמים את אותם הבוחנים שישמשו חברים בוועדת בוחנים.
2. על פי נוהל נש"ם לאיוש משרות, אין לראיין בוועדת בוחנים יותר מ-15 מועמדים באותו יום. נמצאו שישה מקרים שבהם הרשות ונש"ם זימנו לוועדה יותר מ-15 מועמדים.
3. צריך שתהיה התאמה בין הציון שניתן למועמד ובין דירוגו במכרז. הרשות אינה נוהגת, בדרך כלל, לבחור במכרזיה "כשיר שני". בשישה מ-180 מכרזים שנבדקו נבחר בכל זאת כשיר שני, ובארבעה מהם דירגה ועדת הבוחנים את המועמדים שנבחרו במקום גבוה יותר מזה של מועמדים שציוניהם היו גבוהים משלהם, ללא נימוקים מספקים.
4. הרשות ממנה, מפעם לפעם, עובדים למשרות פנויות כ"תפקיד נוסף", נוסף על התפקיד שהם מכהנים בו. נמצא כי הרשות מינתה את אחד העובדים למשרה פנויה כ"תפקיד נוסף" אף שהוא לא עמד בדרישות הנוגעות להשכלה ולניסיון הנדרשים למילוי המשרה. כמו כן מינוי למשרה כ"תפקיד נוסף" נמשך לעתים תקופה ארוכה מזו המותרת למינוי בפועל.
5. זה שנים רבות שירות המדינה שם לעצמו למטרה שעובדיו הבכירים יהיו בעלי השכלה אקדמית. ברשות רוב המשרות הן משרות בדירוג מינהלי ולא בדירוג אקדמי. גם במכרזים לתפקידי ניהול בכירים הסתפקה הרשות בהשכלה של 12 שנות לימוד בלבד.

6. הרשות נוהגת להעביר מפעם לפעם עובדים בכירים לתפקידים אחרים בעלי מעמד דומה, על פי החלטתו הבלעדית של מנהל הרשות ושלא לפי כללים או קריטריונים מנחים.

7. בנובמבר 2008 פנה היועץ המשפטי לממשלה למנהל הרשות מר יהודה נסרדישי וסיכם עמו כי הרשות תמנה צוות להפקת לקחים לתיקון הכשלים שנחשפו בהליכי המינויים של עובדים ברשות, שבעקבותיהם הוגשו כתבי אישום, והמנהל לשעבר של הרשות הורשע בינואר 2011. הצוות, בראשותו של היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד משה מזרחי, הוקם במרס 2009, ונקבע כי ימציא את מסקנותיו לא יאוחר מ-30.6.09. בסוף 2010 טרם הוגש דוח הצוות. העיכוב בהגשת הדוח פוגע בתהליך הפקת הלקחים הנדרשים מהכשלים החמורים שהתגלו בהליכי המינויים ובקידומם של עובדים ברשות.

סיכום והמלצות

הבדיקה העלתה כי באופן המינוי של עובדים למשרות ברשות קיימת אפשרות לפגיעה בהליכי מכרז שוויוני. נוסף על כך, על הרשות ועל נש"ם לדאוג לכך שעובדים המכהנים במשרות בכירות יהיו בעלי השכלה אקדמית. במועד סיום הביקורת, כמה שנים לאחר שנמצאו כשלים חמורים בהליכי המינויים של עובדים ברשות וננקטו הליכים פליליים בנושא, נמצא כי הצוות שהוקם ברשות למניעת הישנות מקרים אלה עדיין לא סיים את עבודתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול באופן נמרץ כדי לשפר את הליכי המינויים והמכרזים הפנימיים ברשות. יש לוודא שהרשות תשלים את תהליך הפקת הלקחים בעקבות חקירת המשטרה שהתקיימה בעניין.



מבוא

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) מופקדת, כגוף מנחה ומפקח, על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. בפברואר 2007 אצלה נש"ם למשרדי הממשלה את סמכויות ניהול המכרזים למינוי עובדים. משרדי הממשלה לרבות רשות המסים בישראל (להלן - הרשות), מארגנים את המכרזים למשרות עד דרגה 22 בדירוג המינהלי. המכרזים למשרות מעל לדרגה 22 בדירוג המינהלי, מאורגנים על ידי משרדי הממשלה ונמצאים באחריותה ובסמכותה של נש"ם. שיטת המכרזים שמשרדי הממשלה, לרבות הרשות, חייבים לפעול לפיה, נועדה לסייע בידם לבחור את העובדים המתאימים ביותר לאיוש המשרות תוך כדי שמירה על עקרונות של מינהל תקין, של מתן הזדמנות שווה, של תחרותיות, של שקיפות ושל הגינות כלפי המועמדים המתמודדים על המשרות הפניות.

