

## הגברת יכולת יישום מדיניות הממשלה באמצעות שינויים בהסדרי ניהול המשאב האנושי

### בשירות המדינה

#### הצעה להחלטה

מתליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 481 מיום 30.06.2013 אשר אימצה את עיקרי דו"ח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן – דו"ח הרפורמה), ולהחלטת הממשלה מס' 2541 מיום 29.09.2002 שעניינה פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים), ועל מנת להמשיך ולטייב את מנגנוני ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה ולשפר את מידת המשילות והיכולת ליישם מדיניות באופן יעיל ואפקטיבי:

#### **שינויים במנגנון ועדות האיתור**

1. א. בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – החוק), ועל פי הצעת ועדת שירות המדינה מיום 22.03.2016 (החלטה מס' 2021), לתקן את הסיפא לסעיף 5 להחלטת ממשלה מס' 2541 מיום 28.9.2002 בעניין מספר המועמדים המוצעים על ידי ועדות איתור כדלקמן:

(1) במקרים בהם ועדת איתור תמצא כי קיימים שלושה מועמדים שהם מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר לתפקיד, היא תמליץ על שלושתם בפני השר הממונה על המשרה.

(2) היה ויימצאו רק שני מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר כאמור, הוועדה תמליץ על שניהם בפני השר.

(3) רק במידה ויימצא מועמד אחד בלבד כמועמד מתאים ביותר, תמליץ הוועדה עליו בלבד.

ב. יובהר כי ניתן לראות מספר מועמדים כמועמדים המתאימים ביותר מקום בו הערכתם הכוללת של מועמדים אלו היא דומה, לרבות כאשר הפער בין ההערכות הכוללות של המועמדים השונים אינו משמעותי, או במצב בו כל אחד מהם מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה, ובשקלול כלל הנתונים התאמתו של כל אחד מהם למשרה הינה דומה וכאמור, גבוהה ביותר.

ג. ועדת האיתור תנמק את החלטתה בדבר המלצה על מספר מועמדים בפירוט, תוך התייחסות לחוזקות וחולשות שראתה בכל אחד מהמועמדים עליהם המליצה ולהבדלים שביניהם, וכן תדרג את המועמדים שנמצאו על-ידה כמתאימים ביותר, אלא אם מצאה שהדירוג איננו נדרש מפאת העובדה שכל אחד מהמועמדים מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה. מובן כי מקום בו אין כל פער בין המועמדים, לא תידרש הוועדה לדירוג כאמור.

ד. בכל מקרה בו הוצעו לשר יותר ממועמד אחד שנמצאו כמתאימים ביותר, ינמק השר את החלטתו, ובפרט יתייחס בהחלטתו לדירוג המועמדים, ככל שנקבע על ידי הוועדה.

ה. אין באמור כדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 בנושא "ועדה לאיתור מועמדים – מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה", ובהתאם מקום בו אחד מהמועמדים עליהם שוקלת ועדת האיתור להמליץ הוא בעל זיקה לשר משרי הממשלה, על הוועדה להמליץ על מועמד אחד בלבד.

ו. להנחות את נציב שירות המדינה לתקן את נוהל עבודת ועדות האיתור בהתאם.

2. א. להטיל על יו"ר ועדת איתור (מנהלים כלליים ועובדי מדינה בכירים) לוודא כי פרק הזמן המרבי לסיום עבודתה של ועדת איתור מיום הגשת המועמדות האחרון יעמוד על 4 חודשים.

ב. להטיל על יו"ר ועדת איתור להעביר דיווח על פרק הזמן שנמשכה פעילות הוועדה לנציבות שירות המדינה, נציבות שירות המדינה תגיש אחת לשנה לממשלה את ריכוז הדיווחים על משכי הזמן של כלל ועדות האיתור.

ג. לרשום את הודעת נציב שירות המדינה כי בכל מקום שהדבר יתאפשר תצא התראה למנכ"ל המשרד הנוגע בדבר חצי שנה מראש על הצורך בקיומה של ועדת איתור לאיוש משרה במשרדו, לרבות הצורך בקביעת הרכבה ותיאור התפקיד של המשרה העומדת לאיוש.

#### **פרסום תכנית פרישה לריענון הסגל הבכיר**

3. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2464 מיום 08.03.2015, שעניינה השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה, ובמטרה להטמיע את המודל החדש לקציבות כהונה ורוטציה בקרב הסגל הבכיר הקיים, להטיל על נציב שירות המדינה, בתיאום עם הממונה על השכר ויחסי עבודה והממונה על התקציבים, לפרסם תכנית פרישה מרצון עבור עובדים מכהנים בסגל הבכיר, תוך 60 יום ממועד קבלת החלטה זו, ולהביאה לידיעת חברי הממשלה.

4. להטיל על המנויים בסעיף 3 לעיל לבחון את הפעלת התכנית, בין היתר כהסדר פרטני הנתון בידי מנהל הסגל הבכיר באופן קבוע.

