

נציבות שירות המדינה

מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה

תקציר

גיוס עובדים ואיוש משרות בשירות המדינה נעשה על ידי משרדי הממשלה ועל ידי נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), המופקדת כגוף-על על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. להחלטה על קבלת עובד לשירות המדינה ולקידומו משמעות כבדה, משום שהניידות ואפשרות הפיטורים בשירות המדינה מוגבלות בהשוואה לשוק הפרטי בשל המעמד של עובד קבוע, שמקבל עובד המדינה לאחר תקופת ניסיון. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 (להלן - כללי המכרזים), והוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מתווים את דרך המלך לגיוס ולקידום של עובדים בשירות המדינה: הכרזה על משרה פנויה ואיושה באמצעות מכרזים. מטרתם להבטיח הליך מיון ואיוש משרה מיטבי, אגב מתן הזדמנות שווה לכל מועמד ובחירה של הטוב מבין המועמדים.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי איוש המשרות והערכת המועמדים באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של 88 תהליכי איוש משרות, שכללו 115 מכרזים, שבוצעו בשנים 2002 ו-2004 בנציבות ובכמה משרדי ממשלה (משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד הרווחה), ובאמצעות בדיקה של מכרזים נוספים שעלו בבדיקת ביצוע שלבים ספציפיים בהליך המכרז.

1. הוראות התקשי"ר קובעות כי הנציבות תאשר העסקה לפני מכרז רק במקרים יוצאים מן הכלל. בג"ץ קבע כי העסקת עובדים לפני מכרז פוגעת פגיעה של ממש בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים. הביקורת במשרדים שנבדקו העלתה כי הנציבות איפשרה העסקת עובדים לפני מכרז כדבר שבשגרה ולא אכפה את הוראות התקשי"ר; בשנים 2002-2004 ביותר ממחצית (55%) מהמכרזים הפומביים שנכללו במדגם התמודדו מועמדים שכבר הועסקו במשרה המוכרזת או במשרה מקבילה. בכל המכרזים האלה זכו המועמדים האמורים. התופעה שכחה בעיקר במשרד המשפטים ובמשרד האוצר, שבהם התמודדו מועמדים שהועסקו לפני המכרז ב-66% וב-80% מהמכרזים הפומביים, בהתאמה.

2. גיוס כלכלנים לאגף התקציבים במשרד האוצר וגיוס משפטנים למשרד המשפטים נעשה באופן שיטתי באמצעות העסקה לפני מכרז. נוסף על כך, הביקורת העלתה כי הליך המיון והבחירה באגף התקציבים חרג מהוראות כללי המכרזים והתקשי"ר: הליך הבחירה לא היה שוויוני - לא לכל המועמדים ניתנה הזדמנות להיבחן באגף בתקציבים, והיו מועמדים שנדחו בשל גילם בניגוד לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988; תפקידה של ועדת הבוחנים רוקן מתוכן, משום שאגף התקציבים הביא לפניו רק מועמדים שעמדו בהצלחה בראיונות אצלו והועסקו בו לפני המכרז.

עוד עלה בביקורת שמשרד המשפטים ראה בעבודה בפועל לפני מכרז את המבחן המיטבי להתאמתו של המשפטן לעבודה, ולכן העדיף שבמכרזים פומביים יזכו משפטנים שהועסקו במשרד לפני מכרז. לאור בקשת משרד המשפטים, שחשש שהמועמדים שכבר הועסקו בו לא יעמדו בדרישות הבחינות בכתב, ביטלה הנציבות את הבחינות בכתב שנועדו למיון המועמדים לפני הריאיון בוועדת הבוחנים. בכך נפגע עיקרון היסוד החוקתי של השוויון, באשר לא כל המועמדים במכרז קיבלו את ההזדמנות להוכיח את כישוריהם על ידי העסקה לפני מכרז. זאת ועוד, לפי התקשי"ר, עובד חדש עובר תקופת ניסיון לבדיקת התאמתו לעבודה, ולכן אין מקום ואין צורך ליצור תקופת ניסיון דה-פקטו בניגוד לכללים.

3. הליך מיון המועמדים שמבצעת הנציבות כולל כמה שלבים ובהם בחינות בכתב, מרכז הערכה¹ ובחינה בעל פה לפני ועדת בוחנים. מן הראוי היה שהליך זה יהיה שוויוני, יבוסס על אמות מידה ברורות וקבועות מראש וינומק אם חרג מהן. ואולם נמצא שהליך המיון וקביעת מספר המועמדים שיעברו משלב מיון אחד לאחר הושפעו, בחלק מהמכרזים שנבדקו, מלחצים של המשרדים על מנהלת האגף בחינות ומכרזים בנציבות, גב' מאירה עזר (להלן - מנהלת האגף) לקדם את מועמדותם של עובדים מסוימים - עובדים שהועסקו במשרדים עוד לפני המכרז והישגיהם בבחינות לא היו הגבוהים ביותר. יש לראות בחומרה הפעלת לחצים מסוג זה על ידי כל משרד, ובחומרה יתרה כשהיא באה מצד גורמים בהנהלות משרדים האמונים על שלטון החוק (משרד המשפטים) ועל שמירה על הקופה הציבורית (משרד האוצר). מנהלת האגף חרגה מכללי המכרזים ומהוראות התקשי"ר כדי לאפשר את בחירתם של מועמדים שהועסקו לפני מכרז על ידי קביעת סף המעבר משלב מיון אחד למשנהו לפי מקומם של מועמדים אלה במדרג הציונים במבחנים, ועל ידי שינוי כלי המיון במהלך המכרז. החלטות אלה של מנהלת האגף לא נומקו, ואינן עולות בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות היסוד של המכרזים.

4. בלשכת נציב שירות המדינה הועסקה, לפי בחירתו של נציב שירות המדינה עו"ד שמואל הולנדר, עובדת במשרת עוזרת הנציב - משרת אמון. הבדיקה העלתה שהנציב הבטיח לעובדת, בתקופת כהונתה כעוזרתו, משרה בכירה אחרת, דבר שאינו תקין. אחר כך פעל לקדם אותה בדרך סיבובית לתפקיד סמנכ"ל למינהל בנציבות ללא מכרז כנדרש מנציבות שירות המדינה האמונה על המינהל התקין בכל השירות הציבורי. עוד העלתה הבדיקה כי נציב שירות המדינה המשיך להעסיק את העובדת, בנוסף לתפקידה כסמנכ"ל למינהל גם בתפקיד של עוזרת הנציב. שילוב כזה חותר תחת עיקרון הפרדה החדה והברורה בין משרות אמון ומשרות מקצועיות-ביצועיות שהיא ממושכלות היסוד שקובע התקשי"ר, ודבר זה עלול לשמש תקדים לא ראוי בשירות המדינה.

5. הנציבות והמשרדים שנבדקו לא פנו לממליצים אותם פירט וציין המועמד בטופס הגשת המועמדות ולמעסיקיו הקודמים, כדי לבדוק את מהימנות ההמלצות בכתב ולהעשיר את המידע המונח לפני ועדת הבוחנים, ואף ועדות הבוחנים לא עשו זאת. משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר מערך שיטתי של פנייה לממליצים ולמעסיקים של כל המועמדים ותיעוד הולם, נמנעת מוועדת הבוחנים קבלת משוב אמין מסביבת עבודתו של המועמד שישלים את המידע המובא לפניו.

1 במרכז הערכה נבדקת ההתאמה האישיותית למשרה. מרכזי ההערכה המקובלים הם קבוצה של מבחנים מעשיים המדמים מצבים שמייצגים את עולם התוכן של המשרות המיועדות.

הוראות התקשי"ר קובעות כי אם מתמודד במכרז עובד מדינה, על המשרד להגיש לוועדת הבחנים את תיק גיליונות ההערכה של העובד², הכולל הערכות שנתיות שיש למלאן במועד קבוע בכל שנה. המשרדים שנבדקו לא מילאו את הוראות התקשי"ר בדבר מילוי גיליונות ההערכה השנתיים של העובדים והעברתם לוועדות הבחנים, והנציבות לא אכפה את קיום ההוראות בעניין זה. לוועדות הבחנים הועברה בדרך כלל הערכת עובד אחת בלבד שמולאה לקראת המכרז, ועל כן עלולה להיות מושפעת משיקולים לא ענייניים יותר מחוות דעת שנתית.

6. כללי המכרזים קובעים שאם ניגשו יותר משמונה מועמדים למכרז יש לקיים בחינות ולזמן לבחינה בעל פה בוועדת הבחנים שמונה מועמדים בלבד. בפועל, הליך המיון, שמטרתו לנפות מבין עשרות ולעתים מאות מועמדים באופן שוויוני ומקצועי את קומץ המועמדים שייבחנו בעל פה, לא התבצע במשרדים שנבדקו: במרבית המכרזים שעלו במדגם לא כלל הליך המיון בחינות או מרכזי הערכה כשהדבר נדרש לפי הכללים; במכרזים שבהם בוצע הליך מיון מלא או חלקי, ספק אם ההליך היה יכול לנבא ברמת אמינות סבירה את הצלחתו של המועמד בתפקיד.

עקב כך, הבחינה בעל פה לפני ועדת בוחנים שימשה כלי המיון המרכזי, ופעמים רבות היחיד, להערכת כישוריהם של המועמדים ולבחירת הזוכה במכרז. הבחינה בעל פה נעשתה באמצעות ריאיון שיעילותו ככלי מיון הייתה נמוכה, בין היתר כיוון שהבוחנים לא זומנו לפני כינוס הוועדה לעיון בנתוני המועמדים ולהכנת הריאיון; ועדות הבוחנים לא קבעו לפני בחינת המועמדים שאלות אחידות הנוגעות למצבים הנגזרים מעולם התוכן של העיסוק ולהתאמתו של המועמד למשרה, ומאפשרות השוואה הוגנת יותר ביניהם; הנציבות לא השתמשה באפשרות לזמן לוועדה בוחן-יועץ - פסיכולוג או מומחה בתחום המקצוע של המשרה - העשוי לתרום לוועדה בעיקר בהכנת השאלון ובהנחיית ההתרשמות מהמועמד.

7. התקשי"ר קובע כי חבר ועדת בוחנים לא יחווה דעתו לגבי מידת התאמתו של מועמד למשרה במכרז ולא יראה במפורש או בדרך אחרת כי יש לו דעה מוקדמת ביחס למידת התאמתו של אותו מועמד למשרה המוכרזת. בביקורת אותרו שלושה חברי ועדה שהשתתפו בוועדות בוחנים למרות שהמליצו על מועמדים למכרז.

8. כללי המכרזים והנחיות הנציבות מחייבים את ועדת הבוחנים ברישום ציונים בגיליונות הציונים, שאמורים להיות כלי העזר העיקרי להערכת המועמדים. במרבית המכרזים שעלו במדגם חברי ועדות הבוחנים לא קיימו במלואם כללים והנחיות אלה. גיליון הציונים מציע תחומי הערכה, ובסמכות הוועדה לשנותם ולשקללם על פי שיקול דעתה. לא נמצאו מסמכים המלמדים כי ועדת בוחנים כלשהי דנה בהתאמה של תחומי ההערכה לדרישות המשרה הנדונה ובשקלולם.

ועדת הבוחנים רשאית להעדיף מועמד שבגיליונות הציונים ציוניו נמוכים משל האחרים, אך היא חייבת לנמק את החלטתה בפרוטוקול ישיבת הוועדה ולעגנה בנתונים שלפניה. בחמישה מכרזים שעלו במדגם בחרה ועדת הבוחנים מועמדים שציונם בגיליון הציונים היה נמוך משל אחרים ללא הנמקה ראויה. בכל חמשת המכרזים לא סוכמו הציונים בגיליון הציונים, ונימוקי הוועדות לא הסתמכו על המסמכים שהוגשו להן ועל הציונים בתחומי ההערכה שהוזכרו בהנמקה, ויש שאף סתרו מסמכים וציונים אלה. זאת ועוד, בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות לא פורטו

2 זאת, למעט המקרה בו ניגש עובד למכרז פומבי שלא באמצעות המשרד.

עיקרי הדיון הנוגעים לניהולה התקין של הוועדה ולהחלטותיה. הדבר פגע ביכולתה של הנציבות לקיים פיקוח ובקרה על ועדת הבחנים.

9. כללי המכרזים אינם מאפשרים לפסול מראש מועמדים העומדים בתנאי הסף של המכרז. אולם בבדיקה נמצא כי באחד המכרזים הפומביים למשרה בנציבות, בחנו חברי ועדת הבחנים, על פי הנחיית הנציב, את המסמכים שהגישו המועמדים, ועל פיהם פסלו שמונה מועמדים בלי לתת להם את הזכות להיבחן.

10. התקשי"ר קובע כי כאשר עומדת להתפנות משרה ולדעת הסמנכ"ל למשאבי אנוש יהיה הכרח למלא אותה, עליו להתחיל לטפל בה מבעוד מועד כדי שכל שלבי הטיפול יסתיימו עם התפנות המשרה. ככל שאיזו המשרה מתעכב גוברים הלחצים להעסקה לפני מכרז על השפעתה השלילית על תוצאות המכרז. אולם במכרזים שעלו במדגם לא אוישה שום משרה עם התפנותה, ותהליך איזו המשרות היה ארוך: כשנדרש מכרז פומבי, נמשך תהליך האיזו הכולל בממוצע 11 חודשים, והתהליך הארוך ביותר נמשך יותר משנתיים.



מבוא

גיוס עובדים ואיזו משרות בשירות המדינה נעשה על ידי משרדי הממשלה ועל ידי נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), המופקדת כגוף-על על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. להחלטה על קבלת עובד לשירות המדינה ולקידומו משמעות כבדה, משום שהניידות ואפשרות הפיטורים בשירות המדינה מוגבלות בהשוואה לשוק הפרטי בשל המעמד של עובד קבוע, שמקבל עובד המדינה לאחר תקופת ניסיון.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), מתווה את דרך הגיוס של עובדים לשירות המדינה: הכרזה של הנציבות על משרה פנויה או העומדת להתפנות ובחירת הכשיר מבין הכשירים באמצעות מכרזים, אגב שמירה על שוויון ההזדמנויות הניתנת למועמדים ולמועמדים בכוח. לפי החוק, ועדת שירות המדינה (להלן - ועדת השירות)³ רשאית לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז ופרטיו, אם בדרך כלל ואם לסוגים של משרות, לרבות כללים בדבר השתתפות עובדי מדינה במכרז. הכללים לגיוס עובדים שקבעה ועדת השירות מפורטים בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומכרזים), התשכ"א-1961 (להלן - כללי המכרזים), ובתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר).

נוסף על כך, הוראות התקשי"ר קובעות מנגנון מפורט לאיזו משרה בשירות המדינה, שעיקרו מיצוי כוח האדם בשירות המדינה לפני גיוס עובדים מחוץ לו: 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. מנגנון זה מקנה יתרון לעובדי המדינה, ואולם בכל סוג של מכרז - פנימי, בין-משרדי ופומבי - מחייב התקשי"ר שמירה על שוויון ההזדמנויות ובחירת הכשיר מבין הכשירים.

3 לפי סעיף 7 לחוק המינויים, הממשלה תמנה את ועדת השירות ובה 11 חברים, יו"ר הוועדה יהיה נציב שירות המדינה, חמישה מחבריה יהיו מנהלים כלליים של משרדים, וחמישה אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה. הודעה על מינוי הוועדה והרכבה תפורסם ברשומות.

אגף בחינות ומכרזים (להלן - האגף) אחראי לניהול כל המכרזים הפומביים, ולניהול המכרזים הפנימיים והבין-משרדיים למשרות שדרגתן גבוהה מדרגה 20 בדירוג המינהלי (41 בדירוג המח"ר). איוש משרות בדרגות הנמוכות מתבצע במשרדי הממשלה באמצעות האחראי⁴ במשרד הנוגע בדבר בהשתתפות נציג של הנציבות בוועדת הבחנים. האגף קובע למשרדים הנחיות בנוגע למכרזים שהם מקיימים ומפקח על מכרזים אלה.

משרד המבקש לקיים מכרז פומבי פונה לנציבות בבקשה לביצוע המכרז, והאגף מפרסם את המכרז. התקשי"ר קובע שאם עמדו בתנאי הסף של המשרה שמונה מועמדים לכל היותר, יוזמנו כולם לבחינה בעל פה בוועדת הבחנים. עמדו בתנאי הסף יותר משמונה מועמדים - יקיים האגף מבחנים, ולבחינה בעל פה יוזמנו השמונה שהישגיהם במבחנים היו הגבוהים ביותר, זולת אם קבע נציב שירות המדינה כי בנסיבות העניין ומטעמים שיירשמו, יוזמנו לבחינה יותר משמונה מועמדים.

כשנדרש הליך מיון לפני הבחינה בעל פה, הוא כולל מבחנים פסיכומטריים ולעתים גם מבחן מקצועי. נוסף על כך, יש שמתקיים מרכז הערכה לבדיקת התאמה אישיותית - מרכזי הערכה המקובלים הם קבוצה של מבחנים מעשיים, המדמים מצבים האמורים לייצג את עולם התוכן של המשרה המיועדת.

מנתוני הנציבות עולה כי בשנים 2003-2004 גויסו לשירות המדינה 1,262 עובדים באמצעות מכרזים פומביים (46% מכלל המשרות שאוישו באמצעות מכרזים), ו-1,442 עובדים קודמו באמצעות מכרזים פנימיים ובין-משרדיים (54% מכלל המשרות שאוישו באמצעות מכרזים).

