

כ"ב באלול תשפ"ד
25 בספטמבר 2024
0491-0005-2024-001310

אל: המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך
הסמכ"לים הבכירים למנהל והון אנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: נוהל איש זמני של משרות פנויות בסגל הבכיר בשירות המדינה
נוהל האצת הסדר התמודדות מיוחד ומוביליות בסגל הבכיר המוביל
דוח שנתי 66 מבקר המדינה

רקע

סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע כי לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שהמשרה פורסמה במכרז פומבי. כמו כן קובע הסעיף כי ניתן לפרסם מכרז לאיש המשרה בין אם התפנתה הלכה למעשה ובין שהיא עתידה להתפנות. במקביל לחובה זו, במהלך השנים, הוחרגו משרות מחובת המינוי בהליך של מכרז ותחת זאת נקבעו להן הליכי מינוי שונים חלף מכרז (ועדה לאיתור מועמדים, ועדת מינויים, משרות אמון, משרות זמניות וכו'). הליך קליטת עובדים ללא מכרז פומבי קבוע בפסקה 11.95 לתקשי"ר, ובפסקה 11.956 מנויות המשרות שפטורות מהליך המכרז.

מטרת המכרז והליכי המינוי החלופיים לו, לוודא ככל הניתן כי למשרות ייבחרו המועמדים המתאימים ביותר וזאת לאחר בחינת עמידתם בדרישות הסף, עמידה בהצלחה בהליכי מיון וסינון ובחירה בוועדת הבחונים או ועדת בחירה אחרת שנקבעה לאותו הליך מינוי. מרבית הליכי האיש כוללים הליכי מיון שונים, חלקם רוחביים ואחידים וחלקם מותאמים לתפקידים ייחודיים. התכלית המשותפת לכל הליכי המיון והבחירה היא שהמכרז ינוהל בהתאם לעיקרון המקצועיות, השקיפות, שוויון ההזדמנויות.

עיקרון שוויון ההזדמנויות מטרתו להבטיח העמדת המשרה לאיש, באופן שוויוני, על-ידי מועמד שיעבור את כל הליכי המיון, ללא מתן עדיפות מוקדמת לאיש על פני רעהו.

על מנת להגשים תכלית זו, בין היתר, נקבע בפסקה [10.211](#) לתקשי"ר כי על ה"אחראי" להתחיל לטפל בתהליך איוש הקבע של המשרה מבעוד מועד, כדי שכל שלבי הטיפול יסתיימו, ככל האפשר, עד למועד התפנותה. התנעת תהליך איוש המשרה מבעוד מועד תבטיח מחד את איושה כדין בהתאם להוראות חוק המינויים, בתהליך תחרותי, שקוף וללא מתן עדיפות מוקדמת למי מהמועמדים ומאידך ביצוע חפיפה והעברת מקל מסודרת בין העובד המפנה את המשרה והעובד שייבחר אליה.

במקרים רבים, לאור אי היערכות מוקדמת לאיוש המשרות דרך קבע, בעוד שמועד התפנות ידוע מראש (בין אם שנים- פרישת גיל, סיום קדנציה, ובין אם מספר חודשים- בחירה לתפקיד אחר, הודעה מוקדמת על עזיבה וכו'), מועלות בקשות למנהל הסגל הבכיר לאיוש זמני (מינוי בפועל) של משרות במקביל להליכי המכרז. יצוין כי בהתאם לפסקה [18.233](#) לתקשי"ר תנאי מוקדם לאיוש משרה פנויה לחלוטין במינוי בפועל הוא שהוחל תהליך איושה דרך קבע.

איוש משרה במקביל לתהליך המכרזי פוגע בתקינות המינוי הקבוע בכך שפוגע בעיקרון שוויון ההזדמנויות של המועמדים המתמודדים על איושה. עצם מינוי הזמני של מועמד שהגיש (או עתיד להגיש) מועמדותו לאותה משרה מפר את האיזון המתחייב בשמירה על שוויון ההזדמנויות ומקנה לו עדיפות על המועמדים האחרים מול ועדת הבוחנים כמי שכבר משובץ במשרה והלכה למעשה מבצע את התפקיד לשביעות רצון הממונה (שחבר בוועדת הבוחנים ולו משקל משמעותי בבחירת הזוכה).