#### **קיצור הליך סיום העסקה בגין אי התאמה לבעלי תפקידים בסגל הבכיר**

5. לרשום את הודעת נציב שירות המדינה לפיה בכוונתו לפעול בהתאם לסמכותו לפי סעיף 46א(ב) לחוק, לבטל את אצילת הסמכות לפיטורי עובד בסגל הבכיר כך שהליך סיום העסקה של עובד בסגל הבכיר יתבצע בשלב אחוד על ידי נציב שירות המדינה, על פי פניית מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר.

6. בהמשך לדו"ח הרפורמה, להנחות את נציב שירות המדינה לקבוע נוהל עבודה בנוגע לפיטורי אי-התאמה לסגל הבכיר ולהביאו לידיעת המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, בהתייחס, בין היתר, לבעל תפקיד בסגל הבכיר אשר קיבל שתי הערכות עובד רצופות בתפקוד נמוך, כפי שייקבע בנוהל.

#### **הגברת המודעות לחשיבות הניהול של מכרזי כוח האדם בשירות המדינה וקיצור זמנים**

7. לרשום את הודעת נציב שירות המדינה כדלקמן:

א. מבוצעת פעילות מרוכזת לצמצום זמני המכרזים בשירות המדינה, וזאת בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3993 מיום 18.12.2011 בנושא שיפור מנגנון ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ולהחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30.6.2013 אשר אימצה את עיקרי דו"ח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

ב. בשנת 2016 מכרז לכלל התפקידים בשירות המדינה לא יימשך יותר מ- 75 ימי עבודה מפרסום מכרז ועד לבחירת זוכה בפועל, למעט במקרים בהם יש השגות או עררים במכרז ולמעט כאמור בסעיף קטן (ד).

ג. מבוצעת פעילות מרוכזת לקיצור התמשכותם של הליכים מכרזיים קיימים לבעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה.

ד. החל מהרבעון האחרון של שנת 2016 מכרז לתפקיד בסגל הבכיר לא יארך יותר מ- 45 ימי עבודה מפרסום המשרה במכרז בין משרדי ועד בחירת זוכה בפועל או 60 ימי עבודה מפרסום מכרז חיצוני ועד לבחירת זוכה בפועל.

ה. על פי הנחיות נציבות שירות המדינה הקיימות זה מכבר, רשאי משרד להציע לנציבות שירות המדינה הליך מותאם לדרכי הבחינה והמיון.

8. להטיל על המנהלים הכלליים של המשרדים ומנהלי יחידות הסמך לעמוד במשך זמני ההליכים המכרזים הנמצאים בתחום אחריותם, בהתאם לאמנת השירות (SLA) לעניין מכרזים שהופצה וכפי שיקבע נציב שירות המדינה מעת לעת ובכלל זה:

א. סיום בדיקת תנאי סף – עד 14 ימי עבודה מן המועד האחרון להגשת מועמדות.  
ב. כינוס ועדת בוחנים – עד 10 ימי עבודה מהעברת תוצאות המועמדים ממכון המיון.

ג. לוודא כי לא יפורסם במשרד מכרז פנימי ללא הודעה מוקדמת על מועד ועדת הבוחנים. מועד הוועדה לא ייקבע יותר מ- 30 יום ממועד פרסום המכרז.

להנחות את המנהלים הכלליים של המשרדים ומנהלי יחידות הסמך לשתף פעולה עם ריכוז המאמץ ביחס למכרזים קיימים לתפקידים בכירים כאמור בסעיף 10(ג) לעיל.

9. לרשום את הודעת נציב שירות המדינה לפיה החל להפיץ עדכון עתי למנהלים הכלליים ומנהלי יחידות הסמך ובו דיווח שוטף בתום כל רבעון, הכולל מידע על משכי הזמן של מכרזים בחלוקה לשלבי המכרז השונים, בדגש על החלקים הנמצאים בניהול המשרדי.

10. להנחות את החשבת הכללית בדגש על יחידת המרכב"ה לסייע בידי נציב שירות המדינה ליישם החלטה זו ולהעמיד נושא זה בראש סדר העדיפות הממשלתי.

#### **נושאים נוספים**

11. להטיל על נציב שירות המדינה להציג לממשלה תוך 60 יום תכנית להגמשת הכללים בניוד תקנים בין אגפים במשרדי הממשלה ובלבד ששיעורם במצבת התקינה של המשרד לא יעלה על 5% מהיקף המשרות.

### דברי הסבר

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 481 מיום 30.06.2013 אשר אימצה את עיקרי דו"ח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן – דו"ח הרפורמה), ולהחלטת הממשלה מס' 2541 מיום 29.09.2002 שעניינה פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים), ועל מנת להמשיך ולטייב את מנגנוני ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה ולשפר את מידת המשילות והיכולת ליישם מדיניות באופן יעיל ואפקטיבי מוצעים שינויי המדיניות המפורטים בהחלטה.

### לסעיף 1 להצעה -

מוצע לשנות את אופן עבודת ועדות האיתור, בכל הנוגע למספר המועמדים המוצעים על ידי ועדות האיתור, ולתקן את הסיפא לסעיף 5 להחלטת ממשלה מס' 2541 מיום 28.9.2002 בעניין זה כדלקמן:

- (1) במקרים בהם ועדת איתור תמצא כי קיימים שלושה מועמדים שהם מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר לתפקיד, היא תמליץ על שלושתם בפני השר הממונה על המשרה.
- (2) היה ויימצאו רק שני מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר כאמור, הוועדה תמליץ על שניהם בפני השר.
- (3) רק במידה ויימצא מועמד אחד בלבד כמועמד מתאים ביותר, תמליץ הוועדה עליו בלבד.

מובהר בהחלטה כי ניתן לראות מספר מועמדים כמועמדים המתאימים ביותר מקום בו הערכתם הכוללת של מועמדים אלו היא דומה, לרבות כאשר הפער בין ההערכות הכוללות של המועמדים השונים אינו משמעותי, או במצב בו כל אחד מהם מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה, ובסקלול כלל הנתונים התאמתו של כל אחד מהם למשרה הינה דומה וכאמור, גבוהה ביותר.

כמוכן, מובהר כי ועדת האיתור תנמק את החלטתה בדבר המלצה על מספר מועמדים בפירוט, תוך התייחסות לחוזקות וחולשות שראתה בכל אחד מהמועמדים עליהם המליצה ולהבדלים שביניהם, וכן תדרג את המועמדים שנמצאו על-ידה כמתאימים ביותר, אלא אם מצאה שהדירוג איננו נדרש מפאת העובדה שכל אחד מהמועמדים מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה. מובן כי מקום בו אין כל פער בין המועמדים, לא תידרש הוועדה לדירוג כאמור.

עוד יצוין, כי בכל מקרה בו הוצעו לשר יותר ממועמד אחד שנמצאו כמתאימים ביותר, ינמק השר את החלטתו, ובפרט יתייחס בהחלטתו לדירוג המועמדים, ככל שנקבע על ידי הוועדה.

בהחלטה זו אין בכדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 בנושא "ועדה לאיתור מועמדים – מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה", ובהתאם מקום בו אחד מהמועמדים עליהם שוקלת ועדת האיתור להמליץ הוא בעל זיקה לשר משרי הממשלה, על

הוועדה להמליץ על מועמד אחד בלבד.

תכליתה של ההצעה המפורטת לעיל להביא לשינוי בברירת המחדל המנחה את עבודתן של ועדות האיתור בכל הנוגע למספר המועמדים המוצעים על ידן. בהחלטת ממשלה מס' 2541 מיום 29.09.2002 נקבע כי על ועדות האיתור, ככלל, להמליץ לשר הממונה על מועמד אחד, והיא רשאית להמליץ על שניים או שלושה מועמדים רק בנסיבות מוצדקות ומנומקת. דהיינו, אם מצאה הוועדה מועמד אחד שהוא המתאים ביותר, איך היא רשאית להציע לשר שניים או שלושה מועמדים.

מודל מקורי זה אינו מביא לידי ביטוי ראוי את העובדה כי כל משרה בכירה דורשת יכולות מולטי דיציפלינריות ועשויים להיות לה מטבע הדברים מספר מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר, אשר לכל אחד מהם עשוי להיות סל כישורים אחר, והבחירה ביניהם צריכה להיות מבוססת על התפיסה של צרכי המערכת והתפקיד במועד הנתון. כפועל יוצא מכך, המודל הקיים גם אינו נותן את המשקל הראוי לכך שיש לאפשר לשר, שנושא באחריות המיניסטריאלית, להביא לידי ביטוי בבחירה את השיקולים שהוא רואה כחשובים ביותר בנסיבות הספציפיות הקיימות בעת המינוי.

בשנים האחרונות חל גידול במספר ועדות האיתור אשר העבירו בפועל מספר מועמדים מומלצים לשר לצורך הבחירה הסופית ביניהם (בשנת 2012 עמד שיעור הוועדות שהמליצו על שלושה מועמדים על כ-20% וכיום שיעורן מוערך ב-35-40%). בשנת 2014 גם עודכנה הנחיית נציב שירות המדינה בדבר אופן פעולתן של ועדות איתור ונקבע:

"ככלל תמליץ ועדת האיתור על מועמד אחד שהוא המתאים ביותר למשרה. מקרים בהם ניתן להמליץ על יותר ממועמד אחד יודגמו להלן. כך, למשל כאשר מידת התאמת לתפקיד היא דומה, אולם לכל אחד מהמועמדים יש יתרון ייחודי מובהק בתחום שונה. לדוגמא: במקרה בו לאחד המועמדים האחרים יש ניסיון מקצועי מעשי עשיר איך אין לו מומחיות אקדמית, וכן, מקרה בו כל מועמד נחקר בנקודות חוזקה ייחודיות לו. מקרה אחר בו ניתן להמליץ על שניים או שלושה מועמדים, הוא כאשר הפערים בין שניים או שלושה מועמדים הינם מינימאליים, באופן שלא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם. במקרים אלה תוכל ועדת האיתור להביאם בפני השר אשר יוכל לבחור מי מהם עונה בצורה הטובה ביותר על צרכי המשרה בעת איושה." הנחיית נציב שירות המדינה 1.2, 15 דצמבר 2014

הבקשה המובאת לדיון כעת מיועדת להביא לשינוי בנקודת המוצא, ומבקשת להנחות את ועדות האיתור להמליץ על מספר חלופות אפשריות בכל מקרה בו מצאה מספר מועמדים שהם בעלי התאמה גבוהה ביותר, בצירוף פירוט על חוזקות וחולשות רלוונטיות של כל מהמועמדים הסופיים למשרה, הכל כמפורט לעיל.

התכלית העיקרית ביסוד ההצעה המובאת כעת, היא לאפשר לשרי הממשלה להביא לידי ביטוי בבחירת נושאי המשרה את השיקולים המקצועיים שהם רואים כחשובים ביותר למילוי המשרה בנסיבות הספציפיות השוררות בעת המינוי. כך למשל, הגורם הממנה יכול לראות יתרון בבחירת מועמד בעל ניסיון מעשי רחב בתקופה שבה הארגון נתון במשבר ניהולי או להעדיף מועמד בעל רקע עיוני ואקדמי רחב בעת שהארגון צפוי להתרחב לתחומי פעולה חדשים. דוגמא נוספת, בארגון גדול החולש על שני שטחי פעולה מרכזיים, עשוי הגורם הממנה לראות חשיבות בבחירת מועמד שיש לו יתרון בניסיון או ברקע מקצועי ביחס לאחד משטחי הפעולה שהוא סבור שנדרש למקד בהם מאמץ ניהולי בשנים הקרובות. הכול בשים

לב לצרכי הארגון כפי שעומדים לנגד עיניו של השר הממונה וכמי שנושא באחריות המיניסטרילית לתפקודו ואופן התנהלותו.

יובהר כי גם לאחר השינוי המוצע נשמרים העקרונות הבסיסיים ביסוד הליך ועדת האיתור, דהיינו מדובר בהליך תחרותי, פומבי ושוויוני, אשר ההחלטה בו מבוססת על שיקולים מקצועיים וענייניים, ומביאה לבחירת מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר בלבד. שינוי זה בברירת המחדל באשר למספר המועמדים משקף מיסוד והטמעה של תפיסות שכבר החלו להיות מיושמות בשנים האחרונות. חשיבות עיגונה של ברירת המחדל בהתאם למוצע נובעת גם מכך שברירת המחדל משליכה על ההתנהלות בפועל ומכוונת את עבודתן של ועדות האיתור.

באשר לממשקים שבין אופן בחירת המועמד לקציבת כהונת המשרות הבכירות, יובהר כי אין בהחלטה להפך ממשק זה או לערער את היסודות עליו מושתת עיקרון הקציבה. קציבת כהונתה של משרות בכירות בשירות המדינה נועדה בראש ובראשונה למנוע קיפאון ולעודד מוביליות והתחדשות של הדרג הניהולי בפרט ושירות המדינה בכלל. אין זיקה ישירה בין קציבת כהונה לבין אופן הבחירה של ממלא התפקיד, ולראייה החלטת הממשלה מס' 481 מיום 30.06.2013 קבעה הסדרי קציבה לכלל משרות הסגל הבכיר בשירות המדינה, בין אם אלו מתמנות באמצעות מכרז, ועדת איתור, או מינוי ממשלה פטור ממכרז. העובדה כי גם משרות בכירות הפטורות ממכרז הינן קצובות, דוגמת החשב הכללי, הממונה על התקציבים או ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מוכיחה כי אין בהצעת החלטה זו בדבר אופן פעולתן של ועדות איתור בכדי לערער על הסדרי קציבת כהונת הנהוגים בממשלה ומהווים אבן יסוד בתפישה הניהולית החדשה עליה הוחלט לאחרונה בתום עבודת מטה ארוכה ומאומצת.

### לסעיף 2 להצעה-

שינויים נוספים המוצעים ביחס לאופן עבודת ועדות האיתור: (1) מובהר ליו"ר ועדות האיתור כי פרק הזמן המירבי לניהול ועדת איתור מיום מינויה יעמוד על ארבעה חודשים; (2) יתקיים יידוע אקטיבי כחצי שנה מראש על הצורך בקיומה של ועדת איתור לרבות קביעת ההרכב והגדרת התפקיד; (3) נציבות שירות המדינה תרכז את דיווחי כלל משרדי הממשלה ותעביר לידי הממשלה דיווח כולל על התמשכות הליכי ועדות האיתור.

### לסעיפים 3-4 -

מוצע להאיץ את הרפורמה בסגל הבכיר וזאת המשך להחלטת ממשלה מס' 2464 מיום 08.03.2015, שעניינה השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה, ובמטרה להטמיע את המודל החדש לקציבת כהונה ורוטציה בקרב הסגל הבכיר הקיים, באמצעות תכנית פרישה מרצון עבור עובדים מכהנים בסגל הבכיר, לרבות בחינת הפיכתם להסדרי קבע.

### לסעיף 5-6 להצעה -

מוצע כי הממשלה תרשום את הודעת נציב שירות המדינה לפיה בכוונתו להמליץ לוועדת השירות לבטל את אצילת הסמכות לפיטורי עובד בסגל הבכיר, כך שהליך סיום העסקה של

עובד בסגל הבכיר יתבצע בשלב אחד על ידי נציב שירות המדינה, על פי פניית מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר.

איחוד שלבי סיום הליכי העסקה יביאו לקיצור הליכי סיום העסקה עבור עובדי סגל בכיר שנמצאו לא מתאימים על ידי המשרד לביצוע תפקידם. לטובת ייעול ההליך תתוגבר נציבות שירות המדינה בכח אדם ייעודי לליווי המשרד ואיש הסגל הבכיר באופן קבוע.

כמו כן, בהמשך לדו"ח הרפורמה, מוצע להנחות את נציב שירות המדינה לקבוע נוהל עבודה בנוגע לפיטורי אי-התאמה לסגל הבכיר, בהתייחס, בין היתר, לבעל תפקיד בסגל הבכיר אשר קיבל שתי הערכות עובד רצופות בתפקוד נמוך, כפי שייקבע בנוהל.

### **לסעיפים 11-7 להצעה -**

הממשלה מכירה בחשיבות קיצור לוחות הזמנים בהליכים המכרזיים כמנוף עיקרי להשפיע על איכות כח האדם הנכנס לשירות המדינה לטובת שיפור התפקוד של משרדי הממשלה ויחידות הסמך ומבקשת לרתום בהחלטת הממשלה את כלל העוסקים בתחום, הכל כמפורט בהצעה.

כן מוצע להטיל על נציב שירות המדינה לבצע שיפור באופן ניווד עובדים, לרבות הגמשת הכללים לביצוע ניוודם של תקנים בתוך המשרד.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

### **תקציב**

לא רלוונטי

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין בהצעה בכדי להשליך על מצבת כח האדם ועל היקפיו לרבות היבטים של ייעול וחסכון בכח אדם. אולם ההערכה המקצועית היא כי ההצעה תשפיע לחיוב על איכות כח האדם שהנכנס לשירות המדינה ותסייע בטיוב שירות המדינה.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת הממשלה מס' 2541 מיום 29.09.2002

החלטת הממשלה מס' 3993 מיום 18.12.2011

החלטת ממשלה מס' 481 מיום 30.06.2013

החלטת ממשלה מס' 2464 מיום 08.03.2015



**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

מצ"ב החלטה מס' 2021 מזכרון הדברים של ישיבת ועדת שירות המדינה (מס' 379) מיום  
22.3.2016.

**סיווגים**

סיווג ראשי : 03

תחום פעולה עיקרי : 06

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ' באדר ב' התשע"ו  
30 במרץ 2016



## היועצת המשפטית

ירושלים, כ' אדר ב', התשע"ו

30 במרץ, 2016

6892761782

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: שינויים בהסדרי ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

שינויים במנגנון ועדת האיתור

1. בהתאם לסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – החוק), דרך המלך למינוי למשרות בשירות המדינה היא בהליך של מכרז פומבי. סעיף 21 לחוק קובע כי הממשלה רשאית, על פי הצעת ועדת שירות המדינה, ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהן לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה.

2. בסעיף 4 להחלטת ממשלה מס' 345 מיום 14.9.1999 (להלן – החלטה 345) נקבע, בהתאם לסעיף 21 לחוק, כי יינתן פטור ממכרז פומבי למספר מצומצם של משרות בכירות אשר בהן ביצוע מדיניות השר ו/או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי והן מאחד משני סוגים: (1) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי/מדעי מובהק; או (2) משרות בעלות אופי רגולטורי, שהנושא בהן מופקד על שמירת אינטרס ציבורי בתחום מוגדר ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית. הפטור האמור הותנה בקיומו של הליך מיוחד לאיתור מועמדים.

3. בשורה של החלטות ממשלה מאוחרות נקבעו, על פי הצעת ועדת שירות המדינה, משרות נוספות, מעבר לאלו שנמנו בהחלטה 345 הנ"ל, שהמינוי להן ייעשה בפטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק, באמצעות ועדה לאיתור מועמדים.

4. בהחלטת ממשלה מס' 2541 מיום 28.9.2002 (להלן – החלטה 2541) נקבעו עקרונות כלליים למנגנון של ועדה לאיתור מועמדים. בפתח ההחלטה האמורה הובהר כי הליך של ועדה לאיתור מועמדים "הוא הליך בו, בדומה להליך המכרז, נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר".

5. בסעיף 5 להחלטה 2541 נקבע כי עם סיום דיוניה, ועדת האיתור תגיש המלצותיה לשר הממונה על המשרה, כדלקמן: "הוועדה תגיש לאישור השר מועמד אחד אם נמצא על ידה מועמד אחד כמתאים ביותר; ואולם רשאית הוועדה להציע לשר שניים או שלושה מועמדים".

6. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעה, בשנים האחרונות חל גידול במספר ועדות האיתור אשר העבירו בפועל מספר מועמדים מומלצים לשר לצורך הבחירה הסופית ביניהם. בשנת 2014 גם עודכנה הנחיית נציב שירות המדינה מס' 15.1.2, בדבר אופן פעולתן של ועדות איתור ונקבע כי ככלל תמליץ ועדת האיתור על מועמד אחד שהוא המתאים ביותר למשרה, כאשר לצד זאת פורטו והודגמו מקרים בהם ניתן להמליץ על יותר ממועמד אחד (למשל כאשר מידת התאמת לתפקיד היא דומה, אולם לכל אחד מהמועמדים יש יתרון ייחודי מובהק בתחום שונה, או כאשר הפערים בין שניים או שלושה מועמדים הינם מינימאליים, באופן שלא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם).



## היועצת המשפטית

7. בהצעת ההחלטה הנוכחית מוצע לתקן את הסיפא לסעיף 5 להחלטה 2541, זאת בהתאם לסעיף 21 לחוק ועל פי הצעת ועדת השירות משיבתה מיום 22.3.2016, ולקבוע כי:
- (1) במקרים בהם ועדת איתור תמצא כי קיימים שלושה מועמדים שהם מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר לתפקיד, היא תמליץ על שלושתם בפני השר הממונה על המשרה;
- (2) היה ויימצאו רק שני מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר כאמור, הוועדה תמליץ על שניהם בפני השר;
- (3) רק במידה ויימצא מועמד אחד בלבד כמועמד מתאים ביותר, תמליץ הוועדה עליו בלבד;
- הכל בכפוף לתנאים המפורטים בסעיף 1 להצעה, על סעיפי המשנה שלו.
8. בהקשר זה מובהר, בין היתר, כי ניתן לראות מספר מועמדים כמועמדים המתאימים ביותר מקום בו הערכתם הכוללת של מועמדים אלו היא דומה, לרבות כאשר הפער בין ההערכות הכוללות של המועמדים השונים אינו משמעותי, או במצב בו כל אחד מהם מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה, ובשקלול כלל הנתונים התאמתו של כל אחד מהם למשרה הינה דומה וכאמור, גבוהה ביותר. כמו כן מפורטות הוראות לעניין הצורך בהנמקת ההחלטה, הן על ידי ועדת האיתור והן על ידי השר, תוך התייחסות לסוגיית דירוג המועמדים, הכל כמפורט בהצעה.
9. בהצעת ההחלטה מובהר מפורשות כי אין בה כדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 בנושא "ועדה לאיתור מועמדים – מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה". הנחייה זו קובעת כי ועדת איתור אינה יכולה להמליץ על מספר מועמדים מקום בו למי מהם יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. במקרה בו הוועדה שוקלת להמליץ על מועמד בעל זיקה כאמור עליה להמליץ על מועמד אחד בלבד. בהנחיה מובהר כי מעבר לחובה הכללית החלה על ועדת האיתור לנמק את החלטתה, במקרה בו היא ממליצה על מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה עליה להתייחס גם לעניין זה בנימוקה, "קרי לנמק את בחירתה במועמד על אף הזיקה הקיימת תוך הצגת הכישורים המצדיקים את הבחירה בו".
10. כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, השינוי המוצע משמר את העקרונות הבסיסיים ביסוד הליך ועדת האיתור, דהיינו מדובר בהליך תחרותי, פומבי ושוויוני, אשר ההחלטה בו מבוססת על שיקולים מקצועיים וענייניים. כמפורט בהרחבה בדברי ההסבר, השינוי המבוקש מיועד להביא לידי ביטוי את העובדה כי משרה בכירה דורשת מטבעה יכולות מולטי דיציפלינריות ובהתאם עשויים להיות לה מספר מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר, אשר הערכתם הכוללת דומה, תוך מתן אפשרות לשר הממונה על המשרה והנושא באחריות המיניסטרילית למשרד, להביא לידי ביטוי את השיקולים שהוא רואה כחשובים ביותר לצרכי המערכת והתפקיד בנסיבות הספציפיות הקיימות בעת המינוי.
11. בנוסף לשינוי המתואר, מוצעות בסעיף 2 להצעה, פעולות נוספות הנוגעות לעבודתן של ועדות איתור, ובפרט ללוחות הזמנים לאיוש משרות באמצעותן.

פרסום תכנית פרישה לריענון הסגל הבכיר

12. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2464 מיום 08.03.2015, שעניינה השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה, מוצע לפעול לפרסום תכנית פרישה מרצון עבור עובדים מכהנים בסגל הבכיר, וכן לבחון את אפשרות הפעלת התכנית גם בדרך קבע על ידי מנהל הסגל הבכיר.

קיצור הליך סיום העסקה בגין אי התאמה לבעלי תפקידים בסגל הבכיר

13. בהתאם לסעיף 46א(א) לחוק, נציב שירות המדינה מוסמך לפטר או להפסיק העסקתו של עובד מחמת אי התאמה, לאחר שנתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו. סעיף 46א(ב) לחוק מוסיף וקובע כי



## היועצת המשפטית

נציב שירות המדינה, באישור ועדת שירות המדינה, רשאי לאצול את סמכות הפיטורים האמורה, דרך כלל או לעניין מסוים, לעובד המדינה, בהודעה שתפורסם ברשומות. סעיף 46א(ג) לחוק קובע כי עובד מדינה שפוטר על פי החלטה שניתנה בידי מי שנאצלה לו הסמכות כאמור, רשאי לערור עליה לפני נציב שירות המדינה.

כעת מוצע לרשום את הודעת נציב שירות המדינה לפיה בכוונתו לפעול בהתאם לסמכותו לפי סעיף 46א(ב) לחוק, לבטל את אצילת הסמכות לפיטורי עובד בסגל הבכיר כך שהליך סיום העסקה של עובד בסגל הבכיר יתבצע בשלב אחד על ידי נציב שירות המדינה, על פי פניית מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר. כאמור בדברי ההסבר להצעה, מהלך זה צפוי לקצר את הליכי סיום ההעסקה של עובדים בסגל הבכיר מטעמי אי התאמה.

14. כן מוצע, בהמשך לדו"ח הרפורמה, להנחות את נציב שירות המדינה לקבוע נוהל עבודה בנוגע לפיטורי אי-התאמה לסגל הבכיר, בהתייחס, בין היתר, לבעל תפקיד בסגל הבכיר אשר קיבל שתי הערכות עובד רצופות בתפקוד נמוך, כפי שייקבע בנוהל.

נושאים נוספים

15. ההצעה כוללת שורה של פעולות שעיקרן הגברת המודעות לחשיבות הניהול של מכרזי כוח האדם בשירות המדינה וקיצור זמנים, הכל כמפורט בהצעה עצמה.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

סוגיית השינוי במנגנון עבודת ועדת האיתור, בהתייחס למספר המועמדים המוצעים, נדונה בישיבה שנערכה אצל היועץ המשפטי לממשלה ביום 13.3.2016, ובעקבותיה בחוות דעת מיום 21.3.2016 של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), על דעת היועץ המשפטי לממשלה. כאמור בחוות הדעת, נמצא כי הנוסח המקורי של ההצעה, אשר התייחס לכך שברירת המחדל לעבודת ועדת האיתור תהיה הבאת שלושה מועמדים כשירים לפני השר הממנה, משמעו שינוי של המנגנון הקיים באופן שאינו שומר עוד על תכליות ההליך המכרזי, תוך פגיעה של ממש בעקרון הקבוע בחוק ולפיו איוש משרות ייעשה במכרז, זאת שעה שהמנגנון של ועדת איתור והרחבתו לשורת משרות בשירות המדינה התאפשרו בהיותו מנגנון השומר על עקרון ההליך המכרזי. משכך נמצא כי נוסח ההצעה המקורי מעורר קושי משמעותי והיועץ המשפטי לממשלה קבע כי יש מניעה משפטית לאשרו. נוסחה של ההצעה תוקן בהתאם לחוות הדעת, ובהתאם למתואר לעיל ולמפורט בהצעת ההחלטה, באופן שנועד להסיר את המניעה המשפטית שנמצאה בנוסח המקורי. הנוסח הסופי המובא בהצעה תואם עם משרד המשפטים בטרם אושרה על ידי ועדת שירות המדינה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

עמדת נציבות שירות המדינה טרם התקבלה ובמידת הצורך היא תוצג בנפרד.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:**

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

  
יעל כהן, עו"ד  
סגנית בכירה ליועצת המשפטית

## ועדת שירות המדינה

זיכרון דברים משיבת ועדת שירות המדינה (מספר 379) שהתקיימה ביום 22.03.2016

### חברי ועדה שהשתתפו:

מר משה דיין	נציב שירות המדינה
מר אלי גרונר	מנכ"ל משרד ראש הממשלה
גב' אורנה הוזמן בכור	מנכ"לית משרד הפנים
מר אמיר הלוי	מנכ"ל משרד התיירות
מר עוזי יצחקי	מנכ"ל משרד התחבורה
מר רותם פלג	מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים
עו"ד יעל גרוסמן	נציגת ציבור
גב' נוגה קינן	נציגת ציבור
גב' דליה פאדילה	נציגת ציבור
רו"ח איריס שטרק	נציגת ציבור

### חברי ועדה שנעדרו:

פרופ' מינה טייכר

### משתתפים נוספים:

עו"ד רון דול	נציבות שירות המדינה
עו"ד עדו בן-צור	נציבות שירות המדינה
עו"ד עידית ביטמן	נציבות שירות המדינה
גב' אשרת עינב	נציבות שירות המדינה
גב' ורד אבוטבול	נציבות שירות המדינה
גב' סיון המאיר	נציבות שירות המדינה
גב' גבראלה אשכנזי	נציבות שירות המדינה
עו"ד דני חורין	משרד המשפטים
עו"ד רותם ארנרייך	משרד המשפטים
גב' שרית גולדשטיין	מ"מ מנכ"לית המשרד לירושלים ומורשת
עו"ד שירן שושנה	המשרד לירושלים ומורשת
מר יוסי כהן	אגף השכר והסכמי העבודה, משרד האוצר
מר אבי דוד	משרד הביטחון
מר רן ישי	משרד ראש הממשלה
מר אהוד פראוור	משרד ראש הממשלה
מר רועי דרור	משרד ראש הממשלה
מר גילי מאי	משרד ראש הממשלה
מר אורן כהן	משרד ראש הממשלה
עו"ד שלומית ברנע-פרגו	משרד ראש הממשלה
עו"ד יעל כהן	משרד ראש הממשלה

## ועדת שירות המדינה

### 6. בחירת מועמדים על ידי ועדת איתור (החלטה מס' 2021)

- א. להציע לממשלה לתקן את החלטתה מס' 2541 מיום 29.09.2002 בעניין מספר המועמדים המוצעים על ידי ועדות איתור:
1. במקרים בהם ועדת איתור תמצא כי קיימים שלושה מועמדים שהם מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר לתפקיד, היא תמליץ על שלושתם בפני השר הממונה על המשרה.
  2. היה ויימצאו רק שני מועמדים בעלי התאמה גבוהה ביותר כאמור, הוועדה תמליץ על שניהם בפני השר.
  3. רק במידה ויימצא מועמד אחד בלבד כמועמד מתאים ביותר, תמליץ הוועדה עליו בלבד.
- ב. יובהר כי ניתן לראות מספר מועמדים כמועמדים המתאימים ביותר מקום בו הערכתם הכוללת של מועמדים אלו היא דומה, לרבות כאשר הפער בין ההערכות הכוללות של המועמדים השונים אינו משמעותי, או במצב בו כל אחד מהם מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה, ובסקלול כלל הנתונים התאמתו של כל אחד מהם למשרה הינה דומה וכאמור, גבוהה ביותר.
- ג. ועדת האיתור תנמק את החלטתה בדבר המלצה על מספר מועמדים בפירוט, תוך התייחסות לחוזקות וחולשות שראתה בכל אחד מהמועמדים עליהם המליצה ולהבדלים שביניהם, וכן תדרג את המועמדים שנמצאו על-ידה כמתאימים ביותר, אלא אם מצאה שהדירוג איננו נדרש מפאת העובדה שכל אחד מהמועמדים מחזיק ביתרון יחסי בולט אחר שהוא רלוונטי למשרה. מובן כי מקום בו אין כל פער בין המועמדים, לא תידרש הוועדה לדירוג כאמור.
- ד. בכל מקרה בו הוצעו לשר יותר ממועמד אחד שנמצאו כמתאימים ביותר, ינמק השר את החלטתו, ובפרט יתייחס בהחלטתו לדירוג המועמדים, ככל שנקבע על ידי הוועדה.
- ה. אין באמור כדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 בנושא "וועדה לאיתור מועמדים – מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה", ובהתאם מקום בו אחד מהמועמדים עליהם שוקלת ועדת האיתור להמליץ הוא בעל זיקה לשר משרי הממשלה, על הוועדה להמליץ על מועמד אחד בלבד.
- ו. חבר ועדת השירות המתנגד להחלטה זו יהיה רשאי להביא את עמדתו בכתב בפני הממשלה.
- ז. בכפוף לאישור הממשלה, להנחות את נציב שירות המדינה לתקן את נוהל עבודת ועדות האיתור בהתאם.



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2541 של הממשלה מיום 29.09.2002

פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים)

2541.

מ ח ל י ט י ם :

### קביעת עקרונות כלליים למנגנון של ועדה לאיתור מועמדים:

מינוי מועמדים למשרות בהליך של ועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת האיתור או הוועדה) הוא הליך בו, בדומה להליך המכרז, נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר. הליך זה מיועד למשרות העונות על המאפיינים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 345 מיום 14.9.99 (י"פ 428 בעמוד 1459).

ועדת האיתור תפעל בהתאם לעקרונות הבאים:

1. הוועדה תהיה בהרכב מקצועי רחב. ככלל, תימנה הוועדה חמישה חברים כלדקמן: המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה (י"ר) ונציג שירות המדינה, או נציגיהם מקרב העובדים הבכירים של המשרד, וכן שלושה חברים נוספים, אשר אינם עובדי המשרד בו נמצאת המשרה, בעלי מומחיות ונסיון בתחום הרלוונטי. קביעת החברים הנוספים תיעשה לגבי כל משרה בנפרד, בהתאם לאופי המשרה ולכישורים הנדרשים מהמועמדים.

2. הוועדה תפרסם בפומבי הודעה על המשרה וכי מועמדים שרואים עצמם מתאימים, רשאים להגיש מועמדותם. בנוסף, תוכל הוועדה לפנות ביוזמתה למועמדים פוטנציאליים ולהזמין להציג מועמדות.

3. הוועדה תקבע ותפרסם את מאפייני המשרה ותנאי הסף הנדרשים מן המועמדים.

4. הוועדה תבחן את כישוריהם וסגולותיהם של המועמדים למשרה, בכל דרך שתיראה לה, ולשם כך היא רשאית לדרוש חוות דעת ביחס לכשירותו של המועמד מכל מי שהמצא לנכון, בכפוף לכל דין.

5. עם סיום דיוניה, תגיש הוועדה את המלצותיה לשר הממונה על המשרה הנדונה. הוועדה תגיש לאישור השר מועמד אחד אם נמצא על ידה מועמד אחד כמתאים ביותר; ואולם, רשאית הוועדה להציע לשר שניים או

## מזכירות הממשלה

שלושה מועמדים.

הוועדה תנמק את המלצותיה.

6. במקרים המנויים בהחלטת ממשלה מס. 2548 מיום 29.9.2002, שלהלן, בהם המליצה ועדת האיתור על יותר ממועמד אחד, יבחן השר הנוגע בדבר את המועמדים ויביא לאישור הממשלה מועמד אחד בלבד.