

## שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק"), ובהתאם להצעת ועדת שירות המדינה, לקבוע כדלקמן:

1. עדכון מתכונת הפעילות של ועדות איתור - לתקן את החלטת הממשלה מס 2541 מיום 29.9.2002 בנושא פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) כדלקמן:

א. במקום סעיף 1 להחלטה יבוא:

"הרכב הוועדה יכלול שלושה חברים כדלקמן: המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה (יו"ר) או נציגו מקרב העובדים הבכירים של משרדו, נציב שירות המדינה או נציגו, וכן נציג נוסף, בעל מומחיות וניסיון בתחום הרלוונטי, שימונה על ידי המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה ונציב שירות המדינה יחדיו. לא ימונה לנציג כאמור בוועדת האיתור מי שנמצא כי מתקיימת בעניינו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה."

ב. בסעיף 5 להחלטה, בסופו, יבוא:

"הציעה הוועדה לשר שניים או שלושה מועמדים, שמידת התאמתם לתפקיד דומה, אולם לכל אחד מהם יתרון ייחודי בתחום שונה, או שהפערים בין המועמדים הם מינימאליים באופן שלא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם – תציע הוועדה את המועמדים להחלטת השר, ללא דירוג ביניהם."

ג. במקום סעיף 6 להחלטה יבוא:

"ועדת האיתור הציעה לשר שניים או שלושה מועמדים המתאימים ביותר למשרה, על אף שלא התקיימו הנסיבות המפורטות בסעיף 5 להחלטה, תדרג הוועדה את המועמדים עליהם היא ממליצה לשר ותתייחס להבדלים ביניהם. השר יבחן את המועמדים וימנה, או יביא לאישור הממשלה, לפי העניין, מועמד אחד בלבד. ככל שהמועמד שנבחר למינוי על ידי השר אינו המועמד שדורג במקום הראשון על ידי ועדת האיתור, השר ינמק את בחירתו."

### 2. הוראות שונות-

א. הוראות סעיף 1 להחלטה זו ייכנסו לתוקפן בתוך 60 יום מיום אישורה של החלטה זו בממשלה. ממועד כניסתן לתוקף, הוראות סעיף 1 יחולו על הליכי איתור למשרות שהתפנו או שצפויות להתפנות ובלבד שטרם הוקמה ועדת האיתור בעניינן.

ב. על אף האמור בסעיף 2(א), החלטה זו לא תחול על המשרות הבאות:

(1) הממונה על ההגבלים העסקיים;

(2) המשנים ליועץ המשפטי לממשלה;

(3) פרקליט המדינה;

(4) מנהל רשות המיסים;

- (5) ראש אגף הממונה על הביטחון (מלמ"ב) ;
- (6) ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ;
- (7) ראש הרשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה ;
- (8) האפוטרופוס הכללי ;
- (9) מנהל הרשות להגנה על עדים.
- ג. הקמת צוות לבחינת הרכבי ועדות האיתור – מוקם בזאת צוות שתפקידו להמליץ אודות הכישורים הנדרשים מהנציג הנוסף בוועדת האיתור (המתמנה על ידי מנכ"ל המשרד יחד עם נציב שירות המדינה) וזאת ביחס לכלל ועדות האיתור.
- (1) הצוות יכלול את נציב שירות המדינה או נציגו- יו"ר, היועץ המשפטי לממשלה או נציגו ומנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו.
- (2) גיבוש ההמלצה בדבר הכישורים הנדרשים מהחבר השלישי בכל אחת מוועדות האיתור ייעשה לגבי כל משרה בנפרד, בהתאם לאופי המשרה ולכישורים הנדרשים מהמועמדים.
- (3) הצוות ימליץ כי במשרות בעלות מאפיינים מיוחדים ובמקרים המצדיקים זאת, ועדת האיתור למשרה מסוימת תכלול חמישה חברים.
- (4) הצוות יגיש את המלצותיו כמפורט בס"ק (2) - (3) לעיל לוועדת שירות המדינה בתוך 30 יום מיום אישור החלטה זו בממשלה. לאחר קבלת אישור ועדת השירות יובאו ההמלצות לאישור הממשלה וזאת בתוך 30 יום מיום אישור ועדת השירות את המלצות הצוות.
- (5) כל אחד משרי הממשלה שעם משרדו נמנות משרות שהמינוי אליהן נעשה באמצעות ועדת איתור, יעביר לצוות בתוך 14 ימים, את התייחסותו לגבי המשרות במשרדו, ביחס לאמור בסעיפים קטנים (2) ו-(3) לעיל.

### 3. פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה

- א. בכל אחד ממשרדי הממשלה שבהם מעל 150 עובדים (לרבות עובדים ביחידות סמך שבאחריות השר) תוקצה משרה אחת של משנה למנכ"ל, אשר תהיה חלק מלשכת המנכ"ל.
- ב. המנכ"ל ימנה למשרד הממשלתי שבתחום אחריותו משנה למנהל הכללי, בהתאם לתנאי הסף שנקבעו כמפורט בסעיף קטן (ו) להלן.
- ג. המינוי למשרה יהיה טעון אישור ועדת המינויים הפועלת מכוח פסקה 11.963 לתקשי"ר. על המינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק.
- ד. המשנה למנכ"ל יהיה בעל סמכויות בתחומים שייקבעו על ידי המנכ"ל, ויהיה כפוף לו. מנכ"ל המשרד רשאי להטיל על המשנה למנכ"ל להיות מופקד מטעמו על תיאום בין גופי המשרד השונים והיחידות המקצועיות בתחומי משימותיו, על הובלה וקידום של פרויקטים שונים בהתאם להנחיות המנכ"ל ועל ניהול מעקב אחר יישום מדיניות המשרד בתחומים עליהם הוא הופקד, והוראות פסקה 02.621 לתקשי"ר לא יחולו על משרה זו. המשנה למנכ"ל לא יהיה ממונה על יחידות ואגפי המשרד ועל עובדים המהווים חלק מההירארכיה הניהולית והמקצועית של המשרד, וכן לא יעסוק בעיסוק המצוי בתחום עבודתם של נושאי משרה המאופיינים כשומרי סף,

לרבות היועץ המשפטי למשרד, חשב המשרד ומבקר הפנים. בנוסף, המשנה למנכ"ל לא יעסוק בענייני כוח אדם ובמינויים של עובדי מדינה, ולא יהיה חבר בוועדות מכרזים וועדות תמיכה משרדיות.

ה. סיום ההעסקה במשרת המשנה למנכ"ל יהיה על פי שיקול דעתו של המנכ"ל, בהתאם להוראות סעיף 02.63 לתקשי"ר.

ו. לרשום את הודעת נציב שירות המדינה בדבר תיאור התפקיד ותנאי הסף שנקבעו למשרת משנה למנכ"ל, המצורף בנספח א' להחלטה זו, אשר יחולו על כלל משרות המשנים למנכ"ל שיופטרו ממכרז בהתאם להחלטה זו.

ז. נציב שירות המדינה יקבע הסדרים אשר יאפשרו לבחור לתפקיד המשנה למנכ"ל מועמדים מקרב העובדים במשרד, תוך שימור יכולתם לחזור לתפקידם או לתפקיד אחר בשירות המדינה.

ח. הוראות מעבר ותחולה –

(1) הוראות החלטה זו יחולו על משרות משנה למנכ"ל שאינן מאושות ערב החלטה זו, וכן על משרות משנה למנכ"ל שיתפנו לאחר מועד החלטה זו.

(2) משנים למנכ"ל המכהנים בתפקידם ערב החלטה זו לא יושפעו מהוראות החלטה זו.

(3) למען הסר ספק, החלטה זו לא תחול על משרות משנה למנהלי יחידות סמך ממשלתיות.

(4) נציב שירות המדינה יעדכן את הוראות התקשי"ר בהתאם לאמור בהחלטה זו בתוך 30 ימים מיום כניסתה לתוקף של החלטה זו.

ט. לרשום את הבהרת ועדת שירות המדינה שלפיה המלצת ועדת השירות לאשר החלטה זו התקבלה, בין היתר, על יסוד התנאים וההבהרות הבאים:

(1) בהתייחס להחלטת הממשלה מס' 2908 מיום 30.7.2017 - החלטה זו מותנית בקיומה של ועדת המינויים במתכונת הקיימת עובר להחלטה זו. כל שינוי בהליך המינוי למשרות בכירות הפטורות באופן מלא מחובת המכרז או בנהלי עבודת ועדת המינויים בעקבות החלטת הממשלה האמורה, יחייב בחינה מחדש של תוקף החלטה זו והחלטת הממשלה שתתקבל מכוחה, על ידי ועדת שירות המדינה.

(2) חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ממנה עולה כי אין מניעה משפטית לקידום ההצעה הנוכחית, בהתחשב בכך שמדובר במשרת אמון בתוך לשכת מנכ"ל, וכי הצעה לפטור באופן מלא ממכרז קבוצת משרות מקצועיות, אינה אפשרית על בסיס המצב המשפטי הקיים.

### **נספח א': תיאור התפקיד ותנאי סף למשרת המשנה למנכ"ל**

אחריות על קידום מדיניות המשרד על פי תחומי מדיניות שיקבע המנכ"ל/ית והנחיותיו. שותפות בקביעת מדיניות וקווי הפעולה של המשרד בתחומים שהמשרד אמון עליהם. תיאום בין גופי המשרד השונים והיחידות המקצועיות בתחומי משימותיו, לרבות רשויות ותאגידים בתחום הכפופים לשר/ה, ובכלל זה התווית קווי שיתוף הפעולה ביניהם, הגדרת יעדים מקצועיים ותוצאות משותפות, ייזום וקידום פרויקטים בדגש על יעדי המשרד. הובלה וקידום פרויקטים לאומיים מערכתיים בהתאם להנחיות המנהל הכללי. ניהול מעקב אחר יישום מדיניות המשרד בתחום אחריותו לרבות הכרעה בין גופים השותפים לקידום המדיניות ואישור שינויים במידת הצורך. קיום קשר וניהול משא ומתן עם משרדי הממשלה השונים, הובלה, מעקב ותיאום בין-משרדי, התרת חסמים וניהול מעקב אחר יישום החלטות. עשויה/ה לפעול בתחומים נוספים על פי דרישת הממונה. חבר הנהלת המשרד. ביצוע מטלות נוספות בהתאם לצורך ולהנחיות מנכ"ל/י"ת המשרד.