כמו כן, מינוי זמני במקביל להליכי מכרז פוגע בנראות הציבורית, ובמוטיבציה של מועמדים שהגישו מועמדותם להמשיך בהליכי המיון שמחייבים מהם השקעת אנרגיה ומשאבים, בעודם סבורים שלכאורה יש מועמד שסיכויי להיבחר גבוהים במיוחד. בלשון אחרת, שיבוץ מועמד במינוי בפועל במקביל להליכי מכרז מסמן ומרמז לכאורה על רצון ההנהלה וסימון זהות המועמד שייבחר ובעצם פעולה זו נפגע משמעותית ההליך המכרזי. מסיבה זו, במקרים רבים מועמדים מסירים מועמדותם תוך כדי ההליך, כך שפוטנציאל המועמדותיות הלוקח חלק בו קטן משמעותית.

חיזוק לטענה זו נמצא בבדיקת נתוני המכרזים, שנערכה על-ידי אגף בכיר גיוס ומיון, לפיה בשיעור גבוה של המקרים, העובד המשובץ במינוי בפועל במשרה נבחר במכרז לתפקיד. יובהר כי עצם בחירת העובד הממונה בפועל לתפקיד אין בה משום אמירה על איכותו או התאמתו לתפקיד (שכן ייתכן כי אכן הוא המתאים ביותר לתפקיד), אלא על הזיקה בין המינוי בפועל לעצם הבחירה במכרז. זיקה זו פוגעת בשוויון ההזדמנויות ובנראות הציבורית, בגין הקדמת הבחירה בעובד להליך התחרותי לתפקיד.

עיון נוסף בנתונים העדכניים של אגף בכיר גיוס ומיון מעלה כי 73% מהמכרזים הבין-משרדיים והפומביים למשרות בסגל הבכיר, משך הליכי המכרז, מיום הפרסום ועד לכינוס ועדת הבוחנים, עומד על עד שלושה חודשים. משך זמן זה מחזק את האמור לעיל ומייתר במרבית המקרים את

הצורך באיוש זמני של המשרה במקביל להליכי המכרז שכן נדרשת היערכות יחסית קצרה. עובדה זו, לצד החובה להתחלת תהליך האיוש בטרם התפנות המשרה, בכוחן להביא לצמצום, עד כדי ביטול לחלוטין, את הותרתה לא מאוישת עם סיום העסקת העובד הפורש.

בנוהל האצת הסדר התמודדות מיוחד, עידוד מעבר בין תפקידים ומוביליות בסגל הבכיר המוביל שפורסם ביום 25.08.2024 נקבעו מנגנוני העברה רוחבית פנים/בין-משרדיים שבין היתר מטרתם לקצר משמעותית את משך הליך איוש משרות בכירות בשירות המדינה. עם כניסת הנוהל לתוקף בשבועות הקרובים והיערכות מתאימה מצד המשרד, גם מנגנונים אלה יצמצמו את הצורך באיוש זמני של משרות במקביל להליכי מכרז.

יחד עם זאת, במקרים מסוימים לאור הצורך בשמירה על רציפות תפקודית קיים צורך הכרחי באיוש המשרה המתפנה באופן מיידי. יצוין כי שמירת רציפות תפקודית יכולה להתקיים גם על-ידי תכנון נכון של כוח אדם והיערכות מוקדמת של המשרד בטרם תתפנה המשרה הלכה למעשה, כפי שנדרש. על ההיערכות לכלול את בחינת העיסוק, עדכנו ואישורו מול נש"מ ופרסום המשרה מספר חודשים בטרם התפנותה. תכנון נכון של כוח אדם יתרום הן להליך חפיפה סדור בטרם ישובץ במשרה העובד שייבחר במכרז והן ימנע פגיעה בשוויון ההזדמנויות כמתואר לעיל, וכל זאת ללא כל צורך בפנייה לנש"מ לאישור מינוי זמני.

