

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
והמוסד לביטוח לאומי
ליקויים בתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים

תקציר

רקע כללי

השירות הציבורי בישראל נועד לשאת אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, והוא מוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה. סגל העובדים המקצועי בשירות הציבורי מתמנה לתפקידים בהליך בחירה פומבי ותחרותי המושתת על עקרון השוויון ואינו מתחלף כל אימת שמתחלף השר הממונה. הליך המינויים בשירות המדינה מיועד, בין היתר, להבטיח את מידת ההתאמה של נושא משרה לתפקיד.

ח"כ חיים כץ התמנה ב-14.5.15, עם כינונה של ממשלת ישראל ה-34, לתפקיד שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - השר כץ). ד"ר אביגדור קפלן מכהן בתפקיד מנכ"ל משרד העבודה¹, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) מינואר 2017 (להלן - מר קפלן).

בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הבט"ל), נקבע כי שר העבודה והרווחה (להלן - שר הרווחה) יפקח על המוסד לביטוח לאומי (להלן - הבט"ל) וכי מועצת הבט"ל (להלן - המועצה) היא הגוף המפקח על פעילות הבט"ל והנהלתו. במאי 2016 מונתה המועצה ה-15 של הבט"ל בראשות השר כץ. תקופת כהונתה של מועצה זאת צפויה להימשך עד מאי 2020.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2017 עד מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה תהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד הרווחה ובבט"ל וכן בדק היבטים הנוגעים למועצת הביטוח הלאומי. הביקורת נערכה במשרד הרווחה, בבט"ל ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), לרבות באגף המשמעת (להלן - אגף המשמעת בנש"ם) ובאגף בחינות ומכרזים (להלן - אגף המכרזים בנש"ם). בדיקות השלמה נעשו עד יולי 2018.

1 ביולי 2016 התקבלה החלטת ממשלה להעביר ממשרד הכלכלה והתעשייה אל משרד הרווחה סמכויות בנושאי התעסוקה.

הליקויים העיקריים

משרד הרווחה

קידום עובדת שעברה עבירות משמעת לתפקידים בכירים

בדצמבר 2016, לאחר שנפטר מנכ"ל משרד הרווחה הקודם, מינה השר כץ את גב' אלול לתפקיד ממלאת מקום המנכ"ל. אומנם זה היה מינוי זמני, והוא נמשך בפועל פחות מחודש ימים, אך גב' אלול מונתה לתפקיד על אף התנגדותו הנוקבת והנחרצת של נציב שירות המדינה דאז למינוי, אף שבתקופה שקדמה למינויה היא עברה עבירות משמעת חמורות, שבעטיין ננזפה כאמור לעיל בשנת 2013 וקיבלה התראה זמן קצר לפני המינוי הזמני לממלאת מקום; אף שהיא לא נשאה קודם לכך בתפקידים בכירים וספק רב אם היא עמדה בתנאי הכשירות הנדרשים לו, אשר נדרשים גם מממלא מקום.

שבוע לאחר שנכנס מר קפלן לתפקיד מנכ"ל משרד הרווחה, וכחודש לאחר שניתנה לגב' אלול התראה בעקבות ההליך המשמעתי בגין דיווחים כוזבים, מינה מר קפלן את גב' אלול לתפקיד יו"ר ועדת המכרזים המשרדית ולחברה בוועדת התמיכות המשרדית.

גב' אלול הגישה מועמדות לתפקיד סמנכ"לית בכירה ומנהלת אגף תקו"2. חמש פעמים נדחו מועדים שנקבעו להתכנסות ועדת הבוחנים למכרז, בין היתר משום שהנהלת משרד הרווחה נמנעה מלהוציא את מכתב ההתראה לגב' אלול. הוועדה בחרה פה אחד בגב' אלול לתפקיד.

התנהלותו של מנכ"ל משרד הרווחה, שהיה חבר בוועדת הבוחנים, הטילה פגם בהליך המכרז: הוא שוחח עם גב' אלול ערב המכרז; הוא גילה באוזניה את דעתו וכוונתו לבחור בה לתפקיד. כל זאת בניגוד לכללים בעניין זה. לאחר המכרז הוגשו לאגף המכרזים בנש"ם השגות על המכרז בדבר ניסיונה הניהולי של גב' אלול. אגף המכרזים ביקש ממר קפלן לקבל בעניין זה את התייחסותו המקצועית של אחד מבין שלושה בעלי תפקידים רלוונטיים שצוינו בבקשה. בתיאום עם גב' אלול עצמה בחר מר קפלן אחד מבין שלושת בעלי התפקידים האמורים. כך פעלו מר קפלן וגב' אלול בניגוד עניינים חמור.

מינוי היועצת המשפטית של משרד הרווחה

השר כץ וגב' אלול, בתפקידה כממלאת מקום המנכ"ל, פעלו להשיב את היועצת המשפטית של משרד הרווחה לתקן של סגנית ולא להאריך את

תקופת הניסיון שניתנה לה, זאת בניגוד להנחיה המפורשת של היועץ המשפטי לממשלה ושל נציב שירות המדינה דאז. התנהלות זו היא הפרה בוטה של כללי מינהל תקין ושל הנחיות הגורמים המוסמכים.

מינוי מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים

מר קפלן סיכם עם השר כץ שעובד ב' ימונה לתפקיד מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים (להלן - מעונות יום), ובפברואר 2017 הוטל עליו לבצע את התפקיד. באפריל 2017 פורסם מכרז בין-משרדי לתפקיד זה, ועובד ב' הגיש את מועמדותו. אגף המכרזים בנש"ם הודיע לעובד ב' כי הוא לא עומד בתנאי הסף לתפקיד, ואי אפשר לאשר את מועמדותו. עובד ב' ערער על ההחלטה, ומר קפלן הפציר לעשות "כל מאמץ" לקבל את הערר שהגיש עובד ב'. כך, מר קפלן סימן מועמד לתפקיד הדורש מכרז ופעל באופן אקטיבי למנותו לתפקיד. נש"ם פסלה את מועמדותו של עובד ב' למכרז בשל אי-עמידה בתנאי הסף. מר קפלן, שהיה חבר בוועדת הבוחנים, גילה ליועץ השר, עוד טרם התכנסות הוועדה, את דעתו כי המועמדות האחרות לא מתאימות לתפקיד, וסלל את הדרך למכרז פומבי.

עד 1.7.18 לא התפרסם מכרז פומבי לתפקיד מנהל מעונות יום ועובד ב' עדיין מילא תפקיד זה בהטלת תפקיד.

מהביקורת עלה כי מר קפלן החליט מבעוד מועד, וטרם התכנסות הוועדה, מה יהיו תוצאות המכרז. כך הוא פעל בניגוד לדיני המכרזים, דינים המחייבים מתן הזדמנות שווה והתנהלות ללא דעה קדומה. השר כץ ומר קפלן פעלו למען מינויו של עובד ב' אף שלא עמד בתנאי הסף למשרה ובניגוד לכללי מינהל תקין.

מינוי סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול)

מר קפלן פעל יחד עם גב' אלול ובידיעת השר להעביר את ניהול תחום המכרזים וההתקשרויות בדרך של העברת סמכויות באופן פרסונלי - מעובד אחד לעובד אחר: מר קפלן העביר מתפקידו את מנהל אגף רכש ומכרזים והטיל על עובד ג' את התפקיד וגילה את דעתו כי בכונתו לשדרג את תפקידו של עובד ג'. בהמשך היה מר קפלן חבר בוועדת הבוחנים במכרז לתפקיד סמנכ"ל תשתיות ולוגיסטיקה שעובד ג' נבחר בו לתפקיד. גם במקרה זה פעל מר קפלן בניגוד לכללי מינהל תקין.

המוסד לביטוח לאומי

מועצת הבט"ל

בחוק הבט"ל נקבע כי הרשות העליונה של הבט"ל היא המועצה. בתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958 (להלן - תקנות המועצה), נקבע כי במועצה יכהנו 56 חברים³ וכי למועצה ימנה השר נציגים של ארגונים שונים, ובהם נציגים של ארגוני עובדים ושל ארגוני מעסיקים. הוועדה לבדיקת מינויים פועלת, בין היתר, לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לתפקיד חברי מינהלה ומועצה בבט"ל, והיא נדרשת לבדוק את כשירותם של כ-25% מחברי המועצה בלבד. אשר ל-75% הנותרים ששר הרווחה מעורב במינויים, רק היועץ המשפטי של הבט"ל (להלן - יועמ"ש הבט"ל), הכפוף לשר הרווחה, כותב את חוות דעתו.

המועצה רשאית למנות ועדות מבין חבריה או שלא מבין חבריה. במועצה פועלות 16 ועדות. למעט בוועדת המינויים, לא נקבעו בתקנון הוראות ביחס למספר החברים בוועדות ומספרם נקבע באופן אקראי. הרכב הוועדות, למעט ועדות אבטלה ומילואים, נקבע אף הוא באופן אקראי.

מינוי מומחים וחבר מועצה המקורבים לשר למועצה ה-15

בתקנות המועצה נקבע כי שר הרווחה ימנה גם שישה מומחים לחברי מועצה. לכל אחד מהמומחים שמינה השר יש קשר אליו, **עליו הצהיר המומחה:** ארבעה מהמומחים כיהנו בתפקידים שונים בתעשייה האווירית (להלן - תע"א) או בוועד העובדים של התע"א⁴, מומחית אחת פעילה בסיעת "עוז" בהסתדרות - הסיעה שהקים השר כץ, ומומחה אחד, רופא, טיפל באביו המנוח של השר. יש טעם לפגם בכך שלכל ששת המומחים שמינה השר כץ למועצה יש קשר ארוך שנים אליו. גם חבר מועצה מטעם ההסתדרות שהשר נדרש לאשר את מינויו למועצה ה-15 היה קשור לתע"א ולשר.

המועצה, כמפקחת על פעולות הבט"ל והנהלתו, צריכה להיות בלתי תלויה. מינוי של חברי מועצה שיש להם קשר לשר עשוי לעורר בהם תחושת מחויבות לשר ולגרום להם לפעול לפי רצונו ולא בהתאם לשיקול דעתם העצמאי ולטובת הציבור בלבד.

3 במהלך הביקורת פנה השר כץ ליו"ר ועדת הרווחה של הכנסת וביקש לאשר תיקון לתקנות. הוא הציע לצמצם את מספר חברי המועצה מ-56 ל-19 חברים. ביולי 2018 אישרה הוועדה את הצעת השר. התקנות החדשות יחולו ממינויה של המועצה ה-16.

4 או קשורים לבעלי תפקידים שכיהנו בגופים אלה.

מינוי חברי ועדות במועצה ה-15

בחוק הבט"ל נקבע כי המועצה רשאית למנות ועדות, מבין חבריה או שלא מבין חבריה. מ-114 החברים שמונו לוועדות הפועלות במועצה ה-15, 54 הם חברי מועצה ו-60 אינם חברי מועצה. בוועדת המינויים של המועצה, שהיא הממליצה על מינוי המנהל הכללי של המוסד, משנהו, סגניו והרכב ועדות המועצה, מונו נציגת עובדים ונציג מעסיקים שאינם חברי מועצה. אין זה ראוי שמי שאינו חבר מועצה וכשירותו אינה נבדקת יהיה מעורב במינוי בעלי התפקידים הבכירים ביותר בבט"ל וימליץ בנוגע למינוי חברי ועדות או יאשר את מינויים.

כל ששת המומחים המקורבים לשר כץ מונו לכהן כיושבי ראש ועדות במועצה. בנוסף, מינתה ועדת המינויים לוועדות השונות 12 מקורבים לשר כץ מקרב מרכז הליכוד, התע"א וההסתדרות. אף אחד מהם לא התבקש לחתום על הסדר ניגוד עניינים או לדווח על זיקתו לשר, וממילא לא עשו זאת.

לשכת השר כץ הייתה מעורבת באופן פעיל בשיבוץ חברים בוועדות.

מעמד המועצה והנורמות לכינונה

נמצאו ליקויים הנוגעים לממשל התאגידי בבט"ל: חבר בגוף המפקח משתתף בפעולות הביצוע השוטפות של המוסד, והדבר פוגע ביכולתו לפקח על פעילות המוסד; למועצה אין ייעוץ משפטי נפרד, והיא משתמשת בשירותי הייעוץ המשפטי של הבט"ל; חברי ועדת הביקורת חברים גם בוועדות אחרות, שכמה מהן מייצגות לשר או מעבירות הוראות בנוגע לביצוע התקציב של המוסד.

בתקנון המועצה נקבע כי החלטת ועדה שהתקבלה בדעת רוב, רואים בה החלטת מועצה בלי להביאה לדיון במליאת המועצה. הואיל והוועדות אינן כוללות חברי מועצה בלבד, והואיל ולא נבדקת התאמתם של חברים בוועדה, תקנה זו בעייתית.

בכללים לא הוגדרו תחומי האחריות של חברי המועצה - אם הם מחויבים לפעול להגשמת מטרותיו ויעדיו של הבט"ל או שהם מחויבים לפעול לטובת הציבור שהם מייצגים ולטובת הארגון שמינה אותם למועצה.

הביקורת העלתה כי תקנון המועצה ותקנון הוועדות נכתבו בשנת 1975, ולמרות התמורות שחלו מאז בהיבטים הנוגעים לפעילות הבט"ל, לא הוכנסו בהם שינויים⁵.

קידום סמנכ"ל משאבי אנוש

מר רמי גראור נכנס לתפקיד סמנכ"ל משאבי אנוש בבט"ל (להלן - סמנכ"ל מש"א) בדצמבר 2016. קודם לעבודתו בבט"ל עבד מר גראור בתע"א. בפברואר 2017 הודיע השר לחברי המינהלה שסמנכ"ל מש"א מונה לתפקיד ממלא מקום סמנכ"ל הבט"ל עד מינוי מנכ"ל קבוע. השר דיווח למועצה על המינוי רק כשלושה חודשים וחצי לאחר יום המינוי. המינוי נעשה בלי שהשר ביקש את אישור הוועדה לבדיקת מינויים למינוי. השר ביקש את אישורה רק בספטמבר 2017, כשבעה חודשים לאחר המינוי.

השר מינה את סמנכ"ל מש"א לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל שלא באמצעות מכרז - דרך המינוי שהייתה נהוגה בבט"ל לתפקיד.

השר, מר קפלן וסמנכ"ל מש"א פעלו יחדיו להחליף את נציג המעסיקים החבר בוועדת המינויים זמן קצר לפני כינוס הוועדה ולאחר שכבר קיבל זימון להשתתף בה. יש פגם חמור בכך שסמנכ"ל מש"א היה מעורב, הלכה למעשה, בהשפעה על קביעת הרכב ועדת המינויים שדנה במינוי לתפקיד משנה למנכ"ל, במיוחד כשהכול ידעו שנציג המעסיקים מחזיק בעמדה שלילית אשר להתנהלותו של סמנכ"ל מש"א.

מר קפלן, שעמד בראש ועדת המינויים בבט"ל שאישרה בדצמבר 2017 את מינויו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד המשנה למנכ"ל, כתב שלושה חודשים קודם לכן, בספטמבר 2017, לוועדה לבדיקת מינויים המלצה שעסקה באופן נקודתי וספציפי בהתאמתו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל. בהתנהלות זו פעל מר קפלן בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה בדבר "ועדות בוחנים במכרזים לקבלת עובדים למשרות בשירות המדינה"⁶ ובניגוד לכללי מינהל תקין.

ההמלצות העיקריות

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב נציגי שירות המדינה לממצאי הביקורת בעניין גב' אלול. על נציבות שרות המדינה לבחון את תקינות המכרז לנוכח ממצאי הביקורת.

על מר קפלן להימנע מלהתערב באופן שיש בו כדי להשפיע בדרך שאינה תקינה על תהליכי מינוי.

על מועצת הבט"ל לבחון מהו המספר המיטבי של חברים בכל ועדה ולקבוע זאת בתקנון המועצה. כן ראוי שהמועצה תקבע מספר מרבי של ועדות שחבר מועצה יכול לכהן בהן ומה יהיה הרכב כל ועדה.

על ועדת המינויים של המועצה, הממליצה על הרכב ועדות המועצה, לבחון אם השכלתו וניסיונו של כל מועמד רלוונטיים לוועדה שהוא מועמד אליה ואם יש בהם כדי לתרום לעבודתה. כן על הוועדה לנמק בכתב את בחירותיה כדי שהליך המינויים יהיה שקוף.

על המועצה לתת דעתה על השאלה איזה יחס ראוי שיהיה בוועדות המועצה בין חברי מועצה ובין מי שאינם חברים בה. הדבר הכרחי במיוחד משום שלא נבדקת כלל כשירותם של יותר ממחצית חברי הוועדות. על המועצה לקבוע הליך בחירה לחברי ועדות שאינם חברים בה, להגדיר תנאי סף בסיסיים למינוי חברים בכל ועדה ולהגדיר מה שיעור החברים שאינם חברי מועצה היכולים לכהן בכל ועדה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הרווחה להקים ועדה בלתי תלויה, להעמיד בראשה שופט בדימוס ולמנות לחברים בה נציגים מהבט"ל, ממשרד הרווחה, ממשרד האוצר וממשרד המשפטים. ועדה זו תצטרך לבחון מחדש את יעדי המועצה ואת תפקידיה; להגדיר את יחסי הגומלין בין המועצה להנהלת הבט"ל; לבחון אם הארגונים המיוצגים במועצה, לאור נוסח התקנות שאושר בוועדת הכנסת, רלוונטיים, ואם אין ארגונים אחרים שכדאי שיהיו מיוצגים בה; לתת את הדעת להיבטים הקשורים בעצמאות המועצה, ובכלל זה לצורך בייעוץ משפטי עצמאי למועצה; לעדכן את התקנון שלה ושל הוועדות הפועלות מכוחה, לרבות הגדרת תפקידי הוועדות, הרכבי החברים בוועדות, תדירות ההתכנסות ודרך קבלת ההחלטות בהן. כל זאת כדי לייעל את פעילות המועצה ולהבטיח שתפעל למען אינטרס הציבור ובהתאם לעקרונות הממשל התאגידי.

במהלך הביקורת עלה כי בתקופת כהונתם של השר כץ והנהלה הנוכחית של המשרד החל מהלך של העברת עובדים בכירים מתפקידים. במסגרת זו עובדים בכירים במשרד נאלצו לבצע שינויים מהותיים בהעסקתם: פרישה מוקדמת לגמלאות; עזיבת המשרד; מעבר לתפקיד אחר במשרד; מעבר למשרד אחר או ליחידה אחרת מחוץ למשרד; יציאה לחל"ת וכדומה. גם שומרי הסף במשרד וגורמים המזוהים עימם הועברו מתפקידיהם. משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב השר כץ ונציבות שירות המדינה לגל העזיבות הנרחב של עובדים בכירים במשרד הרווחה, ובכלל זה של שומרי סף, ומציע לבדוק את טענותיהם בהקשר זה ולבחון אם יש במצב האמור כדי לפגוע בתפקודו השוטף של המשרד.

סיכום

משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה בישראל, והמוסד לביטוח לאומי פועל ליישום מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. ח"כ חיים כץ, שר הרווחה, עומד בראש מועצת הבט"ל, והמוסד לביטוח לאומי נתון לפיקוחו.

בביקורת עלו ליקויים חמורים הנוגעים לתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד הרווחה, בבט"ל ובמועצת הבט"ל. במשרד הרווחה ובבט"ל פרו השר כץ ומנכ"ל משרד הרווחה מר קפלן את עקרון שוויון ההזדמנויות בהליכי בחירה ומינוי. בקרב חברי המועצה וועדותיה מונו אנשים רבים המקורבים לשר כץ, בעלי זיקה למרכז הליכוד ולתע"א.

בכל הנוגע למועצת הביטוח הלאומי, משרד מבקר המדינה מבקש להפנות את תשומת לב ועדת הרווחה של הכנסת לממצאי דוח זה ולהמלצותיו.

הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה מובאים להנהלת משרד הרווחה, למועצת הבט"ל ולהנהלתו ולפתחה של נציבות שירות המדינה כדי שיפעלו ללא דיחוי לתיקון הליקויים, ולפיקוח, בקרה ואכיפה, כל גוף בתחומו.

מבוא

במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) עבדו בשנת 2018 כ-3,400 עובדים, ותקציב המשרד היה כ-9.5 מיליארד ש"ח.

בסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), נקבע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידי, בין שנתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות".

בג"ץ קבע זה מכבר כי "הוראת סעיף 19 לחוק המינויים, המחייבת קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז, היא גולת הכותרת של החוק, המגלמת את תכליתו המרכזית. היא נאמנה לרעיון הא-פוליטיזציה של השירות הציבורי. היא מתווה את דרך המלך למינויים לשירות הציבורי, שהיא, בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על העדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים"⁷.

אשר על כן, השירות הציבורי בישראל נועד לשאת אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, המוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה. הליך המינויים בשירות המדינה נועד להבטיח את מידת ההתאמה של נושא משרה לתפקיד, תוך הקפדה על הליך ראוי והוגן ועל מתן שוויון הזדמנויות לכל המועמדים.

המוסד לביטוח לאומי (להלן - הבט"ל) הוא תאגיד הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הבט"ל), והוא פועל ליישום מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. בחוק הבט"ל נקבע כי שר העבודה והרווחה (להלן - שר הרווחה) יפקח על הבט"ל. מועצת הבט"ל (להלן - המועצה) היא הגוף המפקח על פעילות הבט"ל והנהלתו.

ח"כ חיים כץ⁸ התמנה ב-14.5.15, עם כינונה של ממשלת ישראל ה-34, לתפקיד שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - השר כץ או מר כץ - בתקופה שטרם מונה לשר). בתגובות השר כץ לטיטת דוח הביקורת (להלן - תגובת השר) הוא ציין כי הוא הגיע לתפקיד שר הרווחה לאחר שכיהן במשך כשש שנים ברציפות כיו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן - ועדת הרווחה של הכנסת), והגיע לתפקיד שר הרווחה עם ידע רב על הנעשה במשרד ובעיקר על האגפים והנושאים שמחייבים טיפול דחוף.

קודם למינוי לשר הרווחה כיהן מר כץ כחבר כנסת וכמזכיר הארגון הארצי של עובדי התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - ארגון עובדי התע"א).

בסעיף 12 לחוק המינויים נקבע כי הממשלה תמנה לכל משרד מנהל כללי על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד ועל המינוי לא תחול חובת המכרז.

בדצמבר 2016 נפטר מנכ"ל משרד הרווחה הקודם (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה הקודם), והממשלה אישרה למנות את ד"ר אביגדור קפלן (להלן - מר

7 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 122 (1998).

8 ח"כ כץ הוא חבר כנסת מטעם מפלגת הליכוד.

קפלן) לתפקיד מנכ"ל משרד הרווחה, לפי המלצת השר. ב-15.1.17 הוא החל בתפקידו זה.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי 2017 עד מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה תהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד הרווחה ובבט"ל וכן בדק היבטים הנוגעים למועצת הביטוח הלאומי. הביקורת נערכה במשרד הרווחה, בבט"ל ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), לרבות באגף המשמעת (להלן - אגף המשמעת בנש"ם) ובאגף בחינות ומכרזים (להלן - אגף המכרזים בנש"ם). בדיקות השלמה נעשו עד יולי 2018.

מינויים במשרד הרווחה

סגל העובדים המקצועי בשירות הציבורי מתמנה לתפקידים בהליך בחירה פומבי ותחרותי המושתת על עקרון השוויון ואינו מתחלף כל אימת שמתחלף השר הממונה.

קידום עובדת שעברה עבירות משמעת לתפקידים בכירים

עבירות המשמעת של גב' אלין אלול

בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), נקבע כי עובד מדינה אשם בעבירת משמעת, בין היתר, אם "לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור". עוד נקבע בחוק המשמעת כי שר או מנהל כללי רשאים, בשל מעשה או מחדל של עובד שיש בהם משום עבירת משמעת, לנקוט כלפי העובד התראה או נזיפה⁹, לאחר שניתנה לעובד הזדמנות להביא טענותיו לפנייהם. ממוני המשמעת במשרדי ממשלה, אגף המשמעת בנש"ם ואגף חקירות משמעת בנש"ם (להלן - אגף החקירות בנש"ם) מופקדים על הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה¹⁰.

9 מיפה היא במדרג חומרה גבוה יותר מהתראה.

10 ראו בעניין זה גם דוח מבקר המדינה, **הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה**, דוח מיוחד 2017.

גב' אליון אלול (להלן - גב' אלול) החלה לעבוד במשרד הרווחה בספטמבר 1995. תחילה עבדה כחוקרת ילדים ביחידה לחקירות ילדים, באגף לשירותי תקן ונוער מנותק, אגף המופקד על מתן שירותי טיפול ופיקוח חברתי, שיקום ומניעה לעוברי חוק ולאוכלוסייה במצוקה קשה (להלן - אגף תקן) במחוז תל אביב, ומדצמבר 2003 עבדה כמדריכה ביחידה זו. בשנים 2005-2011 הוטלו עליה, כמו על מדריכים נוספים, תפקידי ניהול¹¹ נוסף על תפקידה כמדריכה, ולפיכך היא ניהלה בתקופה זו גם את פעילות היחידה לחקירות ילדים וחקירות מיוחדות במחוז תל אביב והמרכז. נכון לתקופת סיום הביקורת גב' אלול מכהנת כסמנכ"לית אגף תקן (הרחבה בעניין מינויה לתפקיד זה ראו בהמשך).

בשנים 2012 עד 2016 (כולל) התנהלו כנגד גב' אלול שלושה תיקים משמעותיים במשרד הרווחה ובאגפי המשמעת והחקירות בנש"ם. להלן פירוט:

1. בינואר 2012 מינה מי שכהן באותה עת כמנכ"ל משרד הרווחה¹² צוות לבחינת נושא חקירות ילדים במשרד. צוות הבדיקה הגיש לו דוח ביקורת פנימי בנושא חקירות ילדים באוגוסט 2012 (להלן - דוח הביקורת הפנימי). הצוות בדק, בין היתר, מדוע המתינו ביחידה לחקירות ילדים במחוז תל אביב, שאותה ריכזה גב' אלול, מאות תיקים לחקירה. בדוח נטען כי "רשימות ההמתנה במחוז [תל אביב] נוצרו, בחלקן הגדול, כחלק ממאבק העובדים על שיפור תנאי עבודתם, אשר עובדים ממחוז תל אביב והמרכז היו ממוביליו". דוח הביקורת הפנימי הצביע על כך שמאבק העובדים פגע במחויבותם של החוקרים לילדים הממתינים לחקירה.

דוח הביקורת הפנימי קבע כי התנהלותן של מובילות המאבק (ובהן גב' אלול) פגע בהתנהלות היחידה לחקירות ילדים, והייתה בניגוד למצופה מהן כעובדות ציבור וכחוקרות ילדים.

בדוח הביקורת הפנימי צוין כי "צוות הבדיקה הוקלט ללא ידיעתו בשיחה עם הגב' אליון אלול, אשר אף ביצעה האזנת סתר, בעת שיצאה מהחדר והשאירה את מכשיר ההקלטה פועל. הגב' אלול הכחישה מספר פעמים כי הינה מקליטה, אולם לבסוף הודתה בכך". במאי 2013 ננפה גב' אלול על כך שהקליטה את המוקלטים ללא ידיעתם כשיצאה מהחדר.

2. ב-25.1.15 כתב מר יוסי סילמן, מי שכהן כמנכ"ל משרד הרווחה ממאי 2013 עד יולי 2015 (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה דאז) לגב' אלול כי בכוננתו להשעות אותה מעבודתה מתוקף סמכותו בנוהל השעיה דחופה "על יסוד סביר כי הפרת את המשמעת, הפרה זדונית וחמורה וקיים יסוד סביר כי מעלת בתפקידך... בטרם אקבל את החלטתי הסופית, ניתנת לך בזאת הזדמנות להביא את טיעוניך בפני... סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש... לא יאוחר מתאריך 28.1.15". ב-27.1.15 כתב סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש דאז לגב' אלול כי ממסמכים שקיבל עלה כי היא וקבוצת מדריכות נוספת לא הגיעו לישיבת מדריכות מחוזית; שהיא לא הגיעה גם לישיבה קודמת, וזאת אף שהמנכ"ל דאז הודיע כי יינקטו נגד מי שתיעדר

11 בפברואר 2011 ניטלו ממדריכים אלה סמכויות הניהול.

12 מנכ"ל משרד הרווחה באותה עת היה מר נחום איצקוביץ.

מהישיבה הליכום משמעתיים חמורים ואף השעיה; וכי היא לא קיימה את הוראות הממונים עליה. עוד הוא כתב כי בגין התנהלותה האמורה היא זומנה פעמיים לחקירה משמעתית אך לא הופיעה אליה, לטענתה, בגין מחלה. ב-28.1.15 הודיע מנכ"ל משרד הרווחה דאז לגב' אלול על ביטול הליכי ההשעיה הדחופה, ובכלל זה הליכי השימוע. הוא לא ציין במכתבו מדוע ההליכים בוטלו.

בתגובותיה של גב' אלול לטיוטת הדוח (להלן - תגובתה של גב' אלול) היא ציינה כי היא והמדריכות הנוספות לא התייצבו לישיבה בהוראת איגוד העובדים הסוציאליים; כי היא לא הופיעה לחקירות כיוון ששהתה בחופשת מחלה; וכי הליכי ההשעיה לשש המדריכות בוטלו על בסיס הבנות שהושגו בין מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר סילמן, לבין נציגי ההסתדרות.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח ציין מר סילמן כי הסכים למשוך את מכתבי ההשעיה "תמורת הסכמה בעל פה... ש[גב' אלול] תתייצב לחקירה וכן שהמדריכות יתייצבו לישיבות רלוונטיות".

3. ב-26.1.15 קיבל אגף המשמעת בנש"ם דיווח מהממונה על המשמעת במשרד הרווחה שלפיו גב' אלול זומנה לחקירה משמעתית אצלו. את החקירה ביצע הממונה על המשמעת במשרד הרווחה בליווי אגף החקירות בנש"ם. התיק המשמעתי כלל כמה חשדות: (א) **חשד להתרשלות בעבודה** - כשהייתה גב' אלול כוננית, הגיע לבית חולים במרכז הארץ קטין וסיפר כי הוריו מכים אותו. גב' אלול נדרשה להגיע לבית החולים בשעות הצהריים ולחקור את הקטין. בסופו של דין ודברים בינה ובין העובדת הסוציאלית של בית החולים, היא הגיעה לבצע את החקירה בשעה 18:00, ואולם, עוד קודם לכן הגיעו הורי הקטין לבית החולים ואספו אותו, ולכן לא התקיימה חקירה; (ב) **חשד לדיווחים כוזבים על מחלה** כשהיא שהתה בחוץ לארץ; (ג) **חשד לדיווחים כוזבים על יציאות בתפקיד** כשבפועל שהתה במשרד. בגיליון הטיפול באגף המשמעת נכתב, בין השאר, כי התקבל מסמך מהממונה על המשמעת במשרד הרווחה שעל פיו גב' אלול זומנה לחקירה במשרד הרווחה ולא הופיעה אליה. ב-29.1.15 התקבל באגף המשמעת מכתב נוסף שלפיו גב' אלול זומנה לחקירה אצל הממונה על המשמעת במשרד הרווחה, בשני מועדים, אך לא הופיעה (להלן - התיק המשמעתי הפתוח).

מינוי גב' אלול לתפקיד יועצת בלשכת המנכ"ל

בית המשפט העליון קבע כי "על עובד הציבור, בטרם קבלת החלטה כלשהי, לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, לא לשקול שיקולים זרים, ולהפעיל את שיקול דעתו בהגינות, ביושר, בסבירות וללא הפליה... נגזרת חשובה נוספת מהצורך להבטיח הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית ואת אמון הציבור בהפעלתה הראויה, הינה בחירתם ומינויים של עובדי ציבור ראויים למשרותיהם. 'חיוני הוא כי יבחרו עובדים המתאימים לביצוע המשימה הציבורית, בעלי יושר אישי אשר יפעלו באווירה בריאה, ובתחושה של אחריות לטוהר השירות'... אחד

השיקולים המרכזיים בהחלטות מעין אלו שבענייננו הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי... נפסק כי יתכן מקרה בו המינוי יפסל בשל התנהגותו החמורה במידה קיצונית של המועמד, אף אם אין התנהגות זו מגיעה לכדי עבירה פלילית¹³.

עוד קבע בית המשפט העליון כי טרם מינוי אדם למשרה ציבורית, על הממנה להביא בחשבון שיקולים שונים ולאזן ביניהם, כגון מהות העבירות או החשדות כנגד המועמד, סוג המשרה שעובד הציבור אמור למלא וחיוניותו של המועמד למשרה הציבורית¹⁴. אכן, "השירות הציבורי הוא נאמנו של הציבור בביצוע הסמכויות והכוחות הנתונים בידיו. מכוח נאמנות זו, מוטלת עליו חובה להבטיח את התאמת עובדי הציבור לתפקידים הן מבחינת כשירותם התפקודית והן מבחינת רמתם המוסרית"¹⁵.

בנוהל "בחירת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה (מועמדים בעלי עבר פלילי או משמעותי ומועמדים אשר תלויים ועומדים נגדם הליכים פליליים או משמעותיים)" של נש"ם (להלן - נוהל נש"ם) נקבע כי עצם קיומו של הליך משמעותי בעניינו של מועמד אינו מונע ממנו להתמודד או להיקלט בתפקיד כלשהו בשירות המדינה וכי נציב שירות המדינה או הגורם הממנה יבחן כל מקרה לגופו, ובכלל זה "יבחן ביסודיות את טיבו של ההליך אשר התקיים בעניינו של המועמד, החשדות התלויים כנגדו, או המעשים בהם הורשע ואת השפעתם האפשרית על התפקיד המדובר".

בתקשייר נקבע כי "האחראי¹⁶ רשאי להטיל על עובד תפקידים זמניים, אף אם אינם בתחום פעולתו הרגילה כמפורט בפסקה זו; הטלת תפקידים של משרה שהתפנתה באופן זמני בנוסף על תפקידו הקבוע של העובד מותנית בעמידת העובד בתנאי ההשכלה והניסיון הנדרשים למשרה" (להלן - הטלת תפקיד).

על רקע משבר ביחידה לחקירות ילדים, הנוגע לתנאי ההעסקה של חוקרי הילדים שלטענתם לא איפשר להם לבצע את עבודתם, ביקש מנכ"ל משרד הרווחה הקודם ללמוד את הגורמים למשבר ולהגיע לפתרון. הוא ערך פגישות עבודה וביקש לקבל נתונים בעניין. ב-15.11.15 קיים המנכ"ל הקודם פגישה ובה החליט כי לצורך הבראת היחידה לחקירות ילדים במחוז תל אביב יועברו מנהלת היחידה וגב' אלול מהיחידה לחקירות ילדים לתפקידים אחרים, וכי בין השאר תועבר גב' אלול ללשכת המנכ"ל.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 מסרה גב' אלול כי היא הכירה את המנכ"ל הקודם בפגישות שהוא קיים עם חוקרי הילדים, ולאחריהן הוא פנה אליה בהצעה לעבוד איתו בלשכתו.

13 בג"ץ 7542/05 **גל פורטמן נ' מאיר שטרית**, פס' 16, 20 - 21 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 11.2.07).

14 ראו בג"ץ 6163/92 **איינברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2) 229, 261 - 262 (1993).

15 בג"ץ 5657/09 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פס' 13 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).

16 עפ"י התקשיר, אחראי יכול להיות מנכ"ל משרד, סמנכ"ל למינהל, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך לניהול ההון האנושי או בעל תפקיד אחר שהמנכ"ל או מנהל יחידת הסמך מינה להיות "אחראי" באישור נציב שירות המדינה.



שיבוץ של עובד,
בתפקיד בכיר ורגיש,
שעבר עבירות
משמעת בעבר הלא
רחוק וחשוד בעבירות
משמעת נוספות אשר
נעברו לכאורה במועד
סמוך לשיבוץ, צריך
להתבסס על נימוקים
כבדי משקל

ב-17.11.15, בעוד התיק המשמעותי הפתוח כנגד גב' אלול התנהל בנש"ם, הטיל עליה מנכ"ל משרד הרווחה הקודם לבצע "משימות בכפיות למנכ"ל" החל מיום 22.11.15. הלכה למעשה שימשה גב' אלול יועצת מקצועית למנכ"ל וראשת מטה המנכ"ל.

בשיחה שקיים הממונה על המשמעת במשרד הרווחה דאז עם התובעת מנש"ם¹⁷ ב-22.11.15, היום שבו החלה גב' אלול את תפקידה בלשכת המנכ"ל, הביעה התובעת את פליאתה על מינוי גב' אלול לתפקיד יועצת בלשכת המנכ"ל.

שיבוץ של עובד - שעבר עבירות משמעת בעבר הלא רחוק, וחשוד בעבירות משמעת נוספות אשר נעברו לכאורה במועד סמוך לשיבוץ - לתפקיד בכיר ורגיש צריך להתבסס על נימוקים כבדי משקל, שיש בהם כדי להקהות את החששות מפני השפעה אפשרית על תפקודו ועל אמן הציבור בטוהר השירות הציבורי.

הטיפול בתיק המשמעותי בנש"ם ובמשרד הרווחה

ב-18.10.15 שלח סגן מנהל אגף החקירות שליווה את החקירה לממונה המשמעת דאז בנש"ם את סיכום תיק החקירה של גב' אלול. בחקירה עלו פרטים הנוגעים לחשדות בתיק המשמעותי: (1) אשר לחשד להתרשלות בעבודה, בעניין חקירת הקטין בבית החולים, עלה כי היו חילוקי דעות אשר לשעה שבה הודיעו לגב' אלול על האירוע. גב' אלול דיווחה על יציאה בתפקיד לבית החולים מהשעה 14:00, אך פתחה קובץ במחשב שלה בנוגע לאירוע זה בשעה 12:29. כאמור לעיל, בסופו של דבר לא התקיימה החקירה של הקטין כי גב' אלול הגיעה לבית החולים לאחר שהוא נאסף על ידי הוריו; (2) אשר לחשד לדיווחים כוזבים על מחלה בזמן ששהתה בחוץ לארץ, נמצא כי גב' אלול דיווחה על 26 ימי מחלה בימים ששהתה בחוץ לארץ, ואף דיווחה בימים אלה על 11 ימי כוונות; (3) אשר לחשד לדיווחים כוזבים על יציאות בתפקיד, נמצא כי שמונה פעמים גב' אלול דיווחה בדוח הנוכחות שלה על יציאה בתפקיד, אך ביצעה את הפעולה ממשרדה, וב-32 פעמים אחרות היא טענה כי היא "נוהגת לעבוד על מסמכים שלא ממשרדה". ב-27.10.15 קיבל ממונה המשמעת דאז בנש"ם את סיכום תיק החקירה מאגף החקירות.

ב-22.11.15 הגישה התובעת לסגנית דאז של ממונה המשמעת דאז בנש"ם (להלן - סגנית הממונה) חוות דעת מורחבת, ובה פירוט השתלשלות תיק החקירה בעניין גב' אלול. למוחרת כתבה סגנית הממונה לתובעת: "נוכח העובדה שחומרת המעשים היא בתפר שבין נזיפה לתובענה הרי שיש לתת משקל לחלוף הזמן... העובדה שהגשת תובענה תצריך השלמת חקירה וזה אומר עוד זמן וחקירה נוספת... לאור כל האמור נסתפק בניזיפה. הכיני בבקשה המלצה". ב-30.11.15 שלחה סגנית הממונה למנכ"ל משרד הרווחה הקודם

17 עורכות הדין מאגף המשמעת בנש"ם שטיפלו בתיק המשמעותי של גב' אלול כתובעות בתיק תקרונה להלן כולן יחד וכל אחת לחוד - התובעת.

המלצה להסתפק בהליך משמעותי פנים-משרדי של ניפה בכפוף לעריכת שימוע¹⁸ מכוח חוק המשמעת.

שימוע לעובדת ומתן התראה: בתקשי"ר נקבע כי "השר, המנהל הכללי וכן בעל משרה שמונה לצורך זה על-ידי השר בהמלצת ועדת השירות, רשאים להתרות או לנזוף בעובד על מעשה או על מחדל שיש בו משום עבירת משמעת".

מנכ"ל משרד הרווחה הקודם ביקש מסמנכ"ל בכיר במשרד הרווחה (להלן - סמנכ"ל א'), לקיים שימוע לגב' אלול. ב-24.1.16 התקיים השימוע, וב-10.2.16, לאחר שסמנכ"ל א' קיבל מגב' אלול מסמכים נוספים, הוא המליץ למנכ"ל משרד הרווחה הקודם להסתפק בהליך של התראה בלבד. ב-29.2.16 כתב מנכ"ל משרד הרווחה הקודם לסמנכ"ל א' כי החליט לקבל את המלצתו בעניין ההתראה.

בתקשי"ר נקבע כי "התראה או ניפה תינתן בכתב והעתק ממנה ישלח לנציבות שירות המדינה".

בגיליון הטיפול של אגף המשמעת דיווחה התובעת כי מ-21.3.16 עד אוגוסט 2016 היא התקשרה כמה פעמים ללשכת מנכ"ל משרד הרווחה הקודם וביקשה לקבל העתק ממכתב ההתראה שניתן לגב' אלול כדי לסגור את תיק המשמעת. בספטמבר 2016 כתב לה מנהל משאבי אנוש דאז במשרד הרווחה (להלן - מנהל משאבי אנוש דאז) כי למיטב ידיעתו מנכ"ל המשרד הקודם הוציא מכתב סיכום והעביר עותק ממנו לידי ממונה המשמעת דאז בנש"ם.

רק ב-1.12.16, כ-11 חודשים לאחר השימוע, כשגב' אלול התמודדה במכרז (ראו להלן), ובעקבות פניות חוזרות ונשנות של אגף המשמעת למשרד הרווחה, שלחה לשכת המנכ"ל לאגף המשמעת מכתב שכתב מנכ"ל משרד הרווחה הקודם ב-30.11.16 לגב' אלול, וכותרתו "ממצאי שימוע".

במכתב האמור (להלן - מכתב ממצאי השימוע) הפנה המנכ"ל להתכתבויות שהיו לו בעניין השימוע וציין "אני מאמץ את מסקנות ועדת השימוע, אשר המליצה על מתן התראה". באותו יום ציינה התובעת על גיליון הטיפול כי התייעצה עם סגנית הממונה אם אפשר לראות במכתב המנכ"ל לעובדת מכתב התראה, והיא אישרה שאכן כך.

ב-1.1.17 כתבה סגנית הממונה למנהל משאבי אנוש דאז כי הסתיים הטיפול בתיק המשמעת כנגד גב' אלול בנש"ם.

היעדר מסמכים בתיק האישי: בתקשי"ר נקבע כי "לכל עובד ינוהל תיק אישי במשרד הראשי וביחידה בה הוא מועסק. בתיק האישי יתויקו המסמכים האישיים של העובד והמסמכים הנוגעים למעמדו האישי, תנאי שירותו וההתכתבות הקשורה בהם".

18 במכתב ציינה סגנית הממונה כי אין מקום להידרש לעניין חקירת הקטין בבית החולים בפן המשמעת, זאת בגלל מחלוקת וחוסר בפרטים הנוגעים לנושא והיות שמדובר בסוגיה מקצועית שהתרחשה שנתיים קודם לכן.



תיקו האישי של
 העובד משמש לצורך
 קבלת החלטות שונות
 בעניינו. על משרד
 הרווחה לדאוג
 שהתיקים האישיים
 של עובדיו יכללו את
 כל המסמכים
 הנדרשים, בהתאם
 להוראת התקשי"ר

פרוטוקול השימוע הוא מסמך בעל חשיבות רבה בהליכי משמעת והוא מאפשר להתחקות אחר הליך השימוע ואחר הליך קבלת ההחלטה.

צוות הביקורת ביקש לעיין בפרוטוקול השימוע. הפרוטוקול לא נמצא בתיקה האישי של גב' אלול, ולא היה אפשר לאתר אותו גם בלשכת מנכ"ל משרד הרווחה, בלשכה המשפטית, אצל הממונה על המשמעת במשרד הרווחה או באגף המשמעת בנש"ם. בסופו של דבר המציאה לשכת מנכ"ל משרד הרווחה את הפרוטוקול לאחר שביקשה אותו מגב' אלול.

הביקורת העלתה כי בתיקה האישי של גב' אלול במשרד הרווחה לא נמצאו כל המסמכים הנוגעים להליכים המשמעתיים שהתנהלו נגדה, לרבות פרוטוקול השימוע¹⁹. עד מועד סיום הביקורת, הפרוטוקול האמור לא תויק בתיקה האישי של העובדת. כך, למעשה, התיק האישי לא שיקף במלואו את עברה המשמעתית של העובדת במשרד. משרד מבקר המדינה רואה התנהלות זאת בחומרה. יודגש, כי אין מדובר בפגם טכני של העדר תיוק, כי אם בפגם מהותי, שכן תיקו האישי של העובד משמש לצורך קבלת החלטות שונות בעניינו.

על משרד הרווחה לדאוג שהתיקים האישיים של עובדיו יכללו את כל המסמכים הנדרשים, בהתאם להוראת התקשי"ר.

בתגובתה של גב' אלול היא טענה כי הרקע להליכים המשמעתיים שהתנהלו כנגדה היה העובדה שהיא השתתפה במאבק שניהלו מדריכים וחוקרים ביחידה לחקירות ילדים בצל המצב הקשה של היחידה.

בלי להדרש לטענתה של גב' אלול אשר לרקע שהוביל להליכים המשמעתיים, בסופו של דבר הגורמים המוסמכים בחנו את ההליכים המשמעתיים ומצאו שהיא עברה עבירות משמעת ונגקטו כלפיה צעדים כאמור לעיל.

מינוי גב' אלול לתפקיד ממלאת מקום המנכ"ל

מנכ"ל משרד ממשלתי הוא עובד ציבור בכיר ביותר, והוא נדרש לפעול בשקיפות ועל פי סדרי מינהל תקין, שכן פעולותיו משפיעות על התרבות הארגונית במשרד כולו. עליו ליישם את מדיניות השר העומד בראש המשרד תוך שמירה על החוקים, הצווים והתקנות התקפים במדינה ובשירות הציבורי.

בית המשפט העליון ציין בהקשר זה כי "מנהל כללי של משרד ממשלתי עומד בראש המערכת ההיררכית של המשרד, והוא כפוף לשר, האחראי כלפי הממשלה על פעילות משרדו. רמתו האישית-מוסרית, המקצועית והניהולית של

19 צוות הביקורת פנה לאגף משאבי אנוש בעניין זה ב-12.2.18, ורק לאחר מכן תיקו כמה מהמסמכים בתיק האישי.

מנכ"ל המשרד הינה גורם מכריע בתפקודו של המשרד הכפוף לניהולו. יכולותיו, ניסיונו, אישיותו ומקצועיותו של המנכ"ל מקרינים על כלל המערכת הנתונה לשליטתו. הוא ממונה באופן ישיר על מערך העובדים במשרד, ואחראי על דרך תפקודם ועל המשמעת והסדר בדרך התנהלותם. הוא מופקד על קביעת סדרי העדיפויות בביצוע המטלות המוטלות על המשרד, על אופן ניצול התקציבים המוקצים למשרד, ועל פתרון בעיות כוח אדם ובעיות אנוש במשרד. הוא מהווה הגורם הניהולי הבכיר ביותר בשירות המדינה, האחראי על מערכת תפקודית רחבת-היקף, שלה רבדים רבים ומגוונים, המחייבים קיומם של כישורי סף מקצועיים וניהוליים גבוהים במיוחד מבעל המשרה²⁰.

בחוק המינויים נקבע כי "נתפנתה משרתו של נושא משרה... רשאי השר שעם משרדו נמנית המשרה... בהתייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים". בתקשי"ר נקבע כי "ממלא מקום יועסק רק אם הוא ממלא אחר דרישות הסף הנדרשות למילוי המשרה. במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר חיוני שתפקידי המשרה יבוצעו ללא כל דיחוי, רשאית נציבות שירות המדינה לאשר העסקת ממלא מקום שאינו ממלא אחר דרישות המשרה, אם שוכנעה שאין אפשרות להעסיק עובד אחר הממלא אחר דרישות המשרה".

ב-9.12.16 נפטר מנכ"ל משרד הרווחה הקודם. ב-13.12.16 פנה השר למר משה דיין, נציב שירות המדינה דאז (להלן - הנציב דאז), בבקשה לאשר להטיל על גב' אלול למלא את תפקיד ממלא מקום המנכ"ל.

ב-21.12.16 כתב הנציב דאז לשר: "עמדתי היא שלא נכון יהיה להטיל את תפקיד המנהל הכללי של משרדך על גב' אלול. ככלל, ממלא מקום של נושא משרה אמור לענות אחר תנאי הכשירות של המשרה... לאחר שבחנתי את נתונייה של גב' אלול, את עברה בתחום המשמעת, את הדרישות הנוהגות למשרת המנכ"ל, הגעתי לכלל דעתי האמורה ושאני מסכימה למינוי המוצע. אציין בפניך כי המדובר בעובדת מדינה שלא נשאה בתפקידים בכירים והיא רחוקה בדרגתה מדרגת המנכ"ל... בדיקתנו מלמדת כי ביום 22 במאי 2013 נזופה גב' אלול בשל כך שהקליטה באמצעות טלפון נייד, ישיבה של צוות בדיקה לבחינת טענות חוקרי ילדים, לרבות בזמנים שבהם יצאה גב' אלול מחדרה... עניין נוסף הוא הליך התראה שנקט מנכ"ל משרדך ז"ל בנובמבר האחרון בהמשך לממצאי ועדת שימוע".

באותו יום, 21.12.16, מינה השר כץ את גב' אלול לממלאת מקום המנכ"ל (להלן - מ"מ מנכ"ל משרד הרווחה) וכתב לה: "בהמשך לדיונים ובהיוועצות עם הנציב [דאז] ובשיחה עם מזכיר הממשלה והיועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, אושר מינויך הזמני לתפקיד ממלא מקום המנהל הכללי למשרדי לתקופה של שלושה חודשים".

20 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פס' 31 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).