### **השכלה**

השכלה אקדמית (תואר ראשון).

רצוי תואר שני.

### **ניסיון**

לבעלי תואר ראשון – 7 שנות ניסיון, ולבעלי תואר שני – 6 שנות ניסיון, בתחום עיסוק המשרה או בתחום הפעילות העיקרי של המשרד ; מתוכן, לבעלי תואר ראשון – לפחות 5 שנות ניסיון ניהולי בכיר או בתפקיד בכיר בתחומים המקצועיים של המשרד, ולבעלי תואר שני – לפחות 4 שנות ניסיון כאמור.

### **דרישות נוספות**

היכרות טובה עם המגזר הפרטי, המגזר השלישי וכלל הגופים העובדים עם המשרד ; כושר ניהול, תכנון וארגון ברמה גבוהה ; כושר הבעה בכתב ובע"פ ברמה גבוהה ; יכולת ניהול משא ומתן עם גורמים שונים.

## דברי הסבר

### **רקע כללי**

בהתאם לסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק"), מינוי למשרה בשירות המדינה יעשה באמצעות הליך של מכרז. סעיף 21 לחוק קובע חריג לכלל האמור, ומתיר לממשלה לקבוע משרות שעליהן לא תחול חובת המכרז הקבועה בסעיף 19, וזאת בהתאם להמלצת ועדת שירות המדינה.

החלטות הממשלה מס' 345 (מיום 14.9.1999) ומס' 2541 (מיום 29.9.2002) מתוות הליכי בחירה לאיוש משרות בכירות בשירות המדינה באמצעות פטור מלא ממכרז ובאמצעות ועדה לאיתור מועמדים (פסקה 11.968 לתקשי"ר), לרבות באשר לדרכי הפעולה של ועדות האיתור. מוצע כעת, בהתאם להצעת ועדת שירות המדינה, לערוך שני שינויים הנוגעים למינוי בכירים בשירות המדינה, כפי שיפורט להלן.

### **פירוט השינוי המוצעים**

#### עדכון מתכונת הפעילות של ועדות לאיתור מועמדים

ועדות איתור מהווה חלופה להליך של מכרז, שהוא ברירת המחדל באיוש משרות בשירות המדינה. תפקידה של ועדת האיתור הוא לסייע לגורם הממנה בקבלת החלטה, על ידי איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד, תוך שמירה על היתרונות של ההליך המכרזי ולשפר את ההליך לבחירת המועמד הטוב ביותר.

העקרונות שבבסיס העבודה של ועדת האיתור הם פומביות, שוויוניות ותחרותיות, והיא מהווה אמצעי לאיתור המועמד המתאים ביותר לתפקיד. הצעה נועדה לפעול לייעול פעולתן של ועדות האיתור, בהתאם לעקרונות אלו.

צוות השרים וועדת השירות עמדו על כך שתהליך העבודה של ועדות האיתור הוא הליך מסורבל, בין היתר כיוון שהרכב כל ועדה כולל חמישה חברים (כך שעצם קביעת פגישות הוועדה גורם לעיכוב רב).

צוות השרים אף עמד על הקושי בכך שכיוון שהמשרות המאוישות באמצעות ועדות איתור הן משרות בכירות ביותר, לעיתים קרובות נושאי משרות אלו נדרשים לעבודה ישירה עם השר הממונה. ואולם, בהליך האיתור הנוכחי, לשר אין כמעט כל השפעה ישירה על הליך הבחירה (פרט למקרה שבו החליטה ועדת האיתור מיוזמתה להמליץ על יותר ממועמד אחד). תוצאת האמור יכולה להיות שהוועדה ממליצה לשר על מינוי של מועמד יחיד שאינו המועמד המתאים ביותר לתפקיד, וזאת בהתייחס לצרכים של המשרד כפי שהם מוגדרים על ידי השר.

על כן, מוצע לערוך את השינויים הבאים במנגנון העבודה של ועדות האיתור:

(1) ככלל, הרכב הוועדה יכלול שלושה חברים כדלקמן: המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה (יו"ר) או נציגו מקרב העובדים הבכירים של משרדו, נציב שירות המדינה או נציגו, וכן נציג נוסף, בעל מומחיות וניסיון בתחום הרלוונטי ובעל שיעור קומה, שימונה על ידי המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה יחד עם נציב

שירות המדינה. לא ימונה לנציג כאמור בוועדת האיתור מי שנמצא כי מתקיימת בעניינו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה.

יצוין, כי מתווה זה אינו חדש, שכן בהחלטת הממשלה מס' 345 מיום 14.9.1999, נקבע כי ועדת האיתור תכלול לפחות שלושה חברים, שהם מנכ"ל המשרד בו נמצאת המשרה או נציגו; נציב שירות המדינה או נציגו וחבר נוסף בעל מומחיות וניסיון בתחום הפעילות של המשרה הנדונה אשר יתמנה על ידי השר. בהחלטת הממשלה מס' 2541 מיום 29.9.2002 נקבע כי ככלל ועדת איתור תכלול חמישה חברים.

כדי להגדיר מהם הכישורים הנדרשים מהחבר השלישי בכל אחת מוועדות האיתור, מוצע להקים צוות מקצועי שיגבש המלצות ואותן יביא בפני ועדת שירות המדינה ובהמשך בפני הממשלה. בנוסף לכך, הצוות המקצועי, ימליץ ביחס למקרים המצדיקים זאת, כי הרכבה של ועדת איתור למשרה מסוימת יכלול חמישה חברים. מוצע לקצוב את תקופת פעילותו של הצוות באופן שיסיים את עבודתו לא יאוחר מחודש ימים מיום אישור החלטה זו על ידי הממשלה, ובאופן שבתוך 30 ימים ממועד מסירת המלצותיו לוועדת שירות המדינה תוגש המלצת ועדת שירות המדינה לאישור הממשלה.

(2) הרחבת סמכות ועדת האיתור להמליץ על יותר ממועמד אחד: בהתאם לנוהל עבודת ועדות האיתור של נציב שירות המדינה מיום 15.12.14 מוסמכת ועדת האיתור להמליץ על יותר ממועמד אחד כאשר מידת התאמתם של מועמדים לתפקיד היא דומה, אולם לכל אחד מהמועמדים ישנו יתרון ייחודי מובהק בתחום שונה, או מקום בו הפערים בין המועמדים הם מינימאליים באופן שלא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם. עתה מוצע כי ועדת האיתור תהיה רשאית להמליץ על יותר ממועמד אחד גם במקרים נוספים, אולם במקרים אלה היא תידרש לדרג את המועמדים. בנוסף, אם השר יבקש להמליץ לממשלה למנות מועמד שלא דורג ראשון על ידי ועדת האיתור, יהיה עליו לנמק את החלטתו.

יובהר, כי אין בתיקון זה כדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 לפיה במקרה בו לאחד המועמדים יש זיקה לשר משרי הממשלה, ועדת האיתור תמליץ על מועמד אחד בלבד.

שינויים אלו יצטרכו לבוא לידי ביטוי גם בהוראות הנציבות בדבר פעילותן של ועדות איתור.

ועדת שירות המדינה אישרה את ההצעה בהחלטה מס' 2064 מיום 21.5.2017. מצ"ב פרוטוקול ועדת השירות והנוסח המוצע מחריג מתחולת החלטה זו את המשרות המפורטות בסעיף (2)(ב) להחלטה.

### משרת משנה למנכ"ל

בצוות השרים עלה כי לשם מימוש אחריותו של השר כממונה על המשרד באופן מיטבי, קיים צורך שבכל משרד ממשלתי, בנוסף למנכ"ל יכהן נושא משרה בכיר נוסף שיסייע ביישום מדיניות הנהלת המשרד.

משרדי הממשלה פועלים במגוון רחב מאוד של תחומים, בתחומי מקצועיות רבים ועמוקים. הדבר אף הוביל במרוצת השנים, לגידול משמעותי של שירות המדינה. במצב זה, רוחב היריעה בה נדרש ממנכ"ל משרד ממשלתי ליישם את מדיניות השר, הוא רחב מדי, ונדרשת תוספת של נושא משרה בכיר, לשם הגדלה והעמקה של מוטת השליטה של לשכת המנכ"ל בנעשה במשרד.

על כן, מוצע לשנות את אופייה של משרת המשנה למנכ"ל ולקבוע שבכל משרד ממשלתי שיש בו למעלה מ-150 עובדים תוגדר משרה זו כפונקציה נוספת במשרת אמן. המשנה ייבחר ויתמנה על ידי מנכ"ל המשרד, ויהא חלק מלשכתו. תפקידיו של המשנה ייקבעו על ידי המנכ"ל. כמו כן, מוצע לקבוע כי בכל משרד ממשלתי בו מעל ל-150 עובדים תיקבע משרה כאמור.

מנכ"ל המשרד יהא רשאי להטיל על המשנה למנכ"ל משימות שונות, כגון תיאום בין גופי המשרד השונים והיחידות המקצועיות בתחומי משימותיו, הובלה וקידום של פרויקטים שונים בהתאם להנחיות המנכ"ל וניהול מעקב אחר יישום מדיניות המשרד בתחומים עליהם הוא הופקד.

נוכח תפקידים ומשימות אלו, ישנה חשיבות מיוחדת לכך שהמשרה תאויש כמשרת אמן של המנכ"ל, הן לעניין המינוי למשרה והן לעניין סיום ההעסקה בה, שכן מדובר במשרה בה נדרשים יחסי אמן מיוחדים עם המנכ"ל. המינוי ייבחן על ידי ועדת המינויים, בהתאם לתנאי הכשירות המפורטים בנספח א' להחלטה.