ממצאי דוח מבקר המדינה

מבקר המדינה העיר בעבר (דוח שנתי 66) כי "הגם שמינויים זמניים מאפשרים למשרד לאייש משרות עד שיושלם ההליך המכרזי ובכך מסייעים לו להמשיך בעבודתו, וזאת בייחוד במשרות בכירות, שהן חיוניות מטבען, המינוי הזמני עלול לפגוע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו".

מבדיקת מבקר המדינה את נתוני האיוש הזמני של משרות בהליכי מכרז בתקופה הנבחנת נמצא כי 2/3 מהעובדים שמונו במינוי בפועל לתפקידים בכירים והתמודדו במכרזים על התפקיד שבו כיהנו, זכו בתפקיד. במשרדים מסוימים זכו במכרז כמעט כל העובדים שהיו במינוי זמני.

לאור האמור מבקר המדינה קבע כי על נש"מ לנקוט פעולות מעשיות שיצמצמו באופן ניכר את השימוש במינויים הזמניים ויבטיחו כי מינויים כאלו ייעשו רק בנסיבות מיוחדות שבעטיין קיים הכרח למנות אדם לתפקיד, עד עריכת מכרז. כמו כן, קבע כי יש לפעול מבעוד מועד ובאופן מתוכנן ומושלם לאיוש משרה כדי לא להיקלע למצב של דחיפות והכרח למינוי זמני. נוסף על כך, קבע שעל נש"מ לוודא שמינוי זמני יאושר רק במקרים שבהם פעל המשרד כנדרש לאיושו באמצעות מכרז ולמשך זמן קצר ככל האפשר.

במהלך השנים נש"מ פעלה לצמצום התופעה, וההסדרים המפורטים להלן מטרתם להשלים את הפעולות שנעשו לצד מתן האפשרות להמשך רציפות תפקודית ללא פגיעה בעבודה השוטפת.

הסדרים לאיוש זמני של משרות פנויות לחלוטין ופנויות זמנית

לאור האמור לעיל וריבוי המקרים בהם מנהל הסגל הבכיר התבקש לאשר מינוי זמני של משרות בסגל הבכיר, הוחלט כי איוש זמני של משרות בסגל הבכיר יבוצע בכפוף לעמידת ממלא המקום בדרישות הסף ובהתאם למפורט להלן:

■ הטלת תפקיד – הטלת תפקיד תיבחן בהתאם להוראות פסקה [18.202](#) לתקשי"ר. ניתן להגיש למנהל הסגל הבכיר בקשות להטלת מטלות של משרה שמתפנה על עובד בסגל הבכיר שיבצע את מטלות המשרה בנוסף לתפקידו הקבוע, ללא תגמול נוסף, עד לסיום הליכי המכרז. חלופה זו רלוונטית הן למשרה פנויה זמנית והן למשרה פנויה הנדרשת לאיוש במקביל להליכי מכרז.

■ איוש משרות פנויות זמנית (חל"ד/חל"ת/מעבר למנהלת זמנית וכו') – משרות מתפנות זמנית לתקופות משתנות, חלקן ארוכות. מטבע הדברים, ככל שהתקופה ארוכה יותר, מציאות זו מקשה על החזרת המצב לקדמותו עם שובו של העובד המאייש את המשרה דרך קבע, לרבות צבירת זכויות וכיוב'. בהסתמך על הוראות פסקה [18.122](#) לתקשי"ר שעניינה איוש משרות פנויות זמנית במילוי מקום, על מנת למנוע מציאות כמתואר לעיל ולשמור על שוויון הזדמנויות שמצב זמני לא יהפוך לקבוע, הוחלט כדלקמן:

✓ משרה פנויה זמנית לתקופה של עד שנה – מנהל הסגל הבכיר יבחן את הבקשה בהתאם לנהוג היום, קרי הטלת תפקיד או מינוי בפועל של עובד מתוך המשרד/שירות המדינה. ככל שלא ימונה עובד כאמור או שבתום השנה תידרש הארכה, יבוצע הליך "קול קורא" כפי שיפורט להלן.