בחודשים ינואר-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הליכי המינויים ואת המכרזים הפנימיים ברשות. הביקורת נעשתה ברשות ובנש"ם.

חברי ועדת בוחנים

ככלל, על פי כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, ועל פי תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), חברי ועדת בוחנים למכרז מסוים נחלקים לשלושה: נציג המשרד הממשלתי הנוגע בדבר (ברשות כיהנו בתפקיד זה, בדרך כלל, נציגיה הבכירים ביותר), נציג ממשרד ממשלתי אחר ונציג מהסתדרות עובדי המדינה. במכרזים למשרות בכירות נוספים עוד חברים. נוהל נש"ם לאיוש משרות קובע כי אין להביא לידיעת המועמדים את שמותיהם של חברי ועדת הבוחנים לפני התכנסותה. אחד המנגנונים להבטחת האנונימיות של חברי ועדת הבוחנים הוא קיום תחלופה גבוהה של חבריה. בידי נש"ם יש רשימה של כאלף נציגים שונים ממשרדי הממשלה, היכולים לשמש חברים בוועדת בוחנים. על פי נוהל נש"ם לאיוש משרות באמצעות מכרזים, על כל משרד להקפיד שלא לזמן בתדירות גבוהה את אותו חבר ועדה.

משרד מבקר המדינה בדק 180 מכרזים פנימיים שקיימה הרשות בשנים 2008 ו-2009. בבדיקה נמצא כי תשעה מחברי ועדת הבוחנים זומנו מטעם הרשות להשתתף במכרזים חמש עד תשע פעמים באותה תקופה. בקשר לכך יש להעיר כי ככל שתחלופת חברי ועדת הבוחנים נמוכה, כך גדלים הסיכויים לזיהוי מראש של הרכבה, ועולה חשש שמא בעלי עניין ינסו להשפיע על נציגיה כבר לפני כינוסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם ועל הרשות להקפיד על תחלופה גבוהה של חברי ועדת הבוחנים באמצעות שימוש במאגר הנציגים שמנהלת נש"ם.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 נמסר כי לנוכח הדרישות שנדרש להן חבר ועדת בוחנים, "ובפרט הדרישה לפיה דרגת חבר הוועדה אינה יכולה להיות נמוכה מהדרגה הגבוהה ביותר הצמודה למשרה שבמכרז וכן הדרישה לגבי היותו של חבר הוועדה בעל כישורים רלוונטיים למשרה, אפשרות הבחירה של חברי הוועדה מטעם נש"ם מצטמצמת".

בתשובתה של נש"ם מדצמבר 2010 נמסר כי "זימון חוזר של חברי ועדת בוחנים במספר רב של פעמים אכן מעורר חשד... המענה הנכון למניעת הישנותם של מקרים מסוג זה מצריך כאמור בקרה לוגית מתאימה. אגף הבחינות והמכרזים שוקד בימים אלה... על בניית אלגוריתם שלא יאפשר זימון של חבר ועדה יותר מ-5 פעמים".

זימון לוועדת בוחנים

על פי נוהל נש"ם לאיוש משרות באמצעות מכרזים, אין לזמן לריאיון יותר מ-15 מועמדים באותו יום.

נמצא כי בשישה מכלל 180 המכרזים שנבדקו בשנים 2008-2009 וכן בעוד ארבעה מכרזים שאותרו בשנת 2010, זימנה הרשות לוועדת בוחנים לאותו מועד יותר מ-15 מועמדים. בולטים בייחוד שני מכרזים לתפקיד פקיד שומה. במסגרת מכרזים אלו העירו חברי ועדות הבוחנים: "הוועדה מבקשת כי רשות המסים תמצא דרך בעתיד להביא לא יותר משמונה מועמדים לכל מכרז. הוועדה התקשתה מאוד בראיון העובדים ובהקדשת הזמן הנדרש למטלה".

בתשובתה של הרשות נמסר כי בתקופה שהביקורת מתייחסת אליה התקיימו רק חמש ישיבות של ועדות בוחנים שהוזמנו אליהן יותר מ-15 מועמדים, ולארבעה מאותן ישיבות היא קיבלה את אישור

נש"ם לכך. הרשות הוסיפה כי "גם במכרזים בהם רואיינו יותר מ-15 מועמדים ביום, ניתן, בצורה שוויונית, לכל מועמד זמן מספיק כדי לאפשר לו להציג עצמו בצורה האופטימאלית בפני חברי ועדת הבוחנים".

נש"ם הודיעה בתשובתה כי "על המשרדים ורשות המסים להקפיד על הוראות נוהל המכרזים המציין שאין לזמן לוועדת בוחנים מעל 15 מועמדים. עם זאת במקרים חריגים ובנסיבות מיוחדות, כגון שחלק מהמתמודדים אף שזומנו לא מגיע לוועדה או כאשר קיימת בעייתיות בגיוס בוחנים לוועדות מאפשר האגף [בחינות ומכרזים] קיום ועדות גם כשמספר המועמדים שזומן עולה על 15".

