

## המשרד לביטחון הפנים

---

### פעולות הביקורת

#### משטרת ישראל

במשטרת ישראל ובמשרד לביטחון הפנים נבדקו הליכי המינוי והקידום של קצינים בכירים ואישורים בידי השר.

בתחנות משטרת ישראל נבדק הטיפול באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים על פי פקודות המטה הארצי של המשטרה ונוהלי חטיבת החקירות במטה הארצי. בחוליית נעדרים שבחטיבת החקירות נבדק אופן הפיקוח על טיפולן של תחנות המשטרה בנושא וקיומם של מאגר מידע ושל תשתית טכנולוגית נאותה להצלבת מידע לצורך איתור נעדרים וזיהוי אלמונים.



## מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה

### תקציר

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, רשאי השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) "למנות שוטר או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידיו של קצין משטרה בכיר". קצין משטרה בכיר הוא שוטר בדרגת סגן ניצב (להלן - סנ"ץ) ומעלה. ראשיתם של הליכי הקידום והמינוי של קצינים הוא במשטרה, המשכם במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) וסיומם באישור השר ובחתימתו על המינוי.

הליכי הקידום והמינוי של קצינים בכירים במשטרה אינם כפופים להליכי מכרז, אולם הם צריכים להיות ענייניים ואחידים כדי להבטיח את מינויו של המתאים ביותר לכל תפקיד.

בסוף שנת 2006 הנחה השר דאז לבט"פ, אבי דיכטר, את המשטרה לגבש מתכונת חדשה למינוי קצינים בכירים. על בסיס המלצות צוות שהקים המפכ"ל, רב ניצב דודי כהן, אישר ביוני 2008, סגל הפיקוד הכללי של המשטרה (להלן - הספ"כ) מתכונת חדשה למינוי וקידום קצינים בכירים, ובהתאם לה קוימו הליכי המינוי והקידום של הקצינים לשנת 2009.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2008 - פברואר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי המינוי והקידום של קצינים בכירים. הבדיקה נעשתה במשטרה ובמשרד לבט"פ. במשטרה נבדקו הליכי המינוי והקידום של קצינים בכירים מינואר 2007 עד אפריל 2008 בהתאם לנוהל הקודם, והליכי המינוי והקידום של קצינים לשנת 2009, שנעשו על פי מתכונת המינוי והקידום החדשה. במשרד לבט"פ נבדקו הליכי הבחינה וההמלצה על המועמדים למינוי שהועברו לאישור השר.

### עיקרי הממצאים

#### מינוי קצינים בחריגה מסדרי מנהל תקין

1. מינוי קרוב משפחה אגב ניגוד עניינים: לפי כללי היסוד של המינהל הציבורי עובד ציבור צריך להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים. בהתבסס על עקרונות אלו פורטו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>1</sup> ובפקודת המטה הארצי<sup>2</sup> כללים להסדרים למניעת ניגוד עניינים והאחראים לעריכתם. בהנחיה צוין שבנושא ניגוד עניינים נודעת חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים. כמו כן נקבע בהנחיה, בין השאר, שהעברת הסמכות הרלוונטית לטיפולו של עובד הכפוף לעובד

1 הנחיה 1.1555 מינוי 2006.

2 פקודת מטא"ר 06.02.10.

המצוי בניגוד העניינים מעוררת קשיים, לכן נקבע כי במקרים בהם, בליט ברירה, יש להעביר את הנושא לטיפולו של בעל תפקיד הכפוף למי שלגביו יש חשש לניגוד העניינים, יש לשקול לשתף בטיפול עובד נוסף, שאינו כפוף לעובד שלגביו יש חשש לניגוד העניינים. עוד קובעת ההנחיה שהיועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר הוא שאחראי לערוך הסדר בעניין.

אחי המפכ"ל, תת ניצב (להלן - תנ"ץ) מרדכי (מוטי) כהן, משרת במשטרה משנת 1987. בשנת 2002 קודם לדרגת ניצב משנה וכיהן בדרגה זו עד יוני 2007, בתפקיד קצין אג"מ במחוז ת"א ולאחר מכן כמפקד מרחב (להלן - ממ"ר) יפתח במחוז תל אביב.

בסמוך לאחר שמונה לתפקידו, בפגישת עבודה שהתקיימה ב-7.6.07 פנה המפכ"ל, רב ניצב דודי כהן, ביוזמתו לשר לביטחון הפנים דאז, מר אבי דיכטר (להלן - השר), העלה את סוגיית ניגוד העניינים העלול להתעורר בכל הנוגע לקידום אחיו וביקש לפסול את עצמו מלעסוק במינוי או בקידום של אחיו. השר קבע כי בכל נושא הקשור למינוי אחיו של המפכ"ל "יעסוק הסמפכ"ל שחר איילון כפוסק אחרון לפני העלאת [של המינוי] לאישור השר" (להלן - סיכום השר).

הסיכום שקבע השר ולפיו הסמפכ"ל יהיה הפוסק האחרון בעניין מינוי אחיו של המפכ"ל לא תאם את הנחיית היועמ"ש, הקובעת עקרונות לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולא נתן מענה שלם ונאות לניגוד העניינים של המפכ"ל בכל הנוגע לקידום אחיו. ראשית, השר קבע בעצמו את ההסדר למניעת ניגוד העניינים, זאת בניגוד להנחיית היועמ"ש, ולפיה האחריות לעריכת ההסדר תוטל על היועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר. לפי הסיכום שקבע השר אמנם הועברה לסמפכ"ל סמכות ההכרעה הסופית בדבר המועמד שיובא לאישור, אך לא נאמר בו דבר בנוגע לכל אחד מהשלבנים האחרים הנוגעים להליך. כמו כן חסר בסיכום זה מרכיב מהותי, הכלול בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, והוא שיתוף שומר סף בדיונים בראשות הסמפכ"ל.

הועלה שהמפכ"ל לא עמד בסיכום השר והיה מעורב בפועל בהליכי המינוי של אחיו: המפכ"ל סיכם בספטמבר 2008 כי תוגש המלצה שאחיו ימונה לתפקיד סגן מפקד מחוז מרכז, וזאת משום שלא היה אפשר להפריד את הדיון במינוי לתפקיד זה מהדיונים על המינויים לשאר התפקידים בדרגת תנ"ץ. כמו כן חתם המפכ"ל ביוני 2007 על טופס המלצה לקידום אחיו לדרגת תנ"ץ ולמינויו לתפקיד מפקד מרחב ירקון.

השר לבט"פ, מר אבי דיכטר, אישר את מינויו של אחי המפכ"ל לשני תפקידים בדרגת תנ"ץ למרות מעורבות המפכ"ל בהם; הוא לא ייחד למינויים הליך מיוחד אלא אישר אותם עם שאר ההמלצות למינוי לתפקידי תנ"ץ ולא התייחס לאי-תקינות הדבר.

2. מינוי קצין לתפקיד שבוטל במקביל להתמחותו בעריכת דין: תקן של תפקיד במשטרה צריך להיקבע בהתאם לנוהלי המשטרה והמשרד לבט"פ - לאחר שמחוזות המשטרה ואגפיה או המשרד לבט"פ מצביעים על הצורך בתקן לתפקיד מסוים, ולאחר שאגף התכנון במשטרה ערך עבודת מטה בעניין נחיצותו, ייעודו, משימותיו והאמצעים הדרושים לכך.

התמחות בעריכת דין במסגרת המשטרה גילמה בתוכה הטבה משמעותית לפרט, שכן בעת ההתמחות השוטר ממשיך לקבל שכרו לפי דרגתו הקיימת ובתוספת כל הרכיבים

הקבועים של שכרו במשטרה. אשר על כן, על פי מדיניות המשטרה בעניין התמחות בעריכת דין, מדצמבר 2004 היא לא אפשרה לחלוטין לשוטרים בכל הדרגות להתמחות במסגרת המשטרה, וזאת עד לגיבוש נוהל חדש בנושא בשנת 2008.<sup>3</sup>

בפועל, במקרה מסוים חרזה המשטרה מכלליה: בינואר 2006 קבע המשרד לבט"פ שאין צורך ארגוני במשרה מלאה למילוי תפקיד נשיא בית הדין המשמעתי לערעורים, והוחלט שיבוטלו התקן הזמני ודרגת התקן שהוקצו לתפקיד. למרות זאת, כחודש בלבד לאחר הביטול החליטו השר לבט"פ והמפכ"ל דאז, משה קראדי, לאשר תקן זמני לתפקיד זה כדי למנות לתפקיד קצין בדרגת תנ"ץ, וזאת על מנת לפתור בעיה בין-אישית בין הקצין ומפקדו ביחידתו הקודמת. במקביל אישר המפכ"ל דאז לקצין להתמחות בעריכת דין בלשכת היועץ המשפטי של המשטרה, זאת בניגוד למדיניות המשטרה בנושא. יצוין כי עלות שכרו החודשי של הקצין כשהיה נשיא בית הדין המשמעתי לערעורים הייתה כ-40,500 ש"ח, זאת לעומת שכר של מתמחה שהינו נמוך בהרבה. מכאן שבמשך השנה שבה אויש תפקיד שלמעשה בוטל, נשאה לכאורה הקופה הציבורית בעלות נוספת שהייתה נחשבת אם התקן היה מבוטל.

### אי-קידום קצינים בדרגת תת ניצב מחמת גיל

לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, גיל הפרישה לעובדי המדינה הוא כעת 67; לשוטר ששירת עשר שנים לפחות וגילו 57 יש זכות לפרוש לגמלאות, והמפכ"ל רשאי להוציאו לגמלאות. על יסוד החוק קבעה המשטרה מדיניות שעוגנה בנוהל<sup>4</sup>, לפיה 57 הוא גיל פרישת החובה לשוטרים, למעט במקרים חריגים. נוסף על כך, מקנה סימן 15 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1922-1947 (להלן - סימן 15 לדבר המלך) לשר לבט"פ<sup>5</sup> סמכות לפטר שוטר לפני גיל הפרישה בשל אי-התאמתו לתפקידו או מטעמים ארגוניים. פיטורים אלה יזכו את המפוסר בקצבה מיידית עם פרישתו. בדצמבר 2006 הורה בית המשפט העליון למשטרה לבטל את הסדר הפרישה האמור לאחר שקבע שיש בו אפליה מחמת גיל<sup>6</sup>. בעקבות זאת נכנסה לתוקף בנובמבר 2008 פקודת מטא"ר חדשה<sup>7</sup>, שככלל משאירה את גיל הפרישה 57, אך מאפשרת לכל שוטר לבקש לדחות את מועד פרישתו בהתאם לתנאים הקבועים בה.

ביוני 2008 התווה המפכ"ל מדיניות שנועדה לאתר ולהכשיר מראש את קבוצת הקצינים הבכירים שעתידיים להיכלל בספ"כ ולהתוות להם את מסלולי השירות המתאימים. במסגרת זאת החליט המפכ"ל שלא ימונו לספ"כ קצינים שאין להם אופק שירות של ארבע עד שש שנים, בשים לב לגילם ולגיל הפרישה לגמלאות של שוטרים.

גיבוש מדיניות בעלת השלכות ארוכות טווח על הרכב גוף ציבורי ודרכי פעולתו צריך להיעשות במסגרת עבודת מטה שיטתית וממצה. את המדיניות יש לפרסם לפני שמתחילים ביישומה ולגבש מענה ל"דור מעבר". התברר שהמשטרה לא ביצעה

3 נוהל אגף משאבי אנוש 05.03.14 "התמחות במשפטים לקצינים מצטיינים".

4 נוהל אמ"ש 16.02.09.

5 הסמכות היא לממשלה שאצלה אותה לשרים.

6 בג"ץ 10076/02 רוזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר ואח', פדאור.

7 פקודת מטא"ר מס' 07.07.10 "הפרישה לגמלאות - הארכת השרות מעבר לגיל הפרישה".

עבודת מטה לגיבוש המדיניות להכשרת עתודה לספ"כ. היא לא דנה בין השאר בהתאמת המדיניות לפסיקת בג"ץ ולהסדר הפרישה שגובש בעקבותיה, המאפשר לשקול לדחות את מועד הפרישה אחרי גיל 57, לא ניתחה את השפעותיה על קידום של כל הקצינים הבכירים, לא נסמכה על חוות דעת מקצועיות לרבות חוות דעת משפטיות הבוחנות את השימוש בסימן 15 לדבר המלך למטרות יישום מדיניות זו, ולא אמדה את עלותה. היא גם לא פרסמה את המדיניות שגיבשה לפני שהחלה ביישומה ביולי 2008, ואף לא גיבשה מענה ל"דור מעבר" של הקצינים הבכירים, שהמדיניות משנה את מצבם.

נוסף על כך העלתה בדיקת הליכי הקידום והמינוי של קצינים בדרגת תנ"ץ, שהמדיניות שגובשה לא יושמה בעקביות ובשוויוניות ולא התחשבה בהסדר הפרישה החדש, המאפשר לדחות את מועד הפרישה.

### גיבוש הליך חדש למינוי ולקידום של קצינים בכירים

כבר בשנת 2001 איתרה המשטרה בעיות בהליכי הקידום והמינוי של קצינים בכירים, שגרמו חוסר אמון ופגיעה במוטיבציה בקרב הקצינים. על רקע זה גובשה והופעלה ביוני 2008 מתכונת מינוי וקידום חדשה, שהוכנה ביזמת השר לבט"פ דאז אבי דיכטר והמפכ"ל רב-ניצב דודי כהן. לפי המתכונת החדשה אמורים לדון במינוי ובקידום של קצינים בכירים אחת לשנה בראייה כוללת ובתכנון ארוך טווח, וההחלטות אמורות להתקבל על בסיס כלי מיון והערכה אובייקטיביים ומקצועיים וכלים תומכי החלטה.

עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2009, לא הושלמה הסדרת מרכיבים מרכזיים של מתכונת המינוי והקידום החדשה: לא הושלמה הכנת ספר תפקידים שנועד לקבוע את המאפיינים לכל תפקיד ולהבטיח שהדרישות להם יהיו אחידות ומקצועיות, וטרם נקבעה חובה לגבי קצינים במגזר המינהלי<sup>8</sup> להיבחן במרכז הערכה כתנאי לקידום לדרגת סנ"ץ. זאת ועוד, במתכונת החדשה לא נקבעו תנאי סף גבוהים יותר לאיושם של תפקידים מבוקשים באותה דרגה, כמו תפקידי ליבה<sup>9</sup>, שמילויים מגביר את הסיכוי לקידום בדרגה.

### מינוי וקידום של קצינים לדרגות סגן ניצב וניצב משנה

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי המינוי והקידום של קצינים בכירים מינואר 2007 עד פברואר 2009. עלה שהמשטרה חרגה מהוראות הנוהל שהיה בתוקף עד לסוף יוני 2008 בעניין הקידום, השיבוץ וההכשרה של קצינים. נוסף על כך היא חרגה, אם כי במידה פחותה, מהוראות הנוהל החדש, שהיה כבר בתוקף בסבב המינויים והקידומים לשנת 2009, ליישום מתכונת המינוי והקידום החדשה, כמפורט להלן:

1. עקיפת הליך דיון שיבוצים בספ"כ: לפי הנוהל הקודם פרסמה מחלקת כוח אדם באגף משאבי אנוש (אמ"ש) הודעה למחוזות המשטרה והאגפים במטא"ר (להלן - היחידות) על תפקידים שהתפנו; על היחידות היה להמליץ על

8 שוטרים המוצבים בתפקידי מינהלה ותפקידים לתמוך ולסייע למגזר הייעודי (כמחצית מקציני המשטרה).

9 כגון מפקדי תחנות ומפקדי מרחבים.

מועמדיהן, מחלקת כוח אדם הייתה צריכה לבחון אם הם עומדים בתנאי הסף ולהעביר את רשימת המועמדים הסופית לריאיון מקדים למפקדי היחידות. לאחר מכן התקיים בספ"כ דיון לבחירת המועמד המתאים ביותר מבין המועמדים, ובסיומו המליץ המפכ"ל לשר לבט"פ על המועמד לקידום.

הביקורת העלתה שני מקרים שפורסמו בהם תפקידים פנויים, יחידות המשטרה הציעו מועמדים שנבחנו ואושרו כמועמדים לתפקידים המוצעים, ולחלקם אף נערכו ראיונות עם המפקדים הרלוונטיים. אולם לאחר השלמת כל התהליך, לא התקיים בספ"כ דיון שיבוצים. במקום זאת הובא לאישורו מועמד אחד בלבד שלא נכלל ברשימות המועמדים שהעבירו יחידות המשטרה. יצוין כי בבדיקה של יישום מתכונת המינוי והקידום החדשה בסבב המינוי והקידום לשנת 2009 לא היו מקרים דומים של שינוי הליך בחירת המועמדים או מינוי מועמדים שלא נכללו ברשימות.

2. גיבוש רשימות מועמדים לתפקידים פנויים: לפי מתכונת הקידום החדשה, ראש אמ"ש ימנה ועדות איתור והשמה - כלי המיון המרכזי לדירוג המועמדים לקידום. על ועדות האיתור לראיין את המועמדים ולהמליץ על רשימת מועמדים מתאימים לכל תפקיד (להלן - אשכול מועמדים).

משרד מבקר המדינה בדק את פעילותן של חמש ועדות איתור ומצא בהן ליקויים שפגמו בתרומתן למיון המועמדים המתאימים: לוועדות איתור אחדות לא היה מידע שלם על התפקידים הנדונים, ולאחרות היו חסרים פרטים על חלק מהמועמדים. לא הייתה אחידות באופן הערכת המועמדים ובחישוב ציוניהם. קצינים שציוניהם היו נמוכים משל אחרים נכללו באשכול ללא שום נימוק. ליקויים אלה בפעילות הוועדות דומים במהותם לליקויים בהליכי הקידום לפי הנוהל שהיה בתוקף עד לסוף יוני 2008.

3. עמידה בתנאי הסף לקידום: בנוהל הקודם ובנוהל החדש נקבעו תנאי סף לקידום קצינים בכירים, המתייחסים בין השאר לפרק זמן מינימלי לשהייה בדרגה או בתפקיד, למילוי תפקידים קודמים, להשכלה ולהכשרה ולהערכות מפקדים. הנוהל בשתי גרסותיו מקנה למפכ"ל סמכות להמליץ לשר על קידום מועמד שלא עומד בתנאי הסף אגב הנמקתה בכתב באופן שילמד על סבירותה.

לא תמיד הקפידה המשטרה שהקצינים יעמדו בתנאי הסף לקידומם, לעתים אף ביותר מתנאי סף אחד. המפכ"ל אישר לקדם קצינים שאינם עומדים בתנאי הסף מבלי לנמקה כך שיהיה ניתן ללמוד על השיקולים לכך ואם התקיימו לגביהם נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

4. קידום ומינוי מועמד יחיד בהליך של "סיכום דיון": בנוהל המשטרה נקבע הליך מיוחד, המוגדר "סיכום דיון", שמאפשר לבחור מועמד לתפקיד פנוי כאשר הוא מוצג כמועמד יחיד ואינו מתמודד עם אחרים על התפקיד בדיון השיבוצים, ובלבד שהוא עומד בתנאי הסף המחייבים. הליך זה מיועד בעיקר למינוי לתפקידי רוחב של קצינים שמשרתים לפחות שנתיים בדרגתם, לקידום למשרות המכונות "משרות אמון" (כגון עוזר בלשכות מפקדי יחידות או דובר) ולקידום בעקבות העלאת דרגת תקן המשרה.

הביקורת העלתה כי לא תמיד הקפידה המשטרה שהקידום או המינוי ייעשו על פי התנאים שנקבעו בנוהל לקיום הליך "סיכום דיון" וכן אישרה במסגרת הליך זה מינויים שהיו צריכים להידון בדיון שיבוצים סדור, כמפורט להלן:

בדיקת המינויים של מועמדים יחידים מינואר 2007 עד אפריל 2008, שבוצעו בהליך "סיכום דיון" העלתה כי 20 קצינים הועלו בדרגה בעקבות העלאת תקן תפקידיהם, חלקם בניגוד לנוהל: עשרה מהם (50%) קודמו בדרגה בעקבות העלאת תקן התפקיד, אף שלא נעשתה בעניין עבודת מטה מסודרת והשינויים לא הובאו מראש לאישור המשרד לבט"פ; לשני קצינים אחרים הועלתה דרגת תקן התפקיד והם קודמו בדרגה אף שלא עמדו בתנאי הסף לקידום; שבעה קצינים מונו לתפקידים שכוננו משרות אמון וקודמו, למרות שהמשרות על פי הגדרתן אינן משרות אמון, וחלקם אף לא עמדו בתנאי הסף לקידום. בנוסף מונו 20 קצינים (שהם 10% מהקצינים שמונו לתפקיד רוחב באותה תקופה) אחרים לתפקיד רוחב אחר אף ששהו בתפקידים הקודם פרק זמן קצר מהנדרש.

### סמכויות השר לבט"פ בעניין מינוי קציני משטרה

כאמור, לפי פקודת המשטרה מוסמך השר לבט"פ למנות קציני משטרה בכירים. נוהל גיוס, מינוי, העלאה בדרגה ופרישה של קצונה בכירה מפרט את הליך הטיפול של המשרד בהמלצות המשטרה למינוי ולהעלאה בדרגה של קצינים בכירים. על האגף לתכנון, ארגון, תקציבים ובקרה שבמשרד לבט"פ (להלן - את"ב) לבחון אם המלצות המשטרה הוגשו בהתאם לנוהלי המשרד והמשטרה, ובמידת הצורך לבקש חוות דעת של יחידת הייעוץ המשפטי לפני שהוא מעביר אותן לאישור השר.

את"ב העביר לשר לבט"פ את המלצות המשטרה למינוי ולקידום בדרגה של קצינים בכירים לאחר שבחן אותן, ובנוגע לחלקן ציין שהן בעייתיות ואינן תואמות את נוהלי המשרד והמשטרה. השר אישר את כל המלצות מבלי שנימק את אי-קבלת הערות את"ב.

### סיכום והמלצות

ביזמת השר לבט"פ, מר אבי דיכטר, והמפכ"ל, רב-ניצב דודי כהן, שינתה המשטרה ביוני 2008 את מתכונת המינוי והקידום של הקצונה הבכירה, גיבשה הליך מתוכנן מראש הפתוח ליותר מועמדים, הוסיפה כמה כלי מיון אובייקטיביים ומקצועיים, והגבירה את שקיפות ההחלטות בשלבים השונים של הליכי המינוי והקידום. כל אלה נועדו לשפר את תוצריו ולהבטיח כי ייבחרו ויקודמו המועמדים המתאימים, וכן להגביר את אמון הציבור והקצינים בהליכים אלה.

המתכונת החדשה של מינוי וקידום קצינים אכן הביאה לשיפור בהליכים אלה בכל הנוגע לגיבוש כלי מיון אובייקטיביים ולמתן הזדמנות לקצינים להתמודד על תפקידים. עם זאת, במועד סיום הביקורת, פברואר 2009, טרם הסתיים גיבושם של חלק מכלי המיון, ופעולתן של ועדות האיתור נמצאה לקויה בהיבטים שונים. נוסף על כך הממצאים המתוארים לעיל מצביעים על כך, שמינואר 2007 עד אפריל 2008, ובמידה פחותה מיולי 2008 עד פברואר 2009, חרגה המשטרה מהוראות הנוהל בנוגע לעמידה בתנאי הסף לקידום.

על המשטרה לסיים בהקדם את גיבוש כלי המיון הנחוצים לשימוש במתכונת המינוי והקידום החדשה, לרבות אלה הדרושים לשיפור המיון לתפקידים במגזר



המינהלי. ואולם בראש ובראשונה להקפיד ביישום נהליה לקידום ולמינוי קצינים בכירים, בין שהם חדשים ובין שנקבעו זה מכבר והם עדיין בתוקף. הקפדה זאת יש בה כדי להבטיח את בחירת המועמדים המתאימים ביותר ולחזק את אמון הציבור והקצינים בארגון ובמפקדיו.

הנוהל אמנם מקנה למפק"ל סמכות להמליץ לשר על קידום מועמד שלא עמד בתנאי הסף, אולם ראוי שהמפק"ל ישתמש בסמכות זאת במשורה, וייחדה ככל האפשר לנסיבות חריגות ביותר, וכן יקפיד לנמק בכתב כל החלטה בעניין. שימת דגש על פיתוח והטמעה של תהליכים חדשים והקצאת משאבים לכך הן פעולות חשובות, אך אל להן להוות תחליף לקיום נהלים.

השר לביטחון הפנים אישר את כל המלצות המשטרה למינוי ולקידום קצינים בכירים גם במקרים שהגורמים המקצועיים במשרד לבט"פ הצביעו לפניו על עילה אפשרית למניעתם, ובכך רוקן מתוכן את הפיקוח של המשרד על הליך המינוי והקידום של קציני המשטרה.



## מבוא

1. על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), רשאי השר לביטחון הפנים (להלן - השר או השר לבט"פ) למנות שוטר או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידי של קצין משטרה בכיר, הכול בכפוף לתנאים שנקבעו. קצין משטרה בכיר הוא שוטר בדרגת סגן ניצב (להלן - סנ"ץ) ומעלה.

לאיכות הקצינים הבכירים ולהליכי קידומם השפעה מכרעת על הצלחתה של המשטרה במילוי תפקידיה ועל אמון הציבור בה. הם אחראים בין השאר להתוויית מדיניות פעולתה, לגיבוש נהליה, להפעלה של פקודים רבים, לעיסוק בהרכבה משימות מורכבות, למתן פתרונות מיידיים לבעיות מגוונות בנסיבות משתנות, וכן להקניית ידע, ערכים, ניסיון והכוונה לכל השוטרים.

הליכי הקידום והמינוי של קצינים בכירים במשטרה לא נעשים בדרך של מכרז וניתן בהם משקל רב לעמדות המפקדים. יחד עם זאת, הליכים אלה צריכים להיות ענייניים ואחידים כדי להבטיח את מינויו של המתאים ביותר לתפקיד. על פי פקודת המטה הארצי (להלן - מטא"ר) ונהלי המשטרה, על קצינים בתפקידים בכירים להתנסות במגוון תפקידים מקצועיים ופיקודיים כדי להכשירם לקשת תפקידים ולהבטיח רכישת ניסיון וידע שיאפשרו רענון והתחדשות בארגון. למימוש מדיניות זו קבעה המשטרה פרקי זמן מומלצים למילוי תפקידים בכירים.

2. ככלל, הליכי המטה לקידומם של קצינים בכירים כוללים מספר שלבים: ראשיתם במשטרה, המשכם במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), וסיומם באישור השר למינוי ובחתימתו על כתב מינוי. במשטרה אחראי אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) במטא"ר להליך המינוי והקידום של קצינים בכירים, ובמשרד לבט"פ אחראי אגף תכנון, ארגון, תקציבים ובקרה (להלן - את"ב) לבחינת המלצות המפק"ל למינוי קצינים בכירים ולקידומם בדרגה.

3. בסוף שנת 2006 הנחה את המשטרה מר אבי דיכטר, השר דאז לבט"פ (להלן - השר, השר לבט"פ), לגבש מתכונת חדשה למינוי קצינים. במאי 2007 מונה רב ניצב דודי כהן למפק"ל המשטרה, ומייד לאחר מכן הוא מינה צוות לבחינת הליכי המינוי, הקידום והשיבוץ של קצינים במטרה לשפר את הליכי השיבוץ של קצינים בכירים. בהתבסס על המלצות הצוות אישר ביוני 2008

סגל הפיקוד הכללי (להלן - הספ"כ) של המשטרה מתכונת חדשה למינוי ולקידום קצינים בכירים (להלן - מתכונת המינוי והקידום החדשה).

4. סגל הקצונה הבכירה במשטרה כולל מאות קצינים בדרגות ניצב, תת ניצב (להלן - תנ"ץ), ניצב משנה (להלן - נצ"ם) וסנ"ץ. על פי נתוני המשטרה, בפברואר 2009 שירתו במשטרה 697 קצינים בכירים: 496 בדרגות סנ"ץ, 141 בדרגת נצ"ם, 44 בדרגת תנ"ץ ו-16 בדרגת ניצב.

בתקופה ינואר 2007-אפריל 2008 מינה השר לבט"פ 368 קצינים בכירים<sup>10</sup> בהתאם למתכונת הישנה, שהייתה בתוקף עד סוף יוני 2008. מהם קודמו בדרגה 162: 96 - לדרגת סנ"ץ; 41 - לדרגת נצ"ם; 17 - לדרגת תנ"ץ ו-8 - לדרגת ניצב. היתר, 206 קצינים, מונו לתפקיד אחר באותה דרגה (להלן - תפקיד רוחב או מינוי רוחב). מהמחצית השנייה של שנת 2008 עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2009, מונו וקודמו<sup>11</sup> 157 קצינים בכירים בהתאם למתכונת החדשה. מהם קודמו 84 קצינים: 56 - לדרגת סנ"ץ, 18 - לדרגת נצ"ם, 8 - לדרגת תנ"ץ ו-2 לדרגת ניצב. היתר, 73 קצינים, מונו לתפקידי רוחב.

5. בחודשים אפריל 2008-פברואר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי המינוי והקידום של קצינים בכירים. הבדיקה נעשתה במשטרה ובמשרד לבט"פ. במשטרה נבדקו הליכי המינוי והקידום של הקצינים הבכירים מינואר 2007 עד אפריל 2008 בהתאם למתכונת הישנה, והליכי המינוי והקידום של קצינים לשנת 2009 לפי מתכונת המינוי והקידום החדשה. במשרד לבט"פ נבדקו הליכי הבחינה וההמלצה על המועמדים למינוי ולקידום שהועברו לאישור השר.

6. ב-3.3.08 קיימו הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ישיבה משותפת לדיון בטענות שהשמיע קצין המשטרה סנ"ץ אפרים ארליך ("קרמשינטי"), שלפיהן עוכב קידומו בדרגה בשל רצונם של גורמים בפיקוד הבכיר של המשטרה לבוא עמו חשבון על כי התריע על ליקויים בעבודת המשטרה וחשף שחיתויות בהתנהלות בכירה. בסיכום הדיון נכתב כי מבקר המדינה הודיע שמשרד מבקר המדינה יבדוק את הליכי המינוי של קצינים בכירים במשטרה וכן את ענייניו של סנ"ץ ארליך ואת טענותיו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בינואר 2008 הגיש סנ"ץ ארליך עתירה לבג"צ נגד מפכ"ל המשטרה (ומשיבים נוספים)<sup>12</sup>, והעלה בה את מכלול טענותיו בנוגע לאי-קידומו. בית המשפט דן בעתירה לגופה, וביולי 2008 החליט לדחותה. עם זאת קבע בית המשפט כי "אנו יוצאים מהנחה כי כדברי המשטרה - אכן רואים את התפקיד [סגן מפקד מרחב חברון] כמגוון וכמקדם... יש מקום כי הקדנציה שלו בתפקיד תיבחן באופן שתימשך לפרק זמן שהוא קצר יחסית, נוכח ותקו ומספר הקדנציות [ארבע] שלו כסגן ניצב, ובלבד שהדבר לא יפגע במילוי התפקיד... נראה לנו כי שנתיים טובות ומושקעות בתפקיד יוכלו בנסיבות [המיוחדות] להוות בסיס מספיק לשקול באופן ענייני את קידומו של העותר".

נוכח פסיקתו זו של בית המשפט העליון לא עסק משרד מבקר המדינה בטענותיו של סנ"ץ ארליך בנוגע לקידומו במשטרה.

10 מקובץ נתונים שהכין אמ"ש עבור משרד מבקר המדינה.

11 חלקם ייכנסו להפקדיהם במהלך שנת 2009.

12 בג"ץ 788/08 התנועה למען איכות השלטון ואח' נ' מפכ"ל המשטרה ואח', תקדין.

## הליכי מינוי והעלאה בדרגה של קצינים בכירים במשטרה

הליכי המינוי והקידום של הקצונה הבכירה במשטרה נועדו להבטיח שהקצינים ימונו לתפקידים על פי שיקולים ענייניים בלבד - כישוריהם המקצועיים והתאמתם לתפקיד. לשם כך יש לאתר את המועמדים בעלי פוטנציאל לקידום לתפקידים בכירים, ולמנות את המתאימים ביותר בהסתמך, לצד עמדות המפקדים, על קריטריונים ברורים וידועים מראש וכלי מיון אובייקטיביים.

### מינויים בחריגה מסדרי מינהל תקין

#### מינוי קרוב משפחה אגב ניגוד עניינים

1. כללים למניעת ניגוד עניינים: כללי היסוד של המינהל הציבורי הם הגינות, סבירות, שוויון ויושר. מהם נגזר הכלל שאל לעובד ציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, כדי להימנע ממשוא פנים או מדעה מוקדמת ובכך להבטיח את אמון הציבור במוסדות השלטון. עקרון זה חל אף בהיעדר הסדר מפורש ו"שתיקתו של המחוקק אין בה כי כדי להוות הסדר שלילי לגבי תחולתו של עיקרון זה..."<sup>13</sup>.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה"<sup>14</sup> קובעת כי עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו (להלן - ההנחיה או הנחיית היועץ המשפטי). עוד קובעת הנחיית היועץ המשפטי "ש"בנושא ניגוד עניינים נודעת חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים". ההנחיה מסבירה, בין השאר, כיצד לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים לעובד ציבור וקובעת שהוא באחריות היועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר. ככל שניגוד העניינים בין תפקיד העובד לבין עניינו האחר הוא מתמיד ובתחום נרחב ומרכזי, הרי שאין מנוס מלנתק את העובד באופן מוחלט מעניינו האחר. לפי ההנחיה העברת הסמכות ושואת ניגוד העניינים מבעליה לעובד אחר הכפוף לו מעוררת קשיים. לכן, במקרים בהם, בליט ברירה, יש להעביר את הנושא לטיפולו של בעל תפקיד הכפוף למי שלגביו יש חשש לניגוד העניינים, יש לשקול שיתוף עובד נוסף, שאינו כפוף לעובד השרוי בניגוד העניינים, וככלל יהיה זה היועץ המשפטי או החשב של הגוף הנוגע בדבר, לפי העניין.

פקודת מטא"ר מדצמבר 1998, "נושא שיש לשוטר עניין אישי בו - סייגים בטיפול"<sup>15</sup> קובעת כי "לא יטפל שוטר בנושא שיש לו בו עניין אישי, אלא אם כן קיבל הוראה לעשות כן מן הקצין הממונה עליו... הגיע לטיפולו של השוטר נושא שיש לשוטר עניין אישי בו... לא יטפל בנושא ויודיע על כך, ללא דיחוי, לקצין הממונה עליו". לפי הפקודה, "נושא שיש לשוטר עניין אישי בו" הוא, בין השאר, "נושא הקשור למי שהוא קרובו". בגרסה מעודכנת של הפקודה מאפריל 2008 (ששמה הוסב ל"ניגוד עניינים במילוי תפקיד") הודגש כי "לא הרי ניגוד עניינים של המפקח הכללי של המשטרה כהרי ניגוד העניינים של שוטר מהשורה"<sup>16</sup>. הפקודה כוללת התייחסות לעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים.

13 ראו בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד ל"ד(2) 566; טנה שפניץ וורדה לוסטהויז, "ניגוד עניינים בשירות הציבור", ספר אורי ידין (1990), עמ' 315.  
14 הנחיה 1.1555 מיוני 2006 ונוסח מעודכן ממאי 2008.  
15 פקודת מטא"ר 06.02.10.  
16 דנ"פ 397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 420, 385, המאוזכר בסעיף 1 לפקודה.

2. הליכי הקידום והמינוי של קצינים בדרגת תנ"ץ: כאמור, לפי פקודת המשטרה, מוסמך השר לביטחון הפנים למנות קצינים בכירים במשטרה. המלצה למינוי או קידום קצין למשרה בכירה במשטרה תועבר בידי המפק"ל לשר. את"ב בוחן את המלצות המפק"ל בהתאם לנוהלי המשרד והמשטרה.

במתכונת הקודמת למינוי ולקידום של קצינים בכירים התקיימו אחת לשנה "דיוני פוטנציאל" שבהם מחליטים אם הם מתאימים לקידום. דיוני הפוטנציאל הנוגעים לקצינים בדרגת תנ"ץ התקיימו בפורום בראשות המפק"ל. במתכונת החדשה נקבע שאחת לשנה יתקיים "דיון תנועות" בעניין כל הקצינים שדרגתם עד דרגת תנ"ץ (כולל); דיון תנועות לקצינים בדרגת תנ"ץ נעשה בפורום בראשות המפק"ל, ובהשתתפות המפק"ל, ראש אמ"ש, ראש מחלקת כוח אדם (להלן - רמ"ח כ"א), ראש מחלקת מדעי ההתנהגות (להלן - ממד"ה) ומפקדו הישיר של הקצין. בדיון תנועות ייקבע עקרונית מסלול השירות המיועד לכל קצין לאותה שנת עבודה. לאחר קיומו אמור פורום בהשתתפות המפק"ל, המפק"ל וראש אמ"ש לדון בקידום קצינים לתפקידים בדרגת תנ"ץ וניצב ובשיבוץ קצינים בדרגת תנ"ץ בתפקידי רוחב. הדיון וההחלטה על קידום ומינוי של קצינים לתפקידים בדרגת תנ"ץ ומעלה הן במתכונת הישנה הן בחדשה נעשה בפגישה "בארבע עיניים" בין המפק"ל לשר בהתבסס על המלצות המפק"ל. בסוף ההליך מחליט השר על המינוי בהתבסס על המלצת המפק"ל וחוות הדעת של הגורמים המקצועיים של המשרד - את"ב והייעוץ המשפטי.

3. הליכי הקידום והמינוי של אחי המפק"ל: מרכזי (מוטי) כהן משרת במשטרה משנת 1987. בשנת 2002 קודם לדרגת נצ"ם וכיהן בדרגה זו עד יוני 2007, בתפקיד קצין אג"מ במחוז ת"א ולאחר מכן כמפקד מרחב (להלן - ממ"ר) יפתח במחוז תל אביב.

בסמוך לאחר שמונה לתפקידו, בפגישה עבודה שהתקיימה ב-7.6.07 בתחנת המשטרה בשדרות, פנה המפק"ל מיוזמתו לשר לביטחון הפנים דאז, מר אבי דיכטר (להלן - השר), העלה את סוגיית ניגוד העניינים העלול להתעורר בכל הנוגע לקידום אחיו וביקש לפסול את עצמו מלעסוק במינוי או בקידום של אחיו. בסיכומה של הפגישה (שתועדה בכתב ב-11.6.07) קבע השר כי בכל נושא הקשור למינוי אחיו של המפק"ל "יעסוק המפק"ל שחר איילון כפוסק אחרון לפני העלאה [של המינוי] לאישור השר" (להלן - סיכום השר).

משרד מבקר המדינה בדק את תקינות סיכום השר ועמידת המפק"ל בו בנוגע למינוי אחיו והעלה את הממצאים המובאים להלן.

(א) בדיון פוטנציאל שהתקיים בעניינו במרס 2007 קבע המפק"ל דאז, משה קראדי, שהקצין מתאים לקידום לתפקיד בדרגת תנ"ץ. ביוני 2007 החליט צוות בראשות המפק"ל ובהשתתפות מפקד מחוז (להלן - ממ"ז) ת"א וראש אמ"ש להמליץ לקדם אותו לדרגת תנ"ץ ולשבצו בתפקיד מפקד מרחב ירקון.

ב-19.6.07 חתם המפק"ל, דודי כהן, על כל טופסי ההמלצות של הקצינים המומלצים לקידום לתפקידים בדרגת תנ"ץ וביניהם גם על ההמלצה לקדם את אחיו לדרגת תנ"ץ ולמנותו לתפקיד האמור. לאחר מכן הביא המפק"ל לשר את ההמלצה לקדם את אחיו לתפקיד, והיא נדונה ביניהם במסגרת פגישה בארבע עיניים שבה נדונו מינויים לתפקידים בדרגות ניצב ותנ"ץ. השר אישר עקרונית את המלצות המפק"ל וביניהם את ההמלצה לקדם את אחי המפק"ל לתפקיד מפקד מרחב ירקון ולקדמו לדרגת תנ"ץ. ב-3.7.07 אישר השר לבט"פ את המינויים כולם.

(ב) בחודשים יולי-אוגוסט 2008 נערכו דיוני תנועות לשנת 2009 לקצינים בדרגת תנ"ץ בפורום בראשות המפק"ל. דיון תנועות שנסב על תנ"ץ מרכזי כהן נערך ביולי 2008 בראשות המפק"ל, ניצב שחר איילון. בדיון נקבע כי הקצין "יישאר בתפקידו, במידה ויהיה צורך ארגוני ישוּבץ בתפקיד רוחב [אחר]".

בהמשך לדיוני התנועות דן בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2008 פורום בראשות המפכ"ל ובהשתתפות הסמפכ"ל וראש אמ"ש בקידום קצינים לתפקידים בדרגת תנ"ץ ובשיבוץ קצינים בדרגות אלה בתפקיד רוחב בשנת 2009. בדיון שנערך ב-27.8.09 הציע המפכ"ל את אחיו כאחד המועמדים לתפקיד סגן מפקד מחוז (סממ"ז) ת"א. בדיונים שנערכו ב-8.9.08 וב-12.9.08 סיכם המפכ"ל, שבמסגרת רשימת המועמדים הסופית שתובא לאישור השר תיכלל המלצה שאחיו ימונה לתפקיד סממ"ז מרכז

בפגישה בארבע עיניים בין המפכ"ל לשר אישר השר עקרונית את המלצות המפכ"ל בכפוף לבדיקות תקינות ועמידה בנוהלי המשרד שיעשה את"ב. לאחר קבלת עמדת את"ב אישר השר את המינויים כולם, לרבות מינוי אחי המפכ"ל.

הסיכום שקבע השר ולפיו הסמפכ"ל יהיה הפוסק האחרון בעניין מינוי אחיו של המפכ"ל לא תאם את הנחיית היועמ"ש, הקובעת עקרונות לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולא נתן מענה שלם ונאות לניגוד העניינים של המפכ"ל בכל הנוגע לקידום אחיו. ראשית, השר קבע בעצמו את ההסדר למניעת ניגוד העניינים, זאת בניגוד להנחיית היועמ"ש, ולפיה האחריות לעריכת ההסדר תוטל על היועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר. לפי הסיכום שקבע השר אמנם הועברה לסמפכ"ל סמכות ההכרעה הסופית בדבר המועמד שיובא לאישור, אך לא נאמר בו דבר בנוגע לכל אחד מהשלבחים הקודמים של ההליך. כמו כן חסר בסיכום זה מרכיב מהותי, הכלול בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, והוא שיתוף שומר סף בדיונים בראשות הסמפכ"ל.

הועלה שהמפכ"ל לא עמד בסיכום השר והיה מעורב בפועל בהליכי המינוי של אחיו: המפכ"ל סיכם בספטמבר 2008 כי תוגש המלצה שאחיו ימונה לתפקיד סגן מפקד מחוז מרכז, וזאת משום שלא היה אפשר להפריד את הדיון במינוי לתפקיד זה מהדיונים על המינויים לשאר התפקידים בדרגת תנ"ץ. כמו כן חתם המפכ"ל ביוני 2007 על טופס ההמלצה לקידום אחיו לדרגת תנ"ץ ולמינוי לתפקיד מפקד מרחב ירקון.

השר לבט"פ אישר את מינויו של אחי המפכ"ל לשני תפקידים בדרגת תנ"ץ למרות מעורבות המפכ"ל בהם; הוא לא ייחד למינויים הליך מיוחד אלא אישר אותם עם שאר ההמלצות למינוי לתפקידי תנ"ץ ולא התייחס לאי-תקינות הדבר.

השר לבט"פ לשעבר, מר אבי דיכטר, מסר בתשובתו למבקר המדינה מינואר 2010, כי אגב סיור במרחב יפתח "יצא לי להכיר מקרוב את הממ"ר דאז מרכזי (מוטי) כהן ולעמוד על פעילותו ותפקודו. העיסוק שלי בקידומו ובמינויו היה הן על בסיס ההמלצות שהועברו לי והן על בסיס היכרותי האישית עם הקצין ופועלו".

בתשובתו מפברואר 2010 מסר השר ש"אקט החתימה של המפכ"ל על מינויו של אחיו כתנ"ץ ולתפקיד סממ"ז, אינו אלא היצמדות לסמכות הפורמלית שיש לו כדי להעביר את ההמלצות לאישור השר. מסכת הדיונים והבחינה של התאמה לתפקיד ולקידום בדרגה, התנהלה על פי קביעת השר קרי באחריות הסמפכ"ל. ההסטה מתפקיד סממ"ז אחד לתפקיד סממ"ז במקום אחר, הינם חלק מגמישות תיפעולית שהינה דבר הכרחי בגוף כמו משטרת ישראל... המדובר בפאזל שרק למפכ"ל יכולה להיות ראיית הרוחב הנדרשת לקבל החלטה לגבי קצין כזה או אחר."

המפכ"ל טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2009 ובפגישתו עם מבקר המדינה ב-22.6.09 שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה על "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" חלה רק על שירות המדינה ואינה חלה על המשרתים במשטרת ישראל ועל שאר כוחות הביטחון. הוא אמר שרק באפריל 2008 תוקנה פקודת מטא"ר בנושא ונקבע בה מנגנון לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בדומה לזה שקבוע בהנחיה. המפכ"ל הדגיש שהוא זה שפנה לשר כחודש

לאחר כניסתו לתפקיד וביקש לפסול את עצמו מלעסוק במינוי אחיו, ולכן החליט השר שהסמפכ"ל ישמש כ"פוסק אחרון" בהחלטות הנוגעות לקידום ולמינוי של אחיו. לדבריו, עובדת כפיפות הסמפכ"ל אליו מעוררת קושי, אך ספק אם יש פתרון טוב יותר. באשר להנחיית היועץ המשפטי לממשלה לשקול שיתוף עובד נוסף בהחלטה על מינוי שמעורר ניגוד עניינים ציין המפכ"ל כי "משאין לך עובד אשר אינו כפוף למפכ"ל, לא ניתן היה לפעול באופן המוצע". לפיכך לדעתו ניתן מענה סביר לעניין המינוי בנסיבות שנוצרו.

המפכ"ל מסר בתשובותיו מיוני ונובמבר 2009 שחתימתו על טופס ההמלצה לקידום אחיו נעשתה בעת שחתם על שאר ההמלצות למינויים לתפקידים בדרגת תנ"ץ, היא מהלך "טכני-פרוצדוראלי בלבד", ואין בה משום התערבות מהותית בהליכי המינוי. עם זאת הוסיף "כי למען הנראות טוב הייתי עושה אילו נחתמה המלצה זאת על ידי הסמפכ"ל". באשר למעורבותו במינוי אחיו לתפקיד רוחב נוסף, טען המפכ"ל כי החלטתו להמליץ לשר על מינוי אחיו לתפקיד סממ"ז מרכז הייתה חלק בלתי נפרד מיישום מדיניות ארוכת טווח להבטחת איכות הספ"כ העתידי לפיכך לא ניתן היה להפריד את ההחלטה לגבי מינוי אחיו משאר ההחלטות על מינוי תנ"צים. מדיניות זאת חייבה אותו לקבל החלטה כוללת בנוגע לשיבוץ קצינים בדרגת תנ"ץ ולאחר קצינים בעלי פוטנציאל לקידום לתפקידי ניצב. במסגרת זו אותרו קצינים שעמדו בקריטריונים למינוי לתפקיד בדרגת תנ"ץ וכל שנדרש הוא לקבוע מי מביניהם מתאים לתפקידים אותם יש למלא. הוא הוסיף כי במלאכת השיבוצים דן כמכלול יחד עם הסמפכ"ל ור' אמ"ש, ואת המלצתם הביאו כמקשה אחת, בפני השר. המפכ"ל חזר והדגיש כי הסמפכ"ל הוא שהחליט כי אחיו מיועד לקידום והוא רק קבע את התפקיד המתאים עבורו. המפכ"ל הדגיש שמכלל האמור לעיל עולה שאין לראות את מעורבותו במינוי אחיו כבלתי-תקינה.

בתשובה מנובמבר 2009 חזר המפכ"ל וטען שהוא שפנה מיוזמתו לשר וביקש לפסול עצמו מעיסוק בקידום אחיו ושהשר הוא שאחראי לעריכת ההסדר למניעת חשש לניגוד עניינים שנקבע. המפכ"ל שב והדגיש כי הסמכות להחליט על קידום קצינים במשרה מסורה לשר וכי לו מסורה רק סמכות ההמלצה שאמנם משקלה רב אך השר אינו פועל בעניין זה כ"חותמת גומי". המפכ"ל שב והוסיף כי גם על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ישנם מצבים בהם אין מנוס מהעברת עניין לטיפול של מי שכפוף לבעל תפקיד העלול להימצא במצב של ניגוד עניינים; במקרים אלה לפי ההנחיה ישותפו עובדים נוספים בקבלת ההחלטה, כדי להפחית את החשש לקבלת החלטה מוטה ובלתי מקצועית. ואכן ההחלטות בנוגע לקידום אחיו התקבלו לא בידי הסמפכ"ל בלבד, אלא בידי צוות מקצועי האמון על קידום קצינים במשרה. בתשובתו מנובמבר 2009 ומינואר 2010, ציין המפכ"ל כי ההסדר לפיו מועבר הטיפול בעניין בו יש חשש שראש הארגון עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים לסגנון הכפוף לו היא נורמה מקובלת במערכות צבאיות, אזרחיות ואף משפטיות ואין לראות בה פתרון חסר אלא את הפתרון הטוב והסביר ביותר בנסיבות העניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים והדרכים להימנעות ממנו הם מעקרונות היסוד של המינהל הציבורי והם חלים, כאמור, אף בהיעדר הסדר מפורש. יתר על כן, הסמכות למנות קצינים בכירים היא בידי השר, ואין חולק על כך שהנחיית היועץ המשפטי חלה על המשרד לביטחון הפנים. בנסיבות אלה ההסדר שקבע השר בסיכומו בלא שהתייעץ מראש עם היועץ המשפטי למשרד, ולפיו תועבר הסמכות לבעל תפקיד הכפוף למפכ"ל, בלא שנשקלה האפשרות לצרף אליו שומר סף כקבוע בהנחיית היועץ המשפטי ובלא שנכללה בו התייחסות למעורבותו של המפכ"ל בכל אחד מהשלבים האחרים הנוגעים להליך, הוא הסדר חסר שלא די בו כדי להסיר חשש מניגוד עניינים.

אשר לטענה שההסדר שלפיו כאשר יש חשש שראש הארגון יימצא במצב של ניגוד עניינים בנושא מסוים, הטיפול באותו נושא מועבר לסגנו הכפוף לו, הוא נורמה מקובלת במערכות אחרות<sup>17</sup> - משרד מבקר המדינה מעיר כי אחריותו של השר, שקבע את ההסדר, היא למנוע פגיעה במינהל תקין על ידי כך שיכטיח שסוגיות רגישות מעין אלו יטופלו לפי ההנחיות המקצועיות שקבעו הגורמים המקצועיים - ולענייננו היועץ המשפטי לממשלה. הקפדה על יישום הנחיות אלו עשויה במהלך הזמן גם לשרש נורמות פסולות, אם הן קיימות.

אשר לטענה כי הסמפכ"ל הוא שהחליט על מינוי אחיו של המפכ"ל והמפכ"ל רק קבע את התפקיד המתאים עבורו - מעיר משרד מבקר המדינה כי בעצם ההכרעה על התפקיד המתאים לאחיו יש משום חריגה מסיכום השר. אשר לטענה שאי-אפשר להפריד את הדיון לגבי אחי המפכ"ל משאר ההחלטות על מינוי תנ"צים, מעיר משרד מבקר המדינה כי בהצמדות להנחיית היועץ המשפטי לממשלה היה כדי לסייע בהתמודדות עם מורכבות זו. זאת הן על ידי התמודדות מראש של היועץ המשפטי, שנושא באחריות לקביעת ההסדר, עם הסוגיה האמורה, והן על ידי הצבת שומר סף שילווה את ההליך על כל שלביו. אשר לטענה כי חתימתו של המפכ"ל על טופס ההמלצה היא טכנית גרדא - מעיר משרד מבקר המדינה כי היה עליו להימנע מלחתום על טופס זה, שכן חתימתו משקפת מעורבות, גם אם אופייית פרוצדורלי, בהכרעה הסופית הנוגעת לאחיו.

יוטעם כי אין בכל האמור לעיל כדי לפקפק בכישוריו של אחי המפכ"ל או להעלות ספק בכך שהיה מתאים לתפקידים אשר להם מונה.

### מינוי קצין לתפקיד שבוטל במקביל להתמחותו בעריכת דין

ככלל, לפי נוהלי המשטרה, תקן של תפקיד צריך להיקבע ע"י אגף התכנון (להלן - אג"ת) בהתאם לנהליה ולנוהלי המשרד לבט"פ - לאחר שמחוזות ואגפים של המשטרה או המשרד יוזמים פנייה לאג"ת ובה הם מצביעים על הצורך בתקן לתפקיד, ולאחר שאג"ת ערך עבודת מטה בעניין נחיצות התפקיד, ייעודו, משימותיו והאמצעים הדרושים לו, זאת במנותק מענייניו האישיים של עובד זה או אחר.

בפקודת המטה הארצי 10.04.05 בנושא התמחות של שוטר תוך מילוי תפקיד, נקבעו תנאים מוקדמים להגשת בקשה להתמחות לעריכת דין ובהם דרגה שאיננה גבוהה מדרגת רב-פקד (להלן - רפ"ק) ואופק שירות של 15 שנים לפחות; השוטרים המתמחים לא יוכלו להמשיך בתפקידיהם בתקופת התמחותם. בדצמבר 2004 החליט המפכ"ל דאז, משה קראדי, להפסיק לחלוטין לאשר לשוטרים התמחות במסגרת המשטרה, וזאת עד קבלת החלטות בנוגע להמלצות צוות שהוא מינה לבחינת הנושא. מדיניות זאת הייתה בתוקף גם בנובמבר 2006. בשנת 2008 נכנס לתוקף נוהל "התמחות במשפטים לקצינים מצטיינים".

התמחות בעריכת דין במסגרת המשטרה גילמה בתוכה הטבה משמעותית לפרט, שכן בעת ההתמחות המשיך השוטר לקבל את שכרו לפי דרגתו הקיימת בתוספת כל הרכיבים הקבועים של שכרו במשטרה, לרבות דירוג משפטים ותוספת הופעה למשפטים. זאת בשונה ממתמחים בשוק האזרחי, ששכרם ככלל נמוך ביותר<sup>18</sup>. כך, שוטר שהותר לו להתמחות במסגרת לשכת התביעה מועסק כתובע, שעלות שכרו החודשית הממוצעת היא כ-18,800 ש"ח (בשונה משכר חודשי של מתמחה בשירות הציבורי שעלותו הממוצעת היא כ-4,200 ש"ח).

17 בדוח זה לא נבדקו מינויים בגופים אחרים.

18 מתוך תשובה מ-5.8.07 של המשטרה לעתירה בבג"ץ 5878/07 איטח ואח' נ' משטרת ישראל ואח'.

במחצית השנייה של שנת 2006 החליט המפכ"ל דאז למנות קצין לתפקיד נשיא בית הדין המשמעתי לערעורים (להלן - ביה"ד לערעורים) בדרגת תנ"ץ; הקצין, שגילו היה אז 51<sup>19</sup>, ביקש לקבל אישור להתמחות במקביל בעריכת דין במשטרה. בנובמבר אותה שנה אישר המפכ"ל דאז לקצין התמחות בעריכת דין בלשכת היועץ המשפטי של המשטרה, בשכר תנ"ץ ובמקביל להיותו נשיא בית הדין לערעורים. האישור ניתן בניגוד למדיניות המשטרה. יצוין כי ראש אמ"ש דאז, ניצב גבי גל, התנגד לאישור שנתן המפכ"ל לקצין, היות שסבר שהדבר ייצור תקדים מסוכן, והוא חשש מתביעות של קצינים אחרים שיטענו לאפליה, בעיקר נוכח העובדה שמדובר בקצין בדרגה בכירה ביותר.

יוער כי עוד קודם לכן - בינואר 2006 - קבע המשרד לכ"ט פ שאין צורך במשרה מלאה למילוי תפקיד נשיא ביה"ד לערעורים בגלל המספר המועט של תיקי הערעור, ולפיכך הודיע את"ב שהחל מאוקטובר 2006 יבוטלו התקן הזמני ודרגת התקן שהוקצו לתפקיד<sup>20</sup>. למרות זאת, כחודש בלבד לאחר ביטול התקן, בנובמבר 2006, החליטו השר לכ"ט פ והמפכ"ל לאשר שוב תקן זמני לתפקיד נשיא ביה"ד לערעורים כדי לאפשר למנות לתפקיד זה את הקצין, וזאת על מנת לפתור בעיה בין-אישית בין הקצין ומפקדו ביחידתו הקודמת. במהלך 2007 מונה הקצין לתפקיד זה. עם סיום התמחותו של הקצין, במרס 2008, בוטל התקן שוב. יצוין כי עלות שכרו החודשי של הקצין כשהיה נשיא ביה"ד לערעורים הייתה כ-40,500 ש"ח; מכאן שבמשך השנה שבה אויש תפקיד שלמעשה בוטל, נשאה לכאורה הקופה הציבורית בעלות נוספת שהייתה נחסכת אם התקן היה מבוטל.

מהמתואר לעיל עולה שבמקרה האמור חרגה המשטרה מכלליה, הן לגבי אישור זמני לתקן שבוטל והן לגבי חריגה מהמדיניות בעניין ההתמחות. זאת תוך מתן עדיפות לשיקולים, שנועדו להתגבר על בעיות בין-אישיות של בעלי תפקידים בכירים על פני שיקולים כלל ארגוניים ארוכי טווח.

יצוין שבשנת 2007 הגישו שני שוטרים עתירה לבג"ץ נגד המשטרה (ומשיבים נוספים)<sup>21</sup>, והעלו בה טענות נגד מדיניותה שלא לאפשר לשוטרים להתמחות במשפטים במסגרתה. טענתם העיקרית של העותרים הייתה שלמרות מדיניות זו אפשרה המשטרה לקצין להתמחות במסגרתה. בספטמבר 2007 החליט בית המשפט שאין מקום להתערבותו בעניין ודחה את העתירה. השופט סלים ג'ובראן ציין ש"נחה דעתי כי אין מדובר באפליה המצביעה על הפעלה סלקטיבית של מדיניות הקפאת ההתמחות וכי אין באישור חריג זה כדי להוות עילה להתערבותנו...". השופט אליקים רובינשטיין הסכים אף הוא שאין מקום להיענות לעתירה, "הואיל ונושא ההתמחות במשטרה היה מצוי בעיצומו של תהליך עדכני של קבלת החלטות". ואולם השופט רובינשטיין העיר בעניין מתן האפשרות לקצין להתמחות במשטרה במקביל לתפקיד נשיא בית הדין המשמעתי לערעורים [לאחר שהועבר בניגוד לרצונו מתפקידו הקודם], כי "ממשרת ישראל היא מערכת ממלכתית, ותימה שבגלל 'קשיים בין אישיים' ייעשה בה צעד החורג מנוהל שעליו הצהירה המשטרה בבית משפט זה, וכמובן ככל שהמדובר בבכיר יותר השאלה מתעצמת. גם אם אין הדבר מקנה זכות לעותרים, תמהני אם זו הדרך".

בתשובתו מיוני 2009 למשרד מבקר המדינה מסר המפכ"ל דאז, משה קראדי, בין היתר, כי מינויו של הקצין לתפקיד נשיא ביה"ד לערעורים נעשה בשל צורך מערכתי, והאישור להתמחותו ניתן בגלל שקלול מכלול הנסיבות באותה עת, לרבות ההנחה כי ראוי שנשיא ביה"ד לערעורים יהיה עו"ד בהכשרתו בהיותו ערכאת ערעור על בית דין שנשיאו עורך דין. כן טען כי ראה בכך מעין פיצוי לקצין בגין העברתו מתפקידו הקודם משיקולים בין-אישיים. באשר להתנגדותו של ראש אמ"ש

19 גיל הפרישה באותו מועד היה 57. לפיכך היה לו אופק שירות של שש שנים.

20 מועד סיום התפקיד של הקצינה שכינה אז בתפקיד.

21 בג"ץ 5878/07 איטה ואח' נ' משטרת ישראל ואח', תקדין.



לאישור ההתמחות ציין המפכ"ל דאז כי ראש אמ"ש הוא גורם מקצועי ממליץ שאינו חשוף למכלול השיקולים של המפכ"ל, וחריגה מן הכללים היא בסמכות המפכ"ל. באותו מקרה הוא לא קיבל את דעת ראש אמ"ש משום שסבר כי האישור להתמחות היה חלק ממערכת שיבוצים כללית ולא יכול היה להוות תקדים. באשר לאישור התקן הזמני ציין המפכ"ל דאז כי השר קיבל את נימוקו שבאותה עת היה בכך צורך. לדבריו, את"ב שבמשרד לבט"פ מפקח על עבודת המשטרה וממליץ לשר בתחומי עיסוקו, אך אין הוא מחליף אותו או נוטל ממנו את סמכותו ואת אחריותו.

בתשובתו מיוני 2009 למשרד מבקר המדינה ציין הקצין, בין היתר, כי מינוי לתפקיד נשיא ביה"ד לערעורים היה פתרון לבעיה מערכתית, ושילוב ההתמחות בתפקיד היה חלק משני בפתרון. הוא טען כי אילו הדבר היה תלוי בו היה מעדיף להמשיך בתפקידו הקודם. עוד ציין הקצין כי את שני התפקידים מילא לשביעות רצון מפקדיו.

בתשובתה מיוני 2009 מסרה המשטרה כי הפתרון נעשה בשל צרכים ארגוניים, וטענה בין השאר כי "במקרים חריגים, דוגמת זה... מותר לראש ארגון לחרוג מנהלים שהוא עצמו קבע", ובנסיבות החריגות והמיוחדות שנוצרו רשאית הייתה המשטרה לנקוט בפתרון יצירתי, חריג וייחודי. "אילו לא הסכים הקצין לפתרון האמור היה הארגון נאלץ למצוא לו תפקיד אחר בתקן תנ"ץ, זמני או קבוע, ובכל מקרה משכורתו לא הייתה נפגעת". בתשובתה מינואר 2010 חזרה המשטרה וטענה שמינוי הקצין לנשיא ביה"ד לערעורים והאישור להתמחותו במשטרה לא נעשו בשל שיקולים אישיים, אלא בשל צרכים ארגוניים. "מצב בו יש נתק וחוסר אמון בין שני בעלי תפקידים בכירים ורגישים, כמו במקרה זה, ... איננו בעיה פרטית של אותם קצינים, אלא בעיה ארגונית ממעלה ראשונה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי למחלוקת ונתק כאמור בין בעלי תפקידים בכירים תיתכן השלכה על תפקוד הארגון, אולם אין לקבל את העמדה כי הפתרון למצב זה מצדיק חריגות מהכללים של אותו ארגון. בידי המפכ"ל והמשטרה עומדים אמצעים שונים לפתרון בעיות כגון משבר האמון שהתקיים בין שני המפקדים. פתרון בעיה, חמורה ככל שתהיה, חייב להיות מתוך שמירה על עקרונות יסוד, על הנהלים ועל הקופה הציבורית. ככל מקרה אין לקבל ואין להצדיק פתרון לבעיה אחת תוך כדי יצירת הסדר מלאכותי ובזבוזי וחריגה חמורה משני נהלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם חריגה מכל אחד מן הכללים - אישור זמני לתקן שבוטל וחריגה מהמדיניות בעניין ההתמחות - היא בסמכות המפכ"ל, חריגה מנהלים שנקבעו לארגון המונה אלפי ממלאי תפקידים, לצורך מתן מענה לנסיבות הנוגעות למלא תפקיד מסוים, אינה ראויה וצריך היה להימנע ממנה. באשר לטענה כי ראוי שנשיא ביה"ד לערעורים יהיה עו"ד בהכשרתו, יצוין כי בעת שמונה הקצין לתפקיד נשיא ביה"ד לערעורים הוא היה מתמחה בלבד. לאור הערת בית המשפט מספטמבר 2007 בנוגע לבעייתיות ההסדר עם הקצין, ונוכח שיקול הדעת הנרחב והפיתוי לעשות בו שימוש למטרות שלא לשמן נועד, על המשטרה היה להפיק לקחים ממקרה זה: עליה להימנע מהסדרים מלאכותיים כאמצעי לפתרון בעיות בין-אישיות.

### גיבוש הליך חדש למינוי ולקידום של קצינים בכירים

מינוי קציני משטרה בכירים וקידומם הוא בתחום אחריותה של מחלקת כוח אדם באמ"ש (להלן - מחלקת כ"א). מחלקת משמעת באמ"ש מטפלת בין היתר בקצינים המעורבים בעברות פליליות ומשמעתיות, ומגבשת המלצות בעניין לדרג הפיקודי.

פקודות מטא<sup>22</sup> בעניין מינוי והעלאה בדרגה מפרטות את הליכי הקידום והמינוי. לפיהן, תכנית שיבוץ קצינים לצורך קידום תתבסס על העיקרון שכל קצין ימלא במהלך שירותו במשרה מגוון תפקידי פיקוד, מטה והדרכה, ו"ככלל יש לשאוף לכך ששהות בתפקיד אחד" תימשך שנתיים עד ארבע. עם זאת, על פי נוהלי אמ"ש, למפק"ל סמכות להמליץ בפני השר לבט"פ על קידום קצין בכיר גם אם נתוניו האישיים אינם מתאימים לדרישות המפורטות בנוהל. סמכות זו יש ליחד לנסיבות חריגות ביותר ולהקפיד לנמק בכתב כל החלטה בעניין באופן שילמד על סבירותה.

1. במהלך השנים טענו גורמים שונים במשרה כי הליך מינוי הקצינים הבכירים בעייתי והציעו הצעות לשיפורו. בעניין זה נעשתה עבודת מטה לא מעטה, כמפורט להלן.

ב-2001 איתר אמ"ש אצל קצינים בכירים אי-שביעות רצון מהליך קידום וכתוצאה מכך ירידה במוטיבציה בקרבם. הסיבות שהעלו לכך: היעדר תכנון של מסלולי השירות של הקצינים לטווח ארוך; היעדר כלי מדידה והערכה מספיקים ושימוש לא שיטתי בכלים הקיימים; היעדר הסברה ויידוע מראש בדבר הליכי המינוי; היעדר כלי מדידה והערכה למיון קצינים במגזר המינהלי ולקידום בדרגות הבכירות ביותר; ריבוי קצינים שמאיישים תפקיד זמן רב, דבר שמונע קידום אחרים; יכולת מוגבלת של גורמי המטה והספ"כ להשפיע על שיבוצים בתוך המחוזות והאגפים.

את אי-שביעות הרצון אישש מחקר שעשתה ממד"ה במרס 2005. אחת ממסקנותיו הייתה כי לדעת הקצינים, "...חלק ניכר משיקולי הקידום אינם רלוונטיים ומשקפים רצון של בכירים, באופן מודע או לא מודע, לאייש תפקידים רבים ככל האפשר באנשים הקרובים להם בהשקפותיהם ושותפים לשאיפותיהם", וכי ההחלטות על קידום מושפעות לעתים "מהעדפות אישיות שאינן מגובות בקריטריונים ארגוניים ברורים". בדצמבר 2005 הצביעה ממד"ה על אי-תכנון מסלול קריירה לכל קצין ועל כלי מיון לא מספקים בהליך הקידום, שגרמו לפער גדול בין ציפיות קצינים ובין קידומם ולרגשות תסכול ואכזבה. במחקר נוסף ממאי 2006 שבה ממד"ה והצביעה על בעיות בתכנון הקידום והשיבוץ ברמה ארצית.

2. מסיבות אלה הנחה השר לבט"פ את המשטרה בסוף שנת 2006 לעבור לשיטת מינוי קצינים מתוכננת מראש, הנהוגה בארגונים ביטחוניים אחרים ומאפשרת תכנון שיבוץ לטווח ארוך.

במאי 2007 מינה המפק"ל צוות בראשות רמ"ח כ"א לבניית מתכונת חדשה להליך המינוי והקידום של קצינים בכירים. על הצוות הוטל להגיש המלצותיו עד יולי 2007, ובהן הסדרה של הנושאים האלה: בניית מאגר ארצי של קצינים המיועדים לקידום ולשיבוץ; פרסום התפקידים המיועדים לאיוש בדרגות רפ"ק-נצ"ם במגזר הייעודי<sup>23</sup> ובמגזר המינהלי<sup>24</sup>; פיתוח כלי מדידה ובסיס נתונים לאיתור, למיון ולבחירה של מועמדים; קביעת הליכי הדיונים והרכב "ועדות שיבוצים" מטעם כל יחידה (מחוז ואגף) ובמטא"ר. הצוות נדרש להגיש המלצותיו לראש אמ"ש עד יולי 2007, אך הוא הגיש את המלצותיו הסופיות למפק"ל במאי 2008, וכלל בהן גם כלי מיון למינוי ולקידום קצינים לתפקידים בדרגות תנ"ץ וניצב. ביוני 2008 אישר הספ"כ את המלצות הצוות לאחר שהוכנסו בהן שינויים, ובאותה עת אף גובשה להן טיוטת נוהל. החל ממחצית שנת 2008 המתכונת החדשה היא המתכונת המחייבת לקידום ושיבוץ של קצינים, ובהתאם לה מונו וקודמו קצינים בשנת 2009.

3. על פי המתכונת החדשה, אין דנים במינוי לתפקיד רק בעת שזה מתפנה או בסמוך לכך, אלא הליכי השיבוץ והקידום אמורים להתקיים אחת לשנה באופן מחזורי ומדורג החל בדרגה הבכירה ביותר (ניצב) עד הנמוכה ביותר (סנ"ץ). בשלב הראשון יפורסמו התפקידים שהתפנו וישוּבצו בהם

22 פקודה מס' 07.05.12.

23 תכלית עיסוקם של שוטרים במגזר הייעודי הוא קיום במישרין של תפקידי המשטרה כפי שהם מפורטים בסעיף 3 לפקודת המשטרה באמצעות הכוחות האופרטיביים מתחומי המבצעים (אג"מ), יחידות החקירות והמודיעין (אח"מ), אגף התנועה (את"ן), אגף קהילה ומשמר אזרחי (אק"מ) ומשמר הגבול (מג"ב).

24 שוטרים המוצבים בתפקידי מינהלה ותפקידם לתמוך במגזר הייעודי ולסייע לו.

קצינים שנמצאו מיועדים לשיבוץ בתפקידי רוחב. בגמר ההליך תפורסם מחלקת כ"א הודעה בעניין תפקידים מתפנים על דרישותיהם לפי ספר תפקידים, והיא תפורסם לכל הקצינים. השינויים המרכזיים הנוספים במתכונת זו נוגעים לנושאים האלה:

(א) העלאת דרישות הסף: למשל, העלאת ציון המעבר במרכז ההערכה, קביעת ציון סף בקורס פיקוד מתקדם (להלן - פו"מ), וחיוב קצינים במגזר המינהלי להיבחן במרכז הערכה כתנאי לקידום לדרגת סני"ץ.

(ב) תכנון מסלול קריירה לכל קצין: דיון תנועות בעניין כל קצין, שבו ייקבע אופק השירות שלו לשנת העבודה - לקידום, לתפקיד רוחב, להמשך שירות בתפקיד הקיים, לתום שירות או ליציאה ללימודים; דיון התנועות יתקיים אחת לשנה<sup>25</sup> בעניין כל הקצינים הבכירים בכל רמות הפיקוד עד תנ"ץ (כולל) (להלן - דיון תנועות). תוצאות הדיון יובאו לידיעת הקצין בתוך חודש במסגרת ריאיון עם מפקדו.

(ג) הוספת כלים תומכי החלטה: (1) לקידום לדרגת סני"ץ הוסף מדד חדש, "שחק", הבוחן איכות ביצוע ונועד לאיתור ולפיתוח של קצינים בדרגת סני"ץ במגזר הייעודי שלהם פוטנציאל הצטיינות. המדד מבוסס על משתנים כגון הערכות עמיתים וכפיפים, הערכות תקופתיות, ציון בקורס קצינים ובקורס פו"מ ונתוני מרכז הערכה לבכירים; (2) הערכת בכירים לקצינים בדרגת נצ"ם ותנ"ץ, שנועדה לבחון את התאמת הקצין לקידום. הכלי מבוסס על היכרות המעריכים מתוקף קשרי עבודה, שאינם בהכרח קשרי מפקד-פיקוד; (3) גיבוש ספר תפקידים שיגדיר את התפקיד ויצוין לכל תפקיד את מאפייני היחידה הכפופה לקצין שישוּבץ בו (מספר השוטרים, עיסוקיהם, אופי הכפיפות), את תחומי האחריות המרכזיים הכלולים בו, את הכישורים הנדרשים מהמועמדים למלאו (השכלה, הכשרה נוספת, רקע מקצועי וניסיון), ואת התנאים המכשירים את הקצין מקצועית וניהולית למלא את התפקיד (ביצוע תפקיד מטה, תפקיד שטח ותפקיד פיקודי). ספר התפקידים נועד להבטיח שמאפייני התפקידים בדרגות סני"ץ-נצ"ם והגדרת הדרישות להם ייעשו באופן אחיד ומקצועי, ובין היתר לסייע באיתור המועמדים המתאימים ביותר לתפקידים השונים.

(ד) איתור מועמדים ומיונם: (1) שיבוצם וקידומם של קצינים לתפקידים בדרגות ניצב ותנ"ץ יידון תחילה בדיון התנועות בפורום של מפכ"ל, סמפכ"ל, ראש אמ"ש, ממ"ז או ראש האגף הנוגע, ובהשתתפות נציגי מחלקת כ"א וראש ממד"ה, שיציגו את נתוני המועמדים, יסקרו את מסלול השירות שלהם, ויסתייעו לשם כך בכלים תומכי החלטה, ובהם הערכת בכירים. הקצינים שעל שיבוצם וקידומם ימליץ המפכ"ל לשר ייבחרו בפורום בראשות המפכ"ל ובהשתתפות הסמפכ"ל וראש אמ"ש.

(2) לאיתור ומיון של מועמדים לקידום לתפקידים בדרגות סני"ץ ונצ"ם הוקמו ועדות איתור והשמה, שתפקידן לדון בכל המועמדים שנתוניהם מתאימים לתנאי הסף ולדרישות התפקיד כפי שהופיעו בהודעות על התפקידים המתפנים, לראיין אותם, ולהמליץ על המתאימים ביותר לקראת דיון השיבוצים בספ"כ (להלן - ועדות איתור). על חברי הוועדה לדרג את המועמדים על פי התאמתם לתפקידים ולגבש קבוצה של שלושה עד חמישה קצינים לכל תפקיד על פי הציונים שקיבלו מחבריה (להלן - אשכול). אשכולות אלה הם הבסיס לדיון השיבוצים בספ"כ. ועדות האיתור והספ"כ ירשמו פרוטוקולים.

25 דיון בבעלי דרגות סני"ץ יתקיים ברמת מחוז או מטא"ר בפורום בראשות מפקד המחוז/ראש אגף/ראש היחידה המקבילה, ובבעלי דרגות נצ"ם-תנ"ץ - בפורום קבוע בראשות המפכ"ל.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2009, לא הוסדרו מרכיבים מרכזיים במתכונת המינוי והקידום החדשה. למרות שכבר בשנת 1999 הקימה המשטרה צוות עבודה לפיתוח ספר תפקידים והתקיימו באמ"ש דיונים בעניין, הכנתו לא הושלמה, אלא גובשה טיוטה של הגדרות לתפקידים בדרגת נצ"ם בלבד. בנוסף, טרם נקבעה חובה לגבי קצינים במגזר המינהלי להבחן במרכז הערכה כתנאי לקידום לדרגת סנ"ץ. עוד התברר כי למעט הבחנה בין המגזר המינהלי לייעודי לא הובחן בהליך המינוי והקידום החדש בין תפקידים בעלי מאפיינים שונים, כמו בין תפקידי ליבה<sup>26</sup>, שהם תפקידים מבוקשים שביצועם מגביר את הסיכוי לקידום בדרגה ובין תפקידים שקיים קושי אובייקטיבי למצוא להם מועמדים מתאימים, למשל עקב ריחוקם ממרכז הארץ. ממילא לא נקבעו לתפקידים המבוקשים תנאי סף גבוהים יותר או דרישה לניסיון והכשרה מיוחדים לאיושם (כגון ציון סף גבוה במיוחד במרכז ההערכה או בפור"מ).

בתשובתה מיולי 2009 למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה שכלל תהליך חדש, גם המתכונת החדשה לא מושלמת, אם משום שלא ניתנה הדעת לנושאים שונים ואם משום שהתכנית לא יושמה כפי שהתכוונו מעצביה. על כן בתום סבב המינויים לשנת 2009, הראשון שנעשה לפיה, עשה אמ"ש תחקיר<sup>27</sup> והפיק לקחים במטרה לייעלה ולשפרה. התחקיר נותח ונבחן באמ"ש והוצג ביוני 2009 בפני הספ"כ. בעקבותיו הוחלט לבצע שינויים ושיפורים במתכונת החדשה ו"להימנע ככלל מאישור חריגים לנוהל", אך לא לעשות בה שינויים מרחיקי לכת ב-2009 ולשמור על "המתכונת שנקבעה בשנה הראשונה". באשר לתיקון הליך המיון במגזר המינהלי, היא ציינה כי מגזר זה היה בסדר עדיפות נמוך לטיפול במינוי לקצונה, והצוות שגיבש את המתכונת החדשה המליץ לקיים בו מתכונת מיון דומה לזו שקיימת במגזר הייעודי, לרבות הערכה במרכז הערכה. בתשובתה מינואר 2010 מסרה המשטרה שמרכז הערכה למגזר המינהלי החל לפעול בנובמבר 2009 ומסבב המינויים הבא [לשנת 2011] לא יוכלו גם קצינים במגזר זה להתמודד על תפקידים מקדמים מבלי שעברו כנדרש מרכז הערכה. עוד מסרה המשטרה בתשובתה זאת כי ספר התפקידים "בהתייחס לתפקידי הנצ"ם מצוי... בהליך פרסום אחרון ולתפקידי הסנ"ץ בשלבי תיקון סופיים". באשר להבחנה בין תפקידים בתוך המגזר הייעודי, מסרה המשטרה כי בספר התפקידים ייקבעו התפקידים שמילויים יהיה תנאי סף לקידום לתפקידי ליבה.



המתכונת החדשה של מינוי וקידום קצינים אכן הביאה לשיפור בהליכים אלה בכל הנוגע לגיבוש כלי מיון אובייקטיביים ולמתן הזדמנות לקצינים להתמודד על תפקידים. עם זאת, נוכח חשיבותו ומרכזיותו של ספר התפקידים בכל הנוגע להליכי הקידום של קצינים בכירים, ובשים לב לעובדה שעל הכנתו שוקדים במשטרה לסירוגין שנים רבות, על המשטרה לסיים בהקדם את הכנתו.

26 כגון מפקדי תחנות ומפקדי מרחבים.

27 אוכלוסיית הנשאלים כללה קציני אמ"ש מרחביים ויחידתיים, קציני אמ"ש מחוזיים ואגפיים, יועצים ארגוניים, מועמדים שהופיעו בפני ועדות האיתור, יושבי ראש של ועדות האיתור וחבריהן.

## מינוי וקידום של קצינים לתפקידים בדרגות תנ"ץ וניצב

משרד מבקר המדינה בדק את מידת ההקפדה על עמידה בכללים המחייבים ועל השימוש בכלי המדידה וההערכה הן במתכונת הקודמת והן במתכונת החדשה, הואיל ואי-שביעות הרצון מהליך הקידום נבעה בעיקר מאי-עמידה בכללים המחייבים ומשימוש בלתי-שיטתי בכלי מדידה והערכה.

עד יוני 2008 לא הייתה כל התייחסות בנוהלי המשטרה והמשרד לבט"פ להליכי הקידום של קצינים לדרגת ניצב ותנ"ץ, למעט הנחיה מאפריל 1997 של השר לבט"פ דאז, מר אביגדור קהלני, שפרק הזמן המזערי לקידום לדרגת תנ"ץ הוא ארבע שנים, ובתנאי שהקצין כיהן בשני תפקידים לפחות בדרגת נצ"ם. הנחיה זו נותרה מאז בתוקף. בפועל בחר המפכ"ל את הקצינים המומלצים לקידום לתפקידים בדרגות ניצב ותנ"ץ, וההחלטה הסופית התקבלה בפגישה עם השר בארבע עיניים. במסגרת מתכונת המינוי והקידום החדשה נקבעו כאמור גם הליכי דיון לקידום קצינים לתפקידים בדרגות ניצב ותנ"ץ.

בדיוני התנועות שהתקיימו בחודשים יולי ואוגוסט 2008 נקבע כי 9 תנ"צים ו-22 נצ"מים מיועדים לקידום. מהם המליץ המפכ"ל לשר לקדם בשנת 2009 שני תנ"צים ושמונה נצ"מים. להלן מובאים הממצאים.

### אי-קידום מחמת גיל

1. לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, גיל הפרישה לעובדי המדינה הוא כעת 67. לשוטר ששירת עשר שנים לפחות וגילו 57 יש זכות לפרוש לגמלאות, והמפכ"ל רשאי להוציאו לגמלאות. על יסוד החוק קבעה המשטרה (ושירות בתי הסוהר) מדיניות שעוגנה בנוהל "פרישה לגמלאות ממשטרת ישראל - מדיניות ועקרונות הפעלה"<sup>28</sup>, לפיה 57 הוא גיל פרישת החובה לשוטרים, למעט במקרים חריגים.

נוסף על כך, סימן 15 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1922-1947 (להלן - סימן 15 לדבר המלך) מקנה לשר לבט"פ<sup>29</sup> סמכות לפטר שוטר לפני גיל הפרישה (להלן - פרישה מוקדמת) בשל אי-התאמתו לתפקידו או מטעמים ארגוניים כגון צמצום מספר עובדי הארגון, קיצוץ תקציבי או שינוי ארגוני. פיטורים אלה יזכו את המפטר בקצבה מיידית עם פרישתו.

בפועל, במשך שנים המליצו המשטרה ושב"ס לשר לבט"פ לאשר פרישת קצינים בכירים שלא הגיעו לגיל פרישה לפי סימן 15 לדבר המלך גם בנסיבות שאינן מצדיקות את החלתו. ההוצאות הגדולות הכרוכות בכך - שמקורן בתשלומי קצבה לפורשים בטרם עת ובתשלומי משכורות ממלאי מקומם - גרמו להכבדה ניכרת על תקציב המדינה<sup>30</sup>.

2. שוטרים (וסוהרים) הגישו עתירה נגד מדיניות המשטרה האמורה, שעיקרה סטייה של עשר שנים מגיל הפרישה הנוהג בשירות המדינה. בדצמבר 2006 פסק בית המשפט העליון<sup>31</sup> כי אף שלשירות במשטרה (ובשירות בתי הסוהר) מאפיינים ייחודיים, לא הניחה המשטרה תשתית ראייתית

28 נוהל אמ"ש 16.02.09.

29 הסמכות היא לממשלה שאצלה אותה לשרים.

30 ראו ברוח שנתי 58 של מבקר המדינה (2007), "תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר", עמ' 11.

31 בג"ץ 10076/02, רוזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר ואח', פדאור.

שתצדיק קביעת גיל פרישה אחיד הנמוך בעשר שנים מגיל הפרישה הנוהג ביתר יחידות השירות הציבורי. לפיכך פיטורי שוטרים רק משום שהגיעו לגיל שנקבע בנוהל ללא התחשבות בנסיבות הם בגדר אפליה פסולה. בית המשפט העליון הורה למשטרה (ולשירות בתי הסוהר) לבטל את הסדר הפרישה שלפיו שוטר מוצא לגמלאות בגיל 57, וקבע כי עליה לגבש הסדר פרישה שיאזן בין הצרכים שמקורם באופי השירות בה ובין הצורך להתחשב באיסור להפליה מחמת גיל.

בעקבות פסק הדין האמור גיבשה המשטרה הסדר חדש, שעוגן בפקודת מטא"ר "הפרישה לגמלאות - הארכת השירות מעבר לגיל הפרישה" (להלן - פקודת הארכת השירות)<sup>32</sup>, אשר נכנסה לתוקף בנובמבר 2008. על פי הפקודה, ככלל גיל הפרישה של שוטר הוא 57, אך שוטר רשאי לבקש לדחות את מועד הפרישה ולהמשיך לשרת גם לאחר גיל 57 בכפוף לקבוע בפקודה. הפקודה קובעת את התנאים ואת הליכי האישור של בקשות להארכת שירות של שוטרים הממלאים תפקידים מקצועיים<sup>33</sup> ותפקידים תומכי ליבה<sup>34</sup> עד גיל 60 ואחריהם. אשר לשוטרים הממלאים תפקידי ליבה,<sup>35</sup> נקבע בפקודה כי בתנאים המפורטים בה ניתן להאריך את שירותם בשנה אחת בלבד, ולאחר מכן אפשר לשבצם בתפקיד שאינו תפקיד ליבה. על מפקדו של השוטר להודיע לו סמוך לגיל הפרישה על מועד הפרישה ועל זכותו לבקש להאריך את שירותו מעבר לגיל הפרישה.

3. ביוני 2008, במקביל לכניסתה לתוקף של פקודת הארכת השירות, התווה המפכ"ל מדיניות להבטחת איכות הספ"כ העתידי כדי לאתר ולהכשיר מראש את קבוצת הקצינים הבכירים שעתידיים להיכלל בספ"כ, ולהתוות להם את מסלולי השירות המתאימים. המפכ"ל החליט שלא ימונו לספ"כ קצינים שאין להם אופק שירות של ארבע עד שש שנים בשים לב לגילם ולגיל הפרישה לגמלאות של שוטרים (להלן - מדיניות המפכ"ל או המדיניות להכשרת עתודה לספ"כ). ליישום המדיניות נעשה שימוש בסימן 15 לדבר המלך לשם הפסקת שירותם של קצינים בכירים אף לפני הגיעם לגיל פרישה.

מדיניות בעלת השלכות ארוכות טווח על הרכב גוף ציבורי ועל דרכי פעולתו יש לגבש במסגרת עבודת מטה שיטתית וממצה שתכלול איסוף נתונים, ניתוח מעמיק, בחינת חלופות, קביעת סדרי העדיפויות, המשאבים, אבני הדרך להתקדמות ולוחות זמנים ומנגנון לביצוע. יש לפרסם את המדיניות לפני שמתחילים ביישומה. גיבוש מדיניות חדשה מצריך גם קביעת כללים לגבי "דור המעבר", קל וחומר כאשר יש בה כדי לפגוע בעובדי הארגון.

התברר שהמשטרה לא עשתה עבודת מטה לגיבוש המדיניות להכשרת עתודה לספ"כ: היא לא דנה בהתאמת המדיניות לפסיקת בג"ץ ולהסדר הפרישה שגובש בעקבותיו, ולא ניתחה מראש את השפעותיה על הליכי המינוי והקידום של כל הקצינים בדרגת תנ"ץ; לא בחנה דרכים חלופיות להשגת מטרותיה; לא ניתחה את כל הנתונים הרלוונטיים; לא קיבלה התייחסות של היחידה המקצועית של המשרד בנושא (להיבט התקציבי למשל); לא נסמכה על חוות דעת מקצועיות, לרבות חוות דעת משפטית, הבוחנות את השימוש בסימן 15 לדבר המלך למטרת יישום מדיניות זו בהתאם לעקרונות השוויון ואיסור האפליה מחמת גיל; ולא בחנה את ההשלכות התקציביות ארוכות הטווח שיש להוצאה של קצינים בכירים לגמלאות לפני גיל פרישה. היא גם לא פרסמה את המדיניות שגיבשה ערב דיוני התנועות ואף לא הציעה פתרון ל"דור המעבר", קצינים בכירים שאמורים היו להתקדם ולהיכלל בספ"כ, ערב גיבושה.

32 פקודת מטא"ר מס' 07.07.10

33 תפקידים כגון רופאים, יועצים משפטיים, מהנדסים, מכונאים, טכנאים, תכנתנים ומנתחי מערכות.  
34 תפקידים כגון פיקוד משטרתי טריטוריאלי מעל רמת מפקד מרחב, קצין במערך הקשר והאלקטרוניקה, במערך התחבורה, במערך הכשירות המבצעית, במערך הלוגיסטיקה, במטה אגף המבצעים, במטה אגף החקירות והמודיעין, במטה אגף קהילה ומשמר אזרחי, במטה השקלוט, בחשבות, באגף משאבי אנוש.  
35 תפקידים כגון קצונה במערך הסיוור, בפיקוד הטריטוריאלי, במערך התנועה, הבילוש, המודיעין, במג"ב, בימ"מ.

4. נוסף על כך, העלתה בדיקת הליכי הקידום והמינוי של קצינים בדרגת תנ"ץ על פי המתכונת החדשה, שהמדיניות שגובשה לא יושמה בעקביות ובשוויוניות:

(א) בדיוני התנועות שהתקיימו ביולי 2008 בפורום בראשות המפכ"ל נדון מסלול השירות המיועד של כל התנ"צים (44 קצינים), ונקבע בו שתשעה קצינים שקיבלו הערכות גבוהות מתאימים ומיועדים לקידום לתפקידים בדרגת ניצב או שישארו בתפקידיהם, ועוד נקבע ששישה ישובצו בתפקיד רוחב אחר. ואולם בדיוני התנועות לא מסר המפכ"ל על מדיניותו הנזכרת לעיל שלא למנות לספ"כ קצינים שאין להם אופק שירות של ארבע עד שש שנים ועל כוונתו לאתר ולהכשיר מראש עתודה לספ"כ.

כמה שבועות לאחר מכן קיים המפכ"ל ראיונות לכל הקצינים בדרגת תנ"ץ, ובהם הודיע להם על החלטתו בדבר שיבוצם בשנת 2009. לשלושה מתשעת הקצינים שבדיון התנועות נקבע שהם מיועדים לקידום לדרגת ניצב או שישארו בתפקידיהם, הודיע המפכ"ל שיהיה עליהם לפרוש פרישה מוקדמת, הואיל ואין להם אופק שירות של ארבע עד שש שנים ולכן הם אינם יכולים להשלים שתי קדנציות בדרגת ניצב. שניים אחרים ביקשו לפרוש בשל ההחלטה לא לקדם בסכב המינוי והקידום לשנת 2009. לגבי שני קצינים נוספים בדרגת תנ"ץ סוכם כבר בדיון התנועות שייסימו את תפקידם לפני הגיעם לגיל פרישה, אם משום ייחודיות תפקידם או הקושי למצוא להם תפקיד אחר.

לגבי הקצינים שאולצו לפרוש בטרם עת, יודגש כי על פי פקודת הארכת השירות, ניתן היה להאריך את שירותם ולהעניק להם אופק שירות שיתאים למדיניות המפכ"ל. להלן דוגמה:

קצין בדרגת תנ"ץ שכיהן ביולי 2008 בתפקיד תומך ליבה (סגן מפקד מחוז) דורג בקטגוריה גבוהה (4) בהערכת בכירים. גילו היה אז 53. בדיון תנועות שהתקיים בעניינו הוחלט שהוא "מתאים לקידום, שמו ייכלל במאגר לקידום קצינים לדרגת ניצב", ואם לא יקודם ישאר בתפקידו. ואולם בריאיון עם המפכ"ל ב-17.8.08 מסר לו האחראי כי הוא "רוצה למנות ניצבים בספ"כ עם אופק שירות של בין 4-6 שנים", וכי "צריך לדבר על פרישה בשנת 2010 ויציאה לחופשת פרישה ב-2009". המפכ"ל הודיע לו כי "לא אמנה ניצבים בגיל 55 לספ"כ. אני צריך להכין את הספ"כ הבא של המשטרה. התהליך מקצועי ואני עושה אותו בלב קשה תוך שאני מודע להערכות שלך כקצין מקצועי... מדובר על תכנון פרישה שנתיים מראש."

במסגרת בירור קבילה בחנה נציבת קבילות שוטרים וסוהרים את השימוש בסימן 15 לדבר המלך להגשמת המדיניות החדשה של המפכ"ל להכשרת עתודה הולמת לסגל הפיקוד הבכיר, המתחשבת באופק השירות של הקצינים שייכלל בו. את הקבילה הגיש לנציבה קצין בדרגת תנ"ץ שלא קודם לתפקיד בדרגת ניצב ואולץ לפרוש אף שקיבל הערכת בכירים גבוהה ובדיון תנועות נמצא מיועד לקידום. בתשובה לקבילה מאוקטובר 2008 הסביר המפכ"ל את הנחיצות בעשיית שימוש בסימן 15 לדבר המלך. הוא קבע שהוצאת שבעת הקצינים לגמלאות נדרשה בשל שינוי ארגוני.

הנציבה גרסה כי החלטת המפכ"ל לפנות לשר ולבקשו לעשות שימוש בסימן 15 לדבר המלך משקפת צורך לגיטימי. ואולם היא קבעה כי יש לפרסם מדיניות חדשה "טרם" [ההדגשה במקור] יישומה; עוד העירה כי "השימוש בסימן 15 לדבר המלך... צריך שיעשה בזהירות הראויה ולא ייהפך למכשיר שגרתי לעקוף ולאייץ את הוראת החוק בעניין גיל פרישה...". היא קבעה כי בעשיית שינוי ארגוני יש "לצמצם ולמזער את הפגיעה בפרט, בשים לב לגיל וליתרת תקופת השירות שעומדת לשוטר, תוך מתן הדעת להסדרים אפשריים לגבי 'דור הביניים' ורק באין מוצא אחר לבצע את השינוי הארגוני". המלצתה הייתה למנות את הקצין לתפקיד הולם עד יציאתו לחופשת פרישה ולאפשר לו פרישה בכבוד אחרי שירות ארוך ומוערך.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם השימוש בסימן 15 לדבר המלך משקף צורך לגיטימי להכשרת עתודה הולמת לספ"כ, עליו להיות זהיר ומידתי. זאת ועוד - עליו להיעשות ככל האפשר תוך התחשבות בעקרונות של שוויון ואיסור אפליה מחמת גיל, שעליהם עמד בג"ץ ושבעקבות פסיקתו הוכנה פקודת הארכת השירות שנזכרה לעיל. שימוש לא מידתי בסעיף, שמשמעו תשלום הקצבה לפרושים עם פרישתם, פירושו בזבוז כספי ציבור, משום שבמקומם משרתים קצינים אחרים בשכר מלא, אף שהפרושים יכלו לשרת במשטרה שנים נוספות ולתרום לה מכושרם ומניסיונם.

(ב) בסמוך למועד שבו הודיע המפכ"ל לקצינים הללו על מדיניותו שלא למנות לתפקידים בדרגת ניצב קצינים שאין להם אופק שירות של ארבע עד שש שנים, הוא החליט להאריך שירות לשני קצינים בכירים ולמנותם לתפקידים מסוימים אף שלא היה להם אופק שירות כזה: ביוני 2008 החליט המפכ"ל לקדם לתפקיד בדרגת ניצב קצינה שהייתה אמורה לפרוש ביוני 2009, ולהאריך את שירותה בשנה עד יוני 2010; באוגוסט 2008 החליט המפכ"ל להאריך בשנה את כהונתו של קצין בן 56 בדרגת ניצב, שהיה אמור לפרוש בסוף ספטמבר 2009. בראיונות שלו עמם הוא הסביר כי הדבר נעשה עקב צרכים ארגונים וההערכה הרבה שהוא רוחש להם.

בפגישתו ב-11.3.09 עם צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה ציין המפכ"ל כי מינוי קצינים בכירים הוא החלטה ארגונית אסטרטגית, והסמכות המוקנית לו בתחום זה היא כלי ניהולי ממדרגה ראשונה. בקידום ובמינוי של ניצבים ותנ"צים מנחים אותו עקרונות מקצועיים ומערכתיים שנועדו להבטיח את איכות הספ"כ לטווח הארוך. ככלל, מינוי לתפקידי ניצב ותנ"ץ נסמך על תכנון מראש ועל צפי ארוך טווח בכל הנוגע לתפקידים שיתפנו בספ"כ, ועל הכשרה והתוויה קפדניות של מסלול השירות של הקצינים הבכירים שעתידיים להימנות עם קבוצת הניצבים. מטעם זה ימונו למפקדי מחוזות קצינים שהוכיחו יכולת גבוהה במגוון תפקידים מקצועיים ופיקודיים, ושיש להם אופק שירות ארוך. לדרגת ניצב יקודמו התנ"צים המתאימים ביותר מבין המיועדים לקידום לפי דיוני התנועות, והם יוכלו להיכלל בספ"כ מספר שנים עד למועד פרישתם. המפכ"ל הסביר כי "הגבלת משך הקדנציות בתפקידים פיקודיים מקובלת בכלל הארגונים הביטחוניים", והיא פרי התפישה ש"מעט לעת יש להזרים ידם חדש", לאפשר הכנסת שינויים ולמנוע קיבעון". לפיכך, ככלל, תקופת השירות בתפקידים אלה היא כשלוש שנים. לכן אין מנוס מפרישה לגמלאות של קצינים בדרגות הגבוהות ביותר שלהם אופק שירות קצר (שנה-שנה וחצי) והם ממלאים אותו תפקיד זמן רב או שובצו בשלושה תפקידי רוחב לפחות בדרגתם לפני הגיעם לגיל פרישה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה חזרה המשטרה והסבירה את הרקע לגיבוש המדיניות שהתווה המפכ"ל להכשרת עתודה הולמת לסגל הפיקוד הבכיר, עקרונותיה והשלכותיה. צוין כי המפכ"ל והשר קיבלו את ההחלטה על מדיניות זאת בקיץ 2008 על רקע שינויים שחלו בארגון והצורך להיערך להכשרת "קאדר" של קצינים, שמהם תיבחר שדרת הפיקוד העתידית של המשטרה". לשם כך נאלצה המשטרה להודיע לששה קצינים שמילאו תפקידים אלה, שעליהם לפנותם לטובת קציני העתודה, אף על פי שהם טרם הגיעו לגיל פרישה ולא תכננו לסיים את שירותם. אכן, לחלק מקצינים אלה נאמר זמן קצר לפני כן בדיון תנועות כי מבחינת ניסיונם וכישוריהם הם מתאימים לקידום בשנת 2009, אך בפועל רק שניים מהם קודמו. לגבי היתר - לא יהיה אפשר לקדם בשנת 2010 נוכח היעדר אופק שירות. עוד ציינה המשטרה שאכן יישום מדיניות המפכ"ל נעשה באופן לא שוויוני, כאשר אחדים מהקצינים נדרשו לסיים את תפקידם בטרם הגיעם לגיל פרישה ואחרים המשיכו לשרת לאחר הגיעם לגיל זה. אולם מצב זה נוצר בשל נסיבות מיוחדות שנוצרו במחצית 2007, בעקבות סיום תפקידו של המפכ"ל הקודם, משה קראדי, שבמסגרתן אוישו שלושה תפקידים בדרגת תנ"ץ על ידי קצינים, חרף היותם בעלי אופק שירות מוגבל. המשטרה הדגישה שהדחיפות בהכשרת עתודה הולמת לספ"כ, שתוכל לתת מענה לצרכי המשטרה בשנת 2010, חייבה יישום המדיניות לאלתר מבלי שהוכרו עליה וללא קביעת הסדר מיוחד ל "דור מעבר".



באשר להארכת שירותם של הקצינים, ציינה המשטרה בתשובתה שגיל 57 נותר גיל הפרישה; קצין המעוניין בכך רשאי לבקש את הארכת שירותו אך אין ערובה כי בקשתו תאושר, שכן המועמד צריך להתאים לתפקיד העומד על הפרק ומינויו חייב להיות מקובל על המפקד"ל והשר.

בתשובתה מינואר 2010 מסרה המשטרה שקריטריון של יתרת שירות שימש מאז ומעולם כשיקול בקידום קצינים בכירים וכי אין מדובר במדיניות חדשה: "ממילא לא היה צורך בעבודת מטה, בבחינת חלופות, בקביעת כללים לגבי 'דור מעבר' וכיוצ"ב". עוד מסרה שלאחר סיום דיוני התנועות לשנת 2008 החליטו המפקד"ל והשר לא להסתפק בתכנון של שנה אחת מראש, אלא לבצע תכנון ארוך טווח של הספ"כ לשנים 2010-2011. במסגרת זו הוחלט לבקש מקצינים בדרגת תנ"ץ, אשר לא הייתה להם יתרת שירות מספקת כדי להתמנות לתפקיד ניצב, לפרוש, על מנת שניתן יהיה לשבץ במקומם קצינים שיאישו בעתיד את הספ"כ. אשר לסיכויים של התנ"צים הוותיקים שאולצו לפרוש להיות מקודמים לדרגת ניצב, חזרה המשטרה וציינה "כי העובדה שקצין פלוני מילא מספר תפקידי תנ"ץ, דורג במקום גבוה יחסית בהערכת הבכירים ומבחינת יתר נתוניו נמצא מתאים לקידום לא מבטיחה עדין כי בהכרח ראוי הוא לקידום ומתאים הוא לכל תפקיד... אלא רק שהוא ייכלל בקבוצה של 'מתאימים לקידום' מתוכם ייבחרו 'המתאימים ביותר'". בדומה אין לקבל כמוכח מאליו שאם תוענק לקצינים אלה יתרת שירות מספקת בהתמודדות עתידית מול קצינים אחרים, דווקא הם יועדפו לקידום על פני האחרים.

השר לבט"פ, מר אבי דיכטר, מסר בתשובתו מיוני 2009 למבקר המדינה שככלל, המפקד"לים מציגים בדיוני השיבוצים בעל פה חוות דעת שונות לחלוטין מההערכות הכתובות על הקצינים. לטענתו, האחרונות אינן משקפות את רמתם האמיתית. לכן "עדיף בחלק מהמקרים" לסיים שירות של קצין במשטרה "ולא למנותו לתפקיד רוחב נוסף בדרגתו".

קביעת האסטרטגיה הארגונית בדבר קידום בכירים, וכפועל יוצא ממנה קביעת מדיניות בדבר אופק השירות של הסגל הבכיר, הם בגדר עניינים הנתונים להחלטת המפקד"ל ולקביעת מדיניות על ידי השר. עם זאת, קביעת מדיניות זו צריכה להיעשות כאמור במסגרת עבודת מטה סדורה בהתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים, ובהם פסיקת בג"ץ בעניין גיל פרישה והסדר הפרישה החדש שגיבשה המשטרה בעקבותיו, והחובה להכריז על שינוי כזה בטרם עריכתו. יש לבחון ולגבש מענה ל"דור מעבר", לבחון את אופק השירות שעומד לקצין לנוכח האפשרויות הקבועות בהוראות החוק והפקודה בעניין גיל פרישה במשטרה, ולהבטיח את זכויות הפרט. כל אלה לצד שיקולים הנוגעים לניצול מיטבי של קצינים ותיקים, מנוסים ובעלי הערכות גבוהות, ומניעת בזבוז כספי ציבור.

אשר לטענה שאין מדובר במדיניות חדשה - תכנון ארוך טווח של הספ"כ הוא מהלך ארגוני בעל השלכות החורגות מעבר לגורלו של קצין זה או אחר, המחייב בין השאר פינוי של תפקידים בדרגת תנ"ץ על מנת להכשיר את הדור הבא של הפיקוד הבכיר במשטרה. ממילא חלים עליו העקרונות החלים על גיבוש מדיניות חדשה בגוף ציבורי. אשר ליישומה בהליך השיבוץ לשנת 2009 - היה על המפקד"ל לבחון את האפשרות לקדם בהתחשב בהסדר הפרישה החדש, שנקבע בפקודת הארכת שירות, לפיו ניתן היה להאריך את שירותם ולהעניק להם את אופק השירות הנדרש, דבר שלא נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המתואר לעיל על המפקד"ל ועל השר לשוב ולבחון את המדיניות בעניין המינוי והקידום של הקצינים הבכירים באופן המתואר לעיל. לאחר בחינת כל השיקולים הרלוונטיים יש לפרסם את המדיניות שתקבע, להחילה באופן אחיד ומידתי, לצמצם את פוגענותה ככל הניתן, ולמצות כל אפשרות לשבץ את הקצינים המבוגרים בתפקידים ההולמים את כישוריהם וניסיונם ולא לאלצם לפרוש בטרם עת בניגוד לרצונם.

אשר לתשובת השר לבט"פ, מר דיכטר, יצוין שבמסגרת מתכונת המינוי והקידום החדשה פעלה המשטרה להוסיף כלי הערכה מהימנים יותר, ובהם הערכת בכירים, ולשפר את השימוש בכלי הערכה הקיימים (ראו להלן). על כן גם אם לטענת השר ההערכות הכתובות על הקצינים אינן משקפות את רמתם האמיתית, הרי שכלי ההערכה החדשים נועדו להתמודד בין היתר עם תופעה זו, במידה והיא קיימת. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשטרה להקפיד להשתמש בכלי ההערכה החדשים ואלו שקיימים זה מכבר ועדין בתוקף, ולקבוע את המשקל שיש לתת להם במכלול השיקולים בהחלטות לקידום ולמינוי קצינים בכירים.

## תיעוד דיון המינוי והקידום

כאמור, לפי המתכונת החדשה, לאחר דיון התנועות אמור פרום בהשתתפות המפק"ל, הסמפכ"ל וראש אמ"ש לדון בקידום קצינים לתפקידים בדרגת תנ"ץ וניצב ובשיבוץ בתפקיד רוחב של קצינים בדרגת תנ"ץ. את המלצות הפורום לקידום או לשיבוץ בתפקיד רוחב יביא המפק"ל לאישור השר לבט"פ.

בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2008 קיים הפורום ארבעה דיונים. בדיונים סקר המפק"ל, בין השאר, את התפקידים הפנויים בדרגות תנ"ץ ואת אלה שיתפנו, והציג מועמדים אפשריים לכל תפקיד. לגבי אחדים הוצגו הסתייגויות של חברי הפורום או של מפקדים. המפק"ל קבע את המועמדים לכל אחד מהתפקידים, את אלה שלא יקודמו בשנת 2009 למרות שנמצאו ראויים לכך בדיון התנועות, את אלה שישוּבצו לתפקידי רוחב, ואת היוצאים ללימודים ולחופשת פרישה. הוא המליץ לשר לקדם בדרגה בשנת 2009 שמונה נצ"מים מן ה-22 שיועדו לקידום בדיוני התנועות (ובהם שניים שלא עמדו בתנאי הסף ואחד שהערכת הבכירים שלו הייתה נמוכה), ולשבץ שישה תנ"צים בתפקידי רוחב, ובהם אחד שהערכת הבכירים לגביו הייתה נמוכה.

בפרוטוקולים של דיוני הפורום לא פורטו הנימוקים לבחירת הקצינים גם במקרים שהם לא עמדו בתנאי הסף או היו להם הערכות בכירים נמוכות. הפורום לא דן בקידומם של קצינים לדרגת ניצב, אף שעל פי הנוהל היה אמור לדון גם בהם. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להמליץ על קידום מועמדים שלא עומדים בתנאי הסף. במקרים שהמשטרה חורגת מכלל זה עליה לנמק בכתב את הסיבות לכך. הדבר יבטיח שקיפות ואחידות בהחלטות, וכן יאפשר לפקח עליהן.

## שימוש בהערכת הבכירים

כאמור, בהתאם לנוהל החדש הערכת בכירים היא אחד הכלים תומכי ההחלטה שעליהם יש לבסס את ההחלטה בדבר קידום ומינוי של כל קצין בדרגת תנ"ץ או נצ"ם. הערכה זאת מתבססת על

היכרות המעריך את המוערך מתוקף קשרי עבודה בהווה ובעבר<sup>36</sup>, והיא נועדה לבחון את כל הקצינים בדרגות נצ"ם ותנ"ץ ולדרג את מידת התאמתם לקידום. היעדר הערכת בכירים יש בה כדי לפגוע בבסיס האובייקטיבי של ההחלטות על הקידום.

6 תנ"צים (15%) ו-31 נצ"מים (21%) לא הוערכו הערכת בכירים: 2 תנ"צים ו-4 נצ"מים לא הוערכו מכיוון שלא היו להם מספיק מעריכים; 12 נצ"מים לא הוערכו מאחר שלא שהו בתפקידם פרק זמן שאפשר לגבש עליהם הערכה (מונו במהלך 2008). אין הסבר מדוע לא הוערכו השאר (4 תנ"צים ו-15 נצ"מים). אי-הערכת הקצינים הללו יש בה כדי לפגוע במיון האובייקטיבי של סגל הקצונה הבכיר ביותר של המשטרה.

המשטרה הסבירה בתשובתה כי "הערכת הבכירים נכנסה ככלי חדש למשטרת ישראל בשנת 2008", ומטבע הדברים חלק מהקצינים לא הוערכו משום שאינם מופרים דיים. המשטרה הוסיפה שהיא פועלת "...כיום להרחבת השיבוץ בראייה ארצית רחבה... דבר שירחיב היכרויות ויאפשר התייחסות רחבה יותר של קצינים". ואכן, מספר ההערכות בשנת 2009 גדל במידה ניכרת בהשוואה למספרן בשנת 2008.



המתכונת החדשה של מינוי וקידום קצינים הביאה גם לשיפור בהליכים אלה בכל הנוגע לקצינים הבכירים ביותר - הוספו כלי מיון והערכה, נקבעה מתכונת לדיון והחלטה וכן חובה לתעד את הדיונים האלה. עם זאת יישום המתכונת החדשה, לראשונה בסבב המינויים לשנת 2009, שנועד להסדיר גם את הליך המינוי והקידום של קצינים אלה, היה חלקי בלבד: היא לא הוחלה, ככל שהדבר נדרש, על הליך הקידום לדרגת ניצב, לא נומקו החלטות חריגות, ולא תמיד נעשה שימוש בכלי המיון האובייקטיביים שנקבעו. כל אלה נועדו להבטיח את תקינות הליכי המינוי והקידום ואת בחירתם של המועמדים המתאימים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשטרה בראשות המפקד"ל תקפיד על קיום מרכיבי הנוהלי שיש בהם כדי להבטיח את בחירת המועמד המתאים ביותר לכל תפקיד ולהגביר את האמון של הציבור ושל הקצינים בארגון ובמפקדיו.

## מינוי וקידום של קצינים לדרגות סנ"ץ ונצ"ם

נוהל אמ"ש הקודם בעניין מסלול הקידום, השיבוץ וההכשרה של קצינים, שהיה בתוקף עד סוף יוני 2008, פירט את הליך המינוי והקידום בדרגה של קצינים לדרגות סנ"ץ ונצ"ם לתפקידים במגזר הייעודי והמינהלי. כשהתפתחה משרה היה על מחלקת כ"א לפרסם הודעה על כך למחוזות המשטרה ולאגפים במטא"ר (להלן - יחידות המשטרה). מפקדי יחידות המשטרה היו רשאים להמליץ למחלקת כ"א על מועמדים לתפקיד מבין אלה הכלולים במאגר לקידום<sup>37</sup>.

36 המעריך היה או הינו מפקדו הישיר של המוערך, או היה או הינו מפקדו הממונה, או היה או הינו בעל ממשקי עבודה קבועים איתו.

37 מאגר ארצי של קצינים בדרגת רפ"ק-סנ"ץ המיועדים לקידום במגזר הייעודי, וכלל קצינים שסיימו שני תפקידים בדרגתם, הוערכו במרכז הערכה בציון בינוני לפחות, ולמדו בקורס פיקוד מתקדם (פומ).

עם קבלת שמות המועמדים מיחידות המשטרה היה על מחלקת כ"א לפעול כדלקמן: להעביר את פרטיהם למחלקת משמעת כדי לקבל את חוות דעתה אם אין מניעה משמעתית לקידומם או למינויים לתפקיד רוחב; לבחון אם הם עומדים בתנאי הסף הנדרשים; לדרג אותם; להעביר למפקד יחידת המשטרה את רשימת המועמדים לצורך ריאיון מקדים. רשימת המועמדים הועברה לאישור המפקד, ולאחר אישורו היא הועברה לספ"כ לדיון שנועד לבחור את המועמד המתאים ביותר מבין כמה מועמדים (להלן - דיון שיבוצים), ולאשר. קידום או מינוי לתפקיד רוחב של מועמד אחד בלבד נעשה במסלול מיוחד (להלן - "סיכום דיון"). בעקבות הדיון בספ"כ החליט המפקד על המועמד המומלץ לתפקיד, וחתם עם ראש אמ"ש על טופס ההמלצה למינוי שהועבר לאישור השר לבט"פ.

משרד מבקר המדינה בדק את התהליך לפי הנוהל הקודם בתקופה ינואר 2007-אפריל 2008, ולפי מתכונת המינוי והקידום החדשה בסבב המינוי והקידום לשנת 2009. להלן מובאים הממצאים.

## איתור מועמדים לקידום

1. החלטה על התאמה לקידום: על פי הנוהל הקודם, החלטה על התאמה לקידום התקבלה בדיון פוטנציאל של קצינים בכירים עד דרגת נצ"ם (כולל) שהשלימו לפחות שנתיים בדרגתם. הצוות לשינוי הליך הקידום הצביע על כך שבדיון הפוטנציאל הוחלט לקדם את מרבית הקצינים, ולכן הוא שימש למעשה כלי להשגת שקט תעשייתי אך לא מסנן אמיתי.

במתכונת החדשה למינוי וקידום הוחלף כאמור דיון הפוטנציאל בדיון תנועות, שבו דנים אחת לשנה בכל הקצינים הבכירים. דיון התנועות לקצינים בדרגות פקד עד סנ"ץ הוא ברמת המחוז או היחידה בהשתתפות ספ"כ מחוזי מצומצם<sup>38</sup>. ההחלטות המתקבלות בדיון התנועות הן התשתית להחלטות על קידום קצינים או מינויים לתפקידי רוחב בדרגתם. בחודשים יולי-אוגוסט 2008 התקיימו דיוני תנועות לקצינים בדרגות פקד-תנ"ץ.

2. פרסום התפקידים שהתפנו: (א) לפי הנוהל הקודם, כשתפקיד היה מתפנה או בסמוך לכך, נדונו קידום ומינוי של קצינים. מחלקת כ"א פרסמה את התפקידים הפנויים בדרגות סנ"ץ ונצ"ם, וקציני אמ"ש ביחידות המשטרה נדרשו להעביר למחלקת כ"א מועמדים מטעמם להתמודד על התפקידים, ומינוייהם היו נדונים בדיון שיבוצים בפורום ספ"כ ארצי. עד סוף 2007 פורסמו התפקידים הפנויים בהודעות שהעבירה מחלקת כ"א לקציני אמ"ש ביחידות המשטרה; בסוף 2007 הוחל בפרסום התפקידים הפנויים בתפוצה רחבה לכל השוטרים.

הנוהל הקודם לא הגדיר פרק זמן ממועד פרסום התפקידים הפנויים עד המועד האחרון שנקבע להגשת רשימות המועמדים. מניתוח נתוני תפקידים פנויים שנדונו בדיוני השיבוצים מינואר 2007 עד אפריל 2008, עלה שרבים מהם פורסמו סמוך מאוד למועד דיון השיבוצים הארצי, ולעתים אף כמה ימים לפניו; המועד שנקבע להגשת מועמדות היה סמוך מאד למועד הפרסום. פרק הזמן הקצר שבין פרסום התפקידים הפנויים ובין המועד האחרון שנקבע ליחידות המשטרה להגשת שמות המועמדים אילץ אותן להציע את מועמדיהן במהירות, דבר שיצר תחושה של "מחטפים" בקרב הקצינים.

(ב) בנוהל של המתכונת החדשה נקבע כי אחת לשנה תפרסם מחלקת כ"א את התפקידים הפנויים או את אלה שיתפנו במהלך שנת העבודה העוקבת. תחילה ישובצו הקצינים המיועדים לתפקידי רוחב (ראו להלן), ולאחר מכן תפרסם מחלקת כ"א את התפקידים המתפנים (שנותרו) על דרישותיהם, ולהם יורשו להגיש מועמדות קצינים המבקשים לעלות בדרגה. כל קצין העומד

38 הספ"כ כולל סממ"ז, ממ"רים, מפקד ימ"ר, קצינים מתאמים, קצין אמ"ש מחוזי ויועץ ארגוני מחוזי.

בדרישות התפקיד רשאי להציג את מועמדותו באמצעות קצין אמ"ש המחוזי/האגפי (אף למספר תפקידים).

ואכן, בהליך המינוי לתפקידים לשנת 2009 לפי המתכונת האמורה פרסמה מחלקת כ"א את התפקידים הפנויים בדרגות סנ"ץ ונצ"ם מראש באופן שהותיר בפועל לכל הקצינים די זמן להגשת מועמדותם, אולם ראוי להגדיר בנוהל החדש פרק זמן מינימלי לפרסום התפקידים הפנויים ולהגשת רשימות המועמדים.

לפי מתכונת המינוי והקידום החדשה, פרסום התפקידים הפנויים צריך להתבסס על ספר תפקידים, שכאמור, עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה הכנתו. בהיעדר ספר תפקידים כללה רשימת התפקידים הפנויים שפורסמה לאחר החלת מתכונת המינוי והקידום החדשה דרישות תפקיד (קורס פיקוד מתקדם - פו"מ) ורקע מקצועי (תפקידים קודמים) בלבד, אך לא פורטו בהודעות על התפקידים הפנויים מאפייני היחידות המשטרטיות ותחומי האחריות המרכזיים הכלולים בתפקיד.

כל עוד אין ספר תפקידים, עלול להתעורר חשש כי הדרישות בהודעה על התפקיד הפנוי יותאמו למועמד זה או אחר. למשל, ב-10.12.07 פורסם תפקיד פנוי של ראש מחלקת ארגון. אחת מן הדרישות מן המועמדים הייתה תואר ראשון במדעי החברה או במדעי הטבע. הואיל ומדובר בתפקיד הנוגע לתחומי ארגון, תכנון ותקציב, ספק אם דרישה להשכלה במדעי הטבע היא רלוונטית. בדיון שיבוצים ארצי שהתקיים ב-31.12.07 נדון בין היתר התפקיד האמור; לספ"כ הוצגו שלושה מועמדים, ולתפקיד נבחרה קצינה שתוארה הראשון במדעי הטבע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי לקצינה יש גם תואר שני במדעי החברה שמתאים לקריטריונים שפורסמו במכרז, ולכן גם לולא הוצגה דרישה לתואר ראשון במדעי הטבע היו נתוניה מתאימים לדרישות התפקיד.

בנסיבות האמורות עלול להתעורר חשש, ולו למראית עין, כי הוספת הדרישה בדבר תואר במדעי הטבע, שאין בו הכרח לתפקיד הנדון, נועדה לשרת את עניינה של אותה קצינה ולסלול את דרכה לתפקיד.

3. עקיפת הליך דיון שיבוצים: כאמור, דיון שיבוצים בספ"כ נועד לבחירת המועמד המתאים ביותר מבין כמה מועמדים המובאים לדיון בפורום הבכיר ביותר של המשטרה. לקראת דיון השיבוצים מקבל כל חבר ספ"כ תקציר נתונים אישיים ומידע הנסמך על כלים תומכי החלטה על כל מועמד, מתקיים דיון אודות כל מועמד, והמפכ"ל מחליט על המועמד המומלץ לקידום ומעביר המלצתו לאישור השר לבט"פ.

הביקורת העלתה כי במקרים אחדים פרסמה מחלקת כ"א הודעה על תפקידים פנויים שיידונו בדיון שיבוצים בספ"כ; קציני אמ"ש ביחידות המשטרה העבירו למחלקת כ"א רשימות מועמדים, היא בדקה את התאמתם לתנאי הסף, ומפקדי היחידות שבהן היו התפקידים הפנויים ראינו את המועמדים, אולם לאחר השלמת ההליך לא התקיים דיון שיבוצים בספ"כ. במקום זאת הובא לאישור הספ"כ מועמד אחד בלבד. בשני מקרים נמצא כי המועמד שהובא לדיון אף לא נכלל ברשימות המועמדים שהעבירו היחידות. להלן הפרטים.

לקראת דיון השיבוצים שהתקיים ב-6.8.07 פרסמה מחלקת כ"א הודעה על שני תפקידים פנויים: מפקד יחידה באגף לחקירות ולמודיעין (להלן - אח"מ) ורמ"ח באגף קהילה ומשמר אזרחי (להלן - אק"מ). בעקבות הפרסום הגישו המחוזות והאגפים למחלקת כ"א את שמות מועמדיהם לתפקידים. ב-29.7.07 פרסמה מחלקת כ"א את רשימות המועמדים שגיבשו ראש אמ"ש והמפכ"ל לשני

התפקידים בהסתמך על ההצעות של יחידות המשטרה. הרשימה לתפקיד מפקד היחידה כללה שמות של שמונה מועמדים אשר אותם נדרש לראיין ראש א"מ, והרשימה לתפקיד רמ"ח באק"מ כללה שמות של עשרה מועמדים שאותם נדרש לראיין ראש אק"מ. ב-31.7.07 ראיין ראש א"מ את המועמדים לתפקיד מפקד היחידה; בסיכום הראיון נאמר להם כי הם מועמדים ראויים ומועמדותם תידון בספ"כ בדיון השיבוצים. ב-1.8.07 ראיין ראש אק"מ את המועמדים לתפקיד רמ"ח, ובהודעה שהעביר למחלקת כ"א ציין שמצא שלושה ראויים.

**בסופו של דבר, במקום לקיים דיון שיבוצים פתוח ולבחור את המועמדים המתאימים ביותר, הוחלט למנות לכל אחד מהתפקידים, בהליך של "סיכום דיון", קצינים שלא נכללו ברשימות המועמדים לתפקידים, וכל אחד מהם היה מועמד יחיד לתפקיד.**

המשטרה מסרה בתשובתה בעניין שני הקצינים דלעיל, כי אחד מהם היה בדרגת נצ"ם, והאחר - בתפקיד שדרגת התקן שלו נצ"ם, ולכן הוחלט למנותם לתפקיד אחר, דהיינו שובצו בתפקידי רוחב. באשר לקצין נוסף מסרה המשטרה כי לאחר הצגת נתוני המועמדים החליט המפכ"ל למנותו כמועמד יחיד היות שתקן התפקיד הנדון הועלה, ואותו קצין כיהן בו יותר משנה, בהתאם לנוהל המאפשר זאת.

**לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם במינויים אלה: משקיימה המשטרה הליך לבחירת מועמדים שבמסגרתו אף ראיינו מועמדים ונמסר להם כי נמצאו מתאימים ומועמדותם תידון, ראוי היה למצותו עד תום ולהימנע מלמנות מועמדים שלא היו שותפים להליך. ככלל קידום קצינים בדרך זו עלול לעורר חשש שפרסום התפקידים ובחירת המועמדים נעשו למראית עין בלבד.**

**יצוין כי בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה על מינוי וקידום של קצינים בשנת 2009, לפי המתכונת החדשה, לא היו מקרים דומים של שינוי הליך בחירת המועמדים או מינוי מועמדים שלא נכללו ברשימות.**

4. גיבוש רשימות המועמדים לתפקידים פנויים: (א) שיבוץ וקידום בדרגה לפי הנוהל הקודם: לאחר פרסום התפקידים הפנויים הייתה כל יחידה רשאית להציע לכל תפקיד פנוי מועמד אחד מבין המועמדים ביחידה המיועדים לתפקיד רוחב נוסף ומן המועמדים ביחידה המיועדים לקידום, ולהעביר את נתוניו למחלקת כ"א להתמודדות ארצית על התפקיד הפנוי. על מחלקת כ"א היה לרכז את שמות המועמדים ונתוניהם, לבדוק אם הם עומדים בתנאי הסף לקידום או למינוי לתפקידי רוחב, לדרגם, ולהביאם לדיון מקדים בראשות ראש אמ"ש (להלן - רשימת ביניים). רשימה זו הייתה אמורה לשמש מצע לדיון מקדים בין ראש אמ"ש ובין המפכ"ל, ובסיומו גובשה רשימת מועמדים לדיון השיבוצים בספ"כ. הנוהל קבע ש"מסמכותו של המפכ"ל... להמליץ בפני השר לבט"פ על קידום/שיבוץ לדרגת סנ"ץ ומעלה גם אם איש המשטרה אינו עונה על הדרישות המפורטות בנוהל, ו/או לקיים דיון שיבוצים בפורום מצומצם, מטעמים שירשמו".

**ברשימות הביניים שנבדקו נגרעו או הוספו מועמדים שהוצעו בידי יחידות המשטרה ועמדו בתנאי הסף, ואולם שינויים אלה לא תועדו ולא נומקו; גם השינויים שנעשו בעקבות הדיון המקדים בראשות ראש אמ"ש והדיון המקדים עם המפכ"ל לא תועדו ולא נומקו. בהיעדר תיעוד של פעולות אלה ושל הדיונים המקדימים, אי אפשר לדעת מי אחראי להוספה או לגריעה של המועמדים ומה הטעמים לכך. עוד הועלה כי אמ"ש לא דירג את המועמדים כנדרש בנוהל הקודם.**

לדעת משרד מבקר המדינה, גריעת מועמדים שעומדים בתנאי הסף והומלצו לקידום בידי מפקדי היחידות, פוגעת ביכולתו של הספ"כ לבחון את כל המועמדים הראויים ולהחליט על המתאים ביותר לתפקיד.

אף שבמינויים לפי המתכונת החדשה חל שיפור ברמת התיעוד, לא כל הדיונים וכל ההחלטות בשלבים השונים של גיבוש רשימות המועמדים שהובאו לדיון השיבוצים בספ"כ תועדו תיעוד מלא (כמפורט להלן).

(ב) קידום בדרגה במתכונת החדשה: עם פרסום התפקידים הפנויים לקידום, כל קצין שנמצא מיועד לקידום בדיון תנועות רשאי להגיש מועמדות לתפקיד פנוי באמצעות קציני האמ"ש של היחידות. לאחר קבלת שמות המועמדים מיחידות המשטרה מזמינה מחלקת כ"א את כל המועמדים שעומדים בתנאי הסף לוועדות איתור שימנה ראש אמ"ש.

ועדת איתור היא ועדה מסייעת המקדימה את דיון השיבוצים בספ"כ, ותפקידה לראיין את כל המועמדים המתאימים לתפקידים המתפנים, לדון בהם ולהמליץ על המתאימים ביותר. הרכב הוועדה נקבע לפי המגזר שאליו שייך התפקיד; בראש ועדת האיתור עומד תנ"ן, וחברים בה שישה קצינים בכירים מהשטח ומהמטה<sup>39</sup>. בתום הראיונות מגבשת ועדת האיתור אשכול מועמדים - שלושה עד חמישה קצינים שמתאימים לתפקיד - והם אלה שיידונו בדיון השיבוצים בספ"כ.

מחלקת כ"א גיבשה באוקטובר 2008 כללי התנהלות אחידים לוועדות האיתור (להלן - הכללים), ובהם נקבעה מתכונת הדיון: יו"ר ועדת האיתור יציג את דרישות התפקיד, גורמי אמ"ש יציגו את נתוניו של המועמד, ייערך ריאיון שבו יוצגו שאלות זהות לכל המועמדים, ואחר כך כל חבר ועדה ימלא טופס הערכה ויתייחס למידת התאמתו של המועמד לתפקיד. עוד קובעים הכללים כי יו"ר ועדת האיתור יסכם את התוצאות לקביעת אשכול המועמדים, והוועדה תרשום פרוטוקול מלא וסיכום.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילותן של חמש ועדות איתור (שלוש<sup>40</sup> שמונו לקראת דיון השיבוצים לתפקידים בדרגת נצ"ם שהתקיים ב-27.10.08, ושתיים שמונו לקראת דיון השיבוצים לתפקידים בדרגת סנ"ץ שהתקיים ב-26.1.09). להלן מובאים ממצאי הביקורת:

(1) מידע חסר על המשרות הפנויות: ועדות האיתור שדנו במועמדים לתפקידי סנ"ץ ונצ"ם אמנם קיבלו תיאור כללי של כל אחד מהתפקידים הפנויים, אולם לדעת חלקן לא היה להן מידע מספיק על כל תפקיד ועל הכישורים הנדרשים מהמועמדים. לכן ספק אם הוועדות יכלו במקרים אלה לבחור את המתאימים ביותר לתפקיד.

(2) מידע חסר על מועמדים: ועדת האיתור שדנה במועמדים לתפקידי אג"מ או פיקוד בדרגת סנ"ץ העירה על היעדר סקירות כ"א בתיקים אישיים של חלק מהמועמדים שדנה בהם, כנדרש בכללים, ועל כך שהמלצות המפקדים שהועברו אליה היו בלתי מאוזנות ולא תרמו להכרת הקצין באופן אובייקטיבי.

(3) גיבוש אשכול מועמדים: ועדת האיתור בחרה אשכולות מועמדים ל-15 תפקידים בדרגת נצ"ם; בשני מקרים לא נבחרו לאשכול מועמדים שציון ההערכה הממוצע שנתנו להם חברי

39 למשל: בראש הרכב הוועדה למגזר האח"מ עומד סגן ראש אח"מ, וחברים בה ראש חטיבת החקירות או המודיעין, מפקד ימ"ר (או ראש זרוע או קצין אח"מ מחוזי), מפקד מרחב (או מפקד תחנה), קצין אמ"ש מחוזי (או אגפי), רמ"ח כ"א (או רמ"ד קצינים), ראש ממד"ה (או רמ"ד מיון); בראש הרכב הוועדה למגזר המינהלי עומד סגן ראש אגף במטה, וחברים בה ראש מחלקה במטה וקצין את"ל או אג"ת או אמ"ש.

40 לתפקידי חקירות ומודיעין, לתפקידי אגף מבצעים ולתפקידי מטה ומינהלה; הופיעו בפניהן 84 מועמדים.

הוועדה היה גבוה מהמוצע של אלה שנבחרו: לתפקיד קצין אג"מ מחוזי שהוכלל באשכול נבחר מועמד שממוצע הערכותיו היה נמוך מזה של אחד המועמדים שלא הוכלל בו; ממוצע הערכות של מועמד לתפקיד מפקד ימ"ר שהוכלל באשכול היה נמוך מזה של שני מועמדים שלא הוכללו בו.

**בפרוטוקולים של סיכומי ועדות האיתור לא הובהר או נומק מדוע לא נכללו באשכול המועמדים שקיבלו את הציונים הגבוהים יותר ובמקומם נכללו מועמדים שקיבלו ציונים נמוכים יותר. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע בכללים במפורש שעל ועדות האיתור להימנע מכלול באשכול מועמד שלא נמנה עם מועמדים שקיבלו את ממוצע הערכות הגבוה ביותר.**

(4) רישום מהלך הדיון בוועדות האיתור: ועדות האיתור שנבדקו לא פעלו באופן אחיד בכל הקשור לרישום פרטי הדיון במועמדים. רוב הוועדות פירטו את הריאיון עם המועמדים, את השאלות שהוצגו לכל מועמד ואת תשובותיו, אולם כל אלה שנבדקו לא רשמו פרטים נחוצים, ובהם התרשמות מכל מועמד, חילופי דברים במהלך הדיון, הערות, השתתפות בהצבעות או הימנעות. ועדת האיתור לתפקידי סנ"ץ במגזר אג"מ/פיקוד לא פירטה את השאלות שהוצגו למועמדים ואת תשובותיהם, אלא רק ציינה שהמועמד רואיין. ועדה זו גם לא ניהלה פרוטוקול ממהלך הדיון, כנדרש.

(5) פסילה על הסף: דיוני התנועות הם הבסיס לקידום קצין או למינויו לתפקיד אחר בדרגתו. ואולם התברר כי אמ"ש לא פסל על הסף מועמדים שבדיוני התנועות הוחלט כי לא יקודמו בסבב המינויים לשנת 2009, ולא מנע את זימונם לוועדות האיתור. למשל, סריקת סיכום תוצאות דיוני התנועות של קצינים בדרגת סנ"ץ מלמדת שארבעה קצינים שהוחלט שבשנת העבודה 2009 יישארו בתפקידם, זומנו לוועדות האיתור, ושניים מהם אף נבחרו לתפקידים חדשים וקודמו לדרגת נצ"ם; ארבעה קצינים אחרים שהוחלט בדיוני התנועות שבשנת העבודה 2009 לא יקודמו בדרגה, אלא ימונו לתפקיד רוחב אחר בדרגתם, זומנו לוועדות האיתור, וקצין אחד אף נבחר לתפקיד חדש וקודם לדרגת נצ"ם.

בתשובתה ציינה המשטרה, בעניין פעילותן של ועדות האיתור, כי אכן היו בעיות בפעילותן ואחדות מהן אותרו ותוקנו כבר במהלך דיוניהן. המשטרה הוסיפה כי "במסגרת הפקת הלקחים תבצע בעונת השיבוצים 2009/2010 בקרה על התהליך בכל סיום יום דיונים, כך שבמידה ותתגלה תקלה היא תתוקן באופן מיידי". כאשר לאי-פסילה על הסף של מועמדים שהוחלט בדיוני התנועות שלא יקודמו, הסבירה המשטרה כי במקרים שפורטו לעיל ניתנו אישורים חריגים לשינוי המסלול שנקבע לקצינים.

יצוין כי לא היה תיעוד בעניינם של הקצינים האמורים בנוגע לשינוי המסלול שנקבע להם; לכן לא ברור מי קיבל את ההחלטה לשנות את המסלול שנקבע להם ומה היו הנימוקים לה.

## דיון והחלטה על קידום

השלב הסופי בתהליך הקידום של קצינים לתפקידים בדרגות סנ"ץ ונצ"ם הוא בדיוני שיבוצים ארציים בראשות המפק"ל במליאת הספ"כ. משתתפים בהם גם ראש מחלקת כ"א וראש ממד"ה. לאחר שראש אמ"ש מציג בפני הספ"כ את נתוני המועמדים, וכל אחד מחברי הספ"כ מציין מי המועמד המתאים לדעתו, מתקיים דיון שבסופו קובע המפק"ל את המועמד שאת מינויו הוא מבקש



מהשר לבט"פ לאשר. נוסף על כך, אפשר במקרים מסוימים המפורטים בנוהל לבחור מועמד לתפקיד פנוי, כאשר רק אחד מועמד לו (בהליך של "סיכום דיון" - ראו גם להלן).

מינואר 2007 עד אפריל 2008 התקיימו 14 דיוני שיבוצים, ומספטמבר 2008 ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2009, התקיימו שמונה דיוני שיבוצים במתכונת החדשה.

עד המחצית הראשונה של 2007 לא תועדו דיוני השיבוצים בצורה שיטתית, ובשל כך אי אפשר לעקוב אחר התנהלותם ולדעת מה היו השיקולים לבחירת הקצינים שהומלץ למנותם לתפקידים השונים; רישום הפרוטוקולים נעשה בכתב יד על גבי טופס שלא שיקף את דעותיהם של כל חברי פורום הספ"כ. משנת 2007 חל, ככלל, שיפור בכתובת פרוטוקולים מפורטים מדיוני השיבוצים.



מהאמור לעיל עולה שגם על פי מתכונת המינוי והקידום החדשה לא תמיד הקפידה המשטרה על קיום הנהלים: באשכול המועמדים שגיבשו ועדות האיתור לא תמיד נכללו המועמדים שקיבלו את ההערכה הגבוהה ביותר; אמ"ש לא תמיד הקפיד לפסול על הסף מועמדים שבדיוני התנועות בעניינם הוחלט שאינם מיועדים לקידום; במקרים אחדים לא התקיים דיון שיבוצים, והובא לאישור הספ"כ מועמד יחיד שלא נכלל ברשימת המועמדים שהציעו מפקדי היחידות. העלאה לדיון שיבוצים של מועמדים שלא עמדו בתנאי הסף או לא נמצאו ראויים ביותר על ידי ועדות האיתור, מבלי לנמקה בכתב כך שיהיה ניתן ללמוד על השיקולים לכך ואם התקיימו לגביהם נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, מנוגדת לאופן הראוי של השימוש בסמכות לאישור חריגים.

## עמידה בתנאי הסף לקידום

כאמור, הנוהל הקודם קבע כללים להכללה של קצינים במאגר ארצי לקידום לדרגות סנ"ץ-נצ"ם. על פי הנוהל הקודם, אלה תנאי הסף המצטברים: פרק זמן מינימלי (להלן - פז"מ) לשהייה בדרגה או בתפקיד, מילוי תפקידים קודמים, השכלה, הערכה תקופתית, הערכה במרכז הערכה לקצונה, הכשרה, מבחני ידע, מבחן יכולת גופנית, ואי-מניעה לקידום או מינוי לתפקיד בשל סיבות משמעות. במתכונת החדשה נקבעו אותם תנאי סף לקידום, ובאחדים מהם אף הועלו הדרישות (הועלה ציון המעבר במרכז ההערכה, נקבע ציון סף בקורס פז"מ, וגם קצינים במגזר המינהלי חויבו בהערכה במרכז הערכה כתנאי לקידום לדרגת סנ"ץ). עמידה בתנאי הסף היא תנאי לקידום והיא צריכה להיבדק בידי אמ"ש.

נוכח העובדה שכמעט לא חל שינוי בתנאי הסף החדשים, בדק משרד מבקר המדינה את העמידה בתנאי הסף של קצינים שקודמו לדרגת סנ"ץ ונצ"ם ואת הליכי המינוי לתפקידי רוחב מינואר 2007 עד פברואר 2009 (בסבבי הקידום והמינוי מינואר 2007 ועד אפריל 2008 ובסבב הקידום והמינוי לשנת 2009). הבדיקה העלתה שלא תמיד עמדו הקצינים שקודמו בתנאי הסף, ובכמה מהמקרים הם לא עמדו בשני תנאי סף או יותר. להלן עיקרי הממצאים.

1. פז"מ ותפקידים לפני הקידום בדרגה: תנאי הסף לקידום קצינים לתפקידים בדרגת תנ"ץ הם שהייה של ארבע שנים לפחות בדרגת נצ"ם וכהונה בשני תפקידים לפחות בדרגה

זו, למעט חריגים שביצעו תפקיד אחד בלבד שלא פחת מארבע שנים, על פי החלטת השר. אשר לקידום לתפקידים בדרגות סנ"ץ ונצ"ם, הן לפי הנוהל הקודם והן לפי הנוהל החדש, פרק הזמן המזערי לשהייה בכל אחת מהדרגות לפני קידום הוא לפחות ארבע שנים; בנוסף, על הקצין לבצע באותה דרגה לפחות שני תפקידים, כל תפקיד במשך שנתיים עד ארבע שנים (או עד שש שנים במגזר המינהלי על פי הנוהל החדש). בנסיבות חריגות ומנומקות ניתן לקצר את פרק הזמן של ביצוע התפקיד, ובלבד שהוא לא התפקיד הראשון באותה דרגה. במגזר המינהלי ניתן לקדם בדרגה לאחר ביצוע תפקיד אחד בהתקיים נסיבות ארגוניות "כמו התמחות מקצועית, או מיצוי אפשרויות יסות". תנאים אלו נועדו בין השאר להקנות לקצינים הבכירים ניסיון מגוון בפיקוד.

(א) קידום לדרגת תנ"ץ אגב חריגה מהפז"מ: על פי נתוני המשטרה, מתחילת שנת 2007 עד יוני 2008 קודמו 20 קצינים לתפקידים בדרגת תנ"ץ. שלושה מהם קודמו אף ששימשו בתפקיד אחד בדרגת נצ"ם או שטרם עבר פרק הזמן המזערי לשהייתם בדרגתם. שניים משמונה קצינים שהוחלט כי יקודמו לדרגת תנ"ץ במהלך 2009 אינם עומדים בתנאי הסף דלעיל. המפכ"ל המליץ על קידומם של כל הקצינים האמורים והשר לבט"פ אישר את ההמלצות אף שקידומם חרג מהכללים המחייבים שנקבעו. להלן פרטים על שלושה מקרים:

(1) ביולי 2007 מונה קצין לתפקיד בדרגת תנ"ץ, אף ששהה בתפקיד בדרגת תנ"ץ של נצ"ם כשנה ושלושה חודשים בלבד וזה היה תפקידו היחיד בדרגה (הקצין קודם לדרגת תנ"ץ בינואר 2009).

(2) ביולי 2007 מונה קצין לתפקיד בדרגת תנ"ץ, אף שכיהן בתפקיד אחד בלבד בדרגת נצ"ם. דרגת התקן של התפקיד לפני שמונה הייתה נצ"ם, אולם עם מינויו סיכמו מנכ"ל המשרד לבט"פ והמפכ"ל להעלות אותה למשך ארבע שנים לתנ"ץ. משרד מבקר המדינה לא מצא שנעשתה עבודת מטה שנימקה את הצורך הארגוני בשינוי התקן, ועולה חשש שהעלאתו נועדה לקידום הקצין לדרגת תנ"ץ. יצוין כי לאחר שהקצין הועבר מהתפקיד שבה דרגת התקן והורדה לנצ"ם.

(3) לקראת סבב המינויים לשנת 2009 הוחלט ביולי 2008 לקדם קצין לדרגת תנ"ץ לאחר שמילא תפקיד נצ"ם אחד בלבד במשך ארבע שנים ושמונה חודשים. בשל כך, ומשום שניסיונו לא התאים לדרישות התפקיד, הטיל מפקדו המיועד ספק באשר להתאמתו לתפקיד.

בתשובתה מסרה המשטרה כי תנ"צים ממונים בדיון בין השר למפכ"ל; במקרים הנזכרים לעיל הציג המפכ"ל לשר את נימוקיו לבחירת הקצינים, שהיו בעלי נתונים איכותיים והצטיינו בתפקידיהם בדרגת נצ"ם, והשר אישר אותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכלל לא ימליץ המפכ"ל לקדם בדרגה קצינים בכירים שאינם עומדים בתנאי הסף, אלא בנסיבות חריגות ביותר. אם בחר המפכ"ל להמליץ בפני השר על מועמדים שלא עמדו בתנאים אלה היה עליו לציין זאת מפורשות במסמכי ההמלצות ולפרט את הנימוקים המיוחדים לכך.

(ב) קידום לדרגות סנ"ץ ונצ"ם אגב חריגה מהפז"מ: מניתוח קובץ הנתונים שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה, בדבר מינוי וקידום הקצינים בתקופה ינואר 2007-אפריל 2008 (להלן - קובץ הנתונים), עלה כי 3 מ-41 קצינים בדרגת סנ"ץ שמונו לתפקידים בדרגת נצ"ם מילאו רק תפקיד אחד בדרגתם הקודמת לפני שקודמו. 17 מ-137 קצינים קודמו בדרגה - 13 לדרגת סנ"ץ ו-4 לדרגת נצ"ם - אף שאת תפקידם הקודם מילאו פחות משנתיים. אף לא באחד מהמקרים פורטו נימוקים לחריגה, ומן הסתם אין לדעת אם התקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות חריגה מהנוהל.

גם בסבב קידום הקצינים לשנת 2009 קודם לדרגת נצ"ם קצין שמשך כהונתו בתפקידו הקודם בדרגת סנ"ץ היה קצר משנתיים, אף שוועדת האיתור קבעה שאין די נתונים על תפקודו, והעובדה שמילא תפקיד סנ"ץ אחד "בעייתית". בדיון השיבוצים בספ"כ הביע המפכ"ל את צעריו על מיעוט המתמודדים לתפקיד, והמליץ למנות את הקצין לתפקיד למרות אי-עמידתו בתנאי הסף.

בתשובתה מסרה המשטרה כי התפקיד הוא תפקיד ייחודי, והעובדה שמילא את תפקידו הקודם במשך חמש שנים (תחילה בדרגת רפ"ק ולאחר מכן בדרגת סנ"ץ) העניקה לו יתרון בהתמודדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם תפקידו הקודם העניק לו יתרון, אין בכך ליתר את תנאי הסף של מילוי שני תפקידים בדרגה לפני הקידום. בחריגות מסוג זה, בעיקר בשעה שלא קיים תיעוד בדבר נימוקים מיוחדים אשר הובילו לחריגה, יש כדי לפגוע באמון הציבור והקצינים בתקינות ובהוגנות של הליכי הקידום.

(ג) מספר התפקידים לפני קידום בדרגה: מניתוח קובץ הנתונים עלה שמינואר 2007 עד אפריל 2008 קודמו 12 מ-139 קצינים (8%) - 3 לדרגת סנ"ץ ו-9 לדרגת נצ"ם - אף ששימשו בתפקיד אחד בלבד בדרגתם הקודמת. הקצינים קודמו מבלי שפורטו נימוקים לקבלת ההחלטות החריגות, כך שלא ניתן ללמוד אם התקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המשטרה שמרכיבם מונו לתפקידים מקצועיים לאחר שכיהנו פרק זמן ארוך בתפקידם הראשון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככלל קובע הנוהל ש"כל קצין מדרגת פקד ומעלה ישרת שתי קדנציות לפחות בכל דרגת מינוי". בנסיבות מיוחדות כאמור מאפשר הנוהל לחרוג מכלל זה, אולם בהיעדר נימוקים לחריגות אי אפשר לדעת אם הן היו מוצדקות.

גם בסבב קידום הקצינים לשנת 2009 קודמו קצינים בדרגה למרות שלא מילאו את מספר התפקידים הנדרש: בדיון שיבוצים שהתקיים ב-9.2.09 המליץ הספ"כ לקדם תשעה קצינים לתפקידים בדרגת סנ"ץ; קצין אחד קודם לדרגת סנ"ץ אף ששימש בתפקיד אחד בלבד בדרגתו הקודמת. במהלך הדיון העיר המפכ"ל כי הקצין "פיקד רק על מחלק" לפני כן, וזה חיסרון. ואולם הקצין קודם בלא שפורטו בפרוטוקול הדיון הנימוקים לחריגה מהנוהל. באשר לקידום לדרגת נצ"ם, בדיון שיבוצים שהתקיים ב-27.10.08 המליץ הספ"כ לקדם 15 קצינים לתפקידים בדרגה זו; קצינה אחת קודמה לדרגה אף שמילאה תפקיד אחד בלבד בדרגתה הקודמת. להלן הפרטים:

על פי סקירת נתונייה של הקצינה, שהעביר אמ"ש לוועדת האיתור ולדיון השיבוצים בספ"כ, היא מילאה שני תפקידים בדרגת סנ"ץ. אולם בבדיקה שעשו אגף הביקורת וממונה תלונות הציבור של המשרד לבט"פ בעקבות תלונה בעניין מינויה, התברר שהיא לא עמדה בתנאי הסף ומילאה רק תפקיד אחד בדרגת סנ"ץ. אגף הביקורת המליץ לערוך דיון שיבוצים חוזר בספ"כ תוך הצגת כל המידע הרלוונטי הנוגע לכל אחד מהמועמדים. בדיון החוזר שהתקיים ב-12.1.09 הציג ראש אמ"ש את נתוני הקצינה וציטט את דברי ועדת האיתור בעניינה, ש"הופעתה... הייתה שנויה במחלוקת" והיא "נעדרת ראייה ניהולית ברמת המקרו... חסרת ניסיון פיקודי"; ועדת האיתור דירגה אותה במקום האחרון באשכול המועמדים. המפכ"ל העיר שלא כל חברי הספ"כ מכירים את ארבעת המועמדים ולכן ביקש מחבריו להתייחס לחוות דעתה של ועדת האיתור. בסיכום הדיון ציין שלא נמצא מועמד מתאים במשטרה ומחוץ לה, ואילו הקצינה מכירה היטב את הנושא. היא נבחרה שנית לתפקיד ברוב קולות חברי הספ"כ.

בפרוטוקול דיון השיבוצים החוזר לא נרשמו נימוקים לבחירת המועמדת לתפקיד. יתר על כן האמור בפרוטוקול הדיון לפיו לא נמצא מועמד מתאים במשטרה ומחוץ לה אינו עולה בקנה אחד עם העובדה שוועדת האיתור דרגה את המועמדת במקום האחרון באשכול המועמדים, משמע לדעת ועדת האיתור היו במשטרה מועמדים טובים ממנה.

הכללים שנקבעו בנהלים לעניין משך כהונה בתפקיד ומספר תפקידים שעל קצין למלא, נועדו להבטיח שימונו קצינים בשלים לקידום. בחריגה מהם יש כדי לפגוע ביכולתם של הקצינים למלא בהצלחה תפקידים בכירים יותר. אמנם, הנוהל מקנה למפקח"ל סמכות להמליץ לשר על קידום מועמד שלא עמד בתנאי הסף ואף מפרט מקרים אחדים בהם ניתן לעשות זאת, ואולם ראוי שהמפקח"ל ייחד ככל האפשר את השימוש בסמכות זאת לנסיבות חריגות ביותר שבהן אי-החלת הכלל עלולה לפגוע באינטרס של הארגון.

2. כלי מיון והערכה : על פי נוהל אמ"ש, קידום ומינוי לדרגת רפ"ק ומעלה מחייבים השכלה אקדמית. אשר להכשרה, לפי הנוהל הקודם ולפי מתכונת המינוי והקידום החדשה, על הקצינים לעבור הכשרה לפי המסלול שאליו הם שייכים - ייעודי או מינהלי. לצורך קידום לדרגת סנ"ץ במגזר הייעודי נדרש הקצין ללמוד בקורס פו"מ ולהיבחן במרכז הערכה לקצונה בכירה (להלן - מרכז הערכה). מרכז זה הוא כלי מיון בהליך הקידום והשיבוץ של קצינים בתפקידים בכירים: הציון בו והמידע האחר על המועמדים אמורים לסייע למקבלי ההחלטות בבחירת המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד. לפי הנוהל הקודם, היכללות במאגר לקידום במגזר הייעודי תלויה בציון סף במרכז הערכה. כאמור, במסגרת המתכונת החדשה של המינוי והקידום הועלה ציון הסף.

(א) מניתוח קובץ הנתונים של הקצינים מהמגזר הייעודי שקודמו מינואר 2007 עד אפריל 2008 עלה כי 2 קצינים מתוך 17 קודמו לדרגת תנ"ץ, ו-14 מתוך 137 קודמו לדרגות סנ"ץ ונצ"ם, אף שלא נבחנו במרכז הערכה או ללמוד בקורס פו"מ, בלא שפורטו בכתב נימוקים שמהם ניתן ללמוד אם התקיימו לגביהם נסיבות מיוחדות המצדיקות חריגה מהנוהל.

בתשובתה הסבירה המשטרה כי חמישה מהקצינים שקודמו לדרגת סנ"ץ מונו לתפקידים במגזר המינהלי, ולכן לא נדרשו להיבחן במרכז הערכה וללמוד בקורס פו"ם כתנאי לקידומם. עוד הסבירה המשטרה כי שניים מהקצינים אכן משמשים בתפקידים ייעודיים, אולם בעבר קודמו לתפקידים מינהלים בדרגת סנ"ץ שלא חייבו בחינה במרכז הערכה וקורס פו"מ, ועם סיום תפקידיהם שובצו לתפקידים במגזר הייעודי כתפקידי רוחב.

מבדיקת משרד מבקר המדינה בעניין חמשת הקצינים שלטענת המשטרה מונו לתפקידים במגזר המינהלי עולה כי בקובץ הנתונים שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה תפקידיהם מוגדרים כתפקידים במגזר הייעודי. בעניין שני הקצינים שלטענת המשטרה מילאו בעבר תפקידים מינהליים ושובצו לתפקידים ייעודיים יוער, ששיבוץ לתפקידים ייעודיים מחייב עמידה בתנאי סף, ויש להקפיד על כך גם במעבר קצינים מהמגזר המינהלי לייעודי.

(ב) בדיקת עמידה בתנאי סף אלה במסגרת סבב המינויים לשנת 2009 העלתה כי ב-2 מקרים מתוך 44 חרגה המשטרה מהנוהל וקידמה קצינים במגזר הייעודי (אחד לדרגת סנ"ץ ואחד לדרגת נצ"ם) אף שלא נבחנו במרכז הערכה ולא ללמוד בקורס פו"מ.

(ג) באשר לחובת קצינים מהמגזר המינהלי לעבור מרכז הערכה, עלה כי הצוות שגיבש את מתכונת המינוי והקידום החדשה הצביע, כבר ביוני 2008, על כך שהיעדר מרכז הערכה למגזר

המינהלי הוא אחת הבעיות המרכזיות בתהליך הקידום<sup>41</sup>. במועד סיום הביקורת, פברואר 2009, טרם הוסדר הנושא וקצינים במגזר המינהלי המיועדים לקידום לא מחויבים לעבור מרכז הערכה.

המשטרה הסבירה בתשובתה מיולי 2009 כי הכנת הליך הערכה ממיין למגזר המינהלי במרכז ההערכה היא "תהליך מקצועי ומורכב המחייב בחינה מעמיקה של דרישות התפקיד ומיפוי האוכלוסייה של הקצינים המיועדים למלא אותם". נעשית עבודת מטה ועם סיומה יוחלט על מתכונת ההערכה. בתשובתה מינואר 2010 מסרה המשטרה שמרכז הערכה למגזר זה החל לפעול בנובמבר 2009, ומסבב המינויים הבא [לשנת 2011] לא יוכלו קצינים במגזר המנהלי להתמודד על תפקידים מקדמים מבלי שעברו כנדרש מרכז הערכה.

לא תמיד הקפידה המשטרה להשתמש בכלי המיון וההערכה שקבעה בקידום לתפקידים במגזר הייעודי. לשימוש אחיד וקפדני בכלי מיון והערכה אובייקטיביים אלה חשיבות רבה לבחירת המועמדים המתאימים והראויים ביותר.

3. הערכה תקופתית: לפי נוהל אמ"ש בעניין הערכת איש משטרה, אחת לשנה ימולא לקצין גיליון הערכה תקופתית. לפי הנוהל הקודם, לפני קבלת החלטה על קידום קצין יש לעיין בשלוש ההערכות התקופתיות האחרונות שלו, ואחת מהן חייבת להיות מהשנה שבה הוא מועמד לקידום. בעקבות הנחיית מפכ"ל מינואר 2008 נכנסו לתוקף שינויים במתכונת ההערכה התקופתית של השוטרים בידי מפקדיהם, במטרה לשפר את איכותן. הונהגה מכסה שמגבילה את מספר המוערכים בעלי הציונים הגבוהים. גם במתכונת המינוי והקידום החדשה נדרשה התייחסות להערכות התקופתיות כתנאי לקידום.

מניתוח קובץ הנתונים של הקצינים שקודמו בדרגה בתקופה ינואר 2007-אפריל 2008 עלה כי המשטרה לא הקפידה על הערכה תקופתית עדכנית; ל-45 קצינים מתוך 137 (32%) - 29 שקודמו לדרגת סני"ץ ו-16 לדרגת נצ"ם - היו הערכות תקופתיות ישנות, משנתיים עד חמש שנים לפני מועד הקידום. לקצין אחד לא היו הערכות מפקדים כלל (קצין זה גם קודם לדרגת תנ"ץ למרות שכיהן רק בתפקיד אחד בדרגתו הקודמת; ראו לעיל).

יוצא אפוא שבעבר לא הקפידה המשטרה להיעזר בהערכה התקופתית ככלי מסנן לקראת קידום. לעומת זאת, בסבב המינוי והקידום לשנת 2009 חל שיפור במילוי הערכות תקופתיות למועמדים לקידום בהשוואה לתקופה הקודמת, אף שבמקרים אחדים נמצא שלא הייתה הערכה משנת 2008, שנת הקידום. בבדיקת סבב המינויים האחרון לתפקידי דרגת סני"ץ מינואר 2009 נמצא כי ל-51 מ-55 (92%) הקצינים שקודמו היו הערכות תקופתיות.

מהממצאים עולה שבמשך כל התקופה שנבדקה, מתחילת 2007 ועד פברואר 2009, לא תמיד הקפידה המשטרה שהקצינים הבכירים יעמדו בתנאי הסף לקידום בדרגה. תנאי הסף המצטברים נועדו לסנן בכל אחד משלבי הליך המינוי והקידום את הקצינים הפחות מתאימים לתפקידים המתפנים. באי-ההקפדה על מילויים יש כדי להפלות מועמדים פוטנציאליים שלא הגישו את מועמדותם לאותם תפקידים מכיוון שידעו שאינם עומדים בתנאי הסף, והיא עלולה לעורר חשש למשוא פנים ולביסוס ההחלטות על שיקולים זרים, ולערער בשל כך את אמון הציבור והקצינים בהליכי הקידום והמינוי.

41 הצגה מינוי 2008 בפני הספ"כ של תהליך הקידום והשיבוץ של הקצונה הבכירה במשטרה.

## קידום ומינוי מועמד יחיד בהליך של "סיכום דיון"

כאמור, הן בנוהל הקודם והן במתכונת המינוי והקידום החדשה נקבע מסלול מיוחד המוגדר במשטרה "סיכום דיון", שמאפשר במקרים חריגים המפורטים בנוהל לבחור מועמד לתפקיד פנוי, כאשר מוצע לו מועמד אחד בלבד (להלן - מינוי מועמד יחיד). במעמד זה מציג ראש אמ"ש את מהות התפקיד, את נתוני המועמד ואת הכלים תומכי ההחלטה הרלוונטיים למינוי. לאחר מכן מחליט המפקד"ל בפורום ספ"כ אם להמליץ לשר על השיבוץ. הליך זה נועד לחסוך זמן של פורום ספ"כ, משום שהתאמת קצינים אלה לתפקיד בדרגתם כבר נקבעה.

על פי הנוהל בשתי גרסותיו, אלה התנאים המאפשרים מינוי מועמד יחיד בהליך של "סיכום דיון": (א) קידום קצין עקב העלאת תקן תפקיד (ובתנאי שהקצין שהה בתפקידו לפחות שנה אחת) או שיבוץ בתפקיד רוחב באותה יחידה משטרתית, של קצין שדרגתו זהה לדרגת התקן של התפקיד הפנוי; (ב) שיבוץ קצין שאינו משובץ אם דרגתו זהה לדרגת התקן של התפקיד הפנוי; (ג) שיבוץ קצין שמשובץ בדרגת תקן נמוכה מדרגתו בפועל; (ד) מינוי לתפקידי אמן כגון דובר ועוזר, בתנאי שהקצין עומד בתנאי הסף לקידום; (ה) שיבוץ קצין שהשלים קדנציה בהדרכה וטרם שובץ בתפקיד; (ו) שיבוץ קצין במסגרת סבב קצינים בין המחוזות או האגפים בדרגה זהה לדרגתו. החלטת המפקד"ל על מינוי שלא נמצא בגדר מקרים אלה במסגרת סיכום דיון, צריך שתיעשה רק בנסיבות חריגות ביותר ותנומק בכתב, כדי שניתן יהיה לבחון את סבירותה.

לנוכח העובדה שבנוגע למקרים שניתן בהם לקיים "סיכום דיון" לא חל שינוי מהנוהל הקודם למתכונת המינוי והקידום החדשה, בדק משרד מבקר המדינה את תקינותם של הליכי המינוי של קצינים שמונו בדרך זו מינואר 2007 עד פברואר 2009 (בסבבי הקידום והמינוי מינואר 2007 ועד אפריל 2008 ובסבב הקידום והמינוי לשנת 2009).

על פי קובץ הנתונים בדבר מינוי וקידום בדרגה של קצינים בתקופה ינואר 2007-אפריל 2008, ל-134 (36%) תפקידים מתוך 368 שנדרו בדיוני השיבוצים בתקופה זו, מונו קצינים בהליך כזה; 16 מהם (12%) קודמו בדרגה בעקבות המינוי בהליך זה אגב חריגה מכללי הנוהל. בסבב המינויים לשנת 2009 מונו 125 קצינים (29 לתפקידים בדרגת נצ"מ ו-96 לתפקידים בדרגת סנ"ץ) בהליך כזה. קצין אחד בדרגת רפ"ק מונה בהליך זה וקודם בדרגה בעקבות המינוי אגב חריגה מכללי הנוהל. להלן הפרטים.

1. העלאה בדרגה של קצינים בעקבות העלאת תקן תפקיד: לעתים מחליטים להעלות את תקן התפקיד בעת ששובץ בו קצין מסוים. הסמכות להחליט על העלאת דרגת התקן של תפקיד בכיר (מדרגת סנ"ץ ומעלה) היא בידי השר לבט"פ או מנכ"ל המשרד, לאחר עבודת מטה באגף תכנון במשטרה (להלן - אג"ת) שמלמדת על נחיצות הדבר, בעקבות המלצת המפקד"ל, ובתנאי שהקצין הממלא את התפקיד משובץ בו לפחות שנה ועומד בכל תנאי הסף לקידום. ככלל, בקשה להעלאת דרגת תקן התפקיד היא ביזמת המחוז או האגף הייעודי. יש לבדוק את מהות התפקיד ומשימותיו ולבחון אם לא מופר מדרג המשרות לאחר העלאת דרגת התקן של אחת מהן. המדיניות התקציבית ומקורות המימון הספציפיים הם שיקול מרכזי בגיבוש ההחלטה. לכן המלצת אג"ת מועברת לאחר אישור המפקד"ל להחלטת המשרד לבט"פ. הנחיות בעניין זה עוגנו בנוהל המשרד.

מניתוח קובץ הנתונים מינואר 2007 עד אפריל 2008 עולה כי 20 קצינים הועלו בדרגה בעקבות העלאת דרגת התקן של תפקידם, חלקם בניגוד לנוהל: לעשרה קצינים (50%) הועלו דרגות תקן התפקיד, אף שלא נעשתה בעניין עבודת מטה מסודרת ואף שהעלאת דרגת התקן של התפקידים לא הובאו מראש לאישור המשרד לבט"פ; המינויים נעשו בהליך של "סיכום דיון" ואושרו בידי השר. לשני קצינים אחרים הועלתה דרגת תקן התפקיד והם קודמו בדרגה אף שלא עמדו בתנאי הסף לקידום. להלן אחד המקרים:

בסיכום דיון שהתקיים ב-15.10.07 הודיע המפכ"ל על קידום קצינה בדרגת רפ"ק לדרגת סנ"ץ. בפרוטוקול נומקה ההחלטה בהעלאת דרגת התקן של תפקידה הקודם של הקצינה מרפ"ק לסנ"ץ.

**לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום ל"גרירת" קידום עקב שינוי תקן של התפקיד הקודם.**

יצוין כי בסבב קידום הקצינים לשנת 2009 שהיה מספטמבר 2008 עד מועד סיום הביקורת, לא נמצאו חריגות דומות, והעלאת דרגה בעקבות העלאת דרגת תקן התפקיד התבססה על עבודת מטה שהמשרד אישר, ובה נבחן ונומק הצורך בשינוי התקן.

2. מינוי קצינים למשרות אמון: המשטרה מאפשרת למפקדים הבכירים ביותר - המפכ"ל, מפקדי המחוזות, ראשי האגפים והחטיבות - להסתייע בלשכותיהם בקצינים שהם רוחשים להם אמון אישי. לשם כך מאפשר הנוהל למפקדים אלה לבקש למנות למשרת אמון קצין שהוא מועמד יחיד (כגון עוזר ודובר), בתנאי שהוא עומד בתנאי הסף לקידום.

**"בסיכום דיון" שהתקיים ב-21.1.08 הודיע המפכ"ל על מינוי שבעה קצינים שהיו מועמדים יחידים לתפקידיהם למשרות אמון ועל העלאתם בדרגה. הועלה כי חלקם מונו למשרות שעל פי הגדרתן ומהותן אינן משרות כאלה. להלן דוגמאות:**

(א) בסיכום דיון בפברואר 2008 הוחלט להמליץ למנות לתפקיד קצין תיאום ובקרה בדרגת סנ"ץ קצין בדרגת רפ"ק ולהעלותו לדרגה זו. משרה זו איננה משרת אמון במהותה, ומי שממלא אותה אמור להיבחר לה מבין כמה מועמדים, אגב מתן אפשרות לכל הקצינים המעוניינים בתפקיד והמתאימים לו להתמודד עליו. בפרוטוקול הדיון הוגדרה המשרה "עוזר לראש אג"מ", משרת אמון.

(ב) בסיכום דיון באותו חודש הוחלט להמליץ למנות לתפקיד "קצין פיקוח ובקרה" בדרגת סנ"ץ קצינה בדרגת רפ"ק ולקדמה לדרגת סנ"ץ. גם משרה זו במהותה אינה משרת אמון, ומי שממלא אותה אמור להיבחר לה מבין כמה מתמודדים מתאימים שניתנת להם אפשרות להתמודד עליה. בפרוטוקול הדיון הוגדר התפקיד כ"עוזר ראש אמ"ש לענייני בקרה ומשפט".

בתשובתה ציינה המשטרה כי הקצינים קודמו לתפקידים שהוגדרו בנוהל הקודם כמשרות אמון, ולפיכך אפשר היה לפי הנוהל למנותם כמועמד יחיד ב"סיכום דיון". עם זאת הודיעה המשטרה כי במסגרת המתכונת החדשה שונה הנוהל, והחל מעונת השיבוצים הקרובה הנוהל החדש לא יאפשר מינוי למשרות אמון או העלאת דרגה בעקבות העלאת רמת תקן התפקיד בהליך כזה.

יוטעם שתשובת המשטרה לא תואמת את הנוהל הקודם, שלא הגדיר את התפקידים האמורים (קציני תיאום ובקרה) כמשרות אמון. לדעת משרד מבקר המדינה, קידום קצינים ומינוים במסגרת "סיכום דיון" לתפקידים אגב הגדרתם "משרות אמון", על אף שבמהותם אינם תפקידי אמון, אינו ראוי.

יצוין שבסבב קידום הקצינים לשנת 2009 לא מונו למשרות אמון קצינים שלא עמדו בתנאי הסף או שתפקידיהם הוצגו לספ"כ בסיכום הדיון כמשרת אמון שלא לפי הגדרתם בתקן.

3. קידום קצינים אגב חריגה מהנסיבות המיוחדות הקבועות בנוהל: הנוהל, בשתי גרסותיו, מפרט כאמור את המקרים שאפשר לקדם בהם בדרגה קצין במסגרת "סיכום דיון".

בניגוד לנוהל החליט המפכ"ל לקדם בדרגה שני קצינים כמועמדים יחידים לתפקידיהם. קצינים אלה מילאו תפקידים במשרות שדרגות התקן שלהן גבוהות מדרגותיהם, והוחלט שהם יקודמו למשרות בדרגות התקן האמורות - האחד לדרגת סנ"ץ והשני לדרגת נצ"ם. להלן אחד משני המקרים:

"בסיכום דיון" שהתקיים ב-6.8.07 הוחלט להמליץ למנות קצין בדרגת סנ"ץ לתפקיד ראש מחלקה ולקדמו לדרגת נצ"ם. מקרה זה אינו נכלל במקרים המאפשרים לפי הנוהל קידום של קצין כמועמד יחיד לתפקיד. מינוי קצין זה נדון בספ"כ למרות ששמו לא נכלל ברשימת המועמדים שהעבירו היחידות בעקבות פרסום הודעה על התפקיד הפנוי. בפרוטוקול הדיון לא פורטו הנימוקים לקידומו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה כי היא אינה רואה פסול במינוי זה היות שהקצין, שהיה בדרגת סנ"ץ, מילא תפקיד שדרגת התקן שלו נצ"ם.

על פי הנוהל, אי אפשר לקדם קצין בהליך "סיכום דיון" כמועמד יחיד אם הוא משובץ בדרגת תקן גבוהה מדרגתו. על כן לא היה אפשר לקדם את הקצין ב"סיכום דיון" כמועמד יחיד. יוער גם שמלכתחילה לא היה מקום לשבץ את הקצין בדרגת תקן הגבוהה מדרגתו.

מהאמור לעיל עולה שהמשטרה השתמשה בהליך המיוחד של "סיכום דיון", שמאפשר מינוי וקידום קצינים ללא בחירה מבין מועמדים ובלא שניתנת אפשרות לכלל הקצינים שרוצים ומתאימים להתמודד על התפקיד, שלא על פי הנסיבות החריגות המפורטות בנוהל. בכך ניתנה העדפה פסולה לקצינים מסוימים ונמנעה מאחרים אפשרות התמודדות על התפקיד.

4. מינוי לתפקידי רוחב במסגרת "סיכום דיון": כאמור, הליך זה נועד בעיקרו למינוי קצינים לתפקידים אחרים בדרגותיהם, בתנאי שהם עומדים בתנאי הסף ומשרתים לפחות שנתיים בתפקיד. בנסיבות חריגות ומנומקות רשאי ראש אמ"ש לקצר את פרק הזמן של התפקיד האחרון, ובלבד שהוא לא התפקיד הראשון באותה דרגה.

על פי נתוני המשטרה, בשנים 2005-2007 מילאו קצינים ארבעה תפקידים בממוצע בדרגת רפ"ק לפני שקודמו לדרגת סנ"ץ, ושלושה תפקידים בדרגת סנ"ץ לפני שקודמו לדרגת נצ"ם.

המפכ"ל אישר במסגרת "סיכום דיון" בספ"כ למנות קצינים כמועמדים יחידים לתפקידי רוחב אחרים, אף ששהו בתפקידים הקודם פרק זמן קצר מהנדרש, כמפורט להלן:

מסריקת קובץ הנתונים בדבר מינוי וקידום מינואר 2007 עד אפריל 2008 עלה כי 19 מבין 186 הקצינים בדרגות סנ"ץ-נצ"ם (10%) מונו במהלך שנה וחצי פעמיים ואף יותר לתפקידים אחרים באותה דרגה. יוצא אפוא שקצינים אלה מילאו לפחות את אחד מתפקידיהם בדרגה פחות משנה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המשטרה כי חמישה מן הקצינים מונו יותר מפעם אחת במהלך שנה וחצי, אולם לא היה בכך טעם לפגם היות שמדובר בקיצור פרק הזמן של מילוי התפקיד השלישי או הרביעי; המשטרה מסרה ששלושה קצינים אחרים מילאו את תפקידיהם הראשונים זמן רב, לכן לא היה פגם בקיצור זמן מילוי תפקידם השני. המשטרה לא חלקה על הממצאים הנוגעים לשאר הקצינים.

פרק הזמן המזערי שנקבע בנוהל למילוי תפקיד הוא שנתיים, ובמתכונת המינוי והקידום החדשה הוארך פרק זמן זה למגזר המינהלי לשלוש שנים. כאמור, רק בנסיבות חריגות ומנומקות ניתן לקצר



את פרק הזמן בתפקיד, ובלבד שאינו התפקיד הראשון באותה דרגה. תנאים אלה נסמכים על הרציונל לפיו קצין בכיר חייב להתנסות במגוון תפקידים ובכל אחד מהם נדרש לו פרק זמן סביר להתמקצע ולרכוש ניסיון. אין הכללים מייחדים הוראות לקצינים הממלאים תפקיד שלישי או רביעי בדרגתם או לקצינים שמילאו תפקיד מסוים פרק זמן ארוך במיוחד.

אי-הקפדה על מילוי פרק זמן מזערי בתפקידי סנ"ץ ונצ"ם לפני מינוי הקצינים לתפקידי רוחב אחרים, ומעבר מהיר של קצינים מתפקיד לתפקיד, מחטיאים את המטרה של התמקצעות הקצינים ויש בהם כדי לפגוע באיכות תפקודם ובאיכות התפקוד של המערך הכפוף להם. לעניין זה ראוי להבחין בין תפקידים בעלי מאפיינים שונים: בין תפקידים שיש בהם צורך ויתרון ביציבות שתוכטח על ידי שהייה ממושכת יותר בתפקיד, ובין תפקידים שהמאפיינים הייחודיים שלהם מצדיקים חילופים תכופים. זאת ועוד, השיעור הגבוה של הקצינים שמונו לתפקידי רוחב אף שלא עמדו בתנאי הסף מעלה חשש שלא נעשה שימוש בסמכות לחרוג מהכלל רק במקרים מיוחדים. מאחר שהשימוש בסמכות זו נעשה אף בלא לנמקה, אי-אפשר לבחון את סבירותה.

על המשטרה לדון בסוגיות אלה במסגרת הפקת הלקחים מיישום מתכונת המינוי והקידום החדשה.

5. תיעוד הליכי המינוי לתפקידי רוחב: כטיוטת הנוהל פורטו הליכי השיבוך לתפקידי רוחב בדרגת סנ"ץ ונצ"ם: מחלקת כ"א תפרסם תחילה את התפקידים הפנויים, את רשימת הקצינים שנמצאו בדיון תנועות מיועדים לתפקידי רוחב לשנת העבודה העוקבת ואת רשימת חייבי השיבוך<sup>42</sup>, תרכז את הצעות יחידות המשטרה לשיבוך מועמדים לתפקידי רוחב, תבחן את התאמתם של המועמדים לתפקידים אלה, ותעביר את נתוניהם לבחינה של מחלקת משמעת. המחלקה תעביר את נתוני המועמדים למפקדי היחידות הנוגעות בדבר לצורך ריאיון מקדים, תגבש רשימת מועמדים המומלצים לתפקידי רוחב לשם קיום דיון מקדים בראשות המפק"ל, ולאחריו תפרסם את התפקידים ושמות הקצינים שיידונו בספ"כ. אישור המועמדים לכל תפקידי הרוחב יינתן, כאמור, בסיכום דיון בספ"כ.

באוגוסט 2008 הפיץ ראש אמ"ש ליחידות המשטרה רשימת תפקידים בדרגת נצ"ם שיתפנו במהלך שנת 2009 ומיועדים לשיבוך קצינים בתפקידי רוחב באותה שנה. לאחר שהיחידות העבירו את הצעותיהן לאיוש התפקידים, גיבשו בספטמבר המפק"ל, הסמפכ"ל וראש אמ"ש רשימת מועמדים, ואמ"ש העביר רשימה של מועמדים יחידים לתפקידים אלה. כל המועמדים אושרו ב"סיכום דיון" והמפק"ל המליץ לשר למנותם לתפקידים הללו.

באוקטובר 2008 הפיץ ראש אמ"ש ליחידות המשטרה רשימת תפקידים בדרגת סנ"ץ שיתפנו במהלך שנת 2009 ומיועדים לשיבוך קצינים בתפקידי רוחב באותה שנה. לאחר שיחידות המשטרה העבירו את הצעותיהן לאיוש התפקידים גיבשו אמ"ש והמפק"ל רשימת מועמדים ואמ"ש העלה ל"סיכום דיון" (בנובמבר) מועמדים יחידים לתפקידים הללו. במסגרת הדיון אושרו כל המועמדים והמפק"ל המליץ לשר למנותם.

42 חייבי שיבוך: קצינים שמשרתים יותר מארבע עד שש שנים באותו התפקיד, בלתי משובצים, וחוזרים מחופשה ללא תשלום.

הביקורת העלתה שאמ"ש לא תיעד את הליך המיון והשיבוץ של המועמדים לתפקידי רוחב בדרגת סנ"ץ על שלביו. לכן אי-אפשר לדעת מה היו השיקולים של אמ"ש בגיבוש רשימת השיבוצים הסופית. רשימות המועמדים לתפקידי רוחב בדרגת נצ"ם הוצגו בידי המפכ"ל בדיוני הפורום המשותף לו, לסמפכ"ל ולראש אמ"ש, ומפקדי המחוזות והאגפים (בסבב טלפוני) התייחסו למועמדים ואף העלו השגות בחלק מהמקרים. אולם בפרוטוקולים של דיוני הפורום לא פורטו הנימוקים לבחירת מועמדים שמינוייהם חרגו מהנסיבות המיוחדות הקבועות בנוהל או מתנאי הסף המחייבים.

הליך של "סיכום דיון" נועד מלכתחילה להיות חריג, לאפשר למפכ"ל לחסוך זמן יקר של פורום ספ"כ, ולאשר בהליך מקוצר מינוי של קציני לתפקיד רוחב נוסף באותה דרגה מאחר שהוחלט כבר לקדמו לדרגה זו. ממצאי הביקורת שמפורטים לעיל מצביעים על שימוש יתר בו: לא תמיד הקפידה המשטרה שהמינוי ואף הקידום יהיו בהתאם לתנאים המפורטים בנוהל, ולעתים לא תועד גיבוש רשימת המועמדים למינוי בהליך זה. בנסיבות אלה מתעורר חשש שההליך שימש למעשה מסלול עוקף נוהל לאישור מינוי קצינים ואף להעלאה בדרגה ללא התמודדות בין מועמדים.

## סמכויות השר לבט"פ בעניין מינוי קציני משטרה

1. כאמור, על פי פקודת המשטרה מוסמך השר לבט"פ למנות קציני משטרה בכירים. לרשות השר לבט"פ עומדים מנגנוני פיקוח על המשטרה מכוח סמכויותיו החוקיות ומתוקף אחריותו התקציבית והמיניסטריאלית לתפקוד המשטרה. את"ב שבמשרד לבט"פ אחראי בין היתר לטיפול בהמלצות המפכ"ל למינוי ולקידום בדרגה של קצינים בכירים במשטרה. חטיבת תכנון, ארגון ותקינה באת"ב היא המחלקה המקצועית שתפקידה לבחון אם המלצות המפכ"ל למינוי ולהעלאה בדרגה של קצינים בכירים הוגשו בהתאם לנוהלי המשרד והמשטרה ולהמליץ בעניין למנכ"ל המשרד.

נוהל המשרד לבט"פ בעניין גיוס, מינוי, העלאה בדרגה ופרישה של קצונה בכירה<sup>43</sup> (להלן - נוהל המשרד לבט"פ) מפרט את תהליך הטיפול במשרד בהמלצה של המשטרה לקידום קצינים בכירים. בהליך מעורבים המפכ"ל, שמגיש את ההמלצות, מנכ"ל המשרד, שאמור לצרף את המלצתו, והשר, אשר בוחן את ההמלצות ומחליט האם לקבלן. גורם הבקרה בתהליך הוא את"ב.

לפי הנוהל, המלצה למינוי או להעלאה בדרגה של קצין למשרה בכירה תועבר בידי המפכ"ל לשר לבט"פ בצירוף תיקו האישי של המועמד; המחלקה המקצועית באת"ב תבחן אם ההמלצות הוגשו בהתאם לנוהלי המשרד והמשטרה, ותעביר לראש את"ב את חוות דעתה בצירוף המלצת המשטרה; מצאה המחלקה המקצועית באת"ב כי נתוני המשמעת של מועמד מצדיקים מעורבות של לשכת הייעוץ המשפטי או שהם מעוררים שאלה משפטית אחרת, תפנה ללשכת הייעוץ המשפטי במשרד לקבלת חוות דעתה. בסוף ההליך מעביר מנכ"ל המשרד את מסמכי הגורמים המקצועיים לשר בצירוף המלצתו; החלטת השר תועבר למנכ"ל ולאת"ב, ואלה יעבירו אותה למשטרה.

2. בתקופה ינואר 2007-יולי 2008 העבירה המשטרה לשר לבט"פ 435 המלצות של המפכ"ל למינוי ולקידום בדרגה של קצינים לתפקידים בדרגות סנ"ץ ונצ"ם, ו-43 לתפקידים בדרגות תנ"ץ

43 נוהל המשרד לבט"פ מס' 02.1.01; מעודכן ל-15.3.06.

וניצב. מספטמבר 2008 עד מועד סיום הביקורת (סוף פברואר 2009) העבירה המשטרה 110 המלצות למינוי והעלאה בדרגה של קצינים לתפקידים בדרגות סני"ץ ונצ"ם, ו-20 לתפקידים בדרגת תנ"ץ וניצב. לכל תפקיד הוצע מועמד אחד בלבד, המועמד שהציע המפכ"ל. השר אישר את כל ההמלצות והמינויים שהוגשו לו. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי האישור והעלה את הממצאים האלה:

כל המלצות המפכ"ל למינוי ולהעלאה בדרגה לתפקידים בדרגות סני"ץ ונצ"ם שהועברו בתקופות האמורות נבדקו בידי את"ב, ובעניין 73 מהן (כ-13%) היו לו השגות לגבי העמידה בתנאי הסף של המומלצים: 51 קצינים (כ-70%) היו מועמדים למינוי לתפקידי רוחב אף שלא עמדו בתנאי הסף המחייב מילוי תפקיד קודם שנתיים לפחות; 6 קצינים לא התאימו מקצועית לתפקידיהם בשל היעדר הכשרה נדרשת; ל-13 קצינים חסרו הערכות תקופתיות; 3 מונו לתפקיד מקדם אף שלא עמדו בתנאי הסף בדבר שהייה של ארבע שנים לפחות בדרגה קודמת. 5 מ-33 קצינים בדרגת תנ"ץ שמונו לתפקיד רוחב אחר (15%) שירתו תקופה קצרה בתפקידים הקודם.

השר אישר את כל המלצות המשטרה למינוי או לקידום בדרגה, לרבות אלה שאת"ב ציין שהן בעייתיות ואינן תואמות את נוהלי המשרד והמשטרה, מבלי שנימק את החלטותיו. זאת ועוד, השר הסתפק בהמלצות המפכ"ל ולא דרש אף פעם לבחון כמה מועמדים לתפקיד ולבחור בעצמו את המתאים ביותר.

בתשובתו למבקר המדינה מיוני 2009 ציין השר דאז לבט"פ, מר אבי דיכטר, כי אישר כל מינוי לאחר עיון בהתייחסות הגורם המוסמך במשרד לבט"פ, וכי הערות את"ב שהצביעו על חריגה נלקחו בחשבון בטרם אישור ההמלצה. עוד הוסיף ש"בשנת 2007 הוכנס דף מיוחד לאותם מינויים 'ארבע עניים' בין השר למפכ"ל [לקידום ומינוי לתפקידים בדרגות ניצב ותנ"ץ] ואשר עליו נכתבו הערות את"ב אם היו ורק לאחר מכן אושר המינוי... [תיאור] המפגשים עם המפכ"ל מסביר את האופן בו הדיון נסוב סביב המועמדים כולם כשמתוכם הועדף, בסופו של יום, מועמד אחד [ההדגשה במקור]."

יוטעם שהיעדר הנמקה בכתב של החלטות השר אינו מאפשר בחינה של השיקולים שהביאו אותו לקבל את החלטותיו על אף ההסתהיגויות של גורם הבקרה המקצועי במשרדו - את"ב.

3. אחד מכללי היסוד במינהל הציבורי הוא תיעוד ממצא של החלטות, ובכך להבטיח את תקינות הליך קבלתן. הדיונים בארבע עיניים בין השר למפכ"ל בדרך כלל אינם מתועדים<sup>44</sup>, ומהתיעוד הקיים לא ניתן ללמוד על השיקולים של השר בקבלת החלטותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על אף רגישות הדיון והצורך להגביל את הפצת תכניו, ראוי שהחלטות השר על מינוי הקצינים הבכירים ביותר יהיו מנומקות ומתועדות.

מנכ"ל המשרד לבט"פ, מר חגי פלד, מסר בתשובתו מיולי 2009 למשרד מבקר המדינה כי גיבוש הליך קידום הקצינים במתכונתו החדשה מצוי עדיין בשלבים ראשוניים ומקוימת לגבי הפקת לקחים מתוך רצון לשפרו. במסגרת זו נבחנו ממצאי דוח הביקורת באשר לספר התפקידים, ועדות האיתור, ניהול דיון שיבוצים וריכוז החומר המועבר לאת"ב לבחינה ולאישור של מנכ"ל המשרד. תוצאות הבחינה יבואו לידי ביטוי בנוהל המשטרתי החדש. המנכ"ל ציין בתשובתו כי הנחה את הגורמים המקצועיים במשרד לבחון מחדש את נוהל המשרד לבט"פ באופן ש"יכלול גם את נושא

44 בפרוטוקול סיכום דיון של השר והמפכ"ל מ-31.8.09 פורטו שמות המועמדים שנבחנו לתפקיד סמפכ"ל, נרשמו שמות הניצבים המועמדים לתפקיד רוחב אחר, התייחסו להמשך שירות או לפרישה של כמה ניצבים, והסכימו על קידומם של שני קצינים בדרגת תנ"ץ.

המועמדים שעלו בוועדות האיתור". עוד ציין המנכ"ל שבכוונתו לשים "דגש על נושא המינויים החריגים תוך בדיקת הקריטריונים אל מול מדיניות אישור המינויים החריגים בטרם יובאו אלו לאישור השר".



הואיל והשר אישר את כל המלצות המשטרה למינוי או לקידום בדרגה של קצינים בכירים גם במקרים שהגורמים המקצועיים באת"ב הצביעו לפניו על עילה אפשרית למניעתם, והוא לא נימק את החלטותיו, הוא רוקן מתוכן את הפיקוח של המשרד על הליך המינוי והקידום של קציני המשטרה, שהוא מהות הסמכות שהעניק לו החוק. חובת השר לבט"פ להקפיד שקציני המשטרה ימונו באופן תקין ועל פי הנהלים. כאשר המשטרה מקבלת החלטות החורגות מהנהלים, על השר לדרוש שתציג בפניו את הנימוקים להן או לחלופין לדרוש לשנותן.

## סיכום

ביזמת השר לביטחון הפנים דאז, מר אבי דיכטר, והמפכ"ל, רב-ניצב דודי כהן, שינתה המשטרה ביוני 2008 את מתכונת המינוי והקידום של הקצונה הבכירה, גיבשה הליך מתוכנן מראש הפתוח ליותר מועמדים, הוסיפה כמה כלי מיון אובייקטיביים ומקצועיים, והגבירה את שקיפות ההחלטות בשלבים השונים של הליכי המינוי והקידום. כל אלה נועדו לשפר את תוצריו ולהבטיח כי ייבחרו ויקודמו המועמדים המתאימים, וכן להגביר את אמון הציבור והקצינים בהליכים אלה.

המתכונת החדשה של מינוי וקידום קצינים אכן הביאה לשיפור בהליכים אלה בכל הנוגע לגיבוש כלי מיון אובייקטיביים ולמתן הזדמנות לקצינים להתמודד על תפקידים. עם זאת, במועד סיום הביקורת, פברואר 2009, טרם הסתיים גיבושם של חלק מכלי המיון, ופעולתן של ועדות האיתור נמצאה לקויה בהיבטים שונים. נוסף על כך הממצאים המתוארים לעיל מצביעים על כך, שמינואר 2007 עד אפריל 2008, ובמידה פחותה מיולי 2008 עד פברואר 2009, חרגה המשטרה מהוראות הנוהל בנוגע לעמידה בתנאי הסף לקידום.

על המשטרה לסיים בהקדם את גיבוש כל כלי המיון הנחוצים לשימוש במתכונת המינוי והקידום החדשה, לרבות אלה הדרושים לשיפור המיון לתפקידים במגזר המינהלי. ואולם בראש ובראשונה להקפיד ביישום נהליה לקידום ולמינוי קצינים בכירים, בין שהם חדשים ובין שנקבעו זה מכבר והם עדיין בתוקף. הקפדה זאת יש בה כדי להבטיח את בחירת המועמדים המתאימים ביותר ולחזק את אמון הציבור והקצינים בארגון ובמפקדיו.

הנוהל אמנם מקנה למפכ"ל סמכות להמליץ לשר על קידום מועמד שלא עמד בתנאי הסף, אולם ראוי שהמפכ"ל ישתמש בסמכות זאת במשורה, ויחדה ככל האפשר לנסיבות חריגות ביותר, וכן יקפיד לנמק בכתב כל החלטה בעניין. שימת דגש על פיתוח והטמעה של תהליכים חדשים והקצאת משאבים לכך הן פעולות חשובות, אך אל להן להוות תחליף לקיום נהלים.

השר לביטחון הפנים דאז אישר את כל המלצות המשטרה למינוי ולקידום קצינים בכירים גם במקרים שהגורמים המקצועיים במשרד לביטחון הפנים הצביעו לפניו על עילה אפשרית למניעתם, ובכך רוקן מתוך את הפיקוח של המשרד על הליך המינוי והקידום של קציני המשטרה.