✓ משרה פנויה זמנית לתקופה שבין שנה לשלוש שנים – מנהל הסגל הבכיר יבחן את הבקשה, וככל שיאשרה, האישור יהיה בכפוף לפרסום "קול קורא" לאיוש המשרה בעובד מתוך שירות המדינה. הפרסום והרכב ועדת הבחירה יהיה בהתאם לקבוע בפסקה [11.933](#) לתקשי"ר. ככל שהקול קורא לא יעלה מועמדים או שבתום שלוש השנים תידרש הארכה, יפורסם מכרז לאיושה עם הערה לזמניות האיוש.

✓ משרה פנויה זמנית לתקופה ארוכה משלוש שנים – הליך איוש המשרה יהיה במכרז עם הערה לזמניות האיוש עד לשובו של העובד הקבוע.

ככל שבאחת מהחלופות לעיל המשרה תתפנה דרך קבע, איושה יבוצע בהתאם לכללים המקובלים.

■ איוש משרה פנויה לחלוטין - במקרים בהם לא בוצעה היערכות מתאימה לאיוש משרה פנויה לחלוטין, הגם שהתפרסם מכרז בין-משרדי לאיושה דרך קבע, ניתן לפנות למנהל הסגל הבכיר בבקשה לאיושה במינוי בפועל במקביל להליכי המכרז, בהתקיים שני התנאים המצטברים הבאים :

1. איוש המשרה דחוף והכרחי וייגרם נזק גדול במיוחד מאי איושה המיידי.
2. בדומה לכלל הנהוג בהנחיית הנציב מספר 1.9 שעניינה "אצילת סמכויות העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום" לפיו באיוש משרות במילוי מקום במקביל להליכי המכרז הפומבי, התנאי לקליטת ממלא מקום הוא שהסתיים המועד להגשת מועמדות וממלא המקום אינו נמנה על המועמדים, כך גם בקשות למינוי בפועל בעובד מתוך השירות תיבחנה על-ידי מנהל הסגל הבכיר רק לאחר סיום ההרשמה למכרז הבין-משרדי ובלבד שהמועמד למינוי בפועל אינו נמנה על המועמדים במכרז.

הערות :

- אין באמור בנזהל זה בכדי לשנות את הליך האיוש הזמני של משרות בהטלת תפקיד בהתאם לסעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 והליך איוש משרות זמניות (11.98 לתקשי"ר). איוש זמני של משרות אלה יימשך כפי שנהוג היום.
- בתקופות מיוחדות בהן תחול הקפאת קליטת עובדים בכירים (מערכות בחירות, מצבי חירום וכיו"ב), ככל שיעלה צורך, מנהל הסגל הבכיר יבחן הגמשת ההנחיות האמורות לעיל בהתאמה לתקופה המיוחדת.
- מנהל הסגל הבכיר יבחן מקרים חריגים מהאמור לעיל במשורה ובכפוף לנימוקים מתאימים.
- התקשי"ר יעודכן בהתאם לאמור בנזהל זה.

תחולת נזהל זה מיום פרסומו.

ב ב ר כ ה ,



ניסים מזרחי
מנהל מינהל הסגל הבכיר

העתק : פרופ' דניאל הרשקוביץ – נציב שירות המדינה
מר מוטי אהרוני – סגן נציב שירות המדינה (בקרת ההון אנושי), נש"מ
גב' עדנה אלפסי – סגנית נציב שירות המדינה (מינהל והון אנושי), נש"מ
עו"ד עידית ביטמן – היועצת המשפטית, נש"מ
מר אילן רם – הממונה על מערכת הבריאות, נש"מ

מר **אבי חליבה** – הממונה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך, נש"מ
גבי **חגית רשף** – הממונה על מערכת הביטחון והחוץ, נש"מ
גבי **ורד אבוטבול שהם** – מנהלת אגף בכיר (גיוס ומיון), נש"מ
מר **רון דסה** – מנהל אגף בכיר (תכנון מדיניות), נש"מ
מר **יוסי גוילי** – מנהל תחום בכיר (מינהל הסגל הבכיר), נש"מ
מנהלי אגף הון אנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
רפרנטים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך