

## נציבות שירות המדינה

### פעולות הביקורת

בנציבות שירות המדינה נבדקו סדרי העסקת עובדים בשירות הציבורי באמצעות חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960; נבדקה העסקת עובדים בארבעה דירוגים שבהם מדורגים חלק ניכר מכלל המועסקים בחוזים מיוחדים - דירוג האקדמאים, דירוג המשפטנים, דירוג הכלכלנים ודירוג המומחים.

### העסקת עובדים בשירות הציבורי באמצעות חוזים מיוחדים

#### תקציר

1. בשנת 2011 הועסקו בשירות המדינה, ללא עובדי מערכת הביטחון, כ-64,000 עובדים<sup>1</sup>. עובדים אלה מועסקים בכמה סוגי העסקה, אשר נקבעו בחוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), המסדיר, בין היתר, את קבלת העובדים לשירות המדינה. סדרי העסקה פורטו גם בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960 (להלן - התקנות), ובתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר).

על פי אלה, דרך המלך<sup>2</sup> להעסקת עובדים בשירות המדינה היא פרסום מכרז פומבי ומינוי המועמדים הזוכים באמצעות כתב מינוי (להלן - עובד קבוע). אופן העסקה זה פורט בתקשי"ר. העסקת עובד על פי חוזה מיוחד מותרת במקרים שנמנו בתקנות, בין היתר, כאשר נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) קבע לגביו כי עבודתו חיונית למדינה (להלן - עובד חיוני), וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה (להלן - תקנה 1[3]).

הסמכות לערוך חוזה מיוחד להעסקת עובד ולהארכתו נתונה בידי הנציב. הסמכות להארכת החוזה המיוחד הואצלה למנהלים הכלליים במשרדים, לאחראים במשרדים או ליחידת הסמך במקרים מסוימים<sup>3</sup> אולם גם במקרים הללו עליהם לידע על כך את נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם; על תפקידה ראו בהמשך). אופן הקבלה לעבודה, וכן החובות והסייגים, החלים על פי התקשי"ר על מועמד המתקבל להיות עובד קבוע, חלים גם על עובד המועסק באמצעות חוזה מיוחד על פי תקנה 1(3).

1 על פי דין וחשבון נציבות שירות המדינה לשנת 2011 מועסקים בשירות המדינה (ללא עובדי מערכת הביטחון), 64,057 עובדים.  
2 דב"ע מב/7-1 מרדכי גזית - נציב שירות המדינה ואח', פד"ע יג (1) 397, 410.  
3 למעט חוזים להעסקת מומחים, שהסמכות לגביהם גם במקרה של הארכת החוזה נתונה בידי הנציב.

המאפיין הייחודי של חוזה מיוחד, כפי שנקבע בתקנות, הוא שתוקפו קצוב בזמן. הסמכות להפסקת העסקתו של עובד בחוזה מיוחד נתונה בידי הנציב או בידי מי שהנציב הסמיכו לכך. עצם ההליך הנדרש להפסקת השירות משתנה בהתאם למשך תקופת העסקה של העובד בשירות המדינה: ככל שזו ארוכה יותר, כך התנאים הנדרשים להתקיים בעת הליך הפסקת השירות, דומים יותר להליך פיטוריו של עובד קבוע.

2. נש"ם היא יחידת המטה המרכזית לניהול משאבי האנוש של המדינה, המופקדת על תכנונה ויישומה של מדיניות הממשלה בכל הנוגע למינהל כוח אדם. נש"ם מפקחת על פעילות המשרדים בנושא כוח אדם, ובסוגיות מסוימות, דוגמת חוזים מיוחדים, אף אֶצְלָה להם מסמכותה.

3. אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) הוא הגוף האחראי לגיבוש המדיניות בתחום השכר ותנאי העבודה בשירות המדינה ובמגזר הציבורי כולו, לפיקוח ואכיפה על הביצוע שלה ולשיקוף נתוני השכר והמגמות במגזר הציבורי. על פי נתוני הממונה על השכר, שהתקבלו במשרד מבקר המדינה במאי 2012, היו מועסקים בשירות המדינה כ-7,450 עובדים באמצעות חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) בכ-7,200 משרות, דהיינו כ-12% מכלל העובדים, המועסקים ב-48 דירוגים שונים<sup>4</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת, שמטרתה לבחון את סדרי העסקת עובדים בשירות הציבורי באמצעות חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) בארבעת הדירוגים העיקריים (להלן - ארבעת הדירוגים): אקדמאים, משפטנים, כלכלנים ומומחים - שהם חלק ניכר מכלל המועסקים בחוזים מיוחדים כ-3,400 (43%). הביקורת גם בחנה את היקף השימוש בחוזה מיוחד כאמצעי העסקה בשירות המדינה, ואת אופן השימוש שעושים בו<sup>5</sup> נש"ם ושישה משרדי ממשלה: משרד התחבורה - התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; משרד המשפטים; משרד הפנים; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; והמשרד לביטחון פנים. יודגש כי הביקורת לא עסקה במבנה העסקה הקיים או הראוי בשירות המדינה, כי אם בסדרי העסקת עובדים באמצעות חוזים מיוחדים ובאופן יישומם. כמו כן לא נבדק דירוג חוזה הבכירים. בדיקת נושאים אחדים נעשתה באמצעות עיון ב-122 תיקי עובדים שנבחרו אקראית מתוך סך של 937 עובדים המועסקים בארבעת הדירוגים, במשרדים שנבדקו. כמו כן, נערכו בדיקות השלמה אצל הממונה על השכר במשרד האוצר.

4 הלכה למעשה ניתן דירוג ל-32 מקצועות בלבד, אולם לחלקם יש יותר מדירוג אחד, בעקבות שינויים בתנאי העסקה בתוך הדירוג.

5 בארבעת הדירוגים האמורים.

## עיקרי הממצאים

### גידול במספר החוזים

כאמור, העסקה על פי חוזה מיוחד היא חריג ואמורה להיעשות במקרים מיוחדים שפורטו בתקנות, אחד מהם - על פי תקנה 1(3). בה בעת עולה מנתוני הממונה על השכר<sup>6</sup> שבשנים 2007-2011 גדל מספר המועסקים בחוזה מיוחד בדירוג האקדמאים ב-547 עובדים - מ-1,016 עובדים ל-1,563 עובדים - גידול של כ-54%, ובדירוג כלכלנים ב-168 עובדים - מ-298 ל-466 עובדים - גידול של כ-56%. על פי נתוני נש"ם עולה שבארבעת הדירוגים, כ-60% מהעובדים שהצטרפו משנת 2008 לשירות המדינה נקלטו, בחוזים מיוחדים. יוצא אפוא שהיוצא מהכלל הפך לכלל.

### הצורך בהסדרת כללים לקליטת המועסקים

1. הסמכות לקבוע כיצד יועסק עובד - בכתב מינוי או בחוזה מיוחד - נתונה במקורה בידי הממשלה, אשר מיישמת זאת באמצעות נש"ם. כדי לאפשר העסקה בחוזה מיוחד כיוצא מהכלל ובאופן שנקבע בתקנות, היה על נש"ם להגדיר באמצעות חוזר או באמצעות נהלים את התבחינים לקביעה מהי "משרה חיונית" ומיהו "עובד חיוני" שיועסק באמצעות חוזה מיוחד. כמו כן היה עליה להגדיר מהם סוגי התפקידים ומהם ההשכלה והניסיון הנדרשים במקרים כאלה. נמצא שנש"ם לא עשתה כן (למעט בדירוג כלכלנים), ולכן נותר הדבר נתון לשיקול דעתה בהתאם לכל עובד ועובד.

2. בהיעדר ההגדרות הללו נמצא שנש"ם הרחיבה בפרשנותה את אפשרות השימוש בחוזה מיוחד לעובד חיוני, כך שכיום כל עובד בעל תואר אקדמי זכאי לחוזה מיוחד בדירוג האקדמאים.

כמו כן הוחלט כי בעלי רישיון עריכת דין המועסקים במשרה משפטית זכאים גם הם להיות מועסקים באמצעות חוזה מיוחד. נוכח הזמן הרב שחלף מאז שנבחן הנושא ולנוכח הנסיבות המשתנות, ובהן העובדה שעל פי רישומי לשכת עורכי הדין, רשומים בשנת 2012 בישראל מעל ל-63,000 עורכי דין, ראוי היה שנש"ם תבחן אם אכן מתקיימים תנאיה של תקנה 1(3), ואם אכן קיים קושי בגיוס משפטנים לשירות המדינה שלא באמצעות חוזה מיוחד; וכן ראוי היה שתתאים את הקריטריונים למצב השוק.

במקרים מעטים קבעה נש"ם תבחינים למתן חוזה מיוחד, למשל שלא יינתן חוזה זה לאקדמאי המועסק במשרה בדירוג המינהלי. הביקורת מצאה כי נש"ם לא עמדה בתבחינים שהיא עצמה קבעה, למשל בכך שאישרה למשרדים להתקשר בחוזה מיוחד גם עם מי שהועסק בדירוג המינהלי.

6 דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנים 2007-2011.

### הארכת חוזה העסקה מול הצורך בגמישות

כאמור, ייחודו של חוזה מיוחד כפי שנקבע בתקנות ובתקשי"ר הוא שתוקפו קצוב בזמן, בין היתר, כדי לאפשר השגת גמישות בהעסקה שאינה קיימת לגבי עובדים קבועים.

הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת פועלים משרדים להארכת החוזים המיוחדים באופן פורמלי ואוטומטי, בלי להעריך את תפקוד העובד ובלי לשקול שיקולים רלוונטיים, כגון צרכי התפקיד והיבטים תפקודיים; כמו כן העלתה הביקורת כי נש"ם, בביקורת על סמכות זו שאצלה למשרדים, לא מנעה זאת. יתרה מכך, גם אם יש סימן לבעייתיות כלשהי בהמשך העסקה, זו אינה מביאה לנקיטת הליכים לסיום החוזה.

### בחירת העובד בחוזה מיוחד או בהעסקה לפי כתב מינוי

1. גיוס עובדים ואיוש משרות בשירות המדינה מבוצעים באמצעות נש"ם ועל פי חוק המינויים כמפורט להלן: הכרזתה של נש"ם על משרה פנויה או על משרה העומדת להתפנות, ובחירת המועמד הראוי ביותר מבין הכשירים באמצעות מכרזים, אגב שמירה על שוויון ההזדמנויות הניתן למועמדים.

הביקורת העלתה כי במכרזים אשר מפרסם אגף המכרזים בנש"ם למשרות בעבודה צמיתה<sup>7</sup>, בדירוגים המאפשרים העסקה באמצעות חוזה מיוחד, ובכלל זה מומחים (ראו להלן - בפרק על חוזה מומחים), לא צוינה העובדה שיש אפשרות להעסקה באמצעות חוזה מיוחד, וממילא לא צוין שמדובר ב"משרה חיונית", היות שכאמור זו לא הוגדרה על ידי נש"ם. ציון עובדה זו חשוב הן משום שכך מחייבים הכללים והן משום שיש לכך השפעה רבה על תנאי העסקתו של העובד. אי-הפרסום של עובדה זו פוגע בערכים מהותיים בשירות הציבורי - שוויון בין שווים, שקיפות ומינהל תקין.

2. עמדת נש"ם היא כי אין מניעה מהעברת עובדים בשירות המדינה, המועסקים באמצעות כתב מינוי (בתנאים מסוימים), להעסקה באמצעות חוזה מיוחד, וכי הבחירה בין אופני ההעסקה נתונה בידי העובד עצמו. אולם נש"ם לא קבעה נהלים או הוראות המסדירות מעבר כזה.

עמדת נש"ם משקפת מצב שבו היא משתמשת בחוזה המיוחד שלא למטרה שלשמה הוא נועד. במקום להשתמש בו כאמצעי לגיוס עובדים חיוניים, שאי-אפשר להעסיקם בדרך אחרת בשירות הציבורי לתקופה קצובה, משמש החוזה המיוחד אמצעי לשדרוג תנאי העסקתם של עובדים קיימים (ראו להלן - בפרק על חוזה מומחים), וכל זאת ללא שקיפות, בדרך הפוגעת בשוויון.

7 "עבודה צמיתה" היא עבודה שלפי אופייה וטיבה אינה מוגבלת בזמן; עבודה כזו מתבצעת במסגרת התקציב הרגיל של המדינה בדרך כלל על ידי עובדים המשובצים במשרות שבתקן המאושר - עובדים בניסיון, עובדים על פי כתב מינוי או עובדים על פי סוגים מסוימים של חוזים מיוחדים. "עבודה שלפי טיבה אינה צמיתה" היא העבודה שלפי אופייה וטיבה מוגבלת בזמן; עבודה הנובעת מלחץ עבודה; עבודה הקשורה בביצוע משימה חולפת ומילוי מקום. עבודה כזו מתבצעת במסגרת תקציבית מיוחדת בדרך כלל על ידי עובדים שאינם משובצים במשרות שבתקן המאושר - עובדים זמניים, עובדים על פי סוגים מסוימים של חוזים מיוחדים ועובדים ארעיים.

## חוזה מומחים

1. דירוג "מומחים" (להלן - חוזה מומחים) הוא אחד הדירוגים המשמשים את נש"ם לקביעת תנאי העסקה באמצעות חוזה מיוחד לפי תקנה 1(3). על פי נתוני נש"ם הועסקו במרץ 2012 בחוזה זה כ-370 עובדים. מתכונת העסקה בחוזה מומחים נועדה לאפשר באופן חריג העסקה בתנאי שכר גבוהים יותר מן המקובל בשירות המדינה, אם נדרשת העסקת אדם בעל מומחיות מיוחדת, שאי-אפשר להעסיקו בתנאי השכר המקובלים בשירות המדינה.

נש"ם לא הסדירה את הנושא באמצעות חוזר או נהלים, וממילא אלה לא היו ידועים למשרדים. בהיעדר נהלים והנחיות ניתן חוזה מומחים גם לעובדים אשר אינם בעלי מקצועות וכישורים ייחודיים, וכמו כן נעשה בו שימוש לשדרוג תנאי העסקתם של עובדים המועסקים כבר בשירות המדינה. יש לציין כי בעקבות הביקורת גיבשה נש"ם נוהל העסקה בחוזה מומחים בשירות המדינה, וזה פורסם למשרדים באוקטובר 2012.

2. על פי הנחיות הנציב, התקשרות בחוזה מומחים מותנית באישור ועדת חריגים בראשות הנציב. סגן נציב שירות המדינה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, מר מוטי אהרוני (להלן - סגן הנציב), אישר בפועל התקשרויות בחוזה מומחים, כאשר החלטתו בדבר מתן תנאי העסקה ייחודיים ומיטביים ניתנה ללא תבחינים וללא הליך של דיון בפורום נרחב - ללא שקילה, הנמקה ותיעוד.

## העסקת עובדים לפני מכרז

הוראות התקשי"ר מאפשרות העסקה זמנית של עובדים במשרה תקנית לפני מכרז באמצעות מינוי בפועל ובאמצעות מילוי מקום<sup>8</sup>, רק בהתקיים נסיבות יוצאות מהכלל<sup>9</sup>, היות שהעסקה באופן זה פוגעת בעקרון השוויון במכרז, ומקנה לעובדים הללו יתרון על פני מועמדים אחרים.

בביקורת נמצא כי בכ-28% מהחוזים המיוחדים שנבדקו הועסקו העובדים קודם לכן במילוי מקום, במינוי בפועל או כעובדי קבלן טרם זכייתם במכרז. כלומר עקרון השוויון, שהוא עיקרון מרכזי במכרז של כל רשות ציבורית, נפגע בכך שניתן לעובד, שהועסק במשרד טרם המכרז, יתרון מקדמי<sup>10</sup>. אי-הקפדה בנידון חמורה ופוגעת בתדמית השירות הציבורי.

8 "מילוי מקום" הוא העסקת עובד שאינו עובד מדינה כממלא מקום של עובד מדינה הנעדר מן העבודה, או מועסק באורח זמני במשרה הפנויה, על פי סעיף 18.11 לתקשי"ר. "מינוי בפועל" הוא מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד מדינה למלא, במעמד של ממונה בפועל, את כל התפקידים של המשרה, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו.

9 העסקה זמנית מותרת אם מתקיימים כל התנאים האלה: חיוני שתפקידי המשרה יבוצעו ללא הפסק וללא דיחוי; אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני; המשרד כבר נקט צעדים לאיוש קבוע של המשרה.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 2004 ב-55 (2004), בפרק "ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", עמ' 655-710; מבקר המדינה, דוח שנתי 2006 ב-56 (2006), עמ' 252-255.

### דיווחי הממונה על השכר

על פי סעיף 33א(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ח-1985, נדרש הממונה על השכר להגיש לנכנסת, מדי שנה, דין וחשבון שיכלול סקירה וממצאים לגבי עובדים בגופים בשירות הציבורי, ובכלל זה נתונים בדבר תנאי השכר ובדבר מספר העובדים המועסקים בגופים בהיקפי המשרות השונים. הממונה על השכר נדרש להציג בדוח גם את הנתונים לגבי שנת הכספים הקודמת.

נמצא כי הדין וחשבון על הוצאות שכר של העובדים המועסקים בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2010, שפרסם הממונה על השכר, מתייחס באופן חלקי להעסקת עובדים באמצעות חוזים מיוחדים. כך, בטבלה המשווה בין מספר העובדים, בין מספר המשרות ובין גובה השכר בשנת 2009 לשנת 2010, מוזכרים רק 13 דירוגים מתוך 48 הדירוגים הקיימים. לפיכך דיווח הממונה על השכר בדוח שלו על 3,753 מועסקים בלבד בחוזים מיוחדים, אף שמספרם גבוה בהרבה. בכך נמנעים מהציבור מידע ושקיפות בדבר השימוש הנרחב שנעשה בחוזה מיוחד להעסקת עובדים בשירות המדינה.

### סיכום והמלצות

קיימת חשיבות מיוחדת בשמירה על התנהלותו התקינה של השירות הציבורי בכל הקשור לאופן העסקת עובדי שירות המדינה ולתנאי העסקתם. חשיבות זו נובעת מהרצון לחזק את אמון הציבור בטוהר הליכי המינוי; מההכרח להילחם בתפיסות הקיימות בציבור הרחב באשר למשרתי הציבור ולתנאי העסקתם; מהצורך שכספי ציבור ישמשו למטרה שלשמה הוקצו, ובאופן ראוי.

גיוס כוח אדם איכותי וכן שימור המשאב האנושי בשירות המדינה, הידע והניסיון שרכש הם ערכים שראוי כי נש"ם תחתור להגשמתם. על פי דין ניתן להעסיק עובדים באמצעות חוזים מיוחדים, ולכן אין בממצאי הדוח כדי לומר כי אין לעשות זאת; אולם מן הראוי לנצל אפשרות זו רק לאחר בחינת הנושא בעבודת מטה מסודרת, באמצעות כלים ותמריצים ייעודיים ובאופן אחיד בכלל שירות המדינה, ותוך כדי שקיפות מלאה.

הביקורת מצאה כי נש"ם, בהיותה הגוף האמון על גיוס והעסקת עובדים בשירות הציבורי, לא עשתה שימוש במסלול העסקה על פי חוזה מיוחד בהתאם לתקנה 1(3), ואף השתמשה בחוזה זה שלא למטרה שלשמה נועד, בייחוד בחוזים המיוחדים למומחים.

ממצאי דוח זה מלמדים שיש צורך כי נש"ם, בשיתוף הממונה על השכר, יסדירו באופן מערכתי את דרכי ההעסקה בשירות המדינה, בין שבמסגרת הוועדה שהוקמה בהחלטת הממשלה לבחינת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ובין שבמסגרת אחרת. בכלל זה עליהם לפעול בנושאים האלה: קביעת הסדרי העסקה אשר יעניקו למשרדי הממשלה את הגמישות הניהולית הראויה, אך יעלו בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר ועם מטרותיהן; הגדרת מדיניות אחידה, שקופה ושוויונית בכל הנוגע לסוגי המשרות ולסוגי העובדים שיועסקו באמצעות חוזים מיוחדים; קביעה ופרסום של נהלים ברורים ומחייבים, המתייחסים לכל אחד משלבי העסקה בחוזה מיוחד, ופיקוח כי אלה מבוצעים באופן המשרת את מטרת החוזה המיוחד; על נש"ם לפרסם

ביתר שקיפות את אפשרויות ההעסקה הקיימות ואת האופן שבו הן מנוהלות; על הממונה על השכר לפעול לפרסום הנתונים כנדרש ממנו בחוק, כך שלמקבלי ההחלטות ולציבור יהיה מידע זמין בנושא; על נש"ם להנחות את משרדי הממשלה לעשות שימוש נכון ומבוקר בסמכויות שאצלה להם, ועל משרדי הממשלה לפעול בהתאם לכללים שתקבע נש"ם.



## מבוא

1. בשירות המדינה כ-64,000 עובדים<sup>11</sup> המועסקים בכמה אופנים, אשר נקבעו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), ופורטו גם בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חווה מיוחד), התש"ך-1960 (להלן - התקנות), ובתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר). כמה צורות העסקה הן: עובד על פי הרשאה להעסקה לשעה - עובד בניסיון; עובד על פי כתב מינוי - עובד קבוע; עובד על פי כתב הרשאה - עובד זמני; ועובד על פי חווה מיוחד.

על פי אלה, דרך המלך<sup>12</sup> להעסקת עובדים בשירות המדינה, היא באמצעות כתב מינוי לאחר מכרז פומבי. באופן העסקה זה, העובד שנבחר במכרז מתקבל לשירות המדינה לתקופת ניסיון, ומשסיים את תקופת הניסיון בהצלחה, הוא מקבל כתב מינוי המקנה לו מעמד של עובד קבוע (להלן - עובד קבוע). את שכרו הוא מקבל על פי הקבוע בהסכם הקיבוצי של הדירוג המקצועי שאליו הוא משתייך.

2. חווה מיוחד יכול להיחתם עם עובד המועסק בעבודה צמיתה או בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה<sup>13</sup>; סוגים מסוימים של עובדים על פי חווה מיוחד מועסקים במשרות בתקן. העסקת עובד בחווה מיוחד מותרת במקרים ובתנאים שנקבעו בתקנות, ובכלל זה, בין היתר, עובד אשר נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) קבע לגביו כי עבודתו חיונית למדינה (להלן - עובד חיוני), וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה (להלן - תקנה 1[3]).

החובות והסייגים, החלים על פי התקשי"ר על מועמד המתקבל להיות עובד קבוע, חלים גם על עובד המועסק באמצעות חווה מיוחד על פי תקנה 1(3), וגם קבלתו לעבודה נעשית באמצעות מכרז פומבי. כמו כן עובד זה זכאי לכל הזכויות הסוציאליות הרגילות של עובדים קבועים. עם זאת, על המועסקים בחוזים מיוחדים אינם חלים ההסכמים הקיבוציים, החלים על עובדים בשירות המדינה.

11 על פי דין וחשבון נציבות שירות המדינה לשנת 2011 מועסקים בשירות המדינה (ללא עובדי מערכת הביטחון), 64,057 עובדים.

12 דב"ע מב/7-1 מרדכי גזית - נציב שירות המדינה ואח', פד"ע יג (1) 397, 410 (להלן - פסק דין גזית).

13 "עבודה צמיתה" היא עבודה שלפי אופייה וטיבה אינה מוגבלת בזמן; עבודה כזו מתבצעת במסגרת התקציב הרגיל של המדינה בדרך כלל על ידי עובדים המשובצים במשרות שבתקן המאושר - עובדים בניסיון, עובדים על פי כתב מינוי או עובדים על פי סוגים מסוימים של חוזים מיוחדים. "עבודה שלפי טיבה אינה צמיתה" היא העבודה שלפי אופייה וטיבה מוגבלת בזמן; עבודה הנובעת מלחץ עבודה; עבודה הקשורה בביצוע משימה חולפת ומילוי מקום. עבודה כזו מתבצעת במסגרת תקציבית מיוחדת בדרך כלל על ידי עובדים שאינם משובצים במשרות שבתקן המאושר - עובדים זמניים, עובדים על פי סוגים מסוימים של חוזים מיוחדים ועובדים ארעיים.

הסמכות לערוך חוזה מיוחד להעסקת עובד ולהאריכו נתונה בידי הנציב, אשר אצל את סמכות הארכת החוזה למנהלים הכלליים ולאחראיים במשרדים ויחידת הסמך במקרים מסוימים<sup>14</sup>; אולם, גם במקרים הללו עליהם ליידע בכך את נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

המאפיין של חוזה מיוחד, כפי שנקבע בתקנות שהותקנו מכוח החוק, הוא שתוקפו קצוב בזמן. עם זאת, ניתן לחדש חוזה קצוב בזמן שוב ושוב. לעניין תקופת ההעסקה הכוללת נקבע כי אדם, אשר מתקיימים לגביו תנאי תקנה 1(3), יועסק בחוזה מיוחד לתקופה של חמש שנים לכל היותר, וכי חוזה מיוחד זה ניתן להארכה בעוד חמש שנים נוספות בכל פעם, באישור נש"ם.

על פי התקשי"ר, הסמכות להפסקת שירות של עובד המועסק באמצעות חוזה מיוחד, נתונה בידי הנציב או בידי מי שהנציב הסמיכו לכך, אלא אם נקבע אחרת בחוזה ההעסקה. ההליך משתנה בהתאם למשך תקופת ההעסקה של העובד בשירות המדינה - ככל שתקופת ההעסקה בחוזה מיוחד ארוכה יותר, כך הליך הפסקתה דומה יותר להליך הפסקת עבודתו של עובד על פי כתב מינוי.

3. נש"ם היא יחידת המטה המרכזית לניהול משאבי האנוש של הממשלה, המופקדת על תכנון וביצוע מדיניות הממשלה בכל הנוגע למינהל כוח אדם. בסמכותה, בין היתר, לאשר את המבנה הארגוני של משרדי הממשלה, לקבוע את הדרגות, את המשרות ואת מסלולי הקידום לתפקידים השונים, ולקיים פיקוח ובקרה על קליטת עובדים לשירות המדינה.

4. אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) הוא הגוף האחראי לגיבוש המדיניות בתחום השכר ותנאי העבודה בשירות המדינה ובמגזר הציבורי כולו, ליישומה באמצעות הסכמי השכר, לפיקוח ואכיפה על יישומה ולשיקוף נתוני השכר והמגמות במגזר הציבורי. הממונה על השכר קובע ומעדכן את רמות השכר בשירות המדינה, ובכלל זה את הדירוגים. במידת הצורך הוא אף מגדיר, בשיתוף פעולה עם נש"ם, חוזים חדשים ודירוגים חדשים לאחר בחינת שוק העבודה.

5. על פי נתוני הממונה על השכר, שהתקבלו במשרד מבקר המדינה במאי 2012, הועסקו בשירות המדינה באמצעות חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) כ-7,450 עובדים בכ-7,200 משרות, דהיינו כ-12% מכלל העובדים, המועסקים ב-48 דירוגים שונים<sup>15</sup>. כ-3,400 (כ-43%) מהעובדים בחוזה מיוחד מועסקים בארבעה דירוגים: אקדמאים, משפטנים, כלכלנים ומומחים (להלן - ארבעת הדירוגים).

6. בחודשים מרץ-ספטמבר 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת, שמטרתה לבחון את סדרי העסקת עובדים בשירות המדינה באמצעות חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) בארבעת הדירוגים (הביקורת לא בדקה את דירוג חוזה הבכירים). הביקורת גם בחנה את היקף השימוש בחוזה מיוחד כאמצעי העסקה בשירות המדינה ואת השימוש שעושים בו נש"ם ושישה משרדי ממשלה<sup>16</sup>: משרד התחבורה - התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; משרד המשפטים; משרד הפנים; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; המשרד לביטחון פנים. כמו כן, נערכו בדיקות השלמה באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. יודגש כי הביקורת לא עסקה במבנה ההעסקה הקיים או הראוי בשירות המדינה, כי אם בסדרי העסקת עובדים באמצעות חוזים מיוחדים ובאופן יישומם.

בדיקת נושאים אחדים נעשתה באמצעות עיון ב-122 תיקי עובדים מתוך סך של 937 המועסקים בחוזים מיוחדים, בארבעת הדירוגים (להלן - 122 התיקים שנבדקו). המטרה הייתה לבדוק את אופן

14 למעט חוזים להעסקת מומחים, שהסמכות לגביהם גם במקרה של הארכת החוזה נתונה בידי הנציב.  
15 הלכה למעשה ניתן דירוג ל-32 מקצועות בלבד, אולם לחלקם יש יותר מדירוג אחד בעקבות שינויים בתנאי ההעסקה בתוך הדירוג.  
16 בארבעת הדירוגים האמורים.



קבלתם של העובדים הללו לשירות המדינה, את הליך העסקתם, את סיום העסקתם ואת הליכי חידוש החוזה.

### תנאי העסקה באמצעות חוזה מיוחד לעומת העסקה באמצעות כתב מינוי

כאמור, דרך המלך להעסקת עובדים בשירות המדינה היא כתב מינוי בדירוג דרגה<sup>17</sup>, ואילו העסקה באמצעות חוזה מיוחד על פי תקנה 1(3) היא היוצא מן הכלל. הסמכות לקבוע כיצד יועסק עובד - בכתב מינוי או בחוזה מיוחד - נתונה במקורה בידי הממשלה. אפשרות זאת ניתנה כדי שישתמשו בה רק מסיבות ענייניות, בעת שטובת השירות הציבורי מצדיקה זאת<sup>18</sup>. קיימים כמה הבדלים בין תנאי העסקה של עובד באמצעות כתב מינוי לבין אלה של עובד המועסק באמצעות חוזה מיוחד, והם: גובה השכר, התנאים הנלווים ואופן הפסקת העסקה, כפי שיפורטו להלן:

#### שכר

ככלל העסקה באמצעות חוזה מיוחד מביאה להעלאת שכרם של עובדים הנכללים בקבוצות אלה. בעוד שהעובד המועסק באמצעות כתב מינוי מדורג בדירוג מקצועי ומקבל את שכרו על פי דרגתו בו - כפי שזוהי נקבע בהסכם קיבוצי, החל על כלל העובדים בדירוג - הרי המועסק באמצעות חוזה מיוחד לפי תקנה 1(3), בארבעת הדירוגים, מקבל תשלום חודשי כולל, על פי דירוג מיוחד שנקבע לכך, הממזה את כל זכויותיו לשכר בהתאם לחוזה שנחתם עמו.

כך, למשל, תעמוד משכורתו של עובד<sup>19</sup> המועסק בדירוג מדעי חברה ורוח (להלן - מח"ר), דירוג מקצועי על פי הסכם קיבוצי, בדרגה 42, על סך 7,063 ש"ח, בעוד משכורתו של אותו עובד המועסק בדירוג האקדמאים באמצעות חוזה מיוחד תהיה 9,579 ש"ח (פער בשיעור של כ-36%). באופן דומה, משכורתו של אותו עובד המועסק בדירוג המשפטים - דירוג מקצועי על פי הסכם קיבוצי - בדרגה 4 תהיה 11,351 ש"ח, ואילו משכורתו של אותו עובד המועסק בדירוג המשפטים באמצעות חוזה מיוחד תהיה 15,610 ש"ח<sup>20</sup> (פער בשיעור של כ-38%). חשוב לציין כי לגובה השכר יש גם משמעות נלווית, היות שהוא משליך גם על שכר שעה לחישוב תשלום שעות נוספות וכן על הפרשות לתנאים סוציאליים.

#### תנאים נלווים וזכויות סוציאליות

עיון בחוזים המיוחדים, שנבדקו, מעלה כי המועסקים על פי חוזים אלה בארבעת הדירוגים מקבלים משכורת כוללת, אך נהנים מתנאים רבים הדומים לתנאי העסקה של כלל עובדי המדינה. דוגמה לכך היא תנאי הפנסיה: החל בשנת 2002 הועברו עובדי המדינה, שהתקבלו לשירות בכתב מינוי,

17 דירוג דרגה הוא הגורם הבסיסי לקביעת שכרו של עובד המועסק על פי הסכם קיבוצי.

18 ראו פסק דין גזית.

19 בעל גמול השתלמות א' וב' עם עשר שנות ותק ושלוש שנות שירות בצבא המקבל תוספות שכר המקובלות במשרדו. יצוין כי בקביעת דרגתו של עובד בדירוג המקצועי המקבל את משכורתו על פי הסכם קיבוצי, כעובד קבוע או כעובד זמני, יש משמעות גם לוותק, בעוד בחוזה מיוחד אין לכך משמעות.

20 הנתונים מתוך הדמיית שכר שבוצעה במשרד המשפטים עבור הביקורת, ולכן מאחר שמדובר בשכר בדירוגים המקצועיים לפי הסכמים קיבוציים, הם כוללים גם תוספות ייחודיות של המשרד.

מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בקרן פנסיה או בקופת ביטוח, דבר המצוין מפורשות בחוזה. עם התנאים המפורטים בחוזה ניתן למנות את אלה<sup>21</sup> וכן תנאים נוספים: הפרשה לקרן השתלמות והפרשות לפנסיה, לגמל ולפיצויים (על השכר הכולל); החזר הוצאות אש"ל ודמי כלכלה. בחוזה אלה אף נכתב במפורש כי התקשי"ר חל על עובדים אלה, למעט כמה נושאים<sup>22</sup>. עם זאת, נקבע בהסכם במפורש כי אין לפרש דבר מן האמור בהסכם זה כאילו בא להחיל על העובד הוראות כלשהן מתוך הסכמים קיבוציים או כדי להקנות לו זכויות המוקנות לעובדים המדורגים בדירוג כלשהו בשירות המדינה.

משנת 2011 הוחלט שניתן יהיה לאשר גם דרגה אישית לעובדים המועסקים בחוזים מיוחדים בדירוגי האקדמאים, הכלכלנים, משפטנים ומינהל ומשק בבתי החולים הממשלתיים, אגב השוואת התנאים הכרוכים בכך לתנאים של אלה המועסקים על פי הסכמים קיבוציים<sup>23</sup>.

### ביטחון תעסוקתי לעומת הפסקת שירות

על פי התקשי"ר, הנציב - או מי שהוסמך לכך על ידיו - רשאים להודיע על הפסקת שירותו של עובד, המועסק באמצעות חוזה מיוחד, בדיוק כפי שבסמכותם לעשות זאת לגבי עובדים בכתב מינוי. אופיו של ההליך הנדרש משתנה בהתאם למשך תקופת העסקה של העובד בשירות המדינה. ככל שהתקופה ארוכה יותר, כך התנאים הכרוכים בהליך הפסקת השירות דומים יותר להליך פיטורים של עובד קבוע. אחד ההבדלים המרכזיים בין פיטורים של עובד קבוע לבין פיטורים של עובד המועסק בחוזה מיוחד הוא שהפיטורים האחרונים אינם טעונים משא ומתן מוקדם עם ועד העובדים.

גם הפסיקה קבעה כי עובד המועסק ב"חוזה מיוחד" תקופה ממושכת, או בתקופות מתמשכות או מתחדשות, איננו בר חלוף. העסקתו של העובד בחוזה לזמן קצוב אינה מותרת אותו "עירום" מן הזכויות המהותיות של כללי הצדק הטבעי והמשפט המינהלי, העומדות לכל עובד באשר הוא. לפיכך יש לנהוג בו בהגינות ובתום לב בקיום זכות הטיעון כהלכתה ובמלואה, ובקיום ההיוועצות הנדרשת בנציגות העובדים טרם פיטוריו<sup>24</sup>.

כפי שעולה גם מהפסיקה, העסקה בחוזה מיוחד לפי תקנה 1(3) טומנת בחובה יתרונות וחסרונות<sup>25</sup>. עובד כזה זכאי בדרך כלל לשכר גבוה הרבה יותר ולתנאים טובים יותר מאלו הנוהגים בשירות המדינה, אולם המחיר הנלווה לכך הוא נגיסה בביטחון התעסוקתי של העובד והחלשה מסוימת של ההגנה מפני פיטורים. בעוד שעובד שירות המדינה מקבל כתב מינוי המעניק לו קביעות בעבודתו והגנה של הסכמים קיבוציים, הרי שהמועסק בחוזה מיוחד מועסק לתקופה קצובה, אשר בסיומה ניתן לסיים את העסקתו, וכללים מסוימים, בתקשי"ר ומכוח הסכמים קיבוציים אינם חלים עליו.

- 
- 21 זכאות לקצובת נסיעה, להחזר הוצאות רכב על פי אישור כמקובל, לקצובת הבראה וביגוד ולהחזר הוצאות טלפון.
- 22 "נוהל העסקת עובד במשרה תקנית עד לתום תקופת הנסיון" (פרק 14.1); "נוהל העסקת עובד במשרה תקנית בתום תקופת הנסיון" (פרק 15); "העברה ממעמד למעמד" (פרק 16.5); "מילוי מקום ומינוי בפועל" (פרק 18); "שאלת עובדים" (פרק 19); קביעת דרגה וקידום בדרגה (פרקים 21, 22, 23); "משכורת ושכר" (פרק 24); "תוספות מיוחדות" (פרק 25.3); "העתקת מקום מגורים" (פרק 26.4); "הסדרים לשמירת זכויות הפנסיה" (פרק 82.4); וגמלאות (פרק 85).
- 23 חוזר 9/2011 "הענקת דרגות אישיות לעובדים המועסקים בחוזה שכר כולל בהתאם לתקנה 1(3) לחוק שירות המדינה (מינויים) התש"ך-1960", מיום 26.9.11.
- 24 ע"ע 1403/01 סוהיר סרוגי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע לט, 686.
- 25 בג"ץ 7542/05 פורטמן נ' מאיר שטרית, דינים עליון 2007 (6) 949 (להלן - פסק דין פורטמן); עב' (ירושלים) 1639/03 מזרחי נ' נציבות שירות המדינה, תק-עב 2006(2), 7154.

יודגש כי על פי כללי התקשי"ר, אף שאופן סיום העסקתו של עובד המועסק בחוזה מיוחד תקופה ממושכת אינו זהה לזה של עובד בכתב מינוי, הוא אינו נבדל ממנו בהרכבה.

סיכומו של דבר, ההליך המורכב הנדרש לסיום העסקתו של עובד בחוזה מיוחד וכן השינוי שחל בשנת 2002 - מעבר לפנסיה צוברת - מבטלים לכאורה כמעט לחלוטין את היתרון והגמישות התעסוקתית שהיו להעסקה בכתב מינוי לעומת העסקת עובד בחוזה מיוחד.

## אופן השימוש והעסקה בחוזים מיוחדים בשירות המדינה

### גידול במספר החוזים

נושא החוזים המיוחדים הוסדר על ידי נש"ם לראשונה בשנת 1997. נציב שירות המדינה דאז, עו"ד שמואל הולנדר (להלן - נציב שירות המדינה לשעבר), קבע - בתיאום עם הממונה על השכר דאז מר יוסי קוצ'יק - קריטריונים חדשים לגבי העסקת עובד בחוזה מיוחד במשכורת כוללת. נציב שירות המדינה לשעבר קבע כי ניתן להעסיק עובד בחוזה מיוחד במשרה, אשר תוגדר על ידי נש"ם כמשרה חיונית שיש לבצע את תפקידיה ללא דיחוי, וכי המשרות שיוגדרו יהיו לדוגמה: משרות של כלכלנים במשרדים כלכליים, אדריכלים, מהנדסים, עובדי מחשוב ברמה מקצועית גבוהה, מפקחים ורואי חשבון. מאז פרסמה נש"ם חוזרים המאפשרים העסקה באמצעות חוזים מיוחדים לכמה תפקידים, ובכלל זה גם כלכלנים ומשפטנים. חוזרים אלה אינם מגדירים את התבחינים לסיווג המשרה כחיונית.

נתוני הממונה על השכר<sup>26</sup> מלמדים שמשנת 2007 עד שנת 2011 עלה מספר המועסקים בחוזה מיוחד בדירוג האקדמאים ב-547 עובדים - מ-1,016 עובדים ל-1,563 עובדים - גידול של כ-54%, ובדירוג כלכלנים ב-168 עובדים - מ-298 ל-466 עובדים - גידול של כ-56%. על פי נתוני נש"ם עולה שבארבעת הדירוגים נקלטו כ-60% מהעובדים, שהצטרפו משנת 2008 לשירות המדינה, בחוזים מיוחדים<sup>27</sup>.

יוצא אפוא כי השימוש הנרחב בחוזים אלה הביא לכך שדרך המלך להעסקת עובדים בעלי תואר אקדמי היא דווקא באמצעות חוזים מיוחדים ולא באמצעות כתבי מינוי, כפי שנקבע בתקנות ובתקשי"ר. עניין זה חייב את נש"ם להיערך לשינוי ולקבוע מהי משרה חיונית, המצדיקה העסקת עובד בחוזה מיוחד, ומהי אוכלוסיית היעד הראויה לחוזה כזה. אולם הביקורת העלתה כי הוראות התקשי"ר והוראות נש"ם אינן מגדירות את המושג "משרה חיונית" ואינן קובעות מהי אוכלוסיית היעד הראויה לחוזה מיוחד. בהיעדר הגדרות אלה, קיים פתח לפרשנויות שונות - מרחיבות או מצמצמות - של האפשרות להעסיק עובד באמצעות חוזה מיוחד כעובד במשרה חיונית. כאמור, בשנים האחרונות הורחב השימוש בחוזים אלה. הדבר נעשה באמצעות פרשנות מרחיבה, כפי שיפורט להלן:

26 דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנים 2007-2011.  
 27 כ-40% הועסקו באופנים אחרים: עובד על פי הרשאה להעסקה לשעה - עובד בניסיון; עובד על פי כתב מינוי - עובד קבוע; עובד על פי כתב הרשאה - עובד זמני.

## הסדרת כללים לגיוס עובדים

1. הפסיקה עמדה על מאפייני ההעסקה בחוזה מיוחד בשירות המדינה<sup>28</sup> ופירשה שחווה זה נועד, בין היתר, למקרים שבהם מתקשה שירות המדינה לגייס עובדים ראויים לתפקידים חיוניים, אשר השכר המשולם להם במגזר הפרטי גבוה יותר מזה הניתן בשירות המדינה, וזאת כדי לעודד עובדים אלו לעבור לשירות המדינה או להישאר בו<sup>29</sup>. גם עמדת נש"ם, כפי שהיא מתבטאת במכתביה להסתדרות, היא שהעסקת עובדים בחוזים מיוחדים מקורה בגישה ניהולית המשותפת לנש"ם ולאגפי האוצר הרלוונטיים, ומטרתה אכן לפתור את הקושי בגיוס עובדים מקצועיים וראויים לתפקידים חיוניים.

**הביקורת העלתה כי נש"ם לא הסדירה באמצעות חוזר או נהלים את התבחינים ואת המשרות החיוניות להתקשרות בחוזה מיוחד בדירוגי האקדמאים והמשפטנים.**

2. (א) נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה, ביולי 2012, כי חוזה מיוחד בדירוג האקדמאי מיועד לעובדים בעלי תואר אקדמי, המשובצים במשרות המדורגות בדירוג האקדמי. דחינו כל משרה בדירוג אקדמי ללא תלות בתפקיד ובמקצועיות הכרוכים בו.

יצוין שקביעת נש"ם, ולפיה כל אקדמאי המועסק במשרה אקדמית הוא עובד חיוני, מלמדת על כך שנש"ם אינה משתמשת בחוזה מיוחד במקרים חריגים בלבד, אלא הפכה אותו לכלל. זאת כאמור בלי שהתקבל הדבר בהחלטה מוסדרת שפורסמה כנדרש בחוזר או בהוראה של נש"ם.

**יתרה מכך, הבדיקה העלתה כי מתוך 456 העובדים המועסקים בדירוג האקדמאים בחוזה מיוחד במשרדים שנבדקו, 108 מהם מועסקים בדירוג האקדמאים בחוזה מיוחד אף שהמשרה היא בדירוג המינהלי<sup>30</sup>. נמצא אפוא כי נש"ם לא עמדה אף בתבחינים שהציבה לעצמה, והתקשרה בחוזה מיוחד גם עם עובדים, אשר לא היו זכאים לכך על פי תנאיה שלה.**

(ב) כאשר הוסדר נושא החוזים המיוחדים על ידי הנציב לשעבר לראשונה, בשנת 1997, הוא קבע כי למשרות חיוניות תוצמד רמת שכר במתח דרגות בתקן שלא יפחת מרמה של 39-41, דהיינו משרות של מרכז בכיר ומעלה - רמות ניהול בינוניות.

הבדיקה העלתה כי מתוך 937 העובדים המועסקים בדירוגים ובמשרדים שנבדקו, 85 הם עובדים בחוזים מיוחדים בדירוג האקדמאים, שהועסקו במשרות שתקן הדרגות שלהן נמוך יותר - אפילו משרות בדרגה 36 בדירוגים שונים<sup>31</sup>.

נש"ם ומשרדי הממשלה, שבהם נמצאים עובדים אלה, מסרו למשרד מבקר המדינה במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2012 כי העסקת עובדים בחוזה מיוחד בדירוג האקדמאים, אף שהמשרה היא בדירוג המינהלי או בתקן דרגות נמוך יותר מרמה של 39-41, בוצעה באישור נש"ם. לדבריהם במקרים מסוימים מדובר ביחידות שלמות, אשר אופי עבודתן הצדיק את העסקתן בדרך זו, המאפשרת תשלום שכר גבוה יותר.

28 אף כי בפסק דין זה עסקו בחוזה מיוחד לבכירים, מבחינת המאפיינים ניתן להסיק ממנו גם לגבי חוזה מיוחד שאינו לבכירים, בייחוד לנוכח העובדה שגם החוזה הנידון בפסיקה הוצא מכוח תקנה 1(3).

29 ראו פסק דין פורטמן.

30 דירוג מינהלי על פי התקשי"ר הוא הדירוג של כלל עובדי המדינה אשר אינו דירוג מקצועי, כגון אקדמאים, הנדסאים ופרקליטים.

31 המשרות הן בדירוג המח"ר, בדירוג המינהלי, בדירוג המהנדסים ובדירוג העיתונאים.

משרד מבקר המדינה העיר כי קיים טעם לפגם בכך שחווה מיוחד מוחל על מי שאינו עומד בקריטריונים שתוארו. אם תנאי העבודה ביחידות מסוימות מצריכים מתן תנאי העסקה מיוחדים, מן הראוי כי נש"ם תגדיר את המשרה כחיונית ותביא את הדבר לידי ביטוי בדירוג נפרד; אם יש צורך בשינוי דירוג המשרה לעובד מקצועי, על נש"ם לבחון זאת, ולהמיר את דירוג המשרה לדירוג הראוי.

(ג) בדין וחשבון השנתי על הוצאות השכר בשירות המדינה, שמגיש הממונה על השכר לשר האוצר הוא מדווח, בין השאר, על המועסקים בחווה מיוחד. בדין וחשבון שלו לשנת 2008<sup>32</sup> ציין הממונה על השכר בעניין החוזים בדירוג האקדמאים כי החוזים הללו מיועדים "לבעלי תפקידים נדרשים בתחומים כלכלה, אדריכלות, הנדסה, מחשוב, פיקוח וראיית חשבון", כפי שקבע נציב שירות המדינה לשעבר כבר בשנת 1997.

הגדרותיהם המנוגדות של שני הגופים האלה, העוסקים בענייני עובדים בשירות המדינה - האחד בתחום של משאבי אנוש וכוח האדם, והאחר בקביעת רמות השכר לעובדים אלה - מלמדות על פער בתפיסה אילו בעלי תפקידים ומקצועות זכאים לחווה מיוחדת. בעוד שלפי נש"ם ההגדרה כוללת ואינה מחייבת בעל תפקיד ומקצוע נדרש, הממונה על השכר אכן דורש זאת. חוסר הבהירות מעיד על הצורך לקבוע באופן ברור ומשותף את התבחינים להתקשרות בחווה מיוחדת בדירוג האקדמאים.

3. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי חווה מיוחדת למשפטנים מיועד לעובדים בשירות המדינה בעלי רישיון ישראלי לעריכת דין, אשר משוכצים במשרות בדירוג המשפטנים.

בביקורת נמצא כי כ-8 מקרים מתוך 318 העובדים המועסקים בחווה מיוחדת בדירוג משפטנים במשרדים שנבדקו, המשרות שבהן משוכצים העובדים אינן בדירוג המשפטנים. להלן דוגמה:

עובדת א' החלה לעבוד במשרד בשנת 2004 אחרי שזכתה במכרז בין-משרדי למשרת מנהלת מחלקה בייעוץ המשפטי בדירוג המשפטנים. לפיכך המשיכה להיות מועסקת בחווה מיוחדת בדירוג המשפטנים, שבו הועסקה גם במקום עבודתה הקודם בשירות המדינה. בשנת 2005 זכתה במכרז פנימי לתפקיד מנהל תחום תלונות הציבור, המדורג בדירוג המח"ר. המשרד פנה אל נש"ם בבקשה לשנות את דירוג המשרה ממח"ר למשפטנים בטענה שהטיפול בתלונות במשרד נושא אופי משפטי, ושברצונו שהעובדת לא תיפגע מהמעבר. נש"ם לא אישרה את שינוי הדירוג בנימוק שבדירוג זה ידורגו רק משרות השייכות ליחידת הייעוץ המשפטי, אך אישרה לעובדת להישאר בדירוג המשפטנים, אף שמשרתה מדורגת, כאמור, בדירוג המח"ר.

4. כאשר הסדיר הנציב שירות המדינה לשעבר לראשונה את נושא החוזים המיוחדים, בשנת 1997, קבע במפורש כי המשפטנים לא יכללו בהסדר של חווה מיוחדת לאור עודף היצע כוח האדם במקצוע זה. בהמשך עלה קושי בהעסקת משפטנים בדרגות מסוימת, ברמות הבינוניות של הדירוג, ולכן קבע נציב שירות המדינה לשעבר בשנת 1999 כי בדרגות הללו<sup>33</sup> אפשר יהיה להעסיק

32 דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנת 2008, מיום 19.10.09.  
33 דרגות א-4.

משפטנים בחוזים מיוחדים, במקרים מיוחדים ובאישור מוקדם של נש"ם<sup>34</sup>. רק בהמשך<sup>35</sup> החליט הנציב להחיל את דירוג המשפטנים גם על עובדים המשובצים בדרגות הנמוכות יותר, כך שמשנת 2001 מועסקים משפטנים בכל הדרגות בחוזה מיוחד.

נוכח הזמן הרב שחלף מאז שנבחן הנושא ולנוכח הנסיבות המשתנות - ובהן העובדה שעל פי רישומי לשכת עורכי הדין, רשומים בשנת 2012 בישראל מעל 63,000 עורכי דין - על נש"ם לבחון אם אכן מתקיימים התנאים של תקנה 1(3), ואם יש קושי לגייס משפטנים בכל הדרגות לשירות המדינה שלא באמצעות חוזה מיוחד ולהתאים את הקריטריונים לנסיבות המשתנות.



נש"ם לא קבעה תבחינים המגדירים מהי "משרה חיונית" ומיהו "עובד חיוני" שיועסק באמצעות חוזה מיוחד, ואף לא קבעה תבחינים ותנאי סף להעסקה במסגרת הדירוגים שנקבעו. בכלל זה לא הוגדרו סוגי התפקידים, ההשכלה והניסיון הדרושים כדי למלאם. משכך, הנושא לא הוסדר בכללים ולא פורסמו הנחיות לגביו. הדבר נותר אפוא נתון לשיקול דעתה של נש"ם, אשר מכריעה אם להתקשר באמצעות חוזה מיוחד לגבי כל עובד ועובד.

נש"ם מסרה למבקר המדינה בתשובתה, באוקטובר 2012, כי מקובלת עליה הטענה שיש להסדיר ולהגדיר מהי "משרה חיונית", וכי לאור העובדה שלהגדרה זו יש השלכות תקציביות רחבות, יש לעשות זאת בשיתוף אגף הממונה על השכר ואגף התקציבים באוצר.

על נש"ם לקבוע את התבחינים להעסקת עובד בחוזה מיוחד בכל הדירוגים ולהפיצם בקרב המשרדים; כך יוכלו המשרדים לייעל את עבודתם בתהליך גיוס עובדים, יימנעו בקשות מיותרות ותוגבר השקיפות במינהל הציבורי.

### הארכת חוזה העסקה מול הצורך בגמישות

לטענת הממונה על השכר, הסיבה העיקרית להתקשרות בחוזים מיוחדים היא השגת גמישות העסקה שאינה קיימת במידה מספקת בהסכמי השכר במגזר הציבורי. גמישות זו מתבטאת בכך שאם עובד המועסק על פי חוזה מיוחד אינו נחוץ עוד למערכת מסיבות אובייקטיביות או שתפקודו אינו ראוי, ניתן לסיים את העסקתו בקלות רבה יותר מאשר בהיותו מועסק בהסכם קיבוצי ומיוצג על ידי ארגון עובדים.

34 מכתבו של הנציב לסגני המנהלים הכלליים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שכתרתו "העסקת עובדים בחוזה מיוחד במשכורת כוללת - משפטנים", מיום 23.2.99.

35 מכתבה של גב' הניה מרקוביץ', ראש אגף בכיר (תכנון ובקרה), לסגני המנהלים הכלליים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, שכתרתו "שכר כולל לעובדים בתפקידי משפטנים", מיום 24.10.01.

סמכויות שונות בכל הקשור לחוזים מיוחדים הואצלו על ידי הנציב לאחרים במשרדים וביחידות הסמך<sup>36</sup>, ובכלל זה, בין היתר, חתימה על חוזים והארכת תוקפם אחרי שהחווה הראשוני מכוח תקנה 1(3) נחתם ואושר על ידי נש"ם<sup>37</sup>. נקבע כי החווה יוארך מדי שנה, עד חמש שנים בסך הכול. הארכה מעבר לחמש שנים תחייב את אישור נש"ם.

מטרת ההאצלה היא לייעל את העבודה ולשפר את השירות שנש"ם מעניקה. השינוי מעניק חופש פעולה למשרדי הממשלה, ובר כבוד מטיל עליהם אחריות כבדה יותר לאכיפת הכללים החינויים למינהל תקין בשירות המדינה. עם זאת, נקבע בנוהל כי על האחראים על המשרדים בנש"ם לערוך בקרה ממוחשבת לבחינת כל השינויים שביצעו המשרדים בכל הקשור למועסקים באמצעות חוזים מיוחדים.

1. על פי הפסיקה, הגבלת החווה המיוחדת לתקופה מסוימת<sup>38</sup>, אשר לאחריה נדרש אישור להארכת החווה, נועדה - בדומה לתקופת הניסיון - להעריך את עבודתו של המועסק, את התאמתו ואת הצלחתו בתפקיד ובשירות המדינה, וזאת בהתחשב בשכר הגבוה המשולם לו. על העובד להצדיק אפוא את העסקתו בחווה מיוחדת כל תקופה מוגדרת. לפיכך, בסיום התקופה, יש לבחון את כל השיקולים הרלוונטיים להמשך העסקתו של אותו עובד, ובכלל זאת לבחון היבטים משמעותיים ותפקודיים וכן את צורכי התפקיד.

**רק ב-15 מתוך 41 התיקים שנבדקו בעניין זה, נמצא כי בוצעה הערכה לעובד מדי שנה, באופן שניתן על בסיסו להחליט אם להאריך לעובד את החווה.**

2. חוזר שהוציאה נש"ם ביולי 2007<sup>39</sup> הדגיש כי תקופת הניסיון לעובד חשובה ביותר. מטרת התקופה היא לתהות על קנקנו, לבחון את יכולותיו, את כישוריו ואת מידת התאמתו לתפקיד שאליה נבחר. אם קיים ספק באשר למידת התאמתו לתפקיד, יש לנקוט פעולות העומדות לרשות המשרד להבהרת הספק; אם בסופו של דבר הוחלט כי העובד אינו מתאים, יש לסיים את העסקתו לאלתר, מפני שההליך לאחר מכן ארוך ומורכב יותר. עניין זה חשוב במיוחד בחוזים מיוחדים, שבהם השכר המשולם לעובד גבוה יותר, ובתום חמש שנות העסקה ההליך לסיום העסקתו ארוך ומורכב כמו לגבי הפסקת העסקה של עובד קבוע (ראו לעיל - בפרק על תנאי העסקה באמצעות חווה מיוחדת).

**מבדיקת 122 התיקים של העובדים המועסקים באמצעות חווה מיוחדת עלה, שגם במקרים שבהם התעוררו סיבות המעלות ספק באשר להמשך העסקת עובד מסוים, לא ננקטו צעדים להבהרת הספק, והחווה הוארך. להלן דוגמה:**

עובד א' הועסק מאז שנת 2001 במשרת אמן. בחודש פברואר 2008 זכה במכרז לתפקיד מנהל תחום, משרה בדירוג המח"ר שתקן הדרגות שלה הוא 40-42, והחל להיות מועסק באמצעות חווה מיוחדת. החל בחודש מרץ 2008 תועדו בתיקו האישי תכתובות רבות, בין היתר מאת מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל למינהל, מנהלת משאבי אנוש והממונים של העובד, המתייחסות לאי-שביעות רצון מתפקודו של העובד, ובכלל זאת: אי-הגעה למשרד, אי-הגעה לפגישות שנקבעו, אי-ביצוע מטלות ועקיפת סמכות. אף על פי כן, לא ננקטו הליכים להבהרת הספק לגבי מידת התאמתו לתפקיד.

36 הודעה נא/61, מיום 20.8.91; הודעה נד/25, מיום 15.3.94; הודעה מב/43, מיום 22.2.04.  
 37 חוזר שמ 2017-2007 שכותרתו "הודעה על הארכת חווי העסקה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך", 26.7.07 (להלן - חוזר 2017-2007).  
 38 בג"ץ 7542/05 פורטמן נ' מאיר שטרית, דינים עליון 2007 (6) 949.  
 39 ראו חוזר 2017-2007.

3. נמצא כי גם כאשר מדובר בעובדים המועסקים באמצעות חוזה מיוחד מעבר לחמש שנים, לא ביקשו משרדים, וממילא לא קיבלו, את אישור נש"ם להארכת החוזה.

ממצאי הביקורת עולה כי הארכת החוזים המיוחדים על ידי משרדים נעשית באופן פורמלי ואוטומטי, בלי שבוצעה הערכת תפקוד לעובד ובלי שנבחנים השיקולים הרלוונטיים כגון צורכי התפקוד, וכי נש"ם, בפיקוחה על סמכות זו שאצלה למשרדים, לא מנעה זאת. יתרה מכך, גם כאשר קיימת עדות לבעייתיות בהמשך העסקה, זו אינה מביאה לנקיטת הליכים לסיום החוזה. על משרדים להקפיד לבצע הליך מוסדר של הערכת המשך העסקתם של העובדים באמצעות חוזים מיוחדים, באופן שיביא בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים: יעילותו ותרומתו של העובד לשירות וכן המשמעויות התקציביות הנגזרות מהמשך העסקתו.

על נש"ם לכתוב נהלים ברורים ומחייבים, המפרטים את השלבים שנדרשים המשרדים לבצע בעת הערכת השיקולים לקראת הארכת תוקפו של החוזה, ובכלל זה היבטים משמעותיים ותפקודיים של העובד, ואחר כך עליה להפיץ בקרב המשרדים. כמו כן עליה לוודא כי הנהלים הללו מיושמים על ידי הגופים שאצלה להם את סמכותה, באופן המשרת את מטרת החוזה המיוחד הקצוב בזמן - גמישות בהעסקה.

באוקטובר 2012 השיבה נש"ם למשרד מבקר המדינה: "אכן הארכת חוזה העסקה בשירות המדינה מבוצעת באופן אוטומטי-פורמלי כמעט ללא בחינת צורכי התפקוד ביחס לנחיצות חיוניות המשך העסקתו של העובד בחוזה מיוחד. נש"ם תפעל לקביעת נהלים להארכת החוזים הכוללים התייחסות לשינויים שחלים בתפקידים ולחיוניות המשך העסקת העובדים בחוזים מיוחדים בתפקידים אלה".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על נש"ם לפעול גם לכך שפיקוחה על הארכת החוזים על ידי המשרדים יהיה אפקטיבי, וכי במסגרת הנהלים שתכתוב ייקבע כי היא תקבל את מלוא המידע לגבי השיקולים שנסקלו במסגרת הארכת החוזה על ידי המשרד.

### בחירה בין חלופות: חוזה מיוחד או כתב מינוי

1. גיוס עובדים ואיוש משרות בשירות המדינה מבוצעים באמצעות נש"ם ועל פי חוק המינויים. המנגנון המפורט בתקשי"ר לאיוש משרה בשירות המדינה, שעיקרו מיצוי כוח האדם בשירות המדינה לפני גיוס עובדים מחוץ לו, מקנה יתרון לעובדי המדינה, ואולם בכל סוג של מכרז - פנימי, בין-משרדי ופומבי - מחייב התקשי"ר שמירה על שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הראוי ביותר מבין הכשירים.

אגף בחינות ומכרזים בנש"ם (להלן - האגף) אחראי על ניהול כל המכרזים הפומביים ועל ניהול המכרזים הפנימיים והבין-משרדיים למשרות שדרגתן גבוהה יותר מדרגה 20 בדירוג המינהלי (41 בדירוג המח"ר). משרד המבקש לקיים מכרז פומבי פונה לנש"ם בבקשה לביצוע המכרז, והאגף מפרסם את המכרז.

בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, נקבע כי יש לציין במכרז כמה פרטים, וביניהם גם דרגת המשרה או השכר שישולם למועמד שיתמנה.



הביקורת העלתה כי במכרזים, אשר מפרסם האגף למשרות בעבודה צמיחה, בדירוגים המאפשרים העסקה באמצעות חוזה מיוחד, ובכלל זה בחוזה מומחים (ראו להלן - בפרק על חוזה מומחים), לא צוינה העובדה כי מדובר בחוזה בעל דירוג ושכר ייחודיים, וממילא לא צוין שמדובר ב"משרה חיונית", היות שזו לא הוגדרה על ידי נש"ם. הפרטים הללו חשובים מאוד לתנאי העסקתו של העובד, הן כיוון שמתקופם הוא זכאי לשכר גבוה יותר, הן מבחינת תנאי העסקה השונים מאלה הידועים לגבי עובדי מדינה והן בשל הפגיעה לכאורה בביטחון התעסוקתי, היות שהוא אינו זכאי לקבל קביעות. מן הראוי היה שנש"ם תגדיר מראש את המשרות הנכללות בגדר "משרה חיונית" וכי תספק את כל הפרטים הנובעים מהעסקה באמצעות חוזה מיוחד ואף מחוזה מומחים (ראו להלן - בפרק על חוזה מומחים).

נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה, בתשובתה מאוקטובר 2012, כי היא נמצאת בעיצומה של עבודת מטה בשיתוף אגף הממונה על השכר ואגף החשב הכללי לפרסום נתוני השכר במכרזים לאיוש משרות.

2. על פי עמדת נש"ם, באופן כללי, לעובדים בשירות המדינה, אשר מתקבלים לשירות המדינה ונמצאים בקבוצות הרלוונטיות להעסקה באמצעות חוזה מיוחד, מוצעת אפשרות הבחירה בין חוזה מיוחד ובין העסקה לפי הסכמים קיבוציים. נש"ם ערכה נספח, שעליו יש להחתים את העובד על בחירה בחוזה מיוחד, ובו הוא מצהיר כי ידועה לו משמעות בחירתו על כל המשתמע מכך.

הביקורת העלתה כי רק ב-35 מ-107 התיקים, שנבדקו בעניין זה, נמצא תיעוד לכך שהוצעו לעובד שתי חלופות ההעסקה, דהיינו לבחור אם ברצונו להיות מועסק באמצעות כתב מינוי או באמצעות חוזה מיוחד, והוא בחר להיות מועסק באמצעות חוזה מיוחד. לדבר יש משמעות רבה, היות ששני עובדים המתקבלים לשירות באותו תפקיד, אפשר שיהיו מועסקים בתנאי העסקה שונים, ללא שום הצדקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם להנחות את המשרדים להציג לעובדים החדשים לאחר בחירתם לתפקיד את החלופות הקיימות להעסקתם על יתרוניתיהן ועל חסרונותיהן, כדי שבידי העובדים יהיה מלוא המידע הנחוץ להם כדי לבחור באופן מושכל בצורת ההעסקה המועדפת עליהם. מן הראוי כי עצם הצגת החלופות - חוזה מיוחד או כתב מינוי - בפני העובד וכן ההכרעה ביניהן יתועדו בטופס ייעודי.

#### מעבר מכתב מינוי לחוזה מיוחד

1. לא נמצאו נהלים או הוראות נציבות המסדירים מעבר של עובדים בשירות המדינה המועסקים באמצעות כתב מינוי להעסקתם בחוזה מיוחד, ובכלל זאת לא נבחנו הסוגיות האלה: מהם המקרים שבהם עובדים מועסקים ב"משרה חיונית" באילו סוגי התפקידים ומהי ההכרעה הנדרשת, הן מבחינת ההשכלה והן מבחינת הניסיון.

עמדת נש"ם, כפי שנמסרה למבקר המדינה במרץ 2012, היא כי אין מניעה לביצוע מעבר כזה, וכי הבחירה בהעסקה על פי חוזה נתונה לבחירתו החופשית של העובד.

מהאמור לעיל עולה כי נש"ם משתמשת בחוזה המיוחד שלא למטרה שלשמה נועד. במקום להשתמש בו כאמצעי לגיוס עובדים חיוניים לתקופה קצובה אל השירות הציבורי, שאי-אפשר להעסיקם בדרך אחרת, משמש החוזה המיוחד אמצעי לשדרוג תנאי העסקתם של עובדים קיימים, וכל זאת ללא שקיפות, בדרך הפוגעת בשוויון.

2. הביקורת העלתה כי ב-14 מ-28 תיקים של עובדים שעברו מהעסקה בדרך אחרת<sup>40</sup> להעסקה באמצעות חוזה מיוחד, לא נמצא תיעוד לכך שהוצעו לעובד חלופות ההעסקה, דהיינו לבחור אם ברצונו להיות מועסק באמצעות כתב מינוי או באמצעות חוזה מיוחד. בכך יש פגיעה כלכלית בעובדים, אשר לא היו מודעים לזכויותיהם ולאפשרות להיטיב את תנאי השירות שלהם. כמו כן נפגעו ערכים מהותיים בשירות הציבורי: שוויון בין שווים, שקיפות ומינהל תקין. להלן דוגמה:

עובדת ג' הועסקה החל בשנת 1999 בחוזה "משימה חולפת" לפי תקנה 1(2) בדירוג המינהלי. בשנת 2006 סיימה את לימודיה האקדמאיים, ודרגתה הומרה לדירוג המח"ר. בשנת 2007 זכתה במכרז פנימי לתפקיד מרכז, משרה בדירוג המח"ר שמתח דרגותיה הוא 38-40, ובשנת 2009 קיבלה כתב מינוי אחרי שסיימה את תקופת הניסיון. בשנת 2011 התברר לה, בדרך אגב, כי עובד שהתקבל בשנת 2007 במכרז פומבי למשרת מרכז, גם היא משרה בדירוג המח"ר שמתח דרגותיה הוא 38-40, מועסק ממועד זה באמצעות חוזה מיוחד. העובדת טענה כי מעולם לא הוצע לה להיות מועסקת בחוזה מיוחד. בעקבות כך שונו תנאי העסקתה, אולם השינוי לא הוחל רטרואקטיבית מהמועד שבו הייתה זכאית לעבור לחוזה מיוחד, דהיינו שנת 2007.

על נש"ם להסדיר בהנחיות את היתכנות האפשרות לעבור להעסקה באמצעות חוזים מיוחדים וכן את התנאים הנדרשים לכך, ולודא כי הדבר מופץ לידיעת כלל העובדים הזכאים לעשות כן.

### חוזה בדירוג מומחים

1. אחד הדירוגים הקיימים, המשמשים את נש"ם לקביעת תנאי ההעסקה בהעסקה באמצעות חוזה מיוחד לפי תקנה 1(3), הוא דירוג מומחים (להלן - חוזה מומחים). על פי נתוני נש"ם, התקפים למרץ 2012, כ-370 עובדים מועסקים במגזר הציבורי בחוזה מומחים. על פי הנחיות הנציב, התקשרות בחוזה מסוג זה<sup>41</sup> לעובד נעשית במשרות חיוניות או בתחומי התמחות מקצועיים מיוחדים שבהם נדרשים מומחים. נש"ם מסרה למבקר המדינה, ביולי 2012, כי חוזה מומחים מיועד לעובדים בעלי מקצועות וכישורים ייחודיים הנדרשים לתפקידים מיוחדים, אשר חשוב למערכת לגייסם לשורותיה ולשמרם באמצעות תשלום שכר ייחודי. במילים אחרות, מתכונת ההעסקה בחוזה מומחים נועדה לאפשר באופן חריג העסקה בתנאי שכר גבוהים יותר מן המקובל בשירות המדינה, אם נדרשת העסקת אדם בעל מומחיות מיוחדת, שאי-אפשר להעסיקו בתנאי השכר המקובלים בשירות המדינה.

רמות השכר בחוזה מומחים, על פי הדירוג המיוחד שנקבע, גבוהות באופן משמעותי מהדרגות המקבילות בדירוגים האחרים, אשר בהם ניתן להעסיק עובדים באמצעות חוזים מיוחדים. כך למשל,

40 "העסקה בדרך אחרת" היא העסקה באמצעות כתב מינוי, באמצעות קבלן או לצורך ביצוע משימה חולפת.

41 סעיף 3ב1 במכתבו של הנציב לסגני המנהלים הכלליים (אמרוכות) במשרדי הממשלה וביחידות הסמן מיום 10.2.97 שכותרתו "העסקת עובדים בחוזה מיוחד - משכורת כוללת" (להלן - מכתב הנציב לסמנכ"לים).

שכרו החודשי של מי שמועסק באמצעות חוזה מיוחד בדרגה הגבוהה ביותר שאינה בחוזה בכירים<sup>42</sup>, בדירוג אקדמאים, עודכן בינואר 2012 ל-9,579 ש"ח, בדירוג כלכלנים עודכן ל-15,249 ש"ח ואילו בדירוג מומחים<sup>43</sup> הוא עודכן לטווח שבין 16,015 ש"ח ל-23,876 ש"ח.

הביקורת העלתה כי נש"ם לא הסדירה באמצעות חוזר או נהלים את תנאי הסף למתן חוזה מומחים, וכן לא הסדירה את התבחינים הנשקלים בבדיקת פנייה של המשרד להענקת חוזה זה. משכך, ממילא גם אלה לא היו ידועים למשרדים.

(א) מבדיקת התיקים של 28 מתוך 69 העובדים המועסקים באמצעות חוזה מומחים במשרדים שנבדקו, עלה שבהיעדר נהלים והנחיות ברורות ניתן חוזה המומחים גם לעובדים אשר אינם בעלי מקצועות וכישורים ייחודיים. להלן דוגמה:

עובדת ד' רואינה בינואר 2008 על ידי מנכ"ל משרד לתפקיד דוברת, משרה בדירוג העיתונאים שמתח דרגותיה הוא 40-42. מנהלת משאבי אנוש של המשרד פנתה לנציבות בבקשה להעסיקה באמצעות חוזה מומחים בנימוקים אלה: המועמדת, בעלת תואר בוגר במדעי החברה והתקשורת ושמונה שנות ניסיון ככתבת בתחומים רלוונטיים במגוון עיתונים; מכרזים שונים לא העלו מועמדים מתאימים. במרץ 2008 נרשם בתיקה האישי כי סגן נציב שירות המדינה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, מר מוטי אהרוני (להלן - סגן הנציב), אישר את העסקת העובדת בחוזה מומחים וכי תצטרך להתמודד במכרז פומבי על תפקידה בהמשך. יצוין כי בשירות המדינה קיים דירוג עיתונאים שבו ניתן היה להעסיק את העובדת, וכי מבדיקה שנעשתה במשרדים האחזים עלה כי הדוברים שבהם אכן אינם מועסקים באמצעות חוזה מומחים.

(ב) הביקורת העלתה כי המשרדים הגישו בקשה מנומקת לאישור חוזה מומחים, אולם בחלק מן המקרים לא נתנה נש"ם אישור העסקה מנומק, כמפורט להלן: ב-11 מתוך 28 תיקים של עובדים המועסקים בחוזה מומחים שנבדקו, נש"ם לא נימקה כלל את אישורה להעסקה באמצעות חוזה מומחים<sup>44</sup>; ב-12 תיקים נימקה נש"ם את אישורה באופן כללי בלבד וציינה שאופי התפקיד והכשרת העובד נשקלו; רק ב-5 תיקים פירטה נש"ם את נימוקה והתייחסה נקודתית לכישורי העובד המדובר.

נש"ם מסרה למבקר המדינה, בנובמבר 2012, כי בחלק מהמקרים לא ניתן אישור נפרד להעסקה בחוזה מומחים בכתב, שכן עצם החתימה על חוזה זה בידי סגן הנציב מהווה אישור לבקשת המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה על נש"ם לקבוע ולפרסם בקרב המשרדים נהלים ברורים ומחייבים, המפרטים את התבחינים להעסקה גם באמצעות חוזה מומחים, את אופן הגשת הבקשה ואת הליך הבדיקה לפני קבלת החלטה. כל זאת כדי לאפשר למשרדים לייעל את עבודתם בתהליך גיוס עובדים, למנוע בקשות מיותרות ולהגביר את השקיפות במינהל הציבורי.

42 דרגה 42 בתוספת גמול א ו-ב.

43 בדירוג מומחים אין משמעות לטווח הדרגות של המשרה, ולכן צוין טווח הדרגות הנהוג.

44 ב-9 תיקים כלל לא נמצא מכתב אישור להעסקה באמצעות חוזה מומחים (ראו להלן).

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2012, כי התקשרות בחוזה מומחים מאושרת במשורה, וכי רק במקרים מיוחדים, שבהם אי-אפשר לתת מענה בכל דרך העסקה שהיא ושיש חייניות מיוחדת להעסקת העובד, מאושרת העסקה בחוזה מומחים.

**יש לציין כי בעקבות הביקורת גיבשה נש"ם נוהל העסקה בחוזה מומחים בשירות המדינה (להלן - הנוהל), וזה פורסם למשרדים באוקטובר 2012.**

2. כאמור, חוזה מומחים נועד לאפשר למערכת לגייס עובדים בעלי מקצועות וכישורים ייחודיים הנדרשים לתפקידים ספציפיים. חוזה המומחים הסטנדרטי נושא את הכותרת "מומחה (מן החוץ)", המעידה, גם היא, שמטרתו היא לאפשר גיוס עובדים לתוך שירות המדינה.

**הביקורת העלתה כי ב-10 מתוך 28 התיקים של עובדים המועסקים בחוזה מומחים שנבדקו (כ-36%), לא דובר בעובדים חדשים, אשר בשל מומחיותם היה צורך להעניק להם תנאי שכר טובים כדי להתחרות בתנאי העבודה במגזר הפרטי ולפתותם לעבוד בשירות המדינה, אלא דובר בעובדים המועסקים בשירות המדינה שנים מספר, אשר תנאי העסקתם שודרגו באמצעות השימוש בחוזה זה, בלי ששינו את תפקידם. להלן דוגמה:**

עובדת ה' בעלת תעודת הנדסאי בלבד. היא הועסקה מאז 1994 ובמשך השנים שימשה בכמה תפקידים<sup>45</sup> באמצעות דירוג של חוזה מיוחד ספציפי לעובדי היחידה שבה היא מועסקת. בספטמבר 2006, עת הועסקה כמנהלת תחום, משרה בדירוג המח"ר-מהנדסים שמתח דרגותיה הוא 40-42, ביקש המשרד מנש"ם למנותה בפועל למשרת מנהל אגף בכיר, אך הבקשה נדחתה בנימוק שהעובדת אינה עומדת בתנאי הסף לתפקיד. בשנת 2008 התקיים דיון אצל הנציב, ובו נטען שמדובר בעובדת ראויה, אשר אינה יכולה לגשת למכרז לתפקיד בכיר יותר היות שאינה עומדת בתנאי הסף מבחינת השכלתה. בהמשך לדיון זה קיבל המשרד אישור מנש"ם להעסיק את העובדת באמצעות חוזה מומחים, וסוכם כי "טכניקת יצירת משרת מנהל אגף עבור העובדת תסוכם בין הצדדים". בהמשך לכך שונה תקן משרתה של העובדת למתח דרגות 41-43. בעקבות השינוי עלה שכרה מ-13,141 ש"ח ל-21,067 ש"ח<sup>46</sup>.

נש"ם מסרה למבקר המדינה, באוקטובר 2012, כי הענקת שכר מומחה מאושרת גם במקרים חריגים לעובדים קיימים בעלי מומחיות מיוחדת בתוך הארגון, וזאת כדי לשמרם במערכת.

**מהנתונים, שפורטו לעיל, עולה כי לפחות במשרדים שנבדקו אין מדובר במקרים חריגים אלא בשיעור ניכר. עוד יצוין כי גם הנוהל, שפרסמה נש"ם באוקטובר 2012, אינו מתייחס למעבר של עובד קיים לחוזה מומחים.**

45 להלן שרשרת התקדמותה: 1994-1996 ראש תחום; 1996-2001 מרכזת; 2001-2003 ממונה; 2003-2006 מנהלת תחום.

46 מדרגה 42 בדירוג 110 לדרגה 250 בדירוג מומחים על פי טבלת עדכון השכר שמפרסמים נש"ם והממונה על השכר; הנתונים נכונים ל-2012.

בהיעדר הגדרת "מומחה" קיים פתח לפרשנויות שונות, ביניהן מרחיבות, של האפשרות להעסיק עובד באמצעות חוזה מומחים. הביקורת העלתה כי היעדר ההבחנה והיעדר ההגדרה אכן יצרו עמימות, ואפשרו לעובדים אשר אינם בעלי מומחיות וכן לכאלה אשר "צברו" את מומחיותם במסגרת עבודתם בשירות המדינה, להיות מועסקים באמצעות חוזה זה, זאת בשעה שהמענה המינהלי הסביר להעסקת עובדים אלה עשוי להיות חוזה מיוחד בדירוג אחר או באמצעות כתב מינוי.

3. הליך ההתקשרות: מהנחיות הנציב<sup>47</sup> עולה כי התקשרות בחוזה מומחים תאושר על ידי ועדת חריגים בראשות הנציב, אשר בידיה גם הסמכות להכריע בדבר הוספה או גריעה של משרות בודדות או של קבוצות תפקידים על פי צורכי השוק, לרבות במשרדים ייחודיים. כן צוין כי פניות לוועדת החריגים יש להעביר באמצעות יחידת השירות למשרדי הממשלה.

בשנת 2005 דן הממונה על השכר דאז עם נציג נש"ם ועם נציגים נוספים בצורך להסדיר את ההתקשרות בחוזה מומחים כדי למנוע לחצים על הנציב. לצורך כך הוצע להקים ועדה שתייעץ לנציב. בעקבות הדיון ביקש נציב שירות המדינה לשעבר להבהיר כי הפוטנציאל האפשרי להיכלל בקטגוריה זאת עשוי להיות מצומצם ביותר, ולכן להערכתו יהיה קשה להגדיר תבחינים חד-משמעתיים ובלתי ניתנים לערעור. לפיכך הביע את הסתייגותו מהמשך עבודת מטה בנושא.

בביקורת נמצא כי כשמתקבלת בנציבות פנייה של משרד להענקת חוזה מומחים לעובד, נבדקת הפנייה על ידי הרפרנט של המשרד בנציבות ומועברת, בצירוף המלצתו, לסגן הנציב, מר אהרוני, אשר מכריע בעצמו בנושא. ועדת החריגים אינה מעורבת אפוא בהליך.

ב-9 תיקים מתוך 28 תיקים של עובדים המועסקים בחוזה מומחים שנבדקו לא נמצא שום אישור שנתנה נש"ם למשרד להעסקה באמצעות חוזה מומחים, אף כי חוזה כזה ניתן הלכה למעשה ואף נחתם כנדרש בידי סגן הנציב, מר אהרוני. ב-16 מתוך 28 תיקים של עובדים המועסקים בחוזה מומחים, שנבדקו, חתום הרפרנט בנציבות על מסמך האישור להעסקה באמצעות חוזה מומחים, וב-3 מקרים חתום סגן הנציב, מר אהרוני, על האישור. רק במקרה אחד מתוך התיקים שנבדקו יש תיעוד לכך שהנציב היה מעורב בקביעת חוזה המומחים במהלך דיון רב משתתפים. כל החוזים נחתמו בידי סגן הנציב.

נש"ם מסרה למבקר המדינה, בנובמבר 2012, כי נציב שירות המדינה לשעבר אצל את סמכותו בעניין זה, בעל פה, לסגנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיים טעם לפגם בכך שהחלטה בדבר מתן תנאי העסקה ייחודיים ומיטיבים, בלי שקיימים תבחינים לכך, מתקבלת על ידי אדם אחד אשר עלול להיות נתון ללחצים, ללא הליך מוסדר של בחינת היבטים השונים של הנושא, הנמקה ותיעוד. מן הראוי שנש"ם תעביר את ההכרעה בנושא כה מהותי להחלטה של ועדה מוסדרת. כמו כן ראוי שהדברים יתועדו באופן הולם, הן בתוך נש"ם והן מול המשרדים.

47 סעיף 3ב1 במכתב הנציב לסמנכ"לים.

על פי סדרי מינהל תקין, קביעת אופן העסקת עובד - ככל החלטה מינהלית - חייבת להיות מנומקת ומוסדרת בהליך מינהלי ראוי, שקוף ונתון לבדיקה, לבקרה ולפיקוח<sup>48</sup>. יישומו של תהליך מעין זה בהקשר של החלטות בדבר אופן העסקת עובד באמצעות חוזה מומחים מחייב נקיטת כמה פעולות חיוניות, ובהן: (א) קביעת אמות מידה ייחודיות לבחינת הצורך בהעסקת העובד הספציפי, הן מבחינת משרתו והן מבחינת הכשרתו, ובכלל זה השכלתו וניסיונו הקודם; (ב) שקילת החלופות אם יש ליתן חוזה מיוחד או שניתן להעסיק את העובד באמצעות הסכם קיבוצי במסגרת דירוג דרגה.

יצוין כי גם על פי הנוהל, שפרסמה לאחרונה נש"ם, שמורה הסמכות לאשר העסקה בחוזה מומחים לנציב או לסגנו בתחום הרלוונטי בלבד.

4. חתימה על החוזה והארכתו: על פי נוהלי נש"ם, נש"ם היא הגורם המאשר את עצם העסקת עובד בחוזה מיוחד מסוג מומחה וכן את רמת השכר שלו. בהמשך לכך, הן החוזה הראשוני והן הארכותיו ייחתמו בידי סגן הנציב בלבד.

בבדיקת 28 תיקים של עובדים המועסקים בחוזה מומחים, נמצא כי בכמה משרדים בוצעה הארכת החוזה של העובדים (11 מ-28) על ידי הסמנכ"ל למינהל במשרד, אשר אינו בעל הסמכות לעניין זה. זאת, כאמור, בניגוד לנוהלי נש"ם.

על נש"ם היה לעקוב אחר הארכת החוזים של העובדים המועסקים באמצעות חוזה מומחים ולוודא כי פעולת ההארכה מבוצעת על ידי בעל הסמכות, דהיינו על ידי סגן הנציב. נש"ם לא מילאה את תפקידה כנדרש, בכך שלא פיקחה על הנושא ולא התריעה בפני המשרדים על התנהלותם.



הממונה על השכר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, באשר לשימוש בחוזים מיוחדים, ציין כי אלמלא ההעסקה בחוזים מיוחדים, היכולת לתת מענה למשימות המורכבות הייתה נפגעת, והציבור היה יוצא נפסד. החוזים המיוחדים אמנם אינם "פתרון קסם" לבעיות אך אי-הסדרה כוללת של בעיות השורש במערכת מאלצת את המדינה, המחויבת לעשות כמיטב יכולתה למען הציבור, להשתמש בכלים המעטים העומדים לרשותה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לאור המגמה של הרחבת השימוש בחוזים מיוחדים בשירות המדינה, מן הראוי לעגן את השימוש בכלי זה בנהלים ברורים ולפעול בשקיפות, כפי שתואר לעיל.

48 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 53 (2003), בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5.

**העסקת עובדים לפני מכרז**

הוראות התקשי"ר קובעות מנגנון מפורט לאיוש משרה בשירות המדינה, שעיקרו מיצוי כוח האדם בתוך השירות לפני גיוס עובדים מחוץ לו<sup>49</sup>. מנגנון זה מקנה יתרון לעובדי המדינה ומאפשר להם להתקדם בתוך הארגון, ואולם בכל סוג של מכרז - פנימי, בין-משרדי ופומבי - מחייב התקשי"ר שמירה על שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הראוי ביותר מבין הכשירים.

כאמור, חובת עריכת מכרז פומבי ויתר החובות והסייגים, החלים על פי התקשי"ר על מועמד המתקבל להעסקה באמצעות כתב מינוי, חלים גם על עובד המועסק באמצעות חוזה מיוחד. אף על פי שעובד המתקבל לעבודה, שלפי טיבה אינה צמיתה או למשרה בלתי תקנית על פי חוזה מיוחד, אינו חייב לעמוד בבחינות או להצהיר על רכוש, הרי שמותר להחיל עליו חובות אלה בחוזה מיוחד.

הוראות התקשי"ר מאפשרות העסקה זמנית של עובדים במשרה תקנית לפני מכרז באמצעות מינוי בפועל ובאמצעות מילוי מקום<sup>50</sup>. בהתקיים נסיבות יוצאות מהכלל<sup>51</sup>.

משרד מבקר המדינה כבר התריע בעבר והבהיר<sup>52</sup> כי העסקת עובד לפני מכרז באמצעות מינוי בפועל, מילוי מקום ואף העסקה כעובד חברת כוח אדם או קבלן מקנה לו יתרון במכרז על פני מועמדים אחרים, בזכות התנסותו בתפקיד ובזכות היכרות עם המשרד ובעיקר עם הממונים עליו; מצב כזה אף יוצר קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו. כבר בשנת 1991 קבע בג"ץ<sup>53</sup> כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של כל רשות ציבורית, ומתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. אין מדובר בפגם טכני-פורמלי, אלא בפגם מהותי היורד לשורשו של עניין. ראוי שהעסקת עובד זמני לפני מכרז תיוחד למקרים יוצאים מן הכלל שלהם היא נועדה כדי לצמצם את החשש מאי-שוויון במכרז. בהליך זה הודיעה המדינה לבג"ץ כי תפעל להביא לשינויים, שיאפשרו לקיים את המכרזים בתנאי שוויון ובשמירה על כללי תחרות הוגנים.

**בביקורת נמצא כי ב-34 מ-122 התיקים שנבדקו (כ-28%) הועסק העובד במילוי מקום, במינוי בפועל או כעובד קבלן בתפקיד שבו לאחר מכן זכה במכרז. להלן דוגמה:**

עובדת ר' הועסקה במילוי מקום מאז שנת 1998 בתפקיד מנהלת מדור / סגנית מנהל מחלקה, משרה בדירוג המשפטנים שמתח דרגותיה הוא א-1-ב2. בשנת 2002 הייתה כוונה לפרסם מכרז לתפקידה, אולם משהתברר כי תנאי הסף לתפקיד זה כוללים שש שנות ניסיון, אך לרשות העובדת עומדות רק ארבע שנות ניסיון, הוחלט לדחות את הוצאת המכרז. לבסוף התפרסם המכרז בשנת 2004, אחרי שהעובדת צברה את הניסיון הדרוש, והיא אכן זכתה בו.

**הביקורת העלתה כי במקרים מסוימים, עצם ההעסקה במשרד העניקה לעובד יתרון לא הוגן בהתמודדות על תפקידים במשרד. להלן דוגמה:**

- 49 ראשית יתקיים מכרז פנימי, המיועד לעובדי המשרד; אם לא נמצא מועמד מתאים, יתקיים מכרז בין-משרדי, המיועד לכלל עובדי המדינה; ורק אם לא נמצא גם בו מועמד מתאים, יתקיים מכרז פומבי.
- 50 "מילוי מקום" הוא העסקת עובד שאינו עובד מדינה כממלא מקום של עובד מדינה הנעדר מן העבודה, או מועסק באורח זמני במשרה הפנויה, על פי סעיף 18.11 לתקשי"ר. "מינוי בפועל" הוא מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד מדינה למלא, במעמד של ממונה בפועל, את כל התפקידים של המשרה, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו.
- 51 העסקה זמנית מותרת אם מתקיימים כל התנאים האלה: חיוני שתפקידי המשרה יבוצעו ללא הפסק וללא דיחוי; אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני; המשרד כבר נקט צעדים לאיוש קבוע של המשרה.
- 52 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), עמ' 696-697; כמו כן ראו, שם, עמ' 41-55.
- 53 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מה (2) 512.

עובדת ז' הועסקה במילוי מקום בתפקיד מרכזת, משרה בדירוג המח"ר שמתח דרגותיה הוא 38-40, ובאותה עת החלו להתנהל הליכי מכרז. את המבחנים לקראת המכרז עברה, אך לא הייתה אחת מתחשת מקבלי הציונים הגבוהים ביותר, ולכן על פי הוראות התקשי"ר, לא הייתה אמורה לעמוד בפני ועדת הבחונים. המשרד פנה לנש"ם בבקשה לאפשר לה להשתתף במכרז, בין היתר בנימוק של היכרותה ההדדית עם המערכת, והיא אכן ניגשה אליו וזכתה בו.

**הביקורת העלתה עוד שב-14 מ-122 התיקים של העובדים שהועסקו בחוזים מיוחדים שנבדקו בעניין זה, כלל לא היו בנמצא אסמכתאות לאופן קבלת העובדים לשירות המדינה.**

נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, באוקטובר 2012, כי קליטת עובדים במילוי מקום למשרה פנויה היא תופעה לקויה שהיא פועלת למזעורה ככל האפשר. בתשובתה הסבירה נש"ם כי במהלך השנים צומצמה התופעה, וכי רק במקרים מיוחדים היא מאשרת לקלוט ממלא מקום במשרה פנויה בטרם נערך מכרז כדין.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי מהמקרים שנבדקו עולה כי שיעור ההעסקה לפני מכרז הוא 30%-40%, כך שהתופעה נפוצה עדיין.**

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר<sup>54</sup> על העובדה שכאשר עובדים מועסקים במשרות העומדות למכרז, הם בדרך כלל זוכים בהן, וכי הדבר מרוקן את המכרז מתוכן ממשי, שכן תוצאות המכרז מכשירות את ההליך שקדם לו. באופן דומה, עצם העסקת העובדים במשרד מעניקה להם יתרון בלתי הוגן מול מתמודדים אחרים במכרזים, ובכך מסכלת את מטרת ההוראות ליתן הזדמנות שווה לכלל המועמדים. על נש"ם לפעול ביתר שאת כדי שהעסקת עובדים טרם מכרז תצומצם ותיחוד רק למקרים יוצאים מן הכלל, אשר להם נועדה; עליה להקפיד על כך שעובדים יגויסו לשירות המדינה על פי ההוראות, וכי ההליך יתועד כמתחייב במינהל תקין.

### דיווחי הממונה על השכר

כאמור, הממונה על השכר הוא הגוף האחראי בממשלת ישראל לגיבוש המדיניות בתחום השכר ותנאי העבודה בממשלה ובמגזר הציבורי כולו, ליישומה באמצעות הסכמי השכר, לפיקוח ואכיפה על יישומה ולשיקוף נתוני השכר והמגמות במגזר הציבורי. הממונה על השכר קובע את רמות השכר בשירות המדינה, ובכלל זה את הדירוגים ומעדכנם. אם יש צורך בכך, הוא אף מפתח בשיתוף פעולה עם נש"ם, חוזים חדשים ודירוגים חדשים לאחר בחינת שוק העבודה.

על פי סעיף 33א(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ח-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), על הממונה להגיש לכנסת, מדי שנה, דין וחשבון שיכלול סקירה וממצאים לגבי עובדים בגופים בשירות הציבורי, ובכלל זה: נתונים בדבר תנאי השכר; נתונים בדבר מספר העובדים המועסקים בגופים בהיקפי המשרות השונים; ורשימת הגופים שלא דיווחו בהתאם לחוק על תנאי העסקתם של עובדיהם (להלן - הדוח). על הממונה על השכר להציג בדוח גם את הנתונים לגבי שנת הכספים הקודמת.

54 מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, בפרק "ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", עמ' 655-710; מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, עמ' 252-255.



על פי סעיף 33א(א) לחוק יסודות התקציב, חייבים גופים הפועלים בשירות הציבורי<sup>55</sup> לדווח מדי שנה לממונה על השכר באופן מלא על תנאי העסקתם של כל בעלי התפקידים שהם מעסיקים. אם לא יעשו כן, רשאי שר האוצר על פי סעיף 33א(ה) לחוק זה לעכב כספים שיש להעבירם לאותו גוף מתקציב המדינה, לרבות לפי כל דין.

נמצא כי הדוח על הוצאות שכר של העובדים המועסקים בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2010, שפרסם הממונה על השכר, מתייחס באופן חלקי להעסקת עובדים באמצעות חוזים מיוחדים. בדוח מצוין שיעור המועסקים בחוזה זה מכלל העובדים בלבד, ובטבלה המשווה בין מספר העובדים, מספר המשרות וגובה השכר בשנת 2009 לעומת שנת 2010, קיימים רק 13 דירוגים מתוך 48 הדירוגים. לפיכך דיווח הממונה על השכר על שכרם של 3,753 מועסקים בלבד בחוזים מיוחדים, אף שמספרם גבוה בהרבה.

הממונה על השכר מסר למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2012, כי פרסום הדוח השנתי באופן שתואר לעיל נבע מטעות, היות שמדי שנה פורסמו בדוח דירוגים שהיו קיימים בעבר ועודכן בהם מספר העובדים, בלי שצוינו הדירוגים החדשים שהתווספו במהלך השנים. טעות זו תוקן כבר בדוח הקרוב לשנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדוח על הוצאות שכר של העובדים המועסקים בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר, שפרסם הממונה על השכר גם בשנים שקדמו לכך, פורסם באופן דומה בהציגו נתונים חלקיים בלבד, והוא נעדר התייחסות לדירוגים אשר היו קיימים זה זמן רב, למשל דירוג המשפטנים.

קבלת הנתונים מהגופים על ידי הממונה על השכר ופרסומם נועדו, בין היתר: לאפשר בקרה ופיקוח על המשאב האנושי בשירות המדינה; לבחון את מדיניות השכר; לשמש מאגר מידע; לשקף את פעולת המגזר הציבורי לעין כול. אופן יישום הדבר על ידי הממונה על השכר אינו מאפשר זאת. על הממונה על השכר לפרסם את הנתונים כנדרש על פי חוק.

יצוין כי הממונה על השכר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2012, כי על פי החלטת ממשלה מיום 18.12.11 הוקמה ועדה בראשות נציב שירות המדינה, מר משה דיין אשר הוטל עליה לגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה. ועדה זו יושבת על המדוכה זה חודשים.

משרד מבקר המדינה סבור כי מן הראוי שהממצאים המופיעים בדוח זה יועברו לעיון הוועדה האמורה, וכי היא תיתן את דעתה גם עליהם ותפעל לתיקונם.

55 גוף מתוקצב, גוף נתמך, משרד ממשלתי, יחידת סמך ותאגיד בריאות ולמעט כוחות הביטחון.

## סיכום

קיימת חשיבות מיוחדת להתנהלותו התקינה של השירות הציבורי בכל הקשור לאופן העסקת עובדי שירות המדינה ולתנאי שכרם. חשיבות זו נובעת מהרצון לחזק את אמון הציבור בטוהר הליכי המינוי; מההכרח להילחם בתפיסות הקיימות בציבור הרחב כאשר למשרתי הציבור ולתנאי העסקתם; ומהצורך שכספי ציבור ישמשו למטרה שלשמה הוקצו, ובאופן ראוי.

נש"ם, כגוף האמון על גיוס עובדים והעסקתם בשירות הציבורי, לא עשתה שימוש בהעסקה על פי חוזה מיוחד בהתאם לתקנות ואף השתמשה בחוזה זה שלא למטרה שלשמה נועד, בייחוד בחוזים המיוחדים למומחים. הדבר התבטא בכך שנש"ם לא ביצעה עבודת מטה מסודרת לבחינת השינויים בשוק התעסוקה במהלך השנים ולא נערכה להם; בכך שלא נקבעה מדיניות מוסדרת ושקופה כיצד לפעול, וממילא זו לא הונחלה לגורמים הרלוונטיים; בכך שבאופן שיטתי נמנעה נש"ם מכתובת הנחיות ונהלים בכל הנושאים הקשורים להעסקת עובדים בחוזה מיוחד, ובכך פעלה שלא על פי כללי מינהל תקין וגרמה לאי-בהירות בנושא ואף הביאה לשיפור שכרם ותנאי העסקתם של עובדים באמצעות שימוש בחוזה מומחים; בכך שלא פיקחה על התנהלות המשרדים בחלק מהנושאים שבהם אָצְלָה להם מסמכותה.

גיוס כוח אדם איכותי ושימור המשאב האנושי בשירות המדינה, הידע והניסיון שרכש העובד הם יעדים ראויים כי נש"ם תחתור להגשמתם; על פי דין ניתן להעסיק עובדים באמצעות חוזים מיוחדים, ולכן אין בממצאי הדוח כדי לומר כי אין לעשות זאת; אולם מן הראוי לעשות זאת לאחר בחינת הנושא בעבודת מטה מסודרת, באמצעות כלים ותמריצים ייעודיים ובאופן אחיד בכלל שירות המדינה. רק כך תתאפשר שקיפות מלאה בנושא. הצורך בהסדרה ובשקיפות, שיביאו עמן שוויון, גובר לנוכח המגמה להרחבת השימוש בחוזים אלה.

ממצאי דוח זה מלמדים שיש צורך כי נש"ם, בשיתוף הממונה על השכר יבחנו ויסדירו את הסדרי ההעסקה בשירות המדינה, בין שבמסגרת הוועדה שהוקמה בהחלטת הממשלה, כמפורט לעיל, ובין שבמסגרת אחרת. בכלל זה עליהם לפעול בנושאים האלה: קביעת הסדרי העסקה אשר יעניקו למשרדי הממשלה את הגמישות הניהולית הראויה, אך יעלו בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר ועם מטרותיהן; הגדרת מדיניות אחידה, שקופה ושוויונית בכל הנוגע לסוגי המשרות ולסוגי העובדים שיועסקו באמצעות חוזים מיוחדים; קביעה ופרסום - בקרב הציבור ובקרב עובדי שירות המדינה כאחד - נהלים ברורים ומחייבים, המתייחסים לכל אחד משלבי העסקה בחוזה מיוחד - קביעת אופן ההעסקה, הארכת החוזה וסיומו - ופיקוח כי אלה מבוצעים באופן המשרת את מטרת החוזה המיוחד; על נש"ם לפרסם ביתר שקיפות את אפשרויות ההעסקה הקיימות ואת האופן שבו הן מנוהלות; ועל הממונה על השכר לפעול לפרסום הנתונים כנדרש ממנו בחוק, כך שלמקבלי ההחלטות ולציבור יהיה מידע זמין בנושא; על נש"ם לממש לאלתר את סמכותה ולפעול כדי שהעסקת עובדים במילוי מקום תצומצם במידה רבה ותיוחד אך ורק למקרים חריגים שלהם נועדה; על נש"ם להקפיד על כך שהעובדים יגויסו לשירות המדינה על פי ההוראות, אגב תיעוד גיוס כמתחייב במינהל תקין; על נש"ם להנחות את משרדי הממשלה לעשות שימוש נכון ומבוקר בסמכויות שאֶצְלָה להם.