על אף התנגדותו
הנוקבת והנחרצת של
נציב שירות המדינה
השר כץ מינה למ"מ
מנכ"ל משרד הרווחה
עובדת שלא נשאה
קודם למינויה זה
בתפקידים בכירים,
שיש ספק רב אם
עמדה בתנאי
הכשירות הנדרשים
לתפקיד, ושבתקופה
שקדמה למינויה
עברה עבירות
משמעת חמורות

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לשר כי הוא מינה לתפקיד בכיר ביותר - מ"מ מנכ"ל משרד הרווחה - עובדת שלא נשאה קודם למינויה זה בתפקידים בכירים, ושיש ספק רב אם היא עמדה בתנאי הכשירות הנדרשים בתפקיד, וזאת אף שבתקופה שקדמה למינויה של העובדת היא עברה עבירות משמעת חמורות שבעטיין היא נזופה וקיבלה התראה, חרף העובדה שעונש של התראה הוטל עליה ימים מעטים בלבד קודם לכן, ועל אף התנגדותו הנוקבת והנחרצת של נציב שירות המדינה למינוי. הגם שגב' אלול כיהנה כמ"מ מנכ"ל משרד הרווחה למשך תקופה הקצרה מחודש ימים, בהתחשב בנסיבות האמורות ובהתחשב בהשפעה האפשרית של נסיבות אלה על אופן מילוי התפקיד ועל התנהלות משרד הרווחה כולו, המינוי לא היה ראוי.

בתגובת השר כץ הוא מסר כי פטירתו הפתאומית של מנכ"ל משרד הרווחה הקודם יצרה זעזוע וריק עמוק במערכת והדבר חייב גיוס ממלא מקום מוקדם ככל האפשר. לטענתו, הגב' אלול הייתה הדמות הבכירה ביותר בלשכת המנכ"ל והגורם המקצועי המצוי ביותר בכל ההיערכות שהתנהלה בלשכת המנכ"ל להשלמת משימות קריטיות שעמדו על הפרק באותה עת כמו הגשת תוכנית העבודה של המשרד ותקציב דו-שנתי. עוד טען השר בתגובתו כי הליכי המינוי של גב' אלול לתפקיד מ"מ מנכ"ל התבצעו על פי הכללים המקובלים ולאחר שקיים היועצות עם הנציב דאז, ושטובת המשרד בלבד ומניעת פגיעה בפעילותו השוטפת עמדו לנגד עיניו. לטענתו על אף שהייתה מחלוקת לגבי מינויה בינו לבין הנציב דאז, אין כל פגם במינוי וגם בראייה לאחור הוא סבור כי הייתה זו החלטה נכונה שתרמה למשרד. השר ביקש להבהיר כי "קיימת חובת היועצות עם הנציב וכשמה כן היא, היועצות ולא אישור".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כי הליך ההיועצות הקבוע בחוק המינויים איננו רק הליך פרוצדורלי, הפיכתו לכזה, כפי שמשמעת מתגובת השר, מרוקנת אותו מתוכן.

מינוי גב' אלול לתפקיד יו"ר ועדת המכרזים ולחברה בוועדת התמיכות

כאמור, ב-15.1.17 מונה מר קפלן למנכ"ל משרד הרווחה.

ב-22.1.17, כחודש לאחר שמנכ"ל משרד הרווחה הקודם אימץ את ההמלצה להתרות בגב' אלול כאמור לעיל ושבעה שבועות לאחר שנכנס מנכ"ל משרד הרווחה החדש, מר קפלן, לתפקידו - מר קפלן מינה את גב' אלול ליו"ר ועדת המכרזים של המשרד ולחברה בוועדת התמיכות של המשרד.

בתגובתו של מר קפלן לטיטות הדוח (להלן - תגובת מר קפלן) הוא מסר כי מיד עם כניסתו לתפקיד הוא למד כי תפקודה של ועדת המכרזים לקוי, והוא

סבר כי יהיה נכון לרענן את הרכב ועדות אלה מוקדם ככל האפשר והחליט למנות את גב' אלול לתפקיד זה, ולו לתקופה זמנית.

יש טעם לפגם בכך, ששבוע לאחר כניסתו של מר קפלן לתפקיד מנכ"ל משרד הרווחה, וכחודש לאחר שההליך המשמעותי שהתנהל כנגד גב' אלול בגין דיווחים כוזבים הסתיים בהתראה, מר קפלן מינה אותה ליו"ר ועדת המכרזים ולחברה בוועדת התמיכות המשרדית.

מינוי גב' אלול לתפקיד סמנכ"לית בכירה ולמנהלת אגף תקון

אגף תקון שבמשרד הרווחה מופקד על מתן שירותי טיפול ופיקוח חברתי, שיקום ומניעה לעוברי חוק ולמגוון אוכלוסיות, בהן: הסובלים מקשיי הסתגלות ומבעיות בתפקוד האישי והחברתי; המצויים במצבי מצוקה קשה וניתוק חברתי; אוכלוסיות במצב של שוליות חברתית והידרדרות המתבטאת בסטייה חברתית, באלימות ובעבריינות. עוד אמון האגף על מתן מענה וטיפול לקורבנות של פעילות עבריינית. שירותי האגף ניתנים באמצעות כמה יחידות: שירות המבחן לנוער; רשות חסות הנוער; שירות המבחן למבוגרים; השירות לחקירות ילדים וחקירות מיוחדות; השירות לנוער צעירות וצעירים; השירות לשיקום נוער; השירות להתמכרויות והשירות ליחידות הסיוע שליד בתי המשפט. המידע בנוגע לאוכלוסייה המקבלת שירותים מאגף זה רגיש ביותר, והעבודה באגף כרוכה בעבודה צמודה עם מערכת אכיפת החוק במדינה, לרבות בתי המשפט, משרד המשפטים ומשטרת ישראל.

מכרז פנימי לתפקיד סמנכ"ל בכיר ומנהל אגף תקון

ב-7.12.15 פרסם אגף המכרזים בנש"ם מכרז פנימי לתפקיד "סמנכ"ל בכיר (שירותי תקון ונוער מנותק)" (להלן - המכרז הפנימי).

ועדת הבוחנים למכרז הפנימי שמנכ"ל משרד הרווחה הקודם היה חבר בה התכנסה ב-16.3.16. למכרז הפנימי ניגשו שתי עובדות בכירות של משרד הרווחה²¹. בפרוטוקול הוועדה נכתב: "לאחר עיון במסמכים, קיום ראיונות ועריכת דיון הוחלט בוועדה פה אחד שלא לבחור אף אחת מהמועמדות בשל הסיבות הבאות: מדובר בתפקיד רחב היקף ואחד הבכירים במשרד הרווחה, אשר מצריך יכולות ניהול גבוהות ביותר, לצד כישורי מנהיגות והובלת חזון ותהליכים. למכרז זה ניגשו שתי מועמדות בעלות ידע מקצועי וניסיון בחלק מתחומי העשייה של האגף הנדון. **אולם, מפאת כישורי הניהול הנדרשים, היקף התפקיד ומשמעותו**, הוועדה החליטה שלא לבחור בשלב זה אף אחת מהמועמדות בשל הרצון לראות מועמדים נוספים" (ההדגשה אינה במקור). על פי פרוטוקול הדיון

אמר מנכ"ל משרד הרווחה הקודם "אני מבקש לצאת למכרז פומבי כדי לראות מועמדים נוספים".

מכרז חיצוני לתפקיד סמנכ"ל בכיר ומנהל אגף תקון

ב-17.5.16 פרסם אגף המכרזים בנש"ם מכרז פומבי לתפקיד "סמנכ"ל בכיר (שירותי תקון ונוער מנותק)²² (להלן - המכרז הפומבי לסמנכ"ל תקון). ב-31.5.16 הגישה גב' אלול מועמדות למכרז. גב' אלול מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2018 כי למכרז הפנימי לא ניגשה כיוון שהיא ביקשה להמשיך להתמסר לעבודה בלשכת המנכ"ל וכי בהמשך התמודדה לתפקיד כיוון שהמנכ"ל הקודם ביקש ממנה להגיש מועמדות "כי זה תחום שחייבים לטפל בו".

בתקשי"ר נקבע כי "אין לאשר מינוי בפועל של עובד למשרה שדרגתה גבוהה מדרגתו של העובד, כל עוד מתנהלים נגדו חקירה או דיון בקשר להאשמה משמעתית או פלילית".

כאמור, התובעת מאגף המשמעת ניסתה לקבל מהנהלת משרד הרווחה את מכתב ההתראה שניתן לגב' אלול. בספטמבר 2016 היא כתבה למנהל משאבי אנוש שגב' אלול מועמדת למכרז לתפקיד סמנכ"ל תקון ושוועדת הבוחנים אמורה להתכנס ב-13.9.16, וביקשה לקבל את המכתב בהקדם האפשרי. הוא השיב לה באותו יום, כאמור, כי למיטב ידיעתו, מנכ"ל משרד הרווחה הקודם העביר עותק ממכתב הסיכום בנושא לידי ממונה המשמעת דאז בנש"ם. ב-12.9.16 כתבה התובעת לממונה המשמעת דאז בנש"ם כי בעקבות שיחה שקיימה עם מנהל משאבי אנוש דאז במשרד הרווחה נודע לה שהמכרז נדחה למועד לא ידוע, וכי "עניין זה טופל על ידי המנכ"ל ישירות מולך".

ב-5.10.16 כתב מנהל משאבי אנוש דאז לתובעת: "אנו מעוניינים למנות את העובדת למשרת אמן במינוי בפועל, והפעולה חסומה במרכב²³] בשל משמעת. אודה להסרת החסימה". ב-9.10.16 השיבה לו התובעת כי באגף המשמעת טרם התקבל מכתב ההתראה שניתן לעובדת, ועל כן אי אפשר לסגור את התיק ולהסיר את החסימה.

ב-21.11.16 פנתה נציגת אגף המכרזים בנש"ם לנציגת אגף המשמעת בנש"ם, הודיעה לה כי ועדת הבוחנים תתכנס ב-27.11.16 וביקשה שתתייחס בדחיפות לעניין המשמעת בנוגע לגב' אלול. בתגובה לפנייה זו עדכנה באותו יום התובעת את ממונה המשמעת דאז בנש"ם כי היא פנתה שוב ללשכת מנכ"ל משרד הרווחה בבקשה לקבל את מכתב ההתראה. ב-27.11.16 כתב נציג אגף המכרזים בנש"ם לתובעת כי ועדת הבוחנים למכרז תתכנס ב-8.12.16. בפנייה נוספת של התובעת ללשכת המנכ"ל בבקשה לקבל את מכתב ההתראה לעובדת, היא ציינה כי גב' אלול מועמדת למכרז שהועדה שלו עתידה להתכנס ב-8.12.16 ושעליה להשיב לוועדה עד היום שלמוחרת "על מנת שאוכל לדווח

22 מכרז פומבי מס' 40499.

23 מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה לניהול נכסי המדינה ומשאביה בצורה אחידה ואינטגרטיבית בתוך המשרדים וביניהם.

דיווח אמיתי ונכון על עברה המשמעתית של [גב' אלול] אבקש לקבל לידי בדחיפות את הדרוש על מנת לסגור את התיק" (ההדגשה במקור).

כאמור, ב-1.12.16 נשלח מלשכת מנכ"ל משרד הרווחה הקודם מכתב ממצאי השימוע. לאחר שסגנית הממונה אישרה שאפשר לראות במכתב המנכ"ל לעובדת מכתב התראה, הוציאה התובעת מענה לוועדה.

ב-21.8.16 שלח אגף המכרזים בנש"ם למועמדים זימון להופיע לפני ועדת הבוחנים. בתחילה נקבע לכינוס ועדת הבוחנים המועד 7.9.16. המועדים המתוכננים לכינוס ועדת הבוחנים למכרז לתפקיד האמור נדחו חמש פעמים. ועדת הבוחנים התכנסה לבסוף בתאריך 22.2.17, יותר מחמישה חודשים אחרי המועד הראשוני שנקבע לכינוסה.

ב-4.9.16 פנה נציג אגף המכרזים בנש"ם לתובעת וביקש לקבל את התייחסות אגף המשמעת לעניין התיק המשמעתית הפתוח של גב' אלול. ב-21.11.16 כתבה נציגת אגף המכרזים בנש"ם לתובעת: "אודה להתייחסותך הדחופה. הוועדה תתקיים ב-27.11". ב-27.11.16 כתבה התובעת לנציג אגף המכרזים בנש"ם: "אשמח באם תוכל לעדכן אותי בתאריך הוועדה החדש שנקבע בעניינה של העובדת שבנדון [גב' אלול]", והוא עדכן אותה במועד החדש עוד באותו יום. ב-1.12.16 שלחה התובעת לנציג אגף המכרזים בנש"ם את המידע המשמעתית כנגד גב' אלול. ב-7.2.17 פנתה נציגת אגף המכרזים בנש"ם לתובעת וכתבה לה: "המועמדת אלן אלול... הגישה מועמדות למכרז... בתאריך 1.12.16 קיבלנו ממך התייחסות בנוגע להליך המשמעתית במכרז שבנדון. במידה והיו התפתחויות מאז אשמח לעדכון. לידיעתך מועד כינוס הוועדה 22.2.17". היא פנתה אליה שוב ב-20.2.17, ולמוחרת השיבה לה התובעת: "ככל הידוע לי לא" אף שכאמור, התיק המשמעתית הפתוח של גב' אלול נסגר ב-1.1.17.

מהביקורת עלה כי התכנסות הוועדה נדחתה שוב ושוב, בין היתר כיוון שהנהלת משרד הרווחה נמנעה מטעמיה היא מלהוציא את מכתב ההתראה לגב' אלול.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה על כך ששלח את מכתב ממצאי השימוע - מכתב שהחשיב כהתראה - כמעט שנה לאחר שהוחלט לתת לעובדת התראה, ורק לאחר שאגף המשמעת פנה אליו פניות חוזרות ונשנות. בסופו של דבר, מכתב ההתראה נשלח רק כשהדבר מנע את קביעת מועד כינוס ועדת הבוחנים במכרז שגב' אלול התמודדה בו, ועל כך יש להצר.

ועדת הבוחנים של מכרז לסמנכ"ל תקון

ועדת הבוחנים של המכרז הפומבי בראשות נציג נש"ם, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנש"ם (להלן - מנהל מינהל הסגל הבכיר) ובהשתתפות מנכ"ל משרד הרווחה, מר קפלן, נציגת משרד הרווחה ונציג ציבור, התכנסה כאמור ב-22.2.17. ועדת הבוחנים בחנה ארבע מועמדות.

הוועדה בחרה פה אחד בגב' אלול לתפקיד.

בתקשי"ר נקבע כי "חבר ועדת הבוחנים יבחר את המועמד המתאים ביותר וזאת על-פי האינטרס הציבורי. מילוי תפקיד זה ייעשה תוך הימנעות מניגוד עניינים, שמירה על כללי ישר והגינות עם כל המועמדים, בתנאים שווים ומתוך חובה לנהוג ללא דעה קדומה, ללא פניות וללא משוא פנים". עוד נקבע בתקשי"ר כי "אין להביא לידיעת המועמדים את שמות חברי הוועדה, אלא בעת התכנסות הוועדה".

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בדבר "ועדות בוחנים במכרזים לקבלת עובדים למשרות בשירות המדינה"²⁴ (להלן - הנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין ועדות בוחנים) נקבע כי מטרת המכרז לקבלת עובד למשרה בשירות המדינה היא להביא למינויו של המועמד בעל הנתונים הטובים ביותר תוך מתן הזדמנות שווה לכל המתמודדים. עוד קובעת ההנחיה כי "אל לו למי מחברי הוועדה לגבש, בטרם הופעת המועמדים בפניו ובדיקת נתוניהם המלאים, עמדה נחרצת, באשר להתאמתו או אי התאמתו של מי מהמועמדים למשרה. כמו כן, חבר ועדת הבוחנים לא יקבל הוראה באשר לזהות הגורם שיבחר במסגרת הוועדה. לכל מועמד צריך להיות, ככל האפשר, סיכוי שווה לשכנע את הוועדה בהתאמתו לתפקיד עליו הוא מתחרה, ועל כל אחד מחברי הוועדה לבחור במועמד הטוב ביותר, לפי שיקול דעתו ובהתאם לאינטרס הציבורי".

בפסיקה נקבע כי "חבר ועדה כי יגמור בדעתו מראש מה יחליט ומה יעשה בהליך המכרז, יפגום בעצם החלטתו ומעשיו בעיקרון של שוויון הזדמנויות אמיתי.... החשש מפני משוא פנים ודעה קדומה הוא כה רב, עד שההלכה היא כי אסור הוא חבר ועדה להימצא במצב של ניגוד עניינים שבו קיימת אפשרות מעשית למשוא פנים"²⁵.

ערב קודם להתכנסות ועדת הבוחנים, ב-21.2.17 בשעה 23:01, כתב מר קפלן, מנכ"ל משרד הרווחה, שישב כחבר בוועדת הבוחנים, לגב' אלול הודעת דוא"ל כדלקמן: "קראתי בעיון את התצהיר שלך^[26]. הכעס מובן לי אך מניסיוני טוב לא יצא לך מתביעה כזו ואני עדיין ממליץ למשוך את התביעה **במיוחד אם נצליח לאשר את המינוי שלך מחר** [ההדגשה לא במקור] זה יהיה נצחונך האמיתי ללא השתחקות בדורסנות של הפרקליטות. לילה טוב. אביגדור".

בבוקר המכרז השיבה לו גב' אלול: "אני מקבלת את עצתך... אתאם פגישה עם עו"ד כדי לקדם מהלך זה". הוא השיב לה: "החלטתך נכונה". יצוין כי בסופו של דבר, ביולי 2017, משכה גב' אלול את התביעה נגד המנכ"ל דאז.

בגיליון הציונים שמילא נציג הציבור בוועדה, הוא ציין ליד שמה של גב' אלול "מומלצת מאוד ע"י המנכ"ל". בתגובה לטיטת הדוח מנובמבר 2018 ציין נציג הציבור כי הוא "זוכר מעורבות יתר של המנכ"ל בבחירת העובדת".

24 הנחיה 1.1504 מ-1.5.71. עדכון אחרון נעשה במאי 2015.

25 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב יפו, פ"ד נט 817(3), 830 - 831 (2004).

26 תצהיר של גב' אלול במסגרת תביעה שהיא הגישה כנגד מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר סילמן, על הוצאת דיבה בשל דברים שלטענתה אמר עליה בשדור ברדיו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התנהלותו של מר קפלן, מנכ"ל משרד הרווחה. הוא שוחח עם גב' אלול ערב המכרז שהיא התמודדה בו ושהוא היה חבר בו בוועדת הבוחנים; הוא גילה באוזניה מראש שבכוונתו לבחור בה לתפקיד, ומדבריו אליה השתמע גם שהוא יהיה חבר בוועדת הבוחנים. כך הוא פגע בשוויוניות ההליך המכרזי. ממסמכי ועדת הבוחנים עולה אף כי מר קפלן פעל בעניין זה בקרב חברי הוועדה. כל זאת עומד בניגוד להוראות התקשי"ר, להנחיית היועמ"ש לממשלה ולסדרי מינהל תקין.

מר קפלן מסר בתגובתו כי "נהוג ואף ידוע כי מנהלים מגיעים למכרזים כאשר הם מכירים את המועמדים מתוך המשרד ומטבע הדברים גם מגובשים לגבי המועמד המתאים ביניהם... טוהר המכרז איננו נגזר מכך שלחבר ועדת הבוחנים דעה מגובשת לגבי מועמד זה או אחר אלא משוויון ההזדמנויות שניתן לכל המועמדים להציג את מועמדותם ומועמדות זו איננה נבחנת על ידי אדם אחד אלא על ידי ארבעה. בתוך הוועדה מתנהלים דיונים, כאשר כל חבר מנסה לשכנע ביתרונות המועמד אותו הוא רואה כמתאים ביותר לתפקיד". הוא הוסיף כי הוא הביע את דעתו בוועדה רק לאחר שיתר חבריה הביעו את דעתם. עוד מסר מר קפלן כי עובדת היותו חבר בוועדות בוחנים של עובדים הכפופים לו ידועה לכולם ולכן גב' אלול לא נחשפה למידע חדש. אשר למשיכת התביעה מסר מר קפלן כי הוא סבר שתדמיתו של המשרד עלולה להיפגע קשות מניהול התביעה וציין "אכן ניסיתי לשכנע את גב' אלול להסיר את התביעה... ושמחתי שהיא נענתה לבקשתי. אינני רואה כל פסול במעורבותי בנושא כאשר רק טובת המשרד עמדה לנגד עיני".

משרד מבקר המדינה מעיר למר קפלן כי גם אם מניעיו שהיו חיצוניים לסוגיית המכרז, ולטענתו נועדו לשמירה על תדמית המשרד נאמרו כדי לשכנע את גב' אלול לסגת מתביעתה, טוהר המכרז ועקרון השוויון מחייבים את חבר הוועדה לא להתבטא בפני מועמדת בנוגע למכרז ולעמדתו ביחס לתוצאותיו. משרד מבקר המדינה מעיר למר קפלן כי ניסיון לשכנע מועמד במכרז להסיר תביעה משפטית, תוך קשירה בין הסרת התביעה לבין גילוי דעתו על עמדתו הצפויה בוועדת הבוחנים אינו ראוי. ניסיון זה מהווה הכנסת שיקול זר בהליך המכרזי.

ממכלול ההתרחשויות לפני המכרז ובמהלכו עולה כי התנהלותו של מר קפלן הטילה פגם בהליך המכרז שגב' אלול נבחרה בו לתפקיד סמנכ"לית אגף תקון.

גב' אלול שובצה לתפקיד סמנכ"לית אגף תקון ב-2.4.17.

השגות על המכרז

בתקשייר נקבע כי "השגה על הליכי מכרז תוגש על-ידי מועמד למשרה המוכרת במועד שבו נודע למשיג על הנסיבות המבססות את ההשגה... השגה על-ידי מי שאינו מועמד למשרה המוכרת, תיבדק בהתאם לשיקול דעתו של מנהל אגף בכיר בחינות ומכרזים".

לאחר שהסתיים המכרז לניהול אגף תקון שגב' אלול נבחרה בו ולאחר ששובצה לתפקיד הוגשו לאגף המכרזים בנש"ם השגות על המכרז בדבר השאלה אם השכלתה של גב' אלול והניסיון שלה בניהול עומדים בתנאי הסף וכן בדבר עברה המשמעת.

ב-3.5.17 פנה נציג הייעוץ המשפטי בנש"ם לאגף המכרזים בנש"ם בבקשה להבהיר פרטים הנוגעים להשכלתה של גב' אלול ולניסיונה הניהולי. אשר לניהול היחידה לחקירות ילדים נכתב בפנייה של אגף המכרזים בנש"ם למשרד הרווחה, בין היתר: "בבקש את התייחסותם המקצועית של אחד הגורמים הרלוונטיים **בדבר מהות המשימה ותחומי האחריות**: מנהלת מחוז תל אביב - הגב' [א'], או מנהלת השרות לחקירות ילדים (ניהול ארצי במטה) - הגב' [ב'], או סמנכ"לית שרותי תקון ונוער מנותק (דאז) - הגב' [ג']" (ההדגשות לא במקור).

יצוין כי בתקופה שגב' אלול עבדה ביחידה לחקירות ילדים²⁷, הייתה גב' ב' מנהלת השרות לחקירות ילדים (ניהול ארצי במטה) - (להלן - גב' ב'), הממונה הישירה של גב' אלול; וסמנכ"לית שירותי תקון ונוער מנותק (דאז) - הגב' ג' - הייתה הממונה העקיפה של גב' אלול. עוד יצוין כי בתקופה שקדמה לקידומה של גב' אלול, שררה בינה ובין גב' ב' מערכת יחסי עבודה קשה.

ב-8.5.17 העביר מנהל אגף משאבי אנוש דאז את הפנייה למר קפלן וכתב לו: "מאחר ו[גב' א'] לא הייתה מעורה בתהליכי העבודה בשירותי המבחן, יש להפנות את הנציבות או ל[גב' ב'], או ל[גב' ג']. **אבקש הנחייה**" (ההדגשה במקור).

למחרת העביר מר קפלן את הבקשה לגב' אלול וכתב לה: "אני רואה שהנציבות עדיין בוחשת אני אתנגד כמובן לבקשה השנייה [התייחסות מקצועית בדבר מהות המשימה ותחומי האחריות]. האם יש לך רעיון איזה שמות לתת להם". עוד הוא כתב "אני מתנגד בכל תוקף ש[גב' ב'] ו[גב' ג'] ימסרו את גרסתם כמבוקש. לפני שעונים למייל כזה... אבקש שנקיים דיון בנידון בינו. אין מקום למהר לתת תשובה". גב' אלול השיבה לו: "מבין השלושה שהוצעו, אני סבורה ש[גב' א'], כמנהלת המחוז, היא הכתובת הנכונה להוציא מסמך... ותודה לך על הגיבוי, התמיכה והאמון שאתה מעניק לי מיום שנכנסת לתפקידך".

גב' א' ציינה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 כי "כפי שכתב מנהל משאבי אנוש בזמנו, לא הייתי מעורה בתהליכי העבודה בשרות".



מר קפלן, מנכ"ל
משרד הרווחה, גילה
לגב' אלול לפני
המכרז שבכוונתו
לבחור בה לתפקיד
סמנכ"לית אגף תקון.
הוא פעל לכך במהלך
המכרז ועירב את גב'
אלול בהשגות
שהוגשו לאחריו,
בניגוד להוראות
התקש"ר, לנוהל
נש"ם, להנחיות
היועמ"ש לממשלה
ולכללי מינהל תקין
ותוך ניגוד עניינים

מהביקורת עלה כי מר קפלן פנה למושא ההשגה על המכרז - גב' אלול - ופעל בעצה אחת עימה להשיב לבקשת נש"ם איזה גורם יש לבקש שייתן מענה בעניינה.