בחודשים מרס-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי איוש המשרות והערכת המועמדים במכרזים בנציבות ובכמה משרדי ממשלה: משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד הרווחה. הבדיקה הסתמכה בעיקרה על מדגם סטטיסטי מייצג של מכרזים לאיוש משרות בגופים אלה בשנים 2002 ו-2004, ועל מכרזים נוספים ככל שעלו בבדיקת ביצוע שלבים ספציפיים בתהליך המכרז. יצוין כי באותן שנים אוישו בגופים אלה כ-30% מכלל המשרות שאוישו בשירות המדינה.⁵ גודל המדגם נקבע ל-88 תהליכי איוש משרות, שכללו 115 מכרזים.⁶

העסקת עובדים לפני מכרז

כללי

ככלל העסקת עובד מדינה נעשית, כאמור, דרך מכרז. יחד עם זאת הוראות התקשי"ר מאפשרות העסקה זמנית של עובדים במשרה תקנית לפני מכרז באמצעות מינוי בפועל ובאמצעות מילוי מקום.⁷ הוראות התקשי"ר קובעות כי הנציבות תאשר העסקת עובד כממלא מקום בנסיבות יוצאות

4 ס' 01.11 לתקשי"ר: אחראי - סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות "אחראי".

5 להוציא משרות במשרד הביטחון ובמערכת הבריאות.

6 במסגרות הדוח להלן כל התוצאות הסטטיסטיות נובעות מתוך המדגם שהועלה במשרדים שנבדקו.

7 מילוי מקום - 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 - מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד מדינה למלא, במעמד של ממונה בפועל, את כל התפקידים של המשרה, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו.

מהכלל כאשר 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 למילוי קבוע של המשרה.

העסקת עובד לפני מכרו באמצעות מינוי בפועל או מילוי מקום מקנה לו יתרון במכרו עקב ההתנסות בתפקיד ועקב ההיכרות עם המשרד ובעיקר עם הממונים עליו, ואף יוצרת קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.⁸ תקופה העבודה במשרד, המאפשרת למשרד להתרשם מכשירותו של המועסק לפני מכרו אינה ניתנת למתחרים מבחוץ. בדרך כלל יעדיף המשרד להעסיק את מי שהועסק לפני מכרו הן משום שכבר הספיק להוכיח את יכולתו, והן בגלל חוסר היציבות והפגיעה ביעילות העלולות להיגרם למשרד אם יאויש התפקיד על ידי עובד חדש.⁹ גם מילוי מקום במשרה במשרד שלא בה עוסק המכרו ואף העסקה כעובד חברת כוח אדם או קבלן¹⁰ מקנים לעובד יתרון על פני מועמדים אחרים.

עוד בשנת 1991 קבע בג"ץ¹¹, כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרו של כל רשות ציבורית, ומתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. אין מדובר בפגם שהוא טכני פורמלי, אלא בפגם מהותי היורד לשורשו של עניין. ראוי שהעסקת עובד זמני לפני מכרו תיוחד למקרים יוצאים מן הכלל שלהם היא נועדה, כדי להקטין את החשש לאי שוויון במכרו. בהליך זה הודיעה המדינה לבג"ץ כי תפעל להביא לשינויים, שיאפשרו לקיים את המכרזים בתנאי שוויון ובשמירה על כללי תחרות הוגנים.

דוחות מבקר המדינה¹² הצביעו על העובדה שבמכרזים למשרות שהועסקו בהן עובדים קודם לכן, אותם עובדים זכו בדרך כלל במשרות. הדבר רוקן את המכרו מתוכן ממשי, שכן תוצאות המכרו אישרו והכשירו את ההליך שקדם לו.

יצוין כי תפקידים מקצועיים רבים במשרד המשפטים ובמשרד האוצר - משרדי המטה המרכזיים בשירות המדינה - ובמיוחד באגפים מסוימים כמו אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), הם מהתפקידים הנחשקים ביותר בקרב בוגרי אוניברסיטאות בכלכלה ועורכי דין מתחילים. זאת בשל רמתם המקצועית של המשרדים ותחום עיסוקם, ומשום שמילוי תפקידים אלה משפיע בדרך כלל לטובה על המשך הקריירה של העובדים. לכן למכרזים הפומביים במשרדים אלה ניגשים לא אחת עשרות מועמדים.

הביקורת העלתה כי ביותר ממחצית (55%) מהמכרזים הפומביים שנכללו במדגם התמודדו מועמדים שהועסקו במשרה המוכרזת או במשרה מקבילה. זמן ההעסקה הממוצע לפני המכרו היה 21 חודש. בכל המכרזים האלה זכו המועמדים האמורים. התופעה שכיחה בעיקר במשרד המשפטים ובמשרד האוצר¹³, שבהם התמודדו מועמדים שהועסקו לפני המכרו ב-66% וב-80% מהמכרזים הפומביים, בהתאמה. הנתונים מלמדים כי העסקה לפני מכרו מקנה יתרון במכרו למועמדים אלה; בכך יש פגיעה של ממש בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים במכרו.

- 8 בעניין זה ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 696-697; דוח שנתי 18 של מבקר המדינה (1968), עמ' 115-1195.
- 9 יופי תירוש, יצוג הולם לבני שני המינים, משפטים, ל (1), עמ' 183-245.
- 10 בעניין זה ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 41-55.
- 11 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מה (2) 512.
- 12 דוח מבקר המדינה על ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה 2004; דוח שנתי 55, עמ' 655-710.
- 13 בעניין זה ראו את פרק "פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה", עמ' 203.

בתשובתה מדצמבר 2005 הסכימה הנציבות כי מילוי מקום הוא בבחינת רעה חולה הפוגעת בתקינות הליכי המכרז ומעניקה לממלא המקום יתרון הגדל ככל שגדל פרק הזמן שבו הוא עובד לפני המכרז. אולם, לדברי הנציבות, היא נאלצה מחד גיסא לכבד את החלטות הממשלה בדבר קיצוצי כוח אדם והקפאת תקני כוח אדם, ומאידך גיסא הייתה מחויבת למלא את צורכי משרדי הממשלה לאייש משרות חיוניות. בכוונת הנציבות לצמצם למינימום את איוש המשרות בדרך של מילוי מקום ולקבוע שמילוי מקום ייעשה לפרק זמן שלא יעלה על שלושה חודשים, וכל הארכה של פרק זמן זה תחייב את אישורה.

העסקת עובדים בטרם מכרז אינה תופעה חדשה ואינה נובעת דווקא מהקפאה וקיצוצים של תקנים, אלא גם מהשיטה שהתגבשה בחלקים נרחבים בשירות המדינה של בחירת מועמדים בדרך שאינה מוסדרת ו"אישור" העסקתם בדרך של מכרז פומבי. דוח מבקר המדינה הציביע, עוד בשנת 1968, כי במספר רב של מכרזים פומביים לא היה המכרז הפומבי השלב הראשון לאיתור המועמד למשרה אלא השלב האחרון, והדיון בוועדת הבחנים בא לתת גושפנקה להעסקתו של מועמד שכבר הועסק במשרד. מצב זה נובע, בין השאר, מכך שלמשרד, שנציגו משתתף בוועדה, הייתה כבר דעה על האדם, שהועסק קודם לכן ושרכש בינתיים ניסיון בעבודת המשרד. גם בשנת 1991, תירצה המדינה בהודעתה לבג"ץ את ההעסקה לפני מכרז במדיניות הצמצומים ככוח האדם בשירות הממשלתי, והודיעה כי תנקוט בשורה של צעדים כדי להיאבק בתופעה. מדובר אפוא בתופעה רבת שנים שהרשויות, ובראש ובראשונה הנציבות, לא השכילו להילחם בה, ולמעשה הנציחה אותה. היא פותחת פתח לשרירות, מקלה על האפשרות להיטיב עם מי שחפצים ביקרם ופוגעת באמון הציבור. אשר על כן, בקיומם של הכללים להעסקה במילוי מקום ואף בהחמתם אין די כשאין אכיפה בצדם. על הנציבות לממש לאלתר את סמכותה ולפעול כדי שהעסקת עובדים במילוי מקום תצומצם במידה ניכרת ותיוחד אך ורק למקרים יוצאים מן הכלל אשר להם נועדה.

גיוס משפטיים במשרד המשפטים כממלאי מקום

כללי המכרזים קובעים, כאמור, כי לבחינה בעל פה יוזמנו שמונה מועמדים שהישגיהם במבחן בכתב היו הטובים ביותר. עם זאת, נציב שירות המדינה רשאי שלא לקבוע מבחן לגבי משרה שלדעתו אפשר לעמוד על סגולותיה בבחינה בעל פה. קיום בחינות בכתב לפני הבחינה בעל פה מקטיין את היתרון של עובדים שהועסקו לפני מכרז, משום שהמרכיב המרכזי של הבחינה בכתב - הבחינה הפסיכומטרית - בוֹחֵן ידע בעברית, בחשבון, בחשיבה לוגית ובעוד תחומים שאינם קשורים לעבודה בתחום מקצועי מסוים. זאת ועוד, לוועדת הבחנים יש קושי רב לדרג עשרות מועמדים על סמך ריאיון בעל פה. אשר על כן, כאמור קובעות הוראות התקשי"ר כי לבחינה בעל פה יוזמנו שמונת המועמדים שהישגיהם במבחנים היו הטובים ביותר.

משנת 2000 קיימו משרד המשפטים והנציבות עבודת מטה להקמת מסלול גיוס, מיון והכשרה ראשונית של מועמדים למשרות משפטיות במשרד (להלן - עבודת המטה), במטרה להעביר את הליך הגיוס הפומבי השוויוני לשלב גיוס המתמחים ולהקים מאגר מתמחים. שני המכרזים הראשונים לגיוס מתמחים למשרד פורסמו במרס וביולי 2005. באותה עת קלט משרד המשפטים מספר גדול של משפטיים לפני מכרז. בדיקת המדגם העלתה כי לבקשת משרד המשפטים ביטלה הנציבות מבחנים בכתב במכרזים פומביים. בכך גדל יתרונם של מועמדים שהועסקו במשרד במילוי מקום על המועמדים האחרים כמפורט להלן:

1. במרס 2002 התפרסם מכרז פומבי לשתי משרות במשרד המשפטים. הנציבות הכינה מכתבי זימון לבחינה בכתב ל-118 מועמדים שעמדו בתנאי הסף, אולם היא נענתה לבקשת המשרד לבטל את הבחינה. ועדת הבוחנים ראינה במשך שבועיים, בארבעה ימים שונים, 75 מועמדים ובחרה בשני מועמדים שהועסקו במשרד לפני המכרז.

2. במאי 2002 פרסמה הנציבות מכרז למשרה בפרקליטות המדינה. אושרו 57 מועמדים. מנהלת אגף הבחינות והמכרזים בנציבות, גב' מאירה עזר (להלן - מנהלת האגף) סברה כי מספר המועמדים הרב מחייב קיום בחינות בכתב וזימנה את המועמדים לבחינות, אולם נציב שירות המדינה ע"ד שמואל הולנדר (להלן - הנציב) ביטל את הבחינות לבקשת פרקליטות המדינה. מאחר שבקשת הפרקליטות באה לאחר שמרבית המועמדים נבחנו, הורתה מנהלת האגף שלא להודיע למועמדים על ביטול הבחינות אלא להזמין לוועדה את כל המועמדים בלי להתחשב בציוני המבחנים שכבר נערכו.

הבדיקה העלתה כי ועדת הבוחנים ראינה 24 מועמדים שהתייצבו לפניה ובחרה מועמדת שעבדה כממלאת מקום במשרד המשפטים משנת 1999, ואף עברה במשרה המוכרת מ-1.11.01; עוד נבחרו שישה כשירים, שגם הם עבדו במשרד כממלאי מקום משנת 1999, בנימוק כי "הפגינו ידע, יכולת שכנוע וניסיון".

מתיאור דרך ניהולם של שני המכרזים עולה כי הנציבות ביטלה את הבחינות בכתב כתוצאה מבקשות משרד המשפטים. בכך הקלה את בחירתם של עובדים שכבר הועסקו בו. חמורה במיוחד היענותו של הנציב לבקשת פרקליטות המדינה, בניגוד לכל דין, לבטל בחינות שביצעו חלק מהמועמדים, והכול כדי שיינתן יתרון לעובדים שעבדו כממלאי מקום.

בתשובתה מדצמבר 2005 ציינה הנציבות כי החליטה להיעתר לבקשת משרד המשפטים ולא לבצע את תהליכי המיון והגיוס הרגילים של מועמדים כל עוד לא הסתיימה עבודת המטה. זאת, כדי לאפשר את סיום עיצוב הליכי מיון המתאימים למשפטנים במשרד. הנציבות הדגישה כי במאי 2005 היא החלה ביישום הרפורמה בהליכי המיון והבחירה למשרות משפטיות במשרדי הממשלה בכלל ובמשרד המשפטים בפרט, וכי תמשיך ביישום הרפורמה כדי שמשפטנים יגויסו בדרך ראויה ומכובדת שתמנע את המצבים שתוארו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 הסביר משרד המשפטים כי הקפאת התקנים בשירות המדינה אילצה אותו לקלוט עובדים לפני מכרז במשרות ארעיות במילוי מקום. עובדים אלה הוכשרו ועבדו בהצלחה במשרד תקופה ארוכה, ונוצרה אצלם ציפייה להיקלט בו כעובדים מן המניין. המשרד הדגיש כי העבודה בפועל של המשפטן היא המבחן המיטבי להתאמתו לעבודה, והביע את חששו כי עובדים שכבר הוכיחו את התאמתם לעבודה לא יכללו בין שמונת המועמדים המדורגים ראשונים בבחינה בכתב שיתייצבו לפני ועדת הבוחנים. המשרד הדגיש כי הוא רואה חשיבות בשמירה על עקרונות השוויון והשקיפות, אולם לא היה אפשר שלא להתחשב בנסיבות המתוארות, ולפיכך הוא ביקש מהנציבות לבטל את הבחינות בכתב. עוד דיווח המשרד כי הליכי גיוס המתמחים למשרד שונו, והוא מחייב כיום את המועמדים להיבחן, להשתתף במרכזי הערכה, ולהופיע לפני ועדות בוחנים. שינוי זה מבטיח כי מתמחה שסיים את התמחותו בהצטיינות ישתבץ במשרד לאחר שעבר הליך מכרז פומבי מלא לפני ההתמחות ומכרז פנימי כדי להיקלט כעובד מן המניין. שינוי זה אמור למנוע העסקת עובדים במילוי מקום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עמדתו של משרד המשפטים, הרואה בהתנסות בעבודה במשרד לפני מכרז את המבחן המיטבי לבחינת כישוריו של העובד, היא חריגה משיטת המכרזים הנהוגה בשירות המדינה, המחייבת את משרד המשפטים ככל משרד אחר ואף שבעתיים - בהיותו שומר הסף של שלטון החוק והמינהל התקין. תשובה זו פוגעת בעקרון היסודי החוקתי של השוויון, באשר לא כל המועמדים במכרז קיבלו את ההזדמנות להוכיח את כישוריהם על ידי העסקה לפני מכרז. זאת ועוד, התקשי"ר קובע שעובד שהתקבל לעבודה עובר תקופת ניסיון, המשמשת תקופת מבחן להתאמתו לעבודה, כך שאין מקום ואין צורך ליצור תקופת ניסיון דה-פקטו בניגוד לכללים.

זאת ועוד, עבודת המטה שציינה הנציבות החלה כאמור בשנת 2000. שתי ההתמחויות הראשונות יתחילו בספטמבר 2006 ובמרס 2007, ורק בסוף שנת 2007 יתחילו להקלט במשרד משפטים שסיימו את ההתמחות. ראוי שעד אותו מועד ייקלטו במשרד משפטים על פי הכללים המחייבים.

גיוס כלכלנים לאגף התקציבים כממלאי מקום

אגף התקציבים הוא יחידת מטה מינהלית במשרד האוצר לקביעת המדיניות הכלכלית-תקציבית של הממשלה; עיקר עבודתו הוא גיבוש המדיניות הכלכלית. תחלופת העובדים באגף גבוהה, ולכן לרוב יש בו מחסור בכוח אדם מקצועי.

הוראות התקשי"ר קובעות כי אם היו שמונה מועמדים או פחות - יוזמנו כולם לבחינה בעל פה; היו יותר משמונה מועמדים לתפקיד, יוזמנו לבחינה בעל פה שמונת המועמדים שהישגיהם במבחנים היו הגבוהים ביותר. כללי המכרזים קובעים הרכבים שונים של ועדות בוחנים; העיקרון המנחה את קביעת ההרכב הוא שהליך הבחירה של עובדים בשירות המדינה הוא מקצועי וענייני שמשותפים בו לא רק נציגי המשרד הנוגע בדבר, אלא גם נציגים אחרים, המייצגים דעות והשקפות אחרות, ובהם: נציגי הנציבות, נציגי משרדי ממשלה אחרים, ואף נציגי ציבור. במכרז פומבי על משרה זוטר יהיו חברים בוועדת הבוחנים: יושב ראש - נציג הנציבות, חברים - נציב המשרד הנוגע בדבר, ונציג ציבור.

הביקורת העלתה כי מנהלי אגף התקציבים יצרו, בהסכמת הנציבות, הליך איתור וגיוס של מועמדים לתפקיד ראש ענף (כלכלן - תקציבים) (להלן - כלכלן זוטרי)¹⁴ השונה מהמקובל בשירות המדינה ומהמתחייב מכללי המכרזים ומהתקשי"ר: לאיתור מועמדים פוטנציאליים פנה אגף התקציבים לסטודנטים מצטיינים או לכלכלנים שעובדו ועובדיו לשעבר המליצו עליהם, וכן למועמדים שהתמודדו במכרזים שקיימה הנציבות. המועמדים זומנו לסדרה של ראיונות מקצועיים שאגף התקציבים מכנה "מרכז הערכה". אולם את אלה קיימו עובדיו ומנהליו של אגף התקציבים ללא נוכחות של נציגי הנציבות או נציגי משרד אחר. אם היה ציונו של המועמד נמוך מסף שקבע אגף התקציבים, הודיע לו אגף התקציבים כי נפסל. מי שעבר את ציון הסף שובץ באגף התקציבים בהליך מהיר כממלא מקום. לעתים נקלטו הכלכלנים הזוטרים בעבודתם עוד לפני שהנציבות נתנה הרשאה בכתב להעסקתם כממלאי מקום כנדרש. כמה חודשים (במקרה אחד - שנה ושמונה חודשים) לאחר שהוחל בהעסקתם של הכלכלנים הזוטרים כממלאי מקום כינסה הנציבות ועדת בוחנים של המכרז עליו התמודדו, אליה זומנו בדרך כלל רק מועמדים שעברו בהצלחה את "מרכז הערכה" והועסקו

14 באגף התקציבים רק גיוס הכלכלנים הזוטרים נעשה באמצעות מכרז פומבי.

כממלאי מקום ומספרם כמספר המשרות שיש לאייש, והוועדה בחרה בממלאי המקום. רק במקרה אחד נבחר, בנוסף לממלאי המקום, מועמד שלא הועסק לפני המכרז באגף התקציבים. מהאמור לעיל עולה כי הריאיון בוועדת הבוחנים היה שלב פורמלי בלבד שנועד לשינוי מעמדו של העובד.

הוראות התקשי"ר מאפשרות מינוי עובד לממלא מקום בתנאי ש"המשרד נקט כבר בצעדים למילוי קבוע של המשרה". ואולם נמצא כי אגף התקציבים נקט צעדים למילוי קבוע של המשרה בדרך של מכרז רק אחרי או סמוך למועד שבו אוישה המשרה בממלא מקום; לדוגמה, כלכלנית זוטרה החלה לעבוד באגף התקציבים כממלאת מקום ביוני 2001. המכרז הפומבי התפרסם רק כשנה אחר כך. הכלכלנית ניגשה למכרז עם עוד 20 מועמדים, ו-14 מהם עברו את תנאי הסף. ואילו ועדת הבוחנים כונסה רק בפברואר 2003 - כשנה וחצי לאחר תחילת עבודתה באגף התקציבים. הכלכלנית הזוטרה הייתה היחידה שהובאה לפני ועדת הבוחנים, והוועדה בחרה בה, כצפוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לתת בידי אגף התקציבים את הכוח לקבוע בלעדית מי יועסק בו. ראוי היה כי "מרכז ההערכה" ידרג את המועמדים שהוא העריך לפי ציוניהם, וסמוך אחרי כן תכונס ועדת הבוחנים, אליה יוגשו לכל משרה שמונת המועמדים בעלי ההישגים הגבוהים ביותר, והוועדה תקבע את הכשיר שבהם.

מכרזי עתודה: כבר בשנת 2001 החלה הנציבות בעבודת מטה עם אגף התקציבים ומשרד האוצר במגמה להסדיר את קליטת הכלכלנים הזוטרים באגף התקציבים בדרך שתאפשר לו לקלוט כוח אדם מקצועי איכותי במהירות, בהליך העולה בקנה אחד עם הדינים בנושא מינויים. אולם עבודת המטה טרם הסתיימה בעת סיום הביקורת. באוגוסט 2004 הציע סגן נציב שירות המדינה (משרדי ממשלה ויחידות הסמך) הסדר שאלה עיקריו: הנציבות תאפשר מילוי מקום למשרות באגף התקציבים רק במקרים מיוחדים ובהתאם להוראות התקשי"ר. הנציבות תפרסם שלושה מכרזים בשנה (להלן - מכרזי עתודה), ובהם ייבחרו מועמדים כשירים והם ידורגו לפי ציוניהם. מועמדים אלה יוזמנו להצטרף לאגף התקציבים לפי הצורך בתוך שנה מסיום דיוני ועדת הבוחנים.

בבדיקה נמצא כי האופן שבו פעל אגף התקציבים ביישום ההסדר של מכרזי העתודה לא היה תקין - גם למכרזי העתודה הכין אגף התקציבים מועמדים שכבר שימשו ממלאי מקום המיועדים לזכות במכרז. שיטת מכרז העתודה, שנועדה לאפשר יתר גמישות במילוי צורכי אגף התקציבים, שימשה אפוא בפועל גם היא ל"הכשרת" העסקתם של עובדים שהועסקו כממלאי מקום חודשים ארוכים קודם לכן.

הרכב ועדת חריגים: בשנת 2003 החליטה הממשלה¹⁵ על הקפאת קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה עד סוף שנת 2006. עד אז לא יגויסו עובדים חדשים לשירות המדינה, אלא באישור של ועדת חריגים, שחבריה הם נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים במשרד האוצר.

הדעת נותנת שהרכב ועדת החריגים יהא כזה שלא יהיה בו ייצוג למשרד שהגיש בקשה. אולם, הבדיקה העלתה כי בוועדת החריגים השתתף נציג אגף התקציבים גם כשהוועדה דנה בבקשות של אגף התקציבים. ואכן, כל הבקשות של אגף התקציבים, לפרסום מכרז פומבי להעסקת כלכלנים זוטרים, אושרו. יתר על כן, מאחר והיה ידוע למנהלי אגף התקציבים כי כל בקשה שלהם מאושרת, בכמה מקרים אף החל אגף התקציבים בהעסקת עובדים חדשים כממלאי מקום עוד קודם שהתקבל האישור מוועדת החריגים לפרסום מכרז פומבי, או קודם שהתקבל אישור הנציבות להעסקת ממלא מקום.

בתשובתה מסרה הנציבות כי היא ואגף התקציבים פועלים בעניין בקשותיהם שלהם לפי אמות המידה הנהוגות כלפי יתר המשרדים.

15 החלטה מס' 66 מיום 25.3.03, שתכליתה צמצום כוח אדם במשרדי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לקבוע הרכב מיוחד של ועדת החריגים לדיון בבקשות של הנציבות ושל אגף התקציבים כדי למנוע מצב שבו ראשי הגופים יחליטו בעניין הגופים שלהם לבדם.

סדרי זימון מועמדים על ידי אגף התקציבים : 1. תנאי בסיסי להוגנתו ולשוויוניותו של מכרז למשרות בשירות המדינה, הוא מתן הזדמנות לכל מועמד פוטנציאלי לגשת למכרז או לבחינה לפי העניין. הוראות התקשי"ר קובעות כי הזמנה למבחן תישלח למועמד שבעה ימים לפחות לפני מועד המבחן, וכי הזמנה תיראה כמבוצעת אם נשלחה בדואר ואם הכתובת שעליה הייתה נכונה. לעומת זאת, נמצא כי אגף התקציבים זימן את המועמדים בטלפון בלבד; ואם לא אותר מועמד בטלפון, לא שלח לו אגף התקציבים מכתב, אלא הסתפק בהשארת הודעה קולית בטלפון. ואמנם המועמדים שלא אותרו בטלפון לא זומנו לראיונות, ובכך הסתיים הליך המיון עבורם.

2. כללי המכרזים והתקשי"ר מאפשרים למועמד לגשת לכל מכרז שלדעתו כישוריו מתאימים לדרישותיו, בין אם ניגש בעבר למכרז על אותו תפקיד ובין אם לאו. נמצא כי אגף התקציבים, כעיקרון, לא פנה לחלק מהמועמדים שנבחנו בו קודם לכן.

3. הבדיקה העלתה כי הליך הזימון והמיון בוצע בלי הליכי בקרה נאותים: לא נעשה מעקב ממוחשב אחר המועמדים וזימונם, לא נרשם מי הגורם שהיפנה את המועמד לאגף התקציבים, לא נרשם התאריך המלא שבו התקיים הריאיון (לרוב לא נרשמה השנה), והשאלונים לא תויקו לפי סדר שיטתי. כמו כן, יש שאגף התקציבים הודיע במכתב למועמדים כי לא יוכל לקלוט אותם, וכעבור זמן מה זימנה אותם הנציבות לוועדת הבוחנים. במקרים אחרים, כפי שעולה מדברי המועמדים עצמם, לא קיבלו המועמדים כלל הודעה על המשך או ההפסקה של ההליך לא מהנציבות ולא מאגף התקציבים.

הערכת המועמדים על ידי אגף התקציבים : בהתאם לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, קובע התקשי"ר כי מועמד לא יישאל שאלות העלולות להתפרש כמפלות מטעמים של גיל, מין, מעמד אישי, דת או כל טעם אחר.

נמצא כי אגף התקציבים דחה מועמדים אחדים רק בשל גילם המבוגר, בניגוד לעקרון השוויון, לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ולהוראות התקשי"ר.

בתשובתו מדצמבר 2005, הבהיר הממונה על התקציבים כי אנשי אגף התקציבים מונחים לפעול לפי החוק והתקשי"ר, בייחוד בעניין שאלות שעלולות להתפרש כמפלות מטעמי גיל, ותק וכד', וכי נוכח ממצאי הביקורת כוונת אגף התקציבים לרענן, בתיאום עם הנציבות, את הנהלים בעניין זה.



בתשובתה מסרה הנציבות כי אכן ממצאי הדוח משרטטים תמונה לא ראויה של הליכי הגיוס והמיון של הכלכלנים הזוטרים באגף התקציבים; עם זאת הדגישה כי אגף התקציבים הוא גוף חריג בשירות המדינה בשל התחלופה הגבוהה של עובדיו, וציינה את עבודת המטה שהיא מקיימת משנת 2001 עם אגף התקציבים בעניין הליכי גיוס של עובדים. הנציבות הוסיפה כי בעקבות הביקורת סיכמה עם אגף התקציבים שיוקם צוות עבודה משותף לקביעת שיטה לגיוס כוח אדם לאגף התקציבים שתביא בחשבון את צרכי המיוחדים; עם סיום עבודת הצוות תגבש הנציבות נהלים למיון וגיוס של כוח אדם שיעלו בקנה אחד עם כללי המכרזים והתקשי"ר והם ייכנסו לתוקף מיד.

הממונה על התקציבים הסביר בתשובתו כי הליך קליטת העובדים באגף התקציבים, אף שהוא מותאם לצרכיו המיוחדים, אינו חורג מהחוק, מכללי המכרזים ומהתקשי"ר. כל בוגר לימודי כלכלה מקבל הזדמנות שווה במרכז ההערכה; הצלחה במרכז ההערכה הוא תנאי סף יסודי לעבודה ככלכלן באגף התקציבים. מובן כי אגף התקציבים אינו יכול לתת למועמדים שאינם עומדים בתנאי קבלה זה לגשת למכרזים פומביים ולזכות. עוד ציין הממונה כי השימוש השיטתי בממלאי מקום סיבתו בהתמשכות התהליכים של קליטת עובדים במכרזים. פרק הזמן הארוך העובר מפרסום המכרז ועד לקליטת העובד יגרום למחסור תמידי של עשרות אחוזים מכוח האדם לפי מצבת כוח האדם של אגף התקציבים ויביא למעשה לשיחוקן. כמו כן למועמדים למשרות באגף התקציבים מוצעות בדרך כלל הצעות עבודה אטרקטיביות נוספות, והמתנה ממושכת לסיום המכרז עלולה לגרום למועמד לוותר על המשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה הליך המיון והגיוס של כלכלנים לאגף התקציבים במתכונתו כיום אינו עולה בקנה אחד עם כללי המכרזים - לא כל המועמדים זומנו למרכז ההערכה, מרכז ההערכה כלל רק נציגים של אגף התקציבים, מרכז ההערכה לא דירג את המועמדים אלא קבע באופן חד-משמעי מי מתאים ומי לא, לא הובאו לפני ועדת הבוחנים שמונת המועמדים שהישגיהם במרכז ההערכה היו הגבוהים ביותר, ולמעשה היא רק אשררה את בחירתם של המועמדים שכבר עבדו כממלאי מקום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות להסדיר לאלתר את גיוס הכלכלנים לאגף התקציבים לפי הוראות החוק, כללי המכרזים והתקשי"ר.

העדפה פסולה בתהליכי המיון

הליכי המיון שהנציבות מבצעת כוללים מבחנים בכתב, וזה שנים מספר גם מרכזי הערכה כשלב נוסף או כשלב היחיד לפני הבחינה בעל פה, לפי סוג המשרה.

1. חוק המינויים קובע כי ועדת השירות רשאית לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז, ואולם לא נקבעו כללים בדבר מספר המועמדים שיעברו משלב מיון אחד לבא אחריו כשיש כמה שלבים לפני הבחינה בעל פה. ראוי על כן שהכללים לקביעת סף המעבר במכרזים הכוללים יותר משלב מיון אחד, יאושרו בידי ועדת השירות וכי החלטותיה של מנהלת האגף בדבר סף המעבר יתבססו על כללים אלה ויהיו חסרות פניות ומנומקות. בהעדר כללים מאושרים בידי ועדת השירות, מן הראוי שמנהלת האגף תקבע נהלי עבודה ברורים שיעלו בקנה אחד עם החוק והתקשי"ר ויבטיחו עקביות בקבלת החלטות במכרזים שונים.

בבדיקה נמצא, כי החלטותיה של מנהלת האגף לא התבססו על נהלים ולא נומקו. מהסבריה של מנהלת האגף עולה כי בהליך איוש משרה שכלל מרכז הערכה, נקבע סף המעבר בבחינות בכתב לאחר "כ-20" המועמדים בעלי הציונים הגבוהים ביותר למשרה, כדי שלוועדת הבוחנים יגיעו כשמונה מועמדים. אולם הבדיקה העלתה כי קביעת סף המעבר במכרזים מסוג זה נעשתה באופן לא עקבי. לדוגמה, פעם 16, פעם 19, ופעם 21.

2. עוד העלתה הבדיקה כי בשישה מכרזים קבעה מנהלת האגף שלפני ועדת הבוחנים יופיעו יותר מועמדים מכפי שנקבע בתקשי"ר או הוסיפה שלב של מרכז הערכה כדי לכלול ברשימת העוברים עובדים שהועסקו לפני מכרז.

לדוגמה, בשנת 2004 התקיים מכרז א' למשרה במשרד האוצר, שלא כלל מרכז הערכה. על פי התקשי"ר אמור היה האגף להגיש תשעה מועמדים לוועדת הבוחנים (מאחר ולשמיני ולתשיעי היה

ציון זהה בבחינות), אבל מנהלת האגף הסיטה את סף המעבר והגישה 11 מועמדים לוועדה, ובהם המועמד העשירי, שכבר הועסק במשרה, ואותו מועמד זכה במכרז.

למכרז למשרת מנהל תחום במשרד האוצר (להלן - מכרז ב') שהתקיים בשנת 2002, ניגש עובד שהועסק במשרה כממלא מקום החל משלושה שבועות לאחר פרסום המכרז. המועמדים למכרז ניגשו לבחינות בכתב מטעם הנציבות כשלושה חודשים לאחר פרסום המכרז; לפי ציוני הבחינות בכתב קבעה מנהלת האגף כי 11 המועמדים הראשונים יופיעו לפני ועדת הבחונים. העובד שהועסק כממלא מקום נמצא במקום ה-15 ולכן לא היה אמור להופיע לפני הוועדה.

ב-25.11.02 שלח האגף ל-11 המועמדים מכתבי זימון לוועדת הבחונים. הבדיקה העלתה כי עקב פנייה של משרד האוצר החליטה מנהלת האגף לקיים גם מרכז הערכה לפני ועדת הבחונים. למכרז ההערכה זימנה מנהלת האגף 16 מועמדים, ובהם המועמד שהועסק כממלא מקום. מועמד זה הוא שנבחר על ידי ועדת הבחונים.

מכלל האמור לעיל עולה כי אף שהליך המיון אמור היה להיות שוויוני, מבוסס על אמות מידה ברורות וקבועות מראש ומנומק, בפועל קביעת שלבי המיון וסף המעבר הושפעו, בחלק מהמכרזים שנבדקו, מלחצים שהפעילו המשרדים על מנהלת האגף לקדם את מועמדותם של עובדים שהועסקו לפני מכרז והישגיהם בבחינות לא היו הגבוהים ביותר.

בתשובתה מסרה מנהלת האגף כי בכל שנותיה בתפקידה זה פעלה ונודעה בכלל השירות כמי שעומדת בחזית המאבק לשוויון הזדמנויות, הוגנות ועמידה בכללי המנהל התקין בנוגע לאיוש משרות בשירות המדינה; היא הדגישה כי לא פעלה מעולם בכוונת מכוון נגד עקרונות אלה. במכתב מפברואר 2006 הוסיפה מנהלת האגף כי "בתוך המצב (שלא אני יצרת) של מילוי מקום כמעט בכל משרה מוכרזת, וכנגד כל הסיכויים, שמתי יחד עם אנשי אגף הבחינות לעצמי לשמור על כל העקרונות של החוק, הכללים, והמקצוענות שבניתי עם אנשי האגף ולאור תאוריות מקצועיות שלמדתי ממומחים. להבנתי וכך גם קיבלתי גיבוי לאורך שנים, פעלתי בתוך גבולות הסמכות שניתנה לי על ידי הממונים עלי... כל מי שיש לו משהו להגיד בנציבות ובמשרדים, ביקש להתערב במכרז (מי המועמדים, מי חברי הוועדה, מתי יהיו בחינות, מי עבר בחינות, למה עוד לא נקבעה ועדה, השר לוחץ, המנכ"ל לוחץ וכו)". בכל הנוגע למכרז א' מסרה בתשובתה מדצמבר 2005 כי אין בידיה מסמכים המתעדים את הסיבות שבגללן קבעה את סף המעבר אחרי המועמד ה-11, והיא משערת שהסיבה לכך היא שחלק מהמועמדים הסירו את מועמדותם לפני קביעת סף המעבר. בכל הנוגע למכרז ב' מסרה כי "אין ספק כי קביעת כלי המיון המיועדים לבחינת המועמדים במכרז מסוים רצוי שיקבעו מראש [ההדגשה במקור]. אולם אין פסול לדעתי בהחלטה להוסיף כלי מיון, גם בדיעבד, אם מתברר כי מרכז הערכה יכול להוסיף מידע חשוב על כישורי המועמדים שהבחינות בכתב לא אמורות או מסוגלות להציף".

משרד האוצר הסביר בתשובתו בנוגע למכרז ב', כי מנהל היחידה שבה הועסק המועמד ה-15 כממלא מקום ביקש מהנציבות לזמנו (עם מועמדים נוספים שזכו לציון זהה במבחנים הראשוניים) למרכז ההערכה בשל היכרותו החיובית עם עבודתו של אותו עובד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחד מתפקידיה העיקריים של הנציבות הוא לקיים הליך בחינה ענייני וללא שיקולים זרים. שינוי כלי המיון במהלך קיום המכרז, וכן חוסר תיעוד של החלטות מנהלת האגף, יחד עם חריגות מהוראות התקשיר, וכל זאת כדי לקדם את מועמדותו של מאן דהוא, אינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות היסוד של המכרזים. זאת ועוד, ראוי שנציב שירות המדינה, האחראי אחריות כוללת לניהול הליכי הבחינות והמכרזים, יביא זאת לתשומת ליבו ומכאן ואילך יפעיל פיקוח ובקרה על יחידות הנציבות.



העסקת עובדים לפני מכרו פוגעת בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים. הנציבות איפשרה דפוס העסקה זה כדבר שבשגרה, אף שלפי הכללים, שאותם לא אכפה, העסקה בפועל תותר רק במקרים יוצאים מן הכלל. זאת ועוד, הנציבות נתנה יד לעקיפת כללי המכרזים והתקשי"ר, והתוצאה היא שפעמים רבות נבחר לתפקיד עובד שכבר עבד בשירות המדינה, או מונה בפועל למשרה, ונדחו מועמדים טובים לא פחות, שלא מילאו קודם לכן תפקיד בשירות המדינה בצורת העסקה כלשהי או לא מונו בפועל לתפקיד. במכרזים שנבדקו לא פעלו הנציבות והמשרדים מתוך התחשבות במועמדים החיצוניים; אלה הגישו בתום לב מועמדות למכרז - דבר הכרוך בכובד זמן, כסף ומשאבי נפש - כדי להשתתף בהליך סרק חסר סיכוי. יש בכך פגיעה בכבוד האדם, ההופך למעין סטטיסט בהצגה שתוצאותיה ידועות מראש. זאת ועוד, הנציבות, שתפקידה להיות שומר הסף האחראי לתקינות המכרזים ולמימוש עקרונות היסוד של שיטת המכרזים, חרגה מכללי המכרזים בכך שסייעה למשרדי הממשלה שנבדקו לקיים הליכי מכרז למראית עין שנועדו רק לאשרר את מעמדם של מי שכבר נבחרו לתפקיד. ואילו הנהלות המשרדים הפעילו לחצים לא ראויים במטרה להביא לבחירה במכרזים של עובדים שהועסקו לפני מכרז, ומתוך שכך גרמו לפגיעה בכללי המכרזים ובכללי המינהל התקין. יש לראות בחומרה הפעלת לחצים מסוג זה על ידי כל משרד, ובחומרה יתרה כשהיא באה מצד גורמים בהנהלות משרדים האמונים על שלטון החוק (משרד המשפטים) ועל שמירה על הקופה הציבורית (משרד האוצר).

מינוי עוזרת נציב שירות המדינה לסמנכ"ל למינהל בנציבות

מטרתו העיקרית של חוק המינויים היא להסדיר את דרך קבלת עובדים לשירות המדינה; לקבוע הליכים ליצירת משרות בשירות המדינה ואת הדרגות הצמודות להן (להלן - תקן) ולהתוות את דרך איוש המשרות שבתקן - בחירת המועמד הטוב ביותר מבין המועמדים המשתתפים במכרז, תוך הקפדה על שוויון הזדמנויות בין מועמדים, שכן המשרות בשירות המדינה הן משאב ציבורי שיש להקצותו בהגינות¹⁶. חוק המינויים נותן בידי נציב שירות המדינה סמכויות רחבות הכוללות פיקוח ובקרה בנושא איוש משרות בתקן ואישור התקן לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

בנציבות מועסקים 186 עובדי מדינה, מרביתם משובצים בתקן הנציבות. מי שמציע את שינויי התקן בנציבות ומי שמאשר את תקן הנציבות הוא נציב שירות המדינה. כך גם לגבי איוש משרות בנציבות, כלומר כשמדובר בנציבות עצמה, אין פיקוח של גורם חיצוני כלשהו. להלן פרטים על שינויי תקן שיוזם הנציב ושבעקבותיהם מונתה עובדת לסמנכ"ל למינהל ללא מכרז:

מהלכים ל"קבוע" מעמדה של עוזרת הנציב בתפקיד סמנכ"ל למינהל

לפי הוראות התקשי"ר רשאים ראש הממשלה, שר, סגן שר ומנכ"ל להעסיק בלשכתם עובדים ובכללם עוזרים במשרות המכונות משרות אמון, על פי שיקול דעתם וללא מכרז. מרביתם של עובדי הלשכות הם עובדים הבאים מחוץ לשירות המדינה ומיעוטם עובדי מדינה קבועים, הבאים מתוך השירות, אשר משרתים זמן מוגבל בלשכות בתפקידים שונים ומקבלים שכר כעובדי לשכה או לפי דירוגם המקצועי ובהתאם לרמת המשרה, לפי בחירתם.

הוראות התקשי"ר קובעות כי עובד לשכה שהוא עובד מדינה קבוע, ששירת שנה ויותר בלשכה והפסיק לכהן בה, יועבר למשרה מתאימה אחרת במשרד שבו שירת לפני כן. עם זאת, העברת עובד במשרד ממשרה אחת למשרה אחרת שתפקידיה שונים בתכלית מתפקידיו הקודמים מותנית בבחינת כישוריו בוועדת בוחנים או במבחן. הנציבות רשאית לפטור עובד מחובת המבחן או הבחינה נוכח תוצאות של בחינות קודמות שעשה ונוכח תפקידי המשרה.

מתן הבטחה שלא כדין: בלשכת נציב שירות המדינה, כמו בלשכות של מנכ"לים בשירות המדינה, קיים תקן של עוזרת. לפי בחירתו של הנציב, הועסקה במשרת עוזרת הנציב, החל משנת 1996, עובדת קבועה בשירות המדינה, שעבדה עד אז כמזכירה בלשכות שונות במשרד האוצר (להלן - העובדת או עוזרתו). בתפקידה האחרון במשרד האוצר הייתה מנהלת לשכתו של הממונה על השכר. ביוני 2001 הודיעה הנציבות לעובדת שהואיל ומונתה בפועל לתפקיד עוזרת בכירה לנציב, חלה עליה הודעת הנציבות סא/1731¹⁷. הודעת הנציבות עוסקת בין היתר בהסדרת העסקתם ושכרם של עובדים במשרות אמון בלשכותיהם של שרים, סגני שרים ומנהלים כלליים. דהיינו, הנציבות הכירה במשרתה כמשרת אמון.

הבדיקה העלתה כי בספטמבר 2003, בניגוד להוראות התקשי"ר דלעיל ובכלל זה הודעת הנציבות, הודיע הנציב לעובדת כי אם תסיים את תפקידה כעוזרתו, תהיה משרתה הקבועה מנהלת תחום בכיר (מינהל, משאבי אנוש ותקציבים).

מהאמור לעיל יוצא, שעוד בטרם סיימה העובדת את תפקידה בלשכת הנציב הבטיח הנציב את מעמדה בתפקיד מקצועי, שקבע מראש, שהיה שונה בתכלית מתפקידה הקבוע - מנהלת לשכה ובכלל זה פטר הנציב את העובדת ממבחן או מעמידה בפני ועדת בוחנים כנדרש בתקשי"ר.

מינוי ללא מכרז: אחד התפקידים העיקריים בסגל המקצועי הקבוע של משרד ממשלתי הוא תפקידו של סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - סמנכ"ל למינהל) ובלשון התקשי"ר "האחראי". הסמנכ"ל למינהל נושא באחריות כוללת למשאבי אנוש במשרד ולתקציב תפעולו וכן בתפקידים נוספים שנקבעו בתקשי"ר ומשמש אחד מ"שומרי הסף" בשירות המדינה¹⁸.

שינוי תקן, בדומה לתקן חדש, מותנה באישורו של נציב שירות המדינה. הנחיות התקינה שהנציבות מפרסמת מידי שנה בשנה קובעות, בין השאר, "ככל שמספר שינויי התקן יקטן וככל ששינויי התקן יהיו מבוקרים ומבוססים וינבעו משינויים ממשיים במבנה, כן יקטן הצורך בשינויי תקן ובתיקון העיוותים והאיזונים שהופרו". עוד נקבע בהנחיות התקינה, כי התקן צריך להיקבע באופן מקצועי ואובייקטיבי ואין ולא כלום בין קביעת התקן לבין נתוניו האישיים, שאיפותיו ונסיבותיו האישיות של פלוני.

17 הודעה סא/31 מיום 22.5.01 בדבר "מינוי בפועל - תנאי שכר במקרים מיוחדים".

18 דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004), עמ' 10.

איוש משרת סמנכ"ל למינהל בשירות המדינה במינוי קבוע מחייב את תקנון המשרה ופרסום מכרז בין מתמודדים בכוח. אולם בסיומו של מהלך שכלל כמה שינויי תקינה "סיבוביים" (להלן - המהלך הסיבובי), מינה הנציב את עוזרתו לסמנכ"ל למינהל ללא מכרז:

1. בעבר לא היה תקן של סמנכ"ל למינהל בנציבות, וענייני עובדי הנציבות טופלו בידי העובדים הבכירים בסגל המקצועי של הנציבות נוסף על תפקידיהם הקבועים. האחרון שטיפל בכך, בשנים 2000-2002, היה המשנה דאז לנציב. עם פרישתו לגמלאות של המשנה, הטיל הנציב, ביוני 2002, על עוזרתו למלא זמנית את תפקיד "האחראי" לענייני מינהל, למעט בענייני משמעת, רכישות ומכרזים, נוסף על היותה עוזרתו.

2. בינואר 2004 אישר הנציב את שינוי תקן משרתה של עוזרתו מעוזרת נציב בלשכת הנציב למשרת "ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש" ובה בעת אישר יצירת תקן חדש של עוזרת נציב אשר לא אויש. בפועל היא המשיכה למלא את משרת עוזרת הנציב בלשכת הנציב. באוגוסט 2004 שדרג הנציב את תקן "ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש", שקבע רק שמונה חודשים קודם לכן, למשרה בכירה אף יותר - "ראש אגף בכיר למינהל ומשאבי אנוש", משרה המקבילה למשרת סמנכ"ל למינהל. עם מינוי העובדת לתפקיד סמנכ"ל למינהל אישרה לה הנציבות חוזה בכירים מינואר 2005. גם בשלב זה המשיכה למלא את משרת עוזרת הנציב בלשכת הנציב.

3. מועמד לתפקיד סמנכ"ל למינהל נדרש לעמוד בדרישות גבוהות כמפורט בתיאור התפקיד: השכלה אקדמית רצוי בתחום של מינהל ציבורי, מדע המדינה, כלכלה, משפטים ועוד, חוץ ממכרז פנימי שבו רשאי להגיש מועמדות גם בעל השכלה של 12 שנות לימוד, בתנאי שהוא עומד ביתר דרישות המשרה: ידע מקצועי נרחב בתחום משאבי אנוש ובתחומים הקשורים לתפקיד, וניסיון מקצועי וניהולי רב ומגוון בתפקידים בכירים במגזר הציבורי. הנציב מינה את עוזרתו לתפקיד, למרות שהיה פער בין כישוריה ובין הדרישות האמורות; אומנם היא בעלת השכלה של 12 שנות לימוד - בוגרת תיכון מקצועי במגמת מזכירות - אולם אין היא עומדת ביתר דרישות המשרה כמפורט לעיל.

מהאמור לעיל יוצא שבאישור הנציב שינתה הנציבות פעמיים בתוך שמונה חודשים - ינואר-אוגוסט 2004 - במהלך סיבובי את תקן משרתה של העובדת. לדעת משרד מבקר המדינה, המסקנה המתבקשת ממהלכים אלה היא שהם נעשו כדי לשדרג את מעמדה של העובדת, שאישה זמנית את תקן עוזרת הנציב, למעמד קבוע של סמנכ"ל למינהל, ללא מכרז ולאפשר לה לעבור לחוזה בכירים. יוצא אפוא כי הנציב והנציבות השתמשו שימוש לא מקובל בתקן ובשליטתם על התקינה כדי להיטיב עם העובדת ולקדם אותה לתפקיד בכיר וקבוע. כל זאת בשעה שלפי הנחיות הנציבות עצמה, החלות על כל שירות המדינה, תקן ושינויי תקן צריכים לנבוע משינויים ממשיים במבנה ארגוני ולא להיות תפריים למידות של מאן דהוא.

בשיחה מנובמבר 2005 עם צוות משרד מבקר המדינה הסבירו המשנה לנציב וסגן הנציב כי שינויי התקן נעשו כדי להתאים את המשרה למטלות שבוצעו במשך תקופה ארוכה בידי עוזרת הנציב ולקבע את המשרה. כל השינויים האלה נעשו בידי הנציבות מכוח סמכותה, בהתאם להוראות חוק המינויים. בתשובתה מינואר 2006 הסבירה הנציבות כי לדעתה "מכרז אינו דרך הקידום היחידה המקובלת בשירות המדינה" [ההדגשה במקור]. הנציבות ציינה כי שינויי תקן נעשים אם בעקבות בדיקה מקצועית ואם בעקבות הטלת תפקידים נוספים על עובד; הטלת התפקיד אינה פגיעה בשוויון אלא זו דרך לגיטימית לניהול המוכרת לכל מנהל, בייחוד כאשר נדרש צמצום בכוח אדם בשירות המדינה. הנציב סבר שלעזרתו שהייתה עובדת קבועה צריכה להיות משרה קבועה, וקביעת משרת ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש הייתה דרושה כדי לשמור על זכויותיה נוכח העובדה שבפועל היא כבר מילאה את התפקיד כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בתמיהה רבה את טענת הנציבות שאפשר להסתפק בכך שהפעולות שננקטו למינויה של העובדת לסמנכ"ל למינהל אינן בלתי חוקיות. שומה היה על הנציב והנציבות לבחון את הדברים באמות המידה של פעולה הראויה לגוף האמון על המינהל התקין בכל השירות הציבורי ולהפעיל לגבי הנציבות למצער אותן אמות מידה שעל הנציבות להפעיל במסגרת תפקידי הפיקוח והבקרה שלה לגבי שירות המדינה בכללותו. על הנציבות לפעול בדרך הראויה דהיינו, בחירת המועמד הטוב ביותר מבין המועמדים המשתתפים במכרז תוך הקפדה על שיוויון הזדמנויות בין המועמדים.

מעורבותה של עוזרת הנציב ב"פעולות הביצוע" של הנציבות

כאמור, עוזרת הנציב מונתה לתפקידה כעוזרת במסגרת משרות אמון. הוראות התקשי"ר לגבי עובד לשכה, ובכלל זה עוזר המתמנה למשרת אמון, קובעות כי הוא אינו רשאי להיות מעורב ב"פעולות ביצוע" של המשרד, לא ישתלב בהיררכיה של המשרד, לא ישתתף בוועדות מקצועיות ואין להטיל עליו בשום פנים ואופן תפקיד שייחודי לסגל המקצועי הקבוע של המשרד. ההגבלות שחלות על העוזרים חלות עליהם בין שהם עובדי מדינה קבועים, הבאים מתוך השירות ובין שאינם כאלה. החלת ההגבלות כאמור נקבעה מתוך תפיסה שמהות תפקידו של עובד לשכה היא האמון האישי שרוכש לו השר או המנכ"ל, להבדיל מעובד השייך לסגל המקצועי של המשרד.

היה אפשר לצפות שעם מינויה של העובדת, בינואר 2004, לתפקיד ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש וזמן קצר לאחר מכן לסמנכ"ל למינהל, יפסיק הנציב את עבודתה בלשכתו, כעוזרת במשרת אמון, מה גם שאחת מתוצאות ה"מהלך הסיבובי" הייתה יצירת תקן פנוי של עוזרת מקצועית לנציב.

נמצא שהנציב לא הפסיק את עבודתה בלשכה, היא מילאה בעת ובעונה אחת את תפקיד עוזרתו ואת תפקיד הסמנכ"ל למינהל, ותוארה הרשמי בנציבות החל מאוגוסט 2004 היה "עוזרת בכירה לנציב" ו"ראש אגף בכיר למינהל ומשאבי אנוש".

בשיחה מנובמבר 2005 עם צוות ממשרד מבקר המדינה הסבירו המשנה לנציב וסגן הנציב כי במקרה זה הנציב רצה שתפקיד עוזרת הנציב ותפקידי ראש מינהל ומשאבי אנוש יבוצעו בידי אותו אדם, והדבר תואם את מדיניות הצמצומים בשירות המדינה ואת עקרונות היעילות והחיסכון. עוד הסבירו, כי היא עובדת מדינה קבועה ולכן היה הנציב רשאי להטיל עליה כעוזרתו גם את תפקיד האחראי בפועל ואחרי זה, כאשר מונתה לתפקיד הסמנכ"ל למינהל, גם את תפקיד עוזרת הנציב בפועל.

הנציבות בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 ציינה כי את הוראות התקשי"ר בדבר הסייגים החלים על עובדי לשכה כתב הנציב עצמו; כוונתו הייתה למנוע אפשרות שיועצים או עוזרים (בדרך כלל פוליטיים) של שרים וסגני שרים ייטלו לעצמם תפקידים מקצועיים של עובדי מדינה. כוונתו לא הייתה שעובדים מקצועיים קבועים המועסקים בתפקיד עוזרי מנכ"לים או בתפקידים בכירים אחרים לא יוכלו לעסוק גם בתחומים מקצועיים נוספים. לאחר מכן העלה בא כוח הנציב בפני מבקר המדינה עמדה אחרת, לפיה מעמדו של העוזר נגזר ממעמדו של הממונה עליו; כאשר הממונה הוא נבחר ציבור או אפילו משרת אמון בעצמו (דוגמת מנכ"ל) חלות עליו מגבלות התקשי"ר (02.05). לא כך המצב כאשר הממונה בעצמו הוא עובד מדינה מן המניין הנטול כל זיקה פוליטית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנציבות היא שהחילה על עוזרת הנציב את הכללים החלים על עובדי לשכה במשרות אמון כמפורט בהודעת הנציבות סא/31, ובכלל זה שילמה לה שכר כפי שמשולם ליועץ בכיר במשרת אמון והעובדת מצידה בחרה בחלופה זו. בנוסף, אין זה ראוי שעובדת תאייש משרה מקצועית-ביצועית בכירה ובייחוד משרת סמנכ"ל למינהל - אחד מ"שומרי הסף" בשירות המדינה - ובה בעת גם את משרת עוזרת הנציב, שהעובדת מונתה לה בשל אמונו האישי של הנציב. שילוב כזה חותר תחת עיקרון ההפרדה החדה והברורה בין משרות אמון ומשרות מקצועיות-ביצועיות שהיא ממושכלות היסוד שקובע התקשי"ר, ודבר זה עלול לשמש תקדים לא ראוי בשירות המדינה ולפתוח פתח למינויים אישיים של שומרי הסף.

מתן שכר שלא כדין לעובדת

הודעת נציבות סא/31, קובעת כי עובד המסיים את עבודתו בלשכה מסיבה כלשהי וממשיך לעבוד במשרד בתפקיד אחר, תנאי שכרו יהיו כפי שהיו ערב מינויו. כשהועסקה העובדת בתפקיד עוזרת הנציב היה שכרה כשל שכרו של יועץ בכיר - כ-23,000 ש"ח. עם מינויה למשרה קבועה של "ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש", היה שכרה אמור להיות כ-5,500 ש"ח¹⁹ עד מועד מינויה לסמנכ"ל למינהל.

הבדיקה העלתה כי ממועד מינויה ל"ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש" בינואר 2004 ועד מועד אישור חוזה הבכירים שלה בינואר 2005 המשיכה העובדת לקבל שכר של עובדת לשכה, דהיינו כ-23,000 ש"ח, אף על פי שלא איישה את המשרה בתקן של עוזרת מקצועית לנציב.

בחשבתה מינואר 2006 הסבירה הנציבות כי העובדת "קיבלה את השכר שהגיע לה כעוזרת בכירה לנציב מן הטעם הפשוט - שהיא מילאה תפקיד זה [ההדגשה במקור]... האם בשל העובדה שהיא מילאה שני תפקידים, [ההדגשה במקור] היא לא היתה זכאית לקבל את השכר המגיע לעוזר הנציב?".

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובתה של הנציבות בכל הנוגע לעובדת סותר את עמדתה של הנציבות עצמה, כפי שבא לידי ביטוי בהודעת הנציבות סא/31. אין זה סביר ואין זה תקין ליצור מצב שבו עובדת "נהנית מכל העולמות" - היא מועסקת במשרה קבועה של עובד מקצועי ומקבלת שכר של עובד לשכה, בחריגה מהמקובל והנהוג בשירות המדינה.



הממצאים מצביעים על כך שהנציבות ונציב שירות המדינה התעלמו במקרה זה ממושכלות היסוד של התקשי"ר ומהכללים שהם מופקדים על אכיפתם והטמעתם בשירות המדינה.

הליך הערכת כישורי המועמדים

הערכה ומיון של המועמדים לפני הבחינה בעל פה

שירות המדינה, כנאמן הציבור, צריך להנהיג שיטות מיון והערכה טובות ולשפר את השיטות הנהוגות בו כדי שהמיון יהיה מיטבי וייקלט כוח אדם איכותי ומתאים. כל משרה יש לבחון על סמך תיאור התפקיד ומספר המתמודדים ולקבוע את כלי המיון ואת המידע הנדרש כדי שוועדת הבוחנים תקבל החלטה מושכלת. משרד מבקר המדינה בחן את תהליך איוש המשרה על מרכיביו השונים בגופים שנבדקו.

1. תנאי סף: על פי כללי המכרזים, בהכרזה על משרה, יש לציין את דרישות התפקיד, או בלשון כללי המכרזים - דרישות מיוחדות למילוי המשרה (להלן - תנאי הסף), הנקבעים על ידי המשרד הנוגע ברבר בשיתוף הנציבות. התנאים כוללים השכלה, כישורים שונים, כגון ניסיון בניהול צוות עובדים, ידיעת שפות וכן ניסיון בתחום המקצועי הרחב או הספציפי של המשרה על פי הגדרות התקשי"ר. השלב הראשון במיון המועמדים, המבוצע על ידי עובדי האגף או המשרדים, הוא מיון טופסי הבקשה למשרה פנויה ופסילת מועמדים שאינם עומדים בתנאי הסף על סמך המסמכים שהגישו.

(א) בשנים האחרונות גדל מספר המוסדות להשכלה גבוהה בארץ, ועמו גדל מבחר החוגים במוסדות אלה, שחלק ניכר מתוכני הלימוד בהם זהים. לדוגמה, קורסי יסוד בכלכלה נלמדו בעבר בחוג לכלכלה בלבד, ואילו כיום הם נלמדים גם בחוגי מינהל עסקים, לוגיסטיקה, תעשייה וניהול ועוד. כדי לוודא שתנאי הסף יבטיחו את אישור כל המועמדים העומדים בדרישות המשרה, יש להתאים לשינויים במבנה ענף ההשכלה הגבוהה ובדיסציפלינות השונות.

הביקורת העלתה כי האגף לא התאים לשינויים האמורים את נוהלי המיון שלו במכרזים פומביים. כתוצאה מכך יש שנדחו מועמדים שכישרוניהם זהים לאלה של מועמדים שאושרו, ואף מועמדים שכישרוניהם עולים במידה ניכרת על הנדרש בתנאי הסף של המכרז.

לשם המחשה, במכרז במשרד האוצר למשרה של כלכלן זוטרי נדחה על הסף בעל תואר שלישי בהצטיינות במינהל עסקים בתחום המימון מכיוון שהתואר הראשון שלו לא היה בכלכלה, אף שראוי היה לבחון אם לבעל תואר שלישי במימון יש ידע בכלכלה שווה ערך לכל הפחות לזה של בעל תואר ראשון בכלכלה.

(ב) חלק מהתנאים, כגון מספר שנות הניסיון, הם אובייקטיביים ואפשר לקבוע באורח חד-משמעי אם המועמד עומד בהם²⁰; בחינתם נעשית על ידי האגף. הדרישות האחרות, כגון מהות הניסיון, הן סובייקטיביות, והוועדה היא הקובעת אם המועמד עומד בהן.

הביקורת העלתה כי בחינת העמידה בדרישות הסף נעשתה באופן לא סדור, לא שיטתי וללא אמות מידה. למשל, במכרז אחד למשרה במשרד האוצר בשנת 2002 אישרה מנהלת האגף את הצגת מועמדותו של מועמד א' משום שהחשיבה ניסיון בניהול כניסיון מקצועי, ובמכרז אחר באותה שנה קבעה שמועמד ב' אינו עומד בתאי הסף, אף שאילו הובאו בחשבון שנות ניסיונו בניהול, הוא היה עומד בדרישות הניסיון המקצועי.

בתשובתה מסרה מנהלת האגף כי "ניסיון ייספר כרלוונטי אם הוא נצבר בכל אחד מתחומי העיסוק הנכללים בדרישות המשרה ובמטלותיה. בהעדר איזונים ברורים (למשל: מספר שנות ניסיון בכל תחום) בין תחומי העיסוק השונים או אם לא נאמר במפורש, האיזון בין שנות הניסיון הנספרות

20 ראו למשל: עב 4620/03 דרור נ' מדינת ישראל נציבות שירות המדינה ואח', מופיע בדינים.

בתחומי הניסיון הרלוונטיים השונים יהיה כאיזון בתיאור התפקידים". על כן השוותה מנהלת האגף, לדבריה, את החלק היחסי של ניסיון המועמד בכל תחום לחלק היחסי של אותו תחום בתיאור התפקיד. 75% משנות הניסיון של מועמד א' היו בתחום הכלכלה ו-25% בתחום הניהול - ולכן היא מצאה אותו מתאים לדרישות המכרז. לעומת זאת רק מעט יותר מ-50% משנות ניסיונו של מועמד ב' היו בתחום המקצועי והשאר היו בתחום שעל פי תיאור התפקידים היה מרכזי פחות, ולכן היא דחתה את מועמדותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לקבוע תנאי סף אובייקטיביים וחד-משמעיים, ועל האגף לבדוק את העמידה בהם על פי הגדרתם במכרז כלשונם וללא עירוב העמידה בדרישות שונות. ככל מקרה של אי-בהירות, על מנהלת האגף להשאיר את שיקול הדעת לוועדת הבוחנים.

2. המלצות על המועמד : בטופס הבקשה למשרה פנויה בשירות המדינה (להלן - טופס הבקשה) יכול המועמד לכלול רשימת ממליצים, המוגדרים כאנשים המכירים אותו היכרות קרובה ויכולים למסור פרטים על כישוריו, תכונותיו והתאמתו לעבודה. מטבע הדברים, אמינותן של המלצות כתובות שהמועמד מצרף לטופס מוגבלת משום שהן משקפות בדרך כלל את ההיבטים החיוביים בעבודתו. על כן, יש חשיבות רבה לפניה מושכלת בעל פה אל הממליצים ואל המעסיקים של המועמד, כדי לקבל עדות ישירה, מדויקת ואמינה יותר על כישוריו, על אישיותו ועל תפקודו והשתלבותו בסביבת עבודתו.

לפי כללי המכרזים נציב שירות המדינה רשאי לבדוק, או להורות לאחר לבדוק, את הנתונים האישיים והמקצועיים של המועמד, לרבות קבלת חוות דעת ממעסיקיו ומהממליצים שציין. על הנציב לדווח לוועדת הבוחנים על חוות הדעת וממצאי הבדיקה אם לדעתו יש להם משמעות לגבי בחירת המועמד. מטרת הבדיקה לתקף ולהעשיר את המידע שמונח לפני הוועדה.

מהמדרג עולה כי הנציבות והמשרדים שנבדקו לא פנו לפני כינוס ועדת הבוחנים אל ממליצים ומעסיקים כדי לקבל מהם המלצה בלתי אמצעית, ואף ועדות הבוחנים לא עשו זאת, להוציא במכרז אחד במשרד המשפטים. במכרז זה שינתה ועדת הבוחנים את דירוג המתמודדים ואת בחירת הזוכה במכרז, כתוצאה מפנייה זו, אולם תיעוד ממצאי הבירור עם הממליצים היה לקוי, ונימוקי החלטת הוועדה לא כללו רישום מסודר המפרט את תוצאות הבירור.

ללא מערך שיטתי של פנייה לממליצים ולמעסיקים של כל המועמדים ותיעוד הולם, נמנעת מוועדת הבוחנים האפשרות לקבלת משוב אמין יחסית מסביבת עבודתו של המועמד שישלים את כלי המיון האחרים. חשיבותו של משוב זה בולטת בעיקר כשמדובר במכרזים פומביים שמתחרים בהם מועמדים מחוץ לשירות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבדיקה עם ממליצים תהיה בגדר חובה לפחות במכרזים על תפקידי ניהול בכירים.

בתשובתה הודיעה הנציבות כי מספר הפניות בעל פה לממליצים מועט בגלל חוסר בכוח אדם מיומן הנדרש לביצוע ראיונות בעל פה ובגלל מחסור בזמן. הנציבות הוסיפה כי תמליץ למועמדים לצרף המלצות בכתב, ותאמץ את ההמלצה לחייב בירור עם הממליצים, לפחות במכרזים על תפקידי ניהול בכירים.

3. חוות הדעת בכתב על עובד המדינה : חוות הדעת על עובד המדינה מספקות מידע חשוב לוועדת הבוחנים: בטופס הבקשה נרשמות חוות הדעת של הממונה הישיר והעקיף על העובד הניתנות לצורך המכרז. נוסף על כך על המשרד להגיש לוועדת הבוחנים את תיק

גיליונות ההערכה של העובד²¹, הכולל הערכות שנתיות שיש למלאן במועד קבוע בכל שנה ולא לצורך אירוע מסוים. בכירים בנציבות וממונים על משאבי אנוש במשרדים שנבדקו הביעו חשש שחוות הדעת הניתנות לצורך אירוע מסוים נוטות להיות מושפעות משיקולים לא ענייניים יותר מחוות דעת תקופתיות. למשל הוערך שחוות דעת על עובד הניתנת לצורך הארכת חוזה או סיום תקופת ניסיון מושפעת מרצון הממונים להמשיך להעסיק את העובד, גם אם אינו העובד האידיאלי, כדי להימנע מהליך גיוס ממושך של עובד לא מוכר. המלצה להעלאה בדרגה נתפסת כהמלצה לצורך מתן הטבות המגיעות לעובד בשל הוותק שצבר, ולכן ייטו הממונים להעניק המלצות טובות לצורך זה גם אם אינן משקפות את הערכתם.

הבדיקה העלתה כי לא מולאו הוראות התקשי"ר בעניין זה: הנציבות והמשרדים שנבדקו לא הגישו לוועדת הבוחנים את תיק גיליונות ההערכה של העובדים, אלא הסתפקו בגיליון הערכה אחד בלבד - לרוב גיליון הערכה שהוכן לצורך המכרז או לצורך קידום או מתן הטבה אחרת.

התקשי"ר קובע כי הנציבות תבדוק, בחודש ינואר בכל שנה, אם פעולות ההערכה נעשו כהלכה. הביקורת העלתה כי המשרדים שנבדקו לא הקפידו על מילוי גיליונות הערכה שנתיים, וכי הנציבות לא הקפידה שהם ימלאו את טופסי ההערכה כנדרש, ולא אכפה את ההוראות בעניין הגשתם לוועדות המכרזים.

יצוין כי בשנת 2005 החלה הנציבות בהפעלה של מתכונת הערכה חדשה וממוחשבת שתופעל בהדרגה בכל שירות המדינה עד שנת 2006. מתכונת זו אמורה להביא, בין השאר, להערכה מדויקת יותר של העובדים עקב שיפור טופס ההערכה עצמו; להתמודד עם השוני בין דרכי ההערכה של ממונים שונים באמצעות עיבודים סטטיסטיים; להבחין בין מועמדים שהפער ביניהם אינו גדול, ולקבוע ציון משוקלל בהתבסס על קבוצות עובדים רלוונטיות להשוואה לעובד. במועד סיום הביקורת טרם החלה הנציבות במחשוב הליך ההערכה, שיביא למיזוי התועלות של המתכונת החדשה וישמש כלי חשוב בידי ועדות הבוחנים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה מנהלת האגף כי אין ספק שהערכות עובד שנתיות רצופות נוסף על הערכה של התאמת העובד למשרה המוכרזת, יכולות להוסיף מידע חשוב לוועדה. ואולם האגף לא היה יכול לדרוש ממרבית המשרדים הערכות עובד שנתיות משום שמילויין לא היה הליך מסודר וקבוע בסדר היום שלהם. הנציבות הסבירה כי השקעת משאבים בפיתוח מנגנון ההערכה החדש מנעה השקעת משאבים במעקב ובפיקוח על מילוי טופסי ההערכה.

באכיפת הוראות התקשי"ר בעניין מילוי הערכות העובד השנתיות והצגתן לוועדת הבוחנים הייתה הנציבות יכולה לשפר באופן מהותי את המידע המונח לפני ועדת הבוחנים, ושינוי השיטה לא היה צריך למנוע השקעת משאבים באכיפת הוראות התקשי"ר. תרומת המתכונת החדשה תלויה אף היא בכך שמשרדי הממשלה, ובכללם הנציבות, ישנו את דפוסי התנהגותם וימלאו את הוראות התקשי"ר בעניין זה.

4. **הבחינות בכתב ומרכזי הערכה:** בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה אמורה להתבסס על ניתוח ההבדלים בין תכונותיהם וכישוריהם ומידת התאמתם של המועמדים לתפקיד, על בסיס הישגיהם ודירוגם במבחנים השונים.

במערכות שונות בשירות הציבורי והפרטי נהוג לנקוט שיטות הערכה ומיון שמטרתן לספק מידע שלם על המועמד. למשל בצה"ל, נהוגה שיטת הערכה המשלבת מגוון של כלים ומקורות הערכה על הקצין כדי לקבל תמונה שלמה על יכולותיו של הקצין, כפי שהתבטאו לאורך זמן, לפני ההחלטה אם לקדמו.

21 זאת, למעט המקרה בו ניגש עובד למכרז פומבי שלא באמצעות המשרד.

(א) אי-קיום בחינות ומרכזי הערכה: (1) כאמור, אם נישאו למרכז פומבי יותר משמונה מועמדים העומדים בתנאי הסף, יש למינם על ידי מבחן כלשהו, ולוועדה יוזמו השמונה בעלי הציונים הטובים ביותר במבחן בכתב או במרכז הערכה, אלא אם כן קבע נציב שירות המדינה, בנסיבות העניין ומטעמים שיירשמו, שיוזמו יותר משמונה מועמדים. אפשר לבצע מרכזי הערכה במכרזים פומביים נוסף על הבחינות בכתב או כהליך יחיד. יתרום הוא ברמת תקפותם, הנחשבת גבוהה יחסית לניבוי הצלחה בתפקיד ספציפי שעבורם עוצבו. הסרום העיקרי הוא בעלותם הגבוהה, בעיקר במשאבי ניהול. בדרך כלל מיועדים מרכזי הערכה למשרות ניהוליות או משרות בכירות. האגף מתאים לכל משרה, בתיאום עם המשרד הנוגע בדבר, סדרה של מבחנים ממספר מוגבל של מבחנים שבידיו.

בבדיקה נמצא כי במשרדים שנבדקו רק ב-40% מהמכרזים הפומביים שבמדגם שבהם נדרש לפי הכללים לבצע מבחן כלשהו, הוא בוצע.

(2) לפי הוראות התקשי"ר, במכרזים פנימיים ובין-משרדיים יתקיימו מבחנים בכתב ומרכזי הערכה אם ביקש זאת המשרד הנוגע בדבר, ככלי תומך בקבלת החלטות.

נמצא, כי אף שלפי כללי המכרזים, יש להשתמש בבחינות לסוגיהן להערכת כישורי המועמדים באופן אובייקטיבי, נעשה שימוש מועט בבחינות ובמרכזי הערכה במכרזים פומביים במשרדים שנבדקו; במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, בהם לא חלה חובה על פי התקשי"ר או כללי המכרזים, הנציבות וסמנכ"לי משאבי אנוש במשרדים שנבדקו לא השתמשו כלל בבחינות ומרכזי הערכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שלפחות במכרזים שבהם לא ניתן ללמוד על כישורי המועמדים מהמידע המובא לידי הוועדה, ייבחן הצורך להשתמש במבחנים או מרכזי הערכה, במיוחד בכל הנוגע לכישורי ניהול.

(ב) תוקף הבחינות בכתב ומרכזי הערכה: סוגי הבחינות, המשקל היחסי של כל בחינה, והשימוש בבחינה בכתב או במרכז הערכה, נגזרים בין השאר מתיאור התפקיד. כדי להעריך את הצלחה של הליך מיון כלשהו ובייחוד של כלים כמו בחינות ומרכזי הערכה, מקובל במדעי ההתנהגות, להעמיד את הליך המיון במבחנים של מהימנות²² ותקפות²³.

נמצא כי משנת 1996 לא עשה האגף מבחני תקפות למרבית תהליכי המיון שהוא נוקט. בהיעדר מבחנים אלה, לא ברור אם תוצאות הבחינות ומרכזי הערכה אכן משקפות את יכולותיו של המועמד ובאיזו מידה הן יכולות לנבא את מידת הצלחתו בתפקיד.

(ג) ליקויים הנוגעים למרכזי הערכה: (1) עיבוד חסר של המידע לשימוש ככלי תומך החלטה: נוסף על היותו כלי מיון, תוצאות מרכזי הערכה יכולות לסייע לוועדת הבחנים בהערכת הכישורים של המועמדים. לכן מן ראוי היה שתוצאות מרכזי הערכה יוצגו באופן שיאפשר לוועדה להשתמש בהן.

22 המידה שבה כלי המדידה מודד את הידע או הכישורים באופן עקבי. על כן מבחן מהימן הוא מבחן שהתוצאות בו אינן מקריות ואינן מושפעות מגורמים חיצוניים לבחינה.

23 מידת ההתאמה בין ההישגים במבחן לבין הצלחה במילוי התפקיד.

נמצא כי הבחנים מקבלים מידע על מידת הצלחתו של כל מועמד בכל אחד מהתרגילים שנעשו במרכז הערכה. ואולם כל תרגיל בודק כמה כישורים, ולכן קשה להעריך על פי מידע זה את תכונותיו וכישוריו של המועמד בכל תחום. אילו יוחד זמן לא רב לעיבוד נוסף של המידע, היה אפשר לתת בידי הוועדה כלי תומך החלטה, המדרג את המועמדים על פי התכונות והכישורים הנדרשים לתפקיד.

(2) קביעת ציון סף למרכזי הערכה: כאמור, כללי המכרזים והתקשי"ר קובעים כי אם היו שמונה מועמדים לתפקיד או פחות, יוזמנו כולם לבחינה בעל פה, ובלבד שעברו את הציון הממוצע המזערי הנדרש במבחנים בכתב, אם התקיימו מבחנים בכתב.

הבדיקה העלתה כי מנהלת האגף הציעה לוועדת השירות כלל החלטה לקביעת ציון סף מזערי במרכז הערכה כתנאי להגשת המועמדים בפני ועדת הבחנים, כך שיאפשר גם הגשת פחות משמונה מועמדים לוועדה; אולם ועדת השירות לא קיבלה הצעה זו, אלא קבעה כי "יוזמנו להופיע לבחינה בעל פה (בפני ועדת הבחנים) שמונת המועמדים [ההדגשה במקור] שהישגיהם במבחנים (בחינה בכתב ו/או מרכז הערכה) היו הגבוהים ביותר".

הבדיקה העלתה כי עוד לפני הבאת ההצעה לאישור ועדת השירות ואף לאחר דחיית ההצעה על ידי ועדת השירות, זימנה מנהלת האגף לוועדת הבחנים בכמה מכרזים שכללו מרכז הערכה פחות משמונה מועמדים, וזאת עקב החלטתה לפסול חלק מהמועמדים שלא עמדו בציון סף מזערי שקבעה. למשל, במכרז פומבי למשרה במשרד האוצר בשנת 2002, הובאו לפני לוועדת הבחנים רק שישה מעשרת המועמדים שנבחנו במרכז הערכה. במכרז שהתקיים בשנת 2004 למשרה באגף המכס ומע"מ השתתפו שישה מועמדים במרכז הערכה, אך מנהלת האגף החליטה לזמן רק אחד מהם לוועדת הבחנים, אף שעל פי הכללים כולם היו ראויים להופיע בפני ועדת הבחנים.

(3) הרכב המעריכים: המודל המיטבי המוצג בספרות המקצועית בכל הנוגע למעריכים במרכז הערכה הוא שילוב של מנהלים בארגון, בכירים בשתי דרגות לפחות מדרגתו של בעל התפקיד המיועד, לצד פסיכולוגים מומחים, וזאת כדי לאפשר לאבחן את המועמדים באופן מקצועי ובידי בעלי תפקידים בכירים ומנוסים.

נמצא כי במרכזי הערכה של הנציבות בדרך כלל לא השתתפו פסיכולוגים, בעיקר בשל שיקולים כספיים; כשהשתתף פסיכולוג במרכז הערכה, השתתפותו מומנה בידי המשרד הנוגע בדבר. במרבית מרכזי הערכה של הנציבות השתתפו 3-4 מעריכים, שהיו נציגים ממשרדי הממשלה²⁴, בדרך כלל אחד או שניים מהמשרד הנוגע בדבר והיתר נציגים ממשרד אחר שמינתה הנציבות.

(4) שימוש בנתונים לא רלוונטיים: תקפות מרכז הערכה תלויה, בין השאר, בהתאמת התרגילים הנעשים בו לתיאור התפקיד המוכרז.

הבדיקה העלתה, כי כאשר נדרש מרכז הערכה כחלק מהליך המכרז, יש שהאגף הביא בחשבון ציונים ממרכזי הערכה שהמועמדים השתתפו בהם במכרזים קודמים, גם אם תיאור התפקיד היה שונה וגם אם התרגילים שנעשו במרכז הערכה היו שונים מאלה שנבחרו למרכז הערכה הנוכחי. זאת ועוד, בכמה מרכזי הערכה שולבו מבחני ידע מקצועי, אף שמרכז הערכה נועד לבדוק תכונות אישיות, והדבר אף נותן יתרון לעובדים שהועסקו במשרה לפני המכרז.

24 על הטיות בעבודתם של נציגי משרד ממשלתי במרכזי הערכה ראו דוח שנתי 55' של מבקר המדינה (2005), עמ' 463-464.



מהאמור עולה שככלל, השימוש בבחינות ובמרכזי ההערכה במשרדים שנבדקו היה מועט, וכאשר נעשה בהם שימוש, ספק אם הם נעשו באורח שוויוני וספק אם היו תקפים.

5. קיום מכרז פומבי במסלול דמוי ועדת איתור²⁵ בנציבות: סעיף 21 לחוק המינויים מסמיך את הממשלה לקבוע, לפי המלצת ועדת השירות, משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז; ועדת השירות רשאית להתיר מינוי למשרה בלי שהוכרז עליה, ובין היתר מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. נוסף על פרסום המשרה, רשאית ועדת האיתור לפנות ביוזמתה למועמדים אפשריים ולהזמין להגיש מועמדות; הוועדה רשאית לבחון את כישוריהם וסגולותיהם של המועמדים בכל דרך שתיראה לה, ולאוו דווקא על פי כללי המכרזים; הנהגה של ועדות איתור הוא לבדוק את קורות החיים והמסמכים שהגישו המועמדים ולהחליט מי מהם יוזמן לוועדת הבחנים.

במסמכים של הנציבות הועלתה השאלה האם מרכז הערכה הוא הכלי המיטבי למיון מועמדים. כמו כן עולה מהמסמכים כי גברה הנטייה של הנציב להחיל מנגנון דמוי ועדת איתור על משרות נוספות על אלה שפורטו בתקשי"ר, כלומר למיין את המועמדים על סמך מסמכים קודם הבאתם לפני ועדת הבחנים. במכתב מדצמבר 2004 אל נציב שירות המדינה ציינה מנהלת האגף כי אין בשימוש במנגנון ועדת האיתור במכרז פומבי כל יתרון על שיטת מרכז ההערכה, ולעומת זאת הרחבת השימוש בשיטה זו בהליכי המיון הנהוגים במכרזים לא תעמוד בביקורת הציבור, בעיקר בשל נטילת זכות ההתמודדות מאנשים העומדים בתנאי הסף של המכרז. יצוין כי שיטה זו של מנגנון דמוי ועדת איתור לא ננקטה ככלל במכרזים בשירות המדינה²⁶.

הבדיקה העלתה כי במכרז פומבי שהתפרסם ביולי 2004 לתפקיד מנהל אגף בכיר מערכות מידע בנציבות אושרו 23 מועמדים; הנציב החליט לשלב במכרז זה מנגנון דמוי ועדת איתור - לשלושה מארבעת חברי ועדת הבחנים הוגשו טופסי הבקשה שהגישו המועמדים, תיאור התפקיד, אמות מידה לבחירה ודפי הציונים למילוי חברי הוועדה, והם סימנו אילו מהמועמדים ראויים לדעתם להופיע לפני הוועדה. כתוצאה מכך זומנו לוועדה ב-22.9.04 רק 15 מועמדים, כלומר שמונה מועמדים נפסלו בלא שניתנה להם זכות להיבחן. עוד העלתה הבדיקה, כי בפרוטוקול של ישיבת ועדת הבחנים צוין שכל 23 המועמדים זומנו אליה ורק שניים לא הופיעו, אף שבפועל שמונה לא זומנו אליה כלל. לא זו בלבד שההליך לא היה תקין, אף הדיווח עליו בפרוטוקול הוועדה לא היה תקין כלל ועיקר - הפרוטוקול לא שיקף את אופן ניהול המכרז לאשורו וכלל פרטים שאינם נכונים בעליל.

מהאמור עולה, שבמכרז פומבי על משרה בנציבות עצמה נפגע עקרון השוויון בין המתמודדים, משום שהנציבות השתמשה במנגנון של ועדת איתור, שעה שיתר המכרזים פעלה בשיטה המקובלת.

25 מנגנון המיועד למינוי מועמדים "למשרות המאופיינות בהיבט מקצועי ומדעי מובהק, או בעלות אופי רגולטורי ושמירה על אינטרס הציבורי, כאמור בהחלטת הממשלה מס' 345 מיום 14.9.99". הליך המינוי של ועדת האיתור והרכבה מפורטים בפסקה 11.968 בתקשי"ר, הכוללת את רשימת המשרות שאיושן נעשה בהליך של ועדת איתור.

26 להוציא את גיוס עשרות המשפטנים המלווים את תכנית ההתנתקות, שגויסו במרס 2005 בהליך דומה, בנימוק של נוהל חירום.

במכתבו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 הסביר נציב שירות המדינה כי לא קיבל החלטה פרטנית לגבי המכרז האמור. החלטתו העקרונית היא להרחיב את המיון בשיטת ועדת איתור לכל המשרות הבכירות בשירות המדינה שבהן מספר המועמדים רב, ושיטת מרכזו ההערכה אינה נראית מתאימה להן. החלטה כזאת היא בתחום סמכותו הסטטוטורית.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם בכוונתו של הנציב להרחיב את השימוש במנגנון דמוי ועדת איתור, קרי לפסול מועמדים העומדים בתנאי הסף על סמך מסמכיהם, עליו לפנות לוועדת השירות המופקדת על כללי המכרזים, ולשנות את הכללים בהתאם. כל עוד לא נעשה הדבר, אין זה ראוי לשנות את הכללים למכרז מסוים, ובמיוחד כאשר המשרה היא בנציבות עצמה, האמורה לשמור על קיום כללי המכרזים כלשונם בכל שירות המדינה ועל אחת כמה וכמה בביתה.

הגברת האפקטיביות של הבחינה בעל פה לפני ועדת הבוחנים

יתרונה של הבחינה בעל פה בהתרשמות האישית הבלתי אמצעית מהמועמד. יש תכונות אישיות שכמעט אי אפשר לעמוד עליהן בלי אינטראקציה אישית; בבחינה בעל פה גם ניתן לבקש הבהרות ולהשלים מידע המובא בטופס הבקשה ובנספחים. חסרונותיה של הבחינה בעל פה הם הקושי להשוות בין נבחנים רבים, ההטיה הסובייקטיבית שעלולה להיגרם עקב דעות קדומות ומטענים אישיים, והסכנה של גלישה למתכונת של שיחה חופשית המקשה על הוועדה לנצל את הזמן הקצר העומד לרשותה וליצור מכנה משותף להשוואה הוגנת בין המועמדים.

הבדיקה העלתה כי ברוב המכרזים במדגם הייתה הבחינה בעל פה כלי המיון היחיד. עוד העלתה הבדיקה, כי הנציבות לא נקטה צעדים שיש בהם כדי לשפר את הבחינה בעל פה, ובכלל זה הצעדים האלה:

1. קביעת שאלון מובנה: אחד הכלים שהספרות המקצועית מציינת שיש בהם לצמצם את חסרונות הבחינה בעל פה הוא הכנת שאלון מובנה המציג שאלות אחידות לכל המועמדים, מונע במידה רבה את אי-מיצוין של שאלות חשובות בתחומי הערכה שונים ומבטיח שוויוניות מרבית בין השאלות המוצגות לנבחנים.

נמצא כי ועדות הבוחנים לא קבעו לפני בחינת המועמדים שאלות אחידות לנבחנים, הנוגעות למצבים הנגזרים מעולם התוכן של העיסוק ולהתאמתו של המועמד למשרה.

2. שיתוף בוחן יועץ בוועדת הבוחנים: ועדת הבוחנים מורכבת בדרך כלל מבעלי ניסיון ניהולי ומאנשי מקצוע בתחום המשרה הנדונה. כללי המכרזים מאפשרים לנציבות להזמין לשיבות הוועדה בוחן יועץ בלי זכות דעה בהחלטה - פסיכולוג תעסוקתי או אדם שלדעת הנציב מומחה בעבודה שיש לבצעה. פסיכולוג תעסוקתי שהתמחותו העיקרית היא בתחום הגיוס והמיון של עובדים עשוי לתרום לוועדת הבוחנים בעיקר בכניית הריאיון המובנה ובהנחיית ההתרשמות מהמועמד.

בדיקת המכרזים שעלו במדגם העלתה כי הנציבות לא השתמשה באפשרות זו אף לא פעם אחת.

3. גישה למידע מוקדם על המועמדים: טופס הבקשה ונספחיו הם בסיס המידע הראשוני על המועמד, שאפשר לבקש הבהרות בעניינו בבחינה בעל פה. על כן חשוב מאוד לאפשר

לבוחרים לעיין בטופסי הבקשה ובנספחים ולהעמיק בהם לפני התכנסות הוועדה. טופסי הבקשה ונספחים מרוכזים וממוינים בידי הגורם האחראי למיון - הנציבות או המשרד.

נמצא כי הגישה למסמכי המועמדים לפני התכנסות הוועדה לא ניתנה לכל חברי הוועדה; רק נציג המשרד היה רשאי לעיין במסמכים של המועמדים שזומנו לוועדה לפני התכנסותה. אף בעת כינוס הוועדה לא יחד זמן לעיון מעמיק בנתוני המועמדים ולהכנה לריאיון לפיהם.

הנציבות ציינה בתשובתה כי המצב המיטבי הוא שהבוחרים יבואו למקום הבחינה לפני מועד הבחינה כדי ללמוד את המסמכים ולברר את הטעון בירור עם מרכזת הוועדה. ואולם הדרישה מהבוחרים להקדיש זמן נוסף לוועדת הבוחרים תגביר את הקושי הקיים לשכנע בוחרים רבים להעדר מעבודתם השוטפת כדי לכהן בוועדה. יתרה מזו - נציגי הציבור בוועדה הם מתנדבים, וזימונם לזמן רב ללא תמורה כספית הוא בעייתי. הנציבות תיערך בהקדם לזימון מוקדם של חברי הוועדות, על אף קושי זה, ותפעל למתן תגמול כספי אם יאושר תקציב לנושא. עוד הודיעה הנציבות כי תשקול את האפשרות להעסיק פסיכולוגים תעסוקתיים כמרכזי ועדות, אם יאושר תקציב להרחבת כוח האדם באגף.

לדעת משרד מבקר המדינה, חלק מהאמצעים לשיפור האפקטיביות של הבחינה בעל פה אינם כרוכים בהוצאות גדולות, ובכלל זה הדרישה שהבוחרים יתכנסו לפני תחילת הראיונות ויחדו את הזמן הראוי לעיון מדוקדק בטפסים ולהכנת ריאיון מובנה ומתאים למשרה למועמדים.



כללי המכרזים והתקשי"ר קובעים הליך מיון שיטתי ושוויוני, שבו באמצעות מבחנים לסוגיהם מובאים לפני ועדת הבוחרים רק שמונה מועמדים שהישגיהם הגבוהים ביותר, ומביניהם נבחר המועמד הכשיר. ואולם מהממצאים שהובאו לעיל עולה שבמרבית המכרזים שעלו במדגם, לא בוצע הליך מיון שכלל בחינות או מרכזי הערכה כשהדבר נדרש לפי הכללים. במכרזים רבים שבהם בוצע הליך מיון מלא או חלקי, הוא בוצע באופן שמעלה ספק בקשר לתקפותו. הכלי המרכזי ובדרך כלל הבלעדי לבחינה ולהערכת כישוריהם של לעתים עשרות מועמדים במכרזים פומביים, שהמידע עליהם מצומצם, היה ראיון בעל-פה שאינו מובנה - כלי שתועלתו ויכולת החיזוי שלו נמוכות.

ועדת הבוחנים

הרכב ועדות הבוחנים

כללי המכרזים והתקשי"ר קובעים הרכבים שונים של ועדות הבוחנים הכוללים שלושה עד שבעה בוחנים לפי סוג המכרז והתפקיד. ככלל, חברי ועדות הבוחנים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: עובדי מדינה; נציגי ציבור; ונציגי הסתדרות עובדי המדינה במכרז פנימי.

התקשי"ר קובע כי אין להביא לידיעת המועמדים את שמות חברי הוועדה לפני התכנסות חברי הוועדה כדי למנוע לחצים אפשריים של מועמד או של משרד המעוניין לקדם מועמד פלוני. מנגנון יעיל להבטחת האנונימיות של חברי הוועדה הוא תחלופה בין מספר גדול ככל שניתן של חברי ועדה אפשריים בעלי כישורים מתאימים.

בידי האגף רשימה של כ-1,200 נציגי ציבור, שאישרה ועדת השירות, המחולקת לפי משרדים ותחום עיסוק, ורשימה של נציגי נציבות אפשריים.

הבדיקה העלתה כי כ-60% מנציגי הציבור שברשימה לא מונו כלל לוועדות בוחנים, וכי מיעוטם של נציגי הציבור (כ-11%) השתתפו ב-40% מהוועדות שבהן השתתפו נציגי ציבור. בתחומים מסוימים, עקב מיעוט נציגי הציבור שהשתתפו בפועל בוועדות, היה אפשר לנחש בהסתברות גבוהה ביותר מי יהיה נציג הציבור בוועדה זו או אחרת. לדוגמה, בשנים 2005-2000 אחד מנציגי הציבור בתחום מדעי הטבע השתתף ב-94% מהמכרזים בתחום זה במשרד לאיכות הסביבה. כמו כן, לגבי המכרזים שתועדו כראוי בנציבות העלתה הבדיקה שבדומה לנציגי הציבור, מיעוטם של נציגי הנציבות (11%) השתתפו ב-40% מהוועדות בשנים 2005-2000.

כשמגוון חברי הוועדות קטן, גדלים הסיכויים לזיהוי הרכבן של ועדות הבוחנים מראש, וגדל החשש שבעלי עניין ישפיעו על הבוחנים לפני כינוס הוועדה. הדבר גם פוגע באחד העקרונות המרכזיים של בחירת מועמדים באמצעות מכרזים בשירות המדינה - הליך מובנה רב-משתתפים המביא לידי ביטוי עמדות והשקפות שונות.

המלצות של חברי ועדת הבוחנים על מועמדים

התקשי"ר קובע כי "חבר ועדת בוחנים לא יהיה אדם אשר חיווה דעתו לגבי מידת התאמתו של אחד או יותר מהמועמדים למשרה במכרז, על גבי הטופס המיועד לכך, או אשר הראה, במפורש או בדרך אחרת, בטרם התרשם מהמועמד במסגרת הליכי המכרז כי יש לו דעה מוקדמת ביחס למידת התאמתו של אותו מועמד למשרה שלשם איושה נערך אותו מכרז".

בביקורת אותו שלושה מכרזים (מהם שניים שנכללו במדגם) שבהם השתתפו בוועדות הבוחנים חבריים שהמליצו על מועמדים למכרז. להלן פירוט:

1. במכרז שהתפרסם באפריל 2003 למשרה בכירה במשרד החקלאות רשמה אחת המועמדות את שמה של מנהלת אגף במשרד השיכון, כממליצה ואף צירפה לטופס הבקשה המלצה בכתב ממנה. במכתב ציינה הממליצה, בין השאר, כי היא מכירה את המועמדת שנים מספר בשל עבודתן המשותפת, וכי היא רואה בה מועמדת ראויה במיוחד לתפקיד. אף שמכתב ההמלצה היה בתיק

המכרז, זימנה הנציבות את מנהלת האגף במשרד השיכון לשמש יו"ר ועדת הבוחנים. הוועדה החליטה פה אחד לבחור במועמדת שעליה המליצה יו"ר הוועדה.

2. למכרז פומבי שהתפרסם באוגוסט 2004 למשרת קצין מבחן במשרד הרווחה הגישה את מועמדותה קצינת מבחן שעבדה כממלאת מקום במשרה שבה עסק המכרז. הועלה כי המועמדת הגישה מכתב המלצה של קצינת המבחן המחוזית, מיוני 2004, וזו שימשה חברה בוועדת הבוחנים באותו מכרז. המועמדת האמורה נבחרה במכרז.

3. למכרז פנימי שהתפרסם ביולי 2002 למשרה במשרד החקלאות התייצב מועמד אחד בלבד והוועדה הייתה אמורה לשקול את התאמתו לתפקיד. הממונה העקיף על המועמד, השתתף בוועדת הבוחנים אף על פי שבגיליון הערכת העובד, שמילא יומיים לאחר פרסום המכרז, דן בהתאמת המועמד לתפקיד המוצע והמליץ על קידומו לתפקיד זה.

שלושת הבוחנים הודיעו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי אם שגו עשו זאת בתום לב, וכי הגורמים האחראים (הנציבות או המשרד המנהל את המכרז) לא הסבו את תשומת לבם שמדובר בהליך לא תקין. אחת הבוחנות הוסיפה כי השתתפותה בוועדת הבוחנים נועדה לייצוג הצד המקצועי, ומעולם לא קיבלה הדרכה והנחיה מגורם כלשהו בעניין דיני מכרזים. הנציבות הבהירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ניגוד העניינים היה נמנע אילו בדקו מרכזות הוועדה את ההמלצות שהגישו המועמדים, ואילו הבוחנים שבהם מדובר היו פוסלים עצמם מלהשתתף בוועדה. הנציבות מסרה כי תבחן שוב את סוגיית כהונת ממליצים בכתב בוועדת הבוחנים ותשקול לקבוע כללים אתניים לפיהם הבוחנים יהיו רשאים לפסול עצמם במקרים בהם, אף אם למראית עין, עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים. מנהלת האגף הוסיפה כי האגף יפעל להגברת הבדיקות בעניין המלצות מטעם חברי הוועדה.

השתתפות של ממליץ על מועמד במכרז כחבר בוועדת הבוחנים לאותו מכרז מנוגדת לעקרונות הכלליים של הדין ולהוראות התקשי"ר הנגזרות מהם. היא יוצרת ניגוד עניינים ואי-שוויון, ופוגעת באמון הציבור בהליך כולו. ראוי להגביר את הבדיקות בעניין זה הן בשלב שבו נבחרים הנציגים, ובכלל זה נציג המשרד, והן בתחילת כינוסה של ועדת הבוחנים.

הנמקת החלטות של ועדת בוחנים

כללי המכרזים קובעים כי יו"ר ועדת הבוחנים ירשום את מסקנותיה ואת הנימוקים להן, ואת שמות הכשירים מסודרים לפי מידת כשירותם. ביוני 2003 הוציא האגף נוהל בנושא, ובו צוין כי החלטות ועדות הבוחנים עומדות לביקורת גוברת והולכת של המועמדים, שמספרם הולך וגדל עקב מצב התעסוקה במשק, ובהיעדר נימוקים ראויים בפרוטוקול ישיבת הוועדה קשה לסכר את אוזנם של המלינים. בנוהל נקבע, בין היתר, החובה לנמק את החלטה כדי שיהיה ברור מדוע נבחר הזוכה ומדוע לא נבחרו אחרים. כן הוכנס לשימוש גיליון ציונים מובנה, שחובה למלאו, והוא מהווה חלק ממסמכי ההנמקה להחלטה.

בג"ץ²⁷ פסק כי על הוועדה לנהל פרוטוקול שישקף למצער את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה, ואת נימוקיה להחלטתה, וקבע שיש להגביר את הפיקוח והבקרה על פעולות הוועדה.

27 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית ת"א ואח'. [פדאור (לא פורסם) 04 (17) 471].

1. קביעת תחומי ההערכה, שקלולם ומתן ציונים: כללי המכרזים קובעים שכל בוחן יעריך את המועמדים על ידי מתן ציונים, והוועדה תקבע לכל מועמד ציון בהתחשב בציונים שנתנו לו הבוחנים.

הנחיות האגף לבוחנים משנת 2002, לגבי מכרזים פומביים ופנימיים כאחד, קובעות כי מרכז הוועדה יכין לכל בוחן גיליון ציונים. הגיליון מכיל הצעה לתחומי הערכה, אך הבוחנים רשאים להסכים על תחומי הערכה אחרים. על כל בוחן להעריך את המועמד בכל תחום, לרשום את ציונו במשבצת המתאימה ולסכם את ציוניו. על מרכז הוועדה לרכז את סיכומי הציונים של הבוחנים ולסכם את הציון הכולל של כל מועמד. הסיכום ישקף את דעתם של הבוחנים על הישגי המועמדים בוועדה. גיליונות הציונים החתומים בידי הבוחנים יהיו חלק מהנמקת ההחלטה.

בתיקי כל המכרזים שנכללו במדגם לא נמצאו מסמכים המעידים כי ועדה כלשהי דנה בתחומי ההערכה הרלוונטיים ובשקלולם, אף לא במקרים שבהם עולה מנימוקי הוועדה כי היא נתנה משקל יתר לתחומי הערכה מסוימים. כמו כן, במרבית המכרזים לא קיימו הוועדות את הנחיות האגף באשר לשיטת מתן הציונים: ב-41 מכרזים שנכללו במדגם ובהם השתתפו 130 בוחנים והופיעו לפני הוועדה שני מועמדים ומעלה, 67 בוחנים (52%) לא סיכמו את הציונים שנתנו לכל מועמד; שלושה בוחנים נתנו ציון כולל אך לא פירטו את הציונים בתחומי ההערכה; שני בוחנים לא נתנו ציונים. בשום מרכז לא רשם מרכז הוועדה את הציון הכולל של הנבחן.

כתוצאה מאי-מילוי הנחיות הנוהל עלולים בוחנים להתבסס על שיקולים שלא הוסכמו על חברי הוועדה ואינם ממין העניין בבחירת המועמד המתאים למשרה המיועדת. לדוגמה, בסוף ינואר 2003 העביר משרד המשפטים למנהלת האגף את תלונתו של יו"ר ועדת הבוחנים במכרז פנימי שהתקיים במשרד בשנת 2002. היו"ר הלין על ששני חברי הוועדה האחרים דחו את בחירתו במועמד בעל הידע המקצועי הרחב ביותר. מהאמור בתלונה עולה כי בוועדה לא נכח מרכז ועדה; נציגת הנציבות, שאינה מצויה בתחום המקצועי הנוגע בדבר, בחרה במועמדת הזוכה על פי שפת הגוף שלה; נימוקים נוספים לבחירה היו כי המועמדת בעלת ותק, מרשימה בהופעתה, דיבורה רהוט והיא נוהגת בביטחון עצמי. מנהלת האגף סיכמה במכתב למשרד המשפטים את הבירור שעשתה עם חברי הוועדה וקבעה כי לא נפל פגם היורד לשורשו של עניין בעבודת ועדת הבוחנים.

משרד מבקר המדינה בדק את גיליונות הציונים והעלה כי רק נציג משרד המשפטים העניק ציונים בתחומי ההערכה "ידיעות מקצועיות" ו"יכולת תכנון וארגון", הנוגעים ליכולת המקצועית. מכאן שבציון הסופי של המועמדים משקל הציונים הנוגעים ליכולת המקצועית היה קטן ממשקלם של הציונים בשאר התחומים. הדבר נעשה בלי שהתקיים דיון בקביעת תחומי ההערכה הרלוונטיים ובשקלולם הציונים.

הנציבות הודיעה כי החובה להשתמש בגיליון הציונים נקבעה לפני שנים מספר, ואולם הטמעת השימוש בו היא מהלך חינוכי קשה ומייגע. הנציבות ממשיכה להקפיד ולשכנע את חברי הוועדות בכורח בהנמקה ובשקיפות.

2. תיעוד קבלת החלטות: (א) ועדת בוחנים רשאית להעדיף מועמד שבגיליונות הציונים ציוניו נמוכים משל האחרים, אך היא חייבת לנמק את החלטתה ולעגנה בנתונים שלפניה. ככל שהחלטה מתאימה פחות לציונים ולמידע שלפני הוועדה, גדלה חשיבותה של ההנמקה. הצורך בתיעוד ובהנמקה חשוב גם כשמתבררות תלונות על החלטות ועדות הבוחנים או על תהליך קבלת החלטות, בנציבות או בבית המשפט.

בחמישה מכרזים שנכללו במדגם בחרה ועדת הבחנים מועמדים שציונם בגיליון הציונים היה נמוך משל מועמדים אחרים (בארבעה הם נבחרו למשרה, בחמישי נקבע שהמועמד כשיר למלא את המשרה). בכל חמשת המכרזים לא סוכמו הציונים שניתנו בגיליון הציונים, והוועדה לא התייחסה לעובדה כי נבחר מועמד שלא קיבל את הציון הגבוה ביותר. במכרז שבו נבחר כשיר שהועדף על פני שבעה שקיבלו ציונים גבוהים ממנו, לא נמקה הבחירה כלל. נימוקי הוועדות לא הסתמכו על המסמכים שהוגשו להן ועל הציונים שהעניקו חבריהן בגיליון הציונים בתחומי ההערכה שהוזכרו בהנמקה, ויש שהנימוקים אף סתרו את המסמכים ואת הציונים. יתרה מזו - במכרז אחד כללה הוועדה בנימוקי הבחירה הסתייגות מכישורי המועמדת שקיבלה בגיליון הציונים את הציון הגבוה ביותר. לא נמצא בסיס להסתייגות זו לא במסמכים שהוצגו לוועדה (בהם הערכות הממונים על המועמדת) ולא בגיליונות הציונים. הוועדה לא הבחירה על מה הסתמכה ההסתייגות והאם ניתנה למועמדת הזדמנות להגיב עליה. במכרז אחר נבחר המועמד הרביעי בדירוג בגיליון הציונים.

הוועדה ציינה כי התקשרה לממליצים והעדיפה מועמד זה בשל המלצה חמה שקיבל לעומת חוות דעת שלילית שקיבל המועמד הראשון מממליץ שציין. ואולם לא היה תיעוד מלא של הבירורים שעשתה הוועדה עם הממליצים על המועמדים, ואין לדעת אם הם נעשו עם הממליצים על כל ארבעת המועמדים המובילים. מקרה זה מלמד על הצורך ליצור מערך שיטתי שיבטיח בדיקה שווה של המלצות המועמדים ותיעוד שלהן.

(ב) כאמור, בג"ץ פסק כי על ועדת הבחנים לרשום פרוטוקול שישקף למצער את עיקרי הדברים שהיו בדיוניה.

הביקורת העלתה כי הפרוטוקולים של דיוני הוועדות אינם מפרטים את עיקרי מהלך הדיונים. למשל, שתי בוחנות הודיעו למשרד מבקר המדינה כי העלו את שאלת כשרותן לכהן בוועדה לאור הוראת התקשי"ר האוסרת על חבר ועדה להשתתף בדיון אם הראה כי יש לו דעה מוקדמת בדבר התאמתו של מועמד למשרה, אולם הבדיקה העלתה כי הדיון וההחלטה לאפשר את השתתפותן לא תועדו בפרוטוקול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות כי היא פועלת לפי הודעת הנציב משנת 1998, ולפיה לא יכלול הפרוטוקול רישום מלא של דיוני הוועדה, אלא רישום הציונים והתרשמויות כלליות ותמציתיות שעליהם מתבססת החלטת הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה הממצאים שפורטו לעיל מצביעים על הצורך לרשום בפרוטוקול במפורט את עיקרי הדברים הנוגעים לניהולה התקין של הוועדה ולהחלטותיה. למשל, מן הראוי שהפרוטוקול יתעד באופן מסודר את הבירורים שהוועדה עושה עם הממליצים; את ההסתייגויות מכישורי המועמדים, שאינן מבוססות על גיליון הציונים ועל המסמכים שהוגשו לוועדה, אגב פירוט הבסיס להסתייגות וציון מפורש של תגובת המועמד (ראו לעיל); את הבירורים הנעשים בוועדה בדבר כשירות כהונת בוחנים.



לדעת משרד מבקר המדינה דיון מקדים של חברי הוועדה להכנת ריאיון מובנה ולקביעת משקל הולם ומוסכם לתחומי ההערכה, ואף הסתייעות במראיין מקצועי לצורך זה, בצד הקפדה על קיום נוהלי האגף והנחיותיו באשר למתן ציונים ולהנמקת החלטות הוועדה, ישפרו את תהליך קבלת החלטות בוועדה וימקדו את דיוניה בשיקולים ענייניים ורלוונטיים למילוי המשרה הנדונה.

משך התהליך של איוש משרות בשירות המדינה

1. **תכנון כוח אדם** : תהליך איוש משרה לפי הוראות התקשי"ר הוא תהליך מורכב מעצם טבעו, שכל חוליה בו תלויה בקודמתה. התקשי"ר קובע כי כאשר עומדת להתפנות משרה, ולדעת האחראי - סמנכ"ל משאבי אנוש - יהיה הכרח למלא אותה, עליו להתחיל ולטפל בדבר בעוד מועד, כדי שכל שלבי הטיפול יסתיימו עם התפנות המשרה. ככל שאיוש המשרה מתעכב, גוברים הלחצים לפתרונות ביניים כמו מילוי מקום, על השפעתו השלילית על תוצאות המכרז.

במכרזים שעלו במדגם לא אוישה שום משרה במכרז עם התפנותה. כלומר, המשרדים שנבדקו לא נקטו את הפעולות הנדרשות כדי להקטין את הצורך בהעסקה לפני מכרז.

2. **זמני תקן** : עד דצמבר 2004 לא קבעה הנציבות זמני תקן למשך הזמן הנדרש לאיוש משרה. בדצמבר 2004 קבעה הנציבות רק זמני תקן למכרזים פנימיים שנוהלו במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, ולא למכרזים שהיא עצמה מנהלת, ובהם המכרזים הפומביים, שמשך ביצועם הוא בדרך כלל הארוך ביותר.

הבדיקה העלתה כי בפועל היו במשרדים שנבדקו תהליכי איוש משרות שהתמשכו זמן רב ואף יותר משנתיים. מנגד, היו תהליכי איוש משרות שכללו מכרז פומבי וארכו רק כארבעה חודשים, כך שבהיערכות מתאימה ניתן לקצר את התהליך במידה ניכרת.

בתשובתה מדצמבר 2005 ציינה הנציבות כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה היא תפרסם הנחיות ברורות באשר לתהליכים הרצויים לתכנון כוח אדם בשירות המדינה ובכלל זה לוח זמנים מחייב לביצוע. כמו כן, בכוונתה לקבוע זמני תקן לביצוע המכרזים על כל סוגיהם.

3. **מכרז פנימי** : (א) ככלל, מכרז פנימי למשרות שדרגתן עד 20 בדירוג המינהלי (41 בדירוג המח"ר) מנוהל בידי המשרד הנוגע בדבר; מכרזים למשרות שדרגתן גבוהה יותר מנהלת הנציבות.

לפי זמן התקן שקבעה הנציבות בדצמבר 2004, ועדת הבוחנים תתכנס עד 45 יום מיום סיום ההרשמה, קרי כחודשיים מיום פרסום המכרז. מנתוני המדגם עולה כי בכרבע מהמכרזים הפנימיים במשרדים שנבדקו התכנסה הוועדה כעבור זמן רב יותר, ובשני מכרזים אף יותר משנה לאחר פרסום המכרז.

(ב) עיקרון מרכזי בחוק המינויים הוא בחירת "הכשיר מבין הכשירים" באמצעות תחרות בין כמה מועמדים.

הבדיקה העלתה, כי במכרזים פנימיים רבים לא התקיימה תחרות בין המועמדים - בכ-40% מהמכרזים לא היו כלל מועמדים וב-50% מהמכרזים היה מועמד יחיד. באגף התקציבים, לדוגמה, ניגש למרבית המכרזים הפנימיים מועמד יחיד לכל תפקיד, המוסכם על ההנהלה, והמכרז נועד למעשה רק לאישור מינוי שכבר נעשה.

העובדה שב-90% מהמכרזים הפנימיים במדגם שהתקיימו במשרדים הציג מועמדות לכל היותר אדם אחד מצביעה על היעדר תחרות אמיתית במכרזים אלה. זאת ועוד, לאור מיעוט המועמדים במכרזים הפנימיים, הן אלה שהתקיימו בנציבות והן אלה שהתקיימו במשרדים שנבדקו, התמשכות חלק מהמכרזים שבועות וחודשים איננה סבירה, וראוי לקצר תהליכים אלה.

4. מכרז בין-משרדי : מכרז בין-משרדי נועד לאפשר יתר ניידות בין משרדי הממשלה ומיצוי פוטנציאל העובדים מתוך שירות המדינה. השימוש בו החל בשנת 2003²⁸. שיטת הביצוע של מכרז בין-משרדי זה לזו של מכרז פנימי, אלא שהמכרז מתפרסם בכל שירות המדינה.

הבדיקה העלתה, כי המכרזים הבין-משרדיים שעלו במדגם ארכו בממוצע שלושה חודשים; אולם רבע מהמכרזים ארכו יותר מארבעה חודשים, ואחד - שישה חודשים וחצי.

כאמור, מכרזים בין-משרדיים נועדו בין השאר למנוע גיוס עובדים מחוץ לשירות המדינה בשל הקפאת התקנים בשירות המדינה. מנתוני הנציבות עולה כי בשנים 2003-2004 הניבו 629 מכרזים בין-משרדיים שהתקיימו בשירות המדינה, ובהם 1,117 מועמדים, רק 105 מינויים, מהם 75 שאינם משפטנים. קיומם חסך אפוא לשירות המדינה תוספת של לכל היותר 75 עובדים חדשים, וזאת במחיר של הארכת משך הזמן הממוצע שנדרש לאיוש משרה בשלושה חודשים (לפי המדגם). בדומה למכרזים פנימיים, התחרות בין המועמדים הייתה מוגבלת - מספר המועמדים במכרזים בין-משרדיים שהתקיימו בשנים 2003-2004 היה בממוצע 1.8 מועמדים למכרז.

נוכח השיעור הקטן של משרות שאוישו במכרזים בין-משרדיים (17%) והארכת תהליך איוש המשרה בדרך זו, שומה על הנציבות לבחון את כדאיות ביצועם של מכרזים אלה.

5. מכרז פומבי : כאמור, החל משנת 2003 ניתן לפרסם מכרז פומבי רק באישור ועדת חריגים ובתנאי שיימצא לו מקור תקציבי של המשרד. ככלל, הטיפול במכרז פומבי נעשה כולו על ידי הנציבות.

משך המכרזים הפומביים שעלו במדגם²⁹ היה בממוצע שישה חודשים; רבע מהמכרזים נמשכו יותר משבעה חודשים ואחד - 23 חודשים. אשר לתהליכי מכרזים שכללו מכרז פומבי, משך התהליך הכולל - ממועד פניית המשרד לנציבות ועד למועד כינוס ועדת הבחנים של המכרז הפומבי - היה בממוצע 11 חודש, והתהליך הארוך ביותר ארך יותר משנתיים.

28 ככלל שירות המדינה החל השימוש במכרזים בין-משרדיים בשנת 2003. בדירוג המשפטנים (לא כולל דירוג הפרקליטים), החל משנת 2002, מחליפים המכרזים בין-משרדיים את המכרזים הפנימיים עבור משרות שדרגת השיא שלהם היא 3 ומעלה.

29 מפרסום המכרז ועד למועד קיום ועדת הבחנים.



תהליך איוש משרה, מהמועד שבו החל המשרד לפעול לאיושה ועד לאיושה באמצעות מכרז, בעיקר כשנדרש גם מכרז פומבי, הוא מורכב. כפי שעולה מממצאי המדגם משך התהליך כולו במשרדים שנבדקו, כשלא נדרש מכרז פומבי, היה כשלושה חודשים בממוצע, והתהליך הארוך ביותר נמשך 12 חודש. התהליכים שבהם נדרש מכרז פומבי נמשכו בממוצע 11 חודשים, והתהליך הארוך ביותר נמשך יותר משנתיים.

תפקידו של אגף הבחינות והמכרזים בתהליך איוש המשרות בשירות המדינה

כאמור, הנציבות, באמצעות האגף, מנהלת בפועל חלק ניכר מהמכרזים המתפרסמים בשירות המדינה; בשנת 2004 ניהלה הנציבות באמצעות האגף 35% מהמכרזים. נוסף על כך נדרשת הנציבות לפקח על תקינות המכרזים המנוהלים במשרדים ולפתח מתודולוגיה לשיפור תהליך איוש המשרות בשירות המדינה.

הבדיקה העלתה כי האגף, אשר כלל 16 איש בלבד, והופקד על ניהול תהליכי איוש המשרות בכל שירות המדינה, עסק בעיקר בעבודה טכנית רבה הכרוכה בניהול המכרזים; עבודה זו אף גדלה בשל הגידול בכמות המועמדים בשנים האחרונות. האגף לא עמד בכיצוע משימות נוספות שבאחריותו, כגון קביעת נהלים לבדיקת העמידה בתנאי סף ועדכוןם על פי תכניות הלימוד במוסדות הלימוד השונים, בחינה עתית של תהליך איוש המשרה ועיצובו כך שיעמוד ביעדיו, בחינת הכלים המשמשים בתהליך ושיפורם, בקרה על המכרזים המתנהלים במשרדים ועמידה על המשמר מפני שימוש בלתי ראוי בתהליך.



חוק שירות מדינה (מינויים) נותן בידי נציב שירות המדינה סמכות בלעדית לאשר את התקנים בשירות המדינה ולשמור על עקרונות החוק ועל כללי המינהל התקין בכל הנוגע לבחירה ולקידום של עובדי המדינה: בחירה באמצעות מכרז שבו לכל המועמדים המתאימים ניתנת הזדמנות להתמודד ובסופו של הליך שיויוני ייבחר המועמד הטוב ביותר. סמכות זו נועדה בין השאר להבטיח שמשירות בשירות המדינה, שהן משאב ציבורי, לא יוענקו למקורבים מכל סוג שהוא.

תחום המכרזים בשירות המדינה ככלל והמכרזים לגיוס עובדים הוא תחום המוסדר היטב מבחינה נורמטיבית. יש "רשת צפופה" של דינים - החל מעקרונות כלליים של הדין, כגון עקרון השוויון, דרך עקרונות החלים על הרשות המינהלית, כגון החובה לפעול בתום לב, וכלה בדינים ספציפיים הנוגעים למכרזים בשירות הציבורי ככלל ובשירות המדינה בפרט. נוסף על כך, קיימות ההלכה הפסוקה של בתי המשפט ובית הדין והוראות מינהליות רבות.

אולם סיכום תוצאות מדגם של 88 תהליכי איוש משרות באמצעות מכרזים במשרדים שנבדקו - הנציבות, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד החקלאות - מעלה כי ב-19 תהליכים (22%) נפלו פגמים חמורים, ובהם: דחיית מועמדים שעמדו בתנאי הסף בשל חוסר היערכות של אגף הבחינות והמכרזים לשינויים שחלו במסלולי הלימודים במוסדות האקדמיים וחוסר אחידות בעבודת האגף; אי-קיום בחינות בכתב או מרכזי הערכה ב-60% מהמכרזים שבהם נדרשו בחינות, בעיקר במכרזים שהתמודדו בהם עובדים שהועסקו במשרה; שינוי הליך המכרז במהלכו בעקבות תוצאות נמוכות יחסית שהשיגו המועמדים שהועסקו במשרה; שינוי סף המעבר לבחינות בכתב לפי הישגיו של עובד שכבר הועסק במשרה, בניגוד לכללי המכרזים; השתתפותם של בוחנים בוועדת הבוחנים אף שהמליצו על אחד המועמדים בניגוד להוראות התקשי"ר; היעדר הנמקה לבחירת מועמד שציונו בגיליון הציונים היה נמוך מאלה של מועמדים אחרים. פגמים אלו נבעו פעמים רבות מכך שנציבות שירות המדינה, הגוף המרכזי האמון על פיקוח ובקרה, לא פעלה כנדרש, ולעתים אף הפרה בעצמה את ההוראות שהיה עליה לאכוף.

אחת הבעיות המרכזיות שהועלו בדוח היא בעיית העובדים שהועסקו במשרדים שנבדקו עוד קודם למכרז. עובדים אלה, שלא נבחרו בהליך הוגן ושוויוני, נהנו מיתרון במכרז, ולכן נבחרו על פני מי שלא זכו ליתרון זה. עוד בשנת 1991 הבטיחה הנציבות לבג"ץ כי תפעל לבער תופעה זו. אולם, הממצאים מלמדים כי לא זו בלבד שהנציבות לא פעלה לביעור התופעה, אלא שמבין המשרדים שנבדקו במדגם, דווקא במשרדי המטה (משרד האוצר, משרד המשפטים והנציבות) בלטו פגמים חמורים רבים בתהליכי קיום המכרזים שבמדגם: בחמישה מכרזים של משרד האוצר ובשישה מכרזים של משרד המשפטים שעלו במדגם נפלו פגמים חמורים. אף בנציבות, האמונה על אכיפת כללי המכרזים על כל שירות המדינה, נפלו פגמים חמורים באחד משמונת המכרזים למשרות בנציבות שהתקיימו בשנים הנדונות.

זאת ועוד, הנציבות, שהייתה אמורה לשמש "השומר בשער" המונע מתן יתרון למועמדים בעלי קשרים במשרדי הממשלה, פעלה לפי דרישות משרדי הממשלה ובניגוד לכללי המכרזים כדי לקדם את מועמדותם של מי שהמשרדים הפצים ביקרם.

ממצאי הדוח מלמדים שהנהלות המשרדים הפעילו לחצים לא ראויים במטרה להביא לבחירה במכרזים של עובדים שהועסקו לפני מכרז, ומתוך שכך גרמו לפגיעה בכללי המכרזים ובכללי המינהל התקין. מנהלת אגף הבחינות והמכרזים בנציבות איפשרה פגיעה בכללי המכרזים ובכללי מינהל תקין. גם נציב שירות המדינה, אשר בידיו האחריות על פי חוק המינויים, לא פיקח באופן נאות על פעולותיה של מנהלת האגף, נתן ידו לביטול הליכי בחינה במהלך מכרז כדי לקדם מועמדים שכבר הועסקו במשרד, ואף פעל בניגוד לכללי המכרזים בנציבות עצמה ומינה את עוזרתו האישית ב"מהלך סיבוכי" לסמנכ"ל למינהל ללא מכרז, כנדרש.

השיטה שתוארה בדוח זה היא שיטה פסולה, היוצרת מעגלים של אי-תקינות, לחצים לא ראויים וסטיית חוזרות ונשנות מהכללים המחייבים, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. תופעות מעין אלה פוגעות באמון הציבור ברשויות ומהוות הפרה של חובת הנאמנות של הרשויות כלפי הציבור. מן הראוי לעשות כל שניתן כדי לשרש תופעות פסולות אלה ולתקן את הליקויים שנמצאו לאלתר.

כדי לעשות זאת, על הנציבות להקפיד לאכוף את הנורמות שנקבעו בכללים ובתקשי"ר, הן לגבי העסקת עובדים לפני מכרז והן לגבי מכרזים ולהפעיל למצער את אותן הנורמות לגבי הנציבות עצמה. כך, ועדת הבוחרים תראיין כמה מועמדים - הטובים ביותר - ויהיה לפנייה המידע המיטבי עליהם לשם קבלת החלטה מושכלת. על הנציבות להקפיד שוועדות הבוחרים יקיימו את נהליה והנחיותיה באשר למתן ציונים, ולהנמקת החלטות, ואף יפרטו בפרוטוקולים את עיקרי דיוניהן.