

## מבקר המדינה

העסקת עובדים במשרות אמן  
אישיות במשרד ראש הממשלה

מס' קטלוגי 2011-003

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת :

[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

סדר : אונית שירותי מחשב בע"מ

דפוס : כתר בע"מ



# מבקר המדינה

**העסקת עובדים במשרות אמן  
אישיות במשרד ראש הממשלה**



ירושלים, חשוון התשע"ב, אוקטובר 2011



# העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה

---

## תקציר

השירות הציבורי בישראל מושתת על סגל עובדים, שאינו מתחלף כל אימת שמתחלף השר הממונה. עובדים אלה אמורים להתמנות לתפקידיהם בהליך בחירה פומבי ותחרותי המושתת על עקרון השוויון. אולם כחריג לעקרון יסוד זה ובהתאם להוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), רשאים ראש הממשלה, שר או מנכ"ל של משרד ממשלתי למנות בלשכתם, לפי שיקול דעתם, ובלא קיום של הליך מכרזי או הליך בחירה שוויוני אחר, ממלאי תפקידים במשרות אמון אישיות (להלן - משרות אמון). על פי התקשי"ר, תפקיד העובד במשרת אמון כולל סיוע לנבחר או למנכ"ל במילוי תפקידיהם הממלכתיים והמחויבויות הציבוריות שלהם.

בהתאם לתפיסת היסוד של שירות המדינה בישראל, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), ובפסיקת בית המשפט העליון, מטילים התקשי"ר וחוזרי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) מגבלות על עובדים המועסקים במשרות אמון ובעיקר אוסרים עליהם השתלבות במדרג הניהול של המשרד הממשלתי, הנחיית עובדים במישרין וקבלת תפקיד המתייחד לסגל המקצועי הקבוע. אופי שירותם של עובדים במשרות אמון מושפע, בין היתר, מיחסי האמון המתקיימים בינם ובין הנבחר או המנכ"ל, יחסים אשר יש להניח שבגינם מונו.

נש"מ היא הגוף האחראי לקבוע מדיניות לניהול ענייני כוח האדם בשירות המדינה ולפקח על ביצועה. תפקידיה כוללים, בין היתר, את אלה: אישור המבנה הארגוני של משרדי הממשלה; אישור תקנים, מינוי עובדים וקביעת מסלולי קידום, הכשרה והשכלה לעובדי המדינה וניהול המכרזים והבחירות. נש"מ אף ממלאת תפקיד מרכזי באישור משרות האמון וחותמת על החוזים האישיים עם העובדים המתמנים למשרות אלה. בתקופת הביקורת היה מר שמואל הולנדר נציב שירות המדינה; הוא מונה לתפקיד בנובמבר 1996 ומילא אותו עד סוף אוקטובר 2010.

במהלך השנים היו כמה ועדות ציבוריות שנתנו את דעתן גם לסוגיית העסקת עובדים במשרות אמון בלשכות נבחר ציבור. האחרונה שבהן הייתה הוועדה בראשות השופט מרדכי בן דרור (להלן - ועדת בן דרור) שהגישה בשנת 1995 את המלצותיה הנוגעות ללשכות שרים, שהתבססו על הצורך בשמירת העיקרון הבסיסי השואף למצוא איזון בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי. הוועדה לא המליצה על מתכונת המינויים במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ).

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2010 - פברואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד רה"מ ובנש"מ את העסקת העובדים במשרות אמן במשרד רה"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים. הביקורת נעשתה במהלך התקופה שבה כיהן מר בנימין נתניהו כראש הממשלה ה-32, אך התייחסה גם לתקופות כהונה של ראשי ממשלה קודמים.

## עיקרי הממצאים

### הגידול בתקן משרות האמן האישיות

1. תקן משרות האמן במשרד ראש הממשלה: בחוק המינויים אין הבחנה בין משרד רה"מ ליתר משרדי הממשלה בעניין העסקת העובדים, והגדרת "שר" חלה גם על ראש הממשלה; בתקשי"ר ובהוראות נש"מ אושרו אותן משרות אמן לראש הממשלה ולשר. בתקשי"ר נקבע כי על פי כללים שייקבעו בהתאם לצרכים מיוחדים ובתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר יהיה הנציב רשאי לאשר הוספת משרות למסגרת התקנית של לשכת נבחר.

במועד הביקורת היה במשרד רה"מ תקן ל-53 משרות אמן<sup>1</sup> של עוזרים ויועצים: 48 משרות אמן לרה"מ<sup>2</sup>, שלוש למנכ"ל המשרד ושתיים למזכיר הממשלה. בביקורת נמצא כי התקן של מרבית משרות האמן אושר שלא בהתאם להוראות המחייבות על פי התקשי"ר.

2. הגידול במספר המשרות בשנים 1995-2010: במהלך 15 השנים - 1995 עד 2010 - שבהן כיהנו שבע ממשלות וחמישה ראשי ממשלה, גדל מספר משרות האמן של עוזרים ויועצים כמעט פי שישה.

3. בחינה כוללת של הצרכים: מספר משרות האמן הוגדל שלא על בסיס הליך מקיף ויסודי של ניתוח הצרכים. בפברואר 2011, לאחר קבלת טיוטת ממצאי דוח זה, הודיע ראש הממשלה על הקמת ועדה מקצועית חיצונית לבחינת מבנה משרד ראש הממשלה והמתכונת הראויה להעסקת עובדיו.

4. עובדים במשרות אמן בתפקידי מזכירות: על פי חוזרי נש"מ, שר רשאי להעסיק בלשכתו לא יותר משישה עובדי מזכירות. הועלה כי במהלך השנים אישרה נש"מ למשרד רה"מ תקן משרות אמן של עובדי מזכירות בהיקף

1 לא כולל משרות אמן בכירות שכהונת נושאייהן אושרה בהתאם לחוק, כמו מנכ"ל המשרד ומזכיר הממשלה.

2 החלוקה הפנימית של משרות האמן האישיות של ראש הממשלה היא 38 משרות אמן בלשכת רה"מ ויחידות הכפופות לה, שמונה משרות אמן אישיות במועצה הלאומית לכלכלה ושתי משרות אמן אישיות במעון ראש הממשלה. יצוין כי במהלך הביקורת הומרו שבע משרות אמן אישיות במועצה הלאומית לכלכלה במשרות מקצועיות.

גדול באופן ניכר מהיקף התקן שנקבע בחוזריה. בשנים 1995 עד 2005 גדל היקף התקן של עובדי מזכירות משלוש משרות אמון ל-13. במועד הביקורת 12 ממשרות אלה היו מאוישות, אך רק בשש הועסקו עובדי מזכירות בלשכת רה"מ עצמה, ויתר העובדים ששובצו במשרות אלה עבדו ביחידות אחרות במשרד.

## מתן פטור ממכרז לאיוש משרות האמון

1. משרות האמון לרה"מ: מקור הסמכות לאיוש משרות האמון שלא באמצעות מכרז הוא סעיף 21 לחוק המינויים שקבע מסלול מיוחד למתן הפטור. בהתאם להוראת הסעיף, רשאית הממשלה, על פי הצעת ועדת שירות המדינה<sup>3</sup> (להלן - ועדת השירות) ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז. בשתי החלטות ממשלה הופטרו ממכרז משרות אמון במשרד רה"מ: ב-1978 תשע משרות של עוזרים ויועצים<sup>4</sup>, וב-2008 - משרה אחת.

נמצא כי רק בעשר מ-48 משרות האמון של עוזרים ויועצים של רה"מ (כ-20%) התקיימו דרישות הדין למתן פטור מחובת המכרז. הביקורת העלתה כי במהלך השנים נש"מ אישרה משרות אמון רבות במשרד רה"מ בלי היתר לפטור ממכרז על פי החוק.

2. משרות האמון של מנכ"ל המשרד: הודעת נש"מ קובעת כי לעניין סמכויות נושאי משרות האמון יש להבחין בין נושאי המשרות בלשכות הנבחרים ובין נושאי משרות בלשכות המנכ"לים. בשל העובדה כי המנכ"ל עומד בראש הדרג המקצועי לא חל על העובדים במשרות האמון שלו איסור להיות מעורבים בעבודה המקצועית של המשרד, והם רשאים אף להשתתף בוועדות מקצועיות כנציגיו.

נמצא כי שלושת עוזרי המנכ"ל<sup>5</sup> שובצו בתקן של יועצים במשרות אמון של רה"מ. שניים מעוזרי המנכ"ל מונו עוד בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת, ואילו העוזר השלישי מונה בתקופת כהונתה של הממשלה ה-32. לעומת זאת, בתקן המשרות של עוזרי המנכ"ל שובצו שני עובדים: האחד - שימש בפועל ראש האגף הכלכלי במשרד, והאחר - במשרת יועץ רה"מ לתכתובת עברית.

שיבוץ עובדים במשרות אמון בלשכת המנכ"ל ובלשכת רה"מ שלא בהתאם למשרות שנקבעו להם בתקן המשרד הוא בניגוד לכללי המינהל התקין, וגורם לחריגות מהוראות שנקבעו לגבי המגבלות הנוגעות לסמכויות העובדים. עירוב משרות עוזרים ויועצים לנבחר עם אלה של מנכ"ל משרדו עלול לטשטש את גבולות הסמכות שנקבעו בהוראות נש"מ לגבי משרות עוזרים ויועצים של מנכ"ל ולהביא לפגיעה בתכלית שלשמה נקבעו ההוראות. העסקה כזאת משמעותה גם עקיפת הוראות

3 ועדה המונה אחד עשר חברים בראשות נציב שירות המדינה; חמישה מהם מנהלים כלליים של משרדים, וחמישה - אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה.

4 נוסף על כך הופטרו שתי משרות של קצרתית ורכז לשכת ראש הממשלה.

5 במועד הביקורת שהתה עוברת נוספת במשרת אמון למנכ"ל בחופשת לידה.

נש"מ בנוגע למגבלות השכר. נמצא כי שכרם של כל אחד משלושת העוזרים חרג ביותר מ-50% מהמגבלה שקבעה נש"מ לעובדים במשרות אמון למנכ"ל.

3. משרות אמון למזכיר הממשלה: בשנים האחרונות העניקה נש"מ גם למזכיר הממשלה אישור להעסקת שני עוזרים במשרות הפטורות מחובת המכרז, אף שהוא אינו עומד בראש יחידת סמך ממשלתית<sup>6</sup>. הבקשה לפטור ממכרז לשתי משרות אלה לא הובאה לוועדת השירות ולממשלה, בניגוד להוראות חוק המינויים.

### עובדים במשרות אמון בתפקידי ניהול ובתפקידים מקצועיים

נמצא כי מספר גדול של עובדים במשרות אמון במשרד רה"מ הועסקו במשרות ניהול וביצוע, בניגוד להוראות התקשי"ר ולהוראות חוזרי נש"מ. התברר כי נושאי משרות אמון מונו לעמוד בראש יחידות מקצועיות, היו ממונים באופן ישיר על עובדים מקצועיים באגפים והעבירו להם הוראות. בחלק מיחידות המשרד מילאו עובדים במשרות אמון תפקידים דומים במהותם לתפקידים שמילאו עובדים מקצועיים מן המניין באותו אגף. ליקוי זה רווח במשרד גם בתקופות כהונה של ממשלות קודמות ולא תוקן עד למועד הביקורת. הביקורת העלתה כי החריגה בתחום זה הייתה נרחבת והובחנה ברבים מאגפי המשרד, לרבות במועצה הלאומית לכלכלה; באגף אירועים, סיורים וטקסים; באגף תיאום, מעקב ובקרה; באגף כלכלה ובמערך ההסברה הלאומי.

### משכורות העובדים במשרות אמון אישיות

נש"מ לא קבעה כי הוראותיה בעניין משכורות לעובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים אינן חלות בלשכת רה"מ ולא פרסמה הוראות אחרות בעניין המשכורות המאושרות לעובדי משרות אמון במשרד רה"מ. נמצא כי הסדר שכר העובדים במשרות אמון שנקבע בין נש"מ ומשרד רה"מ נעשה בעל פה ולא פורסם בכתב, היה חלקי בלבד ולא תואם מראש עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כנדרש בתקשי"ר.

### הסדרת ההעסקה של העובדים במשרות האמון ופעילותם

1. הנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: במאי 2007 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה ליועץ) כמה עקרונות פעולה והנחיות למשרד רה"מ הנוגעות למינוי עובדים למשרות אמון קיימות

6 החלטת ממשלה 2432 מ-10.8.97 קובעת כי ייתן פטור מחובת מכרז פומבי למשרת "עוזר למנהל כללי של משרד ממשלתי" ומקבילו שהוא מנהל יחידת סמך. לכן מוקבל-מנכ"ל שאינו מנהל יחידת סמך אינו זכאי למנות לו עוזר בפטור ממכרז פומבי.



ולמשרות אמן חדשות. בהנחיה נקבע כי תיאורי התפקידים של היועצים המתמנים במשרות אמן יועברו טרם אישורם ליועץ המשפטי של המשרד ושל נש"מ לחוות דעתם. נקבע כי הוספת משרות אמן חדשות תותנה בבדיקה משפטית שיעשו היועץ המשפטי של משרד רה"מ, הלשכה המשפטית בנש"מ ובמידת הצורך - גם משרד המשפטים.

הועלה כי מאז ניתנו ההנחיות מונו עשרות עובדים חדשים למשרות אמן קיימות, ונש"מ אישרה משרת אמן חדשה פטורה ממכרז - עוזר למזכיר הממשלה. יחידת משאבי אנוש במשרד רה"מ, שבידה מצוי המידע על העובדים, לא העבירה את תיאורי התפקידים של היועצים שהתמנו למשרות שהיו קיימות ואת תיאור התפקיד של המשרה החדשה שאושרה, לחוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד רה"מ ושל נש"מ, ובנסיבות אלה המשרות הללו לא נבדקו טרם אישור מינויים.

2. משרות "האמן המקצועי": (א) בעקבות הנחיות המשנה ליועץ ועל מנת להסדיר את העסקת העובדים במשרות האמן במשרד רה"מ קיימה נש"מ דיון מטה בעניין ביולי 2007 והשתתפו בו עובדיה ונציגים ממשרד רה"מ. בדיון זה נקבע כי נוסף על משרות האמן האישיות, יש לאפשר לרה"מ להעסיק עובדים ב"משרות אמן מקצועיות" שלגביהן ייקבעו כללים מיוחדים. בהצעה שהגיש היועץ המשפטי של נש"מ לנציב בנובמבר 2007 ולפיה יש להתיר לעובדים במשרות אמן מקצועיות ליטול חלק פעיל בפעולות משרדיות חסרה הבחנה ברורה בין משרות אלה ובין משרות מן השורה. בספטמבר 2008 הכינה נש"מ מסמך הכולל סקירה של הליקויים בעניין משרות אמן במשרד רה"מ והעלתה את ההצעה לקבוע את הקטגוריה "משרות אמן מקצועי" כחלופה נוספת להעסקת עובדים במשרד.

(ב) מאז ספטמבר 2008 ועד מועד סיום הביקורת התנהלו דיונים והתכתבויות בין נש"מ ובין משרד רה"מ שעניינם סיווג מחדש של משרות האמן שבתקן המשרד. במהלך הביקורת העביר משרד רה"מ את תגובתו להצעת נש"מ שבה הוצע לכלול בתקן משרות האמן המקצועי כמה משרות שבמהותן הן משרות מקצועיות מן השורה, אף שאינן מתאימות להגדרה שהציעה נש"מ לסוג משרות חדש זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במתווה הפתרון שהוצע, המבוסס על מיסוד סוג חדש של משרות (משרות האמן המקצועיות), יש משום חריגה של ממש מעקרונות היסוד למינוי עובדים בשירות המדינה - הזדמנות הוגנת ושוויונית לכל מועמד בהליך איתור פומבי והפרדה ברורה - ככל שניתן - בין עובדים במשרות אמן אישיות ובין עובדים מקצועיים מן המניין. לפיכך על נש"מ ועל משרד ראש הממשלה לתת את הדעת לכך שמתווה זה עלול בעתיד לערער את עקרונות היסוד שעליהם מושתתת העסקת עובדים בשירות המדינה כיוון שהוא עלול להשפיע על כל השירות. על כן על נש"מ ועל משרד רה"מ לבחון באופן זהיר ודקדקני את הפתרון המוצע תוך מתן הדעת גם לפוטנציאל הפגיעה באופיו של השירות הממשלתי.

## פיקוח ובקרה על מינוי עוזרים ויועצים

1. קביעת הגדרות תפקיד ותנאי סף ואישורים: לפי חוק המינויים הגורם המוסמך לאישור תקן של משרד הוא נציב השירות. התקשי"ר קובע ש"הנבחר יקבע את תיאור התפקיד ודרישות המשרה של כל עובד במשרת אמון, ובכלל זה - לפני תחילת מילוי תפקידו ימסור את הפרטים הללו לידיעת הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש במשרדו או למי שממלא תפקיד זה בפועל". מאחר שהסמכות לאשר את תקן משרדי הממשלה הוקנתה על פי החוק לנציב שירות המדינה, ומאחר שעל פי ההלכה הפסוקה התקן כולל גם את התפקידים ודרישות המשרה, הרי שבעת אישור התקן של משרות האמון היה על הנציב לאשר גם את הגדרות התפקיד למשרות אלה ואת דרישות הסף.

התברר כי לא הוגדרו תיאורי תפקיד ולא נקבעו דרישות סף למשרות של העובדים במשרות אמון לפני מינוים לתפקיד, אלא נעשה שימוש במשרות קיימות, על תיאורי התפקיד ודרישות הסף שנקבעו להן בעבר ואשר בחלקן לא קיבלו את אישור נש"מ.

2. אופן שיבוץ העובדים במשרות האמון: הועלה כי שיבוץ העובדים לתפקידים נעשה באופן שאם ברשימת המשרות נמצאה משרה מתאימה לתפקיד שנדרש לרה"מ שובץ בה העובד שנבחר לאותו תפקיד; בכל המקרים שנבדקו שבהם לא הייתה ברשימה משרה מתאימה לזו שנדרשה לרה"מ, שובצו העובדים למשרות שונות פנויות בתקן למרות שלא הייתה כל התאמה בין התפקיד שיועד לעובד ובין תיאור המשרה. עקב השיבוץ הלקוי כמתואר ואי-עדכון תיאורי התפקידים, ב-21 תיאורי תפקידים מתוך 30 שנבדקו, לא נמצאה כלל התאמה בין התיאור לתפקיד שמילא העובד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ כי בהתאם להוראות הדין, אין לקבל מצב שבו משרות בשירות המדינה יהיו נטולות הגדרה של תיאור התפקיד ודרישות המשרה, וכי איוש התפקידים הכלולים בתקן צריך שיעשה בהתאם להגדרות התפקיד ולדרישות המשרה הקבועות בהן. ההקפדה על זהות בין הגדרת התפקידים במשרה שבה משובץ עובד ובין תוכן התפקיד שהוא ממלא בפועל נדרשת גם למניעת אי-בהירות ביחסי הגומלין בין היועצים והעוזרים ובין העובדים המקצועיים במשרד ולהצגת העובדות כהווייתן לפני הלשכה המשפטית כדי שתוכל לבחון את הצורך בהכנת הסדר נאות למניעת ניגוד עניינים.

3. בחינת התאמת המועמדים: בחלק ממשרות האמון נקבעו בעבר דרישות סף מפורטות, ואילו במשרות האמון האחרות נקבע כי הדירוג והדרגה ודרישות המשרה יהיו "לפי דרישות התקשי"ר". התברר שככלל משרד רה"מ לא בחן את התאמת המועמדים לתפקידים במשרות אמון בהתאם לדרישות הסף.

4. אי-עמידה בדרישות המשרה: הביקורת העלתה כי כמה עובדים במשרות אמון, לרבות עובדים בכירים, לא עמדו בתנאי סף שנקבעו למשרות שבהן שובצו.

## סיכום והמלצות

האחריות לליקויים שעלו בדוח זה מוטלת הן על משרד ראש הממשלה והן על נציבות שירות המדינה, שכשלה במילוי תפקידה כגורם בעל סמכויות ביצוע מרכזיות וכשומר סף בנוגע לנושאי משרות האמון במשרד רה"מ. מקורם של חלק מהליקויים בתקופות שבהן כיהנו ממשלות קודמות ואלה התעצמו במהלך השנים. הליקויים שנמצאו חמורים והם כוללים, בין היתר, מתן פטור מחובת המכרז למשרות אמון רבות בלא סמכות ושלא כדין; הגדלת תקן המשרות בלא שנקבעו לכך כללים כנדרש בתקשי"ר; אי-סדרים חמורים בניהול כוח האדם שהובילו למקרים רבים של אי-התאמה בוטה בין הגדרות התפקידים שנקבעו לעובדים במשרות אמון ובין תפקידיהם בפועל.

הביקורת העלתה כי הגידול הנרחב במספר משרות האמון במשרד ראש הממשלה במהלך חמש עשרה השנים האחרונות נעשה שלא על בסיס תהליך מקיף ויסודי של ניתוח צרכים ואף בלא שקוימו הליכי הבחינה והאישור הנדרשים בהוראות הדין למיסוד המשרות הללו ואיושן. אין לקבל מציאות כזו במערכת הממשלתית בכלל ובמשרד רה"מ בפרט. יודגש כי העסקה במשרות אמון אף משמשת לעקיפת חובת המכרזים, דבר הפוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות. ניהולו של נושא זה באופן בלתי סדור ותקין עלול אף לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי.

בעקבות הביקורת הודיע משרד רה"מ על הקמת ועדה ציבורית מקצועית לבחינת מבנה המשרד, לרבות מתכונת העסקת העובדים במשרות אמון. ראוי כי ממצאי דוח ביקורת זה יעמדו ביסוד כל פעולת הסדרה, לרבות עבודת הוועדה הציבורית האמורה. על פעולת ההסדרה להיות מושתתת על עקרונות היסוד של השירות הציבורי בישראל, במנותק משיקוליה של ממשלה מסוימת או מהרצון לקבע מצב עובדתי נתון. לאור ממצאי הביקורת המוצגים בדוח זה על הוועדה להציע הסדרים שיבטיחו את האופן שבו נש"מ תמלא כהלכה את תפקידיה בנוגע למשרד רה"מ שבמסגרתו היא פועלת.

מעל לכול, יש להקפיד הקפדה יתרה שלא לפגוע בתשתית שנקבעה בהוראות החוק וההלכה הפסוקה ואשר מטרתה להבטיח הגנה חסרת פשרות על מאפייניו של שירות המדינה כשירות ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי.



## מבוא

תפיסת היסוד של שירות המדינה בישראל, שבאה לידי ביטוי בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), ובפסיקת בית המשפט העליון<sup>7</sup>, קובעת שכללל, השירות הציבורי מושתת על סגל מקצועי קבוע של עובדים שאינם מתחלפים כל אימת שמתחלף השר הממונה עליהם. עובדים אלה אמורים להתמנות לתפקידיהם בהליך בחירה פומבי ותחרותי המושתת על עקרון השוויון.

בהתאם להוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), רשאים ראש הממשלה (להלן - רה"מ), שר ומנכ"ל משרד ממשלתי למנות בלשכותיהם, לפי שיקול דעתם ובמסגרת הכללים שנקבעו, כמה ממלאי תפקידים שאותם מונה התקשי"ר במשרות אמון אישיות (להלן - משרות אמון). על פי התקשי"ר, על עובדים אלה לסייע לרה"מ, לשר ולמנכ"ל במילוי תפקידיהם הממלכתיים ומחויבויותיהם הציבוריות. התקשי"ר וחוזרי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) מטילים על העובדים המועסקים במשרות אמון מגבלות על פעילותם שמטרתן ליצור חיץ ברור בין עובדים אלה ובין עובדים מקצועיים מן השורה.

נש"מ היא הגוף האחראי לקבוע מדיניות לניהול ענייני כוח האדם בשירות המדינה ולפקח על ביצועה. תפקידיה כוללים, בין היתר, אישור המבנה הארגוני של משרדי הממשלה; אישור תקנים מינוי עובדים וקביעת מסלולי קידום, הכשרה והשכלה לעובדי המדינה; ניהול המכרזים והבחירות. עד יולי 2007 הייתה נש"מ חלק ממשרד האוצר, אולם מאז היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ או המשרד)<sup>8</sup>. נש"מ מאשרת את משרות האמון וחותמת על החוזים האישיים עם העובדים המתמנים למשרות אלה. בתקופת הביקורת היה מר שמואל הולנדר נציב שירות המדינה; הוא מונה לתפקיד בנובמבר 1996 ומילא אותו עד סוף אוקטובר 2010.

בחוק המינויים אין הבחנה בין משרד רה"מ ליתר משרדי הממשלה בעניין העסקת העובדים: הגדרת "שר" בחוק זה כוללת את ראש הממשלה; בתקשי"ר ובהוראות נש"מ אושרו אותן משרות אמון לראש הממשלה ולשר. בשתי החלטות ממשלה הופטרו ממכרו משרות אמון במשרד רה"מ: ב-1978 החליטה הממשלה בתוקף סמכותה על פי הצעת ועדת השירות לקבוע כי חובת המכרז לא תחול על תשע משרות של עוזרים ויועצים במשרד רה"מ<sup>9</sup>; ב-2008 הופטרה באותה דרך משרה נוספת.

בשנת 2005 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת על "מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים" בכמה משרדי ממשלה, ומשרד רה"מ לא נכלל בהם<sup>10</sup>. בחודשים פברואר 2010 - פברואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד רה"מ ובנש"מ את העסקת העובדים במשרות אמון במשרד רה"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים. הביקורת נעשתה במהלך התקופה שבה כיהן מר בנימין נתניהו כראש הממשלה ה-32, אך התייחסה גם לתקופות כהונה של ראשי ממשלה קודמים.

7 ראו למשל: בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נגד מדינת ישראל ואח', פד נב(5), 111, 119 (להלן: בג"צ איינשטיין); בג"צ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נגד מדינת ישראל ואח', תק-על 2009(4), 2967, 2974.  
8 החלטת ממשלה מ-8.7.07.  
9 נוסף על כך הופטרו שתי משרות של קצרנית ורכז לשכת ראש הממשלה.  
10 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, "מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים", עמ' 5.

יצוין כי במסגרת הביקורת הנוכחית לא נבחנה העסקת נושאי משרות אמון בכירות במשרד רה"מ שכהונתם אושרה בממשלה בהתאם לחוק, לרבות סעיף 23 לחוק המינויים, שמשרותיהם הופטרו כדין מחובת המכרו ואינן בעלות אופי של משרות אמון אישיות<sup>11</sup>. נוסף על כך, לרה"מ כמה נותני שירותים חיצוניים המועסקים בחוזים למתן שירות, למשל, כותבי נאומים, עורכי סקרי דעת קהל ויועצים לניהול משא ומתן. במסגרת הביקורת לא נבחן אופן ההתקשרות עמם ולא נבחנה פעילותם.

## הגידול בתקן משרות האמון האישיות

### המצבה לעומת התקן

משרד רה"מ כולל מספר גופי מטה, בין היתר, לשכת רה"מ ומזכירות הממשלה, המטה לביטחון לאומי, המועצה הלאומית לכלכלה ומערך ההסברה הלאומי. על פי החלוקה הקיימת בשנים האחרונות במשרד רה"מ, לשכת רה"מ אמונה על הטיפול בנושאים המדיניים והביטחוניים ועל הנושאים הקשורים לעבודת הממשלה. הלשכה ובראשה ראש הלשכה, מסייעת לרה"מ בניהול סדר יומו ודרכה זורם המידע המועבר אליו. באמצעותה מעביר רה"מ את הנחיותיו לגורמים שונים, והיא המתאמת את פעולותיו.

ככפיפות למנכ"ל המשרד, העוסק בעיקר בתחומים הכלכליים והחברתיים, מספר אגפים ובהם: האגף לתכנון מדיניות; אגף תיאום, מעקב ובקרה; אגף כלכלה; הלשכה המשפטית. כפוף למנכ"ל גם משנהו המופקד על אגפי המינהל לרבות אגף משאבי אנוש. המנכ"ל בעת ביצוע הביקורת היה מר אייל גבאי שמונה לתפקיד במאי 2009. בתפקיד המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש שימש מר אמנון בן עמי שסיים את תפקידו בסוף דצמבר 2009.

על פי הוראות נש"מ, בלשכת שר ובלשכת מנכ"ל משרדו מותר להעסיק בסך הכול עובדים בתשע משרות אמון של עוזרים ויועצים (שש לנבחר ושלוש למנכ"ל)<sup>12</sup>. אלו משרות אמון, שעל פי התקשי"ר איושן אינו מחייב לקיים מכרז.

כאמור, על פי החלטות הממשלה במשרד רה"מ הופטרו מחובת מכרז עשר משרות אמון של עוזרים ויועצים. כמועד הביקורת היה במשרד רה"מ תקן ל-53 משרות אמון שבכללן "עוזרים" ו"יועצים" לרה"מ, למנכ"ל המשרד ולמזכיר הממשלה. נש"מ אישרה אמנם את התקן הזה, אך נמצא כי האישור של מרבית המשרות כמשרות אמון נעשה שלא בהתאם להוראות המחייבות על פי התקשי"ר (ראו להלן).

להלן נתונים על תקן משרות האמון של העוזרים והיועצים במשרד רה"מ ובמעון רה"מ (נכונים לספטמבר 2010) ועל המשרות המאושות:

11 בהן משרות מנכ"ל המשרד ומזכיר הממשלה.  
12 חוזר נש"מ "היערכות משרדי הממשלה לאיוש לשכות שרים וסגני שרים" מ-8.2.09; חוזר נש"מ "מבנה ארגוני של לשכות מנכ"לים במשרדי הממשלה ולשכות מנהלי יחידות סמך מוקבלי מנכ"ל ואופן העסקת העובדים" מ-15.2.09; הודעת תיקון לחוזר זה נשלחה ב-8.6.09.

**טבלה מס' 1: תקן משרות אמון אישיות והמצבה**

שם היחידה	משרות אמון בתקן	משרות אמון מאוישות
לשכת רה"מ	20	15
המועצה הלאומית לכלכלה	8	*8
מערך ההסברה הלאומי	7	7
האגף לפניות הציבור	1	**2
אגף אירועים, סיורים וטקסים	4	4
אגף תיאום, מעקב ובקרה	4	4
אגף כלכלה	2	2
עוזרי מנכ"ל	3	3
מעון רה"מ	2	2
מזכירות הממשלה	2	2
<b>סה"כ</b>	<b>53</b>	<b>49</b>

\* במהלך הביקורת הומרו שבע משרות אמון למשרות מקצועיות מן המניין.  
 \*\* אחד העובדים היה משובץ במועד הביקורת בתקן כ"מנהל לשכה" במשרת אמון של רה"מ אך למעשה היה מרכז פניות הציבור באגף פניות הציבור (ראו להלן).

**הגידול בתקן משרות האמון בשנים 1995-2010**

תקן משרות האמון שבחן משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת זו כולל 46 משרות אמון לרה"מ, שתיים במעון רה"מ, שלוש משרות עוזרי מנכ"ל ושתי משרות של עובדים במזכירות הממשלה. משרד מבקר המדינה בדק את השינוי שחל במספר משרות האמון הללו בתקן המשרד במהלך השנים האחרונות.

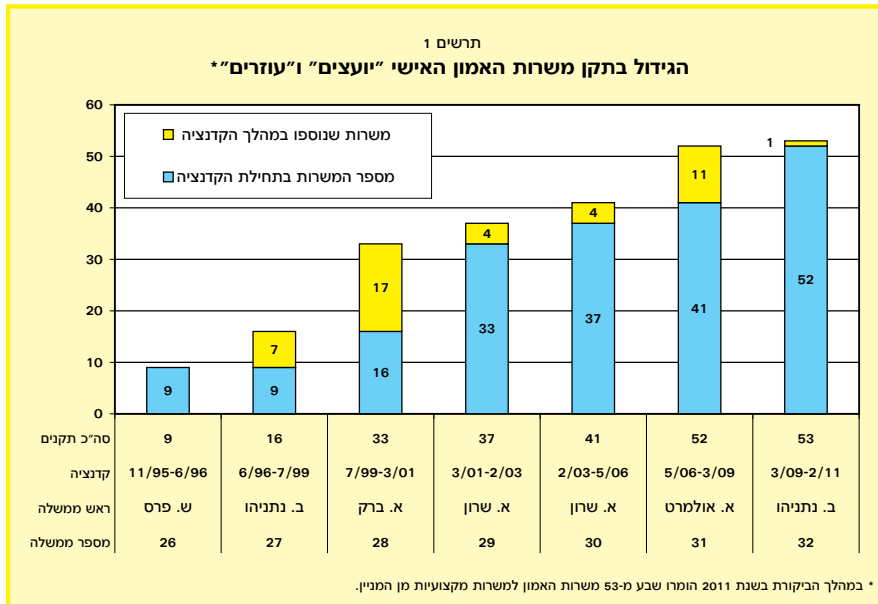
1. בהתאם להוראות תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986, על נש"מ ועל הנהלת המשרד הממשלתי מוטלת חובה לשמר רשימות תקן תפקידים ורשימות תקן שמיות במשך עשר שנים לפחות.

הביקורת העלתה כי במשרד רה"מ ובנש"מ ניתן לאתר מסמכים על אישור התקן של העובדים במשרות אמון רק מפברואר 2005, כלומר מסמכים בני שש שנים בלבד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ ולנש"מ כי על פי דין, מוטלת עליהם חובה לשמור את נתוני התקן, ובכלל זה נתוני תקן קודמים, כך שיהיה אפשר לקיים הליכי פיקוח, בקרה וביקורת נאותים.

בתשובתו של משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 ובתשובת נש"מ מיולי 2011 הם הודיעו כי רשמו לפנייהם את הערות משרד מבקר המדינה ויקפידו על שמירת רשומות התקן.

העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה

2. משרד מבקר המדינה בדק את המועד שבו אושרה בתקן יצירת 53 משרות האמון של רה"מ, במעון רה"מ, של מנכ"ל משרד רה"מ ושל מזכיר הממשלה. ראו את התרשים שלהלן:



הנתונים מלמדים כי במהלך 15 השנים - 1995 עד 2010 - שבהן כיהנו שבע ממשלות וחמישה ראשי ממשלה אישרה נש"מ את הגדלת תקן משרות האמון של עוזרים ויועצים - ומספרן גדל כמעט פי שישה.

יצוין כי התפקידים של חלק ניכר מן העובדים המועסקים במשרות האמון חורגים, על פי ממצאי הביקורת, מן המאפיינים שצוינו בתקשי"ר ומן המגבלות שהוא הטיל על העסקתם (ראו להלן).

בתקשי"ר נקבע כי הנציב יהיה רשאי, על פי כללים שייקבעו, בהתאם לצרכים מיוחדים ובתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לאשר הוספת משרות למסגרת התקנית. לקראת הקמת ממשלה חדשה מפרסמת נש"מ חוזר שעניינו היערכות משרדי הממשלה לאיוש לשכות הנבחרים; מרוכזים בו ההוראות והכללים להעסקת עובדי לשכות נבחרים ומפורטות בו אפשרויותיהם לאיוש משרות האמון בלשכותיהם. בפברואר 2009 פרסמה נש"מ חוזר בעניין זה לקראת כינון ממשלת ישראל ה-32 (להלן - חוזר נש"מ 2009).

הועלה כי נש"מ אפשרה גידול הדרגתי במספר משרות האמון בתקן המשרד בלי שקבעה לכך כללים ברורים ובלי שהגדירה צרכים מיוחדים, כהוראת התקשי"ר. צרכים כאלה הם תנאי הכרחי, אם כי לא מספיק, להרשאה הנתונה לנציב לחרוג מן התקן שנקבע. נמצא כי לא נבחנו הטעמים לחריגה מן התקן שנקבע למשרות האמון וליצירת משרות אמון ולא משרות מקצועיות מן המניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"מ לקבוע כללים ברורים שעניינם הגשת בקשה לקביעת תקן משרות אמון לנבחרים, לרבות רה"מ, ואת עקרונות שיקול הדעת להכרעה בבקשות אלה - ולפרסמם. על כללים אלה לשקף את הוראות החוק ואת ההלכה הפסוקה המעניקות את הבכורה להעסקת סגל עובדים מקצועי קבוע בשירות המדינה כעקרון יסודי ואסורות מתכונת שמאפשרת למעשה הגדלה בלתי-מבוקרת של תקן עובדים בדרך העוקפת את עקרונות היסוד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה נש"מ, כי אף שהדברים לא קיבלו ביטוי מפורש בחוק, משרד רה"מ הוא משרד ייחודי. לדברי נש"מ, "לא דומה תפקידו של רה"מ לתפקידי שרים אחרים", ולכן "אין שום דמיון בין משרד רה"מ לבין משרדי הממשלה האחרים. ייחודו של משרד רה"מ נגזר בעיקר מתפקידו של ראש הממשלה ומאישיותו הפוליטית. לכל ראש ממשלה, מטבעם של דברים, סדר יום, השקפת עולם, תפיסה מדינית, חברתית וכלכלית ייחודיות משלו, על פי הן הוא קובע, בין היתר, את מערך משרות האמון במשרדו".

נציב השירות לשעבר, מר שמואל הולנדר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי הגידול במספר משרות האמון במשרד רה"מ, בדומה לגידול בשירות המדינה כולו, נבע "מהגידול המשמעותי באוכלוסייה, בהיקף הפעילות הממשלתית ובגידול בצרכים הציבוריים. מגמה זו לא יכלה לפסוח על משרד רה"מ".

נש"מ הוסיפה כי היא "ערה לעובדה שמעמדו הייחודי של משרד ראש הממשלה בכל הנוגע למערך משרות האמון אינו מעוגן דיו בהוראות החוק והתקשי"ר. לפיכך כמענה ראוי ונכון לסוגיה זו, ובמטרה למצוא את האיזון הראוי בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי-מינהלי, נש"מ יחד עם משרד רה"מ, תפעל לעדכון הוראות התקשי"ר והחלטות הממשלה ככול שיידרש".

3. להלן נתוני הצבת העובדים במשרות אמון ביחידות משרד רה"מ בספטמבר 2010:

מערך ההסברה הלאומי	לשכת ראש הממשלה
ראש מערך ההסברה הלאומי ויועץ רה"מ לתקשורת	ראש לשכה
דובר לתקשורת ישראלית	יועץ רה"מ לתכנון מדיניות
דובר לתקשורת זרה	יועץ רה"מ לענייני דרוזים
ראש מערך התקשוב	יועץ רה"מ לענייני התיישבות
דובר לתקשורת ברוסית	שני יועצי רה"מ לעניינים מיוחדים
עוזר לדובר לתקשורת ישראלית	יועץ רה"מ לענייני אתיופים
דובר במשרד	יועץ לענייני קשר עם הכנסת
	ארבעה עוזרים אישיים
	עוזר ליועץ רה"מ לתכנון מדיניות
	עוזר ליועץ רה"מ קשר עם הכנסת
	יועץ רה"מ לתכתובת עברית



העסקת עובדים במשרות אמן אישיות במשרד ראש הממשלה

המועצה הלאומית לכלכלה	אגף תיאום, מעקב ובקרה
ראש המועצה הלאומית לכלכלה והיועץ הכלכלי לרה"מ סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה * ששת עובדי המועצה הלאומית לכלכלה *	מנהל אגף תיאום מעקב ובקרה סגן מנהל אגף תיאום מעקב ובקרה מרכז באגף תיאום מעקב ובקרה מנהל מחוז צפון
אגף אירועים, סיורים וטקסים	האגף לפניות הציבור
ראש אגף אירועים וסיורים שני מתאמי אירועים מרכזת סיורים	ראש האגף לפניות הציבור
אגף כלכלה	לשכת מנכ"ל
מנהל אגף כלכלה מרכז באגף כלכלה	שלושה עוזרים למנכ"ל
מעון ראש הממשלה	מזכירות הממשלה
שני עובדי מעון רה"מ	שני עוזרים למזכיר הממשלה

\* במהלך הביקורת משרות אלה הומרו למשרות מקצועיות מן המניין (ראו להלן).

## בחינה כוללת של הצרכים

במהלך השנים הוקמו ועדות ציבוריות כדי לבחון את סוגיית מינוי עובדים ללא מכרז במשרות אמן. ועדות אלה התייחסו גם לצורך של שר וראש ממשלה בעובדים בכירים שייבחרו על פי שיקול דעתם כדי שיוכלו להטביע את חותמם - בתנאי שיעמדו בקריטריונים מקצועיים נאותים.

הוועדה האחרונה שדנה בנושא הייתה "הוועדה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז"<sup>13</sup> - בראשות השופט מרדכי בן דרור (להלן - ועדת בן דרור), והיא סיימה את עבודתה בשנת 1995. המלצותיה התבססו על הצורך בשמירת העיקרון הבסיסי של איון בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי. הוועדה לא המליצה על מתכונת המינויים במשרד רה"מ הן משום שהמשרד הוא "משרד ייחודי שתפקידו בעיקר תפקיד מטה ושיטות עבודה משתנות מזמן לזמן על פי התפיסה המדינית, החברתית, הכלכלית והניהולית של ראש הממשלה המכהן באותה עת" והן בשל העובדה שבאותה עת עמדה להיכנס לתוקפה שיטת הבחירה הישירה לראש הממשלה, שלדעתה הצריכה עיצוב מחדש של מבנה המשרד וסמכויות רה"מ. המלצות הוועדה לא אומצו כמות שהן, ומכל מקום, מאז קבעה את עמדתה בסוגיה זו חלפו שנים רבות. אף שמאז דוח הוועדה שונתה שוב ב-2001 שיטת הבחירות לשיטה שקדמה לה, עד מועד הביקורת לא מונתה ועדה דומה להתמודד עם שאלת העסקת עובדים במשרות הפטורות ממכרז במשרד רה"מ.

13 הוועדה הוקמה בעקבות החלטת ממשלה מיוני 1994 כדי שתציע אמות מידה ברורות ונהלים מחייבים למינוי עובדים למשרות הפטורות מחובת המכרז. ראו דו"ח הוועדה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז, ירושלים (1995).

תקן משרות האמון במשרד ראש הממשלה גדל אפוא ב-15 השנים - 1995 עד 2010 - לא על בסיס ניתוח צרכים יסודי. משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ ולנש"מ, שיש לקיים ללא דיחוי בדיקה מקצועית מקיפה לבחינת העסקת העובדים במשרות אמון במשרד רה"מ.

בפברואר 2011, לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת שממצאיה מובאים כאן, הודיע רה"מ, מר בנימין נתניהו, על הקמת ועדה ציבורית "לבחינת מבנה מטה משרד ראש הממשלה" (להלן - הוועדה הציבורית). בראש הוועדה עומד מר יוסי קוצ'יק שהיה מנכ"ל משרד רה"מ בממשלה ה-28 בראשות מר אהוד ברק<sup>14</sup>. מטרתה, על פי כתב המינוי, היא להמליץ "על מבנה מתאים למטה משרד ראש הממשלה בישראל, אשר יאזן בין הצורך להבטיח את תפקודו היעיל של ראש הממשלה ומטהו, ויאפשר לו למלא את משימותיו וליישם את מדיניותו באופן מיטבי, לבין הצורך לשמור על מקצועיותו, יעילותו ועצמאותו של המנהל הציבורי בישראל". לפי כתב המינוי, מטה משרד רה"מ כולל את לשכת רה"מ, מזכירות הממשלה ואגפים במשרד רה"מ. הוועדה התבקשה להמליץ על מספר המשרות הדרושות במטה משרד רה"מ ועל המתכונת הראויה להעסקת עובדיו. נוסף על כך, היא התבקשה לבחון את הדרך לעגן את המלצותיה בהוראות - לרבות בתיקוני חקיקה, ככל שיידרשו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 ציינה נש"מ כי היא "ממשיכה את עבודת המטה בנושא הסדרת משרות האמון במשרד רה"מ ובמשרדי הממשלה בכלל. עבודה זו אמורה להסתיים עם קבלת דוח ועדת קוצ'יק [הוועדה הציבורית]".

## עובדים במשרות אמון בתפקידי מזכירות

חוזר נש"מ 2009 קובע מכסת משרות של מנהל לשכה ועובדי מזכירות בלשכות שרים הממונים על משרדים ממשלתיים. על פי החוזר, שר הממונה על משרד ממשלתי רשאי להעסיק בלשכתו רק מנהל לשכה אחד ולא יותר מחמישה עובדי מזכירות.

1. חוזר נש"מ 2009, שקבע מכסות למשרות של מנהלי לשכה ומזכירות לשרים ולסגני שרים, לא קבע הוראה שונה ביחס ללשכת רה"מ. אך הביקורת העלתה כי באוקטובר 2010 כלל תקן המשרד 13 משרות אמון של עובדי מזכירות בלשכת רה"מ, 12 מהן היו מאוישות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עשר משרות אמון של עובדי מזכירות נוצרו בשנים 1995 עד 2005: שתיים נוצרו בתקופת כהונת הממשלה ה-26, שתיים נוצרו בתקופת כהונת הממשלה ה-27, שתיים נוצרו בתקופת כהונת הממשלה ה-28, משרה אחת נוצרה בתקופת כהונת הממשלה ה-29 ושלוש משרות נוצרו בתקופת כהונת הממשלה ה-30.

14 יתר חברי הוועדה הם גב' יעל אנדרון, עו"ד דרור שטרומ, פרופ' דוד דרי ופרופ' גדעון ספיר.

הועלה כי רק שישה מן העובדים הועסקו בתפקידי מזכירות בלשכת רה"מ עצמה; ארבעה עובדי מזכירות שירתו בארבעה אגפים אחרים - במערך הגיור, באגף אירועים וסיוורים, במערך ההסברה הלאומי, באגף הכלכלי; עובד מזכירות אחד שירת אצל אחד מיועצי רה"מ ועובד נוסף הועסק כמרכז באגף לפניות הציבור (ראו להלן).

השימוש במשרות אמון שנועדו לעובדי מזכירות בלשכת רה"מ שלא על פי תכליתן - חמור. משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ כי אין להעסיק עובדים אלה במשרות אמון של רה"מ אלא בתקן המשרות המקצועיות מן השורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד רה"מ כי השימוש שנעשה במכסת עובדי מזכירות במשרות אמון של רה"מ שלא על פי תכליתן אינו במקומו והודיע כי יסדיר את העניין.

2. הביקורת העלתה כי אחד העובדים שובץ בתקן של "מנהל לשכה"<sup>15</sup>, משרת אמון הכלולה ברשימת המשרות של עובדי מזכירות של רה"מ. אולם הגם שבחווה ההעסקה שלו נקבע כי יועסק "בשירות המדינה בתפקיד מנהלת לשכה" הוא עבד כמרכז באגף לפניות הציבור.

(א) באופן העסקה זה המשרד עקף את המגבלה של נש"מ על מספר העובדים במשרות אמון לרה"מ ועל התקציב שאושר למימון שכרם (ראו להלן). הואיל והמשרה היא משרה מקצועית מן המניין, איושה בעובד שמשוּבץ במשרת אמון היא בניגוד להוראות התקשי"ר. יצוין כי המרכזים האחרים באגף זה מועסקים במשרות מן המניין.

(ב) עוד הועלה כי אף שנדרש תואר אקדמי למילוי המשרה, לעובד זה אין תואר אקדמי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין העובד את הניסיון שצבר במהלך שנות עבודתו בתפקידים שונים ובעיקר ביקש להדגיש את העובדה שבשנים 1996-1999 ניהל את האגף לפניות הציבור.

(ג) בשל צורת העסקתו של העובד לא נבדק אם יש צורך לערוך לו הסדר למניעת ניגוד עניינים, כנדרש על פי דין, אף שבחווה העסקתו כתוב "נבדקה סוגיית ניגוד העניינים, בהתאם לכללים המקובלים ואושרה העסקת העובד על ידי הגורמים המוסמכים לבצע בדיקה כאמור".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 הודיע משרד רה"מ כי עם קבלת טיוטת הדוח התברר ליועצת המשפטית של המשרד לראשונה כי העובד מועסק בתפקיד המחייב הסדר למניעת ניגוד עניינים. לפיכך הועבר לו שאלון לבדיקת ניגוד עניינים ולאחר מכן הוכן עבורו ההסדר. משרד רה"מ הודיע בתשובתו כי מחלקת משאבי אנוש של המשרד בדקה, לבקשת הלשכה המשפטית, אם השיבוץ של עובדים אחרים מחייב לבחון את הצורך בהסדר כזה, ולא מצאה

15 בחווה העבודה של העובד הוגדרה המשרה "מנהלת לשכה". הואיל ומועסק בה עובד, נתייחס מעתה ואילך למשרה כמשרת "מנהל לשכה".

עובדים כאלה. בתשובת המשרד מיולי 2011 הוא הודיע כי במאי 2011 "נכרת [עם העובד] הסכם חדש, המסדיר את העסקתו בתקן יועץ ראש הממשלה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ כי העסקת העובד כמרכז באגף לפניות הציבור בתקן משרת האמון "יועץ ראש הממשלה" עדיין לקויה כיוון שהעובד מועסק בתפקיד הדומה במהותו לתפקידים שממלאים עובדים מקצועיים מן המניין.

## מתן פטור ממכרז לאיוש משרות האמון

### הבסיס החוקי לאיוש משרות העוזרים והיועצים ללא מכרז

מקור הסמכות העיקרי לאיוש משרות שלא באמצעות מכרז הוא חוק המינויים. בו ובחוקים אחרים נקבעו כמה משרות וסוגי משרות חריגים הפטורים מחובת המכרז. למשל, מינוי היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה ומנכ"לים במשרדי הממשלה אינו חייב במכרז בהתאם לסעיפים 5, 6 ו-12 לחוק.

הסמכות להפטר משרות האמון מחובת המכרז נקבעה בסעיף 21 לחוק המינויים, שקבע מסלול מיוחד למתן הפטור. בהתאם להוראת הסעיף, רשאית הממשלה, על פי הצעת ועדת שירות המדינה<sup>16</sup> (להלן - ועדת השירות) ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז. לוועדת השירות הסמכות לבחון את החריגה המוצעת מקיום חובת המכרז, את הנסיבות לבקשה ואת מאפייני המשרה או סוג המשרה הנדונים. הוועדה נדרשת לרדת לשורשו של עניין ולבחון את הצדקותיו. המלצות ועדת השירות מוגשות לממשלה אשר, כאמור, רשאית לקבל את החלטתה רק על יסוד המלצה זו, בתנאים שייקבעו בהחלטה. בית המשפט העליון קבע כי סייגים אלה שנכללו בסעיף 21 לחוק המינויים, "לא הוספו בכדי; הם משמשים מחסום בפני קביעת משרות פטורות ממכרז באופן אקראי ושרירותי. בהוראות אלה נתן המחוקק ביטוי לעמדתו העקרונית בדבר דרך המכרז כדרך המלך למינויים לשירות הציבורי (סעיף 19) מחד גיסא והסדיר - תוך בלימה ואיזון - את הדרך לחריגה מן המכרז (סעיף 21) מאידך גיסא"<sup>17</sup>.

התקשי"ר אמור להיות מושתת בין השאר על הוראות שנקבעו בחוק, בחקיקת משנה או בהוראות ביצוע מינהליות מכוחו, לרבות החלטות ממשלה. התקשי"ר קובע כי "זכותו של ראש הממשלה, שר וסגן שר (להלן - הנבחר) למנות בלשכתו, לפי שיקול דעתו, את ממלאי התפקידים הבאים כעובדי לשכת נבחר במסגרת משרות אמון: מנהל לשכה; מזכיר; עוזר; יועץ; נהג". בסעיף זה אף הובהר כי "למען הסר ספק, הוראות פרק משנה זה חלות, בשינויים המתחייבים, גם על עובדי לשכת ראש הממשלה".

16 ועדה המונה אחד עשר חברים בראשות נציב שירות המדינה, אשר בהתאם להוראות חוק המינויים, חמישה מהם מנהלים כלליים של משרדים, וחמישה - אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה.

17 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נגד מדינת ישראל ואח', פד נב' (5), 126 (להלן - בג"ץ איינשטיין).

## משרות האמון לרה"מ

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי קביעת הפטור מחובת המכרז של משרות האמון לרה"מ, למנכ"ל המשרד ולמזכיר הממשלה. להלן מובאים הממצאים.

1. כאמור, על הממשלה לקבל החלטה קונקרטיה הפוטרת משרות מחובת המכרז. בשנת 1973 קיבלה הממשלה החלטה בעניין מתן פטור ממכרז למינוי עובדים בכמה סוגי משרות אמן של נבחרים (להלן - החלטת הממשלה מ-1973). על פיה, יינתן פטור ממכרז ל"משרה שימונה לה אדם... המשמש בתפקיד מנהל לשכת שר, מנהל לשכת סגן שר, מזכיר אישי לשר, מזכיר אישי לסגן שר, נהג של שר או נהג של סגן שר"<sup>18</sup>. החלטה זו לא כללה את סוגי המשרות - עוזר ויועץ לשר, לסגן שר או לרה"מ, אשר שונות מהותית מן המשרות שנקבעו.

התברר כי בניגוד לאמור בהחלטת הממשלה מ-1973 אישרה נש"מ לאורך השנים העסקת עובדים במשרות רבות של יועצים ועוזרים לשרים במשרדי הממשלה בפטור ממכרז אף שלא ניתן לגביהם פטור כדיון. משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ כי אין מקום להמשיך לפטור ממכרז משרות אמן של עוזרים ויועצים על יסוד החלטת הממשלה מ-1973.

2. כאמור, ב-1978 פורסמה הודעה אחרת "בדבר פטור ממכרז" שבה נאמר כי הממשלה החליטה בתוקף סמכותה, על פי הצעת ועדת השירות, לקבוע כי חובת המכרז לא תחול על תשע משרות של עוזרים ויועצים ושלוש משרות של עובדים מינהליים במשרד רה"מ: עוזר מדיני ומנהל לשכה, יועץ לראש הממשלה לענייני תפוצות, עוזר לראש הממשלה, עוזר מדיני לראש הממשלה, עוזר בלשכת ראש הממשלה, יועץ ראש הממשלה לענייני מודיעין, עוזר ליועץ ראש הממשלה לענייני מודיעין, קצרנית ראש הממשלה, עוזר ראשי למינהל לשכת ראש הממשלה, עוזר למנהל לשכת ראש הממשלה, רכו לשכת ראש הממשלה וקצרנית<sup>19</sup>. באפריל 2008 הוספה משרת ראש מערך ההסברה הלאומי, שהוא גם יועץ התקשורת לרה"מ, לרשימת המשרות הפטורות כדיון מחובת המכרז<sup>20</sup>.

עולה אפוא כי דרישות הדין למתן פטור מחובת המכרז התקיימו רק בעשר מ-48 משרות האמון של עוזרים ויועצים לרה"מ (כ-20%) שהיו במשרד רה"מ במועד הביקורת.

בתשובתו מיולי 2011 של נציב שירות המדינה לשעבר, מר שמואל הולנדר, הוא טען כי "הפטור [מ-1978], על פי הדין, ניתן לכל משרה של יועץ או עוזר, ללא קשר למספר הכולל של משרות האמון, שהוא עניין מינהלי הנתון על פי החוק, לסמכות נציבות שירות המדינה". הנציב הוסיף כי "מעולם לא טען יועץ משפטי לממשלה כלשהו כי הדבר אינו חוקי. הכול הבינו שהדבר מתבקש ונדרש ממעמדו המיוחד של ראש הממשלה ושל משרדו והוא מעוגן די הצורך בדין הקיים". הנציב טען כי עניין זה נכון אף לגבי כל נציבי שירות המדינה בעבר.

18 ילקוט הפרסומים (להלן - י"פ) 195, מ-17.10.73, עמ' 62. באותה החלטה נקבע גם כי יינתן פטור ממכרז לאדם שיועסק בלשכת שר או סגן שר אם היה מועסק על פי חוזה מיוחד לפחות שתי שנים רצופות ונבחר למילוי המשרה לאחר שעמד בתחרות עם עובדי מדינה אחרים אשר הגישו את מועמדותם למשרה הנדונה.

19 י"פ 2418 מ-5.3.78, 1320.

20 י"פ 5811 מ-22.5.08, 3186.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשונה מהחלטת הממשלה מ-1973, ההחלטה מ-1978 מונה רשימה ספציפית של משרות קונקרטיות במשרד רה"מ שהופטרו מחובת המכרז ולא ניתן לקרוא אותה על פי ניסוחה ועל פי מהותה כהחלטה שעוסקת בסוגי משרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען משרד רה"מ כי "לא ידע ולא יכול היה לדעת אם משרות האמון השונות שנוצרו לאורך שנים ארוכות הופטרו כדין מחובת מכרז, אם לאו, והניח כי כל האישורים הניתנים על ידי הנציבות בעניין זה בדין יסודם".

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ כי מממצאי הבדיקה עולה שלא קוימו הוראות החוק למתן פטור מחובת המכרז ולקבלת המלצות ועדת השירות והחלטת הממשלה בעניין העסקת חלק ניכר מן העוזרים והיועצים במשרות אמון לרה"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"מ לפעול ללא דיחוי להביא את הדברים לוועדת השירות כדי שתבחן אותם ותגבש המלצה לממשלה בעניין זה בהתחשב בעקרונות היסוד של חוק המינויים ובהלכה הפסוקה. עד לקבלת החלטה נוספת בעניין זה יש להימנע מלאשר מינוי עוזרים ויועצים שמשרתם לא הופטרה כדין ממכרז.

## משרות אמון של מנכ"ל המשרד

התקשי"ר קובע כי מנכ"ל רשאי להעסיק בלשכתו עובדי לשכה בהתאם לתקן המשרות שקבעה נציבות שירות המדינה בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר. בתקן משרד רה"מ יש שלוש משרות אמון של המנכ"ל. בזמן הביקורת שלושתן היו מאוישות.

1. פטור מחובת מכרז למשרות אמון של מנכ"לים במשרדי הממשלה: בספטמבר 1997 פורסמה הודעה בדבר פטור מחובת מכרז ובה נקבע, בין היתר, כי "בהתאם לסמכותה על פי סעיף 21 לחוק המינויים ועל פי הצעת ועדת השירות, החליטה הממשלה לפטור מחובת מכרז פומבי את משרת 'עוזר למנהל כללי של משרד ממשלתי' ומקבילו (מנהל יחידת סמך ברמה של מנכ"ל)"<sup>21</sup>. אולם התקשי"ר מרחיב את היריעה וקובע כי מנכ"ל משרד ממשלתי יוכל למנות בלשכתו, לפי שיקול דעתו - מנהל לשכה, עוזר-יועץ ונהג, אם לא נמצא עובד מתאים מקרב עובדי המשרד למילוי המשרה ובאישור מראש של נציב שירות המדינה.

חוזר נש"מ שעניינו "מבנה ארגוני של לשכות מנכ"לים במשרדי הממשלה ולשכות מנהלי יחידות סמך מוקבלי מנכ"ל ואופן העסקת עובדים" מפברואר 2009 (להלן - חוזר נש"מ מנכ"לים 2009) קובע הוראות להעסקת עובדים בלשכות מנכ"לי משרדי ממשלה ומוקבליהם, מנהלי יחידות סמך, לקראת תחילת כהונתה של הממשלה ה-32, ונקבע בו כי העסקתם תהיה פטורה מחובת המכרז, והמינוי למשרות אלה וסיום ההעסקה בהן יהיו על פי שיקול דעתו של המנכ"ל.

21 החלטת ממשלה 2432 מ-10.8.97, י"פ 4563 מ-2.9.1997, עמ' 5392.

נמצא כי בחוזר נש"מ מנכ"לים 2009, שכאמור מתייחס לכל משרדי הממשלה, נכללה גם משרת "יועץ מקצועי" למנכ"ל בין המשרות שאושרו למנכ"לים בעוד שהחלטת הממשלה האמורה התייחסה רק למשרת עוזר למנכ"ל. יודגש כי בחוזר נקבע לנושא תפקיד "יועץ מקצועי" משכורת שהיא כמעט כפולה מן המשכורת שנקבעה לעוזר או יועץ; הפרש השכר הניכר מעיד אף הוא על הבחנה מהותית בין המשרה של "עוזר" ובין משרה זו.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ כי יש לתקן את הוראות התקשי"ר ואת חוזרי נש"מ כך שישקפו נאמנה את החלטת הממשלה או לחלופין להסדיר את הפטור למשרת יועץ מקצועי למנכ"לים במשרדי הממשלה, כנדרש בחוק.

2. שיבוץ עוזרי המנכ"ל : שלושת עוזרי המנכ"ל שובצו בתקן של יועצים במשרות אמן של רה"מ. שניים מעוזרי המנכ"ל מונו עוד בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת, והעוזר השלישי מונה בתקופת כהונתה של הממשלה ה-32. לעומת זאת, בתקן משרות האמן של עוזרי המנכ"ל שובצו שני עובדים : האחד שימש בפועל ראש האגף הכלכלי במשרד והשני - יועץ רה"מ לתכתובת עברית<sup>22</sup>. שיבוץ עובדים במשרות אמן בלשכת המנכ"ל ובלשכת רה"מ שלא בהתאם למשרות שנקבעו להם בתקן המשרד הוא בניגוד לכללי המינהל התקין וגורם לחריגות מהוראות שנקבעו בתחום השכר ובעניין המגבלות הנוגעות לסמכויות העובדים, כמפורט להלן.

3. חריגות בשכר עוזרי המנכ"ל : בחוזר נש"מ מנכ"לים 2009 ובתיקון לו יש הוראות בעניין רמת השכר של עוזרי המנכ"ל, חלופות לתשלום השכר ותקרתו הכוללת. החוזר קובע כי שכרם של העוזרים למנכ"ל לא יחרוג מרמות השכר ומן התקרה הכוללת שנקבעה בו.

שיבוץ עוזרי המנכ"ל במשרות אמן של רה"מ אפשר להגדיל את שכרם של העובדים שאיישו את המשרות תוך עקיפה של מגבלות השכר שקבעה נש"מ למשרות אלה, כמפורט להלן:

(א) עוזר א' התקבל לעבודה במשרד רה"מ ביוני 2006 בעת כהונת הממשלה ה-31 ושובץ לתפקיד עוזר בכיר למנכ"ל. בדצמבר 2007 הודיע משרד רה"מ לנש"מ כי העובד הועבר למשרה של יועץ מקצועי לרה"מ. לפי בדיקת משרד מבקר המדינה, בפועל המשיך עוזר זה להיות עוזר למנכ"ל ולא היה יועץ מקצועי לרה"מ. התברר כי עם העברתו למשרת יועץ מקצועי לרה"מ דרגתו ושכרו הועלו כך שהוא חרג באופן ניכר מהשכר המרבי שנקבע לעוזרי מנכ"ל. לא זו אף זו, במאי 2010 הועלה שכרו בשנית.

(ב) עוזר ב' התקבל לעבודה במשרד רה"מ באוגוסט 2008, בעת כהונת הממשלה ה-31. לפי בדיקת משרד מבקר המדינה, אף שהיה למן תחילת שירותו במשרד רה"מ עוזר למנכ"ל המשרד, נחתם עמו חוזה שבו נקבע כי יהיה יועץ לרה"מ וכך אף הוצג לנש"מ. עוד עולה מהמסמכים כי ביולי 2009 הועלה שכרו בכ-30%, בחריגה ניכרת מתקרת השכר המרבי שנקבע לעוזרי מנכ"ל.

22 במועד הביקורת שהתה עוברת נוספת במשרת אמן למנכ"ל בחופשת לידה.

(ג) באוקטובר 2010, בתקופת כהונתה של הממשלה ה-32, התקבל לעבודה במשרד רה"מ עוזר ג'. נחתם עמו חוזה שבו נקבע כי יהיה יועץ לרה"מ וכך הוצג לנש"מ, אף שבפועל היה עוזר למנכ"ל. גם שכרו חרג במידה ניכרת מהשכר המרבי שנקבע בהוראות התקשי"ר לעוזר מנכ"ל במשרדי הממשלה.

**בינואר 2011 חרג שכרם של כל אחד משלושת העובדים ששובצו בתקן של עובדים במשרות אמון לרה"מ אך הועסקו בפועל כעוזרים למנכ"ל, ביותר מ-50% מתקרת השכר המרבית שקבעה נש"מ לעובדים במשרות אמון למנכ"ל.**

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה כי נש"מ, "היא זו שאישרה את שיבוץ בעלי התפקידים שמשמשים לצידו של המנכ"ל בתקן של יועצי ראש הממשלה וזאת, מתוך הבנה מלאה לצורך בעוזרים בצוות מקצועי לצידו של מנכ"ל במשרד ראש הממשלה, מעבר למכסת עוזרי המנכ"ל שנקבעה במשרדי הממשלה האחרים". משרד רה"מ הוסיף בתשובתו מיולי 2011 כי "היקפן ומורכבותם של המשימות המוטלות על מנכ"ל משרד ראש הממשלה משפיע במישרין על בחירת עוזריו, ומוביל לצורך בגיוס עובדים מנוסים ובשלים יותר מאלו המכהנים כעוזרי מנכ"ל ברוב משרדי הממשלה".

נש"מ השיבה למשרד מבקר המדינה כי "החריגה ברמות השכר כפי שהוצגה בדוח נובעת מהעובדה שלשכת המנכ"ל ניצלה לצרכיה את משרות האמון של ראש הממשלה, ללא היתר של נציבות שירות המדינה, ו[את] מכסת השכר המקסימלית להעסקת עוזרים ויועצים במשרות אמון".

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ כי גם אם הצרכים בלשכת מנכ"ל חייבו לדעתו העסקה של עובדים בשכר גבוה יותר מהשכר שנקבע לעוזרי מנכ"ל היה עליו לבקש את אישורה של נש"מ לכך ולא להרוג מהכללים. בדרך זו נחתמו עם העוזרים ועם היועצים חוזי העסקה שעוקפים את הוראות נש"מ ונהליה, ושכרם חרג במידה ניכרת מתקרת השכר שהתירה נש"מ עצמה. על משרד רה"מ ועל נש"מ להתאים את שכרם של עוזרי המנכ"ל להוראות נש"מ.**

4. סמכויות עוזרי המנכ"ל : הודעת נש"מ מינואר 2009 קובעת כי יש להבחין בין נושאי משרות אמון בלשכות נבחרים ובין נושאי משרות אמון בלשכות המנכ"לים במשרדי הממשלה (ומקבליהם מנהלי יחידות סמך) בעניין סמכויותיהם. המנכ"ל עומד בראש המדרג המקצועי, ומשום כך לא חל על העובדים במשרות האמון שלו האיסור המוטל על עובדים במשרות אמון של נבחרים להיות מעורבים בעבודה המקצועית של המשרד, והם רשאים אף להשתתף בוועדות מקצועיות כנציגיו. יחד עם זאת, נקבע בתקשי"ר כי "עובדי לשכת מנכ"ל לא ישולבו בהירארכיה הניהולית של המשרד, וחל עליהם איסור ליתן הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד".

**העסקת עובדים המשובצים במשרות אמון של רה"מ כעוזרים וכיועצים למנכ"ל והעסקת עובדי משרות אמון של המנכ"ל בלשכת רה"מ עלולות לטשטש את גבולות הסמכות שנקבעו בהוראות נש"מ לגבי משרות עוזרים ויועצים של מנכ"ל ולהביא לפגיעה בתכלית שלשמה נקבעו ולפעולות בלי סמכות.**



העסקת עובדים במשרות אמן אישיות במשרד ראש הממשלה

בתשובת המשרד מיולי 2011 הוא הודיע כי הוא ממתין "לסיום עבודתה של הוועדה הציבורית המייעצת [ועדת קוצ'יק] ולהשלמת עבודת המטה, ולאחר מכן, ובשים לב לתוצאות עבודת המטה, יבצע התאמות ושינויים בכל מקום שיידרש, בשים לב גם לדיני העבודה".

## משרות אמן של מזכיר הממשלה

מזכירות הממשלה (להלן - המזכירות) היא יחידה מינהלית במשרד רה"מ. המזכירות מופקדת, בין היתר, על זימון ישיבות ממשלה וועדות השרים ועל הכנת סדר היום על פי הנחיות רה"מ ויושבי ראש הוועדות, על מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ועל קישור בין הממשלה ובין הכנסת. מזכיר הממשלה, העומד בראש המזכירות, הוא גם דובר הממשלה וגם יועץ לרה"מ. מזכירות הממשלה היא יחידה המאופיינת בסגל מקצועי קבוע ואינה יחידת סמך. ביולי 2010 הועסקו בה 20 עובדים קבועים בתפקידים שונים. עד שנת 2004 בעל התפקיד היחיד במזכירות שמשרתו לא הייתה קבועה והיה תלוי באמון הממשלה היה מזכיר הממשלה עצמו.

כאמור, בהחלטת ממשלה מ-1997 נאמר כי "בהתאם לסמכותה על פי סעיף 21 לחוק המינויים ועל פי הצעת ועדת השירות, החליטה הממשלה לפטור מחובת מכרז פומבי את משרת 'עוזר למנהל כללי של משרד ממשלתי' ומקבילו (מנהל יחידת סמך ברמה של מנכ"ל)"<sup>23</sup>.

בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי שלא לפי החלטת הממשלה והודעות נש"מ הנוגעות לעניין, העניקה נש"מ בשנים האחרונות גם למזכיר הממשלה אישור להעסקת שני עוזרים במשרות הפטורות מחובת המכרז; להלן הפרטים:

ביוני 2004 אישרה נש"מ את בקשת משרד רה"מ לאשר העסקת יועץ מקצועי למזכיר הממשלה דאז במשרת אמן הפטורה מחובת מכרז. משרה נוספת של עוזר למזכיר הממשלה הפטורה מחובת המכרז אושרה במאי 2009 בעקבות פניית המשנה למנהל הכללי במשרד רה"מ דאז לנש"מ בנימוקים ש"היותה של הממשלה ממשלת אחדות רחבה" והגידול במספר "המשימות המוטלות על מזכירות הממשלה בכלל ועל מזכיר הממשלה בפרט" אינם מאפשרים למלאן "במתכונת כוח אדם הקיימת".

נש"מ השיבה למשרד רה"מ כי על פי החוזר שלה מפרברואר 2009, מזכיר הממשלה אמנם "מוקבל מנכ"ל", אך אינו מנהל יחידת סמך ולכן אינו זכאי לעובד במשרת אמן הפטורה ממכרז. אולם ביוני 2009 שלחה נש"מ למשרד רה"מ הודעת תיקון, ובה הודיעה כי נציב השירות אישר למזכיר הממשלה משרת אמן נוספת הפטורה ממכרז.

בהודעת התיקון של נש"מ לא צוינו הנימוקים לשינוי ההחלטה. נש"מ אישרה אפוא שתי משרות הפטורות מחובת מכרז למזכיר הממשלה שלא על פי הכללים ובלי סמכות.

23 החלטת ממשלה 2432 מ-10.8.97.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 השיבה נש"מ כי "נציב שירות המדינה היוצא אישר את משרות האמון מתוקף היותו של מזכיר הממשלה מוקבל מנכ"ל".

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ כי לא היה בסמכותה לאשר למזכיר הממשלה עוזרים במשרות אמון על בסיס ההחלטה הנזכרת לעיל שפטרה ממכרז רק משרת עוזר למי שהוא מוקבל מנכ"ל ועומד בראש יחידת סמך. יתר על כן, לאור מאפייני פעילות מזכירות הממשלה והעומד בראשה ונוכח מסורת העבודה שהתגבשה בה במשך שנים רבות, ראוי היה כי תיבדק במדוקדק השאלה אם יש צורך להוסיף למזכירות הממשלה עובדים במשרות אמון דווקא.

## עובדים במשרות אמון אישיות בתפקידי ניהול ובתפקידים מקצועיים

כאמור לעיל, על עובדים המועסקים במשרות אמון של נבחרים חלות מגבלות המפורטות בתקשי"ר: אסור להם להיות מעורבים בפעולות ביצוע של המשרד, להשתלב בהיררכיה המקצועית במשרד, להשתתף בוועדות מקצועיות, להנחות עובדים במישרין ולקבל תפקיד המתייחד לסגל המקצועי הקבוע. לפיכך, בהתאם להוראות התקשי"ר, מתמצה פעולתם של העוזרים והיועצים בהיותם "זרועו הארוכה של הנבחר במילוי תפקידו". לכל היותר, עוזרי הנבחר ויועציו רשאים להשתתף בדיונים מקצועיים שבהם משתתף הנבחר, והם רשאים לקיים דיונים מקצועיים עם הדרג הניהולי הבכיר בלבד. מותר להם לקבל מידע מהגורמים המקצועיים במשרד לשם סיוע לנבחר במילוי תפקידו. אולם בקשה כזאת תועבר על ידי העוזרים והיועצים לדרג הניהולי הבכיר במשרד בלבד.

למשרד מבקר המדינה התברר כי עובדים רבים המשובצים במשרות אמון במשרד רה"מ הועסקו במשרות ניהול וביצוע, בניגוד להוראות התקשי"ר ולהוראות נש"מ. הביקורת העלתה ממצאים בתחום זה ברבים מאגפי המשרד: במועצה הלאומית לכלכלה; באגף אירועים, סיורים וטקסים; באגף תיאום, מעקב ובקרה; באגף כלכלה ובמערך ההסברה הלאומי. נמצא כי נושאי משרות אמון עומדים בראש יחידות מקצועיות, ממונים באופן ישיר על עובדים מקצועיים באגפים ומעבירים להם הוראות. כמו כן נמצא כי בחלק מיחידות המשרד עובדים במשרות אמון ממלאים תפקידים דומים במהותם לתפקידים שממלאים עובדים מקצועיים מן המניין באותן יחידות, שבניגוד לעובדים במשרות האמון נדרשו לעמוד בתנאי סף ובמכרז ומועסקים על פי תנאי ההעסקה המקובלים בשירות המדינה. להלן הפרטים:

העסקת עובדים במשרות אמן אישיות במשרד ראש הממשלה

1. המועצה הלאומית לכלכלה: בספטמבר 2006 החליטה הממשלה ה-31 על הקמת המועצה הלאומית לכלכלה (להלן - המועצה)<sup>24</sup> שנועדה "לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, במטרה לסייע בתהליך קבלת החלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח". נקבע שהיא תפעל במסגרת משרד רה"מ ותהיה בה מחלקת מחקר ומידע שתכלול כלכלנים בעלי תארים גבוהים. עוד נקבע כי "לאחר הקמת המועצה והפעלתה, ולאור הניסיון שיצטבר, ייוזם ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה".

(א) בעקבות דיונים בין משרד רה"מ לנש"מ אישרה נש"מ באוקטובר 2006 את המבנה הארגוני של המועצה, את העסקת עובדיה ואת רמות שכרם. נש"מ אישרה למועצה 11 משרות ובהן ראש המועצה הלאומית לכלכלה וסגנו, יועצים כלכליים ועובדי מינהלה והורחה למשרד לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ו"להציע מועמדים בעלי השכלה, ניסיון וכישורים ראויים למלא את התפקידים השונים".

נציב שירות המדינה באותה עת קבע שעובדי המועצה יתמנו במשרות אמן, וניתן להפסיק את שירותם בכל עת. משרות אלה התווספו למשרות האמן שכבר היו קיימות והעלו את מספרן ל-48.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ, כי העסקת עובדי המועצה במשרות אמן היא דרך מינוי לקויה ומנוגדת להוראות התקשי"ר כיוון שעבודתם היא עבודה מקצועית במהותה ומשולבת בעבודת המשרד. העסקה כזאת אינה מתיישבת עם ההלכה הפסוקה מימים ימימה ועם הוראות התקשי"ר.

משרד רה"מ מסר בתשובתו מיולי 2011 למשרד מבקר המדינה כי "הגם שהמשרות סווגו על ידי הנציבות כמשרות אמן, הליך המיון והבחירה שנערך לקראת האיוש הראשוני של משרות המועצה שמר על עקרונות של פומביות ונקבעו בו סטנדרטים מקצועיים ייחודיים ומחמירים", ובסופו נבחרו כלכלנים מקצועיים בעלי כישורים גבוהים. עוד צוין כי "קליטת העובדים, בכל הקשור לדרגתם ולתנאי השכר הנלווים, נעשתה על פי הקריטריונים המקובלים של נציבות שירות המדינה... העובדים במועצה לא נקלטו בדרגת השיא שהתקן מאפשר, ואף אחד מהעובדים לא נקלט באופן שחורג מדרישות הסף של המשרה".

לדברי נציב שירות המדינה בתשובתו מיולי 2011, הדבר נעשה כך כיוון שהיה צורך לאייש את המשרות "במהירות ובאופן ניסיוני", ובשלב הראשון "עדיין לא היה ברור מה יהא טיבו של אותו גוף וכיצד יפעל. לא היה זה סביר לקבע בו מיד עובדים".

בהתאם להוראות חוק המינויים לא הייתה לנציב סמכות בדין לפטור את המשרות מחובת המכרז הפומבי באשר כאמור סמכות זו נתונה לממשלה, והיא אמורה לקבל החלטה בנדון על יסוד המלצת ועדת השירות ובתנאים שייקבעו ויפורסמו ברשומות. משרד מבקר המדינה העיר לנציב כי גם אם הנסיבות חייבו לפעול במהירות, מוצגות בתקשי"ר דרכי העסקה אחרות המאפשרות העסקה לתקופה קצובה בהליך תחרותי.

בתשובתה מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיעה נש"מ כי בעת "כהונתה של הממשלה ה-32 בראשות מר בנימין נתניהו והפעולות לעגן בחקיקה את פעילותה של המועצה הלאומית לכלכלה, החלה נציבות שירות המדינה בפעולות להגדרתה כיחידה מקצועית לכל דבר ועניין".

(ב) במהלך הביקורת, ביולי 2010, קיבלה ועדת השירות החלטה בעניין "פטור חד פעמי ממכרז" לארבע משרות מקצועיות שבהן הועסקו עובדי המועצה במשרד רה"מ שמונו למשרותיהם שנתיים ויותר קודם לכן<sup>25</sup> והציעה לממשלה "להתיר באופן חד פעמי, בתנאים שיפורטו להלן, למנות את העובדים שמועסקים במשרות מקצועיות במהותן כמועצה הלאומית לכלכלה למשרות בשירות המדינה, בלי שהוכרז עליהן לפי סעיף 19 לחוק (המינויים)". שמותיהם של ארבעה עובדים הנוגעים בדבר פורטו בנספח, ונקבע כי לא ניתן יהיה לפטור ממכרז משרה שבה מועסק עובד אשר אינו עומד בדרישות הסף לה. הוועדה החליטה שלאחר מינויים, "ממועד מתן הפטור ואילך", יתקיים למשרות אלה מכרז על פי החוק.

כאמור, עובדי המועצה הלאומית לכלכלה הם עובדים מקצועיים על פי מהות תפקידיהם ועל פי החלטת הממשלה שהקימה את המועצה, ורובם נקלטו במשרות ארון בלי שניתן היתר לפטור אותן ממכרז. הטיפול באיוש המשרות כמועצה הלאומית לכלכלה שהחל בשנת 2007 היה בעייתי; הסדר העסקת ארבעת העובדים פגע למעשה בעקרון השוויון ובחובה לקיים הליך תחרותי ופומבי לאיוש המשרות, והעניין הוסדר במסגרת האילוצים הנובעים מהחלטות הבעייתיות שהתקבלו בנושא זה ארבע שנים קודם לכן.

2. מערך ההסברה לאומי: ביולי 2007 קיבלה הממשלה החלטה על הקמת מערך ההסברה הלאומי<sup>26</sup> (להלן - מערך ההסברה) במשרד רה"מ לתיאום הפעילות בין כל העוסקים בכך<sup>27</sup>. עובדיו כפופים לראש מערך ההסברה המכהן במשרת ארון לרה"מ. בנובמבר 2010 היו במערך ההסברה כ-45 עובדים.

נמצא כי במערך ההסברה היו משובצים חמישה עובדים במשרות ארון - ראש מערך התקשוב; דובר לתקשורת בשפה הרוסית; דובר לתקשורת זרה; דובר לתקשורת ישראלית; עוזרת לדובר לתקשורת ישראלית. חלקם שובצו בתפקידים הדומים במהותם לתפקידים שממלאים עובדים מקצועיים מן המניין וחלקם ממונים על עובדים מקצועיים של המשרד.

3. אגף אירועים, סיורים וטקסים: יועץ רה"מ לאירועים וסיורים מועסק במשרת ארון אישית ועומד בראש האגף האחראי לטיפול בפרטי האירועים, הסיורים והטקסים שבהם משתתף רה"מ. האגף אחראי לתיאום פרטי האירועים עם הגורמים הרלוונטיים. באגף ארבעה עובדים נוספים: שני מתאמי אירועים, מרכזת סיורים ומזכירה.

נמצא כי כל עובדי האגף מועסקים במשרות ארון של רה"מ.

25 החלטה 341 של ועדת השירות מ-12.7.10.

26 החלטת ממשלה 1936 מ-8.7.07.

27 משרד מבקר המדינה עסק בהסברה הלאומית בכמה דוחות. ראו למשל, דוח 58א, "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה", עמ' 451.

העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה

משרד רה"מ הודיע למשרד מבקר המדינה כי משרת האמון של יועץ רה"מ לאירועים וסיוורים קיימת במשרדו לפחות 15 שנים. במסגרת עבודת המטה שעשו המשרד והנציבות לקראת הסדרה עתידית של משרות האמון, הוסכם כי משרה זו ומשרות מתאמי האירועים יישארו משרות אמון, ומשרת מרכז סיוורים תהפוך למשרה מקצועית בשל האופי היותר טכני של המטלות של המרכז.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין הצדקה להעסקת מרבית עובדי האגף במשרות אמון ועל המשרד לבחון את אופן העסקתם בהתאם לעקרונות היסוד.

4. האגף לפניות הציבור: תפקידו של האגף לפניות הציבור לטפל בפניות לרה"מ ולמשרדו; ביישום חוק חופש המידע; בהכנת דיווחים תקופתיים על אודות מסרים, עצומות ופניות מהציבור ובהפצתם במשרד.

ביולי 2010 היו משובצים באגף 13 עובדים: כראשו עמד יועץ רה"מ (פניות ציבור) במשרת אמון אישית של רה"מ, ובניגוד להוראות התקשי"ר הוא היה ממונה על 12 עובדים במשרות מקצועיות מן המניין: סגנית ראש האגף, תשעה רכזים ושני עובדים בתפקידים מינהליים. נוסף על כך עבד באגף זה מרכז שמילא תפקיד הדומה במהותו לתפקידים שממלאים עובדים מקצועיים מן המניין. עובד זה שובץ בתקן של עובדי מזכירות במשרות אמון של רה"מ (ראו לעיל).

5. אגף תיאום, מעקב ובקרה: אגף תיאום, מעקב ובקרה ממונה על ריכוז עבודת המטה במשרד רה"מ בנושאים שונים, בהתאם להנחיות רה"מ והמנכ"ל. האגף מנהל כמה פרויקטים שתקציביהם הרב-שנתיים גדולים. באוגוסט 2010 היו משובצים בו 13 עובדים: ראש האגף, סגנו, חמישה מרכזים, שתי מזכירות וארבעה עובדים במחוז הצפון.

הביקורת העלתה כי ארבעה מעובדיו הם עובדים במשרות אמון של רה"מ: ראש האגף, סגן ראש האגף, מנהל מחוז צפון ועובד המשובץ כמרכז. חלק מהעובדים ממונים באופן ישיר על עובדים מקצועיים באגף, והם אף נותנים להם הוראות; חלקם ממלאים תפקידים דומים לתפקידים שממלאים עובדים מקצועיים מן המניין באותו אגף.

6. אגף כלכלה: האגף הכלכלי במשרד רה"מ כפוף למנכ"ל המשרד. בתפקידי האגף כלולים, בין היתר, ייעוץ וליווי בסוגיות כלכליות ותקציביות העומדות על הפרק עד קבלת ההחלטות והביצוע; התוויית פתרונות לסוגיות בעלות השלכות מבניות, משקיות ותקציביות; ייזום קביעת סדרי העדיפויות של רה"מ בנושאים משקיים ותקציביים, סיוע לכך והוצאתם אל הפועל וסיוע מקצועי לאגפי התכנון במשרד. באוגוסט 2010 היו משובצים באגף שישה עובדים - מנהל האגף, מזכירה וארבעה מרכזים.

שלושה מעובדי האגף היו משובצים במשרות אמון: מנהל האגף - במשרת אמון כיועץ מקצועי למנכ"ל; מרכז ורכזת לשכה בכירה - במשרות אמון של רה"מ.

7. דובר במשרד רה"מ: הודעת נש"מ שעניינה "דוברים ויועצי תקשורת במשרדי הממשלה" קובעת הוראות להעסקתם של דוברים ויועצי תקשורת במשרדים<sup>28</sup>. בהודעה קיימת הפרדה ברורה בין דובר ובין יועץ תקשורת לשר, והובהר בה כי משרת דובר אינה משרת אמן אלא משרה מקצועית קבועה בתקן שמאוישת במכרז.

נמצא כי עובד שמונה לתפקיד דובר במשרד רה"מ הועסק במשרת אמן והיה משובץ במשרת "עוזר ליועץ ראש הממשלה", שעל פי תיאורה עניינה סיוע ליועץ רה"מ לקשר עם הכנסת.

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה כי העובד מונה לתפקיד באוגוסט 2008, בתקופת כהונת הממשלה הקודמת, ומשרת הדובר הייתה קיימת כמשרת אמן גם בימי ממשלות קודמות.

בתשובתו של העובד למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 הוא הדגיש כי לא הייתה לו כל זיקה למאן דהו במשרד רה"מ, הליך קבלתו לתפקיד כלל הגשת מועמדות וראיונות, והוא נבחר מבין כמה מועמדים.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ ולמשרד רה"מ, כי מינוי דובר במשרת אמן נוגד את הוראות נש"מ - משרת הדובר היא משרה מקצועית קבועה בתקן ויש לאישה במכרז.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבמשרד רה"מ הועסקו עובדים רבים במשרות אמן בתפקידים בעלי אופי מקצועי וביצועי, כאשר נושאי תפקידים אלה משולבים בעבודת המשרד. הדבר נוגד את עקרונות היסוד של שירות המדינה. העסקת עובדים רבים במשרות אמן במשימות ביצועיות עלולה לפגוע בממלכתיות השירות הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבמסגרת עבודת המטה שנמצאת בעיצומה ייבדקו מתכונת פעילות המשרד וכל המשרות בתקן שמאיישים עובדים במשרות אמן על מנת לקבוע את המשרות שעל פי טבען הן משרות מקצועיות. הדעת נותנת כי בהיעדר נימוקים מיוחדים, משרות שמאיישים גם עובדים מקצועיים מן השורה וגם עובדים במשרות אמן אינן משרות שמוצדק יהיה לקבע אותן כמשרות אמן.

28 הודעה מספר נט/35 מ-6.9.99 שכותרתה "דוברים ויועצי תקשורת במשרדי הממשלה".

## משכורות העובדים במשרות אמן אישיות

התקשי"ר קובע כי "עובדי לשכת נבחר מועסקים בחוזה מיוחד לפי רמות שכר מיוחדות שנקבעו בתיאום בין נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, וכפי שיעודכנו מעת לעת". על יסוד הוראות אלה קבע חוזר נש"מ 2009<sup>29</sup> הוראות בעניין משכורות העובדים במשרות אמן בלשכות שרים וסגני שרים, והוא מפרט שלוש רמות של שכר מרבי ליועצים ועוזרים ותקציב כולל לשכר של עוזרים ויועצים במשרות אמן במשרד ממשלתי - 79,110 ש"ח. אף שכאמור תקן משרות האמן במשרד רה"מ גדול במידה ניכרת, בחוזר זה לא נקבעו הוראות אחרות למשרד זה.

רק ממכתב ששלחה רפרנטית משרד רה"מ בנש"מ דאז לסגן נציב שירות המדינה באוגוסט 2009 ניתן ללמוד כי מנכ"ל משרד רה"מ ונש"מ סיכמו (בעל פה) את הדברים האלה: מספר העוזרים והיועצים במשרות אמן של רה"מ יהיה 38 והשכר הכולל שלהם לא יחרוג מ-546,000 ש"ח לחודש; לא יהיו יותר משני יועצים בכירים ששכרם ש"מ; יועץ אחד יוכל לקבל שכר בכירים א' ומספר היועצים ששכרם יהיה ברמת בכירים ב' לא יחרוג מארבעה; שאר היועצים והעוזרים ישתכרו כמקובל בדירוג "לשכות שרים ומנכ"לים". הרפרנטית ציינה כי סיכום זה לא נשלח בכתב למשרד רה"מ כיוון שטרם הסתיים סיווג משרות האמן של רה"מ (ראו להלן). אך משרד רה"מ החל לפעול לפי עקרונות אלו. בינואר 2011 היו מאוישות 31 מ-38 המשרות האלה, והשכר הכולל של העובדים המשובצים בהן הסתכם בכ-472,000 ש"ח בחודש.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ ולמשרד רה"מ כי הסדרה של עניינים מהותיים - ובפרט הסדרה של רמות שכר - אינה יכולה להיות מושתתת על סיכום בעל פה. יתר על כן, הסיכום בעניין תקרת השכר הכוללת במשרד רה"מ חל רק על משרות האמן לרה"מ בלשכתו. לא נמצאו הוראות בעניין קביעת שכר העובדים במשרות האמן האחרות, לרבות המשרות במועצה הלאומית לכלכלה (עד שהוסדרו ב-2011), משרות האמן במעון רה"מ ומשרות האמן למזכיר הממשלה.

על נש"מ לקבוע ללא דיחוי הנחיות ברורות ומפורטות בעניין משכורות העובדים במשרות אמן במשרד רה"מ ובעניין תקרת השכר הכולל המותרת להם ולקיים פיקוח ובקרה על יישומן. יש לשלב את משרד האוצר בניסוח ההנחיות ובקיום הפיקוח והבקרה בנושאים אלה.

29 הוראות דומות נקבעו גם בחוזרים שקדמו לחוזר זה.

## הצעה להסדרת משרות האמון במשרד רה"מ

### הנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

כאמור, על עובדים המועסקים במשרות אמון של נבחרים חלות מגבלות, ואסור להם להשתלב בפעילות המשרד. מפעם לפעם נוצר צורך במשרד רה"מ למנות נושאי משרות אמון לתפקידים ביצועיים, למשל להשתתף בוועדות מקצועיות ולכהן כנציגי המשרד בגופים שונים. בגלל הוראות התקשי"ר הקובעות גבולות לפעולותיהם ולסמכויותיהם של עובדים במשרות אמון, בשל הגידול במספר משרות אלה במשרד וכדי לספק פתרון מעשי לקשיים שנוצרו עקב כך, פנתה היועצת המשפטית של משרד רה"מ אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) עו"ד מלכיאל בלס (להלן - המשנה ליועץ). בעקבות פנייה זו קיים המשנה ליועץ דיון בנושא במאי 2007.

1. בסיכום הדיון קבע המשנה ליועץ, בין היתר, כמה עקרונות פעולה והנחיות, שהוצאתן לפועל הוטלה על משרד רה"מ ועל נש"מ: (א) "בקשה של משרד ראש הממשלה למינוי עובד במשרת אמון לתפקיד ביצועי (דוגמת מינוי לוועדה מקצועית או לגופים סטטוטוריים) תועבר לבדיקה ולאישור פרטני של נציבות שירות המדינה, אשר תוודא כי נושא המשרה מקיים את דרישות התפקיד: ניסיון מקצועי רלוונטי והשכלה. המשרד יבדוק אם משובצים בו עובדי מדינה המתאימים לביצוע התפקיד ואם ראוי שממלא התפקיד הביצועי יהיה נושא משרת אמון ולא עובד מדינה". (ב) "לאור ריבוי משרות האמון במשרד רה"מ, תותנה הוספת משרות חדשות כמשרות אמון בבדיקה משפטית שיעשו היועמ"ש במשרד רה"מ, הלשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה ובמידת הצורך גם משרד המשפטים על מנת לוודא שנשמרים כללי השוויון, טוהר המידות, חוק המינויים וכו'". (ג) המשרות המוגדרות כמשרות אמון ייבחנו מחדש באגף משאבי אנוש במשרד רה"מ, בנציבות שירות המדינה ובמחלקה המשפטית שלה, ובמידת הצורך - גם במשרד המשפטים. (ד) תיאור התפקידים של היועצים המתמנים במשרות אמון במשרד רה"מ יועבר ליועץ המשפטי של משרד רה"מ ולנציבות שירות המדינה לחוות דעתם טרם אישורם (ההדגשות של משרד מבקר המדינה).

מיד לאחר קבלת סיכום הדיון מסרה היועצת המשפטית של משרד רה"מ למנכ"ל המשרד דאז, מר רענן דינור, ולמשנה למנכ"ל דאז, מר אמנון בן עמי, הודעה בעניין זה בצירוף הסיכום: (א) הוספת משרות אמון חדשות במשרד מותנית באלה: בבדיקה משפטית של היועצת המשפטית של משרד רה"מ, של הלשכה המשפטית של נש"מ ובמידת הצורך - של משרד המשפטים, כדי לוודא שנשמרים כללי השוויון, טוהר המידות, חוק המינויים וכו'. (ב) את משרות האמון הקיימות יבחנו מחדש סמנכ"ל כוח אדם במשרד רה"מ, נש"מ והמחלקה המשפטית שלה ובמידת הצורך - גם משרד המשפטים. (ג) תיאור התפקידים של היועצים המתמנים במשרות אמון יועברו ליועצת המשפטית של משרד רה"מ ולנש"מ לחוות דעתם לפני אישורם.

2. מאז מתן ההנחיות מונו עשרות עובדים חדשים למשרות אמון שהיו קיימות ונוסף על כך, אישרה נש"מ תקן למשרת אמון חדשה פטורה ממכרז - "עוזר למזכיר הממשלה".

(א) נמצא כי נש"מ לא יישמה את עיקר הנחיות המשנה ליועץ למעט פעולות לבחינה מחדש של מתכונת העסקה במשרות אמון (ראו בעניין זה בהמשך).



(ב) עוד נמצא כי יחידת משאבי אנוש במשרד רה"מ, שבידה מצוי המידע על העובדים, לא העבירה את תיאורי התפקידים של היועצים שהתמנו למשרות שהיו קיימות ואת תיאור התפקיד של המשרה החדשה שאושרה, לחוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד רה"מ ושל נש"מ, ובנסיבות אלה הן לא נבדקו לפני אישור מינוים.

יצוין כי גם הלשכה המשפטית של המשרד הייתה מודעת לכך שהתמנו עובדים חדשים למשרות הקיימות, כיוון שהמידע על אודותיהם נמסר לה כדי שתבדוק אם יש צורך לערוך הסדרי ניגוד עניינים. במצב זה היה ראוי שהלשכה המשפטית תסב את תשומת הלב של הנהלת יחידת משאבי אנוש לחובתה להעביר לה את תיאורי התפקידים של עובדים המתמנים למשרות אמן קיימות על מנת שתוכל לקיים את הנחיות המשנה ליועץ.

הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 כי "לא ניתן היה להגיש לבחינה את תיאור התפקיד המעודכן" של המשרות הקיימות כיוון שהמלצות הוועדה המשותפת של נש"מ והמשרד לסיווג משרות האמן עדיין לא אושרו על ידי הגורמים המוסמכים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ ולנש"מ כי כל עוד לא שוננו תיאורי התפקידים של המשרות הקיימות, היה ראוי להגישם לחוות דעת של הלשכה המשפטית של המשרד ושל נש"מ בעת אישון בעובדים חדשים. אין לקבל את העמדה שבעבודת המטה שנמשכה תקופה ממושכת יש כדי לדחות את הבחינות שיש לקיים על פי הנחיית המשנה ליועץ.

(ג) התברר כי המשרה החדשה "עוזר למזכיר הממשלה" שנש"מ אישרה במאי 2010 כמשרת אמן הפטורה ממכרו לא הועברה לבחינתה של הלשכה המשפטית.

בתשובתה של היועצת המשפטית של המשרד מיולי 2011 נמסר כי "היא הודיעה על תוכנה [של הנחיית המשנה ליועץ] בכתב, ללא דיחוי להנהלת המשרד, ובנוסף המריצה לפעול לפיה בשיחה נוספת שקיימה עם המשנה למנכ"ל".

יוטעם כי אף שהיועצת המשפטית פעלה להעביר את הנחיות המשנה ליועץ להנהלת המשרד בנסיבות שתוארו לעיל, הן לא קוימו.

(ד) עובדים במשרד רה"מ שטיפלו בעת הביקורת במשאבי אנוש במשרד לא הכירו את הנחיות המשנה ליועץ. לדעת משרד מבקר המדינה, על הסמנכ"ל למינהל במשרד רה"מ ועל היועצים המשפטיים של המשרד לוודא כי העובדים המטפלים בתחומי משאבי אנוש יהיו מודעים להוראות המפורטות בהנחיית המשנה ליועץ. על נש"מ ועל משרד רה"מ לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי לוודא כי הנחיית המשנה ליועץ תיושם.

בתשובתה מאוגוסט 2011 הודיעה היועצת המשפטית של המשרד כי לנוכח ממצאי הביקורת היא כתבה שוב לסמנכ"ל למינהל המכהן על תוכנה של ההנחיה וביקשה ממנו לפעול לפיה.

3. (א) בסיכום הדיון האמור הבהיר המשנה ליועץ כי "הגדרת משרות רבות במשרד רה"מ כמשרות ארון מכבידה על האפשרות להרכיב את תחומי הסמכות של אותם יועצים. יחד עם זאת, אין לשלול שישנן פעולות אשר סביר שיבוצעו במשרד רה"מ על ידי יועצים המתמנים לעובדי מדינה במשרות ארון אף אם במשרד ממשלתי אחר היו מבוצעות בידי עובדי מדינה רגילים, לאור אופיו הייחודי של משרד זה". ואולם, הואיל ו"העסקת יועצים במשרות ארון בעבודה דומה לזו של עובדי מדינה באותו תחום, פוגמת בעקרון השוויון והתקינות המנהלית [היא] מחייבת בחינה והגדרה מחדש של כל משרה המועמדת לאיוש" (ההדגשות של משרד מבקר המדינה).

בעקבות הנחיית המשנה ליועץ כי יש לבחון ולהגדיר מחדש את המשרות המוגדרות כמשרות ארון במשרד רה"מ העביר היועץ המשפטי של נש"מ, את העתק סיכום הדיון לנציב השירות דאז בצינו כי "למעשה, הסיכום מחייב את נש"מ לעשות עבודת חשיבה ומטה, כדי לבדוק משרות ארון מקצועיות במשרד רה"מ, ולהעניק למלאיהן סמכויות רחבות יותר ממשרות ארון בלשכת שר/סגן שר, מבלי לבטל את כל יתר התכונות של משרת ארון". היועץ המשפטי של נש"מ הודיע כי סיכם עם נציגי משרד רה"מ שיש להכין הצעה כתובה בעניין.

(ב) ביולי 2007 קיימה נש"מ דיון מטה בעניין, והשתתפו בו עובדיה ונציגים ממשרד רה"מ. בדיון סוכם כי המשנה למנכ"ל המשרד ורפרנטית נש"מ לענייני המשרד ימיינו את משרות הארון הקיימות ויגבשו הצעה, בתיאום עם היועצים המשפטיים בנש"מ ובמשרד, להבחנה בין משרות ארון, משרות שאין הצדקה שיוסיפו להיחשב משרות ארון ומשרות שתיבחן האפשרות להכיר בהן כמשרות ארון מקצועיות והיא תידון בוועדת השירות. במקביל נקבע שיש לנסות לצמצם ככל האפשר ובהדרגה את העסקת העובדים במשרות ארון במשרד.

כאמור, הצעה להעסקת עובדים ב"משרות ארון מקצועיות" הועלתה כבר בדוח ועדת בן דרור בשנת 1995. הוועדה המליצה כי שרי הממשלה יוכלו למנות יועצים מקצועיים בעלי מומחיות מיוחדת, שבהם יוכלו להיעזר להתוויית מדיניותם ולהיערכות מקצועית נאותה לטיפול במשימות המשרד. בדוח הודגש כי מטרה אינה להקים "הנהלת צללים" למשרד אלא לאפשר לשר להסתייע במומחים לתחומים מוגדרים היטב ואף להגביל את מספרם. בסופו של דבר הצעה זו לא יושמה.

(ג) בנובמבר 2007 הגיש היועץ המשפטי של נש"מ לנציב השירות הצעה המפרטת מהן "משרות ארון מקצועיות". במסמך זה פורטה הצעה להסדרה מחדש של העסקת העובדים במשרד רה"מ. בהצעתו פירט היועץ המשפטי של נש"מ את "תכונותיהן העיקריות של משרות הארון המקצועיות" שהציע כי המשובצים בהן ישולבו במשרד רה"מ כ"קטגוריה נוספת של ממלאי משרות ארון, ייחודית לעובדי ויועצי ראש הממשלה, או לפחות אלה מביניהם שמבצעים תפקידים מקצועיים, בשונה מעובדי לשכות שרים אחרות". בהתאם להצעתו, משרות אלה יובדלו ממשרות ארון אחרות בעיקר בשל הרכיב המקצועי שבתיאור התפקיד, והעובדים שישוּבצו בהן ימלאו משימות מקצועיות בתחומי עיסוק שונים בהתאם לתכנית העבודה; יהיה לכך ביטוי בתיאור התפקידים עצמם, וייקבעו להם דרישות מינימליות להשכלה ולניסיון כדי שהעובדים יהיו "בעלי מקצוע ברמות הגבוהות ביותר"; הגם שמדובר במשרות מקצועיות הוצע שלא לחייב לבחור את המועמדים באמצעות מכרז בשל האפיונים המיוחדים של תחומי עיסוקם ושל המשימות הייחודיות שמוטלות עליהם, וכן בשל מעורבותם הגבוהה בקביעת מדיניות המשרד ותפקידם להציג ולייצג את מדיניות רה"מ למשרדי הממשלה ולציבור. לדבריו "ביצוע המשימות של נושאי תפקידים אלה דורש מידה מוגברת של עצמאות ולכן מבוסס על ארון בינם לבין ראש הממשלה". הואיל ו"נדרש[ן]ת מחויבות אידיאולוגית ופעילות פוליטית או מעין פוליטית, כדי לכרות בריתות והסכמות שונות כנדרש ועל מנת לגייס תמיכה ציבורית למדיניות הממשלה", לדעת היועץ המשפטי של נש"מ, נושאי משרות ארון מקצועיות חבים נאמנות לרה"מ ולמדיניות ממשלתו שלא כמו עובד מדינה מן השורה החב מעל לכול נאמנות לשירות המדינה. הוא הציע כי משרות אלה ישוחררו אמנם מחובת המכרז, אך קבע ש"ניתן לשקול... הליך חלופי למכרז".

החצת היועץ המשפטי של נש"מ מנובמבר 2007 ולפיה יש להתיר לעובדים במשרות אמן מקצועיות ליטול חלק פעיל בפעולות משרדיות חסרה הבחנה ברורה בין משרות אלה ובין משרות מן השורה. לדעת משרד מבקר המדינה ההצעה להתיר לעובדים במשרות אמן, שבחירתם נעשית ללא מכרז, ליטול חלק בפעילות מקצועית תוך הדגשה כי דווקא בעניין זה נדרשת חובת נאמנות לרה"מ הממנה, פוגמת בעקרון השוויון ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות שירות המדינה ועם חוק המינויים. קושי זה מחייב את נש"מ לקיים בעניין זה בחינה מדוקדקת וזהירה, כפי שגם המשנה ליועץ הנחה, אולם לא נמצא כי היא עשתה כן.

### הצעת נש"מ להסדרת משרות האמן במשרד רה"מ

1. (א) בהמשך לדיונים שצוינו לעיל פנה בפברואר 2008 סגן נציב שרות המדינה, מר מוטי אהרוני, אל מר רענן דינור, מנכ"ל משרד רה"מ דאז, וביקש לזמן דיון על מנת להסדיר את סוגיית משרות האמן במשרד ראש הממשלה, ובכלל זה לגבש את הכללים בדבר משרות אמן מקצועיות, ולסווג את משרות האמן הקיימות במשרד על פי סוגי המשרות הקיימים בשירות המדינה. סגן הנציב הדגיש במכתבו כי "יש להסדיר את הנושא בהקדם, הן בשל בקשות המשרד למתן סמכויות מקצועיות לנושאי משרות אמן הממונים על יחידות מקצועיות, והן בשל המצב הלא תקין המתקיים כיום במשרד בו יועצים במשרות אמן מבצעים עבודה דומה לזו שמבצעים עובדים מהמערך המקצועי של עובדי המדינה". בעקבות זאת דנו בעניין נציגים מנש"מ וממשרד רה"מ.

(ב) רק כעבור יותר משנה לאחר מתן הנחיות המשנה ליועץ, בספטמבר 2008, הכינה נש"מ מסמך שכותרתו "משרות אמן במשרד ראש הממשלה" המסכם את עבודת המטה לסיווג משרות האמן במשרד ראש הממשלה, אשר נעשתה במשותף בין נש"מ ובין משרד ראש הממשלה. המסמך סקר את הליקויים הנובעים מאי-קיום הוראות התקשי"ר ואת ההצעה לקבוע את הקטגוריה "משרות אמן מקצועיות" כחלופה לקטגוריות הקיימות להעסקת עובדים במשרד.

משרד מבקר המדינה ביקש ממשרד רה"מ ומנש"מ את התייעוד שעליו התבססה עבודת המטה הנזכרת לעיל, אך נענה שמסמכים כאלו לא נשמרו או לא היו קיימים מלכתחילה.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לסמנכ"ל למינהל דאז הוא צירף לתשובה ששלח למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 מסמכים הכוללים תיאורי תפקידים של חלק ממשרות האמן, שלדבריהם הם דוגמאות לעבודת המטה, והוכנו בסמוך לשיבה עם המשנה ליועץ במאי 2007. לפי דברי הרפרנט של משרד רה"מ בנש"מ דאז לנציגי משרד מבקר המדינה, התקיימו כמה פגישות עם הסמנכ"ל למינהל דאז ועם עובדי מחלקת משאבי אנוש ובמהלכן הוצגו לה מסמכים כאלו. לדבריה, היא ביקשה כי לפני הישיבות יעבירו לה עובדי משרד רה"מ תיעוד בעניין תיאורי התפקידים של העובדים במשרות אמן אך היא לא קיבלה מהם כל חומר כתוב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ ולנש"מ כי המינהל התקין מחייב לתעד פעולות אלה במסמכים ובפרוטוקולים מסודרים שיישמרו במשרד לצורכי מעקב, בקרה וביקורת בהתאם לדין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי "בסמוך לאחר הישיבה אצל המשנה ליועץ, החלה מחלקת משאבי אנוש במשרד לעבוד על עדכון תיאורי התפקיד בהתאם לנתונים עדכניים, אך בשלב זה הודיעה [הרפרנטית של משרד רה"מ בנש"מ] כי יש להשהות את שינוי תיאורי התפקיד עד להשלמתה של עבודת המטה הכוללת שמתקיימת בנושא".

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ ולמשרד כי ראוי כי הנחיות מהותיות מסוג זה לא יינתנו בעל פה. כמו כן היה מקום להסדרת התאמת התפקידים לעובדים שאישישו את המשרות במהלך התקופה עד לסיום עבודת המטה.

(ג) מאז ספטמבר 2008 ועד מועד עריכת הביקורת התנהלו דיונים אחדים בין נש"מ ובין משרד רה"מ שעניינם סיווגן מחדש של משרות האמון האישיות, משרות האמון המקצועיות והמשרות המקצועיות שבתקן המשרד. במהלך התקופה הושהה הטיפול בכך עקב הבחירות הכלליות שהתקיימו בראשית 2009 ובשל אי-הרצון לחייב ממשלה חדשה בהחלטות שהתקבלו בעת כהונת ממשלה קודמת. במהלך ההתדיינות גדל מאוד מספר משרות האמון האישי שנש"מ הציעה להותיר על חשבון משרות האמון המקצועיות והמשרות המקצועיות<sup>30</sup>.

2. על פי הצעת נש"מ, משרות אמון מקצועיות אמורות להיות משרות בכירות הכוללות הגדרת תפקידים ודרישות סף להשכלה ולניסיון בדומה למשרות מקצועיות. בהתאם לכך, הציעה נש"מ לקבוע שמונה משרות אמון מקצועיות: יועץ רה"מ (מדיני), יועץ רה"מ (פניות ציבור), סגן היועץ המדיני, יועץ בכיר (מעקב ובקרה), ראש מטה הסברה לאומי ויועץ רה"מ לתקשורת, ראש מטה רה"מ מחוז צפון, עוזר לשכת רה"מ (מחוז מרכז) וראש המועצה הלאומית לכלכלה.

במהלך הביקורת העביר משרד רה"מ לנש"מ את תגובתו להצעותיה מ-2009 ומ-2010. המשרד הציע להגדיל את מספר משרות האמון המקצועיות, לעומת הצעת נש"מ, על חשבון משרות שנש"מ ביקשה להגדיר כמשרות מקצועיות. הצעתו של המשרד כללה 34 משרות אמון אישיות, 12 משרות אמון מקצועיות ושבע משרות מקצועיות.

משרד רה"מ הציע לכלול בתקן משרות האמון המקצועי כמה משרות שנש"מ בקשה שיהיו משרות מקצועיות מן השורה, ובהן משרות כמועצה הלאומית לכלכלה, משרות באגף תיאום, מעקב ובקרה ומשרה באגף כלכלה, אף שתפקידי העובדים המשובצים בהן דומים לתפקידי עובדים המועסקים ביחידות אלה במשרות מקצועיות. יתרה מזו, משרות אלה אף אינן מתאימות להגדרה שהציעה נש"מ.

30 אם ב-2008 הציעה נש"מ 25 משרות אמון אישי, שמונה משרות אמון מקצועי ו-15 משרות מקצועיות, הרי שב-2009 וב-2010 היא הציעה 30 משרות אמון אישי, חמש משרות אמון מקצועי ו-13 משרות מקצועיות.

העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה

משרד רה"מ התייחס, בין היתר, לאופן קבלתם של עובדים אלה לתפקיד כלהלן: הוא הציע כי חברי ועדת הקבלה של מועמדים למשרות אמון מקצועיות יהיו "מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו (יו"ר), נציב שירות המדינה או נציגו (חבר), עובד מדינה קבוע ובכיר ממשרד ראש הממשלה (חבר)". הודגש כי "לוועדת הקבלה יגיש ראש הממשלה או מי מטעמו מועמד אחד [ההדגשה במקור], אשר נמצא על ידי ראש הממשלה כמתאים לתפקיד. תפקידה של הועדה יהיה לבחון את עמידתו בתנאי הסף שהוגדרו לתפקיד". המשרד הציע גם שנושא משרה המכהן בתפקיד יוכל להמשיך בכך ללא קשר לעמידתו בתנאי הסף שיוגדרו, וכי אף על פי שעובדים במשרות אמון אינם עובדים מקצועיים מן המניין, "יש לאפשר לבעלי התפקידים במשרות האמון המקצועי להתמודד במכרזים פנימיים ובינמשרדיים", משום ש"אפשרות זו תתרום לטיוב השירות הציבורי ותאפשר שימור הידע והניסיון יקרי הערך שנצברו במשרד ראש הממשלה".



במתווה הפתרון שהוצע, המבוסס על מיסוד סוג חדש של משרות (משרות האמון המקצועיות), יש משום חריגה של ממש מעקרונות היסוד למינוי עובדים בשירות המדינה - הזדמנות הוגנת ושוויונית לכל מועמד בהליך איתור פומבי והפרדה ברורה - ככל שניתן - בין עובדים במשרות אמון אישיות ובין עובדים מקצועיים מן המניין. לפיכך על נש"מ ועל משרד ראש הממשלה לתת את הדעת לכך שמתווה זה עלול בעתיד לערער את עקרונות היסוד שעליהם מושתתת העסקת עובדים בשירות המדינה כיוון שהוא עלול להשפיע על כל השירות. על כן על נש"מ ועל משרד רה"מ לבחון באופן זהיר ודקדקני את הפתרון המוצע תוך מתן הדעת גם לפוטנציאל הפגיעה באופיו של השירות הממשלתי.

## פיקוח ובקרה על מינוי עוזרים ויועצים

### הגדרות התפקידים של משרות האישיות ואישורן

בהתאם לחוק המינויים, הנציב הוא בעל הסמכות לאשר את הצעות השרים לתקן משרדיהם. לפי עקרונות המינהל, לכל משרה בתקן צריך שיהיו הגדרות של התפקידים הנכללים בה ושל דרישות הסף מנושאה. נודעת לכך חשיבות רבה שכן מאלה נובעות חלוקת הסמכויות והאחריות בארגון והחובה העקרונית לקיים הליך נאות של בחירה והתאמה לתפקיד.

בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה<sup>31</sup> נקבע בתקשי"ר ש"הנבחר יקבע את תיאור התפקיד ודרישות המשרה של כל עובד במשרת אמון, ובכלל זה - לפני תחילת מילוי

31 החלטה מס' 97/ק של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מ-11.10.05 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-10.11.05; מספרה הוא 4360 (בק/97).

תפקידו ימסור את הפרטים הללו לידיעת הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש במשרדו או למי שממלא תפקיד זה בפועל".

תיאור התפקיד הכולל את תואר המשרה, את פרטי התפקידים ואת דרישות המשרה של עוזר ויועץ במשרת אמון לנבחר נועד גם למנוע אי-בהירות ביחסי הגומלין בין היועצים והעוזרים ובין העובדים המקצועיים במשרד, במיוחד נוכח המגבלות שמחיל התקשי"ר על מעורבותם של נושאי משרות אמון אלה בעבודה המקצועית של המשרד, והוא אמצעי הכרחי לקיום פיקוח ובקרה על פעילות העוזרים והיועצים.

בית הדין הארצי לעבודה פסק כי "התקן משקף את התפקוד הנדרש מממלא המשרה... במסגרת זו נקבע לא רק שמה של המשרה (תואר המשרה) אלא גם תיאור מפורט של דרישות התפקיד, רמת המשרה, סמכויות, כפיפויות וזיקות לנושאי משרות אחרות". הוא קבע כי "מושג התקן כולל בחובו... גם את תיאור הדרישות והכישורים הנדרשים למילוי המשרה. מדובר בדרישות כגון רמת השכלה, דרישות ניסיון רלוונטי, מיומנויות מקצועיות מיוחדות וכיוצאם באלה כישורים. דרישות וכישורים אלה הם חלק בלתי נפרד מתיאור המשרה והתפקיד"<sup>32</sup>... קביעות בית הדין הארצי לעבודה יפות אף לעניין פירוט תיאור התפקיד של העובדים במשרות אמון.

מהאמור עולה אפוא כי הסמכות לאשר את תקן משרדי הממשלה ניתנה בחוק לנציב שירות המדינה, ועל פי ההלכה הפסוקה, התקן כולל גם את התפקידים ודרישות המשרה. אי לכך בעת אישור התקן של משרות האמון היה על הנציב לאשר גם את הגדרות התפקיד למשרות אלה ואת דרישות הסף.

הביקורת העלתה כי פרטי משרות רבים שמצויים במרשם יחידת משאבי אנוש של המשרד לא אושרו על ידי נש"מ, למשל, פרטי משרות אלה: ראש הסגל, היועץ המדיני לרה"מ, יועץ רה"מ (פניות ציבור) ויועץ בכיר לרה"מ (מעקב ובקרה).

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה נאמר כי "הסמכות לקביעת תיאורי התפקיד ודרישות המשרה של כל עובד במשרת אמון נתונה לנבחר, אשר נדרש למסור פרטים אלו לידיעת סמנכ"ל משרדו. מעבר לכך, לא נדרש על פי דין או על פי הוראות הרשויות המוסמכות, כל אישור נוסף, וודאי שלא נדרש אישורה של נש"מ לתיאור התפקיד או לדרישות המשרה". המשרד טען ש"הוראות המפורשות של חוק המינויים, מגדירות את התקן הטעון אישורו של נציב שירות המדינה כרשימת משרות והדרגות הצמודות להן, ולא מעבר לכך" (ההדגשה במקור).

בתשובת נציב שירות המדינה מדצמבר 2010 נאמר כי "עמדת ראשי הממשלה והשרים לדורותיהם היתה שמינוי למשרת אמון הינו בשיקול דעתם הבלעדי והם אלו הקובעים את דרישות הסף הנראות להם מתאימות לתפקיד". לדבריו, "אין מקום להשוואה בין משרת אמון לבין משרה מן המניין בשירות המדינה". למשרות כאלה "נקבעות דרישות סף פורמאליות בהתאם לתוכן ורמתן".

32 עסק 1003/04 רשות השידור נ' אגודת העיתונאים בירושלים, מ, 97, 110.

כאמור, בהתאם להוראות חוק המינויים נציב השירות הוא בעל הסמכות לאשר את הצעות השרים לתקן משרדיהם. בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, נקבע בתקשי"ר כי הנבחר יקבע את תיאור התפקיד ודרישות המשרה של כל עובד במשרת אמן וזאת לפני תחילת תפקידו. ממצאי הביקורת מלמדים כי הנבחר לא קבע את תיאורי התפקידים ואת דרישות המשרה של משרות האמן של המשרד. בהיעדר קביעה כאמור, נותר ריק המאפשר למשרד, למעשה, לאייש את המשרות ללא כל הגבלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל גישה זו מאחר שאין לאפשר מצב שבו משרה בשירות המדינה תהיה נטולת תיאור תפקיד ודרישות משרה. לפיכך ראוי לבחון שוב את החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה המטילה את קביעת תיאור התפקיד ודרישות המשרה על הנבחר. עד שתתקיים בחינה כזאת על נש"מ לוודא כי תיאורי התפקיד ודרישות המשרה של כל משרות האמן במשרד רה"מ (כמו בכל משרדי הממשלה) יועברו לאישורה, ואם לא יועברו, על נש"מ לקבוע בעצמה את דרישות המשרה ותיאורי התפקיד. כך תוכל למלא כראות את תפקידיה בעניין אישור תקן המשרדים, כנדרש בחוק המינויים ובפסיקה.

### אופן שיבוץ העובדים במשרות האמן

משרד מבקר המדינה בדק את תיאורי התפקידים של משרות האמן, ובכלל זה את דרישות המשרה, כפי שהוגדרו ברישומי יחידת משאבי האנוש של המשרד ואת שיבוץ המועמדים לתפקידי עוזרים ויועצים במשרות אלו בממשלה ה-32.

1. משרד מבקר המדינה העלה כי בשלושים משרות אמן שנבדקו לא הציג רה"מ מר בנימין נתניהו (או מישהו מטעמו) עם כניסתו לכהונתו, בהתאם לסמכותו בתקשי"ר, לשנות את תיאורי התפקיד ואת דרישות הסף לפני מינוי המועמדים לתפקידם.

במהלך חודש אפריל 2009<sup>33</sup> פנה המשנה למנכ"ל דאז אל ראש הלשכה הנכנס, מר נתן אשל, והציג בפניו מסמך שבו היו מפורטות משרות האמן שהיו בתקן המשרד עוד קודם לכן. רשימה זו הועברה ליחידת משאבי אנוש ביחד עם רשימה שקיבלה מלשכת רה"מ שבה פירוט שמות העובדים ותוארי המשרה שיש לשבץ בתקן משרות האמן, לפי צרכיו של ראש הממשלה.

הביקורת העלתה כי אם ברשימת המשרות נמצאה משרה מתאימה לתפקיד שנדרש לרה"מ שובץ בה העובד שנבחר לאותו תפקיד; בכל המקרים שבהם לא הייתה ברשימה משרה מתאימה לזו שנדרשה לרה"מ, שובצו העובדים למשרות שנתרו פנויות בתקן אף על פי שלא הייתה כל התאמה בין התפקיד שיועד לעובד ובין תואר המשרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען משרד רה"מ כי "נציבות שירות המדינה הודיעה למשרד ראש הממשלה כי אין כל מקום לשינוי או עדכון בתיאורי התפקיד של משרות האמן במשרד עד

33 מנכ"ל משרד רה"מ, מר אייל גבאי, ציין כי במועד זה הוא טרם החל לכהן בתפקידו.

לסיומה של עבודת המטה הכוללת בסוגיית הסדרת משרות האמון, ומנעה מהמשרד בעקביות לבצע שינוי כלשהו בתיאורי התפקיד, למעט שינויים בתואר המשרה (קרי בכותרת של תיאור התפקיד) (ההדגשות במקור). משרד רה"מ הדגיש בתשובתו כי הדברים נאמרו לו בעל פה בכמה הזדמנויות. כמו כן טען המשרד כי "הנציבות אישרה את כלל השיבושים למשרות ולא העלתה צורך או חובה להעביר אדם פלוני מתקן אחד למשנהו וכי ההנחיה שנמסרה למנהל הלשכה ניתנה בתיאום עם נציבות שירות המדינה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"מ כי בהתאם להוראות הדין, אין לקבל מצב שבו משרות בשירות המדינה יהיו נטולות תיאור התפקיד ודרישות המשרה; איוש המשרות הכלולות בתקן צריך שיעשה בהתאם לתיאורי התפקידים ולדרישות המשרה הקבועות בהן, ומכל מקום, אין בסמכות נש"מ לפטור משרד ממשלתי, לרבות משרד רה"מ, מציות להוראות הדין.

2. הביקורת העלתה כי בשל השיבוץ הלקוי שתואר לעיל ואי-עדכון תיאורי התפקידים, ב-21 תיאורי תפקידים משלושים שנבדקו לא נמצאה כלל התאמה בין התיאור לתפקיד האמתי של העובד.

להלן טבלה המציגה את התפקיד בפועל של חלק מהעוזרים והיועצים לעומת פרטי התפקידים הרשומים במסמכי המשרד:

תפקיד בפועל	הגדרת המשרה בתקן ותיאור התפקיד
דובר במשרד רה"מ	עוזר ליועץ רה"מ - מסייע ליועץ בעבודת התיאום עם סיעות הכנסת; מרכז שאילתות מהכנסת המופנות לרה"מ; נוכח בוועדותיה.
מנהל מחוז צפון	יועץ מקצועי לשר - מגבש המלצות ויוזם איסוף מידע ונתונים בעניינים מקצועיים; ממליץ לרה"מ על דרכי פעולה אפשריות בתחומי האחריות של המשרד; מעבד חומר והצעות לקראת דיונים עם הנהלת המשרד ועם ועדות הכנסת.
יועץ רה"מ לעניינים מיוחדים	מנהל מחוז - מייצג את רה"מ במחוז שעליו הוא ממונה, מופקד על הוצאה לפועל של מדיניותו, על תיאום בין משרדי ממשלה ורשויות מקומיות לקידום פרויקטים אזוריים ועל טיפול בפניות ציבור בנושאים שבטיפולו; מקיים קשרי עבודה עם מנהלי המחוזות של משרדי ממשלה אחרים ומייצג את משרד ראש הממשלה בוועדות מחוזיות בין-משרדיות.
יועץ בכיר לרה"מ (תקשורת)	משנה לראש הסגל - מרכז ומתאם את פעולות ועדת המנכ"לים לעניין האזרחים הערבים בישראל; משתתף בוועדות בין-משרדיות; עוקב אחר ביצוע החלטות הממשלה במשרדים; חבר בוועדי נאמנים של האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות ומתאם בינם ובין משרדי הממשלה.



העסקת עובדים במשרות אמן אישיות במשרד ראש הממשלה

תפקיד בפועל	הגדרת המשרה בתקן ותיאור התפקיד
מנהל אגף תיאום, מעקב ובקרה	יועץ בכיר לרה"מ (מעקב ובקרה) - מופקד על ארגון החומר והפניות המגיעים לראש הלשכה; מנחה את המזכירות בעניין הטיפול בו; מרכז ומתאם הכנת פגישות של ראש הלשכה עם גורמים שונים; ממונה על עבודת המזכירות; משתתף בדיונים של ראש הלשכה.
עוזרת המטפלת בענייני האישיים של רה"מ	יועצת מקצועית לרה"מ - מקיימת קשרים הדוקים עם עורכי העיתונים בארץ, עם העיתונאים הבכירים ועם מעצבי דעת הקהל בתקשורת המקומית; מגבשת קו ההסברה בתקשורת המקומית; מתאמת ומרכזת את מערך הדוברות.
עוזר ליועץ רה"מ (קשר עם הכנסת)	יועץ רה"מ לקשר עם הכנסת - מייצג לרה"מ בגיבוש מדיניות ובטיפול במגזר החרדי; משמש כתובת לפניות של אנשי ציבור חרדיים; עובד בתיאום עם יועץ רה"מ בנוגע לטיפול באמצעי התקשורת החרדיים; מלווה את רה"מ לאירועים במגזר החרדי.
עוזר ליועץ רה"מ (תקשורת)	עוזר במשרד רה"מ - מייצג לרה"מ בטיפול בענייני המושבים והקיבוצים; מייצג את רה"מ אצל מנהלי האגודות השיתופיות; מקדם פרויקטים שונים של מושבים וקיבוצים תוך תיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.

בשיטת האיוש המתוארת לעיל יש התעלמות מן ההכרח שתיאור התפקיד והגדרתו ישקפו את התפקיד שממלא נושא המשרה בפועל. המצב המתואר עלול לגרום לבלבול בחלוקת הסמכויות והאחריות של העובדים שמאיישים משרות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים מלמדים ששורר אי-סדר בשיבוץ העובדים במשרות האמן ובהגדרת תפקידיהם האמתיים. במצב זה אף לא ניתן לבדוק אם כל המשרות המאוישות אכן נחוצות.

3. אי-בהירות באשר לתפקידו של יועץ לרה"מ: (א) אחד היועצים לרה"מ החל את עבודתו במשרד רה"מ ביולי 2009 ושובץ במשרת אמן לרה"מ כ"יועץ ראש הממשלה לענייני דרוזים". הוא שימש בתפקיד זה עד דצמבר 2010.

בביקורת עלה כי בפועל היועץ לא מילא את התפקיד שאליו שובץ - "יועץ ראש הממשלה לענייני דרוזים". בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה, ביולי 2010, אישר היועץ כי לא היה קשר בין תיאור המשרה שבה הוא שובץ על פי רישומי יחידת משאבי אנוש ובין התפקיד שהוא מילא בפועל.

בספטמבר 2010 הודיע היועץ למשרד מבקר המדינה בכתב כי סייע לרה"מ בפעולותיו למינוי נושאי תפקידים בדירקטוריונים של שלוש חברות ממשלתיות ובמועצות של כמה תאגידים, שרה"מ מוסמך על פי חוק למנותם. כמו כן, לדבריו, הוא כיהן כיו"ר ועדת נציגי השרים ליישוב חילוקי דעות בעניין מינוי חברים למועצות דתיות הפועלת מכוח סעיף 5 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, שקיימה עד ספטמבר 2010 שלוש ישיבות.

אי-הבהירות באשר לתפקידיו של היועץ באה לידי ביטוי גם בהתייחסויות של עובדים במשרד לתחומי עיסוקו. במצגת שהכין יועץ רה"מ לאירועים, סיוורים וטקסים (דאז), ובה נזכרים גם בעלי תפקידים בלשכת רה"מ, נכתב כי היועץ משמש כיועץ פוליטי של רה"מ. גם בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם יועצים ועוזרים אחרים של רה"מ הם ציינו כי היועץ משמש כיועץ פוליטי של רה"מ<sup>34</sup>.

החוק והתקשי"ר מייחסים חשיבות רבה להפרדה בין פעילות פוליטית מפלגתית ובין פעילות ממלכתית של עובד מדינה. למשל, בחוזר של נציב שירות המדינה מאוקטובר 2009 בנושא "העסקת עוזרים פוליטיים חיצוניים בלשכת שר/סגן שר - תיקון" הודגש כי "העוזר הפוליטי לא יעסוק בשום תחום מתחומי הפעולה המקצועיים של המשרד ויוכל לעסוק בענייניו הפוליטיים של השר או סגן השר בלבד" (ההדגשה במקור). נורמות אלו מדגישות את החשיבות שנודעת למתן הגדרות ברורות לתפקידיהם ולעיסוקיהם של יועצים של נבחרים.

בתגובותיו על טיוטות דוח הביקורת, מדצמבר 2010 ומיולי 2011, מסר היועץ למשרד מבקר המדינה כי הוא לא היה יועץ פוליטי לרה"מ ולא עסק בעניינים פוליטיים, כי העניינים הפוליטיים מנוהלים במפלגת הליכוד, וכי משרדו היה "צינור" להעברת החומר למפלגה מטעמי נוחות. לדבריו, ייתכן שהיועצים האחרים קיבלו את הרושם שהוא היה יועץ פוליטי משום שפניות בנושאים פוליטיים המתקבלות במשרד רה"מ הועברו למפלגה באמצעותו ומאחר שבתחילת הקדנציה של הממשלה הוא טיפל בנושאים אשר התחיל לטפל בהם כשהיה היועץ הפוליטי של מר נתניהו בזמן שהלה כיהן כראש האופוזיציה.

התייחסות רה"מ לנושא הובאה במכתב של ראש לשכתו שהועבר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 ובה נכתב כי היועץ "הועסק כיועץ פוליטי של ח"כ בנימין נתניהו עת שימש כראש האופוזיציה. עם תחילת כהונת מר נתניהו כראש הממשלה, ביקש ראש הממשלה להיעזר בכישוריו... כיועץ במשרד ראש הממשלה, אך לא כיועץ פוליטי, והוא הנחה... לדאוג לשיבוץ מתאים של [היועץ] במשרד, בהתאם לכללים. ואכן [היועץ] הועסק כיועץ ראש הממשלה ולא עסק כלל בעניינים הפוליטיים-מפלגתיים בהם עסק בעבר, טרם כניסתו למשרד רה"מ" (ההדגשה במקור).

(ב) אי-הבהירות בעניין תפקידיו של היועץ באה לידי ביטוי גם כלפי גורמים אחרים במשרד. באפריל 2009, כמה ימים לאחר כינון הממשלה, הופנה העובד ליועצת המשפטית לבחינת הצורך בניסוח הסדר למניעת ניגוד עניינים. מתכתובת פנימית בין היועצת המשפטית ובין לשכת רה"מ עולה כי באותה עת נקבע תפקידו כיועץ לרה"מ, ותחומי פעילותו לא הוגדרו. היועצת המשפטית הודיעה ללשכת רה"מ כי כל עוד לא הוגדרו תפקידיו היא אינה יכולה להשלים את בחינת הצורך להסדר למניעת ניגוד עניינים. ביוני 2009 הודיעה יחידת משאבי אנוש ליועצת המשפטית כי העובד יועסק בתפקיד "יועץ ראש הממשלה לעניינים מיוחדים לעניין הקשר עם הציבור". נוכח הודעה זו קבעה היועצת המשפטית הסדר למניעת ניגוד עניינים בהתאם לתואר המשרה שנמסר לה.

34 יצוין שבכתבות בעיתונות במהלך תפקידו של היועץ ואף לאחר שהודיע על סיום תפקידו בדצמבר 2010, לאחר קבלת טיוטת דוח ביקורת זה, ואשר לא הוכחשו, הוצג היועץ "כיועצו הפוליטי של ראש הממשלה".

נמצא כי היועץ לראש הממשלה שובץ עם כניסתו לתפקיד למשרה הכוללת הגדרת תפקיד מסוימת כשבפועל מילא היועץ תפקיד אחר השונה מהתפקיד המוגדר שאליו שובץ וממלאי תפקידים במשרד סברו כי יועץ זה עוסק בתחום אחר. אי-הבהירות באשר לתפקידי היועץ הוביל אף לכך שלא היה קשר בין נוסח ההסדר למניעת ניגוד עניינים ובין המשרה שבה שובץ העובד על פי ספר התקן של משרד רה"מ. משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שכל היועצים והעוזרים במשרד ראש הממשלה בכלל ובסביבת ראש הממשלה בפרט יפעלו במסגרת של משרות, תפקידים ותחומי פעילות מוגדרים ומאושרים כנדרש.

### בחינת ההתאמה של מועמדים לתפקידים במשרות אמן אישיות

חוקים שונים, החלטות ממשלה והוראות התקשי"ר והנוהל קובעים כי מינוי מועמדים למשרות בכירות בשירות הציבורי הפטורות מחובת המכרז מותנה בבדיקה מקדמית של נתוני המועמדים בידי גורמים מקצועיים במטרה לבדוק שאין מניעה למנותם ולבחון את מידת התאמתם לתפקיד. למעשה, את כל המועמדים, פרט למועמדים למשרות האמן, בוחן גורם מקצועי חיצוני או היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר.

למשל, הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (בעת הביקורת - בראשות השופט בדימוס יעקב טירקל) הוסמכה בידי הממשלה לבחון מועמדים למשרות בכירות הפטורות מחובת המכרז. ועדת המינויים שליד נציבות שירות המדינה בראשות הנציב הוסמכה לבחון את כישוריהם ומידת התאמתם הכללית לתפקיד של מועמדים למשרות בשירות המדינה שהמינוי להן בסמכות הממשלה או מחייב את אישורה. ועדה נוספת מוסמכת לבחון את התאמתם של מועמדים למשרות בשירות המדינה הפטורות מחובת המכרז על פי סמכות הקבועה בחוק החברות, ותפקידה לבדוק כשירות והתאמה של מועמד לתפקיד ברשויות סטטוטוריות ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק. גם ועדות איתור למועמדים למשרות הפטורות מחובת המכרז פועלות לפי כללים לבחינה מראש של מידת ההתאמה המקצועית לתפקיד. אף היועץ המשפטי לממשלה קבע הנחיה שעניינה "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", והיא עוסקת ב"מינויים לוועדות או גופים קבועים, בין שהוקמו בחוק ובין בדרך אחרת, ובלבד שהמינוי אינו בדרך של מכרז או מעין מכרז (ועדה לאיתור מועמדים)".

לדעת משרד מבקר המדינה, השיקולים המחייבים בחינה מקדמית של מידת התאמת מועמד לתפקיד מבחינת כישורים ובקרה על כך תקפים גם לגבי המועמדים לאיש משרות אמן בלשכות נבחרים ומנכ"לים. יש לבחון זאת בבדיקה פנימית שתיעשה בידי יחידת משאבי אנוש או היועץ המשפטי של המשרד או באמצעות גורם בקרה מקצועית חיצוני.

1. ראש לשכת ראש הממשלה : אחת המשרות הבכירות ביותר ועתירות הסמכויות במשרד. בהתאם להחלטת הממשלה מקבל נושאה תנאי שירות ושכר של מנכ"ל משרד ממשלתי<sup>35</sup>. על פי המבנה הארגוני של המשרד, כפופים לו כמה אגפים ויחידות וכמה יועצים לרה"מ ובהם היועץ המדיני, היועץ הפוליטי והיועץ לענייני הקשר עם הכנסת. על פי תיאור התפקיד שקבע משרד רה"מ, ראש הלשכה נוטל חלק בצוות המחליט בדבר הרכב היועצים בלשכת רה"מ ואחראי לניהול לשכת רה"מ ולריכוז הנושאים המדיניים וחלק מהנושאים הביטחוניים בהנחיית רה"מ ובתיאום עם היועץ המדיני שלו.

הביקורת העלתה כי למרות חשיבותה הרבה של המשרה ומעורבות המכהן בה בניהול ענייני המדינה, מועמדים לה אינם מופיעים לפני ועדה לבחינת מינויים, שלא כמו מועמדים למשרות אחרות במשרד רה"מ - מנכ"ל המשרד, ראש המטה לביטחון לאומי, ראש מערך ההסברה הלאומי ומזכיר הממשלה.

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה כי ראש לשכת רה"מ הוא העובד הקרוב ביותר לרה"מ ואיש אמונו המובהק, ומן ההכרח לשמור על הגמישות המלאה הניתנת לראש הממשלה בבחירתו. עיקר תפקידו של ראש הלשכה הוא סיוע לרה"מ עצמו, והוא אינו נושא באחריות לעניינים מקצועיים או מינהליים של עבודת המשרד. משרה זו שונה באופן מהותי מכל יתר המשרות הנבדקות על ידי ועדת מינויים, משום שנושאייהן עומדים בראש המערכות הביצועיות המרכזיות של הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראש לשכת רה"מ הינו תפקיד עתיר עצמה שנוגע אף לתהליכי קבלת החלטות חשובות וליישומן; לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי גם המינוי של מועמד לכהונה במשרה זו ייבחן בוועדה לאישור מינויים שתיתן דעתה להתאמתו לתפקיד מכל הבחינות הנדרשות.

2. ראש המועצה הלאומית לכלכלה: הליכי הבקרה על בחירת ראש המועצה הלאומית לכלכלה, שסמכויותיו רבות ותנאי העסקתו מקבילים לאלה של מנכ"ל משרד ממשלתי<sup>36</sup>, לא הוסדרו. אף שבפועל הועמד מינוי פרופ' יבגני (יוג'ין) קנדל, ראש המועצה שניהן בעת הביקורת, לבדיקת ועדה לבחינת מינויים, נעשה הדבר בעקבות סיכום בעניין בין היועצת המשפטית של משרד רה"מ לנש"מ.

בהחלטת ועדת השירות שדנה במשרות במועצה הלאומית לכלכלה לא נדונה העסקת ראש המועצה בפטור ממכרז. משרד מבקר המדינה העיר לוועדת השירות כי עליה לדון במתכונת העסקת ראש המועצה ולהעביר את המלצותיה המנומקות בעניין זה לממשלה. יש גם לוודא כי יקובע ההסדר ולפיו על מועמד לכהונה במשרה זו להתייצב בוועדה לאישור מינויים שתבחן את התאמתו לתפקיד מכל הבחינות הנדרשות.

35 שכר מנכ"ל ותנאי מנכ"ל נקבעו לראש לשכת רה"מ בהחלטה כל/59 של ועדת השרים לענייני כלכלה מ-5.6.96 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

36 החלטת ממשלה מס' 519, "מינוי ראש המועצה הלאומית לכלכלה והיועץ הכלכלי לרה"מ", 5.7.09.

העסקת עובדים במשרות אמן אישיות במשרד ראש הממשלה

מתשובתו של משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 עולה כי בעקבות הביקורת הוא פנה לוועדת השירות ביולי 2011 בבקשה לאשר פטור ממכרו למשרתו של ראש המועצה, בהתאם להליכים שנקבעו בחוק המינויים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במסגרת השלמת הליכי הסדרת משרת ראש המועצה הלאומית לכלכלה יש לוודא כי תוסדר אף מתכונת הבקרה על מינויו באמצעות ועדה לאישור מינויים.

## אי-עמידה בדרישות המשרה

יחידות משאבי אנוש המשרדיות ונש"מ עצמה הם הגורמים המוסמכים לקיים הליכי בקרה ופיקוח מקדמיים על מידת התאמת המועמדים למשרות בשירות<sup>37</sup>. לפי הוראות נש"מ, יש חובה לבחון עמידה של מועמדים למשרות אמן בלשכות נבחרים בדרישות השכלה אקדמית וניסיון מקצועי ולוודא כנאי סף לקבלתם לתפקידים אלה<sup>38</sup>.

1. הביקורת העלתה כי כמה עובדים במשרות אמן, לרבות עובדים בכירים, לא עמדו בתנאי סף שנקבעו למשרות שבהן שובצו. להלן דוגמאות:

(א) יועץ ראש הממשלה לפניות הציבור: בתיאור התפקיד הכלול בטופס הגדרת התפקיד של משרת יועץ רה"מ (פניות הציבור) במשרד רה"מ נקבע כי הוא "מופקד על הטיפול בפניות הציבור, באיתור בעיות מקומיות ופתרוןן". היועץ, "מנהל יחידה העוסקת בפניות הציבור - מדריך, מנחה ומכוון את העובדים ומבקר את תפקודם ואת ביצועיהם. קובע תחומי פעילויות לכפיפים ומחלק ביניהם את המטלות". דרישות הסף מן המועמד למשרה כוללות "השכלה: לפי דרישות התקשי"ר; ניסיון: לפי דרישות התקשי"ר". לפי התקשי"ר, ההשכלה הדרושה בדרגה שנקבעה בתנאי המשרה היא תואר אקדמי ראשון לפחות. דרישה זו נובעת גם מעצם היותו של היועץ מנהל יחידה וממונה על עובדים שחלקם מחויבים על פי קביעת נש"מ בדצמבר 2008 להיות בעלי תואר אקדמי ראשון<sup>39</sup>.

הביקורת העלתה כי יועץ רה"מ לפניות הציבור הוא אמנם בעל ניסיון ניהולי עשיר, אולם אינו בעל תואר אקדמי. עולה אפוא כי בהתקבלו למשרה לא עמד בתנאי סף זה.

(ב) יועץ ראש הממשלה להתיישבות: על פי תיאור התפקיד בטופס הגדרת התפקיד של המשרה, הוא מופקד, בין היתר, על המעקב אחר ביצוע מדיניות הממשלה והחלטות

37 הוראות בעניין זה כלולות בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961.

38 הודעת נש"מ נ/41 מיום 18.6.96. ראו גם דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 838.

39 פניה מיוני 2008 של המנהל דאז של תחום משאבי אנוש, הדרכה ורווחה במשרד רה"מ אל נש"מ בנושא מסלול קידום של עובדי אגף פניות הציבור.

רה"מ בתחומי חברה והתיישבות ומנהל יחידה העוסקת בכך; הוא יוזם ומתאם פעולות לפתרון בעיות ולקידום תהליכים הקשורים במדיניות ובהחלטות האלו. בהתאם לכך נקבע כי דרישות הסף מן המועמד לכהונה זו כוללות "השכלה: תואר ראשון במדעי החברה; ניסיון: כושר ארגון וניהול; יכולת ניסוח; היכרות טובה עם נושאי חברה והתיישבות בישראל".

הביקורת העלתה שיש, אמנם, ליועץ רה"מ להתיישבות ניסיון ביצועי ממשי, אך הוא אינו בעל תואר אקדמי ועל כן אינו עומד בדרישת סף זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין יועץ רה"מ להתיישבות כי הוא בעל ניסיון רב במינהל ציבורי שאותו רכש ב-13 שנות כהונתו כסגן ראש עיר וכראש עיר בדרום הארץ.

(ג) מנהל מחוז הצפון: גם למשרות שכללו הגדרות תפקיד עדכניות ומפורטות שאישרה נש"מ שיבצה יחידת משאבי האנוש במשרד עובדים ללא קשר בין עבודתם בפועל להגדרות התפקידים של משרותיהם, וכאמור אף בלי שנבחנה עמידתם בתנאי הסף. כך למשל אוישה משרת מנהל מחוז הצפון:

הגדרת תפקידו המפורטת של מנהל מחוז צפון נקבעה בשנת 2007 ואושרה בידי נש"מ בעקבות פניית סמנכ"ל משאבי אנוש דאז. על פי הגדרה זו מנהל מחוז הצפון הוא חוליה מקשרת בין הרשויות המקומיות בצפון הארץ ובין משרד רה"מ; הוא מקשר בין הרשויות ובין משרדי הממשלה; מתכלל את עבודת משרדי הממשלה המחוזיים בצפון ומופקד על הניהול האדמיניסטרטיבי של משרד רה"מ בנצרת. אחת מדרישות הסף למשרה היא השכלה אקדמית (תואר ראשון).

בניגוד לתיאור התפקיד המצוין לעיל, שובץ במשרה עובד שאינו עומד בתנאי הסף שנקבע למשרה בתחומי ההשכלה. יצוין כי אף שהתפקיד קיים בתקן המשרד, שובץ העובד במשרת תקן אחרת (יועץ רה"מ), שעל פי תיאור התפקיד שצורף לה אין לה כל קשר לעבודתו בפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין העובד כי תפקידו בעבר, שבמסגרתם ביצע פרויקטים שדרשו כושר ארגון ותיאום, הכיר את המגזר הציבורי ותיאם פתרונות עם משרדי הממשלה ועם גורמים אחרים, הכשירו אותו למלא את התפקיד שהוא נושא במשרד רה"מ.

הביקורת העלתה כי משרד רה"מ פעל באופן דומה גם לאחר שקיבל את טיוטת דוח הביקורת:

(ד) בדצמבר 2010 מונה אחד מיועצי רה"מ לתפקיד מנהל לשכת רה"מ אף שלא עמד בתנאי הסף שנקבע למשרה בתחום ההשכלה (תואר אקדמי).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 ציין העובד כי התבקש על ידי ראש הממשלה למלא את התפקיד בזכות ניסיונו המקצועי הנצבר לאורך השנים בסקטור הפרטי ומעל עשור בסקטור הציבורי בתפקידי ניהול בכיר. משרד רה"מ השיב בעניין זה כי העובד הוא "בכיר ומנוסה, בעל ניסיון מקצועי עשיר וניסיון רלוונטי רב לתפקידו".

הביקורת העלתה כי משרד רה"מ לא התייחס בעת שיבוץ עובדים במשרותיהם להגדרות תפקיד ודרישות סף שאישרה נש"מ.

לאחר קבלת טיוטת הביקורת הודיע משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה כי בראשית מרס 2011 פרסם אגף משאבי אנוש "נוהל קליטת עובד במשרות אמן של ראש הממשלה" הקובע מה הן הפעולות שאותן צריך לנקוט אגף משאבי אנוש לפני קליטת עובד במשרת אמן והעביר העתק שלו למשרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה נוהל זה הוא צעד ראשון להסדרת משימות הבקרה והפיקוח המוטלות על אגף משאבי אנוש בפעולותיו לקליטת עובדים במשרות אמן.



יועצים ועוזרים במשרות אמן, לרבות כתפקידים בכירים, לא עמדו בדרישות הסף למשרותיהם. תיאורי התפקידים ודרישות המשרה של משרות רבות לא תאמו את התפקידים שמילאו העובדים. לא נערכה בדיקה מקצועית מקדמית לבחינת מידת התאמת המועמד לתפקיד מבחינת דרישות התפקיד וכישורי העובד. נש"מ כשלה בתפקידה בכך שאפשרה את המצב המתואר לעיל, וגם יחידת משאבי אנוש במשרד רה"מ לא פעלה כמצופה וכנדרש בנושאים האמורים.

על נש"מ ועל משרד רה"מ לפעול ללא דיחוי כדי לוודא כי הן נש"מ והן יחידת משאבי אנוש של המשרד יפעילו את סמכויותיהן לקיים הליכי בקרה קפדניים על איוש משרות אמן בעובדים. על המשרד ועל נש"מ לוודא כי העובדים אכן משובצים במשרה שאת תפקידיה הם מבצעים. כאשר לא מתקיימות ההוראות, על יחידת משאבי אנוש ליידע את מנכ"ל המשרד, את ראש הלשכה ואף את רה"מ ונציגי השירות בעניין ולפעול בהתאם להוראות הדין.

## סיכום

האחריות לליקויים שעלו בדוח זה מוטלת הן על משרד ראש הממשלה והן על נציבות שירות המדינה, שכשלה במילוי תפקידה כגורם בעל סמכויות ביצוע מרכזיות וכשומר סף בנוגע למשרות האמן במשרד רה"מ. מקורם של חלק מהליקויים בממשלות קודמות, והם התעצמו במהלך השנים. הליקויים חמורים וכוללים, בין היתר, מתן פטור מחובת המכרז למשרות אמן רבות בלא סמכות ושלא כדין; הגדלת תקן המשרות בלא שנקבעו לכך כללים כנדרש בתקשי"ר; אי-סדרים חמורים בניהול כוח האדם שהובילו למקרים רבים של אי-התאמה בוטה בין הגדרות התפקידים שנקבעו לעובדים במשרות אמן ובין תפקידיהם בפועל.

הביקורת העלתה כי מספר משרות האמון במשרד ראש הממשלה גדל מאוד במהלך חמש עשרה השנים האחרונות שלא על בסיס ניתוח צרכים יסודי ואף בלא שקוימו הליכי הבחינה והאישור הנדרשים בהוראות הדין למיסוד המשרות הללו ולאישון. אין לקבל התנהלות כזאת במערכת הממשלתית בכלל ובמשרד רה"מ בפרט. יודגש כי העסקה במשרות אמון משמשת לעקיפת חובת המכרזים, דבר הפוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות ובאמון הציבור בשירות הציבורי.

הביקורת העלתה כי חלק ניכר מהעובדים במשרות האמון במשרד ראש הממשלה מילאו תפקידים בעלי אופי מקצועי ושולבו ביחידות המשרד בניגוד לכללים. כתוצאה מכך נפגעת מאוד השמירה על אופיו הממלכתי, המקצועי והבלתי פוליטי של משרד ראש הממשלה וההקפדה על מילוי משימות הביצוע של המשרד באמצעות עובדים מקצועיים, שנאמנותם נתונה בראש ובראשונה לעקרונות השירות הציבורי ולא דווקא לממנה.

עקרונות ההצעה להסדרת העסקת עובדים במשרות אמון באמצעות השימוש במונח "משרות אמון מקצועיות" חורגים חריגה של ממש מעקרונות היסוד שנקבעו למינוי עובדים בשירות המדינה - מתן הזדמנות הוגנת ושוויונית בהליך איתור פומבי והפרדה ברורה ככל שניתן בין עובדים במשרות אמון ובין עובדים מקצועיים מן המניין. בשל כך מוצע כי נש"מ ומשרד רה"מ יבחנו בקפידה את הפתרון המוצע ויתנו את הדעת להשפעתיו על אופיו של שירות המדינה.

בעקבות הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה על הקמת ועדה ציבורית מקצועית לבחינת מבנה המשרד, לרבות העסקת העובדים במשרות אמון. ראוי כי ממצאי דוח ביקורת זה יעמדו לנגד הוועדה הציבורית הנזכרת לעיל או כל גורם אחר שיעסוק בהסדרת הנושא. על ההסדרה להיות מושתתת על עקרונות היסוד של השירות הציבורי בישראל במנותק משיקוליה של ממשלה זו או אחרת או מהרצון לקבע מצב עובדתי נתון. לנוכח ממצאי הביקורת המוצגים בדוח זה, על הוועדה להציע הסדרים שיבטיחו שנציבות שירות המדינה תמלא כהלכה את תפקידיה בנוגע למשרד ראש הממשלה - שבמסגרתו היא פועלת.

מעל לכול, יש להקפיד הקפדה יתרה שלא לפגוע בתשתית שנקבעה בהוראות החוק ובהלכה הפסוקה ואשר מטרתה להבטיח הגנה חסרת פשרות על מאפייניו של שירות המדינה כשירות ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי.



**מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשוון התשע"ב  
אוקטובר 2011