מר קפלן מסר בתגובתו כי הוא לא מוצא כל פסול בפנייתו לגב' אלול עצמה להבהרת ניסיונה הניהולי ושלא נראה לו הגיוני לבקש התייחסות כזו מגב' ב', שבאותה העת מילאה תפקיד בכפופות לגב' אלול, ואף לא מהמנהלת שפרשה, גב' ג'.

משרד מבקר המדינה מעיר למר קפלן כי בפנייתו לגב' אלול עצמה לבחור את הגורם ששייב לנש"ם בעניין הנוגע להשגה על זכייתה, פעלו מר קפלן וגב' אלול בניגוד עניינים חמור.



מהאמור לעיל עולה תמונה קשה - מר קפלן, מנכ"ל משרד הרווחה, גילה לגב' אלול טרם המכרז שבכוונתו לבחור בה לתפקיד סמנכ"לית אגף תקון, הוא פעל לכך במהלכו ועירב אותה בהשגות שהוגשו לאחריו, בניגוד להוראות התקש"ר, בניגוד לנוהל נש"ם, בניגוד להנחיות היועמ"ש לממשלה, בניגוד לכללי מינהל תקין ותוך ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב נציב שירות המדינה לממצאי הביקורת האמורים. על נציבות שירות המדינה לבחון את תקינות המכרז לנוכח ממצאי הביקורת.

מינוי היועצת המשפטית של משרד הרווחה

מכרז לתפקיד היועץ המשפטי למשרד הרווחה

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין היועצים המשפטיים למשרדי ממשלה²⁸ (להלן - הנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין היועצים המשפטיים) נקבע כי "תפקיד הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם. במסגרת זו עליו, בין השאר, לסייע ולהעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד. במילוי תפקידו זה, עליו לשמש גם 'שומר סף', כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי הדין וכללי המינהל התקין. ככלל, על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק".

28 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 9.1000 היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (3.7.02), מעודכן למאי 2015.

באוקטובר 2015 פנתה מנהלת תחום המכרזים דאז במשרד הרווחה לאגף המכרזים בנש"ם בבקשה לפרסם משרה ליועץ משפטי למשרד. בנובמבר 2015 פרסמה נש"ם מכרז בין-משרדי לתפקיד יועץ משפטי למשרד הרווחה.

ועדת הבוחנים התכנסה ביום 2.3.16. בראש הוועדה ישב, כנציג מטעם נש"ם, המשנה ליועמ"ש לממשלה, העומד בראש המחלקה למשפט אזרחי במשרד המשפטים. עוד השתתפו בה מנכ"ל משרד הרווחה הקודם, היועצת המשפטית של משרד החקלאות ונציג ההסתדרות. הוועדה בחנה שבעה מועמדים למשרה.

לתפקיד היועצת המשפטית של משרד הרווחה נבחרה עו"ד רינת וייגלר, ששימשה עורכת דין בלשכה המשפטית של משרד הרווחה כ-23 שנים, מהן עשר שנים כסגנית ליועצת המשפטית הקודמת של המשרד (להלן - עו"ד וייגלר וגם יועמ"שית הרווחה).

בנימוקים להחלטה צוין כי "לאחר עיון במסמכים, קיום ראיונות ועריכת דיון, החליטו רוב חברי הוועדה לבחור במועמדת עו"ד וייגלר למשרה מהסיבות הבאות: עו"ד וייגלר הינה בעלת ידע ומקצועיות, ניסיון והבנה בשלל תחומי העיסוק של המשרד, על היבטיו המשפטיים. עו"ד וייגלר הרשימה הן בראיון הפרונטלי והן על פי המסמכים שצירפה ובכלל זה ההמלצות משלל הגורמים. המועמדת האירה בפני חברי הוועדה היבטים ייחודיים בעבודת יועמ"שית משרד הרווחה ומומחיותה הייחודית בתחום זה. כמו כן הציגה חזון על הצורך לגשר בין שפת אנשי המקצוע במשרד לשפה המשפטית". בדעת המיעוט צוין כי מנכ"ל משרד הרווחה הקודם סבר כי מועמדת אחרת מתאימה יותר למשרה.

בפרוטוקול הוועדה צוין בסעיף "אירועים חריגים" כי מנכ"ל משרד הרווחה הקודם "שאל האם הוא יכול להעביר את החלטת הוועדה וההמלצה לשר או יכול להתייעץ עם השר לפני קבלת החלטה סופית במכרז. נמסר לו כי זה הנוהג בוועדת איתור, אך לא ניתן בוועדת בכירים. נעשתה בדיקה לכך לוודא עם מנהלת אגף [המכרזים בנש"ם] ואכן זהו הנוהל והוא נמסר למנכ"ל שקיבל זאת בהבנה".

ב-3.3.16, יום לאחר שהתכנסה ועדת הבוחנים, הודיע נציג אגף המכרזים בנש"ם לעו"ד וייגלר כי הוועדה מצאה אותה כשירה למשרה של יועץ משפטי במשרד הרווחה וכי תשובץ דרך קבע במשרד לאחר שתעמוד בתקופת הניסיון כנדרש. תקופת הניסיון שנקבעה לעו"ד וייגלר לתפקיד יועמ"שית הרווחה הייתה מ-3.3.16 עד 2.9.16.

הניסיון להפסיק את כהונתה של יועמ"שית הרווחה

בתקשי"ר נקבע כי בידי נציב שירות המדינה נתונה הסמכות להפסיק כהונה של יועץ משפטי למשרד בעילה של אי-התאמה. לשם כך יש להקים בנש"ם ועדה מקצועית, שחברים בה נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג שירות המדינה, מנכ"ל לשעבר של משרד ממשלתי שימונה על ידי נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. ועדה זו תחווה דעתה בנושא.

ב-28.8.16, כשבוע לפני תום תקופת הניסיון, התקיימה פגישה בין מנכ"ל משרד הרווחה הקודם ובין יועמ"שית הרווחה. בפגישה הודיע מנכ"ל משרד הרווחה הקודם ליועמ"שית הרווחה כי **השר החליט שהיא לא עמדה בתקופת הניסיון** ושעליה לסיים את כהונתה בתפקיד (ההדגשה לא במקור). יועמ"שית הרווחה ביקשה לשוחח על כך עם השר כץ, אך כיוון שהשר היה בחוץ לארץ הציע המנכ"ל להאריך את תקופת הניסיון בחודש. למוחרת, ב-29.8.16, כתבה יועמ"שית הרווחה למנכ"ל משרד הרווחה הקודם כי היא מסכימה להאריך את תקופת הניסיון בחודש. ב-30.8.16 שלח מנהל משאבי אנוש דאז הודעה על כך לנש"ם.

ב-4.9.16 כתבה יועמ"שית הרווחה ליועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט (להלן - היועץ המשפטי לממשלה) כי היא מבקשת את התערבותו לצורך הגנה על מעמדו של יועץ משפטי של משרד ממשלתי ועל תפקידו ולשם שמירה על כללי מינהל תקין. במכתבה היא פירטה את כל השתלשלות העניינים בעניינה והבהירה כי במשך כל תקופת הניסיון שלה היא עבדה בעיקר מול המנכ"ל ומול גורמי מקצוע, ואילו עם השר היה לה קשר ישיר מועט ביותר. היא כתבה: "ביקשתי שוב ושוב נימוקים ענייניים להחלטה זו, הבהרתי כי לתפיסתי החלטתם הפתאומית מבלי שנערכה לי כל שיחת משותפת לפיה לא עמדתי בתקופת הניסיון, מחייבת נימוקים כבדי משקל, וביקשתי לדעת, מה לטענתם ההצדקה לצעד כה דרסטי". לדבריה, במהלך תקופת כהונתה הקצרה בתפקיד, לא הועבר אליה כל מסר על חוסר שביעות רצון כלשהו מעבודתה.

ב-22.9.16 כתב מנהל מינהל הסגל הבכיר למנכ"ל משרד הרווחה הקודם כי בתחילת אוקטובר צפויה להתקיים פגישה בין היועץ המשפטי לממשלה ובין השר כץ וביקש להאריך את החוזה של היועמ"שית עד סוף אוקטובר 2016.

ב-26.10.16 כתב מנכ"ל משרד הרווחה הקודם למנהל מינהל הסגל הבכיר כי "בפגישה שהתקיימה בתאריך 10.10.16 עם היועמ"ש לממשלה, מר אביחי מנדלבליט, סוכם כי נדרשת פגישה נוספת בנדון. על מנת לאפשר מימוש פגישה כאמור לעיל, סוכם עם עו"ד וייגלר ועם היועמ"ש לממשלה על הארכת תקופת הניסיון של עו"ד וייגלר בחודש ימים נוסף, עד תאריך 30.11.16".

ב-30.11.16 פנה מנהל מינהל הסגל הבכיר למנכ"ל משרד הרווחה הקודם וביקש להאריך את תקופת הניסיון של יועמ"שית הרווחה עד 14.12.16 לצורך השלמת הברור בעניינה. באותו יום שלח מנכ"ל משרד הרווחה הקודם אישור לכך בהסכמת יועמ"שית הרווחה.

ב-4.12.16 כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה ליועמ"ש לממשלה) לנציב דאז כי "הוראת התקשי"ר נובעת מהרצון להבטיח כי החלטה על הפסקת כהונת יועץ משפטי למשרד, המשמש גם כשומר סף שיש להבטיח את יכולתו לפעול ככזה באופן עצמאי ותוך שמירה על אי התלות המתחייבת מתפקידו, תתקבל לאחר בחינה של ועדה מקצועית... שהרכבה נותן גם משקל לעובדה שהיועצים המשפטיים למשרדי הממשלה כפופים מבחינה מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה". עוד היא כתבה כי "עמדתנו המשפטית, המתואמת עם הייעוץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, היא כי הוראה זו חלה גם על יועצים משפטיים המצויים בתקופת ניסיון. זאת, הן כיוון שמדובר בהסדר



יש טעם לפגם בכך
שגב' אלול בתפקידה
כמ"מ המנכ"ל הורתה
להודיע ליועמ"שית
הרווחה שהיא לא
עמדה בתקופת
הניסיון שלה, זאת
בהתחשב במעורבות
הייעוץ המשפטי של
משרד הרווחה
בהליכים המשמעתיים
שהתנהלו כנגד גב'
אלול, ובייחוד
כשההנחיה ניתנה
ארבעה ימים בלבד
לאחר שגב' אלול
מונתה לתפקידה

ספציפי הגובר ממילא על ההסדר הכללי העוסק בתקופת ניסיון והן כיוון שתכליתה של ההוראה יפה גם למועד בו היועץ המשפטי מצוי בתקופת ניסיון". במכתב היא ביקשה מהנציב להודיע למנכ"ל משרד הרווחה הקודם כי ככל שהוא עומד על בקשתו להפסיק את כהונת היועמ"שית של משרדו, "עליו לפנות אליך בבקשה מנומקת וכי החלטתך בעניין זה תתקבל רק לאחר קבלת חוות דעת [של ועדה מקצועית, כאמור בתקשי"ר]. עוד היא הבהירה כי עד לקבלת החלטתו "יש להאריך את חוזה ההעסקה של [יועמ"שית הרווחה] אשר תמשיך לכהן בתפקידה כל עוד לא התקבלה על ידך החלטה אחרת".

באותו יום הודיע הנציב דאז למנכ"ל משרד הרווחה הקודם כי "חוזה ההעסקה של היועצת המשפטית של משרדך יוארך, והיא תמשיך בתפקידה כל עוד לא התקבלה הוראה אחרת".

ב-6.12.16 כתב מנכ"ל משרד הרווחה הקודם לנציב דאז כי הוא חולק על הפרשנות המשפטית שעליה המשנה ליועמ"ש לממשלה מבססת את עמדתה. לדבריו, כיוון שבאותה עת הייתה יועמ"שית הרווחה בתקופת ניסיון ולא כיהנה בתפקיד היועמ"שית של המשרד, אין מדובר בהפסקת כהונה של יועץ משפטי. יצוין כי גם בפנייתו זו לא התייחס מנכ"ל משרד הרווחה הקודם לגורמים ולסיבות שעליהם הוא ביסס את עמדתו המקצועית אשר לצורך לסיים את תקופת הניסיון של יועמ"שית הרווחה.

כאמור, ב-9.12.16 נפטר מנכ"ל משרד הרווחה הקודם, וב-21.12.16 מינה השר כץ את גב' אלול למ"מ מנכ"ל משרד הרווחה.

ב-25.12.16, ארבעה ימים לאחר שמונתה גב' אלול למ"מ מנכ"ל משרד הרווחה, כתב מנהל משאבי אנוש דאז ליועמ"שית הרווחה "בהתאם להנחיית מנכ"ל משרד הרווחה [מ"מ המנכ"ל גב' אלול], על אי עמידה בתקופת הניסיון בתפקיד היועמ"ש של המשרד. מצורפת הודעה על חזרתך לתפקיד סגן בכיר" (ההדגשה לא במקור). בהודעה שצורפה צוין כי ההעברה תקפה מיום 15.12.16. בפועל שונתה, בין היתר במערכת מרכז"ה, הגדרת התפקיד של יועמ"שית הרווחה ל"סגנית בכירה ליועמ"ש המשרד", על כל המשתמע מהורדתה בדרגה.

יש טעם לפגם בכך שגב' אלול הורתה להודיע ליועמ"שית שהיא לא עמדה בתקופת הניסיון שלה בהתחשב במעורבות הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה בהליכים המשמעתיים שהתנהלו כנגדה ובמיוחד כשההנחיה ניתנה ארבעה ימים בלבד לאחר שגב' אלול מונתה לתפקידה.

בהתייחס להודעה שקיבלה יועמ"שית הרווחה, שלפיה היא תחזור לתפקיד סגנית, כתבה המשנה ליועמ"ש לממשלה לנציב דאז ב-25.12.16: "אבקש לפנות אליך על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה... אבקשכם להאריך את תקופת הניסיון של עו"ד וייגלר כיועצת המשפטית של המשרד עד 28.2.17... ככל שתוגש בקשה פורמאלית להפסקת כהונתה של עו"ד וייגלר, תיבחן בקשה זו בהתאם להוראות [התקשי"ר] ותוכרע על ידך. ככל שלא יחול שינוי במצב הדברים הנוכחי תוחתם ביום 1.3.17 עו"ד וייגלר, על חוזה העסקה כיועצת

המשפטית הקבועה של המשרד, וזאת כמקובל ביחס לחוזי העסקה של יועצים משפטיים".

עוד ציינה המשנה ליועמ"ש לממשלה כי "הנהלת [משרד הרווחה] פועלת באופן חד צדדי ובמסגרת זאת נמסרה ליועצת המשפטית של המשרד, עו"ד רינת וייגלר, הודעה לפיה היא הוחזרה לתפקיד של סגן בכיר ליועץ המשפטי של המשרד. להתנהלות זו אין מקום, עת עמדתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה נמסרה עוד במכתבי מיום 4.12.16. מכל מקום להודעת משרד [הרווחה] אין תוקף, ובנסיבות אלה אבקשך לפעול בהתאם לאמור... לעיל".

ב-26.12.16 כתב מנהל מינהל הסגל הבכיר למנהל משאבי אנוש דאז: "בהמשך למכתב שהועבר על ידך על אי עמידה של עו"ד וייגלר בתקופת הניסיון, כפי שהונחת על ידי המנכ"ל - מכתב זה אינו תקף. **להלן הנחיית היועץ המשפטי, המקובלת ע"י נציב שירות המדינה, יש לפעול בהתאם** - בהתאם לסעיף 3 במכתב המצורף - הארכת תקופת הניסיון של עו"ד וייגלר כיועמ"שית של המשרד תוארך עד ה-28.2.17... במקרה של רצון להפסיק את כהונתה בתקופת הניסיון יש לפנות לנציב שירות המדינה... נא העבר לגורמים הרלוונטיים במשרדך (המכתב הועבר ללשכת השר מטעם משרד המשפטים)" (ההדגשה במקור).

באותו יום העביר מנהל משאבי אנוש דאז את פניית מנהל מינהל הסגל הבכיר לגב' אלול וכתב לה: "אודה להנחייתך כיצד עלי לפעול בנושא". ב-29.12.16 הוא פנה אליה שוב וכתב: "ממתין להתייחסותך, כידוע החוזה של [עו"ד וייגלר] כסגנית בכירה מסתיים פורמאלית ב-31.12.16. להבנתי אנו מחויבים לנקוט פעולה מבין החלופות הבאות. (1) לפעול בהתאם להנחיית הנציב והמשנה ליועמ"ש לממשלה ולהשיב את [עו"ד וייגלר] לתפקיד היועצת המשפטית של המשרד במעמד של הארכת תקופת ניסיון עד ל-28.2.17. (2) להשאיר אותה בתפקיד סגן בכיר ליועץ המשפטי (למרות אמירת משרד המשפטים והנציבות שהחזרה זו אינה תקפה) ולפנות לנציבות בבקשה להאריך את החוזה שלה. ממתין להנחיות ברורות כיצד לפעול".

בבוקר 29.12.16, בטרם השיבה גב' אלול לשאלתו של מנהל משאבי אנוש דאז, היא כתבה ליועץ בכיר של השר כץ (להלן - יועץ השר) הודעת דוא"ל בזו הלשון: "שולחת לכם את ההצעה לתשובה שכתבתי ל[מנהל משאבי אנוש דאז], לאחר שהתייעצתי עם [יועצת המנכ"ל]. עדיין לא שלחתי לו - ממתינה לאישור שלך.... זאת ההתייחסות: [מנהל משאבי אנוש דאז], בשלב זה להאריך לה את החוזה בשנה בתפקיד סגן בכיר ליועץ המשפטי. עם כניסתו של המנכ"ל החדש הדבר יובא להחלטתו". בטרם השיב לה יועץ השר, שלחה גב' אלול למנהל משאבי אנוש דאז את ההודעה כפי ששלחה אותה ליועץ השר, וכיתבה גם את השר כץ להודעה זו. לאחר מכן יועץ השר השיב לה: "אי אפשר לחכות למנכ"ל הבא ולא להחליט על כלום כרגע?".

בניגוד למשתמע מדברי גב' אלול, יועצת המנכ"ל ציינה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת בדצמבר 2018 כי התייעצה בעניין יועמ"שית הרווחה עם מנהל מינהל הסגל הבכיר בנש"ם וכי הוא הנחה אותה שיש להשאיר אותה בתפקיד היועצת המשפטית עד קבלת החלטה סופית.



 עולה חשש כי השר

 כץ סבר כי תום

 תקופת הניסיון של

 יועמ"שית משרד

 הרווחה הוא הזדמנות

 לתקן את תוצאת

 המכרז שהתקבלה

 בניגוד לעמדתו

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות גב' אלול. הלכה למעשה היא הורתה למנהל משאבי אנוש דאז לא לבצע את הוראת היועץ המשפטי לממשלה והנציב דאז.

בתגובתה של גב' אלול היא טענה כי בעניין זה היא פעלה לפי הנחיית השר כץ כיוון שמונתה לתפקיד מ"מ מנכ"ל לתקופה זמנית ולא רצתה להחליט בסוגיה זו בעצמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לגב' אלול כי התייחסותה האמורה אינה מתיישבת עם הנחייתה ארבעה ימים בלבד לאחר שמונתה למ"מ המנכ"ל, למנהל משאבי אנוש דאז להודיע ליועמ"שית הרווחה על אי עמידתה בתקופת הניסיון בתפקיד היועמ"ש של המשרד.

מנהל משאבי אנוש דאז כתב לנציגת אגף משאבי אנוש: "בהנחיית מ"מ מנכ"ל יש להאריך את החוזה של [עו"ד] וייגלר כסגן בכיר ליועמ"ש". ב-1.1.17 העבירה נציגת אגף משאבי אנוש למינהל הסגל הבכיר מנש"ם את ההנחיה האמורה. בתגובה השיבה לה נציגת מינהל הסגל הבכיר מנש"ם: "מבקשת להסב תשומת לבכם כי ההנחיה לפיה הנכם מבקשים לפעול נוגדת את הנחיית היועמ"ש לממשלה והנציב ועל כן **אינה מאושרת**... אודה על המשך פעולתכם בהתאם לאמור במייל של [מנהל מינהל הסגל הבכיר] מיום 26.12.2016" (ההדגשה במקור). מנהל משאבי אנוש דאז העביר את תשובה זו לגב' אלול וכתב לה: "הם אינם מאשרים את בקשתנו וטוענים כי נוגדת את הנחיות הנציב והיועמ"ש לממשלה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של גב' אלול בתפקידה כמ"מ מנכ"ל משרד הרווחה שנעשתה בידעתו של השר כץ להשיב את יועמ"שית הרווחה לתקן של סגנית במקום להאריך את תקופת הניסיון שלה. התנהלות זו היא הפרה בוטה של כללי מינהל תקין והפרה של הנחיית הגורמים המוסמכים - הנציב והיועץ המשפטי לממשלה. יצוין כי גב' אלול הכירה את הסוגיה עוד טרם מינוייה לתפקיד מ"מ המנכ"ל מתוקף תפקידה הקודם בלשכת המנכ"ל, ובנסיבות אלה היה עליה לפעול בהתאם להנחיות הגורמים המוסמכים בעניין זה.

עולה חשש כי השר כץ סבר כי תום תקופת הניסיון הוא הזדמנות לתקן את תוצאת המכרז שהתקבלה בניגוד לעמדתו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההתנהלות האמורה של השר כץ. התנהלותו לא תאמה את כללי התקשי"ר ונעשתה בניגוד גמור להנחיות מפורשות של היועץ המשפטי לממשלה. עוד, היא פגעה פגיעה קשה ביועמ"שית הרווחה ובעצמאות הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה, בלי שניתנו לכך נימוקים ראויים.

כאמור, ב-15.1.17 מונה מנכ"ל משרד הרווחה המכהן מר קפלן. סמוך לאחר כניסתו של מר קפלן לתפקיד מנכ"ל משרד הרווחה הוא סיכם עם נציגי שירות המדינה להאריך את תקופת כהונתה של עו"ד וייגלר בתפקיד היועמ"שית עד 31.1.17. בהמשך, ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה, הוארכה תקופת הניסיון בשלושה חודשים נוספים כדי לאפשר למר קפלן לבחון את התאמתה לתפקיד היועצת המשפטית של המשרד. ב-9.4.17 אישר מר קפלן כי עו"ד וייגלר סיימה בהצלחה את תקופת הניסיון שלה בתפקיד היועצת המשפטית של המשרד, והיא מונתה לתפקיד יועמ"שית משרד הרווחה במינוי קבוע.

מינוי מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים (להלן - מעונות יום)

ב-31.7.16 החליטה הממשלה להעביר סמכויות בנושאי תעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה אל משרד הרווחה. ב-24.1.17, כשבוע לאחר שנכנס מר קפלן לתפקידו כמנכ"ל משרד הרווחה, הוא כתב לממונה על התעסוקה במשרד הכלכלה כי סיכם עם השר להטיל את תפקיד מנהל אגף מעונות יום²⁹ על עובד ב' וביקש שתמשיך לטפל ביישום ההחלטה. ב-1.2.17 הוטל על עובד ב' התפקיד "מנהל אגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך". ב-2.2.17, יום לאחר שעובד ב' נכנס לתפקידו כמנהל אגף מעונות יום, זימן אותו מר קפלן לשיחת היכרות.

באפריל 2017 פרסם אגף המכרזים בנש"ם מכרז בין-משרדי לתפקיד מנהל אגף בכיר (מעונות יום ומשפחתונים), ועובד ב' הגיש את מועמדותו למכרז.

ב-29.5.17 קיבל עובד ב' הודעה מאגף המכרזים בנש"ם שאי אפשר לאשר את מועמדותו כיוון שלא צירף למכרז מסמכים המעידים על שנות ניסיון רלוונטיות לתחום המכרז. למוחרת, ב-30.5.17, כתב מר קפלן למנהלת לשכתו: "אמר לי השר כי נודע לו ש[עובד ב'] לא עומד בתנאי הסף של מנהל אגף המעונות, האומנם? חבל שלא ידעתי על כך קודם. האיש ממלא את התפקיד לשביעות רצוננו המלאה וחבל שלא יהיה מועמד לתפקיד. נא בדקי בתאום עם [יועצת המנכ"ל] ועם [סמנכ"ל משאבי אנוש באותה עת] מה ניתן לעשות בנידון".

מנהלת הלשכה השיבה למר קפלן כי עובד ב' יגיש ערעור על החלטת אגף המכרזים. ב-31.5.17 כתב לה מר קפלן: "אני מבקש לעשות כל מאמץ שערעורו יתקבל. לא ברור לי למה תנאי הסף במכרז נוסחו כך אבל משנוסחו והמכרז יצא לדרך חשוב מאוד של[עובד ב'] תנתן האפשרות להתמודד על התפקיד".

מר קפלן מסר בתגובתו כי המכרז התבסס על תיאור תפקיד ישן, אשר דרישות הסף בו לא היו סבירות. לטענתו, מנהל אגף מעונות יום נדרש למגוון כישורי ניהול ולא לניסיון בניהול מעונות. לדבריו, בסופו של דבר נש"ם קיבלה את בקשת המשרד לשנות את תיאור התפקיד ואת תנאי הסף בו.