לדעת משרד מבקר המדינה, יתרונה של ועדת בוחנים הוא ההתרשמות האישית והבלתי-אמצעית של חבריה מהמועמד, בייחוד אם לא התקבל מידע מהותי על המועמד שמקורו בתוצאות בחינות מוקדמות. רק באמצעות ראיון עם המועמד הוועדה יכולה ללמוד על אישיותו, על כישוריו ועל ניסיונו באופן מעמיק יותר. מעמד זה מאפשר לוועדה גם לבקש מהמועמד הבהרות בנושא הכתוב בטופס הבקשה ובנספחיו ולהשלים כל מידע חסר הנדרש לה. לכן חשוב להמעיט במספר המועמדים באותו מועד כדי שתהיה לוועדה שהות מספקת לראיין כל מועמד ומועמד. לכן, על הרשות ועל נש"ם לזמן לוועדת בוחנים מספר סביר של מועמדים כדי שיהיה ניתן לקיים ראיונות מעמיקים ומועילים יותר וללא לחץ שמקורו בעומס ראיונות.

בחירת "כשיר שני" במכרז

לפי נוהל נש"ם לאיוש משרות באמצעות מכרזים, ועדת בוחנים יכולה לבחור מועמד נוסף כ"כשיר שני" שימלא את התפקיד אם המועמד שנבחר לא יצליח את תקופת הניסיון או לא יוכל למלא את התפקיד. החלטת הוועדה בעניין אמורה לעלות בקנה אחד עם דירוג המועמדים לפי הסיכום הסופי של גיליונות הציונים. בנוהל מודגש כי "ככל שבחירת הוועדה סוטה מדירוג המועמדים כפי שעולה מסיכום גיליונות הציונים כאמור, יש להתייחס לעניין זה בפרוטוקול ולציין את הטעמים לכך".

הרשות אינה נוהגת, בדרך כלל, לבחור "כשיר שני". נמצא כי בשישה מ-180 המכרזים נבחרו מועמדים לכשירים שניים. בארבעה מאותם שישה מכרזים הסיכום הסופי של ציוני המועמדים לא תאם את דירוגם בידי חברי ועדת הבוחנים. חברי הוועדה לא פירטו בנימוקיהם מה פשרו של הפער בין דירוג המועמד לציין שקיבל. תהליך כזה עלול להביא לידי העדפת מועמדים אלה לקידום בעתיד על פני מועמדים שדורגו בציונים גבוהים יותר בידי הוועדה. להלן שתי דוגמאות:

1. בפברואר 2009 התקיים מכרז לתפקיד סגן פקיד שומה, וניגשו אליו 44 מועמדים. במכרז נבחרה גם כשירה שנייה שעל פי סיכום הציונים שלה בגיליונות הציונים של חברי ועדת הבוחנים היא דורגה במקום ה-24. כאמור, בפרוטוקול המכרז לא נמצאו הסברים מפורטים לכך שחברי הוועדה העדיפו אותה על פני מועמדים שציוניהם היו גבוהים משלה.

2. למשרות ברשות, בייחוד לבכירות שבהן, יש ביקוש רב. לפיכך נדרש כי יהיה לרשות נוהל סדור בדבר אופן הפעולה שיש לנקוט אם גורם חיצוני יתערב למען מועמד במכרז, אולם לרשות אין נוהל כזה.

ביולי 2009 התקיים מכרז לתפקיד ממונה (מינהל ומבצעים) במשרד מיסוי מקרקעין, וניגשו אליו ארבעה מועמדים. במכרז גם נבחרה כשירה שנייה. ב-6.7.09, כמה ימים לפני מועד כינוס ועדת הבוחנים, פנה חבר הכנסת טלב אלסאנע אל הסמנכ"ל למינהל ברשות והמליץ על מועמדת מסוימת מבין המועמדים לתפקיד. בעקבות שיחה זו החליט הסמנכ"ל שלא לכהן כיו"ר ועדת הבוחנים.

בתשובתו של חבר הכנסת טלב אלסאנע למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 נמסר כי הוא לא ביקש להעניק למועמדת יתרון כלשהו "אולם אני מבקש לא לקפח אותה בגלל המוצא שלה".

על פי דירוג המועמדים, כפי שעלה מסיכום גיליונות הציונים של חברי ועדת הבוחנים, המועמדת האמורה דורגה, עם מועמדת נוספת, במקום האחרון, ובכל זאת נבחרה לכשירה שנייה. הוועדה לא פירטה בנימוקה מדוע פעלה כך.

הרשות הודיעה בתשובתה כי "יש להבהיר לנבחרי ציבור ככלל ולחברי כנסת בפרט, את האיסור אשר חל על וועדת הבוחנים בדבר הפעלת שיקולים בלתי רלוונטיים בבחירת המועמד. כפועל יוצא מכך, יש להדגיש בפניהם את האיסור לפנות אל חברי ועדת הבוחנים ו/או אל עובדים המכהנים בתחום המינהל ומשאבי אנוש ולהמליץ בפניהם לבחור בעובד למשרה. לא מן הנמנע שיש לבחון לעגן איסור זה בחקיקה או בכללי האתיקה שחלים על חברי הכנסת". עוד מסרה הרשות כי על פי בדיקתם של כל המכרזים, עד דרגה 22, שנעשו בשנים 2008 ו-2009, נבחר כשיר שני בכ-18% מכלל המכרזים, ו"בחירת כשיר שני נעשית לאותה משרה והינה בתוקף למשך שנה בלבד מיום סיום דיוני ועדת הבוחנים. נכון להיום, בשתי הדוגמאות, אשר הובאו בדוח באשר לבחירת כשירים שניים, שתי העובדות נותרו באותו תפקיד בו היו משובצות במועד בחירתן על ידי חברי הוועדה ולא קודמו לכל תפקיד אחר".

נש"ם הודיעה בתשובתה כי "על פי הנחיות נש"ם חייבת להיות קורלציה בין ציוני הכשיר השני הפוטנציאלי לבין מדרג הציונים של המועמדים, באופן שבחירת הכשיר השני תהא הקרובה ביותר לכשיר הראשון".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ולנש"ם שינחו את נציגיהם בוועדות הבוחנים כי החלטות בנוגע לאיוש משרות צריכות להתקבל משיקולים ענייניים, הוגנים ושוויוניים בלבד שיבואו לידי ביטוי גם בהתאמה בין דירוג המועמד ובין הציון שלו בגיליון הציונים המסכם שמכינה ועדת הבוחנים. נוסף על כך, על הרשות לבחון הכנת נוהל שיורה כיצד לפעול אם גורם חיצוני יתערב בתהליך מכרז.

מינוי למשרה כתפקיד נוסף

על פי התקשי"ר, ממונה על עובד רשאי להטיל עליו באופן זמני תפקידים נוספים על תפקידיו הרגילים. הטלת התפקיד הנוסף לתקופה ארוכה משישה חודשים תהייה טעונה הסכמת העובד. עם זאת הנהיגה הרשות בדיקה שמטרתה לוודא כי העובד המיועד לתפקיד הנוסף יהיה בעל השכלה וניסיון מתאימים. נוסף על כך ניתן למנות עובד ל"מינוי בפועל"; מינוי באופן זה מותנה בקיום דרישות הנוגעות להשכלה ולניסיון הנדרשים למילוי המשרה שאליה מתמנה העובד בפועל. יש מגבלות נוספות למינוי זה: דרגה מתאימה ותקופת כהונה קצובה של שנה, שניתן להאריכה באישור נציב שירות המדינה.

הרשות עשתה שימוש במינוי עובדים ל"תפקיד נוסף", המאפשר גמישות, לתקופות ארוכות במקום לקיים מכרזים. מינויים מעין אלה בעייתיים משום שבתקופת המינוי למשרה כ"תפקיד נוסף", העובד צריך למלא שני תפקידים בו זמנית. בנוסף לכך, אפשרות זו של מינוי למשרה כ"תפקיד נוסף", לעתים לתקופה ממושכת, מאפשרת לשמור על משרה מסוימת כפנויה עד המועד הרצוי להנהלת הרשות. כך נפגע עקרון השוויון ומוקנה לעובד יתרון במכרז עתידי. על פי נתוני הרשות, באגף מס הכנסה ובאגף מיסוי מקרקעין מונו בתקופת הביקורת 16 בעלי משרות ל"תפקיד נוסף" שהיה תפקיד ניהולי. להלן דוגמאות:

1 דוגמה בולטת לאי-איוש משרה במכרז היא המשרה של פקיד שומה נתניה. אחד מעובדי הרשות מונה לכהן כפקיד שומה נתניה כ"תפקיד נוסף", לתקופה שנמשכה כשלוש שנים וחצי, נוסף על תפקידו כמנהל משרד מיסוי מקרקעין נתניה. במרס 2008 הוא מונה לתפקיד פקיד שומה נתניה. ביוני 2010 הועבר העובד, בהליך של סבב תפקידים (ראו להלן), לכהן כפקיד שומה במשרד אחר; אזי נפתחה הדרך לפרסום מכרז למשרה.

2 עובד של הרשות מונה באפריל 2008, נוסף על תפקידו כמנהל אגף (ארגון משאבים וטכנולוגיה), לכהן בתפקיד מנהל המחלקה לאבטחת מידע כ"תפקיד נוסף", לתקופה של כשנתיים.

3 עובד שניהן בתפקיד סגן ממונה ניהול ספרים בפקיד שומה פתח תקווה מונה, באפריל 2007, לכהן גם בתפקיד מנהל תחום (ניהול ספרים) כ"תפקיד נוסף". התברר כי כבר במאי 2008 שונו דרישות התפקיד והעובד לא עמד בדרישות המשרה הנוגעות להשכלה ולניסיון. למרות זאת המינוי נמשך והוארך כמה פעמים עד סוף ספטמבר 2009, ומאז ועד תום הביקורת, בדצמבר 2010, הוא ממלא בפועל את התפקיד ללא כתב מינוי.

בתשובתה של הרשות למשרד מבקר המדינה צוין כי הוראות התקשי"ר מאפשרות להטיל על עובד תפקידים נוספים כ"תפקיד נוסף" במקרים שאין בידי הרשות פתרון אחר לאיוש המשרה. לעניין הקשיים במילוי שני תפקידים בו זמנית ציינה הרשות כי היא מביאה בחשבון את כישוריו המקצועיים והניהוליים של העובד. עוד ציינה הרשות כי "לא נמצא מקרה אחד בו עובד התמנה למשרה בדרך של תפקיד נוסף והוא אינו עומד בתנאי הסף של ההשכלה והניסיון הנדרשים למשרה".

נש"ם הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "רואה בחומרה את עקיפת הוראות התקשי"ר בדבר מינויים בפועל בדרך של העסקת עובד במטלה נוספת בנוסף לתפקידו הקבוע".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול לכך שהעסקת עובד במשרה כ"תפקיד נוסף", או כ"מינוי בפועל", תיוחד למקרים יוצאי דופן, בנסיבות מיוחדות ולתקופה קצרה ביותר.

דרישות סף במכרזים

זה שנים רבות שירות המדינה שם לעצמו למטרה שמנהלים בשירות הציבורי יהיו בעלי השכלה אקדמית. הדברים באו לידי ביטוי מפורש בהמלצות ועדה ציבורית-מקצועית שהוקמה לצורך בדיקה כוללת של שירות המדינה ושל גופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). הוועדה הגישה את המלצותיה כבר בשנת 1989. הממשלה אימצה המלצות אלה באופן עקרוני בשנת 1990, והן היו אבן דרך בכל הקשור לפיתוח משאבי אנוש ולהדרכת עובדים בשירות המדינה.

נמצא כי ברשות רוב המשרות מוגדרות משרות בדירוג מינהלי, ורק מעטות מהן מוגדרות בדירוג אקדמי. במכרזים לתפקידים בכירים ברשות - פקיד שומה, סגני פקיד שומה, מנהלי משרדי מיסוי מקרקעין, רכזים בכירים וכדומה - הסתפקה הרשות בהשכלה של 12 שנות לימוד בלבד, אף על פי שכדי למלא תפקידים אלה נדרש ידע מקצועי תיאורטי רב וניסיון מעשי, ויש בהם אף היבטים מעין שיפוטיים.

זאת ועוד, על אף כובד המשקל של התפקיד שנדרשת לו השכלה מקצועית רחבה ואף שניגשו למכרז מועמדים בעלי השכלה אקדמית, לעתים נתנו חברי ועדת הבוחנים ציונים גבוהים יותר בתחום ההשכלה לכמה מועמדים שאינם בעלי השכלה אקדמית, ולעתים אף כאלה שאין בידם תעודת בגרות. להלן דוגמאות:

1. ביוני 2010 התקיימה ועדת בוחנים למכרז לתפקיד פקיד שומה במשרד השומה ירושלים. 2. למכרז ניגשו 24 מועמדים, ובהם עובדים בעלי תואר שני, משפטנים ורואי חשבון. לתפקיד נבחר עובד שהשכלתו היא 12 שנות לימוד ואינו מחזיק בתעודת בגרות. מעיון בגיליונות הציונים של חברי ועדת הבוחנים עולה כי הם העניקו לו, בכל הנוגע להשכלה, ציון שווה לציונם של מועמדים אחרים, ולעתים אף גבוה יותר, שגם הם היו בעלי ניסיון מקצועי רב, אך בעלי תואר אקדמי. בפרוטוקול המכרז לא נמצאו הסברים מפורטים שאפשר ללמוד מהם כיצד ניתנו הציונים, בעיקר בתחום ההשכלה.
2. במרס 2010 התקיים מכרז לתפקיד גובה מכס אשדוד שהוא בית המכס הגדול בישראל. למכרז ניגשו 15 מועמדים, ובהם עובדים אקדמאים בעלי תואר ראשון ושני. לתפקיד נבחר עובד בעל 12 שנות לימוד שאינו מחזיק בתעודת בגרות. גם לעובד זה העניקו חברי ועדת הבוחנים, בכל הנוגע להשכלה, ציון שווה לציונם של מועמדים אחרים בעלי תואר אקדמי, ולעתים אף גבוה יותר, ללא כל הסבר שיבהיר מדוע ניתנו הציונים שניתנו, בעיקר בתחום ההשכלה.
3. במאי 2009 נערך מכרז לתפקיד מנהל תחום (מבצעים וחקירות) במטה החקירות של מס הכנסה. למכרז ניגשו עשרה מועמדים, ובהם גם עובדים אקדמאים בעלי תואר ראשון ושני, כמה מהם רואי חשבון ורובם בעלי ניסיון רב בתחום החקירות. לתפקיד נבחר עובד בעל 12 שנות לימוד שאין בידיו תעודת בגרות. הועלה כי כישוריו של העובד לא עמדו בדרישות הסף לעבודה בשירות המדינה; העובד נכשל בבחינות של נש"ם לקבלה לשירות המדינה, ונש"ם אישרה באופן חריג לרשות להעסיק אותו כארכיבר - שליח בלבד. למרות זאת, הוא קודם כמה פעמים אף שלא עבר כל מבחן חדש בנש"ם, וגם כשל פעמיים בניסיון לעמוד במבחני הכניסה כדי להתקבל לקורס מפקחי מס, ולא הוסמך כמפקח מס. במכרז אותרה שורה של כשלים: (א) ציונו בוועדת הבוחנים בתחום ההשכלה היה שווה לציונם של מועמדים אחרים בעלי תואר אקדמי (ראשון או שני), כמו רואי חשבון ומועמדים בעלי ניסיון רב בעבודה בתחום החקירות. (ב) דרישות הסף שנקבעו לתפקיד היו נמוכות אף יותר מדרישות הסף של תפקידים אחרים בתחום החקירות הכפופים למנהל התחום. (ג) במהלך גיבוש המכרז לא נכללו בדרישות הסף לתפקיד שתי דרישות שנכללו במכרזים לתפקידים דומים, ואף זוטרים יותר, בתחום החקירות: להיות בעל הסמכה כמפקח מס הכנסה וניסיון של שלוש שנים בהפעלת פקודת מס הכנסה בתחום החקירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבדוק את תהליך ביצועם של מכרזים אלה לעומקם, ובייחוד את תהליך ביצועם של המכרז לתפקיד מנהל תחום (מבצעים וחקירות).

נש"ם הודיעה בתשובתה כי היא "רואה בחומרה את המקרה בו נתפר התפקיד לפי מידות כישוריו של מועמד הנהלה ברשות המסים לתפקיד מנהל תחום (מבצעים וחקירות), ומקבלת את המלצת המבקר באשר לבדיקה מעמיקה של מכרז ספציפי זה".

בתשובתה של הרשות למשרד מבקר המדינה צוין כי "גם רשות המסים רואה בחומרה רבה מקרה בו נתפר תפקיד למידות כישוריו של עובד זה או אחר. מוכחש כי כך נעשה במקרה של תפקיד מנהל תחום (מבצעים וחקירות)".

4. תפקיד סמנכ"ל למינהל במשרדי הממשלה הוא מהחשובים ביותר שיש במשרד. הסמנכ"ל הוא בחזקת "שומר סף", והוא נדרש לעמוד בדרישות גבוהות, כמו השכלה אקדמית, רצוי בתחומים מדעי המדינה, מינהל ציבורי, כלכלה, משפטים, משאבי אנוש ומינהל עסקים, כפי שמפורט בתיאור התפקיד שקבעה נש"ם. נש"ם אפשרה למועמדים בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לגשת למכרזים פנימיים למשרה זו, בתנאי שהם עומדים ביתר דרישות הסף במכרז.

בספטמבר 2008 התקיים ברשות מכרז לתפקיד סמנכ"ל למינהל ברשות. במכרז זה זכה מועמד בעל השכלה של 12 שנות לימוד (להלן המועמד). משרד מבקר המדינה בדק את הליכי המכרז והעלה כמה ליקויים: עובדי האגף למשאבי אנוש של הרשות הם הבודקים אם המועמדים למכרזים כשירים להתמודד על התפקיד, ובמקרה זה הם מצאו את עצמם במצב של ניגוד עניינים, שכן המועמד היה הממונה עליהם; מיוני 2007 החל המועמד למלא את תפקיד סמנכ"ל למינהל, בתחילה כ"תפקיד נוסף" ובהמשך כמינוי בפועל, במשך שנה וארבעה חודשים לפני המכרז. כפי שצוין, מילוי תפקיד בפועל לתקופה ממושכת מקנה למועמד יתרון, ובנוסף לכך מצב זה מרתיע מועמדים אחרים מלגשת למכרז ופוגע בעקרון השוויוניות.