יובהר, כי המגבלות החלות על עובדי לשכת המנכ"ל בכל הנוגע למעורבות בטיפול בענייני המשרד (כמפורט בסעיף 02.621 לתקשי"ר) לא יחולו על משרת המשנה למנכ"ל. ואולם, המשנה למנכ"ל לא יהיה ממונה על יחידות ואגפי המשרד ועל עובדים המהווים חלק מההיררכיה הניהולית והמקצועית של המשרד (כלומר – לא יוגדר כממונה על אגף מקצועי או ניהולי במשרד), וכן לא יעסוק בעיסוק המצוי בתחום עבודתם של נושאי משרה המאופיינים כשומרי סף, לרבות היועץ המשפטי למשרד, חשב המשרד ומבקר הפנים. בנוסף, משנה למנכ"ל לא יעסוק בענייני כוח אדם ובמינויים של עובדי מדינה, ולא יהיה חבר בוועדות מכרזים וועדות תמיכה משרדיות.

על אף האמור לעיל ועל אף ההצדקות לשינוי אופייה של משרת משנה למנכ"ל, במשרדים קטנים בהם מטבע הדברים היקף הפעילות הוא מצומצם יותר, אין צורך בקיומה של משרה זו. על כן, מוצע לגדור את תחולת ההחלטה כך שתתייחס למשרדי ממשלה בהם מעל 150 עובדים, לרבות ברשויות הכפופות למשרד.

בהתאם למידע שהועבר מנציבות שירות המדינה, ישנם 21 משרדי ממשלה בהם מעל 150 עובדים, כאשר ב-15 מהם כבר כיום יש משרת משנה למנכ"ל (בארבעה מתוכם – המשרה לא מאוישת כיום), כך שמדובר בתוספת של 6 תקנים בסך הכל.

יצוין, כי קביעה כי משרת המשנה למנכ"ל תהא חלק מלשכת המנכ"ל שומרת על המבנה

ההיררכי במשרדי הממשלה.

ככל שייבחר למשרה של משנה למנכ"ל עובד קבוע של המשרד, הוא יורשה בתום תפקידו כמשנה, לחזור למשרתו הקודמת.

גם לעניין משרות המשנה למנכ"ל, יהא על נציב שירות המדינה לעדכן את הוראות התקשי"ר בהתאם לתוכנה של החלטה זו.

להשלמת התמונה יצוין, כי כבר כיום משרות העוזר, יועץ, יועץ בכיר/ראש מטה, מנהל לשכה, מזכיר ונהג בלשכת מנכ"ל של משרד ממשלתי הן משרות הפטורות ממכרז, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה מס' 5367 מיום 17.2.2013. כלומר, ההצעה כעת היא למעשה הוספה של תקן בכיר ללשכות מנכ"לים של משרדי ממשלה העולים על גודל מסוים (כפי שנמדד במספר העובדים במשרד), תוך הרחבה מסוימת ומסויגת של סמכויות אותו עובד בלשכת המנכ"ל.

בהצעה הנוכחית יש כדי לשמר את ההיררכיה הארגונית במשרדי הממשלה השונים.

באשר לתחולת ההסדר, ההחלטה תחול רק על משרות משנה למנכ"ל שאינן מאוישות ערב החלטה זו. 11 המשנים למנכ"ל המכהנים כבר היום בתפקידם, ימשיכו לכהן בו בהתאם לתיאור התפקיד הקיים כיום למשרה ולא יחולו עליהם הוראות החלטה זו.

באשר להבהרות שבסעיף (3)(ט): הבהרה (1) – במסגרת החלטת הממשלה מס' 2908 מיום 30.7.2017 עלתה האפשרות לשינוי מתכונת הפעילות של ועדת המינויים במקרים מסוימים. מטרתה של הבהרה זו היא לקבוע כי היא תמשיך לעמוד כל עוד ועדת המינויים פועלת באותה המתכונת, כך שככל שיעלה על הפרק שינוי של מתכונת הפעילות של ועדת המינויים, יהא צורך בבחינה מחודשת של החלטה זו.

הבהרה (2) – הבהרה זו מגיעה על רקע נוסחים קודמים של החלטת הממשלה המוצעת בדבר משנים למנכ"ל, שבעבר הוצע כי לא תיכלל כחלק מלשכת המנכ"ל. מטרתה של הבהרה זו היא ליתן ביטוי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה שלפיה בהתאם למצב המשפטי הנוכחי לא ניתן יהיה לפטור בעתיד באופן רוחבי ממכרז משרות הנמנות על הדרג המקצועי של המשרד וכי אישור ההצעה הנוכחית התאפשר בשל כך שמדובר במשרות שיוגדרו כמשרות אמון בתוך לשכת מנכ"ל ולא יהיו חלק מהמדרג המקצועי וההיררכי של המשרד.

ועדת שירות המדינה אישרה את ההצעה בהחלטה מס' 2073 מיום 18.9.2017. מצ"ב פרוטוקול ועדת השירות.

#### **מהלך גיבוש הצעת המחליטים**

תחילה יפורט מהלך גיבוש המלצות צוות השרים, בהמשך יוצג תהליך עיבוד ההצעה שנעשה בוועדת השירות שהוביל לנוסח ההצעה המובא כעת לממשלה.



### צוות השרים לבחינת הליכי מינוי למשרות בכירות בשירות המדינה

ביום 11.12.2016 החליטה הממשלה להקים צוות שרים בנושא ההליכים לבחירת מועמדים למשרות בכירות בשירות המדינה, לרבות לנושא תפקודן של ועדות האיתור, הצורך בהן ומציאת מנגנון חלופי לאיתור מועמדים ולדרכי מינוים (החלטת ממשלה מס' 2150). בראש הצוות עומדים שרת המשפטים איילת שקד ושר התיירות יריב לוין.

במסגרת דיוני הצוות הועלו טענות ביחס לקשיים בכל הנוגע לתהליכי האיתור באמצעות ועדות איתור, במתכונתן הנוכחית או אף באמצעות מכרזים. כן הוסבה תשומת הלב לזקק הנגרם כתוצאה מהקשיים האמורים, בין היתר בכך שהקשיים האמורים מרתיעים גורמים שונים מלהגיש מועמדות למשרות בכירות בשירות המדינה. כך למשל, התמשכות הליכי האיתור והסרבול בבדיקה הראשונית של עמידת המועמדים בדרישות כשירות וניסיון לתפקיד (לרבות חוסר הוודאות בהתקיימותם של קריטריונים שונים), מרתיעה מועמדים מתאימים מלהתמודד.

במסגרת דיוני הצוות, הוקדשו ארבע ישיבות לבחינת אמצעים אפשריים לשיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה (הישיבות התקיימו ב- 28.12.16, 30.1.16, 5.2.16, 26.3.16). במסגרת ישיבות הצוות הופיעו בפני הצוות נציגי שירות המדינה היוצא, עוה"ד משה דיין, וכן נציגי שירות המדינה שקדם לו, עוה"ד שמואל הולנדר.

עבודת צוות השרים לוותה על ידי המשנה ליועמ"ש (ציבורי-מנהלי), אשר פרשה את המסגרת הנורמטיבית לנושא, הציגה את גבולות הגזרה המשפטיים במצב החוקי הקיים, את האפשרויות שעומדות בפני הממשלה וכן את הקשיים המשפטיים השונים העולים מאפשרויות אלה.

בנוסף לתוכן הצעה זו, הועלו אפשרויות נוספות במהלך דיוני הצוות:

1. פטורים ממכרז לסמנכ"לים (על רקע קשיים משמעותיים באיוש המשרות, קשיים בסיום העסקה במקרי קיצון המקשים על יישום המדיניות וכיו"ב).
2. ביטול ועדות האיתור ופטור גורף ממכרז למשרות בכירות (המודל האמריקאי).

בסופו של דבר, החליט צוות השרים לבקש מוועדת השירות להמליץ על ההחלטות הבאות:

1. שינוי מתכונת הפעילות של ועדות האיתור.
  2. קביעת משרות משנה למנכ"ל כפונקציה ניהולית נוספת, המתמנה על ידי השר.
- החלטה זו לא תחול על רשימת המשרות המפורטות בהוראות המעבר בסעיף (2) להחלטה.

### מהלך גיבוש הצעת המחליטים

בהמשך להחלטת ועדת השרים בדבר המלצותיה, נוסחה טיוטת החלטה לוועדת השירות, שכללה בתוכה הצעה לעדכון מתכונת הפעילות של ועדות האיתור וכן קביעה בדבר הפיכת משרת המשנה למנכ"ל למשרת אמון של השר, והקצאה של משרה בכירה נוספת בכל משרד ממשלתי שבו מעל 150 עובדים ואין בו משרת משנה למנכ"ל.

באשר לחלק בהצעה שהתייחס למתכונת הפעילות של ועדות האיתור, ועדת השירות השתכנעה בצורך לייעל את עבודת ועדות האיתור. לצורך כך ועדת השירות קיבלה את

ההמלצה להפחית את מספר החברים בוועדות האיתור מתמישה לשלושה, ובצד זאת להקים צוות, אשר יבחן באופן פרטני ביחס לכל ועדת איתור את הכישורים הנדרשים מהחבר השלישי וימליץ בנוגע למקרים שבהם הרכב ועדת האיתור יהא בן חמישה חברים.

על כן, בישיבתה ביום 21.5.2017 אישרה ועדת השירות את ההצעה, בשינוי קל (לעניין הגורמים הממנים את החבר השלישי בוועדת האיתור כך שנקבע כי המינוי יהיה של מנכ"ל המשרד הממשלתי ונציב שירות המדינה יחד ולא של המנכ"ל בהתייעצות עם הנציב כפי שהוצע תחילה).

סעיפים (1)ב-(1)ג להחלטה (התואמים את אותם הסעיפים בנוסח המוצע כעת) התקבלו ברוב דעות של 10 מחברי הוועדה, כנגד דעתו של נציב שירות המדינה דאז, עוה"ד משה דיין. שאר הסעיפים בהחלטה זו התקבלו פה אחד.

הנוסח המוצע מצמצם קמעה את ההצעה אותה אישרה ועדת השירות, שכן אינו מוחל על רשימת המשרות המפורטות בסעיף (2)ב להחלטה.

באשר להצעה לקביעת פטור ממכרז למשרת משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה, ועדת השירות דנה בהצעה ארוכות, הן בהיבט העקרוני והן בפרטים הנדרשים לנושא. במהלך הדיון הסתמנה דעת רוב התומכת במתן הפטור – ברמה העקרונית, אולם נשמעו גם עמדות מתנגדות וגם נשמעו עמדות שונות באשר לפרטי ההצעה.

לאחר שהונחו בפניה חוות דעת משפטיות וחוות דעת מקצועיות של נציב שירות המדינה, ועדת השירות החליטה להעביר את המשך הדיון, לאור מורכבותו, ולשם ליבון לצוות משנה, שהורכב על ידי ארבעה מחברי ועדת השירות.

לאחר עבודה נוספת של צוות המשנה, הובאה בפני ועדת השירות הצעה עדכנית, לפיה המנכ"ל הוא שימנה את המשנה למנכ"ל, והוא שיקבע את תחומי עבודתו. ההצעה אף כוללת התייחסות מפורטת יותר לסמכויות ולמגבלות של המשנה למנכ"ל ולתנאי הכשירות לתפקיד כפי שנקבעו על ידי נציב שירות המדינה. יצוין, כי תיאור התפקיד ותנאי הכשירות למשרת משנה למנכ"ל נדונו אף הם על ידי צוות המשנה ועל ידי ועדת השירות, שאף הם מצאו אותם ראויים.

בהצעה העדכנית המוגשת כעת נוטרלו רכיבים אשר היו עלולים לפגום בעבודת המשרד הממשלתי ולסדוק את ההפרדה שבין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרדי הממשלה, ובכך הנוסח המוצע כעת ריפא רבים מקשיים ניהוליים וארגוניים עליהם הצביע הנציב היוצא.

ההצעה המעודכנת הובאה בפני ועדת השירות לדיון נוסף. לאחר דיון מעמיק בוועדת השירות, בצוות המשנה של ועדת השירות ובדיון נוסף שהתקיים בוועדת השירות, הגיעה ועדת השירות להכרה שקיים צורך בהוספת משרה של משנה למנכ"ל, כמשרת אמון נוספת בתוך לשכת המנכ"ל למשימות שיקבע המנכ"ל כמפורט בהצעה.

בישיבתה ביום 19.9.2017 אישרה ועדת השירות את הנוסח העדכני, ברוב דעות חברי הוועדה, למול דעתו החולקת של ממלא מקום נציב שירות המדינה, מר אהוד פראור.

להשלמת התמונה אף יצוין, כי בטרם הבאת ההצעות לדיון בוועדת השירות לראשונה, הונחה בפני ועדת השירות חוות דעת מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) אשר פרשה את המצב הנורמטיבי וכן את התכליות העומדות בבסיס ההסדרים הקיימים. כן הצביעה חוות הדעת על קשיים משפטיים שונים שההצעות בנוסחן המקורי עוררו. ואולם, מסקנת חוות הדעת היתה כי אין מניעה משפטית בקבלת ההחלטות המוצעות על ידי ועדת

השירות ובהמשך על ידי הממשלה.

יצוין, כי השינויים שחלו בהצעות המקוריות (הן לעניין ועדות האיתור והן לעניין משרות המשנים למנכ"ל) ריפאו חלק מהקשיים המשפטיים שהוצגו בחוות הדעת הראשונה שנערכה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כאמור.

לקראת הדיון השני בוועדת השירות, שעסק בעניין משרות המשנים למנכ"ל, הוגש לוועדת השירות מסמך נוסף מטעמה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי), שהתמקד בשתי סוגיות ספציפיות (אופן הפעלת ועדת המינויים והגבלת הסמכויות הנתונות למשנים למנכ"ל במתווה החדש), אשר האמור בו הוטמע בנוסח המוצע כעת.

לסיכום האמור לעיל יובהר כי למרות שההצעה, על שני רכיביה, אינה חפה מקשיים משפטיים, אין קשיים אלה עולים כדי מניעה משפטית מקידומה.

בנוסף, במהלך עבודת צוות השרים וכן בתקופה שבה הנושא היה תלוי ועומד בפני ועדת השירות, התקבלו פניות מגורמים שונים ובהן טענות בדבר ההצדקה, הלגיטימיות והתקינות המשפטית של ההצעות שעל הפרק. בחוות הדעת המשפטית המצורפת להצעת מחליטים זו, ניתן למצוא התייחסות לטענות העיקריות שהועלו בפניות השונות, המצורפות אף הן להצעת המחליטים.

לסיכום, מוצע לעדכן את הרכב ועדות האיתור ואופן פעולתן וכן להוסיף משרת משנה למנכ"ל ללשכת המנכ"ל במשרדי הממשלה, כמפורט בהצעה זו.

ההצעה מוגשת על דעת ראש הממשלה.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

הוספת 6 משרות.

#### **תקציב**

ביחס לששת המשרדים בהם יש יותר מ- 150 עובדים ואין היום משרת משנה למנכ"ל, וככל שהמנכ"ל מבקש לאייש את משרת המשנה למנכ"ל, היא תאויש במסגרת המרה של משרה אחרת הקיימת במשרד.

בהמשך, במסגרת דיוני התקציב לשנת 2019 תיבחן הקצאת המקורות לבסיס התקציב במסגרת סדר העדיפויות הממשלתי, למשרדים עם העדר תקצוב ליישום ההחלטה.

#### **השפעת המצבה על כוח האדם**

הוספת 6 תקני משנה למנכ"ל.

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

ההצעה מוגשת על דעת ראש הממשלה.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת הממשלה מס' 345 מיום 14.9.1999 בעניין משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה- פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ; החלטת הממשלה מס' 2541 מיום 29.9.2002 בעניין פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים).

החלטת הממשלה מס' 5367 מיום 17.2.2013 בעניין פטור ממכרז למשרות אמן בלשכות מנכ"לים מוקבלי מנכ"לים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

לא נמצאה מניעה משפטית. מצ"ב חוות דעת.

### **סיווגים**

סיווג ראשי: מינויים ;

תחום פעולה עיקרי: ממשלה

**מוגש על ידי שרת המשפטים**

**ועל ידי השר יריב לוין**

**ז' בתשרי התשע"ח**

**27 בספטמבר 2017**



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

### כללי

1. לפני הממשלה מונחות שתי הצעות של ועדת שירות המדינה (להלן: "ועדת השירות"). עניינה של ההצעה הראשונה הוא ביעול מתכונת עבודתן של הוועדות לאיתור מועמדים, שהן ועדות שתפקידן להציע לשר מועמד או מועמדים למינוי למשרות בכירות בשירות המדינה, באמצעות תיקון החלטת הממשלה 2541 מיום 28.9.2002, בנושא פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) (להלן: "החלטה 2541"). עניינה של ההצעה השנייה הוא בקביעת פטור ממכרז בתנאים המפורטים בהחלטה, למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה בהם יותר מ-150 עובדים. זאת, בהתאם להחלטות מס' 2064 ו-2073 של ועדת השירות.
2. כפי שיפורט בחוות הדעת, קיימים מספר קשיים משפטיים עליהם נעמוד בחוות הדעת, ואולם אין מניעה משפטית לקבל את ההצעות. עם זאת על הממשלה, במסגרת קבלת ההחלטה, להביא בחשבון ולתת משקל לקשיים המשפטיים שיפורטו.
3. תמצית ההצעה:

א. **עדכון מתכונת הפעילות של ועדות האיתור** – החלטה 2541 קובעת את העקרונות הכלליים למנגנון של ועדות האיתור. מוצע לתקן את ההחלטה כך שהרכב ועדת האיתור יעמוד על שלושה חברים, שהם מנכ"ל המשרד הממשלתי בו נמצאת המשרה או נציגו (יו"ר); נציב שירות המדינה או נציגו ונציג נוסף בעל מומחיות וניסיון בתחום הרלבנטי שימונה על ידי יו"ר ועדת האיתור ונציב שירות המדינה יחד. לחבר בוועדת האיתור לא ימונה מי שמתקיימת בעניינו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה.

כמו כן, מוצע לתקן את החלטה 2541, כך שתרחיב את סמכות ועדת האיתור להמליץ על יותר ממועמד אחד, אולם במקרים אלה ועדת האיתור תידרש לדרג את המועמדים. בנוסף, אם השר יבחר במועמד שלא דורג ראשון על ידי ועדת האיתור, יהיה עליו לנמק את בחירתו.

אין בתיקון ההחלטה כדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 לפיה במקרה בו לאחד המועמדים יש זיקה לשר משרי הממשלה, ועדת האיתור תמליץ על מועמד אחד בלבד.

ההצעה לא תחול ביחס למשרות המפורטות בסעיף (2)(ב) להחלטה.

ב. **משרות משנים למנכ"ל** – כיום משרת המשנה למנכ"ל היא משרה מקצועית בכירה שהמינוי לה במכרז לפי החוק. תיאור התפקיד אינו אחיד ונקבע בכל משרד בהתאם למאפייני המשרה הספציפיים, על פי הצעת המשרד ואישור נציבות שירות המדינה, כמקובל לכל משרה.

מוצע לשנות את אופייה של משרת המשנה למנכ"ל ולקבוע שבכל משרד ממשלתי שבו למעלה מ-150 עובדים תוגדר משרת המשנה למנכ"ל כמשרת אמון בלשכת המנכ"ל. המשנה ייבחר ויתמנה על ידי מנכ"ל המשרד, וזאת במקום איוש באמצעות מכרז. המנכ"ל יהא גם הגורם המוסמך לקבוע את תפקידיו של המשנה. כך, מנכ"ל המשרד יהא רשאי להטיל על המשנה למנכ"ל משימות שונות, כגון

תיאום בין גופי המשרד השונים והיחידות המקצועיות בתחומי משימותיו, הובלה וקידום של פרויקטים שונים בהתאם להנחיות המנכ"ל וניהול מעקב אחר יישום מדיניות המשרד בתחומים עליהם הוא הופקד.

כמו כן, מוצע לקבוע כי בכל משרד ממשלתי בו מעל ל-150 עובדים תיקבע משרה של משנה למנכ"ל. יובהר כי כוונת ההצעה היא לשנות את תיאור התפקיד והסמכויות של המשנה למנכ"ל, כך שלמעשה מדובר במשרה שונה ממשרת המשנה למנכ"ל כפי שקיימת כיום.

ההצעה מחריגה את המשנה למנכ"ל מתחולות המגבלות החלות על עובדי לשכת המנכ"ל בכל הנוגע למעורבות בטיפול בענייני המשרד (כמפורט בסעיף 02.621 לתקשי"ר) וקובעת מגבלות אחרות במקומן: המשנה למנכ"ל לא יהיה ממונה על יחידות ואגפי המשרד ועל עובדים המהווים חלק מההיררכיה הניהולית והמקצועית של המשרד (כלומר – לא יוגדר כממונה על אגף מקצועי או ניהולי במשרד), וכן לא יעסוק בעיסוק המצוי בתחום עבודתם של נושאי משרה המאופיינים כשומרי סף, לרבות היועץ המשפטי למשרד, חשב המשרד ומבקר הפנים. בנוסף, משנה למנכ"ל לא יעסוק בענייני כוח אדם ובמינויים של עובדי מדינה, ולא יהיה חבר בוועדות מכרזים וועדות תמיכה משרדיות.

#### התייחסות משפטית

4. המקור הנורמטיבי להצעות נעוץ בסמכות הנתונה לוועדת השירות להציע לממשלה לפטור משרות וסוגים של משרות מחובת המכרז ובסמכות הנתונה לממשלה לפטור ממכרז, משרות וסוגי משרות לפי המלצת ועדת השירות.

סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק") שכותרתו "מכרז" קובע כך: "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, בין שנתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות". כך, ברירת המחדל לאיוש משרה בשירות המדינה היא באמצעות מכרז.

סעיף 19 לחוק מבטא את התפיסה העקרונית לפיה שירות המדינה הוא שירות מקצועי, ממלכתי ולא פוליטי. בחירה של מועמד באמצעות מכרז נועדה להבטיח בחירה של המועמד הטוב ביותר לתפקיד, באמצעות הליך תחרותי, תוך מימוש עקרון השוויון ובאופן שאינו מושפע משיקולים זרים ובכללם שיקולים פוליטיים.

5. סעיף 21 לחוק קובע חריג לכלל האמור בסעיף 19, ומתיר לממשלה לקבוע משרות שעליהן לא תחול חובת המכרז, וזאת בהתאם להמלצת ועדת שירות המדינה. כך, סעיף 21 רישא קובע: "הממשלה רשאית על פי הצעת ועדת השירות ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה בסעיף 19, והסעיף 11 לא יחול על הצעת ועדת השירות".

זו הדרך בה צעדה ועדת השירות בהמלצתה.

6. **פטור מחובת מכרז: אימתי** - לממשלה נתונה הסמכות, בתנאי סעיף 21, לפטור משרות ממכרז. עם זאת, במסגרת שיקול הדעת של הממשלה בהפעלת הסמכות לפטור ממכרז, לשם סבירות ההחלטה יש לבחון לא רק אם ההחלטה עומדת בדרישות החוק (פטור בהתאם להצעת ועדת השירות; הודעה שתפורסם ברשומות; קביעת תנאים למתן הפטור), אלא אם במישור המהותי קיימת הצדקה לסטות מהעקרון הבסיסי שבחוק, והוא חובת המכרז.

אליבא דמבקר המדינה, יש לצמצם ככל הניתן את מספר המשרות הפטור ממכרז, כפי שיפורט בהמשך. נראה שהסוגיה המהותית של קביעת פטור ממכרז למשרה מסוימת לא נדונה מעולם על ידי בית המשפט העליון, אך ניתנה התייחסות לכך שתנאי סעיף 21 מהווים בלם ואיזון לסמכות לחרוג מחובת המכרז. נציין כבר עתה, כי אחת השאלות המשמעותיות המונחות כעת להכרעת הממשלה היא האם יש מקום לפטור ממכרז את משרות המשנים למנכ"ל.

7. **החשש ממינויים פוליטיים - נוכח ההבדלים הברורים בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי המתמנה** בהליך מכרזי החף משיקולים פוליטיים, הפטרת משרה ממכרז, במיוחד בפטור מלא (כפי שיפורט להלן), נוטה להיחשד כניסיון להפוך את המשרה למשרה שתאפשר מינויים פוליטיים.

זאת, במיוחד במקרים בהם תקופת הכהונה בתפקיד אינה קצובה, כך בחילופי שרים, השר הנכנס רשאי להחליף את המחזיק במשרה, בהתאם לשיקול דעתו (בדומה לנעשה ביחס למנכ"לי המשרדים).

החשש ממינויים פוליטיים כולל חשש רב מהנזקים שמזוהים כקשורים למינויים מסוג זה: ראשית, יש בכך חשש כי לא ייבחר המועמד המתאים ביותר לתפקיד, באופן הסותר את הרעיון שבבסיס חובת המכרז, וכן בחשש לבחירת מועמד למשרה על בסיס שיקולים זרים באופן שמהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כלפי הציבור בשקילת השיקולים הרלבנטיים. שנית, מתעורר חשש מההשלכות של מינוי פוליטי על עובדי השירות הציבורי – הן על האמון שהציבור רוחש להם, הן בפגיעה בעקרון השוויון, הן ברמה המקצועית של עובדי הציבור (שכן במסגרת פטור ממכרז אינם נדרשים להוכיח את היותם הטובים ביותר), הן בפגיעה ביציבות השירות הציבורי (במיוחד במקרים של משרות אמון בהן ייתכנו חילופי גברא בעקבות חילופי שרים) והן בפגיעה במורל העובדים.

8. **פטור מלא ממכרז – להחלטה 2541 קדמה החלטת הממשלה מס' 345 מיום 14.9.99 (להלן: "החלטה 345").** החלטה 345 מגדירה את התנאים בהם ניתן יהיה לפטור משרה מחובת המכרז בפטור מלא או בפטור ממכרז בכפוף לנוהל מיוחד.

ביחס למשרות ה"פטור המלא" נקבע כי נדרש שהמשרה תהיה מ"המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות כאמור לחברי הממשלה".

באשר לאופן הבחינה של מינויים אלו, קובעת החלטה 345 כי תנאי לפטור המלא ממכרז (הן ביחס למשרות הפטורות ממכרז מכוח החלטה 345 והן ביחס למשרות שהופטרו ממכרז במסגרת פטור מפורש בחוק או במסגרת החלטת ממשלה קודמת לפי סעיף 21 לחוק, הוא כי הכישורים של מועמד למשרה הפטורה ממכרז והתאמות הכלליות למשרה ייבדקו על ידי ועדת המינויים שמונתה על ידי הממשלה, בהתאם להחלטות הממשלה מס' 4892 מיום 7.3.1999; מס' 4990 מיום 18.4.1999; מס' 345 ומס' 2127 מיום 30.6.2002.

תנאי זה יחול גם ביחס למשרות המשנים למנכ"ל. יוסבר, כי ועדת המינויים הוקמה מכוח החלטת ממשלה, ותפקידה הוא לבדוק הן את כישוריו של המועמד והן את התאמתו הכללית למשרה. כלומר, גם כאשר מדובר במשרת אמון, שהבחירה אליה אינה כרוכה במכרז או בוועדת איתור, נעשית בקרה מסוימת על בחירת המועמד לתפקיד.

בנוסף קובעת הנחיית נציב שירות המדינה (נוהל הקמת ועדות איתור) משנת 2012, אמות מידה לבחינת עמידתה של משרה בתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 345 גם לעניין פטור מלא ממכרז (וראו נספח

לנוהל הקמת ועדות האיתור, נמצא בקישור:

(<http://www.csc.gov.il/DataBases/CommissionGuidelines/Documents/GuideLine11.pdf>).

אמות מידה נוספות לבחינת התאמתה של משרה לפטור מלא ממכרז נקבעו בהנחיית נציב שירות המדינה בנושא נוהל הגשת הצעת החלטה לוועדת שירות המדינה למתן פטור ממכרז (נמצא בקישור:

(<http://www.csc.gov.il/DataBases/CommissionGuidelines/Documents/GuideLine18.pdf>).

9. בנוסף לפטור ממכרז שנקבע ביחס למשרות בכירות בשירות המדינה, נקבע אף פטור ממכרז לסוגי משרות שונים וביניהן גם למספר מצומצם של משרות אמון אישיות בלשכות השרים, סגני השרים, מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים (וראו החלטת הממשלה מס' 5367 מיום 17.2.2013). כדי לשמור על ההפרדה בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי, שהיא חלק מיישום התפיסה של שירות המדינה כשירות מקצועי וא-פוליטי, נקבעו הגבלות מסוימות על פעילותם של נושאי משרות האמון בלשכות, לרבות איסור להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד, להשתלב בהיררכיה הארגונית ולתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד (וראו פרקי משנה 02.5 ו-02.6 לתקשי"ר). איוש משרות אלו לא נבחן על ידי ועדת המינויים.

בכך ניתן לראות את ההתאמות שנקבעו ביחס לתפקיד המשנה המוצע על מנת להבטיח הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי וכן להבטיח כי למשרה ימונו בעלי הכישורים הנדרשים – מחד גיסא, על מנת לאפשר למשנה למנכ"ל המהווה משרת אמון בלשכת המנכ"ל סמכויות רחבות יותר מהסמכויות הנתונות למשרות האמון בלשכת המנכ"ל, נקבעו לו תנאי כשירות עוד בגוף החלטת הממשלה, והאיוש לו ייבחן על ידי ועדת המינויים; ומאידך גיסא, בשל היותו נושא משרת אמון, סמכויותיו של המשנה למנכ"ל מוגבלות בכל הנוגע להשתלבותו בפעילות המשרד (בהיותו נושא משרת אמון).

10. **ועדות איתור** - החלטה 345 מתייחסת גם למשרות שיופטרו ממכרז על תנאי שייערך הליך איתור באמצעות ועדה לאיתור מועמדים (להלן: "ועדת איתור"). בהתאם להחלטה 345, המשרות אותן ניתן לפטור ממכרז הן "משרות בכירות אשר בהן ביצוע מדיניות השר ו/או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, והן מאחד משני הסוגים הבאים: (1) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי/מדעי מובהק או (2) משרות בעלות אופי רגולטורי, שהנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית".

בהתאם להחלטה 345, משמעו של הליך האיתור הוא כי הצעת המועמד למשרה תוגש לממשלה ותידון בה על פי הצעת ועדה מיוחדת בת לפחות שלושה חברים. הרכב הוועדה יכלול את המנהל הכללי של המשרד בו נמצאת המשרה או נציגו (יו"ר), נציב שירות המדינה או נציגו וחבר נוסף בעל מומחיות וניסיון בתחום הפעילות של המשרה הנדונה, אשר יתמנה על ידי השר הממונה על המשרה האמורה, בהתייעצות עם נציב שירות המדינה. במקרה של מינוי בעל משרה על ידי שני שרים, הרכב ועדת האיתור יכלול חמישה חברים. כן נקבע בהחלטה 345 כי ועדת האיתור תאתר ותבחן את כישוריהם וסגולותיהם של המועמדים למשרה מן המשרות שהופטרו מחובת המכרז, בכל דרך שתיראה לה וכי עם סיום דיוניה, תגיש ועדת האיתור את המלצותיה לשר הממונה על המשרה הנדונה.

בהמשך להחלטה 345, החלטה 2541 קובעת עקרונות כלליים למנגנון של ועדת איתור. כך, קובעת החלטה 2541 כי הוועדה תהיה בהרכב מקצועי רחב, כך שכללל תורכב מחמישה חברים, שהם מנכ"ל המשרד שבו נמצאת המשרה (יו"ר) ונציב שירות המדינה או נציגיהם מקרב העובדים הבכירים של משרד, וכן



שלושה חברים נוספים, אשר אינם עובדי המשרד בו נמצאת המשרה, בעלי מומחיות וניסיון בתחום הרלבנטי.

כן נקבע כי קביעת החברים הנוספים תיעשה לגבי כל משרה בנפרד, בהתאם לאופי המשרה ולכישורים הנדרשים מהמועמדים. בנוסף נקבעו הוראות הנוגעות לפרסום המשרה (לרבות מאפייניה ותנאי הסף הנדרשים מהמועמדים) והזמנה להגשת מועמדות למשרה. במסגרת הגשת המלצות ועדת האיתור לשר הממונה על המשרה הנדונה, נקבע כי הוועדה תגיש לאישור השר מועמד אחד אם נמצא על ידה מועמד אחד כמתאים ביותר; ואולם, הוועדה רשאית להציע לשר שניים או שלושה מועמדים. הוראות אלו, יחד עם הוראות הנציבות בדבר עבודת ועדת איתור, הן ההוראות החלות כיום על פעילותן של ועדות האיתור. יובהר, כי שיקול הדעת בדבר המינוי נותר בידי השר: זאת, בין אם הוצעו לו מספר מועמדים ובין אם הוצע לו מועמד אחד. ואולם, במקרה בו הוצע רק מועמד אחד על ידי ועדת האיתור, על השר להציג שיקולים כבדי משקל המצדיקים את דחיית המלצת ועדת האיתור.

11. מטרתה של ועדת האיתור היא לסייע לגורם הממנה בקבלת החלטה, על ידי איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד, תוך שמירה על היתרונות של ההליך המכרזי וייעול ההליך לבחירת המועמד הטוב ביותר בהליך פומבי, שוויוני, מקצועי וא-פוליטי, באופן המבטיח כי השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך המינוי הם ענייניים ומקצועיים בלבד ובכך להבטיח את טוהר ההליך וטוהר המינוי הסופי. נוכח מאפיינים אלו, שהם המצדיקים מלכתחילה את הסטייה מעקרון הכללי של חובת המכרז, מינוי באמצעות ועדת איתור אינו נתפס כסותר באופן חזיתי את הכלל בדבר עדיפות ההליך המכרזי. יתרונותיה של ועדת האיתור הם בסמכות הוועדה לפנות באופן יזום למועמדים פוטנציאליים בעיניה, וכן בדילוג על השלבים המקובלים במכרז בשירות המדינה (לדוגמה עריכת מכרז בין משרדי ורק אם לא מאותר בו בעל התפקיד פונים למכרז פומבי).

12. יחד עם זאת, הליך הבחירה באמצעות ועדת איתור, גם במתכונתו הנוכחית (לפני השינוי המוצע), מאפשר מעורבות מסוימת לדרג המדיני באיוש המשרות הבכירות. זאת, נוכח העובדה כי בראש ועדת האיתור עומד בדרך כלל מנכ"ל המשרד הרלבנטי, שאף מעורב בבחירה או מינוי של לפחות חבר ועדה אחד נוסף. כמו כן, בסמכות השר לא לקבל המלצה של ועדת האיתור, אך יוער כי סמכות זו פורשה בפסיקה בצמצום רב. בנוסף לכך, גם במתכונת הפעילות הנוכחית של ועדת האיתור, כאשר מידת התאמתם לתפקיד של שניים או שלושה מועמדים היא דומה, הוועדה רשאית להמליץ על יותר ממועמד אחר לתפקיד, ובמצב זה הבחירה במועמד נתונה לשר עצמו.

13. במסגרת החלטה 345, נקבע פטור מלא ממכרז לשש משרות ופטור ממכרז בכפוף להליך של ועדת איתור, לתשע משרות בלבד. כיום ישנן כ-50 משרות בכירות הפטורות ממכרז באופן מלא, למעלה מ-100 משרות הפטורות ממכרז בכפוף לקיום הליך של ועדת איתור (כאשר בחלקן המדובר ביותר ממשרה אחת – כגון תפקידים מחוזיים וכיו"ב). מגמה זו, של הגדלת מספר המשרות הפטורות ממכרז, יחד עם המהלך לקציבת כהונה של בכירים בשירות המדינה (ולעניין זה ראו את החלטת הממשלה מס' 4470 מיום 8.2.2009 ובה רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת כהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה), נתפס כמגמה של הרחבת האחיזה וההשפעה של הדרג הפוליטי במינויים. הנושא אף קיבל ביטוי בדו"ח מבקר המדינה משנת 2011 ומשנת 2016 ובו ביקורת על ההיקף הרחב של השימוש במנגנון הפטור ממכרז.

14. עד כה, הוצגו ההצעות, המקור הנורמטיבי בחוק והחלטות הממשלה הקודמות הרלבנטיות להצעות שבפני הממשלה כעת. במסגרת זו נסקרו בקצרה העקרונות העומדים ביסוד חובת המכרז ואמות המידה לקביעת משרה כפטורה ממכרז בין אם באופן מלא ובין אם על תנאי שאיוש המשרה יהיה באמצעות ועדת איתור. כפי שנראה להלן, ההצעות שעל הפרק נכנסות לגדר הוראות החוק (סעיף 21) ותואמות את התכליות שעמדו בבסיס אותן החלטות באשר לאופן עבודתן של ועדות האיתור ובאשר לאיוש משרות כמשרות ארון בפטור מלא ממכרז.

כפי שתואר בדברי ההסבר להצעת המחליטים, בפני ועדת השירות עמדו שתי הצעות, האחת עניינה בדרכים לשכלול תהליך העבודה של ועדת האיתור, והשנייה בדבר מינוי של משנים למנכ"ל במשרדי הממשלה. במהלך עבודת ההכנה של ההצעות, ועדת השירות, לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים והמשפטיים, בחנה את שאלת הצורך בתיקון המצב הקיים ביחס לוועדות האיתור וביחס למשרות המשנה למנכ"ל, השתכנעה כי קיים צורך בשינויים המוצעים, וכן בחנה ועדת השירות את תוכן ההצעות ואת התאמתן לעקרונות הכלליים ולתכליות שבבסיס הליכי האיוש והמינוי כפי שהם קבועים כיום. ההצעות אף תוקנו בהתאם, כך שמנגנון העבודה של ועדת האיתור, כפי שהוא מוצע כעת, עודנו מגשים את התכליות של ועדת האיתור, ובכללן קיום הליך פומבי, שוויוני ותחרותי. באופן דומה, ניתן לומר שההצעה בדבר קביעת משרות המשנים למנכ"ל כמשרות ארון, אף היא עומדת בקריטריונים הקיימים כיום לקביעה של פטור מלא ממכרז כפי שנקבעו ביחס למשרות ארון אישיות בהנחיית נציב שירות המדינה בנושא נוהל הגשת הצעת החלטה לוועדת שירות המדינה למתן פטור ממכרז, ומשמרת את ההפרדה שבין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי.

בשים לב לתהליך הפורמלי שהתקיים, כמו גם לתהליך העבודה המהותי ולשיקולים שעמדו בבסיס גיבוש ההחלטה, לא מצאנו מניעה משפטית באישור ההחלטה.

להלן נציג את הקשיים המשפטיים העיקריים שנותרו בהצעה גם בנוסחה הנוכחית. יובהר, כי טענות שהועלו ביחס לנוסחים קודמים של ההצעות, או שהוטמעו בנוסח ההצעה הנוכחית, לא יוצגו (אך ניתן לקרוא אותם בנספחים שצורפו להצעת המחליטים).

#### התייחסות למרכיבי ההצעה ולטענות המשפטיות שהועלו בעניינם

##### **עדכון המתכונות של פעילות ועדות האיתור**

15. ההצעה נועדה לשכלל את עבודת ועדות האיתור ולייעלה, תוך הקפדה על כך שמנגנון של איתור מיון ובחירה של מועמדים לתפקיד באמצעות ועדת האיתור יהיה מעין "מכרז משוכלל", תוך שמירה על העקרונות היסוד של ההליך המכרזי בכלל, העומדים גם בבסיס מנגנון ועדות האיתור. להלן נציג את הקשיים המשפטיים שעלו ביחס לחלק זה של ההצעה, ואת התייחסותנו להן:

א. צמצום הרכב ועדת האיתור יצמצם את מגוון נקודות המבט השונות הרלבנטיות המעורבות בהליך המינוי למשרה בכירה וכן ישנה את מערכת האיזונים הקיימת במסגרת הרכב ועדת האיתור הקיים  
מעצם המעבר מחמישה חברים לשלושה חברים. אל מול חשש זה, ניצבים היתרונות הגלומים במהלך בכל הנוגע לפישוט תהליך העבודה והשלמת הליכי המינוי בפרקי זמן קצרים יותר. במצב זה על הממשלה לבחון האם התועלת שתצמח מהשינוי עולה על הנוק הכרוך בו, וזאת בשים לב לכך גם בהרכב החדש נשמר האיזון באופן בו מינוי רוב חברי ועדת האיתור אינו נתון להשפעת הדרג הפוליטי. יוער, כי קושי זה הועלה כקושי שאינו מעורר מניעה משפטית במהלך.

ב. במתן האפשרות לוועדת האיתור להמליץ על יותר ממועמד אחד, גם במצב בו המועמדים אינם שווים במידת התאמתם לתפקיד, יש חריגה מהרעיון המכריז הבסיסי של בחירת המועמד הטוב ביותר לתפקיד, שכן לכאורה באפשרות השר לבחור את המועמד שאינו המועמד המתאים ביותר לתפקיד לדעת ועדת האיתור. לכך שתי השלכות צפויות:

1. הדבר עלול לפגוע בתכלית ועדת האיתור לבחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד, שכן הוא מעורר את הסיכון כי לתפקיד ייבחר מי שאינו בהכרח האדם המתאים ביותר לתפקיד. במצב זה, ישנו חשש גם להשפעה של שיקולים זרים.

2. כמו כן, בחירה של מועמד מבין מספר מועמדים, שלא דורג ראשון, צפויה להיות חשופה לתקיפה משפטית, למשל מצד מועמדים אחרים. תקיפה שכזו צפויה לסבך ולהאריך את הליך איש המשרה, וכן צפויה להרתיע מועמדים פוטנציאליים מלהגיש מועמדות לתפקיד.

אל מול חששות אלו, יש לציין כי כלל המועמדים שיוצעו לשר יהיו כאלה שנמצאו שעומדים בתנאי הכשירות לתפקיד כפי שנקבעו בתיאור התפקיד ובתבחינים שקבעה ועדת השירות ושנמצאו כמתאימים ביותר על ידי ועדת האיתור. מעבר לכך, ההצעה קובעת כי במקרה בו המועמדים אינם דומים במידת התאמתם לתפקיד הוועדה תיידרש לדרגם ולהתייחס לפערים ביניהם, ועל השר תוטל חובת ההנמקה מקום בו יבחר במועמד שלא דורג במקום הראשון.

גם בעניין זה, על הממשלה להכריע האם השינוי במנגנון העבודה של ועדות האיתור, יסייע לתהליך באופן העולה על הנזקים שייגרמו בגין שינויים אלו.

בחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) נמצא כי קשיים אלו לא מעוררים מניעה משפטית מקידום ההצעה.

יצוין, כי קשיים אלו לא מתעוררים ביחס לרשימת המשרות המפורטת בסעיף (2)(ב) להחלטה, שכן לגביהם מנגנון עבודת ועדות האיתור נותר על כנו.

להשלמת התמונה נציין כי ההצעה שאושרה בוועדת השירות אינה כוללת את ההחרגה המפורטת בסעיף (2)(ב) להחלטה. ואולם, כיוון שההחלטה המובאת בפני הממשלה כעת מצומצמת בתחולתה ביחס להצעה שאושרה על ידי ועדת השירות, ולמעשה נוסת ההחלטה המוצע מותיר את המצב ביחס למשרות אלה על כנו, אין מניעה בקבלתה על אף השינוי שחל בנוסח ההחלטה.

#### **פטור ממכרז למשרות המשנים למנכ"ל**

16. כפי שצוין לעיל, ניתן לומר שההצעה בדבר קביעת משרת המשנה למנכ"ל כמשרת אמון, בנוסחה הנוכחי, עומדת בעיקרה בתנאים שנקבעו בנוהל הגשת הצעת החלטה לוועדת שירות המדינה למתן פטור ממכרז ביחס למשרת אמון אישית, וזאת בהתאם לנוהל הגשת הצעת החלטה לוועדת שירות המדינה למתן פטור ממכרז: מדובר במשרה בלשכת נושא המשרה הבכיר ביותר במשרד הממשלתי, הוא מנכ"ל המשרד; מאפייניה הייחודיים של המשרה במתכונת החדשה המוצעת מביאים לכך שנדרשים יחסי אמון אישיים מובהקים בין המנכ"ל לבין נושא המשרה; לפי המוצע המשרה תחדל להיות משרה מקצועית (באבחנה בין דרג פוליטי לדרג מקצועי) ואינה משולבת במערך ההיררכי המקצועי של המשרד; סוג העיסוק של המשרה תואם את סוג העיסוק במשרות האמון האישיות וזאת למעט תוספת הסמכויות, שבצידה הבניה גדולה יותר של הליך הבחירה לתפקיד (תנאי כשירות וועדת מינויים). כלומר, שינוי אופיה של משרת המשנה למנכ"ל והגדרתה כמשרת אמון של המנכ"ל, נכנסת לגדרי המשרות שבלשכת המנכ"ל, ולא כמשרה בכירה הפטורה ממכרז.

להלן נציג את הקשיים המשפטיים שעלו ביחס לחלק זה של ההצעה, ואת השיקולים הרלבנטיים להם:

א. הרחבה בעייתית של מספר המשרות הפטורות ממכרז ויצירת תקדים בעייתי להפטרות מחובת

המכרז של משרות מקצועיות בכירות בשירות המדינה והפיכתן למשרות אמון – ההצעה כוללת הרחבה משמעותית של חריג הפטור ממכרז – המדובר ב- 21 משרות, כאשר עד כה הופטרו באופן מלא ממכרז כ- 50 משרות אמון בלבד (כאשר המדובר במינויי בכירים). בהמשך למצוין לעיל, במקרה זה עולה השאלה האם אכן יש הצדקה בשימוש בחיך כה נרחב בסמכות הממשלה לפטור ממכרז, ואף נטען כי החלטה שכזו תתקשה לעמוד בפני ביקורת שיפוטית.

בהקשר זה יצוין כי עמדת מבקר המדינה, כפי שהתבטאה בדו"ח מבקר המדינה 66 וכן במכתב ששלח לחברי ועדת השירות ערב הדיון הראשון בוועדת השירות, היא כי "הרחבה משמעותית של היקף המשרות הבכירות הפטורות ממכרז עלולה לערער את היסודות שעליהם הוקם שירות המדינה בישראל, ועלולה לשנות מהותית את אופיו כשירות ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית שנשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי המממש אותה. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, הרחבה משמעותית של מגמת הפטור היא סטייה מהעקרונות שעליהם מושתת שירות המדינה בישראל, ומגלמת בתוכה חשש לגידול בהיקף המינויים הפוליטיים בשירות המדינה." (דו"ח מבקר המדינה 66, בעמ' 183).

כמו כן, על פי חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), מתעורר קושי מפני יצירת תקדים בעייתי להפטרות מחובת המכרז של משרות מקצועיות בכירות בשירות המדינה והפיכתן למשרות אמון, על כל הכרוך בכך. קושי זה מעורר אף חשש מפני שינוי האיזון הקבוע בחוק ביחס שבין כלל המכרז לחריג הפטור ממנו, וכן שחיקה (הגם אם באופן איטי ולאורך זמן) של אופיו של שירות המדינה כשירות מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי, שהחוק מבסס.

לעניין קשיים אלו נבקש להסב את תשומת הלב לשלושה עניינים, שעל הממשלה לשקול בבואה להכריע בדבר הקשיים המשפטיים הללו:

1. היקף המשרות – כפי שפורט בהצעת המחליטים, המדובר בכ- 20 משרות בלבד, וזאת בשונה מהמצוין במכתבו של מבקר המדינה כי המדובר ב"עשרות משרות של משנים למנכ"לים במשרדי הממשלה", אשר יתווספו למספר המשרות הפטורות ממכרז שאינן משרות מוגדרות כמשרות בכירות (אלא כחלק מלשכת המנכ"ל). בכך יש כדי להחליש את עוצמת הטענות והחשש עליו מצביע המבקר. זאת, במיוחד כאשר מדובר במשרות שיכללו בגדר לשכת המנכ"ל, אשר גם כיום המשרות בה פטורות ממכרז ומהות משרות אמון.

2. גם בהתאם לעמדת מבקר המדינה, הרי שהממשלה אינה מנועה מלפטור משרות ממכרז, ובלבד שתהיה הצדקה לכך וזו הסוגיה שמובאת להכרעת הממשלה כעת.

3. יתרה מכך, החשש מטשטוש האבחנה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי הא-פוליטי, מופג במידה ניכרת באמצעות גידור המשרה בלשכת המנכ"ל והגבלת הסמכויות בה, כך שהמשנה למנכ"ל לא יהיה ממונה על יחידות ואגפי המשרד ועל עובדים המהווים חלק מההיררכיה הניהולית המקצועית במשרד ויחולו עליו מגבלות נוספות.

ועדת השירות מצאה הצדקה לפטור את משרות המשנים למנכ"ל ממכרז, בין היתר, בשים לב למגבלות שנקבעו ביחס למשרה זו ולכך שמדובר במשרת אמון נוספת בתוך לשכת המנכ"ל. מסקנתה

זו של ועדת השירות להמליץ לממשלה גובשה לאחר בחינת הקשיים האמורים והחששות שהועלו על ידי מבקר המדינה ועל ידי גורמים נוספים, ובשים לב לצורך שהוצג בדיוני צוות השרים ובדיוני ועדת השירות.

ב. מעבר למינוי של המשנים למנכ"ל כמשרות אמון, רומס את אופק הקידום של אנשי מקצוע מצוינים המקדישים את חייהם לשירות המדינה והראויים לקידום. יוער כי אין המדובר בטענה משפטית, אלא בשיקול אותו יש לשקול במכלול השיקולים הכללי. יוסבר כי ההסתדרות עלולה לנקוט בצעדים ארגוניים, ולכך יכולות להיות השלכות משמעותיות. נזכיר, כי עובדים מקרב המשרד כמובן יוכלו להתמודד על משרת המשנה למנכ"ל, ואף תישמר להם הזכות לחזור למשרתם הקודמת בסיום הכהונה.

ג. טענה תהליכית: ישנו קושי בקבלת החלטה כאשר בראש ועדת השירות עומד מ"מ נציב (ולא נציב במינוי של קבע). בהקשר זה הועלו מספר קשיים שנטענו לעניין תוכנה של ההחלטה ולעניין עצם ההחלטה לקיים דיון בנושא: ראשית, לכאורה עולה החשש כי במצב של מינוי זמני, מ"מ הנציב יתקשה להפעיל שיקול דעת עצמאי ובלתי תלוי, במיוחד מקום בו ממלא המקום הוא בעל תפקיד קבוע בשירות המדינה (מהדרג המקצועי) הצפוי להמשיך ולעבוד עם הדרג הפוליטי לאחר קבלת ההחלטה ובתום תקופת המינוי הזמני. שנית, ההחלטה שתתקבל כעת צפויה להשפיע על תפקידו של הנציב שייכנס לתפקיד בעתיד, ומשכך ראוי להותיר את הנושא להכרעתו. לא מצאנו בטיעונים אלה כדי למנוע את קידום ההצעה, וזאת מהטעמים הבאים:

1. נקודת המוצא היא כי לממלא מקום של נושא משרה בכירה נתונות כלל הסמכויות ותחומי האחריות של נושא המשרה הקבוע, וזאת ללא תלות בחשיבות או מורכבות ההחלטה או הסמכות המופעלת.

לכך מצטרפת העובדה כי לא נמצאה מגבלה בדין על יכולתו של ממלא מקום נושא משרה לקבל החלטות או לבצע פעולות במסגרת תפקידו כממלא מקום. בהקשר זה אף יוער, כי לעמדה אחרת, לפיה יש להגביל את סמכויותיו של ממלא מקום של בעל תפקיד בכיר בשירות המדינה, תיתכנה השלכות רוחב קשות על הממשלה, שאין לקבלן.

2. ההחלטה זו בה עסקינן ממילא לא התקבלה על ידי ממלא מקום נציב שירות המדינה לבדו, כי אם על ידי ועדת שירות אשר מונה 11 חברים. בענייננו, ההחלטה התקבלה ברוב קולות, כאשר עמדת ממלא מקום הנציב לא היוותה לשון מאזניים. במצב זה, הרי שבין אם ממלא מקום הנציב היה מחליט לתמוך בהצעה ובין אם לאו – ההחלטה היתה מתקבלת. לכך יש השפעה גם לעניין מידת הלחץ אליה היה חשוף הנציב לכאורה, וגם למידת ההשפעה של הנציב על ההחלטה שהתקבלה. בהקשר זה נעיר כי בהתאם לחוק ולתקנון עבודת ועדת השירות, לנציב שירות המדינה אין זכות וטו.

בסופו של יום, עמדת היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה היתה כי אין מניעה מקיום הדיון ומקבלת החלטה בנושא.

בשולי הדברים יצוין, כי בחלק מהפניות ניתנה התייחסות לכך שנציב שירות המדינה היוצא, הציג עמדה המתנגדת למתווה המוצע. ואולם, גם אילו היה נותר בתפקידו, הרי שלא היה יכול למנוע את הבאת הנושא לדיון בפני ועדת השירות. בהקשר זה, אין כל משמעות לעמדתו של הנציב היוצא לעניין תקינות הדיון שהתקיים כעת.

ד. קביעת המשרות כמשרות אמון לא תשפר את תפקוד משרדי הממשלה, וזאת בחסותם על המחקר שערך פרופ' מומי דהן ("אפקטיביות הממשלה במבט בין לאומי משווה", המכון הישראלי לדמוקרטיה), לפיו קיים קשר שלילי חזק מוצק בין מדד המינויים הפוליטיים או משרות האמון לבין אפקטיביות הממשלה, כל שאפקטיביות הממשלה נמוכה יותר במדינות הנשענות יותר על מינויים פוליטיים או על משרות אמון. בעניין זה יצוין, כי הטענה נבחנה על ידי ועדת השירות, אשר לא מצאה לנכון לקבלה ואולם מדובר בעמדה שיש להביאה בחשבון.

ה. קיום התנאי בהצעה לפיו משנה למנכ"ל ימונה בפטור ממכרז רק במשרדים בהם יותר מ-150 עובדים, מצביע על כך כי מדובר במשרה ניהולית מובהקת, ואם כך, אין הצדקה להוספת עוד משרת אמון שאינה משתייכת למערך כוח האדם שממילא קיים בלשכת המנכ"ל של כל משרד. מנגד, ניתן לומר כי דווקא משום שמדובר במשרות בעלות אופי ניהולי, הרי שאינן מקצועיות ומכאן ההצדקה לקובען כמשרת אמון במסגרת לשכת המנכ"ל, ובכך לשמור על ההפרדה בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי.

ו. ההוראה המסמיכה את הממשלה לקבל את ההחלטה (סעיף 21 רישא לחוק) אינה כוללת אמות-מידה שבגדריהן תופעל הסמכות האמורה. נטען כי המדובר במקרה של אצילה לרשות המבצעת, בלא שהחקיקה הראשית תכלול בחובה הנחיה כלשהי באשר להסדרים הראשוניים. עם זאת, ברור כי שיקול דעתה של ועדת השירות והממשלה צריך להיות מופעל תוך התחשבות בכלל הבסיסי בדבר ההסדרים הראשוניים. זהו כלל פרשני, המשפיע על השיקולים שאותם צריכה הרשות המנהלית להביא בחשבון. בעניין זה מתבקשת המסקנה הפרשנית, כי היקף שיקול דעתן של ועדת השירות והממשלה הוא במסגרת הכללים והשיקולים שנקבעו בפסיקות בית המשפט העליון ובדו"חות מבקר המדינה.

גם טענה זו אין בידינו לקבל. סעיף 21 לחוק קובע במפורש, כי סמכות הממשלה היא לפטור "משרות וסוגים של משרות", כך שגם קביעה כי משרות המשנים למנכ"ל יופטרו ממכרז כמוצע, נכנסת לגדרי הסמכות הקבועה בחוק. יתרה מכך, למעשה מדובר בהוספת משרת אמון בלשכת המנכ"ל ליתר המשרות הפטורות ממכרז בלשכות המנכ"לים. גם מבחינה זו, לא מדובר בקביעה של סוג משרה חדש כפטור ממכרז, אלא בשינוי אופיה של משרת המשנה והפיכתה לחלק מלשכת המנכ"ל.

### טענות הנוגעות לשני חלקי ההצעה

בנוסף לקשיים האמורים, ישנם קשיים משותפים לשני רכיבי ההצעה, ואותם נביא כעת:

א. ההצעה כעת היא חלק מניסיון רחב היקף להגביר את השליטה הפוליטית בנעשה בשירות הציבורי ("חוק הגיובים, התזכיר בעניין מינוי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וכד') באמצעות מינויים פוליטיים לתפקידים בכירים. לפי הטענה, במקומות שבהם הצעות לרפורמות מפרות את האיזונים שנקבעו בחקיקה ובפסיקה, חובה להעלות את החשש שמדובר במינויים פוליטיים אסורים. כן נטען כי בליבת האסדרה של מערכת היחסים שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי בישראל קיימים עקרונות יסוד שכבר כיום מעמדם חוקתי: הראשון, הדו-פוליטיזציה של שירות המדינה; השני, העצמאות והמקצועיות של עובדי המדינה והפרדתם מהדרג הפוליטי והשלישי, עקרון ההזדמנות השווה בקבלה לשירות המדינה. לא מצאנו לקבל את העמדה לפיה המדובר בשינוי חוקתי, במיוחד כשהטעיון לא נתמך בתימוכין משמעותיים המעידים אחרת.

עם זאת, נשוב ונציין כי העקרונות שבבסיס הליכי האיתור והאיוש בשירות המדינה נשמרו, וכל שינוי שנערך הוא מאוזן ומידתי בהתאם לאותם העקרונות. באשר להצעה בדבר משרות המשנים למנכ"ל – ראו התייחסות לעיל.

בשולי הדברים אף יוער, כי כבר כיום יש לדרג הפוליטי השפעה על איוש למשרות בכירות בשירות המדינה, כפי שאף פורט ביחס לוועדות האיתור לעיל. מעבר למעורבות זו, סעיף 23 לחוק קובע את רשימת המשרות שהמינוי אליהן טעון את אישור הממשלה.

ב. העדר תשתית עובדתית מספקת לקבלת ההחלטה – בהקשר זה נטען, כי התשתית העובדתית שבבסיס ההצעה אינה מספקת כדי להצדיק את ההחלטה המוצעת. נוכח התהליך של ניסוח ההצעה, כפי שפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעה, נמצא כי יש בתהליך שהתקיים כדי לבסס תשתית מספקת בדבר הצורך בתיקון ההוראות הנוגעות לפעילות ועדות האיתור ולפטור ממכרז את משרות המשנים למנכ"ל, בתנאים שנקבעו בהחלטה. כן נטען כי לא הוצג כיצד הפתרונות המוצעים ישיגו את מטרותם.

## סיכום

כפי שפורט לעיל בהרחבה, ההצעה מעלה קשיים משפטיים מסוימים, אשר המרכזיים בהם שינוי האיזונים שבהרכב ועדת האיתור ובנקודות המבט המובאות אליה; ההתרחקות מהרעיון המרכזי שבבסיס ועדת האיתור בהרחבת האפשרויות להצעת יותר ממועמד אחד לשר; הגדלת מספר המשרות הפטורות ממכרז ופגיעה ביעילות מעצם ההרחבה של מספר המשרות שיחפכו למשרות אמון.

עם זאת, על אף הקשיים המשפטיים המתוארים לעיל, ככל שהממשלה תשקול את מכלול השיקולים הנדרשים לרבות הקשיים המשפטיים המתוארים, ותחליט על קבלת המוצע, לא תהיה מניעה משפטית מכך.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**  
ראו לעיל.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**  
נוסח ההצעה מתואם עם היעוץ המשפטי של נציבות שירות המדינה. חוות הדעת של היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה וכן חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי), העומדות על הקשיים המשפטיים בהצעת ההחלטה שהוגשה לוועדת שירות המדינה, מצורפות להצעת ההחלטה.  
**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**  
לא נמצאה מניעה משפטית.

לאה רקנבון, עו"ד  
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ה' תשרי תשע"ח  
25 ספטמבר 2017  
(027-99-2017-008434)



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2541 של הממשלה מיום 29.09.2002.

2541.

פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים)

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 (יו"ר) ונציב שירות המדינה, או נציגיהם מקרב העובדים הבכירים של משרדם, 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 שתראה לה, ולשם כך היא רשאית לדרוש חוות דעת ביחס לכשירותו של המועמד מכל מי שתמצא 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.