29 שמו הרשמי של התפקיד: "מנהל/ת אגף בכיר (מעונות יום ומשפחתונים)".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד הרווחה מר קפלן, שבדומה להתנהלותו במכרז לסמנכ"ל אגף תקון, גם כאן הוא סימן מועמד לתפקיד הדורש מכרז ופעל למנותו לתפקיד זה. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם החובה העולה מחוק חובת המכרזים לתת הזדמנות שווה לכל המועמדים. על מר קפלן להימנע מלהתערב באופן שיש בו כדי להשפיע בדרך שאינה תקינה על תהליכי מינוי.

ב-8.6.17 הגיש עובד ב' ערר על פסילתו. ב-11.6.17 כתבו לו מאגף המכרזים בנש"ם כי "הפנייה הועברה להמשך טיפול/בירור מול הגורם הרלוונטי האחראי על פניות מסוג זה במשרד הממשלתי אליו משתייך המכרז".

יומיים לאחר מכן שלח עובד ב' את הודעת אגף המכרזים בנש"ם למנהלת לשכתו של מר קפלן וכתב לה: "תבדקי מה זה". ב-23.6.17 כתב מר קפלן ליועץ השר כי שוחח עם עובד ב' וכי "הוא לפחות מחזיק שם את כל האגף... יש מכרז לראש האגף ולצדדי הנציבות פסלה את מועמדותו ואני משחית זמן כרגע בטיפול לבטל את פסילתו". ב-28.6.17 כתב מר קפלן ליועץ השר כי עובד ב' נפסל כמועמד לנהל את אגף המעונות בגלל אי-עמידה בתנאי הסף. הוא כתב כי "הפגם היה טכני ו[יועצת המנכ"ל] עשתה מאמץ להתגבר עליו. משום מה [עובד ב'] לא שיתף פעולה... ההתרשמות היא שהוא לא כל כך מעוניין בתפקיד... מתברר כי ניגשו שתי מועמדות העובדות בתוך האגף ושתייהן לא מתאימות. אני מעריך שהן תמצאנה כלא מתאימות בוועדת הבחירה ואז תיסלל הדרך למכרז פומבי ואולי אפשר יהיה לנצל את האופציה לגייס איש צבא במידה וימצא מישהו כזה. אני מבקש שתעדכן את השר". באותו יום השיב לו יועץ השר: "לדעתי אין מנוס מלצאת למכרז פומבי".

ב-1.7.17 נכנסה לתוקף הנחיה של אגף המכרזים בנש"ם בדבר "התחייבות חברי ועדת בוחנים להימנע מניגוד עניינים". בהנחיה נקבע כי חבר ועדת הבוחנים יידרש למלא טופס התחייבות להימנע מניגוד עניינים (להלן - טופס ניגוד עניינים). בטופס ניגוד העניינים מתחייב חבר ועדה, בין היתר, לבחור במועמד המתאים והראוי ביותר, למלא את תפקידו בהתאם לאינטרס הציבורי, ללא דעה קדומה, ללא פניות וללא משוא פנים, וכן עליו להצהיר כי לא קיבל הנחיה מגורם כלשהו בין במישרין בין בעקיפין לבחור או לא לבחור במועמד מסוים מבין אלה המתמודדים בוועדה.

ב-3.7.17 כתב מר קפלן ליועץ השר שיעדכן את השר שעובד ב' לא עבר את תנאי הסף של המכרז למנהל אגף מעונות למרות ניסיונות למנוע פסילתו.

ועדת הבוחנים התכנסה ב-14.8.17. מר קפלן, שהיה אחד מחבריה, חתם על טופס ניגוד העניינים האמור בטרם התכנסה הוועדה. לפני הוועדה הופיעו שתי מועמדות. בפרוטוקול הוועדה נכתב: "שתי המועמדות הציגו יכולות טובות אך בהתחשב בדרישות התפקיד לשנים הקרובות של הקמת מאות מעונות חדשים וצורך בתשומת לב רבה בהקמה של מעונות יום ושת"פ עם הרשויות המקומיות הגיעה הוועדה בהחלטת פה אחד שלא לבחור באף אחת מהמועמדות". על גיליון ההערכה של מר קפלן הוא ציין בכתב ידו: "מעדיף לא לבחור באף אחת משתי המועמדות ולהמשיך לקראת מכרז פומבי".



מר קפלן עסק
במועמדים במכרז,
גילה ליועץ השר את
דעתו בדבר כשירות
המועמדות לתפקיד
לפני המכרז ופעל
בניגוד לכללי מינהל
תקין ונגד האינטרס
הציבורי, המחייב
לפעול ללא דעה
קדומה

מהביקורת עולה כי מר קפלן החליט מבעוד מועד, וטרם התכנסות הוועדה, מה יהיו תוצאות המכרז וכי יש לצאת למכרז פומבי, כפי שגם כתב לו יועץ השר, ועל כן לא מצא במכרז מועמד מתאים.

משרד מבקר המדינה מעיר למר קפלן כי מהאמור עולה שהוא עסק במועמדים במכרז, גילה דעתו בדבר כשירות המועמדות לתפקיד ליועץ השר טרם המכרז ופעל בניגוד לכללי מינהל תקין ונגד האינטרס הציבורי, אינטרס המחייב לפעול ללא דעה קדומה.

ב-7.11.17 כתב מר קפלן ליועץ השר: "הבלגן באגף מעונות חוגג. עדכנתי את השר... אנסה למצוא פתרון מהיר לבעיה". ב-8.11.17 הוא כתב: "יש לצאת באופן מהיר לאיוש משרתו של [עובד ב']". באותו יום כתב מר קפלן למנהל משאבי אנוש דאז שיש לפרסם מכרז חדש פומבי לתפקיד מאחר ובמכרז בין-משרדי לא נבחר מועמד כלשהו. ב-17.12.17 הוארכה תקופת הטלת התפקיד על עובד ב', זאת אף שעל פי אגף המכרזים בנש"ם אין לו הניסיון הדרוש לעמוד בראש האגף.

הביקורת העלתה כי עד 1.7.18 לא התפרסם מכרז פומבי לתפקיד מנהל מעונות יום וכי עובד ב' עדיין מילא תפקיד זה בהטלת תפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ ולמר קפלן על כך שהם פעלו למען מינויו של עובד ב' לתפקיד מנהל מעונות יום אף שלא עמד בתנאי הסף למשרה זו והאריכו את העסקתו בתפקיד חשוב זה אף שעוד ביוני 2017 נמצא שאין הוא כשיר לכהן בתפקיד.

השר מסר בתגובתו כי אגף מעונות יום היה מצוי במשבר של ממש וכי הוא קיבל על עצמו להבריא אותו וכי מעורבותו המוגברת בפעילות אגף זה נבעה מהצורך בהגדלת היצע מעונות יום, הגדלת תקציב הבינוי וניצול התקציב. לצורך כך נדרש היה להביא מנהל מקצועי, בעל יכולת לנהל ולהניע מהלכים מורכבים שיוביל את האגף. עובד ב' נבחר לביצוע המשימה ללא כל היכרות מוקדמת ביניהם אלא רק על סמך כישוריו ויכולותיו הגבוהים. השר הוסיף וציין כי ההליך המכריזי לבחירת מנהל האגף מתנהל בימים אלה בנש"ם.

מר קפלן טען בתגובתו ש"מחוסר היכרותו המעמיקה את הוראות נציבות שירות המדינה הוא לא ידע על קיומה של אפשרות העברת בעל תפקיד מתפקיד אחד למשנהו, באישור נציבות שירות המדינה, ובלבד שמדובר בתפקידים בעל תקני דרגות זהים. תקן הדרגות בתפקיד מנהל מחוז דרום של זרוע העבודה בו מוצב עובד ב' זהה לזה של מנהל אגף מעונות. הפעלת הליך זה הייתה מייטרת את הצורך במכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ ולמר קפלן כי בעלי תפקידים בשירות הציבורי מתמנים לתפקידים על פי כללי התקשי"ר ובתהליך שוויוני של מכרז. שיבוץ עובד ב' בתפקיד מנהל אגף מעונות יום על סמך כישורים ויכולות בלבד ובלי שעבר מכרז כנדרש איננו ראוי ונעשה בניגוד לכללי מינהל תקין.

מינוי סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול)

העברת מנהל אגף מינהל משק ומכרזים מתפקידו עבור עובד אחר: מנהל אגף מינהל משק ומכרזים (להלן - מנהל ד') הועסק במשרד הרווחה משנת 1991, ומשנת 2004 הוא כיהן בתפקיד זה ושימש גם יו"ר ועדת המכרזים של המשרד.

ב-5.2.17, כשבועיים בלבד לאחר שנכנס מר קפלן לתפקיד, שלחה לו יו"ר ועד העובדים את קורות החיים של עובד ג', עובד שהועסק במשרד הרווחה באותה עת בתפקיד מנהל מעון.

יו"ר ועד העובדים מסרה בתגובתה לטיטת הדוח בדצמבר 2018 כי מר קפלן חיפש באותה עת עובד שיוכל להטיל עליו באופן מידי לנהל את אגף משק ומכרזים וכי היא המליצה על עובד ג' לתפקיד זה ואף צירפה קורות חיים שלו.

ב-3.3.17 כתב מר קפלן לגב' אלול: "אני מעוניין להפריד את המכרזים מ[מנהל ד']... אמנה את [עובד ג'] כמנהל תחום מכרזים בדרגות 40 - 42". ב-5.3.17 כתב מר קפלן לגב' אלול כי הוא מעוניין לשוחח איתה בין היתר על הקמת תחום מכרזים והתקשרויות בניהולו של עובד ג'. ב-10.3.17 ביקש המנכ"ל לזמן את עובד ג' לשיחה לשם תיאום ציפיות.

במרץ 2017 זימן מר קפלן לפגישה את מנהל ד' והודיע לו כי הוא עורך שינויים במשרד ומבקש לתת את תפקידו לאדם אחר.

ב-25.3.17 כתב המנכ"ל למנהלת לשכתו: "מאחר ואני צופה ש[מנהל ד'] יסיים את תפקידו הרי צריך להתכונן לפרסום מכרז ראש אגף התקשרויות ומכרזים. אם אכן זה יקרה אני אבקש לשדרג את התפקיד הזה לתקן ראש אגף בכיר". ב-4.5.17 כתבה גב' אלול למר קפלן כי בהמשך לפגישתם יום קודם, היא שוחחה עם עובד ג' והיא סבורה כי הוא יוכל לסייע בתחום המכרזים. "אני מתרשמת שהוא אדם ראוי, הגון ועם נכונות להתמודד עם חוליי המערכת... נכון להיום הניהול שם בעייתי למדי. בשלב זה, [עובד ג'] יוכל לבצע זאת בנוסף לתפקידו כמנהל מעון".

ב-4.5.17 הודיעה נציגת אגף משאבי אנוש במשרד הרווחה לאגף המכרזים בנש"ם על יצירת משרה חדשה - סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול). ב-8.5.17 פרסם אגף המכרזים בנש"ם מכרז בין-משרדי לתפקיד סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול).

ב-5.17.17 כתב מר קפלן לגב' אלול כי הוא מבקש שתסייע בידי יועצת המנכ"ל ליצור את המשרה שאליה הוא יציב בהטלת תפקיד את עובד ג' כממונה על ההתקשרויות והמכרזים. "נראה לי שזה לא פשוט אבל פתיר. התפקיד יכול להיות כרגע 40 - 42 **ובהמשך הדרך נשדרג אותו אחרי שאוציא משם את [מנהל ד']** (ההדגשה לא במקור)". ב-6.5.17 כתב המנכ"ל ליועצת המנכ"ל: "מאחר ואינני מצליח לפתור את בעיית שיבוצו של [מנהל ד'] הרי כדי להתקדם אני מצרף את המבנה הארגוני של סמנכ"ל בכיר לתשתיות ולוגיסטיקה³⁰. **כל המשרות קיימות רק צריך לשנות את התארים ואת הגדרת התפקידים...**" (4) ראש אגף התקשרויות ומכרזים - מתבצע כיום אצל [מנהל ד'] ויעבור לכפיפות ישירה לסמנכ"ל. אני רוצה למנות בהקדם לתפקיד זה בהטלת תפקיד את [עובד ג']" (ההדגשה לא במקור).

ב-11.5.17 כתב מנהל ד' למר קפלן שהוא חש תחושות קשות בעקבות הפגישה שקיימו במרץ. ב-14.5.17 העביר מר קפלן את מכתבו של מנהל ד' והצעה למכתב תשובה לגב' אלול, וכתב לה "לעיניך בלבד". היא החזירה לו תיקונים למכתב התשובה שניסח.

באותו יום שלח מר קפלן למנהל ד' מכתב תשובה, ובו ציין כי החליט שעובד ג' יהיה אחראי החל מיום 21.5.17 לבצע משימות באגף, במיוחד בתחום ההתקשרויות והמכרזים, בהטלת תפקיד ונוסף על תפקידו כמנהל מעון. המנכ"ל העביר ליו"ר ועד העובדים העתק ממכתב זה וכתב לה: "מעביר לעיניך בלבד. מחר אוציא את הטלת התפקיד על [עובד ג']".

ב-18.5.17 שלחו באי כוחו של מנהל ד' בקשה להורות לבטל את החלטת המנכ"ל. למחרת, ב-19.5.17, שלח מר קפלן את העתק המכתב ללשכת השר וציין: "תעדכני את השר אודות המכתב המצורף אני מתמודד עמו". כן הוא שלח את העתק המכתב ליועצו ולגב' אלול כדי שהשניים יכינו מכתב תשובה. בהתייחס לפנייה זו כתבה יועמ"שית הרווחה ליועץ המנכ"ל ב-21.5.17: "הטלת תפקיד כפי שהיא מוגדרת בתקשי"ר, ענייניה פתרון למנהלי המשרדים לאיוש משרות **כאשר התהליך המכריז של איוש התפקיד טרם נסתיים. מדובר בפתרון ביניים** לתפקידים לא מאויישים ולא בפרקטיקה המאפשרת העברת סמכויות מגורם אחד במשרד לגורם אחר.... נראה לי נכון לדחות כרגע, את הטלת התפקיד ולהעביר את הנושא לבחינת הנציבות" (ההדגשה במקור).

ב-13.6.17 הועבר מנהל ד' מתפקיד מנהל אגף מינהל משק ומכרזים לתפקיד מנהל מעון. למחרת, ב-14.6.17, הטיל מר קפלן על עובד ג' את תפקיד "ממלא מקום ראש אגף מינהל משק ומכרזים" נוסף על תפקידו כמנהל מעון.

30 נ"ש"ם פיצל את תפקיד סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, תפקיד שהיה קיים בעבר במשרדי ממשלה, לשני תפקידים בכפיפות ישירה למנכ"ל: סמנכ"ל להון אנושי וסמנכ"ל לתפעול ולוגיסטיקה. במסגרת פיצול זה תחום הרכש והמכרזים נכלל בתחום האחראיות של סמנכ"ל לתפעול ולוגיסטיקה.

בביקורת עלה כי מר קפלן פעל יחד עם גב' אלול ובידיעת השר להעביר את ניהול תחום המכרזים וההתקשרויות ממנהל ד' לעובד ג' בדרך של העברת סמכויות באופן פרסונלי - מעובד מסוים לעובד אחר, וזאת, גם בניגוד לחוות דעתה של יועמ"שית הרווחה.

השר מסר בתגובתו כי כמי שעומד בראש מערכת מופרטת, הרוכשת שירותים בהיקפים של מיליארדי שקלים בשנה, הבין שהיה הכרח לרענן את השורות באגף משק ומכרזים.

פרסום מכרז בין-משרדי לתפקיד סמנכ"ל בכיר לתשתיות ותפעול: בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין ועדות בוחנים נקבע כי "אין לשתף בוועדת בוחנים אדם שהביע דעתו בכתב בשאלת התאמת המועמד לתפקיד עליו הוא מתחרה. כלל יסוד הוא שהוועדה חייבת להתנהל תוך מתן ביטוי נאות למגמות השונות המונחות ביסוד קיומה. במסגרת כללים אלה חשיבות רבה לא רק לכך שתיעשה בחירה צודקת ונכונה אלא גם שייראה שנעשתה בחירה כאמור".

כאמור, ב-5.5.17 כתב מר קפלן לגב' אלול כי ברצונו להטיל על עובד ג' את תפקיד ממונה על ההתקשרויות והמכרזים וכי "התפקיד יכול להיות כרגע 40 - 42 **ובהמשך הדרך נשדרג אותו אחרי שאוציא משם את [מנהל ד']**" (ההדגשה לא במקור). ב-8.5.17 פורסם מכרז לתפקיד סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול). בבחינות המיון נבחנו שמונה מועמדים.

ועדת הבוחנים התכנסה ב-10.9.17. מר קפלן, שנמנה עם חברי הוועדה, חתם על טופס ניגוד עניינים ביום כינוס הוועדה. לוועדה ניגשו חמישה מועמדים. בפרוטוקול הוועדה דיווח המנכ"ל כי הוא מכיר את המועמד (עובד ג') היכרות מקצועית. הוועדה בחרה בעובד ג' למשרת סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול), ובאותו יום הוא שובץ למשרה.

מר קפלן מסר בתגובתו כי הוא סבור שלא היה שום פגם בהשתתפותו בוועדה האמורה לבחור נושא משרה בכירה בדרגת סמנכ"ל בכיר, עובד האמור להיות כפוף ישירות למנכ"ל, גם אם הטיל על המועמד שנבחר, קודם לבחירתו, את תפקיד מנהל אגף רכש ומכרזים - תפקיד הכפוף לסמנכ"ל בכיר תשתיות ותפעול.

משרד מבקר המדינה מעיר למר קפלן כי משגילה את דעתו כי בכוננתו לשדרג את עובד ג' לאחר שהטיל עליו את תפקיד מנהל אגף רכש ומכרזים, היה עליו למנוע עצמו מלהשתתף במכרז לתפקיד סמנכ"ל תשתיות ולוגיסטיקה, מכרז שעובד ג' נבחר בו לתפקיד. גם במקרה זה פעל מר קפלן בניגוד לכללי מינהל תקין.

שינויים רבים בהעסקת עובדים בתפקידים בכירים, לרבות שומרי סף במשרד הרווחה

שינויים פרסונליים הם חלק בלתי נפרד ואף הכרחי בפיתוח ארגוני. שינויים מיטביים מחייבים הצבת חזון ויעדים, תכנון, מחשבה על המשאב האנושי והימנעות מתחלופה תכופה בצמרת הניהולית ובדרגי הביניים. תהליכים אלו דורשים הקפדה על יחסי עבודה תקינים, הוגנות ורגישות, שמירה על אקלים ארגוני חיובי, מחשבה על דרכים להנעת עובדים, הבטחת רווחתם ויצירת תחושת מחויבות.

הדבר נכון ביתר שאת ככל שמדובר על שינויים פרסונליים רבים בשירות המדינה. על שינויים אלה להיעשות בכפוף לדין, לכללי מינהל תקין ולהוראות החלות בשירות המדינה בדבר מינויים, פרישה לגמלאות וכיוצא באלה, תוך הקפדה על שיקולים ענייניים ומקצועיים.

מהלכי הבראה ופיתוח ארגוני בשירות המדינה ראוי שיעשו בשיתוף מלא ובהנחיית נציבות שירות המדינה.

במהלך כהונתם של השר כץ והנהלת המשרד הנוכחית החל מהלך של העברת עובדים בכירים מתפקידים במטה המשרד ובהנהלת אגף תקון, ובכלל זה של עובדים שזכו קודם לכן להערכה מקצועית על תפקודם. עובדים בכירים במשרד הרווחה נאלצו לבצע שינויים מהותיים בהעסקתם, למשל לפרוש פרישה מוקדמת לגמלאות; לעזוב את המשרד; לעבור לתפקיד אחר במשרד; לעבור למשרד אחר או ליחידה אחרת מחוץ למשרד; לצאת לחל"ת.

בין השאר הועברו מתפקידים שומרי סף במשרד וגורמים המזוהים עימם.

לנוכח השינויים הפרסונליים הרבים שנעשו באיזו משרות בכירות במשרד הרווחה, פנה צוות הביקורת ל-18 עובדים, ובהם שומרי סף, ששונתה העסקתם במשרד ואין הם מכהנים בתפקידים עוד, וביקש לברר את נסיבות השינוי. 15 מהם השיבו לפנייה. להלן תמצית הדברים כפי שעובדים אלה הציגו אותם³¹:

לטענת עובדים מסוימים, לאחר שנכנסה למשרד ההנהלה החדשה בראשות השר כץ, האקלים הארגוני החדש שנוצר במשרד לא אפשר לרבים מהם לעבוד באופן מקצועי וראוי. כל העובדים דיווחו כי לא תכננו לבצע את השינוי שנעשה, כמה מהם דיווחו כי השינוי נעשה שלא ביוזמתם אלא הנהלת המשרד כפתה אותו עליהם, ואחרים דיווחו כי נאלצו לזום שינוי נוכח התנהלות הנהלת המשרד. כמה מהעובדים ציינו כי אפילו לא נאמר להם מה הסיבה לשינוי בהעסקתם, לכמה מהם אמר נציג ההנהלה כי השינוי התבקש עקב אי-שביעות רצון מתפקודם או תלונות רבות על התנהלותם. העובדים ציינו כי המהלך נעשה ב"דורסנות" וב"חוסר רגישות", תוך פגיעה בהם ותוך השפלתם.

כמה מהעובדים הוותיקים שהשינוי נעשה ביוזמתם ציינו כי ההנהלה לא התייחסה כלל לעזיבה שלהם - הם לא נשאלו לפשר העזיבה שלהם או שכלל



על השר כץ ועל נש"ם
לבחון את הנסיבות
והרקע לגל השינויים
הפרסונליים הנרחב
בהעסקת עובדים
בכירים במטה משרד
הרווחה ובהנהלת אגף
תקון, ובייחוד בנוגע
לשומרי הסף במשרד,
לבדוק את טענות
העובדים, לבחון אם
יש במצב האמור כדי
לפגוע בתפקודו
השוטף של המשרד
ולהפיק לקחים
מההליכים שנעשו

לא נעשתה איתם שיחת בירור אשר לשינוי שעשו, כך שבפועל לא ניתנה להם ההזדמנות להעלות את אשר על ליבם וליידע מי מגורמי ההנהלה מדוע עשו כן.

העובדים דיווחו למשרד מבקר המדינה כי מעובדים רבים ניטלות, הלכה למעשה, סמכויות באופן לא מידתי וכי הם ממודרים מתהליכי עבודה וקבלת החלטות. הם דיווחו כי מנהלים חדשים מקבלים החלטות בלא להיוועץ באנשי המקצוע הוותיקים והמנוסים ובלי להקשיב כלל לעמדות המקצועיות של בעלי תפקידים בעלי ידע וניסיון רלוונטיים. נושאים אלה עלו גם בתלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה ובנציבות שירות המדינה.

יצוין כי בפגישות של צוות הביקורת עם השר כץ, מר קפלן - מנכ"ל משרד הרווחה וגב' אלול, סמנכ"לית אגף תקון, עלה כי לדעתם נפל דופי בתפקוד של כמה מהמנהלים במשרד הרווחה, ולא היה מקום שהם ימשיכו בתפקידיהם.

השר מסר בתגובתו כי כשהוא נכנס לתפקידו, משרד הרווחה פעל זה שנים באופן שהתאפיין בכשלים וליקויים חמורים ופגע קשות במתן השירות לאוכלוסיות הרווחה של מדינת ישראל. לדבריו, מחלקות ושירותים פעלו בתת-תפקוד ללא בקרה וללא פיקוח.

מר קפלן הצביע גם הוא על תמונת מצב דומה במשרד הרווחה, וציון כי השינויים שנעשו במשרד היו לטובת הבראת המשרד. לדבריו, מוצע כי יערך סקר שביעות רצון בקרב עובדי המשרד על ידי נש"ם, הגוף האמון על נושא זה בשירות המדינה או כל כלי אחר הקיים ברשות הנציבות בשביל לבדוק את טענות העובדים שעזבו. הוא ציין כי משרד הרווחה ישתף פעולה עם כל מתווה בדיקה שיוצע על מנת לבדוק את הסוגיה.

גב' אלול מסרה בתגובתה כי אין לה היכולת להתמודד עם תחושות, תסכולים ואכזבות שביטאו עובדים מסוימים.

פיתוח ארגוני, שינויים מבניים ושינויים פרסונליים בשירות המדינה נחוצים לעיתים, ולרוב יש תועלת בביצועם, וייתכן שהיה מקום לנקוט בהם במשרד, כטענת השר והמנכ"ל. עם זאת יש לתכנן שינויים אלה היטב ולגבותם בעבודת מטה סדורה. שינויים כאלה יש לבסס על שיקולים מקצועיים ועל תבחינים אובייקטיביים ולשתף בהם את הדרג הניהולי והמקצועי, ובמקרה הצורך אף להיוועץ בנציבות שירות המדינה.

נוכח היקף התופעה החרגי על השר כץ ועל נציבות שירות המדינה לבחון את הנסיבות והרקע לגל השינויים הפרסונליים הנרחב של עובדים בכירים במשרד הרווחה ובמיוחד ביחס לשומרי הסף במשרד, לבדוק את טענותיהם ולבחון האם יש במצב האמור כדי לפגוע בתפקודו השוטף של המשרד ולהפיק לקחים מההליכים.

מינויים במוסד לביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי (להלן - הבט"ל) הוא תאגיד³² הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הבט"ל).