עוד הועלה כי אשתו של המועמד היא רכזת מכרזים בנש"ם, ונמצא כי שמה הופיע במכתבי הזימון, כמי שמזמנת את חברי ועדת הבוחנים של המכרז. יש טעם לפגם, ואף חשש למשוא פנים, כאשר חבר ועדת בוחנים מקבל זימון לשמש חבר בוועדה ועל מכתב הזימון מופיעים שמה ותוארה של אשת מועמד בולט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות, כגוף מקצועי מהמעלה הראשונה, לפעול לכך שהסגל הבכיר שלה יהיה בעל השכלה אקדמית. המצב שבו תואר אקדמי אינו אחד מדרישות הסף בתחום ההשכלה לתפקידי הנהלה ברשות יכול לפגום בתהליך בחירת המועמדים המתאימים ביותר ולהביא לידי פגיעה ברמת הניהול. מצב כזה עומד בסתירה מוחלטת למטרה המוצהרת של הממשלה ושל נש"ם. לכן, מן הראוי שהרשות, ובעיקר נש"ם, יפעלו לשינוי דרישות הסף לכל המשרות הניהוליות ברשות, ויכללו בהן תואר אקדמי, ובכך יביאו לחיזוק הדרג הניהולי וההכרה הציבורית ביכולת עובדי הרשות. יש גם למנוע את התקלות שפורטו לעיל ולכאורה הביאו להטייה של המכרזים.

בתשובתה של הרשות למשרד מבקר המדינה צוין כי "בכוונת מנהל רשות המסים לפנות לגורם הרלוונטי בנש"ם על מנת שיפעל למימוש נושא שינוי דרישות הסף הניהוליות הבכירות ולשינוי דירוג משרות אלה מהדירוג המנהלי לדירוג המח"ר".

נש"ם הודיעה בתשובתה כי "דרישות הסף לנושאי משרות בכירות ולא רק ברשות המסים מצריכות שינוי. נש"ם תפעל ככל שניתן ובכל הרצינות הראויה לשינוי דירוג המשרות המקצועיות מדירוג מינהלי לדירוג אקדמאי, באופן שהמבקש להתמודד לתפקידים בכירים ברשות המסים ומחוצה לה, כמו סמנכ"לים, פקידי שומה, סגני פקידי שומה, מנהלי משרדי מיסוי מקרקעין, יידרש להשכלה אקדמית כמתבקש מרמת המשרה".

סבב תפקידים

העובדים הבכירים ברשות עוסקים בתחום הרגיש של אכיפת ביצוע חוקי המס בישראל תוך כדי התמודדות עם לחצים של מייצגים בכירים ובעלי הון. שהות ארוכה בתפקיד עלולה להביא לידי שחיקה במישור המקצועי והאישי ואף לידי פגיעה בעקרון השוויוניות בטיפול בנישומים. משום כך יש צורך לקיים סבב תפקידים בין העובדים בתפקידים הבכירים. יש לציין כי כבר בשנת 2007 זכה נושא סבב התפקידים לתמיכה של היועץ המשפטי לממשלה (ראו להלן).

בביקורת נמצא כי בשנים האחרונות ביצעה הרשות סבבי תפקידים, על פי קביעתו והחלטתו הבלעדית של מנהל הרשות, בלי להסתמך על כללים מוסכמים או על קריטריונים כלשהם. מנהל הרשות לא ניהל פרוטוקולים או כל רישום מסודר אחר הנוגעים לנימוקים ולשיקולים הקשורים לעניין זה. במצב כזה יכול מנהל הרשות על דעתו בלבד להיטיב או להרע עם עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להכין נוהל לביצוע סבב תפקידים. בנוהל יוגדרו בעלי התפקידים שיכללו בסבב התפקידים, תקופת זמן הכהונה המומלצת בתפקיד ואופן ביצוע הסבב. עד להטמעה של נוהל קבוע ומסודר, על מנהל הרשות לקיים את סבב התפקידים בשיתוף גורמים נוספים ברשות, ותוך כדי הקפדה על רישום מסודר של פרוטוקולים המפרטים את אמות המידה והנימוקים הנוגעים לסבב התפקידים.

הרשות הודיעה בתשובתה כי מתנהלים מגעים בין "הנהלת רשות המסים לבין אגף הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה באשר לחתימת נוהל משותף לעריכת סבב תפקידים בכירים ברשות המסים... מטרת נוהל זה היא לעגן בכתב את סמכותו של המנהל המיושמת הלכה למעשה, לבצע סבב תפקידים בקרב העובדים המועסקים במשרות של מנהלי יחידות, כהגדרתם בנוהל. כמו כן הנוהל קוצב את תקופת הכהונה של מנהלי היחידות ומפרט את העקרונות והתהליך לביצוע סבב התפקידים".

צוות בדיקה בנושא הפקת לקחים בעקבות הכשלים שהתגלו ברשות המסים

בחקירת משטרת ישראל בשנת 2007 התגלו כשלים חמורים בהליכי המינויים של עובדים ברשות, ובעקבות כך הוגשו כתבי אישום ומנהל הרשות לשעבר הורשע בינואר 2011. לנוכח ממצאי החקירות החמורים פנה בנובמבר 2008 היועץ המשפטי לממשלה דאז עו"ד מני מזוז למנהל הרשות מר יהודה נסרדישי והציג לו כמה בעיות מבניות ונקודות תורפה בתהליכי העבודה ברשות. סוכם כי הרשות תמנה צוות מקצועי שידון בכשלים שהתגלו בחקירות המשטרה ויגבש המלצות למניעת הישנות הכשלים האלה. הצוות ידון גם בנושא הגברת השקיפות והפיקוח בהליכי המינויים ברשות ובקביעת כהונות קצובות לתפקידים הרגילים ברשות, תוך כדי קיום סבב תפקידים. הצוות יפעל כדי לגבש תהליכי טיפול וקבלת ההחלטות ברשות ולטייב אותם באופן שיצמצם מצד אחד את פוטנציאל השימוש לרעה בסמכות ומצד אחר ישמר את מרחב הפעולה ההכרחי במערכת מס תקינה. בהתאם לכך מינתה הרשות במרס 2009 צוות בראשותו של היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד משה מזרחי. על פי הנחיית מנהל הרשות היה הצוות אמור להתחיל בעבודתו בלא דיחוי ולהגיש לו את ממצאיו ואת המלצותיו לא יאוחר מ-30.6.09.

הביקורת העלתה כי בסוף שנת 2010, כשנה וחצי לאחר שהצוות, בראשות עו"ד משה מזרחי, היה אמור להגיש את ממצאיו והמלצותיו, הוא טרם סיים את עבודתו, למרות החיוניות שבטיפול בנושאים אלה. הפרוטוקולים משיבות הצוות הופקו זמן רב לאחר הישיבות, ובמועד סיום הביקורת חברי הצוות טרם אישרו אותם. העיכוב בהגשת הדוח פוגע בתהליך הפקת הלקחים מהכשלים החמורים שהתגלו בהליכי המינויים ובתהליך קידומם של עובדים ברשות.

הרשות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "הפרוטוקולים מדיוני הוועדה נכתבו באופן מפורט במועד הדיונים בכתב יד על ידי מרכזת הוועדה והועלו על הדפוס מאוחר יותר... מתוך הכרה בחשיבות הנושאים אשר הועברו לטיפול הוועדה וההבנה שלשם הסדרת נושאים אלה יש לבחון אותם לעומקם וכן מתוך התחשבות בנטל העבודה המוטל על העובדים הבכירים היושבים בוועדה, מצא מנהל הרשות מקום להאריך את המועדים להגשת המלצותיה של הוועדה. כיום טיטת הדוח הסופי של הוועדה הוכנה והוועדה צפויה להגיש את הדוח הסופי בעתיד הקרוב".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנקוט צעדים נמרצים להשלמת תהליך הפקת הלקחים בהקדם.

סיכום

בחינת האופן שבו מבוצעים מכרזים ברשות המסים מעלה אפשרות לפגיעה בעקרונות ההגיוניות והשוויוניות שביסודו של כל הליך מכרזים, הקבועים גם בדין. לדוגמה, זימון חוזר של אותם נציגים לשמש חברים בוועדות בוחנים; ראיון של מועמדים רבים באותו המועד; אי-התאמה בין הציונים שקיבלו מועמדים ובין שיבוצם במדרג המשתתפים במכרז; חלק מהמשרות אוישו תקופה ארוכה רק כ"תפקיד נוסף"; והדרישה לתואר אקדמי לא נכללה בדרישות הסף לתפקידים ניהוליים ברשות. בנוסף לכך, אותרו תקלות שונות שהשפיעו לכאורה על התנהלות המכרזים. צוות, בראשותו של היועץ המשפטי של הרשות, שהוקם להפקת לקחים מהכשלים שהתגלו בחקירת המשטרה, ובגינם הוגשו כתבי אישום, טרם גיבש את המלצותיו, אף שחלפה שנה וחצי מהמועד שנקבע להגשתן.

לנוכח הממצאים שהועלו בדוח זה, על הנהלת משרד האוצר, על הרשות ועל נציבות שירות המדינה לפעול לשיפור הליכי המינויים והמכרזים הפנימיים ברשות כדי להבטיח שוויוניות ושקיפות. נוסף על כך, על הרשות להשלים בהקדם את תהליך הפקת הלקחים בעקבות הכשלים שהתגלו בחקירת המשטרה שבוצעה בעניינה.