בחוק הבט"ל נקבע כי הבט"ל יעמוד לפיקוחו הכללי של שר הרווחה, כי הרשות העליונה של הבט"ל היא מועצת הביטוח הלאומי (להלן - המועצה) וכי מינהלת הבט"ל היא הרשות המנהלת והמבצעת של הבט"ל (להלן - המינהלה). חברי המינהלה הם המנהל הכללי של הבט"ל - המכהן כיו"ר המינהלה, המשנה, הסגנים והחשב. בחוק נקבע כי השר, לאחר שהתייעץ עם המועצה, ימנה את מנהל הבט"ל וכי הוא רשאי, באותה דרך, למנות לו משנה וסגנים.

לבט"ל משרד ראשי, 23 סניפים ראשיים וכ-54 סניפי משנה ודלפקי קבלה בכל רחבי הארץ. התקציב המינהלי³³ של הבט"ל לשנת 2018 היה כשני מיליארד שקלים.

מנכ"ל הבט"ל, מאיר שפיגלר, מכהן בתפקידו מאז נובמבר 2017 (להלן - מנכ"ל הבט"ל החדש).

מסד נורמטיבי למינויים של שר הרווחה במועצה ובמינהלה של הבט"ל

בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), נקבע כי ההוראות שנקבעו בו בנוגע למינויים לכהונה בחברות ממשלתיות יחולו גם על "מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו בחוק... בשינויים המחויבים... והכל אם המינוי נעשה בידי שר או בידי הממשלה, או בהמלצתם או באישורם של מי מהם ובכפוף להוראות החוק או החיקוק שמכוחו מוקם התאגיד או הגוף". לפיכך ההוראות האמורות בחוק החברות הממשלתיות חלות על מינויים ששר הרווחה ממנה בבט"ל.

כן קובע חוק החברות הממשלתיות כי שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים). בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. כן נקבע כי אם מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונה יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, "לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה". עוד נקבע בחוק כי לעניין זה, דירקטור הוא גם חבר מועצה או חבר בגוף הממלא תפקיד דומה לפי העניין.

32 תאגיד שהוקם מכוח חקיקה מיוחדת שהיא מקור הסמכות לפעולתו נקרא "תאגיד ציבורי". לתאגיד הציבורי אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה, אבל הוא חלק מהמגזר הציבורי.

33 לבט"ל יש גם תקציב תפעולי, שעיקרו תשלום גמלאות לפי חוק הבט"ל.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים³⁴ מסדירה את המינויים שבוחנת הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - הנחיית היועם"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים). בהנחיה נקבע כי מועמד למשרה יתבקש למלא שאלון כדי לפרוס לפני הוועדה לבדיקת מינויים מידע על עצמו הנדרש כבסיס לבחינת מועמדותו לתפקיד (להלן - השאלון). כן ידרש המועמד להצהיר לפני עורך דין על אמיתות המידע שמסר ועל שלמותו. בשאלון נדרש המועמד למלא פרטים אישיים, לדווח על העבודות הקודמות שעבד בהן ועל הניסיון שצבר בתחומים שונים; לציין מהי השכלתו; ואם כיהן בשירות הציבורי או בדירקטוריונים. המועמד נדרש להצהיר על קשר קיים, או על קשר שהיה לו בעבר, לשר משרי הממשלה; על זיקה אישית לשר, על קשרי חברות או על היכרות אישית אחרת עם שר; על זיקה עסקית לשר או על שירות מקצועי או עסקי שנתן לשר או למפלגתו של שר; על חברותו "**בהווה או בעבר**" באחד מאלה: מוסד, מרכז, מועצה, ועידה, ועדה, סניף או בגוף אחר של מפלגתו של שר משרי הממשלה" (ההדגשה במקור).

בהנחיית היועם"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים נקבע עוד כי במינוי לתאגיד ציבורי "תצורף חוות-דעת משפטית, רצוי מטעם משרדו של השר הממנה". בנוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים³⁵ (להלן - נוהל הוועדה לבדיקת מינויים) נקבע כי לשאלון יש לצרף גם "חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי שבו מכהן השר אשר אחראי על התאגיד" (ההדגשה במקור). בסיום תהליך האישור של הוועדה לבדיקת מינויים המועמד נדרש לחתום על תצהיר ניגוד עניינים.

עוד נקבע בהנחיית היועם"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים כי "כדי לאפשר לשר, הממנה או מאשר מינוי אדם לתפקיד נושא משרה... להפעיל כראוי את שיקול דעתו לעניין כישוריו המקצועיים ותכונותיו האישיות של המועמד, וכדי להבטיח את הבחירה הטובה ביותר לעניין זה, על השר להנחות את עצמו לפעול לפי קווי הפעולה שלהן עוד טרם בחינת המינוי על-ידי הוועדה לבדיקת מינויים... חובה על השר לשקול את תכונותיו האישיות של המועמד... כדי לוודא שהמינוי יהיה לטובת [התאגיד] ולטובת[ו] בלבד, וכי המועמד יפעל באופן תקין ויעיל, ומתוך טוהר המידות הראוי [לניהולו] של [תאגיד ציבורי]".

מינוי חברי מינהלה וחברי מועצה בבט"ל

במאי 2000 כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ליועם"שית של משרד הרווחה דאז חוות דעת בנושא המועמדים לחברות במועצה ובמינהלה של התאגידים הקשורים למשרד הרווחה שהוועדה לבדיקת מינויים נדרשת לבדוק את כשירותם (להלן - חו"ד היועם"ש לממשלה ממאי 2000). בחו"ד זו צוין כי "המועמדים המתמנים בידי השר, שאינם נציגים של גופים או ארגונים המנויים

34 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 6.5000 מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, 9.11.03, מעודכן למאי 2015.

35 נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים מפרוואר 2011 של הוועדה לבדיקת מינויים.

בחוק, חייבים בבדיקת כשירות בידי הוועדה... מכאן שיש להביא את המועמדים לכהן כנציגי משרדי הממשלה וכמומחים, המוזכרים בתקנה 2 [לתקנות המועצה], בפני הוועדה. המינוי של חברים אלה יהיה כפוף לכך שהם יקבלו את האישור של הוועדה. באשר לחברי המינהלה, הרי שיש להביא בפני הוועדה את המועמדים לכהן כחברי המינהלה".

בביקורת עלה כי ל-37 מבין 40 חוות דעת שנכתבו על מועמדים לכהונה לתפקיד חברי מינהלה או חברי מועצה ניתנה חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של הבט"ל, ואילו רק לשלושה מהם ניתנה חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד הרווחה. עבור מועמד אחד בלבד ניתנה חוות דעת משפטית של שני היועצים המשפטיים.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לב היועצים המשפטיים של הבט"ל ושל משרד הרווחה לכך שעליהם לנהוג על פי הנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים ועל פי נוהל הוועדה לבדיקת מינויים הקובעים כי על היועץ המשפטי של משרד הרווחה מוטלת האחריות לכתוב חוות דעת משפטית על מועמדים לכהונה של חברי מינהלה או של חברי מועצה בבט"ל.

יועמ"שית הרווחה מסרה בתגובתה לטיזת הדוח מדצמבר 2018 כי כשהתבקש היועץ המשפטי של משרד הרווחה להעביר חוות דעת משפטית בעניין מינויים של חברי מינהלה וחברי מועצה של הבט"ל, הוא עשה כן.

היועץ המשפטי של הבט"ל (להלן - יועמ"ש הבט"ל) מסר בתגובתו לטיזת הדוח מנובמבר 2018 כי הוא מקבל את העמדה שלפיה היועץ המשפטי של משרד הרווחה הוא הגורם האחראי לתת חוות דעת למינוי חברי מועצה אך לא למינוי חברי מינהלת הבט"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר את תשומת לב יועמ"ש הבט"ל לכך שנוהל הוועדה לבדיקת מינויים מתייחס לכלל המינויים ששרים ממנים ושהוועדה לבדיקת מינויים בוחנת, ובכללם למינויים של חברי מינהלת הבט"ל.

מועצת הבט"ל

בחוק הבט"ל נקבע כי עם תפקידי המועצה נמנים התפקידים: לפקח על פעולות המוסד והנהלתו; ליעץ לשר בבואו להתקין תקנות; לדון בהצעת התקציב שהכינה המינהלה ולהעבירה לאישור השר בצירוף הערותיה והמלצותיה; ולמלא כל תפקיד אחר המוטל עליה בחוק. בחוק נקבע כי הרכב המועצה, דרך הקמתה ותנאי הפסקת החברות בה ייקבעו לאחר התייעצות עם ועדת הרווחה של הכנסת. עוד נקבע בחוק כי תקופת כהונתה של המועצה תהיה ארבע שנים, כי שר הרווחה יהיה יושב ראש המועצה וכי המועצה תבחר בסגן יושב ראש. על פי החוק, המועצה רשאית למנות ועדות מבין חבריה או שלא מבין חבריה

ולהעביר להן מסמכיותיה. בתקנון מועצת המוסד לביטוח לאומי (להלן - תקנון המועצה) נקבע כי "החלטת ועדה, שהתקבלה בדעת רוב, רואים אותה כהחלטת מועצה מבלי להביאה לדיון במליאת המועצה".

בתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958 (להלן - תקנות המועצה), נקבע כי במועצה יכהנו 56 חברים וכי השר ימנה למועצה נציגים של ארגונים שונים, ובהם נציגים של ארגוני עובדים ושל ארגוני מעסיקים.

במאי 2016 מונתה המועצה ה-15 של הבט"ל לראשות השר כץ. תקופת כהונתה של מועצה זאת צפויה להימשך עד מאי 2020.

במהלך הביקורת, ב-19.6.18, פנה השר כץ ליו"ר ועדת הרווחה של הכנסת וביקש לאשר תיקון לתקנות. השר הציע "להקטין את מספר חברי המועצה מ-56 חברים ל-19, וזאת מאחר שמועצה בת מספר רב של חברים אינה ממלאת את תפקידה באופן יעיל". ב-3.7.18 התקיים בוועדה דיון על הצעת התיקון לתקנות בנוכחות השר, והוועדה אישרה את הצעת השר לצמצם את מספר חברי המועצה ושינויים אחרים בתקנות, כמפורט להלן (להלן - נוסח התקנות שאושר בוועדת הכנסת). התקנות החדשות יחולו ממינויה של המועצה ה-16 ואילך.

התכנסות המועצה והרכב החברים במועצה

התכנסות המועצה: בתקנון המועצה נקבע כי המועצה תכנס ארבע פעמים בשנה וכי יו"ר המועצה יקבע את סדר יומה של ישיבת המועצה.

הביקורת העלתה כי בשנים 2015 - 2017 המועצה לא התכנסה ארבע פעמים בשנה, כפי שנקבע בתקנון, אלא פעמיים עד שלוש פעמים בשנה בלבד, וכי מספר המשתתפים בכל ישיבה היה מצומצם, כמפורט להלן:

לוח 1: התכנסויות המועצה ונוכחות חבריה

תאריך הישיבה	מספר חברי מועצה שנכחו בישיבה	שיעור המשתתפים בישיבות מקרב כלל חברי המועצה
24.12.17	32	57%
20.6.17	22	39%
16.2.17	9	16%
25.12.16	34	61%
18.5.16	41	73%
15.12.15	18	32%
29.10.15	17	30%

המקור: פרוטוקולים של ישיבות מועצת הבט"ל, עיבוד: משרד מבקר המדינה.

הרכב חברי המועצה: בתקנות המועצה נקבעו הרכב המועצה ומספר הנציגים מכל ארגון המיוצג בה, כמפורט להלן: שמונה נציגים משישה משרדי ממשלה³⁶; "נציג מהסוכנות היהודית בארץ ישראל; שנים עשר נציגי העובדים ושנים עשר נציגי המעבידים; ארבעה נציגי המשק החקלאי ושלושה נציגי העובדים העצמאיים; שלוש נציגות ארגוני נשים; שישה מומחים; נציג המרכז לשלטון מקומי בישראל; נציג של ארגון וולנטרי בתחום הרווחה; 4 נציגי ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות". כאמור, מניין חברי המועצה, עם השר, המכהן כיו"ר המועצה, הוא 56 חברים.

בנוסף התקנות שאושר בוועדת הכנסת צומצם מספר נציגי משרדי הממשלה במועצה משמונה לשניים בלבד, מספר המומחים קטן משישה לחמישה, צומצם מספר הנציגים מארגונים שונים, וארגונים אחרים הוצאו מחברותם במועצה.

השר כץ מסר בתגובתו כי צמצום מספר חברי המועצה "נדרש מזה שנים רבות אך לא בוצע. הפחתת מספר החברים בוצעה תוך שמירה על הפרופורציה הקיימת בין נציגי העובדים לנציגי המעסיקים וסינון כל הנציגים שאינם רלבנטיים לעבודת המוסד לביטוח לאומי".

משרד מבקר המדינה סבור כי יוזמת השר כץ לצמצם את מספר חברי המועצה כדי לאפשר לה למלא את תפקידה באופן יעיל מבורכת. עם זאת על השר לקיים עבודת מטה כדי לבחון מהו התמהיל הרצוי של חברי המועצה ומה מספרם המיטבי.

בדיקת כשירותם של מועמדים לכהן כחברי מועצה

בהתאם לחו"ד היועמ"ש לממשלה ממאי 2000, הוועדה לבדיקת מינויים בודקת את כשירותם של המועמדים שהם נציגי משרדי הממשלה (עובדי מדינה) ושל ה"מומחים" בין היתר על סמך השאלון ועל סמך חוות הדעת המשפטית. לאחר אישור הוועדה הם נדרשים לחתום על תצהיר ניגוד עניינים. חוות הדעת המשפטית המצורפת לשאלון של כל מועמד מתייחסת, בין היתר, לתבחינים של השכלה, ניסיון וזיקה פוליטית לשר משרי הממשלה, ומבוססת בעיקרה על השאלון שמילא המועמד.

למועמדים לתפקיד חבר מועצה שהם נציגים של גופים או של ארגונים שלא מתמנים על ידי שרים נכתבת חוות דעת משפטית בלבד, אך לא נערכת בנוגע להם בדיקה נוספת והם אינם חותמים על תצהיר ניגוד עניינים.

36 נציגי משרדי הממשלה במועצה, כפי שהם מפורטים בתקנות: "שני נציגי משרד הרווחה, שני נציגי משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, נציג משרד החינוך התרבות והספורט, נציג משרד האוצר, נציג משרד הבריאות ונציג משרד הקליטה".



הוועדה לבדיקת מינויים נדרשת לבדוק את כשירותם של 14 מבין 55 חברי המועצה בלבד - שהם כ-25% מהחברים. לגבי 75% חברי המועצה האחרים, ששר הרווחה מעורב במינויים, נכתבת רק חוות הדעת של יועמ"ש הבט"ל, הכפוף לשר הרווחה.

במצב הנורמטיבי הקיים, הוועדה לבדיקת מינויים נדרשת לבדוק את כשירותם של 14 מבין 55 חברי המועצה בלבד - שהם כ-25% מהחברים. ל-75% מחברי המועצה האחרים, ששר הרווחה מעורב במינויים, נכתבת כאמור רק חוות הדעת של יועמ"ש הבט"ל, הכפוף לשר הרווחה.

במהלך הביקורת, ב-9.7.18, העבירה מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים לייעוץ המשפטי של הבט"ל חוות דעת שעל פיה כלל נציגי המועצה נדרשים לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - חו"ד משרד המשפטים מיו"ל 2018) זאת "בהתחשב בכך שנוסח התקנות כיום מותיר מרחב שיקול דעת לשר בהליך המינוי (אם בדרך של בחירת הארגון המציע ואם באפשרות לקבל או לדחות את המלצת ארגוני העובדים)".

מינוי מנכ"ל משרד הרווחה לתפקיד סגן יושב ראש המועצה

כאמור, בחוק הבט"ל נקבע כי המועצה תבחר סגן יושב ראש (להלן - סגן יו"ר המועצה).

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים משנת 2003 נקבע כי "למנהל כללי של כל משרד ממשלתי יש מעמד מיוחד כגורם המקצועי הבכיר ביותר במשרד הממשלתי, המופקד, בין היתר, על ביצוע מדיניות המשרד... נוכח מעמדו של המנהל הכללי במשרדו וחשיבות תפקודם העצמאי של התאגידים הציבוריים... ככלל, אין למנות מנהל כללי של משרד ממשלתי לתפקיד [חבר מועצה בתאגיד ציבורי], ואין נפקא מינה באיזה משרד המדובר... ממהות תפקידו ומיחסי העבודה הקרובים בין מנהל כללי לבין השר הממונה עליו נובע גם, כי הוא עשוי להיות מעורב בעיצוב מדיניותו של השר בנושאים שונים ומגוונים... דומה שאין מקום למנות מנהל כללי של משרד ממשלתי לתפקיד בחברה ממשלתית או בתאגיד ציבורי מסוים. מינוי כזה יוצר מחויבות של אותו מנהל כללי לאותם חברה או תאגיד, והימנעות ממנו - תמנע העלאת טענות בדבר חשש לניגוד עניינים, בין במישרין ובין בעקיפין".

הביקורת העלתה כי לתפקיד סגן יו"ר המועצה מונו לאורך השנים מי שכהנו כמנכ"לים של משרד הרווחה.

תפקיד המועצה הוא לפקח על פעילות הבט"ל, הכפוף לשר הרווחה. משרת מנכ"ל משרד הרווחה היא משרת אמון של שר הרווחה, והנושא במשרת המנכ"ל מעורב בעיצוב מדיניותו. לפיכך, מנכ"ל משרד הרווחה המשמש סגן יו"ר המועצה עשוי למצוא עצמו במצב של ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידו במשרת אמון של השר כמנכ"ל משרד הרווחה ובין מחויבותו לפקח על המוסד הכפוף לשר.

השר כץ ציין בתגובתו כי יביא את הנושא לידיעת המועצה בעת מינוי המועצה הבאה.

מינוי מומחים למועצה

בתקנות המועצה נקבע, כאמור, כי השר ימנה גם שישה מומחים לחברי מועצה.

הביקורת העלתה כי עד המועצה ה-15, כולל, מונו למועצה מומחים בלי שנקבעו תבחינים הנוגעים למינוים, לתחומי מומחיותם או לדרישות סף שצריך לעמוד בהן כל אחד מהם. הלכה למעשה, ניתן היה למנות כל אדם ל"מומחה".

בנוסח התקנות שאושר בוועדת הכנסת נוספה דרישה כי חמשת המומחים שימונו למועצה יהיו "בעלי ניסיון והכשרה בתחומים שונים שבהם עוסק המוסד לביטוח לאומי".

בשל החשיבות הרבה שיש לפעילות המועצה, יש מקום שהשר יקבע בתקנות מהן דרישות הסף ואילו כישורים נדרשים מהמומחים השונים ולא להסתפק בקביעה כללית שלפיה יש למנות מומחים מתחומי מומחיות הרלוונטיים לבט"ל.

37 המועצה ה-15

כאמור לעיל, במאי 2016 מונתה המועצה ה-15 של הבט"ל בראשות השר חיים כץ. בישיבה שקיימה המועצה ב-18.5.16 היא אישרה את מינויו של מנכ"ל משרד הרווחה הקודם לסגן יו"ר המועצה, וביוני 2017 היא אישרה את מינויו של מנכ"ל משרד הרווחה מר קפלן לתפקיד סגן יו"ר המועצה, כמחליף קודמו בתפקיד.

מינוי מומחים וחבר מועצה המקורבים לשר למועצה ה-15

כאמור, בחו"ד היועמ"ש לממשלה ממאי 2000 נקבע כי יש להביא לאישור הוועדה לבדיקת מינויים את המומחים שהשר ממנה.

ראשת מטה השר - גב' אתי-חוה עטיה (להלן - רמ"ט השר), עובדת התעשייה האווירית לישראל (להלן - תע"א) השוהה בחופשה ללא תשלום, הייתה חברת מרכז הליכוד עד ימים ספורים לפני כניסתה לתפקיד ראשת מטה השר. ב-15.2.16 היא העבירה למזכירת המועצה הקודמת שמות של שישה מומחים מטעם השר. חמישה מהם מונו למומחים. מועמד אחר הומלץ במועד מאוחר יותר, ומונה גם הוא למומחה.

37 הנתונים על מינוי חברי המועצה ה-15 נכונים ליולי 2017. אין בביקורת הנוגעת לתהליכי המינוי למועצה בבט"ל ולוועדותיה כדי להטיל דופי במועמדים עצמם.

לכל אחד מששת המומחים שהשר מינה למועצה יש קשר אליו, עליו הצהיר המומחה

הביקורת העלתה כי לכל אחד מששת המומחים שמינה השר כץ יש קשר אליו, עליו הצהיר המומחה: ארבעה מהמומחים כיהנו בתפקידים שונים בתע"א או בארגון עובדי התע"א³⁸; מומחית אחת פעילה בסיעת "עוז" בהסתדרות, שהיא הסיעה שהקים השר כץ³⁹; מומחה אחר, רופא, טיפל באביו המנוח של השר. להלן פירוט המומחים:

מומחה א' הצהיר בשאלון שמילא כי הוא מכיר היכרות אישית את השר "אגב הענקת שירותים מקצועיים לגופים המוכרים לשר". בחוות הדעת שכתבה היועצת המשפטית לשעבר של משרד הרווחה ב-14.10.15 היא ציינה כי על אף הזיקה האישית לשר, מומחה א' "הוא בעל כישורים מיוחדים", ועל כן אין מניעה למנותו לתפקיד. במענה לבירור שערכה עימו הוועדה לבדיקת מינויים הוא השיב כי משרדו "מבקר לאורך השנים את הדו"חות הכספיים של ועד עובדי התעשייה האווירית.... הקשר הינו מקצועי בלבד... [ו]היה קיים גם בתקופות בהן כיהנו יושבי ראש אחרים לפני שמר כץ התמנה ליו"ר [ארגון עובדי התע"א] וממשיך גם לאחר פרישתו". ב-29.12.15 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו לחבר במועצה.

מומחית ב' הצהירה בשאלון שמילאה כי משנת 2010 יש לה זיקה אישית לשר והגדירה את ההיכרות ביניהם "הכרות אישית דרך בן הזוג". מומחית ב' היא בת זוגו של מי שהחליף את השר כץ בתפקיד יו"ר ועד עובדי התע"א. בחוות הדעת שכתבה היועצת המשפטית לשעבר של משרד הרווחה ב-14.10.15 היא ציינה כי בשל הזיקה האישית שמומחית ב' הצהירה עליה, נבדקו כישוריה המיוחדים ונמצא כי אין מניעה למנות אותה. ב-25.2.16 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויה לחברה במועצה.

מומחה ג' הצהיר בשאלון כי יש לו זיקה אישית לשר מפני שנתן ייעוץ משפטי לוועד עובדי התע"א וכי ההיכרות ביניהם ממשיכה להתקיים. בחוות הדעת שכתב יועמ"ש הבט"ל ב-28.2.16 הוא ציין כי על אף הזיקה האישית שיש למומחה ג' עם השר הוא בעל "כישורים מיוחדים", ועל כן אין מניעה למנותו לתפקיד. ב-7.4.16 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו לחבר במועצה.

מומחית ד' ציינה בשאלון שמילאה כי היא "חברת סניף" של "מפלגתו של שר משרי הממשלה". בחוות הדעת שכתב יועמ"ש הבט"ל ב-28.2.16 הוא ציין כי מומחית ד' היא בעלת "כישורים מיוחדים", ועל כן אין מניעה למנותה. הוועדה לבדיקת מינויים כתבה לשר כי היא דנה במועמדותה של מומחית ד' וציינה שלדעת הוועדה, המועמדת בעלת "זיקה פוליטית", אך היא "בעלת כישורים מיוחדים אשר יתרמו לפעילות התאגיד ומטרותיו ויש בהם כדי להתגבר על זיקה זו". ב-7.4.16 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויה לחברה במועצה.

הביקורת העלתה כי נוסף על כך שמומחית ד' הייתה חברת סניף במפלגת הליכוד, היא גם חברת סיעת "עוז" בהסתדרות, סיעה שהקים, כאמור, השר.

38 או קשורים לבעלי תפקידים שכיהנו בגופים אלה.

39 ב-1998 הקים השר כץ את הסיעה בהסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל (להלן - ההסתדרות).

מומחית ד' מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי היא איננה מכהנת עוד כחברת סניף. עוד היא מסרה כי היא חברת הסתדרות זה הרבה שנים וכי לסיעת "עוז", שיש בה חברים מכל מפלגות השלטון, אין יכולת להשפיע על מעמדו של השר במפלגתו.

מומחית ה' הצהירה בשאלון כי כיהנה כדירקטורית בתע"א בשנים 2011 - 2014. בחוות הדעת שכתב יועמ"ש הבט"ל ב-8.3.16 הוא ציין כי יש לה זיקה אישית לשר משום שכיהנה כדירקטורית בתע"א, אך לאחר שבחן קיום "כישורים אישיים מיוחדים" מצא שאין מניעה למנותה. ב-7.4.16 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותה של מומחית ה'.

מומחה ו' הצהיר בשאלון כי הוא סגן מנהל המחלקה הגריאטרית באחד מבתי החולים בארץ ושבמסגרת זו טיפל באביו המנוח של השר כץ במשך יותר מחמש שנים. בחוות הדעת שכתב יועמ"ש הבט"ל ב-8.3.16 הוא ציין כי על פי הצהרתו של מומחה ו' יש לו זיקה אישית לשר, אך בבירור שערך עימו עלה כי הקשר בינו ובין השר הסתיים בתחילת 2015 וכי מעבר לכך אין הוא מכיר את השר באופן אישי ואין ביניהם קשרים חברתיים, פוליטיים או אחרים. ב-7.4.16 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו לחבר במועצה.

השר כץ מסר בתגובתו כי מדובר בשישה מומחים מבין מועצה של 56 חברים וכי הוא ממנה את מי שהוא סבור שהוא בעל הניסיון והידע המתאימים למלא תפקיד של מומחה מטעם השר במועצת המוסד. למומחים שמונו ניסיון מקצועי מוכח ורלוונטי. עוד הוא מסר כי הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את המינויים לאחר שמצאה כי יש להם כישורים מיוחדים.

הגם שמספרם של המומחים שהשר ממנה כחברי מועצה הוא שישה מבין 56 חברי מועצה, לדעת משרד מבקר המדינה יש טעם לפגם בכך שלכל ששת המומחים שהשר כץ מינה למועצה יש קשר ארוך שנים אליו גם אם לכלל המועמדים שהציע השר למנות יש כישורים מיוחדים.

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים נקבע כי "מקום שהנציג נקבע על-ידי הגוף או הארגון הנקבע בחיקוק, **ההנחה היא שאין לשר או לממשלה למעשה מעורבות במינוי, שתפקידם כגורם ממנה הוא פורמלי בעיקרו, ולפיכך אין טעם וצורך בבדיקת המינוי [על ידי הוועדה לבדיקת מינויים]**" (ההדגשה לא במקור). בחו"ד משרד המשפטים מיולי 2018 הובהר כי יש להביא לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים את כלל נציגי מועצת הבט"ל, כלומר גם את הנציגים של ארגונים אחרים, שכן בהליך מינויים יש לשר שיקול דעת - אם בדרך של בחירת הארגון המציע ואם באפשרות לקבל את המלצת ארגוני העובדים או לדחות אותה.

הביקורת העלתה כי גם חבר מועצה מטעם ההסתדרות שהשר נדרש לאשר את מינויו למועצה ה-15 היה קשור לתע"א ולשר.

מר ה' מונה למועצה כנציג עובדים מטעם ההסתדרות. בשאלון שהוא מילא הוא דיווח כי כיהן כסמנכ"ל משאבי אנוש של התע"א בשנים 1991 - 2011 וכדירקטור באלתא, חברת בת של התע"א, בשנים 1997 - 2003. עוד הוא הצהיר בשאלון כי היו לו "קשרי עבודה כסמנכ"ל למשאבי אנוש מול חיים כץ כמזכיר ארגון העובדים הארצי" וכי מאז הם בקשרי ידידות. בחוות הדעת שכתב יועמ"ש הבט"ל לשר ב-3.4.16 הוא ציין כי על אף הזיקה האישית לשר, שעליה הצהיר מר ה', הוא בחן "כישורים אישיים מיוחדים" וציין כי אין מניעה למנותו.



המועצה, כמפקחת על פעולות הבט"ל והנהלתו, צריכה להיות בלתי תלויה. מינוי חברי מועצה שיש להם קשר לשר עלול לעורר בהם מחויבות לשר ולגרום להם לפעול לפי רצון השר ולא להפעיל שיקול דעת עצמאי לטובת הציבור בלבד.

ועדות המועצה ומינוי חברי הוועדות למועצה ה-15

כאמור, בחוק הבט"ל נקבע כי המועצה רשאית למנות ועדות, מבין חבריה או שלא מבין חבריה, ולהעביר להן מסמכיותיה. כן קובע החוק כי המועצה תמנה ועדה לכל ענף מענפי הביטוח הקיימים בחוק⁴⁰, והוועדה תיעץ למנהל של אותו ענף. בתקנון המועצה נקבע כי נוסף על הוועדות, לכל ענף ביטוח יפעלו ועדות למינויים, לתקנות, לכספים ו"ועדות אד-הוק שעל הקמתן תחליט המועצה מדי פעם". עוד נקבע בתקנון כי ועדת המינויים של המועצה מוסמכת להמליץ בשם המועצה, בין היתר, על מינוי המנהל הכללי של הבט"ל, משנהו, סגניו וכן בדבר הרכב ועדות המועצה.

בתקנון ועדות המועצה של המוסד לביטוח לאומי (להלן - תקנון הוועדות) נקבע כי יו"ר הוועדה יקבע את סדר היום לשיבת הוועדה ויכלול בו עניין שהמועצה החליטה שידון בה; כל עניין המסור לוועדה והמחייב לפי החוק; כל נושא אחר שהיו"ר החליט בתיאום עם החברים. עוד נקבע בתקנון כי שלושה מחברי הוועדה, כולל היו"ר, יהיו מניין חוקי בשיבות הוועדה.

במועצה פועלות 16 ועדות, מהן 11 ועדות - אחת לכל ענף ביטוח, כנדרש בחוק הבט"ל.

מספר חברים בוועדות

בתקנון המועצה נקבע כי בוועדת המינויים יהיו שלושה חברים. התקנון אינו קובע מה יהיה מספר החברים בוועדות האחרות.

40 בחוק נקבע כי יש להקים ועדה לביטוח אבטלה, מילואים, הבטחת הכנסה, פשיטות רגל, נפגעי פעולות איבה, זקנה ושארים, סיעוד, אימהות, נפגעי עבודה, ילדים ונכות.

בביקורת נמצא כי מספר החברים בכל הוועדות האחרות לא נקבע בתקנון ומספרם נקבע באופן אקראי.

להלן רשימת הוועדות ומספר החברים בפועל בכל ועדה, לפי גודל הוועדות:

לוח 2: ועדות המועצה ומספר החברים בהן

מספר חברים בוועדה	שם הוועדה*	
3	ועדת מינויים**	1
9	ועדת ביקורת***	2
9	ועדת מילואים	3
13	ועדת הבטחת הכנסה	4
13	ועדת פשיטות רגל	5
14	ועדת נפגעי פעולות איבה	6
15	ועדת זקנה ושירים	7
16	הוועדה לפניות הציבור***	8
18	ועדת כספים והשקעות**	9
18	ועדת אבטלה	10
19	ועדת תקנות**	11
19	ועדת אימהות	12
21	ועדת סיעוד	13
21	ועדת נפגעי עבודה	14
21	ועדת ילדים	15
23	ועדת נכות	16
252	סה"כ	

* ללא כוכבית ליד שם הוועדה - ועדה שהוקמה על פי חוק הבט"ל.

** ועדה שהוקמה על פי סעיף 13 לתקנון המועצה.

*** ועדה אחרת שהוקמה.

המקור: רשימת חברי הוועדות של מועצת הבט"ל, עיבוד: משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי מספר החברים הכולל בוועדות הוא 252.

לוועדות המועצה ה-15 מונו 114 חברים. כלומר, רוב חברי הוועדות מכהנים בכמה ועדות בה בעת, כמפורט להלן:

לוח 3: מספר ועדות המועצה שבהן מכהנים חברי הוועדות

מספר הוועדות שהם חברים בהן	חברי ועדות	
1	53	1
2	25	2
3	15	3
4	16	4
5	2	5
6	1	6
10	1	7
13	1	8
	114	סה"כ

המקור: רשימת חברי הוועדות של מועצת הבט"ל, עיבוד: משרד מבקר המדינה.

בביקורת נמצא כי מבין 114 החברים שמונו לוועדות, 54 הם חברי מועצה⁴¹ ו-60 אינם חברי מועצה.

זאת ועוד, בביקורת עלה כי בוועדות מרכזיות, רבים מחברי הוועדות אינם חברי מועצה כלל. לדוגמה, בוועדת הכספים וההשקעות - שיש בה 18 חברים - 50% מחברי הוועדה אינם חברי מועצה; בוועדת סיעוד - שיש בה 21 חברים - 11 מחברי הוועדה אינם חברי מועצה.

על המועצה לבחון מהו המספר המיטבי של חברים בוועדות ומה המספר המינימלי של חברי מועצה בכל ועדה ולקבוע זאת בתקנון המועצה. כך תוכל כל ועדה לבצע עבודה יעילה ומועילה. כמו כן, ראוי שהמועצה תקבע מהו המספר המרבי של ועדות שחבר מועצה יכול לכהן בהן. הדברים מקבלים משנה תוקף לעתיד לבוא, ממינויה של המועצה ה-16 (הצפויה להתמנות במאי 2020), אז התקנות שיצמצמו במידה ניכרת את מספר חברי המועצה ייכנסו לתוקף.

מבין 114 החברים שמונו לוועדות, 54 הם חברי מועצה ו-60 אינם חברי מועצה

הרכב הוועדות

בחוק הבט"ל נקבע מה יהיה הרכב החברים בוועדת אבטלה ובוועדת שירות מילואים, נציגים של אילו ארגונים ומשרדי ממשלה ישבו בוועדות אלה ומה יהיה מספרם היחסי של נציגים מכל סוג בכל ועדה⁴².

הביקורת העלתה כי הרכב ועדות המועצה, למעט ועדות אבטלה ומילואים, נקבע באופן אקראי.

על המועצה לקבוע בתקנון מה יהיה הרכבה של כל ועדה ומה יהיה מספרם היחסי של החברים בוועדות שאינם חברי מועצה.

בדיקת כשירותם של חברי ועדות שאינם חברי מועצה

כאמור, בחוק הבט"ל נקבע כי המועצה רשאית למנות ועדות, מבין חבריה או שלא מבין חבריה, ולהעביר להן סמכויות מסמכויות המועצה. בתקנון המועצה נקבע כי "ועדת המינויים מוסמכת להמליץ בשם המועצה", בין היתר בדבר הרכב ועדות המועצה.

הביקורת העלתה כי בחוק הבט"ל, בתקנות המועצה, בתקנון המועצה ובתקנון הוועדות לא נקבעו דרישות סף של השכלה או של ניסיון מקצועי ממי שמתמנה לכהן כחבר ועדה; לא נקבע הליך סדור לבחירת חברי הוועדות, ובפועל לא נערכת כל בדיקה בדבר כשירותם של חברי ועדה שאינם חברי מועצה.

על ועדת המינויים של המועצה, הממליצה על הרכב ועדות המועצה, לבחון אם השכלתו וניסיונו של כל מועמד רלוונטיים לוועדה שהוא מועמד אליה ואם יש בהם כדי לתרום ולסייע לעבודתה. כן על הוועדה לנמק בכתב את בחירתיה כדי שהליך המינויים יהיה שקוף.

כאמור, מבין 114 החברים שמונו לוועדות, 60 חברים אינם חברי מועצה.

42 בסעיף 15 לחוק הבט"ל נקבע כי בוועדת אבטלה יהיו חברים נציגי עובדים ומעבידים, עובדי משרד הרווחה ומשרד האוצר ונציגי שירות התעסוקה וכי נציגי העובדים והמעבידים יהיו, במספר שווה, שני שלישים ממספר חברי הוועדה לביטוח אבטלה. בסעיף 16 נקבע בוועדה לעניין שירות מילואים יהיו חברים נציג אחד מטעם השר, נציג אחד מטעם שר האוצר, נציג אחד מטעם שר הביטחון, נציגי עובדים, נציגי מעבידים ונציגי עובדים עצמאיים, ובלבד שמספר נציגי העובדים יהיה כמספר נציגי המעבידים.

הגם שחוק הבט"ל מאפשר למנות לוועדות חברים שאינם חברי מועצה, העובדה שיותר ממחצית חברי הוועדות אינם חברי מועצה מחייבת את המועצה לתת את דעתה לשאלה מה היחס הראוי בוועדות בין חברי מועצה למי שאינם חברים בה. הדבר הכרחי במיוחד מפני שלא נבדקת כלל כשירותם של יותר ממחצית חברי הוועדות.

על המועצה לקבוע הליך בחירה לחברי ועדות שאינם חברים בה, להגדיר תנאי סף בסיסיים למינוי חברים בכל ועדה ולהגדיר בכל ועדה את שיעור החברים שאינם חברי מועצה.

השר מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת המבקר וכי הוא יביא את נושאים אלה לפני המועצה כדי לבחון אם יש לתקן את תקנון המועצה ולהסדיר בו את התנאים למינוי חברי ועדה שאינם חברי מועצה וכן את הרכב הוועדות.

מינוי חברי ועדות שאינם חברי מועצה למועצה ה-15

בתקנון המועצה נקבע כי ועדת המינויים תהיה מורכבת מסגן יו"ר המועצה, נציג העובדים ונציג המעסיקים. ועדת המינויים מוסמכת, כאמור, להמליץ בשם המועצה על מינוי המנהל הכללי של המוסד, משנהו וסגניו, וכן בדבר הרכב ועדות המועצה.

עם מינויה של המועצה ה-15 מונו גם חברי ועדת המינויים של המועצה. ביולי 2017 היה הרכב ועדת המינויים: יו"ר הוועדה - מר קפלן, שהוא כאמור גם סגן יו"ר המועצה; נציג עובדים ונציג מעסיקים (להלן - מר ח' או נציג המעסיקים) שלא מקרב נציגי העובדים ונציגי המעסיקים שמונו לחברי המועצה.

מי שאינו חבר מועצה וכשירותו אינה נבדקת לא יכול להיות מעורב במינוי המשרות הבכירות ביותר בבט"ל, להמליץ על מינוי חברי הוועדות ולאשר את מינויים.

בתגובת נציג המעסיקים לטיזת הדוח מנובמבר 2018 (להלן - תגובת נציג המעסיקים) הוא מסר כי כיהן כחבר בשתי המועצות הקודמות למועצה ה-15 וכחבר בוועדת המינויים מטעם המעסיקים בהן. כן הוא ציין כי כשירותו לכהונה כחבר מועצה נבדקה באותה עת.

השר מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת המבקר וכי הוא יביא נושא זה לפני המועצה לצורך תיקון תקנון המועצה.

מינוי מקורבי השר לוועדות

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים נקבע כי "כדי שלא לפתוח פתח לחשש של מינוי מקורבים, ראוי לשר שלא יצמצם את



לוועדות השונות של המועצה מינתה ועדת המינויים 12 מקורבים של השר מקרב חברי מרכז הליכוד, התע"א וההסתדרות, על תקן של נציגי עובדים ושל נציגי ציבור

הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור.... יש איפוא להימנע מריכוז מינויים מתוך חוג המקורבים אל השר קרבה מפלגתית או אחרת".

כל ששת המומחים שפורטו לעיל ושהם מקורבים לשר כץ מונו לכהן כיושבי ראש ועדות במועצה.

הביקורת העלתה כי לוועדות השונות מינתה ועדת המינויים 12 מקורבים של השר מקרב מרכז הליכוד, התע"א וההסתדרות על תקן של נציגי עובדים ושל נציגי ציבור, ובהם שבעה חברי מרכז הליכוד; חבר מועצת עיר מטעם הליכוד; חמישה עובדי תע"א בעבר (שניים מהם הם גם חברי מרכז הליכוד) וחבר הנהלת עוז בהסתדרות (שגם הוא עובד תע"א לשעבר).

ביולי ובנובמבר 2016 ובינואר 2017 שלחה רמ"ט השר למזכירת המועצה דאז הודעות דוא"ל ובהן שמות של מועמדים שהיא מבקשת למנות לוועדות השונות של המועצה. היא פירטה לאיזו ועדה צפוי להשתבץ כל אחד מהם. באוקטובר 2017 שלחה רמ"ט השר למזכירת המועצה קורות חיים של מועמד אחר וכתבה לה: "השר מבקש להכניס אותו לאחת הוועדות. איזה ועדה פנויה?" כמו כן, לשכת השר היא שהעבירה למזכירת המועצה או לוועדת המינויים את קורות החיים של כמה מהחברים.

מהאמור עולה כי השר כץ היה מעורב בשיבוץ חברים בוועדות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שרבים מהמתמנים לוועדות באישור השר מקורבים אליו בזיקה פוליטית או בזיקה אישית אחרת. זוהי תופעה פסולה, והיא פוגעת באמון הציבור בשירות הציבורי.

השר מסר בתגובתו כי ועדת המינויים של המועצה ממנה באופן עצמאי נציגים שונים ממגזרים שונים ומשבצת אותם בוועדות השונות על פי צורכי הוועדות וכישורי החברים. המשמעות היא כי שר הרווחה כלל אינו ממנה את חברי הוועדות שאינם חברי מועצה. עוד הוא ציין כי "מקום שעל פי החוק והתקנות, רשאי השר למנות שישה נציגים שהינם ה'מומחים' מטעמו במועצה, הרי קל וחומר שהשר רשאי להמליץ על חברי ועדות שאינם חברי מועצה".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ כי מינוי של חברי ועדות צריך להיעשות בשים לב לעקרונות שצוינו בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינוי בתאגידים ציבוריים וכי, כאמור לעיל, לשכת השר כץ הייתה מעורבת באופן פעיל בשיבוץ חברים בוועדות.

עוד נמצא בביקורת כי חברי הוועדות לא התבקשו לחתום על הסדרי ניגוד עניינים ולא התבקשו לדווח על זיקתם לשר, וממילא לא עשו זאת.

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים צוין כי "זיקה פוליטית בין הגורם הממנה לאדם הממונה לתפקיד מקימה, ככלל, חזקה באשר לפסלות המינוי... סממן אחר [לשיקול פוליטי] הוא שיעורם של המועמדים המוצעים בעלי הזיקה הפוליטית. כאשר מתוך כלל המינויים המוצעים בידי שר, חלק ניכר הם חברים או פעילים במפלגתו של השר... יש בכך בלבד כדי להעלות חשש לשיקולים פוליטיים במינוי". כאמור, בהנחיה נקבע כי הדבר עלול לפגוע בניהול התאגיד ובתדמיתו.

מעמד המועצה והנורמות לכינונה

עקרונות הממשל התאגידי הם אוסף של נהלים וכללים המגדירים כיצד ראוי שיתנהלו תאגידים ציבוריים בהיבטי בקרה, פיקוח ודיווח. עקרונות אלה מגדירים את מערכת היחסים בין הגוף המפקח על התאגיד ומתווה מדיניות, ובין הנהלת התאגיד לשם הגשמת היעדים של הארגון. תרבות ארגונית תקינה בממשל תאגידי היא התשתית להתנהלות מקצועית וערכית של התאגיד בכל תחומי פעילותו.

כללי הממשל התאגידי מחייבים שמירה על הפרדת סמכותו של הגוף המפקח מסמכותו של הגוף המבצע.

כאמור, בחוק הבט"ל נקבע כי המועצה היא הרשות העליונה של המוסד וכי הרשות המנהלת והמבצעת של המוסד היא המינהלה. בחוק נקבע עוד כי המועצה תפקח על פעולות המוסד והנהלתו. כן מטיל החוק על המועצה לייעץ לשר הרווחה ולהמליץ לו בענייני התקנת תקנות, התקציב, מינוי בכירים ועוד. חוק הבט"ל קובע בין היתר כי "המוסד, בהסכמת ועדת הכספים של המועצה, יהיה רשאי להעביר סעיף, זכות או חובה, מחשבון ענף ביטוח אחד לחשבון ענף ביטוח אחר".

נמצאו ליקויים הנוגעים לממשל התאגידי בבט"ל, כמפורט להלן:
הביקורת העלתה כי חבר מועצה משתתף בפעילות סדירה של המוסד.

מר ו', שמונה להיות חבר מועצה כנציג עובדים מטעם ההסתדרות, השתתף בשנים 2016 ו-2017 כנציג ציבור בתשע ועדות בוחנים של המוסד.

מר ו' מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי אכן השתתף בוועדות בוחנים של הבט"ל אך לאחר שהוסבר לו כי אינו יכול להשתתף בהן, אין הוא עושה זאת עוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולהנהלת הבט"ל כי כאשר חבר בגוף המפקח משתתף בפעולות הביצוע השוטפות של המוסד, נפגעת ההפרדה בין סמכויות הפיקוח והבקרה ובין סמכויות הביצוע. לפיכך אין חבר מועצה יכול להשתתף בוועדות בוחנים של המוסד.

ייעוץ משפטי: הביקורת העלתה כי המועצה משתמשת בשירותי הייעוץ המשפטי של הבט"ל לקבלת חוות דעת משפטיות בנושאים שונים, לרבות בעניין כשירותם של החברים בה, כמפורט לעיל.

המצב הקיים - שבו יועמ"ש הבט"ל מכין חוות דעת משפטיות על חברי המועצה כשהמועצה אמורה, מכוח חוק הבט"ל, לפקח על פעילות המוסד ועל הייעוץ המשפטי שבראשותו - הוא בעייתי. כמו כן, יש פסול בכך שיועמ"ש הבט"ל מאשר את מי שייבחר להיות חבר בגוף המפקח עליו.

מצב בו יועמ"ש הבט"ל המשמש שומר הסף של המוסד, ובה בעת נותן ייעוץ משפטי למועצה המפקחת יכול להעמיד אותו בניגוד עניינים מוסדי. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, כשעולות סוגיות משפטיות מהותיות והמועצה מבקשת לקבל עמדה משפטית נוספת, יש לשקול את האפשרות להפנות לקבל חוות דעת מהייעוץ המשפטי של משרד הרווחה.

ועדת הביקורת: חשיבות רבה נודעת בממשל התאגידי לוועדת הביקורת. ועדה זו משמשת כלי עיקרי לפיקוח על ההנהלה ולבקרה עליה. אחת התכליות של ועדת הביקורת היא לבחון את הסיכונים ואת מערך הבקרה של הגוף המפוקח באמצעות בחינה של דוחות. ועדת הביקורת נדרשת לבחון את היעילות והמועילות של הארגון בפעולותיו.

הביקורת העלתה כי חברי ועדת הביקורת חברים גם בוועדות אחרות, שכמה מהן מייצגות לשר או נותנות הוראות לביצוע התקציב הנוגעות לפעילות המוסד.

חבר בוועדת הביקורת, שמתוקף תפקידו אמור לבקר את המוסד, לא יכול להיות חבר גם בוועדות אחרות, ביצועיות, שוועדת הביקורת מבקרת אותן. מצב דברים זה עשוי להוביל לכך שחבר ועדת הביקורת יבקר את פעולותיו הוא.

החלטות הוועדות: בתקנון המועצה נקבע כי "החלטת ועדה, שנתקבלה בדעת רוב, רואים אותה כהחלטת מועצה מבלי להביאה לדיון במליאת המועצה"⁴³.

הואיל ולא כל חברי הוועדות הם חברי מועצה, וכישוריהם של אלו שאינם חברי מועצה אינם נבדקים, יש קושי בתקנה המאפשרת לקבל החלטת ועדה כהחלטת מועצה בלי שתובא לדיון במועצה. מצב דברים זה עשוי להוביל לכך שסמכויות המועצה, שניתנו לה על פי חוק, יופעלו הלכה למעשה על ידי הוועדות, וגורמים שלא עברו שום סינון ושאינם חברי מועצה יקבלו החלטות ביצועיות.

43 סעיף 19 לתקנון המועצה מוציא מכלל זה החלטה הנוגעת להצעה לתקציב המוסד. בסעיף 8(ב) לתקנון הוועדות הנוסח בעניין החלטת הוועדה שונה מעט.



משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הרווחה להקים ועדה בלתי תלויה, במטרה לבחון מחדש את יעדי המועצה ותפקידיה; להגדיר את יחסי הגומלין בינה ובין הנהלת הבט"ל; ולתת את הדעת להיבטים הקשורים בעצמאות המועצה, על מנת לייעל את פעילות המועצה ולהבטיח שתפעל למען אינטרס הציבור ובהתאם לעקרונות הממשל התאגידי

אחריות חברי המועצה: כאמור, בתקנות נקבע מה יהיה הרכב המועצה ואילו ארגונים ייוצגו בה.

בכללים לא הוגדרו תחומי האחריות של חברי המועצה - אם הם מחויבים לפעול להגשמת מטרותיו ויעדיו של הבט"ל או לטובת הציבור שהם מייצגים ולטובת הארגון שמינה אותם למועצה.

הביקורת העלתה כי תקנון המועצה ותקנון הוועדות נכתבו בשנת 1975 ולמרות התמורות שחלו מאז בהיבטים הנוגעים לפעילות הבט"ל, לא הוכנסו בהם שינויים⁴⁴.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הרווחה להקים ועדה בלתי תלויה, להעמיד בראשה שופט בדימוס ולמנות אליה נציגים מהבט"ל, ממשרד הרווחה, ממשרד האוצר וממשרד המשפטים. ועדה זו תצטרך לבחון מחדש את יעדי המועצה ותפקידיה; להגדיר את יחסי הגומלין שלה ושל הנהלת המוסד; לבחון אם, לאור השינוי שאושר בוועדת הכנסת בנוסח התקנות, הארגונים המיוצגים במועצה הם הארגונים הרלוונטיים ואם אין ארגונים נוספים שכדאי שיהיו מיוצגים בה; לתת את הדעת להיבטים הקשורים בעצמאות המועצה, ובכלל זה לצורך בייעוץ משפטי עצמאי למועצה; לעדכן את התקנון שלה ושל הוועדות הפועלות מכוחה, ובכלל זה לעדכן את הגדרת תפקידי הוועדות, הרכבי החברים בוועדות, תדירות כינוסן ודרך קבלת ההחלטות בהן. כל זאת יוכל לייעל את פעילות המועצה ולהבטיח שתפעל למען אינטרס הציבור ובהתאם לעקרונות הממשל התאגידי.

השר מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת המבקר להקים ועדה בלתי תלויה לבחינת תפקודה של המועצה, יעדיה ותפקידיה.

משרד מבקר המדינה מבקש להפנות את תשומת לב ועדת הרווחה של הכנסת לממצאי דוח זה ולהמלצותיו.

קידום סמנכ"ל משאבי אנוש בבט"ל

בתחילת מאי 2016 פרסם הבט"ל מכרז חיצוני לתפקיד סמנכ"ל/ית משאבי אנוש. לתפקיד סמנכ"ל משאבי אנוש של הבט"ל נבחר מר רמי גראור (להלן - מר גראור או סמנכ"ל מש"א). קודם לעבודתו בבט"ל, כיהן מר גראור כראש מינהל משאבי אנוש בחטיבת בדיק בתע"א מ-1995 עד יולי 2016; מיולי 2016 עד תחילת עבודתו בבט"ל הוא כיהן כעוזר מנהל חטיבת בדיק מטוסים לתפעול בתע"א. מי שעמד בראש ארגון העובדים בתע"א בעת שמר גראור עבד בתע"א היה מר כץ, שר הרווחה.

44 השינוי היחיד בתקנון בוצע ב-6.6.13, בסעיף 19, הנוגע להחלטת ועדה.

ב-6.11.16 הודיעה הוועדה לבדיקת מינויים למר גראור כי הוא נמצא כשיר לכהן כחבר מינהלת הבט"ל. ב-7.11.16 הודיע השר למר גראור כי מ-1.12.16 הוא ימונה לתפקיד סמנכ"ל מש"א. מר גראור פרש מהתע"א במסגרת תוכנית פרישה ב-30.11.16, יום קודם לכניסתו לתפקיד סמנכ"ל מש"א בבט"ל.

קידומו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד ממלא מקום מנכ"ל

כאמור, בחוק הבט"ל נקבע כי השר, לאחר שהתייעץ עם המועצה, ימנה את מנהל הבט"ל. עוד נקבע שהוא רשאי, באותה דרך, למנות לו משנה וסגנים.

בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינויים בתאגידים ציבוריים נקבע כי גם מינוי של מנכ"ל בפועל בתאגיד טעון אישור של הוועדה לבדיקת מינויים וזאת "לפי אמות המידה למינוי מנכ"ל קבוע". עוד נקבע בהנחיה כי "להוצאת כתב מינוי או אישור מינוי בטרם קבלת חוות-דעת הוועדה, או בניגוד לחוות-דעתה, עשויות להיות השלכות: מינוי בניגוד לחוות-דעת הוועדה לעניין הכשירות מהווה חריגה מסמכות; מינוי בניגוד לעצת הוועדה בעניין התאמת המועמד לתפקיד, עלול להקים ספק בדבר סבירות המינוי".

ב-25.12.16 אישרה המועצה את בקשת השר כץ למנות את מומחה ג', שמונה למומחה במועצה מטעם השר, לתפקיד סגן יו"ר המועצה באופן זמני. בישיבה זו אמר השר: "המנכ"ל שלנו של הביטוח הלאומי פורש, ויש התמודדות על תפקיד המנכ"ל, קיבלתי מכתב מ[יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים] שבאופן חד פעמי, נציג המעסיקים יוצא מוועדת המינויים... ומחליף אותו [מר ז']... כנציג המעסיקים".

מנכ"ל הבט"ל הקודם סיים את כהונתו בבט"ל ב-15.2.17, ומינויו של מועמד השר לתפקיד המנכ"ל החדש התעכב. המנכ"ל הקודם המליץ לשר למנות את סמנכ"לית לגמלאות דאז לממלאת מקום המנכ"ל כיוון שהיא הייתה מוותיקי הסמנכ"לים והכירה היטב את הבט"ל ואת פעילויותיו והייתה לפני פרישה.

ב-23.2.17 ולמחרת נועץ השר כץ בוועדת המינויים, בהרכבה הזמני, בנושא מינוי ממלא מקום מנכ"ל הבט"ל. בפרוטוקול הישיבות צוין כי השר סקר לפני חברי הוועדה את פרטיו של סמנכ"ל מש"א - מועמדו לתפקיד, את קורות חייו, את פרטי ניסיונו ואת מידת התאמתו לתפקיד. "לשאלות חברים בוועדה הסביר השר מדוע הוא מעדיף שלא למנות לתפקיד עובדים ותיקים ומנוסים של המוסד לביטוח לאומי, ומהם לדעתו יתרונותיו של [סמנכ"ל מש"א] על פניהם. חברי הוועדה קיימו ישיבה ממושכת עם [סמנכ"ל מש"א] לצורך התרשמות מעמיקה ומשותפת מכישוריו, מיכולותיו ומנכונותו למלא בהצלחה תפקיד כה מורכב ומחייב". חברי הוועדה המליצו לשר כץ למנות את סמנכ"ל מש"א לתפקיד ממלא מקום המנכ"ל.

ב-26.2.17 נערכה בבט"ל ישיבת מינהלה, ובה הודיע השר למשתתפים שבשל העיכוב במינוי מנכ"ל ביטוח לאומי הוא החליט למנות את סמנכ"ל מש"א למ"מ מנכ"ל עד מינוי מנכ"ל קבוע (להלן - מ"מ מנכ"ל הבט"ל). בישיבה מחתה

סמנכ"לית הגמלאות דאז על המינוי משום שסמנכ"ל מש"א נכנס לתפקידו רק שלושה חודשים קודם לכן.

השר כץ מסר בתגובתו כי לאחר שהבין שהליך מינוי המנכ"ל הקבוע עלול לארוך חודשים רבים, הוא הגיע למסקנה שיש למנות ממלא מקום זמני למנכ"ל. באותה עת, המועמד הרלוונטי היחיד מבין הסמנכ"לים היה, להבנתו, סמנכ"ל מש"א. "הסמנכ"לים האחרים לא היו מתאימים... לתפקיד זה כל אחד מסיבותיו". השר הוסיף כי הוא מכיר את יכולותיו המקצועיות והניהוליות של סמנכ"ל מש"א וכי הוא סבר שסמנכ"ל מש"א יוכל למלא תפקיד זה לפרק הזמן הנדרש.

בביקורת עלה כי השר מינה את סמנכ"ל מש"א לתפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל בלי שביקש את אישור הוועדה לבדיקת מינויים למינוי. יתרה מזו, הוא דיווח למועצה על מינויו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל רק בישיבתה ב-20.6.17, קרי: כשלושה חודשים וחצי מיום המינוי. בישיבה זו דיווח סמנכ"ל מש"א כי הוא מכהן בתפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל כבר שלושה חודשים, והוא אף עדכן על כל פעילותו מאז המינוי.

ב-15.8.17 פנה השר כץ ליועץ המשפטי לממשלה ולנציב שירות המדינה וביקש את אישורם להאריך את מינויו של סמנכ"ל מש"א כמ"מ מנכ"ל הבט"ל. ב-11.9.17 השיב לו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי הדרך למנות ממלא מקום מנכ"ל לבט"ל זהה לדרך שממנים בה מנכ"ל קבוע וכי המינוי כרוך בבדיקה של הוועדה לבדיקת מינויים.

ב-19.9.17 כתב מר קפלן לוועדה לבדיקת מינויים כי הוא ממליץ לקדם את סמנכ"ל מש"א לתפקיד ממלא מקום מנכ"ל.

מהביקורת עלה כי רק ב-25.9.17, כשבעה חודשים אחרי שמינה השר את סמנכ"ל מש"א לתפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל, הוא ביקש את אישור הוועדה לבדיקת מינויים למינוי.

ב-2.10.17 דנה הוועדה לבדיקת מינויים במינויו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל. ב-3.10.17 אישרה הוועדה את מינויו, והוא חתם על התחייבות שלא להימצא בניגוד עניינים.

השר כץ מסר בתגובתו כי הוראות חוק הבט"ל אינן מתייחסות באופן מפורש לדרך מינוי של ממלא מקום למנכ"ל ולפיכך הביא את הדבר לידיעת מועצת המוסד בישיבתה הראשונה בחודש יוני 2017. אשר לפנייה לוועדה לבדיקת מינויים, ציין השר בתגובתו כי משהבהיר לו המשנה ליועמ"ש כי נדרש אישורה של ועדת גלאור למינוי, מיד פנה לוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ כי היה עליו לפנות אל הייעוץ המשפטי ולבדוק את הנושא מבעוד מועד, ולא לקבוע עובדה בשטח ולמנות ממלא מקום בלי לקבל את אישורה של הוועדה לבדיקת מינויים כנדרש. זאת ועוד, בתקנון המועצה נקבע כי יו"ר המועצה [השר] "רשאי להחליט בדבר קיום ישיבה דחופה". אם רצה השר למנות ממלא מקום למנכ"ל הבט"ל קודם לישיבתה הקבועה של מועצת המוסד ביוני 2017, היה עליו לקיים ישיבה דחופה של המועצה לפני המינוי, ולא רק להביא את המינוי לידיעתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ על כך שלא העביר מבעוד מועד לוועדה לבדיקת מינויים בקשה לבדוק את המינוי של סמנכ"ל מש"א לתפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל, כמתחייב מחוק החברות הממשלתיות.

קידומו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד משנה למנכ"ל

כאמור, בתקנון המועצה נקבע כי ועדת המינויים של המועצה מוסמכת להמליץ בשמה, בין היתר בנוגע למינוי משנה מנכ"ל הבט"ל.

ב-4.12.17, כעשרה ימים בלבד לאחר תחילת כהונתו של מנכ"ל הבט"ל החדש, הוא כתב למר קפלן, יו"ר ועדת המינויים: "אני מוצא לנכון להמליץ לוועדה שבראשותך למנות את [סמנכ"ל מש"א] לתפקיד משנה למנכ"ל". בהמלצה הוא ציין כי המלצתו מבוססת על היכרותו המוקדמת עם סמנכ"ל מש"א עת כיהנו שניהם בתפקידים ובגופים אחרים וכלל גם התייחסות להישגיו בבט"ל.

ב-17.12.17 הודיע השר לסמנכ"ל מש"א כי בתוקף סמכותו לפי חוק הבט"ל ולאחר שהתייעץ עם המועצה הוא ממנה אותו למשנה למנכ"ל הבט"ל נוסף על תפקידו כסמנכ"ל מש"א.

בשנים 2001, 2010 ו-2014 פרסם הבט"ל מכרזים לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל (להלן - משנה למנכ"ל). במכרז שפורסם ב-2014 הורשו להגיש את מועמדותם למכרז סמנכ"לים ששירתו בבט"ל חמש שנים. לתפקיד נבחרה מי שכיהנה כסמנכ"לית הגמלאות באותה עת.

בתגובת השר כץ הוא כתב כי בעצה אחת עם מנכ"ל הבט"ל החדש הוא סבר כי מן הראוי למנות את סמנכ"ל מש"א לתפקיד המשנה לאור הצלחתו במילוי תפקיד מ"מ מנכ"ל הבט"ל. הוא הבהיר כי לא פרסם מכרז מפני שהתברר לו כי בשנת 2014 לא פורסם מכרז פומבי אלא מכרז פנימי בקרב הסמנכ"לים המכהנים, וכינה את המכרז "עלה תאנה". כמו כן, השר ציין כי הוא פעל בהתאם להוראות הדין אשר לחובה להיוועץ בוועדת המינויים בבט"ל.

שינוי בהרכב ועדת המינויים: הביקורת העלתה כי השר, מר קפלן וסמנכ"ל מש"א פעלו יחדיו להחליף את נציג המעסיקים החבר בוועדת המינויים, שעמדתו השלילית באשר להתנהלותו של סמנכ"ל מש"א, כסמנכ"ל מש"א וכמ"מ מנכ"ל הבט"ל, וכנגזר מכך באשר להתאמתו לשמש משנה למנכ"ל - הייתה ידועה לכול. נציג המעסיקים הוחלף בפועל זמן קצר לפני כינוס הוועדה ולאחר שכבר קיבל זימון להשתתף בה. כמפורט להלן:

ב-15.9.17, כשלושה חודשים בלבד לאחר שמונה לתפקיד סגן יו"ר המועצה, כתב מר קפלן לסמנכ"ל מש"א "אני מציע שאוציא ל[נציג המעסיקים] מכתב בו אודיע לו על הוועדות שיישאר בהם ובמכתב לציין שצמצום מספר הוועדות בהן הוא חבר זה על דעת השר ועל דעת נשיא התאחדות התעשיינים. מה דעתך? אין לי חשק לקפוץ ראש אלא אם המהלך בסמכותי ואכן יש גיבוי לכך". באותו יום השיב לו סמנכ"ל מש"א: "סוכם על הורדת היקף חברותו בוועדות, מדוע זה טרם הופעל? אני לא ממליץ לך להוציא מכתב לפני שתבדוק עם השר". בהמשך כתב מר קפלן לסמנכ"ל מש"א "נצטרך לטפל בנושא העמדת [נציג המעסיקים] במקומו הנכון". ב-6.11.17 כתב מר קפלן: "האם [נציג המעסיקים] יצא מחלק מהוועדות [?]". סמנכ"ל מש"א ענה לו: "ככל הידוע לי, טרם הופעל הסיכום בין השר ל[יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים]". ב-9.11.17 כתב יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים לשר כך "בהמשך לשיחות בינינו הנני להודיעך כי [נציג המעסיקים] מוחלף בוועדות הבאות מטעם התאחדות התעשיינים: בוועדת הבטחת הכנסה... בוועדת נפגעי פעולות איבה... ובוועדת ילדים". העתק של המכתב נשלח לסמנכ"ל מש"א.

ב-14.12.17 התכנסה ועדת המינויים בראשות מר קפלן. הביקורת העלתה כי ארבעה ימים לפני כינוס הוועדה, ב-10.12.17 בשעות הבוקר, נשלח לחברי ועדת המינויים זימון מטעם מר קפלן לכינוס כדי להמליץ על בחירת משנה למנכ"ל הבט"ל. בזימון צוינו שמות חברי הוועדה, בהם מי שהיה באותה עת נציג המעסיקים בוועדה, מר ח'. באותו יום נפגש השר כף עם יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים, עם מר קפלן ועם מנכ"ל הבט"ל. לאחר כמה שעות כתב יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים לשר כף כי הוא מחליף את נציג המעסיקים בוועדת המינויים בנציג אחר - מר ז'. בשעות אחר הצהריים באותו יום נשלחה מטעם מר קפלן לחברי ועדת המינויים הודעת ביטול לזימון. במענה לשאלת צוות הביקורת מדוע הוחלף הנציג בוועדת המינויים השיב נציג המעסיקים כי הוא מציע לשאול שאלה זו את השר, את מר קפלן ואת מנכ"ל הבט"ל.

מנכ"ל הבט"ל מסר לצוות הביקורת ביוני 2018 כי לא היה מעורב כלל בהחלפת נציג המעסיקים בוועדת המינויים.

בתגובותיו של יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים ממאי ומיולי 2018 לטיזת הדוח הוא ציין כי בשנת 2017 שוחח איתו השר כמה פעמים על ריבוי הוועדות שהשתתף בהן מר ח' כנציג המעסיקים. הוא הבין כי יכולה להתעורר בעיה ציבורית בכך שאדם אחד מכהן זמן ממושך בוועדות רבות וביקש למנות לו מחליפים בשלוש ועדות. עוד הוא ציין כי בפגישה שהתקיימה ב-10.12.17,

שהשתתפו בה בנוסף לשר גם מר קפלן, מנכ"ל הבט"ל ואחרים, נודע לו כי מר ח' חבר בוועדה נוספת, שעל קיומה ועל חברותו בה לא ידע קודם לכן. היות שהתחייב לצמצם את מספר הוועדות שמר ח' חבר בהן, החליט להחליפו גם בוועדה זו. יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים הבהיר כי בעת החלפתו של מר ח' הוא לא ידע שסמנכ"ל מש"א מועמד לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל, ובכלל זה לא ידע מה עמדתו של מר ח' בנושא.

מר קפלן מסר בתגובתו כי בתפקידו כסגן יו"ר המועצה הוא התוודע לפעילותו החריגה וארוכת השנים של נציג המעסיקים במועצה, בין היתר כחבר בוועדות רבות של המועצה. מר קפלן ציין כי שוחח על כך כמה פעמים עם השר וביקש שיתערב אצל יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים לצמצם את מספר הוועדות שהוא חבר בהן, אך הוא עצמו לא השתתף בדיון בעניין זה עם יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים. מר קפלן ציין כי היה מעורב בהפסקת חברותו של נציג המעסיקים בוועדות שונות, אך לאו דווקא להפסקת חברותו בוועדת המינויים. לדבריו, הדבר לא נבע מעמדתו של נציג המעסיקים שלא לבחור בסמנכ"ל מש"א למשנה למנכ"ל.

מר ח', נציג המעסיקים, מסר בתגובתו כי מאז שמר קפלן מונה לסגן יו"ר המועצה ועד אותה העת, מר קפלן כמעט שלא היה מעורב בעבודת המועצה ובוועדותיה, ולכן הוא לא היה יכול להתוודע לפעילותו של מר ח'.

השר כץ מסר בתגובתו כי נפגש עם יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים "כדי לבקש כי ישקול את מינויו של מר ח' למועצת המוסד ולוועדת המינויים... מר ח' שימש כיו"ר ועדות רבות או סגן יו"ר ועדות של המועצה... סברתי כי הגיעה העת להחליפו על מנת ליצור איזון ראוי יותר במועצת המוסד". עוד מסר השר כי לא ביקש מעולם להשפיע על שיקול דעתם של מי מחברי ועדת המינויים וכי הקושי שגילה בתפקודו של מר ח' נגע להתנהלותו ארוכת השנים בבט"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ כי עיתוי השינוי בהרכב ועדת המינויים, בסמיכות לכינוס הוועדה הדנה בסמנכ"ל מש"א לתפקיד משנה למנכ"ל, מעלה תהיות, במיוחד מפני שעמדתו השלילית של נציג המעסיקים על מינויו של סמנכ"ל מש"א הייתה, כאמור, ידועה; מפני שהוא הוחלף בוועדת המינויים לאחר שהוא כבר הוחלף בוועדות אחרות, בהתאם לסיכום בין השר ובין יו"ר נשיאות הארגונים העסקיים; לאחר שהוא כבר זומן להשתתף בוועדת המינויים וזמן קצר לפני שהוועדה התכנסה.

יש פגם חמור בכך שסמנכ"ל מש"א היה מעורב, הלכה למעשה, בהשפעה על קביעת הרכב ועדת המינויים שדנה במינויו לתפקיד משנה למנכ"ל. במיוחד בנסיבות בהן עמדתו השלילית של נציג המעסיקים שהוחלף בנושא התנהלותו של סמנכ"ל מש"א הייתה ידועה לכול.

המלצה שכתב יו"ר ועדת המינויים על סמנכ"ל מש"א: כאמור, בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין ועדות בוחנים נקבע כי אין לשתף בוועדת בוחנים אדם שהביע דעתו בכתב בשאלת התאמת המועמד לתפקיד עליו הוא מתחרה

וכי קיימת חשיבות רבה לא רק לכך שתיעשה בחירה צודקת ונכונה אלא גם שייראה שנעשתה בחירה כאמור.

בפרשת אילן⁴⁵ נפסק כי על חבר ועדת בוחנים לדווח לחברי הוועדה על כל נתון שיש בו כדי להשליך על החלטתה של הוועדה, לרבות נתונים אישיים של חבר הוועדה העשויים להשפיע על החלטתו. ובכלל זה עליו לדווח על היכרות מוקדמת שיש לו עם מועמד או עם מועמדים; על פגישות שהיו לו עם מועמדים או עם נציגיהם; על ניסיונות שנעשו בידי גורמים שונים להשפיע, אם במישרין ואם בעקיפין, על החלטת הוועדה, ואף על המלצות מקצועיות לגבי מועמדים.

כאמור, בראש ועדת המינויים, האמורה להמליץ, בין היתר, על מינוי של משנה למנכ"ל, מכהן מר קפלן.

הביקורת העלתה כי מר קפלן כתב ב-19.9.17 המלצה למנות את סמנכ"ל מש"א למ"מ מנכ"ל ולמשנה למנכ"ל, וההמלצה הופנתה לוועדה לבדיקת מינויים. יצוין כי מר קפלן, שעבד אף הוא בתע"א בעבר כסמנכ"ל משאבי אנוש, כתב לסמנכ"ל מש"א בבט"ל המלצה גם באוקטובר 2011 (שאותה צירף סמנכ"ל מש"א למסמכי המכרז של סמנכ"ל מש"א בבט"ל) למנותו לסמנכ"ל משאבי אנוש של התע"א על בסיס "ההיכרות[י] הקרובה עמו".

בתגובת מר קפלן הוא ציין כי כשהיה ממונה על נושאי כוח אדם ומינהל בתע"א הוא הכיר היטב את מר גראור והעריך מאוד את עבודתו כמנהל כוח אדם של חטיבת בדיק מטוסים בתע"א. לדבריו, באף שלב מחיי העבודה שלו בתע"א לא היו ביניהם יחסים אישיים יומיומיים שוטפים אלא יחסים מקצועיים. לדבריו, ממאי 1991 עד תחילת עבודתו במשרד הרווחה לא היו לו קשרי עבודה כלשהם או קשרים חברתיים כלשהם עימו. לטענת מר קפלן, בישיבת ועדת המינויים שדנה בעניין קידומו של סמנכ"ל מש"א בבט"ל לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל הוא ציין שהוא מכיר אותו מתקופת עבודתו בתע"א. אשר להמלצה שכתב ב-19.9.17, הוא ציין: "אינני רואה גם פסול במכתב המלצה שכתבתי [לוועדה לבדיקת מינויים] אחרי בחירתו של [סמנכ"ל מש"א] על ידי ועדת המינויים".

ב-14.12.17 התכנסה ועדת המינויים בהרכבה החדש⁴⁶ לדון בעניין המלצתה לשר כץ באשר למינוי משנה למנכ"ל הבט"ל. הוועדה המליצה לשר למנות את סמנכ"ל מש"א לתפקיד המשנה למנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למר קפלן כי משכתב לסמנכ"ל מש"א המלצה - שעסקה באופן נקודתי וספציפי במידת התאמתו לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל ושניתנה במועד סמוך ולפני כינוס ועדת המינויים שעסקה באישור מינויו של סמנכ"ל מש"א לתפקיד המשנה למנכ"ל שהוא עומד בראשה - הוא היה צריך לפסול את עצמו מלכהן כיושב ראש הוועדה, ואף כחבר בה. בהתנהלותו כאמור פעל מר קפלן בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין ועדות בוחנים ובניגוד לכללי מינהל תקין.

45 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב יפו, פ"ד נט 817(3), 830 - 831 (2004).

46 בראש הוועדה ישב מנכ"ל משרד הרווחה ויו"ר ועדת המינויים - מר קפלן. עימו ישבו מר ז' כנציג המעסיקים ונציגת העובדים.



מהליקויים הרבים
שנפלו בהליכי המינוי
הנוגעים לסמנכ"ל
מש"א בבט"ל עולה
שמכלול הפעולות
שנקטו הגורמים
הנוגעים בדבר - כולם
יחד וכל אחד מהם
בנפרד - נועדו
להכשיר את המינוי
של סמנכ"ל מש"א
לתפקידים בכירים
בבט"ל

משרד מבקר המדינה מציין כי אין בפרוטוקול ועדת המינויים אזכור לכך שמר קפלן דיווח על היכרותו עם סמנכ"ל מש"א.

כאמור, ב-17.12.17 הודיע השר כץ לסמנכ"ל מש"א כי הוא ממנה אותו למשנה לסמנכ"ל הבט"ל נוסף על תפקידו כסמנכ"ל מש"א.

מהביקורת עלה כי הליך בחירתו של המשנה לסמנכ"ל היה לקוי. עולה כי נעשו מאמצים למנות את סמנכ"ל מש"א לתפקיד בסטייה מכללי מינהל תקין.

בביקורת עלו ליקויים בכל הנוגע להליכי המינוי לתפקידים בכירים שסמנכ"ל מש"א מונה להם בבט"ל. בצל הליקויים הרבים שנפלו בהליכי המינוי הנוגעים לסמנכ"ל מש"א עולה שמכלול הפעולות שנקטו - על ידי כולם יחד ועל ידי כל אחד מהם בנפרד - נועדו להכשיר את המינוי של סמנכ"ל מש"א לתפקידים בכירים בבט"ל.

בנובמבר 2018 מר גראור מונה לסמנכ"ל שירות התעסוקה וסיים את תפקידו בבט"ל.

סיכום

משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה בישראל, והמוסד לביטוח לאומי פועל ליישום מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. ח"כ חיים כץ, שר הרווחה, עומד בראש מועצת הבט"ל, והמוסד לביטוח לאומי נתון לפיקוחו.

בביקורת עלו ליקויים חמורים הנוגעים לתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד הרווחה, בבט"ל ובמועצת הבט"ל. במשרד הרווחה ובבט"ל הפרו השר כץ ומנכ"ל משרד הרווחה מר קפלן את עקרון שוויון ההזדמנויות בהליכי בחירה ומינוי. בקרב חברי המועצה וועדותיה מונו אנשים רבים המקורבים לשר כץ, בעלי זיקה למרכז הליכוד ולתע"א.

בכל הנוגע למועצת הביטוח הלאומי, משרד מבקר המדינה מבקש להפנות את תשומת לב ועדת הרווחה של הכנסת לממצאי דוח זה ולהמלצותיו.

הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה מובאים להנהלת משרד הרווחה, למועצת הבט"ל ולהנהלתו ולפתחה של נציבות שירות המדינה כדי שיפעלו ללא דיחוי לתיקון הליקויים, ולפיקוח, בקרה ואכיפה, כל גוף בתחומו.